



Research Article

การเข้าถึงบริการด้านการศึกษานักเรียนไร้สัญชาติ โรงเรียนสหศาสตร์ศึกษา จังหวัดเชียงราย

รักชนก มาไพศาลกิจ

Accessibility for Educational Services of Stateless Students in Sahasartsuksa School, Chiang Rai Province

Rakchanok Mapaisankit

Master of Arts Program in Political Economy, Faculty of Social Sciences, Chiang Mai University, Chiang Mai, Thailand,
email: RakchanokMPSK@gmail.com

Received: October 15, 2020

Revised: November 21, 2020

Accepted: December 7, 2020

Published: December 25, 2020

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การเข้าถึงบริการทางการศึกษานักเรียนไร้สัญชาติโรงเรียนสหศาสตร์ศึกษา จังหวัดเชียงราย” มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาและวิเคราะห์โอกาส ปัญหา และอุปสรรคในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษาในสถานศึกษาของนักเรียนไร้สัญชาติ (2) ศึกษานโยบายของรัฐและแนวทางการปฏิบัติของผู้บริหารสถาบันการศึกษาต่อการสนับสนุนบริการการศึกษาของนักเรียน และ (3) เสนอแนวทางในการเพิ่มโอกาสเข้าถึงบริการด้านการศึกษานักเรียนไร้สัญชาติ โดยสัมภาษณ์บุคลากรภายในโรงเรียน (ผู้บริหาร ครู และนักเรียน) และบุคคลภายนอก (องค์กรอิสระ) และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์กับความเป็นพลเมือง ใน 3 ประเด็น ดังนี้ หนึ่ง นโยบายและปฏิบัติการของรัฐว่าด้วยเรื่องบริการทางการศึกษานักเรียนไร้สัญชาติ และการพิจารณาสัญชาติให้กับนักเรียน สอง การช่วยเหลือนักเรียนไร้สัญชาติของโรงเรียนสหศาสตร์ศึกษา สาม การทำงานขององค์กรอิสระในการให้ความช่วยเหลือแก่นักเรียนไร้สัญชาติได้เข้าถึงบริการด้านการศึกษา งานวิจัยนี้พบว่า แม้ประเทศไทยจะมีนโยบายและแนวปฏิบัติการของรัฐในการจัดบริการการศึกษาให้กับนักเรียนไร้สัญชาติซึ่งมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการที่นักเรียนไร้สัญชาติจะได้รับสถานะทางทะเบียนต่อไป แต่การดำเนินการยังพบว่ามีอุปสรรคที่เกิดจากทัศนคติของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เช่น เจ้าหน้าที่รัฐไม่เพียงพอรหัสหรือทัศนคติเชิงลบต่อคนไร้สัญชาติ ความเพียงพอของเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินการเรื่องการขอสัญชาติ และข้อมูลหลักฐานเอกสารประกอบการยื่นขอสัญชาติที่ไม่ครบถ้วน ตลอดจนการเรียกผลประโยชน์จากการยื่นขอสัญชาติ ในระดับสถาบันการศึกษา พบว่าผู้บริหารโรงเรียนได้มีนโยบายในการจัดบริการทางการศึกษาฟรีให้กับนักเรียนไร้สัญชาติ และมีนโยบายให้ช่วยเหลือ และติดตามผลในการดำเนินการขอสัญชาติของนักเรียน สำหรับองค์กรอิสระ การวิจัยพบว่ามีบทบาทสำคัญในการให้คำแนะนำต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะ (1) สร้างความเข้าใจแก่บุคคลอื่นผ่านสื่อหรือให้ความรู้อย่างลึกซึ้ง (2) ควรเพิ่มปฏิบัติการของรัฐให้เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหา กล่าวคือ เพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่รัฐให้เพียงพอต่อการช่วยเหลือผู้ไร้สัญชาติ (3) สร้างความสัมพันธ์และให้ความรู้แก่ชุมชนเรื่องการขอสัญชาติไทย เพื่อลดปัญหาการเกิดผลประโยชน์แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

คำสำคัญ: ไร้สัญชาติ, บริการทางการศึกษา, นานาชาติพันธุ์, พลเมือง

Abstract

The study of “Accessibility for Educational Services of Stateless Students in Sahasartsuksa School, Chiang Rai Province” has three objectives; (1) to analyse the opportunities, problems and obstacles for stateless students’s access to educational services which leads to citizenship granting (2) to study government and school’s administrators’ policies which support educational services of stateless students (3) to provide recommendation in order to increase opportunities for stateless students to access into educational services. Based on the interviews with government officials, school administrators, personnels, and students (headmaster, teachers, stateless students), and NGOs advocating for citizenship, the research discovers three main points; First, the research found that there are legal and governmental policies and guidelines in place yet there are still obstacles for stateless students to receive education services and citizenship rights. These obstacles are lack of staff in dealing with this issues, biases and negative attitude of government officials towards stateless person, insufficient evidence to be submitted for citizenship and the corruption. Second, on the school level, the policies to provide free education service for stateless students is in place. In addition, the school also support the process of stateless students request for citizenship. Third, the research discovered that NGOs in the local areas have continuously support stateless students to get access to education and request for citizenship process.

Three recommendations can be drawn from the findings: (1) to create better understanding especially for the government officials regarding stateless persons. (2) to increase the number of government officials dealing with the process of citizenship requests (3) advocate the local community about statelessness and citizenship rights for stateless students in order to minimize the problem of exploitation of stateless students during the citizenship request process.

Keywords: Stateless, Educational services, Legal citizenship, Stateless students

บทนำ

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการรวมศูนย์ของรัฐในช่วงรัชกาลที่ 5 ได้มีการนำนโยบายในการปกครองประเทศ โดยตั้งอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางมาใช้เป็นรากฐานของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ภายใต้รัฐธรรมนูญสิทธิราชย์มีการแบ่งเชื้อชาติและสัญชาติของคน ส่งผลให้ชาติพันธุ์ที่มีความหลากหลายบางกลุ่มถูกจำกัดสิทธิในหลาย ๆ ด้าน การแบ่งเชื้อชาติยังเป็นเครื่องมือในการทำให้อัตลักษณ์ของคนพื้นถิ่นในพื้นที่ถูกทำลาย ในเวลาต่อมาสมัยต้นรัชกาลที่ 6 เกิดพระราชบัญญัติสัญชาติครั้งแรกใน พ.ศ. 2454 (ร.ศ. 130) ในสมัยนั้นใช้คำว่า “พระราชบัญญัติแปลงชาติ” (Preechasilpakul, 2011) ภายในระยะเวลาไม่นานก็มีการตรากฎหมายขึ้นมาอีกฉบับคือ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2456 ซึ่งสาระสำคัญของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2456 คือการเกิดเอกสารเพื่อเป็นเครื่องยืนยันสิทธิในการอาศัย

อยู่ในประเทศไทย แต่ในทางกลับกันการที่บุคคลไม่มีเอกสารดังกล่าวก็ถูกบังคับให้ไม่มีสัญชาติตามที่ทางการได้กำหนดไว้

ในสภาพความเป็นจริง การเปลี่ยนแปลงสภาพสังคม การเมือง และเศรษฐกิจส่งผลให้ผู้คนที่ย้ายถิ่นอาศัยอยู่ในบริเวณชายแดนประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน มีการอพยพเคลื่อนย้ายอย่างเป็นพลวัต ซึ่งในอดีตการอพยพไม่ใช่ปัญหา เนื่องจากสามารถเดินทาง เคลื่อนย้าย และอพยพได้อย่างเสรี แต่หลังจากที่รัฐออกกฎหมายสัญชาติ ผู้คนเหล่านี้ก็กลายเป็นผู้ถูกจำกัดการเคลื่อนย้ายอย่างอิสระกลายเป็นคนไร้สัญชาติ

ในปัจจุบัน คนไร้สัญชาติยังคงเป็นปัญหาใหญ่ที่ United Nation High Commissioner for Refugee (UNHCR) เข้าหลวงใหญ่ ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ตลอดจนรัฐบาลหลายประเทศยังคงให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาลำดับต้น ๆ นักวิชาการหลายแขนงให้ความสนใจในการศึกษา ค้นหาสาเหตุ แนวทาง

แก้ไขทั้งในเชิงทฤษฎีและการปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องจากการไร้สัญชาติเป็นเรื่องของสิทธิมนุษยชน คัดค้านความเป็นมนุษย์ ความเป็นธรรมในสังคม ในแง่ความเป็นพลเมืองตามกฎหมายของรัฐ (Legal citizenship) มนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกันไม่ว่าจะรวยหรือจน และสิทธิพลเมืองทางวัฒนธรรม (Cultural citizenship) เช่น สิทธิของชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ที่รัฐจะไม่ปฏิเสธให้ชนกลุ่มน้อยมีสิทธิที่จะมีวัฒนธรรมของตนหรือวิถีชีวิตของชุมชน สิทธิที่จะไม่ถูกอำนาจกดทับ และสิทธิที่จะใช้ชีวิตเช่นเดียวกับคนในชาติอื่น ๆ เป็นต้น

ภาวะความไร้สัญชาติสร้างปัญหาที่หลากหลายให้กับคนไร้สัญชาติ โดยเฉพาะการเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ หนึ่งในสิทธิพื้นฐานสำคัญคือการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษา ยังเป็นเงื่อนไขให้มีการสังสรรค์และเรียนรู้ ชนเผ่าไร้สัญชาติยังเข้าไม่ถึงสิทธิทางการศึกษาถูกผลักให้ต้องกลับมาใช้ชีวิตแบบเดิม ๆ ในบางกรณีการมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาอาจจะนำไปสู่การได้มาซึ่งสัญชาติต่อไปด้วย หนึ่งในกรณีของประเทศไทย แม้ว่าจะมีการกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายของทิศทางการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาที่ยั่งยืนและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยสร้างหลักประกันว่าคนไทยทุกคนต้องได้รับโอกาสทางการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเสมอภาคเท่าเทียมและทั่วถึง และส่งเสริมสนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งเป็นไปตามเป้าหมายการศึกษาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของโลกในช่วง 15 ปีข้างหน้า อันรวมถึงการประกันบริการการศึกษาให้กับคนไร้สัญชาติด้วยก็ตาม (Sustainable Development Goals; SDGs) (Office of the Education Council, 2017) กระนั้น มีข้อสังเกตคือหลายประเทศมีเด็กและเยาวชนที่ขาดโอกาสทางการศึกษาด้วยเหตุผลที่ต่างกันออกไป ผู้วิจัยจึงตั้งคำถามการวิจัยว่า นโยบายและการปฏิบัติของรัฐที่มีต่อการได้รับสัญชาติของนักเรียนไร้สัญชาติเป็นอย่างไร โดยใช้กรณีศึกษาของโรงเรียนสหศาสตร์ศึกษา จังหวัดเชียงราย

โรงเรียนสหศาสตร์ศึกษา เปิดสอนตั้งแต่ชั้นปฐมวัย จนถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 ตั้งอยู่ที่ตำบลริมกก อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย เป็นโรงเรียนในสังกัดมูลนิธิอเมริกันแบบดิสตริคชัน และยังเป็นโรงเรียนเอกชนการกุศล และในปีพ.ศ. 2535 เกิด

วิกฤตของโรงเรียนคือได้รับผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างมาก จนไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้จึงนำปัญหาดังกล่าวปรึกษาหารือกับทางสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน และได้รับคำแนะนำให้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารโรงเรียนจากโรงเรียนเอกชนในมาตรา 15(1) เป็นโรงเรียนเอกชนในมาตรา 15(3) ซึ่งเป็นโรงเรียนเอกชนการกุศลประเภทการศึกษาสงเคราะห์ ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลร้อยละ 100 โดยได้รับการอนุมัติในปี พ.ศ. 2539 ซึ่งครอบคลุมถึงอุปกรณ์การเรียน เครื่องแต่งกายนักเรียน อาหารกลางวัน และอาหารเสริม (นม) ของนักเรียนชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ซึ่งเป็นนักเรียนชนเผ่ากว่าร้อยละ 80 ประกอบด้วย เผ่าอาข่า กะเหรี่ยง เข้า ม้ง ลีซอ ฯลฯ เรียกได้ว่าเป็นโรงเรียนที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ (นานาชาติพันธุ์) ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นนักเรียนไร้สัญชาติกล่าวคือเด็กมีสถานะทางทะเบียน แต่ไม่มีสัญชาติไทย (เลขบัตรประชาชนขึ้นต้นด้วย 0 หรือ G) เพื่อให้เข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้น การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ในจิตใต้สำนึกของเด็กชนเผ่าไร้สัญชาติต้องการซึ่งเป็นเรื่องของสัญชาติและความไว้ตัวตนอยู่ในสังคมไทยที่เป็นอุปสรรคต่อกลุ่มคนเหล่านั้นไม่มีโอกาสหรือสิทธิในการเข้าถึงการศึกษา ความสำคัญของปัญหาดังกล่าวนำไปสู่การดำเนินการเพื่อหาคำตอบจากข้อกฎหมายและหลักการต่าง ๆ ทั้งของภาครัฐ โรงเรียน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีหลักการต่าง ๆ กฎหมาย และนโยบายผ่านแนวคิดการเป็นพลเมืองรัฐและพลเมืองทางวัฒนธรรม (Legal and cultural citizenship) ในงานวิจัยนี้เน้นที่พลเมืองรัฐ (Legal citizenship) ของกลุ่มเด็กไร้สัญชาตินี้

ความเป็นพลเมืองอาจหมายความได้ทั้งพลเมืองโดยสัญชาติ (Nationality) และความเป็นพลเมือง (Citizenship) คือการบ่งบอกเขตแดนที่บุคคลหนึ่งจะอยู่ได้โดยได้รับสิทธิตามที่พลเมืองควรได้รับ ส่วนของ Nationality ให้ความหมายที่แตกต่างกับ Citizenship กล่าวคือ Nationality (พลเมืองโดยสัญชาติ) จะได้รับเมื่อคลอดและอยู่รอดเป็นทารก ณ ประเทศที่เกิด ซึ่งต่างกับ Citizenship (ความเป็นพลเมือง) เพราะการเป็นพลเมืองของรัฐใด ๆ ก็ตาม การขอเปลี่ยนสัญชาติตามกฎหมาย จะต้องทำเอกสารทางราชการเพื่อขอเปลี่ยน

ในที่นี้จะเน้นที่ Citizenship ซึ่งมีด้วยกัน 2 ด้าน คือ Cultural Citizenship กับ Legal Citizenship และในงานวิจัยนี้จะมุ่งไปที่ Legal Citizenship งานวิจัยครั้งนี้มุ่งหวังที่จะศึกษาและวิเคราะห์โอกาส ปัญหา และอุปสรรคในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษา โดยจะศึกษานโยบายและปฏิบัติการของรัฐ รวมถึงนโยบายที่โรงเรียนสนับสนุนบริการด้านการศึกษาให้แก่นักเรียนไร้สัญชาติ ดังนั้นการมีตัวตนอยู่ในรัฐหรือที่เรียกเป็นทางการว่า “การได้รับสัญชาติ” (Legal citizenship) ย่อมเป็นกุญแจให้นักเรียนไร้สัญชาติเหล่านี้ได้รับสิทธิอื่น ๆ มาทดแทนสิทธิที่ขาดหายไป คือ การได้รับทุนรัฐบาล การกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา และการได้เข้าร่วมกิจกรรมทางวิชาการอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อให้ได้แนวทางในการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษา จึงใช้ทฤษฎีความเป็นพลเมืองในการศึกษางานวิจัยนี้

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์โอกาส ปัญหา และอุปสรรคในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษาในสถานศึกษาของนักเรียนไร้สัญชาติ นโยบายและปฏิบัติการของรัฐต่อนักเรียนไร้สัญชาติ
2. เพื่อศึกษานโยบายของผู้บริหารต่อการสนับสนุนบริการด้านการศึกษาของนักเรียนโรงเรียนสหศาสตร์ศึกษา จังหวัดเชียงราย
3. เพื่อเสนอแนวทางในการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษาของนักเรียนไร้สัญชาติในจังหวัดเชียงราย

ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้ ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม (Field research) และใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ เครื่องมือที่ใช้เก็บข้อมูลคือ การใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured interviews) ที่พัฒนาขึ้นจากแนวคิดเรื่องความเป็นพลเมืองโดยมุ่งการสัมภาษณ์ไปที่ (1) มาตรการที่โรงเรียนใช้กับนักเรียนไร้สัญชาติ (2) ปัญหาและผลกระทบของนักเรียนไร้สัญชาติในการเข้าถึงมาตรการนั้น ๆ (3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสนับสนุนนักเรียนไร้สัญชาติ โดยเฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานในการผลักดันเรื่องการให้ได้มาซึ่งสัญชาติ นอกจากนี้ยังมีการเก็บข้อมูลระดับทุติยภูมิด้วย

ขอบเขตด้านประชากร

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตของประชากร และกลุ่มตัวอย่าง จากโรงเรียนสหศาสตร์ศึกษา (การศึกษาระดับประถมศึกษา มูลนิธิแบ็บติสต์) ซึ่งมีนักเรียนไร้สัญชาติทั้งหมด 225 คน

นักเรียนไร้สัญชาติในงานวิจัยครั้งนี้ใช้กลุ่มตัวอย่าง เป็นเด็กมีสถานะทางทะเบียน แต่ไม่มีสัญชาติไทย (เลขบัตรประชาชนขึ้นต้นด้วย 0 หรือ G) จำนวน 9 คน โดยนักเรียนเหล่านี้ได้มาจากเกณฑ์ 3 ข้อ คือ (1) เพศ (2) เชื้อชาติของนักเรียน (3) สถานะทางการเงินของผู้ปกครองหรือผู้อุปการะนักเรียน

ขอบเขตด้านเนื้อหา

เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ของงานวิจัย การศึกษาครั้งนี้จึงกำหนดขอบเขตในการศึกษาโดยมุ่งไปที่นโยบายและแนวปฏิบัติที่ผู้บริหารโรงเรียนเอื้อหรือเปิดโอกาสให้นักเรียนไร้สัญชาติเข้าถึงบริการด้านการศึกษาของนักเรียน ตลอดจนการส่งเสริมให้นักเรียนไร้สัญชาติได้เข้าสู่กระบวนการได้มาซึ่งสัญชาติด้วย โดยข้อมูลชุดนี้ถูกการนำไปวิเคราะห์ร่วมกับนโยบายและปฏิบัติการของรัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดแนวทางการบริหารจัดการศึกษาเพื่อเปิดโอกาสให้นักเรียนไร้สัญชาติเข้าถึงบริการด้านการศึกษาในสถานศึกษามากขึ้น

แหล่งข้อมูลที่น่ามาสนับสนุนการวิจัยมาจาก 3 แหล่งประกอบด้วย

- 1) แหล่งข้อมูลที่เป็นเอกสาร
- 2) แหล่งข้อมูลที่เป็นบุคคล
- 3) แหล่งข้อมูลจากระบบอินเทอร์เน็ต

หนึ่งในห้วงเวลาที่ทำการเก็บข้อมูลเกิดโรคระบาดชื่อ โควิด-19 ทำให้ไม่สามารถสัมภาษณ์แบบตัวต่อตัวกับผู้ที่เกี่ยวข้องภายนอกโรงเรียนได้ จำเป็นต้องดำเนินการและเก็บข้อมูลผ่านสื่อโซเชียล แบบออนไลน์ โปรแกรมที่ใช้สัมภาษณ์ ได้แก่ LINE และ ZOOM MEETING

ทั้งนี้ นักเรียนที่เป็นตัวอย่าง จำเป็นจะต้องอ่านออกเขียนได้อย่างคล่องแคล่ว จึงเลือกกลุ่มตัวอย่างจากนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 เพื่อไม่ให้เกิดอุปสรรคในการอ่านและการสื่อสารในการสัมภาษณ์

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อมูลโดยใช้แบบสัมภาษณ์ (การวิจัยเชิงคุณภาพ) ดังนี้

1) ผู้เกี่ยวข้องภายในโรงเรียน

- ผู้บริหารโรงเรียน 1 คน
- ครูประจำชั้นเรียน 2 คน
- ครูแนะแนวและครูพัฒนาวิทย์ 2 คน
- นักเรียนมัธยมศึกษาปีที่ 4 ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6

จำนวน 9 คน โดยนักเรียนเหล่านี้ได้มาจากเกณฑ์ 3 ข้อ คือ (1) เพศ (2) เชื้อชาติของนักเรียน (3) สถานะทางการเงินของผู้ปกครองหรือผู้อุปการะนักเรียน

- กรรมการของมูลนิธิแบ็บติสต์ 1 คน

2) ผู้เกี่ยวข้องจากภายนอก

- มูลนิธิกระจกเงา 1 คน
- โครงการไร้รัฐไร้สัญชาติ มูลนิธิแอ๊ดเวนตีสเพื่อการพัฒนาและบรรเทาทุกข์ (ADRA Thailand) 2 คน

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ได้นำมาบันทึกเสียงและตีความข้อมูล (Interpretation) ที่ได้จากการจดบันทึกไว้จากสิ่งที่เป็นรูปธรรมหรือปรากฏการณ์ จากนั้นแยกแยะเป็นหมวดหมู่ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยมีข้อมูลจาก 3 ส่วน คือ (1) ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (องค์กรอิสระ) (2) ข้อมูลจากผู้บริหาร คณะครูของโรงเรียน และกรรมการในมูลนิธิแบ็บติสต์ และ (3) ข้อมูลจากนักเรียนไร้สัญชาติ หลังจากนั้นเขียนเป็นข้อความตามกรอบแนวคิดทฤษฎีและตอบคำถามการวิจัย

สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาวิจัย เรื่องการเข้าถึงบริการด้านการศึกษาของนักเรียนไร้สัญชาติในโรงเรียนสหศาสตร์ศึกษา จังหวัดเชียงราย ผลการวิจัยชี้ให้เห็น 3 ประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 นโยบายและปฏิบัติการของรัฐต่อการให้สถานะทางทะเบียนและสัญชาติแก่นักเรียนไร้สัญชาติ

ดังที่กล่าวไปแล้วว่ารัฐไทยมีนโยบายในการจัดบริการทางการศึกษาถ่วงหน้า ซึ่งหมายรวมถึงการจัดบริการการศึกษาให้กับผู้ไร้สัญชาติด้วย แต่ในเชิงปฏิบัติอย่างเป็นทางการจัดสรรนโยบายเพื่อรองรับนักเรียนไร้สัญชาติในด้านการศึกษามีอยู่ 2 หัวข้อหลัก คือ (1) นโยบายและปฏิบัติการในการให้สถานะทางทะเบียนและสัญชาติ และ

(2) แนวปฏิบัติในการจัดการศึกษาและบริการทางการศึกษาแก่นักเรียนไร้สัญชาติ

หัวข้อแรกได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์การให้สัญชาติในพระราชบัญญัติสัญชาติไทย ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2555 มีการเพิ่มเติมนิยามคำว่า “คนไทยพลัดถิ่น” ได้ขยายความเพื่อเอื้ออำนวยให้กับชาวอพยพที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่งและมีวิถีชีวิตเป็นคนไทย และคนไทยพลัดถิ่นยังเป็นผู้ซึ่งมีเชื้อสายไทยต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่นโดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของอาณาจักรไทยในอดีตซึ่งปัจจุบันผู้นั้นมิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น โดยได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรือเป็นผู้ที่มีลักษณะอื่นทำนองเดียวกันตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

หัวข้อที่สอง รัฐมีวิธีการดำเนินการจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่ไม่มีสัญชาติและสถานะทางทะเบียนเพื่อให้เด็กเหล่านี้ได้เข้าสู่อุปการะขั้นพื้นฐาน เริ่มตั้งแต่การวางแผนรับนักเรียน โดยให้พนักงานเขตพื้นที่การศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จัดการศึกษาภาคบังคับสำรวจพร้อมทั้งให้นักเรียนเข้าเรียนได้โดยกำหนดรหัส G สำหรับนักเรียนเหล่านี้โดยเฉพาะ นักเรียนสามารถเลือกเรียนรูปแบบสถานศึกษาใดสถานศึกษาหนึ่ง ได้แก่ รูปแบบที่จัดการในระบบโรงเรียนในความดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) รูปแบบการศึกษานอกระบบโรงเรียน และศูนย์การเรียนรู้ซึ่งอยู่ภายใต้การสนับสนุนจากองค์กรต่างประเทศจัดโดยองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรชุมชนต่างชาติ

จากทั้งสองหัวข้อนี้ทำให้นักเรียนไร้สัญชาติได้รับการสนับสนุนเพื่อต่อยอดความรู้แก่นักเรียน นักเรียนจะได้รับการอุดหนุนจากรัฐ การบริการทางการศึกษาในเรื่องทุนและค่าใช้จ่าย มีดังนี้ (1) ค่าจัดการเรียนการสอน (2) ค่าหนังสือเรียน (3) ค่าเครื่องแบบนักเรียน (4) ค่าอุปกรณ์การเรียน และ (5) ค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ดังนั้นนักเรียนไร้สัญชาติจึงสามารถเข้าถึงการศึกษาได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ดี แม้ว่านักเรียนไร้สัญชาติจะมีโอกาสเข้าถึงบริการทางการศึกษา แต่ก็พบด้วยว่านักเรียนไร้สัญชาติยังต้อง

เผชิญกับอุปสรรคในการร้องขอสัญชาติ ได้แก่ (1) ความไม่เพียงพอของเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการดำเนินการเรื่องการขอสัญชาติ (2) ทศนคติทางลบของเจ้าหน้าที่ภาครัฐต่อคนไร้สัญชาติ (3) การขาดเอกสารหลักฐานสำคัญในการประกอบการยื่นขอสัญชาติ และ (4) ความเสี่ยงของนักเรียนไร้สัญชาติในการถูกรับผลประโยชน์จากคนในพื้นที่เพื่อให้ได้มาซึ่งสัญชาติ

ประเด็นที่ 2 การช่วยเหลือแก่นักเรียนไร้สัญชาติผ่านโรงเรียนสหศาสตร์ศึกษา

สืบเนื่องจากประเด็นแรกในเรื่องการอุดหนุนค่าใช้จ่ายทางการศึกษาทำให้นักเรียนโรงเรียนสหศาสตร์ได้รับการเรียนฟรี อีกทั้งยังได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิบีบีเอสดี เหตุเพราะโรงเรียนสหศาสตร์เป็นโรงเรียนเอกชนการกุศล จึงมีเครือข่ายสำหรับอุดหนุนส่วนอื่น ๆ เช่น โรงเรียนน้ำต่มฟรี และหอพักในโรงเรียน เป็นต้น โรงเรียนสหศาสตร์ศึกษาจึงเป็นสถานศึกษาซึ่งนักเรียนไว้วางใจทั้งค่าใช้จ่ายในแต่ละภาคเรียน และการดูแลเอาใจใส่ของครูในเรื่องการเรียนภาษาไทยสำหรับนักเรียนที่เข้ามาใหม่ ทำให้นักเรียนสามารถสื่อสาร อ่าน เขียน และสามารถผ่านเกณฑ์ในแต่ละระดับได้ โรงเรียนสหศาสตร์จึงเป็นโรงเรียนนานาชาติพันธุ์ (มีนักเรียนชนเผ่าในโรงเรียนจำนวนมากที่สุดของประเทศไทย) นอกจากค่าใช้จ่ายของนักเรียนยังมีทุนการศึกษาที่ผลักดันให้นักเรียนไร้สัญชาติได้ใช้ชีวิตอย่างไม่รู้สึกลดตกบกพร่อง และสนับสนุนนักเรียนให้พร้อมที่จะศึกษาต่อในระดับที่สูงต่อไป

นอกจากนี้ นักเรียนที่สนใจศึกษาด้านการอาชีพ โรงเรียนมีโครงการให้นักเรียนได้เรียนรู้ในหลายเรื่อง เช่น การปลูกเมลอน การทำปุ๋ยหมักชีวภาพ การเลี้ยงสัตว์ การทำขนมไทย และการศึกษาระบบไฟฟ้า ทำให้นักเรียนไร้สัญชาติหลายคนสนใจเพราะสามารถหารายได้เสริมในช่วงหยุดสุดสัปดาห์ และช่วงปิดภาคเรียน นักเรียนจะได้ลงพื้นที่ไปปฏิบัติจริง ดังนั้นโรงเรียนมิได้ให้เพียงเงิน แต่ยังให้อาชีพที่สามารถติดตัวนักเรียนไปตลอด

ประเด็นที่ 3 การทำงานขององค์กรอิสระสู่การเยียวยาปัญหาและอุปสรรคของนักเรียนไร้สัญชาติ

ในจังหวัดเชียงรายเป็นพื้นที่ที่มีจำนวนคนไร้สัญชาติเป็นอันดับต้น ๆ ของประเทศ ทำให้มูลนิธิหรือโครงการต่าง ๆ สนใจ

เข้ามาช่วยเหลือจำนวนมาก นักเรียนไร้สัญชาติในโรงเรียนสหศาสตร์ได้รับการอบรมเรื่องการขอสัญชาติมาแล้ว แต่ไม่มีคนที่ช่วยประสานงานทำให้การขอสัญชาติไม่คืบหน้า เมื่อองค์กรอิสระเหล่านี้หิบบยื่นเข้ามาช่วย สามารถทำให้นักเรียนหลายคนได้รับสัญชาติในที่สุด โดยองค์กรอิสระมีหน้าที่ (1) ให้คำปรึกษาบุคคลไร้สัญชาติ (เปิดศูนย์บริการให้คำปรึกษาฟรีไม่มีค่าใช้จ่าย) (2) วิเคราะห์เอกสาร ช่วยผู้ประสบปัญหาในการเตรียมเอกสารให้ครบ ถูกต้อง ตามที่กฎหมายระบุไว้ (3) ติดต่อประสานงานหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นตัวเชื่อมสำหรับผู้ประสบปัญหาและสำนักทะเบียนให้เข้าใจร่วมกัน (4) ให้ความรู้แก่ผู้ประสบปัญหา อบรม สื่อประชาสัมพันธ์ ทั้งเอกสารออนไลน์ หรือสื่อสังคมออนไลน์ (5) ให้คำปรึกษาผ่านเพจเฟซบุ๊ก สิติ และสถานะบุคคล เพื่อให้ผู้ประสบปัญหาที่อยู่ไกลทั่วทั้งประเทศได้รับคำแนะนำที่ถูกต้องและไม่มีค่าใช้จ่าย รวมทั้งได้รับความรู้ด้านกฎหมาย ข้อปฏิบัติของหน่วยงานรัฐ ทำให้คนไร้สัญชาติเหล่านั้นกล้าที่จะเข้าไปติดต่อกับสำนักทะเบียนเองได้

กล่าวโดยสรุปงานวิจัยนี้ ค้นพบว่าการศึกษานโยบายของรัฐในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษามีส่วนให้ทราบถึงปัจจัยที่เด็กไร้สัญชาติได้รับความเท่าเทียมกันอย่างที่ควรจะได้รับตามกฎหมายหรือที่สหประชาชาติได้ให้นโยบายไว้ในเรื่องการศึกษาถ้วนหน้า “Education for all” เมื่อพูดถึงนโยบายของรัฐที่โรงเรียนได้รับ สู่การปฏิบัติจริงในโรงเรียนที่มีนักเรียนไร้สัญชาติ อีกทั้งเป็นโรงเรียนนานาชาติพันธุ์ โรงเรียนมีขนาดใหญ่ จำเป็นต้องทำการสำรวจสถานะทางทะเบียน และจากกรณีศึกษาพบว่ามึนักเรียนไร้สัญชาติรวมทั้งสิ้น 225 คน ที่ต้องมีการติดตามการขอสัญชาติของนักเรียนซึ่งเป็นความดูแลของทั้งครูและผู้ปกครอง ดังนั้นงานวิจัยนี้ได้เน้นให้เห็นความสำคัญของนโยบายและปฏิบัติการของรัฐ และความช่วยเหลือจากโรงเรียนในการแก้ปัญหาสัญชาติและการเข้าถึงการศึกษาของนักเรียนไร้สัญชาติ

นโยบายและปฏิบัติการเหล่านี้ส่งผลโดยตรงซึ่งสิทธิที่นักเรียนไร้สัญชาติจะได้รับ หากนักเรียนไม่ได้รับสัญชาติไทย ในอนาคตนักเรียนเหล่านี้ที่ต้องการศึกษาต่อจะนำไปสู่การหางาน ซึ่งพวกเขาเป็นหนึ่งในแหล่งเศรษฐกิจด้านแรงงานทั้งทางร่างกายและ

สติปัญญาให้กับประเทศชาติอย่างดี ปัจจุบันนี้นักเรียนไร้สัญชาติไม่ได้ขาดบริการด้านการศึกษา ได้แก่ ทุนการศึกษา การเข้าร่วมแข่งขันวิชาการ และการกู้ยืมเงิน เห็นได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นกับเด็กไร้สัญชาติมีมาอย่างยาวนานและคาดว่าจะยังคงเกิดขึ้นต่อไปหากไม่มีมาตรการที่สามารถปฏิบัติได้จริงและเข้าถึงผู้ที่ประสบปัญหานั้น ๆ อาทิ ปัญหาการได้รับสัญชาติ ประเด็นการถูกเอารัดเอาเปรียบจากเจ้าหน้าที่ชุมชน โอกาสการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ การถูกจ้างงานของนักเรียนไร้สัญชาติ การเข้าถึงบริการรักษาพยาบาล รวมถึงสิทธิทางการศึกษาซึ่งงานวิจัยอื่น ๆ ส่วนใหญ่ศึกษาในโรงเรียนรัฐบาล เพราะมองว่าโรงเรียนเอกชนเป็นโรงเรียนที่ผู้ปกครองมีฐานะ แต่มองข้ามไปว่าโรงเรียนเอกชน ยังมีประเภทที่เรียกว่า “โรงเรียนเอกชนการกุศล” ผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาคือส่วนสำคัญที่จะยกระดับให้กับนักเรียนไร้สัญชาติในการต่อรองให้เข้าสู่การมีรัฐ การมีสัญชาติเพื่อรับสิทธิมนุษยชน คุณภาพชีวิต และการเป็นพลเมืองในรัฐอย่างถูกกฎหมาย ไม่หลบซ่อนที่จะอาศัยอยู่ในประเทศที่เขาเลือกแล้วว่าเขาจะฝากชีวิตไว้

แม้ว่านักเรียนไร้สัญชาติในโรงเรียนสหศาสตร์ศึกษา จังหวัด เชียงราย จะได้รับสิทธิมนุษยชนในด้านการศึกษาอย่างเท่าเทียมกันทุกคน แต่มิใช่ทุกคนจะไม่มีปัญหาและอุปสรรค เพราะหนึ่งในปัญหานั้นคือ การไม่ได้รับสัญชาติ สืบเนื่องจากทฤษฎีความเป็นพลเมือง (Citizenship) ซึ่งมีด้วยกัน 2 ด้าน คือ Cultural citizenship กับ Legal citizenship และในงานวิจัยนี้จะมุ่งไปที่ Legal citizenship คือการเป็นพลเมืองผ่านกฎหมาย และต้องมีเอกสารรับรองการเป็นพลเมืองนั้น ๆ อันที่จริงนักเรียนไร้สัญชาติเหล่านี้มองว่า “ตนเองเป็นไทยในนามของคนต่างชาติ” หมายความว่า พวกเขาพูดภาษาไทย เขียนภาษาไทย อ่านภาษาไทย เกิดในไทย แต่ไม่ได้รับการยอมรับจากไทยว่าเป็นคนสัญชาติไทย แต่การพัฒนาที่รัฐไม่ได้ให้ความสำคัญกับ “คน” และมองข้ามวัฒนธรรมอันหลากหลาย มีแต่ตอกย้ำปัญหาไร้สัญชาติได้เด่นชัดและคงอยู่ (Prachathai, 1988)

งานวิจัยนี้ได้เถียงว่า คำอธิบายความเป็นคนไทยได้ในตัวบทกฎหมายที่เพิ่มเติมในพระราชบัญญัติสัญชาติ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 ว่าด้วยเรื่องคนไทยพลัดถิ่น ซึ่งกล่าวถึงการมีวิถีชีวิต

เช่นเดียวกับคนไทยและกลมกลืนกับคนไทย ก็สามารถขอสัญชาติเพื่อรับสิทธิมนุษยชน คุณภาพชีวิต และการเป็นพลเมืองในรัฐอย่างถูกกฎหมาย ดังนั้นผู้วิจัยคิดเห็นว่า Legal และ Cultural citizenship เป็นเรื่องที่ยกออกจากกันไม่ได้ ต้องใช้ควบคู่กันไปเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทุกคนในประเทศ

งานวิจัยนี้สนับสนุนข้อความของ Pongsawat (2014) ที่ว่า “สังคมไทยยังมีผู้ไร้สถานะทางทะเบียนเป็นจำนวนมากที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย แม้ว่าในช่วงหลายปีที่ผ่านมาประเทศไทยได้ออกกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนและคนไร้สัญชาติมาโดยตลอดหลายสิบปี ที่ผ่านมาก็ไม่สามารถ แก้ไขปัญหาให้ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยหมดไปได้ และบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนก็ไม่สามารถที่จะได้รับสิทธิหรือการปฏิบัติจากรัฐไทยแต่อย่างใด อย่างเช่นสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น สิทธิในการเดินทาง สิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิในการรับบริการรักษาพยาบาล เป็นต้น” จากบทสัมภาษณ์องค์กรอิสระ (NGOs) ได้ให้ข้อมูลใกล้เคียงกันว่า “รัฐออกนโยบายให้คนไร้สัญชาติได้รับสิทธิมากขึ้น แต่การแก้ไขปัญหานั้นเหตุยังไม่ถูกแก้ไขให้สิ้นซาก คือการเจาะลึกถึงข้อมูลผู้ไร้สัญชาติยังทำมาโดยตลอดหลายปี จำนวนผู้ไร้สัญชาติก็ไม่ได้ลดลงกว่าเดิม เป็นปัญหาสะสมมานาน เพราะมีปัญหาที่การปฏิบัติ มิใช่ที่ตัวนโยบาย”

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะแนวทางในการลดปัญหาและอุปสรรคที่นักเรียนไร้สัญชาติกำลังเผชิญ

จากการสัมภาษณ์นักเรียนไร้สัญชาติและองค์กรอิสระทำให้เห็นถึงปัญหาในการดำเนินงานเพื่อนำเอกสารไปยื่นต่อรัฐไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ปัญหาไม่ได้อยู่ที่นโยบายหรือขั้นตอนการดำเนินงาน แต่การเกิดทัศนคติที่มีแต่จะทำให้ผู้อื่นรู้สึกอับอายนั้นย่อมเป็นเรื่องละเอียดอ่อน สถานการณ์ที่กลืนไม่เข้าคายไม่ออกสำหรับผู้ขอสัญชาติก่อให้เกิดการบั่นทอนจิตใจ และไม่ยอมไปเผชิญกับความรู้สึกถึงทัศนคติในด้านลบ อีกทั้งจำนวนประชากรที่ไร้สัญชาติมีจำนวนมาก กับเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอยู่อย่างจำกัด ทำให้การดำเนินการเป็นไปอย่างล่าช้า เพราะเกิดภาวะงานล้นคน (คนไร้สัญชาติเยอะกว่าเจ้าหน้าที่หลายเท่าตัว) จึงนำมาซึ่ง

ข้อเสนอแนะและแนวทางในการลดปัญหาและอุปสรรคของนักเรียนไร้สัญชาติ มีดังนี้

1. ทักษะคติเชิงลบที่มีต่อคนไร้สัญชาตินำมาซึ่งความขัดแย้งในจิตใจ ควรให้ความเข้าใจแก่บุคคลอื่นเรื่องคนไร้สัญชาติ
2. ควรเพิ่มปฏิบัติการของรัฐให้เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหา กล่าวคือ เพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่รัฐให้เพียงพอต่อการช่วยเหลือผู้ไร้สัญชาติ เมื่อมีเจ้าหน้าที่มากขึ้นก็จะลดภาระงานล้นคนได้มากขึ้นด้วย
3. ควรสร้างความสัมพันธ์ต่อชุมชน และให้ความรู้แก่ชุมชน เพื่อลดปัญหาการมีผลประโยชน์แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

ข้อเสนอแนะการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. เนื่องจากในระยะเวลาที่ผู้วิจัยลงพื้นที่เก็บข้อมูล เกิดโรคระบาดที่ชื่อว่า Corona Virus หรือ COVID19 ซึ่งแพร่ระบาดทั่วโลก การสื่อสารต่อผู้ให้สัมภาษณ์อาจต้องใช้หลากหลายวิธี ผู้ทำวิจัยควรมีแผนสำรองในการลงพื้นที่ เช่น การใช้โซเชียลมีเดียเป็นสื่อกลางการติดต่อกับผู้ให้สัมภาษณ์ เป็นต้น
2. งานวิจัยครั้งนี้มีเนื้อหาที่มุ่งเน้นไปที่นักเรียนในโรงเรียน ดังนั้นควรมีการศึกษาวิจัยต่อยอดเรื่องความมั่นคงในชีวิตของคนไร้สัญชาติ ทั้งเรื่องสิทธิ การถูกปฏิบัติจากผู้อื่น หรือชีวิตหลังจบการศึกษาของคนไร้สัญชาติ

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้ของข้าพเจ้าคงไม่สำเร็จลงได้หากไม่ได้รับความเมตตาจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ ลิขิตธา ขอขอบคุณผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้สละเวลาตอบคำถามอย่างเต็มใจทั้งอำนวยความสะดวกในสิ่งต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี จนข้าพเจ้าสามารถดำเนินการวิจัยจนบรรลุผลสำเร็จ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการเผยแพร่เพื่อจบการศึกษาระดับปริญญาโท ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จึงขอกราบขอบพระคุณ

References

Office of the Education Council. (2017) *Education for sustainable development goals (เป้าหมายการศึกษาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนข้างหน้า)*, Bangkok: Office of the Education Council. (in Thai)

Pongsawat, A. (2014) *Research: Study of fighting for getting Thai citizenship of stateless people (งานวิจัย: ศึกษาการต่อสู้ให้ได้มาซึ่งสัญชาติไทยของผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน)*, Available: <http://apichat-02.blogspot.com/?m=1> [7 May 2019] (in Thai)

Prachathai. (1988) *Hill tribe migration, path in the maze (การอพยพของชาวเขาเส้นทางในเขาวงกต)*, Available: <https://prachatai.com/journal/2009/03/20547> [7 May 2019] (in Thai)

Preechasilpakul, S. (2011) *One hundred years of Thai nationality part 1 (100 ปี แห่งสัญชาติไทย ตอนที่ 1)*, Available: <https://www.law.cmu.ac.th/law2011/journal/e1478238851.pdf> [4 September 2019] (in Thai)