

บทที่ 5

แนวทางแก้ไขปัญหามุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร และปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย

ในบทนี้เป็นการศึกษาถึงแนวทางการแก้ไขปัญหามุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นสามารถมีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทยได้ รวมถึงได้มีการศึกษาอุปสรรคและปัญหาที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งส่วนหนึ่งผู้ศึกษาได้สรุปจากประสบการณ์การทำงานให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของผู้ศึกษาเอง และของคณะผู้ร่วมงาน หรือของบุคคลใกล้ชิดต่างๆ

ทั้งนี้จะแบ่งการศึกษาเป็น 2 กรณี ดังนี้

5.1 แนวทางการแก้ไขปัญหามุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร

5.2 ปัญหาและอุปสรรคที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.1 แนวทางการแก้ไขปัญหามุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร

ในส่วนนี้จะเป็นการกล่าวถึงแนวทางการแก้ไขปัญหามุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ให้สามารถมีชื่อเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทย ซึ่งจะเป็นการอธิบายจากกระบวนการเตรียมข้อมูลและการแสวงหาพยานหลักฐานที่ยืนยันถึงจุดเกาะเกี่ยวของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรกับประเทศไทย รวมถึงอุปสรรคที่เกิดขึ้น โดยแบ่งเป็น

5.1.1 กระบวนการแก้ไขปัญหามาจากข้อเท็จจริงของคนตกหล่นจากระบบการทะเบียนราษฎร

5.1.2 กระบวนการแก้ไขปัญหาค้นตกหล่นจากระบบการทะเบียนราษฎรโดยใช้ข้อมูลกฎหมายในการแก้ไขปัญหามุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร

5.1.1 กระบวนการแก้ไขปัญหามาจากข้อเท็จจริงของคนตกหล่นจากระบบการทะเบียนราษฎร

ในการแก้ไขปัญหามุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรโดยอาศัยข้อเท็จจริงของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร เป็นแนวทางการเบื้องต้นเพื่อให้สามารถทราบถึงข้อมูลพื้นฐาน และเป็นการวางแนวทางของข้อมูลที่จะเป็นการแก้ไขปัญหามุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร

ได้จากการที่ผู้ศึกษาได้ลงพื้นที่สำรวจข้อมูลปัญหาบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่ปรากฏตัวขึ้นในประเทศไทย สามารถแบ่งวิธีการในการแก้ไขปัญหาจากข้อเท็จจริงของคนตกหล่นจากทะเบียนราษฎรออกเป็น 3 กรณี คือ

5.1.1.1 การตรวจสอบทางจุดเกาะเกี่ยว

5.1.1.2 การตรวจสอบพยานหลักฐานและการรวบรวมพยานหลักฐานของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร

5.1.1.3 การตรวจสอบข้อกฎหมาย

5.1.1.1 การตรวจสอบทางจุดเกาะเกี่ยว

ในการตรวจสอบจุดเกาะเกี่ยวนั้น หากพิจารณาตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 เรื่องลักษณะทั่วไปของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ที่ได้มีการใช้จุดเกาะเกี่ยวในการจำแนกบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร จะทำให้สามารถพิจารณาถึงรัฐต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในฐานะของการเป็นรัฐที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลจะเป็นไปตามจุดเกาะเกี่ยวที่บุคคลมีต่อรัฐ ดังนั้น เมื่อต้องการทราบถึงความสัมพันธ์ของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่มีต่อรัฐไทยหรือรัฐต่างประเทศ ก็จะต้องทราบให้ได้ว่ารายละเอียดของจุดเกาะเกี่ยวของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรนั้นเป็นอย่างไร ทั้งนี้ จุดเกาะเกี่ยวที่สามารถทำการตรวจสอบจากบุคคลนั้นมีอยู่เพียง 2 จุดเกาะเกี่ยว คือ จุดเกาะเกี่ยวโดยหลักดินแดน และจุดเกาะเกี่ยวโดยหลักบุคคล

นอกจากนี้การจะตรวจสอบข้อเท็จจริงของจุดเกาะเกี่ยวทั้ง 2 ประการข้างต้น ต้องคำนึงถึงช่วงเวลาในการเกิดจุดเกาะเกี่ยว 2 กรณี คือ ช่วงเวลาที่ 1 ตั้งแต่บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรนั้นเกิด หรืออาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็น จุดเกาะเกี่ยวโดยการเกิด และช่วงเวลาที่ 2 ตั้งแต่ภายหลังจากที่บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรนั้นได้เกิด หรืออาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็น จุดเกาะเกี่ยวภายหลังการเกิด

ในการตรวจสอบจุดเกาะเกี่ยวดังกล่าว ในทางกฎหมายและในภาษาราชการจะเรียกว่าเป็นการ "สอบปากคำ" ดังนั้น ในการตรวจสอบจุดเกาะเกี่ยวจำเป็นที่จะต้องสอบปากคำบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรและครอบครัว ผู้ดูแล หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร เพื่อเป็นการแสวงหาพยานหลักฐานที่ชัดเจนในการพิสูจน์จุดเกาะเกี่ยวอันน่าเชื่อถือได้

กรณีศึกษาต่างๆ ที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้เป็น การแสดงให้เห็นความสัมพันธ์
ของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของประเทศไทยโดยผ่านจุดเกาะเกี่ยวที่มีต่อรัฐต่างๆ

กรณีศึกษา : นายสมชาย ขำวงศ์¹

นายสมชาย เกิดเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2534 ที่ตำบลไม้รูด อำเภอคลอง
ใหญ่ จังหวัดตราด มีบิดาและมารดาเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรด้วย เมื่อนายสมชาย
เกิด บิดาและมารดาไม่ได้ไปแจ้งเกิด จึงทำให้นายสมชายตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียน
ราษฎร แต่เมื่อพิจารณาถึงจุดเกาะเกี่ยวโดยการเกิดแล้วพบว่า นายสมชายเกิดในประเทศไทย
ดังนั้นนายสมชายจึงมีจุดเกาะเกี่ยวโดยการเกิดตามหลักดินแดน นั่นคือมีจุดเกาะเกี่ยวกับ "รัฐ
ไทย"

กรณีศึกษา : นางสาว นิธิ เลื่อนลอย²

นางสาวนิธิ เลื่อนลอย เกิดเมื่อวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2539 ที่บ้านคลอง
ใหญ่ ตำบลคลองใหญ่ อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด มีบิดาเป็นคนสัญชาติไทยและมีมารดาเป็น
คนเชื้อสายไทยเกาะกงที่เกิดในประเทศไทย ขณะที่นางสาวนิธิเกิดบิดาและมารดาไม่ได้ไปแจ้งเกิด
จึงทำให้นางสาวนิธิตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร แต่เมื่อพิจารณาถึงจุดเกาะเกี่ยวโดย
การเกิดแล้ว พบว่านางสาวนิธิเกิดจากบิดาที่มีสัญชาติไทยและเกิดในประเทศไทย

ดังนั้น นางสาวนิธิจึงมีจุดเกาะเกี่ยวโดยการเกิดทั้งตามหลักบุคคลและหลัก
ดินแดน นั่นคือมีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศไทย

¹ ผู้ศึกษาลงไปสำรวจข้อมูลใน อำเภอคลองใหญ่ อำเภอเกาะช้าง และอำเภอเมือง
จังหวัดตราด ในโครงการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและแนว
ทางการแก้ไขการไร้สถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย วุฒิสภา โดยการสนับสนุนจาก
มูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน – 4 กรกฎาคม พ.ศ.2552

² ผู้ศึกษาลงไปสำรวจข้อมูลใน อำเภอคลองใหญ่ อำเภอเกาะช้าง อำเภอเมือง
จังหวัดตราด ในโครงการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและแนว
ทางการแก้ไขการไร้สถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย วุฒิสภา โดยการสนับสนุนจาก
มูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน – 4 กรกฎาคม พ.ศ.2552

กรณีศึกษา : นายฤทธิ์ ลำภู³

นายฤทธิ์ ลำภู เกิดเมื่อ พ.ศ. 2519 ที่ประเทศลาว และมีบิดาและมารดาเป็นคนสัญชาติลาว ต่อมา พ.ศ. 2524 นายฤทธิ์ได้อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยเข้ามาทางด้านห้วยสะแต่น⁴ อำเภอทุ่งช้าง จังหวัดน่าน และได้ไปตั้งถิ่นฐานที่ตำบลปอน อำเภอทุ่งช้าง และได้อาศัยอยู่ที่อำเภอทุ่งช้างมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งนายฤทธิ์ไม่ได้เข้ารับการสำรวจเพื่อบันทึกรายการบุคคลในระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทยแต่อย่างใด ทำให้นายฤทธิ์ตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของประเทศไทย แต่เมื่อพิจารณาถึงจุดเกาะเกี่ยวโดยการเกิดแล้วพบว่า นายฤทธิ์มีจุดเกาะเกี่ยวโดยการเกิดทั้งตามหลักบุคคลและหลักดินแดนกับรัฐลาว เพราะมีบิดาและมารดาเป็นคนสัญชาติลาว และเกิดในประเทศลาว อย่างไรก็ตามก็ติดจุดเกาะเกี่ยวภายหลังการเกิดของ นายฤทธิ์กลับมีกับประเทศไทย เพราะได้เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลายาวนาน และไม่เคยเดินทางกลับไปยัง ประเทศลาวอีกเลย

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะพบว่า เรื่องจุดเกาะเกี่ยวของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรนั้นมีความสำคัญเป็นอันดับต้นๆ การสอบถามคำเพื่อการเก็บข้อมูลจะต้องเก็บตามแบบสอบถามที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงอันเป็นจุดเกาะเกี่ยวของบุคคล ผู้ศึกษาได้ใช้แบบสอบถามเพื่อสำรวจในโครงการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคล โดยศูนย์ช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย มูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา จังหวัดเชียงราย

ในการแสวงหาข้อเท็จจริง จะต้องค้นหาข้อเท็จจริงให้ชัดเจนที่สุดเท่าที่จะทำได้เพราะจะส่งผลต่อการกำหนดจุดเกาะเกี่ยวของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร จึงจำเป็นต้องใช้เวลาทั้งการแสวงหาและตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว การพิจารณาเพียงแค่เอกสาร

³ ผู้ศึกษาลงไปสำรวจข้อมูลใน อำเภอทุ่งช้าง จังหวัดน่าน ในโครงการของ คณะกรรมาธิการวิสามัญแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและแนวทางการแก้ไขการไร้สถานะ และสิทธิของบุคคลในประเทศไทย วุฒิสภา โดยการสนับสนุนจากมูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา เมื่อวันที่ 11-24 พฤศจิกายน พ.ศ.2552

⁴ ด้านห้วยสะแต่นนี้ เป็นด้านชั่วคราวที่เปิดให้ชาวบ้านจาก ประเทศลาวได้เดินทางเข้ามาเพื่อเดินทางไปรักษาโรคภัยไข้เจ็บที่ โรงพยาบาลอำเภอทุ่งช้าง โดยถือว่าเป็นการเปิดด่านเพื่อนมนุษยธรรม

ที่ปรากฏ หรือไม่ใส่ใจในการสอบถาม อาจทำให้ได้ข้อเท็จจริงที่ไม่ชัดเจนและส่งผลให้ข้อมูลดังกล่าวไม่น่าเชื่อถือในที่สุด

ดังนั้น การตรวจสอบข้อเท็จจริงของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรเพื่อกำหนดจุดเกาะเกี่ยวจึงเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน เพราะการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้อย่างครบถ้วนจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการกำหนดจุดเกาะเกี่ยวของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร และจะทำให้การช่วยเหลือเพื่อพัฒนาสถานะบุคคลของบุคคลดังกล่าวให้ถูกต้องต่อไป

5.1.1.2 การตรวจสอบพยานหลักฐานและการรวบรวมพยานหลักฐานของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร

ภายหลังจากที่ได้ข้อเท็จจริงในจุดเกาะเกี่ยวของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรแล้ว กระบวนการต่อมา คือ การตรวจสอบเรื่องพยานหลักฐานที่บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรได้กล่าวอ้างขึ้น เพื่อพิสูจน์ว่าข้อเท็จจริงที่บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่ได้กล่าวอ้างขึ้นมานั้นมีความน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงใด

ลำดับแรกคือการตรวจสอบพยานหลักฐานอันเกี่ยวข้องกับจุดเกาะเกี่ยวของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร คือ จุดเกาะเกี่ยวโดยหลักดินแดน และจุดเกาะเกี่ยวโดยหลักบุคคล

กรณีการตรวจสอบพยานหลักฐานเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าบุคคลนั้นได้เกิดที่ไหน หรือเวลาใดซึ่งเป็นการหาจุดเกาะเกี่ยวโดยหลักดินแดน จะพบว่าพยานหลักฐานนั้นอาจจะ เป็นสมุดบันทึกแม่และเด็ก หรือใบฝากครรภ์ บัตรนัดของโรงพยาบาลหรือสถานอนามัย หรือใบรับรองการเกิด ท.ร.1/1⁵ หรือใบรับแจ้งการเกิด ท.ร.1 ตอนหน้า⁶ หรือในกรณีของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เคยมีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎร แต่ได้ตกหล่นจากทะเบียนราษฎรในภายหลัง หากได้มีการแจ้งเกิดก็สามารถใช้สูติบัตรฉบับนั้นในการอ้างถึงสถานที่เกิดของตนได้ ทั้งนี้ จำเป็นที่จะต้องหาพยานหลักฐานให้ได้มากที่สุดเท่าที่สามารถจะหาได้เพื่อยืนยันการเกิดของตน

⁵ ท.ร.1/1 คือ หนังสือรับรองการเกิดที่ออกโดยผู้ทำคลอด จะออกโดยโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลต่างๆ

⁶ ท.ร.1 ตอนหน้า คือ หนังสือรับแจ้งการเกิดที่ออกโดยกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน กรณีที่เด็กนั้นไม่ได้เกิดในโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล

ในกรณีไม่มีพยานเอกสาร จะต้องดำเนินการตรวจสอบพยานบุคคลที่รู้เห็น การเกิด อันจะยืนยันอย่างชัดเจนว่าบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรนั้นได้เกิด ณ สถานที่ ดังกล่าวจริง เช่น ผู้ทำคลอด (หมอตำแย) อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน เจ้าหน้าที่สถานี อนามัย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้สูงอายุในหมู่บ้าน พระ ผู้นำทางศาสนา เพื่อนบ้านที่อยู่อาศัยข้างบ้าน ของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร หรือบุคคลที่รู้เห็นการตั้งครรภ์ของมารดาของบุคคลตกหล่น จากทะเบียนราษฎร เป็นต้น

จากที่ผู้ศึกษาลงไปสำรวจข้อมูลใน อำเภอคลองใหญ่ อำเภอเกาะช้าง และ อำเภอเมือง จังหวัดตราด ในโครงการของคณะกรรมการการวิสามัญแก้ไขปัญหาการบังคับใช้ กฎหมายและแนวทางการแก้ไขการไร้สถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย วุฒิสภา โดยการ สนับสนุนจากมูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน – 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2552 ได้พบกรณีศึกษาของนางสาวพรพรรณ กองแก้ว⁷ ที่แสดงให้เห็นถึงการมีพยานหลักฐานเกี่ยวกับการเกิด

นางสาวพรพรรณ เกิดเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2535 เป็นบุตรของคน เชื้อสายไทยจากเกาะกง เกิดที่โรงพยาบาลคลองใหญ่ จังหวัดตราด โดยมีเอกสารเป็นหนังสือ รับรองการเกิดออกโดยโรงพยาบาลคลองใหญ่ ตั้งแต่เกิดบิดาและมารดาไม่เคยไปแจ้งการเกิด ให้แก่นางสาวพรพรรณ กองแก้ว เพราะคิดว่าหนังสือรับรองการเกิดนั้นคือสูติบัตรของนางสาว พรพรรณ อีกทั้งตัวบิดาเองก็ไม่มีเอกสารทางทะเบียนราษฎรใดๆ เลย ณ เวลานั้น จึงไม่รู้ว่าจะต้อง ทำอย่างไรบ้างตามกฎหมาย

ด้วยเหตุนี้นางสาวพรพรรณ กองแก้ว จึงเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียน ราษฎรที่ปรากฏพยานหลักฐานที่แสดงถึงจุดเกาะเกี่ยวโดยการเกิดกับรัฐไทยตามหลักดินแดน นั่น คือเอกสารหนังสือรับรองการเกิดที่ออกโดยโรงพยาบาลคลองใหญ่ และยังมีพยานบุคคลเป็นปู่ของ นางสาวพรพรรณซึ่งเป็นบุคคลที่มีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรของรัฐไทย และเป็นผู้มี สัญชาติไทย

ส่วนกรณีการตรวจสอบพยานหลักฐานเพื่อยืนยันจุดเกาะเกี่ยวโดยหลัก บุคคลนั้น จะต้องพิจารณาจากบิดาและมารดาที่แท้จริงที่ให้กำเนิด เพื่อทราบถึงความชัดเจนใน

⁷ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมในหน้าที่ 20 และหน้า 216

ความสัมพันธ์ของบิดาหรือมารดากับบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรว่าเป็นบิดา-บุตร หรือมารดา-บุตร กันอย่างแท้จริง ซึ่งจะต้องมีการรวบรวมทั้งพยานหลักฐานที่เป็นเอกสาร และพยานหลักฐานที่เป็นพยานบุคคล เท่าที่จะแสวงหาได้ เช่น ทะเบียนบ้าน ทะเบียนประวัติ บัตรประจำตัวต่างๆ ใบมรณะบัตร ใบรับแจ้งการตาย รูปถ่าย หรือแม้แต่การเขียนแผนผังครอบครัวที่จะแสวงหาญาติทางสายโลหิตที่อาจจะใช้ในการอ้างอิงความเกี่ยวพันได้ รวมถึงการตรวจหาสารพันธุกรรมเพื่อที่จะตรวจความสัมพันธ์ทางสายโลหิต เป็นต้น

ตัวอย่างของการตรวจสอบพยานหลักฐานในส่วนนี้ ขอยกกรณีศึกษาของนายจันเลี้ยว แซ่จ้าว⁸ ซึ่งเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร และได้กล่าวอ้างว่าตนเองเป็นบุตรของบุคคลสัญชาติไทย โดยนายจันเลี้ยวได้นำมารดาของตนที่มีสัญชาติไทย เอกสารสำเนาทะเบียนบ้าน และสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของมารดามาแสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงของมารดาตนว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทยจริง ทั้งนี้ เมื่อถ่ายรูปมาเปรียบเทียบแล้วนั้นก็พบถึงความคล้ายคลึงกันมาก และยังพบว่านายจันเลี้ยว มีพยานบุคคลที่สามารถยืนยันการเกิดอีกด้วย

ดังนั้น จากพยานหลักฐานทางเอกสารและพยานบุคคลที่ยืนยันการเป็นมารดากับบุตรของนายจันเลี้ยว จึงแสดงให้เห็นถึงจุดเกาะเกี่ยวโดยการเกิดกับรัฐไทยตามหลักบุคคล และส่งผลถึงความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานอันจะทำให้ผู้ช่วยเหลือสามารถกำหนดแนวทางที่จะช่วยเหลืออย่างถูกต้องต่อไป

จากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ผู้ศึกษามีข้อสังเกตในเรื่องพยานหลักฐาน ดังนี้

(1) พยานหลักฐานที่พบมักจะไม่ตรงกับข้อเท็จจริง กล่าวคือ ส่วนใหญ่พยานเอกสารมักจะมาจากการให้ข้อมูลจากผู้สำรวจเอง แต่ในบางกรณีผู้ให้ข้อมูลอาจจะมีควมสับสน การสื่อสารที่ผิดไป ซึ่งทำให้การจัดทำพยานหลักฐานจึงไม่ตรงกับข้อเท็จจริงของบุคคล เช่นการระบุสถานที่เกิด หรือปี พ.ศ. ที่ได้อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในรัฐไทย หรือการระบุวันเดือนปี พ.ศ. เกิด ของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ผิดพลาดไปจากข้อเท็จจริง

⁸ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมในหน้าที่ 20, 54 และหน้า 215

ผู้ศึกษาเห็นว่าหากมีพยานเอกสารที่มีข้อมูลไม่ตรงกับข้อเท็จจริงของบุคคล ตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ก็ควรที่จะใช้พยานบุคคลในการสืบเสาะเพื่อแสวงหาข้อมูลที่แท้จริง หากเป็นความผิดพลาดในพยานเอกสารนั้นจริง ก็ควรแก้ไขพยานเอกสารฉบับนั้นให้ถูกต้องตาม ข้อเท็จจริงที่ปรากฏของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร

(2) ทศนคติและค่านิยมในการเรียกพยานบุคคล กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ ภาครัฐจะอ้างข้อกฎหมาย และ/หรือ ระเบียบที่วางไว้ เรียกหาพยานบุคคล บางกรณีเป็นการสร้าง ภาระอย่างมากต่อการแสวงหาพยานบุคคลนั้น เช่น กรณีของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่ มีอายุกว่า 70 ปี หรือการเรียกเอาซึ่งพยานบุคคลผู้มีสัญชาติไทยเพียงเท่านั้นที่จะมายืนยันรับรอง การมีตัวตน ยืนยันข้อเท็จจริงของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร หรือเป็นพยานผู้รู้เห็นการเกิด

ดังนั้น การมาเป็นพยานรับรองของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรนั้น ผู้ ศึกษามีความเห็นว่าไม่ควรมีหลักเกณฑ์ในการเรียกพยานบุคคลผู้มีสัญชาติไทยเพียงเท่านั้น เพราะบุคคลที่รู้เห็นข้อเท็จจริงของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร อาจเป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติ ไทยก็ได้ ทั้งนี้เพราะในความเป็นจริงนั้นบุคคลผู้รู้เห็นการเกิดไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นบุคคลที่ทำ คลอด หรืออยู่ในสถานที่ที่เด็กเกิดเพียงอย่างเดียวเท่านั้น เพราะเป็นเพียงพยานผู้รู้เห็นการเกิดมิใช่ พยานผู้รู้เห็นการคลอด ซึ่งพยานผู้รู้เห็นการเกิดนั้นก็ต้องเป็นบุคคลที่อยู่ในช่วงเวลาและใน สถานที่ที่บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรเกิด บุคคลที่อยู่ในหมู่บ้านเดียวกัน หรือเป็นบุคคลที่ สามารถยืนยันความสัมพันธ์การเป็นบิดามารดาและบุตรได้อย่างถูกต้อง แม้จะเป็นคนไร้สัญชาติ แต่หากเป็นผู้รู้ข้อเท็จจริงแล้ว ก็จะเป็นพยานที่น่าเชื่อถือมากกว่าการนำบุคคลผู้มีสัญชาติไทยมา เป็นพยานที่ไม่รู้ข้อเท็จจริงอย่างใดๆ เลย อีกทั้งการเรียกพยานบุคคลที่เป็นทั้งผู้มีสัญชาติไทยหรือ ข้าราชการผู้มีตำแหน่งระดับ 3 ขึ้นไปนั้น ก็ยิ่งเป็นเหตุให้การแก้ไขปัญหบุคคลตกหล่นจาก ทะเบียนราษฎรไม่สามารถแก้ไขปัญหได้โดยง่าย และยังเป็นส่วนที่ทำให้เกิดกระบวนการการ เรียกเก็บเงิน และกระบวนการจัดทำพยานจัดตั้งขึ้นด้วย

(3) กรณีขอให้ตรวจสอบสารพันธุกรรม (DNA) ที่บางกรณีเกิดความจำเป็น เพราะโดยหลักแล้ว กระบวนการพิจารณาในการเพิ่มชื่อนั้น สามารถใช้พยานเอกสารเท่าที่มี และ พยานบุคคลอันสามารถยืนยันในข้อเท็จจริงของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรได้อย่างชัดเจน ก็เพียงพอ

ดังนั้น ในการเรียกหาพยานทางวิทยาศาสตร์จึงเป็นการเกินความจำเป็นใน การใช้เป็นหลักฐานประกอบการพิจารณา ซึ่งหากบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรมีพยานบุคคล

ที่สามารถยืนยันความสัมพันธ์ทางสายเลือดได้อย่างชัดเจนแล้ว ก็ควรที่จะใช้และรับฟังเพื่อใช้ในการพิจารณาการเพิ่มชื่อลงในระบบการทะเบียนราษฎรต่อไป

จากที่กล่าวมาในข้างต้นจะพบว่า การตรวจสอบพยานหลักฐานเป็นแนวทางที่สำคัญที่จะต้องใช้ทุกครั้งเมื่อมีการแก้ไขปัญหาบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ทั้งนี้ในการตรวจสอบพยานนั้นจะต้องมีความละเอียด รอบคอบ มีเวลา และต้องค้นหาข้อเท็จจริงให้ได้มากที่สุด เพื่อจะได้ใช้เป็นตัวกำหนดแนวทางการเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรอันถูกต้องต่อไป

5.1.1.3 การตรวจสอบข้อกฎหมาย

ในขั้นตอนนี้เป็นกระบวนการในการตรวจสอบข้อกฎหมาย และนโยบายของรัฐที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหาบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ซึ่งต้องเป็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร เพราะหากใช้ข้อกฎหมายผิดก็จะทำให้กระบวนการในการแก้ไขปัญหาการตกหล่นจากทะเบียนราษฎรยุ่งยากมากยิ่งขึ้น

ข้อกฎหมายที่สำคัญที่จะต้องตรวจสอบคือ กฎหมายการทะเบียนราษฎร เพราะเป็นกฎหมายที่วางแนวทางการเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ดังนั้นผู้ให้ความช่วยเหลือควรที่จะนำเอาข้อเท็จจริงของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรปรับเข้ากับข้อกฎหมายเพื่อหาแนวทางที่ถูกต้องในการช่วยเหลือบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร

อีกทั้งในระเบียบสำนักทะเบียนกลางที่จะนำบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎร ก็เป็นอีกข้อกฎหมายหนึ่งที่จำเป็นต้องตรวจสอบก่อนดำเนินการช่วยเหลือ ประเด็นสำคัญที่ไม่อาจจะมองข้ามไปได้อีกประการหนึ่งคือ การมีนโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาบุคคลกลุ่มนี้หรือไม่ ซึ่งจากการศึกษาพบว่านโยบายที่สำคัญในการดำเนินการนำคนเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎร คือ ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล พ.ศ. 2548 ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2548

ดังนั้นหากมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงและตรวจสอบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว ส่วนที่จะต้องดำเนินการต่อคือ การวางแนวทางที่จะให้ความช่วยเหลือบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร เพื่อให้บุคคลนั้นได้เข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎร ตามความถูกต้องของข้อเท็จจริงที่กล่าวอ้างขึ้น

5.1.2 กระบวนการแก้ไขปัญหามุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรโดยใช้ ข้อกำหนด

หากกระบวนการแก้ไขปัญหามุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรจะช่วยให้บุคคลแต่ละคนได้รับการช่วยเหลือ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการใช้ข้อกำหนดที่จะกล่าวถึงในที่นี้ จะช่วยเสริมให้ภาพรวมของการแก้ไขปัญหามุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรเป็นระบบยิ่งขึ้น และทำให้ทราบถึงประชากรที่แท้จริงของประเทศไทยว่ามีอยู่จำนวนทั้งหมดกี่คน

กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับมุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรคือ กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร เพราะมีความพยายามที่จะจัดการกับปัญหามุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรโดยพิจารณาได้จากมาตรา 38

พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มาตรา 38 บัญญัติว่า “ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นจัดทำทะเบียนบ้านสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองตามที่รัฐมนตรีกำหนด และบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดในราชอาณาจักร ในกรณีผู้มีรายการในทะเบียนบ้านพ้นจากการได้รับอนุญาตหรือผ่อนผันให้อยู่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรให้นายทะเบียนจำหน่ายรายการทะเบียนของผู้นั้นโดยเร็ว

ให้ผู้อำนวยความสะดวกทะเบียนกลางจัดให้มีทะเบียนประวัติสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยอื่นนอกจากที่บัญญัติไว้ตามวรรคหนึ่งตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

รายการและการบันทึกรายการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยความสะดวกทะเบียนกลางกำหนด”

จะเห็นว่าในมาตราดังกล่าวบัญญัติถึงคนทุกกลุ่มที่ไม่มีสัญชาติไทยให้สามารถมีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรได้ ซึ่งพิจารณาได้ ดังนี้

(1) กรณีคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว

(2) กรณีคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองตามที่รัฐมนตรีกำหนด

(3) บุตรของบุคคลใน (1) และ (2)

ทั้ง 3 กรณีข้างต้นให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นจัดทำทะเบียนบ้านให้แก่บุคคลดังกล่าว

(4) กรณีคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยอื่นนอกจาก (1) – (3) ให้ผู้อำนวยการ
สำนักทะเบียนกลางจัดให้มีทะเบียนประวัติสำหรับบุคคลดังกล่าว

ดังนั้น บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยย่อมได้รับการบันทึกเข้าสู่ระบบการทะเบียน
ราษฎรเสมอ ไม่ใช่ด้วยการจัดทำทะเบียนบ้าน ก็ด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติ ซึ่งจะทำให้บุคคลที่
ไม่เคยมีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรได้มีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎร อันเป็นการ
จัดการกับปัญหาบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร

อย่างไรก็ตามในการดำเนินการตามมาตรา 38 วรรค 2 นั้นพบว่า ภาครัฐยังไม่
ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ นั่นคือ ขาดการจัดทำทะเบียนประวัติให้แก่บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติ
ไทยดังที่กฎหมายกำหนด จึงยังทำให้มีบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรอยู่อีกเป็นจำนวนมาก

ดังนั้น การที่จะแก้ไขปัญหามูลบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรให้เกิด
ประสิทธิภาพมากที่สุด และครอบคลุมบุคคลผู้ซึ่งไม่มีสัญชาติไทยทุกประเภทให้มากที่สุด ผู้ศึกษา
มีความเห็นว่าภาครัฐต้องรับสำรวจบุคคลเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทยตามมาตรา 38
วรรค 2 โดยไม่ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับสำรวจว่าจะต้องอพยพเข้ามาเวลาใด เกิดในรัฐไทย
จริงหรือไม่ หรือมีรากเหง้ามากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดกระบวนการในการให้ข้อเท็จจริงอย่าง
ถูกต้อง เป็นการป้องกันการคอร์รัปชันที่จะเกิดขึ้นทุกครั้งเมื่อมีการเปิดสำรวจบุคคลที่ไม่มีสถานะ
ทางทะเบียน และเพื่อให้บุคคลที่ได้รับการสำรวจได้รับประโยชน์จากการพัฒนาสถานะบุคคล

ทั้งนี้ จากการที่มีการเปิดสำรวจบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนตามแผน
ยุทธศาสตร์ การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล พ.ศ. 2548 มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 โดยมี
การเปิดสำรวจเป็นระยะๆ พบว่ามีปัญหาการโกหกหลอกลวงในข้อเท็จจริงของบุคคล เช่น ให้
ข้อเท็จจริงว่าเป็นญาติพี่น้องกับบุคคลที่มีบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย หรือให้ข้อเท็จจริง
ว่าตนเองนั้นเข้ามาก่อนปี พ.ศ. 2542 ซึ่งไม่เป็นความจริง เป็นต้น ซึ่งจะเป็นการทำให้เกิดเป็น
กระบวนการจัดตั้งให้ข้อมูลที่ผิดไปจากข้อเท็จจริงที่แท้จริงของบุคคลที่เข้ามาสำรวจ

ดังนั้น แม้จะมีการเปิดการสำรวจอีกก็จะพบกับปัญหามูลบุคคลตกหล่นจากทะเบียน
ราษฎรที่เพิ่มขึ้นอยู่เสมอ แต่หากเปิดเสรีให้มีการนำรายการบุคคลเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎร
และดำเนินการตรวจสอบเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในการพัฒนาสถานะบุคคลต่อไป ก็จะเป็นการลด
กระบวนการทุจริต และกระบวนการที่ทำให้ไม่ได้ข้อเท็จจริงตรงตามข้อมูลที่แท้จริง

5.2 อุปสรรคและปัญหาที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นถึงกระบวนการในการแก้ไขปัญหาการตกหล่นจากทะเบียนราษฎรโดยอาศัยข้อเท็จจริง การตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐาน และการใช้ข้อกฎหมายในการแก้ไขปัญหา แต่จากการลงพื้นที่เพื่อสำรวจข้อมูลการตกหล่นจากทะเบียนราษฎรก็ยังคงพบการปรากฏตัวขึ้นของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรอยู่ ซึ่งอุปสรรคและปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้มีทั้งเกิดขึ้นโดยตัวเจ้าของปัญหาเอง หรือเกิดขึ้นจากจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ และที่สำคัญที่สุดคือเกิดจากภาคองค์กรพัฒนาเอกชน ดังจะได้ศึกษาต่อไป

5.2.1 ปัญหาจากตัวคนตกหล่นจากระบบการทะเบียนราษฎร

ปัญหาที่พบในกรณีนี้อาจเกิดขึ้นจากสาเหตุ 3 ประการ คือ

5.2.1.1 การแสวงหาหนทางที่ทำให้เข้าสู่กระบวนการจ่ายและรับสินบน

5.2.1.2 การดำเนินการโดยขาดความรู้ด้านกฎหมาย

5.2.1.3 การไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนทางกฎหมาย

5.2.1.1 การแสวงหาหนทางที่ทำให้เข้าสู่กระบวนการจ่ายและรับสินบน (Corruption)

ในการลงพื้นที่ต่างๆ ที่มีการปรากฏตัวขึ้นของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ผู้ศึกษาเห็นอุปสรรคที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดการตกหล่นจากทะเบียนราษฎร คือ การเต็มใจจ่ายเงินสินบนของเจ้าของปัญหาเอง โดยในกลุ่มนี้นั้น ในช่วงแรกตนเองไม่ได้ตกหล่นจากทะเบียนราษฎร กล่าวคือเป็นบุคคลกลุ่มที่เคยได้รับการสำรวจรายการบุคคลเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎร แต่ต่อมามีการใช้กระบวนการเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรที่ผิดวิธี มีการวิ่งเต้นใช้เงินเพื่อให้ตนเองนั้นมีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรที่ผิด ทำให้เมื่อมีการตรวจสอบความถูกต้องของระบบการทะเบียนราษฎรจึงพบกลุ่มบุคคลนี้ และทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงได้มีการเรียกตัวเพื่อสอบถามข้อเท็จจริงที่อยู่ในระบบฐานข้อมูล ปรากฏว่าตนเองนั้นไม่มา หรือมาแล้วก็ไม่สามารถยืนยันในข้อเท็จจริงเดิมได้อีก เป็นผลให้ถูกจำหน่ายรายการบุคคลของตนเองออกจากระบบการทะเบียนราษฎร และส่งผลให้บุคคลดังกล่าวกลายเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรไปในที่สุด ผู้ศึกษาขอยกกรณีศึกษาของนายเลื่อม เดชรัตน์ และเด็กหญิงนงคราญ แอตุ

กรณีศึกษา : นายเลื่อม เดชรัตน์

นายเลื่อม เดชรัตน์ เกิดเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2532 ที่โรงพยาบาล อำเภอกู่ช้าง จังหวัดน่าน และไม่เคยได้รับการแจ้งเกิด ด้วยเหตุนี้นายเลื่อมจึงเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรตั้งแต่เกิด ต่อมาเมื่อมีการเปิดสำรวจแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ นายเลื่อมซึ่งไม่ทราบข้อเท็จจริงของการสำรวจบัตรดังกล่าวได้ไปจ่ายเงินให้แก่ผู้นำหมู่บ้านเพื่อให้ไปรับรองในการสำรวจบัตรดังกล่าว และได้รับการสำรวจเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎร ทั้งๆ ที่จากข้อเท็จจริงของนายเลื่อมแล้วนั้นไม่จำเป็นที่จะต้องสำรวจเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ เพียงแค่ดำเนินการพิสูจน์ตัวบุคคลเพื่อเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทยในฐานะของบุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน

กรณีศึกษา : เด็กหญิงนงคราญ แอตุ¹⁰

เด็กหญิงนงคราญ แอตุ เกิดเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2547 ที่บ้านห้วยหญ้าไทร ตำบลเมืองแหง อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ โดยบิดาได้ไปแจ้งเกิดให้แก่เด็กหญิงนงคราญ ด้วยเหตุนี้เด็กหญิงนงคราญจึงไม่ได้ตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของประเทศไทย แม้ว่าทั้งบิดาและมารดาของเด็กหญิงนงคราญ แอตุ จะไม่เคยมีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทยก็ตาม

อย่างไรก็ตามบิดาและมารดาของเด็กหญิงนงคราญ ได้เสียเงินให้แก่ผู้นำชุมชนและเจ้าหน้าที่อำเภอจนทำให้ได้รับการแจ้งการเกิด มีสูติบัตร และได้เลข 13 หลักโดยมิชอบ อันเกิดจากการจ่ายและรับสินบน ด้วยเหตุนี้ปัจจุบันเด็กหญิงนงคราญ แอตุ จึงถูกจำหน่ายเลข 13 หลัก ออกจากระบบการทะเบียนราษฎร เพราะเป็นการได้เลขโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จึงทำให้เด็กหญิงนงคราญตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร

5.2.1.2 การดำเนินการโดยขาดความรู้ด้านกฎหมาย

ส่วนหนึ่งที่สำคัญของการตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรนั้นก็คือ ความไม่รู้ถึงข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียน

⁹ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ข หน้า 251

¹⁰ ผู้ศึกษาได้ลงพื้นที่สำรวจบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรในพื้นที่ อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อช่วงเดือน มกราคม พ.ศ. 2554

ราษฎรของตัวบุคคลเหล่านั้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นอุปสรรคที่สำคัญของการแก้ไขปัญหามวลชนตกหล่นจากทะเบียนราษฎร เพราะการดำเนินการขั้นแรก ก็คือการที่บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร จะต้องปรากฏตัวกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการทะเบียนราษฎร และเมื่อเจ้าของปัญหาไม่ทราบถึงข้อกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหานั้น เมื่อไปพบเจ้าหน้าที่จึงมักจะไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นได้ และเป็นอุปสรรคในการผลักดันให้การแก้ไขปัญหามวลชนตกหล่นจากทะเบียนราษฎรไม่ได้ผลเท่าที่ควร ดังกรณีของนาง แก้ว นตะ¹¹ ที่ไม่เคยยื่นคำร้องขอเพิ่มชื่อในระบบการทะเบียนราษฎร เพราะเจ้าหน้าที่อำเภอบอกว่าไม่มีกฎหมายกำหนดให้สามารถกระทำได้ และนางแก้วก็เชื่อตามนั้น เพราะเหตุที่ตนไม่รู้กฎหมาย

อีกกรณีหนึ่ง คือการไม่รู้กฎหมายของนางนง อินใจ¹² ทำให้ไปรับการสำรวจเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรผิดประเภท จนกระทั่งต้องมาดำเนินการแก้ไขข้อมูลใหม่ ซึ่งปัจจุบันก็อยู่ในระหว่างรอการอนุมัติจากคณะกรรมการอำเภอชุมพล ในการได้รับเลข 13 หลัก

ดังนั้น จึงพบว่า การไม่ทราบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของตนเองนั้น เป็นอุปสรรคประการหนึ่งต่อการบังคับใช้กฎหมายเพื่อจัดการกับปัญหามวลชนตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่ปรากฏตัวขึ้นในประเทศไทย

5.2.1.3 การไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนทางกฎหมาย

อุปสรรคในส่วนนี้ โดยมากแล้วจะพบในกรณีที่ผู้ประสบปัญหาที่มีความเชื่อมั่นในตนเองมากเกินไป จนขาดความรอบคอบในการเตรียมพยานหลักฐาน ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดความยุ่งยากต่อผู้ที่ให้ความช่วยเหลือ และทำให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาล่าช้าออกไป

5.2.2 ปัญหาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

แม้ว่าอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายส่วนหนึ่งจะมาจากตัวบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรเอง แต่อุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ไม่อาจมองข้ามไป คือปัญหาจาก

¹¹ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมในหน้าที่ 13, 50, 64 และหน้า 209

¹² ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมในหน้าที่ 25, 59, 62 และหน้า 230

เจ้าหน้าที่ของรัฐเอง จากการที่ผู้ศึกษาได้ลงพื้นที่สำรวจข้อมูลปัญหาบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรจะพบว่าปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากเจ้าหน้าที่รัฐสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ

5.2.2.1 การไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมาย

5.2.2.2 การตีความกฎหมายไปในทางสร้างภาระแก่บุคคลผู้ตกหล่นจากระบบการทะเบียนราษฎร

5.2.2.1 การไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมาย

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ผู้ศึกษาพบว่าอุปสรรคในการไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเต็มที่นั้น มาจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ว่าต้องปฏิบัติ เช่น กรณีบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรขอเพิ่มชื่อเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎร เจ้าหน้าที่มักจะอ้างว่าไม่มีชื่อกฎหมายที่จะสามารถปฏิบัติได้ หรือดำเนินการล่าช้าจนเกินกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายวางไว้ เป็นเหตุให้บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรได้รับผลกระทบต่อการดำเนินชีวิต ดังกรณีศึกษาของ เด็กชายเมฆา หวานใจ¹³

เด็กชายเมฆา หวานใจ เป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร เมื่อมารดาของเด็กชายเมฆาไปดำเนินการขอเพิ่มชื่อเด็กชายเมฆาเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎร กลับพบว่าเจ้าหน้าที่อำเภอไม่ยอมรับคำร้องโดยให้เหตุผลว่าไม่มีกฎหมายใดๆ ที่จะให้อำนาจในการดำเนินการเพิ่มชื่อเด็กชายเมฆาเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎร

ผู้ศึกษาซึ่งอยู่ในเหตุการณ์นั้นด้วย จึงได้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบ ว่า ตามข้อ 97 ของระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 (รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2551) ได้กำหนดถึงอำนาจของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับคำร้อง และพิจารณาจากทั้งพยานเอกสารที่บุคคลผู้ยื่นคำร้องมี และพยานบุคคลที่เป็นคนรู้เห็นการเกิดหรือรู้เห็นการคลอดของเด็กชายเมฆา เจ้าหน้าที่ถึงได้รับคำร้องของเด็กชายเมฆาไว้พิจารณา

การไม่ทราบข้อกฎหมายเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหามูลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรนั้นมีปัญหา เพราะเมื่อบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรไปปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่มักจะบอกว่าไม่มีกฎหมายใดที่ให้อำนาจไว้ในการดำเนินการ และจะให้บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรกลับไปรอจนกว่าจะมีข้อ

¹³ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมในที่ 21, 50 และหน้า 220

กฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติออกมา ก่อน ทั้งๆ ที่ในปัจจุบันได้มีกฎหมายเข้ามาจัดการปัญหาการตกหล่นจากทะเบียนราษฎรและมีการประกาศใช้มาเป็นจำนวนหนึ่งแล้ว ด้วยเหตุนี้ การไม่รู้ข้อกฎหมายของเจ้าหน้าที่จึงทำให้ปัญหาการตกหล่นจากทะเบียนราษฎรยังไม่ได้รับการแก้ไข

5.2.2.2 การตีความกฎหมายไปในทางสร้างภาระแก่บุคคลตกหล่นจากระบบการทะเบียนราษฎร

เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว แต่กลับตีความข้อกฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติไปในทางอันไม่เป็นคุณกับบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร โดยพบว่าในบางกรณีของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่ยังพอแสวงหาจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยตามหลักบุคคลได้ กล่าวคือมีบิดาหรือมารดาเป็นคนสัญชาติไทย แต่เจ้าหน้าที่รัฐก็ยังจะให้ไปตรวจ DNA โดยอ้างว่าต้องตรวจเพราะข้อกฎหมายกำหนดไว้ ทั้งที่กฎหมายมิได้กำหนดไว้ถึงการให้พยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์แต่อย่างใด ดังกรณีศึกษาของเด็กชาย เมฆา หวานใจ ที่ทางเจ้าหน้าที่แจ้งว่าจะต้องมีผลตรวจ DNA ที่ยืนยันความเป็นมารดากับบุตรจริงเท่านั้น จึงสามารถพิจารณาได้

ทั้งนี้หากพิจารณาตามข้อ 97 แห่งระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 (รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2551) ก็มิได้กำหนดถึงการให้พยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ เพื่อนำมาพิสูจน์ ผู้ศึกษาเห็นว่าการเรียกขอให้ไปตรวจ DNA นั้นก็เป็นการยืนยันเพื่อความสบายใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานว่าเป็นมารดากับบุตรกันจริง แต่ทั้งนี้การดำเนินการตรวจ DNA นั้นก็เป็นสิ่งที่ทำให้เกิดภาระต่อผู้ประสบปัญหาการตกหล่นจากทะเบียนราษฎรเพราะจะต้องเดินทางไปตรวจ DNA ที่กรุงเทพมหานคร อีกทั้งค่าตรวจก็อยู่ในอัตราที่สูง

จากการที่มารดาของเด็กชายเมฆาประกอบอาชีพเป็นแม่ค้าขายกล้วยทอด จึงทำให้ไม่มีเงินในการไปดำเนินการตรวจ DNA เพื่อยืนยันการเป็นมารดากับบุตร ทั้งนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าการตรวจ DNA ในกรณีศึกษาเด็กชายเมฆา หวานใจ นั้นเป็นกระบวนการที่จะสร้างภาระให้กับเจ้าของปัญหาเพื่อการพิสูจน์ตนเองเป็นอย่างมาก และทำให้กระบวนการในการแก้ไขปัญหามูลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรเป็นไปอย่างล่าช้า

จากที่ได้กล่าวมาในข้างต้นจะพบได้ว่าการที่เจ้าหน้าที่ไปตีความข้อกฎหมายที่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรนั้น จะเป็นการส่งผลให้เกิดอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหามูลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรในรัฐไทย ซึ่งนั่นก็จะกลายเป็นการทิ้งให้บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรยังคงตกหล่นต่อไป

5.2.3 ปัญหาและอุปสรรคจากทางภาคองค์กรพัฒนาเอกชน

ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหามุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรอีกประการหนึ่งที่สำคัญ คือปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้เข้าไปช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหามุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรในพื้นที่ที่มีการปรากฏตัวของสภาพปัญหา ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์จากประสบการณ์ในการทำงานในองค์กรพัฒนาเอกชน และการทำงานร่วมกันเป็นเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชน ทำให้เห็นถึงอุปสรรคและปัญหาที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวประสบปัญหา โดยสามารถแบ่งออกเป็น 4 กรณี ดังนี้

5.2.3.1 การมองสภาพปัญหาเพียงด้านเดียว

5.2.3.2 การที่คนทำงานไม่มีองค์ความรู้เรื่องกฎหมายและเข้าใจในตัวกฎหมายอย่างถ่องแท้

5.2.3.3 การที่คนทำงานไม่เชื่อในการบังคับใช้กฎหมาย

5.2.3.4 การที่คนทำงานเกรงใจต่อหน่วยงานภาครัฐ

5.2.3.1 การมองสภาพปัญหาเพียงด้านเดียว

อุปสรรคแรกคือ การที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรพัฒนาเอกชนนั้นมักจะมองปัญหามุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรเป็นเพียงด้านเดียว โดยขาดการวิเคราะห์ข้อมูลและการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างแท้จริงเพื่อแสวงหาจุดเกาะเกี่ยวที่ชัดเจน ซึ่งจะทำให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องที่สุดเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญห เพราะโดยส่วนมากแล้วนั้น เมื่อมีการปรากฏตัวขึ้นของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ผู้ปฏิบัติงานด้านนี้มักจะเก็บข้อมูลเพียงคร่าวๆ และดูเพียงเอกสารบางประการเท่านั้น ซึ่งยังรวมไปถึงการปกปิดพยานหลักฐาน กล่าวคือ เมื่อมีเอกสารที่ขัดหรือแย้งกับข้อเท็จจริงมักจะยึดถือเอกสารหรือไม่ก็จะยึดถือข้อเท็จจริงเป็นหลัก ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดปัญหาการแก้ไขปัญหที่ไม่ถูกต้อง และเป็นการทำให้การแก้ไขปัญหานั้นไปได้อย่างยุ่งยาก เพราะปัญหาจะทับถมกันจนแก้ไขปัญหานั้นได้ยากยิ่งขึ้น

ดังนั้น เมื่อไม่แสวงหาข้อเท็จจริงที่ชัดเจนและรอบด้านก็จะส่งผลให้เกิดปัญหาความเชื่อมั่นต่อบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ อันจะนำไปสู่การพิจารณาที่ตั้งหลักจากความไม่เชื่อว่าจะเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่สามารถเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทยได้

5.2.3.2 การที่ผู้ปฏิบัติงานไม่มีองค์ความรู้เรื่องกฎหมายและเข้าใจในตัวกฎหมายอย่างถ่องแท้

สืบเนื่องจากการทำงานในองค์กรพัฒนาเอกชนนั้นโดยมากจะเป็นการทำงานที่มีหลายฝ่ายอยู่ในองค์กรเดียว เช่น ฝ่ายสิ่งแวดล้อม ฝ่ายการศึกษา ฝ่ายอนามัยวัยเจริญพันธุ์ ฝ่ายงานด้านเยาวชน และฝ่ายงานสิทธิมนุษยชน อีกทั้งบางองค์กรพัฒนาเอกชนก็เพิ่งมีการเปิดฝ่ายทำงานด้านสิทธิมนุษยชนขึ้นใหม่

ด้วยเหตุนี้บุคลากรในองค์กรจึงรู้และทราบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการแก้ไขปัญหามวลชนตกหล่นจากทะเบียนราษฎรค่อนข้างน้อย และไม่เข้าใจอย่างถ่องแท้ อีกทั้งยังขาดการพัฒนาองค์ความรู้เรื่องนี้โดยเฉพาะเจาะจงภายในองค์กร ซึ่งทำให้บุคลากรด้านนี้มักจะทำตามรูปแบบเดิมๆ อีกทั้งเมื่อเจอสภาพปัญหาใหม่ จึงลังเล ไม่กล้าที่จะทำเพราะเกรงว่าจะทำไม่ได้

จากการขาดการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร จึงส่งผลให้บุคลากรในองค์กรนั้นไม่มีความก้าวหน้าในองค์ความรู้ใหม่ และไม่ได้ใช้ศักยภาพที่ตนเองมีอย่างเต็มที่ จึงไม่มีการปรับปรุงรูปแบบการทำงานให้ง่ายแต่ได้ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนซึ่งจะทำให้การดำเนินการช่วยเหลือเป็นไปได้อย่างถูกต้องตามข้อกฎหมาย

ในอุปสรรคปัญหานี้ย่อมส่งผลไปถึงอุปสรรคข้อต่อไปคือ การไม่เชื่อในการบังคับใช้กฎหมาย อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาก็ไม่จบไม่สิ้น

5.2.3.3 การที่ผู้ปฏิบัติงานไม่เชื่อในการบังคับใช้กฎหมาย

อุปสรรคปัญหานี้ต่อเนื่องมาจากอุปสรรคและปัญหาข้างต้น เพราะจากการที่บุคลากรไม่มีองค์ความรู้และไม่เข้าใจกฎหมายอย่างถ่องแท้ เมื่อประสบกับปัญหาก็มักที่จะไม่เลือกใช้กฎหมายมาแก้ไขปัญหา แต่กลับเลือกใช้วิธีการประนีประนอมกับทางเจ้าหน้าที่อำเภอ หรือไม่ก็เกิดแรงกดดันภายในองค์กรที่ไม่อยากจะต้องนำกฎหมายใดๆ มาบังคับใช้กับทางเจ้าหน้าที่อำเภอ เพราะเกรงว่าองค์กรจะไม่สามารถทำงานในพื้นที่ได้อีกต่อไป

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การช่วยเหลือบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรมิได้เป็นไปในแนวทางที่ใช้กฎหมายเข้ามาดำเนินการช่วยเหลือ และจะเป็นผลให้บุคลากรนั้นมิได้

เห็นคุณค่าของข้อกฎหมายที่ได้มีการบัญญัติไว้เพื่อช่วยเหลือกลุ่มบุคคลดังกล่าว ดังกรณีศึกษาของเด็กหญิงอีมวย จะสอ¹⁴

เด็กหญิงอีมวย จะสอ เป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ในพื้นที่อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ในการเข้าไปดำเนินการเบื้องต้นนั้นพบว่าเป็นการช่วยเหลือแบบใช้วิธีการประสานงาน โดยไม่ใช่ข้อกฎหมาย เพราะในขณะนั้นคนทำงานด้านนี้ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับด้านนี้พอเพียง

อย่างไรก็ตามกรณีกลับปรากฏว่าการดำเนินการด้วยการประสานงานนั้นไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐต้องการให้ไปตรวจ DNA เพื่อยืนยันความเป็นมารดากับบุตร

เมื่อเกิดปัญหาขึ้นมา การจะเข้าไปใช้กฎหมายในการอธิบายถึงอำนาจและหน้าที่ ซึ่งรวมไปถึงการพิสูจน์ของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรก็เป็นเรื่องที่ยากและลำบาก เพราะหากเกิดข้อพิพาทหรือขัดแย้งแล้วนั้น จะส่งผลทำให้ฝ่ายงานอื่นอาจจะทำงานในพื้นที่ลำบากมากยิ่งขึ้น

5.2.3.4 การที่ผู้ปฏิบัติงานเกรงใจต่อหน่วยงานภาครัฐ

จากประสบการณ์ที่ได้พบ คือ การที่บุคลากรขององค์กรพัฒนาเอกชนจำเป็นต้องไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่รัฐ แต่เมื่อไปถึงแล้วนั้น ไม่ได้ใช้ข้อกฎหมายในการพูดคุยเจรจา แต่จะให้การพูดคุยเชิงสันติ ซึ่งนั่นทำให้เมื่อเจ้าหน้าที่ภาครัฐบอกมาอย่างไร บุคลากรขององค์กรก็จะเชื่อและบอกต่อกับผู้ประสบปัญหา โดยที่ไม่มียะไรโต้แย้งความไม่ถูกต้อง ดังที่ได้ศึกษามาแล้วในกรณีของเด็กหญิงอีมวย จะสอ ที่เจ้าหน้าที่ต้องการให้ตรวจ DNA

ดังนั้น ในการพูดคุยกับทางอำเภอจึงควรที่จะต้องเตรียมข้อกฎหมายที่จะกล่าวอ้างกับเจ้าพนักงานอำเภอ เพื่อเป็นการยืนยันว่าในกรณีศึกษาดังกล่าวนั้น ไม่มีความจำเป็นอย่างใดเลยที่จะต้องดำเนินการพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ และควรที่จะประสานงานในเชิงสร้างสรรค์ อันไม่ใช่ประสานงานด้วยความเกรงกลัวต่อเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เพื่อจะทำให้การประสานงานกับทางภาครัฐนั้น มีน้ำหนักในการช่วยเหลือบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าในการติดต่อประสานงานนั้นควรจะเป็นบันทึกการพูดคุย โดยเขียนจากผู้ประสบปัญหาบุคคลตกหล่น

¹⁴ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมในหน้าที่ 46 และหน้า 237

จากทะเบียนราษฎรเอง (ในกรณีที่ผู้ประสบปัญหาไปดำเนินการเอง) หรือบันทึกโดยผู้ให้ความช่วยเหลือ อันจะเป็นการบันทึกความคืบหน้าในการดำเนินการแก้ไขปัญหามุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นถึงการแก้ไขปัญหามุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ทั้งจากการแก้ไขปัญหาด้วยข้อเท็จจริงของคนตกหล่นจากระบบการทะเบียนราษฎร และกระบวนการแก้ไขปัญหาคคนตกหล่นจากระบบการทะเบียนราษฎรโดยใช้ข้อมูลกฎหมาย ซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงอันเป็นจุดเกาะเกี่ยว การตรวจสอบพยานหลักฐานของจุดเกาะเกี่ยวที่บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรกล่าวอ้าง และการตรวจสอบข้อมูลกฎหมายที่จะใช้เพื่อการแก้ไขปัญหามุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร และกระบวนการในการแก้ไขปัญหามุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรโดยใช้ข้อมูลกฎหมายเพื่อเป็นการชี้ให้เห็นว่า การดำเนินการแก้ไขปัญหามุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรโดยใช้ข้อมูลภาษะนั้นควรที่จะใช้ข้อมูลกฎหมายใด ที่จะทำให้เกิดการแก้ไขปัญหามุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรอย่างเป็นเอกภาพมากที่สุด

แม้จะมีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหามุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของรัฐไทย แต่จากข้อเท็จจริงยังพบอุปสรรคและปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหามุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ซึ่งก็มีสาเหตุมาจากทั้งตัวผู้ประสบปัญหาเอง จากเจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งจากเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน

ในบทสุดท้าย ผู้ศึกษาจะนำเสนอถึงข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพ