

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์สังเกตเห็นว่าปัญหาเกี่ยวกับคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทยเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลต่อทั้งปัจเจกชน และรัฐเจ้าของดินแดน กล่าวคือ

ประการแรก ในแง่ของปัจเจกชน เนื่องจากมีคนในสังคมไทยจำนวนไม่น้อยยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนว่าบุคคลที่ได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎรไทยจะต้องเป็นคนสัญชาติไทยเท่านั้น ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วคนต่างด้าวก็สามารถเข้าสู่การบันทึกในทะเบียนราษฎรไทยได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ความเข้าใจดังกล่าวมีสาเหตุมาจากความไม่ตระหนักรู้ถึงสิทธิที่กฎหมายได้รับรองสิทธิที่จะให้คนต่างด้าวได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎรได้ ซึ่งความไม่ตระหนักรู้นี้ส่งผลให้คนต่างด้าวซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิไม่ได้ร้องขอเข้าสู่การบันทึกในทะเบียนราษฎร ในขณะที่คนต่างด้าวซึ่งมิใช่ผู้ทรงสิทธิกลับร้องขอใช้สิทธิและได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎร ซึ่งปัญหานี้ยังหนักหน่วงขึ้นเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบรับรู้เห็นเป็นใจ และประพฤติดุจจริตเสียเอง

ปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อตัวคนต่างด้าว ดังปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีคนต่างด้าวจำนวนหนึ่งสามารถเข้าสู่การบันทึกในทะเบียนราษฎรไทยทั้งที่ไม่มีสิทธิ ไม่ว่าจะโดยผลของการทุจริตของเจ้าหน้าที่ หรือโดยการกระทำของคนต่างด้าวนั้นเอง ไม่ว่าจะโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม ซึ่งนำไปสู่การถูกเพิกถอนชื่อออกจากทะเบียนราษฎร ซึ่งการกระทำนี้ไม่เพียงส่งผลกระทบต่อผู้กระทำเท่านั้น แต่ยังส่งผลไปถึงลูกหลานซึ่งไม่รู้เรื่องราวจะต้องมารับบาปเคราะห์ที่จะต้องถูกเพิกถอนชื่อจากทะเบียน ก่อให้เกิดปรากฏการณ์”บาปบริสุทธิ์”¹ ตามมา

¹ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, กรณีน้องออย สุพัตตรา ขอหิรัญ : คนไร้สัญชาติแห่งอำเภอแม่เมาะ : รายงานกรณีศึกษาภายใต้โครงการห้องเรียน คลินิก และสำนักงานที่ปรึกษากฎหมายสำหรับเด็ก เยาวชน และครอบครัวที่ประสบความสำเร็จหรือความไร้สัญชาติในสังคมไทย (Classroom, Clinic and Law Firm for Child, Youth and Family who face Statelessness and nationalityless in thai society or “CCL”) เผยแพร่ใน

<http://www.archanwell.org/autopage/show_page.php?t=2&s_id=58&d_id=58>

ประการที่สอง ในแง่ของรัฐเจ้าของดินแดน เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงว่าคนต่างด้าวจำนวนหนึ่งไม่สามารถเข้าสู่การบันทึกในทะเบียนราษฎรไทยทั้งที่มีสิทธิ อันเป็นการละเมิดสิทธิที่จะได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎรของคนต่างด้าว อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าปัญหานี้คงจะไม่สำคัญเท่าไร หากคนต่างด้าวที่ไม่ได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎรเป็นคนต่างด้าวที่มีรัฐเจ้าของตัวบุคคลอยู่แล้ว เพราะคนต่างด้าวกลุ่มนี้ย่อมได้รับความคุ้มครองจากรัฐเจ้าของตัวบุคคล ในทางตรงข้ามหากปัญหานี้เกิดกับคนต่างด้าว “ไร้รัฐ” หรือ “ไร้สัญชาติ” หรือ “เสมือนไร้สัญชาติ” จะยิ่งน่าเป็นห่วง เพราะว่าคนต่างด้าวกลุ่มนี้ ไร้รัฐเจ้าของตัวบุคคล หรือ แม้จะไม่ไร้รัฐเจ้าของตัวบุคคลแต่ก็ไม่อาจกลับไปยังรัฐเจ้าของตัวบุคคล หรือ ไม่ต้องการกลับไปยังรัฐเจ้าของสัญชาติอีกต่อไปแล้ว ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด เช่น หากกลับไปจะมีอันตรายแก่ชีวิต หรือ ไม่มีญาติพี่น้อง หรือ มีครอบครัวเป็นคนสัญชาติไทย เราจะเห็นได้ว่าคนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นกำลังสำคัญในภาคการผลิตเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทย และส่วนหนึ่งก็เป็นบุคคลผู้ทำคุณประโยชน์โดยการสร้างชื่อเสียงให้ประเทศไทยอีกด้วย ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรับรองความมีตัวตนทางกฎหมายของคนต่างด้าวกลุ่มนี้ในทะเบียนราษฎรไทย ในขณะเดียวกันการเพิกเฉยโดยไม่บันทึกคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทยก็คงจะไม่เป็นธรรมในสายตาประชาคมโลกเท่าไรนัก

เราจะเห็นได้ว่า การไม่บันทึกคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทยย่อมส่งผลให้รัฐไทย ขาดฐานข้อมูลจำนวนประชากร ที่ถูกต้อง หรือใกล้เคียงความเป็นจริง ซึ่งส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายและแผนการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ อาทิ นโยบายการเงิน การคลัง และในการจัดเก็บภาษีเพื่อนำมาพัฒนาประเทศ รวมถึงการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองสิทธิต่างๆ อาทิ สิทธิในหลักประกันสุขภาพ² สิทธิทางการศึกษา ฯลฯ

นอกจากนี้ ฐานข้อมูลจำนวนประชากร ยังถูกนำไปโยงกับ ความมั่นคงแห่งรัฐ เนื่องจากเป็นฐานข้อมูล ที่รวบรวมข้อมูลพื้นฐานของบุคคล ทั้งชื่อ นามสกุล ภูมิลำเนา ถิ่นที่อยู่ สัญชาติเชื้อชาติ ข้อมูลการย้ายถิ่นฐาน ข้อมูลการเกิด และข้อมูลการตาย ซึ่งล้วนแต่เป็นประโยชน์ในการติดตามตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษทั้งสิ้น โดยเฉพาะกรณีที่ผู้กระทำความผิดนั้นเป็นบุคคลที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรมากกว่าหนึ่งรัฐ จะเห็นได้ว่าความเป็นคนสองทะเบียนราษฎรนั้นมีใช่อุปสรรคต่อความมั่นคงแห่งรัฐ แต่การที่ฐานข้อมูลในสองทะเบียนราษฎรไม่สามารถเชื่อมถึงกันได้ย่อมมีประสิทธิภาพต่างหากที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อความมั่นคง ดังนั้น จึงมีความจำเป็น

² จากการศึกษาภายใต้โครงการวิจัยเพื่อพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายหลักประกันสุขภาพของคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย ภายใต้การสนับสนุนของสำนักวิจัยและพัฒนาหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ(สวปก.)

อย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่า ลาว กัมพูชา มาเลเซีย ในการเชื่อมฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรเพื่อให้ข้อมูลราษฎรเชื่อมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุที่กล่าวมาข้างต้นจึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่สังคมไทยจะต้องหันมาให้ความสำคัญกับคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทย อันเป็นที่มาในการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์จะได้นำเสนอถึงวัตถุประสงค์การศึกษา ขอบเขตการศึกษา วิธีการศึกษา คำโครงการการศึกษา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาในประเด็นนี้ในลำดับต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

การศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์มีวัตถุประสงค์หลัก 4 ประการดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทย
2. เพื่อศึกษาถึงสถานการณ์ที่คนต่างด้าวมีสิทธิเข้าสู่ทะเบียนราษฎรไทยว่ามีลักษณะเช่นใด และมีกระบวนการเข้าสู่ทะเบียนราษฎรไทยได้อย่างไร
3. เพื่อศึกษาถึงสถานการณ์ที่คนต่างด้าวสิ้นสุดสถานะความเป็นคนต่างด้าว อันเป็นเหตุให้ต้องออกจากทะเบียนราษฎรไทยว่ามีสถานการณ์ใดบ้าง และมีกระบวนการออกจากทะเบียนราษฎรไทยอย่างไร
4. เพื่อศึกษาถึงปัญหาที่คนต่างด้าวต้องเผชิญในการเข้า-ออกจากทะเบียนราษฎรไทยเพื่อนำไปสู่การแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป

1.3 ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์มุ่งศึกษา “คนต่างด้าวผู้มีสิทธิได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎร” โดยทำการศึกษาใน 3 แง่มุม คือ ศึกษาถึงการเข้าสู่ทะเบียนราษฎรไทย การออกจากทะเบียนราษฎรไทย และปัญหาในการเข้าและออกจากทะเบียนราษฎรไทยของคนต่างด้าว ผ่านกฎหมายระหว่างประเทศรวมถึงกฎหมายและนโยบายของรัฐไทย

1.4 วิธีการศึกษา

ในการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์จำแนกวิธีการศึกษาออกเป็น 2 วิธี ดังต่อไปนี้

1. การศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งสามารถจำแนกได้ ดังนี้
 - 1.1 สำนวนตำรา บทความ และผลงานทางวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ³
 - 1.2 สำนวนกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง⁴
 - 1.3 สำนวนกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่ปรากฏตัวในรูปแบบจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และลายลักษณ์อักษร⁵
 - 1.4 สำนวนนโยบายที่เกี่ยวข้อง⁶
2. การศึกษาวิจัยประสบการณ์ (Experimental Research) อันจะนำมาซึ่งข้อเท็จจริงแห่งปัญหา (Factual Research) รวมตลอดถึงข้อความรู้ (All Solution Research) ซึ่งสามารถจำแนกได้ ดังนี้
 - 2.1 การศึกษาผ่านประสบการณ์ตรงจากเจ้าของปัญหาผู้ยอมตนเป็นกรณีศึกษา⁷
 - 2.2 การศึกษาผ่านผู้สนับสนุนเจ้าของปัญหา⁸ อาทิ ครอบครัวของเจ้าของปัญหา องค์การภาคเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือ องค์การภาครัฐที่ดูแลเจ้าของปัญหา เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ฯลฯ

³ โปรดดูบรรณานุกรม หน้า 143

⁴ โปรดดูภาคผนวก ข หน้า 171, ภาคผนวก ค หน้า 181, ภาคผนวก ง หน้า 195, ภาคผนวก ฉ หน้า 219

⁵ โปรดดูภาคผนวก ก หน้า 165.

⁶ โปรดดูภาคผนวก จ หน้า 211.

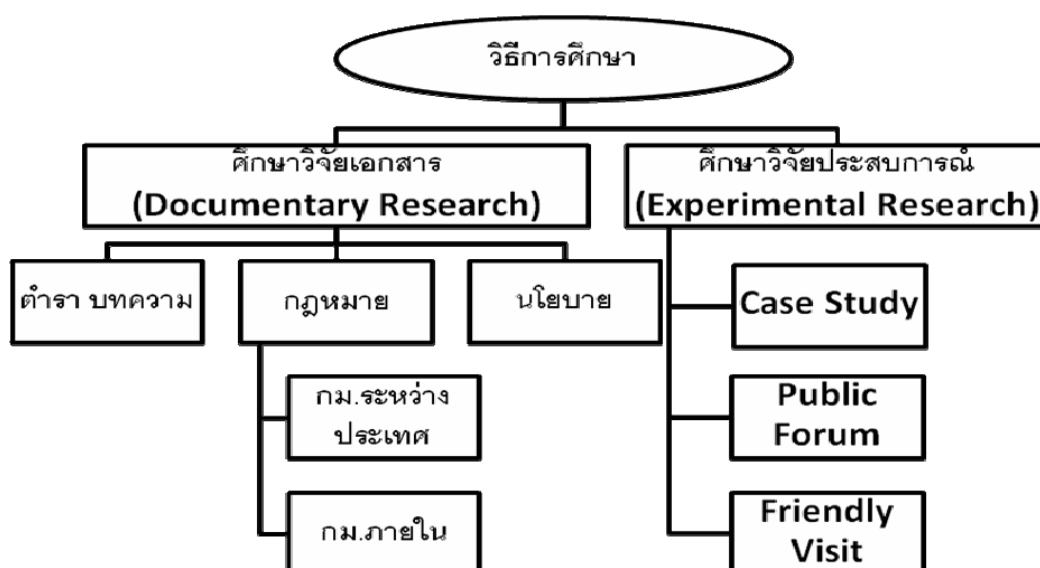
⁷ โปรดดูภาคผนวก ฉ หน้า 323.

⁸ เพิ่งอ้าง

และเพื่อผลักดันให้เกิดความร่วมมือระหว่างมวลมิตรเครือข่ายทางวิชาการ⁹ จึงได้
 ทำการศึกษาวิจัยผ่านกิจกรรม 3 รูปแบบ¹⁰ ดังต่อไปนี้

1. การทำกรณีศึกษา (Case Study)
2. การทำกิจกรรมเวทีสาธารณะ (Public Forum)
3. การทำกิจกรรมการเยี่ยมเชิงกัลยาณมิตร (Friendly Visit)

ภาพที่ 1
 วิธีการศึกษา



⁹โปรดดูภาคผนวก ข หน้า 299.

¹⁰โปรดดูภาคผนวก ค หน้า 305.

1.5 คำโครงการศึกษา

ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์ได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 5 บท ดังปรากฏรายละเอียดและลำดับการศึกษาดังต่อไปนี้

บทที่ 2 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทย ในบทนี้จะแบ่งการศึกษาเป็นสองส่วน ส่วนแรกทำการศึกษาถึงนิยามของคำว่า “คนต่างด้าว” “ราษฎร” และ “ทะเบียนราษฎร” ในระบบกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรของไทย เพื่อนำไปสู่การศึกษาในส่วนที่สอง ว่าด้วยนิยามและการจำแนกประเภทของ “คนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทย”

บทที่ 3 การเข้าสู่ทะเบียนราษฎรไทยของคนต่างด้าว ในบทนี้จะศึกษาว่ามีสถานการณ์ใดบ้างที่ทำให้คนต่างด้าวสามารถเข้าสู่สิทธิที่จะได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎรไทย และมีกระบวนการเข้าสู่การบันทึกในทะเบียนราษฎรไทยอย่างไร

บทที่ 4 การออกจากทะเบียนราษฎรไทยของคนต่างด้าว ในบทนี้จะศึกษาว่ามีสถานการณ์ใดบ้างที่ทำให้คนต่างด้าวต้องสิ้นสุดสถานะความเป็นคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรอันนำไปสู่การออกจากทะเบียนราษฎรประเภทหนึ่งประเภทใด และศึกษาว่ากระบวนการออกจากทะเบียนราษฎรนั้นเป็นอย่างไร

บทที่ 5 ปัญหาในการเข้าและออกจากทะเบียนราษฎรไทยของคนต่างด้าว ในบทนี้จะศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่คนต่างด้าวต้องเผชิญในการเข้า-ออกจากทะเบียนราษฎรไทย

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ ในบทนี้จะสรุปภาพรวมของการศึกษาที่ผ่านมาทั้งสี่บท เพื่อนำมาประมวลเป็นข้อเสนอแนะต่อภาคส่วนต่างๆในสังคมไทยต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์คาดหวังว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อสังคมไทย กล่าวคือ

ประการแรก ช่วยให้สังคมไทยเข้าใจนิยามของคำว่า “ราษฎรไทย” ดียิ่งขึ้น และทำให้คนในสังคมรับรู้ว่ามีคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทย

ประการที่สอง ช่วยให้สังคมไทยทราบว่าคนต่างด้าวในสถานการณ์ใดบ้างที่มีสิทธิเข้าสู่การบันทึกในทะเบียนราษฎรไทย

ประการที่สาม ช่วยให้สังคมไทยทราบว่าคนต่างด้าวในสถานการณ์ใดบ้างที่สิ้นสุดสถานะคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทย และต้องออกจากทะเบียนราษฎรไทย

ประการที่ดี ช่วยให้สังคมไทยตระหนักถึงปัญหาที่คนต่างด้าวต้องเผชิญในการเข้าสู่การบันทึกในทะเบียนราษฎรไทย และปัญหาในการออกจากทะเบียนราษฎรไทย เพื่อนำไปสู่การแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

