การนำนโยบายการลงรายการสัญชาติไทยไปปฏิบัติ
กรณีศึกษา อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี

ปริญญานิพนธ์
ของ
พระเรวัช วิชชุประภากร

เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ
กรกฎาคม ๒๕๖๑

การนำนโยบายการลงรายการสัญชาติไทยไปปฏิบัติ
กรณีศึกษา อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี

ปริญญานิพนธ์
ของ
พระเรวัช วิชชุประภากร

เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ
กรกฎาคม ๒๕๖๑
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

การนำนโยบายการลงรายการสัญชาติไทยไปปฏิบัติ
กรณีศึกษา อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี

บทคัดย่อ

ของ

พระเรวัช วิชชุประภากร

เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ
กรกฎาคม ๒๕๖๑

พระเรวัช วิชชุประภากร. (๒๕๖๑). *การนำนโยบายการลงรายการสัญชาติไทยไปปฏิบัติ กรณีศึกษา อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี.* ปริญญานิพนธ์ รป.ม. (นโยบายสาธารณะ). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. อาจารย์ที่ปรึกษาปริญญานิพนธ์: ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เพ็ชรัตน์ ไสยสมบัติ.

การศึกษาครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อ ศึกษาขั้นตอนการปฏิบัติในการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายการลงรายการสัญชาติไทยมาตรา ๒๓ ไปปฏิบัติ

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา คือบุคคลตามมาตรา ๒๓ กลุ่มที่ ๒ โดยการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงคุณสมบัติเฉพาะ ซึ่งเป็นคนไทยเชื้อสายลาวที่มีภูมิลำเนาในท้องที่อำเภอโขงเจียม จำนวน ๑๒ คน พยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ จำนวน ๒ คน และเจ้าหน้าที่รัฐ ๑ คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสัมภาษณ์มีโครงสร้าง เกี่ยวกับการปฏิบัตินโยบาย การติดต่อสื่อสาร ทรัพยากร ทัศนคติ โครงสร้างระบบราชการ และปัจจัยเสริมที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการปฏิบัตินโยบาย แล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์กับแนวคำสั่งจากส่วนกลางและทฤษฎีปฏิสัมพันธ์ระหว่าง ๔ ปัจจัย ของ George C Edwards III แล้วนำผลลัพธ์ที่ได้มาตีความและพรรณนา

ผลการศึกษาพบว่า

บุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้รับการปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลาง ๕๒ % เพราะการปฏิบัตินั้นไม่ก่อข้อผูกมัดทางกฎหมายกับเจ้าหน้าที่ และไม่ได้รับการปฏิบัติ ๕๖ % เพราะการปฏิบัตินั้นจะก่อข้อผูกมัดทางกฎหมายกับเจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมายและแนวปฏิบัติ, ปัจจัยที่ทำให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ไม่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทย คือการสื่อสารที่ไม่ชัดเจนและต่อเนื่องของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจที่เพียงพอต่อการปฏิบัตินโยบาย และบุคคลตามมาตรา ๒๓ ขาดองค์ความรู้ในการใช้สิทธิตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติราชการในหน้าที่ตามกฎหมาย และการปฏิบัติตามนโยบายมักถูกละเลยหากนายอำเภอไม่เข้ามากำกับดูแล, ปัจจัยที่ส่งผลให้การนำนโยบายมาตรา ๒๓ ไปปฏิบัติประสบความล้มเหลว คือ การติดต่อสื่อสารที่ไม่มีประสิทธิภาพระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยกันเอง และต่อบุคคลตามมาตรา ๒๓ เจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจที่เพียงพอต่อการปฏิบัติตามนโยบาย และมีทัศนคติที่เป็นลบต่อการปฏิบัติตามนโยบาย มีการแบ่งส่วนนโยบายและผู้ปฏิบัติงาน และเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติราชการในหน้าที่ตามกฎหมาย

Implementation of Policy on Registration of Thai Nationality:
Case Study of Khong Chiam District, Ubon Rachathani Province.

AN ABSTRACT

BY

REWAT WITCHUPRAPHAKON

Presented in Partial Fulfillment of the Requirements
For the Master of Public Administration Degree in Public Policy
at Srinakharinwirot University
July 2018

Phra Rewat Witchupraphakon. (2018). *Implementation of Policy on Registration of Thai Nationality: Case Study of Khong Chiam District, Ubon Rachathani Province.* Thesis; Master of Public Administration Program (Public Policy). Bangkok: Graduate School Srinakharinwirot University. Advisor: Assistant Professor. Petcharat Saisombut, Ph.D.

The purposes of the study are (1) to study the process registration of Thai nationality into the civil registration system in case of the need for the recovery of Thai Nationality under Section twenty-three of the Thai Nationality Act (B.E. 2551, No.4); and (2) to study the factors affecting the implementation of Policy on Registration of Thai nationality under Section twenty-three thereof.

The sample used in the study consisted of twelve people under Section twenty-three, two reliable witnesses and one government officer by purposive sampling. There were twelve people under section twenty three were men and women of Thai - Laos nationality living in the Khong Chiam District. of the Ubon Rachathani Province. The tool used in the study to collect data was a Structured Interview concerning communication, resources, attitudes, government system structure and any support factors related to policy implementation. The data was analyzed first with “George C Edwards III” interactions between the factor models and central practice policy, which was then interpreted and described.

This research found the following:

Fifty-two percent of the participants were registered as people of Thai Nationality and fifty-six of them were not registered as Thai Nationals. This is because the officers did not understand the legal provisions and procedures., Factors that affected the people under Section twenty three underwent late nationality registration were officers conveying unclear and discontinuous information to the person under section twenty three officers with an insufficient understanding of the practice of policy and information concerning “persons under Section twenty three”. Officers were not able to perform their official duties and the implementation of policy on the registration of Thai nationality are ignored if the district chief officer is not supervised., Factors that affected the failure of the implementation of policy on registration of Thai nationality are insufficient communication among officers and persons under Section twenty three. Moreover, officers do not have enough basic knowledge to put policy into practice and also have negative attitudes towards this policy. There is also a division of policy and practitioners. Lastly, officers ignored their official duties.

ปริญญานิพนธ์

เรื่อง

การนำนโยบายการลงรายการสัญชาติไทยไปปฏิบัติ กรณีศึกษา อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี

ของ

พระเรวัช วิชชุประภากร

ได้รับอนุมัติจากบัณฑิตวิทยาลัยให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ
ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

……..……..……คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นายแพทย์ฉัตรชัย เอกปัญญาสกุล)
วันที่..... เดือน กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๑

อาจารย์ที่ปรึกษาปริญญานิพนธ์	คณะกรรมการสอบปากเปล่า
……..……ที่ปรึกษา	……..……ประธาน
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เพ็ชรัตน์ ไสยสมบัติ)	(ศาสตราจารย์ ดร.วรพิทย์ มีมาก)
	……..……..……..……กรรมการ
	(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เพ็ชรัตน์ ไสยสมบัติ)
	……..……..……..……กรรมการ
	(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพ.ประยงค์ เต็มชวาลา)

ประกาศคุณูประการ

งานปริญญานิพนธ์นี้สำเร็จได้ด้วยองค์ประกอบจากผู้มีพระคุณหลายๆ ท่าน อันดับแรก ผู้วิจัยขอน้อมกราบนมัสการขอบพระคุณ ท่านพระอาจารย์ วิไล ยุตฺตธมฺโม พระอาจารย์ผู้เป็นประดุจโคมทองส่องทางชีวิต ให้ชีวิตศิษย์ได้มีความหมาย ท่านเป็นผู้ให้การสนับสนุนทุนการศึกษาและทุนการทำปริญญานิพนธ์ในครั้งนี้ และ

ขอเจริญพรขอบคุณ ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เพ็ชรัตน์ ไสยสมบัติ ที่ให้ความเชื่อมั่นและให้โอกาส ให้การสนับสนุนผู้วิจัยได้ทำปริญญานิพนธ์เรื่องนี้จนสำเร็จและคำแนะนำที่ดีเสมอมา, ท่านศาสตราจารย์ ดร.วรพิทย์ มีมาก ผู้คอยชี้แนะและวางกรอบแนวทางต่างๆ ในการเขียนปริญญานิพนธ์, ท่านอาจารย์จักราทิตย์ ธนาคม ผู้ให้คำแนะนำด้านเทคนิคทางนโยบายสาธารณะและกลยุทธ์การเขียนปริญญานิพนธ์, ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นายแพทย์ประยงค์ เต็มชวาลา ที่สละเวลารับเป็นผู้ทรงคุณวุฒิให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในการเขียนปริญญานิพนธ์ในครั้งนี้ และ

ขอเจริญพรขอบคุณ ท่านอาจารย์สุรพงษ์ กองจันทึก ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายสัญชาติและทะเบียนราษฎร (รายการสายด่วนรัฐสภา) ผู้ให้คำชี้แนะเกี่ยวกับนโยบายมาตรา ๒๓ การจำแนกกลุ่มเป้าหมายของ ปว.๓๓๗ และแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารประชากรแห่งรัฐ, ท่านอาจารย์วีนัส สีสุข (ผอ.สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง) ผู้ช่วยประสานเจ้าหน้าที่ในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัตินโยบายมาตรา ๒๓, ท่านอาจารย์พิธาสรวง จันทร์ฉายฉัตร (หน.กลุ่มงานทะเบียนบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง) ผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการนำนโยบายมาตรา ๒๓ ไปปฏิบัติ, ท่านอาจารย์มานะ งามเนตร์ (ผอ.กลุ่มงานประสานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) ผู้ช่วยตรวจทานเนื้อหานโยบายที่เกี่ยวข้องในงานปริญญานิพนธ์นี้ และ

ขอเจริญพรขอบคุณ ผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นประชากรกลุ่มตัวอย่างในงานปริญญานิพนธ์นี้ทุกท่าน รวมไปถึงผู้ให้ข้อมูลที่เป็นกรณีตัวอย่างในประเด็นอื่นๆ และ

สุดท้ายนี้ ขอเจริญพรขอบคุณ คุณณัฏฐ์ทิตา รุ่งรัตนพิทักษ์, คุณจุติมา เมืองจุ้ย สมาชิกกลุ่มมดงาน เพื่อนร่วมชั้นเรียนผู้ร่วมทุกข์ร่วมสุขและให้ความช่วยเหลือในทุกๆ อย่างด้วยดีเสมอมา

พระเรวัช วิชชุประภากร

สารบัญ

บทที่		หน้า
๑	**บทนำ**	๑
	ที่มาและความสำคัญของปัญหา	๑
	คำถามการวิจัย	๘
	วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๘
	ขอบเขตของการวิจัย	๙
	ขอบเขตด้านเนื้อหา	๙
	ขอบเขตด้านพื้นที่	๙
	ขอบเขตด้านประชากร	๑๐
	ขอบเขตด้านเวลา	๑๑
	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๑๑
	นิยามศัพท์	๑๑
๒	**ภูมิหลังของบุคคลตามมาตรา ๒๓**	๑๓
๓	**มาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑**	๒๑
๔	**นโยบายลาวอพยพ**	๓๒
๕	**แนวทางปฏิบัติการลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓**	๕๐
	การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อลงรายการสัญชาติไทย	๕๐
	สถานะของเจ้าหน้าที่รัฐตามนโยบายนี้	๕๐
	หลักฐานเอกสารที่เกี่ยวข้อง	๕๑
	การรับคำขอลงรายการสัญชาติไทยและข้อปฏิบัติเมื่อรับคำขอแล้ว	๕๗
	การสอบสวนบุคคลตามนโยบายมาตรา ๒๓	๖๘
	การพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตและขั้นตอนการปฏิบัติหลังจากมีคำสั่ง	๗๒
	การปฏิบัติหลังจากสำนักทะเบียนกลางได้อนุมัติเลขประจำตัว ๑๓ หลัก	๗๔
	การปฏิบัติของบุคคลตามมาตรา ๒๓ เพื่อขอลงรายการสัญชาติไทย	๗๗
	การเตรียมความพร้อมของบุคคลตามมาตรา ๒๓	๗๗
	การยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยและข้อปฏิบัติเมื่อยื่นคำขอแล้ว	๗๙
	การขอและออกหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร. ๒๐/๑)	๘๔

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ **หน้า**

๕ (ต่อ)

การขอหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร. ๒๐/๑) ๘๔

การออกหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร. ๒๐/๑) ๘๕

๖ แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ๘๘

แนวคิดเกี่ยวกับสัญชาติ (Nationality Concept) ๘๘

ความเป็นมาของนิยามคำว่าสัญชาติ ๘๘

หลักการให้สัญชาติ ๙๒

หลักการให้สัญชาติแก่ราษฎรที่อาศัยในประเทศไทย ๙๒

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎรภายใต้การถือสัญชาติแห่งรัฐ ๑๐๐

ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation Theory) ๑๐๒

ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ ๑๐๔

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ๑๑๑

๗ วิธีดำเนินการวิจัย ๑๑๙

การเก็บรวบรวมข้อมูล ๑๑๙

การกำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ๑๑๙

การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ๑๒๒

การประมวลผลและการวิเคราะห์ข้อมูล ๑๒๓

๘ ผลการศึกษา ๑๒๕

ผลการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มบุคคลตามมาตรา ๒๓ ๑๒๕

สรุปข้อค้นพบ ๑๔๕

ผลการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือฯ ๑๕๔

สรุปข้อค้นพบ ๑๕๖

ผลการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐฯ ๑๕๗

สรุปข้อค้นพบ ๑๗๐

๙ บทสรุป การอภิปรายผล และข้อเสนอแนะ ๑๗๔

การตีความข้อค้นพบ ๑๗๕

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ **หน้า**

๙ (ต่อ)

บทสรุปผลการศึกษา ๑๗๘

การอภิปรายผล ๑๘๐

ข้อเสนอแนะ ๑๘๗

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ๑๘๗

ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ ๑๘๙

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ ๑๘๙

ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป ๑๙๒

บรรณานุกรม ๑๙๓

ภาคผนวก ๒๐๗

ภาคผนวก ก ๒๐๘

ภาคผนวก ข ๒๑๑

ภาคผนวก ฆ ๒๑๔

ภาคผนวก ค ๒๓๗

ภาคผนวก ศ ๒๔๔

ภาคผนวก ฆ ๒๕๔

ภาคผนวก ง ๒๕๘

ภาคผนวก จ ๒๖๐

ประวัติย่อผู้วิจัย ๒๖๑

บัญชีตาราง

ตาราง **หน้า**

๑ สถานะบิดามารดาของบุตรที่ถูก ปว.๓๓๗ ถอนสัญชาติ ๑๕

๒ การวินิจฉัยกลุ่มบุคคลที่มีคุณสมบัติในสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ กลุ่ม ก ๒๖

๓ การวินิจฉัยกลุ่มบุคคลที่มีคุณสมบัติในสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ กลุ่ม ข ๒๗

๔ การวินิจฉัยกลุ่มบุคคลที่มีคุณสมบัติในสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ กลุ่ม ค ๒๘

๕ การให้สัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของประเทศไทย ๙๘

๖ จำแนกสถานภาพประชากรกลุ่มตัวอย่างที่ ๑ ..... ๑๒๗

๗ เปรียบเทียบการปฏิบัติและไม่ปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลาง ๑๔๖

๘ ตัวแบบการได้รับหรือไม่ได้รับการปฏิบัติจากนายทะเบียน ๑๕๐

บัญชีภาพประกอบ

ภาพประกอบ **หน้า**

๑ การแบ่งกลุ่มราษฎรกลุ่มเป้าหมายตามมาตรา ๒๓ ๔
๒ กรอบเวลาในการปฏิบัติเพื่อลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ ๖
๓ แผนที่จังหวัดอุบลราชธานี : อำเภอโขงเจียม ๑๐
๔ ไทม์ไลน์ (Timeline) ช่วงเวลาของบุคคลตามมาตรา ๒๓ ๑๙
๕ การแบ่งกลุ่มบุคคลตามมาตรา ๒๓ ๒๒
๖ คนไทยตามมาตรา ๒๓ ๓๑
๗ บัตรบุคคลบนพื้นที่สูงบัตรกระดาษสีฟ้า (บัตรลาวอพยพ ชุดที่ ๑) ๓๗
๘ บัตรประจำตัวลาวอพยพบัตรกระดาษสีฟ้าขอบน้ำเงิน (บัตรลาวอพยพชุดที่ ๒) ๓๗
๙ บัตรประจำตัวลาวอพยพบัตรพลาสติกสีชมพู (บัตรลาวอพยพชุดที่ ๓) ๓๙
๑๐ กรอบเวลาในการปฏิบัติเพื่อลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ ๗๕
๑๑ ขั้นตอนการออกหนังสือรับรองการเกิดตามแบบ ท.ร. ๒๐/๑ ๘๗
๑๒ วงจรความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎร ๑๐๒
๑๓ ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่าง ๔ ปัจจัย ๑๐๕
๑๔ โครงสร้างประชากรกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา ๑๒๐
๑๕ ปัจจัยที่ส่งผลให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้รับ - ไม่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทย ๑๕๑
๑๖ ตัวแบบข้อค้นพบความล้มเหลวการปฏิบัตินโยบายมาตรา ๒๓ ๑๗๑
๑๗ ตัวแบบปัจจัยความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายมาตรา ๒๓ ไปปฏิบัติ ๑๘๐

บทที่ ๑
บทนำ

๑.๑ ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาด้านสถานะและสิทธิของบุคคลหรือการไร้สัญชาติ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะอาศัยอยู่ในประเทศใดก็ตามในโลกนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิต ทำให้ไม่มีความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน ขาดซึ่งสิทธิที่จะกำหนดชะตาชีวิตของตนเองทั้งมาตรฐานความเป็นอยู่ การเดินทาง การก่อตั้งครอบครัว การประกอบอาชีพ การถือครองอสังหาริมทรัพย์ หลักประกันสุขภาพแห่งรัฐ การถูกละเมิดสิทธิจากเจ้าหน้าที่รัฐและปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน รวมไปถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ได้รับการยอมรับ เป็นต้น ยกตัวอย่างเช่น ชาวโรฮิงญา (Rohingya) ซึ่งในปัจจุบันถูกปฏิเสธสิทธิการถือสัญชาติและสิทธิความเป็นพลเมืองของพม่า และการที่บุคคลไม่ได้รับการรับรองสถานะของบุคคลตามกฎหมายจากรัฐ แม้ตัวบุคคลผู้นั้นจะอาศัยอยู่ภายในรัฐเหล่านั้นก็ตาม สิทธิและหน้าที่ที่จะได้รับหรือการดำเนินการใดๆ ย่อมด้อยกว่าบุคคลที่ได้รับการรับรองจากรัฐ เช่น คนถือสัญชาติไทยย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายมากกว่าคนไร้สัญชาติหรือคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย เป็นต้น (ชำนาญวิทย์ เตรัตน์. ๒๕๕๙: ออนไลน์)

ด้วยความสำคัญดังกล่าวในระดับนานาชาติจึงได้มีการรับรองตราสารระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองและลดภาวะการไร้สัญชาติ คือ อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของบุคคลไร้สัญชาติ ค.ศ. ๑๙๕๔ (Convention relating to the Status of Stateless Persons) และ อนุสัญญาว่าด้วยการลดสภาวะการไร้สัญชาติ ค.ศ.๑๙๖๑ (Convention on the Reduction of Statelessness) (UNHCR. ๒๐๐๘: iii) แต่ถึงแม้ว่าอนุสัญญาทั้งสองฉบับจะไม่มีผลผูกพันกับรัฐไทยในฐานะรัฐภาคีเพราะรัฐไทยไม่ได้ร่วมให้สัตยาบัน (Archanwell. ๒๕๕๕: ออนไลน์) อย่างไรก็ตามรัฐไทยก็ได้ลงนามในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งถือว่าเป็นเอกสารประวัติศาสตร์ในการวางรากฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศฉบับแรกของโลก ซึ่งในข้อที่ ๑๕ ได้ระบุว่า (๑) ทุกคนมีสิทธิในสัญชาติหนึ่ง (Everyone has the right to a nationality.) (๒) บุคคลใดจะถูกเพิกถอนสัญชาติของตนตามอำเภอใจ หรือถูกปฏิเสธสิทธิที่จะเปลี่ยนสัญชาติของตนไม่ได้ (No one shall be arbitrarily deprived of his nationality nor denied the right to change his nationality.) (กรมองค์การระหว่างประเทศ. ๒๕๕๑: ๒๔)

สำหรับในประเทศไทยการบริหารจัดการเกี่ยวกับปัญหาการไร้สัญชาติและสถานะบุคคลของราษฎรที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ รัฐจะพิจารณาจากการที่ราษฎรเหล่านี้อยู่มานานจนมีความกลมกลืนกับสังคมไทยและไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ กรณีเป็นบุคคลที่มีเชื้อสายไทยก็จะให้สิทธิในการแปลงสัญชาติเป็นไทย หากเป็นผู้อพยพที่ไม่มีเชื้อสายไทยและไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศต้นทางหรือไม่สามารถเดินทางกลับไปประเทศต้นทางได้ เนื่องจากไม่มีสถานะความเป็นพลเมืองของรัฐต้นทางแล้ว ก็จะได้รับการกำหนดสถานะให้เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย

ให้สิทธิอาศัยอยู่ถาวรในประเทศไทย ส่วนกลุ่มบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยก็จะได้สิทธิในการแปลงสัญชาติเป็นไทย สำหรับกลุ่มอื่นๆ ที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามที่รัฐได้กำหนดเอาไว้ รัฐไทยก็ได้ให้การดูแลอย่างเหมาะสมในสิทธิขั้นพื้นฐานที่พึงจะได้รับตามหลักสิทธิมนุษยชนในเขตพื้นที่ควบคุมของจังหวัดต่างๆ ทั้งด้านการศึกษา การสาธารณสุข การประกอบอาชีพ การเดินทางและอื่นๆ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. ๒๕๕๕: ๑๒, ๒๐) เห็นได้ว่าทั้งในระดับนานาชาติและระดับประเทศได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพราะความชัดเจนในสถานะของบุคคลตามกฎหมาย คือสิทธิประการแรกที่จะทำให้ราษฎรเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานในด้านต่างๆ ของรัฐ ซึ่งสิทธิและหน้าที่ของบุคคลจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้การรับรองและกำหนดไว้ เมื่อนั้นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็จะได้รับการคุ้มครองตามมาด้วย

พุทธศักราช ๒๕๔๔ ในวันอาทิตย์ ที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงมีพระราชดำรัสต่อคณะรัฐมนตรีความว่า

> ที่ว่าเป็นรัฐธรรมนูญของประชาชน ก็ควรจะเป็นของดี เพราะว่าประเทศชาติประกอบด้วยประชาชน ประกอบด้วยคนทั่วประเทศ ซึ่งมีความคิดมีความเป็นอยู่แตกต่างกัน แม้แต่ในถิ่นที่อยู่ของราษฎรก็แตกต่างกันฐานะแตกต่างกัน. จะยกตัวอย่างบางอย่าง ซึ่งเป็นปัญหาที่รัฐบาลจะเผชิญ คือประชาชนที่อยู่ในประเทศ เขามีมานานแล้วแต่ก็ไม่เป็นคนไทย เขาไม่ถือว่าเป็นคนไทย. แท้จริงเขาอยู่และเกิดในเมืองไทย แต่ก็ไม่ได้รับ เรียกว่าประโยชน์ของความเป็นไทย. นี้ก็เป็นสิ่งที่จะต้องปฏิบัติเหมือนกัน เพราะว่าถ้าหากว่ามีคนที่อยู่ในเมืองไทย แล้วก็มีความน้อยใจว่าไม่มีใครเอาใจใส่ ก็จะทำให้ความมั่นคงของประเทศด้อยไป (สำนักราชเลขาธิการ. ๒๕๔๔: ๙๓ - ๙๔: ออนไลน์)

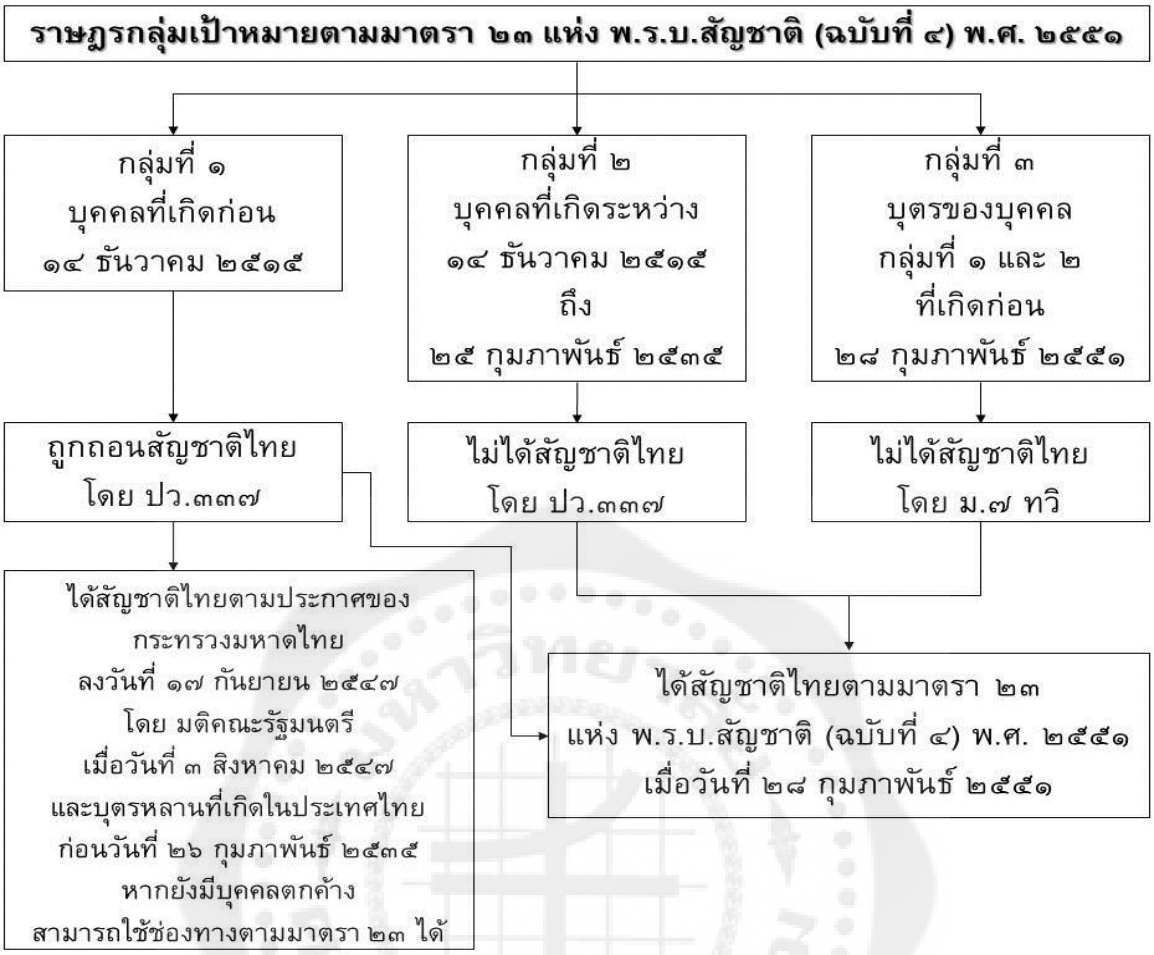
ในประเด็นดังกล่าว พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร (๒๕๔๗: ออนไลน์) ให้ทรรศนะไว้ว่า “เป็นข้อเสนอที่พระองค์ท่านมีต่อฝ่ายบริหาร ถึงงานความมั่นคงแห่งชาติในทางประชากร ดังที่เชื่อในนักยุทธศาสตร์ความมั่นคงว่าเมื่อความมั่นคงในมนุษย์ (Human Security) ภายในชาติไม่มีความมั่นคงแห่งชาติก็เกิดขึ้นไม่ได้”

พระองค์ท่านทรงมีความห่วงใยต่อพสกนิกรที่เข้ามาอาศัยอยู่ใต้ร่มพระบรมโพธิสมภาร ทรงถือว่าบุคคลเหล่านั้นคือราษฎรของพระองค์ และนั่นทำให้เห็นว่าพระองค์ท่านไม่ทรงทอดทิ้งราษฎรของพระองค์ ดังพระปฐมบรมราชโองการที่ว่า **“เราจะครองแผ่นดินโดยธรรมเพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม”** ในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้น้อมนำกระแสพระราชดำรัสดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาด้านสถานะและสิทธิของบุคคล การแก้ไขปัญหาดังกล่าวยังเป็นการสนับสนุนงานตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ที่ทรงมีความห่วงใยในชีวิตและความเป็นอยู่ของราษฎรในถิ่นทุรกันดารอีกด้วย (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. ๒๕๕๙: ออนไลน์)

ข้อค้นพบจากรายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและแนวทางแก้ไขการไร้สถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย (๒๕๕๒: ๑๖) ได้บ่งชี้ว่า ผลกระทบดังกล่าวจะไม่จำกัดอยู่เฉพาะปัจเจกชนหรือตัวบุคคลเหล่านั้น แต่จะรวมไปถึงกลุ่มบุตรหลานที่จะมีปัญหาทางสังคมตามมา อันจะเป็นการเพิ่มความรุนแรงของสภาพปัญหาให้มากยิ่งขึ้น และบุคคลเหล่านี้หากจะเรียกว่าเป็นผู้เปราะบางทางสังคมก็ไม่ผิด สุรพงษ์ กองจันทึก (๒๕๕๘: สัมภาษณ์) ได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับหลักคิดในการแก้ไขปัญหากลุ่มบุคคลเหล่านี้ไว้ว่า โดยธรรมชาติทั่วไปแล้วประชากรหรือคนคือหนึ่งในองค์ประกอบหลักที่สำคัญที่สุดในแปดองค์ประกอบของสถาบันชาติที่จะขาดไม่ได้เลย เพราะหากมีแต่เพียงแผ่นดินโดยที่ไม่มีผู้คนอยู่อาศัยก็ไม่สามารถก่อตั้งเป็นประเทศขึ้นมาได้ ฉะนั้นคนเหล่านี้อยู่ในประเทศไทยถ้าเราไม่ยอมรับว่าเขาเป็นคนไทยถือได้ว่าเรากำลังทำลายทรัพยากรที่มีความสำคัญที่สุดของประเทศชาติ เราควรคิดวิธีพัฒนาเขาให้เกิดประโยชน์ที่สุดและมีส่วนร่วมในการพัฒนาชาติบ้านเมืองต่อไป

ด้วยความสำคัญของปัญหาดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น รัฐบาลก็ได้พยายามแก้ไขปัญหาเรื่อยมาและหนึ่งในเครื่องมือที่รัฐบาลเลือกใช้ก็คือ “พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑” ซึ่งเป็นกฎหมายที่ประกาศใช้ในช่วง พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เข้ามาบริหารประเทศในฐานะนายกรัฐมนตรี คนที่ ๒๔ เรียกได้ว่าเป็นนโยบายที่ให้การเยียวยาและคืนความเป็นไทยให้กับราษฎรที่ได้รับผลกระทบจาก ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ (ปว. ๓๓๗) เพราะเป็นอีกหนึ่งปัญหาที่เกี่ยวกับสัญชาติและสถานะของบุคคลที่รอการแก้ไขมานาน เป็นการคืนสัญชาติไทยให้กับราษฎรทุกกลุ่มทั้งที่ถูกถอนสัญชาติและถูกระงับสิทธิในสัญชาติไทยโดย ปว. ๓๓๗ ในอดีต รวมไปถึงบุตรของราษฎรทั้งสองกลุ่มอีกด้วย ซึ่งระบุไว้ในมาตรา ๒๓ ของกฎหมายฉบับดังกล่าว สามารถดูการจำแนกราษฎรกลุ่มเป้าหมายได้ตามภาพประกอบ ๑ ในหน้าถัดไป

นโยบายนี้เกิดขึ้นโดยตัวแบบสถาบัน (Institutional Model หรือ Institutionalism: Policy as institutional activity) เป็นผลจากการยกร่างกฎหมายโดยที่ประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขการไร้สถานะทางกฎหมายและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เป็นนโยบายสาธารณะในลักษณะของการเข้ามากำกับดูแลและมีข้อผูกมัดหรือพันธะกรณีกับราษฎร (Regulatory policy) ซึ่งนโยบายมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และหลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับถัดมาอีก ๙๐ วัน คือวันที่ ๒๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ถือเป็นวันแรกและจุดเริ่มต้นที่ราษฎรกลุ่มเป้าหมายจะต้องไปแสดงตัวต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นที่ตนเองมีชื่อหรือมีภูมิลำเนาอยู่ประจำสำนักทะเบียนนั้นๆ เพื่อยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามมาตรา ๒๓ วรรค ๒ โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมใดๆ ทั้งสิ้น และเพื่อเป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติที่ยืดเยื้อและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับราษฎรได้อย่างรวดเร็ว แนวปฏิบัติของนโยบายจึงวางอำนาจการอนุญาตคำขอ อยู่ที่นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขตโดยที่ไม่ต้องเสนอเรื่องขึ้นไปถึงผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดีกรมการปกครอง หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เหมือนนโยบายมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง



ภาพประกอบ ๑ การแบ่งกลุ่มราษฎรกลุ่มเป้าหมายตามมาตรา ๒๓

ที่มา: ประยุกต์จาก. วีนัส สีสุข. (๒๕๕๕, มีนาคม). คนไทยตามมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ. สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑. กรุงเทพฯ: UNHCR โดย พระเรวัช วิชชุประภากร

ก่อนเปิดให้มีการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ วรรค ๒ ในวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๑ กระทรวงมหาดไทยได้ออกหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๑๕๘๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เรื่อง การขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและชี้แจงถึงคุณสมบัติของราษฎรกลุ่มเป้าหมาย หลักฐานเอกสารที่จะต้องนำมาประกอบการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทย และคุณสมบัติของพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือที่จะต้องนำมาเพื่อให้การรับรอง เรื่องการมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นหลักแหล่ง และการมีความประพฤติดีหรือการทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมหรือประเทศไทย และผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตคำขอลงรายการสัญชาติไทย (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๘๑) ซึ่งต่อไปในงานปริญญานิพนธ์นี้จะเรียกราษฎรกลุ่มเป้าหมายว่า “บุคคลตามมาตรา ๒๓”

หลังจากเปิดให้มีการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยผ่านมาได้ ๒๗ วัน กรมการปกครองได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๙๔๘๙ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ แจ้งผลตรวจนิเทศการปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดต่างๆ พบว่ามีปัญหาเกิดขึ้นหลายประการ จึงได้ชี้แจงแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันในประเด็นดังต่อไปนี้ กระบวนการของนายทะเบียนไม่ควรเกิน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รับคำขอและหากบุคคลตามมาตรา ๒๓ ยื่นคำขอพร้อมหลักฐานเอกสารตามที่กำหนดนายทะเบียนจะปฏิเสธการรับคำขอไม่ได้ หากบุคคลตามมาตรา ๒๓ ต้องการหลักฐานการรับคำขอ นายทะเบียนสามารถถ่ายเอกสารแบบคำขอและลงลายมือชื่อนายทะเบียนผู้รับคำขอพร้อมระบุวันที่และเวลาที่รับคำขอทั้งฉบับจริงและฉบับที่ถ่ายเอกสาร แล้วมอบฉบับถ่ายเอกสารให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ไว้เป็นหลักฐาน อีกทั้งยังได้ชี้แจงการเรียกสอบพยานบุคคลของนายทะเบียนว่าไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการ พนักงานของรัฐ กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ห้ามมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม และหากนายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขตไม่อาจปฏิบัติราชการได้เป็นเวลาติดต่อกันเกิน ๑๕ วันทำการ นับแต่วันที่นายทะเบียนได้เสนอเรื่องตามมาตรา ๒๓ ผู้รักษาราชการแทนสามารถพิจารณาลงนามอนุญาตคำขอแทนได้ (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๙๓)

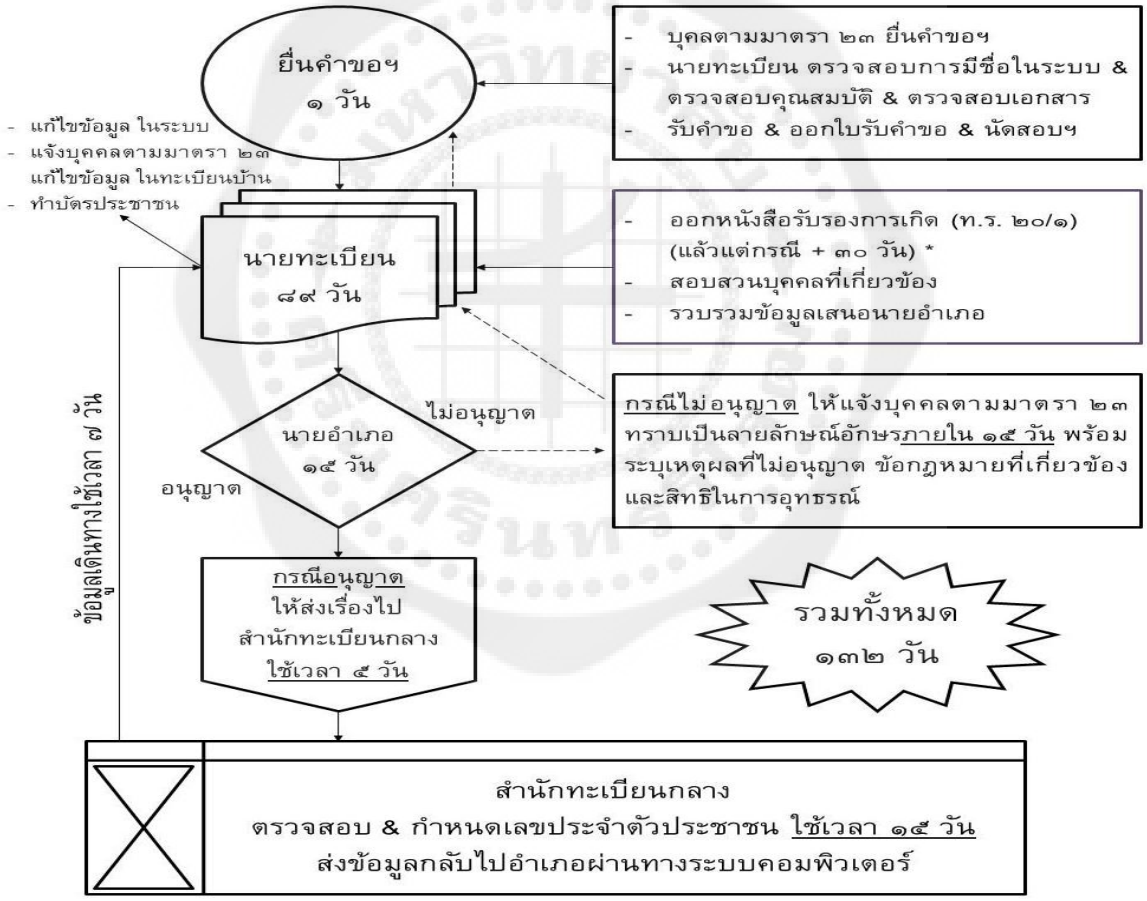
ถึงแม้ว่าจะมีการชี้แจงแนวปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันแล้วก็ตาม แต่กรมการปกครองยังคงได้รับการร้องทุกข์และร้องเรียนจากบุคคลตามมาตรา ๒๓ ว่าสำนักทะเบียนอำเภอหลายแห่งปฏิเสธการรับคำขอแม้ผู้ยื่นคำขอจะแสดงหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๑๕๘๗ แล้วก็ตาม โดยเจ้าหน้าที่ได้อ้างว่านายอำเภอยังไม่สั่งการ และพบว่ามีปัญหาเกิดขึ้นหลายประการ กรมการปกครองจึงได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๑๙๘๙๕ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๑ กำชับห้ามมิให้มีการปฏิเสธการรับคำขอลงรายการสัญชาติไทยของบุคคลตามมาตรา ๒๓ และไม่ให้เก็บค่าธรรมเนียมหรือเงินค่าตอบแทนใดๆ ทั้งสิ้น (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๑๐๓)

ต่อมาสำนักทะเบียนกลางได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๒๓ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ให้ถือปฏิบัติเพิ่มเติมว่าถ้าบุคคลตามมาตรา ๒๓ มีหลักฐานเอกสารอื่นที่จะสนับสนุนคุณสมบัติของตน เช่น เอกสารการศึกษา เอกสารการทำคุณประโยชน์ ใบอนุญาตทำงาน ผลการตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม เป็นต้น นายทะเบียนต้องยอมรับหลักฐานเอกสารเหล่านั้นและกรอกรายการของหลักฐานเอกสารดังกล่าวไว้ในแบบคำขอลงรายการสัญชาติไทยด้วย และกรมการปกครองได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๑๖๖๔๘ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔ แจ้งเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้ถือปฏิบัติและดำเนินการด้วยความรวดเร็วตามระยะเวลาที่กำหนดในหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๑๕๘๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตหรือให้เรียกตรวจสอบพยานหลักฐานเพิ่มเติม ต้องแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ยื่นคำขอทราบทุกราย และให้ออกใบรับคำขอไว้เป็นหลักฐานเพื่อแสดงว่าเป็นผู้อยู่ระหว่างรอการตรวจพิสูจน์คุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๑๑๙, ๑๒๓)

โดยสรุปแล้วคำสั่งทั้งหมดได้วางแนวปฏิบัติภายใต้กรอบ ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ และระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรเพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๕ รวมถึงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ

ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดูภาพประกอบ ๒ กรอบเวลาในการปฏิบัติเพื่อลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ ซึ่งทั้งหมดล้วนเป็นขั้นตอนการปฏิบัติที่ถูกวางไว้ก่อนที่นโยบายมาตรา ๒๓ จะถูกประกาศใช้ เมื่อพิจารณาแล้วทำให้เห็นว่าการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติไม่น่าจะมีปัญหาหรือข้อสงสัยในขั้นตอนการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐแต่อย่างใด

จากประเด็นการนำนโยบายมาตรา ๒๓ มาปฏิบัติประสบปัญหาต่างๆ จนทำให้ส่วนกลางต้องมีหนังสือสั่งการออกมาหลายฉบับตามช่วงเวลาดังที่ได้นำเสนอมาแล้วนั้น ทำให้เห็นถึงความสอดคล้องกันกับสิ่งที่ Thomas Woodrow Wilson บิดาแห่งรัฐประศาสนศาสตร์ได้กล่าวไว้เมื่อ ค.ศ. ๑๘๘๗ (พ.ศ. ๒๔๓๐) ในบทความ เรื่อง The Study of Administration ความว่า It is getting to be harder to run a constitution than to frame one. การบริหารบ้านเมืองให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นยากเสียยิ่งกว่าการร่างรัฐธรรมนูญ (อัมพร ธำรงลักษณ์. ๒๕๕๔: ออนไลน์)



ภาพประกอบ ๒ กรอบเวลาในการปฏิบัติเพื่อลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓

ที่มา: ประยุกต์จาก. วีนัส สีสุข. (๒๕๕๕, มีนาคม). คนไทยตามมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ. สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑. กรุงเทพฯ: UNHCR; สำนักบริหารการทะเบียน. (๒๕๕๘, กรกฎาคม) โดย พระเรวัช วิชชุประภากร

ล่าสุดในช่วงปลายปีพุทธศักราช ๒๕๕๘ สื่อในหลายแขนงได้นำเสนอเรื่องราวของกลุ่มบุคคลตามมาตรา ๒๓ ในอำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี เช่น ในวันที่ ๓๐ พ.ย. สำนักข่าวชายขอบ ได้นำเสนอในหัวข้อเรื่อง ครบรอบ ๔๐ ปีลาวอพยพ พบชาวบ้านจำนวนมากยังประสบปัญหาสถานะบุคคล “พระมหา” อดีตคนไร้สัญชาติเผยได้บัตรเหมือนพ้นคุก นักวิชาการชี้ถูกเลือกปฏิบัติ และสำนักข่าวข่าวสด ได้นำเสนอในหัวข้อเรื่อง ครบรอบ ๔๐ ปี-ลาวอพยพ พบอื้อมีปัญหาสถานะบุคคล-อดีตผู้ไร้สัญชาติเผยได้บัตรเหมือนพ้นคุก ในวันที่ ๑๒ ธ.ค. สำนักข่าวโพสต์ทูเดย์ ได้นำเสนอในหัวข้อเรื่อง “คนไม่มีสิทธิ์”...๔๐ ปีที่ไร้ตัวตนของชาวลาวอพยพ ในวันที่ ๑๓ ธ.ค. สำนักข่าวคม-ชัด-ลึก ได้นำเสนอในหัวข้อเรื่อง ๔๐ ปีแห่งความหวัง “สัญชาติไทย” ของชาวลาวอพยพ และในวันที่ ๒๓ ธ.ค. กองสารนิเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้นำเสนอบทรายงานเรื่องเสียง “ลาวอพยพ” ขอสิทธิ-สัญชาติไทย.

เป็นที่น่าสังเกตว่านโยบายมาตรา ๒๓ เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่วันที่ ๒๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ณ ห้วงเวลานั้นพบว่ามีการปฏิเสธไม่รับคำขอของบุคคลตามมาตรา ๒๓ จากนายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนบางแห่งและมีปัญหาอื่นๆ ตามมาซึ่งเป็นผลมาจากการไม่เข้าใจในข้อกฎหมายและแนวปฏิบัติของนายทะเบียน แต่ปัญหาก็ได้รับการแก้ไขจากส่วนกลางเป็นที่เรียบร้อยและเวลาผ่านมากว่า ๘ ปีแล้ว กฎหมายยังใช้ฉบับเดิมและแนวปฏิบัติยังคงเดิม แต่ปัญหาการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐกลับไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ซึ่งบุคคลตามมาตรา ๒๓ บางส่วนในหลายพื้นที่ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนอย่างทั่วถึงแม้จะได้เคยยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยไปแล้ว เมื่อไปติดต่อสอบถามความคืบหน้าของกระบวนการดังกล่าวกลับถูกปฏิเสธความรับผิดชอบจากเจ้าหน้าที่รัฐและได้แนะนำให้ยื่นคำขอใหม่อีกครั้ง ทำให้บุคคลเหล่านั้นต้องถูกจองจำหรือถูกจำกัดสิทธิอันเป็นสิทธิโดยชอบธรรมตามกฎหมายที่เขาพึงจะได้รับ ดังนั้นปัญหาการวิจัย (Research Issues) ในงานปริญญานิพนธ์นี้จึงเกี่ยวกับการนำนโยบายมาตรา ๒๓ ไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ

เมื่อพิจารณาขั้นตอนการลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ พบว่าไม่มีความซับซ้อนเหมือนการขอมีสัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง เพราะอำนาจการอนุญาตคำขออยู่ที่นายอำเภอ เหตุใดจึงล่าช้าไม่เป็นไปตามกรอบเวลาที่ส่วนกลางกำหนดไว้ จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่าในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ปรีชาพล พูลทวี จากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้ทำการศึกษาในรูปแบบการวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Research) โดยคัดเลือกเอกสารตัวอย่างจำนวน ๑๐ คำร้อง จากสำนักทะเบียนอำเภอแม่อาย อำเภอเชียงดาว อำเภอแม่ริม อำเภอแม่แตง อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ และใช้รูปแบบการศึกษาวิจัยเชิงพรรณนา พบว่ามีการเพิ่มขั้นตอนการปฏิบัติที่ส่วนกลางไม่ได้กำหนดแนวทางมาให้ ทั้งในส่วนของนายทะเบียนและนายอำเภอ

จึงสามารถสรุปความมุ่งหมายของงานวิจัยได้ว่า การศึกษาการนำนโยบายการลงรายการสัญชาติไทยไปปฏิบัติในครั้งนี้ ไม่ใช่การศึกษาเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดสิทธิในสัญชาติไทยให้กับราษฎรกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือเรียกร้องให้รัฐบาลมอบสัญชาติไทยให้กับราษฎรที่ไม่มีสัญชาติไทย หรือออกนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาด้านสถานะและสิทธิของบุคคลตามกฎหมายให้กับราษฎรที่ไม่มีสัญชาติไทยที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย แต่มุ่งศึกษาผลกระทบอัน

เกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ และปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรที่มีศักดิ์และสิทธิในสัญชาติไทยและมีสัญชาติไทยโดยนิตินัย (De jure) ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับการขอใช้สิทธิในสัญชาติไทยของราษฎรที่มีอยู่แล้ว หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นการมุ่งศึกษาปัญหาในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการสถานะบุคคลในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎร ประเด็นรายการสัญชาติเพื่อให้ระบุในฐานข้อมูลว่า “สัญชาติไทย” และทำการย้ายชื่อและรายการบุคคลออกจากฐานข้อมูลผู้ไม่มีสัญชาติไทย (ท.ร. ๑๓, ท.ร. ๓๘, ท.ร. ๓๘ ก) มาอยู่ในฐานข้อมูลผู้มีสัญชาติไทย (ท.ร. ๑๔) ไม่ใช่การขอเพิ่มชื่อหรือขอให้ทางราชการลงบันทึกข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร โดยเป็นการใช้สิทธิตามนโยบายมาตรา ๒๓ ซึ่งเป็นนโยบายที่ทางรัฐบาลได้กำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ (ปว. ๓๓๗) เป็นนโยบายในรูปแบบของ “กฎหมาย” เรียกว่า “พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พุทธศักราช ๒๕๕๑” ภายใต้ “มาตรา ๒๓” ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ และเป็นวันที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ กลายเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยนิตินัย (De jure)

ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาว่า บุคคลตามมาตรา ๒๓ ในพื้นที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ได้รับการปฏิบัติจากนายทะเบียนอำเภอโขงเจียม ตามแนวปฏิบัติของคำสั่งจากส่วนกลางหรือไม่อย่างไร และมีปัญหาอะไรบ้างที่ทำให้เกิดอุปสรรคในการขอลงรายการสัญชาติไทย รวมถึงการนำนโยบายมาปฏิบัติมีปัจจัยใดที่ส่งผลให้ประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว เพื่อจะได้นำผลของการศึกษาในครั้งนี้ไปเป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขขั้นตอนแนวทางการปฏิบัติงานให้กับหน่วยงานและบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง อันจะเป็นประโยชน์ในการนำโยบายไปปฏิบัติหรือต่อนโยบายที่มีความเกี่ยวเนื่องกัน เพื่อให้ประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

๑.๒ คำถามการวิจัย

๑.๒.๑ บุคคลตามมาตรา ๒๓ ในอำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ได้รับการปฏิบัติจากนายทะเบียนอำเภอโขงเจียม ตามที่กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง และสำนักทะเบียนกลางสั่งการลงมาหรือไม่อย่างไร และมีปัญหาอะไรบ้างที่ทำให้เกิดอุปสรรคในการขอลงรายการสัญชาติไทย

๑.๒.๒ อะไรคือปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายมาตรา ๒๓ ไปปฏิบัติของนายทะเบียนอำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว

๑.๓ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๓.๑ เพื่อศึกษาขั้นตอนการปฏิบัติในการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๕๑ ของสำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี

๑.๓.๒ เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายมาตรา ๒๓ ไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี

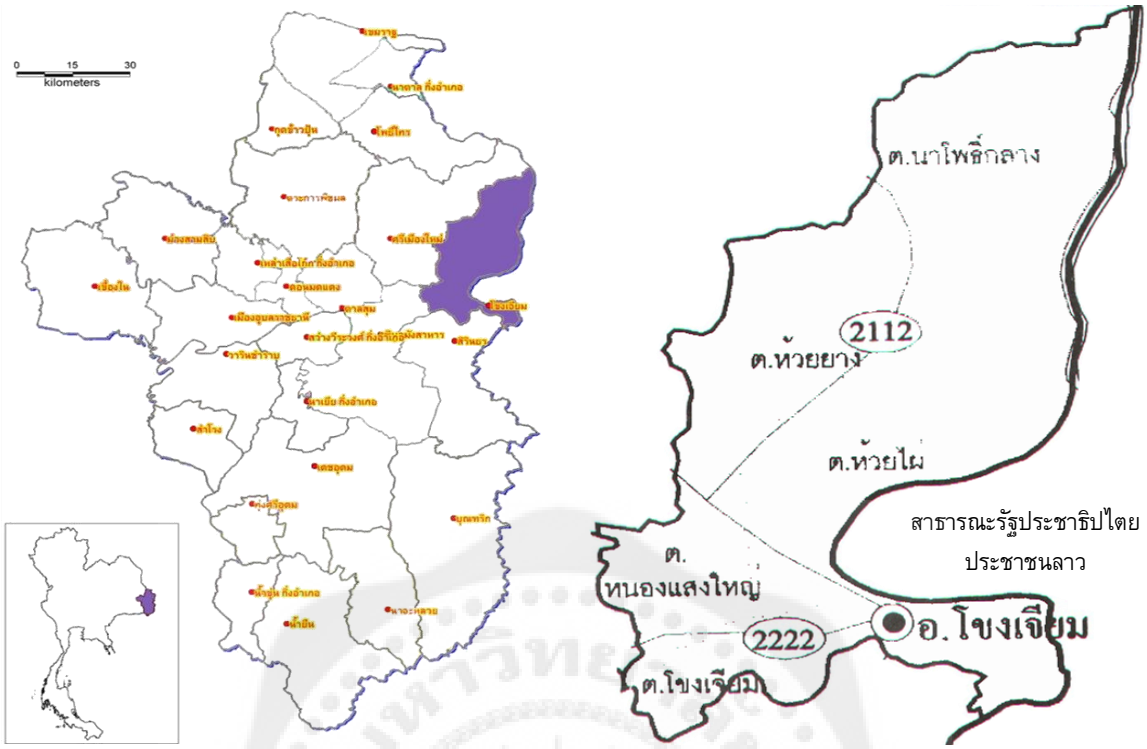
๑.๔ ขอบเขตของการวิจัย

๑.๔.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาในครั้งนี้ยึดกรอบการศึกษาตามแนวทางปฏิบัติของ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๑๕๘๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เรื่อง การขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑, หนังสือกรมการปกครอง ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๙๔๘๙ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑, หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๑๙๘๙๕ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๑, หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๒๓ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓, หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๑๖๖๔๘ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔ เป็นการศึกษาในขอบเขตของการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับบุคคลตามมาตรา ๒๓ อันจะทำให้ทราบถึงผลกระทบที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้รับจากการปฏิบัตินโยบายของนายทะเบียนอำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี และจะทำให้ทราบถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายมาตรา ๒๓ มาปฏิบัติ ว่าประสบผลสำเร็จตามแนวทางปฏิบัติที่ส่วนกลางสั่งมาหรือไม่

๑.๔.๒ ขอบเขตด้านพื้นที่

ทำการศึกษาในพื้นที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งมีทั้งหมด ๕ ตำบล ได้แก่ ตำบลโขงเจียม ตำบลห้วยยาง ตำบลนาโพธิ์กลาง ตำบลหนองแสงใหญ่ และตำบลห้วยไผ่ อันเป็นพื้นที่ที่ตั้งของศูนย์ตุ้มโฮมเรียนรู้บ้านตามุยซึ่งเป็นจุดศูนย์รวมของ “เครือข่ายชุมชนคนฮักน้ำของ” (เครือข่ายชุมชนคนรักแม่น้ำโขง) และมีกลุ่มบุคคลผู้มีปัญหาด้านสถานะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยจาก ๓ อำเภอ ของจังหวัดอุบลราชธานี ได้แก่ อำเภอบุญฑริก อำเภอโขงเจียม และอำเภอโพธิ์ไทร ร่วมเป็นสมาชิกของเครือข่ายอีกด้วย



ภาพประกอบ ๓ แผนที่จังหวัดอุบลราชธานี : อำเภอโขงเจียม

ที่มา: แผนผัง/แผนที่จังหวัด; อำเภอโขงเจียม. (๒๕๕๙) โดย พระเรวัช วิชชุประภากร

๑.๔.๓ ขอบเขตด้านประชากร

ผู้วิจัยได้กำหนดผู้ให้ข้อมูลหลักที่จะนำมาเป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษามีทั้งหมด ๓ กลุ่ม จำนวน ๑๕ คน ได้แก่ กลุ่มที่ ๑ บุคคลตามมาตรา ๒๓ จำนวน ๑๒ คน กลุ่มที่ ๒ พยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ จำนวน ๒ คน และกลุ่มที่ ๓ เจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวน ๑ คน มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

กลุ่มตัวอย่างที่ ๑ บุคคลตามมาตรา ๒๓ ผู้วิจัยใช้การสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงคุณสมบัติเฉพาะ ซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา ๒๓ กลุ่มที่ ๒ เกิดระหว่างวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๕ ถึงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ที่มีคุณลักษณะเป็นคนไทยเชื้อสายลาว หรือบุคคลที่มีบิดามารดาเป็นชาวลาวอพยพ ที่เข้ามาอาศัยอยู่ในอำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี เพราะสะดวกต่อการสื่อสารในภาษาท้องถิ่น แบ่งเป็นบุคคลที่ได้รับการพิจารณาอนุญาตให้ลงรายการสัญชาติไทยไปแล้ว จำนวน ๖ คน และอยู่ระหว่างรอการพิจารณาหรือที่ไม่ได้รับการพิจารณาอนุญาต รวมไปถึงบุคคลที่อยู่ระหว่างการอุทธรณ์คำสั่ง และบุคคลที่ต้องยื่นคำขอมากกว่าหนึ่งครั้ง จำนวน ๖ คน และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับทั้งสองกรณี รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๑๒ คน

กลุ่มตัวอย่างที่ ๒ พยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือที่ให้การรับรองคุณสมบัติบุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้แก่ ผู้นำชุมชน หมายถึง กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกเรียกหรือถูกกำหนดให้เป็นพยานบุคคล

ผู้น่าเชื่อถือ จำนวน ๑ คน และพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือที่ถูกร้องขอเพื่อให้การรับรองคุณสมบัติของบุคคลตามมาตรา ๒๓ จำนวน ๑ คน รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๒ คน

กลุ่มตัวอย่างที่ ๓ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครองฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน) จำนวน ๑ คน หมายถึง ผู้ทำหน้าที่นายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ตามนโยบายมาตรา ๒๓

๑.๔.๔ ขอบเขตด้านเวลา

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาตั้งแต่เปิดให้เริ่มดำเนินนโยบายมาตรา ๒๓ จนถึงช่วงปลายปีพุทธศักราช ๒๕๕๙ คือตั้งแต่วันที่ ๒๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ จนถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๙

๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อเป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขขั้นตอนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการแปลงนโยบายและสามารถอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติได้จริง เพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขและลดความเดือดร้อนให้กับราษฎร ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการดำเนินนโยบายหรือการนำนโยบายที่มีความเกี่ยวเนื่องกันไปปฏิบัติ ให้เกิดประสิทธิผลและประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นๆ

๑.๖ นิยามศัพท์

ปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล หมายถึง การไม่มีประเทศใดในโลกรับรองตัวบุคคลและการไร้สัญชาติ อันเป็นสาเหตุที่นำไปสู่การถูกจำกัดสิทธิในการเดินทาง การประกอบอาชีพ การสาธารณสุข การถือครองอสังหาริมทรัพย์ และการถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นต้น

คนชาติ หมายถึง คนไทยที่มีสัญชาติไทยและคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างถาวร ซึ่งเป็นบุคคลที่รัฐไทยให้การยอมรับในสิทธิเสรีภาพและให้การคุ้มครองทั้งในอาณาเขตและนอกอาณาเขตของประเทศไทย รวมถึงกลุ่มชาติพันธุ์ที่รัฐไทยได้จัดทำทะเบียนประวัติเอาไว้ ซึ่งมีวัฒนธรรมความเป็นอยู่แบบเดียวกับสังคมไทยในท้องถิ่นนั้นๆ

คนต่างด้าว หมายถึง ชาวต่างชาติที่มีและถือสัญชาติของประเทศที่ตนเองเกิดหรือถือสัญชาติของประเทศต้นทาง ที่เดินทางเข้ามาพักอาศัยอยู่ในประเทศไทยแต่ไม่มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม เช่น เพื่อแต่งงานกับคนไทย ท่องเที่ยว ทำงาน เป็นต้น ไม่ว่าจะเข้ามาแบบถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมายก็ตาม ในงานปริญญานิพนธ์นี้เรียกว่าคนต่างด้าว

บุคคลตามมาตรา ๒๓ หมายถึง คนไทยที่เกิดในประเทศไทยก่อนวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และมีบิดามารดาเป็นผู้ไม่มีสัญชาติไทย ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีสัญชาติไทยในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ แม้จะยังไม่ได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการสถานะบุคคลในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรก็ตาม ซึ่งบุคคลเหล่านี้บางคนในอดีตเคยเป็นผู้มีสัญชาติไทยแต่ถูก

ปว.๓๓๗ สั่งถอนสัญชาติไทย และบางคนเป็นผู้มีสิทธิในสัญชาติไทยแต่ถูก ปว.๓๓๗ สั่งห้ามไว้ รวมถึงบุตรของบุคคลดังกล่าว จนได้กลับคืนสู่สัญชาติไทยในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

คนไร้รัฐ หมายถึง บุคคลที่ไม่มีสถานะบุคคลหรือตัวตนในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรของรัฐใดเลยในโลกนี้ อันเป็นสาเหตุมาจากเป็นบุคคลที่ตกหล่นจากการสำรวจสำมะโนประชากรของรัฐ หรือเป็นบุคคลที่ถูกบุพพการีทอดทิ้งตั้งแต่กำเนิดจึงไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนบุคคลในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎร รวมไปถึงบุคคลที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยที่ไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนจากรัฐไทยและไม่มีตัวตนในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรในประเทศที่ตนเองเกิด เนื่องจากตกหล่นจากการสำรวจสำมะโนประชากรหรือถูกจำหน่ายรายการบุคคล ออกจากฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรของประเทศที่ตนเองเกิด กลายเป็นคนที่ไม่มีรัฐรับรองตัวบุคคลจึงถูกเรียกว่าคนไร้รัฐ

คนไร้สัญชาติ หมายถึง ชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยมีชื่อและรายการบุคคลในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎร ได้รับหลักฐานเอกสารแสดงตัวบุคคลที่รัฐไทยเป็นผู้ออกให้ แต่รัฐไทยยังไม่ให้สิทธิในสัญชาติไทย เรียกได้ว่าเป็นผู้มีรัฐรับรองตัวบุคคลแต่ยังไม่มีสัญชาติ แม้ในหลักฐานเอกสารจะระบุรายการสัญชาติที่แตกต่างกันออกไปตามกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น สัญชาติลาว สำหรับชนกลุ่มน้อยกลุ่มชาวลาวอพยพ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าบุคคลกลุ่มนี้ถือสัญชาติลาวจริงๆ เป็นแต่เพียงการจำแนกกลุ่มบุคคลตามกลุ่มชาติพันธุ์ของรัฐไทย เพราะรัฐลาวไม่ได้ยอมรับเขาในฐานราษฎร (The People) แห่งรัฐ หรือบุคคลกลุ่มนี้ไม่ได้มีตัวตนในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรของรัฐลาวนั่นเอง

กลุ่มชาติพันธุ์ หมายถึง กลุ่มคนที่ไม่มีเชื้อชาติไทยและไม่มีสัญชาติไทยที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย โดยที่รัฐไทยได้ทำการจัดทำทะเบียนประวัติเอาไว้และได้ออกบัตรประจำตัวให้ เพื่อใช้แสดงสถานะของแต่ละบุคคล

แรงงานต่างด้าว หมายถึง บุคคลที่ไม่ได้เกิดในประเทศไทยและถือสัญชาติของประเทศที่ตนเองเกิดมีตัวตนอยู่ในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรของประเทศนั้นๆ ที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรไทยถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายเพื่อเข้ามาหางานทำตาม พ.ร.บ.การทำงานคนต่างด้าว หรือลักลอบทำงานอย่างผิดกฎหมาย

บทที่ ๒
ภูมิหลังของบุคคลตามมาตรา ๒๓

ในบทนี้จะเป็นการอธิบายให้เห็นถึงภูมิหลังของบุคคลตามมาตรา ๒๓ ว่าพวกเขาเหล่านี้มีความเป็นมาอย่างไรทำไมจึงถูกเรียกว่า “บุคคลตามมาตรา ๒๓” เบื้องต้นพึงทำความเข้าใจก่อนว่าในอดีตนั้นก่อนที่นานาประเทศจะมีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องของสัญชาติ (Nationality) อย่างเป็นลายลักษณ์อักษร โดยธรรมดาแล้วใครเกิดที่ไหนย่อมเป็นคนของที่นั่น แต่เมื่อเริ่มมีการประกาศใช้กฎหมายสัญชาติที่มีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษร การจะได้เป็นราษฎร (The People) ของแต่ละประเทศจึงถูกตีกรอบขึ้น ประเทศไทยก็เช่นเดียวกันตั้งแต่เริ่มมีการประกาศใช้กฎหมายสัญชาติฉบับแรกเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม พระพุทธศักราช ๒๔๕๕ เรียกว่า “พระราชบัญญัติสัญชาติ พระพุทธศักราช ๒๔๕๖” ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม พระพุทธศักราช ๒๔๕๕ และให้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๑๐ เมษายน พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาจนถึงฉบับปัจจุบันคือ พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ โดยภาพรวมแล้วกฎหมายตีกรอบไว้ว่าบุคคลที่เกิดในประเทศไทยคือคนไทยมีสัญชาติไทย ถึงแม้ว่าหลักการดังกล่าวจะถูกยกเลิกไปชั่วระยะหนึ่งภายใต้ พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งเป็นกฎหมายสัญชาติฉบับที่ ๒ ที่ได้มีการแก้ไขเป็นครั้งที่ ๒ ซึ่งถูกเรียกว่า “พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๖” ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๙๖ มีผลในวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๖ - ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๐ รวมเวลา ๓ ปี ๑๑ เดือน ๓๖ วัน และต่อมาได้มีการแก้ไขเป็นครั้งที่ ๓ ซึ่งถูกเรียกว่า “พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙” ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ มีผลใช้บังคับในวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ จึงได้นำหลักการนั้นกลับมาใช้อีกครั้งต่อเนื่องมาจนถึงกฎหมายสัญชาติฉบับที่ ๓ ซึ่งได้ถูกเรียกว่า “พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘” ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๐๘ จนถึงปัจจุบัน (ดูลำดับของกฎหมายสัญชาติในภาคผนวก ก หน้า ๒๐๘)

เจตนารมณ์ของ พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ เมื่อครั้งประกาศใช้บังคับได้กำหนดสิทธิของบุคคลที่จะได้เป็นคนไทยและถือสัญชาติไทยไว้อย่างเสรีเหมือนกับที่เคยบัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.สัญชาติ ฉบับแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๖ และ พ.ศ. ๒๔๙๕ และ พ.ศ. ๒๔๙๙ ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ ว่า “บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด ... (๓) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย” (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๐๘: ๓) หมายความว่าตราบใดที่ยังไม่มีการยกเลิก (๓) ของมาตรา ๗ แห่ง พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ หญิงต่างด้าวคนใดก็ตามที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย ไม่ว่าจะเข้ามาถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองหรือไม่ก็ตาม บุตรที่เกิดในราชอาณาจักรไทยย่อมได้รับสิทธิการเป็นราษฎรของรัฐไทย (Thai Citizenship) และได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนในทันที ซึ่งกฎหมายมาตรานี้ไม่ได้คำนึงว่าบิดามารดาจะเป็นราษฎรของรัฐไทยหรือไม่ และถือสัญชาติอะไร และเดินทางเข้ามาในประเทศไทยถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมายไม่ใช่ประเด็นสำคัญ

เกี่ยวกับการได้สัญชาติไทยของบุตร แต่กฎหมายให้ความสำคัญในขณะที่บุตรเกิด คือจะต้องเกิดในราชอาณาจักรไทยหรือดินแดนในอาณัติของรัฐไทยนั่นเอง

ต่อมาในปีพุทธศักราช ๒๕๑๕ เจตนารมณ์ของมาตรา ๗ (๓) ได้ถูกระงับไปตลอดกาล โดยรัฐบาลที่มาจากการปฏิวัติภายใต้การนำของ จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี คนที่ ๑๐ ได้มีการประกาศใช้กฎหมายพิเศษเรียกว่า “ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ (ปว.๓๓๗) ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ มีผลใช้บังคับในวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๕” (ดูภาคผนวก ข หน้า ๒๑๑) เพราะในช่วงเวลานั้นประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาผู้อพยพจากอินโดจีน และภัยคุกคามจากลัทธิทางการเมืองการปกครองซึ่งเป็นคนละขั้วกับประเทศไทย รัฐบาลได้ตระหนักถึงความไม่มั่นคงของชาติจากภัยคุกคามดังกล่าว และเกรงว่าคนญวนที่อพยพเข้ามาโดยไม่ได้รับอนุญาตรวมถึงบุตรหลานของบุคคลดังกล่าวจะก่อให้เกิดปัญหาขึ้น (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๒๗; มีชัย ฤชุพันธุ์. ๒๕๔๘: ออนไลน์) เห็นได้ว่าแนวคิดการประกาศใช้ ปว.๓๓๗ นั้นเพื่อมุ่งสกัดกลุ่มคนญวนอพยพ (เวียดนามอพยพ) แต่เมื่อใช้บังคับแล้วกลับมีผลกระทบต่อบุคคลกลุ่มอื่นๆ อย่างกว้างขวาง

เมื่อ ปว.๓๓๗ มีผลใช้บังคับได้กลายเป็นกฎหมายที่ถอนสัญชาติของคนไทยด้วยกันเอง ซึ่งบุคคลเหล่านี้เป็นผู้มีและได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน โดยผลของกฎหมายสัญชาติที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่บุคคลเหล่านั้นเกิดและมิหนำซ้ำยังได้ระงับสิทธิการได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ (๓) กับบุคคลที่เกิดหลังประกาศฉบับนี้มีผลใช้บังคับ คือบุคคลที่เกิดตั้งแต่วันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๕ เป็นต้นไปและถึงแม้ว่ามาตรา ๗ (๓) จะไม่ได้ถูก ปว.๓๓๗ ทำการยกเลิกแต่ก็ไม่มีผลใช้บังคับอีกต่อไปเพราะขัดต่อเจตนารมณ์ของ ปว.๓๓๗ โดยให้เหตุผลในการถอนและไม่ให้สัญชาติไทยกับบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๗ (๓) ไว้ว่า “บุคคลเหล่านี้แม้จะมีสัญชาติไทย แต่ก็มิได้มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย เพื่อป้องกันและรักษาความมั่นคงแห่งชาติ สมควรมิให้บุคคลดังกล่าวมีหรือได้สัญชาติไทยอีกต่อไป” (กรมการปกครอง. ๒๕๒๙: ๑๕๓) ซึ่งต่อไปนี้จะเป็นการอธิบายคำสั่งของ ปว.๓๓๗ แยกออกเป็นข้อๆ ให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้น

ข้อ ๒.๑ ให้ถอนสัญชาติไทยของคนไทยที่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน ซึ่งมีบิดาเป็นคนต่างด้าว หรือมารดาเป็นคนต่างด้าวแต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย (ไม่ได้จดทะเบียนสมรสกับบิดา) และในขณะที่เกิดหากบิดาและ/หรือมารดา เป็น

๒.๑.๑ คนต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้เข้ามาพักอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย หมายถึง คนต่างด้าวที่ได้รับสิทธิให้พักอาศัยอยู่ในประเทศไทย โดยมีมติคณะรัฐมนตรี หรือประกาศกระทรวงมหาดไทย หรือระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ออกมารับรอง เช่น ชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ยกตัวอย่างเช่น เวียดนามอพยพ หรือลาวอพยพ เป็นต้น ที่รัฐไทยได้ทำการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและออกบัตรประจำตัวสำหรับชนกลุ่มน้อย หรือผู้ที่ไม่มีสัญชาติไทยเพื่อใช้แสดงตัวบุคคล หรือ

๒.๒.๒ คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาพักอาศัยอยู่ในประเทศไทยในลักษณะชั่วคราว หมายถึง คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

เช่น คนต่างด้าวตามมาตรา ๓๔ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ยกตัวอย่างเช่น นักท่องเที่ยว นักศึกษา หรือเดินทางเข้ามาเพื่อทำงาน เป็นต้น หรือ

๒.๒.๓ คนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองที่เดินทางเข้ามาพักอาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หมายถึง (๑) บุคคลที่เดินทางเข้ามาถูกต้องตามกฎหมายมีพาสปอร์ต (Passport) วีซ่า (Visa) แต่เมื่อครบกำหนดแล้วไม่ยอมเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักรตามกำหนดจึงกลายเป็นผู้หลบหนีอยู่ในประเทศไทย (๒) กลุ่มผู้ลักลอบเข้ามาแบบผิดกฎหมายจริงๆ คือ คนที่เดินทางเข้ามาโดยไม่ผ่านด่านตรวจคนเข้าเมือง หรือคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยที่ไม่มีเอกสารแสดงตัวบุคคลใดๆ เลย

หมายความว่า เมื่อประกาศฉบับนี้มีผลใช้บังคับบุคคลที่มี “บิดาที่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นคนต่างด้าวไม่มีสิทธิอาศัยถาวร หรือในกรณีไม่ปรากฏมีบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย จากมารดาที่เป็นคนต่างด้าวที่ไม่มีสิทธิอาศัยถาวร” (พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. ๒๕๕๑: ๑๐๙) หรือบุคคลที่มีบิดามารดามีสถานะตามตาราง ๑ ดังต่อไปนี้ เมื่อ ปว.๓๓๗ มีผลใช้บังคับก็จะถูกถอนสัญชาติไทยโดยอัตโนมัติในทันที

ตาราง ๑ สถานะบิดามารดาของบุตรที่ถูก ปว.๓๓๗ ถอนสัญชาติ

	บิดา			สถานภาพสมรส	มารดา		
ก	ถือสัญชาติไทย			ไม่ได้จดทะเบียน	คนต่างด้าว	ไม่มีสิทธิ	อาศัยถาวร
ข	คนต่างด้าวเกิดในประเทศไทย			”	”	”	”
ฃ	คนต่างด้าว	ไม่มีสิทธิ	อาศัยถาวร	จดทะเบียน	คนต่างด้าวเกิดในประเทศไทย		
ค	”	”	”	ไม่จดทะเบียน	”		
ฅ	”	มีสิทธิ	”	”	คนต่างด้าว	ไม่มีสิทธิ	อาศัยถาวร
ฆ	”	ไม่มีสิทธิ	”	จดทะเบียน	”	”	”
ง	”	”	”	ไม่ได้จดทะเบียน	”	”	”
จ	”	”	”	จดทะเบียน	”	มีสิทธิ	”
ฉ	”	”	”	ไม่ได้จดทะเบียน	”	”	”

ที่มา: ประยุกต์จาก. กรมการปกครอง สำนักงานกลางทะเบียนราษฎร. (๒๕๒๙, กรกฎาคม). : ๓๓๖ - ๓๔๑. คู่มือปฏิบัติงานทะเบียนราษฎร (สำหรับสำนักทะเบียนในเขตปฏิบัติการตามโครงการจัดทำเลขประจำตัวประชาชน). กรุงเทพฯ: กรมฯ; วีนัส สีสุข. (๒๕๕๕, มีนาคม). : ๘๖. คนไทยตามมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ. สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑. กรุงเทพฯ: UNHCR โดย พระเรวัช วิชชุประภากร (ดูรายละเอียดข้อวินิจฉัยเกี่ยวกับสัญชาติของบุคคลได้ที่ภาคผนวก ฃ หน้า ๒๑๔)

ข้อ ๒.๒ ยุติการให้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ (๓) แก่บุคคลที่เกิดตั้งแต่วันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๕ เป็นต้นไป ซึ่งมีบิดาและ/หรือมารดาเข้าเงื่อนไขตามข้อใดข้อหนึ่งของข้อ ๒.๑ เช่น บุตรของชาวลาวอพยพ หากเป็นผู้ที่เกิดหลังวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ เป็นต้นไปก็จะไม่ได้สัญชาติไทยตาม ปว.๓๓๗ เป็นต้น

ข้อ ๒.๓ ประกาศฉบับนี้ได้มีข้อยกเว้นให้กับบุคคลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งการเป็นอย่างอื่น

พิจารณาได้ว่าปัญหาในการก่อตัวของนโยบาย ปว.๓๓๗ คือกลุ่มคนญวนอพยพ (เวียดนามอพยพ) และลัทธิคอมมิวนิสต์ที่กำลังแผ่ขยายอิทธิพลในกลุ่มประเทศอินโดจีน คือ เวียดนาม ลาว และกัมพูชา กำลังเริ่มมีผลกระทบต่อระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย ในขณะนั้น จึงกลายเป็นเงื่อนไขในการได้สัญชาติไทยของบุคคลที่เกิดหลังจากประกาศฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว ซึ่งมันถูกสร้างขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาบางอย่างในช่วงเวลานั้นแต่กลายเป็นนโยบายที่สร้างบุคคลผู้ไร้สัญชาติขึ้นบนแผ่นดินไทยเสียเอง จนกลายเป็นปัญหาตกค้างให้รัฐบาลชุดต่อๆ มา

๑๙ ปีต่อมา ในปีพุทธศักราช ๒๕๓๕ รัฐบาลภายใต้การนำของ นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี คนที่ ๑๘ ได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ด้วยการตรา “พ.ร.บ. สัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕” พ.ร.บ.ฉบับนี้ได้ยกเลิกและยุติผลของ ปว.๓๓๗ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตแต่ผลที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านมายังคงอยู่และได้ยกเลิกมาตรา ๗ (๓) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ อีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา ๕ ของ พ.ร.บ.ฉบับนี้กลับนำความจาก ปว.๓๓๗ บางส่วนมาประยุกต์เป็นเงื่อนไขของการที่จะได้สัญชาติไทยของบุตรคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยในอนาคตโดยบัญญัติเป็นมาตรา ๗ ทวิ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ และไม่ได้ระบุหรือกล่าวถึงขั้นตอนหรือแนวทางการแก้ไขหรือการดำเนินการเยียวยาใดๆ ให้กับบุคคลที่เคยได้รับผลกระทบจาก ปว.๓๓๗ แต่อย่างใดมิหนำซ้ำยังได้บัญญัติมาตรา ๑๑ ขึ้นมาเพื่อกำชับให้มาตรา ๗ ทวิ มีผลย้อนหลังอีกด้วย ซึ่งมาตรา ๑๑ ได้บัญญัติไว้ว่า

> มาตรา ๑๑ บทบัญญัติมาตรา ๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ให้มีผลใช้บังคับกับผู้เกิดก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับด้วย เว้นแต่ผู้ซึ่งรัฐมนตรีมีคำสั่งอันมีผลให้ได้รับสัญชาติไทย ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ
>
> บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแต่ไม่ได้สัญชาติไทยตามวรรคหนึ่ง อาจได้สัญชาติไทยได้ตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้รัฐมนตรีจะสั่งให้ได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะรายก็ได้ (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๓๕: ๕)

หมายความว่าผู้ที่เคยตกเป็นจำเลยภายใต้เงื่อนไขของ ปว.๓๓๗ หากบุคคลผู้นั้นยังไม่ได้รับสัญชาติไทยก่อนวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ มาบัดนี้ถึงแม้ว่า ปว.๓๓๗ จะถูกยกเลิกไปแล้ว แต่ก็ต้องตกเป็นจำเลยภายใต้มาตรา ๗ ทวิ อีกครั้งโดยผลของมาตรา ๑๑ ซึ่งมาตรา ๗ ทวิ บัญญัติไว้ว่า

> มาตรา ๗ ทวิ ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทย ถ้าในขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้มีการสมรสกับมารดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็น
>
> (๑) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย
>
> (๒) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ
>
> (๓) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง
>
> ในกรณีที่เห็นสมควรรัฐมนตรีจะพิจารณาและสั่งเฉพาะรายให้บุคคลตามวรรคหนึ่งได้สัญชาติไทยก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
>
> ให้ถือว่าผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เว้นแต่จะมีการสั่งเป็นอย่างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๓๕: ๓)

ดังนั้นจึงพิจารณาได้ว่ามาตรา ๗ ทวิ ก็ยังคงเงื่อนไขของ ปว.๓๓๗ ไว้ทุกประการ และสำหรับบุคคลผู้ที่เกิดในประเทศไทยหลังวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ หากบิดาและ/หรือมารดามีองค์ประกอบเข้าข่ายของ ปว.๓๓๗ ก็จะไม่ได้รับสัญชาติไทยอยู่เหมือนเดิม เมื่อเป็นเช่นนั้นในวรรคสามของมาตรา ๗ ทวิ จึงกำหนดให้บุคคลผู้ที่เกิดในประเทศไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยตามวรรคหนึ่ง “เป็นผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เว้นแต่จะมีการสั่งเป็นอย่างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น” นั่นหมายความว่าเมื่อเด็กเกิดบนแผ่นดินไทยแต่บิดาและ/หรือมารดามีองค์ประกอบตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง เด็กจะมีสถานะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายตามวรรคสามในทันที ความตามวรรคสามของมาตรา ๗ ทวิ ถึงแม้ว่าจะดูไม่เป็นธรรมสำหรับเด็กเกินไป แต่อย่างไรก็ตามมันก็ถูกใช้บังคับมาถึง ๑๖ ปี จึงได้รับการยกเลิกและใช้ความใหม่แทนในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ส่วนความตามวรรคสองก็ได้เปิดทางเอาไว้ว่า “ในกรณีที่เห็นสมควรรัฐมนตรีจะพิจารณาและสั่งเฉพาะรายให้บุคคลตามวรรคหนึ่งได้สัญชาติไทยก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด” ในกรณีนี้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง และมาตรา ๑๑ วรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ยกตัวอย่างเช่น “ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง สั่งให้บุคคลซึ่งเคยมีสัญชาติไทยก่อนวันที่พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับได้สัญชาติไทย ลงวันที่ ๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๘” และ “ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง

การสั่งให้บุคคลซึ่งถูกถอนสัญชาติไทยตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๗ และบุตรหลานได้สัญชาติไทย ลงวันที่ ๑๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๗”

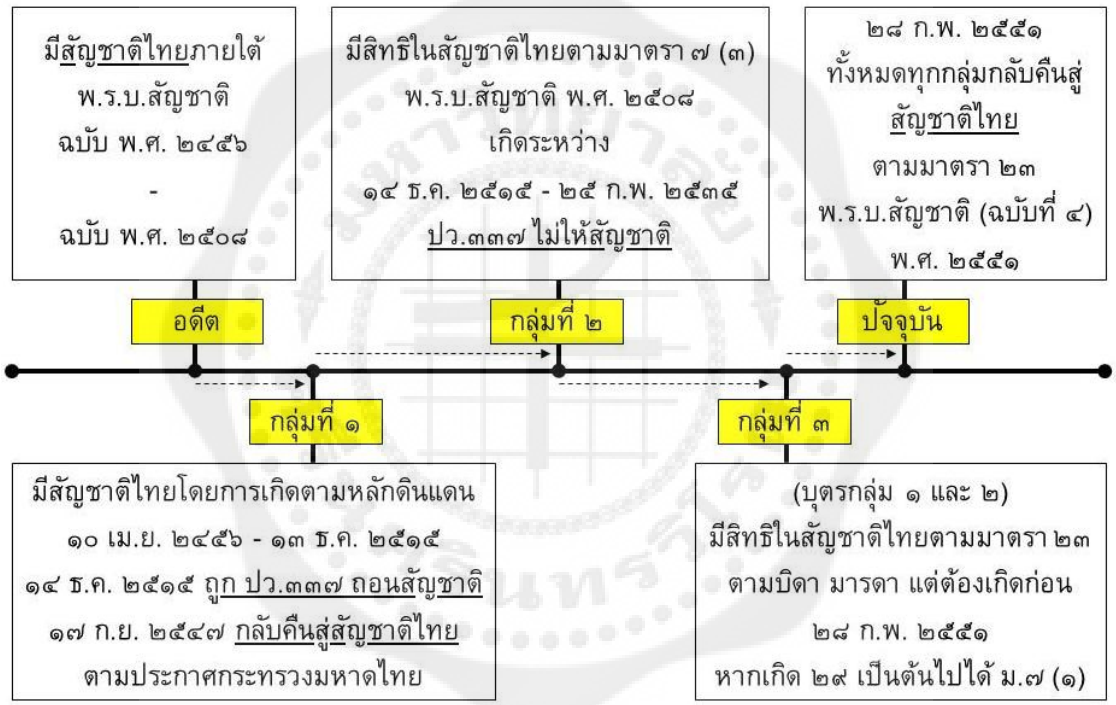
๑๓ ปีต่อมา ในปีพุทธศักราช ๒๕๔๗ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับราษฎรที่ได้รับผลกระทบจาก ปว.๓๓๗ ประเภทกลุ่มบุคคลที่ถูกถอนสัญชาติ และบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยก่อนวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ โดยกระทรวงมหาดไทยมีประกาศ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๗ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง และมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกาศให้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป ในประเด็นนี้เห็นได้ว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบจาก ปว.๓๓๗ ได้รับการแก้ไขไปแล้วหนึ่งกลุ่มคือกลุ่มที่ถูกถอนสัญชาติแต่ยังคงเหลือกลุ่มที่เกิดหลังวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาที่ยังไม่ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๔๗: ๘)

๓ ปีต่อมา ในปีพุทธศักราช ๒๕๕๑ รัฐบาลภายใต้การนำของ พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี คนที่ ๒๔ ได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ อีกครั้งด้วยการตรา “พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑” (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๑: ๒๔) เป็นกฎหมายที่ให้การเยียวยาและคืนความเป็นไทยให้แก่ราษฎรที่ได้รับผลกระทบจาก ปว.๓๓๗ ทุกกลุ่มทั้งที่ถูกถอนสัญชาติและไม่ได้สัญชาติไทย รวมถึงให้สิทธิกับบุตรของบุคคลทั้งสองกลุ่มที่ไม่ได้สัญชาติไทยตาม ปว.๓๓๗ และมาตรา ๗ ทวิ อีกด้วยแต่ต้องเป็นผู้ที่เกิดก่อนวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยผลของมาตรา ๒๓ และถ้าบุตรเกิดหลังวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ บุตรย่อมได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ (๑) ถึงแม้ว่าบิดามารดาจะยังไม่ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ ก็ตาม และบุตรของชาวลาวอพยพก็คือหนึ่งในราษฎรกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งผู้วิจัยได้ทำตารางเปรียบเทียบไทม์ไลน์ (Timeline) ช่วงเวลาของบุคคลตามมาตรา ๒๓ ไว้ที่ภาพประกอบ ๔

กรณีบุคคลตามมาตรา ๒๓ กลุ่มที่ ๑ ที่เคยได้รับการคืนสิทธิในสัญชาติไทยตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๗ โดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ และบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ก่อนวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ หากยังไม่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยตามประกาศฉบับนี้ หรือตกหล่นจากการใช้สิทธิดังกล่าว (ยกเว้นบุคคลที่เคยยื่นคำขอไว้แล้วแต่คำขอนั้นไม่ผ่านการพิจารณาอนุมัติ) สามารถใช้สิทธิในการขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ แทนได้

ตามที่ได้กล่าวไว้ในช่วงกลางบทนี้ว่า “ความตามวรรคสามของมาตรา ๗ ทวิ ถึงแม้ว่าจะดูไม่เป็นธรรมสำหรับเด็กเกินไป แต่อย่างไรก็ตามมันก็ถูกใช้บังคับมาถึง ๑๖ ปี จึงได้รับการยกเลิกและใช้ความใหม่แทนในปี พ.ศ. ๒๕๕๑” นั้น บัดนี้มาตรา ๗ ของ พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ทำการยกเลิกวรรคสองและวรรคสามของมาตรา ๗ ทวิ ที่ถูกบัญญัติขึ้นโดยมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยความใหม่ที่ถูกนำมาใช้แทนวรรคสองเดิมนั้นเป็นการ

เพิ่มอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สามารถสั่งเป็นการทั่วไปให้บุคคลตามวรรคหนึ่งของมาตรา ๗ ทวิ ได้สัญชาติไทยก็ได้ เพราะจากเดิมที่ให้อำนาจไว้แค่เป็นการสั่งเฉพาะราย และนโยบายที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง ฉบับใหม่นี้ยกตัวอย่างเช่น “ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การสั่งให้บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไปและการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๕” และ (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๘ รวมถึงฉบับล่าสุด ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การสั่งให้คนที่เกิดในราชอาณาจักรและไม่ได้รับสัญชาติไทย โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป และการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ เป็นต้น



ภาพประกอบ ๔ ไทม์ไลน์ (Timeline) ช่วงเวลาของบุคคลตามมาตรา ๒๓

ที่มา: ประยุกต์จากเนื้อหาในบทนี้ โดย พระเรวัช วิชชุประภากร

ส่วนความตามวรรคสามจากเดิมที่ถือว่าผู้ที่เกิดในประเทศไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยตามวรรคหนึ่งของมาตรา ๗ ทวิ เป็นผู้ที่เข้ามาพักอาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ยกเว้นเฉพาะก็แต่ว่าจะมีการพิจารณาสั่งเป็นอย่างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ความใหม่ที่ถูกนำมาใช้แทนวรรคสามเดิมนั้นเป็นการปลดล็อคสถานะของเด็กที่ไม่ได้สัญชาติไทยตามวรรคหนึ่ง จากการตกเป็นจำเลยในฐานะคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

โดยกำเนิด เพื่อให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน โดยให้ถือว่าผู้ที่เกิดในประเทศไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง จะอยู่ในประเทศไทยภายใต้ฐานะและเงื่อนไขใดให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง “โดยคำนึงถึงความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรและสิทธิมนุษยชนประกอบกัน ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงดังกล่าว ให้ถือว่าผู้นั้นเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง” และอีก ๙ ปีต่อมาคือในวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกกฎกระทรวงตามวรรคสามของมาตรา ๗ ทวิ ดังที่ได้อธิบายมาแล้วนั้นเรียกว่า “กฎกระทรวงกำหนดฐานะและเงื่อนไขการอยู่ในราชอาณาจักรไทยของผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๐” (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๖๐: ๓)

จากที่ได้อธิบายมาทั้งหมดจึงสามารถสรุปภูมิหลังของบุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้ว่าเขาก็คือ “คนไทย” ที่เคยมีสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนโดยผลของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่บุคคลผู้นั้นเกิดตั้งแต่วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๔๕๖ - ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ (พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. ๒๕๕๑: ๑๐๙) และล่าสุดโดยมาตรา ๗ (๓) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แต่ถูกถอนสัญชาติไทยโดย ปว.๓๓๗ และอีกกลุ่มก็คือบุคคลที่ทรงสิทธิในสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนตามมาตรา ๗ (๓) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ หมายถึง เป็นผู้ที่มีสิทธิจะได้รับสัญชาติไทยตามมาตราดังกล่าวแต่ถูก ปว.๓๓๗ สั่งระงับสิทธินั้นซึ่งคำสั่งมีผลในวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๕ จนล่าสุดบุคคลทั้ง ๒ กลุ่ม และบุตรได้กลับคืนสู่สัญชาติไทยอย่างสมบูรณ์อีกครั้งในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดย “มาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑” ณ วันนั้นถือได้ว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ มีสัญชาติไทยโดยนิตินัย (De jure) ขึ้นมาในทันที ซึ่งบุคคลเหล่านี้ล้วนเป็นผู้ที่เคยมีและ/หรือมีชื่อและรายการบุคคลในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรและ/หรือเอกสารการทะเบียนราษฎรอยู่ก่อนแล้ว เช่น บุตรของชาวลาวอพยพ เป็นต้น

บุคคลเหล่านี้ล้วนเป็นผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยมีชื่อและรายการสถานะบุคคลในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรของรัฐไทย เรียนหนังสือและประกอบอาชีพ มีครอบครัว มีวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่กลมกลืนกับวัฒนธรรมและสังคมไทย รวมไปถึงมีความกลมกลืนกับคนไทยที่มีเชื้อสายไทยและถือสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสืบสายโลหิต เพียงแต่ว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ นั้นมีบิดามารดาเป็นผู้ที่ไม่มีสัญชาติไทยที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทย โดยไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางได้แล้วเพราะสิ้นสภาพความเป็นราษฎรแห่งรัฐต้นทาง เช่น ชาวลาวอพยพกลุ่มนโยบาย พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่รัฐบาลของ สปป.ลาว ได้ถือว่าบุคคลเหล่านี้ไม่ใช่ราษฎรแห่งรัฐอีกต่อไป จึงไม่ให้การคุ้มครองในฐานะพลเมือง (Citizen) และสิทธิในสัญชาติลาว (Lao Nationality) อีกต่อไป (จันทรา ธนะวัฒนาวงศ์; ศิระศักดิ์ คชสวัสดิ์; และ กิสัน นามนคร. ๒๕๕๓: ๗๓) และนี่คือที่มาของ “บุคคลตามมาตรา ๒๓” ดังที่ได้กล่าวไว้เบื้องต้น

บทที่ ๓
มาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑

ในบทนี้เป็นการนำเอามาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาอธิบายแจกแจงให้เห็นถึงคุณสมบัติของบุคคลที่ได้สัญชาติไทยตามกฎหมายมาตรานี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๑: ๓๐)

มาตรา ๒๓ บรรดาบุคคลที่เคยมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ถูกถอนสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ ข้อ ๑ และผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ ข้อ ๒ รวมถึงบุตรของบุคคลดังกล่าว ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและไม่ได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ถ้าบุคคลผู้นั้นอาศัยอยู่จริงในราชอาณาจักรไทยติดต่อกันโดยมีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร และเป็นผู้มีความประพฤติดี หรือทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมหรือประเทศไทย ให้ได้สัญชาติไทยตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เว้นแต่ผู้ซึ่งรัฐมนตรีมีคำสั่งอันมีผลให้เป็นผู้มีสัญชาติไทยแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

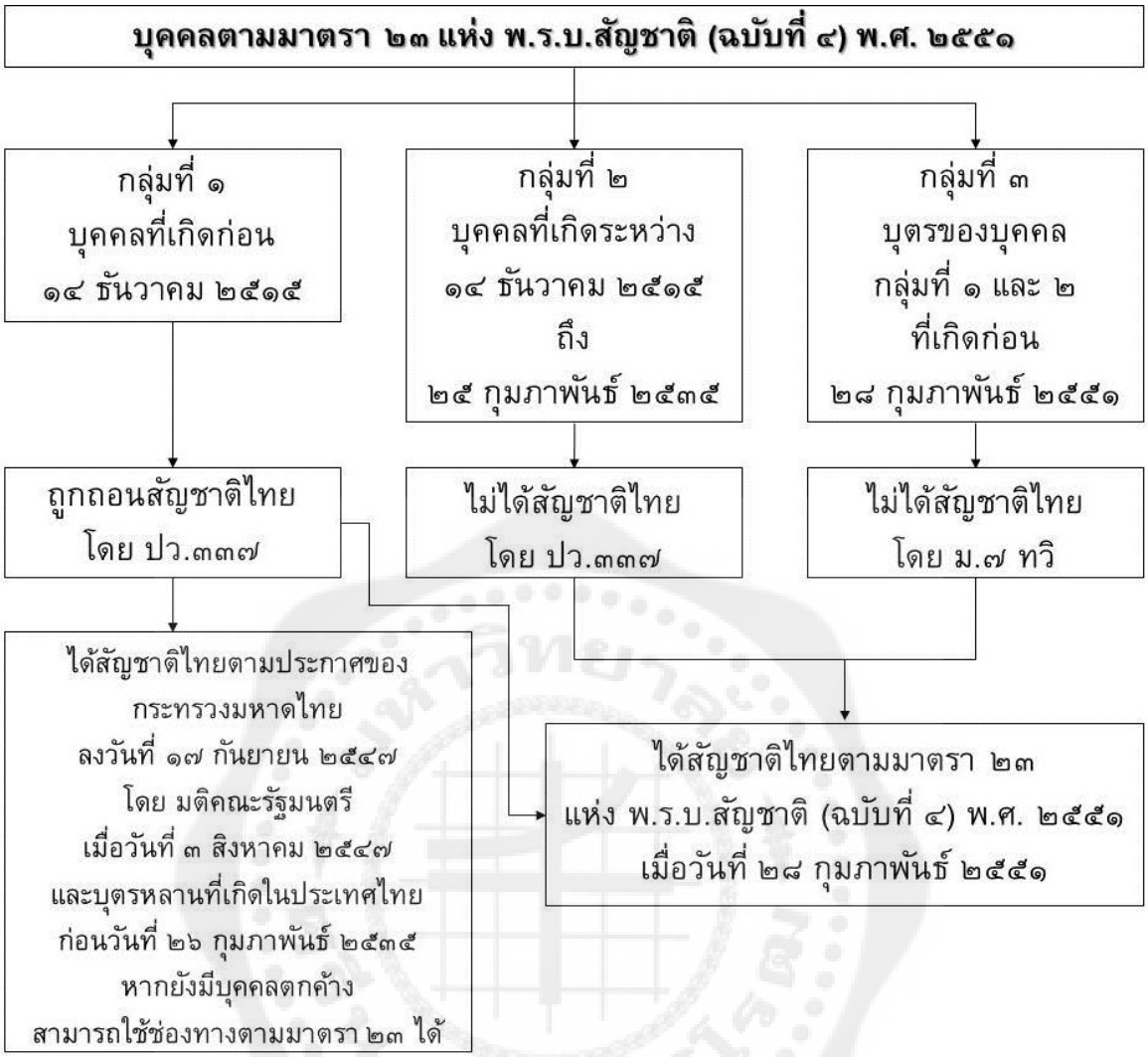
เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้มีคุณสมบัติตามวรรคหนึ่งยื่นคำขอลงรายการสัญชาติในเอกสารการทะเบียนราษฎรต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรแห่งท้องที่ที่ผู้นั้นมีภูมิลำเนาในปัจจุบัน

กฎหมายมาตรานี้ได้กำหนดบุคคลที่มีสิทธิในสัญชาติไทยแบ่งออกเป็น ๓ กลุ่ม ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่เกิดในประเทศไทย และโดยรวมแล้วจะต้องมีบิดามารดาเป็นคนต่างด้าว รวมไปถึงบิดาและ/หรือมารดาจะต้องมีคุณสมบัติเข้าหลักเกณฑ์ของ ปว.๓๓๗ ดังต่อไปนี้

กลุ่มที่ ๑ เป็นบุคคลผู้ที่เกิดก่อนวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๕ ซึ่งเคยมีสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนแต่ถูก ปว.๓๓๗ ถอนสัญชาติ

กลุ่มที่ ๒ เป็นบุคคลผู้ที่เกิดระหว่างวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๕ ถึง ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในสัญชาติไทยตามมาตรา ๗ (๓) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แต่ถูก ปว.๓๓๗ สั่งระงับสิทธินั้น

กลุ่มที่ ๓ เป็นบุตรของบุคคลกลุ่มที่ ๑ และ ๒ หากเกิดก่อนวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ จะเป็นผู้ที่ไม่ได้สัญชาติไทยเพราะ ปว.๓๓๗ แต่ถ้าเกิดตั้งแต่วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ - วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ จะเป็นผู้ที่ไม่ได้สัญชาติไทยเพราะ มาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง แต่ทั้งหมดได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ ในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ดูภาพประกอบ ๕



ภาพประกอบ ๕ การแบ่งกลุ่มบุคคลตามมาตรา ๒๓

ที่มา: ประยุกต์จาก. วีนัส สีสุข. (๒๕๕๕, มีนาคม). คนไทยตามมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ. สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑. กรุงเทพฯ: UNHCR โดย พระเรวัช วิชชุประภากร

ในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เป็นวันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับจึงทำให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ทั้ง ๓ กลุ่ม กลายเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทยโดยนิตินัย (De jure) ขึ้นมาในทันทีแม้จะยังไม่ได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการสถานะบุคคลในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรก็ตาม ขอแต่เพียงว่าบุคคลผู้นั้นมีคุณสมบัติ ๔ ประการคือ (๑) เกิดในประเทศไทยโดยมีบิดามารดาเป็นคนต่างด้าว (๒) เกิดในช่วงเวลาที่กฎหมายกำหนด (๓) มีตัวตนอาศัยอยู่จริงติดต่อกันในประเทศไทยจนถึงวันที่ พ.ร.บ.ฉบับนี้มีผลใช้บังคับโดยมีหลักฐานเอกสารการทะเบียนราษฎรอย่างใดอย่างหนึ่งที่รัฐไทยเป็นผู้ออกให้ (๔) เป็นผู้มีความประพฤติดี หรือเป็นผู้ที่ทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมหรือประเทศไทย ซึ่งจะอธิบายคุณสมบัติแยกเป็นข้อๆ ดังต่อไปนี้

ประเด็นคุณสมบัติตาม (๑) ที่ว่า “เกิดในประเทศไทยโดยมีบิดามารดาเป็นคนต่างด้าว” หมายความว่า นอกจากบิดามารดาจะต้องเป็นคนต่างด้าวแล้ว บิดาและ/หรือมารดาจะต้องเป็นคนต่างด้าวที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ของ ปว.๓๓๗ ข้อใดข้อหนึ่ง (ดูคำอธิบาย ปว.๓๓๗ ที่ข้อ ๒.๑ บทที่ ๒) พึงทำความเข้าใจว่าการเกิดในประเทศไทยนั้นไม่ได้หมายความว่าเกิดเฉพาะแต่ในโรงพยาบาลเท่านั้น แต่รวมถึงการเกิดนอกโรงพยาบาลด้วย เช่น เกิดในหมู่บ้านหรือในศูนย์ผู้อพยพ หรือเกิดในยานพาหนะทางบก ทางน้ำและทางอากาศ ที่อยู่ในอาณาเขตของรัฐไทยก็ถือว่าเป็นผู้เกิดในประเทศไทยเช่นกัน ในประเด็นการเกิดนี้ให้ยึดหลักข้อเท็จจริงว่าเป็นผู้เกิดในประเทศไทย ส่วนหลักฐานเอกสารที่แสดงว่าเป็นผู้เกิดในประเทศไทยจริงนั้นในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันที่กฎหมายกำหนดให้ได้สัญชาติไทยจะมีหรือไม่มีก็ได้ เพราะสามารถจัดทำขึ้นมาภายหลังได้ตามแบบ ท.ร. ๒๐/๑ ณ ตอนที่ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยแต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าจะต้องเป็นผู้ที่เกิดในประเทศไทยจริงๆ ก่อน เพราะตามความเป็นจริงแล้วในอดีตนั้นยังมีบุคคลอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่ได้เกิดในโรงพยาบาลหรือทำการแจ้งเกิดในช่วงเวลาที่ตนเองเกิดจึงไม่อาจมีสูติบัตรได้ (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๑๐๙, ๑๓๗) และ

ประเด็นคุณสมบัติตาม (๒) ที่ว่า “เกิดในช่วงเวลาที่กฎหมายกำหนด” หมายความว่าจะต้องเป็นผู้ที่เกิดก่อนวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ (ดูภาพประกอบ ๕)

ประเด็นคุณสมบัติตาม (๓) ที่ว่า “มีตัวตนอาศัยอยู่จริงติดต่อกันในประเทศไทยจนถึงวันที่ พ.ร.บ.ฉบับนี้มีผลใช้บังคับโดยมีหลักฐานเอกสารการทะเบียนราษฎรอย่างใดอย่างหนึ่งที่รัฐไทยเป็นผู้ออกให้” พึงทำความเข้าใจเป็นสองวรรค วรรคหนึ่งคือ “มีตัวตนอาศัยอยู่จริงติดต่อกันในประเทศไทยจนถึงวันที่ พ.ร.บ.ฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ... ” หมายความว่า บุคคลผู้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีตัวตนอาศัยอยู่จริงในประเทศไทย ส่วนจะอาศัยอยู่ติดต่อกันเป็นเวลานานเท่าใดนั้นไม่ใช่ประเด็นสำคัญเพราะกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์จำนวนปี แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่วรรคสองและต้องเป็นบุคคลที่เกิดก่อนวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ จึงจะถือว่าเข้าองค์ประกอบของกฎหมาย (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๑๗๘) วรรคสอง ที่ว่า “ ... โดยมีหลักฐานเอกสารการทะเบียนราษฎรอย่างใดอย่างหนึ่งที่รัฐไทยเป็นผู้ออกให้” หมายความว่า หลักฐานเอกสารตามวรรคสองนี้จะเป็นตัวยืนยันว่าบุคคลผู้นั้นมีคุณสมบัติตามวรรคหนึ่งจริง คือเป็นผู้ที่มีตัวตนอาศัยอยู่ในประเทศไทยซึ่งบุคคลผู้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีชื่อและรายการบุคคลปรากฏอยู่ในเอกสารการทะเบียนราษฎร หรือเอกสารราชการอื่นซึ่งเจ้าพนักงานได้จัดทำขึ้นจากหลักฐานการทะเบียนราษฎร ซึ่งข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรของบุคคลตามมาตรา ๒๓ จะต้องถูกบันทึกลงในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรกลางของกรมการปกครองก่อนวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เพราะการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการสถานะบุคคลในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎร มิใช่การขอเพิ่มชื่อบุคคลลงในฐานข้อมูลหรือในทะเบียนบ้าน และไม่ว่าเอกสารนั้นจะปรากฏรายการเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก หรือไม่ก็ตามถือว่าใช้ได้หมด สรุปคือบุคคลตามมาตรา ๒๓ จะต้องมีหลักฐานเอกสารอะไรก็ได้ซึ่งเจ้าพนักงานได้จัดทำขึ้นจากหลักฐานการทะเบียนราษฎรก่อนวันที่ พ.ร.บ.

สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ จะมีผลใช้บังคับส่วนการจะได้มาอย่างไรซึ่งเอกสารเหล่านี้ผู้วิจัยจะได้อธิบายในบทต่อไป (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๘๒, ๑๗๙)

ประเด็นคุณสมบัติตาม (๔) ที่ว่า “เป็นผู้มีความประพฤติดี หรือเป็นผู้ที่ทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมหรือประเทศไทย” หมายความว่า บุคคลผู้นั้นจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กล่าวมาแล้ว และในประเด็นนี้ก็พึงทำความเข้าใจเป็นสองวรรคเพราะกฎหมายใช้คำว่า “หรือ” ไม่ใช่คำว่า “และ” กล่าวคือ วรรคหนึ่ง “เป็นผู้มีความประพฤติดี หรือ ... ” หากจะยึดความหมายตามวรรคนี้ ก็พึงทำความเข้าใจว่า ณ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับสั่งให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้สัญชาติไทย ณ วันนั้นบุคคลผู้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่ไม่ต้องโทษในคดีอาญา หากเป็นผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญายังไม่ถือว่าเป็นผู้ต้องโทษในคดีอาญา เพราะตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสอง ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะที่ประกาศใช้นโยบายมาตรา ๒๓ ระบุไว้ว่า “ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด” และวรรคสามก็ได้กำชับเพิ่มเติมว่า “ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำผิดมิได้” (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๐: ๑๐) และต่อมาในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็ได้ระบุไว้ว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๖๐: ๙)

ฉะนั้นถึงแม้ว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ จะถูกกล่าวหาในคดีอาญาก่อนวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ แต่ตราบใดที่ศาลยังไม่มีคำสั่งถึงที่สุดว่าบุคคลผู้นั้นมีความผิดจริง และความผิดอันเป็นการกระทำโดยประมาทหรือความผิดฐานลหุโทษไม่ถือว่าเป็นความผิดทางอาญา หรือการกระทำนั้นๆ ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น แม้จะเป็นการกระทำผิดต่อมาตรา ๑๔ แห่ง พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ แต่บุคคลตามมาตรา ๒๓ ผู้นั้นไม่ได้ละเมิดเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ว่าขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น จึงถือได้ว่าเป็นความชอบธรรมที่จะกล่าวว่าบุคคลผู้นั้น “เป็นผู้มีความประพฤติดี” มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่จะได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ โดยนิตินัย (De jure) ในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เหมือนคนอื่นๆ

พึงสังเกตว่าคุณสมบัติในประเด็นนี้จะมีความแตกต่างจากการขอมีสัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง “การสั่งให้คนที่เกิดในราชอาณาจักรและไม่ได้รับสัญชาติไทย โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป และการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๐” และ “ให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่บุคคลที่อพยพเข้ามาในราชอาณาจักรไทยและอาศัยอยู่มานานตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๕” เพราะทั้ง ๒

นโยบายดังกล่าวมีระบุไว้ชัดเจนในแนวปฏิบัติว่าหากผู้ยื่นคำขอเคยต้องโทษในคดีอาญา (ยกเว้นความผิดโดยประมาท หรือลหุโทษ) ต้องแสดงหลักฐานเอกสารที่บ่งชี้ว่าคดีถึงที่สุด หากเคยได้รับโทษจำคุกต้องพ้นโทษอย่างน้อย ๕ ปี นับถึงวันที่ยื่นคำขอ แต่การปฏิบัตินโยบายมาตรา ๒๓ ไม่มีคำสั่งจากส่วนกลางฉบับใดสั่งให้ปฏิบัติเช่นนั้น นายทะเบียนจึงไม่อาจยกมาเป็นข้ออ้างหรือเหตุผลในการประวิงเวลาที่จะไม่รับคำขอหรือไม่ปฏิบัติ เพื่อลงรายการสัญชาติไทยให้กับบุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้ เพราะนายทะเบียนมีอำนาจในการปฏิบัตินโยบายมาตรา ๒๓ เท่าที่กฎหมายและคำสั่งจากส่วนกลางกำหนด และบุคคลตามมาตรา ๒๓ มีสิทธิที่จะยื่นคำขอเพื่อขอลงรายการสัญชาติไทยต่อนายทะเบียน หากความประสงค์นั้นไม่มีกฎหมายสั่งห้ามเอาไว้

วรรคสอง ที่ว่า “ ... หรือเป็นผู้ที่ทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมหรือประเทศไทย” หากจะยึดความหมายตามวรรคนี้ ก็พึงทำความเข้าใจว่า “เป็นผู้ที่ทำคุณประโยชน์” นั้นสามารถแบ่งออกได้สองประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง “เป็นผู้ที่ทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคม” ก็หมายถึงสังคมที่ตนเองอาศัยอยู่ เช่น การเคยมีส่วนร่วมในการจัดเตรียมสถานที่ในการทำบุญหมู่บ้าน งานแต่งงาน งานศพ หรือกิจกรรมในวันสำคัญต่างๆ ของชาติหรือตามหลักศาสนาที่ตนเองนับถือ ฯลฯ ที่ทางหมู่บ้านได้จัดขึ้น เท่านี้ก็เรียกได้ว่า “เป็นผู้ที่ทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคม” ได้แล้ว หรือหากเคยได้เข้าร่วมกิจกรรมที่ส่วนราชการได้จัดขึ้นและได้รับใบเกียรติบัตร หรือเคยบริจาคทรัพย์เพื่อการกุศลและได้รับใบเสร็จรับเงินหรือใบอนุโมทนาบัตร สิ่งเหล่านี้ก็สามารถยืนยันได้แล้วว่า “เป็นผู้ที่ทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคม” เป็นต้น ประเด็นที่สอง “ ... หรือเป็นผู้ที่ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศไทย” นั่นก็หมายความว่าการกระทำนั้นจะต้องเกิดคุณที่มากกว่าและยิ่งใหญ่กว่าในประเด็นที่หนึ่ง ซึ่งอาจจะเป็นผู้ที่เก็บทรัพย์สินของชาวต่างชาติได้แล้วส่งคืนเจ้าของจนได้รับการชื่นชมออกสื่อต่างๆ เป็นที่ประจักษ์ หรือเป็นนักกีฬาระดับชาติที่สร้างชื่อเสียงให้กับประเทศไทย เช่น นายเชิด กิมสร้อย ที่คว้าแชมป์เครื่องบินกระดาษพับชิงแชมป์เอเชียที่ประเทศญี่ปุ่น ประเภททีม เป็นต้น (ไทยพีบีเอส. ๒๕๖๐. ออนไลน์) ในประเด็นนี้ผู้วิจัยพยายามยกตัวอย่างให้เห็นในมิติของการทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศไทย ส่วนนายเชิดจะมีคุณสมบัติในสัญชาติไทยตามมาตราไหนนั้นก็เป็นอีกประเด็นหนึ่ง

แต่ไม่ได้หมายความว่าในประเด็นคุณสมบัติตาม (๔) นั้น ณ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับสั่งให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้สัญชาติไทยหรือในวันที่ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยนั้นบุคคลตามมาตรา ๒๓ จะต้องมีหลักฐานเอกสารอยู่ในครอบครอง เพราะคุณสมบัติตามข้อนี้ทั้งกฎหมายและคำสั่งจากส่วนกลางไม่ได้บังคับ ว่าจะต้องมีหลักฐานเอกสารมารับรองว่าเป็นผู้มีความประพฤติดีมาแสดงต่อนายทะเบียน แต่นายทะเบียนต้องใช้กระบวนการสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือมาให้การรับรองตามคุณสมบัติของบุคคลตามมาตรา ๒๓ แต่ละคน เพื่อทำบันทึกประกอบแบบคำขอลงรายการสัญชาติไทยในการเสนอนายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขตเพื่อพิจารณาอนุมัติ (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๖๑ - ๖๒, ๘๒ - ๘๓)

ดังนั้นเมื่อบุคคลตามมาตรา ๒๓ มีคุณสมบัติครบทั้ง ๔ ประการนี้แล้วก็ถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทยโดยนิตินัย (De jure) ขึ้นมาในทันที แม้จะยังไม่ได้รับการเปลี่ยนแปลงรายการสถานะ

บุคคลในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรก็ตาม ซึ่งในประเด็นคุณสมบัติตาม (๔) ผู้วิจัยจะได้อธิบายเพิ่มเติมต่อไปตามสถานการณ์ในหัวข้อที่ว่าด้วยการรับคำขอลงรายการสัญชาติไทยและข้อปฏิบัติเมื่อรับคำขอแล้ว และประเด็นการสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือในบทที่ ๕ เพื่อให้เห็นถึงการตีความหมายในแต่ละบริบทว่ามีความยืดหยุ่นแตกต่างกันอย่างไร เมื่อมีคุณสมบัติครบทั้ง ๔ ประการแล้วก็ต้องมาวินิจฉัยว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ ผู้นั้นอยู่ในกลุ่มย่อยใดตามตาราง ๒ ของทั้ง ๓ กลุ่ม ตามภาพประกอบ ๕

ตาราง ๒ การวินิจฉัยกลุ่มบุคคลที่มีคุณสมบัติในสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓

ก. บุคคลที่ถูก ปว.๓๓๗ ถอนสัญชาติไทย (เกิดก่อนวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๕)

กลุ่มที่	สถานที่เกิด	รายการของบิดา - มารดา			สถานะตาม ปว.๓๓๗
		บิดา	สถานะการสมรส	มารดา	
๑	ในราชอาณาจักร	ต่างด้าว ๑. มีใบสำคัญถิ่นที่อยู่ หรือ ๒. มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว หรือ ๓. เกิดในประเทศไทย	ไม่จดทะเบียน	ต่างด้าว ๑. ได้รับผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ หรือ ๒. ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว หรือ ๓. หลบหนีเข้าเมือง	ถูกถอนสัญชาติ
๒	ในราชอาณาจักร	ต่างด้าว ๑. ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ หรือ ๒. ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว หรือ ๓. หลบหนีเข้าเมือง	จดทะเบียน	ต่างด้าว ๑. มีใบสำคัญถิ่นที่อยู่ หรือ ๒. มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว หรือ ๓. เกิดในประเทศไทย	ถูกถอนสัญชาติ
๓	ในราชอาณาจักร	ต่างด้าว ๑. ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ หรือ ๒. ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณา จักรเป็นการชั่วคราว หรือ ๓. หลบหนีเข้าเมือง	จดทะเบียน / ไม่จดทะเบียน	ต่างด้าว ๑. ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ หรือ ๒. ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณา จักรเป็นการชั่วคราว หรือ ๓. หลบหนีเข้าเมือง	ถูกถอนสัญชาติ

ตาราง ๓ การวินิจฉัยกลุ่มบุคคลที่มีคุณสมบัติในสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓

ข. บุคคลที่ไม่ได้สัญชาติไทยตาม ปว.๓๓๗ (เกิดวันที่ ๑๔ ธ.ค. ๒๕๑๕ - ๒๕ ก.พ. ๒๕๓๕)

กลุ่มที่	สถานที่เกิด	รายการของบิดา-มารดา			สถานะตาม ปว.๓๓๗
		บิดา	สถานะการสมรส	มารดา	
๑	ในราชอาณาจักร	ต่างด้าว ๑. มีใบสำคัญถิ่นที่อยู่ หรือ ๒. มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว หรือ ๓. เกิดในประเทศไทย	ไม่จดทะเบียน	ต่างด้าว ๑. ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ หรือ ๒. ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว หรือ ๓. หลบหนีเข้าเมือง	ไม่ได้สัญชาติไทย
๒	ในราชอาณาจักร	ต่างด้าว ๑. ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ หรือ ๒. ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว หรือ ๓. หลบหนีเข้าเมือง	จดทะเบียน	ต่างด้าว ๑. มีใบสำคัญถิ่นที่อยู่ หรือ ๒. มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว หรือ ๓. เกิดในประเทศไทย	ไม่ได้สัญชาติไทย
๓	ในราชอาณาจักร	ต่างด้าว ๑. ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ หรือ ๒. ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว หรือ ๓. หลบหนีเข้าเมือง	จดทะเบียน / ไม่จดทะเบียน	ต่างด้าว ๑. ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ หรือ ๒. ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว หรือ ๓. หลบหนีเข้าเมือง	ไม่ได้สัญชาติไทย

ตาราง ๔ การวินิจฉัยกลุ่มบุคคลที่มีคุณสมบัติในสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓

ค. บุตรของบุคคลตามมาตรา ๒๓ กลุ่มที่ ๑ และ ๒

กลุ่มที่	สถานที่เกิด	รายการของบิดา-มารดา			สถานะเดิมตามกฎหมาย
		บิดา	สถานะการสมรส	มารดา	
๑	ในราชอาณาจักร (ระหว่างวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๕ ถึง ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑)	ถูกถอนสัญชาติ หรือ ไม่ได้สัญชาติไทย	ไม่จดทะเบียน (เฉพาะผู้ที่เกิดก่อนวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕)	ต่างด้าว ๑. ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ หรือ ๒. ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว หรือ ๓. หลบหนีเข้าเมือง	เกิดก่อนวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ไม่ได้สัญชาติไทยตาม ปว.๓๓๗ / เกิดตั้งแต่วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ไม่ได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง
๒	ในราชอาณาจักร (ระหว่างวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๕ ถึง ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑)	ต่างด้าว ๑. ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ หรือ ๒. ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว หรือ ๓. หลบหนีเข้าเมือง	จดทะเบียน (เฉพาะผู้ที่เกิดก่อนวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕)	ถูกถอนสัญชาติ หรือ ไม่ได้สัญชาติไทย	เกิดก่อนวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ไม่ได้สัญชาติไทยตาม ปว.๓๓๗ / เกิดตั้งแต่วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ไม่ได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง

ตาราง ๔ (ต่อ)

กลุ่มที่	สถานที่เกิด	รายการของบิดา-มารดา			สถานะเดิมตามกฎหมาย
		บิดา	สถานะการสมรส	มารดา	
๓	ในราชอาณาจักร ระหว่างวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ถึงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑	ถูกถอนสัญชาติหรือไม่ได้สัญชาติไทย	จดทะเบียน / ไม่จดทะเบียน	ถูกถอนสัญชาติหรือไม่ได้สัญชาติไทย	ไม่ได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง

ที่มา: ประยุกต์จาก. วีนัส สีสุข. (๒๕๕๕, มีนาคม). คนไทยตามมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ. สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑. กรุงเทพฯ: UNHCR โดย พระเรวัช วิชชุประภากร

เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ และต่อมาอีก ๙๐ วัน คือวันที่ ๒๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ นับเป็นวันแรกและจุดเริ่มต้นที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ หรือราษฎรกลุ่มเป้าหมายจะต้องไปแสดงตนต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นที่ตนเองมีชื่อหรือมีภูมิลำเนาอยู่ในปัจจุบัน เพื่อยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยหรือเพื่อขอให้นายทะเบียนทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการสถานะบุคคลในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรนั่นเอง ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง และการยื่นคำขอไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมใดๆ ทั้งสิ้น (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๙๕, ๑๐๔) ในส่วนของบุคคลตามมาตรา ๒๓ กลุ่มที่ ๓ ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องรอให้บิดามารดาซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา ๒๓ กลุ่มที่ ๑ และ ๒ ยื่นคำขอและได้รับการลงรายการสัญชาติไทยก่อน สามารถยื่นคำขอพร้อมกันได้เลย (พิธาสรวง จันทร์ฉายฉัตร. ๒๕๖๐: สัมภาษณ์)

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นจึงสรุปได้ว่าในขณะที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน สถานะของบุคคลตามมาตรา ๒๓ ผู้นั้นคือ “คนไทยมีสัญชาติไทย” โดยนิตินัย (De jure) ตามกฎหมายแล้ว ไม่ใช่คนต่างด้าวมายื่นคำขอเพื่อขอลงรายการสัญชาติไทยและการยื่นคำขอนั้นเป็นการขอให้นายทะเบียนแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการสถานะบุคคลในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎร ซึ่งไม่ใช่ว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ มาขอสัญชาติไทยกับนายทะเบียนและมิใช่การขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๑๗๙) เพราะนายทะเบียนไม่มีสิทธิ์ที่จะให้สัญชาติไทยกับบุคคลใด มีเพียงองค์พระมหากษัตริย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเท่านั้นที่มีสิทธิ์

แม้บุคคลตามมาตรา ๒๓ จะได้กลับคืนสู่สัญชาติไทยเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ อันเป็นการได้สัญชาติภายหลังการเกิดโดยผลของกฎหมายก็ตาม ในการนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือตอบข้อหารือของกรมการปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๒๒๖/๒๕๕๒ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับการวินิจฉัยคุณสมบัติสัญชาติไทยของบุคคลตามมาตรา ๒๓ ว่าเป็นสัญชาติไทยโดยการเกิด เป็นผลโดยตรงจากข้อเท็จจริงที่บุคคลผู้นั้นเป็นผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย มีคุณสมบัติเหมือนบุคคลที่มีสัญชาติไทยตามมาตรา ๗ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ทุกประการ ยกตัวอย่างเช่น สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ เป็นต้น (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๗๐)

ดังนั้นเมื่อบุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านแล้วก็ถือได้ว่ากลายเป็นคนไทยถือสัญชาติไทยทั้งโดยนิตินัย (De jure) และพฤตินัย (De facto) อย่างสมบูรณ์ ในลำดับต่อมาก็คือการทำบัตรประจำตัวประชาชน สำหรับคนไทยตามมาตรา ๒๓ เพศชายถือว่าเป็นชายไทยมีสัญชาติไทยบริบูรณ์หลังจากนั้นก็จะต้องลงบัญชีทหารกองเกินอันเป็นการปฏิบัติตามมาตรา ๑๖ แห่ง พ.ร.บ.รับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งเป็นหน้าที่ตามมาตรา ๗ ของ พ.ร.บ.ฉบับดังกล่าวอีกด้วย (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๔๘๐: ๘๖)

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าการได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ จะได้รับการรับรองว่าเป็นสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน แต่คนไทยตามมาตรา ๒๓ อาจจะเสียสัญชาติไทยได้หากกระทำผิดตามมาตรา ๑๗ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ และกระทำผิดต่อคำปฏิญาณตนที่ให้ไว้ในแบบสอบสวน (ป.ค. ๑๔) เมื่อครั้งที่ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยความว่า “ข้าพเจ้าขอปฏิญาณว่าจะจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข จะประพฤติตนเป็นพลเมืองดีภายใต้กฎหมายของประเทศไทยตลอดไป หากไม่เป็นไปตามที่ปฏิญาณไว้นี้ ข้าพเจ้ายินยอมให้ถอนสัญชาติไทยของข้าพเจ้าได้” (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๘๓)

สุดท้ายนี้ผู้วิจัยจะได้ยกตัวอย่างกลุ่มบุคคลผู้มีสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ ซึ่งมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์แต่มีคุณสมบัติตามกฎหมายเช่นเดียวกัน ตามภาพประกอบ ๖ คือ เป็นประชากรกลุ่มเป้าหมายกลุ่มที่ ๒ ของมาตรา ๒๓ ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลผู้ที่เกิดระหว่างวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๕ ถึง ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ เป็นผู้มีสิทธิในสัญชาติไทยตามมาตรา ๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แต่ถูก ปว.๓๓๗ สั่งระงับสิทธินั้นเมื่อตอนที่เกิด และเป็นกลุ่มคุณลักษณะเดียวกันกับประชากรกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาของงานปริญญานิพนธ์นี้ในประเด็นที่ว่าเป็นบุคคลตามมาตรา ๒๓ กลุ่มที่ ๒



อนันดา เอเวอริงแฮม (๗ วัน)*
ลูกครึ่งลาว - ออสเตรเลีย เกิดไทย พ.ศ. ๒๕๒๕



พลทหาร สัญญา ญาณขจรลาภ (๒,๘๕๘ วัน)*
บุตรชาวลาวอพยพ เกิดไทย พ.ศ. ๒๕๓๒



มีดา นาวานาถ (๙๙ วัน)*
บุตรชาวปกาเกอะญอ เกิดไทย พ.ศ. ๒๕๒๐



ฟองจันทร์ สุขเสน่ห์ (๑๐ วัน)*
บุตรชาวอเมริกัน เกิดไทย พ.ศ. ๒๕๒๖

ภาพประกอบ ๖ คนไทยตามมาตรา ๒๓

* หมายถึง จำนวนวันที่ดำเนินการเพื่อขอใช้สิทธิตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง ฯ

บทที่ ๔
นโยบายลาวอพยพ

ในบทนี้เป็นการอธิบายให้เห็นถึงนโยบายที่รัฐไทยได้กำหนดให้มีผลใช้บังคับซึ่งมีข้อผูกพันกับชาวลาวอพยพซึ่งเป็นประชากรกลุ่มตัวอย่างในงานปริญญานิพนธ์นี้ทำให้เกิดจุดเกาะเกี่ยวระหว่างรัฐไทยกับบุพการีและบุคคลตามมาตรา ๒๓ เองอย่างไร อันเป็นนโยบายพื้นฐานที่ทำให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ มีคุณสมบัติโยงไปถึงสิทธิในสัญชาติไทยตามนโยบายมาตรา ๒๓ เหตุผลที่ต้องเขียนเนื้อหาในบทนี้เพราะประชากรกลุ่มตัวอย่างของการศึกษาในครั้งนี้ คือ บุตรของชาวลาวอพยพที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๓ ซึ่งเป็นหนึ่งในจำนวนบุตรของกลุ่มชาติพันธุ์ ๑๔ กลุ่ม ที่รัฐไทยได้จัดทำทะเบียนประวัติเอาไว้ คือ กลุ่มที่ ๑.ชาวเขา ๙ เผ่า, กลุ่มที่ ๒.บุคคลบนพื้นที่สูงหรือชุมชนพื้นที่สูงที่อพยพเข้ามาก่อนและหลัง ๓ ตุลาคม ๒๕๒๘, กลุ่มที่ ๓.อดีตทหารจีนคณะชาติ, กลุ่มที่ ๔.จีนฮ่ออพยพพลเรือน, กลุ่มที่ ๕.จีนฮ่ออิสระ, กลุ่มที่ ๖.ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า, กลุ่มที่ ๗.ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า, กลุ่มที่ ๘.ชาวเวียดนามอพยพ, กลุ่มที่ ๙.ชาวลาวอพยพ, กลุ่มที่ ๑๐.เนปาลอพยพ, กลุ่มที่ ๑๑.อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มาลายา, กลุ่มที่ ๑๒.ไทยลื้อ, กลุ่มที่ ๑๓.มังถ้ำกระบอกที่ทำประโยชน์ และ กลุ่มที่ ๑๔.ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชา (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๕: ๕๔)

โดยมีสถานะเป็นราษฎรไทย (Thai Citizenship) เหตุที่ว่ามีสถานะเป็นราษฎรไทยนั้นก็เพราะว่าบุคคลเหล่านี้ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติบุคคล กำหนดเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก และออกบัตรประจำตัวให้โดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย หมายความว่าบุคคลเหล่านี้ไม่ได้มีตัวตนอยู่ในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรของประเทศใด ๆ เลยในโลกนี้นอกจากประเทศไทย จึงพูดได้ว่ารัฐไทยคือเจ้าของตัวบุคคลเหล่านี้เพียงแต่ยังไม่ให้สิทธิในสัญชาติไทยเท่านั้นเอง แต่ได้มอบสิทธิขั้นพื้นฐานให้ในบางประการ เช่น สิทธิในการก่อตั้งครอบครัว การศึกษา สาธารณสุข และประกอบอาชีพได้บางประเภท เป็นต้น แต่ยังคงจำกัดสิทธิในการถือครอง อสังหาริมทรัพย์ การเดินทางออกนอกพื้นที่ควบคุมต้องขออนุญาต และในบทนี้จะทำให้เห็นว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ อยู่ในจุดใดของวงจรนโยบายจุดเกาะเกี่ยวระหว่างรัฐไทยกับชาวลาวอพยพ ซึ่งไม่ใช่การเล่าเรื่องเชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการอพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยของชาวลาวอพยพเพียงอย่างเดียว แต่เพื่อให้ผู้ศึกษาได้มีความเข้าใจมากยิ่งขึ้นผู้วิจัยจึงต้องเริ่มอธิบายในเชิงประวัติศาสตร์เสียก่อน

ปฐมบทแห่งการอพยพครั้งใหญ่ของราษฎรบนดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ยุคที่ ๑

ครั้งที่ ๑ พุทธศตวรรษที่ ๒๔ ทศวรรษที่ ๒๓๒๐ ในรัชสมัยของ สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี หรือสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช หรือสมเด็จพระเอกาทศรุทรอิศวร ซึ่งมีสมเด็จเจ้าพระยามหากษัตริย์ศึกเป็นแม่ทัพได้กวาดต้อนราษฎรจากเมืองเวียงจันทร์ให้เข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ที่หัวเมืองชั้นในของสยามประเทศ พร้อมอัญเชิญพระพุทธมหามณีรัตนปฏิมากร หรือ พระแก้วมรกต (The Emerald Buddha or Phra Kaew Buddha) ข้ามแม่น้ำโขงเข้าสู่สยามประเทศ

ครั้งที่ ๒ ทศวรรษที่ ๒๓๒๐ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปรโมรุราชามหาจักรีบรมนารถ พระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก (รัชกาลที่ ๑) ครั้งนี้ราษฎรถูกกวาดต้อนจากฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงเข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ที่กรุงเทพมหานคร

ครั้งที่ ๓ ทศวรรษที่ ๒๓๗๐ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปรมาธิวรเสรฐมหาเจษฎาบดินทร์ฯ พระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๓) เป็นการอพยพผู้คนจากฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงกลุ่มใหญ่จำนวนมากที่สุด จากกรณีเหตุการณ์ของเจ้าอนุวงศ์แห่งอาณาจักรล้านช้างเวียงจันทน์ ราษฎรเหล่านี้ได้กระจายอยู่ตามจังหวัดภาคกลาง ภาคตะวันออกและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น สระบุรี ลพบุรี นครนายก สุพรรณบุรี ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี และหนองคาย เป็นต้น

ครั้งที่ ๔ พุทธศตวรรษที่ ๒๕ ทศวรรษที่ ๒๔๑๐ ในรัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ฯ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) เมื่อครั้งที่กองทัพสยามทำการปราบปรามกลุ่มกองโจรจีนฮ่อ หรือกองกำลังชาวจีนที่ต่อต้านราชวงศ์แมนจู ได้ก่อการกบฏโดยเรียกกลุ่มตัวเองว่า กบฏไท่ผิงเทียนกั๋ว ในช่วงสมัยที่วิกฤตการณ์ ร.ศ. ๑๑๒ (Franco-Siamese War) กำลังเริ่มก่อตัวก่อนที่สยามประเทศจะเสียดินแดนลาวทางฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขงให้แก่ฝรั่งเศสใน พ.ศ. ๒๔๓๖ โดยได้กวาดต้อนผู้คนจากเมืองเวียงจันทร์ทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงอพยพข้ามมาอยู่ที่เมืองหนองคาย (จังหวัดหนองคายในปัจจุบัน) (สงครามปราบฮ่อ. ๒๕๖๑; จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์. ๒๕๖๑. ออนไลน์)

พึงทำความเข้าใจว่าการอพยพย้ายถิ่นฐานของชาวลาวในยุคที่ ๑ ยังไม่มีเรื่องเขตแดนของรัฐชาติสมัยใหม่เข้ามาเกี่ยวข้อง และไม่ได้หมายความว่าผู้คนทั้งสองฝั่งแม่น้ำโขงจะมีการข้ามแดนมาเฉพาะถูกกวาดต้อนจากกองทัพเท่านั้น แต่การเดินทางไปมาหาสู่กันฉันญาติมิตรก็เป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ผู้วิจัยสันนิษฐานว่าชาวลาวในยุคที่ ๑ ได้กลมกลืนกลายเป็นราษฎรไทย (Thai People) ถือสัญชาติไทย (Thai Nationality) ตามลายลักษณ์อักษรไปโดยธรรมชาติ และผลของการจัดทำสำมะโนครัวเพื่อให้ลาวอีสานกลายเป็นไทย เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๒ โดย พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์ มีคำสั่งอย่างเป็นทางการเป็นการทั่วไปว่า “แต่นี้สืบไป ให้เจ้าหน้าที่แต่ละแผนกทุกหัวเมืองใหญ่น้อยในมณฑลตะวันออกเฉียงเหนือ เมื่อจะมีการสำรวจสำมะโนครัว หรือหากมีราษฎรมาติดต่อที่จะใช้แบบพิมพ์ทางราชการ ให้ปฏิบัติใหม่โดยกรอกในช่องสัญชาตินั้นว่า “ชาติไทยในบังคับสยาม” ทั้งสิ้น ห้ามมิให้ลงหรือเขียนในช่องสัญชาติว่า ชาติลาว ชาติเขมร ส่วย ผู้ไท ฯลฯ ดังที่เคยปฏิบัติมาแต่ก่อนเป็นอันขาด” เพื่อมิให้เกิดความรู้สึกแบ่งแยกทางเชื้อชาติอันเป็นการเริ่มต้นยุคของราษฎรในรัฐสมัยใหม่ (ศิลปวัฒนธรรม. ๒๕๕๙; การปฏิรูปการปกครอง. ๒๕๕๙; กว่าจะมาเป็นไทยอีสาน. ๒๕๖๑. ออนไลน์)

ปฐมบทแห่งการอพยพช่วงสำคัญๆ ของราษฎรบนดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ยุคที่ ๒ ซึ่งเป็นยุคคาบเกี่ยวของการปิดอาณาเขตพรมแดนรัฐชาติของสยามประเทศในแบบลายลักษณ์อักษรหรือที่เรียกว่าการบัญญัติกฎหมายการข้ามแดนระหว่างประเทศขึ้นมาใช้ ซึ่งผู้วิจัยจะได้แบ่งอธิบายเป็น ๓ ช่วง คือ

การอพยพในช่วงที่ ๑ พุทธศตวรรษที่ ๒๕ ทศวรรษที่ ๒๔๓๐ - ๒๔๙๐ ช่วงคาบเกี่ยวของการเข้าเขตแดนสยามประเทศอย่างมีเงื่อนไข คือในช่วงที่รัฐสมัยเก่ากำลังจะก้าวผ่านสู่รัฐสมัยใหม่ที่กำลังมีแนวคิดในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะของราษฎรในอาณาเขตแห่งรัฐ คือจากช่วงที่สยามประเทศเสียดินแดนอาณาจักรลาว (ล้านช้าง) ให้แก่ฝรั่งเศส ในยุควิกฤตการณ์ ร.ศ. ๑๑๒ (Franco-Siamese War) พ.ศ. ๒๔๓๖ ไปจนถึงก่อนที่ลาวจะได้รับเอกราชอย่างสมบูรณ์จากฝรั่งเศสเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๖ ยังคงเป็นการข้ามฝั่งแม่น้ำโขงอย่างเสรี จนกระทั่งสยามประเทศได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๔๗๐ เป็นอันยุติการเดินทางข้ามฝั่งแม่น้ำโขงเข้ามาในสยามประเทศอย่างเสรีอีกต่อไป โดยมาตรา ๖ บัญญัติไว้ว่า “คนต่างด้าวเช่นที่จะกล่าวต่อไปนี้ ห้ามมิให้เข้ามาในประเทศสยาม คือ (๑) บุคคลซึ่งไม่มีหนังสือเดิรทางฤาใบสำคัญแสดงสัญชาติอันถูกต้องที่ออกให้โดยรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลสยามได้รับรองแล้ว ... ” โดยมีผลใช้บังคับในวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๔๗๐ (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๔๗๐: ๘๑) หลังจากการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ ซึ่งเป็นยุคของการเกิดสงครามกลางเมืองภายในดินแดนลาวเพื่อปลดปล่อยประเทศจากภายใต้การปกครองของฝรั่งเศส คงปฏิเสธไม่ได้ว่าไม่มีการอพยพของราษฎรทางฝั่งซ้ายลุ่มแม่น้ำโขงเข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่เนืองนิตย์ในประเทศไทยจากเหตุการณ์ดังกล่าว

ดังนั้นเมื่อมีบุคคลที่เดินทางเข้ามาก่อนที่กฎหมายดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ แล้วยังไม่ได้เดินทางออกไปนอกประเทศก็ถือได้ว่าเป็นผู้ที่เดินทางเข้ามาในประเทศสยามอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และมีสิทธิอาศัยอยู่อย่างถาวรเพราะกฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาในเรื่องของการอยู่อาศัย แต่ไม่ค่อยพบงานวิจัยที่บ่งชี้ว่ามีผู้คนจำนวนมากอพยพเข้ามาจากประเทศลาวในช่วงก่อน พ.ศ. ๒๔๗๐ (พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. ๒๕๕๑: ๑๑๑ - ๑๑๒)

จากข้อสังเกตดังกล่าวผู้วิจัยพิจารณาว่า การที่ไม่ค่อยพบหลักฐานที่บ่งชี้ว่ามีชาวลาวอพยพในยุคที่ ๒ ช่วงที่ ๑ มาขึ้นทะเบียนกับรัฐไทยตามมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๔๗๙ ที่ว่าให้คนต่างด้าวที่มีอายุตั้งแต่ ๑๒ ปี ขึ้นไปที่อยู่ในสยามประเทศมาก่อนวันที่ พ.ร.บ.นี้จะมีผลใช้บังคับ ให้ไปขอรับใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวจากเจ้าหน้าที่รัฐภายใน ๙๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ พ.ร.บ.นี้มีผลใช้บังคับ (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๔๘๐: ๗๕๗ - ๗๕๘) อาจเป็นเพราะการนำนโยบายมาตรา ๔ ไปปฏิบัติไม่สามารถเข้าถึงราษฎรในพื้นที่ห่างไกลในดินแดนอีสานลุ่มแม่น้ำโขงด้วยสภาพภูมิประเทศ คมนาคม และการสื่อสาร เป็นต้น ซึ่งต่างจากกลุ่มชาวจีนอพยพที่เข้ามาพักอาศัยอยู่ในเขตพระนครของเมืองกรุงเทพมหานครในสมัยนั้น แม้ในยุคปัจจุบันที่ถูกเรียกว่ายุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ที่สังคมโลกมีวิวัฒนาการก้าวไกลในด้านเทคโนโลยีการสื่อสารและคมนาคม ในงานปริญญานิพนธ์นี้กลับพบว่าการนำนโยบายมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ไปปฏิบัติที่มีผลให้เริ่มปฏิบัติในวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๑ นโยบายยังไม่สามารถเข้าถึงราษฎรในพื้นที่ได้ครอบคลุมทั้งหมด ยกตัวอย่างเช่น กรณีศึกษา ท้องที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีราษฎรที่ไม่มีสัญชาติไทยอยู่ในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรเป็นอันดับ ๑ ของภาคอีสาน คือ ๗,๔๖๐ คน (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๙: ๒๗)

กลับพบว่าประชากรกลุ่มตัวอย่างในงานปริญญานิพนธ์นี้ ทั้งหมด ๑๒ คน มีเพียง ๓ คน ที่นโยบายเอื้อมมือเข้าไปถึงราษฎรกลุ่มเป้าหมายในปีนั้น แต่อีก ๙ คน กลับพบว่าได้รับทราบข้อมูลข่าวสารว่ามีนโยบายดังกล่าวในเวลา ๕ - ๖ ปีต่อมา

การอพยพในช่วงที่ ๒ พุทธศตวรรษที่ ๒๖ คือช่วงระหว่างทศวรรษที่ ๒๕๐๐ - ๒๕๒๐ เป็นการอพยพเข้ามาหลังจากที่สยามเปลี่ยนชื่อประเทศเป็นประเทศไทยแล้ว เป็นช่วงที่พระราชอาณาจักรลาวได้รับเอกราชอย่างสมบูรณ์จากฝรั่งเศสและกำลังจะเปลี่ยนผ่านสู่การปกครองในรูปแบบใหม่ ก็ได้มีราษฎรของลาวอพยพข้ามแดนเข้ามาตั้งถิ่นฐานทั้งก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เพื่อหนีความวุ่นวายของสงครามกลางเมืองที่ยืดเยื้อเช่นกัน

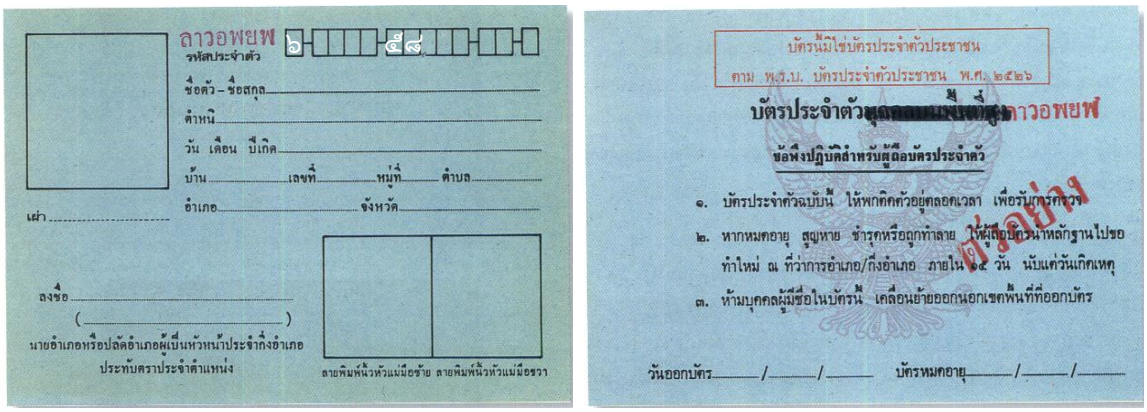
การอพยพในช่วงที่ ๓ ทศวรรษที่ ๒๕๓๐ เป็นต้นมา เป็นการหลั่งไหลเข้ามาของราษฎรลาวกลุ่มหนุ่มสาวเพื่อเข้ามาขายแรงงาน ในช่วงภายหลังรัฐบาลไทยภายใต้การนำของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ประกาศดำเนินนโยบายต่างประเทศกับประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะประเทศกลุ่มอินโดจีนในอดีต ภายใต้แนวคิดการเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า มิใช่การอพยพโยกย้ายเข้ามาตั้งถิ่นฐานเหมือนการอพยพครั้งก่อนๆ ถือเป็นยุคสิ้นสุดของสงครามเย็นในภูมิภาคแห่งนี้ แต่กลับกลายมาเป็นการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจและการค้าขายระหว่างประเทศ ซึ่งผู้วิจัยจะได้อธิบายทั้ง ๒ ช่วง ในคราวเดียวกันเนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่รัฐไทยมีนโยบายในเรื่องจุดเกาะเกี่ยวระหว่างรัฐกับบุคคลต่างด้าวใน ๒ ช่วงเวลาของการอพยพยุคที่ ๒ นี้ต่อเนื่องกัน

ในอดีตพระราชอาณาจักรลาวภายใต้การปกครองในระบอบ “ราชาธิปไตย” (Constitutional monarchy) ดินแดนที่ได้รับสมญานามว่าอาณาจักรล้านช้าง (ช้างล้านตัว) ภายหลังได้รับเอกราชอย่างสมบูรณ์จากฝรั่งเศสเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๖ (ประเทศลาว. ๒๕๕๙. ออนไลน์) นับแต่นั้นเป็นต้นมาสถานการณ์ทางการเมืองเริ่มยุ่งยากมากขึ้นเพราะมีเจ้าบางองค์ฝักใฝ่นิยมลัทธิคอมมิวนิสต์ จึงทำให้พระราชอาณาจักรลาวกลายเป็นสมรภูมิรบของสงครามเวียดนามอย่างลับๆ และเกิดสงครามกลางเมืองที่ยืดเยื้อระหว่างรัฐบาลผสม ที่มีลาวฝ่ายเป็นกลางและลาวฝ่ายขวา (เจ้ามหาชีวิต) รบกับลาวฝ่ายซ้าย (คอมมิวนิสต์) (เจ้าสุวรรณภูมา. ๒๕๕๙. ออนไลน์) รวมถึงตกอยู่ภายใต้การแทรกแซงของชาติต่างๆ เช่น เวียดนามเหนือ และสหรัฐอเมริกา

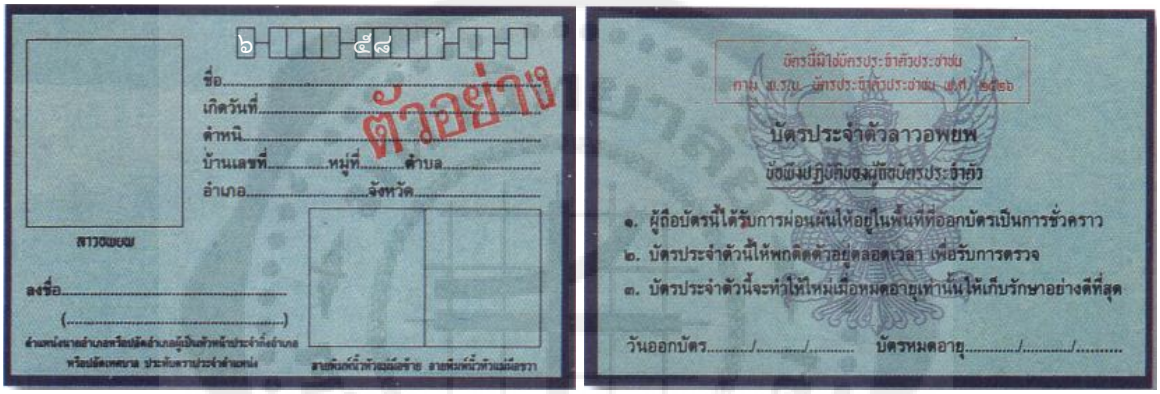
พุทธศักราช ๒๕๑๘ พระราชอาณาจักรลาวต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่ง เมื่อรัฐบาลลาวฝ่ายซ้าย (คอมมิวนิสต์) มีชัยเหนือรัฐบาลลาวฝ่ายเจ้ามหาชีวิต จึงก่อให้เกิดการล้มล้างระบอบกษัตริย์และการปกครองเก่าแล้วสถาปนาระบอบใหม่ขึ้น คือ “สังคมนิยมคอมมิวนิสต์” ภายใต้ชื่อประเทศใหม่ว่า “สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว” (สปป.ลาว) (The Lao People’s Democratic Republic) ในวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๑๘ (พระมหาจันลา ตันบัวลี. ๒๕๒๑: ๙๓) จากเหตุการณ์และช่วงเวลาดังกล่าวจึงก่อให้เกิดการอพยพของชาวลาวจำนวนมากเข้ามายังประเทศไทย และในขณะนั้นรัฐไทยได้นิยามบุคคลเหล่านี้ว่า “ผู้อพยพจากอินโดจีน” (กรมการปกครอง. ๒๕๒๙: ๔๗๐ - ๔๗๑) ซึ่งต่อมาบุคคลเหล่านี้ได้กลายเป็นบิดามารดาของบุคคลตามมาตรา ๒๓ ในปัจจุบัน

ชาวลาวอพยพบางส่วนพักอาศัยอยู่กับญาติพี่น้องหรือคนรู้จัก และบางส่วนก็เข้าไปอยู่ในศูนย์ผู้อพยพที่รัฐบาลไทยได้จัดไว้ให้ ในส่วนการบริหารจัดการกับผู้อพยพที่อยู่ในศูนย์ผู้อพยพมีอยู่ ๒ ส่วนด้วยกัน ส่วนที่หนึ่งได้รับการจัดส่งไปประเทศที่สาม ส่วนที่สองได้รับการส่งกลับประเทศลาว ภายหลังจากสงครามสงบแล้วภายใต้โครงการความร่วมมือ ๓ ฝ่าย ระหว่างรัฐบาลไทยกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) และรัฐบาล สปป.ลาว ในส่วนของชาวลาวที่พักอาศัยอยู่กับญาติพี่น้องหรือคนรู้จักตามหมู่บ้านชายแดนริมฝั่งแม่น้ำโขงนั้น ในปัจจุบันก็ยังคงตกค้างอยู่ในประเทศไทย และมีความประสงค์ที่จะไม่กลับไปยังประเทศต้นทางด้วยเหตุผลความไม่ปลอดภัยจากการปกครองในระบอบใหม่ บางส่วนก็ไม่ขออพยพไปประเทศที่สามเพราะยังเป็นห่วงครอบครัวที่อยู่ทางฝั่งลาว เมื่อพวกเขาตัดสินใจที่จะอยู่ในประเทศไทยต่อไปจึงมีสถานะเป็น “บุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติบนแผ่นดินไทย” เพราะในขณะนั้นรัฐบาลไทยยังไม่มีนโยบายในการจัดการสถานะของบุคคลกลุ่มนี้ เช่นเดียวกันกับรัฐบาลของ สปป.ลาว ที่ได้ถือว่าคนลาวที่อพยพออกนอกประเทศโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นบุคคลที่ไม่อยากเป็นพลเมืองลาวอีกต่อไป จึงไม่ให้การคุ้มครองบุคคลเหล่านี้ในฐานะพลเมือง (Citizen) และสิทธิในสัญชาติลาว (Lao Nationality) อีกต่อไป (สุชาดา ทวีสิทธิ์; สุรสม กฤษณะจูฑะ. ๒๕๕๕: ๒๐๑ - ๒๐๖; จันทรา ธนะวัฒนาวงศ์; ศิระศักดิ์ คชสวัสดิ์; และ กิสัน นามนคร. ๒๕๕๓: ๗๓)

พุทธศักราช ๒๔๓๔ รัฐบาลไทยโดยกรมการปกครองได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวลาวอพยพเป็นครั้งแรก ตามนโยบายของสภาความมั่นคงแห่งชาติ และการขอความร่วมมือจาก กองทัพภาคที่ ๒ ตามหนังสือที่ มท ๐๒๐๒/๓๐๙๔ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๓๓ (กรมการปกครอง. ๒๕๔๔: ๓๕๖) แต่เป็นการให้สิทธิเฉพาะกลุ่มชาวลาวที่อพยพเข้ามาอยู่กับญาติพี่น้องนอกศูนย์ผู้อพยพและที่มาแต่งงานกับคนไทยจนกระทั่งมีบุตรด้วยกันที่อาศัยอยู่ในจังหวัดเชียงราย พะเยา น่าน อุตรดิตถ์ เลย หนองคาย นครพนม มุกดาหาร และอุบลราชธานี ในการทำบัตรครั้งแรกนั้นใช้บัตรบุคคลบนพื้นที่สูงซึ่งเป็นบัตรกระดาษสีฟ้า ตามภาพประกอบ ๗ ดำเนินการให้ก่อนเนื่องจากได้งบประมาณจำนวนจำกัด ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น ๑๕,๗๑๓ คน ในเวลาต่อมาจึงได้เปลี่ยนเป็นบัตรกระดาษสีฟ้าขอบน้ำเงิน ตามภาพประกอบ ๘ (กรมการปกครอง. ๒๕๔๔: ๒๑ - ๒๒; สำนักบริหารการทะเบียน. ๒๕๔๗: ๙)



ภาพประกอบ ๗ บัตรบุคคลบนพื้นที่สูงบัตรกระดาษสีฟ้า (บัตรลาวอพยพ ชุดที่ ๑)



ภาพประกอบ ๘ บัตรประจำตัวลาวอพยพบัตรกระดาษสีฟ้าขอบน้ำเงิน (บัตรลาวอพยพชุดที่ ๒)

ที่มา : กรมการปกครอง ส่วนการทะเบียนราษฎร. (๒๕๔๔, ๒๑ - ๒๒). คู่มือการกำหนดสถานะของบุคคลบนพื้นที่สูง เล่ม ๒ (บัตรประจำตัวชนกลุ่มน้อย)

ข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรของบุคคลเหล่านี้ได้รับการบันทึกโดยใช้แบบพิมพ์ประวัติบุคคลบนพื้นที่สูงและประทับตราว่า “ลาวอพยพ” ถูกกำหนดสถานะเป็น “บุคคลที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือในลักษณะชั่วคราว” และได้รับมอบสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน (ท.ร. ๑๓) ซึ่งเป็นทะเบียนบ้านชนิดแผ่นกระดาษ พิมพ์ด้วยระบบคอมพิวเตอร์ รุ่นที่ ๔ เริ่มกำหนดใช้ในการทะเบียนราษฎรเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๑ และที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นรุ่นที่ ๕ ทะเบียนบ้านฉบับสมุดพก (ท.ร. ๑๔ ใช้สำหรับคนไทย) มีลักษณะคล้ายสมุดเงินฝากธนาคาร เล่มสีน้ำเงิน โดยประกาศใช้เป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๙ ซึ่งชาวลาวอพยพจะได้เล่มสีเหลือง (ท.ร. ๑๓ ใช้สำหรับคนต่างด้าว) และได้รับการกำหนดเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก โดยกำหนดให้เป็นบุคคลประเภท ๖ กลุ่มบุคคลที่ ๕๘ (๖ xxxx ๕๘xxx xx x) ส่วนรายการสัญชาติจะถูก

กำหนดว่า “ลาว” (ลาวอพยพ) เพื่อเป็นการจัดกลุ่มให้ชัดเจนและสามารถตรวจสอบจำนวนได้ถูกต้องตามความเป็นจริง (กรมการปกครอง. ๒๕๔๐: ๑๒ - ๑๓, ๔๙๔)

บุตรของชาวลาวอพยพที่เกิดก่อนนโยบายจัดทำบัตร พ.ศ. ๒๕๓๔ จะได้รับการกำหนดเลขประจำตัวประชาชนเป็นบุคคลประเภท ๖ เช่นเดียวกับบิดามารดา แต่ถ้าเกิดหลังจากนั้นจะถูกกำหนดให้เป็นบุคคลประเภท ๗ หมายถึงบุตรของบุคคลประเภท ๖ แต่เมื่อได้รับการแก้ไขข้อมูลเพื่อเปลี่ยนแปลงสถานะเกี่ยวกับรายการสัญชาติ จากสัญชาติลาวมาเป็นสัญชาติไทยในระบบการทะเบียนราษฎรหรือได้รับการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ เลขประจำตัวประชาชนจะถูกเปลี่ยนมาเป็นบุคคลประเภท ๘ กลุ่มบุคคลที่ ๗๓ (๘ xxxx ๗๓xxx xx x) ในส่วนของเลขประจำตัวประชาชนของคนไทยโดยทั่วไปนั้นจะถูกกำหนดให้เป็นบุคคลประเภท ๑ - ๕ (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๔: ๑๙๒)

สรุปคือ ชาวลาวอพยพกลุ่มที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรลาวอพยพตามนโยบาย พ.ศ. ๒๕๓๔ จะถูกย้ายข้อมูลจากแบบพิมพ์ประวัติบุคคลบนพื้นที่สูงที่ประทับตราว่า “ลาวอพยพ” มาจัดเก็บไว้ในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎร (ท.ร. ๑๓) กลาง และได้รับมอบสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน (ท.ร. ๑๓) ให้เก็บรักษาไว้พร้อมบัตรประจำตัวลาวอพยพ

ในประเด็นของการจัดทำบัตรลาวอพยพตามนโยบาย พ.ศ. ๒๕๓๔ จากงานวิจัยของ จันทรา ธนะวัฒนาวงศ์; และ กิสัน นามนคร (๒๕๕๓: ๗๘) พบว่ายังมีชาวลาวอพยพจำนวนมากที่ตกสำรวจจากนโยบายดังกล่าวเนื่องด้วยปัจจัยต่างๆ เช่น นโยบายถูกปฏิบัติเพียงวันเดียว อีกทั้งหน่วยงานที่นำนโยบายมาปฏิบัติทำการประชาสัมพันธ์ได้ไม่ทั่วถึง และชาวลาวอพยพบางส่วนมีความกังวลว่าผลกระทบจากนโยบายนี้จะทำให้พวกตนถูกส่งกลับ สปป.ลาว บางคนไม่ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารของนโยบายเนื่องจากออกไปทำงานนอกพื้นที่ เป็นต้น จึงทำให้บุคคลเหล่านี้ต้องมีสถานะเป็นบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติบนแผ่นดินไทย

๔ กันยายน ๒๕๓๕ กระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวง เรียกว่า “กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔” (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๓๕: ๑๘) เพื่อให้ชาวลาวอพยพและคนต่างด้าวกลุ่มอื่นๆ ปฏิบัติเกี่ยวกับการแจ้งเกิด แจ้งตาย แจ้งย้ายที่อยู่ รวมถึงการสำรวจตรวจสอบหรือปรับปรุงข้อมูลการทะเบียนราษฎร การจัดทำบัตรประจำตัวหรือการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย

๖ มิถุนายน ๒๕๓๘ กระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศ เรื่อง “การสั่งให้บุคคลซึ่งเคยมีสัญชาติไทยก่อนวันที่พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับได้สัญชาติไทย” (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๓๘: ๒๐) หมายความว่า ณ วันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๓๘ หากในขณะนั้นมีชาวลาวอพยพที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย มีคุณสมบัติที่ว่าเคยมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในประเทศไทยและไม่ตกเป็นจำเลยของ ปว.๓๓๗ ในขณะที่เกิดบิดาหรือมารดาที่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ตกเป็นจำเลยของมาตรา ๗ ทวิ เกิดก่อนวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ คำสั่งตามประกาศนี้จึงสั่งให้ได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป

๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ สำนักทะเบียนกลางได้ประกาศใช้ “ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ. ๒๕๔๗” (กรมการปกครอง. ๒๕๔๘: ๑๐๙) เพื่อทำการอัพเกรด (Upgrade) เปลี่ยนบัตรใหม่ให้กับกลุ่มชาติพันธุ์ประเภทกลุ่มคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่กรมการปกครองได้ทำการจัดทำทะเบียนประวัติเอาไว้แล้ว มีทั้งหมด ๑๕ กลุ่ม และกลุ่มที่ ๗ ตามระเบียบนี้คือ ชาวลาวอพยพที่เคยได้ทำบัตรตามนโยบาย พ.ศ. ๒๕๓๔ จากบัตรกระดาษสีฟ้าขอบน้ำเงินกลายเป็นบัตรที่ใช้วัสดุแบบเดียวกันกับบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ถือสัญชาติไทยแต่ใช้สีของบัตรเป็นสีชมพู โดยใช้เลขประจำตัว ๑๓ หลักชุดเดิม และเพื่อเป็นการปรับปรุงข้อมูลการทะเบียนราษฎรของบุคคลเหล่านี้อีกด้วยแต่นโยบายไม่สามารถปฏิบัติให้แล้วเสร็จภายในปีนั้นได้เนื่องจากวัสดุที่ใช้ทำบัตรไม่เพียงพอ จึงทำให้เกิดสุญญากาศเกี่ยวกับการใช้เอกสารแสดงตัวบุคคล ดังนั้นชาวลาวอพยพกลุ่มนี้จึงต้องถือบัตรเก่าที่หมดอายุไปก่อน เช่น ในพื้นที่อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ได้ทำการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าดังกล่าวด้วยการออกหนังสือรับรองให้ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยให้ใช้บัตรประจำตัวลาวอพยพที่หมดอายุควบคู่กับหนังสือรับรองต่อไปอีกหนึ่งปีเพื่อรอความพร้อมของวัสดุในการจัดทำบัตรใหม่ให้และในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงได้รับบัตรประจำตัวลาวอพยพชุดใหม่ตามนโยบาย ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ จึงถือได้ว่าเป็นบัตรลาวอพยพชุดที่ ๓



ภาพประกอบ ๙ บัตรประจำตัวลาวอพยพบัตรพลาสติกสีชมพู (บัตรลาวอพยพชุดที่ ๓)

ที่มา : บัตรจริงของบุคคลที่เป็นกรณีตัวอย่างในงานปริญญานิพนธ์นี้

๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ สำนักทะเบียนกลางได้ประกาศใช้ “ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗” และ “ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗” (กรมการปกครอง. ๒๕๔๘: ๑๑๓, ๑๒๕) เพื่อเป็นแนวทางให้เกิดการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ เป็นระเบียบที่ไม่เกี่ยวข้องกับชาวลาวอพยพที่เคยได้ทำบัตรตามนโยบาย พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือกลุ่มชาติ-

พันธุ์ทั้ง ๑๔ กลุ่ม ที่เคยได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติไว้ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในย่อหน้าแรกของบทนี้ แต่มุ่งหวังที่จะจัดระบบแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่ลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายอยู่ในประเทศไทย

จากการประกาศใช้นโยบาย ๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ ทำให้เกิดการปรากฏตัวของชาวลาวที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยขึ้นมา ๔ กลุ่ม คือ กลุ่มที่ ๑ ชาวลาวอพยพกลุ่มนโยบาย ๒๕๓๔ บุคคลที่ถือบัตรลาวอพยพหมดอายุที่ยังรอการทำบัตรใหม่ตามนโยบาย ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ กลุ่มที่ ๒ ชาวลาวอพยพกลุ่มนโยบาย ๒๕๓๔ บุคคลที่ทำบัตรหายเนื่องจากการย้ายที่อยู่จึงกลายเป็นผู้ไม่มีเอกสารแสดงตัวบุคคล เช่น นายหนู ถาวร ราษฎรตำบลนาโพธิ์กลาง อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ย้ายจากอำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม กลุ่มที่ ๓ ชาวลาวอพยพที่ตกสำรวจจากนโยบาย พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่ไม่มีเอกสารแสดงตัวตนใดๆ เลย และกลุ่มที่ ๔ ชาวลาวที่ถือสัญชาติลาวและมีตัวตนอยู่ในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรของ สปป.ลาว จริงๆ ที่เดินทางเข้ามาทำงานอยู่ในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย รวมถึงบุตรของบุคคลทั้ง ๔ กลุ่ม บุคคลทั้งหมดได้รับการประชาสัมพันธ์จากผู้ใหญ่บ้านหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว และด้วยความกังวลใจที่ตนเองไม่มีเอกสารแสดงตนใดๆ เลย อีกทั้งเกรงว่าจะถูกผลักดันให้ออกไปนอกราชอาณาจักรหรือจะด้วยเหตุผลกลใดก็แล้วแต่ ทำให้บุคคลเหล่านี้บางส่วนที่รู้เท่าไม่ถึงการณ์และไม่ได้รับคำแนะนำจากผู้ที่รู้ข้อเท็จจริง รวมถึงการสื่อสารที่ผิดพลาดจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจึงตัดสินใจออกมาแสดงตัวต่อเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อเข้ารับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวตามนโยบายนี้ โดยไม่ได้คำนึงว่าจะเกิดผลกระทบใดตามมา

ผลจากการดำเนินนโยบาย ๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ ทำให้ชาวลาวอพยพกลุ่มที่ ๑ - ๓ บางส่วนรวมถึงบุตรหลานได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติของคนต่างด้าวผิดประเภท ซึ่งถูกบันทึกข้อมูลลงใน “ทะเบียนประวัติคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายและคนที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (ท.ร. ๓๘)” และเอกสารที่ได้รับมอบให้เก็บรักษาไว้ คือ “แบบรับรองรายการทะเบียนประวัติของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ (ท.ร. ๓๘/๑)” และ “บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย” ได้รับการกำหนดให้เป็นบุคคลประเภท ๐๐ (๐๐ xxxx xxxxxx x) ขึ้นทะเบียนเป็นชาวลาวกลุ่มที่ ๔ คือ “แรงงานต่างด้าวสัญชาติลาวหลบหนีเข้าเมือง” หรือเป็นผู้ที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยเพื่อทำงานนั่นเอง ทั้งๆ ที่โดยข้อเท็จจริงแล้วชาวลาวอพยพกลุ่มที่ ๑ - ๓ เข้ามาอยู่ในประเทศไทยนานแล้ว เป็นผู้ที่อพยพหนีภัยสงครามกลางเมืองจากการพยายามเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ จึงนำมาสู่การทับซ้อนทางสถานะบุคคลของชาวลาวอพยพกับชาวลาวที่เป็นแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว (จันทรา ธนะวัฒนาวงศ์; ศิระศักดิ์ คชสวัสดิ์; และ กิสัน นามนคร. ๒๕๕๓: ๗๙, ๙๘) แม้กรมการปกครองก็ได้ออกมายอมรับว่ามีความผิดพลาดในการดำเนินนโยบาย ๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ ว่ามีกลุ่มชาติพันธุ์ที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติผิดประเภทตามนโยบายดังกล่าวเป็นจำนวนมาก (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕. : ๑๕๑)

อนึ่งพึงทำความเข้าใจว่า สปป.ลาว ได้มีการสำรวจจัดทำสำมะโนประชากรเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ (ค.ศ. ๑๙๘๕) หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ (ค.ศ.๑๙๗๕) (ปณิตา สระวาสี. ๒๕๕๙. ออนไลน์) จึงเป็นที่ยืนยันได้ว่าชาวลาวที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยก่อนปี พ.ศ. ๒๕๒๘ กลายเป็นบุคคลที่ไม่ได้มีตัวตนในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรของ สปป.ลาว ดังนั้นเมื่ออาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยที่รัฐไทยยังไม่ได้จัดทำทะเบียนประวัติหรือออกบัตรประจำตัวบุคคลให้จึงตกอยู่ในสถานะ “บุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติบนแผ่นดินไทย” นี่จึงเป็นอีกหนึ่งเหตุผลที่มายืนยันได้ว่าชาวลาวอพยพกลุ่มที่ตกสำรวจจากนโยบาย พ.ศ. ๒๕๓๔ มิใช่แรงงานต่างด้าวสัญชาติลาวที่หลบหนีเข้ามาเพื่อหางานทำ

ตามความเป็นจริงแล้วการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเริ่มมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากภาวการณ์การขาดแคลนแรงงานระดับล่าง ทำให้แรงงานกลุ่มนี้มีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับเศรษฐกิจของไทย อนึ่งแรงงานกลุ่มนี้มักถูกเรียกว่า “กลุ่มผ่อนผัน” หมายถึง แรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนเพื่อสิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราว (ท.ร. ๓๘/๑) และได้รับการกำหนดเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก จากกระทรวงมหาดไทย (Articles. ๒๕๕๕. ออนไลน์)

๑๗ กันยายน ๒๕๔๗ กระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศ เรื่อง “การสั่งให้บุคคลซึ่งถูกถอนสัญชาติไทยตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๗ และบุตรหลานได้สัญชาติไทย” (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๔๗: ๘) หมายความว่า ณ วันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๗ ถ้ามีชาวลาวอพยพคนใดที่เคยมีสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน หมายถึง เป็นผู้เกิดในประเทศไทยและได้สัญชาติไทยแต่ถูก ปว.๓๓๗ ถอนสัญชาติเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๕ คำสั่งของประกาศฉบับดังกล่าวจึงสั่งให้กลับคืนสู่สัญชาติไทยรวมไปถึงบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยก่อนวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕

๓๑ มีนาคม ๒๕๔๘ สำนักทะเบียนกลางได้ประกาศใช้ “ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. ๒๕๔๘” (กรมการปกครอง. ๒๕๔๘: ๑๒๙) เพื่อให้มี “การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลไร้สถานะที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยทุกกลุ่ม โดยให้มีการสำรวจและจัดทำทะเบียนบุคคลที่ไม่มีชื่อและรายการบุคคลอยู่ในระบบทะเบียนราษฎร” หมายความว่า ใครก็ตามที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยแต่ไม่มีเอกสารแสดงตนใดๆ เลยไม่ว่าจะเป็นคนไทยแท้ที่ตกหล่นหรือคนต่างด้าวที่ไม่มีสถานะ คือประชากรกลุ่มเป้าหมายของนโยบายนี้ เขาเหล่านั้นจะได้รับการบันทึกข้อมูลลงใน “ทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (ท.ร. ๓๘ ก)” และเอกสารที่ได้รับมอบให้เก็บรักษาไว้เป็นหลักฐานแสดงตัวบุคคล คือ “แบบรับรองรายการทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (ท.ร. ๓๘ ข)” และ “บัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน” ได้รับการกำหนดให้เป็นบุคคลประเภท ๐ กลุ่มบุคคลที่ ๘๙ (๐ xxxx ๘๙xxx xx x)

๒๖ กันยายน ๒๕๔๘ กระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวง เรียกว่า “กฎกระทรวงกำหนดให้คนต่างด้าวปฏิบัติเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๘” (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๔๘: ๔) ได้ยกเลิกกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) เพื่อให้ชาวลาวอพยพและคนต่างด้าวกลุ่มอื่นๆ

ปฏิบัติเกี่ยวกับการแจ้งเกิด แจ้งตาย แจ้งย้ายที่อยู่ รวมถึงการสำรวจตรวจสอบหรือปรับปรุงข้อมูลการทะเบียนราษฎร การจัดทำบัตรประจำตัวและการอื่นใดเกี่ยวกับคนต่างด้าว

ดังนั้น ชาวลาวอพยพกลุ่มที่ ๑ - ๓ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้นที่รู้เท่าไม่ถึงการณ์ตามนโยบาย ๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ สามารถขอให้นายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนที่ตนเองมีภูมิลำเนาหรือมีชื่ออยู่ ทำการแก้ไขข้อมูลการทะเบียนราษฎรและออกบัตรประจำตัวให้ใหม่ได้ตามนโยบาย ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นการใช้สิทธิตาม “กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความใน พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔” สิทธินี้สามารถใช้ได้ถึงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๘ เพราะได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับใหม่เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๘ เรียกว่า “กฎกระทรวง กำหนดให้คนต่างด้าวปฏิบัติเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๘” ทำการยกเลิกกฎกระทรวง ๒๕๓๕ ฉะนั้นชาวลาวอพยพกลุ่มที่ ๑ - ๓ สามารถใช้สิทธิตามกฎกระทรวงฉบับนี้แทนฉบับเดิมได้ตั้งแต่วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๘ เพื่อขอให้นายทะเบียนแก้ไขข้อมูลของตนซึ่งทางราชการได้จัดทำบันทึกผิดประเภท สิทธินี้สามารถใช้ได้ถึงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๑ เพราะในวันที่ ๒๓ ได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับใหม่อีกครั้งเรียกว่า “กฎกระทรวง กำหนดให้คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยปฏิบัติเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎรและกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม พ.ศ. ๒๕๕๑” ได้ทำการยกเลิกกฎกระทรวง ๒๕๔๘ ฉะนั้นราษฎรกลุ่มเป้าหมายทั้งหมดทุกกลุ่มจึงต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับนี้แทน ๒ ฉบับที่ถูกยกเลิกไป คือจะต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการแจ้งเกิด ตาย เพิ่มชื่อและรายการบุคคลในทะเบียนบ้าน แจ้งย้ายที่อยู่ การสำรวจตรวจสอบหรือปรับปรุงการทะเบียนราษฎรและการจัดทำทะเบียนประวัติ สิ่งเหล่านี้เป็นข้อบังคับและเป็นสิ่งที่คนต่างด้าวสามารถยื่นคำร้องเพื่อขอให้นายทะเบียนให้บริการแก่ตนเองได้ หากนายทะเบียนปฏิเสธถือว่ามีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ทางราชการเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ และขัดต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับดังที่ผู้วิจัยได้อธิบายไว้ในบทที่ ๕

ประเด็นอยู่ที่ว่าราษฎรในถิ่นทุรกันดารจะทราบข้อมูลข่าวสารนี้ได้อย่างไร นอกจากที่มีการประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษา พึงพิจารณาก่อนว่าราษฎรเหล่านั้นไม่ได้เชี่ยวชาญหรือทำงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎ ระเบียบ ข้อบังคับทางกฎหมาย จะรู้ได้อย่างไรว่าคำสั่งจากทางการเหล่านี้มีขึ้นเมื่อใดและสิ่งไหนที่ตนเองต้องปฏิบัติ จึงเป็นสิ่งที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะต้องพินิจพิจารณาน้อมนำมาไตร่ตรองเพื่อนำนโยบายให้เข้าถึงราษฎรกลุ่มเป้าหมายให้ได้อย่างทั่วถึง อันจะทำให้นโยบายของรัฐเกิดประสิทธิผล มิใช่ปล่อยให้ราษฎรต้องรับรู้ข้อมูลเองตามยถากรรม ซึ่งเป็นไปไม่ได้ที่ราษฎรกลุ่มเป้าหมายจะมาคอยติดตามอ่านราชกิจจานุเบกษาทุกเช้าเย็น เพื่อให้ได้รับทราบสิ่งที่รัฐกำหนดให้ตนเองต้องปฏิบัติ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นแม้นโยบายจะถูกกำหนดและวางแนวปฏิบัติมาเป็นอย่างดี แต่การนำไปปฏิบัติในพื้นที่จริงกลับพบว่ายังมีปัญหาอยู่ในหลายพื้นที่ เช่น จากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลในอำเภอโขงเจียม พบว่าประชากรกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาของงานปริญญานิพนธ์นี้ จากจำนวน ๑๒ คน มี ๑๑ คน ซึ่งทั้งหมดเป็นชาวลาวอพยพกลุ่มที่ ๑ - ๓ รวมถึงกลุ่มบุตรที่มีสิทธิใน

สัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ ถูกจัดทำทะเบียนประวัติผิดประเภทตามนโยบาย ๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ (ได้รับการแก้ไขสถานะแล้ว) และยังพบอีกว่ามีชาวลาวอพยพกลุ่มที่ ๓ ซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่หมู่บ้านชายแดนแม่น้ำโขง ณ หมู่ที่ ๑ บ้านเวินพระบาท ตำบลเวินพระบาท อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม คือ นางสาคร พรสมจิตร์กูล ซึ่งเดินทางเข้ามาในประเทศไทยก่อนนโยบาย พ.ศ. ๒๕๓๔ และก่อนที่ สปป.ลาว จะมีการสำรวจจัดทำสำมะโนประชากรเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ ปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๖๐) อายุ ๖๐ ปี ได้แต่งงานกับนายสมจิตร์ เมืองมาณิชยกุล มีบุตรด้วยกัน จำนวน ๙ คน บุตรถือสัญชาติไทยตามบิดาเป็นสัญชาติไทยตามหลักสืบสายโลหิตภายใต้มาตรา ๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ และด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์นางสาครจึงเข้ารับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติตามนโยบาย ๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ เช่นเดียวกับประชากรกลุ่มตัวอย่างที่พบในอำเภอโขงเจียม ทำให้นางสาครกลายเป็นบุคคลประเภท ๐๐ (๐๐ xxxx xxxxxx x) “แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง” มี (ท.ร. ๓๘/๑) เป็นเอกสารแสดงตัวบุคคลและจนถึงปัจจุบันนี้ (พ.ศ. ๒๕๖๐) นางสาครก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขสถานะให้ถูกต้องตามนโยบาย ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๘ แต่อย่างใด

จากห้วงเวลาของการเดินทางเข้ามาในประเทศไทยก่อนปี พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนที่ สปป.ลาว จะมีการสำรวจจัดทำสำมะโนประชากรเป็นครั้งแรกนั้น และบุตรคนแรกเกิดในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงฟังได้ว่านางสาครเป็นผู้มีสิทธิตามนโยบาย พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเป็นชาวลาวอพยพกลุ่มที่ ๑ ในงานปริญญานิพนธ์นี้แต่กลับไม่ได้รับการสำรวจและจัดทำบัตรประจำตัวลาวอพยพตามนโยบาย พ.ศ. ๒๕๓๔ ผู้วิจัยถามว่าเพราะเหตุใดนางสาครจึงตกหล่นจากนโยบายดังกล่าวก็ได้รับคำตอบว่า “ในการสำรวจและจัดทำบัตรเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ผู้ใหญ่บ้านแจ้งข่าวเฉพาะญาติพี่น้องจึงทำให้ตนเองตกหล่นจากนโยบายดังกล่าว” นางสาครกล่าว (สาคร พรสมจิตร์กูล. ๒๕๖๐. สัมภาษณ์)

๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ รัฐบาลได้ประกาศใช้ พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติมาตรา ๖ เพื่อเพิ่มความบางส่วนให้เป็นวรรคสองของมาตรา ๗ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อขยายความคำว่าบิดาตาม (๑) ของมาตรา ๗ อันมีผลทำให้เด็กที่เกิดจากบิดาสัญชาติไทยมารดาสัญชาติลาวแต่บิดาไม่ได้จดทะเบียนสมรสกับมารดาหรือบิดาไม่ได้จดทะเบียนรับรองบุตร มาตรานี้จึงถูกบัญญัติขึ้นเพื่อให้มีการออกกฎกระทรวงเพื่อให้มีวิธีการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างบิดากับบุตร อันเป็นผลทำให้บุตรได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสืบสายโลหิตตามบิดา เช่น บุตรมีมารดาสัญชาติลาวบิดาสัญชาติไทย แต่บิดากับมารดาไม่ได้จดทะเบียนสมรสและแยกทางกันก่อนที่บุตรจะเกิด เมื่อบุตรเกิดจึงไม่มีบิดามารับรองสิทธิในสัญชาติไทยจึงต้องถือสัญชาติลาวตามมารดา แต่ต่อมาภายหลังหากได้มีการยื่นคำขอเพื่อพิสูจน์สิทธิในสัญชาติไทยตามมาตรา ๗ วรรคสอง บุตรจึงได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสืบสายโลหิตตามบิดา (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๑: ๒๕, ๓๐) ซึ่งมาตรา ๗ บัญญัติไว้ว่า

มาตรา ๗ บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด

(๑) ผู้เกิดโดยบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย

(๒) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย ยกเว้นบุคคลตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง

คำว่าบิดาตาม (๑) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับการพิสูจน์ว่าเป็นบิดาของผู้เกิดตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง แม้ผู้นั้นจะมิได้จดทะเบียนสมรสกับมารดาของผู้เกิด และมิได้จดทะเบียนรับรองผู้เกิดเป็นบุตรก็ตาม (กรมการปกครอง. ๒๕๕๑: ๑๔๔)

รวมไปถึงให้สัญชาติไทยแก่บุตรชาวลาวอพยพที่เกิดในประเทศไทย โดยมาตรา ๒๓ ซึ่งเป็นที่มาของงานปริญญานิพนธ์นี้

๒๔ เมษายน ๒๕๕๑ สำนักทะเบียนกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๕๑ เรื่อง การสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและเอกสารแสดงตนสำหรับบุคคลที่ไม่มีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎร ซึ่งหนึ่งในคุณสมบัติของราษฎรกลุ่มเป้าหมายตามนโยบายนี้ จะต้องเป็นผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยก่อนวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๒ และนโยบายยังมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาให้กับราษฎรที่ถูกจัดทำทะเบียนประวัติผิดประเภทตามนโยบาย ๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ อีกด้วย (จันทรา ธนะวัฒนาวงศ์; ศิระศักดิ์ คชสวัสดิ์; และ กิสัน นามนคร. ๒๕๕๓: ๑๒๕, ๑๒๗ - ๑๒๘) และนางสาครก็คือราษฎรกลุ่มเป้าหมายตามนโยบายนี้เช่นกัน เนื่องจากมีคุณสมบัติเป็นผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยก่อนวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๒ และถูกจัดทำทะเบียนประวัติผิดประเภทตามนโยบาย ๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ แต่นางสาครก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๑ กระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวง เรียกว่า “กฎกระทรวงกำหนดให้คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยปฏิบัติเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎรและกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม พ.ศ. ๒๕๕๑” (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๑: ๒๑) ได้ยกเลิกกฎกระทรวง ๒๖ กันยายน ๒๕๔๘ เพื่อให้ ชาวลาวอพยพและคนต่างด้าวกลุ่มอื่นๆ ปฏิบัติเกี่ยวกับการแจ้งเกิด แจ้งตาย แจ้งย้ายที่อยู่ รวมถึงการสำรวจตรวจสอบหรือปรับปรุงข้อมูลการทะเบียนราษฎร การจัดทำบัตรประจำตัวและการอื่นใดเกี่ยวกับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

๒๓ กันยายน ๒๕๕๑ สำนักทะเบียนกลางได้ประกาศใช้ “ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ. ๒๕๕๑” (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๑: ๒) เพื่อทำการยกเลิกนโยบาย ๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ และให้ใช้ระเบียบนี้แทนเพื่อเป็นการปรับปรุงฐานข้อมูลของนโยบายให้เหมาะสมและสอดคล้องกับกฎกระทรวงที่ได้มีการประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๑ กรณีนางสาครที่ได้ตกหล่นจากนโยบาย ๒๔ เมษายน ๒๕๕๑ ก็สามารถแก้ไขสถานะของตนได้ตามนโยบายนี้ แต่ปรากฏว่านางสาครก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพราะไม่ทราบว่ามีนโยบายเหล่านี้เกิดขึ้น

จากที่ได้ยกตัวอย่างในกรณีของนางสาครนั้น ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าในช่วงเวลาที่ส่วนกลางได้กำหนดนโยบายออกมาใช้บังคับ สำนักทะเบียนอำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม ทำอะไรอยู่จึงไม่

สามารถนำนางสาคเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรที่ถูกต้องได้ ซึ่งอันที่จริงแล้วสำนักทะเบียนควรจะรู้ดีกว่าหน่วยงานอื่นๆ ว่าในท้องที่ที่ตนเองรับผิดชอบนั้นมีราษฎรแต่ละประเภทอยู่จำนวนเท่าใด "เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาวางยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศได้ เพราะคนก็คือคน คนไม่ใช่หมา" (นโยบายการกำหนดสถานะบุคคล ๑. ๒๕๕๕. ออนไลน์) และจากการลงพื้นที่ ณ สำนักทะเบียนอำเภอท่าอุเทน ผู้วิจัยสังเกตเห็นว่าเจ้าหน้าที่ประจำเคาน์เตอร์ให้บริการ ไม่ค่อยมีความกระตือรือร้นในการให้บริการและมีบุคลิกใบหน้าที่บึ้งตึงเฉยชาไม่ยิ้มแย้มแจ่มใสต่อราษฎรที่มาขอรับบริการ ซึ่งต่างจากสำนักทะเบียนอำเภอเมืองนครพนมเป็นอย่างมาก

๒๖ กันยายน ๒๕๕๕ กระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศ เรื่อง "การสั่งให้บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไปและการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย" เพื่อให้สัญชาติไทยกับบุตรชาวลาวอพยพที่เกิดในประเทศไทย ที่ไม่ได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๕: ๕๐) ปัจจุบันนี้นโยบายถูกยกเลิกและให้ใช้นโยบาย ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ แทน และผู้วิจัยยังพบอีกว่ามีราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบายดังกล่าวอาศัยอยู่ในพื้นที่บ้านห้วยสะคราม บ้านบะไห บ้านหนองผือใหญ่ และบ้านท่าคันเกวียน อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี

นอกจากนี้รัฐบาลยังได้กำหนดให้ชาวลาวอพยพกลุ่มที่ได้รับการขึ้นทะเบียนไว้ตามนโยบาย พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้รับการปรับสถานะใหม่ซึ่งแต่เดิมมีสถานะเป็น "บุคคลที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือในลักษณะชั่วคราว" โดยให้สิทธิในการยื่นคำขอเพื่อขอมีสถานะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย ตาม "ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่บุคคลที่อพยพเข้ามาในราชอาณาจักรไทยและอาศัยอยู่มานานตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๕" (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๕: ๕๔) บุคคลเหล่านี้หากได้รับการพิจารณาอนุมัติให้มีสถานะใหม่แล้วเลขประจำตัวประชาชนจะถูกเปลี่ยนจากบุคคลประเภท ๖ เป็นบุคคลประเภท ๘ กลุ่มบุคคลที่ ๐๐ (๘ xxxx ๐๐xxx xx x) ซึ่งเป็นบุคคลประเภท ๘ แบบเดียวกันกับบุคคลตามมาตรา ๒๓ แต่จะเป็นคนละกลุ่มบุคคล เพราะบุคคลตามมาตรา ๒๓ จะเป็นกลุ่มบุคคลที่ ๗๓ (๘ xxxx ๗๓xxx xx x) (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๔: ๒๐๒)

อย่างไรก็ตามการนำนโยบายนี้มาปฏิบัติก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ยกตัวอย่างเช่น พบว่ามีมารดาของบุคคลตามมาตรา ๒๓ ที่เป็นประชากรกลุ่มตัวอย่างในงานปริญญานิพนธ์นี้ ซึ่งเป็นราษฎรในพื้นที่บ้านห้วยสะคราม เป็นผู้ทรงสิทธิตามนโยบายดังกล่าวแต่ยังไม่ได้รับการดำเนินการใดๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และจากการลงพื้นที่แบบมีส่วนร่วมกับเจ้าของปัญหาในพื้นที่จังหวัดนครพนม พบว่าในเขตพื้นที่รับผิดชอบของสำนักทะเบียนอำเภอเมืองนครพนม ปรากฏว่ามีชาวลาวอพยพกลุ่มนโยบาย พ.ศ. ๒๕๓๔ พักอาศัยอยู่ที่ หมู่ ๑๑ บ้านห้อม ตำบลอาจสามารถ อำเภอเมืองนครพนม ถือบัตรประจำตัว "บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (ลาวอพยพ)" ที่ได้รับการอัพเกรด (Upgrade) ตามนโยบาย ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ และมีทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๓)

รวมถึงแบบพิมพ์ประวัติบุคคลบนพื้นที่สูงที่ประทับตราว่า “ลาวอพยพ” เป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติตามข้อ ๑ ของนโยบาย ๒๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๕ คือ นายลำพวน ไชยปัญหา, นางวิไล ไชยปัญหา บิดามารดาของพลทหารสัญญา ญาณขจรลาภ คนไทยตามมาตรา ๒๓ ดังภาพประกอบ ๖

ทั้งคู่ได้ติดต่อประสานงานกับสำนักทะเบียนอำเภอเมืองนครพนมในช่วงเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๖ เพื่อดำเนินการยื่นคำร้องขอมีสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายตามนโยบาย ๒๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๕ และกระบวนการยื่นคำร้อง ตรวจสอบเอกสาร ตรวจสอบคุณสมบัติ รวมถึงการสวบสวนพยานบุคคลและลงรายมือชื่อ พิมพ์ลายนิ้วมือ ได้เสร็จสิ้นลงในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ โดยมี นายปริตถกร คำดี (สุวรรณวงค์) (ผู้ใหญ่บ้าน) และนายสมคิด พลหาราช เป็นพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ เหลือเพียงการนำเสนอให้นายอำเภอพิจารณาลงนามเพื่อส่งเรื่องต่อในระดับจังหวัด

ล่าสุดผู้ยื่นคำร้องได้นำหนังสือติดตามความคืบหน้าการยื่นคำร้องไปมอบให้ ปลัดอำเภอ (ฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน) ประจำสำนักทะเบียนอำเภอเมืองนครพนม ซึ่งเป็นปลัดอำเภอคนเดียวกันที่ดำเนินการเมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๖ เป็นฉบับที่ ๓ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๐ ณ วันนี้ได้รับแจ้งจากปลัดอำเภอว่าเกิดความล่าช้าในขั้นตอนการทำงานของปลัดอำเภอเอง จึงไม่อาจนำเสนอคำร้องเก่าให้กับผู้บังคับบัญชาในระดับจังหวัดเซ็นอนุมัติได้ เนื่องจากคำร้องผ่านมาหลายปีแล้วอาจเป็นเหตุผลให้ถูกกระบวนการระดับจังหวัดส่งคำร้องกลับ ปลัดอำเภอได้กล่าวขออภัยที่ทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการทำงานของตน จึงแนะนำให้นายลำพวนและนางวิไลยื่นคำร้องใหม่ซึ่งตนจะเร่งดำเนินการให้ในกลางเดือนธันวาคม ๒๕๖๐ และจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตรวจสอบประวัติที่สถานีตำรวจภูธรจังหวัดนครพนมให้เพราะตนเองเป็นฝ่ายทำให้เรื่องล่าช้า และซึ่งในขณะนี้จังหวัดนครพนมยังไม่มีคำร้องใดที่ได้รับการอนุมัติเลย ปลัดอำเภอกล่าว

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๐ นายลำพวนและนางวิไล ได้เข้าไปพบปลัดอำเภออีกครั้งเพื่อสอบถามความคืบหน้า แต่ปลัดอำเภอกลับบอกว่ายังไม่สามารถดำเนินการให้ได้ เนื่องจากตอนนี้งานยุ่งมาก และได้บอกว่าหลังเทศกาลปีใหม่ (มกราคม ๒๕๖๑) จะโทรแจ้งให้เข้ามาดำเนินการ และในวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๑ ปลัดอำเภอได้โทรนัด นายลำพวนและนางวิไล รวมถึงให้นำพยานบุคคล คือ นายปริตถกร คำดี (สุวรรณวงค์) (ผู้ใหญ่บ้าน) และนายสมคิด พลหาราช เพื่อเข้ามาเซ็นเอกสารในช่วงบ่ายของวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ แต่ในวันที่ ๑ ปลัดอำเภอได้โทรมาเลื่อนนัดเป็นวันที่ ๕ เนื่องด้วยติดราชการ เมื่อถึงวันที่ ๕ บุคคลทั้ง ๔ ราย ได้เข้าพบปลัดอำเภอตามนัดหมายในวันนี้พยานทั้ง ๒ คน ได้เซ็นชื่อรับรองเอกสารเป็นที่เรียบร้อย ส่วนนายลำพวนและนางวิไล ปลัดอำเภอได้ให้พิมพ์ลายนิ้วมือในเอกสารและได้นัดให้เข้าพบอีกครั้งใน ที่ ๗ เพื่อนำเอกสารไปยังสถานีตำรวจภูธรจังหวัดนครพนม เพื่อดำเนินการตรวจสอบประวัติอาชญากรรม และตรวจสุขภาพที่โรงพยาบาลประจำจังหวัด แต่ขั้นตอนดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ในวันเดียว เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจที่รับผิดชอบงานตรวจสอบประวัติอาชญากรรมลาราชการด้วยเหตุญาติเสียชีวิตจึงนัดให้มาใหม่ในวันที่ ๘ และทางโรงพยาบาลก็ได้นัดให้มารับใบรับรองแพทย์

ในวันดังกล่าวอีกด้วย ดังนั้นในวันที่ ๘ นายลำพวน และ นางวิไล ไชยปัญหา จึงเข้าดำเนินการตามนัดและนำเอกสารจากสถานีตำรวจและโรงพยาบาลส่งมอบให้กับปลัดอำเภอ และปลัดอำเภอได้แจ้งว่าอีก ๗ วันจะติดต่อกลับมาอีกครั้ง โดยที่ยังไม่ได้ออกใบรับคำร้องให้ผู้ร้องไว้เป็นหลักฐาน ในวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ผู้ยื่นคำร้องจึงได้เข้าไปพบปลัดอำเภอเพื่อรับใบรับคำร้องโดยคำร้องที่ ๑/๒๕๖๑ เป็นของนายลำพวน ไชยปัญหา และคำร้องที่ ๒/๒๕๖๑ เป็นของนางวิไล ไชยปัญหา

นี้จึงเป็นอีกหนึ่งกรณีตัวอย่างที่บ่งชี้ให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่เป้าหมายยังไม่เกิดประสิทธิผล ทั้งๆ ที่ก่อนหน้านี้สำนักกิจการความมั่นคงภายใน (สน.มน.) กรมการปกครองได้เคยส่งตัวแทนลงพื้นที่เพื่อตรวจติดตามการดำเนินการให้สถานะเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและการให้สัญชาติไทยกลุ่มต่างด้าวบางประเภท ที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักทะเบียนอำเภอเมืองนครพนม เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ซึ่งนำโดย นายบัณฑรู สุนทรสมบัติ (สำนักทะเบียนอำเภอเมืองนครพนม. ๒๕๕๙. ออนไลน์)

เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ที่มีราษฎรกลุ่มชาวลาวอพยพและเป็นพื้นที่ที่มีอาณาเขตติดชายแดน สปป.ลาว เหมือนกันและมีการดำเนินนโยบายเดียวกันกลับปรากฏว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่เกิดประสิทธิผลดีกว่าในพื้นที่จังหวัดนครพนม เช่น จังหวัดเชียงราย เนื่องจากคณะอนุกรรมการพิจารณาให้สัญชาติไทยและให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่ชนกลุ่มน้อยระดับจังหวัด ได้พิจารณาอนุมัติคำร้องขอมีสถานะต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายของราษฎรในพื้นที่อำเภอเชียงของไปแล้ว จำนวน ๑๗ ราย จากการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๕๙ วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ (ศูนย์ข่าวคนไร้รัฐ. ๒๕๕๙. ออนไลน์)

ล่าสุด ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ กระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศ เรื่อง “การสั่งให้คนที่เกิดในราชอาณาจักรและไม่ได้รับสัญชาติไทย โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป และการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย” (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๖๐: ๑๐) ได้ทำการยกเลิกนโยบายให้สัญชาติไทยแก่บุตรชาวลาวอพยพเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๕ และให้ใช้ประกาศฉบับนี้แทน โดยบุตรชาวลาวอพยพที่เกิดในประเทศไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทย ที่มีบิดามารดาอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานและมีชื่ออยู่ในระบบฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎร ให้ได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไปตามหลักเกณฑ์ที่ประกาศกระทรวงกำหนดไว้

จากที่ได้อธิบายมาทั้งหมดนั้นจึงพอสรุปรายการนโยบายสร้างจุดเกาะเกี่ยวระหว่างรัฐไทยกับชาวลาวอพยพ ตั้งแต่หลังจากที่พระราชอาณาจักรลาวถูกเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบ “ราชาธิปไตย” (Constitutional monarchy) มาเป็นระบอบ “คอมมิวนิสต์” (Communism) เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งในงานปริญญานิพนธ์นี้จะเรียกว่า “นโยบายลาวอพยพ” ดังต่อไปนี้

นโยบายลาวอพยพ ๑ ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวลาวอพยพ (ชุดที่ ๑ และ ๒) ตาม “นโยบายของสภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และการขอความร่วมมือจาก กองทัพภาคที่ ๒ ตามหนังสือที่ มท ๐๒๐๒/๓๐๙๔ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๓๓” โดยกรมการปกครอง

นโยบายลาวอพยพ ๒ คือ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การสั่งให้บุคคลซึ่งเคยมีสัญชาติไทยก่อนวันที่พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับได้สัญชาติไทย ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๓๘

นโยบายลาวอพยพ ๓ คือ กฎกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๓๕ เพื่อให้ชาวลาวอพยพปฏิบัติเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร

นโยบายลาวอพยพ ๔ คือ ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ จัดทำบัตรประจำตัวลาวอพยพ (ชุดที่ ๓) ทำการอัพเกรด (Upgrade) วัสดุทำบัตรเป็นวัสดุป้องกันการปลอมแปลง

นโยบายลาวอพยพ ๕

๕.๑ ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ และ

๕.๒ ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ เกิดความผิดพลาดในการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวให้กับชาวลาวอพยพกลุ่มที่ ๑ - ๓

นโยบายลาวอพยพ ๖ คือ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การสั่งให้บุคคลซึ่งถูกถอนสัญชาติไทยตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๗ และบุตรหลานได้สัญชาติไทย ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๗

นโยบายลาวอพยพ ๗ คือ ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. ๒๕๔๘ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๘

นโยบายลาวอพยพ ๘ คือ กฎกระทรวงมหาดไทย กำหนดให้คนต่างด้าวปฏิบัติเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๘ (ยกเลิกนโยบายลาวอพยพ ๓) เพื่อให้ชาวลาวอพยพปฏิบัติเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร

นโยบายลาวอพยพ ๙ คือ พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖ ให้เพิ่มความเป็นวรรคสองของมาตรา ๗ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อให้มีการพิสูจน์สัญชาติไทยในบุตร (ลูกครึ่งบิดาไทย - มารดาลาว) และมาตรา ๒๓ ให้สัญชาติไทยแก่บุตรชาวลาวอพยพที่เกิดในประเทศไทยมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

นโยบายลาวอพยพ ๑๐ คือ คำสั่งสำนักทะเบียนกลาง ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๕๑ เรื่อง การสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและเอกสารแสดงตนสำหรับบุคคลที่ไม่มีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎร ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๑ ทำการเก็บตกชาวลาวอพยพกลุ่มที่ตกหล่นจาก

นโยบาย พ.ศ. ๒๕๓๔ และนโยบาย พ.ศ. ๒๕๔๘ รวมถึงแก้ไขสถานะของชาวลาวอพยพจากนโยบาย ๑ สิงหาคม ๒๕๔๗

นโยบายลาวอพยพ ๑๑ คือ กฎกระทรวงมหาดไทย กำหนดให้คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยปฏิบัติเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎรและกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม พ.ศ. ๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๑ (ยกเลิกนโยบายลาวอพยพ ๘) เพื่อให้ชาวลาวอพยพปฏิบัติเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร

นโยบายลาวอพยพ ๑๒ คือ ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ. ๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๑ (ยกเลิกนโยบายลาวอพยพ ๕) เพื่อทำการอัพเกรด (Upgrade) นโยบายลาวอพยพให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับกฎกระทรวง

นโยบายลาวอพยพ ๑๓

๑๓.๑ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การสั่งให้บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป และการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย ลงวันที่ ๒๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๕ และ

๑๓.๒ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้สถานะคนต่างด้าว เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่บุคคลที่อพยพเข้ามาในราชอาณาจักรไทย และอาศัยอยู่มานานตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นการให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่ชาวลาวอพยพกลุ่มนโยบาย พ.ศ. ๒๕๓๔

นโยบายลาวอพยพ ๑๔ คือ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การสั่งให้คนที่เกิดในราชอาณาจักรและไม่ได้รับสัญชาติไทย โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป และการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ (ยกเลิกนโยบายลาวอพยพ ๑๓.๑) ให้ใช้นโยบายนี้แทน

ตามที่ได้อธิบายมาทั้งหมดนี้คือเรื่องราวของนโยบายที่รัฐไทยได้ประกาศใช้ เพื่อการบริหารและจัดระบบเกี่ยวกับราษฎรที่อพยพเข้ามาจาก “สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว” (สปป.ลาว) (The Lao People’s Democratic Republic) และราษฎรที่มีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคลดังกล่าว รวมถึงบุคคลตามมาตรา ๒๓ ดังนั้นเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะต้องพินิจพิจารณาน้อมนำแนวปฏิบัติดังกล่าวมาไตร่ตรองเพื่อนำนโยบายให้เข้าถึงราษฎรกลุ่มเป้าหมายให้ได้อย่างทั่วถึง อันจะทำให้นโยบายแห่งรัฐเกิดประสิทธิผลในการขจัดปัญหาบุคคลผู้ไร้รัฐไร้สัญชาติบนแผ่นดินไทย

บทที่ ๕
แนวทางปฏิบัติการลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓

ในบทนี้เป็นการอธิบายถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวกับการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ตามที่ส่วนกลางซึ่งหมายถึงกระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง และสำนักทะเบียนกลางได้มีหนังสือสั่งการไว้สำหรับเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้วิจัยจะทำการแจกแจงอธิบายเป็นสองส่วน ส่วนที่หนึ่งว่าด้วยการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ และส่วนที่สองว่าด้วยการปฏิบัติของบุคคลตามมาตรา ๒๓ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๕.๑ การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อลงรายการสัญชาติไทย
- ๕.๑.๑ สถานะของเจ้าหน้าที่รัฐตามนโยบายนี้
- ๕.๑.๒ หลักฐานเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- ๕.๑.๓ การรับคำขอลงรายการสัญชาติไทยและข้อปฏิบัติเมื่อรับคำขอแล้ว
- ๕.๑.๔ การสอบสวนบุคคลตามนโยบายมาตรา ๒๓
- ๕.๑.๕ การพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตและขั้นตอนการปฏิบัติหลังจากมีคำสั่ง
- ๕.๑.๖ การปฏิบัติหลังจากสำนักทะเบียนกลางได้อนุมัติเลขประจำตัว ๑๓ หลัก

๕.๒ การปฏิบัติของบุคคลตามมาตรา ๒๓ เพื่อขอลงรายการสัญชาติไทย
- ๕.๒.๑ การเตรียมความพร้อมของบุคคลตามมาตรา ๒๓
- ๕.๒.๒ การยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยและข้อปฏิบัติเมื่อยื่นคำขอแล้ว

๕.๓ การขอและออกหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร. ๒๐/๑)

๕.๑ การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อลงรายการสัญชาติไทย

การลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ ส่วนกลางได้พิจารณาเห็นว่าเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความถูกต้องเรียบร้อยและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงได้มีหนังสือสั่งการถึงส่วนงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ถือปฏิบัติ ดังนี้

๕.๑.๑ สถานะของเจ้าหน้าที่รัฐตามนโยบายนี้

โดยปกติแล้วการปฏิบัติงานด้านการทะเบียนราษฎรประจำสำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่น นายอำเภอ (นายทะเบียนอำเภอ), ผู้อำนวยการเขต (นายทะเบียนท้องถิ่น) ปลัดอำเภอ “เจ้าพนักงานปกครองฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน” (ผู้ช่วยนายทะเบียน) ประจำสำนักทะเบียนนั้นๆ มีสถานะขึ้นตรงตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๘/๒ “(๔) นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ แล้วแต่กรณี เป็นนายทะเบียนอำเภอ (๕) ปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการเขต ปลัดเมืองพัทยาหรือหัวหน้าผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เป็นนายทะเบียนท้องถิ่น” และผู้มีตำแหน่งตามมาตรานี้

มีอำนาจแต่งตั้งผู้ช่วยนายทะเบียนให้ปฏิบัติงานด้านการทะเบียนราษฎรแทนตนเองได้ (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๑: ๑๔ - ๑๕) แต่การปฏิบัติงานด้านการทะเบียนราษฎรภายใต้นโยบายมาตรา ๒๓ ความตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๑๕๘๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ อันเป็นหนังสือสั่งการฉบับแรกของนโยบายนี้ ได้กำหนดให้นายอำเภอและผู้อำนวยการเขต แล้วแต่กรณีเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาอนุญาตคำขอลงรายการสัญชาติไทยของบุคคลตามมาตรา ๒๓ และการปฏิบัติหน้าที่ (นายทะเบียนอำเภอ) หรือ (นายทะเบียนท้องถิ่น) จึงเป็นหน้าที่ของปลัดอำเภอ “เจ้าพนักงานปกครองฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน” ประจำสำนักทะเบียนนั้นๆ เพื่อทำหน้าที่ให้บริการแก่ราษฎรในการรับคำขอลงรายการสัญชาติไทยรวมถึงการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอ หลักฐานเอกสารที่เกี่ยวข้อง และสอบสวนเพื่อรวบรวมข้อมูลเสนอต่อนายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๘๔) และเพื่อให้ง่ายต่อความเข้าใจในการศึกษาปริญญานิพนธ์นี้ผู้วิจัยจึงใช้คำว่า “คำสั่งจากส่วนกลาง” แทนการเรียกหนังสือสั่งการเกี่ยวกับแนวปฏิบัติในการลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ ของกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครองและสำนักทะเบียนกลาง

๕.๑.๒ หลักฐานเอกสารที่เกี่ยวข้อง

พึงทำความเข้าใจก่อนว่า (๑) บุคคลตามมาตรา ๒๓ จะต้องเป็นผู้ที่มีชื่อและรายการบุคคลในเอกสารการทะเบียนราษฎรอย่างใดอย่างหนึ่งตาม (๒) หรือเอกสารราชการอื่นซึ่งเจ้าพนักงานได้จัดทำขึ้นจากหลักฐานการทะเบียนราษฎร (๒) เอกสารการทะเบียนราษฎรหมายถึงเอกสารที่เจ้าพนักงานได้ทำการลงบันทึกเกี่ยวกับข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร ซึ่งมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. การทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติไว้ว่า “การทะเบียนราษฎร หมายความว่า งานทะเบียนต่างๆ ตาม พ.ร.บ.นี้รวมทั้งการจัดเก็บข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร” และ “ข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร หมายความว่า ข้อมูลตัวบุคคลเกี่ยวกับ ชื่อ ชื่อสกุล เพศ วันเดือนปีเกิดและตาย สัญชาติ ศาสนา ภูมิลำเนา สถานะการสมรส วุฒิการศึกษา ชื่อบิดามารดาหรือผู้รับบุตรบุญธรรม ชื่อคู่สมรส และชื่อบุตร และข้อมูลอื่นที่จำเป็นเพื่อการดำเนินงานทะเบียนต่างๆ ใน พ.ร.บ.นี้” และเลขประจำตัวประชาชน (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๓๔: ๙๘) จากงานเขียนของ วีนัส สีสุข; ยินดี ห้วยหงษ์ทอง; และมานะ งามเนตร์ (๒๕๖๐: ๒๒) ได้อธิบายเพิ่มเติมไว้ว่าการที่บุคคลมีเอกสารการทะเบียนราษฎรจะทำให้ทราบถึงสถานภาพตามกฎหมายของบุคคลที่ถือว่าเป็นราษฎรของประเทศ ทำให้ผู้ที่ได้รับการบันทึกข้อมูลหรือลงรายการในเอกสารดังกล่าวมีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นถิ่นกำเนิด สัญชาติ หรือภูมิลำเนา เช่น สูติบัตร ทะเบียนคนเกิด ใบรับแจ้งการย้ายที่อยู่ บัญชีสำมะโนครัว ทะเบียนบ้าน หรือทะเบียนประวัติราษฎร เป็นต้น (๓) หลักฐานเอกสารเหล่านั้นไม่ว่าจะมีการลงบันทึกเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก ไว้หรือไม่ก็ตามสามารถใช้ได้หมด แต่ต้องมีชื่อและรายการบุคคลของบุคคลตามมาตรา ๒๓ ปรากฏอยู่

หลักฐานเอกสารที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ จะต้องนำมาแสดงต่อนายทะเบียนเพื่อใช้แนบประกอบกับแบบคำขอเพื่อขอลงรายการสัญชาติไทยนั้น ประกอบไปด้วยหรืออย่างใดอย่างหนึ่งตามรายการดังต่อไปนี้ (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๖๑ - ๖๒, ๘๒, ๙๔, ๑๐๗)

๕.๑.๒.๑ เอกสารการทะเบียนราษฎร

๕.๑.๒.๑.๑ ใบรับแจ้งการเกิด หรือ

๕.๑.๒.๑.๒ สูติบัตร หรือ

๕.๑.๒.๑.๓ ทะเบียนคนเกิด หรือ

๕.๑.๒.๑.๔ บัญชีสำมะโนครัว หรือ

๕.๑.๒.๑.๕ หนังสือรับรองการเกิด (ท.ร. ๒๐/๑) หรือ

๕.๑.๒.๑.๖ หนังสือรับรองสถานที่เกิด หรือ

๕.๑.๒.๑.๗ ทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) หรือ (ท.ร. ๑๓) หรือ

๕.๑.๒.๑.๘ ใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว หรือใบสำคัญถิ่นที่อยู่ หรือ

๕.๑.๒.๑.๙ ใบรับแจ้งการย้ายที่อยู่ หรือ

๕.๑.๒.๑.๑๐ แบบพิมพ์ประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง หรือ

๕.๑.๒.๑.๑๑ ทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย หรือ

๕.๑.๒.๑.๑๒ ทะเบียนประวัติราษฎร (ท.ร. ๓๘, ท.ร. ๓๘/๑, ท.ร. ๓๘ ก หรือ ท.ร. ๓๘ ข)

๕.๑.๒.๒ กรณีบุคคลตามมาตรา ๒๓ กลุ่มที่ ๓ ต้องมีหลักฐานเอกสารที่แสดงว่าบิดาหรือมารดาเป็นผู้เกิดในประเทศไทยมาประกอบการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยด้วย

๕.๑.๒.๓ หลักฐานเอกสารการทะเบียนราษฎรของบิดามารดา

๕.๑.๒.๔ รูปถ่ายหน้าตรงพื้นกระดาษสีน้ำเงินขนาด ๒ นิ้ว จำนวน ๑ รูป

๕.๑.๒.๕ บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (ถ้ามี) เช่น บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (ลาวอพยพ), บัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน เป็นต้น

๕.๑.๒.๖ หลักฐานที่แสดงว่าเป็นผู้ที่เกิดในประเทศไทย และอื่นๆ (ถ้ามี) เช่น หลักฐานเอกสารทางการศึกษา หลักฐานการรับราชการทหาร หลักฐานการเสียภาษี เป็นต้น

พึงทำความเข้าใจก่อนว่าสิ่งที่สามารถรับรองบุคคลตามมาตรา ๒๓ ว่าเป็นผู้เกิดในประเทศไทยจริงนั้น คำสั่งจากส่วนกลางไม่ได้กำหนดให้พิจารณาเฉพาะแค่สูติบัตรเท่านั้น แต่ยังสามารถพิจารณาได้จากหลักฐานเอกสารหลายประเภท เช่น ทะเบียนคนเกิด ทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย หนังสือรับรองสถานที่เกิด หรือแม้แต่การสอบสวนพยานบุคคลเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง เป็นต้น และจากแนวอธิบายความตามวรรคนี้ สำนักทะเบียนกลางได้มีหนังสือตอบข้อหารือจังหวัดนครพนม ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ ๔๓๐ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๑ เพื่อยืนยันแนวอธิบายดังกล่าว มีใจความสำคัญว่า ประเด็นการเป็นผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยนั้น หนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๑๕๘๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ก็ไม่ได้บอกหรือกำหนดให้

พิจารณาเอาเฉพาะแต่สูติบัตรหรือเอกสารการทะเบียนราษฎรเท่านั้น เพราะตามความเป็นจริงแล้วในอดีตนั้นยังมีบุคคลอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่ได้เกิดในโรงพยาบาลหรือแจ้งเกิดจึงไม่อาจมีสูติบัตรได้ (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๑๓๗, ๑๕๘)

๕.๑.๒.๗ หลักฐานเอกสารอื่นๆ ที่ออกให้โดยหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานที่รัฐให้การรับรอง หรือหน่วยงานเอกชนที่น่าเชื่อถือออกให้ ที่แสดงว่าเป็นผู้มีความประพฤติดีหรือทำคุณประโยชน์ให้กับส่วนราชการหรือสังคม (ถ้ามี) เช่น ใบเกียรติบัตร ใบเสร็จรับเงินการบริจาคให้กับมูลนิธิ เช่น มูลนิธิอาสาเพื่อนพึ่ง (ภาฯ) ยามยาก สภากาชาดไทย หรือใบอนุโมทนาบัตรจากการทำบุญบริจาคทรัพย์ให้กับองค์กรทางศาสนา เป็นต้น เห็นได้ว่าคำสั่งจากส่วนกลางไม่ได้บังคับว่าต้องใช้หลักฐานเอกสารเหล่านี้เพราะคำสั่งใช้คำว่า “(ถ้ามี)” ไม่ใช่ว่า “(ต้องมี)” นอกจากนี้ยังได้กำชับไว้อย่างชัดเจนว่า “มิให้มีการเรียกพยานหลักฐานที่เกินความจำเป็น” ในการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ อีกด้วย (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๖๑ - ๖๒, ๘๒, ๘๕)

อย่างไรก็ตามในประเด็นนี้ยังคงพบว่ามีบางพื้นที่ที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัตินโยบายของนายทะเบียน ยกตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้มีบุคคลตามมาตรา ๒๓ ซึ่งเป็นราษฎรในตำบลน้ำก่ำ อำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม เกิดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๕ ถือบัตร (บัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน) เป็นบุตรของชาวลาวอพยพไปยื่นคำร้องเพื่อขอออกหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร. ๒๐/๑) ต่อนายทะเบียนเพื่อที่จะนำมาประกอบการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ แต่นายทะเบียนกลับระบุว่า “ต้องมีใบอนุโมทนาบุญเป็นเอกสารประกอบด้วย” ทำให้บุคคลดังกล่าวต้องตระเวนทำบุญบริจาคทรัพย์อยู่ ๒ เดือน เพื่อให้ได้ใบอนุโมทนาบุญมาแสดงต่อนายทะเบียน นายทะเบียนจึงยอมรับคำร้องดังกล่าวและได้เรียกสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ จำนวน ๑๐ คน คือ (๑) กำนัน (๒) ผู้ใหญ่บ้าน (๓) หมอตำแย ๓ คน (๔) ผู้รู้เห็นการเกิด ๓ คน (๕) ข้าราชการ (ซี๗) ๒ คน รวมถึงให้มีการทำประชาคมหมู่บ้านถึง ๒ ครั้ง และชาวบ้านผู้เข้าร่วมทำประชาคมได้ให้การรับรองทั้งสองครั้งว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ รายนี้เกิดในประเทศไทยจริง แต่บุคคลดังกล่าวกลับพึ่งได้รับหนังสือรับรองการเกิดเมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๖๐ และได้ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ ในคราวเดียวกันโดยนายทะเบียนได้เรียกสอบพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือในขั้นตอนนี้ จำนวน ๕ คน คือ (๑) ผู้ใหญ่บ้าน (๒) ไวยาวัจกรวัด (๓) ครูที่เคยเรียนหนังสือด้วย ๑ คน (๔) ข้าราชการ ๒ คน อีกทั้งนายทะเบียนยังได้กำชับไว้ว่า “หากได้รับการลงรายการสัญชาติไทยแล้วไม่ให้ประชาสัมพันธ์หรือแพร่งพรายข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายมาตรา ๒๓ ให้บุคคลที่มีคุณสมบัติตามนโยบายรายอื่นในหมู่บ้านทราบ” (ราษฎรตำบลน้ำก่ำ. ๒๕๖๐: สัมภาษณ์)

กรณีดังกล่าวจึงพิจารณาได้ว่าประเด็นการไม่รับคำร้องเพื่อขอออกหนังสือรับรองการเกิดของบุคคลตามมาตรา ๒๓ เหตุเพราะไม่มีใบอนุโมทนาบุญ ถือเป็นพฤติการณ์ที่เข้าข่ายความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ทางราชการซึ่งขัดต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับดังต่อไปนี้ (๑) เป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๔๙๙:

๘๓) (๒) มาตรา ๘๒ (๘) แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ราษฎรผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน” (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๑. : ๒๙ - ๓๐) (๓) ข้อ ๒ ตามหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๒๒/๘๕๓ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๓๕ เรื่อง ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรเพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ว่าเมื่อได้รับแจ้งหรือการร้องขอจากราษฎรแล้ว จะต้องดำเนินการภายในหนึ่งวันทำการ (กรมการปกครอง. ๒๕๓๖: ๗๑) (๔) ข้อ ๑๓ ตามข้อบังคับ ก.พ.ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๗ เพราะมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่สำคัญในการพัฒนาประเทศชาติรวมทั้งการให้บริการแก่ราษฎร ข้าราชการพลเรือนจึงต้องพยายามอย่างเต็มกำลังความสามารถในการให้บริการแก่ราษฎรด้วยความเป็นธรรม เอื้อเฟื้อ มีน้ำใจและใช้กิริยาวาจาที่สุภาพอ่อนโยน (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๓๗: ๑๐) (๕) มาตรา ๒๗ แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นหน้าที่ของนายทะเบียนที่จะต้องรับคำร้องและตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารที่ราษฎรนำมาประกอบการยื่นคำร้อง (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๓๙: ๘) (๖) ข้อ ๑.๔ - ๑.๖ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จรรยาบรรณข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานทะเบียน พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ว่าจะต้องอำนวยความสะดวกแก่ราษฎรผู้มาขอรับบริการ พึงหลีกเลี่ยงการใช้อารมณ์โต้แย้งแสดงความฉุนเฉียว พึงมีทัศนคติที่ดีมีกิริยาวาจาสุภาพ และต้องแจ้งข้อขัดข้องให้แก่ราษฎรผู้มาขอรับบริการเป็นต้น (กรมการปกครอง. ๒๕๔๖: ๒) (๗) มาตรา ๖ (๑), (๔), (๖) และมาตรา ๘ พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ (พ.ร.ก.) ที่ว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้นก็เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของราษฎร การให้บริการไม่มีขั้นตอนเกินความจำเป็น ราษฎรต้องได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการโดยให้ยึดถือว่าราษฎรคือจุดศูนย์กลางที่จะได้รับการให้บริการจากรัฐ (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๔๖ : ๒) และต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ รัฐบาลได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.การอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ กรณีจึงพิจารณาได้ว่าเป็นพฤติการณ์ที่ขัดต่อมาตรา ๘ ของ พ.ร.บ.ฉบับดังกล่าวอีกด้วยเพราะเป็นหน้าที่ของนายทะเบียนที่จะต้องรับคำขอของราษฎรที่แจ้งความประสงค์ขอรับบริการและตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารที่ราษฎรนำมาประกอบการยื่นคำขอรวมถึงแจ้งความบกพร่องและแนวทางการแก้ไขของการดำเนินการนั้นๆ ต่อราษฎรที่มาขอรับบริการ (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๘: ๓)

ประเด็นการเรียกใบอนุโมทนาบุญเป็นเอกสารประกอบและเรียกสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือในการออกหนังสือรับรองการเกิดถึง ๑๐ คน รวมถึงให้มีการทำประชาคมหมู่บ้านถึง ๒ ครั้ง ถือว่าเป็นการเรียกหลักฐานเกินความจำเป็นและเพิ่มขั้นตอนในการปฏิบัติงานทำให้เกิดการประวิงเวลากว่า ๗ ปี ซึ่งการใช้หลักฐานเอกสารที่เกี่ยวข้องในการออกหนังสือรับรองการเกิดตามประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในการขอหนังสือรับรองการเกิดตามมาตรา ๒๐/๑ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม

โดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้นไม่ได้มีการกล่าวถึงหรือระบุว่าต้องมีหลักฐานที่แสดงว่าเป็นผู้ที่ทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมเหมือนการขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ และการสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ ประกาศดังกล่าวก็ได้สั่งการชัดเจนว่าให้สอบสวนอย่างน้อย ๒ คน และไม่ได้บอกว่าต้องทำประชาคมหมู่บ้าน ในส่วนของกรอบเวลาในการออกหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร. ๒๐/๑) ก็กำหนดขั้นตอนการตรวจสอบคุณสมบัติ หลักฐานเอกสาร สอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ ภายใน ๙๐ วัน เช่นเดียวกับนโยบายมาตรา ๒๓ (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๑: ๒๓)

ดังนั้นแนวปฏิบัติในการออกหนังสือรับรองการเกิดที่นายทะเบียนระบุให้นำใบอนุโมทนาบุญมาเป็นเอกสารประกอบและเรียกสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือถึง ๑๐ คน รวมถึงให้มีการทำประชาคมหมู่บ้านนั้นถือได้ว่าขัดต่อประกาศสำนักทะเบียนกลาง และเรื่องการประวิงเวลาของเจ้าหน้าที่รัฐยังขัดต่อข้อ ๑ ตามหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๒๒/๘๕๓ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๓๕ เรื่อง ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรเพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๕ (กรมการปกครอง. ๒๕๓๖: ๗๑) และมาตรา ๖ (๑), (๔), (๖) แห่ง พ.ร.ก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ เพราะการปฏิบัตินั้นไม่เกิดประโยชน์สุขของราษฎร มีขั้นตอนการปฏิบัติที่เกินความจำเป็นรวมไปถึงราษฎรไม่ได้รับการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการ

ในประเด็นการออกหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร. ๒๐/๑) กลับพบว่าในท้องที่อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ นายทะเบียนสามารถออกหนังสือรับรองการเกิดให้กับราษฎรได้ภายใน ๔ วันทำการ ซึ่งราษฎรในตำบลเมืองแหง เป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางเบียน บิดามารดาไร้สัญชาติ ได้ยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนอำเภอเวียงแหง เมื่อวันจันทร์ ที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ และได้รับการอนุมัติออกหนังสือรับรองการเกิดให้ในวันพฤหัสบดี ที่ ๓๐ พ.ย. ๒๕๖๐ (ภูมิ วชร เจริญผลิตผล. ๒๕๖๐. ออนไลน์) และในท้องที่อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน จังหวัดแม่ฮ่องสอน นายทะเบียนสามารถออกหนังสือรับรองการเกิดให้กับราษฎรได้ภายใน ๒ วันทำการ ซึ่งราษฎรในตำบลหมอกจำแป่ เป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน บิดามารดาถือสัญชาติไทยใหญ่ ได้ยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน เมื่อวันอังคาร ที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๑ และได้รับการอนุมัติออกหนังสือรับรองการเกิดให้ในวันพุธ ที่ ๑๐ ม.ค. ๒๕๖๑ (ทัยรัตน์ ลุงจ่า. ๒๕๖๑. สัมภาษณ์) สะท้อนให้เห็นถึงการมีศักยภาพในการปฏิบัติราชการในหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งมีความแตกต่างจากกรณีตัวอย่างในท้องที่อำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม โดยสิ้นเชิงที่ใช้เวลากว่า ๗ ปี

ประเด็นการกำชับบุคคลตามมาตรา ๒๓ ไม่ให้ประชาสัมพันธ์หรือแพร่งพรายข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายมาตรา ๒๓ ให้บุคคลที่มีคุณสมบัติตามนโยบายรายอื่นในหมู่บ้านทราบนั้นถือได้ว่าเป็นพฤติการณ์ที่เป็นปฏิปักษ์ต่อภารกิจของรัฐ ขัดต่อเจตนารมณ์ของนโยบายมาตรา ๒๓ ที่มุ่งหวังแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับราษฎรที่เคยมีสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนแต่ถูกถอนสัญชาติและราษฎรที่มีสิทธิในสัญชาติไทยตามมาตรา ๗ (๓) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แต่

ไม่ได้สัญชาติไทยโดยผลของ ปว.๓๓๗ อีกทั้งบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๘๖/๒๕๕๔ ได้ระบุไว้ว่ากระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรให้ความรู้แก่บุคคลตามมาตรา ๒๓ เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของตน (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๗๘, ๑๒๔ - ๑๒๕) ดังนั้นการที่นายทะเบียนสั่งห้ามบุคคลตามมาตรา ๒๓ รายดังกล่าวซึ่งเป็นราษฎรในตำบลน้ำก่ำไม่ให้ประชาสัมพันธ์หรือแพร่งพรายข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายมาตรา ๒๓ ให้บุคคลที่มีคุณสมบัติตามนโยบายดังกล่าวรายอื่นๆ ในหมู่บ้านทราบ จึงถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ความว่า “(๑) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ... (๘) ต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน” และสมควรได้รับโทษตามมาตรา ๘๘ ของ พ.ร.บ.ฉบับดังกล่าวอีกด้วย (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๑: ๒๙ - ๓๐, ๓๒)

กรณีดังกล่าวทำให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ เกิดความล่าช้าในการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยต้องถูกกักขังหน่วงเหนี่ยวสิทธิในการขอรับบริการจากเจ้าหน้าที่รัฐ อันเป็นสิทธิโดยชอบธรรมที่พึงจะได้รับตามกฎหมายซึ่งสิทธินั้นรัฐบาลได้มอบให้แก่เขาภายใต้ พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ตามมาตรา ๒๓ ตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทั้งหมดนั้นหากพิสูจน์ทราบปรากฏข้อเท็จจริงดังที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ก็สะท้อนให้เห็นถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ล้มเหลวของนายทะเบียน และมานะ งามเนตร์ (๒๕๖๑) ได้ให้สัมภาษณ์เพิ่มเติมไว้ว่า จากการลงพื้นที่ในท้องที่ตำบลน้ำก่ำพบว่ามีราษฎรในพื้นที่จำนวนมากที่เป็นชาวลาวอพยพ และครอบครัวของบุคคลตามมาตรา ๒๓ ซึ่งเป็นราษฎรในตำบลน้ำก่ำที่เกิดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๕ รายนี้พยายามยื่นคำร้องเพื่อขอหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร. ๒๐/๑) และขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๓ แต่ปรากฏว่านายอำเภอและปลัดอำเภอที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ค่อยให้ความสนใจในนโยบายดังกล่าว

จากงานเขียนของวีนัส สีสุข; ยินดี ห้วยหงษ์ทอง; และมานะ งามเนตร์ (๒๕๖๐: ๑๗) ได้อธิบายเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองไว้ได้อย่างน่าสนใจว่า หลักของการปฏิบัติราชการตามกระบวนการวิธีพิจารณาทางปกครองเมื่อนายทะเบียนรับคำร้องจะใช้คำว่า “คู่กรณี” แต่ในเมื่อนายทะเบียนยังไม่ยอมรับคำร้องทั้งสองฝ่ายจึงยังไม่ใช่คู่กรณีในกระบวนการทางปกครองแต่อย่างใด ดังนั้นนายทะเบียนจึงยังไม่มีอำนาจที่จะสั่งการตามกฎหมาย เช่น สั่งให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ไปแสวงหาใบอนุโมทนาบุญมาประกอบการยื่นคำร้องทั้งๆ ที่นายทะเบียนยังไม่รับคำร้อง เป็นต้น จึงถือได้ว่าคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๕.๑.๒.๘ ให้ถือปฏิบัติเพิ่มเติมว่าถ้าบุคคลตามมาตรา ๒๓ มีหลักฐานเอกสารอื่นที่จะสามารถสนับสนุนคุณสมบัติของตนมาแสดงต่อนายทะเบียน เช่น เอกสารการศึกษา เอกสารการทำคุณประโยชน์ ใบอนุญาตทำงาน ผลการตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม เป็นต้น นายทะเบียนต้อง

ยอมรับเอกสารเหล่านั้นและกรอกรายการของหลักฐานเอกสารดังกล่าวไว้ในแบบคำขอลงรายการสัญชาติไทยด้วย (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๑๒๐)

สรุปแล้วในประเด็นหัวข้อที่ ๕.๑.๒ หลักฐานเอกสารที่เกี่ยวข้อง หมายความว่า บุคคลตามมาตรา ๒๓ จะต้องมีหลักฐานเอกสารที่แสดงว่าตนเองเป็นผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย เช่น สูติบัตร ทะเบียนคนเกิด หนังสือรับรองการเกิด หรือรับรองสถานที่เกิด แบบพิมพ์ประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง เป็นต้น หรือหลักฐานเอกสารการทะเบียนราษฎร หรือหลักฐานเอกสารที่ทางราชการเคยได้ออกให้เก็บรักษาไว้อย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ว่าหลักฐานเอกสารเหล่านั้นจะมีเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก หรือไม่ก็ตามไม่ใช่ประเด็นสำคัญแต่ที่สำคัญคือ หลักฐานเอกสารนั้นต้องมีชื่อและรายการบุคคลของตนเองปรากฏอยู่ ซึ่งจะต้องเป็นเอกสารที่เจ้าพนักงานได้จัดทำขึ้นจากหลักฐานการทะเบียนราษฎร และข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรจะต้องถูกบันทึกในระบบฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรก่อนวันที่ พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ จะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ และวันที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ มายื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยจะต้องนำมาแสดงต่อนายทะเบียน เพราะการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการสถานะบุคคลในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎร มิใช่การขอเพิ่มชื่อบุคคลลงในฐานข้อมูลหรือในทะเบียนบ้าน ดังนั้นบุคคลตามมาตรา ๒๓ จะต้องมีชื่อและรายการบุคคลอยู่ในระบบก่อนแล้ว ส่วนบัตรประจำตัวต่างๆ และหลักฐานเอกสารประกอบอย่างอื่นจะมีหรือไม่มีก็ได้ และถ้าบุคคลตามมาตรา ๒๓ มีอายุไม่เกิน ๑๕ ปีบริบูรณ์ บิดาหรือมาดาหรือผู้ปกครองที่อุปการะเลี้ยงดูต้องเป็นผู้ยื่นคำขอแทน (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๘๒ - ๘๓, ๑๐๗, ๑๕๘, ๑๗๘ - ๑๗๙)

ประเด็นสรุปคือ บุคคลตามมาตรา ๒๓ จะต้องมีชื่อและรายการบุคคลในหลักฐานเอกสารใดๆ ซึ่งเจ้าพนักงานได้จัดทำขึ้นจากหลักฐานเอกสารการทะเบียนราษฎร ที่บ่งชี้ว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ ผู้นั้นมีชื่อและรายการบุคคลปรากฏอยู่ในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรก่อนวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ไม่ว่าหลักฐานเอกสารนั้นจะมีเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก หรือไม่ก็ตาม

๕.๑.๓ การรับคำขอลงรายการสัญชาติไทยและข้อปฏิบัติเมื่อรับคำขอแล้ว

คำสั่งจากส่วนกลางเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ พิจารณาได้ว่าการปฏิบัติงานของนายทะเบียนภายใต้นโยบายนี้ เป็นการบูรณาการแนวปฏิบัติมาจากระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ (๑) ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ (๒) ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรเพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๕ (๓) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ฉะนั้นในวันที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ มาติดต่อเพื่อขอยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยนายทะเบียนต้องตรวจสอบว่าบุคคลผู้นั้นเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ดังต่อไปนี้

๕.๑.๓.๑ เป็นผู้ที่เกิดในประเทศไทยจริง

๕.๑.๓.๒ เป็นผู้ที่เกิดในช่วงเวลาที่กฎหมายกำหนด

๕.๑.๓.๓ เป็นผู้ที่มีบิดาและ/หรือมารดาเป็นคนต่างด้าวจริง

๕.๑.๓.๔ เป็นผู้ที่มีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวเกิดในประเทศไทยจริงตามช่วงเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยมีหลักฐานเอกสารการเกิดของบิดาหรือมารดามาแสดง (กรณีบุคคลตามมาตรา ๒๓ กลุ่มที่ ๓)

๕.๑.๓.๕ มีหลักฐานเอกสารการทะเบียนราษฎร หรือหลักฐานเอกสารอื่นๆ ตามข้อ ๕.๑.๒ มาแสดง

๕.๑.๓.๖ ในวันที่ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยบุคคลตามมาตรา ๒๓ จะต้องเป็นผู้ที่ไม่ต้องโทษในคดีอาญา หรือคดีอาญานั้นศาลได้ตัดสินถึงที่สุดแล้วว่าไม่มีความผิด หรือพ้นโทษจากการถูกคุมขังแล้วจึงจะยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยได้ โดยไม่ต้องรอให้พ้นสถานะถึง ๕ ปี เหมือนการยื่นคำขอตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ... (ดูคำอธิบายประเด็นคุณสมบัติตาม (๔) วรรคสาม บทที่ ๓) หากเป็นผู้ต้องโทษในคดีอาญาที่อยู่ระหว่างการคุมขัง หรือถูกคุมขังเพื่อรอดำเนินคดีในชั้นศาลกระบวนการเหล่านั้นจะต้องสิ้นสุดหรือพ้นจากสถานะนั้นก่อนจึงจะยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยได้ ยกเว้น เป็นผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญาที่ไม่ได้ถูกคุมขัง เพราะตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสอง ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะที่ประกาศใช้นโยบายมาตรา ๒๓ ระบุไว้ว่า “ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด” และวรรคสามก็ได้กำชับเพิ่มเติมว่า “ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำผิดมิได้” (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๐: ๑๐) และต่อมาในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็ได้ระบุไว้ว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๖๐: ๙) หรือความผิดอันเป็นการกระทำโดยประมาทหรือความผิดฐานลหุโทษ ไม่ถือว่าเป็นความผิดทางอาญา

ฉะนั้นถึงแม้ว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ จะถูกกล่าวหาในคดีอาญาหรือเคยถูกดำเนินคดีอาญามาก่อนก็ไม่ใช่ข้ออ้างที่นายทะเบียนจะไม่รับคำขอหรือไม่อนุญาตให้ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทย เพราะเรื่องพฤติกรรมนั้นเป็นเรื่องที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ จึงไม่อาจจะพิจารณาได้จากเอกสารหรือพฤติกรรมในอดีตเพียงอย่างเดียว (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๑๐๘) แต่จะต้องใช้กระบวนการในการสอบสวนหลังจากยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยไปแล้วเป็นเครื่องตัดสิน โดยใช้คำให้การจากพยานบุคคลเข้ามาเป็นส่วนประกอบเพื่อพิจารณา หากนายทะเบียนจะใช้ดุลพินิจว่าบุคคลผู้นั้นเคยถูกดำเนินคดีอาญามาก่อนจึงไม่อนุญาตให้ยื่นคำขอหรือไม่รับคำขอลงรายการสัญชาติไทย กรณีจึงถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมายมหาชนที่ว่า เจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจเท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพทำอะไรก็ได้เท่าที่ไม่มีกฎหมายห้าม (วีนัส สีสุข; ยินดี ห้วยหงษ์ทอง; และมานะ งามเนตร์. ๒๕๖๐: ๑๑)

กรณีบุคคลตามมาตรา ๒๓ ถูกกล่าวหาหรือตกเป็นจำเลยในคดีอาญาทั้งๆ ที่ยังไม่ได้ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทย นายทะเบียนก็ไม่มีสิทธิที่จะปฏิเสธว่าไม่ให้บุคคลดังกล่าวยื่นคำขอ

เพราะยังเป็นผู้มีสิทธิโดยชอบธรรมตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวอ้างไว้ในวรรคหนึ่งของประเด็นนี้ที่ว่า “ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” หากบุคคลผู้นั้นมีคุณสมบัติตามภาพประกอบ ๕ ซึ่งมีหลักฐานเอกสารการทะเบียนราษฎรและเอกสารที่แสดงว่าเป็นผู้เกิดในประเทศไทยจริงนายทะเบียนจะต้องรับคำขอลงรายการสัญชาติไทย (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๑๓๔)

กรณีบุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยต่อนายทะเบียนแล้วต่อมาบุคคลผู้นั้นถูกกล่าวหาหรือตกเป็นจำเลยในคดีอาญา แต่กระบวนการปฏิบัติเพื่อลงรายการสัญชาติไทยให้กับบุคคลดังกล่าวก็จะต้องดำเนินไป เพราะว่านายทะเบียนจะต้องปฏิบัติโดยเคารพต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งคำสั่งจากส่วนกลางก็ได้กำชับไว้อย่างชัดเจนว่า การที่นายทะเบียนจะยึดเหตุแห่งการกระทำในอดีตของบุคคลตามมาตรา ๒๓ มาตัดสินว่าเขาเป็นผู้ที่มีความประพฤติดีหรือไม่ดีจึงไม่ถูกต้องและไม่อาจพิจารณาได้จากเอกสารเพียงอย่างเดียว เพราะการเป็นผู้มีความประพฤติดีนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ทั้งด้านบวกและด้านลบในความเป็นจริงแล้วอารมณ์ความรู้สึกนึกคิดของปุถุชนคนธรรมดามันเปลี่ยนแปลงไปทุกเสี้ยววินาทีซึ่งแปรเปลี่ยนไปตามปัจจัยและสภาพแวดล้อมนานาประการ ฉะนั้นจึงต้องพิจารณาจากการสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือประกอบ กรณีบุคคลตามมาตรา ๒๓ ต้องคดีอาญาและคดีได้ถึงที่สุดแล้วศาลตัดสินว่าไม่มีความผิดหรือพ้นโทษจากการถูกคุมขังมาแล้วก็ใช้หลักเกณฑ์เดียวกัน (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๑๐๘, ๑๓๔)

๕.๑.๓.๗ ผู้ที่มีคุณสมบัติทั้งมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง และมาตรา ๒๓ หากเคยยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง ไว้ก่อนหน้านี้และกระบวนการยังไม่เสร็จสิ้น ถ้ามีความประสงค์จะยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ แทนก็สามารถทำได้ และหลักฐานเอกสารที่เคยใช้ประกอบในการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสองสามารถนำมาใช้ประกอบการยื่นคำขอตามมาตรา ๒๓ ได้ (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๙๔ - ๙๕) ยกเว้นบุคคลที่เคยยื่นคำขอตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง ไว้แล้วแต่คำขอนั้นไม่ผ่านการพิจารณาอนุมัติ

๕.๑.๓.๘ หากบุคคลตามมาตรา ๒๓ ไม่มีเอกสารต้นฉบับก็ไม่ใช่ปัญหาในการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทย เพราะสามารถขอคัดสำเนาที่สำนักทะเบียนอำเภอได้ ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ ๗๔๑ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่อง การอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎรเกี่ยวกับการใช้เอกสารสำเนาทะเบียนบ้าน (กรมการปกครอง. ๒๕๔๗: ๑๖๐) และในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งออกมากำชับอีกฉบับคือหนังสือด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๓๗๘๔ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เรื่อง การอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎรเกี่ยวกับการใช้สำเนาทะเบียนบ้านและบัตรประจำตัวประชาชน (หนังสือสั่งการ. ๒๕๖๐) ล่าสุดกระทรวงมหาดไทยก็ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๐๙/ว ๒๘๗๖ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๐ เรื่อง การเรียกหลักฐานเอกสารประกอบการขอรับบริการจากรัฐ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับราษฎรตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๔

เมษายน ๒๕๖๐ โดยสรุปความว่าหากส่วนราชการนั้นๆ ต้องการใช้เอกสารของราษฎรที่ทางราชการออกให้แก่ผู้นั้นเพื่อประกอบการพิจารณาหรือดำเนินการ ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่จะต้องดำเนินการให้หน่วยงานที่ออกเอกสารราชการเช่นว่านั้นและส่งข้อมูลหรือสำเนาเอกสารดังกล่าวมาเพื่อประกอบการพิจารณาหรือดำเนินการ ไม่ใช่ปล่อยให้ราษฎรเป็นผู้ติดต่อประสานงานหรือดำเนินการเองอีกต่อไป (หนังสือสั่งการ. ๒๕๖๐)

๕.๑.๓.๙ กรณีบุคคลตามมาตรา ๒๓ เกิดต่างท้องที่ไม่ใช่สิ่งต้องห้ามในการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทย ณ ท้องที่ที่ตนเองมีภูมิลำเนาอาศัยอยู่ในปัจจุบัน หรือสำนักทะเบียนที่ตนเองมีชื่ออยู่ในเอกสารการทะเบียนราษฎร เพราะมาตรา ๒๓ วรรคสอง ระบุไว้ชัดเจนว่า “เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้มีคุณสมบัติตามวรรคหนึ่งยื่นคำขอลงรายการสัญชาติในเอกสารการทะเบียนราษฎรต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรแห่งท้องที่ที่ผู้นั้นมีภูมิลำเนาในปัจจุบัน” และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๑๕๘๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นหนังสือสั่งการฉบับแรกของนโยบายนี้ก็สั่งกำชับไว้ชัดเจนเช่นเดียวกัน

๕.๑.๓.๑๐ กรณีบุคคลตามมาตรา ๒๓ มีหลักฐานเอกสารมาแสดงต่อนายทะเบียนไม่ครบในสาระสำคัญ เช่น หลักฐานเอกสารที่บ่งชี้หรือแสดงว่าเป็นผู้เกิดในประเทศไทย ยกตัวอย่างเช่น สูติบัตร หรือหนังสือรับรองการเกิด เป็นต้น นายทะเบียนสามารถใช้แบบพิมพ์ประวัติบุคคลบนพื้นที่สูงเป็นหลักฐานเอกสารรับรองการเกิดแทนหนังสือรับรองการเกิดได้ เพราะในแบบพิมพ์นั้นระบุสถานที่เกิดของบุคคลไว้อยู่แล้ว พึงทำความเข้าใจว่าในอดีตตามข้อเท็จจริงแล้วยังมีบุคคลอีกจำนวนมาก ที่ไม่ได้แจ้งเกิดในขณะที่ตนเองเกิดจึงไม่อาจมีสูติบัตรได้ (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๑๓๗, ๑๕๘)

หรือภายใต้การปฏิบัติตามข้อ ๘ (๑) ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรเพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ว่าเมื่อนายทะเบียนรับคำขอแล้วพิจารณาเห็นว่าเอกสารไม่ครบหรือไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ นายทะเบียนจะต้องแจ้งบุคคลตามมาตรา ๒๓ พร้อมให้คำแนะนำในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว หากไม่สามารถดำเนินการได้ในขณะนั้นนายทะเบียนต้องบันทึกสาเหตุและเหตุผลไว้ในคำขอ (กรมการปกครอง. ๒๕๓๖: ๗๔) และมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (ฉบับที่ ๒) ซึ่งถูกประกาศใช้แทนมาตรา ๒๗ เดิมเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๗ ความว่าหากบุคคลตามมาตรา ๒๓ มีเอกสารอื่นใดที่ไม่ครบถ้วนให้แจ้งบุคคลดังกล่าวและแนะนำเพื่อทำการแก้ไข ในการแจ้งนั้นจะต้องแจ้งเป็นหนังสือและนายทะเบียนต้องลงรายมือชื่อพร้อมระบุรายการเอกสารที่ยังไม่ครบ และให้ทำบันทึกไว้ในกระบวนการพิจารณาคำขอนั้นด้วย (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๗: ๑ - ๒) ประกอบกับมาตรา ๘ แห่ง พ.ร.บ.การอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ก็ได้กำชับอีกว่าถ้านายทะเบียนเห็นว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ ยื่นหลักฐานเอกสารไม่ครบในสาระสำคัญนายทะเบียนต้องแจ้งให้นำหลักฐานเอกสารเหล่านั้นมายื่นให้ครบถ้วน หากบุคคลตามมาตรา ๒๓

ไม่อาจดำเนินการได้ในวันนั้นนายทะเบียนต้องบันทึกความบกพร่องและรายการของหลักฐานเอกสารดังกล่าว รวมถึงกำหนดระยะเวลาที่จะต้องนำมายื่นในภายหลังเพิ่มเติมไว้ในบันทึกดังกล่าว ในการนี้ทั้งนายทะเบียนและบุคคลตามมาตรา ๒๓ จะต้องลงรายมือชื่อไว้ในบันทึกนั้นด้วย และนายทะเบียนต้องมอบสำเนาบันทึกนั้นให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ เก็บไว้เป็นหลักฐาน (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๘: ๓) และประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในการขอหนังสือรับรองการเกิดตามมาตรา ๒๐/๑ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑ ก็ได้ระบุไว้ว่าบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ไม่ได้แจ้งเกิดหากมีความจำเป็นที่จะต้องมีหนังสือรับรองการเกิด ให้ยื่นคำขอต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นที่ตนเองเกิด หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีภูมิลำเนาอยู่ในปัจจุบัน (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๑: ๒๓ - ๒๕)

ดังนั้นนายทะเบียนจะต้องชี้แจงแนะนำให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ยื่นคำร้องเพื่อขอออกหนังสือรับรองการเกิดเสียก่อนเพื่อนำมาประกอบแบบคำขอลงรายการสัญชาติไทย ซึ่งผู้วิจัยจะได้อธิบายในหัวข้อที่ว่าด้วยหนังสือรับรองการเกิดโดยเฉพาะ ในการนี้นายทะเบียนจะนำเหตุดังกล่าวที่ว่าเอกสารยังไม่ครบมาเป็นข้ออ้างที่จะยังไม่รับคำขอลงรายการสัญชาติไทยและไม่ออกใบรับคำขอให้ไม่ได้ เพราะในปัจจุบันมาตรา ๒๗ แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (ฉบับที่ ๒) ได้ระบุไว้ชัดเจนว่า หากบุคคลตามมาตรา ๒๓ มีเอกสารไม่ครบนายทะเบียนต้องแจ้งในทันทีหรือภายในไม่เกิน ๗ วันทำการ นับตั้งแต่วันที่ได้รับคำขอ และการแจ้งนั้นต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอและระบุรายการเอกสารที่ไม่ถูกต้องหรือยังไม่ครบถ้วน ให้ผู้ยื่นคำขอทราบพร้อมทั้งบันทึกการแจ้งดังกล่าวไว้ในกระบวนพิจารณาจัดทำคำสั่งทางปกครองนั้นด้วย (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๗: ๒)

๕.๑.๓.๑๑ นายทะเบียนตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้นกับฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรในระบบคอมพิวเตอร์ให้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ มีตัวตนอยู่ในระบบจริงหรือไม่ หากมีชื่อและรายการบุคคลอยู่ในเอกสารแต่ไม่มีข้อมูลในระบบคอมพิวเตอร์ ให้นายทะเบียนทำหนังสือหารือสำนักทะเบียนกลางเป็นการเฉพาะราย และนายทะเบียนจะอ้างเหตุดังกล่าวนั้นที่จะไม่รับคำขอลงรายการสัญชาติไทยไม่ได้ นายทะเบียนจะต้องรับคำขอและลงบันทึกข้อบกพร่องไว้ ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามข้อ ๘ (๑) ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรเพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๒๗ แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และต่อมาได้มีการตรา พ.ร.บ.การอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งในมาตรา ๘ ก็ได้บัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกัน (ซึ่งผู้วิจัยได้อธิบายไว้แล้วในวรรคสอง ข้อ ๕.๑.๓.๑๐) และสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงว่าผู้ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยเป็นบุคคลคนเดียวกันกับผู้ที่มีชื่อและรายการบุคคลอยู่ในเอกสารการทะเบียนราษฎรหรือเอกสารที่นำมาแสดงและเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๓ จริง (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๑๐๐)

๕.๑.๓.๑๒ ให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ กรอกรายละเอียดลงในแบบคำขอ หรือนายทะเบียนจะพิมพ์รายละเอียดลงในแบบคำขอที่ได้จัดทำเป็นไฟล์เอกสารของโปรแกรมไมโครซอฟท์ ออฟฟิศ เวิร์ด (Microsoft Office Word) ในคอมพิวเตอร์ตามที่ส่วนกลางทำรูปแบบมาให้ แล้วปริ้นออกมาให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ลงชื่อและพิมพ์ลายนิ้วมือพร้อมติดรูปถ่ายและนายทะเบียนลงชื่อรับ หรือหากบุคคลตามมาตรา ๒๓ มีแบบคำขอที่ดาวน์โหลดมาจากอินเตอร์เน็ตก็สามารถกรอกรายละเอียดมาจากบ้านให้เรียบร้อยพร้อมแนบเอกสารประกอบนำมายื่นต่อนายทะเบียนได้เลย เพราะไม่มีคำสั่งจากส่วนกลางฉบับใดที่สั่งห้ามไม่ให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ กรอกรายละเอียดในแบบคำขอลงรายการสัญชาติไทยเองแล้วมายื่นต่อนายทะเบียน หรือนายทะเบียนจะมีวิธีบูรณาการในการให้บริการงานด้านทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎร ตาม พ.ร.บ.การอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ก็สุดแล้วแต่ ไอเดีย (Idea) ของนายทะเบียนเองเพื่อให้เกิดผลไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์แก่การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

อย่างไรก็ตามในประเด็นนี้พบว่าประสบปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัตินโยบายของนายทะเบียน คือ เมื่อบุคคลตามมาตรา ๒๓ ซึ่งเป็นราษฎรในตำบลแสนพัน อำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม เกิดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๘ เข้าไปสอบถามในประเด็นที่ว่าตนเองมีแบบคำขอลงรายการสัญชาติไทยที่กรอกรายละเอียดมาจากบ้านเพื่อจะนำมายื่นต่อนายทะเบียน แต่นายทะเบียนกลับบอกว่าเป็นหน้าที่ของนายทะเบียนที่จะต้องเป็นผู้กรอกรายละเอียดของบุคคลตามมาตรา ๒๓ เอง (ออนไลน์. ๒๕๕๙) ซึ่งในประเด็นนี้ทำให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ดังกล่าวขาดการบูรณาการและมีมิติในการปฏิบัตินโยบายที่แคบเกินไป เพราะไม่มีคำสั่งจากส่วนกลางฉบับใดที่สั่งห้ามไว้

การที่นายทะเบียนวางขั้นตอนการปฏิบัติแบบนี้ถือได้ว่าไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ พ.ร.ก.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ (๑), (๔) และ (๖) ที่ว่าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องมุ่งเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของราษฎร และขั้นตอนในการปฏิบัตินั้นจะต้องไม่ยุ่งยากเกินความจำเป็น ราษฎรต้องได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และมาตรา ๘ ก็ได้กำชับเพิ่มเติมอีกว่าในการให้บริการของเจ้าหน้าที่รัฐต้องถือว่าราษฎรเป็นศูนย์กลางที่จะต้องได้รับการบริการที่ดี มาตรา ๒๗ วรรคสองและสาม ได้ระบุไว้ว่าหากหน่วยงานรัฐสามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศอันจะเป็นการลดขั้นตอนและเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการกับราษฎร ก็ให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้ประโยชน์จากช่องทางเหล่านั้นเพื่อให้มีการเผยแพร่ข้อมูลต่างๆ ให้ราษฎรได้รับทราบเป็นการทั่วไป มาตรา ๒๙ การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ราษฎร หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดทำผังขั้นตอนระยะเวลาในการดำเนินงานและรายละเอียดอื่นๆ ในแต่ละขั้นตอนเปิดเผยไว้ ณ ที่ทำการและระบบสารสนเทศของส่วนราชการนั้นๆ เพื่อให้ราษฎรหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานดังกล่าวสามารถเข้าตรวจดูได้ และมาตรา ๓๙ หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศเพื่ออำนวย

ความสะดวกให้แก่ราษฎรที่จะสามารถติดต่อสอบถาม หรือขอข้อมูล หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของหน่วยงานนั้นๆ (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๔๖: ๒, ๙, ๑๒)

ปัจจุบันกรมการปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลสำนักทะเบียนอำเภอและสำนักทะเบียนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐในอันดับต้นๆ ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะแก่ราษฎร โดยได้มีนโยบายให้บริการด้วย “ระบบบริการที่มีราษฎรเป็นศูนย์กลาง (People Centered Service)” เพื่อให้ราษฎรได้รับการบริการจากภาครัฐให้มากที่สุด จึงได้จัดให้มีโครงการบริการข้อมูลของสำนักทะเบียนอำเภอ โดยการให้บริการผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์หรืออินเตอร์เน็ต ซึ่งราษฎรไม่จำเป็นต้องเดินทางไป ณ สำนักทะเบียนอำเภอ ยกตัวอย่างเช่น จัดให้มีแบบฟอร์มให้สามารถดาวน์โหลด (Download) ได้โดยไม่ต้องไปขอแบบฟอร์มที่สำนักทะเบียนอำเภอ (ศูนย์บริการข้อมูลอำเภอ. ๒๕๖๐: ออนไลน์)

ฉะนั้นการที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ กรอกข้อมูลในแบบคำขอมาจากบ้านก็จะเกิดความรวดเร็วช่วยลดขั้นตอนการดำเนินงานได้ ซึ่งจะเอื้อประโยชน์ต่อการปฏิบัติภารกิจและทรัพยากรของภาครัฐอีกด้วยจึงถือว่าเป็นสิ่งที่กระทำได้ และในขณะนั้นการที่นายทะเบียนบอกว่าเป็นหน้าที่ของตนที่จะต้องกรอกรายละเอียดเองและไม่ให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ กรอกรายละเอียดมาจากบ้านนั้นจึงถือได้ว่าเป็นการขัดต่อ พ.ร.ก.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ และแนวนโยบายของกรมการปกครองโดยสิ้นเชิง แม้ต่อมาสำนักทะเบียนกลางได้กำหนดให้การยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ ต้องกระทำผ่านระบบโปรแกรมคอมพิวเตอร์ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ฉะนั้นนับแต่นี้เป็นต้นไปบุคคลตามมาตรา ๒๓ จึงไม่สามารถจัดทำคำขอลงรายการสัญชาติไทยขึ้นเองได้ (ออนไลน์. ๒๕๖๑) แต่ ณ วันที่ ๒๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ - วันที่ ๓๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ บุคคลตามมาตรา ๒๓ ซึ่งเป็นราษฎรในตำบลแสนพันย่อมมีสิทธิในการเขียนแบบคำขอเองเพื่อมายื่นต่อนายทะเบียน

ในประเด็นที่คล้ายๆ กันนี้กลับพบว่าในท้องที่อำเภอเมืองนครพนม นายทะเบียนกลับมีวิสัยทัศน์ (Vision) ที่เปิดกว้างมากกว่าในท้องที่อำเภอธาตุพนมเพราะเมื่อผู้วิจัยถามว่ามีความคิดเห็นอย่างไรหากมีหน่วยงานเอกชน หรือองค์การนอกภาครัฐ (Non-governmental organization “NGO”) หรือบุคคลที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่รัฐเข้ามาช่วยเหลือบุคคลตามมาตรา ๒๓ ในการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทย นายทะเบียนบอกว่าเป็นสิ่งที่ดีนายทะเบียนเห็นด้วย เพราะบุคคลเหล่านั้นย่อมมีความรู้ในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ดีกว่าเจ้าของปัญหา ก็ถือได้ว่าเป็นการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ได้ในระดับหนึ่งเป็นการทำงานร่วมกันกับภาครัฐไม่ใช่ในลักษณะของการจับผิด ที่ว่าช่วยเหลือได้ในระดับหนึ่งนั้นเพราะว่าการปฏิบัตินโยบายดังกล่าวไม่ได้เสร็จสิ้นกระบวนการที่นายทะเบียน แต่ยังมีระดับที่สูงกว่าซึ่งหมายถึงผู้ที่มีอำนาจในการอนุญาตคำขอ ฉะนั้นจึงควรมีการพูดคุยหรือทำความเข้าใจร่วมกัน ระหว่างผู้มีอำนาจในจุดสิ้นสุดของนโยบายและหน่วยงานภายนอกที่เข้ามาช่วยเหลือหรือที่เข้ามาทำงานร่วมกันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัตินโยบาย หากจะมีความร่วมมือกันแค่ในระดับนายทะเบียนข้อติดขัดบางประการที่เกิดขึ้นก็อาจจะไม่จบ เพราะนายทะเบียน

เปรียบเสมือนคนกลางไม่ใช่ผู้มีอำนาจในการยุติผลที่เกิดขึ้น (นายทะเบียนอำเภอเมืองนครพนม. ๒๕๖๐: สัมภาษณ์)

๕.๑.๓.๑๓ เมื่อกระบวนการตรวจสอบหลักฐานเอกสาร ตรวจสอบคุณสมบัติในเบื้องต้น สอบสวนได้ข้อเท็จจริงว่าเป็นบุคคลคนเดียวกัน รวมถึงกรอกรายละเอียดทั้งบุคคลตามมาตรา ๒๓ และนายทะเบียนลงนามรับในแบบคำขอเป็นที่เรียบร้อยแล้ว รวมเวลาไม่เกิน ๓๐ นาที นายทะเบียนจะต้องออกใบรับคำขอให้กับบุคคลตามมาตรา ๒๓ ซึ่งสามารถปฏิบัติได้ ๒ วิธี ดังต่อไปนี้

๕.๑.๓.๑๓.๑ ถ่ายเอกสารแบบคำขอลงรายการสัญชาติไทยที่กรอกรายละเอียดเรียบร้อยแล้วพร้อมติดรูปถ่าย พิมพ์ลายนิ้วมือ และลงลายมือชื่อของบุคคลตามมาตรา ๒๓ ที่ด้านหน้าแบบคำขอ และนายทะเบียนลงลายมือชื่อที่ด้านหลังของแบบคำขอ ตรงส่วนที่หนึ่งสำหรับเจ้าหน้าที่ พร้อมลงวันที่และเวลาที่รับคำขอตาม ข้อ ๑ “ได้รับคำขอลงรายการสัญชาติไทยเมื่อวันที่ .....เวลา.....น.” และข้อ ๒ ให้เรียบร้อย แล้วมอบแบบคำขอฉบับที่ถ่ายเอกสารให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ เก็บรักษาไว้ (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๙๔)

๕.๑.๓.๑๓.๒ ออกใบรับคำขอตามรูปแบบที่กรมการปกครองได้จัดทำขึ้น ตามรายการสิ่งที่ส่งมาด้วย ในหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๑๖๖๔๘ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔ เรื่อง หารือการได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๑๒๔, ๑๒๖)

การปฏิบัติตามข้อ ๕.๑.๓.๑๓ ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลางและภายใต้บังคับมาตรา ๙ แห่ง พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยอนุโลม แต่ผู้วิจัยพบว่าในท้องที่อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ ได้มีราษฎรในตำบลเปียงหลวงไปติดต่อขอยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยให้กับบุตรในวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๑ ตามนโยบาย “ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การสั่งให้คนที่เกิดในราชอาณาจักรและไม่ได้รับสัญชาติไทย โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป และการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐” เป็นนโยบายภายใต้มาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑

พร้อมกันนี้ได้แสดงหลักฐานเอกสารต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายงานสัญชาติสำนักทะเบียนอำเภอเวียงแหง ดังนี้ (๑) บัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ของมารดาและบุตร (๒) แบบรับรองรายการทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (ท.ร. ๓๘ ข) ของมารดาและบุตร (๓) แบบสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (แบบ ๘๙) ของมารดา (๔) สำเนาทะเบียนบ้านและสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน (๕) หนังสือรับรองจากโรงเรียนของบุตรและได้มอบสำเนาเอกสารดังกล่าวให้กับเจ้าหน้าที่พร้อม รูปถ่ายขนาด ๒ นิ้ว ๖ รูป

เมื่อราษฎรแจ้งความประสงค์เพื่อขอรับบริการจากเจ้าหน้าที่รัฐพร้อมแสดงหลักฐานเอกสารที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่เพียงรับฟังการแจ้งความประสงค์และตรวจสอบเอกสารแล้วเอาวางกองรวมไว้ที่โต๊ะทำงานพร้อมกับของราษฎรรายอื่นๆ โดยที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้ให้คำแนะนำใดๆ และไม่ได้ให้ราษฎรยื่นคำขอรวมถึงไม่ออกใบรับคำขอให้ เพียงแต่แจ้งราษฎรว่า “ให้รอไปก่อนได้เรื่องเมื่อไหร่ทางอำเภอจะติดต่อไปเอง” ราษฎรรายดังกล่าวยังได้ให้ข้อมูลอีกว่าตนเองสังเกตเห็นว่าในโต๊ะทำงานตามฝ่ายต่างๆ ไม่ปรากฏว่ามีป้ายชื่อเจ้าหน้าที่แต่ละแผนกติดแสดงไว้ (ราษฎรตำบลเปียงหลวง. ๒๕๖๑: สัมภาษณ์)

กรณีดังกล่าวจากการที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่ยอมออกใบรับคำขอและไม่ให้ราษฎรยื่นคำขอรวมถึงไม่ได้ให้คำแนะนำใดๆ แก่ราษฎร ถือเป็นพฤติการณ์ที่เข้าข่ายความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ทางราชการซึ่งขัดต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับดังต่อไปนี้ (๑) เป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๔๙๙: ๘๓) (๒) มาตรา ๘๒ (๘) แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ว่า “ต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน” (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๑: ๒๙ - ๓๐) (๓) ข้อ ๒ ตามหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๒๒/๘๕๓ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๓๕ เรื่อง ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรเพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ว่าเมื่อได้รับแจ้งหรือการร้องขอจากราษฎรแล้ว จะต้องดำเนินการภายในหนึ่งวันทำการ (กรมการปกครอง. ๒๕๓๖: ๗๑) (๔) ข้อ ๑๓ ตามข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๗ เพราะมีหน้าที่ให้บริการแก่ราษฎรควรให้บริการอย่างเต็มกำลังความสามารถ หากเห็นว่าเรื่องใดที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ จะต้องแจ้งเหตุผลหรือแนะนำราษฎรให้ติดต่อยังส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๓๗: ๑๐) (๕) มาตรา ๒๗ แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเมื่อมีราษฎรมายื่นคำขอรับบริการจากทางราชการจะต้องรับคำขอนั้น และตรวจสอบความถูกต้องเกี่ยวกับรายละเอียดของคำขอนั้น หากรายละเอียดของคำขอไม่ถูกต้องเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องแนะนำให้ราษฎรแก้ไขให้ถูกต้อง และหลักฐานเอกสารประกอบคำขอหากไม่ถูกต้องครบถ้วนจะต้องแจ้งราษฎรทราบในทันทีหรือภายในไม่เกิน ๗ วันทำการ และการแจ้งนั้นจะต้องทำเป็นหนังสือพร้อมรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๗: ๑ - ๒) (๖) ข้อ ๑.๔ - ๑.๖ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จรรยาบรรณข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานทะเบียน พ.ศ. ๒๕๔๕ จะต้องอำนวยความสะดวกแก่ราษฎรผู้มาขอรับบริการ พึงหลีกเลี่ยงการใช้อารมณ์โต้แย้งแสดงความฉุนเฉียว พึงมีทัศนคติที่ดีมีกิริยาวาจาสุภาพ และต้องแจ้งข้อขัดข้องให้แก่ราษฎรผู้มาขอรับบริการ เป็นต้น (กรมการปกครอง. ๒๕๔๖: ๒) (๗) มาตรา ๖ (๑), (๖) และมาตรา ๘ แห่ง พ.ร.ก.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่ว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้นก็เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของราษฎร ราษฎรต้องได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการโดยให้ยึดถือว่าราษฎรคือจุดศูนย์กลางที่จะได้รับการให้บริการ

จากรัฐ (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๔๖ : ๒) (๘) มาตรา ๘ แห่ง พ.ร.บ.การอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ เพราะเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเมื่อมีราษฎรมายื่นคำขอรับบริการจากทางราชการจะต้องรับคำขอนั้น และตรวจสอบความถูกต้องเกี่ยวกับรายละเอียดของคำขอนั้น หากรายละเอียดของคำขอไม่ถูกต้องเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องแนะนำให้ราษฎรแก้ไขให้ถูกต้อง และหลักฐานเอกสารประกอบคำขอหากไม่ถูกต้องครบถ้วนจะต้องแจ้งราษฎรทราบพร้อมทั้งทำบันทึกรายการที่ยังบกพร่องมอบให้ราษฎรเก็บไว้เป็นหลักฐาน (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๘: ๓)

กรณีโต๊ะทำงานตามฝ่ายต่างๆ ไม่ปรากฏว่ามีป้ายชื่อเจ้าหน้าที่แต่ละคนติดแสดงไว้ แสดงให้เห็นว่าสำนักทะเบียนอำเภอเวียงแหงไม่ปฏิบัติเพื่อให้เกิดมาตรฐานตามเกณฑ์มาตรฐาน ๕ ส ขั้นพื้นฐานในสำนักงาน (เกณฑ์มาตรฐาน 5 ส ขั้นพื้นฐานในสำนักงาน. ๒๕๖๑. ออนไลน์) และมีลักษณะของความไม่โปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ

ในส่วนของราษฎรตำบลเปียงหลวงนี้แม้จะเป็นการยื่นคำขอที่ไม่ใช่นโยบายมาตรา ๒๓ แต่ผู้วิจัยมุ่งยกตัวอย่างให้เห็นถึงมิติของการที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่ยอมรับคำขอและไม่ออกใบรับคำขอให้แก่ราษฎร ซึ่งเป็นกระบวนการที่จะต้องปฏิบัติเช่นเดียวกันกับข้อ ๕.๑.๓.๑๓ ของงานปริญญานิพนธ์นี้เท่านั้น

ขั้นตอนทั้งหมดที่ได้กล่าวมาแล้วตั้งแต่ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยจนถึงการออกใบรับคำขอใช้เวลา ๑ วันทำการ ซึ่งวันทำการในที่นี้หมายถึงให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ ยื่นคำขอต่อนายทะเบียน (กรมการปกครอง. ๒๕๓๖: ๗๓) ดังนั้นการที่นายทะเบียนเลือกออกใบรับคำขอในวันที่เสนอเรื่องเพื่อให้นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขตพิจารณาอนุญาต ควบคู่กับแบบพิมพ์การทะเบียนราษฎร “คำร้องเกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎร (ท.ร. ๓๑)” ตามระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๔ (๒๐) จึงเป็นการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามนโยบายมาตรา ๒๓ การที่นายทะเบียนไม่ยอมออกใบรับคำขอตามข้อ ๕.๑.๓.๑๓.๒ หรือจัดทำเอกสารเพื่อแสดงว่าได้รับคำขอของบุคคลตามมาตรา ๒๓ ตามข้อ ๕.๑.๓. ๑๓.๑ ในบทนี้จึงพิจารณาได้ว่านายทะเบียนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลางและถือได้ว่าละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบอันทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลตามมาตรา ๒๓ ซึ่งเป็นความผิดตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๔๙๙: ๘๓)

๕.๑.๓.๑๔ ถ้านายทะเบียนมีข้อสงสัยในหลักฐานเอกสารต่างๆ ที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ นำมาแสดง และที่ไม่สามารถพิสูจน์ทราบหรือไม่สามารถแก้ไขข้อขัดข้องนั้นได้เอง ให้ทำหนังสือหารือไปยังสำนักทะเบียนกลางเป็นรายบุคคล หากนายทะเบียนมีข้อสงสัยในประเด็นต่างๆ หรือต้องการเรียกตรวจสอบหลักฐานเอกสารอื่นๆ นอกเหนือจากที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ เคยได้นำมาแสดงแล้ว หรือต้องการสอบสวนบุคคลดังกล่าวเพิ่มเติม นายทะเบียนจะต้องทำหนังสือแจ้งคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้นั้นทราบ และนโยบายนี้ถูกกำชับไว้อย่างชัดเจนว่าห้ามปฏิเสธการรับคำขอลงรายการสัญชาติไทยของบุคคลตามมาตรา ๒๓ รวมไปถึงไม่มีการเสียค่าธรรมเนียมใดๆ ทั้งสิ้น (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๙๔ - ๙๕, ๑๐๔, ๑๒๔)

สรุปแล้วในประเด็นหัวข้อที่ ๕.๑.๓ การรับคำขอลงรายการสัญชาติไทยและข้อปฏิบัติเมื่อรับคำขอแล้ว หมายความว่า เมื่อบุคคลตามมาตรา ๒๓ มาแสดงตัวต่อนายทะเบียนเพื่อติดต่อขอลงรายการสัญชาติไทยพร้อมแสดงหลักฐานเอกสารตามข้อ ๕.๑.๒ นายทะเบียนจะปฏิเสธไม่ดำเนินการตามคำขอไม่ได้ เมื่อได้รับแจ้งความประสงค์จากบุคคลตามมาตรา ๒๓ แล้ว นายทะเบียนจะต้องตรวจสอบในโปรแกรมตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้นกับฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎร ว่าบุคคลผู้นั้นมีชื่อและรายการบุคคลอยู่ในระบบหรือไม่ กรณีปรากฏว่ามีตัวตนอยู่ในระบบจริงก็ถือได้ว่าผ่านจุดคัดกรองอย่างไม่มีเงื่อนไข ในลำดับต่อไปนายทะเบียนต้องสอบสวนให้ทราบข้อเท็จจริงว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๓ จริงหรือไม่ เช่น ช่วงเวลาและสถานที่เกิดของบุคคลดังกล่าว บิดามารดาเป็นคนต่างด้าวกลุ่มไหน และตรวจสอบว่าข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรถูกบันทึกในระบบฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรก่อนวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ หรือไม่ ตรวจสอบดูว่าหลักฐานเอกสารที่นำมาแสดงตรงกับข้อมูลในระบบหรือไม่ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงที่ถูกต้องแล้วก็ตรวจเช็คดูว่าหลักฐานเอกสารที่บุคคลดังกล่าวนำมาแสดงมีอะไรบ้าง และหลักฐานเอกสารที่บ่งชี้หรือแสดงว่าเป็นผู้เกิดในประเทศไทยมีหรือไม่ และนายทะเบียนจะต้องไม่เรียกหลักฐานเอกสารเกินความจำเป็นในการพิจารณาเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงที่ถูกต้องแล้วให้นายทะเบียนจัดทำแบบคำขอและออกใบรับคำขอ พร้อมแจ้งรายละเอียดระยะเวลาที่จะต้องนำบุคคลที่เกี่ยวข้องมาทำการสอบสวน คือ บิดามารดาและพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ ซึ่งกระบวนการทั้งหมดในข้อ ๕.๑.๓ นี้ใช้เวลา ๑ วันทำการ และไม่เสียค่าธรรมเนียมใดๆ ทั้งสิ้น

กรณีไม่ปรากฏว่ามีตัวตนอยู่ในระบบฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรแต่มีชื่อและรายการบุคคลอยู่ในหลักฐานเอกสารที่นำมาแสดง หรือกรณีปรากฏว่ามีตัวตนอยู่ในระบบฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรแต่ข้อมูลบางส่วนไม่ตรงกับหลักฐานเอกสารที่นำมาแสดง นายทะเบียนจะต้องทำหนังสือหารือสำนักทะเบียนกลางเป็นกรณีเฉพาะรายแต่กระบวนการรับคำขอและออกใบรับคำขอยังคงปฏิบัติเหมือนกรณีที่ปรากฏว่าตัวตนอยู่ในระบบ เพียงแต่การสอบสวนบุคคลที่เกี่ยวข้องจะต้องรอหนังสือตอบข้อหารือจากสำนักทะเบียนกลางก่อน ว่าบุคคลดังกล่าวมีคุณสมบัติที่จะได้รับสิทธิตามมาตรา ๒๓ หรือไม่ เมื่อได้รับคำตอบจากสำนักทะเบียนกลางกรณีเป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับสิทธิตามมาตรา ๒๓ นายทะเบียนจะต้องทำหนังสือแจ้งผู้ยื่นคำขอให้มาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง กรณีเป็นผู้ไม่มีคุณสมบัตินายทะเบียนจะต้องแจ้งเหตุผล และสิทธิในการอุทธรณ์ รวมถึงข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายใน ๑๕ วันทำการ นับตั้งแต่ได้รับหนังสือตอบข้อหารือจากสำนักทะเบียนกลาง

กรณีหลักฐานเอกสารที่บ่งชี้หรือแสดงว่าเป็นผู้เกิดในประเทศไทยไม่มี นายทะเบียนจะต้องชี้แจงแนะนำให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ยื่นคำร้องเพื่อขอหลักฐานเอกสารเหล่านั้นก่อน เช่น หนังสือรับรองการเกิด ท.ร. ๒๐/๑ เป็นต้น และกระบวนการรับคำขอและออกใบรับคำขอยังคงปฏิบัติเหมือนปกติ เพียงแต่ว่านายทะเบียนต้องระบุรายการหลักฐานเอกสารที่ยังไม่ครบนั้นลงในแบบคำขอไว้ด้วย

ประเด็นสรุปคือ นายทะเบียนห้ามปฏิเสธไม่รับคำขอ และต้องตรวจสอบการมีชื่อและรายการบุคคลในระบบฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎร ห้ามเรียกหลักฐานเอกสารเกินความจำเป็น เมื่อรับคำขอแล้วจะต้องออกใบรับคำขอให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ เก็บไว้เป็นหลักฐาน พร้อมระบุรายละเอียดการนำหลักฐานเอกสารมาแสดงเพิ่มเติม (กรณีที่ยังไม่ครบในสาระสำคัญ) และนัดวันนำบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้ามาทำการสอบสวน กระบวนการในการยื่นคำขอใช้เวลา ๑ วันทำการ และไม่เสียค่าธรรมเนียมใดๆ ทั้งสิ้น ถ้าไม่มีหนังสือรับรองการเกิดจะต้องแนะนำให้ยื่นคำร้องเพื่อขอหนังสือรับรองการเกิดตามแบบ (ท.ร. ๒๐/๑) อีกทั้งนายทะเบียนต้องรับเอกสารสนับสนุนคุณสมบัติใดๆ ที่มีการยื่นเพิ่มเติม

๕.๑.๔ การสอบสวนบุคคลตามนโยบายมาตรา ๒๓

ในลำดับต่อไปอีกภายใน ๘๙ วัน เป็นการนัดสอบใหญ่เพื่อสอบสวนบุคคลตามมาตรา ๒๓ รวมถึงบิดามารดา เพื่อให้ปรากฏในรายละเอียดเกี่ยวกับบิดามารดาและสัญชาติของบิดามารดา สถานที่เกิดของบุคคลตามมาตรา ๒๓ จำนวนพี่น้องร่วมบิดามารดาและที่อยู่ในปัจจุบันเป็นต้น และสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือเพื่อให้การรับรองเรื่องการมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่อาศัยที่เป็นหลักแหล่งอยู่จริงในประเทศไทย และเรื่องการมีความประพฤติดีหรือการทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมหรือประเทศไทย เป็นต้น

ผู้ที่ศึกษาปริญญานิพนธ์นี้อย่าสับสนเรื่องการสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือในการรับรองคุณสมบัติของบุคคลตามมาตรา ๒๓ เพื่อขอลงรายการสัญชาติไทย กับการสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือเพื่อออกหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร. ๒๐/๑) เพราะเป็นคนละส่วนกันและการสอบสวนภายใต้นโยบายมาตรา ๒๓ ไม่ใช่การสอบสวนเพื่อให้ได้ความว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ เป็นคนไทยมีสัญชาติไทยหรือไม่ แต่พึงทำความเข้าใจว่าเป็นการสอบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่า (๑) บุคคลตามมาตรา ๒๓ มีภูมิลำเนาหรือมีที่อยู่อาศัยอยู่ในประเทศไทยจริงหรือไม่ และอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นหลักแหล่งจริงหรือไม่ (๒) บุคคลตามมาตรา ๒๓ เป็นผู้มีความประพฤติดีหรือไม่ หรือเป็นผู้ที่ทำคุณประโยชน์ให้กับสังคมหรือประเทศชาติหรือไม่เท่านั้น

ในเรื่องเกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติและกรอบระยะเวลาต่างๆ นั้น วีนัส สีสุข (๒๕๕๕: ๖๔, ๙๔) ได้จัดทำแผนภูมิแสดงการขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ ไว้อย่างชัดเจนในงานเขียนเรื่อง “คนไทยตามมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ การขจัดปัญหาความไร้สัญชาติและเสมือนไร้สัญชาติของมนุษย์ที่เกิดบนแผ่นดินไทย” ว่ากระบวนการที่อยู่ในหน้าที่ของนายทะเบียนก่อนที่จะเสนอให้นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขตพิจารณาอนุญาตคือ ๙๐ วัน และหนังสือกรมการปกครอง ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๙๔๘๙ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ก็กำชับในทำนองเดียวกันคือไม่ควรเกิน ๙๐ วัน นับแต่วันที่นายทะเบียนรับคำขอ ดังนั้นการปฏิบัติใน “ข้อ ๕.๑.๓ การรับคำขอลงรายการสัญชาติไทยและข้อปฏิบัติเมื่อรับคำขอแล้ว” ที่กล่าวมาแล้วในบทนี้ ถือว่าเป็นวันที่ ๑ ของกระบวนการที่อยู่ในหน้าที่ของนายทะเบียนก่อนที่จะเสนอให้นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขตพิจารณาอนุญาตและภายใน ๘๙ วันข้างหน้าซึ่งจะ

เป็นการอธิบายใน “ข้อ ๕.๑.๔ การสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ” นี้นายทะเบียนจะต้องพิจารณาเตรียมความพร้อมสำหรับทำการสอบสวนบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง คือ (๑) บุคคลตามมาตรา ๒๓ (๒) บิดามารดาของบุคคลตามมาตรา ๒๓ (๓) พยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ

ก่อนอื่นพึงทำความเข้าใจก่อนว่าการสอบสวนคืออะไร เพื่อให้มีความเป็นเอกภาพ (Unity) ในเนื้อหาไปในทิศทางเดียวกันอันจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาเรื่องราวในปริญญานิพนธ์นี้และการนำไปปฏิบัติได้จริงต่อไป

Thai - English (๒๕๖๐. ออนไลน์) Thai definition: ได้ให้ความหมายไว้ว่า การสอบสวนเป็นการถามเพื่อเทียบข้อเท็จจริงว่าจะลงรอยกันกับหลักฐานหรือพยานอย่างไร หรือไม่

เปลื้อง ณ นคร (๒๕๖๐. ออนไลน์) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การสอบสวนเป็นการไล่เลียงไต่ถาม

จึงพิจารณาได้ว่าโดยปกติทั่วไปในความหมายของการสอบสวนคือ ลักษณะของการสื่อสารที่มีปฏิสัมพันธ์กันด้วยวาจาแบบตั้งคำถามเพื่อเอาคำตอบมาเปรียบเทียบ กับข้อมูลที่ผู้ตั้งคำถามมีอยู่ก่อนแล้วหรือมีผู้ให้ข้อมูลนั้นไว้แล้ว แต่การสอบสวนในปริญญานิพนธ์นี้ไม่ใช่การสอบสวนทั่วๆ ไปแบบการสอบสวนทำสำนวนเพื่อส่งฟ้องในความผิดของบุคคล แต่เป็นการสอบสวนเกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎรซึ่งพอจะมีผู้อธิบายไว้เป็นแนวทางดังต่อไปนี้

วีนัส สีสุข; ยินดี หัวยหงษ์ทอง; และมานะ งามเนตร์ (๒๕๖๐: ๑๔) ได้อธิบายไว้ในงานเขียนเรื่อง “แนวทางปฏิบัติในการกำหนดสถานะบุคคล” ว่าการสอบสวนคือ การสอบถามข้อมูลความจริงเพื่อกรอกข้อมูลต่างๆ ตามแบบพิมพ์แห่งกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และเพื่อรับรองพฤติการณ์ของบุคคลเพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาของผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครอง และยังได้ให้ทรรศนะเสริมไว้ว่าการสอบสวนที่ดีผู้ทำการสอบสวนควรจะกำหนดประเด็นให้ชัดเจนว่าต้องการให้พยานยืนยันในเรื่องใด ซึ่งนอกจากคำถามพื้นฐานทั่วไปแล้วผู้ทำการสอบสวนจะต้องตั้งคำถามเพื่อให้ได้ถ้อยคำสำคัญที่จะนำไปสรุปเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริง ซึ่งหมายความว่าผู้ทำการสอบสวนจะต้องมัดประเด็นให้ได้

คู่มือการปฏิบัติงาน แนวทางการสอบสวนบุคคล (ด้านทะเบียนราษฎร) สำนักงานเขตบางกอกน้อย (๒๕๖๐. ออนไลน์) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การสอบสวนเป็นกระบวนการค้นหาความจริงอย่างหนึ่งจากผู้รู้ที่จะทำให้เราได้รับรู้ว่าความจริงคืออะไร มีความเป็นมาอย่างไร ใครเกี่ยวข้องบ้างและผู้เกี่ยวข้องอยู่ในฐานะอะไร รวมถึงการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลาย เพื่อจะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความจริงในเรื่องนั้นๆ ว่ามีมูลความจริงประการใด ซึ่งข้อเท็จจริง ได้แก่ ข้ออ้างที่บุคคลอ้างถึงซึ่งอาจเป็นความจริงหรือความเท็จก็ได้ จนกว่าจะสรุปได้ว่าเรื่องใดเป็นเรื่องจริงเรื่องใดเป็นเรื่องเท็จ

สรุปก็คือการสอบสวนหรือสอบปากคำบุคคลเกี่ยวกับงานด้านการทะเบียนราษฎรของฝ่ายปกครอง ก็เพื่อให้ทราบต้นสายปลายเหตุที่แน่ชัดของคู่กรณีหรือราษฎร ที่มายื่นคำร้องเกี่ยวกับงานด้านการทะเบียนราษฎรนั่นเอง เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการออกคำสั่ง

ทางปกครองหรือการออกเอกสารการทะเบียนราษฎร รวมถึงการเสนอเพื่อขออนุญาตจากผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการอนุญาตอีกด้วย และการสอบสวนบุคคลตามนโยบายมาตรา ๒๓ จึงแยกออกเป็นส่วนๆ ดังต่อไปนี้

๕.๑.๔.๑ การสอบสวนบุคคลตามมาตรา ๒๓ โดยให้นายทะเบียนใช้แบบสอบสวนปกครอง ๑๔ (ปค. ๑๔) (ดูภาคผนวก ค หน้า ๒๓๗) เพื่อให้ปรากฏข้อเท็จจริงในรายละเอียดเกี่ยวกับบิดามารดาของผู้ยื่นคำขอ สัญชาติของบิดามารดา สถานที่เกิดของผู้ยื่นคำขอ จำนวนพี่น้องร่วมบิดามารดาและที่อยู่ในปัจจุบันของผู้ยื่นคำขอ รวมไปถึงพฤติกรรมความเลื่อมใสการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และในประเด็นนี้นายทะเบียนจะต้องบันทึกถ้อยคำปฏิญาณตนของบุคคลตามมาตรา ๒๓ ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรด้วยว่า “ข้าพเจ้าขอปฏิญาณว่าจะจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข จะประพฤติตนเป็นพลเมืองดีภายใต้กฎหมายของประเทศไทยตลอดไป หากไม่เป็นไปตามที่ปฏิญาณไว้นี้ ข้าพเจ้ายินยอมให้ถอนสัญชาติไทยของข้าพเจ้าได้” (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๘๓)

๕.๑.๔.๒ การสอบสวนบิดามารดาของบุคคลตามมาตรา ๒๓ เพื่อให้ปรากฏในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของการเป็นบิดามารดาและบุตร

๕.๑.๔.๓ การสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ เป็นการสอบสวนเพื่อให้การรับรองในประเด็นสำคัญๆ ๒ ประการ คือ ประการที่ ๑ การมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่อาศัยที่เป็นหลักแหล่งอยู่จริงในประเทศไทย และประการที่ ๒ การมีความประพฤติดีหรือการทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมหรือประเทศไทย เป็นต้น ไม่ใช่การสอบสวนเพื่อให้พยานบุคคลรับรองว่าผู้ยื่นคำขอเป็นคนไทยมีสัญชาติไทยหรือเป็นผู้เกิดในประเทศไทย เพราะในประเด็นการมีสัญชาติไทยเป็นเรื่องของกฎหมายซึ่งเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นก่อนการสอบสวน และประเด็นการเกิดในประเทศไทยเป็นการสอบสวนในกระบวนการออกหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร.๒๐/๑) ซึ่งจะได้อธิบายในบทต่อไป ส่วนการสอบสวนพยานบุคคลให้เรียกสอบตามคุณสมบัติของบุคคลตามมาตรา ๒๓ ดังนี้ (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๘๓)

๕.๑.๔.๓.๑ กรณีบุคคลตามมาตรา ๒๓ มีชื่อและรายการบุคคล และเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก อยู่ในทะเบียนบ้านเล่มสีน้ำเงิน (ท.ร. ๑๔) และเล่มสีเหลือง (ท.ร. ๑๓) อยู่ก่อนแล้ว ให้เรียกสอบพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ จำนวน ๓ คน

๕.๑.๔.๓.๒ กรณีบุคคลตามมาตรา ๒๓ ไม่มีชื่อในทะเบียนบ้านฉบับที่มีเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก แต่มีหลักฐานเอกสารทะเบียนประวัติราษฎรที่มีเลขประจำตัวประชาชนหรือหลักฐานเอกสารอื่นๆ เช่น หลักฐานการศึกษา หลักฐานการรับราชการทหาร หลักฐานการเสียภาษีติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๕ ปี เป็นต้น ให้เรียกสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือจำนวนไม่น้อยกว่า ๔ คน

๕.๑.๔.๓ กรณีบุคคลตามมาตรา ๒๓ มีชื่อในทะเบียนบ้านหรือหลักฐานเอกสารการทะเบียนราษฎรฉบับที่ไม่มีเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก และไม่มีหลักฐานเอกสารราชการให้เรียกสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ จำนวนไม่น้อยกว่า ๕ คน

๕.๑.๔.๔ กรณีบุคคลตามมาตรา ๒๓ ที่มีอายุยังไม่บรรลุนิติภาวะ ให้สอบสวนบิดามารดาหรือผู้ปกครองที่อุปการะเลี้ยงดู และให้เรียกสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ จำนวนไม่เกิน ๒ คน

โดยคุณสมบัติของพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือนั้นคำสั่งจากส่วนกลางได้อธิบายไว้อย่างชัดเจนดังต่อไปนี้

> คุณสมบัติของพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ หมายถึง ผู้ที่มีชื่อและรายการบุคคลในทะเบียนบ้านซึ่งมีฐานะมั่นคง เป็นที่เคารพนับถือของประชาชนในท้องถิ่น มีความประพฤติดี มีที่อยู่ในท้องถิ่นนั้นเป็นประจำมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี และรู้จักคุ้นเคยกับบุคคลตามมาตรา ๒๓ เป็นอย่างดี ซึ่งอาจจะเป็นพระภิกษุ คหบดี หรือเกษตรกร โดยไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการ พนักงานของรัฐ กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านก็ได้ แต่ถ้าเป็นข้าราชการต้องเป็นข้าราชการตั้งแต่ชั้นสัญญาบัตรขึ้นไปหรือเทียบเท่า หรือพนักงานของรัฐที่ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าชั้นสัญญาบัตร ถ้าเป็นข้าราชการบำนาญต้องเคยเป็นข้าราชการที่ไม่ต่ำกว่าชั้นตรีหรือเคยเป็นทหารตั้งแต่ชั้นสัญญาบัตร ทั้งนี้ให้คำนึงถึงความเป็นไปได้ที่ประชาชนทั่วไปจะสามารถนำข้าราชการหรือพนักงานของรัฐมาเป็นพยานได้ (วีนัส สีสุข. ๘๓ - ๘๔, ๙๕)

ในประเด็นการสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือเพื่อให้การรับรองเรื่อง การมีความประพฤติดีหรือการทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมนั้น ตามที่ได้เกริ่นไว้บทที่ ๓ หัวข้อ “ในประเด็นคุณสมบัติตาม (๔)” และข้อ ๕.๑.๓.๖ ในบทนี้ที่ว่าจะต้องเป็นผู้ที่ไม่ต้องโทษในคดีอาญา หรือคดีอาญานั้นศาลได้ตัดสินถึงที่สุดแล้วว่าไม่มีความผิด หรือพ้นโทษจากการถูกคุมขังแล้วจึงจะยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยได้ หรือหากเป็นผู้ต้องโทษในคดีอาญาที่อยู่ระหว่างการคุมขัง หรือถูกคุมขังเพื่อรอดำเนินคดีในชั้นศาลกระบวนการเหล่านั้นจะต้องสิ้นสุดหรือพ้นจากสถานะนั้นก่อนถึงจะมีสิทธิในสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ หรือจึงจะมีสิทธิในการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยได้นั้น ต่อให้บุคคลดังกล่าวเคยต้องโทษในคดียาเสพติดมาก่อนก็ตาม นายทะเบียนจะยึดประเด็นดังกล่าวซึ่งเป็นอดีตของบุคคลตามมาตรา ๒๓ มาเป็นหลักตายตัวในการเสนอความคิดเห็นต่อนายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต ว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีความประพฤติไม่ดี จึงไม่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ได้

คำสั่งจากส่วนกลางได้อธิบายไว้อย่างชัดเจนว่า “การเป็นผู้ที่มีความประพฤติดีเป็นเรื่องของพฤติกรรมที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ ไม่อาจพิจารณาจากเอกสารเพียงอย่างเดียวได้ แตกต่าง

กับการเกิดของบุคคลตามมาตรา ๒๓ ซึ่งเป็นเรื่องของข้อเท็จจริงที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้" และ "พฤติกรรมของบุคคลสามารถเปลี่ยนแปลงได้ทั้งด้านบวกและด้านลบ ขึ้นอยู่กับปัจจัยและสภาพแวดล้อมหลายประการ ดังนั้นการจะนำอดีตของบุคคลตามมาตรา ๒๓ มาตัดสินว่าบุคคลนั้นมีความประพฤติดีหรือไม่ จึงต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบและปราศจากอคติ" และยังได้กำชับไว้อีกว่าถ้าบุคคลตามมาตรา ๒๓ มีหลักฐานเอกสารการทะเบียนราษฎรและหลักฐานเอกสารอื่นใดที่แสดงว่าเป็นผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยจริง นายทะเบียนจะปฏิเสธไม่รับคำขอลงรายการสัญชาติไทยไม่ได้ (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๙๔, ๑๐๘, ๑๓๔)

สรุปแล้วในประเด็นหัวข้อที่ ๕.๑.๔ การสอบสวนบุคคลตามนโยบายมาตรา ๒๓ หมายความว่า จะต้องสอบสวนบุคคลตามมาตรา ๒๓ บิดามารดา และพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือตามคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทย เป็นการสอบสวนเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมขอบุคคลตามมาตรา ๒๓ โดยกำหนดประเด็นสำคัญหลักๆ ในการสอบสวน คือ พฤติการณ์ของบุคคลตามมาตรา ๒๓ ในความเลื่อมใสต่อระบอบการปกครองของรัฐไทย ข้อเท็จจริงการเป็นบิดามารดาและบุตร มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่อาศัยที่เป็นหลักแหล่งอยู่จริงในประเทศไทย การมีความประพฤติดีหรือการทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมหรือประเทศไทย เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการสอบสวนแล้วนายทะเบียนจะต้องรวบรวมหลักฐานเอกสารที่เกี่ยวข้อง พร้อมด้วยลงความเห็นและลงนามในแบบคำขอลงรายการสัญชาติไทยเพื่อนำเสนอต่อนายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขตให้พิจารณาอนุญาต กระบวนการทั้งหมดใช้เวลา ๘๙ วันทำการ

ประเด็นสรุปคือ พยานบุคคลไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการ หรือผู้มีตำแหน่งทางปกครอง คุณสมบัติของพยานบุคคลต้องเป็นไปตามคำสั่ง สอบสวนพยานบุคคลตามคุณสมบัติของบุคคลตามมาตรา ๒๓

๕.๑.๕ การพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตและขั้นตอนการปฏิบัติหลังจากมีคำสั่ง

เมื่อนายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขตได้รับเรื่องจากนายทะเบียนแล้วจะต้องพิจารณาอนุมญาตด้วยความรอบคอบ รวดเร็วและเป็นธรรมให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วันทำการ หากนายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขตไม่สามารถปฏิบัติราชการได้หรือไม่อยู่ติดต่อกันเป็นเวลาเกิน ๑๕ วันทำการ แล้วแต่กรณีนับตั้งแต่วันที่ได้รับเรื่องจากนายทะเบียน ผู้ที่รักษาราชการแทนในลำดับแรกตามคำสั่งของนายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต สามารถเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้ลงรายการสัญชาติไทยแทนได้

เมื่อนายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขตพิจารณาอนุญาต หรือไม่อนุญาตด้วยมีข้อสงสัยในคุณสมบัติรวมถึงหลักฐานเอกสารของบุคคลตามมาตรา ๒๓ แล้วแต่กรณี หรือขอเรียกตรวจหลักฐานเอกสารหรือขอสอบสวนในประเด็นอื่นๆ เพิ่มเติม จะต้องทำหนังสือแจ้งให้บุคคลดังกล่าวทราบเป็นลายลักษณ์อักษรภายในระยะเวลา ๑๕ วันทำการ นับตั้งแต่วันที่ได้มีคำสั่ง หากไม่อนุญาตจะต้องระบุเหตุผล ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องและสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งนั้นให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ทราบ และให้ส่งเรื่องคืนนายทะเบียนเพื่อเก็บรักษาไว้เป็นหลักฐาน

เมื่อนายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขตพิจารณาอนุญาตแล้วนายทะเบียนจะต้องจัดทำสำเนาแบบคำขอลงรายการสัญชาติไทยของบุคคลตามมาตรา ๒๓ ผู้นั้นเพื่อจัดเก็บไว้เป็นหลักฐานติดกับสำนวนการสอบสวนและเอกสารประกอบเรื่องทั้งหมดเป็นรายบุคคลไป ส่วนแบบคำขอที่เป็นต้นฉบับจริง (เฉพาะแบบคำขอลงรายการสัญชาติไทยเท่านั้น) ให้จัดส่งไปที่สำนักทะเบียนกลางเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดเลขประจำตัวประชาชน การเดินทางของเอกสารจากสำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่นไปยังสำนักทะเบียนกลางใช้เวลา ๕ วันทำการ หลังจากนั้นสำนักทะเบียนกลางจะตรวจสอบหลักฐานเอกสารและผลการพิจารณาอนุมัติ และดำเนินการกำหนดเลขประจำตัวประชาชนให้แก่บุคคลตามมาตรา ๒๓ ใช้เวลาในกระบวนการดังกล่าว ๑๕ วันทำการ เมื่อกำหนดเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก ได้แล้วสำนักทะเบียนกลางจะแจ้งผลให้สำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่นทราบผ่านทางระบบคอมพิวเตอร์ ภายใน ๗ วันทำการ เพื่อทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการรายการสถานะบุคคลในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรและสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน โดยดำเนินการตามข้อ ๑๐๒ ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๕ โดยอนุโลม และแจ้งให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ รายดังกล่าวทราบเพื่อเข้ามาถ่ายบัตรประจำตัวประชาชน (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๘๔, ๙๕; สำนักทะเบียนกลาง. ๒๕๕๘. ออนไลน์)

สำหรับบุคคลตามมาตรา ๒๓ เพศชายที่มีอายุครบเกณฑ์ตามหลักเกณฑ์ของ พ.ร.บ. รับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ นายทะเบียนต้องแนะนำให้บุคคลดังกล่าวไปแสดงตัวต่อเจ้าหน้าที่บัญชีทหาร (สัสดี) เพื่อลงบัญชีทหารกองเกินตามมาตรา ๑๖ และเป็นหน้าที่อันพึงปฏิบัติของชายผู้มีสัญชาติไทยภายใต้มาตรา ๗ ของ พ.ร.บ.ฉบับดังกล่าว (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๔๙๗: ๒๐๐, ๒๐๗)

สรุปแล้วในประเด็นหัวข้อที่ ๕.๑.๕ การพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตและขั้นตอนการปฏิบัติหลังจากมีคำสั่ง หมายความว่า นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขตจะต้องพิจารณาอนุญาตภายใน ๑๕ วันทำการ และหากนายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขตไม่สามารถปฏิบัติราชการได้หรือไม่อยู่ติดต่อกันเป็นเวลาเกิน ๑๕ วันทำการ ผู้รักษาราชการแทนสามารถอนุญาตคำสั่งแทนได้และไม่ว่าจะมีคำสั่งในกรณีใดๆ ก็ตามจะต้องทำหนังสือแจ้งผลของคำสั่งนั้นให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ทราบเป็นลายลักษณ์อักษร รวมถึงข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องและสิทธิในการอุทธรณ์ ส่วนการกำหนดเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก เป็นหน้าที่ของสำนักทะเบียนกลาง เมื่อกระบวนการประสานงานระหว่างสำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเสร็จสิ้น นายทะเบียนจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการสถานะบุคคลในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎร และแจ้งบุคคลตามมาตรา ๒๓ นำทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้านมาทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการสถานะบุคคล และถ่ายบัตรประจำตัวประชาชนพร้อมแนะนำให้ปฏิบัติตาม พ.ร.บ.รับราชการทหาร ในกรณีที่เป็นเพศชายอายุครบเกณฑ์ ซึ่งกระบวนการทั้งสิ้นในข้อ ๕.๑.๕ นี้รวมเวลา ๔๒ วันทำการ

ประเด็นสรุปคือ ถ้านายอำเภออนุญาตหรือไม่อนุญาตต้องแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือ ถ้าคำสั่งไม่อนุญาตต้องแจ้งภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่มีคำสั่ง อีกทั้งต้องระบุเหตุผลรวมถึงข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องและสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่ง ขั้นตอนการปฏิบัติทั้งหมดไม่ควรเกิน ๑๓๒ วัน

๕.๑.๖ การปฏิบัติหลังจากสำนักทะเบียนกลางได้อนุมัติเลขประจำตัว ๑๓ หลัก

เมื่อสำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่นได้รับเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก จากสำนักทะเบียนกลางแล้วให้แจ้งบุคคลตามมาตรา ๒๓ เข้ามาถ่ายบัตรประจำตัวประชาชน โดยดำเนินการตามข้อ ๑๐๒ ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยอนุโลม (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๘๔) ดังต่อไปนี้

กรณีบุคคลตามมาตรา ๒๓ ที่มีชื่อและรายการบุคคลอยู่ในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) บุคคลประเภท ๓ - ๕ อยู่ก่อนแล้วให้ดำเนินการแก้ไขรายการสัญชาติและเลขประจำตัวประชาชนในทะเบียนบ้าน โดยทำการแก้ไขรายการสัญชาติและเลขประจำตัวประชาชนในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) ตามแบบพิมพ์ ข้อ ๑๓๔ (๒๔) คือ “ท.ร. ๙๘ ค. แบบการให้เลขประจำตัวประชาชน ใช้สำหรับบุคคลต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยหรือได้รับสัญชาติไทย” จากนั้นให้รายงานตามระเบียบที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๓๒ (๗) คือ “แบบรายงานการเพิ่มชื่อบุคคลในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) ตามแบบ ท.ร. ๙๘ ค. ตอนที่ ๑” กรณีบุคคลตามมาตรา ๒๓ เป็นบุคคลประเภท ๘ ให้แก้ไขรายการสัญชาติตามแบบพิมพ์ ข้อ ๑๓๔ (๒๑) คือ “ท.ร. ๙๗ ก. คำร้องสำหรับแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการต่างๆ หรือจำหน่ายรายการเกี่ยวกับบุคคลและบ้านในทะเบียนบ้าน” เสร็จแล้วให้รายงานตามระเบียบ ข้อ ๑๓๒ (๔) คือ “แบบรายงานการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการต่างๆ ในทะเบียนบ้านตามแบบ ท.ร. ๙๗ ก. ตอนที่ ๑”

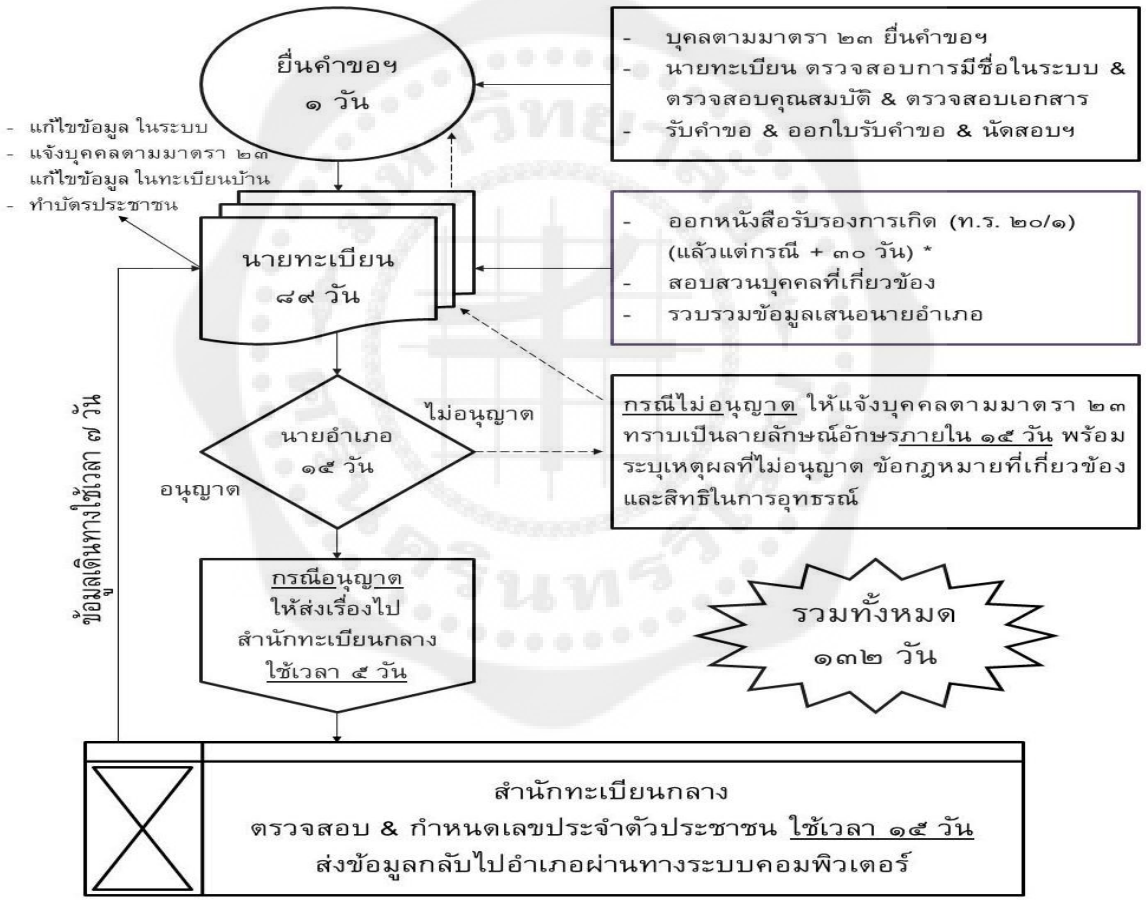
กรณีบุคคลตามมาตรา ๒๓ ที่มีชื่อและรายการบุคคลในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๓) ให้ทำการจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๓) หรือทะเบียนบ้านกลาง (ท.ร. ๑๓) แล้วแต่กรณี และประทับคำว่า “จำหน่าย” หน้ารายการและบันทึกในช่องย้ายออกว่าตามคำร้องที่... ลงวันที่... พร้อมกับลงลายมือชื่อของนายทะเบียนกำกับไว้ด้วย จากนั้นให้เพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) หรือทะเบียนบ้านกลาง (ท.ร. ๑๔) และบันทึกในช่องย้ายเข้ามาจากให้ระบุว่า ตามคำร้องที่... ลงวันที่... พร้อมกับลงลายมือชื่อของนายทะเบียนกำกับไว้ จากนั้นทำการแก้ไขเลขประจำตัวประชาชนให้กับบุคคลตามมาตรา ๒๓ ตามแบบพิมพ์ ข้อ ๑๓๔ (๒๔) คือ “ท.ร. ๙๘ ค. แบบการให้เลขประจำตัวประชาชน ใช้สำหรับบุคคลต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยหรือได้รับสัญชาติไทย” จากนั้นให้รายงานตามระเบียบที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๓๒ (๗) คือ “แบบรายงานการเพิ่มชื่อบุคคลในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) ตามแบบ ท.ร. ๙๘ ค. ตอนที่ ๑”

กรณีบุคคลตามมาตรา ๒๓ ที่ไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) หรือทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๓) ให้เพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) หรือทะเบียนบ้านกลาง (ท.ร. ๑๔) และบันทึกในช่องย้ายเข้ามาจากให้ระบุว่า ตามคำร้องที่... ลงวันที่... พร้อมกับลงลายมือชื่อของนายทะเบียนกำกับไว้ จากนั้นทำการแก้ไขเลขประจำตัวประชาชนให้กับบุคคลตามมาตรา ๒๓

ตามแบบพิมพ์ ข้อ ๑๓๔ (๒๔) คือ “ท.ร. ๙๘ ค. แบบการให้เลขประจำตัวประชาชน ใช้สำหรับบุคคลต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยหรือได้รับสัญชาติไทย” จากนั้นให้รายงานตามระเบียบที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๓๒ (๗) คือ “แบบรายงานการเพิ่มชื่อบุคคลในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) ตามแบบ ท.ร. ๙๘ ค. ตอนที่ ๑” (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๑: ๓๐ - ๓๑, ๔๐ - ๔๒)

สรุปแล้วในประเด็นหัวข้อที่ ๕.๑.๖ ใช้เวลาปฏิบัติภายใน ๑ วันทำการ หลักจากได้รับเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก จากสำนักทะเบียนกลาง

โดยสรุปแล้ว การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อลงรายการสัญชาติไทยให้กับบุคคลตามมาตรา ๒๓ ในข้อ ๕.๑ ทั้งหมดนี้เห็นได้ว่าไม่มีความซับซ้อนใดๆ เลย จึงพอสรุปขั้นตอนได้ตามภาพประกอบ ๑๐ และรายละเอียดดังต่อไปนี้



ภาพประกอบ ๑๐ กรอบเวลาในการปฏิบัติเพื่อลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓

ที่มา: ประยุกต์จาก. วีนัส สีสุข. (๒๕๕๕, มีนาคม). คนไทยตามมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ. สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑. กรุงเทพฯ: UNHCR; สำนักบริหารการทะเบียน. (๒๕๕๘) โดยพระเรวัช วิชชุประภากร

ขั้นตอนที่ ๑ เมื่อบุคคลตามมาตรา ๒๓ เข้าแจ้งความประสงค์ขอลงรายการสัญชาติไทย ให้นายทะเบียนเช็คข้อมูลในโปรแกรมตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้นกับฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎร ให้ปรากฏข้อเท็จจริงถึงการมีชื่อและรายการบุคคลอยู่ในระบบ แล้วลงรายละเอียดในแบบคำขอ พร้อมรับคำขอและออกใบรับคำขอ ใช้เวลา ๑ วันทำการ

ขั้นตอนที่ ๒ เมื่อปรากฏรายละเอียดตามที่ผู้ยื่นคำขอกล่าวอ้างแล้ว (นัดออกหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร. ๒๐/๑) ในกรณีบุคคลที่ไม่มีหลักฐานเอกสารการเกิดมาแสดง) นัดสอบสวนบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทำการรวบรวมหลักฐานเอกสารและสวบสวนบุคคลที่เกี่ยวข้อง เสนอนายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขตพิจารณาอนุญาต ใช้เวลา ๘๙ วันทำการ

ขั้นตอนที่ ๓ นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขตพิจารณาอนุญาต ภายใน ๑๕ วันทำการ

ขั้นตอนที่ ๔ สำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่นส่งแบบคำขอไปให้สำนักทะเบียนกลางเอกสารเดินทาง ใช้เวลา ๕ วันทำการ

ขั้นตอนที่ ๕ สำนักทะเบียนกลางตรวจสอบผลการพิจารณาอนุญาตของนายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต รวมถึงกำหนดเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก ใช้เวลา ๑๕ วันทำการ

ขั้นตอนที่ ๖ สำนักทะเบียนกลางส่งเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก ผ่านทางระบบคอมพิวเตอร์ภายใน ๗ วันทำการ หลักจากกระบวนการในข้อ ๕.๑.๕.๕ เสร็จสิ้น นายทะเบียนแจ้งบุคคลตามมาตรา ๒๓ มาทำบัตรประจำตัวประชาชน และทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการสถานะบุคคลในระบบฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎร รวมเป็นเวลาทั้งสิ้นไม่เกิน ๑๓๒ วันทำการ

ขั้นตอนที่ ๗ ลงบัญชีทหารกองเกินสำหรับเพศชายที่มีอายุครบเกณฑ์

ดังที่ได้อธิบายมาแล้วนั้นถึงแม้ว่าแนวทางและกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติจะมีความชัดเจน แต่อย่างไรก็ตามในงานปริญญานิพนธ์นี้กลับพบว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนครพนมกลับไร้ประสิทธิภาพ ไม่เป็นไปตามแนวปฏิบัติที่ส่วนกลางได้วางระเบียบเอาไว้ ดังกรณีตัวอย่าง เช่น

กรณีที่ ๑ พลทหารสัญญา ญาณขจรลาภ ราษฎรในตำบลอาจสามารถ เกิดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๒ ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยที่สำนักทะเบียนอำเภอเมืองนครพนม เดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้รับการลงรายการสัญชาติไทย ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๙

กรณีที่ ๒ บุคคลตามมาตรา ๒๓ ราษฎรในตำบลแสนพัน เกิดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๘ ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยที่สำนักทะเบียนอำเภอธาตุพนม เดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ แต่ต้องฟ้องศาลปกครองถึงจะได้รับการลงรายการสัญชาติไทย ในเดือนกันยายน ๒๕๕๙

กรณีที่ ๓ บุคคลตามมาตรา ๒๓ ราษฎรในตำบลน้ำก่ำ เกิดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๕ ดำเนินการเพื่อยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยที่สำนักทะเบียนอำเภอธาตุพนม ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๓ มีหมอตำแยเป็นพยานถึง ๓ คน และผู้รู้เห็นการเกิดอีก ๓ คน มีข้าราชการและผู้ใหญ่บ้านรับรอง ผ่านการทำประชาคมหมู่บ้านถึง ๒ ครั้ง ถือบัตร (บัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน) ได้รับการลงรายการสัญชาติไทย ในเดือนมกราคม ๒๕๖๑

๕.๒ การปฏิบัติของบุคคลตามมาตรา ๒๓ เพื่อขอลงรายการสัญชาติไทย

โดยปกติแล้วผู้ป่วยและ/หรือผู้ใกล้ชิดที่คอยดูแลผู้ป่วยย่อมจะรู้อาการป่วยดีกว่าหมอ และก่อนออกจากบ้านไปพบหมอ จะต้องทำการรวบรวมอาการที่เกิดขึ้นกับคนป่วยให้ชัดเจน เพื่อที่จะได้แจ้งให้หมอทราบ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการวินิจฉัยอาการของโรคได้ถูกต้องและทำการวิเคราะห์หาวิธีรักษาหรือจัดยาให้ถูกกับโรค กรณีการขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ ก็เช่นเดียวกัน เมื่อบุคคลตามมาตรา ๒๓ ตระหนักรู้ว่าตนเองเป็นผู้มีคุณสมบัติในสัญชาติไทยตามที่กฎหมายกำหนด จะต้องเตรียมความพร้อมในการที่จะขอรับบริการจากเจ้าหน้าที่รัฐ และเพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจให้กับเจ้าหน้าที่รัฐในการให้บริการกับเรา ว่าเราเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามกฎหมายจริง เพราะวันนี้เจ้าหน้าที่รัฐพึ่งรู้จักเรา

๕.๒.๑ การเตรียมความพร้อมของบุคคลตามมาตรา ๒๓

เมื่อรู้ว่าตนมีคุณสมบัติตามกฎหมายแล้วบุคคลตามมาตรา ๒๓ จะต้องตรวจดูหลักฐานเอกสารที่ทางราชการได้เคยออกให้เก็บรักษาไว้ว่ามีอะไรบ้างตามที่ได้อธิบายไว้ในข้อ ๕.๑.๒ จากนั้นก็ทำการถ่ายเอกสารไว้ให้ครบทุกฉบับทำสำเนาไว้ฉบับละ ๒ ชุด และเขียนแผนผังครอบครัว รวมถึงลำดับเหตุการณ์เรื่องราวของครอบครัวตนเองว่ามีความเป็นมาอย่างไร บิดามารดาเดินทางเข้ามาในประเทศไทยเมื่อใดทางอำเภอและจังหวัดไหน บิดามารดาเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทยปัจจุบันครอบครัวอาศัยอยู่ที่ใด มีพี่น้องร่วมบิดามารดากี่คน สมาชิกในครอบครัวแต่ละคนประกอบอาชีพอะไร หรือกำลังเรียนหนังสืออยู่ชั้นไหน ชื่อสถานศึกษา เอกสารที่ทางราชการออกให้แต่ละฉบับจัดทำขึ้นในปีไหน เอกสารได้รับการต่ออายุมากี่ครั้ง เลขประจำตัวประชาชนของแต่ละคนมีหรือไม่ และเป็นผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๓ ประเภทใด (ดูตาราง ๕ การวินิจฉัยกลุ่มบุคคลที่มีคุณสมบัติในสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ บทที่ ๓) วันเดือนปีเกิดของตนเองและสมาชิกในครอบครัว แต่ละคนเกิดที่ใดในหรือนอกราชอาณาจักร เกิดที่โรงพยาบาลหรือในหมู่บ้านหากเกิดในหมู่บ้านใครเป็นผู้ทำคลอด (ชื่อ - ชื่อสกุล, เลขประจำตัวประชาชน) พยานผู้รู้เห็นการเกิด (ชื่อ - ชื่อสกุล, เลขประจำตัวประชาชน) จากนั้นให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ลงนามรับรองความถูกต้องของเนื้อหาด้วยตัวบรรจงพร้อมระบุวันเดือนปีที่เขียน หากพยานบุคคลลงนามรับรองด้วยยิ่งดี และนำไปถ่ายเอกสารมา ๑ ชุด และลงนามรับรองสำเนาถูกต้องในหลักฐานเอกสารที่ทางราชการได้ออกให้ฉบับที่ถ่ายเอกสารไว้ทั้ง ๒ ชุด เหตุที่ต้องทำ ๒ ชุด เพราะ ๑ ชุด ต้องแนบแบบคำขอเสนอต่อนายทะเบียน อีก ๑ ชุด เก็บไว้เป็นสำเนาคู่ฉบับจริงที่บ้าน

เมื่อการเตรียมข้อมูลทางหลักฐานเอกสารมีความพร้อมเรียบร้อยแล้ว บุคคลตามมาตรา ๒๓ จะต้องไปพูดคุยทำความเข้าใจในรายละเอียดต่างๆ กับหมอตำแยหรือผู้รู้เห็นการเกิด (กรณีที่เกิดในหมู่บ้านและหมอตำแยยังมีชีวิต) กรณีที่หมอตำแยเสียชีวิตแล้วก็ใช้เฉพาะผู้รู้เห็นการเกิด หากนายทะเบียนจะไปกำชับว่าต้องเป็นหมอตำแยเท่านั้น ก็คงจะเป็นไปไม่ได้ที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ จะไปขุดกระดูกเรียกวิญญาณของหมอตำแยมาให้การกับนายทะเบียน และคำสั่งนั้นก็ถือว่านอกเหนือแนวปฏิบัติจากส่วนกลาง และถ้ามีอินเตอร์เน็ต (Internet) ก็ดาวน์โหลด (Downloader)

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๑๕๘๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เรื่อง การลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ (ดูภาคผนวก ฅ หน้า ๒๔๔) รวมถึงหลักฐานเอกสารที่ตนเองมีและเรื่องราวของครอบครัวที่ได้เขียนขึ้นตามวรรคหนึ่งไปให้บุคคลเหล่านั้นอ่านด้วยยิ่งดี เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเข้าใจในข้อมูลที่ตรงกัน

บุคคลตามมาตรา ๒๓ จะต้องไปพูดคุยทำความเข้าใจกับเพื่อนบ้านหรือบุคคลที่จะขอให้เขามาเป็นพยานให้กับตนว่าการที่จะให้ไปรับรองในครั้งนี้ไม่ใช่ไปรับรองว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ เป็นคนไทยมีสัญชาติไทย แต่ให้ไปรับรองในฐานะผู้รู้เห็นการเกิดหรือผู้ที่รู้ประวัติความเป็นมาของเราและครอบครัว ว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ เป็นผู้เกิดในประเทศไทยจริงจากบิดามารดาตามที่กล่าวอ้างจริง อาศัยอยู่ในประเทศไทยจริง อาศัยอยู่ในหมู่บ้านนี้หรือพื้นที่นี้จริง รับรองว่าประกอบอาชีพในปัจจุบันจริงหรือเรียนอยู่ตามที่กล่าวอ้างจริง เป็นผู้ที่ไม่ได้สร้างความเดือดร้อนให้กับชาวบ้านหรือชุมชนจริงและเคยช่วยเหลือหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมของหมู่บ้านจริง รวมถึงเรื่องราวส่วนตัวต่างๆ เป็นต้น

สำหรับพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือนั้นหากเป็นผู้ที่รู้ข้อมูลประวัติความเป็นมาหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบุคลตามมาตรา ๒๓ และครอบครัวนั้นจริงก็ไม่ต้องมีความวิตกกังวลใดๆ ว่าการไปเป็นพยานให้การรับรองในครั้งนี้จะเป็นการผิดกฎหมาย เพราะทุกขั้นตอนที่กล่าวมาเป็นไปตามกฎหมาย ไม่ใช่ว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ จะไปสวมสิทธิแอบอ้างทำบัตรประชาชน แต่เป็นการใช้สิทธิ เพื่อให้นายทะเบียนแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการสถานะบุคคลในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎร อันเป็นการกลับคืนสู่สิทธิในสัญชาติไทยตามมาตรา ๗ (๓) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ในอดีต โดยมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ใช่ไปขอสัญชาติไทยกับนายทะเบียน เพราะนายทะเบียนไม่มีสิทธิ์ที่จะให้สัญชาติไทยกับบุคคลใด มีเพียงองค์พระมหากษัตริย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเท่านั้นที่มีสิทธิ์ดังกล่าว

ในประเด็นที่พยานบุคคลจะต้องไปให้การรับรองนั้น ตามคำสั่งจากส่วนกลางแล้วประเด็นหลักๆ ที่จะต้องรับรองคือ “เรื่องการมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นหลักแหล่งอยู่จริงติดต่อกันในประเทศไทย และเรื่องการมีความประพฤติดีหรือการทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมของบุคคลตามมาตรา ๒๓” (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๘๓) และพอจะสรุปรายละเอียดอื่นๆ ที่นายทะเบียนจะถามได้ดังต่อไปนี้ คือ ส่วนแรกเป็นข้อมูลส่วนบุคคลของตัวพยานเอง ว่าชื่ออะไร เกิดที่ไหน เมื่อใด ตอนนี้อายุเท่าไหร่ ถือสัญชาติอะไร บิดามารดาชื่ออะไร ปัจจุบันพยานอาศัยอยู่ที่ใด ประกอบอาชีพอะไร เป็นต้น ส่วนที่สองเป็นข้อมูลที่จะต้องรับรองบุคคลตามมาตรา ๒๓ เช่น ท่านมาเป็นพยานรับรองให้กับใคร รับรองเรื่องอะไร มีความเกี่ยวข้องหรือรู้จักกับบุคคลตามมาตรา ๒๓ ในฐานะใด บุคคลที่ท่านมาเป็นพยานรับรองมีข้อมูลในเอกสารหรือมีเอกสารอะไรที่ทางราชการออกให้ บุคคลตามมาตรา ๒๓ เป็นบุตรของใคร ถือสัญชาติอะไร มีพี่น้องร่วมบิดามารดากี่คน ใครบ้างปัจจุบันทำอะไร อาศัยอยู่ที่ไหน ก่อนจะมาอยู่ที่หมู่บ้านนี้บุคคลตามมาตรา ๒๓ และครอบครัวเคยอยู่ที่ใดมาก่อน

บุคคลตามมาตรา ๒๓ เกิดที่ไหน เมื่อไหร่ นับถือศาสนาอะไร บุคคลตามมาตรา ๒๓ อาศัยอยู่ในหมู่บ้านนี้มากี่ปีแล้ว บุคคลตามมาตรา ๒๓ มีความประพฤติดีหรือไม่ บุคคลตามมาตรา ๒๓ ทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมบ้างหรือไม่ เช่น ช่วยเหลือพัฒนาหมู่บ้านและงานส่วนรวมของชุมชน ท่านสามารถรับรองบุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้หรือไม่ว่าเป็นบุคคลคนเดียวกันที่ปรากฏอยู่ในเอกสารของทางราชการ และเป็นผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๓ ขอให้ท่านรับรองว่าที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นความจริง เป็นต้น (ดูภาคผนวก ฆ หน้า ๒๕๔) (ชุติ งามอุรุเลิศ; และคนอื่นๆ. ๒๕๕๒: ๑๕๐ - ๑๕๓) สำหรับการไปเป็นพยานนั้นจะต้องนำบัตรประจำตัวประชาชนและทะเบียนบ้านไปด้วย

ในการเรียกสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือแม้กฎหมายหรือคำสั่งจากส่วนกลางจะไม่ได้กำชับว่าหนึ่งในพยานบุคคล “จะต้องมีกำนัน, ผู้ใหญ่บ้าน” หรือ “จะต้องมีข้าราชการ” รวมอยู่ในกลุ่มพยานบุคคลที่นำมาให้นายทะเบียนสอบสวนเพื่อรับรองคุณสมบัติด้วยก็ตาม แต่บุคคลตามมาตรา ๒๓ และผู้ศึกษาปริญญานิพนธ์นี้พึงทำความเข้าใจว่า เหตุที่นายทะเบียนหรือเจ้าหน้าที่รัฐประจำสำนักทะเบียนบางแห่งเรียกหรือกำหนดให้ต้องมีบุคคลเหล่านั้น เป็นพยานรวมอยู่ในกลุ่มพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ จัดหามานั้นก็เพราะว่า “ต้องการความเชื่อมั่นและความหนักแน่นของพยานที่จะให้ถ้อยคำ” (วีนัส สีสุข; ยินดี ห้วยหงษ์ทอง; และมานะ งามเนตร์. ๒๕๖๐: ๑๒) เพราะตามสรุปใจความสำคัญของ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และ พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีสถานะเป็นผู้ช่วยและอยู่ในกำกับของอำเภอ (กรมการปกครอง. ๒๕๕๖: ๒๓ - ๒๔) ซึ่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านรวมถึงข้าราชการบุคคลกลุ่มนี้ล้วนมีจุดเกาะเกี่ยวกับข้อกฎหมายว่าด้วยระเบียบวินัยของข้าราชการพลเรือน และเป็นบุคคลสาธารณะที่สามารถตามตัวได้โดยไม่ซับซ้อน แต่ในบางพื้นที่ที่นายทะเบียนมีความเชี่ยวชาญเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่และความเดือดร้อนของราษฎรก็ไม่มีปัญหาในการเรียกสอบสวนพยาน

ดังนั้นสำหรับการเตรียมความพร้อมของบุคคลตามมาตรา ๒๓ หากสามารถปรึกษาหรือขอคำแนะนำในการเตรียมความพร้อมก่อนไปยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยจากผู้ที่มีความรู้ในประเด็นนี้โดยเฉพาะ เช่น ครูในโรงเรียนของหมู่บ้าน บุคคลผู้มีความรู้ด้านกฎหมายในหมู่บ้าน (ถ้ามี) คณาจารย์ในมหาวิทยาลัย องค์กรเอกชนที่ทำงานด้านช่วยเหลือสังคม หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการเป็นอย่างมาก

๕.๒.๒ การยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยและข้อปฏิบัติเมื่อยื่นคำขอแล้ว

เมื่อบุคคลตามมาตรา ๒๓ นำหลักฐานเอกสารที่เกี่ยวข้องตามข้อ ๕.๒.๑ ไปยังสำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่นหรือสำนักงานเขตที่ตนเองมีชื่อหรือมีภูมิลำเนาอยู่ ให้แจ้งแก่เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์หรือเจ้าหน้ารัฐอื่นใดที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกในการจัดคิวให้บริการแก่ราษฎร ในกรณีที่ไม่มีสูติบัตรไม่มีหลักฐานเอกสารรับรองการเกิดหรือที่ไม่ได้เกิดในโรงพยาบาลให้แจ้งแก่เจ้าหน้าที่ว่าตนเองมาขอรับบริการทำหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร. ๒๐/๑) เพื่อจะนำมายื่นขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ ในกรณีที่มีสูติบัตรหรือหลักฐานเอกสารรับรองการเกิดอยู่แล้วให้แจ้งแก่เจ้าหน้าที่ว่าตนเองมาขอยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓

ซึ่งเมื่อเข้าไปในสำนักทะเบียนแล้วบุคคลตามมาตรา ๒๓ ต้องรู้จักสังเกตว่าเจ้าหน้าที่ที่เราทำการติดต่อพูดคุยด้วยชื่อและนามสกุลอะไรซึ่งสามารถสังเกตได้จากป้ายกำกับที่โต๊ะทำงาน หรือเคาน์เตอร์ให้บริการ หรือผังโครงสร้างเจ้าหน้าที่ที่ได้มีการจัดทำติดไว้กับผนังสำนักทะเบียนเพื่อความต่อเนื่องหรือประโยชน์ในการติดต่อประสานงานในครั้งต่อไป หรือเผื่อเกิดเหตุกรณีฉุกเฉินอื่นใดที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้ล่วงหน้า เป็นต้น ไม่ว่าจะเป็นการไปติดต่อขอรับบริการด้านงานทะเบียนใดๆ ก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นบุคคลตามมาตรา ๒๓ หรือคนต่างด้าว หรือประชาชนทั่วไปก็ควรมีไหวพริบและการใส่ใจในรายละเอียดดังกล่าวด้วยอันจะเป็นประโยชน์ในกรณีฉุกเฉินเมื่อกาลภายหลังของท่านเอง

๕.๒.๒.๑ กรณีนายทะเบียนหรือเจ้าหน้าที่ไม่รับคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ ให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ขอเข้าพบนายอำเภอเพื่อร้องทุกข์ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนปฏิเสธการรับคำขอ หากนายอำเภอไม่อยู่ ให้ร้องทุกข์กับศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ หากเกรงว่าศูนย์ฯ จะปกป้องเจ้าหน้าที่ด้วยกันหรือหากยังไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือศูนย์ฯ ไม่รับเรื่อง ให้ร้องทุกข์กับศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดีกรมการปกครอง รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (พิธาสรวง จันทร์ฉายฉัตร. ๒๕๖๐. สัมภาษณ์) และจากงานเขียนของ มานะ งามเนตร์ (๒๕๖๐: ๕๗) ได้ให้คำแนะนำไว้ว่าเวลาที่ไปติดต่อราชการที่สำนักทะเบียนให้ใช้โทรศัพท์มือถือบันทึกเสียง หรือเปิดโหมดวีดีโอบันทึกช่วงเวลาที่เราขอรับบริการจากเจ้าหน้าที่รัฐไว้ด้วย เผื่อเกิดกรณีที่ถูกปฏิเสธการให้บริการจากเจ้าหน้าที่รัฐ จะได้นำข้อมูลเหล่านี้มาดำเนินการทางกฎหมาย เช่น แจ้งความยื่นคำร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อเอาผิดกับเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ที่สนับสนุนไม่ให้รับคำขอลงรายการสัญชาติไทย หรือนำไปเป็นพยานหลักฐานในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง รวมถึงการนำไปร้องเรียนต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐ หรือองค์กรเอกชนที่ทำงานให้ความช่วยเหลือสังคม และช่องทางอื่นใดที่มีระบุไว้ในคู่มือสำหรับประชาชน เรื่อง การขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่สำนักบริหารการทะเบียน กระทรวงมหาดไทย ได้จัดทำขึ้นเพื่อให้บริการแก่ราษฎร เป็นต้น (ดูภาคผนวก ง หน้า ๒๕๘)

๕.๒.๒.๑.๑ การร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถทำได้ด้วยปากเปล่าหรือเป็นหนังสือก็ได้ ส่วนการร้องทุกข์ไปยังหน่วยงานต่างๆ ตามที่ได้กล่าวถึงในข้อ ๕.๒.๒.๑ ให้ทำเป็นหนังสือโดยใช้ถ้อยคำที่สุภาพโดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (๑) ระบุชื่อ นามสกุล ที่อยู่ ข้อมูลติดต่อกลับของบุคคลตามมาตรา ๒๓ (๒) จะร้องทุกข์เพราะสาเหตุใด เช่น ข้าพเจ้าไปยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ พร้อมด้วยหลักฐานเอกสารดังต่อไปนี้... แต่นายทะเบียนสำนักทะเบียนอำเภอ.../สำนักทะเบียนเทศบาล.../สำนักงานเขต...หรือเจ้าหน้าที่รัฐอื่นใดที่ประจำหน่วยงานนั้นๆ ปฏิเสธไม่ยอมรับคำขอฯ หรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการสนับสนุนให้ปฏิเสธไม่ยอมรับคำขอฯ เป็นต้น (๓) ระบุวัน/เดือน/ปี ที่เกิดเหตุ (๔) แจ้งวัตถุประสงค์ต่อเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ ยื่นคำร้องทุกข์ว่าต้องการ

ให้ดำเนินการเช่นไร เช่น ต้องการให้นายทะเบียนรับคำขอฯ และดำเนินการลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ ให้ หรือแจ้งความดำเนินคดีตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น (๕) ลงลายมือชื่อของบุคคลตามมาตรา ๒๓ ในหนังสือร้องทุกข์ และในการร้องทุกข์นั้นสามารถกระทำเป็นรายบุคคลหรือเป็นกลุ่มบุคคลก็ได้

๕.๒.๒.๑.๒ ว่าด้วยเรื่องสิทธิในการร้องทุกข์ของบุคคลตามมาตรา ๒๓ หากผู้ที่ศึกษาปริญญานิพนธ์นี้ยังมีความคิดความเข้าใจว่าในเมื่อบุคคลตามมาตรา ๒๓ ยังไม่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยจะเอาสิทธิอะไรมาร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่รัฐเพราะไม่ใช่คนไทย ผู้วิจัยก็คงต้องขอให้ท่านย้อนกลับไปอ่านทำความเข้าใจตั้งแต่บทที่หนึ่งอีกรอบ เพื่อปรับทัศนคติสร้างความเป็นเอกภาพให้เกิดขึ้นแก่สติปัญญาของตนก่อนแล้วค่อยกลับมาศึกษาในส่วนนี้อีกครั้ง อันดับแรกต้องทำความเข้าใจก่อนว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติไว้ชัดเจนในมาตรา ๔ ความว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน” เพราะบุคคลตามมาตรา ๒๓ เป็นคนไทยมีสัญชาติไทยแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ จึงมีสิทธิโดยชอบธรรมตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และมาตรา ๒๕, ๒๗, ๔๑ ยังได้ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อสนับสนุนแนวคิดตามมาตรา ๔ ว่าด้วยขอบเขตสิทธิและเสรีภาพของราษฎรที่มีสิทธิจะได้รับทราบข้อมูลเข้าสารจากหน่วยงานรัฐ รวมถึงสิทธิในการร้องทุกข์และฟ้องหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของบุคคลดังกล่าวที่มีผลกระทบต่อราษฎร (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๖๐: ๔) หากมองย้อนกลับไปก่อนที่ พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ จะมีผลใช้บังคับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ได้มีการรับรองหลักการดังที่ได้กล่าวถึงตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ เช่นกัน ดังที่ปรากฏความตามมาตรา ๔ - ๕, ๓๐, ๕๖ - ๖๐, ๖๒ และ ๗๔ เป็นต้น

สิทธิในการร้องทุกข์ประการที่สองเพราะภารกิจหลักของกระทรวงมหาดไทยคือ “การบำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้แก่ราษฎร เมื่อราษฎรประสบปัญหาความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ จึงเป็นหน้าที่ที่กระทรวงมหาดไทยจะต้องเข้าไปแก้ไขให้ความช่วยเหลือและบรรเทาปัญหาต่างๆ เพื่อความอยู่ดีมีสุขของราษฎรและในการร้องเรียน/ร้องทุกข์ของราษฎรนั้น รัฐบาลถือเป็นเสียงสะท้อนที่ทำให้รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐทราบและตระหนักว่า การบริหารราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใดเพื่อจะได้นำมาปรับปรุงแก้ไขในการพัฒนาประเทศต่อไป (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. ๒๕๕๔: คำนำ; ๑) หากนายทะเบียนปฏิเสธไม่รับคำขอหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่ราษฎรที่มาขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ ยังถือว่าเป็นพฤติการณ์หรือการปฏิบัติที่ขัดต่อมาตรา ๘๒ แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ “(๒) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ... (๘) ต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน” (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๑: ๒๙ - ๓๐) และนอกจากนี้แล้ว

พฤติการณ์ดังกล่าวยังขัดต่อจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านทะเบียนข้อ ๑.๔ - ๑.๖ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จรรยาบรรณข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานทะเบียน พ.ศ. ๒๕๔๕ (กรมการปกครอง. ๒๕๔๖: ๒) รวมไปถึงมาตรา ๖ (๑) - (๒), (๖) และมาตรา ๘ แห่ง พ.ร.ก.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่ว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้นก็เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ราษฎร ให้มีผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ราษฎรต้องได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการโดยให้ยึดถือว่าราษฎรคือจุดศูนย์กลางที่จะได้รับการให้บริการจากรัฐ (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๔๖ : ๒) อีกทั้งยังเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ และขัดต่อข้อ ๒ ตามหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๒๒/๘๕๓ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๓๕ เรื่อง ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรเพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ว่าเมื่อได้รับแจ้งหรือการร้องขอจากราษฎรแล้วจะต้องดำเนินการภายในหนึ่งวันทำการ (กรมการปกครอง. ๒๕๓๖: ๗๑) และมาตรา ๒๗ แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๗: ๑) ประกอบกับมาตรา ๘ แห่ง พ.ร.บ.การอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๘: ๓)

สิทธิในการร้องทุกข์ประการที่สาม มาตรา ๒๓ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติไว้ชัดเจนว่า “เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้มีคุณสมบัติตามวรรคหนึ่งยื่นคำขอลงรายการสัญชาติในเอกสารการทะเบียนราษฎรต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรแห่งท้องที่ที่ผู้นั้นมีภูมิลำเนาในปัจจุบัน” และคำสั่งจากส่วนกลางได้วางแนวปฏิบัติไว้ชัดเจนอีกว่าห้ามปฏิเสธการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยของบุคคลตามมาตรา ๒๓ (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๙๔, ๑๐๔)

ดังนั้นหากนายทะเบียนหรือเจ้าหน้าที่รัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการตามระเบียบวิธีการหรือแนวปฏิบัติตามนโยบายมาตรา ๒๓ รวมถึงบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือบุคคลอื่นใดที่ให้การสนับสนุนที่เป็นปฏิปักษ์ต่อนโยบายนี้ บุคคลตามมาตรา ๒๓ ย่อมมีสิทธิในการร้องเรียนหรือร้องทุกข์ต่อนายอำเภอหรือช่องทางอื่นที่รัฐบาลจัดให้มีบริการแก่ราษฎร

๕.๒.๒.๔ กรณีเจ้าหน้าที่รับคำขอลงรายการสัญชาติไทยแต่ไม่ได้ออกใบรับคำขอให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ จะต้องทักท้วงแจ้งความประสงค์ต่อนายทะเบียนว่าตนขอรับใบรับคำขอ หรือหากนายทะเบียนไม่ยอมออกใบรับคำขอให้ให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ปฏิบัติตามข้อ ๕.๒.๒.๑ ด้วยการร้องทุกข์ต่อนายอำเภอหรือช่องทางอื่นที่รัฐบาลจัดให้มีบริการแก่ราษฎร

๕.๒.๒.๕ กรณีเจ้าหน้าที่รับคำขอลงรายการสัญชาติไทยแต่ประวิงเวลาในการดำเนินการหรือการดำเนินการนั้นล่าช้าหรือไม่ยอมดำเนินการ เมื่อบุคคลตามมาตรา ๒๓ ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยและนายทะเบียนรับคำขอไว้แล้วนับไปอีก ๙๐ วันทำการ ซึ่งคำสั่งจากส่วนกลางกำหนดกระบวนการของนายทะเบียนไว้ในกรอบเวลา ๙๐ วัน หากยังไม่ได้รับการติดต่อกลับจากนายทะเบียน หรือหลังจากกระบวนการสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือผ่านไปแล้ว ๙๐ วันทำการ

ก็ยังไม่ได้รับการติดต่อกลับจากนายทะเบียน บุคคลตามมาตรา ๒๓ จะต้องทำหนังสือทวงถามความคืบหน้าถึงนายทะเบียนเป็นฉบับแรก และเมื่อเวลาผ่านพ้นไปอีก ๓๐ วันทำการ ยังไม่ได้รับการติดต่อกลับจากนายทะเบียน ให้ทำหนังสือฉบับที่ ๒ หากเวลาผ่านพ้นไปอีก ๑๕ วันทำการ ยังไม่ได้รับการติดต่อกลับจากนายทะเบียน ให้ทำหนังสือฉบับที่ ๓ เมื่อครบ ๗ วันทำการ หลังจากที่ส่งหนังสือฉบับที่ ๓ ไปแล้วยังไม่ได้รับการติดต่อกลับจากนายทะเบียน บุคคลตามมาตรา ๒๓ จะต้องทำหนังสือร้องทุกข์ถึงหน่วยงานต่างๆ ตามข้อ ๕.๒.๒.๑ หรือนำหลักฐานเอกสารที่เกี่ยวข้องส่งฟ้องต่อศาลปกครอง (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. ๒๕๕๔: ๗)

วิธีการส่งหนังสือทวงถามความคืบหน้านั้นบุคคลตามมาตรา ๒๓ จะต้องทำหนังสือขึ้นมา ๑ ฉบับ พร้อมแนบสำเนาเอกสารต่างๆ ที่เคยยื่นคำขอไว้ในซองจดหมายด้วยและจ่าหน้าถึงนายทะเบียน ซึ่งบุคคลตามมาตรา ๒๓ จะต้องไปที่ทำการไปรษณีย์และให้แจ้งต่อพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์ว่า ขอส่งจดหมายแบบไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ซึ่งจะต้องทำเช่นนี้ทุกฉบับเพื่อนำใบไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับมาประกอบเป็นหลักฐานในการร้องทุกข์หรือฟ้องต่อศาลปกครอง (มานะ งามเนตร์. ๒๕๖๐: ๒๖)

๕.๒.๒.๖ กรณีไม่ได้รับการอนุญาตให้ลงรายการสัญชาติไทย เมื่อบุคคลตามมาตรา ๒๓ ทราบผลการพิจารณาของนายอำเภอไม่ว่าจะทราบด้วยลายลักษณ์อักษรที่ทำเป็นหนังสือแจ้งหรือด้วยวาจาแล้ว จะต้องทำการโต้แย้งผลของคำสั่งดังกล่าวภายใน ๑๕ วัน นับจากวันที่ทราบคำสั่ง มานะ งามเนตร์ (๒๕๖๐: ๕๖) ได้แนะนำไว้ว่าวิธีการจัดทำคำอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองจะต้องอาศัยทักษะและองค์ความรู้ทางกฎหมายปกครอง มิใช่ว่าผู้ที่สำเร็จการศึกษาด้านกฎหมายทุกคนจะสามารถดำเนินการได้ ฉะนั้นบุคคลตามมาตรา ๒๓ จะต้องอาศัยความช่วยเหลือจากผู้ปฏิบัติงานที่รับอาสาในการจัดทำคำอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีขั้นตอนที่ต้องใช้เวลาอยู่พอสมควร ดังนั้นบุคคลตามมาตรา ๒๓ สามารถขอความช่วยเหลือได้จากหน่วยงานต่างๆ ตาม (ภาคผนวก จ หน้า ๒๖๐)

ดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมดในข้อ ๕.๒ นั้นคงจะพอทำให้ผู้ศึกษาปริญญานิพนธ์นี้มีความเข้าใจและมองเห็นภาพในการเตรียมตัวของบุคคลตามมาตรา ๒๓ หรือราษฎรในการที่จะขอรับบริการงานด้านการทะเบียนราษฎรจากนายทะเบียนหรือเจ้าหน้าที่รัฐ และเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับกรณีที่การขอรับบริการหรือการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งทางปกครองไม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย หรือการให้บริการนั้นไม่เป็นไปตามหลักการที่ว่า “ราษฎรคือศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการที่ดีจากรัฐ” และประเด็นที่สำคัญที่สุด คือ บุคคลตามมาตรา ๒๓ “จะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและมั่นใจในคุณสมบัตินั้นจริงๆ” ก่อนที่จะไปใช้สิทธิ์ขอรับบริการจากรัฐ และจะต้องเตรียมความพร้อมการให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ หลักฐานเอกสาร และพยานบุคคล รวมไปถึงปรึกษาผู้รู้เกี่ยวกับกรณีดังกล่าวเพื่อให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยในการขอใช้สิทธิ์ของตนเอง เพราะเมื่อนั่งเผชิญหน้ากับนายทะเบียนในฐานะคู่กรณีทางปกครองแล้วบุคคลอื่นไม่สามารถเข้าไปช่วยท่านได้

๕.๓ การขอและออกหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร. ๒๐/๑)

ตามที่ได้กล่าวไว้ในหลายๆ ตอนที่ผ่านมาว่าการขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ มีความจำเป็นที่จะต้องใช้หลักฐานเอกสารที่บ่งชี้หรือแสดงว่าบุคคลผู้ยื่นคำขอนั้นเป็นผู้ที่เกิดในประเทศไทยจริง เช่น สูติบัตร หรือหนังสือรับรองการเกิดในตอนที่เกิด แต่ถ้าบุคคลตามมาตรา ๒๓ คนใดที่ไม่ได้แจ้งเกิดในขณะที่เกิดหรือไม่มีเอกสารดังกล่าวข้างต้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องขอออกหนังสือรับรองการเกิดตามแบบ (ท.ร. ๒๐/๑) เพื่อใช้ประกอบการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทย ตามที่ผู้วิจัยจะได้อธิบายดังต่อไปนี้

ในปีพุทธศักราช ๒๕๕๑ นอกจากจะมีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ด้วย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ได้บัญญัติมาตรา ๒๓ ขึ้นมานั้น ในคราวเดียวกันยังได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ เรียกว่า พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมาตรา ๑๗ ได้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๒๐/๑ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ “มาตรา ๒๐/๑ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้สัญชาติไทยแก่กลุ่มบุคคลใดหรือให้กลุ่มบุคคลใดแปลงสัญชาติเป็นไทยได้ หรือกรณีมีเหตุจำเป็นอื่น และบุคคลดังกล่าวจำเป็นต้องมีหนังสือรับรองการเกิด ให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวยื่นคำขอหนังสือรับรองการเกิดตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด” (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๑: ๑๙)

ผู้อำนวยการทะเบียนกลางจึงออกประกาศสำนักทะเบียนกลาง “เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในการขอหนังสือรับรองการเกิดตามมาตรา ๒๐/๑ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑” (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๑: ๒๓) ดังนั้นถ้าบุคคลตามมาตรา ๒๓ คนใดที่ไม่มีหนังสือรับรองการเกิดเพื่อใช้ประกอบการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยในกรณีใดๆ ก็ตามดังต่อไปนี้ คือ ณ ห้วงเวลาที่เกิดไม่ได้แจ้งเกิดไว้ หรือแจ้งเกิดไว้แต่ไม่มีเอกสารหรือเอกสารสูญหาย หรือสำนักทะเบียนไม่สามารถออกเอกสารฉบับใหม่จากข้อมูลเดิมได้ด้วยเหตุผลใดก็แล้วแต่ ให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ยื่นคำร้องเพื่อขอหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร. ๒๐/๑) ต่อนายทะเบียน ณ สำนักทะเบียนที่ตนเองเกิด หรือที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีภูมิลำเนาอยู่ในปัจจุบัน

๕.๓.๑ การขอหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร. ๒๐/๑)

หลักฐานเอกสารที่ใช้ในการประกอบคำร้องเพื่อยื่นขอหนังสือรับรองการเกิดมีรายการดังต่อไปนี้ คือ รูปถ่าย ๒ นิ้ว ๒ รูป ทะเบียนบ้านหรือแบบพิมพ์ประวัติบุคคลบนพื้นที่สูงกลุ่มต่างๆ หรือทะเบียนประวัติบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย เช่น ท.ร. ๓๘, ท.ร. ๓๘/๑, ท.ร. ๓๘ ก, หรือ ท.ร. ๓๘ ข เป็นต้น รวมไปถึงหลักฐานเอกสารที่บ่งบอกว่าเป็นผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย (ถ้ามี) เช่น หลักฐานเอกสารการลงบัญชีทหารกองเกิน (การขึ้นทะเบียนทหาร) ใบสำคัญถิ่นที่อยู่หรือใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว เป็นต้น ถ้าบุคคลผู้นั้นมีอายุไม่เกิน ๑๕ ปีบริบูรณ์ บิดามารดาหรือผู้ปกครองที่อุปการะเลี้ยงดูต้องเป็นผู้ยื่นคำร้องเพื่อขอหนังสือรับรองการเกิดแทน

๕.๓.๒ การออกหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร. ๒๐/๑)

เมื่อนายทะเบียนรับคำร้องเพื่อขอหนังสือรับรองการเกิดพร้อมด้วยหลักฐานเอกสารประกอบจากบุคคลตามมาตรา ๒๓ แล้ว นายทะเบียนจะต้องออกใบรับคำขอให้กับบุคคลดังกล่าวเก็บไว้เป็นหลักฐาน ซึ่งสามารถใช้วิธีออกใบรับคำขอตามข้อ ๕.๑.๓.๑๓.๑ และข้อ ๕.๑.๓.๑๓.๒ ของนโยบายมาตรา ๒๓ ได้ จากนั้นให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

๕.๓.๒.๑ ตรวจสอบการมีชื่อและรายการบุคคลในเอกสารการทะเบียนราษฎร และทำการสอบสวนให้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าบุคคลดังกล่าว เป็นบุคคลคนเดียวกันกับผู้ที่มีชื่อและรายการบุคคลในหลักฐานเอกสารการทะเบียนราษฎรที่นำมาประกอบคำขอหรือไม่

๕.๓.๒.๒ สอบสวนบุคคลดังกล่าวเพื่อให้ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายละเอียดของบิดามารดา สัญชาติของบิดามารดา สถานที่เกิดของบุคคลดังกล่าว จำนวนพี่น้องร่วมบิดามารดาและที่อยู่ในปัจจุบัน เสร็จแล้วให้บุคคลดังกล่าวลงลายมือชื่อหรือพิมพ์ลายนิ้วมือ ในบันทึกการสอบสวนต่อหน้านายทะเบียนผู้ที่ทำการสอบสวนและพยานบุคคลอย่างน้อยจำนวน ๒ คน

๕.๓.๒.๓ สอบสวนบิดามารดาผู้ที่ให้กำเนิด หรือผู้ปกครองผู้อุปการะเลี้ยงดูบุคคลตามมาตรา ๒๓ (ถ้ามี) และสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือเพื่อให้การรับรองว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ เกิดในราชอาณาจักรไทยจริง และรับรองประวัติความเป็นมาของบิดามารดาผู้ที่ให้กำเนิดของบุคคลดังกล่าว

คุณลักษณะของพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือตาม ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในการขอหนังสือรับรองการเกิดตามมาตรา ๒๐/๑ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ระบุไว้ดังต่อไปนี้

> พยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ หมายถึง ผู้ที่บรรลุนิติภาวะแล้วและต้องมีชื่อและรายการบุคคลในทะเบียนบ้าน มีฐานะมั่นคง เป็นที่เคารพนับถือของประชาชนในท้องถิ่น มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งชัดเจนและรู้จักคุ้นเคยกับครอบครัวผู้ยื่นคำขอเป็นอย่างดี เป็นผู้รู้เห็นการเกิดหรือสามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานะการเกิดของผู้ขอหนังสือรับรองการเกิด ถ้าเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการบำนาญต้องดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๓ หรือเทียบเท่าระดับ ๓ ขึ้นไป หรือกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๑: ๒๔)

๕.๓.๒.๔ กรณีบุคคลตามมาตรา ๒๓ เกิดนอกพื้นที่ที่ตนเองอาศัยอยู่ในปัจจุบันและไม่อาจนำพยานหลักฐานหรือพยานบุคคล มาให้นายทะเบียนผู้รับคำขอดำเนินการสอบสวนได้ นายทะเบียนจะต้องส่งเรื่องให้นายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนในท้องที่ที่บุคคลดังกล่าวเกิด ให้เป็นผู้ทำการตรวจสอบและสอบสวนแทน โดยใช้ระยะเวลาในขั้นตอนดังกล่าวไม่เกิน ๓๐ วันทำการ

นับตั้งแต่วันที่ได้รับเรื่องจากสำนักทะเบียนที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ ยื่นคำขอไว้ เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการดังกล่าวแล้วให้ส่งหลักฐานรวมไปถึงบันทึกการสอบสวนดังกล่าวกลับไปยังสำนักทะเบียนที่ส่งเรื่องมาให้ และหากสำนักทะเบียนในท้องที่ที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ เกิด ไม่สามารถดำเนินการให้ได้ไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็แล้วแต่ จะต้องแจ้งสาเหตุที่ไม่อาจดำเนินการในเรื่องดังกล่าวนั้นภายในกำหนดไม่เกิด ๓๐ วันทำการ

๕.๓.๒.๕ บุคคลตามมาตรา ๒๓ จะต้องนำหลักฐานเอกสาร พยานบุคคลและพยานหลักฐานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมาให้นายทะเบียนทำการตรวจสอบและสอบสวนภายในกำหนดระยะเวลา ๙๐ วันทำการ นับตั้งแต่วันที่ได้ยื่นคำขอต่อนายทะเบียน

๕.๓.๒.๖ เมื่อได้ดำเนินการตามข้อ ๕.๓.๒.๑ ถึงข้อ ๕.๓.๒.๕ เสร็จสิ้นแล้ว เป็นหน้าที่ของนายทะเบียนผู้รับคำขอที่จะต้องรวบรวมคำขอพร้อมหลักฐานเอกสารที่เกี่ยวข้องและลงความเห็น เพื่อนำเสนอต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายท้องถิ่นภายใน ๗ วันทำการ นับตั้งแต่วันที่กระบวนการทุกอย่างได้เสร็จสิ้นลงภายในกำหนดระยะเวลาไม่เกิน ๙๐ วันทำการ หรือนับตั้งแต่วันที่นายทะเบียนได้รับหลักฐานเอกสารครบถ้วนแล้ว

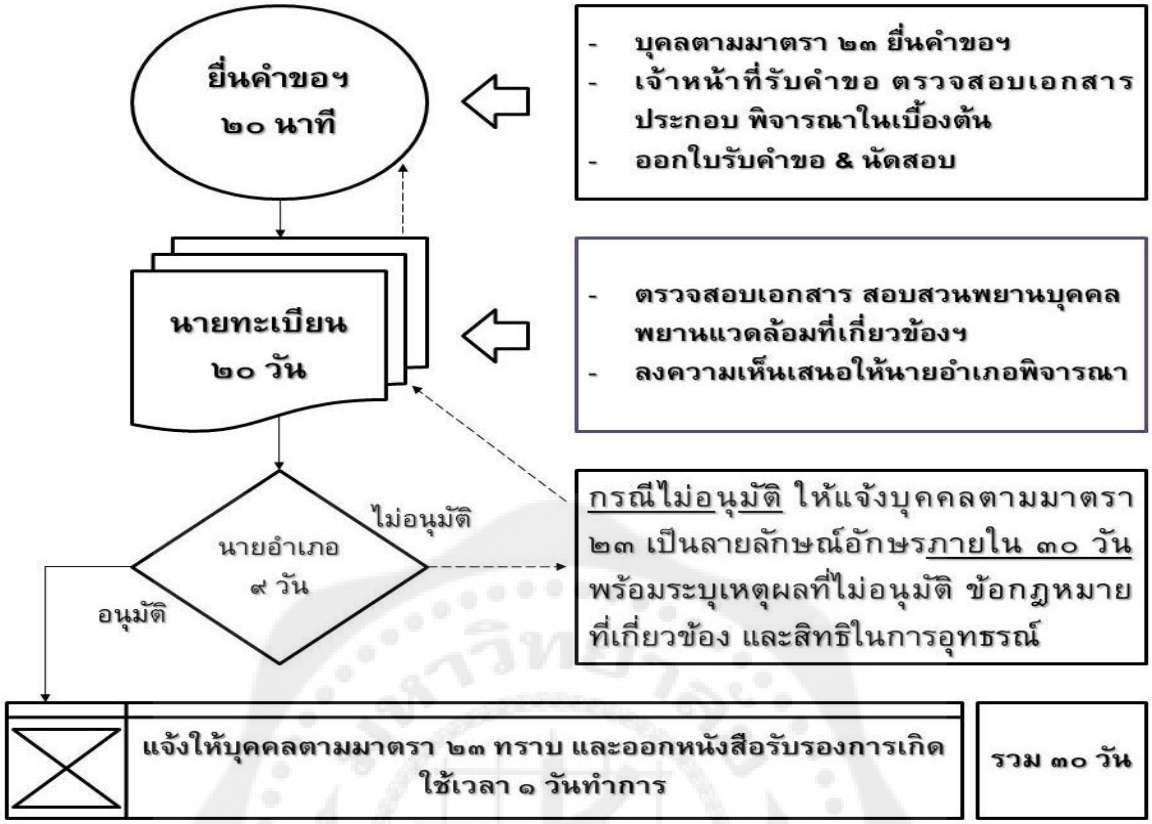
เมื่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายท้องถิ่นได้รับเรื่องจากนายทะเบียนผู้รับคำขอ ทำการตรวจสอบในความถูกต้องของหลักฐานเอกสารและความครบถ้วนสมบูรณ์ ในประเด็นการสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือแล้ว จะต้องพิจารณาอนุมัติให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา ๑๕ วันทำการนับตั้งแต่วันที่ได้รับเรื่องจากนายทะเบียนตามข้อ ๕.๓.๒.๖

กรณีนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติคำขอ นายทะเบียนจะต้องจัดทำหนังสือรับรองการเกิดเป็นสองตอน โดยตอนที่ ๑ มอบให้กับบุคคลตามมาตรา ๒๓ ตอนที่ ๒ ให้เก็บรักษาไว้ที่สำนักทะเบียนที่ออกหนังสือรับรองการเกิดนั้น เพื่อสามารถตรวจสอบและคัดสำเนาได้ในภายหลัง และจะต้องจัดทำทะเบียนคุมการออกหนังสือรับรองการเกิดรวมถึงจะต้องลงรายการให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ

กรณีนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นพิจารณาไม่อนุมัติคำขอ จะต้องทำหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ทราบภายในระยะเวลา ๓ วันทำการ นับตั้งแต่วันที่มีคำสั่งโดยต้องระบุเหตุผลอันเป็นข้อเท็จจริงและสาระสำคัญ รวมถึงข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น สิทธิ์ในการอุทธรณ์ของบุคคลตามมาตรา ๒๓ รวมถึงการยื่นคำอุทธรณ์และระยะเวลาในการอุทธรณ์ไว้ในหนังสือดังกล่าวด้วย

การอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวบุคคลตามมาตรา ๒๓ จะต้องจัดทำเป็นหนังสือ ที่จะต้องระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงมาประกอบด้วย

การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวให้เป็นไปตาม “กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการโต้แย้งหรือชี้แจงข้อเท็จจริงการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียน พ.ศ. ๒๕๕๑” (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๑: ๒๖)



ภาพประกอบ ๑๑ ขั้นตอนการออกหนังสือรับรองการเกิดตามแบบ ท.ร. ๒๐/๑

ที่มา: ประยุกต์จาก. กระทรวงมหาดไทย สำนักบริหารการทะเบียน. (๒๕๕๘, ๗ กรกฎาคม). คู่มือสำหรับประชาชน : การขอหนังสือรับรองการเกิด ตามมาตรา ๒๐/๑ โดย พระเรวัช วิชชุประภากร

บทที่ ๖
แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการศึกษาดังต่อไปนี้

๖.๑ แนวคิดเกี่ยวกับสัญชาติ (Nationality Concept)

๖.๑.๑ ความเป็นมาของนิยามคำว่าสัญชาติ

๖.๑.๒ หลักการให้สัญชาติ

๖.๑.๓ หลักการให้สัญชาติแก่ราษฎรที่อาศัยในประเทศไทย

๖.๑.๔ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎรภายใต้การถือสัญชาติของรัฐ

๖.๒ ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation Theory)

- ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation Model)

๖.๓ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๖.๑ แนวคิดเกี่ยวกับสัญชาติ (Nationality Concept)

๖.๑.๑ ความเป็นมาของนิยามคำว่าสัญชาติ

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) (๒๔๙๑: ๒๔) ซึ่งถือว่าเป็นเอกสารประวัติศาสตร์ในการวางรากฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศฉบับแรกของโลก เป็นพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนทุกฉบับที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยสามัญ สมัยที่ ๓ ได้มีข้อมติรับรอง เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๑ (ค.ศ. ๑๙๔๘) ตรงกับรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช (รัชกาลที่ ๙) ทั้งนี้ประเทศไทยได้เป็นหนึ่งในสี่สิบแปดประเทศแรกที่ลงคะแนนเสียงร่วมรับรองปฏิญญาฉบับนี้ในการประชุมดังกล่าวซึ่งจัดขึ้น ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ในข้อที่ ๑๕ ได้ระบุว่า (๑) ทุกคนมีสิทธิในสัญชาติหนึ่ง (Everyone has the right to a nationality.) (๒) บุคคลใดจะถูกเพิกถอนสัญชาติของตนตามอำเภอใจ หรือถูกปฏิเสธสิทธิที่จะเปลี่ยนสัญชาติของตนไม่ได้ (No one shall be arbitrarily deprived of his nationality nor denied the right to change his nationality.)

สัญชาติ (Nationality) ตามประมวลศัพท์และความรู้สิทธิมนุษยชน (๒๕๕๖: ๑๕๔-๑๕๕) ได้ให้ความหมายไว้ว่า เป็นสิ่งที่กำหนดจุดเกาะเกี่ยวระหว่างสิทธิและหน้าที่ของราษฎรกับรัฐ ภายใต้แนวคิดที่ว่าเมื่อบุคคลมีสัญชาติของรัฐใดและจะอยู่ที่ใดก็ตาม บุคคลนั้นย่อมได้รับการคุ้มครองจากรัฐเจ้าของสัญชาติในฐานะราษฎรแห่งรัฐ และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เช่น การคุ้มครองทางการทูต (Diplomatic Protection) การให้สวัสดิการสังคม (Welfare) เป็นต้น และบุคคลนั้นก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อรัฐ เช่น เคารพกฎหมายของรัฐเจ้าของสัญชาติ เป็นต้น ในทางกลับกันหากบุคคลใดที่ไม่มี

สัญชาติของรัฐใดเลยก็จะตกอยู่ในสถานะเป็นคนไร้สัญชาติ หรือคนไร้รัฐ (Stateless Person) ซึ่งทำให้ไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐ และการได้จะมาซึ่งสัญชาติของบุคคลขึ้นอยู่ที่กฎหมายว่าด้วยสัญชาติของแต่ละรัฐว่ามีหลักเกณฑ์อย่างไรบ้าง สำหรับแนวปฏิบัติการให้สัญชาติสามารถแบ่งออกเป็นโดยการเกิดและหลังการเกิด ดังนี้

การได้สัญชาติโดยการเกิด สามารถแบ่งได้เป็น ๒ หลักเกณฑ์ คือ

หลักเกณฑ์ที่ ๑ การยึดความสำคัญของสายโลหิต (หรือหลักสายโลหิต ภาษาละติน คือ Jus Sanguinis) เป็นการให้สัญชาติแก่บุคคลที่เกิดสืบสายโลหิตตามสัญชาติของบิดา หรือมารดา โดยไม่คำนึงว่าเกิดในประเทศใด

หลักเกณฑ์ที่ ๒ การยึดความสำคัญของดินแดนที่เกิด (หรือหลักดินแดน ภาษาละติน คือ (Jus Soli) เป็นการให้สัญชาติแก่บุคคลที่เกิดในดินแดนของรัฐ โดยไม่ได้คำนึงว่าบิดามารดาถือสัญชาติใด แต่หลักเกณฑ์นี้มีข้อยกเว้นสำหรับผู้ที่เกิดจากบุคคลในคณะผู้แทนทางการทูต หรือเจ้าหน้าที่องค์การระหว่างประเทศ

การได้สัญชาติภายหลังการเกิดอาจสามารถทำโดยการขอถือ/หรือขอแปลงสัญชาติของรัฐที่ตนอาศัยอยู่ หรือโดยการขอถือสัญชาติตามคู่สมรส หรือโดยนโยบายแห่งรัฐแล้วแต่กรณี สำหรับประเทศไทยยึดหลักเกณฑ์ที่ ๑ เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามกฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติของประเทศไทยยอมให้สิทธิบุคคลที่เกิดจากบิดา มารดา ที่เป็นคนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทยได้สัญชาติไทย

ส่วนประสานราชการ สำนักกิจการความมั่นคงภายใน (๒๕๕๓: ๑๐) ได้อธิบายแนวคิดเกี่ยวกับสัญชาติไว้ว่า “สัญชาติ” ในภาษาไทยเป็นคำที่แปลมาจาก “Nationality” ซึ่งในภาษาอังกฤษสามารถใช้ได้ในสองความหมายทั้งในทางวัฒนธรรมและในทางกฎหมาย โดยในทางกฎหมาย คำว่า “Nationality” หมายถึงสัญชาติที่เป็นความผูกพันของราษฎรกับรัฐเป็นสิ่งที่บ่งชี้ว่าบุคคลผู้นั้นสังกัดอยู่กับรัฐใด ซึ่งเป็นการใช้ถ้อยคำอันมีความหมายที่สามารถแยกออกจากการใช้อย่างทั่วไปหรือในความหมายทางวัฒนธรรมหมายถึงสมาชิกของรัฐซึ่งผูกพันกันโดยภาษา ชาติพันธุ์ ศาสนา เป็นต้น การถือสัญชาติของบุคคลในรัฐใดรัฐหนึ่งมีผลต่อการที่รัฐนั้นจะสามารถใช้อำนาจในทางกฎหมายแก่บุคคลดังกล่าว และในทางกลับกันบุคคลผู้ถือสัญชาติของรัฐก็มีสิทธิในด้านต่างๆ เช่นเดียวกับบุคคลอื่นซึ่งถือสัญชาติของรัฐนั้น และหากมิใช่บุคคลผู้ถือสัญชาติของรัฐนั้นก็จะไม่มีสิทธิหรือมีสิทธิที่แตกต่างกันออกไป

โดยหลักสากลแล้วเป็นอำนาจภายในของแต่ละรัฐที่จะวางหลักในการให้สัญชาติแก่บุคคล หลักที่สำคัญ ๒ ประการ คือ หลักดินแดน (Jus Soli) และหลักสืบสายโลหิต (Jus Sanguinis) หลักดินแดนถือว่าบุคคลที่เกิดภายใต้ดินแดนของรัฐย่อมได้สัญชาติโดยการเกิด หลักสืบสายโลหิตถือว่าบุคคลจะได้สัญชาติสืบต่อจากบิดาและ/หรือมารดา โดยรัฐส่วนใหญ่ในปัจจุบันยึดถือการให้สัญชาติแก่บุคคลโดยอาศัยหลักการทั้ง ๒ ประกอบกัน โดยอาจทำให้น้ำหนักแก่หลักใดหลักหนึ่งมากกว่าก็เป็นได้ อย่างไรก็ตามมีบุคคลเป็นจำนวนมากที่ประสบปัญหาในเรื่องการถือสัญชาติของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่งและมีผลทำให้ตกอยู่ในสถานะของคนไร้สัญชาติ ซึ่งอาจเป็นสาเหตุหลายประการ

เช่น การอพยพโยกย้ายเนื่องจากสงคราม การไม่ยอมรับชนกลุ่มน้อย/ชนพื้นเมืองในดินแดนแห่งรัฐ เป็นต้น

สัญชาติถูกประดิษฐ์ขึ้นเพื่อเป็นสัญลักษณ์ระหว่างรัฐกับราษฎรของตนอันเป็นพันธสัญญาว่าจะดูแลซึ่งกันและกันยกตัวอย่างเช่น ราษฎรจะเคารพและอยู่ภายใต้กฎหมายรวมถึงการเสียภาษี ในส่วนรัฐก็จะเป็นผู้จัดสวัสดิการให้การคุ้มครองและช่วยเหลือไม่ว่าราษฎรนั้นจะอยู่ในประเทศหรือต่างประเทศก็ตาม สมชาย ปรีชาศิลปกุล (๒๕๕๔: ๑๖-๔๐) ได้อธิบายว่า สัญชาติเป็นวาทะกรรมที่ถูกสร้างขึ้นและทำให้มีความสำคัญในระบบการเมืองภายใต้แนวคิดการปกครองของรัฐสมัยใหม่ ซึ่งเป็นพัฒนาการของแนวคิดที่เกิดขึ้นในชาติตะวันตกก่อนขยายไปทั่วโลก

ในระยะเริ่มต้นกระบวนการสร้างความหมายของสัญชาติที่มีขึ้นในสยามสามารถแยกออกได้เป็นสองมิติคือ มิติภายใน เป็นความพยายามที่จะสร้างความเป็นเอกภาพและลดทอดความแตกต่างของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของรัฐ มิติภายนอก เป็นความพยายามเพื่อจะจำแนกบุคคลที่อยู่ภายใต้การปกครองของสยามกับบุคคลที่อยู่ในบังคับของต่างชาติ อันมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความเข้าใจเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐในสมัยนั้น ความสำคัญของสัญชาติในปัจจุบันไม่เพียงเฉพาะเป็นเครื่องมือของรัฐในการจำแนกและจัดแบ่งผู้คนที่อยู่ภายใต้อำนาจการปกครองเท่านั้น แต่ยังมีความสำคัญต่อผู้คนในการดำรงสถานะความเป็นพลเมืองของรัฐอันจะนำมาซึ่งสิทธิต่างๆ

แนวคิดเรื่องสัญชาติในสังคมไทยเริ่มมีเค้าลางมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๔) เมื่อ “พระวชิรญาณภิกขุ” รับนิมนต์ถวายพระราชสมบัติทรงลาสิกขาขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ พระองค์ที่ ๔ ในราชวงศ์จักรี แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ในช่วงปลายพุทธศตวรรษที่ ๒๔ มีพระนามว่า พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชสมัยของพระองค์อยู่ในช่วงยุคล่าอาณานิคมและลัทธิดังกล่าวได้แผ่ขยายมายังดินแดนทางฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขง คือสาธารณะรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในปัจจุบัน ทำให้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรือดินแดนที่เรียกว่าภาคอีสานซึ่งเป็นดินแดนเพื่อนบ้านของสองฝั่งแม่น้ำโขงกลายเป็นพื้นที่อ่อนไหวต่ออำนาจซึ่งอาจถูกมหาอำนาจผนวกเอาไปเป็นส่วนหนึ่งของลาวเนื่องด้วยชาวอีสานมีประเพณีและวิถีชีวิตแบบชาวลาว

พระองค์ท่านมีพระราชประสงค์ที่จะปฏิรูปหัวเมืองลาวให้กลายเป็นไทยอย่างสมบูรณ์ จึงทรงทำการชำระประวัติศาสตร์ในลักษณะชาตินิยมด้วยพระราชนิพนธ์ต่างๆ เช่น ปฐมวงศ์ พงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ เป็นต้น รวมถึงการส่งคณะสงฆ์ธรรมยุตไปประกาศพระศาสนาภายใต้อุดมการณ์ของรัฐชาติ และในปีพุทธศักราช ๒๔๔๒ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) แนวคิดรัฐชาติสยามชัดเจนมากยิ่งขึ้น เมื่อมีการเปลี่ยนชื่อมณฑลลาวพวนเป็นมณฑลฝ่ายเหนือ คือให้เรียกชื่อตามภูมิประเทศเพื่อมิให้เกิดความรู้สึกแบ่งแยกเชื้อชาติไทย - ลาว - เขมร มีทั้งหมด ๑๒ เมือง คือ เมืองหนองคาย หนองหาน ขอนแก่น ชลบท หล่มสัก กมุทาสัย สกลนคร ชัยบุรี โพนพิสัย ท่าอุเทน นครพนม มุกดาหาร ซึ่งในการสำรวจสำมะโนครัวได้ห้ามการระบุว่าเป็นชาติลาว เขมร ส่วย ผู้ไท ฯลฯ แต่ให้ใช้สัญชาติไทยเหมือนกันหมด แต่กระนั้นคำว่า

สัญชาติไทยก็ยังไม่ได้ปรากฏตัวในรูปแบบของกฎหมายอย่างเป็นทางการ (ศิลปวัฒนธรรม. ๒๕๕๙; การปฏิรูปการปกครอง. ๒๕๕๙: ออนไลน์)

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร (๒๕๕๐: ๒ - ๖) อธิบายเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องสัญชาติไว้ว่า เป็นแนวคิดที่นำเข้ามาจากกลุ่มประเทศตะวันตก เพราะสังคมไทยในยุคก่อนที่จะมีการคบค้าสมาคมกับกลุ่มประเทศตะวันตกยังไม่รู้จักแนวคิดเรื่องสัญชาติ และยังได้มีการตั้งข้อสังเกตไว้ว่าน่าจะเป็นผลของการสรุปประสบการณ์ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) ทรงได้รับในระหว่างประพาสยุโรป ซึ่งในขณะนั้นสังคมไทยมีความหลากหลายทางกลุ่มชาติพันธุ์ พระองค์ทรงมีแนวคิดเชิงป้องกันมิให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างกัน จึงทรงพยายามที่จะทำให้มีความเชื่อทางการเมืองและการปกครองร่วมกัน โดยการทำให้ราษฎรไทยทุกคนมีสัญชาติไทยเหมือนกันไม่ว่าจะมีเชื้อชาติใดก็ตาม คำว่า “สัญชาติไทย” ปรากฏตัวขึ้นอย่างเป็นทางการครั้งแรกในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ ภายใต้กฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของประเทศไทย เป็นกฎหมายที่ได้รับพระราชทานจาก พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๖) ซึ่งมิใช่กฎหมายที่มาจากการทำงานของรัฐสภา

จากการทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับสัญชาติพอจะสรุปได้ว่า สัญชาติเป็นแนวคิดที่ถือกำเนิดขึ้นในดินแดนกลุ่มประเทศตะวันตก แรกเริ่มเพื่อกำหนดอาณาเขตการปกครองสำหรับผู้คนที่อยู่ภายใต้อำนาจรัฐของตนและรัฐอื่น ปัจจุบันสัญชาติได้เปลี่ยนสถานะความสำคัญกลายมาเป็นข้อผูกพันระหว่างรัฐกับบุคคล ซึ่งอาจเรียกได้ว่าสัญชาติคือคำมั่นสัญญาระหว่างรัฐกับบุคคลที่จะก่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางสังคม และถ้าบุคคลมีสัญชาติของรัฐใดก็ถือได้ว่าเป็นราษฎร (The People) ของรัฐนั้นๆ รัฐจะเอื้อประโยชน์ในสวัสดิการหรือเข้าไปให้การช่วยเหลือแก้ไขปัญหาในการดำเนินชีวิตของบุคคล ในส่วนของบุคคลต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐ หรืออาจอธิบายได้ว่าความสำคัญประการแรกที่ได้มากับสัญชาติของรัฐที่บุคคลอาศัยอยู่คือสิทธิที่จะได้รับจากรัฐ และประการที่สองคือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติในฐานะราษฎรแห่งรัฐ

แนวคิดสัญชาติในสังคมไทยมีเค้าลางมาตั้งแต่สมัยที่ปกครองในรูปแบบรัฐราชาธิราช แต่ในยุคนั้นยังไม่รู้จักคำว่าสัญชาติเพียงเรียกแค่ว่า “ชาติ” ซึ่งหมายถึงเผ่าพันธุ์ เช่น ชาติไทย ชาติลาว ชาติส่วย เป็นต้น แนวคิดสัญชาติได้มีวิวัฒนาการเรื่อยมาจากปลายพุทธศตวรรษที่ ๒๔ การลงรายการสัญชาติของบุคคลยึดถือตามหลักสายโลหิต ซึ่งเป็นมิติทางสังคมหรือที่เรียกว่าตามจารีตประเพณีที่ใช้การจำแนกลักษณะของราษฎรในชาติ นั่นคือยุคที่ยังไม่มีกฎหมายสัญชาติในสังคมไทย จนมาถึงกึ่งพุทธศตวรรษที่ ๒๕ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ ซึ่งได้รับพระราชทานจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๖)

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ ถือเป็นกฎหมายสัญชาติฉบับแรกของประเทศไทย ในประเด็นการได้มาซึ่งสัญชาติไทยยังคงเป็นไปตามหลักจารีตประเพณี และได้มีการเพิ่มประเด็นการได้มาซึ่งสัญชาติไทยโดยหลักดินแดนให้กับบุคคลที่เกิดในประเทศไทย โดยไม่มีข้อแม้ว่าบิดามารดาจะอยู่ในสถานะใด รวมถึงการอนุญาตให้หญิงต่างด้าวที่สมรสกับชายสัญชาติไทยสามารถถือสัญชาติตามสามีได้ (พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. ๒๕๕๐: ๕-๖) หลังจากประเทศไทย

ได้ประกาศใช้กฎหมายสัญชาติฉบับแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๖ ต่อมาอีก ๓๕ ปี ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติจึงได้มีมติรับรองหลักการเรื่องสัญชาติในระดับนานาชาติ เพื่อเป็นรากฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

ในปัจจุบันสัญชาติมีความหมายแยกออกไปเป็น ๒ ลักษณะ คือ สถานะของบุคคลตามที่กฎหมายสัญชาติของแต่ละประเทศกำหนด ซึ่งจะก่อให้เกิดการได้รับความคุ้มครองสิทธิในการเป็นราษฎรของรัฐ อันจะทำให้บุคคลได้รับการคุ้มครองทางกฎหมาย เป็นต้น และสัญชาติคือสิ่งผูกพันทางสังคมระหว่างรัฐเจ้าของสัญชาติกับบุคคลที่ถือสัญชาติของรัฐนั้น

๖.๑.๒ หลักการให้สัญชาติ

การได้มาซึ่งสัญชาติในปัจจุบันมีหลักการสำคัญอยู่ ๓ ประการ คือ

หลักการที่ ๑ การได้สัญชาติโดยการเกิดตามหลักสืบสายโลหิต (Jus Sanguinis) คือการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้สัญชาติตามบิดามารดาที่ถือสัญชาตินั้นๆ หรือตามบิดาหรือมารดาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็ได้ ในขณะที่บุคคลนั้นเกิดไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกประเทศก็ตาม

หลักการที่ ๒ การได้สัญชาติโดยการเกิดตามหลักดินแดน (Jus Soli) คือการให้สัญชาติกับบุคคลที่เกิดในดินแดนของรัฐหรือประเทศที่บิดามารดามิได้มีสัญชาตินั้นๆ

หลักการที่ ๓ การได้สัญชาติภายหลังการเกิดโดยผลของกฎหมาย คือการไม่ได้มาซึ่งสัญชาติของรัฐที่ตนเองเกิดในขณะที่เกิด หรือการที่บุคคลมิได้เกิดในดินแดนแห่งรัฐนั้นหรือเป็นผู้ประสบปัญหาด้านสถานะบุคคลตามกฎหมายของรัฐที่ตนเองอาศัยอยู่ หากมีคุณสมบัติตามที่รัฐเจ้าของสัญชาติกำหนดก็สามารถยื่นคำร้องเพื่อขอถือสัญชาติได้ เช่น การขอถือสัญชาติตามสามี การขอแปลงสัญชาติ การกลับคืนสัญชาติ เป็นต้น อย่างไรก็ตามสิทธิในการที่จะได้มาซึ่งสัญชาติของรัฐใดรัฐหนึ่ง ถือเป็นสิทธิของแต่ละรัฐที่จะกำหนดเงื่อนไขตามกฎหมายในการพิจารณาที่จะให้สัญชาติกับบุคคล

๖.๑.๓ หลักการให้สัญชาติแก่ราษฎรที่อาศัยในประเทศไทย

ในส่วนของประเทศไทยการให้สัญชาติไทยกับราษฎรในปัจจุบันก็ได้ยึดตามหลักการสากลทุกประการ โดยหลักการดังกล่าวอยู่ภายใต้กฎหมายสัญชาติที่เรียกว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒,๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ ดังต่อไปนี้

๖.๑.๓.๑ การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสืบสายโลหิต (Jus Sanguinis) ตามมาตรา ๗ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งบัญญัติว่า “มาตรา ๗ บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด (๑) ผู้เกิดโดยบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย ... ” (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๓๕: ๓) ประเด็นสำคัญของหลักการนี้คือบิดาหรือมารดาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย หรือบิดามารดามีสัญชาติไทย บุตรที่เกิดมาจะได้สัญชาติไทยโดยทันทีไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกประเทศก็ตาม

๖.๑.๓.๒ การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน (Jus Soli) ตามมาตรา ๗ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งบัญญัติว่า “มาตรา ๗ บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด ... (๒) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย ยกเว้นบุคคลตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง ... ” (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๓๕: ๓)

ประเด็นสำคัญของหลักการนี้อยู่ที่เขตแดนเป็นสำคัญคือต้องเป็นผู้ที่เกิดในอาณาเขตของประเทศไทยนั่นคือประการที่หนึ่ง และประการที่สองบิดามารดาซึ่งเป็นคนต่างด้าวต้องเป็นผู้เข้าเมืองถูกกฎหมาย หมายถึงเดินทางเข้ามาในประเทศไทยถูกต้องตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองซึ่งมีผลใช้บังคับในขณะที่เดินทางเข้ามา และได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่อาศัยถาวร เมื่อบุตรเกิดในประเทศไทยก็จะได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดนทันที โดยกฎหมายไม่ได้คำนึงว่าบิดามารดาจะถือสัญชาติอะไร

๖.๑.๓.๓ การได้สัญชาติไทยภายหลังการเกิดโดยผลของกฎหมาย ซึ่งมีทั้งการขอพิสูจน์สัญชาติ ขอถือสัญชาติ ขอแปลงสัญชาติ รวมถึงการขอกลับคืนสัญชาติไทย และการได้สัญชาติไทยโดยผลของกฎหมาย ดังจะได้อธิบายต่อไปนี้

๖.๑.๓.๓.๑ การได้สัญชาติไทยโดยการขอพิสูจน์สัญชาติ ตามมาตรา ๗ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๖ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๑: ๒๕)

> มาตรา ๗ บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด
> (๑) ผู้เกิดโดยบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย
> (๒) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย ยกเว้นบุคคลตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง
> คำว่าบิดาตาม (๑) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับการพิสูจน์ว่าเป็นบิดาของผู้เกิดตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง แม้ผู้นั้นจะมิได้จดทะเบียนสมรสกับมารดาของผู้เกิด และมิได้จดทะเบียนรับรองผู้เกิดเป็นบุตรก็ตาม

“ ... คำว่าบิดาตาม (๑) ... ” หมายความว่าเด็กที่เกิดจากบิดาสัญชาติไทยมารดาเป็นคนต่างด้าว แต่บิดาไม่ได้จดทะเบียนสมรสกับมารดาและแยกทางกันก่อนที่บุตรจะเกิด เมื่อบุตรเกิดจึงไม่มีบิดามารับรองสิทธิในสัญชาติไทยจึงต้องถือสัญชาติตามมารดา หรือบิดาไม่ได้จดทะเบียนรับรองบุตรจึงไม่มีสิทธิถือสัญชาติไทยตามบิดา แต่ต่อมาภายหลังหากได้มีการยื่นคำขอเพื่อพิสูจน์ความเป็นบิดาตามมาตรา ๗ วรรคสอง และปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นบิดาของบุตรจริง บุตรย่อมได้สัญชาติไทยภายหลังการเกิดตามหลักสืบสายโลหิต (Jus Sanguinis)

๖.๑.๓.๓.๒ การได้สัญชาติไทยโดยการขอพิสูจน์สัญชาติ ตามมาตรา ๙/๕ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๕: ๑ - ๒)

> มาตรา ๙/๕ ผู้ใดอ้างว่าเป็นคนไทยพลัดถิ่นประสงค์จะได้การรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่
>
> เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับคำขอแล้ว ให้เสนอคำขอนั้นต่อคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นเพื่อพิจารณา
>
> การพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

หมายความว่าหากมีราษฎรผู้ซึ่งมีเชื้อชาติไทยแต่ยังไม่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรของรัฐไทย เหตุเพราะอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่รัฐไทยได้เสียดินแดนหรือเกิดการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตระหว่างรัฐไทยกับรัฐเพื่อนบ้าน หากราษฎรผู้นั้นยังมิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่นและได้อพยพย้ายถิ่นที่อยู่เข้ามาอาศัยอยู่ในอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว และมีวิธีชีวิตความเป็นอยู่เป็นคนไทยรวมไปถึงได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติราษฎรตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร หรือเป็นราษฎรผู้ซึ่งมีคุณลักษณะอื่นใดตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง หากราษฎรผู้นั้นมีคุณสมบัติดังกล่าวให้ยื่นคำร้องเพื่อขอลงรายการสัญชาติไทย และเมื่อคำร้องดังกล่าวได้รับการพิจารณาอนุมัติแล้ว สัญชาติไทยที่ได้มาภายหลังการเกิดตามมาตรา ๙/๕ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ถือว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

๖.๑.๓.๓.๓ การได้สัญชาติไทยโดยการขอถือสัญชาติตามคู่สมรส กฎหมายว่าด้วยสัญชาติของประเทศไทยอนุญาตให้เฉพาะ หญิงต่างด้าวเท่านั้นที่มีสิทธิขอถือสัญชาติไทยตามสามีได้ ส่วนการจะได้มาซึ่งสัญชาติไทยของชายต่างด้าวที่มีภรรยาเป็นผู้มีสัญชาติไทย จะต้องใช้สิทธิตามมาตรา ๑๐, ๑๑ และยื่นคำร้องแสดงความประสงค์จะขอแปลงสัญชาติเป็นไทยตามมาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘

การขอถือสัญชาติไทยตามสามีตามมาตรา ๙ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “มาตรา ๙ หญิงซึ่งเป็นคนต่างด้าวและได้สมรสกับผู้มีสัญชาติไทย ถ้าประสงค์จะได้สัญชาติไทยให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ได้สัญชาติไทยให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรี” ประเด็นสำคัญประการแรกของการใช้สิทธิตามมาตรานี้ บุคคลผู้นั้นจะต้องเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรไทยอย่างถูกต้องตาม

กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและได้ทำการจดทะเบียนสมรสถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งจะเป็นไปตามกฎหมายของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็ได้ เป็นต้น

๖.๑.๓.๓.๔ การได้สัญชาติไทยโดยการขอแปลงสัญชาติ ตามมาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ อธิบายความได้ว่า หญิงหรือชายต่างด้าวคนใดที่มีคุณสมบัติตามกฎหมายมาตรานี้ สามารถยื่นคำร้องเพื่อขอแปลงสัญชาติเป็นไทยได้โดยไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นผู้ที่มีคู่สมรสเป็นผู้มีสัญชาติไทย ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติไว้ว่า (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๐๘: ๔ - ๕)

> “มาตรา ๑๐ คนต่างด้าวซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนดังต่อไปนี้ อาจขอแปลงสัญชาติเป็นไทยได้
> (๑) บรรลุนิติภาวะแล้วตามกฎหมายไทยและกฎหมายที่บุคคลนั้นมีสัญชาติ
> (๒) มีความประพฤติดี
> (๓) มีอาชีพเป็นหลักฐาน
> (๔) มีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรไทยต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ยื่นคำขอแปลงสัญชาติเป็นไทยเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี
> (๕) มีความรู้ภาษาไทยตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

กรณียกเว้นคุณสมบัติตามมาตรา ๑๐ (๔), (๕) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ของผู้ขอแปลงสัญชาติเป็นไทยมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๘, ๙ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๐๘: ๕; ๒๕๕๑: ๒๖)

> มาตรา ๑๑ บทบัญญัติในมาตรา ๑๐ (๔) และ (๕) มิให้นำมาใช้บังคับ ถ้าผู้ขอแปลงสัญชาติเป็นไทย
> (๑) ได้กระทำความดีความชอบเป็นพิเศษต่อประเทศไทย หรือได้ทำคุณประโยชน์ให้แก่ทางราชการซึ่งรัฐมนตรีเห็นสมควร
> (๒) เป็นบุตร ภริยา หรือสามีของผู้ซึ่งได้แปลงสัญชาติเป็นไทย หรือของผู้ได้กลับคืนสัญชาติไทย
> (๓) เป็นผู้ได้เคยมีสัญชาติไทยมาก่อน
> (๔) เป็นสามีของผู้มีสัญชาติไทย

เมื่อมีสิทธิครบตามมาตรา ๑๐, ๑๑ แล้วบุคคลดังกล่าวสามารถยื่นคำร้องตามมาตรา ๑๒ ได้เพื่อขอรับบริการจากเจ้าหน้าที่เพื่อให้ตนได้มาซึ่งสัญชาติไทย ประเด็นหลักของข้อ ๖.๑.๓.๓.๓ และ.๔ พิจารณาได้ว่าหญิงต่างด้าวสามารถเลือกใช้สิทธิได้ทั้งการขอถือสัญชาติตามสามี

และขอแปลงสัญชาติโดยตนเอง ส่วนชายต่างด้าวไม่มีสิทธิขอถือสัญชาติตามภรรยาแต่ได้สิทธิเพียงการขอแปลงสัญชาติเท่านั้น

นอกจากการขอแปลงสัญชาติเป็นไทยสำหรับคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมายและมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดให้สามารถขอแปลงสัญชาติเป็นไทยได้แล้วนั้น กฎหมายไทยยังได้ให้ความสำคัญกับกลุ่มเด็กกำพร้าที่ไม่มีสัญชาติยอมเปิดโอกาสให้ผู้อนุบาลตามคำสั่งของศาล ผู้ปกครองสถานสงเคราะห์ของรัฐและผู้มีสัญชาติไทยที่มีบุตรบุญธรรม สามารถยื่นคำขอแปลงสัญชาติเป็นไทยให้กับผู้เยาว์ที่อยู่ในปกครองของตนเองได้ตามมาตรา ๑๒/๑ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๑ แห่ง พ.ร.บ. สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๑: ๒๖ - ๒๗)

> มาตรา ๑๒/๑ ในการขอแปลงสัญชาติเป็นไทยตามมาตรา ๑๒ นั้น บุคคลอื่นอาจขอแปลงสัญชาติเป็นไทยให้แก่บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทยได้ในกรณีดังต่อไปนี้
>
> (๑) ผู้อนุบาลตามคำสั่งของศาลอาจขอแปลงสัญชาติเป็นไทยให้แก่คนไร้ความสามารถซึ่งมีหลักฐานแสดงให้เชื่อได้ว่าเป็นผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๐ (๓) และ (๕) และรัฐมนตรีจะยกเว้นให้ไม่ต้องปฏิญาณตนก็ได้
>
> (๒) ผู้ปกครองสถานสงเคราะห์ของรัฐตามที่รัฐมนตรีกำหนด เมื่อได้รับความยินยอมของผู้เยาว์แล้วอาจขอแปลงสัญชาติเป็นไทยให้แก่ผู้เยาว์ซึ่งอยู่ในความดูแลของสถานสงเคราะห์มาไม่น้อยกว่าสิบปี โดยให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๐ (๑) และ (๓)
>
> (๓) ผู้รับบุตรบุญธรรมซึ่งเป็นผู้มีสัญชาติไทยอาจขอแปลงสัญชาติเป็นไทยให้แก่บุตรบุญธรรมที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะซึ่งได้จดทะเบียนรับบุตรบุญธรรมมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีและมีหลักฐานแสดงให้เชื่อได้ว่าเป็นผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๐ (๑) และ (๓)
>
> การขอแปลงสัญชาติเป็นไทยแทนบุคคลอื่นตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

๖.๑.๓.๓.๕ การได้สัญชาติไทยโดยการขอกลับคืนสัญชาติ หมายถึงราษฎรซึ่งเคยมีสัญชาติไทยต่อมาได้สมรสกับคนต่างด้าวและได้สละสัญชาติไทยเพื่อขอถือสัญชาติของคู่สมรส ต่อมาเมื่อขาดจากการสมรสย่อมสามารถขอกลับคืนสัญชาติไทยได้ตามมาตรา ๒๓ และราษฎรผู้ซึ่งเคยมีสัญชาติไทยแต่เสียสัญชาติไทยตามบิดาหรือมารดาในขณะที่ตนเองยังไม่บรรลุนิติภาวะ ก็สามารถขอกลับคืนสัญชาติไทยได้เช่นกัน ตามมาตรา ๒๔

การขอกลับคืนสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๘ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติไว้ว่า

มาตรา ๒๓ ชายหรือหญิงซึ่งมีสัญชาติไทยและได้สละสัญชาติไทยในกรณีที่ได้สมรสกับคนต่างด้าวตามมาตรา ๑๓ ถ้าได้ขาดจากการสมรสและไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ ย่อมมีสิทธิขอกลับคืนสัญชาติไทยได้

การขอกลับคืนสัญชาติไทยให้ยื่นแสดงความจำนงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การขอกลับคืนสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๔ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘

มาตรา ๒๔ ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยและได้เสียสัญชาติไทยตามบิดาหรือมารดาขณะที่ตนยังไม่บรรลุนิติภาวะ ถ้าประสงค์จะกลับคืนสัญชาติไทย ให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ภายในสองปีนับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะตามกฎหมายไทยและกฎหมายที่บุคคลนั้นมีสัญชาติ

การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้กลับคืนสัญชาติไทย ให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรี

เห็นได้ว่าการขอกลับคืนสัญชาติไทยทั้งสองมาตรามีความแตกต่างกันเพราะมาตรา ๒๓ ไม่มีกำหนดในการใช้สิทธิ แต่มาตรา ๒๔ สิทธินั้นถูกกำหนดภายในสองปีที่บรรลุนิติภาวะและการจะได้กลับคืนสู่สัญชาติไทยหรือไหมนั้น ขึ้นอยู่ที่ดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

๖.๑.๓.๓.๖ การได้สัญชาติไทยโดยผลของกฎหมาย ในข้อนี้หมายถึงการให้สัญชาติไทยแก่ราษฎรที่เกิดในประเทศไทยแต่มีบิดามารดาเป็นคนต่างด้าว การได้สัญชาติไทยตามข้อนี้สามารถแยกออกได้เป็น ๒ ส่วน คือ

ส่วนที่ ๑ การได้สัญชาติไทยตามสิทธิสภาพกฎหมายใหม่ ตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้ว่า

มาตรา ๗ ทวิ ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทย ถ้าในขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้มีการสมรสกับมารดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็น

(๑) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย

(๒) ผู้ที่ได้รับการอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ

(๓) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ในกรณีที่เห็นสมควร รัฐมนตรีจะพิจารณาและสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้บุคคลตามวรรคหนึ่งได้สัญชาติไทยก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยตามวรรคหนึ่งจะอยู่ในราชอาณาจักรไทยในฐานะใด ภายใต้เงื่อนไขใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรและสิทธิมนุษยชนประกอบกัน ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงดังกล่าว ให้ถือว่าผู้นั้นเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

หมายถึงราษฎรผู้ซึ่งมีบิดามารดาเป็นคนต่างด้าวเมื่อตนเองเกิดในประเทศไทย ไม่เคยมีสิทธิในสัญชาติไทยตามกฎหมายในอดีต แต่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ก็จะได้สิทธิในการยื่นคำร้องเพื่อขอมีสัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง ซึ่งในปัจจุบันนโยบายตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง คือ “ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การสั่งให้คนที่เกิดในราชอาณาจักรและไม่ได้รับสัญชาติไทย โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป และการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย” ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๖๐: ๑๐)

ส่วนที่ ๒ การได้สัญชาติไทยตามสิทธิสภาพกฎหมายสมัยเก่า ตามมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นที่มาของงานปริญญานิพนธ์นี้ เป็นนโยบายที่มุ่งหวังแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ราษฎรที่เคยมีสัญชาติไทยและเคยมีสิทธิในสัญชาติไทยตามมาตรา ๗ (๓) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แต่ได้รับผลกระทบจาก ปว.๓๓๗ (ปัจจุบันมาตรา ๗ (๓) และ ปว.๓๓๗ ถูกยกเลิกไปแล้วโดยมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕) จึงทำให้ถูกถอนสัญชาติและไม่ได้สัญชาติไทย ต่อมาในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ราษฎรเหล่านี้ได้กลับคืนสู่สัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ และภาครัฐได้เริ่มกระบวนการในการเยียวยาในวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๑ คือ ๙๐ วัน หลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ ดังนั้นราษฎรที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๓ (ดูรายละเอียดในบทที่ ๓ มาตรา ๒๓) สามารถยื่นคำขอเพื่อขอลงรายการสัญชาติไทยได้ ณ ที่ว่าการอำเภอทุกแห่งทั่วประเทศที่บุคคลผู้นั้นมีภูมิลำเนาอยู่ หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในท้องที่นั้นๆ

ตามที่ได้อธิบายมาแล้วนั้นสามารถสรุปหลักการให้สัญชาติไทยแก่ราษฎรที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ดังปรากฏรายละเอียดในตาราง ๕ ต่อไปนี้

ตาราง ๕ การให้สัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของประเทศไทย

ข้อกฎหมาย	หลักการได้สัญชาติ	ที่มาข้อกฎหมาย
มาตรา ๗ (๑)	สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสืบสายโลหิต	พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

ตาราง ๕ (ต่อ)

ข้อกฎหมาย	หลักการได้สัญชาติ	ที่มาข้อกฎหมาย
มาตรา ๗ (๒)	สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน	พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕
มาตรา ๗ วรรคสอง	สัญชาติไทยภายหลังการเกิด (การขอพิสูจน์สัญชาติตามบิดา)	พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑
มาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง	สัญชาติไทยโดยผลของกฎหมาย	พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑
มาตรา ๙	สัญชาติไทยขอถือตามสามี	พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘
มาตรา ๙/๕	สัญชาติไทยโดยการเกิด (การขอพิสูจน์สัญชาติคนไทยพลัดถิ่น)	พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕
มาตรา ๑๐	สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ	พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘
มาตรา ๑๑	สัญชาติไทยขอถือตามภรรยา	พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑
มาตรา ๑๒/๑	สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ (กลุ่มเด็กกำพร้า)	พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑
มาตรา ๒๓	สัญชาติไทยโดยการขอกลับคืน (กรณีเสียสัญชาติตามคู่สมรสต่างด้าว)	พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑
มาตรา ๒๔	สัญชาติไทยโดยการขอกลับคืน (กรณีเสียสัญชาติตามบิดามารดาต่างด้าว)	พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘
มาตรา ๒๓	สัญชาติไทยโดยผลของกฎหมาย (เทียบเท่าสิทธิสัญชาติไทยโดยการเกิดตามมาตรา ๗ พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘)	พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑

ที่มา : ประยุกต์จาก. การเรียบเรียงข้อมูลแนวคิดเกี่ยวกับสัญชาติ โดย พระเรวัช วิชชุ-ประภากร

๖.๑.๔ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎรภายใต้การถือสัญชาติแห่งรัฐ

ดังที่ได้อธิบายไว้ก่อนหน้านี้ “สัญชาติ (Nationality)” เป็นสถานะทางกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ระหว่างราษฎรกับรัฐ (ประมวลศัพท์และความรู้สิทธิมนุษยชน. ๒๕๕๖: ๑๕๔) พอสรุปได้ว่าสัญชาติคือตัวเชื่อมทำให้ราษฎรกับรัฐมีจุดเกาะเกี่ยวซึ่งกันและกัน เมื่อมีสัญชาติแห่งรัฐสิทธิของความเป็นพลเมืองย่อมสมบูรณ์และต่างฝ่ายต่างต้องมีความรับผิดชอบต่อกัน เพราะจุดมุ่งหมายของรัฐคือ

๑. การสร้างความเป็นระเบียบ (Establishment of order) โดยให้หลักประกันในเรื่องอิสรภาพในชีวิตและทรัพย์สินแก่ราษฎร รวมถึงความสงบภายในประเทศ (Domestic tranquility) ให้ความยุติธรรมแก่ราษฎร

๒. การส่งเสริมสวัสดิภาพความผาสุกให้แก่ปัจเจกบุคคล (Promotion of Individual welfare) เป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลและการมีส่วนร่วมในการปกครองที่มีประสิทธิผล

๓. การส่งเสริมสวัสดิภาพความผาสุกแก่ส่วนรวม (Promotion of General welfare) เพื่อพัฒนาความสามารถของราษฎรให้ดูแลเอาใจใส่ผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคมร่วมกัน และจัดให้มีหรือกระทำในบางสิ่งให้บรรลุเป้าหมายที่บุคคลหรือกลุ่มปัจเจกชนไม่สามารถจะกระทำให้สำเร็จได้ เช่น การกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาของราษฎร เป็นต้น

๔. การส่งเสริมคุณธรรม (Promotion of Morality) เพื่อให้ราษฎรมีความโอบอ้อมอารีเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ รู้รักสามัคคี ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน อันจะนำมาซึ่งความสงบสุขในสังคมหมู่ราษฎรภายในรัฐ

หน้าที่ของรัฐไม่เพียงแต่รักษาความสงบเรียบร้อยแต่ต้องพยายามกระทำหรือสนับสนุนให้ราษฎรมีโอกาสเท่าๆ กันและพิจารณาว่าอะไรที่มีความเหมาะสมกับราษฎรแต่ละกลุ่มรวมถึงพยายามจัดหาสิ่งที่มีประโยชน์ทำให้เกิดความอยู่ดีมีสุขให้แก่ราษฎร ก็คือการคัดสรรกำหนดนโยบายสาธารณะนั่นเองและสนับสนุนให้ราษฎรเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการที่รัฐจัดให้

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎร เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในฐานะเป็นองค์การทางการเมืองกับบุคคลที่อยู่ภายในรัฐนั้นๆ และสถานะของบุคคลที่เป็นราษฎรแห่งรัฐก็มีความแตกต่างกันออกไป เช่น ราษฎรโดยสัญชาติ หรือราษฎรในลักษณะของบุคคลต่างด้าว (alien) เป็นต้น และราษฎร หมายถึง บุคคลที่เกิดในดินแดนแห่งรัฐรวมไปถึงบุคคลที่เป็นราษฎรโดยการแปลงสัญชาติหรือโอนสัญชาติเป็นสมาชิกของรัฐปลายทาง เมื่อได้รับสิทธิในสัญชาติของรัฐนั้นๆ แล้วต้องปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐและมีสิทธิได้รับการคุ้มครองรวมถึงสิทธิต่างๆ จากกฎหมายของรัฐ ความเป็นราษฎรมีลักษณะแตกต่างกันไปตามสถานะของการได้สัญชาติของแต่ละบุคคล (Punno. ๒๕๕๘)

ฉะนั้นเมื่อบุคคลมีหรือได้รับสัญชาติแห่งรัฐนั้นๆ ไม่ว่าจะได้สัญชาติมาด้วยกรณีใดก็ตามสิ่งที่ตามมาก็คือสิทธิและหน้าที่และเสรีภาพที่แต่ละรัฐได้กำหนดไว้ให้ ในกรณีของประเทศไทยได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ฉบับล่าสุด ซึ่งแก้ไขตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๙ (๒๕๕๙) ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของราษฎรและรัฐไว้พอสรุปได้ดังนี้

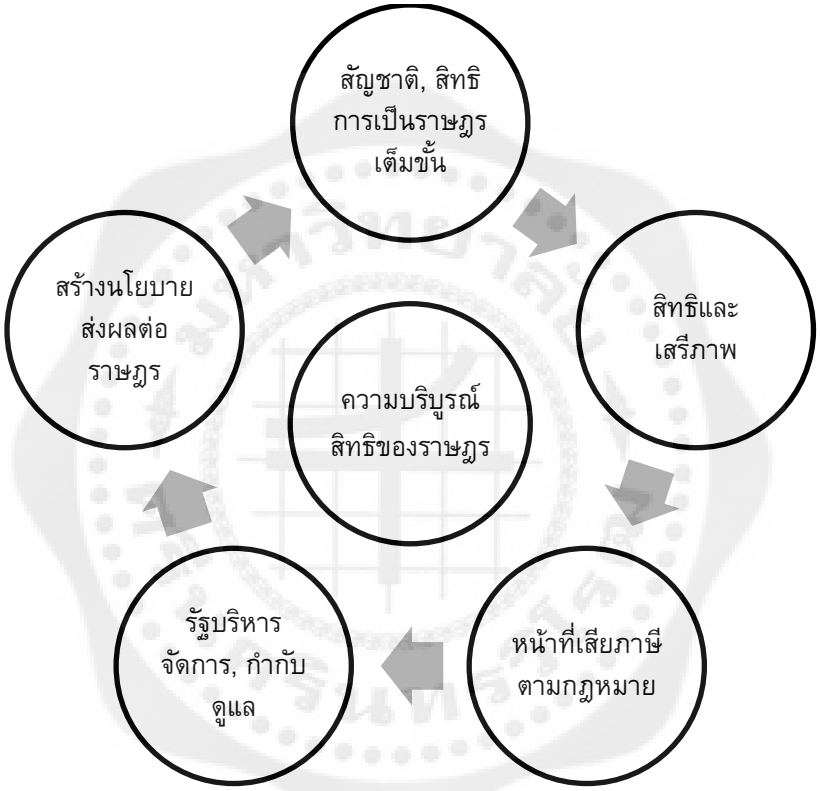
สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยย่อมได้รับการคุ้มครอง รัฐจะไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุเพราะเชื้อชาติ เพศ ภาษา ความเชื่อทางศาสนา มีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย มีเสรีภาพในการนับถือศาสนา สิทธิในความเป็นส่วนตัวและครอบครัว แสดงความคิดเห็นติดต่อสื่อสารและการเดินทางได้เสรี การเนรเทศหรือห้ามมิให้ผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร และการถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดจะกระทำมิได้ เสรีภาพในการประกอบอาชีพและสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ เสรีภาพในการจัดตั้งองค์กร รวมถึงการชุมนุมการจัดตั้งพรรคการเมือง มีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐ และบุคคลจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมิได (หมวด ๓ ร่างรัฐธรรมนูญ. ๒๕๕๙)

เมื่อราษฎรมีสัญชาติแห่งรัฐเป็นจุดเกาะเกี่ยวจึงมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อรัฐดัง เช่น หน้าที่ของปวงชนชาวไทย ต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ป้องกันประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิผลประโยชน์ของชาติ และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด เข้ารับการศึกษาตามหลักสูตรภาคบังคับ รับราชการทหารตามที่กฎหมายบัญญัติ เคารพและไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่กระทำการอื่นใดที่อาจก่อให้เกิดความแตกแยกหรือเกลียดชังในสังคม ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ (หมวด ๔ ร่างรัฐธรรมนูญ. ๒๕๕๙)

รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดหน้าที่ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติแก่ราษฎรชาวไทยพอสรุปได้ดังนี้ รัฐต้องดำเนินการให้ราษฎรได้รับการศึกษา บริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง และต้องดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน การดำเนินการใดที่มีผลกระทบต่อราษฎรหรือชุมชนต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของราษฎรที่ได้รับผลกระทบก่อน รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองที่มิใช่ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการ ให้ราษฎรเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ราษฎรถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน (หมวด ๕ ร่างรัฐธรรมนูญ. ๒๕๕๙)

จากที่ได้ทบทวนข้อมูลมาทั้งหมดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎร เห็นได้ว่าสิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎรต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยอยู่ในรัฐ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิชั่วคราวหรือถาวรยังเป็นสิทธิขั้นต่ำที่มีข้อจำกัดในประเด็นด้านการเมือง การประกอบอาชีพ การถือครองทรัพย์สินและการเดินทาง เป็นต้น แต่เมื่อราษฎรเหล่านั้นได้รับสิทธิในสัญชาติแห่งรัฐถือได้ว่าความสมบูรณ์

ของความเป็นราษฎรได้เกิดขึ้นแล้ว และด้วยความสมบูรณ์นี้จะมีความบริบูรณ์เสมือนเป็นเงาตามตัว นั่นคือสิทธิและเสรีภาพที่รัฐเจ้าของสัญชาติได้มอบให้ในฐานะราษฎรเต็มขั้น ดังนั้นด้วยฐานะนี้ราษฎรย่อมต้องมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายแห่งรัฐ และรัฐก็จะมีบทบาทหน้าที่ที่ต้องกำกับดูแลราษฎรแห่งรัฐซึ่งเป็นผู้เสียภาษี มิให้ใช้สิทธิหรือเสรีภาพเกินขอบเขตจนกระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของส่วนรวม และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น ซึ่งสามารถกำหนดเป็นวงจรความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎรได้ตามภาพประกอบ ๑๒ ดังต่อไปนี้



ภาพประกอบ ๑๒ วงจรความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎร

ที่มา : ประยุกต์จาก การประมวลเนื้อหาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎรภายใต้การถือสัญชาติของรัฐ โดย พระเรวัช วิชชุประภากร

๖.๒ ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation Theory)

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ถือเป็นหนึ่งกระบวนการที่สำคัญไม่แพ้กระบวนการอื่นในกระบวนการของนโยบาย (Public Policy Process) ซึ่งเมื่อกำหนดนโยบายขึ้นมาแล้วก็ต้องมีการนำไปปฏิบัติหากไม่มีการนำไปปฏิบัติ นโยบายนั้นต่อให้มีความเป็นธรรมและเป็นนโยบายสาธารณะที่ดีก็ไม่มีความหมาย เพราะนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นมีจุดมุ่งหมายเดียว คือ

ต้องนำไปปฏิบัติและต้องปฏิบัติได้จริงเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้คนในสังคม หรือแก้ไขปัญหาตามวัตถุประสงค์ที่ผู้กำหนดนโยบายตั้งเป้าหมายเอาไว้ซึ่งคุณค่าของนโยบายนั้นๆ ขึ้นอยู่ที่การนำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ และสำคัญที่สุดคือจะทำอย่างไรให้การนำนโยบายเหล่านั้นไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนงานเขียนจากนักวิชาการหลายๆ ท่านที่ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือการดำเนินนโยบาย ซึ่งจะทำให้ทราบขอบเขตที่ชัดเจนของคำว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” ดังต่อไปนี้

Walter Williams (๑๙๗๑) ได้อธิบายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นพฤติการณ์ที่บ่งบอกถึงความสามารถขององค์การ ในการรวบรวมทรัพยากรทางการบริหารในองค์การให้สามารถปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งต้องมีการจัดหาและตระเตรียมวิธีการทั้งหลายเพื่อที่จะทำให้การดำเนินงานตามนโยบายสำเร็จลุล่วง โดยต้องใช้ความพยายามอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ จนสามารถดำเนินงานได้สำเร็จ (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์; และอนุรัตน์ อนันธนาธร. ๒๕๕๕: ๒๔๕)

Jeffrey L. Pressman & Aaron Wildavsky (๑๙๗๓) ได้นิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นระดับของการเกิดขึ้นของผลนโยบายตามที่ได้คาดคะเนเอาไว้ และการปฏิบัติ คือ ความสามารถที่จะจัดการและประสานสิ่งที่เกิดขึ้นมาภายหลังในลักษณะที่เป็นลูกโซ่เชิงสาเหตุ และทั้งนี้เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา (ธันยวัฒน์ รัตนสัค. ๒๕๕๕: ๑๙๔)

Donald S. Van Meter & Carl E. Van Horn (๑๙๗๖) อธิบายการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าหมายถึง กิจกรรมทั้งหลายที่กระทำโดยรัฐบาลและเอกชน ซึ่งมีผลต่อการบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า จากการตัดสินใจกำหนดนโยบาย (มยุรี อนุมานราชธน. ๒๕๕๖: ๒๒๘)

George C Edwards III (Edward. ๑๙๘๐) นิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นขั้นตอนของการกำหนดนโยบายระหว่างการกำหนดนโยบาย กับผลต่อเนื่อง (Consequences) ของนโยบายที่จะมีผลกับราษฎร ถ้านโยบายนั้นๆ ไม่มีความเหมาะสม แนวทางที่เสนอมาเพื่อแก้ไขปัญหาก็คงไม่สัมฤทธิผล ไม่อาจแก้ไขปัญหาได้ อย่างไรก็ดีแม้แต่นโยบายที่ถูกกำหนดมาเป็นอย่างดี แต่ถ้าการนำเอานโยบายนั้นไปใช้ไม่มีประสิทธิผลก็ย่อมทำให้จุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ไม่อาจบรรลุได้เช่นกัน (สมพร เฟื่องจันทร์. ๒๕๓๙: ๑๔๙)

Daniel A. Mazmanian & Paul A. Sabatier ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นกระบวนการในการนำเอานโยบายพื้นฐานทั่วไปมาดำเนินการให้ลุล่วงไป นโยบายพื้นฐานอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษาศาล คำสั่งของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีก็ได้ (ศุภชัย ยาวะประภาษ. ๒๕๕๔: ๘๘)

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เป็นการมอบหมายงานที่รัฐบาลตัดสินใจและจัดลำดับความสำคัญ ว่าจะทำหรือไม่ทำบางสิ่งบางอย่าง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และความจำเป็นในการพัฒนาประเทศให้หน่วยงานเจ้าภาพนำไปปฏิบัติ โดยมีงบประมาณสนับสนุน ยุทธศาสตร์ และกำหนดแนวทางการติดตาม ตรวจสอบประเมินผล เป็นการกระทำเพื่อให้บรรลุผล

อันจะนำมาซึ่งประโยชน์สุขของราษฎรและความมั่นคงยั่งยืนของประเทศ (แผนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๑)

จุมพล หนิมพานิช (๒๕๔๗: ๑๔๐) ได้ให้ความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นการบริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์การ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของพนักงานภาครัฐและเอกชน สภาพแวดล้อมของระบบและปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย

จากการทบทวนการให้ความหมายเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติพอสรุปความได้ว่า เป็นการนำเอาการตัดสินใจหรือความเห็นชอบในแผนงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นในรูปของกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง คำตัดสิน หรือโครงการ ของผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่าหรือการตัดสินใจของทีมหรือหน่วยงานซึ่งเป็นไปได้ทั้งภาครัฐและเอกชน โดยได้มีการกำหนดแนวทางวิธีการปฏิบัติและงบประมาณมาให้ แล้วนำมาแปลงหรือประยุกต์ในการปฏิบัติจริงของแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรต่างๆ เช่น (Man) การจัดสรรบุคลากร คือ การกำหนดบุคลากรหรือทีมที่จะต้องปฏิบัตินโยบายร่วมกันให้ถูกกับความรู้ความสามารถที่เขามี (Money) การบริหารงบประมาณ คือ การจัดสรรค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินนโยบายที่ได้รับมอบหมายให้ลงตัว (Management) การบริหารงานในหน้าที่ คือ การบริหารงานภายในทีมหรือองค์กรที่รับผิดชอบนโยบาย และ (Material) การจัดหาครุภัณฑ์ คือ การเลือกสรรเครื่องมือหรือวัสดุอุปกรณ์ที่จะต้องใช้ในการปฏิบัตินโยบายนั้นๆ เป็นต้น เพื่อขับเคลื่อนนโยบายให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่สิ่งใหม่หรือแก้ไขปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่ผู้ตัดสินใจนโยบายกำหนดไว้

ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

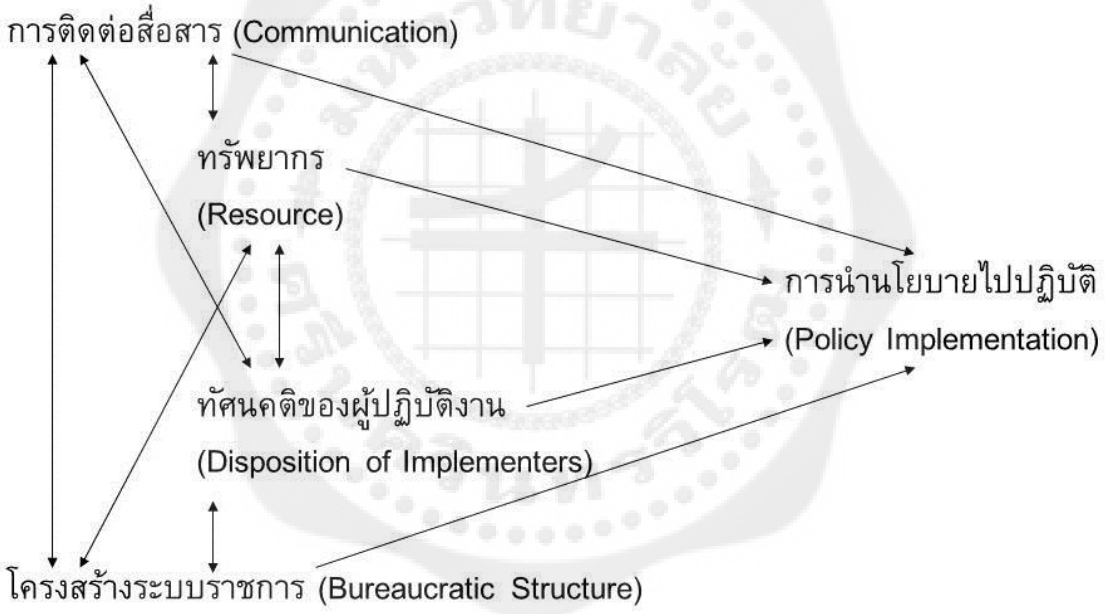
จากการทบทวนตัวแบบทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักทฤษฎีดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ผู้วิจัยพิจารณาเห็นว่าตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่าง ๔ ปัจจัย (Interactions Between Factor Model) ที่นำเสนอโดย George C Edwards III มีความน่าจะเป็นไปได้สำหรับนำมาเป็นแนวทางในการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายด้านสัญชาติในงานปริญญานิพนธ์นี้ ซึ่งเป็นการนำนโยบายการลงรายการสัญชาติไทยไปปฏิบัติ การศึกษาในครั้งนี้ไม่ใช่การศึกษาเพื่อทำการพิสูจน์ทฤษฎีหรือเพื่อทำการยืนยันทฤษฎี แต่เป็นการนำทฤษฎีด้านนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมาเป็นแนวทางเพื่อศึกษาหาปัจจัยที่ส่งผลให้ การนำนโยบายการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ไปปฏิบัติในท้องที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ว่ามีปัจจัยใดบ้างในตัวแบบทฤษฎีที่ส่งผลให้ประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลวและมีปัจจัยอื่นใดแทรกซ้อนเพิ่มเข้ามาอย่างไรบ้าง

George C Edwards III. (๑๙๘๐) อ้างถึงใน พระมหาศุภชัย แซ่เถียร (๒๕๕๐: ๑๙ - ๒๒); สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (๒๕๔๑: ๔๕๒ - ๔๕๘) ได้เสนอว่าการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติควรเริ่มให้ความสนใจว่า อะไรคือเงื่อนไขเบื้องต้นที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ และอะไรคืออุปสรรคเบื้องต้นที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความล้มเหลว Edwards ได้เสนอตัว

แบบปฏิสัมพันธ์ระหว่าง ๔ ปัจจัย (Interactions Between Factor Model) ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กันทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การติดต่อสื่อสาร (Communication) ส่งผลต่อทรัพยากร (Resource) ทัศนคติของผู้ปฏิบัติ (Disposition of Implementers) และโครงสร้างระบบราชการ (Bureaucratic Structure) ซึ่งมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยทั้ง ๔ ที่กล่าวมาแล้วนั้น Edwards เห็นว่ามีอิทธิพลและส่งผลกระทบไปยังปัจจัยตัวอื่นๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะส่งผลให้นโยบายที่นำมาปฏิบัตินั้นประสบผลสำเร็จและล้มเหลวก็ได้ ถือได้ว่าปัจจัยเหล่านี้เป็นกระบวนการพลวัตร (Dynamic Process) ที่สามารถเข้าไปเกี่ยวข้องและก่อปฏิสัมพันธ์กับตัวแปรอื่นๆ อีกมากมาย

ประเด็นในการศึกษาของตัวแบบทฤษฎีนี้ คือ ทำไมตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่าง ๔ ปัจจัย (Interactions Between Factor Model) ที่ปรากฏตามภาพประกอบ ๑๓ จึงส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว



ภาพประกอบ ๑๓ ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่าง ๔ ปัจจัย

ที่มา : George C Edwards III. ๑๙๘๐: ๑๔๗ - ๑๕๐, ๑๗, ๘๙ - ๙๐, ๑๒๕ (พระมหาศุภชัย แซ่เถียร. ๒๕๕๐: ๑๙)

๑. การติดต่อสื่อสาร (Communication) คือปัจจัยในอันดับต้นๆ ที่มีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากผู้กำหนดนโยบายคาดหวังถึงผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะต้องมีการสื่อสารคำสั่งหรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้มีหน้าที่ในการปฏิบัตินโยบายนั้นๆ มีความเข้าใจว่าตนเองจะต้องปฏิบัติอย่างไรและการปฏิบัตินั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับใครบ้าง ไม่เช่นนั้นการแปลง

นโยบายไปสู่การปฏิบัติอาจไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หรือผู้ปฏิบัติอาจเลือกที่จะไม่ปฏิบัตินโยบายนั้น จนกว่าจะเห็นว่าแนวปฏิบัติดังกล่าวจะมีการติดต่อสื่อสารที่ชัดเจนและถูกต้อง จนผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจในคำสั่งหรือการติดต่อสื่อสารนั้น ปัญหาในการติดต่อสื่อสารถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความสำเร็จและล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

อย่างไรก็ตามถ้าแนวปฏิบัติดังกล่าวมีความเข้มงวดและตายตัวมากเกินไป การนำนโยบายไปปฏิบัติก็อาจประสบปัญหาได้เช่นกัน ซึ่งผลกระทบนั้นอาจมีผลทั้งผู้ปฏิบัติและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบาย เช่น ความเข้มงวดดังกล่าวอาจจะไม่ก่อให้เกิดการยืดหยุ่นในการปฏิบัติตามสถานการณ์ ซึ่งในบางสถานการณ์นอกจากการปฏิบัติตามแนวปฏิบัติของนโยบาย อาจจะต้องใช้ทักษะและประสบการณ์ความชำนาญในด้านนั้นๆ มาบูรณาการเพื่อขับเคลื่อนนโยบายอีกด้วย หรือความเข้มงวดในการปฏิบัติดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย เช่น ในบางสถานการณ์ตามประสบการณ์ของผู้ปฏิบัตินโยบายมองว่าสามารถยืดหยุ่นได้ เพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายไม่เกิดความสะดุดหรือเพื่อให้กลุ่มเป้าหมายของนโยบายได้รับประโยชน์หรือเข้าถึงนโยบายได้อย่างทั่วถึง แต่แนวปฏิบัติดังกล่าวมีความเข้มงวดและคงเส้นคงวามากเกินไป จึงทำให้นโยบายต้องสะดุดหรือกลุ่มเป้าหมายของนโยบายนั้นๆ เสียสิทธิประโยชน์อันพึงจะได้รับจากนโยบาย เพียงเพราะมีองค์ประกอบที่ไม่ตรงกับหลักเกณฑ์ของนโยบายเพียงเล็กน้อย แต่ตามประสบการณ์ของผู้ปฏิบัตินโยบายอาจมองว่าหลักเกณฑ์นั้นในทางปฏิบัติจริงอาจจะสามารถยืดหยุ่นได้ เป็นต้น

ดังนั้นการติดต่อสื่อสารที่มีความชัดเจนและถูกต้องของนโยบาย จะส่งผลให้ผู้ปฏิบัตินโยบายสามารถแปลงหรือขับเคลื่อนนโยบายไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบายได้สูง ความล้มเหลวของการติดต่อสื่อสารหรือการสื่อสารที่ไม่ชัดเจนหรือผิดพลาด ถือเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้นโยบายไม่ถูกขับเคลื่อนหรือการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ และการติดต่อสื่อสารไม่ได้มีผลกระทบเฉพาะผู้ปฏิบัตินโยบายเท่านั้นแต่ยังส่งผลต่อกลุ่มเป้าหมายของนโยบายอีกด้วย รวมไปถึงยังมีปฏิสัมพันธ์ต่อปัจจัยอื่นๆ เช่น ทรัพยากร ทัศนคติของบุคลากร และโครงสร้างของระบบราชการภายในองค์กรอีกด้วย

ในประเด็นของนโยบายมาตรา ๒๓ เมื่อ พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ และนโยบายมาตรา ๒๓ มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ส่วนกลางก็ได้วางแนวปฏิบัติโดยกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่ง ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๑๕๘๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เรื่อง การขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ แจ้งไปยังสำนักทะเบียนต่างๆ ให้นายทะเบียนผู้รับนโยบายดังกล่าวมาปฏิบัติพึงดำเนินการเพื่อให้บริการแก่ราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบายหรือบุคคลตามมาตรา ๒๓ ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้วางแนวปฏิบัติไว้ให้

อธิบายตามตัวแบบทฤษฎีปฏิสัมพันธ์ระหว่าง ๔ ปัจจัย (Interactions Between Factor Model) ได้ว่าหากแนวปฏิบัติดังกล่าวได้มีการติดต่อสื่อสารที่ชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้นายทะเบียนมีความเข้าใจก็จะทำให้นายทะเบียนสามารถปฏิบัตินโยบายได้ประสบผลสำเร็จ แต่หากไม่มีความชัดเจนพอก็อาจจะทำให้นายทะเบียนผู้รับนโยบายมาปฏิบัติเกิดความลังเลที่จะปฏิบัติ ด้วยเกรงว่า

จะดำเนินนโยบายผิดไปจากแนวปฏิบัติตามที่ส่วนกลางมีคำสั่งลงมา ซึ่งบางท้องที่อาจจะดำเนินนโยบายไปแบบผิดๆ ถูกๆ หรือบางท้องที่อาจจะไม่ดำเนินการเลยจนกว่าจะมีคำสั่งที่ชัดเจนหรือจนกว่าจะพิสูจน์ทราบข้อเท็จจริงที่แน่ชัดเกี่ยวกับแนวปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว อันจะส่งผลให้เกิดความผิดพลาดหรือความล่าช้าต่อการดำเนินนโยบายหรือการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความล้มเหลวนั่นเอง

ถึงแม้ว่านโยบายมาตรา ๒๓ จะมีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ไม่สามารถที่จะสื่อความหมายให้นายทะเบียนผู้นำนโยบายมาปฏิบัติเข้าใจได้เพียงพอ ก็อาจทำให้การนำนโยบายมาตรา ๒๓ มาปฏิบัติเกิดความล่าช้าหรือไม่ประสบผลสำเร็จก็เป็นได้ ยกตัวอย่างเช่น นอกจากคำสั่งจากส่วนกลาง ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๑๕๘๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ แล้วยังได้มีคำสั่งและหนังสือตอบข้อหารืออีกหลายฉบับที่ออกมาภายใต้นโยบายดังกล่าว เพราะนายทะเบียนในบางท้องที่ไม่เข้าใจในการสื่อสารของนโยบาย และการติดต่อสื่อสารยังมีผลกระทบต่อกลุ่มเป้าหมายของนโยบายอีกด้วย คือ แม้การสื่อสารของนโยบายจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นจะมีความชัดเจนและถูกต้อง แต่หากการสื่อสารระหว่างท้องถิ่นสู่ชุมชนไม่มีความชัดเจนหรือผู้รับการติดต่อสื่อสารนั้นมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในนโยบาย หรือไม่มีการสื่อสารต่อกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย เช่น หากนายทะเบียนผู้รับนโยบายมาปฏิบัติมีการประชุมมอบหมายนโยบายแก่กำนันผู้ใหญ่บ้าน แต่ผู้นำชุมชนมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในนโยบายหรือเลือกที่จะสื่อสารนโยบายเฉพาะส่วนใดหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ด้วยมีปัจจัยด้านทัศนคติเข้ามาเกี่ยวข้อง ก็ทำให้การนำนโยบายนั้นมาปฏิบัติไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร

๒. ทรัพยากร (Resource) ถือเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบาย และทรัพยากรมีปรากฏในหลายรูปแบบ เช่น บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ความชำนาญและทักษะในการปฏิบัติงาน เป็นต้น ถึงแม้ว่าแนวปฏิบัติของนโยบายจะมีการติดต่อสื่อสารที่ชัดเจนและถูกต้องเที่ยงตรง ถ้าขาดทรัพยากรในการปฏิบัตินโยบาย นโยบายนั้นก็ไม่อาจดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จได้ เช่น มีบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน หรืองบประมาณมีจำนวนจำกัดในการสนับสนุนการปฏิบัตินโยบาย วัสดุอุปกรณ์ชำรุดหรือไม่มีความทันสมัย รวมไปถึงผู้ปฏิบัตินโยบายขาดประสบการณ์และความชำนาญในงานที่ได้รับมอบหมาย เป็นต้น และทรัพยากรยังมีอิทธิพลต่อทัศนคติของผู้แปลงนโยบายไปปฏิบัติอีกด้วย เพราะการปฏิบัติงานที่ขาดการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร ย่อมทำให้ผู้ปฏิบัติหมดกำลังใจหรือทำให้นโยบายนั้นต้องหยุดชะงักไป

ดังนั้นการมีทรัพยากรที่ครบองค์ประกอบต่อการปฏิบัตินโยบายหนึ่งๆ ก็มีความสำคัญไม่น้อยกว่าการติดต่อสื่อสารที่ชัดเจนและถูกต้องของนโยบาย เพราะนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นมานั้นแม้จะเป็นนโยบายที่ดีและมีความเป็นธรรมต่อสังคมมากสักแค่ไหน หากไม่ได้รับการขับเคลื่อนโดยทรัพยากรการนำนโยบายนั้นมาปฏิบัติก็ล้มเหลว (Policy Fail)

ในประเด็นของนโยบายมาตรา ๒๓ ความสำคัญของทรัพยากร คือ ตัวบุคลากรผู้ปฏิบัตินโยบายหรือนายทะเบียนผู้ให้บริการแก่ราษฎรกลุ่มเป้าหมาย คือ บุคคลตามมาตรา ๒๓ ถ้าหากนายทะเบียนไม่มีความรู้ความเข้าใจในนโยบาย คือ มาตรา ๒๓ ของพ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.

๒๕๕๑ และแนวปฏิบัติจากส่วนกลางว่าตนเองจะต้องทำอะไร ทำอย่างไร และใครคือกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย ดังนั้นต่อให้เจตนารมณ์ของนโยบายจะมีคุณธรรมหรือดีแค่ไหนก็ตาม นโยบายก็ไม่อาจถูกขับเคลื่อนหรือการปฏิบัตินโยบายอาจประสบความล้มเหลวได้ เพราะประสบปัญหาด้านทรัพยากรเกี่ยวกับทักษะความรู้ความสามารถความเชียวชาญของบุคลากรผู้ปฏิบัตินโยบาย และอาจจะเป็นปัจจัยที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อปัจจัยอื่นๆ ที่จะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความล้มเหลว เช่น เกิดทัศนคติที่ไม่ดีทั้งต่อนโยบายและกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย หรือส่งผลให้เกิดการสื่อสารนโยบายที่คลาดเคลื่อนระหว่างผู้ปฏิบัตินโยบายกลับกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย เป็นต้น ในทางกลับกันถ้านายทะเบียนมีความเข้าใจในนโยบายก็จะทำให้การปฏิบัติงานไม่เกิดปัญหาและส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จขึ้นมาได้

ดังเช่นองค์ประกอบของรัฐ โดยทั่วไปแล้วรัฐจะมีสภาพเป็นรัฐที่สมบูรณ์ได้ต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบหลัก ๔ ประการ และหนึ่งในนั้นคือ “ราษฎร” เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ถ้ารัฐมีแต่อาณาเขตหรือดินแดนก็จะเป็นรัฐไม่ได้ ดังนั้นตัวจักรสำคัญที่จะทำให้นโยบายขับเคลื่อนไปได้ก็คือ ทรัพยากรที่เป็นบุคลากรในองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการนั่นเอง แม้นโยบายที่ส่วนกลางสั่งการลงมาจะถูกกำหนดแนวปฏิบัติอย่างชัดเจน หากนายทะเบียนผู้ปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีจำนวนไม่เพียงพอหรือไม่เข้าใจในนโยบายก็อาจจะส่งผลให้เกิดทัศนคติในด้านลบต่อนโยบายได้ เพราะนโยบายดังกล่าวอาจจะมากระทบกับการปฏิบัติงานที่เขาเหล่านั้นต้องปฏิบัติอยู่ในแต่ละวันก็เป็นได้ และส่งผลให้การปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลางไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร

๓. ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน (Disposition of Implementers) ถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่ทรงอิทธิพลต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายมาปฏิบัติเป็นอย่างมาก เพราะการปฏิบัตินโยบายให้ประสบผลสำเร็จ นอกจากจะมีองค์ประกอบของการติดต่อสื่อสารที่ชัดเจนถูกต้องและความพร้อมของทรัพยากร การนำนโยบายไปปฏิบัติยังต้องการแรงขับเคลื่อนภายในของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติอีกด้วย นั้นก็คือทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานเพราะนอกจากผู้ปฏิบัติจะมีความเข้าใจในแนวทางการดำเนินนโยบาย และมีทักษะที่เชียวชาญในงานนั้นๆ แล้ว ผู้ปฏิบัติจะต้องมีทัศนคติที่ดีต่อวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย พร้อมที่จะขับเคลื่อนนโยบายไปในทิศทางเดียวกับผู้กำหนดนโยบาย เมื่อมีทัศนคติที่เป็นบวกต่อนโยบายก็จะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความสำเร็จขึ้นมาได้ ในทางตรงกันข้ามหากผู้ปฏิบัติมีทัศนคติต่อต้านนโยบายไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์เป้าหมายหรือราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น เพราะเห็นว่านโยบายขัดต่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือการปฏิบัตินโยบายจะทำให้ตนเองมีความเสี่ยงไม่คุ้มค่ากับผลที่จะได้รับ หรือสร้างเงื่อนไขในการปฏิบัติงานในหน้าที่ปกติของตนเอง ก็จะส่งผลให้นโยบายประสบความล้มเหลว

ดังนั้นทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน อาจเกิดขึ้นได้จากการติดต่อสื่อสารของนโยบายที่ไม่ชัดเจน หรือผู้นำนโยบายมาปฏิบัติไม่อาจที่จะเข้าใจในการสื่อสารของนโยบาย หรือแนวปฏิบัติของนโยบายมีความเข้มงวดเกินไป รวมถึงความพร้อมของทรัพยากรในการอำนวยการเพื่อปฏิบัติงาน

และการยอมรับในนโยบายนั้นๆ หรือผู้ปฏิบัติงานเห็นว่านโยบายขัดต่อผลประโยชน์ส่วนตัว ปัจจัยเหล่านี้ล้วนมีผลกระทบต่อการปฏิบัตินโยบายให้ประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว

ในประเด็นของนโยบายมาตรา ๒๓ ทัศนคติถือเป็นแรงขับภายในของทรัพยากรที่ช่วยกระตุ้นให้บุคลากรยอมปฏิบัตินโยบายที่ได้รับมอบหมาย เห็นได้ว่าทัศนคติของนายทะเบียนหรือผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มีปฏิกิริยาได้ทั้งแบบ Bottom-Up & Top-Down ทัศนคติสามารถส่งผลกระทบถึงการปฏิบัติงานได้ทั้งระบบ

กรณี (Bottom-Up) หากนายทะเบียนมีทัศนคติที่เป็นลบต่อนโยบายที่สั่งการลงมาจากส่วนกลาง มองว่างานที่ต้องปฏิบัติอยู่ทุกวันก็มีมากพออยู่แล้วบุคลากรก็ไม่เพียงพอ การแปลงนโยบายไปปฏิบัติก็จะเกิดความล่าช้า ยิ่งถ้านายทะเบียนมองว่านโยบายดังกล่าว จะส่งผลกระทบหรือขัดต่อผลประโยชน์ที่เคยมีนโยบายอาจจะถึงขั้นชะงักก็เป็นได้ แต่ถ้านายทะเบียนมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบายก็ยังไม่ได้หมายความว่านโยบายนั้นจะถูกนำมาปฏิบัติจนประสบผลสำเร็จ แต่จะต้องวัดจากหลายปัจจัยรวมกัน เช่น แม้ว่านายทะเบียนจะมีทัศนคติที่ดีต่อเจตนารมณ์ของนโยบายแต่กลับประสบปัญหาจากการสื่อสารนโยบายที่ไม่ชัดเจนจากส่วนกลาง หรือบุคลากรที่ช่วยเหลือในการปฏิบัตินโยบายไม่เพียงรวมไปถึงอาจจะมีความซับซ้อนในโครงสร้างระบบราชการก็เป็นไปได้ อีกทั้งการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จนอกจากจะมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบายในรูปแบบ (Bottom-Up) แล้วยังต้องพิจารณาทัศนคติในรูปแบบของ (Top-Down) อีกด้วยเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนโยบายตั้งแต่ต้นทางไปจนสุดปลายทาง

กรณี (Top-Down) หากนายทะเบียนผู้รับนโยบายมาปฏิบัติมีทัศนคติที่เป็นลบต่อกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย มองว่าราษฎรเหล่านั้นไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายที่ตนเองจะต้องให้บริการในงานที่ตนเองรับผิดชอบ หรือมีความเข้าใจว่าหากให้บริการแก่บุคคลตามมาตรา ๒๓ แล้วตนเองจะเดือดร้อนจะมีความผิดทางกฎหมายหรือกังวลว่าจะเป็นการนำคนต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนเป็นคนไทย หากนายทะเบียนมีทัศนคติแบบนี้ย่อมส่งผลให้การนำนโยบายนั้นมาปฏิบัติประสบความล้มเหลวอย่างแน่นอน แต่หากนายทะเบียนมีทัศนคติที่ดีทั้งต่อนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากรัฐและกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย และมีสำนึกในหน้าที่ว่าข้าราชการ คือ “ผู้ทำการงานต่าง(แทน)พระราชาในนามพระราชา” (ย่านยาว สามชุก สุพรรณบุรี. ๒๕๕๗: ออนไลน์). (ข้าราชการ คือ คนที่พระราชาทรงชุบเลี้ยง ซึ่งเป็นความหมายที่แปลมาจากภาษาบาลีความว่า “ราชภัฏ” (เปลื้อง ณ นคร. ๒๕๖๑; บาลีภาษาน่ารู้ PaliSikkha : Learning Pali. ๒๕๕๙: ออนไลน์)) และดังคำขวัญกระทรวงมหาดไทยที่ว่า “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ซึ่งเป็นการขับเคลื่อนงานของรัฐเพื่อทำให้ความทุกข์ยากของราษฎรหายไปหรือลดน้อยลง และสร้างความสุขหรือทำให้ราษฎรมีความสุข ปัจจัยนี้ก็จะเป็นแรงขับให้นายทะเบียนในฐานะบุคลากรในหน่วยทรัพยากรตามตัวแบบของ Edwards ยอมปฏิบัตินโยบายที่ได้รับมอบหมายให้ประสบผลสำเร็จตามที่ส่วนกลางได้วางเป้าหมายเอาไว้นั่นเอง

๔. โครงสร้างระบบราชการ (Bureaucratic Structure) ความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินอกจากจะมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างการติดต่อสื่อสาร คือรู้ว่าจะทำอะไรและทรัพยากร คือความพร้อมของบุคลากร และบุคลากรมีเป้าหมายเดียวกันกับผู้กำหนดนโยบาย

คือทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน ทั้งสามปัจจัยข้างต้นยังได้มีปฏิสัมพันธ์กับโครงสร้างของระบบราชการ ซึ่งเป็นปัจจัยที่สี่ในตัวแบบทฤษฎีนี้ เพราะผู้นำนโยบายไปปฏิบัติล้วนเป็นบุคลากรของโครงสร้างระบบราชการหรือภายใต้โครงสร้างบุคลากรขององค์กรใดองค์กรหนึ่งทั้งภาครัฐและเอกชน

องค์กรที่รับผิดชอบนโยบายหนึ่งๆ หากมีความซับซ้อนของโครงสร้างระบบราชการเข้ามาเกี่ยวข้อง ก็ยิ่งเพิ่มความล้มเหลวในการสื่อสารนโยบายมากยิ่งขึ้น กรณีราษฎรต้องการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากเท่าไหร่ การสื่อสารนโยบายก็ยิ่งเกิดความไม่ชัดเจนตามไปด้วย ผู้ปฏิบัตินโยบายอาจจะรู้ว่าตนเองต้องทำอะไร ต้องการความช่วยเหลือในด้านใด ทรัพยากรเพียงพอหรือไม่ แต่การปฏิบัตินโยบายก็ยังประสบปัญหาโดยโครงสร้างภายในที่แยกย่อยออกไป องค์กรที่แบ่งแยกโครงสร้างระบบราชการภายในอาจเกิดอุปสรรคต่อความร่วมมือในการดำเนินนโยบายทั้งการบริหารบุคลากร บริหารเวลา และบริหารทรัพยากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

โครงสร้างระบบราชการมีลักษณะสำคัญอยู่ ๒ ส่วน คือ การปฏิบัติงานตามมาตรฐานและการแบ่งส่วนราชการ ส่วนที่ ๑ เป็นการปฏิบัติงานตามนโยบายภายในขององค์กรที่มีบุคลากรจำกัดและข้อจำกัดด้านเวลา และความต้องการขององค์กรที่ซับซ้อนและกว้างขวาง ส่วนที่ ๒ เป็นผลจากส่วนแรกที่เกิดจากความกดดันนอกองค์กร เช่น ผู้กำหนดนโยบาย ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย กฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบที่เกี่ยวข้องล้วนมีอิทธิพลต่อผู้ปฏิบัติงานและองค์กร แม้ว่าการปฏิบัติงานตามมาตรฐาน (Standard Operating Procedures) และการแบ่งส่วนราชการอาจเป็นอุปสรรคในการปฏิบัตินโยบาย

ดังนั้นการปรับเปลี่ยนหรือไม่ปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบราชการ ทั้งสองอย่างมีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายมาปฏิบัติด้วยกันทั้งสิ้น เพราะขึ้นอยู่กับแต่ละนโยบายหรือสถานการณ์ว่าจะต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบราชการหรือไม่ บางนโยบายอาจต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบราชการเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนนโยบาย บางนโยบายอาจต้องการโครงสร้างของระบบราชการแบบการให้บริการในจุดเดียวแบบเบ็ดเสร็จ เพราะการปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบราชการอาจนำมาซึ่ง การสิ้นเปลืองทรัพยากร การจัดการกับขั้นตอนที่ไม่ต้องการ ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานต่อโครงสร้างใหม่และต่อนโยบาย รวมไปถึงผู้นำนโยบายไปปฏิบัติอาจเกิดความสับสนในการปฏิบัติงานประจำและงานที่ได้รับมอบหมายใหม่ และการสื่อสารนโยบายในหลายระดับอาจส่งผลต่อความล้มเหลวของการนำนโยบายมาปฏิบัติก็เป็นได้

ในประเด็นของนโยบายมาตรา ๒๓ โดยทั่วไปไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชน ผู้มาติดต่อขอรับบริการเรื่องต่างๆ ล้วนมีความพึงพอใจในการให้บริการแบบ (One Stop Service) ซึ่งเป็นการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ การให้บริการภายใต้นโยบายมาตรา ๒๓ ก็เช่นเดียวกัน เป็นการให้บริการแก่ราษฎรโดยนายทะเบียนประจำฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน เมื่อบุคคลตามมาตรา ๒๓ ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยต่อนายทะเบียน หากได้รับการอนุมัติจากนายอำเภอแล้วก็สามารถทำบัตรประจำตัวประชาชน ณ จุดบริการนั้นได้เลย ซึ่งหากเป็นไปตามขั้นตอนนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติก็ประสบผลสำเร็จ เพราะการปฏิบัตินโยบายมาตรา ๒๓ อยู่ในความรับผิดชอบของนายทะเบียนประจำฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนแต่เพียงผู้เดียว

แต่ถึงแม้ว่าจะเป็นการให้บริการแบบ (One Stop Service) ก็ยังไม่สามารถการันตีได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จได้ในทุกท้องที่ของทั่วประเทศ เพราะยังมีปัจจัยอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ทัศนคติของนายทะเบียน การสื่อสารนโยบายภายในและภายนอกองค์กร ความพึงพอของบุคลากรต่องานที่รับผิดชอบในหน้าที่ บางท้องที่อาจจะมีการปรับโครงสร้างระบบราชการเพื่อให้มีหน่วยที่รับผิดชอบนโยบายมาตรา ๒๓ โดยเฉพาะก็อาจจะเป็นผลให้การนำนโยบายมาปฏิบัตินั้นประสบผลสำเร็จ แต่ในบางท้องที่อาจจะมีการแยกส่วนนโยบายมอบหมายให้หน่วยงานอื่นภายในองค์กรรับผิดชอบปฏิบัติ ทั้งๆ ที่หน่วยงานดังกล่าวก็มีงานประจำที่ต้องปฏิบัติและไม่ใช่งานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมาตรา ๒๓ โดยตรง เช่น ภายในสำนักทะเบียนมีโครงสร้างระบบราชการประจำอยู่ ๕ ฝ่าย คือ ๑.ฝ่ายบริหารงานปกครอง ๒.ฝ่ายความมั่นคง ๓.ฝ่ายอำนวยความเป็นธรรม ๔.ฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน และ ๕.ฝ่ายสำนักงาน เป็นต้น

ดังนั้นโดยปกติแล้วนโยบายมาตรา ๒๓ จะอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน ถ้าภายในสำนักทะเบียนมีการแยกส่วนนโยบายมอบหมายให้ฝ่ายบริหารงานปกครองปฏิบัติ นโยบายนั้นก็อาจจะประสบความล้มเหลวได้เพราะบุคลากรมีงานในหน้าที่ที่แตกต่างจากนโยบายมาตรา ๒๓ โดยสิ้นเชิง อาจเกิดทัศนคติในทางลบต่อนโยบายเพราะไม่ใช่งานในหน้าที่ที่ตนเองจะต้องปฏิบัติ อาจจะไม่มีความรู้ความเข้าใจและความชำนาญในแนวทางปฏิบัตินโยบายดังกล่าว การสื่อสารนโยบายระหว่างฝ่ายที่มีหน้าที่หลักและฝ่ายที่รับมอบการแยกส่วนนโยบายอาจจะมีความคลาดเคลื่อน และหากการมอบหมายหน้าที่ที่ไม่ชัดเจนระหว่างทั้งสองฝ่ายก็ยิ่งจะทำให้การนำนโยบายมาปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ หรือนโยบายอาจจะไม่ได้รับการปฏิบัติเลยก็เป็นได้ เนื่องจากฝ่ายที่รับมอบการแยกส่วนนโยบายจะต้องปฏิบัติงานประจำในฝ่ายของตนเองก่อนเป็นหลัก

๖.๓ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วิทวัส บุตรต๊ะ (๒๕๕๐) ทำการศึกษาเรื่อง “ผลกระทบจากการเพิ่มชื่อทางทะเบียนราษฎรให้แก่ชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยงในอำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่” เพื่อศึกษาการดำเนินการเพิ่มชื่อทางทะเบียนราษฎร และผลกระทบภายหลังจากการเพิ่มชื่อทางทะเบียนราษฎรให้แก่ชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยงในอำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ โดยในการศึกษานี้ได้สอบถามข้อมูลจากชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยงที่ได้รับการเพิ่มชื่อทางทะเบียนราษฎรในพื้นที่อำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน ๓๖๐ คน และสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับทะเบียนราษฎร จำนวน ๔ คน และเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการเงินในการแก้ไขปัญหาทางทะเบียนราษฎรบนพื้นที่สูง จำนวน ๕ คน

ผลการศึกษาพบว่า ภายหลังจากการเพิ่มชื่อทางทะเบียนราษฎร ทำให้มีโอกาสในการทำงานมากขึ้น สามารถเข้ามาทำงานในเมืองหรือเข้ามาซื้อของในเมืองได้โดยไม่ผิดกฎหมาย เพราะมีบัตรประจำตัวประชาชนและมีสถานะเป็นคนไทย และยังได้รับสิทธิด้านสาธารณสุขและการ

รักษาพยาบาลโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ได้รับการดูแลจากรัฐในด้านการศึกษา มีสิทธิทางการเมือง ซึ่งทำให้ได้รับประโยชน์และการเอาใจใส่จากนักการเมือง นอกจากนี้การเพิ่มชื่อทางทะเบียนราษฎร ยังส่งผลถึงความมั่นคงของชาติ โดยเห็นได้ชัดว่าผู้ที่ได้รับการเพิ่มชื่อมีความภาคภูมิใจที่ได้เป็นคนไทย เคารพและเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์

ประทีป นทีทวีวัฒน์ (๒๕๕๑) ทำการศึกษาเรื่อง “นโยบายการแก้ไขปัญหาคนไร้สัญชาติ : ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ” เพื่อศึกษาถึงนโยบายของรัฐบาล กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาคนไร้สัญชาติ บทบาทและการดำเนินการในการแก้ไขปัญหาคนไร้สัญชาติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาคนไร้สัญชาติไปปฏิบัติ ซึ่งใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาข้อมูลจากเอกสารงานวิจัย บทความต่างๆ (Documentary Research) ตลอดจนสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน แล้วนำข้อมูลที่ได้มาประมวลและวิเคราะห์ตามกรอบแนวคิดเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

ผลการศึกษาพบว่า ความซับซ้อนในการบริหารงาน รวมถึงกลไกระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ บางครั้งหน่วยงานต่างๆ ยังมีการทำงานซ้ำซ้อนกัน ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน ทรัพยากรด้านบุคลากรไม่เพียงพอ เนื่องจากหน่วยงานในระดับปฏิบัติมีบุคลากรจำกัด อีกทั้งบุคลากรที่มีอยู่ก็ขาดความรู้ความสามารถในงานที่ปฏิบัติ รัฐบาลขาดความชัดเจนและความจริงใจในการแก้ไขปัญหา เป็นเพราะเห็นว่าไม่ใช่ปัญหาเร่งด่วนของประเทศหรือมีผลกระทบต่อสังคมในวงก้าวมากนัก เพียงแต่ควบคุม และจำกัดไม่ให้ชนกลุ่มน้อยต่างๆ เหล่านี้ไปสร้างปัญหาต่อไป อีกทั้งบุคคลไร้สัญชาติขาดความกระตือรือร้น ความเอาใจใส่ ตลอดจนไม่ยอมปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ รวมถึงขาดความเข้าใจในขอบเขตของสิทธิและหน้าที่ของการได้มาซึ่งสัญชาติไทย

ปรีชาพล พูลทวี (๒๕๕๓) ทำการศึกษาเรื่อง “วิเคราะห์ขั้นตอนการขอลงรายการสัญชาติไทยของชนกลุ่มน้อย” ทำการวิเคราะห์ในเรื่องการขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยคัดเลือกเอกสารตัวอย่างจำนวน ๑๐ คำร้อง และใช้รูปแบบการวิจัยเชิงพรรณนา เพื่อวิเคราะห์ถึงเงื่อนไขในทางกฎหมายตามมาตรา ๒๓ ในการขอลงรายการสัญชาติไทยของชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย รวมถึงขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่ทางราชการออกมาใช้ ในการยื่นคำร้องของลงรายการสัญชาติไทยต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบ และวิเคราะห์ถึงวิธีการ รูปแบบ และการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐที่วินิจฉัยชี้ขาดพิจารณาใช้ในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติในการให้สัญชาติไทย

ผลการศึกษาพบว่า เงื่อนไขประการแรก ต้องเป็นบุคคลที่เกิดในประเทศไทย ประการที่สอง ต้องอาศัยอยู่จริงในประเทศไทยติดต่อกันและมีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร ประการสุดท้าย มีความประพฤติดีหรือทำคุณประโยชน์แก่สังคมหรือประเทศไทย ทั้งนี้พฤติกรรมของบุคคลสามารถเปลี่ยนแปลงได้อยู่กับปัจจัยและสภาพแวดล้อมหลายประการ ไม่อาจพิจารณาจากเอกสารได้เพียงอย่างเดียวโดยต้องดำเนินการด้วยความรอบครอบและปราศจากอคติ

การดำเนินการของเจ้าหน้าที่มีอยู่ ๓ ขั้นตอน ขั้นตอนแรกการยื่นคำร้อง เมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบหลักฐานเอกสารเห็นว่ามีความครบถ้วนตามกฎหมายกำหนดแล้ว จะต้องรับเข้าสู่กระบวนการพิจารณา บุคคลใดที่เข้าเงื่อนไขครบองค์ประกอบต้องได้รับการพิสูจน์สถานะของตน หากเจ้าหน้าที่ไม่เปิดโอกาสให้บุคคลได้ใช้สิทธิในการยื่นคำร้องหรือปฏิเสธคำร้องโดยไม่มีเหตุผลถือว่าเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และเป็นการปฏิบัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขั้นตอนที่สอง การพิจารณาของนายทะเบียนอำเภอพบว่าได้เพิ่มขั้นตอนการปฏิบัติที่ไม่ได้กำหนดไว้ตามหลักเกณฑ์ อีกทั้งมีการพิจารณาเงื่อนไขของบุคคลเป้าหมายผิดพลาด ทำให้ผู้ยื่นคำขอได้รับการพิจารณาอนุมัติอย่างไม่ถูกต้อง ซึ่งการพิจารณาที่ผิดพลาดไม่ถูกต้องตามขั้นตอนย่อมส่งผลกระทบต่อการพิจารณาของนายอำเภอ ขั้นตอนสุดท้ายการพิจารณาของนายอำเภอ พบว่ายังคงใช้ดุลพินิจเพิ่มเติม เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรอง เพื่อใช้เป็นส่วนหนึ่งในการประกอบการตัดสินใจใช้ดุลพินิจว่าจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติ

การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติ ซึ่งจากคำร้องจำนวน ๑๐ รายการ พบว่ามีการใช้ดุลพินิจที่ถูกต้องตามกฎหมาย จำนวน ๔ คำร้อง และไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จำนวน ๖ คำร้อง ทั้งนี้เกิดจากการใช้ดุลพินิจภายใต้เงื่อนไขที่มีความแตกต่างกันจึงส่งผลให้เกิดการพิจารณาอนุมัติไม่ถูกต้องและทำให้เกิดข้อสงสัยต่อการใช้ดุลพินิจ ซึ่งอาจเป็นเหตุแห่งการทุจริตเกิดขึ้นตามมา และการปฏิบัตินอกเหนือจากกฎหมายกำหนดย่อมส่งผลให้เกิดการเรียกร้องหรือขอความเป็นธรรมต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและอาจนำมาสู่การดำเนินการพิจารณาคดีทางปกครองต่อไป

สลีล คำภาแก้ว (๒๕๕๕) ทำการศึกษาเรื่อง “ปัญหา และอุปสรรคในการขอรับการพิจารณาลงรายการสัญชาติไทยของบุคคลบนพื้นที่สูง ในพื้นที่อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่” เป็นการศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาและผลกระทบของบุคคลบนพื้นที่สูง (กลุ่มชาวไทยภูเขา) ที่ยังไม่ได้รับการพิจารณาลงรายการสัญชาติไทย ตลอดจนปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไขปัญหาในการยื่นขอรับการพิจารณา และการพิจารณาลงรายการสัญชาติไทย ของบุคคลบนพื้นที่สูง (กลุ่มชาวไทยภูเขา) โดยการสร้างแบบสัมภาษณ์ และใช้วิธีการสัมภาษณ์บุคคลกลุ่มเป้าหมาย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ

ผลการศึกษาพบว่า เกิดความผิดพลาดเกี่ยวกับการลงรายละเอียดในเอกสารการทะเบียน มีการลงรายการสถานที่เกิดผิดพลาดไปจากข้อเท็จจริง และการไม่สามารถหาสูติบัตร หรือหนังสือรับรองสถานที่เกิดมาประกอบการยื่นคำร้องได้ รวมไปถึงปัญหาด้านค่าใช้จ่ายในการยื่นคำร้อง พยานบุคคล การติดต่อสื่อสาร จำนวนบุคลากรไม่เพียงพอมีการโยกย้ายผู้ปฏิบัติงานบ่อย ขาดทัศนคติและแรงจูงใจของบุคลากรที่ปฏิบัติงานที่ดี ขาดแคลนงบประมาณ อุปกรณ์และเทคโนโลยีที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน และปัญหาด้านภาษาที่ใช้ในการสื่อสารต่างกัน ควรมีการให้ความรู้เกี่ยวกับระเบียบ กฎหมาย และนโยบาย แก่บุคคลบนพื้นที่สูง รณรงค์ให้มีการสื่อสารด้วยภาษาราชการ และเพิ่มจำนวนบุคลากรที่ปฏิบัติงาน ปรับเปลี่ยนทัศนคติของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งให้การสนับสนุนงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน

วราดวง สมณาศักดิ์; และคนอื่นๆ. (๒๕๕๕) ทำการศึกษาเรื่อง “การบริหารภาครัฐเกี่ยวกับคนไร้สัญชาติไทยในพื้นที่ หมู่บ้านเทอดไทย ตำบลเทอดไทย อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย” เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการไร้สัญชาติไทยในพื้นที่ดังกล่าว รวมถึงการบริหารจัดการภาครัฐเกี่ยวกับคนไร้สัญชาติไทยในปัจจุบัน และเสนอแนะแนวทางและข้อเสนอเชิงนโยบาย

โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เน้นการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ร่วมกับการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ด้วยการสนทนากลุ่ม (Focus Group) เป็นการรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูล (Key Informants) และมีการสังเกตแบบมีส่วนร่วม

ผลการศึกษาพบว่า ส่วนใหญ่ปัญหาเกิดจากการบริหารจัดการที่ล่าช้าและไร้ประสิทธิภาพ รวมถึงมีการทุจริต คอรัปชั่นของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องคนไร้สัญชาติโดยตรง และยังพบว่าไม่เพียงแต่ในพื้นที่ดังกล่าวเท่านั้น แต่ยังมีอีกหลายพื้นที่ในประเทศไทย โดยเฉพาะพื้นที่ที่อยู่ติดกับชายแดนหรือพื้นที่สูง การบริหารจัดการของภาครัฐไม่มีอะไรคืบหน้ามากนักถึงแม้จะเปลี่ยนรัฐบาลมาแล้วกี่รัฐบาลก็ตาม สุดท้ายคนไร้สัญชาติก็ยังไม่ได้รับสัญชาติไทยเหมือนเดิม

พัชรนันท์ ลาวัณย์รัตนกุล (๒๕๕๑) ทำการศึกษาเรื่อง “การนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก” เพื่อศึกษาว่า โครงสร้าง กระบวนการ ขั้นตอน รูปแบบวิธีการและลักษณะในการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมไปถึงปัจจัยส่งเสริมสนับสนุน และปัจจัยที่เป็นปัญหา อุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ

ผลการศึกษาพบว่า ประเด็นการนำนโยบายไปปฏิบัติพบว่าหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่มีโครงสร้างการทำงานร่วมกัน ตามรูปแบบโครงสร้าง - หน้าที่ ภายใต้ยุทธศาสตร์เดียวกัน ประเด็นกระบวนการและขั้นตอนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานที่รับผิดชอบจะมีการประชุมวางแผนขั้นตอนการทำงานปีละ ๑ ครั้ง และการสื่อสารนโยบายเป็นแนวราบและระบบราชการ ประเด็นรูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นแบบจุลภาค ประเด็นลักษณะการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่มีงบประมาณและไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ การปฏิบัตินโยบายของหน่วยงานภาครัฐมีลักษณะต่างคนต่างทำ

ส่วนประเด็นด้านปัจจัยส่งเสริมสนับสนุนพบว่า ได้แก่ ปัจจัยในด้านการบริหารองค์การ และปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรค ได้แก่ ขั้นตอนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่ขาดการบูรณาการในการทำงานร่วมกัน ปัญหาความขัดแย้งกับนโยบายสาธารณะอื่นในพื้นที่ รวมถึงอุปสรรคด้านภูมิประเทศทำให้มีปัญหาด้านความเป็นไปได้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการขาดการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ลือชัย วงษ์ทอง. (๒๕๕๕) ทำการศึกษาเรื่อง “ประสิทธิผลของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก” เพื่อศึกษาว่า (๑) ประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในด้านนโยบาย/ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวและด้านการแปลงนโยบาย/ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (๒) ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ (๓)

ระดับการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ยุทธศาสตร์การนำนโยบายไปปฏิบัติ (๔) เพื่อสรุปผลเป็นแนวทางการนำไปใช้ปฏิบัติในพื้นที่อื่นๆ

โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณ กับกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นข้าราชการที่เกี่ยวข้องโดยทำการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสุ่มแบบกลุ่ม ใช้วิธีการเก็บแบบหลายขั้นตอน ประกอบกับการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลใช้การสัมภาษณ์แบบเชิงลึก ระดับผู้บังคับบัญชา

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติมีประเด็นปัญหาหลักๆ คือ บุคลากรไม่เพียงพอ การตรวจสอบและกวดขันแรงงานของหน่วยงานมีงบประมาณในการดำเนินงานไม่เพียงพอ การตรวจสอบและกวดขันแรงงาน ที่ไม่มีบัตรประจำตัวสร้างปัญหาให้กับหน่วยงาน ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์เครื่องมือ ปัญหาเรื่องความชัดเจนของนโยบาย และเนื่องจากในพื้นที่มีโรงงานและธุรกิจอยู่เป็นจำนวนมากที่ใช้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ซึ่งมีทั้งแรงงานที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย การนำนโยบาย/ยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติมีหลายหน่วยงานที่เข้ามารับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างทำงานโดยไม่มีการประสานงาน เช่น การสนธิกำลังร่วมทุกส่วนราชการบริเวณจุดตรวจหลัก ลาดตระเวนปราบปราม และหน่วยงานจังหวัด ฝ่ายปกครอง แรงงาน ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ทหาร ตำรวจตระเวนชายแดน สภาอุตสาหกรรม และหอการค้าจังหวัด ยังไม่ให้ความร่วมมืออย่างจริงจัง

สุชาดา ทวีสิทธิ์; และ สุรสม กฤษณะจูฑะ. (๒๕๕๕) ทำการศึกษาเรื่อง “ภาวะไร้สัญชาติ - ไร้รัฐ ชายแดนอีสาน คนลาวอพยพ” เพื่อสำรวจสถานการณ์ทางด้านประชากร เศรษฐกิจ และสังคมของคนไร้รัฐ - ไร้สัญชาติที่ดำรงชีวิตอยู่ในพื้นตามแนวตะเข็บชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนืออันเป็นพื้นที่รอยต่อระหว่างราชอาณาจักรไทย - สาธารณะรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และระหว่างราชอาณาจักรไทย - ราชอาณาจักรกัมพูชา อีกทั้งต้องการทำความเข้าใจประสบการณ์ชีวิตด้านต่างๆ เช่น การเข้าถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน การถูกละเมิดสิทธิ์ ยุทธวิธีการปรับตัว การใช้ชีวิตร่วมกับชุมชน การได้รับการยอมรับจากชุมชนและการต่อสู้เรียกร้องเรื่องสิทธิความเป็นพลเมือง อีกทั้งต้องการวิเคราะห์ข้อจำกัดทางด้านกฎหมายและนโยบายของรัฐไทยที่มีผลต่อการยอมรับหรือปฏิเสธคนกลุ่มนี้เข้ามาเป็นพลเมืองสัญชาติไทย

โดยใช้วิธีการหลายรูปแบบผสมผสานกัน คือ การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative method) การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative method) การวิจัยตามแนวทางมานุษยวิทยา (Ethnographic study) และการวิจัยจากเอกสาร (Documentary research)

ผลการศึกษาบางส่วนพบว่าราษฎรในชุมชน ผู้นำชุมชน และราษฎรที่ยังไม่มีสัญชาติไทยยังขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับข้อกฎหมายด้านสัญชาติทั้งฉบับในอดีตและปัจจุบัน นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่นยังคงเพิกเฉยและดูดายต่อปัญหาของราษฎรกลุ่มนี้ ส่งผลให้เกิดการเข้าไม่ถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในฐานะมนุษย์คนหนึ่งของคนไร้รัฐ - ไร้สัญชาติ และเกิดการปฏิบัติที่ไปจำกัดสิทธิมนุษยชนของราษฎรกลุ่มนี้ในหลายมิติ เช่น การใช้ชีวิตประจำวันพบว่า คนไร้รัฐ - ไร้สัญชาติ ในพื้นที่ศึกษามีทางเลือกในการดำรงชีวิตที่ค่อนข้างจำกัด ต้องเผชิญกับความยากลำบากในการประกอบอาชีพ ไม่มีที่ดินทำกิน ถูกจับกุมหากเดินทางไปหางานรับจ้างทำนอกหมู่บ้าน จึงพบปัญหา

การไม่มีงานทำ การพึ่งพิงทรัพยากรท้องถิ่น มีรายได้ต่ำ ทำให้ครัวเรือนคนไร้รัฐ - ไร้สัญชาติส่วนใหญ่ในพื้นที่ศึกษาจัดอยู่ในกลุ่มราษฎรที่มีฐานะยากจนที่สุดในหมู่บ้าน

มีความล่าช้าเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการสถานะบุคคลเพื่อลงรายการสัญชาติไทย ให้แก่บุคคลตามมาตรา ๒๓ ที่มีบุพการีเป็นชาวลาวอพยพ เพราะปัญหาด้านทัศนคติและการขาดความรู้ในกฎหมาย ตลอดจนไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับเจ้าหน้าที่ทะเบียนอำเภอ ทำให้ขั้นตอนในการตรวจสอบข้อเท็จจริง การรวบรวมพยานหลักฐาน และการทำความเห็นชอบเสนอต่อนายอำเภอเพื่อพิจารณาอนุมัติให้แก้ไขข้อมูลเป็นไปอย่างล่าช้า รวมไปถึงกลุ่มคนไร้รัฐ - ไร้สัญชาติ ในพื้นที่ศึกษาส่วนใหญ่ยังเข้าไม่ถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ที่พึงได้รับอาทิเช่น ด้านสาธารณสุข การเดินทาง การประกอบอาชีพ การทำนิติกรรม เป็นต้น และพบว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีวาทกรรมที่เป็นลบต่อราษฎรกลุ่มเป้าหมาย

โรเบิร์ต เซบบลิง (Robert H. Sebling. ๑๙๗๗) อ้างถึงใน สุรพันธ์ ทับสุวรรณ์ และคณะ (XXXX) ได้ทำการศึกษาถึงปัญหาที่ทำให้นโยบายความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐกับกรมสวัสดิการสังคม (Department of Public Welfare) ในประเทศสหรัฐอเมริกาล้มเหลวลง ซึ่งพบว่าสาเหตุสำคัญของความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายดังกล่าวเกิดจากความไม่เข้าใจถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของแต่ละฝ่าย ซึ่งสามารถแยกออกได้ ดังนี้

๑. สภาพแวดล้อมขององค์การและรูปแบบการบริหารงาน (organizational environments and management styles) ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ กรมสวัสดิการสังคมมีสภาพแวดล้อมที่ค่อนข้างไม่แน่นอน มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งทางด้านการควบคุมทรัพยากรและรูปแบบการปฏิบัติงานที่เคร่งครัดตามกฎ ระเบียบ ทางตรงกันข้ามมหาวิทยาลัยจะมีสภาพแวดล้อมที่ค่อนข้างสงบและมั่นคง พร้อมกับความเป็นอิสระทางวิชาการ ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงสามารถปฏิบัติงานได้โดยไม่ได้รับความกดดันทางการเมืองภายนอกแต่อย่างใด นอกจากนี้การขาดประสบการณ์ของทั้งสองฝ่ายในการดำเนินงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดทำให้ทั้งสองไม่สามารถปรับตัวเข้าหากันได้

๒. ลักษณะของโครงสร้างองค์การ (structure characteristics) ของทั้งสองหน่วยงานแตกต่างกัน จากการศึกษาพบว่าโครงสร้างองค์การมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสภาพแวดล้อมขององค์การ แต่เนื่องจากแต่ละองค์การมีรูปแบบโครงสร้างที่แตกต่างกันเป็นเหตุให้เกิดการขัดแย้งระหว่างองค์การในหลากหลายด้าน เช่น เป้าหมายของการดำเนินงาน การพิจารณาความดีความชอบ มิติด้านเวลา ระดับความเป็นทางการขององค์การ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้การดำเนินงานร่วมกันระหว่างประชาสงเคราะห์และมหาวิทยาลัยไม่ประสบความสำเร็จ

๓. ปัญหาด้านอื่นๆ เช่น การขาดการสนับสนุนตั้งแต่ต้นจากผู้ปฏิบัติของทั้งสองฝ่าย ทำให้เกิดปัญหาด้านพฤติกรรมในการปฏิบัติงานร่วมกันในเวลาต่อมาหรือการที่ผู้เสนอโครงการหรือผู้กำหนดนโยบายไม่ได้ลงมาปฏิบัติงานเอง ทำให้ไม่เกิดความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายและการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ยังมีอุปสรรคในด้านระยะเวลาและระยะทางในการเดินทางเพื่อประสานงานและปฏิบัติงานร่วมกัน เป็นต้น

เพรสแมน และ วินดาฟสกี้ (Pressman and Wildavsky. ๑๙๗๓) อ้างถึงใน วรสิทธิ์ ตันศรีสกุล. (๒๕๓๕. ๑๐); โอเล่. (๒๕๕๕. ออนไลน์) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายการสร้างงานให้กับชนกลุ่มน้อย (ชาวผิวดำ) ไปปฏิบัติ ในนครโอคแลนด์ (Oakland) มลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา เพื่อศึกษาว่ามีปัจจัยใดที่ส่งผลให้การดำเนินนโยบายดังกล่าวประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว เนื่องจากกลางทศวรรษ ๑๙๖๐ เศรษฐกิจของชาติอยู่ในขั้นเฟื่องฟู แต่กลับมีปัญหาความยากจนและการว่างงานของกลุ่มคนดังกล่าว ซึ่งอาศัยอยู่ในใจกลางนครโอคแลนด์ (Oakland) รัฐบาลกลางเกรงว่าปัญหาดังกล่าวจะเป็นสาเหตุที่นำไปสู่การแบ่งแยกชนชั้นทางสีผิว รวมไปถึงการก่อจลาจลและก่อความไม่สงบ รัฐบาลกลางจึงได้กำหนดนโยบายขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าวโดยให้ความช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยให้มีงานทำ นโยบายดังกล่าวไดรับการขานรับด้วยความชื่นชมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีกลุ่มผลประโยชน์หรือส่วนราชการใดคัดค้าน แต่หลังจากมีการประกาศใช้นโยบายใน ๓ ปีต่อมา ปรากฏว่านโยบายสามารถดำเนินการได้เพียง ๕๐ งาน จากทั้งหมด ๒,๙๕๐ งาน และส่วนหนึ่งของงบประมาณกลับถูกนำไปใช้ในการปล่อยเงินกู้ให้แก่นักธุรกิจ รวมไปถึงสถาปนิกผู้ออกแบบโครงการย่อยของนโยบาย และโครงการเหล่านั้นก็ไม่ได้ช่วยให้ราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบายมีงานทำแต่อย่างใด

ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ

๑. จำนวนหน่วยงาน : การนำนโยบายไปปฏิบัติมีโครงสร้างหน่วยงานที่รับผิดชอบร่วมกันมากเกินไป หมายถึงมีหลายหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนเข้ามาร่วมแบ่งส่วนงานไปปฏิบัติ ทำให้ยากลำบากในการประสานกิจกรรมให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แม้หน่วยงานต่างๆ จะเห็นพ้องในเป้าหมายของนโยบาย แต่การจะบรรลุเป้าหมายนั้นต่างฝ่ายต่างมีวิธีการของตน เพราะแต่ละหน่วยงานต่างมีวัตถุประสงค์และเห็นถึงความเร่งด่วนของแต่ละโครงการภายใต้นโยบายนั้นแตกต่างกัน

๒. ความชัดเจนของโครงการ : ได้แก่ ความชัดเจนของเป้าหมาย (Clarify Goals) กลยุทธ์ (Strategy) และแนวปฏิบัติ (Guidelines) ต่างๆ หากปัจจัยเหล่านี้ไม่มีชัดเจนจะกลายเป็นเงื่อนไขให้กลุ่มผลประโยชน์มีโอกาสกระทำการ ให้การดำเนินการต่างๆ เป็นไปเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของพวกตน

๓. ผู้ปฏิบัติงานคนสำคัญ (Key Actors) : ผู้ปฏิบัติงานคนสำคัญมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับความสำเร็จของโครงการ เพราะเขาเหล่านั้นเป็นผู้ที่เข้าใจภาพรวม และกิจกรรมของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติชัดเจนและพยายามผลักดันและสนับสนุนโครงการทุกวิถีทาง จำนวนของผู้ปฏิบัติงานคนสำคัญ คือ ปัจจัยส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของโครงการ นั้นก็คือผู้ปฏิบัติงานคนสำคัญมีไม่เพียงพอต่อการดำเนินนโยบายดังกล่าว

สรุป ผลจากการศึกษาของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า

ในมิติการนำนโยบายไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่พบว่ามีความซับซ้อนในการบริหารงานทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน ทรัพยากรด้านบุคลากรไม่เพียงพอมีการโยกย้ายผู้ปฏิบัติงานบ่อย

บุคลากรขาดทัศนคติและแรงจูงใจในการปฏิบัติงานที่ดี บุคลากรที่มีอยู่ขาดความรู้ความสามารถในงานที่ปฏิบัติ จากความซับซ้อนในการบริหารงานนั้นทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน พบการปฏิบัตินอกเหนือจากกฎหมายกำหนด และเกิดความผิดพลาดเกี่ยวกับการลงรายละเอียดในเอกสารการทะเบียน รวมไปถึงปัญหาพยานบุคคล การติดต่อสื่อสารที่ไม่ชัดเจนของนโยบาย และการเพิกเฉยต่อการปฏิบัติราชการในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ

ส่วนใหญ่ปัญหาเกิดจากการบริหารจัดการที่ล่าช้าและไร้ประสิทธิภาพ รวมถึงมีการทุจริตคอรัปชั่นของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง การพิจารณาของนายทะเบียนอำเภอ พบว่าได้เพิ่มขั้นตอนการปฏิบัติที่ไม่ได้กำหนดไว้ตามหลักเกณฑ์ อีกทั้งมีการพิจารณาเงื่อนไขของบุคคลกลุ่มเป้าหมายผิดพลาด การพิจารณาของนายอำเภอ พบว่ายังคงใช้ดุลพินิจนอกเหนือจากแนวปฏิบัติที่ส่วนกลางกำหนด เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรอง

ในมิติของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายพบว่า ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายแนวปฏิบัติ ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องส่งผลให้ ราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบายขาดความกระตือรือร้นและความเอาใจใส่ติดตามคำร้อง ตลอดจนไม่ยอมปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ และพบปัญหาด้านค่าใช้จ่ายในการยื่นคำร้อง การหาพยานบุคคล การติดต่อสื่อสารนโยบาย

บทที่ ๗
วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายลงรายการสัญชาติไทยไปปฏิบัติในครั้งนี้ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เก็บข้อมูลด้วยการสร้างแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อให้ได้มาซึ่งคำตอบของคำถามการวิจัยที่ได้ตั้งเอาไว้ ผู้วิจัยได้ทำการออกแบบการวิจัยและดำเนินการตามขั้นตอน ดังต่อไปนี้

๗.๑ การเก็บรวบรวมข้อมูล

๗.๒ การกำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

๗.๓ การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

๗.๔ การประมวลผลและการวิเคราะห์ข้อมูล

๗.๑ การเก็บรวบรวมข้อมูล

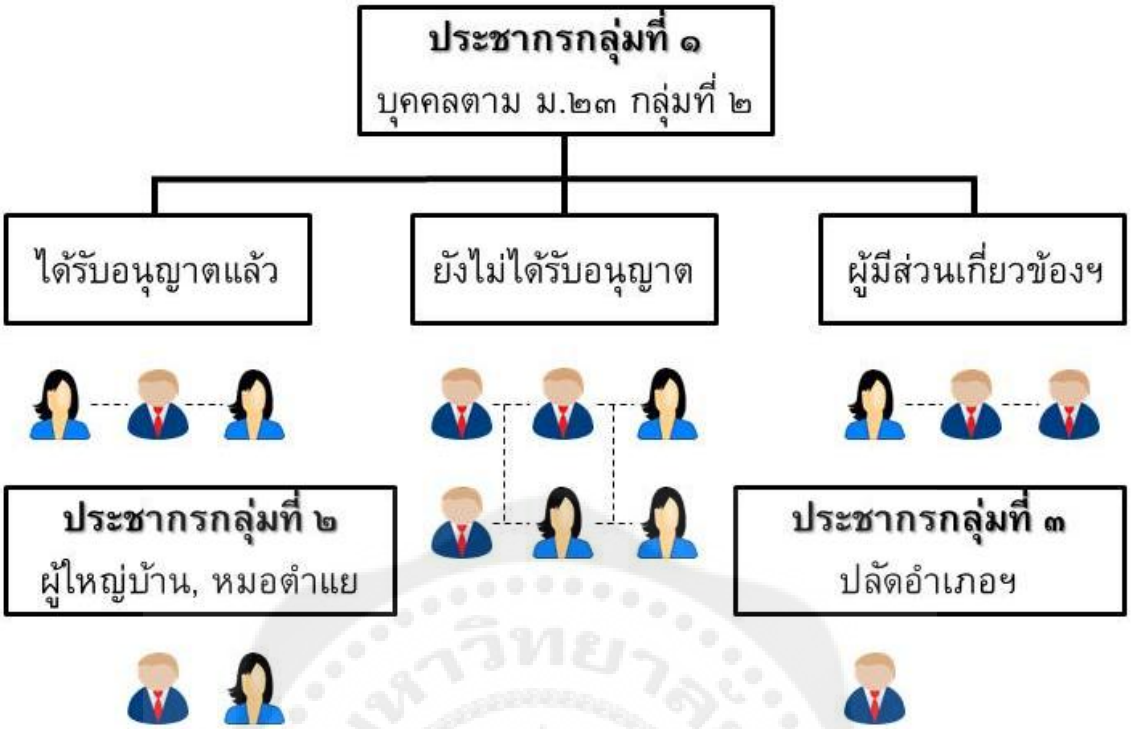
การศึกษาในครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาประกอบไปด้วย

๗.๑.๑ ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ประกอบไปด้วยข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) บุคคลตามมาตรา ๒๓ (คนไทยเชื้อสายลาว) และพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบาย รวมถึงปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครองฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน) ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัตินโยบายมาตรา ๒๓ ในการให้บริการกับราษฎรที่มาขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน โดยใช้แบบสัมภาษณ์ปลายเปิด (Open-Ended)

๗.๑.๒. ข้อมูลทุติภูมิ (Secondary Data) ประกอบไปด้วยข้อมูลที่ทำการศึกษาค้นคว้าแนวคิดเกี่ยวกับสัญชาติ ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงนโยบาย ข้อมูลทางกฎหมาย ระเบียบ หนังสือสั่งการ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง บทความและเอกสารวิชาการต่างๆ เป็นต้น

๗.๒ การกำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ผู้วิจัยได้กำหนดผู้ให้ข้อมูลหลักที่จะนำมาเป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษามีทั้งหมด ๓ กลุ่ม จำนวน ๑๕ คน ได้แก่ กลุ่มบุคคลตามมาตรา ๒๓ กลุ่มที่ ๒ (คนไทยเชื้อสายลาว) จำนวน ๑๒ คน กลุ่มพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ จำนวน ๒ คน กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวน ๑ คน มีรายละเอียดดังต่อไปนี้



ภาพประกอบ ๑๔ โครงสร้างประชากรกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา

ที่มา: ประยุกต์จาก. เนื้อหา ๑.๔.๓ ขอบเขตด้านประชากร โดย พระเรวัช วิชชุประภากร

หมายเหตุ (๑) บุคคลตามมาตรา ๒๓ กลุ่มที่ยังไม่ได้รับอนุมัติคำขอมีค่าทดแทน ๖ ต่อ ๒๐ คน เพราะมีบุคคลในหมู่บ้านเดียวกันถึง ๒๐ คน ที่ยื่นคำขอพร้อมกันแต่รายชื่อตกหล่น (๒) กลุ่มผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการยื่นคำขอหรือติดตามผลการลงรายการสัญชาติไทยมีค่าทดแทน ๓ ต่อ ๙ คน เพราะทั้ง ๓ คน เป็นผู้ประสานงานให้กับบุตรและบุคคลดังกล่าวได้รับอนุมัติคำขอแล้วทั้งหมด

กลุ่มตัวอย่างที่ ๑ บุคคลตามมาตรา ๒๓ พึงทำความเข้าใจว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ มีอยู่ ๓ กลุ่ม ผู้วิจัยได้เลือกศึกษากลุ่มที่ ๒ โดยทำการคัดแยกผู้ให้ข้อมูลหลักซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา ๒๓ ที่มีปะปนอยู่กับราษฎรที่ไม่มีสัญชาติไทยในจำนวน ๗,๔๖๐ คน ที่อาศัยอยู่ในจังหวัดอุบลราชธานี (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๙: ๒๗) โดยคัดเลือกเอาเฉพาะราษฎรที่ไม่มีสัญชาติไทยกลุ่มชาวลาวอพยพหรือราษฎรไทยเชื้อสายลาวที่เข้าร่วมเป็นสมาชิก “เครือข่ายชุมชนคนฮักน้ำของ” เป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในอำเภอโขงเจียม ที่สมัครใจเข้าร่วมการสัมภาษณ์และมีตัวตนอยู่จริงในพื้นที่ ณ วันที่ผู้วิจัยลงพื้นที่เก็บข้อมูล (ไม่มีตัวตนอยู่จริงในพื้นที่ หมายความว่า ไม่ว่างจากการประกอบอาชีพในชีวิตประจำวันหรือเดินทางไปประกอบอาชีพนอกพื้นที่) เป็นบุคคลที่ตัวแทนของสมาชิกในเครือข่ายรู้จัก เหตุผลที่คัดเลือกเอาเฉพาะบุคคลที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกเครือข่ายชุมชนคนฮักน้ำของเพราะสะดวกต่อการติดตามตัวเพื่อขอสัมภาษณ์ โดยประสานงานผ่านตัวแทนของสมาชิกในเครือข่าย

แบ่งเป็น (๑) บุคคลที่ได้รับการพิจารณาอนุญาตให้ลงรายการสัญชาติไทย หมายถึง ได้รับบัตรประจำตัวประชาชนแล้ว และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการยื่นคำขอหรือติดตามผลการขอลงรายการสัญชาติไทย รวมจำนวน ๖ คน และ (๒) บุคคลที่อยู่ระหว่างรอการพิจารณาอนุญาตหรือที่ไม่ได้รับการพิจารณาอนุญาต รวมไปถึงบุคคลที่อยู่ระหว่างการอุทธรณ์คำสั่ง และบุคคลที่ต้องยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยมากกว่าหนึ่งครั้ง หมายถึง ยังไม่ได้รับบัตรประจำตัวประชาชน และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการยื่นคำขอและติดตามผลการลงรายการสัญชาติไทย รวมจำนวน ๖ คน รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๑๒ คน

โดยการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงคุณสมบัติเฉพาะ ซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา ๒๓ กลุ่มที่ ๒ ไม่เกี่ยวว่าจะเป็นชายหรือหญิง ซึ่งเกิดระหว่างวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๕ ถึงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ เฉพาะผู้ที่มีบิดามารดาเป็นชาวลาวอพยพที่พักอาศัยอยู่ในอำเภอโขงเจียม ไม่เกี่ยวว่าบุคคลผู้นั้นจะถือบัตรประจำตัวประเภทใดหรือมีสถานะอยู่ในประเทศไทยอย่างไร รวมถึงเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก จะระบุว่าเป็นบุคคลประเภทใดกลุ่มบุคคลที่เท่าไหร่ก็ตาม ขอแต่เพียงว่าลักษณะทางกายภาพของบุคคลผู้นั้นมีสถานะเป็นบุตรของชาวลาวอพยพถือว่าเป็นคุณสมบัติตามเป้าหมาย

เหตุผลที่เลือกราษฎรไทยที่ไม่มีสัญชาติไทยกลุ่มชาวลาวอพยพหรือราษฎรไทยเชื้อสายลาวเป็นผู้ให้ข้อมูลหลักในงานปริญญานิพนธ์นี้ เพราะสะดวกต่อการสื่อสารในภาษาท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเข้าใจในการสื่อความหมายอย่างลึกซึ้งของผลกระทบที่ได้รับจากการปฏิบัตินโยบายของเจ้าหน้าที่รัฐ และชาวลาวอพยพได้อาศัยอยู่ในประเทศไทยมาเป็นเวลาถึง ๔๐ ปี จนมีความกลมกลืนด้านวัฒนธรรม สังคมและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประเทศไทย และเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่ค่อยจะได้ปรากฏตัวในสื่อต่างๆ เหมือนกลุ่มชาติพันธุ์ในแถบตะเข็บชายแดนฝั่งตะวันตกและภาคเหนือของประเทศไทย รวมถึงในยุคสมัยก่อนที่รัฐบาลภายใต้การนำของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จะประกาศใช้นโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า ชาวลาวอพยพบางส่วนเคยได้มีส่วนร่วมในปฏิบัติการทางทหารเพื่อต่อสู้ป้องกันการรุกรานของลัทธิคอมมิวนิสต์ร่วมกับรัฐบาลไทย (จันทราธนะวัฒนาวงศ์; ศิระศักดิ์ คชสวัสดิ์; และ กิสัน นามนคร. ๒๕๕๓: ๗๓) ผู้วิจัยจึงพิจารณาเห็นว่าสังคมควรได้รับรู้ว่าชาวลาวอพยพมีตัวตนอาศัยอยู่จริงในประเทศไทย ซึ่งบุคคลเหล่านี้ถือว่าเป็นกลุ่มราษฎรที่เปราะบางทางสังคมอีกกลุ่มหนึ่ง ที่ควรได้รับความช่วยเหลือเพื่อให้สถานะทางกฎหมายเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น ซึ่งพวกเขาเหล่านี้เป็นคนละส่วนกันกับที่เรารู้จักในนามแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว หรือชาวลาวที่เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยนั่นเอง

เหตุผลที่เลือกบุคคลตามมาตรา ๒๓ กลุ่มที่ ๒ เพราะกลุ่มที่ ๑ ส่วนมากจะได้สัญชาติไทยไปแล้วโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ ตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๗ และกลุ่มที่ ๓ บางส่วนอาจจะมีบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย จึงได้สัญชาติไทยตามหลักสืบสายโลหิตตามฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไปแล้วโดยอัตโนมัติตามมาตรา ๗ (๑) กลุ่มตัวอย่างอาจเหลือน้อย และอาจจะทำให้ยากลำบากต่อการแสวงหากลุ่มบุคคลดังกล่าวก็เป็นได้

กลุ่มตัวอย่างที่ ๒ พยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือที่ให้การรับรองคุณสมบัติของบุคคลตามมาตรา ๒๓ มีอยู่ ๒ ประเภท ได้แก่ ประเภทที่ ๑ ผู้นำชุมชน หมายถึง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกนายทะเบียนเรียกหรือกำหนดให้เป็นพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ จำนวน ๑ คน และประเภทที่ ๒ พยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือที่ถูกร้องขอจากบุคคลตามมาตรา ๒๓ หมายถึง หมอตำแย หรือผู้รู้เห็นการเกิด หรือเพื่อนบ้านที่สามารถรับรองได้ว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ ผู้นั้นมีตัวตนอาศัยอยู่จริง จำนวน ๑ คน รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๒ คน

กลุ่มตัวอย่างที่ ๓ เจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวน ๑ คน ได้แก่ ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครองฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน) ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะนายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ตามนโยบายมาตรา ๒๓

๗.๓ การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลวิจัยในครั้งนี้เป็นแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างที่สร้างขึ้นจากการทบทวน ข้อกฎหมาย หนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง สำนักทะเบียนกลาง และหนังสือตอบข้อหารือของสำนักทะเบียนกลาง รวมถึงได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการให้สัญชาติแก่บุคคล ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โดยยึดกรอบการสร้างรูปแบบแบบสัมภาษณ์ตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง และสำนักทะเบียนกลาง ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมาตรา ๒๓ ซึ่งคัดแยกเอาเฉพาะคำสั่งในส่วนที่มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างนายทะเบียนกับบุคคลตามมาตรา ๒๓ เท่านั้น ซึ่งจะทำให้ทราบว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้รับการปฏิบัติจากสำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียมตามที่ส่วนกลางสั่งการลงมาหรือไม่ ซึ่งสามารถประมวลข้อคำถามหลักๆ ได้ ๑๕ คำถาม คือ ๑.การยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยนายทะเบียนปฏิเสธหรือไม่ ๒.เมื่อนายทะเบียนรับคำขอแล้วออกใบรับให้หรือไม่ ๓.นายทะเบียนเก็บค่าธรรมเนียมหรือไม่ ๔.นายทะเบียนเรียกหลักฐานเอกสารเกินความจำเป็นหรือไม่ ๕.นายทะเบียนยอมรับเอกสารสนับสนุนคุณสมบัติที่นำมายื่นภายหลังหรือไม่ ๖.นายทะเบียนกำหนดให้พยานบุคคลต้องเป็นข้าราชการหรือไม่ ๗.คุณสมบัติของพยานบุคคลเป็นไปตามคำสั่งหรือไม่ ๘.พยานบุคคลใช้ตามคุณสมบัติของบุคคลตามมาตรา ๒๓ หรือไม่ ๙.นายอำเภออนุญาตคำขอแล้วแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือหรือไม่ ๑๐.นายอำเภอไม่อนุญาตคำขอได้แจ้งคำสั่งเป็นหนังสือหรือไม่, แจ้งภายใน ๑๕ วันหรือไม่, ระบุเหตุผลหรือไม่, ระบุข้อกฎหมายหรือไม่, แจ้งสิทธิในการอุทธรณ์หรือไม่ ๑๑.ขั้นตอนการปฏิบัติเกิน ๑๓๒ วันหรือไม่ และสร้างแบบสัมภาษณ์ภายใต้กรอบทฤษฎีปฏิสัมพันธ์ระหว่าง ๔ ปัจจัยเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติของ George C Edwards III แล้วเสนอต่ออาจารย์ที่ปรึกษาปริญญานิพนธ์และประธานกรรมการสอบปริญญานิพนธ์ เพื่อพิจารณาตรวจสอบและให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้ได้เครื่องมือที่สามารถหาคำตอบได้ตรงกับคำถามของงานวิจัยในครั้งนี้ให้มากที่สุด

ทั้งในมิติของการขอลงรายการสัญชาติไทยของบุคคลตามมาตรา ๒๓ ต่อนายทะเบียนอำเภอโขงเจียม ว่าเป็นไปตามที่ส่วนกลางสั่งการลงมาหรือไม่อย่างไร และปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แบบสัมภาษณ์ที่สร้างขึ้นมีทั้งหมด ๓ ชุด คือ

แบบสัมภาษณ์ชุดที่ ๑ เป็นแบบสัมภาษณ์ที่ใช้สอบถามประชากรกลุ่มตัวอย่างที่เป็นบุคคลตามมาตรา ๒๓

ส่วนที่ ๑ สถานภาพของผู้ถูกสัมภาษณ์

ส่วนที่ ๒ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑

ส่วนที่ ๓ การยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑

ส่วนที่ ๔ ปัญหาในการขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑

ส่วนที่ ๕ ข้อเสนอแนะ

แบบสัมภาษณ์ชุดที่ ๒ เป็นแบบสัมภาษณ์ที่ใช้สอบถามประชากรกลุ่มตัวอย่างที่เป็นพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือที่ให้การรับรองบุคคลตามมาตรา ๒๓

ส่วนที่ ๑ สถานภาพของผู้ถูกสัมภาษณ์

ส่วนที่ ๒ การเป็นพยานให้การรับรองบุคคลตามมาตรา ๒๓

ส่วนที่ ๓ ข้อเสนอแนะ

แบบสัมภาษณ์ชุดที่ ๓ เป็นแบบสัมภาษณ์ที่ใช้สอบถามเจ้าหน้าที่ของรัฐ “ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครองฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน)”

ส่วนที่ ๑ สถานภาพของผู้ถูกสัมภาษณ์

ส่วนที่ ๒ ข้อมูลเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารของนโยบาย

ส่วนที่ ๓ ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรในการดำเนินนโยบาย

ส่วนที่ ๔ ข้อมูลเกี่ยวกับทัศนคติที่มีต่อนโยบาย

ส่วนที่ ๕ ข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างระบบราชการกับการดำเนินนโยบาย

ส่วนที่ ๖ ข้อมูลเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ส่วนที่ ๗ ข้อเสนอแนะ

๗.๔ การประมวลผลและการวิเคราะห์ข้อมูล

นำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยภาคสนาม (Field Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวคำสั่งจากส่วนกลาง ว่าราษฎรกลุ่มเป้าหมายได้รับการปฏิบัติจากนายทะเบียนตามแนวปฏิบัติดังกล่าวหรือไม่

และวิเคราะห์กับกรอบทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของ George C Edwards III ที่ได้เลือกมาเป็นแนวทางในการศึกษาว่ามีปัจจัยใดบ้างที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว แล้วนำผลลัพธ์ที่ได้มาตีความและพรรณนา

บทที่ ๘
ผลการศึกษา

ในบทนี้เป็นการวิเคราะห์ผลการศึกษาจากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลโดยใช้เครื่องมือจากการสร้างแบบสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้าง โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ซึ่งมีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวนทั้งสิ้น ๑๕ คน

ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ผลการเก็บรวบรวมข้อมูลตามประเด็นคำถาม ซึ่งผู้ให้ข้อมูลหลักในแต่ละกลุ่มตัวอย่างจะมีคำถามที่แตกต่างกันออกไป จากนั้นจะนำข้อมูลที่ได้จากภาคสนาม (Field Research) มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวคำสั่งจากส่วนกลางว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้รับการปฏิบัติจากนายทะเบียนอำเภอโขงเจียมตามแนวคำสั่งดังกล่าวหรือไม่อย่างไร และจะได้พบว่าสิ่งใดที่ทำให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้รับหรือไม่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทย และวิเคราะห์ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของ George C Edwards III มาเป็นแนวทางในการศึกษาว่าปัจจัยใดหรือมีปัจจัยเสริมอื่นที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว พร้อมยกเหตุผลประกอบจากข้อมูลที่ได้ค้นคว้ามาแล้วนำผลลัพธ์ที่ได้มาตีความและพรรณนา

ผลการสัมภาษณ์จะถูกแบ่งออกเป็น ๓ กลุ่ม ตามประเภทของผู้ให้ข้อมูลหลัก คือ กลุ่มตัวอย่างที่ ๑ ผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มบุคคลตามมาตรา ๒๓ ที่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านแล้ว จำนวน ๓ คน และที่ยังไม่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน จำนวน ๖ คน รวมถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการยื่นคำขอและติดตามผลการลงรายการสัญชาติไทย จำนวน ๓ คน รวมเป็นจำนวน ๑๒ คน กลุ่มตัวอย่างที่ ๒ พยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือที่ให้การรับรองคุณสมบัติของบุคคลตามมาตรา ๒๓ จำนวน ๒ คน และกลุ่มตัวอย่างที่ ๓ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติการตามนโยบายมาตรา ๒๓ จำนวน ๑ คน ซึ่งสรุปผลการสัมภาษณ์ในประเด็นต่างๆ ของแต่ละกลุ่มตัวอย่างได้ดังต่อไปนี้

๘.๑ ผลการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มบุคคลตามมาตรา ๒๓ จำนวน ๑๒ คน

ในส่วนนี้เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลตามแนวคำสั่งจากส่วนกลางเพื่อให้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้รับการปฏิบัติจากสำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียมตามแนวคำสั่งดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร และจะได้พบว่าสิ่งใดที่ทำให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้รับหรือไม่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทย ผลจากการเก็บรวบรวมข้อมูลพบประเด็นสำคัญหนึ่งในหลายๆ ประเด็นที่น่าสนใจที่ราษฎรมีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งราษฎรมองเจ้าหน้าที่ว่าเป็นความหวังเป็นที่พึ่งสุดท้ายที่ราษฎรจะได้รับการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” แต่เจ้าหน้าที่รัฐก็ได้ทำลายภาพลักษณ์อันประเสริฐและความศรัทธาที่ราษฎรมอบให้ ดังประเด็นตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ต่อไปนี้

"เมื่อยื่นคำขอไปแล้วหลักฐานเอกสารต่างๆ อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว เราก็มีความมั่นใจว่าการดำเนินการทุกอย่างมันจะต้องเรียบร้อย ไม่ได้ฉุกคิดว่าถ้าเอกสารสูญหายแล้วเราจะทำอย่างไร เพราะเรามีความเชื่อมั่นในการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ที่รับคำขอย้ายออกจากพื้นที่ แบบคำขอและหลักฐานเอกสารที่เคยยื่นไว้ก็สูญหายไปด้วย เจ้าหน้าที่ผู้มารับราชการแทนปฏิเสธความรับผิดชอบ จึงต้องยื่นคำขอใหม่ทุกครั้งที่เจ้าหน้าที่ย้ายออกจากพื้นที่"

๘.๑.๑ ประเด็นคำถามที่ ๑ สถานภาพของผู้ถูกสัมภาษณ์

ผลการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่ ๑ ผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มบุคคลตามมาตรา ๒๓ ทำการสัมภาษณ์ ณ วันที่ ๑ - ๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ แยกเป็น ๓ กลุ่มย่อย คือ

ผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๑ จำนวน ๓ คน เป็นกลุ่มบุคคลตามมาตรา ๒๓ ที่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านแล้วพบที่บ้านห้วยสะคราม ตำบลโขงเจียม จำนวน ๒ คน พบที่บ้านทุ่งนาเมือง ตำบลนาโพธิ์กลาง จำนวน ๑ คน ก่อนยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยทั้งหมดล้วนถือบัตร **"บัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน"** และล้วนมีพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกันที่เป็นผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๓

ผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๒ จำนวน ๖ คน เป็นกลุ่มบุคคลตามมาตรา ๒๓ ที่ยังไม่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทย พบที่บ้านบะไห ตำบลห้วยยาง จำนวน ๕ คน พบที่บ้านทุ่งนาเมือง ตำบลนาโพธิ์กลาง จำนวน ๑ คน ก่อนยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทย ทั้งหมดล้วนถือบัตร **"บัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน"** และล้วนมีพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกันที่เป็นผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๓

ผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๓ จำนวน ๓ คน เป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการยื่นคำขอและติดตามผลการลงรายการสัญชาติไทย พบที่บ้านห้วยสะคราม ตำบลโขงเจียม จำนวน ๑ คน ปัจจุบันถือบัตร **"บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (ลาวอพยพ)"** พบที่บ้านหนองผือใหญ่และบ้านท่าคันเกวียน ตำบลนาโพธิ์กลาง หมู่บ้านละ ๑ คน ปัจจุบันถือบัตร **"บัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน"** ทั้งหมดมีบุตรเป็นบุคคลตามมาตรา ๒๓ ที่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยแล้ว รายละ ๓ คน

นอกจากนี้ผู้วิจัยยังพบอีกว่ามีผู้ให้ข้อมูลหลัก กลุ่มย่อยที่ ๑ จำนวน ๑ คน **"เกิดในโรงพยาบาลและมีหนังสือรับรองการเกิดที่ออกให้โดยโรงพยาบาล"** ส่วนที่เหลือทั้งหมดอีกจำนวน ๘ คน เกิดในหมู่บ้านโดยการทำคลอดของหมอตำแย และสามารถจำแนกรายละเอียดสถานภาพของผู้ถูกสัมภาษณ์ได้ตามตาราง ๖ ดังต่อไปนี้

ตาราง ๖ จำแนกสถานภาพประชากรกลุ่มตัวอย่างที่ ๑

สถานะผู้ถือบัตร	ต.โขงเจียม	ต.ห้วยยาง	ต.นาโพธิ์กลาง		
	บ้าน	บ้าน	บ้าน		
	ห้วยสะคราม	บะไห	หนองผือใหญ่	ทุ่งนาเมือง	ท่าคันเกวียน
ผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๑					
- ถือบัตรไม่มีสถานะทางทะเบียนฯ	๒ คน			๑ คน	
ผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๒					
- ถือบัตรไม่มีสถานะทางทะเบียนฯ		๕ คน		๑ คน	
ผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๓					
- ถือบัตรลาวอพยพฯ	๑ คน				
- ถือบัตรไม่มีสถานะทางทะเบียนฯ			๑ คน		๑ คน
รวมจำนวน	๑๒ คน				

๘.๑.๒ ประเด็นคำถามที่ ๒ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑

๘.๑.๒.๑ หน่วยงานราชการ / สำนักทะเบียนอำเภอ / ผู้ใหญ่บ้านได้ประกาศประชาสัมพันธ์แจ้งข่าวสารให้ทราบเกี่ยวกับนโยบายมาตรา ๒๓ บ้างหรือไม่ อย่างไร

ผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งหมดได้ให้ข้อมูลตรงกันว่าในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นปีที่เริ่มเปิดให้มีการขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ **"ไม่เคยได้รับการประชาสัมพันธ์"** จากหน่วยงานที่กล่าวมาข้างต้นเลย แต่จะได้รับการประชาสัมพันธ์ในประเด็นที่สำนักทะเบียนอำเภอได้แจ้งประสานผ่านมาทางผู้ใหญ่บ้าน กรณีที่พวกตนได้ไปยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไว้แล้ว เช่น ให้นำเอกสารที่เกี่ยวข้องหรือพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือเข้าไปพบ แต่ไม่มีการประชาสัมพันธ์ในประเด็นที่ว่าตอนนี้รัฐบาลมีนโยบายให้ลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือเกี่ยวกับการให้ไปลงรายการสัญชาติไทยสำหรับบุตรของคนต่างด้าวหรือบุตรของชาวลาวอพยพที่เกิดในประเทศไทย เป็นต้น

ผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๓ ยังได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมอีกว่า ส่วนใหญ่ผู้ใหญ่บ้านมักจะปิดบังข้อมูลที่จะเอื้อประโยชน์ต่อราษฎรที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ในหมู่บ้านอย่างพวกตนมากกว่าที่จะเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ได้รับทราบ

จึงพิจารณาได้ว่าการที่ราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบายไม่ได้รับการประชาสัมพันธ์ถือว่าเจ้าหน้าที่รัฐไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลาง ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมการปกครอง ที่ว่า "กระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรให้

ความรู้แก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการใช้บังคับกฎหมายเพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของตน" (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๑๒๔) การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ดี ผู้นำไปปฏิบัติต้องมียุทธวิธีในการบูรณาการนโยบายซึ่งหมายถึงต้องรู้จักคิดค้นวิธีการในการกระจายหรือนำนโยบายนั้นเพื่อให้เข้าถึงราษฎรกลุ่มเป้าหมายอย่างทั่วถึง เช่น หากบุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้รับการติดต่อสื่อสารอย่างรวดเร็วและชัดเจนก็จะทำให้พวกเขาได้ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยได้เร็วขึ้น อันจะเป็นผลให้ได้รับการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตจากนายอำเภอเร็วขึ้นตามมาด้วย ซึ่งจะส่งผลให้การนำนโยบายนี้มาปฏิบัติประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิผล แต่ปรากฏว่าเมื่อนโยบายมีผลใช้บังคับในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ผู้ให้ข้อมูลหลักทั้ง ๑๒ คน ไม่ได้รับการประชาสัมพันธ์จากทางราชการเลย เหตุนี้จึงเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้ใช้สิทธิของตนเองตามกฎหมายล่าช้าในการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทย

๘.๑.๒.๒ ท่านทราบเรื่องการขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ ได้อย่างไร

จากการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ผู้ให้ข้อมูลหลัก จำนวน ๓ คน ในหมู่บ้านบะไห และอีกจำนวน ๓ คน ในหมู่บ้านห้วยสะคราม รวมถึงการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลหลัก จำนวน ๑ คน ในหมู่บ้านคันท่าเกวียน และอีกจำนวน ๒ คน ในหมู่บ้านบะไห รวมเป็นจำนวน ๙ คน ได้ให้ข้อมูลตรงกันว่าทราบเรื่องการขอลงรายการสัญชาติไทยจาก **"กลุ่มคณาจารย์จากมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี"** เนื่องจากกลุ่มคณาจารย์ได้ลงพื้นที่เพื่อทำงานวิจัยร่วมกับกลุ่มเครือข่ายชุมชนคนฮักน้ำของ และเจ้าหน้าที่จากสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงได้รับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลหลักอีกจำนวน ๒ คน จากหมู่บ้านทุ่งนาเมือง ได้ให้ข้อมูลตรงกันว่าทราบเรื่องการขอลงรายการสัญชาติไทยจาก **"บุคคลตามมาตรา ๒๓ ที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านใกล้เคียงกัน"**

สำหรับผู้ให้ข้อมูลหลักคนสุดท้ายจากหมู่บ้านหนองผือใหญ่ ได้ให้ข้อมูลที่แตกต่างกันออกไปว่าทราบเรื่องการขอลงรายการสัญชาติไทยจาก **"นายแพทย์นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ"** อดีตกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและอดีตสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดอุบลราชธานี

ประเด็นคำถามที่ ๘.๑.๒.๒ เป็นประเด็นคำถามที่เชื่อมโยงกับข้อที่ ๘.๑.๒.๑ ซึ่งคำตอบของทั้ง ๒ ข้อนี้พิจารณาได้ว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ ซึ่งเป็นประชากรกลุ่มเป้าหมายในงานปริญญานิพนธ์นี้ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารจากบุคคลที่ไม่ใช่ผู้นำนโยบายมาปฏิบัติ ทำให้เห็นว่าหากผู้นำนโยบายมาปฏิบัติไม่มีการติดต่อสื่อสารหรือติดต่อสื่อสารนโยบายที่ไม่ชัดเจนปล่อยให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ แสวงหาหรือรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามยถากรรมหรือการที่ผู้ใหญ่บ้านรับข้อมูลมาแล้วสื่อสารเนื้อหาของนโยบายคลาดเคลื่อนไป ก็อาจจะทำให้การนำตัวบุคคลตามมาตรา ๒๓ มาลงรายการสัญชาติไทยนั้นไม่ครบทุกคน ซึ่งจะส่งผลให้การนำนโยบายนี้มาปฏิบัติเพื่อจะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับราษฎรที่ได้รับผลกระทบจาก ปว.๓๓๗ ไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควรหรือไม่เกิดเลยก็เป็นได้

ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่นนี้พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชเคยตรัสเตือนไว้ว่า “ ... ในการปกครองนั้นบางทีกฎหมายบ้านเมืองก็ไม่ถึงประชาชน หลักที่ว่าทุกคนย่อมทราบถึงกฎหมายและต้องทำตามกฎหมายนั้น รู้สึกว่าบางครั้งก็ใช้ไม่ได้เพราะว่ากฎหมายไม่ถึงประชาชน ... ต้องนึกบ้างว่าเป็นความผิดของทางราชการที่ไม่สามารถที่จะนำกฎหมายไปให้ถึงประชาชน ... ” (สำนักราชเลขาธิการ. ๒๕๑๓: ๒๔๗: ออนไลน์)

ผู้วิจัยเห็นว่าในประเด็นทั้ง ๒ ข้อนี้มีความสอดคล้องกันกับตัวแบบทฤษฎีปฏิสัมพันธ์ระหว่าง ๔ ปัจจัย (Interactions Between Factor Model) ของ George C Edwards III. ที่บ่งชี้ว่าการติดต่อสื่อสาร (Communication) มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ เมื่อนโยบายมาตรา ๒๓ มีผลใช้บังคับแม้การติดต่อสื่อสารนโยบายในระดับผู้กำหนดนโยบายจากส่วนกลางถึงผู้ปฏิบัตินโยบายในพื้นที่ต่างๆ ของภูมิภาคจะมีความชัดเจนทั้งตัวนโยบายและแนวปฏิบัติ แต่เมื่อนโยบายมาถึงสำนักทะเบียนในท้องที่ต่างๆ ผู้ปฏิบัติกลับไม่มีการประชาสัมพันธ์หรือการประชาสัมพันธ์ที่ไม่มีความต่อเนื่องและชัดเจนก็จะส่งผลให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ซึ่งเป็นราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบายไม่ได้รับทราบถึงสิทธิของตนเอง ก็ทำให้ไม่ได้ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ หรือเกิดความล่าช้าในการยื่นคำขอเพราะการติดต่อสื่อสารนโยบายของผู้ปฏิบัติไม่มีประสิทธิภาพ จึงส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่สามารถเกิดขึ้นได้เพราะผู้ปฏิบัตินโยบายกับราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบายไม่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน หรือการติดต่อสื่อสารนโยบายไม่มีความต่อเนื่องและชัดเจนนั่นเอง

สรุปข้อค้นพบกลุ่มคำถามข้อ ๘.๑.๒ คือ ๘.๑.๒.๑ และ ๘.๑.๒.๒ พบว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ ไม่ได้รับการสื่อสารนโยบายจากหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ แต่กลายเป็นว่าหน่วยงานเอกชนเข้ามามีบทบาทแทน จึงถือได้ว่าเป็นปัญหาหนึ่งที่ทำให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ เกิดอุปสรรคในการขอลงรายการสัญชาติไทย เพราะไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของนโยบาย

๘.๑.๓. ประเด็นคำถามที่ ๓ การยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑

๘.๑.๓.๑ ท่านยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ เมื่อใด

ในประเด็นนี้ผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งหมดไม่สามารถให้ข้อมูลที่ชัดเจนของวันเวลาที่ทำการยื่นคำขอได้ เพียงแต่บอกช่วงเวลาประมาณปี **“พ.ศ. ๒๕๕๑”** พบว่ามีการไปยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยของผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๓ จำนวน ๑ คน และผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๑ พบว่ามีการยื่นคำขอในปีเดียวกัน จำนวน ๒ คน รวมเป็นจำนวน ๓ คน ทั้งหมดล้วนเป็นราษฎรที่อาศัยอยู่ที่หมู่บ้านห้วยสะคราม

ช่วงเวลาประมาณปี **“พ.ศ. ๒๕๕๕”** พบว่ามีการไปยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยของผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๑ จำนวน ๑ คน เป็นราษฎรที่อาศัยอยู่ที่หมู่บ้านทุ่งนาเมือง และผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๒ เป็นราษฎรที่อาศัยอยู่ที่หมู่บ้านทุ่งนาเมือง จำนวน ๑ คน และเป็นราษฎรที่

อาศัยอยู่ที่หมู่บ้านบะไห จำนวน ๕ คน รวมเป็นจำนวนทั้งหมดที่ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยในปีนี้ จำนวน ๗ คน

ช่วงเวลาประมาณปี **"พ.ศ. ๒๕๕๖"** พบว่ามีการไปยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยของผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๓ จำนวน ๒ คน แยกเป็นราษฎรที่อาศัยอยู่ที่หมู่บ้านหนองผือใหญ่ จำนวน ๑ คน หมู่บ้านคันท่าเกวียน จำนวน ๑ คน

จึงพิจารณาได้ว่าผลจากการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ล่าช้าของบุคคลตามมาตรา ๒๓ เป็นผลทำให้บางคนต้องเสียสิทธิในการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยเป็นเวลานานถึง ๔ - ๕ ปี ซึ่งไม่ควรจะเกิดขึ้นในยุคสมัยที่ถูกเรียกว่า ยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) สะท้อนให้เห็นถึงแนวนโยบายจากส่วนกลางไม่มีความหมายอะไรเลยกับเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่รับผิดชอบดังกล่าว เช่น แนวนโยบายเรื่องหน้าที่ตามมาตรา ๓๐ แห่ง พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งให้มีหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ราษฎร (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๔๕: ๒๓) และภารกิจของกรมการปกครองที่ต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการทะเบียนเพื่อให้ราษฎรมีความมั่นคงปลอดภัยได้รับการบริการที่สะดวกรวดเร็ว (กรมการปกครอง. ๒๕๖๑. ออนไลน์) รวมไปถึงนโยบายมาตรา ๒๓ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับราษฎรที่ได้รับผลกระทบจาก ปว.๓๓๗ เป็นต้น

สรุปได้ว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ ซึ่งเป็นประชากรกลุ่มตัวอย่างในงานปริญญานิพนธ์นี้ส่วนใหญ่ได้ไปใช้สิทธิตามกฎหมายหลังจากที่รัฐบาลได้มีการประกาศใช้นโยบายไปแล้ว ๔ - ๕ ปี ซึ่งเป็นผลมาจากไม่มีการสื่อสารนโยบายจากหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และได้รับการสื่อสารนโยบายที่ล่าช้านั่นเอง

๘.๑.๓.๒ นายทะเบียนปฏิเสธการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยของท่านหรือไม่ เพราะเหตุใด

ประเด็นนี้พบว่าผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๓ จำนวน ๑ คน ได้ยื่นคำขอในครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๑ **"ถูกนายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนเทศบาลท้องถิ่นปฏิเสธไม่รับคำขอ"** โดยให้เหตุผลว่า **"ยังไม่ทราบว่ามีนโยบายนี้เกิดขึ้นจริงหรือไม่"** จึงขอศึกษาข้อมูลทางกฎหมายดูก่อนแล้วให้มายื่นคำขอใหม่อีกครั้ง และผู้ให้ข้อมูลหลักยังได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่านายทะเบียนได้ถามว่าผู้ให้ข้อมูลหลักไปได้หนังสือสั่งการและข้อมูลเหล่านี้มาจากไหน ทราบได้อย่างไรว่ามีนโยบายนี้เกิดขึ้นทำไมถึงรู้ข้อมูลดีกว่านายทะเบียนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ และได้พูดอีกว่าผู้ให้ข้อมูลหลักเป็นคนลาวอพยพจะเอาสิทธิอะไรมาขอสัญชาติไทยให้กับบุตร แต่เมื่อไปติดตามเรื่องในครั้งที่ ๒ ก็ได้พบกับนายทะเบียนคนใหม่ซึ่งเคยได้ปฏิบัติเกี่ยวกับนโยบายนี้ในพื้นที่อื่นมาแล้วจึงแนะนำให้นำเอกสารที่เกี่ยวข้องเข้ามายื่นคำขอได้เลย

ส่วนผู้ให้ข้อมูลหลักที่เหลืออีก จำนวน ๑๑ คน ได้ให้ข้อมูลตรงกันว่านายทะเบียน **"ไม่ปฏิเสธ"** การยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยของพวกตน

จึงพิจารณาได้ว่าผู้ให้ข้อมูลหลักที่ถูกนายทะเบียนปฏิเสธการให้บริการเป็นราษฎรกลุ่มเป้าหมายรายแรกๆ ของประชากรกลุ่มตัวอย่างในงานปริญญานิพนธ์นี้ในพื้นที่ ที่ดำเนินการยื่น

คำขอลงรายการสัญชาติไทย และเห็นถึงความบกพร่องของนายทะเบียนท้องถิ่นซึ่งตนเองเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ไม่ทราบหรือไม่รู้เท่าทันข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ตนเองปฏิบัติงานอยู่ ซึ่งเคยได้มีการวางระเบียบไว้แล้วว่าเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งในหน้าที่ของตนเอง จะอ้างว่าไม่รู้กฎหมายหรือกฎระเบียบแบบแผนข้อบังคับที่จะต้องปฏิบัติและอยู่ในหน้าที่ของตนเองไม่ได้ (กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร. ๒๔๙๗). และเห็นถึงความถือตัวว่าตนเองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐดังนั้นราษฎรจะรู้กฎหมายดีกว่าตนเองได้อย่างไร อีกทั้งยังได้แสดงทัศนะคติที่ไม่เหมาะสมต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยการแสดงออกทางวาจาพูดเหยียดหยามกดดันให้รู้สึกต่ำต้อย ซึ่งเป็นการตีตราบาปและใช้ทัศนะคติในการตัดสินอันไม่สมควร ถึงแม้เขาจะเป็นผู้อพยพย้ายถิ่นฐานไม่มีสัญชาติไทยก็ตามแต่เขาก็เป็นราษฎรไทย

พฤติกรรมเช่นนี้ถือว่าไม่เป็นมืออาชีพในการปฏิบัติงานและไม่มีความคิดสร้างสรรค์เป็นการกระทำที่สวนทางกับคำขวัญของกระทรวงมหาดไทยที่ว่า “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” และพันธกิจของกระทรวงที่เน้นให้บริการกับราษฎรอย่างมีประสิทธิภาพ อำนวยความเป็นธรรมและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร ดังนั้นเจ้าหน้าที่รัฐควรสนับสนุนให้ราษฎรรู้ในกฎหมายตระหนักในหน้าที่พลเมืองอันจะเป็นการพัฒนาให้รัฐมีราษฎรที่คุณภาพ และการดำเนินงานทางกฎหมายระหว่างเจ้าหน้าที่กับราษฎรก็จะเกิดความคล่องตัว มิใช่กีดกันหรือดูถูกเหยียดหยามราษฎรด้วยเกรงว่าราษฎรจะรู้ดีไปกว่าเจ้าหน้าที่รัฐ อีกทั้งถือได้ว่าเป็นการแสดงออกที่สวนทางกับประกาศของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับจรรยาบรรณข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานทะเบียน พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่กำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานทะเบียนนั้นพึงหลีกเลี่ยงการใช้อารมณ์แสดงความโต้แย้งฉุนเฉียวจะต้องมีทรรศนะคติที่ดีและใช้กิริยาวาจาสุภาพในการให้บริการแก่ราษฎร รวมถึงจะต้องหาความรู้และพัฒนาตนเองอยู่เสมอ (กรมการปกครอง. ๒๕๔๖: ๒)

ผู้วิจัยเห็นว่าในประเด็นข้อ ๘.๑.๓.๒ มีความสอดคล้องกับตัวแบบทฤษฎีปฏิสัมพันธ์ระหว่าง ๔ ปัจจัย (Interactions Between Factor Model) ของ George C Edwards III. ที่บ่งชี้ว่าทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน (Disposition of Implementers) มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ถึงแม้ว่านายทะเบียนจะมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบายมาตรา ๒๓ แต่มีทัศนคติที่เป็นลบต่อราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบายซึ่งเป็นผลมาจากการที่นายทะเบียนผู้ที่มีหน้าที่ปฏิบัตินโยบายไม่ทราบในข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้เกิดความกลัวที่จะให้บริการแก่ราษฎรที่มาติดต่อขอใช้สิทธิตามนโยบายดังกล่าว อีกทั้งนายทะเบียนมีสองมาตรฐานในการให้บริการแก่ราษฎร คือ แบ่งว่าผู้ขอรับบริการกลุ่มหนึ่งคือคนไทยอีกกลุ่มหนึ่งคือคนต่างด้าวและคนต่างด้าวย่อมไม่มีสิทธิเท่าเทียมกับคนไทย โดยไม่มองว่าราษฎรทุกคนคือผู้มาขอรับบริการและนายทะเบียนคือผู้ให้บริการและไม่มองถึงสิทธิและคุณสมบัติเป็นรายกรณีไป แต่เหมารวมตัดสินไปว่าถ้าเป็นคนต่างด้าวก็ไม่มีสิทธิเท่าเทียมกับคนไทยเป็นธงตั้งต้นของการให้บริการ ทั้งๆ ที่ราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบายนี้คือราษฎรไทยและมีสัญชาติไทยโดยนิตินัย (De jure)

โดยสรุปแล้วคำตอบในประเด็นนี้ คือ บุคคลตามมาตรา ๒๓ จำนวน ๑๑ คน ไม่ถูกนายทะเบียนปฏิเสธที่จะรับคำขอ พบเพียง ๑ คน ที่ถูกนายทะเบียนปฏิเสธการยื่นคำขอ จึงวินิจฉัย

ได้ว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ **“ได้รับการปฏิบัติจากนายทะเบียนตามคำสั่งจากส่วนกลาง”** ตามหนังสือกรมการปกครอง ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๙๔๘๙ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ และที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๑๙๘๙๕ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๑ ในประเด็นที่ว่าเมื่อบุคคลตามมาตรา ๒๓ มายื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยพร้อมแนบหลักฐานเอกสารตามกำหนด นายทะเบียนห้ามปฏิเสธการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยของบุคคลดังกล่าว

๘.๑.๓.๓ ท่านยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยทั้งหมดกี่ครั้ง เพราะเหตุใด

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งหมด จำนวน ๑๒ คน พบว่ามีผู้ให้ข้อมูลหลักที่ต้องยื่นคำขอ ๔ ครั้ง จำนวน ๒ คน ยื่นคำขอ ๒ ครั้ง จำนวน ๑ คน และอีกจำนวน ๙ คน ได้ยื่นคำขอเพียงครั้งเดียว

กรณีที่ต้องยื่นคำขอถึง **“๔ ครั้ง”** รายที่ ๑ คือราษฎรหมู่บ้านบะไหเป็นผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๒ ได้ให้ข้อมูลว่าตัวเธอเองไปยื่นคำขอครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ นายทะเบียนไม่ได้ปฏิเสธการยื่นคำขอแต่ได้แจ้งให้ทราบว่าถึงแม้กฎหมายจะถูกประกาศใช้จริง แต่ยังไม่สามารถดำเนินการให้ได้เนื่องจาก **“ฝ่ายความมั่นคงยังไม่เปิดให้ดำเนินการ”** หากฝ่ายความมั่นคงสั่งการลงมาจะรีบดำเนินการให้ ต่อมาได้ยื่นคำขอครั้งที่ ๒ ได้พบกับนายทะเบียนคนใหม่ก็ไม่ได้ปฏิเสธการยื่นคำขอและได้ดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ ให้ เช่น การตรวจสอบหลักฐานเอกสาร สอบสวนข้อเท็จจริง สอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือจนเสร็จสิ้นทุกกระบวนการและแจ้งให้ทราบว่าหลังจากนี้ไปให้รออีก ๓ เดือน จะมีหนังสือแจ้งไปหาให้เข้ามาถ่ายบัตรประจำตัวประชาชน

แต่เมื่อเวลาได้ผ่านพ้นไป ๓ เดือน ปรากฏว่ายังไม่มีหนังสือแจ้งมาหา เธอจึงไปติดตามเรื่องที่สำนักทะเบียน ก็พบว่านายทะเบียนคนที่รับคำขอไว้ได้ย้ายออกไปแล้ว และได้คำตอบจาก **“นายทะเบียนคนใหม่”** ที่มารับราชการแทนว่า **“ไม่ทราบเรื่องการยื่นคำขอที่นายทะเบียนคนก่อนรับไว้”** และ **“ไม่พบเอกสารดังกล่าว”** จึงแนะนำ **“ให้ยื่นคำขอใหม่”** เธอจึงได้ทำตามคำแนะนำของนายทะเบียนคือยื่นคำขอใหม่เป็นครั้งที่ ๓ หลังจากนั้นได้เข้าไปติดตามเรื่องกับนายทะเบียนและได้รับคำตอบว่า **“กำลังดำเนินการให้หากดำเนินการเสร็จแล้วจะแจ้งให้ทราบ”** แต่พอนายทะเบียนคนที่รับคำขอไว้ย้ายออกไปและมีนายทะเบียนคนใหม่เข้ามารับราชการแทน ก็ได้แจ้งว่า **“ไม่ทราบเรื่องการยื่นคำขอที่นายทะเบียนคนก่อนรับไว้”** และ **“ไม่พบเอกสารดังกล่าว”** จึงแนะนำ **“ให้ยื่นคำขอใหม่”** เธอจึงได้ยื่นคำขอใหม่เป็นครั้งที่ ๔ และเมื่อไปติดตามเรื่องก็พบว่านายทะเบียนคนที่รับคำขอไว้ได้ย้ายออกไปแล้ว นายทะเบียนคนใหม่ที่เข้ามารับราชการแทนก็ได้แจ้งว่า **“ไม่ทราบเรื่องการยื่นคำขอที่นายทะเบียนคนก่อนรับไว้”** และ **“ไม่พบเอกสารดังกล่าว”** จึงแนะนำ **“ให้ยื่นคำขอใหม่”** แต่ในครั้งนี้เธอยังไม่ได้เข้าไปยื่นคำขอตามคำแนะนำของนายทะเบียนแต่อย่างใด

รายที่ ๒ คือราษฎรหมู่บ้านทุ่งนาเมืองเป็นผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๒ ได้ให้ข้อมูลว่าตัวเธอเองและน้องสาวร่วมกับบุคคลตามมาตรา ๒๓ ในหมู่บ้านเดียวกันได้ไปติดต่อขอยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๕ นายทะเบียนได้ให้ทุกคนลงชื่อไว้แล้วจะทำ

การติดต่อให้เข้ามาดำเนินการในภายหลังแต่เมื่อกระบวนการต่างๆ ผ่านพ้นไปแล้วปรากฏว่ารายชื่อเธอและน้องสาวได้ตกหล่นไปจึงไม่ได้รับการพิจารณาอนุญาตให้ลงรายการสัญชาติไทยเหมือนคนอื่นๆ เธอจึงได้เข้าไปยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยใหม่อีกครั้ง และหลังจากนั้นเธอก็ได้เข้าไปติดตามเรื่องเป็นระยะๆ แต่คำตอบที่ได้ในแต่ละครั้งจากนายทะเบียนก็คือ **"กำลังดำเนินการให้ หากดำเนินการเสร็จแล้วจะแจ้งให้ทราบ"** ซึ่งเมื่อนายทะเบียนคนเดิมย้ายออกจากพื้นที่และมี **"นายทะเบียนคนใหม่"** มารับราชการแทนก็บอกว่า **"ไม่ทราบเรื่องการยื่นคำขอที่นายทะเบียนคนก่อนรับไว้"** และ **"ไม่พบเอกสารดังกล่าว"** จึงแนะนำ **"ให้ยื่นคำขอใหม่"** เธอก็ได้ปฏิบัติตาม และทุกครั้งที่นายทะเบียนย้ายออกไปจากพื้นที่และมีนายทะเบียนคนใหม่เข้ามารับราชการแทนก็จะมีผลลัพธ์ดังที่กล่าวมา

ในการยื่นคำขอครั้งที่ ๔ ถูกนายทะเบียนปฏิเสธไม่รับคำขอโดยนายทะเบียนให้เหตุผลว่าตนเอง **"รับผิดชอบเฉพาะงานทะเบียนของราษฎรที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น"** หากจะยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ **"ให้ไปยื่นคำขอกับปลัดอำเภอหญิงที่ชั้นบนของสำนักทะเบียน"** เมื่อเธอไปติดต่อที่ชั้นบนกลับถูกแนะนำว่าให้ไปยื่นคำขอกับฝ่ายทะเบียนที่ชั้นล่าง เมื่อเธอมาติดต่อที่ฝ่ายทะเบียนกลับได้รับคำตอบเช่นเดิมว่าให้ไปยื่นคำขอที่ชั้นบน เธอได้กล่าวต่อไปอีกว่า **"จากการผลักภาระงานของเจ้าหน้าที่รัฐในครั้งนั้น"** ทำให้เกิดความท้อแท้ที่จะดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ทั้งๆ ที่ในแต่ละครั้งที่ยื่นคำขอก็ได้ดำเนินการตรวจสอบหลักฐานเอกสาร สอบสวนข้อเท็จจริง สอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือจนเสร็จสิ้นทุกกระบวนการแล้ว แต่เมื่อนายทะเบียนย้ายก็ต้องมาเริ่มกระบวนการใหม่ จนถึงวันนี้วันที่ให้ข้อมูลกับผู้วิจัยตัวเธอและน้องสาวก็ยังไม่ได้ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยอีกครั้ง

กรณีที่ต้องยื่นคำขอถึง **"๒ ครั้ง"** คือราษฎรหมู่บ้านบะไหผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๒ จำนวน ๑ คน ได้ให้ข้อมูลว่าเหตุที่ตนเองต้องยื่นคำขอถึง ๒ ครั้ง เพราะว่าตอนยื่นคำขอครั้งแรกนายทะเบียนคนที่รับคำขอไว้ได้ย้ายออกไปจากพื้นที่และมี **"นายทะเบียนคนใหม่"** เข้ามารับราชการแทนได้แจ้งว่า **"ไม่ทราบเรื่องการยื่นคำขอที่นายทะเบียนคนก่อนรับไว้"** และ **"ไม่พบเอกสารดังกล่าว"** จึงแนะนำ **"ให้ยื่นคำขอใหม่"** ตนเองจึงยื่นคำขอเป็นครั้งที่ ๒ และเมื่อไปติดตามเรื่องนายทะเบียนได้แจ้งให้ทราบว่า **"นายอำเภอพิจารณาไม่อนุญาตคำขอ"** เนื่องจากสำนวนที่เขียนไปมีความไม่ถูกต้องพร้อมกับส่งแบบคำขอคืนให้กับตน ผู้ให้ข้อมูลหลักจึงได้สอบถามกับนายทะเบียนว่าจะสามารถยื่นคำขอใหม่ได้หรือไม่ นายทะเบียนก็ตอบว่า **"สามารถยื่นคำขอใหม่ได้แต่ต้องรอการประชาสัมพันธ์จากผู้ใหญ่บ้าน"** เพราะสำนักทะเบียนจะประสานงานแจ้งการเปิดรับคำขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ ผ่านทางผู้ใหญ่บ้านว่ามีการเปิดให้ยื่นคำขอในช่วงใดจึงจะมายื่นคำขอได้ **"แต่จนถึงวันที่ให้ข้อมูลกับผู้วิจัยก็ยังไม่มีการแจ้งประชาสัมพันธ์ใดๆ เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจากผู้ใหญ่บ้าน"** จึงทำให้ผู้ให้ข้อมูลหลักรายนี้และน้องสาวยังไม่ได้ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยอีกครั้ง

ผู้ให้ข้อมูลหลักที่เหลืออีก จำนวน ๙ คน ได้ยื่นคำขอเพียง **“๑ ครั้ง”** และในจำนวนนี้มีผู้ให้ข้อมูลหลัก จำนวน ๖ คน ที่ถึงแม้ว่านายทะเบียนผู้รับคำขอจะย้ายจากพื้นที่ไปแล้ว แต่คำขอที่ยื่นไว้ก็ยังได้รับการดำเนินการต่อจนได้รับการพิจารณาอนุญาตคำขอจากนายอำเภอ และหนึ่งในจำนวนผู้ให้ข้อมูลหลักทั้ง ๖ ซึ่งเป็นราษฎรหมู่บ้านหนองผือใหญ่ผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๓ ได้ให้ข้อมูลว่าเหตุที่บุตรของตนได้รับการพิจารณาอนุญาตคำขอเร็วกว่าคนอื่นๆ เพราะว่าในวันที่ตนเองเข้าไปติดต่อสอบถามเกี่ยวกับนโยบายมาตรา ๒๓ **“ได้พบกับนายอำเภอโดยบังเอิญ”** ณ ส่วนงานทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน โดยได้แจ้งความประสงค์ว่าบุตรของตนต้องการเรียนต่อในระดับอุดมศึกษา **“นายอำเภอจึงกำชับและเร่งให้นายทะเบียนรีบดำเนินการตรวจสอบข้อมูลให้ในวันนั้นเลย”** โดยในขั้นตอนแรกทำการสืบค้นในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรในระบบคอมพิวเตอร์ เพื่อทำการตรวจสอบว่าผู้ให้ข้อมูลหลักและบุตรมีตัวตนอยู่ในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรจริงหรือไม่ เมื่อตรวจพบว่ามีตัวตนอยู่จริงจึงได้สอบสวนว่าบุตรมีคุณสมบัติเข้าหลักเกณฑ์ตามช่วงเวลาของการเกิดหรือไม่และมีจำนวนกี่คน จึงได้ทำการนัดหมายวันที่จะต้องนำตัวบุตรเข้ามายื่นคำขอและนำหลักฐานเอกสาร พยานบุคคลเข้ามาสอบสวนต่อไป และได้รับการถ่ายบัตรประจำตัวประชาชนภายในเวลาไม่ถึงหนึ่งเดือน

ส่วนผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๒ จำนวน ๓ คนสุดท้ายเป็นราษฎรหมู่บ้านบะไห จากการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ทำให้ทราบว่าเหตุที่ยังไม่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยทั้งๆ ที่กระบวนการต่างๆ เช่น ตรวจสอบหลักฐานเอกสาร สอบสวนข้อเท็จจริง สอบสวนพยานบุคคล ผู้น่าเชื่อถือเสร็จสิ้นทุกกระบวนการแล้วนั้น เพราะตอนไปติดตามเรื่องในช่วงแรกนายทะเบียนแจ้งว่ากำลังดำเนินการให้ แต่เมื่อไปติดตามเรื่องในภายหลังพบว่านายทะเบียนคนที่รับคำขอได้ย้ายออกจากพื้นที่ไปแล้วและ **“นายทะเบียนคนใหม่”** ที่ย้ายมารับราชการแทนแจ้งว่า **“ไม่ทราบเรื่องการยื่นคำขอที่นายทะเบียนคนก่อนรับไว้”** และ **“ไม่พบเอกสารดังกล่าว”** จึงแนะนำ **“ให้ยื่นคำขอใหม่”**

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักยังให้ข้อมูลเพิ่มเติมอีกว่าในการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยที่ผ่านมาได้นำหลักฐานเอกสารฉบับจริงมอบให้กับนายทะเบียน ทั้งหลักฐานเอกสารการศึกษาและหลักฐานเอกสารที่เจ้าพนักงานได้จัดทำขึ้นจากหลักฐานการทะเบียนราษฎร เนื่องจากไม่ทราบว่าจะต้องถ่ายเอกสารหลักฐานเหล่านั้นให้นายทะเบียนแล้วเก็บฉบับจริงเอาไว้รู้แค่ว่าตนเองเป็นผู้มีคุณสมบัติตามกฎหมาย เมื่อยื่นคำขอไปแล้วนายทะเบียนได้บอกว่าให้รอการติดต่อกลับจากทางอำเภอ ผู้ให้ข้อมูลหลักจึงมีความมั่นใจว่าเมื่อนายทะเบียนรับคำขอแล้ว การดำเนินการต่างๆ มันจะต้องเรียบร้อยไม่ได้ฉุกคิดว่าถ้าหากเอกสารสูญหายแล้วจะทำอย่างไร และเมื่อไปติดตามเรื่องที่สำนักทะเบียนก็พบว่านายทะเบียนคนที่รับคำขอไว้ได้ย้ายออกไปจากพื้นที่แล้ว และได้คำตอบจากนายทะเบียนคนใหม่ว่า **“ไม่ทราบเรื่องการยื่นคำขอที่นายทะเบียนคนก่อนรับไว้”** และ **“ไม่พบเอกสารดังกล่าว”** อีกทั้ง ณ ปัจจุบันพยานผู้รู้เห็นการเกิดก็ได้เสียชีวิตไปแล้วจึงทำให้ยังไม่ได้ไปยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยเป็นครั้งที่ ๒ และปรากฏว่าผู้ยื่นคำขอคนอื่นๆ ในหมู่บ้านที่ไปยื่น

คำขอชุดเดียวกันได้รับการลงรายการสัญชาติไทยเพียง ๕ คน จากจำนวนทั้งหมด ๒๕ คน ที่เหลือกลายเป็นผู้ที่รายชื่อตกหล่นผู้ให้ข้อมูลหลักก็คือบุคคลผู้หนึ่งในกลุ่มที่รายชื่อตกหล่นเหล่านั้น

จึงพิจารณาได้ว่าสาเหตุที่ทำให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ต้องยื่นคำขอเกิน ๑ ครั้ง และยังไม่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยสามารถแยกออกเป็นประเด็นๆ ได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ ๑ แม้มาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ จะถูกประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาและมีผลใช้บังคับแล้วก็ตาม แต่นายทะเบียนอ้างว่าฝ่ายความมั่นคงยังไม่เปิดให้ดำเนินการทั้งๆ ที่จากหลักฐานการลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ ของอำเภอโขงเจียมที่กรมการปกครองได้จัดทำสถิติไว้ปรากฏว่ามีการดำเนินการมาก่อน พ.ศ. ๒๕๕๕ แล้ว และเมื่อพิจารณาตามลำดับศักดิ์ของกฎหมาย พระราชบัญญัติย่อมมีศักดิ์ที่สูงกว่าคำสั่งของฝ่ายความมั่นคงตามที่นายทะเบียนได้กล่าวอ้าง

ในประเด็นนี้มีความคล้ายคลึงกับบางพื้นที่ที่กรมการปกครองตรวจพบปัญหาตามหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๑๙๘๙๕ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๑ ที่ระบุว่าแม้บุคคลตามมาตรา ๒๓ จะอ้างถึงหนังสือของกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๑๕๘๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ แต่สำนักทะเบียนก็ยังปฏิเสธไม่รับคำขอลงรายการสัญชาติไทยโดยอ้างว่านายอำเภอยังไม่สั่งการ ทั้งสองเหตุการณ์ทำให้พิจารณาได้ว่าคำสั่งจากฝ่ายความมั่นคงและคำสั่งนายอำเภอมีพลังอำนาจเหนือกว่าพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายที่องค์พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย อันมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแล้วอย่างนั้นหรือ

ประเด็นที่ ๒ พบว่าปัญหาอยู่ที่นายทะเบียนไม่ได้รับการส่งมอบงานในหน้าที่จากนายทะเบียนที่ย้ายออกไป จนทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลตามมาตรา ๒๓ ต้องยื่นคำขอใหม่ รวมทั้งหลักฐานเอกสารและพยานบุคคลก็ต้องนำมาทำการสอบสวนใหม่อีกครั้ง

ประเด็นที่ ๓ คือ การทำงานที่ขาดการบูรณาการ (Integration) ทำให้เกิดการสื่อสารหรือการประสานงานที่ไร้ประสิทธิภาพจากนายทะเบียนที่อยู่ชั้นล่างถึงเจ้าหน้าที่ที่อยู่ชั้นบนของสำนักทะเบียนซึ่งต่างฝ่ายต่างปฏิเสธความรับผิดชอบ จนเป็นสาเหตุให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ เสียสิทธิที่เขาพึงจะได้รับจากการให้บริการกับประชาชนของเจ้าหน้าที่รัฐ

ผู้วิจัยได้ขึ้นไปสอบถามกับเจ้าหน้าที่ที่อยู่ชั้นบนของสำนักทะเบียนได้ความว่ากรมการปกครองได้ส่งรายชื่อบุคคลตามมาตรา ๒๓ บางกลุ่มที่ตกค้างจากการปฏิบัติงานของนายทะเบียนคนก่อนกลับมาให้สำนักทะเบียนอำเภอดำเนินการใหม่ นายอำเภอจึงได้มอบหมายให้ปลัดอำเภอที่อยู่ชั้นบนรับดำเนินการเป็นกรณีพิเศษเฉพาะเรื่องที่กรมการปกครองส่งมาเท่านั้น ไม่ใช่ให้ทำหน้าที่รับคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ ทั้งอำเภอตามที่นายทะเบียนฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนเข้าใจ

ประเด็นที่ ๔ นายอำเภอพิจารณาไม่อนุญาตเพราะมีความผิดปกติในเนื้อหาของการเขียนสำนวนสอบสวนของนายทะเบียน แต่เจ้าหน้าที่รัฐกลับเพิกเฉยไม่แจ้งต่อคู่กรณีซึ่งเป็นการกระทำผิดต่อคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยที่ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๑๕๘๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ และหนังสือของกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๑๖๖๔๘ ลงวันที่ ๕

กรกฎาคม ๒๕๕๔ ซึ่งกำชับให้เมื่อนายอำเภอมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตก็ตามให้แจ้งคำสั่งนั้นภายใน ๑๕ วันและคำสั่งนั้นต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมระบุเหตุผลที่ไม่อนุญาต ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องและสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ผู้ที่ยื่นคำขอทราบ และเมื่อบุคคลตามมาตรา ๒๓ จะยื่นคำขอใหม่นายทะเบียนกลับให้รอการประสานงานผ่านผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งการกระทำเช่นนี้เป็นการกักขังหน่วงเหนี่ยวสิทธิตามกฎหมายของบุคคลตามมาตรา ๒๓

ประเด็นที่ ๕ พบว่าหากผู้บังคับบัญชาระดับสูงของหน่วยงานลงมากำชับและตรวจติดตามการดำเนินนโยบายด้วยตนเอง ก็จะทำให้การดำเนินนโยบายนั้นประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิผลและเกิดประสิทธิภาพ หมายความว่าถ้านายอำเภอกำชับและตรวจติดตามนโยบายนั้นก็จะถูกขับเคลื่อนเร็วขึ้นอันจะเป็นผลทำให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยครบทุกคนและแต่ละคนก็จะได้รับการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตภายในกรอบเวลาที่คำสั่งจากส่วนกลางกำหนด ปัญหาการถูกร้องเรียนภายใต้นโยบายมาตรา ๒๓ ก็จะได้รับการแก้ไขให้หมดไป

จากประเด็นทั้งหมดสามารถสรุปได้ว่าปัจจัยที่ส่งผลให้การยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยบุคคลตามมาตรา ๒๓ ไม่ประสบผลสำเร็จมาจากการติดต่อประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐด้วยกันเอง และการไม่ปฏิบัติราชการในหน้าที่ของนายทะเบียนที่ไม่มีการส่งมอบนโยบายมาตรา ๒๓ เมื่อย้ายออกจากพื้นที่ ผู้วิจัยยังพบว่ามีความสอดคล้องกับตัวแบบทฤษฎีปฏิสัมพันธ์ของ George C Edwards III. จำนวน ๒ ปัจจัย ที่บ่งชี้ว่ามีผลต่อความสำเร็จและล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การติดต่อสื่อสาร (Communication) เป็นความล้มเหลวของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ปฏิบัตินโยบายด้วยกันเองที่ไม่มีความชัดเจนในการแบ่งภารกิจงานในหน้าที่ว่านายทะเบียนแต่ละคนต้องรับผิดชอบในส่วนใดบ้างของการดำเนินนโยบาย ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความล้มเหลวเพราะไม่สามารถให้บริการแก่บุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้ เนื่องจากนายทะเบียนทั้งสองฝ่ายปฏิเสธอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัตินโยบายเพราะเกิดจากการติดต่อสื่อสารที่ล้มเหลวนั่นเอง และโครงสร้างระบบราชการ (Bureaucratic Structure) โดยปกติแล้วผู้ปฏิบัตินโยบายมาตรา ๒๓ เป็นหน้าที่ของนายทะเบียนฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน แต่เมื่อมีการแบ่งโครงสร้างระบบราชการให้นายทะเบียนฝ่ายอื่นร่วมปฏิบัตินโยบายด้วย โดยการมอบหมายงานของฝ่ายทะเบียนบางส่วนเป็นกรณีเฉพาะกิจให้ปฏิบัติ ดังนั้นผลจากการสื่อสารนโยบายที่ล้มเหลวของการแบ่งโครงสร้างระบบราชการและแยกส่วนนโยบายทำให้ราษฎรกลุ่มเป้าหมายได้รับข้อมูลข่าวสารที่คลาดเคลื่อน และการขอรับบริการจากนโยบายดังกล่าวไม่ได้รับการตอบสนอง ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความล้มเหลว

๘.๑.๓.๔ เมื่อนายทะเบียนรับคำขอลงรายการสัญชาติไทยของท่านแล้ว นายทะเบียนได้ออกใบรับคำขอให้ท่านเก็บไว้เป็นหลักฐานหรือไม่ อย่างไร

ผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๒ จำนวน ๑ คน ซึ่งเป็นราษฎรจากหมู่บ้านบะไหที่ต้องยื่นคำขอถึง ๒ ครั้ง ได้ให้ข้อมูลว่าการยื่นคำขอครั้งที่ ๒ **“นายทะเบียนได้ออกใบรับคำขอให้”** โดย

นายทะเบียนได้ถ่ายเอกสารแบบคำขอที่ตนได้กรอกรายละเอียดและลงรายมือชื่อในแบบคำขอแล้ว นายทะเบียนก็ได้ลงรายมือชื่อในแบบคำขอดังกล่าวด้วยแล้วมอบให้แทนใบรับคำขอ ส่วนผู้ให้ข้อมูลหลักที่เหลืออีก จำนวน ๑๑ คน ได้ให้ข้อมูลตรงกันว่า **"นายทะเบียนไม่ได้ออกใบรับคำขอให้"** ในทุกๆ ครั้งที่เข้าไปยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทย

จึงพิจารณาได้ว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ เพียงรายเดียวที่ได้รับหลักฐานการรับคำขอของนายทะเบียน โดยนายทะเบียนได้เลือกปฏิบัติตามหนังสือกรมการปกครอง ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๙๔๘๙ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ แทนการปฏิบัติตามหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๑๖๖๔๘ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ซึ่งการปฏิบัติเช่นนี้นายทะเบียนก็สามารถทำได้ แต่พบว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ อีก ๑๑ คน ไม่ได้รับการปฏิบัติจากนายทะเบียนตามหนังสือสั่งการทั้ง ๒ ฉบับข้างต้น

โดยสรุปแล้วคำตอบในประเด็นนี้ คือ ๑๑ ต่อ ๑ จึงสรุปได้ว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ **"ไม่ได้รับการปฏิบัติจากนายทะเบียน"** ตามคำสั่งจากส่วนกลาง

๘.๑.๓.๕ ท่านทราบหรือไม่ว่าเมื่อนายทะเบียนรับคำขอลงรายการสัญชาติไทยของท่านแล้วจะต้องออกใบรับคำขอให้กับท่านเก็บไว้เป็นหลักฐาน

ผู้ให้ข้อมูลหลักทุกคนได้ให้คำตอบไปในทิศทางเดียวกันว่า "**ไม่ทราบ**" ว่าเมื่อยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยต่อนายทะเบียนแล้ว นายทะเบียนจะต้องออกใบรับคำขอให้เก็บไว้เป็นหลักฐานเพื่อยืนยันว่านายทะเบียนได้รับคำขอจริงและเพื่อใช้อ้างอิงในการติดตามเรื่องดังกล่าว

จึงพิจารณาได้ว่าในประเด็นคำถามนี้ถึงแม้จะไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับหนังสือจากกระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครอง รวมไปถึงสำนักทะเบียนกลาง แต่จะเป็นประเด็นที่ทำให้เกิดการเชื่อมโยงไปยังผลลัพธ์ของคำถามที่ ๘.๑.๓.๔ หากบุคคลตามมาตรา ๒๓ รู้ถึงสิทธิที่ตนพึงจะได้รับจากการให้บริการของนายทะเบียน เขาก็จะได้ทวงถามถึงใบรับคำขออันจะเป็นหลักฐานเอกสารยื่นยันในการติดตามเรื่อง รวมไปถึงหากการดำเนินการของนายทะเบียนคนเก่าที่รับเรื่องไว้ยังไม่แล้วเสร็จแต่ต้องย้ายไปรับราชการที่อำเภออื่น สิ่งนี้ก็จะเป็นหลักฐานเอกสารยืนยันต่อนายทะเบียนคนใหม่ว่าเขาเหล่านี้ได้เคยยื่นคำขอไว้แล้ว

๘.๑.๓.๖ วันที่ท่านยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยนายทะเบียนได้ขอหลักฐานเอกสารอะไรจากท่านบ้าง และให้นำหลักฐานเอกสารอะไรมายื่นในภายหลังบ้าง

ผู้ให้ข้อมูลหลักทุกคนได้ให้คำตอบไปในทิศทางเดียวกันว่า ในวันที่ไปยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยได้นำหลักฐานเอกสาร **"เท่าที่มี"** คือเอกสารราชการซึ่งเจ้าพนักงานได้จัดทำขึ้นจากหลักฐานการทะเบียนราษฎร คือ ๑.บัตรประจำตัว ๒.ทะเบียนประวัติราษฎร เช่น ท.ร. ๓๘ ก, ท.ร. ๑๓ และ ๓.หลักฐานเอกสารอื่นๆ ได้แก่ หลักฐานการศึกษา นายทะเบียนก็ได้ตรวจสอบความถูกต้องว่าครบถ้วนหมดแล้ว และหลักฐานเอกสารที่นายทะเบียนได้ให้นำเข้ามายื่นในภายหลัง คือ หลักฐานเอกสารในส่วนของบิดามารดาและในส่วนของพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือที่จะต้องนำมาให้การรับรองคุณสมบัติ

จึงพิจารณาได้ว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ **"ได้รับการปฏิบัติจากนายทะเบียน"** ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๑๕๘๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ และหนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๒๓ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ในประเด็นที่ไม่ให้เรียกหลักฐานเอกสารเกินความจำเป็น เพราะทั้งหมดก็เป็นหลักฐานเอกสารที่บ่งชี้แล้วว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ เป็นผู้ที่อาศัยอยู่จริงในราชอาณาจักรไทยติดต่อกันโดยมีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร

๘.๑.๓.๗ ท่านได้นำหลักฐานเอกสารอื่นที่จะสนับสนุนคุณสมบัติของตนในการขอลงรายการสัญชาติไทยมายื่นต่อนายทะเบียนหรือไม่ และนายทะเบียนรับหลักฐานเอกสารเหล่านั้นหรือไม่

ในประเด็นนี้ **"ไม่พบ"** ว่ามีผู้ให้ข้อมูลหลักรายใดได้นำหลักฐานเอกสารอื่นมายื่นในภายหลังนอกจากหลักฐานเอกสารบัตรประจำตัว, (คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (ลาวอพยพ), บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน), ทะเบียนประวัติราษฎร (ท.ร. ๓๘ ก, ท.ร. ๑๓) และหลักฐานการศึกษาตามประเด็นคำตอบข้อที่ ๘.๑.๓.๖

คำถามข้อนี้ผู้วิจัยต้องการตรวจสอบว่าหากบุคคลตามมาตรา ๒๓ นำหลักฐานเอกสารอื่นใดที่อยู่ในหมวดอื่นๆ มายื่นในภายหลังเพื่อจะสนับสนุนคุณสมบัติของตนเองตามหนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๒๓ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ จะได้รับการให้บริการจากเจ้าหน้าที่รัฐหรือไม่ ปรากฏว่าไม่มีบุคคลตามมาตรา ๒๓ รายใดนำหลักฐานเอกสารดังกล่าวมายื่นประกอบคำขอลงรายการสัญชาติไทยเลยเพราะเขาเหล่านั้นไม่ได้มีเอกสารดังกล่าว จึงสรุปได้ว่าในประเด็นนี้ไม่มีการปฏิบัติ และไม่ถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลาง เพราะคู่กรณีไม่มีหลักฐานเอกสารมาแสดงหรือมาประกอบคำขอลงรายการสัญชาติไทยเพิ่มเติม จึงไม่ต้องปฏิบัติ

๘.๑.๓.๘ นายทะเบียนได้ระบุหรือไม่ว่าหนึ่งในพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือที่ต้องนำมาให้การรับรองคุณสมบัติของท่านต้องเป็นข้าราชการ

ผู้ให้ข้อมูลหลักทุกคนได้ให้ข้อมูลว่า **"นายทะเบียนไม่ได้ระบุ"** หรือกำชับว่าหนึ่งในพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือที่ต้องนำมาให้นายทะเบียนสอบสวนเพื่อให้การรับรองคุณสมบัติต้องเป็นข้าราชการ แต่พบว่าหนึ่งในกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๓ ซึ่งเป็นราษฎรหมู่บ้านหนองผือใหญ่ และผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๒ จำนวน ๓ คน ซึ่งเป็นราษฎรหมู่บ้านบะไหให้ข้อมูลว่าถึงแม้นายทะเบียนจะไม่ได้ระบุว่าพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือต้องเป็นข้าราชการ แต่นายทะเบียนได้แจ้งว่า **"หากได้ข้าราชการมาเป็นพยานก็ยิ่งดี"**

จึงสรุปได้ว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ **"ได้รับการปฏิบัติจากนายทะเบียน"** ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๑๕๘๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ และหนังสือกรมการปกครอง ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๙๔๘๙ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ในประเด็นเกี่ยวกับคุณสมบัติของพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือที่ว่า "ไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการ หรือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน"

๘.๑.๓.๙ นายทะเบียนให้ท่านหาพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือมารับรองคุณสมบัติกี่คน และพยานต้องมีคุณสมบัติเช่นใดบ้าง

ในประเด็นนี้พบว่ามีผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๒ จำนวน ๑ คน ซึ่งเป็นราษฎรหมู่บ้านทุ่งนาเมืองถูกนายทะเบียนเรียกสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือจำนวน **"๔ คน"** โดยระบุคุณสมบัติคือ ๑.**"หมอตำแย"** ๒.**"บุคคลในกลุ่มหมอตำแย"** ๓.**"ผู้รู้เห็นการเกิด"** ๔.**"ผู้ใหญ่บ้าน"** และพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือทั้งหมดจะต้องเป็นผู้ที่ **"มีสัญชาติไทย"** ส่วนกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักที่เหลือทั้งหมด จำนวน ๑๑ คน ได้ให้คำตอบไปในทิศทางเดียวกันว่านายทะเบียนเรียกสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ จำนวน **"๓ คน"** โดยระบุคุณสมบัติคือ ๑.**"หมอตำแย"** ๒.**"ผู้รู้เห็นการเกิด"** ๓.**"ผู้ใหญ่บ้าน"** ๔.**"มีสัญชาติไทย"** ส่วนบิดามารดาจะถูกสอบสวนในชั้นการออกหนังสือรับรองการเกิดและเกี่ยวกับข้อเท็จจริงของการเป็นบิดามารดาของบุคคลตามมาตรา ๒๓

ดังนั้นพึงทำความเข้าใจว่าหากบุคคลตามมาตรา ๒๓ ที่ไม่มีสูติบัตรหรือหลักฐานเอกสารรับรองการเกิดอื่นใดมาแสดง จะต้องยื่นคำร้องเพื่อขอหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร. ๒๐/๑) ก่อนเพื่อนำมาใช้เป็นหลักฐานเอกสารในการยืนยันว่าเป็นบุคคลที่เกิดในประเทศไทยจริง โดยใช้พยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ จำนวน ๒ คน ที่เป็นผู้รู้เห็นการเกิดหรือสามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์เกิดของผู้ขอหนังสือรับรองการเกิดได้ เมื่อได้หนังสือรับรองการเกิดแล้ว จึงยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ ต่อนายทะเบียนพร้อมแนบหลักฐานเอกสารซึ่งเจ้าพนักงานได้จัดทำขึ้นจากหลักฐานการทะเบียนราษฎร คือ ๑.ทะเบียนประวัติราษฎร (ท.ร. ๓๘ ก, ท.ร. ๑๓) ๒. หลักฐานเอกสารอื่นๆ ได้แก่ บัตรประจำตัว หรือหลักฐานการศึกษา เป็นต้น

การใช้พยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือในการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ เป็นการใช้พยานเพื่อให้การรับรองว่า ๑.บุคคลตามมาตรา ๒๓ อาศัยอยู่จริงในราชอาณาจักรไทยติดต่อกันโดยมีหลักฐานการทะเบียนราษฎร (เป็นผู้มีหลักฐานเอกสารตามวรรค ๑ ของข้อสั่งเกตนี้) ๒. เป็นผู้มีความประพฤติดี หรือทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมหรือประเทศไทย ไม่ใช่ใช้พยานเพื่อรับรองการเกิดจึงไม่จำเป็นต้องใช้หมอตำแยและผู้รู้เห็นการเกิด แต่หากพยานทั้ง ๒ คน ยังมีชีวิตอยู่และสุขภาพเอื้ออำนวยสามารถที่จะมาเป็นพยานให้ได้ นายทะเบียนจะเรียกพยานชุดเดียวกันกับที่รับรองในหนังสือรับรองการเกิดก็ย่อมได้ แต่การจะระบุว่าพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือที่จะต้องนำมาเป็นพยานในการรับรองตามนโยบายมาตรา ๒๓ ต้องเป็นหมอตำแยและผู้รู้เห็นการเกิดเท่านั้น ถือเป็นการกระทำที่ไม่สมควรอย่างยิ่ง เพราะเป็นการปฏิบัตินอกคำสั่งจากส่วนกลางเพราะหากบุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้แนบหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร. ๒๐/๑) แล้วนายทะเบียนจะกำหนดคุณสมบัติของพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถืออย่างนั้นไม่ได้ และการจะเรียกหลักฐานเอกสารเพื่อยื่นยันคุณสมบัติตามข้อ ๒ ในวรรคนี้ควรคำนึงถึงความเป็นไปได้ที่ราษฎรทั่วไปจะสามารถนำมายื่นยันได้ เพราะการรับรองว่าบุคคลเป็นผู้มีความประพฤติดีแค่เขาไม่ต้องโทษคดีอาญาในห้วงเวลาที่ยื่นคำขอและมีพยานบุคคลไปให้การรับรองก็เป็นอันเข้าหลักเกณฑ์แล้ว ถือว่าใช้ได้ไม่ฟุ่มเฟือยต่อขั้นตอนการปฏิบัติเป็นไป

ตามมาตรา ๖ (๔) และมาตรา ๒๗ แห่ง พ.ร.ก.ว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๔๖: ๒, ๙)

อีกทั้งผู้ให้ข้อมูลหลักในงานปริญญานิพนธ์นี้จากจำนวน ๑๒ คน พบว่ามีจำนวนถึง ๑๑ คน ที่ไม่มีชื่อและรายการบุคคล และเลขประจำตัวประชาชนในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๓) แต่เป็นผู้ที่มีชื่อและรายการบุคคลและเลขประจำตัวประชาชนในเอกสารทะเบียนประวัติราษฎร กลุ่มบุคคลผู้ถือบัตร (บัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน) ซึ่งเป็นราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบายตามข้อ ๓.๓.๒ ของหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๑๕๘๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ที่จะต้องทำการสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือเพื่อให้การรับรองจำนวนไม่น้อยกว่า ๔ คน ไม่ใช่ ๓ คน ตามที่นายทะเบียนอำเภอโขงเจียมปฏิบัติ

ฉะนั้นการที่นายทะเบียนระบุว่าคุณสมบัติของพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ ที่ต้องนำมาให้การรับรองในการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ จะต้องเป็น ๑.หมอตำแย ๒.ผู้รู้เห็นการเกิด ๓.ผู้ใหญ่บ้าน และพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือทั้งหมดจะต้องเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทย ถือว่าเป็นการปฏิบัติเกินเลยต่อคำสั่งจากส่วนกลาง จึงสรุปได้ว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ **“ไม่ได้รับการปฏิบัติจากนายทะเบียน”** ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๑๕๘๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ และหนังสือกรมการปกครอง ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๙๔๘๙ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ในประเด็นเกี่ยวกับคุณสมบัติของพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ

๘.๑.๓.๑๐ การยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยท่านถูกเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือไม่

ในประเด็นนี้ผู้ให้ข้อมูลหลักทุกคนได้ให้คำตอบไปในทิศทางเดียวกันว่า การยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ นายทะเบียนและเจ้าหน้าที่รัฐคนอื่นๆ **“ไม่ได้เรียกเก็บค่าธรรมเนียม”** ใดๆ ทั้งสิ้น

จึงสรุปได้ว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ **“ได้รับการปฏิบัติจากนายทะเบียน”** ตามหนังสือสั่งการกรมการปกครอง ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๙๔๘๙ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ และที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๑๙๘๙๕ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๑

๘.๑.๓.๑๑ หลังจากที่ท่านได้ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทย ท่านได้ติดตามสอบถามความคืบหน้าในเรื่องดังกล่าวกี่ครั้ง ด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือ และระยะห่างของช่วงเวลาที่ติดตามนานเท่าใด

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งหมด พบว่าทุกคนไม่สามารถให้คำตอบที่ระบุวัน/เดือน/ปีที่ชัดเจนของช่วงเวลาที่ไปติดตามสอบถามความคืบหน้าในเรื่องของการยื่นคำขอได้ แต่ได้ให้ข้อมูลที่ตรงกันว่าไปติดตามอยู่ **“หลายครั้ง”** และ **“ด้วยวาจา”** และระยะห่างของช่วงเวลาที่ใกล้ที่สุดคือหลังจากยื่นคำขอมาแล้ว **“๒ วัน”** บ้างครั้งก็เป็น **“สัปดาห์”** บางครั้งก็เป็น **“เดือน”**

ในประเด็นนี้ถึงแม้ว่าหนังสือสั่งการจากกระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครอง รวมไปถึงสำนักทะเบียนกลางจะไม่ได้ระบุไว้ถึงประเด็นนี้ แต่ถ้าหากบุคคลตามมาตรา ๒๓ รู้ถึงวิธีการทางกฎหมายที่ถูกต้องก็จะเป็นการเพิ่มอำนาจการต่อรอง เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิอันชอบธรรม

ตามกฎหมายว่าด้วยการลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ นี่จึงเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่จะทำให้รู้ว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้รับหรือไม่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทย ประเด็นนี้จึงสามารถเชื่อมโยงกับข้อค้นพบที่ ๘.๑.๓.๕ และเชื่อมไปยัง ๘.๑.๓.๔ เพื่อให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้มาซึ่งหลักฐานการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยนั่นเอง

๘.๑.๓.๑๒ กรณีนายอำเภอพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตคำขอลงรายการสัญชาติไทย ท่านได้รับแจ้งคำสั่งด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือและคำสั่งนั้นได้แจ้งเหตุผลของการไม่อนุญาตหรือไม่ รวมถึงได้แจ้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวหรือไม่

ในประเด็นนี้พบว่ามีผู้ให้ข้อมูลหลักเพียงรายเดียวที่การยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยมาถึงขั้นตอนนี้ซึ่งเป็นราษฎรหมู่บ้านบะไห และได้ให้ข้อมูลว่าในวันที่ตนเองเข้าไปติดตามเรื่องการยื่นคำขอ นายทะเบียนได้ส่งคืนแบบคำขอให้กับตนและ **“แจ้งคำสั่งด้วยวาจา”** ว่านายอำเภอพิจารณาไม่อนุญาตเนื่องจาก **“ข้อมูลในสำนวนที่เขียนไปไม่ถูกต้อง”**

จึงพิจารณาได้ว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ **“ไม่ได้รับการปฏิบัติจากนายทะเบียน”** ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๑๕๘๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ และหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๑๖๖๔๘ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ในประเด็นที่เมื่อนายอำเภอมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตก็ตามจะต้องแจ้งคำสั่งนั้นภายใน ๑๕ วัน และคำสั่งนั้นต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรพร้อมระบุเหตุผลที่ไม่อนุญาต ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องและสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ผู้ที่ยื่นคำขอทราบ ในประเด็นนี้เห็นได้ว่าแม้นายทะเบียนจะแจ้งเหตุผลที่นายอำเภอพิจารณาไม่อนุญาตก็จริงอยู่และถือเป็นการปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลาง แต่เหตุผลที่นายอำเภอพิจารณาไม่อนุญาตนั้นไม่ใช่ความผิดของบุคคลตามมาตรา ๒๓ แต่เป็นความผิดของนายทะเบียนผู้ปฏิบัติการตามนโยบายนี้ จึงสรุปได้ว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ ไม่ได้รับการปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลาง

๘.๑.๓.๑๓ ตั้งแต่วันที่ท่านยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยจนถึงวันที่ท่านได้ถ่ายบัตรประจำตัวประชาชนใช้เวลาเกิน ๑๓๒ วัน หรือไม่

ในประเด็นคำถามนี้พบว่ามีผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๓ ราษฎรหมู่บ้านหนองผือใหญ่เพียง **“รายเดียว”** ที่ใช้เวลา **“ไม่เกิน ๑๓๒ วัน”** เนื่องจากนายอำเภอได้กำชับการปฏิบัติงานของนายทะเบียนด้วยตนเอง ส่วนผู้ให้ข้อมูลหลักที่เหลืออีก **“จำนวน ๕ คน”** ให้ข้อมูลว่าการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยของตนถึงแม้จะได้รับการลงรายการสัญชาติไทยแต่ก็ใช้เวลา **“เกิน ๑๓๒ วัน”** คือช่วงเวลา **“ประมาณ ๓ ปี”** และผู้ให้ข้อมูลหลักที่เหลืออีก **“จำนวน ๖ คน”** ให้ข้อมูลว่าพวกตนได้ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๕ จนถึงวันที่ให้ข้อมูลกับผู้วิจัยในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ ยังไม่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยซึ่งกินเวลามาแล้ว **“ประมาณ ๕ ปี”**

จึงพิจารณาได้ว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ **“ไม่ได้รับการปฏิบัติจากนายทะเบียน”** ตามหนังสือกรมการปกครอง ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๙๔๘๙ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยของบุคคลตามมาตรา ๒๓ ซึ่งเป็นประชากร

กลุ่มเป้าหมายในงานปริญญานิพนธ์นี้ใช้เวลาเกิน ๑๓๒ วันทำการ ซึ่งถือได้ว่าไม่เป็นไปตามคำสั่งจากส่วนกลาง

๘.๑.๔. ประเด็นคำถามที่ ๔ ปัญหาในการขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑

๘.๑.๔.๑ ท่านมีปัญหาในการติดต่อสื่อสารกับนายทะเบียนที่หรือไม่ อย่างไร

ในประเด็นนี้ **"ไม่พบ"** ว่าผู้ให้ข้อมูลหลักรายใดมีปัญหาในการติดต่อประสานงานหรือขอเข้าพบนายทะเบียนเพื่อยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทย หรือขอเข้าพบเพื่อสอบถามเรื่องที่ยื่นคำขอไว้ สามารถขอเข้าพบได้ทุกครั้งที่ไปยังสำนักทะเบียน

ถึงแม้ว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ จะไม่พบปัญหาเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารหรือการขอเข้าพบกับนายทะเบียน แต่ก็ไม่ใช่ปัจจัยที่การันตีว่าจะได้รับการลงรายการสัญชาติไทย เพราะการที่เจ้าหน้าที่รัฐมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ไม่ประวิงเวลาในการปฏิบัติงานใส่ใจในการให้บริการแก่ราษฎรคือปัจจัยสำคัญ

๘.๑.๔.๒ ท่านรู้จักหรือคุ้นเคยกับนายทะเบียนหรือไม่

ผู้ให้ข้อมูลหลักทุกคนได้ให้คำตอบไปในทิศทางเดียวกันว่า **"ไม่มี"**

๘.๑.๔.๓ การยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยท่านได้พบนายทะเบียนคนเดิมหรือไม่

ในประเด็นนี้มีเพียงผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๓ ราษฎรจากหมู่บ้านหนองผือใหญ่เท่านั้นที่ได้มีโอกาสพบกับนายอำเภอโดยบังเอิญเพียงรายเดียว และการยื่นคำขอได้เสร็จสิ้นกระบวนการภายในวาระของนายทะเบียน **"คนเดิม"** ส่วนผู้ให้ข้อมูลหลักที่เหลืออีก จำนวน ๑๑ คน พบว่านายทะเบียน **"ไม่ใช่คนเดิม"** โดยประมาณแล้วได้พบนายทะเบียน จำนวน ๓ - ๔ คน

จึงสรุปได้ว่านายทะเบียนฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนที่ให้บริการแก่บุคคลตามมาตรา ๒๓ ซึ่งเป็นประชากรกลุ่มเป้าหมายในงานปริญญานิพนธ์นี้ "ไม่ใช่คนเดิม" จึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การนำนโยบายมาตรา ๒๓ ไปปฏิบัติในพื้นที่ไม่เกิดความต่อเนื่องส่งผลให้การปฏิบัตินโยบายนั้นเกิดความล้มเหลว ซึ่งเป็นปัจจัยที่เกี่ยวเนื่องกับข้อค้นพบประเด็นคำถามที่ ๘.๑.๔.๑

๘.๑.๔.๔ ท่านได้รับการติดต่อกลับจากนายทะเบียนเป็นการส่วนตัวหรือไม่ อย่างไร

ในประเด็นนี้พบว่ามีผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๓ ซึ่งเป็นราษฎรหมู่บ้านหนองผือใหญ่รายที่ได้มีโอกาสพบกับนายอำเภอโดยบังเอิญได้ให้ข้อมูลว่าตนเอง **"ได้รับการติดต่อ"** เป็นการส่วนตัวจากนายทะเบียนซึ่งได้โทรแจ้งให้นำบุตรมายื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทย และผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๒ จำนวน ๒ คน **"ได้รับการติดต่อ"** จากนายทะเบียนทางโทรศัพท์เป็นการส่วนตัวเพียงครั้งเดียว แต่เมื่อนายทะเบียนคนดังกล่าวย้ายออกจากพื้นที่ไปแล้ว หลักฐานเอกสารการยื่นคำขอไว้ก็ได้สูญหายไปด้วยและนายทะเบียนคนใหม่ก็ปฏิเสธการรับรู้ใดๆ ทั้งสิ้นมีเพียงแต่แนะนำให้ยื่นคำขอใหม่

คำตอบที่ ๘.๑.๔.๒ - ๔ เป็นอีกหนึ่งกลุ่มปัจจัยที่ส่งผลให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ จะได้รับการพิจารณาให้ลงรายการสัญชาติไทยเพราะเมื่อมีความใกล้ชิดหรือสนิทสนมกับนายทะเบียนย่อมได้รับการให้บริการที่ดีกว่าบุคคลอื่น และหากนายทะเบียนเป็นคนเดียวกับผู้ที่รับคำขอไว้ การลงรายการสัญชาติไทยย่อมได้รับการปฏิบัติให้แล้วเสร็จภายในกรอบเวลาที่กำหนด รวมไปถึงหากมีการติดต่อสื่อสารเป็นการส่วนตัวในการให้ข้อมูลรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับหลักฐานเอกสารการสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ ก็จะช่วยประหยัดเวลาในการเตรียมการดำเนินการของนายทะเบียนและการเดินทางของบุคคลตามมาตรา ๒๓ เป็นต้น แต่ในประเด็นนี้สามารถสรุปได้ว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ ไม่ได้รับการติดต่อจากนายทะเบียนเป็นส่วนตัว

๘.๑.๔.๕ ท่านมีปัญหาเกี่ยวกับการหาพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือหรือไม่ อย่างไร

ผู้ให้ข้อมูลหลักทุกคนได้ให้ข้อมูลที่ตรงกันว่า **"ไม่มีปัญหา"** ในการหาพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือเพื่อให้การรับรองคุณสมบัติ **"ประเภทที่ถูกร้องขอจากบุคคลตามมาตรา ๒๓"** ซึ่งพยานทุกคนพร้อมที่จะให้ความร่วมมือ แต่เมื่อการยื่นคำขอล่าช้าต้องยื่นคำขอใหม่หลายครั้ง พยานซึ่งเป็นหมอตำแยของผู้ให้ข้อมูลหลักบางคนก็ได้เสียชีวิตไปแล้ว จึงทำให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ไม่สามารถที่จะนำหมอตำแยมาเป็นพยานในครั้งต่อไปได้อีก แต่เมื่อผู้วิจัยได้สอบถามถึงปัญหาในการหาพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือเพื่อให้การรับรองคุณสมบัติ **"ประเภทที่ถูกนายทะเบียนเรียกหรือกำหนดให้เป็นพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ"** ผู้ให้ข้อมูลหลักได้มีท่าทีเปลี่ยนไปอย่างเห็นได้ชัดและผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๓ ทุกคนถึงกับส่ายหน้าด้วยแววตาที่หดหู่ได้ให้ข้อมูลว่า มีความลำบากมากกว่าจะอธิบายให้บุคคลเหล่านั้นมีความเข้าใจในการไปเป็นพยานให้การรับรองกับบุตรของตน

ผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๓ ได้ให้ข้อมูลว่า **"ผู้ใหญ่บ้าน"** คนก่อน **"ไม่กล้าที่จะไปเป็นพยานให้"** เนื่องจาก **"กลัวจะมีความผิดทางกฎหมาย"** ฐานช่วยรับรองคนต่างด้าวให้เป็นคนไทยและไม่ค่อยจะแบ่งปันข้อมูลที่ทางราชการฝากมาประชาสัมพันธ์ เพราะเกรงว่ากลุ่มราษฎรไทยที่ไม่มีสัญชาติไทยเหล่านี้จะได้ดีไปกว่าพวกของตน ผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๓ อีก ๒ คนได้ให้ข้อมูลคล้ายๆ กันว่าพวกตนมักจะโดนปิดหูปิดตาในด้านข้อมูลข่าวสารอันจะเกิดประโยชน์แก่พวกตนจากผู้ใหญ่บ้าน แต่โชคดีที่มีกลุ่มเครือข่ายคนฮักแม่น้ำของและกลุ่มคณาจารย์จากมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีให้ความช่วยเหลือ

ในประเด็นนี้เป็นที่แน่ชัดว่าพยานบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญตามคุณสมบัติที่ ๒ เพื่อทำให้เกิดคุณสมบัติที่ ๓ ในการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยของบุคคลตามมาตรา ๒๓ และพยานบุคคลประเภทที่ถูกนายทะเบียนเรียกหรือกำหนดให้เป็นพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ พบว่าเป็นกลุ่มพยานที่มีปัญหามากที่สุดเนื่องจาก (๑) บางคนไม่รู้เห็นการเกิดของบุคคลตามมาตรา ๒๓ เพราะไม่ใช่คนในพื้นที่เดิมมาก่อนแต่ได้มาอยู่เพราะมาแต่งงานกับชาวบ้านที่นั่นและได้รับเลือกให้เป็นผู้ใหญ่บ้านแต่ถูกนายทะเบียนเรียกหรือกำหนดให้เป็นพยาน (๒) บุคคลตามมาตรา ๒๓ เป็นผู้ที่มีบิดามารดาไม่มีสัญชาติไทยจึงทำให้ผู้ใหญ่บ้านที่ไม่รู้ถึงแนวปฏิบัติ มีความเข้าใจว่าตนต้องไป

รับรองบุคคลตามมาตรา ๒๓ ให้เป็นคนไทยจึงกลัวที่จะไปเป็นพยาน (๓) อาจจะด้วยถือว่าตนคือผู้ปกครองในหมู่บ้านตนจะไปรับรองหรือไม่รับรองใครก็ได้ตามที่ตนเองเห็นสมควร

จึงสรุปได้ว่านี่คือปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยล่าช้าหรือยังไม่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทย ซึ่งเป็นเพราะพยานบุคคลประเภทที่ถูกนายทะเบียนเรียกหรือกำหนดให้เป็นพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ (ผู้ใหญ่บ้าน) **“มีทัศนคติที่เป็นลบ”** ต่อบุคคลตามมาตรา ๒๓

๘.๑.๔.๖ ท่านมีปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยหรือไม่

ผู้ให้ข้อมูลหลัก จำนวน ๘ คน ได้ให้ข้อมูลว่าตนเอง **“ไม่มีปัญหา”** เกี่ยวกับค่าใช้จ่าย แต่จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักอีก จำนวน ๓ คน จากหมู่บ้านบะไหได้ให้ข้อมูลว่าพวกตน **“มีปัญหา”** เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายเพราะทำงานรับจ้างรายวันหากวันไหนหยุดงานก็คือขาดรายได้ ถ้าหมดฤดูกรีดยางพาราก็จะว่างงาน และให้ข้อมูลอีกว่าค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยสำหรับพวกตนมันมหาศาลอาจจะไม่ต่ำกว่า ๔,๐๐๐ - ๕,๐๐๐ บาท สำหรับคนอื่นอาจจะมองว่าเป็นเรื่องเล็ก แต่สำหรับคนหาเช้ากินค่ำอย่างพวกตนมันคือเรื่องใหญ่ การเดินทางต้องได้จ้างเหมารถยนต์ในหมู่บ้านเพราะหมู่บ้านอยู่ห่างไกลและการไปยื่นคำขอไม่ได้ไปเพียงครั้งเดียว ต้องนำพยานไปคนละรอบกับที่ไปยื่นคำขออีก และการสอบปากคำพยานไม่สามารถเสร็จสิ้นในวันเดียวก็ต้องมีการเดินทางอีก และเราก็ต้องรับผิดชอบค่าเดินทางค่าอาหารกลางวันสำหรับทุกคน เป็นต้น

ผู้ให้ข้อมูลหลักรายสุดท้ายได้ให้ข้อมูลเสริมในลักษณะเดียวกันว่าตนเองก็ **“มีปัญหา”** เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายเช่นกัน เพราะการไปยื่นคำขอแต่ละครั้งต้องมีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเดินทางสูง เพราะหมู่บ้านอยู่ห่างไกลจากตัวอำเภอ ต้องเช่าเหมารถยนต์ในหมู่บ้านเป็นพาหนะในการเดินทาง และค่าใช้จ่ายในการนำพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือไปให้นายทะเบียนสอบสวน ผู้ให้ข้อมูลหลักได้ให้ข้อมูลอีกว่าในบางครั้งเงินที่มีอยู่ในครอบครัวไม่พอต่อค่าใช้จ่ายดังกล่าวก็ต้องไปขอหยิบยืมจากเพื่อนบ้าน ซึ่งไปแต่ละครั้งผู้ให้ข้อมูลหลักก็ต้องรับผิดชอบในเรื่องค่าอาหารกลางวันและค่าเดินทาง หากวันนี้การสอบสวนพยานล่าช้าไม่สามารถจะสอบสวนให้แล้วเสร็จได้ภายในวันเดียว ในวันต่อมาก็ต้องเดินทางเข้าอำเภออีกค่าใช้จ่ายก็จะเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่า สำหรับคนที่มีฐานะดีก็อาจจะมองว่าค่าใช้จ่ายแค่นี้รับมือไหว แต่สำหรับคนฐานะยากจนอย่างตนเองก็จะมีความลำบากอยู่บ้าง เพราะต้องทำงานรับจ้างรายวันหากวันไหนต้องเดินทางเข้าอำเภอวันนั้นก็ถือว่าขาดรายได้ไปแล้ว และผู้ให้ข้อมูลหลักยังให้ข้อมูลเสริมอีกว่าหรืออาจจะเป็นเพราะเราไม่ให้เงินกับเจ้าหน้าที่รัฐ การยื่นคำขอในทุกๆ ครั้งจึงไม่เป็นผล ซึ่งในแต่ละครั้งที่ยื่นคำขอก็ได้ดำเนินการตรวจสอบเอกสาร สอบสวนข้อเท็จจริง สอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือจนเสร็จสิ้นทุกกระบวนการแล้ว แต่เมื่อนายทะเบียนย้ายออกจากพื้นที่ก็ต้องเริ่มนับหนึ่งใหม่อีกครั้ง จึงพิจารณาได้ว่าถ้านายทะเบียนรู้จักการบูรณาการในการทำงานที่ดีคือมีการศึกษาทำความเข้าใจกับนโยบายแล้ววางแผนในการลงมือปฏิบัติงาน ปัญหาในข้อนี้จะไม่ก่อให้เกิดความเดือนร้อนกับราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบายเลย

๘.๑.๔.๗ ปัญหาอื่นๆ ที่ท่านได้รับผลกระทบในการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทย

ผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๒ จำนวน ๓ คน ให้ข้อมูลเพิ่มเติมในประเด็นนี้ว่า จากการสอบถามบุคคลตามมาตรา ๒๓ ซึ่งอาศัยอยู่ที่อำเภอบุณฑริกและอำเภอโพธิ์ไทร พบว่าการนำนโยบายมาปฏิบัติของแต่ละอำเภอนั้นมีความแตกต่างกันในประเด็นการเรียกสอบพยาน และยังให้ข้อมูลอีกว่าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มีความบกพร่อง ยกตัวอย่างเช่น ตนเองและแม่ถูกบันทึกลงทะเบียนบ้านคนละเลขที่กันทั้งๆ ที่เป็นครอบครัวเดียวกัน พอสอบถามเจ้าหน้าที่ว่าทำไมถึงเป็นแบบนี้ทำไมถึงไม่ดำเนินการแก้ไขให้ กลับถูกเจ้าหน้าที่ตอบปัดไปว่าให้ใช้ตามนี้ไปเลยอย่าให้ยุ่งยากต้องดำเนินการหลายครั้ง และยังให้ข้อมูลเพิ่มเติมอีกว่าราษฎรบางคนถูกกรอกรายละเอียดคำนำหน้านามผิดพลาดจากชายกลายเป็นหญิง เป็นต้น ในส่วนของผู้ให้ข้อมูลหลักอีก จำนวน ๙ คน ไม่ได้ให้ข้อมูลในส่วนนี้

๘.๑.๕. ประเด็นคำถามที่ ๕ ข้อเสนอแนะ

ท่านมีข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อนโยบายมาตรา ๒๓ อย่างไร

ผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งหมดได้ให้ข้อมูลไปในทิศทางเดียวกันว่า ควรจะมีการจัดตั้งชุดปฏิบัติงานเฉพาะกิจให้เข้ามาดำเนินการ เพราะความต่อเนื่องของการปฏิบัติงานจะทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นถูกแก้ไขได้โดยเร็ว อยากให้เจ้าหน้าที่รัฐเห็นใจและให้ความเมตตาต่อราษฎรกลุ่มเป้าหมาย รีบเร่งดำเนินการให้ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยโดยเร็ว เพราะในปัจจุบันพวกตนประสบปัญหาในการประกอบอาชีพเพราะไปสมัครงานที่ใดก็ถูกปฏิเสธเพราะตนเองไม่มีสัญชาติไทย รวมถึงสิทธิสวัสดิการด้านรักษาพยาบาลก็ด้อยโอกาส เป็นต้น

๘.๑.๖. สรุปข้อค้นพบ

๘.๑.๖.๑ ข้อค้นพบประเด็นคำถามการวิจัยข้อที่ ๑.๒.๑ ส่วนที่ ๑ ที่บ่งชี้ว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ ในอำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ได้รับการปฏิบัติจากนายทะเบียนอำเภอโขงเจียม ตามที่กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง และสำนักทะเบียนกลางสั่งการลงมาหรือไม่อย่างไร ซึ่งหมายความว่าเมื่อบุคคลตามมาตรา ๒๓ ไปยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยที่สำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียมกับนายทะเบียน บุคคลดังกล่าวได้รับการให้บริการจากนายทะเบียนตามคำสั่งจากส่วนกลางหรือไม่และได้รับการให้บริการจากนายทะเบียนอย่างไรบ้าง จากข้อค้นพบจึงสรุปได้ว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ ในงานปริญญานิพนธ์นี้ ได้รับการปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลาง จำนวน ๔ ข้อ (๕๒ %)* ไม่ได้รับการปฏิบัติ จำนวน ๖ ข้อ (๕๖ %)* และไม่มีการปฏิบัติ ๑ ข้อ ซึ่งสามารถนำมาเปรียบเทียบข้อมูลได้ตามข้อมูลในตาราง ๗ ดังต่อไปนี้

* เหตุที่การคำนวณไม่อยู่ในเกณฑ์ ๑๐๐ % เพราะผู้ให้ข้อมูลหลัก ๑ คน มีสิทธิตอบคำถามได้มากกว่า ๑ ข้อ และหากมีข้อมูลครบทุกข้อคำถามก็มีสิทธิตอบได้ทั้งหมด

ตาราง ๗ เปรียบเทียบการปฏิบัติและไม่ปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลาง

ข้อที่	คำสั่งจากส่วนกลาง		ได้รับการปฏิบัติ	ไม่ได้รับการปฏิบัติ
๑	ห้ามปฏิเสธการยื่นคำขอ		๑๑ คน	๑ คน
๒	เมื่อรับคำขอแล้วต้องออกใบรับคำขอให้		๑ คน	๑๑ คน
๓	ห้ามเก็บค่าธรรมเนียม		๑๒ คน	
๔	ห้ามเรียกหลักฐานเอกสารเกินความจำเป็น		๑๒ คน	
๕	ถ้ามีเอกสารสนับสนุนคุณสมบัติมายื่นเพิ่มต้องรับ		-	-
๖	พยานบุคคลไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการ		๑๒ คน	
๗	คุณสมบัติของพยานบุคคลต้องเป็นไปตามคำสั่ง			๑๒ คน
๘	สอบสวนพยานบุคคลตามคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอ		๒ คน	๑๐ คน
๙	นายอำเภออนุญาต ต้องแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือ		-	๖ คน
๑๐	นายอำเภอไม่อนุญาต	ต้องแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือ		๑ คน
		ต้องแจ้งภายใน ๑๕ วัน		๑ คน
		ต้องระบุเหตุผล	๑ คน	
		ต้องระบุข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง		๑ คน
		ต้องแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์		๑ คน
๑๑	ขั้นตอนการปฏิบัติทั้งหมดไม่ควรเกิน ๑๓๒ วัน		๑ คน	๑๑ คน
	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ได้		๕๒ %	๕๖ %

ที่มา: ประยุกต์จาก. เนื้อหาในบท โดย พระเรวัช วิชชุประภากร

สามารถอธิบายสรุปแต่ละประเด็นคำสั่งได้ตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

ประเด็นคำสั่งที่ ๑ เมื่อบุคคลตามมาตรา ๒๓ มายื่นคำขอเพื่อขอลงรายการสัญชาติไทย นายทะเบียนห้ามปฏิเสธการรับคำขอ

พบข้อมูลบ่งชี้ว่าจากผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งหมด ๑๒ คน ได้รับการปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลาง ๑๑ คน ไม่ได้รับการปฏิบัติ ๑ คน เนื่องจากนายทะเบียนที่ให้บริการในช่วงที่ไปยื่นคำขอได้แจ้งว่าตนเองยังไม่ทราบว่ามีนโยบายมาตรา ๒๓ เกิดขึ้นจริงหรือไม่ จึงขอศึกษารายละเอียดที่เกี่ยวข้องก่อนและแจ้งให้มายื่นคำขอใหม่ในภายหลัง

ประเด็นคำสั่งที่ ๒ เมื่อนายทะเบียนรับคำขอแล้วจะต้องอออกใบรับคำขอให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ เก็บไว้เป็นหลักฐาน

พบข้อมูลบ่งชี้ว่าจากผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งหมด ๑๒ คน ได้รับการปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลางเพียง ๑ คน โดยนายทะเบียนใช้วิธีการถ่ายเอกสารแบบคำขอที่กรอกรายละเอียดแล้วมอบให้เก็บไว้เป็นหลักฐานการยื่นคำขอแทนใบรับคำขอ และอีก ๑๑ คน นายทะเบียนไม่ได้ออกใบรับคำขอให้ตามคำสั่งจากส่วนกลาง

ประเด็นคำสั่งที่ ๓ การให้บริการแก่บุคคลตามมาตรา ๒๓ ในการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนตามมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ นายทะเบียนห้ามเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใดๆ ทั้งสิ้น

พบข้อมูลบ่งชี้ว่าจากผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งหมด ๑๒ คน ได้รับการปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลางทุกคน คือนายทะเบียนไม่ได้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมใดๆ ทั้งสิ้น

ประเด็นคำสั่งที่ ๔ ในการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนตามมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ นายทะเบียนห้ามเรียกพยานหลักฐานที่เกินความจำเป็น

พบข้อมูลบ่งชี้ว่าจากผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งหมด ๑๒ คน ได้รับการปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลางทุกคน คือนายทะเบียนไม่ได้เรียกพยานหลักฐานที่เกินความจำเป็นในการประกอบแบบคำขอหรือเกินกว่าที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ จะสามารถหามาแสดงต่อนายทะเบียนได้

ประเด็นคำสั่งที่ ๕ ถ้าบุคคลตามมาตรา ๒๓ มีหลักฐานเอกสารสนับสนุนคุณสมบัติในการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยมายื่นเพิ่มเติมในภายหลัง นายทะเบียนจะต้องยอมรับหลักฐานเอกสารเหล่านั้น

พบข้อมูลบ่งชี้ว่าจากผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งหมด ๑๒ คน ไม่ปรากฏว่ามีบุคคลตามมาตรา ๒๓ รายใดที่ได้นำหลักฐานเอกสารอื่นๆ นอกจากหลักฐานเอกสารการทะเบียนราษฎรและหลักฐานทางการศึกษามาแสดงต่อนายทะเบียน เพื่อประกอบแบบคำขอลงรายการสัญชาติไทย ในประเด็นคำสั่งที่ ๕ จึงไม่มีการปฏิบัติ

ประเด็นคำสั่งที่ ๖ การเรียกสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือเพื่อให้การรับรองว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ เป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งอยู่จริงในประเทศไทย และเป็นผู้มีความประพฤติดีหรือเป็นผู้ที่ทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมหรือประเทศไทย คำสั่งจากส่วนกลางไม่ได้กำชับว่าจะต้องเป็นข้าราชการ กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น

พบข้อมูลบ่งชี้ว่าจากผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งหมด ๑๒ คน ได้รับการปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลางทุกคน คือนายทะเบียนไม่ได้ระบุหรือกำชับว่าพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ ที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ จะต้องนำมาให้นายทะเบียนสอบสวนต้องเป็นข้าราชการหรือจะต้องมีข้าราชการรวมอยู่ด้วย แต่นายทะเบียนระบุและกำชับว่าจะต้องเป็น/หรือมีผู้ใหญ่บ้านร่วมเป็นพยานด้วย ซึ่งขัดต่อคำสั่งจากส่วนกลาง

ประเด็นคำสั่งที่ ๗ การเรียกสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือเพื่อให้การรับรองว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ เป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งอยู่จริงในประเทศไทย และเป็นผู้มีความประพฤติดีหรือเป็นผู้ที่ทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมหรือประเทศไทย ซึ่งคำสั่งจากส่วนกลางได้อธิบายไว้อย่างชัดเจนว่าพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือไม่ใช่หมอตำแยและผู้รู้เห็นการเกิด แต่บุคคลที่มีคุณสมบัติทั้งสองอย่างนี้คือพยานที่จะต้องใช้ในการสอบสวนเพื่อออกหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร. ๒๐/๑) เพื่อนำมาประกอบแบบคำขอในกรณีที่บุคคลใดก็ตามที่จะเปลี่ยนสัญชาติมาเป็นสัญชาติไทย ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีเพียงพยานบุคคลที่สามารถรับรองได้ว่าเป็นผู้เกิดในประเทศไทยจริง แต่ไม่มีหลักฐานเอกสารมารับรอง ซึ่งเป็นคนละส่วนกับนโยบายมาตรา ๒๓ โดยสิ้นเชิง แต่ก็สามารถ

นำมาใช้เป็นพยานตามนโยบายมาตรา ๒๓ ได้โดยอนุโลม ในกรณีที่บุคคลทั้งสองยังมีชีวิตอยู่และสามารถนำตัวพยานทั้งสองมาให้การรับรองได้ หรือในกรณีที่การออกหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร. ๒๐/๑) มีความต่อเนื่องกับการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ เพราะสามารถใช้พยานบุคคลชุดเดียวกันได้ ทั้งนโยบายการออกหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร. ๒๐/๑) และนโยบายมาตรา ๒๓ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎร แต่ไม่ใช่ว่าจะต้องไประบุหรือกำชับว่าพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือที่จะต้องนำมาให้นายทะเบียนสอบสวน เพื่อให้การรับรองตามนโยบายมาตรา ๒๓ จะต้องเป็นหมอตำแยและ/หรือผู้รู้เห็นการเกิด และในกรณีที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ มีสูติบัตร หรือหลักฐานเอกสารที่มีการระบุหรือบ่งชี้ว่าเป็นผู้เกิดในประเทศไทยจริง เช่น แบบพิมพ์ประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง หรือทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย เป็นต้น ซึ่งได้มีการระบุสถานที่เกิดไว้อยู่แล้ว หรือเป็นผู้ที่มีหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร. ๒๐/๑) อยู่ก่อนแล้วยิ่งไม่มีความจำเป็นที่จะต้องไประบุหรือกำชับว่าพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือที่จะต้องนำมาให้นายทะเบียนสอบสวน เพื่อให้การรับรองตามนโยบายมาตรา ๒๓ จะต้องเป็นหมอตำแยและ/หรือผู้รู้เห็นการเกิด และคำสั่งจากส่วนกลางไม่ได้ระบุหรือกำชับว่าพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือจะต้องเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น

พบข้อมูลบ่งชี้ว่าจากผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งหมด ๑๒ คน ไม่ได้รับการปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลาง เพราะนายทะเบียนระบุและกำชับว่าพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ จะต้องนำมาให้นายทะเบียนสอบสวนต้องเป็น/หรือมีหมอตำแยและ/หรือผู้รู้เห็นการเกิดรวมอยู่ด้วย และพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือทุกคนต้องเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทย

ประเด็นคำสั่งที่ ๘ การเรียกสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือเพื่อให้การรับรองว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ เป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งอยู่จริงในประเทศไทย และเป็นผู้มีความประพฤติดีหรือเป็นผู้ที่ทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมหรือประเทศไทย จะต้องเรียกสอบตามคุณสมบัติของบุคคลตามมาตรา ๒๓ เช่น (๑) บุคคลที่มีข้อมูลอยู่ใน ท.ร. ๑๓ ให้ทำการสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ จำนวน ๓ คน (๒) บุคคลที่มีหลักฐานเอกสารทะเบียนประวัติราษฎรที่มีเลขประจำตัวประชาชน ให้ทำการสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ จำนวน ๔ คน (๓) บุคคลที่มีชื่อในทะเบียนบ้านแต่ไม่ปรากฏเลขประจำตัวประชาชน ให้ทำการสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ จำนวน ๕ คน และ (๔) บุคคลที่อายุยังไม่บรรลุนิติภาวะ ให้ทำการสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ จำนวน ๒ คน เป็นต้น

พบข้อมูลบ่งชี้ว่าจากผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งหมด ๑๒ คน ไม่เป็นไปตามคำสั่งจากส่วนกลาง จำนวน ๑๐ คน คือบุคคลตามมาตรา ๒๓ เหล่านี้เป็นกลุ่มบุคคลประเภท (๒) ซึ่งจะต้องใช้พยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ จำนวน ๔ คน แต่นายทะเบียนเรียกสอบสวนเพียงแค่รายละ ๓ คน และบุคคลตามมาตรา ๒๓ อีกจำนวน ๒ คน ได้รับการปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลาง คือรายที่ ๑๑ เป็นกลุ่มบุคคลประเภท (๑) นายทะเบียนเรียกสอบสวนพยานบุคคล จำนวน ๓ คน และรายที่ ๑๒ เป็นกลุ่มบุคคลประเภท (๒) นายทะเบียนเรียกสอบสวนพยานบุคคล จำนวน ๔ คน

ประเด็นคำสั่งที่ ๙ เมื่อนายอำเภอพิจารณาอนุญาตคำขอลงรายการสัญชาติไทยให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ รายใดแล้ว สำนักทะเบียนจะต้องแจ้งคำสั่งดังกล่าวเป็นหนังสือ

พบข้อมูลบ่งชี้ว่าจากผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งหมด ๑๒ คน มีบุคคลตามมาตรา ๒๓ จำนวน ๖ คน ที่ได้รับการพิจารณาอนุญาตให้ลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านแล้ว หรือได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการสถานะบุคคลในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรแล้ว แต่ทั้งหมดไม่ได้รับการแจ้งคำสั่งดังกล่าวเป็นหนังสือจากสำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียม จึงพิจารณาได้ว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ ทั้ง ๖ ราย ไม่ได้รับการปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลาง

ประเด็นคำสั่งที่ ๑๐ เมื่อนายอำเภอพิจารณาไม่อนุญาตคำขอลงรายการสัญชาติไทยของบุคคลตามมาตรา ๒๓ รายใด สำนักทะเบียนจะต้องแจ้งคำสั่งดังกล่าวเป็นหนังสือ และต้องแจ้งบุคคลดังกล่าวภายใน ๑๕ วัน นับตั้งแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่ง พร้อมระบุเหตุผลที่นายอำเภอพิจารณาไม่อนุญาต รวมถึงข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องและต้องแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ ให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ทราบด้วย

พบข้อมูลบ่งชี้ว่าจากผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งหมด ๑๒ คน มีเพียงรายเดียวที่กระบวนการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยถูกนายอำเภอพิจารณาไม่อนุญาต เนื่องจากนายทะเบียนเขียนสำนวนประกอบแบบคำขอไม่ถูกต้อง และการแจ้งคำสั่งดังกล่าวบุคคลตามมาตรา ๒๓ ไม่ได้รับการแจ้งภายใน ๑๕ วัน หลักจากที่นายอำเภอมีคำสั่ง แต่เมื่อบุคคลดังกล่าวเข้าไปติดต่อสอบถามเกี่ยวกับความคืบหน้าของการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยของตนเอง นายทะเบียนจึงได้แจ้งให้ทราบด้วยวาจาว่านายอำเภอพิจารณาไม่อนุญาต พร้อมให้ดูสำนวนที่นายทะเบียนได้จัดทำเสนอต่อนายอำเภอและชี้ให้ดูตรงประโยคที่ถูกนายอำเภอใช้ปากกาขีดเส้นทับเอาไว้ส่วนนี้ผิด โดยที่ไม่ได้แจ้งถึงข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องและสิทธิในการอุทธรณ์ ให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ทราบ บุคคลดังกล่าวจึงสอบถามนายทะเบียนว่าตนเองจะสามารถยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยอีกครั้งได้หรือไม่ นายทะเบียนตอบว่าสามารถยื่นคำขอใหม่ได้แต่ต้องรอให้ทางสำนักทะเบียนแจ้งประสานไปยังผู้ใหญ่บ้าน เพื่อประชาสัมพันธ์ให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ตามหมู่บ้านต่างๆ ทราบก่อนจึงจะสามารถเข้ามายื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยในครั้งต่อไปได้ จึงพิจารณาได้ว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ ไม่ได้รับการปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลาง

ส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๓ อีก ๖ คน ได้รับการพิจารณาให้ลงรายการสัญชาติไทยไปแล้ว และอีก ๕ คน ยังไม่ถึงขั้นตอนที่นายอำเภอจะพิจารณาอนุญาต เพราะนายทะเบียนทำชุดเอกสารและแบบคำขอของบุคคลดังกล่าวสูญหาย เนื่องจากนายทะเบียนย้ายออกจากพื้นที่โดยไม่มีการส่งมอบงานมาตรา ๒๓ จึงเป็นผลให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ทั้ง ๕ คน ยังไม่ได้รับการพิจารณาให้ลงรายการสัญชาติไทย

ประเด็นคำสั่งที่ ๑๑ ระยะเวลาในการปฏิบัติเพื่อให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการสถานะบุคคลในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎร หรือการให้บริการเพื่อให้บุคคลดังกล่าวได้รับการแก้ไขให้ลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ คือนับตั้งแต่วันที่นายทะเบียนรับคำขอจนถึงวันที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้รับบัตรประจำตัวประชาชนไม่ควรเกิน ๑๓๒ วันทำการ

พบข้อมูลบ่งชี้ว่าจากผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งหมด ๑๒ คน ได้รับการปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลางเพียงรายเดียว ซึ่งกระบวนการทั้งหมดใช้เวลาปฏิบัติไม่ถึง ๑๓๒ วันทำการ เพราะนายอำเภอเข้ามากำกับดูแลในขั้นตอนการปฏิบัติของนายทะเบียน เนื่องจากในวันที่ผู้ให้ข้อมูลหลักเข้าไปติดต่อสอบถามเรื่องการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ ได้พบกับนายอำเภอโดยบังเอิญ ณ จุดให้บริการงานด้านทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน ของสำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียม ส่วนผู้ให้ข้อมูลหลักอีก ๑๑ ราย แม้บางคนจะได้รับการพิจารณาอนุญาตให้ลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านไปแล้วก็ตามแต่กระบวนการทั้งก็ใช้เวลามากกว่า ๑ ปี จึงพิจารณาได้ว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ ไม่ได้รับการปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลาง

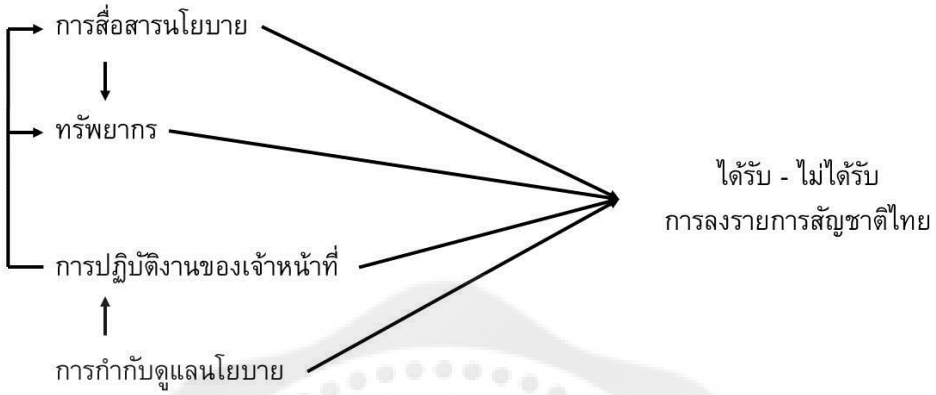
จากที่ได้อธิบายการได้รับหรือไม่ได้รับการปฏิบัติจากนายทะเบียน ตามประเด็นคำสั่งทั้ง ๑๑ ข้อ แล้วนั้น ยังสามารถนำมาอธิบายเป็นตัวแบบหลักๆ ได้ดังต่อไปนี้ ผู้วิจัยพบว่าการปฏิบัตินโยบายที่ไม่มีข้อผูกมัดหรือการให้บริการแก่บุคคลตามมาตรา ๒๓ ที่ไม่ก่อให้เกิดข้อผูกพันทางกฎหมายระหว่างนายทะเบียนกับการปฏิบัติงาน ประเด็นนั้นจะได้รับการปฏิบัติ ส่วนการปฏิบัติที่จะก่อให้เกิดข้อผูกพันทางกฎหมายระหว่างนายทะเบียนกับการปฏิบัติงาน ประเด็นนั้นจะไม่ได้รับการปฏิบัติ และการที่ไม่ได้รับการปฏิบัติจากนายทะเบียนในบางประเด็น เกิดจากการที่นายทะเบียนไม่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและแนวปฏิบัติที่ดีพอ จึงส่งผลให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ไม่ได้รับการปฏิบัติจากนายทะเบียน ซึ่งมีความสอดคล้องกับตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่าง ๔ ปัจจัยของ Edwards ในประเด็นด้านทรัพยากร (Resource) ที่ว่าทรัพยากรมีปรากฏในหลายรูปแบบ เช่น บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ความชำนาญและทักษะในการปฏิบัติงาน ความรู้ความเข้าใจในนโยบายของผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น ที่เป็นหนึ่งในปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายมาปฏิบัติ ตามตาราง ๘

ตาราง ๘ ตัวแบบการได้รับหรือไม่ได้รับการปฏิบัติจากนายทะเบียน

ได้รับการปฏิบัติ	ไม่ได้รับการปฏิบัติ
ไม่ก่อให้เกิดข้อผูกพันทางกฎหมาย	ก่อให้เกิดข้อผูกพันทางกฎหมาย
- ห้ามปฏิเสธการยื่นคำขอ - ห้ามเก็บค่าธรรมเนียม - ห้ามเรียกหลักฐานเอกสารเกินความจำเป็น - พยานบุคคลไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการ	- เมื่อรับคำขอแล้วต้องออกใบรับคำขอให้ - นายอำเภออนุญาต ต้องแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือ
	ทรัพยากร (Resource)
	- คุณสมบัติของพยานบุคคลต้องเป็นไปตามคำสั่ง - สอบสวนพยานบุคคลตามคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอ - ขั้นตอนการปฏิบัติทั้งหมดไม่ควรเกิน ๑๓๒ วัน

ที่มา: ประยุกต์จาก. เนื้อหาในบท โดย พระเรวัช วิชชุประภากร

๘.๑.๖.๒ ข้อค้นพบประเด็นคำถามการวิจัยข้อที่ ๑.๒.๑ ส่วนที่ ๒ ที่บ่งชี้ว่ามีปัญหาอะไรบ้างที่ทำให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ เกิดอุปสรรคในการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทย ปรากฏปัจจัยหลักใน ๔ ประเด็นตามภาพประกอบ ๑๕ และมีรายละเอียดดังต่อไปนี้



ภาพประกอบ ๑๕ ปัจจัยที่ส่งผลให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้รับ-ไม่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทย

ที่มา: ประยุกต์จาก. เนื้อหาในบท โดย พระเรวัช วิชชุประภากร

ประเด็นที่ ๑ การสื่อสารนโยบาย สามารถแยกออกได้เป็น ๒ กรณี คือ

กรณีที่ ๑ การสื่อสารภายนอกองค์กร พบว่าเมื่อนโยบายมีผลใช้บังคับในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ บุคคลตามมาตรา ๒๓ ไม่ได้รับการประชาสัมพันธ์จากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับนโยบายรวมไปถึงผู้นำในท้องถิ่น ส่งผลให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ในงานปริญญานิพนธ์นี้จากทั้งหมด ๑๒ คน มีถึง ๙ คน จาก ๔ หมู่บ้านที่ต้องเสียสิทธิ์ในการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยเป็นเวลา ๔ - ๕ ปี มีเพียงบุคคลตามมาตรา ๒๓ จากหมู่บ้านห้วยสะคราม จำนวน ๓ คน ที่ได้ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่ไม่ได้หมายความว่าบุคคลทั้ง ๓ ได้รับการประชาสัมพันธ์จากสำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียมหรือผู้นำในท้องถิ่นนั้น ผลจากการไม่ได้รับการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องและทั่วถึงจึงส่งผลให้บุคคลตามาตรา ๒๓ ขาดความรู้ความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของตนเองตามกฎหมาย

กรณีที่ ๒ การสื่อสารภายในองค์กร พบว่าเกิดความผิดพลาดจากการสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐภายในสำนักทะเบียนเอง โดยความเป็นจริงแล้วเป็นการมอบหมายงานในหน้าที่ของนายทะเบียนคนที่ ๑ ให้กับนายทะเบียนคนที่ ๒ ปฏิบัติเป็นการเฉพาะกิจเป็นรายกรณีเท่านั้น แต่นายทะเบียนคนที่ ๑ กลับเข้าใจว่านายทะเบียนคนที่ ๒ จะต้องปฏิบัตินโยบายนี้ทั้งหมด จึงส่งผลให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ บางคนในงานปริญญานิพนธ์นี้เสียสิทธิ์ในการขอลงรายการสัญชาติไทย

ประเด็นที่ ๒ ทรัพยากร สามารถแยกออกได้เป็น ๓ กรณี ซึ่งเป็นทรัพยากรที่เรียกว่าความรู้ความเข้าใจของตัวบุคคลต่อการปฏิบัติตามกฎหมาย และความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัตินโยบาย คือ

กรณีที่ ๑ การรู้สิทธิและหน้าที่ของบุคคลตามมาตรา ๒๓ จากการเก็บข้อมูลพบว่า บุคคลตามมาตรา ๒๓ ไม่รู้ในข้อกฎหมายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องรวมถึงสิทธิ์และหน้าที่ของตนเอง ว่าหลังจากยื่นคำขอจะต้องปฏิบัติอย่างไรภายในระยะเวลากี่วัน คือเมื่อยื่นคำขอแล้วหากนายทะเบียนไม่ได้ออกใบรับคำขอให้ ผู้ยื่นจะต้องแสดงเจตจำนงขอใบรับคำขอดังกล่าว และเมื่อผ่านพ้น ๙๐ วันไปแล้วหากยังไม่ได้รับการติดต่อกลับจากนายทะเบียน บุคคลตามมาตรา ๒๓ จะต้องทำหนังสือทวงถาม เป็นต้น ด้วยความไม่รู้ดังกล่าวจึงเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่รัฐฉวยโอกาสเพื่อที่จะให้ตนเองไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อให้บริการแก่ราษฎร ด้วยการยกข้ออ้างเกี่ยวกับคำสั่งข้อกฎหมายหรือผู้บังคับบัญชามาอ้างว่าตนเองไม่สามารถให้บริการตามคำขอของราษฎรได้ เช่น นายทะเบียนบางคนแม้จะรู้ว่ามีนโยบายมาตรา ๒๓ แต่ได้อ้างว่ายังไม่ได้รับคำสั่งจาก “ฝ่ายความมั่นคง” จึงไม่สามารถให้บริการแก่บุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้ ทั้งๆ ที่คำสั่งจากส่วนกลางมีคำสั่งชัดเจนเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ว่าการดำเนินนโยบายดังกล่าวเป็นหน้าที่ของนายทะเบียนและไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องใดๆ กับฝ่ายความมั่นคง ด้วยความไม่รู้กฎหมายของบุคคลตามมาตรา ๒๓ จึงไม่อาจโต้แย้งหรืออุทธรณ์เหตุผลของนายทะเบียนได้ และเหตุดังกล่าวเป็นผลมาจากการสื่อสารนโยบายภายนอกองค์กรของหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบาย ไม่ชัดเจนและต่อเนื่องทำให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ไม่ทราบถึงสิทธิ์และหน้าที่ของตนเอง

กรณีที่ ๒ ความรู้, ความเข้าใจในนโยบายของเจ้าหน้าที่ พบว่าเจ้าหน้าที่บางคนไม่ทราบว่ารัฐบาลได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือนโยบายมาตรา ๒๓ ด้วยความไม่รู้และไม่เข้าใจในข้อกฎหมายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องของนายทะเบียนประกอบกับบุคคลตามมาตรา ๒๓ เป็นคนไทยเชื้อสายลาวและในขณะที่ยื่นคำขอเพื่อขอลงรายการสัญชาติไทย เอกสารแสดงตัวบุคคลหรือบัตรประจำตัวบุคคลของบุคคลดังกล่าวไม่ได้ระบุว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทยจึงส่งผลให้ บุคคลตามมาตรา ๒๓ ถูกปฏิเสธสิทธิ์ในการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยหรือการให้บริการตามนโยบายมาตรา ๒๓ จากนายทะเบียน ด้วยเกรงว่าตนเองจะมีความผิดเหตุเพราะทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการสถานะบุคคลให้คนต่างด้าวเป็นผู้มีสัญชาติไทย เป็นต้น

กรณีที่ ๓ ความรู้, ความเข้าใจในนโยบายของผู้นำชุมชน พบว่าผู้นำในท้องถิ่นไม่มีความรู้ความเข้าใจในนโยบายดังกล่าว และถือว่าตนเองคือผู้ปกครองราษฎรไม่ใช่ผู้ที่อาสาเข้ามาเพื่อรับใช้ราษฎรหรือเป็นตัวแทนของราษฎร ในการร้องทุกข์หรือแจ้งข้อมูลข่าวสารให้ทางราชการทราบเกี่ยวกับความเดือดร้อนของราษฎร และรวมถึงจากการที่ไม่รู้ในข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องทำให้ผู้นำในท้องถิ่น ที่เดิมทีก็มีพื้นฐานมาจากชาวบ้านทั่วไปที่ได้รับเลือกให้มาเป็นผู้นำในท้องถิ่นนั้นๆ ไม่ได้มีความรู้ด้านกฎหมายโดยตรง จึงทำให้เกิดความกลัวที่ตนเองจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องหรือรับรองสถานะทางกฎหมายให้กับบุคคลต่างด้าว จึงส่งผลให้แม้นโยบายจะถูกกระจายลงพื้นที่ชุมชนต่างๆ หากไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้นำชุมชนในการกระจายข้อมูลข่าวสารสู่ราษฎร การนำนโยบายไปปฏิบัติก็ไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร

ประเด็นที่ ๓ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ พบว่าเจ้าหน้าที่รัฐไม่ปฏิบัติราชการในหน้าที่ตามกฎหมาย คือ

ประการแรก เพราะเมื่อนายทะเบียนรับคำขอลงรายการสัญชาติไทยจากบุคคลตามมาตรา ๒๓ แล้วนายทะเบียนไม่ยอมออกใบรับคำขอดังกล่าวให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ เก็บไว้เป็นหลักฐาน เพื่อใช้เป็นพยานเอกสารในการติดตามเรื่องการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยของบุคคลดังกล่าว ทั้งๆ ที่คำสั่งจากส่วนกลางสั่งไว้ชัดเจนว่าจะต้องปฏิบัติรวมถึงได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ให้แล้ว จึงทำให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ไม่มีพยานเอกสารที่จะนำมาใช้เป็นหลักฐานในการติดตามเรื่องการยื่นคำขอของตน

ประการที่สอง เมื่อนายทะเบียนย้ายออกจากพื้นที่ไม่ได้มีการส่งมอบงานนโยบายมาตรา ๒๓ เป็นผลให้คำขอและเอกสารประกอบคำขอที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ เคยได้ยื่นคำขอไว้ที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จสูญหายส่งผลให้บุคคลดังกล่าวต้องยื่นคำขอใหม่

ประการที่สาม แม้นายทะเบียนจะยอมรับคำขอของบุคคลตามมาตรา ๒๓ และปฏิบัติขั้นตอนในเบื้องต้น คือ เรียกตรวจหลักฐานเอกสารและสอบสวนบุคคลที่เกี่ยวข้อง แต่นายทะเบียนไม่ยอมที่จะเสนอเรื่องให้นายอำเภอพิจารณาอนุญาต เมื่อถูกทวงถามจากบุคคลตามมาตรา ๒๓ ก็ให้คำตอบว่ากำลังดำเนินการให้เมื่อเสร็จแล้วจะแจ้งให้ทราบ นายทะเบียนเลือกที่จะประวิงเวลาจนถึงวาระที่ตนเองย้ายออกจากพื้นที่ เมื่อถึงตอนนั้นเรื่องของบุคคลตามมาตรา ๒๓ ก็สูญหายไปด้วยต้องเริ่มขั้นตอนใหม่ทุกครั้ง ถือเป็นการหน่วงเหนี่ยวสิทธิของราษฎร

ประการที่สี่ สำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียมไม่มีการจัดทำสถิติคัดแยกราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย เช่น บุคคลตามมาตรา ๒๓, บุคคลตามมาตรา ๗ ทวิ และบุคคลตามนโยบายลาวอพยพที่ ๑๓.๒ เป็นต้น เพียงแต่เป็นการจัดทำสถิติเกี่ยวกับคนต่างด้าวหรือบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยทุกกลุ่มในพื้นที่ไว้เท่านั้น จึงยากต่อการให้ความช่วยเหลือราษฎรที่มีคุณสมบัติตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนดมาให้ รวมไปถึงสำนักทะเบียนไม่มีการจัดทำคู่มือเกี่ยวกับนโยบายลาวอพยพกลุ่มต่างๆ และขั้นตอนการปฏิบัติเผยแพร่ให้แก่ราษฎรได้รับทราบ

ประเด็นที่ ๔ การกำกับดูแลนโยบาย พบว่าสิ่งที่ทำให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้รับการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ลงรายการสัญชาติไทย ภายในกรอบเวลาที่คำสั่งจากส่วนกลางกำหนดนั้น นอกจากการที่นายทะเบียนจะลงมือปฏิบัติและปฏิบัติตามแนวคำสั่งจากส่วนกลางที่ได้กำหนดมาให้แล้วนั้น ยังพบว่าการที่นายอำเภอเข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลนโยบาย กำชับให้นายทะเบียนปฏิบัตินโยบายดังกล่าวเพื่อให้บริการแก่ราษฎรกลุ่มเป้าหมาย จะสามารถลดระยะเวลาในการปฏิบัติจาก ๑๓๒ วัน ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันได้ เช่น กรณีราษฎรหมู่บ้านหนองผือใหญ่ ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๓ ในงานปริญญานิพนธ์นี้ เป็นต้น

จากข้อค้นพบประเด็นคำถามการวิจัยข้อที่ ๑.๒.๑ ส่วนที่ ๒ จึงสรุปได้ว่าปัญหาที่ทำให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ เกิดอุปสรรคในการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทย คือ เจ้าหน้าที่รัฐไม่ปฏิบัติราชการในหน้าที่ของตนเอง

๘.๒ ผลการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือที่ให้การรับรองคุณสมบัติของบุคคลตามมาตรา ๒๓ จำนวน ๒ คน

ในส่วนนี้เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลการให้สัมภาษณ์ของราษฎรในพื้นที่ที่มีการดำเนินชีวิตร่วมกับบุคคลตามมาตรา ๒๓ ในชุมชนพื้นที่เป้าหมายของงานปริญญานิพนธ์นี้ เพื่อให้ทราบถึงความคิดเห็นทัศนคติที่มีต่อบุคคลตามมาตรา ๒๓ ว่ามีความกลมกลืนทางวัฒนธรรมและสังคม ดังประเด็นตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ต่อไปนี้

> "พวกเรามีความรู้สึกว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ ในหมู่บ้านเป็นเหมือนลูกเหมือนหลานของพวกเรา เจ้าหน้าที่รัฐควรจะช่วยเขาให้ได้รับสัญชาติไทยให้เขามีสิทธิมีเสียงเหมือนคนไทยทั่วๆ ไปเพราะว่าจริงๆ แล้วเขาเกิดอยู่ที่นี่"

๘.๒.๑ ประเด็นคำถามที่ ๑ สถานภาพของผู้ถูกสัมภาษณ์

ผลการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่ ๒ ผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ จำนวน ๒ คน แยกเป็นประเภทที่ถูกนายทะเบียนเรียกหรือกำหนดให้เป็นพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ จำนวน ๑ คน คือ **"ผู้ใหญ่บ้านในตำบลห้วยยาง"** ซึ่งเป็นการมาดำรงตำแหน่ง **"หลังจากที่มีการประกาศใช้นโยบายมาตรา ๒๓ แล้ว"** และประเภทที่ถูกร้องขอจากบุคคลตามมาตรา ๒๓ เพื่อให้การรับรองคุณสมบัติ จำนวน ๑ คน ซึ่งสถานภาพ **"เคยเป็นหมอตำแยให้กับบุคลตามมาตรา ๒๓ ในท้องที่ตำบลห้วยยาง"** ประกอบอาชีพเกษตรกร ปัจจุบันอายุ ๖๖ ปี และผู้ให้ข้อมูลหลักทั้ง ๒ คน อาศัยอยู่ในพื้นที่ตำบลห้วยยาง ทำการสัมภาษณ์ ณ วันที่ ๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ สถานที่สัมภาษณ์ หมู่บ้านแห่งหนึ่งในตำบลห้วยยาง

๘.๒.๒ ประเด็นคำถามที่ ๒ การเป็นพยานให้การรับรองบุคคลตามมาตรา ๒๓

๘.๒.๒.๑ ท่านรู้สึกอย่างไรเมื่อถูกทาบทามให้เป็นพยานในการรับรองบุคคลตามมาตรา ๒๓

ผู้ให้ข้อมูลหลักทั้ง ๒ ได้กล่าวว่าพวกตนมีความพร้อมและเต็มใจที่จะไปเป็นพยานเพื่อให้การรับรองบุคคลตามมาตรา ๒๓ คุณยายหมอตำแยได้กล่าวว่า **"ไม่เคยรู้สึกกลัวว่าจะมีความผิดเพราะตนเองเป็นผู้ทำคลอดบุคคลตามมาตรา ๒๓ เองกับมือทุกอย่างเป็นความจริง"** หากให้ไปเป็นพยานก็จะมีความผิดได้อย่างไร ผู้ใหญ่บ้านเองก็ได้ให้คำตอบที่เป็นไปในทิศทางที่เป็นบวกได้บอกว่าตนเอง **"ไม่รู้สึกกลัวว่าจะผิดกฎหมายหรือว่าจะถูกเจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการทางกฎหมาย เพราะการที่เขามาขอให้เราไปให้การรับรองนั้นข้อมูลมันค่อนข้างจะเป็นข้อมูลที่ตรงและจริงไม่ได้หลอกลวง"** เพราะคนที่เกิดในประเทศไทยจริงๆ มันก็ต้องมีหมอตำแยหรือผู้รู้เห็นการเกิดรับรองก่อนอยู่แล้ว ถ้าผ่านกระบวนการมาจากหมอตำแยมาแล้วแบบนี้ความรู้สึก

ที่มีให้ต่อบุคคลตามมาตรา ๒๓ **“ก็เต็มร้อยครับ”** ผู้ใหญ่บ้านกล่าว ผู้วิจัยเลยถามต่อไปว่าหากเป็นอย่างนั้นผู้ให้ข้อมูลหลักก็พร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือลูกบ้านใช่หรือไม่ ผู้ให้ข้อมูลหลักก็ตอบว่าครับ และยังได้เสริมอีกว่า แต่ถ้าหากบางคนเป็นราษฎรที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านนี้จริงอยู่ แต่ถ้าหากยังเดินทางข้ามไปมาระหว่างสองฝั่งแม่น้ำโขงอยู่ หมายถึงว่าอยู่ไม่เป็นที่คืออยู่ที่หมู่บ้านนี้สักพักเดี๋ยวก็ข้ามแม่น้ำโขงไปอยู่ประเทศลาวเดี๋ยวสักพักก็ข้ามแม่น้ำโขงมาอยู่ในหมู่บ้าน หากมีพฤติกรรมแบบนี้อยู่ตนเองก็ไม่กล้าที่จะไปรับรอง

ในประเด็นนี้พิจารณาได้ว่าพยานบุคคลล้วนเป็นผู้ที่พร้อมให้การรับรองบุคคลตามมาตรา ๒๓ และจากการสัมภาษณ์บุคคลตามมาตรา ๒๓ ทุกคน ก็สรุปได้ว่าทุกคนมีพยานบุคคลที่พร้อมจะให้การรับรอง ถึงแม้บุคคลตามมาตรา ๒๓ บางหมู่บ้านจะสะดุดในประเด็นการทำความเข้าใจกับผู้ใหญ่บ้านก็ตาม สุดท้ายข้อกังวลใจทุกอย่างระหว่างพยานกับบุคคลตามมาตรา ๒๓ ก็ลงตัว อันจะเป็นผลให้คุณสมบัติที่ว่าเป็นผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยและเป็นผู้มีความประพฤติดี หรือทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมหรือประเทศไทย มีความสมบูรณ์มีน้ำหนักเพียงพอที่จะสร้างความมั่นใจให้นายทะเบียนกล้าที่จะลงความเห็นเสนอขออนุญาตต่อนายอำเภอ

๘.๒.๒.๒ สำนักทะเบียนอำเภอมอบหมายให้ท่านประกาศประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับนโยบายมาตรา ๒๓ หรือไม่, หน่วยงานราชการ ผู้ใหญ่บ้านได้ประกาศประชาสัมพันธ์แจ้งข่าวสารให้ทราบเกี่ยวกับเรื่องการขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ หรือไม่

ในประเด็นนี้ผู้ใหญ่บ้านได้ให้ข้อมูลไว้ ๒ กรณี ซึ่งเป็นช่วงเวลาประมาณ ๒ ปีที่ผ่านมาที่เป็นการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับเรื่องของคนต่างด้าวหรือเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายสัญชาติ คือมีทั้งที่เป็นการประชาสัมพันธ์นโยบายโดยตรง หมายถึงว่าถ้ามีนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากสำนักทะเบียนอำเภอก็จะทำการประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรได้รับทราบเป็นการทั่วไป และอีกกรณีก็คือการที่สำนักทะเบียนประสานมาเพื่อให้ประชาสัมพันธ์ให้กับผู้ที่ได้ไปยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไว้ เช่น การให้นำเอาหลักฐานเอกสารเข้าไปส่งนายทะเบียน การให้นำพยานบุคคลเข้าไปให้นายทะเบียนสอบสวน หรือการให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ เข้าไปให้ข้อมูลเพิ่มเติม เป็นต้น ก็เป็นช่วงประมาณ ๒ ปีก่อนแล้วเรื่องก็เงียบไปพร้อมกับปลัดอำเภอคนที่ประสานงานมานั้นก็ได้ย้ายออกไปจากพื้นที่ด้วย สรุปแล้วก็คือ **“เคยได้รับมอบหมายให้ประชาสัมพันธ์”**

เมื่อถามคุณยายผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นหมอตำแย เกี่ยวกับเรื่องการประชาสัมพันธ์ของส่วนราชการหรือผู้ใหญ่บ้าน คุณยายได้ให้ข้อมูลว่าตนเอง **“เคยได้ยินผู้ใหญ่บ้านประกาศอยู่บ้าง”**

จึงพิจารณาได้ว่าไม่พบว่ามีประเด็นประชาสัมพันธ์เมื่อประกาศใช้นโยบายอันเป็นผลให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ถูกจองจำสิทธิในการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยอยู่หลายปี แต่พบว่ามีการประชาสัมพันธ์ในประเด็นที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้เคยยื่นคำขอไว้แล้ว นายทะเบียนได้ประสานผ่านทางผู้ใหญ่บ้านเพื่อแจ้งประชาสัมพันธ์ให้แก่ลูกบ้านทราบเฉพาะราย โดยการประชาสัมพันธ์ผ่านระบบเสียงตามสายของหมู่บ้าน ในประเด็นนี้มีความเชื่อมโยงกับข้อ ๘.๑ หัวข้อย่อยที่ ๘.๑.๒ ประเด็นคำถามที่ ๒ หัวข้อย้อยที่ ๘.๑.๒.๑

๘.๒.๒.๓ ท่านมีความรู้สึกต่อบุคคลตามมาตรา ๒๓ อย่างไร

ในประเด็นนี้ผู้ให้ข้อมูลหลักทั้ง ๒ คน ได้ให้ข้อมูลที่ตรงกันว่ามีความรู้สึกต่อบุคคลตามมาตรา ๒๓ **"เหมือนเป็นคนกันเอง เหมือนเป็นลูกเป็นหลาน"** เพราะเขาเกิดอยู่ที่นี่เพียงแต่พ่อแม่เขาอพยพมาจากประเทศลาว

พยานทุกคนล้วนมีทัศนคติที่ดีต่อบุคคลตามมาตรา ๒๓ ไม่ได้คิดว่าเขาเหล่านั้นเป็นคนต่างด้าวหรือกลุ่มชาติพันธุ์หรือผู้อพยพ แต่เห็นว่าเหมือนเป็นญาติพี่น้องกันเป็นคนไทยเหมือนกัน และข้อเท็จจริงก็ประจักษ์ชัดว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ เหล่านี้เกิดในประเทศไทย

๘.๒.๒.๔ ท่านมีข้อเสนอแนะอย่างไรบ้างต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายมาตรา ๒๓

ผู้ให้ข้อมูลหลักได้ให้ข้อเสนอแนะว่า **"เจ้าหน้าที่รัฐควรจะช่วยเขาให้ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยให้เขามีสิทธิมีเสียงเหมือนคนไทยทั่ว ๆ ไป เพราะว่าจริง ๆ แล้วเขาเกิดอยู่ที่นี่"** ส่วนพ่อแม่เขาที่เป็นคนต่างด้าวก็เป็นอีกส่วนหนึ่ง **"ผมในฐานะผู้ใหญ่บ้านก็อยากช่วยราษฎรของตนเอง"** ยกตัวอย่างเช่น ตอนนี้มีโครงการประชารัฐลงมาที่หมู่บ้านก็มีคำสั่งห้ามโดยชัดเจนว่า ห้ามจ้างคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในโครงการประชารัฐ นั่นก็ทำให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ที่ยังไม่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยก็เสียสิทธิไปทั้งๆ ที่เขาควรจะได้รับสิทธิเหมือนคนอื่นๆ ในหมู่บ้าน มันน่าจะให้เขาให้สิทธิเขาบ้างเพราะว่ากิจกรรมส่วนรวมในหมู่บ้านเขาก็ทำทุกอย่างช่วยเหลือดี

ผู้วิจัยเลยตั้งคำถามกลับไปอีกว่าเวลาเข้าไปสำนักทะเบียนอำเภอเพื่อให้นายทะเบียนสอบสวน นายทะเบียนจะไม่ถามแน่นอนว่านาย (ก) เป็นคนไทยหรือไม่? มีสัญชาติไทยหรือไม่? จะไม่มีคำถามแบบนั้นถาม ผู้ให้ข้อมูลหลักก็ตอบว่า **"ใช่ครับ"** แต่นายทะเบียนจะถามว่านาย (ก) เกิดที่หมู่บ้านนี้จริงหรือไม่? อยู่ที่หมู่บ้านนี้จริงหรือไม่? ผู้ให้ข้อมูลหลักก็ตอบอีกว่า **"ใช่ครับ"** นายทะเบียนจะถามว่าพ่อแม่นาย (ก) เป็นใคร? มาจากไหน? ผู้ให้ข้อมูลหลักก็ตอบว่า **"ครับ ผมก็ตอบตรง ๆ ว่าพ่อแม่เขาเป็นคนลาวเข้ามาในประเทศไทยปีนั้นปีนี้ตามข้อมูลที่มีแหละครับ แต่สำหรับนาย (ก) ซึ่งเป็นบุตรเขาเกิดในประเทศไทย"** ผู้ให้ข้อมูลหลักยังให้ข้อมูลเสริมอีกว่าเขาเกิดที่นี่ทำมาหากินที่นี่เขาน่าจะได้รับสิทธิเหมือนคนไทยทั่วๆ ไปผมคิดอย่างนั้นครับ

๘.๒.๓. สรุปข้อค้นพบ

พยานบุคคลทั้งหมดล้วนเป็นกลุ่มบุคคลที่สามารถให้การรับรองเกี่ยวกับข้อเท็จจริงของบุคคลตามมาตรา ๒๓ และมีความเชื่อมั่นในข้อมูลที่ตนเองมีสูงว่าถ้อยคำที่ตนได้ให้การกับนายทะเบียนเป็นความสัจจริง ทั้งการรู้เห็นการเกิดและคุณสมบัติการมีตัวตนอยู่จริงในประเทศไทย และการมีความประพฤติดีรวมไปถึงการมีส่วนร่วมในการทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคม

๘.๓ ผลการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติการตามนโยบายนี้ จำนวน ๑ คน

ในส่วนนี้เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลการสัมภาษณ์ตามแนวทฤษฎีปฏิสัมพันธ์ระหว่าง ๔ ปัจจัย (Interactions Between Factor Model) ของ George C Edwards III ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กันทั้งทางตรงและทางอ้อม และตามแนวคำสั่งจากส่วนกลางเพื่อวิเคราะห์หาว่า อะไรที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว และเนื่องจากนายทะเบียนอำเภอโขงเจียมไม่เคยปฏิบัตินโยบายมาตรา ๒๓ มาก่อน ผู้วิจัยจึงได้ทำการสัมภาษณ์นายทะเบียนอำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม อีกด้วยเนื่องจากเป็นผู้ที่เคยปฏิบัตินโยบายดังกล่าวมาแล้ว และเป็นพื้นที่ชายแดนติดกับ สปป.ลาว มีราษฎรกลุ่มเป้าหมายเหมือนกับท้องที่อำเภอโขงเจียม เพื่อนำมาเปรียบเทียบเป็นข้อสังเกตบางประการในการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ผลจากการเก็บรวบรวมข้อมูลพบประเด็นสำคัญประการหนึ่งในหลายๆ ประเด็นที่น่าสนใจจากการที่นายทะเบียนได้ให้ข้อมูลกับผู้วิจัย ดังประเด็นตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ต่อไปนี้

> “ผมเห็นว่านโยบายมาตรา ๒๓ เป็นนโยบายที่ดีเพราะเจตนารมณ์ของนโยบายเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนในระดับสากลคือทุกคนต้องมีสถานะบุคคลทางกฎหมาย แต่การมอบหมายให้นำนโยบายนี้มาปฏิบัติ ถือได้ว่าเป็นการเพิ่มภาระงานเพราะจากเดิมโดยปกติการปฏิบัติงานของฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน เราจะโฟกัส (focus) เฉพาะงานทะเบียนกลุ่มบุคคลที่ถือสัญชาติไทย นานๆ จะมีนโยบายเกี่ยวกับเรื่องการคืนสัญชาติหรือเรื่องของบุคคลต่างด้าวแบบนี้มาสักครั้ง”

๘.๓.๑ ประเด็นคำถามที่ ๑ สถานภาพของผู้ถูกสัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่ ๓ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครองฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน) ระดับชำนาญการ จำนวน ๑ คน ปฏิบัติราชการที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี จนถึงวันที่ให้สัมภาษณ์รวมระยะเวลา ๑ ปี ๒ เดือน ทำการสัมภาษณ์ ณ วันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ สถานที่สัมภาษณ์ สำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียม และปลัดอำเภอเมืองนครพนม (เจ้าพนักงานปกครองฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน) ระดับชำนาญการ ปฏิบัติราชการที่อำเภอเมืองนครพนม จนถึงวันที่ให้สัมภาษณ์รวมระยะเวลา ๕ ปี ๔ เดือน ทำการสัมภาษณ์ ณ วันที่ ๒๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ สถานที่สัมภาษณ์ สำนักทะเบียนอำเภอเมืองนครพนม สาขาย่อยบิ๊กซีนครพนม

๘.๓.๒ ประเด็นคำถามที่ ๒ ข้อมูลเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารของนโยบาย

๘.๓.๒.๑ ท่านมีความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายมาตรา ๒๓ มากน้อยเพียงใด

ผู้ให้ข้อมูลหลักได้ให้ข้อมูลว่า ตนเองมีความเข้าใจใน **“ระดับปานกลาง”** เนื่องจาก **“ไม่เคยได้ปฏิบัตินโยบายนี้มาก่อน”** แต่ก็พอทราบรายละเอียดอยู่บ้างว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓

คือผู้ที่เกิดในประเทศไทยและเกิดในช่วงระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว

จากการที่นายทะเบียนไม่เคยปฏิบัติเกี่ยวกับการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ มาก่อนและมีความเข้าใจในมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ในระดับปานกลาง ดังนั้นในคำถามข้อต่อๆ ไปจึงเป็นการให้คำตอบในมิติตามความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัตินโยบาย ไม่ใช่การให้คำตอบในมิติของเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีประสบการณ์ในการปฏิบัตินโยบาย

๘.๓.๒.๒ ท่านมีความเข้าใจในคำสั่งจากส่วนกลางมากน้อยเพียงใด

ผู้ให้ข้อมูลหลักได้ให้ข้อมูลว่า ตนเองมีความเข้าใจใน **“ระดับปานกลาง”** และเห็นว่า **“คำสั่งจากส่วนกลางมีความชัดเจน”** เนื่องจากเป็นคำสั่งที่มีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษรบอกแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ไม่เข้มงวดต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมากเกินไปเนื่องจากมีการกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติด้วย

ดังนั้น ถึงแม้ว่านายทะเบียนจะมีความเข้าใจเกี่ยวกับคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครองและสำนักทะเบียนกลางในระดับปานกลาง แต่ก็เห็นว่าคำสั่งมีความชัดเจนเพราะได้วางแนวปฏิบัติต่างๆ เป็นลายลักษณ์อักษร “ดังนั้นจึงไม่น่าจะเป็นอุปสรรคสำหรับนายทะเบียนผู้ไม่เคยปฏิบัตินโยบายมาตรา ๒๓ มาก่อน” เพราะนายทะเบียนก็ได้ยอมรับว่าแนวปฏิบัติมีความชัดเจน

ในประเด็นความสอดคล้องกับตัวแบบจำลองของ George C Edwards III ที่บ่งชี้ว่าการติดต่อสื่อสาร (Communication) เป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น พบว่าการติดต่อสื่อสารจากส่วนกลางถึงผู้นำนโยบายมาปฏิบัตินั้นมีความชัดเจนทั้ง มาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ไม่จำเป็นต้องนำมาตีความก่อนจะมีการปฏิบัติ โดยได้มีการแบ่งกลุ่มเป้าหมายของนโยบายและแนวทางในการปฏิบัตินโยบาย ซึ่งเป็นหนังสือสั่งการจากกระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครองและสำนักทะเบียนกลางได้มีการแจกแจงแนวปฏิบัติไว้เป็นส่วนๆ คือ การปฏิบัติของนายทะเบียนกับบุคคลตามมาตรา ๒๓ การปฏิบัติของนายทะเบียนกับระบบโปรแกรมจัดการฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎร การปฏิบัติของนายทะเบียนกับนายอำเภอ และการปฏิบัติของนายทะเบียนกับสำนักทะเบียนกลาง อันเป็นผลให้ผู้นำนโยบายมาปฏิบัตินั้นสามารถดำเนินการได้

๘.๓.๓ ประเด็นคำถามที่ ๓ ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรในการดำเนินนโยบาย

๘.๓.๓.๑ บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่มีความเพียงพอต่อการให้บริการ ในการรับคำขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ หรือไม่

ผู้ให้ข้อมูลหลักได้ให้ข้อมูลว่า ฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน มีบุคลากรน้อย **“ไม่เพียงพอ”** เพราะว่าต้องรับผิดชอบงานทะเบียนอื่นๆ อีกด้วย

นายทะเบียนอำเภอเมืองนครพนมได้ให้ข้อมูลเสริมว่าบุคลากรไม่เพียงพอเช่นเดียวกัน เนื่องด้วยไม่ได้รับผิดชอบงานทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนเพียงอย่างเดียว ใน

บางครั้งต้องออกตรวจพื้นที่ไปเป็นประธานร่วมงานตามที่ได้รับมอบหมายรวมถึงการชันสูติพลิกศพ เป็นต้น เพราะนโยบายมาตรา ๒๓ เป็นหน้าที่ของนายทะเบียนโดยตรงจึงไม่สามารถมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติแทนได้เหมือนกับงานทะเบียนราษฎรทั่วไป เช่น การแจ้งย้ายที่อยู่ แจ้งเกิด แจ้งตาย เป็นต้น

ในประเด็นความสอดคล้องกับตัวแบบจำลองของ George C Edwards III ที่บ่งชี้ว่า ทรัพยากร (Resource) เป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น พบว่าทรัพยากรที่หมายถึงบุคลากรผู้ปฏิบัตินโยบายไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน เพราะเจ้าหน้าที่ผู้รับนโยบายมาปฏิบัติไม่ใช่ผู้ที่ถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัตินโยบายมาตรา ๒๓ โดยตรงเพียงอย่างเดียวแต่เป็นผู้ที่ปฏิบัติภารกิจอื่นๆ อยู่ก่อนแล้ว แม้นโยบายมาตรา ๒๓ จะเป็นส่วนหนึ่งในภารกิจของงานทะเบียนด้านสัญชาติที่นายทะเบียนปฏิบัติเป็นปกติอยู่แล้วแต่ก็ถือว่าเนื้อหาของงานมีส่วนขยายเพิ่มขึ้นจากเดิม ถึงแม้ว่าจะไม่ใช่การเพิ่มภารกิจในแผนกหรือแยกส่วนภารกิจในแผนกก็ตาม ดังนั้นการที่มีนายทะเบียนผู้ปฏิบัตินโยบายเพียงคนเดียวจึงถือเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว เป็นต้น

๘.๓.๓.๒ ในวันที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทย ท่านเห็นว่าบุคคลดังกล่าวเป็นคนไทยหรือคนต่างด้าว

ผู้ให้ข้อมูลหลักได้อธิบายว่าในประเด็นนี้ **“ยังวินิจฉัยไม่ได้”** เพราะ **“กระบวนการยื่นคำขอยังไม่เสร็จสิ้น”** ประการแรกเมื่อบุคคลตามมาตรา ๒๓ มาติดต่อขอยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทย นายทะเบียนจะต้องดูว่าบุคคลดังกล่าวมีหลักฐานเอกสารอะไรมาประกอบ แล้วทำการตรวจสอบหลักฐานเอกสารให้ได้ข้อเท็จจริงว่าผู้มายื่นคำขอ เป็นบุคคลคนเดียวกันกับผู้ที่มีชื่ออยู่ในหลักฐานเอกสารเหล่านั้นจริงหรือไม่

การจะเป็นบุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้อาจจะต้องมีหลักฐานการศึกษามาประกอบด้วย เช่นว่าเป็นผู้ที่เรียนอยู่ในประเทศไทยใช่หรือไม่ แล้วทำการสอบสวนพยานบุคคลที่มารับรอง เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้รู้เห็นการเกิด ว่าผู้มายื่นคำขอเป็นผู้ที่เกิดในประเทศไทยจริงหรือไม่ แล้วทำการรวบรวมหลักฐานเอกสาร **“ดำเนินการตามขั้นตอนไปจนเสร็จแล้วจึงจะวินิจฉัยได้”** ซึ่งผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตจะเป็นผู้วินิจฉัย เรียกว่าเป็นการวินิจฉัยโดยใช้ข้อกฎหมายและข้อเท็จ จริงที่นำมายื่น ซึ่งจะมีบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรว่าเป็นผู้ที่เกิดในประเทศไทยมีบิดามารดาเป็นใครควรได้สัญชาติไทยเพราะอะไรตอนเสนอนายอำเภอ ไม่ใช่ว่าเห็นหน้ากันครั้งแรกจะได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ หมดไม่ได้

ส่วนนายทะเบียนอำเภอเมืองนครพนมได้ให้ข้อมูลว่าตนเองไม่ได้มองว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ เป็นคนไทยหรือคนต่างด้าว แต่มองในฐานะที่ตนเป็นเจ้าหน้าที่รัฐและบุคคลตามมาตรา ๒๓ คือราษฎรคนหนึ่งที่มาขอรับบริการงานทะเบียนราษฎร ไม่มีการเลือกปฏิบัติว่าคนไทยจะต้องให้บริการในระดับนี้คนต่างด้าวต้องอีกระดับหนึ่ง จะช้าหรือเร็วในการให้บริการขึ้นอยู่ที่คำร้องของบุคคลนั้นๆ ว่ามายื่นคำร้องในเรื่องอะไร ในบางครั้งคนที่มาขอรับบริการเป็นคนไทยถ้ามีเอกสาร

มาประกอบครบถ้วนก็จะได้รับการบริการที่เร็วว่า แต่ถ้าเป็นคนต่างด้าวมาขอรับบริการมีเอกสารประกอบบางอย่างยังไม่ครบถ้วนการดำเนินการก็จะล่าช้าไปบ้าง แต่การจะเลือกปฏิบัติว่าคุณเป็นคนไทยต้องได้รับสิทธิก่อนหรือคุณเป็นคนต่างด้าวต้องรอก่อนแบบนั้นไม่มี

ในประเด็นนี้คำตอบของนายทะเบียนถือได้ว่ามีผลเป็นลบต่อราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบายด้วยไม่มองว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ เป็นคนไทย แนวคิดนี้จึงกลายเป็นกำแพงทำให้การดำเนินนโยบายมาตรา ๒๓ เกิดความไม่ราบรื่นหรืออาจจะรวมถึงไม่เป็นไปตามกำหนดระยะเวลาที่ส่วนกลางกำหนดไว้ ในประเด็นนี้ผู้วิจัยได้เคยอธิบายไว้แล้วในบทก่อนๆ ว่า ณ วันที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยต่อนายทะเบียน บุคคลเหล่านั้นคือคนไทยมีสัญชาติไทยโดยนิตินัย (De jure) มาขอรับบริการเพื่อขอให้นายทะเบียนแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการสถานะบุคคลไม่ใช่มาขอสัญชาติไทยกับนายทะเบียน จากแนวคำตอบในประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นว่านายทะเบียนอำเภอโขงเจียมไม่มีความเข้าใจในมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑

๘.๓.๓.๓ ท่านมีความกังวลหรือไม่ว่าจะมีการสวมสิทธิ์ในการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓

ผู้ให้ข้อมูลหลักได้ให้ข้อมูลว่า ในประเด็นนี้ตนเอง **“มีความกังวลอยู่พอสมควร”** เกรงว่าจะมีการแอบอ้างเพราะว่าข่าวแบบนี้มันก็มีมาตลอด มันเป็นเรื่องทางกฎหมายจึงต้องมีความรอบคอบในการปฏิบัติหน้าที่ ก็ต้องระวังไว้ก่อนเผื่อเจอคนผู้ไม่หวังดี

ด้านนายทะเบียนอำเภอเมืองนครพนม ได้ให้ข้อมูลว่าถือเป็นเรื่องปกติที่จะมีคนมาแอบอ้างสวมสิทธิ์เพื่อที่จะให้ตนเองสัญชาติไทยและได้มาซึ่งบัตรประจำตัวประชาชนคนไทย จึงไม่รู้สึกกังวลถ้าเราในฐานะเจ้าหน้าที่รัฐไม่กระทำผิดเสียเองแต่ที่เป็นห่วงคือบุคคลตามมาตรา ๒๓ ที่มายื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยนั้น เขามีสิทธิจริงหรือไม่ทำอย่างไรเราจึงจะพิสูจน์สิทธิให้เขาได้ เช่น บางคนมาแสดงตัวต่อเจ้าหน้าที่รัฐแต่ไม่มีเอกสารใดๆ เลย กรณีนี้ก็จะลำบากหน่อย หรือบางครั้งเราในฐานะผู้ปฏิบัติใช้วิจารณญาณในระดับหนึ่ง แต่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตใช้อีกระดับหนึ่งก็จะทำให้คำขอนั้นติดขัด เป็นต้น

จึงพิจารณาได้ว่าความกังวลในเรื่องนี้กลายเป็นอีกหนึ่งเหตุผลที่ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐมีทัศนคติในทางลบต่อราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย ผู้วิจัยพิจารณาเห็นว่าด้วยเจ้าหน้าที่รัฐไม่มีความเข้าใจในข้อกฎหมายและแนวทางการปฏิบัติของนโยบายที่ชัดเจน จึงส่งผลให้เกิดความกังวลในการปฏิบัติ ตามที่ผู้วิจัยได้อธิบายไว้แล้วในบทที่ ๕ สิ่งที่นายทะเบียนกังวลว่าจะมีการแอบอ้างนั้นเป็นไปไม่ได้เพราะนโยบายมาตรา ๒๓ เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการสถานะบุคคลในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรไม่ใช่การเพิ่มชื่อเข้าระบบ ฉะนั้นบุคคลตามมาตรา ๒๓ ก็คือบุคคลที่มีข้อมูลอยู่ในระบบมาก่อนแล้วจึงเป็นไปไม่ได้เลยที่จะมีการสวมสิทธิ์บุคคลตามมาตรา ๒๓ แต่อาจจะพบได้ในกรณีการให้สถานะผิดประเภท เช่น นำบุคคลที่มีสิทธิ์ในสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสืบสายโลหิต ตามมาตรา ๗ หรือบุคคลที่มีสิทธิ์ในสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน ตาม

มาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง มาแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการสถานะบุคคลให้เป็นบุคคลตามมาตรา ๒๓ แต่ทั้งบุคคลตามมาตรา ๗, ๗ ทวิ วรรคสอง และมาตรา ๒๓ ล้วนเป็นผู้ที่มีชื่อและรายการสถานะบุคคลอยู่ในระบบอยู่ก่อนแล้ว จึงไม่ใช่การสวมสิทธิ์แต่เป็นการให้สิทธิ์ที่ผิดประเภทโดยความเข้าใจผิดของเจ้าหน้าที่รัฐต่อราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบายนั่นเอง (วีนัส สีสุข. ๒๕๕๕: ๙๙)

ส่วนกรณีที่มีข่าวอันเป็นที่กังวลใจของนายทะเบียนอำเภอโขงเจียม ก็เป็นเรื่องการแอบอ้างสวมสิทธิ์ทำบัตรประจำตัวประชาชนคนไทย เช่น ในท้องที่อำเภอเมืองนครพนม ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๗ - ๒๕๕๐ พบข้อมูลการทุจริตเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวถึง ๒๔๗ ราย โดยราษฎรเชื้อชาติปะโอ สัญชาติพม่า ได้บัตรประจำตัวประชาชนคนไทยมาโดยทุจริตจากสำนักทะเบียนอำเภอเมืองนครพนม ซึ่งมีนายหน้าในพื้นที่รับดำเนินการ (news.sanook.com. ๒๕๕๒. ออนไลน์)

และในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๔ พบเจ้าหน้าที่รัฐในฐานะผู้ช่วยนายทะเบียนอำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม ถูกกล่าวหาว่าเพิ่มรายการบุคคลในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรโดยทุจริต คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีมติ ชี้มูลความผิดทางวินัยร้ายแรง ตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๒ วรรคสาม และ มาตรา ๙๘ วรรคสอง และมีมูลความผิดทางอาญา ตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ และ มาตรา ๑๖๒ (๑) และ (๔) และตาม พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕๐ ผลการดำเนินการทางวินัย กรมการปกครองสั่งไล่ออกจากราชการ ทางอาญา อัยการสั่งฟ้อง (isranews. ๒๕๕๙. ออนไลน์)

ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๗ พบในท้องที่อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม มีการเสนอติดสินบนให้เจ้าหน้าที่รัฐรายละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อให้สวมสิทธิ์ทำบัตรประจำตัวประชาชนคนไทยให้กับราษฎรชาวไต้หวันและจีนแผ่นดินใหญ่ โดยมีราษฎรไทยพกบัตรเจ้าหน้าที่ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) ได้รับว่าจ้างจากนายหน้าอีกทอดหนึ่งซึ่งทำเป็นขบวนการเพื่อให้เป็นผู้นำทาง (ASTV ผู้จัดการออนไลน์. ๒๕๕๗)

ล่าสุดเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๖๐ ก็คือกรณีของพระอัศรินทร์ ศิลาคำ ราษฎรชาวจังหวัดศรีษะเกษ ที่ถูกสวมสิทธิ์ทำบัตรประจำตัวประชาชน โดยผู้ต้องหาเป็นราษฎรชาวไทยใหญ่ ให้การว่ามีนายหน้าเรียกเก็บเงิน ๑๕,๐๐๐ บาท พาไปทำบัตรประจำตัวประชาชนที่จังหวัดเชียงใหม่ (ไทยรัฐออนไลน์. ๒๕๖๐) เห็นได้ว่ากรณีดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นล้วนเป็นการแอบอ้างขอเพิ่มชื่อหรือเพิ่มข้อมูลย้อนหลังและโดยความร่วมมือของเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ใช่การขอแก้ไขข้อมูลทางทะเบียนราษฎรเหมือนบุคคลตามมาตรา ๒๓

๘.๓.๔ ประเด็นคำถามที่ ๔ ข้อมูลเกี่ยวกับทัศนคติที่มีต่อนโยบาย

๘.๓.๔.๑ ท่านเห็นว่านโยบายมาตรา ๒๓ เป็นนโยบายที่ดีหรือไม่ อย่างไร

เมื่อถามถึงประเด็นนี้ผู้ให้ข้อมูลหลักมีทัศนคติของคำตอบไปในทิศทางที่เป็นบวก โดยให้คำตอบว่านโยบายมาตรา ๒๓ **“เป็นนโยบายที่ดี”** ซึ่งถือได้ว่าเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนในระดับสากลคือทุกคนต้องมีสถานะ

ในส่วนของนายทะเบียนอำเภอเมืองนครพนมได้ให้ข้อมูลว่าตนเองก็เห็นดีด้วยกับนโยบายดังกล่าวเพราะถือว่าเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนให้แก่ราษฎร ที่เคยมีสัญชาติไทยและมีสิทธิที่จะได้รับสัญชาติไทยในขณะที่ตนเองเกิดแต่ถูกระงับสิทธินั้นโดย ปว.๓๓๗

สรุปได้ว่านายทะเบียนมีทัศนคติที่ดีต่อเจตนารมณ์ของนโยบาย ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีต่อการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติและเป็นเครื่องการันตีได้ว่านโยบายจะถูกขับเคลื่อนไปสู่ราษฎรกลุ่มเป้าหมาย

๘.๓.๔.๒ ท่านเห็นว่านโยบายมาตรา ๒๓ เป็นการเพิ่มภาระงานหรือไม่ อย่างไร

ผู้ให้ข้อมูลหลักได้ให้ข้อมูลว่า **“เป็นการเพิ่มภาระงานเพราะจากเดิมโดยปกติการปฏิบัติงานของฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน เราจะโฟกัส (focus) เฉพาะงานทะเบียนกลุ่มบุคคลที่ถือสัญชาติไทย”** นานๆ จะมีนโยบายแบบนี้มาสักครั้ง หมายถึงว่ามีนโยบายเกี่ยวกับเรื่องการคืนสัญชาติเรื่องบุคคลต่างด้าว เป็นต้น พอกำหนดนโยบายแบบนี้เพิ่มมาก็เลยกลายเป็นการเพิ่มภารกิจให้กับผู้ปฏิบัติงาน ทางอำเภอจึงได้มอบหมายให้ปลัดอำเภอหญิงรับผิดชอบนโยบายนี้โดยเฉพาะ คือมันทำให้ฝ่ายทะเบียนเรามีภาระงานเพิ่มขึ้นนอกจากนโยบายมาตรา ๒๓ แล้วก็ยังมีนโยบายมาตรา ๗ ทวิ อีกด้วย ก็เลยต้องมีปลัดอำเภอหญิงอีกคนมารับผิดชอบงานนี้โดยเฉพาะ

นายทะเบียนอำเภอเมืองนครพนมได้ให้ข้อมูลที่แตกต่างจากนายทะเบียนอำเภอโขงเจียมว่า ตนเองไม่ได้ถือว่านโยบายมาตรา ๒๓ เป็นภาระงานเพราะเป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติถ้าเป็นหน้าที่ก็คือหน้าที่ นายทะเบียนอำเภอเมืองนครพนมกล่าว

งานทะเบียนราษฎรที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนทุกสำนักทะเบียนอำเภอและท้องถิ่นที่ต้องให้บริการแก่ราษฎร คือ ทะเบียนคนเกิด คนตาย บ้านและทะเบียนบ้าน การย้ายที่อยู่ การเพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในเอกสารการทะเบียนราษฎร งานสัญชาติ งานชนกลุ่มน้อย และการทำบัตรประจำตัวประชาชน เป็นต้น นายทะเบียนจึงไม่สามารถปฏิเสธได้ว่านโยบายมาตรา ๒๓ หรืองานด้านสัญชาติและชนกลุ่มน้อยที่ส่วนกลางสั่งให้ปฏิบัติเป็นการเพิ่มภาระงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน และในประเด็นที่นายทะเบียนอำเภอโขงเจียมบอกว่าได้มีการมอบหมายให้ปลัดอำเภอหญิงที่อยู่ชั้นสองของสำนักทะเบียนรับผิดชอบนโยบายนี้โดยเฉพาะ มีความสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้รับจากบุคคลตามมาตรา ๒๓ ซึ่งเป็นราษฎรในพื้นที่หมู่บ้านทุ่งนาเมือง ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างที่ ๑ ผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๒ คือนายทะเบียนที่ตนเองไปติดต่อนั้นได้ให้คำแนะนำว่าฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนรับผิดชอบเฉพาะงานทะเบียนของราษฎรที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น หากจะยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ ให้ไปยื่นคำขอกับปลัดอำเภอหญิงที่ชั้นบนของสำนักทะเบียน

ในประเด็นความสอดคล้องกับตัวแบบจำลองของ George C Edwards III ที่บ่งชี้ว่าทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน (Disposition of Implementers) เป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น นายทะเบียนซึ่งเป็นผู้ปฏิบัตินโยบายในฐานะคนกลางหรือ

ผู้ประสานนโยบายพบว่าในกรณี Bottom-Up นายทะเบียนมีทัศนคติต่อเจตนารมณ์ของนโยบายไปในทิศทางที่เป็นบวก มองว่าเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนในระดับสากลคือมนุษย์ทุกคนต้องมีสถานะบุคคลทางกฎหมาย เป็นการแสดงทัศนคติที่ไม่มีความขัดแย้งต่อนโยบาย แต่ในกรณี Top-Down กลับพบว่านายทะเบียนกลับมีทัศนคติที่เป็นลบเมื่อตนเองจะต้องนำนโยบายดังกล่าวมาปฏิบัติโดยให้เหตุผลว่าเป็นการเพิ่มภาระงาน และมองว่าราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบายคือบุคคลตามมาตรา ๒๓ ไม่ใช่คนไทย ด้วยทัศนคติเช่นนี้จึงทำให้เกิดกำแพงในการปฏิบัติงานเพื่อให้บริการแก่ราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบายที่มาขอรับบริการงานด้านทะเบียนและสัญชาติ และนายทะเบียนยังมีความกังวลว่าจะมีคนต่างด้าวมาแอบอ้างเพื่อขอใช้สิทธิ์ตามนโยบายดังกล่าวอีกด้วย ทัศนคติของนายทะเบียนจึงกลายเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้การนำนโยบายนี้มาปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ คือ ไม่สามารถที่จะนำบุคคลตามมาตรา ๒๓ มาลงรายการสัญชาติไทยได้ และทำให้บุคคลดังกล่าวไม่สามารถใช้สิทธิตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง ได้

๘.๓.๕ ประเด็นคำถามที่ ๕ ข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างระบบราชการกับการดำเนินนโยบาย

๘.๓.๕.๑ เมื่อรับนโยบายมาตรา ๒๓ มาแล้วสำนักทะเบียนได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการทำงานของเจ้าหน้าที่ใหม่หรือไม่ อย่างไร

ผู้ให้ข้อมูลหลักได้ให้ข้อมูลว่า สำนักทะเบียน **“ได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการทำงานของเจ้าหน้าที่ใหม่”** ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วนโยบายมาตรา ๒๓ จะต้องอยู่ในส่วนงานที่ตนเองรับผิดชอบ คือ ฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน แต่สำนักทะเบียนได้มีการ **“มอบหมายให้ปลัดอำเภอหญิงที่อยู่ชั้นสองของอาคารสำนักทะเบียนเป็นผู้รับผิดชอบ”** นำนโยบายนี้มาปฏิบัติเป็นเอกเทศโดยเฉพาะ

ในส่วนของนายทะเบียนอำเภอเมืองนครพนมได้ให้ข้อมูลว่า นโยบายมาตรา ๒๓ ไม่ได้มีผลต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการทำงานของเจ้าหน้าที่ในสำนักทะเบียนแต่อย่างใด เพราะโดยปกติเจ้าหน้าที่รัฐประจำสำนักทะเบียนก็มีน้อยอยู่แล้ว และนโยบายดังกล่าวเป็นหน้าที่ของนายทะเบียน (ปลัดอำเภอ ฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน) โดยตรง เจ้าหน้าที่คนอื่นๆ จึงไม่มีสิทธิปฏิบัติ

ในประเด็นความสอดคล้องกับตัวแบบจำลองของ George C Edwards III ที่บ่งชี้ว่าโครงสร้างระบบราชการ (Bureaucratic Structure) เป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นพบว่า พบว่าการปรับโครงสร้างของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัตินโยบายส่งผลต่อการสื่อสารภายในระหว่างเจ้าหน้าที่ของสำนักทะเบียนเกิดความล้มเหลว เพราะเมื่อปรับโครงสร้างระบบราชการโดยที่การสื่อสารนโยบายหรือที่เรียกว่าการมอบหมายภารกิจไม่มีความชัดเจนว่าแต่ละฝ่ายต้องปฏิบัติในส่วนใดบ้าง หรือชัดเจนเพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็ส่งผลให้การดำเนินนโยบายนั้นหยุดชะงักได้ เช่น นโยบายมาตรา ๒๓ เป็นหน้าที่ของนายทะเบียนฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน แต่นโยบายถูกแยกส่วนมอบหมายให้นายทะเบียนอีกฝ่ายหนึ่ง

ที่อยู่ชั้นสองของสำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียมรับผิดชอบเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายเท่านั้น แต่นายทะเบียนผู้มีหน้าที่ปฏิบัตินโยบายนี้โดยตรงกลับเข้าใจว่าตนเองไม่ต้องปฏิบัตินโยบายมาตรา ๒๓ ทั้งหมดเพราะนายทะเบียนที่อยู่ชั้นสองรับผิดชอบไปแล้ว ประเด็นนี้ก็เป็นตัวอย่างหนึ่งของการแบ่งโครงสร้างระบบราชการและมีปัจจัยด้านการติดต่อสื่อสารที่ล้มเหลวเข้ามาส่งผลให้นโยบายไม่ถูกขับเคลื่อน และนายทะเบียนที่อยู่ชั้นสองก็มีงานหลักของตนเองอยู่แล้วปัจจัยด้านทัศนคติจึงเข้ามาส่งผลต่อการปฏิบัตินโยบายมาตรา ๒๓ เพราะต้องปฏิบัติงานหลักให้ลงตัวก่อนจึงจะสามารถปฏิบัตินโยบายมาตรา ๒๓ ได้อีกทั้งยังมีผลต่อกลุ่มเป้าหมายของนโยบายเพราะระบบราชการที่ถูกแบ่งโครงสร้างนั้น ทั้งสองส่วนไม่สามารถให้คำตอบหรือให้บริการแก่บุคคลตามมาตรา ๒๓ ไปในทิศทางเดียวกันได้จึงส่งผลให้บุคคลดังกล่าวถูกจองจำสิทธิหรือไม่ได้รับบริการจากนายทะเบียนตามนโยบายดังกล่าว ทั้งหมดจึงกลายเป็นปัจจัยที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันเหมือนลูกโซ่ที่ส่งผลให้การนำนโยบายมาปฏิบัติเกิดความล้มเหลว เป็นต้น

๘.๓.๖ ประเด็นคำถามที่ ๖ ข้อมูลเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การดำเนินการเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อม เพื่อเปิดให้มีการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ประเด็นการแปลงคำสั่งจากส่วนกลางก่อนนำไปปฏิบัติ

๘.๓.๖.๑ ก่อนที่จะย้ายมารับราชการที่อำเภอโขงเจียม ท่านเคยดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายมาตรา ๒๓ มาก่อนหรือไม่

ผู้ให้ข้อมูลหลักได้ให้ข้อมูลว่า ก่อนที่จะย้ายมารับราชการที่อำเภอโขงเจียม ตนเอง **“ไม่เคย”** ได้ดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายมาตรา ๒๓ มาก่อนเลย

๘.๓.๖.๒. เมื่อย้ายมารับราชการที่อำเภอโขงเจียม ท่านเคยได้ดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายมาตรา ๒๓ บ้างแล้วหรือยัง

ผู้ให้ข้อมูลหลักได้ให้ข้อมูลว่า ตั้งแต่ย้ายมารับราชการที่อำเภอโขงเจียมเป็นเวลาหนึ่งปีกว่ามานี้ ตนเอง **“ยังไม่เคย”** ได้ดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายมาตรา ๒๓ เลย

จากประเด็นคำถามที่ ๘.๓.๖.๑ และ .๒ จึงพิจารณาได้ว่าแม้นายทะเบียนจะไม่เคยปฏิบัติเกี่ยวกับการลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ มาก่อนเลย ก็ไม่ได้หมายความว่าเหตุที่ไม่ได้ปฏิบัตินั้นเพราะไม่มีบุคคลตามมาตรา ๒๓ มายื่นคำขอ แต่ปรากฏว่ามีบุคคลตามมาตรา ๒๓ มายื่นคำขอเนื่องด้วยมีการเข้าใจผิดในการสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐด้วยกันเอง เหตุเพราะมีการมอบหมายให้ดำเนินนโยบายเป็นกรณีพิเศษ จึงทำให้นายทะเบียนผู้ให้ข้อมูลหลักไม่ได้ปฏิบัตินโยบายดังกล่าวตามที่ให้ข้อมูล

๘.๓.๖.๓. เมื่อท่านย้ายมารับราชการที่อำเภอโขงเจียม ได้รับการส่งมอบงานเกี่ยวกับนโยบายมาตรา ๒๓ จากนายทะเบียนคนก่อนหรือไม่

ผู้ให้ข้อมูลหลักได้ให้ข้อมูลว่า เมื่อย้ายมารับราชการที่อำเภอโขงเจียม ตนเอง **“ไม่ได้รับ”** การส่งมอบงานเกี่ยวกับนโยบายมาตรา ๒๓ ต่อจากนายทะเบียนคนก่อนเลย

ในประเด็นนี้พบว่ามีความสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้รับจากกลุ่มตัวอย่างที่ ๑ ทั้ง ๑๒ คน ของงานปริญญานิพนธ์นี้ที่ว่าเมื่อบุคคลตามมาตรา ๒๓ ไปยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยไว้กับนายทะเบียน แต่เมื่อนายทะเบียนคนที่รับคำขอไว้ย้ายไปรับราชการที่อื่น ก็ไม่มีการส่งมอบงานเกี่ยวกับนโยบายดังกล่าว เมื่อสอบถามกับนายทะเบียนที่มารับราชการแทนก็ได้คำตอบว่า “ไม่รู้ ไม่เห็น ไม่ทราบ” เกี่ยวกับคำขอลงรายการสัญชาติไทยที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ ที่เคยได้ยื่นคำขอไว้ จึงต้องยื่นคำขอใหม่ทุกครั้งที่นายทะเบียนย้ายไปรับราชการที่อื่น

๘.๓.๖.๔. เมื่อนโยบายมาตรา ๒๓ มีผลใช้บังคับ ท่านสามารถดำเนินนโยบายได้เลยหรือว่าต้องให้รอนายอำเภอสั่งการลงมาก่อน

ผู้ให้ข้อมูลหลักได้กล่าวว่า **“สามารถดำเนินการได้เลยโดยไม่ต้องรอคำสั่งจากนายอำเภอ”** เพราะเป็นข้อกฎหมายที่ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

แต่ผลการศึกษาพบว่าในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๕ บุคคลตามมาตรา ๒๓ ซึ่งเป็นราษฎรหมู่บ้านบะไห กลุ่มตัวอย่างที่ ๑ ผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๒ ของงานปริญญานิพนธ์นี้ ได้ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยแต่นายทะเบียนได้แจ้งว่าถึงแม้กฎหมายจะถูกประกาศใช้จริงแต่ยังไม่สามารถดำเนินการให้ได้ เนื่องจากฝ่ายความมั่นคงยังไม่เปิดให้ดำเนินการ แต่เมื่อนายทะเบียนคนดังกล่าวย้ายออกจากพื้นที่ บุคคลตามมาตรา ๒๓ รายดังกล่าวก็ได้ไปยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยอีกครั้งและได้รับการให้บริการจากนายทะเบียนคนใหม่อย่างไม่มีเงื่อนไข

๘.๓.๖.๕ เมื่อรับนโยบายมาแล้วสำนักทะเบียนอำเภอได้มีการประชุมซักซ้อมทำความเข้าใจกับกำนันผู้ใหญ่บ้านก่อนหรือไม่

ผู้ให้ข้อมูลหลักได้ให้ข้อมูลว่า เมื่อรับนโยบายมาแล้วทางสำนักทะเบียนได้ **“มีการประชุมซักซ้อมทำความเข้าใจกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน”** ก่อนที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสำนักทะเบียนอำเภอจะใช้วิธีการมอบหมายให้ **“กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน”** รับหน้าที่ในการ **“นำนโยบายไปประชาสัมพันธ์”** เพื่อให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้รับทราบ

ในประเด็นนี้ผลการศึกษาพบว่ามีความขัดแย้งกับข้อมูลที่ได้รับจากกลุ่มตัวอย่างที่ ๑ ทั้ง ๑๒ คน ของงานปริญญานิพนธ์นี้ เพราะว่ากลุ่มตัวอย่างที่ ๑ ได้ให้คำตอบไปในทิศทางเดียวกันว่าในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นปีที่นโยบายมาตรา ๒๓ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ พวกตนไม่เคยได้รับการประชาสัมพันธ์จากผู้นำชุมชนเพื่อให้พวกตนไปยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ แต่จะพบการประชาสัมพันธ์ในกรณีที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ ที่ได้เคยยื่นคำขอไว้แล้วเพื่อเข้าไปนายทะเบียนอันเนื่องมาจาก ต้องนำพยานบุคคลเข้าไปทำการสอบปากคำ เป็นต้น

๘.๓.๖.๖ สำนักทะเบียนอำเภอได้มีการจัดทำทะเบียนสถิติกลุ่มบุคคลตามมาตรา ๒๓ ในแต่ละกลุ่มไว้หรือไม่ อย่างไร

ผู้ให้ข้อมูลหลักได้ให้ข้อมูลว่า ในเรื่องของการสำรวจและจัดทำสถิติกลุ่มบุคคลตามมาตรา ๒๓ นั้นทางสำนักทะเบียนอำเภอได้ **“มีการสำรวจและจัดทำเป็นข้อมูลไว้”** ต่อจากนั้นก็ไม่ได้อธิบายกระบวนการอะไรเพิ่มเติมว่ามีการปฏิบัติอย่างไร

เมื่อผู้วิจัยขอดูข้อมูลสถิติดังกล่าวนายทะเบียนกลับบอกว่าให้ไปติดต่อที่ปลัดอำเภอหญิงที่อยู่ชั้นสองของสำนักทะเบียน ผู้วิจัยจึงไปติดต่อตามคำแนะนำของนายทะเบียน แต่บัญชีข้อมูลที่ปลัดอำเภอหญิงนำมาแสดงเมื่อตรวจดูแล้วกลับไม่ใช่ข้อมูลของบุคคลตามมาตรา ๒๓ แต่เป็นบัญชีข้อมูลของคนต่างด้าวทุกเชื้อชาติที่อาศัยอยู่ในอำเภอโขงเจียมที่ทางราชการได้ขึ้นทะเบียนเอาไว้จำนวนกว่า ๘๐๐ คน ปลัดอำเภอหญิงจึงให้เจ้าหน้าที่ลงไปติดต่อขอข้อมูลสถิติบุคคลตามมาตรา ๒๓ จากนายทะเบียนแต่ได้รับคำตอบว่าไม่สามารถเข้าระบบได้

จึงสรุปได้ว่าสำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียมไม่ได้จัดทำสถิติของบุคคลตามมาตรา ๒๓ เอาไว้ซึ่งการจัดทำสถิตินี้จะช่วยให้นายทะเบียนสามารถติดตามตัวราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบายมาลงรายการสัญชาติไทยได้ทั้งหมด ซึ่งจะเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่จะทำให้การนำนโยบายนี้มาปฏิบัติประสบผลสำเร็จ

การดำเนินการเกี่ยวกับการเปิดรับคำขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ประเด็นปฏิบัตินโยบาย

๘.๓.๖.๗ การยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ ส่วนมากบุคคลตามมาตรา ๒๓ จะมาเป็นรายบุคคลหรือว่ามากันเป็นกลุ่ม

ผู้ให้ข้อมูลหลักได้ให้ข้อมูลว่า การมายื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ พบว่าส่วนมากบุคคลตามมาตรา ๒๓ จะมา **“ยื่นคำขอเป็นรายบุคคล”** เราก็จะพิจารณาเป็นรายบุคคลไป

แนวคำถามข้อนี้ก็เพื่อสแกน (SCAN) หาปัจจัยที่จะส่งผลให้การนำนโยบายนี้มาปฏิบัติประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว หากบุคคลตามมาตรา ๒๓ มายื่นคำขอเป็นกลุ่มก็จะส่งผลให้การดำเนินการดังกล่าวในส่วนของนายทะเบียนอาจจะล่าช้า แต่ถ้ามาเป็นรายบุคคลการดำเนินการก็อาจจะเร็วขึ้น เป็นต้น

๘.๓.๖.๘ เคยมีกรณีที่ทางสำนักทะเบียนปฏิเสธการยื่นคำขอหรือไม่ เพราะเหตุใด

ผู้ให้ข้อมูลหลักได้ให้ข้อมูลว่า ทางสำนักทะเบียนอำเภอ **“ไม่ปฏิเสธที่จะรับคำขอหากบุคคลตามมาตรา ๒๓ มีหลักฐานเอกสารมายืนยันได้”** เราจะปฏิเสธไม่รับคำขอของเขาไม่ได้เพราะมันจะมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเข้ามาเกี่ยวข้อง นายทะเบียนอำเภอโขงเจียมกล่าว

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่านายทะเบียนจะไม่เคยปฏิบัติเกี่ยวกับนโยบายมาตรา ๒๓ มาก่อน แต่ก็แสดงให้เห็นว่านายทะเบียนตระหนักรู้ในอำนาจและหน้าที่ของตนเองในการให้บริการแก่ราษฎร และเป็นความเข้าใจตามแนวทางของคำสั่งจากส่วนกลางที่ว่า ถ้าบุคคลตามมาตรา ๒๓ มายื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยพร้อมแนบหลักฐานเอกสารที่เกี่ยวข้อง นายทะเบียนจะปฏิเสธไม่รับคำขอไม่ได้

๘.๓.๖.๙ เคยมีกรณีที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ ต้องมายื่นคำขอซ้ำหรือไม่ เพราะเหตุใด

ผู้ให้ข้อมูลหลักได้ให้ข้อมูลว่า **"ไม่เคยมีกรณีที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ ต้องมายื่นคำขอใหม่ซ้ำซ้อน"** และนายทะเบียนก็ไม่ได้ให้ข้อมูลอะไรเพิ่มเติมในประเด็นนี้

ในประเด็นนี้พิจารณาได้ว่า เนื่องจากนายทะเบียนยังไม่เคยได้ปฏิบัติเกี่ยวกับนโยบายมาตรา ๒๓ มาก่อน คำตอบจึงมีความขัดแย้งกับข้อมูลที่ได้รับจากกลุ่มตัวอย่างในงานปริญญานิพนธ์นี้ เพราะว่ากลุ่มตัวอย่างที่ ๑ ผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มย่อยที่ ๒ จำนวน ๖ คน พบว่าต้องยื่นคำขอใหม่ถึง ๓ คน ทั้งหมดล้วนเกิดจากความบกพร่องของเจ้าหน้าที่รัฐทั้งสิ้น คือ รายที่ ๑ ราษฎรหมู่บ้านบะไห และรายที่ ๒ ราษฎรหมู่บ้านทุ่งนาเมือง ต้องยื่นคำขอถึง ๔ ครั้ง เพราะนายทะเบียนย้ายไปท้องที่อื่นโดยที่ไม่ได้ส่งมอบงานนโยบายมาตรา ๒๓ ให้กับนายทะเบียนคนที่มารับช่วงต่อ รายที่ ๓ ราษฎรหมู่บ้านบะไห ต้องยื่นคำขอถึง ๒ ครั้ง เพราะนายทะเบียนเขียนสำนวนประกอบแบบคำขอไม่ถูกต้อง

๘.๓.๖.๑๐ การยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทย บุคคลตามมาตรา ๒๓ จะต้องปฏิบัติอย่างไร

ผู้ให้ข้อมูลหลักได้ให้ข้อมูลว่า บุคคลตามมาตรา ๒๓ **"จะต้องเตรียมหลักฐานเอกสารที่ตนเองมีอยู่นำมาแสดงต่อนายทะเบียน เพื่อมายืนยันว่าตนเองเป็นผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๓ พร้อมพยานบุคคลและตรวจ DNA"** ทั้งหมดคือที่จะต้องปฏิบัติ ๓ อย่างหลักๆ

ในส่วนของ **"หลักฐานเอกสารนั้นก็คือทุกอย่างเท่าที่มีที่ทางราชการเคยออกให้"** และอาจจะมีเพิ่มเติมคือหลักฐานเอกสารทางการศึกษา ส่วน **"พยานบุคคลในวันที่มายื่นคำขอยังไม่ต้องนำมาด้วย"** เรายังไม่มีการสอบสวนในทันทีแต่จะมีการนัดสอบสวนในภายหลัง เมื่อทำการตรวจสอบแล้วว่าหลักฐานเอกสารมีความถูกต้อง

เมื่อถามว่าจะต้องนำพยานบุคคลมาให้การรับรองกี่คน เป็นใครและมีคุณสมบัติอย่างไรบ้าง ผู้ให้ข้อมูลหลักได้ให้ข้อมูลแต่เพียงว่า **"พยานบุคคลจะต้องไม่น้อยกว่า ๔ คน"**

ตามที่ได้อธิบายไว้แล้วในบทที่ ๕ คำสั่งจากส่วนกลาง การยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ ผู้ที่มีสิทธิ์ในการยื่นคำขอจะต้องนำหลักฐานเอกสารอะไรก็ได้ที่ทางราชการได้ออกให้เก็บรักษาไว้ หรือหลักฐานเอกสารที่เจ้าพนักงานได้จัดทำขึ้นจากหลักฐานการทะเบียนราษฎรมาแสดงต่อนายทะเบียน และในวันแรกที่ยื่นคำขอพยานบุคคลไม่จำเป็นต้องมาด้วยเพราะจะมีการนัดสอบปากคำภายใน ๙๐ วันทำการ นับจากวันที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ ยื่นหลักฐานเอกสารครบตามระเบียบแล้ว ส่วนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือที่จะต้องนำมาให้นายทะเบียนสอบปากคำนั้นให้ใช้ตามคุณสมบัติของบุคคลตามมาตรา ๒๓ ไม่ใช่ตามที่นายทะเบียนได้ให้คำตอบในข้อนี้ ส่วนเรื่องการตรวจ DNA หากมีความจำเป็นจะใช้เฉพาะกับบุคคลตามมาตรา ๒๓ กลุ่มที่ ๓ บุตรของบุคคลตามมาตรา ๒๓ กลุ่มที่ ๑ และ ๒ หรือในกรณีที่ไม่ปรากฏรายละเอียดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างบุตรกับบิดามารดาในเอกสารการทะเบียนราษฎร เท่านั้น

๘.๓.๖.๑๑ กรณีบุคคลตามมาตรา ๒๓ ไม่มีสูติบัตร ท่านได้ออกหนังสือรับรองการเกิดหรือหนังสือรับรองสถานที่เกิดให้เพื่อใช้แทนสูติบัตรหรือไม่

ผู้ให้ข้อมูลหลักได้ให้ข้อมูลว่า ทางสำนักทะเบียนได้ **“ออกหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร. ๒๐/๑) ให้”** เพื่อใช้ประกอบในการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติ

ในประเด็นนี้จากการจากการเก็บข้อมูลกับกลุ่มตัวอย่างที่ ๑ สรุปได้ว่ากลุ่มตัวอย่างในงานปริญญานิพนธ์นี้ได้รับการปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าว

๘.๓.๖.๑๒ เมื่อท่านรับคำขอลงรายการสัญชาติแล้ว ได้ออกใบรับคำขอมอบให้กับบุคคลตามมาตรา ๒๓ ไว้เป็นหลักฐานด้วยหรือไม่ และการยื่นคำขอต้องเสียค่าธรรมเนียมหรือไม่

ผู้ให้ข้อมูลหลักได้ให้ข้อมูลว่า ทางสำนักทะเบียนได้ **“มีการออกใบรับคำขอให้”** กับบุคคลตามมาตรา ๒๓ เก็บไว้เป็นหลักฐาน และการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ **“ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม”** ใดๆ ทั้งสิ้น

ในประเด็นนี้พบว่าที่ผ่านมาในการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยของบุคคลตามมาตรา ๒๓ ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างในงานปริญญานิพนธ์นี้ ทั้งหมด ๑๒ คน มีเพียงรายเดียวที่นายทะเบียนออกใบรับคำขอให้ ด้วยการถ่ายสำเนาแบบคำขอให้เก็บไว้เป็นหลักฐานแทนใบรับคำขอ ที่เหลืออีก ๑๑ คน ทั้งที่ได้รับการพิจารณาอนุญาตแล้วและยังไม่ได้รับการพิจารณาอนุญาต รวมถึงผู้ที่ยื่นคำขอเพียงครั้งเดียวและมากกว่า ๑ ครั้ง ไม่เคยได้รับใบรับคำขอจากนายทะเบียน

๘.๓.๖.๑๓ ท่านใช้เวลานานเท่าใดตั้งแต่วันรับคำขอไปจนถึงการตรวจสอบหลักฐานเอกสาร สอบสวนบุคคลตามมาตรา ๒๓ และสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือ ก่อนเสนอความเห็นต่อนายอำเภอ

ผู้ให้ข้อมูลหลักได้ให้ข้อมูลว่า เมื่อรับคำขอและทำการตรวจสอบหลักฐานเอกสารแล้ว สอบสวนบุคคลตามมาตรา ๒๓ เพื่อให้ปรากฏข้อเท็จจริงที่แน่ชัดว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๓ และสอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือเพื่อให้การรับรองคุณสมบัติ **“ก็ใช้เวลานานพอสมควร คือ ๙๐ วัน ตามกฎหมายกำหนดแต่ก็ขยายเวลาได้”**

ในประเด็นนี้พิจารณาได้ว่าในกระบวนการทั้งหมดคำสั่งจากส่วนกลางได้กำหนดไว้ ๑๓๒ วันทำการ นับตั้งแต่วันที่นายทะเบียนรับคำขอจนถึงวันที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้รับบัตรประจำตัวประชาชนคนไทย พบว่าที่ผ่านมาในการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยของบุคคลตามมาตรา ๒๓ ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างในงานปริญญานิพนธ์นี้ ทั้งหมด ๑๒ คน มีเพียงรายเดียวที่ได้รับการดำเนินการไม่เกิน ๑๓๒ วัน เพราะนายอำเภอเข้ามามีส่วนร่วมในกำกับดูแลการดำเนินนโยบายตั้งแต่วันที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ ยื่นคำขอ ส่วนที่เหลืออีก ๑๑ คน ขั้นตอนในการยื่นคำขอใช้เวลามากกว่า ๑ ปี

๘.๓.๖.๑๔ กรณีที่นายอำเภอไม่อยู่ใครเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตคำขอแทน

ผู้ให้ข้อมูลหลักได้ให้ข้อมูลว่า ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตคำขอเป็นอำนาจของนายอำเภอแต่เพียงผู้เดียวเป็นอำนาจเฉพาะ ถ้าไม่มีนายอำเภอก็ **“ต้องรอจนกว่าจะมีคำสั่งแต่งตั้งนายอำเภอคนใหม่”**

จากการทบทวนข้อมูลที่เกี่ยวข้องพบว่า แนวคำสั่งจากส่วนกลางได้วางระเบียบไว้ว่า หากนายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขตไม่สามารถปฏิบัติราชการได้หรือไม่อยู่ติดต่อกันเป็นเวลาเกิน ๑๕ วันทำการ แล้วแต่กรณีนับตั้งแต่วันที่ได้รับเรื่องจากนายทะเบียน ผู้ที่รักษาราชการแทนในลำดับแรกตามคำสั่งของนายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต สามารถเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้ลงรายการสัญชาติไทยแทนได้ ประเด็นนี้จึงสามารถสรุปได้ว่านายทะเบียนไม่มีความเข้าใจในแนวปฏิบัติดังกล่าว

๘.๓.๖.๑๕ ท่านต้องการให้ส่วนกลางสนับสนุนการดำเนินนโยบายในเรื่องใดบ้าง

ผู้ให้ข้อมูลหลักได้ให้ข้อมูลว่า อยากให้ส่วนกลาง **“จัดทีมเฉพาะกิจหรือบุคลากรที่มีความเชียวชาญ”** เกี่ยวกับนโยบายมาตรา ๒๓ โดยเฉพาะให้ลงมาในพื้นที่ **“เพื่อปฏิบัตินโยบายนี้โดยเฉพาะ”**

นายทะเบียนอำเภอเมืองนครพนมได้ให้ข้อเสนอแนะว่าส่วนกลางควรมีการตรวจสอบสำนวนการสอบสวน (ปค.๑๔) อีกครั้งว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ แต่ละคนมีคุณสมบัติครบถ้วนหรือไม่ มีประเด็นการสอบสวนใดที่ตกหล่นไปบ้าง และนายทะเบียนแต่ละคนมีความรู้ไม่เท่ากัน เพื่อป้องกันปัญหาหรือผลกระทบที่จะย้อนกลับมาส่งผลต่อนายทะเบียนในภายหลัง ถือว่าเป็นการให้การสนับสนุนการปฏิบัตินโยบายของนายทะเบียนอีกทางหนึ่ง และการปฏิบัติงานของฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนถือว่ามีความเสี่ยงทางด้านกฎหมายมากกว่าด้านอื่นๆ แต่ค่าตอบแทนกลับไม่เป็นไปตามภาระงาน ทางส่วนกลางควรพิจารณาเรื่องขวัญกำลังใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในส่วนนี้ที่เขามีความตั้งใจจะช่วยเหลือราษฎรจริงๆ นอกจากจะเป็นงานที่มีความเสี่ยงเกี่ยวกับข้อกฎหมายแล้วยังมีลักษณะเป็นวิชาชีพเฉพาะ เพราะเป็นงานที่ต้องติดต่อกับราษฎรโดยตรง ต้องรองรับอารมณ์ของผู้มาขอรับบริการต้องใช้วิจารณญาณค่อนข้างสูงในการมีปฏิสัมพันธ์กับราษฎร และการใช้พยานบุคคลควรให้มีคุณสมบัติที่ชัดเจนไม่ใช่ให้นายทะเบียนใช้วิจารณญาณเอง

การดำเนินนโยบายเกี่ยวกับงานทะเบียนด้านสัญชาติควรให้มีการรวมศูนย์ในรูปแบบของคณะกรรมการโดยมีตัวแทนหน่วยงานต่างๆ เช่น ทหาร ตำรวจกองทะเบียนประวัติอาชญากร ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง อำเภอ นักสิทธิมนุษยชน เพื่อร่วมตรวจสอบและตัดสินใจในการพิจารณาเสนออนุมัติแต่ละรายเพื่อให้เกิดความมั่นใจต่อการตัดสินใจและเจ้าหน้าที่ก็จะกล้าปฏิบัติมากกว่าที่นายทะเบียนจะต้องมาปฏิบัติเพียงคนเดียว ในกรณีที่คณะกรรมการมีความเห็นไม่อนุมัติ ก็ให้มีการฟ้องศาลปกครองเมื่อศาลมีคำตัดสินมาอย่างไรคณะกรรรมการก็ว่าไปตามนั้นก็จบเป็นรายกรณีไป

นายทะเบียนอำเภอเมืองนครพนมยังให้ข้อมูลอีกว่าการดำเนินนโยบายมาตรา ๒๓ พบปัญหาที่นายทะเบียนกลัวไม่กล้าปฏิบัติก็คือ การที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ ไม่มีสูติบัตรหรือหนังสือรับรองการเกิดเมื่อมาขอหลักฐานการเกิดภายหลังเพื่อใช้เป็นเอกสารประกอบการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทย ทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความกลัวว่าจะมีการสวมสิทธิ์จึงไม่กล้าดำเนินการให้ พอมาเจอนโยบายมาตรา ๒๓ นายทะเบียนหลายคนก็หาทางย้ายตนเองไปอยู่ที่อื่น เป็นต้น จึงอยากให้มีเจ้าหน้าที่เข้ามารับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องสัญชาติโดยตรงให้ประจำอยู่ในสำนักทะเบียน ซึ่งจะทำให้

เจ้าหน้าที่คนนั้นเกิดความเชี่ยวชาญและชำนาญเฉพาะด้าน อันเป็นผลให้การนำนโยบายมาปฏิบัติเกิดความรวดเร็วและถูกต้อง ในบางกรณีการเสนอคำขอเรื่องงานทะเบียนด้านสัญชาติเพื่อขอให้มีการพิจารณาอนุมัติมักเกิดความล่าช้าหรือไม่ค่อยได้รับความร่วมมือจากนายอำเภอ เพราะนายอำเภอบางคนไม่เคยปฏิบัติงานด้านทะเบียนมาก่อน แต่ถ้ามีเจ้าหน้าที่ฝ่ายงานสัญชาติโดยตรงดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นการนำเสนอเรื่องสัญชาติของนายทะเบียนก็จะมีน้ำหนักเพียงพอให้นายอำเภอกล้าพิจารณาอนุมัติ และนายทะเบียนอำเภอเมืองนครพนมยังได้กำชับอีกว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ดีและส่งผลให้การปฏิบัตินโยบายนั้นประสบผลสำเร็จ การมีใจรักในการให้บริการของนายทะเบียนมีความสำคัญเป็นอย่างมาก

นายทะเบียนอำเภอเมืองนครพนมยังได้นำเสนอแนวคิดอีกว่า ปัจจุบันกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้มีการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ดังนั้นปัญหาบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติหรือไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎรควรจะได้รับการแก้ไขให้หมดไปได้แล้ว กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนควรมีการจัดตั้งกองทุนและให้มีหน่วยงานความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจัง เพราะอย่างไรก็ตามบุคคลเหล่านี้ก็คือมนุษย์และเป็นราษฎรของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ควรจะมีการจัดทำสถานะหรือเอกสารแสดงตัวบุคคลของอาเซียนให้กับเขาเพื่อรอการพิสูจน์สัญชาติ เพื่อให้พวกเขาสามารถเข้าถึงการให้บริการขั้นพื้นฐานแห่งรัฐได้เท่าเทียมกับราษฎรกลุ่มอื่นๆ เช่น สิทธิด้านการรักษาพยาบาล เป็นต้น

นอกจากนี้เมื่อเข้าสู่การเป็นราษฎรของอาเซียนแล้วข้อมูลการทะเบียนราษฎรของบุคคลเหล่านี้จะถูกบันทึกไว้ในฐานข้อมูลกลางของแต่ละประเทศ จะทำให้ง่ายต่อการบริหารจัดการเมื่อบุคคลเหล่านี้เดินทางเข้าประเทศไหนก็ใช้บัตรอาเซียนประเทศปลายทางก็สามารถตรวจสอบข้อมูลได้ การแก้ไขปัญหาด้านสถานะทางกฎหมายของบุคคลก็จะถูกขับเคลื่อนได้เร็วกว่าที่จะให้แต่ละประเทศมาแก้ไขปัญหาเป็นการภายในของตนเอง และเมื่อได้รับสถานะการเป็นราษฎรของอาเซียนก็สามารถเดินทางไปได้ทุกประเทศ และบางทีบุคคลเหล่านี้อาจจะไม่มีความจำเป็นที่จะต้องถือสัญชาติใดก็ได้

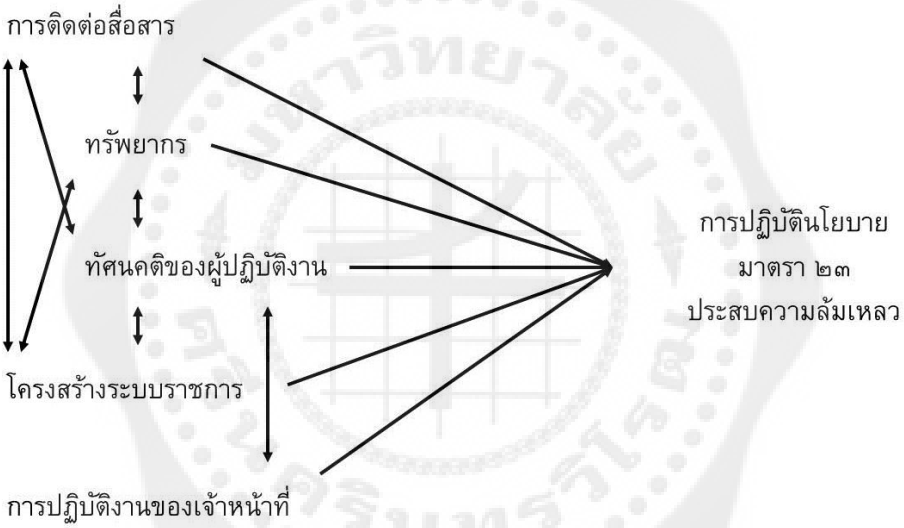
ประเด็นปัญหาสำคัญในการบริหารจัดการคือกลุ่มบุคคลที่ไม่ได้อยู่ในระบบ เมื่อนำเขาเข้าสู่ระบบอาเซียนแล้วใครอยู่ที่ไหนก็ทำงานที่นั้น แต่อาจจะมีการสงวนสิทธิ์ในบางอาชีพเพื่อความมั่นคงแห่งรัฐและเพื่อราษฎรของประเทศนั้นๆ โดยเฉพาะและให้มีการจัดเก็บภาษี ถ้าประเทศไหนได้รับภาษีจากราษฎรอาเซียนเยอะก็ต้องนำเข้ากองทุนกลางเยอะตามรายรับ มันก็จะเกิดการบริหารจัดการที่ดีขึ้นไม่ตกเป็นภาระของประเทศใดประเทศหนึ่งที่จะต้องเข้ามาดูแลสวัสดิการขั้นพื้นฐานของพวกเขา ปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนก็จะน้อยลง

๘.๓.๗. สรุปข้อค้นพบ

ข้อค้นพบประเด็นคำถามการวิจัยข้อที่ ๑.๒.๒ ที่บ่งชี้ว่าอะไรคือปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายมาตรา ๒๓ มาปฏิบัติของนายทะเบียนอำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว ซึ่งหมายความว่านอกจาก ๔ ปัจจัยตามตัวแบบปฏิสัมพันธ์ของ George C

Edwards III คือ การติดต่อสื่อสาร ทรัพยากร ทัศนคติของผู้ปฏิบัติ และโครงสร้างของระบบราชการ แล้วยังพบปัจจัยอะไรบ้าง นั่นหมายความว่าเราจะพบปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนที่นายทะเบียนจะรับคำขอลงรายการสัญชาติไทยของบุคคลตามมาตรา ๒๓ ว่าอะไรคือปัจจัยที่ทำให้นายทะเบียนยอมรับคำขอของบุคคลดังกล่าวและยอมดำเนินการตามคำสั่งจากส่วนกลาง จนส่งผลให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านและได้รับบัตรประจำตัวประชาชน

จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ในส่วนของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติการตามนโยบายนี้พบว่ามีปัจจัยหลักที่ทำให้การนำนโยบายมาตรา ๒๓ ไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ประสบความล้มเหลว มี ๕ ปัจจัย คือ ๑.การติดต่อสื่อสาร ๒.ทรัพยากร ๓. ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน ๔.โครงสร้างระบบราชการ ๕.การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งขอนำเสนอเป็นตัวแบบได้ดังนี้



ภาพประกอบ ๑๖ ตัวแบบข้อค้นพบความล้มเหลวการปฏิบัตินโยบายมาตรา ๒๓

ที่มา: ประยุกต์จาก. เนื้อหาในบท โดย พระเรวัช วิชชุประภากร

ปัจจัยที่ ๑ การติดต่อสื่อสาร (Communication) พบว่าการติดต่อสื่อสารนโยบายจากส่วนกลางมายังสำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียมมีความชัดเจน แต่การสื่อสารระหว่างสำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียมกับผู้นำในชุมชนต่างๆ ไม่มีความต่อเนื่องเพราะ

ประเด็นที่ ๑ เมื่อมีการโยกย้ายเจ้าหน้าที่รัฐมารับตำแหน่งนายทะเบียนในแต่ละครั้ง นายทะเบียนไม่ได้มีการติดตามนโยบายดังกล่าว คือไม่ได้มีการประสานกับกำนันผู้ใหญ่บ้านเพื่อตรวจสอบว่ายังเหลือพื้นที่ใดบ้างที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ ยังไม่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทย

ประเด็นที่ ๒ กำนันผู้ใหญ่บ้านไม่พยายามกำชับติดตามราษฎรในชุมชนของตนเอง เพื่อให้เข้าถึงสิทธิในนโยบายแห่งรัฐ และไม่ตามเรื่องของราษฎรกับนายทะเบียน

ปัจจัยที่ ๒ ทรัพยากร (Resource) พบว่าสำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียมขาดทรัพยากรด้านบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจและเชียวชาญในการปฏิบัตินโยบายมาตรา ๒๓ จากการสัมภาษณ์นายทะเบียนตอบว่าตนเองมีความเข้าใจในระดับปานกลางทั้งข้อกฎหมายและแนวปฏิบัติ เนื่องจากไม่เคยปฏิบัตินโยบายนี้มาก่อน ซึ่งผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่านายทะเบียนไม่เข้าใจกฎหมายในประเด็นคุณสมบัติของบุคคลตามมาตรา ๒๓ เพราะนายทะเบียนตอบว่ายังวินิจฉัยไม่ได้ว่าบุคคลที่มายื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ นั้นเป็นคนไทยหรือคนต่างด้าวเพราะกระบวนการยื่นคำขอยังไม่เสร็จสิ้น

อันที่จริงในประเด็นนี้มาตรา ๒๓ ได้ระบุไว้ชัดเจนว่า “ถ้าบุคคลผู้นั้นอาศัยอยู่จริงในราชอาณาจักรไทยติดต่อกันโดยมีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร และเป็นผู้มีความประพฤติดี หรือทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมหรือประเทศไทยให้ได้สัญชาติไทยตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ” นั่นก็แสดงว่าหลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับไม่ว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ จะไปยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยในวันไหนก็ตาม บุคคลผู้นั้นย่อมมีสถานะเป็นคนไทยและมีสัญชาติไทยโดยนิตินัย

ประเด็นต่อมานายทะเบียนบอกว่าตนเองมีความกังวลว่าจะมีการแอบอ้างในการสวมสิทธิของบุคคลตามมาตรา ๒๓ ความกังวลในข้อนี้จึงบ่งชี้ได้ว่านายทะเบียนในแนวปฏิบัติ เพราะการมาขอรับบริการของบุคคลตามมาตรา ๒๓ ไม่ใช่การมาขอสัญชาติไทยกับนายทะเบียนหรือนายอำเภอหรือมาขอเพิ่มชื่อหรือขอเพิ่มรายการบุคคลลงในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎร แต่เป็นการมาขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการสัญชาติและสถานะบุคคลในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง ซึ่งบุคคลผู้นั้นมีข้อมูลอยู่ในระบบอยู่ก่อนดังนั้นจึงจะเกิดการสวมสิทธิได้อย่างไร นอกจากนายทะเบียนจะกระทำการทุจริตเสียเองตามที่ได้ยกตัวอย่างไว้ใน ข้อค้นพบที่ ๘.๓.๓.๓ และสำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียมมีบุคลากรไม่เพียงพอต่อการให้บริการแก่ราษฎรที่มาขอรับบริการงานด้านทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน

ปัจจัยที่ ๓ ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน (Disposition of Implementers) พบว่านายทะเบียนอำเภอโขงเจียม มีทัศนคติแบบ Bottom-Up ต่อเจตนารมณ์ของนโยบายเป็นไปในทิศทางที่เป็นบวก คือเห็นดีด้วยกับเจตนารมณ์ของนโยบายมาตรา ๒๓ ที่มุ่งหวังแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับราษฎรที่ได้รับผลกระทบจาก ปว.๓๓๗ แต่มีทัศนคติแบบ Top-Down ที่เป็นลบกับการที่ตนเองจะต้องมาปฏิบัตินโยบายมาตรา ๒๓ เพราะมองว่าเป็นการเพิ่มภาระงานให้กับตนเอง ด้วยทัศนคติแบบนี้จึงกลายเป็นอุปสรรคต่อการให้บริการแก่ราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย และส่งผลต่อการปฏิบัติราชการในหน้าที่ตามกฎหมาย

ปัจจัยที่ ๔ โครงสร้างระบบราชการ (Bureaucratic Structure) พบว่าสำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียม มีการแบ่งส่วนนโยบายมาตรา ๒๓ หมายถึงมอบหมายให้ ๒ หน่วยงานภายในองค์กรร่วมกันปฏิบัตินโยบายแต่เกิดความเข้าใจผิดในอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย ส่งผลให้นโยบายไม่ได้รับการขับเคลื่อน เพราะมีการสื่อสารนโยบายที่ไม่ชัดเจนภายในองค์กรด้วยกันเอง

ปัจจัยที่ ๕ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ คือ นายทะเบียนไม่ปฏิบัติราชการในหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งหมายความว่าเมื่อมีการโยกย้ายนายทะเบียนออกนอกพื้นที่แต่ละครั้งไม่มีการส่งมอบงานนโยบายมาตรา ๒๓ ในหน้าที่ให้กับนายทะเบียนผู้ที่มารับราชการต่อ จึงส่งผลให้บุคคลที่เคยยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยไว้กับนายทะเบียนคนก่อนต้องเริ่มกระบวนการใหม่ทุกครั้ง เพราะแบบคำขอและหลักฐานเอกสารที่เคยยื่นคำขอไว้นั้นได้สูญหายไปด้วย

สำหรับข้อสัมภาษณ์ ๘.๓.๖ ประเด็นคำถามที่ ๖ ข้อมูลเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือการปฏิบัตินโยบายมาตรา ๒๓ ของนายทะเบียนนั้นไม่สามารถนำมาสรุปหาความเที่ยงตรงของคำตอบได้ เนื่องจากตั้งแต่เริ่มให้มีการปฏิบัตินโยบายมาตรา ๒๓ เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๑ จนถึงวันที่ผู้วิจัยลงพื้นที่เก็บข้อมูลเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๙ พบว่าในระยะเวลา ๑ ปี ๒ เดือน ที่นายทะเบียนผู้ให้ข้อมูลมารับราชการที่อำเภอโขงเจียม นายทะเบียนยังไม่เคยได้ปฏิบัตินโยบายมาตรา ๒๓ มาก่อน ดังนั้นคำตอบที่นายทะเบียนได้ให้สัมภาษณ์จึงเป็นคำตอบที่ตอบตามรูปแบบ (Pattern) ของส่วนราชการที่ได้วางแนวปฏิบัติงานเอาไว้ ไม่ใช่คำตอบที่ได้จากประสบการในการปฏิบัตินโยบายมาตรา ๒๓ อีกทั้งบทสรุปของคำถามการวิจัยข้อที่ ๑.๒.๒ ในงานปริญญานิพนธ์นี้ไม่ได้มุ่งหวังที่จะใช้วัตถุประสงค์ของงานวิจัยเพื่อหาคำตอบว่า นายทะเบียนปฏิบัตินโยบายมาตรา ๒๓ อย่างไร หรืออะไรที่ทำให้นายทะเบียนยอมนำนโยบายมาตรา ๒๓ ไปปฏิบัติ แต่เป็นการมุ่งศึกษาว่าเมื่อนายทะเบียนนำนโยบายมาตรา ๒๓ ไปปฏิบัติแล้วมีปัจจัยใดที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิบัตินั้น

บทที่ ๙
บทสรุป การอภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาการนำนโยบายการลงรายการสัญชาติไทยไปปฏิบัติในครั้งนี้ ไม่ใช่การศึกษาเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดสิทธิในสัญชาติไทยให้กับราษฎรกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือเรียกร้องให้รัฐบาลมอบสัญชาติไทยให้กับราษฎรที่ไม่มีสัญชาติไทย หรือออกนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาด้านสถานะและสิทธิของบุคคลตามกฎหมายให้กับราษฎรที่ไม่มีสัญชาติไทยที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย แต่มุ่งศึกษาปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรที่มีศักดิ์และสิทธิในสัญชาติไทยและมีสัญชาติไทยโดยนิตินัย (De jure) ที่ได้รับผลกระทบจากการนำนโยบายไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ

ดังนั้นเมื่อเจ้าหน้าที่รัฐไม่ปฏิบัติราชการในหน้าที่ตามกฎหมายตามแนวปฏิบัติที่ส่วนกลางได้วางระเบียบเอาไว้ การร้องเรียนไปยังส่วนกลางและการร้องเรียนผ่านสื่อสารมวลชนหรือสื่อสารสนเทศอื่นๆ จึงปรากฏขึ้นรวมไปถึงบางท้องที่ราษฎรต้องฟ้องศาลปกครอง เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติราชการในหน้าที่ตามกฎหมาย ปัญหาดังกล่าวอาจมีผลกระทบหรือนำมาซึ่งปัญหาอื่นๆ เช่น การทุจริตหรือการติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐ เกิดข้อขัดแย้งระหว่างบุคคลตามมาตรา ๒๓ ผู้ใช้สิทธิตามกฎหมายกับนายทะเบียนผู้ปฏิบัติตามนโยบาย บางครั้งเจ้าหน้าที่รัฐประวิงเวลาในการปฏิบัตินโยบาย และในบางครั้งเจ้าหน้าที่รัฐต้องถูกย้ายหรือขอย้ายตนเองเพื่อจะหลีกเลี่ยงการปฏิบัตินโยบายส่งผลให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเข้ามาแก้ไขปัญหา ทั้งๆ ที่ปัญหาทั้งหมดสามารถแก้ไขได้หากนายทะเบียนปฏิบัติราชการในหน้าที่ตามกฎหมายตามที่ส่วนกลางมีคำสั่งลงมาดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นจึงเรียกได้ว่าเป็นปัญหาการวิจัยในงานปริญญานิพนธ์นี้ (Research Issues)

ผู้วิจัยในฐานะนักรัฐประศาสนศาสตร์มองว่าหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของผู้ที่ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐจะต้องคำนึงและพิจารณาไตร่ตรองก็คือ เมื่อนโยบายสาธารณะถูกกำหนดขึ้นมาแล้วเราจะทำอย่างไรเพื่อนำนโยบายไปให้ถึงราษฎรกลุ่มเป้าหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ราษฎร ผู้วิจัยจึงเลือกวิธีดำเนินการวิจัยด้วยการสัมภาษณ์แบบเชิงลึกเพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริงในความเดือดร้อนของราษฎรกลุ่มบุคคลตามมาตรา ๒๓ อันจะทำให้ได้มาซึ่งแนวทางของการแก้ไขปัญหาที่ราษฎรไม่ได้รับผลจากนโยบายที่รัฐบาลได้จัดสรรให้ เพื่อไม่ให้เกิดช่องโหว่ด้านความมั่นคงของประชากรแห่งรัฐ ดังเช่น พระราชดำรัส พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ความว่า

> ประชาชนที่อยู่ในประเทศ เขามีมานานแล้วแต่ก็ไม่เป็นคนไทย เขาไม่ถือว่าเป็นคนไทย. แท้จริงเขาอยู่และเกิดในเมืองไทย แต่ก็ไม่ได้รับ เรียกว่าประโยชน์ของความเป็นไทย. นี้ก็เป็นสิ่งที่จะต้องปฏิบัติเหมือนกัน เพราะว่าถ้าหากว่ามีคนที่อยู่ในเมืองไทย แล้วก็มีความน้อยใจว่าไม่มีใครเอาใจใส่ก็จะทำให้ความมั่นคงของประเทศด้อยไป (สำนักราชเลขาธิการ. ๒๕๔๔: ๙๓ - ๙๔: ออนไลน์)

การศึกษา “การนำนโยบายการลงรายการสัญชาติไทยไปปฏิบัติ กรณีศึกษา อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี” จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาขั้นตอนการให้บริการการขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๕๑ ของสำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียม และปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายมาตรา ๒๓ ไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี

โดยได้ตั้งคำถามการวิจัยในครั้งนี้ว่า

๑. บุคคลตามมาตรา ๒๓ ในอำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ได้รับการปฏิบัติจากนายทะเบียนอำเภอโขงเจียม ตามที่กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง และสำนักทะเบียนกลางสั่งการลงมาหรือไม่อย่างไรและมีปัญหาอะไรบ้างที่ทำให้เกิดอุปสรรคในการขอลงรายการสัญชาติไทย

๒. อะไรคือปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายมาตรา ๒๓ ไปปฏิบัติของนายทะเบียนอำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว

ใช้วิธีดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เก็บข้อมูลด้วยการสร้างแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ซึ่งประชากรกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาคือ บุคคลตามมาตรา ๒๓ กลุ่มที่ ๒ ซึ่งมีคุณสมบัติเฉพาะเป็นคนไทยเชื้อสายลาวหรือเป็นบุตรของชาวลาวอพยพ ที่พักอาศัยอยู่ในพื้นที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี จำนวน ๑๒ คน พยานบุคคล จำนวน ๒ คน เจ้าหน้าที่รัฐ จำนวน ๑ คน รวมจำนวนทั้งสิ้น ๑๕ คน

ผู้วิจัยมีคาดหวังว่าผลจากการศึกษาในงานปริญญานิพนธ์นี้จะสามารถนำไปใช้ได้จริงทั้งในด้านการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องและการนำนโยบายไปปฏิบัติในอนาคต เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาในด้านสถานะบุคคลตามกฎหมายและสัญชาติของประเทศไทยให้มีประสิทธิผลและเกิดประสิทธิภาพ อันเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของราษฎรซึ่งจะส่งผลให้ปัญหาที่เกี่ยวข้องได้รับการแก้ไขโดยอัตโนมัติ เช่น ความมั่นคงด้านทรัพยากรมนุษย์ ความเหลื่อมล้ำทางสังคมและการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นราษฎรแห่งรัฐ และการจัดเก็บภาษี เป็นต้น

๙.๑ การตีความข้อค้นพบ

การได้รับการปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลาง คือ เมื่อบุคคลตามมาตรา ๒๓ ไปยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ นายทะเบียนยอมรับการใช้สิทธินั้นโดยรับแบบคำขอดังกล่าวและเมื่อรับแบบคำขอแล้วนายทะเบียนได้ออกใบรับคำขอให้ผู้ยื่นคำขอเก็บไว้เป็นหลักฐาน การใช้สิทธิดังกล่าวไม่ถูกเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากนายทะเบียน และนายทะเบียนไม่เรียกหลักฐานเอกสารเกินความจำเป็นที่ผู้ยื่นคำขอจะหามาแสดงได้ แต่เมื่อผู้ยื่นคำขอมีหลักฐานเอกสารอื่นๆ ที่จะสามารถสนับสนุนคุณสมบัติของตนเองได้แล้วนำมายื่นเพิ่มเติมในภายหลังนายทะเบียนต้องยอมรับหลักฐานเอกสารเหล่านั้น

และลงบันทึกในแบบคำขอด้วย การเรียกสอบพยานบุคคลนายทะเบียนจะต้องไม่ระบุว่าต้องมีข้าราชการรวมอยู่ด้วย และคุณสมบัติของพยานบุคคลที่นายทะเบียนเรียกสอบต้องเป็นผู้ที่รู้ข้อเท็จจริงของผู้ยื่นคำขอ จำนวนของพยานบุคคลที่นายทะเบียนเรียกสอบต้องใช้ตามคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอ และเมื่อนายอำเภอมีคำสั่งอนุญาตให้ลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามคำขอแล้ว จะต้องทำหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ยื่นคำขอทราบ หากนายอำเภอมีคำสั่งไม่อนุญาตจะต้องทำหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ยื่นคำขอทราบด้วยเช่นกันและจะต้องแจ้งภายใน ๑๕ วันทำการ โดยระบุเหตุผลที่ไม่อนุญาตและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวมไปถึงแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวด้วย และขั้นตอนการปฏิบัติทั้งหมดต้องไม่เกิน ๑๓๒ วันทำการ

การไม่ได้รับการปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลาง คือ เมื่อบุคคลตามมาตรา ๒๓ ไปยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ถูกนายทะเบียนปฏิเสธการใช้สิทธิดังกล่าวไม่ยอมให้ยื่นคำขอหรือไม่ยอมรับคำขอนั้น โดยยกเหตุผลต่างๆ มาเป็นข้ออ้าง เช่น นายอำเภอยังไม่สั่งให้ดำเนินการ ฝ่ายความมั่นคงยังไม่อนุญาต รวมไปถึงแจ้งว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ จะมายื่นคำขอเองไม่ได้ต้องรอให้สำนักทะเบียนแจ้งไปยังผู้ใหญ่บ้านแล้วให้ผู้ใหญ่บ้านประชาสัมพันธ์ก่อนจึงจะมายื่นคำขอได้ เป็นต้น และเมื่อรับคำขอแล้วนายทะเบียนไม่ออกใบรับคำขอให้ผู้ยื่นคำขอเก็บไว้เป็นหลักฐาน นายทะเบียนเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและเรียกหลักฐานเอกสารเกินความจำเป็นที่ผู้ยื่นคำขอจะหามาแสดงได้เมื่อผู้ยื่นคำขอมีหลักฐานเอกสารอื่นๆ ที่จะสามารถสนับสนุนคุณสมบัติของตนเองแล้วนำมายื่นเพิ่มเติมในภายหลังนายทะเบียนไม่ยอมรับหลักฐานเอกสารเหล่านั้น นายทะเบียนกำหนดว่าหนึ่งในพยานบุคคลจะต้องมีข้าราชการรวมอยู่ด้วย นายทะเบียนกำหนดคุณสมบัติของพยานบุคคลโดยไม่คำนึงว่าจะรู้ข้อเท็จจริงของผู้ยื่นคำขอหรือไม่ เช่น กำหนดว่าหนึ่งในพยานบุคคลต้องมีผู้ใหญ่บ้าน แต่ในความเป็นจริงผู้ใหญ่บ้านพึ่งจะมาเป็นเขยในหมู่บ้านได้ ๕ ปี แล้วจะรู้ข้อเท็จจริงของผู้ยื่นคำขอได้อย่างไร นายทะเบียนเรียกสอบพยานบุคคลเกินคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอ และเมื่อนายอำเภอมีคำสั่งอนุญาตให้ลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามคำขอแล้วไม่ได้ทำคำสั่งแจ้งเป็นหนังสือ กรณีนายอำเภอมีคำสั่งไม่อนุญาตก็ไม่ทำหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ยื่นคำขอทราบ และไม่แจ้งภายใน ๑๕ วันทำการ ไม่ระบุเหตุผลที่ไม่อนุญาตและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวมไปถึงไม่แจ้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวด้วย และขั้นตอนการปฏิบัติทั้งหมดต้องกินเวลาเกิน ๑๓๒ วันทำการ

ปัจจัยที่ทำให้ได้รับการปฏิบัติ คือ เมื่อนายทะเบียนปฏิบัติแล้วไม่ก่อให้เกิดข้อผูกพันระหว่างนายทะเบียนกับบุคคลตามมาตรา ๒๓ และข้อกฎหมาย หมายความว่า เมื่อบุคคลตามมาตรา ๒๓ มายื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยนายทะเบียนก็ยอมรับคำขอไว้และไม่ได้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมใดๆ ทั้งสิ้น และการเรียกหลักฐานเอกสารประกอบการยื่นคำขอนายทะเบียนก็เรียกเอาเฉพาะเท่าที่ผู้ยื่นคำขอมีไว้ในครอบครองเท่านั้น ในส่วนของพยานบุคคลก็ไม่ได้ระบุว่าจะต้องเป็นข้าราชการหรือว่าหนึ่งในจำนวนนั้นต้องเป็นข้าราชการ ซึ่งการยอมปฏิบัติตามแนวคำสั่งจากส่วนกลางเหล่านี้ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือข้อผูกมัดใดๆ ต่อนายทะเบียน เพราะเมื่อผู้ยื่นคำขอ

มาติดต่อสอบถามความคืบหน้านายทะเบียนก็สามารถบอกได้ว่ากำลังดำเนินการให้อยู่หรือจะปฏิเสธไปเลยก็ได้ว่าไม่รู้ไม่เห็นไม่ทราบเกี่ยวกับคำขอดังกล่าว หรืออาจจะบอกว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ รายดังกล่าวไม่ได้ยื่นคำขอเพราะไม่มีหลักฐานใบรับคำขอมายื่นยันต่อนายทะเบียน เป็นต้น

ปัจจัยที่ทำให้ไม่ได้รับการปฏิบัติ คือ เมื่อนายทะเบียนปฏิบัติแล้วจะก่อให้เกิดข้อผูกพันระหว่างนายทะเบียนกับบุคคลตามมาตรา ๒๓ และข้อกฎหมาย หมายความว่า เมื่อนายทะเบียนยอมออกใบรับคำขอลงรายการสัญชาติไทยให้กับผู้ยื่นคำขอเก็บไว้เป็นหลักฐานแล้วจะเป็นข้อผูกพันให้นายทะเบียนต้องดำเนินการตามคำขอดังกล่าว นายทะเบียนจะไม่สามารถปฏิเสธไม่รู้ไม่เห็นไม่ทราบหรือประวิงเวลาในการดำเนินการเรื่องดังกล่าวได้ เพราะจะมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๕๗ ด้วยเหตุแห่งการละเว้นการปฏิบัติราชการในหน้าที่ตามกฎหมาย นายทะเบียนจึงเลือกที่จะไม่ออกใบรับคำขอเพราะถ้าออกไปแล้วตนเองจะต้องทำงาน เหตุที่ไม่อยากทำงานนั้นเพราะตนเองไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ดีพอต่อนโยบายที่ได้รับมอบหมายจึงเกิดความกลัวว่าตนเองจะปฏิบัติผิดไปจากแนวคำสั่ง และเมื่อพูดถึงนโยบายเกี่ยวกับเรื่องสัญชาตินายทะเบียนจะมีความกลัวมากกว่าการปฏิบัตินโยบายเรื่องอื่นๆ ทั้งหมดก็เพราะตนเองไม่เข้าใจในกฎหมายและแนวปฏิบัติ ในส่วนของการออกคำสั่งทางปกครองนั้นเหตุแห่งการที่บุคคลตามมาตรา ๒๓ มักไม่ได้รับการปฏิบัติจากนายทะเบียนเพราะเป็นการเพิ่มภาระงานจุกจิกในประเด็นการแจ้งคำสั่งอนุญาต และการแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตหากปฏิบัติไปแล้วจะเป็นการต่ออายุงานเอกสารเรื่องนั้นๆ นายทะเบียนจึงเลือกที่จะไม่ปฏิบัติด้วยเหตุที่ว่ายังไงราษฎรเหล่านั้นก็ไม่กล้ามาโต้แย้งกับเจ้าหน้าที่รัฐ และปัจจัยเสริมที่ทำให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ไม่ได้รับการปฏิบัติจากนายทะเบียนตามคำสั่งจากส่วนกลางเป็นเพราะนายทะเบียนไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ดีพอต่อแนวปฏิบัติดังกล่าว เช่น การกำหนดคุณสมบัติของพยานบุคคล และจำนวนการเรียกสอบพยานบุคคล

การติดต่อสื่อสาร คือ การมอบหมายงานจากนายอำเภอสู่นายทะเบียน การประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ภายในสำนักทะเบียนอำเภอ การประชุมซักซ้อมทำความเข้าใจระหว่างนายทะเบียนกับผู้นำในชุมชนหรือในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การประชาสัมพันธ์ของผู้นำในชุมชนกับราษฎรกลุ่มเป้าหมาย และความต่อเนื่องของการประชาสัมพันธ์นโยบายจากสำนักทะเบียนอำเภอลงไปยังราษฎรกลุ่มเป้าหมาย รวมไปถึงการติดตามผลการปฏิบัตินโยบาย

ทรัพยากร คือ ความรู้ความเข้าใจในสิทธิตามนโยบายของบุคคลตามมาตรา ๒๓ ความเข้าใจในข้อกฎหมายและแนวปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลางของนายทะเบียน นายอำเภอ และผู้นำชุมชน ทักษะการปฏิบัติและการบูรณาการนโยบายของนายทะเบียน

ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน คือ ความรู้สึกที่มีต่อมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และแนวปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลางที่นายทะเบียนจะต้องเป็นผู้ปฏิบัติทั้งความรู้สึกที่ดีที่มีต่อนโยบายและความรู้สึกต่อต้านคำสั่งจากส่วนกลางที่ทำให้ตนเองมีภาระงานเพิ่มขึ้น รวมไปถึงความรู้สึกที่นายทะเบียนมีต่อบุคคลตามมาตรา ๒๓ ยอมรับและไม่ยอมรับว่าบุคคลเหล่านี้คือคนไทยเป็นผู้มีสิทธิในสัญชาติไทย

โครงสร้างระบบราชการ คือ โครงสร้างฝ่ายต่างๆ ภายในสำนักทะเบียนที่มีเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติงานประจำในฝ่ายนั้นๆ ตามตำแหน่งหน้าที่ของตนเองรวมไปถึงการแบ่งส่วนงานหรือนโยบายที่จะต้องมีการปฏิบัติเป็นกรณีพิเศษ หรือนโยบายปกติที่ถูกระบุมาให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิบัติ แต่นายอำเภอเลือกที่จะแยกส่วนนโยบายมอบหมายให้ฝ่ายงานอื่นร่วมรับผิดชอบในการปฏิบัตินโยบาย

การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ คือ การยินยอมและไม่ยินยอมในการปฏิบัติราชการในหน้าที่ตามกฎหมาย รวมไปถึงการละเว้นการปฏิบัติ การประวิงเวลาในการปฏิบัติ การจัดทำและไม่จัดทำสถิติข้อมูลกลุ่มเป้าหมายของนโยบายและสถิติการปฏิบัตินโยบาย

การกำกับดูแลนโยบาย คือ การสอบถาม พูดคุย ขอดูข้อมูล กำชับการปฏิบัตินโยบายระหว่างนายอำเภอกับนายทะเบียนและระหว่างนายทะเบียนกับผู้นำในชุมชน รวมไปถึงระหว่างผู้นำในชุมชนกับราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย

๙.๒ บทสรุปผลการศึกษา

ผลจากการศึกษาตามวัตถุประสงค์ทั้ง ๒ ข้อ เพื่อนำมาตอบคำถามของการวิจัยในครั้งนี้ สามารถทำการสรุปเป็นข้อค้นพบได้ใน ๓ ประเด็นหลัก ซึ่งประเด็นที่ ๑ และ ๒ เป็นคำตอบของคำถามการวิจัยที่ ๑.๒.๑ และประเด็นที่ ๓ เป็นคำตอบของคำถามการวิจัยที่ ๑.๒.๒ ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ ๑ ปัจจัยที่ส่งผลให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ได้รับการปฏิบัติจากนายทะเบียน เพราะการปฏิบัตินั้นไม่ก่อให้เกิดข้อผูกพันทางกฎหมายระหว่างนายทะเบียนกับการปฏิบัติงานและนายทะเบียนสามารถปฏิเสธความรับผิดชอบได้ คือ ยอมให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ยื่นคำขอเพื่อขอลงรายการสัญชาติไทยได้โดยที่นายทะเบียนไม่ได้ออกใบรับคำขอให้ ไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียม และไม่เรียกหลักฐานเอกสารเกินความจำเป็น รวมไปถึงไม่กำหนดคุณสมบัติของพยานบุคคลว่าจะต้องเป็นข้าราชการ คิดเป็น ๕๒ % ปัจจัยที่ส่งผลให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ไม่ได้รับการปฏิบัติจากนายทะเบียน เพราะถ้านายทะเบียนปฏิบัติไปแล้วจะเกิดข้อผูกพันทางกฎหมายระหว่างนายทะเบียนกับการปฏิบัติงานและนายทะเบียนจะไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบได้ คือ การยอมออกใบรับคำขอการลงรายการสัญชาติไทยให้กับผู้ยื่นคำขอ และการออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือทั้งคำสั่งอนุญาตและไม่อนุญาตให้ลงรายการสัญชาติไทย รวมไปถึงการไม่มีความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมายและแนวปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลาง คิดเป็น ๕๖ %

ประเด็นที่ ๒ ปัจจัยที่ส่งผลให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ ไม่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทย พบว่ามี ๔ ปัจจัย คือ

ปัจจัยที่ ๑.การติดต่อสื่อสาร พบว่าการมอบหมายภาระหน้าที่ให้นายทะเบียนปฏิบัตินโยบายมาตรา ๒๓ ของนายอำเภอไม่มีความชัดเจนส่งผลให้นายทะเบียนไม่ปฏิบัตินโยบาย และไม่มีการประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ร่วมปฏิบัตินโยบาย รวมไปถึงไม่มีการประชาสัมพันธ์การเชื่อมโยงของข้อมูลข่าวสารของนโยบายจากสำนักทะเบียนผ่านผู้นำชุมชนไปยังราษฎรกลุ่มเป้าหมาย

ปัจจัยที่ ๒.ทรัพยากร คือ ความรู้ความเข้าใจของนายทะเบียนและบุคคลตามมาตรา ๒๓ พบว่าเมื่อการสื่อสารนโยบายไปไม่ถึงบุคคลตามมาตรา ๒๓ จึงส่งผลให้บุคคลดังกล่าวเสียสิทธิ์และไม่เข้าใจในขั้นตอนการปฏิบัติในสิทธิและหน้าที่ของตนตามนโยบาย นายทะเบียนไม่มีความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมายและแนวปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลาง จึงทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความล่าช้าและเกิดการประวิงเวลาจนถึงไม่ยอมปฏิบัติราชการในหน้าที่ตามกฎหมาย ในส่วนของผู้นำในชุมชนพบว่าเมื่อไม่มีความรู้ความเข้าใจจึงเลือกที่จะไม่สื่อสารนโยบายและเมื่อไม่มีการสั่งจากอำเภอก็จะไม่กล้าปฏิบัติการใดๆ รวมไปถึงในบางหมู่บ้านผู้ในนำชุมชนมีทัศนคติที่เป็นลบต่อบุคคลตามมาตรา ๒๓

ปัจจัยที่ ๓.การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ พบว่านายทะเบียนไม่ปฏิบัติตามแนวคำสั่งจากส่วนกลางและไม่ปฏิบัติราชการในหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น ไม่มีการออกใบรับคำขอ ไม่มีการส่งมอบนโยบายเมื่อย้ายออกจากพื้นที่ ไม่มีการจัดทำสถิติการยื่นคำขอ เป็นต้น

ปัจจัยที่ ๔.การกำกับดูแลนโยบาย พบว่าหากไม่มีการกำกับดูแลนโยบายอย่างใกล้ชิดจากนายอำเภอ นายทะเบียนก็จะไม่มีความกระตือรือร้นในการปฏิบัตินโยบายไปจนถึงไม่ยอมปฏิบัตินโยบาย

ประเด็นที่ ๓ ปัจจัยที่ส่งผลให้การนำนโยบายมาตรา ๒๓ ไปปฏิบัติประสบความล้มเหลว พบว่ามี ๕ ปัจจัย คือ

ปัจจัยที่ ๑.การติดต่อสื่อสาร ไม่มีการประสานความร่วมมือระหว่าเจ้าหน้าที่ผู้ร่วมปฏิบัตินโยบายด้วยกันเอง

ปัจจัยที่ ๒.ทรัพยากร เจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมายและแนวปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลางที่ดีพอ

ปัจจัยที่ ๓.ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่มีทัศนคติที่เป็นลบต่อคำสั่งจากส่วนกลาง มองว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นการเพิ่มภาระงานในหน้าที่ และมองว่าบุคคลตามมาตรา ๒๓ ไม่ใช่คนไทย

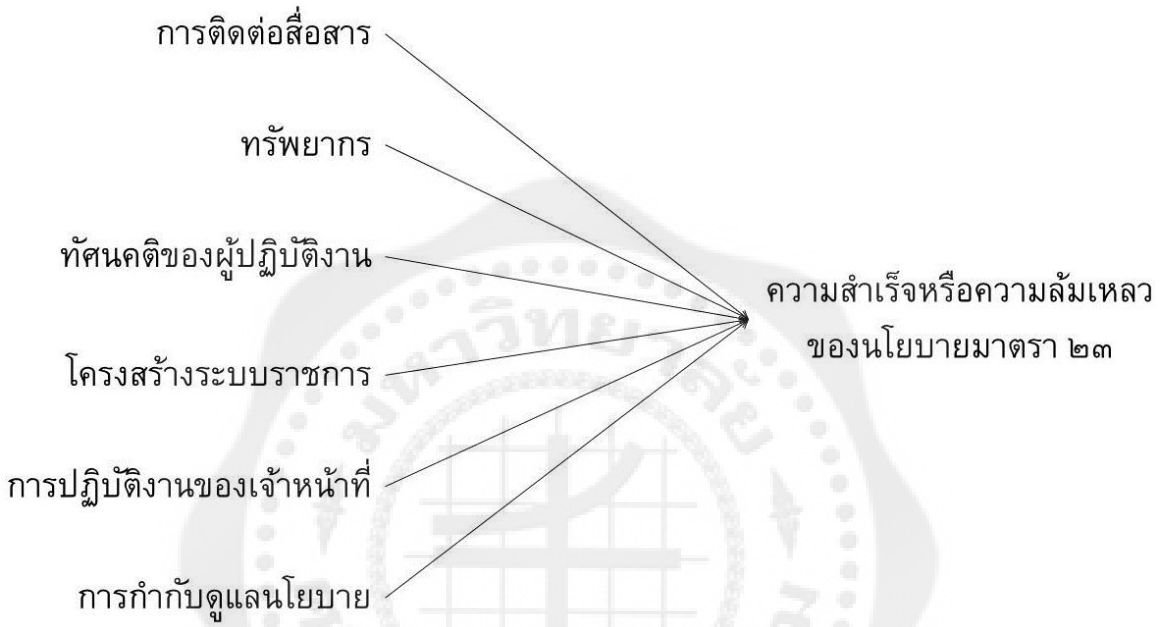
ปัจจัยที่ ๔.โครงสร้างระบบราชการ มีการแยกส่วนนโยบายและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

ปัจจัยที่ ๕.การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ประวิงเวลาในการปฏิบัตินโยบายไปจนถึงไม่ยอมปฏิบัติราชการในหน้าที่ตามกฎหมาย

จากการที่ได้อธิบายมาแล้วนั้นซึ่งทั้งหมดล้วนมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ส่งผลให้นายทะเบียนไม่สามารถนำบุคคลตามมาตรา ๒๓ มาลงรายการสัญชาติไทยได้ และไม่สามารถดำเนินการตามคำสั่งจากส่วนกลางให้กับบุคคลที่ยื่นคำขอค้างไว้ได้ ฉะนั้นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับบุคคลตามมาตรา ๒๓ จึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของนโยบายแห่งรัฐ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การนำนโยบายมาตรา ๒๓ ไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี แม้จะมีประสิทธิผลด้วยเหตุผลที่ว่าเพราะมีบุคคลตามมาตรา ๒๓ ในพื้นที่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทย แต่การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นไม่มีประสิทธิภาพและไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะไม่สามารถนำราษฎร

กลุ่มเป้าหมายของนโยบายมาลงรายการสัญชาติไทยได้ทั้งหมดและไม่เป็นไปตามกรอบระยะเวลาที่ส่วนกลางวางแนวปฏิบัติเอาไว้

จากการสรุปผลทั้งหมดของการศึกษาในครั้งนี้จึงสามารถนำมาเขียนเป็นตัวแบบที่แสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่ส่งผลให้การนำนโยบายมาตรา ๒๓ ไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลวได้ตามภาพประกอบ ๑๗ ดังต่อไปนี้



ภาพประกอบ ๑๗ ตัวแบบปัจจัยความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายมาตรา ๒๓ ไปปฏิบัติ

ที่มา: ประยุกต์จาก. เนื้อหาในบท โดย พระเรวัช วิชชุประภากร

๙.๓ การอภิปรายผล

จากข้อค้นพบของการศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี สามารถนำประเด็นสำคัญต่างๆ มาทำการอภิปรายผลได้ดังต่อไปนี้

๙.๓.๑ ประเด็นปัญหาด้านการสื่อสารนโยบาย พบได้จากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัตินโยบายและราษฎรกลุ่มเป้าหมาย คือไม่พบปัญหาของการสื่อสารนโยบายระหว่างผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ส่งมอบนโยบายจากส่วนกลางมาสู่ส่วนภูมิภาค ผลปรากฏว่าการสื่อสารของนโยบายในระดับนี้มีความชัดเจนดี แต่พบปัญหาเมื่อนโยบายถูกนำมาปฏิบัติเกิดการสื่อสารที่ไม่ชัดเจนของผู้ปฏิบัติด้วยกันเองภายในองค์กร และการสื่อสารที่ไม่ชัดเจนนั้นส่งผลต่อการใช้สิทธิของบุคคลตามมาตรา ๒๓ อีกทั้งพบว่าการสื่อสารนโยบายจากหน่วยงานที่รับผิดชอบถึงบุคคลตามมาตรา ๒๓ ไม่มีความต่อเนื่อง

ผู้วิจัยพบว่าในประเด็นดังกล่าวมีความสอดคล้องกับตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่าง ๔ ปัจจัย (Interactions Between Factor Model) ของ Edwards ที่ผู้วิจัยได้นำมาเป็นแนวทางในการศึกษา ซึ่งได้อธิบายไว้ว่า การติดต่อสื่อสารที่มีความชัดเจนและถูกต้องของนโยบาย จะส่งผลให้ผู้ปฏิบัตินโยบายสามารถแปลงหรือขับเคลื่อนนโยบายไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบายได้สูง ความล้มเหลวของการติดต่อสื่อสารหรือการสื่อสารที่ไม่ชัดเจนหรือผิดพลาด ถือเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้นโยบายไม่ถูกขับเคลื่อนหรือการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ และการติดต่อสื่อสารไม่ได้มีผลกระทบเฉพาะผู้ปฏิบัตินโยบายเท่านั้นแต่ยังส่งผลต่อกลุ่มเป้าหมายของนโยบายอีกด้วย รวมไปถึงยังมีปฏิสัมพันธ์ต่อปัจจัยอื่นๆ เช่น ทรัพยากร ทัศนคติของบุคลากร และโครงสร้างของระบบราชการภายในองค์กรอีกด้วย

นอกจากนี้ยังพบงานวิจัยที่มีความสอดคล้องกับผลการศึกษาดังกล่าว ที่ผู้วิจัยได้นำมาเป็นงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดย พัชรนันท์ ลาวัณย์รัตนกุล (๒๕๕๑) ทำการศึกษาเรื่อง “การนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก” พบว่าปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ขั้นตอนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่ขาดการบูรณาการในการทำงานร่วมกัน และการขาดการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สลีล คำภาแก้ว (๒๕๕๕) ทำการศึกษาเรื่อง “ปัญหา และอุปสรรคในการขอรับการพิจารณาลงรายการสัญชาติไทยของบุคคลบนพื้นที่สูง ในพื้นที่อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่” ผลการศึกษาพบว่า เกิดความผิดพลาดเกี่ยวกับการลงรายละเอียดในเอกสารการทะเบียนราษฎร และการติดต่อสื่อสาร เป็นต้น

๙.๓.๒ ประเด็นปัญหาด้านทรัพยากร พบได้จากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัตินโยบายและราษฎรกลุ่มเป้าหมาย คือ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัตินโยบายและผู้นำในชุมชนไม่มีความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมายและแนวปฏิบัติของนโยบายที่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อการให้บริการแก่ราษฎร และมีการโยกย้ายตำแหน่งบ่อยครั้ง ส่งผลให้การปฏิบัตินโยบายต้องหยุดชะงักและการไม่กล้าปฏิบัตินโยบายของเจ้าหน้าที่และผู้นำในชุมชนอีกด้วย รวมไปถึงผลกระทบของการสื่อสารที่ไม่ชัดเจนและไม่มีความต่อเนื่องของผู้ปฏิบัตินโยบายกับบุคคลตามมาตรา ๒๓ ส่งผลให้บุคคลดังกล่าวขาดความรู้ความเข้าใจในสิทธิ์และหน้าที่ของตนเองตามกฎหมาย ส่งผลให้การปฏิบัตินโยบายประสบความล้มเหลว

ในประเด็นนี้ผู้วิจัยพบว่ามีความสอดคล้องกับตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่าง ๔ ปัจจัย (Interactions Between Factor Model) ของ Edwards ที่ผู้วิจัยได้นำมาเป็นแนวทางในการศึกษา ซึ่งได้อธิบายไว้ว่า ทรัพยากรถือเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบาย และทรัพยากรมีปรากฏมาในหลายรูปแบบ เช่น บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ความชำนาญและทักษะในการปฏิบัติงาน ความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน เป็นต้น ถึงแม้ว่าแนวปฏิบัติของนโยบายจะมีการติดต่อสื่อสารที่ชัดเจนและถูกต้องเที่ยงตรง แต่ถ้าผู้ปฏิบัติขาดประสบการณ์และความชำนาญไม่รู้ว่าตนเองจะต้องทำอะไรในงานที่ได้รับมอบหมาย การนำนโยบายไปปฏิบัติก็ไม่สามารถประสบความสำเร็จได้ และทรัพยากรยังมีอิทธิพลต่อทัศนคติของผู้แปลงนโยบาย

ไปปฏิบัติอีกด้วย เพราะการปฏิบัติงานที่ขาดการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร ย่อมทำให้ผู้ปฏิบัติหมดกำลังใจหรือทำให้นโยบายนั้นต้องหยุดชะงักไป

นอกจากนี้ยังพบงานวิจัยที่มีความสอดคล้องกับผลการศึกษาดังกล่าว ที่ผู้วิจัยได้นำมาเป็นงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น ประทีป นทีทวีวัฒน์ (๒๕๕๑) ทำการศึกษาเรื่อง “นโยบายการแก้ไขปัญหาคนไร้สัญชาติ : ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ” ผลการศึกษาพบว่า ทรัพยากรด้านบุคลากรไม่เพียงพอ เนื่องจากหน่วยงานในระดับปฏิบัติมีบุคลากรจำกัด อีกทั้งบุคลากรที่มีอยู่ก็ขาดความรู้ความสามารถในงานที่ปฏิบัติ อีกทั้งบุคคลไร้สัญชาติขาดความเข้าใจในขอบเขตของสิทธิและหน้าที่ของการได้มาซึ่งสัญชาติไทย สลีล คำภาแก้ว (๒๕๕๕) ทำการศึกษาเรื่อง “ปัญหา และอุปสรรคในการขอรับการพิจารณาลงรายการสัญชาติไทยของบุคคลบนพื้นที่สูง ในพื้นที่อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่” ผลการศึกษาพบว่า จำนวนบุคลากรไม่เพียงพอมีการโยกย้ายผู้ปฏิบัติงานบ่อย ควรมีการให้ความรู้เกี่ยวกับระเบียบ กฎหมาย และนโยบาย แก่ราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย และเพิ่มจำนวนบุคลากรที่ปฏิบัติงาน

ลือชัย วงษ์ทอง. (๒๕๕๕) ทำการศึกษาเรื่อง “ประสิทธิผลของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก” ผลการศึกษาว่า ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติมีประเด็นปัญหาหลักๆ คือ บุคลากรไม่เพียงพอ สุชาดา ทวีสิทธิ์; และ สุรสม กฤษณะจูฑะ. (๒๕๕๕: ๒๕๖) ทำการศึกษาเรื่อง “ภาวะไร้สัญชาติ - ไร้รัฐ ชายแดนอีสาน คนลาวอพยพ” ผลการศึกษาบางส่วนพบว่าราษฎรในชุมชน ผู้นำชุมชน และราษฎรที่ยังไม่มีสัญชาติไทยยังขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับข้อกฎหมายด้านสัญชาติทั้งฉบับในอดีตและปัจจุบัน

เพรสแมน และ วินดาฟสกี้ (Pressman and Wildavsky. ๑๙๗๓) อ้างถึงใน วรสิทธิ์ ตันศรีสกุล. (๒๕๓๕. ๑๐); โอเล่. (๒๕๕๕. ออนไลน์) ทั้งคู่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายการสร้างงานให้กับชนกลุ่มน้อย (ชาวผิวดำ) ไปปฏิบัติ ในนครโอคแลนด์ มลรัฐแคลิฟอร์เนีย USA. ผลการศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องคือ พบว่าผู้ปฏิบัติงานคนสำคัญ (Key Actors) มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับความสำเร็จของโครงการ เพราะเขาเหล่านั้นเป็นผู้ที่เข้าใจภาพรวม และกิจกรรมของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติชัดเจนและพยายามผลักดันและสนับสนุนโครงการทุกวิถีทาง จำนวนของผู้ปฏิบัติงานคนสำคัญ คือ ปัจจัยส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของโครงการ นั้นก็คือผู้ปฏิบัติงานคนสำคัญมีไม่เพียงพอต่อการดำเนินนโยบายดังกล่าว

๙.๓.๓ ประเด็นปัญหาด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน พบว่านายทะเบียนมีทัศนคติที่เป็นลบต่อนโยบาย ด้วยมองว่าการปฏิบัตินโยบายมาตรา ๒๓ ถือว่าเป็นการเพิ่มภาระงานให้กับเจ้าหน้าที่ เพราะโดยปกติแล้วการให้บริการแก่ราษฎรทั่วไปที่ถือสัญชาติไทยบุคลากรก็ไม่เพียงพออยู่แล้ว และผู้วิจัยพิจารณาเห็นว่างานด้านทะเบียนและสัญชาติ เป็นงานที่ไม่ค่อยจะทำให้เกิดผลงานที่โดดเด่นอันจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติได้ความดีความชอบหรือเกียรติยศชื่อเสียง เหมือนงานด้านอื่นๆ เช่น นโยบายและแผน งานฝ่ายปกครอง งานป้องกันปราบปราม งานด้านยาเสพติด เป็นต้น และอำเภอโขงเจียม เป็นอำเภอชายแดนห่างไกลความเจริญนายทะเบียนที่ย้ายมารับตำแหน่งก็อาจจะเพียงแค่รับตำแหน่งชั่วคราวเพื่อรอเลื่อนขั้น จึงไม่ค่อยมีใครกล้าที่จะปฏิบัตินโยบายด้านสัญชาติ

อย่างจริงจังเพราะมีความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับข้อกฎหมายที่ละเอียดอ่อน ประกอบกับนายทะเบียนขาดความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง การนำนโยบายมาตรา ๒๓ มาปฏิบัติจึงไม่ประสบผลสำเร็จ เป็นต้น

ในประเด็นนี้ผู้วิจัยพบว่ามีความสอดคล้องกับตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่าง ๔ ปัจจัย (Interactions Between Factor Model) ของ Edwards ที่ผู้วิจัยได้นำมาเป็นแนวทางในการศึกษา ซึ่งได้อธิบายไว้ว่า ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่ทรงอิทธิพลต่อความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะการปฏิบัติงานต้องการแรงขับจากภายในคือทัศนคติของตัวบุคคล ถึงแม้จะรู้ว่าตนเองต้องทำอะไรก็ตามหรือทรัพยากรด้านอื่นๆ มีความพร้อมก็ตาม หากผู้ปฏิบัติมีทัศนคติต่อต้านนโยบายไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น เพราะเห็นว่านโยบายขัดต่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือการปฏิบัตินโยบายจะทำให้ตนเองมีความเสี่ยงไม่คุ้มค่ากับผลที่จะได้รับ หรือสร้างเงื่อนไขในการปฏิบัติงานในหน้าที่ปกติของตนเอง ก็จะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความล้มเหลวขึ้นมาได้

นอกจากนี้ยังพบงานวิจัยที่มีความสอดคล้องกับผลการศึกษาดังกล่าว ที่ผู้วิจัยได้นำมาเป็นงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น สลีล คำภาแก้ว (๒๕๕๕) ทำการศึกษาเรื่อง “ปัญหา และอุปสรรคในการขอรับการพิจารณาลงรายการสัญชาติไทยของบุคคลบนพื้นที่สูง ในพื้นที่อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่” ผลการศึกษาพบว่าหนึ่งในปัจจัยที่จะส่งผลให้ปัญหาและอุปสรรคในการขอรับบริการงานด้านทะเบียนและสัญชาติได้รับการแก้ไขนั้นควรมีการปรับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น

สุชาดา ทวีสิทธิ์; และ สุรสม กฤษณะจูฑะ. (๒๕๕๕: ๒๕๖) ทำการศึกษาเรื่อง “ภาวะไร้สัญชาติ - ไร้รัฐ ชายแดนอีสาน คนลาวอพยพ” ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องพบว่า เจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่นยังคงเพิกเฉยและดูดายต่อปัญหาของราษฎรกลุ่มนี้ ส่งผลให้เกิดการเข้าไม่ถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในฐานะมนุษย์คนหนึ่งของคนไร้รัฐ - ไร้สัญชาติ

๙.๓.๔ ประเด็นปัญหาด้านโครงสร้างระบบราชการ พบว่ามีการแยกส่วนนโยบายให้กับเจ้าหน้าที่ภายในสำนักทะเบียน ซึ่งไม่ใช่ผู้รับผิดชอบงานด้านทะเบียนและสัญชาติโดยตรงปฏิบัติ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าในตอนนี้มีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัตินโยบายมาตรา ๒๓ จำนวน ๒ คน คนที่ ๑ ซึ่งเป็นนายทะเบียนตามนโยบาย คนที่ ๒ นายทะเบียนเฉพาะกิจซึ่งอยู่คนละส่วนงานกับนโยบาย แต่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติเฉพาะในส่วนที่กรมการปกครองส่งรายชื่อมาให้เท่านั้น ผลจากการแยกส่วนนโยบายให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่คนละแผนกและอยู่คนละชั้นของอาคารสำนักทะเบียน ก่อให้เกิดการสื่อสารคำสั่งการปฏิบัตินโยบายที่ไม่ชัดเจน อีกทั้งพบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัตินโยบายทั้ง ๒ ฝ่าย ไม่ยอมสื่อสารเพื่อทำความเข้าใจร่วมกันในการปฏิบัตินโยบาย กลับปล่อยให้บุคคลตามมาตรา ๒๓ เป็นผู้ประสานงานกับเจ้าหน้าที่แต่ละฝ่ายเอง จึงส่งผลให้นโยบายไม่ถูกดำเนินการและการสื่อสารต่อบุคคลตามมาตรา ๒๓ เกิดความล้มเหลว

ในประเด็นนี้ผู้วิจัยพบว่ามีความสอดคล้องกับตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่าง ๔ ปัจจัย (Interactions Between Factor Model) ของ Edwards ที่ผู้วิจัยได้นำมาเป็นแนวทางในการศึกษา ซึ่งได้อธิบายเกี่ยวกับโครงสร้างระบบราชการไว้ว่า องค์กรที่รับผิดชอบนโยบายหนึ่งๆ หากมีความ

ซับซ้อนของโครงสร้างระบบราชการเข้ามาเกี่ยวข้อง ก็ยิ่งเพิ่มความล้มเหลวในการสื่อสารนโยบายมากยิ่งขึ้น หากราษฎรต้องการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของการไปปฏิบัติมากเท่าไหร่ การสื่อสารนโยบายก็ยิ่งเกิดความไม่ชัดเจนตามไปด้วย ผู้ปฏิบัตินโยบายอาจจะรู้ว่าตนเองต้องทำอะไร ต้องการความช่วยเหลือในด้านใด ทรัพยากรเพียงพอหรือไม่ แต่การปฏิบัตินโยบายก็ยังประสบปัญหาโดยโครงสร้างภายในที่แยกย่อยออกไป องค์กรที่แบ่งแยกโครงสร้างระบบราชการภายในอาจเกิดอุปสรรคต่อความร่วมมือในการดำเนินนโยบายทั้งการบริหารบุคลากร บริหารเวลา และบริหารทรัพยากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

นอกจากนี้ยังพบงานวิจัยที่มีความสอดคล้องกับผลการศึกษาดังกล่าว ที่ผู้วิจัยได้นำมาเป็นงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น ประทีป นทีทวีวัฒน์ (๒๕๕๑) ทำการศึกษาเรื่อง “นโยบายการแก้ไขปัญหาคนไร้สัญชาติ : ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ” ผลการศึกษาพบว่า ความซับซ้อนในการบริหารงาน รวมถึงกลไกระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ บางครั้งหน่วยงานต่างๆ ยังมีการทำงานซ้ำซ้อนกัน ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน

โรเบิร์ต เซบบลิง (Robert H. Sebling. ๑๙๗๗) อ้างถึงใน สุรพันธ์ ทับสุวรรณ์ และคณะ (XXXX) ได้ทำการศึกษาถึงปัญหาที่ทำให้นโยบายความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐกับกรมสวัสดิการสังคม (Department of Public Welfare) ในประเทศสหรัฐอเมริกาประสบความล้มเหลว ผลการศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องพบว่า สาเหตุสำคัญของความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายเกิดจากความไม่เข้าใจสภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของแต่ละฝ่าย คือ สภาพแวดล้อมขององค์การและรูปแบบการบริหารงาน (organizational environments and management styles) ที่แตกต่างกัน และการขาดการสนับสนุนการปฏิบัติงานจากผู้ปฏิบัติของทั้งสองฝ่าย ทำให้เกิดปัญหาด้านพฤติกรรมในการปฏิบัติงานร่วมกันในเวลาต่อมา ทำให้ไม่เกิดความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายและการปฏิบัติงาน เป็นต้น

เพรสแมน และ วินดาฟสกี้ (Pressman and Wildavsky. ๑๙๗๓) อ้างถึงใน วรสิทธิ์ ตันศรีสกุล. (๒๕๓๕. ๑๐); โอเล่. (๒๕๕๕. ออนไลน์) ทั้งคู่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายการสร้างงานให้กับชนกลุ่มน้อย (ชาวผิวดำ) ไปปฏิบัติ ในนครโอคแลนด์ มลรัฐแคลิฟอร์เนีย USA. ผลการศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติมีโครงสร้างหน่วยงานที่รับผิดชอบร่วมกันมากเกินไป หมายถึงมีหลายหน่วยงานเข้ามาร่วมแบ่งส่วนงานไปปฏิบัติ ทำให้ยากลำบากในการประสานกิจกรรมให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แม้หน่วยงานต่างๆ จะเห็นพ้องในเป้าหมายของนโยบาย แต่การจะบรรลุเป้าหมายนั้นต่างฝ่ายต่างมีวิธีการของตน เพราะแต่ละหน่วยต่างมีวัตถุประสงค์และเห็นถึงความเร่งด่วนของแต่ละโครงการภายใต้นโยบายนั้นแตกต่างกัน

ลือชัย วงษ์ทอง. (๒๕๕๕) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ประสิทธิผลของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก” ผลการศึกษาว่า การนำนโยบาย/ยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติมีหลายหน่วยงานที่เข้ามารับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างทำงานโดยไม่มีการประสานงาน และยังไม่ให้ความร่วมมืออย่างจริงจัง

๙.๓.๕ ประเด็นปัญหาด้านการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ พบว่าเจ้าหน้าที่รัฐไม่ปฏิบัติราชการในหน้าที่ตามกฎหมาย เพราะเมื่อนายทะเบียนย้ายออกจากพื้นที่ไม่มีการส่งมอบนโยบายมาตรา ๒๓ ให้กับนายทะเบียนที่มารับราชการต่อ และในการปฏิบัตินโยบายมาตรา ๒๓ มีการประวิงเวลาในขั้นตอนของนายทะเบียนก่อนที่จะเสนอเรื่องเพื่อขอให้นายอำเภอพิจารณาอนุมัติ อีกทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลางพบว่า นายทะเบียนเลือกที่จะปฏิบัติตามเฉพาะสิ่งที่จะไม่เป็นข้อผูกมัดทางกฎหมายหรือที่จะไม่ต้องรับผิดชอบภาระงาน แต่ในส่วนที่ตรงกันข้ามนายทะเบียนเลือกที่จะไม่ปฏิบัติตาม และในสิ่งที่นายทะเบียนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลางในบางประเด็นเป็นเพราะนายทะเบียนไม่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและแนวปฏิบัติดังกล่าว เป็นต้น

ในประเด็นนี้พบงานวิจัยที่มีความสอดคล้องตามที่ผู้วิจัยได้นำมาเป็นงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น สุชาดา ทวีสิทธิ์; และ สุรสม กฤษณะจูฑะ. (๒๕๕๕: ๒๕๖, ๒๖๒ - ๒๖๓) ทำการศึกษาเรื่อง “ภาวะไร้สัญชาติ - ไร้รัฐ ชายแดนอีสาน คนลาวอพยพ” ผลการศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องพบว่า เกิดการปฏิบัติที่ไปจำกัดสิทธิมนุษยชนของราษฎรกลุ่มเป้าหมายในหลายมิติ เช่น การใช้ชีวิตประจำวันพบว่า ประชากรกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ศึกษามีทางเลือกในการดำรงชีวิตที่ค่อนข้างจำกัด ต้องเผชิญกับความยากลำบากในการประกอบอาชีพ ไม่มีที่ดินทำกิน ถูกจับกุมหากเดินทางไปหางานรับจ้างทำนอกหมู่บ้าน จึงพบปัญหาการไม่มีงานทำ การพึ่งพิงทรัพยากรท้องถิ่น มีรายได้ต่ำ ทำให้ครัวเรือนคนไร้รัฐ - ไร้สัญชาติส่วนใหญ่ในพื้นที่ศึกษาจัดอยู่ในกลุ่มราษฎรที่มีฐานะยากจนที่สุดในหมู่บ้าน

ผลการศึกษายังพบอีกว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐมีความล่าช้าเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการสถานะบุคคลเพื่อลงรายการสัญชาติไทย ให้แก่บุคคลตามมาตรา ๒๓ ที่มีบุพการีเป็นชาวลาวอพยพ เพราะปัญหาด้านทัศนคติและการขาดความรู้ในกฎหมาย ตลอดจนไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับเจ้าหน้าที่ทะเบียนอำเภอ ทำให้ขั้นตอนในการตรวจสอบข้อเท็จจริง การรวบรวมพยานหลักฐาน และการทำความเห็นชอบเสนอต่อนายอำเภอเพื่อพิจารณาอนุมัติให้แก้ไขข้อมูลเป็นไปอย่างล่าช้า รวมไปถึงกลุ่มคนไร้รัฐ - ไร้สัญชาติ ในพื้นที่ศึกษาส่วนใหญ่ยังเข้าไม่ถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานต่างๆ ที่พึงได้รับ อาทิเช่น ด้านสาธารณสุข การเดินทาง และการประกอบอาชีพ การทำนิติกรรม เป็นต้น สลีล คำภาแก้ว (๒๕๕๕) ทำการศึกษาเรื่อง “ปัญหาและอุปสรรคในการขอรับการพิจารณาลงรายการสัญชาติไทยของบุคคลบนพื้นที่สูง ในพื้นที่อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่” ผลการศึกษาพบว่า เกิดความผิดพลาดเกี่ยวกับการลงรายละเอียดในเอกสารการทะเบียนราษฎร เป็นต้น

วราดวง สมณาศักดิ์; และคนอื่นๆ. (๒๕๕๕) ทำการศึกษาเรื่อง “การบริหารภาครัฐเกี่ยวกับคนไร้สัญชาติไทยในพื้นที่ หมู่บ้านเทอดไทย ตำบลเทอดไทย อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย” ผลการศึกษาพบว่า ส่วนใหญ่ปัญหาเกิดจากการบริหารจัดการที่ล่าช้าและไร้ประสิทธิภาพ รวมถึงมีการทุจริต คอรัปชั่นของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องคนไร้สัญชาติโดยตรง และยังพบว่าไม่เพียงแต่ในพื้นที่ดังกล่าวเท่านั้น แต่ยังมีอีกหลายพื้นที่ในประเทศไทย โดยเฉพาะพื้นที่ที่อยู่ติดกับชายแดนหรือพื้นที่สูงการบริหารจัดการของภาครัฐไม่มีอะไร

คืบหน้ามากนัก ถึงแม้จะเปลี่ยนรัฐบาลมาแล้วกี่รัฐบาลก็ตาม สุดท้ายคนไร้สัญชาติก็ยังไม่ได้รับสัญชาติไทยเหมือนเดิม

๙.๓.๖ ประเด็นปัญหาด้านการกำกับดูแลนโยบาย พบว่านายทะเบียนมีความกระตือรือร้นมากขึ้นแม้จะมีทัศนคติที่ไม่เห็นด้วยกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย เมื่อนายอำเภอเข้ามากำกับดูแลและติดตามผลของนโยบายด้วยตนเองอย่างใกล้ชิด และทำให้นายทะเบียนสามารถใช้ทักษะและประสบการณ์รวมถึงความชำนาญในงานทะเบียนมาบูรณาการในการปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นต่อการให้บริการแก่ราษฎรอันจะทำให้นโยบายถูกขับเคลื่อน ยกตัวอย่างเช่น บางรายมีองค์ประกอบที่ไม่ตรงกับหลักเกณฑ์นโยบายเพียงเล็กน้อย แต่ตามประสบการณ์ของนายทะเบียนอาจมองว่าหลักเกณฑ์นั้นในทางปฏิบัติจริงอาจจะสามารถยืดหยุ่นได้ เพื่อสนองต่อการกำกับดูแลของนายอำเภอ เป็นต้น

๙.๓.๗ ประเด็นเสริมจากการที่ได้ทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จากงานวิจัยของ จันทรา ธนะวัฒนาวงศ์; ศิระศักดิ์ คชสวัสดิ์; และ กิสัน นามนคร. (๒๕๕๓: ๗๒) ที่ได้ทำการศึกษาเรื่อง “แนวทางและกลไกลการแก้ไขปัญหาของความทับซ้อน/กำกวมระหว่างคนไร้รัฐกับแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว: กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอบุณฑริก จังหวัดอุบลราชธานี” ซึ่งมีกลุ่มบุคคลตามมาตรา ๒๓ รวมอยู่ในการศึกษาในครั้งนี้ด้วย พบวาทกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐด้านความมั่นคงที่มีต่อคนไร้รัฐบ่งชี้ว่า “การช่วยเหลือคนกลุ่มนี้ (คนไร้รัฐ) จะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐเพราะจะทำให้เกิดการเข้ามาของคนกลุ่มนี้มากขึ้น จะทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณ แล้วยังมีคนไทยที่มีปัญหาเรื่องสถานะบุคคลตั้งเยอะ ทำไมไม่ช่วย”

วาทกรรมดังกล่าวพบว่ามีความเชื่อมโยงที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ปรากฏตามผลการศึกษาของ สุชาดา ทวีสิทธิ์; และ สุรสม กฤษณะจูฑะ. (๒๕๕๕: ๒๕๖, ๒๖๒ - ๒๖๓) ที่การศึกษาเรื่อง “ภาวะไร้สัญชาติ - ไร้รัฐ ชายแดนอีสาน คนลาวอพยพ” พบว่าเกิดการปฏิบัติที่ไปจำกัดสิทธิมนุษยชนของราษฎรกลุ่มเป้าหมายในหลายมิติ เช่น การใช้ชีวิตประจำวันพบว่าประชากรกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ศึกษามีทางเลือกในการดำรงชีวิตที่ค่อนข้างจำกัด ต้องเผชิญกับความยากลำบากในการประกอบอาชีพ ไม่มีที่ดินทำกิน ถูกจับกุมหากเดินทางไปหางานรับจ้างทำนอกหมู่บ้าน จึงพบปัญหาการไม่มีงานทำ การพึ่งพิงทรัพยากรท้องถิ่น มีรายได้ต่ำ ทำให้ครัวเรือนคนไร้รัฐ - ไร้สัญชาติส่วนใหญ่ในพื้นที่ศึกษาจัดอยู่ในกลุ่มราษฎรที่มีฐานะยากจนที่สุดในหมู่บ้าน

เมื่อนำมาวิเคราะห์กับผลการศึกษาในงานปริญญานิพนธ์นี้จึงพบถึงความขัดแย้งระหว่างข้อเท็จจริงในงานปริญญานิพนธ์นี้กับวาทกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ เพราะชาวลาวอพยพในพื้นที่ศึกษาทั้ง ๓ งานวิจัยพบว่าบุคคลเหล่านี้ไม่ใช่แรงงานต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายแรงงานแลกกับค่าจ้างและสามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางได้ แต่บุคคลดังกล่าวคือผู้อพยพชาวลาวที่ไม่มีสถานะบุคคลในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรของรัฐลาว และรัฐลาวไม่ได้ยอมรับว่าชาวลาวเหล่านี้คือราษฎรของตนเองนับตั้งแต่เดินทางออกจาก สปป.ลาว เมื่อครั้งเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในวันที่ ๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๘ และไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางได้อีกต่อไป (สุชาดา ทวีสิทธิ์; สุรสม กฤษณะจูฑะ. ๒๕๕๕: ๒๐๕ - ๒๐๖) ชาวลาวอพยพเหล่านี้ล้วนเป็นราษฎร

ของเจ้ามหาชีวิตเรียกอีกอย่างว่าเคยอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบราชาธิปไตยแบบเดียวกับการปกครองของรัฐไทยในปัจจุบัน แต่อพยพย้ายถิ่นมาอยู่ประเทศไทยเพราะหนีการปกครองประเทศภายใต้ “ระบอบคอมมิวนิสต์”

ชาวลาวอพยพเหล่านี้มีสถานะบุคคลในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรของรัฐไทย โดยกรมการปกครองได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวลาวอพยพให้เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ตามนโยบายของสภาความมั่นคงแห่งชาติ และการขอความร่วมมือจาก กองทัพภาคที่ ๒ ตามหนังสือที่ มท ๐๒๐๒/๓๐๙๔ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๓๓ (กรมการปกครอง. ๒๕๔๔: ๓๕๖) รวมถึงได้อาศัยอยู่ในประเทศไทยมาเป็นเวลากว่า ๔๐ ปี ได้ก่อตั้งครอบครัวมีวิถีชีวิตการดำรงอยู่กลมกลืนกับวัฒนธรรมไทยทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่นไทยอีสาน ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วชาวอีสานก็มีวิถีชีวิตความเป็นอยู่แบบเดียวกับชาวลาวฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง รวมไปถึงชาวลาวอพยพบางคนเกิดในประเทศไทย มีสิทธิในสัญชาติไทยแต่ยังไม่สามารถใช้สิทธินั้นได้เพราะปัญหาด้านการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ เรียนหนังสือในสถานศึกษาของไทยได้รับการศึกษาแบบเดียวกับราษฎรไทยที่ถือสัญชาติไทย

วาทกรรมดังกล่าวยังมีความขัดแย้งกับพระราชดำรัสของ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ตามที่ได้ทรงตรัสเป็นข้อเสนอแนะแก่คณะรัฐมนตรี เมื่อวันอาทิตย์ ที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๔๔ (ผู้วิจัยได้อ้างถึงไว้แล้วในบทที่ ๑ และในเบื้องต้นของบทนี้) รวมถึงในยุคสมัยก่อนที่รัฐบาลภายใต้การนำของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จะประกาศใช้นโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า ชาวลาวอพยพบางส่วนเคยได้มีส่วนร่วมในปฏิบัติการทางทหารเพื่อต่อสู้ป้องกันการรุกรานของลัทธิคอมมิวนิสต์รวมกับรัฐบาลไทย (จันทรา ธนะวัฒนาวงศ์; ศิระศักดิ์ คชสวัสดิ์; และ กิสัน นามนคร. ๒๕๕๓: ๗๓) ดังนั้นบุคคลเหล่านี้จะเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐไทยได้อย่างไร

๙.๔ ข้อเสนอแนะ

จากข้อค้นพบในงานปริญญานิพนธ์นี้ซึ่งเป็นการศึกษาด้านนโยบายสาธารณะ ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องในอนาคต และการนำนโยบายมาตรา ๒๓ ไปปฏิบัติในพื้นที่ศึกษาและพื้นที่อื่นๆ ทั่วประเทศ อันจะส่งผลให้ความมั่นคงแห่งชาติด้านประชากร ตามที่นักยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงมีความเชื่อมั่นว่า “เมื่อมนุษย์ภายในชาติมีความมั่นคง (Human Security) ความมั่นคงแห่งชาติก็จะเกิดขึ้น” ดังนี้

๙.๔.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การออกนโยบายในการบริหารจัดการกับกลุ่มชาติพันธุ์ส่วนที่เหลือในครั้งต่อไป รัฐบาลควรปลดล็อคพื้นที่ควบคุมและการทำงานของราษฎรไทยที่ไม่มีสัญชาติไทย กลุ่มที่เป็นบิดามารดาของบุคคลตามมาตรา ๒๓ หมายถึง กลุ่มชาติพันธุ์ ๑๔ กลุ่ม ที่รัฐไทยได้จัดทำทะเบียนประวัติเอาไว้รายละเอียดตาม “ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดย

ชอบด้วยกฎหมายแก่บุคคลที่อพยพเข้ามาในราชอาณาจักรไทย และอาศัยอยู่มานานตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๕" คือ ๑.ชาวเขา ๙ เผ่า, ๒.บุคคลบนพื้นที่สูงหรือชุมชนพื้นที่สูงที่อพยพเข้ามาก่อนและหลัง ๓ ตุลาคม ๒๕๒๘, ๓.อดีตทหารจีนคณะชาติ, ๔.จีนฮ่ออพยพพลเรือน, ๕.จีนฮ่ออิสระ, ๖.ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า, ๗.ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า, ๘.ชาวเวียดนามอพยพ, ๙.ชาวลาวอพยพ, ๑๐.เนปาลอพยพ, ๑๑.อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มาลายา, ๑๒.ไทยลื้อ, ๑๓.ม้งถ้ำกระบอกที่ทำประโยชน์ และ ๑๔.ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชา (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๕: ๕๔) โดยให้สามารถเดินทางออกนอกพื้นที่ควบคุมไปประกอบอาชีพหรือทำงานต่างถิ่นได้ โดยไม่ต้องขออนุญาตออกนอกพื้นที่และขออนุญาตทำงานเหมือนกับแรงงานต่างด้าวทั่วไป

เพราะราษฎรเหล่านี้สิ้นสภาพการเป็นราษฎรแห่งรัฐต้นทางแล้วและไม่สามารถเดินทางกลับได้อย่างถาวร และมีวิถีชีวิตที่กลมกลืนกับท้องถิ่นที่ตนเองอาศัยอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศไทยและอาศัยอยู่มานานมีบ้านเป็นหลักแหล่งไม่ใช่คนเร่ร่อน หรือผู้อพยพเข้ามาใหม่ที่พักอาศัยอยู่ในค่ายพักพิง ค่ายกักกัน หรือค่ายผู้ลี้ภัยตามแนวชายแดน ไม่ใช่ผู้ก่อการร้ายข้ามชาติ ไม่ใช่คนต่างด้าวที่พึ่งเดินทางเข้ามาในประเทศเพื่อหางานทำ ไม่ใช่นักการเมืองฉ้อราษฎรบังหลวง หลบหนีคดีอาญาแผ่นดิน ถึงแม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะมีประกาศเพื่อให้ราษฎรกลุ่มดังกล่าวสามารถขออนุญาตออกนอกพื้นที่ควบคุมได้ แต่การอนุญาตก็ขึ้นอยู่ที่ดุลพินิจของนายอำเภอซึ่งแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่ราษฎรเหล่านี้จะได้รับอนุญาต เพราะปัญหาด้านทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐ

การปลดล็อคตามข้อเสนอแนะเชิงนโยบายนี้จะสามารถแก้ไขปัญหาข้อค้นพบในงานวิจัยของ สุชาดา ทวีสิทธิ์; และ สุรสม กฤษณะจูฑะ. (๒๕๕๕: ๒๕๖, ๒๖๒ - ๒๖๓) ที่ได้ทำการศึกษาเรื่อง "ภาวะไร้สัญชาติ - ไร้รัฐ ชายแดนอีสาน คนลาวอพยพ" ซึ่งพบว่าเกิดการปฏิบัติที่ไปจำกัดสิทธิมนุษยชนของราษฎรกลุ่มเป้าหมายในหลายมิติ เช่น การใช้ชีวิตประจำวันพบว่าราษฎรกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ศึกษามีทางเลือกในการดำรงชีวิตที่ค่อนข้างจำกัด ต้องเผชิญกับความยากลำบากในการประกอบอาชีพ ไม่มีที่ดินทำกิน ถูกจับกุมหากเดินทางไปหางานรับจ้างทำนอกหมู่บ้าน จึงพบปัญหาการไม่มีงานทำ การพึ่งพิงทรัพยากรท้องถิ่น มีรายได้ต่ำ ทำให้ครัวเรือนคนไร้รัฐ - ไร้สัญชาติส่วนใหญ่ในพื้นที่ศึกษาจัดอยู่ในกลุ่มราษฎรที่มีฐานะยากจนที่สุดในหมู่บ้าน และปัจจุบันบุคคลตามมาตรา ๒๓ ในงานวิจัยนี้ก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน เพราะยังไม่สามารถใช้สิทธิตามมาตรา ๒๓ วรรคสองได้เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐไม่ขับเคลื่อนนโยบาย

ดังนั้นเมื่อปลดล็อคพื้นที่ควบคุมราษฎรเหล่านี้ก็จะสามารถเดินทางออกนอกพื้นที่ภูมิลำเนาไปหางานทำสร้างโอกาสที่ดีให้กับชีวิต มีรายได้เกิดการใช้จ่ายในระบบภายในรัฐ ซึ่งดีกว่าการจ้างแรงงานต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศแล้วนำรายได้กลับประเทศต้นทาง หากกระทำได้เช่นนี้ความมั่นคงด้านทรัพยากรมนุษย์ก็จะเกิดขึ้น ความเหลื่อมล้ำทางสังคมและการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนจากเจ้าหน้าที่รัฐก็จะทุเลาลง และที่สำคัญจะเป็นการเติมเต็มศักดิ์ศรีความเป็นราษฎรแห่งรัฐไทยให้กับพวกเขา ซึ่งพวกเขาจะก็เกิดความจงรักภักดีและมีสำนึกในรัฐชาติมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช อีกด้วย

๙.๔.๒ ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

จากการที่ George C Edwards III ได้เสนอว่าการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติควรเริ่มให้ความสนใจว่า อะไรคือเงื่อนไขเบื้องต้นที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ และอะไรคืออุปสรรคเบื้องต้นที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความล้มเหลว Edwards ได้เสนอตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่าง ๔ ปัจจัย (Interactions Between Factor Model) ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กันทั้งทางตรงและทางอ้อม คือ การติดต่อสื่อสาร (Communication) ทรัพยากร (Resource) ทัศนคติของผู้ปฏิบัติ (Disposition of Implementers) และโครงสร้างระบบราชการ (Bureaucratic Structure) ซึ่งมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว แต่ผู้วิจัยอยากเสนอแนะว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ดีและจะสามารถส่งผลให้การนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว ปัจจัยสำคัญที่ควรเพิ่มเข้ามาสู่กระบวนการ คือ การประเมินผลการปฏิบัตินโยบาย (Policy Evaluation) ควบคู่ไปด้วยทั้งในระดับผู้ปฏิบัตินโยบายที่ทำการประเมินการทำงานของตนเองและการประเมินจากส่วนกลางทุกๆ ๓ เดือน เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นไปตามหลักการที่ว่า “ราษฎรคือศูนย์กลางการให้บริการจากรัฐ” ภายใต้” พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี”

๙.๔.๓ ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

๙.๔.๓.๑ ปัจจุบันฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน ประจำสำนักทะเบียนอำเภอในส่วนภูมิภาคมีการแบ่งงานภายในเป็น ๒ หน่วย คือ ๑.งานทะเบียนทั่วไปและงานทะเบียนราษฎร เช่น ทะเบียนสมรส - หย่า, เปลี่ยนชื่อ - ชื่อสกุลฯ และแจ้งเกิด - ตาย, แจ้งย้าย - แจ้งเข้าทะเบียนบ้าน, ออกเลขที่บ้าน เป็นต้น (ซึ่งรวมถึงงานด้านสัญชาติและชนกลุ่มน้อยอีกด้วย) และ ๒. งานบัตรประจำตัวประชาชน คือ ทำหน้าที่ถ่ายบัตรประจำตัวประชาชนนั่นเอง

ดังนั้น ควรมีการเพิ่มหน่วยรับผิดชอบขึ้นมาเป็นหน่วยที่ ๓ คือ งานด้านสัญชาติและชนกลุ่มน้อย เหมือนที่มีในสำนักงานเขตต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร จัดให้มีปลัดอำเภอรับผิดชอบหน่วยโดยเฉพาะซึ่งจะทำให้ทุกสำนักทะเบียนมีปลัดอำเภอที่เก่งและชำนาญงานด้านนี้โดยตรง เพราะจากสถิติเมื่อวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๙ ประเทศไทยมีราษฎรที่ไม่มีสัญชาติไทยในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรรวมจำนวนทั้งสิ้น ๘๓๔,๖๔๕ คน ซึ่งปรากฏว่ามีอาศัยอยู่ทุกจังหวัดและจังหวัดที่มีราษฎรกลุ่มนี้น้อยที่สุดคือจังหวัดยโสธร จำนวน ๒๖๒ คน (ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๖๐: ๒๖) เพื่อให้การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรมีประสิทธิผลและเกิดประสิทธิภาพ

๙.๔.๓.๒ เมื่อมีนโยบายจากส่วนกลางมาถึงสำนักทะเบียนอำเภอ ควรให้มีการจัดตั้งทีมหรือคณะกรรมการร่วมในพื้นที่แต่ละอำเภอ เพื่อช่วยให้การขับเคลื่อนนโยบายประสบผลสำเร็จ เช่น ตัวแทนปลัดอำเภอ ๑ คน เป็นประธาน, ตัวแทนสถาบันการศึกษาในจังหวัด ๔ คน, หากในพื้นที่ใดมีหน่วยงานเอกชนที่ให้บริการแก่สังคมเกี่ยวกับงานด้านชนกลุ่มน้อยโดยไม่หวังผลตอบแทน (NGO) หรือองค์กร หรืออาสาสมัครในเครือข่ายก็ให้มีตัวแทนด้วย ๔ คน และตัวแทนจากเจ้าคณะพระสังฆาธิการ (ข้าราชการพระ) ในพื้นที่ที่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับงานด้านสัญชาติและชนกลุ่มน้อย หรืองานทะเบียนราษฎร คัดเลือกจากทั้ง ๒ นิกาย คือ ธรรมยุต และมหานิกาย

นิกายละ ๒ รูป, ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในพื้นที่ หมายถึงถ้าเข้าไปในหมู่บ้านใดให้ผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นเป็นกรรมการร่วม

โดยคณะกรรมการมีหน้าที่นำนโยบายเข้าไปให้ถึงราษฎรกลุ่มเป้าหมายอย่างทั่วถึง ให้ความรู้ทำให้ราษฎรมีความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่างๆ ทำการเอ็กซเรย์ในพื้นที่รับผิดชอบเพื่อจัดทำข้อมูลส่งมอบให้ปลัดอำเภอ (งานด้านสัญชาติและชนกลุ่มน้อย) ดำเนินการในระบบการทะเบียนราษฎรตามนโยบายของรัฐบาล

๙.๔.๓.๓ สำนักทะเบียนต้องมีการจัดทำสถิติประจำท้องที่รับผิดชอบของตนเองไว้ ณ สำนักทะเบียน ปัจจุบันมีเพียงการจัดทำสถิติแบบรวมกลุ่ม เช่น สำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียมมีการบันทึกข้อมูลราษฎรผู้ไม่มีสัญชาติไทยที่อาศัยอยู่ในพื้นที่รวมเป็นชุดเดียว จึงยากต่อการบริหารจัดการ ดังนั้นสำนักทะเบียนควรมีการจัดทำสถิติแยกกลุ่มไว้ต่างหาก เช่น แยกประเภทตามเชื้อชาติแล้วแยกเป็นกลุ่มที่อพยพเข้ามากับกลุ่มที่เกิดในประเทศไทย ต่อจากนั้นก็แยกเป็นกลุ่มนโยบายมาตรา ๗ ทวิ กับกลุ่มนโยบายมาตรา ๒๓ และกลุ่มที่เข้าหลักเกณฑ์นโยบายลาวอพยพที่ ๑๓.๒ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้สถานะคนต่างด้าว เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่บุคคลที่อพยพเข้ามาในราชอาณาจักรไทย และอาศัยอยู่มานานตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นต้น ซึ่งจะทำให้ง่ายต่อการบริหารจัดการข้อมูลทางทะเบียน ด้วยการขับเคลื่อนข้อเสนอแนะข้อนี้โดยคณะกรรมการร่วมตามข้อ ๙.๔.๓.๒

๙.๔.๓.๔ สำนักทะเบียนต้องมีการจัดทำแผนภูมิขั้นตอนการดำเนินนโยบายงานด้านสัญชาติและชนกลุ่มน้อย ติดไว้ที่ฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนเพื่อประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรได้รับทราบ และจัดทำแผ่นพับหรือคู่มือสำหรับแจกให้แก่ราษฎรที่มุมประชาสัมพันธ์ของฝ่ายทะเบียนฯ ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่ที่สำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียมไม่ปรากฏว่ามีจัดทำแผนภูมิหรือแผ่นพับเกี่ยวกับนโยบายมาตรา ๒๓ และมาตรา ๗ ทวิ รวมไปถึงนโยบายลาวอพยพที่ ๑๓.๒ ถือว่าไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ

๙.๔.๓.๕ รัฐบาลกลางควรเพิ่มค่าครองชีพและจัดสรรงบประมาณในการนำนโยบายด้านสัญชาติและชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติ เพื่อให้เป็นขวัญและกำลังใจแก่เจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติงานฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน และเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับคณะกรรมการร่วมในพื้นที่ (หากมีการจัดตั้งขึ้นตามข้อเสนอแนะที่ ๙.๔.๓.๒) เพื่อแสดงออกถึงความจริงใจของรัฐบาลกลางที่ต้องการแก้ไขปัญหาด้านสถานะบุคคลของราษฎรภายในชาติให้หมดไป ซึ่งก็จะสามารถแก้ไขปัญหาข้อค้นพบในงานวิจัยของ ประทีป นทีทวีวัฒน์ (๒๕๕๑) ที่ทำการศึกษาเรื่อง “นโยบายการแก้ไขปัญหาคนไร้สัญชาติ : ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ” ซึ่งผลการศึกษาพบว่า รัฐบาลขาดความชัดเจนและความจริงใจในการแก้ไขปัญหา เป็นเพราะเห็นว่าไม่ใช่ปัญหาเร่งด่วนของประเทศหรือมีผลกระทบต่อสังคมในวงกว้างมากนัก เพียงแต่ควบคุมและจำกัดไม่ให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ เหล่านี้ไปสร้างปัญหาต่อไป

๙.๔.๓.๖ ควรมีการอบรมให้ความรู้และปรับทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้นำชุมชนเกี่ยวกับสถานะของราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งปัญหานี้ถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐหรือการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ให้ประสบผลสำเร็จ

๙.๔.๓.๗ ในการกำหนดนโยบายแต่ละครั้งจะมีการกำหนดราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบายว่าคือใคร มีคุณสมบัติเช่นไรแต่ไม่มีบัญชีแนบท้ายว่ามีใครบ้าง นี่จึงถือเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัตินโยบายของเจ้าหน้าที่รัฐโดยการใช้วิจารณญาณเกิดความล้าช้า หรืออาจเลือกที่จะไม่ปฏิบัตินโยบายเลยก็เป็นได้เพราะต้องการป้องกันตนเองจากข้อผิดพลาดในการปฏิบัตินโยบาย

ดังนั้น การมอบหมายนโยบายแต่ละครั้งจากกรมการปกครองถึงสำนักทะเบียนทั่วประเทศ ควรมีการจัดทำทะเบียนแนบท้ายข้อมูลที่สามารถระบุตัวบุคคลของราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบายได้ เช่น ชื่อ - ชื่อสกุล, เลขประจำตัวประชาชน และกำชับท้ายทะเบียนไว้ให้มีการประชาสัมพันธ์หากราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบายบุคคลใดที่ไม่มีชื่อหรือรายชื่อตกหล่น แต่มีคุณสมบัติเข้าเงื่อนไขของนโยบายก็สามารถมาแสดงตัวเพื่อยื่นคำขอใช้สิทธิตามนโยบายได้ เป็นต้น เพราะส่วนกลางมีความพร้อมในฐานข้อมูลและการเข้าถึงข้อมูลที่สะดวกกว่าสำนักทะเบียนส่วนภูมิภาค และการทำแบบนี้จะทำให้เจ้าหน้าที่รัฐในส่วนภูมิภาคมีความมั่นใจและกล้าที่จะปฏิบัติงานด้านสัญชาติและชนกลุ่มน้อยตามที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง

๙.๔.๓.๘ ปลัดอำเภอ (ฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน) ผู้ปฏิบัติหน้าที่นายทะเบียนตามนโยบายมาตรา ๒๓ ซึ่งในสภาวะปกติก็ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยนายทะเบียนอำเภอภายใต้พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร สถานะของท่านตามกฎหมายคือข้าราชการพลเรือน แต่ภาษาบาลีมีคำเรียกพวกท่านว่า “ราชภฏ(ปุ.)” แปลว่า ราชภัฏ อำมาตย์ ข้าหลวง ข้าราชการ ตำรวจ คือ คนที่พระราชาทรงชุบเลี้ยง (บาลีภาษาน่ารู้ PaliSikkha : Learning Pali. ๒๕๕๙) ดังนั้นพวกท่านจงทำตัวให้เป็นตัวอย่างและเป็นตัวอย่างที่น่าปฏิบัติตาม จงอย่าเป็นข้าราชการเพียงเพื่อต้องการสิทธิสวัสดิการแห่งรัฐ แต่จงเป็นข้าราชการในฐานะผู้ทำงานของพระราชาเพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ราษฎร พึงเป็นผู้มี “พาหุสัจจะ” เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินเมื่อราษฎรมีความเดือดร้อนเข้ามาหาท่าน ท่านจงแก้ไขความเดือดร้อนนั้นด้วยหลักธรรมดังต่อไปนี้

สุ. “สุตะ” (Listening) จงใส่ใจรับฟังข้อเดือดร้อน การขอความช่วยเหลือหรือการขอรับบริการของราษฎร

จิ. “จินตะ” (Imagining) จงนำข้อเดือดร้อนของราษฎร มาพินิจพิจารณาไตร่ตรองขบคิดหาวิธีแก้ไข และจงขวนขวายหาความรู้เพิ่มเติมอยู่เสมอเพื่อให้พร้อมทุกสถานการณ์กับปัญหาของราษฎร

ปุ. “ปุจฉา” (Questioning) จงสอบถามให้รอบด้านใส่ใจทุกรายละเอียดของข้อมูลเหมือนนักวิจัยคนหนึ่ง เพื่อทำการวิเคราะห์หาเหตุและผลหนทางในการแก้ไขปัญหา สมกับที่ราษฎรมีความเชื่อมั่นและศรัทธาว่าท่านคือที่พึ่งของเขา

ลิ. “ลิขิต” (Writing) ท้ายสุดพยานหลักฐานทุกอย่างการลงบันทึกอย่าได้ตกหล่น รับคำขอ ออกใบรับ เพื่อเป็นหลักฐานอรรถประโยชน์ทั้งต่อราษฎรและการสืบค้นในภายหลังเมื่อเกิดข้อขัดข้อง

สำหรับผู้ใหญ่บ้านจงสำเหนียกอยู่เสมอว่าท่านคือผู้ที่อาสาเข้ามา เพื่อเป็นตัวแทนของราษฎรในหมู่บ้านหรือชุมชนนั้นๆ เพื่อนำความทุกข์ยากเดือดร้อนข้อขัดข้องต่างๆ ของราษฎรแจ้งข่าว สื่อสารหรือเสนอต่ออำเภอหรือจังหวัดให้รับทราบ เพื่อหาทางปรับปรุงแก้ไขช่วยเหลือราษฎรของท่าน ไม่ใช่ท่านดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้านในฐานะ “ผู้เป็นใหญ่ในหมู่บ้าน” หากปฏิบัติได้ตามหลักการพื้นฐานเหล่านี้ปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนของราษฎรย่อมทุเลาเบาบางลง และการปฏิบัตินโยบายที่รัฐบาลกลางมอบหมายย่อมประสบผลสำเร็จ

๙.๔.๔ ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

ควรมีการทำวิจัยในเชิงปริมาณ โดยใช้การศึกษาแบบเปรียบเทียบหลายพื้นที่และหลากหลายกลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อหาตัวแบบหลักที่เหมาะสมในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สามารถใช้ได้ในทุกภูมิภาคของประเทศ

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔. (๒๕๓๕, ๑๑ กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๙๓. หน้า ๑๘. สืบค้นเมื่อ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๐. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2535/A/093/18.PDF

กฎกระทรวง กำหนดให้คนต่างด้าวปฏิบัติเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๘. (๒๕๔๘, ๗ ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๙๑ ก. หน้า ๔. สืบค้นเมื่อ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๑. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2548/00173073.PDF

กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการโต้แย้งหรือชี้แจงข้อเท็จจริงการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียน พ.ศ. ๒๕๕๑. (๒๕๕๑, ๒๓ สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๙๖ ก. หน้า ๒๖. สืบค้นเมื่อ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๑. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2551/A/096/26.PDF

กฎกระทรวงกำหนดให้คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยปฏิบัติเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎรและกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม พ.ศ. ๒๕๕๑. (๒๕๕๑, ๒๓ สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๙๖ ก. หน้า ๒๑. สืบค้นเมื่อ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๑. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2551/A/096/21.PDF

กฎกระทรวงกำหนดฐานะและเงื่อนไขการอยู่ในราชอาณาจักรไทยของผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทย พ.ศ. ๒๕๖๐. (๒๕๖๐, ๑๗ สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๘๕ ก. หน้า ๓. สืบค้นเมื่อ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๐. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/085/3.PDF

กรมการปกครอง ส่วนการทะเบียนราษฎร. (๒๕๔๐). : ๑๒ - ๑๓, ๔๙๔. *คู่มือปฏิบัติงานทะเบียนราษฎร.* สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐. จาก http://203.114.121.13:8085/ebook/view.jsp?Open_Book=yes&id_PageBook=3723&booktype=2

กรมการปกครอง ส่วนการทะเบียนราษฎร. (๒๕๔๗). : ๑๖๐. *คู่มือ การทะเบียนราษฎร ประจำปี ๒๕๔๗.* กรุงเทพฯ: กรมฯ.

กรมการปกครอง ส่วนการทะเบียนราษฎร. (๒๕๔๘) : ๑๐๙, ๑๑๓, ๑๒๕, ๑๒๙, ๑๓๔. *คู่มือปฏิบัติงาน การทะเบียนราษฎร ประจำปี ๒๕๔๘.* กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์

กรมการปกครอง สำนักงานกลางทะเบียนราษฎร. (๒๕๒๙, กรกฎาคม). : ๑๕๓, ๓๓๖ - ๓๔๑. *คู่มือปฏิบัติงานทะเบียนราษฎร.* กรุงเทพฯ: กรมฯ

กรมการปกครอง สำนักงานกลางทะเบียนราษฎร. (๒๕๒๙, กรกฎาคม). : ๔๗๐ - ๔๗๑. *คู่มือปฏิบัติงานทะเบียนราษฎร สำหรับสำนักทะเบียนในเขตปฏิบัติการ ตามโครงการจัดทำเลขประจำตัวประชาชน.* กรุงเทพฯ: กรมฯ.

กรมการปกครอง สำนักงานกลางทะเบียนราษฎร. (๒๕๓๖, เมษายน). : ๗๑, ๗๓ - ๗๔. *คู่มือปฏิบัติงานทะเบียนราษฎร.* กรุงเทพฯ: กรมฯ.

กรมการปกครอง สำนักทะเบียนกลาง. (๒๕๕๑, สิงหาคม). : ๑๔๔. *พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรและสัญชาติฉบับใหม่.* กรุงเทพฯ: อาสารักษาดินแดน

กรมการปกครอง สำนักบริหารการทะเบียน ส่วนการทะเบียนราษฎร. (๒๕๔๔). : ๓๕๖. *คู่มือการกำหนดสถานะของบุคคลบนพื้นที่สูง เล่ม ๑ (บัตรประจำตัวชนกลุ่มน้อย).* กรุงเทพฯ: อาสารักษาดินแดน

กรมการปกครอง สำนักบริหารการทะเบียน ส่วนการทะเบียนราษฎร. (๒๕๔๔). : ๒๑ - ๒๒. *คู่มือการกำหนดสถานะของบุคคลบนพื้นที่สูง เล่ม ๒ (บัตรประจำตัวชนกลุ่มน้อย).* กรุงเทพฯ: อาสารักษาดินแดน

กรมการปกครอง สำนักบริหารการทะเบียน. (๒๕๔๖, ๒๕ กันยายน). : ๑ - ๒. *คู่มือ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน.* กรุงเทพฯ: กรมฯ

กรมการปกครอง สำนักบริหารการปกครองท้องที่. (๒๕๕๖, มกราคม). : ๒๓ - ๒๔. *คู่มือการฝึกอบรม กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ได้รับเลือกใหม่ ประจำปี ๒๕๕๖.* กรุงเทพฯ: กรมฯ

กรมการปกครอง. (๒๕๖๑). *ภารกิจกรมการปกครอง.* สืบค้นเมื่อ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑. จาก http://www.moi.go.th/pls/portal/url/ITEM/A5DFAC0133AD22D6E0440003BA24A787

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร. (๒๔๙๗, ๑ เมษายน). *คำสั่งที่ นว. ๘๙/๒๔๙๗ เรื่อง ข้าราชการอ้างว่าไม่รู้กฎหมายและระเบียบแบบแผนในหน้าที่.* สืบค้นเมื่อ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑. จาก https://www.mediafire.com/view/ffqa9eugllasf63/IMG_20180310_103045_740.jpg

กรมองค์การระหว่างประเทศ (๒๕๕๑, กรกฎาคม). : ๒๔. *ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights).* กระทรวงการต่างประเทศ. สืบค้นเมื่อ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๙. จาก humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/udhr-th-en.pdf

กระทรวงมหาดไทย สำนักบริหารการทะเบียน. (๒๕๕๘, ๗ กรกฎาคม). *คู่มือสำหรับประชาชน : การขอหนังสือรับรองการเกิด ตามมาตรา ๒๐/๑.* สืบค้นเมื่อ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๖๐. จาก https://www.info.go.th/Guide/GenerateCitizenGuideFront/10575

กระทรวงมหาดไทย. (๒๕๕๗, ๓ พฤศจิกายน). *ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๓๗๘๔ เรื่อง การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการใช้สำเนาทะเบียนบ้านและบัตรประจำตัวประชาชน.* สืบค้นเมื่อ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๐. จาก http://www.bora.dopa.go.th/images/snbt/str/book/57/11/mt03091_v741.pdf

กระทรวงมหาดไทย. (๒๕๖๐, ๒๖ พฤษภาคม). *ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๐๙/ว ๒๘๗๖ เรื่อง การเรียกหลักฐานเอกสารประกอบการขอรับบริการจากรัฐ.* สืบค้นเมื่อ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๐. จาก http://www.bora.dopa.go.th/images/snbt/book/60/mt0309_v2876.pdf

กว่าจะมาเป็นไทยอีสาน. (๒๕๕๖, ๑๔ มิถุนายน). สืบค้นเมื่อ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๑. จาก http://www.ubonpra.com/board/index.php?topic=2174.0

กองสารนิเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (๒๕๕๘, ๒๓ ธันวาคม). *บทรายงานเรื่อง เสียง "ลาวอพยพ" ขอสิทธิ - สัญชาติไทย.* สืบค้นเมื่อ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๙. จาก http://www.commandcenter.moi.go.th/moiapp/prapp/th/view/LR5808207/บทรายงาน-เรื่อง-เสียง-"ลาวอพยพ"-ขอสิทธิ---สัญชาติไทย-.html

กองสารนิเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (๒๕๕๙, ๑๓ มีนาคม). *มท. กำชับจังหวัดเร่งแก้ปัญหาสัญชาติ นร.-นศ.* สืบค้นเมื่อ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๙. จาก http://www.commandcenter.moi.go.th/moiapp/prapp/th/view/LR5902747/มท.-กำชับจังหวัดเร่งแก้ปัญหาสัญชาติ-นร.-นศ..html

การขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตาม ม. ๒๓ พ.ร.บ. สัญชาติ (ฉ.๔) พ.ศ. ๒๕๕๑. สืบค้นเมื่อ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๑. (๒๕๖๑, ๑๙ มกราคม). จาก https://www.facebook.com/MR.GOREMOUA/posts/403990750039001?pnref=story

การปฏิรูปการปกครอง. (๒๕๕๙). สืบค้นเมื่อ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๙, จาก http://portal1.udru.ac.th/web/culture_udon/aboutUDON4.html

ข้อบังคับ ก.พ.ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๗. (๒๕๓๗, ๘ มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๑๑ ตอนที่ ๑๙ ง. หน้า ๑๐. สืบค้นเมื่อ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๑. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2537/D/019/8.PDF

ข่าวสด. (๒๕๕๘, ๓๐ พฤศจิกายน). *ครบรอบ ๔๐ ปี-ลาวอพยพ พบอื้อมีปัญหาสถานะบุคคล-อดีตผู้ไร้สัญชาติเผยได้บัตรเหมือนพ้นคุก.* สืบค้นเมื่อ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๙. จาก http://www.khaosodonline.com/view_newsonline.php?newsid=1448890092

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (๒๕๕๖, มิถุนายน) : ๑๕๔ - ๑๕๕. *ประมวลศัพท์และความรู้สิทธิมนุษยชน เล่ม ๒.* กรุงเทพฯ. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

คม-ชัด-ลึก. (๒๕๕๘, ๑๓ ธันวาคม). *๔๐ ปีแห่งความหวัง "สัญชาติไทย" ของชาวลาวอพยพ.* สืบค้นเมื่อ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๘. จาก http://www.komchadluek.net/news/local/218503

จันทรา ธนะวัฒนาวงศ์; ศิระศักดิ์ คชสวัสดิ์; และ กิสัน นามนคร. (๒๕๕๓, พฤษภาคม). : ๗๓, ๗๘ - ๗๙, ๙๘, ๑๒๕, ๑๒๗ - ๑๒๘. *แนวทางและกลไกการแก้ไขปัญหาของความทับซ้อน/กำกวมระหว่างคนไร้รัฐกับแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว: กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอบุณฑริก จังหวัดอุบลราชธานี.* สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์. (๒๕๖๑). สถาบันพระปกเกล้า. *วิกฤตการณ์ รศ. 112.* สืบค้นเมื่อ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๑. จาก http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=วิกฤตการณ์_ร.ศ._112

จุมพล หนิมพานิช. (๒๕๔๗). : ๑๔๐. *การวิเคราะห์นโยบาย.* นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ชำนาญวิทย์ เตรัตน์. *สถานะของบุคคล.* สำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๙. จาก www.law.moi.go.th/2551/article010.doc

ชุติ งามอุรุเลิศ; และคนอื่นๆ. (๒๕๕๒, กรกฎาคม). : ๑๕๐ - ๑๕๓. *คลังสมองเพื่อคนไรสัญชาติ: รวมองค์ความรู้สำหรับการจัดการปัญหาด้านสถานะและสิทธิของบุคคล.* กรุงเทพฯ: สภาทนายความ

ทัยรัตน์ ลุงจ่า. (๒๕๖๑, ๑๓ มกราคม). สัมภาษณ์โดย พระเรวัช วิชชุประภากร. โทรศัพท์

ธันยวัฒน์ รัตนสัค. (๒๕๕๕, ตุลาคม): ๑๙๔. *นโยบายสาธารณะ.* พิมพ์ครั้งที่ ๒. เชียงใหม่: คะนึงนิจการพิมพ์.

นายทะเบียนอำเภอเมืองนครพนม. (๒๕๖๐, ๒๗ พฤษภาคม). สัมภาษณ์โดย พระเรวัช วิชชุประภากร. ที่ศูนย์บริการร่วมอำเภอ...ยิ้ม. บิ๊กซีนครพนม

บาลีภาษาน่ารู้ PaliSikkha : Learning Pali. (๒๕๕๙, ๘ ธันวาคม). *ราชภัฏ : PaliTermAnalyzer : สัททวิคฺคหทีปนี.* สืบค้นเมื่อ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๑. จาก https://www.facebook.com/PaliSikkha/posts/640015926183293:0

ปณิตา สระวาสี. (๒๕๕๙, ๒ สิงหาคม). *ลาว - สถานการณ์กลุ่มชาติพันธุ์ในลาว.* สืบค้นเมื่อ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๐. จาก http://www.sac.or.th/databases/southeastasia/subject.php?c_id=4&sj_id=39

ประเทศลาว. (๒๕๕๙) สืบค้นเมื่อ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙. จาก cm.mcu.ac.th/BO/download/Document%20Form/04032008094202dFile1165.pdf

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่บุคคลที่อพยพเข้ามาในราชอาณาจักรไทยและอาศัยอยู่มานานตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒. (๒๕๕๕, ๒๓ พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๙ ตอนพิเศษ ๑๗๗ ง. หน้า ๕๔. สืบค้นเมื่อ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๐. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2555/E/177/54.PDF

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การสั่งให้คนที่เกิดในราชอาณาจักรและไม่ได้รับสัญชาติไทย โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป และการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย. (๒๕๖๐, ๑๔ มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๔ ตอนพิเศษ ๗๙ ง. หน้า ๑๐. สืบค้นเมื่อ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๐. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/E/079/10.PDF

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การสั่งให้บุคคลซึ่งเคยมีสัญชาติไทยก่อนวันที่พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับได้สัญชาติไทย. (๒๕๓๘, ๙ มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๑๒ ตอนพิเศษ ๒๐ ง. หน้า ๒๐. สืบค้นเมื่อ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๐. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2538/E/020/20.PDF

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การสั่งให้บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ที่เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไปและการให้สัญชาติไทย

เป็นการเฉพาะราย. (๒๕๕๕, ๒๓ พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๙ ตอนพิเศษ ๑๗๗ ง. หน้า ๕๐. สืบค้นเมื่อ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๑. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2555/E/177/50.PDF

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การสั่งให้บุคคลซึ่งถูกถอนสัญชาติไทยตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ และบุตรหลาน ได้สัญชาติไทย. (๒๕๔๗, ๑๓ ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๑ ตอนพิเศษ ๑๑๕ ง. หน้า ๘. สืบค้นเมื่อ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๐. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/0E/00149873.PDF

ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘. (๒๕๕๙, ๒๕ กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๓ ตอนพิเศษ ๔๘ ง. หน้า ๒๗. สืบค้นเมื่อ ๑ มีนาคม ๒๕๕๙. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2559/E/048/27.PDF

ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๙. (๒๕๖๐, ๓๐ มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๔ ตอนพิเศษ ๙๒ ง. หน้า ๒๖. สืบค้นเมื่อ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/E/092/26.PDF

ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในการขอหนังสือรับรองการเกิด ตามมาตรา ๒๐/๑ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑. (๒๕๕๑, ๑๓ พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๑๐๓ ง. หน้า ๒๓ - ๒๕. สืบค้นเมื่อ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๖๐. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2551/D/103/23.PDF

ประทีป นทีทวีวัฒน์. (๒๕๕๑, พฤษภาคม). *นโยบายการแก้ไขปัญหาคนไร้สัญชาติ : ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ.* รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ร.ม. (การบริหารจัดการสาธารณะ). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ถ่ายสำเนา

ประมวลกฎหมายอาญา. (๒๔๙๙, ๑๕ พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๗๓ ตอนที่ ๙๕. หน้า ๘๓. สืบค้นเมื่อ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๖๐. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2499/A/095/12.PDF

ปรีชาพล พลูทวี. (๒๕๕๓, กันยายน) *วิเคราะห์ขั้นตอนการขอลงรายการสัญชาติไทยของชนกลุ่มน้อย.* รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต รป.ม. เชียงใหม่: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. ดาวน์โหลด

พระมหาจันลา ตันบัวลี. *บทเรียนจากเมืองลาว.* อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พลเรือตรี เกื้อกูล อิงคะวณิช ป.ม.. (๒๕๒๑, ๓ มิถุนายน). : ๙๓. สืบค้นเมื่อ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๐. จาก https://archive.org/stream/325210000unse#page/n91/mode/2up

พระมหาศุภชัย แซ่เถียร. (๒๕๕๐, พฤษภาคม). : ๑๙ - ๒๒. *การวิเคราะห์การนำนโยบายโรงเรียนปลอดบุหรี่ไปปฏิบัติ.* รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต รป.ม. (รัฐประศาสนศาสตร์). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. ดาวน์โหลด

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖. (๒๕๔๖, ๙ ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๑๐๐ ก. หน้า ๒, ๙, ๑๒. สืบค้นเมื่อ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๐. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/00130026.PDF

พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พุทธศักราช ๒๔๗๙. (๒๔๘๐, ๔ กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๕๔ ตอน ๐ ก. หน้า ๗๕๗ - ๗๕๘. สืบค้นเมื่อ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๑. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2480/A/756.PDF

พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑. (๒๕๕๑, ๒๕ กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๓๘ ก. หน้า ๑๔ - ๑๕, ๑๙. สืบค้นเมื่อ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๖๐. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2551/A/038/13.PDF

พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔. (๒๕๓๔, ๒๒ พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๐๘ ตอนที่ ๒๐๓. หน้า ๙๘. สืบค้นเมื่อ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๖๐. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2534/A/203/97.PDF

พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘. (๒๕๕๘, ๒๒ มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๒ ตอน ๔ ก. หน้า ๓. สืบค้นเมื่อ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๐. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2558/A/004/1.PDF

พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑. (๒๕๕๑, ๒๕ มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๒๒ ก. หน้า ๒๙ - ๓๐, ๓๒. สืบค้นเมื่อ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๖๐. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2551/A/022/1.PDF

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พุทธศักราช ๒๔๗๐. (๒๔๗๐, ๑๗ กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๔๔ ตอน ๐ ก. หน้า ๘๐ - ๘๑. สืบค้นเมื่อ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๑. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2470/A/79.PDF

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕. (๒๕๔๕, ๒ ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๑๙ ตอนที่ ๙๙ ก. หน้า ๒๓. สืบค้นเมื่อ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/00102282.PDF

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑. (๒๕๕๑, ๒๕ มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๒๒ ก. หน้า ๒๙ - ๓๐. สืบค้นเมื่อ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๖๐. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2535/A/031/1.PDF

พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๗๙. (๒๔๘๐, ๑๒ เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๕๔. หน้า ๘๖. สืบค้นเมื่อ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๐. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2480/A/77.PDF

พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗. (๒๔๙๗, ๑๖ กุมภาพันธ์).ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๗๑ ตอนที่ ๑๓. หน้า ๒๐๐, ๒๐๗. สืบค้นเมื่อ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๐. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2497/A/013/195.PDF

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗. (๒๕๕๗, ๓๐ ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๑ ตอน ๘๙ ก. หน้า ๑ - ๒. สืบค้นเมื่อ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๐. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2557/A/089/1.PDF

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (๒๕๓๙, ๑๔ พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๑๓ ตอนที่ ๖๐ ก. หน้า ๘. สืบค้นเมื่อ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๑. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2539/A/060/1.PDF

พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕. (๒๕๓๕, ๒๕ กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๑๓. หน้า ๓ - ๕. สืบค้นเมื่อ ๑ มกราคม ๒๕๕๙. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2535/A/013/3.PDF

พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑. (๒๕๕๑, ๒๗ กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๓๙ ก. หน้า ๒๔ - ๒๕, ๒๘, ๓๐. สืบค้นเมื่อ ๑ เมษายน ๒๕๕๑. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2551/A/039/24.PDF

พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕. (๒๕๕๕, ๒๑ มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๒๘ ก. หน้า ๑ - ๒. สืบค้นเมื่อ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2555/A/028/1.PDF

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘. (๒๕๐๘, ๔ สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๒๘ ตอนที่ ๖๒. หน้า ๓ - ๕, ๑๒. สืบค้นเมื่อ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๐. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2508/A/062/1.PDF

พัชรนันท์ ลาวัณย์รัตนกุล. (๒๕๕๑). *การนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก.* รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ร.ม. (การเมืองการปกครอง). นนทบุรี: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. ดาวน์โหลด

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (๒๕๔๗, ๒๑ ตุลาคม). *ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล : จากใจรัฐไทยต่อคนไร้สัญชาติ.* สืบค้นเมื่อ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙. จาก http://www.archanwell.org/autopage/show_page.php?t=1&s_id=89&d_id=88

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (๒๕๕๐, ๑๗ มิถุนายน): ๒ - ๖. *พัฒนาการของแนวคิดเรื่องสัญชาติ และความพยายามที่จะขจัดปัญหาความไร้รัฐในประเทศไทย.* สืบค้นเมื่อ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๙. จาก http://www.archanwell.org/autopage/show_page.php?t=1&s_id=329&d_id=328

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (๒๕๕๑, กุมภาพันธ์). ๑๐๙, ๑๑๑ - ๑๑๒. *คนไร้รัฐคนไร้สัญชาติแห่งอีสาน: ความท้าทายอีกครั้งต่อนักกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล.* วารสารกฎหมาย. มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี. ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑

พิธาสรวง จันทร์ฉายฉัตร. (๒๕๖๐, ๑ กันยายน). สัมภาษณ์โดย พระเรวัช วิชชุประภากร. ที่กรมการปกครอง

ภูมิ วชร เจริญผลิตผล. (๒๕๖๐, ๓๐ พฤศจิกายน). สืบค้นเมื่อ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๖๐. จาก https://www.facebook.com/photo.php?fbid=384494671988609&set=a.112523899185689.1073741828.100012842378086&type=3&theater

มยุรี อนุมานราชธน. (๒๕๕๖, สิงหาคม). : ๒๒๘. *นโยบายสาธารณะ.* พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: แอคทีฟ พริ้นท์ จำกัด.

มานะ งามเนตร์. (๒๕๖๐, กุมภาพันธ์). : ๒๖. *หนังสือรับรองการเกิด.* กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

มานะ งามเนตร์. (๒๕๖๐, กุมภาพันธ์).: ๕๖ - ๕๗. *แนวทางปฏิบัติเมื่อพบบุคคลไร้บัตรฯ ไร้ทะเบียนไม่มีเลข ๑๓ หลัก.* กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

มานะ งามเนตร์. (๒๕๖๑, ๒๔ มกราคม). สัมภาษณ์โดย พระเรวัช วิชชุประภากร. ที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

มีชัย ฤชุพันธุ์. (๒๕๔๘). *ไขปัญหากฎหมาย. กฎหมายสัญชาติ.* ห้องมีชัย ฤชุพันธุ์. สืบค้นเมื่อ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙. จาก http://www.meechaithailand.com/ver1/?module=4&cateid=&action=view&id=013024#q

ย่านยาว สามชุก สุพรรณบุรี. (๒๕๕๗, ๗ มีนาคม). *ข้าราชการ (ความหมาย).* สืบค้นเมื่อ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๑. จาก https://www.gotoknow.org/posts/600567

ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕. (๒๕๕๑, ๒๖ พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๕ ตอนพิเศษ ๑๘๐ ง. หน้า ๓๐ - ๓๑, ๔๐ - ๔๒. สืบค้นเมื่อ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๑. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2551/E/180/1.PDF

ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ. ๒๕๕๑. (๒๕๕๑, ๑๑ พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๕ ตอน ๑๔๗. หน้า ๒. สืบค้นเมื่อ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๑. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2551/E/174/2.PDF

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๕๐). (๒๕๕๐, ๒๔ สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก. หน้า ๑๐. สืบค้นเมื่อ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙, จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2550/A/047/1.PDF

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๖๐). (๒๕๖๐, ๖ เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก. หน้า ๔, ๙. สืบค้นเมื่อ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙, จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ..... (๒๕๕๙, ๗ ตุลาคม). : ๗ - ๑๔. สืบค้นเมื่อ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๙. จาก http://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/ewt_dl_link.php?nid=803&filename=index

ราษฎรตำบลเปียงหลวง. (๒๕๖๑, ๑๖ ธันวาคม) สัมภาษณ์โดย พระเรวัช วิชชุประภากร. โทรศัพท์

ราษฎรตำบลน้ำก่ำ. (๒๕๖๐, ๑๖ ธันวาคม) สัมภาษณ์โดย พระเรวัช วิชชุประภากร. โทรศัพท์

ลือชัย วงษ์ทอง. (๒๕๕๕). *ประสิทธิผลของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก.* ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต รัฐประศาสนศาสตร. ชลบุรี: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา. ดาวน์โหล

วรสิทธิ์ ตันศรีสกุล. (๒๕๓๕, ๑๑ พฤษภาคม). *การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีนโยบายพัฒนาสถานีตำรวจชุมชนของกองบัญชาการตำรวจนครบาล.* รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ร.ม. (บริหารรัฐกิจ). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วราดวง สมณาศักดิ์; และคนอื่นๆ. (๒๕๕๕). *การบริหารภาครัฐเกี่ยวกับคนไร้สัญชาติไทยในพื้นที่หมู่บ้านเทอดไทย ตำบลเทอดไทย อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย.* สำนักวิชาบริหารรัฐกิจ. มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย.

วิทวัส บุตรต๊ะ. (๒๕๕๐, กันยายน). *ผลกระทบจากการเพิ่มชื่อทางทะเบียนราษฎรให้แก่ชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยงในอำเภอออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่.* รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต รป.ม. (การเมืองการปกครอง). เชียงใหม่: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. ดาวน์โหลด

วีนัส สีสุข. (๒๕๕๔, กรกฎาคม). : ๑๙๒, ๒๐๒. *รักษาโรคไร้รัฐ : ด้วยกฎหมายทะเบียนราษฎร.* กรุงเทพฯ: เดือนตุลา

วีนัส สีสุข. (๒๕๕๕, มีนาคม). : ๒๗ - ๒๘, ๖๑ - ๖๒, ๖๔, ๗๐, ๗๘, ๘๑ - ๘๓, ๘๔, ๘๕, ๙๓ - ๙๕ - ๑๐๔, ๑๐๗ - ๑๐๙, ๑๑๙ - ๑๒๐, ๑๒๓ - ๑๒๔ - ๑๒๖, ๑๓๔, ๑๓๗, ๑๕๑, ๑๕๘, ๑๗๘ - ๑๗๙. *คนไทยตามมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ. สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ การขจัดปัญหาความไร้สัญชาติและเสมือนไร้สัญชาติของมนุษย์ที่เกิดบนแผ่นดินไทย.* กรุงเทพฯ: UNHCR

วีนัส สีสุข; ยินดี ห้วยหงษ์ทอง; และมานะ งามเนตร์ (๒๕๖๐, กุมภาพันธ์). : ๑๑ - ๑๒, ๑๔, ๑๗, ๒๒. *แนวทางปฏิบัติในการกำหนดสถานะบุคคล.* กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ศิลปวัฒนธรรม. (๒๕๕๙, ๑๘ กุมภาพันธ์). *การเปลี่ยน "ลาวอีสาน" ให้เป็นไทยผ่านพระสงฆ์อีสานสาย "ธรรมยุต".* สืบค้นเมื่อ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๙. จาก https://www.facebook.com/SilpaWattanatham/photos/a.140180076111393.26379.140168069445927/828282853967775/?type=3&theater

ศุภชัย ยาวะประภาษ. (๒๕๕๔): ๘๘. *นโยบายสาธารณะ.* พิมพ์ครั้งที่ ๙. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศูนย์ข่าวคนไร้รัฐ. (๒๕๕๙, ๒๕ พฤศจิกายน). สืบค้นเมื่อ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๐. จาก https://www.facebook.com/StatelessPersons/photos/pb.572011222841879.-2207520000.1512722563./1265201136856214/?type=3&theater

ศูนย์บริการข้อมูลอำเภอ. (๒๕๖๐). *เกี่ยวกับอำเภอดอทคอม.* สืบค้นเมื่อ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๐. จาก http://www.amphoe.com/about.php

สงครามปราบฮ่อ. (๒๕๖๑). สืบค้นเมื่อ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๑. จาก https://th.wikipedia.org/wiki/สงครามปราบฮ่อ

สมชาย ปรีชาศิลปะกุล. (๒๕๕๔). *๑๐๐ ปีแห่งสัญชาติไทย.* ตอนที่ ๑ - ๓. ใน วิภาษา ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๕ (๑๖ ก.ย. - ๓๑ ต.ค.๒๕๕๔) หน้า ๑๖ - ๔๐. สืบค้นเมื่อ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๙. จาก www.law.cmu.ac.th/law2011/journal/e1459405188.pdf

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. (๒๕๔๑, ธันวาคม). : ๔๕๒ - ๔๕๘. *นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ.* พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

สมพร เฟื่องจันทร์. (๒๕๓๙). : ๑๔๙. *นโยบายสาธารณะ ทฤษฎีและการปฏิบัติ.* กรุงเทพฯ: โอ.เอส.พริ้นติ้ง เฮ้าส์

สลีล คำภาแก้ว. (๒๕๕๕, มกราคม). *ปัญหา และอุปสรรคในการขอรับการพิจารณาลงรายการสัญชาติไทยของบุคคลบนพื้นที่สูง ในพื้นที่อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่.* รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต รป.ม. เชียงใหม่: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ส่วนประสานราชการ สำนักกิจการความมั่นคงภายใน. (๒๕๕๓). : ๑๐. *คู่มือปฏิบัติงาน การขอมีสัญชาติไทย การขอมีสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓.* ส่วนประสานราชการ

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์; และอนุรัตน์ อนันธนาธร. (๒๕๕๕, มิถุนายน): ๒๔๕. *นโยบายสาธารณะ.* กรุงเทพฯ: เอ็ม.ที.เพรส.

สาคร พรสมจิตร์กูล. (๒๕๖๐, ๑๐ กันยายน). สัมภาษณ์โดย พระเรวัช วิชชุประภากร, ที่นครพนม.

สำนักข่าวชายขอบ. (๒๕๕๘, ๓๐ พฤศจิกายน). *ครบรอบ ๔๐ ปีลาวอพยพ พบชาวบ้านจำนวนมากยังประสบปัญหาสถานะบุคคล "พระมหา" อดีตคนไร้สัญชาติเผยได้บัตรเหมือนพันคุก นักวิชาการชี้ถูกเลือกปฏิบัติ. สืบค้นเมื่อ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๙.* จาก http://transborder news.in.th/home/?p=10863

สำนักงานเขตบางกอกน้อย. (๒๕๖๐, ๑๘ ธันวาคม). *คู่มือการปฏิบัติงาน แนวทางการสอบสวนบุคคล (ด้านทะเบียนราษฎร).* สืบค้นเมื่อ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๐. จาก http://bangkoknoi dist.blogspot.com/2011/09/blog-post.html

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกรรมาธิการ ๓. (๒๕๕๒). : ๑๖. รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและแนวทางแก้ไขการไร้สถานะและสิทธิของ

บุคคลในประเทศไทย. วุฒิสภา. *ปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย.* สืบค้นเมื่อ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๙. จาก library.senate.go.th/document/Ext6199/6199270_0002.PDF

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักยุทธศาสตร์ความมั่นคงภายใน. (๒๕๕๕). : ๑๒, ๒๐. *ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ (มติคณะรัฐมนตรี ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕).* สืบค้นเมื่อ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙. จาก http://www.nsc.go.th/Download1/rapee_nsc-doc.pdf

สำนักทะเบียนกลาง. (๒๕๕๘, ๑๗ กรกฎาคม). *คู่มือสำหรับประชาชน: การขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑.* สืบค้นเมื่อ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๐. จาก http://www.dla.go.th/work/2558/manual_stat/176.doc

สำนักทะเบียนอำเภอเมืองนครพนม. (๒๕๕๙, ๒๘ กุมภาพันธ์). สืบค้นเมื่อ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๐. จาก https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=480401372147644&id=480371058817342

สำนักบริหารการทะเบียน ส่วนการทะเบียนราษฎร ฝ่ายทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย. (๒๕๔๗). : ๙. *เอกสารประกอบคำชี้แจง ตามโครงการประชุมชี้แจงซักซ้อมแนวทางปฏิบัติการพิจารณา ลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวไทยภูเขา ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของสำนักทะเบียนในเขต 20 จังหวัด.* สำนักบริหารฯ

สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย. (๒๕๕๔, พฤษภาคม). : คำนำ, ๑, ๗. *คู่มือการดำเนินการแก้ไขปัญหาการร้องทุกข์/ร้องเรียน.* สืบค้นเมื่อ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๖๐. จาก. www.udonthani.go.th/InfoCenter/download/m9(4)/2.pdf

สำนักราชเลขาธิการ. (๒๕๑๓, ๒๓ กรกฎาคม). : ๒๔๗. *พระบรมราโชวาท ในโอกาสพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์แก่ข้าราชการ ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน.* สืบค้นเมื่อ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๐. จาก https://king9.ohm.go.th/ผลการค้นหาพระราชดำรัสและพระบรมราโชวาท/?book=BP2513034&pageid=29984

สำนักราชเลขาธิการ. (๒๕๔๔, ๑๘ กุมภาพันธ์). : ๙๓ - ๙๔. *พระราชดำรัส ในโอกาสนายกรัฐมนตรีนำคณะรัฐมนตรีเฝ้าฯ ถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ ณ ศาลาเริง วังไกลกังวล.* สืบค้นเมื่อ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๙. จาก http://www.ohm.go.th/th/monarch/speech

สุชาดา ทวีสิทธิ์; และ สุรสม กฤษณะจูฑะ. (๒๕๕๕, สิงหาคม): ๒๐๑ - ๒๐๖, ๒๕๖, ๒๖๒ - ๒๖๓. *ภาวะไร้สัญชาติ - ไร้รัฐ ชายแดนอีสาน คนลาวอพยพ.* กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.

สุรพงษ์ กองจันทึก. (๒๕๕๙, ๒๗ กรกฎาคม). สัมภาษณ์โดย พระเรวัช วิชชุประภากร. ที่สำนักกลางนักเรียนคริสเตียน

สุรพันธ์ ทับสุวรรณ์ และคณะ. *การประเมินผลการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน.* กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม

ออนไลน์. (๒๕๕๙, ๒๐ เมษายน). สืบค้นเมื่อ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๐. จาก https://www.facebook.com/photo.php?fbid=854865027992658&set=gm.550738798426880&type=3&theater&ifg=1

อัมพร ธำรงลักษณ์. (๒๕๕๔, ๑๘ กรกฎาคม). *เสียงประชาชนกับบทบาทหน่วยงานภาครัฐ.* สืบค้นเมื่อ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙. จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1310965120&grpid=no&catid=no

อำเภอโขงเจียม. (๒๕๕๙). สืบค้นเมื่อ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๙. จาก http://www.lib.ubu.ac.th/html/ub_info/other/name/khongchiam.html

เกณฑ์มาตรฐาน 5 ส ขั้นพื้นฐานในสำนักงาน. (๒๕๖๑). สืบค้นเมื่อ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑. จาก http://cpdhost.cpd.go.th/cpd/cpdinter/download/data53/100253/SARตามเกณฑ์%205%20ส%2053.doc

เจ้าสุวรรณภูมา. (๒๕๕๙). สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙. จาก https://th.wikipedia.org/wiki/เจ้าสุวรรณภูมา

เปลื้อง ณ นคร. (๒๕๖๐, ๑๘ ธันวาคม). *สอบสวน.* สืบค้นเมื่อ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๐. จาก http://dictionary.sanook.com/search/dict-th-th-royal-institute/%E0%B8%AA%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%AA%E0%B8%A7%E0%B8%99

เปลื้อง ณ นคร. (๒๕๖๑). *ราชภัฏ.* สืบค้นเมื่อ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๑. จาก https://dictionary.sanook.com/search/dict-th-th-pleang/ราชภัฏ

แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๑. (๒๕๔๘, ๑๒ เมษายน). สืบค้นเมื่อ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๙. จาก www.sri.cmu.ac.th/form/plan48_51.pdf

แผนผัง/แผนที่จังหวัด. (๒๕๕๙). สืบค้นเมื่อ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๙. จาก http://123.242.163.1:8050/province/map/showfullmap.php

โพสต์ทูเดย์. (๒๕๕๘, ๑๒ ธันวาคม). *"คนไม่มีสิทธิ์"...๔๐ ปีที่ไร้ตัวตนของชาวลาวอพยพ.* สืบค้นเมื่อ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๙. จาก http://www.posttoday.com/analysis/report/404593

โอเล่. (๒๕๕๕, ๑๗ มีนาคม). *การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ทฤษฎีอุปนัย (inductive theory).* สืบค้นเมื่อ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๑. จาก http://nayobysatharanakabmathawee.blogspot.com/2012/03/inductive-theory.html

ไทยพีบีเอส. (๒๕๖๐, ๕ พฤศจิกายน). *"เชิด กิมสร้อย" เด็กไร้สัญชาติ คว้าแชมป์เครื่องบินกระดาษพับที่ญี่ปุ่น.* สืบค้นเมื่อ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๖๐. จาก https://news.thaipbs.or.th/content/267472

ไทยรัฐออนไลน์. (๒๕๖๐, ๑๙ ตุลาคม). *ตะลึง! ต่างด้าวสวมบัตรเป็นคนไทยกว่า 3 พันคน พระวัดดัง กทม.ยังโดน.* สืบค้นเมื่อ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑. จาก https://www.thairath.co.th/content/1103299

Archanwell. (๒๕๕๕, ๒๒ มิถุนายน). *อนุสัญญาเกี่ยวกับคนไร้รัฐไร้สัญชาติ.* สืบค้นเมื่อ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๑. จาก https://www.gotoknow.org/posts/434395

Articles. (๒๕๕๕, ๒๕ ธันวาคม). *การจำแนกประเภทแรงงานข้ามชาติ จากพม่า กัมพูชา และลาว.* สืบค้นเมื่อ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๐. จาก http://www2.ipsr.mahidol.ac.th/newsletter/index.php/component/content/article/78-popdev-vol33-no1/71-2012-10-25-04-42-30.html

ASTV ผู้จัดการออนไลน์. (๒๕๕๗, ๑ กรกฎาคม). *นายอำเภอนาทมซ้อนแผน รวบแก๊งทำบัตรประชาชนปลอม.* สืบค้นเมื่อ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑. จาก http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9570000074123

human status. (๒๕๕๕, ๔ ธันวาคม). *นโยบายการกำหนดสถานะบุคคล ๑.* สืบค้นเมื่อ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๐. จาก https://www.youtube.com/watch?v=v0xAZ_HSD8s

isranews. (๒๕๕๙, ๒๒ กุมภาพันธ์). *ชีวิตจริงไม่ใช่ละคร! ขุดกรุคดีฉาว 'ปลัดอำเภอ'! ๖ ปี ป.ป.ช. เชือด ๑๘ ราย.* สืบค้นเมื่อ ๔ มกราคม ๒๕๖๑. จาก https://www.isranews.org/isranews-scoop/44992-report04_44992.html

news.sanook.com. (๒๕๕๒). *สั่งสอบ ๓ ปลัดออกบัตร ปชช.ปลอม ทะเบียนราษฎร์ลุยสอบนครพนมปัญหาเพียบ เตรียมขยายผลยกแก๊ง.* สืบค้นเมื่อ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑. จาก https://news.sanook.com/614451/

Punno. (๒๕๕๘, ๑๘ มิถุนายน). *ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน.* สืบค้นเมื่อ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙. จาก http://po12558.blogspot.com/2015/06/4.html

Thai-English: NECTEC's Lexitron-2 Dictionary [with local updates]. (๒๕๖๐, ๑๘ ธันวาคม). *สอบสวน.* Thai definition. สืบค้นเมื่อ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๐. จาก https://dict.longdo.com/search/*%E0%B8%AA%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%AA%E0%B8%A7%E0%B8%99*

UNHCR. (๒๐๐๘). : iii. *คนไร้สัญชาติ.* สืบค้นเมื่อ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๙, จาก http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4d78d3832

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ลำดับกฎหมายสัญชาติไทย

ลำดับกฎหมายสัญชาติไทย

***

ในส่วนนี้เป็นการอธิบายลำดับของกฎหมายที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดสิทธิในสัญชาติไทยของบุคคลภายในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

๑. มูลนิติธรรมประเพณี

๒. ข้อบังคับสำหรับการจัดการตามกฎหมายแปลงชาติ ร.ศก ๑๓๐ (กฎหมายแปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๑๓๐ เล่ม ๒๘ น่า ๑๗๒ (ยกเลิกแล้ว)

๓. (พ.ร.บ.สัญชาติ ฉบับที่ ๑) พระราชบัญญัติสัญชาติ พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ (ยกเลิกแล้ว) ประกาศ มา ณ วันที่ ๒๒ มีนาคม พระพุทธศักราช ๒๔๕๕ เปน วัน ที่ ๘๖๓ หรือปีที่ ๓ ในรัชกาลปัตยุบัน นี้ ฯ, (ประกาศใช้ในรัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาวชิราวุธ พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๔๕๕ เล่ม ๒๙ น่า ๒๗๙, มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน พระพุทธศักราชการ ๒๔๕๖

๔. (พ.ร.บ.สัญชาติ ฉบับที่ ๒) พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ (ยกเลิกแล้ว) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๕ ตอนที่ ๑๐ เล่ม ๖๙ หน้า ๑๐๓, ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี, มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๙๕

(แก้ไขครั้งที่ ๑) เรียกว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๖ (ยกเลิกแล้ว) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๖ เล่ม ๗๐ ตอนที่ ๑๐ หน้า ๑๙๓, ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี, มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๙๖

(แก้ไขครั้งที่ ๒) เรียกว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙ (ยกเลิกแล้ว) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๐ เล่ม ๗๔ ตอนที่ ๑๕ หน้า ๔๓๑, ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี, มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๐

(แก้ไขครั้งที่ ๓) เรียกว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๓ (ยกเลิกแล้ว) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๓ (ฉบับพิเศษ) เล่ม ๗๗ ตอนที่ ๘ หน้า ๕, ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ จอมพล ส. ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี, มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๓

๕. (พ.ร.บ.สัญชาติ ฉบับที่ ๓) พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ (ฉบับใช้ในปัจจุบัน)

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๐๘ (ฉบับพิเศษ) เล่ม ๘๒ ตอนที่ ๖๒ หน้า ๑, ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ จอมพล ถนอม กิตติขจร, มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๐๘

(แก้ไขครั้งที่ ๑) เรียกว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๑๓ หน้า ๓, ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี, มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๕

(แก้ไขครั้งที่ ๒) เรียกว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๕ เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๔๒ หน้า ๙๔, ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี, มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๕

(แก้ไขครั้งที่ ๓) เรียกว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑, ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๓๙ ก หน้า ๒๔, ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี, มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑

(แก้ไขครั้งที่ ๔) เรียกว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕, ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๕ เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๒๘ ก หน้า ๑, ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี, มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

ภาคผนวก ข

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ (ป.ว.๓๓๗)

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ (ปว.๓๓๗)

โดยที่พิจารณาเห็นว่า บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองหรือบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรไทยโดยได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่เพียงชั่วคราวหรือเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย บุคคลเหล่านี้แม้จะมีสัญชาติไทย แต่ก็มิได้มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย เพื่อป้องกันและรักษาความมั่นคงแห่งชาติ สมควรมิให้บุคคลดังกล่าวมีหรือได้สัญชาติไทยอีกต่อไป[๑] หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้ถอนสัญชาติไทยของบรรดาบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาเป็นคนต่างด้าวหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวแต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย และในขณะที่เกิดบิดาหรือมารดานั้นเป็น

(๑) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย

(๒) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ

(๓) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควร หรือสั่งเฉพาะรายเป็นประการอื่น

ข้อ ๒ บุคคลตามข้อ ๑ ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยเมื่อประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับแล้วไม่ได้สัญชาติไทยเว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและสั่งเฉพาะรายเป็นประการอื่น

ข้อ ๓ บรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ให้ใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับนี้แทน

ข้อ ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับนี้

---

[๑] ฎ ๒๒๔๖/๒๕๓๕ เมื่อผู้ร้องเป็นบุตรที่เกิดในประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๘ จากบิดาจีนและมารดาไทย ผู้ร้องย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตาม พ.ร.บ.สัญชาติที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น แต่ปัญหาว่า บุคคลนี้เสียสัญชาติไทยโดย ปว.๓๓๗ หรือไม่ ? อัยการผู้คัดค้านจะต้องนำสืบว่า บิดาเป็นผู้ที่ได้รับการผ่อนผันได้รับอนุญาต หรือเข้ามาตามที่ ปว.๓๓๗ ข้อ ๑ บัญญัติไว้ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า อัยการมิได้นำสืบดังกล่าว ผู้ร้องจึงไม่ถูกถอนสัญชาติตามกฎหมาย

ข้อ ๕ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา[๒] เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕

จอมพล ถนอม กิตติขจร
หัวหน้าคณะปฏิวัติ

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

กรมการปกครอง สำนักทะเบียนกลาง. (๒๕๔๓). : ๑๕๙ - ๑๖๐. ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. ๒๕๔๓ (พร้อมคำอธิบาย)

กรมการปกครอง สำนักงานกลางทะเบียนราษฎร. (๒๕๒๙, กรกฎาคม). : ๑๕๓. คู่มือปฏิบัติงานทะเบียนราษฎรสำหรับสำนักทะเบียนในเขตปฏิบัติการ ตามโครงการจัดทำเลขประจำตัวประชาชน

[๒] ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ ๘๙ ตอนที่ ๑๙๐ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕, มีผลใช้บังคับในวันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ถึงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕

ภาคผนวก ฃ

รายละเอียดข้อวินิจฉัยเกี่ยวกับสัญชาติของบุคคล

รายละเอียดข้อวินิจฉัยเกี่ยวกับสัญชาติของบุคคล

ลับ

ด่วนมาก
ที่ มท. 0313/ว. 793 กระทรวงมหาดไทย

17 สิงหาคม 2520

เรื่อง สัญชาติของบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด และ ปลัดกรุงเทพมหานคร

อ้างถึง 1. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515
2. พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508

สิ่งที่ส่งมาด้วย สรุปข้อวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่อง สัญชาติของบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย ฯ

ด้วยปรากฏว่า การพิจารณาสัญชาติของบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 และตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 มักจะเป็นปัญหาด้านการตีความตามบทบัญญัติของกฎหมายเกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎร และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในเรื่องสัญชาติอยู่เสมอ

กระทรวงมหาดไทย จึงได้จัดทำสรุปข้อวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องสัญชาติของบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยขึ้น เพื่อให้จังหวัดสั่งกำชับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องได้ศึกษาทำความเข้าใจและถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

อนึ่ง เรื่องการได้สัญชาติไทยของบุตรบุคคลต่างด้าว เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติ จึงขอให้จังหวัดสั่งกำชับเจ้าหน้าที่ได้ให้ใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องสัญชาติ อย่าได้ฉวยโอกาสแสวงหาผลประโยชน์จากช่องว่างของกฎหมาย แนะนำให้บุคคลต่างด้าวได้สัญชาติไทยโดยมิชอบเป็นอันขาด เพราะจะส่งผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศชาติได้

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง
ดำรง สุนทรศารทูล
(นายดำรง สุนทรศารทูล)
รองปลัดกระทรวง สั่งราชการแทน
ปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรมการปกครอง
โทร. 2820776

ลับ

สรุปข้อวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องสัญชาติของบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2408 และตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337

---

1. สัญชาติของบุคคลพิจารณาจากสัญชาติของบิดา มารดา และสถานะการสมรสของบิดากับมารดา

(1) บิดาสัญชาติไทย จดทะเบียนสมรส กับ มารดาสัญชาติไทย บุตรได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามมาตรา 7 (1) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508

(2) บิดาสัญชาติไทย ไม่ได้จดทะเบียนสมรส กับ มารดาสัญชาติไทย บุตรได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามมาตรา 7 (3) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508

(3) บิดาสัญชาติไทย จดทะเบียนสมรส กับ มารดาต่างด้าว **ที่ไม่เข้าเงื่อนไขตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ข้อ 1 (1), (2), (3)** บุตรได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามมาตรา 7 (1) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508

(4) บิดาสัญชาติไทย จดทะเบียนสมรส กับ มารดาต่างด้าว **ที่เข้าเงื่อนไขตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ข้อ 1 (1), (2), (3)** บุตรได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามมาตรา 7 (1) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508

(5) บิดาสัญชาติไทย ไม่ได้จดทะเบียนสมรส กับ มารดาต่างด้าว **ที่ไม่เข้าเงื่อนไขตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ข้อ 1 (1), (2), (3)** บุตรได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามมาตรา 7 (3) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508

(6) บิดาสัญชาติไทย ไม่ได้จดทะเบียนสมรส กับ มารดาต่างด้าว **ที่เข้าเงื่อนไขตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ข้อ 1 (1), (2), (3) บุตรได้สัญชาติไทย** ตามนัยมาตรา 7 (3) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 แต่ถ้าเกิดก่อนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ใช้บังคับต้องถูกถอนสัญชาติไทย ตามนัยข้อ 1 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 หรือถ้าเกิดภายหลังประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ใช้บังคับแล้ว **ไม่ได้สัญชาติไทย** ตามนัยข้อ 2 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควร และสั่งเฉพาะรายเป็นประการอื่น

(7) บิดาต่างด้าว **ที่ไม่เข้าเงื่อนไขตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ข้อ 1 (1),(2),(3)** จดทะเบียนสมรส กับ มารดาสัญชาติไทย บุตรได้สัญชาติไทย ตามมาตรา 7 (3) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 และ **ไม่ถูกถอนสัญชาติไทย** ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337

(8) บิดาต่างด้าว **ที่ไม่เข้าเงื่อนไขตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ข้อ 1 (1),(2),(3)** จดทะเบียนสมรส กับ มารดาต่างด้าว **ที่ไม่เข้าเงื่อนไขตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ข้อ 1 (1),(2),(3)** บุตรได้สัญชาติไทย ตามมาตรา 7 (3) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 และ **ไม่ถูกถอนสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337**

(9) บิดาต่างด้าว ที่ไม่เข้าเงื่อนไขตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ข้อ 1 (1),(2),(3) จดทะเบียนสมรส กับ มารดาต่างด้าว **ที่เข้าเงื่อนไขตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ข้อ 1 (1),(2),(3)** บุตรได้สัญชาติไทย ตามมาตรา 7 (3) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 และ **ไม่ถูกถอนสัญชาติไทย** ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337

(10) บิดาต่างด้าว **ที่ไม่เข้าเงื่อนไขตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ข้อ 1 (1),(2),(3)** ไม่ได้จดทะเบียนสมรส กับ มารดาสัญชาติไทย บุตรได้สัญชาติไทย ตามมาตรา 7 (3) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 และ **ไม่ถูกถอนสัญชาติไทย** ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337

(11) บิดาต่างด้าว **ที่ไม่เข้าเงื่อนไขตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ข้อ 1 (1),(2),(3)** ไม่ได้จดทะเบียนสมรส กับ มารดาต่างด้าว **ที่ไม่เข้าเงื่อนไขตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ข้อ 1 (1),(2),(3)** บุตรได้สัญชาติไทย ตามมาตรา 7 (3) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 และ **ไม่ถูกถอนสัญชาติไทย** ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337

(12) บิดาต่างด้าว **ที่ไม่เข้าเงื่อนไขตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ข้อ 1 (1),(2),(3)** ไม่ได้จดทะเบียนสมรส กับ มารดาต่างด้าว ที่เข้าเงื่อนไขตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ข้อ 1 (1),(2),(3) **บุตรได้สัญชาติไทย** ตามนัยมาตรา 7 (3) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 แต่ถ้าเกิดก่อนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ใช้บังคับ **ต้องถูกถอนสัญชาติไทย** ตามนัยข้อ 1 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 หรือ ถ้าเกิดภายหลังประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ใช้บังคับแล้ว **ไม่ได้สัญชาติไทย** ตามนัยข้อ 2 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควร และสั่งเฉพาะรายเป็นประการอื่น

(13) บิดาต่างด้าว ที่เข้าเงื่อนไขตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ข้อ 1 (1),(2),(3) จดทะเบียนสมรส กับ มารดาสัญชาติไทย **บุตรได้สัญชาติไทย** ตามนัยมาตรา 7 (3) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แต่ถ้าเกิดก่อนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ใช้บังคับ

ต้องถูกถอนสัญชาติไทย ตามนัยข้อ 1 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 หรือถ้าเกิดภายหลังประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ใช้บังคับแล้ว **ไม่ได้สัญชาติไทย** ตามนัยข้อ 2 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและสั่งเฉพาะรายเป็นประการอื่น

(14) บิดาต่างด้าว ที่เข้าเงื่อนไขตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ข้อ 1 (1),(2),(3) จดทะเบียนสมรส กับ มารดาต่างด้าว **ที่ไม่เข้าเงื่อนไขตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ข้อ 1 (1),(2),(3) บุตรได้สัญชาติไทย** ตามนัยมาตรา 7 (3) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แต่ถ้าเกิดก่อนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ใช้บังคับ **ต้องถูกถอนสัญชาติไทย** ตามนัยข้อ 1 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 หรือ ถ้าเกิดภายหลังประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ใช้บังคับแล้ว **ไม่ได้สัญชาติไทย** ตามนัยข้อ 2 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควร และสั่งเฉพาะรายเป็นประการอื่น

(15) บิดาต่างด้าว ที่เข้าเงื่อนไขตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ข้อ 1 (1),(2),(3) จดทะเบียนสมรส กับ มารดาต่างด้าว ที่เข้าเงื่อนไขประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ข้อ 1 (1),(2),(3) **บุตรได้สัญชาติไทย** ตามนัยมาตรา 7 (3) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 แต่ถ้าเกิดก่อนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ใช้บังคับ **ต้องถูกถอนสัญชาติไทย** ตามนัยข้อ 1 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 หรือถ้าเกิดภายหลังประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ใช้บังคับแล้ว **ไม่ได้สัญชาติไทย** ตามนัยข้อ 2 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและสั่งเฉพาะรายเป็นประการอื่น

(16) บิดาต่างด้าว ที่เข้าเงื่อนไขตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ข้อ 1 (1),(2),(3) ไม่ได้จดทะเบียนสมรส กับ มารดาสัญชาติไทย **บุตรได้สัญชาติไทย** ตามนัยมาตรา 7 (1) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แต่ถ้าเกิดก่อนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ใช้บังคับ **ต้องถูกถอนสัญชาติไทย** ตามนัยข้อ 1 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 หรือถ้าเกิดภายหลังประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ใช้บังคับแล้ว **ไม่ได้สัญชาติไทย** ตามนัยข้อ 2 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและสั่งเฉพาะรายเป็นประการอื่น

(17) บิดาต่างด้าว ที่เข้าเงื่อนไขตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ข้อ 1 (1),(2),(3) ไม่ได้จดทะเบียนสมรส กับ มารดาต่างด้าว **ที่ไม่เข้าเงื่อนไขตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ข้อ 1 (1),(2),(3) บุตรได้สัญชาติไทย** ตามนัยมาตรา 7 (3) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แต่ถ้าเกิดก่อนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ใช้บังคับ **ต้องถูกถอนสัญชาติ**

ไทย ตามนัยข้อ 1 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 หรือถ้าเกิดภายหลังประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ใช้บังคับแล้ว **ไม่ได้สัญชาติไทย** ตามนัยข้อ 2 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควร และสั่งเฉพาะรายเป็นประการอื่น

(18) บิดาต่างด้าว ที่เข้าเงื่อนไขตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ข้อ 1 (1), (2),(3) ไม่ได้จดทะเบียนสมรส กับ มารดาต่างด้าว ที่เข้าเงื่อนไขตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ข้อ 1 (1),(2),(3) **บุตรได้สัญชาติไทย** ตามนัยมาตรา 7 (3) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แต่ถ้าเกิดก่อนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ใช้บังคับ **ต้องถูกถอนสัญชาติไทย** ตามนัยข้อ 1 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 หรือถ้าเกิดภายหลังประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ใช้บังคับแล้ว **ไม่ได้สัญชาติไทย** ตามนัยข้อ 2 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและสั่งเฉพาะรายเป็นประการอื่น

2. การกรอกลงรายการในช่องสัญชาติ กรณีบุคคลถูกถอนสัญชาติไทย หรือไม่ได้สัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน

(1) กรณีบุคคลถูกถอนสัญชาติไทย ให้หมายเหตุในช่องสัญชาติของบุคคลนั้นว่า "ถูกถอนสัญชาติไทย" แล้วหมายเหตุในช่องรายการถัดจากรายการของบุคคลสุดท้ายในทะเบียนบ้านว่า "บุคคลที่.....ถูกถอนสัญชาติไทย ตามนัยข้อ.....แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337" แล้วลงชื่อนายทะเบียน และ วัน เดือน ปี กำกับ

(2) กรณีบุคคลไม่ได้สัญชาติ เนื่องจากเป็นบุคคลที่เกิดภายหลังประกาศใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 และมีบิดา หรือมารดา หรือทั้งบิดาและมารดา เข้าเงื่อนไขตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ให้หมายเหตุในช่องสัญชาติว่า "ไม่ได้สัญชาติไทย" แล้วหมายเหตุในช่องรายการถัดจากรายการของบุคคลสุดท้ายในทะเบียนบ้านว่า "บุคคลที่....ไม่ได้สัญชาติไทย ตามนัยข้อ.....แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337" แล้วลงชื่อนายทะเบียน และ วัน เดือน ปี กำกับ

3. หากข้อเท็จจริงที่ปรากฏไม่ตรงกับตัวอย่างที่ระบุไว้ใน ข้อ 1 ทั้ง 18 ตัวอย่างให้หารือไปยังกระทรวงมหาดไทย เป็นการเฉพาะราย

สำนักงานกลางทะเบียนราษฎร
กองการทะเบียน กรมการปกครอง
กระทรวงมหาดไทย

สัง

ตารางสรุปข้อวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องสัญชาติของบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย
ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 และตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508

กรณีที่	สัญชาติของบิดา			สถานะการสมรส		สัญชาติของมารดา			สัญชาติของบุตร		หมายเหตุ
	ไทย	ต่างด้าว		จดทะเบียนสมรส	ไม่จดทะเบียนสมรส	ไทย	ต่างด้าว		สัญชาติไทย	ไม่ได้สัญชาติไทย	
		มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว	1(1),(2),(3)				มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว	ที่เข้าเงื่อนไข 1(1),(2),(3)			
1.	✓	–	–	✓	–	✓	–	–	✓	–	พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 มาตรา 7 (1)
2.	✓	–	–	–	✓	✓	–	–	✓	–	พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 มาตรา 7 (3)
3.	✓	–	–	✓	–	–	✓	–	✓	–	พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 มาตรา 7 (1)
4.	✓	–	–	✓	–	–	–	✓	✓	–	พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 มาตรา 7 (1)
5.	✓	–	–	–	✓	–	✓	–	✓	–	พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 มาตรา 7 (3)
6.	✓	–	–	–	✓	–	–	✓	–	✓	ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337
7.	–	✓	–	✓	–	✓	–	–	✓	–	พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 มาตรา 7 (3)
8.	–	✓	–	✓	–	–	✓	–	✓	–	พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 มาตรา 7 (3)
9.	–	✓	–	✓	–	–	–	✓	✓	–	พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 มาตรา 7 (3)
10.	–	✓	–	–	✓	✓	–	–	✓	–	พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 มาตรา 7 (3)
11.	–	✓	–	–	✓	–	✓	–	✓	–	พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 มาตรา 7 (3)

กรมการปกครอง สำนักงานกลางทะเบียนราษฎร. (๒๕๒๙, กรกฎาคม). : ๓๓๕ - ๓๔๒. คู่มือปฏิบัติงานทะเบียนราษฎร สำหรับสำนักทะเบียนในเขตปฏิบัติการตามโครงการจัดทำเลขประจำตัวประชาชน. กรุงเทพฯ: กรมฯ.

กรณีที่	สัญชาติของบิดา			สถานะการสมรส		สัญชาติของมารดา			สัญชาติของบุตร		หมายเหตุ
	ไทย	ต่างด้าว		จดทะเบียนสมรส	ไม่จดทะเบียนสมรส	ไทย	ต่างด้าว		สัญชาติไทย	ไม่ได้สัญชาติไทย	
		มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว	ที่เข้าเงื่อนไข 1(1),(2),(3)				มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว	ที่เข้าเงื่อนไข 1(1),(2),(3)			
12.	–	✓	–	–	✓	–	–	✓	–	✓	ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337
13.	–	–	✓	✓	–	✓	–	–	–	✓	ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337
14.	–	–	✓	✓	–	–	✓	–	–	✓	ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337
15.	–	–	✓	✓	–	–	–	✓	–	✓	ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337
16.	–	–	✓	–	✓	✓	–	–	–	✓	ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337
17.	–	–	✓	–	✓	–	✓	–	–	✓	ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337
18.	–	–	✓	–	✓	–	–	✓	–	✓	ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337

สำนักงานกลางทะเบียนราษฎร
กองการทะเบียน กรมการปกครอง
กระทรวงมหาดไทย

ลับ

ที่ มท. 0206/ว.19 กระทรวงมหาดไทย

25 มกราคม 2525

เรื่อง การตีความเรื่องสัญชาติตาม ปว.337 ของ มท.ขัดแย้งกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรียน เขตควบคุมญวนอพยพ 9 จว.

อ้างถึง หนังสือ ลับ ด่วนมาก ที่ มท.0313/ว.793 ลว. 17 ส.ค.2520

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาบันทึก ลับ ที่ มท.0206/4996 ลว. 30 ต.ค.24 จำนวน 6 หน้า

ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้จัดทำสรุปข้อวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องสัญชาติของบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย เวียนให้ทุกจังหวัดทราบและถือเป็นแนวในการพิจารณาถอนสัญชาติของบุคคลต่างด้าวตาม ปว.337 ลว. 13 ธันวาคม 2515 และปรากฏข้อเท็จจริงภายหลังว่า การวินิจฉัยตามข้อ 6 ข้อ 12 และข้อ 16 ขัดกับข้อวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคำพิพากษาของศาลฎีกา (รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย) เป็นเหตุให้การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ต้องตกเป็นจำเลยในคดีทางศาลอยู่เป็นนิจ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงมหาดไทยขอเรียนว่า ข้อวิตกและความยุ่งยากในการปฏิบัติงานตามข้อวินิจฉัยดังกล่าว กระทรวงฯ มิได้นิ่งนอนใจ และได้นำเข้าหารือต่อหน่วยเหนือในทุกระดับ เพื่อหาข้อยุติและแนวทางปฏิบัติในทางที่จะนำมาซึ่งความถูกต้อง ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงเรื่องความมั่นคงและปลอดภัยของรัฐเป็นสำคัญ สำหรับช่องว่างอันอาจทำให้คนต่างด้าวบางประเภทได้มาซึ่งสัญชาติไทยนั้น ได้มีการยกร่างกฎหมายเพื่อประกาศใช้บังคับต่อไปแล้ว

ฉะนั้น ขอให้จังหวัดดำเนินการในเรื่องดังกล่าวไปตามหนังสือสั่งการที่อ้างถึงไปพลางก่อน เมื่อมีคนต่างด้าวร้องทุกข์ ก็ให้รับเรื่องไว้พิจารณา แล้วส่งให้กระทรวงฯ พิจารณาเป็นรายรายไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

พิศาล มูลศาสตรสาทร

(นายพิศาล มูลศาสตรสาทร)

ปลัดกระทรวงมหาดไทย

สำนักงานปลัดกระทรวงฯ

โทร. 2221141-55 ต่อ 176



ที่ มท ๐๓๐๙/ว ๑๓๙๓

กรมการปกครอง
ถนนอัษฎางค์ กทม. ๑๐๒๐๐

๒๖ มกราคม ๒๕๖๑

เรื่อง การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด และปลัดกรุงเทพมหานคร

อ้างถึง พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. ตารางการวินิจฉัยสัญชาติกรณีบุตรที่เกิดจากบิดาสัญชาติไทย มารดาต่างด้าว
๒. ตารางการวินิจฉัยสัญชาติกรณีบุตรที่เกิดจากมารดาสัญชาติไทย บิดาต่างด้าว
๓. ตารางการวินิจฉัยสัญชาติกรณีบุตรที่เกิดจากบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว
๔. ตารางแสดงผลการได้สัญชาติไทยกรณีต่างๆ

ด้วยกรมการปกครอง ได้รับเรื่องร้องทุกข์ร้องเรียนจากประชาชน หน่วยงานวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน อยู่เป็นประจำ รวมถึงการให้ทำคำชี้แจงต่อหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และศาลปกครอง เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของอำเภอ สำนักทะเบียนอำเภอและสำนักทะเบียนท้องถิ่นในเรื่องสถานะบุคคลและสัญชาติ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ กฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง โดยสาเหตุสำคัญประการหนึ่งเกิดจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและผู้บังคับบัญชาของหน่วยปฏิบัติ รวมถึงองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนขาดความรู้ความเข้าใจข้อกฎหมายอย่างถูกต้อง ทำให้เกิดความขัดแย้ง ไม่มั่นใจ หวาดระแวง จนเป็นเหตุให้เกิดการละเว้น ปฏิเสธการดำเนินการด้วยวิธีการต่างๆ เช่น ไม่รับคำร้อง ไม่ออกใบรับเรื่อง ทยอยเรียกตรวจเอกสารหรือนัดสอบพยานเป็นระยะๆ ในลักษณะของการประวิงเวลา เป็นต้น รวมถึงการเพิ่มขั้นตอนการปฏิบัติหรือเรียกเอกสารหลักฐานที่เกินความจำเป็นซึ่งผู้ร้องอาจไม่สามารถแสวงหาหลักฐานดังกล่าวได้ ซึ่งการกระทำเช่นนั้นนอกจากจะไม่ได้แก้ไขปัญหาที่มีอยู่แล้ว ยังจะเป็นการสร้างปัญหาให้เพิ่มมากขึ้น

กรมการปกครองตระหนักถึงความยุ่งยากซับซ้อนในการพิจารณาเรื่องสัญชาติของบุคคลซึ่งมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่หลากหลายอันเนื่องมาจากการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสัญชาติหลายครั้ง นอกจากนี้ยังมีแนวการวินิจฉัยตามคำพิพากษาศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด และคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีผลเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้อีกด้วย ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติให้มีความถูกต้อง เป็นไปในแนวทางเดียวกัน สะดวกต่อการเรียนรู้และใช้ในการปฏิบัติงาน จึงได้จัดทำตารางวินิจฉัยสัญชาติของบุคคลที่ได้สัญชาติไทยหรือสามารถขอมีสัญชาติไทยโดยการเกิดตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๕๑ และตารางแสดงผลการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดกรณีต่างๆ ซึ่งมีเงื่อนเวลาที่ได้รับการรับรองสิทธิในสัญชาติไทยแตกต่างกันและสามารถพิจารณาได้จากเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก เช่น บุคคลที่มีเลขประจำตัวประชาชนขึ้นต้นด้วยเลข ๘ โดยเลขหลักที่หกและเจ็ดเป็นเลข ๘๔ หมายถึง ชาวไทยภูเขาที่

/ได้รับอนุมัติ...

ได้รับอนุมัติให้ลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน ท.ร.๑๔ ตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. ๒๕๔๓ ถือว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด และเป็นการได้สัญชาติไทยตั้งแต่เกิดเช่นเดียวกับบุคคลที่เกิดจากบิดามารดาซึ่งมีสัญชาติไทย หรือบุคคลที่มีเลขประจำตัวประชาชนขึ้นต้นด้วยเลข ๘ โดยเลขหลักที่หกและเจ็ดเป็นเลข ๗๓ หมายถึงบุคคลที่เกิดในประเทศไทยและได้รับอนุมัติให้ลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน ท.ร. ๑๔ ตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ (บุคคลที่เคยมีสัญชาติไทยแต่ถูกถอนสัญชาติหรือไม่ได้สัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ ซึ่งได้รับคืนสัญชาติไทย) ถือว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดตามการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา และมีผลให้ได้สัญชาติไทยตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เป็นต้นมา ตามเอกสารจำนวน ๔ ชุดที่ส่งมาพร้อมหนังสือนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานสถานะบุคคลและสัญชาติทุกระดับได้ศึกษาและนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาในพื้นที่รับผิดชอบ โดยกรมการปกครองได้เผยแพร่เอกสารดังกล่าวไว้บนเว็บไซต์ www.dopa.go.th และ www.bora.dopa.go.th หน้าคลินิกสัญชาติ ด้วยแล้ว พร้อมทั้งได้สรุปสาระสำคัญของการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติและการปฏิบัติทางทะเบียนราษฎรที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นคู่มือในการปฏิบัติงาน ดังนี้

๑. การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามมาตรา ๗ แบ่งออกเป็นสองกรณี ได้แก่ (๑) การได้สัญชาติไทยโดยหลักสายโลหิต และ (๒) การได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑.๑ การได้สัญชาติไทยโดยหลักสายโลหิตตามมาตรา ๗ (๑) เกิดขึ้นได้กับบุคคลที่เกิดในประเทศไทยและเกิดต่างประเทศโดยมีคุณสมบัติสำคัญคือ ผู้เกิดจะต้องมีบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทยในขณะที่ผู้นั้นเกิด โดยแยกการพิจารณาได้ดังนี้

(๑) กรณีผู้เกิดจากมารดาสัญชาติไทย บิดามีสัญชาติอื่นหรือไร้สัญชาติ ผู้นั้นย่อมเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสายโลหิตจากมารดา ไม่ว่าผู้นั้นจะเกิดในประเทศไทยหรือเกิดต่างประเทศ โดยถ้าเป็นผู้ที่เกิดในประเทศไทยและเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรด้วยการแจ้งเกิด จะได้รับการกำหนดเลขประจำตัวประชาชนเป็นบุคคลประเภท ๑ (กรณีแจ้งเกิดภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด) หรือประเภท ๒ (กรณีแจ้งเกิดเกินกำหนด) และถ้าเป็นผู้ที่เกิดต่างประเทศหรือเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรด้วยการเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน จะได้รับการกำหนดเลขประจำตัวประชาชนเป็นบุคคลประเภท ๕

(๒) กรณีผู้เกิดจากบิดาสัญชาติไทย มารดามีสัญชาติอื่นหรือไร้สัญชาติ ผู้นั้นจะเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสายโลหิตจากบิดาก็ต่อเมื่อ

(๒.๑) บิดาของผู้นั้นต้องเป็นบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่ บิดาที่จดทะเบียนสมรสกับมารดาของผู้เกิด หรือบิดาจดทะเบียนรับรองผู้เกิดเป็นบุตร หรือศาลมีคำสั่งให้ผู้เกิดเป็นบุตรของบิดานั้น แม้ว่าการเป็นบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายจะเกิดขึ้นภายหลังจากบุตรเกิดก็ตาม กรณีนี้ย่อมทำให้ผู้นั้นเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสายโลหิตจากบิดา

(๒.๒) ถ้าบิดาของผู้นั้นไม่ใช่บิดาที่ชอบด้วยกฎหมายตาม (๒.๑) บุตรจะเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสายโลหิตจากบิดาได้ต่อเมื่อจะต้องผ่านการพิสูจน์ความสัมพันธ์การเป็นบิดาและบุตร และได้รับหนังสือรับรองผลการพิสูจน์จากพนักงานเจ้าหน้าที่ (นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต) ตามมาตรา ๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑

/ประกอบกับ...

ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดวิธีการและค่าธรรมเนียมคำขอพิสูจน์ความเป็นบิดาซึ่งมีสัญชาติไทยของผู้เกิดเพื่อการได้สัญชาติไทยโดยการเกิด พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยสามารถยื่นคำขอพิสูจน์ความสัมพันธ์การเป็นบิดาและบุตรต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือสำนักงานเขตที่ผู้นั้นมีภูมิลำเนา หรือสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลไทยแห่งประเทศที่ผู้นั้นอาศัยอยู่ ซึ่งกรณีนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับบุคคลที่เกิดต่างประเทศเนื่องจากไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศไทยในเรื่องถิ่นที่เกิด

ทั้งนี้ ถ้าเป็นผู้ที่เกิดในประเทศไทยและเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรด้วยการแจ้งการเกิด จะได้รับการกำหนดเลขประจำตัวประชาชนเป็นบุคคลประเภท ๑ (กรณีแจ้งเกิดภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด) หรือประเภท ๒ (กรณีแจ้งเกิดเกินกำหนด) และถ้าเป็นผู้ที่เกิดต่างประเทศหรือเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรด้วยการเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน จะได้รับการกำหนดเลขประจำตัวประชาชนเป็นบุคคลประเภท ๕ แต่ถ้าเป็นผู้ที่เกิดต่างประเทศและได้รับการเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านเป็นผู้ไม่มีสัญชาติไทยก่อนที่บิดาจะเปลี่ยนสถานะเป็นบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือผ่านการพิสูจน์ความสัมพันธ์การเป็นบิดาและบุตร บุคคลดังกล่าวสามารถยื่นคำขอต่อนายทะเบียนเพื่อเปลี่ยนแปลงสถานะบุคคลเป็นผู้มีสัญชาติไทยได้และจะได้รับการกำหนดเลขประจำตัวประชาชนเป็นบุคคลประเภท ๕

๑.๒ การได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนตามมาตรา ๗ (๒) เกิดขึ้นได้กับบุคคลที่เกิดในประเทศไทยเท่านั้น โดยมีคุณสมบัติสำคัญคือผู้เกิดจะต้องไม่มีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว และบิดาหรือมารดาคนใดคนหนึ่งเป็นคนต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย (ไม่มีใบสำคัญถิ่นที่อยู่หรือใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว) โดยแยกการพิจารณาได้ดังนี้

(๑) กรณีผู้เกิดจากบิดาสัญชาติไทย มารดามีสัญชาติอื่นหรือไร้สัญชาติ โดยบิดามิใช่บิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้าเชื่อได้ว่าผู้เกิดเป็นบุตรของบิดาสัญชาติไทย ผู้เกิดย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนโดยไม่ต้องยื่นคำขอพิสูจน์ความสัมพันธ์การเป็นบิดาและบุตรตามมาตรา ๗ วรรคสอง ฯลฯ เนื่องจากมีมารดาฝ่ายเดียวที่เป็นคนต่างด้าว จึงไม่เข้าเงื่อนไขของบุคคลที่ไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

(๒) กรณีผู้เกิดจากบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย บุตรจะเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนต่อเมื่อในขณะที่บุตรเกิด บิดาและมารดาทั้งสองคนเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย แต่ถ้าบิดาหรือมารดาคนใดคนหนึ่งหรือทั้งสองคนเป็นคนต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ บุตรย่อมไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง ฯลฯ

(๓) กรณีผู้เกิดโดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าใครเป็นบิดาและมารดา เช่นเด็กแรกเกิดที่ถูกบิดามารดาทอดทิ้ง หรือเด็กไร้รากเหง้าที่ไม่ปรากฏบุพการี ถ้าเป็นผู้เกิดในประเทศไทยย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน เนื่องจากไม่มีข้อเท็จจริงที่พิสูจน์ได้ว่าบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวจึงไม่เข้าเงื่อนไขของบุคคลที่ไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง ฯลฯ จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่าบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย

ทั้งนี้ การเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของผู้ที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนตาม ๑.๒ สามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกับผู้ที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสายโลหิต

/๒. บุคคล...

๒. บุคคลที่เกิดในประเทศไทยและไม่ได้สัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ ได้แก่ ผู้ที่เกิดในขณะที่บิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว และบิดาหรือมารดาคนใดคนหนึ่งหรือทั้งสองคนเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว (มีหนังสือเดินทาง) หรือได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ (ตามมติคณะรัฐมนตรี) หรือเป็นผู้ที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยบุคคลดังกล่าวสามารถขอมีสัญชาติไทยซึ่งเป็นการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนได้ตามกฎหมาย ดังนี้

๒.๑ การขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งประกอบด้วยบุคคล ๒ กลุ่ม ได้แก่

(๑) ผู้ที่เกิดในประเทศไทยก่อนวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวที่ไม่ได้เกิดในประเทศไทย และ

(๒) ผู้ที่เกิดในประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ถึงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ โดยมีบิดาหรือมารดาคนใดคนหนึ่งหรือทั้งสองคนเป็นคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยก่อนวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕

ทั้งนี้ การเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของบุคคลดังกล่าวจะเริ่มจากการมีชื่อในสูติบัตร ทะเบียนบ้านหรือทะเบียนประวัติสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยหรือบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ซึ่งอาจจะมีเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลักเป็นบุคคลประเภท ๖ ๗ ๐ หรือ ๐๐ และเมื่อได้รับอนุมัติให้ลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ แล้ว จะได้รับการกำหนดเลขประจำตัวประชาชนให้ใหม่เป็นบุคคลประเภท ๘ โดยมีเลขหลักที่หกและเจ็ดเป็นเลข ๗๓

๒.๒ การขอมีสัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับสัญชาติไทยด้วย ปัจจุบันได้แก่ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๙ โดยบุคคลที่สามารถขอมีสัญชาติไทย ได้แก่ ผู้ที่เกิดในประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ เป็นต้นมา โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวที่ไม่ได้เกิดในประเทศไทย ประกอบด้วยบุคคล ๔ กลุ่ม คือ

(๑) บุตรของชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนไว้แล้ว โดยบิดาหรือมารดาที่เป็นชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์จะต้องเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๑๕ ปีนับถึงวันที่บุตรยื่นคำขอมีสัญชาติไทย

(๒) บุตรของคนต่างด้าวอื่นที่ไม่ใช่ชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ โดยผู้นั้นจะต้องเรียนหนังสือในประเทศไทยจนจบการศึกษาระดับปริญญาตรี แต่ถ้าเป็นผู้ที่เรียนจบปริญญาตรีจากต่างประเทศจะต้องเป็นกรณีได้รับทุนการศึกษาจากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐไทย

(๓) เด็กนักเรียนนักศึกษาที่ถูกบิดามารดาต่างด้าวทอดทิ้งไปตั้งแต่วัยเยาว์ (คนไร้รากเหง้า) โดยผู้นั้นจะต้องอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี และมีหนังสือรับรองความเป็นคนไร้รากเหง้าที่ออกให้โดยหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

(๔) บุตรของคนต่างด้าวอื่นที่ไม่ใช่ชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ ที่อยู่ระหว่างการศึกษาเล่าเรียนแต่ยังไม่จบปริญญาตรี ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐมนตรีฯ ว่าเป็นผู้มีเหตุจำเป็นสมควรได้รับสัญชาติไทย

/ทั้งนี้...

ทั้งนี้ การเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของบุคคลดังกล่าวจะเริ่มจากการมีชื่อในสูติบัตร ทะเบียนบ้านหรือทะเบียนประวัติสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยหรือบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ซึ่งอาจจะมีเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลักเป็นบุคคลประเภท ๖ ๗ ๐ หรือ ๐๐ และเมื่อได้รับอนุมัติให้มีสัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แล้ว จะได้รับการกำหนดเลขประจำตัวประชาชนให้ใหม่เป็นบุคคลประเภท ๘ โดยมีเลขหลักที่หกและเจ็ดเริ่มจากเลข ๕๕ จนถึงเลข ๘๙ ขึ้นอยู่กับประวัติความเป็นมาของผู้นั้น

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติราชการตามกรอบอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนได้รับการช่วยเหลือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนอย่างถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติด้วยความโปร่งใส รวดเร็ว ทั่วถึงและเป็นธรรม จึงขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและปลัดกรุงเทพมหานครดำเนินการ ดังนี้

๑. แจ้งกำชับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้านงานทะเบียนราษฎรและงานสัญชาติทุกระดับ ตั้งแต่ผู้ปฏิบัติจนถึงนายอำเภอ ผู้อำนวยการเขต และปลัดเทศบาล ให้ศึกษาทำความเข้าใจหลักการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามตารางวินิจฉัยที่ส่งมานี้และคำอธิบายข้างต้น และนำไปใช้ในการปฏิบัติงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ โดยในส่วนของนายอำเภอ ผู้อำนวยการเขต และปลัดเทศบาล จะต้องเอาใจใส่ ควบคุม กำกับดูแล และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ เพื่อเป็นขวัญกำลังใจและป้องกันมิให้เกิดปัญหาการร้องเรียนร้องทุกข์และการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

๒. กรณีมีเหตุการร้องเรียนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎรและสัญชาติ และผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่าเป็นไปตามข้อร้องเรียนโดยมีสาเหตุมาจากเจ้าหน้าที่ขาดการเอาใจใส่ศึกษางานในหน้าที่ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย สร้างภาระหรือเงื่อนไขให้ประชาชนโดยไม่ถูกต้อง หรือมีวาระซ่อนเร้นในเรื่องผลประโยชน์โดยมิชอบ ขอให้จังหวัดและกรุงเทพมหานครพิจารณาลงโทษทางวินัยเพื่อไม่ให้เป็นเยี่ยงอย่าง มิใช่แค่การว่ากล่าวตักเตือนเท่านั้น และถ้าการร้องเรียนมีมูลเหตุเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอ ผู้อำนวยการเขต หรือปลัดเทศบาล ที่ขาดการเอาใจใส่ ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติที่กรมการปกครองหรือกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยเคร่งครัดด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

ร้อยตำรวจโท

(อาทิตย์ บุญญะโสภัต)

อธิบดีกรมการปกครอง

สำนักบริหารการทะเบียน
สำนักงานผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน
การบริหารงานทะเบียน
โทร ๐-๒๗๙๑-๗๓๕๗-๙

ตารางแสดงการวินิจฉัยสัญชาติของบุตรที่เกิดจากบิดาสัญชาติไทย โดยมีมารดาเป็นคนต่างด้าว

รายการของบิดา				รายการของบุตร				
สัญชาติไทยของบิดา	เลข 13 หลักของบิดาขึ้นต้นหลักแรกด้วยเลข	วันที่บิดาได้สัญชาติ	ความชอบด้วยกฎหมายของบิดา	สถานที่เกิดของบุตร	วันที่บุตรเกิด	สัญชาติของบุตร	ข้อกฎหมาย	หมายเหตุ
1.ไทยโดยการเกิดตามมาตรา 7 (กรณีปู่หรือย่ามีสัญชาติไทยหรือปู่และย่าเป็นคนต่างด้าวที่มีใบถิ่นที่อยู่ 2.ไทยโดยการเกิดกรณีชาวไทยภูเขาได้ลงรายการสัญชาติไทย	1,2,3,4 หรือ 5 8 (เฉพาะที่มีเลขหลักที่หกและเจ็ดเป็นเลข 84)	ได้ไทยตั้งแต่เกิด	**จดทะเบียนสมรสหรือรับรองบุตร**	**ในไทย**	เมื่อไรก็ได้	ไทยโดยเกิด	มาตรา 7(1)	
				นอกไทย	เมื่อไรก็ได้	ไทยโดยเกิด	มาตรา 7 (1)	
			ไม่จดทะเบียน	**ในไทย**	เมื่อไรก็ได้	ไทยโดยเกิด	มาตรา 7 (2)	
				นอกไทย	เมื่อไรก็ได้	เป็นไทยต่อเมื่อนายอำเภอออกหนังสือรับรองความสัมพันธ์การเป็นบิดาและบุตร	มาตรา 7 วรรคสอง	ต้องดำเนินการตามกฎกระทรวงกำหนดวิธีการพิสูจน์ความเป็นบิดาซึ่งมีสัญชาติไทยฯพ.ศ.2553ก่อน
3.ไทยโดยการเกิดตามมาตรา 23	8 (เฉพาะที่มีเลขหลักที่หกและเจ็ดเป็นเลข 73)	ตั้งแต่วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551	**จดทะเบียนสมรสกับมารดาของบุตรหรือจดทะเบียนรับรองบุตร**	**ในไทย**	ก่อน 28 ก.พ.2551	เป็นไทยต่อเมื่อได้รับอนุญาตให้ลงรายการสัญชาติไทยจากนายอำเภอ	มาตรา 23	เกิดก่อนบิดาได้ไทย
					ตั้งแต่ 28 ก.พ.2551	ไทยโดยเกิด	มาตรา 7 (1)	เกิดขณะบิดาได้ไทย
				นอกไทย	ก่อน 28 ก.พ.2551	ไม่ได้ไทย		ขณะบุตรเกิด บิดามารดาเป็นต่างด้าว
					ตั้งแต่ 28 ก.พ.2551	ไทยโดยเกิด	มาตรา 7 (1)	เกิดขณะบิดาได้ไทย
			ไม่จดทะเบียน	**ในไทย**	ก่อน 28 ก.พ.2551	เป็นไทยต่อเมื่อได้รับอนุญาตให้ลงรายการสัญชาติไทยจากนายอำเภอ	มาตรา 23	เกิดก่อนบิดาได้ไทย
					ตั้งแต่ 28 ก.พ.2551	ไทยโดยการเกิด	มาตรา 7(2)	เกิดขณะบิดาได้ไทย
				นอกไทย	ก่อน 28 ก.พ.2551	ไม่ได้ไทย		ขณะบุตรเกิด บิดามารดาเป็นต่างด้าว
					ตั้งแต่ 28 ก.พ.2551	เป็นไทยต่อเมื่อนายอำเภอออกหนังสือรับรองความสัมพันธ์การเป็นบิดาและบุตร	มาตรา 7 วรรคสอง	ต้องดำเนินการตามกฎกระทรวงกำหนดวิธีการพิสูจน์ความเป็นบิดาซึ่งมีสัญชาติไทยฯพ.ศ.2553ก่อน

รายการของบิดา				รายการของบุตร				
สัญชาติไทยของบิดา	เลข 13 หลักของบิดาขึ้นต้นหลักแรกด้วยเลข	วันที่บิดาได้สัญชาติ	ความชอบด้วยกฎหมายของบิดา	สถานที่เกิดของบุตร	วันที่บุตรเกิด	สัญชาติของบุตร	ข้อกฎหมาย	หมายเหตุ
4.ไทยโดยการเกิดตามมาตรา 7 ทวิ	8 (เฉพาะที่มีเลขหลักที่หกและเจ็ดเป็นเลขตั้งแต่ 55 เป็นต้นไป)	ตั้งแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุมัติ (กรณีให้ไทยเป็นการเฉพาะราย) โดยดูได้จากหนังสือแจ้งของกระทรวงฯ หรือวันที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสั่งให้ได้สัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิฯ มีผลบังคับใช้(กรณีให้ไทยเป็นการทั่วไป)	**จดทะเบียนสมรสกับมารดาของบุตร หรือจดทะเบียนรับรองบุตร**	**ในไทย**	ก่อนวันที่บิดาได้ไทย	ไม่ได้ไทย (การได้สัญชาติไทยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ครม. กำหนด)	มาตรา 7 ทวิ	เกิดก่อนบิดาได้ไทย
					ตั้งแต่วันที่บิดาได้ไทย	ไทยโดยเกิด	มาตรา 7 (1)	เกิดขณะบิดาได้ไทย
				นอกไทย	ก่อนวันที่บิดาได้ไทย	ไม่ได้ไทย		ขณะบุตรเกิด บิดามารดาเป็นต่างด้าว
					ตั้งแต่วันที่บิดาได้ไทย	ไทยโดยเกิด	มาตรา 7 (1)	เกิดขณะบิดาได้ไทย
			ไม่จดทะเบียน	**ในไทย**	ก่อนวันที่บิดาได้ไทย	ไม่ได้ไทย (การได้สัญชาติไทยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ครม. กำหนด)	มาตรา 7 ทวิ	เกิดก่อนบิดาได้ไทย
					ตั้งแต่วันที่บิดาได้ไทย	ไทยโดยการเกิด	มาตรา 7(2)	เกิดขณะบิดาได้ไทย
				นอกไทย	ก่อนวันที่บิดาได้ไทย	ไม่ได้ไทย		ขณะบุตรเกิด บิดามารดาเป็นต่างด้าว
					ตั้งแต่วันที่บิดาได้ไทย	เป็นไทยต่อเมื่อนายอำเภอออกหนังสือรับรองความสัมพันธ์การเป็นบิดาและบุตร	มาตรา 7 วรรคสอง	ต้องดำเนินการตามกฎกระทรวงกำหนดวิธีการพิสูจน์ความเป็นบิดาซึ่งมีสัญชาติไทยฯพ.ศ.2553ก่อน

รายการของบิดา				รายการของบุตร				
สัญชาติไทยของบิดา	เลข 13 หลักของบิดาขึ้นต้นหลักแรกด้วยเลข	วันที่บิดาได้สัญชาติ	ความชอบด้วยกฎหมายของบิดา	สถานที่เกิดของบุตร	วันที่บุตรเกิด	สัญชาติของบุตร	ข้อกฎหมาย	หมายเหตุ
5.ไทยโดยการแปลงสัญชาติ	8 (เฉพาะที่มีเลขหลักที่หกและเจ็ดเป็นเลขตั้งแต่ 00 เป็นต้นไป)	ตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา	**จดทะเบียนสมรสกับมารดาของบุตรหรือจดทะเบียนรับรองบุตร**	**ในไทย**	ก่อนวันที่บิดาได้ไทย	ไม่ได้ไทย (การได้สัญชาติไทยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ครม. กำหนด)	มาตรา 7 ทวิ	เกิดก่อนบิดาได้ไทย
					ตั้งแต่วันที่บิดาได้ไทย	ไทยโดยเกิด	มาตรา 7 (1)	เกิดขณะบิดาได้ไทย
				นอกไทย	ก่อนวันที่บิดาได้ไทย	ไม่ได้ไทย		ขณะบุตรเกิด บิดามารดาเป็นต่างด้าว
					ตั้งแต่วันที่บิดาได้ไทย	ไทยโดยเกิด	มาตรา 7 (1)	เกิดขณะบิดาได้ไทย
			ไม่จดทะเบียน	ในไทย	ก่อนวันที่บิดาได้ไทย	ไม่ได้ไทย (การได้สัญชาติไทยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ครม. กำหนด)	มาตรา 7 ทวิ	เกิดก่อนบิดาได้ไทย
					ตั้งแต่วันที่บิดาได้ไทย	ไทยโดยการเกิด	มาตรา 7 (2)	เกิดขณะบิดาได้ไทย
				นอกไทย	ก่อนวันที่บิดาได้ไทย	ไม่ได้ไทย		ขณะบุตรเกิด บิดามารดาเป็นต่างด้าว
					ตั้งแต่วันที่บิดาได้ไทย	เป็นไทยต่อเมื่อนายอำเภอออกหนังสือรับรองความสัมพันธ์การเป็นบิดาและบุตร	มาตรา 7 วรรคสอง	ต้องดำเนินการตามกฎกระทรวงกำหนดวิธีการพิสูจน์ความเป็นบิดาซึ่งมีสัญชาติไทยฯพ.ศ.2553ก่อน

ใช้ได้

ตารางแสดงการวินิจฉัยสัญชาติของบุตรที่เกิดจากมารดาสัญชาติไทย โดยมีบิดาเป็นคนต่างด้าว

รายการของมารดา				รายการของบุตร				
สัญชาติไทยของมารดา	เลข 13 หลักของมารดาขึ้นต้นหลักแรกด้วยเลข	วันที่มารดาได้สัญชาติไทย	ความชอบด้วยกฎหมายของมารดา	สถานที่เกิดของบุตร	วันที่บุตรเกิด	สัญชาติของบุตร	ข้อกฎหมาย	หมายเหตุ
1.ไทยโดยการเกิดตามมาตรา 7	1,2,3,4,5 หรือ 8 (เฉพาะมีเลขหลักที่หกและเจ็ดเป็นเลข 84 (กรณีชาวไทยภูเขา))	ได้ตั้งแต่เกิด	จดทะเบียนสมรสกับบิดาของบุตร หรือไม่จดทะเบียน	**ในไทย**	เมื่อไรก็ได้	ไทยโดยเกิด	มาตรา 7(1)	
				นอกไทย	เมื่อไรก็ได้	ไทยโดยเกิด	มาตรา 7 (1)	
2.ไทยโดยการเกิดตามมาตรา 23	8 (เฉพาะที่มีเลขหลักที่หกและเจ็ดเป็นเลข 73)	ตั้งแต่วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551	จดทะเบียนสมรสกับบิดาของบุตร หรือไม่จดทะเบียน	**ในไทย**	ก่อน 28 ก.พ.2551	เป็นไทยต่อเมื่อได้รับอนุญาตให้ลงรายการสัญชาติไทยจากนายอำเภอ	มาตรา 23	เกิดก่อนมารดาได้สัญชาติไทย
					ตั้งแต่ 28 ก.พ.2551	ไทยโดยเกิด	มาตรา 7 (1)	เกิดขณะมารดาได้สัญชาติไทย
				นอกไทย	ก่อน 28 ก.พ.2551	ไม่ได้ไทย		ขณะบุตรเกิด บิดามารดาเป็นต่างด้าว
					ตั้งแต่ 28 ก.พ.2551	ไทยโดยเกิด	มาตรา 7 (1)	เกิดขณะมารดาได้สัญชาติไทย
3.ไทยโดยการเกิดตามมาตรา 7 ทวิ	8 (เฉพาะที่มีเลขหลักที่หกและเจ็ดเป็นเลขตั้งแต่ 55 เป็นต้นไป)	ตั้งแต่วันที่ รมว.มท.อนุมัติ (กรณีให้ไทยเป็นการเฉพาะราย)โดยดูได้จากหนังสือแจ้งของกระทรวงฯ หรือวันที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสั่งให้ได้สัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิฯ มีผลบังคับใช้(กรณีให้ไทยเป็นการทั่วไป)	จดทะเบียนสมรสกับบิดาของบุตร หรือไม่จดทะเบียน	**ในไทย**	ก่อนวันที่มารดาได้สัญชาติไทย	ไม่ได้ไทย (การได้สัญชาติไทยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ครม. กำหนดตาม ม.7 ทวิ วรรคสอง)	มาตรา 7 ทวิ	เกิดก่อนมารดาได้สัญชาติไทย
					ตั้งแต่วันที่มารดาได้สัญชาติไทย	ไทยโดยเกิด	มาตรา 7 (1)	เกิดขณะมารดาได้สัญชาติไทย
				นอกไทย	ก่อนวันที่มารดาได้สัญชาติไทย	ไม่ได้ไทย		เกิดก่อนมารดาได้สัญชาติไทย
					ตั้งแต่วันที่มารดาได้สัญชาติไทย	ไทยโดยเกิด	มาตรา 7 (1)	เกิดขณะมารดาได้สัญชาติไทย

รายการของมารดา				รายการของบุตร				
สัญชาติไทยของมารดา	เลข 13 หลักของมารดาขึ้นต้นหลักแรกด้วยเลข	วันที่มารดาได้สัญชาติไทย	ความชอบด้วยกฎหมายของมารดา	สถานที่เกิดของบุตร	วันที่บุตรเกิด	สัญชาติของบุตร	ข้อกฎหมาย	หมายเหตุ
4.ไทยโดยการแปลงสัญชาติ	8 (เฉพาะที่มีเลขหลักที่หกและเจ็ดเป็นเลขตั้งแต่ 00 เป็นต้นไป)	ตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา	จดทะเบียนสมรสกับบิดาของบุตรหรือไม่จดทะเบียน	**ในไทย**	ก่อนวันที่มารดได้สัญชาติไทย	ไม่ได้ไทย (การได้สัญชาติไทยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ครม. กำหนดตาม ม.7 ทวิ วรรคสอง)	มาตรา 7 ทวิ	เกิดก่อนมารดาได้สัญชาติไทย
					ตั้งแต่วันที่มารดาได้สัญชาติไทย	ไทยโดยเกิด	มาตรา 7 (1)	เกิดขณะมารดาได้สัญชาติไทย
				นอกไทย	ก่อนวันที่มารดาได้สัญชาติไทย	ไม่ได้ไทย		ขณะบุตรเกิด บิดามารดาเป็นต่างด้าว
					ตั้งแต่วันที่มารดาได้สัญชาติไทย	ไทยโดยเกิด	มาตรา 7 (1)	เกิดขณะมารดาได้สัญชาติไทย

ตารางวินิจฉัยสัญชาติของบุคคลที่เกิดในประเทศไทยโดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว

รายการของบิดา			รายการของมารดา		รายการของบุตร				
สัญชาติบิดา	สถานะการเกิด	สถานะการสมรส	สัญชาติมารดา	สถานะการเกิด	สถานะการเกิด	ระยะเวลาเกิด	สัญชาติขณะเกิด	วิธีแก้ไข	หมายเหตุ
ต่างด้าว (มีใบถิ่นที่อยู่)	เกิดไทยหรือนอกไทย	สมรส/ไม่สมรส	ต่างด้าว (มีใบถิ่นที่อยู่)	เกิดไทยหรือนอกไทย	เกิดไทย	หลังจากบิดาและมารดาได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่	ไทย		มาตรา 7 (2)
ต่างด้าว	เกิดไทย	สมรส	ต่างด้าว	เกิดไทย	เกิดไทย	ก่อน 26 ก.พ.2535	ไทย		ฎีกา 7376/2537
						ตั้งแต่ 26 ก.พ.2535	ไม่ได้ไทย ม.7 ทวิ	มาตรา 23	
ต่างด้าว	เกิดไทย	สมรส	ต่างด้าว	เกิดนอกไทย	เกิดไทย	ก่อน 26 ก.พ.2535	ไทย		ฎีกา 7376/2537
						ตั้งแต่ 26 ก.พ.2535	ไม่ได้ไทย ม.7 ทวิ	มาตรา 23	
ต่างด้าว	เกิดนอกไทย	สมรส/ไม่สมรส	ต่างด้าว	เกิดนอกไทย	เกิดไทย	ก่อน 26 ก.พ.2535	ไม่ได้ไทย ปว.337	มาตรา 23	
ต่างด้าว	เกิดไทย	ไม่สมรส	ต่างด้าว	เกิดไทย	เกิดไทย	ก่อน 26 ก.พ.2535	ไทย		ฎีกา 7376/2537
						ตั้งแต่ 26 ก.พ.2535	ไม่ได้ไทย ม.7 ทวิ	มาตรา 23	
ต่างด้าว	เกิดนอกไทย	ไม่สมรส	ต่างด้าว	เกิดไทย	เกิดไทย	ก่อน 26 ก.พ.2535	ไทย		ฎีกา 7376/2537
						ตั้งแต่ 26 ก.พ.2535	ไม่ได้ไทย ม.7 ทวิ	มาตรา 23	
ต่างด้าว	เกิดไทย	ไม่สมรส	ต่างด้าว	เกิดนอกไทย	เกิดไทย	ก่อน 26 ก.พ.2535	ไม่ได้ไทย ปว.337	มาตรา 23	บุตรถูก ปว.337
						ตั้งแต่ 26 ก.พ.2535	ไม่ได้ไทย ม.7 ทวิ	มาตรา 23	บิดาถูก ปว.337
ต่างด้าว	เกิดนอกไทย	สมรส	ต่างด้าว	เกิดไทย	เกิดไทย	ก่อน 26 ก.พ.2535	ไม่ได้ไทย ปว.337	มาตรา 23	บุตรถูก ปว.337
						ตั้งแต่ 26 ก.พ.2535	ไม่ได้ไทย ม.7 ทวิ	มาตรา 23	มารดาถูก ปว.337
ต่างด้าว	เกิดนอกไทย	สมรส/ไม่สมรส	ต่างด้าว	เกิดนอกไทย	เกิดไทย	ก่อน 26 ก.พ.2535	ไม่ได้ไทย ปว.337	มาตรา 23	
						ตั้งแต่ 26 ก.พ.2535	ไม่ได้ไทย ม.7 ทวิ	มาตรา 7 ทวิ วรรคสอง	1. บุตรชนกลุ่มน้อย 2. บุตรต่างด้าวอื่นเรียนจบปริญญาตรี 3. เด็กนักเรียนนักศึกษาไร้รากเหง้า 4. คนที่ทำคุณประโยชน์ให้กับประเทศ

ตารางแสดงคุณสมบัติของผู้ขอมีสัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑และมติ ครม.วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๙ (ได้สิทธิทางบิดา)

วันเกิดของผู้ขอสัญชาติ	สัญชาติของบิดา	สถานะของบิดา	วันที่บิดาเข้ามา ปท.ไทย	เลข ๑๓ หลักของบิดา	สัญชาติของมารดา	สถานะของมารดา	วันที่แม่เข้ามา ปท.ไทย	เลข ๑๓ หลักของมารดา
เกิดไทย ตั้งแต่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ เป็นต้นมา	ต่างด้าว (เป็นชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ ๑๙ กลุ่ม)	มีใบสำคัญถิ่นที่อยู่ กลุ่มไร้สัญชาติ หรือได้รับผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราว ตามมาตรา ๑๗ พ.ร.บ. คนเข้าเมือง	ภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๒	ประเภท ๓, ๔, ๕,๘ (มีใบถิ่นที่อยู่กลุ่มไร้สัญชาติ) ประเภท ๖ กลุ่ม ๕๐ ถึงกลุ่ม ๗๒ ประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ (กลุ่ม ๑)	ต่างด้าว	มีใบสำคัญถิ่นที่อยู่ หลังบุตรเกิด หรือเข้าเมืองชั่วคราว หรือเข้าเมืองผิดกฎหมาย	ก่อนวันที่บุตรเกิด	ประเภท ๓, ๔, ๕,๘ (มีใบถิ่นที่อยู่) ประเภท ๖ ทั่วไป ประเภท ๐ , ๐๐ หรือไม่มีเลข ๑๓ หลัก

ตารางแสดงคุณสมบัติของผู้ขอมีสัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑และมติ ครม.วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๙ (ได้สิทธิทางมารดา)

วันเกิดของผู้ขอสัญชาติ	สัญชาติของบิดา	สถานะของบิดา	วันที่บิดาเข้ามา ปท.ไทย	เลข ๑๓ หลักของบิดา	สัญชาติของมารดา	สถานะของมารดา	วันที่แม่เข้ามา ปท.ไทย	เลข ๑๓ หลักของมารดา
เกิดไทย ตั้งแต่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ เป็นต้นมา	ต่างด้าว	มีใบสำคัญถิ่นที่อยู่ หลังบุตรเกิด หรือเข้าเมืองชั่วคราว หรือเข้าเมืองผิดกฎหมาย	ก่อนวันที่บุตรเกิด	ประเภท ๓, ๔, ๕,๘ (มีใบถิ่นที่อยู่) ประเภท ๖ ทั่วไป ประเภท ๐ , ๐๐ หรือไม่มีเลข ๑๓ หลัก	ต่างด้าว (เป็นชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ ๑๙ กลุ่ม)	มีใบสำคัญถิ่นที่อยู่ กลุ่มไร้สัญชาติ หรือได้รับผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราว ตามมาตรา ๑๗ พ.ร.บ. คนเข้าเมือง	ภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๒	ประเภท ๓, ๔, ๕,๘ (มีใบถิ่นที่อยู่กลุ่มไร้สัญชาติ) ประเภท ๖ กลุ่ม ๕๐ ถึงกลุ่ม ๗๒ ประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ (กลุ่ม ๑)

ตารางแสดงคุณสมบัติของผู้ขอมีสัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑และมติ ครม.วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๙ (กลุ่มนักเรียนนักศึกษาไร้สัญชาติ)

วันเกิดของผู้ขอสัญชาติ	วุฒิการศึกษาของผู้ขอ	สัญชาติบิดาและมารดา	สถานะของบิดา	เลข ๑๓ หลักของบิดา	สถานะของมารดา	เลข ๑๓ หลักของมารดา	หมายเหตุ
เกิดในไทยตั้งแต่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ เป็นต้นมา	ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีจากสถาบันการศึกษาในประเทศ	ต่างด้าว (ไม่เป็นชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ ๑๙ กลุ่มที่มีทะเบียนประวัติ) หรือเป็นคนที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน	ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่หลังบุตรเกิดหรือได้รับผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวตาม ม ๑๗ พ.ร.บ. คนเข้าเมืองหรือเข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต	ประเภท ๓, ๔, ๕,๘ (มีใบถิ่นที่อยู่) ประเภท ๖ ทั่วไป ประเภท ๐ ที่ไม่ใช่กลุ่ม ๘๙ ประเภท ๐๐ หรือไม่มีเลข ๑๓ หลัก	ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่หลังบุตรเกิดหรือได้รับผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวตาม ม ๑๗ พ.ร.บ. คนเข้าเมืองหรือเข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต	ประเภท ๓, ๔, ๕,๘ (มีใบถิ่นที่อยู่) ประเภท ๖ ทั่วไป ประเภท ๐ ที่ไม่ใช่กลุ่ม ๘๙ ประเภท ๐๐ หรือไม่มีเลข ๑๓ หลัก	-กรณีบิดาและมารดาทั้งสองคนได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ก่อนบุตรเกิด บุตรจะได้ไทยตามมาตรา ๗ (๒) ไม่ใช่ ม ๗ ทวิ -กรณีผู้ขอสัญชาติไทยเรียนจบ ป.ตรี จากต่างประเทศ ต้องเป็นกรณีได้ทุนการศึกาจากหน่วยงานของรัฐไทย -กรณีบุคคลที่ยังเรียนไม่จบปริญญาตรี ต้องเสนอขอความเห็นชอบจาก รมว.มท.ว่ามีความจำเป็นต้องได้ไทย เมื่อได้รับความเห็นชอบ จึงยื่นขอมีสัญชาติไทยได้

ตารางแสดงคุณสมบัติของผู้ขอมีสัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑และมติ ครม.วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๙ (กลุ่มนักเรียนนักศึกษาไร้รากเหง้า)

วันเกิดของผู้ขอสัญชาติ	วุฒิการศึกษาของผู้ขอ	สัญชาติบิดาและมารดา	สถานะบุคคลของบิดา	เลข ๑๓ หลักของบิดา	สถานะบุคคลของมารดา	เลข ๑๓ หลักของมารดา	หมายเหตุ
เกิดในไทยตั้งแต่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ เป็นต้นมา	กำลังเรียนในสถาบันการศึกษาในประเทศแต่ยังไม่จบปริญญาตรี	ต่างด้าว (ไม่เป็นชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์) หรือเป็นคนที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน	เสียชีวิตหรือสาบสูญติดตามตัวไม่ได้ ตั้งแต่ผู้ขอวัยเยาว์	อาจมีหรือไม่มีเลข ๑๓ หลัก	เสียชีวิตหรือสาบสูญติดตามตัวไม่ได้ ตั้งแต่ผู้ขอวัยเยาว์	อาจมีหรือไม่มีเลข ๑๓ หลัก	-ต้องมีหนังสือรับรองความเป็นคนไร้รากเหง้าจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวง พม. -ต้องเกิดและอาศัยอยู่ในประเทศไทยต่อเนื่องไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี

ผลของการได้สัญชาติไทยในกรณีต่างๆ

ประเภทการได้สัญชาติไทย	ข้อกฎหมาย	เลขประจำตัว 13 หลัก	วันที่มีสิทธิในสัญชาติ	หมายเหตุ
1. ไทยโดยการเกิด บิดาหรือมารดาสัญชาติไทย	มาตรา 7 (1) เกิดในหรือนอกไทย	1 xxxx xxxxx xx x 2 xxxx xxxxx xx x 3 xxxx xxxxx xx x 4 xxxx xxxxx xx x 5 xxxx xxxxx xx x	เป็นไทยตั้งแต่วันเกิด	-เลข 1 และ 2 โดยการแจ้งเกิด -เลข 3 และ 4 เป็นคนที่มีรายการในทะเบียนบ้านก่อนการให้เลข 13 หลัก -เลข 5 โดยการเพิ่มชื่อตามระเบียบ สนท. กลางฯ พ.ศ. 2535
2. ไทยโดยการเกิด -บิดาเป็นไทย มารดาต่างด้าว -บิดาและมารดาเป็นต่างด้าวที่มีใบสำคัญถิ่นที่อยู่	มาตรา 7 (2) เกิดในไทย			
3. ไทยโดยการเกิด ชาวไทยภูเขา 9 เผ่า	มาตรา 7 (2) เกิดในไทย	8 xxxx 84xxx xx x	เป็นไทยตั้งแต่วันเกิด	ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยใน ท.ร.14 โดยนายอำเภอ ตามระเบียบ สนท.กลางฯ พ.ศ. 2543
4. ไทยโดยการเกิด บุคคลที่ถูกถอนสัญชาติหรือไม่ได้สัญชาติไทยตาม ปว. 337 และบุตรที่เกิดในไทยและไม่ได้สัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ วรรคหนึ่ง	มาตรา 23 เกิดในไทยภายในวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2551	8 xxxx 73xxx xx x	เป็นไทยตั้งแต่วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551	ได้รับอนุมัติลงรายการสัญชาติไทยใน ท.ร.14 โดยนายอำเภอ
5. ไทยโดยการเกิด บิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยโดยชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายคนเข้าเมือง และไม่มีใบสำคัญถิ่นที่อยู่	มาตรา 7 ทวิ วรรคสอง เกิดในไทย และมีคุณสมบัติตามมติ ครม.เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2553 หรือมติ ครม. วันที่ 7 ธันวาคม 2559	8 xxxx 55xxx xx x ถึง 8 xxxx 89xxx xx x	1. เป็นไทยตั้งแต่วันที่ รมว.มท. อนุมัติ (กรณีรัฐมนตรีฯ สั่งให้สัญชาติไทยเฉพาะราย) 2. เป็นไทยตั้งแต่วันที่กระทรวงมหาดไทย มีประกาศกระทรวงเรื่องการสั่งให้บุตรคนต่างด้าวได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป	- บุคคลที่รัฐมนตรีฯ สั่งเป็นการเฉพาะรายส่วนใหญ่จะได้รับอนุมัติให้ได้สัญชาติไทยก่อนวันที่ 26 กันยายน 2555 ดูได้จากหนังสือแจ้งจากกระทรวงมหาดไทย - ประกาศกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง ฉบับแรกลงวันที่ 26 กันยายน 2555 และฉบับที่สอง ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2560
6. ไทยตามสามี	มาตรา 9	8 xxxx xxxxx xx x	เป็นไทยตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจา-นุเบกษา	
7. ไทยโดยการแปลงสัญชาติ	มาตรา 10-12/1			

ภาคผนวก ค

แบบสอบสวนปกครอง ๑๔ (ปค. ๑๔) สำหรับบุคคลตามมาตรา ๒๓

(กรณีขอให้บุตร)

(ป.ค. ๑๔)



บันทึก

สำนักทะเบียนอำเภอ.....

เรื่อง ขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑

วัน.....เดือน.....พ.ศ.....

ข้าพเจ้า.....เกิดปี พ.ศ. .....อายุ.....ปี

เกิดที่จังหวัด..... ประเทศไทย สัญชาติ.....

บิดา นาย..... มารดา นาง.....อยู่บ้านเลขที่..... หมู่ที่.....

ตำบล..... อำเภอ..... จังหวัด..... อาชีพ.....

ขอให้ถ้อยคำต่อ..... ปลัดอำเภอ..... ด้วยความจริง ดังนี้.-

ถาม ท่านมีความประสงค์ใด

ตอบ ข้าฯ ขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้แก่

◯ บุตร ◯ ..... จำนวน..... คน คือ

๑. ..... เลขประจำตัวประชาชน.....

๒. ..... เลขประจำตัวประชาชน.....

๓. ..... เลขประจำตัวประชาชน.....

๔. ..... เลขประจำตัวประชาชน.....

๕. ..... เลขประจำตัวประชาชน.....

ถาม ผู้ขอลงรายการสัญชาติไทยมีชื่อและรายการบุคคลในทะเบียนบ้านหรือทะเบียนประวัติใด

ตอบ ผู้ขอลงรายการในครั้งนี้มีชื่อและรายการ ◯ ในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๓, ท.ร. ๑๔)

◯ แบบพิมพ์ประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง ◯ ทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย

◯ ทะเบียนประวัติราษฎร (ท.ร. ๓๘/๑, ท.ร. ๓๘ ข) ◯ .....

บ้านเลขที่..... หมู่ที่..... ตำบลตำบล..... อำเภอ.....

จังหวัด.....

ถาม ผู้ขอลงรายการในครั้งนี้มีบิดามารดาชื่ออะไร สัญชาติใด พี่น้องร่วมบิดามารดากี่คน ใครบ้าง และปัจจุบันอาศัยอยู่ที่ใด

ตอบ ผู้ขอลงรายการในครั้งนี้มีบิดาชื่อนาย..... สัญชาติ.....มารดาชื่อนาง..... สัญชาติ.....ผู้ขอมีพี่น้องร่วมบิดามารดารวม..... คน ดังนี้.-

๑. ..... สัญชาติ.....ปัจจุบันอยู่ที่.....
๒. ..... สัญชาติ.....ปัจจุบันอยู่ที่.....
๓. ..... สัญชาติ.....ปัจจุบันอยู่ที่.....
๔. ..... สัญชาติ.....ปัจจุบันอยู่ที่.....
๕. ..... สัญชาติ.....ปัจจุบันอยู่ที่.....

ถาม ก่อนจะมาอยู่ตามที่อยู่ปัจจุบัน ผู้ขอลงรายการเคยอยู่ที่ใดมาก่อน

ตอบ .....

ถาม ท่านมีหลักฐานเอกสารใดมาแสดงและนำผู้ใดมาเป็นพยานรับรอง

ตอบ ข้าฯ ได้นำ ◯ หลักฐานเอกสาร ◯ พยานบุคคล ดังต่อไปนี้

๑. พยานเอกสาร ประกอบด้วย

☐ สำเนาทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๓, ท.ร. ๑๔) ☐ ทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย

☐ สำเนาแบบพิมพ์ประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง

☐ ทะเบียนประวัติราษฎร (ท.ร. ๓๘/๑, ท.ร. ๓๘ ข)

☐ สูติบัตรหรือหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร. ๒๐/๑)

☐ หลักฐานการศึกษา ☐ .....

๒. พยานบุคคล ประกอบด้วย

๒.๑ .....ในฐานะ.....
๒.๒ .....ในฐานะ.....
๒.๓ .....ในฐานะ.....
๒.๔ .....ในฐานะ.....
๒.๕ .....ในฐานะ.....

ถาม ขอให้ท่านรับรองคำให้การ

ตอบ ข้าฯ ขอรับรองว่า ผู้ขอลงรายการสัญชาติไทยในครั้งนี้คือตัวข้าฯ จริง และขอรับรองว่าคำให้การข้างต้นเป็นความจริงทุกประการ มิได้มีเจตนาทุจริตอื่นใดแอบแฝง หากปรากฏภายหลังว่าเป็นเท็จ ข้าฯ ยินยอมรับโทษตามกฎหมายและคำให้การนี้สามารถใช้ยืนยันตัวข้าฯ ในชั้นศาลได้

อ่านให้ฟังแล้วรับรองว่าถูกต้อง จึงได้ลงรายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

(ลงชื่อ).....ผู้ให้ถ้อยคำ (ลงชื่อ).....ผู้สอบสวน/บันทึก/อ่าน

(.....) (.....)

(ลงชื่อ).....พยาน (ลงชื่อ).....พยาน

(.....) (.....)

(กรณีขอให้ตนเอง)

(ป.ค. ๑๔)



บันทึก

สำนักทะเบียนอำเภอ.....

เรื่อง ขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑

วัน.....เดือน.....พ.ศ.....

ข้าพเจ้า.....เกิดปี พ.ศ. .....อายุ.....ปี เกิดที่จังหวัด..... ประเทศไทย สัญชาติ.....

บิดา นาย..... มารดา นาง.....อยู่บ้านเลขที่..... หมู่ที่..... ตำบล..... อำเภอ..... จังหวัด..... อาชีพ.....

ขอให้ถ้อยคำต่อ..... ปลัดอำเภอ..... ด้วยความจริง ดังนี้.-

ถาม ท่านมีความประสงค์ใด

ตอบ ข้าฯ ขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้แก่ตนเอง คือ..... เลขประจำตัวประชาชน.....

ถาม ท่านมีชื่อและรายการบุคคลในทะเบียนบ้านหรือทะเบียนประวัติใด

ตอบ ข้าฯ มีชื่อและรายการ ◯ ในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๓, ท.ร. ๑๔)

◯ แบบพิมพ์ประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง ◯ ทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย

◯ ทะเบียนประวัติราษฎร (ท.ร. ๓๘/๑, ท.ร. ๓๘ ข) ◯ .....

บ้านเลขที่..... หมู่ที่..... ตำบลตำบล..... อำเภอ..... จังหวัด.....

ถาม ท่านมีบิดามารดาชื่ออะไร สัญชาติใด พี่น้องร่วมบิดามารดากี่คน ใครบ้าง และปัจจุบันอาศัยอยู่ที่ใด

ตอบ ข้าฯ มีบิดาชื่อนาย..... สัญชาติ.....มารดาชื่อนาง..... สัญชาติ.....มีพี่น้องร่วมบิดามารดารวม..... คน ดังนี้.-

๑. ..... สัญชาติ.....ปัจจุบันอยู่ที่.....

๒. ..... สัญชาติ.....ปัจจุบันอยู่ที่.....

๓. ..... สัญชาติ.....ปัจจุบันอยู่ที่.....

๔. ..... สัญชาติ.....ปัจจุบันอยู่ที่.....

๕. ..... สัญชาติ.....ปัจจุบันอยู่ที่.....

ถาม ก่อนที่จะมาอยู่ตามที่อยู่ปัจจุบัน ท่านเคยอยู่ที่ใดมาก่อน

ตอบ .....

ถาม ท่านมีหลักฐานเอกสารใดมาแสดงและนำผู้ใดมาเป็นพยานรับรอง

ตอบ ข้าฯ ได้นำ ◯ หลักฐานเอกสาร ◯ พยานบุคคล ดังต่อไปนี้

๑. พยานเอกสาร ประกอบด้วย

☐ สำเนาทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๓, ท.ร. ๑๔) ☐ ทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย

☐ สำเนาแบบพิมพ์ประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง

☐ ทะเบียนประวัติราษฎร (ท.ร. ๓๘/๑, ท.ร. ๓๘ ข)

☐ สูติบัตรหรือหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร. ๒๐/๑)

☐ หลักฐานการศึกษา ☐ .....

๒. พยานบุคคล ประกอบด้วย

๒.๑ .....ในฐานะ.....

๒.๒ .....ในฐานะ.....

๒.๓ .....ในฐานะ.....

๒.๔ .....ในฐานะ.....

๒.๕ .....ในฐานะ.....

ถาม ท่านมีความเลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเพียงใด และขอให้ท่านให้คำปฏิญาณ

ตอบ ข้าฯ มีความเลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และข้าพเจ้าขอปฏิญาณว่าจะจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข จะประพฤติตนเป็นพลเมืองดีภายใต้กฎหมายของประเทศไทยตลอดไป หากไม่เป็นไปตามปฏิญาณไว้นี้ ข้าพเจ้ายินยอมให้ถอนสัญชาติไทย

ถาม ขอให้ท่านรับรองคำให้การ

ตอบ ข้าฯ ขอรับรองว่า ผู้ขอลงรายการสัญชาติไทยในครั้งนี้คือตัวข้าฯ จริง และขอรับรองว่าคำให้การข้างต้นเป็นความจริงทุกประการ มิได้มีเจตนาทุจริตอื่นใดแอบแฝง หากปรากฏภายหลังว่าเป็นเท็จ ข้าฯ ยินยอมรับโทษตามกฎหมายและคำให้การนี้สามารถใช้ยืนยันตัวข้าฯ ในชั้นศาลได้

อ่านให้ฟังแล้วรับรองว่าถูกต้อง จึงได้ลงรายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

(ลงชื่อ).....ผู้ให้ถ้อยคำ (ลงชื่อ).....ผู้สอบสวน/บันทึก/อ่าน
(.....) (.....)

(ลงชื่อ).....พยาน (ลงชื่อ).....พยาน
(.....) (.....)



ภาคผนวก ต

หนังสือมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๑๕๘๗ ลว. ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑

ด่วนมาก

ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๑๕๘๗

กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัษฎางค์ กทม. ๑๐๒๐๐

๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑

เรื่อง การขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด และปลัดกรุงเทพมหานคร

อ้างถึง พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. แบบคำขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑
๒. ตารางการวินิจฉัยคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑

ด้วยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติให้บุคคลที่เคยมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทย แต่ถูกถอนสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ข้อ ๑ และผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ข้อ ๒ รวมถึงบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดในราชอาณาจักรไทยก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (เกิดก่อนวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑) และไม่ได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ถ้าบุคคลผู้นั้นอาศัยอยู่จริงในราชอาณาจักรไทยติดต่อกันโดยมีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร และเป็นผู้มีความประพฤติดี หรือทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมหรือประเทศไทย ให้ได้สัญชาติไทยตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เว้นแต่ผู้ซึ่งรัฐมนตรีมีคำสั่งอันมีผลให้เป็นผู้มีสัญชาติไทยแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยให้ผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวยื่นคำขอลงรายการสัญชาติในเอกสารการทะเบียนราษฎรต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่ผู้นั้นมีภูมิลำเนาในปัจจุบันเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ กล่าวคือตั้งแต่วันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไป

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขอลงรายการสัญชาติไทยของบุคคลที่ได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นไปด้วยความถูกต้อง เรียบร้อยและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน จึงกำหนดแนวทางปฏิบัติและขอให้จังหวัดและกรุงเทพมหานครแจ้งอำเภอ สำนักงานเขต สำนักทะเบียนอำเภอและสำนักทะเบียนท้องถิ่นทุกแห่งในเขตพื้นที่รับผิดชอบถือปฏิบัติ ดังนี้

/๑. บุคคลที่มี...

๑. บุคคลที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่จะได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้แก่

(๑) ผู้ที่เกิดในประเทศไทยและเคยมีสัญชาติไทยโดยการเกิดแต่ถูกถอนสัญชาติไทยโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ กล่าวคือเป็นผู้ที่เกิดในประเทศไทยก่อนวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๕ โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวและบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมารดา (กรณีไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย) เป็นคนต่างด้าวที่ได้รับผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย หรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว หรือเข้ามาอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

(๒) ผู้ที่เกิดในประเทศไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ กล่าวคือเป็นผู้ที่เกิดในประเทศไทยระหว่างวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๕ ถึงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ (เกิดก่อนพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ ใช้บังคับ) โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวและบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมารดา (กรณีไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย) เป็นคนต่างด้าวที่ได้รับผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย หรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว หรือเข้ามาอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

(๓) บุตรของบุคคลตาม (๑) และ (๒) ที่เกิดในประเทศไทยก่อนวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เฉพาะบุคคลที่ไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิด รายละเอียดปรากฏตามตารางวินิจฉัยที่ส่งมาพร้อมนี้

ทั้งนี้ บุคคลตาม (๑) – (๓) จะต้องมีชื่อและรายการบุคคลในเอกสารการทะเบียนราษฎรไม่ว่าจะเป็นเอกสารที่มีเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลักหรือไม่ก็ตาม ได้แก่ สูติบัตร ทะเบียนคนเกิด ทะเบียนบ้าน ใบรับแจ้งการย้ายที่อยู่ หรือทะเบียนประวัติราษฎร เช่น ท.ร.๓๘ ท.ร.๓๘ ก เป็นต้น และหากผู้ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยมีเอกสารการทะเบียนราษฎรอื่นมาแสดง เช่น บัญชีสำมะโนครัว ใบรับแจ้งการเกิด หนังสือรับรองการเกิด เป็นต้น หรือเอกสารราชการอื่นซึ่งเจ้าพนักงานได้จัดทำขึ้นจากหลักฐานการทะเบียนราษฎร ให้สำนักทะเบียนทำหนังสือหารือสำนักทะเบียนกลางเพื่อพิจารณาเป็นการเฉพาะราย

๒. การยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทย ให้ใช้คำขอตามแบบที่ส่งมาพร้อมนี้ โดยให้ผู้ขอลงรายการสัญชาติไทยยื่นคำขอต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น ณ สำนักทะเบียนแห่งที่ผู้ขอมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านหรือมีภูมิลำเนาอยู่ปัจจุบัน พร้อมด้วยหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เอกสารการทะเบียนราษฎร หลักฐานที่แสดงว่าเป็นผู้ที่เกิดในประเทศไทย และเอกสารอื่นๆ (ถ้ามี) เช่น หลักฐานการศึกษา หลักฐานการรับราชการทหาร หลักฐานการเสียภาษี หนังสือรับรองการทำคุณประโยชน์ให้แก่ราชการหรือสังคมซึ่งออกให้โดยหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานที่รัฐให้การรับรอง ใบสำคัญถิ่นที่อยู่หรือใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว เป็นต้น

ทั้งนี้ ถ้าผู้ขอลงรายการสัญชาติไทยเป็นเด็กที่มีอายุไม่เกิน ๑๕ ปีบริบูรณ์ ให้บิดา มารดาหรือผู้ปกครองที่อุปการะเลี้ยงดูเด็กเป็นผู้ยื่นคำขอแทน

/๓. เมื่อนายทะเบียน...

๓. เมื่อนายทะเบียนได้รับคำขอพร้อมหลักฐานตามข้อ ๒ แล้วให้ดำเนินการดังนี้

๓.๑ ให้ตรวจสอบหลักฐานการมีชื่อและรายการบุคคลในเอกสารการทะเบียนราษฎรและสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงว่าผู้ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยเป็นบุคคลคนเดียวกับผู้มีชื่อในเอกสารการทะเบียนราษฎรและเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่จะได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ตามข้อ ๑ (๑) (๒) หรือ (๓)

๓.๒ สอบสวนผู้ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยให้ปรากฏรายละเอียดเกี่ยวกับบิดามารดา สัญชาติของบิดามารดา สถานที่เกิด จำนวนพี่น้องร่วมบิดามารดาและที่อยู่ปัจจุบัน รวมถึงความเลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยเฉพาะประเด็นนี้ให้นายทะเบียนบันทึกถ้อยคำไว้ในบันทึกการสอบสวน (ปค.๑๔) ด้วยข้อความว่า "ข้าพเจ้าขอปฏิญาณว่าจะจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข จะประพฤติตนเป็นพลเมืองดีภายใต้กฎหมายของประเทศไทยตลอดไป หากไม่เป็นไปตามที่ปฏิญาณไว้นี้ ข้าพเจ้ายินยอมให้ถอนสัญชาติไทยของข้าพเจ้าได้" แล้วให้ผู้ยื่นคำขอลงลายมือชื่อหรือพิมพ์ลายนิ้วมือกำกับข้อความดังกล่าวในบันทึกการสอบสวนต่อหน้านายทะเบียนและพยานอย่างน้อย ๒ คน

๓.๓ สอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือเพื่อให้การรับรองเรื่องการมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นหลักแหล่งอยู่จริงติดต่อกันในประเทศไทย และเรื่องการมีความประพฤติดีหรือการทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมของผู้ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยโดยใช้เกณฑ์ ดังนี้

๓.๓.๑ กรณีผู้ยื่นคำขอมีชื่อและรายการบุคคล และเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก ในทะเบียนบ้าน (ท.ร.๑๓ หรือ ท.ร.๑๔) อยู่ก่อนแล้ว ให้สอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือรับรองจำนวน ๓ คน

๓.๓.๒ กรณีผู้ยื่นคำขอไม่มีชื่อในทะเบียนบ้านฉบับที่มีเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก แต่มีหลักฐานทะเบียนประวัติราษฎรที่มีเลขประจำตัวประชาชนหรือเอกสารราชการ เช่น หลักฐานการศึกษา หลักฐานการรับราชการทหาร หลักฐานการเสียภาษีติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๕ ปี เป็นต้น ให้สอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือรับรองจำนวนไม่น้อยกว่า ๔ คน

๓.๓.๓ กรณีผู้ยื่นคำขอมีชื่อในทะเบียนบ้านหรือเอกสารการทะเบียนราษฎรฉบับที่ไม่มีเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก และไม่มีหลักฐานเอกสารราชการ ให้สอบสวนพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือรับรองจำนวนไม่น้อยกว่า ๕ คน

๓.๓.๔ กรณีผู้ยื่นคำขอเป็นบุคคลที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ให้สอบสวนบิดามารดาหรือผู้ปกครองที่อุปการะเลี้ยงดูผู้นั้น และพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือจำนวนไม่เกิน ๒ คน

ทั้งนี้ พยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือหมายถึงผู้ที่มีชื่อและรายการบุคคลในทะเบียนบ้านซึ่งมีฐานะมั่นคง เป็นที่เคารพนับถือของประชาชนในท้องถิ่น มีที่อยู่ในท้องถิ่นนั้นเป็นประจำมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี และรู้จักคุ้นเคยกับผู้ยื่นคำขอเป็นอย่างดี ถ้าเป็นข้าราชการต้องเป็นข้าราชการตั้งแต่ชั้นสัญญาบัตรขึ้นไปหรือเทียบเท่า หรือพนักงานของ

/รัฐที่ดำรง...

รัฐที่ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าชั้นสัญญาบัตร ถ้าเป็นข้าราชการบำนาญต้องเคยเป็นข้าราชการไม่ต่ำกว่าชั้นตรีหรือเคยเป็นทหารตั้งแต่ชั้นสัญญาบัตร

๔. เมื่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอและดำเนินการตามข้อ ๓ แล้ว ให้รวบรวมหลักฐานทั้งหมดพร้อมความเห็นเสนอนายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต แล้วแต่กรณีพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น กรณีนายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขตพิจารณาเห็นว่าผู้ขอไม่มีคุณสมบัติที่จะได้สัญชาติไทยตามกฎหมายกำหนดหรือพยานหลักฐานของผู้ขอไม่ถูกต้องครบถ้วนและมีคำสั่งไม่อนุมัติ ให้นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขตแล้วแต่กรณีแจ้งผู้ขอลงรายการสัญชาติไทยทราบเป็นลายลักษณ์อักษรภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่มีคำสั่งโดยให้ระบุเหตุผลที่ไม่อนุมัติ ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องและสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งให้ผู้ยื่นคำขอทราบด้วย และให้ส่งเรื่องคืนนายทะเบียนเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐาน

๕. การเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน (ท.ร.๑๔) ของบุคคลที่ได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้นายทะเบียนดำเนินการตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๐๒ โดยอนุโลม กำหนดเลขประจำตัวประชาชนเป็นบุคคลประเภท ๘ กลุ่มบุคคลที่ ๗๓ (๘ xxxx ๗๓xxx xx x) และให้หมายเหตุเพิ่มเติมในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรและสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้านว่า "บุคคลลำดับที่ .. ได้สัญชาติไทยโดยมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑" แล้วลงลายมือชื่อนายทะเบียนพร้อมวันเดือนปีกำกับไว้ทุกรายสำหรับวิธีการให้เลขประจำตัวประชาชนกลุ่มบุคคลที่ ๗๓ นั้น ให้สำนักทะเบียนอำเภอและสำนักทะเบียนท้องถิ่นรายงานขอเลขจากสำนักทะเบียนกลางโดยเมื่อนายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขตพิจารณาอนุมัติให้ผู้ขอรายใดได้ลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน (ท.ร.๑๔) ให้นายทะเบียนจัดทำสำเนาหรือถ่ายเอกสารแบบคำขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านฯ ของผู้นั้นเก็บติดกับเรื่องไว้เป็นหลักฐาน ๑ ฉบับ ส่วนคำขอที่เป็นต้นฉบับให้ส่งไปยังสำนักทะเบียนกลางเพื่อเป็นข้อมูลในการกำหนดเลขประจำตัวประชาชน โดยสำนักทะเบียนกลางจะส่งเลขดังกล่าวให้สำนักทะเบียนที่เกี่ยวข้องผ่านทางระบบคอมพิวเตอร์

๖. การได้สัญชาติไทยของบุคคลต่างๆ ตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นการได้สัญชาติไทยโดยผลของกฎหมายซึ่งจะมีผลตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เป็นต้นมา ดังนั้น กรณีผู้ที่ได้ลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ ประสงค์จะขอแก้ไขรายการสัญชาติในสูติบัตรจากสัญชาติอื่นหรือไม่ได้สัญชาติไทยเป็นสัญชาติไทย นายทะเบียนไม่อาจดำเนินการแก้ไขได้เนื่องจากรายการดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงขณะที่บุคคลนั้นเกิด อย่างไรก็ตามนายทะเบียนสามารถบันทึกเพิ่มเติมในสูติบัตรและทะเบียนคนเกิดได้ว่า "นาย/นางสาว/นาง.....ได้สัญชาติไทยโดยมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดเลขประจำตัวประชาชนเป็นเลข ๘ xxxx ๗๓xxx xx x เมื่อวันที่ ... " แล้วให้ลงลายมือชื่อนายทะเบียนและวันเดือนปีกำกับไว้

/๗. เนื่องจากการ...

๗. เนื่องจากการให้สัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับบุคคลที่เคยมีสัญชาติไทยโดยการเกิดแต่ถูกถอนสัญชาติและบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยโดยผลของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ โดยกฎหมายกำหนดให้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป จึงให้นายอำเภอและผู้อำนวยการเขตต้องพิจารณาอนุมัติด้วยตนเองด้วยความรอบคอบ รวดเร็วและเป็นธรรม มิให้มีการเรียกพยานหลักฐานที่เกินความจำเป็น หรือแสวงหาหรือเรียกรับผลประโยชน์ตอบแทนเป็นอันขาด หากปรากฏการร้องเรียนในเรื่องดังกล่าวและผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่ามีมูลความจริงตามการร้องเรียน ขอให้จังหวัดและกรุงเทพมหานครพิจารณาลงโทษเจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้องทั้งทางวินัยและอาญาอย่างเฉียบขาดด้วย

จึงเรียนมาเพื่อดำเนินการโดยเคร่งครัดต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายพงศ์โพยม วาศภูติ)
ปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรมการปกครอง
สำนักบริหารการทะเบียน
ส่วนการทะเบียนราษฎร
โทร ๐-๒๗๙๑-๗๓๑๓-๖

ปิดรูปถ่ายของผู้ขอลงรายการสัญชาติไทย ขนาด ๔ x ๖ ซ.ม.



ด้านหน้า

แบบคำขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน

ตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑

เขียนที่.....

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

ข้าพเจ้า.....ชื่อสกุล.....เลขประจำตัวประชาชน.....

วันเดือนปีเกิด.....สัญชาติ.....อยู่บ้านเลขที่.....ตรอก/ซอย.....

ถนน.....หมู่ที่.....ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....

บิดาชื่อ.....สัญชาติ.....เลขประจำตัวประชาชน.....

มารดาชื่อ.....สัญชาติ.....เลขประจำตัวประชาชน.....

ขอยื่นคำขอต่อนายทะเบียนอำเภอ/ท้องถิ่น.....เพื่อขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้แก่ ○ ตัวข้าพเจ้าเอง ○ บุคคลอื่นได้แก่

ชื่อ.....ชื่อสกุล.....เลขประจำตัวประชาชน.....

วันเดือนปีเกิด.....สัญชาติ.....อยู่บ้านเลขที่.....ตรอก/ซอย.....

ถนน.....หมู่ที่.....ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....

บิดาชื่อ.....สัญชาติ.....เลขประจำตัวประชาชน.....

มารดาชื่อ.....สัญชาติ.....เลขประจำตัวประชาชน.....

มีความสัมพันธ์กับข้าพเจ้าในฐานะ.....

พร้อมคำขอนี้ ข้าพเจ้าได้แนบหลักฐานเอกสารการทะเบียนราษฎรและเอกสารอื่นๆ มาด้วย คือ

○ สูติบัตร เลขที่.....ลงวันที่.....ออกให้โดยสำนักทะเบียน.....

○ หนังสือรับรองสถานที่เกิด เลขที่.....ลงวันที่.....ออกให้โดย.....

○ สำเนาทะเบียนบ้าน/สำเนาทะเบียนประวัติราษฎร เลขที่.....

○ เอกสารอื่นๆ (ถ้ามี) ได้แก่.....

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อความที่แจ้งไว้ข้างต้นทั้งหมดนั้นเป็นความจริงทุกประการ และขอรับรองว่าผู้ขอลงรายการสัญชาติไทยตามคำขอฉบับนี้เป็นผู้มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่จะได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ หากปรากฏว่ามีการปกปิดข้อเท็จจริงหรือผู้ขอลงรายการสัญชาติไทยเป็นผู้ที่มีพฤติการณ์ซึ่งเป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ข้าพเจ้ายินยอมให้นายทะเบียนยกเลิกเพิกถอนคำขอฉบับนี้ แก้ไขรายการสัญชาติให้กลับสู่สถานะเดิมก่อนยื่นคำขอ และแจ้งความดำเนินคดีแก่ข้าพเจ้าได้

ลายพิมพ์นิ้วหัวแม่มือซ้าย ของผู้ขอลงสัญชาติไทย	ลายพิมพ์นิ้วหัวแม่มือขวา ของผู้ขอลงสัญชาติไทย

(ลงชื่อ).....ผู้ยื่นคำขอ

(.....)

(ลงชื่อ).....ผู้ขอลงรายการ

(.....) สัญชาติไทย

ด้านหลัง

สำหรับเจ้าหน้าที่

๑. ได้รับคำขอลงรายการสัญชาติไทยเมื่อวันที่.....เวลา.....น.

๒. ตรวจสอบหลักฐานเอกสารที่แนบมาพร้อมคำขอกับที่แจ้งไว้ในคำขอแล้วปรากฏว่า

◯ ครบถ้วน ◯ ไม่ครบถ้วน

(ลงชื่อ).....เจ้าหน้าที่

(.....)

เสนอนายอำเภอ/ผู้อำนวยการเขต.....

ได้ตรวจสอบคำขอ พยานหลักฐาน และสอบสวนพยานบุคคลตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดแล้วเห็นว่า

◯ ผู้ขอมีคุณสมบัติที่จะได้รับการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ. สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ เห็นควรดำเนินการให้

◯ ผู้ขอมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ เนื่องจาก.....

.....

เห็นควรไม่ดำเนินการให้

◯ อื่นๆ .....

(ลงชื่อ).....นายทะเบียน

(.....)

วันที่.....

คำสั่งนายอำเภอ/ผู้อำนวยการเขต

◯ อนุญาตตามคำขอ

◯ ไม่อนุญาต เพราะ.....

.....

และให้แจ้งผู้ยื่นคำขอทราบ

(ลงชื่อ).....

(.....)

วันที่.....

ฉบับเริ่มใช้ ๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๐

รูปในระบบฐานข้อมูลฯ



ติดรูปถ่ายปัจจุบัน

แบบคำขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน
ตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑

คำร้องเลขที่ ...../ ๒๕๖๐ เขียนที่ อำเภอโขงเจียม
วันที่.....

ข้าพเจ้า.....ชื่อสกุล.....เลขประจำตัวประชาชน ๐-xxxx-๘๙xxx-xx-x
วันเดือนปีเกิด.....สัญชาติ บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน
อยู่บ้านเลขที่.....หมู่ที่ ๗ ต.ห้วยยาง อ.โขงเจียม จ.อุบลราชธานี
บิดาชื่อ.....สัญชาติ.....เลขประจำตัวประชาชน.....
มารดาชื่อ.....สัญชาติ.....เลขประจำตัวประชาชน.....
ยื่นคำขอต่อนายทะเบียนอำเภอ อำเภอโขงเจียม เพื่อขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้แก่ ◯ ตัวข้าพเจ้าเอง ◯ บุคคลอื่นได้แก่
ชื่อ.....ชื่อสกุล.....เลขประจำตัวประชาชน ๐-xxxx-๘๙xxx-xx-x
วันเดือนปีเกิด.....สัญชาติ บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน
อยู่บ้านเลขที่.....หมู่ที่ ๗ ต.ห้วยยาง อ.โขงเจียม จ.อุบลราชธานี
บิดาชื่อ.....สัญชาติ.....เลขประจำตัวประชาชน.....
มารดาชื่อ.....สัญชาติ.....เลขประจำตัวประชาชน.....
ข้าพเจ้ามีความสัมพันธ์กับผู้ขอในฐานะ

พร้อมคำขอนี้ ข้าพเจ้าได้แนบหลักฐานเอกสารการทะเบียนราษฎรและเอกสารอื่นๆ มาด้วย คือ

◯ สูติบัตร เลขที่..... ลงวันที่..... ออกให้โดยสำนักทะเบียน.....
◯ หนังสือรับรองการเกิด / สถานที่เกิด เลขที่..... / ๒๕๖๐ ลงวันที่..... ออกให้โดย อำเภอโขงเจียม
◯ สำเนาทะเบียนบ้าน / สำเนาทะเบียนประวัติราษฎร บ้านเลขที่..... หมู่ที่ ๗ ต.ห้วยยาง อ.โขงเจียม จ.อุบลราชธานี
◯ เอกสารอื่นๆ (ถ้ามี) ได้แก่.....

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อความที่แจ้งไว้ข้างต้นทั้งหมดนั้นเป็นความจริงทุกประการ และขอรับรองว่าผู้ขอลงรายการสัญชาติไทยตามคำขอฉบับนี้เป็นผู้มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่จะได้รับสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ หากปรากฏว่ามีการปกปิดข้อเท็จจริงหรือผู้ขอลงรายการสัญชาติไทยเป็นผู้ที่มีพฤติการณ์ซึ่งเป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ข้าพเจ้ายินยอมให้นายทะเบียนยกเลิกเพิกถอนคำขอฉบับนี้ แก้ไขรายการสัญชาติให้กลับสู่สถานะเดิมก่อนยื่นคำขอ และแจ้งความดำเนินคดีแก่ข้าพเจ้าได้

คิวอาร์โค้ด

ลายพิมพ์นิ้วหัวแม่มือซ้ายของผู้ขอลงสัญชาติไทย

ลายพิมพ์นิ้วหัวแม่มือขวาของผู้ขอลงสัญชาติไทย

(ลงชื่อ)..... ผู้ยื่นคำขอ
(.....)
(ลงชื่อ)..... ผู้ขอลงรายการ
(.....) สัญชาติไทย

ด้านหลัง

สำหรับเจ้าหน้าที่

๑. ได้รับคำขอลงรายการสัญชาติไทยเมื่อวันที่.....เวลา.....น.

๒. ตรวจสอบหลักฐานเอกสารที่แนบมาพร้อมคำขอกับที่แจ้งไว้ในคำขอแล้วปรากฏว่า

◯ ครบถ้วน ◯ ไม่ครบถ้วน

(ลงชื่อ).....เจ้าหน้าที่

(.....)

เสนอนายอำเภอ/ผู้อำนวยการเขต.....

ได้ตรวจสอบคำขอ พยานหลักฐาน และสอบสวนพยานบุคคลตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดแล้วเห็นว่า

◯ ผู้ขอมีคุณสมบัติที่จะได้รับการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ. สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ เห็นควรดำเนินการให้

◯ ผู้ขอมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ เนื่องจาก.....

.....

เห็นควรไม่ดำเนินการให้

◯ อื่นๆ .....

(ลงชื่อ).....นายทะเบียน

(.....)

วันที่.....

คำสั่งนายอำเภอ/ผู้อำนวยการเขต

◯ อนุญาตตามคำขอ

◯ ไม่อนุญาต เพราะ.....

.....

และให้แจ้งผู้ยื่นคำขอทราบ

(ลงชื่อ).....

(.....)

วันที่.....

ภาคผนวก ฆ

แบบสอบสอบสวนปกครอง ๑๔ (ป.ค. ๑๔) สำหรับพยานบุคคล

(พยาน)

(ป.ค. ๑๔)



บันทึก

สำนักทะเบียนอำเภอ.....

เรื่อง พยานรับรองการขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑

วัน.....เดือน.....พ.ศ.....

ข้าพเจ้า.....เกิดปี พ.ศ. .....อายุ.....ปี เกิดที่จังหวัด..... ประเทศไทย สัญชาติ.....

บิดา นาย..... มารดา นาง.....อยู่บ้านเลขที่..... หมู่ที่..... ตำบล..... อำเภอ..... จังหวัด..... อาชีพ.....

ขอให้ถ้อยคำต่อ..... ปลัดอำเภอ..... ด้วยความจริง ดังนี้.-

ถาม ท่านมาเป็นพยานรับรองให้ผู้ใด ในเรื่องใด

ตอบ ข้าฯ มาเป็นพยานให้การรับรองกรณี ◯ นาย ◯ นาง ◯ นางสาว..... ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้แก่ ◯ ตนเอง ◯ บุตร ◯ ..... คือ

๑. .....เลขประจำตัวประชาชน.....

ถาม ผู้ขอลงรายการสัญชาติไทยในครั้งนี้มีความเกี่ยวข้องกับท่านในฐานะใด ท่านอยู่อาศัยในหมู่บ้านนี้มากี่ปี

ตอบ ผู้ขอลงรายการสัญชาติไทยในครั้งนี้มีความเกี่ยวข้องกับข้าฯ ในฐานะ..... ข้าฯ รู้จักสนิทสนมกับผู้ขอและครอบครัวเป็นอย่างดีมากว่า..... ปี ข้าฯ อยู่อาศัยในหมู่บ้านประมาณ..... ปี

ถาม ผู้ขอลงรายการสัญชาติไทยมีชื่อและรายการในทะเบียนบ้านหรือทะเบียนประวัติใด

ตอบ ผู้ขอลงรายการในครั้งนี้มีชื่อและรายการ ◯ ในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๓, ท.ร. ๑๔)
◯ แบบพิมพ์ประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง ◯ ทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย
◯ ทะเบียนประวัติราษฎร (ท.ร. ๓๘/๑, ท.ร. ๓๘ ข) ◯ .....
บ้านเลขที่..... หมู่ที่..... ตำบลตำบล..... อำเภอ..... จังหวัด.....

ถาม ผู้ขอลงรายการสัญชาติไทยในครั้งนี้มีบิดามารดาชื่ออะไร สัญชาติใด พี่น้องร่วมบิดามารดากี่คน ใครบ้างและปัจจุบันอาศัยอยู่ที่ใด

ตอบ ผู้ขอลงรายการในครั้งนี้มีบิดาชื่อนาย..... สัญชาติ..... มารดาชื่อนาง..... สัญชาติ..... มีพี่น้องร่วมบิดามารดารวม..... คน ดังนี้.-

๑. ..... สัญชาติ.....ปัจจุบันอยู่ที่.....

๒. ..... สัญชาติ.....ปัจจุบันอยู่ที่.....

๓. ..... สัญชาติ.....ปัจจุบันอยู่ที่.....

๔. ..... สัญชาติ.....ปัจจุบันอยู่ที่.....

๕. ..... สัญชาติ.....ปัจจุบันอยู่ที่.....

ถาม ก่อนที่จะมาอยู่ตามที่อยู่ปัจจุบัน ผู้ขอลงรายการเคยอยู่ที่ใดมาก่อน

ตอบ เคยอยู่ที่บ้าน.....

ถาม ผู้ขอลงรายการในครั้งนี้ อยู่อาศัยในหมู่บ้านแห่งนี้มาเป็นเวลากี่ปี

ตอบ ผู้ขอลงรายการในครั้งนี้ อยู่อาศัยในหมู่บ้านแห่งนี้มาเป็นเวลาประมาณ..... ปี

ถาม ผู้ขอลงรายการในครั้งนี้ มีความประพฤติอย่างไร

ตอบ ผู้ขอลงรายการในครั้งนี้ มีความประพฤติดี

ถาม ผู้ขอลงรายการในครั้งนี้ เคยทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมบ้างหรือไม่ อย่างไร

ตอบ ผู้ขอลงรายการในครั้งนี้เคย ◯ ช่วยเหลือพัฒนาหมู่บ้านและงานส่วนรวม ◯ บริจาคเงินกาชาด ◯ บริจาคโลหิต อื่นๆ (ระบุ).....

ถาม ท่านสามารถรับรองยืนยันได้หรือไม่ว่า ผู้ขอลงรายการในครั้งนี้เป็นบุคคลคนเดียวกันกับผู้มีชื่อในเอกสารการทะเบียนราษฎรและเป็นผู้มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการลงรายการสัญชาติไทย ตามมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑

ตอบ ข้าฯ ขอรับรองว่าผู้ขอลงรายการในครั้งนี้เป็นบุคคลคนเดียวกันกับผู้มีชื่อในเอกสารการทะเบียนราษฎรและเป็นผู้มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการลงรายการสัญชาติไทย ตามมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑

ถาม ขอให้ท่านรับรองคำให้การ

ตอบ ข้าฯ ขอรับรองว่า ผู้ขอลงรายการสัญชาติไทยในครั้งนี้คือตัวข้าฯ จริง และขอรับรองว่าคำให้การข้างต้นเป็นความจริงทุกประการ มิได้มีเจตนาทุจริตอื่นใดแอบแฝง หากปรากฏภายหลังว่าเป็นเท็จ ข้าฯ ยินยอมรับโทษตามกฎหมายและคำให้การนี้สามารถใช้ยืนยันตัวข้าฯ ในชั้นศาลได้

อ่านให้ฟังแล้วรับรองว่าถูกต้อง จึงได้ลงรายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

(ลงชื่อ).....ผู้ให้ถ้อยคำ (ลงชื่อ).....ผู้สอบสวน/บันทึก/อ่าน
(.....) (.....)

(ลงชื่อ).....พยาน (ลงชื่อ).....พยาน
(.....) (.....)

ภาคผนวก ง

ช่องทางการร้องเรียน

ช่องทางการร้องเรียน

๑) ช่องทางการร้องเรียนศูนย์ดำรงธรรมกระทรวงมหาดไทย, ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด และศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ

หมายเหตุ. โทร. ๑๕๖๗

๒) ช่องทางการร้องเรียนสำนักบริหารการทะเบียนกรมการปกครอง เลขที่ ๕๙ หมู่ที่ ๑๑ ถ.ลำลูกกาคลอง ๙ ต.บึงทองหลาง อ.ลำลูกกา จ.ปทุมธานี ๑๒๑๕๐

หมายเหตุ. โทร. ๑๕๔๘ (สายด่วน)

เวปไซต์. http://www.bora.dopa.go.th

ภาคผนวก จ

องค์กรช่วยเหลือภาคเอกชน

องค์กรที่ช่วยในการจัดทำคำอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ดำเนินการให้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย ได้แก่

๑. มูลนิธิเครือข่ายสถานะบุคคล (สคบ.) เลขที่ ๙/๑๘ หมู่บ้านโรสวิลล์ ถนนต้นขาม ๒ ตำบลท่าศาลา อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ๕๐๐๐๐ โทรศัพท์/โทรสาร ๐-๕๓๒๔-๕๙๖๐ ที่มีองค์กรเครือข่ายร่วมให้บริการดังนี้

มูลนิธิกระจกเงา

๑๐๖ หมู่ที่ ๑ บ้านห้วยขม ตำบลแม่ยาว อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย ๕๗๐๐๐ โทร. ๐-๕๓๗๓-๗๔๑๒ ต่อ ๒๕ เวลาทำการ วันจันทร์ - ศุกร์ เวลา ๐๙.๐๐ - ๑๗.๐๐ น.

องค์กรสิทธิมนุษยชน จังหวัดพะเยา

๑๓๓ ซอย ๒ หมู่ที่ ๒ ตำบลฝายกวาง อำเชียงคำ จังหวัดพะเยา ๕๖๑๑๐ โทร. ๐-๕๔๔๕-๒๕๐๑ เวลาทำการ วันจันทร์ - ศุกร์ เวลา ๐๙.๐๐ - ๑๗.๐๐ น.

มูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา (พชภ.)

๑๒๙/๑ หมู่ที่ ๔ ตำบลรอบเวียง อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย ๕๗๐๐๐ โทร. ๐-๕๓๗๕-๘๖๕๘ เวลาทำการ วันจันทร์ - ศุกร์ เวลา ๐๙.๐๐ - ๑๗.๐๐ น.

บ้านแสงใหม่

๒๕๘ หมู่ที่ ๕ ถนนวัดใหม่หน้าค่าย ตำบลรอบเวียง อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย ๕๗๐๐๐ โทร. ๐-๕๓๗๑-๗๐๙๘ เวลาทำการ วันจันทร์ - ศุกร์ เวลา ๐๙.๐๐ - ๑๗.๐๐ น.

ภาคีต่อต้านการค้าเด็กและหญิงประเทศไทย

๒๕/๖ ถนนต้นขาม ๒ ตำบลท่าศาลา อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ๕๐๐๐๐ โทร. ๐-๕๓๒๔-๘๖๘๙ เวลาทำการ วันจันทร์ - ศุกร์ เวลา ๐๙.๐๐ - ๑๗.๐๐ น.

ศูนย์พัฒนาเครือข่ายเด็กและชุมชน (DCCN)

๗ หมู่ที่ ๒ บ้านแม่คะตวน ตำบลสบเมย อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน ๕๘๑๑๐ โทร. ๐-๕๓๖๑-๘๐๖๗ เวลาทำการ วันจันทร์ - ศุกร์ เวลา ๐๙.๐๐ - ๑๗.๐๐ น.

องค์กรยุติธรรมนานาชาติ (IJM) ตู้ ปณ.๑๑๒ จังหวัดเชียงใหม่ ๕๐๐๐๐

๒. คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชน ด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติ และผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ โดยติดต่อผ่านอีเมล์ : karencenter@yahoo.com

๓. ศูนย์ให้คำปรึกษา การฝึกอบรมการกำหนดสถานะและสิทธิของบุคคล (ศปฝส.) ส่งข้อมูลไปขอความช่วยเหลือโดยติดต่อผ่านอีเมล์ : humanstatus@gmail.com หรือ Facebook : Stateless Child หรือ ตู้ ปณ.๖๕ ปณฝ.ศูนย์ราชการ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๕ และส่งข้อความสั้น (sms) ไปที่ ๐๘๑๙๓๑๖๑๒๓ หรือ ID Line ๐๘๑๙๓๑๖๑๒๓

ประวัติย่อผู้วิจัย

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ ชื่อสกุล	พระเรวัช วิชชุประภากร
วันเดือนปีเกิด	๑ มกราคม ๒๕๒๗
สถานที่เกิด	อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	วัดป่าอุดมสันติธรรม เลขที่ ๑๐๐ หมู่ที่ ๗ บ้านม่วง ตำบลเวินพระบาท อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม ๔๘๑๒๐
ตำแหน่งหน้าที่การงานในปัจจุบัน	- เลขานุการเจ้าคณะอำเภอท่าอุเทน - โพนสวรรค์ (ธรรมยุต) - รองเจ้าอาวาสวัดป่าอุดมสันติธรรม - ผู้ช่วยเลขานุการเจ้าคณะจังหวัดนครพนม (ธรรมยุต) - เลขานุการพระวินยาธิการ อำเภอท่าอุเทน - โพนสวรรค์ (ธรรมยุต)
สถานที่ทำงานปัจจุบัน	สำนักงานเจ้าคณะอำเภอท่าอุเทน - โพนสวรรค์ (ธรรมยุต) วัดป่าอุดมสันติธรรม เลขที่ ๑๐๐ หมู่ที่ ๗ บ้านม่วง ตำบลเวินพระบาท อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม ๔๘๑๒๐

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. ๒๕๓๙	ประถมศึกษาปีที่ ๖ จาก โรงเรียนบ้านสำราญ อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม
พ.ศ. ๒๕๔๖	มัธยมศึกษาตอนต้น จาก ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียน อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร
พ.ศ. ๒๕๕๐	มัธยมศึกษาตอนปลาย จาก ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียน อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม
พ.ศ. ๒๕๕๖	รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต (การบริหารภาครัฐและเอกชน) จาก มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา กรุงเทพมหานคร
พ.ศ. ๒๕๖๑	รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (นโยบายสาธารณะ) จาก มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ กรุงเทพมหานคร