

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาสิทธิในสถานะบุคคล
ของกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย :
ศึกษากรณีชาวมอแกนหมู่เกาะสุรินทร์

POLICY RECOMMENDATIONS TO SOLVE THE PROBLEMS IN RIGHT
TO LEGAL PERSONALITY OF ETHNIC GROUPS IN THAILAND:
A CASE STUDY OF THE MOKEN IN SURIN ISLANDS

วิศรุต สำลีอ่อน^{1*} และ เขมมิกา ศรีร้อยคำ²

¹คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย

²คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต ปทุมธานี ประเทศไทย

Wisaurt Samlee – on^{1*} and Khemika Sriroikam²

¹Faculty of Social Science, Srinakarinwirot University, Bangkok, Thailand

²Faculty of Law, Rangsit University, Patumthani, Thailand

*E-mail: wisaruts@g.swu.ac.th

Received: 17-03-2022

Revised: 04-08-2022

Accepted: 13-09-2022

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาแบบบูรณาการที่ใช้การวิจัยเชิงเอกสารเป็นหลัก โดยมีวัตถุประสงค์คือ 1) เพื่อศึกษากฎหมาย ระเบียบ และแนวปฏิบัติของรัฐในการแก้ไขปัญหาความไร้สัญชาติ 2) เพื่อค้นหาและระบุปัจจัยที่ส่งผลให้กระบวนการแก้ปัญหาคความไร้สัญชาติประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว และ 3) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาคความไร้สัญชาติที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ด้อยสิทธิ โดยใช้หมู่บ้านชาวมอแกนแห่งหมู่เกาะสุรินทร์ จังหวัดพังงา เป็นพื้นที่ศึกษา และใช้ข้อมูลจากเอกสารร่วมกับการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ผลการวิจัยพบว่า 1) พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ฉบับปัจจุบันใช้หลักการมีสิทธิในสัญชาติที่สอดคล้องกับหลักทั่วไปของกฎหมายสัญชาติ 2) ปัจจัยที่ทำให้กระบวนการแก้ปัญหาคความไร้สัญชาติยังคงล่าช้า คือ เงื่อนไขการเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์และรับรองสิทธิในสัญชาติไทยยังเป็นไปได้ยาก และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ที่ขาดแคลนทั้งกำลังคนและงบประมาณ ประกอบกับถิ่นที่อยู่ของคความไร้สัญชาติที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล เดินทางเข้าถึงได้ยาก และมีวัฒนธรรมเฉพาะ 3) การแก้ปัญหาคความไร้สัญชาติของกลุ่มชาติพันธุ์ด้อยสิทธิจะต้องดำเนินการ

ในทุกด้านร่วมกันไป ทั้งการแก้ไขกฎหมาย การจัดสรรกำลังคนและงบประมาณจากหน่วยงานของรัฐ และผู้ที่มีปัญหาความไร้สัญชาติก็อาจจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนแนวทางการใช้ชีวิตบางเรื่องด้วย

คำสำคัญ: กฎหมายสัญชาติ กลุ่มชาติพันธุ์ ชาวมอแกน

ABSTRACT

This research was an integrated study focusing primarily on documentary evidence. The objectives were to: 1) find out legislation, directives, and state practices to cope with the problem of statelessness, 2) explore and identify factors affecting the success or failure of the procedures to cope with the problem of statelessness, and 3) propose policy recommendations to alleviate the problem of statelessness of an ethnic group by using Moken village on Surin Islands, Phang Nga Province as an area study. Data were collected from documents and interview with people involved. The findings revealed that: 1) The Nationality Act B.E.2481 follows the general principles of nationality legislation. 2) The rigorous conditions for the accessibility to verification process and recognition of nationality, shortage of staff and budget, habitat of stateless persons in remote areas, and their unique culture were all the factors that slow down the nationality procedure, and 3) the research suggests that some conditions that prevent ethnic people from obtaining nationality recognition under the nationality law should be changed. The Ministry of Internal Affairs should encourage local state officers by increasing their workforce and budget, and ethnic stateless people should change some of their habits.

Keywords: Law of nationality, Ethnic group, The Moken

บทนำ

ปัญหาคนไร้สัญชาติในประเทศไทย เริ่มปรากฏเป็นรูปธรรมในช่วงราว พ.ศ. 2510 – 2520 จากสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นปลายทางของการหนีภัยความตาย และรัฐบาลไทยในเวลานั้นแก้ไขหลักเกณฑ์การได้สิทธิในสัญชาติไทยตามหลักดินแดน โดยผลของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ทำให้ผู้ที่เกิดในประเทศไทยแต่มีบิดาหรือมารดาเป็นคน

ต่างด้าวที่มีลักษณะตามที่กฎหมายกำหนดถูกต้อง สัญชาติไทยและไม่มีสิทธิในสัญชาติไทยโดยการเกิด ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ยังคงปรากฏอยู่ในกฎหมายสัญชาติของประเทศไทยเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 7 (2) และมาตรา 7 ทวิ อย่างไรก็ตาม ทุกภาคส่วนในประเทศไทยมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาคคนไร้สัญชาติที่ตั้งรกรากอยู่ในประเทศไทยและมีความกลมกลืนกับประเทศไทย

มาโดยตลอด ทั้งการแก้ไขกฎหมายและระเบียบปฏิบัติของทางราชการ รวมถึงการกำหนดนโยบายเร่งรัดการแก้ปัญหาคนไร้สัญชาติจากภาครัฐ และการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไร้สัญชาติจากสถาบันการศึกษา และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) (Kaewjunlakarn & Samlee-on, 2016) แต่กระนั้นก็ยังมีความไร้สัญชาติในประเทศไทยเหลืออยู่อีกเป็นจำนวนมาก

ในบรรดาคนไร้สัญชาติในประเทศไทย มีจำนวนหนึ่งที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ทำให้ไม่ค่อยได้รับการสาธารณสุข รวมถึงการช่วยเหลือต่าง ๆ จากภาครัฐ เช่น ชาวเขา หรือชาวเล เป็นต้น

สภาพปัญหาของชาวเลมอแกนแห่งหมู่เกาะสุรินทร์ จังหวัดพังงา ที่เกี่ยวข้องกับการเป็นคนไร้สัญชาติ เกิดจากปัจจัยหลายด้าน ทั้งการมีถิ่นอาศัยอยู่บนหมู่เกาะห่างไกลจากชายฝั่งอำเภอคุระบุรีกว่า 60 กิโลเมตร อีกทั้งยังมีวิถีชีวิตเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว ทั้งการใช้ชีวิตในอดีตที่ไม่ได้ลงหลักปักฐาน ณ ที่ใดที่หนึ่งอย่างชัดเจน แต่จะเดินทางเร่ร่อนไปในทะเลในพื้นที่รอยต่อระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่า อีกทั้งยังมีภาษาพูดเป็นภาษามอแกน ทำให้การพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเกิดของกลุ่มชาติพันธุ์นี้เป็นไปด้วยความยากลำบาก แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายเพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเล แต่นโยบายดังกล่าวก็ไม่มีสภาพบังคับดังเช่นกฎหมาย อีกทั้งเจ้าหน้าที่รัฐที่รับนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติก็ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิถีชีวิตและบริบททางวัฒนธรรมของชาวเล ทำให้ปัญหาต่าง ๆ ยังไม่ได้รับการแก้ไขเท่าที่ควร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากฎหมาย ระเบียบ และแนวปฏิบัติของภาครัฐในกระบวนการแก้ไขปัญหาความไร้สัญชาติของชาวไทย
2. เพื่อค้นหาและระบุปัจจัยที่ส่งผลให้กระบวนการแก้ปัญหาความไร้สัญชาติประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว
3. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาคนไร้สัญชาติที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ด้อยสิทธิสำหรับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

ทบทวนแนวคิด

สัญชาติ (Nationality) หมายถึง ความผูกพันทางกฎหมายซึ่งมีพื้นฐานอยู่บนข้อเท็จจริงทางสังคมที่แสดงถึงความผูกพัน ความเชื่อมโยงที่แท้จริง ประโยชน์ได้เสีย และความรู้สึกระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ (UNHCHR, 2013) แนวคิดว่าด้วยสัญชาติเกิดขึ้นเมื่อราวศตวรรษที่ 17 -18 โดย Henrad (2018) อธิบายว่าสัญชาติเป็นผลพวงจากการก่อตั้งรัฐชาติ และผู้ปกครองรัฐจำเป็นต้องจำแนกแยกแยะว่ามนุษย์คนใดในดินแดนของรัฐถือเป็นประชากรของรัฐ (Achiron, 2014) จากความสำคัญของสัญชาติทำให้สิทธิในการมีสัญชาติเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองในกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ เพราะเป็นสิทธิที่มนุษย์ทุกคนจำเป็นต้องมีเพื่อยืนยันความสัมพันธ์ระหว่างตัวเขากับรัฐและเรียกร้องความคุ้มครองทางกฎหมายจากรัฐที่ตนมีสัญชาติ และการมีสัญชาติก็เป็นประตูที่จะนำไปสู่การอุปโภคสิทธิอื่น ๆ ที่รัฐจัดสรรไว้ให้กับคนชาติของรัฐโดยเฉพาะ เช่น สิทธิอาศัยถาวร

ในดินแดนของรัฐ สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สิทธิในการได้รับสวัสดิการต่าง ๆ จากรัฐ เป็นต้น (Henrad, 2018)

ส่วนคนไร้สัญชาติ (Stateless person) คือผู้ที่ไม่ได้รับการรับรองว่าเป็นคนชาติของประเทศใดเลยในโลก (Achiron, 2014) คนไร้สัญชาติจึงถือเป็นบุคคลเปราะบางในสังคมจากการที่ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิบางประการที่รัฐสงวนไว้ให้กับคนชาติได้ สังคมระหว่างประเทศจึงมีความพยายามที่จะแก้ปัญหาการตกเป็นคนไร้สัญชาติของมนุษย์ตลอดมา (Henrad, 2018) โดยสร้างข้อตกลงระหว่างประเทศตลอดจนกฎหมายต้นแบบ (Model law) เพื่อป้องกันไม่ให้มนุษย์ต้องตกเป็นคนไร้สัญชาติ (Groot, 2013)

หลักการสากลที่นานารัฐนำมาใช้เป็นหลักในการกำหนดสิทธิในสัญชาติให้แก่บุคคล ได้แก่ หลักสืบสายโลหิต, หลักดินแดน, หลักการมีภูมิลำเนาถาวรอยู่ในรัฐผู้ให้สัญชาติ, หลักความเป็นเอกภาพของครอบครัว และหลักการถือสัญชาติเดียวของบุคคล (Arunothai, 2019) สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดเงื่อนไขของการได้สัญชาติไทยไว้ในกรณีดังต่อไปนี้

1) การได้สัญชาติไทยโดยการเกิด ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง (1) สำหรับผู้ที่บิดาหรือมารดามีสัญชาติไทยไม่ว่าเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร

2) การได้สัญชาติไทยโดยการเกิด ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง (2) สำหรับผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยและไม่ใช่บุคคลตามมาตรา 7 ทวิ

3) การได้สัญชาติไทยภายหลังการเกิด ตามมาตรา 9 สำหรับหญิงต่างด้าวที่สมรสกับ

ผู้มีสัญชาติไทยและมีความประสงค์จะขอถือสัญชาติไทยตามคู่สมรส

4) การได้สัญชาติไทยโดยการเกิด ตามมาตรา 9/1 สำหรับคนไทยพลัดถิ่นที่ได้รับการพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว

5) การได้สัญชาติไทยภายหลังการเกิด ตามมาตรา 10 สำหรับคนต่างด้าวที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดและมีความประสงค์จะแปลงสัญชาติเป็นสัญชาติไทย

6) การขอกลับคืนสัญชาติไทยตามมาตรา 23 สำหรับหญิงซึ่งมีสัญชาติไทยและได้ละสัญชาติไทยในกรณีที่ได้สมรสกับคนต่างด้าว ถ้าได้ขาดจากการสมรสแล้วไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ย่อมมีสิทธิขอกลับคืนสัญชาติไทยได้ และผู้ที่มีความประสงค์ขอคืนสัญชาติไทยตามที่กฎหมายกำหนด

กรอบแนวคิดของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีประเด็นศึกษา คือ การค้นหาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของกระบวนการพิสูจน์สิทธิในสัญชาติไทยของชาวเลมอแกน แห่งหมู่เกาะสุรินทร์ อำเภอกระบุรี จังหวัดพังงา โดยศึกษากระบวนการจัดการปัญหาคนไร้สัญชาติ นับตั้งแต่ที่รัฐบาลไทยเริ่มมีนโยบายแก้ปัญหาคนไร้สัญชาติอย่างชัดเจนในปี พ.ศ. 2535 จนถึงปัจจุบัน

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบการวิจัยเอกสารเป็นหลัก ประกอบกับการวิจัยภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการแก้ไขปัญหาคนไร้สัญชาติ โดยในการวิจัยเอกสารได้ศึกษาพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 และที่แก้ไข

เพิ่มเติม พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2536 รวมถึงเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ทั้งตำรา บทความ และงานวิจัย ทั้งที่เป็นภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ สำหรับการวิจัยภาคสนาม ได้สัมภาษณ์คุณสุเมธ นวลศรี และคุณวาสนา เพชรเกตุ เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องในกระบวนการรับรองสิทธิในสัญชาติของอำเภอกระบุรี จังหวัดพังงา ตลอดจนนักวิชาการและผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานแก้ไขปัญหาค้นคว้าสัญชาติในพื้นที่หมู่เกาะสุรินทร์ ได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร.นฤมล อรุโณทัย ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และนางเตือนใจ ดีเทศน์ ผู้ก่อตั้งและที่ปรึกษามูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา (พชช.)

ผลการวิจัย

1. กฎหมายสัญชาติไทย

ผลการศึกษาพบว่า กฎหมายสัญชาติของประเทศไทยเป็นเครื่องมือสำคัญในการรับรองสิทธิในสัญชาติของมนุษย์ที่ปรากฏตัวในประเทศไทย ทำให้กฎหมายสัญชาติของประเทศไทยเป็นหลักประกันอย่างดีที่จะทำให้ประเทศไทยไม่ต้องตกเป็นรัฐผู้ละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่รัฐไทยลงนามเป็นภาคี กฎหมายสัญชาติไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องนับจากที่กฎหมายสัญชาติไทยก่อตัวเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรมาตั้งแต่ พ.ศ. 2456 โดยมีบางช่วงบางตอนที่ส่งผลต่อปัญหาคนไร้สัญชาติในประเทศไทย กล่าวคือ การมีผลบังคับใช้ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 (ป.ว.337) ในปี พ.ศ. 2515 ซึ่งมีผลทั้งทำให้ผู้มีสัญชาติไทยที่มีบิดามารดาเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายถูกถอนสัญชาติไทย และทำให้เด็กที่เกิดในประเทศไทยโดยมีบิดาและมารดา

เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายไม่มีสิทธิในสัญชาติไทยโดยการเกิด กฎหมายฉบับนี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้มีคนไร้สัญชาติเกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก และปัญหาดังกล่าวยังส่งผลสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในกระบวนการแก้ไขปัญหาค้นคว้าสัญชาติ

2.1 ปัจจัยด้านข้อกฎหมาย

2.1.1 ปัญหาการใช้สิทธิใน

สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสายโลหิต

เงื่อนไขของการมีสิทธิ

ในสัญชาติไทยโดยการเกิดตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถือว่าอยู่ภายใต้หลักการสากลของกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ กล่าวคือ ใช้หลักสืบสายโลหิต (*jus sanguinis*) และหลักดินแดน (*jus soli*) โดยการมีสิทธิในสัญชาติไทยโดยหลักสืบสายโลหิตปรากฏอยู่ในมาตรา 7 (1) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติฯ โดยบุตรของบิดาหรือมารดาที่มีสัญชาติไทย ย่อมมีสิทธิในสัญชาติไทยโดยการเกิด หรืออาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยใช้ “หลักสืบสายโลหิตแบบผสม” และ “ไม่มีเงื่อนไข” เพราะกฎหมายพิจารณาเพียงว่าบิดาหรือมารดาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น ดังนั้นถึงแม้มารดาหรือบิดาอีกฝ่ายหนึ่งจะเป็นคนต่างด้าว เป็นคนไร้สัญชาติ หรือแม้เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ใดก็ตาม เด็กที่เกิดมาย่อมมีสิทธิในสัญชาติไทยเสมอ

ถึงแม้ข้อกฎหมายภายใต้

หลักสืบสายโลหิตจะมีความชัดเจนและไม่มีความเงื่อนไข แต่ผลการศึกษาพบว่าในพื้นที่ห่างไกลจะมีเด็กจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้เกิดในสถานพยาบาล เช่น ในชุมชนชาวมอแกนบนหมู่เกาะสุรินทร์ในอดีต หากเด็ก

เกิดในช่วงฤดูมรสุม พ่อแม่แม่เฒ่าในชุมชนจะเป็นผู้ทำคลอดเด็ก และไม่มีการจดทะเบียนการเกิดให้เด็กเด็กจึงกลายเป็นผู้ตกหล่นทางทะเบียนราษฎร และเมื่อต่อมาเด็กเติบโตขึ้นและต้องการได้รับสัญชาติไทยก็อาจเกิดความยุ่งยากในการหาพยานบุคคลหรือพยานวัตถุมายืนยันการเกิดได้ (UNICEF, 2021)

2.1.2 ปัญหาการใช้สิทธิในสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน

การมีสิทธิในสัญชาติไทยโดยหลักดินแดนปรากฏในมาตรา 7 (2), มาตรา 7 ทวิ และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติฯ ซึ่งมีเงื่อนไขค่อนข้างยุ่งยากพอสมควร เนื่องจากตามหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยด่วนที่สุดที่ มท 0309.1/ว 2626 ลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2559 ระบุว่า ผู้ที่เกิดในดินแดนของประเทศไทยโดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวจะมีสิทธิในสัญชาติไทยก็ต่อเมื่อบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย (มีใบสำคัญถิ่นที่อยู่) ซึ่งหมายถึงคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายและมีสิทธิอาศัยในประเทศไทย จึงเห็นได้ว่า ประเทศไทยใช้หลักดินแดน “แบบมีเงื่อนไข” และยังเป็นเงื่อนไขเชิงจำกัดสิทธิอีกด้วย อย่างไรก็ตาม มาตรา 7 ทวิ ได้เปิดช่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจพิจารณาสั่งเป็นการเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้ผู้ที่ไม่ได้มีสิทธิในสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวินี้เป็นผู้มีสิทธิในสัญชาติไทยก็ได้ ซึ่งล่าสุดเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2559 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักเกณฑ์การได้สัญชาติไทยสำหรับเด็กนักเรียน นักศึกษาและบุคคลไร้สัญชาติที่เกิดในราชอาณาจักร และต่อมาได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การสั่งให้คนที่เกิดในราชอาณาจักรและไม่ได้รับสัญชาติโดยมีบิดาและมารดาเป็นคน

ต่างด้าว ได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไปและการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560 และหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยด่วนที่สุด ที่ มท 0309/ว 3993 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2560 โดยมีกลุ่มเป้าหมายสำคัญคือ ผู้ที่ไม่มีสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ ที่มีบิดาหรือมารดาเป็นชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ที่กระทรวงมหาดไทยจัดทำทะเบียนประวัติไว้ (ซึ่งชาวมอแกนเป็นหนึ่งในนั้น) และผู้ที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ ที่มีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวอื่น ให้มีสิทธิยื่นคำร้องขอเป็นผู้มีสัญชาติไทยได้

จะเห็นได้ว่าการกำหนดเงื่อนไขของการมีสิทธิในสัญชาติไทยตามหลักดินแดนแบบมีเงื่อนไขเช่นนี้ส่งผลให้เด็กที่เกิดในดินแดนของประเทศไทยแต่มีบิดามารดาเป็นคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยชั่วคราวหรือไม่มีสิทธิอาศัยในประเทศไทยรวมถึงมีบิดามารดาเป็นคนไร้สัญชาติ จะไม่ได้รับสิทธิในสัญชาติไทย และหากเด็กนั้นไม่มีความเกี่ยวข้องทางข้อเท็จจริงกับรัฐอื่นใดในโลกแล้ว เด็กก็จะกลายเป็นคนไร้สัญชาติในรัฐไทยทันที ซึ่งกรณีเช่นนี้จะต้องรอให้มีคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่สั่งเป็นการทั่วไปหรือเฉพาะรายให้เด็กนั้นมีสิทธิในสัญชาติไทยมาแก้ปัญหาอีกชั้นหนึ่ง

2.1.3 ปัญหาการใช้สิทธิขอแปลงสัญชาติ

นอกจากการกำหนดเงื่อนไขของการมีสิทธิในสัญชาติไทยโดยการเกิดแล้วพระราชบัญญัติสัญชาติฯ ยังกำหนดเงื่อนไขของการมีสิทธิในสัญชาติไทยภายหลังการเกิดด้วย ทั้งการขอถือสัญชาติไทยตามสามีตามมาตรา 9 และการขอแปลงสัญชาติเป็นไทยตามมาตรา 10 – 12/1 ซึ่งทั้งสองกรณีก็เป็นเครื่องมืออีกชั้นหนึ่งที่รัฐไทย

จะสามารถใช้เพื่อลดจำนวนคนไร้สัญชาติในประเทศได้ และการศึกษาก็ไม่พบว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กำหนดห้ามมิให้ชาวมอแกนไร้สัญชาติยื่นขอถือ สัญชาติไทยตามสามีหรือขอแปลงสัญชาติแต่อย่างใด แต่หนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0308.4/ว 553 ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 กลับมีแนวทางการพิจารณาคุณสมบัติอื่นเพิ่มเติม จากข้อกำหนดกล่าวคือ หนังสือสั่งการฉบับดังกล่าว กำหนดว่าหากกรณีผู้ยื่นคำขอเป็นคนต่างด้าว ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยที่ไม่มีความเกี่ยวพันหรือ สัมพันธ์กับประเทศไทย จะต้องมียาได้ไม่ต่ำกว่า 40,000 บาทต่อเดือน หรือหากมีความเกี่ยวพัน หรือสัมพันธ์กับประเทศไทย ก็จะต้องมียาได้ ไม่ต่ำกว่า 20,000 บาทต่อเดือน ทั้ง ๆ ที่เงื่อนไข ในพระราชบัญญัติสัญชาติฯ ใช้ถ้อยคำเพียงว่า “มีอาชีพเป็นหลักฐาน” เท่านั้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการ กำหนดรายละเอียดที่เกินเลยไปจากกฎหมาย เช่นนี้อุปสรรคต่อคนต่างด้าวที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ อยู่ไม่น้อย เนื่องจากการทำงานของคนไร้สัญชาติ ในสังคมไทยมักจะถูกปฏิบัติโดยเอารัดเอาเปรียบ จากนายจ้าง ทั้งในรูปแบบของการกดค่าแรง หรือ การให้ทำงานที่มีรายได้ต่ำ (Yakon, 2019) ดังนั้น คนไร้สัญชาติในสังคมไทยส่วนใหญ่จึงไม่สามารถ ทำงานที่มีรายได้สูงพอถึงระดับ 20,000 บาทต่อเดือนได้ มีพักต้องกล่าวถึงการมีรายได้ถึง 40,000 บาท ดังนั้น การกำหนดรายละเอียดของเงื่อนไขการแปลง สัญชาติในลักษณะเช่นนี้จึงทำให้ช่องทางของการ แปลงสัญชาติแทบจะ “ถูกปิดตาย” จนยากต่อการ นำไปใช้แก้ปัญหาความไร้สัญชาติในสังคมไทย

ยิ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับความ เคลื่อนไหวในต่างประเทศ การศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะให้รัฐนำกระบวนการแปลงสัญชาติ

มาใช้ในการลดจำนวนคนไร้สัญชาติ เช่น ความเห็น เสนอที่ 564 (1969) ของสมัชชาที่ปรึกษาแห่งสภา ยุโรป (Consultative Assembly of the Council of Europe) ที่วางแนวปฏิบัติให้รัฐสมาชิกสหภาพ ยุโรปใช้ความพยายามในทุกวิถีทางที่จะจัดหรือ ลดทอนในกระบวนการแปลงสัญชาติ หรือในรายงาน อธิบายอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยสัญชาติ ค.ศ. 1997 ที่ระบุให้รัฐจะต้องประกันการมี “เงื่อนไขที่เป็น คุณกว่า” ในการให้สัญชาติแก่คนไร้สัญชาติ เช่น การลดเงื่อนไขด้านระยะเวลาการอาศัยอยู่ใน ดินแดนของรัฐ การลดค่าใช้จ่ายในกระบวนการ แปลงสัญชาติ หรือการลดระยะเวลาของกระบวนการ แปลงสัญชาติ เป็นต้น (Mrekjova, 2017) ส่วนประเด็นเรื่องเงื่อนไขด้านสถานะทางเศรษฐกิจ หรือรายได้ของคนไร้สัญชาติที่จะเข้าสู่กระบวนการ แปลงสัญชาตินั้น ศาลปกครองสูงสุดของประเทศ เปรณนิเคยมีคำวินิจฉัยในประเด็นนี้ว่ารัฐก็ควร จะมีข้อยกเว้นให้กับคนไร้สัญชาติโดยกำหนด เงื่อนไขหรือคุณสมบัติของการขอแปลงสัญชาติ ให้หย่อนลงมากกว่าคนต่างด้าวทั่วไป หรือกฎหมาย การแปลงสัญชาติของประเทศสโลวาเกียก็กำหนด เงื่อนไขเกี่ยวกับฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ยื่นขอ แปลงสัญชาติไว้เพียงแค่มียาได้เพียงพอที่จะ รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่จะต้องจ่ายตามกฎหมาย เช่น ค่าประกันสุขภาพ ค่าประกันสังคม เงินออม กรณีชราภาพ หรือภาษีเงินได้เพียงเท่านั้น (Mrekjova, 2017) จึงอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการ แก้ปัญหาคนไร้สัญชาติของรัฐต่างประเทศนั้นใช้ “หลักความเห็นอกเห็นใจ” เป็นสำคัญในการลดภาระ และอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นกับคนไร้สัญชาติด้อยสิทธิ เหล่านี้

2.2 ปัจจัยด้านหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐ

ผลการศึกษาพบว่า หน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการแก้ปัญหาความไร้สัญชาติ โดยหน่วยงานในระดับนโยบายนั้นจะมีกระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครองเป็นหน่วยงานหลักในการแก้ไขปัญหาคนไร้สัญชาติโดยสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติของกลุ่มคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (Secretariat of the Department of Provincial Administration, 2017) กระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดนโยบายมาตรการ และวิธีการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสัญชาติของคนไร้รัฐไร้สัญชาติกลุ่มต่าง ๆ (The Committee on National Security, Border Affairs, National Strategy, and National Reform, 2019) นโยบายที่สำคัญ คือ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2548 ว่าด้วยยุทธศาสตร์การจัดการสิทธิและสถานะบุคคลซึ่งมีรายละเอียดของภารกิจ 4 ด้าน คือ การกำหนดสถานะทางทะเบียน การให้สิทธิขั้นพื้นฐานแก่บุคคลที่มีปัญหาสถานะทางทะเบียน การดำเนินการเชิงรุกและเชิงสร้างสรรค์เพื่อป้องกันการอพยพใหม่และการบริหารจัดการ นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยยังมีบทบาทในการเสนอปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เช่น การแก้ไขพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ ในปี พ.ศ. 2551 ให้นายทะเบียนสามารถจัดทำทะเบียนราษฎรให้กับคนไร้รัฐไร้สัญชาติได้เหมือนประชาชนไทยทั่วไป การแก้ไขปัญหาเรื่องสิทธิอาศัยในประเทศไทย การแก้ไขปัญหาเรื่องสัญชาติสำหรับบุตรของคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่เกิดขึ้นในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติฯ เป็นต้น (Bunrat, 2021)

ขณะเดียวกัน ภารกิจการแปรรูปนโยบายของส่วนกลางไปสู่การปฏิบัติก็เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐระดับปฏิบัติการ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอ ซึ่งถือเป็นต้นทางของกระบวนการรับรองสิทธิในสัญชาติ เพราะการเข้าสู่กระบวนการรับรองสิทธิในสัญชาติไม่ว่าด้วยช่องทางใด ล้วนต้องได้รับการบันทึกรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรตามกฎหมาย ว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ณ ที่ทำการปกครองอำเภอ อันเป็นหน่วยบริการระดับพื้นที่ (Saisunthorn, 2019) จึงอาจกล่าวได้ว่า ภารกิจการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสัญชาติจะบรรลุตามเป้าหมายหรือไม่นั้นจะต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการด้วย

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่อำเภอกระบุรี จังหวัดพังงา ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อการแก้ปัญหาความไร้สัญชาติของชาวมอแกนแห่งหมู่เกาะสุรินทร์ พบว่า ณ เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2564 มีประชากรชาวมอแกนบนหมู่เกาะสุรินทร์ จำนวน 359 คน ในจำนวนนี้เป็นผู้มีสัญชาติไทยที่ได้รับการรับรองแล้ว 160 คน เป็นผู้ถือบัตรผู้ไม่มีบัตรสถานะทางทะเบียน 106 คน และเป็นผู้ที่ยังไม่ได้บันทึกข้อมูลในรายการทะเบียนราษฎรอีก 93 คน (Nuansi & Petchket, 2021) แม้ว่าการทำงานแก้ปัญหาความไร้สัญชาติของเจ้าหน้าที่อำเภอกระบุรีจะเดินหน้าไปโดยลำดับ แต่ในกระบวนการทำงานก็พบอุปสรรคหลายด้าน ดังนี้

2.2.1 ปัญหาจากเงื่อนไขทางภูมิศาสตร์

เนื่องจากหมู่เกาะสุรินทร์ตั้งอยู่ห่างจากชายฝั่งอำเภอกระบุรีราว 60 กิโลเมตร ชาวมอแกนจึงแทบจะไม่ติดต่อราชการ ณ ที่ว่าการ

อำเภอหากไม่ใช่เรื่องที่จำเป็นจริง ๆ โดยเฉพาะในช่วงฤดูมรสุม ทะเลมีคลื่นลมแรง ทำให้เรือประมงของชาวมอแกนซึ่งเป็นเรือขนาดเล็กไม่สามารถต้านคลื่นลมได้ เมื่อมีเด็กเกิดใหม่บนเกาะ บิดามารดาที่จะไม่สามารถเดินทางมาจดแจ้งการเกิดต่อเจ้าหน้าที่ได้ (Social Research Institute, 2013) ในการนี้เจ้าหน้าที่อำเภอกระบือจึงแก้ปัญหาด้วยการลงพื้นที่ทำงานภาคสนามบนหมู่เกาะสุรินทร์แทน ซึ่งทำได้ปีละ 1 - 2 ครั้งเท่านั้น เพราะต้องเดินทางด้วยเรือเป็นระยะทางไกลและมีค่าใช้จ่ายจำนวนหนึ่ง ซึ่งต้องการงบประมาณสนับสนุนจากส่วนกลาง แม้อุปสรรคเหล่านี้จะไม่มีผลต่อขวัญกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ แต่ก็ทำให้กระบวนการรับรองสิทธิในสัญชาติให้แก่ชาวมอแกนเป็นไปอย่างล่าช้า

2.2.2 ปัญหาการขาดแคลน

บุคลากร

Nuansi & Petchket

(2021) ให้ข้อมูลว่าในกลุ่มภารกิจงานทะเบียนอำเภอกระบือ มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายทะเบียนและบัตรผู้ปฏิบัติงานด้านทะเบียนราษฎรเพียง 3 คน ขณะที่มีคนไร้สัญชาติที่ยื่นคำร้องขอมีสัญชาติตกค้างอยู่ในกระบวนการกว่าร้อยละ 10 ซึ่งกระบวนการรับรองสิทธิในสัญชาติเป็นงานที่ต้องลงรายละเอียดเป็นกรณี ๆ ไป ทำให้ต้องใช้เวลาในการรวบรวมข้อมูล (Arunothai, 2018) นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ยังมีหน้าที่อื่น ๆ อีกตามแต่ที่ราชการส่วนกลางจะสั่งการลงมา ดังนั้นจำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจึงไม่สอดคล้องกับปริมาณงาน แม้ปัญหาเหล่านี้จะไม่กระทบถึงขวัญกำลังใจในการทำงาน แต่ก็ทำให้การรับรองสิทธิในสัญชาติของชาวมอแกนเกิดความล่าช้าด้วยเช่นกัน (Yakon, 2019)

2.2.3 ปัญหาด้านงบประมาณ

ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวถึง

ไปบ้างแล้วในประเด็นปัญหาเงื่อนไขทางภูมิศาสตร์ว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายทะเบียนและบัตร อำเภอกระบือได้พยายามแก้ปัญหาการไร้สัญชาติของชาวมอแกนโดยการลงพื้นที่ทำงานภาคสนามที่หมู่เกาะสุรินทร์ ซึ่งแต่ละครั้งจะมีค่าใช้จ่ายที่จำเป็น เช่น ค่าเรือไปกลับ ค่าอาหาร ค่าที่พัก เป็นต้น งบประมาณที่มีอยู่จำกัดจึงไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน บางปีอาจมีงบประมาณเหลือจ่ายให้นำมาใช้ลงพื้นที่ได้บ้าง บางปีอาจต้องใช้งบส่วนบูรณาการ หรือขอเงินสนับสนุนจากภาคเอกชน และบางครั้งก็ได้รับความอนุเคราะห์จากกลุ่มธุรกิจท่องเที่ยวในพื้นที่ให้โดยสารเรือไปลงพื้นที่เก็บข้อมูล (Nuansi & Petchket, 2021) จึงเป็นข้อจำกัดที่ทำให้กระบวนการรับรองสิทธิในสัญชาติเป็นไปอย่างไม่ราบรื่นนัก

2.2.4 ปัญหาจากการขาด

ระเบียบและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน

แม้ว่ากระทรวงมหาดไทย

จะมีหลักเกณฑ์พิจารณาและวินิจฉัยสัญชาติของบุคคลเป็นแนวปฏิบัติที่เป็นบรรทัดฐานกลางเพื่อสนับสนุนการช่วยเหลือการปฏิบัติงานให้กับเจ้าหน้าที่รัฐในระดับปฏิบัติการอยู่แล้ว แต่ผลการศึกษาพบว่า หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติเหล่านี้ อาจสามารถนำมาใช้แก้ไขปัญหาได้โดยตรงเฉพาะในบางพื้นที่เท่านั้น เพราะบริบททางสังคมในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน เช่น คนไร้สัญชาติในพื้นที่สูงกับคนไร้สัญชาติในพื้นที่ราบ หรือคนไร้สัญชาติที่อาศัยอยู่บนเกาะ ล้วนมีลักษณะทางวัฒนธรรมที่พิเศษและมีรายละเอียดของสภาพปัญหาแตกต่างกัน สำหรับกรณีของอำเภอกระบือ เมื่อเจ้าหน้าที่พบปัญหา

ในการปรับใช้แนวปฏิบัติต่าง ๆ จะประสานไปยังส่วนกลางเพื่อขอคำปรึกษาในการทำงาน ซึ่งบางครั้งส่วนกลางก็แนะนำตามระเบียบปฏิบัติกลาง บางกรณีก็แนะนำนอกเหนือจากระเบียบปฏิบัติ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกิดความไม่แน่ใจ และขาดความมั่นใจในการทำงาน เจ้าหน้าที่จึงต้องทำงานอย่างละเอียดที่สุดเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดปัญหาความรับผิดชอบทางราชการ ทำให้ใช้ระยะเวลาในการดำเนินการเพื่อรับรองสิทธิในสัญชาติไทยนานขึ้น

แต่อย่างไรก็ดี แม้จะพบว่า มีปัญหาและอุปสรรคมากมายดังกล่าวข้างต้น ผลการศึกษายังค้นพบอีกว่า เจ้าหน้าที่ของอำเภอกระบุรีรู้สึกว่าการทำงานด้านสัญชาตินี้ทำให้เกิดความรู้สึกถึงการมีคุณค่าในตัวเองจากการที่ได้ใช้ความรู้ความสามารถช่วยเหลือคนไร้สัญชาติให้กลายมาเป็นผู้มีสัญชาติไทย และกลายเป็นตัวกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ที่มีความกระตือรือร้นในการทำงานมากยิ่งขึ้น ซึ่งให้เห็นถึงแนวโน้มความสำเร็จของกระบวนการรับรองสิทธิในสัญชาติไทย

2.3 ปัจจัยจากวิถีชีวิตชาวเลมอแกน

2.3.1 ปัญหาการขาดผู้นำชุมชน

ในอดีตชาวมอแกนบนหมู่เกาะสุรินทร์จะมีหัวหน้าชุมชนที่ได้รับความเคารพนับถือจากสมาชิกในชุมชน แต่เมื่อชาวมอแกนเริ่มมีปฏิสัมพันธ์กับคนนอกกลุ่มชาติพันธุ์ ทำให้วิถีชีวิตแบบดั้งเดิมนี้หายไป และหลังเหตุการณ์ภัยสึนามิในปี พ.ศ. 2547 ชาวมอแกนก็เริ่มเป็นที่รู้จักของสังคมไทยมากขึ้น มีหน่วยงานราชการและองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาให้ความช่วยเหลือเรื่องที่พกอาศัยและเครื่องมือทำกินที่สูญหายเสียหายไปกับคลื่นยักษ์ รวมถึงการให้ความช่วยเหลือด้านสัญชาติ แต่การขาดผู้นำชุมชนทำให้ชาวมอแกน

ไม่มีคนกลางในการประสานงานรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐและองค์กรเอกชน

2.3.2 ปัญหาจากวิถีชีวิตของ

ชาวมอแกน

Khruahong. (1976)

อธิบายว่าวิถีชีวิตของชาวมอแกนดั้งเดิมนั้นไม่นิยมจะมีปฏิสัมพันธ์กับบุคคลภายนอก ทำให้ชาวมอแกนดั้งเดิมไม่ให้ความสำคัญกับการเรียนภาษาไทย และยังใช้ภาษามอแกนเป็นภาษาในการสื่อสาร เช่นนี้จึงทำให้ไม่สามารถสื่อสารภาษาไทยกับเจ้าหน้าที่รัฐได้ ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่รัฐก็ไม่สามารถสื่อสารด้วยภาษามอแกนได้เช่นกัน ทำให้เกิดการคลาดเคลื่อนในระหว่างการเก็บข้อมูลส่วนบุคคล เช่น ชื่อ “ม่ง” แต่ชาวมอแกนสื่อสารกับเจ้าหน้าที่รัฐได้ความว่าเป็นคำว่า “ม่อง” เป็นต้น (Social Research Institute, Chulalongkorn University, 2013)

นอกจากนี้ วัฒนธรรม

การรับบุตรบุญธรรมแบบชาวมอแกนที่มักจะรับบุตรของคนอื่นที่ไม่มีความสัมพันธ์ทางสายเลือดมาเลี้ยงดู และถือเอาว่าเด็กเหล่านั้นเป็นลูกของตนเองเช่นเดียวกับบุตรทางสายเลือด ทำให้ในการสอบข้อมูลของเจ้าหน้าที่จะต้องใช้ความละเอียดรอบคอบอย่างมากบ่อยครั้งที่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายหลังแล้วพบว่าลำดับเครือญาติของชาวมอแกนที่มายื่นคำร้องนั้นผิดเพี้ยนไปจากความจริง ทำให้ต้องมาจัดลำดับรายการเครือญาติใหม่ (Nuansi & Petchket, 2021) ซึ่งแม้จะเป็นเรื่องเล็กน้อยและสามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ แต่ก็ทำให้ระยะเวลาของกระบวนการรับรองสิทธิต้องยืดเยื้อออกไป นอกจากนี้ การที่บิดามารดาบุญธรรมมีสัญชาติไทย ก็ไม่ทำให้บุตรบุญธรรมมีสิทธิในสัญชาติไทยตามไปด้วย เนื่องจาก

กฎหมายสัญชาติไทยยอมรับหลักการได้สัญชาติตามหลักสายโลหิตเป็นสำคัญ

2.3.3 ปัญหาการสูญหายของเอกสารราชการ

ปัญหานี้ส่วนหนึ่งก็เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของชาวมอแกนเช่นกัน เพราะชาวมอแกนไม่มีภาษาเขียน จึงใช้การส่งต่อความรู้แบบปากต่อปาก และไม่มีการจัดเก็บข้อมูลทำบันทึกหรือจัดทำเอกสารใดๆ และชาวมอแกนเองก็ไม่ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการจดจำวันเดือนปีด้วย (Dithet & Arunothai, 2021) ชาวมอแกนดั้งเดิมจึงไม่เห็นความสำคัญของเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อได้รับเอกสารจากทางราชการ เช่น ใบสูติบัตร ใบมรณบัตร หรือบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนมา ก็ไม่ได้เก็บรักษาไว้อย่างดี เมื่อเอกสารเหล่านี้สูญหายไป ก็ยากที่จะหาพยานหลักฐานมายืนยันข้อเท็จจริงในกระบวนการพิสูจน์สิทธิในสัญชาติไทยได้

3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาค้นหาสัญชาติที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ด้อยสิทธิในประเทศไทย

จากผลการศึกษาสภาพปัญหาความไร้สัญชาติจนนำมาสู่ข้อสรุปถึงปัจจัยของความสำเร็จและความล้มเหลวของกระบวนการรับรองสิทธิในสัญชาติไทย คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาค้นหาสัญชาติที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ด้อยสิทธิซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่ชายขอบห่างไกลจากที่ตั้งของหน่วยงานรัฐ โดยเป็นการบูรณาการร่วมกันระหว่างการใช้ข้อจำกัดด้านกฎหมายด้านเจ้าหน้าที่รัฐ และตัวคนไร้สัญชาติเอง เนื่องจากการศึกษาในครั้งนี้ทำให้คณะผู้วิจัยเชื่อว่าการแก้ไขปัญหาค้นหาสัญชาติไม่ใช่ภาระที่ภาครัฐในระดับ

นโยบายจะต้องแบกรับอยู่แต่เพียงผู้เดียว หากแต่ต้องเป็นทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมมือกันทั้งหมด

3.1 ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ

ฝ่ายนิติบัญญัติควรพิจารณาแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 โดยรื้อฟื้นหลักการมีสิทธิในสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนแบบไม่มีเงื่อนไข ดังที่เคยเป็นมาก่อนปี พ.ศ. 2515 การกลับไปใช้หลักดินแดนแบบไม่มีเงื่อนไขจะมีข้อดีที่จะทำให้เด็กทุกคนที่เกิดในดินแดนของรัฐไทยจะมีสิทธิในสัญชาติไทยทันที จึงเป็นการตัดตอนปัญหาเด็กไร้สัญชาติที่เกิดในดินแดนของรัฐไทยอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด อีกทั้งยังสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนหลายฉบับที่ยืนยันว่าเด็กทุกคนควรมีสิทธิในสัญชาติด้วย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมายควรพิจารณาแก้ไขคำสั่งรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการให้สิทธิในสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน ภายใต้มาตรา 7 ทวิ แห่ง พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. 2508 โดยกำหนดเงื่อนไขของการพิจารณาการมีสิทธิในสัญชาติไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักความเห็นอกเห็นใจ กล่าวคือหากคนไร้สัญชาติผู้ใดมีความเกี่ยวพันทางข้อเท็จจริงอย่างหนักแน่นกับรัฐอื่นใดในโลกอีกแล้วนอกจากประเทศไทย คนไร้สัญชาติผู้นั้นควรได้รับสิทธิในสัญชาติไทย และกระบวนการรับรองสิทธิในสัญชาติให้แก่บุคคลเหล่านี้ควรเอื้ออำนวยให้เกิดความสะดวกมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เช่น การลดจำนวนของเอกสารหลักฐานให้เหลือเท่าที่จำเป็นและอยู่ในวิสัยที่คนไร้สัญชาติจะหา

ยืนยันได้ หรือการใช้พยานบุคคลเพื่อยืนยันข้อเท็จจริงก็อาจไม่จำเป็นต้องใช้ข้าราชการ หรือกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเสมอไป ทั้งนี้อาจใช้ผู้นำชุมชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนนั้นมานาน รู้เห็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเกิดหรือการอาศัยอยู่ในชุมชนของคนไร้สัญชาตินั้นก็ได้

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทย ควรมีการพิจารณาทบทวนกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการแปลงสัญชาติ โดยผ่อนคลายนเงื่อนไขบางประการ เช่น เงื่อนไขการมีรายได้ หรือเงื่อนไขด้านความประพฤติ เนื่องจากคนไร้สัญชาติโดยสิทธิเกือบทั้งหมดไม่มีสิทธิที่จะทำงานที่มีรายได้สูง เช่นเดียวกับคนต่างด้าวที่เป็นคนมีสัญชาติ ส่วนเงื่อนไขด้านความประพฤตินั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า เป็นคนละเรื่องคนละประเด็นกับการมีสิทธิขอแปลงสัญชาติ เพราะเมื่อคนไร้สัญชาติกระทำความผิดและได้รับการลงโทษทางอาญาแล้ว ก็ย่อมต้องถือว่ารัฐได้ดำเนินการเอาผิดการกระทำ อันเป็นการละเมิดต่อกฎหมายนั้นเป็นที่เรียบร้อยแล้ว พฤติกรรมในอดีตย่อมไม่ควรนำมาเป็นข้อกีดกัน การเข้าถึงสิทธิการแปลงสัญชาติอีก เพราะเมื่อพิจารณาในทางกลับกันแล้ว คนสัญชาติไทยจำนวนไม่น้อยก็เคยกระทำความผิดทางอาญาและได้รับโทษแล้ว ซึ่งประวัติการกระทำความผิดดังกล่าว ก็ไม่ได้ส่งผลกระทบใด ๆ ต่อการถือสัญชาติไทยเลย การเปลี่ยนแปลงหลักพิจารณาเช่นนี้จะทำให้กระบวนการของแปลงสัญชาติเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาคนไร้สัญชาติได้

3.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการสร้างแรงจูงใจให้กับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ปลัดกระทรวงมหาดไทย ควรพิจารณาจัดสรรอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่รัฐ

ในพื้นที่ที่มีปัญหาคนไร้สัญชาติเพิ่มเติม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่มีคนไร้สัญชาติอาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกล เนื่องจากการทำงานแก้ไขปัญหาคนไร้สัญชาติต้องใช้ความละเอียดรอบคอบในการตรวจสอบข้อเท็จจริง จึงใช้เวลาในการทำงานมาก หากกำลังคนของเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่เท่าที่มีอยู่ก็ต้องบริหารจัดการสรรเวลาโดยให้ความสำคัญกับงานทะเบียนราษฎรทั่วไปก่อน ทำให้งานแก้ไขปัญหาคนไร้สัญชาติเป็นภารกิจลำดับรองไปในที่สุด นอกจากนี้คณะผู้วิจัยเห็นว่า เจ้าหน้าที่ที่จะถูกบรรจุแต่งตั้งควรเป็นผู้มีภูมิลำเนาหรือบ้านเกิดในพื้นที่นั้น เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร และลดโอกาสในการขอยกย้ายไปทำงานในพื้นที่อื่น เพื่อให้การทำงานเกิดความต่อเนื่อง

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทย ควรพิจารณาจัดสรรงบประมาณในการแก้ไขปัญหาคนไร้สัญชาติให้แก่ท้องที่ที่มีความจำเป็นเป็นการเฉพาะ โดยเน้นไปที่ท้องที่ที่ต้องดูแลคนไร้สัญชาติที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกล เช่น บนเกาะหรือบนพื้นที่สูง เนื่องจากคนไร้สัญชาติที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เหล่านี้มักไม่ค่อยเดินทางมาติดต่อราชการ ทว่าการอำเภอ จึงต้องอาศัยการทำงานเชิงรุกไปให้บริการด้านการพิสูจน์และรับรองสิทธิในสัญชาติถึงในชุมชนของชาวบ้าน (อาจทำกันปีละ 1 - 2 ครั้ง) ซึ่งหากมีการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอและมีการติดตามประสิทธิภาพของการใช้งบประมาณอย่างจริงจัง ปัญหาคนไร้สัญชาติในพื้นที่ก็จะหมดไปหรือน้อยลงอย่างมีนัยสำคัญ

และเพื่อสร้างขวัญกำลังใจในการทำงาน เจ้าหน้าที่รัฐที่ทำงานแก้ปัญหาคอนไร้สัญชาติประสบความสำเร็จทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ควรสามารถนำผลการทำงำนนี้

มาเป็นผลการปฏิบัติงานประจำปีเพิ่มเติมได้ แม้การใช้หลักเกณฑ์หรือตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เหมือนกันทั้งหมด อาจฟังดูเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่รัฐทุกคน แต่ในความเป็นจริงแล้วแต่ละพื้นที่ต่างมีปัญหาเฉพาะของตนเองที่แตกต่างกัน การใช้เกณฑ์และตัวชี้วัดการประเมินผลงานที่กำหนดมาจากส่วนกลางแบบ One-size-fits-all จึงไม่ตอบสนองต่อการปฏิบัติงานจริงที่แต่ละท้องที่มีปัญหาที่ต้องแก้ไขแตกต่างกันออกไป เพราะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอาจเห็นว่าถึงจะทำงานสำเร็จลุล่วงไปและตนเองมีความสุขกับการเห็นความสำเร็จของงานนั้นก็ตามแต่ความสำเร็จและความสุขจากงานดังกล่าวก็ไม่ได้แปรเปลี่ยนเป็นผลการดำเนินงานที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีเมื่อเป็นเช่นนั้นนานวันเข้าก็จะกลายเป็นความเฉยเมยไม่แยแสต่อปัญหาไปในที่สุด

3.3 ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของคนไร้สัญชาติ

ผู้นำชุมชนและสมาชิกในชุมชนที่มีคนไร้สัญชาติควรจัดทำระบบจัดเก็บเอกสารของสมาชิกในชุมชน ซึ่งอาจได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชน โดยเฉพาะชุมชนที่มีความไม่ชัดเจนเรื่องประวัติและภูมิหลังของสมาชิกคนไร้สัญชาติในชุมชน เพื่อเป็นประโยชน์ในการใช้เป็นพยานหลักฐานในกระบวนการรับรองสิทธิในสัญชาติ และจะต้องเก็บรักษาเอกสารดังกล่าวไว้อย่างดี เช่น เมื่อได้รับเอกสารใดมาจากทางราชการแล้ว ควรถ่ายสำเนาเอกสารนั้นเก็บไว้ในระบบจัดเก็บเอกสาร ก่อนส่งมอบเอกสารฉบับจริงให้เจ้าของเอกสารเก็บรักษาไว้ หากทำเช่นนี้แล้ว ถึงแม้ตัวเอกสารฉบับจริงจะสูญหายไป แต่อย่างน้อย

ก็ยังฉบับสำเนาให้ใช้อ้างอิงหรือพิสูจน์ข้อเท็จจริงบางประการได้

ผู้นำชุมชนยังควรมีบทบาทเป็นผู้นำการแก้ปัญหาความไร้สัญชาติในชุมชนตัวเอง เช่น ส่งเสริมให้สมาชิกในชุมชนเห็นความสำคัญของการมีสัญชาติไทย และเคลื่อนไหวเพื่อขอรับการพิจารณารับรองสิทธิในสัญชาติ หากสมาชิกในชุมชนคนใดไม่มีความรู้ภาษาไทย ควรผลักดันให้สมาชิกชุมชนคนนั้นเรียนรู้ภาษาไทยอย่างน้อยในระดับที่พอจะสื่อสารด้วยวาจาได้ เพื่อให้สามารถสื่อสารกับเจ้าหน้าที่รัฐและบุคคลภายนอกได้ และบทบาทสำคัญอีกประการหนึ่งของผู้นำชุมชนคือการเป็นสะพานเชื่อมต่อระหว่างชุมชนของตนเองกับสังคมภายนอกและภาคราชการ เพื่อให้การแก้ปัญหาความไร้สัญชาติในชุมชนของตนเป็นไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

ข้อสรุปจากงานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่าปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการแก้ปัญหาความไร้สัญชาติประกอบด้วย 3 ส่วนคือ ข้อกฎหมาย เจ้าหน้าที่รัฐ และคนไร้สัญชาติเอง กล่าวคือ หากข้อกฎหมายและแนวปฏิบัติของรัฐมีความยืดหยุ่น มุ่งเน้นที่จะขจัดปัญหาและอุปสรรคด้านเอกสารหลักฐานที่จะต้องใช้เพื่อการขอพิสูจน์สิทธิในสัญชาติ โดยเจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณ กำลังคน และการให้ขวัญกำลังใจผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรม ขณะเดียวกันคนไร้สัญชาติที่ต้องการเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิในสัญชาติตระหนักถึง

ความสำคัญของการมีสัญชาติไทย จัดเก็บและรวบรวมนเอกสารหลักฐานของตนอย่างเป็นระบบภายใต้การช่วยเหลือขององค์กรพัฒนาเอกชน สิ่งเหล่านี้จะเป็นปัจจัยส่งเสริมกันให้กระบวนการแก้ไขปัญหามาตรฐานสัญชาติประสบความสำเร็จได้ ดังนั้น การแก้ปัญหามาตรฐานสัญชาติของมนุษย์ในประเทศไทยจึงไม่ใช่หน้าที่ของใครหรือหน่วยงานใดเพียงลำพัง หากแต่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง หรือแม้แต่ตัวคนไร้สัญชาติเอง ต่างล้วนมีส่วนสำคัญในกระบวนการนี้ด้วยกันทั้งสิ้น

REFERENCES

- Achiron, M. (2014). **Nationality and Statelessness**. (2nd edition). UNHCR.
- Arunothai, N. (2018). **Problems of Stateless People: Complex but Not Hopeless**. Retrieved from <https://www.chula.ac.th/coincide/12859/> [2021, 25 Aug.] (In Thai)
- Bunrat, K. (2021). **Situations and Solutions to the Problems of Stateless People in Thailand**. Retrieved from <https://www.nhrc.or.th/getattachment/News/Activity-News/news25600710-2> [2021, 18 Dec.] (In Thai)
- Dithet, T. & Arunothai, N. (2021, 17 Sep.). **Works of NGOs and Academic Organizations on Nationality in the Surin Islands**. Hill Area and Community Development Foundation & Social Research Institute, Chulalongkorn University.
- Groot, R. (2013). **Survey on Rules on Loss of Nationality in International Treaties and Case Law**. (ILEC project). European Commission's DG Justice 2013.v
- Henrad, K. (2018). The Shifting Parameters of Nationality. **Netherlands International Law Review**, 65, 269 - 297.
- Kaewjunlakarn, S. & Samlee-on, W. (2016). Legal Aid for Thai Displaced People through Multilateral Cooperation between State Organs, Academic Institutes and Civil Societies: a Study on Ranong and Prachuab Khirikhan Provinces. **Forensic Social Science Journal Chiangmai University.**, 9(2), 104 – 135. (In Thai)
- Khruhong, P. (1976). **Chaole (Chaonam) in Thailand**. Bangkok, Thailand: Bannakit Trading. (In Thai)
- Mrekjova, E. (2017). **Naturalization of the Stateless Person**. Republic of Moldova: Lambert Academic Publishing.
- Nuansi, S. & Petchket, W. (2021, 10 Sep.). **Nationality Work of the Officers in Kuraburi District**. Deputy District Chief of Registration and Identification Card Section, Khuraburi District, Phang Nga Province.

- Saisunthorn, P.K. (2019) **Textbook of International Law, Personal Litigation Department True Stories of International Life of Private Related to Thailand.** Bangkok, Thailand: Deuntula. (In Thai)
- Secretariat of the Department of Provincial Administration. (2017) **Problem Management Status and Nationality in Thailand.** Retrieved from <https://multi.dopa.go.th/secofdopa/news/cate8/view9> [2021, 17 Aug.] (In Thai)
- Social Research Institute, Chulalongkorn University (2013). **Executive Report to Improve the Quality of Life of the Mokens in Surin Islands under the Strengthening Project of the Andaman Marine Protected Area Network.** Retrieved from <http://www.andaman.cusri.chula.ac.th/wpcontent/uploads/2019/07/p-2-27> [2021, 15 Aug.] (In Thai)
- The Committee on National Security, Border Affairs, National Strategy, and National Reform. **The 8th Meeting of the Committee on National Security, Border Affairs, National Strategy and National Reform.** Retrieved from https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/25_secure/ewt_dl_link.php?nid=285&filename=index [2021, 17 Aug.] (In Thai)
- UNHCHR. (2013) **Human Rights and Arbitrary Deprivation of Nationality.** Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General. UNGA.
- UNICEF. (2021). **Invisible Lives: 48 Years of the Situation of Stateless Children in Thailand.** Retrieved from [https://www.unicef.org/Thailand/media/5861/file/Invisible Lives: 48 Years of the Situation of Stateless Children in Thailand.pdf](https://www.unicef.org/Thailand/media/5861/file/Invisible_Lives:_48_Years_of_the_Situation_of_Stateless_Children_in_Thailand.pdf). [2021 18 Aug.] (In Thai)
- Yakon, N. (2019). Problems and Development Accessing Basic Rights and State welfare of Stateless People. **Academic journal Udonthani Rajabhat University**, 7(2), 89 – 106. (In Thai)