

บทบาทนายอำเภอในการขับเคลื่อนงานสัญชาติและสถานะบุคคลเพื่อเสริมสร้าง
ความมั่นคงภายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

การศึกษาสภาพปัญหา และข้อเสนอแนะในการพัฒนางาน

The Role of District-Chief Officer with the Responsibility on
Nationalityless Person and Stateless Person Status of the Southern
Border Province: The Study of Problems and Solutions

โดย ประพันธ์ ตรีบุบผา

รักษาการในตำแหน่งผู้ช่วยเลขาธิการ

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

กรมการปกครอง

การศึกษาเรื่อง : บทบาทนายอำเภอในการขับเคลื่อนงานสัญชาติและสถานะบุคคลเพื่อเสริมสร้าง
ความมั่นคงภายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ : การศึกษาสภาพปัญหา และข้อเสนอแนะในการพัฒนา
งาน

การศึกษารolesบทบาทนายอำเภอในการขับเคลื่อนงานสัญชาติและสถานะบุคคลเพื่อเสริมสร้าง
ความมั่นคงภายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ : การศึกษาสภาพปัญหา และข้อเสนอแนะในการ
พัฒนางาน มีวัตถุประสงค์สำคัญ ๓ ประการ ได้แก่ **ประการแรก** ศึกษา และประมวลแนวทางและ
บทบาทของนายอำเภอในการแก้ไขปัญหาสัญชาติและสถานะบุคคล ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
ประการที่สอง ศึกษา และวิเคราะห์ปัจจัยที่ก่อให้เกิดสภาพปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดต่างๆ ที่มี
นัยสำคัญต่อบทบาทของนายอำเภอในการแก้ไขปัญหาสัญชาติและสถานะบุคคลในพื้นที่จังหวัด
ชายแดนภาคใต้ และ**ประการสุดท้าย** จัดทำข้อเสนอแนะการพัฒนายอำเภอเพื่อเพิ่ม
ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสัญชาติและสถานะบุคคลเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่จังหวัด
ชายแดนภาคใต้

ผู้ศึกษาดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยดำเนินระเบียบวิธี
การศึกษาแบบผสมวิธี (Mixed Methodology) ประกอบด้วยการวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้อง
(Documentary Research) ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลการศึกษาแบบทุติยภูมิ และการสัมภาษณ์เชิงลึก
(In-dept Interview) กับกลุ่มตัวอย่างจากกลุ่มประชากรที่กำหนด ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลการศึกษาแบบ
ปฐมภูมิ รวมทั้งสิ้น ๒๑ คน ประกอบด้วย **กลุ่มที่ ๑** กลุ่มผู้ให้บริการแก้ไขปัญหาสัญชาติและสถานะ
บุคคลในพื้นที่โดยตรง ได้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอหัวหน้ากลุ่มงาน/ฝ่ายทะเบียนและบัตร
รวม ๘ คน **กลุ่มที่ ๒** ประชาชนผู้ได้รับการอนุมัติสัญชาติในพื้นที่ จำนวน ๔ คน และ**กลุ่มที่ ๓** กลุ่มผู้
มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักบริหารทางทะเบียน

ผู้อำนวยการสำนักกิจการความมั่นคงภายใน ผู้แทนศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และผู้นำศาสนาอิสลาม รวม ๙ คน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. ศึกษา และประมวลแนวทางและบทบาทของนายอำเภอในการแก้ไขปัญหาสัญชาติและสถานะบุคคล ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

๒. ศึกษา และวิเคราะห์ปัจจัยที่ก่อให้เกิดสภาพปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดต่างๆ ที่มีนัยสำคัญต่อบทบาทของนายอำเภอในการแก้ไขปัญหาสัญชาติและสถานะบุคคลในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

๓. จัดทำข้อเสนอแนะการพัฒนาบทบาทของนายอำเภอเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสัญชาติและสถานะบุคคลเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ผลการศึกษาสรุปตามวัตถุประสงค์การศึกษา จำนวน ๓ ประเด็น ดังนี้

๑. **บทบาท**ของนายอำเภอในการแก้ไขปัญหาสัญชาติและสถานะบุคคลในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ **จำแนกได้เป็น ๓ บทบาท ดังนี้ (๑) ตัวแทนกรมการปกครอง (Functional Approach)** มีหน้าที่ดำเนินการตามระเบียบ กฎหมาย ภารกิจ และโครงการสำคัญของกรมการปกครอง (10 Flagships to DOPA New Normal 2021) โครงการสำคัญที่ ๕ “สัญชาติและสถานะบุคคล” นายอำเภอมีฐานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการอนุมัติให้สัญชาติตามกฎหมายสัญชาติ **(๒) บทบาทตัวแทนรัฐบาล (Agenda Approach)** ดำเนินการตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล และแนวทางการแก้ไขปัญหาสัญชาติและสถานะบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ซึ่งกำหนดให้การแก้ไขปัญหาสัญชาติและสถานะบุคคลเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ **(๓) บทบาทผู้บริหารจัดการพื้นที่ (Area Approach)** บูรณาการฝ่ายปกครอง ภาครัฐหรือชายในพื้นที่ในการเข้าถึง กลุ่มเป้าหมายในการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือกับศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ทั้งนี้ กรมการปกครองได้มีโครงการที่เป็นรูปธรรม และเป็นจุดเกาะเกี่ยวร่วมคือโครงการตรวจสอบพันธุ์กรรมเพื่อพิสูจน์สัญชาติตามหลักสายโลหิต

๒. **ปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหา** อุปสรรค ข้อจำกัดต่างๆ ต่อบทบาทของนายอำเภอในการแก้ไขปัญหา **จำแนกได้เป็น ๔ ปัจจัยสำคัญ ได้แก่ (๑) ประชาชนผู้ร้อง** ซึ่งมีหลายสาเหตุ อาทิ ไม่มีความรู้ระเบียบกฎหมายของประชาชน ไม่มีพยานหลักฐาน ไม่มีคุณสมบัติเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนด และการที่ประชาชนในพื้นที่นิยมศึกษาหลักการศาสนาอิสลามในโรงเรียนตาดีกา และสถานศึกษาปอเนาะ ทำให้ขาดความรู้ทางประวัติศาสตร์สังคมพหุวัฒนธรรมของประเทศไทย และขาดการติดต่อปฏิสัมพันธ์กับจากภาคราชการ ทำให้ไม่รับรู้ข่าวสารข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของตนเอง **(๒) เจ้าหน้าที่หรือปลัดอำเภอผู้ปฏิบัติงานสัญชาติ** ขาดความรู้ความเชี่ยวชาญส่งผลให้ไม่กล้าดำเนินการงานสัญชาติเนื่องจากเกรงกลัวความผิดพลาดปฏิบัติงานผิดพลาด การสับเปลี่ยนโยกย้ายเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานบ่อยครั้งทำให้ขาดการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง การบันทึกข้อมูลสำคัญ

ผิดพลาด ช้าช้อน ไม่ครบถ้วน ส่งผลให้เกิดปัญหาในการพิสูจน์สัญชาติของบุคคลผู้ยื่นคำร้อง (๓) งบประมาณ มีความขาดแคลนเนื่องจากได้รับจัดสรรตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีอย่างจำกัด ในขณะที่ต้องจัดสรรให้สำนักงานทะเบียนอำเภอทั่วประเทศ ๘๗๘ แห่ง ไม่สามารถ นำงบประมาณทั้งหมดมาใช้แก้ไขปัญห เฉพาะพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ (๔) สถานการณ์ การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งพบการระบาดในทุกพื้นที่ ทำให้มีการจำกัดการเดินทาง รวมถึงนายอำเภอ ปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และส่วนราชการในพื้นที่ได้ให้ความสำคัญสูงสุดกับการบริหารและ ควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาด ทำให้ขาดแคลนบุคลากร และทรัพยากรในการดำเนินงาน สัญชาติและสถานะบุคคล

๓. ข้อเสนอแนะการพัฒนาบทบาทของนายอำเภอเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไข ปัญหาสัญชาติและสถานะบุคคลเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้ศึกษา ขอให้ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติและเชิงนโยบายภายใต้กรอบการบริหาร “งาน-งบ-ระบบ-คน” ดังนี้

๓.๑ ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติสำหรับนายอำเภอ

งาน : จำนวน ๔ ประการ ได้แก่ (๑) น้อมนำยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์หลักในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในองค์รวม มาปรับใช้ในการ ปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาสัญชาติและสถานะบุคคลในพื้นที่ (๒) การสร้างความรู้ความเข้าใจกับผู้นำ ทางศาสนา ในการช่วยเผยแพร่และสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนในพื้นที่ (๓) ดำเนินการเชิงรุก (Proactiveness) บูรณาการความร่วมมือระหว่าง ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) กับ ภาคีเครือข่ายในระดับพื้นที่ จัดชุดปฏิบัติการประจำ ตำบลลงพื้นที่สนับสนุนการรับคำร้องในพื้นที่ทุรกันดารห่างไกลและมีกลุ่มเป้าหมายเป็นจำนวนมาก (๔) ส่งเสริมสังคมพหุวัฒนธรรม โดยเชิญกลุ่มบุคคลไร้สัญชาติและบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียนเข้าร่วมกิจกรรมเชิงพัฒนาในพื้นที่ตามแนวคิด “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง”

งบ : จำนวน ๒ ประการ ได้แก่ (๑) พิจารณาใช้งบประมาณของกรมการปกครอง โครงการ สนับสนุนการบูรณาการและการขับเคลื่อนนโยบายในระดับอำเภอ หรือ “งบบูรณาการอำเภอ” ซึ่งเป็นงบประมาณหลักของนายอำเภอในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล และการแก้ไขปัญหา ความเดือดร้อนเฉพาะหน้าเร่งด่วนของประชาชนในส่วนที่ไม่ได้รับงบประมาณ (เฉลี่ยอำเภอละ ๑ ล้านบาทต่อปี) (๒) นายอำเภอสามารถบูรณาการงบบูรณาการจากศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัด ชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ปัจจุบันศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ดำเนิน กิจกรรมตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม (DNA) ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และในประเทศมาเลเซีย ถือเป็นโครงการและงบประมาณที่เข้ามาเติมเต็มการแก้ไขปัญหาสัญชาติและสถานะบุคคลในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้

ระบบ : จำนวน ๓ ประการ ได้แก่ (๑) ให้ความสำคัญกับระบบและขั้นตอนดำเนินงาน สัญชาติและสถานะบุคคลตามระเบียบกฎหมายเท่าที่จำเป็น ลดขั้นตอนที่เกิดความจำเป็นและเป็นภาระ กับประชาชนผู้ร้องมากเกินไป (๒) ส่งเสริมการขับเคลื่อนโครงการสำคัญของกรมการปกครอง “อำเภอสะดวก อำเภอ..วิถีใหม่” พัฒนาระบบการให้บริการประชาชนทั้งในและนอกสถานที่ตั้ง

(๓) ส่งเสริมการตรวจสอบสารพันธุกรรม (DNA) พิสูจน์สัญชาติทางสายโลหิต ซึ่งถือเป็นกระบวนการทางนิติวิทยาศาสตร์ที่มีความน่าเชื่อถือมากที่สุดในปัจจุบัน ลดดุลยพินิจของนายอำเภอและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน รวมถึงการวางระบบอำนวยความสะดวกในการเดินทางไปตรวจของประชาชนโดยไม่มีค่าใช้จ่ายสำหรับผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์

คน : จำนวน ๓ ประการ ได้แก่ (๑) มอบหมายปลัดอำเภอรับผิดชอบงานสัญชาติและสถานะบุคคลเป็นการเฉพาะ ทำให้สามารถดำเนินงานอย่างเต็มศักยภาพของเจ้าหน้าที่ และการดำเนินงานมีความต่อเนื่อง **(๒)** ส่งเสริมการพัฒนาความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน โดยสนับสนุนให้ปลัดอำเภอผู้ปฏิบัติงานสัญชาติเข้ารับการอบรมของสำนักบริหารการทะเบียนซึ่งจัดเป็นประจำทุกปี รวมถึงการค้นคว้าเข้าถึงข้อมูลและความรู้ทางออนไลน์ **(๓)** ส่งเสริมบทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ในการช่วยเหลือประชาชนในการรวบรวมเอกสารหลักฐาน เป็นพยานบุคคลที่มีความน่าเชื่อถือประกอบการพิจารณาในกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ และเป็นเครือข่ายอาสาสมัครเฝ้าระวังปัญหาสัญชาติและสถานะบุคคลในพื้นที่

๓.๒ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับผู้บริหารกรมการปกครอง และสำนักบริหารการทะเบียน

งาน : จำนวน ๓ ประเด็น ได้แก่ (๑) ขับเคลื่อนและบูรณาการโครงการสำคัญของกรมการปกครอง (10 Flagships to DOPA New Normal 2021) เพื่อการแก้ไขปัญหาสัญชาติและสถานะบุคคลในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะโครงการสำคัญที่ ๕ “สัญชาติและสถานะบุคคล” โครงการสำคัญที่ ๖ “อำเภอสะดวก อำเภอ..วิถีใหม่” และโครงการสำคัญที่ ๙ : “อำเภอมั่นคง สีขาวปลอดภัยเสถียร” ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตในทุกมิติบนพื้นฐานของยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” ส่งเสริมความมั่นคงแบบองค์รวม (Comprehensive Security) และการพัฒนาแบบไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (Leave no one behind) **(๒)** ใช้กลไกคณะทำงานตามโครงการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญของกรมการปกครองด้านสัญชาติและสถานะบุคคลในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ โดยมีรองอธิบดีกรมการปกครอง ฝ่ายการทะเบียนและเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นที่ปรึกษา ผู้อำนวยการสำนักบริหารการทะเบียน เป็นหัวหน้าคณะทำงาน ผู้อำนวยการสำนักกิจการความมั่นคงภายใน เป็นรองหัวหน้าคณะทำงาน ส่วนสัญชาติและการทะเบียนและบัตรประจำตัวบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยเป็นคณะทำงานและเลขานุการ ซึ่งถือเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในงานสัญชาติและสถานะบุคคล **(๓)** บูรณาการความร่วมมือกับศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ในฐานะหน่วยงานบูรณาการความร่วมมือกับทุกส่วนราชการในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในด้านการพัฒนาเพื่อส่งเสริมความร่วมมือและตระหนักถึงความสำคัญของการแก้ไขปัญหาสัญชาติและสถานะบุคคลซึ่งเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างยั่งยืน

งบ : จำนวน ๒ ประการ ได้แก่ (๑) พิจารณาเพิ่มค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาสัญชาติและสถานะบุคคลในลักษณะของงบประมาณประจำเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายอำนวยการบริหารจัดการสำหรับนายอำเภอให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานในพื้นที่ **(๒)** เสนอค่าของงบประมาณในการแก้ไขปัญหาสัญชาติและสถานะบุคคลในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้บรรจุในแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งปัจจุบันกรมการ

ปกครอง และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ต่างดำเนินโครงการโดยใช้งบประมาณของตนเอง หากสามารถบูรณาการการดำเนินงานให้เป็นรูปแบบเดียวกัน และตั้งงบประมาณร่วมกันในแผนงานบูรณาการ ผู้ศึกษามีความเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาสุขภาพและสถานะบุคคลเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นอย่างดี

ระบบ : จำนวน ๖ ประการ ได้แก่ (๑) ระบบการยื่นเอกสารหลักฐานที่ใช้ในการขอสัญชาติไทยผ่านระบบโปรแกรมคอมพิวเตอร์เพื่อจองคิวแบบออนไลน์ (๒) ระบบการตรวจสอบสถานะของคำร้องว่าอยู่ในขั้นตอนใด เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ด้วยตนเอง (๓) ระบบการแจ้งเตือนผ่านข้อความ SMS หรืออีเมล (๔) พัฒนาช่องทางการติดต่อสอบถามของส่วนกลาง เช่น คลินิกกฎหมายสัญชาติทาง <https://www.bora.dopa.go.th/nationclinic> และระบบ Call Center ๑๕๔๘ เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนการขอสัญชาติ รวมทั้งรับเรื่องร้องเรียนในเบื้องต้น (๕) พัฒนาระบบรักษาความปลอดภัยในการเข้าถึงฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร เพื่อป้องกันเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลโดยละเมิด การใช้ประโยชน์ในทางที่ผิด และป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับงานสัญชาติและสถานะบุคคล (๖) ส่งเสริมบทบาทของสำนักบริหารการทะเบียนในฐานะหน่วยงานส่วนกลางที่อำนวยการและสนับสนุนการปฏิบัติของนายอำเภอ โดยวางระบบการออกตรวจนิเทศงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อรับทราบสภาพปัญหาและ ความต้องการของพื้นที่ เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาวางยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาสุขภาพและสถานะบุคคล สนับสนุนทรัพยากรทางการบริหารให้แก่ นายอำเภอ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุผลสัมฤทธิ์

คน : จำนวน ๔ ประการ ได้แก่ (๑) พิจารณาจัดสรรอัตรากำลังให้เหมาะสมกับปริมาณงาน และมีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับการดำเนินงานสุขภาพและสถานะบุคคล (๒) ควรมีการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับงานสุขภาพและสถานะบุคคลอย่างต่อเนื่อง โดยพัฒนาหลักสูตรให้สอดคล้องกับการปฏิบัติในระดับพื้นที่ และทันสมัยอยู่เสมอ (๓) กำหนดเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพในสายงานทะเบียนและสุขภาพ เพื่อสร้างแรงจูงใจในการพัฒนาความรู้ความสามารถ ส่งเสริมให้เกิดความก้าวหน้าทางงานวิชาการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (๔) กำหนดมาตรการลงโทษทั้งทางอาญาแพ่ง และวินัย ที่เด็ดขาด เพื่อเป็นการป้องกัน และป้องปรามการเรียกรับผลประโยชน์ ทุจริตประพฤติมิชอบเกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎร งานสุขภาพและสถานะบุคคล
