

บทที่ 5

ปัญหาในการเข้าและออกจากทะเบียนราษฎรไทยของคนต่างด้าว

ในบทนี้ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์มีจุดมุ่งหมายเพื่อแสวงหาคำตอบว่าปัญหาที่คนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทยต้องเผชิญในการเข้าและออกจากทะเบียนราษฎรมีปัญหาใดบ้าง และมีแนวทางในการแก้ปัญหาอย่างไร

จากการศึกษาพบว่า คนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทยต้องเผชิญกับ 9 ปัญหา ได้แก่ 1.ปัญหาการพิสูจน์ความเป็นผู้ทรงสิทธิ 2.ปัญหาการรวบรวมพยานหลักฐานในการเตรียมคำร้อง 3. ปัญหาการถูกปฏิเสธสิทธิในการเข้าและออกจากทะเบียนราษฎร 4.ปัญหาการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมภายหลังถูกปฏิเสธสิทธิ 5.ปัญหาความล่าช้าภายหลังการรับคำร้อง 6. ปัญหาการแสวงหาพยานหลักฐานภายหลังการรับคำร้อง 7.ปัญหาการบันทึกข้อมูลในทะเบียนราษฎรคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง 8. ปัญหาการได้รับเอกสารสิทธิไม่ครบ และ 9.ปัญหาการไม่ได้รับเอกสารสิทธิ ดังต่อไปนี้

5.1 ปัญหาการพิสูจน์ความเป็นผู้ทรงสิทธิ

จากการศึกษา ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์พบว่า ปัญหาแรกที่คนต่างด้าวต้องเผชิญ คือ ปัญหาการพิสูจน์ความเป็นผู้ทรงสิทธิ ทั้งกรณีคนต่างด้าวที่เป็นผู้ทรงสิทธิแต่ไม่สามารถเข้าสู่ทะเบียนราษฎรทั้งที่มีสิทธิ และกรณีคนต่างด้าวที่ไม่เป็นผู้ทรงสิทธิแต่สามารถเข้าสู่ทะเบียนราษฎรได้ ดังต่อไปนี้

5.1.1 กรณีเป็นผู้ทรงสิทธิแต่ไม่สามารถเข้าสู่การบันทึกในทะเบียนราษฎร

แม้ว่าโดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยความยินยอมของรัฐ ประกอบกับกฎหมายการทะเบียนราษฎรอันเป็นกฎหมายภายในของรัฐไทยจะยินยอมให้คนต่างด้าวใน 3 สถานการณ์ตามที่กล่าวมาในบทที่ 3 เข้าสู่การบันทึกในทะเบียนราษฎรไทยได้ แต่จากการศึกษาค้นคว้าพบว่ามีหลายกรณีที่คนต่างด้าวเหล่านั้นไม่สามารถเข้าสู่การบันทึกในทะเบียนราษฎรไทยด้วยเหตุผลหลายประการ อาทิ ดังต่อไปนี้

5.1.1.1 ปัญหาจากเจ้าของปัญหา

จากการศึกษาพบว่า เจ้าของปัญหาหรือคนต่างด้าวผู้ทรงสิทธิไม่สามารถเข้าสู่การบันทึกทะเบียนราษฎรได้ เนื่องจากไม่ทราบว่าตนเองเป็นผู้ทรงสิทธิ หรือทราบว่าตนเองเป็นผู้ทรงสิทธิ แต่กลับไม่สนใจไม่ให้ความสำคัญ หรือให้ความสำคัญแต่ไม่กล้าไปดำเนินการเองเพราะเกรงกลัวเจ้าหน้าที่ จากการศึกษาในห้องทดลองทางสังคม พบว่ามีคนต่างด้าวจำนวนหนึ่งเกรงกลัวเจ้าหน้าที่ที่จะข่มขู่ หรือเรียกรับผลประโยชน์ จึงทำให้เจ้าของปัญหาไม่กล้าไปใช้สิทธิของตน

ทั้งนี้เพื่อสร้างความเข้าใจอย่างเป็นรูปธรรม ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์จึงขอเสนอปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหา ดังต่อไปนี้

กรณีศึกษา ด.ช.วิชญ์ บุญชา¹ เป็นเด็กที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนในสถานศึกษาในประเทศไทยเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนแต่ไม่กล้าดำเนินการเอง ทำให้ไม่สามารถเข้าสู่ทะเบียนราษฎรได้

กรณีศึกษา จากกรณีศึกษาของนายบุญยืน สุขเสน่ห์² คนสัญชาติอเมริกันที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย และนางสาวพองจันทร์ สุขเสน่ห์ คนสัญชาติอเมริกันที่เกิดในประเทศไทย ไม่ทราบว่ามีความหมายให้สิทธิร้องขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร จึงไม่ได้ขอเพิ่มชื่อใน ท.ร.13 ตั้งแต่ต้นแต่หลังจากได้ศึกษากฎหมายและหารือนายทะเบียนแล้วนายบุญยืนก็ได้พยายามดำเนินการร้องขอเพิ่มชื่อตนเอง นางวาสนา นายอุดม และนางสาวพองจันทร์ เข้าในทะเบียนราษฎรที่ จ.แพร่

กรณีศึกษา จากการลงพื้นที่ หมู่บ้านสามเหลี่ยม อ.จาง จ.ลำปาง ระหว่างวันที่ 21-22 ตุลาคม 2551³ ทำให้ทราบว่าบุคคลซึ่งถูกถอนสัญชาติไทย หรือไม่ได้สัญชาติไทย โดยผลของประกาศคณะปฏิวัติที่ 337 รวมถึงบุตรหลานของคนกลุ่มนี้ ซึ่งอยู่ในพื้นที่ห่างไกลจำนวนมากไม่ทราบถึงสิทธิในการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน ตามมาตรา 23 แห่ง พรบ.สัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 ส่งผลให้บุคคลที่มีสิทธิในการลงรายการสัญชาติไทยกลุ่มนี้ ยังถูกถือ

¹ โปรดดูรายละเอียดกรณี ด.ช.วิชญ์ บุญชา เพิ่มเติมใน หน้า 77 และ 79 และอ่านเพิ่มเติมใน กิตติวรญา รัตนมณี, ด.ช.วิชญ์ บุญชา : ควรได้รับการพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายไทยแค่ไหน เพียงใด ? (ตอนที่ 3) เผยแพร่ใน <<http://gotoknow.org/blog/kitiwaraya6/250903>>

² โปรดดูรายละเอียดกรณีนายบุญยืน สุขเสน่ห์ เพิ่มเติมในบทที่ 2 หน้า 13.

³ กรณีศึกษาจริงที่ได้จากการเก็บข้อมูลในการลงพื้นที่ อ.จาง จ.ลำปาง ภายใต้โครงการอบรมความรู้กฎหมายในการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามบทบัญญัติมาตรา 23 แห่ง พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 ซึ่งจัดขึ้นโดยความร่วมมือระหว่างสถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อการเฝ้าระวังสถานะไร้รัฐ(SWIT) และศูนย์สังคมพัฒนาสังคมชนบทเชียงใหม่.

เป็นคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทย ทั้งที่มีสิทธิยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยได้ตั้งแต่วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา

แนวทางในการแก้ไขปัญหา จากกรณีศึกษาข้างต้นควรสนับสนุนให้มีโครงการเผยแพร่ความรู้ให้แก่เจ้าของปัญหา เพื่อให้เจ้าของปัญหาได้ทราบถึงสิทธิที่จะได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎร และหน้าที่ที่จะต้องไปแสดงตัว รวมถึงการเตรียมพยานหลักฐาน

อาทิ โครงการห้องเรียนกฎหมายด้านสถานะและสิทธิของบุคคลที่ อ.แม่สาย จ. เชียงใหม่ โครงการจัดอบรมความรู้ในการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตาม มาตรา 23⁴ ซึ่งสนับสนุนโดยมูลนิธิเอเชีย โครงการอบรมความรู้กฎหมายในการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามบทบัญญัติมาตรา 23 แห่ง พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 ซึ่งจัดขึ้นโดยความร่วมมือระหว่างสถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อการเฝ้าระวังสถานะไร้รัฐ(SWIT) และศูนย์สังคมพัฒนาสังคมชนบทเชียงใหม่ โครงการจัดทำเอกสารเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายของสภาทนายความ เป็นต้น

หลายครั้งเราพบว่า คนต่างด้าวไม่ได้ให้ความสำคัญ กับการบันทึกชื่อในทะเบียนราษฎรเนื่องจากเห็นว่าตนเองอายุมากแล้ว⁴ ไม่จำเป็นต้องมีเอกสารราชการ หรือตนเองเป็นผู้พิการ และได้รับการขึ้นทะเบียนผู้พิการ และมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านของสถานสงเคราะห์แล้วจึงไม่จำเป็นต้องมีเอกสารอย่างอื่นอีก

นอกจากนี้ยังพบว่ามีปัจจัยแวดล้อมหลายประการที่ทำให้คนต่างด้าวจำนวนหนึ่งไม่สามารถมาแสดงตนเพื่อเข้าสู่สิทธิในการบันทึกชื่อในทะเบียนราษฎร เช่น การอาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลจากชุมชนทำให้เป็นอุปสรรคในการเดินทาง หรือความยากจนทำให้ไม่สามารถหาเงินมาเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางได้ หรือหาไม่ได้ก็ไม่เพียงพอที่จะเป็นค่าเดินทางสำหรับสมาชิกทุกคนในครอบครัวทำให้สมาชิกบางคนตกหล่นจากการบันทึกในทะเบียนราษฎร เป็นต้น

⁴ กรณีศึกษาจริงจากการสัมภาษณ์ ชาวบ้านในกิจกรรมการลงพื้นที่ร่วมกับ คณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขการไร้สถานะทางกฎหมายและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อติดตามการแก้ปัญหาสถานะบุคคลให้แก่ ชาวบ้าน ณ ต.บ้านแมด อ.บุณฑริก จ.อุบลราชธานี เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2550

กรณีศึกษา นาย ก(นามสมมุติ)⁵ ทราบว่าตนเองมีสิทธิลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตาม ม.23 พรบ.สัญชาติ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับ 4) พ.ศ.2551 แต่ไม่ได้ดำเนินการ เพราะบ้านอยู่ห่างไกล ลำบากในการเดินทาง ประกอบกับตนเองก็มีอายุมากแล้วจึงคิดว่าไม่มีความจำเป็น

กรณีศึกษา นายหนุ่มแก้ว แก้วคำ⁶ แห่ง อ.แม่สาย จ.เชียงราย ซึ่งไม่ได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติพร้อมกับบุคคลในครอบครัวโดยบิดาของนายหนุ่มแก้ว เล่าว่า ตอนที่เจ้าหน้าที่เปิดสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติเมื่อปี พ.ศ.2542 นั้น นายหนุ่มแก้ว มีอายุ 4-5 ปี แต่เนื่องจากต้องเดินทางไปรับการสำรวจที่บ้านสุขฤทัย ประกอบกับครอบครัวยากจนไม่มีเงินค่าเดินทางและ เพื่อนบ้านบางคนก็พูดว่ารอไว้ให้เขามาทำครั้งที่สองก็เอาเด็กไปทำก็ได้ จึงทำให้นายหนุ่มแก้ว ไม่มีชื่อในทะเบียนประวัติ ต่อมาเมื่อบิดาของนายหนุ่มแก้วไปเปลี่ยนบัตรครั้งที่สองจึงได้นำ นายหนุ่มแก้ว ไปด้วย แต่ปลัดแจ้งว่าไม่ต้องนำเด็กมาโดยเมื่อเด็กอายุครบกำหนดถ่ายบัตรแล้วค่อยมาถ่าย ด้วยเหตุนี้ นายหนุ่มแก้วจึงไม่ได้รับการบันทึกในทะเบียนประวัติ จนกระทั่งโรงเรียนมีการสำรวจบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียน กรณีเด็กนักเรียนในโรงเรียน ในปี 2550

แนวทางในการแก้ไขปัญหา พบว่ากรมการปกครองเคยมีโครงการเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เพื่อดำเนินการสำรวจและจัดทำทะเบียนราษฎรให้แก่ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล และตกหล่นการสำรวจ นอกจากนี้ยังมีโครงการสำนักทะเบียนเคลื่อนที่ไปอำนวยความสะดวกแก่ชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล รวมถึงมีโครงการประชาสัมพันธ์และให้ความรู้กฎหมายแก่ประชาชนในการดำเนินการทางทะเบียนราษฎร เช่น โครงการพัฒนาระบบให้บริการงานทะเบียนทั่วไป(ชนกลุ่มน้อย) ประจำปี 2552 ของสำนักบริหารการทะเบียน ซึ่งได้จัดชุดปฏิบัติการออกให้บริการงานทะเบียนทั่วไป รวมทั้งงานทะเบียนราษฎร และบัตรประจำตัวประชาชน ไปให้บริการประชาชนใน ต.วาวิ อ.แม่สรวย จ.เชียงราย⁷ เป็นต้น โดยโครงการเหล่านี้ควรได้รับการสนับสนุนให้ดำเนินการในทุกภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง

⁵ เป็นข้อมูลจากกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นจริงใน พ.ศ. 2551 ในโครงการแสวงหาองค์ความรู้ในการบังคับใช้กฎหมายใหม่เพื่อแก้ปัญหาความไร้รัฐและไร้สัญชาติของมนุษย์ในสังคมไทย คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ภายใต้การสนับสนุนของกองทุน ศ.คณิ่ง ภาไชย

⁶ โปรดดูรายละเอียดกรณีนายหนุ่มแก้ว แก้วคำ เพิ่มเติมใน หน้า 76

⁷ โครงการนี้ได้ประสานความร่วมมือกับศูนย์บริหารการทะเบียนภาค 5 สาขาจังหวัดเชียงราย ในการให้บริการประชาชนใน ต.วาวิ อ.แม่สรวย จ.เชียงราย ระหว่างวันที่ 5-16

5.1.1.2 ปัญหาจากผู้สนับสนุนเจ้าของปัญหา

จากการศึกษาพบว่า หากผู้สนับสนุนเจ้าของปัญหาไม่เข้าใจถึงสิทธิ และกระบวนการเข้าสู่สิทธิที่จะได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎร เป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้คนต่างด้าวไม่สามารถเข้าสู่สิทธิได้ เช่น การดำเนินการแก้ปัญหาสถานะบุคคลของ ด.ช.วิชญ์ บุญชา⁸ เป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องจากในช่วงแรก ทางโรงเรียนไม่ทราบว่าต้องดำเนินการในเรื่องนี้อย่างไร ประกอบกับผู้ดูแลและให้คำปรึกษากฎหมาย ด.ช.วิชญ์ ไม่ได้กระตุ้นให้ ด.ช.วิชญ์ ดำเนินการแก้ไขปัญหาของตนเองอย่างต่อเนื่อง ทำให้ ด.ช.วิชญ์ เพิ่งเข้าสู่กระบวนการสำรวจบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนกลุ่มเด็กในสถานศึกษาเมื่อต้นปี พ.ศ.2552

แนวทางในการแก้ไขปัญหา พบว่าหากผู้สนับสนุนเจ้าของปัญหาศึกษากฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง และติดตามข่าวสารอยู่เสมอ รวมถึงให้การดูแลเอาใจใส่และติดตามความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาย่างสม่ำเสมอ จะช่วยให้เจ้าของปัญหามีความมั่นใจและกล้าที่จะแก้ปัญหาด้วยตนเอง

ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์ขอตั้งข้อสังเกต ดังต่อไปนี้

ประการแรก ผู้ศึกษาพบว่าหากหน่วยงานที่ดูแลชี้ให้เจ้าของปัญหาเห็นความสำคัญของสิทธิต่างๆที่จะตามมา และช่วยสร้างความมั่นใจในการดำเนินการให้เจ้าของปัญหา โดยการช่วยเตรียมความพร้อมก่อนดำเนินการ อธิบายขั้นตอนการดำเนินการรวมถึงแนวทางแก้ปัญหาให้ทราบโดยละเอียด หรือเดินทางไปช่วยดำเนินการในครั้งแรกเพื่อสร้างความมั่นใจ ให้เจ้าของปัญหามีกำลังใจในการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง อาจช่วยแก้ปัญหานี้ได้

ประการที่สอง หลายครั้งเราพบว่าคนต่างด้าวไม่สามารถเข้าสู่สิทธิได้เนื่องจากตกหล่นการสำรวจของทางราชการ ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากการอาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ทำให้การคมนาคมและการรับรู้ข่าวสารไม่สะดวกรวดเร็วเหมือนในเมือง และหลายครั้งเราพบว่าเจ้าของปัญหาได้ทราบข่าวการสำรวจจากเพื่อนบ้านซึ่งบอกต่อกันมาแบบปากต่อปาก โดยกว่าจะทราบข่าวการสำรวจก็สิ้นสุดระยะเวลาแล้ว หรือในช่วงที่มีการสำรวจนั้นต้องออกไปทำงานต่างพื้นที่ ทำให้คนต่างด้าวกลุ่มนี้ต้องตกหล่นการสำรวจและไม่สามารถเข้าสู่สิทธิได้ เช่น กรณีชาวบ้านดอนใจ อ.บุญทริก จ.อุบลราชธานี อพยพหนีภัยความตายจากลาวในช่วงลาวแตก (พ.ศ.2517-2518) เข้า

พฤษภาคม 2552 โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในเว็บไซต์ของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เผยแพร่ใน < <http://www.borathailand.org/520505.htm> >

⁸ โปรดดูรายละเอียดกรณี ด.ช.วิชญ์ บุญชา เพิ่มเติมใน หน้า 77 และ 79.

มาอาศัยอยู่ในประเทศไทยนานแล้ว--ตกหล่นเพราะไปทำงานต่างพื้นที่กลับมาสำรวจไม่ทัน⁹ หรือกรณีชาวบ้านห้วยคลุ้ม อ.สวนผึ้ง จ.ราชบุรี ตกหล่นการสำรวจเนื่องจากข้ามไปทำงานฝั่งพม่า และอาศัยอยู่ไม่เป็นหลักแหล่ง หรือกรณีชาวเล มอแกน ซึ่งอาศัยอยู่ตามเกาะไกลจากตัวเมืองและประกอบอาชีพประมงทำให้ไม่ค่อยได้กลับเข้าฝั่ง จึงไม่ทราบข่าวสารจากทางราชการต่อเนื่อง เป็นต้น

แนวทางในการแก้ไขปัญหา กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ควรจัดให้มีโครงการเร่งรัดแก้ปัญหาบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนโดยการเปิดให้มีการสำรวจบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียนอย่างต่อเนื่อง และควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบข่าวการสำรวจอย่างทั่วถึง รวมถึงควรสนับสนุนให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคราชการในการดำเนินการสำรวจเพื่อให้เข้าถึงประชาชนได้อย่างแท้จริง และช่วยแก้ปัญหาการตกหล่นการสำรวจ เช่น กรณีมูลนิธิกระจกเงาร่วมกับสถาบันวิจัยจุฬาฯ ทำการจัดสำรวจและทำฐานข้อมูลบุคคลของชาวมอแกนในพื้นที่ประจวบคีรีขันธ์ เป็นต้น

5.1.2 กรณีไม่เป็นผู้ทรงสิทธิแต่สามารถเข้าสู่การบันทึกในทะเบียนราษฎร

หลายกรณีที่ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์พบว่าคนต่างด้าวที่ไม่มีสิทธิสามารถเข้าสู่การบันทึกในทะเบียนราษฎรได้ในหลายกรณี โดยมีสาเหตุหลายประการ เช่น โดยความสำคัญผิดในการเป็นผู้ทรงสิทธิของตนเอง โดยการเข้าใจว่าตนเองเป็นผู้ทรงสิทธิแต่โดยข้อเท็จจริงแล้วไม่ใช่ผู้ทรงสิทธิ ไม่ว่าจะเข้าใจผิดด้วยเหตุผลใดก็ตาม

นอกจากนี้อาจมีสาเหตุจากความต้องการมีบัตรประจำตัว ต้องการมีชื่อในทะเบียนราษฎร ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้คนต่างด้าวเหล่านั้นยินยอมกระทำผิดทั้งๆ ที่รู้ว่าอาจถูกเพิกถอนชื่อได้ก็ตาม และในขณะเดียวกันก็ได้รับความช่วยเหลือในการดำเนินการจากเจ้าหน้าที่ที่ประพฤติทุจริต โดยการช่วยให้คนต่างด้าวเข้าสวมตัวในฐานะข้อมูลของคนตาย หรือช่วยให้คนต่างด้าวได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎรทั้งที่ไม่มีสิทธิ เช่น กรณีอดีตนายอำเภอแม่แตง จ.เชียงใหม่ ถูกดำเนินคดีโยกกรมสอบสวนคดีพิเศษ พร้อมข้าราชการสำนักทะเบียนอำเภอแม่แตงรวม 9 คน ใน

⁹ จากการสัมภาษณ์ ชาวบ้านในกิจกรรมการลงพื้นที่ที่ร่วมกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขการไร้สถานะทางกฎหมายและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อติดตามการแก้ปัญหาสถานะบุคคลให้แก่ชาวบ้าน ณ ต.บ้านแมด อ.บุณฑริก จ.อุบลราชธานี เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2550

ความผิดฐานร่วมกันทุจริตเพิ่มชื่อคนต่างด้าวรวม 5,008 คนในทะเบียนบ้านของสำนักทะเบียนระหว่างเดือน มีนาคม. 2547-กันยายน 2548¹⁰ เป็นต้น

แนวทางในการแก้ไขปัญหา ส่วนการทะเบียนราษฎร(สทร.) ควรจัดอบรมความรู้ทะเบียนราษฎร และประสานกับศาลปกครองเพื่ออบรมความรู้กฎหมายปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องแก่เจ้าหน้าที่และราษฎรในทุกภูมิภาครวมถึงจัดให้มีการประเมินผลภายหลังการอบรมเป็นระยะๆ นอกจากนี้การให้รางวัล อาทิ สิบบนนำจับเพื่อช่วยกระตุ้นให้มีการแจ้งเบาะแสการทุจริต ก็เป็นวิธีการหนึ่งที่ช่วยแก้ปัญหาได้ ดังเช่น กรณีการออกระเบียบกรมการปกครองว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินสิบบนรางวัลและเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน พ.ศ.2548¹¹

5.2 ปัญหาการรวบรวมพยานหลักฐานในการเตรียมคำร้อง

จากการศึกษา ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์พบว่าในขั้นตอนของการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อเตรียมคำร้องเพื่อเข้าสู่สิทธิที่จะได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎร หรือการเตรียมคำร้องเพื่อออกจากสถานะคนต่างด้าวนั้นมีคนต่างด้าวซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิจำนวนหนึ่งไม่สามารถยื่นคำร้องได้เนื่องจากขาดพยานเอกสาร หรือพยานบุคคล หรือมีพยานหลักฐานแต่ไม่น่าเชื่อถือ หรือพบขัดแย้งกันเอง เช่น กรณีบุคคลที่เป็นผู้มีสิทธิยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551 จะต้องมียกย่องที่รับรองว่าเกิดในประเทศไทย ดังนั้น หากบุคคลใดเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด แต่ขาดเอกสารการเกิดอันได้แก่ หนังสือรับรองการเกิด หรือหนังสือรับรองสถานที่เกิด หรือสูติบัตร ก็ไม่อาจยื่นคำร้องขอลงรายการสัญชาติไทยได้

¹⁰ไทยรัฐ ปีที่ 57 ฉบับที่ 17813 วันอาทิตย์ ที่ 29 ตุลาคม 2549 และ พันธุ์ทิพย์ สายสุนทร,กรณีแม่แดง : การรับรองคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย หรือมีพ่อแม่เป็นคนไทย ทั้งที่ไม่เป็นความจริง เผยแพร่ใน <<http://gotoknow.org/blog/my-work-on-birth-registration/56357>>

¹¹ ระเบียบนี้แนบท้ายด้วยบัญชีรายชื่อกฎหมายที่อนุญาตให้หักเงินค่าปรับจากการกระทำผิดไว้เป็นเงินสิบบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยตามคำพิพากษาของศาล สามารถดูรายละเอียดของระเบียบได้จากเว็บไซต์ของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เผยแพร่ใน <http://www.borathailand.org/SBP/download/520526_1.pdf>

หรือกรณีเอกสารขัดแย้งกัน เช่น วันเดือนปีที่เข้ามาในประเทศไทยที่ปรากฏในทะเบียนประวัติขัดแย้งกับใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว ทำให้ขาดความน่าเชื่อถือ

แนวทางในการแก้ไขปัญหา ผู้ทรงสิทธิควรรวบรวมพยานหลักฐาน ทั้งพยานเอกสาร และพยานบุคคลให้ได้มากที่สุด และควรจดบันทึกการสอบปากคำพยานที่น่าเชื่อถือหลายๆปาก กลับเพื่อป้องกันการกลับปากคำของพยาน นอกจากนี้พยานหลักฐานอาจเป็นรูปถ่าย หรือผลการตรวจดีเอ็นเอเพื่อยืนยันความสัมพันธ์ทางสายโลหิต

หลายครั้งเราพบว่าพยานเอกสาร/พยานบุคคลที่เจ้าของปัญหานำมาแสดงนั้นไม่น่าเชื่อถือ เช่น พยานบุคคลที่นำมานั้นเป็นญาติสนิทกัน พยานบุคคลที่รับรองสถานที่เกิดนั้นไม่รู้เห็นการเกิดจริง หรือมีพยานบุคคลหลายคนแต่พยานให้ปากคำขัดแย้งกันเอง บางครั้งเราพบว่ามี การขีตฆ่าเพื่อแก้ไขรายการในเอกสารสุติบัตร หรือทะเบียนประวัติ ในข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญในการเปลี่ยนสถานะบุคคล เช่น แก้ไขวันเดือนปีเกิดจากไม่มีสิทธิให้กลายเป็นผู้มีสิทธิเพื่อให้ได้เข้าสู่การบันทึกในทะเบียนราษฎร เป็นต้น

แนวทางในการแก้ไขปัญหา กรมการปกครอง ภาควิชาการ และองค์กรที่ดูแลควร แนะนำและอธิบายให้เจ้าของปัญหาตระหนักถึงความสำคัญของพยานหลักฐานและวิธีการรวบรวมพยานหลักฐาน

5.3 ปัญหาการถูกปฏิเสธสิทธิในการเข้าและออกจากทะเบียนราษฎร

จากการศึกษา ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์พบว่าในช่วงของการรับคำร้องเพื่อการเข้าสู่สิทธิที่จะได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎร หรือในช่วงการรับคำร้องเพื่อออกจากสถานะคนต่างด้าวนั้น คนต่างด้าวจำนวนหนึ่งต้องเผชิญกับปัญหาการถูกปฏิเสธที่จะรับคำร้องจากนายทะเบียน

หลายครั้งที่พบว่าเจ้าของปัญหาถูกปฏิเสธสิทธิโดยนายทะเบียนไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบ เช่น นายทะเบียนปฏิเสธที่จะรับคำร้องขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ.2543 ทำให้บุคคลต่างด้าวนั้นไม่สามารถออกจากทะเบียนราษฎรได้

และหลายครั้งที่เราพบว่า นายทะเบียนไม่รับคำร้องโดยอ้างว่าไม่ใช่ นายทะเบียน ผู้รับผิดชอบ หรือเป็นนายทะเบียนผู้รับผิดชอบแต่ไม่ทราบว่ามีกฎหมาย เราพบปัญหานี้ในช่วงที่มีการบังคับใช้ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2551 หรือทราบว่ามีกฎหมายแต่ไม่อาจปฏิบัติได้เพราะไม่มีหนังสือสั่งการ หรือมีหนังสือสั่งการแล้วแต่ไม่กล้าใช้ดุลยพินิจตัดสินใจ เพราะกลัวต้องรับผิดชอบ

ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเข้าใจอย่างเป็นรูปธรรม ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์จึงขอนำเสนอตัวอย่างกรณีศึกษา และแนวทางในการแก้ไขปัญหาของคนต่างด้าวในประเภทนี้ ดังต่อไปนี้

กรณีศึกษา นายทะเบียนท้องถิ่นในอำเภอหนึ่ง ของจังหวัดราชบุรี ไม่รับคำร้องขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตาม มาตรา 23ฯ โดยอ้างว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดฝ่ายทะเบียน หรือนายทะเบียนอ้างว่ายังไม่มีหนังสือสั่งการจากทางจังหวัดมาถึงอำเภอจึงไม่สามารถรับคำร้องขอลงรายการสัญชาติไทย ตามมาตรา 23ฯ ได้ หรือ ปลัดซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายทะเบียนไม่อยู่ จึงไม่อาจรับคำร้องได้ หรือ ต้องขอปรึกษาหัวหน้าก่อนเพราะไม่เคยรับคำร้องแบบนี้มาก่อนเลย เป็นต้น¹²

นอกจากนี้ยังพบว่ามีการยื่นคำร้องเข้าไปแล้วแต่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคนเดิมย้ายที่ทำงาน เจ้าหน้าที่ผู้เข้ามารับผิดชอบคนใหม่แจ้งให้ผู้ร้องมายื่นคำร้องพร้อมเอกสารทั้งหมดอีกครั้ง โดยให้เหตุผลว่า เนื่องจากการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่คนใหม่

แนวทางในการแก้ไขปัญหา ในเบื้องต้นกรมการปกครองควรมีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อประสานในการทำความเข้าใจกับนายทะเบียนไม่ให้นายทะเบียนปฏิเสธการรับคำขอ รวมถึงไม่ให้นายทะเบียนเลือกปฏิบัติ หรือเลือกปฏิบัติกับผู้ยื่นคำร้อง เนื่องจากการกระทำที่เสี่ยงต่อการถูกฟ้องเป็นคดีทางปกครองและถูกฟ้องในความผิดอาญาฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบซึ่งจะมีผลทางวินัยตามมา¹³

นอกจากนี้กรมการปกครองควรชักชวนความเข้าใจกับนายทะเบียน โดยการจัดอบรมความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่ออกมาใหม่เพื่อให้นายทะเบียนเข้าใจอำนาจหน้าที่ของตน และสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การจัดให้มีโครงการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพด้านเทคนิคและสนับสนุนการปฏิบัติงานทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่

¹² ข้อมูลจากการศึกษาภายใต้โครงการแสวงหาองค์ความรู้ในการบังคับใช้กฎหมายใหม่เพื่อแก้ปัญหาความไร้รัฐและไร้สัญชาติของมนุษย์ในสังคมไทย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ภายใต้การสนับสนุนของกองทุน ศ.คณิ่ง ภาณุไชย

¹³ หนังสือจากกรมการปกครองเลขที่ มท.0309.1/ว19895 ลงวันที่ 17 ธันวาคม 2551 เรื่องการขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ(ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด และปลัดกรุงเทพมหานคร โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในเว็บไซต์ของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เผยแพร่ใน

มีสัญชาติไทย ให้กับเจ้าหน้าที่ศูนย์บริหารการทะเบียนภาค และศูนย์บริหารการทะเบียนภาค
สาขาจังหวัด¹⁴

5.4 ปัญหาการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมภายหลังถูกปฏิเสธสิทธิ

จากการศึกษา ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์พบว่าในช่วงต่อมาหลังจากเจ้าของปัญหาซึ่งเป็น
คนต่างด้าว หรือญาติได้ยื่นคำร้องต่อนายทะเบียน และถูกปฏิเสธสิทธิแล้ว เจ้าของปัญหาส่วนใหญ่
ไม่ได้ใช้กระบวนการยุติธรรมในการแก้ไขปัญหา ซึ่งส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการไม่ทราบว่าตนเองมี
สิทธิอุทธรณ์คำสั่ง หรือแม้จะทราบว่าสิทธิแต่ไม่รู้ว่าจะดำเนินการอย่างไร

ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเข้าใจอย่างเป็นรูปธรรม ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์จึงขอนำเสนอ
ตัวอย่างกรณีศึกษา และแนวทางในการแก้ไขปัญหาของคนต่างด้าวในประเภทนี้ ดังต่อไปนี้

กรณีศึกษา เมื่อนายทะเบียนปฏิเสธที่จะรับคำร้องขอลงรายการสัญชาติไทยใน
ทะเบียนบ้านตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาการสถานะบุคคลใน
ทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ.2543 ผู้ร้องนิ่งเฉยไม่ได้ดำเนินการใดๆ เนื่องจากไม่
ทราบว่าสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งภายในระยะเวลา 30 วัน หรือแม้ว่านายทะเบียนแจ้งให้ทราบสิทธิ
แต่ไม่รู้ว่าจะเขียนอุทธรณ์อย่างไร และยื่นต่อใคร

แนวทางในการแก้ไขปัญหา นายทะเบียนควรแจ้งให้ผู้ร้องทราบถึงสิทธิ รวมถึง
ระยะเวลา และขั้นตอน ในการอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียน

ข้อสังเกต

ประการแรก จากการศึกษพบว่าเจ้าของปัญหามักเลือกให้การนิ่งเฉย ไม่ยอมอุทธรณ์
หรือโต้แย้งคำสั่งอันไม่ชอบของนายทะเบียน เนื่องจากส่วนหนึ่งเห็นว่าถึงโต้แย้งชนะแต่ถ้านาย
ทะเบียนไม่ยอมเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร ตนก็จะเสียประโยชน์อยู่ดี หรือองค์การที่ให้ความ
ช่วยเหลือไม่ได้แนะนำให้เจ้าของปัญหาใช้กระบวนการยุติธรรม แต่แนะนำให้ใช้การเจรจาต่อรอง
กับนายทะเบียน เพราะเกรงว่าเจ้าของปัญหาในกรณีอื่นๆจะได้รับผลกระทบไปด้วย

ประการที่สอง พบว่าการใช้กระบวนการยุติธรรมในการแก้ปัญหาจะช่วยวางบรรทัด
ฐานสำหรับกรณีอื่นๆซึ่งมีลักษณะเดียวกันที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

¹⁴ จัดขึ้น ณ โรงแรมเอเชียแอร์พอร์ต จังหวัดปทุมธานี ในเดือนพฤษภาคม 2552 ข้อมูล
จากเว็บไซต์ของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เผยแพร่ใน
<http://www.borathailand.org/520519_2.htm>

5.5 ปัญหาความล่าช้าภายหลังการรับคำร้อง

จากการศึกษา ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์พบว่าหลังจากนายทะเบียนรับคำร้องเพื่อขอเข้าสู่ทะเบียนราษฎร หรือออกจากทะเบียนราษฎรไว้พิจารณาแล้ว ปรากฏว่านายทะเบียนดำเนินการล่าช้า ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการไม่ทราบกฎหมายหรือนโยบาย เช่น อ้างว่าไม่มีกฎหมายให้อำนาจทั้งที่โดยข้อเท็จจริงได้มีกฎหมายบัญญัติไว้แล้วแต่นายทะเบียนไม่ทราบ หรือมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแต่นายทะเบียนไม่กล้าตัดสินใจจึงชะลอการดำเนินการไว้ก่อนโดยไม่แจ้งให้ผู้ร้องทราบความชัดเจน เป็นต้น

กรณีนายทะเบียนอ้างว่าไม่มีกฎหมายให้อำนาจทั้งที่โดยข้อเท็จจริงได้มีกฎหมายบัญญัติไว้แล้วแต่นายทะเบียนไม่ทราบ

กรณีศึกษา กรณีการรับแจ้งเกิดเกินกำหนดและเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรให้แก่ ด.ญ. มะเฮตีให้ซ่าน¹⁵ บุตรของคนต่างด้าวที่ไม่มีเอกสารทะเบียนราษฎร ซึ่งตอนแรกนายทะเบียนอ้างว่าไม่สามารถดำเนินการรับแจ้งเกิดแก่บุตรบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับ ทั้งที่จริงแล้วต้องดำเนินการรับแจ้งเกิดโดยมีกระบวนการตาม ข้อ 58 แห่งระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ.2535 ซึ่งอนุโลมให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับคนสัญชาติไทย และต้องดำเนินการจัดทำทะเบียนประวัติ ท.ร.38 ก และกำหนดเลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก ขึ้นต้นด้วย 0

แนวทางในการแก้ไขปัญห จากการศึกษาพบว่าการเยี่ยมชมเชิงกัลยาณมิตรเพื่อทำความเข้าใจถึงแนวทางในการปฏิบัติงาน และเพื่อรับทราบปัญหาในทางปฏิบัติจากนายทะเบียนจะช่วยให้ส่วนกลางสามารถวางแผนทางในการแก้ปัญหาที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น กรณีสำนักทะเบียนกลางออกหนังสือสั่งการเพื่อทำความเข้าใจกับนายทะเบียนในกรณีการรับแจ้งเกิดและเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรแก่เด็กเกิดใหม่¹⁶ เป็นต้น

¹⁵ กรณีศึกษาที่เกิดขึ้นจริงในอำเภอแห่งหนึ่งของจังหวัดระนอง ใน พ.ศ.2552 โดยได้รับการร้องเรียนมายังโครงการขยายองค์ความรู้จากแม่ข่ายสู่อันดามัน (การจัดการปัญหาสิทธิในสถานะบุคคลของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ) ภายใต้การสนับสนุนของมูลนิธิเอเซีย และกองทุน ศ.คณิ่ง ภาไชย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

¹⁶ หนังสือจากสำนักทะเบียนกลางเลขที่ มท.0309.1/ว8 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2552 เรื่องการแจ้งเกิดและการจัดทำทะเบียนประวัติสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ตามพระราชบัญญัติ

ในกรณีมีกฎหมายให้อำนาจแต่นายทะเบียนไม่กล้าตัดสินใจจึงชะลอการดำเนินการไว้ก่อนโดยไม่แจ้งให้ผู้ร้องทราบความขัดข้องกรณีนายทะเบียนรับคำร้องแล้วแต่ไม่ได้ดำเนินการต่อเพราะ ไม่กล้าตัดสินใจ ไม่เชื่อพยานหลักฐาน ไม่เข้าใจกฎหมาย

กรณีศึกษา นายทะเบียนไม่เชื่อในพยานหลักฐานที่ผู้ร้องนำมาแสดง เพราะเกรงว่าจะเป็นพยานเวียน¹⁷ จึงชะลอการดำเนินการไว้ก่อนโดยไม่แจ้งให้ผู้ร้องทราบเหตุแห่งความล่าช้า

กรณีศึกษา นายทะเบียนสงสัยว่าแบบพิมพ์ทะเบียนประวัติบุคคลบนพื้นที่สูงเป็นเอกสารทะเบียนราษฎรสามารถใช้เป็นเอกสารประกอบการลงรายการสัญชาติไทยตาม มาตรา 23 ได้หรือไม่¹⁸

กรณีศึกษา พระมหาวิริยะ จาย¹⁹ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ต่ออำเภอเมืองจังหวัดแม่ฮ่องสอน หลังจากนายทะเบียนสอบพยานบุคคลแล้ว กลับชะลอเรื่องไว้ไม่นำเสนอให้นายอำเภอพิจารณาโดยไม่ได้แจ้งสาเหตุแห่งความขัดข้องให้ผู้ร้องทราบ

แนวทางในการแก้ไขปัญหา จากการศึกษาพบว่าในกรณีที่กรมการปกครองจัดอบรมสัมมนานายอำเภอเพื่อรับทราบปัญหาในทางปฏิบัติและเหตุขัดข้องที่นายทะเบียนไม่สามารถดำเนินการได้ตามที่กฎหมายกำหนด ช่วยให้ผู้รับทราบถึงเหตุแห่งความขัดข้องและเป็นที่มาในการออก

การทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ถึงนายทะเบียนจังหวัดทุกจังหวัด และนายทะเบียนกรุงเทพมหานคร โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในเว็บไซต์ของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เผยแพร่ใน

<http://www.borathailand.org/data_pdf/mt03091_v8.pdf>

¹⁷ ปัญหาที่เกิดขึ้นจริง โดยรับทราบข้อมูลจากเวทีประชุมสัมมนานายอำเภอของอำเภอที่มีชนกลุ่มน้อยจำนวนมาก จัดโดยสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2552 ณ โรงแรมเอสดีอเวนิว กรุงเทพฯ

¹⁸ ปัญหาที่เกิดขึ้นจริง โดยรับทราบข้อมูลจากเวทีประชุมสัมมนานายอำเภอของอำเภอที่มีชนกลุ่มน้อยจำนวนมาก จัดโดยสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2552 ณ โรงแรมเอสดีอเวนิว กรุงเทพฯ

¹⁹ กรณีศึกษาจริงใน พ.ศ. 2551 ที่ร้องเข้ามายังโครงการแสวงหาองค์ความรู้ในการบังคับใช้กฎหมายใหม่เพื่อแก้ปัญหาความไร้รัฐและไร้สัญชาติของมนุษย์ในสังคมไทย คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ภายใต้การสนับสนุนของกองทุน ศ.คเนิง ภาไชย

หนังสือสั่งการเพื่อทำความเข้าใจกับนายอำเภอ²⁰ ซึ่งจะช่วยให้การปฏิบัติงานของนายทะเบียนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนี้พบว่ากรณีนายทะเบียนรับคำร้องแล้วแต่ดำเนินการอันเป็นการสร้างขั้นตอนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากไม่เชื่อมั่นในข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่นำมาแสดง

กรณีศึกษา นายพีรณัฐ สิงห์พันธุ์²¹ ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 แต่นายทะเบียนขอเรียกพยานบุคคลซึ่งเป็นข้าราชการเท่านั้น

แนวทางในการแก้ไขปัญหา ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์พบว่า การสนับสนุนให้มีการใช้กลไกการตรวจสอบตามธรรมชาติโดยเจ้าของปัญหา หรือผู้สนับสนุนเจ้าของปัญหา โดยการร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง หรือร้องเรียนผ่านหน่วยงานที่มีศูนย์ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ทั้งภาครัฐ เช่น คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และภาคเอกชน เช่น สถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อการเฝ้าระวังสภาวะไร้รัฐ(SWIT) เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวเป็นตัวกลางในการประสานเพื่อทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอีกทอดหนึ่ง²² จะช่วยให้ปัญหาได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ทั้งยังช่วยแบ่งเบาภาระการทำงานของกรมการปกครองอีกทางหนึ่งด้วย

²⁰ หนังสือจากกรมการปกครองเลขที่ มท.0309.1/ว 5527 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2552 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดและปลัดกรุงเทพมหานคร เรื่องการขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ(ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในเว็บไซต์ของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เผยแพร่ใน

< http://www.borathailand.org/STR/data_pdf/mt03091_v5527.pdf>

²¹ กรณีศึกษาจริงใน พ.ศ.2551 ที่ร้องเข้ามายังโครงการแสวงหาองค์ความรู้ในการบังคับใช้กฎหมายใหม่เพื่อแก้ปัญหาความไร้รัฐและไร้สัญชาติของมนุษย์ในสังคมไทย คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ภายใต้การสนับสนุนของกองทุน ศ.คณิ่ง ภาณุไชย

²² หนังสือรวมจดหมายความคิดเห็นทางกฎหมาย โดยสถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อการเฝ้าระวังสภาวะไร้รัฐ(SWIT) เผยแพร่ใน

<[http://statelesswatch.files.wordpress.com/2009/03/2552-02-27-](http://statelesswatch.files.wordpress.com/2009/03/2552-02-27-e0b8a3e0b8a7e0b8a1e0b888e0b894e0b8abe0b8a1e0b8b2e0b8a2e0b884e0b8a7e0b8b2e0b8a1e0b980e0b8abe0b987e0b899e0b897e0b8b2e0b887e0b881.pdf)

[e0b8a3e0b8a7e0b8a1e0b888e0b894e0b8abe0b8a1e0b8b2e0b8a2e0b884e0b8a7e0b8b2e0b8a1e0b980e0b8abe0b987e0b899e0b897e0b8b2e0b887e0b881.pdf](http://statelesswatch.files.wordpress.com/2009/03/2552-02-27-e0b8a3e0b8a7e0b8a1e0b888e0b894e0b8abe0b8a1e0b8b2e0b8a2e0b884e0b8a7e0b8b2e0b8a1e0b980e0b8abe0b987e0b899e0b897e0b8b2e0b887e0b881.pdf)>

ข้อสังเกต

นอกจากนี้การที่หน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่นกรมการปกครอง รับทราบปัญหาแล้ว ดำเนินการแก้ไขโดยการออกหนังสือสั่งการเพื่อสร้างความชัดเจนในการปฏิบัติงานแก่นายทะเบียน ในทุกพื้นที่เข้าใจแนวทางในการปฏิบัติงานในทางเดียวกันก็จะช่วยลดปัญหาความล่าช้าที่เกิดจากการไม่กล้าใช้ดุลพินิจลงได้

5.6 ปัญหาการแสวงหาพยานหลักฐานภายหลังการรับคำร้อง

จากการศึกษา ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์พบว่าหลังจากนายทะเบียนรับคำร้องแล้วบางครั้ง พยานหลักฐานที่คนต่างด้าวหรือญาติกล่าวอ้างถึงนั้นไม่เพียงพอ เช่น กฎหมายให้ใช้พยานผู้รู้เห็น การเกิดอย่างน้อย 2 คน แต่นำพยานมาคนเดียว นายทะเบียนจึงจำเป็นต้องเรียกพยานเพิ่ม หรือกรณีพยานที่ระบุไว้ในตอนต้นไม่สามารถมาให้ปากคำได้เนื่องจากเสียชีวิตไปแล้ว หรือย้ายไปอยู่ที่อื่นไม่สามารถตามตัวได้ หรือย้ายไปอยู่ไกลลำบากแก่การเดินทางมาสอบปากคำพยาน ทำให้คนต่างด้าวผู้ร้องจะต้องนำพยานหลักฐานมาแสดงเพิ่มเติม ซึ่งเปิดช่องให้มีการช่วยเป็นธุระในการจัดพยานให้ หรือจ้างพยานบุคคลมาให้ปากคำ

ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเข้าใจอย่างเป็นรูปธรรม ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์จึงขอนำเสนอ ตัวอย่างกรณีศึกษา และแนวทางในการแก้ไขปัญหของคนที่ต่างด้าวในประเภทนี้ ดังต่อไปนี้

กรณีศึกษา มีผู้รับเป็นนายหน้าในการจัดหาพยานพยานบุคคลมาเป็นพยานผู้รู้เห็น การเกิด หรือยืนยันการอาศัยอยู่ในประเทศไทย ทั้งที่ไม่ได้รู้เห็น

ข้อสังเกต บางสาเหตุอาจสามารถแก้ไขได้ เช่น กรณีพยานไม่สะดวกมาให้ปากคำก็ อาจออกกฎเกณฑ์ที่เอื้ออำนวยโดยเปิดโอกาสให้สำนักทะเบียนแห่งท้องที่ที่พยานอาศัยอยู่ช่วย สอบปากคำพยานและส่งกลับมา แต่บางสาเหตุอาจต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย เช่น กรณีธุรกิจนายหน้าจัดหาพยาน ซึ่งเป็นกรณี que อาจเกิดขึ้นทั้งในช่วงเตรียมคำร้องและช่วงหลังจาก นายทะเบียนรับคำร้องแล้ว

5.7 ปัญหาการบันทึกข้อมูลในทะเบียนราษฎรคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง

จากการศึกษา ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์พบว่าหลังจากนายทะเบียนรับคำร้อง รวมถึงได้ พิจารณาคำร้องพร้อมทั้งพยานหลักฐานประกอบคำร้องแล้ว เห็นสมควรรับคำร้องไว้ นายทะเบียนก็จะดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดต่อไป กล่าวคือ เมื่อนายทะเบียนพิจารณาแล้วเห็นว่า

ข้อเท็จจริงรวมถึงพยานหลักฐานต่างๆครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนด นายทะเบียนก็จะบันทึกข้อมูลในฐานะข้อมูลโดยขั้นตอนนี้จะควบคู่ไปกับขั้นตอนการสอบปากคำทั้งสอบปากคำผู้ทำคำร้อง และสอบปากคำพยาน ซึ่งในขั้นตอนนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาการบันทึกข้อมูลที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงได้ โดยอาจมีสาเหตุมาจากการสื่อสารที่ไม่ตรงกันระหว่างนายทะเบียนที่บันทึกข้อมูลกับคนต่างด้าวผู้ร้อง หรือการบันทึกข้อมูลนั้นเป็นไปโดยความไม่เข้าใจ เช่น กรณีการบันทึกสัญชาติของผู้ร้อง ที่นายทะเบียนมักจะบันทึกว่าผู้ร้องมีสัญชาติ อาข่า ลีซู ไทยใหญ่ ซึ่งผิดไปจากความเป็นจริง เพราะที่กล่าวมาข้างต้น คือ ชาติพันธุ์ หรือเชื้อชาติ

นอกจากนี้ยังมีกรณีที่บุคคลนั้นเกิดในประเทศไทย แต่ได้รับการบันทึกว่าเกิดนอกประเทศไทย เช่น นางสาวบุญา ห้วยซ้อกู²³

หรือกรณีที่นายทะเบียนสำคัญผิดไปว่าคนต่างด้าวนั้นเป็นผู้มีสิทธิอาศัยถาวร จึงบันทึกในทะเบียนบ้าน ท.ร.14 ทั้งที่จริงแล้วเป็นคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยชั่วคราว เช่น กรณีของนางสาวฟองจันทร์ สุขเสน่ห์²⁴ ในช่วงที่มีการย้ายทะเบียนบ้านจากแพร่เข้ามาอยู่ที่กรุงเทพฯ ซึ่งหลังจากนายทะเบียนทราบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้แก้ไขให้ถูกต้องโดยกลับมาบันทึกใน ท.ร.13

หลายกรณี พบว่าคนต่างด้าวนั้นตั้งใจแจ้งให้นายทะเบียนบันทึกผิด เพื่อจะได้สิทธิที่ดีกว่า เช่น กรณีนางนา²⁵ แรงงานต่างด้าวเชื้อชาติเวียตนาม ที่เข้ามาเป็นแรงงานในประเทศไทย โดยแจ้งต่อนายทะเบียนว่าตนเองมีสัญชาติพม่า เพื่อให้นายทะเบียนบันทึกในทะเบียนประวัติ ท.ร. 38/1 ว่ามีสัญชาติพม่า เพื่อจะได้ขึ้นทะเบียนแรงงานและสามารถทำงานในประเทศไทยได้อย่างถูกต้อง เป็นต้น

แนวทางแก้ปัญหา ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์เห็นว่า ควรจัดอุปสรรคในการสื่อสารโดยการทำให้มีล่ามแปลภาษาท้องถิ่นประจำสำนักทะเบียนในท้องที่มีชนชาติพันธุ์ นอกจากนี้กรมการปกครองควรซักซ้อมและทำความเข้าใจกับนายทะเบียนถึงแนวทางการบันทึกข้อมูลราษฎรด้วยความระมัดระวังและให้ความสำคัญกับการบันทึกชื่อ นามสกุล สัญชาติ สถานที่เกิด วันเดือนปีเกิด ฯลฯ ในเอกสารทะเบียนราษฎร

²³ โปรดดูรายละเอียดกรณีนางสาวบุญา ห้วยซ้อกู เพิ่มเติมในบทที่ 2 หน้า 22.

²⁴ โปรดดูรายละเอียดกรณีนายบุญยืน สุขเสน่ห์ เพิ่มเติมในบทที่ 2 หน้า 13.

²⁵ กรณีศึกษานี้เป็นเรื่องจริงใน พ.ศ. 2551 ของนางนา นักเรียนห้องเรียนที่ 5 (รุ่น 2) ว่าด้วยบุคคลที่ได้รับการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว ภายใต้โครงการต่อยอดคลินิกกฎหมายชาวบ้าน (ด้านสถานะและสิทธิบุคคล) อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงใหม่ โดยการสนับสนุนของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ และองค์การยูนิเซฟ ประเทศไทย

5.8 ปัญหาการได้รับเอกสารสิทธิไม่ครบ

จากการศึกษา ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์พบว่า ภายหลังจากนายทะเบียนได้อนุมัติคำร้องขอของคนต่างด้าว และญาติแล้วจะเข้าสู่กระบวนการออกเอกสารสิทธิเพื่อแสดงตนของคนต่างด้าวซึ่งแตกต่างกันไปตามสถานะของคนต่างด้าว เช่น กรณีคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยชั่วคราวซึ่งร้องขอบันทึกในทะเบียนราษฎรไทย จะได้รับการบันทึกในฐานะข้อมูลของราษฎรที่มีสิทธิอาศัยชั่วคราวได้รับสมุดทะเบียนบ้าน ท.ร.13 และได้รับการจัดทำบัตรประจำตัวผู้ไม่มีสัญชาติไทย หรือกรณีคนต่างด้าวเสียชีวิตญาติจะต้องไปยื่นคำร้องเพื่อแจ้งการตาย หลังจากเจ้าหน้าที่แจ้งการตายและออกมรณบัตรให้แล้วก็จะจำหน่ายชื่อจากทะเบียนราษฎร

จากข้อเท็จจริงพบว่ามีคนต่างด้าวจำนวนหนึ่งได้รับเอกสารสิทธิไม่ครบ เช่น

กรณีศึกษา ชาวบ้านแม่อายหลายครอบครัว เช่น ครอบครัวของนายสามแสง นาย นวล²⁶ ครอบครัวนางสาวนนท์ ปัญญา²⁷ ได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติ แต่ต่อมาจะได้รับสิทธิอาศัยชั่วคราวแต่ยังไม่ได้รับสมุดทะเบียนบ้าน ท.ร.13 เนื่องจากช่วงหนึ่งมีชาวบ้านจำนวนมากแห่มาร้องขอสมุดทะเบียนบ้าน ท.ร.13 เนื่องจากเข้าใจว่าเป็น ท.ร.14 ทำให้ทางอำเภอจัดทำทะเบียนบ้านไม่ทัน ประกอบกับการจัดทำทะเบียนบ้านจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการจัดทำสมุดทะเบียนบ้าน แต่ทางอำเภอไม่มีงบประมาณจึงไม่ได้จัดทำสมุดทะเบียนบ้านให้ชาวบ้านเป็นต้น

แนวทางในการแก้ไขปัญหา ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์เห็นว่า ปัญหานี้มีสาเหตุมาจากการขาดแคลนงบประมาณ ดังนั้น หากกรมการปกครองได้รับอนุมัติงบประมาณในการจัดทำทะเบียนบ้านให้แก่ประชาชนเพิ่มขึ้นก็จะช่วยแก้ไขปัญหานี้ได้ ดังนั้น เสนอขอของบประมาณจากกระทรวงการคลัง

กรณีศึกษา เด็กนักเรียนที่ได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนจำนวนหนึ่งยังไม่ได้รับการถ่ายบัตรประจำตัวเนื่องจากผู้ปกครองไม่ได้พาเด็กไปถ่ายบัตร และจากโครงการห้องเรียนกฎหมายชาวบ้าน อ.แม่อาย จ.เชียงใหม่ ทำให้ทราบว่าเด็กนักเรียนไม่ทราบว่าตนเองมีสิทธิที่จะได้รับทะเบียนประวัติ ท.ร.38ก เช่น กรณีนายหนุ่มแก้ว แก้วคำ²⁸

²⁶ โปรดดูรายละเอียดกรณีนายสามแสง นาย นวล เพิ่มเติมใน บทที่ 2 หน้า 15.

²⁷ โปรดดูรายละเอียดกรณีนางสาวนนท์ ปัญญา เพิ่มเติมใน บทที่ 2 หน้า 20.

²⁸ โปรดดูรายละเอียดกรณีนายหนุ่มแก้ว แก้วคำ เพิ่มเติมใน หน้า 76

แนวทางในการแก้ไขปัญา จากการศึกษาพบว่าองค์การผู้ดูแลควรให้ความรู้ที่ถูกต้องแก่เจ้าของปัญหา เพื่อให้เจ้าของปัญหาทราบว่าตนเองควรได้เอกสารสิทธิใดบ้าง และเอกสารสิทธิแต่ละชิ้นมีความสำคัญอย่างไร และต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้ได้มา

5.9 ปัญหาการไม่ได้รับเอกสารสิทธิ

จากการศึกษา ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์พบว่า ภายหลังจากนายทะเบียนได้อนุมัติคำร้องของคนต่างด้าว และญาติแล้ว จะเข้าสู่กระบวนการออกเอกสารสิทธิเพื่อแสดงตนของคนต่างด้าว ซึ่งแตกต่างกันไปตามสถานะของคนต่างด้าว ในกระบวนการนี้พบว่ามีคนต่างด้าวหรือญาติจำนวนหนึ่งไม่ได้รับเอกสารสิทธิส่วนหนึ่งมีสาเหตุจากตัวผู้ทรงสิทธิเองที่ไม่ได้เรียกร้องซึ่งอาจเกิดจากความไม่รู้ว่ามีสิทธิได้รับเอกสารใด และอีกส่วนหนึ่งมาจากนายทะเบียนผู้มีหน้าที่ไม่ได้แจ้งให้ทราบว่าได้รับเอกสารใดบ้าง

ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเข้าใจอย่างเป็นรูปธรรม ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์จึงขอนำเสนอตัวอย่างกรณีศึกษา และแนวทางในการแก้ไขปัญาของคนต่างด้าวในประเภทนี้ ดังต่อไปนี้

กรณีศึกษา นายหนุ่มแก้ว แก้วคำ²⁹ ได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลซึ่งไม่มีสถานะทางทะเบียน แต่ไม่ได้รับเอกสาร ท.ร.38ข จากเจ้าหน้าที่ในวันที่ได้รับการเพิ่มชื่อในท.ร.38ก

แนวทางในการแก้ไขปัญา จากการศึกษาพบว่า การให้ความรู้แก่เจ้าของปัญหาจะช่วยให้เจ้าของปัญหาทราบว่าตนเองตนเองมีสิทธิได้รับเอกสารสิทธิใดบ้าง และในทางกลับกันนายทะเบียนควรแจ้งให้ผู้ทรงสิทธิทราบถึงสิทธิที่จะได้รับการบันทึก และได้รับเอกสารแสดงตน

โดยสรุป

ปัญหาที่คนต่างด้าวต้องเผชิญในการเข้าและออกจากทะเบียนราษฎรไทยที่กล่าวมาทั้ง 9 ปัญหานั้น อาจมีสาเหตุจากตัวเจ้าของปัญหาเอง จากองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือ จากความไม่ชัดเจนของกฎหมายและนโยบาย รวมถึงการขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและนโยบาย

โดยจะเห็นได้ว่า เจ้าของปัญหาเป็นผู้มีบทบาทสำคัญที่สุดในการแก้ไขปัญาเพราะหากเจ้าของปัญหาไม่ทราบถึงสาเหตุของปัญาก็ไม่อาจแก้ไขปัญา ดังกล่าวได้ ดังนั้น เพื่อให้การแก้ปัญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงจำเป็นต้องมีที่ยี่ภาควิชาการและหน่วยงานที่ดูแลเจ้าของ

²⁹ เพ็งอ้วน

ปัญหาจะต้องสนับสนุนและผลักดันให้เจ้าของปัญหาเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของตนเอง โดยการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับปัญหาที่คนต่างด้าวต้องเผชิญรวมถึงกระบวนการในการแก้ไขปัญหานอกจากนี้การเสริมสร้างความรู้และการปรับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อคนต่างด้าวก็เป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยสนับสนุนให้การแก้ไขปัญหาลุล่วงไปได้โดยเร็ว