

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. จากการศึกษาพบว่า ในสังคมไทยยังมีความเข้าใจผิดว่าราษฎรไทยนั้น หมายความว่าเพียงแค่ว่าคนที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น แต่ความเป็นจริงแล้ว ราษฎรไทยไม่ได้หมายถึง คนสัญชาติไทยเพียงอย่างเดียว แต่ราษฎรไทยตามกฎหมายทะเบียนราษฎรหมายถึงคนที่มีสิทธิ ได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎรไทย แม้ว่าจะมีสิทธิอาศัยหรือไม่สิทธิอาศัย แต่ควรมีสิทธิอาศัย ในประเทศไทยก็ตาม ดังนั้น เพื่อให้องค์ความรู้ที่แพร่หลายในสังคมไทยจึงเสนอให้มีการเรียนการสอนกฎหมายทะเบียนราษฎรในสถาบันการศึกษาและเผยแพร่องค์ความรู้ที่ออกไปสู่ภาคส่วนอื่น ของสังคมด้วย เช่น การจัดประชุมเพื่อเผยแพร่ความรู้กฎหมายทะเบียนราษฎร ภายใต้ความร่วมมือ ระหว่างกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กับคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หรือ การจัดอบรมเพื่อเผยแพร่ความรู้ในการจัดการปัญหาสถานะบุคคลให้แก่เจ้าหน้าที่สถานสงเคราะห์ ที่อยู่ในความดูแลของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยการดำเนินงานของ คณะอนุกรรมการติดตามการให้สถานะบุคคลแก่เด็กภายใต้ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์ เป็นต้น นอกจากนี้สังคมไทยควรจะได้ตระหนักว่า ความคลาดเคลื่อนของการประเมิน จำนวนประชากร อันเป็นองค์ประกอบหลักที่สำคัญของความเป็นรัฐไทย ความเข้าใจผิดนี้ยังส่งผล ให้การจัดการปัญหาคนไร้รัฐและคนไร้สัญชาติในสังคมไทยเป็นไปอย่างผิดพลาดอีกด้วย และ บุคคลเหล่านี้ยังเสี่ยงที่จะถูกปฏิเสธสิทธิมนุษยชนหลายประการ เพราะเหตุที่ไร้เอกสารรับรองจาก รัฐ ในสถานะบุคคลตามกฎหมายที่ถูกต้อง

2. จากการศึกษาพบว่า มีแรงงานต่างด้าวไร้รัฐจากประเทศพม่า ลาว กัมพูชา ซึ่งเข้า เมืองผิดกฎหมาย แต่มาทำงานในสาขาอาชีพที่สังคมไทยขาดแคลน โดยนโยบายแรงงานต่างด้าว ไร้ฝีมือของรัฐบาลไทย จึงควรที่จะต้องรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายให้แก่แรงงานดังกล่าวโดยการ ยอมรับบันทึกชื่อในทะเบียนประวัติ ประเภทแรงงานต่างด้าว (ท.ร.38/1) จึงสรุปได้ว่า คนต่างด้าว ดังกล่าวย่อมมีสิทธิเข้าสู่ทะเบียนราษฎร แต่อย่างไรก็ตาม การศึกษาพบว่า คนต่างด้าวที่เข้ามาเป็น แรงงานดังกล่าว ไม่สามารถเข้าสู่สิทธิได้ เนื่องจากคณะรัฐมนตรียังไม่มติให้แรงงานดังกล่าว มา

แสดงตนเพื่อขึ้นทะเบียน ดังนั้น เพื่อเป็นการสนับสนุนการเปิดตลาดแรงงาน จึงควรมีมติ คณะรัฐมนตรีให้แรงงานรวมถึงผู้ติดตาม มาแสดงตนเพื่อขึ้นทะเบียนแรงงาน

3. จากการศึกษาพบว่าแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการบันทึกชื่อในทะเบียนประวัติ ประเภทแรงงานต่างด้าว (ท.ร.38/1) นั้น จำนวนหนึ่งเป็นแรงงานต่างด้าวไร้สัญชาติที่สามารถ พิสูจน์จุดเกาะเกี่ยวประเทศพม่า ลาว กัมพูชา ซึ่งเป็นประเทศต้นทางได้ แต่เนื่องจากแรงงาน ต่างด้าวกลุ่มนี้เข้ามาทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงาน จึงทำให้ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์ สัญชาติได้ เพราะ กระบวนการพิสูจน์สัญชาติกับประเทศต้นทางภายใต้ MOU ระหว่างกระทรวง แรงงานไทยและกระทรวงแรงงานลาวจะทำได้ก็ต่อเมื่อเป็นแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการบันทึกใน ทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว(ท.ร.38/1) และได้รับใบอนุญาตทำงานจากกระทรวงแรงงาน

ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการพิสูจน์สัญชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงขอเสนอ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอให้มีการพิสูจน์สัญชาติกับประเทศต้นทาง ซึ่งจะนำไปสู่การคุ้มครองแรงงาน

(2) เสนอให้มีความตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยของไทยกับกระทรวงมหาดไทย ของประเทศพม่า ลาว กัมพูชา (MOU ไทย-พม่า, ไทย-ลาว, ไทย-กัมพูชา) ในการพิสูจน์สัญชาติ แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการบันทึกชื่อในทะเบียนประวัติ ประเภทแรงงานต่างด้าว (ท.ร.38/1) แต่ไม่มี ใบอนุญาตทำงาน

4. จากการศึกษาพบว่าบุคคลไร้รัฐที่ไม่สามารถจะส่งกลับไปยังประเทศต้นทางได้ ซึ่งเป็นบุคคลตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ 18 มกราคม พ.ศ.2548 ดังเช่น กรณี ด.ช.วิษณุ บุญชา¹ ควรได้รับการบันทึกชื่อในทะเบียน ประวัติ ประเภทบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (ท.ร.38/1) ตั้งแต่ พ.ศ. 2548 แต่เนื่องจากความ ไม่รู้กฎหมาย เพราะไม่ได้ติดตามข่าวสารของทางราชการ และความไม่กล้าดำเนินการด้วยตนเอง ทำให้ไม่ได้แสดงตนเพื่อรับการสำรวจต่อเจ้าหน้าที่ ในขณะเดียวกัน เนื่องจากการดำเนินการสำรวจ และจัดทำทะเบียนประวัติต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ดังนั้นเมื่อขาดแคลนงบประมาณจึงทำให้ การดำเนินการล่าช้า

¹ โปรดดูรายละเอียดกรณี ด.ช.วิษณุ บุญชา เพิ่มเติมใน หน้า 77 และ 79.

ดังนั้น เพื่อให้คนต่างด้าวผู้ทรงสิทธิกลุ่มนี้ได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎร จึงเสนอให้ทุกภาคส่วนช่วยกันร่วมกันนำองค์ความรู้ไปเผยแพร่ต่อคนต่าง และเสนอให้กระทรวงการคลังพิจารณาอนุมัติงบประมาณเพื่อให้กรมการปกครองสามารถดำเนินการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติให้แก่คนต่างด้าวกลุ่มนี้ได้อย่างต่อเนื่อง

5. จากการศึกษาพบว่า ผู้ลี้ภัยซึ่งอาศัยอยู่ในค่ายพักพิง นั้นได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยโดยหลักมนุษยธรรม จึงไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานโดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการทำงาน เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้บุคคลที่จะได้รับใบอนุญาตทำงานจะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิอาศัยในประเทศไทย

ดังนั้น เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวกลุ่มนี้สามารถประกอบอาชีพเพื่อหาเลี้ยงตนเองและครอบครัว ในระหว่างรอการส่งกลับไปยังประเทศต้นทาง หรือรอการเดินทางไปประเทศที่สาม รัฐบาลไทยควรดำเนินการ และสนับสนุนให้มีการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) รัฐบาลไทยควรดำเนินการตามปกติประเพณีในทางระหว่างประเทศด้วยการให้คนต่างด้าวกลุ่มนี้อาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยมีกฎหมายภายในรองรับ กล่าวคือ ควรผ่อนผันให้คนต่างด้าวกลุ่มนี้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว โดยมีมติคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 17 แห่งพรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522

(2) ในระหว่างที่คนต่างด้าวกลุ่มนี้อาศัยอยู่ในประเทศไทย ควรเปิดโอกาสให้สามารถทำงานได้ โดยเปิดโอกาสให้ขึ้นทะเบียนแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

(3) เพื่อขจัดความไร้รัฐให้แก่คนต่างด้าวกลุ่มนี้ กระทรวงการต่างประเทศควรรับเป็นเจ้าภาพในการเปิดเจรจากับรัฐเจ้าของตัวบุคคลต่างด้าว หรือประเทศที่สาม เพื่อทำความตกลงทวิภาคี หรือพหุภาคี ในการส่งตัวคนต่างด้าวกลับไปยังประเทศต้นทาง หรือเดินทางต่อไปยังประเทศที่สาม

6. จากการศึกษาพบว่า มีคนสัญชาติไทยที่ถูกบันทึกเป็นคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎร ทำให้บุคคลเหล่านี้ได้รับการปฏิบัติเสมือนเป็นคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรและไม่สามารถ

ใช้สิทธิในสถานะคนสัญชาติไทยได้ เช่น สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง² สิทธิในหลักประกันสุขภาพ สิทธิในการกู้ยืมเงินจากกองทุนกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา สิทธิในการสมัครเข้ารับราชการ เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อให้บุคคลเหล่านี้สามารถใช้สิทธิในสถานะคนสัญชาติไทยได้อย่างแท้จริง จึงเสนอให้กรมการปกครองประสานเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับสถานะบุคคลของคนกลุ่มนี้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ทราบถึงสถานะบุคคลที่ถูกต้อง

7. จากการศึกษาพบว่า มีคนต่างด้าวไร้รัฐไร้สัญชาติจำนวนมากในประเทศไทย ที่ไม่ทราบถึงสิทธิในการเข้าสู่ทะเบียนราษฎร และในขณะเดียวกันก็มีคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทยจำนวนหนึ่งที่ไม่ทราบว่าตนเองสามารถพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายไทยให้ดีกว่าเดิมได้อย่างไร โดยมีสาเหตุมาจากความไม่รู้กฎหมาย ประกอบกับอาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ทำให้การรับรู้ข่าวสารเป็นไปด้วยความยากลำบาก

ดังนั้น เพื่อให้คนต่างด้าวเหล่านี้ได้ทราบถึงสิทธิของตนเอง จึงเสนอให้ภาควิชาการร่วมกับกรมการปกครองและภาคประชาสังคมอื่นๆถ่ายทอดองค์ความรู้ดังกล่าว ไปสู่คนต่างด้าวในทุกภูมิภาคทั่วประเทศ และเพื่อให้การสื่อสารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะบางครั้งภาษาที่ภาควิชาการและภาคราชการใช้สื่อสารนั้นค่อนข้างเป็นทางการและเข้าใจได้ยาก จึงควรใช้ภาษาง่ายๆที่ชาวบ้านทั่วไปสามารถเข้าใจได้ หรือใช้ภาษาท้องถิ่นในการสื่อสาร³

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่าความไม่เข้าใจกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องก็เป็นอุปสรรคให้คนต่างด้าวไม่สามารถพัฒนาสถานะบุคคลไปสู่สถานะที่ดีกว่าได้

² เรื่องเสรีจที่ 226/2552 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องคุณสมบัติของผู้มีสิทธิที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) มีความเห็นทางกฎหมาย โดยชี้ว่าบุคคลที่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา 23 เป็น "ผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด" ซึ่งหมายความว่าบุคคลดังกล่าวสามารถมีและใช้สิทธิทางการเมือง สิทธิในการรับราชการ ได้เช่นเดียวกับคนสัญชาติไทยโดยการเกิดโดยทั่วไป

³ หนังสือจากกรมการปกครองเลขที่ มท.0309.1/ว 2722 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2552 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด เรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการบริการและปฏิบัติงานทะเบียนราษฎร โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในเวปไซต์ของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย < http://www.borathailand.org/data_pdf/mt03091_v2722.pdf >

ดังนั้น จึงควรจัดอบรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพด้านเทคนิคและสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่⁴

ดังนั้น หากชาวบ้านการผลิตคู่มือของคลินิกแม่ข่าย เพื่อให้สูตรการทำงานแก่ชาวบ้าน

8. จากการศึกษพบว่าคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทยประสบกับปัญหาการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน ได้แก่ สิทธิในการก่อตั้งครอบครัว สิทธิในการศึกษา สิทธิในหลักประกันสุขภาพ สิทธิในการทำงาน สิทธิในการเดินทาง เป็นต้น ทั้งนี้ มีความชัดเจนในมาตรา ๔ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ แล้วว่า มนุษย์ทุกคนบนแผ่นดินไทยย่อมได้รับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน แต่การเข้าสู่สิทธิมนุษยชนก็ยังเป็นปัญหาของมนุษย์ดังกล่าว โดยเฉพาะคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทย

ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิแก่คนต่างด้าว และเพื่อให้คนต่างด้าวสามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิต และ จึงเสนอให้ภาคราชการที่เกี่ยวข้องร่วมมือกับภาควิชาการและภาคประชาชนทำความเข้าใจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของคนต่างด้าว โดยผ่านการสื่อสารสาธารณะ เช่น การจัดเวทีเสวนาทางวิชาการ การจัดรายการวิทยุ หรือโทรทัศน์ หรือ การทำกิจกรรมความเคลื่อนไหวทางสังคมในรูปแบบต่างๆ

9. จากการศึกษพบว่า คนต่างด้าวและญาติประสบปัญหาในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์สิทธิทั้งในกระบวนการเข้าสู่ทะเบียนราษฎร และกระบวนการออกจากทะเบียนราษฎร ทั้งปัญหาในการแสวงหาพยานหลักฐาน พยานหลักฐานขัดแย้งกัน พยานจึงไม่ค่อยน่าเชื่อถือ

ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการรวบรวมพยานหลักฐานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด จึงเสนอให้ภาควิชาการและภาคกระบวนการยุติธรรม เข้ามามีส่วนร่วมในการถ่ายทอดองค์ความรู้ในการแสวงหาพยานหลักฐานแก่เจ้าของปัญหา และองค์กรที่ดูแลเจ้าของปัญหา โดยการ

⁴ เช่น โครงการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพด้านเทคนิคและสนับสนุนการปฏิบัติงานทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย ให้กับเจ้าหน้าที่ศูนย์บริหารการทะเบียนภาค และศูนย์บริหารการทะเบียนภาคสาขาจังหวัด ซึ่งจัดโดยสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย ณ โรงแรมเอเชียแอร์พอร์ต จังหวัดปทุมธานี ระหว่างวันที่ 18-20 พฤษภาคม 2552.

จัดอบรมความรู้ เช่น โครงการอบรมความรู้ในการแสวงหาพยานของคณะอนุกรรมการศึกษา
กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

10. จากการศึกษาพบว่า มีคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทยซึ่งได้รับการบันทึกใน
ทะเบียนราษฎรของรัฐต่างประเทศมากกว่า 1 รัฐ เช่น กรณีนายบุญยืน สุขเสน่ห์⁵ และนางสาวฟอง
จันทร์ สุขเสน่ห์ ซึ่งอาจเกิดปัญหาในการพิสูจน์ตัวบุคคล

ดังนั้น เพื่อขจัดปัญหาที่เกิดจากฐานข้อมูลคนสองทะเบียนราษฎร ให้ฐานข้อมูลของ
ราษฎรไทยและประเทศเพื่อนบ้านเชื่อมต่อกันอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเสนอให้กรมการปกครอง
หรือกระทรวงการต่างประเทศเพื่อทำความเข้าใจในการเชื่อมฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรกับ
ประเทศต่างๆ ในประชาคมระหว่างประเทศ

11. จากการศึกษาพบว่า ฐานข้อมูลคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทยของหน่วยงาน
ต่างๆ ยังไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่เป็นฐานข้อมูลของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการ
ใช้สิทธิต่างๆ เช่น กรณีนางสาวฟองจันทร์ สุขเสน่ห์⁶ คนสัญชาติไทยตามมาตรา 23 ที่ยังได้รับการ
บันทึกเป็นคนต่างด้าวในฐานข้อมูลของคณะกรรมการการเลือกตั้งทำให้เสียสิทธิในการเลือกตั้ง
เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อพัฒนาให้สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพในทุก
หน่วยงานราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องจึงเสนอให้มีการเชื่อมต่อกับฐานข้อมูลราษฎรของหน่วยงาน
ต่างๆ เข้ากับฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรของกรมการปกครอง เช่น ฐานข้อมูลคนเกิดจากโรงพยาบาล
สามารถเชื่อมกับฐานข้อมูลคนเกิดในระบบทะเบียนราษฎรของกรมการปกครอง ฐานข้อมูลของ
ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ฐานข้อมูลของกรมบัญชีกลาง⁷ ฐานข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจ

⁵ โปรดดูรายละเอียดกรณีนายบุญยืน สุขเสน่ห์ เพิ่มเติมในบทที่ 2 หน้า 13.

⁶ โปรดดูรายละเอียดกรณีนางสาวฟองจันทร์ สุขเสน่ห์ เพิ่มเติมในบทที่ 2 หน้า 13.

⁷ บันทึกข้อตกลงว่าด้วยการขอใช้ประโยชน์ข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรจาก
ฐานข้อมูลทะเบียนกลาง ด้วยระบบคอมพิวเตอร์โดยวิธี ONLINE ระหว่างกรมบัญชีกลาง โดย นาย
ปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ อธิบดีกรมบัญชีกลางกับ กรมการปกครอง โดยนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์
พาณิชย์ อธิบดีกรมการปกครอง ซึ่งมีพิธีลงนามไปเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2552 ณ ห้องประชุม
303 (IT) ชั้น 3 อาคาร 9 กรมบัญชีกลาง สามารถดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากเว็บไซต์ของสำนัก
บริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เผยแพร่ใน

การเกษตรและกรมส่งเสริมการเกษตร⁸ เป็นต้น ซึ่งจะช่วยให้การนับจำนวนคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

แต่เนื่องจากการดำเนินการพัฒนาฐานข้อมูลด้วยระบบคอมพิวเตอร์มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่ค่อนข้างสูง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากองค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น โครงการนำร่องในการเชื่อมฐานข้อมูลคนเกิดระหว่างโรงพยาบาลกับส่วนการทะเบียนราษฎร ภายใต้ความร่วมมือระหว่างกรมการปกครองกับองค์การยูนิเซฟ(ประเทศไทย)

⁸ บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมการปกครองกับสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรและกรมส่งเสริมการเกษตร เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2552 ณ ห้องประชุม 134-135 ชั้น 3 อาคารกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ถนนราชดำเนินนอก เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร สามารถดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากเว็บไซต์ของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เผยแพร่ใน < <http://www.borathailand.org/520316.htm> >

