



บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สรุปการศึกษาวิจัย

จากการศึกษาวิจัยเรื่อง "บทบาทของตำรวจในการบริหารงานทะเบียนคนต่างด้าวในประเทศไทย" ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นทั้งหมดนั้น สามารถสรุปการศึกษาวิจัยได้ว่า โดยทั่วไปคนต่างด้าวยอมหมายถึงผู้ที่มาจากประเทศอื่น แต่ในทางรัฐศาสตร์นั้นหมายถึง บุคคลที่ไม่มีสัญชาติของประเทศที่ตนอาศัยอยู่ สำหรับความหมายตามกฎหมายไทยที่ใช้บังคับกับคนต่างด้าวโดยเฉพาะ เช่น กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กฎหมายว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจและการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายว่าด้วยสัญชาติ และกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว เป็นต้น ต่างก็นิยามความหมายของคนต่างด้าวเอาไว้ โดยมุ่งเน้นในเรื่องสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติเป็นสำคัญ

การที่ต้องมีมาตรการควบคุมคนต่างด้าวเป็นพิเศษมากกว่าประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ ก็เนื่องมาจากแนวความคิดและความเชื่อที่ว่า คนต่างด้าวโดยทั่วไปย่อมจะมีความรู้สึกจงรักภักดีต่ออำนาจอธิปไตยของชาติบ้านเกิดเมืองนอนของตนมากกว่าประเทศที่ตนเข้าไปอาศัยอยู่ และการกระทำของคนต่างด้าวย่อมมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประชาชนเจ้าของประเทศโดยตรง และยังมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ไม่ทางตรงก็ทางอ้อมโดยส่วนรวมอีกด้วย

ในทางปฏิบัติต่อคนต่างต่างนั้น แต่ละประเทศย่อมมีนโยบายและมาตรการควบคุมโดยเฉพาะของตนเอง สำหรับประเทศไทย คนต่างต่างที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามา มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ได้เข้ามาด้วยเหตุผลต่าง ๆ กัน เช่น การมีทัศนคติที่ดีต่อประเทศไทยว่าเป็นประเทศอุดมสมบูรณ์ มีขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมอันดีงาม สะดวกแก่การยังชีพ ความต้องการเข้ามาทำงาน หรือลงทุนประกอบธุรกิจการค้า อุตสาหกรรม การติดตามครอบครัว เครือญาติ การอพยพสัตว์ต่าง ๆ เป็นต้น คนต่างต่างที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย ต่างก็ได้รับสิทธิการคุ้มครองในค่านต่าง ๆ เป็นอย่างดี ซึ่งเป็นการรู้จักกันว่า เป็นการเข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภาร ทั้งนี้เพราะองค์พระมหากษัตริย์ไทยได้ทรงมีพระเมตตาอารมต่อไพร่ฟ้าประชาชนตลอดมา ไม่ว่าชาติใดภาษาใด นอกจากนั้นความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศ ยังเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญซึ่งช่วยชักนำให้คนต่างต่าง เข้ามาอยู่อาศัยในประเทศอีกด้วย

มาตรการควบคุมคนต่างต่างในปัจจุบัน ต่างนิยมใช้มาตรการทางกฎหมาย เป็นมาตรการหลักในการควบคุมคนต่างต่าง โดยมีกฎหมายที่ใช้กับคนต่างต่างโดยเฉพาะ อีกส่วนหนึ่ง นอกจากมาตรการทางกฎหมายที่ใช้กับประชาชนทั่วไปแล้ว มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมคนต่างต่างนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นการจำกัดสิทธิและกำหนดหน้าที่ในค่านต่าง ๆ เช่น ในค่านการเข้าเมือง ในค่านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น

สำหรับมาตรการทางกฎหมายของไทยที่ใช้บังคับกับคนต่างต่างโดยเฉพาะ ได้แก่ การควบคุมตามมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งเป็นการกำหนดจำนวนคุณสมบัติและวิธีการต่าง ๆ ที่จะอนุญาตให้คนต่างต่าง เข้ามามีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย การควบคุมตามมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างต่าง การควบคุมตามมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ การควบคุมตามมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจของคนต่างต่าง และกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างต่าง การควบคุมคนต่างต่างตามมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้

การควบคุมตามมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว นั้น นับว่าเป็นมาตรการควบคุมในลำดับแรกที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะถ้าหากไม่สามารถกำหนดคุณสมบัติ จำกัดจำนวนและวิธีการเข้าเมืองต่าง ๆ ของคนต่างด้าวที่จะเข้ามามีภูมิลำเนาถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ตลอดจนไม่สามารถรวบรวมหลักฐานข้อเท็จจริง และความเคลื่อนไหวของคนต่างด้าวที่เข้ามามีภูมิลำเนาถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยได้อย่างเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพแล้ว ก็ย่อมจะยังผลให้การควบคุมคนต่างด้าวตามมาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ ไม่มีประสิทธิภาพไปด้วย และอาจจะมีผลกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงของชาติได้ ในที่สุด สำหรับวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาวิจัยเกี่ยวกับมาตรการควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าวโดยเฉพาะ

คนต่างด้าวซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าวนั้น ได้แก่ คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ และเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เป็นคนเข้าเมืองเพื่อมีถิ่นที่อยู่ประจำในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแล้วเท่านั้น

การดำเนินงานทะเบียนคนต่างด้าว เป็นการรวบรวมหลักฐานข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับคนต่างด้าวดังกล่าวเป็นรายบุคคลอย่างมีระบบ แล้วออกหนังสือสำคัญประจำตัวให้คนต่างด้าวถือไว้เป็นหลักฐานแสดงสถานภาพของตนเองในสังคม และเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการนี้จากคนต่างด้าวเพื่อเป็นรายได้ของรัฐอีกทางหนึ่ง การจัดทำทะเบียนคนต่างด้าวจึงนับได้ว่าเป็นวิธีการควบคุมคนต่างด้าวที่สำคัญ และเป็นงานที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้มีบทบาทเกี่ยวข้องมาตั้งแต่เริ่มต้น

ลักษณะงานทะเบียนคนต่างด้าวที่เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ การออกใบสำคัญประจำตัว การต่ออายุใบสำคัญประจำตัว การออกใบสำคัญประจำตัวฉบับใหม่แทนฉบับเดิมที่ชำรุดในส่วนสำคัญหรือสูญหาย การรับแจ้งย้ายภูมิลำเนา และการเดินทางออกนอกเขตจังหวัด การรับแจ้งการเดินทางออกนอกราชอาณาจักร และการถูกเนรเทศ การรับแจ้งการตายของคนต่างด้าว การรับแจ้งการเปลี่ยนแปลง

รายการต่าง ๆ ในใบสำคัญประจำตัว การรับแจ้งการเปลี่ยนรูปถ่ายใหม่ การเปลี่ยนใบสำคัญประจำตัวจากเล่มเก่าเป็นเล่มใหม่ การเก็บเงินค่าธรรมเนียมคนต่างค่า การปฏิบัติเมื่อคนต่างค่ากระทำผิดกฎหมาย การเก็บเอกสารเกี่ยวกับการทะเบียนคนต่างค่า การพิจารณาปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการทะเบียนคนต่างค่า และการตรวจหลักฐานเกี่ยวกับการทะเบียนคนต่างค่า เป็นต้น ลักษณะงานทั้งหลายเหล่านี้มีรายละเอียดในการปฏิบัติมากมาย และเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากอยู่มาก

จากการศึกษาการดำเนินงานทะเบียนคนต่างค่าของเจ้าหน้าที่ตำรวจปรากฏว่า ได้มีปัญหาในการดำเนินงานที่สำคัญเกิดขึ้น 3 ประการ ได้แก่

- ก. ปัญหาในการรวบรวมตรวจสอบหลักฐานข้อเท็จจริงต่าง ๆ ทางทะเบียนจากคนต่างค่าได้ไม่ครบถ้วนถูกต้องตามสภาพความเป็นจริง
- ข. ปัญหาในการควบคุมพฤติกรรมความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ของคนต่างค่าตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างค่าได้ไม่ทั้งหมด
- ค. ปัญหาในการจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมประเภทต่าง ๆ จากคนต่างค่าได้ไม่ครบถ้วนตามเป้าหมาย

สภาพและลักษณะของปัญหาดังกล่าว มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การบริหารงานทะเบียนคนต่างค่าในประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร

จากการศึกษาวิจัยบทบาทของตำรวจในการบริหารงานด้านนี้ พบว่า สาเหตุแห่งปัญหาในการดำเนินงานทะเบียนคนต่างค่าดังกล่าวเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่การที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ไม่เพียงพอ จำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่สอดคล้องกับคุณภาพและปริมาณงาน การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะนายทะเบียนคนต่างค่าของที่ การประพฤติปฏิบัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น

นอกจากนั้นยังประกอบด้วยสาเหตุอื่น ๆ อีก ได้แก่ สาเหตุจากการแบ่งงานของกรมตำรวจเกี่ยวกับการทะเบียนคนต่างด้าวที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทำให้เกิดความล่าช้าในการประสานงาน การควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานได้ไม่ทั่วถึง สาเหตุจากกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ ได้แก่ กฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่ใช้อยู่ในล้าสมัย มีความขัดแย้งกัน มีช่องว่าง มาตรการในการลงโทษค่า เป็นต้น สาเหตุจากการเก็บเอกสารหลักฐานการทะเบียนคนต่างด้าว ได้แก่ การที่ระบบการเก็บเอกสารหลักฐานการทะเบียนคนต่างด้าวที่เป็นอยู่ในปัจจุบันล้าสมัย กระจุกกระจายแยกแ่กการตรวจคน สาเหตุจากการที่คนต่างด้าวฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าวอันเนื่องมาจากมูลเหตุต่าง ๆ กัน

ในการแก้ไขปรับปรุงงานทะเบียนคนต่างด้าวนั้น ผู้ทำการศึกษาวิจัยได้เสนอแนวความคิดและวิธีการแก้ไขปรับปรุงโดยสรุป คือ ในเบื้องต้นกรมตำรวจจะต้องกำหนดนโยบายหลักอันชัดเจนประการหนึ่ง เพื่อที่จะแก้ไขปรับปรุงงานทะเบียนคนต่างด้าวให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยยึดถือแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาองค์การและวางแผนการแก้ไขปรับปรุงไว้ล่วงหน้า เลือกใช้วิธีการปฏิบัติงานเป็นกลุ่มในการกำหนดนโยบายแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างการบริหาร และปัจจัยทรัพยากรการบริหาร เมื่อได้กำหนดนโยบายดังกล่าวแล้ว กองทะเบียนคนต่างด้าวและภาษีอากร จะเป็นผู้วางแผนการปฏิบัติงานตามนโยบาย โดยกำหนดเป็นแผนระยะสั้นและแผนระยะยาว

แผนการดำเนินงานแก้ไขปรับปรุงงานทะเบียนคนต่างด้าวในระยะสั้น ได้แก่ การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน การปรับปรุงงาน การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน การแก้ไขปรับปรุงการเก็บเอกสารหลักฐานการทะเบียนคนต่างด้าว ส่วนแผนการดำเนินงานแก้ไขปรับปรุงงานทะเบียนคนต่างด้าวในระยะยาว ได้แก่ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบคำสั่ง และข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการทะเบียนคนต่างด้าว และการแก้ไขปรับปรุงการจัดส่วนราชการเกี่ยวกับการทะเบียนคนต่างด้าว และวางแผนสำรวจจำนวนคนต่างด้าวทั่วประเทศเป็นระยะ ๆ ต่อไป

### ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยต่อไป

การศึกษาวิจัยเรื่องบทบาทของตำรวจในการบริหารงานทะเบียนคนต่างด้าวในประเทศไทยนี้ เป็นการศึกษาวิจัยจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ประกอบการสังเกตการณ์ และประสบการณ์ในการทำงานของผู้ทำการศึกษวิจัย โดยศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ กฎหมาย โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ประกอบกัน ซึ่งเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้สนใจที่จะทำการศึกษวิจัยเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ต่อไปอีก

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยในขั้นต่อไป ควรจะได้ทำการศึกษาถึงมาตรการควบคุมคนต่างด้าวในด้านอื่น ๆ และการบังคับใช้กฎหมายควบคุมคนต่างด้าวเฉพาะเรื่อง รวมทั้งบทบาทของเจ้าหน้าที่ในการบริหารงานในเรื่องนั้น ๆ ต่อไป ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางปรับปรุงมาตรการควบคุมคนต่างด้าวในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในอนาคต

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย