



เอกสารวิชาการ (Concept Paper)

กิจกรรมถอดบทเรียน

เรื่อง การคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้อยู่ในทะเบียนบ้านกลาง

จัดทำโดย กลุ่มปารีชาต

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม

หลักสูตรการบริหารงานยุติธรรมระดับกลาง รุ่นที่ ๑๙

สถาบันพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม

ประจำปี ๒๕๖๗

การคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้อยู่ในทะเบียนบ้านกลาง

ยธก๑๙

กลุ่ม 4
ปารีสฯ

ทะเบียนบ้านกลาง คืออะไร?

ทะเบียนที่สำนักทะเบียนจัดทำขึ้นเพื่อลงรายการผู้ที่ไม่มีชื่อในทะเบียนบ้านต่าง ๆ เช่น

- บุคคลนั้นไม่ได้ย้ายไปอยู่ที่อื่นแล้วแต่ไม่ทราบที่อยู่ใหม่
- เจ้าบ้านซื้อบ้านต่อจากผู้อื่นและย้ายชื่อที่ค้างออกจากทะเบียนบ้าน
- บุคคลนั้นได้เดินทางไปอยู่ต่างประเทศเป็นเวลานาน
- บุคคลผู้ถูกย้ายเข้าทะเบียนบ้านกลาง
- ตาม พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

หลักการคุ้มครองสิทธิ

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
2. The World Justice Project (WJP)
ปัจจัยที่ 4 สิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights)
ปัจจัยที่ 7 กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (Civil Justice)
ปัจจัยที่ 8 กระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice)
3. ยุทธศาสตร์กระทรวงยุติธรรม 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579)
ยุทธศาสตร์ที่ 3 การอำนวยความสะดวก
4. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR)
5. ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (AHRD)
6. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง
กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR)

ประชากรในทะเบียนกลาง	จำนวน
ชาย	214,021
หญิง	144,005
รวม	358,026

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการเสียดสิขิของบุคคลผู้อยู่ในทะเบียนบ้านกลางตามกฎหมาย
2. เพื่อทราบถึงสาเหตุและผลกระทบของปัญหาที่เกิดขึ้น และวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ทำให้บุคคลต้องอยู่ในทะเบียนบ้านกลาง
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญห และคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้อยู่ในทะเบียนบ้านกลาง

สภาพปัญหา

1. ปัญหาสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย
2. ปัญหาสิทธิของผูสูงอายุและคนพิการที่จะได้รับสิทธิสวัสดิการจากรัฐ
3. ปัญหาสิทธิการมีส่วนร่วมในการปกครอง
4. ปัญหาสิทธิในกระบวนการยุติธรรม

สาเหตุของปัญหา

1. ไม่สามารถขอทำบัตรประจำตัวประชาชนใหม่ได้
2. ถูกตัดสิทธิไม่ได้รับเบี้ยผู้สูงอายุและคนพิการ
3. ไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้
4. ไม่ได้รับหมายโดยตรงในกระบวนการยุติธรรม

แนวทางการแก้ไข

1. ปรับแก้กฎหมายหรือระเบียบที่มีอยู่เดิม หรือยกร่างกฎหมาย หรือระเบียบขึ้นใหม่ เพื่อให้ทะเบียนบ้านกลางเป็นทะเบียนบ้านที่บุคคล ผู้อยู่ในทะเบียนบ้านกลางสามารถอ้างถึงเป็นภูมิสำเนาของบุคคลดังกล่าวได้
2. สร้างช่องทางการติดต่อสื่อสารกับบุคคลที่อยู่ในทะเบียนบ้านกลาง

ข้อเสนอแนะ

1. กำหนดให้ทะเบียนบ้านกลางเป็นทะเบียนบ้านประเภทหนึ่ง และให้นายทะเบียนประจำจังหวัดเป็นเจ้าบ้านของทะเบียนบ้านกลาง
2. พัฒนาแอปพลิเคชัน "ThaID" เพื่อใช้เป็นช่องทางในการติดต่อสื่อสารกับบุคคลที่อยู่ในทะเบียนบ้านกลาง
3. สร้างความร่วมมือระหว่างกระทรวงยุติธรรม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อบูรณาการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้อยู่ในทะเบียนบ้านกลางร่วมกัน
4. กำหนดให้ทะเบียนบ้านเรือนจำเป็นทะเบียนบ้านของผู้พินไทยเป็นการชั่วคราวในระหว่างที่ผู้พินไทยยังไม่สามารถย้ายไปยังทะเบียนบ้านใหม่ได้

การคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้อยู่ในทะเบียนบ้านกลาง

*ยธก.๑๙ กลุ่มปารีชาต

๑. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ นิยามคำว่า “ทะเบียนบ้านกลาง” หมายความว่า ทะเบียนซึ่งผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนดให้จัดทำขึ้นสำหรับลงรายการบุคคลที่ไม่อาจมีชื่อในทะเบียนบ้าน ซึ่งจากการศึกษาการปฏิบัติงานของกรมราชทัณฑ์ในการสำรวจผู้ต้องราชทัณฑ์ที่มีสิทธิได้เบี้ยผู้สูงอายุกรณีเป็นผู้สูงอายุต้องโทษในเรือนจำและมีภูมิลำเนาอยู่ในทะเบียนบ้านกลาง จะต้องมอบอำนาจให้ผู้บัญชาการเรือนจำ ผู้อำนวยการทัณฑสถาน หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ดำเนินการย้ายเข้าทะเบียนบ้านของผู้สูงอายุประสงค์หรือทะเบียนบ้านของเรือนจำให้เรียบร้อย และมอบอำนาจให้บุคคลดังกล่าวนำคำขอลงทะเบียนรับเบี้ยยังชีพมายื่นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามภูมิลำเนาหรือที่เรือนจำตั้งอยู่ จะทำให้ได้รับสิทธิเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามกฎหมาย แต่เมื่อผู้ต้องราชทัณฑ์ดังกล่าวพ้นโทษแล้ว และไม่สามารถย้ายไปอยู่ในภูมิลำเนาใหม่ได้ เรือนจำจะมีการแจ้งย้ายผู้พ้นโทษดังกล่าวออกไปยังทะเบียนบ้านกลาง ซึ่งจะทำให้ผู้พ้นโทษรายนั้น ไม่ได้รับสิทธิเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามกฎหมายต่อไป อีกทั้ง จากการศึกษาเพิ่มเติมยังพบว่า บุคคลที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยจะต้องมีเอกสารรับรองว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย คือ บัตรประจำตัวประชาชน และมีทะเบียนบ้าน เพื่อเป็นการยืนยันที่อยู่อาศัยในประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบตัวตน และภูมิลำเนาที่อยู่อาศัย แต่เนื่องจากมีบางคนที่ไม่ได้อาศัยอยู่จริงในบ้านตามทะเบียนบ้านด้วยสาเหตุต่างกัน เช่น ไม่ได้พักอาศัยอยู่ในบ้านหลังนั้นแล้ว และไม่ทราบที่อยู่ใหม่ เจ้าบ้านจะแจ้งย้ายออก และสำนักทะเบียนจะนำรายชื่อของบุคคลนั้นไปไว้ที่ทะเบียนบ้านกลาง หรือกรณีที่ศาลออกหมายจับผู้ใด ถ้ายังมีตัวผู้นั้นมาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ผู้นั้นจะถูกย้ายชื่อและรายการจากทะเบียนบ้านเดิมไปไว้ในทะเบียนบ้านกลาง เป็นต้น ซึ่งทะเบียนบ้านกลางไม่ถือเป็นทะเบียนบ้าน ทำให้ถูกมองว่าคนที่มียาชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านกลางไม่ใช่คนที่พักอาศัยอยู่ในบ้านในพื้นที่ของสำนักทะเบียน ทำให้เกิดข้อจำกัดในการใช้สิทธิต่าง ๆ ที่ควรมีควรได้ตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการทำบัตรประจำตัวประชาชน การยื่นคำร้องขอคัดสำเนาและให้นายทะเบียนรับรองสำเนารายการเพื่อไปอ้างอิง หรือใช้สิทธิต่าง ๆ เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิในการได้รับสวัสดิการแห่งรัฐ สิทธิเข้าถึงการศึกษา สิทธิการเข้าถึงบริการสาธารณสุข การไม่มีโอกาสในการหางานทำ การถูกเอารัดเอาเปรียบในด้านสวัสดิการแรงงาน เป็นต้น อันเป็นสิทธิพื้นฐานของคนไทยทุกคน ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย โดยปัจจุบันมีประชากรที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านกลางรวมจำนวน ๓๕๘,๐๒๖ คน (ข้อมูล ณ เดือนกรกฎาคม ๒๕๖๗) บุคคลเหล่านี้ ถูกจำกัดสิทธิดังที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งหากต้องการใช้สิทธิดังกล่าวก็ต้องพิสูจน์และย้ายชื่อออกจากทะเบียนบ้านกลางไปอยู่ทะเบียนบ้านที่อาศัยอยู่จริง แต่เนื่องจากบุคคลเหล่านี้จำนวนมากไม่สามารถมีทะเบียนบ้านที่จะย้ายชื่อเข้าไปอยู่ได้ เช่น คนเร่ร่อน คนไร้บ้าน

หรือบางคนมีบ้าน แต่ไม่ได้รับการรับรองมีทะเบียนบ้านให้เนื่องจากสภาพไม่ถือว่าเป็นบ้าน เป็นต้น จึงทำให้หลายหน่วยงานไม่ยอมรับ และไม่ให้สิทธิเท่ากับทะเบียนบ้านปกติ จึงทำให้บุคคลที่มีรายชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านกลางประสบปัญหา ดังนี้

๑. ปัญหาสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย โดยบุคคลที่เคยมีบัตรประจำตัวประชาชนแต่บัตรสูญหาย ขำรุค หรือหมดอายุจะไม่สามารถขอทำบัตรใหม่ได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๕ กำหนดให้ผู้ที่จะจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนได้ต้องมีชื่อและรายการในทะเบียนบ้านแล้วเท่านั้น และกรมการปกครองเห็นว่าทะเบียนบ้านกลางไม่ใช่ทะเบียนบ้านตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘ นอกจากนี้บุคคลที่มีชื่อและรายการในทะเบียนบ้านกลางเป็นระยะเวลาโดยไม่มีความเคลื่อนไหวทางทะเบียน จะถูกจำหน่ายชื่อออกจากทะเบียนบ้านกลาง ตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการคุ้มครองและจัดการข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ทำให้ไม่ถูกบันทึกชื่อและรายการในทะเบียนราษฎรใด ๆ ตามระบบกฎหมายของไทยอีกต่อไป ซึ่งกระทบสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย และกระทบต่อสิทธิและสวัสดิการต่าง ๆ ด้วย

๒. ปัญหาสิทธิของผู้สูงอายุและคนพิการที่จะได้รับสิทธิสวัสดิการจากรัฐ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๖ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยความพิการให้คนพิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และเบี้ยความพิการต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้นั้นอาศัยอยู่ ดังนั้น บุคคลที่มีชื่อในทะเบียนบ้านกลางจะถูกตัดสิทธิไม่ให้รับเบี้ยดังกล่าว

๓. ปัญหาสิทธิการมีส่วนร่วมในการปกครอง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าระยะเวลาที่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งแต่ละฉบับกำหนด บุคคลที่มีชื่อในทะเบียนบ้านกลาง จึงไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ อันกระทบต่อสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

๔. ปัญหาสิทธิในกระบวนการยุติธรรม อาทิ กรณีผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านกลางหากต้องคดี หรือถูกออกหมายเรียก ก็อาจไม่ได้รับหมายเรียก ซึ่งในคดีอาญาอาจเป็นเหตุให้ถูกออกหมายจับ หรือในคดีแพ่งอาจเป็นเหตุให้แพ้คดีเพราะขาดนัด นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๓ วรรคสอง กำหนดว่า กรณีศาลออกหมายจับผู้ใด ถ้ายังมีตัวผู้นั้นมาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ผู้นั้นจะถูกย้ายชื่อและรายการจากทะเบียนบ้านเดิมไปไว้ในทะเบียนบ้านกลาง ซึ่งกระทบต่อสิทธิดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นด้วย

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่อยู่ในทะเบียนบ้านกลาง เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นได้รับการคุ้มครองสิทธิ และสวัสดิการตามกฎหมาย อันเป็นไปตามยุทธศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙) ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การอำนวยความยุติธรรม ภายใต้แผนงานด้านการช่วยเหลือประชาชนให้เข้าถึงความเป็นธรรม โครงการช่วยเหลือประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

หัวข้อ ๑.๕ การช่วยเหลือราษฎรไร้สถานะ และประสบปัญหาทางทะเบียนราษฎรโดยการตรวจสอบสำเนาบัตรประชาชน และสอดคล้องกับดัชนีหลักนิติธรรมของ The World Justice Project (WJP) ปัจจัยที่ ๔ สิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) โดยมีการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม และไม่มีการเลือกปฏิบัติ และมีการรับประกันเสรีภาพในการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล ปัจจัยที่ ๘ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice) โดยมีระบบยุติธรรมทางอาญาปราศจากการแบ่งแยก และมีกระบวนการที่สอดคล้องกฎหมายและประกันสิทธิของผู้ต้องหา

๒. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- ๒.๑ เพื่อศึกษาสาเหตุการเสียชีวิตของบุคคลผู้อยู่ในทะเบียนบ้านกลางตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- ๒.๒ เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการเสียชีวิตของบุคคลที่อยู่ในทะเบียนบ้านกลาง
- ๒.๓ เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้อยู่ในทะเบียนบ้านกลาง

๓. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

๓.๑ ข้อเท็จจริง

ข้อมูลสถิติคนทะเบียนบ้านกลาง ณ ปัจจุบัน เดือนกรกฎาคม ๒๕๖๗ และย้อนหลัง ๕ ปี (ปี พ.ศ. ๒๕๖๒ - พ.ศ. ๒๕๖๖) ปรากฏข้อมูลผู้อยู่ในทะเบียนบ้านกลาง ดังนี้^๑

ปี พ.ศ.	ชาย (คน)	หญิง (คน)	รวม (คน)
๒๕๖๒	๔๐๘,๕๗๕	๓๔๓,๒๑๖	๗๕๑,๗๙๑
๒๕๖๓	๒๒๙,๔๕๓	๑๖๔,๓๙๔	๓๙๓,๘๔๗
๒๕๖๔	๒๔๒,๕๕๗	๑๗๓,๙๖๐	๔๑๖,๕๑๗
๒๕๖๕	๒๓๕,๓๒๔	๑๖๗,๔๑๕	๔๐๒,๗๓๙
๒๕๖๖	๒๒๖,๘๕๔	๑๕๔,๘๑๑	๓๘๑,๖๖๕
๒๕๖๗	๒๑๔,๐๒๑	๑๔๔,๐๐๕	๓๕๘,๐๒๖

จากสถิติข้อมูลดังกล่าวมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาการเสียชีวิตของบุคคลที่อยู่ในทะเบียนบ้านกลาง ดังนี้

^๑ ข้อมูลทะเบียนบ้านกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (ระบบสถิติทางการทะเบียน), จาก <https://stat.bora.dopa.go.th/> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๗)

๓.๑.๑ ปัญหาสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย

บุคคลที่เคยมีบัตรประจำตัวประชาชนแต่บัตรสูญหาย ขำรุด หรือหมดอายุ จะไม่สามารถขอทำบัตรใหม่ได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๕ กำหนดให้ผู้ที่ จะจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนได้ต้องมีชื่อและรายการในทะเบียนบ้านแล้วเท่านั้น และกรมการปกครองเห็นว่า ทะเบียนบ้านกลางไม่ใช่ทะเบียนบ้านตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘ นอกจากนี้บุคคลที่มีชื่อและรายการในทะเบียนบ้านกลาง เป็นระยะเวลาโดยไม่มีเคลื่อนไหวทางทะเบียน จะถูกจำหน่ายชื่อออกจากทะเบียนบ้านกลาง ตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการคุ้มครองและจัดการข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ทำให้ไม่ถูกบันทึกชื่อและรายการในทะเบียนราษฎรใด ๆ ตามระบบกฎหมายของไทยอีกต่อไป ซึ่งกระทบสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายและกระทบต่อสิทธิและสวัสดิการต่าง ๆ ด้วย รวมถึงจะไม่สามารถนำไปใช้ในการทำนิติกรรมบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับการทะเบียนราษฎรได้อีกด้วย เช่น การกู้ยืมเงิน การผ่อนชำระทรัพย์สิน ที่ต้องใช้เอกสารทางทะเบียนราษฎร อันเป็นการกระทบสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย

๓.๑.๒ ปัญหาสิทธิของผู้สูงอายุและคนพิการที่จะได้รับสิทธิสวัสดิการจากรัฐ

(๑) กรณีสิทธิเบี้ยผู้สูงอายุ

จากกรณีศึกษาพบกรณีตัวอย่าง นักโทษเด็ดขาดต้องโทษคุมขังอยู่ที่เรือนจำแห่งหนึ่งตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ และมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนั้น ในปีพ.ศ. ๒๕๕๙ นักโทษรายนี้จึงยื่นเอกสารเพื่อลงทะเบียนและยื่นคำขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุต่อเทศบาล ก. ที่เข้าใจว่าตนเองมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามทะเบียนบ้านตามข้อ ๖ และข้อ ๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ (ในขณะนั้น) กำหนด แต่เทศบาล ก. แจ้งว่านักโทษรายนี้มีชื่ออยู่ในพื้นที่เทศบาล ข. จึงส่งเรื่องให้เทศบาล ข. ดำเนินการต่อไป ต่อมาเทศบาล ข. ได้ดำเนินการตรวจสอบพบว่าเจ้าบ้านได้แจ้งย้ายออกนักโทษรายนี้ไปเข้าทะเบียนบ้านกลาง เนื่องจากมีหมายจับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงถือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ เพราะไม่มีภูมิลำเนาตามทะเบียนบ้านอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาล ข. จึงไม่สามารถจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้ได้ จนกระทั่งใน ปี พ.ศ. ๒๕๖๔ นักโทษรายนี้ได้ทราบว่าจะสามารถขอย้ายเข้าทะเบียนบ้านของเรือนจำได้ จึงยื่นคำร้องขอความอนุเคราะห์ต่อเรือนจำที่ตนเองถูกคุมขังอยู่ ขอให้ดำเนินการย้ายชื่อตนเองออกจากทะเบียนบ้านกลางและขอย้ายเข้าทะเบียนบ้านเรือนจำดังกล่าว เพื่อให้ให้นักโทษรายนี้เป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนตาม ข้อ ๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ (ในขณะนั้น) ซึ่งต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๖

แต่ยังคงคุณสมบัติของผู้มีสิทธิจะได้รับเงินเบี้ยยังชีพตามข้อ ๖ ไว้ ทั้งนี้ เมื่อดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามระเบียบดังกล่าวครบถ้วนแล้วนักโทษรายนี้จึงได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๔ เป็นต้นมา แต่ต้องเสียสิทธิในการได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในช่วง ๓ ปีที่ผ่านมา คือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๓ เนื่องจากเป็นผู้ขาดคุณสมบัติไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว

(๒) กรณีสิทธิเบี้ยคนพิการ

จากการศึกษาพบกรณีตัวอย่าง นายมลทล อายุ ๔๘ ปี ชายพิการ ซึ่งโดนตัดสิทธิเบี้ยคนพิการ ได้โยกธสามล้อคนพิการจากสุโขทัย เป็นระยะทางกว่า ๔๐๐ กิโลเมตร มุ่งหน้าเข้ากรุงเทพมหานคร เพื่อเรียกร้องให้คืนสิทธิเบี้ยคนพิการที่กรมบัญชีกลาง โดย นายมลทล เป็นผู้พิการที่ได้รับสิทธิเบี้ยคนพิการ ตั้งแต่เดือน มกราคม - กันยายน ๒๕๖๓ และถูกระงับการรับเบี้ยคนพิการตั้งแต่เดือน ตุลาคม ๒๕๖๓ เนื่องจากผลการตรวจสอบข้อมูลจากกรมการปกครอง พบว่า นายมลทล มีรายชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านกลาง ซึ่งไม่สามารถทำนิติกรรมใด ๆ ได้

๓.๑.๓ ปัญหาสิทธิการมีส่วนร่วมในการปกครอง

จากการศึกษาการให้สัมภาษณ์ของ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งกล่าวว่า กรณีดังกล่าวนี้กลายเป็นปัญหา เพราะผู้ที่อยู่ในทะเบียนบ้านกลางจะใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ได้ ซึ่งถือว่าไม่ได้ทำหน้าที่ของพลเมืองตามมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ (๗) ระบุว่า “บุคคลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้...ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ” และนอกจากนี้ในทะเบียนบ้านกลางบางกรณีก็เป็นแหล่งของธุรกิจสีเทา เพราะนำชื่อของคนต่างด้าวมาสวม อาจกลายเป็นช่องทางให้ทุจริตเลือกตั้งได้เหมือนกัน เพราะมีแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ ระบุว่า มีการนำคนต่างชาติมาสวมเป็นคนไทย แทนคนไทยที่อาจตามตัวไม่เจอ เข้าไปอยู่ในทะเบียนบ้านกลางจำนวนหนึ่งแล้วค่อยย้ายออกโดย ดร.ถวิลวดี ได้ยืนยันข้อเท็จจริงว่า การไปตัดสิทธิคนในทะเบียนบ้านกลาง อาจเป็นสาเหตุทำให้เกิดการทุจริตได้ง่ายขึ้น เพราะสามารถนำต่างด้าว หรือคนต่างพื้นที่มาสวม และการตัดสิทธิก็ไม่เป็นธรรม เพราะพวกเขาไม่ได้มีคุณสมบัติต้องห้ามแบบพวกเป็นนักบวช โรคจิต หรือต้องโทษถูกตัดสิทธิทางการเมือง ฉะนั้น ควรให้คณะกรรมการเลือกตั้งแก้ไขใหม่ อย่างน้อยอาจให้มีสิทธิเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อ หรือปาร์ตี้ลิสต์ได้ เพราะระบบเขตอาจจะยุ่งยาก และเฉพาะในกรุงเทพมหานคร มีชื่อคนในทะเบียนบ้านกลาง มากถึง ๔๕,๙๘๐ คน โดยไม่นับรวมต่างจังหวัด ซึ่งจำนวนที่มากถึงเพียงนี้ อาจเปลี่ยนแปลงผลการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางเขต บางคนได้เลยทีเดียว

๓.๑.๔ ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรม

ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของบุคคลผู้อยู่ในทะเบียนบ้านกลางสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ กรณี ได้แก่

(๑) กรณีบุคคลผู้อยู่ในทะเบียนบ้านกลางอยู่ก่อนแล้ว

ในกรณีที่ชื่อจะไปปรากฏอยู่ในทะเบียนบ้านกลางได้ โดยทั่วไปจะเกิดจากการที่เจ้าบ้านแจ้งว่า ผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านของตน ไม่ได้อาศัยอยู่ในบ้านของตน ได้ย้ายออกไปนานแล้ว ไม่รู้จักว่าเป็นใคร ไม่ทราบว่าปรากฏชื่อได้อย่างไร หรือตัวบุคคลนั้นแจ้งย้ายออกจากที่บ้านหลังดังกล่าวแล้ว แต่ไม่ได้แจ้งย้ายเข้าไปในทะเบียนบ้านอื่น คนกลุ่มนี้ ก็จะถูกจำหน่ายชื่อออกจากทะเบียนบ้านเดิม และเมื่อไม่มีที่อยู่ใหม่ ชื่อจึงต้องไปอยู่ในทะเบียนบ้านกลาง ซึ่งในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทั้งทางแพ่งและทางอาญา จะต้องมีการกำหนดภูมิสำเนาของคู่ความในคดี และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ ๒ บุคคลหมวด ๑ บุคคลธรรมดา ส่วนที่ ๓ ภูมิลำเนา ได้กำหนดเรื่อง ภูมิลำเนาของบุคคลธรรมดาเอาไว้ แต่ในทางปฏิบัติ มักจะใช้ที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน หรือตามทะเบียนราษฎร เป็นภูมิลำเนาของคู่ความเป็นสำคัญ โดยในกรณีของบุคคลผู้อยู่ในทะเบียนบ้านกลาง ซึ่งเป็นทะเบียนบ้านสำหรับลงรายการบุคคลที่ไม่อาจมีชื่อในทะเบียนบ้าน เป็นเหตุให้บุคคลที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านกลางจะไม่สามารถใช้อ้างอิง หรือยืนยันที่อยู่ของตนตามทะเบียนบ้านได้ เพราะบ้านเลขที่ตามทะเบียนบ้านกลางที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน คือที่ตั้งของสำนักงานเขต หรือที่ตั้งของสำนักทะเบียนราษฎรในแต่ละท้องที่ หากนำไปใช้ส่งจดหมายหรือส่งหมายศาล ก็จะสามารถส่งได้ เพราะไม่มีตัวผู้รับตามจำหน้าหรือที่ระบุในหมายศาล เพราะเป็นที่ทำงานของทางราชการ ไม่มีคนพักอาศัย ซึ่งส่งผลต่อสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ทำให้อาจถูกออกหมายจับ หรือถูกพิพากษาหรือมีคำสั่งชั่วคราวกักขังในทางแพ่ง ทำให้แพ็คดี

(๒) กรณีบุคคลผู้ถูกย้ายเข้าอยู่ในทะเบียนบ้านกลาง ไม่ว่าจะปฏิบัติตามกฎหมายหรือเจ้าบ้านเป็นผู้ดำเนินการ

ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๖๒ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๖๒ โดยมาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดกรณีที่ศาลออกหมายจับผู้ใดตามคำร้องขอของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือในกรณีที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้รับแจ้งจากศาลให้จับกุมผู้ใดตามหมายจับที่ศาลออกเอง ถ้ายังมีได้ตัวผู้นั้นมาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ศาลออกหมายจับ ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจแจ้งให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางทราบ และให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางดำเนินการให้นายทะเบียนผู้รับแจ้งย้ายผู้นั้น ออกจากทะเบียนบ้าน และเพิ่มชื่อและรายการของผู้นั้นไว้ในทะเบียนบ้านกลาง โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้ออกแนวทางการปฏิบัติในการแจ้งผู้อำนวยการทะเบียนกลางเกี่ยวกับการลงรายการบุคคลที่อยู่ระหว่างการติดตามตัวตามหมายจับของศาล

ไว้ในทะเบียนบ้านกลางตามหนังสือ ตร. ที่ ๐๐๑๑.๒๕/๓๐๒๐ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๒ ให้พนักงานสอบสวน และข้าราชการตำรวจดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ซึ่งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวนี้ จึงทำให้บุคคลที่หลบหนีหมายจับ หรือตำรวจไม่ได้ตัวมาภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ศาลออกหมายจับ จะต้องถูก ย้ายชื่อไปอยู่ทะเบียนบ้านกลาง ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเต็มใจ หรือไม่ก็ตาม และนอกเหนือไปกว่านั้น กฎหมายหมาย ยังให้หมายเหตุไว้ในทะเบียนบ้านด้วยว่า บุคคลดังกล่าวกำลังอยู่ระหว่างการติดตามตัวตามหมายจับ หรือถูกระบุว่า หลบหนีหมายจับอยู่

ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ อาจเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคล เพราะเป็นการจำหน่ายชื่อ ของบุคคลดังกล่าวออกไปโดยไม่ได้รับความยินยอม และการระบุไว้ในทะเบียนบ้านกลางของบุคคลดังกล่าว อาจมองได้ว่าเป็นการประจานตัวบุคคลไปด้วย ทั้ง ๆ ที่ รัฐธรรมนูญให้สันนิษฐานไว้ว่า บุคคลเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่ จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา แต่การละเมิดสิทธิส่วนบุคคลดังกล่าว รัฐมองว่าเป็นการกระทำเพื่อคุ้มครองสิทธิ ของประชาชนเป็นส่วนรวม อันเป็นสิทธิของคนหมู่มาก ซึ่งจะเห็นได้จากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ระบุไว้ชัดว่า สามารถทำได้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และได้ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติมาเรียบร้อยแล้ว เป็นการใช้ระบบ ทะเบียนราษฎรให้มีประโยชน์ต่อการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน และกฎหมายได้มีผลใช้บังคับแล้ว จึงอาจมองได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การออกกฎหมายฉบับนี้ แม้จะละเมิดสิทธิส่วนบุคคล แต่ก็เป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่ ประโยชน์สาธารณะย่อมอยู่เหนือประโยชน์ส่วนตน แต่เมื่อมีบุคคลที่ได้รับ ผลกระทบจากกรณีดังกล่าว ก็ย่อมสมควรที่จะได้รับการพิจารณาดำเนินการเพื่อให้รับสิทธิหรือประโยชน์ ในทางกระบวนการยุติธรรมทางกฎหมายด้วย

๓.๒ หลักการและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษา

๓.๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและความเสมอภาค

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและความเสมอภาค สิทธิมนุษยชน (Human Right) เป็นแนวคิด พื้นฐานมาจากความเชื่อ ปรัชญา รวมทั้งคำสอนทางศาสนา จริยธรรมหรือศีลธรรมทางสังคมรวมถึง วัฒนธรรมต่าง ๆ ที่มีความเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนที่จะมีชีวิตอยู่ มีการห้ามทำลายชีวิตมนุษย์ซึ่งอยู่ในหลักศาสนา ทุกศาสนา รวมทั้งยังมีความเชื่อในวัฒนธรรมตะวันตกที่กล่าววามนุษย์มีสิทธิโดยธรรมชาติในฐานะที่เกิดมา เป็นมนุษย์มีความคิดที่เป็นอิสระ มีความชอบธรรมที่จะรักษาชีวิตตนเอง และไม่ว่าแต่ละคนจะมีความแตกต่างกัน ทุกคนก็ยังมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยเท่าเทียมและเสมอภาค แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนได้มีความสำคัญ มากขึ้นภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ ซึ่งความโหดร้ายทารุณในสงครามทำให้สังคมโลกได้ตระหนักและนำไปสู่ การพัฒนากฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (Human Right Laws) อันเป็นหลักการ และกลไกที่เป็น

มาตรฐานสากลในการคุ้มครองและปกป้องสิทธิมนุษยชน ความเสมอภาคตามแนวคิดหลักสิทธิมนุษยชนและแนวทางของสิทธิ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์^๒ ได้แก่

ประการแรก ความเสมอภาคในโอกาส หมายถึง ความเท่าเทียมกันในโอกาสในการได้รับบริการ สาธารณของรัฐ โดยไม่ถูกกันออกจากสังคมในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น โอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะ โอกาส การเข้าถึงการศึกษา โอกาสในการเข้าถึงการรักษาพยาบาล ความเสมอภาคดังกล่าวเป็นที่มาของรัฐในการพยายาม ที่จะลดช่องว่างความแตกต่างของสังคม ทำให้ประชาชนมีโอกาстиเท่าเทียมกันหรือการสร้างรัฐสวัสดิการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของประชาชน

ประการที่สอง ความเสมอภาคทางสังคม หมายถึง ความเท่าเทียมกันทางสังคม การไม่เลือกปฏิบัติเพราะความแตกต่างของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติ ถิ่นกำเนิด ภาษา สีผิว ชนชั้น วรณะ ทรัพย์สิน ความคิดเห็นที่แตกต่าง ความสมบูรณ์หรือบกพร่องทางร่างกาย ไม่เป็นเหตุให้เกิดการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียม

ประการที่สาม ความเสมอภาคทางกฎหมาย หมายถึง สิทธิเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน มีความหมายรวมถึงกระบวนการทางกฎหมายที่มีผลต่อประชาชนตั้งแต่การออกกฎหมายเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างเท่าเทียม การได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเท่าเทียม การพิจารณาคดีและการบังคับใช้ กฎหมายอย่างเท่าเทียม รวมถึงการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเพื่อโอกาสที่เท่าเทียมกันของประชาชน

๓.๒.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทะเบียนบ้านกลาง

๓.๒.๒.๑ ข้อกฎหมายไทย

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน

มาตรา ๒๗ บัญญัติว่าชัดเจนว่า บุคคลทุกคนย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ทั้งห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

(๒) พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ทะเบียนบ้าน” หมายความว่า ทะเบียนประจำบ้านแต่ละบ้านซึ่งแสดงเลขประจำบ้าน และรายการของคนทั้งหมดผู้อยู่ในบ้าน

“ทะเบียนบ้านกลาง” หมายความว่า ทะเบียนซึ่งผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนดให้จัดทำขึ้นสำหรับลงรายการบุคคลที่ไม่อาจมีชื่อในทะเบียนบ้าน

^๒ นายทนายท สุพิมพานนท์ และนายเอกพงศ์ สารน้อย, “ปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิและการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘,” จาก <http://www.niti.ubru.ac.th/lawjournal/fileuploads/2-2564/Tayat.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๗)

มาตรา ๓๓ กำหนดให้เมื่อผู้อยู่ในบ้านได้ออกจากบ้านที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านไปอยู่ที่อื่นเกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน และเจ้าบ้านไม่ทราบว่ามีผู้นั้นไปอยู่ที่ใด ให้เจ้าบ้านแจ้งการย้ายออกต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งภายในสามสิบวันนับแต่วันครบหนึ่งร้อยแปดสิบวันโดยระบุว่าไม่ทราบที่อยู่ และให้นายทะเบียนผู้รับแจ้งเพิ่มชื่อและรายการผู้นั้นในทะเบียนบ้านกลาง

ในกรณีที่ศาลออกหมายจับผู้ใดตามคำร้องขอของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือในกรณีที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้รับแจ้งจากศาลให้จับกุมผู้ใดตามหมายจับที่ศาลออกเอง ถ้ายังมีได้ตัวผู้นั้นมาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ศาลออกหมายจับ ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจแจ้งให้อำนาจการทะเบียนกลางทราบ และให้อำนาจการทะเบียนกลางดำเนินการให้นายทะเบียนผู้รับแจ้งย้าย ผู้นั้นออกจากทะเบียนบ้าน และเพิ่มชื่อและรายการของผู้นั้นไว้ในทะเบียนบ้านกลาง และให้หมายเหตุไว้ในรายการของบุคคลนั้นว่าอยู่ในระหว่างการติดตามตัวตามหมายจับด้วย การหมายเหตุดังกล่าวมิให้ถือว่าเป็นการจัดเก็บข้อมูลตามมาตรา ๑๓ (๒)

ผู้ใดมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านกลางตามวรรคสอง ถ้าผู้นั้นประสงค์จะย้ายออกจากทะเบียนบ้านกลาง ผู้นั้นต้องมาแสดงต่อนายทะเบียนที่จัดทำทะเบียนบ้านกลางนั้นพร้อมทั้งหลักฐานอันแสดงว่าหมายจับนั้นได้ถูกเพิกถอนหรือได้มีการปฏิบัติตามหมายจับนั้นเสร็จสิ้นแล้ว

การแจ้ง ยื่น หรือส่งหนังสือหรือเอกสารให้ผู้ถูกออกหมายจับ หรือผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านกลางตามวรรคสอง ถ้าได้แจ้ง ยื่น หรือส่งหนังสือหรือเอกสารให้บุคคลนั้น หรือปิดหมายไว้ ณ ภูมิลำเนา หรือที่อยู่ปรากฏตามหลักฐานทางทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรที่ปรากฏครั้งสุดท้ายก่อนย้ายมาในทะเบียนบ้านกลาง ให้ถือว่าได้แจ้ง ยื่น ส่ง หรือปิดโดยชอบด้วยกฎหมายและผู้นั้นได้รับทราบแล้ว

(๓) ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๔๖ กำหนดว่า ทะเบียนบ้านกลางมิใช่ทะเบียนบ้าน แต่เป็นทะเบียนที่ใช้สำหรับลงรายการบุคคลที่ไม่อาจมีชื่อในทะเบียนบ้านได้

๓.๒.๒.๒ ข้อกฎหมายระหว่างประเทศ

(๑) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) ข้อ ๖ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับทุกแห่งหนว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย

(๒) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR)

ข้อ ๕.๒ จะต้องไม่มีการจำกัดหรือเลี้ยสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรอง หรือที่มีอยู่ในรัฐภาคีใดในกติกานี้ซึ่งเป็นไปตามกฎหมาย อนุสัญญา กฎระเบียบ หรือจารีตประเพณี โดยอ้างว่า กติกานี้ไม่รับรองสิทธิเช่นนั้น หรือรับรองสิทธินั้นในระดับที่ด้อยกว่า

ข้อ ๑๖ บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย
ในทุกแห่งหน

(๓) ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration - AHRD) ข้อ ๒๕. ๑) บุคคลทุกคนที่เป็นพลเมืองของประเทศของตน มีสิทธิที่จะเข้าร่วมในรัฐบาลของประเทศของตน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือ ทางอ้อม โดยผ่านผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งตามแนวทาง ประชาธิปไตยตามกฎหมายของแต่ละประเทศ ๒) พลเมืองทุกคนมีสิทธิลงคะแนนในการเลือกตั้งตาม กำหนดเวลา และอย่างแท้จริง ซึ่งต้องเป็นการเลือกตั้งอย่างทั่วถึง และเสมอภาค และต้องเป็นการลงคะแนนลับ โดยได้รับการประกันการแสดงออกถึงเจตจำนงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างเสรี ตามกฎหมายของแต่ละประเทศ

๓.๒.๓ ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) เกี่ยวกับปัญหา ทะเบียนบ้านกลาง

จากการศึกษาคำสัมภาษณ์ของ นายชินนทร์ เกตุปราษฎ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แฉลงข่าวถึงข้อเสนอแนะเชิงระบบที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) จัดทำขึ้น เพื่อเป็นแนวทางการแก้ปัญหากรณีบุคคลที่ถูกจำหน่ายชื่อไปทะเบียนบ้านกลาง ไม่ได้รับสิทธิและสวัสดิการจากรัฐ เกี่ยวกับปัญหาของคนในทะเบียนบ้านกลาง กรณีปัญหาดังกล่าว กสม. ได้ให้ข้อเสนอแนะกรณีปัญหาของผู้ที่ถูกเพิ่มชื่อและรายการในทะเบียนบ้านกลาง มีอยู่ประมาณ ๓๘๑,๐๐๐ คน เพื่อให้บุคคลที่มีชื่อในทะเบียนบ้านกลางไม่สูญเสียสิทธิและสวัสดิการตามกฎหมาย ในการประชุมด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๗ โดยมีข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการสรุปได้ดังนี้^๓

๓.๒.๓.๑ ข้อเสนอแนะระยะเร่งด่วน ให้กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง มอบหมายนายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนจังหวัด อำเภอ ท้องถิ่น หรือสาขา ตรวจสอบภูมิสำเนาของผู้ประสงค์ทำบัตรประจำตัวประชาชนใหม่แต่มีชื่อและรายการในทะเบียนบ้านกลาง หากมีภูมิสำเนาและอาศัยอยู่ในท้องที่นั้นจริง ให้ใช้ชื่อเท็จจริงนั้นแสดงภูมิสำเนาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๒ โดยคำนึงถึงความได้สัดส่วนระหว่างการบังคับใช้กฎหมายและการสร้างประโยชน์สุขให้แก่ประชาชน

สำหรับข้อเสนอแนะเชิงระบบ ให้แก้ไขระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยกำหนดให้ทะเบียนบ้านกลางเป็นทะเบียนบ้านประเภทหนึ่ง ใช้สำหรับลงรายการบุคคลที่ไม่อาจมีชื่อในทะเบียนบ้าน และบุคคลที่อยู่ระหว่างการติดตามตัวตามหมายจับของศาล โดยอ้างอิงภูมิสำเนาตามสำนักทะเบียนจังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น และกำหนดเลขประจำบ้านขึ้นมาให้

^๓ กสม. สรุป ๔ ปัญหา ๓ ข้อเสนอคุ้มครอง กรณีคนที่มีชื่อในทะเบียนบ้านกลางไม่ได้รับสิทธิ-สวัสดิการจากรัฐ, จาก <https://prachatai.com/journal/๒๐๒๔/๐๗/๑๐๙๙๘๖> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๗)

เหมือนกันทั่วประเทศ โดยระบุที่อยู่ของทะเบียนบ้านกลางเป็นที่อยู่ของสำนักทะเบียนแต่ละพื้นที่ และหากบัตรประจำตัวประชาชนของบุคคลดังกล่าวชำรุด สูญหาย หรือหมดอายุ ให้สามารถทำบัตรใหม่ได้

นอกจากนี้ ให้แก้ไขพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๐/๑ โดยให้เป็นหน้าที่ของเจ้าบ้าน หรือผู้ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ ดำเนินการแจ้งให้นายทะเบียนทราบเพื่อเพิ่มชื่อบุคคลที่ประสงค์ย้ายเข้ามาอยู่ในบ้านโดยมีเจตนาจะถือเป็นภูมิลำเนา หากเจ้าบ้านไม่ดำเนินการแจ้งให้ผู้ที่ประสงค์ย้ายเข้าสามารถแจ้งนายทะเบียนปลายทางทราบเพื่อประสานกับนายทะเบียนต้นทางนำชื่อย้ายมายังทะเบียนบ้านปลายทางได้

ส่วนบุคคลที่มีชื่อในทะเบียนบ้านกลางมาเป็นระยะเวลานาน แต่ไม่มี ความเคลื่อนไหวทางทะเบียน ให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เพิ่มมาตรการและใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วย โดยให้นายทะเบียนลงพื้นที่ หรือใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์อื่นตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากบุคคลนั้น จากหัวหน้าชุมชน หรือประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนนั้น เพื่อให้ทราบว่าผู้นั้นมีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่สำนักทะเบียน นั้นหรือไม่ อีกทั้ง ควรประกาศรายชื่อผู้ที่มีชื่อในทะเบียนบ้านกลางในเว็บไซต์ของกรมการปกครอง รวมทั้งช่องทาง อิเล็กทรอนิกส์อื่น เพื่อให้ตรวจสอบข้อมูลได้โดยง่าย นอกจากนี้ ต้องให้ผู้ที่มีชื่อในทะเบียนบ้านกลางสามารถติดต่อ และแจ้งข้อมูลแก่นายทะเบียนได้จากระบบอิเล็กทรอนิกส์

๓.๒.๓.๒ ให้กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครอง และกรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ร่วมกัน พิจารณาให้สิทธิบุคคลที่ถูกเพิ่มชื่อและรายการในทะเบียนบ้านกลาง สามารถรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เงินเบี้ย ความพิการ และมีสิทธิเลือกตั้งได้

๓.๒.๓.๓ กระทรวงมหาดไทย ควรมุ่งแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการระบบการ ทะเบียนราษฎรของประเทศในลักษณะบูรณาการเพื่อให้สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิ พลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ซึ่งตระหนักถึงผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยนำระบบ เทคโนโลยีสารสนเทศมาแก้ไขเชิงระบบเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้านการจัดเก็บฐานข้อมูลประชากร ให้สอดคล้อง กับภูมิลำเนาตามสภาพความเป็นจริง เช่น กรณีมีชื่อและรายการในทะเบียนบ้านกลาง และกรณีถูกจำหน่ายชื่อและ รายการออกจากทะเบียนบ้านกลางอย่างถาวร เป็นต้น

๔. ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยอาศัยข้อมูล จากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ ประกอบด้วย เอกสารทางราชการที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐและองค์การระหว่างประเทศ เช่น บทบัญญัติทางกฎหมาย กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เป็นต้น และแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ประกอบด้วย หนังสือตำรา วารสาร บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ ตลอดจนข้อมูล ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

๕. บทวิเคราะห์

เมื่อทะเบียนบ้านกลางไม่ถือว่าเป็นทะเบียนบ้านทำให้ถูกมองว่าไม่ใช่คนที่อาศัยอยู่ในบ้านในพื้นที่ของสำนักทะเบียน ผู้ที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านกลางจึงมีข้อจำกัดในการใช้สิทธิต่าง ๆ ที่ควรมีควรได้ตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการเข้ารับัตรประจำตัวประชาชน การยื่นคำร้องขอคัดสำเนาและให้นายทะเบียนรับรองสำเนารายการเพื่อไปอ้างอิงหรือใช้สิทธิต่าง ๆ ไปจนถึงสิทธิในการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานสำคัญของคนไทยทุกคน แม้ปัจจุบันมีคนไทยที่มีชื่อและรายการในทะเบียนบ้านกลางถึง ๓๖๒,๑๖๒ คน ทำให้บุคคลเหล่านี้ถูกจำกัดสิทธิไม่สามารถใช้สิทธิได้ในหลายด้าน หากต้องการใช้สิทธิก็ต้องพิสูจน์และย้ายชื่อออกจากทะเบียนบ้านกลางไปอยู่ทะเบียนบ้านปกติที่อาศัยอยู่จริง คนเหล่านี้จำนวนมากไม่สามารถมีทะเบียนบ้านจริง ๆ ให้ย้ายเข้าไปอยู่ได้ เช่น เป็นคนเร่ร่อน คนไร้บ้าน หรือบางคนมีบ้านแต่ไม่ได้รับการรับรองมีทะเบียนบ้านให้ เนื่องจากสภาพไม่ถือว่าเป็นบ้านหรืออยู่ในพื้นที่ผิดกฎหมาย ดังนั้น จึงสามารถวิเคราะห์ปัญหาการเสียสิทธิของบุคคลผู้อยู่ในทะเบียนบ้านกลางได้ดังนี้

๕.๑ ปัญหาสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย

ผู้มีสัญชาติไทยซึ่งมีอายุตั้งแต่เจ็ดปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกินเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ และมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านต้องมีบัตรประจำตัวประชาชนตามบทบัญญัติ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.๒๕๖๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๔ ผู้ซึ่งได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีบัตร ซึ่งมีบัตรประจำตัวตามกฎหมายอื่น ให้ใช้บัตรประจำตัวนั้นแทน บัตรประจำตัวประชาชน แต่หากประสงค์จะขอมีบัตร (รวมทั้งผู้ซึ่งมีอายุเกินเจ็ดสิบปี) ก็สามารถทำได้และ ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนดและสามารถดำเนินการได้ทุกสำนักทะเบียนทั่วประเทศ ซึ่งบัตรประจำตัวประชาชน เป็นเอกสารราชการที่ออกให้สำหรับคนไทยเท่านั้น เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการแสดงตน เพื่อพิสูจน์และยืนยันบุคคลในการติดต่อราชการ การขอรับบริการหรือสวัสดิการในด้านต่าง ๆ จากหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งใช้ประกอบการทำธุรกิจต่าง ๆ ทำนิติกรรม ฯลฯ เช่น การสมัครงาน การขอเปิดบัญชีเพื่อทำธุรกรรมกับธนาคาร เป็นต้น สำหรับการทำบัตรประจำตัวประชาชนของบุคคลที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านกลางจะไม่สามารถทำได้ จนกว่าจะแจ้งย้ายชื่อออกจากทะเบียนบ้านกลางและย้ายเข้าทะเบียนบ้านใหม่ก่อน

จากการศึกษาของคณะผู้ศึกษาพบว่า เมืองค์กรเอกชน คือ มูลนิธิกระเจกเงา ได้พยายามแก้ไขปัญหานี้ โดยมีการนำชื่อคนไร้บ้านและผู้ที่ไม่มียบัตรประชาชนไปใส่ไว้ในทะเบียนบ้านหลังหนึ่งที่มีผู้บริจาคให้มูลนิธิ เพื่อให้ผู้ที่ไร้บ้านและผู้ที่มีปัญหาเรื่องชื่อถูกโอนไปอยู่ในทะเบียนบ้านกลาง มาใส่ในบ้านเลขที่หลังนี้ใช้ชื่อว่าโครงการว่า “ทะเบียนบ้านกระเจกเงา” เพื่อให้บุคคลเหล่านี้มีหลักฐานยืนยันที่อยู่ เพื่อให้สามารถทำบัตรประจำตัวประชาชนได้ คณะผู้ศึกษาได้เดินทางไปพบหัวหน้าคลินิกกฎหมายมูลนิธิกระเจกเงา เล่าว่า โครงการนี้เริ่มมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๖ มีแนวคิดให้คนไร้บ้านหรือผู้ที่ตกหล่นไม่มีบัตรประชาชน เข้าถึงสิทธิที่ประชาชน

ควรได้รับ โดยมีเป้าหมายระยะสั้นคือการรวบรวมข้อมูล และทำงานร่วมกับกรมการปกครอง กรุงเทพมหานคร และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยมีการยกตัวอย่าง ๒ กรณี ดังนี้

กรณีที่ ๑ นายโยธิน หรือนายโย ซึ่งเป็นบุคคลหนึ่งที่มูลนิธิฯ นำชื่อใส่ไว้ในทะเบียนบ้าน โดยนายโยเป็นคนสัญชาติไทย แต่มีปัญหาในครอบครัว จึงทำให้ถูกแจ้งย้ายออกจากทะเบียนบ้านเดิม ทำให้รายการชื่อของเขาไปอยู่ในทะเบียนบ้านกลาง นอกจากนั้น ชีวิตหลังจากออกจากรือน้ำ จำทำบัตรประชาชนหาย และไม่ติดต่อทำใหม่ ทำให้เขาไม่มีบัตรมานานกว่า ๑๐ ปี เมื่อไม่มีบัตรประชาชน ก็ส่งผลต่อการสมัครงาน มักถูกปฏิเสธค่าแรง และเข้าไม่ถึงสิทธิด้านสาธารณสุข ต้องออกเงินรักษาเอง ภายหลังแจ้งเรื่องมาที่มูลนิธิฯ ใช้เวลา ๑ เดือนพิจารณา และดำเนินการ จนวันนี้เขาได้รับบัตรประชาชนแล้ว

กรณีที่ ๒ หญิงอายุ ๗๕ ปี มีรายชื่อกดค้างในทะเบียนบ้านกลางมานาน ๑๔ ปี เดิมได้ซื้อคอนโด ห้องเล็กๆ ไว้เป็นที่พักอาศัย ต่อมาประสบอุบัติเหตุต้องใช้เวลารักษาอยู่หลายปีทำให้เงินที่เก็บออมไว้ใช้ไปกับการรักษาพยาบาลจนหมด และต้องลาออกจากงานเพราะสภาพร่างกายไม่เอื้ออำนวยต่อการทำงาน ทำให้ขาดอาชีพ ขาดรายได้จนสุดท้ายในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ถูกบังคับคดีนำคอนโดดังกล่าวขายทอดตลาดทำให้ชื่อตัวทางทะเบียนของเธอตกไปอยู่ในทะเบียนบ้านกลาง จึงทำให้เธอกลายเป็นคนไร้หลักแหล่งอาศัย เมื่อบัตรประชาชนหมดอายุทำให้ไม่สามารถทำธุรกรรมใด ๆ กับทางธนาคารและไม่สามารถเข้าถึงสิทธิสวัสดิการใด ๆ ของรัฐได้อีก มูลนิธิฯ ได้ให้ความช่วยเหลือด้วยการย้ายชื่อของเธอเข้า ‘ทะเบียนบ้านกระเจกเงา’ เพื่อมีหลักฐานแสดงตัวในการต่ออายุบัตรประชาชน และดำเนินธุรกรรมกับทางธนาคารและสามารถกลับมาใช้สิทธิสวัสดิการต่าง ๆ ของรัฐได้ตามปกติ

ปัจจุบันทะเบียนบ้านกระเจกเงามีคนไร้บ้านและผู้ที่มีปัญหาเรื่องการทำบัตรประจำตัวประชาชนเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านหลังนี้ประมาณ ๓๐ คน

คณะผู้ศึกษาเห็นว่าการดำเนินการเข้ามาช่วยเหลือของมูลนิธิกระเจกเงานั้นเป็นเพียงการช่วยเหลือผู้ที่ประสบปัญหาได้เพียงแค่อำนาจหนึ่ง และจำกัดเฉพาะผู้ที่เข้ามาขอความช่วยเหลือจากมูลนิธิฯ ซึ่งยังไม่สามารถเข้าถึงการแก้ปัญหาของบุคคลที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านกลางที่กระจายตัวอยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ อีกเป็นจำนวนมากได้ กล่าวโดยสรุปคือ บุคคลที่เคยมีบัตรประจำตัวประชาชนแต่บัตรสูญหาย ขำรูด หรือหมดอายุ จะไม่สามารถขอทำบัตรใหม่ได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๕ กำหนดให้ผู้ที่จัดทำบัตรประจำตัวประชาชนได้ต้องมีชื่อและรายการในทะเบียนบ้านแล้วเท่านั้น และกรมการปกครองเห็นว่าทะเบียนบ้านกลางไม่ใช่ทะเบียนบ้านตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘ นอกจากนี้บุคคลที่มีชื่อและรายการในทะเบียนบ้านกลางเป็นระยะเวลาโดยไม่มีเคลื่อนไหวทางทะเบียน จะถูกจำหน่ายชื่อออกจากทะเบียนบ้านกลาง ตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการคุ้มครองและจัดการข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ทำให้ไม่ถูกบันทึกชื่อและรายการในทะเบียนราษฎรใด ๆ ตามระบบกฎหมายของไทยอีกต่อไป ซึ่งกระทบสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายและกระทบต่อสิทธิและสวัสดิการต่าง ๆ ด้วย

๕.๒ ปัญหาสิทธิของผู้สูงอายุและคนพิการที่จะได้รับสิทธิสวัสดิการจากรัฐ

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๖ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยความพิการให้คนพิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเบี้ยความพิการต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้นั้นอาศัยอยู่ ดังนั้น บุคคลที่มีชื่อในทะเบียนบ้านกลางจะถูกตัดสิทธิไม่ได้รับเบี้ยดังกล่าว

จากกรณีศึกษานักโทษซึ่งถูกย้ายชื่อไปอยู่ทะเบียนบ้านกลาง แล้วถือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติที่จะได้รับสิทธิสวัสดิการจากรัฐ จะเห็นได้ว่าการเสียสิทธิในการได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของผู้ต้องราชทัณฑ์รายดังกล่าวไม่ได้เกิดจากคุณสมบัติในตัวบุคคล แต่ขาดคุณสมบัติในส่วนที่ส่วนราชการกำหนดขึ้นมาเอง ปรากฏตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๖ เช่น การกำหนดให้ต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตการปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดให้ต้องยืนยันสิทธิ ขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคณะผู้ศึกษาพิจารณาแล้วเห็นว่าการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าว เป็นไปเพื่อความสะดวกในการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐ เช่น การกระจายอำนาจในการบริหารงาน การของบประมาณ การป้องกันการทุจริต แต่ไม่ได้พิจารณาถึงความสำคัญในสิทธิของประชาชน อันควรได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานในการดูแลผู้สูงอายุ ที่ไม่มีรายได้หรือมีรายได้ไม่เพียงพอโดยเงินดังกล่าวก็มีที่มาจากภาษีของประชาชนที่เสียให้แก่รัฐในขณะที่มีรายได้ และรัฐมีหน้าที่จะต้องดูแลประชาชนให้ได้รับสิทธิตามกฎหมาย

แม้ว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทย ดังกล่าว จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการดำเนินการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ในกรณีที่ผู้สูงอายุได้ย้ายภูมิลำเนาไปอยู่องค์กรส่วนท้องถิ่นอื่น รวมทั้งยังกำหนดหน้าที่ให้สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง ดำเนินการจัดทำระบบให้สามารถตรวจสอบการย้ายภูมิลำเนาของผู้สูงอายุระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยให้รายงานผลการตรวจสอบให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกรมบัญชีกลางทราบเป็นประจำทุกเดือน แต่ก็ไม่ได้คำนึงถึงกรณีที่บุคคลไม่มีที่อยู่ หรือไม่มีทะเบียนบ้านให้ย้ายเข้าได้ และจะต้องถูกย้ายเข้าในทะเบียนบ้านกลาง และไม่มีกำหนดวิธีการต่อไปว่าจะทำอย่างไรให้บุคคลกลุ่มดังกล่าวได้รับสิทธิที่ควรได้รับตามกฎหมาย

ในส่วนของสำนักทะเบียนกลาง ได้มีหนังสือที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว.๖๒ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ กำหนดวิธีการจัดการเกี่ยวกับรายการบุคคลที่อยู่ในทะเบียนบ้านกลาง ทั้งกรณีที่บุคคลแจ้งย้ายออกแล้วไม่แจ้งย้ายเข้าทะเบียนบ้านใด (ย้ายลอย) และกรณีที่มียายชื่ออยู่ทะเบียนบ้านกลางเป็นเวลาเกินกว่า ๑๐ ปี ก็มีการกำหนดหน้าที่ให้นายทะเบียนอำเภอและนายทะเบียนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการ เกี่ยวกับข้อมูลดังกล่าวทางทะเบียนเท่านั้น ซึ่งคณะผู้ศึกษาพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการกำหนดหน้าที่เพื่อการดำเนินงานของสำนักทะเบียน

กลางครบถ้วน และสามารถดำเนินการในเรื่องอื่น ๆ ของหน่วยงานภาครัฐได้เท่านั้น มิได้คำนึงถึงสิทธิที่จะได้รับ หรือสิทธิที่จะเสียไปของผู้ที่มีรายชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านกลาง

แม้ว่าในกรณีศึกษาของผู้ต้องราชทัณฑ์ที่เสียสิทธิในการได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กรมราชทัณฑ์ ได้มีหนังสือที่ ยธ ๐๗๐๘.๔/๑๒๑๔๐ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๖๒ แจ้งเวียนจำ ทณฑสถาน สถานกักขัง และสถานกักกันทุกแห่ง ทราบถึงแนวทางการดำเนินการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ต้องราชทัณฑ์สูงอายุในการขอรับเบี้ยยังชีพ กรณีที่มีรายชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านกลาง ซึ่งไม่สามารถระบุได้ว่าบุคคลนั้นอยู่ในภูมิลำเนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ทำให้ขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิจะได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยกำหนดให้ผู้ต้องราชทัณฑ์สูงอายุจะต้องมอบอำนาจให้ผู้บัญชาการเรือนจำ ผู้อำนวยการทัณฑสถานหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ดำเนินการย้ายชื่อเข้าทะเบียนบ้านของผู้ต้องราชทัณฑ์สูงอายุแจ้งความประสงค์หรือทะเบียนบ้านของเรือนจำ รวมทั้งให้มอบอำนาจให้นำคำขอลงทะเบียนรับเบี้ยยังชีพมายื่นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามภูมิลำเนาหรือที่เรือนจำตั้งอยู่ โดยในกรณีนี้ คณะผู้ศึกษาพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ไม่ใช่การแก้ปัญหาต้นเหตุที่แท้จริง หากผู้ต้องราชทัณฑ์สูงอายุนำรายชื่อเข้าทะเบียนบ้านของเรือนจำเพื่อให้ได้รับสิทธิขณะต้องโทษ เมื่อพ้นโทษออกจากเรือนจำแล้ว ปรากฏว่าไม่มีที่อยู่หรือทะเบียนบ้านให้ย้ายเข้า ก็จะทำให้บุคคลนั้นไม่ได้รับสิทธิในการรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ รวมทั้งในกรณีที่เสียสิทธิไปแล้วก็ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเยียวยาผู้เสียหายให้ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานอันควรมีควรได้คืนกลับมา

ดังนั้น คณะผู้ศึกษา จึงมีความเห็นว่า สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนควรได้รับด้วยความความยุติธรรม ซึ่งความยุติธรรมจะต้องเข้าถึงประชาชนด้วยความเสมอภาค โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ และเป็นไปตามหลักนิติธรรมที่ต้องมีประสิทธิภาพช่วยลดการทุจริต ต่อสู้กับความยากจน โรคภัยไข้เจ็บ และปกป้องผู้คนจากความอยุติธรรม เป็นรากฐานสำหรับชุมชนแห่งความยุติธรรม โอกาส และสันติภาพ และเป็นรากฐานของการพัฒนาให้เกิดรัฐบาลที่รับผิดชอบและเคารพในสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน มิใช่ให้ประชาชนเรียกร้องหรือร้องขอจากหน่วยงานภาครัฐ โดยหน่วยงานภาครัฐควรต้องกำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ในการได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมายในทุก ๆ ด้าน โดยคำนึงถึงสิทธิของประชาชนเป็นหลัก มิใช่การกำหนดหลักเกณฑ์ เพียงเพราะความสะดวก ความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐอย่างเดียว รวมทั้งทุกส่วนงานที่เกี่ยวข้องต้องร่วมกันดำเนินงานแบบบูรณาการ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ในหมวดของสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ที่กำหนดให้ทุกคนมีความเสมอภาคกันตามกฎหมาย และมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองของกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ที่ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา ๒๗ ที่ว่า บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้ มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้

เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่ เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และ บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

๕.๓ ปัญหาสิทธิการมีส่วนร่วมในการปกครอง

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ (๗) บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้... ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ” แต่เนื่องจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าระยะเวลาที่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งแต่ละฉบับกำหนด ทำให้บุคคลที่มีชื่อในทะเบียนบ้านกลางจึงไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ อันกระทบต่อสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๖๖ กรุงเทพมหานครมีชื่อคนในทะเบียนบ้านกลางมากถึง ๔๕,๙๘๐ คน ที่ไม่มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งจำนวนคนที่อยู่ในทะเบียนบ้านกลางขนาดนี้อาจเปลี่ยนแปลงผลการเลือกตั้ง ส.ส. บางเขต บางคนได้เลยทีเดียว

ตามที่พบว่าจำนวนประชากรที่อยู่ในทะเบียนบ้านกลางที่ไม่ได้รับสิทธิเลือกตั้ง มีจำนวนมากพอที่จะมีผลต่อคะแนนเลือกตั้งและขับเคลื่อนประเทศ ดังนั้น การตัดสิทธิตรงนี้จึงไม่เป็นธรรม เนื่องจากกลุ่มคนในทะเบียนบ้านกลางไม่ได้เป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติต้องห้ามในการเลือกตั้ง รวมถึงการที่ไม่ได้มีการยืนยันตัวตนหรือการมาใช้สิทธิเลือกตั้ง อาจเป็นช่องทางในการทุจริต เช่น การสวมชื่อของแรงงานต่างด้าวได้ แต่อีกนัยบุคคลที่อยู่ในทะเบียนบ้านกลางมีหลายกลุ่ม บางกลุ่มมีความอ่อนไหว เช่น กลุ่มคนไร้บ้าน หากให้สิทธิในการเลือกตั้ง อาจเป็นอีกช่องทางในการทุจริตได้ ดังนั้น จึงเล็งเห็นว่าควรมีการจัดการสิทธิโดยแบ่งตามลักษณะของประชากรเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้

(๑) กลุ่มคนไทยที่พักอาศัยอยู่ในต่างประเทศเป็นเวลานาน และไม่มีบ้านในประเทศไทยแล้ว กลุ่มบุคคลนี้อาจต้องให้มีการยืนยันตัวตนทุก ๑ ปี เพื่อรักษาสิทธิในการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร และต้องมีการกำหนดว่าหากไม่มาใช้สิทธิก็ครั้งจะถูกตัดสิทธิ

(๒) กลุ่มบุคคลที่ไม่มีที่อยู่อาศัยให้มีชื่อในทะเบียนบ้านหรือถูกย้ายชื่อออกจากทะเบียนบ้าน และไม่ได้เป็นบุคคลไร้บ้านหรือคนเร่ร่อน

กลุ่มบุคคลนี้มีคุณสมบัติในการเลือกตั้ง เพื่อให้การจัดการที่ง่ายต่อการตรวจสอบสิทธิ อาจต้องมีการมาแสดงตัวยืนยันในเขต/ตำบลที่อาศัยอยู่ โดยให้มีการขึ้นทะเบียนเป็นทะเบียนบ้านกลางแบบแบ่งเขต จะทำให้หน่วยงานราชการสามารถสำรวจจำนวนประชากรที่แท้จริงได้ รวมถึงป้องกันการสวมสิทธิ โดยเมื่อมีการขึ้นทะเบียนดังกล่าวทำให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) สามารถจัดสรรการเลือกตั้งทั้งแบบแบ่งเขตและปาร์ตี้ลิสต์ได้ และมีการย้ายถิ่นฐานก็ให้มีการแจ้งการย้ายถิ่นพำนัก หรือขอเลือกตั้งนอกเขตตามวิธีการปกติ

(๓) กลุ่มคนไร้บ้าน คนเร่ร่อน

เป็นกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบาง ในกลุ่มนี้จำเป็นต้องให้ทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) เข้ามาเพื่อจัดทำทะเบียนสำหรับคนเฉพาะกลุ่ม และต้องมีการพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ถึงการให้สิทธิในการเลือกตั้งว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ เพราะประชากรกลุ่มนี้มีความเปราะบางและเป็นช่องทางการทุจริตในการเลือกตั้ง การซื้อสิทธิขายเสียง ได้มากกว่ากลุ่มอื่น รวมถึงต้องมีการจำแนกต่อว่าเป็นบุคคลที่ไม่มีจิตฟั่นเฟือน หรือวิกลจริต ที่เป็นบุคคลที่ถูกระบุไว้ว่าไม่มีสิทธิในการเลือกตั้ง

๕.๔ ปัญหาการเข้าถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรม

จากกรณีศึกษาปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของบุคคลผู้อยู่ในทะเบียนบ้านกลาง ทั้ง ๒ กรณี ดังกล่าว ซึ่งได้แก่ กรณีสิทธิของบุคคลผู้ที่อยู่ในทะเบียนบ้านกลางอยู่แล้วในการเข้าถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรม และกรณีสิทธิของบุคคลผู้ถูกแจ้งย้ายออกจากทะเบียนบ้าน และเพิ่มชื่อและรายการของผู้ นั้นไว้ในทะเบียนบ้านกลาง ไม่ว่าจะเป็นด้วยตามกฎหมาย หรือเจ้าบ้านแจ้งย้ายออก มีประเด็นปัญหาการเสียสิทธิ คือ ทะเบียนบ้านกลาง มีสถานะเป็นเพียงทะเบียนซึ่งผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนดให้จัดทำขึ้นสำหรับลงรายการบุคคลที่ไม่อาจมีชื่อในทะเบียนบ้าน ดังนั้น ปัญหาการเสียสิทธิดังกล่าว คือ การที่บุคคลผู้อยู่ทะเบียนบ้าน และผู้ถูกย้ายเข้าทะเบียนบ้านกลางไม่อาจมีทะเบียนบ้านได้ ซึ่งหากย้ายเข้าไปสู่ทะเบียนบ้านดังกล่าวได้ ก็จะสามารถทำให้ได้รับสิทธิต่าง ๆ นอกจากนี้ การที่รัฐกำหนดให้ บุคคลที่ถูกออกหมายจับ ถ้ายังมีได้ตัวผู้นั้น มาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ศาลออกหมายจับ ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจแจ้งให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางทราบ และให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางดำเนินการให้นายทะเบียนผู้รับแจ้งย้ายผู้นั้น ออกจากทะเบียนบ้าน และเพิ่มชื่อและรายการของผู้นั้นไว้ในทะเบียนบ้านกลางนั้น ย่อมเป็นการดำเนินการจัดการของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินการทางทะเบียนราษฎรของบุคคล เมื่อมีบุคคลที่มาอยู่ในทะเบียนบ้านดังกล่าวแล้วนั้น รัฐย่อมต้องมีการจัดการดูแลบุคคลที่อยู่ในทะเบียนบ้านกลางดังกล่าวด้วย ซึ่งปัญหาหลักในกระบวนการยุติธรรมเกี่ยวกับทะเบียนบ้านกลางนั้น คือ กรณีภูมิลำเนาทางทะเบียนของบุคคลผู้อยู่ในทะเบียนบ้านกลางนั่นเอง แม้ตามกฎหมายจะให้ถือตามภูมิลำเนาที่อยู่ตามความเป็นจริงก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติแล้ว จะมีการอ้างอิงตามข้อมูลทะเบียนราษฎรอยู่เสมอ และในความเป็นจริงทะเบียนบ้านแต่ละหลังจะมีเจ้าบ้านที่ทำหน้าที่ดูแลบุคคลในบ้านของตน โดยบุคคลที่เหลือจะมีฐานะเป็นผู้อาศัย เมื่อมีการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรม ก็จะสามารถตรวจสอบจากเจ้าบ้านซึ่งเป็นผู้ดูแลบ้านดังกล่าวได้ แต่สำหรับบุคคลที่อยู่ในทะเบียนบ้านกลางนั้น จะเป็นที่อยู่ของสำนักงานเขต หรือสำนักงานทะเบียนท้องถิ่นนั้น ๆ จึงทำให้ไม่มีเจ้าบ้านที่จะสามารถติดต่อกับบุคคลที่อยู่ในทะเบียนบ้านกลางได้อย่างแท้จริง เทียบเท่ากับทะเบียนบ้านตามปกติ

จากข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) เกี่ยวกับปัญหาทะเบียนบ้านกลางที่เสนอให้กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครอง และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ร่วมกันพิจารณาให้สิทธิบุคคลที่ถูกเพิ่มชื่อและรายการในทะเบียนบ้านกลาง สามารถรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เงินเบี้ยความพิการ และมีสิทธิ

เลือกตั้งได้ และให้มุ่งแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศในลักษณะบูรณาการ เพื่อให้สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ซึ่งตระหนักถึงผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาแก้ไขเชิงระบบเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้านการจัดเก็บฐานข้อมูลประชากร ให้สอดคล้องกับภูมิสำเนาตามสภาพความเป็นจริงนั้น ในทางปฏิบัติย่อมยังไม่เพียงพอต่อการรักษาสีทธิหรือส่งเสริมให้บุคคลผู้ที่อยู่ในทะเบียนบ้านกลาง เนื่องจากในกระบวนการยุติธรรม เมื่อเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมไม่สามารถที่จะติดต่อกับบุคคลในคดีความดังกล่าวได้ แล้ว ก็จะมีการดำเนินการอันเป็นเหตุให้บุคคลดังกล่าวเสียสิทธิในกระบวนการยุติธรรมได้ อาทิ การส่งหมายเรียก และสำเนาคำฟ้อง รวมถึงการบังคับคดี ที่ประกาศการส่งหมายทางอิเล็กทรอนิกส์ ทำให้จำเลยเสียสิทธิในการต่อสู้คดี ไม่ได้รับหมายเรียก เสียสิทธิในการโต้แย้งต่าง ๆ หรือรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมที่ตนเข้าไปเกี่ยวข้อง หรืออาจถูกหลอกลวงได้อย่างง่ายดาย

เมื่อพิจารณาจากสภาพปัญหาดังกล่าวแล้ว เพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นไปได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ นอกจากข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ดังกล่าวแล้ว ทางคณะผู้ศึกษา เห็นว่า ควรมีการปรับแก้กฎหมาย หรือระเบียบที่มีอยู่เดิม หรือยกร่างกฎหมาย ระเบียบขึ้นใหม่ ให้ทะเบียนบ้านกลาง เป็นทะเบียนบ้านที่ประชาชนสามารถนำไปใช้ในการรับสิทธิอันควรมีควรได้จากภาครัฐได้ และสร้างการรับรู้สิทธิของบุคคลที่อยู่ในทะเบียนบ้านกลาง นายทะเบียน เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยจัดให้มีเครื่องมือช่วยเหลือนายทะเบียนในการติดต่อสื่อสารกับประชาชนที่อยู่ในทะเบียนบ้านกลาง เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างครบถ้วนและแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างแท้จริง โดยมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทะเบียนที่เป็นผู้รับผิดชอบในการติดต่อหรือดูแลกลุ่มบุคคลที่อยู่ในทะเบียนบ้านกลาง อันเปรียบเสมือนเจ้าบ้านในทะเบียนบ้านปกติ เพื่อเป็นการรักษาสีทธิของบุคคลผู้อยู่ในทะเบียนบ้านกลาง

๖. สรุปผลและข้อเสนอแนะ

๖.๑ สรุปผล

การที่บุคคลผู้อยู่ในทะเบียนบ้านกลางเสียสิทธิที่ควรได้รับตามกฎหมายตามที่ได้มีการศึกษานั้น พบว่ามีสาเหตุเกิดจากการที่บุคคลคนเหล่านั้นไม่สามารถมีทะเบียนบ้านจริงให้ย้ายเข้าไปได้ และในกรณีที่ศาลออกหมายจับผู้ใด หากยังมีได้ตัวผู้นั้นมาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ศาลออกหมายจับให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจแจ้งให้อำนาจการทะเบียนกลางทราบ และให้อำนาจการทะเบียนกลางดำเนินการให้นายทะเบียนผู้รับแจ้งย้ายผู้นั้นออกจากทะเบียนบ้าน และเพิ่มชื่อและรายการของผู้นั้นไว้ในทะเบียนบ้านกลาง ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเต็มใจหรือไม่ก็ตาม ซึ่งอาจเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลเพราะเป็นการจำหน่ายชื่อของบุคคลดังกล่าวออกไปโดยไม่ได้รับความยินยอม จึงทำให้เกิดปัญหาการเสียสิทธิของบุคคลที่อยู่ในทะเบียนบ้านกลาง เนื่องจากระบบการปกครองเห็นว่าทะเบียนบ้านกลางไม่ใช่ทะเบียนบ้านตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘ คณะผู้ศึกษาเห็นว่า จากสาเหตุดังกล่าวทำให้บุคคลที่มีที่มิรายชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านกลางเสียสิทธิต่าง ๆ ดังนี้

๖.๑.๑ สิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย

บุคคลที่มีรายชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านกลางซึ่งเดิมเคยมีบัตรประจำตัวประชาชน ต่อมาเมื่อบัตรสูญหาย ขำรุด หรือหมดอายุจะไม่สามารถขอทำบัตรใหม่ได้ นอกจากนี้บุคคลที่มีชื่อและรายการในทะเบียนบ้านกลางเป็นระยะเวลานานโดยไม่มีความเคลื่อนไหวทางทะเบียนจะถูกจำหน่ายชื่อออกจากทะเบียนบ้านกลาง ทำให้ไม่ถูกบันทึกชื่อและรายการในทะเบียนราษฎรใด ๆ ตามระบบกฎหมายของไทยอีกต่อไป ซึ่งกระทบสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายและกระทบต่อสิทธิและสวัสดิการต่าง ๆ ของรัฐด้วย

๖.๑.๒ สิทธิของผู้สูงอายุและคนพิการที่จะได้รับสิทธิสวัสดิการจากรัฐ

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๖ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยความพิการให้คนพิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเบี้ยความพิการต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้นั้นอาศัยอยู่ ดังนั้น บุคคลที่มีชื่อในทะเบียนบ้านกลางจะถูกตัดสิทธิไม่ได้รับเบี้ยดังกล่าว

๖.๑.๓ สิทธิการมีส่วนร่วมในการปกครอง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าระยะเวลาที่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งแต่ละฉบับกำหนด ทำให้บุคคลที่มีชื่อในทะเบียนบ้านกลาง ไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ อันกระทบต่อสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

๖.๑.๔ สิทธิการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

บุคคลที่อยู่ในทะเบียนบ้านกลางนั้น ไม่มีเจ้าบ้านที่จะสามารถติดต่อกับบุคคลที่อยู่ในทะเบียนบ้านกลางได้ เทียบเท่ากับทะเบียนบ้านตามปกติ เป็นเหตุให้บุคคลดังกล่าวเสียสิทธิในกระบวนการยุติธรรม อาทิ การส่งหมายเรียกและสำเนาคำฟ้อง รวมถึงการบังคับคดี ที่ประกาศการส่งหมายทางอิเล็กทรอนิกส์ ทำให้จำเลยเสียสิทธิในการต่อสู้คดี ไม่ได้รับหมายเรียก เสียสิทธิในการโต้แย้งต่าง ๆ หรือรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมที่ตนเข้าไปเกี่ยวข้อง หรืออาจถูกหลอกลวงได้อย่างง่ายดาย

จากการวิเคราะห์ปัญหาการเสียสิทธิของบุคคลที่อยู่ในทะเบียนบ้านกลางดังกล่าวข้างต้น คณะผู้ศึกษาเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้อยู่ในทะเบียนบ้านกลางดังนี้

(๑) ปรับแก้กฎหมายหรือระเบียบที่มีอยู่เดิม หรือยกร่างกฎหมายหรือระเบียบขึ้นใหม่

คณะผู้ศึกษาเห็นควรกำหนดให้ทะเบียนบ้านกลางถือเป็นทะเบียนบ้านประเภทหนึ่ง เพื่อให้บุคคลที่ไม่อาจมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านและบุคคลที่อยู่ระหว่างการติดตามตัวตามหมายจับของศาลสามารถนำไปใช้ในการอ้างอิงภูมิสำเนาได้ โดยกำหนดให้นายทะเบียนบ้านกลางประจำจังหวัดทุกจังหวัดทำหน้าที่ในการควบคุมและดูแลบุคคลที่มีรายชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านกลางเพื่อให้สามารถดำเนินการตามหน้าที่ที่

กฎหมายกำหนด เช่น การเลือกตั้ง การทำบัตรประชาชน การเสียภาษี เป็นต้น รวมทั้งดูแลให้ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมายทุกประการ

ในกรณีผู้สูงอายุและผู้พิการที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านกลางและเสียสิทธิไม่ได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเบี้ยผู้พิการนั้น ภายหลังเมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ทะเบียนบ้านกลางเป็นทะเบียนบ้านประเภทหนึ่งที่สามารถนำไปใช้อ้างอิงเป็นภูมิลำเนาเพื่อนำไปใช้ในการรับสิทธิต่าง ๆ จากรัฐได้แล้ว รัฐโดยกระทรวงมหาดไทยควรเยียวยาแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนดังกล่าว โดยแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๖ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์ว่าด้วยการจ่ายเงินเบี้ยความพิการให้คนพิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยกำหนดให้ผู้สูงอายุและผู้พิการที่เสียสิทธิในกรณีนี้ สามารถยืนยันสิทธิย้อนหลังและได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเบี้ยความพิการของผู้พิการย้อนหลังตามสิทธิของแต่ละบุคคลด้วย หรืออาจกำหนดให้หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ มีหน้าที่ในการเยียวยาบุคคลผู้เสียสิทธิดังกล่าว เช่น สำนักงานกองทุนยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม หรือกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น ทั้งนี้ จะต้องมีการกำหนดหน้าที่และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ให้มีความชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดการเยียวยาที่ซ้ำซ้อน

(๒) สร้างช่องทางการติดต่อสื่อสารกับบุคคลที่อยู่ในทะเบียนบ้านกลาง

คณะผู้ศึกษาเห็นควรให้มีเครื่องมือช่วยเหลือนายทะเบียนประจำจังหวัดในการติดต่อสื่อสารกับบุคคลที่อยู่ในทะเบียนบ้านกลาง โดยเฉพาะกลุ่มที่เคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเดิม หรือทะเบียนบ้านเรือนจำ จะต้องจัดให้มีข้อมูลการติดต่อ เพื่อสื่อสารในภายหลังที่โดยแจ้งย้ายออก และย้ายเข้าทะเบียนบ้านกลาง ให้บุคคลนั้น ทราบว่ามีการย้ายรายชื่อของบุคคลนั้นเข้ามาทะเบียนบ้านกลาง โดยต้องแจ้งให้ทราบว่าต้องดำเนินการอย่างไรบ้างถึงจะได้รับสิทธิ แม้จะยังคงมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านกลาง และหรือจัดให้มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่เชื่อมโยงข้อมูลของกรมการปกครอง กับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลของประชาชน เพื่อตรวจสอบให้ทราบถึงหน้าที่ตามกฎหมายของแต่ละบุคคล รวมถึงให้ทราบและได้รับสิทธิอันควรได้รับตามกฎหมาย

ทั้งนี้ สำหรับบุคคลที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านกลางที่ไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีได้ ต้องมีหน่วยงานของรัฐ เช่น กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือกรมการปกครอง เป็นตัวกลางในการติดต่อสื่อสารกับบุคคลดังกล่าว

๖.๒ ข้อเสนอแนะ

คณะผู้ศึกษาขอเสนอแนะการแก้ไขปัญหาคความคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้อยู่ในทะเบียนบ้านกลาง ดังนี้

๖.๒.๑ ปรับปรุงแก้ไขระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๔๖ โดยกำหนดให้ทะเบียนบ้านกลางเป็นทะเบียนบ้านประเภทหนึ่ง เพื่อใช้ลงรายการบุคคลที่ไม่อาจมีรายชื่อในทะเบียนบ้านและบุคคลที่อยู่ระหว่างการติดตามตัวตามหมายของศาล

ให้สามารถอ้างอิงเป็นภูมิลำเนาของบุคคลดังกล่าวได้ และปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดให้นายทะเบียนประจำจังหวัดเป็นเจ้าบ้านของทะเบียนบ้านกลาง มีหน้าที่ดูแลบุคคลที่อยู่ในทะเบียนบ้านกลางตามที่กฎหมายกำหนด

๖.๒.๒ พัฒนาแอปพลิเคชัน “ThalID” เพื่อใช้เป็นช่องทางในการติดต่อสื่อสารกับบุคคลที่อยู่ในทะเบียนบ้านกลาง

๖.๒.๓ สร้างความร่วมมือระหว่างกระทรวงยุติธรรม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อบูรณาการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่อยู่ในทะเบียนบ้านกลางร่วมกัน

๖.๒.๔ การแก้ปัญหาเร่งด่วนสำหรับบุคคลที่อยู่ในทะเบียนบ้านกลางและอยู่ในกระบวนการยุติธรรมของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยกำหนดให้ทะเบียนบ้านเรือนจำเป็นทะเบียนบ้านของผู้พ้นโทษเป็นการชั่วคราวในระหว่างที่ผู้พ้นโทษยังไม่สามารถย้ายไปยังทะเบียนบ้านใหม่ได้ เพื่อให้ผู้พ้นโทษสามารถใช้เป็นทะเบียนบ้านเพื่อรับสิทธิต่าง ๆ ของรัฐได้

บรรณานุกรม (อ้างอิง)

บทความ

- กสม. สรุป ๔ ปัญหา ๓ ข้อเสนอคุ้มครอง กรณีคนที่มีชื่อในทะเบียนบ้านกลางไม่ได้รับสิทธิ-สวัสดิการจากรัฐ
- มุมมองนักกฎหมายร้องแก้ไขระบบทะเบียนบ้านกลางไม่ให้คนไทยโดนตัดสิทธิทุกทิศทั่วไทย (๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗)
- นายทนายท สุพิมพานนท์ และนายเอกพงศ์ สารน้อย, “ปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิและการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘,”

กฎหมาย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
- พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) ข
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR)
- ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration - AHRD)

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

<https://prachatai.com/journal/๒๐๒๔/๐๗/๑๐๙๙๘๖>

https://www.khaosod.co.th/around-thailand/news_๘๑๐๓๒๑๑

<http://www.niti.ubru.ac.th/lawjournal/fileuploads/2-2564/Tayat.pdf>

สัมภาษณ์

นางสาวศิวินุช สร้อยทอง หัวหน้าคลินิกกฎหมายมูลนิธิกระจกเงา

ประวัติผู้วิจัย