

## บทความวิจัยเรื่อง

### ปัญหาและอุปสรรคในการให้บริการงานด้านสัญชาติของสำนักทะเบียน อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

สามารถ ชัยวังตา

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามที่ที่ประชุมคณะสมัชชาสหประชาชาติ สมัยสามัญ สมัยที่ 3 ได้มีมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งถือเป็นเอกสารประวัติศาสตร์ในการวางรากฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศฉบับแรกของโลก และเป็นพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนทุกฉบับที่มีอยู่ในปัจจุบัน ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนถือเป็นมาตรฐาน ที่ประเทศสมาชิกสหประชาชาติได้ร่วมกันจัดทำเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนทั่วโลก ทั้งนี้ ประเทศไทยเป็นหนึ่งในสี่สิบแปดประเทศแรกที่ยอมรับและลงนามรับรองปฏิญญาฉบับนี้ในการประชุมดังกล่าว ซึ่งจัดขึ้น ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศสเนื่องในโอกาสการครบรอบ 60 ปี ของการรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในวันที่ 10 ธันวาคม 2551 ประเทศไทยได้ร่วมกับประชาคมโลกในการฉลองวาระสำคัญดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความตระหนักรู้เกี่ยวกับหลักการสากลด้านสิทธิมนุษยชนให้กับประชาชนได้รับทราบ โดยเฉพาะสิทธิขั้นพื้นฐานของตนเองซึ่งไม่ควรถูกละเมิด และการเคารพสิทธิของผู้อื่นซึ่งจะช่วยส่งเสริมสันติสุขภายในสังคม ซึ่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนฉบับนี้ได้กำหนดในข้อ 15 ว่าบุคคลต้องมีสัญชาติใดสัญชาติหนึ่ง นั้นหมายความว่า บุคคลทุกคนย่อมต้องได้รับการรับรองจากรัฐใดรัฐหนึ่งให้ตนเองได้ถือสัญชาติตามกฎหมายของรัฐนั้น เพื่อที่บุคคลนั้นจะได้รับสวัสดิการพื้นฐานและการดูแลจากรัฐเจ้าของสัญชาติชาตินั้นรวมถึงประเพณีปฏิบัติกับบุคคลนั้นอย่างเท่าเทียมกันในทางกฎหมายในปัจจุบันสังคมไทยไทยยังมีผู้ไร้สถานะทางทะเบียนเป็นจำนวนมากที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย แม้ว่าในช่วงหลายปีที่ผ่านมาประเทศไทยได้ออกกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน และคนไร้สัญชาติ มาโดยตลอดหลายสิบปี ที่ผ่านมาไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยหมดไปได้ และบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนก็ไม่สามารถที่จะได้รับสิทธิหรือการปฏิบัติจากรัฐไทยแต่อย่างใด อย่างเช่นสิทธิขั้นพื้นฐาน อาทิเช่น สิทธิในการเดินทาง สิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิในการรับบริการรักษาพยาบาล เป็นต้น ทำให้คนเหล่านี้ได้รับผลกระทบในการใช้ชีวิตประจำวันเป็นอย่างมาก การเดินทางไปทำมาหากิน ประกอบอาชีพในต่างถิ่นเพื่อแสดงว่าหาโอกาสในด้านเศรษฐกิจเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตก็ทำไม่ได้ รวมถึงบุตรหลานของคนที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนก็ได้รับผลกระทบจากการที่รัฐไทยไม่รับรองการให้สัญชาติตามกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาสังคมตามมาอีกมากมาย จนทำให้ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนได้รับความเดือดร้อนและได้รับผลกระทบจากการไม่มีสัญชาติไทย และเจ้าหน้าที่ไม่ได้ดำเนินการหรือมีแนวทางช่วยเหลือคนกลุ่มนี้ได้รับสัญชาติไทยได้อย่างไร ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนบางกลุ่มจึงได้รวมตัวกันต่อสู้ในประเด็นทางกฎหมายเพื่อเรียกร้องสิทธิในสิ่งตนเองควรได้รับ บางกลุ่มได้ใช้วิธีการที่ผิดกฎหมาย เช่น การให้สินบนเจ้าหน้าที่ บางกลุ่มได้ขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาคเอกชน อาทิเช่น มูลนิธิ สมาคม เป็นต้นเพื่อให้เข้ามาช่วยเหลือแก้ไขปัญหาไม่มีสถานะทางทะเบียนจากสภาพปัญหาและข้อมูลข้างต้น ทำให้ทราบว่าสหประชาชาติได้ให้การรับรองให้บุคคลทุกคนในรัฐได้รับรอง

การรับรองและให้มีสัญชาติตามกฎหมายของรัฐใดรัฐหนึ่ง ได้และได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคกัน ในทางกฎหมาย ประกอบกับประเทศไทยได้รับรองให้การรับรองปริญญาสากล ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน นี้แล้ว จึงถือว่าเป็นภาคีสมาชิกที่ต้องปฏิบัติตาม และจะต้องออกกฎหมายและวิธีการมาเพื่อรองรับให้ ผู้ที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนได้รับสัญชาติ และเข้าถึงโอกาสในการพิสูจน์สัญชาติอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม (อภิชาติ พงษ์สวัสดิ์ 2557, 1-2)

แต่จากสภาพข้อเท็จจริงมีผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย แม้จะเกิดหรืออาศัยในเมืองไทยมานานหลายสิบปี และรัฐก็ไม่เปิดโอกาสให้บุคคลเหล่านี้ได้พิสูจน์สัญชาติ สัญชาติได้ ทำให้บุคคลเหล่านี้ได้รวมตัวกันต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิการได้สัญชาติแก่รัฐไทย โดยได้มีการรวมตัวกันต่อสู้เรียกร้องทั้งการรวมกลุ่มกันเรียกร้อง อันเกิดจากปัญหาข้อกฎหมายและแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐยังไม่มี ความชัดเจนและชาวบ้านยังไม่มี ความเข้าใจในข้อกฎหมายและวิธีปฏิบัติอย่างเพียงพอ โดยกลุ่มชาวบ้านที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ในพื้นที่ดังกล่าวมีปัจจัยมาจากหลายสาเหตุ เช่น การที่ชาวบ้านเป็นคนอพยพในช่วงสมัยสงครามไทยกับจีนฮ่อที่ทางการไทยได้ทำข้อตกลงสงบศึก โดยยินยอม ให้มาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยได้แต่ต้องยุติสงคราม ให้วางอาวุธแล้วมาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทย การไม่ได้ไปแจ้งเกิด ผู้ตกสำรวจ คนไร้รากเหง้า เป็นต้น ประกอบกับเป็นพื้นที่ชายแดน ที่ชาวบ้านอาศัยมาหลายสิบปีและบางคนได้เกิดในประเทศไทยแต่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย

เพื่อดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 24 เมษายน พ.ศ. 2555 เรื่อง ยุทธศาสตร์ แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ที่ให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบยุทธศาสตร์การจัดการปัญหา ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย กลุ่มชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่เป็น เวลานานและไม่สามารถกลับประเทศต้นทางได้ โดยให้กำหนดสถานะกลุ่มเป้าหมายที่อาศัยอยู่ใน ประเทศไทยเป็นเวลานานและมีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนราษฎร และกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของ กลุ่มเป้าหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณากำหนดสถานะของทางราชการ เกี่ยวกับสิทธิในการเดินทาง โดยให้พิจารณากำหนดเขตพื้นที่ควบคุมเป็นระดับจังหวัด การกำหนดเขตพื้นที่และการเดินทางออก นอกเขตพื้นที่ให้เป็นไปตามประกาศกระทรวงมหาดไทย และสนับสนุนการแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้า เมืองกลุ่มอื่นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป (ราชกิจจานุเบกษา 2559, 173 ง)

ปัญหาความไร้สัญชาติในประเทศไทยยังคงไม่ได้รับการแก้ไขทั้งหมดเนื่องมาจากสาเหตุหลัก คือนโยบายในการให้สัญชาติของรัฐบาลยังไม่ครอบคลุมบุคคลไร้สัญชาติทุกประเภทในประเทศไทย แม้กระนั้นก็พบว่า มีบุคคลไร้สัญชาติที่มีสิทธิได้รับสัญชาติตามกฎหมายไทยยังคงไม่ได้รับสัญชาติไทย เนื่องจากไม่สามารถฝ่าฟันปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินการขอสัญชาติได้

และจากการสำรวจการปฏิบัติงานของภาครัฐว่าด้วยเรื่องการขอสัญชาติของสำนักงานทะเบียน ที่ว่าการอำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย พบว่า รายงานผลสำรวจช่วงปี 2555-2558 พบผู้เฒ่าไร้รัฐไร้ สัญชาติ ในอำเภอแม่ฟ้าหลวง แม่จัน เชียงของ เวียงแก่น เชียงแสน จังหวัดเชียงราย และอำเภอแม่สะ เรียง สบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน กับจังหวัดอุบลราชธานี (เฉพาะชุมชนต้นแบบ) รวม 1,217 คน จำแนก เป็นกลุ่มผู้เฒ่าไร้รัฐ ที่ตกหล่นจากระบบทะเบียนราษฎร 126 คน กลุ่มถือบัตรบุคคลที่ไม่มีสถานะทาง ทะเบียน (บัตรเลข 0) 209 คน กลุ่มถือบัตรผู้ไม่มีสัญชาติไทย (บัตรเลข 6) 569 คน และผู้ถือใบสำคัญ ประจำตัวคนต่างด้าว ใบสำคัญถิ่นที่อยู่รอการแปลงสัญชาติเป็นไทย 313 คน (ค้นหาจาก <https://www.thairath.co.th/content/505875> เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2561) การปฏิบัติงานของ

ภาครัฐยังคงมีปัญหาความล่าช้าในการบริการเนื่องจากหลายปัจจัยเป็นสาเหตุ ซึ่งไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทันถ่วงที เพราะต้องดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนต่างๆทำให้ประชาชนไม่เข้าใจและเกิดความไม่พอใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานทะเบียนอำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

ผู้วิจัยเห็นว่าสภาพปัญหาและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เป็นประเด็นที่น่าสนใจที่จะศึกษาเพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการให้บริการงานด้านสัญญาและความรู้ที่ได้จากการวิจัยมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาของผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนได้ในอนาคต รวมถึงเป็นแนวทางให้รัฐไทยและเจ้าหน้าที่ที่สามารถที่จะช่วยเหลือผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนให้ได้รับสัญชาติไทยได้ในอนาคต

ผู้วิจัยจึงศึกษาในประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการให้บริการงานด้านสัญญาของสำนักทะเบียนอำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย เพื่อให้งานบริการด้านสัญญาเกิดความยุติธรรม เที่ยงตรง รวดเร็ว และโปร่งใส ให้ประชาชนเข้าใจถึงกระบวนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐและพร้อมพัฒนาบุคลากรของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพในการทำงาน จนสามารถช่วยให้แก้ไขปัญหาเรื่องการขอสัญชาติของประเทศไทยเป็นไปตามนโยบายการบริหารของภาครัฐได้ในอนาคตต่อไป

#### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคการให้บริการงานด้านสัญญาของสำนักทะเบียน อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย
2. เพื่อศึกษาวิธีการแก้ไขปัญหการให้บริการงานด้านสัญญาของสำนักทะเบียน อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย
3. เพื่อหาแนวทางการพัฒนาการให้บริการงานด้านสัญญาของสำนักทะเบียน อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงรายในอนาคต

**สมมติฐานของการศึกษา** ประชาชนที่ใช้บริการด้านสัญญาของสำนักทะเบียน อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย ที่มีปัจจัยส่วนบุคคลแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อปัญหาและอุปสรรคในการให้บริการงานด้านสัญญาของสำนักทะเบียน อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย ไม่แตกต่างกัน

**ขอบเขตของการศึกษา** ในการศึกษาผู้วิจัยมุ่งเน้นศึกษาปัญหาและอุปสรรคการให้บริการงานด้านสัญญาของสำนักทะเบียน อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย ในช่วงเวลาตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. 2561 ถึง เดือนมีนาคม พ.ศ. 2561 เป็นระยะเวลา 3 เดือน

#### นิยามศัพท์เฉพาะ

**การให้บริการของเจ้าหน้าที่รัฐ** หมายถึง การกระทำหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐ เพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคลหรือองค์กรให้ได้บรรลุวัตถุประสงค์ ตามความถูกต้องตามกระบวนการทางกฎหมาย เพื่อให้ผู้เข้ารับบริการเกิดความพึงพอใจสมความมุ่งหมายที่บุคคลหรือองค์กรนั้นต้องการ ได้ถูกต้องตามกระบวนการ

**งานด้านสัญญา** หมายถึง งานที่ทางสำนักทะเบียน ณ ที่ว่าการอำเภอเป็นผู้ให้บริการเรื่องการขอสัญชาติไทยของผู้ไร้สัญชาติในประเทศไทย

**เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ** หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ให้ความเอาใจใส่ในหน้าที่บริการมีบุคลิกท่าทีและมารยาทที่ดีมีความพร้อมในการให้บริการแก่ผู้รับบริการด้วยความเสมอภาคโดยไม่เลือกปฏิบัติ

ชื่อเสียงสุจริตโดยมีความตรงไปตรงมาในหน้าที่ไม่เรียกร้องผลประโยชน์จากผู้รับบริการเจ้าหน้าที่มีความรู้ความสามารถในการให้บริการพร้อมทั้งตอบคำถามแจ้งข้อสงสัยของผู้มารับบริการ

**ประชาชนผู้ใช้บริการ** หมายถึง ประชาชนที่มาติดต่อขอใช้บริการทุกๆด้านของการให้บริการงานด้านสัญญาชาติของสำนักทะเบียน อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

**ปัญหาและอุปสรรค** หมายถึง ประเด็นที่เป็นอุปสรรค ความยากลำบาก ความต้านทาน หรือความท้าทาย หรือเป็นสถานการณ์ใด ๆ ที่ต้องมีการแก้ปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทะเบียนในการบริการงานด้านการขอสัญชาติไทย ซึ่งการแก้ปัญหาจะรับรู้ได้จากผลลัพธ์ของการแก้ปัญหาหรือผลงานที่นำไปสู่วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายตามที่นโยบายรัฐบาลกำหนดไว้ และประเด็นปัญหาแสดงถึงทางออกที่ต้องการ ควบคู่กับความบกพร่อง ข้อสงสัย หรือความไม่สอดคล้องที่ปรากฏขึ้น ซึ่งชัดเจนว่ามีให้ผลลัพธ์ในเรื่องการขอสัญชาติประสบผลสำเร็จ

#### **ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับการให้บริการงานด้านสัญญาชาติของสำนักทะเบียน อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย
2. ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น
3. สามารถนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาไปต่อยอดความคิดเพื่อนำมาพัฒนาศักยภาพการทำงาน ofหน่วยงานด้านสัญญาชาติของสำนัก ทะเบียน อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงรายในอนาคตได้ต่อไป

**แนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง** ในการศึกษาเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการให้บริการงานด้านสัญญาชาติของสำนักทะเบียนอำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย ผู้ศึกษาได้แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการให้บริการ
2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับคุณภาพการบริการ
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ
4. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนภาครัฐ
5. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### **บรรณานุกรม**

เจดศักดิ์ ชีวะก้องเกียรติ. (2534). ความพึงพอใจในการได้รับบริการของประชาชน: ศึกษากรณี งานทะเบียนสำนักงานเขตจตุจักร. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการปกครอง.

เลื่อมใส ใจแจ้ง. (2546). สมาคมสันติบาตรเทศบาลแห่งประเทศไทย. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.

Weber, Max. (1966). The Theory of Social and Economic Organization. (Handerson & Parson Trans) Handerson and Tallcott Parson, (4th ed). New York: The free Press.

กุลธน ธนาพงศธร. 2528. การบริหารงานบุคคล. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัย.

สุโขทัยธรรมมาธิราช.

- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: บริษัทพิชเนศพรินท์ติ้ง. เซ็นเตอร์จำกัด.
- ณรงค์วิทย์ แสนทอง. (2550). แนวทางการวิเคราะห์ผลงานเพื่อการพัฒนา. พิมพ์ลักษณ์, กรุงเทพฯ : เอช อาร์ เซ็นเตอร์.
- ปรัชญา เวสารัชช. (2523). องค์การกับลูกจ้าง. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิเชษฐ์ บุญเยี่ยม. (2549). ศักยภาพการพัฒนาตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ อำเภอ ละอุ่น จังหวัดระนอง. ระนอง : สำนักงานจังหวัดระนอง.
- วีระยุทธ ชาตะกาญจน์ และคณะ. (2550). การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของ สถานศึกษาต้นแบบในจังหวัดนครศรีธรรมราช : กรณีศึกษา 4 โรงเรียน. คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช.
- สุนันทา ทวีมล. (2550). ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการด้านให้คำปรึกษาแนะนำ ปัญหาด้านกฎหมายของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย3 (สคช.). ปัญหา พิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารทั่วไป, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- สุพร ทองคำ. (2555). การพัฒนาการให้บริการของสำนักงานที่ดินจังหวัดกำแพงเพชรตามเกณฑ์ คุณภาพการให้บริการขั้นพื้นฐานของกรมที่ดิน. วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏ กำแพงเพชร.
- สุรพงษ์ มาลี. (2550). วัฒนธรรมแห่งการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้: แนวทางใหม่ในการบริหารและ พัฒนาทรัพยากรบุคคล. วารสารข้าราชการ, 4, 40-45. หน้า 63) ได้ศึกษาแนวคิดการสร้าง ข้าราชการไทยให้ป็นมืออาชีพ
- สุวัฒน์ บุญเรือง. (2545). ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลต าบลสุนทรภู่ : ศึกษาเฉพาะด้านการจัดเก็บรายได้. ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา นโยบายสาธารณะ, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา.
- อมร รักษาสัตย์. (2546). จริยธรรมในวิชาชีพ. กรุงเทพฯ:ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- <https://www.thairath.co.th/content/505875> เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2561