

ปัญหาบุคคลตกหล่นจาก
ทะเบียนราษฎรไทยที่ทำให้บุคคลตกอยู่ในสถานะไร้รัฐ

อริยะ เพ็ชรสาคร



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

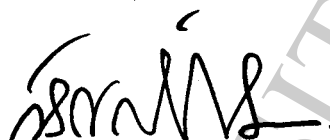
คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยพายัพ

ธันวาคม 2554

ชื่อเรื่อง ปัญหาบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรไทย
ที่ทำให้บุคคลตกอยู่ในสถานะไร้รัฐ
ผู้จัดทำ อริยะ เพ็ชรสาคร
หลักสูตร นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ อาจารย์ ดร.สุชาดา รัตนพิบูลย์

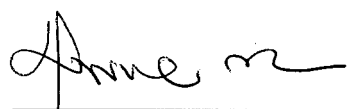
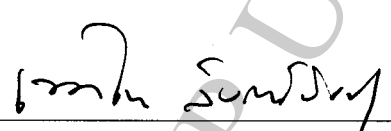

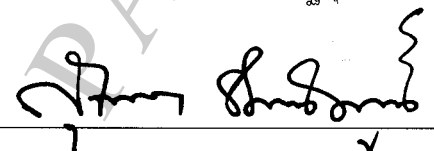
วิทยานิพนธ์นี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตาม
หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัทลักษ์ ปิ๋ววัฒนลิขิต)

คณบดีคณะนิติศาสตร์

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

- 
1. _____ ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร)
- 
2. _____ กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เขตไท ลังการ์พินธุ์)
- 
3. _____ กรรมการ
(อาจารย์ ดร.ชาติชาย เชษฐสุมน)
- 
4. _____ กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา
(อาจารย์ ดร.สุชาดา รัตนพิบูลย์)

อนุมัติเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2554

สงวนลิขสิทธิ์ © อริยะ เพ็ชรสาคร มหาวิทยาลัยพายัพ

PAYAP UNIVERSITY

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จลุล่วงลงได้ เป็นผลมาจากความเมตตาและอนุเคราะห์ พื้นที่ในการแสวงหาความรู้ ณ สถานที่แห่งหนึ่งที่ทำให้ผู้เขียนได้รับแรงบันดาลใจถึงคำว่า "สัจจะบริการ" ทั้งยังบ่มเพาะสั่งสอนให้ผู้เขียนได้รู้จักกับอุดมการณ์ "ความรู้คู่คุณธรรม" และยังเป็นสถานที่ที่ให้อิสรภาพในงานวิชาการ และความช่วยเหลือแก่ประชาชนด้านต่างๆ สถานที่แห่งนั้นคือ มหาวิทยาลัยพายัพ และคณะนิติศาสตร์

"ลองไปทำเรื่องปัญหาคนตกหล่นจากทะเบียนราษฎรดูซิ" นี่เป็นคำพูดของบุคคลท่านหนึ่งที่ได้พูดกับผู้เขียนในขณะที่แวะพักรับประทานอาหารกลางวันแถวบ้านโพซอ ในงานวันเด็กไร้สัญชาติ ซึ่งเป็นคำพูดที่ทำให้ผู้เขียนหันกลับมาแสวงหาความรู้เพิ่มเติมในเรื่องกฎหมายการทะเบียนราษฎร ทั้งๆ ที่ ณ เวลานั้นผู้เขียนแทบจะไม่มี ความเข้าใจมากนักเกี่ยวกับกฎหมายฉบับนี้ แต่ท่านผู้นี้ก็ได้อธิบายแนวทางให้ผู้เขียนเข้าสู่ระบบการเรียนรู้อกฎหมายการทะเบียนราษฎรอย่างเข้มข้น อีกทั้งท่านผู้นี้ยังเปิดโอกาสให้ผู้เขียนได้มีโอกาสเรียนรู้และทดลองกับประสบการณ์จริงในสังคมจริง ทำให้ผู้เขียนได้รับรู้ถึงความสำคัญของการเป็นนักกฎหมายที่ดี รวมไปถึงการเปิดโอกาสให้ผู้เขียนได้รู้จักกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องการแก้ไขปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติหลากหลายท่านที่เป็นแรงบันดาลใจให้กับผู้เขียนมาอย่างสม่ำเสมอ อีกทั้งสอนสั่งและชี้แนะแนวทางและให้คำแนะนำคำปรึกษาอันเป็นประโยชน์ต่อผู้เขียนเรื่อยมา ทั้งยังเป็นผู้ที่ทำให้ผู้เขียนได้เดินตามความฝันในการเป็นนักกฎหมายที่ทำงานเพื่อชาวบ้าน ท่านผู้นั้น คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร ประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ นอกจากนี้ผู้เขียนต้องขอขอบพระคุณอาจารย์ ดร. สุชาติ รัตนพิบูลย์ ผู้ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนซึ่งผู้เขียนขอขอบพระคุณในความกรุณาและความเอาใจใส่ติดตามความคืบหน้าในการจัดทำวิทยานิพนธ์

ขอขอบพระคุณ ผศ.ดร.เขตไท ลังการ์พินธุ์ ที่ได้กรุณาคอยแนะนำและให้คำปรึกษาอันเป็นประโยชน์ต่อผู้ศึกษาตลอดมา ผู้เขียนขอขอบพระคุณอาจารย์ ดร.ชาติชาย เชนฐุสมน ผู้ซึ่งเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน ที่คอยให้คำแนะนำและให้คำปรึกษาในการเขียนงานวิทยานิพนธ์ บุคคลอีกท่านหนึ่งซึ่งผู้เขียนขอขอบพระคุณ เพราะท่านนี้ทำให้ผู้เขียนเริ่มให้ความสนใจในเรื่องของบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติ บุคคลท่านนั้นคือ อาจารย์วรรณพณี รุ่งเรืองสภาคูล นอกเหนือจากนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านที่ได้ ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้เขียน

ขอขอบพระคุณชาวบ้าน อำเภอแม่จัน อำเภอเวียงของ จังหวัดเชียงราย ชาวบ้าน
อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ ชาวบ้านอำเภอสองแคว อำเภอทุ่งช้าง อำเภอเฉลิมพระเกียรติ
อำเภอท่าวังผา อำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน และชาวบ้าน อำเภอเมือง อำเภอคลองใหญ่ จังหวัด
ตราด ที่ได้มอบประสบการณ์อันมีคุณค่ายังต่อผู้เขียน ทำให้ผู้เขียนได้เข้าใจสาเหตุ ผลกระทบ
แนวทางที่จะแก้ไขปัญหาคชคตกลั่นจกทะเลเบียนราษฎร

ขอขอบพระคุณ ครูแดง เตือนใจ ดีเทศน์ และพี่น้องผู้ร่วมงานในมูลนิธิพัฒนา
ชุมชนและเขตภูเขาทุกท่าน ที่คอยเป็นกำลังใจและให้ข้อคิดในการเขียนวิทยานิพนธ์ ทั้งยังเป็น
สถานที่สร้างสรรค์และบ่มเพาะนักกฎหมายที่มีอุดมการณ์เพื่อมวลชน และขอขอบพระคุณพี่น้อง
องค์กรพัฒนาเอกชนทุกท่านที่เคยได้ร่วมคิดร่วมให้ข้อมูลในวิทยานิพนธ์

ขอขอบพระคุณ คุณวินัส สีสุข ผู้เป็นตำราการทะเบียนราษฎรเคลื่อนที่ ที่ผู้เขียนได้
ขอคำแนะนำจากท่านมาโดยตลอด ขอขอบพระคุณ คุณมานะ งามเนตร และคุณสุรพงษ์ กองจัน
ทิก ที่คอยเป็นกำลังใจและให้คำแนะนำที่ดีต่อผู้เขียน ขอขอบพระคุณ อาจารย์ดร.ณิ ไพศาล
พาณิชย์กุล อาจารย์ชลฤทัย แก้วรุ่งเรือง อาจารย์กิติวรญา รัตนมณี และคุณปิ่นแก้ว อุ่นแก้ว ที่คอย
เป็นกำลังใจและเป็นทีปรึกษาและให้คำแนะนำที่ดีต่อผู้เขียนเสมอมา

ขอขอบพระคุณ คุณชุตี งามอรุเลิศ และคุณสรินยา กิจประยูร พี่ที่แสนดีที่คอย
ชี้แนะแนวทาง และเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนยามท้อและหมดกำลังใจเสมอมา

ขอขอบคุณกัลยาณมิตรทุกคน ซึ่งไม่สามารถเอ่ยนามได้หมด

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณครอบครัวที่คอยเป็นกำลังใจให้ผู้ศึกษาตลอดมา อัน
ประกอบไปด้วย คุณพ่อพนิต คุณแม่ปัทมา คุณนำโชค น้องชาย คุณมิมิ เพ็ชรสาคร ผู้ที่อยู่เคียง
ข้างและช่วยเหลือผู้เขียนยามเดือดร้อนเสมอ อีกทั้งขอบคุณลูกสาวที่เป็นกำลังใจให้ผู้เขียนก้าว
ผ่านอุปสรรคต่างๆ ซึ่งไม่ว่าผู้เขียนจะทำสิ่งใด ครอบครัวจะเป็นกำลังใจและสนับสนุนให้โดยตลอด
อนึ่ง ความผิดพลาดทั้งปวงที่เกิดขึ้นในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขออ้อมรับไว้แต่
เพียงผู้เดียว

อริยะ เพ็ชรสาคร

12 ธันวาคม 2554

ชื่อเรื่อง : ปัญหาบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรไทย
ที่ทำให้บุคคลตกอยู่ในสถานะไร้รัฐ

ผู้จัดทำ : อริยะ เพ็ชรสาคร

ชื่อปริญญา : นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ : อาจารย์ ดร. สุชาดา รัตนพิบูลย์

วันที่อนุมัติผลงาน : 12 ธันวาคม 2554

สถาบันการศึกษา : มหาวิทยาลัยพายัพ จังหวัดเชียงใหม่ ประเทศไทย

จำนวนหน้า : 99

คำสำคัญ : การทะเบียนราษฎร
บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร
คนไร้รัฐ

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาจากชีวิตจริงของคนกลุ่มหนึ่งในประเทศไทยที่ถูกเรียกว่า "บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของรัฐไทย"

"บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร" คือ บุคคลที่ไม่มีชื่อปรากฏอยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรของรัฐทุกรัฐบนโลก แม้ว่าบุคคลเหล่านั้นจะมี "สภาพบุคคล" (Personality) ที่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิในสิทธิขั้นพื้นฐานได้ก็ตาม นอกจากนี้ บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรอาจมิใช่เฉพาะบุคคลต่างด้าวที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเท่านั้น แต่พบข้อเท็จจริงว่า บุคคลที่มีสัญชาติไทยก็อาจตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของรัฐไทยได้เช่นกัน

เมื่อพบปัญหาดังกล่าว รัฐไทยได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหามูลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 อันเป็นการเปิดช่องให้บุคคลทุกคนไม่ว่าจะมีสัญชาติไทยหรือไม่สามารถมีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรของรัฐไทย แต่ยังคงพบการปรากฏตัวของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของรัฐไทยอยู่อีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งบุคคลดังกล่าวจะได้รับผลกระทบต่อความมั่นคงของชีวิต นั่นคือการที่ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานได้ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหามูลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร เพื่อให้บุคคลกลุ่มดังกล่าวสามารถเข้าสู่สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานได้

ในการนำบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรของรัฐไทย ต้องดำเนินการทั้งด้านข้อเท็จจริง และด้านข้อกฎหมาย ด้านข้อเท็จจริงคือ การสืบเสาะแสวงหาข้อเท็จจริง และการตรวจสอบพยานหลักฐาน โดยพยานหลักฐานนั้นต้องมีความน่าเชื่อถือให้มากที่สุด ส่วนด้านข้อกฎหมายคือ การตรวจสอบองค์ความรู้ด้านข้อกฎหมาย และนโยบายที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะนำบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรเข้าสู่ระบบการทะเบียนราษฎรที่ถูกประเภทต่อไป ซึ่งจากการศึกษายังพบถึงอุปสรรคอันทำให้การบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวขาดประสิทธิภาพ ซึ่งอาจเกิดจากตัวบุคคลเจ้าของปัญหา เจ้าหน้าที่รัฐ หรือตัวองค์กรพัฒนาเอกชน

ดังนั้น จึงได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้ กรณีบุคคลที่ไม่อาจแสวงหาหลักฐานได้เพราะไร้รากเหง้า หรือเพราะมีอายุมากแล้ว ซึ่งเป็นกลุ่มที่ไม่อาจจะแสวงหาพยานหลักฐานเอกสารอย่างใดมายืนยัน ควรที่จะมีการออกระเบียบเป็นกรณีพิเศษ เพื่อกำหนดให้บุคคลเหล่านี้สามารถมีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎรของรัฐไทย อีกทั้งบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรจำเป็นจะต้องเรียนรู้ข้อกฎหมาย และเข้าใจในกระบวนการดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นที่ตนประสบ เพราะจะเป็นการแก้ไขที่ยั่งยืน ในขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐควรต้องเข้าใจถึงธรรมชาติของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร และไม่ร้องขอพยานหลักฐานอย่างใดที่เป็นการสร้างภาระแก่บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ส่วนสังคมไทยควรที่จะมีความตระหนักร่วมกันถึงสภาพความยากลำบากที่บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรประสบในการดำรงชีวิต เพื่อจะไม่กระทำการใดๆ เป็นการซ้ำเติม หรือกีดกันความมั่นคงในชีวิตของบุคคลดังกล่าว

เหนือสิ่งอื่นใด ทุกภาคส่วนควรมีองค์ความรู้ทางกฎหมายที่ถูกต้องตรงกัน และบังคับใช้กฎหมายนั้น เพื่อเกิดประโยชน์แก่มวลมนุษยชาติให้มากที่สุด

Title : Omitted Persons from Thai Civil Registration
Causing Statelessness

Researcher : Ariya Pechsakorn

Degree : Master of Law

Advisor : Suchada Rattanapibul, Ph.D.

Approval Date : 12 December 2011

Institutions : Payap University, Chiang Mai, Thailand

Number of pages : 99

Keywords : Civil Registration
Omitted Persons from Civil Registration
Stateless Persons

ABSTRACT

This thesis studied on the real lives of one group living in Thailand who are called "omitted persons from Thai civil registration."

"Omitted persons from civil registration" defines as the persons whose name disappear in the registration system all states in the World although those persons still hold as "Personality" and deprive of the basic rights. Additionally, not only being as omitted persons as immigrants in Thailand but also investigating those persons who consider as Thai nationality might be the omitted persons from Thai civil registration as well. When the problem revealed, Thai state attempted to solve it. Then, the solution was to change the Civil Registration Act of B.E. 2534 (1991) and reform the Civil Registration Act (no.2) in B.E. 2551(2008). This reformation allowed the district or local registrar issue a household registration for every house of both persons with Thai nationality and without Thai nationality. However, the problem of many omitted persons found that persons might have the impact on stability of life. It can define that they cannot reach their basic human rights. Therefore, it is necessary to accelerate in solving this problem in order to help them to acquire the rights.

Registration of the omitted persons from Thai civil registration needs to be proved both of factual issue and legal issue. As the factual issue means to investigate the truth and prove the evidences. Importantly, the evidences must be trusted. As the aspect of legal issue means to examine the legal knowledge and relate policies on the purpose of identifying them into the household registration system. Moreover, the omitted persons themselves, government officers or NGO are the problem-makers of the effective legal enforcement.

Therefore, the solution proposed for setting special rules for those persons who could not pursuit evidences because of statelessness or seniority. They should be registered in Thai civil registration. In addition, they have to learn the law as well as understand the process in solving problems they encountered sustainably while the government officers must truly understand the stateless condition and no need to request any witnesses or evidences. As the social responsibility, Thai people have to realize that the difficulties of the persons who do not have any basic rights they will be faced with for preventing aggravation or block the stability of life of that particular persons.

Above of all Thais should have law knowledge correctly and then enforce the law for the benefit of mankind as soon as possible.

นิยามศัพท์

คำย่อ

หมายถึง

- ท.ร.14 ทะเบียนบ้านสำหรับบุคคลผู้มีสัญชาติไทย หรือคนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่อาศัยถาวรในประเทศไทย
- ท.ร.13 ทะเบียนบ้านสำหรับบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย และมีสิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราวในราชอาณาจักรไทย
- ท.ร.38 ทะเบียนประวัติสำหรับลงรายการคนต่างด้าว
- ท.ร.38 ก ทะเบียนประวัติในระบบการทะเบียนราษฎรของบุคคลผู้ที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน
- ท.ร.38/1 แบบรับรองรายการทะเบียนประวัติของคนต่างด้าวจากฐานข้อมูลของสำนักทะเบียน
- ท.ร.97 เป็นคำร้องใช้สำหรับแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการต่างๆ หรือจำหน่ายเกี่ยวกับบุคคลและบ้านในทะเบียนบ้าน
- ท.ร.1/1 หนังสือรับรองการเกิดที่ออกโดยผู้ทำคลอด เพื่อใช้เป็นเอกสารในการแจ้งการเกิด
- ท.ร.1 ตอนหน้า หนังสือรับแจ้งการเกิดที่ออกโดยผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันในฐานะเป็นนายทะเบียนท้องถิ่น
- ท.ร.ชข. ทะเบียนสำรวจบัญชีบุคคลในบ้าน เป็นทะเบียนที่จัดทำขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2528 - 2532 โดยใช้ชื่อย่อว่า ท.ร.ชข.1 ซึ่งเป็นการสำรวจชาวเขาตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2527 และมีกรมประชาสงเคราะห์ (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น ศูนย์สงเคราะห์ชาวเขา) เป็นแม่ข่ายหลักในการสำรวจ ทั้งนี้วัตถุประสงค์หลักของการจัดทำเอกสารชิ้นมานั้นก็เป็นเพียงเพื่อให้ทราบถึงจำนวนของชาวเขาที่อยู่ในพื้นที่ดูแลของกรมประชาสงเคราะห์ในแต่ละพื้นที่

แบบ สศอ. 3

เป็นแบบบันทึกทางทะเบียนสำหรับใช้บันทึกตัวบุคคลของผู้อพยพจาก
เกาะกงเข้ามาในราชอาณาจักรไทย ช่วงปี พ.ศ. 2517 – 2520 โดยมีการ
จัดทำขึ้นในจังหวัด จันทบุรี และจังหวัด ตราด

ท.ร.20/1

หนังสือรับรองการเกิดที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 20/1
พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2
พ.ศ. 2551 โดยทางสำนักทะเบียนอำเภอเป็นผู้ออก

PAYAP UNIVERSITY

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ข
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
นิยามศัพท์	ช
สารบัญ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 ปัญหาของการศึกษา	5
1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
1.4 สมมุติฐานของการศึกษา	5
1.5 ขอบเขตของการศึกษา	6
1.6 วิธีการศึกษา	6
1.7 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2 ลักษณะทั่วไปของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร	8
2.1 บุคคลตกหล่นจากระบบการทะเบียนราษฎรที่เกิดก่อน พ.ศ. 2499	10
2.1.1 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดก่อนพ.ศ. 2499 ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทย	11
2.1.1.1 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดก่อน พ.ศ. 2499 มีพยานหลักฐานอันน่าเชื่อถือได้ในจุดเกาะเกี่ยวที่กล่าวอ้าง	12
2.1.1.2 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดก่อน พ.ศ. 2499 ไม่มีพยานหลักฐานอันน่าเชื่อถือได้ในจุดเกาะเกี่ยวที่กล่าวอ้าง	13
2.1.2 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดก่อน พ.ศ. 2499 ที่ไม่มีจุด เกาะเกี่ยวกับรัฐไทย	15

สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
2.1.2.1 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดก่อน พ.ศ. 2499 ที่ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยแต่อาจมีจุดเกาะเกี่ยว กับรัฐต่างประเทศ	15
2.1.2.2 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดก่อน พ.ศ. 2499 ที่ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทย และไม่มีจุดเกาะเกี่ยว กับรัฐอื่นใด	16
2.2 บุคคลตกหล่นจากระบบการทะเบียนราษฎรที่เกิดหลัง พ.ศ. 2499	18
2.2.1 บุคคลตกหล่นจากระบบการทะเบียนราษฎรที่เกิดหลัง พ.ศ. 2499 ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทย	18
2.2.1.1 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดหลัง พ.ศ.2499 ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยแต่ตกหล่น จากการจดทะเบียนการเกิด	19
2.2.1.2 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดหลัง พ.ศ.2499 ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยแต่ตกหล่นจากการเพิ่มชื่อ	21
2.2.1.3 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดหลัง พ.ศ.2499 ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยแต่ตกหล่นจากการสำรวจ ทะเบียนประวัติผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกง	23
2.2.1.4 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดหลัง พ.ศ.2499 ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยแต่ตกหล่นจากการสำรวจ ทะเบียนประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง	24
2.2.1.5 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดหลัง พ.ศ.2499 ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยแต่ตกหล่นจากการสำรวจ ทะเบียนประวัติลาวอพยพ	26

สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
2.2.1.6 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดหลัง พ.ศ.2499 ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยแต่ตกหล่นจากการสำรวจ ทะเบียนประวัติชุมชนบนพื้นที่สูง	27
2.2.1.7 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดหลัง พ.ศ.2499 ที่มี ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยแต่ตกหล่นจากการสำรวจ ทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ตามแผนยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะ และสิทธิของบุคคล ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 18 มกราคม พ.ศ.2548	28
2.2.2 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดหลัง พ.ศ.2499 ที่ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทย	32
2.2.2.1 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดหลัง พ.ศ.2499 ที่ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทย แต่อาจมีจุดเกาะเกี่ยวกับ รัฐต่างประเทศ	32
2.2.2.2 บุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎรที่เกิดหลัง พ.ศ.2499 ที่ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทย และไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับ รัฐอื่นใด	33
บทที่ 3 สถานการณ์ด้านกฎหมายและนโยบายเพื่อจัดการปัญหาของรัฐไทย	36
3.1 ประวัติศาสตร์กฎหมายการทะเบียนราษฎร	38
3.2 หลักกฎหมายการทะเบียนราษฎรในปัจจุบัน	43
3.2.1 การจดทะเบียนการเกิด	45
3.2.2 การทะเบียนคนอยู่ที่มีสิทธิอาศัยอยู่ถาวร	48
3.2.3 การทะเบียนคนอยู่ที่มีสิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราว	55

สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลกระทบจากการตกเป็นบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร	61
4.1 ผลกระทบด้านบุคคล	61
4.1.1 ปัญหาการระบุสถานะบุคคลผิดจากความเป็นจริง	62
4.1.2 ปัญหาการพิสูจน์สถานะบุคคลของคนตกหล่นจากทะเบียนราษฎร	63
4.2 ผลกระทบด้านสิทธิขั้นพื้นฐาน	65
4.2.1 ผลกระทบต่อสิทธิในการก่อตั้งครอบครัว	65
4.2.2 ผลกระทบต่อสิทธิในการเดินทาง	67
4.2.3 ผลกระทบต่อสิทธิในการสาธารณสุข	68
4.2.4 ผลกระทบต่อสิทธิทางการศึกษา	69
4.2.5 ผลกระทบต่อสิทธิในการทำงาน	70
4.3 ผลกระทบต่อสังคม	71
4.3.1 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ	71
4.3.2 ผลกระทบต่อความมั่นคง	72
4.4 ผลกระทบต่อระบบการทะเบียนราษฎร	73
บทที่ 5 แนวทางแก้ไขปัญหาบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร และปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย	75
5.1 แนวทางการแก้ไขปัญหบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร	75
5.1.1 กระบวนการแก้ไขปัญหจากข้อเท็จจริงของคนตกหล่น จากระบบการทะเบียนราษฎร	75
5.1.1.1 การตรวจสอบทางจุดเกาะเกี่ยว	76
5.1.1.2 การตรวจสอบพยานหลักฐานและการรวบรวม พยานหลักฐานของบุคคลตกหล่นจากทะเบียนราษฎร	79
5.1.1.3 การตรวจสอบข้อกฎหมาย	83
5.1.2 กระบวนการแก้ไขปัญหาคคนตกหล่นจากระบบ การทะเบียนราษฎรโดยใช้ข้อกฎหมาย	84

สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
5.2 อุปสรรคและปัญหาที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ	86
5.2.1 ปัญหาจากตัวคนตกหล่นจากระบบการทะเบียนราษฎร	86
5.2.1.1 การแสวงหาหนทางที่ทำให้เข้าสู่ กระบวนการจ่ายและรับสินบน(Corruption)	86
5.2.1.2 การดำเนินการโดยขาดความรู้ด้านกฎหมาย	87
5.2.1.3 การไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนทางกฎหมาย	88
5.2.2 ปัญหาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ	88
5.2.2.1 การไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมาย	89
5.2.2.2 การตีความกฎหมายไปในทางสร้างภาระแก่บุคคลตกหล่น จากระบบการทะเบียนราษฎร	90
5.2.3 ปัญหาและอุปสรรคจากทางภาคองค์กรพัฒนาเอกชน	91
5.2.3.1 การมองสภาพปัญหาเพียงด้านเดียว	91
5.2.3.2 การที่คนทำงานไม่มีองค์ความรู้เรื่องกฎหมาย และเข้าใจในตัวกฎหมายอย่างถ่องแท้	92
5.2.3.3 การที่คนทำงานไม่เชื่อในการบังคับใช้กฎหมาย	92
5.2.3.4 การที่คนทำงานเกรงใจต่อหน่วยงานภาครัฐ	93
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	95
6.1 บทสรุป	95
6.2 ข้อเสนอแนะ	97
6.2.1 ข้อเสนอแนะด้านนิติศาสตร์	97
6.2.2 ข้อเสนอแนะต่อเจ้าของปัญหา	98
6.2.3 ข้อเสนอแนะต่อสังคมไทย	99
6.2.4 ข้อเสนอแนะต่อภาครัฐ	99

สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
บรรณานุกรม	100
ภาคผนวก	104
ภาคผนวก ก. พระราชบัญญัติสำหรับทำบาญชีคนในพระราชอาณาจักร ร.ศ. 128	105
ภาคผนวก ข. พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499	108
ภาคผนวก ค. พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551	127
ภาคผนวก ง. ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 (รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2551)	142
ภาคผนวก จ. ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียน สำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. 2548	190
ภาคผนวก ฉ. ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติของคนต่างด้าว ที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ พ.ศ. 2547	197
ภาคผนวก ช. ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548	202
ภาคผนวก ซ. กรณีศึกษาต่างๆ	207
ประวัติผู้เขียน	252