

## บทที่ 4

### ผลกระทบจากการตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร

ในบทที่ 3 ได้กล่าวถึงสถานการณ์ด้านข้อมูลทะเบียนราษฎรและนโยบายของรัฐไทยในการจัดการปัญหาบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของรัฐไทย ในบทนี้จะเป็นการศึกษาถึงผลกระทบของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่จะได้รับจากการที่ต้องตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร

จากการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลพบว่า การที่บุคคลต้องตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรนั้น จะส่งผลให้บุคคลผู้ประสบปัญหาดังกล่าวได้รับผลกระทบจากการไม่มีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรของรัฐไทยในหลากหลายด้าน อีกทั้งยังพบว่าผู้ประสบปัญหาถูกละเมิดซึ่งสิทธิในสถานะบุคคลซึ่งเป็นสิทธิหนึ่งที่อยู่ในสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่บุคคลทุกคนจะต้องได้รับการรับรองจากรัฐ โดยขอแบ่งผลกระทบที่จะเกิดขึ้นเป็น 4 กรณี ดังนี้

- 4.1 ผลกระทบด้านสถานะบุคคล
- 4.2 ผลกระทบด้านสิทธิขั้นพื้นฐาน
- 4.3 ผลกระทบต่อสังคม
- 4.4 ผลกระทบต่อระบบทางทะเบียนราษฎร

#### 4.1 ผลกระทบด้านสถานะบุคคล

เมื่อบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร เท่ากับว่าบุคคลนั้นไม่มีตัวตนในทุกประเทศบนโลกนี้ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการใช้ระบบการทะเบียนราษฎร เพราะไม่สามารถพิสูจน์ความมีสถานะบุคคลตามกฎหมายภายในของรัฐได้ และยังไม่สามารถไปขอพิสูจน์ความเป็นผู้มีสถานะใดสถานะหนึ่งกับรัฐต่างประเทศใดๆ ได้อีกด้วย

ด้วยเหตุนี้การที่จะขอพิสูจน์สถานะความเป็นคนสัญชาติของรัฐใด จึงเป็นกระบวนการที่ส่งผลกระทบต่อตัวบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรโดยตรง เป็นเหตุให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวไม่สามารถพิสูจน์สถานะบุคคลของตนเองได้ อีกทั้งเมื่อไม่มีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎร เมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบพบก็จะไม่ให้การช่วยเหลือ ซึ่งรวมไปถึงอาจจะถูกแจ้งความจับกุม

ดำเนินคดี จากการถูกข้อสันนิษฐานของกฎหมายว่าเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายได้ด้วยเช่นกัน

จากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลพบว่า ผลกระทบด้านสถานะบุคคลของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร มีอยู่ 2 ประการ คือ

4.1.1 ปัญหาการระบุสถานะบุคคลผิดจากความเป็นจริง

4.1.2 ปัญหาการพิสูจน์สถานะบุคคลของคนตกหล่นจากทะเบียนราษฎร

4.1.1 ปัญหาการระบุสถานะบุคคลผิดจากความเป็นจริง

การที่บุคคลหนึ่งๆ ไม่มีเอกสารใดยืนยันถึงความมีตัวตนของเขา ทำให้ประสบปัญหาการนำชื่อเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎร เพราะไม่อาจแน่ใจได้ว่าบุคคลนั้น ควรจะระบุสถานะบุคคลเป็นอย่างไร เช่น บุคคลบนพื้นที่สูง หรือลาวอพยพ เป็นต้น และเหตุการณ์ดังกล่าวก็เกิดขึ้นจริงในหลายกรณีศึกษา ดังกรณีศึกษานางนง อินใจ และเด็กหญิงนามิติ ดุหมอ

กรณีศึกษา : นางนง อินใจ<sup>1</sup>

นางนง อินใจ เป็นคนชาติพันธุ์ไทยใหญ่ เกิดในประเทศพม่า ต่อมาในปี พ.ศ. 2534 นางนงได้เดินทางเข้ามาอาศัยอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ทางการไทยได้ออกสำรวจบุคคลเพื่อเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรในส่วนของแบบพิมพ์ประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง แต่นางนงไม่ได้เข้ารับการสำรวจในครั้งนั้น หรือแม้แต่ในปี พ.ศ. 2542 ที่มีการสำรวจบุคคลเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรในกลุ่มบัตรชุมชนบนพื้นที่สูง นางนงก็ไม่ได้เข้ารับการสำรวจแต่อย่างใด จนกระทั่งเมื่อมีโอกาสเข้ารับการสำรวจ กลับถูกสำรวจให้เข้าสู่ระบบทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ซึ่งเป็นการมีชื่ออยู่ในฐานทะเบียนราษฎรที่ผิดประเภทจากข้อเท็จจริงของนางนง เพราะนางนงควรที่จะได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติประเภทบุคคลบนพื้นที่สูง

ด้วยเหตุนี้เมื่อนางนงได้แสดงตนเองเพื่อที่จะขอแก้ไขรายการทางทะเบียนราษฎร ให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริงของตน ก็จะถูกทางภาครัฐปฏิเสธและให้อยู่ในระบบการทะเบียนประวัติของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติต่อไป

<sup>1</sup> ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมที่หน้า 25, 59 และหน้า 230

กรณีศึกษา : เด็กหญิงนามิติ ดุหมอ<sup>2</sup>

เด็กหญิงนามิติ ดุหมอ<sup>3</sup> เกิดเมื่อปี พ.ศ. 2544 ที่บ้านห้วยหญ้าไทร ตำบลเมืองแหง อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีบิดาและมารดาเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยจากการได้รับการลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนบ้าน ตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณา ลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2543

เมื่อเด็กหญิงนามิติเกิด บิดามารดาไม่ได้ไปแจ้งเกิด เพราะขณะนั้นทั้งคู่ยังไม่ได้ รับการอนุมัติให้ได้ลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน จึงเกิดความกลัวว่าหากไปแจ้งจะถูก จับกุมดำเนินคดีได้ แม้ว่าจะระยะทางจากหมู่บ้านไปยังสำนักงานทะเบียนอำเภอเวียงแหงนั้น ห่าง เพียง 7 กิโลเมตรเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้เด็กหญิงนามิติ จึงตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรตั้งแต่เกิด และในขณะที่บิดาและมารดาได้ยื่นคำร้องตามระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการพิจารณา ลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2543 ก็มีได้ยื่นคำร้อง ให้กับเด็กหญิงนามิติด้วย เพราะเจ้าหน้าที่อำเภอบอกว่าเมื่อพ่อแม่ได้ลูกก็จะได้ตามเอง ดังนั้นแม้ บิดาและมารดาของเด็กหญิงนามิติได้รับการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามระเบียบฯ 43 แล้วนั้นเด็กหญิงนามิตียังคงตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรอยู่

ต่อมาเด็กหญิงนามิติ ได้รับการสำรวจเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎร ในกลุ่มของ นักเรียนที่เรียนอยู่ในโรงเรียนของบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ซึ่งตามข้อเท็จจริงของเด็กหญิง นามิตินั้น เด็กหญิงนามิติตควรที่จะได้รับการเพิ่มชื่อเข้าสู่ทะเบียนบ้านของบุคคลผู้มีสัญชาติไทย (ท.ร.14)

#### 4.1.2 ปัญหาการพิสูจน์สถานะบุคคลของคนตกหล่นจากทะเบียนราษฎร

บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรจะเผชิญกับปัญหาด้านสถานะบุคคลอีก ประการที่สำคัญคือ การเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สถานะบุคคลของบุคคลตกหล่นจากทะเบียน ราษฎร จากที่บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรนั้นคือบุคคลที่ไม่มีชื่ออยู่ในฐานระบบการทะเบียน

---

<sup>2</sup> ผู้ศึกษาได้ลงพื้นที่สำรวจบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรในพื้นที่ อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อช่วงเดือน มกราคม พ.ศ. 2554

<sup>3</sup> ศึกษาเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ข หน้า 249

ราษฎรของรัฐใดๆ เลยบนโลกนี้ จึงเป็นเหตุให้ไม่มีพยานเอกสารทางทะเบียนราษฎรอันเกี่ยวข้องกับตัวบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่ออกจากรัฐใดๆ

ด้วยเหตุนี้ เมื่อจำเป็นต้องใช้เอกสารทางทะเบียนราษฎร บุคคลผู้ประสบปัญหาการตกหล่นจากทะเบียนราษฎรจึงไม่สามารถแสวงหาหลักฐานขึ้นต่างๆ มายืนยันการรับรองสภาพบุคคลตามกฎหมายมหาชนภายในของรัฐได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบที่ทำให้ความสามารถในการพิสูจน์สถานะบุคคลของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรนั้นเป็นไปอย่างยากลำบาก เพราะโดยกฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติแล้ว ส่วนใหญ่จะยึดแนวทางการพิสูจน์จากพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือ เช่น ทะเบียนบ้าน ทะเบียนประวัติ และสูติบัตร เป็นต้น มากกว่าพยานบุคคล หรือเอกสารหลักฐานอื่นใดที่ปรากฏขึ้นของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร เช่น สมุดฝากครรภ์ ใบรับรองการศึกษา ใบเสร็จรับเงินจากโรงพยาบาล เป็นต้น

ดังนั้น ปัญหาการพิสูจน์สถานะบุคคลของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรจึงเป็นผลกระทบหนึ่งที่บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรต้องประสบ เพราะจากการที่ไม่สามารถนำสืบพยานบุคคลที่ยืนยันการมีตัวตนของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรว่าเป็นบุคคลที่ตกหล่นจริง โดยทางเจ้าหน้าที่ภาครัฐนั้นจะตั้งหลักฐานที่เจ้าหน้าที่ต้องการเป็นพยานเอกสาร และไม่พยายามพิจารณาจากพยานบุคคลที่บุคคลตกหล่นนั้นมี เพื่อใช้เป็นหลักฐานการยืนยันการมีตัวตนจริง

กรณีศึกษา : นางแก้ว นะตา<sup>4</sup>

นางแก้ว นะตา เกิดในช่วง พ.ศ. 2490 ซึ่งยังไม่มีพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร ฉบับปี พ.ศ. 2499 ใช้บังคับ โดยนางแก้ว เกิดที่บ้านป่าแลว ตำบลป่าแลว อำเภอสันติสุข จังหวัดน่าน ประเทศไทย แต่จากที่ไม่ได้ไปรับการสำรวจรายการบุคคลเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎร จึงทำให้นางแก้ว ตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน

แม้ว่าในปัจจุบัน นางแก้วพยายามที่จะเพิ่มชื่อตนเองเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของรัฐไทย เพื่อที่จะมีหลักฐานแสดงตนว่าเป็นบุคคลที่เกิดและอยู่อาศัยในรัฐไทยมาโดยตลอด แต่เนื่องจากนางแก้วไม่เคยได้รับการสำรวจใดๆ ในการเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎร จึงไม่มีพยานเอกสารหลักฐานที่เพียงพอในการพิจารณาอนุมัติให้ลงรายการบุคคลในทะเบียนบ้านของเจ้าหน้าที่อำเภอ อีกทั้งพยานหลักฐานที่ทางเจ้าหน้าที่อำเภอเรียกเอานั้น นางแก้วไม่อาจที่จะ

<sup>4</sup> ศักขารายละเอียดเพิ่มเติมในหน้า 13, 50 และหน้า 209

แสวงหาได้ เช่น การร้องขอพยานบุคคลที่รู้เห็นการเกิดของนางแก้ว และมีอายุมากกว่านางแก้ว ตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป จะเห็นได้ว่านางแก้วมีอายุกว่า 60 ปีแล้วการที่จะเรียกพยานบุคคลที่มีอายุมากกว่า 15 ปี จึงเป็นเรื่องที่แสวงหาได้ยาก นอกจากนี้ นางแก้วก็ไม่เคยรู้ว่าจะต้องเตรียมเอกสารหลักฐานชนิดใดในการขอมีชื่อในระบบการทะเบียนราษฎร ด้วยเหตุนี้จึงทำให้นางแก้วได้รับผลกระทบของการตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร

## 4.2 ผลกระทบด้านสิทธิขั้นพื้นฐาน

จากการลงพื้นที่เพื่อศึกษาสภาพปัญหาบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ได้พบผลกระทบหนึ่งที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรอย่างชัดเจน ก็คือผลกระทบด้านสิทธิขั้นพื้นฐาน อันได้แก่ ผลกระทบต่อสิทธิในการก่อตั้งครอบครัว สิทธิในการเดินทาง สิทธิในการสาธารณสุข สิทธิในการศึกษา และสิทธิการทำงาน

### 4.2.1 ผลกระทบต่อสิทธิในการก่อตั้งครอบครัว

จากการศึกษาพบว่ากลุ่มบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรนั้นจะไม่สามารถใช้สิทธิในการก่อตั้งครอบครัว (การจดทะเบียนสมรส) ได้ เนื่องจากไม่มีชื่ออยู่ในระบบฐานข้อมูลทางทะเบียนราษฎรของรัฐใดๆ ในโลก เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐไม่สามารถตรวจสอบรายชื่อและไม่ยอมจดทะเบียนสมรสให้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรนั้นไม่สามารถจดทะเบียนสมรสได้แม้ในข้อเท็จจริงจะได้อยู่กินฉันสามีภริยากันแล้วก็ตาม

ด้วยเหตุนี้ เมื่อบุคคลใดต้องตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรแล้วก็จะประสบปัญหาของการไม่สามารถอ้างสิทธิที่จะก่อตั้งครอบครัวได้ ซึ่งสิทธิในการก่อตั้งครอบครัวนั้นถือว่าเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนในโลกนี้มี และไม่สามารถถูกเลือกปฏิบัติได้<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 16 “ชายหญิงเมื่อเจริญวัยบริบูรณ์แล้ว มีสิทธิที่จะสมรสและสร้างครอบครัว โดยไม่มีการจำกัดใดๆ เนื่องจาก เชื้อชาติ สัญชาติ หรือศาสนา บุคคลชอบที่จะมีสิทธิเท่าเทียมกันในเรื่องการสมรส ในระหว่างสมรส และในการขาดจากการสมรส การสมรสจะกระทำได้โดยการยินยอมอย่างเสรี และเต็มใจของคู่ที่ตั้งใจจะทำการสมรส ครอบครัวคือ กลุ่มซึ่งเป็นหน่วยตามธรรมชาติและพื้นฐานทางสังคม และชอบที่จะได้รับความคุ้มครองโดยสังคมและรัฐ”

ในทางปฏิบัติพบว่า การจะจดทะเบียนสมรสได้นั้น บุคคลที่ต้องการสมรสจะต้องมีเอกสารหลักฐานที่ยืนยันการมีตัวตนในระบบการทะเบียนราษฎร นั่นคือจะต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรและมีเลขประจำตัว 13 หลัก เนื่องด้วยการมีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรนั้นจะทำให้เจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบข้อมูลทางทะเบียนราษฎรว่า บุคคลที่ต้องการสมรสนั้นมีการจดทะเบียนสมรสไว้แล้วหรือไม่ หากมีการจดทะเบียนสมรสแล้วก็จะไม่รับจดทะเบียนสมรสให้ เพราะจะเป็นการสมรสซ้อน<sup>6</sup> ได้ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจึงจำเป็นต้องเรียกดูเลขประจำตัว 13 หลักของบุคคลที่ต้องการสมรส และเมื่อบุคคลที่ต้องการสมรสไม่มีชื่อและรายการบุคคลอยู่ในระบบการทะเบียนราษฎร จึงทำให้โดนจำกัดสิทธิในการก่อตั้งครอบครัวไปโดยปริยาย ซึ่งปัญหานี้ยังได้ส่งผลกระทบต่อไปยังบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง เพราะการที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรสกันนั้น ทำให้การเป็นบิดาและบุตรที่ขอบด้วยกฎหมายซึ่งกันและกันก็ย่อมไม่เกิด หรือผลกระทบต่อทรัพย์สินที่มีอยู่ในขณะอยู่กินกันฉันสามีภรรยา เพราะเมื่อเลิกกรากันไป ทรัพย์สินส่วนใหญ่จะตกได้กับฝ่ายที่มีชื่อได้เปรียบทางสถานะบุคคล

ผู้ศึกษาจะขอยกกรณีศึกษาเพื่อแสดงให้เห็นว่า เมื่อต้องตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรแล้วนั้นจะส่งผลกระทบต่อสิทธิในการก่อตั้งครอบครัวอย่างไร

กรณีศึกษา: นางสาวอาริดา กรมพิจา

นางสาวอาริดา กรมพิจา<sup>7</sup> ชาตินัพนธ์เชื้อ เกิดที่ประเทศลาว แต่ไม่ได้รับการสำรวจเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศลาว ต่อมานางสาวอาริดา กรมพิจาได้แต่งงานอยู่กินกับชายที่มีสัญชาติไทยมาได้สองปี โดยยังมีได้ไปจดทะเบียนสมรสกัน เพราะทางเจ้าหน้าที่อำเภอบอกว่าไม่สามารถจดทะเบียนได้เนื่องจากตนไม่มีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทย อีกทั้งยังให้ตนเองไปที่สถานทูตลาวเพื่อขอหนังสือรับรองความเป็นโสด

---

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 23  
“(1) ครอบครัวเป็นหน่วยรวมของสังคมซึ่งเป็นพื้นฐานและเป็นธรรมชาติ (2) สิทธิของชายและหญิงในวัยที่อาจสมรสได้ในการที่จะสมรสและมีครอบครัวย่อมได้รับการรับรอง”

<sup>6</sup>มาตรา 1452 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ชายหรือหญิงจะทำการสมรสในขณะที่ตนมีคู่สมรสอยู่ไม่ได้”

<sup>7</sup>ศึกษาเพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวก ข หน้า 243

ด้วยเหตุนี้ นางสาวอาริตาจึงไม่ได้รับการจดทะเบียนสมรสกับชายที่มีสัญชาติไทย และแม้ว่าจะได้อยู่ด้วยกันเป็นระยะเวลาเป็นเวลา 2 ปี แล้วก็ตามจึงทำให้สิทธิในทรัพย์สินนั้นตกเป็นของคนรักของนางสาวอาริตาทั้งหมด

กรณีศึกษา : นางจอติน เสาหิน<sup>8</sup>

นางจอติน เสาหิน เกิดที่ประเทศพม่า เป็นคนชาติพันธุ์ไทยใหญ่และไม่ได้รับการสำรวจเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศพม่า เป็นอีกหนึ่งกรณีศึกษา ที่ได้รับผลกระทบจากการไม่สามารถใช้สิทธิในการก่อตั้งครอบครัวได้แม้จะได้แต่งงานอยู่กินกับชายที่มีสัญชาติไทย แต่ก็มีได้รับการจดทะเบียนสมรส เพราะการที่ตนเองเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร และแม้ว่าจะเคยไปขอจดทะเบียนสมรสแต่ทางเจ้าหน้าที่อำเภอระบุว่าไม่สามารถที่จะจดทะเบียนสมรสให้ได้ เพราะนางจอติน ไม่มีรายการบุคคลอยู่ในระบบการทะเบียนราษฎร ทำให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่หาได้ในระหว่างอยู่กินกันฉันสามีภริยาตกเป็นของคู่ชีวิตของนางจอติน

จากกรณีศึกษาข้างต้นจะพบว่า แม้บุคคลเหล่านั้นจะมีสิทธิในการก่อตั้งครอบครัวซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ แต่ก็ไม่อาจที่จะใช้สิทธิดังกล่าวได้ เนื่องจากการไม่มีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรของรัฐไทยและรัฐใดๆ ในโลก และเมื่อไม่สามารถจดทะเบียนสมรสได้ ย่อมส่งผลให้เสียไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ได้มาในขณะที่อยู่กินกันฉันสามีภริยา ซึ่งเป็นผลจากการที่มีได้เป็นสามีภริยาที่ถูกต้องตามกฎหมายนั่นเอง

#### 4.2.2 ผลกระทบต่อสิทธิในการเดินทาง

สิทธิในการเดินทางเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งที่ได้มีการรับรองในกฎหมายระหว่างประเทศ<sup>9</sup>

<sup>8</sup> ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมที่หน้า 28 และหน้า 234

<sup>9</sup> ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ข้อ 13(1) บัญญัติว่า “บุคคลมีสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการเคลื่อนย้าย และในถิ่นที่อยู่ภายในขอบเขตดินแดนของแต่ละรัฐ”

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 12(1) บัญญัติว่า “บุคคลทุกคนที่อยู่ในดินแดนของรัฐใด โดยชอบด้วยกฎหมายย่อมมีเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในอาณาเขตของรัฐนั้น”

และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>10</sup> แต่ในความเป็นจริง บุคคลที่ถูกบันทึกทางทะเบียนราษฎรว่าเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองชอบด้วยกฎหมายในลักษณะชั่วคราว (ในกลุ่มของบุคคลชาติพันธุ์) จะถูกจำกัดขอบเขตการเดินทางไว้แต่ในพื้นที่ควบคุม<sup>11</sup> หากต้องการออกนอกพื้นที่ต้องดำเนินการแจ้งกับเจ้าหน้าที่อำเภอที่มีหน้าที่ในการควบคุมดูแล เพื่อขออนุญาตออกนอกพื้นที่เมื่อบุคคลเหล่านี้เดินทางออกจากภูมิลำเนาที่ตนเองอาศัยอยู่ หากถูกตรวจพบก็จะถูกจับกุมและแจ้งข้อกล่าวหาว่าเป็นคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย<sup>12</sup>

#### 4.2.3 ผลกระทบต่อสิทธิในการสาธารณสุข

โดยหลักแล้วการรักษาพยาบาลหรือการใช้สิทธิด้านสาธารณสุขนั้นไม่จำเป็นที่จะต้องมีการบันทึกตัวตนเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของรัฐ เนื่องจากการรักษาพยาบาลนั้นไม่จำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบรายการบุคคลในระบบฐานข้อมูลทางทะเบียนราษฎร ดังนั้นการมีหรือไม่มีรายการบุคคลในระบบการทะเบียนราษฎรของรัฐไทย บุคคลดังกล่าวย่อมที่จะได้รับการรักษาเป็นอย่างเดียวกัน แต่ในความเป็นจริงพบว่า เมื่อบุคคลใดไม่มีรายการบุคคลอยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรของรัฐไทยแล้วไปขอใช้สิทธิในการสาธารณสุขนั้น จะถูกเจ้าหน้าที่โรงพยาบาลปฏิเสธไม่ให้การรักษา หรือรักษาแต่ก็ไม่ได้รับการรักษาดูแลอย่างบุคคลที่มีรายการบุคคลอยู่ในระบบการทะเบียนราษฎร จึงเป็นเหตุให้กลุ่มบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ไม่กล้าที่จะเข้าไปรับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการของรัฐ

---

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 34 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักรไทย

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเรื่องความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมืองหรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์...”

<sup>11</sup> พื้นที่ควบคุม หมายถึงพื้นที่ที่บุคคลผู้ถือบัตรนั้นได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติไว้ ณ ที่สำนัทะเบียนอำเภอใด ก็ต้องอาศัยอยู่และเดินทางได้ภายในสำนัทะเบียนนั้น

<sup>12</sup> ตามมาตรา 57 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522



#### 4.2.4 ผลกระทบต่อสิทธิทางการศึกษา

ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 ที่ออกมาเมื่อวันที่ 5 กันยายน พ.ศ. 2548 เพื่อกำหนดถึงหลักเกณฑ์การรับเด็กนักเรียน ทั้งนี้ในข้อ 6<sup>13</sup> แห่งระเบียบดังกล่าว ได้กำหนดถึงการเข้าสู่สถานศึกษาของเด็กที่ตกหล่นจากทะเบียนราษฎร และเป็นแนวทางที่เข้ามาแก้ไขปัญหาลิทธิในการศึกษาของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ซึ่งจากอดีตนั้นกลุ่มบุคคลกลุ่มนี้ไม่อาจที่จะเข้ารับการศึกษาได้ หรือเข้ารับการศึกษาได้แต่ก็ไม่ได้รับวุฒิการศึกษาที่ทางโรงเรียนออกให้เป็นหลักฐานเมื่อจบการศึกษาจากสถานศึกษานั้นๆ ถึงแม้ในปัจจุบันจะได้มีการเข้ามาแก้ไขปัญห

---

<sup>13</sup> ข้อ 6 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา บัญญัติว่า การรับนักศึกษาในกรณีที่ไม่เคยเรียนในสถานศึกษามาก่อน ให้สถานศึกษาเรียกหลักฐานอย่างใดอย่างหนึ่งตามลำดับเพื่อนำมาลงหลักฐานทางการศึกษาดังต่อไปนี้

- (1) สูติบัตร
- (2) กรณีไม่มีหลักฐานตาม (1) ให้เรียกหนังสือรับรองการเกิด บัตรประจำตัวประชาชน สำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน หรือหลักฐานที่ทางราชการจัดทำขึ้นในลักษณะเดียวกัน
- (3) ในกรณีที่ไม่มีหลักฐานตาม (1) หรือ (2) ให้เรียกหลักฐานที่ทางราชการออกให้หรือเอกสารตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้ใช้ได้
- (4) ในกรณีที่ไม่มีหลักฐานตาม (1) (2) และ (3) ให้บิดา มารดา ผู้ปกครอง หรือองค์กรเอกชน ทำบันทึกแจ้งประวัติบุคคล ตามแบบแนบท้ายระเบียบนี้ เป็นหลักฐานที่จะนำมาลงหลักฐานทางการศึกษา
- (5) ในกรณีไม่มีบุคคล หรือองค์กรเอกชนตาม (4) ให้ซักถามประวัติบุคคลผู้มาสมัครเรียนหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำลงรายการบันทึกแจ้งประวัติบุคคลตามแบบแนบท้ายระเบียบนี้เป็นหลักฐานที่จะนำมาลงหลักฐานทางการศึกษา

เรื่องสิทธิในการศึกษาดังที่กล่าวข้างต้นแล้วก็ตาม แต่ก็ยังพบว่ายังมีสถานศึกษาบางแห่งที่ยังไม่ทราบถึงระเบียบดังกล่าว ทั้งนี้ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างกรณีศึกษาของ นางสาวอัญชลี ้วยสา

นางสาวอัญชลี ้วยสา<sup>14</sup> ได้เข้าศึกษาในโรงเรียนเชียงรายวิทยาคมมาตั้งแต่เด็ก และได้รับการสำรวจและจัดทำบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (บัตรหัว 0) จากการที่โรงเรียนเชียงรายวิทยาคมได้สำรวจเด็กที่มีปัญหาด้านสถานะบุคคลในโรงเรียน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2553 ซึ่งกำลังศึกษาอยู่ในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 นางสาวอัญชลีได้สมัครสอบโควตาเพื่อเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยกรอกข้อมูลในส่วนของบัตรประจำตัวประชาชนเลขประจำตัว 13 หลักขึ้นต้นด้วยเลข 0 ลงไป ซึ่งระบบการรับสมัครไม่รับข้อมูล เพราะระบบไม่รู้จักกับเลขประจำตัวที่ขึ้นต้นด้วยเลข 0 ทำให้ นางสาวอัญชลีไม่สามารถที่จะสมัครได้ ทั้งที่ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา ข้อ 6 ไม่ได้มีการปิดกั้นสิทธิดังกล่าวแต่อย่างใด

ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่หน่วยงานการศึกษาไม่ทราบถึงข้อกำหนดที่ให้โอกาสบุคคลทุกคนในการเข้าถึงสิทธิในการศึกษา ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะมีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรหรือไม่ หรือมีแต่เป็นเอกสารหลักฐานทางทะเบียนราษฎรที่ยังไม่สามารถกำหนดสถานะบุคคลของเจ้าของผู้ถือบัตรได้ก็ตาม ทำให้ส่งผลกระทบต่อสิทธิในการเข้ารับการศึกษาของบุคคลกลุ่มนี้

#### 4.2.5 ผลกระทบต่อสิทธิในการทำงาน

บุคคลที่ตกเป็นคนตกหล่นจากทะเบียนราษฎรนั้น จะได้รับผลกระทบต่อสิทธิในการทำงานเนื่องจากการไม่มีเอกสารยืนยันตัวบุคคลที่ทำให้สามารถมีสิทธิในการทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย อีกทั้งหากได้งานทำจะถูกนายจ้างกดค่าจ้างขั้นต่ำ แม้กระทั่งในกรณีของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ที่จบการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ก็อาจไม่ได้รับเข้าทำงานในสายวิชาที่จบได้ เพราะการไม่มีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรและตามกฎหมายบุคคลดังกล่าวไม่สามารถทำงานได้ และหากถูกตรวจพบจะถูกจับ เพราะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามข้อสันนิษฐานของกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ทั้งนี้ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างกรณีศึกษาที่ได้รับผลกระทบในสิทธิการทำงานของนายชาออน แซ่โง้ง

---

<sup>14</sup> กรณีศึกษาได้ร้องเรียนเข้ามายังมูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา จังหวัด เชียงราย เพื่อขอความช่วยเหลือให้สามารถเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา

นายชาออน แซ่ฟุ้ง<sup>15</sup> เกิดเมื่อ พ.ศ. 2507 ที่จังหวัดน่าน แต่บิดามารดาไม่ได้ไปแจ้งเกิดและไม่อาจทราบประวัติของบิดาและมารดาได้ เพราะทั้งคู่เสียชีวิตตั้งแต่ นายชาออนยังเล็กอยู่<sup>16</sup>

ดังนั้น นายชาออนจึงเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร และได้ประสบปัญหาในการที่จะทำงาน เนื่องจากการที่ไม่มีเลข 13 หลักจึงทำให้ นายชาออน ไม่ได้รับการจ้างงาน เพราะนายจ้างมักจะขอบัตรประจำตัวประชาชนเป็นหลัก และเมื่อไม่มีก็จะไม่ได้รับการจ้างงาน ส่งผลให้นายชาออนต้องกลับมาทำงานเป็นชาวสวนชาวไร่อยู่ที่บ้านในจังหวัดน่าน

#### 4.3 ผลกระทบต่อสังคม

บุคคลที่ตกหล่นจากทะเบียนราษฎร แต่ก็ยังได้ส่งผลกระทบต่อสังคมรอบข้างอีกด้วย ทั้งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ

##### 4.3.1 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

จากที่กล่าวมาข้างต้นว่า ผลกระทบต่อตัวบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรนั้น มิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะตัวบุคคลที่ประสบปัญหาเพียงอย่างเดียว แต่ยังสามารถส่งผลกระทบต่อสังคมด้วย ซึ่งในสังคมหนึ่งๆ ย่อมขับเคลื่อนไปด้วยระบบเศรษฐกิจ และการปรากฏตัวของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของชุมชนไม่มากนักน้อย เพราะเหตุที่บุคคลผู้ประสบปัญหาตกหล่นจากทะเบียนราษฎรไม่สามารถใช้สิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตได้ ทำให้ระบบฐานเศรษฐกิจของชุมชนได้รับผลกระทบไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นระบบฐานภาษีชุมชน หรือระบบ

---

<sup>15</sup> ศึกษาเพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวก ช หน้า 250

<sup>16</sup> ผู้ศึกษาลงไปสำรวจข้อมูลใน จังหวัดน่าน ในโครงการของคณะกรรมการการวิสามัญแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและแนวทางการแก้ไขการไร้สถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย วุฒิสภา โดยการสนับสนุนจากมูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา เมื่อวันที่ 11 -24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552

การหมุนเวียนวงเงินในชุมชน ดังกรณีของนายวิเชียร เกส<sup>17</sup> ซึ่งประกอบอาชีพทำการประมงและมีรายได้พอสมควร แต่รัฐก็ไม่ได้จัดเก็บภาษีจากนายวิเชียร เพราะเหตุที่เขาเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ทำให้รัฐขาดรายได้ในส่วนนี้ไป

#### 4.3.2 ผลกระทบต่อความมั่นคง

ผลกระทบข้างเคียงอีกประการหนึ่งของปัญหาบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร คือ ผลกระทบต่อความมั่นคง จากการที่สังคมไม่ทราบถึงจำนวนประชากรที่แท้จริงที่อาศัยอยู่ในสังคมนั้นๆ จึงอาจทำให้เกิดการแฝงตัวของประชากรที่ไม่สามารถควบคุมได้ และส่งผลให้สังคมนั้นๆ ตกอยู่ในสภาวะของการขาดความมั่นคง เพราะการแฝงตัวของประชากรดังกล่าวอาจจะมีจุดประสงค์ร้ายต่อสังคมนั้น ดังกรณีศึกษาของนายแก้ว (นามสมมุติ)

กรณีศึกษา: นายแก้ว (นามสมมุติ)<sup>18</sup>

นายแก้ว เกิดเมื่อ พ.ศ. 2511 ที่บ้านพญาไพร อำเภอมะนัง จังหวัดยะลา มีบิดาและมารดาเป็นบุคคลที่เกิดนอกประเทศไทย และได้อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทย นานแล้ว ในขณะที่นายแก้วเกิด บิดาและมารดาของนายแก้วไม่ได้ไปแจ้งเกิดให้กับนายแก้ว ด้วยเหตุนี้จึงทำให้นายแก้วกลายเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของประเทศไทยมาตั้งแต่เกิด

นายแก้วได้เปิดเผยให้ฟังว่า ในพื้นที่ดังกล่าวมีบุคคลที่ไม่เคยมีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรของฝั่งพม่า ได้เคลื่อนย้ายเข้ามาอาศัยอยู่ในรัฐไทย โดยได้ติดต่อกับทางผู้นำหมู่บ้านเพื่อให้บุคคลกลุ่มดังกล่าวสามารถมีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทย โดยที่ไม่มีการตรวจสอบและกลั่นกรองจากเจ้าหน้าที่ จึงทำให้นักกลุ่มนี้ได้รับการเพิ่มชื่อเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทยในช่องทางของบุคคลสัญชาติไทย ซึ่งเป็นการมีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรที่ผิดประเภท และเป็นการทำให้เกิดจำนวนประชากรแฝงขึ้นในพื้นที่ตะเข็บชายแดน

ดังนั้น หากยังปล่อยไว้ในลักษณะนี้โดยไม่มีการตรวจสอบและกลั่นกรองอย่างดี ก็จะทำให้เกิดปัญหาประชากรแฝงที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทยต่อไป และยังเป็นการทำให้ความน่าเชื่อถือของพยานบุคคลที่บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรอย่างนายแก้วนำมา

<sup>17</sup> ศีกรายละเอียดเพิ่มเติมได้เพิ่มเติมได้ในหน้า 22, 56 และหน้าที่ 225

<sup>18</sup> กรณีศึกษาได้ร้องเรียนมายังมูลนิธิพัฒนาชุมชนละเขตภูเขา เมื่อ ปี พ.ศ. 2552

กล่าวอ้างนั้นขาดความน่าเชื่อถือจากทางหน่วยงานราชการ และยังทำให้บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรจริงๆ ที่ได้อาศัยอยู่ในรัฐไทยเป็นระยะเวลายาวนานแล้วนั้น มิได้รับการบันทึกและจัดทำรายการทางทะเบียนราษฎร และมีแบบพิมพ์ประวัติ เพื่อดำเนินการพัฒนาระบบบุคคลต่อไปได้

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะพบว่า การตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรนั้น เกิดผลกระทบในวงกว้าง และยังเป็นเหตุทำให้ระบบการพัฒนาของสังคมต้องหยุดชะงักหรือล่าช้า อีกทั้งผลกระทบที่เกิดจากปัญหาการตกหล่นจากทะเบียนราษฎรนั้น มิได้จำกัดเพียงเฉพาะต่อบุคคลหรือสังคมนอบข้างของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรเท่านั้น แต่ยังสามารถส่งผลกระทบต่อระบบการทะเบียนราษฎรของรัฐด้วย ซึ่งจะได้ทำการศึกษาต่อไป

#### 4.4 ผลกระทบต่อระบบการทะเบียนราษฎร

จากการลงพื้นที่ที่มีการปรากฏตัวของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร และทำการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาและผลกระทบนั้น จะพบว่าปัญหาบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรได้ส่งผลกระทบต่อระบบการทะเบียนราษฎรของรัฐไทย 2 ประการที่มีผลซึ่งกันและกัน คือ ระบบการทะเบียนราษฎรไม่สามารถทราบถึงจำนวนประชากรที่แท้จริง และทำให้ระบบการทะเบียนราษฎรไม่มีมาตรฐาน

การที่ประชากรจำนวนหนึ่งได้เกิดขึ้นหรืออพยพเข้ามาในพื้นที่ของรัฐไทย และมิได้รับการบันทึกชื่อในระบบการทะเบียนราษฎร ทำให้รัฐไทยไม่อาจทราบถึงข้อมูลของประชากรที่แท้จริงได้ และจะส่งผลกระทบต่อบุคคลนั้นๆ ในเรื่องอื่นๆ อีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

เมื่อข้อมูลของบุคคลทั้งหมดที่อาศัยอยู่ในรัฐไทยไม่ได้ถูกบันทึกในระบบการทะเบียนราษฎร นั้นแสดงถึงความขาดประสิทธิภาพของการรวบรวมข้อมูล และส่งผลให้ระบบการทะเบียนราษฎรไม่มีมาตรฐาน และเป็นเหตุทำให้เกิดการพัฒนางานด้านการทะเบียนราษฎรภายในของรัฐเป็นไปอย่างล่าช้า ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเนื่องไปในอนาคตกรณีที่ต้องพัฒนาระบบการทะเบียนราษฎรให้เชื่อมต่อกับรัฐเพื่อนบ้าน เพื่อประโยชน์ในการจัดการประชากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเทศต่างๆ ในแถบเอเชีย รวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียน

ดังนั้น หากรัฐไทยยังไม่มีระบบการทะเบียนราษฎรที่เป็นมาตรฐาน รัฐไทยก็ไม่อาจทราบถึงข้อมูลของประชากรที่แท้จริงได้ โดยเฉพาะข้อมูลของผู้ประสบปัญหาด้านสถานะบุคคล อันอาจส่งผลกระทบต่อนโยบายในการบริหารประเทศต่อไป

จากที่กล่าวมาข้างต้นถึงผลกระทบของการที่ต้องตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของประเทศไทย พบว่าการที่บุคคลหนึ่งๆ นั้นจะต้องตกอยู่ในสถานการณ์ของการตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ได้ส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง ทั้งต่อตัวบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรเอง ผลกระทบต่อสังคมรอบข้างของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร และยังได้ส่งผลกระทบต่อระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศไทย

ดังนั้น เมื่อทราบถึงผลกระทบของการตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรแล้ว จึงควรที่จะต้องพิจารณาถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาหากมีการปรากฏตัวขึ้นของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร

ดังนั้น ซึ่งจะได้ศึกษาในบทต่อไป