

ปัญหาการจัดทำทะเบียนประวัติคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ และคนที่ไม่มี

เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในประเทศไทย

นางสาวจิตรลดา คำสงค์
เจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการพิเศษ
สำนักสอบสวน ๓

สภาพปัญหา

ในประเทศไทยมีบุคคลซึ่งอยู่ในสถานะเป็นคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ หรือคนที่ไม่มียเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มที่ ๑ กลุ่มที่เข้ามาด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่เข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้าน (เมียนมา ลาว และกัมพูชา) โดยเข้ามาเป็นแรงงานในประเทศไทยซึ่งทางราชการได้สำรวจจัดทำทะเบียนมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบ ติดตาม ควบคุมตัวบุคคล และนำข้อมูลดังกล่าวมากำหนดนโยบายและแนวทางแก้ปัญหาอันนำไปสู่การปรับสถานะบุคคลให้เป็นแรงงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย กลุ่มที่ ๒ กลุ่มที่อพยพหรือเข้ามาเพื่อหนีภัยสงคราม เช่น ผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา และชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ จากประเทศเมียนมา จีน ลาว เวียดนาม และกัมพูชา โดยทางราชการได้สำรวจจัดทำทะเบียนเพื่อตรวจสอบและควบคุม รวมถึงให้อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่กำหนด ตลอดจนใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและแนวทางแก้ปัญหา ทั้งนี้ หากกลุ่มคนดังกล่าวไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางจะนำไปสู่การปรับสถานะให้เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายเพื่ออาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างผสมกลมกลืน และกลุ่มที่ ๓ กลุ่มที่เข้ามาในเชิงสังคมเนื่องจากมีความผูกพันเชิงเครือญาติ หรือความสัมพันธ์ในเชิงสังคมระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ด้วยกัน เช่น ชาวเขาเผ่าต่างๆ บุคคลบนพื้นที่สูง ซึ่งทางราชการจะสำรวจจัดทำทะเบียนและกำหนดนโยบายและแนวทางดำเนินการในลักษณะเดียวกับกลุ่มที่ ๒ ทั้งนี้ การสำรวจทำทะเบียนในลักษณะดังกล่าวยังใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาลักษณะเดียวกับกลุ่มที่ ๒ ทั้งนี้ การสำรวจทำทะเบียนในลักษณะดังกล่าวยังใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาลักษณะของกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ดั้งเดิมในประเทศไทย แต่ตรวจสอบทางทะเบียนซึ่งมีทั้งคนไทยทั่วไปและกลุ่มชาติพันธุ์นำไปสู่การพิสูจน์ทราบตัวบุคคลและได้รับสัญชาติไทยตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างสมบูรณ์ต่อไป

ในการดำเนินชีวิตประจำวันของบุคคลมีความจำเป็นที่บุคคลจะต้องแสดงตนผ่านการใช้ “เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล” ที่รัฐเป็นผู้ออกให้ในการใช้สิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ที่รัฐแต่ละรัฐจัดไว้ให้ ซึ่งเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองโดยรัฐเจ้าของสัญชาติหรือรัฐเจ้าของภูมิลำเนา ดังนั้น การอยู่ในสถานะคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล เมื่อไม่ได้รับการรับรองคุ้มครองจากรัฐ จะส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตในประเทศนั้นๆ โดยรวม “เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล” ในที่นี้หมายถึง “เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่สามารถยืนยันรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมายจากรัฐ” คือเฉพาะแต่เพียง “เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่เป็นการรับรองการมีข้อมูลหรือมีชื่อของบุคคลนั้นอยู่ในทะเบียนราษฎร” ของไทย และทะเบียนประวัติเป็นเอกสารประเภทหนึ่งของทะเบียนราษฎร ทางราชการจัดทำขึ้นเพื่อบันทึกข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรของบุคคลและครอบครัวของบุคคลผู้ซึ่งประสบปัญหาด้านสถานะบุคคลตามกฎหมายและยังทำหน้าที่เป็นเอกสารในการบันทึกจุดเกาะเกี่ยวระหว่างคนกับรัฐไทย กล่าวคือเป็นเอกสารที่แสดงถึงการรับรองข้อเท็จจริงของบุคคลในเรื่องของการปรากฏตัวและอาศัยอยู่จริงในประเทศไทย เพื่อนำไปสู่จุดเกาะเกี่ยวเกี่ยวกับประเทศไทย

เพื่อรอกำหนดสถานะบุคคลตามกฎหมาย (Classification of Legal Personal Status) ซึ่งมีความจำเป็นต่อการพัฒนาสถานะบุคคลต่อไป การไม่บันทึกคนต่างด้าวในทะเบียนประวัติย่อมส่งผลให้ประเทศไทยขาดฐานข้อมูลจำนวนประชากรที่ถูกต้อง หรือใกล้เคียงความเป็นจริง ซึ่งส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายและแผนการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ อาทิ นโยบายการเงินการคลัง และในการจัดเก็บภาษีเพื่อนำมาพัฒนาประเทศ รวมถึงการจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองสิทธิต่างๆ การศึกษาในเรื่องการจัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าวจึงมีความสำคัญ เหตุเพราะแม้ว่าที่ผ่านมามาประเทศไทยจะให้ความสำคัญในเรื่องการจัดการประชากรในประเทศไทยมาโดยตลอดจนทุกภาคส่วนต่างให้ความสนใจในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

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

๑. การที่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก กระจุกกระจายตามพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ โดยไม่ทราบจำนวนและที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มีอยู่แท้จริง แต่มีการประมาณว่าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่อยู่ในประเทศไทยน่าจะมีไม่ต่ำกว่า ๒ ล้านคน ในขณะที่การบริหารแรงงานต่างด้าวยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น ปัญหาแรงงานต่างด้าวจึงย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

๒. มีความยากลำบากในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข แรงงานที่ไม่ได้มีการขึ้นทะเบียน จะไม่ผ่านการตรวจสุขภาพ ทำให้การควบคุมโรคเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก เกิดการแพร่กระจายของโรคติดต่อ ตามที่เคยเป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ คือ โรคคอติบเป็นโรคติดต่อที่กำลังจะหมดไปจากประเทศไทย และมีแนวโน้มว่าจะกลับมาเป็นปัญหาด้านสาธารณสุขของไทยอีก

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

กรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ามีผลกระทบต่อการบริหารจัดการภาครัฐ ประเทศไทยจึงควรหันกลับมามองปัญหาที่เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการส่งเสริมปกป้องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ควรให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้มากขึ้น การไร้รัฐไร้สัญชาติก่อให้เกิดผลเสียมากมายและไม่เป็นสิ่งปรารถนาของรัฐต่างๆ เนื่องจากไม่สามารถแบ่งสรรบุคคลได้ชัดเจน

ถึงในปัจจุบันจะมีบทบัญญัติกฎหมายภายในสอดรับและรองรับพันธกรณีระหว่างประเทศในเรื่องสิทธิในการรับรองสถานะบุคคลอย่างชัดเจนแล้ว แต่ปัญหาที่ค้างค้ำก็ยังไม่หมดไป อันเนื่องมาจากความไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทย เพราะการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ หรืออาจเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากตัวคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ และคนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลเองที่ไม่เป็นผู้มีคุณสมบัติไม่สามารถยื่นคำร้องขอจัดทำทะเบียนประวัติได้เนื่องจากขาดพยานเอกสาร หรือมีพยานเอกสารแต่ไม่น่าเชื่อถือ หรืออาจมีความต้องการมีบัตรประจำตัว ต้องการมีชื่อในทะเบียนประวัติ อันเป็นปัจจัยสำคัญผลักดันให้บุคคลเหล่านั้นยินยอมกระทำการผิดอันจะนำไปสู่การทุจริตในกระบวนการพิสูจน์ทราบตัวบุคคล ประกอบกับยังคงมีการเคลื่อนย้ายของประชากรข้ามชาติอย่างต่อเนื่อง จึงยังคงปรากฏบุคคลเหล่านี้ในสังคมอีกเป็นจำนวนมาก และปัญหาแรงงานต่างด้าวถือเป็นอีกหนึ่งปัญหาที่คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จัดเป็นนโยบายเร่งด่วนที่ต้องเร่งดำเนินการแก้ไข โดยออกคำสั่ง ฉบับที่ ๕๙/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๗ แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว (กนร.) เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยมีจุดประสงค์หลักคือการจัดระเบียบคนต่างด้าวให้สามารถตรวจสอบได้อย่างชัดเจน กรณีดังกล่าวจะส่งผลดีต่อการจัดทำฐานข้อมูลประชากร สามารถลดผลกระทบที่เกิดขึ้นและสามารถแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างมาก

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑. เพื่อทราบและเข้าใจถึงลักษณะทั่วไปของคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ หรือคนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในประเทศไทย และแนวคิดพื้นฐานของทะเบียนประวัติซึ่งรัฐไทยใช้เป็นกลไกในการจัดการปัญหาความไร้รัฐของบุคคล เพื่อให้สังคมไทยมีความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวมากขึ้น

๒. เพื่อทราบและเข้าใจถึงกระบวนการดำเนินงานและปัญหา รวมถึงผลกระทบที่มีต่อคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ หรือคนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล ในการจัดทำทะเบียนประวัติคนที่มิสิทธิและสามารถเข้าสู่ทะเบียนราษฎรไทย เพื่อนำไปสู่การแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป

๓. เพื่อนำไปสู่แนวทางการดำเนินการเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการแสวงหาข้อเท็จจริง รวมถึงการประสานงานกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วิธีการศึกษา

ในการศึกษา ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Research) ซึ่งสามารถจำแนกได้ ดังนี้

๑. ค้นคว้าข้อมูลจากตำรา บทความ เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ และผลงานทางวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนแนวคิด ข้อเสนอแนะในงานเขียนต่างๆ ในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งสืบค้นข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต

๒. กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง คำสั่ง ระเบียบ วิธีปฏิบัติทางราชการ

๓. นโยบายของรัฐไทยที่เกี่ยวข้องในการจัดการประชากร

ข้อค้นพบสำคัญ

จากการศึกษาพบว่าสาเหตุการตกเป็นคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลซึ่งไม่มีชื่อในทะเบียนราษฎรในประการสำคัญคือ การที่คนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลไม่ได้แจ้งการเกิดหรือเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร เพราะ

๑. ความเป็นอยู่ของคนห่างไกลพื้นที่เมือง
๒. เป็นคนที่ถูกปฏิเสธการแจ้งเกิดหรือการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและถูกจำหน่ายชื่อออกโดยเจ้าหน้าที่รัฐมองว่าเป็นคนต่างด้าว ตลอดจนความไม่รู้กฎหมาย ไม่ได้ติดตามข่าวสารของทางราชการ
๓. ความไม่กล้าดำเนินการด้วยตนเองของคนต่างด้าวและครอบครัวทำให้คนต่างด้าวไม่กล้าแสดงตัวเพื่อรับการสำรวจต่อเจ้าหน้าที่
๔. คนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลส่วนใหญ่จะขาดไร้ซึ่งพยานหลักฐานทั่วไปที่เจ้าหน้าที่จะร้องขอในการเพิ่มชื่อเข้าสู่ทะเบียนราษฎร เช่น หนังสือรับรองการเกิด สูติบัตร เป็นต้น

ยังมีคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ และคนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลอีกเป็นจำนวนมากในประเทศไทย ที่ไม่ทราบถึงสิทธิในการเข้าสู่ทะเบียนราษฎร และในขณะเดียวกันก็มีคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทยจำนวนหนึ่งที่ไม่ทราบว่าตนเองสามารถพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายไทยให้ดีกว่าเดิมได้อย่างไร โดยมีสาเหตุมาจากความไม่รู้กฎหมาย ประกอบกับอาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ทำให้การรับรู้ข่าวสารเป็นไปด้วยความยากลำบากตามที่กล่าวไว้ข้างต้น

นอกจากนี้ จากการศึกษพบว่าปัญหาอีกด้านหนึ่งเกิดจากนายทะเบียนซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติ

๑. ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติให้กับบุคคลผู้มีคุณสมบัติ ทั้งมิได้พยายามที่จะศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับคนในทะเบียนประวัติ
๒. ไม่เข้าใจระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
๓. ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่และอำนาจ หรือการสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ปัญหาเรื่องการทุจริตของเจ้าหน้าที่นั้น เกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอน และยังเป็นปัญหาสำคัญที่ยังคงพบเห็นอยู่ในปัจจุบัน

กรณีดังกล่าวทำให้ปัญหาคนตกหล่นจากทะเบียนประวัติและกลายเป็นคนไร้รัฐในประเทศไทยยังคงวนเวียนอยู่และยังเป็นอุปสรรคให้คนต่างด้าวไม่สามารถพัฒนาสถานะบุคคลไปสู่สถานะที่ดีกว่าได้ และประสบกับปัญหาความด้อยโอกาสในสิทธิการเข้าถึงบริการของรัฐด้านต่างๆ แม้คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๓๕ เห็นชอบให้จัดการศึกษาแก่เด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงได้มียุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ แก้ไขปัญหาได้ระดับหนึ่งแต่ยังแก้ไขปัญหาได้ไม่ทั่วถึง

ในส่วนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการขอให้รับรองสถานะของบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน การขอสัญชาติของคนต่างด้าว ปัญหาพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง แม้กระทั่งปัญหาที่เกิดจากคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ และคนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลไม่เข้าใจของในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และขั้นตอนการดำเนินการ จะประสบพบเห็นปัญหาทั้งหมดดังที่กล่าวมาข้างต้นเสมอ โดยเรื่องร้องเรียนลักษณะนี้มีความ

ซับซ้อน และมีรายละเอียดค่อนข้างมาก ข้อมูลเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของผู้ร้องเรียนมีความสำคัญ จึงต้องอาศัย การประสานงานทางโทรศัพท์เพื่อหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวผู้ร้องเรียน และการดำเนินการของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และเมื่อเจ้าหน้าที่สอบสวนประสานงานทางโทรศัพท์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มักจะต้องประสานงานทาง โทรศัพท์กับหน่วยงานทางปกครองหลายหน่วยงาน และหลายครั้ง ทำให้ประสบปัญหาความล่าช้าของข้อมูลเพื่อนำมา ประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตั้งแต่ต้นทาง และส่งผลถึงความล่าช้าในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขความ เดือดร้อนของประชาชนต่อไปด้วย จากการศึกษาพบว่าฐานข้อมูลคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทยของหน่วยงานต่างๆ ยังไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่เป็นฐานข้อมูลของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าและข้อมูลที่ได้รับ เป็นข้อมูลที่มีสถานะไม่ถูกต้องตรงกัน

การแก้ไขปัญหาคือให้คนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลมีเอกสารพิสูจน์ตนได้นั้น จะต้องดำเนินการในขั้นตอน หลัก ๓ ขั้นตอน คือ ๑. การตรวจสอบข้อเท็จจริงอันเป็นจุดเกาะเกี่ยวของรัฐและตัวบุคคล ๒. การตรวจสอบข้อ กฎหมายและนโยบายเพื่อวางแนวทางแก้ไข และ ๓. การดำเนินการแก้ไขและติดตามผลหรือการแก้ไขอุปสรรค ซึ่งใน แต่ละรายละเอียดของขั้นตอนนี้ ก็เป็นไปตามกระบวนการที่จำเป็น เช่น การตรวจสอบข้อเท็จจริงของปัญหา การ ตรวจสอบพยานหลักฐาน หรือการรวบรวมพยานหลักฐาน การประชุมคดีเพื่อวางแนวทางและกำหนดวิธีการแก้ไขการ แก้ไขอุปสรรคปัญหาในระหว่างดำเนินการ เพื่อให้ได้ข้อยุติของปัญหาต่อไป

ข้อเสนอแนะ

๑. เนื่องจากปัจจุบันพบว่ายังมีกลุ่มบุคคลที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยจำนวนมากเป็นบุคคลที่ยังไม่ได้รับการ รับรองตัวบุคคลว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายทะเบียนราษฎร ดังนั้น ในภาพรวมรัฐบาลควรเร่งรัดและผลักดันใน ๓ ส่วน ดังนี้

๑.๑ กำหนดมาตรการในการเร่งรัด เพิ่มประสิทธิภาพ หรือมีการปรับกระบวนการคัดกรอง กลุ่มเป้าหมายก่อนที่จะต้องจัดทำทะเบียนประวัติเพื่อให้เกิดการรับรองตัวบุคคลตามกฎหมายและนโยบายที่วางไว้

๑.๒ ออกมาตรการวิธีการปฏิบัติงานอื่นๆ หรือการผลักดันให้มีกฎหมายและนโยบายอื่นๆ เพิ่มเติม เพื่อการรับรองตัวคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ คนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่มีจุดเกาะเกี่ยวเกี่ยวกับประเทศไทย เพื่อให้เกิด การสำรวจ และจัดทำทะเบียนประวัติอย่างต่อเนื่องและครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด จะได้ทราบที่มาและ สถานการณ์การดำรงอยู่ของคนกลุ่มนี้ให้ชัดเจน เพื่อนำไปสู่การพิจารณากำหนดสถานะที่เหมาะสม

๑.๓ เร่งรัดขบวนการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ดังเช่นนโยบายการขึ้นทะเบียนของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ทำอยู่ในปัจจุบัน จะเกิดประโยชน์สูงสุด

๒. ในส่วนของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะฝ่ายปกครองควรดำเนินการ ดังนี้

๒.๑ เริ่มปรับปรุงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องให้ตระหนักในอำนาจ หน้าที่ตามกฎหมาย การศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติม ทำความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายให้เข้าใจถ่องแท้และทันสมัย ตลอดเวลา การทำงานต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่องและจริงจัง รวมทั้งเชื้อสายสุจริตและร่วมมือกันทุกฝ่ายในการแก้ไขปัญหา

๒.๒ เพื่อให้คนต่างด้าวได้ทราบถึงสิทธิที่จะได้รับการบันทึกในทะเบียนประวัติ และหน้าที่ของตนเอง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ควรให้ความสำคัญกับการถ่ายทอดองค์ความรู้ไปสู่คนต่างด้าวในทุกภูมิภาคทั่วประเทศ โดยจัดทำโครงการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนในการดำเนินการทางทะเบียนราษฎรของสำนักบริหารการทะเบียนในทุกภูมิภาคของประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยมีการสำรวจและประเมินผลเป็นระยะๆ และควรจัดทำคู่มือการปฏิบัติตัวของคนต่างด้าวที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติของกลุ่มบุคคลต่างๆ การเตรียมเอกสารเพื่อติดต่อหน่วยงานราชการ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง สำหรับแจกให้กับคนต่างด้าวได้ศึกษา ซึ่งจะช่วยให้หน่วยงานราชการทำงานง่ายและรวดเร็วยิ่งขึ้น

๒.๓ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐ หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความถูกต้อง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ควรถ่ายทอดความรู้ ข้อกฎหมาย และระเบียบวิธีปฏิบัติ ควรจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานในเรื่องลักษณะนี้โดยเฉพาะ รวบรวม จัดทำกรณีศึกษา (Case Study) ที่มีข้อมูลขั้นตอนการปฏิบัติงาน ข้อสังเกตในการปฏิบัติงาน และเผยแพร่ให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง องค์กรตรวจสอบ องค์กรภาคเอกชน ได้ทราบอย่างทั่วถึง สม่่าเสมอ และควรชักจูงความเข้าใจโดยการจัดอบรมความรู้เกี่ยวกับแนวปฏิบัติและกฎหมายที่ออกมาใหม่เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจอำนาจหน้าที่ของตน และสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด และควรจัดอบรมสัมมนาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทั่วประเทศ เพื่อรับทราบปัญหาในทางปฏิบัติ ข้อขัดข้องที่นายทะเบียนไม่สามารถดำเนินการได้ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ ความชัดเจนในแนวทางการปฏิบัติงานแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้เป็นไปในทางเดียวกัน

๒.๔ ควรศึกษาข้อมูลเพื่อแก้ไขกฎหมายในส่วนของกรอบเวลาของหน่วยราชการในการดำเนินการเรื่องคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ และคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล โดยกำหนดกรอบเวลารวดๆ ในการดำเนินการให้ครอบคลุมในแต่ละขั้นตอน เพื่อให้เกิดความชัดเจน กรณีดังกล่าวจะช่วยลดปัญหาความล่าช้าที่เกิดจากการไม่กล้าตัดสินใจและใช้ดุลพินิจ ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๒.๕ ควรมีกลไกในการตรวจสอบเพิ่มเติมในการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่เพื่อที่จะเป็นการป้องกันและเยียวยาความเสียหายต่อรัฐและประชาชนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและมีการกระทำที่ทุจริตประพฤติมิชอบ การเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่ โดยอาจแก้ไขกฎหมาย การเสนอให้มีสินบนนำจับเพื่อกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่รัฐเองและประชาชนแจ้งเบาะแสการทุจริต โดยหากพบว่ามีกรทุจริตขอให้ดำเนินการสอบสวนลงโทษ ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมมิให้เกิดการกระทำที่ทุจริตประพฤติมิชอบขึ้น

๒.๖ การจัดการประชากรเป็นสิทธิและหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น ควรบริหารจัดการข้อมูลต่างๆ ของบุคคลอย่างเป็นระบบโดยการสร้างระบบเชื่อมโยงฐานข้อมูลราษฎรของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ากับฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรของกรมการปกครอง เช่น ฐานข้อมูลคนเกิดจากโรงพยาบาลสามารถเชื่อมกับฐานข้อมูลคนเกิดในระบบทะเบียนราษฎรของกรมการปกครอง ฐานข้อมูลของตำรวจตรวจคนเข้าเมือง เป็นต้น จะช่วยให้การบริหารจัดการคนต่างด้าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

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

๔. กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ควรทำความร่วมมือในการประสานและเชื่อมโยงระบบข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจสอบสถานะของบุคคลที่อยู่ระหว่างการตรวจสอบสถานะ เพื่อจัดทำทะเบียนประวัติ เพื่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องจะได้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับระเบียบ กฎหมาย และนโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสัญชาติของคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ และคนที่ไม่ม่เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล
