

ปัญหาความรับผิดทางอาญาที่มีผลมาจากการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ ในการออกบัตรประจำตัวประชาชนและการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร*

Problems of Criminal Liability for Implementation of Discretion of Government Officer to Issue an Identification Card and Adding a Name to Civil Registration

¹ทศพร จินดาวรรณ และ ²สมชาย บุญคงมาก

¹Tossaporn Jindawan and ²Somchay Boonkongmark

^{1,2}มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

^{1,2}Suratthani Rajabhat University, Thailand.

²Corresponding Author's Email: samachay.boon@gmail.com



บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและการออกบัตรประจำตัวประชาชน 2) เพื่อศึกษาดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการเลือกพยานหลักฐานพิสูจน์การได้สัญชาติไทยของผู้ยื่นคำขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร 3) เพื่อศึกษาความรับผิดทางอาญาของเจ้าหน้าที่ในการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและการออกบัตรประจำตัวประชาชนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการเลือกพยานหลักฐานพิสูจน์การได้สัญชาติไทย 4) เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคriminal liability ที่มีผลมาจากการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและออกบัตรประจำตัวประชาชน เก็บข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ รวมจำนวน 13 คน เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสัมภาษณ์ และสนทนากลุ่มย่อยแล้ววิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัยพบว่า 1) นายทะเบียนมุ่งเน้นที่ผลการตรวจสอบพยานหลักฐานจึงจะทำการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรให้ 2) กฎหมายให้ดุลพินิจนายทะเบียนในการกำหนดพยานหลักฐานในการพิสูจน์การได้สัญชาติไทยมากเกินไปและไม่ได้กำหนดให้นายทะเบียนรับฟังผลการตรวจสอบพยานหลักฐานเป็นพยานหลักฐานหลัก 3) โทษทางอาญากรณีที่เจ้าหน้าที่เพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรโดยไม่ชอบยังมีอัตราโทษน้อย 4) แนวทางแก้ไขปัญหานี้หน่วยงานของรัฐต้องมีงบประมาณค่าตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรมอย่างเพียงพอ กำหนดให้นำผลการตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรมเป็นพยานหลักฐานหลัก กำหนดโทษให้สูงขึ้นกรณีเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำความผิด

คำสำคัญ: ความรับผิดทางอาญา; การใช้ดุลพินิจ; บัตรประจำตัวประชาชน; เพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร

Abstract

This research paper aims to 1) study the exercise of discretion of government officials as to adding a name to the civil registration and issuing an identification card, 2) study the discretion of officials as to selecting evidence proving the acquisition of Thai nationality of an applicant for adding a name to the civil registration and issuing an identification card, 3) study

the criminal liability of the officials as to adding a name to the civil registration and issuing an identification card illegally and the exercise of discretion of officials as to selecting evidence proving the acquisition of Thai nationality of an applicant for adding a name to the civil registration and issuing an identification card and 4) propose a solution to the criminal liability due to the exercise of discretion of government officials as to issuing an identification card and adding a name to the civil registration. This study is the qualitative research by conducting the documentary research and carrying out the in-depth interviews with the Deputy Provincial Governor, the Deputy District Chief of Civil Registration, the legal scholars and people who do not have an identification card.

The study found the problem of the exercise of discretion as to identifying evidence for identity verification, the problem of imposing punishment of relevant officials and the problem of preparing the record of people without registration status. To solve these problems, the government agencies should have a budget for genetic testing and ensuring that all registration offices enforce the same standard by accepting a genetic result as main evidence. To determine evidence, the Civil Registration Act, B.E. 2534 (1991) should be amended and the preparation of person record and identification card of persons without registration status should apply the same guideline.

Keywords: Criminal Liability; Discretion; ID Card; Adding a Name to the Civil Registration

บทนำ

บัตรประจำตัวประชาชนเป็นสิ่งที่บอกถึงสถานะของบุคคลว่าบุคคลนั้นเป็นคนไทยและมีสิทธิได้รับสิทธิต่างๆ ที่รัฐมอบให้ พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 กำหนดให้คนไทยต้องทำบัตรประจำตัวประชาชนเมื่ออายุ 7 ปีบริบูรณ์ โดยก่อนที่จะทำบัตรประชาชนให้บุคคลใด บุคคลนั้นต้องมีชื่อปรากฏในทะเบียนราษฎร อย่างไรก็ตามยังมีคนไทยอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่มีการแจ้งเกิด ไม่มีการออกสูติบัตรเป็นหลักฐาน ไม่มีการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรหรือทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) และไม่มีการออกบัตรประจำตัวประชาชนเมื่อเติบอากุครบ 7 ปีบริบูรณ์ได้ ซึ่งผู้วิจัยขอเรียกคนกลุ่มนี้ว่า “คนไทยที่ตกหล่นทางทะเบียนราษฎร” การเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและการออกบัตรประจำตัวประชาชนให้กับบุคคลกลุ่มนี้จะต้องอาศัยพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีสัญชาติไทย แต่ปัญหาที่เกิดขึ้น นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นไม่สามารถเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร และออกบัตรประจำตัวประชาชนให้กับบุคคลกลุ่มนี้ได้เนื่องจากไม่มีพยานหลักฐานยืนยันว่าเป็นคนไทย กล่าวคือ บุคคลนั้นไม่มีสูติบัตร ไม่มีบิดา มารดา พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน ส่วนบุคคลที่รัฐเคยเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและออกบัตรประจำตัวประชาชนไปแล้ว ต่อมาย้ายออกจากทะเบียนบ้านและไม่ปรากฏว่าย้ายเข้าไปอยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ใด เมื่อบัตรประจำตัวประชาชนสูญหายหรือบัตรประจำตัวประชาชนหมดอายุแล้วบุคคลนั้นไม่ขอออกบัตรประจำตัวประชาชนใหม่โดยปล่อยระยะเวลาอันเกินสมควร จนถูกจำหน่ายชื่อออกนอกระบบทะเบียนราษฎร (ท.ร.97) หรือจำหน่ายชื่อบุคคลนั้นเข้าสู่ทะเบียนกลาง เมื่อบุคคลนั้นมาขอออกบัตรประจำตัวใหม่ นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นต้องอาศัยพยานหลักฐานยืนยันตัวบุคคลอีกครั้ง

หนึ่ง ซึ่งหากไม่มีบุคคลใดมารับรอง เจ้าหน้าที่รัฐจะไม่ออกบัตรประจำตัวประชาชนให้ (Legal Scholars, 2022)

การพิจารณาเพิ่มชื่อบุคคลในทะเบียนราษฎรหรือการออกบัตรประจำตัวประชาชนของนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น กฎหมายกำหนดให้นายทะเบียนอำเภอและนายทะเบียนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาเพิ่มชื่อบุคคลในทะเบียนราษฎรและออกบัตรประจำตัวประชาชนทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2554 โดยก่อนมีการเพิ่มชื่อบุคคลในทะเบียนราษฎรและการออกบัตรประจำตัวประชาชน นายทะเบียนจะทำการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อพิสูจน์ว่าบุคคลที่มาขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและขอออกบัตรประจำตัวประชาชนเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือไม่ หากนายทะเบียนเชื่อจากพยานหลักฐานว่าบุคคลนั้นเป็นคนไทยและมีสัญชาติไทย นายทะเบียนก็จะทำการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและออกบัตรประจำตัวประชาชนให้กับบุคคลนั้น ในกรณีที่บุคคลนั้นไม่เคยมีการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและออกบัตรประจำตัวประชาชนมาก่อน หรือนายทะเบียนจะออกบัตรประจำตัวประชาชนให้กรณีที่บุคคลนั้นเคยได้รับการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและออกบัตรประจำตัวประชาชนมาแล้วต่อมาบัตรประชาชนสูญหายหรือหมดอายุจนมีการจำหน่ายชื่อออกนอกระบบทะเบียนราษฎร (ท.ร.97) หรือจำหน่ายชื่อบุคคลนั้นเข้าสู่ทะเบียนกลาง และในการเพิ่มชื่อบุคคลในทะเบียนราษฎรและออกบัตรประจำตัวประชาชนนายทะเบียนจะใช้ดุลพินิจไม่ได้

สัญชาติ คือ ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างปัจเจกชนคนหนึ่งกับรัฐ (Kanchanachitra saisunthorn, 2010) การออกบัตรประจำตัวประชาชนให้กับคนในรัฐไทยจึงต้องคำนึงถึงการมีสัญชาติไทย การเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและการออกบัตรประจำตัวประชาชนให้กับคนในรัฐไทยจึงต้องอยู่ภายใต้พยานหลักฐานยืนยันตัวบุคคลว่าบุคคลที่มาขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและขอออกบัตรประจำตัวประชาชนเป็นผู้มีสัญชาติไทยจริง ซึ่งหากนายทะเบียนเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรหรือออกบัตรประจำตัวประชาชนไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ไม่มีพยานหลักฐานยืนยันว่า บุคคลนั้นมีสัญชาติไทยแต่นายทะเบียนยังอนุญาตให้มีการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและมีการออกบัตรประจำตัวประชาชน หรือการไม่เพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรหรือไม่ออกบัตรประจำตัวประชาชนให้แก่บุคคลทั้งที่มีพยานหลักฐานยืนยันครบถ้วนแล้วว่าบุคคลนั้นเป็นผู้มีสัญชาติไทย นายทะเบียนจะมีความรับผิดชอบทางอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และหากมีการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อให้มีการออกบัตรประจำตัวประชาชนหรือปล่อยให้มีการสวมตัวบุคคล นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นจะมีความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานเรียกรับสินบน ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 149 และต้องนำบุคคลดังกล่าวเข้าสู่การดำเนินคดีอาญาตามขั้นตอนของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (Jaihan, 2012) เพื่อให้กฎหมายอาญามีสภาพบังคับในเรื่องโทษ (Na Nakorn, 2013) นอกจากนี้การใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนในการกำหนดพยานหลักฐานเพื่อให้ นายทะเบียนเชื่อว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทย ก็มีความสำคัญยิ่งในการพิสูจน์การมีสัญชาติไทย เช่น ใช้วิธีการรับรองจากข้าราชการ การตรวจสอบสารพันธุกรรม (DNA) ซึ่งนายทะเบียนต้องเลือกใช้วิธีการที่เหมาะสมและไม่เป็นภาระของบุคคลที่มายื่นคำขอเกินสมควร การที่นายทะเบียนรวบรวมพยานหลักฐานโดยใช้วิธีการที่ไม่เหมาะสมสร้างภาระ สร้างความยากลำบากให้กับผู้มายื่นคำขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและขอมีบัตรประจำตัวประชาชนโดยหวังเพียงว่าเพื่อให้ตนเองปลอดภัยจากการไม่ถูกฟ้องร้องกรณีเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและการออกบัตรประจำตัวประชาชนในภายหลัง หรือพยายามยืดเวลาเพื่อให้ตนเองพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวหรือเพื่อให้พ้นไปจากหน้าที่ของตน การกระทำความผิดของนายทะเบียนถือเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นายทะเบียนต้องรับผิดชอบและรับโทษทางอาญา อย่างไรก็ตามหากในการอนุญาตให้มีการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรหรือออกบัตรประจำตัวประชาชน เป็นการกระทำที่นายทะเบียนเชื่อโดยสุจริตว่าบุคคลนั้นเป็นคนไทยและมีสัญชาติไทย ถือว่านายทะเบียนปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต ไม่มีเจตนากระทำความผิด แม้ต่อมาจะปรากฏว่าบุคคลที่ได้รับการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรหรือได้รับการออกบัตรประจำตัวประชาชนในนั้นจะเป็นผู้ที่ไม่มีสัญชาติไทยก็ตาม สิ่งสำคัญยิ่งในการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรคือนายทะเบียนกลัวถูกดำเนินคดีอาญา หากมีการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและออกบัตรประจำตัวประชาชนให้กับคนที่ไม่มีสัญชาติไทย แม้ว่าตนเองจะออกโดยสุจริตก็ตาม ดังนั้น ในการยืนยันตัวบุคคลเพื่อเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและออกบัตรประจำตัวประชาชน จึงมีหลายขั้นตอนและมีความยากลำบาก เป็นภาระอันหนักหน่วงของผู้ที่มาขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรหรือออกบัตรประจำตัวประชาชน เช่น การให้ผู้ขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรหรือขอทำบัตรประจำตัวประชาชนกลับไปยื่นคำขอที่ภูมิลำเนาเกิด การให้หมอตาย ผู้อำนวยการโรงเรียนบิตามารดา มารับรอง หรือการให้ผู้ขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรหรือผู้ขอทำบัตรประจำตัวประชาชนไปตรวจสารพันธุกรรม (DNA) ผู้ขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรหรือผู้ขอทำบัตรประจำตัวบางรายบิดา มารดา พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกันเสียชีวิตหมดแล้ว ไม่สามารถนำมาเป็นพยานเพื่อยืนยันการได้สัญชาติไทยของผู้ขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรหรือผู้ขอมีบัตรประจำตัวประชาชน ทำให้ผู้ขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและขอมีบัตรประจำตัวประชาชนไม่สามารถหาพยานหลักฐานมายืนยันว่าเป็นคนมีสัญชาติไทยได้ จนท้ายที่สุดไม่สามารถเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและไม่มีมีการออกบัตรประจำตัวประชาชนให้ โดยเรื่องขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและขอออกบัตรประจำตัวประชาชน ยังคงค้างในระบบและไม่มีคำตอบให้กับผู้ยื่นคำขอว่าผู้ยื่นคำขอเป็นคนมีสัญชาติไทยหรือไม่และนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นจะออกบัตรประจำตัวประชาชนให้กับผู้ยื่นคำขอได้หรือไม่ ซึ่งเรื่องดังกล่าวจึงเป็นคำถามที่ค้างคาใจของผู้ยื่นคำขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและขอมีบัตรประจำตัวประชาชนมาโดยตลอด (Citizens who do not have an identity card, 2021)

ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาถึงการใช้อุดมคติของเจ้าหน้าที่รัฐในการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและการออกบัตรประจำตัวประชาชน การใช้อุดมคติของเจ้าหน้าที่ในการเลือกพยานหลักฐานพิสูจน์การได้สัญชาติไทยของผู้ยื่นคำขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร ความรับผิดชอบทางอาญาของเจ้าหน้าที่ในการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและการออกบัตรประจำตัวประชาชนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การใช้อุดมคติของเจ้าหน้าที่ในการเลือกพยานหลักฐานพิสูจน์การได้สัญชาติไทยของผู้ยื่นคำขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร ตลอดจนหาแนวทางแก้ไขปัญหาความรับผิดชอบทางอาญาที่มีผลมาจากการใช้อุดมคติของเจ้าหน้าที่รัฐในการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและออกบัตรประจำตัวประชาชนเพื่อให้คนไทยทุกคนได้มีการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรหรือทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) และมีบัตรประจำตัวประชาชน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงการใช้อุดมคติของเจ้าหน้าที่รัฐในการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและการออกบัตรประจำตัวประชาชน
2. เพื่อศึกษาถึงอุดมคติของเจ้าหน้าที่ในการเลือกพยานหลักฐานพิสูจน์การได้สัญชาติไทยของผู้ยื่นคำขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและการออกบัตรประจำตัวประชาชน
3. เพื่อศึกษาถึงความรับผิดชอบทางอาญาของเจ้าหน้าที่ในการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและการออกบัตรประจำตัวประชาชนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและการใช้อุดมคติของเจ้าหน้าที่ในการเลือกพยานหลักฐานพิสูจน์การได้สัญชาติไทยของผู้ยื่นคำขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและการออกบัตรประจำตัวประชาชน

4. เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาความรับผิดชอบทางอาญาที่มีผลมาจากการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและการออกบัตรประจำตัวประชาชน

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัญหาความรับผิดชอบทางอาญาที่มีผลมาจากการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการออกบัตรประจำตัวประชาชนและการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร” เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีวิธีการดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Research) และสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) แก่ประชาชนผู้ไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน ปลัดอำเภอ นักวิชาการทางด้านกฎหมาย รองผู้ว่าราชการจังหวัด

ขั้นตอนที่ 2 การสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) ได้แก่ ประชาชนผู้ไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน

ขั้นตอนที่ 3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยใช้เครื่องมือวิจัยที่เป็นเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย

- 1) รวบรวมกฎหมาย ตำรา งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้ไม่มีบัตรประจำตัวประชาชนเพื่อกำหนดกรอบแนวคิดในการสร้างเครื่องมือที่เกี่ยวข้องทั้งแบบสัมภาษณ์ (Interview) การสนทนากลุ่ม (Focus Group)
- 2) ร่างเครื่องมือทุกฉบับ ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ (Interview) การสนทนากลุ่ม (Focus Group)
- 3) นำเสนอผู้เชี่ยวชาญสาขาที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย จำนวน 2 คน เพื่อตรวจสอบคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์โดยให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบความสอดคล้องตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการวิจัย
- 4) จัดทำเครื่องมือการวิจัยฉบับสมบูรณ์และนำไปใช้ในการวิจัย

ขั้นตอนที่ 4 การรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้แบ่งการเก็บรวบรวมข้อมูลวิจัย ดังนี้ 1) จัดประชุมทีมวิจัยเพื่อชี้แจงความรู้ความเข้าใจและจัดสร้างการจัดเครื่องมือประกอบการวิจัย ได้แก่ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group) การใช้เครื่องมืออุปกรณ์ประกอบการวิจัย ได้แก่ เครื่องมือบันทึกภาพและเสียง 2) การลงสำรวจข้อมูลภาคสนาม (Field Study) โดยคัดเลือกประชาชนเป้าหมายแบบเจาะจง (Purposive Sampling) เพื่อรวบรวมข้อมูลในเชิงกายภาพของผู้ไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน โดยการมีหนังสือและประสานติดต่อเพื่อขออนุญาตทำวิจัยกับกลุ่มประชากรเป้าหมาย โดยใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ข้อที่ 2 ข้อที่ 3 และข้อที่ 4 3) ค้นหาปัญหาความรับผิดชอบทางอาญาที่มีผลมาจากการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการออกบัตรประจำตัวประชาชนและการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร เพื่อให้การเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและการออกบัตรประจำตัวประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ 4) การจัดพิมพ์เอกสารรายงานความก้าวหน้างานวิจัยเพื่อนำเสนอรายงานความก้าวหน้าแก่แหล่งทุนมหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี เพื่อพัฒนาและปรับปรุงรายงานความก้าวหน้างานวิจัยและนำเครื่องมือการวิจัยไปทดสอบความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) และทดสอบความเชื่อมั่น (Reliability) ในการจัดทำฉบับสมบูรณ์ 5) นำปัญหาที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) แก่ประชาชนผู้ไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน ปลัดอำเภอ นักวิชาการทางด้านกฎหมาย รองผู้ว่าราชการจังหวัด และจัดสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group) แก่ประชาชนผู้ไม่มีชื่อในทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน มาสรุปวิเคราะห์ และหาแนวทางแก้ไขปัญหา และจัดพิมพ์เอกสารรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

ขั้นตอนที่ 5 การวิเคราะห์ข้อมูลเน้นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการสังเคราะห์เอกสารเกี่ยวกับปัญหาความรับผิดชอบทางอาญาที่มีผลมาจากการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการออกบัตรประจำตัวประชาชนและการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร รวมทั้งเก็บข้อมูลในพื้นที่ตามระเบียบวิจัย และตรงตามประเด็นวิจัยวิจัย วิธีดำเนินงานวิจัย และการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จัดสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group) นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) การสังเคราะห์เนื้อหา (Synthesis) จนนำไปสู่การเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนที่ 6 การนำเสนอข้อมูลเป็นลักษณะเชิงพรรณนาความ (Descriptive Presentation) เป็นเชิงคุณภาพ เพื่อให้เห็นปัญหาความรับผิดชอบทางอาญาที่มีผลมาจากการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการออกบัตรประจำตัวประชาชนและการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร อันประกอบไปด้วย 1) การศึกษาถึงการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและการออกบัตรประจำตัวประชาชน 2) การศึกษาถึงดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการเลือกพยานหลักฐานพิสูจน์การได้สัญชาติไทยของผู้ยื่นคำขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและการออกบัตรประจำตัวประชาชน 3) การศึกษาถึงความรับผิดชอบทางอาญาของเจ้าหน้าที่ในการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและการออกบัตรประจำตัวประชาชนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการเลือกพยานหลักฐานพิสูจน์การได้สัญชาติไทยของผู้ยื่นคำขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและการออกบัตรประจำตัวประชาชน 4) การเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาความรับผิดชอบทางอาญาที่มีผลมาจากการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการออกบัตรประจำตัวประชาชนและการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร

ผลการวิจัย

วัตถุประสงค์ที่ 1 ผลการศึกษาการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและการออกบัตรประจำตัวประชาชน พบว่านายทะเบียนมุ่งเน้นที่ผลการตรวจสอบสารพันธุกรรม (DNA) จึงจะทำการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรหรือทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) ให้ ทำให้ผู้แจ้งการเกิดเกินกำหนดหรือผู้ขอเพิ่มชื่อไม่ได้รับการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร เนื่องจากการตรวจสอบสารพันธุกรรม (DNA) มีราคาสูง ทำให้ไม่มีผลการตรวจมายืนยัน

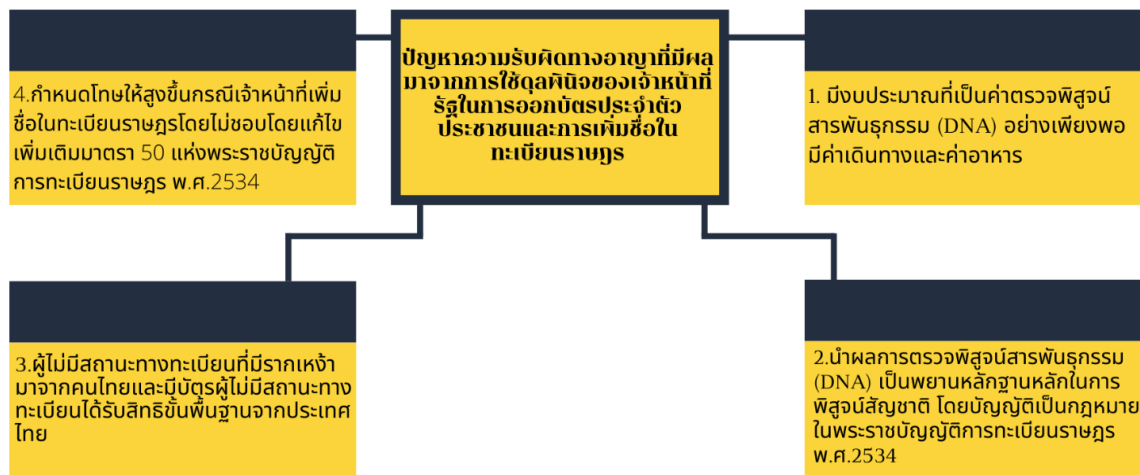
วัตถุประสงค์ที่ 2 ผลการศึกษาดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการเลือกพยานหลักฐานพิสูจน์การได้สัญชาติไทยของผู้ยื่นคำขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและการออกบัตรประจำตัวประชาชน พบว่า กฎหมายให้ดุลพินิจนายทะเบียนในการกำหนดพยานหลักฐานในการพิสูจน์การได้สัญชาติไทยมากจนเกินไปจนไร้ขอบเขต และกฎหมายไม่ได้กำหนดให้นายทะเบียนรับฟังผลการตรวจสอบสารพันธุกรรม (DNA) เป็นพยานหลักฐานหลักจึงทำให้นายทะเบียนถูกดำเนินคดีในภายหลังได้

วัตถุประสงค์ที่ 3 ผลการศึกษาความรับผิดชอบทางอาญาของเจ้าหน้าที่ในการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและการออกบัตรประจำตัวประชาชนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการเลือกพยานหลักฐานพิสูจน์การได้สัญชาติไทยของผู้ยื่นคำขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและการออกบัตรประจำตัวประชาชน พบว่า โทษทางอาญากรณีเจ้าหน้าที่เพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายยังมีอัตราโทษน้อย ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่เกรงกลัวการกระทำความผิด

วัตถุประสงค์ที่ 4 ผลการศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาความรับผิดชอบทางอาญาที่มีผลมาจากการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการออกบัตรประจำตัวประชาชนและการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร พบว่า หน่วยงานของรัฐต้องมีงบประมาณค่าตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม (DNA) ที่เพียงพอมีค่าเดินทางและค่าอาหารกำหนดให้นำผลการตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรมเป็นพยานหลัก และกำหนดโทษให้สูงขึ้นกรณีเจ้าหน้าที่เพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

องค์ความรู้ใหม่

ประชาชนคนไทยที่ไม่มีชื่อในทะเบียนราษฎร เมื่อมาขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและขอออกบัตรประจำตัวประชาชน จะมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการเลือกพยานหลักฐาน ปัญหาความรับผิดชอบทางอาญาของนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น ตามที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งปัญหาดังกล่าวต้องมีการแก้ไขดังนี้ 1) หน่วยงานของรัฐต้องมีงบประมาณที่เป็นค่าตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม (DNA) อย่างเพียงพอ มีค่าเดินทางและค่าอาหาร 2) ในการกำหนดพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์สัญชาติไทยให้นำผลการตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม (DNA) เป็นพยานหลักฐานหลักส่วนพยานอื่นๆ เป็นพยานประกอบโดยกระทรวงมหาดไทยต้องดำเนินการเสนอแก้ไขกฎหมายโดยเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ให้มีการรับฟังพยานหลักฐานที่เป็นผลการตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม (DNA) เป็นพยานหลักฐานหลักในกรณีที่เป็นบุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนและมีบัตรประจำตัวผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน หากมีพยานหลักฐานยืนยันว่าบุคคลนั้นเป็นคนมีรากเหง้ามาจากคนไทยก็ให้ได้รับสิทธิขึ้นพื้นฐานจากประเทศไทย 3) กำหนดโทษให้สูงขึ้นกรณีเจ้าหน้าที่ทำการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรโดยไม่ชอบโดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534



รูปภาพที่ 1 องค์ความรู้ใหม่ที่ได้จากการวิจัยเรื่องปัญหาความรับผิดชอบทางอาญาที่มีผลมาจากการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการออกบัตรประจำตัวประชาชนและการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร

อภิปรายผลการวิจัย

จากข้อค้นพบผลการวิจัย สามารถอภิปรายผลได้ 4 แนวทางดังนี้

ผลการวิจัยวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 พบว่า นายทะเบียนมุ่งเน้นที่ผลการตรวจสารพันธุกรรม (DNA) จึงจะทำการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรหรือทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) ให้ (Bailiff, 2022) ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะผลการตรวจสารพันธุกรรม (DNA) มีความน่าเชื่อถือ และนายทะเบียนมีความปลอดภัยหากใช้พยานหลักฐานดังกล่าวในการพิสูจน์การได้สัญชาติไทยและการมีชื่อในทะเบียนราษฎรและการมีบัตรประจำตัวประชาชนถือเป็นสิทธิมนุษยชนที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่เกิด (Prathumrat, n.d.) คนไทยทุกคนต้องมีชื่อในทะเบียนราษฎรและทำบัตรประจำตัวประชาชนเมื่ออายุเจ็ดปีบริบูรณ์ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน

พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ปฎิญญาสาเกล้าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 15 (1) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แต่ยังมีคนไทยอีกจำนวนหนึ่งเป็น “คนไทยที่ตกหล่นทางทะเบียนราษฎร” เนื่องจากไม่มีการแจ้งการเกิดภายในกำหนด อย่างไรก็ตามบุคคลดังกล่าวสามารถที่จะมาเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและออกบัตรประจำตัวประชาชนภายหลังได้ แต่ก่อนที่จะมีการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรต้องปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวมีสัญชาติไทย ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้ที่มาขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรต้องนำพยานหลักฐานมาแสดงให้นายทะเบียนเชื่อว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทย จากการที่กฎหมายกำหนดว่าก่อนที่จะออกบัตรประจำตัวประชาชนให้บุคคลใดได้บุคคลนั้นต้องเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนราษฎร และก่อนที่นายทะเบียนจะเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรให้ผู้ยื่นคำขอ ต้องปรากฏพยานหลักฐานให้เป็นที่พอใจแก่นายทะเบียนว่าบุคคลนั้นมีสัญชาติไทย ซึ่งในการพิสูจน์พยานหลักฐานนั้น นายทะเบียนจะเป็นผู้กำหนดพยานหลักฐานที่จะนำมาพิสูจน์สัญชาติ และเพื่อความถูกต้องแม่นยำและความปลอดภัยของนายทะเบียน นายทะเบียนจึงกำหนดให้มีการตรวจสอบสารพันธุกรรม (DNA) ในการพิสูจน์สถานะและสัญชาติไทย (Bailiff, 2022) แต่การตรวจสอบสารพันธุกรรม (DNA) นั้น มีข้อจำกัดคือค่าตรวจมีราคาสูง ตั้งแต่ราคา 4,000 บาท ถึง 8,650 บาท เมื่อผู้ยื่นคำขอไม่มีเงินค่าตรวจทำให้ไม่มีผลการตรวจสอบสารพันธุกรรม (DNA) มายืนยันต่อนายทะเบียน ดังนั้น หากจะนำผลการตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม (DNA) มาใช้ในการพิสูจน์สัญชาติไทย รัฐต้องตั้งงบประมาณช่วยเหลืออย่างเพียงพอ โดยงบประมาณส่วนนี้ต้องครอบคลุมทั้งค่าตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม (DNA) ค่าเดินทางและค่าอาหารให้กับผู้ยื่นคำขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร

ผลการวิจัยวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 พบว่า กฎหมายให้ดุลพินิจนายทะเบียนในการกำหนดพยานหลักฐานในการพิสูจน์การได้สัญชาติไทยมากจนเกินไปจนไร้ขอบเขต ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการกำหนดพยานหลักฐาน โดยการใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนในการกำหนดพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์สถานะการเกิดและสัญชาติของผู้ยื่นคำขอที่เป็นเด็กที่แจ้งเกิดเกินกำหนดเวลาเป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิสูจน์สถานะการเกิดและสัญชาติของเด็กซึ่งถูกทอดทิ้ง เด็กเร่ร่อน หรือเด็กที่ไม่ปรากฏบุพการีหรือบุพการีทอดทิ้ง พ.ศ. 2551 ส่วนการพิสูจน์สัญชาติของผู้ที่ยื่นคำร้องขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรเป็นไปตามข้อ 97 (1) แห่งระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 โดยกฎหมายให้อำนาจนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นมีอำนาจดุลพินิจที่จะกำหนดพยานหลักฐานว่าจะนำพยานบุคคล พยานวัตถุ หรือพยานเอกสารใดมาพิสูจน์ต่อนายทะเบียน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการให้อำนาจดุลพินิจ ที่ให้นายทะเบียนสามารถตัดสินใจเลือกกำหนดพยานหลักฐานได้ภายในกรอบของกฎหมาย และอยู่ภายใต้หลักความเสมอภาค หลักความชอบธรรมและหลักสมควรแก่เหตุ (Taweerotkulsri, 2000) แต่กฎหมายให้อำนาจนายทะเบียนมากเกินไปจนไม่มีขอบเขต ทำให้นายทะเบียนสามารถเพิ่มชื่อบุคคลในทะเบียนราษฎรหรือทะเบียน (ท.ร.14) ได้แม้พยานหลักฐานยังไม่เพียงพอหรือไม่เพิ่มชื่อกรณีมีพยานหลักฐานเพียงพอ เพราะกฎหมายกำหนดเพียงให้นายทะเบียนเชื่อว่าบุคคลผู้แจ้งการเกิดเกินกำหนดหรือยื่นคำขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรมีสัญชาติไทยเท่านั้น นอกจากนี้ในการรับฟังพยานหลักฐานพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ไม่ได้กำหนดให้นายทะเบียนรับฟังผลการตรวจสอบสารพันธุกรรม (DNA) เป็นพยานหลักฐานหลักแต่นายทะเบียนมักจะใช้ดุลพินิจกำหนดให้นำผลการตรวจสอบสารพันธุกรรม (DNA) มาใช้ในการพิสูจน์การมีสัญชาติไทย เมื่อผู้ยื่นคำขอไม่สามารถนำผลการตรวจสอบสารพันธุกรรม (DNA) มาแสดงได้ นายทะเบียนจะไม่ทำการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร และบุคคลดังกล่าวจะตกเป็นผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน และไม่มีสิทธิได้รับสิทธิใดๆ ที่รัฐไทยมอบให้ เช่น สิทธิอาศัยในประเทศไทย สิทธิได้รับการรักษาพยาบาล ซึ่งขัดกับหลักสิทธิมนุษยชนที่มุ่งคุ้มครองสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สิทธิทางสังคม และสิทธิทางวัฒนธรรม (Prathumrat, n.d.)

ผลการวิจัยวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ความรับผิดชอบและโทษทางอาญาที่นำมาใช้กับเจ้าหน้าที่ในการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและการออกบัตรประจำตัวประชาชน มีดังนี้

1) ความรับผิดชอบและโทษทางอาญาที่เกิดจากการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรไม่ชอบด้วยกฎหมาย พบว่า การที่นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นกระทำการเพื่อให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดมีชื่อหรือมีรายการอย่างหนึ่งอย่างใดในทะเบียนบ้าน เอกสารการทะเบียนราษฎรอื่นโดยมิชอบ มีอัตราโทษเท่ากับบุคคลทั่วไปและอัตราโทษก็ยังไม่สูงมากนักโดยมีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสามปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ทั้งนี้อาจเป็นเพราะกฎหมายมองถึงความเสมอภาคระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและราษฎรในมิติที่เป็นประชาชนคนหนึ่งของรัฐด้วยกัน ซึ่งหากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการลงโทษแล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับโทษหนักกว่าประชาชนทั่วไป การที่กฎหมายกำหนดให้นายทะเบียนรับโทษเท่ากับราษฎรจึงยังไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษที่มุ่งเน้นเพื่อการทดแทน เพื่อการข่มขู่ เพื่อการปรับปรุงแก้ไขและเพื่อตัดโอกาสกระทำความผิดได้อีก (Woraphat, 2010)

2) ความรับผิดชอบและโทษทางอาญาที่เกิดจากการใช้ดุลพินิจกำหนดพยานหลักฐานไม่ชอบด้วยกฎหมาย พบว่าการกำหนดพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์สัญชาติไทยของผู้ยื่นคำขอ กฎหมายกำหนดให้นายทะเบียนใช้ดุลพินิจได้ และทางปฏิบัตินายทะเบียนจะใช้ดุลพินิจให้ผู้ยื่นคำขอนำผลการตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม (DNA) มายืนยันแทนพยานหลักฐานอื่นๆ จึงจะเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรให้ การที่นายทะเบียนกำหนดให้รับฟังผลการตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม (DNA) เพราะนายทะเบียนเห็นว่าเป็นพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่มีความแม่นยำ น่าเชื่อถือ นายทะเบียนจึงใช้ดุลพินิจกำหนดพยานหลักฐานดังกล่าว แต่เนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นบทบังคับให้นายทะเบียนรับฟังพยานหลักฐานที่เป็นผลการตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม (DNA) เพียงอย่างเดียว นายทะเบียนจึงอาจถูกผู้ยื่นคำขอฟ้องเป็นคดีอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ได้เมื่อมีคำสั่งไม่เพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร ซึ่งสอดคล้องกับหลักที่ว่า “บุคคลต้องรับผิดชอบและต้องรับโทษเมื่อมีกฎหมายบัญญัติฐานความผิดและบทกำหนดโทษเอาไว้” (Tingsaphat, 2012) กล่าวคือหากการกระทำของนายทะเบียนเป็นความผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ผู้ยื่นคำขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรย่อมฟ้องเป็นคดีอาญาได้และนายทะเบียนจะมีความผิดเมื่อการกระทำนั้นครบโครงสร้างความรับผิดชอบทางอาญา (Boonkongmak, 2018)

ผลการวิจัยวัตถุประสงค์ข้อที่ 4 พบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นหากหน่วยงานของรัฐมีงบประมาณที่เป็นค่าตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม (DNA) ที่เพียงพอ มีค่าเดินทางและค่าอาหารในการกำหนดพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์สัญชาติไทยให้ผลการตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม (DNA) เป็นพยานหลักฐานส่วนพยานอื่นๆ เป็นพยานประกอบโดยกระทรวงมหาดไทยต้องดำเนินการเสนอแก้ไขกฎหมายโดยเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ให้มีการรับฟังพยานหลักฐานที่เป็นผลการตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม (DNA) เป็นพยานหลักฐานหลักในกรณีที่บุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนและมีบัตรประจำตัวผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน หากมีพยานหลักฐานยืนยันว่าเป็นคนมีรากเหง้ามาจากคนไทยก็ให้ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานจากประเทศไทยกำหนดโทษเจ้าหน้าที่สูงขึ้นกรณีมีการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรโดยไม่ชอบโดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 จะทำให้การเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและออกบัตรประจำตัวประชาชนมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการที่หน่วยงานของรัฐมีงบประมาณที่เป็นค่าตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม (DNA) เพียงพอและผู้ยื่นคำขอเพิ่มชื่อสามารถขอได้ตลอดเวลา มีค่าเดินทางค่าอาหาร ทำให้การพิสูจน์สถานะและสัญชาติด้วยพยานหลักฐานที่เป็นผลตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรมเกิดความสะดวกแก่ผู้ยื่นคำขอ และการที่มีกฎหมายบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรให้มีการใช้ผลการตรวจพิสูจน์สาร

พันธุกรรมเป็นพยานหลักฐานหลักจะทำให้การพิสูจน์สัญชาติมีมาตรฐานเดียวกันทุกสำนักงานทะเบียน ทั้งยังเป็นการป้องกันการถูกดำเนินคดีแก่นายทะเบียน สำหรับคนไทยที่มีรากเหง้ามาจากคนไทยแม้ว่าจะอยู่ในฐานะเป็นผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนหากได้รับสิทธิต่างๆ เช่น สิทธิอาศัยในประเทศไทย สิทธิได้รับการรักษาพยาบาล รวมถึงสิทธิอื่นๆ ที่ประเทศไทยมอบให้ จะเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลดังกล่าวในฐานะประชาชนคนไทย คนหนึ่ง ส่วนบทลงโทษทางอาญาแก่นายทะเบียนหรือเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนในการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร กรณีมีการกระทำความผิดในมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ให้สูงขึ้นเป็นการป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่เข้ามาแสวงหาประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน และวัตถุประสงค์ของการลงโทษ (Woraphat, 2010)

สรุป

พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 กำหนดให้คนไทยที่มีคุณสมบัติครบตามเกณฑ์ ต้องทำบัตรประจำตัวประชาชนเมื่ออายุ 7 ปีบริบูรณ์ แต่มีคนไทยอีกจำนวนหนึ่งไม่ได้ทำบัตรประจำตัวประชาชนภายในระยะเวลาที่กำหนดเนื่องจากไม่มีชื่อในทะเบียนราษฎร ซึ่งบุคคลดังกล่าวอยู่ในสถานะเป็น “คนไทยที่ตกหล่นทางทะเบียนราษฎร” บุคคลดังกล่าวหากจะมาขอทำบัตรประจำตัวประชาชน ต้องมีการพิสูจน์สถานะและสัญชาติเพื่อนำนายทะเบียนเห็นว่าบุคคลดังกล่าวมีสัญชาติไทย โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและออกบัตรประจำตัวประชาชน ได้แก่ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิสูจน์สถานะการเกิดและสัญชาติของเด็กซึ่งถูกทอดทิ้ง เด็กเร่ร่อน หรือเด็กที่ไม่ปรากฏบุพการีหรือบุพการีทอดทิ้ง พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. 2562 ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ. 2562 กฎกระทรวง กำหนดให้คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยปฏิบัติเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎรและกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม พ.ศ. 2551 หนังสือสำนักทะเบียนกลางที่ มท 0309.1/ว 13 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2560 หนังสือสำนักทะเบียนกลางที่ มท 0309.1/ว 74 ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2560 หนังสือที่ สฎ 0018/10147 ลงวันที่ 7 ธันวาคม 2560 อย่างไรก็ตามในการพิสูจน์สถานะและสัญชาติไทยของ “คนไทยที่ตกหล่นทางทะเบียนราษฎร” มีปัญหาหลายประการ กล่าวคือ 1) การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและการออกบัตรประจำตัวประชาชน นายทะเบียนจะเป็นผู้กำหนดพยานหลักฐานที่จะนำมาพิสูจน์สัญชาติไทย โดยนายทะเบียนจะกำหนดให้มีการตรวจสอบสารพันธุกรรม (DNA) ในการพิสูจน์สัญชาติไทย แต่เนื่องจากค่าตรวจมีราคาสูง ทำให้ผู้แจ้งการเกิดหรือผู้ที่ยื่นคำขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรไม่มีผลการตรวจสอบสารพันธุกรรม (DNA) มายืนยันต่อนายทะเบียน มีผลทำให้ไม่สามารถเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและออกบัตรประจำตัวประชาชนได้ 2) ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการเลือกพยานหลักฐานพิสูจน์การได้สัญชาติไทยของผู้แจ้งการเกิดหรือผู้ที่ยื่นคำขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรกฎหมายกำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจดุลพินิจที่จะกำหนดพยานหลักฐาน โดยกฎหมายให้อำนาจนายทะเบียนมากเกินไปจนไม่มีขอบเขต เป็นช่องว่างในการแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ชอบของนายทะเบียนได้ 3) ความรับผิดชอบทางอาญาของเจ้าหน้าที่ในการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและการออกบัตรประจำตัวประชาชนและการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการเลือกพยานหลักฐานพิสูจน์การได้สัญชาติไทยของผู้ยื่นคำขอซึ่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 มาตรา 50 บัญญัติเอาผิดแก่นายทะเบียนหากทำ ใช้ หรือแสดงหลักฐานอันเป็นเท็จ หรือกระทำการเพื่อให้ผู้อื่นมีชื่อหรือมีรายการอย่างหนึ่งอย่างใดในทะเบียนบ้าน เอกสารการทะเบียนราษฎรอื่นโดยมิชอบ โดยระวางโทษ

จำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสามปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับซึ่งโทษที่จะลงแก่นายทะเบียนมีอัตราโทษเท่ากับบุคคลทั่วไปที่กระทำความผิดและอัตราโทษดังกล่าวยังไม่สูงมากนักที่จะทำให้ นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นกลัวและในการใช้ดุลพินิจกำหนดพยานหลักฐานนั้นเมื่อนายทะเบียนกำหนดให้ผู้ยื่นคำขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรนำผลการตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม (DNA) มายืนยัน แต่ผู้ยื่นคำขอไม่นำผลการตรวจมาแสดงนายทะเบียนก็จะไม่ทำการเพิ่มชื่อบุคคลดังกล่าวในทะเบียนราษฎร หรือทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) เป็นเหตุให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นถูกฟ้องเป็นคดีอาญาในข้อหาเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1.1 หน่วยงานของรัฐต้องมีงบประมาณที่เป็นค่าตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม (DNA) อย่างเพียงพอ มีค่าเดินทางและค่าอาหาร

1.2 ในการกำหนดพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์สัญชาติไทยให้นำผลการตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม (DNA) เป็นพยานหลักฐานหลักส่วนพยานอื่นๆ เป็นพยานประกอบโดยกระทรวงมหาดไทยต้องดำเนินการเสนอแก้ไขกฎหมายโดยเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ให้มีการรับฟังพยานหลักฐานที่เป็นผลการตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม (DNA) เป็นพยานหลักฐานหลัก โดยเพิ่มเติมในมาตรา 19/4 โดยบัญญัติว่า “ในการพิสูจน์สถานะและสัญชาติของผู้ที่แจ้งเกิดเกิดกำหนดเวลาหรือผู้ที่ยื่นคำร้องขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรให้นายทะเบียนพิจารณาจากผลการตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม (DNA) เป็นหลัก เว้นแต่ผู้ที่แจ้งเกิดเกิดกำหนดเวลาหรือผู้ที่ยื่นคำร้องขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรมีบิดามารดาที่มีชีวิตอยู่มายืนยัน หรือมีพยานหลักฐานอื่นประกอบ หรือไม่มีคู่ตรวจ ก็ไม่ต้องพิจารณาจากผลการตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม (DNA) แต่ให้พิจารณาจากพยานหลักฐานที่มีอยู่ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

1.3 ในกรณีที่บุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนและมีบัตรประจำตัวผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน หากมีพยานหลักฐานยืนยันว่าเป็นคนมีรากเหง้ามาจากคนไทยก็ให้ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานจากประเทศไทย

1.4 กำหนดโทษให้สูงขึ้นกรณีเจ้าหน้าที่เพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 โดยบัญญัติว่า “หากผู้กระทำความผิดเป็นพนักงานออกบัตร เจ้าพนักงานตรวจบัตร หรือพนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร เจ้าพนักงานตรวจทะเบียนราษฎร หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนการกระทำความผิดดังกล่าวโดยกำหนดโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปีและปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงสามแสนบาท”

2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

สำหรับประเด็นในการวิจัยครั้งต่อไปควรทำวิจัยในประเด็นเกี่ยวกับ

2.1 การเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรและการออกบัตรประจำตัวประชาชนให้กับผู้ที่ได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ หรือคนที่อ้างว่ามีสัญชาติไทยเดินทางกลับจากต่างประเทศ

2.2 สิทธิของบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนที่มีรากเหง้ามาจากคนไทย

2.3 มาตรการคุ้มครองนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นในการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร

References

- Bailiff. (2022). Bailiff. *Interview*. March, 1.
- Boonkongmak, S. (2018). *Principles of General Criminal Law According to the Criminal Code, Section 59-106*. (2nd ed.). Bangkok: October Printing Co., Ltd.
- Citizens Who Do Not Have an Identity Card. (2021). Citizens who do not have an identity card. *Interview*. November, 11.
- Jaihan, N. (2012). *Principles of Law and Criminal Procedure Volume 1*. (11th ed.). Bangkok: Winyuchon.
- Kanchanachitrasaisunthorn, P. (2010). *Explanation of Thai Nationality Law*. (3rd ed.). Bangkok: Winyuchon.
- Legal Scholars. (2022). Legal Scholars. *Interview*. March, 5.
- Na Nakorn, K. (2013). *General Criminal Law*. (5th ed.). Bangkok: Winyuchon.
- Prathumrat, S. (n.d.). *Human Rights and the Rule of Law for Lawyers*. Human Rights Handbook, Forensic Science and Forensic Medicine for Lawyers. (3rd ed.). Bangkok: October Printing Co., Ltd.
- Taweerotkulsri, C. (2000). *Exercise of Discretion of Legal Officers*, (Master's Thesis). Ramkhamhaeng University. Bangkok.
- Tingsaphat, J. (2012). *Criminal Law Part 1*. (11th ed.). Nonthaburi: Petchrung Printing Center Co., Ltd.
- Woraphat, T. (2010). *Imprisonment Law*. Bangkok: Winyuchon.