

หัวข้อภาคนิพนธ์	นโยบายการแก้ไขปัญหาคคนไร้สัญชาติ : ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ Policy Towards Problems About Nationality Less : How To Effectively Bring Policy Into Practice
ชื่อผู้เขียน	ประทีป นทีทวีวัฒน์ Prateep Natetaweewat
แผนกวิชา/คณะ	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.พัชรี สีโรรส
ปีการศึกษา	2550

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “นโยบายการแก้ไขปัญหาคคนไร้สัญชาติ : ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ” นี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึงนโยบายของรัฐบาล กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาคคนไร้สัญชาติ บทบาทและการดำเนินการในการแก้ไขปัญหาคคนไร้สัญชาติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาคคนไร้สัญชาติไปปฏิบัติ เพื่อนำเสนอแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมสำหรับการจัดการแก้ไขปัญหาคคนไร้สัญชาติ โดยมีขอบเขตการศึกษาว่ามีปัญหาและอุปสรรคใดบ้างที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาคคนไร้สัญชาติไปปฏิบัติ ตลอดจนภารกิจและความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาคคนไร้สัญชาติซึ่งจะอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคคนไร้สัญชาติ ตลอดจนเสนอแนะ และนำเสนอแนวทาง มาตรการที่เหมาะสมสำหรับการจัดการแก้ไขปัญหาคคนไร้สัญชาติ ซึ่งผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ

(Qualitative Research) โดยศึกษาข้อมูลจากเอกสารงานวิจัย บทความต่าง ๆ (Documentary Research) ตลอดจนสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน แล้วนำข้อมูลที่ได้มาประมวลและวิเคราะห์ตามกรอบแนวคิดเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาค้นไร่สัญชาติไปปฏิบัติสามารถประมวลผลได้ดังนี้

1. ความซับซ้อนในการบริหารงาน รวมถึงกลไกระหว่างหน่วยงาน ที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีขั้นตอนมากมายซึ่งต้องใช้ระยะเวลานาน ขั้นตอนในการขอสถานะคนต่างด้าวหรือขอสัญชาติไทยนั้นมีหลายขั้นตอนเพราะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายระดับ และหลายหน่วยงานคือตั้งแต่ระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับกระทรวง ซึ่งในบางครั้งหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ยังมีการทำงานซ้ำซ้อนกันอีก ส่งผลให้ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการเพิ่มขึ้นไปอีก

2. ความพอเพียงของทรัพยากร การขาดแคลนบุคลากร เนื่องจากหน่วยงานในระดับปฏิบัติมีจำนวนบุคลากรอยู่อย่างจำกัด อีกทั้ง บุคลากรที่มีอยู่ก็ขาดความรู้ความสามารถในงานที่ปฏิบัติ เนื่องจากบุคลากรมาจากการจ้างเหมาชั่วคราว พอหมดภารกิจก็เลิกจ้าง หากได้งบประมาณใหม่ก็จะมีการจ้างใหม่ ซึ่งอาจจะไม่ใช่บุคลากรเดิมที่เคยทำงาน ทำให้ต้องมาเริ่มต้นเรียนรู้ และฝึกฝนกันใหม่

3. ทัศนคติความชัดเจนและความจริงจังในการแก้ไขปัญหาค้นไร่ เป็นเพราะเห็นว่าไม่ใช่ปัญหาเร่งด่วนของประเทศหรือมีผลกระทบต่อสังคมในวงกว้างมากนัก เพียงแต่ควบคุมและจำกัดไม่ให้ชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ เหล่านี้ไปสร้างปัญหาต่อไป ดังนั้นจึงปล่อยให้เป็นที่ของหน่วยงานระดับปฏิบัติในการจัดการ ควบคุมดูแล และแก้ไขปัญหากันเอง

4. ขาดการสนับสนุน และความร่วมมือจากบุคคลไร่สัญชาติ กล่าวคือบุคคลไร่สัญชาติขาดความกระตือรือร้น ความเอาใจใส่ ตลอดจนไม่ยอมปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ รวมถึงขาดความเข้าใจในขอบเขตของสิทธิและหน้าที่ของการได้มาซึ่งสัญชาติไทย ตลอดจนการดำเนินการขอสถานะคนต่างด้าวหรือขอสัญชาติไทยนั้นต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนไม่น้อยซึ่งก็เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้คนต่างด้าวไม่ใส่ใจที่จะดำเนินการขอสัญชาติไทย

และจากผลการวิจัยเรื่องนโยบายการแก้ไขปัญหาค้นไร่สัญชาติ : ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ลดจำนวนชั้นตอนลง การตรวจสอบสถานะและคุณสมบัติของคนไร้สัญชาตินั้น เกิดขึ้นหลายระดับ คือมีการตรวจสอบสถานะและคุณสมบัติตั้งแต่ระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับประเทศซึ่งทำให้การทำงานซ้ำซ้อนกันขององค์กรที่สังกัดหน่วยงานเดียวกัน ดังนั้นสามารถย่นเวลาด้วยการให้หน่วยงานระดับประเทศตรวจสอบเพียงหน่วยงานเดียว หรือมีการจัดทำข้อมูลที่เป็นระบบเชื่อมโยงไปทั่วสามารถตรวจสอบโดยหน่วยงานในระดับท้องถิ่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องได้

2. รัฐควรจัดสรรทรัพยากรโดยเฉพาะทรัพยากรบุคคลให้เพียงพอ ต่อการปฏิบัติงาน กล่าวคือ กรมการปกครองควรพิจารณาว่าจังหวัดใด อำเภอใด มีปริมาณงานหรือปริมาณชนกลุ่มน้อยมากก็ควรจัดสรรทรัพยากรบุคคลเพิ่มให้ ซึ่งอาจจะใช้วิธีการเกลี่ยอัตรากำลังหรือการช่วยราชการด้วยความสมัครใจ ซึ่งบางคนอาจจะต้องการย้ายกลับภูมิลำเนาของตนอยู่แล้ว จะทำให้สามารถประหยัดงบประมาณในการจ้างเหมาลูกจ้างชั่วคราวได้

3. รัฐควรมีความชัดเจนและจริงจังในการแก้ปัญหา นี้ ไม่ควรที่จะมองด้วยอคติว่าคนไร้สัญชาติเป็นปัญหาเพียงอย่างเดียว เพราะอันที่จริงแล้วคนไร้สัญชาตินั้นก็เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่า คุณประโยชน์ สามารถนำมาพัฒนาให้เกิดศักยภาพในการพัฒนาประเทศได้ รัฐจึงควรเปลี่ยนทัศนคติเสียใหม่อันจะทำให้การกำหนดนโยบายหรือการแก้ไขปัญหาบุคคลไร้สัญชาติมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

4. รณรงค์ให้คนไร้สัญชาติตระหนักในสิทธิของตนเองว่ามีขอบเขตเพียงใด มากน้อยแค่ไหน เข้าข่ายที่จะขอสถานะคนต่างด้าวหรือขอสัญชาติไทยได้หรือไม่ และในขณะที่อยู่ในประเทศไทยนั้น หลังจากมีสัญชาติไทยแล้วมีสิทธิอะไรบ้าง เช่น สิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิในการเดินทาง สิทธิในการถือครองที่ดิน เป็นต้น

5. รัฐควรมีการให้สิทธิพิเศษหรือสิทธิประโยชน์แก่บุคคลผู้ทำคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติ เช่น นักกีฬาทีมชาติไทยที่สร้างชื่อเสียงให้แก่ประเทศ รัฐควรให้สิทธิพิเศษหรือสิทธิประโยชน์ เช่น การยกเลิกระเบียบหรือเงื่อนไขบางประการที่จะส่งผลให้การขอสถานะตามกฎหมาย การขอสัญชาติไทย หรือการแปลงสัญชาติเป็นไทยของบุคคลเหล่านี้เป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็วเนื่องจากบุคคลเหล่านี้ถือเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าและจะช่วยพัฒนาทางจิตใจให้บุคคลเหล่านี้รู้สึกรักและหวงแหนประเทศไทยและต้องการที่จะทำคุณงามความดีเพื่อแผ่นดินต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

ภาคนิพนธ์เรื่อง “ นโยบายการแก้ไขปัญหาคอนไร้สัญชาติ : ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ” เสร็จสมบูรณ์เรียบร้อยด้วยความกรุณาของ รองศาสตราจารย์ ดร.พัชรี สีโรส ประธานกรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา ที่กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ และตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องตลอดจนชี้แนะประเด็นที่เป็นประโยชน์ รวมถึง รองศาสตราจารย์ ดร.โสภารัตน์ จารุสมบัติ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ามาร่วมเป็นกรรมการภาคนิพนธ์ ทั้งได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นเพิ่มเติมหลายประการ ซึ่งนับเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการแก้ไขเพิ่มเติมภาคนิพนธ์นี้ จนกระทั่งภาคนิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ผู้วิจัยขอขอบพระคุณอย่างสูง ณ โอกาสนี้

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ คณาจารย์ ของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทุกท่านที่ได้กรุณาประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ ความเข้าใจ ซึ่งนับเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปฏิบัติงานต่อไปในอนาคต และขอขอบคุณพนักงาน เจ้าหน้าที่ประจำโครงการทุกท่านที่ได้ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนด้วยดีมาโดยตลอด ตลอดจนข้าราชการกรมการปกครอง ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ที่ปฏิบัติหน้าที่ที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดเชียงราย และอำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี ที่ให้ความร่วมมือ และเสียสละเวลาในการให้ข้อมูลความรู้ ความเข้าใจตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับภาคนิพนธ์นี้เป็นอย่างดียิ่ง

ท้ายสุดนี้ ขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ ผู้ให้กำเนิดที่คอยอบรมสั่งสอน จนเป็นแรงบันดาลใจให้มีมานะพากเพียรจนกระทั่งสำเร็จการศึกษาในครั้งนี้ ขอขอบคุณครอบครัวของผู้วิจัยที่เป็นกำลังใจสำคัญในการต่อสู้กับอุปสรรคต่าง ๆ มาโดยตลอด จนทำให้ภาคนิพนธ์นี้เสร็จสมบูรณ์ และขอขอบคุณ ท่านประสงค์ พิฑูรกิจจ่า ที่ได้ให้โอกาส ความเมตตา ความกรุณาแก่ผู้วิจัย และหากภาคนิพนธ์นี้จะเป็นประโยชน์ต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด ผู้วิจัยขออุทิศความดีทั้งหมดให้แก่คุณพ่อ คุณแม่ ท่านประสงค์ พิฑูรกิจจ่า ประธานกรรมการ อาจารย์ที่ปรึกษา คณาจารย์ พนักงาน เจ้าหน้าที่ ของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตลอดจนครอบครัว และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่าน และขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

ประทีป นทีทวีวัฒน์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พฤษภาคม 2551

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ	(1)
กิตติกรรมประกาศ	(4)
สารบัญ	(5)
สารบัญตาราง.....	(8)

บทที่

1	บทนำ.....	1
	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
	วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
	ขอบเขตของการศึกษา.....	4
	ประเด็นในการศึกษา.....	5
	วิธีการศึกษา.....	5
	นิยามศัพท์เฉพาะ.....	5
	กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา.....	6
	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	12
	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	17
2	คนไร้สัญชาติ.....	18
	ความหมายของคนไร้สัญชาติ.....	18
	สถานการณ์ทั่วไปเกี่ยวกับคนไร้สัญชาติในประเทศไทย.....	19
	ปัญหาคนไร้สัญชาติ.....	21
	สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายของคนไร้สัญชาติ.....	21
	การได้สัญชาติไทย.....	24

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
3	นโยบายการแก้ไขปัญหาคอนไร้สัญชาติ.....	29
	นโยบายของกรมการปกครองในการแก้ไขปัญหาคอนไร้สัญชาติ.....	31
	แนวทางการดำเนินการกำหนดสถานะบุคคล.....	34
	กระบวนการในการแก้ไขปัญหาคอนไร้สัญชาติ.....	34
	แผนการดำเนินงาน.....	35
	กระบวนการดำเนินงาน.....	37
	ผลการดำเนินการ.....	38
	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....	47
4	ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาคอนไร้สัญชาติ.....	54
	ความซับซ้อนในการบริหารงาน.....	54
	ความพอเพียงของทรัพยากร.....	61
	ความชัดเจนในการแก้ไขปัญหา.....	62
	ความร่วมมือจากคนไร้สัญชาติ.....	63
5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	64
	สรุปผลการศึกษา.....	64
	ข้อเสนอแนะ.....	66
ภาคผนวก	68
	ผนวก ก.	69
	ผนวก ข.	76
	ผนวก ค.	82
	ผนวก ง.	84

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
ภาคผนวก.....	86
ผนวก จ.	86
ผนวก ฉ.	88
ผนวก ช.	89
ผนวก ซ.	90
บรรณานุกรม.....	91
ประวัติผู้ศึกษาวิจัย.....	95

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
3.1	ข้อมูลการดำเนินการให้สถานะตามกฎหมายแก่ชนกลุ่มน้อยที่รัฐบาล มีนโยบายกำหนดสถานะบุคคล กรณีขอสัญชาติไทยและขอสถานะ คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย (ข้อมูล ณ วันที่ 12 มีนาคม 2551..	39
3.2	ข้อมูลการแปลงสัญชาติเป็นไทยของชนกลุ่มน้อย (ข้อมูล ณ วันที่ 12 มีนาคม 2551)	45