

ทำไมต้องจดทะเบียนการเกิด



“ การจดทะเบียนการเกิด นำไปสู่การสร้างและรับรองตัวตนทางกฎหมาย อันจะนำไปสู่สิทธิและการคุ้มครองอื่นๆ ที่มีมนุษย์ทุกคนพึงได้รับ ดังนั้นการจดทะเบียนการเกิด ไม่ว่าจะสำหรับเด็ก หรือผู้ใหญ่ จึงเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ที่เอื้อประโยชน์ให้ทั้งบุคคล และรัฐ ได้พัฒนาเต็มศักยภาพ”

บทความโดย นางสาวจุติมาศ สุกใส นักวิจัยอิสระ “การจดทะเบียนการเกิดในประเทศไทย” (ภายใต้ความสนับสนุนขององค์การแพลนประเทศไทย) และคณะทำงานศึกษาศึกษาสถานการณ์การจดทะเบียนการเกิดของเด็กในประเทศไทย ภายใต้คณะอนุกรรมการด้านเด็ก เยาวชน และครอบครัว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ประโยชน์ของการจดทะเบียนการเกิด ในบริบทประเทศไทย

- เป็นหลักฐานแสดงอายุใช้ในการเข้าศึกษา แม้ว่าเด็กสามารถเรียนได้ โดยไม่ต้องมีหลักฐานใดๆ แต่การมีหลักฐานระบุอายุ จะทำให้เด็กสามารถเข้าเรียนได้ทันเวลาและได้รับสิทธิประโยชน์ เช่นทุนการศึกษา อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ยังสามารถใช้ยืนยันกรณีเด็กถูกละเมิดทางเพศ และกรณีที่เด็กต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม เพื่อให้เด็กได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสม ตามวัยและอายุที่แท้จริง
- เป็นหลักฐานแสดงความสัมพันธ์กับครอบครัว และบิดามารดา
การจดทะเบียนการเกิดทำให้เด็กมีหลักฐานถาวร สามารถตรวจสอบได้ ที่แสดงความสัมพันธ์กับครอบครัว สามารถใช้เพื่อป้องกันการสวมตัว การเข้าสู่กระบวนการคุ้มครอง การส่งเด็กต่างด้าวบางประเภทกลับประเทศพร้อมบิดามารดา และเพื่อการคุ้มครองเด็กอื่นๆ
- เป็นช่องทางที่ง่าย และรวดเร็วที่สุดที่ทำให้เด็กได้รับการยืนยันว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย
การจดทะเบียนการเกิด ซึ่งกระทำหลังจากเด็กเกิดทันที เป็นการยอมรับตัวตนทางกฎหมายที่เร็วที่สุด และมีประสิทธิภาพที่สุด และสามารถสืบค้นได้ภายหลัง มากกว่าจะรอวิธีอื่นที่ใช้เวลานานมากกว่า เช่น ตรวจ DNA เมื่อเด็กโต

ทำไมต้องใช้คำว่า “การจดทะเบียนการเกิด”

ตามปกติคำที่เป็นที่คุ้นเคยและใช้บ่อยในการทะเบียนราษฎร รวมทั้งการปฏิบัติทั่วไปของผู้คน นิยมใช้คำว่า “การแจ้งเกิด” ซึ่งหมายถึงการแจ้งว่ามีเด็กเกิดต่อเจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎร และ “การรับแจ้งเกิด” อันหมายถึงการที่เจ้าหน้าที่ทะเบียนรับแจ้งการเกิด และทำการบันทึกการเกิดเข้าสู่ฐานข้อมูล ทั้งออกเอกสารหลักฐาน รับรองว่ามีกรแจ้งการเกิดแล้ว

การรับแจ้งการเกิดและการแจ้งการเกิด เป็นขั้นตอนสองขั้นตอนที่แยกจากกันแต่ต่อเนื่องและเกี่ยวข้องกัน หากมองตามมาตรฐานระหว่างประเทศ การแจ้งเกิด และการรับแจ้งการเกิด สมควรนำไปสู่การรับรู้ตัวตนทางกฎหมายของเด็ก หรือบุคคลโดยรัฐ ทั้งนี้มิใช่การรับรู้ว่ามีบุคคล หรือเด็กนั้น เป็น “พลเมือง” หรือ “คนสัญชาติ” แต่อย่างไร

อย่างไรก็ตาม การแจ้ง และรับแจ้งการเกิดในประเทศไทย เท่าที่ได้เห็นตัวอย่างมา ยังเป็นกระบวนการ ที่ไม่ได้ต่อเนื่องเสมอไป ทั้งยังมีปัจจัยที่ทำให้กระบวนการสะดุด และหยุดกลางคัน ทำให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้าง “ตัวตนทางกฎหมาย” แก่เด็กและบุคคลอย่างสมบูรณ์เช่น

- แจ้งเกิดกับผู้ใหญ่บ้าน/กำนัน ได้รับหนังสือรับแจ้งการเกิด แต่ไม่นำไปแจ้งเกิดกับเจ้าหน้าที่ทะเบียนอีกครั้ง
- เด็กเกิดที่โรงพยาบาล แล้วได้รับเพียงหนังสือรับรองการเกิด และมีสิทธิที่จะ “แจ้งเกิด” แต่ไม่มีใครนำไปแจ้งเกิด
- เด็กมีหนังสือรับรองการเกิด แต่ไม่มีสิทธิที่จะแจ้งเกิด หรือแจ้งแล้ว เจ้าหน้าที่ไม่สามารถรับแจ้งได้ เพราะสภาพของบิดามารดา เป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ไม่ได้รับการยกเว้นให้สามารถดำเนินการแจ้งเกิดได้ บิดามารดาไม่มีเลข 13 หลัก หรือบิดามารดาไม่มีเอกสารพิสูจน์ตนใดๆ เป็นต้น
- เด็กเกิดนอกโรงพยาบาล หรือสถานที่ที่สามารถออกหนังสือรับรองการเกิด และไม่มีสิทธิที่จะแจ้งเกิด หรือแจ้งแล้ว เจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการให้ได้ เพราะสภาพของบิดามารดาข้างต้น

จากตัวอย่างข้างต้น มีหลายกรณีที่มีการแจ้งเกิด ไม่สามารถนำไปสู่การได้รับตัวตนทางกฎหมายอย่างสมบูรณ์และการบรรลุมาตรฐานของ “การจดทะเบียนการเกิด”¹ ได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการเน้นถึงความต่อเนื่องและสมบูรณ์ของกระบวนการ การใช้คำว่า “การจดทะเบียนการเกิด” อันหมายถึงขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกันตั้งแต่การแจ้งเกิด การรับแจ้งเกิด และการรับรองตัวตนทางกฎหมายของเด็ก โดยรัฐ อันจะนำไปสู่จุดมุ่งหมายเพื่อให้เด็กมีตัวตนทางกฎหมายและมีหลักฐานที่แสดงตัวตนได้อย่างสมบูรณ์

ทำไมต้องจดทะเบียนการเกิด

การจดทะเบียนการเกิดเป็นขั้นตอนแรกที่รัฐรับรู้ตัวตนทางกฎหมาย หรือรัฐรับทราบและรับรองว่ามีบุคคลคนหนึ่งเกิดขึ้นมาในดินแดนของรัฐตน ไม่ว่าจะบุคคลผู้นั้นจะเป็นคนสัญชาติใด และมีสิทธิในการได้รับสัญชาติของรัฐนั้นหรือไม่ ตัวตนทางกฎหมายมีความสำคัญต่อการได้รับสิทธิต่าง ๆ ในชีวิต ทั้งเมื่อเป็นเด็กและเมื่อเติบโตไปในอนาคต อาจกล่าวได้ว่าหากบุคคลไม่มีตัวตนทางกฎหมาย การใช้ชีวิตก็จะยิ่งยากลำบากขึ้น

ตัวอย่างง่าย ๆ ที่แสดงถึงความยากลำบากของการ “ไม่มีตัวตนทางกฎหมาย” ได้แก่ ถ้าทำบัตรประชาชนหาย ในช่วงที่ต้องใช้บัตร และยังไม่มีความเป็นไปได้ที่จะไปทำบัตรใหม่ เวลานั้น จะกู้เงิน เปิดบัญชีธนาคาร ทำธุรกรรมต่าง ๆ หรือแม้กระทั่งยืนยันว่า ฉันชื่ออะไร นามสกุลอะไร อยู่ที่ไหน ก็ยังลำบาก สำหรับคนที่ไม่มีตัวตนทางกฎหมายทั้งชีวิต การจะใช้ชีวิตอย่างปกติสุขในสังคมเป็นเรื่องที่ต้องกระเสือกกระสนอย่างยิ่ง ไม่น่าแปลกใจที่คนไร้ตัวตนส่วนหนึ่งถูกผลักดันให้ใช้ชีวิตในด้านสลัวของสังคม เพราะด้านที่สว่าง ต้องใช้ “ตัวตนทางกฎหมาย” เป็นใบผ่านทาง ซึ่งพวกเขาไม่มี

การจดทะเบียนการเกิดเป็นขั้นตอนแรกที่จะทำให้บุคคลมีตัวตนทางกฎหมาย และได้รับเอกสารยืนยันถึงตัวตนนั้น เช่นสูติบัตร หากเอกสารดังกล่าวชำรุด สูญหาย การจดทะเบียนการเกิดที่ได้มาตรฐาน สามารถสืบค้นและออกเอกสารใหม่ให้บุคคลนั้น ใช้เป็นเอกสารยืนยันตัวตน และใช้เพื่อประกอบการขอเอกสารพิสูจน์ตนได้ ถ้าบุคคลที่อายุเกิน 15 ปี มีบัตรประชาชน เด็กที่อายุไม่ถึงเกณฑ์ ก็มีใบเกิด หรือสูติบัตร เป็นบัตรประจำตัว

เมื่อบุคคลมีตัวตนทางกฎหมาย ก็สามารถใช้ออกสารที่แสดงว่าตนมีตัวตนทางกฎหมาย เพื่อประกอบการรับสิทธิและสวัสดิการที่ตนพึงได้ ไม่ว่าจะเป็นฐานะ “มนุษย์” หรือในฐานะ “พลเมือง”²

สิทธิในฐานะมนุษย์ หรือ สิทธิพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนต้องได้รับ โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ สัญชาติ หรือปัจจัยอื่นใด ได้แก่ สิทธิในการได้รับการรับรองตัวตนในฐานะ “มนุษย์” สิทธิในชีวิต ทรัพย์สิน สุขภาพ สิทธิในการศึกษา สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม สิทธิในการเดินทาง สิทธิในการตั้งครอบครัว เป็นต้น ในกรณีที่บุคคลมีฐานะเป็นพลเมืองก็จะได้รับสิทธิเพิ่มขึ้น เช่น สิทธิในการประกอบอาชีพ โดยไม่มีข้อห้ามข้อจำกัด สิทธิในสวัสดิการของรัฐ การได้รับสัญชาติหรือสิทธิอาศัยในรัฐที่ตนอยู่ สิทธิทางการเมือง เป็นต้น ดังนั้นการจดทะเบียนการเกิด เป็นทั้งสิทธิในตัวเอง เป็นทางสู่สิทธิในการมีตัวตนทางกฎหมาย และเป็นหลักประกันว่า เมื่อบุคคลมีตัวตนทางกฎหมาย ก็สามารถรับสิทธิต่างๆ ที่พึงได้ และสามารถใช้อำนาจสิทธิเหล่านั้น เป็นพื้นฐานในการพัฒนาตนเองต่อไป

¹ โปรดพิจารณา มาตรฐานการจดทะเบียนการเกิดนานาชาติ ได้แก่ หลัก ถาวร ทันที เป็นทางการ ถ้วนหน้า ถูกหรือไม่มีค่าใช้จ่าย นำ เข้าถึงได้ และบูรณาการ ใน “ความสำคัญของการจดทะเบียนการเกิด และเกณฑ์มาตรฐาน เพื่อระบบการจดทะเบียนการเกิด ที่เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศ” เสนอในที่ประชุมคณะทำงานฯ โดยนางสาวแอมมาลี แม็คคอย

² โปรดพิจารณา UNICEF. n.d. Factsheet: Birth Registration. <<http://www.unicef.org/protection/files/birthregistration.pdf>>

ทำไม “รัฐ” ต้องจดทะเบียนการเกิดให้กับคนทุกคนในดินแดนของตน

การจดทะเบียนการเกิดเป็นส่วนหนึ่งของระบบทะเบียนราษฎร ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐ ในเมื่อการจดทะเบียนการเกิดเป็นการทะเบียนราษฎร เหมือนกับการออกบัตรประชาชน การจดทะเบียนสมรส การทำทะเบียนบ้าน ฯลฯ³ ดังนั้นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ด้านการทะเบียนราษฎร สมควรเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ออกเอกสารและรับรองการจดทะเบียนการเกิดอย่างเป็นทางการ

การจดทะเบียนการเกิดสำหรับคนทุกคน มิใช่จำกัดเฉพาะ “พลเมือง” “ประชาชน” หรือ “คนสัญชาติ” มีความสำคัญต่อการบริหารมนุษย์ที่อยู่ในรัฐ เนื่องจากสภาพโลกในปัจจุบันมีการเคลื่อนไหวย้ายถิ่นทั้งชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมายตลอดเวลา การจดทะเบียนการเกิดเฉพาะประชากรที่ “ชอบด้วยกฎหมาย” ก็คือการที่รัฐปฏิเสธโอกาสที่จะรับรู้ตัวตนของประชากรที่ “ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งถึงอย่างไรก็เป็นมนุษย์ และมีสิทธิพื้นฐานที่รัฐจะต้องเคารพ

ข้ออ้างประการหนึ่งของการจดทะเบียนการเกิดให้แก่มนุษย์ทุกคนที่เกิดในประเทศไทย คือ เกรงว่าบุคคลที่ได้รับเอกสารการจดทะเบียนการเกิดจะนำมาขอสัญชาติไทยภายหลัง ซึ่งเป็นการนำประเด็นสัญชาติ มาเชื่อมโยงกับการจดทะเบียนการเกิด แม้การจดทะเบียนการเกิดจะเป็นที่มาของการได้สัญชาติ เพราะการจดทะเบียนการเกิดเป็นการแสดงความผูกพันระหว่างเด็กกับรัฐที่เด็กเกิด และรัฐของบิดา-มารดา แต่การจดทะเบียนการเกิดไม่ได้เกี่ยวข้องกับการให้สัญชาติโดยอัตโนมัติ หรือสามารถนำมาร้องขอสัญชาติได้เพียงเพราะเกิดในประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยมิได้ใช้หลักดินแดนในการพิจารณาสัญชาติเป็นสำคัญ มิใช่ว่าทุกคนที่ได้รับการจดทะเบียนการเกิด หรือการจดทะเบียนราษฎรอื่นๆ จะได้รับสัญชาติ เนื่องจากการจดทะเบียนการเกิดไม่ได้เกี่ยวข้องกับการเข้าเมือง ดังนั้นไม่ได้เป็นการทำให้ผู้ที่มีความผิดตามกฎหมายเข้าเมืองพ้นความผิด กลายเป็นคนถูกกฎหมายโดยอัตโนมัติ โดยอาศัยการจดทะเบียนการเกิดเพียงอย่างเดียว

การจดทะเบียนการเกิดแก่คนทุกคนในประเทศไทยช่วยให้รัฐได้ทราบข้อมูลประชากรที่เกิดใหม่ครบทุกกลุ่ม และสามารถออกหลักฐานแสดงข้อเท็จจริงของการเกิด เพื่อประโยชน์ในการจัดจำแนกประชากรและบริหารประชากรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน การจดทะเบียนการเกิดมีประโยชน์ต่อการดำเนินการของรัฐมากมาย เช่น ให้ประชากรใช้เป็นหลักฐานในการเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการ ใช้เพื่อให้บุตรผู้อพยพที่เกิดในประเทศไทย ได้มีหลักฐานเพื่อเดินทางกลับประเทศต้นทางพร้อมบิดามารดา ป้องกันและช่วยเหลือเด็กต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยจากการเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ และใช้เพื่อการวางแผนจัดสรรทรัพยากรรองรับประชากรที่เกิดใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ

หากรัฐยังหลีกเลี่ยงและเกี่ยงงอนการจดทะเบียนการเกิดให้กับคนทุกคนที่เกิดในรัฐไทย ไม่ว่าจะพวกเขาจะเป็นใคร สุดท้าย คนที่จะต้องปวดหัว กังหันไม่พ้นรัฐที่จะต้องตามแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการไม่ยอมจดทะเบียนการเกิดอย่างทั่วถึงนั่นเอง

³ ดังนั้นคำถามที่ว่า “ทำไมเอกสารอื่นๆ ที่ออกโดยหน่วยงานที่ไม่ใช่หน่วยงานด้านทะเบียนราษฎร จึงไม่ถือเป็นการจดทะเบียนการเกิดอย่างเป็นทางการตามมาตรฐานนานาชาติ” น่าจะหมดไป พร้อมกับการเกี่ยงว่าเอกสารอื่นๆ เช่นหนังสือรับรองการเกิด เป็น “การจดทะเบียนการเกิด” เพราะออกโดยเจ้าหน้าที่รัฐแม้จะไม่ใช่หน่วยงานทะเบียนราษฎร หากเห็นว่าเจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎร เป็นผู้มีส่วนอำนาจในการออกบัตรประชาชน ไม่ใช่แพทย์ หรือครู การออกเอกสารเพื่อเป็นหลักฐานการจดทะเบียนการเกิด ไม่ว่าจะเรียกว่าอะไรก็ตาม ก็ต้องออกหรือรับรองโดยเจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎรเช่นกัน เพราะการจดทะเบียนการเกิดเป็นกิจกรรมทางทะเบียนราษฎร ไม่ใช่กิจกรรมทางสาธารณสุข