

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ถึงลักษณะของบุคคลตกหล่นจาก ทะเบียนราษฎร ทำให้พบว่าบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรนั้นอาจจะไม่ได้เป็นบุคคลต่างด้าวที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในรัฐไทยเสมอไปเท่านั้น แต่ยังพบว่าบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่มีข้อเท็จจริงฟังแล้วเป็นที่ยุติได้ว่าเป็นบุคคลสัญชาติไทย แต่ตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของรัฐไทยอยู่อีกเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะการตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของรัฐไทย จึงเป็นเหตุที่ทำให้ไม่มีเอกสารแสดงตนว่าตนเองเป็นบุคคลสัญชาติไทย และไม่มีรายการบุคคลในทะเบียนราษฎรของคนสัญชาติไทย

ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองของทุกรัฐกำหนดไว้ว่า หากบุคคลใดที่ไม่มีเอกสารแสดงตัวตนว่าตนเองคือใคร และไม่มีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรของรัฐใดเลย จะถูกถือว่าเป็นคนต่างด้าวในรัฐนั้นๆ ไปโดยทันที อีกทั้งอาจจะผิดกฎหมายคนเข้าเมืองเมื่อบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรไม่มีหลักฐานที่แสดงว่าตนเองได้รับอนุญาตให้เข้าเมือง ซึ่งนั่นก็ส่งผลให้บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรตกเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายของรัฐทุกรัฐในโลก

ด้วยเหตุนี้บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรจึงตกเป็น “คนไร้รัฐ” ในรัฐไทย แม้ว่าจะเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยก็ตาม แต่เมื่อไม่มีรายการบุคคลในระบบการทะเบียนราษฎรของรัฐไทยรัฐไทยย่อมไม่รู้จักบุคคลนั้น ซึ่งทำให้บุคคลดังกล่าวเป็นทั้งคนไร้สัญชาติและคนไร้รัฐ ซึ่งส่งผลให้ตกเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายในรัฐไทย” โดยที่บุคคลนั้นอาจมีข้อเท็จจริงว่าเป็นบุคคลที่เกิดในรัฐไทยก็ได้

สาเหตุแห่งการตกเป็นบุคคลตกหล่น อันเป็นเหตุให้ไม่มีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรประการสำคัญ คือ บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรไม่ได้รับการแจ้งเกิดหรือเพิ่มชื่อในระบบการทะเบียนราษฎร ซึ่งอาจมาจากความห่างไกลของพื้นที่ ความไม่รู้ของเจ้าหน้าที่ หรือความไม่รู้ของเจ้าของปัญหาและครอบครัว นอกจากนี้ โดยส่วนใหญ่พบว่าบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรจะขาดพยานหลักฐานอันจะกล่าวอ้างถึงจุดเกาะเกี่ยว ซึ่งเป็นพยานหลักฐานที่ทางเจ้าหน้าที่ภาครัฐมักจะร้องขอเมื่อต้องดำเนินการในการเพิ่มชื่อบุคคลเหล่านั้นเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎร

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีความพยายามที่จะเข้าไปจัดการกับปัญหาบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร โดยพบว่ามีการตราข้อกฎหมายและนโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร เพื่อให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวได้รับการแก้ไขปัญหา แต่กลับพบว่า ในบางกรณี กฎหมายได้บัญญัติออกมาในมุมมองที่กว้างและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมักจะตีความข้อกฎหมายนั้นไปในทางที่ไม่เป็นคุณต่อการแก้ไขปัญหบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร โดยเจ้าหน้าที่จะอาศัยช่องในการที่กฎหมายกำหนดให้เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะ และเจ้าหน้าที่จะใช้ดุลพินิจไปในทางที่จะสร้างภาระให้กับบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ซึ่งทำให้กระบวนการแก้ไขปัญหาด้วยกฎหมายไม่สามารถใช้ได้เต็มที่

เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบจากการตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรจะพบว่า บุคคลดังกล่าวอาจไม่สามารถใช้สิทธิขั้นพื้นฐานได้ เหตุเพราะไม่มีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรจึงมิใช่ผู้ทรงสิทธิที่จะเข้าถึงสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานต่างๆ ได้ รวมถึงผลกระทบที่จะมีต่อสังคมและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะปัญหาบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรนั้นก็ยังสามารถส่งผลกระทบต่อระบบการทะเบียนราษฎรของรัฐ จากการที่ทำให้ระบบการทะเบียนราษฎรไม่มีมาตรฐาน เพราะการไม่ทราบข้อมูลที่แท้จริงที่มีการเปลี่ยนแปลงในสังคมอยู่ตลอดเวลา

ด้วยเหตุนี้ การแก้ไขปัญหบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรจะมีกระบวนการในการแก้ไขคือ การแก้ไขปัญหาโดยตัวบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรเอง กล่าวคือการแก้ไขโดยการตรวจสอบจุดเกาะเกี่ยวของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร และการตรวจสอบพยานหลักฐานที่บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรกล่าวอ้าง และการนำข้อเท็จจริงไปตรวจสอบกับข้อกฎหมายเพื่อให้ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหา

การแก้ไขปัญหบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรอีกประการหนึ่งคือ การใช้ข้อกฎหมายที่ได้มีการบัญญัติไว้แล้วให้เป็นเอกภาพ อันจะเป็นการแก้ไขปัญหบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรอย่างเป็นองค์รวมต่อไป

ทั้งนี้ ในการศึกษาปัญหาบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรยังพบว่า การแก้ไขปัญหาดังกล่าวยังมีอุปสรรคที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายทำได้อย่างไม่ถูกต้องและไม่ถูกกระบวนการ ซึ่งส่งผลให้ปัญหบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรยังคงอยู่ และยังเป็นการทับถมปัญหาดังกล่าวไว้ในสังคมไทยต่อไป ซึ่งอุปสรรคดังกล่าวอาจจะเกิดจากภาคส่วนใดภาคส่วนหนึ่งคือ จากตัวบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร จากเจ้าหน้าที่ภาครัฐ หรือจากเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน

6.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ศึกษาและวิเคราะห์จากข้อเท็จจริงในสภาพปัญหาบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรในประเทศไทย ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะที่ควรนำมาพิจารณาใน 4 ด้าน คือ

- 6.2.1 ข้อเสนอแนะด้านนิติศาสตร์
- 6.2.2 ข้อเสนอแนะต่อเจ้าของปัญหา
- 6.2.3 ข้อเสนอแนะต่อสังคมไทย
- 6.2.4 ข้อเสนอแนะต่อภาครัฐ

6.2.1 ข้อเสนอแนะด้านนิติศาสตร์

จากการที่ได้ศึกษาข้อเท็จจริงของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรและข้อกฎหมายที่จะนำมาปรับใช้เพื่อแก้ไขปัญหานั้น พบว่าจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขปัญหาค่าบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรเป็น 2 ระยะ คือ การแก้ไขปัญหาระยะสั้น และการแก้ไขปัญหาระยะยาว

(1) การแก้ไขปัญหาระยะสั้น ในประเภทบุคคลที่ไร้รากเหง้า บุคคลที่มีอายุมากและไม่สามารถแสวงหาพยานบุคคลใดที่จะมายืนยันรับรองในข้อเท็จจริงของจุดเกาะเกี่ยวโดยการเกิดกับรัฐไทย

ในกลุ่มบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรกลุ่มนี้นั้น หากจะใช้กระบวนการแก้ไขปัญหามาตามแนวทางปกติของกฎหมายที่บัญญัติไว้ นั้น ก็มักจะไม่สามารถได้รับการแก้ไขปัญหาค่าบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร เพราะการที่จะต้องมีพยานบุคคลที่จะมารับรองการเกิดหรือรับรองการอาศัยอยู่ ก็จะแสวงหาไม่ได้ โดยหลักแล้วนั้นทางราชการจะถือเอาบุคคลที่จะมาเป็นพยานให้กับบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร จะต้องมียุมากกว่าบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร 15 ปีขึ้นไป ซึ่งหากบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรเป็นบุคคลที่มีอายุมาก การที่จะแสวงหาพยานบุคคลที่มีอายุมากกว่าตนเองถึง 15 ปีคงเป็นไปได้ยาก และในส่วนของบุคคลไร้รากเหง้า นั้น การจะไปแสวงหาพยานบุคคลที่ยืนยันรับรองการเกิดให้แก่บุคคลดังกล่าวนั้นก็เป็นไปได้ยากด้วยเช่นเดียวกัน

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรมีการออกเป็นระเบียบสำนักทะเบียนกลางในการเพิ่มชื่อกลุ่มบุคคลดังกล่าวเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรโดยใช้ข้อสันนิษฐานทางกฎหมายว่า หากบุคคลดังกล่าวมีอายุตั้งแต่ 70 ปีขึ้นไป หรือในกรณีที่ไม่สามารถแสวงหาพยานบุคคลได้จริง และเป็นบุคคลไร้รากเหง้าจริง ก็ให้สามารถได้รับการเพิ่มชื่อเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของคนสัญชาติไทย (ท.ร.14)

(2) การแก้ไขปัญหาระยะยาว คือการแก้ไขข้อกฎหมายในส่วนของพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร ที่เป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับการนำบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎร เพื่อเปิดโอกาสในการเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎร และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยให้มีการกำหนดว่าบุคคลทุกคนต้องมีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎร เพื่อให้มีการปรากฏตัวของบุคคลเหล่านั้นในระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทย และไม่จำเป็นต้องเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น หากบุคคลต้องการมีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทย บุคคลเหล่านั้นย่อมสามารถขอสำรวจและมีรายการบุคคลในรัฐไทยได้ และหากบุคคลดังกล่าวได้ออกไปเสียจากรัฐไทยแล้ว ก็ให้ภาครัฐดำเนินการจำหน่ายรายการบุคคลออกจากระบบการทะเบียนราษฎร

ทั้งนี้ ควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องของการดำเนินการแก้ไขรายการบุคคลในระบบการทะเบียนราษฎรให้ถูกต้องตามสถานะที่แท้จริงของบุคคลด้วย เพื่อให้บุคคลที่ตกหล่นจากทะเบียนราษฎรมาก่อนและได้ถูกสำรวจเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรที่ผิดไปจากข้อเท็จจริงของบุคคลนั้น ได้มีโอกาสในการแก้ไขรายการบุคคลในระบบที่ไม่ถูกต้อง ให้อยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรที่ถูกต้องต่อไป

นอกเหนือจากการแก้ไขข้อกฎหมายแล้ว ก็ควรจะมีการปรับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมายด้วย เพราะการที่เจ้าหน้าที่มีทัศนคติอันเป็นลบต่อบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร จะยิ่งทำให้กระบวนการในการแก้ไขปัญหาการตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของบุคคลในรัฐไทยเป็นไปได้ยาก

6.2.2 ข้อเสนอแนะต่อเจ้าของปัญหา

ผู้ศึกษาเห็นว่าบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรและครอบครัว จะต้องมีการแสวงหาความรู้ในการที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหากับตนเองหรือครอบครัว อีกทั้งจะต้องเข้าใจถึงหน้าที่ของตนเองในการที่จะต้องดำเนินการเรื่องของตนเองหรือครอบครัวอีกด้วย รวมถึงการที่ต้องมีความเชื่อในองค์ความรู้ด้านข้อกฎหมายอันจะเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างถูกวิธี ซึ่งแม้ว่าจะล่าช้าและมีความยากลำบาก แต่กระบวนการที่กระทำไปโดยมีข้อกฎหมายรองรับนั้นจะไม่ทำให้เกิดการซ้ำเติมสภาพปัญหาของตนเอง

6.2.3 ข้อเสนอแนะต่อสังคมไทย

จากการที่บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรในประเทศไทยได้ปรากฏตัวขึ้นในสังคมไทย แต่ส่วนใหญ่แล้วสังคมไทยจะไม่ทราบถึงข้อมูลและข้อเท็จจริงของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ซึ่งเป็นเหตุให้บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรไม่สามารถได้รับความช่วยเหลือ หรือบรรเทาผลกระทบเบื้องต้นโดยสังคมรอบข้างได้

ด้วยเหตุนี้สังคมรอบข้างของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรจึงควรที่จะได้ตระหนักถึงสภาพปัญหาพื้นฐานของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร และมีความเข้าใจในผลกระทบที่บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรได้รับ ซึ่งอาจจะเป็นการที่ภาครัฐได้จัดทำสิ่งพิมพ์ หรือการที่สื่อมวลชนในสังคมไทยน่าจะต้องเผยแพร่สภาพปัญหาและองค์ความรู้ที่ถูกต้องในการแก้ไขปัญหาเพื่อให้บุคคลในสังคมไทยได้รับทราบถึงการปรากฏตัวขึ้นของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรในรัฐให้มากยิ่งขึ้น

6.2.4 ข้อเสนอแนะต่อภาครัฐ

ด้วยการที่บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรก็เป็นมนุษย์คนหนึ่งที่อยู่อาศัยอยู่ในรัฐไทย และมีจำนวนมากขึ้นในทุกๆ ปี ดังนั้น ภาครัฐควรที่จะเร่งรัดในการนำบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทยตามที่กฎหมายและนโยบายของประเทศไทยได้กำหนดไว้ อีกทั้งผลักดันให้มีการออกกฎหมายและนโยบายเพิ่มเติม เพื่อนำบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทย

อีกทั้งในด้านการร้องขอพยานหลักฐาน เจ้าหน้าที่ภาครัฐควรเข้าใจถึงธรรมชาติของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรว่าจะไม่สามารถแสวงหาพยานหลักฐานได้โดยง่าย ดังนั้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาไม่เป็นไปด้วยความล่าช้า เจ้าหน้าที่รัฐจึงไม่ควรร้องขอพยานหลักฐานที่ผู้ประสบปัญหาไม่อาจหามาได้ หรือเป็นภาระจนเกินควร