



ปัญหาการจัดทำทะเบียนประวัติคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ และ
คนที่ไม่มียกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในประเทศไทย

นางสาวจิตรลดา คำสงค์
เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโสระดับสูง
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ปัญหาการจัดทำทะเบียนประวัติคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ และคนที่ไม่มี

เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในประเทศไทย

นางสาวจิตรลดา คำสงค์
เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโสระดับสูง
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

คำนำ

ประเทศไทยยังคงประสบปัญหาคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากข่าวสถานการณ์การเคลื่อนย้ายประชากรข้ามชาติในลักษณะต่างๆ ทั้งการหลบหนีเข้าเมืองทั่วไป และการอพยพหนีภัยจากการสู้รบหรือความอดอยากจากประเทศต้นทาง เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก เช่น กลุ่มมุสลิมโรฮิงญา ชนกลุ่มน้อยจากประเทศเมียนมา แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในประเทศไทยต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน จะต้องอาศัยทั้งบทบัญญัติของกฎหมายและนโยบายของรัฐที่เปิดโอกาสให้ดำเนินการได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ที่จะต้องไม่มีผลกระทบต่อสังคมและประเทศชาติทั้งในด้านความมั่นคงของชาติและสิทธิมนุษยชนด้วย รวมทั้งนโยบาย มาตรการและแนวทางดังกล่าวต้องเอื้ออำนวย สนับสนุนให้เจ้าหน้าที่รัฐมีความคล่องตัว สามารถปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็ว และมีตัวชี้วัดที่ชัดเจน ในขณะเดียวกันก็ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับความสะดวก ไม่เป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนมากเกินไป

ผู้ศึกษาหวังว่าการศึกษา เรื่อง “ปัญหาการจัดทำทะเบียนประวัติคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ และคนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในประเทศไทย” จะเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านทุกท่าน ต่อหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องที่ศึกษา และต่อการปฏิบัติงานตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเยียวยาแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือความไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความทุกข์ร้อนให้กับผู้ร้องเรียนได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม และเกิดความ เป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต่อไป

นางสาวจิตรลดา คำสงค์
เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโสระดับสูง
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาเรื่องปัญหาการจัดทำทะเบียนประวัติคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ และคนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในประเทศไทย นั้น สืบเนื่องมาจากผู้ศึกษาได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการขอสัญชาติของคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย และเรื่องร้องเรียนของคนไทยแต่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนประวัติอยู่เป็นระยะๆ ซึ่งจากประสบการณ์ที่ผ่านมาทำให้พบว่าปัญหาเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติหรือความไม่เสมอภาคที่รัฐปฏิบัติต่อบุคคลไร้รัฐ ไร้สัญชาติเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ และส่งผลกระทบต่อสังคมและประเทศชาติโดยรวม จึงเห็นว่าการศึกษาเรื่องปัญหาการจัดทำทะเบียนประวัติของคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ และคนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในประเทศไทยจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงานได้ไม่มากนักน้อย การศึกษาในครั้งนี้สามารถสำเร็จลุล่วงได้ด้วยการได้รับความกรุณาอย่างยิ่งจากนายรักษเกชา แฉฉฉาย เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ให้โอกาสผู้ศึกษาเข้าร่วมการประชุมการสัมมนาวิชาการในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในหลายๆ ครั้ง ทำให้ได้รับทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในครั้งนี้ และมีความรู้ที่กว้างขวางขึ้น มีทัศนคติ และมีแรงใจในการจัดทำผลงานให้สำเร็จลุล่วงไปได้เป็นอย่างดี

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณ ผู้บังคับบัญชา ผู้บริหาร กรรมการทุกท่าน ตลอดจนขอบคุณเพื่อนร่วมงาน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทุกท่านที่ช่วยผลักดันให้การศึกษาครั้งนี้สำเร็จลงได้ และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ที่ให้ข้อมูลเพื่อประกอบการศึกษาในครั้งนี้

ท้ายที่สุดนี้ ผู้ศึกษาขอโน้มรำลึกถึงพระคุณของบิดาและมารดา ขอขอบคุณพี่สาวรวมทั้งนายชำนาญ หีบแก้ว สามี และบุตร ของผู้เขียน ที่คอยดูแล ห่วงใย เป็นกำลังใจที่ดี และอยู่เคียงข้างผู้เขียนตลอดมา ทำให้ผู้เขียนมีแรงใจและมีความมุ่งมั่นในการทำผลงานให้ผ่านพ้นไปได้ อันจะเป็นที่ภาคภูมิใจของทั้งตนเองและครอบครัว

จิตรลดา คำสงค์

เมษายน ๒๕๖๑

บทคัดย่อ

หัวข้อศึกษา ปัญหาการจัดทำทะเบียนประวัติคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ และคนที่ไม่ใช่เอกสารพิสูจน์
ทราบตัวบุคคลในประเทศไทย

ผู้ศึกษา นางสาวจิตรลดา คำสงค์

ประเทศไทยได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาคคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ และคนที่ไม่ใช่เอกสารพิสูจน์
ทราบตัวบุคคลอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด ครอบคลุมทั้งเรื่องสถานะบุคคล สัญชาติ การศึกษา การ
รักษาพยาบาล การประกอบอาชีพ การก่อตั้งครอบครัว และอื่นๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต แต่ยังคง
พบเห็นการปรากฏตัวของคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลอยู่ในสังคมไทยจำนวนมาก ทำให้ใน
สังคมไทยมีบุคคลที่ไม่มีตัวตนในทางกฎหมาย ไม่มีสัญชาติของรัฐไทย หรือรัฐใด ไม่มีแม้กระทั่งสิทธิ
อาศัย ไม่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐไทย หรือรัฐใด ก่อให้เกิดปัญหาและการร้องเรียนมายังสำนักงาน
ผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องดังกล่าวเป็นระยะๆ ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรให้ความสำคัญกับการแก้ไข
ปัญหาดังกล่าวให้มากขึ้น การศึกษา เรื่อง ปัญหาการจัดทำทะเบียนประวัติคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ
และคนที่ไม่ใช่เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงกระบวนการ
ปัญหา และผลกระทบในการจัดทำทะเบียนประวัติคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ หรือคนที่ไม่ใช่เอกสารพิสูจน์
ทราบตัวบุคคลที่จะสามารถเข้าสู่ทะเบียนราษฎรไทย อันนำไปสู่การแสวงหาแนวทางในการเยียวยา
แก้ไขปัญหาร้องเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป กรณีดังกล่าวจะส่งผลดีต่อการจัดทำฐานข้อมูล
ประชากร สามารถลดผลกระทบที่เกิดขึ้นในประเทศไทยและสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในอนาคต
ได้อย่างมาก

การศึกษาดังกล่าวดำเนินการโดยวิจัยเอกสารผสมผสานการวิเคราะห์กฎหมายภายใต้
กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และมติคณะรัฐมนตรี หลักทฤษฎี และ
แนวความคิดประกอบข้อเท็จจริง ซึ่งได้ค้นคว้าจากตำรา เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ
เอกสารต่างๆ และผลงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประสบการณ์การทำงานของผู้ศึกษาที่ได้
จากการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงตามเรื่องร้องเรียนในประเด็นที่ทำการศึกษาที่มีประชาชนยื่นต่อ
ผู้ตรวจการแผ่นดินในช่วง ๑๒ ปีที่ผ่านมา

การศึกษาดังกล่าวเป็นประโยชน์โดยตรงต่อกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะสามารถกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานตามภารกิจสำหรับเจ้าหน้าที่สอบสวน และบุคลากรในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือสำหรับข้าราชการในส่วนงานราชการทั่วไปที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าว ให้มีความเข้าใจในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สามารถคลี่คลายปัญหาเรื่องร้องเรียนได้อย่างรวดเร็ว เป็นระบบ ถูกต้อง เป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังสามารถตอบสนองต่อนโยบายของรัฐอีกทางหนึ่งด้วย

จากผลการศึกษานำมาสู่การกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาในหลายภาคส่วน ดังนี้

๑. การปรับปรุงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องให้ตระหนักในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

๒. เร่งรัดการจัดทำทะเบียนประวัติคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ และคนที่ไม่ใช่เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี และตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และการจัดทำบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนให้ครอบคลุมทุกพื้นที่

๓. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ควรให้ความสำคัญกับการถ่ายทอดองค์ความรู้ไปสู่คนต่างด้าวในทุกภูมิภาคทั่วประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยจัดทำโครงการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนในการดำเนินการทางทะเบียนราษฎรของสำนักบริหารการทะเบียน

๔. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ควรถ่ายทอดความรู้ ข้อกฎหมาย และระเบียบวิธีปฏิบัติ จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานในเรื่องลักษณะนี้โดยเฉพาะ รวบรวม จัดทำกรณีศึกษา (Case Study) ที่มีข้อมูลขั้นตอนการปฏิบัติงาน ข้อสังเกตในการปฏิบัติงาน และเผยแพร่ให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง องค์กรตรวจสอบ องค์กรภาคเอกชน ได้ทราบอย่างทั่วถึง

๕. ควรศึกษาข้อมูลเพื่อแก้ไขกฎหมายในส่วนของกรอบเวลาของหน่วยงานราชการในการดำเนินการเรื่องคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ คนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล โดยกำหนดกรอบเวลาคร่าวๆ ในการดำเนินการให้ครอบคลุมในแต่ละขั้นตอน เพื่อให้เกิดความชัดเจน

๖. การสร้างระบบเชื่อมโยงฐานข้อมูลราษฎรของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ากับฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรของกรมการปกครอง

๗. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรทำบันทึกข้อตกลง (MOU) กับกรมการปกครอง ในการประสานข้อมูลเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับคนต่างด้าว โดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ควรจัดตั้งศูนย์ประสานงานเรื่องร้องเรียนของคนต่างด้าวไว้โดยเฉพาะ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค หรือทำระบบฐานข้อมูลเพื่อตรวจสอบสถานะ ข้อมูลประวัติของคนต่างด้าวในแต่ละจังหวัด เพื่อให้หน่วยงานราชการ หรือสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเข้าถึงข้อมูลได้รวดเร็ว ครบวงจร

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(๑)
คำนำ	
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๕
๑.๓ ระเบียบวิธีวิจัย (วิธีดำเนินการ)	๕
๑.๔ ขอบเขตของการศึกษา	๖
๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๖
๑.๖ นิยามศัพท์	๗
บทที่ ๒ แนวคิดพื้นฐาน ทฤษฎี กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	๘
๒.๑ แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ และคนที่ไม่มีเอกสาร พิสูจน์ทราบตัวบุคคล	๘
๒.๑.๑ คำนิยาม	๘
๒.๑.๒ การจำแนกประเภทคนไร้รัฐ หรือคนต่างด้าวที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ ทราบตัวบุคคลที่อยู่ในไทย	๑๓
๒.๒ แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับทะเบียนประวัติตามกฎหมายทะเบียนราษฎรไทย	๑๕
๒.๒.๑ แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐ	๑๕
๒.๒.๒ แนวคิดเรื่องการรับรองความเป็นรัฐเจ้าของตัวบุคคล	๑๕
๒.๒.๓ แนวคิดเรื่องความมั่นคงเชิงประชากร	๑๗
๒.๒.๔ แนวคิดเรื่องการจัดความไร้รัฐ	๑๘
บทที่ ๓ กระบวนการในการเข้าสู่ทะเบียนประวัติตามกฎหมายทะเบียนราษฎรไทย และการทำงานขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน	๒๒
๓.๑ กรณีชนกลุ่มน้อยผู้หนีภัยจากการสู้รบเข้ามาอยู่ในประเทศไทย	๒๒
๓.๒ กรณีบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียน	๒๔

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

๓.๒.๑	กลุ่มบุคคลที่เป็นเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘	๒๕
๓.๒.๒	กลุ่มบุคคลที่ไม่สามารถเพิ่มชื่อเข้าสู่ทะเบียนบ้านได้	๓๑
๓.๒.๓	เด็กแรกเกิดหรือเด็กไร้เดียงสาถูกทอดทิ้งที่มีอายุตั้งแต่แรกเกิดจนถึง ๗ ปีที่ไม่อาจพิสูจน์สถานการณืเกิดและสัญชาติของเด็กได้	๓๑
๓.๒.๔	เด็กเร่ร่อน หรือเด็กที่ไม่ปรากฏบุพการี หรือบุพการีทอดทิ้งซึ่งอยู่ในการอุปการะของหน่วยงานที่สงเคราะห์เด็ก	๓๑
๓.๒.๕	การแจ้งเกิดเกินกำหนดของบุคคลซึ่งอ้างว่ามีสิทธิในสัญชาติไทยแต่มีอาจพิสูจน์สถานการณืเกิดและสัญชาติได้	๓๒
๓.๒.๖	เด็กที่เกิดจากผู้หนีภัยความตายที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวผู้หนีภัยจากการสู้รบ	๓๒
๓.๒.๗	บุตรของคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายที่เกิดในประเทศไทย	๓๓
๓.๒.๘	บุตรของคนในทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (ท.ร. ๓๘ ก) ที่เกิดในประเทศไทยหลังจากบิดามารดาเข้าสู่ทะเบียนประวัติแล้ว	๓๓
๓.๓	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	๓๓
๓.๓.๑	บทบาท อำนาจ หน้าที่	๓๔
๓.๓.๒	ผู้มีสิทธิร้องเรียนและผู้ถูกร้องเรียน	๓๕
๓.๓.๓	ขั้นตอนการพิจารณาดำเนินการเรื่องร้องเรียน	๓๕
บทที่ ๔	บทวิเคราะห์และผลการศึกษา	๓๙
๔.๑	ปัญหาการพิสูจน์ตนเองของคนคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ และคนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล	๓๙
๔.๒	ปัญหาเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ปฏิเสธสิทธิในการเข้าสู่ทะเบียนประวัติ	๔๑
๔.๓	ปัญหาความล่าช้าภายหลังการรับคำร้องของหน่วยงานราชการ	๔๒
๔.๔	ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติ	๔๔

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
๔.๕ การร้องเรียนต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินภายหลังถูกปฏิบัติ	๔๗
๔.๖ ความขัดแย้งกันในทางปฏิบัติของการจัดทำทะเบียนประวัติตามกฎหมาย การทะเบียนราษฎร กับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒	๕๐
บทที่ ๕ บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๕๖
๕.๑ บทสรุป	๕๖
๕.๒ ข้อเสนอแนะ	๕๙
บรรณานุกรม	
ภาคผนวก	

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หากตั้งคำถามว่า มนุษย์เราต้องมีสัญชาติหรือไม่ สัญชาติเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ที่รัฐพึงให้แก่บุคคลเพื่อผูกพันบุคคลให้เป็นคนชาติ ซึ่งเมื่อเริ่มสภาพบุคคลทำให้มนุษย์มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายของรัฐที่บุคคลนั้นมีสัญชาติ สัญชาติจึงเป็นตัวกำหนดสถานะของบุคคลว่าเป็นสมาชิกของรัฐใด โดยอาศัยความผูกพันทางสายโลหิต หลักดินแดน และความผูกพันทางภูมิศาสตร์ ศาสนา วัฒนธรรม ประเพณี เป็นสิ่งที่รัฐอาจนำมากำหนดเพื่อให้สัญชาติแก่บุคคลตามกฎหมายสัญชาติของแต่ละรัฐ หากบุคคลใดไม่มีสัญชาติบุคคลนั้นจะตกเป็นคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ ทำให้สิทธิและหน้าที่ของคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ ไม่เท่าเทียมกับบุคคลที่มีรัฐ มีสัญชาติ การปฏิบัติของรัฐต่อบุคคลเหล่านี้ ก็ย่อมแตกต่างกับการปฏิบัติต่อบุคคลที่มีรัฐ เช่น คนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ หรือคนที่ไม่ใช่เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลจะไม่ได้รับการศึกษาภาคบังคับจากรัฐ ไม่มีสิทธิทำบัตรประจำตัวประชาชน ไม่มีสิทธิถือครองที่ดินเหมือนกับคนในรัฐชาติ ไม่ได้รับสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล

ตามหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ข้อ ๑๕ ระบุว่าสิทธิในเรื่องสัญชาติเป็นสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยทั่วไป (๑) บุคคลมีสิทธิในการถือสัญชาติ (๒) การถอนสัญชาติโดยพลการหรือการปฏิเสธสิทธิที่จะเปลี่ยนสัญชาติของบุคคลใดนั้นจะกระทำมิได้ แต่การที่รัฐแต่ละรัฐมีอำนาจอธิปไตยจึงมีอำนาจที่จะให้สัญชาติหรือไม่ให้สัญชาติกับบุคคลใดก็ได้ตามหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ด้วยเหตุนี้ ทำให้เกิดปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติหรือความไม่เสมอภาคที่รัฐปฏิบัติต่อบุคคลไร้รัฐ ไร้สัญชาติ และเกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย อย่างไรก็ตาม การรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงแห่งรัฐถือเป็นปัจจัยสำคัญสูงสุดที่รัฐสามารถนำมาปฏิเสธการให้สัญชาติแก่บุคคล แม้สัญชาติจะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงได้รับจากรัฐ

ในประเทศไทยมีบุคคลซึ่งอยู่ในสถานะเป็นคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ หรือคนที่ไม่ใช่เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มที่ ๑ กลุ่มที่เข้ามาด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ ส่วนใหญ่ข้ามมาจากประเทศเพื่อนบ้าน (เมียนมา ลาว และกัมพูชา) โดยเข้ามาเป็นแรงงานในประเทศไทยซึ่งทางราชการได้สำรวจจัดทำทะเบียนมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบติดตาม ควบคุมตัวบุคคล และนำข้อมูลดังกล่าวมากำหนดนโยบายและแนวทางแก้ปัญหาอันนำไปสู่การปรับสถานะบุคคลให้เป็นแรงงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย กลุ่มที่ ๒ กลุ่มที่อพยพหรือเข้ามาเพื่อหนีภัย

สงคราม เช่น ผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา และชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ จากประเทศเมียนมา จีน ลาว เวียดนาม และกัมพูชา โดยทางราชการได้สำรวจจัดทำทะเบียนเพื่อตรวจสอบและควบคุม รวมถึงให้อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่กำหนด ตลอดจนใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและแนวทางแก้ปัญหา ทั้งนี้ หากกลุ่มคนดังกล่าวไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางจะนำไปสู่การปรับสถานะให้เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายเพื่ออาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างผสมกลมกลืน และกลุ่มที่ ๓ กลุ่มที่เข้ามาในเชิงสังคมเนื่องจากมีความผูกพันเชิงเครือญาติ หรือความสัมพันธ์ในเชิงสังคมระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ด้วยกัน เช่น ชาวเขาเผ่าต่างๆ บุคคลบนพื้นที่สูง ซึ่งทางราชการจะสำรวจจัดทำทะเบียนและกำหนดนโยบายและแนวทางดำเนินการในลักษณะเดียวกับกลุ่มที่ ๒ ทั้งนี้ การสำรวจจัดทำทะเบียนในลักษณะดังกล่าวยังใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาสถานะของกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ดั้งเดิมในประเทศไทย แต่ตกลสำรวจทางทะเบียนซึ่งมีทั้งคนไทยทั่วไปและกลุ่มชาติพันธุ์นำไปสู่การพิสูจน์ทราบตัวบุคคลและได้รับสัญชาติไทยตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างสมบูรณ์ต่อไป

สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย สำหรับช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๕๔ แรงงานต่างด้าวที่ได้เข้ามาในประเทศไทยส่วนใหญ่จะเข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมาย แต่ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ – กลางปี พ.ศ. ๒๕๕๗ แรงงานต่างด้าวจะเข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายมากขึ้น ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะภาคธุรกิจเอกชนให้ความร่วมมือกับภาครัฐมากขึ้น^๑ และในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ หลังจากที่ประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน Asean Economics Community (AEC) จะเป็นช่วงที่มีการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศในอาเซียน ซึ่งคาดว่าจะมีแรงงานจากประเทศต่างๆ ในอาเซียนเข้ามาในตลาดแรงงานไทยเพิ่มขึ้นอีก กรณีดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลกระทบในหลายมิติ คือ

๑. การที่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก กระจัดกระจายตามพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ โดยไม่ทราบจำนวนและที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มีอยู่แท้จริง แต่มีการประมาณว่าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่อยู่ในประเทศไทยน่าจะมีไม่ต่ำกว่า ๒ ล้านคน ในขณะที่การบริหารแรงงานต่างด้าวยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น ปัญหาแรงงานต่างด้าวจึงย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้^๒

๒. มีความยากลำบากในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข แรงงานที่ไม่ได้มีการขึ้นทะเบียน จะไม่ผ่านการตรวจสุขภาพ ทำให้การควบคุมโรคเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก เกิดการแพร่กระจายของ

^๑ วีระศักดิ์ นาทะสิริ, แผ่นดินของไทย ปัญหาของคนไทย (๕) : เรื่องแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย (กรกฎาคม ๒๕๕๗)

^๒ นายแพทย์ชัยรัตน์ เวชพานิช, “สถานการณ์แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย : ผลกระทบเชิงบวกและลบที่เกี่ยวข้องกับระบบสาธารณสุขของประเทศ”

โรคติดต่อ ตามที่เคยเป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ คือ โรคคอติบเป็นโรคติดต่อที่กำลังจะหมดไปจากประเทศไทย และมีแนวโน้มว่าจะกลับมาเป็นปัญหาด้านสาธารณสุขของไทยอีก

๓. การเข้ามาทำงานและอยู่อาศัยร่วมกันของแรงงานต่างด้าวหลายชาติในประเทศไทยเป็นเวลานานอาจก่อให้เกิดปัญหาชนกลุ่มน้อยของคนชาติต่างๆ ขึ้น เนื่องจากเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่มักจะอยู่รวมกันเป็นกลุ่มเป็นพวกกับกลุ่มคนที่มีความภาษา วัฒนธรรม และความเชื่อต่างๆ ที่เหมือนกัน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งกับกลุ่มคนที่มีเชื้อชาติ ภาษา วัฒนธรรม และความเชื่อที่แตกต่างกันได้

ดังนั้น การที่ประเทศไทยยังคงพบเห็นการปรากฏตัวของคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ คนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลอยู่ในสังคมไทยจำนวนมากและตลอดเวลา ซึ่งที่ผ่านมาบุคคลเหล่านี้ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้โดยหลักมนุษยธรรม แต่เนื่องจากบุคคลดังกล่าวไม่เคยได้รับการรับรองตัวตนจากประเทศไทยหรือรัฐใดๆ ก่อให้เกิดปัญหาในการดำรงชีวิตและมีการร้องเรียนมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องดังกล่าวมาพอสมควร ซึ่งจากสถิติของเรื่องร้องเรียนในเรื่องลักษณะดังกล่าวในช่วงเวลา ๑๐ ปี ย้อนหลัง มีจำนวนกว่า ๗๐ เรื่อง^๓ ตัวอย่างเช่นกรณีร้องเรียนขอความช่วยเหลือในการพิจารณาให้สัญชาติไทยและทำประวัติชุมชนบนพื้นที่สูง, กรณีร้องเรียนเจ้าหน้าที่อำเภอได้นำบุคคลอื่นซึ่งผู้ใหญ่บ้านลงชื่อรับรองมาสวมชื่อของผู้ร้องเรียนในการทำบัตรประจำตัวประชาชนหรือจะเป็นกรณีผู้ร้องเรียนยื่นคำขอทำบัตรประจำตัวประชาชนและขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านต่ออำเภอโดยมีการตรวจพิสูจน์หมู่เลือดและดีเอ็นเอ ผลการตรวจพบว่าผู้ร้องเรียนเป็นบุตรของบิดาซึ่งมีสัญชาติไทยจริง แต่ผู้ร้องเรียนยังไม่ได้บัตรประจำตัวประชาชน เป็นต้น กรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ามีผลกระทบต่อการบริหารจัดการภาครัฐ ประเทศไทยจึงควรหันกลับมามองปัญหาที่เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการส่งเสริมปกป้องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ควรให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้มากขึ้น การไร้รัฐไร้สัญชาติก่อให้เกิดผลเสียมากมายและไม่เป็นสิ่งปรารถนาของรัฐต่างๆ เนื่องจากไม่สามารถแบ่งสรรบุคคลได้ชัดเจน

ในการดำเนินชีวิตประจำวันของบุคคลมีความจำเป็นที่บุคคลจะต้องแสดงตนผ่านการใช้ “เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล” ที่รัฐเป็นผู้ออกให้ในการใช้สิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ที่รัฐแต่ละรัฐจัดไว้ให้ ซึ่งเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองโดยรัฐเจ้าของสัญชาติหรือรัฐเจ้าของภูมิลำเนา ดังนั้น การอยู่ในสถานะคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล เมื่อไม่ได้รับการรับรอง คุ้มครองจากรัฐ จะส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตในประเทศนั้นๆ โดยรวม “เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล” ในที่นี้หมายถึง “เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่สามารถยืนยันรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมายจากรัฐ” คือเฉพาะแต่เพียง “เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่เป็นการรับรองการมีข้อมูลหรือมีชื่อของบุคคลนั้นอยู่ในทะเบียนราษฎร” ของไทย และทะเบียนประวัติเป็นเอกสารประเภทหนึ่งของทะเบียนราษฎร ทางราชการจัดทำ

^๓ <http://192.168.2.20/workflow-omb/web/main.jsp>

ขึ้นเพื่อบันทึกข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรของบุคคลและครอบครัวของบุคคลผู้ซึ่งประสบปัญหาด้านสถานะบุคคลตามกฎหมายและยังทำหน้าที่เป็นเอกสารในการบันทึกจดทะเบียนการเกี่ยวระหว่างคนกับรัฐไทย กล่าวคือเป็นเอกสารที่แสดงถึงการรับรองข้อเท็จจริงของบุคคลในเรื่องของการปรากฏตัวและอาศัยอยู่จริงในประเทศไทย เพื่อนำไปสู่จดทะเบียนเกี่ยวกับประเทศไทย เพื่อบอกการกำหนดสถานะบุคคลตามกฎหมาย (Classification of Legal Personal Status) ซึ่งมีความจำเป็นต่อการพัฒนาสถานะบุคคลต่อไป^๔ การไม่บันทึกคนต่างด้าวในทะเบียนประวัติย่อมส่งผลให้ประเทศไทยขาดฐานข้อมูลจำนวนประชากรที่ถูกต้องหรือใกล้เคียงความเป็นจริง ซึ่งส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายและแผนการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ อาทิ นโยบายการเงินการคลัง และในการจัดเก็บภาษีเพื่อนำมาพัฒนาประเทศ รวมถึงการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองสิทธิต่างๆ การศึกษาในเรื่องการจัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าวจึงมีความสำคัญ เหตุเพราะแม้ว่าที่ผ่านมาประเทศไทยจะให้ความสำคัญในเรื่องการจัดการประชากรในประเทศไทยมาโดยตลอดจน ทุกภาคส่วนต่างให้ความสนใจในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นถึงในปัจจุบันจะมีบทบัญญัติกฎหมายภายในสอดรับและรองรับพันธกรณีระหว่างประเทศในเรื่องสิทธิในการรับรองสถานะบุคคลอย่างชัดเจนแล้ว แต่ปัญหาที่ค้างค้ำก็ยังไม่หมดไป อันเนื่องมาจากความไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทย เพราะการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ หรืออาจเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากตัวคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ และคนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลเองที่ไม่เป็นผู้มีคุณสมบัติ ไม่สามารถยื่นคำร้องขอจัดทำทะเบียนประวัติได้ เนื่องจากขาดพยานเอกสาร หรือมีพยานเอกสารแต่ไม่น่าเชื่อถือ หรืออาจมีความต้องการมีบัตรประจำตัว ต้องการมีชื่อในทะเบียนประวัติ อันเป็นปัจจัยสำคัญผลักดันให้บุคคลเหล่านั้นยินยอมกระทำความผิดอันจะนำไปสู่การทุจริตในกระบวนการพิสูจน์ทราบตัวบุคคล ประกอบกับยังคงมีการเคลื่อนย้ายของประชากรข้ามชาติอย่างต่อเนื่อง จึงยังคงปรากฏบุคคลเหล่านี้ในสังคมอีกเป็นจำนวนมาก และปัญหาแรงงานต่างด้าวถือเป็นอีกหนึ่งปัญหาที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จัดเป็นนโยบายเร่งด่วนที่ต้องเร่งดำเนินการแก้ไข โดยออกคำสั่ง ฉบับที่ ๕๙/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๗ แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว (กนร.) เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยมีจุดประสงค์หลักคือการจัดระเบียบคนต่างด้าวให้สามารถตรวจสอบได้อย่างชัดเจน^๕ กรณีดังกล่าวจะส่งผลดีต่อการจัดทำฐานข้อมูลประชากร สามารถลดผลกระทบที่เกิดขึ้นและสามารถแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างมาก

^๔ ปุณทวิชญ์ ฉัตรมงคลชาติ, “คนในทะเบียนประวัติตามกฎหมายทะเบียนราษฎรไทย”, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๔

^๕ วีระศักดิ์ นาทะสิริ, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑, น. ๒.

ในส่วนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิได้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมนั้น เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนจะสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงและกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานตามภารกิจสำหรับเจ้าหน้าที่สอบสวน และบุคลากรในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือสำหรับข้าราชการในส่วนงานราชการทั่วไปที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวให้มีความเข้าใจในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สามารถคลี่คลายปัญหาเรื่องร้องเรียนได้อย่างรวดเร็วเป็นระบบ ถูกต้อง เป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และตอบสนองต่อนโยบายของรัฐได้อีกทางหนึ่ง

๑.๒ วัตถุประสงค์ในการศึกษา

๑.๒.๑ เพื่อทราบและเข้าใจถึงลักษณะทั่วไปของคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ หรือคนที่ไม่มียศเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในประเทศไทย และแนวคิดพื้นฐานของทะเบียนประวัติซึ่งรัฐไทยใช้เป็นกลไกในการจัดการปัญหาความไร้รัฐของบุคคลเพื่อให้สังคมไทยมีความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวมากขึ้น

๑.๒.๒ เพื่อทราบและเข้าใจถึงกระบวนการดำเนินงานและปัญหา รวมถึงผลกระทบที่มีต่อคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ หรือคนที่ไม่มียศเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล ในการจัดทำทะเบียนประวัติคนที่มีสิทธิและสามารถเข้าสู่ทะเบียนราษฎรไทย เพื่อนำไปสู่การแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป

๑.๒.๓ เพื่อนำไปสู่แนวทางการดำเนินการเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริง รวมถึงการประสานงานกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๑.๓ ระเบียบวิธีวิจัย (วิธีดำเนินการ)

ในการศึกษา ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Research) ซึ่งสามารถจำแนกได้ ดังนี้

๑.๓.๑ ค้นคว้าข้อมูลจากตำรา บทความ เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ และผลงานทางวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนแนวคิด ข้อเสนอแนะในงานเขียนต่างๆ ในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งสืบค้นข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต

๑.๓.๒ กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง คำสั่ง ระเบียบ วิธีปฏิบัติทางราชการ

๑.๓.๓ นโยบายของรัฐไทยที่เกี่ยวข้องในการจัดการประชากร

๑.๔ ขอบเขตของการศึกษา

ผู้ศึกษาทำการศึกษา

๑.๔.๑ ลักษณะทั่วไปของคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ หรือคนที่ไม่มียกเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในประเทศไทย

๑.๔.๒ แนวคิดพื้นฐานของทะเบียนประวัติตามกฎหมายทะเบียนราษฎรไทย และผลกระทบต่อคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ หรือคนที่ไม่มียกเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในประเทศไทย

ทั้งนี้ เพื่อกำหนดแนวทางในการแก้ไขสาเหตุของปัญหาต่างๆ พร้อมทั้งการช่วยเหลือเยียวยา โดยเป็นการศึกษาทางนิติศาสตร์ในเชิงข้อเท็จจริง พื้นที่ที่จะทำการศึกษากำหนดเฉพาะการศึกษาในประเทศไทย และยังมีความจำเป็นต้องทำการศึกษานิติศาสตร์โดยแท้ในด้านนิติวิธีอีกด้วย

๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผู้ศึกษาคาดหวังว่าจะเป็นประโยชน์ต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง สังกัดในทุกระดับ ส่วนไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน ภาคราชการ กล่าวคือ

๑.๕.๑ ได้ทราบและเข้าใจถึงลักษณะทั่วไปของคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ หรือคนที่ไม่มียกเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในประเทศไทย รวมทั้งแนวคิดพื้นฐานของการจัดทำทะเบียนประวัติ ช่องทางหลักเกณฑ์เงื่อนไข และวิธีปฏิบัติของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในการจัดทำทะเบียนประวัติตามกฎหมายทะเบียนราษฎรไทย

๑.๕.๒ สามารถช่วยขจัดหรือลดผลกระทบที่เกิดต่อคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ หรือคนที่ไม่มียกเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล ด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติตามกฎหมายทะเบียนราษฎรไทยให้เป็นระบบอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

๑.๕.๓ เจ้าหน้าที่สอบสวน และเจ้าหน้าที่ในส่วนงานที่เกี่ยวข้องของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถใช้เป็นตัวอย่างหรือแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนกรณีคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ หรือคนที่ไม่มียกเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในประเทศไทยได้ และนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและแนวทางการดำเนินงานของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องให้มีความสอดคล้องและเกิดประสิทธิภาพต่อไป

๑.๖ นิยามศัพท์

๑.๖.๑ คนไร้สัญชาติ (Nationalityless) คือ คนที่ไม่มีสัญชาติของประเทศใดเลยในโลก กล่าวโดยหลักกฎหมายได้ว่า คนไร้สัญชาติมีสถานะเป็นคนต่างด้าวในทุกประเทศของโลก แต่ปัญหาไร้สัญชาติจะรุนแรงมากขึ้นหากบุคคลไม่ได้รับการยอมรับให้สิทธิอาศัยโดยรัฐใดเลยในโลก บุคคลในสถานการณ์นี้จึงตกเป็นคนต่างด้าวผิดกฎหมายของทุกประเทศ หรือกลายเป็นคนไร้รัฐ (Stateless)

แต่ถ้าคนไร้สัญชาติได้รับสิทธิอาศัยจากรัฐหรือประเทศใดบนโลกนี้ คนกลุ่มนี้ก็จะเป็นคนไร้สัญชาติแต่ไม่ไร้รัฐ

๑.๖.๒ คนต่างด้าว คือ คนที่ไม่มีสัญชาติของรัฐเจ้าของดินแดน ซึ่งคำนี้อาจหมายถึง คนที่มีสัญชาติของรัฐต่างประเทศ และคนที่ไร้รัฐเจ้าของสัญชาติ

๑.๖.๓ คนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล คือ บุคคลที่ไม่เคยได้รับการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมาย (Legal Personality) จากรัฐใด เป็นบุคคลที่ไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรของรัฐใดๆ เป็น “คนไร้รัฐ” หรือเป็น “คนไร้สัญชาติ”

บทที่ ๒

แนวคิดพื้นฐาน ทฤษฎี กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ และคนที่ไม่มียกเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล

ผู้ศึกษามุ่งศึกษาถึงแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ หรือคนที่ไม่มียกเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล โดยมุ่งศึกษาว่าบุคคลตามที่กล่าวคือใคร จัดเป็นราษฎรไทยหรือไม่ และหากเป็นราษฎรจะได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎรหรือไม่ โดยแบ่งการศึกษาเป็นสองส่วน คือ ส่วนแรก ศึกษาถึงนิยามของบุคคลในลักษณะต่างๆ และส่วนที่สองศึกษาการจำแนกประเภทของบุคคลในลักษณะต่างๆ

๒.๑.๑ คำนิยาม

“คนไร้รัฐ” หรือ Stateless persons หมายถึงคนที่ไม่ถูกบันทึกการบุคคลในทะเบียนราษฎรของรัฐใดเลยบนโลก ส่วนคำว่า “คนไร้สัญชาติ” หรือ Nationalityless persons หมายถึงคนที่ไม่ได้รับการบันทึกในสถานะคนถือสัญชาติของรัฐใดเลยบนโลกใบนี้ กล่าวคือไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นคนชาติของรัฐใดเลย^๕

“คนต่างด้าว” หมายถึงคนที่ไม่มียกเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลของเจ้าของดินแดน ซึ่งคำนี้อาจหมายถึงคนที่มีสัญชาติของรัฐต่างประเทศ และคนที่ไร้รัฐเจ้าของสัญชาติ

“เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล” หมายถึงเอกสารที่ระบุถึงข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลหนึ่ง เป็นพยานหลักฐานประเภทหนึ่งที่มีความหมายและมีความสำคัญต่อการมีอยู่ของบุคคลหนึ่งๆ เป็นพยานเอกสารที่รับรองถึงความเป็นบุคคลตามกฎหมาย หรือเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย การได้รับการรับรองโดยรัฐ ตลอดจนถึงจุดเกาะเกี่ยวระหว่างรัฐกับบุคคลดังกล่าว^๖

ดังนั้น “คนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล” จึงหมายถึงบุคคลที่ไม่เคยได้รับการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมาย (Legal Personality) จากรัฐใด เป็นบุคคลที่ไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรของรัฐใดๆ เป็น “คนไร้รัฐ” หรือเป็น “คนไร้สัญชาติ” เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่หมายถึงในการศึกษารั้งนี้ ผู้ศึกษาจึงให้ความหมายจำกัดเฉพาะ “เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่สามารถยืนยัน

^๕ เอกสารสรุปการสัมมนา “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติและสิทธิในความเป็นพลเมืองของประเทศไทย” หัวข้อ “สถานการณ์และแนวทางในการแก้ไขปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย”, กฤษฎา บุญราช วันจันทร์ที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๐ โดยสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

^๖ ดร.ณิ ไพศาลพานิชย์กุล “สิทธิในการมีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในรัฐไทย” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๘), น.๑ - ๔.

รับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมายจากรัฐ” คือเฉพาะแต่เพียง “เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่เป็น การรับรองการมีข้อมูลหรือมีชื่อของบุคคลนั้นอยู่ในทะเบียนราษฎร” ของไทย

ประเทศไทยได้ออกเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่รับรองการมีชื่ออยู่ในทะเบียน ราษฎรไว้สองลักษณะ^๗ คือ

(๑) เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ออกเพื่อรับรองการมีภูมิลำเนา ได้แก่ ทะเบียน บ้าน ประเภท ทร. ๑๔^๘ และ ทร. ๑๓^๙ ซึ่งบุคคลที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านย่อมเป็นบุคคลที่มีสิทธิอาศัย อยู่ในไทยหรือมีภูมิลำเนาตามกฎหมายมหาชนซึ่งรับรองโดยประเทศไทย ส่วนการมีชื่ออยู่ในทะเบียน ประวัตติ ทร. ๓๘/๑^{๑๐} และ ทร. ๓๘ ก^{๑๑} ก็หมายถึงบุคคลที่รัฐรับรองว่าพบเจอตัวบุคคลอยู่ในไทย เป็นการรับรองการมีภูมิลำเนาตามกฎหมายว่าบุคคลดังกล่าวอยู่ในประเทศไทย ซึ่งมีรายละเอียดที่ แตกต่างกันดังนี้

“ตร. ๓๘/๑” ประเทศไทยได้เริ่มมีนโยบายในการยอมรับให้คนต่างด้าวหลบหนี เข้าเมืองมาทำงานได้อย่างถูกกฎหมายตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕ ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าทำงานได้และในปีต่อๆ มารัฐบาลได้มีการดำเนินนโยบาย เกี่ยวกับการจัดการแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินมาตรการ ต่างๆ ต่อมาในปี ๒๕๔๗ ประเทศไทยจึงได้มีนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบตาม ยุทธศาสตร์การจัดการระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวซึ่งเป็น ๑ ใน ๗ ยุทธศาสตร์ย่อยของยุทธศาสตร์ การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ (พม่า ลาว กัมพูชา) โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

^๗ ชลฤทัย แก้วรุ่งเรือง “คนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในรัฐไทย” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑), น. ๑๕ - ๑๖.

^๘ “ทะเบียนบ้านประเภท ทร. ๑๔” คือ ทะเบียนบ้านสำหรับผู้ที่มิสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย ได้แก่ บุคคลผู้มีสัญชาติไทย หรือคนต่างด้าว หรือบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยแต่มีสิทธิอาศัยอยู่ถาวรใน ประเทศไทย

^๙ “ทะเบียนบ้าน ทร. ๑๓” คือ ทะเบียนบ้านสำหรับผู้ที่มิสิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราวในประเทศไทย ได้แก่ บุคคลเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับผ่อนผันให้มีสิทธิอาศัยอยู่ หรือผู้เข้ามาใน ราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว

^{๑๐} “ทะเบียนประวัตติ ทร. ๓๘/๑” คือ หนังสือรับรองภูมิลำเนาตามกฎหมายของคนต่างด้าว ในกลุ่มที่ได้มาขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าว

^{๑๑} “ทะเบียนประวัตติ ทร. ๓๘ ก” คือ หนังสือรับรองภูมิลำเนาตามกฎหมายของบุคคลผู้ไม่มี สถานะทางทะเบียนราษฎร หรือคนไร้รัฐ ที่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร แต่ไม่มีรายการในทะเบียนบ้าน (ตร. ๑๓ และตร. ๑๔)

เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๗ และมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๗ เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจึงได้มีการจัดทำทะเบียนประวัติแบบใหม่ขึ้นอันเป็นทะเบียนประวัติสำหรับบุคคลที่แสดงตนว่ามีประเทศต้นทางซึ่งเรียกว่าทะเบียนประวัติคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายและคนที่ไม่ใช่สถานะทางทะเบียน (ทร. ๓๘) ซึ่งตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้ให้คำนิยามผู้ทรงสิทธิคนในทะเบียนประวัติประเภทนี้ไว้ว่าหมายถึงคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักรสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกประกาศอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรี บุคคลที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิในทะเบียนประวัติตามกฎหมายทะเบียนราษฎรประเภทนี้จะต้องแสดงตนว่าเป็นคนไร้รัฐที่หลบหนีเข้าเมืองมาจากประเทศต้นทางโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะทำงานเป็นผู้ใช้แรงงานหรือประกอบอาชีพกรรมกร สำหรับเงื่อนไขในการเข้าสู่ทะเบียนประวัติของคนกลุ่มนี้ คือ ๑) มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้แรงงานต่างด้าวมารับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติในการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักร กระทรวงมหาดไทยก็จะให้อำนาจตามมาตรา ๑๗^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองมีสถานะเป็นผู้อยู่ระหว่างการรอส่งกลับโดยกำหนดระยะเวลาการอนุญาตและยกเว้นการบังคับใช้มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ๒) ต้องมีนายจ้าง ๓) แสดงตนว่าเป็นคนไร้รัฐ ๔) มาจากประเทศต้นทาง และ ๕) ทำงานเป็นผู้ใช้แรงงานหรืออาชีพกรรมกร

“ทร. ๓๘ ก” ทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนมีที่มาจากกรจัดทำทะเบียนราษฎร ๓ วิธีการ^{๑๓} ได้แก่

๑. การแจ้งการเกิดกรณีบุตรของบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ และบุตรของคนต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

^{๑๒} มาตรา ๑๗ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุญาตให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เป็นกลุ่มเป้าหมายภายใต้ยุทธศาสตร์อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวหรือเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายโดยออกเป็นประกาศกระทรวงรองรับนำไปสู่การกำหนดเขตพื้นที่ควบคุมและสิทธิขั้นพื้นฐานด้านต่างๆ ที่กลุ่มเป้าหมายตามยุทธศาสตร์จะได้รับในระหว่างการพิจารณาแก้ไขปัญหาของทางการ รวมถึงการยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองที่เกี่ยวข้อง

^{๑๓} หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๓๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๙ เรื่อง การจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน หรือบุคคลประเภท ๐

ซึ่งเด็กทั้งสองกลุ่มที่เกิดในประเทศไทยจะได้รับแจ้งการเกิดและได้สูติบัตร ท.ร. ๐๓๑ แล้วเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนประวัติ ท.ร. ๓๘ ก เหมือนกันแต่จะมีสถานะแตกต่างกัน กล่าวคือ

๑) ถ้าเป็นบุตรของบุคคลประเภท ๐ กลุ่ม ๘๘ จะได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวเพื่อรอส่งกลับตามสถานะของบิดาหรือมารดา การออกนอกเขตพื้นที่ควบคุมการอยู่อาศัยจะต้องขออนุญาตต่อผู้มีอำนาจตามกฎหมายเพื่อออกนอกเขตจังหวัด

๒) ถ้าเป็นบุตรของคนต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาต จะไม่ได้รับการรับรองเรื่องสิทธิอาศัยในประเทศไทย

๒. การแจ้งการเกิดกรณีเด็กแรกเกิดหรือเด็กไร้เดียงสาที่ถูกทอดทิ้ง เด็กเร่ร่อน เด็กไม่ปรากฏภูมิกวากา และการแจ้งการเกิดเกินกำหนด นายทะเบียนจะดำเนินการเพื่อพิสูจน์สถานะการเกิดและสัญชาติของบุคคลดังกล่าวก่อน และหากไม่สามารถพิสูจน์สถานะการเกิดและสัญชาติได้ก็ให้นายทะเบียนจัดทำทะเบียนประวัติตามแบบ ท.ร. ๓๘ ก เป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนซึ่งการปฏิบัติในเรื่องนี้จะรวมถึงการขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านกรณีบุคคลที่อ้างว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทยแต่พยานหลักฐานที่ยังไม่อาจพิสูจน์สถานะการเกิดและสัญชาติของบุคคลดังกล่าว

๓. การจัดทำทะเบียนประวัติตามมาตรา ๓๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกำหนดให้นายทะเบียนจัดทำทะเบียนสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยหรือคนต่างด้าวที่ไม่อาจมีชื่อในทะเบียนบ้าน โดยบุคคลกลุ่มนี้ได้แก่ คนต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยไม่รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองซึ่งเป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติ (Stateless person) ไม่มีหลักฐานของประเทศใดๆ ที่รับรองว่าเป็นคนในปกครองของประเทศนั้น แต่มีภูมิลำเนาหรือมีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งอยู่ในประเทศไทย ซึ่งรวมถึงชนกลุ่มน้อยที่ตกหล่นจากการสำรวจจัดทำทะเบียนตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรีด้วย ถ้าเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติก็ให้นายทะเบียนจัดทำทะเบียนประวัติตามแบบ ท.ร. ๓๘ ก เป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนโดยฐานะของคนกลุ่มนี้จะเป็นคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การจัดทำทะเบียนประวัติจึงมิใช่เป็นการรับรองเรื่องสิทธิอาศัยในประเทศไทยแต่อย่างใด

(๒) เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ออกเพื่อรับรองสถานะบุคคลโดยกฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัว ได้แก่ บัตรประจำตัวประชาชนของบุคคลผู้มีสัญชาติไทย ใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวสำหรับคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยถาวร บัตรประจำตัวบุคคลผู้ซึ่งไม่มีสัญชาติไทยสำหรับคนต่างด้าวที่มี

สิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราว และบัตรประจำตัวผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน^{๑๔} สำหรับผู้ไม่มีสิทธิอาศัยในไทย

ดังนั้น คนที่เป็นคนไทยโดยแท้แต่เมื่อไรเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลอาจด้วยเหตุที่ได้แจ้งเกิดและไม่เคยมีบัตรประจำตัวประชาชน กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองของนานาประเทศทั่วโลกถือว่าบุคคลที่ไม่มีเอกสารแสดงตนว่าเป็นคนชาติก็จะกลายเป็น “คนต่างด้าว” และหากไม่มีหลักฐานแสดงว่าได้รับอนุญาตเข้าเมืองก็จะกลายเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทย” ซึ่งมีสถานะไม่แตกต่างไปจาก “คนไร้รัฐ” ที่ประเทศไทยไม่รับรองให้สิทธิอาศัยหรือสัญชาติ และไม่มีรัฐอื่นใดรับรองหรือให้ความคุ้มครองตัวบุคคลเช่นเดียวกัน^{๑๕}

ตัวอย่างเรื่องร้องเรียน

ประเด็นร้องเรียน ผู้ร้องเรียนยื่นคำขอทำบัตรประจำตัวประชาชนและขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านต่ออำเภอ โดยมีการตรวจพิสูจน์หมู่เลือดและดีเอ็นเอ ผลการตรวจพบว่าผู้ร้องเรียนเป็นบุตรของบิดาซึ่งมีสัญชาติไทยจริง แต่ผู้ร้องเรียนยังไม่ได้บัตรประจำตัวประชาชน

เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนโทรศัพท์ประสานงานกับหัวหน้างานทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชนเทศบาลแห่งหนึ่ง ได้ความว่าผู้ร้องเรียนมายื่นคำขอทำบัตรประจำตัวประชาชนโดยไม่มีเอกสารหลักฐานใดๆ มาแสดง จึงต้องทำการตรวจพิสูจน์หมู่เลือดและดีเอ็นเอ เมื่อทราบผลการตรวจพิสูจน์แล้ว เทศบาลจะรวบรวมคำร้องและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเสนอไปยังนายอำเภอเพื่อพิจารณาอนุมัติการขอเพิ่มชื่อผู้ร้องเรียน แต่นายอำเภอยังไม่อนุมัติเนื่องจากต้องการให้ทำประชาคมในหมู่บ้านเพื่อยืนยันว่าผู้ร้องเรียนเกิดและเติบโตในหมู่บ้านนี้จริง ซึ่งผลการจัดทำประชาคมให้การรับรองว่าผู้ร้องเรียนเกิด ณ หมู่บ้านตามที่กล่าวอ้างและเป็นบุตรของบิดาซึ่งมีสัญชาติไทยจริง เมื่อพิจารณาพยานเอกสารและพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องแล้ว เชื่อว่าผู้ร้องเรียนเป็นบุตรของบิดาซึ่งมีสัญชาติไทยจริง จึงพิจารณาอนุมัติให้สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนบ้าน (ท.ร.๑๔) ตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๙๗ และอนุมัติเลขประจำตัวประชาชน และทำบัตรประจำตัวประชาชนให้กับผู้ร้องเรียนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

^{๑๔} ออกตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติสำหรับผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. ๒๕๔๘

^{๑๕} รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, “ใครคือคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย? และใครคือคนมีรัฐแต่ไร้สัญชาติในประเทศไทย?”

๒.๑.๒ การจำแนกประเภทคนไร้รัฐ หรือคนต่างด้าวที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล
ที่อยู่ในไทย

สามารถแบ่งคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่อยู่ในประเทศไทยได้เป็น ๒ กลุ่ม คือ^{๑๖}

กลุ่มที่ ๑ กลุ่มคนที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการเข้ามาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่มีปัญหาเรื่องการส่งกลับประเทศต้นทาง

กลุ่มที่ ๒ กลุ่มคนที่เกิดในประเทศไทย แต่ตกเป็นคนไร้สัญชาติโดยผลของกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายในการจัดการแก้ไขปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมอบหมายสำนักงานสภามั่นคงแห่งชาติ และกระทรวงมหาดไทย ดำเนินการจัดทำทะเบียนประวัติกลุ่มผู้อพยพหรือผู้หลบหนีเข้าเมืองทุกกลุ่มที่เข้ามาอยู่ในประเทศ รวมถึงการแก้ไขปัญหากฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรเพื่อรองรับการจัดทำทะเบียนราษฎรและกำหนดเลขประจำตัวสำหรับคนต่างด้าว และการนำเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์มาใช้ในการบันทึกจัดเก็บและประมวลผลข้อมูลตามเงื่อนไขที่กำหนดได้อย่างรวดเร็ว โดยข้อมูลจากฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ณ วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ มีคนต่างด้าวที่ได้รับการจัดทำทะเบียนราษฎร มีเลขประจำตัว ๑๓ หลัก ซึ่งจะทำให้สามารถพิสูจน์ตัวบุคคลได้ชัดเจน จำนวน ๒,๕๘๖,๐๘๙ ราย

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาจะกล่าวเฉพาะกรณีคนไร้รัฐ หรือบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนประวัติ ทร. ๓๘ ก ที่ควรได้รับการบันทึกในทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๑

สามารถจำแนกได้เป็น ๖ กลุ่มดังต่อไปนี้

๑. บุคคลที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยนานแล้ว ซึ่งอาจเป็นกลุ่มที่อาศัยอยู่ดั้งเดิมแต่ตกสำรวจจากทางราชการหรือกลุ่มที่อพยพมาจากนอกประเทศแต่อาศัยอยู่มานานแล้ว

๒. เด็กหรือบุคคลที่เรียนอยู่ในสถานศึกษาในประเทศไทย แต่ไม่มีสถานะถูกต้องตามกฎหมาย

๓. บุคคลที่ไร้รากเหง้าซึ่งไม่ทราบที่มา

๔. บุคคลผู้ทำคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติ ได้แก่ บุคคลซึ่งมีผลงาน มีความรู้ความเชี่ยวชาญที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศในด้านการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการกีฬา รวมทั้งด้านอื่นๆ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร

^{๑๖} นายกฤษฎา บุญราช, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕, น.๗.

๕. แรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติที่พิสูจน์สัญชาติไม่ผ่าน ได้แก่ แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับการจดทะเบียน แต่ไม่สามารถเดินทางกลับได้เนื่องจากประเทศต้นทางไม่ยอมรับ

๖. กลุ่มอื่นๆ คือกลุ่มคนอื่นๆ ที่ไม่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนราษฎรนอกเหนือจาก ๕ กลุ่มที่กล่าวมา

แนวคิดในการจำแนกประเภทของคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลโดยใช้ “ทฤษฎีจุดเกาะเกี่ยวของคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่มีต่อประเทศไทย” เป็นหลักทางกฎหมายระหว่างประเทศที่กล่าวถึงความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวพันของบุคคลกับรัฐ ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดสิทธิและหน้าที่ของตัวบุคคลที่มีต่อรัฐและของรัฐที่มีต่อคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล โดยสามารถแบ่งคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลได้ ดังนี้

๑) คนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่สามารถกำหนดจุดเกาะเกี่ยวได้

(ก) โดยการเกิดกับรัฐไทย ผ่านหลักดินแดน หรือผ่านหลักบุคคล (หลักสายโลหิตผ่านบิดามารดา)

(ข) โดยการเกิดกับรัฐต่างประเทศแต่ต่อมามีจุดเกาะเกี่ยวภายหลังการเกิดกับรัฐไทยผ่านหลักดินแดน (เข้ามาอยู่อาศัย มีภูมิลำเนาตามกฎหมายกับประเทศไทย ไม่ว่าจะเพื่อการทำงาน การเรียนหนังสือ การเข้ามาทำคุณประโยชน์ให้กับประเทศไทย) หรืออาจเป็นหลักบุคคลกับรัฐไทย (มีความสัมพันธ์ทางกฎหมายกับบุคคลที่มีสัญชาติไทย เช่น การสมรส)

(ค) โดยการเกิดกับรัฐต่างประเทศและต่อมามีจุดเกาะเกี่ยวภายหลังการเกิดกับประเทศไทย แต่ไม่สามารถพิสูจน์จุดเกาะเกี่ยวกับรัฐต่างประเทศได้อีกต่อไป

๒) คนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ไม่สามารถกำหนดจุดเกาะเกี่ยวได้ กรณีนี้เกิดขึ้นในกลุ่มคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่นอกจากจะไม่มีเอกสารในการพิสูจน์ตัวตนของตนเองแล้ว ก็ยังไม่สามารถที่จะให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเกิดของตนเองเพื่อกำหนดจุดเกาะเกี่ยวโดยการเกิดที่อาจจะมีต่อรัฐไทยหรือรัฐต่างประเทศได้ เนื่องจากเป็นคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ตกอยู่ในสภาวะของการเป็น “คนไร้รากเหง้า”^{๑๗}

^{๑๗} “คนไร้รากเหง้า” คือคนที่ถูกทอดทิ้งหรือพลัดพรากจากบุพการีตั้งแต่วัยเยาว์จนไม่มีความทรงจำใดๆ เกี่ยวกับบุพการีและสถานที่เกิดเลย และนอกจากนั้นก็จะมีใครเลยที่ทราบว่า คนๆ นี้เกิดที่ไหน เป็นบุตรของใคร, พันธุ์ทิพย์ สายสุนทร, “คำถามการวิจัยเพื่อการพัฒนาสิทธิของเด็กไร้รากเหง้าในประเทศไทย”, เสนอต่อคณะอนุกรรมการด้านเด็ก เยาวชน และครอบครัว” ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ๒๕๔๕.

๒.๒ แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับทะเบียนประวัติตามกฎหมายทะเบียนราษฎรไทย

มีทั้งหมด ๔ แนวคิด อันเป็นไปตามปรัชญาของกฎหมายระหว่างประเทศในการจัดการประชากรอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

๒.๒.๑ แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐ

องค์ประกอบของความป็นรัฐ ประกอบด้วย ดินแดน (Territory) ประชากร (Population) อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) และองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนและประชากร การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐเหนือประชากรนั้น พิจารณาจากทฤษฎีจุดเกาะเกี่ยวระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งเป็นไปตามหลักสัญชาติ (Nationality) และหลักภูมิลำเนา (Domicile) โดยพิจารณาว่าบุคคลที่ปรากฏตัวและอาศัยอยู่ในรัฐใดรัฐหนึ่งมีข้อเท็จจริงอันเป็นจุดเกาะเกี่ยวระหว่างรัฐและบุคคลหรือเอกชนดังกล่าวหรือไม่ และบุคคลอาจมีข้อเท็จจริงอันแสดงถึงจุดเกาะเกี่ยวอย่างแท้จริงกับรัฐใดใน ๒ ช่วงเวลา กล่าวคือ (๑) จุดเกาะเกี่ยวโดยการเกิด และ (๒) จุดเกาะเกี่ยวภายหลังการเกิด โดยเมื่อปรากฏว่าบุคคลมีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐใด รัฐนั้นย่อมมีอำนาจอธิปไตยเหนือบุคคล บุคคลนั้นก็จะมีสิทธิที่จะได้สัญชาติของรัฐนั้น และมีสิทธิอาศัยในดินแดนของรัฐนั้น ในฐานะเป็นพลเมือง (Civilian, Citizen), ประชากร (population), หรือประชาชน (people) ของรัฐ^{๑๘} และจะได้รับการบันทึกชื่อและรายการส่วนบุคคลในฐานะข้อมูลทะเบียนราษฎรของรัฐนั้นๆ แต่ในความเป็นจริงยังพบว่ายังมีบุคคลที่อาศัยอยู่ในรัฐแต่ไม่อยู่สถานะพลเมืองของรัฐ ผลที่ตามมาคือบุคคลผู้นั้นต้องตกเป็นคนไร้รัฐ ซึ่งตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐเจ้าของดินแดนที่บุคคลดังกล่าวปรากฏตัว มีหน้าที่ดำเนินการให้คนไร้รัฐเข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐตนในฐานะรัฐเจ้าของดินแดน ซึ่งจากประสบการณ์ของไทยนั้น ก็ได้มีการยอมรับบุคคลดังกล่าวไว้ในทะเบียนราษฎรของรัฐไทยด้วย

๒.๒.๒ แนวคิดเรื่องการรักษารับรองความเป็นรัฐเจ้าของตัวบุคคล

การบริหารจัดการรัฐจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเมื่อรัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนและประชากรแห่งรัฐภายใต้กฎหมายของรัฐนั้นๆ จะเห็นได้ว่ารัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องรับรองความเป็นบุคคลให้กับมนุษย์ทุกคนที่อยู่ภายใต้อธิปไตยของตนตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ หลักสิทธิของบุคคลที่จะได้รับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมาย (Right to Recognition of

^{๑๘} พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, “คำว่า “รัฐเจ้าของตัวบุคคล” หมายความว่าอย่างไร? ...ปรัชญากฎหมายระหว่างประเทศที่ละเอียดได้” (<https://www.facebook.com>) ตุลาคม ๒๕๕๓; พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, “แนวคิดทั่วไปและข้อเท็จจริงที่แสดงถึงจุดเกาะเกี่ยวระหว่างบุคคลธรรมดากับรัฐ”, (<https://www.gotoknow.org/posts/612214>), สิงหาคม ๒๕๕๙.

legal Personality) การรับรองสิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมายนั้น รัฐมีหน้าที่ดำเนินการรับรอง การเกิด การอาศัยอยู่ และการตายของบุคคลที่ปรากฏตัวบนดินแดนของรัฐ ซึ่งทางปฏิบัติของนานารัฐ จะใช้วิธีการจัดทำระบบการทะเบียนราษฎร คือการจัดทำทะเบียนคนเกิด ทะเบียนคนอาศัยอยู่ และ ทะเบียนคนตาย ภายใต้รูปแบบและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการทะเบียน ราษฎร อันเป็นกฎหมายที่สำคัญมากต่อความมั่นคงของประเทศ เมื่อรัฐได้รับรองสิทธิในสถานะบุคคล ตามกฎหมายของประชากรภายในรัฐ รัฐย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องออกเอกสารแสดงการรับรองความเป็น บุคคลตามกฎหมาย หรือเอกสารแสดงตน (Identification Document) ให้แก่ประชากรของรัฐ เพื่อแสดงว่ารัฐรับรองความเป็นรัฐเจ้าของตัวบุคคลให้กับคนของรัฐ ผลที่ตามมาคือบุคคลจะได้รับ ความคุ้มครองโดยรัฐเจ้าของตัวบุคคล^{๑๙}

ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้นมา คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕ กำหนดหลักเกณฑ์การให้สัญชาติไทยกับแก่บุตรคนต่างด้าว ชนกลุ่มน้อย กลุ่มญวนอพยพ อดีตทหารจีน คณะชาติ จีนฮ่ออพยพ ไทยลี้ภัย และอดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ กรณีที่เป็น ชาวเขา ๙ เผ่าในประเทศไทย มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๓๘ ให้สถานะคนต่างด้าวเป็น บุคคลเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและถือใบสำคัญถิ่นที่อยู่และใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว ซึ่งได้มี การให้สิทธิในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายแก่ราษฎรในราชอาณาจักร และเริ่มยอมรับในการ เป็นรัฐเจ้าของตัวบุคคลของราษฎรภายในรัฐ และเป็นจุดเริ่มต้นของระบบการทะเบียนราษฎร และ กฎหมายการทะเบียนราษฎรในประเทศไทย อันเป็นต้นแบบและได้มีพัฒนาการในยุคต่อๆ มาจวบจนถึง ปัจจุบัน^{๒๐} เมื่อประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงระบบการทะเบียนราษฎร โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติ การทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๙ แล้ว ประเทศไทยได้เปลี่ยนจากการทำบาญชีสามโนคร้วมาเป็น “ทะเบียนบ้าน” และใช้มาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีความสำคัญและทำหน้าที่บันทึกการบุคคลผู้ที่อาศัยอยู่ ในประเทศไทย โดยบุคคลดังกล่าวมีสถานะเป็นราษฎรหรือพลเมืองของรัฐ อันจะได้รับความคุ้มครอง จากรัฐดังกล่าว อีกทั้งยังเป็นเอกสารที่แสดงถึงฐานข้อมูลอันเป็นรายละเอียดและประวัติส่วนบุคคลของ ประชากรที่ทำให้ทราบถึงที่มาที่ไป ความสามารถของบุคคล สิทธิและหน้าที่ สถานะทางครอบครัว รวมถึงที่อยู่อันเป็นหลักแหล่ง และเป็นหลักฐานในการแสดงถึงภูมิลำเนาตามกฎหมายมหาชนของ บุคคลได้ สามารถแบ่งได้ ๒ ประเภท ได้แก่ ทะเบียนบ้านสำหรับคนอยู่ชั่วคราว หรือทะเบียนบ้านสำหรับ คนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยชั่วคราว (ท.ร. ๑๓) และทะเบียนบ้านสำหรับคนอยู่ถาวรหรือทะเบียนบ้าน สำหรับคนสัญชาติไทย และคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยถาวร (ท.ร. ๑๔)^{๒๑}

^{๑๙} นายปทุมทวีชัย ฉัตรมงคลชาติ, อ่างแล้วในเชิงอรรถที่ ๓, น.๓.

^{๒๐} ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล, “สิทธิในการมีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในรัฐไทย”, วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๘, น. ๑๖๘ – ๑๖๙.

^{๒๑} เป็นไปตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๓๔ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๑๕

ในสังคมไทยยังมีคนที่ไม่มีสัญชาติและสิทธิอาศัย โดยไม่สามารถเข้าสู่ทะเบียนบ้าน และเข้าไม่ถึงสิทธิในหลายประการอยู่เป็นจำนวนมาก ฝ่ายความมั่นคงของประเทศไทยจึงมีแนวคิดในการแก้ปัญหาโดยการจัดทำทะเบียนประวัติขึ้นมาเพื่อสำรวจและบันทึกตัวคนไว้รัฐประเภทต่างๆ และได้มีการจัดทำทะเบียนประวัติตามรายกลุ่มชาติพันธุ์ที่พบในประเทศไทยเรื่อยมา จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ทำให้ทะเบียนประวัติเหล่านี้มีผลในทางกฎหมาย หรือมีค่าบังคับในทางกฎหมาย หรือนำมาเป็นฐานทางกฎหมายรองรับสถานะทางกฎหมายของทะเบียนประวัติ ต่อมาประเทศไทยได้ยกเลิกการจัดทำทะเบียนประวัติตามรายกลุ่มชาติพันธุ์ และจัดระบบการทำทะเบียนประวัติแบบใหม่โดยจำแนกตามจุดเกาะเกี่ยวของคน คือทะเบียนประวัติสำหรับบุคคลที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐต้นทาง ที่เรียกว่า “ทะเบียนประวัติคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายและคนที่ไม่ใช่สถานะทางทะเบียน (ท.ร. ๓๘) ” และทะเบียนประวัติสำหรับบุคคลที่ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศต้นทาง ที่เรียกว่า “ทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (ท.ร. ๓๘ ก)” ต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และได้มีการบัญญัติในเรื่องของทะเบียนประวัติไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๓๘ วรรค ๒ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ว่าประเทศไทยจะต้องยอมรับที่จะเป็นรัฐเจ้าของตัวบุคคล โดยการยอมรับสิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมายของคนที่ไม่ใช่สัญชาติไทย และไร้ซึ่งสิทธิอาศัยไว้ในทะเบียนประวัติ^{๒๒}

๒.๒.๓ แนวคิดเรื่องความมั่นคงเชิงประชากร (Population Security)

การยอมรับให้สัญชาติและสิทธิอาศัยให้แก่ทุกคนที่อาศัยอยู่ในรัฐทั้งหมดย่อมทำได้ แต่การบันทึกประชากรของรัฐทั้งหมดไว้ในระบบทะเบียนราษฎรย่อมที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้จะทำให้สามารถควบคุมประชากรได้ทั้งหมด การบันทึกประชากรที่อาศัยอยู่ในรัฐไว้ในระบบการทะเบียนราษฎรโดยการยอมรับให้สถานะพลเมือง (civilian or citizen) ย่อมเกิดผลดีต่อคนไร้รัฐและต่อรัฐ เพราะเป็นการที่รัฐยอมรับที่จะให้ “สิทธิในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย” (Right to Recognition of legal Personality) ซึ่งเป็นสิทธิประการแรกที่จะทำให้คนมีความสามารถที่จะเข้าถึงสิทธิต่างๆ ได้สามารถดำรงชีวิตและพัฒนาศักยภาพของตนเองได้อย่างเต็มที่ ส่งผลให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี เมื่อคนในรัฐมีคุณภาพ ก็เป็นผลดีต่อรัฐทำให้รัฐเจริญก้าวหน้าและมีความมั่นคง และสามารถสร้างความมั่นคงเชิงประชากรได้ แนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่ทำให้รัฐจะสามารถควบคุมประชากรได้ทั้งหมดโดยมีฐานข้อมูลประวัติส่วนบุคคลของประชากรที่สามารถตรวจสอบได้อีกด้วย ทำให้สามารถจัดการประชากรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทำให้การจัดสรรงบประมาณ การจัดการทรัพยากร รวมถึงรัฐสวัสดิการ และสาธารณสุขในรัฐสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

^{๒๒} นายปทุมทิวชัย ฉัตรมงคลชาติ, อ่างแล้วในเชิงอรรถที่ ๓, น.๓.

๒.๒.๔ แนวคิดเรื่องการขจัดความไร้รัฐ (Elimination of Stateless)^{๒๓}

แนวคิดการขจัดความไร้รัฐเป็นแนวคิดเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่มนุษย์พึงได้รับ ในการได้รับการรับรองสิทธิในฐานะบุคคลจากรัฐ เพื่อให้ปรากฏตัวตนในสายตาของรัฐ และเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย บุคคลที่ไม่ได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎรของรัฐใดเลยบนโลก ย่อมประสบปัญหาความไร้รัฐ (Statelessness) ถือเป็นความไร้สถานะทางกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร เมื่อไม่มีชื่อในทะเบียนราษฎรของประเทศใดเลย จึงไม่มีโอกาสแสดงตนหรือเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ออกโดยรัฐ ทำให้ไม่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐ ส่งผลให้อาจถูกจับกุมได้ตลอดเวลาโดยถือเป็นบุคคลเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายในประเทศไทย และจะต้องถูกส่งตัวกลับออกไปนอกดินแดนไทยอีกด้วย ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน จึงจำเป็นที่จะต้องขจัดความไร้รัฐให้แก่บุคคลที่ไร้รัฐและอาศัยอยู่ในประเทศไทย อันเป็นไปตามพันธกรณีกฎหมายระหว่างประเทศ ดังที่ปรากฏตามข้อ ๖ แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า “ทุกๆ คนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลในกฎหมายไม่ว่า ณ ที่ใด”^{๒๔} อีกทั้งข้อ ๑๖ แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ บัญญัติว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายในที่ทุกสถาน”^{๒๕}

ดังนั้น เมื่อพบคนไร้รัฐที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย จึงมีแนวปฏิบัติที่ประเทศไทยดำเนินการแก้ไขปัญหาในเบื้องต้นก็คือการบันทึกการประวัติบุคคลผู้นั้นไว้ในทะเบียนประวัติตามกฎหมายทะเบียนราษฎรไทยนั่นเอง

จากการศึกษาทำให้ได้ข้อสรุปว่าทะเบียนประวัติเป็นเอกสารที่แสดงการรับรองสิทธิในความเป็นบุคคลตามกฎหมาย (Right to legal Personality) เป็นเอกสารแสดงตนของบุคคลไร้รัฐ และยังทำหน้าที่เป็นเอกสารในการบันทึกจุดเกาะเกี่ยว (Connecting Points) ระหว่างคนกับรัฐ กล่าวคือเป็นเอกสารที่แสดงถึงการรับรองข้อเท็จจริงของบุคคลในการอาศัยอยู่จริงในประเทศไทย เพื่อรอกำหนดสถานะบุคคลตามกฎหมาย (Classification of legal Personal Status) ดังนั้น “ทะเบียนประวัติตามกฎหมายทะเบียนราษฎรไทย” จึงหมายถึงเอกสารราชการประเภททะเบียนราษฎรที่สร้างขึ้นเพื่อบันทึกข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร ทั้งข้อมูลตัวบุคคลเกี่ยวกับ ชื่อ ชื่อสกุล เพศ อายุ วันเดือนปีเกิดและตาย สถานที่เกิด สัญชาติ ภูมิลำเนา เลขที่บ้าน สถานภาพทางครอบครัว ชื่อบิดามารดา ชื่อคู่สมรส และชื่อบุตร เลขประจำตัว รูปถ่าย และลายพิมพ์นิ้วมือ ของบุคคลและครอบครัว

^{๒๓} เฟ็งอ้าง

^{๒๔} Article ๖ of the Universal Declaration of Human Rights ๑๙๔๘

^{๒๕} Article ๑๖ of International Covenant on Civil and Political Rights ๑๙๖๖

ที่เป็นคนไร้รัฐเจ้าของตัวบุคคล (Stateless Person) ซึ่งไร้สัญชาติ และไม่มีสิทธิอาศัยในประเทศไทย อันจำเป็นต่อการพัฒนาสถานะบุคคลต่อไป

รัฐจะใช้อำนาจอธิปไตยเหนือประชากรได้โดยการรับรอง “สิทธิในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย” ให้กับมนุษย์ทุกคนที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐ และรัฐได้ยอมรับที่จะเป็นรัฐเจ้าของตัวบุคคล (Personal State) ด้วยการบันทึกรายการบุคคลไว้ในระบบการทะเบียนราษฎรของรัฐตามกฎหมายทะเบียนราษฎรไทยและออกเอกสารแสดงตน (ID Paper) ให้กับประชากรภายในรัฐเมื่อได้ฐานข้อมูลประชากรอย่างครบถ้วนแล้ว ก็จะนำไปสู่ความสามารถของรัฐในการควบคุมประชากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในทางกลับกันหากบุคคลใดไม่ได้รับการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายโดยรัฐแล้ว ทำให้ตกเป็นคนไร้รัฐ ไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล ซึ่งจะไม่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐใดเลย มีสถานะเป็นบุคคลที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย อันนำมาซึ่งปัญหาอีกหลายประการ และไม่สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิต เมื่อบุคคลไม่สามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองได้ ประเทศชาติก็ไม่พัฒนาด้วยเช่นกัน ย่อมส่งผลต่อปัญหาความมั่นคงของประเทศชาติโดยรวม

ในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐเป็นปัญหาพื้นฐานที่ทุกๆ ประเทศจะต้องหาทางป้องกันและแก้ไข เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งจะต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย โดยต้องตรวจสอบครอบคลุมทุกๆ ด้าน ทั้งความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และมีความเหมาะสมเป็นธรรมของการใช้อำนาจนั้น และเพื่อให้การตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินยังประโยชน์สูงสุด จึงได้มีการตั้งองค์กรตรวจสอบภายนอกที่มีความเป็นอิสระไม่ขึ้นตรงต่อทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” (Ombudsman) มีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรควบคุมฝ่ายปกครองรูปแบบหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการเฝ้าระวังความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดจากการใช้อำนาจรัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน

การจัดตั้งระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน^{๒๖} แต่เดิมได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หมวด ๖ รัฐสภา ส่วนที่ ๗ มีชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” มาตรา ๑๙๖ มาตรา ๑๙๗ และมาตรา ๑๙๘ กำหนดให้มีกลไกการคุ้มครองสิทธิและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขึ้นหลายองค์กร และกำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อรองรับและกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวน คุณสมบัติ รวมทั้งบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ ซึ่งรัฐสภาก็ได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบ

^{๒๖} ประวัติความเป็นมาระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน, http://www.ombudsman.go.th/10/2_1.asp

รัฐธรรมนูญดังกล่าว และประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้น

ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ได้เกิดการปฏิวัติรัฐประหาร โดยคณะบุคคลที่เรียกว่า “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.)” และได้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งโดยหลักการแล้วพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญย่อมต้องถูกยกเลิกไปด้วย แต่ คปค. ได้มีประกาศ คปค. ฉบับที่ ๑๔ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๙ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังคงมีอยู่ต่อไป โดยให้เหตุผลว่า “เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียนและการบริหารราชการแผ่นดินและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างต่อเนื่อง คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงมีประกาศให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลบังคับใช้ต่อไปจนกว่าจะมีประกาศเป็นอย่างอื่น” ซึ่งทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังคงอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปเพื่อแก้ไขความทุกข์ร้อนให้แก่ประชาชน

เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งยังคงระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติให้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต่อไป พร้อมทั้งมอบอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมให้อีกหลายประการ และมีการเปลี่ยนแปลงชื่อจาก “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” และเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ขึ้น โดยผู้ตรวจการแผ่นดินถูกบัญญัติไว้ในหมวด ๑๒ ว่าด้วย “องค์กรอิสระ” ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ใน ๒ มาตราหลักดังต่อไปนี้

มาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใดๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

(๒) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมนั้น

(๓) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (๑) หรือ (๒) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการ ตามที่เห็นสมควรต่อไป

ในการดำเนินการตาม (๑) หรือ (๒) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป

มาตรา ๒๓๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่อง ต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีการณ์ ดังต่อไปนี้

(๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(๒) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง

บทที่ ๓

กระบวนการในการเข้าสู่ทะเบียนประวัติตามกฎหมายทะเบียนราษฎรไทย และการทำงานขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

แนวคิดและวิธีการในการยอมรับคนต่างด้าวให้เข้ามาและอาศัยอยู่บนดินแดนของรัฐเจ้าของดินแดนของนานารัฐ ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมือง (Immigration Law) เมื่อรัฐเจ้าของดินแดน “อนุญาต” หรือ “ยินยอม” ให้คนต่างด้าวเข้ามาอาศัยอยู่โดยการบันทึกคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรต้องพิจารณาประกอบกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ทั้งนี้ มีความจำเป็นที่จะต้องทราบว่ากฎหมายทะเบียนราษฎรให้สิทธิแก่คนต่างด้าวที่จะได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎรไทยในสถานการณ์ใดบ้าง และคนต่างด้าวเข้าสู่ทะเบียนประวัติได้อย่างไร เพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคที่คนต่างด้าวต้องเผชิญ จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยยอมรับบันทึกคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทยภายใต้หลักสิทธิมนุษยชน (Human Right) เพื่อคุ้มครองสิทธิในชีวิตของบุคคล เพื่อรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมาย และเงื่อนไขประการแรกของคนที่จะเข้าสู่ทะเบียนประวัติตามกฎหมายทะเบียนราษฎรไทยนั้น จะต้องเป็นคนไร้รัฐ (Stateless Person) ไร้ซึ่งสิทธิอาศัย ไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล (Unidentified Persons) จึงทำให้ไม่สามารถเข้าสู่ทะเบียนบ้าน ทร. ๑๓ และ ทร. ๑๔ ได้ แต่ด้วยเพราะบุคคลดังกล่าวมีภูมิลำเนาตามกฎหมายเอกชนอยู่ในประเทศไทย ดังนั้น ประเทศไทยจึงรับรองสถานะบุคคลของคนไร้รัฐที่อาศัยอยู่ในไทยโดยการบันทึกกลุ่มคนที่มีปัญหาด้านสถานะบุคคลดังกล่าวไว้ในทะเบียนประวัติตามกฎหมายทะเบียนราษฎรไทย

ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาช่องทางการเข้าสู่ทะเบียนประวัติตามกฎหมายทะเบียนราษฎรไทยสามารถจำแนกได้โดยแบ่งตามประเภทของกลุ่มคนที่มุ่งศึกษา ดังนี้^{๒๕}

๓.๑ กรณีชนกลุ่มน้อยผู้หนีภัยจากการสู้รบเข้ามาอยู่ในประเทศไทย

คนต่างด้าวกลุ่มนี้อาจเป็นกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มต่างๆ ที่เกิดและอาศัยอยู่ในดินแดนของรัฐไทยตั้งแต่ก่อนการสถาปนารัฐไทย รวมถึงกลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นเข้ามายังรัฐไทยตั้งแต่สมัยบรรพบุรุษซึ่งเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้วและมีบุตรหลานเกิดและอาศัยอยู่ในดินแดนของไทยไม่ว่าจะด้วยเหตุทางการเมือง เช่น หนีภัยการสู้รบหรืออพยพย้ายถิ่นธรรมดา หรือการอพยพกลับประเทศไทยของกลุ่มบุคคลเชื้อสายไทย และไม่สามารถส่งกลับไปได้ เนื่องจากเล็งเห็นได้ว่าหากส่งกลับไปจะเป็นภัยแก่ชีวิต หรือกลุ่มคนที่เพิ่งอพยพย้ายถิ่นข้ามแดนเข้าเมือง ตัวอย่างของคนในทะเบียน

^{๒๕} นางสาวกิตติวรา รัตนมณี “คนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทย” (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒), น. ๓๙.

ประวัติกลุ่มนี้ อาทิเช่นคนไทยดั้งเดิมที่ตกสำรวจ (ชาวเขาที่ยังไม่สามารถลงรายการในทะเบียนบ้านได้) คนเชื้อสายไทย และคนจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น เวียดนาม พม่า จีน ลาว กัมพูชา มาเลเซีย ที่หลบหนีเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย เป็นผู้ที่เข้าเมืองผิดกฎหมายซึ่งบุคคลเหล่านี้จะต้องถูกผลักดันออกนอกประเทศ ดังนั้น เพื่อความมั่นคงทางประชากร ประเทศไทยจึงได้มีนโยบายสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติให้กับคนต่างด้าวกลุ่มนี้เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยทำการบันทึกในแบบพิมพ์ทะเบียนประวัติ ๑๗ แบบ^{๒๖} ตั้งแต่นั้นเรื่อยมา และดำเนินการสำรวจครั้งสุดท้ายตามโครงการมियाฮาวา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๘ มาตรา ๑๒^{๒๗} และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔

สามารถจำแนกคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ หรือคนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลได้เป็น ๓ กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ ๑ กลุ่มที่เข้ามาด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ บ้างก็ข้ามมาจากประเทศเพื่อนบ้านเพื่อเข้ามาเป็นแรงงานในประเทศไทย เช่น พม่า จีน การสำรวจจัดทำทะเบียนมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบติดตาม ควบคุมตัวบุคคล และนำข้อมูลมาใช้กำหนดสถานะบุคคลให้เป็นแรงงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย

กลุ่มที่ ๒ กลุ่มที่อพยพหรือเข้ามาเพื่อหนีภัยสงคราม เช่น ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าชนกลุ่มน้อยต่างๆ การสำรวจจัดทำทะเบียนมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบ ควบคุมตัวบุคคล และกำหนดนโยบายปรับสถานะให้เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย

^{๒๖} ทะเบียนประวัติ ๑๗ ประเภท ได้แก่ ๑.ทะเบียนประวัติญวนอพยพ ๒.ทะเบียนประวัติอดีตทหารจีนคณะ ๓.ทะเบียนประวัติฮ่ออพยพ ๔.ทะเบียนประวัติฮ่ออิสระ ๕.ทะเบียนประวัติผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย (อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มาลาया) ๖.ทะเบียนประวัติลาวอพยพ ๗.ทะเบียนประวัติเนปาลอพยพ ๘.ทะเบียนประวัติผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ๙.ทะเบียนประวัติผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า ๑๐.ทะเบียนประวัติผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย ๑๑.ทะเบียนประวัติไทยลื้อ ๑๒.ทะเบียนประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง ๑๓.ทะเบียนประวัติผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกัมพูชา ๑๔.ทะเบียนประวัติผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา ๑๕.ทะเบียนประวัติเผ่าตองเหลือง ๑๖.ทะเบียนประวัติชุมชนบนพื้นที่สูง ๑๗.ทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

^{๒๗} มาตรา ๑๒ เพื่อประโยชน์ในการเก็บรักษาและควบคุมการทะเบียนราษฎร การตรวจสอบพิสูจน์ตัวบุคคลและประมวลผลข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร ให้สำนักทะเบียนกลางดำเนินการจัดเก็บข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรตามที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด และปรับปรุงข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรให้ตรงต่อความเป็นจริงอยู่เสมอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

กลุ่มที่ ๓ กลุ่มที่เข้ามาในเชิงสังคม (ชาติพันธุ์) เช่น ชาวเขาเผ่าต่างๆ บุคคลบนพื้นที่สูง การสำรวจจัดทำทะเบียนมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกรอบการพิจารณาปรับสถานะบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งแม้แต่คนที่เกิดในประเทศไทย มีบิดา มารดาเป็นคนไทย แต่ไม่เคยแจ้งเกิด ไม่เคยทำบัตรประจำตัวประชาชน ก็ถือเป็นเป็นคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติในกรณีนี้เช่นกัน

เงื่อนไขในการเข้าสู่ทะเบียนประวัติ^{๒๘}

(๑) เป็นคนไร้รัฐ

(๒) เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ตามที่นโยบายของประเทศไทยกำหนดให้จัดทำทะเบียนประวัติ

(๓) คนที่อพยพย้ายถิ่นผู้นี้จะต้องมีสาเหตุการเข้ามาในประเทศไทยด้วยเหตุหนีภัยความตายจากการสู้รบหรือเป็นกลุ่มชาติพันธุ์พื้นเมืองหรือเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่หนีภัยจากการสู้รบหรือด้วยเหตุหนีภัยการเมืองหรือผู้ลี้ภัย

เนื่องจากการจัดทำทะเบียนประวัติที่แบ่งตามรายกลุ่มชาติพันธุ์นี้ ส่งผลให้มีทะเบียนประวัติหลายประเภทและหลายรูปแบบทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความสับสน อีกทั้งยังมีคนไร้รัฐจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้มีเหตุแห่งการอพยพเข้ามาประเทศไทยเพราะเหตุหนีภัยจากการสู้รบ แต่รูปแบบของการอพยพเข้ามาได้เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ได้เป็นชนกลุ่มน้อยส่งผลให้การแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลยังไม่ครอบคลุม จึงทำให้ยังมีคนตกหล่นจากทะเบียนประวัติ ต่อมาจึงได้ยกเลิกการออกทะเบียนประวัติแบบนี้

๓.๒ กรณีบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียน

หลังจากที่ประเทศไทยได้ยกเลิกการจัดทำทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อยแล้ว ประเทศไทยมีกลุ่มบุคคลที่มีปัญหาเกี่ยวกับสถานะและสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทยหลายกลุ่ม ทั้งที่อาศัยอยู่ดั้งเดิมแต่ตกสำรวจจากทางราชการ และกลุ่มที่อพยพมาจากประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งด้วยเหตุผลทางการเมือง เศรษฐกิจ และความไม่ปลอดภัยในชีวิต ยิ่งนับวันยังมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ และจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่ามีคนต่างด้าวจำนวนไม่น้อยที่เกิดในประเทศไทย แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์การกำหนดสถานะซึ่งเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ อันเป็นที่มาของระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ให้มีการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติแก่กลุ่มบุคคลที่ไม่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนราษฎร เรียกว่า “ทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (ทร. ๓๘ ก)” ซึ่งตามข้อ ๓ ของระเบียบ

^{๒๘} นายปทุมทวีชัย ฉัตรมงคลชาติ, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๓, น. ๒๘.

ดังกล่าวได้ให้คำนิยาม “บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน หมายถึงบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร แต่ไม่มีรายการในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๓ และ ท.ร. ๑๔) เนื่องจากไม่ปรากฏหลักฐานยืนยันถิ่นกำเนิด หรือประวัติของบุคคลหรือมีหลักฐานไม่เพียงพอที่นายทะเบียนจะพัฒนาเพิ่มเติมชื่อในทะเบียนบ้าน ทั้งนี้ ไม่รวมถึงคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายที่ไม่อยู่ในความควบคุมของทางราชการหรือ รัฐไม่มีนโยบายผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ”

๓.๒.๑ กลุ่มบุคคลที่เป็นเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของ บุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๘ สามารถจำแนกได้ ๖ กลุ่ม คือ^{๒๙}

๑. บุคคลที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยนานแล้ว

๑) กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ดั้งเดิมแต่ตรวจสอบจากทางราชการตามกฎหมายถือว่า คนเหล่านี้มีสัญชาติไทย ดังนั้น จึงมีการแก้ปัญหาโดยกำหนดให้มีระเบียบเพื่อตรวจสอบพิสูจน์ทราบตัว บุคคล นำเข้าสู่ระบบเพื่อให้มีสัญชาติไทยโดยสมบูรณ์ อาทิ กรณีชาวไทยภูเขาดั้งเดิมในพื้นที่ภาคเหนือ เป็นต้น

๒) กลุ่มที่อพยพมาจากนอกประเทศแต่อาศัยอยู่มานาน หรือทำประโยชน์ซึ่ง ทางราชการรับรองสถานะให้อาศัยอยู่ถาวร คนกลุ่มนี้อพยพเข้ามาในลักษณะของการหนีภัยจาก ประเทศต้นทางในลักษณะของผู้หลบหนีเข้าเมือง

๒. เด็กหรือบุคคลที่เรียนอยู่ในสถานศึกษาในประเทศไทยแต่ไม่มีสถานะถูกต้อง ตามกฎหมาย โดยมากเป็นบุตรหลานของบุคคลที่อพยพเข้ามาประเทศไทยนานแล้ว และบุตรหลานของ แรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ ที่ศึกษาในสถานศึกษาในประเทศไทยทุกระดับชั้น

๓. บุคคลที่ไร้รากเหง้า ซึ่งไม่ทราบที่มา หรือไม่มีจุดเกาะเกี่ยวที่ชัดเจน อาทิ เด็กที่ ขาดบุพการี หรือบุพการีทอดทิ้ง

๔. บุคคลผู้ทำคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติ ได้แก่ บุคคลซึ่งมีผลงาน มีความรู้ ความเชี่ยวชาญที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ ในด้านการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี และการกีฬา รวมทั้งด้านอื่น ๆ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร

๕. แรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติที่พิสูจน์สัญชาติไม่ผ่าน ได้แก่ แรงงานต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่ได้รับการจดทะเบียนแต่ไม่สามารถเดินทางกลับได้ เนื่องจากประเทศ ต้นทางไม่ยอมรับ

^{๒๙} สำนักความมั่นคงกิจการภายในประเทศ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสิทธิของบุคคล, ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและแนวทางของยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล, กันยายน ๒๕๕๙. หน้า ๑-๕๗.

๖. คนต่างด้าวกลุ่มอื่นๆ คือกลุ่มคนที่ไม่ใช่ชื่ออยู่ในระบบทะเบียนราษฎร อาจเป็นกลุ่มคนดั้งเดิม หรือกลุ่มที่อพยพมาจากนอกประเทศซึ่งยังคงค้างอยู่ในประเทศไทย และยังไม่เคยได้รับการสำรวจ

เงื่อนไขในการเข้าสู่ทะเบียนประวัติ^{๓๐}

(๑) มีมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนประวัติเมื่อประเทศไทยต้องการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติ

(๒) แสดงตนว่าเป็นคนไร้รัฐ หรือเป็นผู้ที่ไม่มีเอกสารทางทะเบียนราษฎรและไม่มีเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก

(๓) มีคุณลักษณะตามแต่ละช่องทาง อาทิเช่น เป็นบุคคลตามที่กำหนดไว้ในแต่ละกลุ่มอาศัยอยู่ในประเทศไทยต่อเนื่องจนถึงวันสำรวจหรือก่อนมีมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ และได้รับการสำรวจจากผู้มีหน้าที่สำรวจ เช่น ฝ่ายปกครอง สถานศึกษา เป็นต้น

แนวทางการเข้าสู่ทะเบียนราษฎรไทย

คนต่างด้าวไม่มีสถานะทางทะเบียนเหล่านี้มีสิทธิเข้าสู่การบันทึกในทะเบียนราษฎรในทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ท.ร. ๓๘ ด้วยวิธีการสำรวจตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยการยื่นคำร้องตามแบบสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (แบบ ๘๙) หลังจากการสำรวจแล้ว นายทะเบียนจะสอบสวนตามขั้นตอน โดยจะได้รับการบันทึกในแบบพิมพ์ทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ท.ร. ๓๘ ก และได้รับการกำหนดเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก เป็นบุคคลประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ กล่าวคือเลขหลักแรกเป็นเลข ๐ ส่วนเลขหลักที่หกและหลักที่เจ็ดเป็นเลข ๘ และ ๙ คือ ๐-xxxx-๘๙xxx-xx-x^{๓๑} และนายทะเบียนออกแบบรับรองรายการทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนให้กับผู้ที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติ จากนั้นก็ถ่ายรูปเพื่อจัดทำบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนต่อไป

ทั้งนี้ บุคคลกลุ่มที่ได้รับการพิสูจน์สถานะบุคคลที่แท้จริงตามกฎหมายไทยหรือได้รับการกำหนดสถานะใหม่ตามมติคณะรัฐมนตรี ก็จะได้รับ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานะบุคคลในเอกสารทะเบียนราษฎร โดยจะได้รับการกำหนดเลขประจำตัวประชาชนใหม่ และเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน ท.ร. ๑๓ หรือ ท.ร. ๑๔ แล้วแต่กรณีตามสถานะบุคคล และสิทธิอาศัยที่ถูกต้องต่อไป

^{๓๐} นายปทุมทวิชัย ฉัตรมงคลชาติ, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๓, น. ๔๙.

^{๓๑} วินัส สีสุข, คู่มือปฏิบัติงานทางทะเบียนราษฎร, เอกสารประกอบภายใต้โครงการขยายองค์ความรู้จากแม่ข่ายสู่อันดามัน (การจัดการปัญหาสิทธิในสถานะบุคคลของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ) สนับสนุนโดยมูลนิธิเอเชีย, ๒๕๕๒.

ตัวอย่างเรื่องร้องเรียน

ประเด็นร้องเรียน ผู้ร้องเรียนได้ยื่นขอสัญชาติไทยให้มารดาซึ่งเป็นชนเผ่าอาข่าต่ออำเภอมากกว่า ๔ ปี แต่ยังไม่มีความคืบหน้า

เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนโทรศัพท์ประสานกับปลัดอำเภอเพื่อขอเอกสารหลักเกณฑ์แนวทางในการให้สัญชาติไทย และการให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่กลุ่มเป้าหมายตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งให้บุคคลซึ่งมีลักษณะตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป หรือได้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย คือ

ข้อ ๑ บุตรของบุคคลที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยและอาศัยอยู่เป็นเวลานานที่มีเชื้อสายไทยและเกิดในประเทศไทย

ข้อ ๒ บุตรของบุคคลที่อพยพเข้าในประเทศไทยและอาศัยอยู่มานานที่ได้มีเชื้อสายไทยและเกิดในประเทศไทย

ข้อ ๓ บุตรของคนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรไทยและถูกบุพการีทอดทิ้งหรือไม่ปรากฏบิดาและมารดา (คนไร้รากเหง้า) ครอบคลุมนเฉพาะผู้ที่ได้รับการสำรวจ จัดทำทะเบียนประวัติและเอกสารแสดงตน ซึ่งได้รับการสำรวจระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ถึง ปี พ.ศ. ๒๕๕๒

ข้อ ๔ บุตรของคนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรไทยที่ทำคุณประโยชน์แก่ประเทศ โดยบุคคลที่ทำคุณประโยชน์ต้องมาแสดงตัวให้ทางราชการพิจารณาพร้อมหลักฐานการทำคุณประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง

ข้อ ๕ กรณีบุตรของคนต่างด้าว กลุ่มเด็กและบุคคลที่กำลังเรียนอยู่ในสถานศึกษาและจบการศึกษาแล้ว แต่ไม่มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย ที่เกิดในราชอาณาจักรไทย ครอบคลุมนเฉพาะผู้ที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและเอกสารแสดงตนในกลุ่มชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ที่ได้สำรวจจัดทำทะเบียนประวัติไว้ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๒

เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนตรวจสอบเอกสารประกอบการร้องเรียนของผู้ร้องเรียน ได้แก่ แบบสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (แบบ ๘๘) มารดาผู้ร้องเรียนเป็นกลุ่มบุคคลประเภท “กลุ่มบุคคลไร้รากเหง้า” เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนจึงได้ค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสัญชาติไทยของคนต่างด้าวประเภท “กลุ่มบุคคลไร้รากเหง้า” แล้ว สรุปได้ว่า

๑. คนไร้รากเหง้า คือ คนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ เนื่องจากมีอาจหาจุดเกาะเกี่ยวของบุคคลกับรัฐได้ จึงไม่อาจจัดสรรได้ว่าบุคคลนั้นเป็นคนสัญชาติใดของรัฐใด เมื่อไม่สามารถหาพยานหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงรากเหง้าของตนได้ บุคคลกลุ่มนี้จึงตกเป็นคนไร้สัญชาติ ซึ่งคนที่ไม่มีเอกสารของรัฐ

ที่พิสูจน์ทราบความเป็นบุคคล (Undocumented Person) ย่อมถูกสันนิษฐานให้เป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ตามหลักกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง จนกว่าจะพิสูจน์เป็นอย่างอื่นได้ หากพิจารณาตามหลักกฎหมายสัญชาติ คนไร้รากเหง้าย่อมตกเป็นคนไร้สัญชาติทั้งโดยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ดังนั้น เมื่อบุคคลไร้รากเหง้าไม่สามารถพิสูจน์จุดเกาะเกี่ยวที่มีต่อรัฐใดได้ บุคคลเหล่านี้จึงต้องตกเป็นคนไร้รัฐและไร้สัญชาติในที่สุด และในสถานการณ์ที่บุคคลต่างด้าวใดไม่มีเอกสารแสดงการได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในประเทศไทย กฎหมายไทยก็ถือว่าบุคคลคนนั้นเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย ซึ่งผลก็คือประเทศไทยจะต้องลงโทษและส่งออกไปนอกราชอาณาจักร แต่ในกรณีของบุคคลผู้ไร้รากเหง้า นั้น ประเทศไทยเองก็ไม่อาจส่งไปยังประเทศใดได้ เนื่องจากไม่มีรัฐโดยอมรับว่ามีหน้าที่ในการยอมรับตัวบุคคลดังกล่าว ซึ่งกรณีเช่นนี้จะก่อให้เกิดปัญหาต่อคนไร้รากเหง้าตามมาอีกหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานที่เขาพึงได้รับ

๒. วิธีการแก้ปัญหของคนไร้รากเหง้า คือการให้สถานะตามกฎหมายที่เหมาะสมกับบุคคลเหล่านี้ก่อน จากนั้นจึงค่อยพิจารณาถึงข้อเท็จจริงอื่นประกอบเพื่อหาจุดเกาะเกี่ยวในความสัมพันธ์กับรัฐให้ได้ เพื่อที่จะนำไปสู่ขั้นตอนของการให้สัญชาติ อันเป็นสิ่งที่จะทำให้บุคคลเหล่านี้สามารถมีตัวตนอยู่ในสังคมได้โดยมีสิทธิ เสรีภาพ และเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกับผู้อื่นในสังคม กระบวนการแก้ไขปัญหาก็จะเริ่มต้นจากการแก้ไขปัญหาคำถามความเป็นบุคคลซึ่งไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ออกโดยรัฐ ทั้งนี้ โดยกลไกของระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยผลของระเบียบนี้ บุคคลเหล่านี้จะมีชื่อในทะเบียนราษฎรของไทยประเภท ทร. ๓๘ ก. และจะมีเลขประจำตัวประชาชนของไทย และก็จะถือบัตรของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยที่ออกโดยรัฐไทย และโดยมาตรา ๓๘ วรรค ๒ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า “ให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางจัดให้มีทะเบียนประวัติสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยอื่นนอกจากที่บัญญัติไว้ตามวรรคหนึ่งตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด” การให้เอกสารรับรองสถานะบุคคลและการให้สิทธิอาศัยชั่วคราว จึงน่าจะเป็นมาตรการที่เยียวยาผลกระทบในขณะที่ยังไร้สัญชาติ

๓. เมื่อบุคคลเหล่านี้ได้รับการสำรวจแล้วจะได้รับบัตรแสดงตน มีชื่อในทะเบียนประวัติ และมีสิทธิอาศัยชั่วคราวโดยอาศัยอยู่ในเขตควบคุม หากประสงค์ออกนอกเขตต้องขออนุญาต และมีสิทธิได้รับการพัฒนาสถานะให้ได้สัญชาติไทยต่อไป

เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนโทรศัพท์ประสานกับผู้ร้องเรียน เพื่อทำความเข้าใจและอธิบายให้ผู้ร้องเรียนทราบว่า ตามที่ร้องเรียนว่าได้ยื่นขอสัญชาติไทยต่ออำเภอ โดยแนบเอกสารแบบสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (แบบ ๘๙) มานั้น เอกสารดังกล่าวมิใช่แบบคำร้องการขอมีสัญชาติไทยตามที่ผู้ร้องเรียนเข้าใจ แต่เป็นการสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนเท่านั้น โดยเจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวน

ได้แจ้งให้ทราบถึงขั้นตอน วิธีการ รวมถึงหลักเกณฑ์การพิจารณาให้สัญชาติไทยว่าต้องดำเนินการอย่างไร ดังนั้น ตามที่ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่าได้ยื่นขอสัญชาติไทยต่ออำเภอ โดยแนบเอกสารแบบสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (แบบ ๘๘) มานั้น เอกสารดังกล่าวมิใช่แบบคำร้องการขอมีสัญชาติไทยตาม que ผู้ร้องเรียนเข้าใจ แต่เป็นการสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนเท่านั้น และจากการตรวจสอบตามขั้นตอนและวิธีปฏิบัติตามหลักเกณฑ์แนวทางในการให้สัญชาติไทย และการให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่กลุ่มเป้าหมายตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓ นั้น มารดาผู้ร้องเรียน เป็นชาวอาข่า เกิดที่ประเทศพม่า ไม่มีชื่อตัวและชื่อสกุลตามรายการทะเบียนบ้าน (ท.ร.๑๓) สำหรับคนที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน และไม่มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว จึงต้องได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนก่อน และเมื่อได้รับบัตรแสดงตน มีชื่อในทะเบียนประวัติ จึงจะเข้าสู่ขั้นตอนการขอมีสัญชาติไทยต่อไป

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีข้อเสนอแนะต่อกระทรวงมหาดไทยว่า ปัญหาคนต่างด้าวในประเทศไทยนับว่าเป็นปัญหาที่ยังคงค้าง และรอคอยให้แต่ละภาคส่วนให้ความช่วยเหลือและร่วมกันขจัดปัญหาดังกล่าวให้หมดไป ซึ่งหากไม่ดำเนินการแก้ไขย่อมจะส่งผลกระทบต่อบุคคลเหล่านี้ ทั้งด้านสิทธิมนุษยชนและความเป็นอยู่ อันจะทำให้เกิดปัญหาต่อประเทศในหลายด้าน ดังนั้น เพื่อเป็นการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเป็นรูปธรรม กระทรวงมหาดไทยควรประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ร่วมกันพิจารณากำหนดแนวทาง

๑. การดำเนินการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติคนไร้รากเหง้าที่ไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด เพื่อให้ทราบที่มาและสถานะ การดำรงชีวิตอยู่ของคณกลุ่มนี้ให้ชัดเจน รวมถึงมีประวัติของบุคคลต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเก็บไว้เป็นฐานข้อมูล และนำไปสู่การให้ความช่วยเหลือ แก้ไขปัญหาต่างๆ ในประเทศ รวมถึงพิจารณากำหนดสถานะที่เหมาะสมต่อไปได้

๒. การแก้ไขปัญหาของบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนยังมีปัญหาอุปสรรคหลายด้าน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง ชัดเจน รวดเร็ว และเป็นธรรม ซึ่งจะช่วยให้สถานการณ์เรื่องสถานะของบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนโดยรวมไม่เกิดปัญหาสะสมยาวนาน อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ต่อมากระทรวงมหาดไทยมีหนังสือแจ้งว่าได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลตามข้อเสนอแนะของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างต่อเนื่อง ตามนโยบายรัฐบาลและตามมติคณะรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้^{๓๒}

^{๓๒} การแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลในทางนโยบาย, หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๐๘.๔/๑๑๖๐๖ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๖.

๑. การสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติคนไร้รากเหง้าที่ไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติราษฎรได้ดำเนินการตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเป็นหน่วยงานหลัก โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๙ ให้กระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครองดำเนินโครงการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและเอกสารแสดงตนสำหรับบุคคลที่ไม่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนราษฎรที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ประกอบด้วย ๑) กลุ่มคนที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อยไว้เดิมแต่ตกสำรวจ ๒) กลุ่มเด็กและบุคคลที่เรียนอยู่ในสถานศึกษาหรือสถานสงเคราะห์ ๓) กลุ่มบุคคลไร้รากเหง้า และ ๔) กลุ่มบุคคลที่ทำคุณประโยชน์แก่ประเทศไทยโดยให้ยึดหลักการว่าบุคคลต่างชาติทุกคนที่เข้ามาในประเทศไทยจะต้องมีหลักฐานหรือมีบัตรแสดงตนที่ทางราชการออกให้ในสถานะใดสถานะหนึ่ง ตามความจำเป็นเหมาะสมภายใต้ข้อกำหนดและระเบียบหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง กระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครองได้ดำเนินการสำรวจระหว่าง ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ - ๒๕๕๔ ในกลุ่มต่างๆ โดยมีผู้ได้รับการสำรวจประมาณ ๒.๕ แสนคน

๒. การแก้ไขปัญหาของบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนยังมีปัญหาอุปสรรคหลายด้าน กระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครองได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาเป็นลำดับมาอย่างต่อเนื่อง ดังนี้

๒.๑ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นต้นมา รัฐบาลได้มีนโยบายให้สถานะกับชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ เพื่อให้สามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้อย่างถูกต้องโดยมีเป้าหมายตามมติคณะรัฐมนตรี จำนวนกว่า ๑.๘ แสนคน จะได้รับการพิจารณากำหนดสถานะสำหรับผู้ที่อพยพเข้ามา จะได้รับการกำหนดสถานะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย บุตรที่เกิดในประเทศไทย ให้ได้สัญชาติไทย โดยกลุ่มคนดังกล่าวได้รับการแก้ไขปัญหามาแล้วประมาณ ๑.๒ แสนคน

๒.๒ ต่อมามติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓ ได้กำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์การกำหนดสถานะกับกลุ่มชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์เพิ่มเติม โดยกลุ่มคนดังกล่าวเป็นกลุ่มบุคคลประเภทที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยและอาศัยอยู่มาโดยมีบุคคลเป้าหมายที่จะได้รับการกำหนดสถานะประมาณ ๒.๔ แสนคน ซึ่งขณะนี้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้ประชาสัมพันธ์ให้กลุ่มเป้าหมายดังกล่าวมายื่นคำร้องเพื่อกำหนดสถานะแล้ว

๒.๓ สำหรับประเด็นปัญหากลุ่มบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนที่ได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรโดยกลุ่มบุคคลที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อยไว้เดิมแต่ตกสำรวจจะได้รับการกำหนดเลขบัตรประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก ขึ้นต้นด้วยเลข ๐ เป็นกลุ่มที่ได้รับอนุญาตให้อาศัยในประเทศไทยในลักษณะชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ กลุ่มนี้รัฐบาลยังไม่มียุทธศาสตร์ในการกำหนดสถานะให้ ซึ่งจะต้องดำเนินการเข้าสู่การแก้ไขปัญหามาตามยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ตามมติ

คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕ โดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักในการประสานส่วนที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาต่อไป

๓.๒.๒ กลุ่มบุคคลที่ไม่สามารถเพิ่มชื่อเข้าสู่ทะเบียนบ้านได้

๑. คนไร้รัฐที่แสดงตนว่ามีสิทธิในสัญชาติไทยแต่พยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ว่ามีสิทธิในสัญชาติไทย

๒. คนไร้รัฐที่แสดงตนว่าเป็นคนต่างด้าวมีสิทธิอาศัยชั่วคราวแต่พยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ว่ามีสิทธิอาศัยชั่วคราว

เมื่อนายทะเบียนไม่สามารถที่จะเพิ่มชื่อบุคคลดังกล่าวนี้เข้าสู่ทะเบียนบ้าน พ.ร. ๑๔ และ พ.ร. ๑๓ ได้ นายทะเบียนจะจัดทำทะเบียนประวัติเป็นบุคคลประเภท ๐ (พ.ร. ๓๘ ก) กำหนดเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก คือเลขหลักแรกเป็นเลข ๐ และเลขหลักที่หกและหลักที่เจ็ดเริ่มต้นจากเลข ๐๐ ให้ก่อน จนกว่าจะมีพยานหลักฐานเพิ่มเติมจนเชื่อได้ว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติตามที่กล่าวอ้าง

๓.๒.๓ เด็กแรกเกิดหรือเด็กไร้เดียงสาถูกทอดทิ้งที่มีอายุตั้งแต่แรกเกิดจนถึง ๗ ปี ที่ไม่อาจพิสูจน์สถานะการเกิดและสัญชาติของเด็กได้

นายทะเบียนจะจัดทำทะเบียนประวัติตามแบบ (พ.ร. ๓๘ ก) เช่นเดียวกับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน กำหนดเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลักเป็นบุคคลประเภท ๐ กลุ่มทั่วไป คือเลขหลักแรกเป็นเลข ๐ และเลขหลักที่หกและหลักที่เจ็ดเริ่มต้นจากเลข ๐๐ โดยเป็นการปฏิบัติตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๕๙

๓.๒.๔ เด็กเร่ร่อน หรือเด็กที่ไม่ปรากฏบุพการี หรือบุพการีทอดทิ้ง ซึ่งอยู่ในการอุปการะของหน่วยงานที่สงเคราะห์เด็กที่ไม่อาจพิสูจน์สถานะการเกิดและสัญชาติของเด็กได้

เด็กจะต้องมีอายุไม่เกิน ๑๘ ปี และมีข้อมูลเกี่ยวกับตนเองและครอบครัว ซึ่งบางรายถูกบุพการีทอดทิ้งไปในวัยที่ยังจำความได้จึงสามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับประวัติและความเป็นมาของตนเองได้ จะได้รับการจดทะเบียนการเกิดตามมาตรา ๑๙/๑^{๓๓} แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๓๓} มาตรา ๑๙/๑ เด็กเร่ร่อนหรือเด็กที่ไม่ปรากฏบุพการีหรือบุพการีทอดทิ้งซึ่งอยู่ในการอุปการะของหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานเอกชนที่จดทะเบียนตามกฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการสงเคราะห์ช่วยเหลือเด็กตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ถ้าเด็กยังไม่ได้แจ้งการเกิดและไม่มีรายการบุคคลในทะเบียนบ้านให้หัวหน้าหน่วยงานหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าหน่วยงานเป็นผู้แจ้งการ

๓.๒.๕ การแจ้งเกิดเกินกำหนดของบุคคลซึ่งอ้างว่ามีสิทธิในสัญชาติไทยแต่มีอาจพิสูจน์สถานะการเกิดและสัญชาติได้

กรณีนี้เจ้าบ้านหรือบิดามารดาไม่ได้แจ้งการเกิดภายในกำหนดระยะเวลา และมาดำเนินการแจ้งการเกิดเกินกำหนด นายทะเบียนจะจัดทำทะเบียนประวัติตามแบบ (ท.ร. ๓๘ ก) ให้บุคคลนั้นเป็นบุคคลประเภท ๐ เลขหลักที่หกและหลักที่เจ็ดเริ่มต้นจากเลข ๐๐ ตามมาตรา ๑๙/๒^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

๓.๒.๖ เด็กที่เกิดจากผู้หนีภัยจากการสู้รบที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวผู้หนีภัยจากการสู้รบ

กรณีคนต่างด้าวซึ่งเป็นผู้ลี้ภัยในศูนย์อพยพ รัฐบาลไทยโดยกระทรวงมหาดไทยได้ร่วมมือกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)) ตั้งศูนย์พักพิง หรือ ศูนย์อพยพ แก่ผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้ โดยถือปฏิบัติตามจารีตประเพณีระหว่างประเทศไม่ส่งคนต่างด้าวที่หนีภัยจากการสู้รบกลับไปยังรัฐที่คนต่างด้าวกลุ่มนี้มาจาก โดยกรมการปกครองได้บันทึกตัวคนต่างด้าวกลุ่มนี้ในทะเบียนผู้ลี้ภัยที่จัดทำขึ้นโดยความร่วมมือระหว่างกรมการปกครอง และ UNHCR ซึ่งแม้จะไม่มีบทบัญญัติกฎหมายภายในฉบับใดมารองรับการกระทำดังกล่าว แต่โดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศแล้วรัฐไทยมีพันธกรณีตาม ข้อ ๖ แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ประกอบกับข้อ ๑๖ แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่งและสิทธิทางการเมือง ซึ่งในระหว่างรอการส่งตัวไปยังประเทศที่สาม รัฐไทยในฐานะรัฐที่ให้ที่พักพิงย่อมต้องบันทึกตัวคนต่างด้าวกลุ่มนี้ไว้ก่อนและจัดทำบัตรประจำตัวผู้ลี้ภัย (บัตรประจำตัวที่เลขสามตัวแรกขึ้นต้นด้วย ๐๐๐) ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายภายในบัญญัติให้รัฐไทยมีหน้าที่ที่จะต้องบันทึกตัวคนต่างด้าวกลุ่มนี้ในทะเบียนราษฎรไทย ดังนั้น คนต่างด้าวในค่ายผู้ลี้ภัยจึงปราศจากสิทธิที่จะเรียกร้องให้รัฐไทยบันทึกในทะเบียนราษฎรไทย

ส่วนเด็กที่เกิดในพื้นที่พักพิงชั่วคราวจะได้รับการจดบันทึกการเกิดโดยเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการให้กับ UNHCR ในค่ายผู้ลี้ภัยนั้นๆ ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทะเบียน

เกิดต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งแห่งท้องที่ที่หน่วยงานนั้นตั้งอยู่ และให้นายทะเบียนออกใบรับแจ้ง ทั้งนี้ ตามระเบียบและแบบพิมพ์ที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด

^{๓๔} มาตรา ๑๙/๒ การพิสูจน์สถานะการเกิดและสัญชาติของเด็กตามมาตรา ๑๙ และมาตรา ๑๙/๑ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ในกรณีที่มีอาจพิสูจน์สถานะการเกิดและสัญชาติได้ ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นจัดทำทะเบียนประวัติและออกเอกสารแสดงตนให้เด็กไว้เป็นหลักฐาน ตามระเบียบที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด

ราชฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ทำให้สามารถจดทะเบียนการเกิดและรับสูติบัตร จากนั้นนายทะเบียนก็จะจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (ท.ร. ๓๘ ก) ให้

๓.๒.๗ บุตรของคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายที่เกิดในประเทศไทย

เป็นการเพิ่มชื่อเข้าสู่ทะเบียนประวัติ ท.ร. ๓๘ ก หลังจากที่จดทะเบียนการเกิดบุตรของคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย และไม่มีสิทธิอาศัย และไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล หรือเป็นคนไร้รัฐ ทั้งนี้ รัฐมีหน้าที่ต้องจดทะเบียนการเกิดและออกสูติบัตรให้กับเด็กทุกคนที่เกิดในประเทศไทย ตามกฎหมายระหว่างประเทศ และตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ จากนั้นนายทะเบียนก็จะเพิ่มชื่อและรายการบุคคลของเด็กเข้าในทะเบียนประวัติ ท.ร. ๓๘ ก

๓.๒.๘ บุตรของคนในทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (ท.ร. ๓๘ ก) ที่เกิดในประเทศไทยหลังจากบิดามารดาเข้าสู่ทะเบียนประวัติแล้ว

เมื่อเด็กได้รับการจดทะเบียนการเกิด นายทะเบียนจะลงรายการในสูติบัตร ท.ร. ๐๓๑ สำหรับเด็กที่เป็นบุตรบุคคลผู้ที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน และกำหนดเลข ๑๓ หลัก จากนั้นนายทะเบียนก็จะเพิ่มชื่อเด็กในทะเบียนประวัติ ท.ร. ๓๘ ก

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยได้มีการจัดทำทะเบียนประวัติมาเป็นเวลานานแล้ว ซึ่งการจัดทำทะเบียนประวัติในช่วงแรกเป็นไปตามนโยบายความมั่นคงของรัฐ จากนั้นก็ได้มีการจัดทำทะเบียนประวัติอีกหลายกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งการแก้ไขปัญหาเป็นรายกรณีได้ก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้ปฏิบัติงานและไม่ครอบคลุมทุกกลุ่มปัญหา ในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ประเทศไทยได้มีนโยบายในการจัดทำทะเบียนประวัติแบบใหม่โดยแบ่งกลุ่มตามจุดเกาะเกี่ยว และในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้จัดทำทะเบียนประวัติสำหรับบุคคลที่ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศต้นทางสำหรับกลุ่มบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ซึ่งจะมีเงื่อนไขในการเข้าสู่ทะเบียนประวัติที่แตกต่างกันไปโดยเงื่อนไขสำคัญ คือจะต้องเป็นคนไร้รัฐและไม่มีสิทธิอาศัย มีภูมิลำเนาตามกฎหมายเอกชนอยู่ในประเทศไทย และจะต้องมีคุณสมบัติตามรายละเอียดของแต่ละช่องทาง

ข้อดีของการขึ้นทะเบียนและมีเอกสารการพิสูจน์ทราบตัวบุคคล ยังแสดงถึงการที่คนไร้รัฐ คนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลมีความรับผิดชอบต่อบุคคลอื่นๆ ในสังคมด้วย การไม่สามารถพิสูจน์ตนได้ในหลายสถานการณ์นับเป็นความเสี่ยงอย่างมากของการประกันความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อบุคคลอื่นๆ ในสังคม ตัวอย่างเช่น การประกอบกิจการต่างๆ ที่ต้องขออนุญาตจากรัฐ เนื่องจากสิ่งที่รัฐกำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตนั้นอาจมีความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นใน

สังคม เช่น การขออนุญาตทำใบอนุญาตขับขียานพาหนะ ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้ามาควบคุม การที่รัฐยังไม่มีข้อมูลส่วนบุคคลของคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในฐานข้อมูลการทะเบียนของรัฐ การหาตัวผู้รับผิดชอบในความเสียหายต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นเพื่อประกันความเสี่ยงต่างๆ จึงกระทำได้อย่างยิ่ง รัฐในฐานะที่มีหน้าที่หลักในการดูแลและควบคุมประกันความเสี่ยงต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในสังคมจึงไม่อาจอนุญาตให้คนที่ไม่มีชื่อในทะเบียนราษฎรกระทำการใดๆ ที่มีความเสี่ยงและจำเป็นต้องมีความรับผิดชอบต่อความเสียหายต่อบุคคลอื่นหรือสังคมของรัฐได้

๓.๓ ผู้ตรวจการแผ่นดิน

๓.๓.๑ บทบาท อำนาจ หน้าที่

หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใดๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

(๒) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิได้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมนั้น

(๓) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (๑) หรือ (๒) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการ ตามที่เห็นสมควรต่อไป

ในการดำเนินการตาม (๑) หรือ (๒) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป

มาตรา ๒๓๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่อง ต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามิกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่อง พร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(๒) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง

๓.๓.๒ ผู้มีสิทธิร้องเรียนและผู้ถูกร้องเรียน

๓.๓.๒.๑ ผู้มีสิทธิร้องเรียน

บุคคล คณะบุคคล และชุมชน ผู้ใดพบว่ามิได้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม หรือผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีกรณีที่มีการปฏิบัติงานใดๆ ของหน่วยงานของรัฐเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ อาจแจ้งต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

๓.๓.๒.๒ ผู้ถูกร้องเรียน

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นที่ใช้อำนาจ หรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ และเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย

๓.๓.๓ ขั้นตอนการพิจารณาดำเนินการเรื่องร้องเรียน

เมื่อประชาชนมีปัญหาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนขึ้น ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะแสวงหาความเป็นธรรมเพื่อเยียวยาแก้ไขข้อขัดข้องหรือความทุกข์ร้อนของตน ซึ่งช่องทางที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการแสวงหาความเป็นธรรมมีหลายช่องทาง อาทิ การร้องเรียนต่อหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง การร้องเรียนต่อ

คณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรหรือของวุฒิสภา การร้องเรียนต่อองค์กรอิสระ หรือฟ้องคดีต่อศาล

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกลไกหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการแสวงหาความเป็นธรรม โดยมีลักษณะเฉพาะบางประการที่แตกต่างจากหน่วยงานตรวจสอบอื่นของทางราชการ กล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ไม่สังกัดฝ่ายบริหารโดยมีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่สนับสนุนงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน ทำให้การดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร จึงเชื่อมั่นได้ว่าการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น มีความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นผู้ร้องเรียน หรือผู้ถูกร้องเรียนก็ตาม โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

เมื่อมีบุคคลร้องเรียนต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตามช่องทางที่กำหนด ไม่ว่าจะทำเป็นหนังสือโดยนำส่งด้วยตนเอง ส่งทางไปรษณีย์ ทางโทรสาร หรือร้องเรียนทางโทรศัพท์ หรือร้องเรียนผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องนำเรื่องร้องเรียนมาพิจารณาว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไปหรือไม่ โดยผ่านความเห็นชอบจากผู้ตรวจการแผ่นดิน

หากเรื่องร้องเรียนใดมีลักษณะต้องห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณา ตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

เรื่องร้องเรียนใดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน และมีรายละเอียดถูกต้องครบถ้วน เมื่อเจ้าหน้าที่สอบสวนได้รับเรื่องแล้ว ให้ดำเนินการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนและแสวงหาข้อเท็จจริง โดยไม่ชักช้า การแสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าหน้าที่สอบสวนเปิดโอกาสให้ผู้ร้องเรียน และหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงตามสมควร เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วน และเป็นธรรมกับทุกฝ่ายดังนี้

๑. ให้นำหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นในการประสานงานหรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากมีความจำเป็นจะต้องใช้เวลาในการชี้แจงข้อเท็จจริงเกินกำหนดเวลาดังกล่าว ให้มีหนังสือขอขยายระยะเวลาได้ พร้อมระบุเหตุผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว

๒. ให้หัวหน้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณา “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

กรณีหัวหน้าหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใด ไม่ดำเนินการให้มีหนังสือเตือนให้ชี้แจงข้อเท็จจริงภายในสามสิบวัน หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วยังไม่ดำเนินการ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้เจ้าหน้าที่สอบสวนรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

๓. ตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการร้องเรียน โดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ทราบล่วงหน้าในเวลาอันควร “ผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

กรณีเจ้าหน้าที่สอบสวนเห็นว่า ได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้สรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย พร้อมความเห็น รายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

กระบวนการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงแตกต่างจากศาลที่ผลของคำพิพากษาจะมีฝ่าย แพ้ – ชนะ มีการเผชิญหน้าและมีค่าใช้จ่าย ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหา มากกว่าการมุ่งชี้ความผิด โดยการพัฒนาระบบให้ประชาชนสามารถร้องเรียนได้สะดวกไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการร้องเรียน และกระบวนการพิจารณาโดยเร็ว เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายโปร่งใส และตรวจสอบได้

เรื่องร้องเรียนใดเป็นเรื่องที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน เจ้าหน้าที่สอบสวนสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาตามเรื่องร้องเรียนดังกล่าวให้ได้ข้อยุติโดยเร็ว กรณีเรื่องร้องเรียนสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาตามเรื่องร้องเรียนดังกล่าวได้ ให้เจ้าหน้าที่สอบสวนรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัย หากไม่สามารถแก้ไขปัญหาตามเรื่องร้องเรียนได้ ให้เจ้าหน้าที่สอบสวนดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป

อย่างไรก็ดี เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินสอบสวนและมีคำวินิจฉัยแล้วแม้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีผลบังคับต่อบุคคลหรือหน่วยงานโดยตรง แต่จะทำความเห็นหรือข้อเสนอแนะให้บุคคลหรือหน่วยงานดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้ร้องเรียนต่อไป ซึ่ง

กระบวนการขั้นตอนการทำงานตามอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินหลังจากมีข้อสรุปจากการสอบสวนมีดังนี้^{๓๕}

๑. หากผลการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว พบว่าผู้ถูกร้องเรียนได้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินจะยุติเรื่องและแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบ พร้อมเหตุผล อย่างไรก็ตาม ยังเปิดโอกาสให้ผู้ร้องเรียนโต้แย้งคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ ซึ่งหากมีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงใหม่ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาเรื่องเรียนดังกล่าวใหม่อีกครั้งหนึ่ง

๒. หากปรากฏว่าการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกร้องเรียน แม้จะกระทำถูกต้องตามกฎหมายแล้ว แต่ด้วยเหตุแห่งความล้าสมัยของกฎหมาย หรือกฎ ระเบียบต่างๆ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนหรือผู้ร้องเรียนอย่างไม่เป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้พิจารณาดำเนินการปรับปรุงแก้ไข เพิ่มเติม กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือกฎหมายให้มีความทันสมัยเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ หากเรื่องดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับมติคณะรัฐมนตรี ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาต่อไปด้วย

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอให้หน่วยงานข้างต้นปรับปรุงหรือแก้ไข เพิ่มเติม กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ และระเบียบ หากหน่วยงานนั้นไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าวในเวลาอันควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอไปยังองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไป และรายงานเรื่องนั้นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพื่อทราบเป็นกรณีเร่งด่วน

๓. หากผลการสอบสวนพบว่าการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกร้องเรียนเป็นจริงตามคำร้องเรียน แม้ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่มีอำนาจในการลงโทษ แต่สามารถมีความเห็นและข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนให้พิจารณาดำเนินการแก้ไข ปรับปรุง เพื่อเยียวยาความทุกข์ร้อนให้แก่ผู้ร้องเรียนได้

๔. ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินเรื่องใดในเวลาอันควร ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจส่งเรื่องดังกล่าวไปยังรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานนั้นๆ เพื่อสั่งการตามควรแก่กรณีก็ได้ และหากรัฐมนตรียังเพิกเฉย ผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถส่งเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการต่อไปได้

๕. เมื่อระยะเวลาได้ล่วงเลยไปพอสมควรแล้ว ผู้ถูกร้องเรียน/หน่วยงานของรัฐยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันควร และเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินจะจัดทำรายงานเรื่องนั้นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นกรณีเร่งด่วน และเปิดเผยรายงานให้ประชาชนได้รับทราบโดยผ่านสื่อต่างๆ

^{๓๕} “ผู้ตรวจการแผ่นดิน”, รายงานประจำปี ๒๕๖๐ ผู้ตรวจการแผ่นดิน, หน้า ๒๖ – ๔๐.

บทที่ ๔

บทวิเคราะห์และผลการศึกษา

จากการศึกษาทำให้ผู้ศึกษาพบว่า มีประเด็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนประวัติ ตามกฎหมายทะเบียนราษฎรไทย ดังนี้

๔.๑ ปัญหาการพิสูจน์ตนเองของคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ และคนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล

ปัญหาแรกที่คนต่างด้าวต้องเผชิญ คือปัญหาการพิสูจน์ตนเองว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติ ทั้งกรณีที่มีคุณสมบัติแต่ไม่สามารถเข้าสู่ทะเบียนราษฎรทั้งที่มีสิทธิ และกรณีคุณสมบัติไม่ครบแต่สามารถเข้าสู่ทะเบียนราษฎรได้ ดังกรณี

กรณีเป็นผู้มีคุณสมบัติแต่ไม่สามารถเข้าสู่การบันทึกในทะเบียนราษฎร โดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยความยินยอมของรัฐ ประกอบกับกฎหมายการทะเบียนราษฎรไทยจะยินยอมให้คนต่างด้าวตามที่กล่าวมาในบทที่ ๓ เข้าสู่การบันทึกในทะเบียนราษฎรไทยได้ แต่จากการศึกษาค้นคว้าพบว่า มีหลายกรณีที่ไม่สามารถเข้าสู่การบันทึกในทะเบียนราษฎรไทยด้วยเหตุผลหลายประการ คือ ปัญหาจากตัวคนต่างด้าวไม่ทราบว่าตนเองเป็นผู้มีคุณสมบัติ หรือทราบว่าตนเองมีคุณสมบัติแต่ไม่ได้สนใจ หรือสนใจแต่ไม่กล้าไปดำเนินการเองเพราะเกรงกลัวเจ้าหน้าที่เข้มงวด หรือเรียกเก็บผลประโยชน์ จึงทำให้บุคคลดังกล่าวไม่กล้าไปใช้สิทธิของตน คนต่างด้าวบางส่วนไม่ได้ให้ความสำคัญกับการบันทึกชื่อในทะเบียนประวัติเนื่องจากเห็นว่ามียุมากแล้ว^{๓๕} ไม่จำเป็นต้องมีหรือใช้เอกสารราชการ หรือการอาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลทำให้เป็นอุปสรรคในการเดินทาง หรือความยากจน ไม่มีค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ส่งผลให้สมาชิกในครอบครัวบางคนตกหล่นจากการบันทึกในทะเบียนประวัติ เป็นต้น

การตรวจสอบพยานหลักฐานของจุดเกาะเกี่ยวและการรวบรวมพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือของคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลเพื่อพิสูจน์ว่าข้อเท็จจริงที่กล่าวอ้างมีความน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงใด กรณีไม่มีพยานเอกสารกล่าวอ้างหรือมีพยานเอกสารบ้างแต่ไม่มีสูติบัตร จะต้องทำการตรวจสอบพยานบุคคลที่รู้เห็นการเกิด ที่รู้และยืนยันได้ว่าบุคคลดังกล่าวเกิด ณ สถานที่ดังกล่าวจริง ความจำเป็นในการตรวจสอบข้อเท็จจริงอันเป็นจุดเกาะเกี่ยวของคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล จะต้องทำการรวบรวมพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือทั้งในแง่ของพยานเอกสารและพยานบุคคล ซึ่งมี

^{๓๕} การสัมภาษณ์ชาวบ้านในกิจกรรมการลงพื้นที่, คณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขการไร้สถานะทางกฎหมายและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย : สถาบันบัญญัติแห่งชาติ เพื่อติดตามการแก้ปัญหาสถานะบุคคลให้แก่ชาวบ้าน ณ ตำบลบ้านแมต อำเภอภูเมธิก จังหวัดอุบลราชธานี, เมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐.

ข้อสังเกตเกี่ยวกับพยานบุคคล กรณีมีการเรียกร้องให้พยานบุคคลต้องเป็นคนมีสัญชาติไทยหรือมีตำแหน่งราชการนั้น ยังเป็นสาเหตุของการทำให้คนไร้เอกสารพิสูจน์ตนไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้และยังเป็นสาเหตุของการเรียกเก็บเงินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากคนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลอีกด้วย แต่ยังมีการใช้พยานชุมชนและลักษณะประชาคมหมู่บ้านได้อีกทางหนึ่งด้วย ดังกรณีเรื่องร้องเรียนที่ยกตัวอย่างในบทที่ ๒

แนวทางในการแก้ไขปัญหา

๑. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ควรจัดให้มีโครงการเร่งรัดแก้ปัญหาบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนโดยการเปิดให้มีการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติให้กับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนอย่างต่อเนื่องและทั่วถึงแม้ในพื้นที่ห่างไกล เพื่อให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด เพื่อให้ทราบที่มา และสถานการณ์ดำรงอยู่ให้ชัดเจนและนำไปสู่การพิจารณากำหนดสถานะที่เหมาะสมต่อไป และควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบข่าวอย่างทั่วถึง อันจะเป็นการช่วยแก้ปัญหาการตกหล่นการสำรวจ

๒. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคส่วนต่างๆ ควรจัดให้ สนับสนุนให้มีโครงการเผยแพร่ความรู้ให้แก่คนต่างด้าวให้ทราบถึงสิทธิที่จะได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎร และหน้าที่ที่จะต้องไปแสดงตัว รวมถึงการเตรียมพยานหลักฐาน รวมถึงโครงการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนในการดำเนินการทางทะเบียนราษฎรของสำนักบริหารการทะเบียนในทุกภูมิภาคของประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยมีการสำรวจและประเมินผลเป็นระยะๆ

กรณีปัญหาที่ตัวคนต่างด้าวเองไม่เป็นผู้มีคุณสมบัติ ไม่สามารถยื่นคำร้องขอจัดทำทะเบียนประวัติได้เนื่องจากขาดพยานเอกสาร หรือมีพยานเอกสารแต่ไม่น่าเชื่อถือ หรือพยานหลักฐานขัดแย้งกันเอง แต่สามารถเข้าสู่การบันทึกในทะเบียนประวัติ อาจมีสาเหตุจากการสำคัญผิดว่าตนเองเป็นผู้มีคุณสมบัติ หรืออาจมีความต้องการมีบัตรประจำตัว ต้องการมีชื่อในทะเบียนประวัติ อันเป็นปัจจัยสำคัญผลักดันให้บุคคลเหล่านั้นยินยอมกระทำผิด ทั้งๆ ที่รู้ว่าอาจถูกเพิกถอนชื่อได้โดยการให้ข้อมูลอันเป็นเท็จต่อเจ้าพนักงานอันจะนำไปสู่การทุจริตในกระบวนการพิสูจน์ทราบตัวบุคคลโดยได้รับความช่วยเหลือในการดำเนินการจากเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีหน้าที่ประพฤติทุจริต

แนวทางในการแก้ไขปัญหา

๑. กระทรวงมหาดไทยควรจัดอบรมความรู้ทางทะเบียนราษฎรแก่เจ้าหน้าที่และราษฎรในทุกภูมิภาคอย่างทั่วถึง

๒. การแก้ไขกฎหมาย การเสนอให้มีสินบนนำจับเพื่อกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่รัฐเองและประชาชนแจ้งเบาะแสการทุจริต อาจเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาได้ ดังเช่น กรณีการออกกระเบื้องกรมการปกครองว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินสินบนรางวัลและเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน พ.ศ. ๒๕๔๘

๔.๒ ปัญหาเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ปฏิเสธสิทธิในการเข้าสู่ทะเบียนประวัติ

นายทะเบียนราษฎรผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรมีหน้าที่ตามมาตรา ๓๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ มีหน้าที่ที่จะต้องบันทึกการบุคคลของคนไร้รัฐไว้ในทะเบียนประวัติอันนำมาซึ่งสถานะความเป็นราษฎรไทยในทะเบียนประวัติ ย่อมเป็นการบรรเทาผลเสียจากการเข้าไม่ถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานด้วย และเมื่อสามารถพิสูจน์สถานะบุคคลได้แล้วก็จะได้รับการพัฒนาสถานะบุคคลจากคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ มาสู่คนมีสิทธิอาศัยหรือมีสัญชาติได้

ในทางปฏิบัติพบว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายได้ละเว้นหรือปฏิเสธที่จะปฏิบัติหน้าที่ของตนตามกฎหมายอาจเป็นเพราะไม่มีความรู้ความเข้าใจ หรือเกรงว่าจะเกิดข้อผิดพลาด และกระทบกับงานในหน้าที่และอำนาจของตนเอง จึงทำงานตามธรรมเนียมปฏิบัติที่เคยทำมาและไม่ได้ศึกษาหาข้อมูลเพิ่มเติม โดยพบว่าในการรับคำร้องเพื่อเข้าสู่สิทธิที่จะได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎรนั้น คนต่างด้าวจำนวนหนึ่งต้องเผชิญกับปัญหาการถูกปฏิเสธที่จะรับคำร้องจากนายทะเบียน ทั้งนี้ อาจไม่แสดงเหตุผลใดๆ โดยเจ้าหน้าที่อาจไม่มีความรู้ทางกฎหมาย ไม่มั่นใจที่จะปฏิบัติงานเนื่องจากการขาดองค์ความรู้ การไม่กล้าใช้ดุลยพินิจตัดสินใจ เพราะกลัวต้องรับผิดชอบ และเชื่อว่าการปฏิเสธไม่รับคำร้องเป็นทางออกที่ดีที่สุด นอกจากนี้ยังพบว่ามีการยื่นคำร้องเข้าไปแล้วแต่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคนเดิมย้ายที่ทำงาน เจ้าหน้าที่ผู้เข้ามารับผิดชอบคนใหม่แจ้งให้ผู้ร้องเรียนมายื่นคำร้องพร้อมเอกสารทั้งหมดอีกครั้ง โดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากการเป็นการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่คนใหม่ หรือบางครั้งไม่มีการหยิบคำร้องที่ได้ยื่นไว้ออกมาดำเนินการต่อ ซึ่งส่งผลให้มีการปฏิเสธสิทธิของคนต่างด้าวในการเข้าสู่ทะเบียนประวัติในกรณีนายทะเบียนซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติ แต่กลับละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติให้กับบุคคลผู้มีคุณสมบัติ อีกทั้งขาดองค์ความรู้ในการจัดการประชากร ทั้งมิได้มีการพยายามที่จะศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับคนในทะเบียนประวัติแต่อย่างใด ทำให้ปัญหาคนตกหล่นจากทะเบียนประวัติและกลายเป็นคนไร้รัฐในประเทศไทยยังคงวนเวียนอยู่

ดังเช่นกรณีร้องเรียนขอความช่วยเหลือในการพิจารณาให้สัญชาติไทยแก่ผู้ร้องเรียนและทำประวัติชุมชนบนพื้นที่สูง เนื่องจากผู้ใหญ่บ้านแจ้งว่าอำเภอที่ผู้ร้องเรียนยื่นคำขอจัดทำทะเบียนประวัติ จะพิจารณาให้สัญชาติไทยโดยให้ผู้ร้องเรียนไปขอใบรับรองการเกิดที่อำเภอที่เป็นสถานที่เกิดมาก่อน โดยให้พาผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านที่เกิดไปเป็นพยานรับรองให้ เมื่อผู้ร้องเรียนและญาติ พร้อมทั้งผู้ใหญ่บ้านเดินทางไปที่อำเภอที่เป็นสถานที่เกิดเพื่อขอใบรับรองการเกิด อำเภอกลับแจ้งว่าทำไม่ได้ เนื่องจากผู้ร้องเรียนแจ้งทำประวัติอีกอำเภอหนึ่ง เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนโทรศัพท์ประสานงานกับปลัดอำเภอที่ยื่นคำขอจัดทำทะเบียนประวัติ ได้ความว่าผู้ร้องเรียนจะต้องมาทำเรื่องขอใบส่งตัวจาก

อำเภอที่ยื่นคำขอจัดทำทะเบียนประวัติก่อน แล้วจึงนำใบส่งตัวไปพร้อมกับผู้ใหญ่บ้าน เพื่อไปขอใบรับรองการเกิดที่อำเภอที่เป็นสถานที่เกิด ต่อมาจึงนำใบรับรองการเกิดมายื่นที่อำเภอที่ยื่นคำขอที่จัดทำทะเบียนประวัติ เพื่อเข้ากระบวนการพิจารณาให้สัญชาติไทยต่อไป จังหวัดชี้แจงข้อเท็จจริงสรุปว่า น่าจะเป็นการเข้าใจข้อเท็จจริงที่คลาดเคลื่อนของเจ้าหน้าที่ที่ให้ข้อมูล เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนโทรศัพท์ประสานไปยังผู้ร้องเรียนเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจกับผู้ร้องเรียน เพื่อให้ทราบถึงสิทธิและขั้นตอนการดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยผู้ร้องเรียนแจ้งให้ทราบว่าได้รับการติดต่อจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องแล้ว อยู่ระหว่างการดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เพื่อนำไปประกอบเอกสารหลักฐานในการยื่นคำร้องขอลงรายการสัญชาติไทยกับอำเภอที่ยื่นคำขอต่อไป

แนวทางในการแก้ไขปัญหา

๑. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ควรจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานในเรื่องลักษณะนี้ โดยเฉพาะ รวบรวม จัดทำกรณีศึกษา (Case Study) ที่มีข้อมูลขั้นตอนการปฏิบัติงาน ข้อสังเกตในการปฏิบัติงาน และเผยแพร่ให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง องค์กรตรวจสอบ องค์กรภาคเอกชน และมหาวิทยาลัย ได้ทราบอย่างทั่วถึง

๒. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ควรซักซ้อมความเข้าใจโดยการจัดอบรมความรู้เกี่ยวกับแนวปฏิบัติและกฎหมายที่ออกมาใหม่เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจอำนาจหน้าที่ของตน และสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด เนื่องจากการละเว้นไม่ดำเนินการเป็นการกระทำที่เสี่ยงต่อการถูกฟ้องเป็นคดีทางปกครองและถูกฟ้องในความผิดอาญาฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบซึ่งจะมีผลทางวินัยตามมา^{๓๖}

๔.๓ ปัญหาความล่าช้าภายหลังการรับคำร้องของหน่วยงานราชการ

ปัญหาความล่าช้าเกิดขึ้นได้จากหลายปัจจัย โดยเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายหรือนโยบาย หรือมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแต่นายทะเบียนไม่กล้าใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจ จึงชะลอการดำเนินการไว้ก่อน เป็นต้น หรือกรณีนายทะเบียนรับคำร้องแล้วแต่ดำเนินการอันเป็นการสร้างขั้นตอนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนในงานที่ปฏิบัติ ทำให้เกิดความไม่เชื่อมั่นในข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่นำมาแสดง กรณีดังกล่าวเป็นเหตุให้ระยะเวลาล่วงเลย พยานหลักฐานสูญหายหรือเสียไป

^{๓๖} การขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑, หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท.๐๓๐๙.๑/ว๑๙๘๙๕ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๑ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด และปลัดกรุงเทพมหานคร

ดังเช่นกรณีร้องเรียนขอให้ตรวจสอบและพิจารณาดำเนินการ กรณีมารดาของผู้ร้องเรียนได้ยื่นขอสัญชาติไทยให้กับผู้ร้องเรียนต่ออำเภอมากกว่า ๔ ปี แล้ว แต่ยังไม่ได้รับการพิจารณาให้สัญชาติไทย ทำให้ได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากกำลังจะศึกษาต่อในชั้นอุดมศึกษา จังหวัดได้ตรวจสอบและชี้แจงข้อเท็จจริงว่าได้ส่งรายชื่อผู้ยื่นคำร้องขอมีสัญชาติไทยของชนกลุ่มน้อยไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตรวจสอบประวัติตามขั้นตอนการดำเนินงานให้สถานะตามกฎหมายแก่ชนกลุ่มน้อยแล้ว ได้แก่ ตำรวจภูธรจังหวัดตรวจสอบประวัติด้านอาชญากรรม และสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ภาค ๕ ตรวจสอบประวัติด้านยาเสพติด ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบตามขั้นตอนจากหน่วยงานทั้ง ๒ หน่วย เมื่อได้รับผลการดำเนินการ หากไม่มีพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดจึงสรุปเสนอคณะกรรมการพิจารณาให้สัญชาติไทยและให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่ชนกลุ่มน้อยระดับจังหวัด พิจารณากลับกรองต่อไป และเมื่อรวบรวมรายชื่อผู้ขอสัญชาติไทยได้ประมาณ ๒๐๐ ราย จะจัดส่งรายชื่อไปยังกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณาในขั้นตอนต่อไป

กรณีดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่ากรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีได้กำหนดกรอบเวลาการดำเนินการแล้วเสร็จในขั้นตอนการปฏิบัติงานในเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับขั้นตอนการพิจารณาให้สัญชาติไทยเป็นเรื่องสลับซับซ้อน และมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงทำให้เกิดความล่าช้า ทำให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนในลักษณะนี้อยู่อีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งแม้ว่าการพิจารณาดำเนินการให้สัญชาติไทยแก่บุคคลใดจะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ ซึ่งต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นขั้นเป็นตอนและด้วยความละเอียดรอบคอบ แต่ก็ควรดำเนินการให้แล้วเสร็จในระยะเวลาอันสมควร เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องลักษณะดังกล่าว รวมทั้งให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อความต้องการและการให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

และดังกรณีร้องเรียน ผู้ร้องเรียนยื่นขอสัญชาติไทยต่ออำเภอมาหลายสิบปีแล้ว แต่ยังไม่ได้รับการพิจารณาสัญชาติไทย จากการตรวจสอบพบว่าคำร้องขอมีสัญชาติไทยของผู้ร้องเรียนมีเอกสารที่ใช้ประกอบการขอสัญชาติไทยไม่ครบถ้วน อำเภอจึงไม่สามารถจัดส่งเรื่องให้จังหวัดดำเนินการได้ ต่อมาอำเภอแจ้งให้ผู้ร้องเรียนนำเอกสารมาประกอบการยื่นคำร้องขอมีสัญชาติไทยเพิ่มเติมและสอบปากคำแล้ว คำร้องขอมีสัญชาติไทยอยู่ระหว่างการตรวจสอบความถูกต้องของจังหวัดก่อนนำเข้าประชุมคณะกรรมการพิจารณาให้สัญชาติไทยและให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่ชนกลุ่มน้อยระดับจังหวัดครั้งต่อไป

กรณีดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาดำเนินการคำร้องขอมีสัญชาติไทยของผู้ร้องเรียนไปตามขั้นตอนที่ระเบียบและกฎหมายกำหนดไว้ แต่เนื่องจากขาดการประสานข้อมูลระหว่างฝ่ายปกครองและผู้ร้องเรียน และการที่ไม่มีกฎหมายกำหนดกรอบเวลาการดำเนินการแล้วเสร็จ

ให้ชัดเจน ย่อมทำให้เกิดความเข้าใจได้ว่าไม่ได้รับบริการตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ถึงแม้ว่าการพิจารณาดำเนินการให้สัญชาติไทยแก่บุคคลใดจะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ ซึ่งต้องพิจารณาริณีจรรยาเป็นขั้นเป็นตอนและด้วยความละเอียดรอบคอบ แต่ก็ควรดำเนินการให้แล้วเสร็จในระยะเวลาอันสมควร โดยอาจกำหนดเงื่อนไขเวลาในการปฏิบัติราชการที่ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบถึงระยะเวลาที่ต้องใช้ดำเนินการในเรื่องนั้นต่อไปด้วย เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อความต้องการและการให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงานแล้วเสร็จให้ชัดเจนและเกิดผลในทางปฏิบัติต่อไป

แนวทางในการแก้ไขปัญหา

๑. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ควรจัดอบรมสัมมนาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทั่วประเทศ เพื่อรับทราบปัญหาในทางปฏิบัติ ข้อขัดข้องที่นายทะเบียนไม่สามารถดำเนินการได้ตามที่กฎหมายกำหนด และสร้างความรู้ความเข้าใจ ความชัดเจนในแนวทางการปฏิบัติงานแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้เป็นไปในทางเดียวกัน และ

๒. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรประสานข้อมูล ข้อกฎหมาย และกำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการให้ครอบคลุมในแต่ละขั้นตอน เพื่อให้เกิดความชัดเจน กรณีดังกล่าวจะช่วยลดปัญหาความล่าช้าที่เกิดจากการไม่กล้าตัดสินใจและใช้ดุลพินิจ ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๔.๔ ปัญหาการทุจริตประพตมิชอบของเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติ

เป็นกรณีเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เรียกรับผลประโยชน์จากคนต่างด้าวผู้ซึ่งไม่มีคุณสมบัติที่จะสามารถเข้าสู่ทะเบียนประวัติได้ ปัญหาเรื่องการทุจริตของเจ้าหน้าที่นั้น เกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอน ทั้งก่อนเข้าสู่กระบวนการจัดทำทะเบียนประวัติโดยส่วนมากจะทำการตั้งกรรมการตั้งแต่การรับรองว่าคนต่างด้าวอาศัยอยู่ในพื้นที่หรือไม่ หรือการสวมสิทธิคนต่างด้าวที่ไม่มีคุณสมบัติแทนที่ชื่อผู้มีคุณสมบัติ เป็นต้น หรืออาจเป็นกรณีคนต่างด้าวมีคุณสมบัติสามารถเข้าสู่ทะเบียนประวัติได้ แต่ถูกเจ้าหน้าที่หลอกลวงหรือเรียกรับเงินในจำนวนที่สูงโดยอ้างว่าเป็นค่าช่วยเหลือ ให้ความสะดวกให้เรื่องเสร็จเรียบร้อยโดยเร็ว

ดังเช่นกรณีร้องเรียนเจ้าหน้าที่อำเภอได้นำบุคคลอื่นซึ่งผู้ใหญ่บ้านลงชื่อรับรองมาสวมชื่อของผู้ร้องเรียนในการทำบัตรประจำตัวประชาชน กรณีดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนโดยไม่ได้รับการพิจารณาสัญชาติไทย โดยผู้ร้องเรียนและครอบครัวยื่นคำร้องขอสัญชาติไทยต่ออำเภอ พร้อมยื่นเอกสารหลักฐานต่างๆ ประกอบคำร้องขอครบถ้วน ต่อมาพี่น้องของผู้ร้องเรียนทั้งสองคนได้รับการพิจารณาให้สัญชาติไทยและได้บัตรประจำตัวประชาชนแล้ว ส่วนผู้ร้องเรียนยังไม่ได้สัญชาติไทยเมื่อไปติดตามเรื่องก็ได้รับการปฏิเสธจากนายทะเบียนอำเภอว่าให้รอ

ผู้ร้องเรียนได้รับทราบข้อเท็จจริงและเชื่อว่าการนำบุคคลอื่นมาสวมในชื่อของผู้ร้องเรียนในการทำบัตรประจำตัวประชาชนโดยการรับรองของผู้ใหญ่บ้าน

จังหวัดได้ตรวจสอบและชี้แจงข้อเท็จจริง พร้อมกับส่งเอกสารหลักฐาน ได้แก่ ผลการตรวจพิสูจน์หมู่เลือดและดีเอ็นเอของคณะแพทยศาสตร์ของผู้ร้องเรียน, สำเนาหนังสือรับรองจากโรงเรียน, สำเนาสูติบัตรออกให้โดยสำนักทะเบียนอำเภอ, สำเนาบัญชีรายชื่อบุคคลในบ้าน อธิบดีทหารจีนคณะชาติ, บันทึก ป.ค.๑๔ ของผู้อ้างว่าเป็นมารดาของผู้ร้องเรียน และพี่ชายร่วมบิดามารดาเดียวกับผู้ร้องเรียนเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พบพยานหลักฐานบางอย่างที่ขัดแย้งกัน เช่น หลักฐานการศึกษา กับข้อมูลทะเบียนประวัติ และได้รับการส่งตัวตรวจพิสูจน์หมู่เลือดและดีเอ็นเอ จึงสันนิษฐานได้ว่ามีบุคคลสวมสิทธิอ้างตัวเป็นผู้ร้องเรียนตามที่ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างจริง

หลักฐานของผู้ร้องเรียนซึ่งอ้างว่าเป็นตัวจริงนั้น มีเหตุผลและพยานสนับสนุน ได้แก่ ผลการตรวจพิสูจน์หมู่เลือดและดีเอ็นเอ ตามหนังสือคณะแพทยศาสตร์ แจ้งว่าภาควิชานิติเวชศาสตร์ คณะแพทยศาสตร์ ได้ตรวจพิสูจน์หมู่เลือดและดีเอ็นเอของมารดาผู้ร้องเรียนและผู้ร้องเรียนแล้ว เชื่อว่าเป็นมารดาแท้ๆ ของผู้ร้องเรียน และเป็นตัวจริง ส่วนบุคคลที่ยื่นเรื่องขอจัดทำทะเบียนประวัติและขอมีบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยของสำนักทะเบียนอำเภอก่อนหน้านี้ นั้น เป็นตัวปลอมที่แอบอ้างสวมตัวให้การเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ข้อมูลทะเบียนประวัติของผู้อื่นมาดำเนินการจัดทำทะเบียนประวัติและขอมีบัตรบุคคลซึ่งไม่ใช่คนสัญชาติไทยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจมีการเตรียมการมาก่อนล่วงหน้า คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงพิจารณาแล้ว เห็นควรดำเนินการแจ้งความร้องทุกข์เพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายแก่ผู้แอบอ้างสวมตัวว่าเป็นผู้ร้องเรียน และสืบสวนสอบสวนหาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ รวมถึงผู้มีส่วนร่วมรู้เห็น สนับสนุนการกระทำผิดในครั้งนี้เพื่อรับโทษตามกฎหมายต่อไป ในส่วนผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ที่ให้การรับรองยืนยันตัวบุคคลที่อ้างว่าเป็นผู้ร้องเรียนเข้าช่วยปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งอำเภอจะได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไป

กรณีดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่ามีการแอบอ้างสวมตัวให้การเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้อื่นมาดำเนินการจัดทำทะเบียนประวัติ และจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (กลุ่มจีนฮ่ออิสระ) ซึ่งเชื่อได้ว่าผู้ร้องเรียนเป็นเจ้าของรายการที่แท้จริง จึงได้แจ้งให้อำเภอแก้ไขรายการทะเบียนประวัติและจัดทำบัตรประจำตัวคนไม่มีสัญชาติไทย เพื่อบรรเทาปัญหาและแก้ไขความเดือดร้อนให้ผู้ร้องเรียน พร้อมทั้งแจ้งให้ดำเนินการจำหน่าย ยกเลิก เพิกถอนเอกสารที่จัดทำขึ้นโดยทุจริต และให้พิจารณาแต่งตั้งกรรมการสอบวินัยผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ที่ให้การรับรองโดยมิชอบต่อไป

หลักในการดำเนินการเมื่อมีกรณีทุจริตทางการทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนเกิดขึ้น ไม่ว่าในกรณีใด กรรมการปกครองได้กำหนดหลักและแนวทางปฏิบัติไว้ตามหนังสือ

กระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๐๙.๖/ว ๓๒๓ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗^{๓๗} ซึ่งสำนักทะเบียนจังหวัด/อำเภอ/ท้องถิ่น ต้องยึดถือและดำเนินการตามแนวทางในหนังสือดังกล่าว โดยดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นจากฐานข้อมูลทางทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน เอกสารตลอดจนการสอบปากคำพยานบุคคลเพื่อใช้ประกอบการพิสูจน์ตัวบุคคลให้ได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนครบถ้วน กรณีไม่มีมูลความจริงให้ยุติเรื่องและแจ้งผล หากกรณีมีมูลความจริงจะต้องดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องแบ่งได้ ๕ ด้าน คือ

๑. ด้านทะเบียนและบัตร ดำเนินการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ยกเลิก เพิกถอน แล้วแต่กรณี
๒. ด้านวินัย ดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด
๓. ด้านอาญา ดำเนินการแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดทุกคนในทุกข้อหาความผิดที่ปรากฏ
๔. การแก้ไขเยียวยา ดำเนินการแก้ไข ปรับปรุงรายการทางทะเบียนและบัตรให้ถูกต้อง
๕. การรายงาน เจ้าพนักงานต้องรายงานผลให้จังหวัดทราบทุกกระยะจนกว่าจะเป็นที่สุด และติดตามผลทางคดีอาญาและวินัยเป็นระยะๆ จนกว่าจะเป็นที่สุด

แนวทางในการแก้ไขปัญหา

๑. กรมการปกครองควรเร่งรัดขบวนการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งเป็นการลดโอกาสในการทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง
๒. กรมการปกครองควรปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการปฏิบัติงาน ลดกระบวนการและขั้นตอนการพิจารณาที่ซ้ำซ้อน รวมทั้งลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในขั้นตอนต่างๆ
๓. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ควรนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ มาสนับสนุนการปฏิบัติงาน เพื่อแก้ไขปัญหาและป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับสถานะบุคคลและสัญชาติ ซึ่งจะช่วยให้สามารถจำแนกคุณสมบัติในเบื้องต้นของบุคคลว่าจะพัฒนาเข้าสู่สถานะบุคคลช่องทางใด
๔. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ควรดำเนินการตามหลักและแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการเมื่อมีกรณีทุจริตทางการทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน และดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดโดยเอาผิดกับบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ทุกระดับชั้นที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือละเว้น

^{๓๗} คู่มือปฏิบัติงานในการดำเนินการกรณีทุจริตทางทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

การปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เรียกรับผลประโยชน์หรือค่าตอบแทนจากประชาชนตามที่ได้มีหนังสือชักชวนแนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาเรื่องสัญชาติและสถานะบุคคลไว้^{๓๘}

ทั้งนี้ กรมการปกครองได้จัดตั้งคลินิกสัญชาติ เพื่อตอบปัญหา ตลอดจนให้คำปรึกษา แนะนำ หรือรับเรื่องราวร้องเรียนร้องทุกข์เกี่ยวกับปัญหาด้านสถานะและสัญชาติให้แก่ประชาชน ผ่านสายด่วน ๑๕๔๘ หรือเว็บไซต์ สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องและป้องกันปัญหาการหลอกลวงประชาชน^{๓๙}

๔.๕ การร้องเรียนต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินภายหลังถูกปฏิเสธสิทธิ

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการขอให้รับรองสถานะของบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน การขอสัญชาติของคนต่างด้าว ปัญหาพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นจำนวนมากสม่ำเสมอ เมื่อเจ้าหน้าที่สอบสวนได้รับเรื่องร้องเรียนลักษณะนี้มาแล้วจะดำเนินการประสานงานกับผู้ร้องเรียนเพื่อสอบถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติม และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสอบถามความคืบหน้าที่เป็นปัจจุบันของเรื่องร้องเรียน เนื่องจากเรื่องร้องเรียนลักษณะนี้มีความซับซ้อน และมีรายละเอียดค่อนข้างมาก ข้อมูลเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของผู้ร้องเรียนมีความสำคัญรวมทั้งการดำเนินการของผู้ร้องเรียนเองกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ได้ดำเนินการแค่ไหนอย่างไรบ้าง แต่ปัญหาที่พบมาตลอดคือผู้ร้องเรียนมักให้ข้อมูลเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาที่เกี่ยวข้องเรื่องร้องเรียนมาน้อย แนวนเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องไม่กี่แผ่น หรืออาจไม่มีเอกสารหลักฐานแนบมาเลย ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะความบกพร่องที่ตัวผู้ร้องเรียนเองไม่ทราบประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับครอบครัวตัวเอง ไม่มีหลักฐานที่อ้างอิงได้เกี่ยวกับประวัติของตัวเอง หรือไม่มีความรู้ ความเข้าใจในขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยงานฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง และเมื่อเจ้าหน้าที่สอบสวนประสานงานทางโทรศัพท์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มักจะต้องประสานงานทางโทรศัพท์กับหน่วยงานทางปกครองจำนวนหลายหน่วย และหลายครั้ง เนื่องจากเรื่องร้องเรียนลักษณะนี้ผู้ร้องเรียนมักร้องเรียนเองกับหน่วยงานมาเป็นเวลานานแล้ว เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีการโอนย้าย เรื่องหาย เป็นต้น เมื่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเข้ามาตรวจสอบจะต้องเริ่มกระบวนการใหม่ จึงทำให้ประสบปัญหาความล่าช้าของข้อมูลเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตั้งแต่ต้นทาง และส่งผลถึงความล่าช้าในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนต่อไปด้วย

^{๓๘} ชักชวนแนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาเรื่องสัญชาติและสถานะบุคคล, หนังสือกรมการปกครอง ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๓๐๔๒ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

^{๓๙} ข่าวประชาสัมพันธ์ของกรมการปกครอง เอกสารเผยแพร่ที่ ๔๔/๒๕๖๐ วันจันทร์ที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ (<http://www.dopa.go.th>)

ตัวอย่างเรื่องร้องเรียน

ประเด็นเรื่องเรียน ผู้ร้องเรียนได้ยื่นคำร้องขอสัญชาติไทยต่ออำเภอ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ (ร้องเรียนปี พ.ศ. ๒๕๕๒) ต่อมาบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นหมดอายุจึงไปทำเรื่องขอต่อบัตรประจำตัว พร้อมกับติดตามผลการขอสัญชาติไทยที่อำเภอ แต่ได้รับการปฏิเสธโดยให้เหตุผลว่าไม่พบชื่อผู้ร้องเรียนในระบบฐานข้อมูล ทั้งที่บิดาและมารดาของผู้ร้องเรียนได้สัญชาติไทยแล้ว

จังหวัดได้ตรวจสอบและชี้แจงข้อเท็จจริงว่าจากการตรวจสอบทะเบียนประวัติพม่าพลัดถิ่นระบุว่าผู้ร้องเรียนเป็นผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เกิดในประเทศไทยตามหลักฐานทะเบียนประวัติพม่าพลัดถิ่น เมื่อตรวจสอบการขอสัญชาติไทยแล้ว ไม่พบหลักฐานการยื่นขอสัญชาติไทยของผู้ร้องเรียนแต่อย่างใด สำหรับกรณีขอต่อบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่น อำเภอได้ดำเนินการจัดทำบัตรประจำตัวในระบบคอมพิวเตอร์ให้กับบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย เมื่อเดือนมิถุนายน - เดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๐ และเก็บตกให้กับผู้ที่มาไม่ทันในรอบแรก เมื่อเดือนกรกฎาคม - เดือนตุลาคม ๒๕๕๑ สำหรับผู้ที่ไม่มาตามกำหนดเวลาดังกล่าว สำนักทะเบียนกลางได้จำหน่ายชื่อออกจากทะเบียนบ้าน ซึ่งกรณีของผู้ร้องเรียนไม่มาดำเนินการถ่ายบัตรประจำตัวตามกำหนดเวลาข้างต้น จึงทำให้ถูกจำหน่ายชื่อออกจากสำนักทะเบียนกลาง กรณีบุคคลที่ถูกจำหน่ายชื่อออกจากสำนักทะเบียนกลางมารายงานตัวและยื่นคำร้องขอเพิ่มชื่อในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรโดยใช้ข้อมูลเดิม สำนักทะเบียนจะต้องทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ได้ว่า เหตุใดจึงไม่มารายงานตัวเพื่อขอจัดทำบัตรประจำตัวบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย และได้อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่กำหนด หรือออกนอกเขตไปพื้นที่อื่น หรือออกไปนอกประเทศไทย ได้ปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนดหรือไม่ แล้วแจ้งไปยังสำนักทะเบียนกลางเพื่อดำเนินการเพิ่มฐานข้อมูลให้ต่อไป

เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนโทรศัพท์ประสานงานกับปลัดอำเภอ เพื่อสอบถามความคืบหน้าเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน ได้ความว่าผู้ร้องเรียนต้องมายื่นเรื่องขอสัญชาติไทยที่อำเภอ เมื่อถึงกำหนดเวลาที่อำเภอเปิดให้ผู้ที่ประสงค์ขอสัญชาติไทยยื่นคำขอ เพื่อจะได้พิจารณาต่อไปว่าผู้ร้องเรียนมีคุณสมบัติครบถ้วนหรือไม่ ซึ่งในวันเดียวกันเจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนโทรศัพท์แจ้งผู้ร้องเรียนเพื่อให้นำเอกสารหลักฐานในการยื่นคำร้องขอสัญชาติไทยไปยื่นที่อำเภอต่อไป ซึ่งผู้ร้องเรียนรับทราบ จะดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป ในเวลาต่อมาเจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนได้โทรศัพท์ประสานกับผู้ร้องเรียนเพื่อขอทราบความคืบหน้าในเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนแจ้งให้ทราบว่าได้ไปยื่นคำขอสัญชาติไทยที่อำเภอ และได้รับการพิจารณาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จึงขอขอบคุณสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่ดำเนินการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน และประสานงานให้จนได้รับการพิจารณา และได้ถ่ายบัตรประจำตัวบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยแล้ว

ผู้เขียนเห็นว่ากรณีร้องเรียนนี้ มีปัญหาโดยตัวของผู้ร้องเรียนเอง และมีปัญหาในส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ไม่ประสานข้อมูลกัน ไม่อธิบายเพื่อทำความเข้าใจกับผู้ร้องเรียน เพื่อจะได้

ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ เป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนร้องเรียนต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนจะต้องประสานข้อมูลกับหน่วยงานราชการหลายแห่งที่มีความเชื่อมโยงกับประวัติความเป็นมากับผู้ร้องเรียนเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น รวมทั้งมีหนังสือขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบเอกสารพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องจนเรื่องร้องเรียนสามารถยุติลงได้

ขั้นตอนการพิจารณาสอบสวน เมื่อเจ้าหน้าที่สอบสวนได้ทราบข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนมาแล้ว จะทำหนังสือขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการตรวจสอบและชี้แจงข้อเท็จจริง พร้อมแนบเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ทราบ ซึ่งเรื่องร้องเรียนลักษณะนี้ต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร เนื่องจากเป็นเรื่องที่ต้องตรวจสอบข้อมูลประวัติความเป็นมา ความประพฤติ ถิ่นที่อยู่ของผู้ร้องเรียน และพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก อีกทั้งต้องประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอความร่วมมือและขอทราบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อยุติของเรื่องร้องเรียนเร็วขึ้น ซึ่งผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงสามารถแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนให้ผู้ร้องเรียนได้ในบางราย ดังเช่นเรื่องร้องเรียนที่ยกตัวอย่างในบทที่ ๒

แต่ในบางรายมีข้อติดขัดหลายประการ จึงไม่สามารถแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนให้ได้ อาจเป็นเพราะตัวผู้ร้องเรียน หรืออาจเนื่องจากยังอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการของหน่วย เป็นต้น

ตัวอย่างเรื่องร้องเรียน

ประเด็นร้องเรียน ผู้ร้องเรียนไปยื่นเรื่องขอต่อบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูงที่อำเภอ เนื่องจากบัตรประจำตัวหมดอายุ แต่เจ้าหน้าที่ไม่ต่อบัตรประจำตัวให้และแจ้งว่าชื่อของผู้ร้องเรียนถูกจำหน่ายจากทะเบียนโดยอ้างว่าผู้ร้องเรียนขายบัตรตัวเอง เพื่อให้บุคคลอื่นสวมสิทธิแทน

เดือนสิงหาคม ๒๕๕๒ ผู้ร้องเรียนมาพบที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าผู้ร้องเรียนไม่ได้ขายบัตรของตัวเองเพื่อให้บุคคลอื่นสวมสิทธิตามที่เจ้าหน้าที่อำเภอกล่าวอ้าง ผู้ร้องเรียนอยากได้สัญชาติไทยจึงไม่มีเหตุผลที่จะขายสิทธิตนเองให้กับบุคคลอื่น โดยมีคนบอกผู้ร้องเรียนว่าชื่อของผู้ร้องเรียนถูกบุคคลอื่นสวมสิทธิไป กรณีดังกล่าวทำให้ได้รับความเดือดร้อนมาก

ต่อมาเจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนโทรศัพท์ประสานกับปลัดอำเภอ ได้ความว่า ปัญหาเกิดจากช่วงเวลาก่อนหน้านั้นผู้ร้องเรียนไม่ได้มาสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง/ชุมชนบนพื้นที่สูง ทำให้ถูกเพิกถอนชื่อออกจากฐานข้อมูล และเมื่อถูกเพิกถอนชื่อแล้วถือว่าเป็นบุคคลรหัส ๐ จะต้องรอให้อำเภอเปิดสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง/ชุมชนบนพื้นที่สูงต่อไป และหากผู้ร้องเรียนอยู่ในพื้นที่ที่สามารถรับรู้ข่าวสารและจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง/ชุมชนบนพื้นที่สูงในครั้งต่อไปได้ จึงได้โทรศัพท์ประสานกับผู้ร้องเรียนได้ความว่าปัจจุบันผู้ร้องเรียนพักอาศัยและทำงานอยู่ในพื้นที่ที่กำหนด คอยติดตามข่าวสารความเคลื่อนไหวในพื้นที่โดยเข้าร่วมประชุมประชาคมหมู่บ้านอยู่เสมอ และรับทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดทำทะเบียนประวัติบุคคล

บนพื้นที่สูง/ชุมชนบนพื้นที่สูงจากปลัดอำเภอแล้ว เมื่ออำเภอเปิดสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง/ชุมชนบนพื้นที่สูง ผู้ร้องเรียนจะไปดำเนินการต่อไป

จังหวัดได้ตรวจสอบและชี้แจงข้อเท็จจริงว่าอำเภอได้สอบสวนผู้ร้องเรียนและตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้ว พบว่าผู้ร้องเรียนเป็นชนกลุ่มน้อยที่ไม่สามารถเปลี่ยนเลขประจำตัวเฉพาะกลุ่มและบันทึกในฐานข้อมูลได้ เนื่องจากผู้ร้องเรียนมิได้มาสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง/ชุมชนบนพื้นที่สูง ถือว่าเป็นผู้ตกสำรวจ และมีใช่เป็นบุคคลกลุ่มบุคคลบนพื้นที่สูง/ชุมชนบนพื้นที่สูง จึงเพิ่มชื่อในทะเบียนประวัติดังกล่าวไม่ได้ ผู้ร้องเรียนให้ถ้อยคำว่าเป็นความเข้าใจคลาดเคลื่อนของผู้ร้องเรียนว่า การที่ผู้ร้องเรียนถ่ายบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูงไม่ได้นั้น เป็นการถูกจำหน่ายชื่อเนื่องจากได้ไปฟังคำแนะนำมาจากบุคคลอื่น ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของอำเภอ ซึ่งขณะนี้ผู้ร้องเรียนเข้าใจดีแล้ว จังหวัดเห็นว่าผู้ร้องเรียนไม่มีความเข้าใจข้อมูลรายละเอียดที่ถูกต้องในสถานภาพของตนเอง ผู้ร้องเรียนมีชื่ออยู่ในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎร ตั้งแต่เดือนธันวาคม ๒๕๔๓ ถือว่าเป็นบุคคลตกสำรวจและมีใช่เป็นบุคคลกลุ่มชุมชนบนพื้นที่สูง เห็นควรยุติเรื่อง โดยอำเภอได้แจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบแล้วว่า ต่อไปหากมีคุณสมบัติและเข้าหลักเกณฑ์ตามโครงการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและเอกสารแสดงตนสำหรับบุคคลที่ไม่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนราษฎร (รหัส ๐) ก็สามารถขอรับการสำรวจได้ต่อไป โดยสำนักทะเบียนกลางได้ระงับการใช้โปรแกรมจัดทำทะเบียนประวัติและเอกสารแสดงตนสำหรับบุคคลที่ไม่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนราษฎรเป็นการชั่วคราว ตั้งแต่เดือนสิงหาคม ๒๕๕๒ จนถึงปัจจุบัน เมื่อเปิดสำรวจครั้งต่อไป อำเภอจะแจ้งให้ประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งผู้ร้องเรียนเพื่อทราบต่อไป

ในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่าเป็นปัญหาที่เกิดจากตัวผู้ร้องเรียนเองไม่รู้ ไม่เข้าใจ หรือเข้าใจข้อเท็จจริงคลาดเคลื่อน มิได้เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง

แนวทางในการแก้ไขปัญหา

๑. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ควรจัดตั้งศูนย์ประสานงานเรื่องร้องเรียนของคนต่างด้าวไว้โดยเฉพาะทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

๒. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ควรจัดทำระบบฐานข้อมูลเพื่อตรวจสอบสถานะข้อมูลประวัติของคนต่างด้าวในแต่ละจังหวัด เพื่อให้หน่วยงานราชการ หรือสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเข้าถึงข้อมูลได้รวดเร็ว ครบวงจร และมีประสิทธิภาพมากขึ้น อันจะทำให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถพิจารณาแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนให้กับประชาชนได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

๔.๖ ความขัดแย้งกันในทางปฏิบัติของการจัดทำทะเบียนประวัติตามกฎหมายการทะเบียนราษฎรกับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

ตามที่รัฐบาลไทยได้กำหนดนโยบาย มาตรการ และวิธีการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสัญชาติของคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ กลุ่มต่างๆ โดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้นายทะเบียนสามารถจัดทำทะเบียนราษฎรให้กับคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ ได้เหมือนประชาชนไทยทั่วไป คือ ๑) รับแจ้งเกิดหรือจดทะเบียนการเกิดและออกสูติบัตรให้กับคนที่เกิดในราชอาณาจักรไทยทุกคน ไม่ว่าบิดามารดาของเด็กจะเป็นคนต่างด้าวประเภทใด มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่ก็ตาม ๒) การจัดทำทะเบียนประวัติคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรี และตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร (มาตรา ๓๘ วรรคสอง) และ ๓) การจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยและบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน

กรณีบุคคลไม่ได้เกิดในประเทศไทยแต่ได้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานและมีภูมิลำเนาเป็นหลักแหล่งชัดเจนแต่ไม่มีเอกสารแสดงตนใดๆ เลย ที่ผ่านมามีประเทศไทยดำเนินการแก้ไขปัญหาคือ^{๔๐}

แนวทางแรก ดำเนินการภายใต้มติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีการดำเนินการสำรวจบุคคลไร้สถานะทางทะเบียนเป็นกรณีๆ ภายใต้นโยบายและสถานการณ์ในช่วงนั้นโดยจัดทำทะเบียนประวัติ “บุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน” (ทร. ๓๘ ก และเลขประจำตัวสิบสามหลักขึ้นต้นด้วยเลข ๐ (กลุ่ม ๘๙))

แนวทางที่สอง คนไร้รัฐสามารถเข้าพบเจ้าหน้าที่ทะเบียนเพื่อขอรับการจัดทำทะเบียนประวัติผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร ทร. ๓๘ ก และเลขประจำตัวสิบสามหลักขึ้นต้นด้วยเลข ๐ (กลุ่ม ๐๐) โดยอาศัยช่องทางตามมาตรา ๓๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

อย่างไรก็ดี การทำทะเบียนภายใต้มาตรา ๓๘ วรรคสอง จะไม่ได้รับการรับรองให้อาศัยอยู่ชั่วคราวในประเทศไทยเป็นเพียงแต่การจัดทำเอกสารสำหรับแสดงตน ทั้งนี้ การที่ไม่มีการรับรองให้อยู่ชั่วคราวดังกล่าว จึงไม่สอดคล้องกับแนวทางตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินคดีกับคนกลุ่มนี้ในฐานะคนหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย กรณีจึงถือเป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายทั้งสองฉบับมีความไม่สอดคล้องกัน ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ฝ่ายทะเบียนภายใต้

^{๔๐} สุมิตร วอพพะพอ, บทความพิเศษ เรื่อง : ข้อเสนอเครือข่ายสถานะบุคคล แนวทางการจัดการปัญหาสถานะบุคคลสำหรับคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติและชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย, วารสารเสียงชนเผ่าแจกพรี ตุลาคม ๒๕๖๐ ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๔ ฉบับพิเศษ บทเรียน ข้อท้าทายและอนาคตชนเผ่าพื้นเมืองไทย หน้า ๒๑ - ๒๓.

กระทรวงมหาดไทยและเจ้าพนักงานภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ต้องประสานการดำเนินการอย่างใกล้ชิด

ดังที่มีกรณีชาวบ้านร้องเรียนฝ่ายสืบสวนสถานีตำรวจภูธรแห่งหนึ่งว่าไม่ตรวจสอบก่อนจับกุมคนต่างด้าว โดยผู้กำกับสถานีตำรวจภูธร ชี้แจงว่าฝ่ายสืบสวนได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อพบคนต่างด้าวจึงได้ขอตรวจสอบหนังสือเดินทาง แต่ปรากฏว่ามีคนต่างด้าว ๓ คน ไม่มีหนังสือเดินทางแสดง ฝ่ายสืบสวนเห็นว่าเป็นความผิดซึ่งหน้าจึงจับกุมตามอำนาจหน้าที่ไม่ใช่การเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด^{๔๑}

หรือกรณีชาวมอแกนรับจ้างดำปลิงถูกจับเพราะไร้บัตรประจำตัวประชาชน ซึ่งชาวเลจำนวน ๔ คน ล้วนอยู่ในสถานะบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน และมีเพียง ๑ คน เท่านั้นที่มีบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (บัตรเลข ๐) ซึ่งได้ขอเลขประจำตัว ๑๓ หลักแล้ว และรอวันจะไปถ่ายบัตรประจำตัว ส่วนที่เหลืออีก ๓ คน อยู่ระหว่างการดำเนินการพิสูจน์เอกสาร หลักฐานและสอบพยานเพิ่มเติมแต่กลับถูกจับดำเนินคดี ถูกแจ้งข้อหาคนต่างด้าวที่เดินทางออกนอกพื้นที่โดยมิได้รับอนุญาต^{๔๒}

ทั้งนี้ ตามกฎหมายคนเข้าเมือง มาตรา ๕๗^{๔๓} บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยทุกคนถือเป็นคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ยกเว้นเป็นบุคคลที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยได้ แม้กฎหมายจะให้สันนิษฐานว่าเป็นต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง แต่กฎหมายได้ห้ามไว้ไม่ต้องดำเนินคดีกับคนกลุ่มนี้เหมือนคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ไม่มีหลักฐานแสดงตนใดๆ สำหรับบุคคลที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทย แม้ได้รับสิทธิอยู่อาศัยในประเทศไทยจริง แต่ก็ยังถูกจำกัดให้อยู่ในพื้นที่หนึ่ง การทำงานก็ต้องขออนุญาตก่อนและงานก็ถูกจำกัดให้ทำได้ไม่กี่ประเภท นอกจากนี้ยังถูกจำกัดสิทธิเข้าถึงสวัสดิการ ด้านสาธารณสุขอีกด้วย^{๔๔} ดังกล่าวมาบุคคลที่ไม่มีเอกสารแสดงตนใดๆ หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการพิสูจน์สถานะของตน เพื่อให้เกิดสิทธิตามกฎหมาย

^{๔๑} เพลิงพยัคฆ์, จับตามหน้าที่, <https://www.thairath.co.th/content/1062529>

^{๔๒} สำนักข่าวชายขอบ : <http://transbordernews.in.th/home/?p=17170>

^{๔๓} มาตรา ๕๗ เพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ ผู้ใดอ้างว่าเป็นคนมีสัญชาติไทย ถ้าไม่ปรากฏหลักฐานอันเพียงพอที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะเชื่อถือได้ว่าเป็นคนมีสัญชาติไทย ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นเป็นคนต่างด้าวจนกว่าผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสัญชาติไทย

^{๔๔} ภูมิ วชร เจริญผลิตผล, การพิสูจน์สถานะบุคคลตาม - กม. - และระเบียบ, วันพฤหัสบดีที่ ๗ ธันวาคม ๒๐๑๗, <https://www.facebook.com/notes/1517246178311545>

หรือกรณี นาย ก ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับและควบคุมตัวไว้ที่สถานีตำรวจ โดยตั้งข้อกล่าวหาว่าเป็นบุคคลที่ไม่มีเอกสารแสดงตนว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทย หรือคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือคนต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาตให้อาศัยในราชอาณาจักร ต่อมาสถานีตำรวจนครบาลได้ส่งตัวนาย ก ไปยังสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และอาจถูกส่งตัวออกนอกราชอาณาจักรไทย ซึ่งจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย พบว่า ๑) สถานะบุคคลตามกฎหมายของ นาย ก ภายใต้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๕๒ นาย ก อยู่ระหว่างการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติ “ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร” และได้รับการกำหนดเลขประจำตัว ๑๓ หลัก ขึ้นต้นด้วยเลข ๐ และหนังสือสั่งการของสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง ที่ มท. ๐๓๐๙.๑/ว.๒๕๕๑๖ เรื่อง การสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและเอกสารแสดงตนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๓ ที่สั่งการถึงนายทะเบียนจังหวัดทุกจังหวัดและนายทะเบียนกรุงเทพมหานคร นาย ก ได้รับการสำรวจ (แบบ ๘๙) และได้รับใบตอบรับการสำรวจ (แบบ ๘๙/๑) ซึ่งเป็นเอกสารแสดงตนประเภทหนึ่ง จึงได้ส่งให้กับสถานีตำรวจนครบาลแล้ว ดังนั้น นาย ก จึงมีสิทธิอาศัยชั่วคราวในระยะเวลาที่ทำการสำรวจและหลังการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวเสร็จสิ้นแล้ว ๒) นาย ก เป็นกลุ่มเป้าหมายของยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยและอาศัยอยู่เป็นเวลานานแล้ว และอยู่ระหว่างการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติ “ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร” โดยเป็นผู้ทรงสิทธิในการเข้าสู่กระบวนการพัฒนาสถานะบุคคลต่อไป^{๔๕}

ดังนั้น การควบคุมตัวของสถานีตำรวจนครบาลและสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองส่งผลกระทบต่อผู้ทรงสิทธิอาศัยในราชอาณาจักร และสิทธิในการพัฒนาสถานะของนาย ก ย่อมส่งผลให้การควบคุมตัวโดยสถานีตำรวจนครบาลในข้อหาคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายเป็นการควบคุมตัวบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาลดำเนินการส่งตัวนาย ก ไปยังสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองยังเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ อีกด้วย การควบคุมตัวโดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองย่อมก็เป็นการควบคุมตัวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหากมีการส่งตัวออกไปนอกราชอาณาจักรไทย ย่อมเป็นการละเมิดต่อสิทธิอาศัยในราชอาณาจักรไทยของนาย ก ด้วย

ผู้เขียนเห็นว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจและสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองควรดำเนินการตรวจสอบพิจารณา ทบทวนข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับบุคคลผู้มีปัญหาสถานะบุคคลให้ถ่องแท้ เพื่อมิให้เกิดผลกระทบกับการปฏิบัติหน้าที่และกระทบสิทธิของบุคคลที่อยู่ระหว่างการจัดทำ

^{๔๕} บทความ STATELESSWATCH คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

ทะเบียนประวัติ เพื่อตอบสนองต่อนโยบายของประเทศด้วย แนวทางในการแก้ไขปัญหาเรื่องสิทธิอาศัยในประเทศไทย เพื่อให้บุคคลเหล่านี้ซึ่งมีสถานะเป็นคนที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายสามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้อย่างถูกต้อง โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการตรวจสอบสถานะทางทะเบียนให้ถือว่าได้รับการผ่อนผัน ดังนั้น จะทำการจับกุมไม่ได้

รัฐบาลไทยได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกมติคณะรัฐมนตรีให้คนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ สามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้โดยถูกต้อง เช่น การได้สิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวในระหว่างรอการดำเนินการในเรื่องต่างๆ เช่น การดำเนินการให้สถานะบุคคล หรือรอการส่งกลับประเทศเดิมตามข้อตกลงระหว่างประเทศ การให้คนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามมติคณะรัฐมนตรีได้รับสถานะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย (ขอใบสำคัญถิ่นที่อยู่) ซึ่งการแก้ไขปัญหาที่มีความล่าช้าและยังพบปัญหาในการออกนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหา และการนำนโยบายลงมาสู่ระดับปฏิบัติการยังพบปัญหามากมาย

กล่าวโดยสรุปจากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทะเบียนประวัติตามกฎหมายทะเบียนราษฎรไทยแล้ว ทำให้ผู้ศึกษาสรุปปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยภาพรวมได้ดังนี้

ผู้ศึกษาพบว่าปัญหาที่คนต่างด้าวต้องเผชิญอาจมีสาเหตุจากตัวเจ้าของปัญหาเอง จากองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือ จากความไม่ชัดเจนของกฎหมายและนโยบายของรัฐ รวมถึงการขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและนโยบายของรัฐ การแก้ไขปัญหาจะเกิดผลสำเร็จและลุ่่วงไปด้วยดี หากทุกฝ่ายมีความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมายที่มีอย่างทั่วถึง ถูกต้อง ตรงกัน ดังนั้น เพื่อให้การแก้ปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงจำเป็นต้องทำอย่างยั่งยืนที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับปัญหาที่คนต่างด้าวต้องเผชิญ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ควรเผยแพร่องค์ความรู้ในการแก้ไขปัญหาต่างๆ แก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกระบวนการในการแก้ไขปัญหา ควรจัดอบรมความรู้กฎหมายการทะเบียนราษฎรและความรู้ทางกฎหมายปกครอง เพื่อให้นายทะเบียนและราษฎรเข้าใจอำนาจหน้าที่ของแต่ละบุคคลและสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากกฎหมายและนโยบายไม่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหา ทุกภาคส่วนก็ควรร่วมกันผลักดันให้มีการแก้ไขข้อกฎหมายและนโยบายให้เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจริงได้ในสังคมไทย นอกจากนี้การเสริมสร้างความรู้และการปรับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อคนต่างด้าวก็เป็นสิ่งสำคัญเช่นกัน เจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการประชากรภายในประเทศไทยจะต้องปรับทัศนคติในการทำงานโดยไม่มีอคติต่อคนต่างด้าว เพื่อให้คนไร้รัฐ ไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลได้รับการสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติและได้รับการพัฒนาสถานะบุคคลต่อไป ตัวบุคคลไร้รัฐ ไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลเองก็ไม่ควรสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่

ควรที่จะเพิกเฉยต่อการแก้ไขปัญหสถานะบุคคล ควรทำงานให้มีความต่อเนื่อง และจริงจังในการแก้ไขปัญหามากขึ้น อีกทั้งไม่ควรที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหด้วยวิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มีควรได้ ในส่วนช่องทางการร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง หรือร้องเรียนผ่านหน่วยงานที่มีศูนย์ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายทั้งภาครัฐและภาคเอกชน หรือต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวเป็นตัวกลางในการประสานเพื่อทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอีกทอดหนึ่งก็จะช่วยให้ปัญหาได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ทั้งยังช่วยแบ่งเบาภาระการทำงานของกรมการปกครองอีกทางหนึ่งด้วย

บทที่ ๕

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การทะเบียนราษฎรได้มีบทบาทและความสำคัญมากต่อการปกครองของรัฐอันเป็นการแสดงอำนาจอธิปไตยของรัฐเหนือตัวประชากรโดยการรับรองบุคคลที่ไม่ได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎรของรัฐใดเลยบนโลก (Statelessness) ซึ่งถือเป็นความไร้สถานะทางกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร เมื่อไม่มีชื่อในทะเบียนราษฎรของประเทศใดเลย จึงไม่มีโอกาสแสดงตนหรือเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ออกโดยรัฐ ทำให้ไม่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐ ถือเป็นบุคคลเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายในประเทศไทย และจะต้องถูกส่งตัวกลับออกไปนอกดินแดนไทยอีกด้วย ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานจึงจำเป็นต้องจัดความไร้รัฐให้แก่บุคคลที่ไร้รัฐและอาศัยอยู่ในประเทศไทย อันเป็นไปตามพันธกรณีกฎหมายระหว่างประเทศ ดังที่ปรากฏตามข้อ ๖ แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า “ทุกๆ คนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลในกฎหมายไม่ว่า ณ ที่ใด” อีกทั้งข้อ ๑๖ แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ บัญญัติว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายในที่ทุกสถาน” ดังนั้น เมื่อพบคนไร้รัฐที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยจึงมีแนวปฏิบัติที่รัฐไทยดำเนินการแก้ไขปัญหาในเบื้องต้นก็คือการบันทึกรายการประวัติบุคคลผู้นั้นไว้ในทะเบียนประวัติตามกฎหมายทะเบียนราษฎรไทยนั่นเอง

๕.๑ บทสรุป

การยอมรับให้สัญชาติและสิทธิอาศัยให้แก่ทุกคนที่อาศัยอยู่ภายในประเทศไทยทั้งหมดย่อมทำได้ แต่การบันทึกประชากรของรัฐทั้งหมดไว้ในระบบทะเบียนราษฎรย่อมที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้ จะทำให้สามารถควบคุมประชากรได้ทั้งหมด การบันทึกประชากรที่อาศัยอยู่ในรัฐไว้ในระบบการทะเบียน โดยการยอมรับให้สถานะพลเมือง (civilian or citizen) ย่อมเกิดผลดีต่อคนไร้รัฐและต่อประเทศไทย เพราะเป็นการที่ประเทศไทยยอมรับที่จะให้ “สิทธิในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย” (Right to Recognition of legal Personality) ซึ่งเป็นสิทธิประการแรกที่จะทำให้คนมีความสามารถที่จะเข้าถึงสิทธิต่างๆ ได้ สามารถดำรงชีวิตและพัฒนาศักยภาพของตนเองได้อย่างเต็มที่มีส่งผลให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี เมื่อคนในประเทศมีคุณภาพ ก็เป็นผลดีต่อประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้าและมีความมั่นคง และสามารถสร้างความมั่นคงเชิงประชากรได้ สามารถควบคุมประชากรได้ทั้งหมดโดยมีฐานข้อมูลประวัติส่วนบุคคลของประชากรที่สามารถตรวจสอบได้อีกด้วย ทำให้สามารถจัดการประชากร

ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทำให้การจัดสรรงบประมาณ การจัดการทรัพยากร รวมถึงรัฐสวัสดิการ และสาธารณูปโภคภายในรัฐสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

จากการศึกษาทำให้ได้ข้อสรุปว่าทะเบียนประวัติเป็นเอกสารที่แสดงการรับรองสิทธิในความเป็นบุคคลตามกฎหมาย (Right to legal Personality) เป็นเอกสารแสดงตนของบุคคลไร้รัฐ และยังทำหน้าที่เป็นเอกสารในการบันทึกจุดเกาะเกี่ยว (Connecting Points) ระหว่างคนกับรัฐ กล่าวคือเป็นเอกสารที่แสดงถึงการรับรองข้อเท็จจริงของบุคคลในการอาศัยอยู่จริงในประเทศไทย เพื่อรอกการกำหนดสถานะบุคคลตามกฎหมาย (Classification of legal Personal Status) ดังนั้น “ทะเบียนประวัติตามกฎหมายทะเบียนราษฎรไทย” จึงหมายถึงเอกสารราชการประเภททะเบียนราษฎรที่สร้างขึ้นเพื่อบันทึกข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร ทั้งข้อมูลตัวบุคคลเกี่ยวกับ ชื่อ ชื่อสกุล เพศ อายุ วันเดือนปีเกิดและตาย สถานที่เกิด สัญชาติ ภูมิลำเนา เลขที่บ้าน สถานภาพทางครอบครัว ชื่อบิดามารดา ชื่อคู่สมรส และชื่อบุตร เลขประจำตัว รูปถ่าย และลายพิมพ์นิ้วมือ ของบุคคลและครอบครัวที่เป็นคนไร้รัฐเจ้าของตัวบุคคล (Stateless Person) ซึ่งไร้สัญชาติ และไม่มีสิทธิอาศัยในประเทศไทย อันจำเป็นต่อการพัฒนาสถานะบุคคลต่อไป

ในสังคมไทยยังมีความเข้าใจผิดว่าราษฎรไทยนั้น หมายความว่าถึงเพียงแค่คนที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น แต่ความเป็นจริงแล้ว ราษฎรไทยไม่ได้หมายถึงคนสัญชาติไทยเพียงอย่างเดียว แต่ราษฎรไทยตามกฎหมายทะเบียนราษฎร หมายถึงคนที่มีสิทธิได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎรไทยด้วย^{๔๖} จะเห็นได้ว่าคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ปรากฏตัวอยู่ในรัฐไทยนั้นอาจจะไม่ใช่คนต่างด้าวเสมอไป เนื่องจากปรากฏว่ามีคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่แท้จริงก็เป็นคนไทยอยู่เป็นจำนวนมาก แต่เนื่องจากตกอยู่ในสภาพคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลทำให้ไม่มีเอกสารแสดงตนว่าเป็นบุคคลของรัฐไทย คนไทยบางส่วนจึงมีสถานะไม่แตกต่างไปจากคนไร้รัฐที่รัฐไทยไม่รับรองให้สิทธิอาศัยหรือให้สัญชาติ

จากการศึกษาพบว่าสาเหตุการตกเป็นคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลซึ่งไม่มีชื่อในทะเบียนราษฎรในประการสำคัญคือ การที่คนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลไม่ได้แจ้งการเกิดหรือเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร เพราะ

๑. ความเป็นอยู่ของคนห่างไกลพื้นที่เมือง
๒. เป็นคนที่ถูกปฏิเสธการแจ้งเกิดหรือการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและถูกจำหน่ายชื่อออกโดยเจ้าหน้าที่รัฐมองว่าเป็นคนต่างด้าว ตลอดจนความไม่รู้กฎหมาย ไม่ได้ติดตามข่าวสารของทางราชการ

^{๔๖} พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, “บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน : คือใคร ? มีสิทธิแค่ไหนในประเทศไทย ?”, <https://www.gotoknow.org/posts/314147>

๓. ความไม่กล้าดำเนินการด้วยตนเองของคนต่างด้าวและครอบครัวทำให้คนต่างด้าวไม่กล้าแสดงตัวเพื่อรับการสำรวจต่อเจ้าหน้าที่

๔. คนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลส่วนใหญ่จะขาดไร้ซึ่งพยานหลักฐานทั่วไปที่เจ้าหน้าที่จะร้องขอในการเพิ่มชื่อเข้าสู่ทะเบียนราษฎร เช่น หนังสือรับรองการเกิด สูติบัตร เป็นต้น

ยังมีคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ และคนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลอีกเป็นจำนวนมากในประเทศไทย ที่ไม่ทราบถึงสิทธิในการเข้าสู่ทะเบียนราษฎร และในขณะเดียวกันก็มีคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทยจำนวนหนึ่งที่ไม่ทราบว่าตนเองสามารถพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายไทยให้ดีกว่าเดิมได้อย่างไร โดยมีสาเหตุมาจากความไม่รู้กฎหมาย ประกอบกับอาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ทำให้การรับรู้ข่าวสารเป็นไปด้วยความยากลำบากตามที่กล่าวไว้ข้างต้น

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่าปัญหาอีกด้านหนึ่งเกิดจากนายทะเบียนซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติ

๑. ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติให้กับบุคคลผู้มีคุณสมบัติ ทั้งมิได้พยายามที่จะศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับคนในทะเบียนประวัติ

๒. ไม่เข้าใจระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๓. ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่และอำนาจ หรือการสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ปัญหาเรื่องการทุจริตของเจ้าหน้าที่นั้น เกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอน และยังเป็นปัญหาสำคัญที่ยังคงพบเห็นอยู่ในปัจจุบัน

กรณีดังกล่าวทำให้ปัญหาคนตกหล่นจากทะเบียนประวัติและกลายเป็นคนไร้รัฐในประเทศไทย ยังคงวนเวียนอยู่ และยังเป็นอุปสรรคให้คนต่างด้าวไม่สามารถพัฒนาสถานะบุคคลไปสู่สถานะที่ดีกว่าได้ และประสบกับปัญหาความต้อโอกาสในสิทธิการเข้าถึงบริการของรัฐด้านต่างๆ แม้คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๓๕ เห็นชอบให้จัดการศึกษาแก่เด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงได้มียุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ แก้ไขปัญหาได้ระดับหนึ่งแต่ยังแก้ไขปัญหาได้ไม่ทั่วถึง

ในส่วนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการขอให้รับรองสถานะของบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน การขอสัญชาติของคนต่างด้าว ปัญหาพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง แม้กระทั่งปัญหาที่เกิดจากคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ และคนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล ไม่เข้าใจของในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และขั้นตอนการดำเนินการ จะประสบพบเห็นปัญหาทั้งหมดดังที่กล่าวมาข้างต้นเสมอ โดยเรื่องร้องเรียนลักษณะนี้มีความซับซ้อน และมีรายละเอียดค่อนข้างมาก ข้อมูลเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของผู้ร้องเรียนมีความสำคัญ จึงต้องอาศัยการประสานงานทาง

โทรศัพท์เพื่อหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวผู้ร้องเรียน และการดำเนินการของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และเมื่อเจ้าหน้าที่สอบสวนประสานงานทางโทรศัพท์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มักจะต้องประสานงานทางโทรศัพท์กับหน่วยงานทางปกครองหลายหน่วยงาน และหลายครั้ง ทำให้ประสบปัญหาความล่าช้าของข้อมูลเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตั้งแต่ต้นทาง และส่งผลถึงความล่าช้าในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนต่อไปด้วย จากการศึกษาพบว่าฐานข้อมูลคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทยของหน่วยงานต่างๆ ยังไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่เป็นฐานข้อมูลของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าและข้อมูลที่ได้รับเป็นข้อมูลที่มีสถานะไม่ถูกต้องตรงกัน

การแก้ไขปัญหาให้คนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลมีเอกสารพิสูจน์ตนได้นั้น จะต้องดำเนินการในขั้นตอนหลัก ๓ ขั้นตอน คือ ๑. การตรวจสอบข้อเท็จจริงอันเป็นจุดเกาะเกี่ยวของรัฐและตัวบุคคล ๒. การตรวจสอบข้อกฎหมายและนโยบายเพื่อวางแนวทางแก้ไข และ ๓. การดำเนินการแก้ไขและติดตามผลหรือการแก้ไขอุปสรรค ซึ่งในแต่ละรายละเอียดของขั้นตอนนั้น ก็เป็นไปตามกระบวนการที่จำเป็น เช่น การตรวจสอบข้อเท็จจริงของปัญหา การตรวจสอบพยานหลักฐาน หรือการรวบรวมพยานหลักฐาน การประชุมคดีเพื่อวางแนวทางและกำหนดวิธีการแก้ไขการแก้ไขอุปสรรคปัญหาในระหว่างดำเนินการ เพื่อให้ได้ข้อยุติของปัญหาต่อไป

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

๕.๒.๑ เนื่องจากปัจจุบันพบว่ายังมีกลุ่มบุคคลที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยจำนวนมากเป็นบุคคลที่ยังไม่ได้รับการรับรองตัวบุคคลว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายทะเบียนราษฎร **ดังนั้น ในภาพรวมรัฐบาลควรเร่งรัดและผลักดันใน ๓ ส่วน ดังนี้**

๑) กำหนดมาตรการในการเร่งรัด เพิ่มประสิทธิภาพ หรือมีการปรับกระบวนการคัดกรองกลุ่มเป้าหมายก่อนที่จะต้องจัดทำทะเบียนประวัติเพื่อให้เกิดการรับรองตัวบุคคลตามกฎหมายและนโยบายที่วางไว้

๒) ออกมาตรการวิธีการปฏิบัติงานอื่นๆ หรือการผลักดันให้มีกฎหมายและนโยบายอื่นๆ เพิ่มเติม เพื่อการรับรองตัวคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ คนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศไทย เพื่อให้เกิดการสำรวจ และจัดทำทะเบียนประวัติอย่างต่อเนื่องและครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด จะได้ทราบที่มาและสถานการณ์การดำรงอยู่ของคนกลุ่มนี้ให้ชัดเจน เพื่อนำไปสู่การพิจารณากำหนดสถานะที่เหมาะสม

๓) เร่งรัดขบวนการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ดังเช่นนโยบายการขึ้นทะเบียนของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ทำอยู่ในปัจจุบัน จะเกิดประโยชน์สูงสุด

๕.๒.๒ ในส่วนของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะฝ่ายปกครองควรดำเนินการ ดังนี้

๑) เริ่มปรับปรุงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานราชการ ที่เกี่ยวข้องให้ตระหนักในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย การศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติม ทำความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายให้เข้าใจถ่องแท้และทันสมัยตลอดเวลา การทำงานต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่องและจริงจัง รวมทั้งซื่อสัตย์สุจริตและร่วมมือกันทุกฝ่ายในการแก้ไขปัญห

๒) เพื่อให้คนต่างด้าวได้ทราบถึงสิทธิที่จะได้รับการบันทึกในทะเบียนประวัติ และหน้าที่ของตนเอง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ควรให้ความสำคัญกับการถ่ายทอดองค์ความรู้ ไปสู่คนต่างด้าวในทุกภูมิภาคทั่วประเทศ โดยจัดทำโครงการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนในการดำเนินการทางทะเบียนราษฎรของสำนักบริหารการทะเบียนในทุกภูมิภาคของประเทศ อย่างต่อเนื่อง โดยมีการสำรวจและประเมินผลเป็นระยะๆ และควรจัดทำคู่มือการปฏิบัติตัวของคนต่างด้าว ที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติของกลุ่มบุคคลต่างๆ การเตรียมเอกสารเพื่อติดต่อหน่วยงานราชการ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง สำหรับแจกให้กับคนต่างด้าวได้ศึกษา ซึ่งจะช่วยให้หน่วยงานราชการทำงานง่าย และรวดเร็วยิ่งขึ้น

๓) เพื่อให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐ หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความถูกต้อง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ควรถ่ายทอดความรู้ ข้อกฎหมาย และระเบียบวิธีปฏิบัติ ควรจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานในเรื่องลักษณะนี้โดยเฉพาะ รวบรวม จัดทำกรณีศึกษา (Case Study) ที่มีข้อมูลขั้นตอนการปฏิบัติงาน ข้อสังเกตในการปฏิบัติงาน และเผยแพร่ให้ข้าราชการ ผู้ปฏิบัติงาน หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง องค์กรตรวจสอบ องค์กรภาคเอกชน ได้ทราบอย่างทั่วถึง สม่าเสมอ และควรชักชวนความเข้าใจโดยการจัดอบรมความรู้เกี่ยวกับแนวปฏิบัติและกฎหมายที่ออกมาใหม่เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจอำนาจหน้าที่ของตน และสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด และควรจัดอบรมสัมมนาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทั่วประเทศ เพื่อรับทราบปัญหาในทางปฏิบัติ ข้อขัดข้องที่นายทะเบียนไม่สามารถดำเนินการได้ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ ความชัดเจนในแนวทางการปฏิบัติงานแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้เป็นไปในทางเดียวกัน

๔) ควรศึกษาข้อมูลเพื่อแก้ไขกฎหมายในส่วนของกรอบเวลาของหน่วยงานราชการในการดำเนินการเรื่องคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ และคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล โดยกำหนดกรอบเวลารวดๆ ในการดำเนินการให้ครอบคลุมในแต่ละขั้นตอน เพื่อให้เกิดความชัดเจน กรณี

ดังกล่าวจะช่วยลดปัญหาความล่าช้าที่เกิดจากการไม่กล้าตัดสินใจและใช้ดุลพินิจ ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๕) ควรมีกฎไกในการตรวจสอบเพิ่มเติมในการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่เพื่อที่จะเป็นการป้องกันและเยียวยาความเสียหายต่อรัฐและประชาชนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและมีการกระทำที่ทุจริตประพฤติมิชอบ การเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่ โดยอาจแก้ไขกฎหมาย การเสนอให้มีสินบนนำจับเพื่อกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่รัฐเองและประชาชนแจ้งเบาะแสการทุจริต โดยหากพบว่ามีการทุจริตขอให้ดำเนินการสอบสวน ลงโทษ ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมมิให้เกิดการกระทำที่ทุจริตประพฤติมิชอบขึ้น

๖) การจัดการประชากรเป็นสิทธิและหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น **ควรบริหารจัดการข้อมูลต่างๆ ของบุคคลอย่างเป็นระบบ**โดยการสร้างระบบเชื่อมโยงฐานข้อมูลราษฎรของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ากับฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรของกรมการปกครอง เช่น ฐานข้อมูลคนเกิดจากโรงพยาบาลสามารถเชื่อมกับฐานข้อมูลคนเกิดในระบบทะเบียนราษฎรของกรมการปกครอง ฐานข้อมูลของตำรวจตรวจคนเข้าเมือง เป็นต้น จะช่วยให้การบริหารจัดการคนต่างด้าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๕.๒.๓ ในส่วนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ควรทำบันทึกข้อตกลง (MOU) กับกรมการปกครอง ในการประสานข้อมูลเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับคนต่างด้าว ทั้งนี้ เห็นควรให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จัดตั้งศูนย์ประสานงานเรื่องร้องเรียนของคนต่างด้าวไว้โดยเฉพาะ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค หรือทำระบบฐานข้อมูลเพื่อตรวจสอบสถานะ ข้อมูลประวัติของคนต่างด้าวในแต่ละจังหวัด เพื่อให้หน่วยงานราชการ หรือสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเข้าถึงข้อมูลได้รวดเร็ว ครบวงจร จะทำให้เจ้าหน้าที่สอบสวนสามารถทำงานได้ง่ายและรวดเร็ว อันจะเป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการทำงานโดยการปรับปรุงประสิทธิภาพกระบวนการในการพิจารณาและสอบสวนเรื่องร้องเรียนได้รวดเร็วยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่ได้วางไว้ ประโยชน์ที่ได้ย่อมเกิดแก่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนนั่นเอง

๕.๒.๔ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ควรทำความร่วมมือในการประสานและเชื่อมโยงระบบข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจสอบสถานะของบุคคลที่อยู่ระหว่างการตรวจสอบสถานะ เพื่อจัดทำทะเบียนประวัติ เพื่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องจะได้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับระเบียบ กฎหมาย และนโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสัญชาติของคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ และคนที่ไม่ม่เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความ

วีระศักดิ์ นาทะสิริ. “แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย”. แผ่นดินของไทย : ปัญหาของคนไทย (๕), (กรกฎาคม ๒๕๕๗)

วินัส สีสุข. “การจัดการปัญหาสิทธิในสถานะบุคคลของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ”.

คู่มือปฏิบัติงานทางทะเบียนราษฎร : เอกสารประกอบภายใต้โครงการขยายองค์ความรู้ จากแม่ข่ายสู่อันดามัน, มูลนิธิเอเชีย ๒๕๕๒.

สำนักความมั่นคงกิจการภายในประเทศ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ.

“คู่มือเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและแนวทางของยุทธศาสตร์ การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล”, (กันยายน ๒๕๔๙)

วิทยานิพนธ์และเอกสารอื่นๆ

กิติวรญา รัตนมณี. “คนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทย”.

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒.

ชลฤทัย แก้วรุ่งเรือง. “คนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในรัฐไทย”

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑.

ชัยรัตน์ เวชพานิช.(ม.ม.ป.) “สถานการณ์แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย : ผลกระทบเชิงบวก และลบที่เกี่ยวข้องกับระบบสาธารณสุขของประเทศ”.เอกสารประกอบคำบรรยาย.

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร.

ดรุณี ไพศาลพานิชกุล. “สิทธิในการมีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในรัฐไทย”.

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๘.

ปุกทวิชัย ฉัตรมงคลชาติ. “คนในทะเบียนประวัติตามกฎหมายทะเบียนราษฎรไทย”.

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๔.

รายงานประจำปี ๒๕๖๐ ผู้ตรวจการแผ่นดิน.

หนังสือกรรมการปกครอง ที่ มท.๐๓๐๙.๑/ว๑๙๘๙๕ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๑.

“การขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑”

หนังสือกรรมการปกครอง ส่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๓๐๔๒ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

“ชักซ้อมแนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาเรื่องสัญชาติและสถานะบุคคล”

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๐๘.๔/๑๖๖๖ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๖.

“การแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลในทางนโยบาย”

หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๓๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๙.

“การจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน หรือบุคคลประเภท ๐”

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติและสิทธิ

ในความเป็นพลเมืองของประเทศไทย. “สถานการณ์และแนวทางในการแก้ไขปัญหา

คนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย”. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๒๕๖๐.

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

กรมการปกครอง. เอกสารเผยแพร่ที่ ๔๔/๒๕๖๐, ตุลาคม ๒๕๖๐.

<http://www.dopa.go.th>

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. “คำว่า “รัฐเจ้าของตัวบุคคล” หมายความว่าอย่างไร? ...

ปรัชญากฎหมายระหว่างประเทศที่ละเอียดไม่ได้”, <https://www.facebook.com>

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. “แนวคิดทั่วไปและข้อเท็จจริงที่แสดงถึงจุดเกาะเกี่ยว

ระหว่างบุคคลธรรมดากับรัฐ”, <https://www.gotoknow.org/posts/612214>

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. “ใครคือคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย? และใครคือคนมีรัฐ

แต่ไร้สัญชาติในประเทศไทย?”

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. “บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน : คือใคร? มีสิทธิ

แค่ไหนในประเทศไทย?”. <https://www.gotoknow.org/posts/314147>

ภูมิ วชร เจริญผลผลิต. “การพิสูจน์สถานะบุคคลตาม-กม-และระเบียบ”,

<https://www.facebook.com/notes/1517246178311545/> ธันวาคม ๒๐๑๗.

สมิทร วอพะพอ. “ข้อเสนอเครือข่ายสถานะบุคคล แนวทางการจัดการปัญหาสถานะบุคคลสำหรับ

คนไร้รัฐ ไร้สัญชาติและชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย” วารสารเสียงชนเผ่า แจกฟรี

ฉบับพิเศษ บทเรียน ข้อท้าทายและอนาคตชนเผ่าพื้นเมืองไทย. ตุลาคม ๒๕๖๐.

สำนักข่าวชายขอบ. <http://transbordernews.in.th/home/?p=17170>

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. “ประวัติความเป็นมาระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน”.

<http://www.ombudsman.go.th>

กฎหมาย

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘

พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕

ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติ

สำหรับผู้อยู่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. ๒๕๔๘

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ภาคผนวก