

บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)

โครงการจัดทำข้อเสนอแนะ มาตรการหรือแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพ

การปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติสัญญาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555

เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

โดย สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยทักษิณ

ได้รับทุนสนับสนุนจาก สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)



บทสรุปผู้บริหาร

(Executive Summary)

1. รายละเอียดเกี่ยวกับโครงการวิจัย

1.1 ชื่อเรื่อง โครงการจัดทำข้อเสนอแนะ มาตรการหรือแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (The Project for Recommended Measures or Guidelines for Enhancing Effective Implementation and Practice of Nationality Act no. 5 B.E. 2555 (2012) to Promote and Protect Human Rights)

1.2 คณะที่ปรึกษาและคณะทำงาน

(1) รองศาสตราจารย์ ดร.ณฐพงศ์ จิตธนินทร์ ที่ปรึกษาคณะทำงาน

อธิการบดีมหาวิทยาลัยทักษิณ

โทรศัพท์ 085-8911-758

E-mail cnatthapong@gmail.com

(2) ศาสตราจารย์ ดร. กรกฎ ทองชะโชค ที่ปรึกษาโครงการ (หัวหน้าโครงการ)

คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

โทรศัพท์ 086-9596-119

E-mail tokorakod@tsu.ac.th

คณะทำงาน

(3) นายภาณุวัฒน์ ปานแก้ว

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

โทรศัพท์ 087-3159-459



E-mail panuwat.p@tsu.ac.th

(4) นางสาวอจิรวดี เหลลาอ่อน

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

โทรศัพท์ 085-6452-219

E-mail ajirawadee.l@tsu.ac.th

(5) นางสาวบงกช ดารารัตน์

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

โทรศัพท์ 087-1777-023

E-mail bongkoch.d@tsu.ac.th

1.3 งบประมาณและระยะเวลาการทําวิจัย

ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวนเงิน 500,000 บาท

ระยะเวลาการดำเนินงาน 1 ตุลาคม 2564 – 30 มิถุนายน 2565

2. สรุปโครงการวิจัย

2.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา

หลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อการแก้ไข ปัญหาให้คนไทยพลัดถิ่นซึ่งเป็นคนเชื้อสายไทยที่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่นเนื่องจากการ เปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีต โดยให้สัญชาติไทยโดยการเกิดแก่บุคคลดังกล่าวโดยมี เงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด หลังจากมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 เป็นเวลา 10 ปีแล้วแต่การแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นยังไม่อาจดำเนินการลุล่วงครอบคลุม กลุ่มเป้าหมายคนไทยพลัดถิ่นทั้งหมดได้ ส่งผลให้กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นอีกจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้น พื้นฐานและสวัสดิการด้านต่าง ๆ ในฐานะพลเมืองไทยได้



กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นซึ่งส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในพื้นที่กระจายตัวหลายภูมิภาคทั้ง 6 จังหวัดได้แก่ ระนอง ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร พังงา ตรังและตาก ซึ่งมีจำนวนประมาณการกว่า 38,000 คน สำหรับพื้นที่ทางภาคใต้ของประเทศไทยซึ่งเป็นพื้นที่ศึกษาในงานวิจัยนี้ มีคนไทยพลัดถิ่นอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งคาดการณ์ว่ามีอยู่ประมาณ 28,000 คน อาศัยอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ทั้งระนอง ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพรและพังงา โดยกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นดังกล่าว ได้มีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายการแก้ปัญหา “คืนสัญชาติคนไทย” และในปี 2550 ได้มีการศึกษาเรื่องการแก้ไขปัญหาสถานะของบุคคลในประเทศไทยและมีการร่างกฎหมายในชั้นกรรมาธิการ และมีการผลักดันจนกระทั่งเป็นที่มาของพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ซึ่งมีการบัญญัติไว้เป็นเฉพาะสำหรับการคืนสัญชาติแก่คนไทยพลัดถิ่น

สถานการณ์ในปัจจุบัน คนไทยพลัดถิ่นทั้งประเทศได้ขึ้นทะเบียนกับกรมการปกครองจำนวน 17,903 คน และได้การคืนสัญชาติไปแล้วเสร็จ 12,524 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 30 เมษายน 2565) แต่ยังมีคนไทยพลัดถิ่นอีกเป็นจำนวนมากยังไม่ได้รับการคืนสัญชาติไทย เนื่องจากเหตุผลหลายประการภายใต้การบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 และกฎหมายลำดับรองที่เป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลของคนไทยพลัดถิ่น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาปัญหาทางข้อกฎหมาย อุปสรรค และข้อท้าทายในการดำเนินการพิสูจน์และคืนสัญชาติไทยให้กับกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นโดยจะได้ทำการศึกษาในพื้นที่ภาคใต้เพื่อที่จะนำข้อมูลและองค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษามาพัฒนาและจัดทำเป็นข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทาง เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือ คำสั่งที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาคืนสัญชาติให้แกคนไทยพลัดถิ่น



2.2 วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อท้าทายในการดำเนินการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 และกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 รวมถึงแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

2. เพื่อนำผลการศึกษามาใช้ประโยชน์ในการตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น รวมถึงข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนไทยพลัดถิ่น

2.3 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อท้าทายในการดำเนินการพิสูจน์และคืนสัญชาติไทยให้กับกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นในภาคใต้ในจังหวัดระนอง ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพรและพังงา ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 และกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative methods) โดยการเก็บข้อมูลแบบผสมผสานทั้งการศึกษาเอกสาร (documentary research) และการรวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลภาคสนาม (field research) ตลอดจนวิธีการอื่นที่เหมาะสมตามวัตถุประสงค์การศึกษา ดังนี้

1. การวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร โดยการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย นโยบาย แนวปฏิบัติของหน่วยงาน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นคนไทยพลัดถิ่น

2. ออกแบบระเบียบวิธีวิจัย กระบวนการและเครื่องมือในการเก็บข้อมูล และแผนการดำเนินการศึกษา เช่น แบบสอบถาม รูปแบบการสัมภาษณ์ รวมถึงดำเนินการรวบรวม วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล เอกสารที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย นโยบาย แนวปฏิบัติอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งในภาพรวมและเชิงลึก และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นคนไทยพลัดถิ่นตามวัตถุประสงค์การวิจัย



3. รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) อย่างน้อย
ครอบคลุม 4 กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่

กลุ่มที่ 1 คนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ระนอง ชุมพร และพังงา

กลุ่มที่ 2 หน่วยงานภาครัฐปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นทั้งระดับปฏิบัติและนโยบาย
ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สภาความมั่นคง
แห่งชาติ และคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

กลุ่มที่ 3 หน่วยงานภาคประชาสังคม/องค์กรพัฒนาเอกชนทำงานเกี่ยวกับการส่งเสริมและ
คุ้มครองสิทธิของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่ศึกษา

กลุ่มที่ 4 กลุ่มนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญด้านสถานะบุคคล ในประเด็นด้านคนไทยพลัดถิ่น

4. จัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus group) ผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง 2 ครั้ง ครอบคลุมพื้นที่ศึกษา
จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ระนอง ชุมพร และพังงา

5. วิเคราะห์ สังเคราะห์และประมวลผลข้อมูลตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อแสวงหาข้อค้นพบ
ตามวัตถุประสงค์ของงานวิจัย และจัดทำข้อเสนอร่างรายงานผลการศึกษาวิจัย โดยมีข้อเสนอแนะมาตรการ
หรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นในเชิงรูปธรรม ตลอดจน
แนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องตามหน้าที่และอำนาจของกสม.

6. จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ 1 ครั้ง เพื่อนำเสนอผลการศึกษาวิจัย เพื่อสร้างความเข้าใจต่อ
ผลการวิจัย และรับฟังความเห็นเพิ่มเติม/ข้อเสนอแนะ จากผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง เพื่อปรับปรุงแก้ไข
ข้อเสนอแนะ



2.4 ผลการศึกษา

จากการศึกษาโครงการจัดทำข้อเสนอแนะ มาตรการหรือแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นการศึกษาในเชิงเอกสารปรับกับเชิงพื้นที่ สามารถสรุปผลการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ดังนี้

1. การศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อท้าทายในการดำเนินการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 และกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 รวมถึงแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น มีข้อค้นพบคือ

1.1 ปัญหาและอุปสรรค

ตามกฎหมายว่าด้วยเรื่องสัญชาติและการจัดการปัญหาสถานะบุคคล กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นสามารถจำแนกออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ที่มีสิทธิในการยื่นคำขอเพื่อเข้ากระบวนการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ซึ่งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยใช้วิธีการจำแนกโดยใช้หมายเลขที่ต่างกันออกไปแต่ละกลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่หนึ่ง ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยที่เข้ามา ก่อน วันที่ 9 มีนาคม 2519 โดยกรณีบุคคลที่ยังไม่ได้สัญชาติไทย จะมีชื่อในทะเบียนบ้าน ท.ร.13 เป็นบุคคลประเภท 6 เลขประจำตัวประชาชนหลักแรกขึ้นต้นด้วยเลข 6 และหลักที่หกและเจ็ดจะเป็นเลข 66 (6- xxxx - 66xxx- xx - x) หรือเรียกว่า 6 กลุ่ม 66 รวมถึงบุตรด้วยซึ่งเป็นบุคคลประเภท 7 ส่วนบุคคลที่ได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ จะมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ท.ร.14 เลขบัตรประจำตัวประชาชนขึ้นต้นหลักแรกด้วยเลข (8- xxxx - xxxxx- xx - x)

กลุ่มที่สอง ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยที่เข้ามา หลัง วันที่ 9 มีนาคม 2519 โดยบุคคลที่ยังไม่ได้สัญชาติไทย จะมีชื่อในทะเบียนบ้าน ท.ร.13 เป็นบุคคลประเภท 6 เลขประจำตัวประชาชนหลักแรกขึ้นต้นด้วยเลข 6 และหลักที่หกและเจ็ดจะเป็นเลข 67 (6- xxxx - 67xxx- xx - x) หรือเรียกว่า 6 กลุ่ม 67 รวมถึง



บุตรด้วยซึ่งเป็นบุคคลประเภท 7 ซึ่งบุคคลในกลุ่มนี้ยังไม่มีผู้ใดได้รับการแปลงสัญชาติไทย ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2553

กลุ่มที่สาม กลุ่มคนที่มีเชื้อสายไทยที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนตามยุทธศาสตร์ การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทยตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548 โดยบุคคลในกลุ่มคนที่มีเชื้อสายไทยที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนตามยุทธศาสตร์นี้ จะได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติ ท.ร. 38 ก. (หรือ ท.ร.38 ข.) ซึ่งเป็นกลุ่มที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ได้เลขประจำตัวประชาชนขึ้นต้นหลักแรกด้วยเลข 0 และเลขหลักที่หกและเจ็ดเป็นเลข 89 โดยในการบันทึกการบุคคลในระบบคอมพิวเตอร์จะมีรหัสกำกับอยู่ สามารถจำแนกกลุ่มบุคคลได้ (0- xxxx - 89xxx- xx - x) หรือเรียกว่า 0 กลุ่ม 89

ในส่วนของกลุ่มผู้มีสิทธิยื่นคำขอทั้งสามกลุ่ม มีข้อติดขัดที่เป็นอุปสรรคต่อการได้รับคืนสัญชาติของคนไทยพลัดถิ่น สามารถจำแนกปัญหาได้ ดังนี้

1.1.1 ปัญหาทางข้อกฎหมาย

ประเด็นปัญหาในส่วนของกฎหมายสาระบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555, กฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555, ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องคำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ใบรับ และหนังสือรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ซึ่งทำให้กระบวนการรับรองความเป็นคนพลัดถิ่นเกิดอุปสรรคหรือกระบวนการติดขัด

- พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555

ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 เป็นประเด็นที่จำต้องมีการทบทวนในเรื่องของบทนิยาม จากบทนิยามความหมายของคนไทยพลัดถิ่น มาตรา 3 “ผู้ซึ่งมีเชื้อสายไทยที่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่นโดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีต” พบข้อถกเถียงในการพิจารณาถึงถ้อยคำตามกฎหมายว่า “การเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีต” มีความจำเป็น



จะต้องย้อนไปถึงอดีตแค่ไหนเพียงใด ซึ่งยังเป็นข้อถกเถียงที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของความมั่นคง มานุษยวิทยา ประวัติศาสตร์ ที่ยังไม่ได้ข้อสรุปที่แน่ชัด อีกกรณีในเรื่องของการจะถูกถือว่า “เป็นผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นทำนองเดียวกันตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” ในปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวง รับรองในเรื่องดังกล่าว

- กฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555

ประการแรก ปัญหาข้อกฎหมายตามกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 9/5 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ซึ่งบัญญัติไว้ในวรรคท้ายว่า “การพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” จึงมีการออกกฎกระทรวง ฉบับนี้ ประเด็นปัญหาในเรื่องการรับรองพยานหลักฐานโดยใช้ “บุคคลที่น่าเชื่อถือซึ่งมีสัญชาติไทย” ตามกฎกระทรวงฯ ข้อ 2 (5) เพื่อให้การรับรองคนไทยพลัดถิ่นว่าไม่ได้ถือสัญชาติของประเทศอื่นอยู่หรือเพื่อรับรองผังเครือญาติในกรณีที่ไม่ได้รับการรับรองจากญาติในครอบครัวที่มีสัญชาติไทย ในทางปฏิบัติ เนื่องจากไม่ได้มีการกำหนดว่าหมายถึงผู้ใดอย่างแน่ชัดสำหรับแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในแต่ละพื้นที่ ส่งผลให้กลายเป็นการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีเอกภาพ

ประการที่สอง เรื่องการออกใบรับคำขอ ตามข้อ 6 ที่บัญญัติว่า “เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับคำขอพร้อมด้วยหลักฐานประกอบคำขอครบถ้วน.... ให้ออกใบรับคำขอ” เมื่อพิจารณาขั้นตอนกระบวนการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น กฎกระทรวงได้กำหนดกรอบระยะเวลาในทุกขั้นตอน ดังนั้น หมายความว่าในทุกขั้นตอนกระบวนการตั้งแต่ออกใบรับคำขอจนถึงขึ้นคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นมีกรอบระยะเวลากำกับอยู่ ซึ่งในกฎกระทรวงเริ่มนับระยะตั้งแต่วันที่ออกใบรับคำขอสำหรับผู้ยื่นคำขอไทยพลัดถิ่น ดังนั้น จึงมีการอาศัยช่องว่างโดยวิธีการยังไม่ออกใบรับคำขอ จนกว่าอำเภอจะได้รวบรวมหลักฐาน สอบพยานบุคคล เป็นที่



- แล้วเสร็จ ซึ่งไม่มีกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้แน่ชัด ดังนั้น จนกว่าจะได้มีการออกใบรับคำขอ อาจมีการดำเนินการในส่วนพยานหลักฐานตั้งแต่หลายเดือนไปถึงจนถึงหลายปีแล้วจึงออกใบรับคำขอ
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องคำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ใบรับ และหนังสือรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

ในส่วนของประกาศกระทรวงมหาดไทย ปรากฏในหน้าท้ายเรื่อง ขั้นตอนการดำเนินงาน ข้อที่ 2 ความว่า “ทั้งนี้นายอำเภออาจแต่งตั้งคณะกรรมการในระดับอำเภอขึ้น เพื่อช่วยกลั่นกรองคำขอด้วยก็ได้” ในประกาศกระทรวงฯ มิได้มีการระบุชัดถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการระดับอำเภอ รวมถึงการตั้งคณะกรรมการระดับอำเภอนั้นเป็นดุลพินิจ ซึ่งทางปฏิบัติในพื้นที่ศึกษาที่มีการตั้งคณะกรรมการระดับอำเภอ จะประกอบไปด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งในบางพื้นที่เป็นบุคคลเดียวกับผู้ให้การรับรองพยานหลักฐานตามกฎหมายกระทรวง ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของคนไทยพลัดถิ่นที่ประสบปัญหาและถูกกีดกันในการเข้าสู่กระบวนการคณะกรรมการกลั่นกรองระดับอำเภอ

1.1.2 ปัญหาในกระบวนการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

ในการเข้าสู่กระบวนการยื่นคำขอเพื่อรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น มีข้อค้นพบปัญหาในส่วนของกระบวนการโดยแบ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณีคือ **การยื่นคำขอและรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นกรณีปกติ** หมายถึง คนไทยพลัดถิ่นที่ได้รับการจำแนกสถานะบุคคลตรงตามที่กฎหมายกำหนดให้สามารถยื่นคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นได้ โดยดำเนินขั้นตอนตามปกติ 4 ขั้นตอนได้แก่ ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ระดับกรมการปกครอง และคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น และอีกรกรณีคือ **การยื่นคำขอและรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นกรณีไม่ปกติ** หมายถึง คนไทยพลัดถิ่นที่ขาดคุณสมบัติบางประการในเรื่องของสถานะบุคคลไม่ตรงตามเงื่อนไขในการสามารถยื่นคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นและจำต้องมี



ขั้นตอนที่เป็นเงื่อนไขก่อนเข้าสู่กระบวนการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ซึ่งทั้งสองกรณีมีจุดร่วมที่เป็นปัญหาเดียวกัน ดังนี้

1) ปัญหาเรื่องความล่าช้าในขั้นตอนการพิจารณาของคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น กฎหมายที่บังคับใช้แม้มีกรอบระยะเวลาที่แน่นอนสำหรับกระบวนการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตั้งแต่ขั้นยื่นคำขอ แต่ในกระบวนการตามกฎหมายมีข้อบัญญัติที่สอดคล้องที่เจ้าหน้าที่สามารถขยายระยะเวลาออกไปอีกได้ เช่น แม้มีการดำเนินการตรวจสอบคำขอและหลักฐานครบถ้วนแล้ว แต่หากมีกรณีมีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดสามารถขยายได้ไม่เกิน 15 วัน หรือกรณีของผู้ยื่นคำขอที่มีเงื่อนไขทางทะเบียนที่ต้องดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้แล้วเสร็จโดยไม่มีกรอบระยะเวลาก่อนที่จะได้มีการยื่นคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น เมื่อคำนึงถึงความเสี่ยงจากการยังไม่ได้รับการรับรองสิทธิของคนไทยพลัดถิ่นทำให้เกิดผลกระทบจากการไม่สามารถใช้สิทธิขั้นพื้นฐานของตนเองในฐานะพลเมืองได้ เช่น สิทธิในการทำงาน สิทธิที่อยู่อาศัย สิทธิในการถือครองทรัพย์สิน สิทธิในการศึกษา ซึ่งสงวนไว้เฉพาะผู้มีสัญชาติไทย ซึ่งเป็นความยุติธรรมอันเกิดจากการความล่าช้า

2) ปัญหาเรื่องอัตรากำลังของหน่วยงานราชการและงบประมาณในการแก้ไขปัญหาทำให้กระบวนการล่าช้า การแก้ไขปัญหาเรื่องสัญชาติและสถานะบุคคลเป็นปัญหาที่จำเป็นต้องระดมทรัพยากรมหาศาลและเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นส่วนงานหลักที่มีหน้าที่โดยตรงในการแก้ไขปัญหา พบว่าอัตรากำลังของผู้ปฏิบัติงานไม่เพียงพอ ทำให้เกิดปัญหาเรื่องของการภาระงานของเจ้าหน้าที่และประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาเรื่องสัญชาติและสถานะบุคคล

3) ปัญหาเรื่องความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสถานะของบุคคลไร้สัญชาติ ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความซับซ้อนและละเอียดอ่อน จึงทำให้เกิดความสับสนต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

4) ปัญหาสัดส่วนการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ในกระบวนการด้านสัญชาติและสถานะบุคคลเรื่องหนึ่ง ๆ มีกฎหมายและแนวปฏิบัติหลายฉบับ อย่างเช่นในเรื่องของคนไทยพลัดถิ่นซึ่งใช้กฎหมายรวมถึงแนว



ปฏิบัติหลายฉบับ ในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในแต่ละพื้นที่มีการใช้ดุลพินิจไม่เหมือนกันในเรื่องที่ไม่ชัดเจน โดยเฉพาะเรื่องการตรวจสอบพยานหลักฐานทั้งพยานเอกสารและพยานบุคคล เช่นประเด็นเรื่อง “บุคคลที่น่าเชื่อถือซึ่งมีสัญชาติไทย” เพื่อให้การรับรองคนไทยพลัดถิ่นว่าตนเองไม่ได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น หรือการรับรองผังเครือญาติในกรณีที่ไม่ได้รับการรับรองจากญาติในครอบครัวที่มีสัญชาติไทย ไม่ได้มีการกำหนดว่าหมายถึงผู้ใดอย่างแน่ชัดทำให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจที่ต่างกันในแต่ละพื้นที่ ซึ่งเป็นการยากในการพิสูจน์เจตนาที่ทำให้ปราศจากข้อสงสัย

ในส่วนกรณีการยื่นคำขอและรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นกรณีไม่ปกติขั้นตอนกรณีปัญหาในการแก้ไขทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ได้แก่ การบันทึกรายการผิดพลาด และถูกจำหน่ายรายการ ซึ่งเป็นกลุ่มที่จะต้องมีการขอคืนสถานะทางทะเบียนหรือขอเปลี่ยนแปลงกลุ่มก่อน หรือกรณีตรวจสอบที่ทำให้ไม่มีสถานะทางทะเบียน ทำให้ขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการยาวนานมากขึ้น กรณีตรวจสอบจะต้องมีการสำรวจใหม่โดยออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีโดยกระทรวงมหาดไทยหรือสภาความมั่นคงเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี เนื่องจากเกี่ยวข้องกับความมั่นคง อีกทั้งการสำรวจมีข้อจำกัดสำหรับคนไทยพลัดถิ่นที่โยกย้ายถิ่นฐานออกนอกพื้นที่เพื่อประกอบอาชีพ ทำให้ตรวจสอบและส่งผลกระทบต่อกระบวนการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นและส่งผลกระทบต่อ การเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยในกระบวนการดังกล่าวไม่ได้มีการรอบระยะตามกฎหมายเหมือนอย่างกรณีของการยื่นคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ทำให้คนไทยพลัดถิ่นที่มีปัญหาเรื่องสถานะทางทะเบียนใช้ระยะเวลาในการขอคืนสัญชาติที่มีระยะเวลายาวนานขึ้นโดยไม่มีระยะเวลาจำกัด

1.1.3 ปัญหาทางข้อเท็จจริงของคนไทยพลัดถิ่น

ประการแรก ข้อจำกัดของคนไทยพลัดถิ่นซึ่งเป็นเจ้าของปัญหา การรู้หนังสือและเข้าใจถึงสิทธิตามกฎหมาย ส่งผลกระทบต่อกระบวนการพิสูจน์สัญชาติเพื่อขอคืนสัญชาติ เนื่องด้วยในเรื่องการรับรองสิทธิตามกฎหมาย



หรือกระบวนการต่าง ๆ ล้วนเป็นถ้อยคำตามภาษากฎหมายที่ยากต่อการเข้าใจ ทำให้คนไทยพลัดถิ่นจำนวนมาก ไม่ได้ทราบถึงสิทธิของตนตามกฎหมาย

ประการที่สอง ปัญหาเรื่องการเตรียมพยานหลักฐาน ได้แก่ ปัญหาเรื่องเอกสารที่มีไม่สอดคล้องกับพยานบุคคลที่ให้การ หรือการไม่สามารถหาพยานบุคคลที่เป็นเครือญาติได้ รวมถึงคนไทยพลัดถิ่นโดยส่วนใหญ่จะพบปัญหาในเรื่องของค่าใช้จ่ายและค่าเดินทาง การตรวจ DNA มีค่าใช้จ่ายในการตรวจและค่าเดินทางเป็นจำนวนเงินที่เป็นภาระเกินการแบกรับได้ของคนไทยพลัดถิ่น ทำให้การใช้พยานหลักฐานในช่องทาง DNA เป็นข้อจำกัดที่คนไทยพลัดถิ่นอีกจำนวนมากเข้าถึงไม่ได้

ประการที่สาม ปัญหาการเข้าถึงสิทธิของคนไทยพลัดถิ่น ในการเข้าถึงสิทธิถึงคนไทยพลัดถิ่นนั้น แม้ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาจะมีความพยายามแก้ไขปัญหาระงับสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ในระหว่างที่รอการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น แต่เนื่องจากระยะเวลาในการพิจารณาที่ล่าช้า จึงส่งผลกระทบต่อการดำเนินดำเนินชีวิตประจำวันของคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร จังหวัดระนองและจังหวัดพังงา ยังคงถูกจำกัดในเรื่องสิทธิต่างๆ จนไม่สามารถใช้ชีวิตได้อย่างปกติเช่นประชาชนทั่วไป

ปัญหาทางข้อเท็จจริงเพิ่มเติม

ประการแรก ในมุมมองของผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านสัญชาติและสถานะบุคคล พบปัญหาการปะปนกันระหว่างคนไทยพลัดถิ่นผู้ทรงสิทธิตัวจริงและบุคคลอื่นที่ไม่ใช่คนไทยพลัดถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ความระมัดระวังมากขึ้น ในพื้นที่ศึกษาภาคใต้ ตั้งอยู่ในภูมิภาคที่เป็นรอยต่อระหว่างประเทศเพื่อนบ้านและประเทศไทย ทำให้มีกลุ่มคนจำนวนมากที่เข้ามาปะปนอยู่ในกระบวนการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นด้วย ซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งของเจ้าหน้าที่ในการบริหารจัดการ ดังนั้น การแสวงหาพยานหลักฐานจึงเป็นเรื่องที่เคร่งครัดสำหรับเจ้าหน้าที่ ขณะเดียวกันก็เป็นปัญหาในทางปฏิบัติด้วยเช่นเดียวกัน กรณีที่คนไทยพลัดถิ่นไม่สามารถหาพยานหลักฐานในการยืนยันตนเองได้รวมไปถึงเป็นช่องทางในการทุจริตคอร์รัปชัน



ประการที่สอง ปัญหากรณีคนไทยพลัดถิ่นตกสำรวจ เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีนโยบายแก้ไขปัญหเกี่ยวกับการสำรวจบุคคลตกสำรวจในกรณีของคนไทยพลัดถิ่น จึงทำให้บุคคลกลุ่มดังกล่าวเลือกใช้ช่องทางในการจัดทำทะเบียนประวัติ (ทร.38) และถือบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิขอคืนสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 เนื่องจากต้องดำเนินการเปลี่ยนกลุ่มให้ถูกต้องเสียก่อน จึงจะสามารถยื่นคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นได้ซึ่งทำให้ระยะเวลาในการดำเนินการขอคืนสัญชาติไทยเพิ่มมากขึ้น

2. ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน รวมถึงข้อเสนอแนะเชิงกฎหมายและนโยบายในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนสำหรับคนไทยพลัดถิ่น

ในภาพรวมของการคืนสัญชาติไทยแก่คนไทยพลัดถิ่น เนื่องจากเป็นปัญหาที่มีรายละเอียดมากและซับซ้อนและเป็นปัญหาที่อ่อนไหวต่อความมั่นคงของประเทศ จึงควรเป็นแก้ปัญหาในเชิงระบบอย่างบูรณาการโดยผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมด และมีใช้ภาระหรือหน้าที่ของฝ่ายใดฝ่ายเดียวเท่านั้น ทั้งคนไทยพลัดถิ่นกลุ่มเจ้าของปัญหาที่มีจำเป็นจะต้องกระทำในเรื่องของการให้ร่วมมือและการให้ข้อมูลที่ถูกต้องต่อเจ้าหน้าที่ ขณะเดียวกันหน่วยราชการในระดับนโยบายจำเป็นต้องเร่งรัดและวางแผนกลไกในการคืนสัญชาติสำหรับคนไทยพลัดถิ่นที่มีฐานคิดว่า คือ “คนเชื้อสายไทย” ดังนั้น การดำเนินการโดยไม่ชักช้าสำหรับผู้ที่เป็นพลเมืองของประเทศจึงเป็นเรื่องที่จะเกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับความมั่นคงของมนุษย์ ในส่วนเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมีหน้าที่อำนวยความสะดวกในการที่ประชาชนจะสามารถเข้าถึงสิทธิที่ตนเองพึงมีได้ ย่อมสนองต่อนโยบายที่รับมาจากโครงสร้างราชการส่วนบน หรือ หน่วยงานสนับสนุนอย่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนก็มีหน้าที่ในการส่งเสริมการดำเนินนโยบายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศเช่นกัน

ในส่วน of ข้อเสนอแนะหรือมาตรการ สำหรับการแก้ปัญหาโดยจำแนกตามประเด็นปัญหามีข้อเสนอแนะสำหรับปัญหาดังต่อไปนี้



2.1 ข้อเสนอแนะปัญหาทางกฎหมาย

เสนอให้มีการทบทวนเรื่องบทนิยามที่เป็นปัญหา ทั้งตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555, กฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555, ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องคำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นฯ โดยพิจารณาจากมุมมองซึ่งตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงหรือมีงานวิจัยรองรับ เช่น หลักฐานทางประวัติศาสตร์ สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คำบอกเล่าของบรรพบุรุษ ที่อาจหยิบยกใช้ประกอบในส่วนหนึ่งของเนื้อหาสาระบัญญัติของกฎหมายที่มีปัญหา

นอกจากการทบทวนบทนิยามแล้ว การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องในอนาคตจำเป็นต้องพิจารณาถึงข้อกฎหมายที่บัญญัติถึงกระบวนการที่ไม่จำเป็นหรือซ้ำซ้อน หรือ กระบวนการที่อาจดำเนินการไปพร้อมกันได้ เช่น การคืนสถานะทางทะเบียนไปพร้อมกับการยื่นคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น หรือ การลดขั้นตอนที่ซ้ำซ้อน เช่น ในขั้นกระบวนการของอำเภอต้องมีการให้พยานนำเชื้อถือสัญชาติไทยรับรองว่าผู้ยื่นคำขอไม่ได้มีสัญชาติอื่น ขณะเดียวกันในขั้นของคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นต้องมีการตรวจสอบรายชื่อไปยังกระทรวงการต่างประเทศเพื่อตรวจสอบว่าผู้ยื่นคำขอมิได้เป็นพลเมืองของรัฐอื่นอีกครั้ง ดังนั้น การลดขั้นตอนเพื่อรับรองการไม่ถือสัญชาติอื่นของผู้คำขอในกระบวนการใดกระบวนการหนึ่งอาจช่วยเร่งระยะและลดภาระให้กับคนไทยพลัดถิ่นผู้ยื่นคำขอได้

2.2 ข้อเสนอแนะปัญหาในกระบวนการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

ในการแก้ปัญหาเรื่องอัตรากำลังของหน่วยงานราชการและงบประมาณในการแก้ไขปัญหา การแก้ไขปัญหาระบบราชการและสถานะบุคคลมีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นส่วนงานหลักที่มีหน้าที่โดยตรงในการแก้ไขปัญหา แต่อัตรากำลังผู้ปฏิบัติงานกลับไม่เพียงพอ ทำให้เกิดปัญหาเรื่องของการงานของเจ้าหน้าที่และประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาเรื่องสัญชาติและสถานะบุคคล ดังนั้น จึงมีข้อเสนอในเรื่องของการกำหนดพื้นที่นำร่องที่เป็นปัญหาบางพื้นที่ก่อนในเบื้องต้นเพื่อให้กลายเป็นพื้นที่ต้นแบบและมีการถอดบทเรียน ปรับปรุงโครงสร้างกลไกการปฏิบัติหน่วยงานแล้วประเมินถึงความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหา



ภายใต้กรอบงบประมาณและระเบียบราชการ รวมถึงเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในพื้นที่เฉพาะที่เป็นพื้นที่ชายแดน และมีปัญหาด้านสัญชาติ เพื่อดำเนินงานด้านสถานะบุคคลไร้สัญชาติเป็นการเฉพาะ

ปัญหาอีกประการเมื่อเข้าสู่กระบวนการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาเชิงเทคนิค ในเรื่องของความรู้ ความเข้าใจ ความเชี่ยวชาญ ในเรื่องการสัญชาติและสถานะบุคคลของเจ้าหน้าที่ เสนอให้ควรจัดอบรมหรือจัดทำคู่มือในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เกี่ยวกับการดำเนินงานค้นสัญชาติไทยแก่คนไทยพลัดถิ่น เพื่อส่งเสริมความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ รวมถึงหน่วยงานที่มีอำนาจออกหนังสือสั่งการเพื่อซักซ้อมและทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่และลดการใช้ดุลพินิจให้มากที่สุด

2.3 ข้อเสนอแนะปัญหาทางข้อเท็จจริงเพิ่มเติม

ประการแรก การลดข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคของคนไทยพลัดถิ่นซึ่งเป็นเจ้าของปัญหาในเรื่องการรู้หนังสือและเข้าใจถึงสิทธิตามกฎหมาย เสนอให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพในการเข้าถึงข้อมูล องค์ความรู้สำหรับคนไทยพลัดถิ่น และเพิ่มช่องทางการติดตามการรายงานผลการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นในแต่ละขั้นตอน

ประการที่สอง ปัญหาเรื่องการเตรียมพยานหลักฐาน เสนอให้มีการให้ความรู้ที่ถูกต้องแก่คนไทยพลัดถิ่นในเรื่องวิธีปฏิบัติ สิทธิและหน้าที่ของผู้ยื่นคำขอ รวมถึงการให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการจัดเตรียมพยานหลักฐานในการยื่นคำขอ ให้ความสะดวกในการเข้าถึงการตรวจ DNA ที่ทั่วถึง เช่น การอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐในการให้คนไทยพลัดถิ่นสามารถตรวจ DNA โดยไม่มีค่าใช้จ่าย ซึ่งส่งผลดีที่อำนวยความสะดวกให้ทั้งคนไทยพลัดถิ่นและเจ้าหน้าที่ได้

ประการที่สาม สำหรับผู้ปฏิบัติงานแม้จะมีกฎหมายหรือแนวปฏิบัติรองรับไว้แล้ว แต่ก็มีช่องว่างที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ครอบคลุมถึงทั้งหมดโดยเฉพาะกรณีที่เป็นกรณีปัญหาเฉพาะทำให้ต้องมีการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งส่งผลกระทบในสองมิติคือ ทำให้เกิดปัญหาเรื่องความเชื่อมั่นในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ทั้งกรณีการที่เครือข่ายคนไทยพลัดถิ่นอาจตั้งข้อสงสัยถึงการปฏิบัติงานโดยใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่ยากต่อ



การพิสูจน์ รวมถึงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เองก็ต้องมีความระมัดระวังในเรื่องการใช้ดุลพินิจของตนเอง เช่นเดียวกันเนื่องจากการสั่งการหรือรับรองเรื่องใด ล้วนเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีสภาพบังคับต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ทำให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในบางครั้งสร้างภาระหรือทำให้กระบวนการคืนสัญชาติเป็นเรื่องยาก ดังนั้น จึงสมควรให้มีการปรับปรุงข้อกฎหมายในส่วนของการกระบวนการที่คลุมเครือให้เป็นชัดเจน รวมถึงออกกฎหมายรับรองการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เพื่อลดการใช้ดุลพินิจและคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในเรื่องความกังวลที่อาจส่งผลกระทบต่อทัศนคติในการแก้ปัญหาเรื่องสัญชาติและสถานะบุคคล

ประการที่สี่ การบรรเทาสิทธิที่ขาดหายไประหว่างการอยู่ในกระบวนการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ในช่วงรอยต่อของการเกิดสิทธิของผู้มีสัญชาติไทย ในห้วงระยะเวลาดังกล่าวที่คนไทยพลัดถิ่นยังไม่ได้รับการรับรองให้มีสัญชาติ เสนอให้มีการผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาในการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของคนไทยพลัดถิ่น เช่น สิทธิการศึกษา สิทธิในการทำงาน เมื่อคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอันเนื่องจากการเข้าไม่ถึงสิทธิดังกล่าว

บทสรุปข้อเสนอแนะ

1) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

สำหรับปัญหาทางกฎหมาย เสนอให้มีการทบทวนบทนิยามให้ครอบคลุมกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นที่มีสภาพข้อเท็จจริงของการพลัดถิ่นแตกต่างกัน และแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เพื่อลดขั้นตอนในการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นที่ไม่จำเป็นหรือซ้ำซ้อน รวมถึงทบทวนแนวปฏิบัติทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในส่วนที่คลุมเครือและปรับปรุงให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น เพื่อลดปัญหาอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจที่กว้างเกินไปและคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานที่สุจริต นอกจากนี้ในการคืนสัญชาติไทยให้กับคนไทยพลัดถิ่นหน่วยงานภาครัฐ ถือว่าเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนให้เกิดการแก้ไขปัญหา จึงเสนอให้มีการปรับปรุงระบบการดำเนินงานของหน่วยงานราชการ ให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการภาครัฐ โดยพัฒนาและปรับระบบวิธีการปฏิบัติราชการให้ทันสมัยมีการนำ



เทคโนโลยีและระบบการทำงานที่เป็นดิจิทัล มาประยุกต์ใช้กับการติดตามคำขอของคนไทยพลัดถิ่นหรือการดำเนินการด้านอื่นๆ ให้สามารถตรวจสอบผ่านระบบออนไลน์ได้ว่า คำขอ/คำร้องอยู่ในชั้นใดหรือได้รับการพิจารณาแล้วหรือไม่ และหากเกิดปัญหาควรติดต่อไปที่ใด เพื่อสร้างความโปร่งใส ปลดการทุจริตและการประพฤติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

2) ข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติ

สำหรับปัญหาในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องความล่าช้าในกระบวนการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น เสนอให้มีการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและกำหนดเป้าหมายการคืนสัญชาติไทยให้กับคนไทยพลัดถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม และมีการจัดการกับปัญหาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน โดยการเพิ่มอัตรากำลังในพื้นที่เฉพาะที่เป็นพื้นที่ชายแดนและมีปัญหาด้านสัญชาติอย่างน้อย 1 อัตรารีดำเนินงานด้านสถานะบุคคลไร้สัญชาติโดยเฉพาะ ตลอดจนกำหนดแนวทางการทำงานของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ในวันปกติอย่างน้อย 1 วัน เพื่อดำเนินการด้านสัญชาติสำหรับคนไทยพลัดถิ่นโดยเฉพาะ นอกจากนี้เพื่อให้การดำเนินการคืนสัญชาติไทยเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ควรกำหนดแผนงานและงบประมาณในการคืนสัญชาติไทยให้กับคนไทยพลัดถิ่นในแต่ละพื้นที่เป็นการเฉพาะกิจ โดยการระดมกำลังเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ใกล้เคียงภายในจังหวัดที่มีปัญหาเกี่ยวกับคนไทยพลัดถิ่นและภาคประชาสังคม/มหาวิทยาลัยที่เกี่ยวข้องเพื่อลงปฏิบัติงานในพื้นที่นอกเหนือจากเวลาราชการ รวมถึงให้ความรู้แก่คนไทยพลัดถิ่นในการยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ตลอดจนมีการจัดอบรมทำความเข้าใจหรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับเจ้าหน้าที่ เพื่อให้การใช้ดุลพินิจมีมาตรฐานใกล้เคียงกัน ทั้งนี้ในระหว่างการขอคืนสัญชาติไทยควรมีการกำหนดมาตรการชั่วคราว เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของการเข้าไม่ถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นที่อยู่ระหว่างการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น