

กสม. ๒
รายงานผลการตรวจสอบ
การละเมิดสิทธิมนุษยชน



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๑๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๖

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๘๓/๒๕๖๖

เรื่อง สิทธิและสถานะบุคคล กรณีขอให้จัดทำบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน

ผู้ร้อง



ผู้ถูกร้อง

สำนักทะเบียนอำเภอทับสะแก

ที่ ๑

สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลทับสะแก

ที่ ๒

ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๖ ตำบลทับสะแก

ที่ ๓

๑. ความเป็นมา

ผู้ร้องร้องเรียนทางไปรษณีย์ตามคำร้องที่ ๑๙๙/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ กล่าวอ้างว่า เมื่อปี ๒๕๕๔ ผู้ร้องและผู้ประสบปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติรวม ๒๖ ราย ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่อำเภอทับสะแก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้เข้าสู่กระบวนการสำรวจเพื่อแก้ปัญหาสถานะบุคคลตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ ซึ่งในขณะนั้น มีผู้ถูกร้องที่ ๓ เป็นผู้ทำหน้าที่สำรวจข้อมูลผู้ประสบปัญหาที่มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่เทศบาลตำบลทับสะแก โดยผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ออกเอกสารแบบตอบรับการสำรวจ (แบบ ๘๙/๑) และจัดทำประชาคมหมู่บ้านให้แก่ผู้ประสบปัญหาทั้ง ๒๖ รายแล้ว แต่จนถึงขณะนี้ผู้ประสบปัญหาทั้ง ๒๖ ราย ยังไม่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรและยังไม่ได้รับบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนเป็นบุคคลประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ ส่งผลให้ผู้ประสบปัญหาตามคำร้องนี้ได้รับความเดือดร้อน ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ เนื่องจากไม่มีเอกสารแสดงตน จึงขอให้ตรวจสอบ

๒. การตรวจสอบ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบ

/การละเมิด...

การละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพิจารณาจากการชี้แจงข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานดังต่อไปนี้

๒.๑ รายการเอกสาร พยานหลักฐานจากการตรวจสอบ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

๒.๑.๑ สำเนาหนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ มท ๐๓๐๙.๘/๑๖๓๕ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๓ ถึงนายทะเบียนอำเภอทับสะแก

๒.๑.๒ หนังสือสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลทับสะแก ที่ ปข ๖๑๓๐๓/๓๐ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๓ หนังสือสำนักทะเบียนอำเภอทับสะแก ที่ ปข ๐๕๑๘/๗ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๖๖ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๔ หนังสือสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลทับสะแก ที่ ปข ๖๑๓๐๑.๗/๓ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๖ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๕ บันทึกถ้อยคำทางโทรศัพท์ระหว่างผู้ร้องกับพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๖

๒.๑.๖ รายงานการประชุมเพื่อรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๖ ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๒ ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบ

๒.๒.๑ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ร้อง

๑) ผู้ร้องเป็นสมาชิกเครือข่ายการแก้ไขปัญหาคนสัญชาติคนไทย และเป็นบุตร [REDACTED] หนึ่งในบุคคลที่ประสบปัญหาตามคำร้อง จึงเป็นตัวแทนของผู้ประสบปัญหา ไร้รัฐไร้สัญชาติทั้ง ๒๖ ราย ในการติดตามความคืบหน้ากรณีการขอจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน

๒) ผู้ประสบปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติทั้ง ๒๖ ราย เป็นกลุ่มชาวมุสลิม ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่อำเภอทับสะแก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ นานกว่า ๒๐ ปี โดยอาศัยอยู่ในเขต สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลทับสะแก (ผู้ถูกร้องที่ ๒) ๗ ราย และอยู่ในเขตสำนักทะเบียนอำเภอ ทับสะแก (ผู้ถูกร้องที่ ๑) ๑๙ ราย ซึ่งในจำนวนนี้เป็นเด็ก ๑๓ ราย ผู้ร้องได้รับคำแนะนำจากผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ให้แจ้งผู้ประสบปัญหาทั้ง ๒๖ ราย ไปยื่นคำขอจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนตามมาตรา ๓๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นบุคคลประเภท ๐ กลุ่ม ๐๐ ซึ่งผู้ประสบปัญหาไม่มีข้อห่วงกังวลในเรื่องสิทธิและสถานะของตนเอง รวมถึงสิทธิของบุตรที่เกิดในประเทศไทยที่พึงจะได้รับตามกฎหมายและแนวนโยบาย ของรัฐ จึงไม่ได้ดำเนินการตามคำแนะนำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒

๒.๒.๒ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ถูกร้องที่ ๑

๑) เมื่อปี ๒๕๕๘ ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้รับคำร้องขอจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ จากกลุ่มบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยซึ่งอ้างว่าเป็นบุคคลตามกลุ่มเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๘ กลุ่มที่ ๑ คือ ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ และได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ โดยผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้สอบสวนผู้ร้องและจัดส่งเอกสารพร้อมกับพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องไปยังสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง เพื่อขอเปิดโปรแกรมบันทึกการจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ ในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร^๑ ซึ่งต่อมาได้รับแจ้งจากสำนักทะเบียนกลางว่า ไม่สามารถเปิดโปรแกรมการบันทึกการจัดทำทะเบียนประวัติได้ เนื่องจากบุคคลดังกล่าวไม่มีคุณสมบัติเป็นกลุ่มเป้าหมาย เพราะไม่ปรากฏหลักฐานที่ยืนยันถึงความเป็นชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ ประกอบกับกรมการปกครองไม่มีนโยบายหรือข้อสั่งการให้สำนักทะเบียนอำเภอดำเนินการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ ในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรอีก

๒) ผู้ถูกร้องที่ ๑ ยังคงดำเนินการแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลในพื้นที่ตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครองอย่างต่อเนื่อง อาทิ กลุ่มคนไทยตกหล่นทางทะเบียนราษฎร กลุ่มคนไทยพลัดถิ่น กลุ่มผู้ประบางสังคม ฯลฯ ซึ่งต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบรัดกุม และไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ เนื่องจากในพื้นที่อำเภอทับสะแกมีบุคคลและกลุ่มบุคคลซึ่งมิใช่กลุ่มเป้าหมายเข้ามาโดยมีเจตนากระทำผิดต่อกฎหมาย เพื่อให้ได้รับความช่วยเหลือจากทางราชการในหลายกรณี เช่น พบการแอบแฝงขอคืนรายการทะเบียนอันเป็นเท็จเพื่อจะได้รับการพิสูจน์สัญชาติไทย

๓) ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้รับแจ้งจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ว่า ได้ดำเนินการจับกุม ██████████ (ผู้ประสบปัญหาตามคำร้อง) ในข้อหา “เป็นบุคคลต่างด้าวเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาต” จึงได้ตรวจสอบรายชื่อบุคคลผู้ถูกจับกุมดังกล่าวซึ่งปรากฏว่าเป็นบุคคลที่เคยยื่นคำร้องต่อผู้ถูกร้องที่ ๑ เพื่อขอให้จัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ ในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร จึงยืนยันได้ว่า บุคคลดังกล่าวเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองจากประเทศเมียนมาและมีเจตนาทำผิดกฎหมายอย่างชัดเจน โดยเดินทางเข้าออกราชอาณาจักรไทยอยู่ตลอด และไม่ปฏิบัติตามกฎหมายตลอดจนระเบียบที่เกี่ยวข้อง ผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงมีความเคลือบแคลงสงสัยในคุณสมบัติของกลุ่มบุคคลทั้งหมดที่เคย

/ยื่นคำร้อง...

^๑ หนังสือสำนักทะเบียนอำเภอทับสะแก ที่ ปช ๐๕๑๘/๒๐๑๖ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๘

ยื่นคำร้องขอเปิดโปรแกรมบันทึกการจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ ในฐานะข้อมูลทะเบียนราษฎร ดังนั้น จึงต้องดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติของกลุ่มบุคคลดังกล่าว อย่างเข้มงวดรัดกุม เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ

๔) ในการแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลให้เป็นไปโดยชอบ ด้วยกฎหมาย ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้ชี้แจงกับ ██████████ (ผู้ร้อง) ซึ่งเป็นตัวแทนและรู้จักกับ กลุ่มผู้ยื่นคำร้องขอจัดทำทะเบียนประวัติให้แจ้งผู้ยื่นคำร้องดำเนินการจัดทำทะเบียนประวัติบุคคล ที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ประเภท ๐ กลุ่ม ๐๐ ตามมาตรา ๓๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ การทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกลุ่มบุคคลดังกล่าวยังไม่ได้มายื่นคำขอจัดทำ ทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนตามมาตรา ๓๘ วรรคสอง

๒.๒.๓ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ถูกร้องที่ ๒

๑) เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ มีผู้ขอรับการสำรวจจัดทำทะเบียน ประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ กรณีบุคคลตามกลุ่มเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ ต่อผู้ถูกร้องที่ ๒ จำนวน ๑๒ ราย ซึ่งปัจจุบันคงเหลืออยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของผู้ถูกร้องที่ ๒ จำนวน ๗ ราย จากการตรวจสอบเอกสารพบหลักฐาน ดังนี้

(๑) แบบสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะ ทางทะเบียน (แบบ ๘๙) จำนวน ๑๒ ราย มี ██████████ (ผู้ถูกร้องที่ ๓) ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๖ ตำบลทับสะแกเป็นผู้สำรวจตั้งแต่เลขที่สำรวจ ๑ - ๑๑ และลำดับที่ ๑๒ มี ██████████ ตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๖ ตำบลทับสะแก เป็นผู้สำรวจ โดยไม่ได้ระบุเลขที่และวันที่สำรวจ

(๒) สำหรับใบตอบรับการสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคล ที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (แบบ ๘๙/๑) จำนวน ๑๑ ราย นายทะเบียนไม่ได้ลงลายมือชื่อหรือระบุ ผลการพิจารณาส่งผลให้ไม่ได้รับการบันทึกจัดทำทะเบียนประวัติลงในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร ตามห้วงเวลาที่กำหนด ซึ่งอาจคาดเดาได้ว่า กลุ่มผู้รับการสำรวจไม่เข้าเกณฑ์การเป็นกลุ่มเป้าหมาย ตามมติคณะรัฐมนตรี นายทะเบียนจึงไม่รับบันทึกจัดทำทะเบียนประวัติดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้จัดประชุมประชาคมหมู่บ้าน เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบและรับรองว่า ผู้ที่ได้รับการสำรวจทุกคนเป็นบุคคลที่อพยพเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยก่อนวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ และเป็นการเข้ามาอยู่ที่อำเภอทับสะแกอย่างต่อเนื่องไม่เคยเดินทางออกนอกราชอาณาจักรไทย โดยไม่ปรากฏหลักฐานอื่นใดที่เกี่ยวข้องอีกจนกระทั่งพ้นห้วงเวลาของการจัดทำบันทึกทะเบียน สำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนดังกล่าว

๒) ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ปฏิบัติตามหนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๔๘ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ เรื่อง การจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้แก่สำนักทะเบียนในทุกจังหวัด โดยเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๘ ได้มีการบันทึกถ้อยคำ (ป.ค.๑๔) และสอบสวนพยานบุคคลที่น่าเชื่อถือแล้ว เชื่อได้ว่าบุคคลทั้ง ๑๒ ราย เป็นกลุ่มเป้าหมายจึงได้จัดส่งเอกสารไปยังผู้อำนวยการทะเบียนกลาง เพื่อขอความอนุเคราะห์เปิดโปรแกรมการบันทึกบุคคลประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙^๒ ซึ่งต่อมาได้รับแจ้งจากนายทะเบียนอำเภอทับสะแกว่า สำนักทะเบียนกลางไม่สามารถเปิดโปรแกรมบันทึกการจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ ได้ เนื่องจากมีเอกสารหลักฐานและการสอบสวนไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ จึงขอให้ดำเนินการเพิ่มเติมก่อนส่งให้สำนักทะเบียนกลางพิจารณาต่อไป^๓

๓) ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ทำความเข้าใจร่วมกับผู้ขอรับการสำรวจแล้วว่า ปัจจุบันพื้นที่ระยะเวลาในการจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว การขอเปิดโปรแกรมเพื่อบันทึกข้อมูลจึงไม่สามารถทำได้ อีกทั้งกรมการปกครองไม่มีนโยบายหรือข้อสั่งการให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ ดำเนินการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ จึงได้แจ้งให้ดำเนินการยื่นคำร้องขอจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ประเภท ๐ กลุ่ม ๐๐ ตามมาตรา ๓๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นวิธีการที่สามารถดำเนินการได้ตามกฎหมาย แต่ยังไม่ปรากฏว่ามีผู้ยื่นความประสงค์

๒.๒.๔ ข้อมูลจากการประชุมรับฟังข้อเท็จจริงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากการประชุมรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๖ ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สรุปได้ว่า

๑) กรมการปกครองได้ดำเนินการสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติบุคคล และเอกสารแสดงตนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ๒ ช่วง คือ ระหว่างปี ๒๕๒๗ - ๒๕๔๒ กรณีชนกลุ่มน้อยและชาติพันธุ์ที่มีบัตรประจำตัวบุคคลขึ้นต้นด้วยเลข ๖ และระหว่างปี ๒๕๔๙ - ๒๕๕๔ กรณีการสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ ตามยุทธศาสตร์

/การจัดการ...

^๒ หนังสือสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลทับสะแก ที่ ปช ๖๑๓๐๑/๑๙ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘

^๓ หนังสือสำนักทะเบียนอำเภอทับสะแก ที่ ปช ๐๕๑๘/๔๗ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๓

การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ ซึ่งมีระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ปี ๒๕๔๙ จนถึงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ โดยมีขั้นตอนและกระบวนการสรุปได้ดังนี้

(๑) สำนักทะเบียนกลางมีหนังสือสั่งการไปยังสำนักทะเบียนอำเภอและสำนักทะเบียนท้องถิ่นทั่วประเทศ ให้สำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน^๔ โดยบุคคลกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ บุคคลที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานาน แต่ตกสำรวจ ทั้งที่มีความเกี่ยวพันและไม่มีความเกี่ยวพันกับชนกลุ่มน้อยที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติ โดยบุคคลดังกล่าวจะต้องเข้ามาอยู่ในประเทศไทยก่อนวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ และอาศัยอยู่ต่อเนื่อง จนถึงวันสำรวจ โดยไม่สามารถกลับไปประเทศต้นทางได้

(๒) ให้นายทะเบียนอำเภอ นายทะเบียนท้องถิ่น จัดทำคำสั่งสำนักทะเบียนแต่งตั้งบุคคลที่จะทำหน้าที่สำรวจ โดยการสำรวจใช้แบบการสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติ (แบบ ๘๙) ซึ่งผู้มีหน้าที่สำรวจจะต้องจดบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ถูกสำรวจ รวมถึงการลงลายมือชื่อ และพิมพ์ลายพิมพ์นิ้วมือในแบบ ๘๙ ให้ครบถ้วน แล้วจัดทำใบตอบรับการสำรวจ (แบบ ๘๙/๑) มอบให้ผู้ถูกสำรวจทุกรายเก็บเป็นหลักฐาน ทั้งนี้ข้อมูลของผู้ถูกสำรวจจะถูกนำเข้าไปประชุมประชาคมหมู่บ้าน หรือชุมชนเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง และจะถูกคัดกรองอีกครั้งโดยคณะกรรมการ อำเภอหรือเขตก่อนที่นายทะเบียนจะจัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัวให้

๒) ประเด็นปัญหาตามคำร้อง เป็นกรณีบุคคลที่ได้รับการสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาและสิทธิของบุคคล แต่ยังไม่ได้รับการบันทึกจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎร ซึ่งกรมการปกครองมีแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยให้นายทะเบียนอำเภอและนายทะเบียนท้องถิ่น จัดทำทะเบียนประวัติ (ท.ร.๓๘ ก) สำหรับบุคคลประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ และออกบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังนี้

(๑) บุคคลดังกล่าวต้องเป็นกลุ่มเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ กล่าวคือ เป็นชนกลุ่มน้อยที่เข้ามาอาศัยอยู่เป็นเวลานานแต่ตกสำรวจจากการจัดทำทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย ในอดีต โดยจะต้องเป็นผู้ที่เข้ามาก่อนวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ และอาศัยอยู่ต่อเนื่องในประเทศไทย

/ (๒) จะต้อง...

^๔ หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว๒๙๕๑๖ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๓

(๒) จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนภายในวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ โดยมีหลักฐานการสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติ (แบบ ๘๙) หรือใบตอบรับการสำรวจ (แบบ ๘๙/๑)

(๓) ให้นายทะเบียนสอบบันทึกถ้อยคำบุคคลที่เป็นชนกลุ่มน้อยชาติพันธุ์เดียวกัน ๓ คนเพื่อให้การรับรองแทนการเรียกหนังสือรับรอง

(๔) เมื่อนายทะเบียนได้รับคำร้องพร้อมด้วยหลักฐานของบุคคลแล้วให้ดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงในพื้นที่ หรืออาจส่งเรื่องให้คณะกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการชุมชนรับรอง ถ้าปรากฏหลักฐานเชื่อได้ว่าผู้นั้นเป็นกลุ่มเป้าหมาย ให้ส่งอนุมัติในคำร้องแล้วทำหนังสือแจ้งสำนักทะเบียนกลาง เพื่อขอให้เปิดโปรแกรมการบันทึกจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ โดยให้สำเนาแบบ ๘๙ และพยานเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(๕) เมื่อสำนักทะเบียนอำเภอ สำนักทะเบียนท้องถิ่น ได้รับแจ้งการเปิดโปรแกรมการบันทึกจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนจากสำนักทะเบียนกลางแล้วให้บันทึกรายการบุคคลและจัดทำทะเบียนประวัติให้แล้วเสร็จในเวลาที่กำหนดและให้แจ้งบุคคลที่ได้รับจัดทำทะเบียนประวัติให้ทำบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนโดยเร็ว

๓) เมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๘ สำนักทะเบียนกลางได้รับหนังสือขออนุมัติเปิดโปรแกรมการบันทึกจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ พร้อมกับเอกสารที่เกี่ยวข้องจากผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ จากการพิจารณาเอกสารหลักฐานพบว่า ขาดรายการเอกสารหลายรายการ เช่น ตรวจสอบไม่พบแบบ ๘๙/๑ แบบ ๘๙ บางส่วนมีการทำขึ้นใหม่ ข้อมูลในแบบ ๘๙ บางส่วนขัดแย้งกัน ไม่พบเอกสารการอนุมัติจากนายอำเภอให้เปิดโปรแกรมการบันทึกจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ เป็นต้น สำนักทะเบียนกลางจึงมีหนังสือ ที่ มท ๐๓๐๙.๘/๑๖๓๕ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๓ ถึงผู้ถูกร้องที่ ๑ แจ้งข้อทักท้วงพร้อมับระบุนสาเหตุที่ไม่สามารถเปิดโปรแกรมการบันทึกจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ ให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม ทั้งนี้หากนายทะเบียนดำเนินการเพิ่มเติมครบถ้วนแล้ว ให้สำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องจัดส่งให้สำนักทะเบียนกลางเพื่อประกอบการพิจารณาเปิดโปรแกรมการบันทึกจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ ต่อไป ซึ่งสำนักทะเบียนกลางยังไม่ได้รับรายงานผลการตรวจสอบพยานหลักฐานเพิ่มเติม

๔) การดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาข้อจำกัดในการกำหนดสถานะบุคคลในกรณีที่นายทะเบียนตรวจสอบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแล้วปรากฏว่า บุคคลผู้ยื่นคำขอไม่มีคุณสมบัติเป็นกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับการบันทึกรายการบุคคลและจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนบุคคลประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ ให้นายทะเบียนแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ยื่นคำร้องขอจัดทำทะเบียนประวัติทราบ

เป็นหนังสือ โดยระบุเหตุผล ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่ง พร้อมกับแนะนำผู้ร้องให้ยื่นคำร้องขอจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนประเภท ๐ กลุ่ม ๐๐ ตามมาตรา ๓๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และชี้แจงให้ผู้ยื่นคำร้องทราบถึงสถานะและสิทธิต่าง ๆ ที่พึงได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติ ตามมาตรา ๓๘ วรรคสอง เช่น สิทธิการรักษาพยาบาล สิทธิทางการศึกษา ซึ่งหากได้จัดทำทะเบียนประวัติไว้เป็นเวลา ๕ ปี จะได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว

๕) ในกรณีของกลุ่มบุตรที่เกิดในประเทศไทย สามารถแจ้งเกิดหรือแจ้งเกิดย้อนหลังได้ตามกฎหมายทะเบียนราษฎรโดยจะได้รับสูติบัตร ท.ร. ๐๓๑ เป็นบุคคลที่มีเลขประจำตัวขึ้นต้นด้วยเลข ๐ แล้วเพิ่มชื่อเข้าทะเบียนประวัติ ท.ร. ๓๘ โดยจะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายกำหนดฐานะและเงื่อนไขการอยู่ในราชอาณาจักรไทยของผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งจะได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นกรณีพิเศษ และมีสิทธิที่จะได้รับการพัฒนาสถานะบุคคลในการขอสัญชาติไทยต่อไปได้

๓. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า กรณีตามคำร้องมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ผู้ถูกร้องทั้งสามได้กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ประสบปัญหาตามคำร้องนี้รวม ๒๖ ราย กรณีไม่ดำเนินการจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนในฐานะข้อมูลทะเบียนราษฎร และจัดทำบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ หรือไม่ อย่างไร โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔ ได้รับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล อีกทั้งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ข้อ ๖ ได้ให้การรับรองว่าทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับทุกแห่งหนว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) ข้อ ๑๖ ได้รับรองว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายในทุกแห่งหน อันส่งผลให้ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีตามสนธิสัญญามีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับสนธิสัญญาโดยการทำให้สิทธิดังกล่าวเกิดขึ้นจริง

๓.๒ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า กรมการปกครองได้ดำเนินการสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลและเอกสารแสดงตนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน โดยแบ่งเป็น ๒ ช่วง คือ ก่อนปี ๒๕๔๒ และหลังปี ๒๕๔๒ ซึ่งการดำเนินการในช่วงหลังปี ๒๕๔๒ เป็นการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ กรณีบุคคลตามยุทธศาสตร์

การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ มีกำหนดระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ปี ๒๕๔๙ จนถึงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔

เมื่อปี ๒๕๕๔ ผู้ประสบปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติทั้ง ๒๖ ราย ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่อำเภอทับสะแก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้เข้าสู่กระบวนการสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ ตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ ซึ่งในขณะนั้น มี [REDACTED] (ผู้ถูกร้องที่ ๓) ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๖ ตำบลทับสะแก เป็นผู้สำรวจบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลทับสะแก (ผู้ถูกร้องที่ ๒) ตามคำสั่งแต่งตั้งของสำนักทะเบียนอำเภอทับสะแก (ผู้ถูกร้องที่ ๑) ผู้ประสบปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติทั้ง ๒๖ ราย ได้รับการสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติภายในวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ แต่ยังไม่ได้รับการบันทึกจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร และยังไม่ได้รับบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน เนื่องจากกรมการปกครองปิดโปรแกรมการบันทึกจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ ไป

เมื่อปี ๒๕๕๘ ผู้ประสบปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติทั้ง ๒๖ ราย ได้ยื่นคำร้องขอจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนและขอจัดทำบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ ต่อผู้ถูกร้องที่ ๑ จำนวน ๑๙ ราย และยื่นคำร้องต่อผู้ถูกร้องที่ ๒ จำนวน ๗ ราย โดยผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ดำเนินการสอบสวนผู้ร้องและจัดส่งเอกสารพร้อมกับพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องไปยังสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง เพื่อขอเปิดโปรแกรมบันทึกการจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ ในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรให้กับผู้ประสบปัญหาทั้ง ๒๖ ราย

เมื่อปี ๒๕๖๓ สำนักทะเบียนกลางได้มีหนังสือแจ้งต่อผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒^๕ ว่า ยังไม่สามารถเปิดโปรแกรมการบันทึกจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ ให้กับผู้ประสบปัญหาทั้ง ๒๖ รายได้ เนื่องจากขาดเอกสารสำคัญหลายรายการ จึงให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามแนวทางที่ได้แจ้งไปพร้อมกันในหนังสือฉบับดังกล่าว แต่จนถึงขณะนี้จัดทำรายงานฉบับนี้ ผู้ถูกร้องทั้งสองยังไม่ได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม อีกทั้งยังไม่แจ้งผลการพิจารณาคำร้องให้กับผู้ประสบปัญหาทั้ง ๒๖ ราย ทราบ

เมื่อปี ๒๕๖๕ ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้แจ้งกับผู้ร้องและผู้ประสบปัญหาว่า ปัจจุบันกรมการปกครองไม่มีนโยบายให้ผู้ถูกร้องทั้งสองดำเนินการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติ กรณีบุคคล

/ตามยุทธศาสตร์...

^๕ หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ มท ๐๓๐๙.๘/๑๖๓๕ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๓

ตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ อีก และแนะนำให้ผู้ประสบปัญหาทั้ง ๒๖ ราย ยื่นคำร้องขอจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนตามมาตรา ๓๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๓.๓ พิจารณาแล้วเห็นว่า ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติ สำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้นายทะเบียนอำเภอและนายทะเบียนท้องถิ่น จัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน เมื่อได้รับคำร้องขอเพื่อมีเอกสารการทะเบียนราษฎร และเลขประจำตัวประชาชนของคนต่างด้าวหรือคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย และให้นายทะเบียนอำเภอและนายทะเบียนท้องถิ่นกำหนดเลขประจำตัวให้คนที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติ^๖

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อปี ๒๕๕๔ ผู้ถูกร้องที่ ๓ ได้ดำเนินการสำรวจข้อมูล ผู้ประสบปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติที่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในเขตสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาล ตำบลทับสะแก ตามคำสั่งแต่งตั้งของนายทะเบียนท้องถิ่น และจัดส่งแบบสำรวจ ๘๙ ให้กับนายทะเบียนท้องถิ่น ตามขั้นตอนและแนวทางที่กำหนดแล้ว กรณีจึงถือว่าผู้ถูกร้องที่ ๓ ได้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติแล้ว จึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่า มีการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็น การละเมิดสิทธิมนุษยชน

๓.๔ ในกรณีของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อปี ๒๕๕๘ ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ดำเนินการรับคำร้องเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะ /ทางทะเบียน...

^๖ ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. ๒๕๖๒

ข้อ ๕ ให้นายทะเบียนอำเภอและนายทะเบียนท้องถิ่นจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ในกรณีต่อไปนี้

๑.๓๑

๑.๓๑

(๒) เมื่อได้รับคำร้องขอเพื่อขอมีเอกสารการทะเบียนราษฎรและเลขประจำตัวประชาชนกรณีของคนต่างด้าวหรือคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะบุคคลที่ตกลงจากการสำรวจจัดทำทะเบียนกรณีของชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มบุคคลตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้รับการจัดทำทะเบียนไว้แล้ว หรือเป็นคนต่างด้าวอื่นที่เข้ามาอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่มีหนังสือเดินทางหรือหลักฐานอื่นที่ใช้ในการเข้าเมืองตามกฎหมาย และนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นตรวจพิจารณาจากพยานหลักฐานต่าง ๆ แล้วเชื่อว่าเป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่มีภูมิลำเนาอาศัยอยู่ในราชอาณาจักร

(๓) เมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งตามนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาสิทธิในสถานะบุคคลและสัญชาติของบุคคลที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักร และนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นได้ตรวจพิจารณาข้อมูลจากการสำรวจแล้วเชื่อว่าเป็นกลุ่มบุคคลเป้าหมายตามมติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งนั้น ๆ

ทางทะเบียนประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ ของผู้ประสบปัญหาทั้ง ๒๖ ราย และได้สอบข้อเท็จจริง โดยมีคำสั่งอนุมัติในคำร้องและจัดทำหนังสือแจ้งสำนักทะเบียนกลาง เพื่อขอให้เปิดโปรแกรมการบันทึกจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ ตามแนวทางของระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนและหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องกำหนด กรณีจึงถือว่าผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ดำเนินการรับคำร้องขอเพื่อมีเอกสารการทะเบียนราษฎรและเลขประจำตัวประชาชน ตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. ๒๕๖๒

อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า สำนักทะเบียนกลางได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ สอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในกรณีดังกล่าว ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ จึงยังคงมีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคำร้องขอจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนให้แล้วเสร็จ โดยกระบวนการดังกล่าวถือว่าเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งเป็นขั้นตอนกระบวนการก่อนมีคำสั่งทางปกครอง อันจะมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในกรณีที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้น ๆ ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้คู่กรณีในการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งอาจถูกกระทบสิทธิโดยผลของคำสั่งทางปกครอง เช่น สิทธิที่จะได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง สิทธิที่จะได้รับทราบเหตุผลของฝ่ายปกครองในการคำสั่ง สิทธิที่จะได้รับการแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยรวดเร็วตามความเหมาะสมของเรื่อง และในกรณีที่การออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือในเรื่องใดหากมิได้มีกฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นประการอื่น ให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้นให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน^๗

/ประกอบกับ...

^๗ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๒๗ ให้เจ้าหน้าที่ แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณี

เมื่อมีผู้ยื่นคำขอเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครอง ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของคำขอและความครบถ้วนของเอกสาร บรรดาที่มีกฎหมายหรือกฎกำหนดให้ต้องยื่นมาพร้อมกับคำขอ หากคำขอไม่ถูกต้อง ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวแนะนำให้ผู้ยื่นคำขอดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมเสียให้ถูกต้อง และหากมีเอกสารใดไม่ครบถ้วนให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบทันทีหรือภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำขอ ในการแจ้งดังกล่าวเจ้าหน้าที่ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของผู้รับคำขอและระบุรายการเอกสารที่ไม่ถูกต้องหรือยังไม่ครบถ้วนให้ผู้ยื่นคำขอทราบพร้อมทั้งบันทึกการแจ้งดังกล่าวไว้ในกระบวนการพิจารณาจัดทำคำสั่งทางปกครองนั้นด้วย

ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากระยะเวลานับแต่ผู้ร้องและผู้ประสบปัญหาทั้ง ๒๖ ราย ได้เข้าสู่กระบวนการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นระยะเวลาล่วงเลยมาเกินสมควรแล้ว แต่การแก้ไขปัญหายังไม่แล้วเสร็จและล่าช้า ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และคู่มือสำหรับประชาชน : การขอเปิดระบบกรณีไม่ปรากฏรายการบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ที่ได้กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยมีระยะเวลาดำเนินการรวม ๔๐ วัน และเมื่อพิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นเร่งด่วนของเรื่อง กล่าวคือ สิทธิที่จะได้รับการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมาย เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งจะส่งผลกระทบต่อ การเข้าถึงสิทธิอื่น ๆ ที่พึงได้รับตามกฎหมายและแนวนโยบายของรัฐ เช่น สิทธิในการรักษาพยาบาล สิทธิทางการศึกษา เสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในการประกอบอาชีพ เป็นต้น

๓.๕ เมื่อคำนึงถึงความยุ่งยากซับซ้อนของเรื่องแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ สามารถดำเนินการพิจารณาคำร้องขอจัดทำทะเบียนประวัติให้กับผู้ประสบปัญหาตามคำร้องนี้ได้ตามแนวทางของหนังสือสำนักทะเบียนกลาง^๔ ที่ได้แจ้งรายละเอียด วิธีการ ที่จะต้องดำเนินการเพิ่มเติมสำหรับกรณีของผู้ประสบปัญหาตามคำร้องนี้ทั้ง ๒๖ ราย ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ด้วยเหตุผลตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เป็นเหตุให้ผู้ประสบปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติทั้ง ๒๖ รายตามคำร้องนี้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย โดยไม่ได้รับการบันทึกรายการบุคคลในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรและไม่ได้รับการจัดทำบัตรประจำตัว

/บุคคล...

มาตรา ๓๗ คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
- (๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
- (๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๙/๑ การออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือในเรื่องใด หากมิได้มีกฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นประการอื่น ให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้นให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน

ให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ ที่จะกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๔๐ คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุงกรณีที่อาจอุทธรณ์ หรือโต้แย้งการยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ มท ๐๓๐๙.๘/๑๖๓๕ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๓

บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน จึงเป็นการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เห็นควรเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน และมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อผู้ถูกร้องที่ ๑ ผู้ถูกร้องที่ ๒ และกรมการปกครอง เพื่อดำเนินการต่อไป

๔. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในคราวประชุม ด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๒๕/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๖ จึงมีมติดังนี้

๔.๑ ผู้ถูกร้องที่ ๓ ได้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจที่ได้รับมอบหมายแล้ว จึงยังไม่อาจ รับฟังได้ว่า มีการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

๔.๒ ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ จัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนและจัดทำบัตรประจำบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ประเภท ๐ กลุ่ม ๘๘ ในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรล่าช้าเกินสมควร จึงเป็นการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ต่อผู้ประสบปัญหาตามคำร้องนี้ทั้ง ๒๖ ราย และให้เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน และมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อสำนักทะเบียนอำเภอทับสะแก (ผู้ถูกร้องที่ ๑) สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลทับสะแก (ผู้ถูกร้องที่ ๒) และกรมการปกครอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๑) และ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๑) และ (๓) ประกอบมาตรา ๓๖ และมาตรา ๔๒ ดังนี้

๑) มาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ตรวจสอบข้อเท็จจริงตามหน้าที่และอำนาจว่า กรณีความล่าช้าดังกล่าวเกิดจากข้อขัดข้องในเรื่องใด และให้เร่งรัดพิจารณาคำร้องขอจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนให้กับผู้ประสบปัญหาตามรายงานนี้ทั้ง ๒๖ ราย ตามแนวทางหนังสือสำนักทะเบียนกลาง และกำหนดกระบวนการตรวจสอบเอกสารพยานหลักฐานให้รอบคอบ รวดเร็ว โดยคำนึงถึงความมั่นคงของมนุษย์ ความมั่นคงด้านสังคม ความมั่นคงของชาติ และสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ในกรณีที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้วพบว่า ผู้ยื่นคำขอไม่มีคุณสมบัติเป็นกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ ให้แจ้งผลการพิจารณาและสิทธิในการอุทธรณ์ให้กับผู้ประสบปัญหาทราบด้วย

ทั้งนี้ ให้ดำเนินการภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานฉบับนี้

๒) มาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ให้กรรมการปกครองกำกับดูแลการดำเนินงานและเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำ แก่ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ รวมถึงสำนักทะเบียนทั่วประเทศ ในการดำเนินการจัดทำทะเบียน ประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ เนื่องจากพบว่ายังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อน เกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ โดยสนับสนุน ให้จัดฝึกอบรมเกี่ยวกับระเบียบกฎหมายด้านงานทะเบียนสัญชาติให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจและสร้างขวัญกำลังใจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้เกิดความมั่นใจ ในการปฏิบัติหน้าที่

ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหาในภาพรวมควรบูรณาการการทำงาน ทั้งหน่วยงานภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และนักวิชาการ เพื่อแก้ไขปัญหาความไร้รัฐให้แก่บุคคล อันเป็นการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และยุติภาวะความไร้รัฐ ของบุคคลให้หมดไป

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์	ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
นางปรีดา คงแป้น	กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุชาติ เศรษฐมาลินี	กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์	กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
นางสาวปิติกาญจน์ สิทธิเดช	กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
นายวสันต์ ภัยหลีกลี้	กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
นางสาวสุภัทรา นาคะผิว	กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

