



บทที่ 4

วิเคราะห์วิธีการและปัญหาในการดำเนินงานทะเบียนคนต่างด้าวในประเทศไทย

วัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักในการดำเนินงานทะเบียนคนต่างด้าว

ในการดำเนินกรรมวิธีต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทก่อนนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นการดำเนินงานภายหลังจากที่คนต่างด้าวเหล่านั้นได้รับอนุญาตให้เป็นคนเข้าเมืองเพื่อมีถิ่นที่อยู่ประจำในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแล้ว ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ

ก. การรวบรวมตรวจสอบหลักฐานข้อเท็จจริงต่าง ๆ ทางทะเบียนเพื่อควบคุมพฤติกรรมความเคลื่อนไหวของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เป็นคนเข้าเมืองเพื่อมีภูมิลำเนาถิ่นที่อยู่ประจำในประเทศไทย

ข. การจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมประเภทต่าง ๆ จากคนต่างด้าวเหล่านั้น ในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว เพื่อนำเข้าเป็นรายได้ของรัฐอีกทางหนึ่ง

สำหรับเป้าหมายหลักในการดำเนินงานทะเบียนคนต่างด้าวนั้น ได้แก่ การรวบรวมตรวจสอบหลักฐานข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับคนต่างด้าวให้ได้รับถ่วงดุลต้องตรงตามสภาพความเป็นจริง เพื่อให้การควบคุมพฤติกรรมความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ของคนต่างด้าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด และการจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมประเภทต่าง ๆ จากคนต่างด้าวในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว เพื่อนำเข้าเป็นรายได้ของรัฐให้ได้มากที่สุด

จากการศึกษาการดำเนินงาน ทะเบียนคนต่างด้าวของเจ้าหน้าที่ตำรวจ
 เท่าที่ผ่านมามีตั้งแต่สมัยอดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ปรากฏว่า การดำเนินงานเพื่อให้
 บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักที่สำคัญทั้ง 2 ประการดังกล่าวข้างต้น ส่วนใหญ่
 แล้วการดำเนินงานจะพุ่งเป้าเน้นหนักถึงวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียม
 ประเภทต่าง ๆ จากคนต่างด้าวมากกว่าวัตถุประสงค์ในการรวบรวมตรวจสอบหลักฐาน
 ข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อควบคุมพฤติกรรมความเคลื่อนไหวของคนต่างด้าว ทั้ง ๆ ที่
 วัตถุประสงค์ในประการหลังนี้ เมื่อเปรียบเทียบลำดับความสำคัญกันแล้วย่อมจะเห็นได้ว่า
 มีความสำคัญมากกว่า เพราะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติโดยตรง

เหตุที่ทำให้การดำเนินงานเน้นหนักถึงวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บเงิน
 ค่าธรรมเนียมประเภทต่าง ๆ จากคนต่างด้าวมากกว่า เป็นเพราะว่าวัตถุประสงค์
 ดังกล่าวนี้อาจมีลักษณะเป็นตัวตน (Tangible Objective) ที่สามารถวัดและมองเห็นได้
 อย่างชัดเจน ในขณะที่ การกำหนดนโยบายตามวัตถุประสงค์หลักในด้านการ
 ทะเบียนคนต่างด้าวนั้น กรมตำรวจก็ได้ให้ความสำคัญในการจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียม
 เป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการที่มีการสั่งการให้นายทะเบียนคนต่างด้าวท้องที่
 เฝ้าระวังการจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมจากคนต่างด้าวที่ค้างชำระอยู่เสมอ และยังได้
 กำหนดให้เป็นหน้าที่ประการหนึ่งของผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด และผู้กำกับการ
 ตำรวจนครบาลเขตต่าง ๆ ดำเนินการ เฝ้าระวังการจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมจากคน
 ต่างด้าวที่ค้างชำระเป็นประจำ แล้วให้รายงานผลการดำเนินการไปยังกองทะเบียน
 คนต่างด้าวและภาชีอากร เพื่อนำเสนอกรมตำรวจต่อไป¹

¹กรมตำรวจ, ประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี, 3: 816.

ปัญหาในการดำเนินงานทะเบียนคนต่างด้าว

เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักในการดำเนินงานทะเบียนคนต่างด้าวของเจ้าหน้าที่ตำรวจตั้งกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานเท่าที่ผ่านมา ตั้งแต่สมัยอดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร หรือกล่าวได้ว่ายังไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักของงานอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะในการดำเนินงานทะเบียนคนต่างด้าวได้มีปัญหาที่สำคัญเกิดขึ้น ดังนี้

ก. ปัญหาในการรวบรวมตรวจสอบหลักฐานข้อเท็จจริงต่าง ๆ ทางทะเบียน จากคนต่างด้าวได้ไม่ครบถ้วนถูกต้องตรงตามสภาพความเป็นจริง

ข. ปัญหาในการควบคุมพฤติกรรมความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ของคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าวได้ไม่ทั้งหมด

ค. ปัญหาในการจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมประเภทต่าง ๆ จากคนต่างด้าวได้ไม่ครบถ้วนตามเป้าหมาย

สภาพและลักษณะของปัญหาในการดำเนินงานทะเบียนคนต่างด้าว

ปัญหาในการดำเนินงานทะเบียนคนต่างด้าวทั้ง 3 ประการดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น จากการศึกษาและประสบการณ์ที่ได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ สามารถที่จะอธิบายถึงสภาพและลักษณะของปัญหาได้ ดังนี้

ก. สภาพและลักษณะของปัญหาในการรวบรวมตรวจสอบหลักฐานข้อเท็จจริงต่าง ๆ ทางทะเบียนจากคนต่างด้าวได้ไม่ครบถ้วนถูกต้องตรงตามสภาพความเป็นจริงได้แก่

1. การที่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบหลักฐานต่าง ๆ ที่คนต่างด้าวนำมาแสดงผิดพลาด เช่น การตรวจสอบหลักฐานการเช่าเมือง เป็นต้น

2. การที่เจ้าหน้าที่ลงรายการต่าง ๆ ในเอกสารหลักฐานการทะเบียนคนต่างด้าวไม่ชัดเจน ไม่ครบถ้วน ผิดพลาดคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง เช่น การลงรายการต่าง ๆ ในแบบคำร้องต่าง ๆ การลงรายการในต้นชีวสำเนาใบสำคัญประจำตัว การลงรายการต่าง ๆ ในใบสำคัญประจำตัว และการลงรายการต่าง ๆ ในปลายชีวสำเนาใบสำคัญประจำตัว เป็นต้น

ความผิดพลาดบกพร่องต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นสาเหตุให้หลักฐานข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับคนต่างด้าวผิดเพี้ยนไปตั้งแต่เริ่มต้น และก่อให้เกิดความยุ่งยากในการตรวจสอบหลักฐานต่าง ๆ ในภายหลัง กล่าวคือ เมื่อมีการตรวจสอบพบว่าไม่ถูกต้อง หรือมีกรณีที่น่าสงสัยเกิดขึ้น ก็จะต้องมีการพิจารณาพยานหลักฐานใหม่จากเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวนั้น ถ้าพยานเอกสารไม่มี หรือมีแต่ไม่สามารถยืนยันได้แน่ชัด ก็จำเป็นต้องมีการสอบปากคำพยานบุคคลจนได้พยานหลักฐานปรากฏเป็นที่น่าเชื่อถือได้ แล้วจึงจะดำเนินการแก้ไขหลักฐานเดิมที่ไม่ถูกต้องนั้นได้ ซึ่งเรื่องนี้นับว่าเป็นภาระที่ยุ่งยากทั้งแก่คนต่างด้าว และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจในสังกัดแผนก 3 กองกำกับการ 1 กองทะเบียนคนต่างด้าวและภาษีอากร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการตรวจสอบหลักฐานการทะเบียนคนต่างด้าวโดยตรง

ข. สภาพและลักษณะของปัญหาในการควบคุมพฤติกรรมความเคลื่อนไหวของคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าวได้ไม่ทั้งหมด สภาพและลักษณะของปัญหานี้สืบเนื่องมาจากสภาพและลักษณะของปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้น กล่าวคือ เมื่อไม่สามารถรวบรวมตรวจสอบหลักฐานข้อเท็จจริงต่าง ๆ ทางทะเบียนของคนต่างด้าวได้ถูกต้องครบถ้วนตรงตามสภาพความเป็นจริงแล้ว ก็ย่อมทำให้ไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ของคนต่างด้าวได้ทั้งหมด

สภาพและลักษณะของปัญหาที่เห็นได้ชัดก็คือ นับตั้งแต่มีการจัดทำทะเบียนคนต่างด้าวที่มีภูมิลำเนาถิ่นที่อยู่เป็นประจำในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2480 เป็นต้นมา

การตรวจสอบยอดจำนวนคนต่างค่าวที่มีภูมิลำเนาถิ่นที่อยู่ประจำในประเทศไทยอันปรากฏผลไม่เป็นที่แน่ชัด สถิติจำนวนคนต่างค่าวที่มีอยู่เป็นเพียงสถิติจำนวนคนต่างค่าวที่มีใบสำคัญประจำตัว หรือเคยมีใบสำคัญประจำตัวเท่านั้น แต่ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวของคนต่างค่าว เช่น การย้ายภูมิลำเนาถิ่นที่อยู่ การเดินทางออกนอกราชอาณาจักรของคนต่างค่าวแล้วไม่กลับมา การเนรเทศ การตายของคนต่างค่าว และการเปลี่ยนแปลงสัญชาติ เหล่านี้เป็นต้น ปรากฏว่าการหมายเหตุความเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวของคนต่างค่าวดังกล่าวนี้ในเอกสารหลักฐานการทะเบียนคนต่างค่าว เช่น ในต้นชี้้วสำเนาใบสำคัญประจำตัว ในใบสำคัญประจำตัว และในปลายชี้้วสำเนาใบสำคัญประจำตัว ไม่ถูกต้องตรงตามสภาพความเป็นจริง หรือดำเนินไปอย่างล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ หรือไม่ได้มีการหมายเหตุเลยสำหรับคนต่างค่าวบางคน ดังนั้น เมื่อถึงวันเข้า จึงทำให้ไม่ทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ รวมทั้งยอดจำนวนคนต่างค่าวที่มีภูมิลำเนาถิ่นที่อยู่ประจำในประเทศไทยที่จริงแท้แน่นอนทันต่อเหตุการณ์ได้ ซึ่งเป็นผลให้การควบคุมพฤติกรรมการเคลื่อนไหวของคนต่างค่าวได้เพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น

ค. สภาพและลักษณะของปัญหาในการจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมประเภทต่าง ๆ จากคนต่างค่าวได้ไม่ครบถ้วนตามเป้าหมาย สภาพและลักษณะของปัญหานี้สืบเนื่องมาจากสภาพและลักษณะของปัญหาดังกล่าวมาแล้วข้างต้นทั้งหมด กล่าวคือ เมื่อไม่สามารถรวบรวมตรวจสอบหลักฐานข้อเท็จจริงต่าง ๆ ของคนต่างค่าวได้ทั้งหมด และไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมการเคลื่อนไหวต่าง ๆ ของคนต่างค่าวได้แล้ว ก็ย่อมยังผลให้การจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมประเภทต่าง ๆ จากคนต่างค่าวได้ไม่ครบถ้วนตามไปด้วย

สภาพและลักษณะของปัญหาดังกล่าวที่เห็นได้ชัดก็คือ การจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมประเภทต่าง ๆ จากคนต่างค่าว เช่น ค่าธรรมเนียมในการออกใบสำคัญประจำตัว ค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบสำคัญประจำตัว การเก็บค่าธรรมเนียมย้อนหลังสำหรับคนต่างค่าวที่ขาดต่ออายุใบสำคัญประจำตัว ในระยะหลัง ๆ นี้

ปรากฏว่าเก็บได้มีจำนวนต่ำกว่าประมาณการรายได้ทุกปี ดังจะเห็นได้ว่า ปี พ.ศ. 2520 ประมาณการรายได้ไว้ 45 ล้านบาท เก็บได้จริงเพียง 43.7 ล้านบาท และปี พ.ศ. 2521 ประมาณการรายได้ไว้ 45 ล้านบาทเช่นเดียวกัน แต่สามารถเก็บได้จริงเพียง 43.8 ล้านบาทเท่านั้น¹

สภาพและลักษณะของปัญหาในการดำเนินงานทะเบียนคนต่างด้าวตั้งที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น มิใช่เกิดขึ้นในปัจจุบันเท่านั้น แต่สภาพและลักษณะของปัญหาบางอย่างได้เกิดขึ้นเนื่องมาจากความผิดพลาดบกพร่องในอดีตที่มีมานานแล้ว นับตั้งแต่มีการดำเนินงานทะเบียนคนต่างด้าวในประเทศไทยเป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือ ความผิดพลาดบกพร่องของเอกสารหลักฐานการทะเบียนคนต่างด้าว ซึ่งมีลักษณะเรื้อรัง และส่งผลถึงการดำเนินงานทะเบียนคนต่างด้าวในปัจจุบันด้วย ดังที่จะได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุแห่งปัญหาในการดำเนินงานทะเบียนคนต่างด้าวต่อไป

สาเหตุแห่งปัญหาในการดำเนินงานทะเบียนคนต่างด้าว

ปัญหาสำคัญในการดำเนินงานทะเบียนคนต่างด้าวทั้ง 3 ประการดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น สามารถวิเคราะห์ถึงสาเหตุแห่งปัญหาได้ ดังนี้

ก. สาเหตุจากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน

1. ความรู้เกี่ยวกับการทะเบียนคนต่างด้าวของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน

จากการศึกษาพบว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานทะเบียนคนต่างด้าวไม่มีประสิทธิภาพ และไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าวอย่างเต็มที่ และเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินการขึ้นประการหนึ่งนั้น

¹ กรมตำรวจ, "ประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ 2522", (กรุงเทพมหานคร: กรมตำรวจ, 2521), หน้า 1- 2.

ได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย คำสั่ง และระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ เกี่ยวกับการทะเบียนคนต่างด้าวไม่พอเพียงแก่การปฏิบัติงาน

ข้อเท็จจริงในกรณีนี้คงจะเห็นได้จากรายงานการตรวจราชการประจำปี 2521 ของสำนักงานจเรตำรวจ ซึ่งได้ตรวจสอบพบว่า ข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานทะเบียนคนต่างด้าวที่ทุกสถานีตำรวจนครบาลในเขตกองบังคับการตำรวจนครบาลเหนือ มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่นายทะเบียนคนต่างด้าวท้องที่ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ในด้านการทะเบียนคนต่างด้าวไม่พอเพียง จึงยังผลให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานทะเบียนคนต่างด้าวกันอื่น ๆ ติดตามมาเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทำให้การปฏิบัติงานทะเบียนคนต่างด้าวไม่เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบคำสั่งต่าง ๆ อย่างถูกต้องแท้จริงโดยเคร่งครัด¹

สาเหตุที่ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทะเบียนคนต่างด้าวมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง เกี่ยวกับการทะเบียนคนต่างด้าวไม่พอเพียงนั้น จากการศึกษพบว่า เนื่องมาจากการอบรมสั่งสอนความรู้ในด้านนี้มีน้อยเกินไป ดังจะเห็นได้จากหลักสูตรต่าง ๆ ของโรงเรียนตำรวจทุกระดับชั้น มีการสอนเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าวในระยะเวลานั้นสั้นมาก โดยเป็นเพียงส่วนย่อยส่วนหนึ่งในวิชาพระราชบัญญัติที่กำหนดโทษทางอาญาเท่านั้น

ตัวอย่างเช่น ตามหลักสูตรสำหรับฝึกอบรมพลตำรวจ กำหนดให้มีการสอนวิชาพระราชบัญญัติที่กำหนดโทษทางอาญาระดับต่าง ๆ ไว้เพียง 48 ชั่วโมง ซึ่งจะต้องสอนพระราชบัญญัติที่กำหนดโทษทางอาญาระดับต่าง ๆ มากมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติรถยนต์ ๓ พระราชบัญญัติล้อเลื่อน ๓ พระราชบัญญัติการพนัน ๓ พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว ๓ พระราชบัญญัติโรงแรม ๓ พระราชบัญญัติ

¹บันทึกสำนักงานจเรตำรวจ ที่ 0502/1512 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2521 เรื่อง ข้อบกพร่องในการปฏิบัติราชการ .

อาวูป็น ๑ พระราชบัญญัติปราคการค้ำประเวณี ๑ พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ ๑
 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ ๑ พระราชบัญญัติยาเสพติด
 ใให้โทษ ๑ พระราชบัญญัติสุรา ๑ พระราชบัญญัติประมง ๑ พระราชบัญญัติประมวล
 รัชฎากร ๑ และพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่ผู้กำกับการโรงเรียนตำรวจเห็นว่าเหมาะสม
 กับท้องถิ่น¹ ทั้งนี้ยอมจะเห็นได้ว่า จะมีเวลาสำหรับสอนพระราชบัญญัติการทะเบียน
 คนต่างค้ำว ๑ เพียงประมาณ 4 ชั่วโมงเป็นอย่างมากเท่านั้น ซึ่งยอมเป็นการไม่เพียงพอ
 ส่วนวิชาการเปรียบเทียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ซึ่งอยู่ในหมวดวิชาการตำรวจ กำหนดใให้ใช้
 เวลาสำหรับสอน 24 ชั่วโมง แต่ปรากฏว่าไม่มีการสอนระเบียบปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับ
 การทะเบียนคนต่างค้ำวแต่อย่างใด ดังนั้น เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานจึงต้องมาศึกษาทำความเข้าใจ
 เค้าใจเอาเองในภายหลัง

นอกจากนั้น การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอยู่แล้ว (In - Service
 Training) ในลักษณะการฝึกอบรมโดยใทดลองมือปฏิบัติงานจริง (On - the - Job
 Training) เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย
 วาควยการทะเบียนคนต่างค้ำวโดยเฉพาะ และทราบถึงวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้องไค้ผลดีที่สุด
 ยังไม่เคยมีการฝึกอบรมกันอย่างจริงจังเลย ทั้งในส่วนองเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตาม
 สถานีตำรวจต่าง ๆ และในส่วนองกองทะเบียนคนต่างค้ำวและภาชีอากร จึงทำให้
 เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานทะเบียนคนต่างค้ำวใ้ความรู้ความเข้าใจตามที่ใ้รับการถ่ายทอด
 บอกเล่ามาจากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอยู่ก่อน ซึ่งอาจผิดบ้างถูกบ้างตามความเข้าใจอง
 แต่ละคน ทำให้การปฏิบัติงานมีข้อผิดพลาดบกพร่องไม่ใ้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

¹กรมตำรวจ, ประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี, 1: 557.

สาเหตุอีกประการหนึ่งนั้น ได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขาดความเอาใจใส่ในการศึกษาทำความเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งเกี่ยวกับการทะเบียนคนต่างด้าว เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจตามสถานีตำรวจต่าง ๆ มีงานสืบสวนสอบสวนและปราบปรามอาชญากรรมเป็นงานหลักซึ่งมีปริมาณงานมากอยู่แล้ว ทำให้เห็นว่างานทะเบียนคนต่างด้าวเป็นภารกิจรองลงไป จึงไม่ได้ให้ความสำคัญและเอาใจใส่กับงานนี้มากนัก

เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทะเบียนคนต่างด้าวมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งต่าง ๆ เกี่ยวกับการทะเบียนคนต่างด้าวไม่เพียงพอ จึงเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานทะเบียนคนต่างด้าวขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้แก่ ความบกพร่องในการปฏิบัติงานซึ่งพบอยู่เสมอ ๆ ก็คือ การลงรายการต่าง ๆ ในเอกสารหลักฐานการทะเบียนคนต่างด้าวผิดพลาดเคลื่อน การออกไปสำคัญประจำตัวให้แก่คนต่างด้าวโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานซึ่งส่วนแล้วแต่แสดงว่าการปฏิบัติงานทะเบียนคนต่างด้าวยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2. จำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้กำหนดตัวบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานทะเบียนคนต่างด้าวไว้ ดังนี้

ก.) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการรักษาการให้เป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าวบัญญัติไว้โดยส่วนรวม นอกจากนั้นยังมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะได้แก่ การแต่งตั้งนายทะเบียนเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายการออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องการกำหนดลักษณะ ขนาด

ใบสำคัญประจำตัว การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมประเภทต่าง ๆ เกี่ยวกับการทะเบียนคนต่างด้าว การผ่อนผันหรือยกเว้นค่าธรรมเนียม หรือการปฏิบัติตามกฎหมาย บังคับประการแก่คนต่างด้าว

ข.) นายทะเบียน หมายถึงเจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย ได้แก่ อธิบดีกรมตำรวจ เป็นนายทะเบียนมีอำนาจหน้าที่ทั่วประเทศ สารวัตรประจำสถานีตำรวจต่าง ๆ เป็นนายทะเบียนมีอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตท้องที่ของตน และหัวหน้ากิ่งสถานีตำรวจภูธรอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เฉพาะในส่วนภูมิภาค เป็นนายทะเบียน มีอำนาจหน้าที่เฉพาะการรับแจ้งการย้าย และการตายของคนต่างด้าวในเขตท้องที่ของตน

ค.) เจ้าหน้าที่ทะเบียนคนต่างด้าว หมายถึงเจ้าหน้าที่ตำรวจในสังกัดส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติงานทะเบียนคนต่างด้าว ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจในสังกัดกองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัด และในสังกัดกองกำกับการตำรวจนครบาลเขต เจ้าหน้าที่ตำรวจในสังกัดสถานีตำรวจต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่ตำรวจในสังกัดแผนก 1 แผนก 2 และแผนก 3 กองกำกับการ 1 กองทะเบียนคนต่างด้าวและภาษีอากร

ในเรื่องจำนวนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานทะเบียนคนต่างด้าว ซึ่งได้แก่นายทะเบียนคนต่างด้าว และเจ้าหน้าที่ทะเบียนคนต่างด้าวตามสถานีตำรวจต่าง ๆ นั้น จากการศึกษาพบว่า จำนวนนายทะเบียนคนต่างด้าวท้องที่จะมีจำนวนเท่ากับจำนวนสถานีตำรวจนครบาล และสถานีตำรวจภูธรอำเภอรวมกัน

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจำนวนเจ้าหน้าที่ทะเบียนคนต่างด้าว หรือที่เรียกกันทั่วไปตามสถานีตำรวจต่าง ๆ ว่า เจ้าหน้าที่ต่างด้าวนั้น ในปัจจุบันกรมตำรวจ

ก็ยังไม่ได้มีการกำหนดจำนวนตำแหน่งที่แน่นอนเอาไว้ และยังไม่ได้กำหนดว่า
 ต้องใช้ผู้มีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งอย่างไร ในทางปฏิบัติ ผู้บังคับบัญชาจะ
 แต่งตั้งข้าราชการตำรวจชั้นประทวนหรือพลตำรวจจำนวนมากน้อยตามความ
 เหมาะสมกับปริมาณงาน โดยคำนึงถึงจำนวนคนต่างค้ำวในท้องที่เป็นสำคัญ และ
 มอบหมายให้ปฏิบัติงานทะเบียนคนต่างค้ำวโดยเฉพาะ แต่ตามสถานีตำรวจบางแห่ง
 นอกจากจะปฏิบัติงานค้ำวทะเบียนคนต่างค้ำวแล้ว ยังจะต้องปฏิบัติงานอื่น ๆ ของ
 สถานีตำรวจแห่งนั้น ๆ อีกด้วย เช่น งานสืบสวนปราบปรามอาชญากรรม เป็นต้น
 และเท่าที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน สถานีตำรวจต่าง ๆ จะมีเจ้าหน้าที่ทะเบียนคน
 ต่างค้ำวแห่งละประมาณ 1 - 5 คน ไม่น่าจะน้อยกว่านี้

ส่วนจำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสังกัดกองทะเบียนคนต่างค้ำวและ
 ภาชีอากรในปัจจุบัน ประกอบไปด้วยข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร จำนวน 20 คน
 ข้าราชการตำรวจชั้นประทวนและพลตำรวจจำนวน 65 คน¹ นอกจากนั้นจำนวน
 เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานค้ำวทะเบียนคนต่างค้ำวในสังกัดกองกำกับการตำรวจภูธร
 จังหวัดและกองกำกับการตำรวจนครบาลเขตกรมตำรวจ ก็ยังไม่ได้มีการสำรวจ
 และกำหนดจำนวนที่แน่นอนเอาไว้เช่นเดียวกัน

โดยสรุปแล้ว ย่อมจะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันแม้แต่กรมตำรวจเองก็ยัง
 ไม่ได้มีการสำรวจ และกำหนดจำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทะเบียนคนต่างค้ำวว่า
 มีจำนวนที่แน่นอนเท่าใด โดยเฉพาะในส่วนของสถานีตำรวจต่าง ๆ จึงทำให้ไม่อาจ
 ทราบได้ว่ามีจำนวนเจ้าหน้าที่เหมาะสมกับปริมาณงานหรือไม่เพียงใด

¹ จากการสำรวจกำลังพลของกองทะเบียนคนต่างค้ำวและภาชีอากร
 ที่ปฏิบัติงานค้ำวการทะเบียนคนต่างค้ำว เมื่อ ตุลาคม 2522.

3. การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะนายทะเบียนคนต่างด้าวท้องที่

นอกจากการที่ไม่ทราบจำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทะเบียนคนต่างด้าวเป็นที่แน่นอนแล้ว ในการปฏิบัติงานยังมีข้อผิดพลาดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะนายทะเบียนคนต่างด้าวท้องที่อีกด้วย กล่าวคือ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง แต่งตั้งนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493 ได้กำหนดอย่างกว้าง ๆ ซึ่งสรุปได้ว่า ในเขตกรุงเทพมหานคร นายทะเบียนได้แก่ สारวทรสถานีตำรวจนครบาลท้องที่ และในเขตจังหวัดอื่น ๆ นายทะเบียน ได้แก่ ผู้บังคับกองตำรวจภูธรอำเภอ หรือหัวหน้าสถานีตำรวจภูธรอำเภอ

ในทางปฏิบัตินั้น ตามสถานีตำรวจนครบาลมีผู้ดำรงตำแหน่งสารวัตรหลายคน คือ สารวัตรสืบสวนสอบสวน ในบางแห่งที่มีคดีมากจะมีสารวัตรสืบสวนสอบสวนถึง 2 คน หรือมากกว่านั้น สารวัตรปกครองป้องกัน สารวัตรจราจร และในบางแห่งมีผู้ดำรงตำแหน่งสารวัตรใหญ่ และบางแห่งมีเพียงผู้ดำรงตำแหน่งสารวัตรเพียงคนเดียว ซึ่งได้แก่สถานีตำรวจนครบาลซึ่งมีเขตอำนาจการรับผิดชอบ และเขตพื้นที่การปกครองไม่กว้างขวาง และมีปริมาณงานไม่มากนัก

ในเขตกรุงเทพมหานคร ตามระเบียบกรมตำรวจได้มอบหมายให้สารวัตรปกครองป้องกันปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าวว่า กล่าวคือ เป็นนายทะเบียนคนต่างด้าวท้องที่ แต่ในทางปฏิบัติมิได้เป็นเช่นนั้นเสมอไป กล่าวคือ ในบางแห่งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทะเบียนคนต่างด้าว ซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นประทวน กลับปฏิบัติหน้าที่และลงนามแทนนายทะเบียนคนต่างด้าวท้องที่เสียเอง ซึ่งเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง แต่งตั้งนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493 ได้แต่งตั้งให้ผู้บังคับกองสถานีตำรวจภูธรอำเภอ หรือหัวหน้าสถานี

ตำรวจภูธรอำเภอเป็นนายทะเบียน มีอำนาจหน้าที่ในเขตท้องที่ของตน แต่ภายหลัง กรมตำรวจได้เปลี่ยนชื่อตำแหน่งใหม่เมื่อ พ.ศ. 2519 กล่าวคือ ตำแหน่งผู้บังคับกอง แต่เดิมเทียบเท่าสารวัตร หรือสารวัตรใหญ่แล้วแต่กรณี และมีการกำหนดตำแหน่ง สารวัตรปกครองป้องกันและสารวัตรสืบสวนสอบสวน ในลักษณะเดียวกันกับสถานี ตำรวจนครบาลทั่วไป ในทางปฏิบัติจึงมีข้อผิดพลาดเกี่ยวกับเรื่องนายทะเบียน คนต่างควาในลักษณะเช่นเดียวกันกับสถานีตำรวจนครบาลต่าง ๆ ด้วย

4. การประพฤติปฏิบัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน

ข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งที่ต้องยอมรับเกี่ยวกับการดำเนินงานทะเบียน คนต่างควาของเจ้าหน้าที่ตำรวจคือ ได้มีการประพฤติปฏิบัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเกิดขึ้นในบางแห่ง แม้ว่ากรมตำรวจจะได้อ่างระเบียบปฏิบัติ เกี่ยวกับการนี้ไว้อย่างดีเพียงใดก็ตาม เช่น ให้นายทะเบียนคนต่างควาท้องที่เป็นผู้ เก็บรักษาและจ่ายแสดมภ์อากรทะเบียนคนต่างควาควยตนเอง ให้คนต่างควาชำระ เงินค่าธรรมเนียมแก่นายทะเบียนคนต่างควา หรือเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายจาก นายทะเบียนคนต่างควาโดยตรงเท่านั้น ให้เรียกใบเสร็จรับเงินไว้เป็นหลักฐาน และไม่ให้คนต่างควาฝากเงินค่าธรรมเนียมไว้กับเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่ง เป็นการ ส่วนตัว โดยเจ้าหน้าที่ผู้นั้นอ้างว่า หรือรับว่าจะช่วยจัดการชำระเงินค่าธรรมเนียมให้ เป็นต้น เพราะจะเป็นช่องทางทำให้เกิดมีการทุจริตขึ้นได้ ทั้งยังให้นายทะเบียนคนต่างควา ท้องที่ประกาศให้คนต่างควาในท้องที่ของตนให้ทราบทั่วกันเกี่ยวกับเรื่องการชำระเงิน ค่าธรรมเนียมนี้ โดยให้นายทะเบียนคนต่างควาท้องที่จัดทำประกาศเป็นภาษาไทย ภาษาจีน หรือภาษาอื่นใดของคนต่างควา และปิดประกาศนี้ไว้ ณ ที่ทำการของนาย ทะเบียนคนต่างควา และที่ชุมชนอื่น ๆ ซึ่งมีคนต่างควาอยู่กันเป็นจำนวนมาก¹

¹ กรมตำรวจ, ประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี, 3: 807 - 808.

นอกจากนั้น ในการตรวจงานทะเบียนคนต่างค้ำของผู้บังคับบัญชา ก็ให้มีการตรวจเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้เป็นกรณีพิเศษอีกด้วย แต่การประพฤติปฏิบัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานก็ยังมีปรากฏอยู่บ้างในบางแห่ง

การประพฤติปฏิบัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทะเบียนคนต่างค้ำนี้ ก็จะเห็นได้จากกรณีที่เจ้าหน้าที่จากสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ไปทำการตรวจสอบบัญชีการเงินของส่วนราชการต่าง ๆ ในสังกัดกรมตำรวจ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ปรากฏว่า ในบางแห่งได้ตรวจพบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานบกพร่องและมีการทุจริตเกิดขึ้น เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการทะเบียนคนต่างค้ำ ได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่รับเงินค่าธรรมเนียมจากคนต่างค้ำแล้วไม่ลงรับเข้าบัญชี หรือไม่นำส่งกองการเงิน กรมตำรวจ หรือกองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัด เพื่อนำส่งคลังจังหวัด และได้มีการยกยอกเงินดังกล่าวไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว เป็นต้น ในบางแห่งเจ้าหน้าที่เขียนใบเสร็จรับเงินค่าธรรมเนียมโดยกรอกจำนวนเงินในต้นฉบับที่ออกให้แก่คนต่างค้ำสูงกว่าในฉบับสำเนา และยกยอกเงินจำนวนที่แตกต่างกันไว้ หรือยกยอกเงินค่าแถมรูปอากรทะเบียนคนต่างค้ำโดยไม่นำไปติดไว้ในใบสำคัญประจำตัว และเมื่อเจ้าหน้าที่ไปตรวจขอตรวจนับ ไม่มีให้ตรวจนับ เป็นต้น¹

นอกจากการทุจริตโดยวิธีการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังอาจจะมีลักษณะการประพฤติปฏิบัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในลักษณะอื่น ๆ ซึ่งน่าจะเป็นไปได้อีก ดังนี้

ก.) เอาสมุดใบสำคัญประจำตัวคนต่างค้ำเล่มใหม่ที่ยังไม่ได้ใช้ไปออกใบสำคัญประจำตัวให้แก่คนต่างค้ำที่หลบหนีเข้าเมือง โดยเจ้าหน้าที่จะเขียนรายการลงในใบสำคัญประจำตัวเอง แล้วเอาแสดมรูปอากรทะเบียนคนต่างค้ำปิดไว้

¹หนังสือสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ ทง.0001/11174 ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2520 เรื่อง ประมวลข้อบกพร่องจากการตรวจสอบบัญชีของหน่วยงานของกรมตำรวจ.

แล้วลงลายมือชื่อนายทะเบียนคนต่างค้าทองที่ปลอม แล้วมอบให้คนต่างค้าไป โดยเรียกonge เงินจากคนต่างค้าที่หลบหนีเข้าเมืองนั้นมากบ้างน้อยบ้าง สุดแล้ว แต่จะตกลงกัน กรณีนี้เจ้าหน้าที่จะไม่เขียนด้วยลายมือของตนเอง แต่จะมอบให้บุคคลภายนอกเป็นผู้ลงรายการในใบสำคัญประจำตัวคนต่างค้านั้น เพื่อไม่ให้ลายมือของตนเองปรากฏอยู่เป็นหลักฐาน แล้วจึงมอบให้คนต่างค้านำไปใช้ยึดถือประจำตัวต่อไป

ข.) นำแสดมภ์อากรทะเบียนคนต่างค้าเก่ามาใช้ โดยลอกเอามาจากใบสำคัญประจำตัวเล่มเก่าแล้วนำมาปิดเล่มใหม่ที่ทองการ กล่าวคือเมื่อมีคนต่างค้าถึงแก่กรรม และญาตินำสมุดใบสำคัญประจำตัวมาคืนตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่จะไม่ลงบัญชีคุมเอาไว้ และไม่ดำเนินการตามระเบียบ แต่กลับลอกเอาแสดมภ์อากรทะเบียนคนต่างค้าจากใบสำคัญประจำตัวคนต่างค้าผู้ถึงแก่กรรมนั้นนำมาปิดลงในใบสำคัญประจำตัวของคนต่างค้าใหม่อีกเล่มหนึ่งเป็นการต่ออายุใบสำคัญประจำตัว แล้วประทับตราลายมือชื่อของนายทะเบียนคนต่างค้าทองที่ หรือหากเจ้าหน้าที่เกรงว่านายทะเบียนคนต่างค้าจะจับการทุจริตได้ ก็อาจจะให้ผู้ที่ทำหน้าที่แทนนายทะเบียนคนต่างค้าทองที่ลงลายมือชื่อแทน โดยหาโอกาสตอนที่นายทะเบียนคนต่างค้าทองที่ไม่อยู่ในที่ทำการ เพื่อเป็นข้ออ้างแล้วมอบให้แก่คนต่างค้าไป

ค.) ทุจริตโดยการปลอมเอกสารต้นขั้ว หรือปลายขั้วสำเนา ใบสำคัญประจำตัว กล่าวคือ เมื่อมีคนต่างค้าที่ยังไม่เคยขอมิใบสำคัญประจำตัว หรือคนต่างค้าที่หลบหนีเข้าเมืองมา จะให้เจ้าหน้าที่ออกใบสำคัญประจำตัวให้ เจ้าหน้าที่ซึ่งรู้เห็นเป็นใจด้วยก็จะจัดการให้คนต่างค้าผู้นั้นแจ้งความร้องทุกข์ว่า ใบสำคัญประจำตัวสูญหาย แล้วนำใบแจ้งความร้องทุกข์นั้นมาประกอบการยื่นคำร้องขอรับใบสำคัญประจำตัวฉบับใหม่แทนฉบับเดิมที่สูญหาย แล้วเจ้าหน้าที่จะออกใบสำคัญประจำตัวให้โดยเขียนรายการตามเอกสารต้นขั้วและปลายขั้วสำเนาใบสำคัญประจำตัวปลอมชิ้นมานั้น และปิดแสดมภ์อากรทะเบียนคนต่างค้า แล้วมอบให้แก่คนต่างค้าผู้นั้นไป

ง.) ทูจริตโดยเมื่อมีคนต่างค้ำวที่ขาดค่ออายุใบสำคัญประจำตัวมานานหลาย ๆ ปี มาขอค่ออายุและชำระเงินค่าธรรมเนียมเนียมย่อนหลังเป็นจำนวนเงินมาก ๆ เจ้าหน้าที่รับเงินค่าธรรมเนียมไว้แล้วมีความคิดที่จะพลิกแพลงยักยกเอาเงินค่าธรรมเนียมเสียส่วนหนึ่ง ก็หาเหตุหลอกลวงคนต่างค้ำวว่า ให้ทำเป็นใบสำคัญสูญหายไป แล้วจัดการให้คนต่างค้ำวยื่นคำร้องขอรับใบสำคัญประจำตัวฉบับใหม่แทนฉบับเดิมที่สูญหายไป แล้วทำหลักฐานเท็จในบัญชีคุมการค่ออายุใบสำคัญประจำตัว แสดงว่าคนต่างค้ำวผู้นั้นไม่เคยขาดการค่ออายุใบสำคัญประจำตัว แล้วปิดแสดมภ์อาการทะเลเบียนคนต่างค้ำวเฉพาะปีต่อไปเพียงปีเดียวก็จะเสียเงินค่าธรรมเนียมเพียงเล็กน้อยแล้วยักยกเอาส่วนที่เหลือเป็นจำนวนมากไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว

จ.) ทูจริตโดยการนำแสดมภ์อาการทะเลเบียนคนต่างค้ำวปลอมมาใช้ โดยเมื่อมีคนต่างค้ำวนำสมุดใบสำคัญประจำตัวมาชำระค่าธรรมเนียมค่ออายุเจ้าหน้าที่จะเอาแสดมภ์อาการทะเลเบียนคนต่างค้ำวปลอมปิดลงไปใใบสำคัญประจำตัวแล้วมอบให้แก่คนต่างค้ำวไป

ฉ.) ทูจริตในขณะที่เปลี่ยนใบสำคัญประจำตัวจากเล่มเก่าเป็นเล่มใหม่ กล่าวคือ เมื่อมีคนต่างค้ำวมาขอเปลี่ยนใบสำคัญประจำตัวจากเล่มเก่าเป็นเล่มใหม่ หากปรากฏว่าใบสำคัญประจำตัวขาดค่ออายุมาเป็นเวลาหลายปี จะต้องเสียเงินค่าธรรมเนียมเป็นจำนวนมาก เจ้าหน้าที่จะถือโอกาสตอนนี้ปิดแสดมภ์อาการทะเลเบียนคนต่างค้ำวเพียงปีสุดท้ายที่ขาดค่ออายุเพียงปีเดียวแล้วยักยกเอาเงินค่าธรรมเนียมส่วนใหญ่ไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว โดยไม่ปิดแสดมภ์อาการทะเลเบียนคนต่างค้ำวให้ครบถ้วนตามความเป็นจริง แล้วมอบใบสำคัญประจำตัวเล่มใหม่ให้กับคนต่างค้ำวไป หากคนต่างค้ำวทักท้วง ก็อ้างว่าได้ปิดใใบสำคัญประจำตัวเล่มเก่าครบถ้วนแล้ว แต่ก็ไม่ยอมให้ดูเล่มเก่า

ข.) ทุจริตโดยการล่อลวงรูปถ่ายของคนต่างค้ำวที่ถึงแก่กรรม แล้วนำใบสำคัญประจำตัวมาส่งคืนให้แก่เจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่จะนำใบสำคัญประจำตัวฉบับนั้นไปออกให้แก่คนต่างค้ำวที่หลบหนีเข้าเมือง หรือคนต่างค้ำวที่ยังไม่เคยมีใบสำคัญประจำตัวมาก่อน โดยสวมรอยเป็นคนต่างค้ำวที่ถึงแก่กรรมไปแล้วนั้น แล้วจัดการแจ้งย้ายภูมิลำเนาถิ่นที่อยู่ของคนต่างค้ำวไปยังท้องที่อื่น เพื่อหลบเกลื่อนร่องรอยวิธีการเช่นนี้จะมีเจ้าหน้าที่ร่วมกันทุจริตหลายฝ่าย เป็นการยากแก่การตรวจสอบเหมือนกัน กว่าจะทราบก็ต้องใช้เวลาเนิ่นนาน บางทีก็ขาดอายุความที่ฟ้องร้องดำเนินคดีเสียแล้วก็มี

ข.) การทุจริตของคนต่างค้ำวที่ถูกเนรเทศไปนอกราชอาณาจักรไทยเมื่อเนรเทศออกไปแล้ว คนต่างค้ำวแกล้งบอกว่าสมมุติใบสำคัญประจำตัวคนต่างค้ำวสูญหายไป ทางราชการก็ไม่สามารถจะยึดสมมุติใบสำคัญประจำตัวคนต่างค้ำวไว้ หมายเหตุคำสั่งเนรเทศได้ ภายหลังคนต่างค้ำวนั้นหลบหนีเข้ามาในประเทศไทยอีก แล้วเอาสมมุติใบสำคัญประจำตัวคนต่างค้ำวเล่มเดิมมาใช้อีกโดยไปอยู่ในท้องที่ใหม่ เพื่อไม่ให้ผู้อื่นหรือเจ้าหน้าที่ทราบ

สาเหตุแห่งปัญหาในการดำเนินงานทะเบียนคนต่างค้ำวอันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานนั้น นับว่าเป็นสาเหตุหนึ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะคนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการบริหาร ถ้าคนไม่ดีไม่มีคุณภาพเสียเพียงอย่างเดียวแล้วปัจจัยในการบริหารอย่างอื่น เช่น เงิน วัสดุ และวิธีการจัดการจะดีหรือมีมากเพียงใดก็จะไร้ความหมาย เพราะคนเป็นปัจจัยที่จะเข้าไปดำเนินการให้สิ่งต่าง ๆ เป็นไปตามความต้องการอย่างแท้จริง

ในทางปฏิบัติขณะนี้ปรากฏว่า ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่ตั้งไปยัง นายทะเบียนคนต่างด้าวท้องที่ให้ถือปฏิบัตินั้น นายทะเบียนคนต่างด้าวบางท้องที่ให้ ความสนใจน้อยไปกว่าที่ควร เมื่อเจ้าหน้าที่ทะเบียนคนต่างด้าว และนายทะเบียน คนต่างด้าวท้องที่เปลี่ยนแปลงตำแหน่ง บางคนไม่ทราบระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับงาน ทะเบียนคนต่างด้าวเลยก็มี เห็นว่างานทะเบียนคนต่างด้าวเป็นเรื่องปลีกย่อย ไม่มี ความสำคัญ งานคานปรามปรามผู้ทุจริตในทางอาญาอื่น ๆ มีความสำคัญมากกว่า จึง ไม่ค่อยสนใจกับงานทะเบียนคนต่างด้าว ไม่มีการตรวจตราจับกุมคนต่างด้าว การ แจ่งย้ายออก ย้ายเข้า แจ่งตาย หรือคนต่างด้าวหลบหนีจากท้องที่อื่นมาอาศัยอยู่ใน ท้องที่ของตน หรือคนต่างด้าวจะไปที่ไหนก็ได้โดยสะดวกเหมือนกับคนไทย ไม่มีการ ตรวจสอบ นายทะเบียนคนต่างด้าวท้องที่ก็ไม่ทราบเรื่อง ปล่อยให้พลละเลยกันตลอดมา เหล่านี้เป็นต้น เป็นเหตุให้ทางราชการไม่สามารถทราบจำนวนคนต่างด้าวที่มีตัวตนอยู่ แท้จริงได้ และบางครั้งไม่สามารถทราบความเคลื่อนไหว การเปลี่ยนแปลงของคน ต่างด้าวใครวัดเร็วทันต่อเหตุการณ์ดังที่กล่าวมาแล้ว ประกอบกับขณะนี้สถานการณ์ ของประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงกับประเทศไทย มีการเคลื่อนไหวผิดปกติ จึงจำเป็นต้อง ให้อำนาจที่จะต่องหมายมาตรการควบคุมคนต่างด้าวให้รัดกุมยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถทราบ ความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงของคนต่างด้าวในประเทศไทยได้แน่นอนรวดเร็วทัน เหตุการณ์ ซึ่งย่อมขึ้นอยู่กับการปฏิบัติงานของนายทะเบียนคนต่างด้าวท้องที่ ทั้งนครบาล กุชร และกองทะเบียนคนต่างด้าวและภาษีอากร จะต้องเป็นผู้ประสานงานเกี่ยวกับการ วางระเบียบ แกไขข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการควบคุมคนต่างด้าวให้โดยสว่าแต่ ละหน่วยงานได้เอาใจใส่ และตั้งใจปฏิบัติทำให้เป็นไปตามคำสั่ง ข้อบังคับ ระเบียบ และแจ้งความต่าง ๆ ที่ออกไปหรือไม่ เพราะนายทะเบียนคนต่างด้าวท้องที่เป็นผู้ที่อยู่ ใกล้ชิดกับคนต่างด้าวในเขตท้องที่ของตน เท่าที่ปรากฏความบกพร่องต่าง ๆ อยู่ใน ขณะนี้ก็เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นสำคัญ¹

¹ พ.ศ.ศ.สุเทพ นามศิริ, "บันทึกความเห็นลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2521" เสนอต่อผู้กำกับการ 1 กองทะเบียนคนต่างด้าวและภาษีอากร (พิมพ์คัด), หน้า 2.

ข. สาเหตุจากการแบ่งงาน

เมื่อพิจารณาถึงการแบ่งงานของกรมตำรวจในส่วนที่เกี่ยวกับการทะเบียนคนต่างค่านั้น จะเห็นได้ว่าได้ยึดหลักการแบ่งการทำงานตามพื้นที่หรืออาณาเขต และแบ่งตามกระบวนการปฏิบัติงาน ทั้งยังมีลักษณะการมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นแบบกระจายอำนาจในการแบ่งงาน ซึ่งสามารถอธิบายได้ ดังนี้

กรมตำรวจได้มอบหมายงานด้านการทะเบียนคนต่างค้ำวให้กับสถานีตำรวจนครบาลและสถานีตำรวจภูธรต่าง ๆ ทั่วประเทศ นับตั้งแต่ได้รับโอนงานมาจากทางฝ่ายอำเภอเป็นต้นมา ซึ่งมีสถานีตำรวจทั้งหมด 662 แห่ง แยกเป็นสถานีตำรวจนครบาล 66 แห่ง และสถานีตำรวจภูธรอำเภอ 596 แห่ง¹ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างค้ำวโดยตรง ได้แก่ การออกใบสำคัญประจำตัว การทออายุใบสำคัญประจำตัว การออกใบสำคัญประจำตัวฉบับใหม่แทนฉบับเดิมที่ชำรุดในส่วนสำคัญหรือสูญหาย การเปลี่ยนใบสำคัญประจำตัวจากฉบับเดิมเป็นฉบับใหม่ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการต่าง ๆ ในใบสำคัญประจำตัว ได้แก่ การย้ายภูมิลำเนา การเดินทางออกนอกเขตจังหวัด การเดินทางออกนอกราชอาณาจักร การถูกเนรเทศ การตาย การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญชาติ อาชื้อ ชื่อตัว ชื่อรอง ชื่อสกุล การเปลี่ยนรูปถ่ายใหม่ รวมทั้งการแก้ไขเอกสารหลักฐานการทะเบียนคนต่างค้ำวอื่น ๆ ได้แก่ ต้นขั้วสำเนาใบสำคัญประจำตัว และปลายขั้วสำเนาใบสำคัญประจำตัว และการจัดเก็บเอกสารหลักฐานการทะเบียนคนต่างค้ำว ตลอดจนการจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมประเภทต่าง ๆ จากคนต่างค้ำว ทั้งนี้เฉพาะคนต่างค้ำวที่อยู่ในเขตอำนาจการรับผิดชอบและเขตพื้นที่การปกครองของสถานีตำรวจแต่ละแห่ง

¹ กองทะเบียนคนต่างค้ำวและภาษีอากร, "การปฏิบัติงานของ กก. ที่สัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นทั้งในและนอก ตร.", (กรุงเทพมหานคร: กองทะเบียนคนต่างค้ำวและภาษีอากร, 2522), หน้า 1.

นอกจากนั้น กรมตำรวจยังได้มอบหมายการทำงานด้านกึ่งการทะเบียนคนต่างด้าวให้กับแผนก 1 แผนก 2 และแผนก 3 กองกำกับการ 1 กองทะเบียนคนต่างด้าว และภาษีอากร ให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการทะเบียนคนต่างด้าว และรวบรวมเก็บรักษาปลายข้าวสำเนาใบสำคัญประจำตัว ตลอดจนการพิจารณาตรวจสอบหลักฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับคนต่างด้าว¹ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลางเกี่ยวกับการทะเบียนคนต่างด้าว ซึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนหรือในนามอธิบดีกรมตำรวจ ซึ่งเป็นนายทะเบียนคนต่างด้าว มีอำนาจหน้าที่ทั่วราชอาณาจักร

เหตุที่กรมตำรวจมีการแบ่งงานเกี่ยวกับการทะเบียนคนต่างด้าว โดยแบ่งตามพื้นที่และกระบวนการดังกล่าวนี้ เนื่องจากในการรับโอนงานจากฝ่ายอำเภอเมื่อ พ.ศ. 2493 นั้น กรมตำรวจได้มอบหมายให้สถานีตำรวจต่าง ๆ เป็นหน่วยดำเนินการในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายอำเภออยู่แต่เดิม เพราะสถานีตำรวจต่าง ๆ มีเขตอำนาจการรับผิดชอบและเขตพื้นที่การปกครองคล้อยกับของฝ่ายอำเภออยู่แล้ว สำหรับลักษณะงานในส่วนของกองทะเบียนคนต่างด้าวและภาษีอากรนั้น เป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจมาตั้งแต่ต้นแล้ว

นอกจากส่วนราชการหลักดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในการปฏิบัติงานทะเบียนคนต่างด้าว ยังประกอบด้วยส่วนราชการของกรมตำรวจที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยช่วยอีก ได้แก่ กองพลาริการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดทำใบสำคัญประจำตัว แบบพิมพ์คำร้องต่าง ๆ และแสตมป์อากรทะเบียนคนต่างด้าว เป็นต้น และกองการเงิน กรมตำรวจ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายแสตมป์อากรทะเบียนคนต่างด้าว และการประสานงานในด้านการดำเนินการวิธีทางด้านการเงินต่าง ๆ -

¹ระเบียบกรมตำรวจว่าด้วยกำหนดหน้าที่การงานในราชการกรมตำรวจ พ.ศ. 2508 ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2508.

การแบ่งงานของกรมตำรวจเกี่ยวกับงานทะเบียนคนต่างด้าวตั้งที่ได้กล่าวมาแล้ว มีผลดีในการแบ่งเบาภาระงานส่วนกลางให้น้อยลง ทำให้สถานีตำรวจต่าง ๆ สามารถรวบรวมตรวจสอบหลักฐานข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อควบคุมพฤติกรรมความเคลื่อนไหวของคนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาถิ่นที่อยู่ในเขตอำนาจการรับผิดชอบและเขตพื้นที่การปกครองได้โดยใกล้ชิด และเป็นอิสระ ทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วแก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน และคนต่างด้าวผู้มาติดต่อในบางเรื่อง เป็นการฝึกให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานได้รู้จักรับผิดชอบและสามารถตัดสินใจด้วยตนเอง และเป็น การตรวจสอบการดำเนินงานซึ่งกันและกันระหว่างสถานีตำรวจต่าง ๆ กับกองทะเบียนคนต่างด้าวและภาษีอากร เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติปฏิบัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานทะเบียนคนต่างด้าวขึ้น ดังนี้

1. ปัญหาความล่าช้าในการประสานงาน กล่าวคือ แม้ว่ากรมตำรวจจะได้กำหนดระเบียบปฏิบัติในการประสานงานระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ไว้โดยชัดเจนแล้วตามประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 68 ซึ่งสามารถอธิบายได้ ดังนี้

ก.) เมื่อคนต่างด้าวได้รับอนุญาตให้เป็นคนเข้าเมือง เพื่อมีถิ่นที่อยู่เป็นการประจำในราชอาณาจักร และได้รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแล้ว กองตรวจคนเข้าเมืองจะต้องแจ้งรายชื่อคนต่างด้าว สัญชาติ เชื้อชาติ วันเดือนปีของใบสำคัญถิ่นที่อยู่ จำนวนคนต่างด้าวซึ่งมีอายุต่ำกว่า 12 ปี ซึ่งนำเข้ามาด้วย ตลอดจนสถานที่ซึ่งคนต่างด้าวเหล่านั้นจะไปอยู่ ไปให้นายทะเบียนคนต่างด้าวท้องถิ่นที่ตามสถานีตำรวจต่าง ๆ ที่คนต่างด้าวนั้นจะเข้าไปอยู่ได้ทราบ ในขณะเดียวกัน กองตรวจคนเข้าเมืองจะต้องรวบรวมรายการดังกล่าวข้างตนแจ้งไปยังกองทะเบียนคนต่างด้าวและภาษีอากรทราบภายในวันสุดท้ายของเดือนทุก ๆ เดือน

เพื่อเป็นหลักฐานให้กองทะเบียนคนต่างด้าวและภาษีอากรได้ตรวจสอบกับนายทะเบียนคนต่างด้าวท้องที่อีกส่วนหนึ่ง

ข.) นายทะเบียนคนต่างด้าวท้องที่จะต้องแจ้งชื่อคนต่างด้าวซึ่งได้ออกใบสำคัญประจำตัวให้ไปแล้ว ไปยังกองทะเบียนคนต่างด้าวและภาษีอากรภายใน 15 วัน

ค.) นายทะเบียนคนต่างด้าวท้องที่จะต้องส่งปลายข้าวสำเนาใบสำคัญประจำตัวไปยังกองทะเบียนคนต่างด้าวและภาษีอากรภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้ออกใบสำคัญประจำตัว

ง.) นายทะเบียนคนต่างด้าวท้องที่จะต้องส่งสำเนาบัญชีคุมจำนวนคนต่างด้าว ขอรับใบสำคัญประจำตัวใหม่ และขอต่ออายุใบสำคัญประจำตัวไปยังกองทะเบียนคนต่างด้าวและภาษีอากรเดือนละครั้ง ภายในวันที่ 10 ของเดือนใหม่

จ.) นายทะเบียนคนต่างด้าวท้องที่จะต้องจัดทำบัญชีสถิติต่าง ๆ เกี่ยวกับการทะเบียนคนต่างด้าวท้องที่ ได้แก่ บัญชีรายเดือนแสดงยอดรายการคนต่างด้าวที่ได้ชำระค่าธรรมเนียม โดยแยกประเภท การออกใบสำคัญประจำตัวใหม่ (ครั้งแรก) การต่ออายุใบสำคัญประจำตัว การออกใบสำคัญประจำตัวฉบับใหม่แทนฉบับเดิมที่ชำรุดในส่วนสำคัญหรือสูญหาย แล้วให้เสนอบัญชีสถิติดังกล่าวไปยังกองกำกับการตำรวจภายในวันที่ 5 ของเดือนใหม่ และให้ผูกกับการตำรวจรวบรวมบัญชีดังกล่าวของนายทะเบียนคนต่างด้าวท้องที่ในสังกัดเสนอไปยังกองทะเบียนคนต่างด้าวและภาษีอากร ภายในวันที่ 15 ของเดือนใหม่ ๆ ทุกเดือน สำหรับบัญชีสถิติคนต่างด้าวในท้องที่ซึ่งค้างชำระค่าธรรมเนียม ให้เสนอไปยังกองกำกับการตำรวจภายในวันที่ 15 มกราคม ของปีใหม่ และให้ผูกกับการตำรวจรวบรวมบัญชีดังกล่าวเสนอไปยังกองทะเบียนคนต่างด้าวและภาษีอากรภายในวันที่ 30 มกราคม ของปีใหม่ทุกปี

จ.) ในกรณีอื่น ๆ รวมทั้งกรณีที่มีปัญหาในการปฏิบัติงาน
เกิดขึ้น ให้นายทะเบียนคนต่างด้าวห้องที่แจ้งให้กองทะเบียนคนต่างด้าวและภาชีอากร
ทราบโดยเร็ว เพื่อพิจารณาคำเนิกรในแต่ละกรณีต่อไป

ในทางปฏิบัติ การประสานงานดังกล่าวข้างต้นไม่เป็นไปตามระเบียบ
โดยเคร่งครัด โดยเฉพาะในเรื่องกำหนดระยะเวลาซึ่งล่าช้าเกินกำหนดอยู่เสมอ
ในบางแห่ง กองทะเบียนคนต่างด้าวและภาชีอากรต้องเตือนให้รายงานอยู่บ่อยครั้ง
เป็นเหตุให้การตรวจสอบหลักฐาน การหมายเหตุความเคลื่อนไหว ไม่ถูกต้องตรงตาม
สภาพความเป็นจริง หรือไม่ทันต่อเหตุการณ์ ความล่าช้าในการประสานงานระหว่าง
ส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการทะเบียนคนต่างด้าวนี้เป็นปัญหาหนึ่งที่ทำให้ระบบ
การทะเบียนคนต่างด้าวไม่มีประสิทธิภาพเต็มที่

2. การแบ่งงานในส่วนของกองทะเบียนคนต่างด้าวและภาชีอากร
ในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลางเกี่ยวกับการทะเบียนคนต่างด้าว ซึ่งปฏิบัติหน้าที่แทน
หรือในนามอธิบดีกรมตำรวจ ซึ่งเป็นนายทะเบียนคนต่างด้าว มีอำนาจหน้าที่ทั่ว
ราชอาณาจักรนั้น การแบ่งงานที่เป็นอยู่ยังขาดส่วนงานที่จำเป็น เช่น หน่วยที่ไป
อบรมให้ความรู้ หน่วยที่ออกไปตรวจสอบความถูกต้องในการปฏิบัติงานโดยสม่ำเสมอ
จึงทำให้ไม่มีโอกาสที่จะทราบ และพิจารณาถึงความสามารถในการทำงานของ
เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ภาระหน้าที่การงานหรือปริมาณงาน รวมทั้งอุปสรรคต่าง ๆ
ในการปฏิบัติงาน และปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามสถานีตำรวจต่าง ๆ

3. การควบคุมดูแลตรวจสอบการปฏิบัติงานทะเบียนคนต่างด้าว
ยังไม่ทั่วถึง เนื่องจากสถานีตำรวจต่าง ๆ มีเป็นจำนวนมาก แม้ว่าการตรวจ
ได้วางระเบียบเกี่ยวกับการตรวจราชการไว้ โดยกำหนดให้การปฏิบัติงานทะเบียน
คนต่างด้าวเป็นกิจการประเภทหนึ่งที่จะต้องมีการตรวจเป็นประจำในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

ก.) ตรวจคำร้องแบบ ท.ต.ต่าง ๆ ว่าได้รับเพิ่มเติมมา แต่เมื่อใด มีจำนวนเท่าใด และขณะนี้ยังเหลือแบบใด จำนวนเท่าใด

ข.) ตรวจคำร้องขอรับใบสำคัญประจำตัวคนต่างค้ำว ตามแบบ ท.ต.1 ว่า เจ้าหน้าที่ได้กรอกข้อความไว้ครบถ้วนหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชื่อ นามสกุล ตำบลที่อยู่ปัจจุบัน การอาชีพ และหลักฐานการเข้าเมือง

ค.) ตรวจต้นขั้วใบสำคัญประจำตัวว่า มีหมายเลขทะเบียน เรียงตามลำดับไปเป็นปี ๆ โดยถูกต้องหรือไม่ และตรวจสอบเทียบกับหลักฐาน แบบคำร้องต่าง ๆ ว่าตรงกันหรือไม่ โดยให้แยกเก็บต้นขั้วใบสำคัญประจำตัว คนต่างค้ำวเป็นลำดับ ท.ต.ไป ส่วนแบบพิมพ์ ท.ต.1 และแบบพิมพ์ ท.ต.อื่น ๆ ของคนต่างค้ำวแต่ละคน ให้แยกเก็บรวบรวมเรื่องไว้ต่างหาก โดยให้รวมเก็บ ตั้งเรื่องเป็นรายบุคคล เพื่อสะดวกในการตรวจค้น

ง.) ตรวจแสตมป์การทะเบียนคนต่างค้ำวว่า ได้รับเพิ่มเติม มาแต่เมื่อใด มีจำนวนเท่าใด และขณะนี้ยังเหลือแบบใด จำนวนเท่าใด

จ.) เงินรายได้เกี่ยวกับการทะเบียนคนต่างค้ำว ตรวจดู ว่าจำนวนที่รับไว้นั้นตรงกับแสตมป์อากรที่จ่ายไปหรือไม่ เมื่อหักลบกันแล้ว จำนวน ที่เหลือตรงกับจำนวนแสตมป์ที่เหลืออยู่หรือไม่

ฉ.) ตรวจการบริหารงานต่าง ๆ เกี่ยวกับการทะเบียน คนต่างค้ำวว่าเป็นไปโดยเรียบร้อยตามระเบียบของกรมตำรวจที่วางไว้หรือไม่¹

¹ กรมตำรวจ, ประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี, 3: 830 - 831.

ในทางปฏิบัตินั้น การตรวจงานทะเบียนคนต่างด้าว โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่
 ผู้ปฏิบัติงานตามสถานีตำรวจต่าง ๆ ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดโดยตรงของสถานีตำรวจนั้น ๆ
 มักไม่มีเวลาตรวจงานทะเบียนคนต่างด้าวอย่างจริงจังตามระยะเวลาที่กำหนดไว้
 มากนัก เพราะให้ความสำคัญและมีปริมาณงานในกิจการหน้าที่อื่น ๆ ที่จะต้องตรวจ
 อยู่เป็นอันมาก โดยเฉพาะงานทางคดีสืบสวนสอบสวน ป้องกันและปราบปราม
 อาชญากรรม เป็นต้น

นอกจากนั้น ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจราชการบางคนก็ไม่ได้มีความรู้
 ความเข้าใจเกี่ยวกับงานทะเบียนคนต่างด้าวอย่างแท้จริง และไม่ได้มีอำนาจหน้าที่
 และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการทะเบียนคนต่างด้าวโดยเฉพาะ

ในขณะที่เดียวกันกองทะเบียนคนต่างด้าวและภาชีอากร ซึ่งเป็นหน่วยงานกลาง
 เกี่ยวกับงานทะเบียนคนต่างด้าวก็ไม่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ
 ในการออกไปตรวจงานทะเบียนคนต่างด้าวตามสถานีตำรวจท้องที่ต่าง ๆ แต่ปัญหา
 ที่สำคัญก็คือ การขาดกำลังเจ้าหน้าที่ในการที่จะออกไปตรวจงาน ดังที่ได้อธิบายมาแล้ว

การที่ไม่สามารถควบคุมดูแลตรวจสอบการดำเนินงานทะเบียนคนต่างด้าว
 ได้อย่างทั่วถึงเช่นนี้ ย่อมมีผลกระทบถึงประสิทธิภาพของงานทะเบียนคนต่างด้าวอย่าง
 เลี่ยงไม่ได้

4. การแบ่งงานในด้านการทะเบียนคนต่างด้าว ให้นายทะเบียน
 คนต่างด้าวท้องที่ตามสถานีตำรวจต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการ
 ดำเนินงานตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว ได้แก่ การออกไปสำคัญ
 ประจำตัว การขออายุใบสำคัญประจำตัว การออกไปสำคัญประจำตัวฉบับใหม่
 แทนฉบับเดิมที่ชำรุดในส่วนสำคัญ หรือสูญหาย การเปลี่ยนใบสำคัญประจำตัวจากฉบับ
 เดิมเป็นฉบับใหม่ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการต่าง ๆ ในใบสำคัญประจำตัว

ได้แก่ การย้ายภูมิลำเนา การเดินทางออกนอกเขตจังหวัด การเดินทางออกนอกราชอาณาจักร การถูกเนรเทศ การตาย การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญชาติ อาชีพ ชื่อตัว ชื่อรอง ชื่อสกุล การเปลี่ยนรูปถ่ายใหม่ รวมทั้งการแก้ไขเอกสารหลักฐานการทะเบียนคนต่างด้าวอื่น ๆ ได้แก่ การแก้ไขต้นขั้วสำเนาใบสำคัญประจำตัว และหลักฐานต้นเรื่องอื่น ๆ การจัดเก็บเอกสารหลักฐานการทะเบียนคนต่างด้าว และการจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมประเภทต่าง ๆ จากคนต่างด้าวเหล่านี้ จึงทำให้สถานีตำรวจต่าง ๆ มีปริมาณงานมากขึ้น ทั้ง ๆ ที่ในปัจจุบันสถานีตำรวจต่าง ๆ มีงานค้ำอื่นมากมายอยู่แล้ว โดยเฉพาะงานค้ำสืบสวนสอบสวนป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม จึงทำให้จัดลำดับความสำคัญของงานทะเบียนคนต่างด้าวอยู่ในอันดับรองลงไปกว่าลักษณะงานค้ำอื่น ๆ เป็นเหตุให้ประสิทธิภาพของงานทะเบียนคนต่างด้าวลดน้อยลง

ดังที่กล่าวมาแล้วนี้ ย่อมจะเห็นได้ว่าปัญหาในการดำเนินงานทะเบียนคนต่างด้าวส่วนหนึ่งนั้นมิใช่สาเหตุเนื่องมาจากการแบ่งงานในค้ำงานทะเบียนคนต่างด้าวยังไม่เหมาะสม โดยเฉพาะการแบ่งงานในส่วนกลางยังไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานใหม่มีประสิทธิภาพมากที่สุด

ค. สาเหตุจากกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ

จากการศึกษาปัญหาการดำเนินงานทะเบียนคนต่างด้าวของเจ้าหน้าที่ตำรวจในปัจจุบัน พบว่า สาเหตุของปัญหาส่วนหนึ่งนั้นมีที่มาจากกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้เป็นหลักปฏิบัติอยู่ดังนี้

1. กฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่ใช้อยู่ในลำสมัย ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในภาวะการณ์ปัจจุบัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว

ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายหลักหรือกฎหมายแม่บทของการดำเนินงานทะเบียนคนต่างด้าวฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้ไม่นานเกิน 30 ปีแล้ว นับตั้งแต่ พ.ศ. 2493 เป็นต้นมา แต่มีการแก้ไขปรับปรุงเพียง 2 ครั้งในปี พ.ศ. 2495 และ พ.ศ. 2497 เท่านั้น ซึ่งเป็นการแก้ไขปรับปรุงในเรื่องอัตราค่าธรรมเนียมให้สูงขึ้น และเพิ่มอัตราโทษให้สูงขึ้น และการแจ้งย้ายภูมิลำเนาถิ่นที่อยู่ของคนต่างด้าวให้กระทำในระยะเวลาที่รวดเร็วยิ่งขึ้นกว่าเดิม ส่วนสาระสำคัญอื่น ๆ นั้นไม่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขอย่างใด ดังนั้นความบางตอนจึงย่อมล้าสมัยไปตามกาลเวลา ในขณะที่เกี่ยวกับกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493 ประกาศกระทรวงมหาดไทย และระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับต่าง ๆ ของกรมตำรวจเกี่ยวกับการทะเบียนคนต่างด้าว ก็ไม่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงด้วยเช่นเดียวกัน ตัวอย่างเช่น ลักษณะของใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนั้น ก็มีขนาดใหญ่ และมีความหนา ทำให้คนต่างด้าวไม่สะดวกในการพกพาหรือเก็บไว้ในลักษณะซึ่งสามารถแสดงต่อพนักงานฝ่ายปกครองได้เสมอในเมื่อเรียก้องให้แสดง จึงเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้คนต่างด้าวฝ่าฝืนกฎหมายในเรื่องนี้ นอกจากนั้นยังมีผลทำให้การกรอกข้อความตามรายการต่าง ๆ ในใบสำคัญประจำตัวต้องใช้วิธีการเขียนด้วยลายมือเท่านั้น ไม่สามารถใช้วิธีการพิมพ์หรือวิธีการอื่นใดโดยสะดวก เป็นเหตุให้ในบางครั้งมีข้อความไม่ชัดเจน และมีการผิดพลาดได้ง่าย อีกทั้งข้อความต่าง ๆ ตามรายการในใบสำคัญประจำตัวบางแห่งไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่ในปัจจุบัน เช่น ในรายการเสียภาษีอากรในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีโรงค้าได้ถูกยกเลิกไปแล้วตามประมวลรัษฎากร แต่ในใบสำคัญประจำตัวยังมีอยู่ หรือแม้แต่ในคำเตือนให้คนต่างด้าวปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว ก็ยังมีข้อความที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นต้น เหล่านี้จึงเป็นเหตุให้คนต่างด้าวและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานสับสนในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย

2. กฎหมายและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการทะเบียนคนต่างด้าว มีการขัดแย้งกัน ตัวอย่างที่เห็นได้ในเรื่องนี้เช่น ตามมาตรา 6 พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.2493 บัญญัติไว้ว่า การขอรับใบสำคัญประจำตัวให้ทำเป็นเรื่องราวพร้อมด้วยรูปถ่าย 3 รูป ตามแบบพิมพ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ตามประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดีเดิม 3 ลักษณะที่ 68 บทที่ 2 ข้อ 1 กำหนดให้นายทะเบียนคนต่างด้าวขอรูปถ่ายปัจจุบันของคนต่างด้าวรวม 4 รูปเอาไว้ แม้ว่ากรณีดังกล่าวนี้จะไม่ใช่เรื่องสาระสำคัญนัก แต่ก็ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้เช่นเดียวกัน

3. กฎหมายและระเบียบปฏิบัติมีช่องว่างและมีข้อความคลุมเครือไม่ชัดเจน ยากแก่การตีความของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ตัวอย่างเช่น ตามมาตรา 10 พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.2493 บัญญัติไว้ว่า ใบสำคัญประจำตัวนั้นใหม่ที่กำหนดอายุดังนี้ ชนิดที่หนึ่ง 1 ปี ชนิดที่สอง 5 ปี ในเรื่องนี้แม้แต่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเองก็มีความเห็นแตกต่างกัน บางก็ตีความว่า ใบสำคัญประจำตัวนั้นมีสองชนิด ในลักษณะเช่นเดียวกันกับใบอนุญาตขับขี่รถยนต์ ซึ่งมีทั้งประเภทชั่วคราวและตลอดชีพ แต่บางก็ตีความว่า ใบสำคัญประจำตัวนั้นมีเพียงชนิดเดียวเท่านั้น แต่มีกำหนดอายุเป็นสองชนิด ดังนี้ เป็นต้น หรือตามมาตรา 13 บัญญัติไว้ว่า ใบสำคัญประจำตัวของผู้นใดหมดอายุหรือชำรุดในส่วนสำคัญหรือสูญหาย ให้แจ้งต่อนายทะเบียนท้องที่ที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่ภายใน 7 วันนับแต่วันที่หมดอายุ หรือทราบว่าชำรุดสูญหาย เพื่อขอต่ออายุหรือขอใบแทนใบสำคัญประจำตัวใหม่แล้วแต่กรณี แต่ตามข้อเท็จจริงในทางปฏิบัตินั้นไม่มีใบแทนใบสำคัญประจำตัว เพราะเมื่อใบสำคัญประจำตัวชำรุดในส่วนสำคัญหรือสูญหายหรือลงรายการต่าง ๆ เช่น รายการต่ออายุจนไม่มีเนื้อที่ว่างพอที่จะลงใคต่อไปอีกแล้ว นายทะเบียนคนต่างด้าวท้องที่จะออกใบสำคัญประจำตัวฉบับใหม่ให้ ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับฉบับเดิม ไม่ใช่เป็นการออกใบแทนใบสำคัญประจำตัวแต่อย่างใด การที่กฎหมายใช้คำว่าขอใบแทนใบสำคัญประจำตัวนี้ จึงทำให้เข้าใจเสมือนหนึ่งว่าเป็นการใช้แทนชั่วคราวภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง

นอกจากนั้น ตามมาตรา 16 พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493 บัญญัติไว้ว่า พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่คนต่างด้าวดังต่อไปนี้คือ ผู้เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างในรัฐบาลไทย โดยมีหนังสือสัญญาต่อกันตลอดระยะเวลาที่หนังสือสัญญานั้นมีผลบังคับ ผู้ซึ่งรัฐบาลต่างประเทศได้แจ้งแก่รัฐบาลไทยว่า เข้ามาในราชการ และครอบครัวของบุคคลที่กล่าวนี้ตลอดระยะเวลาที่ผู้นั้นอยู่ปฏิบัติราชการ ผู้ถือเอกสารเดินทางซึ่งออกให้โดยองค์การสหประชาชาติ และเอกสารนั้นยังสมบูรณ์อยู่ และบุคคลที่ไม่นับเป็นคนเข้าเมือง ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง คนต่างด้าวที่ได้รับการยกเว้นดังกล่าวนี้ ถ้าประสงค์จะขอรับใบสำคัญประจำตัวก็ให้ส่งรูปถ่ายของตนแก่นายทะเบียน และให้นายทะเบียนออกใบสำคัญประจำตัวให้ ในกรณีเช่นนี้ คนต่างด้าวนั้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม และไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามบทแห่งพระราชบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยใบสำคัญประจำตัว ดังนี้ จึงทำให้เกิดความสับสนและยุ่งยากแก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน เพราะเหตุที่ว่าตามข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ คนต่างด้าวประเภทที่กล่าวมาแล้วมักจะไม่ขอมีใบสำคัญประจำตัวให้เป็นการยุ่งยากแก่ตนเองอีก ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายแต่อย่างใด เพราะคนต่างด้าวดังกล่าวเหล่านั้นอยู่ภายใต้การควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

4. กฎหมายมีบทกำหนดโทษแก่คนต่างด้าวผู้ฝ่าฝืนดำเนินไป ทำให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าวไม่ได้ผลอย่างเต็มที่ ดังจะเห็นได้ว่าคนต่างด้าวอายุตั้งแต่ 12 ปีขึ้นไปที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศ ถ้าไม่ขอมีใบสำคัญประจำตัว หรือไม่ต่ออายุใบสำคัญประจำตัวภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้แล้ว กฎหมายระวางโทษปรับเป็นรายปี ปีละไม่เกิน 500 บาท ตลอดระยะเวลาที่ไม่ปฏิบัติดังกล่าว เศษของปีให้นับเป็น 1 ปี คนสัญชาติไทยซึ่งเสียไปซึ่งสัญชาติไทยไม่ว่าด้วยเหตุใดไม่ไปขอมีใบสำคัญประจำตัวภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ กฎหมายระวางโทษปรับไม่เกิน 500 บาทเช่นเดียวกัน คนต่างด้าวผู้ใดไม่แจ้งขอรับใบสำคัญประจำตัวฉบับใหม่แทนฉบับเดิมที่ชำรุดในส่วนสำคัญหรือสูญหาย ไม่แจ้งย้ายภูมิลำเนาถิ่นที่อยู่ ไม่แจ้งรายการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ไม่มีใบสำคัญประจำตัวติดตัว หรือเก็บไว้ในลักษณะ

ที่จะแสดงต่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ ในเมื่อเรียกร้องให้แสดง หรือ เมื่อถูกเนรเทศไม่คืนใบสำคัญประจำตัวเหล่านี้ กฎหมายระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายมีบทกำหนดโทษแตกต่างกันตามตัวผู้ฝ่าฝืนค่าเงินไป และมีโทษปรับเพียงอย่างเดียว ทำให้คนต่างค่าไม่เกรงกลัว และฝ่าฝืนละเลย ทำให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างค่าไม่ได้ผลอย่างเต็มที่

9. นอกจากนั้นในทางปฏิบัติยังมีปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องเกิดขึ้นอีก กล่าวคือ การระวางโทษในเรื่องไม่มีใบสำคัญประจำตัวหรือไม่ต่ออายุใบสำคัญประจำตัวซึ่งหมดอายุแล้วภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ โดยกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างค่าระวางโทษปรับเป็นรายปีนั้น เป็นการขัดกับหลักกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างค่าว่า มีโทษปรับเพียงสถานเดียว ดังนั้น จึงมีอายุความเพียง 1 ปี ตามหลักเรื่องอายุความตั้งบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 95 ที่ว่าในคดีอาญามีได้ฟ้องและได้ตัวผู้กระทำความผิดมาพิจารณาคดีภายในกำหนด 1 ปี นับแต่วันกระทำความผิด สำหรับความผิดของระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 เดือนลงมา หรือของระวางโทษอย่างอื่นเป็นอันขาดอายุความ ดังนั้นการขาดต่ออายุใบสำคัญประจำตัวปีใดก็เป็นความผิดสำหรับปีที่ขาดต่ออายุปีนั้น จึงปรับย้อนหลังเป็นรายปีไม่ได้ ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 942/2498 ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2498 พิพากษาว่า จะปรับได้ก็แต่เพียงปีสุดท้ายที่ยังไม่ขาดอายุความเท่านั้น

ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาที่สำคัญเกิดขึ้นอีกประการหนึ่งคือ พนักงานสอบสวนไม่ชอบทำสำนวนในคดีคนต่างค่าซึ่งต้องหาว่าขาดต่ออายุใบสำคัญประจำตัว เพราะอัตราโทษตามที่กฎหมายกำหนดมีโทษปรับเพียงสถานเดียว เมื่อเจ้าหน้าที่จับกุมคนต่างค่าในข้อหาขาดต่ออายุใบสำคัญประจำตัวได้แล้ว นำตัวผู้ต้องหาส่งพนักงานสอบสวนทำการเปรียบเทียบปรับ ถ้าคนต่างค่าไม่มีเงินชำระค่าปรับและค่าธรรมเนียมคนต่างค่า โดยผู้ต้องหาให้การรับสารภาพตลอดข้อหา พนักงานสอบสวนก็ต้องทำ

ส่วนรวมพร้อมทั้งส่งตัวผู้ต้องหาไปให้ญาติที่ฟ้องศาลแขวง เพราะคดีประเภทนี้อยู่ในเขตอำนาจศาลแขวงที่จะพิจารณาพิพากษาได้ (เฉพาะในท้องที่มีศาลแขวง) หากในเขตที่ไม่มีศาลแขวงตั้งอยู่ พนักงานสอบสวนก็ต้องสอบสวนทำสำนวนส่งให้พนักงานอัยการพิจารณาเพื่อส่งศาลชั้นต้น หรือศาลจังหวัดแล้วแต่กรณี เมื่อศาลพิพากษาปรับ ถ้าคนต่างค่าวยอมเสียค่าปรับตามคำพิพากษาของศาลแล้วก็ต้องปล่อยตัวคนต่างค่าผู้นั้นไป ถ้าคนต่างค่าไม่มีเงินเสียค่าปรับก็จะมีความยุ่งยากเกิดขึ้นต่อไปอีกคือ ศาลจะส่งตัวคนต่างค่าผู้นั้นไปกักขังที่สถานีตำรวจที่เกิดเหตุขึ้นเอง เป็นการกักขังแทนค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ความยุ่งยากก็ยังไม่หมดเพียงขั้นนี้ พนักงานสอบสวนยังจะต้องทำสำนวนเสนอเนรเทศอีกสำนวนหนึ่ง ฐานเป็นบุคคลไม่พึงปรารถนาตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศต่อไป และการเนรเทศก็มีใ้ว่าจะกระทำได้อย่างง่าย ๆ

ดังนั้น ย่อมจะเห็นได้ว่าความยุ่งยากในทางกฎหมายนั้นมีอยู่มาก และเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานทะเบียนคนต่างค่า ทำให้การดำเนินงานไม่บรรลุวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง

ง. สาเหตุจากการเก็บเอกสารหลักฐานการทะเบียนคนต่างค่า

ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการทะเบียนทุกประเภทนั้น การเก็บเอกสารเพื่อเป็นหลักฐานทางทะเบียนนับว่าเป็นงานที่สำคัญอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะเอกสารเพื่อใช้เป็นพยานหลักฐานในการยืนยันพิสูจน์ทราบตัวบุคคลด้วยแล้ว ยิ่งมีความสำคัญเป็นอันมาก ในการเก็บเอกสารหลักฐานการทะเบียนคนต่างค่าก็เช่นเดียวกัน แม้ว่า กรมตำรวจจะได้วางระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้แล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ นั้น ข้อเท็จจริงที่ต้องยอมรับก็คือ ระบบการเก็บเอกสารหลักฐานการทะเบียนคนต่างค่าที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังล้าสมัย ไม่เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานทะเบียนคนต่างค่าขึ้น

กรมตำรวจได้กำหนดให้เก็บเอกสารต้นเรื่องต่าง ๆ ของคนต่างค้ำว เช่น คำร้องต่าง ๆ สำเนาทะเบียนบ้าน แผ่นพิมพ์ลายนิ้วมือ ต้นข้าวสำเนาใบสำคัญประจำตัว และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไว้ที่สถานีตำรวจท้องที่ที่คนต่างค้ำวมีภูมิลำเนาถิ่นที่อยู่ โดยให้เก็บเข้าแฟ้มแยกเป็นรายบุคคล และจัดเก็บเข้าแฟ้มใหญ่เรียงตามลำดับหมายเลขทะเบียนแยกเป็นรายปี และให้ทำบัญชีคนรายชื่อคนต่างค้ำวเรียงตามลำดับอักษร ก ถึง ฮ และมีหมายเลขทะเบียนกำกับไว้ด้วย ทั้งนี้เพื่อสะดวกในการค้นหาหลักฐาน แต่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไม่ได้ถือปฏิบัติตามระเบียบโดยเคร่งครัด จึงมีข้อบกพร่องอยู่มาก ตัวอย่างเช่น ในการตรวจราชการของสำนักงานจเรตำรวจก็ได้พบความบกพร่องในเรื่องนี้ปรากฏตามสถานีตำรวจนครบาลต่าง ๆ ในเขตกองบังคับการตำรวจนครบาลเหนือแทบทุกแห่ง¹ นอกจากนี้ระบบการจัดเก็บเอกสารหลักฐานดังกล่าวนี้ยังทำให้เอกสารหลักฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับคนต่างค้ำวที่เข้ามามีภูมิลำเนาถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กระจัดกระจายไปอยู่ตามสถานีตำรวจต่าง ๆ ทั่วประเทศ

สำหรับการเก็บเอกสารปลายข้าวสำเนาใบสำคัญประจำตัวนั้น กรมตำรวจได้วางระเบียบให้สถานีตำรวจต่าง ๆ ส่งไปเก็บที่กองทะเบียนคนต่างค้ำวและภาษีอากร โดยมอบหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของแผนก 3 กองกำกับการ 1 กองทะเบียนคนต่างค้ำวและภาษีอากร แต่กรมตำรวจก็ไม่ได้กำหนดรายละเอียดวิธีการจัดเก็บเอาไว้ ในทางปฏิบัติเมื่อแผนก 3 กองกำกับการ 1 กองทะเบียนคนต่างค้ำวและภาษีอากรได้รับเอกสารปลายข้าวสำเนาใบสำคัญประจำตัวจากสถานีตำรวจต่าง ๆ แล้ว ก็จะตรวจดูว่ามี การลงข้อความตามรายการต่าง ๆ ครบถ้วนถูกต้องหรือไม่ หรือเป็นการออกใบสำคัญประจำตัวให้กับคนต่างค้ำวโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าไม่ถูกต้องก็จะหักทวงส่งกลับไปยังสถานีตำรวจนั้น ๆ เพื่อดำเนินการแก้ไขเสียใหม่ แต่ในทางปฏิบัติตามข้อเท็จจริงก็มักจะไม่ได้ตรวจโดยละเอียดเป็นเหตุให้มีข้อผิดพลาด

บันทึกสำนักงานจเรตำรวจ ที่ 0502/1512 ลงวันที่ 11 กรกฎาคม 2521
เรื่อง ข้อบกพร่องในการปฏิบัติราชการ.

บกพร่อง เกิดขึ้นอยู่มาก เมื่อปรากฏว่าเอกสารปลายข้าวสำเนาใบสำคัญประจำตัว
ที่ส่งมาเก็บถูกต้อง ก็จะจัดเก็บโดยพิจารณาเห็นว่า คนต่างค้ำวผู้นั้นมีสัญชาติจีน หรือ
สัญชาติอื่นนอกจากจีน เมื่อแยกสัญชาติออกเป็น 2 กลุ่มดังกล่าวแล้ว ก็จะแยกตาม
สถานที่ออกใบสำคัญประจำตัวว่าเป็นอำเภอ (ก่อนตำรวจจะรับโอนงาน) หรือเป็น
สถานีตำรวจแห่งใดเป็นผู้ออกใบสำคัญประจำตัว แล้วแยกเก็บเป็นรายปีที่ออกใบสำคัญ
ประจำตัว โดยเรียงลำดับเลขทะเบียนเป็นรายปีของแต่ละกลุ่มสัญชาติ แล้วเติมเข้า
แฟ้มไว้ในลักษณะที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งมีประมาณแฟ้มละ 500 แฟ้ม

วิธีการเก็บเอกสารหลักฐานการทะเบียนคนต่างค้ำวดังกล่าวนี้ ทั้งในส่วน
ของสถานีตำรวจต่าง ๆ และในส่วนของกองทะเบียนคนต่างค้ำวและภาษีอากรได้
ดำเนินการในลักษณะดังกล่าวข้างต้นมาตั้งแต่มีการจัดทำทะเบียนคนต่างค้ำวในประเทศไทย
เมื่อ พ.ศ. 2480 เป็นต้นมา นับเป็นเวลาประมาณ 30 กว่าปีแล้ว แต่ก็ยังไม่ปรากฏ
ว่ามีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขปรับปรุงระบบและวิธีการเลย แม้ว่าในการเก็บเอกสาร
ปลายข้าวสำเนาใบสำคัญประจำตัวนี้ กรมตำรวจได้เคยดำริจะใช้ระบบบัตรดัชนีเมื่อ
ประมาณ พ.ศ. 2497 และใช้ระบบไมโครฟิล์ม เพื่อสะดวกในการค้นหาตรวจสอบ
หลักฐาน และความคงทนถาวรในการเก็บรักษา แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จ
จนครบเท่าทุกวันนี้

ดังนี่ย่อมจะเห็นได้ว่า การเก็บเอกสารหลักฐานการทะเบียนคนต่างค้ำว
ในปัจจุบัน แม้ว่าจะมีผลคือยุ่งยากในด้านการป้องกันการประพฤติปฏิบัติโดยไม่ชอบด้วย
กฎหมาย กล่าวคือ ทำให้มีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน แต่ผลเสียก็มีอยู่เป็นอันมาก
กล่าวคือ ทำให้การรักษาความปลอดภัยของเอกสารเป็นไปได้อย่างยาก เพราะเอกสาร
อยู่กระจัดกระจาย ทั้งยังไม่สะดวกในการตรวจสอบหลักฐาน และเนื่องจากเอกสาร
ปลายข้าวสำเนาใบสำคัญประจำตัวส่วนมากมีอายุมานานนับแต่เริ่มมีการจัดทำทะเบียน
คนต่างค้ำวในประเทศไทย จึงทำให้มีการชำรุดและเสื่อมสภาพไปตามกาลเวลา
ความบกพร่องและล้าสมัยของวิธีการจัดเก็บเอกสารหลักฐานการทะเบียนคนต่างค้ำวนี้
จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ยังผลให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานทะเบียนคนต่างค้ำวได้ในที่สุด

จ. สาเหตุจากคนต่างค้าฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างค้า

ในการดำเนินงานทะเบียนคนต่างค้าของเจ้าหน้าที่ตำรวจในปัจจุบัน จากการศึกษาพบว่า สาเหตุที่สำคัญส่วนหนึ่งของปัญหาในการดำเนินงานที่มีมาจากการที่คนต่างค้าฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างค้า ซึ่งมีลักษณะการฝ่าฝืน ดังนี้

1. คนต่างค้าที่มีอายุ 12 ปีบริบูรณ์ หรือคนต่างค้าที่ได้รับอนุญาตให้เป็นคนเช่าเมืองเพื่อมีถิ่นที่อยู่เป็นการประจำในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยคนเช่าเมืองแล้ว ไม่ไปยื่นคำร้องขอรับใบสำคัญประจำตัวต่อนายทะเบียนคนต่างค้าท้องถิ่นซึ่งตนมีภูมิลำเนาอยู่ภายในกำหนด 7 วัน นับแต่วันที่มียอายุ 12 ปีบริบูรณ์ หรือวันที่ได้รับอนุญาตให้เป็นคนเช่าเมืองแล้วแต่กรณี

2. คนสัญชาติไทยซึ่งเสียไปซึ่งสัญชาติไทยไม่ว่าด้วยเหตุใด ไม่ไปยื่นคำร้องขอรับใบสำคัญประจำตัวจากนายทะเบียนคนต่างค้าท้องถิ่นที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่ภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ใคร่หรือควรรู้ว่าตนได้เสียไปซึ่งสัญชาติไทย

3. คนต่างค้าไม่ไปแจ้งย้ายภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ต่อนายทะเบียนคนต่างค้าท้องถิ่นที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่เดิม และไม่แจ้งต่อนายทะเบียนคนต่างค้าท้องถิ่นซึ่งตนย้ายเข้าไปอยู่ภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่วันไปถึงหรือไปแจ้งเมื่อเกินกว่า 30 วัน นับแต่วันที่แจ้งย้ายไป

4. เจ้ายานแห่งยานที่คนต่างค้านั้นตายไม่ไปแจ้งต่อนายทะเบียนคนต่างค้าท้องถิ่นที่คนต่างค้านั้นตายภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาตาย

5. คนต่างค้าไม่ไปยื่นคำร้องขอต่ออายุใบสำคัญประจำตัวต่อนายทะเบียนคนต่างค้าท้องถิ่นที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่หมดอายุหรือทราบว่าจะชำรุดในส่วนสำคัญหรือสูญหายแล้วแต่กรณี

6. คนต่างคำวไม่ไปแจ้งเปลี่ยนแปลงรายการต่าง ๆ ในใบสำคัญประจำตัวภายในกำหนด 7 วัน
7. คนต่างคำวไม่ส่งรูปถ่ายใหม่ของตนมาเปลี่ยนใหม่ทุกระยะ 5 ปี
8. คนต่างคำวนำหลักฐานต่าง ๆ มาแสดงต่อเจ้าหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายระเบียบคำสั่งต่าง ๆ กำหนดไว้

สำหรับกรณีของคนต่างคำวฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบคำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทะเบียนคนต่างคำวตั้งกล่าวข้างต้น จากการศึกษาวิจัยพบมูลเหตุที่สำคัญ ได้แก่ การที่คนต่างคำวไม่รู้หรือไม่เข้าใจกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทะเบียนคนต่างคำว จากการสัมภาษณ์คนต่างคำวที่มาติดต่อราชการที่กองทะเบียนคนต่างคำวและภาษีอากร ส่วนใหญ่อ้างว่าไม่รู้ หรือพอรูบ้าง แต่ไม่เข้าใจขั้นตอนกรรมวิธีและระเบียบปฏิบัติของทางราชการ ไม่เคยมีเจตนาที่จะฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย แม้ว่าเหตุผลดังกล่าวนี้จะเป็นข้อเท็จจริงก็ตาม แต่ตามกฎหมายทั่วไป จะนำมาเป็นข้ออ้างไม่ได้ เพราะถือว่าทุกคนต้องรู้กฎหมาย กรณีดังกล่าวนี้จึงเป็นเรื่องที่น่าเห็นใจคนต่างคำวอยู่มาก

ส่วนคนต่างคำวที่มีเจตนาที่จะฝ่าฝืนหลักเลียงละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า ความผิดกรณีต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างคำว ใดกระวางโทษปรับสถานเดียว ซึ่งถือว่าเป็นความผิดลหุโทษ คนต่างคำวจึงไม่เกรงกลัวและถือเสียว่าเมื่อเสียค่าปรับแล้วก็แล้วกันไป แม้ว่ากระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้ว่าบุคคลที่ไม่ชอบรับหรือขอต่ออายุใบสำคัญประจำตัวภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อทำลายความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นบุคคลที่ไม่พึงปรารถนาเข้าหลักเกณฑ์ที่จะต้องพิจารณาเนรเทศตามพระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. 2499¹ แต่ในทางปฏิบัตินั้น การสอบสวนคดีเนรเทศเป็นเรื่องที่

¹ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ที่ 5/2501 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 2501 เรื่อง ระเบียบการเนรเทศตามพระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. 2499.

ยุ่งยาก าก และพนักงานสอบสวนมักไม่ค่อยสนใจดำเนินการในกรณีดังกล่าวนี้ เพราะถือว่าเป็นเพียงความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ และจะพิจารณาไปในทางผ่อนผันการเนรเทศไวก่อน เพราะการเนรเทศนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวพันถึงการเมืองระหว่างประเทศด้วย

มูลเหตุของการที่คนต่างต่างฝ่าฝืนหลักเสียงหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างต่างอีกประการหนึ่งได้แก่ ระบบวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการทะเบียนคนต่างต่างลาสัญชาติ ทำให้คนต่างต่างเสียเวลาในการดำเนินงานมาก และติดขัดด้วยระบบราชการซึ่งต้องดำเนินการไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนต่าง ๆ โดยเคร่งครัด ไม่คล่องตัว ต้องผ่านการพิจารณาตามสายการบังคับบัญชาซึ่งมีมากมายหลายระดับชั้น ต้องมีการลงระเบียบบันทึกการทำงานเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐาน ต่าง ๆ เหล่านี้เป็นต้น จึงทำให้คนต่างต่างเมื่อหน่าย พวกกันละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างต่าง โดยถือเสียว่าถ้านิ่งเฉยไว้โดยไม่ไปทำผิดทางอาญาอื่น ๆ แล้วเจ้าหน้าที่ก็คงจะไม่รู้ ไม่ติดตาม และตามข้อเท็จจริงก็เป็นเช่นนั้น และยังเป็นสาเหตุให้เกิดการว่าจ้างนายหน้า หรือมอบหมายให้ผู้อื่นมาดำเนินการแทนตน ทำให้เกิดการฉ้อโกงปฏิบัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเกิดความบกพร่องผิดพลาดติดตามมา อาทิ การลงรายการในเอกสารหลักฐานการทะเบียนคนต่างต่างผิดพลาดเคลื่อน ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะพบอยู่เสมอ ในกรณีที่มีการตรวจสอบหลักฐาน เมื่อคนต่างต่างผู้นั้นจะขออนุญาตเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ซึ่งต้องมีการตรวจสอบหลักฐานความถูกต้องของใบสำคัญประจำตัว โดยตรวจสอบจากปลายนิ้วสำเนาใบสำคัญประจำตัวซึ่งเก็บไว้ที่กองทะเบียนคนต่างต่างและภาชีอากร เมื่อพบว่ามีผิดพลาดบกพร่องเกิดขึ้น ก็จะต้องส่งไปดำเนินการแก้ไข โดยสั่งให้นายทะเบียนคนต่างต่างท้องที่เป็นผู้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องตรงกัน ดังนี้จึงเป็นการล่าช้าเสียเวลามาก และเป็นเรื่องที่ยุ่งยากทั้งแก่คนต่างต่างและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้วยกันทั้งสองฝ่าย

สรุป

ในการดำเนินงานทะเบียนคนต่างด้าวของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เทาที่เข้ามาปรากฏว่า ส่วนใหญ่แล้วจะมุ่งเน้นถึงวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมประเภทต่าง ๆ จากคนต่างด้าวมากกว่าวัตถุประสงค์ในการรวบรวมตรวจสอบหลักฐานข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อควบคุมพฤติกรรมความเคลื่อนไหวของคนต่างด้าว ทั้ง ๆ ที่วัตถุประสงค์ในประการหลังนี้มีความสำคัญมากกว่า เพราะมีผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของชาติโดยตรงทางหนึ่ง เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะการจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมเป็นวัตถุประสงค์ที่มีลักษณะเป็นตัวคน สามารถวัดและมองเห็นได้ชัดเจน

ปัญหาในการดำเนินงานทะเบียนคนต่างด้าวที่มีอยู่ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานยังไม่มีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร ได้แก่

- ก. ปัญหาในการรวบรวมตรวจสอบหลักฐานข้อเท็จจริงต่าง ๆ ทางทะเบียนจากคนต่างด้าวได้ไม่ครบถ้วนถูกต้องตามสภาพความเป็นจริง
- ข. ปัญหาในการควบคุมพฤติกรรมความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ของคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าวได้ไม่ทั้งหมด
- ค. ปัญหาในการจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมประเภทต่าง ๆ จากคนต่างด้าวได้ไม่ครบถ้วนตามเป้าหมาย

สภาพและลักษณะของปัญหาดังกล่าวบางอย่างเนื่องมาจากความบกพร่องผิดพลาดในอดีต แล้วส่งผลเรื้อรังมาถึงการดำเนินงานในปัจจุบันด้วย

สำหรับสาเหตุแห่งปัญหาดังกล่าว จากการศึกษาวิจัยพบว่ามีสาเหตุที่สำคัญหลายประการ ได้แก่ สาเหตุจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การแบ่งงาน กฎหมายและระเบียบปฏิบัติ และสาเหตุจากการเก็บเอกสารหลักฐานการทะเบียนคนต่างด้าว

รวมทั้งการที่คนต่างคำฝ่าฝิ่นห้กเดี่ยวละเลย ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการ
ทะเบียนคนต่างคำว เป็นต้น สาเหตุแห่งปัญหาในการดำเนินงานทะเบียนคนต่างคำว
ดังกล่าวมานั้น หากไม่สนใจเร่งรีบแก้ไขปรับปรุงแล้วก็จะทวีความยุ่งยาก สลับซับซ้อน
มากขึ้นในอนาคต



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย