

บทที่ 4

ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาคอนไร้สัญชาติ

แม้ประเทศไทยได้มีนโยบายกำหนดสถานะบุคคลเพื่อแก้ไขปัญหาคอนไร้สัญชาติ โดยออกเป็นกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาคอนไร้สัญชาติของกุ่มบุคคลที่ได้กล่าวมาข้างต้นโดยตลอด แต่ปัญหาคอนไร้สัญชาติก็ยังคงดำรงอยู่ ที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากสาเหตุที่สำคัญคือกระบวนการในการแก้ไขปัญหานั้นมีความซับซ้อนยุ่งยากและใช้เวลานาน การกำหนดสถานะบุคคลไม่ว่าจะเป็นการให้สถานะคนต่างด้าว หรือการพิจารณาให้สัญชาตินั้น ต้องผ่านขั้นตอนมากมาย ตั้งแต่ขั้นตอนการยื่นคำร้องในหน่วยงานส่วนท้องถิ่น จากนั้นก็ต้องผ่านขั้นตอนการดำเนินการของสำนักทะเบียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ ขั้นตอนในการดำเนินการของจังหวัดและขั้นตอนในการดำเนินการของกระทรวงมหาดไทยซึ่งการมีขั้นตอนกระบวนการมากมายเหล่านี้ทำให้เกิดความล่าช้าในการได้มาซึ่งสัญชาติ นอกจากนี้แล้วจำนวนบุคลากรในการดำเนินการตามนโยบายนั้นไม่เพียงพอและขาดทักษะความชำนาญอีกทั้งรัฐก็ขาดความชัดเจนจริงจังในการแก้ไขปัญหาคอนไร้สัญชาติเพราะเห็นว่าไม่ใช่เรื่องเร่งด่วน อีกทั้งขั้นตอนสุดท้ายที่กระทรวงมหาดไทยนั้น บางครั้งยังขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการที่จะอนุมัติ หรือไม่อนุมัติให้บุคคลไร้สัญชาติได้มีสัญชาติไทยอีกด้วย อย่างไรก็ตามบุคคลไร้สัญชาติเองก็ขาดความกระตือรือร้นด้วยเช่นกันเพราะขาดความตระหนักในสิทธิของตนเองและต้องเสียค่าธรรมเนียมไม่น้อยในการดำเนินการ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามนโยบายการแก้ไขปัญหาคอนไร้สัญชาติไม่ประสบความสำเร็จมากเท่าที่ควร

จากการศึกษากรอบแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ตามกรอบแนวคิดที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 1 พบว่า ปัญหาในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาคอนไร้สัญชาติไปปฏิบัติ สามารถประมวลออกมาได้ดังนี้

1. ความซับซ้อนในการบริหารงาน รวมถึงกลไกระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

การขอสัญชาติไทยนั้นเชื่อมโยงกับหน่วยงานหลายระดับ และเกี่ยวข้องหน่วยงานหลายหน่วยงานด้วยกัน ตั้งแต่ระดับนโยบายไปจนถึงระดับปฏิบัติ ประกอบกับกระบวนการ ขั้นตอนใน

การขอสัญชาติไทย มีกระบวนการ ขั้นตอนที่มาดมาย ยุ่งยาก สลับซับซ้อน โดยต้องเริ่มตั้งแต่ระดับท้องถิ่นโดยอาศัยผู้ปกครองท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผ่านมายังระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ระดับกรม มาจนถึงระดับกระทรวง ประมวลเรื่องเพื่อนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา อนุมัติ หรืออนุญาตต่อไป ซึ่งจากกระบวนการและขั้นตอนที่มาดมาย ยุ่งยาก และสลับซับซ้อนนี้เองทำให้เกิดความล่าช้า ดังที่เจ้าหน้าที่คนหนึ่งกล่าวว่า

“ในแต่ละวันเจ้าหน้าที่อำเภอต้องทำงานของคนสัญชาติไทยทั้งการแจ้งเกิด แจ้งตาย ย้ายถิ่น และอื่น ๆ สารพัด ขณะที่ในส่วนของงานเกี่ยวกับคนไร้สัญชาติที่มีขั้นตอนซับซ้อนยุ่งยากมาก เริ่มจากขั้นตอนสอบปากคำ ต้องสอบพยาน 3 ปาก ต่อ 1 กรณี เช่น หมอตำแย ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นพยานที่เชื่อถือได้ ต่างๆ เหล่านี้จึงทำให้การทำงานของเจ้าหน้าที่อำเภอล่าช้า”¹

ขั้นตอนต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดความล่าช้านี้มีรายละเอียดดังนี้

1. **ขั้นตอนการยื่นคำร้อง** ผู้ยื่นคำร้องขอสถานะตามกฎหมายยื่นคำร้อง และเอกสารตามที่กำหนด กรอกข้อมูลในคำร้องฯ และจัดเตรียมเอกสารประกอบคำร้อง ซึ่งโดยทั่วไปต้องมีเอกสาร ดังนี้

- 1.1 รูปถ่ายขนาด 1 นิ้ว จำนวน 3 ใบ
- 1.2 สูติบัตรหรือหนังสือรับรองสถานที่เกิด
- 1.3 สำเนาทะเบียนบ้าน (ท.ร. 13)
- 1.4 บัตรประจำตัวของผู้ร้อง
- 1.5 บัตรประจำตัวของบิดามารดาของผู้ร้อง(ถ้ามี)
- 1.6 หลักฐานแสดงการเสียภาษี(ถ้ามี)
- 1.7 หนังสือหรือหลักฐานรับรองการศึกษา
- 1.8 สำเนาทะเบียนประวัติ
- 1.9 หลักฐานการทำคุณประโยชน์แก่ทางราชการหรือสาธารณกุศล

¹ สัมภาษณ์ ปลัดอำเภอ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์, วันที่ 22 เมษายน 2551.

2 ขั้นตอนในการดำเนินการของสำนักทะเบียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ

เมื่อได้รับคำร้องพร้อมเอกสารประกอบคำร้องแล้ว นายทะเบียนดำเนินการตรวจสอบคำร้องและเอกสารทั้งฉบับที่ทางราชการออกให้และสำเนา เมื่อเห็นว่าถูกต้องตรงกันให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- 2.1) ลงชื่อรับรองเอกสาร ตามข้อ 1.2-1.9
- 2.2) พิมพ์ลายนิ้วมือผู้ร้องในคำร้องฯ และลงชื่อกำกับท้ายคำร้อง พร้อมทั้งพิมพ์ลายนิ้วมือในแบบพิมพ์ลายนิ้วมือ (พลม. 24) จำนวน 3 แผ่น
- 2.3) กรณีที่ผู้ร้องไม่สามารถนำหลักฐานการศึกษามาแสดงหรือไม่ได้เข้าเรียนตามหลักสูตรที่ทางราชการกำหนด ให้นายทะเบียนสอบถามคำผู้ร้องขอมีสัญชาติไทยทุกคนว่า สามารถพูดและฟังภาษาไทยได้หรือไม่และให้ลงผลการตรวจสอบในเอกสารแนบท้ายคำร้องพร้อมลงชื่อกำกับ
- 2.4) เมื่อนายทะเบียนได้ลงชื่อในเอกสารทางทะเบียนราษฎร ไม่ว่าจะในกรณีใด ๆ ให้ประทับตราชื่อและตำแหน่งพร้อมวัน เดือน ปี กำกับทุกครั้ง กรณีนายทะเบียนตรวจสอบแล้วปรากฏว่าคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องไม่ถูกต้อง ไม่ครบถ้วน ให้แจ้งผู้ร้องทราบโดยเร็วและส่งเรื่องคืนผู้ร้อง
- 2.5) นายทะเบียน/นายอำเภอสรุปผลตามแบบที่ มท. กำหนดลงชื่อกำกับในแบบสรุปผลการตรวจสอบและให้สำนักทะเบียน/ที่ว่าการอำเภอส่งคำร้อง สำเนาเอกสารตามข้อ 1.2-1.9 และแบบรับรองภาพถ่าย (ถ้ามี) พร้อมแบบพิมพ์ลายนิ้วมือให้จังหวัด (ผ่านอำเภอ/กิ่งอำเภอ) จำนวน 2 ชุด เมื่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอพิจารณาแล้วเห็นว่าครบถ้วน ให้ส่งเรื่องข้างต้นไปให้จังหวัด หากไม่ครบถ้วนให้ส่งเรื่องคืนสำนักทะเบียนแจ้งให้ผู้ร้องทราบและเอกสารประกอบคำร้องไม่ถูกต้อง ไม่ครบถ้วน ให้แจ้งผู้ร้องทราบโดยเร็วและส่งเรื่องคืนผู้ร้อง

3 ขั้นตอนในการดำเนินการของจังหวัด (ที่ทำการปกครองจังหวัด)

- 3.1) รับเรื่องราวตามข้อ 2 ตรวจสอบคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องและขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ตรวจสอบพฤติการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ
- 3.2) เมื่อทราบผลการตรวจสอบ ให้สรุปข้อมูลรายละเอียดประกอบการพิจารณา คำขอมีสัญชาติไทยตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งมี 2 กรณีคือผู้ร้องขอมีสัญชาติไทยให้ตนเองหรือบิดา มารดาหรือผู้ปกครองขอสัญชาติไทยให้บุตรและเสนอสรุปข้อมูลรายละเอียดฯ

คำร้องและสำเนาทะเบียนประวัติให้คณะกรรมการพิจารณาให้สัญชาติไทยระดับจังหวัด พิจารณากลับกรองตามหลักเกณฑ์การพิจารณาสัญชาติไทยแก่บุตรคนต่างด้าวฯ ตามมาตรา 7 ทวิ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 และที่แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

3.3) เมื่อที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาให้สัญชาติไทยและให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายระดับจังหวัด พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ร้องมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ฯ ให้จังหวัดรายงานไปให้กระทรวงมหาดไทยทราบ พร้อมทั้งส่งสรุปข้อมูลรายละเอียดคำร้อง สรุปผลการตรวจสอบของสำนักทะเบียน เอกสารประกอบคำร้อง รายงานการประชุมพร้อมบัญชีรายชื่อ แบบพิมพ์ลายนิ้วมือจำนวน 1 ชุด ไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาต่อไป หากที่ประชุมคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ร้องมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ฯ ให้จังหวัดแจ้งให้อำเภอ/กิ่งอำเภอที่ผู้ร้องนั้นมีภูมิลำเนาทราบและให้แจ้งให้ผู้ร้องทราบเหตุผลโดยเร็ว

4) ขั้นตอนในการดำเนินการของกระทรวงมหาดไทย (โดยสำนักกิจการความมั่นคงภายใน กรมการปกครอง)

4.1) รับเรื่องราวตามข้อ 3 ตรวจสอบคำร้องและความครบถ้วนถูกต้องของเอกสารประกอบคำร้องพร้อมทั้งออกเลขที่มท. (เลขควบคุมคำร้อง) จากนั้นดำเนินการ ดังนี้

(1) กรณีตรวจสอบคำร้อง เอกสารประกอบคำร้องและคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ของผู้ขอสถานะตามกฎหมาย จัดทำบัญชีรายชื่อและแบบพิมพ์ลายนิ้วมือส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสอบประวัติและพฤติการณ์และหลักฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร ประกอบด้วย

(1.1) กองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักวิทยาการตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อตรวจสอบประวัติอาชญากรรม

(1.2) กองบัญชาการตำรวจสันติบาล สำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อตรวจสอบพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งชาติ

(1.3) กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด สำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อตรวจสอบพฤติกรรมด้านยาเสพติด

(1.4) สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ปปส.) เพื่อตรวจสอบพฤติการณ์ด้านยาเสพติด

(1.5) สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครองเพื่อตรวจสอบฐานข้อมูลราษฎร

(2) กรณีคำร้องและเอกสารไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้อง ส่งเรื่องคืนจังหวัดแก้ไข

4.2) เมื่อได้รับแจ้งผลการตรวจสอบ (แต่ละราย) ตามข้อ 4.1 (1) แล้ว จึงประมวลเรื่องเสนอคณะกรรมการพิจารณาให้สัญชาติไทยฯ ระดับกระทรวงพิจารณากลับกรอง จากนั้นนำเรียนรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการ กรณีที่คณะกรรมการฯ มีมติให้ตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติม ฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการฯ ก็จะดำเนินการตามที่กรรมการมีมติฯ รวมทั้งในส่วนที่แบบพิมพ์ลายนิ้วมือผู้ยื่นคำขอไม่สามารถตรวจสอบได้ เช่น การพิมพ์ลายนิ้วมือเลอะเลือน ไม่ชัดเจน ก็แจ้งให้จังหวัดที่บุคคลดังกล่าวมีภูมิลำเนา ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง ต่อไป

4.3) กระทรวงมหาดไทยแจ้งผลการพิจารณา สั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้จังหวัดทราบเพื่อแจ้งสำนักทะเบียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ ดำเนินการรายการทางทะเบียนราษฎรที่เกี่ยวข้องและแจ้งสำนักงานตรวจสอบคนเข้าเมืองทราบเพื่อแจ้งด่านตรวจคนเข้าเมืองในพื้นที่ที่ชนกลุ่มน้อยได้รับสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายดำเนินการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 รวมทั้งแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ยื่นคำร้องทราบผลการวินิจฉัยสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้ผู้ร้องไปขอแก้ไขรายการทางทะเบียนที่สำนักทะเบียนที่ผู้ยื่นคำขอมีภูมิลำเนาต่อไป

จะเห็นได้ว่าการขอสัญชาติไทย มีขั้นตอน กระบวนการ ที่มากมาย ยุ่งยาก สลับซับซ้อน และต้องอาศัยความร่วมมือของหน่วยงานในหลายระดับด้วยกัน คือเริ่มตั้งแต่ระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานแรกสุดในระดับปฏิบัติ มีหน้าที่ในการสำรวจจัดทำทะเบียนข้อมูลบุคคลกลุ่มเป้าหมาย โดยหน่วยทะเบียนอำเภอ หรือนายทะเบียนท้องถิ่นจะมอบหมายให้บุคคลที่เป็นที่ไว้เนื้อเชื่อใจหรือมีความน่าเชื่อถือ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านรับผิดชอบในการสำรวจบุคคลไว้สัญชาติที่ต้องการขอสัญชาติไทย อย่างไรก็ตาม พบว่าบางครั้งเจ้าหน้าที่ในระดับนี้ก็ทุจริตโดยการจัดทำทะเบียนประวัติให้กับบุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติตรงตามหลักเกณฑ์เข้าไว้ด้วย²

ในระดับของการปฏิบัติแล้วจะเห็นว่าเกิดการงานที่ซ้ำซ้อนกัน กล่าวคือ การดำเนินการในระดับจังหวัด ที่จะต้องขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ เช่น กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัด กองบัญชาการตำรวจภูธรภาค เพื่อตรวจสอบประวัติ

² เอนจีโอ “ปัญหาเด็กไร้สัญชาติเพราะ จนท.ทุจริต,” เดลินิวส์ ฉบับวันที่ 17 กันยายน 2550, น.14.

อาชญากรรม ประวัตติและพฤติกรรมด้านยาเสพติด และพฤติกรรมที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งการตรวจสอบข้อมูลแต่ละอย่างก็ต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการตรวจสอบ ซึ่งพอมาถึงในระดับกระทรวงก็จะต้องมีการตรวจสอบพฤติกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ซ้ำอีก

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า นอกจากกระบวนการขั้นตอนที่ยุ่งยาก สลับซับซ้อนแล้วยังจะต้องอาศัยการประสานการปฏิบัติไปยังหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกหลายหน่วยงาน อาทิ เช่น สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น ส่งผลให้เกิดความซับซ้อนในการบริหารงาน รวมถึงกลไกระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ทั้งนี้การดำเนินการขอสัญชาติไทย และขอสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นไปตามแผนผัง ขั้นตอน ดังนี้

2. ความพอเพียงของทรัพยากร

ในเรื่องความพอเพียงทรัพยากรโดยเฉพาะทรัพยากรบุคคลเพื่อดำเนินการในระดับปฏิบัตินั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทด้วยกันคือ มีจำนวนบุคลากรไม่สอดคล้องกับปริมาณงาน และการขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในหน่วยงานระดับจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติ นั้น มีบุคลากรอยู่อย่างจำกัด ซึ่งโดยทั่วไปแล้วบุคลากรเหล่านี้ก็ทำงานหลาย ๆ อย่าง ตอบสนองนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล หลายนโยบายอาจกล่าวได้ว่าเป็นงานจับจ่ายที่ปฏิบัติงานไปตามแต่จะมีนโยบายสั่งลงมาจากหน่วยงานระดับกรม การแก้ไขปัญหาเรื่องคนไร้สัญชาตินั้นเป็นเพียงหนึ่งในหลาย ๆ นโยบายที่จะต้องนำไปปฏิบัติ ถ้าหากว่ากรมการปกครองไม่มีนโยบายเร่งรัดในการแก้ไขปัญหาสัญชาติออกมาแล้ว (ดูผนวก ข) คนไร้สัญชาติที่มาติดต่อดำเนินการก็ต้องรอต่อไป

ซึ่งจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานพบว่าเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเรื่องการแก้ไขปัญหาคนไร้สัญชาติของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์มี 2 คน ต่อจำนวนบุคคลไร้สัญชาติจำนวน 245 ราย (ดูผนวก ง) จังหวัดเชียงรายมี 4 คน ต่อจำนวนบุคคลไร้สัญชาติจำนวน 18,415 ราย (ดูผนวก จ) อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรีมี 1 คน ต่อจำนวนบุคคลไร้สัญชาติจำนวน 556 ราย (ดูผนวก ฉ)

ส่วนการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถนั้น เนื่องจากกระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครอง มีโครงการเร่งรัดการให้สถานะตามกฎหมายกับบุคคลที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยติดต่อกันเป็นเวลานานตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ปีงบประมาณ 2551 (เพิ่มเติม) (ดูผนวก ข) จึงได้จัดสรรงบประมาณในการจ้างบุคลากรเพื่อมาปฏิบัติตามแผนการเร่งรัดการกำหนดสถานะบุคคลดังกล่าว (ดูผนวก ข) เช่น การสำรวจและจัดทำเอกสารทะเบียนประวัติของคนไร้สัญชาตินั้นเป็นการจ้างเหมาในลักษณะชั่วคราว และพิจารณาจำนวนบุคลากรตามงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร รวมถึงจำนวนชนกลุ่มน้อยที่ได้มีการสำรวจไว้ พอหมดงบประมาณหรือหมดโครงการก็เลิกจ้าง หากมีโครงการใหม่หรือได้รับจัดสรรงบประมาณมาใหม่ก็ต้องทำการจ้างกันใหม่ ซึ่งบุคลากรที่จ้างอาจจะไม่ใช่บุคลากรเดิมที่เคยจ้างไปเมื่อครั้งที่แล้ว การได้บุคลากรมาใหม่ ที่ยังไม่คุ้นเคยกับงานทำให้ต้องเสียเวลาฝึกฝน และ

ฝึกสอนงานกันใหม่ ซึ่งปัญหานี้สามารถเกิดขึ้นในระดับของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ เช่นเดียวกัน

3. ธรรมชาติความชัดเจนและความจริงใจในการแก้ไขปัญหา

ความชัดเจนของนโยบายเป็นรากฐานสำคัญของความมุ่งหมายของนโยบาย บางครั้งอาจพบว่านโยบายมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน แต่มาตรการในการปฏิบัติไม่ชัดเจน หน่วยงานที่ปฏิบัติรับผิดชอบอาจต้องใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติ และอาจก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติได้เช่นกัน ความชัดเจนของนโยบายเกี่ยวข้องกับกำหนดยุทธศาสตร์หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจน รวมไปถึงการประเมินทรัพยากรที่ต้องใช้ในการดำเนินการอย่างเหมาะสม

ที่ผ่านมานโยบายในการแก้ไขปัญหาคนไร้สัญชาตินั้น ชาติความชัดเจนเพราะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขตลอดมาทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์และบริบททางสังคมการเมือง และบริบทระหว่างประเทศซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาคนไร้สัญชาติ การขาดความต่อเนื่องของนโยบายเป็นเหตุให้ขาดความต่อเนื่องในระดับปฏิบัติการตามมายกตัวอย่างเช่น รายละเอียดชนกลุ่มน้อย (ดูผนวก ข) เป็นจำนวนชนกลุ่มน้อยที่กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครองแจ้งจำนวนชนกลุ่มน้อยของจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติพบว่า เป็นจำนวนชนกลุ่มน้อยที่ได้เคยมีการสำรวจไว้เมื่อปี พ.ศ. 2534 และปี พ.ศ. 2542 แต่เมื่อนโยบายมีการเปลี่ยนแปลงหรือหมดงบประมาณ รายละเอียดที่ได้มีการสำรวจไว้ก็มิได้มีการดำเนินการเพื่อไปสู่ในขั้นต่อนต่อไป ข้อมูลนั้น ๆ ยังคงค้างไว้เป็นเวลานานหลายปี กลายเป็นข้อมูลเก่าที่ใช้ไม่ได้ ต่อมาเมื่อถูกกดดันจากองค์กรภาคประชาชนตลอดจนนักวิชาการและสื่อมวลชนมากยิ่งขึ้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายจึงได้หันมาให้ความสนใจมากขึ้น โดยการกำหนดยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะบุคคลในภาพรวม ซึ่งเป็นนโยบายที่จะเร่งรัดการให้สถานะบุคคลเพื่อแก้ไขปัญหาคนไร้สัญชาติให้รวดเร็วมากยิ่งขึ้น และได้จัดสรรงบประมาณมาให้เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหา

กรณีของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้ทำการสำรวจจำนวนชนกลุ่มน้อยไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 และปี พ.ศ. 2542 จำนวน 3,582 ราย (ดูผนวก ข) แต่หลังจากกรมการปกครองมีโครงการเร่งรัดการให้สถานะบุคคล และจังหวัดได้แจ้งให้อำเภอดำเนินการตรวจสอบข้อมูล และรับคำร้อง

ขอสถานะของชนกลุ่มน้อย ปรากฏว่าภายหลังจากที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ทำการสำรวจใหม่ เหลือจำนวนชนกลุ่มน้อยอยู่เพียงแค่ 245 รายเท่านั้น (ดูผนวกง)

4. ขาดการสนับสนุน และความร่วมมือจากคนไร้สัญชาติ

อาจกล่าวได้ว่าปัญหาและอุปสรรคในการให้สถานะคนต่างด้าว และในการพิจารณาให้สัญชาติแก่คนไร้สัญชาตินั้นเกิดจากคนไร้สัญชาติด้วยกัน³ เช่น การที่คนไร้สัญชาติไม่ทราบถึงความมีอยู่เกี่ยวกับสิทธิของตนเองในการขอสถานะคนต่างด้าวหรือขอสัญชาติ ซึ่งเป็นเหตุให้คนไร้สัญชาติขาดความกระตือรือร้น ขาดความเอาใจใส่ในการดำเนินเรื่องขอสัญชาติ โดยบางรายไม่ใส่ใจที่จะไปยื่นคำร้องขอสถานะบุคคล เมื่อเจ้าหน้าที่เปิดรับคำร้อง บางรายไม่ยอมปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ หรือบางรายยื่นคำร้องแล้ว แต่ไม่ติดตามผลความคืบหน้าของคำร้องตนว่าได้รับการพิจารณาหรือได้รับการอนุมัติหรือไม่ เนื่องจากความเคยชินที่เป็นอยู่ทำให้ไม่เห็นความสำคัญของการได้สัญชาติไทย ทั้งไม่ทราบถึงสิทธิที่จะได้จากความเป็นพลเมืองไทย⁴ รวมไปถึงการที่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ค่าธรรมเนียมในการดำเนินการขอสัญชาติก็เป็นสาเหตุหนึ่งด้วยเช่นกันที่ทำให้นโยบายการแก้ไขปัญหาคคนไร้สัญชาติไม่ครบถ้วนสมบูรณ์

สรุป

ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาคคนไร้สัญชาติที่สำคัญคือกระบวนการ และขั้นตอนที่ซับซ้อนยุ่งยาก ซึ่งทำให้การพิจารณาให้สัญชาติเกิดความล่าช้า และทำให้นโยบายการเร่งรัดให้สัญชาติไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร คือยังคงมีบุคคลไร้สัญชาติหลงเหลือตกค้างอยู่เป็นจำนวนไม่น้อย อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่าปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นนั้นมีที่มาจากหน่วยงานราชการเองและมีที่มาจากตัวบุคคลไร้สัญชาติด้วยเช่นเดียวกัน

³ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย

<http://www.humanrights.ago.go.th/Sasin.doc>

⁴ สัมภาษณ์ ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง), อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์, วันที่ 22 เมษายน 2551.