

**การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยพลัดถิ่น
ผ่านความร่วมมือพหุภาคีระหว่างภาครัฐ
องค์กรวิชาการและภาคประชาสังคม :
กรณีศึกษาพื้นที่จังหวัดระนองและประจวบคีรีขันธ์**

เสาวณีย์ แก้วจุลภาณุ¹ วิศรุต สำสื้ออ่อน²

บทคัดย่อ

ภายหลังจากพระราชบัญญัติสัญชาติ(ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555 มีผลใช้บังคับ อาจกล่าวได้ว่าเหตุการณ์ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญต่อกลุ่มประชากร กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นได้ เนื่องจากการได้มีการวางหลักการพิสูจน์และคืนสัญชาติไทยให้ คนไทยพลัดถิ่น แต่อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่าการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรซึ่งส่วนหนึ่งมาจากปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพ ในตัวเอกสารพิสูจน์ตัวบุคคล (ป.ค. 14) และภาครัฐประสบปัญหาการขาดแคลน บุคลากร ประกอบกับเจตคติในเรื่องความมั่นคงของหน่วยงานภาครัฐต่อกลุ่ม ประชากรคนไทยพลัดถิ่นซึ่งจากปัญหาดังกล่าวเองนำไปสู่การจัดทำบันทึกข้อตกลง ว่าด้วยความร่วมมือด้านการพิสูจน์สัญชาติและรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ระหว่างกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยกับมหาวิทยาลัยทักษิณ มหาวิทยาลัย ราชภัฏ สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปพส.) มูลนิธิชุมชนไท (มชท.)

-
- 1 อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ 90000.
Email ติดต่อ: kaewjullakarn@gmail.com
 - 2 อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏ 12000.
Email ติดต่อ: wisarut.s@rsu.ac.th

และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (สำนักงาน กสม.) ลงวันที่ 16 มกราคม 2559 จากบันทึกข้อตกลงดังกล่าวก่อให้เกิดโครงการ“การช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาสที่มีปัญหาเกี่ยวกับสถานะบุคคล (คนไทยพลัดถิ่น)” โดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ รับผิดชอบในการช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการยื่นคำร้องและการรวบรวมพยานหลักฐานเรื่องการพิสูจน์สัญชาติแก่กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่จังหวัดระนองขณะที่พื้นที่ความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัยรังสิตคือพื้นที่ในบริเวณจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ผลการลงนามผ่านความร่วมมือดังกล่าวแม้ว่าจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่อง 1) ปัญหาด้านแบบฟอร์มเรื่องการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นที่ไม่มีเอกภาพ 2) ปัญหาความต่อเนื่องของบุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่ประจำท้องที่ 3) ปัญหาเรื่องทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่ต่อนิสิตนักศึกษาที่เข้าไปช่วยเหลืองาน แต่อย่างไรก็ดีการลงนามในบันทึกข้อตกลงดังกล่าวก่อให้เกิดผลดีหลายประการ เช่น ก่อให้เกิดการทำงานที่ประสานกันระหว่างภาคีเครือข่ายส่งผลให้การแก้ปัญหาการพิสูจน์และรับรองสัญชาติคนไทยพลัดถิ่นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นก่อให้เกิดการลดภาระการทำงานของเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ก่อให้เกิดกระบวนการสร้างจิตอาสาให้กับนิสิตและนักศึกษาในการเข้าใจและเห็นอกเห็นใจในเพื่อนมนุษย์มากขึ้น

คำสำคัญ: คนไทยพลัดถิ่น; กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ; พระราชบัญญัติสัญชาติ

Legal Aid for Thai Displaced People through Multilateral Cooperation Between State Organs, Academic Institutes and Civil Societies: study on Ranong and Prachuap Khiri Khan Provinces

SSaovane Kaewjullakarn³ Wisarut Samlee-on⁴

Abstract

After the Nationality Act (the 5th Amendment) B.E.2555 came into force, it seems that this Act brings a significant change to a group of Thai displaced people because this Nationality Act provides channels for displaced populations to verify and regain their nationality. However, it can be said that the enforcement of this Act is not effective as it should be. The problems lack of unity regarding national verification form (Por. Kor 14) and the shortage of staff. Moreover, the attitude of provincial administration officers toward security causes less effectiveness to the enforcement of the Act. Therefore, in order to mitigate those barriers, on 16th January 2016, a Memorandum of Understanding (MOU) was signed. This MOU consists of several parties such as the Provincial Administration Department, Thaksin University and Rangsit University, Coordination Office to Develop well-being Society, the Chum Chon Thai Foundation and the National Human Rights Commission. The result of

3 lecturer, Faculty of Law, Thaksin University 90000.

E-mail: kaewjullakarn@gmail.com

4 lecturer, Faculty of Law, Rangsit University 12000.

E-mail: wisarut.s@rsu.ac.th

this MOU causes the establishment of the project called “the assistance of Thai Displaced People” which aims to assist and facilitate district officials in handling demands and helps community members gathering documentary evidences which are necessary for nationality verification in Ranong by Thaksin University and PrachuapKhiri Khan Provinces by Rangsit University. Although the MOU already established, some difficulties have not been resolved yet, namely 1). The problems lack of unity regarding national verification form (Por. Kor 14) 2). The inconsistency of working period of a district chief officer, 3) the attitude of provincial administration officers toward students. It should be noted that the results of establishment this MOU also bring several benefits to the nationality verification process such as creating cooperation with all parties under MOU which leads to have sufficient in term of national verification and recognition of Thai displaced people as well as enhancing a capacity of local administrative staff by getting help from students. Furthermore, working under this MOU is likely to encourage students to have a volunteer spirit.

Keywords: Thaidisplaced people; Nationality verification procedures; Thai Nationality Act

1. ความนำ

ในสังคมโลกซึ่งเกิดจากการรวมกลุ่มของรัฐ ปัญหาเรื่องของการไร้รัฐของบุคคลยังคงเป็นปัญหาที่รบกวนใจ จากรายงานของข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (The United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR) อ้างว่าอย่างน้อยที่สุดคนประมาณ 10 ล้านคน ตกอยู่ในสถานะของการเป็นคนไร้รัฐ⁵ สถานะของการไร้รัฐ (Statelessness) หมายถึง สถานะของบุคคลที่ไม่ได้การยอมรับจากรัฐใดๆ ให้เป็นคนชาติของรัฐนั้นๆ ส่งผลให้กลุ่มบุคคลไร้รัฐดังกล่าวประสบปัญหาการเข้าถึงสิทธิพื้นฐานที่คนชาติจะพึงได้รับ เช่น สิทธิในการรักษาพยาบาลและบริการ หรือสิทธิในการทำงานและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน เป็นต้น ในทางทฤษฎีสถานะของการไร้รัฐของบุคคลสามารถแบ่งอธิบาย ได้ดังนี้ กล่าวคือ

1) สถานะการไร้รัฐโดยผลของกฎหมาย (*dejure*) ซึ่งหมายถึง ผู้ที่ไม่ได้ถูกนับรวมว่าเป็นคนชาติโดยกฎหมายของรัฐใดๆ เลย

2) สถานะการไร้รัฐโดยข้อเท็จจริง (*defacto*) เกิดขึ้นเมื่อบุคคลได้ดำเนินการกระบวนการด้านสัญชาติ แต่กระบวนการด้านสัญชาติดังกล่าวยังไม่มีผลรับรองให้กลุ่มบุคคลสามารถใช้สัญชาติได้⁶ ซึ่งอาจรวมถึงกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้พลัดถิ่นไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางของตนเองได้หรือไม่สามารถพิสูจน์สัญชาติของตนเองได้หรืออยู่ระหว่างรอการพิสูจน์สัญชาติ⁷

5 the United Nation High Commission for Refugees (UNHCR)Global 2014-24 Action Plan to End Statelessness, p.4. Retrieved from <http://www.refworld.org/docid/545b47d64.html>

6 the United Nation High Commission for Refugees (UNHCR), Legal and Protection Policy Research Series UNHCR and De Facto Statelessness. p.i. เข้าถึงจาก <http://www.unhcr.org/4bc2ddeb9.pdf>

7 กฤตยา อาชวนิจกุล (2554) “การจัดการระบบคนไร้รัฐในบริบทประเทศไทย” สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล น.104

ข้อสังเกต

สถานการณ์ไร้รัฐโดยข้อเท็จจริงและโดยข้อกฎหมายเกิดขึ้นได้ในกรณีถ้าหน่วยงานทางทะเบียนได้จดทะเบียนบุคคลดังกล่าวในฐานะเป็นผู้ไม่รู้ถึงสัญชาติหรือการไม่สามารถกำหนดสัญชาติของบุคคลนั้นได้ (Unknown or undetermined nationality) หรือแม้กระทั่งการที่หน่วยงานทางทะเบียนได้ระบุให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในสถานะของผู้ที่อยู่ระหว่างการตรวจสอบสัญชาติ “under investigation” การแบ่งประเภทตามลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นได้ภายใต้เหตุผลในลักษณะของมาตรการภายในระยะเวลาที่จำกัด⁸

ตัวอย่างของกลุ่มบุคคลที่มีสถานะเป็นผู้ไร้รัฐโดยผลของกฎหมายได้แก่ โรฮิงญาแม้จะมีข้อเท็จจริงปรากฏว่าโรฮิงญาเกิดในบริเวณรัฐฉานของพม่าแต่ผลของกฎหมายความเป็นพลเมืองของพม่าปี ค.ศ.1982 (Burma Citizenship Law 1980) ภายใต้หมวด 2 ข้อ 3 และข้อ 4 ว่าด้วยความเป็นพลเมืองได้กำหนดให้กลุ่มของกลุ่มชาติพันธุ์ดังต่อไปนี้ถือว่ามิใช่สัญชาติพม่าได้แก่ คะฉิ่น คะยา กะเหรี่ยง ชิน เบอร์มัน มอญ ยะไข่ หรือฉานและกลุ่มชาติพันธุ์ที่ได้ตั้งถิ่นฐานในดินแดนที่อยู่ภายในรัฐเป็นการถาวรในช่วงเวลาก่อน ค.ศ. 1823 และแม้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะเปิดช่องคำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์ที่ได้ตั้งถิ่นฐานในดินแดนที่อยู่ภายในรัฐเป็นการถาวรในช่วงเวลาก่อน ค.ศ. 1823” แต่การได้สัญชาติพม่าภายใต้บริบทดังกล่าวขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของสภาของชาติพม่า ส่งผลให้กลุ่มโรฮิงญาถือเป็นผู้ที่ไม่ใช่สัญชาติพม่าได้⁹

ส่วนกลุ่มตัวอย่างของกลุ่มบุคคลผู้ตกอยู่ในสภาวะความไร้รัฐโดยข้อเท็จจริงได้แก่ กลุ่มของคนไทยพลัดถิ่นนั่นเอง ทั้งนี้เนื่องจากพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ในมาตราดังต่อไปนี้ ได้แก่ มาตรา 9/1 ถึง 9/7 ประกอบกับ

8 อ้างแล้ว เิงอรคที่ 6 หน้า 29

9 Burma Citizenship Law 1982 เข้าถึงจาก <http://www.refworld.org/docid/3ae6b4f71b.html>

กฎกระทรวงพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 วันที่ 18 กรกฎาคม 2555 ได้เปิดโอกาสให้คนไทยพลัดถิ่นที่มีเงื่อนไขครบองค์ประกอบมีสิทธิได้รับการคืนสัญชาติไทย

อาจกล่าวได้ว่าปัจจุบันคนไทยพลัดถิ่นประมาณ 3 ใน 4 กลับเข้ามาเป็นไทยในแผ่นดินไทยโดยแผนการอพยพของคนไทยพลัดถิ่นจากพม่าเข้ามาสู่ฝั่งไทยสามารถแบ่งได้ดังนี้คือ

- (1) คนไทยพลัดถิ่นจากเขตตะนาวศรี-สิงขร ส่วนใหญ่อพยพเข้ามาอาศัยและเป็นคนไทยพลัดถิ่นในไทยในพื้นที่อำเภอเมือง อำเภอบางสะพานน้อย อำเภอบางสะพานและอำเภอบ้านลาด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
- (2) คนไทยพลัดถิ่นในพม่าจากพื้นที่ลี้ภัยเคียะ ส่วนใหญ่อพยพเข้ามาอาศัยและเป็นคนไทยพลัดถิ่นในไทยในพื้นที่อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร (บางส่วนก็อพยพไปตั้งหลักแหล่งในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
- (3) คนไทยพลัดถิ่นในพม่าจากพื้นที่บกเปียน ส่วนใหญ่อพยพเข้ามาอาศัยและเป็นคนไทยพลัดถิ่นในไทยในพื้นที่อำเภอเมืองและอำเภอกะเปอร์ จังหวัดระนอง
- (4) คนไทยพลัดถิ่นในพม่าจากเขตมะลิวัลย์และเกาะสอง ส่วนใหญ่อพยพเข้ามาอาศัยและเป็นคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่อำเภอกระบุรี อำเภอละอุ่นแลอำเภอเมือง จังหวัดระนอง¹⁰

โดยที่บทความนี้คณะผู้เขียนใช้กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นเป็นกลุ่มบุคคลที่ถือว่าไร้สัญชาติโดยข้อเท็จจริงในพื้นที่จังหวัดระนองและประจวบคีรีขันธ์มาอธิบายถึงแนวทางการแก้ปัญหาเรื่องการขจัดการไร้สัญชาติผ่านกระบวนการภายใต้บันทึก

10 อาจารย์ ดร. วิรุฒม์ เสนาคำ “ไทยพลัดถิ่นในและจากมณฑลตะนาวศรีกับปัญหาไร้สัญชาติ” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ (ทักษิณวิชาการ 51) ระหว่างวันที่ 15-16 สิงหาคม 2551 สถาบันทักษิณคดี มหาวิทยาลัยทักษิณ หน้า 6-7.

ข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการพิสูจน์สัญชาติและรับรองความเป็นคนไทย พลัดถิ่นระหว่างกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยกับมหาวิทยาลัยทักษิณ มหาวิทยาลัยรังสิต สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปส.) มูลนิธิชุมชนไท (มชท.) และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (สำนักงานกสม.) ลงวันที่ 16 มกราคม 2559

จากการที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้นว่าสัญชาติเป็นตัวยึดโยงก่อสถานะและหน้าที่ให้บุคคลได้มีปฏิสัมพันธ์กับรัฐ เมื่อใดก็ตามถ้ารัฐไม่รับรองความมีสถานะของบุคคลผ่านสัญชาติส่งผลเสียหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าถึงสิทธิต่างๆ ภายในรัฐนั้นๆ ซึ่งการที่คนไทยพลัดถิ่นมีสถานะเป็น “ผู้ถือบัตรคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย” ส่งผลให้ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายไทยกำหนดได้แก่

- สิทธิในการอยู่อาศัยในประเทศไทยและการมีชื่อในทะเบียนราษฎรตาม ท.ร.38 ก หรือ ท.ร.13 แล้วแต่กรณี
- สิทธิในการเดินทางออกนอกพื้นที่ภายใต้การขออนุญาตเป็นรายการณี
- สิทธิในการทำงานภายใต้นโยบายที่รัฐกำหนด
- สิทธิได้รับการศึกษา
- สิทธิในการถือกรรมสิทธิ์สิทธิในสังหาริมทรัพย์
- สิทธิในการถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายและนโยบายที่รัฐกำหนด
- สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายและมีสิทธิฟ้องร้องคดีต่างๆ

ซึ่งจากสิทธิดังกล่าวจะเห็นได้ว่าสิทธิบางประการอยู่ภายใต้เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนด นอกจากนี้ประเด็นในเรื่องสิทธิในการรักษาพยาบาลจะเห็นได้ว่ากลุ่มคนไทยพลัดถิ่นไม่สามารถเข้าถึงการใช้สิทธิตามหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้

2. สภาพปัญหาความไร้รัฐ ไร้สัญชาติของคนไทยพลัดถิ่นในประเทศไทย และจุดเริ่มต้นของการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายผ่านบันทึกความตกลงพหุภาคี

เดิมทีกฎหมายระหว่างประเทศให้การยอมรับว่ารัฐและองค์การระหว่างประเทศมีสถานะเป็นบุคคลในทางกฎหมายระหว่างประเทศเท่านั้น แต่ผลของวิวัฒนาการของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศส่งผลให้ปัจเจกชนได้รับการรับรองและคุ้มครองให้มีสถานะเป็นผู้ทรงสิทธิในทางระหว่างประเทศบางประการ¹¹

สิทธิที่จะได้รับสัญชาติถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล โดยกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศได้กำหนดให้รัฐสามารถกำหนดหลักเกณฑ์การได้มา การเสียไป และการกลับคืนมาซึ่งสัญชาติของบุคคลจะต้องกระทำโดยอยู่บนพื้นฐานของพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งในทางปฏิบัตินั้นรัฐจะปรับใช้สองหลักในการกำหนดให้สัญชาติของตัวบุคคลได้แก่หลักสืบสายโลหิต (*jus sanjuinis*) คือการได้สัญชาติของบุคคลขึ้นอยู่กับสัญชาติของบิดาหรือมารดา และ หลักดินแดน (*jus soli*) กล่าวคือรัฐเจ้าของดินแดนจะเป็นผู้พิจารณาให้สัญชาติแก่บุคคลที่เกิดในดินแดนของรัฐดังกล่าวภายใต้หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กฎหมายได้กำหนด¹²

ในทางกฎหมายสิทธิที่จะได้รับสัญชาติของบุคคลนั้นถูกกำหนดไว้ทั้งกรอบของกฎหมายระหว่างประเทศและกรอบตามกฎหมายภายในดังนี้คือ

1) กรอบตามกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ ปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน โดยในมาตรา 15 ได้กำหนดไว้ว่า “ไม่มีใครสามารถพรากสัญชาติของ

11 อานนท์ ศรีบุญโรจน์, “สถานะของปัจเจกชนในบริบทกฎหมายระหว่างประเทศสมัยใหม่” ใน *บทบัญญัติ*, เล่มที่ 68 ตอน 3, กันยายน 2555, น.78

12 Saovaneekaeajullakarn and ArnonSriboonroj, “How does human rights function properly to the forgotten group (Rohingyas)?” ใน *วารสารวิชาการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ*, ปีที่ 5 ฉบับที่ 7, มกราคม-ธันวาคม 2558, น.85.

บุคคลไปโดยตั้งใจได้” รวมทั้งตราสารระหว่างประเทศฉบับอื่นๆ ได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง¹³ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก¹⁴ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ¹⁵ นอกจากนี้สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติภายใต้ข้อมติที่ 50/152 ได้รับรองหลักการห้ามพรากสัญชาติของบุคคลไว้เช่นกัน¹⁶

2) กรอบตามกฎหมายภายใน ได้แก่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555 อาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้สิทธิแก่คนไทยพลัดถิ่นที่ผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติให้ได้รับสัญชาติไทยโดยหลักสืบสายโลหิต

2.1 ความหมายและลักษณะของคนไทยพลัดถิ่น

คนไทยพลัดถิ่นคือกลุ่มคนไทยที่เสียสัญชาติไทยเพราะผลสืบเนื่องจากการแบ่งแยกเขตแดนระหว่างประเทศไทยและประเทศอังกฤษในปี ค.ศ. 1968 ก่อนที่รัฐบาลอังกฤษจะทำการยกดินแดนส่วนนี้ให้พม่า ซึ่งเดิมพื้นที่มะริด ทวายและตะนาวศรีถือว่าเป็นดินแดนของประเทศไทยมาก่อน และเมื่อประมาณ 30 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลเมียนมาร์ได้ปราบปรามชนกลุ่มน้อยในประเทศตนส่งผลให้คนไทยที่มีถิ่นกำเนิดเดิมอยู่ในเมืองมะริด ทวายและตะนาวศรีได้รับผลกระทบและตัดสินใจอพยพย้ายถิ่นมาอยู่กบฏชาติพม่าที่ไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่จังหวัดระนอง ชุมพร และประจวบคีรีขันธ์¹⁷

13 ข้อบทที่ 24(3)

14 ข้อบทที่ 7 และ 8

15 ข้อบทที่ 18

16 United Nations Human Rights Office of the High Commission .Rights to Nationality and Statelessness.25 June 2016 Retrieved from <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/Nationality.aspx>

17 วรจิตา เมืองแก้ว.2558. ปัญหาและอุปสรรคของการนํานโยบายไปปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสัญชาติไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 : กรณีศึกษาคนไทยพลัดถิ่น จังหวัดระนอง และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์.วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต,สาขาวิชา

นอกจากนี้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555 ประกอบบท
กระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 ได้กำหนด
คำนิยามและวางหลักการคืนสัญชาติไทยให้คนไทยพลัดถิ่นไว้ดังนี้

มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555 ได้กำหนด
นิยามของ คนไทยพลัดถิ่นไว้ดังนี้คือ

“ผู้ที่มีเชื้อสายไทยที่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่นโดย
เหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยใน
อดีตซึ่งปัจจุบันผู้นั้นไม่ได้ถือสัญชาติของประเทศอื่นและได้อพยพเข้า
มาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่งและมีวิถีชีวิตเป็นคน
ไทยโดยได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนราษฎรภายใต้หลักเกณฑ์และ
เงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด หรือเป็นผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นทำนอง
เดียวกันตามที่กฎกระทรวงกำหนด”

ซึ่งจากคำนิยามดังกล่าวสามารถแยกพิจารณาถึงลักษณะของคนไทยพลัด
ถิ่นได้ดังนี้คือ

- 1) บุคคลมีเชื้อสายไทยแต่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่นโดย
เหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีต
- 2) บุคคลผู้นั้นมิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น
- 3) บุคคลผู้นั้นได้อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่ง
- 4) มีวิถีชีวิตเป็นคนไทย
- 5) ได้รับการจัดทำทะเบียนราษฎรภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรี
กำหนด

รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

โดยในมาตรา 9/1 ถึงมาตรา 9/7 ได้วางหลักการและกำหนดถึงการได้มาซึ่งสัญชาติไทยของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นไว้ โดยกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นที่ได้รับประโยชน์ภายใต้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) สามารถแบ่งออกเป็นกลุ่มต่างๆ ได้ดังนี้ คือ

1) ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกง ประเทศกัมพูชา ที่เข้ามาในประเทศไทยก่อนวันที่ 25 พฤศจิกายน 2520

2) ผู้หลบหนีเข้าเมืองเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง ประเทศกัมพูชา ที่เข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 15 พฤศจิกายน 2520

3) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยที่เข้ามาก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 และ

4) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยที่เข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519

จะเห็นได้ว่ากลุ่มคนเหล่านี้ตกอยู่ในสถานะ “ผู้ถือบัตรคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย” ส่วนบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดในไทยให้พิจารณาสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ ของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2555

ในการดำเนินการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน เงื่อนไขและแบบคำร้อง โดยได้ออกเป็นกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 และประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องคำขอพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ใบรับและหนังสือรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ซึ่งได้มีประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2555 ซึ่งมีแนวปฏิบัติโดยเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับคำขอพิสูจน์ดังกล่าว จะมีการตรวจสอบเอกสารเพื่อความครบถ้วนถูกต้องตามกฎหมาย และออกใบรับคำขอไว้เป็นหลักฐานว่าผู้นั้นได้มีการยื่นเอกสารเรียบร้อยแล้ว หลังจากนั้นนายอำเภอก็จะรวบรวมเอกสารเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้งหนึ่งก่อนส่งให้คณะกรรมการรับรองความเป็น

คนไทยพลัดถิ่นพิจารณาอนุมัติ โดยมีฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น (อธิบดีกรมการปกครอง) เป็นผู้รับผิดชอบ จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการพิจารณาเรื่องดังกล่าวและเมื่อมีมติเห็นชอบให้แก่ผู้ใดก็จะออกหนังสือรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นให้กับผู้ยื่นคำขอนั้นเพื่อนำไปเป็นหลักฐานการขอเปลี่ยนแปลงการลงรายการสัญชาติไทยโดยการเกิดต่อไป

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าขั้นตอนและวิธีการในการยื่นคำร้องและเอกสารประกอบเรื่องคนไทยพลัดถิ่นสามารถอธิบายอย่างย่อได้ดังนี้ กล่าวคือ

1) ผู้ร้อง (คนไทยพลัดถิ่น) ยื่นคำร้องต่อเขตที่ตนเองอาศัยอยู่ โดยที่เอกสารประกอบการใช้ยื่นประกอบด้วยเอกสารทางทะเบียนเกี่ยวกับถิ่นที่อยู่ของผู้นั้น ผังเครือญาติซึ่งต้องอธิบายได้ถึงเชื่อมโยงในตัวบุคคลไร้สัญชาติกับจุตเกาะเกี่ยวในความเป็นไทย นอกจากนี้ต้องมีพยานรับรองความถูกต้องแท้จริงของเอกสารจำนวน 2 คน

ในประเด็นพยานรับรองเอกสารมีข้อสังเกตว่า หน่วยงานท้องถิ่นบางหน่วยงานจะต้องเป็นผู้นำหมู่บ้านหรือผู้ที่มีความน่าเชื่อถือในหมู่บ้านซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเงื่อนไขดังกล่าวเป็นเงื่อนไขที่กำหนดขึ้นมาโดยหน่วยงานในแต่ละพื้นที่ซึ่งก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ

2) เมื่อเอกสารตามที่กำหนดครบถ้วนแล้วเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นดังกล่าวจะพิจารณาแล้วส่งต่อไปยังคณะกรรมการกลาง¹⁸

2.2 ปัญหาในกระบวนการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

จากการที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5 พ.ศ.2555) มีวัตถุประสงค์หลักคือเพื่อคืนสัญชาติให้แก่คนไทยเชื้อสายไทยที่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่น โดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลง

18 Arisne Kupfeman-Sutthavong (2016) Stateless fight for Thai identity. June 25 2016.Retrieved from <http://www.bangkokpost.com/print/903200/>

อาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีต ซึ่งปัจจุบันมิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น และได้อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่งโดยมีวิถีชีวิตเป็นคนไทยและได้รับการจัดทำสำรวจจัดทำทะเบียนราษฎร ภายใต้เงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด แต่อย่างไรก็ดีจากสถิติพบว่าในปี พ.ศ.2556-2557 คนไทยพลัดถิ่นจำนวนเพียงแค่ประมาณ 2,000 คน ได้รับประโยชน์จากพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับที่ 5 และตัวเลขล่าสุด ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2559 มีผู้ได้สัญชาติไทยแล้วจำนวน 166 ราย จากจำนวนคนไทยพลัดถิ่นที่ยื่นคำร้องพิสูจน์สัญชาติจำนวน 8,266 ราย โดยคิดจากผู้ที่ได้ยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นไทยแล้วและทางอำเภอก็ได้รับเอกสารแล้ว¹⁹

เหตุดังกล่าวเกิดจากข้อจำกัดและอุปสรรคหลายประการกล่าวคือ (1) การขาดความเป็นเอกภาพในตัวเอกสารพิสูจน์ตัวบุคคล สาเหตุเนื่องด้วยมีข้อสังเกตจากคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านในประเด็นที่ว่าคำร้องขอและรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นที่เสนอต่อกรมการปกครองนั้นยังขาดความชัดเจนในเงื่อนไขที่กำหนดตามคํานิยามคนไทยพลัดถิ่นในมาตรา 3 พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5 พ.ศ.2555) ส่งผลให้เกิดแนวความคิดนำแบบ ป.ค.14 ซึ่งถือเป็นแนวทางการสอบสวนบุคคลไปปรับใช้ตามความเหมาะสม²⁰ ผลจากการดังกล่าวเปิดช่องให้การสอบสวนหาข้อเท็จจริงในรายละเอียดของบุคคลก่อให้เกิดผลที่ตามมาคือแบบในการสอบสวนพิสูจน์บุคคลของคนไทยพลัดถิ่นมีลักษณะแตกต่างกันไป ขาดความเป็นเอกภาพในแง่รูปแบบและขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับเขต เช่น นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอที่รับผิดชอบในพื้นที่ดังกล่าว (2) ปัญหาเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองมีจำนวนไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน ด้วยเหตุนี้เองถือว่าปัญหาดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อกระบวนการพิสูจน์สัญชาติของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น (3) ปัญหาเรื่องหน่วยงานของรัฐมองว่าประเด็นสัญชาติเป็นเรื่องของความมั่นคง

19 การพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตาม พ.ร.บ. สัญชาติฉบับที่ 5 พ.ศ.2555. 20 มิถุนายน 2559 จาก<http://chumchonhai.or.th/node/326>

20 หนังสือกรมการปกครอง ด่วนที่สุด ที่ มท 0309.1/ว 17344 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2555

เป็นต้น ส่งผลให้เกิดแนวความคิดการจัดทำบันทึกความตกลงระหว่างหน่วยงานต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาและเพื่อก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามหลักการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสัญญาชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 นั้นเอง

2.3 การทำบันทึกความตกลงพหุภาคีเพื่อแก้ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

จากตัวเลขดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าภายหลังจากที่พระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ.2555 ใช้บังคับจนถึงปัจจุบันคือประมาณ 4 ปีเศษ มีจำนวนคนไทยพลัดถิ่นที่ได้รับการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นและได้สัญชาติไทยแล้วน้อยมาก สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการแปลงกฎหมายและนโยบายของรัฐไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมนั้นไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งจากปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพดังกล่าวนำไปสู่การเกิดขึ้นของบันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการพิสูจน์สัญชาติและรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นระหว่างกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยกับมหาวิทยาลัยทักษิณ มหาวิทยาลัยรังสิต สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปส.) มูลนิธิชุมชนไท (มชท.) และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (สำนักงาน กสม.) โดยลงวันที่ 16 มกราคม 2559 ซึ่งเนื้อหาของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือดังกล่าวสามารถแบ่งได้ดังนี้คือ

1) กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีพันธกรณีหลักคือประสานงานหลักระหว่างส่วนกลางและอำเภอโดยการส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปร่วมกับอำเภอเป้าหมายซึ่งได้แก่พื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายโดยเน้นที่ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับงานสัญชาติ การจัดทำผังเครือญาติ และการยื่นคำขอตามแบบฟอร์มต่างๆ ให้แก่องค์กรภาคีเครือข่าย และสุดท้ายคือการเป็นหน่วยงานกลางคอยประสานการทำงานระหว่างองค์กรภาคีเครือข่ายและหน่วยงานในระดับอำเภอ

2) องค์การภาคการศึกษาได้แก่มหาวิทยาลัยทักษิณและมหาวิทยาลัยรังสิต ภายใต้การดำเนินในกรอบความร่วมมือดังกล่าวองค์การการศึกษาทั้งสองหน่วยงาน มีหน้าที่รับผิดชอบหลักในการให้ความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาติแก่กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นและบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสนับสนุนการปฏิบัติงานของอำเภอโดยการนำนักศึกษาที่ผ่านการฝึกอบรมทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติเพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคในการรับคำร้อง ให้คำแนะนำกับผู้ยื่นคำร้อง รวมทั้งการเตรียมพยานหลักฐานจัดทำเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดทำผังเครือญาติ รวมทั้งการช่วยสอบและบันทึกถ้อยคำของผู้พิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นและบุคคลที่เกี่ยวข้องในรูปแบบฟอร์มเพื่อพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นและงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสัญญาติภายใต้กรอบความร่วมมือที่กำหนด

3) มูลนิธิชุมชนไท (มชท.) และสำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปสพ.) มีความรับผิดชอบหลัก คือ ช่วยเหลือการทำงานภายใต้ความตกลงดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วง

4) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) จะดำเนินการในส่วนของการติดตามประเมินผลการแก้ปัญหาสิทธิสถานะโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นรวมทั้งเป็นหน่วยงานกลางคอยประสานการแก้ไขปัญหากรณีร้องเรียนของคนไทยพลัดถิ่น อีกทั้งยังรับผิดชอบในการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะเชิงกฎหมายต่อหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสถานะและสิทธิของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น

ผลของความร่วมมือดังกล่าวทำให้นิสิตนักศึกษาของทั้งสองมหาวิทยาลัย คือมหาวิทยาลัยทักษิณและมหาวิทยาลัยรังสิตได้เข้ามาเป็นกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญเพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในระดับพื้นที่ในการยื่นคำขอและช่วยเหลือตัวแทนของสมาชิกชุมชนในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์สัญญาติให้กับคนไทยพลัดถิ่น

3. การดำเนินการให้ความช่วยเหลือคนไทยพลัดถิ่นตามบันทึกความตกลงฯ

ผลจากการทำงานร่วมกันภายใต้กรอบความร่วมมือดังกล่าว มหาวิทยาลัยทักษิณและมหาวิทยาลัยรังสิต รวมทั้งองค์กรภาคีเครือข่ายได้ร่วมกันจัด “โครงการช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาสที่มีปัญหาเกี่ยวกับสถานะบุคคล (คนไทยพลัดถิ่น)” โดยแบ่งเขตพื้นที่กันรับผิดชอบดังนี้ คือ มหาวิทยาลัยทักษิณรับผิดชอบในเขตพื้นที่จังหวัดระนอง โดยมีการลงพื้นที่ให้ความช่วยเหลือแล้ว 1 ครั้ง ระหว่างวันที่ 30 เมษายน-3 พฤษภาคม 2559 ณ พื้นที่อำเภอเมืองจังหวัดระนอง และมีนักศึกษาจิตอาสาจำนวน 39 คนเข้าร่วมโครงการ

ขณะที่มหาวิทยาลัยรังสิตรับผิดชอบในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยมีการลงพื้นที่ปฏิบัติงานแล้ว 2 ครั้ง ครั้งที่ 1 ระหว่างวันที่ 9 – 12 มีนาคม 2559 โดยดำเนินการให้ความช่วยเหลือในพื้นที่ อ.เมืองประจวบคีรีขันธ์, อ.ทับสะแก และ อ.บางสะพาน จ.ประจวบคีรีขันธ์ มีนักศึกษาเข้าร่วมโครงการรวม 25 คน และครั้งที่ 2 ระหว่างวันที่ 22 – 28 พฤษภาคม 2559 โดยดำเนินการให้ความช่วยเหลือในพื้นที่ อ.บางสะพาน จ.ประจวบคีรีขันธ์ มีนักศึกษาเข้าร่วมโครงการเพิ่มเป็น 45 คน

อย่างไรก็ดีการดำเนินการให้ความช่วยเหลือคนไทยพลัดถิ่นตามบันทึกความเข้าใจยังไม่เสร็จสิ้นลงดังนั้นจึงยังจะมีการลงพื้นที่ให้ความช่วยเหลือของทั้งสองสถาบันอีกหลายครั้งนับจากนี้

ในการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือแต่ละครั้งมีขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้

3.1 การกำหนดพื้นที่ให้ความช่วยเหลือ

อาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับที่ 5 พ.ศ.2555 ได้กำหนดนิยามให้ความหมายของคนไทยพลัดถิ่นไว้ว่ากลุ่มของบุคคลที่ตกเป็นคนในบังคับของประเทศอื่นโดยเหตุแห่งการเปลี่ยนแปลงราชอาณาจักรไทยในอดีตและผู้นั้นมิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น ส่งผลให้คณะผู้เขียนจำกัดขอบเขตการศึกษาและการลงพื้นที่เฉพาะ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ระนอง เท่านั้นที่ได้รับสิทธิคืนสัญชาติไทยตาม

พระราชบัญญัติฉบับนี้ในประเด็นของการคืนสัญชาติไทย นอกจากนี้ยังถือได้ว่าทั้งสองจังหวัดมีประชากรพลัดถิ่นอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก และมีการติดต่อประสานงานระหว่างชุมชนกับมูลนิธิชุมชนไทซึ่งถือว่าหนึ่งในองค์กรภาคีเครือข่ายตามบันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นอยู่ก่อนแล้ว จึงน่าจะรวบรวมเอกสารสำคัญที่ต้องใช้ประกอบการดำเนินการยื่นคำร้องขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามกฎหมายกระทรวงได้ง่ายกว่าพื้นที่อื่น

และในการนี้มหาวิทยาลัยรังสิตได้อาสารับผิดชอบการให้ความช่วยเหลือในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ขณะที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณได้อาสารับผิดชอบการให้ความช่วยเหลือในพื้นที่จังหวัดระนองตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

3.2 การอบรมความรู้ด้านกฎหมายและแนวทางปฏิบัติงานแก่นักศึกษาก่อนการลงพื้นที่

ก่อนที่คณะนิติศาสตร์ทั้งสองแห่งจะนำนักศึกษาลงพื้นที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนได้นั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่นักศึกษาจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งโดยหลักแล้ว ได้แก่ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ.2555, พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 และยังต้องเข้าใจถึงขั้นตอนการทำงานจริงในการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรวบรวมเอกสาร ดังนั้นการอบรมที่จะเกิดขึ้นนี้จึงต้องใช้รูปแบบของการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (workshop) เพื่อให้ครอบคลุมทั้งการให้ความรู้เชิงทฤษฎีและการฝึกภาคปฏิบัติ

การสัมมนาเชิงปฏิบัติการถูกออกแบบให้ใช้ระยะเวลา 2 วัน วันแรกจะเน้นการให้ความรู้เชิงทฤษฎีใน 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ องค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายสัญชาติตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมหาวิทยาลัยรังสิตและมหาวิทยาลัยทักษิณจะเป็นผู้ดูแลในการสัมมนาส่วนนี้ และองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนราษฎร โดยกรมการปกครองเป็นผู้ดูแล

และในวันที่สองจะเน้นการฝึกภาคปฏิบัติ ได้แก่ การทำความเข้าใจแบบฟอร์มเอกสารต่างๆ เช่น แบบบันทึกปากคำ (ป.ค.14) ที่ใช้ประกอบการยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นของอำเภอที่จะเข้าไปปฏิบัติการอ่านและทำความเข้าใจฝั่งเครือข่าย เอกสารที่ต้องใช้ประกอบการยื่นคำขอโดยมูลนิธิชุมชนไทเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบการอบรม

ในระหว่างการประชุมมีข้อสังเกตว่านิสิตนักศึกษาอาสาสมัครส่วนใหญ่จากทั้งสองสถาบันเป็นนักศึกษาคณะนิติศาสตร์ ชั้นปีที่ 3 (และสำหรับมหาวิทยาลัยรังสิต มีนักศึกษาจากวิทยาลัยนวัตกรรมการสังคมร่วมด้วย) ซึ่งนักศึกษาจากทั้งสองสถาบันนี้ยังไม่เคยได้ศึกษากฎหมายสัญญาติ, กฎหมายคนเข้าเมือง หรือกฎหมายการทะเบียนราษฎรมาก่อน เนื่องจากเป็นสาระการเรียนรู้ในรายวิชาการกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล ซึ่งเป็นรายวิชาในการเรียนชั้นปีที่ 4 วิทยาการที่รับผิดชอบในการบรรยายถึงหลักกฎหมายทั้งสามข้างต้นจึงต้องพยายามใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย หลีกเลี่ยงการใช้ภาษากฎหมายที่ไม่จำเป็น และต้องใช้ตัวอย่างกรณีศึกษามาประกอบการบรรยายจึงจะทำให้ นักศึกษาเข้าใจหลักกฎหมายได้ง่ายขึ้น

3.3 การวางแผนและลงพื้นที่ปฏิบัติงานจริง

หลังจากจบการประชุมเชิงวิชาการก่อนที่มหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งได้นำนักศึกษาเดินทางไปยังพื้นที่ปฏิบัติงานที่กำหนดเอาไว้จำเป็นที่จะต้องวางแผนการทำงานในแต่ละวันพร้อมทั้งจัดเตรียมอุปกรณ์ซึ่งนักศึกษาจะประชุมระดมสมองกันเพื่อจัดตารางเวลาการทำงาน ทำรายการสิ่งของเครื่องใช้จำเป็น วางผังสถานที่ ฯลฯ ซึ่งถือเป็นโอกาสอันดีที่นักศึกษาจะได้ฝึกฝนทักษะการวางแผนงาน

และก่อนจะถึงวันลงพื้นที่กรมการปกครองจะมีหนังสือแจ้งไปยังนายอำเภอของพื้นที่เป้าหมายให้ได้รับทราบว่าจะมีคณะทำงานประกอบด้วยนักศึกษา, อาจารย์ผู้ดูแลและเจ้าหน้าที่จากมูลนิธิชุมชนไทเข้าไปให้ความช่วยเหลือร่วมมือกลุ่มประชากรคนไทยพลัดถิ่นและให้ทางอำเภอปรึกษาหารือกับคณะทำงานเพื่อ

กำหนดบทบาทการทำงานในระหว่างที่มีการลงพื้นที่ทำให้การปฏิบัติงานได้รับความร่วมมือและความไว้วางใจจากเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ได้พอสมควร

ในการปฏิบัติงานนักศึกษาอาสาสมัครจะได้รับมอบหมายให้เป็นผู้สอบถามและบันทึกข้อเท็จจริงเบื้องต้นของประชากรคนไทยพลัดถิ่นที่ประสงค์จะยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นแต่ละราย รวมถึงบันทึกถ้อยคำของผู้ที่เดินทางมาเป็นพยานให้แก่ผู้ที่ประสงค์จะยื่นคำขออีกด้วย

การดำเนินการเช่นนี้เกิดผลดีต่อต้นทางของกระบวนการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น กล่าวคือเป็นการลดภาระการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐประจำอำเภอ (โดยปกติคือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอ) ที่โดยปกติแล้วจะดำเนินการรับคำขอได้เพียง 2-3 รายต่อวัน เมื่อพิจารณาจากภาระความรับผิดชอบของปลัดอำเภอที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้านอื่นๆ ควบคู่ไปด้วย แต่คณานักศึกษาสามารถรับคำขอรวมกันได้ถึงวันละ 30-40 ราย และปลัดอำเภอสามารถตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของเนื้อหาในเอกสารที่นักศึกษาเป็นผู้ลงบันทึกเอาไว้ หากถูกต้องครบถ้วนก็สามารถลงนามรับรองและส่งเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นได้ทันที ส่วนกรณีใดที่ปลัดอำเภอเห็นว่าจะต้องสอบข้อเท็จจริงหรือเรียกเอกสารประกอบใดเพิ่มเติมก็สามารถติดต่อผู้ยื่นคำขอให้มาให้ปากคำหรือมายื่นเอกสารเพิ่มเติมได้

3.4 การสรุปผลสัมฤทธิ์และปัญหาจากการปฏิบัติงาน

เมื่อการลงพื้นที่ปฏิบัติงานเสร็จสิ้นลงภาคีทุกฝ่ายจะนัดประชุมเพื่อสรุปผลสัมฤทธิ์ทั้งในเชิงปริมาณ โดยชี้วัดจากจำนวนชุดเอกสารประกอบการยื่นคำขอฯ ที่นักศึกษาสามารถจัดทำได้ทั้งหมดและในเชิงคุณภาพ โดยชี้วัดจากอัตราความถูกต้องของเอกสารการยื่นคำขอฯ พร้อมทั้งสรุปปัญหาของการปฏิบัติงานเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาการทำงานของภาคีแต่ละฝ่ายในการลงพื้นที่ครั้งต่อไป

3.5 ปัญหาในกระบวนการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นที่คณะทำงานได้พบจากการลงพื้นที่ปฏิบัติงาน

จากการลงพื้นที่ปฏิบัติงานตามบันทึกความตกลงฯ ทั้ง 3 ครั้ง คณะทำงานได้สรุปประเด็นปัญหาหรือข้ออุปสรรคที่ส่งผลให้กระบวนการได้สัญชาติไทยของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นค่อนข้างล่าช้า ได้ดังนี้

1) ปัญหาด้านแบบฟอร์มเรื่องการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นที่ไม่มีเอกภาพ

จากการลงพื้นที่ปฏิบัติงานพบว่าอุปสรรคที่ทำให้กระบวนการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ทั้งในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์และจังหวัดระนองค่อนข้างล่าช้าคือความไม่เป็นเอกภาพของเนื้อหาในเอกสารที่ใช้ประกอบการยื่นคำขอ กล่าวคือ แบบบันทึกปากคำ (ป.ค.14) นั้น แม้กรมการปกครองจะมีแนวทางระบุข้อความพื้นฐานสำหรับการสอบปากคำที่จะต้องปรากฏอยู่ในแบบฟอร์มก็ตาม ทว่าแต่ละท้องที่ก็สามารถปรับเปลี่ยนรายละเอียดของข้อความได้ตาม เช่น ในพื้นที่อำเภอเมืองระนองแบบ (ป.ค. 14) จะเป็นในลักษณะที่ให้เจ้าพนักงานเป็นผู้ถามคำถามแล้วให้เจ้าพนักงานเป็นผู้จดบันทึกคำตอบ แต่ในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์แบบ (ป.ค. 14) จะมีข้อความที่ให้เจ้าพนักงานเป็นผู้บันทึกข้อมูลโดยการทำเครื่องหมายหน้ากล่องข้อความที่ตรงกับคำตอบที่ได้จึงทำให้รายละเอียดของเนื้อหาเอกสารในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน บางแห่งมีข้อความที่ไม่เกี่ยวข้องกับการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นส่งผลให้การปฏิบัติงานของนิสิตนักศึกษาค่อนข้างจะลำบากและขาดความเป็นเอกภาพ

2) ปัญหาความต่อเนื่องของบุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่ประจำท้องที่

อาจกล่าวได้ว่าประเด็นปัญหาเรื่องการให้สัญชาติค่อนข้างเป็นประเด็นที่มีความละเอียดอ่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสายตาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทำให้การพิจารณาคำขอแต่ละราย เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยเฉพาะปลัดอำเภอที่ได้รับ

มอบอำนาจจากนายอำเภอให้เป็นผู้รับคำขอและพิจารณาในขั้นต้น จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบมากโดยเฉพาะเมื่อมีการปรับย้ายท้องที่ปฏิบัติงานของปลัดอำเภอแต่ละคน ปลัดอำเภอที่เข้ามารับตำแหน่งใหม่ก็มักจะเริ่มต้นพิจารณาคำขอที่ค้างพิจารณาจากปลัดอำเภอคนก่อนใหม่ทั้งหมดเนื่องจากปลัดอำเภออาจต้องรับผิดชอบทางวินัยหากลงชื่อรับรองให้แก่คำขอรายได้แล้วต่อมาภายหลังปรากฏว่ามีการสวมสิทธิหรือเป็นผู้ไม่มีสิทธิยื่นคำขอโดยประการอื่น

3) ปัญหาเรื่องทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่ต่อนิสิตนักศึกษาที่เข้าไปช่วยเหลืองาน

จากการที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าวัตถุประสงค์หลักของการจัดทำบันทึกข้อตกลงฉบับนี้คือเพื่ออำนวยความสะดวกและช่วยเหลือเจ้าหน้าที่กรมการปกครองในประเด็นเรื่องการดำเนินการแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลโดยเฉพาะกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น ด้วยเหตุนี้มหาวิทยาลัยทั้งสองแห่ง ในฐานะองค์กรภาคีมีความรับผิดชอบในการช่วยเหลืออำนวยความสะดวกในประเด็นดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าเจ้าหน้าที่ปกครองฝ่ายปฏิบัติการกลับขาดความเชื่อมั่นในความสามารถของนิสิต/นักศึกษาที่ลงไปช่วยอำนวยความสะดวกดังกล่าว เนื่องจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความเห็นว่ารยะเวลาในการฝึกอบรมสอบแบบปากคำของนิสิต/นักศึกษามีระยะเวลาที่สั้นเกินไป จึงเกรงว่าอาจเกิดปัญหาการสอบปากคำมีความไม่ละเอียดรอบคอบซึ่งส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองในประเด็นความรับผิดชอบทางกฎหมาย ²¹

21 รายงานวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานลงพื้นที่ของนิสิต มหาวิทยาลัยทักษิณ ภายใต้ “โครงการช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาสที่มีปัญหาเกี่ยวกับสถานะบุคคล (คนไทยพลัดถิ่น) ระหว่างวันที่ 30 เมษายน – 3 พฤษภาคม 2559”

4. ประโยชน์ที่ภาคีแต่ละฝ่ายได้รับจากบันทึกความตกลงฉบับนี้ และแนวทางการทำงานหลังจากนี้

การแก้ไขปัญหาสถานะความไร้รัฐ ไร้สัญชาติของกลุ่มประชากรคนไทยพลัดถิ่นที่ประสบปัญหาความล่าช้าในขั้นตอนกระบวนการพิสูจน์และรับรองเพื่อให้ได้รับสัญชาติไทยโดยความร่วมมือระหว่างภาคีภาครัฐ ภาควิชาการ และภาคประชาสังคมผ่านการทำบันทึกความตกลงเช่นนี้ก่อให้เกิดประโยชน์ไม่เพียงต่อภาคีผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเท่านั้น แต่ยังเกิดประโยชน์ต่อประชากรคนไทยพลัดถิ่นที่รอคอยความหวังในการขอพิสูจน์สัญชาติไทยรวมถึงนิสิตนักศึกษาที่เข้าร่วมลงพื้นที่ให้ความช่วยเหลืออีกด้วยโดยสามารถสรุปประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายได้รับได้ดังนี้

4.1 ประโยชน์ที่ภาคีภาครัฐได้รับ

เราอาจเห็นได้ว่าแม้ภาคีฝ่ายภาครัฐนำโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐทั้งในระดับจังหวัดและระดับอำเภอจะได้ใช้ความพยายามอย่างเต็มที่แล้วในการดำเนินการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นแต่ด้วยข้อจำกัดด้านจำนวนบุคลากรและภาระการทำงานในด้านอื่นๆ ทำให้กระบวนการดังกล่าวเป็นไปอย่างล่าช้ามาก ดังนั้นความช่วยเหลือจากภาคองค์กรวิชาการโดยมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งที่เป็นแกนนำในการระดมนิสิตนักศึกษาที่มีจิตอาสาจึงสามารถบรรเทาปัญหาการขาดแคลนบุคลากรในการทำงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐได้และทำให้กระบวนการขั้นต้นในระดับอำเภอเกิดความรวดเร็วมากขึ้น

โปรดพึงระลึกว่าการปฏิบัติหน้าที่ของนิสิตศึกษานั้นมิได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างปลัดอำเภอที่มีอำนาจในการลงนามรับรองเอกสารใดๆ หากแต่เป็นเสมือนผู้ช่วยปลัดอำเภอในการจดบันทึกปากคำ รวบรวมและจัดเรียงเอกสารเพื่อให้เกิดความสะดวกในการพิจารณาเท่านั้นแต่ลำพังเท่านี้ก็ทำให้ปลัดอำเภอในท้องที่สามารถทำงานได้อย่างคล่องตัวขึ้นมากโดยไม่ต้องสอบปากคำด้วยตนเองแต่สามารถพิจารณาจากบันทึกการสอบปากคำที่นิสิตนักศึกษาจัดไว้โดยอาจมีการเรียกผู้ยื่นคำขอมาสอบปากคำเพิ่มเติมในบางกรณีเท่านั้น

4.2 ประโยชน์ที่ภาคีฝ่ายองค์กรวิชาการได้รับ

คณะผู้เขียนเชื่อว่าบรรดาครูผู้สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยทุกแห่งในประเทศไทยต่างตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษากฎหมายภาคปฏิบัติหรือการใช้การศึกษากฎหมายเชิงคลินิก (clinical legal education) ที่สามารถสร้างความตระหนักรู้ถึงความสำคัญและคุณค่าของการใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรมให้นักศึกษา แต่ด้วยข้อจำกัดทั้งด้านงบประมาณ เวลา ภาระหน้าที่ และการแสวงหาพื้นที่เรียนรู้การใช้กฎหมายภาคปฏิบัติทำให้การนำนักศึกษาออกไปปฏิบัติหน้าที่ใช้ความรู้ความสามารถด้านกฎหมายเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนอย่างจริงจังนั้นทำได้ยากยิ่ง

การมีความตกลงกับภาคีฝ่ายองค์กรประชาสังคมจึงเป็นเสมือนการสร้างพื้นที่เรียนรู้การใช้กฎหมายภาคปฏิบัติให้แก่นิสิตนักศึกษาได้เป็นอย่างดี เนื่องจากองค์กรประชาสังคมจะสัมผัสอยู่กับปัญหาของประชาชนอยู่ตลอดเวลาทำให้สามารถนำเสนอกรณีปัญหากฎหมายในสังคมให้แก่นิสิตศึกษานำไปค้นคว้าหาแนวทางการแก้ปัญหาได้ขณะเดียวกันการได้รับความร่วมมือจากภาคีภาครัฐก็ทำให้การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนของนิสิตนักศึกษาได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่ปฏิบัติงานอย่างดี

จากการพูดคุยกับนิสิตนักศึกษาทั้งสองมหาวิทยาลัยที่ผ่านการลงพื้นที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนภายใต้บันทึกความตกลงนี้พบว่า นิสิตนักศึกษาเกือบทุกคนตระหนักถึงคุณค่าของตัวเองจากการที่ได้เป็นนักศึกษากฎหมายและได้ใช้ความรู้กฎหมายเพื่อช่วยเหลือประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม และหลายคนยืนยันว่าจะเข้าร่วมกิจกรรมลักษณะนี้อีกแม้ว่าตนจะสำเร็จการศึกษาไปแล้วก็ตาม

4.3 ประโยชน์ที่ภาคีฝ่ายประชาสังคมได้รับ

แม้ว่าภาคประชาสังคม ดังความตกลงนี้คือมูลนิธิชุมชนไทนั้นจะทำงานในพื้นที่และสัมผัสกับประชากรคนไทยพลัดถิ่นผู้ประสบปัญหาความไร้รัฐ ไร้สัญชาติ

มาเป็นเวลานานทำให้มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายสัญญาชาติ กล่าวคือพระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ.2508 อยู่พอสมควรแต่การทำงานร่วมกับองค์กรวิชาการก็ทำให้บุคลากรของมูลนิธิได้มีโอกาสดูบททวนและเพิ่มเติมองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายสัญญาชาติและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ส่วนปัญหาสำคัญของภาคีฝ่ายประชาสังคมอันได้แก่ปัญหาการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐที่ได้รับการบรรเทาจากบันทึกความตกลงนี้เช่นกัน โดยเจ้าหน้าที่รัฐและภาคประชาสังคมได้มีโอกาสเข้ามาร่วมกันรับรู้และแก้ไขปัญหาในกระบวนการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นทำให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันและการแสวงหาแนวทางการทำงานร่วมกันในอนาคต

4.4 ประโยชน์ต่อกลุ่มประชากรคนไทยพลัดถิ่น

เราเห็นอย่างชัดเจนว่าปัญหาความล่าช้าในกระบวนการต้นน้ำของการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นได้รับการแก้ไขให้เบาบางลง ทำให้กลุ่มประชากรคนไทยพลัดถิ่นที่เข้ามายื่นคำขอพิสูจน์สถานะคนไทยพลัดถิ่นมีความหวังว่าพวกเขาจะได้รับการพิสูจน์และรับรองสัญชาติไทยตามสิทธิที่พึงมี และหากเกิดปัญหาในกระบวนการขั้นตอนใดๆ พวกเขาก็เชื่อมั่นว่าตนจะได้รับคำแนะนำช่วยเหลือจากภาคีในบันทึกความตกลงนี้

5. บทสรุป

แม้ว่าพระราชบัญญัติสัญญาชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555 ได้บัญญัติรับรองสิทธิในสัญชาติไทยและกระบวนการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้แก่กลุ่มประชากรคนไทยพลัดถิ่นไว้แล้วก็ตามแต่ปัญหาในกระบวนการพิสูจน์และรับรองสิทธิในทางปฏิบัติยังคงมีอยู่จากการขาดแคลนบุคลากรภาครัฐที่รับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินการกระบวนการพิสูจน์สัญชาติให้แก่กลุ่มประชากรคนไทยพลัดถิ่น อีกทั้งภาระหน้าที่

ดูแลประชาชนอันมีมากมายเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับอำเภอทำให้การพิสูจน์และรับรองสิทธิในสัญชาติแก่คนไทยพลัดถิ่นเป็นไปอย่างล่าช้าซึ่งปัญหาดังกล่าวนำไปสู่การทํานันทิกข้อตกลงเพื่อสร้างร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคองค์กรวิชาการ และภาคประชาสังคมเพื่อเป็นหนึ่งในแนวทางการบรรเทาปัญหาความล่าช้าในกระบวนการที่พึงได้รับการพิจารณา

อาจกล่าวได้ว่าภาคีความตกลงแต่ละฝ่ายสามารถใช้ข้อดีของตนเองเข้ามาเสริมการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นโดยภาคีภาครัฐถือเป็นผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ขณะที่ภาคองค์กรวิชาการก็มียุทธศาสตร์ความรู้ทางวิชาการและมีนิสิตนักศึกษาจิตอาสาที่พร้อมจะเข้ามาช่วยสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ส่วนภาคีภาคประชาสังคมก็มีเครือข่ายติดต่อสัมพันธ์กับกลุ่มประชากรคนไทยพลัดถิ่นที่สามารถนำผู้ที่มีคุณสมบัติตามกฎหมายมาเข้ากระบวนการเพื่อรับการรับรองสัญชาติได้พร้อมกันเป็นจำนวนมาก

แต่อย่างไรก็ดีแม้ว่าบันทึกข้อตกลงฉบับดังกล่าวจะเป็นนวัตกรรมใหม่ของการสร้างร่วมมือระหว่างรัฐ ภาควิชาการและองค์กรภาคประชาสังคม แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ามีปัญหาในเรื่องความไม่มีเอกภาพของตัวเอกสารในเรื่องการรับรองและพิสูจน์สัญชาติโดยในแต่ละพื้นที่จะกำหนดรายละเอียดของเอกสารที่แตกต่างกันประกอบกับเจตคติของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ยังคงให้ความสำคัญกับประเด็นในเรื่องความมั่นคงส่งผลให้บันทึกข้อตกลงฉบับดังกล่าวอาจไม่สามารถตอบสนองกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่แท้จริงในการส่งเสริมการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คณะผู้เขียนเชื่อว่า การทำงานภายใต้ความร่วมมือของทุกภาคส่วนในสังคมในลักษณะเดียวกับการทํานันทิกความตกลงที่กล่าวถึงในบทความชิ้นนี้ ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการแก้ไขปัญหาสิทธิในสถานะบุคคลในประเด็นอื่นๆ ได้เช่นกัน อีกทั้งยังเกิดประโยชน์ไม่เพียงต่อกลุ่มประชากรที่ประสบ

ปัญหาสิทธิในสถานะบุคคลเท่านั้น แต่ยังเป็นประโยชน์ต่อภาคีทุกฝ่ายที่เข้ามาทำงานร่วมกันด้วย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

การพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตาม พ.ร.บ. สัญชาติฉบับที่ 5 พ.ศ.2555.

20 มิถุนายน 2559 จาก<http://chumchonhai.or.th/node/326>

กฤตยา อาชวนิจกุล. (2554). *การจัดการระบบคนไร้รัฐในบริบทประเทศไทย*.

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล น.104.

จตุรนต์ ธีระวัฒน์. (2555). *กฎหมายระหว่างประเทศ*. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ, วิญญูชน.

อานนท์ ศรีบุญโรจน์. “สถานะของปัจเจกชนในบริบทกฎหมายระหว่างประเทศสมัยใหม่” ใน *บทบัญญัติ*. เล่มที่ 68 ตอน 3. กันยายน 2555, น.78.

Saovanee Kaewjullakarn and Arnon Sriboonroj, “How does human rights function properly to the forgotten group (Rohingyas)?” ใน *วารสารวิชาการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ*. ปีที่ 5 ฉบับที่ 7. มกราคม-ธันวาคม 2558, น.85.

คนไทยพลัดถิ่น” ชะตากรรมที่มองไม่ได้ก่อ ต้นตอปัญหาเกิด จากรัฐไทยหรือพม่า หรือนักล่าอาณานิคม!? (จบ) 27 มิถุนายนจาก <http://prachatai.com/journal/2007/10/14657>

คีนสัญชาติ คีนศักดิ์ศรี คีนมาตุภูมิ 12 คนไทยพลัดถิ่น 18 มิถุนายน 2559 จาก <http://transbordernews.in.th/home/?p=7082>

รายงานวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานลงพื้นที่ของนิสิต มหาวิทยาลัยทักษิณ ภายใต้ “โครงการช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาสที่มีปัญหาเกี่ยวกับสถานะบุคคล (คนไทยพลัดถิ่น) ระหว่างวันที่ 30 เมษายน – 3 พฤษภาคม 2559.

วรริธา เมืองแก้ว. (2558). “ปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสัญชาติไทย. (ฉบับที่ 5).พ.ศ. 2555 : กรณีศึกษาคนไทยพลัดถิ่น จังหวัดระนองและจังหวัดประจวบคีรีขันธ์” วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

จิรวุฒิ เสนาคำ. “ไทยพลัดถิ่นในและจากมณฑลตะนาวศรีกับปัญหารัฐ-ชาติ” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ (ทักษิณวิชาการ 51) ระหว่างวันที่ 15-16 สิงหาคม 2551 สถาบันทักษิณคดี มหาวิทยาลัยทักษิณ.

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กฎกระทรวงพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ.2555
ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ใบรับและหนังสือรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น
แบบคำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508
พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่5)พ.ศ.2555

ภาษาอังกฤษ

Arisne Kupfeman-Sutthavong. (2016). **Stateless fight for Thai identity.** June 25 2016.Retrieved from <http://www.bangkok-post.com/print/903200/>
United Nation High Commission for Refugees (UNHCR) (2014). **Global 2014-24 Action Plan to End Statelessness.** Retrieved

June 25 2016 from <http://www.refworld.org/docid/545b47d64.html>

United Nation High Commission for Refugees (UNHCR). **Legal and Protection Policy Research Series UNHCR and De Facto Statelessness.** p.l. 20 June 2016 Retrieved from <http://www.unhcr.org/4bc2ddeb9.pdf>

United Nations Human Rights Office of the High Commission. **Rights to Nationality and Statelessness.** 25 June 2016 retrieved from <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/Nationality.aspx>.

บรรณานุกรมภาษาไทยที่แปลเป็นภาษาอังกฤษ

Analyzing Report of the actual survey of Thaksin University's students under the the project so called Providing Legal Aid for Thai Displaced Persons between 30 April to 3 May 2016. (in Thai)

Archavanikul, K. (2011). Towards Managing Stateless People in Thailand's Context. Journal of institute for population and social research of Mahidol University. 104 (in Thai)

Kaewjullakarn, S. and Sriboonroj, A. (2014) How do human rights function properly of the forgotten group (Rohingya). Legal journal of faculty of law Thaksin University. 5(7). 85 (in Thai)

Mauagkaew, W. (2015). The Problems and Impediments in the Implementation of Nationality Act (No.5) B.E. 2555 (2012) A case Study of Stateless Thais in Ranong and Prachuap Khiri Khan Provinces. A Minor Thesis for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration Prince of Songkhla Univerisity. (in Thai)

Ministerial regulations of verification and recogizaiton of Thai displaced persons B.E. 2555 (2012)

Nationality Act. B.E. 2508 (1965) latest amend B.E. 2555(2012)

Senakam, T.(2008) Thai Diaspora and Limitations of Nation-State knowledge in Thai society. Academic seminar of the Institute for Southern Thai Studies of Thaksin University on 15-16 August 2008,1-39 (in Thai)

Sriboonroj, A. (2012). Status of Individual under the context of modern International law. Bot Bundit- law journal of the Thai bar 68 (3) 78. (in Thai)

Thai displaced person the karma that caused by others the source of problem from Thailand to Myanmar or state colonialism” (end)
Retrieved October ,30 2007 <http://prachatai.com/Journal/2007/10/14657> (in Thai)

The application for nationality verification of Thai displaced person under Nationality Act. B.E. 2508 (1965)

The declaration of Ministry of interior entitled the request of verification and recogizaiton of Thai displaced persons

Thirawat, J. (2012). International law in context. Bangkok : Winyoochon Printing House. (in Thai)