

บทที่ 2

ลักษณะทั่วไปของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร

ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ บุคคลทุกคนที่เกิดขึ้นในรัฐใด รัฐนั้นจะมีเขตอำนาจเหนือตัวบุคคลนั้น แต่ด้วยเหตุที่บุคคลนั้นจะต้องได้รับการมองเห็นจากรัฐ ซึ่งการที่รัฐจะมองเห็นบุคคลนั้นหรือได้ทราบว่ามีบุคคลดังกล่าวได้เกิดขึ้นมาในรัฐ ก็คือการที่บุคคลที่เกิดหรือได้เข้ามาอาศัยอยู่ในรัฐดังกล่าวมีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรของรัฐนั้น เพื่อเป็นการรับรองบุคคลตามกฎหมายมหาชนภายในของรัฐ

จากที่ได้กล่าวมาในบทที่ 1 ถึงสภาพปัญหาบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ว่ามีสภาพปัญหาเป็นอย่างไร ด้วยเหตุนี้ในบทนี้จะเป็นการกล่าวถึงสถานการณ์ทางข้อเท็จจริงของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรในประเทศไทย เพื่อที่จะทำให้เห็นภาพของปัญหาบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ซึ่งสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันคือการที่บุคคลหนึ่งไม่ได้รับการบันทึกตัวบุคคลเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของรัฐที่บุคคลนั้นได้เกิดหรือได้อาศัยอยู่ในปัจจุบัน จึงเป็นเหตุทำให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้แม้จะมีการรับรองสภาพบุคคลตามกฎหมายแพ่ง แต่ในการกล่าวอ้างถึงการเป็นผู้ทรงสิทธิต่อการเข้าใช้สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่รัฐได้ให้การรับรอง ก็มีอาจที่จะสามารถเข้าถึงสิทธิต่างๆ ได้ ด้วยเหตุจากการไม่มีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎร

ในเบื้องต้น ผู้ศึกษาขออธิบายถึงนิยามความหมายของคนตกหล่นจากทะเบียนราษฎรไทย เพื่อสร้างความเข้าใจต่อไปถึงลักษณะสภาพปัญหาของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร

คนตกหล่นจากทะเบียนราษฎร คือบุคคลที่ไม่มีชื่อปรากฏอยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรของรัฐใดๆ เลยบนโลก ทำให้บุคคลเหล่านั้นไม่ได้รับการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมายมหาชนภายในของรัฐ เป็นเหตุให้บุคคลนั้นตกอยู่ในสถานการณ์ความไร้รัฐ ถึงแม้ว่าบุคคลเหล่านั้นจะมี “สภาพบุคคล”¹ (Personality) ตามกฎหมายแพ่ง ที่ถือได้ว่าบุคคลเหล่านั้นมี

¹ มาตรา 15 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “สภาพบุคคลย่อมเริ่มต้นเมื่อคลอดแล้วอยู่รอดเป็นทารก และสิ้นสุดลงเมื่อตาย”

ความสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิในสิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมาย แต่เมื่อยังไม่มี การรับรองตัวบุคคลของเขาตามกฎหมายมหาชนภายในของรัฐ ก็ย่อมทำให้บุคคลเหล่านั้นไม่สามารถจะเข้าถึงสิทธิ หรือใช้สิทธิต่างๆ ทั้งที่เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (Fundamental Human Rights) หรือสิทธิใน ฐานะพลเมือง (Civil Rights) ได้โดยทันที² หรือไม่สามารถใช้สิทธิได้โดยสมบูรณ์ ซึ่งอาจกล่าวอีก นัยได้ว่า ตกเป็นคนไร้รัฐ (Stateless persons) ที่เกิดขึ้นภายในของรัฐไทย

รัฐไทยเริ่มมีการสำรวจบุคคลเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรขึ้นตั้งแต่ พ.ศ.2452 หรือใน ร.ศ. 128 โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติสำหรับทำบาญชีคนในราชอาณาจักร ร.ศ. 128³ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหลักการที่ต้องดำเนินการอยู่ 3 ประการด้วยกัน คือ ประการแรก ให้จัดทำบัญชีสำมะโนครัว ประการที่สอง ให้จัดทำบัญชีคนเกิดและคนตาย และ ประการสุดท้าย ให้จัดทำบัญชีคนเข้าออกขึ้น นับเป็นกฎหมายการทะเบียนราษฎรฉบับแรกของ ประเทศ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการสำรวจเฉพาะกลุ่มบุคคลที่อาศัยอยู่ในส่วนของพระ นครและเขตปริมณฑล จึงพบว่ามีประชากรในอีกหลายพื้นที่ที่ยังตกหล่นจากการสำรวจเข้าสู่ระบบ การทะเบียนราษฎรของรัฐไทยในยุคนั้น

การสำรวจครั้งใหญ่เพื่อนำบุคคลต่างๆ เข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของรัฐ ไทยนั้นเกิดขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2499⁴ ซึ่งในส่วนนี้จะ เป็นการสำรวจเพื่อพยายามนำคนทุกคนเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของรัฐไทย อันทำให้ทราบ ถึงข้อมูลแท้จริงของจำนวนประชากรในประเทศเพื่อประโยชน์การบริหารงานแผ่นดิน

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ 2 ฉบับดังกล่าวข้างต้น ตาม ข้อเท็จจริงยังพบว่า มีบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรอยู่ในรัฐไทยอีกเป็นจำนวนมาก ดังนั้น การศึกษาในบทนี้จึงแยกพิจารณาถึงกลุ่มบุคคลที่ตกหล่นจากระบบทะเบียนราษฎรของรัฐไทยเป็น 2 กลุ่มคือ

2.1 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดก่อน พ.ศ.2499

2.2 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดหลัง พ.ศ. 2499

² ดร.ณิ ไพศาลพานิชย์กุล, สิทธิในการมีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในรัฐไทย. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 2.

³ ประกาศมา ณ วันที่ 17 กรกฎาคม รัตนโกสินทร์ศก 128 เป็นวันที่ 14858 ใน รัชกาลปัจจุบันนี้ กฎหมายนี้ น่าจะมีผลในปี พ.ศ.2452.

⁴ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมในบทที่ 3

2.1 บุคคลตกหล่นจากระบบการทะเบียนราษฎรที่เกิดก่อน พ.ศ. 2499

การสำรวจบุคคลเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรครั้งแรกที่จัดให้มีการสำรวจทั้งประเทศนั้นเริ่มต้นขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2499 ซึ่งเป็นการประกาศในพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร และกำหนดให้มีการสำรวจบุคคลที่ได้อาศัยอยู่ในรัฐไทย เพื่อให้ทราบถึงจำนวนประชากรทั้งหมด และเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ

ทั้งนี้ก่อนวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2499 อันเป็นวันที่ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 นั้น รัฐไทยได้มีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทะเบียนราษฎร คือพระราชบัญญัติสำหรับทำบาญชีคนในพระราชอาณาจักร ร.ศ. 128 โดยเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเพื่อการสำรวจบุคคลที่อยู่อาศัยในพื้นที่พระนครและปริมณฑล ให้มีชื่ออยู่ในระบบสำมะโนครัวประชากร อันถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นพัฒนาการระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทย

กลุ่มบุคคลที่เกิดก่อน พ.ศ. 2499 และได้อยู่อาศัยในเขตพื้นที่พระนครและปริมณฑลนั้นจะได้รับการสำรวจข้อมูลจากพระราชบัญญัติสำหรับทำบาญชีคนในพระราชอาณาจักร ร.ศ. 128 ซึ่งจะเป็นกลุ่มบุคคลที่มีชื่ออยู่ในฐานของบาญชีบุคคลในราชนาจักร ทำให้ทราบถึงจำนวนประชากรที่อยู่อาศัยในพื้นที่เขตพระนครและปริมณฑล และเมื่อมีการพัฒนาระบบการทะเบียนราษฎรภายหลังจากปี พ.ศ. 2499 เป็นต้นมา กลุ่มบุคคลเหล่านี้จะได้รับการเพิ่มชื่อเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทยและขจัดไปซึ่งปัญหาบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร

อย่างไรก็ตามจากข้อเท็จจริงพบว่าบุคคลที่อาศัยอยู่นอกพระนครและเขตปริมณฑลที่เกิดก่อนการมีพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 มิได้รับการสำรวจและมีรายการบุคคลในแบบสำมะโนประชากร อันเป็นเหตุให้ในขณะที่เกิดมานั้นไม่เคยมีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนของประเทศไทย

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าบุคคลกลุ่มนี้ได้ตกหล่นจากระบบการทะเบียนราษฎรมาตั้งแต่เกิด จากการศึกษพบว่าในกลุ่มบุคคลที่เกิดก่อน พ.ศ. 2499 และอยู่นอกพระนครและเขตปริมณฑล จะตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรโดยการพิจารณาจากจุดเกาะเกี่ยว ซึ่งผู้ศึกษาจะขอแยกพิจารณาในกรณีนี้เป็น 2 ประการคือ

2.1.1 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดก่อนพ.ศ. 2499 ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทย

2.1.2 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดก่อน พ.ศ. 2499 ที่ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทย

2.1.1 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดขึ้นก่อน พ.ศ. 2499 ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทย

กลุ่มบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรนี้เป็นกลุ่มที่ได้เกิดก่อนปี พ.ศ. 2499 อันเป็นปีที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรขึ้น และก็มีได้อยู่ในเขตพื้นที่ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติสำหรับทำบาญชีคนในพระราชอาณาจักร ร.ศ. 128 ด้วยจึงส่งผลให้ตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร แต่ทั้งนี้เมื่อสอบประวัติของกลุ่มบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรนี้มันจะพบว่าเป็นกลุ่มบุคคลที่มีจุดเกาะเกี่ยวอย่างหนึ่งอย่างใดที่แน่นแฟ้นกับประเทศไทย

ทั้งนี้ในทฤษฎีจุดเกาะเกี่ยว เป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่กล่าวถึงความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวพันที่เหนียวแน่นระหว่างบุคคลกับรัฐ⁵ โดยที่จุดเกาะเกี่ยวต่างๆ ซึ่งบุคคลนั้นมีต่อรัฐจะนำไปสู่การกำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่มีต่อรัฐ และยังเป็นการกำหนดหน้าที่และความผูกพันที่รัฐมีต่อบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรได้

ในการพิจารณาลักษณะทั่วไปของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรจึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงจุดเกาะเกี่ยวที่บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรได้กล่าวอ้างขึ้นว่า ตนเองนั้นมีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยว่ามีน้ำหนักมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้จากการศึกษาทำให้พบว่า ในจุดเกาะเกี่ยวของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรยังสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ

2.1.1.1 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดขึ้นก่อน พ.ศ. 2499 มีพยานหลักฐานอันน่าเชื่อถือได้ในจุดเกาะเกี่ยวที่กล่าวอ้าง

2.1.1.2 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดขึ้นก่อน พ.ศ. 2499 ไม่มีพยานหลักฐานอันน่าเชื่อถือได้ในจุดเกาะเกี่ยวที่กล่าวอ้าง

⁵ พันธุ์ทิพย์ สายสุนทร, คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล ภาคที่ 1 การจัดสรรเอกชนในทางระหว่างประเทศ, (กรุงเทพ : วิญญูชน, 2546), หน้า 93.

2.1.1.1 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดก่อน พ.ศ. 2499 มีพยานหลักฐานอันน่าเชื่อถือได้ในจุดเกาะเกี่ยวที่กล่าวอ้าง

บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรกลุ่มนี้นั้นเมื่อสำรวจข้อมูลจะพบว่ามี การกล่าวอ้างขึ้นมาถึงจุดเกาะเกี่ยวของตนเองที่มีต่อรัฐไทย โดยอาจจะเป็นจุดเกาะเกี่ยวโดยการเกิดกับรัฐไทยผ่านหลักบุคคล (หลักสืบสายโลหิตผ่านบิดามารดา)⁶ หรือหลักดินแดน⁷ หรืออาจจะ เป็นการมีจุดเกาะเกี่ยวทั้งจากหลักบุคคลและหลักดินแดน และการมีจุดเกาะเกี่ยวภายหลังการเกิด ผ่านหลักความจงรักภักดี⁸ และหลักบุคคล⁹

ดังนั้น เมื่อมีการกล่าวอ้างขึ้นมาถึงจุดเกาะเกี่ยวของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ก็จำเป็นที่บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรนั้นจะต้องพิสูจน์ให้ได้ชัดเจนว่าตนเองนั้นมีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยตามที่ได้กล่าวอ้าง ในการพิสูจน์นี้บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรจะต้องพิสูจน์จากพยานหลักฐานไม่ว่าจะเป็นพยานเอกสาร หรือพยานบุคคล และทั้งนี้หากสามารถพิสูจน์ถึงความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานที่นำมากล่าวอ้างถึงจุดเกาะเกี่ยว ก็จะทำให้บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่ได้กล่าวอ้างถึงจุดเกาะเกี่ยวนั้นมีความน่าเชื่อถือถึงจุดเกาะเกี่ยวที่นำมากล่าวอ้างมากยิ่งขึ้นอันเป็นผลดีต่อการดำเนินการช่วยเหลือต่อไป

⁶ จุดเกาะเกี่ยวโดยการเกิดผ่านหลักบุคคล คือบิดาหรือมารดาคนใดคนหนึ่ง หรือทั้งบิดาและมารดา เป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทย

⁷ จุดเกาะเกี่ยวโดยการเกิดผ่านหลักดินแดน คือการเกิดในดินแดนของรัฐไทย

⁸ จุดเกาะเกี่ยวภายหลังการเกิดโดยผ่านหลักความจงรักภักดี คือ การอพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในราชอาณาจักร และมีภูมิลำเนาตามกฎหมายเอกชนกับรัฐไทย และไม่ว่าจะเป็นการอาศัยอยู่เพื่อการทำงาน หรือเพื่อการศึกษา หรือการเข้ามาทำคุณประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดให้กับรัฐไทย

⁹ จุดเกาะเกี่ยวภายหลังการเกิดโดยผ่านหลักบุคคล คือการที่ภายหลังการเกิดได้มามีความสัมพันธ์ทางกฎหมายกับบุคคลที่มีสัญชาติไทย เช่น การเป็นคู่สมรสของชายหรือหญิงที่มีสัญชาติไทย หรือการเป็นบิดาหรือมารดาของบุตรที่มีสัญชาติไทย แม้กระทั้งการเป็นบุตรบุญธรรมของคนสัญชาติไทย หรือในกรณีภายหลังการเกิดแล้วบิดาหรือมารดาที่แท้จริงได้สัญชาติไทย

ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่า การตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรนั้น ไม่จำเป็นที่จะต้องเกิดกับคนต่างด้าวที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเท่านั้น แต่อาจจะเกิดกับคนไทยที่ตกหล่นจากระบบการทะเบียนราษฎรไทยได้เช่นกัน ดังเช่นในกรณีของนาง แก้ว นะตา¹⁰ นางแก้ว นะตา เกิดเมื่อ พ.ศ. 2490 ที่บ้านป่าแลว ตำบลป่าแลว อำเภอสันติสุข จังหวัดน่าน ประเทศไทย นางแก้วให้ข้อมูลว่าบิดามารดาเกิดในประเทศไทย แต่จำข้อมูล อายุ ปี พ.ศ.เกิด และสถานที่เกิดของบิดามารดาไม่ได้ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจะพบว่านางแก้วได้กล่าวอ้างถึงจุดเกาะเกี่ยวโดยการเกิดกับรัฐไทยโดยหลักบุคคลและหลักดินแดน และโดยการที่นางแก้วได้เล่าประวัติความเป็นมาของหมู่บ้านที่ตนเองเกิดและได้อาศัยอยู่มาจนถึงทุกวันนี้ จึงพบว่าข้อกล่าวอ้างในจุดเกาะเกี่ยวโดยการเกิดตามหลักดินแดนของนางแก้วนั้นมีน้ำหนักในความน่าเชื่อถือของจุดเกาะเกี่ยวที่กล่าวอ้างขึ้นมา¹¹

นางแก้วจึงกลายเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดขึ้นก่อนการมีพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 และเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่มีพยานหลักฐานยืนยันข้อกล่าวอ้างจุดเกาะเกี่ยวโดยการเกิด

2.1.1.2 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดก่อน พ.ศ. 2499 ไม่มีพยานหลักฐานอันน่าเชื่อถือได้ในจุดเกาะเกี่ยวที่กล่าวอ้าง

บุคคลกลุ่มนี้ได้กล่าวอ้างถึงพยานหลักฐานที่จะแสดงให้เห็นถึงจุดเกาะเกี่ยว แต่พยานหลักฐานที่ได้กล่าวอ้างนั้นขาดความน่าเชื่อถือว่าตนเองนั้นมีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐที่ตนกล่าวอ้าง แต่กลุ่มบุคคลดังกล่าวอาจมีพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือ และมีได้กล่าวอ้างขึ้นมา เพราะการไม่รู้และไม่ทราบถึงความสำคัญของเอกสารประเภทต่างๆ ซึ่งนั่นหมายความว่าบุคคลดังกล่าวอาจมีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐอื่นรัฐใดรัฐหนึ่งก็ได้ และหากอ้างเอกสารดังกล่าวก็อาจสามารถแสวงหาจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐต่างประเทศได้ และพิสูจน์การมีจุดเกาะเกี่ยวหรือได้รับการรับรองการมีจุดเกาะเกี่ยวโดยการเกิดกับรัฐต่างประเทศได้ ทั้งนี้ผู้ศึกษาได้ลงสำรวจข้อมูลและพบกรณีศึกษาที่

¹⁰ ผู้ศึกษาได้ลงพื้นที่สำรวจข้อมูลใน จังหวัดน่าน ในโครงการของคณะกรรมการการวิสามัญแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและแนวทางการแก้ไขการไร้สถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย วุฒิสภา โดยการสนับสนุนจากมูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา เมื่อวันที่ 11-24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552

¹¹ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวก ข หน้า 209

เกี่ยวข้องกับกรณีนี้ อันได้แก่นางแสง หนองแก้ว¹² เกิดเมื่อ พ.ศ. 2475 ที่บ้านห้วยธนู ตำบลตาลชุม อำเภอท่าวังผา จังหวัดน่าน ประเทศไทย และนางแสงยังได้กล่าวอ้างว่าตนนั้นมีบิดาและมารดาเป็นคนสัญชาติไทยแต่ได้เสียชีวิตไปแล้วทั้งคู่¹³

เมื่อได้พิจารณาและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์จุดเกาะเกี่ยวของนางแสง หนองแก้ว กลับพบว่านางแสงเองไม่มีพยานเอกสารอย่างใด มายืนยันในสถานที่เกิดของตน อีกทั้งพยานหลักฐานที่จะมายืนยันในการมีสัญชาติไทยของบิดาและมารดาของนางแสง หนองแก้ว ก็ไม่สามารถแสวงหามายืนยันได้ เมื่อได้สอบถามไปถึงความเป็นมาของบ้านห้วยธนู นางแสงก็ไม่สามารถตอบคำถามหรือเล่าประวัติความเป็นมาของหมู่บ้านได้อย่างชัดเจน ซึ่งทำให้คำกล่าวอ้างถึงจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยของนางแสง หนองแก้ว ไม่มีความน่าเชื่อถือแต่อย่างใด

ผู้ศึกษาตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับนางแสง หนองแก้ว อาจจะเกิดที่บ้านห้วยธนูจริง แต่ความไม่รู้ถึงความสำคัญของเอกสารที่จะนำมาพิสูจน์ หรือความไม่มั่นใจเกรงว่าหลักฐานที่นำมาพิสูจน์ให้ดูนั้นอาจจะทำให้เกิดผลร้ายต่อตัวนางแสง หนองแก้ว โดยในกรณีนี้ผู้ศึกษาได้ให้นางแสงกลับไปเขียนแผนผังครอบครัวเพื่อจะได้นำมายืนยันข้อกล่าวอ้างของตนต่อไป

การศึกษานุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 พบว่าบุคคลที่อ้างถึงจุดเกาะเกี่ยวของตน จำเป็นต้องพิสูจน์ความน่าเชื่อถือของจุดเกาะเกี่ยวที่ได้กล่าวอ้างขึ้นด้วย ในส่วนต่อไปจะทำการศึกษากรณีของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 ที่ไม่สามารถแสวงหาจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยได้

¹² ผู้ศึกษาได้ลงพื้นที่สำรวจข้อมูลใน จังหวัดน่าน ในโครงการของคณะกรรมการการวิสามัญแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและแนวทางการแก้ไขการไร้สถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย วุฒิสภา โดยการสนับสนุนจากมูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา เมื่อวันที่ 11-24 พฤศจิกายน พ.ศ.2552

¹³ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวก ข หน้า 211

2.1.2 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดก่อน พ.ศ. 2499 ที่ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทย

กรณีนี้เป็นกลุ่มบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ที่ได้ตกหล่นจากระบบการทะเบียนราษฎรจากรัฐทุกรัฐในโลก เหตุนี้จึงกล่าวได้ว่าไม่มีรัฐใดในโลกได้ให้การรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมายมหาชนภายในของรัฐนั้น ทั้งยังเป็นกลุ่มบุคคลที่ไม่สามารถให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเกิดของตนเองเพียงพอที่จะสามารถแสวงหาจุดเกาะเกี่ยวโดยการเกิดกับรัฐไทย

ตามข้อเท็จจริงของบุคคลกลุ่มนี้เป็นกลุ่มบุคคลที่อาจจะมีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐต่างประเทศ หรือ ไม่สามารถแสวงหาจุดเกาะเกี่ยวจากรัฐใดๆ ได้เลย ดังนั้นผู้ศึกษาจึงแยกการพิจารณาไว้ 2 ประการคือ

2.1.2.1 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดก่อน พ.ศ. 2499 ที่ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยแต่อาจมีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐต่างประเทศ

2.1.2.2 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดก่อน พ.ศ. 2499 ที่ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทย และไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐอื่นใด

2.1.2.1 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดก่อน พ.ศ. 2499 ที่ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยแต่อาจมีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐต่างประเทศ

บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรกลุ่มนี้เกิดก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 และไม่สามารถแสวงหาจุดเกาะเกี่ยวใดๆ กับรัฐไทยได้ แต่อาจจะแสวงหาจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐต่างประเทศได้ ซึ่งจากกรณีศึกษาที่พบนั้นจะเป็นกลุ่มบุคคลที่ยังคงมีความสัมพันธ์ทางสายโลหิตกับรัฐต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ดังเช่นในกรณีศึกษาของนางดวงใจ ธนาศักดิ์¹⁴

นางดวงใจ ธนาศักดิ์¹⁵ เกิดเมื่อ พ.ศ. 2498 โดยได้กล่าวอ้างว่าตนเองนั้นเกิดที่ตำบลหาดแพง อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม เมื่อเกิดแล้วมารดาซึ่งนางดวงใจได้กล่าวอ้างว่ามีสัญชาติไทยได้พาไปเลี้ยงดูที่ประเทศลาว โดยอาศัยอยู่กับบิดาซึ่งเป็นคนลาว ต่อมาเมื่อนางดวงใจ อายุได้ 24 ปี ได้เดินทางกลับมายังประเทศไทย และไม่เคยไปรับการสำรวจหรือลงรายการ

¹⁴ กรณีศึกษานี้ได้ติดต่อเข้ามาที่มูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา ในวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2554

¹⁵ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวก ข หน้า 213

บุคคลในระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทยเลยแม้แต่ครั้งเดียว โดยการเดินทางกลับมานั้นนางดวงใจมิได้พาบิดามารดากลับมาด้วย

ดังนี้ เมื่อพิจารณาถึงจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยนั้นก็พบว่านางดวงใจ ไม่สามารถพิสูจน์ข้อกล่าวอ้างของจุดเกาะเกี่ยวกับตนเองได้กล่าวยกขึ้นมา และไม่เคยได้รับการสำรวจอย่างใด ๆ เมื่อได้เดินทางกลับมาในประเทศไทยจึงเป็นเหตุให้นางดวงใจไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทย แต่พบถึงจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐต่างประเทศอันได้แก่ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งเป็นรัฐที่บิดาของนางดวงใจเกิด

จากกรณีศึกษาดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยแต่พบว่ามีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐต่างประเทศ ทำให้บุคคลนั้นไม่ได้ตกอยู่ในสภาวะไร้รัฐซึ่งขอบเขตของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะกล่าวถึงปัญหาบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรไทยที่ทำให้บุคคลตกอยู่ในสภาวะไร้รัฐ จึงไม่ขอลงรายละเอียดในเรื่องดังกล่าว

2.1.2.2 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดก่อน พ.ศ. 2499 ที่ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทย และไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐอื่นใด

บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรกลุ่มนี้เกิดก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 และไม่สามารถแสวงหาจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทย ซึ่งรวมไปถึงกลุ่มบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่กล่าวอ้างถึงจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยแต่ไม่สามารถหาพยานมาพิสูจน์จุดเกาะเกี่ยวกับตนเองกล่าวอ้างขึ้นมา อีกทั้งไม่พบความสัมพันธ์ของจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐต่างประเทศอื่นใด อันส่งผลให้บุคคลกลุ่มนี้ตกเป็นบุคคลไร้รัฐที่อาศัยอยู่ในรัฐไทย

จากการลงพื้นที่เพื่อศึกษาปัญหาการตกหล่นจากทะเบียนราษฎรทำให้พบว่ากลุ่มบุคคลที่เกิดในพื้นที่ทับซ้อนนั้นก็เป็นกลุ่มหนึ่งที่ไม่สามารถแสวงหาจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยรวมถึงรัฐต่างประเทศ

บุคคลกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ต้องตกเป็นคนตกหล่นจากทะเบียนราษฎรเพราะเกิดในพื้นที่ที่ยังคงเป็นปัญหาในเรื่องการกล่าวอ้างเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐ ในเขตแดนที่ยังตกลงกันไม่ได้ว่าพื้นที่นั้นเป็นของรัฐใด ทำให้บุคคลกลุ่มนี้มีสองสถานะ ซึ่งไม่มั่นใจถึงจุดเกาะเกี่ยวกับตนเองมีอยู่นั้นจะเป็นของรัฐใด โดยขอยกตัวอย่างพื้นที่ในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งได้มีพื้นที่ทับซ้อนระหว่างรัฐไทยกับรัฐพม่าเนื่องจากยังไม่มีการปักปันเขตแดนที่ชัดเจน

พื้นที่สลายอน ถือว่าเป็นพื้นที่ทับซ้อนระหว่างรัฐไทยกับรัฐพม่า เพราะยังไม่มีการปักปันเขตแดนอย่างชัดเจน จากประวัติศาสตร์ของบ้านท่าตอน อำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่ ได้

มีการเล่าถึงพื้นที่ดังกล่าวนับไปตั้งแต่สมัยบรรพบุรุษ ว่าเป็นพื้นที่ที่ชาวบ้านในละแวกนั้นได้เดินทางขึ้นไปทำสวนทำไร่ เพราะเป็นพื้นที่ที่มีการรวมตัวกันระหว่างแม่น้ำยอนไหลมารวมกับแม่น้ำกก จึงเกิดเป็นพื้นที่สันดอนสามเหลี่ยมที่มีความอุดมสมบูรณ์ และด้วยเหตุนี้จึงมีการเดินทางขึ้นไปทำสวนทำไร่กันที่บริเวณนั้น จากเริ่มต้นเพียงไม่กี่ครอบครัวก็เริ่มขยายเป็นหลายครอบครัว โดยบุคคลที่ขึ้นไปทำสวนทำไร่จะเป็นกลุ่มบุคคลที่อยู่ในวัยทำงาน ส่วนของผู้สูงอายุและเด็กจะให้อยู่อาศัยที่บ้านท่าตอน ไม่ได้ติดตามครอบครัวขึ้นไปทำสวนทำไร่ที่พื้นที่สบบยอนแต่อย่างใด

จากสถานการณ์ดังกล่าว จะเห็นว่าพื้นที่บ้านท่าตอนจะเป็นที่พักอาศัย ขณะที่พื้นที่สบบยอนจะเป็นที่ทำกิน แต่ด้วยการเดินทางไปกลับนั้นใช้เวลานานพอสมควร ทำให้ชาวบ้านที่ขึ้นไปทำสวนทำไร่บริเวณสบบยอนจะสร้างบ้านเรือนหลังเล็กๆ เอาไว้พักในช่วงเวลาทำสวนทำไร่ และพอเก็บเกี่ยวผลผลิตเสร็จแล้วก็นำผลผลิตนั้นกลับมายังบ้านท่าตอนโดยล่องน้ำกกลงมาเพื่อนำมาขายและซื้อของใช้กลับไปที่พักสบบยอน และเป็นวงรอบเช่นนี้ตลอดมา ซึ่งพื้นที่นี้เกิดขึ้นก่อนที่รัฐไทยจะได้เข้าสู่การเปลี่ยนแปลงเป็นรัฐสมัยใหม่ที่มีเขตแดนชัดเจนกันเอาไว้

ด้วยเหตุนี้ จึงถือได้ว่าพื้นที่สบบยอนนั้นเป็นของรัฐไทยมาโดยตลอด แต่เมื่อเริ่มรัฐสมัยใหม่มีเรื่องเขตแดนเข้ามาเกี่ยวข้อง ก็ตามมาด้วยปัญหาเรื่องเขตแดนระหว่างสองรัฐที่ยังตกลงกันไม่ชัดเจน ทำให้เกิดการทับซ้อนของพื้นที่และทับซ้อนในเรื่องของอำนาจอธิปไตย ดังนั้นบุคคลที่เกิดในบริเวณดังกล่าวจึงไม่มั่นใจว่าจุดเกาะเกี่ยวของตนนั้นอยู่ในประเทศใด แต่ส่วนใหญ่แล้วจะยืนยันในจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทย โดยแสดงออกทางหลักสืบสายโลหิต ที่ส่วนมากจะมีบรรพบุรุษ (ปู่ ย่า ตา ยาย) เป็นคนสัญชาติไทย แต่ไม่มีเครือญาติที่จะยืนยันรับรอง จะมีก็แต่เพียงพยานชุมชนที่สามารถยืนยันรับรองได้ ซึ่งรวมไปถึงวิถีชีวิต ประเพณี และวัฒนธรรม ที่กลมกลืนคล้ายกันกับคนไทยที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้นมาเป็นเวลานาน ในที่นี้ขอนำเสนอผ่านกรณีศึกษาของนางคำน้อยถา¹⁶ ที่เกิดในพื้นที่สบบยอนอันเป็นพื้นที่ทับซ้อน

นางคำ น้อยถา¹⁷ เกิดเมื่อปี พ.ศ. 2499 ที่สบบยอน ซึ่งในขณะนั้นบิดามารดาของนางคำ น้อยถา ได้ขึ้นไปทำสวนทำไร่ที่บริเวณสบบยอน และเมื่อมีการมาสำรวจรายการบุคคลเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของรัฐไทย ปรากฏว่าครอบครัวนางคำไม่เคยได้ลงมาเพื่อรับการสำรวจแต่อย่างใด ทำให้ครอบครัวของนางคำตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร

¹⁶ ผู้ศึกษาได้เข้าพื้นที่เพื่อสอบถามข้อมูลจากคลินิกกฎหมายแม่ยาย อำเภอแม่ยาย จังหวัดเชียงใหม่ และได้ลงพื้นที่สอบถามคำ เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2554

¹⁷ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวก ข หน้า 214

ดังนั้น จะเห็นว่าบุคคลที่เกิดในพื้นที่ทับซ้อนดังตัวอย่างของนางคำ น้อยถา เป็นกลุ่มบุคคลที่ไม่สามารถแสวงหาจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐใดๆ ได้ จึงตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของทุกรัฐในโลก

2.2 บุคคลตกหล่นจากระบบการทะเบียนราษฎรที่เกิดขึ้นหลัง พ.ศ. 2499

ตามข้อเท็จจริงของกลุ่มบุคคลที่เกิดขึ้นหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 นั้น ไม่ควรที่จะตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของประเทศไทย แต่จากการศึกษากลับพบว่ายังคงมีการตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของประเทศไทยอยู่ แม้ว่าบุคคลเหล่านั้นจะเกิดขึ้นหลังจากมีการทะเบียนราษฎรที่สมบูรณ์แล้วก็ตาม

ในการพิจารณากลุ่มบุคคลดังกล่าว ผู้ศึกษาได้ใช้แนวทางพิจารณาจาก “จุดเกาะเกี่ยว” อันทำให้ทราบถึงการมีความสัมพันธ์ของบุคคลต่อรัฐไทยในการเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทย ดังนั้น จึงจำแนกกลุ่มบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดขึ้นหลัง พ.ศ. 2499 ไว้เป็น 2 ประเภท คือ

2.2.1 บุคคลตกหล่นจากระบบการทะเบียนราษฎรที่เกิดขึ้นหลัง พ.ศ. 2499 ที่มีจุดเกาะเกี่ยวเกี่ยวกับรัฐไทย

2.2.2 บุคคลตกหล่นจากระบบการทะเบียนราษฎรที่เกิดขึ้นหลัง พ.ศ. 2499 ที่ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวเกี่ยวกับรัฐไทย

2.2.1 บุคคลตกหล่นจากระบบการทะเบียนราษฎรที่เกิดขึ้นหลัง พ.ศ. 2499 ที่มีจุดเกาะเกี่ยวเกี่ยวกับรัฐไทย

บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรกลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มบุคคลที่มีจุดเกาะเกี่ยวเกี่ยวกับรัฐไทย และเกิดภายหลังจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้บิดามารดาต้องแจ้งเกิดให้แก่บุตรของตน เพื่อที่บุตรจะได้มีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎร และได้มีเอกสารทางทะเบียนราษฎร (สูติบัตร) ไว้เป็นหลักฐานแสดงถึงการได้รับการรับรองจากรัฐไทย แต่บิดามารดาไม่ได้ไปแจ้งเกิด หรือในกรณีของการให้ไปรายงานตัวเพื่อสำรวจรายการบุคคลเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎร แต่ก็มีได้ไปรายงานตัว และโดยหลักการนั้น ภายหลังจากการมีพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้มีการเปิดสำรวจบุคคลต่างๆ ที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทยอันเป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐที่พยายามขจัดความไร้รัฐให้หมดไป

ด้วยเหตุนี้ในข้อเท็จจริงนี้สามารถจำแนกการตกหล่นออกเป็น 7 กรณี คือ

2.2.1.1 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดหลัง พ.ศ. 2499 ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยแต่ตกหล่นจากการจดทะเบียนการเกิด

2.2.1.2 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดหลัง พ.ศ. 2499 ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยแต่ตกหล่นจากการเพิ่มชื่อ

2.2.1.3 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดหลัง พ.ศ. 2499 ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยแต่ตกหล่นจากการสำรวจทะเบียนประวัติผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกง

2.2.1.4 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดหลัง พ.ศ. 2499 ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยแต่ตกหล่นจากการสำรวจทะเบียนประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง

2.2.1.5 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดหลัง พ.ศ. 2499 ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยแต่ตกหล่นจากการสำรวจทะเบียนประวัติลาวอพยพ

2.2.1.6 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดหลัง พ.ศ. 2499 ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยแต่ตกหล่นจากการสำรวจทะเบียนประวัติชุมชนบนพื้นที่สูง

2.2.1.7 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดหลัง พ.ศ. 2499 ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยแต่ตกหล่นจากการสำรวจทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน

2.2.1.1 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดหลัง พ.ศ. 2499 ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยแต่ตกหล่นจากการจดทะเบียนการเกิด

บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรกลุ่มนี้เป็นกลุ่มบุคคลที่เกิดในภายหลังจากที่พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรใช้บังคับ และสามารถพิสูจน์ จุดเกาะเกี่ยวของตนเองกับรัฐไทยได้ว่าตนเองนั้นมีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยโดยการเกิด แต่ตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของรัฐไทยเพราะไม่ได้จดทะเบียนการเกิด โดยขอนำเสนอผ่าน 3 กรณีศึกษา คือ กรณีนายจันเลี้ยว แซ่จ้าว กรณีนางสาวพรพรรณ กองแก้ว และกรณีนายอนันต์ บัวเหล็ก

กรณีศึกษา : นายจันเลี้ยว แซ่จ้าว¹⁸

¹⁸ ผู้ศึกษาลงไปสำรวจข้อมูลใน จังหวัดน่าน ในโครงการของคณะกรรมการวิสามัญแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและแนวทางการแก้ไขการไร้สถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย วุฒิสภา โดยการสนับสนุนจากมูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา เมื่อวันที่ 11 -24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552

นายจันเลี้ยว แซ่จ้าว¹⁹ เป็นคนชาติพันธุ์หมิ่นเยน เกิดเมื่อวันที่ 15 กันยายน พ.ศ.2502 ที่บ้านน้ำกาต อำเภอปง จังหวัดพะเยา (ปัจจุบันบ้านน้ำกาตขึ้นต่อ อำเภอ ท่าวังผา จังหวัดน่าน) นายจันเลี้ยว เป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดขึ้นหลัง พ.ศ. 2499 ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยแต่ตกหล่นจากการสำรวจ พ.ศ. 2499 จากการมีมารดาเป็นคนสัญชาติไทย

จากการที่บิดาและมารดาของนายจันเลี้ยวไม่ทราบถึงหน้าที่ของตนตามกฎหมายและความอยู่ห่างไกลจากที่ว่าการอำเภอ ก็เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้นายจันเลี้ยวไม่ได้รับการแจ้งการเกิดและถูกบันทึกการบุคคลเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของรัฐไทยนับตั้งแต่ที่นายจันเลี้ยวเกิด

กรณีศึกษา : นางสาวพรพรรณ กองแก้ว²⁰

นางสาวพรพรรณ กองแก้ว²¹ เกิดวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ.2535 เป็นบุตรของคนเชื้อสายไทยจากเกาะกง เกิดที่ โรงพยาบาลคลองใหญ่ โดยมีหนังสือรับรองการเกิดออกโดยโรงพยาบาลคลองใหญ่ แต่มิได้ไปแจ้งการเกิดต่อทางสำนักทะเบียนอำเภอจึงทำให้ตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรมาตั้งแต่เกิด

กรณีศึกษา : นายอนันต์ บัวเหล็ก²²

นายอนันต์ บัวเหล็ก²³ คนชาติพันธุ์ลัวะ เกิดเมื่อปี พ.ศ.2506 ที่ บ้านสะจุ ตำบลขุนน่าน อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน ทั้งบิดามารดาของนายอนันต์ก็เกิดที่บ้านสะจุ

¹⁹ ศักขารายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวก ข หน้า 215

²⁰ ผู้ศึกษาลงไปสำรวจข้อมูลใน อำเภอคลองใหญ่ อำเภอเกาะช้าง อำเภอเมือง จังหวัดตราด ในโครงการของคณะกรรมการการวิสามัญแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย และแนวทางการแก้ไขการไร้สถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย วุฒิสภา โดยการสนับสนุนจากมูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน – 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2552

²¹ ศักขารายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวก ข หน้า 216

²² ผู้ศึกษาลงไปสำรวจข้อมูลใน จังหวัดน่าน ในโครงการของคณะกรรมการวิสามัญแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและแนวทางการแก้ไขการไร้สถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย วุฒิสภา โดยการสนับสนุนจากมูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา เมื่อวันที่ 11 -24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552

²³ ศักขารายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวก ข หน้า 218

เช่นเดียวกัน จากพยานเอกสารพบว่ามารดาของนายอนันต์มีสัญชาติไทย แต่ไม่ปรากฏพยานเอกสารใดที่ยืนยันได้ว่าบิดาของนายอนันต์นั้นมีสัญชาติไทย

ภายหลังการเกิดของนายอนันต์ เพราะความไม่รู้และอยู่ในพื้นที่ห่างไกลจึงเป็นเหตุให้บิดาและมารดาของนายอนันต์ไม่เคยไปแจ้งการเกิดของนายอนันต์ต่อเจ้าพนักงานอำเภอ เพื่อให้นายอนันต์มีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทยแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ นายอนันต์ บัวเหล็ก จึงตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของประเทศไทยที่เกิดขึ้น พ.ศ. 2499 และไม่ได้รับการจดทะเบียนการเกิด

2.2.1.2 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดขึ้นหลัง พ.ศ. 2499 ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยแต่ตกหล่นจากการเพิ่มชื่อ

บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทย ซึ่งตนเองสามารถพิสูจน์ความน่าเชื่อถือของจุดเกาะเกี่ยวที่ได้กล่าวอ้างขึ้นและตนเองได้เกิดหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 แต่ก็ได้ตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของประเทศไทย จากการที่ไม่ได้เพิ่มชื่อเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทย

ผู้ศึกษาลงไปสำรวจข้อมูลใน อำเภอคลองใหญ่ อำเภอเกาะช้าง และอำเภอเมือง จังหวัดตราด ในโครงการของคณะกรรมการวิสามัญแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและแนวทางการแก้ไขการไร้สถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย วุฒิสภา โดยการสนับสนุนจากมูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน – 4 กรกฎาคม พ.ศ.2552 และพบกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องในกรณีนี้คือ กรณีของเด็กชาย เมฆา หวานใจ และนายวิเชียร เกส

กรณีศึกษา : เด็กชายเมฆา หวานใจ²⁴

ด.ช.เมฆา หวานใจ เกิดเมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ.2551 ที่เกาะกะปิ (ซึ่งเป็นเขตของจังหวัดเกาะกง ประเทศกัมพูชา) ในขณะที่เกิดนั้นมารดาของ ด.ช.เมฆาได้เดินทางไปร่วมงานบุญกับญาติที่เกาะกะปิ และระหว่างทางกลับ มารดาได้เกิดเจ็บท้องคลอด จึงต้องเดินทางกลับมาที่เกาะกะปิ เพื่อคลอด ด.ช.เมฆา โดยมีหมอดำเยาเป็นคนทำคลอด และมีข้อเท็จจริงว่าบิดาและมารดาของเด็กชายเมฆา นั้นเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทย

²⁴ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวก ข หน้า 220

เมื่อกลับมาประเทศไทยมารดาของเด็กชายเมฆา ขอเพิ่มชื่อของเด็กชายเมฆาในทะเบียนราษฎร แต่ทางเจ้าหน้าที่อำเภอไม่ยอมดำเนินการโดยอ้างว่าไม่มีข้อมูลหมายกำหนดไว้

ด้วยเหตุนี้เด็กชายเมฆา จึงได้ตกลงจากระบบการทะเบียนราษฎรจากการไม่สามารถเพิ่มชื่อเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทยได้

กรณีศึกษา : นายวิเชียร เกลี²⁵

นายวิเชียร เกลี เป็นคนเชื้อสายไทยเกาะกง เกิดเมื่อปี พ.ศ. 2490 ในจังหวัดเกาะกง ประเทศกัมพูชา ทั้งบิดาและมารดาเป็นคนเชื้อสายไทยเกาะกงที่เกิดและอาศัยอยู่ที่นั่นมานานแล้ว²⁶ เมื่อนายวิเชียร ได้เติบโตอยู่ในจังหวัดเกาะกง เป็นระยะเวลา 25 ปี ในปี พ.ศ. 2515 ก็ได้อพยพหนีภัยความตายเข้ามาอาศัยอยู่ในจังหวัดตราด ประเทศไทย

เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2520 นายวิเชียร เกลี ได้รับการสำรวจบัตรประจำตัวผู้อพยพ ซึ่งพักอาศัยอยู่ในศูนย์ผู้อพยพ โดยการสำรวจคราวนั้นเป็นการสำรวจจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (ซึ่งการสำรวจคราวนั้นเพื่อต้องการทราบข้อมูลและจำนวนของผู้อพยพเข้ามาในราชอาณาจักร)

ในปัจจุบันเมื่อนายวิเชียรได้ไปติดต่อกับทางเจ้าหน้าที่อำเภอโดยนำทะเบียนผู้อพยพประจำจังหวัดตราด (แบบ สศอ. 3)²⁷ อันเป็นทะเบียนที่นายวิเชียรเคยได้รับการสำรวจรายการบุคคลไปด้วย ปรากฏว่าไม่พบชื่อและรายการบุคคลของนายวิเชียรอยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทยแต่อย่างใด โดยทางอำเภอระบุว่ารายชื่อของนายวิเชียรนั้นถูกจำหน่ายออกจากระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทย เป็นเหตุให้นายวิเชียรตกเป็นบุคคลตกหล่นจาก

²⁵ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวก ข หน้า 225

²⁶ ประเทศไทยได้เสียดินแดนผืนนี้ ในวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2447 ซึ่งเสียดินแดนที่เรียกชื่อว่า จังหวัดปัจจันตคีรีเขตร ให้แก่ประเทศฝรั่งเศส แต่ยังมีบุคคลที่ได้เข้าไปตั้งรกรากอยู่ที่นั่นแล้วไม่ได้ทราบข่าว หรือทราบแต่ไม่อยากจะกลับมามีชีวิตอยู่ในราชอาณาจักรไทย ด้วยเหตุที่กลัวไม่มีที่ทำกินหรือ มีบ้านเรือนอยู่ที่นั่นจึงไม่อยากจะกลับ

²⁷ แบบ สศอ. 3 เป็นแบบบันทึกทางทะเบียนสำหรับใช้บันทึกตัวบุคคลของผู้อพยพจากเกาะกงเข้ามาในราชอาณาจักรไทย ช่วงปี พ.ศ. 2517 – 2520 โดยมีการจัดทำขึ้นในจังหวัด จันทบุรี และจังหวัดตราด

ทะเบียนราษฎรที่ไม่ได้รับการเพิ่มชื่อเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทยในทะเบียนบ้านของบุคคลที่มีสิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราว (ท.ร.13)

ผู้ศึกษาตั้งข้อสังเกตว่า การตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรนั้น อาจจะไม่เกิดขึ้นแต่เฉพาะบุคคลที่ไม่เคยมีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรเพียงเท่านั้น หากแต่ อาจเกิดขึ้นได้กับบุคคลที่มีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทย แต่เพราะจากการไม่ให้ความสนใจต่อการติดต่อกับทางอำเภอเป็นระยะเวลานาน การละเลยต่อการไปปรากฏตัวต่อเจ้าหน้าที่เพื่อเข้ารับการสำรวจ ก็เป็นสาเหตุที่ทำให้ถูกจำหน่ายรายการบุคคลออกจากระบบการทะเบียนราษฎร และตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่ปรากฏตัวขึ้นในประเทศไทยได้ด้วยเช่นกัน

2.2.1.3 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดหลัง พ.ศ. 2499 ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยแต่ตกหล่นจากการสำรวจทะเบียนประวัติผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกง

กลุ่มบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรกลุ่มนี้เป็นบุคคลที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทย แต่ได้ตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของประเทศไทยจากการไม่ได้รับการสำรวจทะเบียนประวัติผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกง อันเป็นกลุ่มบุคคลที่ตกหล่นจากการจัดทำทะเบียนประวัติผู้อพยพเชื้อสายไทย ทะเบียนประวัติผู้หลบหนีเชื้อสายไทย และทะเบียนประวัติผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา ที่ได้มีการเริ่มสำรวจตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา และได้มีการตรวจสอบจำนวนบุคคลที่ได้รับการสำรวจมาโดยตลอด ซึ่งมีการสำรวจครั้งล่าสุดเมื่อปี พ.ศ. 2539 แต่จากข้อเท็จจริงก็ยังคงพบกลุ่มบุคคลเหล่านี้ได้ตกหล่นจากการสำรวจรายบุคคลเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทยในปัจจุบัน โดยขอนำเสนอกรณีศึกษาของนายมงคล สุขสวัสดิ์ และนางตอง คุ่มปี ซึ่งพบจากการลงไปสำรวจข้อมูลในอำเภอคลองใหญ่ อำเภอเกาะช้าง และอำเภอเมือง จังหวัดตราด ในโครงการของคณะกรรมการวิสามัญแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและแนวทางการแก้ไขการไร้สถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย วุฒิสภา โดยการสนับสนุนจาก มูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน – 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2552

นายมงคล สุขสวัสดิ์ เกิดเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2528 ที่บ้านแหลมกลัด ตำบลแหลมกลัด อำเภอเมือง จังหวัดตราด มีบิดาและมารดาเป็นผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกง ที่ได้เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2518 ภายหลังจากที่นายมงคลเกิด บิดาและมารดา ก็ไม่ได้ไปแจ้งเกิดให้แก่นายมงคล เพราะในขณะนั้นบิดาของนายมงคลไม่มีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทย จึงเป็นเหตุให้นายมงคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของประเทศไทย ทั้งๆ ที่

ตัวนายมงคลเองก็มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน เพราะเกิดในประเทศไทย และแม้ว่าในปี พ.ศ. 2539 จะได้มีการสำรวจบุคคลกลุ่มนี้ให้มีรายการบุคคลในระบบการทะเบียนราษฎรของรัฐไทยก็ตาม แต่ก็มีเพียงบิดาและมารดาเท่านั้นที่ได้รับการสำรวจรายการบุคคลเข้าสู่การทะเบียนราษฎรของรัฐไทย²⁸

ดังนั้น นายมงคลจึงเป็นผู้ตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของรัฐไทย ทั้งจากการจดทะเบียนการเกิด และจากการสำรวจทะเบียนประวัติผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกง

กรณีศึกษา: นางตอง คุ่มปี²⁹

นางตอง คุ่มปี เกิดเมื่อปี พ.ศ.2509 ที่จังหวัดเกาะกง ประเทศกัมพูชา และได้อพยพเข้ามาในรัฐไทยเมื่อปี พ.ศ.2537 โดยเข้ามาทางบ้านหาดเล็ก อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด และได้อาศัยอยู่ที่บ้านคลองมะขาม อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด มาจนถึงปัจจุบัน และไม่เคยได้รับการสำรวจอย่างใดเพื่อมีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรของรัฐไทย นางตอง คุ่มปีจึงตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดขึ้นหลัง พ.ศ. 2499 และตกหล่นจากการสำรวจทะเบียนประวัติผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกง

2.2.1.4 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดขึ้นหลัง พ.ศ. 2499 ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยแต่ตกหล่นจากการสำรวจทะเบียนประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง

ในการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติของกลุ่มบุคคลบนพื้นที่สูง³⁰ มีการจัดทำขึ้นเพื่อให้ทราบจำนวนของกลุ่มบุคคลที่เป็นบุคคลบนพื้นที่สูง เพื่อสะดวกในการดูแล พัฒนา และควบคุม จึงจำแนกชาวเขาออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ชาวเขาดั้งเดิมที่เป็นชาวเขาติดผืนแผ่นดินไทยมาตั้งแต่สมัยบรรพบุรุษ
2. ชาวเขาที่มีได้เกิดในประเทศไทย แต่ได้อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลานานจนกลมกลืนกับวิถีชีวิตของคนในสังคมไทย

²⁸ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวก ข หน้า 227

²⁹ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวก ข หน้า 229

³⁰ บุคคลบนพื้นที่สูงหมายถึงชาวเขาและชนกลุ่มน้อยอื่นที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูง โดยคำนิยามของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาชุมชนสิ่งแวดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง

ทางหน่วยงานราชการได้มีการออกสำรวจเพื่อทราบข้อมูลทางด้านจำนวนประชากรอยู่หลายครั้ง เช่น การสำรวจชาวเขาเมื่อปี พ.ศ. 2512 ซึ่งถือว่าเป็นการสำรวจชาวเขาครั้งแรก ในครั้งนั้นได้มีการมอบเหรียญชาวเขาให้แก่บุคคลที่เข้ามารับการสำรวจ หรือในระหว่างปี พ.ศ.2528 – 2531 มีการสำรวจในโครงการ "สิงห์ภูเขา" ที่เป็นการสำรวจบัญชีบุคคลในบ้าน ซึ่งการสำรวจทั้งสองครั้ง มิได้มีการออกเอกสารทางทะเบียนราษฎรให้ แต่เอกสารที่ได้รับการสำรวจทั้งสองครั้งนั้น สามารถนำมากล่าวอ้างถึงจุดเกาะเกี่ยวของบุคคลนั้นต่อรัฐไทยได้

ด้วยเหตุนี้ เมื่อปี พ.ศ. 2533 – 2534 จึงได้มีการสำรวจอีกครั้ง และเป็นการสำรวจเพื่อออกเอกสารทางราชการให้ คือทะเบียนประวัติ และมีการกำหนดเลข 13 หลัก ซึ่งนั่นก็มีความหมายว่า เป็นการสำรวจและบันทึกตัวบุคคลเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทย และเป็นการยอมรับถึงสิทธิการเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่มีสิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราวตามกฎหมายมหาชนภายในของประเทศไทย โดยเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีออกตามความในมาตรา 17 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

จากการที่ผู้ศึกษาได้ลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ก็พบว่ายังมีกลุ่มบุคคลที่อยู่ในพื้นที่ทางไกลบนพื้นที่สูง ยังคงเป็นผู้ตกหล่นจากการสำรวจ และจัดทำทะเบียนประวัติที่ทางหน่วยงานราชการได้จัดสำรวจขึ้นในช่วงปีที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ซึ่งขอนำเสนอผ่านกรณีศึกษาของนางนง อินใจ³¹

นางนง อินใจ เกิดที่บ้านหัวเมือง ลางเคือ ในประเทศพม่า เมื่อปี พ.ศ. 2511 เป็นคนชาติพันธุ์ไทยใหญ่ ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2534 นางนงได้เดินทางเข้ามาอาศัยอยู่กับลูกพี่ลูกน้อง ที่บ้านสบป่องได้ ตำบลสบป่องได้ จังหวัดแม่ฮ่องสอน ปัจจุบันนางนงมีสามีเป็นคนไทยและมีบุตรด้วยกันทั้งหมดอาศัยอยู่ที่ อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน

โดยในปี พ.ศ. 2534 ที่นางนงเดินทางเข้ามานั้น ได้มีการจัดสำรวจบุคคลเพื่อเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎร ในส่วนของแบบพิมพ์ประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง ซึ่งนางนงควรที่จะได้รับการสำรวจ แต่ด้วยนายจ้างของนางนงไม่เห็นความสำคัญของการมีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎร จึงได้บอกกับนางนงว่าไม่ต้องไปสำรวจ แต่นางนงเองได้แอบออกไปสำรวจ แต่เมื่อไปถึง เจ้าหน้าที่บอกกับนางนงว่าหมดเวลาสำรวจแล้ว นางนงจึงไม่ได้รับการสำรวจรายการบุคคลเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรในปี พ.ศ.2534 นางนงจึงตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร

³¹ ผู้ศึกษาได้ลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูล ในอำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน เมื่อเดือน ธันวาคม พ.ศ. 2552

ที่เกิดหลัง พ.ศ. 2499 ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยภายหลังการเกิดจากการมีสามีและบุตรเป็นคนสัญชาติไทย³²

2.2.1.5 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดหลัง พ.ศ. 2499 ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยแต่ตกหล่นจากการสำรวจทะเบียนประวัติลาวอพยพ

ในปี พ.ศ. 2517 ประเทศลาวมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ทำให้มีชาวลาวอพยพเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก กองทัพบกที่ 2 ร่วมกับสภาความมั่นคงแห่งชาติ จึงได้ร่วมกันกำหนดนโยบายการสำรวจและจัดทำบัตรประจำตัวให้กับบุคคลที่ได้อพยพมาจากประเทศลาว พร้อมกับประสานงานไปยังกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเพื่อให้ดำเนินการจัดทำทะเบียนประวัติเพื่อการตรวจสอบและควบคุมบุคคลอพยพดังกล่าว

ถึงกระนั้นก็ตาม กว่าจะมีการสำรวจได้ก็ล่วงเข้า พ.ศ. 2534 โดยการประกาศนั้นได้ประกาศผ่านทางกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แต่ก็มิได้ชี้แจงรายละเอียดว่าการสำรวจนี้เป็นการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติ "ลาวอพยพ" ในพื้นที่ อำเภอเชียงแสน อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย และในอำเภอทุ่งช้าง อำเภอสองแคว จังหวัดน่าน ซึ่งเป็นบริเวณพื้นที่ตะเข็บชายแดน มีบุคคลมาเข้ารับการสำรวจเป็นจำนวนมาก แต่ยังพบว่ามีบุคคลตกหล่นจากการได้รับการสำรวจของกลุ่มบุคคลดังกล่าว ซึ่งขอเสนอผ่านกรณีศึกษาของ นางสาวอารีรัตน์ สุวรรณแสง³³

นางสาวอารีรัตน์ สุวรรณแสง³⁴ เกิดเมื่อวันที่ 13 เมษายน พ.ศ. 2528 โดยอ้างว่าตนเองเกิดในประเทศไทย ที่บ้านทุ่งน้อย ตำบลฝายแก้ว อำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน และแม้ว่านางสาวอารีรัตน์จะอยู่ในพื้นที่ที่มีการเปิดการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติลาวอพยพ ในช่วงปี พ.ศ. 2534 ก็ตาม แต่ครอบครัวสุวรรณแสงก็ไม่เคยมีใครได้รับการสำรวจเข้าสู่ระบบทะเบียนราษฎรของรัฐไทยเลย

³² ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวก ข หน้า 230

³³ ผู้ศึกษาลงไปสำรวจข้อมูลใน จังหวัดน่าน ในโครงการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรไทย วิสามัญแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและแนวทางการแก้ไขการไร้สถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย วุฒิสภา โดยการสนับสนุนจากมูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา เมื่อวันที่ 11-24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552

³⁴ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวก ข หน้า 232

ด้วยเหตุนี้ นางสาวอารีรัตน์จึงตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรมา โดยตลอด จากการไม่ได้รับการสำรวจเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎร และจัดทำทะเบียนประวัติ ลาวอพยพ

2.2.1.6 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดขึ้นหลัง พ.ศ. 2499 ที่มี จุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยแต่ตกหล่นจากการสำรวจทะเบียนประวัติชุมชนบนพื้นที่สูง

แม้ว่าภาครัฐจะได้มีการเปิดให้มีการสำรวจบุคคลบนพื้นที่สูงในช่วงปี พ.ศ. 2533 -2534 ก็ตาม แต่ต่อมาพบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมขึ้นจากพื้นที่ว่ายังคงมีกลุ่มบุคคลที่ยังไม่ได้รับการสำรวจ อีกทั้งยังมีการเกิด หรือการเข้ามาอยู่ใหม่ของกลุ่มบุคคลที่มีได้อยู่ในกลุ่มเป้าหมายของการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติในครั้งนั้น เช่น กลุ่มชาติพันธุ์ไทยใหญ่ เป็นต้น

ด้วยเหตุดังกล่าวภาครัฐจึงได้มีการกำหนดให้มีการเปิดสำรวจอีกครั้ง ในช่วงปี พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นการสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติชุมชนบนพื้นที่สูง แต่ก็ยังคงพบ การตกหล่นจากการมีรายการบุคคลในระบบการทะเบียนราษฎร ดังกรณีศึกษาของนางบัวคำ ธรรมลังกา³⁵

นางบัวคำ ธรรมลังกา³⁶ ชาติพันธุ์ไทลื้อ เกิดเมื่อปี พ.ศ. 2518 ที่บ้านช้าง เมืองเชียงฮ้อน แขวงไชยบุรี ประเทศลาว โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนสัญชาติลาวที่ไม่เคยได้อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย นางบัวคำไม่เคยมีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรของ ประเทศลาวเลยตั้งแต่นางบัวคำเกิด และจากข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงฟังได้ว่านางบัวคำอาจจะตก หล่นจากระบบการทะเบียนราษฎรของรัฐลาว

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2535 นางบัวคำได้อพยพหนีภัยเศรษฐกิจ เข้ามา ทางด้านห้วยสะแต่น อำเภอทุ่งช้าง จังหวัดน่าน ประเทศไทย ซึ่งการเข้ามาของนางบัวคำนั้นไม่เคย ได้รับการบันทึกรายการตัวบุคคลเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของรัฐไทยแต่อย่างใด แม้ในช่วงปี

³⁵ ผู้ศึกษาลงไปสำรวจข้อมูลใน จังหวัดน่าน ในโครงการของคณะกรรมการ วิสามัญแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและแนวทางการแก้ไขการไร้สถานะและสิทธิของบุคคล ในประเทศไทย วุฒิสภา โดยการสนับสนุนจากมูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา เมื่อวันที่ 11-24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552

³⁶ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวก ข หน้า 233

พ.ศ.2542 ที่มีการเปิดสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติชุมชนบนพื้นที่สูง ด้วยเหตุนี้ นางบัวคำจึงตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ที่ไม่ได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติชุมชนบนพื้นที่สูง

2.2.1.7 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดขึ้นหลัง พ.ศ. 2499 ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยแต่ตกหล่นจากการสำรวจทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนตามแผนยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2548

การจำแนกบุคคลตกหล่นในกลุ่มนี้เพื่อให้เห็นว่าแม้จะมีแนวทางที่ออกมาเพื่อช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาการตกหล่นจากทะเบียนราษฎร แต่ก็ยังคงพบการปรากฏตัวของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรอยู่ เนื่องมาจากเหตุปัจจัยที่ต่างกันหลายสาเหตุ เช่น การไม่ทราบถึงการเปิดสำรวจ หรือบางกรณีก็พบว่าไม่เข้าเงื่อนไขในการรับการสำรวจ เป็นต้น

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2548 ได้วางแนวทางในการจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลที่ยังคงประสบปัญหา โดยแบ่งออกเป็น 6 กลุ่ม ดังนี้

1. กลุ่มผู้อพยพเข้ามาอาศัยอยู่นานแล้ว และเป็นกลุ่มบุคคลที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยก่อนวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2542

2. กลุ่มเด็กที่อยู่ในสถานศึกษา

3. กลุ่มคนไร้รากเหง้า

4. กลุ่มบุคคลผู้ทำคุณประโยชน์ให้กับแผ่นดิน

5. กลุ่มแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ

6. กลุ่มอื่นๆ

ทั้งนี้การเปิดสำรวจตามแผนยุทธศาสตร์ฉบับดังกล่าวนั้นยังมิได้เปิดสำรวจครบทั้ง 6 กลุ่ม แต่มีการเปิดสำรวจเพียง 4 กลุ่มแรก พร้อมทั้งกำหนดแนวทางในการพัฒนาสถานะบุคคล ผู้ศึกษาขอยกกรณีศึกษาที่จะแสดงให้เห็นว่ายังคงมีบุคคลตกหล่นจากการสำรวจตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 18 มกราคม พ.ศ.2548 ทั้ง 4 กลุ่มแรก ดังนี้

กรณีศึกษา: นางจอติน เสาหิน³⁷

³⁷ ผู้ศึกษาได้ลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูล ในอำเภอนายวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2552

นางจอติน เสาหิน³⁸ เกิดเมื่อเดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2508 ที่บ้านกลางเมืองแจ้ ประเทศพม่า โดยในขณะเกิดนั้นไม่ได้รับการเพิ่มชื่อลงในระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศพม่า (คนชาติพันธุ์ ไทยใหญ่ จะไม่ได้รับการดูแลจากทางการของประเทศพม่า) และในสมัยนั้นระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศพม่ายังไม่สมบูรณ์ จึงทำให้นางจอติน เสาหิน ไม่ได้รับการสำรวจลงในระบบการทะเบียนราษฎรของรัฐพม่า จึงตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของรัฐพม่าตั้งแต่เกิด

ในปี พ.ศ. 2533 นางจอติน เสาหินได้อพยพหนีภัยความตายเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยเข้ามาทางด่านประตูเมือง อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน และได้มาอาศัยอยู่กับสามีที่เป็นคนสัญชาติไทย ในอำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน จากข้อเท็จจริงพบว่า นางจอติน เสาหิน มีจุดเกาะเกี่ยวภายหลังการเกิดกับรัฐไทยโดยผ่านหลักดินแดน กล่าวคือเข้ามาอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นระยะเวลานาน และผ่านหลักบุคคล กล่าวคือ ได้มีสามีและบุตรเป็นคนสัญชาติไทย และหากจะกลับไปพิสูจน์จุดเกาะเกี่ยวกับรัฐพม่าของนางจอติน เสาหิน นั้นก็คงเป็นไปได้ เพราะรัฐพม่าไม่เคยรับรู้ชื่อนางจอติน เสาหิน เกิดและเคยอาศัยอยู่ในเมืองแจ้ ประเทศพม่า

เมื่อปี พ.ศ. 2548 นางจอติน มิได้ไปรับการสำรวจรายการบุคคลเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน เพราะไม่ทราบถึงการเปิดสำรวจดังกล่าว นางจอตินจึงตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของรัฐไทยในกลุ่มผู้อพยพเข้ามาอาศัยอยู่นานแล้ว และเป็นกลุ่มบุคคลที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยก่อนวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2542

กรณีศึกษา: เด็กหญิงน้ำฝน แซ่ท้าว³⁹

เด็กหญิงน้ำฝน แซ่ท้าว⁴⁰ เป็นคนชาติพันธุ์ม้ง เกิดเมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2546 ที่หมู่บ้านดอนท่า เมืองต้นผึ้ง แขวงบ่อแก้ว ประเทศลาว โดยทั้งบิดาและมารดาเป็นบุคคลที่เกิดในประเทศลาวเช่นกัน เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2548 ครอบครัวแซ่ท้าวได้อพยพเข้ามา

³⁸ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวก ข หน้า 234

³⁹ ผู้ศึกษาลงไปสำรวจข้อมูลใน จังหวัดน่าน ในโครงการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและแนวทางการแก้ไขการไร้สถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย วุฒิสภา โดยการสนับสนุนจากมูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน - 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552

⁴⁰ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวก ข หน้า 236

อาศัยอยู่ในรัฐไทย โดยเข้ามาทางอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย และได้อพยพมาอาศัยอยู่ที่บ้านน้ำสอ อำเภอทุ่งช้าง จังหวัดน่าน ด้วยเหตุที่ได้อพยพเข้ามาในปี พ.ศ.2548 จึงทำให้ครอบครัวแช่เท้า ไม่เคยได้รับการสำรวจรายการบุคคลเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทย ตามแนวนโยบายของรัฐไทยที่ได้ออกมา ด้วยเหตุนี้เด็กหญิงน้ำฝนจึงเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรไทยที่เป็นเด็กในสถานศึกษา

กรณีศึกษา : นางราตรี ปันทะยม

นางราตรี ปันทะยม⁴¹ เกิดวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ.2528 ที่บ้านหัวเวียง ตำบลเวียง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย โดยไม่ทราบข้อมูลต่างๆ ของบิดา ทราบแต่ชื่อของมารดาว่าชื่อนางคำ ไม่ทราบนามสกุล และตั้งแต่เกิดมานางราตรีเองก็จำไม่ได้ว่ามารดาตนมีหน้าตาเป็นอย่างไร และได้อยู่อาศัยกับญาติมาจนโต ด้วยเหตุนี้นางราตรีจึงตกอยู่ในสถานการณ์ของการเป็น "คนไร้รากเหง้า" ที่เป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของประเทศไทย ซึ่งก็มีรัฐไทยเพียงรัฐเดียวที่นางราตรีรู้จัก และมีจุดเกาะเกี่ยวด้วย

กรณีศึกษา : นางอายุ นามเทพ⁴²

⁴¹ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวก ข หน้า 240

⁴² กรณีศึกษาของนางอายุ นามเทพ ร้องเข้ามายังคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ ซึ่งนางอายุเป็นอาจารย์สอนอยู่ในมหาวิทยาลัยดังกล่าว และคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ ขอประสานความร่วมมือในการแก้ปัญหาไปยังคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยเป็นกรณีศึกษาภายใต้โครงการวิจัยผลกระทบของความไร้รัฐและความไร้สัญชาติของเด็กเยาวชน และครอบครัวในสังคมไทย : การตรวจสอบปัญหาและแนวคิดในการแก้ไขปัญหาภายใต้ความร่วมมือระหว่างกองทุน ศ.คณิ่ง ภาไชย คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ ปัจจุบันอยู่ภายใต้ความดูแลของโครงการแสวงหาองค์ความรู้ทางกฎหมายเพื่อการจัดการประชากรไทย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โปรดอ่านเพิ่มเติมในพันธูทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร กรณีอาจารย์อายุ นามเทพ : คนไร้รัฐที่เกิดนอกประเทศไทย แต่ทำคุณประโยชน์อย่างสูงส่งต่อประเทศไทยเผยแพร่ใน

<http://www.archanwell.org/autopage/show_page.php?t=2 &s_id=5 6 &d_id=5 6> และธันวาทิ สิริเมธี. "อาจารย์อายุ นามเทพ : ชีวิตดั่งนิยายของนักเปี่ยมในไร้สัญชาติ", สาละวินโพสต์ฉบับที่ 22 (วันที่ 1 เมษายน -15 พฤษภาคม พ.ศ.2548) เผยแพร่ใน

<<http://www.salweennews.org/dream%20sp%2022.htm>>

นางอายุ⁴³ เกิดเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2498 ที่บ้านคอกทุเรย์ ประเทศพม่า บิดาและมารดานำสมาชิกครอบครัวขอลี้ภัยทางการเมืองเข้ามาอยู่ในประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2502

นางอายุเป็นอาจารย์ประจำวิทยาลัยดุริยางคศิลป์ มหาวิทยาลัยพายัพ และได้ทำคุณประโยชน์โดยการสร้างชื่อเสียงให้แก่ประเทศไทยในสายตาประชาคมโลกหลายครั้ง ตัวอย่างเช่น ในช่วงการเรียนชั้นปีที่ 4 ที่วิทยาลัยพายัพ นางอายุก็ได้เป็นนักแสดงส่วนหนึ่งของละครอุปรากรไทย เรื่อง "ชูชก" ที่จัดขึ้นโดยสถาบันวัฒนธรรมเยอรมัน (เกอเธ่) ที่ได้มีการจัดแสดงขึ้นทั้งที่จังหวัดเชียงใหม่และกรุงเทพมหานคร รวมไปถึงยังมีการไปเผยแพร่วัฒนธรรมในประเทศเยอรมันตะวันตกและประเทศฮ่องกงในเดือน ตุลาคม พ.ศ. 2521 และในปี 2549 นางอายุในฐานะผู้ควบคุมวงคณะนักร้องประสานเสียง "พายัพ เซครีด มิวสิค ซิงเกอร์ส" (Payap Sacred Music Singers) ของมหาวิทยาลัยพายัพ ได้เป็น 1 ใน 4 ทีมจากประเทศไทยเข้าร่วมแข่งขัน "ไควร์ โอлимпิกส์" (Choir Olympics) ครั้งที่ 4 ที่เมืองเซี่ยเหมิน ประเทศจีน โดยมีคณะนักร้องประสานเสียงจากประเทศต่างๆ เข้าร่วมกว่า 200 คณะ ระหว่างวันที่ 22-26 กรกฎาคม พ.ศ. 2549 นางอายุยังรอการพิจารณาแปลงสัญชาติเป็นไทย จึงใช้วิธีเดินทางโดยใช้เอกสาร Emergency Certificate แทนหนังสือเดินทาง การแข่งขันครั้งนั้นคณะนักร้องของนางอายุได้รับรางวัลที่ 3 อันเป็นการนำพาชื่อเสียงกลับมายังมหาวิทยาลัยพายัพ และประเทศไทย

นางอายุได้แต่งงานจดทะเบียนสมรสอยู่กับคนสัญชาติไทย โดยที่นางอายุเองยังคงไม่มีเอกสารทางทะเบียนราษฎรใดทั้งที่ออกโดยรัฐไทยหรือรัฐพม่า นางอายุเคยดำเนินการขอถือสัญชาติไทยตามสามี ซึ่งเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทย แต่เมื่อไปปรากฏตัวต่อเจ้าหน้าที่อำเภอ สิ่งที่ได้รับคือดำเนินการไม่ได้เพราะนางอายุไม่มีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรของรัฐ

นางอายุได้ตกอยู่ในสภาพของการเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรเป็นระยะเวลากว่า 50 ปี ซึ่งหากมีการดำเนินการเพื่อให้สามารถมีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรของครอบครัวอาจารย์อายุนับตั้งแต่เดินทางเข้ามาอาศัยอยู่ในรัฐไทย ปัญหาการตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรก็คงไม่เกิดขึ้นกับอาจารย์อายุ

⁴³ ชลฤทัย แก้วรุ่งเรือง, คนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในรัฐไทย, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 56.

ทั้งนี้ ตามแผนยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล พ.ศ. 2548 นางอายุสามารถขอเข้ารับการสำรวจโดยอาศัยเหตุผลการเป็นบุคคลผู้ทำคุณประโยชน์ให้กับแผ่นดินได้ และนางอายุได้ดำเนินการแล้วแต่ยังไม่ได้รับการบันทึกให้เป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติเป็นไทย ดังนั้นนางอายุจึงยังเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรไทย

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะพบว่า บุคคลที่เกิดหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 ก็ยังอาจเป็นผู้ตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ทั้งที่บุคคลดังกล่าวมีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทย ซึ่งกรณีตกหล่นเช่นนี้ยังเกิดกับบุคคลที่ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยที่เกิดหลังพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 ที่จะทำการศึกษาต่อไป

2.2.2 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดหลัง พ.ศ. 2499 ที่ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทย

กลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้เป็นกลุ่มบุคคลที่มีได้มีจุดเกาะเกี่ยวอย่างใดกับรัฐไทย ที่เกิดภายหลัง พ.ศ. 2499 อันเป็นปีที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 อีกทั้งในข้อเท็จจริงของบุคคลกลุ่มนี้เป็นบุคคลที่อาจจะพบว่า มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐต่างประเทศ หรือไม่สามารถแสวงหาจุดเกาะเกี่ยวจากรัฐใดๆ ได้เลย ดังนั้นผู้ศึกษาจึงแยกการพิจารณาไว้ 2 ประการคือ

2.2.2.1 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดหลัง พ.ศ. 2499 ที่ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยแต่อาจมีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐต่างประเทศ

2.2.2.2 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดหลัง พ.ศ. 2499 ที่ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทย และไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐอื่นใด

2.2.2.1 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดหลัง พ.ศ. 2499 ที่ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยแต่อาจมีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐต่างประเทศ

ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นของกลุ่มบุคคลนี้จะเป็นบุคคลที่ไม่พบถึงความมีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทย หรืออาจจะมีการกล่าวอ้างขึ้นมา แต่ไม่สามารถพิสูจน์ในความน่าเชื่อถือของข้อกล่าวอ้างที่ตนได้ยกขึ้นมาถึงจุดเกาะเกี่ยวที่มีกับรัฐไทย อีกทั้งยังพบว่าแม้จะไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทย แต่บุคคลกลุ่มนี้ยังคงมีจุดเกาะเกี่ยวที่มีกับรัฐต่างประเทศ ผู้ศึกษาลงไปสำรวจข้อมูลใน อำเภอทุ่งช้าง จังหวัดน่าน ในโครงการของคณะกรรมการวิชาการวิสามัญแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและแนวทางการแก้ไขการไร้สถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย วุฒิสภา

โดยการสนับสนุนจากมูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา เมื่อวันที่ 11-24 พฤศจิกายน พ.ศ.2552 และขอนำเสนอผ่านกรณีศึกษาของนางเลื่อน มณีวงศ์⁴⁴

นางเลื่อน มณีวงศ์ เกิดเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2533 ที่บ้านห้วยตอง เมืองเชียงฮ้อน แขวงไชยบุรี ประเทศลาว มีบิดาและมารดาเป็นบุคคลที่เกิดประเทศลาว นางเลื่อนได้เกิดและเติบโตที่ประเทศลาวมาโดยตลอด และมีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งในประเทศลาว และได้อพยพเข้ามายังประเทศไทยเมื่อ ปี พ.ศ. 2551 และทั้งนี้จากข้อเท็จจริงยังพบว่านางเลื่อนนั้นมีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศลาว โดยปรากฏชื่อของนางเลื่อนในทะเบียนบ้านของประเทศลาว แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใต้นางเลื่อนได้เข้ารับการสำรวจและมีรายการบุคคลในระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทยแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้นางเลื่อนจึงตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของประเทศไทย ที่ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวใดกับรัฐไทย แต่พบจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศลาวอันเป็นประเทศต้นทางที่นางเลื่อนเคยอาศัยอยู่

จากกรณีศึกษาดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยแต่พบว่ามีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐต่างประเทศ อย่างไรก็ตามในส่วนนี้จะไม่ลงรายละเอียดเนื่องจากตามขอบเขตของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะกล่าวถึงปัญหามูลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรไทยที่ทำให้บุคคลตกอยู่ในสถานะไร้รัฐ จึงไม่ขอกล่าวในส่วนปัญหาของกลุ่มบุคคลนี้

2.2.2.2 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดขึ้นหลัง พ.ศ. 2499 ที่ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทย และไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐอื่นใด

ตามข้อเท็จจริงของกลุ่มบุคคลนี้จะเป็นบุคคลที่ไม่อาจแสวงหาจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทย หรือกับรัฐต่างประเทศใดๆ ได้เลย ซึ่งเป็นผลให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้ตกอยู่ในสภาพของบุคคลตกหล่นจากระบบการทะเบียนราษฎรของทุกรัฐในโลก และมีสภาพเป็นคนไร้รัฐ ทั้งนี้จากการเก็บข้อมูลเพื่อทำการศึกษาปัญหาการตกหล่นจากทะเบียนราษฎรจะพบว่า กลุ่มบุคคลนี้นั้นบางกรณีก็เป็นกลุ่มบุคคลที่ได้กล่าวอ้างว่าตนเองนั้นมีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทย แต่ก็ไม่สามารถ

⁴⁴ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวก ข หน้า 245

พิสูจน์พยานหลักฐานได้อันทำให้เกิดความน่าเชื่อถือต่อจุดเกาะเกี่ยวที่บุคคลเหล่านั้นได้กล่าวอ้างขึ้นมา ดังเช่นกรณีศึกษานางสาววรรณ แก้วทอง⁴⁵

นางสาววรรณ แก้วทอง⁴⁶ เป็นบุตรของคนเชื้อสายไทยเกาะกง เกิดเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2538 โดยกล่าวอ้างว่าตนเองนั้นเกิดที่โรงพยาบาลอำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด ประเทศไทย แต่ไม่มีพยานหลักฐานใดๆ มายืนยันถึงการเกิดในสถานที่ดังกล่าว การกล่าวอ้างว่าเกิดในประเทศไทยจึงขาดความน่าเชื่อถือ ทั้งนี้จากข้อเท็จจริงของนางสาววรรณ พบว่าไม่มีรัฐใดที่นางสาววรรณมีจุดเกาะเกี่ยวด้วย

ดังนั้นนางสาววรรณ จึงเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของประเทศไทย และไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐอื่นใดที่เกิดหลัง พ.ศ. 2499

จากการพิจารณาการตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร พบว่าไม่เฉพาะแต่คนต่างด้าวเท่านั้นที่อาจตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรได้ บุคคลสัญชาติไทยก็อาจตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรได้เช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในแต่ละกรณีศึกษา ยังพบว่าในกรณีศึกษาหนึ่งๆนั้นอาจพบการตกหล่นจากทะเบียนราษฎรได้ในหลายกรณี เช่น ตกหล่นจากการสำรวจซ้ำแล้วซ้ำเล่า จนกระทั่งถึงการสำรวจตามแผนยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล พ.ศ. 2548 เป็นต้น

จากลักษณะของการเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรไม่ว่าจะพิจารณาจากกรณีบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดก่อน พ.ศ. 2499 ในข้อ 2.1 หรือจากกรณีบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดหลัง พ.ศ. 2499 ก็ตาม ยังพบสาเหตุร่วมกันอีกบางประการที่ทำให้บุคคลกลายเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร นั่นคือ สาเหตุที่เกิดจากบุคคลตกหล่นเองและสาเหตุที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สาเหตุที่เกิดจากบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรนั้น จะพบว่าการไม่ไปแจ้งเกิดหรือเพิ่มชื่อลงในระบบการทะเบียนราษฎรอาจเป็นเพราะบุคคลดังกล่าวอยู่ในพื้นที่ห่างไกลตัว

⁴⁵ ผู้ศึกษาลงไปสำรวจข้อมูลใน อำเภอคลองใหญ่ อำเภอเกาะช้าง อำเภอเมือง จังหวัดตราด ในโครงการของคณะกรรมการวิสามัญแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและแนวทางการแก้ไขการไร้สถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย วุฒิสภา โดยการสนับสนุนจากมูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน – 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2552

⁴⁶ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวก ข หน้า 246

เมื่อ การคมนาคมเป็นไปอย่างยากลำบาก หรือไม่ทราบถึงหน้าที่ตามกฎหมายและไม่ใส่ใจที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรืออาจเป็นไปได้ทั้ง 2 ประการ รวมถึงการไม่มีความเข้าใจในข้อกำหนดทำให้ไม่กล้าที่จะรับคำร้องขอเพิ่มชื่อเพื่อแก้ไขปัญหามูลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร

ส่วนสาเหตุที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะพบว่าการไม่รับแจ้งการเกิดหรือไม่รับคำร้องเพื่อเพิ่มชื่อบุคคลเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎร อาจเป็นเพราะเจ้าหน้าที่รัฐไม่ทราบถึงข้อกำหนด หรือเป็นเพราะความอคติของตนเองที่ไม่ต้องการรับแจ้งเกิดหรือเพิ่มชื่อให้กับบุคคลกลุ่มที่มีปัญหาดังกล่าว

จากที่ได้กล่าวมาในข้างต้นถึงลักษณะทั่วไปของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรก็จะพบว่าบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรสามารถแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

คนตกหล่นจากทะเบียนราษฎรไทย หมายถึง คนที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศไทยเพียงรัฐเดียว แต่ไม่เคยมีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎร หรือเคยมีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎร แต่ถูกจำหน่ายออกจากระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทย และไม่สามารถไปพิสูจน์จุดเกาะเกี่ยวอื่นใดกับรัฐต่างประเทศได้

คนตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของรัฐต่างประเทศแล้วยังตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของประเทศไทย หมายถึง คนที่อาจมีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐต่างประเทศ แต่ไม่เคยมีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรของรัฐต่างประเทศ หรือเคยมีเอกสารของรัฐต่างประเทศอันเป็นรัฐต้นทางมาก่อนแต่ได้ขาดการติดต่อทางทะเบียนราษฎรกับประเทศต้นทาง ต่อมาได้อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย และยังไม่ได้รับการสำรวจเข้าไปในระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม ในการแก้ไขปัญหานี้มีอาจที่จะใช้ข้อเท็จจริงในการแก้ไขปัญหาได้ทั้งหมด นั่นก็คือจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้ข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับปัญหามูลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรมาเป็นตัวช่วยในการแก้ไขปัญหา ในบทต่อไปจะทำการศึกษาดังสถานการณ์ด้านข้อกำหนดอันเกี่ยวข้องกับบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร เพื่อที่จะได้เห็นถึงสถานการณ์ของข้อกำหนดภายในประเทศ อันจะเป็นการนำมาวางกรอบในการแก้ไขปัญหา และแนวทางการป้องกันปัญหามูลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรโดยอาศัยข้อกำหนดต่อไปได้