



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ

“พลเมือง” : ความหมายและความเปลี่ยนแปลง ศึกษากรณีประเทศไทย และเมียนมา”

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ดรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล หัวหน้าโครงการและนักวิจัย

นางสาวรัชลาวัลลี คำบุญเรือง

นักวิจัย

Ms. Khin Shwe OO

ผู้ช่วยวิจัย

Mr. Saw Khu

ผู้ช่วยวิจัย

รองศาสตราจารย์ สมชาย ปรีชาศิลปกุล

ที่ปรึกษา

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ฝ่ายนโยบายชาติและความสัมพันธ์ข้ามชาติ



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ

“พลเมือง” : ความหมายและความเปลี่ยนแปลง ศึกษากรณีประเทศไทย และเมียนมา”

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ดรณี ไพศาลพาณิชย์กุล

หัวหน้าโครงการและนักวิจัย

นางสาววัชลาวัลลี คำบุญเรือง

นักวิจัย

Ms. Khin Shwe OO

ผู้ช่วยวิจัย

Mr. Saw Khu

ผู้ช่วยวิจัย

รองศาสตราจารย์ สมชาย ปรีชาศิลปกุล

ที่ปรึกษา

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ฝ่ายนโยบายชาติและความสัมพันธ์ข้ามชาติ

มิถุนายน 2563

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

แนวความคิดสำคัญในดินแดนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อันหนึ่งก่อนหน้าการถือกำเนิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ก็คือ ความสัมพันธ์ของบุคคลกับรัฐวางอยู่บนแนวความคิดแบบจักรพรรดิราชา อันหมายถึงความยิ่งใหญ่ของผู้ปกครองจะแสดงออกจากความหลากหลายของบุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจการปกครอง ยังมีผู้อยู่ใต้อำนาจที่มีความแตกต่างทางเชื้อชาติ/วัฒนธรรม/ชาติพันธุ์ มากเท่าใดก็ยิ่งแสดงให้เห็นอำนาจบารมีของผู้ปกครองที่สูงส่งเพิ่มมากขึ้นไป ภายใต้ห้วงระยะเวลาดังกล่าว กลุ่มบุคคลที่หลากหลายจึงไม่ได้เป็นประเด็นที่ผู้ปกครองมองว่าเป็นปัญหาแต่อย่างใด

แต่การถือกำเนิดของรัฐสมัยใหม่ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 สืบเนื่องต่อมาถึงต้นศตวรรษที่ 20 ได้ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อความเข้าใจดังกล่าว การถือกำเนิดของรัฐสมัยใหม่ทำให้เกิดการจำแนกบุคคลออกไปโดยยึดโยงกับรัฐ ประชาชนที่อยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของรัฐจะถูกกำหนดให้มีคุณสมบัติบางประการร่วมกันซึ่งถูกเรียกว่า “สัญชาติ” (nationality) พร้อมกันไปกับความพยายามในการลดทอนความสำคัญของลักษณะทางเชื้อชาติ/วัฒนธรรม/ชาติพันธุ์ และสัญชาติได้กลายมาเป็นเงื่อนไขสำคัญของการจำแนกผู้คนให้กลายเป็น “คนของรัฐ” และ “ต่างด้าว” โดยที่บุคคลซึ่งถือสัญชาติแห่งรัฐจะสามารถมีสิทธิเสรีภาพและเข้าถึงสวัสดิการต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างเต็มที่ ขณะที่บุคคลซึ่งถูกจำแนกให้กลายเป็นคนต่างด้าวก็จะมีข้อจำกัดในการเข้าถึงสิทธิและเสรีภาพในหลายด้าน ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวขึ้นอยู่กับมาตรฐานและมุมมองของรัฐแต่ละแห่งเป็นสำคัญว่าจะยอมรับให้บุคคลต่างด้าวเข้าถึงหรือได้รับสิทธิในลักษณะใดบ้าง

แน่นอนว่าความเปลี่ยนแปลงทางด้านแนวความคิดเกี่ยวกับบุคคลภายใต้รัฐสมัยใหม่มิได้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นและนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน กระแสความคิดเรื่องสัญชาติของบุคคลภายใต้รัฐสมัยใหม่เป็นสิ่งที่ค่อยๆ ก่อตัวขึ้นจากอิทธิพลของตะวันตกและส่งผลกระทบต่อความเข้าใจของชนชั้นนำในแต่ละสังคมให้ปรับเปลี่ยนมุมมองที่มีต่อประชาชนให้แตกต่างจากเดิม แต่การปรับใช้แนวความคิดดังกล่าวรวมถึงการบัญญัติให้กลายเป็นกฎหมายและมาตรการของรัฐย่อมขึ้นกับเงื่อนไขปัจจัยภายในของแต่ละสังคมประกอบ

ในสังคมไทย แนวความคิดเรื่องสัญชาติได้มีอิทธิพลอย่างสำคัญนับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 และสืบเนื่องต่อมาในรัชกาลที่ 6 ซึ่งได้มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติเกิดขึ้นเมื่อต้นศตวรรษที่ 20 (พ.ร.บ. แปลงชาติ พ.ศ.2454, พ.ศ.2456 (ค.ศ.1911, ค.ศ.1913) ความเปลี่ยนแปลงนี้เป็นผลมาจากการสร้างรัฐสมัยใหม่ที่มีความพยายามในการกำหนดเขตแดนที่ชัดเจนแน่นอน การสร้างอำนาจศูนย์กลางของรัฐโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้นำ

สูงสุดเหนืออำนาจของท้องถิ่นที่เคยมีความเป็นอิสระในห้วงเวลาที่ผ่านมา รัฐสมัยใหม่ที่ถือกำเนิดขึ้นนี้ต้องการประชาชนที่อยู่ภายใต้อำนาจที่มีลักษณะซึ่งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันคือ สัญชาติ พร้อมกับความพยายามในการลดความสำคัญของลักษณะทางชาติพันธุ์ลง

สำหรับพม่า การได้รับเอกราชจากอังกฤษเมื่อ ค.ศ.1948 นับเป็นจุดเปลี่ยนที่ทำให้รัฐสมัยใหม่ของพม่าถือกำเนิดขึ้น อย่างไรก็ตาม การเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ของพม่าเป็นความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการเรียกร้องเอกราชร่วมกันของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ และเกิดขึ้นบนความคาดหวังว่าจะนำไปสู่การปกครองตนเองของแต่ละกลุ่มในช่วงแรกภายหลังการได้รับเอกราช แต่ต่อมาในภายหลังรัฐบาลทหารอำนาจนิยมได้ล้มเลิกข้อตกลงดังกล่าวและพยายามสร้างสหภาพพม่าขึ้น กฎหมายสัญชาติของพม่า (ค.ศ.1948) จึงต้องยอมรับให้บุคคลที่มี “เชื้อสายชนพื้นเมือง” (indigenous races) เป็นกลุ่มคนสำคัญซึ่งมีสิทธิถือสัญชาติของพม่า รวมไปถึงบุคคลที่ปู่ ย่า ตา ยาย และพ่อ แม่ ได้รับสิทธิการอยู่อาศัยอย่างถาวร

อย่างไรก็ตาม พึงตระหนักว่าในระยะเริ่มต้น แนวความคิดในการจำแนกบุคคลด้วยสัญชาติภายใต้การเปลี่ยนแปลงสู่รัฐสมัยใหม่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นกับชนชั้นนำที่มีบทบาทในการสร้างรัฐสมัยใหม่ขึ้น ความพยายามในการฝังความเข้าใจและมีปฏิบัติการที่มารองรับกับแนวความคิดเรื่องสัญชาติเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาและเทคโนโลยีทางอำนาจของรัฐมารองรับจึงจะทำให้สัญชาติมีความสำคัญขึ้น ดังนั้น จึงไม่ใช่เรื่องที่ผิดปกติที่จะพบว่าทั้งในสังคมไทยและพม่า ความหมายและความสำคัญของสัญชาติไม่ได้มีความสำคัญกับประชาชนอย่างฉับพลันทันที หากต้องใช้ระยะเวลาสืบเนื่องต่อมาอีกหลายทศวรรษ

หากพิจารณาในทางนิตินัย (ผ่านบทบัญญัติของกฎหมาย) ในระยะเริ่มต้น กฎหมายสัญชาติของไทยได้เปิดกว้างให้ผู้คนสามารถเข้าถึงสัญชาติไทยได้เฉพาะอย่างยิ่งภายใต้หลักดินแดน บุคคลใดก็ตามที่ถือกำเนิดขึ้นในราชอาณาจักรสยามก็สามารถได้รับสัญชาติไทยโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงสัญชาติของบิดา มารดา หรือลักษณะของการเข้าเมือง แน่นอนว่าข้อกำหนดดังกล่าวเป็นผลมาจากความพยายามผนวกผู้คนให้เข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐสมัยใหม่ (อันจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่ามีความแตกต่างอย่างมากจากการได้สัญชาติไทยของผู้คนในปัจจุบันที่มีข้อกำหนดเพิ่มมากขึ้น)

ในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กฎหมายสัญชาติของพม่าก็ยอมรับให้บุคคลที่มีเชื้อสายจากชนพื้นเมืองสามารถถือสัญชาติพม่าได้ บทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวจึงดูเหมือนเป็นการเปิดกว้างให้บุคคลที่มีหลากหลายชาติพันธุ์ในรัฐสมัยใหม่พม่า สามารถกลายเป็นประชาชนของพม่าได้ อย่างไรก็ตาม ปัญหาเบื้องต้นที่สำคัญก็คือว่าไม่มีความชัดเจนว่า

เชื้อสายชนพื้นเมืองนั้นมีความหมายครอบคลุมกว้างขวางเพียงใด เนื่องจากกลุ่มชาติพันธุ์ในสังคมพม่ามีอยู่อย่างมากมาย (ใน ค.ศ.1982 มีการรับรองกลุ่มชาติพันธุ์ 135 กลุ่ม)

อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญที่เป็นปัญหาร่วมกันประการหนึ่งก็คือ ความสามารถของอำนาจรัฐในการเข้าถึงและการจัดทำเอกสารจำแนกบุคคลให้ชัดเจนยังเป็นสิ่งที่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ โดยความยุ่งยากดังกล่าวอาจถูกพิจารณาว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจากข้อจำกัดทางด้านเทคโนโลยีในยุคสมัย แต่ในอีกด้านที่ความสำคัญไม่น้อยกว่ากันก็คือ ทั้งไทยและพม่าต่างต้องเผชิญกับการต่อสู้ที่ทำให้อำนาจรัฐในการจำแนกผู้คนจำกัดอยู่ในพื้นที่ที่ใกล้กับอำนาจรัฐ

กรณีของไทย แม้ว่าจะได้มีการบัญญัติกฎหมายสัญชาติมาตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1910 แต่ข้อจำกัดทางด้านระบบการคมนาคมที่จะเข้าไปถึงพื้นที่ห่างไกลซึ่งไม่ได้รับการพัฒนา ผสมรวมกับการต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยที่เพิ่งสิ้นสุดในช่วงทศวรรษ 1980 เป็นผลให้การเข้าถึงประชาชนเพื่อระบุตัวตนและระบุสัญชาติเป็นสิ่งที่แทบเป็นไปไม่ได้ในห้วงระยะเวลาเริ่มต้นและสืบเนื่องจนถึงห้วงเวลาดังกล่าว รวมถึงบทบัญญัติของกฎหมายสัญชาติที่มีข้อจำกัดเพิ่มมากขึ้นเป็นผลให้เมื่อรัฐไทยสามารถเข้าถึงพื้นที่ห่างไกล บุคคลเหล่านั้นก็ไม่อยู่ในสถานะที่จะเข้าถึงสัญชาติได้

เปรียบเทียบกับกรณีของพม่า นอกจากข้อจำกัดทางระบบคมนาคมที่ทำให้อำนาจรัฐพม่าไม่อาจแผ่กว้างออกไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ในด้านของอำนาจรัฐเหนืออำนาจของกลุ่มชาติพันธุ์แต่ละกลุ่มก็ยังคงดำรงอยู่ ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่เรียกร่องอำนาจในการปกครองตนเองที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนาน มีผลอย่างสำคัญที่ทำให้อำนาจรัฐพม่าไม่สามารถเข้าถึงพื้นที่เหล่านั้น (แม้จะสามารถขยายอำนาจได้เพิ่มมากขึ้นในช่วงต้นศตวรรษที่ 21) ข้อจำกัดของอำนาจรัฐพม่านั้นนับตั้งแต่ภายหลังจากการประกาศเอกสารเป็นต้นมา มีผลสืบเนื่องต่อความสามารถในอันที่จะเข้าถึงและการดำเนินนโยบายหรือมาตรการเพื่อจะระบุว่าบุคคลใดเป็นผู้ที่สามารถได้รับสัญชาติพม่า ไม่ว่าจะเป็นการจดทะเบียนการเกิด การจัดทำเอกสารระบุตัวตนของแต่ละคน การสำรวจสำมะโนประชากร การนับรวมประชากรที่อยู่ภายใต้อำนาจ เป็นต้น รวมถึงสถานะและผลในทางกฎหมายของเอกสารแต่ละประเภทที่ยังอาจไม่มีความชัดเจนแน่นอนว่าจะเป็สิ่งที่สามารถใช้อย่างมั่นใจได้ถึงความเป็พม่าของบุคคลนั้น ๆ ได้หรือไม่ (เช่น ยังคงมีข้อถกเถียงว่า Citizen Scrutiny Card จะใช้อยันถึงการถือสัญชาติพม่าได้หรือไม่)

ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงความยากลำบากในการสร้างสำนักร่วมกันในหมู่ประชาชนถึง “ความเป็นพม่า” ก็ล้วนแต่เป็นปัจจัยทำให้ความพยายามในการจำแนกบุคคลผู้อยู่ภายใต้อำนาจรัฐต้องเผชิญปัญหาอย่างมาก และ

ยังคงเป็นปัญหาสืบเนื่องต่อมาแม้กระทั่งในห้วงเวลาปัจจุบัน (พ.ศ.2563/ค.ศ.2020) ปัญหาการต่อสู้ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลของกลุ่มชาติพันธุ์ หรืออคติที่มีต่อกลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่ม ซึ่งได้กลายเป็นปมปัญหาที่ปะทุขึ้นเป็นระยะ ๆ ภายหลังจากการประกาศเอกราชของพม่า นับว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การกำหนดสถานะพลเมืองของพม่าโดยเฉพาะภายหลังจาก ค.ศ.1982 มีความขัดแย้งและดูราวกับจะเป็นการสร้างกระบวนการที่เป็นอุปสรรคต่อกลุ่มชาติพันธุ์ให้สามารถเข้าถึงสถานะคนชาติพม่าได้ยากลำบากมากยิ่งขึ้น

หากพิจารณาถึงสถานะของพลเมืองและกฎหมายสัญชาติระหว่างไทยและพม่า ความแตกต่างประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดก็คือ ปมปัญหาที่สังคมแต่ละแห่งต่างต้องเผชิญภายใต้บริบททางสังคมของตนเอง

ความพยายามของประเทศไทยที่จะพยายามจำแนกแยกแยะผู้คนที่ตกหล่นจากการสำรวจได้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางมากขึ้นหลังทศวรรษ1990 มีนโยบายและมาตรการในการจัดทำบัญชีประชาชนที่ถูกสันนิษฐานว่ามีชีวิตอยู่ในดินแดนของประเทศไทยแต่ไม่ได้ถูกสำรวจและบันทึกอย่างเป็นทางการ ในห้วงเวลานี้ หน่วยงานด้านความมั่นคงและด้านความสงบเรียบร้อยได้ดำเนินโครงการจำนวนมาก รวมถึงความพยายามในการจัดทำเอกสารให้กับประชาชนที่ถูกสำรวจ แม้ว่าต้องเผชิญกับข้อจำกัดของอำนาจรัฐและประสิทธิภาพในการดำเนินการตามความต้องการดังกล่าว

ในอีกด้านหนึ่ง ความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ขยายตัวอย่างกว้างขวางนับตั้งแต่ทศวรรษ1980 พร้อมกับปัญหาความขัดแย้งภายในของประเทศเพื่อนบ้านที่อยู่รายรอบประเทศไทย ส่งผลให้มีการอพยพของผู้คนจากเพื่อนบ้านเข้ามาในสังคมไทยเป็นจำนวนมาก ทั้งในด้านของผู้หลบหนีความตาย ลี้ภัยทางการเมือง หลบหนีความอดอยากและแสวงหาการทำงานที่ดีกว่า การอพยพทั้งในรูปแบบชั่วคราวที่เป็นบางช่วงเวลา หรืออาจเป็นการอพยพในระยะยาว ได้กลายเป็นประเด็นของผู้คนที่รัฐไทยได้พยายามเข้ามาจำแนกแยกแยะเฉพาะอย่างยิ่งการอพยพของกลุ่มคนในลักษณะที่ไม่หวนกลับ หรือเป็นการโยกย้ายมามีชีวิตอย่างมั่นคงในสังคมไทย กล่าวได้ว่าลักษณะดังกล่าวเป็นปัญหาที่ปรากฏขึ้นให้เห็นอย่างชัดเจนในสังคมไทยและได้กลายมาเป็นปัญหาหนึ่งที่รัฐไทยได้ให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง

ปัจจัยทั้งสองด้านได้กลายเป็นทั้งแรงกดดันและแรงผลักดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในการจำแนกผู้คนจากเดิมที่เคยวางอยู่บนการแบ่งแยกอย่างค่อนข้างเด็ดขาดระหว่างบุคคลที่ถือสัญชาติไทยและบุคคลที่เป็นคนต่างด้าว โดยกลุ่มคนทั้งสองกลุ่มจะถูกพิจารณาว่ามีความแตกต่างกันทางด้านคุณสมบัติหรือคุณลักษณะอย่างมีนัยสำคัญ บุคคลที่มีสัญชาติไทยได้ถูกพิจารณาว่ามีจุดยึดโยงหรือสัมพันธ์กับหลักการในการให้สัญชาติอย่างชัดเจน ส่วนบุคคลต่างด้าวคือบุคคลที่มีปราศจากจุดยึดโยงแต่อย่างใดกับหลักการที่จะได้รับสัญชาติไทย ซึ่งการใช้มุมมอง

ดังกล่าวในการจำแนกบุคคลจะกลายเป็นการสร้างควมยุ่งยากอย่างรุนแรงในการให้ความหมายกับบุคคล ดังจะพบว่าหากพิจารณาจากเงื่อนไขและความเป็นจริงของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจอรัฐแล้วจะมีข้อจำกัดอย่างมาก

ทั้งนี้ หากพิจารณาจากแง่มุมของบุคคลที่อาจมีสิทธิในการเข้าถึงสัญชาติไทย มีความยุ่งยากเกิดขึ้นทั้งในด้านของความสามารถของรัฐในการจำแนกบุคคลที่อยู่ในพื้นที่ไกลอำนาจอรัฐ ความเปลี่ยนแปลงของเขตอำนาจอรัฐระหว่างไทยและเพื่อนบ้าน หรือกลุ่มเด็กที่ไม่อาจสืบหารากเหง้าอันแท้จริงได้ เด็กที่ถูกถอนสัญชาติ เป็นต้น แม้กรณีตัวอย่างที่กล่าวมาอาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากสาเหตุและปัจจัยทางการเมืองที่แตกต่างกันไปในแต่ละช่วงเวลา แต่ก็ได้มีการปรับเปลี่ยนการจำแนกให้มีการยอมรับกลุ่มบุคคลที่อาจมีความคลุมเครือหรือความไม่ชัดเจนตามเกณฑ์ของการได้สัญชาติให้สามารถเข้าถึงสัญชาติไทยได้ภายใต้เงื่อนไขที่เปิดกว้างมากขึ้นต่อข้อเท็จจริงต่าง ๆ รวมทั้งการลดทอนมิติด้านอุดมการณ์ทางการเมืองที่เคยเป็นอุปสรรคสำคัญสำหรับบุคคลที่อพยพมาจากประเทศที่มีการปกครองแบบสังคมนิยม

ในขณะที่การจำแนกถึงบุคคลที่ถูกจำแนกให้เข้าข่ายของคนต่างด้าวก็ได้มีความเปลี่ยนแปลงไปด้วยเช่นกัน โดยการจำแนกบุคคลให้มีลักษณะของ “ราษฎรต่างด้าว” อันหมายถึงบุคคลที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยแต่สามารถมีสิทธิอยู่อาศัยทั้งในแบบถาวรและชั่วคราว การยอมรับสถานะของบุคคลที่เป็นราษฎรต่างด้าวคือ การจำแนกให้มีสถานะเป็นต่างด้าวแต่พร้อมกันไปก็ยอมรับสิทธิบางประการของบุคคลกลุ่มนี้จึงเป็นการสร้างบุคคลที่ไม่ได้อยู่ภายใต้เงื่อนไขของความเป็น “คนชาติ” และ “ต่างด้าว” เท่านั้น หากยังเป็นจำแนกบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งขึ้นมา สถานะของราษฎรต่างด้าวมีความแตกต่างจากคนต่างด้าวเนื่องจากสามารถเข้าถึงสิทธิบางประการ เช่น สิทธิในการอยู่อาศัย สิทธิในการทำงาน เป็นต้น และอาจนำไปสู่การไปคนที่ถือสัญชาติของประเทศไทยได้ในอนาคตหรือในช่วงเวลาของคนรุ่นถัดไป จึงสามารถกล่าวได้ว่าสถานะของการเป็นราษฎรต่างด้าวเป็นการจำแนกบุคคลที่เปิดกว้างมากขึ้นต่อการยอมรับการอพยพและการโยกย้ายของผู้คน

สถานะของราษฎรต่างด้าวอาจมีความคล้ายคลึงกับ “กึ่งพลเมือง” หรือ Quasi – Citizen อันเป็นแนวนโยบายในการเผชิญหน้ากับการอพยพกับผู้คนที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง หลายประเทศในยุโรปได้นำเปิดช่องให้ผู้อพยพสามารถมีสิทธิในการอยู่อาศัยและทำงาน ก่อนที่จะยอมรับให้ลูกหลานของคนกลุ่มนี้สามารถมีสถานะของการเป็นคนสัญชาติได้หากเอาตามเกณฑ์ที่รัฐแต่ละแห่งได้กำหนดขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่มักจะใช้เงื่อนไขของการผสมกลมกลืน (assimilation) ของบุคคลเข้ากับสังคมนั้น ๆ ทั้งในด้านของการศึกษา การทำงาน ความสามารถในการ

สื่อสาร เป็นต้น การจำแนกสถานะกึ่งพลเมืองมีผลต่อการทำให้ผู้อพยพสามารถผนวกรวมให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของสังคมได้ แม้อาจใช้ระยะเวลาที่ค่อนข้างนานก็ตาม

ในกรณีของสังคมไทย แม้โดยทั่วไปอาจไม่มีการประกาศนโยบายอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับการจำแนกสถานะของราษฎรต่างด้าวอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ได้ส่งผลให้การจำแนกผู้คนแบบคนชาติและต่างด้าวเป็นการพิจารณาที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่ปรากฏอยู่ การพยายามจำแนกผู้คนด้วยการสร้างพื้นที่ระหว่างคนชาติและต่างด้าวจึงมีความจำเป็นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง เป็นที่ชัดเจนว่าการจำแนกผู้คนด้วยอุดมการณ์หรือแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงของรัฐ หรือความเชื่อเรื่องความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของผู้คนภายใต้รัฐสมัยใหม่ เป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่ได้บังเกิดขึ้นในสังคมไทยในระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมาจวบจนกระทั่งปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับแนวทางและมาตรการในการจำแนกผู้คนของประเทศไทย แต่แนวทางดังกล่าวก็ยังคงเป็นสิ่งที่มีความคลุมเครือไปด้วยเช่นกัน เนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นผลมาจากความพยายามในการจัดการกับปัญหาเป็นกรณีเฉพาะเรื่องหรือเฉพาะกลุ่ม โดยที่ไม่มียุทธศาสตร์ในเชิงภาพรวมที่กำกับทิศทางของความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นอย่างชัดเจน จึงอาจทำให้แนวทางและมาตรการที่เกิดขึ้นอาจมีปัญหาในด้านของความไม่ชัดเจน การทับซ้อน หรือความไม่เป็นระบบ ทั้งในเชิงนโยบายและแนวทางการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และได้กลายมาเป็นรากฐานที่สำคัญของปัญหาในการจำแนกผู้คนในสังคมไทยมาจนกระทั่งทุกวันนี้

Executive Summary

An important concept in Southeast Asia before the advent of the modern state is citizenship as a relation between an emperor and subjects. The emperor or the monarch expressed her or his supreme power through vassals of multiple ethnicities under her or his reign. The more ethnic/cultural/racial differences, the greater the power of the ruler. At the time before the modern state, multi-ethnicities is not a threat to a ruler.

The arrival of the modern state in the late nineteenth century and the beginning of the twentieth century has brought the new concept of citizenship. The modern states classify people in relationship to the state as oppose to a ruler. People under the governance of the modern states share a common qualification of the same "nationality". At the modern states downplayed the cultural/ethnic/racial characteristics but emphasize that the nationality is the most important prerequisite to classify a person as a "citizen/a member of the state" *versus* an "alien". The state uses the citizen/alien classification to identify that citizens are entitled to have the right and liberties to full access of state welfares. However, aliens are subjected to certain restrictions of rights and liberties, depending on each state's standards and the perspectives of what kinds of rights and liberties aliens can access.

The change of perception of citizens/nationals under a state had not happened over a short period. The notion of nationality under modern states had been gradually conceptualized in the region after the influence of the West and elites in each state or each society had alternatively formed their perception on the people. Nevertheless, the implementation of these concepts, including legislation and state measures, depends on the internal factors in each society.

In Thai society, the concept of nationality had gained significant influence since the reign of King Rama V and King Rama VI. The Nationality Act was promulgated in the dawn of the twentieth century. The Naturalization Act was enacted in 1911 and 1913 respectively. This change

was possible considering Thailand wanted to modernize and to transform the pre-modern state to the modern state, firstly, by determining its boundary. The creation of the mandala style authority of the state, with the King as the central supreme leader over local independent vassal state powers, had been replaced by the modern state which requires the citizens to share a single and unified nationality. At the same time, the modern state downplayed the racial/ethnic significance of pre-modern state citizenship.

For Myanmar/Burma, after the independence from the British colonial, in 1948, independence came with the birth of Burma as a modern state. However, the modernization process was a result of the collective multi-ethnic struggle with an expectation that each ethnic participating in the struggle would have had autonomous governance in the eve of independence. Later, the SPDC abolished the [Panglong](#) Agreement and attempted to create the Union of Burma. The Burmese Nationality law, enacted in 1948, therefore recognized people from "Indigenous races",) as the key group of people who have the right to Burmese nationality. Their parents and grand-parents receive the rights to permanent residence.

However, it should also be noted that in the initial stage, the nationality as a classifier existed during the transition to the modern Burma state, given the fact that the elites in the making of the modern state of Burma also share the same idea of the nationality as the classifier of who will be counted in. The endeavor, aiming at indoctrination and the concept and the practice of the nationality as the modern state classifier, required time and state power technology and apparatus, which enables the nationality to be significant. It is not unusual in the Thai and Burmese/Myanmarese society that, earlier, the people did not regard the nationality as meaningful and the significance immediately after the implementation. It took several decades for the people to recognize the nationality.

The Thai Nationality Act, from a *de jure* consideration (through the legislative provision), allows people to have access to Thai nationality, especially under the *jus soli* (territorial link principle), anyone born in the Siamese Kingdom can acquire the Thai nationality, regardless of

the nationality of their parents or the nature of immigration. The legislation reflected an endeavor to include people in modern state-building. (It significantly differs from complex and restrictive for the present process of acquiring Thai nationality.)

Similarly, the Burmese nationality law gives indigenous descents Burmese citizenship. The provision seems to be inclusive for to people of diverse ethnics in the modern Burmese state to be the citizens of Burma/Myanmar. However, the term indigenous descent is in itself problematic because there are many ethnic people in Myanmar. (In 1982, there were 135 recognized ethnic/indigenous groups.)

However, there are common problems regarding nationality when the government cannot ensure that it can comprehensively access the people and issue identification documents. This difficulty may be considered a consequence of technological limitations at earlier times. Second, and most importantly, the Thai and Burma/Myanmar states struggle to classify people if they are located at the periphery of the governance.

In Thailand, although the Nationality Laws had been enacted since the 1910s, restrictions on transportation systems to remote areas is an ever-present obstacle. Coupling with the armed struggle with the Communist Party of Thailand which has recently ended in the 1980s, the people faced tremendous hurdles, if not impossibility, to have identification documents and citizenship. The struggle to have identification documents an ongoing difficulty. As previously mentioned, as the modern state ages, the Nationality Laws have become restrictive, even the state can access the undocumented people in remote areas, they are not qualified to have the Thai nationality.

Comparatively, in present-day Myanmar, the ailing transportation system prevents the reach and sphere of state power the periphery effectively, whilst the ethnic groups maintain political power over indigenous lands. The conflict between the government of the Union of Myanmar and various ethnic groups demanding various degree of autonomy significantly compromise the regime's ability to access those ethnic areas/ (Even though at the beginning of

the 21st century, the regime and central government can consolidate more power and extended the reach.) The limitations of the Burmese state power since the [publication of documents \[เอกสารอะไรคะ\]](#) bears implications on the ability to access and implement policies or measures to identify who is qualified to Burmese citizenship. Obstacles such as the birth registration system, the identification document preparation for individual, the census, the enumeration of the population under its jurisdiction, and uncertainty and lack clarity if identification documents can affirm the Burmese citizenship. (For example, there is a dispute if the Citizen Scrutiny Card can ascertain of the status of a Burmese national).

In this regard, there is the difficulty of creating common consciousness as "Burmese" nationals, thus, an endeavor to identify the subjects/citizens under the state power will be problematic until the present (as of 2020). The armed struggle between the federal government and the ethnic central government and prejudice against certain ethnic groups are recurring problems erupted periodically after the independence of Burma. The situation presented the pre-existing condition to the citizenship determination in Myanmar, especially after 1982. The post-1982 citizenship was considered with the rigid and more burdensome for ethnic group members to become Burmese nationals. The hurdles prevented the ethnic members to acquire full national status.

Comparatively, the statuses of citizens and citizenship law between Thailand and Myanmar demonstrated the issues facing each country under their unique contexts.

The Thai state has sought to identify people who could not reach the census and citizenship surveys. After the 1990s, the Thai state has been surveying and documented people who have been residing in the Thai territory but are undocumented. The national security and public order agencies have been taking an initiative to survey and to document people through various programs. The government and agencies survey and issue documents for people, despite limitations of the state power and efficiency problems.

Furthermore, the Thai expansive economic growth since the 1980s, the armed conflicts in neighboring countries spurred massive migration from neighboring countries to Thailand. The immigrants are asylum seekers, political exiles, economic migrants, seeking better lives and employment. Migration can be temporary or protracted. The Thai government attempts to identify and document the immigrants, especially those who cannot be repatriated or have permanently resided in the Thai territory and have a stable life. The problem on immigration becomes prominent in the Thai society and the Thai government is addressing the issue ceaselessly.

The push and pull factors change the classification of people from the past. The current reality does not accommodate rigid partition between Thai citizens and aliens. Citizens and aliens are considered to have different qualifications. Thai nationals have a link or a relationship with a factor they can have or be conferred the Thai nationality. On the other hand, aliens, do not have any link to a factor to have Thai nationality. The rigid classification and definitions have become a serious complication to identifying people, Such classification does not address actual conditions and the reality of people residing under the sphere of state power. The rigid classification can be extremely restrictive.

A person who may have the right to the Thai nationality may face complications from the state's (in)ability to identify and to document people in the peripheral areas of its power, when the jurisdiction between Thailand and neighboring countries had changed over time, or when a child does not have any trace of a parent or family relationship or have her or his nationality revoked. Even though the above-mentioned examples are a consequence of the politics imposed at a different period, the Thai state changes the practices and the law to register individuals with ambiguous or unclear status and allows less restrictive naturalization or other citizenship processes, depending on the nature of personal connection to the state. Moreover, currently, Thai state adopts neutral political stance to people who had migrated from socialist countries

and reduce the ideological barrier which used to prevented the former immigrant from socialist countries to obtain a status.

Alien status classification system changes drastically. The classification of "alien citizen", for an alien who does not have Thai nationality, but can reside in Thailand as temporary or permanent residences, allows aliens to be recognized as an alien who has certain rights. The alien citizen classification enables individuals who are not classified as "nationals" and "alien" to have their unique category, that enables an alien to access more rights than regular aliens e.g. the right to residency, the right to employment or work, etc. The alien citizen status may eventually enable holders to be Thai nationals in the future or their descendants can acquire Thai nationality. In conclusion, the alien citizen status is flexible and accommodating to nature of human migration.

The status of alien citizens may be similar to "*Quasi-Citizen*". The quasi-citizen is a policy to address massive and wide-spreading immigration. Many European countries allow immigrants to reside and to work. Children of first-generation immigrants can be nationals if they meet the criteria imposed by a state, which usually require assimilation of an individual in a society, namely: education, work, communication ability, etc. The classification of quasi-citizenship can integrate immigrants into society, although the process may take a long time.

The Thai society may have any official policy to classify alien citizens, however, the economic, social, and political changes have made the national-alien classification unrealistic. The separation that enables in-between space between nationals *versus* aliens is therefore inevitably necessary. The ideology or the concept of classification with the state security focus or the unity of people under the modern state is not responsive to the changes in Thai society in the past several decades to the present.

In conclusion, there are changes observed in Thai guidelines and measures to classify people, however, the aforementioned approaches are problematic. Notably, the specific case or a specific group classification approach without a unified policy with a clear direction to guide how the country would navigate the change will eventually result in confusion, duplication, or

systematic flaws in the policy and operation among relevant agencies. If the country cannot unlearn the historical failure from the past resulted in problematic root-cause for classification of people in Thailand, it will haunt the classification system as it has always been from the past to the present.

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	2
Executive Summary	8
สารบัญ	15
สารบัญตาราง	17
สารบัญรูปภาพ	17
สารบัญแผนภาพ	17
บทที่ 1 บทนำ	18
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	18
1.2 คำถามการวิจัย	20
1.3 วัตถุประสงค์	20
1.4 ระเบียบวิธีวิจัย	20
1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับเมื่อสิ้นสุดการวิจัย	20
บทที่ 2 หลากนียมความหมาย “พลเมือง”	21
2.1 พลเมือง ตามกรอบอำนาจรัฐ	21
2.2 พลเมือง ที่ก้าวพ้นเหนือพรมแดนรัฐสมัยใหม่	31
บทที่ 3 พลเมืองในประเทศไทย	40
3.1 เกริ่นนำ	40
3.2 พลเมือง “คนสัญชาติไทย”	41
3.2.1 บทบทวน	41
3.2.2 “คนสัญชาติไทย” ในช่วงเวลา 55 ปีของกฎหมายสัญชาติฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2508 - พ.ศ.2563) :	
12 กลุ่ม	43
3.4 สิทธิของคนสัญชาติไทยและสิทธิของคนต่างด้าว	73
3.5 บทวิเคราะห์ ถึง “ราษฎรต่างด้าว” ที่ถูกนับ-รวมเป็นพลเมือง	77

บทที่ 4 พลเมืองในประเทศเมียนมา	81
4.1 บทนำ	81
4.2 พลเมืองสหภาพพม่า (the Union of Burma) ช่วงก่อนปีค.ศ.1982 (พ.ศ.2525)	82
4.3 พลเมืองเมียนมา (Myanmar citizens) นับจากปีค.ศ.1982 (พ.ศ.2525)	85
4.4 ข้อสังเกต	92
4.5 สิทธิของพลเมืองเมียนมา	97
บทที่ 5 บทสรุป	101
5.1 สัญชาติและรัฐสมัยใหม่ในไทยและพม่า	101
5.2 สัญชาติ: จากแนวคิดสู่ปฏิบัติการ	102
5.3 สัญชาติไทย ต่างด้าว ราษฎรต่างด้าว	104
เอกสารอ้างอิง	107
ภาคผนวก	114

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 เปรียบเทียบสิทธิของคนสัญชาติไทย และคนไม่มีสัญชาติไทยกลุ่มต่าง ๆ	79
ตารางที่ 2 สรุปสิทธิของพลเมือง ภาคิพลเมือง และพลเมืองโดยการแปลงสัญชาติ	99

สารบัญรูปภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 แสดงบัตร Citizenship Scrutiny Card หรือบัตรสีชมพู	73
ภาพที่ 2 แสดงบัตร Naturalized Citizenship Scrutiny Card (NCSC) เอกสารรับรองความเป็นภาคิพลเมือง (Associate citizens)	74
ภาพที่ 3 แสดงบัตร Naturalized Citizenship Scrutiny Card (NCSC) เอกสารรับรองความเป็นพลเมืองโดยการแปลงสัญชาติ (Naturalized citizens)	74

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ของพลเมือง (Citizen) : บิดามารดาเป็นพลเมือง	76
แผนภาพที่ 2 แสดงความสัมพันธ์ของภาคิพลเมือง (Associate Citizen) : บิดามารดาเป็นภาคิพลเมือง	77
แผนภาพที่ 3 แสดงความสัมพันธ์ของบิดามารดาเป็นบุคคลซึ่งได้รับสัญชาติโดยการแปลง (Naturalized Citizen): บิดามารดาเป็นบุคคลซึ่งได้รับสัญชาติโดยการแปลง (Naturalized Citizen)	78
แผนภาพที่ 4 แสดงความสัมพันธ์ของบิดาหรือมารดาเป็นภาคิพลเมือง (Associate Citizen) หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับสัญชาติโดยการแปลง (Naturalized Citizen) : บิดาหรือมารดาเป็นภาคิพลเมือง (Associate Citizen) หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับสัญชาติ โดยการแปลง (Naturalized Citizen)	79

บทที่ 1 บทนำ

ความพยายามของประเทศไทยในการจัดการคนข้ามแดนที่มีรูปแบบการย้ายถิ่นที่ไม่ปกติ (Irregular migration) ที่เข้ามาในประเทศไทยด้วยเหตุผลทางวัฒนธรรม เศรษฐกิจ ตลอดจนหนีภัยสงครามจากประเทศต้นทาง เหตุผลทางเศรษฐกิจ โดยกลุ่มใหญ่ที่สุดได้แก่คนที่มาจากประเทศเมียนมา จนนำไปสู่มตินโยบายในการจำแนกคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งได้มีการถกเถียง สนับสนุน รวมถึงปฏิเสธจากการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมและภาควิชาการ มาตลอดนับจากราวทศวรรษ 2530 จนนำไปสู่การนับรวมให้คนกลุ่มนี้สามารถเข้าถึงสิทธิด้านต่าง ๆ มากขึ้น โดยไม่คำนึงถึงว่าคนกลุ่มนี้ไม่ได้มีความผูกพันทางกฎหมาย (legal bond) กับประเทศไทย รวมถึงโอกาสที่จะปรับเปลี่ยนสถานะไปสู่คนสัญชาติไทยผ่านช่องทางต่าง ๆ ที่เปิดกว้างมากขึ้น ความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาได้เปลี่ยนหรือสร้างความหมายและองค์ประกอบใหม่ของความเป็นพลเมือง (citizenship) ให้เกิดขึ้นในรัฐไทย ขณะเดียวกันประเทศเพื่อนบ้านอย่างเวียดนาม เมียนมา ฯลฯ ก็มีแนวโน้มนโยบายที่จะรับคนของตนกลับประเทศเพิ่มมากขึ้น ยกตัวอย่างกรณีการพิสูจน์สัญชาติรูปแบบต่าง ๆ ที่เมียนมาดำเนินการขึ้นนับจากปี 2547

งานวิจัยนี้ มุ่งที่จะศึกษาถึงผลกระทบต่อการรับมือข้อท้าทายของสถานการณ์ย้ายถิ่นข้ามชาติระหว่างเมียนมา (เนื่องจากเป็นประเทศต้นทางของคนเข้าเมืองผิดกฎหมายสูงที่สุดในไทย) และไทยว่าได้ก่อให้เกิดความหมายและรูปแบบความผูกพันทางกฎหมายระหว่างรัฐไทยกับ “คนที่ไม่ใช่คนชาติ (non-national)” ในลักษณะใด รูปแบบใดบ้าง

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

“ฝากบอกพี่ๆ น้องๆ พวกเราด้วยว่า ไม่ต้องกลับไปพิสูจน์สัญชาติก็ได้ ตอนนี้ ลูกแรงงานต่างด้าวเกิดไทย กำลังเรียน ป.ตรี หรือ จบ ป.ตรี แล้ว ก็จะขอสัญชาติไทยตาม ม.7 ทวิฯ ได้แล้วอาจจะยากกว่า พวกลูกหลานชนกลุ่มน้อย แต่ก็จะได้สัญชาติไทยแน่ๆ เก็บเงินไว้ส่งลูกเรียนดีกว่า”

กลุ่ม “... (ปิด) ...” ใน Line และ Face book

เนื้อความข้างต้นถูกส่งต่อทั้งในกล่องข้อความกลุ่มต่างๆ ในโซเชียล มีเดีย หลังจากที่มี “เกณฑ์ใหม่” เกี่ยวกับการขอสัญชาติไทยออกมาในปี 2560 แนนอนว่านี่คือข่าวดีสำหรับแรงงานย้ายถิ่นที่อยากให้ลูกหลานตัวเอง (คนรุ่นที่สอง รุ่นที่สามฯ) มีสัญชาติไทย และความเป็นไปได้นั้นก็มีอยู่จริง เพราะเด็ก ๆ ลูกแรงงานที่เกิดในประเทศไทย ต่างสามารถเข้าโรงเรียนได้และเป็นการ “เรียนฟรี” จนถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย ที่ผ่านมา แม้หลายคนจะไม่แน่ใจว่าทางบ้านจะสามารถส่งเสียให้เรียนจนจบปริญญาตรีหรือไม่ หรือเรียนจบไปแล้วจะสามารถ

หางานทำได้หรือไม่ จะประกอบอาชีพอะไรได้บ้าง แต่เมื่อโจทย์เปลี่ยนเป็นแบบนี้ ความหวังที่จะมีสัญชาติไทยก็ไม่ใช่เรื่องที่ยาก หรือแทบเป็นไปไม่ได้แบบเมื่อก่อน

โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเปรียบเทียบกับช่วงเวลาหลังจากปี 2515 ที่มีการถอนสัญชาติไทยและไม่ให้สัญชาติไทย ลูกของคนเข้าเมืองผิดกฎหมายที่เกิดในประเทศไทย (การมีสัญชาติไทยโดยหลักดินแดน) โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 คนรุ่นที่สองที่เกิดและเติบโตในสังคมไทยอย่างรู้ตัวตนทางกฎหมาย (“คนไร้รัฐ” หรือ Undocumented Stateless Person) เป็นคนไร้สัญชาติ (Stateless Person) และไร้สิทธิ ต้องเผชิญกับปัญหาการดำเนินชีวิตประจำวัน และห่างไกลกับชีวิตที่คุณภาพในสังคมที่ไม่ใช่ประเทศแม่ของพ่อแม่ ด้วยแรงขับเคลื่อนของภาคประชาสังคม ภาควิชาการ รวมถึงข้าราชการประจำในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่พยายามถกเถียง ปฏิเสธ รวมถึงสนับสนุนนิตินโยบายในการจำแนก/นิยามกลุ่มคนคนข้ามแดนที่มีรูปแบบการย้ายถิ่นที่ไม่ปกติ ภายใต้คำถามที่ว่าประเทศไทยจะแก้ปัญหาคคนข้ามแดนที่มีรูปแบบการย้ายถิ่นที่ไม่ปกติ (Irregular migration) ที่กลายมาเป็นคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ และไร้สิทธิในดินแดนของรัฐไทย ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าทันกับสถานการณ์การย้ายถิ่นข้ามแดนได้อย่างไร

คำตอบของสังคมไทยก็คือระลอกแห่งความเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายและนโยบายที่เปิดรับ นับรวมคนรุ่นอพยพเข้ามาและลูกหลานให้สามารถเข้าถึงสิทธิด้านต่าง ๆ แม้ว่าคนกลุ่มนี้จะไม่มีความผูกพันกับรัฐไทยผ่านสัญชาติ อาทิ การได้รับการจัดทำบัตรและทะเบียนเพื่อเป็นเอกสารแสดงตน (Identification paper) ประเภทต่างๆ (บัตรชนกลุ่มน้อยในช่วงก่อน - ปี 2542, การขึ้นทะเบียนแรงงานในปี 2535, 2547 ฯลฯ หลังสุดคือปี 2561, บัตรผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนในปี 2548, 2553-2557) การเข้าถึงสิทธิการศึกษา (ปี 2535) การเข้าถึงหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (ปี 2553) การจดทะเบียนการเกิดได้ (ปี 2551) ส่วนการเปิดกว้างและอาจถูกนับรวมให้มีสถานะเป็นคนสัญชาติไทยนั้น เห็นได้ความพยายามมาหลายช่วงเวลานับจากอดีตในช่วงทศวรรษ 2520-40 จนมาถึงปี พ.ศ.2553, 2559 และ 2560 ดังยกตัวอย่างไว้ข้างต้น แต่อย่างไรก็ดี จำเป็นต้องกล่าวด้วยจนถึงปัจจุบันการเข้าถึงสิทธิด้านต่างๆ รวมถึงการมีสัญชาติไทยก็ยังคงมีปัญหามากมายในทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ดี ข้อความที่มีการสื่อสารกันในกลุ่มแรงงานข้ามชาติฯ ที่ได้ยกมากล่าวไว้ข้างต้น สำหรับหน่วยงานรัฐไทยแล้ว ย่อมไม่ใช่เส้นทางที่ถูกต้องตรงกับแนวทางที่รัฐไทยได้กำหนดไว้ เพราะภายใต้ข้อตกลงความร่วมมือกับประเทศต้นทางอย่างเมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชา แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายเหล่านี้จะต้องเข้าสู่กระบวนการแสดงตนกับรัฐไทย และเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติกับประเทศต้นทางเพื่อให้ประเทศต้นทางรับรองความเป็นพลเมือง และสามารถกลับเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้ในฐานะของลูกจ้างหรือแรงงานสัญชาติเมียนมา (หรือสปป.ลาว กัมพูชา) ซึ่งนับจากปี 2547 มา ช่องทางในการพิสูจน์สัญชาติกับประเทศต้นทางอย่างเมียนมา ได้มีการปรับตัวเพื่อรองรับกับ “(ว่าที่) พลเมืองเมียนมา” หลากช่องทางอย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน อาทิ กรณีของ Khin Shwe OO หรือ ดวงตา หม่องภา ที่ใช้ช่องทางการยื่นขอ Certificate Identification (CI) ผ่านกงสุลเมียนมาในจังหวัดเชียงใหม่เพื่อกลับไปพิสูจน์ว่าเธอมีสัญชาติพม่าที่หมู่บ้านของเธอในประเทศเมียนมา

แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็จะพบว่ากรณีของดวงตา นับเป็นคนส่วนน้อย เพราะคนส่วนใหญ่เลือกที่จะใช้วิธี “ลงใต้ดิน” อีกครั้ง ด้วยเพราะผู้ค้าใช้จ่ายระหว่างแต่ละกระบวนการไม่ไหว เรื่องนี้แทบจะเป็นปรากฏการณ์ปกติที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงของการต่อเวลา หรือการปรับเปลี่ยนนโยบาย

ทั้งนี้ การย้ายถิ่นของผู้คนจากเมียนมาสู่สังคมไทยถือได้ว่าเป็นปมประเด็นสำคัญ อันสืบเนื่องมาจากความสลับซับซ้อนของกลุ่มคนและรูปแบบการย้ายถิ่น จำนวนผู้คนที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ความจำเป็นในการกำหนดสถานะของทางประเทศต้นทางและปลายทาง

1.2 คำถามการวิจัย

ท่ามกลางความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ดำรงอยู่ และสืบเนื่องมา จะทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนความเข้าใจต่อสถานะของผู้ย้ายถิ่น การจำแนกและการนับรวมในประเด็นเรื่องสถานะทางกฎหมายของบุคคลเหล่านั้นอย่างไร เพื่อนำมาสู่การกำหนดแนวนโยบายที่สามารถสร้างความมั่นคงทั้งแก่ชีวิตผู้คนและสังคมโดยรวมของทั้งสองประเทศ รวมถึงจะเป็นการเปิดโอกาสให้นำไปสู่การพิจารณาถึงความเป็นไปได้ต่อการพิจารณาคนย้ายถิ่นในเชิงภาพรวมที่ไม่ได้จำกัดไว้เฉพาะเมียนมาได้ต่อไป

1.3 วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาพลวัตในความหมายของแนวความคิดเรื่องพลเมือง สัญชาติ อันนำมาสู่ผลกระทบที่มีต่อแนวนโยบายและกฎหมายในการกำหนดสถานะของบุคคลที่มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างไร
- 2) เพื่อศึกษาถึงพลวัตของแนวนโยบายและกฎหมายในการกำหนดสถานะของบุคคลโดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคนย้ายถิ่นซึ่งปรากฏในระบบกฎหมายของไทยและเมียนมา
- 3) เพื่อสังเคราะห์และพัฒนาเป็นองค์ความรู้ต่อยอดเป็นข้อเสนอแนะเบื้องต้น ต่อความเป็นพลเมืองและการสร้างสังคมที่ครอบคลุมและนับรวมคนหลากหลายกลุ่ม

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบไปด้วย การศึกษาทบทวน กฎหมาย นโยบายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยและเมียนมา ต่อ พลเมือง สัญชาติ, การสัมภาษณ์เชิงลึก, การสังเคราะห์ วิเคราะห์ข้อมูล และพัฒนารายงานฉบับสมบูรณ์

1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับเมื่อสิ้นสุดการวิจัย

เกิดความรู้ต่อแนวคิดพลเมืองของประเทศไทย เมียนมา และบทสังเคราะห์เพื่อสังเคราะห์และพัฒนาเป็นองค์ความรู้ต่อยอดเป็นข้อเสนอแนะเบื้องต้น ต่อความเป็นพลเมืองและการสร้างสังคมที่ครอบคลุมและนับรวมคนหลากหลายกลุ่ม

บทที่ 2 หลากนัยความหมาย “พลเมือง”

คำว่า “พลเมือง” เป็นคำที่สามารถนิยามออกมาได้หลายแนวทางขึ้นอยู่กับแนวคิดเบื้องหลังที่ถูกนำมาใช้ในการอธิบาย โดยจากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า ความหมายของพลเมือง สามารถแบ่งออกเป็น 2 แนวทางหลักได้แก่ พลเมืองตามกรอบอำนาจรัฐ และพลเมืองที่ก้าวพ้นเหนือพรมแดนรัฐ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 พลเมือง ตามกรอบอำนาจรัฐ

การให้ความหมาย พลเมือง แนวทางหนึ่งที่ถูกอธิบายคือผูกโยงพลเมืองกับพัฒนาการการเกิดขึ้นและความเปลี่ยนแปลงในแต่ละยุคสมัยซึ่งสัมพันธ์กับรัฐอย่างแนบแน่น โดย พลเมือง เป็นผู้มีส่วนร่วมด้วยอำนาจอันชอบธรรมในระบบบริหารของรัฐ และ “พลเมือง” เป็นคำที่คู่กับคำว่า “ชุมชนการเมือง” ที่กรีกเรียกว่า Polis หรือ รัฐ (State) ในความหมายปัจจุบัน พลเมืองถือเป็นสมาชิกของชุมชนทางการเมืองหรือรัฐ ซึ่งเมื่อใดก็ตามที่มนุษย์มาอยู่รวมกัน จะต้องมีการใช้อำนาจบริหารจัดการกิจกรรมต่าง ๆ ภายในรัฐนั้น ฉะนั้น การเป็นคนจึงเท่ากับเป็นเรื่องการเมือง (To be human is to be political) หรือ คนเป็นสัตว์การเมือง (man is a political animal) ดังนั้น ความเป็นพลเมืองก็คือการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนการเมือง (Citizenship is participation in the affairs of a polis) กล่าวคือ หากไม่มีพลเมืองก็ไม่มีชุมชนหรือรัฐ¹ โดย สุชาติ ทวีสิทธิ์², ธเนศวร์ เจริญเมือง³ เกษม เพ็ญนิรันดร์⁴ หรือ ถวิลวดี บุรีกุล, รัชวดี แสงมเหหมัด และ Eugenie Merieau⁵ อธิบายถึง ต้นกำเนิดของพลเมือง ที่เริ่มมาตั้งแต่ในช่วงกรีกโบราณตอนปลายที่สร้างขึ้นจากคำอธิบายของนักคิดร่วมสมัย เช่น อริสโตเติล หรือเพลโต ที่ให้ความสำคัญกับบทบาทหน้าที่ของพลเมืองในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการและระบบการบริหาร

¹ ธเนศวร์ เจริญเมือง, “แนวคิดด้วยความเป็นพลเมือง”, สถาบันพระปกเกล้า, (นนทบุรี : โรงพิมพ์ คลังวิชา จำกัด), 2548, หน้า 4.

² สุชาติ ทวีสิทธิ์, “ทัศนะใหม่ของความเป็นพลเมืองบนพื้นที่ของความเป็นอื่น”, พลเมืองในโลกไร้พรมแดน, มูลนิธิเพื่อนไร้พรมแดน, (กรุงเทพฯ : โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานข้ามชาติและผู้มีปัญหาด้านสุขภาพ (คพรส.) : สำนักกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2554.

³ อ้างแล้ว, ธเนศวร์ เจริญเมือง, , หน้า 5-6.

⁴ เกษม เพ็ญนิรันดร์, “ว่าด้วยแนวคิดโลกาภิวัตน์นิยม”, ระหว่างปริศนาและศรัทธา : ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ กับการเมืองมนุษย์ในศตวรรษที่ 21, จันจิรา สมบัติพูนศิริ และประจักษ์ ก้องกีรติ, (กรุงเทพฯ : สยามปริทัศน์), 2562, หน้า 18.

⁵ ถวิลวดี บุรีกุล รัชวดี แสงมเหหมัด Eugenie Merieau , ความเป็นพลเมืองในประเทศไทย (Citizenship in Thailand), สถาบันพระปกเกล้า, ระบบออนไลน์ :

<http://www.kpi.ac.th/knowledge/book/data/740?category=&search=%E0%B8%9F%E0%B8%A5%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87&page=1>

ของรัฐ ทั้งนี้ความเป็นพลเมืองย่อมสัมพันธ์กับการจำแนกว่าบุคคลเหล่านั้นเป็นคนของรัฐหรือไม่ จึงทำให้เกิดการแยกแยะระหว่างพลเมืองของรัฐและพลเมืองของรัฐอื่นผ่านการสร้างกฎเกณฑ์ทางสายเลือดของบิดา เพื่อให้ได้รับสิทธิความเป็นพลเมืองของโรมัน ขณะเดียวกันการแบ่งแยกดังกล่าวได้ทำให้เกิดการจำกัดสิทธิกับพลเมืองอื่นที่ไม่สามารถใช้สิทธิเท่าเทียมกับพลเมืองของโรมันได้

พลเมือง มาจากภาษาลาตินว่า *cives* (พลเมือง) ดังนั้น การอธิบายพลเมืองในแต่ละช่วงเวลามีความแตกต่างกันไปตามแนวคิดทางการเมือง เช่น การอธิบายพลเมืองในยุคโบราณเช่นกรีกและโรมันจะอธิบายภายใต้กรอบแนวคิดประชาธิปไตย ทำให้พลเมืองภายใต้รัฐนั้น ๆ มีสิทธิความเป็นพลเมืองที่ขึ้นอยู่กับความผูกพันกับรัฐ เช่น การสมัครรับเลือกตั้ง การเป็นทหาร เป็นต้น แต่สิทธิพลเมืองนี้ไม่ได้เสมอภาคต่อหน้าประชาชนทุกคนภายในรัฐ แต่เปรียบเสมือนอภิสิทธิ์ให้กับบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น⁶

อย่างไรก็ตาม พลเมืองในลักษณะเช่นนี้ได้ถูกลดทอนลงในสมัยยุคกลาง และกลับมารุนแรงอีกครั้งในปลายศตวรรษที่ 18 ภายหลังการปฏิวัติประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส พร้อมกับการเติบโตของแนวคิดเสรีนิยม ที่แบ่งแยกพระมหากษัตริย์กับรัฐออกจากกัน โดยรัฐไม่มีหน้าที่ที่จะต้องรับใช้พระมหากษัตริย์แต่จะต้องมีหน้าที่รับใช้พลเมืองภายในรัฐ การตระหนักถึงสิทธิของพลเมืองในด้านต่าง ๆ เติบโตมากยิ่งขึ้นในศตวรรษที่ 19 และ 20 พร้อมกับอุดมการณ์แบบเสรีนิยมที่ทำให้ค่านิยมของความเป็นพลเมืองกลายเป็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งเป็นภาพอุดมคติของความเสมอภาคและเสรีภาพ ที่เชื่อว่าพลเมืองทุกคนมีเหตุผล และมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน และจะไม่ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเรื่องของชนชั้น หรือเพศ เป็นต้น และภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงทำให้เกิดการเรียกร้องสิทธิทางการเมืองและสิทธิทางสังคมตามมา เพื่อให้เกิดความเสมอภาคกันต่อหน้าของกฎหมาย ทำให้รัฐต้องมีหน้าที่คุ้มครองและดูแลสวัสดิการ ความเป็นอยู่ที่ดีให้กับพลเมืองภายในรัฐ⁷

พงษ์เทพ สันติกุล⁸ และพิชญ์ พงษ์สวัสดิ์⁹ ได้มีการอธิบายองค์ประกอบความเป็นพลเมืองที่กำหนดสถานะของบุคคลในรัฐสมัยใหม่ในด้านต่าง ๆ ที่คล้ายกัน โดยพงษ์เทพ จำแนกองค์ประกอบของความเป็นพลเมืองตาม Marshall (1950) ออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ความเป็นพลเมือง (Civil) การเมือง (Political) และสังคม (Social)

- 1) องค์ประกอบด้านความเป็นพลเมือง ประกอบด้วย สิทธิที่จำเป็นแก่การใช้เสรีภาพของบุคคล ได้แก่ เสรีภาพการแสดงออก เสรีภาพในความเชื่อ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งสิทธิในกระบวนการยุติธรรมแตกต่างจากสิทธิอื่น ๆ คือ เป็นสิทธิ

⁶ อ้างแล้ว, ถวิลวดี บุรีกุล รัชวดี แสงมเหมัตต์ Eugenie Merieau , ความเป็นพลเมืองในประเทศไทย (Citizenship in Thailand),

⁷ อ้างแล้ว, ถวิลวดี บุรีกุล รัชวดี แสงมเหมัตต์ Eugenie Merieau, หน้า 5-6

⁸ พงษ์เทพ สันติกุล , สิทธิมนุษยชน สิทธิพลเมือง และสิทธิทางสังคม Human Rights, Civil Rights and Social Welfare Rights), วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

⁹ พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, ความเป็นพลเมือง, มติชนออนไลน์, วันที่ 14 พฤษภาคม 2562 https://www.matichon.co.th/columnists/news_1491921

สำหรับการต่อสู้คดีและยืนยันสิทธิของตนเองในฐานะพลเมืองอย่างเสมอภาคกับบุคคลอื่น สถาบันที่รักษาสหิพลเมืองคือ สถาบันศาลยุติธรรม สิทธินี้ถูกเรียกว่า “สิทธิพลเมือง” (Civil Right)

- 2) องค์ประกอบด้านการเมือง หมายถึง สิทธิการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง สิทธิการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยสมัครใจ สถาบันที่ทำหน้าที่ด้านนี้คือ รัฐสภา และสภาท้องถิ่น สิทธินี้ถูกเรียกว่า “สิทธิทางการเมือง” (Political Right)
- 3) องค์ประกอบด้านสังคม หมายถึง สิทธิในการได้รับสวัสดิการด้านเศรษฐกิจและสวัสดิการสังคม การมีส่วนร่วมในมรดกและความเจริญทางสังคม มีมาตรฐานการดำรงชีวิตในระดับมาตรฐานของสังคม สถาบันสังคมที่ทำหน้าที่ด้านนี้คือ สถาบันการศึกษาและสวัสดิการสังคม สิทธินี้ถูกเรียกว่า “สิทธิทางสังคม” (Social Rights)¹⁰

ทั้งนี้ สิทธิ (Right) ของ Marshall มีลักษณะสำคัญคือ

- 1) ไม่ขึ้นกับสถานะกำเนิดหรือชนชั้นแต่ถูกสร้างขึ้นด้วยหลักของเหตุผล
- 2) เป็นสิทธิของปัจเจกบุคคลไม่ขึ้นอยู่กับกลุ่มที่เป็นสมาชิก
- 3) โดยทั่วไปเป็นสิทธิที่ทุกคนได้รับอย่างเท่าเทียมไม่เลือกปฏิบัติ ยกเว้นสิทธิบางประเภท เช่น สิทธิจากการเป็นเด็ก ผู้สูงอายุ คนพิการ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ฯลฯ
- 4) เป็นสิทธิระดับรัฐ บุคคลได้รับสิทธิจากรัฐในฐานะของพลเมือง¹¹

ขณะที่ พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ เพิ่มเติมในส่วนที่ขาดหายไปของความเป็นพลเมืองคือ สิทธิทางเศรษฐกิจ (Economic rights) เช่น เรื่องการประกอบอาชีพต่าง ๆ และสิทธิทางวัฒนธรรม ที่รัฐควรส่งเสริมทั้งความเสมอภาคและความหลากหลายทางวัฒนธรรม อัตลักษณ์ต่าง ๆ

วันชัย ตันศิริ¹² จึงได้ให้ความหมายของความเป็นพลเมืองไว้ 2 ลักษณะ ในหนังสือวัฒนธรรมพลเมือง ความเป็นพลเมืองในความหมายเก่า หมายถึง การเป็นผู้รับคอบบะมีอรับผลบวกและผลลบนโยบายของรัฐบาล การเป็นพลเมืองจึงเป็นเพียงผู้ตาม ผู้ปฏิบัติตามคำสั่ง และกฎหมายอย่างเคร่งครัด เป็นพลเมืองที่ยอมรับอำนาจทางการเมืองอย่างเป็นทางการ เป็นผู้ใต้ปกครอง แต่ความเป็นพลเมืองในความหมายใหม่ คือพลเมืองมีส่วนร่วมเป็น ผู้กระทำ มีจิตสาธารณะเห็นประโยชน์ส่วนรวม มีความรับผิดชอบ และพร้อมเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงในทุกระดับ

¹⁰ อ้างแล้ว, พงษ์เทพ สันติกุล, หน้า 45.

¹¹ อ้างแล้ว, พงษ์เทพ สันติกุล, หน้า 46.

¹² สถาบันพระปกเกล้า, เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 13 ประจำปี 2554 เล่ม 2, ความเป็นพลเมืองกับอนาคตประชาธิปไตยไทย (Citizenship and the Future of Thai Democracy), กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2555, หน้า 40.

อันเป็นความหมายของพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย ที่มองเห็นการเมืองเป็นเรื่องของทุกคนในสังคมที่พลเมืองต้องเข้าร่วมรับผิดชอบ ไม่ปล่อยให้เป็นเรื่องของนักการเมือง ผู้นำ หรือรัฐบาล

การนิยามข้างต้น เป็นไปในทิศทางเช่นเดียวกับ**กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร** ได้ให้ความหมายของคำว่า พลเมือง หมายถึง คนทั่วไป คนของประเทศ ประชาชนธรรมดาที่ไร้ซึ่งอภิสิทธิ์ใด ๆ เป็นหมู่คนที่เ็นของประเทศใดประเทศหนึ่ง ประชาชนทุกคนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และไม่สามารถกล่าวอ้างความไม่รู้กฎหมายได้ คำว่า พลเมือง แปลว่า กำลังของเมือง ที่หมายถึง คนทั้งหมดซึ่งเป็นกำลังของประเทศทั้งในทางเศรษฐกิจ การทหาร และอำนาจต่อรองกับประเทศอื่น ดังนั้น พลเมืองจึงหมายถึง คนที่สนับสนุนเป็นกำลังอำนาจของผู้ปกครอง เป็นคนที่อยู่ในการควบคุมของผู้ปกครองซึ่งมีความแตกต่างจากคำว่า “ประชาชน” และ “ราษฎร” ตรงที่ พลเมืองจะแสดงออกถึงความกระตือรือร้นในการรักษาสิทธิต่าง ๆ ของตน รวมถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการแสดงออกซึ่งสิทธิ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ความเป็นพลเมือง (Citizen) มีความหมายที่สะท้อนให้เห็นถึงบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบต่อสมาชิกทางสังคมที่มีต่อรัฐ¹³

ฉะนั้น เมื่อพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยตระหนักถึงประเด็นปัญหาของสังคมและเข้ามามีบทบาทในประเด็นทางสังคม จะเป็นการเปิดทางไปสู่ การเมืองของพลเมือง หรือการเมืองภาคพลเมือง อเนก เหล่าธรรมทัศน์ อธิบายว่า เป็นอำนาจทางการเมืองที่มีพื้นฐานมาจากพลังในสังคมนอกกลไกรัฐ หรือเป็นอำนาจที่มาจากประชาสังคม (Civil society) หมายถึง สถาบันและพลังต่าง ๆ ในสังคมที่ไม่ใช่สถาบันของรัฐ ได้แก่ องค์กร สมาคม หรือ ชุมชน ได้ทำกิจสาธารณะน้อยใหญ่ที่เป็นอิสระจากกลไกอำนาจรัฐ พลเมืองจะไม่ใช่ว่าเพียงผู้หย่อนบัตรเลือกตั้ง และปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเดียวอีกต่อไป ดังนั้น การเมืองของพลเมืองจึงเป็นเรื่องของผู้ที่เดือดร้อนมองเห็นปัญหา และแก้ไขให้ชุมชนปลอดภัย น่าอยู่และมีสันติสุข การเกิดขึ้นของพลังสังคมในรูปของประชาสังคมหรือกลุ่มพลเมืองที่ทำงานขับเคลื่อนด้านต่าง ๆ ทำให้พลเมืองมีความหมายในทางการเมืองของสังคมประชาธิปไตย สถานะของพลเมืองจึงเป็นผู้ผลิตหรือผู้สร้างการเมือง¹⁴

แนวคิดของพลเมืองดังกล่าวที่เกิดขึ้นได้ขยายครอบคลุมในทางยุโรปและแผ่ขยายไปยังระบบการเมืองและการปกครองทั่วโลก ซึ่งต่อมาภายหลังแนวคิดนี้ได้ถูกนำมาผสมรวมเข้ากับความเป็นรัฐสมัยใหม่ ที่มีการแบ่งเขตแดนและอำนาจอธิปไตยเป็นของแต่ละรัฐ จึงนำไปสู่การพัฒนาพลเมืองให้เป็น “คนชาติ” (national) และ

¹³ กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หนังสือพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, พ.ศ. 2555, หน้า 10-11.

¹⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 42-43.

“สัญชาติ” (nationality) ซึ่งหมายถึงการเป็นสมาชิกของชาติ สัญชาติจึงกลายเป็นเครื่องมือชิ้นสำคัญที่รับรองความเป็น “คนชาติ และเพื่อสามารถใช้สิทธิพลเมืองของชาตินั้น ๆ ได้อย่างเต็มที่¹⁵

ดังนั้น เพื่อพลเมืองที่ได้รับการรับรองว่าเป็นคนชาติภายในรัฐนั้นแล้ว ย่อมจะต้องได้รับสิทธิและหน้าที่ของรัฐนั้น โดย พลเมืองในสังคมประชาธิปไตย นั้นย่อมมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือมีเสรีภาพร่วมกับพลเมืองคนอื่น ๆ ในการที่จะตรวจสอบรัฐบาล เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนนโยบายและการกระทำของรัฐบาล ซึ่งสิทธิมาพร้อมกับหน้าที่ เช่นการเคารพกฎหมาย และการเสียภาษี และพลเมืองจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีส่วนร่วมทางการเมือง¹⁶

ทั้งนี้ การให้คำอธิบายของกลุ่มนักวิชาการดังกล่าวเป็นการสร้างคำอธิบายบนฐาน พลเมือง แบบตะวันตก กล่าวคือ เป็นการให้ความหมายของพลเมือง โดยอาศัยมุมมองและบริบทแบบตะวันตกที่ทำให้เห็นถึงวิวัฒนาการของ พลเมือง ในแต่ละยุคสมัยที่เปลี่ยนไปตั้งแต่กรีกเรื่อยมาจนถึงภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ทำให้ความหมายของพลเมือง ไม่ได้หมายถึงเพียงบุคคลที่สังกัดอยู่กับรัฐใดรัฐหนึ่ง แต่หากรวมถึงสิทธิและหน้าที่ที่บุคคลพึงมีต่อรัฐ และรัฐพึงมีหน้าที่ต่อพลเมืองของตนเช่นกัน อิทธิพลของแนวคิดเสรีประชาธิปไตยที่เชื่อในความเสมอภาคและเท่าเทียมกันของคนในรัฐ จึงทำให้พลเมืองได้กลายเป็นบุคคลที่ต้องสยบยอมต่ออำนาจรัฐ หากแต่พลเมืองสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ตลอดจนการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลเช่นกัน สำหรับในลักษณะเช่นนี้ ถือเป็นค่านิยมของพลเมืองกระแสหลักที่เกิดขึ้นมา จึงทำให้มีงานจำนวนหนึ่งที่เมื่อมีการค้นคว้าเกี่ยวกับเรื่องพลเมืองพุ่งเป้าไปยังสิทธิของพลเมือง การวัดความเป็นพลเมืองตามแนวความคิดแบบเสรีประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม การศึกษาพลเมืองที่อธิบายในบริบทของสังคมไทยยังคงขาดหาย ซึ่งในส่วนนี้งานศึกษาของนักวิชาการ เช่น ธงชัย วินิจจะกูล กุลลดา เกษบุญชู มีต์ และพรรคดี ผกากรอง จะเข้ามาอธิบายถึงแนวคิดพลเมืองในบริบทของประเทศไทย ที่ยังคงผูกยึดติดกับแนวคิดรัฐชาติสมัยใหม่ พร้อมกับแสดงให้เห็นถึงความบริบทที่เปลี่ยนแปลงตั้งแต่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนถึงระบอบเสรีประชาธิปไตยที่ ความเป็นพลเมือง ในประเทศไทยได้มีพลวัตรที่เกิดจากอำนาจรัฐและปัจจัยภายนอกประเทศผลักดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลง

¹⁵ สุชาติ ทวีสิทธิ์, “ทัศนะใหม่ของความเป็นพลเมืองบนพื้นที่ของความเป็นอื่น”, พลเมืองในโลกไร้พรมแดน, มูลนิธิเพื่อนไร้พรมแดน, (กรุงเทพฯ : โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานข้ามชาติและผู้มีปัญหาด้านบุคคล (คพรส.) : สำนักกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2554, หน้า 11.

¹⁶ สถาบันพระปกเกล้า, เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 13 ประจำปี 2554 เล่ม 2, ความเป็นพลเมืองกับอนาคตประชาธิปไตยไทย (Citizenship and the Future of Thai Democracy), กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2555, หน้า 272.

ธงชัย วินิจจะกุล¹⁷ ได้ให้ความหมายของพลเมืองในบริบทของประเทศไทยซึ่งอยู่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ว่า พลเมือง ตามความเข้าใจในปัจจุบัน แท้ที่จริงเป็นคำที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายตราสามดวง อันมีความหมายตรงตัวหมายถึง ไพร่ฟ้าที่เป็นกำลังแรงงาน เป็นมือตีนและกล้ามเนื้อของบ้านเมือง ดังนั้น พลเมือง จึงหมายถึง ราษฎรในเชิงของการทำงานเป็นส่วนหนึ่งขององคาพยพของชาติ ที่ล้วนมีตำแหน่งหน้าที่และหน้าที่แตกต่างกัน แต่เป็นคนละส่วนกับชนชั้นปกครองซึ่งไม่เป็นพลของเมือง แต่เป็นศิระระสมอง หัวใจของเมือง การอธิบายเช่นนี้ทำให้ พลเมือง ในความหมายของ ธงชัย จึงต่างออกไปจากคำว่า Citizen หรือ พลเมืองในแบบตะวันตกที่สามารถก้าวข้ามการเป็นเพียงแรงกำลังของรัฐไปสู่การตระหนักรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตน รวมถึงรัฐเองต่างก็มีหน้าที่ต่อพลเมืองของตนเช่นกัน¹⁸

โดยงานศึกษาของ **กุลลดา เกษบุญชู มัด**¹⁹ ได้สะท้อนความเปลี่ยนแปลงและความสัมพันธ์เกี่ยวกับผู้คนในห้วงเวลาต่าง ๆ ของไทยที่แสดงให้เห็นว่า “พลเมือง” ที่หมายถึง พลกำลังของเมืองเกิดขึ้นในคำว่า “ไพร่” ตั้งแต่สมัยอยุธยาจนถึงยุครัตนโกสินทร์ตอนต้น ซึ่งเป็นช่วงเวลาสำคัญที่ได้แสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงพลเมือง แต่เดิมระบอบการควบคุมประชากรของไทยนับตั้งแต่สมัยอยุธยา สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้สร้างระเบียบสังคมระหว่างผู้นำกับชาวนาบริวาร ให้เปลี่ยนมาเป็นระบบอุปถัมภ์โดยอาศัยกฎหมายบังคับให้ชายทุกคนจัดต้องมีสังกัดลำดับชนชั้นทางสังคมหนึ่งเดียวที่เรียกว่า “ระบบศักดินา” แต่ละคนจะมีศักดินากำหนดฐานะของตนเอง และชายทุกคนที่เป็นไพร่จะต้องมีสังกัดตามมูลนายของตน ด้านความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์และขุนนางตั้งอยู่บนสิ่งที่เรียกว่า “ระบบอุปถัมภ์” ขุนนางที่ได้รับพระราชทานศักดินาจะต้องสนองต่อพระเดชพระคุณด้วยการถวายทรัพยากรของตนให้แก่พระมหากษัตริย์ไว้ใช้สอย โครงการสร้างเหล่านี้ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อรวบรวมกำลังคนสำหรับกิจกรรมสำคัญสามประเภท ได้แก่ การผลิต การค้า และการสงคราม²⁰

ความเป็นไพร่นี้เองที่ได้กลายมาเป็นแรงกำลังของรัฐที่ขับเคลื่อนระบบอุปถัมภ์ ณ ขณะนั้น ซึ่ง **ศิวศิลป์ จัยเจริญ**²¹ ได้ศึกษาถึง ไพร่ พลเมืองของรัฐจารีตในระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่ง ไพร่ เป็นคำที่เรียกของราษฎรทั่วไปที่ไม่ใช่เจ้า ขุนนางหรือมูลนาย ดังนี้

1. ไพร่ คือ คนราษฎรที่เปนชาวเมือง, มิใช่ขุนนาง, เปนแต่พลเรือน
2. ไพร่บ้านพลเมือง อาณาประชาราษฎร์ คือ ขนชาวเมือง มิใช่คนมีบุญมาก เปนพระยา พระหลวง นั้น

¹⁷ ธงชัย วินิจจะกุล, นิติรัฐอภิสิทธิ์และราชานิติธรรม ประวัติศาสตร์ภูมิปัญญาของ Rule by Law แบบไทย, ปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภากรณ์ ครั้งที่ 17 วันที่ 9 มีนาคม 2563

¹⁸ อ้างแล้ว, ธงชัย วินิจจะกุล, หน้า 147-148.

¹⁹ กุลลดา เกษบุญชู มัด, ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ : วิวัฒนาการรัฐไทย, นนทบุรี : ฟาเดียวกัน, 2562.

²⁰ อ้างแล้ว, กุลลดา เกษบุญชู มัด, หน้า 25

²¹ ศิวศิลป์ จัยเจริญ, ไพร่: ความเป็นพลเมืองสยามในยุครัฐจารีต, วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2561).

3. ไฟร์ฟ้าเข้าแผ่นดิน ราษฎรชาวเมือง คือคนบันดาอยู่ในขอบขันข sema ของพระมหากษัตริย์ ทั้งสิ้นนั้น

ด้านคำว่า “พลเมือง” ก็มีการถูกใช้เช่นกัน พลเมืองในยุคราชาธิปไตย คือ “ราษฎรชาวเมือง, บันดาชายไพร่ที่อยู่ในเมืองมากน้อยเท่าใด, เรียกพลเมืองทั้งสิ้น”²² ดังนั้น ไพร่และพลเมืองในระบอบราชาธิปไตยของไทยจึงเป็นกลุ่มคนสามัญชนที่มีสถานะและความหมายเหมือนกัน

สถานะความเป็นไพร่ หรือพลเมือง จึงย่อมมีหน้าที่และพันธะทางสังคม ขึ้นอยู่กับระบบมูลนาย ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกันที่สัมพันธ์กับลำดับชั้นทางสังคมของคนทั้ง 2 กลุ่ม เพราะโครงสร้างของระบบไพร่สยาม จะกระจายไพร่ พลเมือง ไปตามสังกัดมูลนาย ดังนั้นการขึ้นสังกัดกับมูลนายจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อสถานะของการเป็นพลเมืองของราษฎรชาติ ที่แม้ว่าสถานะของไพร่จะสังกัดมูลนายก็ตาม แต่ไม่ได้หมายความว่าสถานะเทียบเท่ากับมูลนาย และสิ่งที่จะเป็นเครื่องมือในการเข้ามาควบคุมหรือระบุมว่าไพร่ พลเมืองนั้นสังกัดมูลนายใด จึงจำเป็นที่จะต้องใช้การสักไพร่ ที่ปรากฏตั้งแต่สมัยสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี ที่ระบุอักษรชื่อมูลนายและชื่อเมืองสังกัดไว้ที่ข้อมือของไพร่ รวมทั้งการกำหนดโทษขั้นประหารชีวิตสำหรับผู้ที่ทำให้กระทำความผิดในการปลอมสัก²³

การดำรงอยู่ของไพร่ในสังคมสมบูรณาญาสิทธิราชย์เพื่อเป็นกำลังแรงงานตอบสนองต่อระบบศักดินา ทำให้รัฐจำเป็นต้องหาวิธีการในการควบคุมไพร่พลเมือง เพื่อให้กลไกทางสังคมขับเคลื่อนต่อไปได้ ซึ่งระบบการใช้แรงงานไพร่ค่าจุนนี้ถูกส่งต่อจากราชาธิปไตยและสืบเนื่องต่อมาจนถึงยุครัตนโกสินทร์ตอนต้น จึงเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปเมื่อราชาธิปไตยเริ่มมีกิจกรรมการค้ากับยุโรป เช่น อังกฤษ และฝรั่งเศส ที่เริ่มเข้ามาทำการค้าขายกับสยาม รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการลงนามในสนธิสัญญาเบาว์ริง พ.ศ. 2398 อันเป็นสนธิสัญญาเกี่ยวกับภาษีสินค้าส่งออกและการจัดการผู้ขาดสินค้าของเจ้าภาษี รวมถึงประเด็นเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต²⁴ ซึ่งสนธิสัญญานี้ได้ส่งผลกระทบอย่างมีนัยยะสำคัญต่อรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อให้เกิดการปฏิรูปการเมืองการปกครอง เปลี่ยนแปลงกระบวนการยุติธรรมของประเทศ และระบอบการจัดการประชากรให้ต้องเปลี่ยนจากการบังคับเกณฑ์ไพร่พล เป็น “ระบบการจ้างแรงงาน” ตาม

²² บรัดเลย์, แดน ปีช., หนังสืออักขราภิธานศรับท์ (Dictionary of the Siamese Language), หน้า 464 อ้างใน ศิวศิลป์ จัวยเจริญ, หน้า 46.

²³ กุลลดา เกษบุญชู มีด, ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ : วิวัฒนาการรัฐไทย, นนทบุรี : ฟาเดียวกัณ, 2562, หน้า 47

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 61 – 62.

นโยบายการเลิกทาส เพื่อตอบสนองต่อการผลิตแบบใหม่ที่ผันแปรไปตามการขยายตัวทางระบบเศรษฐกิจ เพราะระบบการควบคุมไพร่พลของรัฐบาลสยามขณะนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ²⁵

วิธีหนึ่งที่รัชกาลที่ 5 เลือกใช้เพื่อเปลี่ยนสถานะความเป็นไพร่ขึ้นมาเป็นพลเมืองของสยาม คือ การจัดทำร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แห่งสยาม งานศึกษาของ **พรรคดี ผกากรอง** พบว่าการเร่งรีบจัดทำร่างประมวลกฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นผลจากการทำสนธิสัญญาเบาว์ริง ที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงมีพระราชดำริให้มีการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แห่งสยามขึ้น ด้วยความต้องรักที่จะรักษาความอยู่รอดของชาติ ขณะเดียวกันการร่างประมวลกฎหมายฉบับนี้ยังเป็นรากฐานสำคัญสำหรับสิทธิของพลเมือง เพราะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนและเอกชน และสิทธิของบุคคลที่สามารถครอบครองทรัพย์สินของตน ซึ่ง ณ ห้วงเวลานั้น ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่อบุคคล ดังกล่าวยังไม่ปรากฏขึ้น และความเปลี่ยนแปลงของบริบททางสังคม และเศรษฐกิจที่สยามมิได้ดำรงอยู่ได้ด้วยตนเอง แต่หากต้องพึ่งพาอาศัยประเทศอื่น ๆ จึงทำให้ต้องเกิดความเปลี่ยนแปลงระบบการควบคุมกำลังไพร่พล การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้มีการออกนโยบายเลิกทาส ตามพระราชบัญญัติพิทักษ์ความอายุลูกทาสลูกไทย พ.ศ. 2417 ได้ยกสถานะพลเมืองของสยามขึ้น ทำให้บุคคลมองเห็นคุณค่าของตนเอง ทั้งนี้ การจัดทำให้มีการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้สะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิของบุคคลในสังคมไทย ซึ่งเดิมเป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ที่มีกฎเกณฑ์ทางจารีประเพณีบังคับไว้แฝงไว้ในกฎหมายลักษณะผัวเมีย หรือ กฎหมายลักษณะรับฟ้อง พ.ศ. 1899 ว่า ราษฎรมาฟ้องศาลด้วยคดีใดก็ตาม ถ้าหากไม่ได้สังกัดมูลนาย ศาลห้ามรับฟ้อง และให้ส่งตัวผู้นั้นแก่สัสดีเป็นไพร่หลวง สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างมูลนายกับราษฎรหรือไพร่ที่อยู่ในสังกัด ความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์ ทั้งยังลิดรอนสิทธิของบุคคล แต่ร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ปรับเปลี่ยนและหยิบบีมเรื่องสิทธิของบุคคลจากตะวันตกเข้ามาปรับใช้จึงถือว่า กฎหมายฉบับนี้เป็นสิ่งหนึ่งที่สะท้อนถึงความพยายามปรับเปลี่ยนสถานะของบุคคลจากไพร่ กลายเป็น “พลเมือง” ของรัฐ

ต่อมาเมื่อมีการยกเลิกระบบทาส และยกระดับไพร่ให้กลายเป็นพลเมืองในสังกัดของสยาม จำเป็นที่จะต้องสร้างความยืดหยุ่นระหว่างพลเมืองระหว่างรัฐแบบใหม่ โดย **สมชาย ปรีชาศิลปกุล**²⁶ สะท้อนว่า การมีสัญชาติหรือถือสัญชาติโดยอ้อมเป็นเครื่องหมายที่ชี้ให้เห็นว่าบุคคลนั้นมีความผูกพันหรืออยู่ภายใต้อำนาจบังคับของรัฐเป็นสำคัญ โดยสำนักความเป็นพลเมืองของรัฐชาติไทยแบบสมัยใหม่แบบปัจจุบัน มีพัฒนาการจากรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ที่ต้องเจอแรงกดดันจากประเทศตะวันตก ทำให้ต้องมีการจัดตั้งรูปแบบการปกครองขึ้นมาใหม่ที่

²⁵ พรรคดี ผกากรอง, “การจัดร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แห่งสยาม : พ.ศ. 2451 – 2498”, วิทยานิพนธ์ อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2537, หน้า 36.

²⁶ สมชาย ปรีชาศิลปกุล, “ชายขอบนิติศาสตร์”, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน), 2548.

เน้นสร้างอำนาจของรัฐบาลกลางเหนือรัฐท้องถิ่น โดยการส่งข้าหลวงให้เข้าไปกำกับดูแลพลในแต่ละภูมิภาค²⁷ การปรับเปลี่ยนดังกล่าวได้ทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐขึ้น แต่ยังไม่เกิดสิ่งที่เรียกว่า “สัญชาติ” ที่เป็นเครื่องหมายว่าบุคคลนั้นผูกพันกับรัฐ

ในช่วงระยะกลางพุทธศตวรรษที่ 25 สัญชาติยังคงถูกยึดโยงกับอุดมการณ์ทางการเมืองแบบรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีกษัตริย์เป็นผู้ปกครอง ดังที่ปรากฏจากพระราชบัญญัติแปลงชาติ กฎหมายซึ่งมีเนื้อหา กำหนดเกี่ยวกับสัญชาติฉบับแรกที่ตราขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2454 ที่กำหนดขั้นตอนเกี่ยวกับการแปลงชาติของคนต่างประเทศเพื่อมาเป็นคนบังคับในสยาม การแปลงชาติดังกล่าวทำให้คนต่างด้าวมาเป็นคนสัญชาติไทย โดยทั้งนี้ บุคคลที่ได้แปลงชาติแล้ว “ย่อมมีอำนาจอันชอบธรรม กรรมสิทธิ์ทั้งหลายและต้องอยู่ในกิจการทั้งหลายอันจำจะต้องกระทำตามอย่างคนที่มีสังกัดอยู่ในบังคับฝ่ายสยาม”²⁸

ภายหลังต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับแรกใน พ.ศ. 2456 ซึ่งทำให้เกิดความชัดเจนเรื่องสัญชาติในสังคมไทยขึ้น ซึ่งสัมพันธ์กับการสร้างพลเมืองของสยาม อันนับเป็นรากฐานสำคัญที่ทำให้รัฐมีอำนาจกับบุคคลที่อยู่ภายใต้ดินแดนของรัฐ ขณะเดียวกันสัญชาตินี้ก็กลายเป็นจุดยึดโยงของพลเมืองที่สังกัดสัญชาติของรัฐนั้น ทำให้บุคคลเหล่านี้สามารถเข้าถึงสิทธิตามที่กฎหมายของรัฐนั้น ๆ ได้กำหนดไว้

ทั้งนี้ ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี²⁹ ได้ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจ ต่อพระราชบัญญัติแปลงสัญชาติ ว่าเป็นพระราชบัญญัติที่ไม่มีมาตราใดที่ระบุถึงความหมายของการเป็นพลเมืองที่ชัดเจน หรือแม้สิทธิและพันธะผูกพันที่พลเมืองพึงมี แต่กลับเป็นกฎหมายที่ให้ความสำคัญต่อข้อกำหนดว่าด้วยการที่คนนอกบังคับสยามจะสามารถแปลงสัญชาติให้เป็นไทยได้เท่านั้น แต่กฎหมายที่มีผลต่อการสร้างความชัดเจนในเรื่องพลเมืองของไทย กลับปรากฏที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2456 ที่ได้มีการบัญญัตินิยามความเป็นพลเมืองของคนไทยครั้งแรกด้วยการใช้หลักการสืบสายโลหิตและหลักดินแดน³⁰

สมชาย ปรีชาศิลป์กุล เรื่อง 100 ปีแห่งสัญชาติไทย ตอนที่ 1³¹ สะท้อนนัยยะสำคัญของคำว่า “สัญชาติ” ที่มีผลสำคัญอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านแรกเป็นมิติทางกฎหมาย การถือสัญชาติของรัฐใดรัฐหนึ่งมีผลให้บุคคลนั้นสามารถมีสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ในฐานะพลเมืองของรัฐ ซึ่งจะกำหนดไว้แตกต่างไปจากบุคคลที่ไม่ได้สัญชาติของรัฐหรือคนต่างด้าว อาจปรากฏทั้งด้านสิทธิทางการเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สิทธิทางสังคมและ

²⁷ รายละเอียดการเปลี่ยนแปลงและนัยยะสำคัญของชื่อเรียกหัวเมืองต่าง ๆ โปรดดู สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, “ชายขอบนิติศาสตร์”, หน้า 21 – 22.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-26.

²⁹ ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, อัตลักษณ์ เอกสาร วังศาวิทยาการควบคุมประชากรของรัฐไทย, เชียงใหม่ : ศูนย์บริหารงานวิจัยมหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2561.

³⁰ อ้างแล้ว, ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, หน้า 57-58.

³¹ สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, “100 ปีแห่งสัญชาติไทย ตอนที่ 1”, วิชาษา ปีที่ 5 ฉบับที่ 5 ลำดับที่ 37, วันที่ 16 กันยายน - - 31 ตุลาคม 2554, หน้า 16.

วัฒนธรรม ด้านที่สอง-เป็นมิติทางสังคม การมีสัญชาติแห่งรัฐได้ก่อให้เกิดความผูกพันความรู้สึกของการเป็นคนกลุ่มเดียวกันหรือพวกเดียวกันให้เกิดขึ้น และทางตรงกันข้าม สำหรับบุคคลบางกลุ่มแม้จะมีความใกล้เคียงกัน แต่ความแตกต่างทางสัญชาติทำให้คนกลุ่มนี้ถูกจัดสถานะเป็นคนต่างด้าว ซึ่งทำให้เกิดการแบ่งแยกกว่าเป็น “พวกเขา” “พวกเรา” ขึ้น สัญชาติจึงถูกใช้เป็นเครื่องมือเป็นจุดเกาะเกี่ยวระหว่างรัฐและพลเมืองของตน โดยสิ่งที่จะเป็นหลักฐานแสดงว่าบุคคลนั้นเป็นพลเมืองในสังกัดของรัฐไทย จำเป็นที่จะต้องมีการพิสูจน์อัตลักษณ์บุคคลเพื่อควบคุมพลเมือง

งานของปิ่นแก้ว ได้ศึกษาการควบคุมพลเมือง ที่เดิมรัฐจารีตใช้การควบคุมผ่านการสัก หรือการเขียนบนร่างกาย เพื่อทราบสังกัดของพลเมือง แต่ในรัฐสมัยใหม่การควบคุมพลเมืองถูกเปลี่ยนผ่านมาเป็น ระบบการตรวจตรากำกับแบบใหม่ (Modern form of surveillance) คือ ระบบบัตรประจำตัวได้ใช้คลังข้อมูลจากภาพถ่ายของพลเมืองและบันทึกข้อมูลดังกล่าวด้วยรายละเอียดการเขียนและภาพถ่าย บัตรประจำตัวยังทำหน้าที่ในการสร้างแนวคิดด้วยพลเมืองแบบกรรมสิทธิ์ (Proprietary citizenship) ขึ้น ซึ่งผูกพลเมืองเข้ากับชาติและประเทศที่ตนสังกัด โดยบัตรนั้นได้อนุญาตให้รัฐสามารถควบคุม กำกับและตรวจตรา สามารถทำให้รัฐสามารถอ้างสิทธิเหนือความเป็นสมาชิกภาพของพลเมือง³² ดังนั้น บัตรประจำตัวประชาชนจึงเป็นสิ่งที่ผูกมัดกับแนวคิดเรื่องเชื้อชาติ สัญชาติของพลเมืองเป็นสำคัญ ทั้งยังเป็นหลักฐานในการแสดงตนว่าบุคคลนั้นเป็นพลเมืองภายใต้รัฐนั้นๆ จนทำให้ได้รับมาซึ่งสิทธิต่าง ๆ การประกอบอาชีพ การเลือกตั้ง หรือตรวจสอบรัฐ การได้รับสวัสดิการขั้นพื้นฐานจากรัฐ รวมถึงหน้าที่ของพลเมืองที่พึงมีต่อรัฐเช่นกัน

จากการทบทวนงานศึกษาของพลวัตรความเปลี่ยนแปลงของ “พลเมือง” ภายใต้สังคมไทยนับตั้งแต่สมัยอยุธยาจนถึงรัตนโกสินทร์ช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง ทำให้เห็นถึงการเปลี่ยนสถานะของบุคคลจาก “ไพร่” สู่ “พลเมือง” ที่เพิ่งเกิดขึ้นภายหลังการประกาศเลิกทาส ในสมัยรัชกาลที่ 5 และมีการยกระดับสถานะพลเมืองผ่านการตราพระราชบัญญัติต่าง ไม่ว่าจะเป็น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อทำให้พลเมืองภายใต้รัฐตระหนักถึงสิทธิที่เอกชนพึงมี ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่ปะทะโดยตรงต่อระบบอุปถัมภ์ความเป็นบ่าวไพร่ที่ต้องสังกัดมูลนาย ความเปลี่ยนแปลงนี้ได้กลายเป็นรากฐานเรื่องสิทธิของพลเมือง แม้ว่าจะเป็นสิทธิเพียงสิทธิการครอบครองทรัพย์สินของเอกชน ต่อมาการตระหนักถึงจำนวนประชากรภายในรัฐเป็นสิ่งสำคัญ จึงทำให้เกิดการตราพระราชบัญญัติการแปลงสัญชาติ และพระราชบัญญัติสัญชาติตามมาเป็นลำดับ เพื่อที่เข้ามากำกับและคัดประชากรว่าบุคคลใดเป็นประชากรภายในรัฐ ทำให้พลเมืองนั้นต้องมีสังกัดและเชื่อมโยงภายใต้ระบบรัฐชาติ โดยวิธีการที่รัฐจะเข้ามาควบคุมจำนวนพลเมืองได้ก็จำเป็นต้องอาศัยวิธีการสัก หรือต่อมาพัฒนามาเป็นการออกบัตรประชาชนเพื่อให้ทราบว่าบุคคลเป็นบุคคลในสังกัดของรัฐใด ขณะที่อีกด้านคือการแบ่งแยกพลเมืองอื่น ออกจากพลเมืองของประเทศตน

³² อ้างแล้ว ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, หน้า 60.

ทั้งนี้ การควบคุมพลเมืองภายใต้การระบอบสังคมนิยม ยังนำไปสู่การทำให้พลเมืองของรัฐนั้น ๆ เข้าถึงสิทธิและสวัสดิการต่าง ๆ ที่รัฐรับรองไว้ให้ รวมถึงบุคคลจะต้องมีหน้าที่พลเมืองตามขอบเขตที่รัฐกำหนดไว้ให้ และภายใต้แนวคิดเสรีประชาธิปไตย ที่เชื่อว่าบุคคลเท่าเทียมกัน ทำให้สถานะพลเมืองไม่ได้กลายเป็นเพียงแรงงาน แต่ยังมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐมีหน้าที่ต่อเมืองของรัฐเช่นกัน ดังนั้น การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ภายในรัฐ จำเป็นต้องทำให้รัฐต้องออกแบบนโยบายเพื่อตอบสนองต่อพลเมืองของตน ทำให้เกิดการขีดเส้นแบ่งของบุคคลด้วยสัญชาติ หรือการผูกมัดพลเมืองตามแนวคิดของรัฐสมัย จึงก่อให้เกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของมนุษย์ในศตวรรษที่ 21 นี้ เพราะแต่ละรัฐมีการเส้นพรมแดนชัดเจน และควบคุมฐานประชากรด้วยแนวคิดพลเมืองที่ผูกพันกันอย่างแนบแน่นกับเกณฑ์สัญชาติของพลเมืองในรัฐนั้น ๆ ซึ่งขัดกับวิถีชีวิตหรือบริบททางสังคม ทั้งยังเป็นการสถาปนาอำนาจของรัฐผ่านไต่ร่างกายของพลเมือง และรัฐยังสามารถกำหนดว่าจะเปิดรับหรือปฏิเสธไม่ให้เป็นพลเมืองแก่บุคคลที่ไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ของรัฐ ปัญหาเหล่านี้ได้สร้างปรากฏการณ์คนไร้รัฐไร้สัญชาติ ซึ่งเป็นประชากรที่ไม่มีรัฐสังกัด หรือ ไม่มีสัญชาติของรัฐนั้น ๆ ทำให้บุคคลเหล่านี้เข้าไม่ถึงสิทธิที่ตนพึงได้รับ อันเนื่องมาจากข้อจำกัดเรื่องสัญชาติ ปรากฏการณ์เหล่านี้จึงทำให้เกิดการสร้างคำอธิบายแบบใหม่ขึ้นมาปะทะกับแนวคิดพลเมืองที่ผูกติดอยู่กับแนวคิดรัฐสมัยใหม่ เพื่อทำให้เห็นภาพของพลเมืองที่เชื่อมโยงกันในมิติที่พ้นไปจากพรมแดนของรัฐสมัยใหม่ ซึ่งจะกล่าวในลำดับต่อจากนี้

2.2 พลเมือง ที่ก้าวพ้นเหนือพรมแดนรัฐสมัยใหม่

การอธิบายให้ความหมายของคำว่า พลเมือง ในกลุ่มข้างต้นนั้นยังต้องผูกติดอยู่กับรัฐสมัยใหม่ จึงจะทำให้พลเมืองนั้นมีสิทธิและหน้าที่ตามที่แต่ละรัฐกำหนดไว้ แต่ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่บุคคลสามารถเดินทางข้ามประเทศ ติดต่อสื่อสารระหว่างประเทศได้มากขึ้น ล้วนเป็นการเคลื่อนย้ายของผู้คนเหนือเส้นพรมแดนของรัฐ ทำให้เราเห็นปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายพลเมือง ไม่ว่าจะเป็นการสะท้อนจากปัญหาของผู้อพยพ หรือการเคลื่อนย้ายของคนเพื่อการเดินทางข้ามประเทศ รวมไปถึงการเติบโตขึ้นของเทคโนโลยีที่ทำให้ผู้คนสามารถเชื่อมต่อกันโดยปราศจากมิติของรัฐ หรือเส้นพรมแดน ปรากฏการณ์เหล่านี้ ได้ถูกอธิบายและศึกษาเพื่อทำความเข้าใจต่อพลเมืองในโลกสมัยใหม่ที่เปลี่ยนไป และท้าทายคำอธิบายเรื่องพลเมืองที่ผูกติดกับรัฐถูกท้าทาย ด้วยคำอธิบายชุดใหม่ ๆ ที่เสนอและให้ความหมายของพลเมืองที่ไร้พรมแดนของรัฐในหลากหลายด้าน เช่น ความเป็นพลเมืองโลก ความเป็นพลเมืองดิจิทัล เป็นต้น

งานของ ยศ สันตสมบัติ และคณะผู้วิจัย³³ แสดงถึงปรากฏการณ์การข้ามพรมแดนของชนชายขอบ ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ถูกปฏิเสธให้เป็นบุคคลภายนอกของรัฐ ขณะเดียวกันชนกลุ่มนี้กลับปฏิเสธการให้ความหมายที่รัฐได้

³³ ยศ สันตสมบัติ และคณะผู้วิจัย, ชนชายแดนกับการก้าวข้ามพรมแดน, (เชียงใหม่ : ศูนย์ศึกษาความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน), 2556.

นิยามต่อพวกเขาเพียงฝ่ายเดียว การศึกษานี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายอุดมการณ์แบบชาตินิยม ที่อำนาจของรัฐส่วนกลางกำหนดขึ้นเพื่อแบ่งแยกชนชายแดนออกเป็น “คนอื่น” แต่พวกเขากลับท้าทายอำนาจนี้ของรัฐผ่านการสร้างพรมแดนทางวัฒนธรรม และพรมแดนทางชาติพันธุ์ ที่ไม่สยบยอมให้กับพรมแดนของรัฐ เช่น กะเหรี่ยง ไทใหญ่ ลื้อ ม้ง อาข่า ฯลฯ กลายเป็นชุมชนข้ามชาติ (Transnational communities) ที่มีประชาอาศัยอยู่ในหลายรัฐชาติพร้อมกัน และยังคงเดินทางไปมาหาสู่ ค้าขาย แต่งงาน พร้อมแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจแบบใหม่ ๆ ผ่านการข้ามพรมแดนของรัฐชาติอย่างต่อเนื่อง³⁴ ประกอบกับ ปัจจุบันบริบทพรมแดนของรัฐชาติได้หดตัวลง ทำให้ผู้คนเดินทางไปยังอีกประเทศหนึ่งได้ถี่มากขึ้น พร้อมกับการเข้ามาของกระแสโลกาภิวัตน์ที่ทำให้ส่งผลสำคัญต่อความหมายของพรมแดน อำนาจอธิปไตย อัตลักษณ์แห่งชาติ และพลเมืองให้เปลี่ยนแปลงไป แม้งานศึกษานี้จะไม่ได้ให้นิยามความหมายของพลเมืองอย่างชัดเจน แต่เป็นงานที่แสดงให้เห็นถึงการท้าทายอำนาจรัฐผ่านเส้นพรมแดนของบุคคลที่เป็น “คนอื่น” สะท้อนถึงความเป็นรัฐสมัยใหม่ที่เส้นพรมแดนมักจะถูกตั้งหรือวาดไว้ในแผนที่ของรัฐ แต่ในความเป็นจริงเส้นเขตแดนของรัฐกลับพล่าเลื่อน และบุคคลสามารถผ่านเข้าออกได้เสมอ ซึ่งแนวคิดพลเมืองโลกจะเป็นคำอธิบายที่เปิดกว้างให้รัฐสามารถออกแบบกติการ่วมกัน ซึ่งเป็นคำอธิบายที่กระทบโดยตรงต่ออำนาจรัฐสมัยใหม่

งานของ **สุชาดา ทวีสิทธิ์** ได้เสนอแนวความคิดพลเมืองโลก (world citizenship), แนวคิดโลกาภิวัตน์นิยม (Cosmopolitanism) ที่เป็นปฏิกิริยาตอบสนองต่อความหลากหลายในเชิงบวกที่อยู่คนละขั้วกับลัทธิชาตินิยม และคนละขั้วกับมโนทัศน์ว่าด้วยพลเมืองภายใต้กรอบคิดรัฐชาติ แนวคิดนี้มีรากฐานจากการรวมเอาปรัชญาโลกตะวันตกและตะวันออกเข้าด้วยกัน (กรีก อริสโตเติล ปรัชญาตะวันออก ขงจื๊อ พุทธ อิสลาม) เน้นการอยู่ร่วมกันอย่างสันติและเมตตาธรรมต่อกัน แนวคิดนี้ไม่เชื่อว่าปัจเจกบุคคลมีธรรมชาติที่ติดงอมมาแต่เกิด แต่เชื่อว่าปัจเจกบุคคลมีศักยภาพที่เปลี่ยนแปลงตัวเองไปสู่การเป็นปัจเจกบุคคลที่เต็มไปด้วยความดีงาม ด้วยการฝึกฝนทางวินัย และการเรียนรู้ที่จะเป็นคนดีมีโนธรรม มีความโอบอ้อมอารี เมตตาและเอื้ออาทรต่อ “คนอื่น” โดยไม่มีเงื่อนไข ทั้งยอมรับการดำรงอยู่ของความหลากหลายทางวัฒนธรรม³⁵ สอดคล้องกับงานของ **กษิตศ พรมรัตน์**³⁶ ที่ได้แปลแนวคิดเรื่องพลเมืองโลกนิยมของอิมมานูเอล ค้าน ที่ได้พยายามอธิบายความหมายของพลเมืองโลก โดยเขาเขียนงานชิ้นนี้ขึ้นภายใต้กระแสความคิดแบบแสงสว่างทางปัญญาที่เชื่อมั่นในเหตุผลและสติปัญญาของมนุษย์มากกว่า

³⁴ อ้างแล้ว, ยศ สันติสมบัติ, หน้า 54.

³⁵ สุชาดา ทวีสิทธิ์, ทศนะใหม่ของความเป็นพลเมืองบนพื้นที่ของความเป็นอื่น, “พลเมืองในโลกไร้พรมแดน”, มูลนิธิเพื่อนไร้พรมแดน, (กรุงเทพฯ : โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานข้ามชาติและผู้มีปัญหาด้านบุคคล (คพรส.) : สำนักกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2554, หน้า 14.

³⁶ กษิตศ พรมรัตน์, แนวคิดเรื่องพลเมืองโลกนิยมของอิมมานูเอล ค้านท์ : ข้อสังเกตบางประการ, การประชุมวิชาการระดับปริญญาตรีด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ระดับชาติ ครั้งที่ 2 คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2562, ระบบออนไลน์ : https://www.academia.edu/40836689/แนวคิดเรื่องพลเมืองโลกนิยมของอิมมานูเอล_ค้านท์_ข้อสังเกตบางประการ?sm=b.

ความเชื่อทางศาสนาและองค์ความรู้ของโลกยุคโบราณ ที่เชื่อมั่นว่าแม้นมนุษย์จะมีสติปัญญาและความสามารถในการตนเอง แต่การจะทำให้มนุษย์เข้าถึงจุดมุ่งหมายของตนเองนั้นจำเป็นที่จะต้องสร้างความคิดเกี่ยวกับเป้าหมายของศีลธรรมด้วยการเชื่อมโยงมนุษย์ทั้งปวงเข้าไว้ด้วยกันเพื่อสร้างจุดมุ่งหมายในพัฒนาการของมนุษยชาติ สิ่งหนึ่งที่จะสามารถไปถึงจุดมุ่งหมายนั้นได้ ค่านท์ ได้เสนอให้รัฐจึงมีหน้าที่จะต้องทำให้มีธรรมนูญที่มีความเป็นธรรมระหว่างรัฐกับรัฐ (Constitution based on International right) เพราะจะช่วยสร้างหลักประกันหรือสร้างข้อตกลงที่เป็นธรรมระหว่างปัจเจกกับรัฐ และรัฐกับรัฐเองก็สามารถบังคับใช้ธรรมนูญแห่งความเป็นธรรมร่วมกัน ส่งผลให้รัฐไม่สามารถละเมิดความชอบธรรมต่อปัจเจกได้ ด้านพลเมืองที่อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐที่มีความสัมพันธ์กับรัฐอื่นที่เป็นธรรมและเท่าเทียม จะส่งผลให้พลเมืองของรัฐต่าง ๆ ถือว่าเป็นพลเมืองที่อยู่ภายใต้รัฐที่มีความเป็นธรรมในลักษณะเดียวกัน สิ่งเหล่านี้จะก่อให้เกิดสถานะแห่งความไม่ตรีจิตสากล (Universal hospitality) หมายถึง การปฏิบัติต่อปัจเจกที่มาจากต่างรัฐอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมเช่นเดียวกับคนภายในรัฐ โดยปราศจากอคติและการกีดกันทางสัญชาติเป็นต้น ทั้งธรรมนูญที่มีความเป็นธรรมนี้จะสามารถทำให้ปัจเจกสามารถเดินทางเข้าออกพรมแดนของแต่ละรัฐได้อย่างเสรี³⁷

ตำนานเขียนของยุคิ มุกตาวิจิตร³⁸ อธิบายถึงแนวคิดที่สอดคล้องกับพลเมืองโลก ซึ่งได้นำเสนอแนวคิดของอรชุน อัปปาคุราย (Arjun Appadurai) นักมานุษยวิทยา ที่สร้างคำอธิบายทั่วไปว่าด้วยสังคมโลกาภิวัตน์ เขาอธิบายคำนี้ว่า พลเมืองโลก คือ “คนพลัดถิ่น นักเดินทาง ผู้แสวงหาสิ่งใหม่ คนที่ไม่ยึดติดกับอัตลักษณ์ที่ติดตัวมา กับชีวประวัติของตนเอง และกับคุณค่าทางวัฒนธรรมตนเอง ในโลกปัจจุบัน ความเป็นพลเมืองโลกมักหมายถึงความคิดที่ก้าวพ้นรัฐประชาชาติ มีจิตของการเป็นส่วนหนึ่งของโลกเป็นการเมืองและระบบคุณค่าที่ยกย่องพหุวัฒนธรรม เปิดรับต่อการทดลองทางวัฒนธรรมอย่างใหม่ ๆ เปิดรับต่ออัตลักษณ์ลูกผสม และยอมรับการถ่ายเทและแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม” ความเป็นพลเมืองโลก เป็นแนวคิดที่สะท้อนว่าพลเมืองไม่สามารถที่จำกัดอยู่ภายใต้ความเป็นรัฐชาติได้อย่างเดียว แต่สามารถเป็นพลเมืองของประชาคมโลกได้ ซึ่งแบ่งมิติการอธิบายออกเป็น 4 ด้าน เพื่อให้เห็นความแตกต่างของพลเมืองโลก

- 1) **ในทางการเมือง** หมายถึง พลเมืองเป็นส่วนหนึ่งของโลกพร้อมกับการอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐประชาชาติ อันจะทำให้พลเมืองต้องรับหลักการของประชาคมโลก คู่ขนานกับการมีกฎหมายของรัฐตนเอง เพื่อเป็นการถ่วงดุลต่อกฎหมายภายในรัฐไม่ให้กลายเป็นสิ่งที่ประเสริฐยิ่งกว่ารัฐอื่น
- 2) **ในทางเศรษฐกิจ** หมายถึง ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมโลกที่สามารถทะลวงกำแพงภาษีของรัฐ และเข้าถึงพื้นที่ สังคมต่างๆ ทั่วโลก

³⁷ อ่างแล้ว, กชิตศ พรรัตน์, หน้า 4-9

³⁸ ยุคิ มุกตาวิจิตร, อนาคตในฐานพลเมืองโลก, ระบบออนไลน์ : <https://www.the101.world/cosmopolitanism-in-sea/>

- 3) **ในทางศีลธรรม** หมายถึง การเปิดรับความแตกต่างของคนต่างถิ่น ยอมรับความเป็นอื่นและเคารพความต่างของคนต่างถิ่น
- 4) **ในทางสังคม** หมายถึง สังคมพหุลักษณะ เป็นสังคมที่ประกอบด้วยประชากรที่มีความหลากหลายทางเชื้อชาติ และไม่ขึ้นอยู่กับชุมชนใดชุมชนหนึ่ง พลเมืองทุกคนสามารถปฏิสัมพันธ์ ติดต่อกันแลกเปลี่ยน เป็นสังคมที่พลเมืองไม่มีจำเป็นต้องมีอัตลักษณ์ร่วมกันเพียงอย่างหนึ่งอย่างเดียว แต่หากประกอบด้วยความหลากหลายทางวัฒนธรรม และอัตลักษณ์ของแต่ละกลุ่มพลเมือง

ยุคนี้ ได้ยกตัวอย่างเวียดนามให้เป็นสังคมพลเมืองโลก เพราะเวียดนามเป็นสังคมที่มีความหลากหลาย นับตั้งแต่ยุคโบราณ ไม่ว่าจะเป็นความหลากหลายของภาษา ที่มีภาษาใหญ่ ถึง 5 ตระกูล เช่น ภาษามอญ-เขมร, ภาษาไต-ตาด, ภาษาจีน ซึ่งกระจายตัวไปตามภูมิภาคต่าง ๆ ของเวียดนาม หรือความหลากหลายทางชาติพันธุ์ที่สะท้อนผ่านเรื่องเล่าหรือตำนานประจำถิ่น รวมถึงการเป็นส่วนหนึ่งของประชากรจากหลากหลายเชื้อชาติทั้งเวียดนาม จีน เขมร เป็นต้น รวมถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรมและศาสนา เป็นต้น

ขณะทำงานของสมชาย ปรีชาศิลปกุล³⁹ ใน ความเป็นพลเมืองแบบลื่นไหลในยุคโลกาภิวัตน์ เสนอแนวคิดที่ต่างออกไปจากพลเมืองโลก แต่ยังเป็นแนวคิดที่อธิบายพลเมืองในมิติที่เจาะลึกขึ้น โดยผูกโยงคำอธิบายต่อพลเมืองกับระบบตลาด ที่การอธิบายความสัมพันธ์ของพลเมืองกับองค์กรต่าง ๆ ที่ผูกพันกันในระดับยืดหยุ่นกว่าผูกโยงพลเมืองให้ยึดติดกับพรมแดนของรัฐ โดยแนวคิดความเป็นพลเมืองแบบองค์กรและชายขอบ (Citizenship : Organizational and Marginal: COM) เสนอให้มีการขยายระบบตลาดให้ครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ มากขึ้นเพื่อให้มีการเปลี่ยนความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกับขอบเขตของรัฐ โดยความเป็นพลเมืองเกี่ยวกับอัตลักษณ์บุคคล (identification) และหน้าที่หรือแรงกระตุ้นภายใน เพื่อนำไปสู่ สภาพสังคมที่มีความเป็นสาธารณะมากขึ้น

ทั้งนี้กลไกระบบตลาด จะพุ่งตรงที่เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับรัฐ การจำกัดความเป็นพลเมืองให้เป็นเพียงคนของรัฐใดรัฐหนึ่งจึงเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมกับบุคคลที่ต้องเดินทางทั่วโลกอยู่เสมอ เช่น ผู้บริหารระดับสูง ศิลปิน นักวิชาการ และนักกีฬา ตัวตนของบุคคลนอกจากจะเป็นพลเมืองรัฐแล้ว แต่ส่วนหนึ่งของพวกเขาก็เชื่อมโยงสถาบันระดับที่เหนือหรือเกินกว่าระดับชาติ งานชิ้นนี้จึงให้ภาพความเป็นพลเมืองที่ต่างออกไปจากจารีตพลเมืองแบบเดิมที่ต้องจงรักภักดีต่อรัฐชาติของตนเอง และต้องมีหน้าที่ปฏิบัติในฐานะที่ตนเป็นพลเมืองของรัฐนั้น ขณะที่งานนี้ให้ภาพความเป็นพลเมืองที่ขยายกว้างขึ้นและยืดหยุ่นกว่าเดิม โดยเสนอให้ความเป็นพลเมืองแบบใหม่ เช่น ความเป็นพลเมืองชั่วคราว (Temporary citizenship) ความเป็นพลเมืองเชิงซ้อน (Multiple citizenship) ความเป็นพลเมืองเฉพาะบางส่วน (Partial citizenship) ความเป็นพลเมืองในองค์กรประเภทต่าง (Citizenship in

³⁹ สมชาย ปรีชาศิลปกุล, ความเป็นพลเมืองแบบลื่นไหลในยุคโลกาภิวัตน์, พลเมืองโลกไร้พรมแดน, มูลนิธิเพื่อนไร้พรมแดน, กรุงเทพฯ : โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานข้ามชาติและผู้ปัญหาสถานะบุคคล (คพรส.) สำนักกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.)

various type of organization) ความเป็นพลเมืองของการปกครองในระดับต่าง ๆ (Level of government) หรือความเป็นพลเมืองขององค์กรย่อยของรัฐ (Governmental sub-organizations) เป็นต้น

พลเมืองเหล่านี้มักสัมพันธ์กับการทำงานภายในหลายประเทศและเชื่อมโยงกับสถาบันต่าง ๆ ภายในรัฐนั้น และอาจเหนือกว่ารัฐนั้น แนวคิดเช่นนี้จึงเสนอให้คิดถึงความเป็นพลเมืองที่หลากหลายและต่างออกไปจากการเป็นพลเมืองที่ต้องสังกัดรัฐใดเพียงรัฐหนึ่ง แต่ให้พลเมืองสามารถเลือกความเป็นพลเมืองในแต่ละส่วนที่เหมาะสมกับรูปแบบการทำงานหรือองค์กรที่ตนเชื่อมโยงได้ ซึ่งการทำงานของระบบความเป็นพลเมืองนี้ เรียกว่า ความเป็นพลเมืองแบบองค์กรและชายขอบ (COM) ตั้งอยู่บนพื้นฐานการให้สัญญาที่เป็นไปด้วยความสมัครใจ (Voluntary contract) ระหว่างบุคคลที่ประสงค์จะเป็นพลเมืองขององค์กรใด และองค์กรนั้นสามารถเสนอโอกาสพลเมืองได้ซึ่งลักษณะเฉพาะที่สำคัญของความเป็นพลเมืองรูปแบบนี้คือ สถาบันสามารถคาดหวังความจงรักภักดีและความซื่อสัตย์จากสมาชิกได้ในระดับหนึ่ง โดยที่พลเมืองพร้อมจะไม่ตักตวงผลประโยชน์ระยะสั้นที่องค์กรมีให้ ความเป็นพลเมืองหมายถึงการที่สมาชิกแสดงออกถึงการสนับสนุนสถาบันของตนเองด้วยแรงกระตุ้นภายในที่ไม่ได้มาจากการคิดคำนวณเพื่อผลประโยชน์ของตัวเองเพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ สัญญาความเป็นพลเมืองระหว่างสถาบันกับพลเมืองที่เชื่อมโยงกับสถาบันควรตั้งอยู่บนหลักการสัญญาของความเป็นพลเมือง (Citizenship contract) วางอยู่บนพื้นฐานความเชื่อในเจตนาที่ดีระหว่างกัน ในทางกลับกันพลเมืองก็คาดหวังให้องค์กรมีความไว้วางใจตนเอง ดังนั้น คุณธรรมของพลเมืองก็คาดหวังให้องค์กรมีความไว้วางใจตนเอง ทำให้คุณธรรมของพลเมืองคือสิ่งสำคัญที่ต้องรักษาไว้ และสัญญาความเป็นพลเมืองโดยสมัครใจ (Voluntary citizenship contract) มีความสัมพันธ์พิเศษระหว่างบุคคลกับองค์กร โดยไม่เกี่ยวกับการคิดคำนวณในเรื่องของผลประโยชน์ส่วนตัว หากมีเรื่องของคุณค่าภายในตัวบุคคลอันเป็นพื้นฐานภายในที่ลึกกว่า รวมทั้งมีเรื่องของอารมณ์ความรู้สึกเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ปัจจัยเหล่านี้จึงยังมีส่วนทำให้ความเป็นพลเมืองแตกต่างจากความสัมพันธ์แบบผู้ผลิตกับลูกค้า

พันธะสัญญาความเป็นพลเมือง เป็นตัวกำหนดกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมความสัมพันธ์และหน้าที่ที่มีต่อกัน รวมถึงการที่พลเมืองต้องจ่ายภาษีเพื่อแลกกับบริการสาธารณะที่ได้รับ รวมทั้งสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่นกัน ผลจากการใช้ความเป็นพลเมืองตามแนวคิดนี้ จะสามารถแก้ปัญหาความเป็นพลเมืองให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น ไม่ผูกติดชีวิตพลเมืองให้เป็นคนของประเทศเดียวตลอดชีวิต ทั้งเปิดให้คนในสังคมยอมรับอัตลักษณ์ความเป็นตัวตนของพลเมืองที่หลากหลาย และเปิดให้พลเมืองต้องมีสัมพันธ์ใกล้ชิดและมีส่วนร่วมกับสถาบันที่ตนเชื่อมโยงมากขึ้น ซึ่งนั่นจะนำไปสู่ความเต็มใจ และการมอบความจงรักภักดี ความผูกพัน ความรับผิดชอบ อันจะช่วยให้บุคคลมีความเต็มใจที่จะร่วมสมทบเงินสำหรับการค้าและบริการที่จัดทำให้เป็นสาธารณะ และแนวคิดแบบ COM ทำให้บุคคลมีทางเลือกกว้างขึ้น พลเมืองไม่จำกัดอยู่กับประเทศอีกต่อไป และจะไม่ถูกกำหนดไว้ตั้งแต่เกิด บุคคลมีโอกาสเลือกความเป็นพลเมืองรูปแบบใดก็ได้ที่เห็นว่ามีความสัมพันธ์กับชีวิตตัวเองมากที่สุด และเปิดทางให้องค์กรก็สามารถเลือกพลเมืองหรือกำหนดเงื่อนไขการเป็นสมาชิกได้เช่นกัน

จากงานที่กล่าวมา ทั้งแนวคิดความคิดแบบพลเมืองโลก หรือแบบพลเมืองแบบองค์กรและชายขอบ ต่างเสนอรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและพลเมืองที่ต่างออกไปจากกรอบคิดของระบอบประชาธิปไตย โดยอธิบายความเป็นพลเมืองโลกที่เชื่อมโยงกับกระแสโลกาภิวัตน์ ที่สนับสนุนให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ที่รัฐแต่ละรัฐจะต้องสร้างกติกากลางร่วมกัน ขจัดมาตรการของรัฐที่กีดกันความเป็น “คนอื่น” เพื่อพัฒนาพลเมืองและสร้างสังคมที่ยอมรับต่อความหลากหลายทางเชื้อชาติ วัฒนธรรม ซึ่งจะนำไปสู่การลดอคติและความแตกต่างทางชาติพันธุ์ โดยการสร้างกติกากลางดังกล่าวยังเป็นการถ่วงดุลระหว่างรัฐเพื่อให้รัฐแต่ละรัฐตรวจทานและตั้งอยู่บนความชอบธรรมที่จะไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง ความพยายามในการท้าทายและเปิดมุมมองทางวิชาการทำให้เห็นการปรับเปลี่ยนตัวของพลเมืองที่สัมพันธ์กับโลกาภิวัตน์มากขึ้น ทั้งพลเมืองเองยังสัมพันธ์กับองค์กรในระดับที่สูงกว่ารัฐหรือต่ำกว่ารัฐได้ สิ่งเหล่านี้เป็นการสะท้อนถึงความเปลี่ยนแปลงของพลเมืองกับพลเมืองที่เชื่อมโยงกันเหนือพรมแดนของรัฐ ซึ่งแนวความคิดพลเมืองดิจิทัล เป็นอีกแนวความคิดหนึ่งที่เกิดขึ้นพร้อมๆ กับพัฒนาการของอินเทอร์เน็ตที่เข้ามาสัมพันธ์และมีส่วนสำคัญในการสร้างความเชื่อมโยงให้พลเมืองแต่ละประเทศมีความใกล้ชิดกัน โดยไม่จำเป็นต้องเดินทางข้ามประเทศอีกต่อไป

พลเมืองดิจิทัล

พลเมืองดิจิทัลเป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่เกิดขึ้นมาเพราะการอธิบายความเป็นพลเมืองของชาติที่ต้องผูกติดกับพรมแดนของรัฐ หรือ “ความเป็นพลเมืองภายใต้กฎหมาย” (Legal citizenship) ไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงกับบริบททางสังคมที่พลเมืองมีการเคลื่อนย้ายเหนือพรมแดนได้ จึงทำให้เกิดการก่อตัวของ แนวคิดความเป็นพลเมืองโลก (Global citizenship) ที่วิพากษ์แนวคิดพลเมืองแบบรัฐชาติ มาสู่แนวคิดที่ตระหนักถึงความเชื่อมโยงและความหลากหลายทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา วัฒนธรรม การพึ่งพาอาศัยกันระดับโลก ซึ่งถือเป็นแนวคิดรากฐานที่เปิดมุมมองของพลเมืองให้พ้นเหนือเส้นพรมแดนรัฐชาติ แล้วด้วยบริบททางสังคมในศตวรรษที่ 21 ซึ่งบริบทที่โลกเชื่อมต่อกันด้วยอินเทอร์เน็ต จนทำให้บุคคลมีความรู้สึกใกล้ชิดกันมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะอยู่ภายใต้พรมแดนรัฐใดก็ตาม แต่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละรัฐ พลเมืองทั่วโลกสามารถรับรู้และตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในพรมแดนรัฐอื่นเช่นกัน ทั้งอินเทอร์เน็ตยังสามารถทะลวงกำแพงพรมแดนรัฐ กำแพงด้านการสื่อสาร และอินเทอร์เน็ตทำให้ทรัพยากรสื่อสารนั้นมีราคาถูกลงและไม่ได้เป็นทรัพยากรที่จำกัดแต่ในมือผู้มีอำนาจเพียงคนใดคนหนึ่งเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงอินเทอร์เน็ตแม้จะมีด้านดี ไม่ว่าจะเป็นการเปิดพื้นที่เสรีในการแสดงออก การเปิดพื้นที่การวิพากษ์วิจารณ์ประเด็นสังคม หรือการขับเคลื่อนประเด็นทางสังคมที่เกิดจากการรวมตัวของผู้คนบนโลกอินเทอร์เน็ต แต่ขณะเดียวกันการใช้อินเทอร์เน็ตต่างก็แฝงความเสี่ยง เช่น การล่อลวงเยาวชนให้สุ่มเสี่ยงต่อการถูก

ล่องละเมิดทางเพศ การกลั่นแกล้งออนไลน์ หรือการสอดแนวความเป็นส่วนตัวและเก็บข้อมูลส่วนบุคคล รวมถึงความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของประชากรในรัฐ⁴⁰

ดังนั้น ทำให้พลเมืองในศตวรรษที่ 21 ซึ่งเชื่อมต่อกับด้วยอินเทอร์เน็ต เทคโนโลยี ต้องตระหนักถึงปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในรัฐของตน และเหตุการณ์อื่นในระดับโลกเช่นเดียวกัน จึงทำให้เกิดแนวคิดพลเมืองดิจิทัล เป็นแนวคิดที่กล่าวถึงความสามารถในการใช้อินเทอร์เน็ตเพื่อมีส่วนร่วมในสังคมเศรษฐกิจดิจิทัลอย่างมีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบ และปลอดภัย ด้วยการปฏิบัติเทคโนโลยีการสื่อสารให้เปิดโอกาสและหยิบยื่นความท้าทายใหม่ ๆ ให้กับพลเมืองดิจิทัล ก้าวพ้นข้อจำกัดตามภูมิศาสตร์ ทำให้พลเมืองสามารถเข้าร่วมชุมชนที่มีความสนใจร่วมกัน สร้างสรรค์แนวคิดใหม่ ๆ ร่วมกันแก้ปัญหา ซึ่งชุมชนดิจิทัลนี้ จะทำให้เกิดการรวมตัวของพลเมืองดิจิทัล และนำไปสู่การเรียกร้องประเด็นต่าง ๆ ภายในสังคม ภายชุมชนดิจิทัล อย่างไรก็ตามพลเมืองดิจิทัลจำเป็นที่จะต้องตระหนักถึงความเสี่ยงในโลกดิจิทัล และต้องมีความรู้และตระหนักถึงความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นบนโลกดิจิทัล ⁴¹

ความเป็นพลเมืองดิจิทัล (Digital citizenship) เป็นแนวคิดและแนวปฏิบัติที่สำคัญซึ่งจะช่วยให้พลเมืองเรียนรู้ว่าจะใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีและปกป้องตนเองจากความเสี่ยงต่าง ๆ อย่างไร รวมทั้งรู้จักเคารพสิทธิของตนเองและมีความรับผิดชอบต่อสังคมในโลกสมัยใหม่ ไปจนถึงเข้าใจผลกระทบของเทคโนโลยีดิจิทัลที่มีต่อสังคม และใช้เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในเชิงบวก โดยแบ่งการนิยามความเป็นพลเมืองดิจิทัลออกเป็น 3 มิติ คือ

- 1) มิติด้านความรู้เกี่ยวกับสื่อและสารสนเทศ พลเมืองดิจิทัลต้องมีความรู้ความสามารถในการเข้าถึง ใช้ สร้างสรรค์ ประเมิน สังเคราะห์ และสื่อสารข้อมูลข่าวสารผ่านเครื่องมือดิจิทัล ดังนั้น พลเมืองต้องมีความรู้ด้านเทคนิคในการเข้าถึงและใช้เครื่องมือดิจิทัล เช่น คอมพิวเตอร์ สมาร์ทโฟน แท็บเล็ต ได้อย่างเชี่ยวชาญ รวมถึงทักษะในการรู้คิดขั้นสูง เช่น ทักษะการคิดอย่างมีวิจารณญาณ ซึ่งจำเป็นต่อการเลือก จัดประเภท วิเคราะห์ ตีความ และเข้าใจข้อมูลข่าวสาร
- 2) มิติด้านจริยธรรม พลเมืองที่ดีจะต้องรู้จักคุณค่าและจริยธรรมจากการใช้เทคโนโลยี ต้องตระหนักถึงผลพวงทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมที่เกิดจากการใช้อินเทอร์เน็ต รวมถึงรู้จักสิทธิและรับผิดชอบต่อออนไลน์ อาทิ เสรีภาพในการพูด การเคารพทรัพย์สินทางปัญญาของผู้อื่น และการปกป้องตนเองและชุมชนจากความเสี่ยงออนไลน์ เช่น การกลั่นแกล้งออนไลน์ ภาพลามกอนาจารเด็ก สแปม เป็นต้น

⁴⁰ Thaidigizen, ความเป็นพลเมืองดิจิทัล: พลเมืองแห่งศตวรรษที่ 21, ระบบออนไลน์ : <https://thaidigizen.com/digital-citizenship/ch1-digital-citizenship/>

⁴¹ Thaidigizen, ความเป็นพลเมืองดิจิทัล: พลเมืองแห่งศตวรรษที่ 21, ระบบออนไลน์ : <https://thaidigizen.com/digital-citizenship/ch1-digital-citizenship/>>

- 3) มิติด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองและสังคม พลเมืองดิจิทัลต้องรู้จักใช้ศักยภาพของอินเทอร์เน็ตในการมีส่วนร่วมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อินเทอร์เน็ตเป็นได้ทั้งเครื่องมือเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบ เช่น รัฐบาลใช้อินเทอร์เน็ตในการรับฟังความเห็นของประชาชนก่อนออกกฎหมาย การลงคะแนนเสียงอิเล็กทรอนิกส์ (e-Voting) หรือการยื่นคำร้องออนไลน์ (online petition) นอกจากนั้น อินเทอร์เน็ตยังใช้ส่งเสริมการเมืองภาคพลเมืองผ่านวิธีการใหม่ๆ ซึ่งท้าทายให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการเมืองในระดับโครงสร้าง

กล่าวโดยสรุป พลเมืองดิจิทัล จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์และความรู้ในเชิงเทคโนโลยีพร้อมกับการตระหนักรู้และคิดไตร่ตรองอย่างดี ที่เรียกว่า “ความรู้ดิจิทัล” เพื่อเท่าทันการใช้ประโยชน์จากข่าวสารในโลกอินเทอร์เน็ต รู้จักป้องกันตัวเองจากความเสี่ยงที่มาพร้อมกับโลกออนไลน์ ทั้งต้องตระหนักและเข้าใจถึงสิทธิ ความรับผิดชอบ และจริยธรรมภายในตน เพื่อใช้ประโยชน์จากโลกอินเทอร์เน็ตให้สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม วัฒนธรรม อันจะนำไปสู่การขับเคลื่อนในทางสาธารณะ สังคม ประเทศ และโลกของตน⁴²

จะเห็นได้ว่า แนวความคิดพลเมืองในกลุ่มนี้ได้พยายามสร้างคำอธิบายที่ทำให้เห็นภาพพลเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่หยุดนิ่ง และติดอยู่กับพรมแดนของรัฐ ซึ่งในอนาคตอินเทอร์เน็ตจะเข้ามามีบทบาทมากขึ้นอย่างยิ่ง ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างปรากฏการณ์ร่วมใหม่ๆ ของพลเมืองดิจิทัลที่ไม่ว่าอยู่สังกัดภายใต้รัฐชาติใดก็สามารถตระหนักและรับรู้ถึงปัญหาร่วมกัน และพร้อมที่จะผลักดันบนโลกออนไลน์ให้มีผลปรากฏบนโลกความเป็นจริง

กล่าวโดยสรุป การอธิบายหรือนิยามความหมายของพลเมือง ว่าแท้จริงมีความหมายเช่นไร คงเป็นสิ่งที่ไม่สามารถอธิบายได้โดยปราศจากแนวคิดเบื้องหลัง ดังนั้น การนิยามความหมายของพลเมืองจึงสามารถพบได้หลากหลายคำอธิบาย และต่างแนวคิดทั้งยังสอดคล้องกับบริบททางสังคม และอิทธิพลความคิดที่เข้ามา ณ ช่วงเวลานั้น เช่น ภายใต้แนวคิดแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พลเมืองซึ่งมีความหมายเป็นเพียงพละกำลังของเมืองทำหน้าที่เป็นแรงงานตอบแทนแก่เจ้านาย เพื่อแลกเปลี่ยนกับการดำรงชีพและความปลอดภัย ได้พัฒนาต่อมาเป็นพลเมืองที่อยู่ภายใต้แนวคิดเสรีประชาธิปไตย ทำให้พลเมืองไม่ได้หมายถึงเพียงประชาชนของรัฐ แต่กลายเป็นบุคคลที่สามารถเรียกร้องและมีส่วนร่วม รวมถึงสามารถตรวจสอบในกิจกรรมของรัฐเช่นกัน

ภายใต้แนวคิดรัฐสมัยใหม่ที่กำหนดให้รัฐต้องมีอาณาเขต ประชากร ที่ชัดเจน ทำให้รัฐต้องสร้างระบบที่ผูกมัด ยึดโยงพลเมือง ด้วยการสร้างระบบสัญญาชาติรวมถึงเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของคนภายในรัฐ เพื่อยืนยันว่าเป็นบุคคลของรัฐ ระบบเหล่านี้เองทำให้เกิดกำแพงของรัฐที่เกิดการแยกบุคคลอื่นออกจากความเป็นพลเมืองของรัฐ ให้กลายเป็น “คนอื่น” ที่เข้าไม่ถึงสวัสดิการของรัฐ

⁴² เรื่องเดียวกัน.

อย่างไรก็ตาม กระแสโลกาภิวัตน์ได้ทำให้โลกเข้าใกล้กันมากยิ่งขึ้น การเคลื่อนย้ายของผู้คน การเชื่อมต่อของผู้คนระหว่างรัฐเป็นสิ่งที่ถูกทำให้ตกลงมากขึ้นเรื่อย ๆ ขณะเดียวกันอำนาจตามเส้นพรมแดนของรัฐก็ถูกท้าทายจากปัญหาของผู้อพยพหนีภัยสงคราม หรือคนข้ามรัฐในรูปแบบต่าง ๆ และกลุ่มคนชายขอบเหล่านี้ เป็นประเด็นที่ดำรงอยู่มาอย่างสืบเนื่องตั้งแต่อดีตจนปัจจุบันและมีท่าทีที่จะทวีความรุนแรงขึ้น ฉะนั้น การกลับมาทบทวนและตั้งคำถามกับระบบการยึดโยงพลเมืองภายใต้อำนาจรัฐจึงเป็นสิ่งที่ต้องถกเถียงและศึกษาเป็นอย่างยิ่ง

บทที่ 3 พลเมืองในประเทศไทย

3.1 เกริ่นนำ

ถ้อยคำว่า “พลเมือง” (citizen) กับ “สัญชาติ” (nationality) หลายครั้งมักถูกใช้แทนที่กัน เพื่อสื่อความหมายของการเป็นสมาชิกหรือคนในสังกัดของรัฐ (Citizenship) นอกจากนี้ ในมิติของกฎหมาย ความเป็นสมาชิกของรัฐยังพิจารณาถึงความเป็นคนชาติ (national) หรือการมีสัญชาติของรัฐด้วย อันเป็นไปตามข้อความคิดพื้นฐานที่ว่าสัญชาติเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความผูกพันทางกฎหมาย (legal bound) หรือจุดเกาะเกี่ยว (Genuine Link, Connecting point) ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคล ในฐานะคนในสังกัดของรัฐ⁴³ พลเมืองในนิติกฎหมายจึงมีความหมายที่ยึดโยงกับรัฐ หรือหมายถึงความเป็นพลเมืองตามกฎหมาย (Legal citizenship) ผลที่ตามมาคือ คนชาติย่อมได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายของรัฐเจ้าของสัญชาติ รวมไปถึงได้รับการคุ้มครองสิทธิในระดับระหว่างประเทศหรือการคุ้มครองทางการทูต (Diplomatic protection)

การที่บุคคลจะมีสัญชาติ หรือได้รับการรับรองว่าเป็นคนชาติของรัฐนั้น มีหลักการสากลอยู่ว่า รัฐเจ้าของสัญชาติมีอำนาจอธิปไตย (Domestic Jurisdiction) ที่จะกำหนดเงื่อนไขการได้มา (Acquisition of nationality) การเสียไป (Loss of nationality) รวมถึงการกลับคืนสัญชาติ (Recovery of nationality) กล่าวอีกอย่างก็คือ รัฐเจ้าของสัญชาติจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขว่าจะให้บุคคลใดเข้ามามีความผูกพันกับรัฐหรือไม่ อย่างไร

สำหรับประเทศไทย ความเป็นพลเมือง (citizenship) ไม่ได้ถูกกล่าวถึงไว้ในนิติกฎหมาย ปรากฏเพียงถ้อยคำว่า “คนสัญชาติไทย”, “คนต่างด้าว”⁴⁴, “ปวงชนชาวไทย”⁴⁵ ซึ่งเป็นความหมายถึงพลเมืองตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษา งานวิจัยฉบับนี้พบว่า พลเมืองของประเทศไทย มิได้หมายถึงหรือจำกัดเฉพาะคนสัญชาติไทยเท่านั้น แต่ยักรวมเอา “คนไม่มีสัญชาติไทย หรือคนต่างด้าวบางกลุ่ม” เข้าเป็น

⁴³ European Convention on Nationality Strasbourg, 6 XI.1997 ข้อ 20 เอ นิยาม สัญชาติว่า หมายถึง ความผูกพันทางกฎหมายระหว่างบุคคลกับรัฐและมีได้มุ่งแสดงเผ่าพันธุ์ดั้งเดิมของบุคคล หรือ “เป็นสิ่งที่ผูกพันทางกฎหมาย ซึ่งมีพื้นฐานมาจากความผูกพันทางสังคม เกี่ยวข้องในด้านถิ่นที่อยู่อันแท้จริง ผลประโยชน์และจิตใจของผู้ได้รับสัญชาติ รวมทั้งสิทธิและหน้าที่ซึ่งบุคคลและรัฐเจ้าของสัญชาติมีต่อกัน ดู ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในคดี Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala) ในปี 1953 นอกจากนี้ สำหรับคนที่ไม่ใช่พลเมือง (non-citizen) แล้ว มีความหมายถึง “any individual who is not a national of a State in which he or she is present.”, ตาม UN Declaration on the Human Rights of Individuals who are not Nationals of the Country in which They Live (1985)

⁴⁴ คนต่างด้าว หมายถึง คนไม่มีสัญชาติไทย, ดูมาตรา 4 พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555, มาตรา 4 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522, มาตรา 4 พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2551

⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

พลเมืองของประเทศไทยอีกด้วย ทั้งนี้ไม่ว่าจะพิจารณาทั้งในเชิงมิติของพลเมืองตามกฎหมาย หรือในเชิงมิติทางสังคมและวัฒนธรรม

ในบทที่ 3 นี้ จะเป็นผลการศึกษาถึง พลเมืองในประเทศไทย โดยแบ่งเป็น สามส่วนคือ ส่วนแรก-พลเมืองที่เป็นคนสัญชาติไทย โดยจะเป็นผลการศึกษาทบทวนถึงคนสัญชาติไทยซึ่งมีอยู่หลากหลายกลุ่ม ทั้งยังมีลักษณะเฉพาะ (หัวข้อ 3.2) ส่วนที่สอง-คนไม่มีสัญชาติไทยหรือต่างด้าวที่ปรากฏตัวในประเทศไทยว่ามีใคร กลุ่มใดบ้าง มีลักษณะอย่างไร (หัวข้อ 3.3) ส่วนที่สาม-จะเป็นการกล่าวถึงสิทธิของพลเมืองสัญชาติไทย และสิทธิของคนที่ไม่สัญชาติไทย (หัวข้อ 3.4) และส่วนที่สุดท้าย-จะเป็นบทวิเคราะห์ถึงพลเมืองกลุ่มที่ไม่มีสัญชาติไทย (หัวข้อ 3.5)

3.2 พลเมือง “คนสัญชาติไทย”

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงพลเมืองที่เป็นคนสัญชาติไทย ซึ่งประกอบไปด้วยคนไทยลักษณะต่าง ๆ ในช่วง 54 ปีของกฎหมายสัญชาติของประเทศไทย โดยเริ่มจากบทบทวนรัฐไทยในการนับรวมว่าใครคือคนสัญชาติไทย

3.2.1 บทบทวน

ด้วยเพราะอิทธิพลแนวคิดเรื่อง “รัฐสมัยใหม่” ประเทศไทยจึงนำแนวคิดในการออกแบบความผูกพันทางกฎหมายระหว่างบุคคลกับรัฐมาใช้ในช่วงการปฏิรูปกฎหมาย โดยใช้แนวคิดเรื่อง “คนในบังคับ” เป็นเครื่องมือหนึ่งที่ใช้เพื่อจำแนกบุคคลที่ปรากฏตัวในรัฐว่า เขาหรือเธอ บุคคลใด เป็น “คนในบังคับสยาม” (Siamese Subjects) หรือ “คนในบังคับต่างชาติ (Foreign Subjects) และในขณะเดียวกัน ก็มีความพยายามที่จะนับรวมคนต่างด้าวหลากหลายเชื้อชาติที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรสยาม เข้า เป็นคนไทย เพื่อ “...เพิ่มจำนวนพลเมืองโดยอุบายอย่างหนึ่ง...”⁴⁶

⁴⁶ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เล็งเห็นปัญหาที่เกิดจากคนต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย โดยมีพระราชดำริว่า

“..สำหรับประโยชน์ในการเข้าไปตั้งทำมาหากินอยู่ในเมืองใดๆ อันความประสงค์ของประเทศที่อนุญาตให้คนต่างภาษาเข้ามาอยู่ในเมืองนั้น ก็คือ เพื่อเพิ่มจำนวนพลเมืองโดยอุบายอย่างหนึ่ง แต่เมื่อคนที่เข้ามาอาศัยอยู่นั้น ถือเสียว่าการที่เข้ามาอยู่นั้นเป็นการชั่วคราว และไม่ยอมที่จะกลายเป็นพลเมืองแท้แล้ว คนพวกนี้ก็ต้องนับว่าไม่เป็นได้ตั้งประสงค์แห่งประเทศที่รับรอง...”

ดู อิศวาทู, พจนานุกรมแห่งบูรพทิศ (ม.ป.ป. : ม.ป.ท., 2547) หน้า 18 อ้างถึงใน ชลิต ถาวรนุกิจกุล, “บทวิเคราะห์แนวความคิดทางการเมืองเบื้องหลังพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508”, วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547, หน้า 68-69.

3.2.2 “คนสัญชาติไทย” ในช่วงเวลา 55 ปีของกฎหมายสัญชาติฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2508 - พ.ศ.2563) : 12 กลุ่ม

หัวข้อนี้ จะเป็นผลการศึกษาเพื่อตอบว่า ในช่วงเวลาเวลา 55 ปี ของกฎหมายสัญชาติฉบับปัจจุบัน “คนสัญชาติไทย” ได้แก่ใครบ้าง ภายใต้กฎหมายสัญชาติฉบับปัจจุบัน คือ พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้น 5 ครั้ง (ฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3 ในพ.ศ. 2535, ฉบับที่ 4 ในพ.ศ. 2551 และฉบับที่ 5 ในพ.ศ. 2555) แบ่งคนสัญชาติไทย ออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มแรก-คนที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด ได้แก่คนมีสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสืบสายโลหิตจากบิดามารดา และคนสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน (เกิดในประเทศไทย) กลุ่มที่สอง-คนมีสัญชาติไทยภายหลังการเกิด ได้แก่ การมีสัญชาติไทยด้วยขอมมีสัญชาติไทยตามสามีคนไทย หรือการแปลงสัญชาติเป็นไทย

จากผลการศึกษาพบว่า กฎหมายสัญชาติฉบับปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลงในการยอมรับบุคคลให้เป็น “คนไทย” ในหลายช่วงเวลา ทั้งนี้ งานวิจัยฉบับนี้จึงจะไม่พิจารณาความเปลี่ยนแปลงผ่านกรอบเวลา แต่จะพิจารณาโดยแยกเป็นรายกลุ่มคน ซึ่งแบ่งได้เป็นคนสัญชาติ 12 ลักษณะ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.2.2.1 คนสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสืบสายโลหิต

ภายใต้หลักการการมีสัญชาติไทยโดยการเกิด และตามหลักสืบสายโลหิตนั้น พบว่า ได้แก่ บุคคล 3 กลุ่ม คือ กรณีทั่วไปที่บุคคลมีสัญชาติไทยเพราะบิดามารดาเป็นคนไทย, กรณีคนสัญชาติไทยที่เป็น “กลุ่มชาติพันธุ์” และกรณีคนสัญชาติไทยที่เป็น “คนไทยพลัดถิ่น”

1) กรณีทั่วไป

คนสัญชาติไทยตามหลักสืบสายโลหิตจากมารดา ในปัจจุบัน มีความเปลี่ยนแปลงจากปี 2508 กล่าวคือ เดิม บุตรที่เกิดจะมีสัญชาติไทยตามหลักสืบสายโลหิตจากมารดาก็ต่อเมื่อ มารดาคือบุตรในต่างประเทศ และต้องไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือบิดาเป็นคนไร้สัญชาติ⁴⁹ ความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นนับจากที่มีการแก้ไขกฎหมายสัญชาติ ในปี 2535 โดยบุตรจะมีสัญชาติไทยตามมารดาทันที ไม่ว่าบุตรคนดังกล่าวจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร⁵⁰

คนสัญชาติไทยตามหลักสืบสายโลหิตจากบิดา ในปัจจุบัน มีความเปลี่ยนแปลงจากปี 2508 กล่าวคือ เดิม บุตรที่เกิดจะมีสัญชาติไทยตามหลักสืบสายโลหิตจากบิดาก็ต่อเมื่อ บิดาเป็นบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย (บิดามารดาต้องจดทะเบียนสมรสกัน หรือหากบิดามารดาไม่ได้จดทะเบียนสมรสกัน บิดาจะต้องดำเนินการจดทะเบียนรับรองบุตร) ความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นนับจากที่มีกฎหมายสัญชาติในปี 2551

⁴⁹ มาตรา 7 (2) พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508

⁵⁰ มาตรา 7 (1) พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 โดยมีเหตุผลคือ “.....โดยที่สมควรให้บุตรของหญิงไทยสามารถมีสัญชาติไทยได้โดยหลักสายโลหิตด้วยตามหลักการเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย.....”

โดยบุตรที่เกิดจากบิดาที่มีใช้บิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย ก็มีสิทธิในสัญชาติไทยตามบิดาได้ หากสามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นบิดา-บุตรกันจริง⁵¹

อย่างไรก็ดี การมีสัญชาติไทยนี้ จำเป็นจะต้องมีการดำเนินการทางทะเบียนเพื่อเป็นการรับรองหรือยืนยันความเป็นคนไทยด้วย กล่าวคือจะต้องมีการแสดงตัวต่อเจ้าหน้าที่สำนักทะเบียนราษฎรในพื้นที่เพื่อให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการบันทึกชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้านประเภทผู้มีสิทธิอาศัยถาวร⁵² และออกบัตรประจำตัวประชาชนให้ การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสารรับรองหรือยืนยันความเป็นคนไทยนี้ เป็นการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ซึ่งมีหลากหลายช่องทาง ขึ้นกับว่าเป็นคนสัญชาติไทยกลุ่มใด สำหรับคนไทยกรณีทั่วไปนี้จะต้องดำเนินการทางทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรฉบับหลักและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง⁵³

2) กรณีคนกลุ่มชาติพันธุ์

คนกลุ่มชาติพันธุ์นี้ เดิมราชการไทยใช้ถ้อยคำเรียกว่า “ชาวเขา” หรือ “ชาวไทยภูเขา”⁵⁴ รวมถึงเรียกว่า “บุคคลบนพื้นที่สูง”⁵⁵ หรือคนกลุ่มชาติพันธุ์หลากหลายกลุ่มที่เกิดและอาศัยอยู่ในประเทศไทยมาตั้งแต่ประเทศไทยเข้าสู่รัฐสมัยใหม่ และประกาศใช้กฎหมายสัญชาติ แต่ด้วยบ้านเรือนที่ตั้งอยู่ใน

⁵¹ มาตรา 7 วรรคสอง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551

“คำว่าบิดาตาม (1) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับการพิสูจน์ว่าเป็นบิดาของผู้เกิดตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง แม้ผู้นั้นจะมีได้จดทะเบียนสมรสกับมารดาของผู้เกิด และมีได้จดทะเบียนรับรองผู้เกิดเป็นบุตรก็ตาม”

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ปัจจุบันผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยจำนวนมากซึ่งมีบิดาเป็นผู้มีสัญชาติไทยแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยโดยการเกิด เนื่องจากบิดามีได้สมรสกับมารดาของผู้เกิดหรือมิได้จดทะเบียนรับรองผู้เกิดนั้นเป็นบุตร ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยสัญชาติที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคระหว่างชายหญิงที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองไว้

⁵² คนที่มีสัญชาติไทย จะได้รับการเพิ่มชื่อและรายการบุคคลในทะเบียนบ้านประเภทคนมีสิทธิอาศัยถาวร (ท.ร.14) ตามมาตรา 36 พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534

⁵³ ดำเนินตามขั้นตอนตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 97, ข้อ 102 และ ข้อ 103

⁵⁴ หากพิจารณาตาม ข้อ 6 ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎร ให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ.2543 แล้ว จะระบุถึงไว้เพียง 9 กลุ่มชาติพันธุ์คือ กะเหรี่ยง, ม้ง, เมี่ยน, อาข่า, ลาหู่, ลีซู, ลัวะ, ขมุ และมลาบรี ซึ่งในความเป็นจริงแล้วกลุ่มชาติพันธุ์ที่เกิดและอาศัยอยู่ในดินแดนประเทศไทยตั้งแต่ก่อนที่ประเทศไทยจะเข้าสู่รัฐสมัยใหม่ (Nation-State) มีหลากหลายกลุ่มกว่านี้

⁵⁵ หมายถึง บุคคลซึ่งเป็นชาวไทยภูเขา คนไทยหรือกลุ่มชนอื่น ๆ ที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูง ซึ่งรัฐบาลไม่ได้มีนโยบายดูแลดำเนินการเป็นการเฉพาะ และให้หมายความรวมถึงบุคคลบนพื้นที่สูงที่อพยพลงมาอาศัยอยู่บนพื้นราบด้วย ดู ข้อ 6 ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎร ให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ.2543

พื้นที่ห่างไกลศูนย์กลางราชการ⁵⁶ ทำให้คนกลุ่มนี้ตกหล่นการรับรองว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทยและเกิดเป็นปัญหาด้านสถานะบุคคลตามกฎหมายสะสมต่อมาในหลายรุ่นคน ต่อมา ราชการไทยยอมรับอย่างเป็นทางการว่าคนชาติพันธุ์ต่าง ๆ นี้เป็นคนไทยภายใต้หลักทั่วไปว่าจะต้องมีบิดามารดาสัญชาติไทย ซึ่งการพิสูจน์เป็นไปตามข้อสันนิษฐานทางกฎหมายที่ว่า หากว่า “...เกิดในราชอาณาจักรระหว่างวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2456 จนถึงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515” ก็ถือว่า “เป็นบุคคลสัญชาติไทย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้เป็นอย่างอื่น”⁵⁷ และเช่นเดียวกันกับกรณีของคนสัญชาติไทยที่สืบสายโลหิตจากบิดามารดา ก็คือ จะต้องไปดำเนินการยื่นคำร้องต่อสำนักทะเบียนเพื่อให้มีการบันทึกชื่อเข้าในทะเบียนบ้านประเภทผู้มีสิทธิอาศัยถาวร โดยเข้าสู่กระบวนการที่มีกฎหมายกำหนดแยกไว้โดยเฉพาะ⁵⁸ อย่างไรก็ตาม ด้วยทางปฏิบัติหรือขั้นตอนกระบวนการทางทะเบียนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิสูจน์ว่าบิดามารดาปู่ย่าตายายเป็นคนสัญชาติไทย การรวบรวมพยานหลักฐาน ทำให้จนถึงปัจจุบันคนกลุ่มนี้จำนวนหนึ่งยังคงไม่ได้รับการรับรองว่าเป็นคนสัญชาติไทย

⁵⁶ อาศัยอยู่บน “พื้นที่สูง” หรือ “พื้นที่สูง” หมายความว่า พื้นที่ที่เป็นอยู่ของชาวเขาเผ่าต่าง ๆ และชนกลุ่มน้อย หรือเป็นที่ตั้งบ้านเรือนและที่ทำกินที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยมากกว่าร้อยละ 35 หรือมีความสูงกว่าระดับน้ำทะเล 500 เมตรขึ้นไป ในจังหวัดต่าง ๆ 20 จังหวัด คือ จังหวัดกาญจนบุรี กำแพงเพชร เชียงราย เชียงใหม่ ตาก น่าน ประจวบคีรีขันธ์ พะเยา พิษณุโลก เพชรบุรี เพชรบูรณ์ แพร่ แม่ฮ่องสอน ราชบุรี เลย ลำปาง ลำพูน สุโขทัย สุพรรณบุรี อุทัยธานี และจังหวัดที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนดเพิ่มเติมภายหลัง, ดู ข้อ 6 ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาการลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎร ให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ.2543

⁵⁷ ข้อ 11 ชาวไทยภูเขาที่จะได้รับการลงรายการสัญชาติไทยโดยเพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) จะต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ

สำหรับบุคคลบนพื้นที่สูงที่จะได้รับการลงรายการสัญชาติไทยโดยเพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) จะต้องเป็นบุคคลที่ทางราชการได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวไว้แล้วและจะต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ

ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรระหว่างวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2456 จนถึงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เป็นบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยเว้นแต่จะพิสูจน์ได้เป็นอย่างอื่น

ความในวรรคสามให้สันนิษฐานจากเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่ออกโดยส่วนราชการ หรือพยานหลักฐานแวดล้อมกรณีโดยอาศัยการพิสูจน์ทางประวัติศาสตร์ ภาษาศาสตร์ หรือชาติพันธุ์วรรณา เป็นต้น

⁵⁸ เดิม กฎหมายลำดับรองที่กำหนดแนวปฏิบัติก็คือ “ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพิจารณาลงสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวเขา พ.ศ.2517” ต่อมา มีการแก้ไขปรับปรุงเป็น “ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาการลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎร ให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ.2543”

คนกลุ่มชาติพันธุ์นี้ หมายรวมถึงกลุ่มคนมอแกน มานี ด้วย โดยจะต้องไปดำเนินการทางทะเบียนราษฎรเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสารรับรองว่าเป็นคนสัญชาติไทยเช่นเดียวกัน แต่ใช้ช่องทางที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะและแตกต่างจากกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูง⁵⁹

3) กรณีคนไทยพลัดถิ่น

ได้แก่ กรณีของคนไทยที่ถูกพลัดให้ต้องเสียสัญชาติไทยด้วยเพราะการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตในอดีต คือ การปักปันเขตแดนระหว่างสยามกับประเทศอังกฤษ ในปี 2411 และสยามกับประเทศฝรั่งเศส ในปี 2499 ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอาณาเขต โดยเมืองมะริด ทวาย และตะนาวศรี ตกเป็นของอังกฤษ⁶⁰ และเมืองพระตะบอง เสียมราฐ เมืองศรีโสภณตกเป็นของฝรั่งเศส⁶¹ คนไทยที่เคยตั้งบ้านเรือนในพื้นที่ดังกล่าวจึงถูกเส้นแบ่งอาณาเขตพลัดให้กลายเป็นคนในบังคับของอังกฤษและฝรั่งเศส ในเวลาต่อมา บุตรหลานของคนไทยกลุ่มนี้ แม้จะเกิดและเติบโตในดินแดนของประเทศเมียนมาและกัมพูชา แต่คนจำนวนไม่น้อยยังไม่ได้รับการยอมรับเป็นพลเมืองของเมียนมาและกัมพูชา ในช่วงเวลาที่มีความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศเมียนมา และกัมพูชา คนกลุ่มนี้ตัดสินใจข้ามเส้นพรมแดนกลับมาตั้งบ้านเรือนในประเทศไทยเช่นเดียวกับบรรพบุรุษ⁶² อย่างไรก็ดี แม้จะเป็นคนมีเชื้อสายไทย แต่กฎหมายรัฐสมัยใหม่ได้นิยามไปแล้วว่าคนเชื้อสายไทยนี้เป็นคนในสังกัดของประเทศเมียนมาและกัมพูชา หรือประเทศเมียนมา และกัมพูชาคือรัฐเจ้าของสัญชาติที่แท้จริง นอกจากนี้ นับจากที่มีการบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมือง การข้ามพรมแดนโดยปราศจากเอกสารการเข้าเมือง ย่อมหมายถึงการเข้าเมืองผิดกฎหมาย สถานะทางกฎหมายของคนไทยกลุ่มนี้จึงเป็นคนเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

⁵⁹ หนังสือ ที่ สกฏ 0018/ว.05439 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2561 เรื่อง การแก้ไขปัญหาของขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ปัญหาด้านสถานะบุคคลและสัญชาติ)

⁶⁰ อนุสัญญาระหว่างกษัตริย์สยามกับข้าหลวงใหญ่แห่งอินเดียว่าด้วยเรื่องกำหนดเขตแดนบนผืนแผ่นดินใหญ่ระหว่างราชอาณาจักรสยามและมณฑลของอังกฤษคือ เทนเนสเซอร์ิม กุมภาพันธ์ พ.ศ.2410/11 (ค.ศ.1868 สมัยรัชกาลที่ 5) แพมกองบรรณสารกระทรวงต่างประเทศ, อ้างถึงใน กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ, “หนังสือชุดประมวลสนธิสัญญา เล่ม 2 พ.ศ.2413-2462 (ค.ศ.1870-1919)”, มิถุนายน, 2515 หน้า 167-168, อ้างถึงใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, “ประมวลสนธิสัญญา: อนุสัญญา ความตกลง บันทึกความเข้าใจ และแผนที่ ระหว่างสยามประเทศไทยกับประเทศอาเซียนเพื่อนบ้าน : กัมพูชา-ลาว-พม่า-มาเลเซีย, จัดพิมพ์โดยมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, มกราคม 2554, หน้า 50-57

⁶¹ หนังสือสัญญาระหว่างสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยามกับเปรีซิเดนต์แห่งรีพับลิคฝรั่งเศส 23 มีนาคม ร.ศ.125 (พ.ศ.2449/50), แพมกองบรรณสาร กระทรวงต่างประเทศ, อ้างถึงใน กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ, “หนังสือชุดประมวลสนธิสัญญา เล่ม 2 พ.ศ.2413-2462 (ค.ศ.1870-1919)”, มิถุนายน, 2515 หน้า 165-167, อ้างถึงใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, อ้างแล้ว, หน้า 114-118

⁶² อ่านเพิ่มเติม วรรณพนิ รุ่งเรืองสากุล, “สถานะบุคคลตามกฎหมายไทยของคนเชื้อชาติไทยจากเกาะกง”, วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545 และ ฐิรุฒิ เสนาคำ, “ไทยพลัดถิ่นกับข้อจำกัดขององค์ความรู้ว่าด้วยรัฐ-ชาติในสังคมไทย”, วิทยานิพนธ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

ในปี 2555 มีการประกาศใช้กฎหมายสัญชาติฉบับที่ 5 เพื่อ “คืนสัญชาติไทย” ให้กับคนเชื้อสายไทยกลุ่มนี้⁶³ โดยกำหนดนิยามคนไทยพลัดถิ่นว่า หมายถึง หนึ่ง-มีเชื้อสายไทย สอง-ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่น โดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีต สาม-มิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น สี่-ได้อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่งและมีวิถีชีวิตเป็นคนไทย ห้า-ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียน⁶⁴ โดยคนเชื้อสายไทยนี้จะต้องเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่น โดยยื่นคำขอพร้อมพยานหลักฐานต่าง ๆ⁶⁵ ต่อสำนักทะเบียนในพื้นที่ เมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบเอกสาร

⁶³ เดิม ประเทศไทยใช้แนวทางการแก้ไขปัญหาคนเชื้อสายไทยด้วยการจัดให้อยู่ภายใต้ นิยาม “ชนกลุ่มน้อย” คือกลุ่มคนทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวกลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เชื้อสายไทย, ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา และกำหนดแนวทางให้สามารถขอแปลงสัญชาติเป็นไทยได้ แต่คนเชื้อสายไทยทั้งสองกลุ่มไม่ยอมรับแนวทางนี้ และเรียกร้องให้รัฐไทย “คืนสัญชาติไทย” และด้วยการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการอย่างยาวนานกว่า 10 ปี จนกระทั่งเกิดกฎหมายคืนสัญชาติไทยให้กับคนไทยพลัดถิ่นในปี 2555 (พ.ร.บ.สัญชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ.2555)

⁶⁴ มีประเด็นว่า คนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่อื่น ๆ เช่น ภาคเหนือที่ปรากฏตัวในอำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ และอำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก หรือในจังหวัดพะเยา ถูกตีความว่าไม่ใช่ “คนไทยพลัดถิ่น” ตามพ.ร.บ.สัญชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ.2555 โดยอ้างว่าในชั้นยกร่างกฎหมายฉบับนี้ กล่าวถึงคนไทยพลัดถิ่นในมะริด ทวาย และตะนาวศรี และเมืองพระตะบอง เสียมราฐ เมืองศรีโสภณเท่านั้น นอกจากนี้คณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น (การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ 2/2557 วันที่ 21 มีนาคม 2557) ได้ให้ความเห็นต่อกรณีคนไทยพลัดถิ่นที่ปรากฏตัวในพื้นที่จังหวัดตากว่า

“ท่าน (คนไทยพลัดถิ่นผู้ยื่นคำขอพิสูจน์เพื่อการรับรองว่าเป็นคนไทยพลัดถิ่น) มีคุณสมบัติไม่เป็นไปตามค่านิยามของไทยพลัดถิ่น เนื่องจากเป็นคนที่มีบรรพบุรุษอพยพข้ามไปทำมาหากินในฝั่งประเทศพม่าในอดีต หรือสหภาพเมียนมาร์ในปัจจุบัน อันมิได้เกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีตแต่อย่างใด และด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้ท่านมีคุณสมบัติไม่เป็นไปตามนิยามของไทยพลัดถิ่น ตามมาตรา 4 แห่งพ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 คณะกรรมการฯ จึงมีมติไม่รับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นของท่าน...”

แนวทางออกต่อกรณีดังกล่าวก็คือ การใช้ผลักดันให้เกิดกฎกระทรวงเพื่อกำหนดคุณสมบัติคนไทยพลัดถิ่นเพิ่มเติม ดังตอนท้ายของนิยามในมาตรา 4 กำหนดไว้ว่า “เป็นผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นทำนองเดียวกันตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” ดูเพิ่มเติมกรณี ไพศาลพาณิชย์กุล, ชุตติ งามอรุณเลิศ และคณะทำงานในกิจกรรมการพัฒนาและขับเคลื่อนข้อเสนอแนะที่เอื้อต่อการพิสูจน์และพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคล, “ข้อเสนอต่อการพัฒนากฎกระทรวง และ (ร่าง)กฎกระทรวง เพื่อกำหนดนิยาม “ผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นในความหมายของคนไทยพลัดถิ่น” เพื่อการคืนสิทธิในสัญชาติไทยให้แก่คนเชื้อสายไทยภาคเหนือที่ปรากฏตัวในอำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ และอำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก, วันที่ 1 พฤษภาคม 2558 เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแห่งชาติ ในการประชุมวันที่ 6 พฤษภาคม 2558, ภายใต้ชุดโครงการพัฒนาองค์ความรู้เพื่อการขับเคลื่อนนโยบายด้านสิทธิในสถานะของผู้มีปัญหาสถานะบุคคล โดยการสนับสนุนจากกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สำนัก 9, 2557-2559

⁶⁵ จะต้องมิใช่เพี้ยนบ้านหรือทะเบียนประวัติ รวมถึงบัตรประจำตัวที่ระบุว่าเป็นชนกลุ่มน้อยเชื้อสายไทย หากเกิดในประเทศไทยต้องมีเอกสารการเกิด, ผังเครือญาติของผู้ขอกับครอบครัวสัญชาติไทยที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย, หลักฐานรับรองคุณสมบัติเกี่ยวกับความจงรักภักดีในสถาบันชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์ ความยึดมั่นในขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรมไทย และความประพฤติดี เช่นหนังสือหรือหลักฐานรับรองการศึกษา ประกาศนียบัตรหรือประกาศเกียรติคุณที่ออกโดยส่วนราชการ หนังสือ

คำขอเรียบร้อยแล้วก็จะส่งคำขอไปยังคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น⁶⁶ เพื่อให้พิจารณาว่าจะรับรองหรือไม่ หากว่าคณะกรรมการฯ มีมติรับรองว่า ผู้ยื่นคำขอเป็นคนไทยพลัดถิ่น ผู้ยื่นคำขอก็จะได้รับการบันทึกชื่อและรายการบุคคลในทะเบียนบ้านผู้มีสิทธิอาศัยถาวร (ทะเบียนบ้านประเภท ท.ร.14) และได้รับการออกบัตรประจำตัวประชาชน

พลเมืองคนสัญชาติไทย ที่ต้องยืนยันด้วยเอกสาร

: การทะเบียนราษฎร สำหรับคนสัญชาติไทยโดยการเกิด

การ (กล่าวอ้างว่า) เป็นคนสัญชาติไทย อาจถูกเรียกร้องให้ต้องแสดงหลักฐานยืนยัน ได้แก่ เอกสารแสดงตน (Identification paper) ของผู้มีสัญชาติไทยประเภทต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่สูติบัตร บัตรประจำตัวประชาชน (ดูเลขประจำตัวที่แสดงถึงคนสัญชาติไทย) การมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านผู้มีสิทธิอาศัยถาวร (ทะเบียนบ้านประเภท ท.ร.14)⁶⁷ และได้รับการจัดทำบัตรประจำตัว การขาดพยานเอกสารเหล่านี้ บุคคลอาจตกอยู่ในข้อสันนิษฐานทางกฎหมายว่าเป็นคนต่างด้าว⁶⁸ และหากอยู่ภายใต้ข้อสันนิษฐานนี้แล้ว หากบุคคลไม่

รับรองซึ่งออกให้โดยหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรเอกชนที่จัดตั้งตามกฎหมายและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐ หรือสถาบันการศึกษาที่ตั้งอยู่ หรือปฏิบัติงานในท้องที่ที่ผู้ขอมิถูกลำเนา, หนังสือรับรองว่าผู้ขอมิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น โดยมีบุคคลที่น่าเชื่อถือซึ่งมีสัญชาติไทยจำนวน 2 คนรับรอง โดยผู้ขออาจอ้างวัตถุพยาน พยานแวดล้อม หรือหนังสือรับรองของสถาบันหรือองค์กรวิชาชีพทางด้ายกฎหมายสัญชาติ สถานะบุคคล สังคมวิทยา มานุษยวิทยา หรือชาติพันธุ์ที่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อเป็นหลักฐานพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นได้, ดูเพิ่มเติม กฎกระทรวง การพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ.2555, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนที่ 65 ก หน้า 15 วันที่ 18 กรกฎาคม 2555

⁶⁶ มาตรา 9/1 - มาตรา 9/7 พ.ร.บ.สัญชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ.2555

⁶⁷ สูติบัตรสำหรับเด็กสัญชาติไทย ได้แก่ ท.ร. 1 สำหรับเด็กที่มีการแจ้งเกิดภายใน 15 วัน ท.ร. 2 สำหรับเด็กที่แจ้งเกิดเกินเวลา (มาตรา 18 พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534) โดยในสูติบัตรจะระบุเลขประจำตัวสิบสามหลัก อาจขึ้นต้นด้วยเลข 1 (กรณีแจ้งเกิดในกำหนดเวลา) หรือ 2 (กรณีแจ้งเกิดเกินกำหนด) และเด็กจะได้รับการเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนบ้านประเภทคนอยู่ถาวร หรือทะเบียนที่จัดทำเพื่อคนสัญชาติไทย และคนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย (มาตรา 36 พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534)

⁶⁸ มาตรา 57 เพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ ผู้ใดอ้างว่าเป็นคนมีสัญชาติไทย ถ้าไม่ปรากฏหลักฐานอันเพียงพอที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะเชื่อถือได้ว่าเป็นคนมีสัญชาติไทย ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นเป็นคนต่างด้าวจนกว่าผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสัญชาติไทย

การพิสูจน์ตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบและเสียค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หากผู้นั้นไม่พอใจคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่จะร้องขอต่อศาลให้พิจารณาก็ได้

ในกรณีที่มีการร้องขอต่อศาล เมื่อได้รับคำร้องขอแล้ว ให้ศาลแจ้งต่อพนักงานอัยการ พนักงานอัยการมีสิทธิที่จะได้แย้งคัดค้านได้

สามารถแสดงเอกสารการเข้าเมืองที่ถูกต้อง ก็จะถูกสันนิษฐานโดยข้อกฎหมายอีกชั้นหนึ่งว่าเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยไม่ถูกต้อง⁶⁹

ดังนั้น แม้คนกลุ่มต่าง ๆ จะมีสิทธิในสัญชาติไทย ไม่ว่าจะมิบิดามารดาเป็นคนสัญชาติไทย หรือเป็นคนที่มีสิทธิในสัญชาติไทยตามหลักดินแดน หากว่ายังไม่เริ่มต้นเข้าสู่กระบวนการทางทะเบียนราษฎรเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสารแสดงตน หรือกระบวนการยังไม่เสร็จสิ้น การใช้สิทธิในด้านต่าง ๆ บางประการที่กฎหมายรับรองไว้ อาจมีข้อจำกัด (ดูหัวข้อที่ 3.4)

3.2.2.2 คนสัญชาติไทยโดยการเกิด ตามหลักดินแดน⁷⁰

นับจากที่มีการประกาศใช้กฎหมายสัญชาติฉบับแรกในปี 2456 ประเทศไทยมีนโยบายเปิดกว้างรับคนที่ไม่ใช่สัญชาติไทยเข้าเป็นสมาชิกผ่านหลักดินแดน กล่าวคือ หากคนต่างด้าวให้กำเนิดบุตรในดินแดนของประเทศไทย ก็จะมีสถานะเป็นคนสัญชาติไทยโดยการเกิด ตามหลักดินแดน (jus soli)⁷¹ และกฎหมายสัญชาติฉบับปัจจุบัน ก็เริ่มต้นด้วยหลักเกณฑ์ที่เปิดกว้างเช่นเดียวกับในอดีต⁷² แต่นับจากปี 2515 ที่มีการประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ได้ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อการมีสัญชาติไทยตามหลัก

⁶⁹ มาตรา 58 คนต่างด้าวผู้ใดไม่มีหลักฐานการเข้ามาในราชอาณาจักรโดยถูกต้องตามมาตรา ๑๒ (๑) หรือไม่มีใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามพระราชบัญญัตินี้และทั้งไม่มีใบสำคัญประจำตัวตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าคนต่างด้าวผู้นั้นเข้ามาในราชอาณาจักรโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้

⁷⁰ เฉพาะเนื้อหาส่วนนี้ นักวิจัยได้จัดทำเป็นบทความเผยแพร่ผลการศึกษาแล้ว ดู ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล, “ในปีที่ 47 ปีของพลเมืองโดยหลักดินแดนที่ถูกทำให้เป็นอื่น” (2563) 12 (2). *วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*. หน้า 157-177

⁷¹ นับจากที่มีการประกาศใช้กฎหมายสัญชาติฉบับแรกในปี 2456 ประเทศไทยมีแนวทางเปิดกว้างรับคนกลุ่มต่าง ๆ เข้าเป็นสมาชิกโดยให้สถานะคนสัญชาติไทยโดยการเกิด ตามหลักดินแดน ได้แก่

มาตรา 3 (3) พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2456 “...บุทคนผู้ได้กำเนิดในพระราชอาณาจักรสยาม”

มาตรา 7 (3) พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2495 “...ผู้เกิดในราชอาณาจักร”

ในปี 2496 ได้มีการแก้ไขพ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2495 โดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2496 มาตรา 7 (3) กำหนดว่า “ผู้เกิดในราชอาณาจักร โดยมารดาเป็นคนไทย”

แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวก็ถูกยกเลิก และกลับไปเปิดกว้างเหมือนเดิมอีกครั้งในปี 2500 โดย พ.ร.บ.สัญชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2500 มาตรา 7 (2) “ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย”

⁷² มาตรา 7 (3) พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 “ผู้เกิดในราชอาณาจักร”

ดินแดน และมีความเปลี่ยนแปลงต่อหลักดังกล่าวฯ เกิดขึ้นอีกในหลายช่วงเวลา ได้แก่ ปี 2535, ปี 2551, ปี 2553, ปี 2559 และล่าสุดคือปี 2562

กล่าวโดยสรุป งานวิจัยพบว่า หลักเกณฑ์และความเปลี่ยนแปลงนับจากอดีต จนถึงปัจจุบัน ได้ส่งผลให้คนที่เกิดในประเทศไทยจำนวน 5 กลุ่ม สามารถเข้าถึงสิทธิในสัญชาติไทยตามหลักดินแดนได้ โดยแบ่งเป็น 2 กรณี คือ **กรณีแรก** ได้แก่ (1) กรณีเด็กที่เกิดในประเทศไทย โดยบิดามารดาเป็นคนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย บุตรคนต่างด้าวกลุ่มนี้จะมีสิทธิในสัญชาติไทยทันที นับตั้งแต่เกิด **ส่วนกรณีที่สอง** เป็นกรณีของเด็กที่เกิดในประเทศไทยจากบิดามารดาต่างด้าวที่มีสถานะเข้าเมืองไม่ถูกต้องตามกฎหมายกลุ่มต่าง ๆ ต่อมาประเทศไทยมีนโยบายให้สัญชาติไทยแก่บุตรที่เกิด สามารถแบ่งได้ออกเป็นกลุ่มย่อย คือ (2) กรณีคนอพยพรุ่นที่สองหรือเป็นบุตรของคนไร้สัญชาติที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว (3) คนอพยพรุ่นที่สองที่ได้รับการคืนสัญชาติไทย (4) คนอพยพรุ่นที่สอง ที่ไม่ใช่บุตรของชนกลุ่มน้อย และ (5) เด็กไร้รากเหง้าที่มีข้อเท็จจริงเข้าเงื่อนไขตามข้อสันนิษฐานตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4) บุตรของคนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย

นับจากปี 2508 ที่กฎหมายสัญชาติฉบับปัจจุบันบังคับใช้ บุคคลที่เกิดในดินแดนของประเทศไทยจากบิดามารดาที่ไม่มีสัญชาติไทย ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน แต่นับจากปี 2515 ด้วยสถานการณ์การเมืองในภูมิภาคอินโดจีน ประเทศไทยจึงมีนโยบายจำกัดการมีสัญชาติโดยหลักดินแดน ด้วยการประกาศใช้คำสั่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 (พว.337)⁷³ กำหนดข้อยกเว้นในเชิงจำกัดสิทธิตาม

⁷³ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515

“...โดยที่พิจารณาเห็นว่า บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรไทยโดยได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่เพียงชั่วคราว หรือเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย บุคคลเหล่านี้แม้จะมีสัญชาติไทย แต่ก็มิได้มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย เพื่อป้องกันและรักษาความมั่นคงแห่งชาติ สมควรมิให้บุคคลดังกล่าวมีหรือได้สัญชาติไทยอีกต่อไป หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้ถอนสัญชาติไทยของบรรดาบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาเป็นคนต่างด้าว หรือมารดาเป็นคนต่างด้าว แต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย และในขณะที่เกิด บิดาหรือมารดานั้นเป็น

- (1) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นพิเศษเฉพาะราย
- (2) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ
- (3) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและสั่งเฉพาะรายเป็นประการอื่น

ข้อ 2 บุคคลตามข้อ 1 ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยเมื่อประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับแล้ว ไม่ได้สัญชาติไทย เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและสั่งเฉพาะรายเป็นประการอื่น

กฎหมายสัญชาติ โดยกำหนดว่า บุคคลที่เกิดในดินแดนของประเทศไทย หากบิดามารดาเข้าเมืองไม่มีสิทธิอาศัยถาวร หรือเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย บุตรที่เกิดก่อนที่ปว.337 จะมีผล และได้รับสัญชาติไทยตามหลักดินแดนไปแล้ว (เกิดก่อนวันที่ 15 ธันวาคม 2515) ก็จะถูกถอนสัญชาติไทย และหากบุตรเกิดภายหลังจากที่ปว.337 ประกาศใช้ ก็จะได้สัญชาติไทย การมีสัญชาติไทยโดยหลักดินแดน จึงเกิดขึ้นกับกรณีของบุตรคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ถาวร (permanent residence) ในประเทศไทยเท่านั้น

ต่อมา แม้จะมีการยกเลิกปว.337 แต่ “หลักยกเว้น” นี้ ยังคงอยู่ โดยถูกบรรจุเพิ่มเติมเข้าในกฎหมายสัญชาติ ในปี 2535 กล่าวคือ ในการแก้ไขกฎหมายสัญชาติ โดยพ.ร.บ.สัญชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2535 ปรับหลักการการมีสัญชาติโดยหลักดินแดนว่า บุตรของคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย จะมีสัญชาติไทยโดยหลักดินแดน หากไม่เข้าข้อยกเว้น⁷⁴ ซึ่งก็คือการนำเนื้อหาของ ปว.337 มาเพิ่มเติมเป็นบทบัญญัติในกฎหมายสัญชาติ (มาตรา 7 ทวิ⁷⁵) กล่าวคือ บุตรที่เกิดในประเทศไทยจากบิดามารดาที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือบิดามารดาที่ไม่มีถิ่นที่อยู่ถาวร (เกิดตั้งแต่วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535 เป็นต้นไป) จะไม่ได้สัญชาติไทย

ข้อ 3 บรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ให้ใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้แทน

⁷⁴ มาตรา 7 บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด

- (1) ผู้เกิดโดยบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย
- (2) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย ยกเว้นบุคคลตามมาตรา 7 ทวิ วรรคหนึ่ง

⁷⁵ มาตรา 7 ทวิ พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535

ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทย ถ้าในขณะที่เกิดบิดามารดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้มีการสมรสกับมารดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็น

- (1) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย
- (2) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ
- (3) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ในกรณีที่เห็นสมควรรัฐมนตรีจะพิจารณาและสั่งเฉพาะรายให้บุคคลตามวรรคหนึ่งได้สัญชาติไทยก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ให้ถือว่าผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เว้นแต่จะมีการสั่งเป็นอย่างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การได้สัญชาติไทยของบุตรและหลานตลอดทั้งสายของคนต่างด้าวที่เป็นผู้อพยพ ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้เข้าเมืองเพียงชั่วคราว และผู้ได้รับผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายเสียใหม่ให้เหมาะสมรัดกุม เพราะการยึดหลักการสมรสโดยชอบด้วยกฎหมายตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงเกี่ยวกับบุคคลเหล่านี้ที่โดยมากจะอยู่กินกันโดยไม่จดทะเบียนสมรส จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

(มาตรา 7 ทวิ วรรคแรก) โดยกำหนดสถานะของบุตรที่เกิด เพิ่มเติมว่า บุตรที่เกิดนั้นจะยังถูก ถือว่า เป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย (มาตรา 7 ทวิ วรรคสาม) แต่อาจมีสัญชาติไทยได้ หากประเทศไทยมีนโยบายให้สัญชาติ (โดยเข้าสู่กระบวนการยื่นคำขอ มาตรา 7 ทวิวรรคสอง) (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในหัวข้อถัดไป : คนอพยพรุ่นที่สองฯ)

ดังนั้น นับตั้งแต่ปี 2535 ที่มีการแก้ไขกฎหมายสัญชาติ บุตรของคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย จะมีสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน ณ วันที่เกิด จึงเป็นเฉพาะกรณีที่บิดามารดาเป็นคนเข้าเมืองชอบด้วยกฎหมาย และได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ถาวร (permanent residence) ในประเทศไทย

5) คนอพยพรุ่นที่สอง หรือบุตรของชนกลุ่มน้อย ด้วยการเข้าสู่กระบวนการยื่นคำขอมีสัญชาติไทย (มาตรา 7 ทวิวรรคสอง)

คนสัญชาติไทยกลุ่มนี้ เป็นกรณีของ (อดีต) เด็กที่เกิดในประเทศไทย จากบิดามารดาเป็นคนเข้าเมืองโดยไม่ถูกกฎหมาย โดยจำนวนหนึ่งเป็นบุตรของบิดามารดาที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย ด้วยเหตุผลของการหนีภัยการสู้รบจากประเทศต้นทาง (ช่วงความขัดแย้งทางการเมืองในภูมิภาคอินโดจีน) ซึ่งประเทศไทยในเวลานั้นได้ให้ความช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรม โดยนิยามและจำแนกว่าเป็น “ชนกลุ่มน้อย”⁷⁶

⁷⁶ คนที่ไม่ใช่คนสัญชาติไทย แต่เข้ามาในประเทศไทยนับจากอดีต ด้วยเหตุผลหนีภัยการสู้รบจากประเทศต้นทาง หรือด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ โดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยจัดกลุ่มไว้ 17 กลุ่ม เดิมเรียกว่า “ชนกลุ่มน้อย” ปัจจุบันเรียกว่า “ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์”

(1) เวียดนามอพยพ ได้แก่ คนเวียดนามที่หลบหนีการปกครองของฝรั่งเศส ในปี 2488-2489 หลบหนีจากเวียดนามและลาว เข้ามาในประเทศไทยตามแนวชายแดน 13 จังหวัด ถือบัตรประจำตัวสีขาวขบน้ำเงิน

(2) อดีตทหารจีนคณะชาติ หรืออดีต ทจช ได้แก่ ทหารกองพล 93 ของประเทศจีนในช่วงเวลาที่มีความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างเจียงไคเช็ค กับเหมาเจอตุง เมื่อเหมาเจอตุงมีชัยชนะ คนกลุ่มนี้ซึ่งอยู่ทางตอนใต้ของจีน กลับไปเกาะไต้หวันไม่ทัน จึงหลบหนีเข้ามาอยู่ในประเทศพม่า และเข้ามาในประเทศไทย ช่วงปี 2493-2597 คนกลุ่มนี้ ได้ทำคุณประโยชน์ให้กับประเทศไทย โดยให้ความช่วยเหลือทางราชการในการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ในหลายพื้นที่ในระหว่างปี 2514-2518 ถือบัตรประจำตัวสีขาว

(3) จีนฮ่ออพยพพลเรือน คือ คนจีนและครอบครัวของ อดีต ทจช. ที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย ช่วง 2493-2504 และไม่มีโอกาสกลับไปประเทศจีน เนื่องจากเหตุผลทางการเมือง ถือบัตรประจำตัวสีเหลือง

(4) จีนฮ่ออิสระ คือกลุ่มคนจีนที่อ้างว่าเป็นญาติกับอดีต ทจช. หรือจีนฮ่ออพยพที่หลบหนีเข้าเมืองมาในระหว่างปี 2505-2521 ถือบัตรประจำตัวสีส้ม

(5) ผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย (อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา) หมายถึงสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์มลายาเก่าที่อยู่ในประเทศมาเลเซียแล้วหลบหนีเข้ามาในประเทศไทย ถือบัตรประจำตัวสีเขียว

(6) ไทยลื้อ หมายถึงคนเชื้อสายไทยที่อยู่ในแคว้นสิบสองจุไทย/สิบสองปันนา มณฑลยูนนาน ประเทศจีน เดินทางเข้ามาในประเทศไทยประมาณ 300 ปีมาแล้ว เดิมคนกลุ่มนี้ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติให้อยู่ในกลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า หรือบุคคลบนพื้นที่สูง ต่อมาประเทศไทยมีนโยบายแยกกลุ่มไทยลื้อออกมาในปี 2537 ถือบัตรประจำตัวสีส้ม

(7) ลาวอพยพ หมายถึง คนลาวอพยพเข้ามาอยู่กับญาติพี่น้องในประเทศไทย สาเหตุเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศลาว ในปี 2517 ถือบัตรประจำตัวสีฟ้า

(8) เนปาลอพยพ หมายถึงคนเนปาลที่อาศัยอยู่ในประเทศพม่าก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ขณะนั้นเนปาลและพม่าเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ทำให้คนเนปาลสามารถมาอยู่ในพม่าได้ ในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ญี่ปุ่นได้บุกยึดประเทศพม่าและเกณฑ์คนงานรวมทั้งคนเนปาลให้ขนส่งภาระเพื่อสร้างทางรถไฟเข้ามาในประเทศไทย ทำให้คนเนปาลจำนวนหนึ่งอาศัยอยู่ที่อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี บัตรประจำตัวสีเขียว

(9) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า หมายถึงบุคคลหลากหลายเชื้อชาติที่อยู่ในประเทศพม่า เช่น มอญ กระเหรี่ยง ไทยใหญ่ ละว้า พม่า ลาว ฯลฯ ที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 โดยจะได้รับอนุญาตให้อยู่ได้ชั่วคราว (วันที่ 9 มีนาคม 2519 คือวันที่กระทรวงมหาดไทยมีประกาศว่า ห้ามบุคคลจากประเทศพม่าเดินทางเข้ามาในประเทศไทยอีก หากเข้ามาจะถือว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง) ถือบัตรประจำตัวสีชมพู

(10) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า หมายถึงบุคคลเชื้อชาติต่าง ๆ จากประเทศพม่าที่หลบหนีเข้าประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ถือบัตรประจำตัวสีส้ม (กรณีผู้ที่หลบหนีเข้ามาแล้ว มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง) ถือบัตรประจำตัวสีม่วง (กรณีผู้ที่หลบหนีเข้ามาเพื่อทำงาน อาศัยอยู่กับนายจ้าง)

(11) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เชื้อสายไทย หมายถึง กลุ่มคนไทยที่อาศัยอยู่ในเขตแดนของประเทศไทยสมัยรัชกาลที่ 5 ต่อมา มีการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตระหว่างไทยกับอังกฤษ ดินแดนที่อยู่ตกเป็นของอังกฤษและพม่าในเวลาต่อมา 40-50 ปีต่อมา เมื่อพม่า มีการปราบปรามชนกลุ่มน้อยและเศรษฐกิจของพม่าฝืดเคืองจึงอพยพกลับเข้ามาในประเทศไทย โดยถือเอาวันที่ 9 มีนาคม 2519 เป็นวันสุดท้ายของการรับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยที่อพยพเข้าในประเทศไทย ถือบัตรประจำตัวสีเหลืองขอบน้ำเงิน

(12) บุคคลบนพื้นที่สูง/ชาวเขา หมายถึงชาวเขาและชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ ที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูง ชาวเขาในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ชาวเขาดั้งเดิมที่เป็นชนกลุ่มน้อยอยู่กับแผ่นดินไทย และกลุ่มชาวเขาที่ไม่ได้เกิดในประเทศไทย แต่อพยพเข้ามาทางราชการได้มีการสำรวจชาวเขา ครั้งแรกในปี 2512 และได้มอบเหรียญชาวเขาไว้ให้ และต่อมาได้มีการสำรวจอีกหลายครั้ง เช่น ปี 2528-2531 มีการสำรวจโครงการ “สิงห์ภูเขา” (แต่ไม่มีการออกบัตรประจำตัวให้) ปี 2533-2534 มีการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลบนพื้นที่สูงและออกบัตรประจำตัว ถือบัตรประจำตัวสีฟ้า

(13) ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา คือคนไทย เดิมจังหวัดเกาะกง (จังหวัดประจัญคีรีเขต) เป็นดินแดนของประเทศไทย ในสมัยรัชกาลที่ 5 ดินแดนส่วนนี้ได้ตกเป็นของฝรั่งเศส และกัมพูชาในเวลาต่อมา ต่อมาเมื่อมีความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศกัมพูชา คนกลุ่มนี้จึงอพยพเข้ามาอยู่ที่จังหวัดตราด ทางราชการไทยถือเอาวันที่ 15 พฤศจิกายน 2520 เป็นวันสุดท้ายที่จะรับผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย ถือบัตรประจำตัวสีเขียว

(14) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากประเทศกัมพูชา ได้แก่คนที่มีเชื้อสายไทย และคนกัมพูชาที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 15 พฤศจิกายน 2520 ถือบัตรประจำตัวสีขาวขอบแดง

(15) มลาบรี เป็นคนพื้นเมืองที่อาศัยในพื้นที่จังหวัดแพร่และน่าน ถือบัตรประจำตัวสีฟ้า

(16) ชุมชนบนพื้นที่สูง เป็นกลุ่มบุคคลที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูงและได้รับการสำรวจในระหว่างวันที่ 1 พฤษภาคม – 25 กันยายน 2543 ถือบัตรประจำตัวสีเขียวขอบแดง

โดยบุคคลที่อพยพเข้ามา จะได้รับการกำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลักขึ้นต้นด้วยเลข 6 ในขณะที่บุตรที่เกิดในประเทศไทย จะได้รับการกำหนดเลขประจำตัวขึ้นต้นด้วยเลข 7

(ในเวลาคือ นับจากปี 2548 เรียกว่าเป็น “กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ หรือชนกลุ่มน้อยเดิม”⁷⁷) ต่อมา เริ่มมีความชัดเจนว่า คนกลุ่มนี้ไม่สามารถกลับประเทศต้นทาง ทั้งไม่มีหลักฐานยืนยันได้ว่าเป็นคนของรัฐใด คนกลุ่มนี้จึงมีสถานะเป็นคนไร้สัญชาติ (Stateless Person)⁷⁸ ในประเทศไทย

บุตรของชนกลุ่มน้อยนี้เองที่เป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการประกาศใช้ พ.ว.337 เมื่อเวลาผ่านไป ประเทศไทยก็ใช้นโยบายเปิดให้คนอพยพกลุ่มนี้เข้าเป็นสมาชิกของสังคม โดยกำหนดแนวทางว่า สำหรับคนรุ่นบิดามารดาที่อพยพเข้ามาและอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว (ประมาณ 10-15 ปีขึ้นไป) จะสามารถเข้าสู่กระบวนการปรับสถานะจากคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย ไปสู่คนเข้าเมืองถูกกฎหมาย และสามารถขอสถานะมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทยได้⁷⁹ ส่วนคนอพยพรุ่นที่สองจะสามารถมีสัญชาติไทยได้โดยการเข้าสู่กระบวนการยื่นคำขอมีสัญชาติ (โดยทั่วไปเรียกคนกลุ่มนี้ว่า คนตามมาตรา 7 ทวิ วรรคสอง)⁸⁰ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการดำเนินนโยบายนี้นับจากปี 2535 แต่ก็ไม่ใช่การเปิดโอกาสแก่คนอพยพทุกกลุ่มพร้อมกัน (ดูภาคผนวก ก)

6) คนอพยพรุ่นที่สองที่ได้รับการ “คืนสัญชาติไทย”

ระหว่างที่คนอพยพรุ่นที่สองเข้าสู่กระบวนการยื่นคำขอมีสัญชาติไทย ประเทศไทยมีนโยบายเพิ่มเติมเพื่อการแก้ปัญหาคำขอมีสัญชาติให้กับคนอพยพรุ่นที่สอง ด้วยการกำหนดช่องทางเพิ่มเติมและเป็นช่องทางเฉพาะสำหรับ (อดีต) เด็กที่เคยมีสัญชาติไทย แต่ถูกถอนสัญชาติไทย หรือไม่ได้สัญชาติไทยเพราะผลจาก พ.ว.337 (เกิดก่อนแก้ไขพ.ร.บ.สัญชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2535 หรือเกิดก่อน 26 กุมภาพันธ์ 2535) เท่านั้น โดยในปี 2551 ได้มีการแก้ไขกฎหมายสัญชาติอีกครั้ง (พ.ร.บ.สัญชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2551)⁸¹ โดยสาระสำคัญก็คือ

⁷⁷ นับจากปี 2548 กรมการปกครอง และหน่วยงานความมั่นคงอย่างสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ใช้คำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์ 17 กลุ่ม” หรือ “กลุ่มชาติพันธุ์ 17 กลุ่มหรือชนกลุ่มน้อยเดิม” แทน คำว่า “ชนกลุ่มน้อย” ปรากฏครั้งแรกในมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548 เรื่องยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล

⁷⁸ บุคคลที่ไม่ได้รับการรับรองจากรัฐใดในโลกว่าเป็นคนชาติ (national) หรือพลเมือง (a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law', Article 1 (1) of the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons) ซึ่งตรงกับความหมายของ *de jure statelessness* สำหรับประเทศไทยคนไร้สัญชาติ จำแนกได้อีกเป็น คนไร้สัญชาติที่มีเอกสารแสดงตน กับคนไร้สัญชาติที่ไม่มีเอกสารแสดงตน (lacking of a State by which one is recognized) หรือนิยามที่รู้จักกันในสังคมไทยก็คือคนไร้สัญชาติที่ไร้รัฐ (Undocumented stateless person)

⁷⁹ สำหรับกรณีของคณอพยพรุ่นบิดามารดา เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายคนเข้าเมือง คือ มาตรา 17 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ประกอบกับคณะรัฐมนตรีมีมติ (มติคณะรัฐมนตรี) ที่จะให้สถานะต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและสามารถขอมีถิ่นที่อยู่กับชนกลุ่มน้อยกลุ่มใดบ้าง

⁸⁰ สำหรับกรณีคนอพยพรุ่นที่สอง เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายสัญชาติ คือ มาตรา 7 ทวิ วรรคสอง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ประกอบกับคณะรัฐมนตรีมีมติ (มติคณะรัฐมนตรี) กำหนดกลุ่มเป้าหมาย

⁸¹ มาตรา 23 พ.ร.บ.สัญชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2551

คืนสัญชาติไทยให้กับคนที่ถูกถอนสัญชาติ หรือไม่ได้สัญชาติ และบุตรของคนที่ถูกถอนสัญชาติ หรือบุตรที่ไม่ได้สัญชาติไทยเพราะผลของปว.337 (โดยทั่วไปเรียกคนกลุ่มนี้ว่า “คนไทยตามมาตรา 23”) และเช่นเดียวกับคนที่มียุทธินิธิในสัญชาติไทยกลุ่มอื่น ๆ ผู้ที่ได้รับการคืนสัญชาติไทยกลุ่มนี้ก็ต้องเข้าสู่กระบวนการทางทะเบียนราษฎรเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสารแสดงตนที่รับรองยืนยันว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทย⁸²

ข้อสังเกตเพิ่มเติม

- คนอพยพรุ่นที่สองที่เกิดในประเทศไทย แต่เกิดในช่วงที่พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 มีผลใช้บังคับ (เกิดตั้งแต่วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535) จะปรับสถานะไปสู่ผู้มีสัญชาติไทยได้ ก็ด้วยการเข้าสู่กระบวนการยื่นคำขอมีสัญชาติตาม มาตรา 7 ทวิวรรคสองฯ

7) คนอพยพรุ่นที่สอง ที่ไม่ใช่บุตรของชนกลุ่มน้อย

คนอพยพย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทย มิได้มีเพียงกลุ่มคนที่ได้รับการนิยามว่าชนกลุ่มน้อยโดยทางราชการไทย แต่ยังมีคนกลุ่มอื่น ๆ นอกเหนือจากกลุ่มชาติพันธุ์ 18 กลุ่ม ที่ย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทยด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ การย้ายถิ่นตามเครือญาติ หรือแม้แต่หนีความขัดแย้งในประเทศต้นทาง ซึ่งเป็นการเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยอาจมาขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานข้ามชาติ (เมียนมา ลาว หรือกัมพูชา) หากว่าคนกลุ่มนี้มีบุตรเกิดในประเทศไทย บุตรที่เกิดก็ย่อมไม่ได้สัญชาติไทยตามข้อยกเว้นที่กฎหมายสัญชาติกำหนดไว้ และประเทศไทยไม่เคยมีนโยบายเปิดให้คนอพยพรุ่นที่สองกลุ่มอื่นเข้าสู่กระบวนการปรับสถานะเป็นคนสัญชาติไทย จนกระทั่งปี 2555 ที่มีกลุ่มเป้าหมายของกระบวนการมีสัญชาติไทยโดยการยื่นคำขอตามมาตรา 7 ทวิ

บรรดาบุคคลที่เคยมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ถูกถอนสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พุทธศักราช 2515 ข้อ 1 และผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พุทธศักราช 2515 ข้อ 2 รวมถึงบุตรของบุคคลดังกล่าว ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและไม่ได้สัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ถ้าบุคคลผู้นั้นอาศัยอยู่จริงในราชอาณาจักรไทยติดต่อกันโดยมีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร และเป็นผู้มีความประพฤติดี หรือทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมหรือประเทศไทย ให้ได้สัญชาติไทยตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เว้นแต่ผู้ซึ่งรัฐมนตรีมีคำสั่งอันมิผลให้เป็นผู้มีสัญชาติไทยแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้มีคุณสมบัติตามวรรคหนึ่งยื่นคำขอลงรายการสัญชาติในเอกสารการทะเบียนราษฎรต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรแห่งท้องที่ที่ผู้นั้นมีภูมิลำเนาในปัจจุบัน

⁸² สิทธิในสัญชาติไทยของคนไทยตามมาตรา 23 เกิดขึ้นนับตั้งแต่วันที่พ.ร.บ.สัญชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2551 รับรองไว้ หรือ “มีสิทธิในสัญชาติไทย” แล้ว แต่บุคคลจะสามารถ “ใช้สิทธิ” ในสัญชาติไทยนี้ได้ก็ต่อเมื่อได้รับการรับรองว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทยแล้ว (โดยยื่นคำขอเพื่อเพิ่มชื่อของตนเข้าในทะเบียนบ้านคนอยู่ถาวร ตามมาตรา 36 แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 (ประเภท ท.ร.

วรรคสอง ถูกขยายให้เปิดกว้างขึ้นกว่าเดิม คือ “คนไร้รากเหง้า”⁸³ (ต่อมายกเลิกในปี 2560) และ “บุตรของคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยและทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศ”⁸⁴ ก็มีสิทธิที่จะยื่นคำขอมีสัญชาติไทย

และในปี 2560⁸⁵ กลุ่มเป้าหมายของมาตรา 7 ทวิ วรรคสองฯ ก็ถูกขยายให้กว้างขึ้นอีกครั้งโดยขยายไปถึง “บุตรของคนที่ไม่ใช่สัญชาติไทยกลุ่มอื่น ๆ ที่มีเชื้อชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์” ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า จะต้องเกิดในประเทศไทย ไม่ปรากฏว่ามีหรือใช้สัญชาติของประเทศอื่น และจบการศึกษาในระดับปริญญาตรีจากสถาบันการศึกษาในประเทศไทย⁸⁶

อย่างไรก็ดี มีช่องทางพิเศษสำหรับนักเรียน นักศึกษาไร้สัญชาติที่ยังไม่จบการศึกษา ที่หากได้รับความเห็นชอบว่า “มีเหตุจำเป็น” ก็จะสามารถเข้าสู่กระบวนการยื่นคำร้องขอมีสัญชาติไทยได้ โดยไม่ต้องรอถึงวันจบการศึกษา⁸⁷

⁸³ หมายถึง บุตรของคนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรไทยและถูกบุพการีทอดทิ้งหรือไม่ปรากฏบิดาและมารดา ครอบคลุมเฉพาะผู้ที่ได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 18 มกราคม 2548, ดูข้อ 3 ประกาศมหาดไทย ลงวันที่ 26 กันยายน 2555 ออกภายใต้มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 ธันวาคม 2553

⁸⁴ ดูข้อ 4 ประกาศมหาดไทย ลงวันที่ 26 กันยายน 2555

⁸⁵ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 ธันวาคม 2559 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การส่งให้คนที่เกิดในราชอาณาจักรและไม่ได้รับสัญชาติไทย โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป และการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย

“.... ข้อ 2 ให้บุตรของคนที่ยอพยพเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรและอาศัยอยู่มาเป็นเวลานาน ครอบคลุมกลุ่มชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติไว้เดิมรองรับสถานะให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักร อาทิ กลุ่มเวียดนามอพยพ อดีตทหารจีนคณะชาติ จีนฮ่ออพยพพลเรือน จีนฮ่ออิสระ ไทยลื้อ ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง ประเทศกัมพูชา ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เนปาลอพยพ ขาวเขา บุคคลล้นพื้นที่สูงหรือชุมชนบนพื้นที่สูง ลาวภูเขาอพยพ ม้งถ้ากระบอก ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มาลาया ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชา ชาวมอแกน และคนที่อพยพเข้ามาในราชอาณาจักรและอาศัยอยู่เป็นเวลานานที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 18 มกราคม 2548 ให้ได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนพิเศษ 79 ง หน้า 10 วันที่ 14 มีนาคม 2560

⁸⁶ ข้อ 3 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การส่งให้คนที่เกิดในราชอาณาจักรและไม่ได้รับสัญชาติไทย โดยมีบิดามารดาเป็นคนต่างด้าว ได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไปและการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2560, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 134 ตอนพิเศษ 79 ง วันที่ 14 มีนาคม 2560 หน้า 10-14 และดูหนังสือสั่งการ มท 0309/ว 3008 ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2560

⁸⁷ แนวทางปฏิบัติในการพิจารณา “เหตุความจำเป็น” ที่จะต้องมีสัญชาติไทย ได้แก่

- (1) มีบิดามารดาซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ซึ่งไม่มีผลต่อการได้สัญชาติไทยของบุตร
- (2) ได้รับการจดทะเบียนเป็นบุตรบุญธรรมของผู้มีสัญชาติไทย และอาศัยอยู่ในประเทศไทยกับผู้รับบุตรบุญธรรมไม่น้อยกว่า 5 ปี

8) คนสัญชาติไทยโดยข้อสันนิษฐานของกฎหมาย : เด็กไร้รากเหง้า

ในปี 2562 ประเทศไทยดำเนินนโยบายเปิดกว้างโดยยอมรับให้เด็กไร้สัญชาติที่ถูกทอดทิ้งตั้งแต่แรกเกิด เด็กเร่ร่อน-พลัดพรากจากครอบครัว หรือ “เด็กไร้รากเหง้า” ที่เกิดในประเทศไทย หรือไม่มีข้อเท็จจริงชัดเจนว่าเกิดในประเทศไทยหรือไม่ ให้เป็นผู้มีสัญชาติไทยได้ แต่มาตรการภายใต้นโยบายนี้ ไม่ได้เกิดขึ้นผ่านบทบัญญัติในกฎหมายสัญชาติ แต่เป็นการมีสัญชาติไทยโดยกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร (พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร ฉบับที่ 3 พ.ศ.2562)⁸⁸ โดยแบ่งเด็กไร้รากเหง้าออกเป็นสองกลุ่มคือ

กลุ่มแรก-เป็นกรณีที่ไม่พบว่ามีข้อมูลเกี่ยวกับบิดามารดา จะถือว่าเด็กไร้รากเหง้าคนดังกล่าวมีสัญชาติไทย โดยการเกิดโดยหลักดินแดนทันที⁸⁹ โดยผู้ปกครองจะต้องไปดำเนินการทางทะเบียนราษฎรเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสารแสดงตนว่าเป็นคนสัญชาติไทย⁹⁰

(3) กรณีบิดามารดาได้สัญชาติไทย เพราะคุณสมบัติที่ว่าจบการศึกษาระดับปริญญาตรี และบุตรเกิดก่อนที่บิดามารดาจะได้สัญชาติไทย

(4) เป็นผู้ที่ได้รับคัดเลือกจากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐให้เป็นตัวแทนเพื่อไปแข่งขัน หรือประกวดผลงานในระดับนานาชาติ หรือทำประโยชน์ให้แก่ประเทศไทย โดยมีหนังสือรับรองจากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และนักเรียนนักศึกษาคนดังกล่าวจะต้องอาศัยอยู่ในประเทศไทยไม่น้อยกว่า 10 ปี

(5) เป็นผู้ที่เคยทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศ หรือมีบิดามารดาเป็นผู้ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศ โดยมีหนังสือรับรองจากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และนักเรียนนักศึกษาคนดังกล่าวจะต้องอาศัยอยู่ในประเทศไทยไม่น้อยกว่า 10 ปี

(6) เป็นผู้ที่ไม่สามารถส่งกลับประเทศต้นทางซึ่งบิดามารดามีสัญชาติ หรือมีภูมิลำเนา โดยมีหนังสือปฏิเสธความเป็นคนสัญชาติของประเทศดังกล่าวจากสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุล หรือหน่วยงานของรัฐที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น หรือมีข้อเท็จจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าผู้นั้นเป็นคนไร้สัญชาติ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมอบอำนาจให้อธิบดีกรมการปกครองเป็นผู้พิจารณาเหตุความจำเป็น, ดูหนังสือสั่งการ มท 0309/ ว 16260 ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2560 และ มท 0309/ว 17656 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2562

⁸⁸ มาตรา 19/2 วรรคสองพ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2562, ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิยื่นคำร้องขอมีสัญชาติไทยตาม มาตรา 19/2 วรรคสอง แห่งพ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2562

⁸⁹ มาตรา 7 (2) พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535

⁹⁰ แบ่งเป็น 2 กรณีคือ กรณีที่หนึ่ง-หากเด็กคนดังกล่าวยังไม่ได้รับการแจ้งเกิด ไม่มีเลขประจำตัวสิบสามหลัก ผู้ปกครองเด็กสามารถจะต้องไปดำเนินการยื่นคำร้องแจ้งเกิดเด็กและเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนบ้านในสถานะผู้มีสัญชาติไทย (ท.ร.14) กรณีที่สอง-กรณีที่เด็กได้รับการกำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลักเป็นคนไม่มีสัญชาติไทยกลุ่มใดก็ตามไปแล้ว รวมถึงกรณีที่เด็กถูกเพิกถอนหรือจำหน่ายรายการทางทะเบียนราษฎร ผู้ปกครองสามารถดำเนินการเพื่อเปลี่ยนแปลงข้อมูลทางทะเบียนราษฎรได้, ดู หนังสือ มท 0309/ ว 11682 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2562

แต่หากว่าเป็นกรณีของกลุ่มที่สอง-คือกรณีที่มีข้อมูลว่าบิดา มารดาของเด็กเป็นใคร มีสัญชาติใด (โดยเฉพาะข้อมูลทะเบียนราษฎร) หรือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่สามารถสันนิษฐานได้ว่าบิดามารดาของเด็กเป็นคนต่างด้าว กรณีนี้เด็กไร้รากเหง้าจะไม่สามารถได้รับสิทธิในสัญชาติไทยโดยการเกิดโดยหลักดินแดนโดยอัตโนมัติ โดยต้องพิจารณาว่า เด็กคนดังกล่าวเกิดเมื่อไร หากว่าเกิดก่อนวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535 อาศัยอยู่ต่อเนื่องในประเทศไทย มีความประพฤติดี ก็จะต้องไปใช้ช่องทางของ“คนไทยตามมาตรา 23”⁹¹ แต่หากเกิดนับตั้งแต่วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535 อาศัยอยู่ในประเทศไทยไม่น้อยกว่า 10 ปี กำลังเรียนหรือจบการศึกษาแล้ว และมีหนังสือรับรองความเป็นคนไร้รากเหง้าที่ออกโดยหน่วยงานในสังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ก็จะสามารถยื่นคำขอมีสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ วรรคสองฯ”⁹²

อย่างไรก็ดี หากเด็กไร้รากเหง้าได้รับการจดทะเบียนเป็นบุตรบุญธรรมโดยคนสัญชาติไทย และอาศัยอยู่กับครอบครัวผู้รับเป็นบุตรบุญธรรมไม่น้อยกว่า 5 ปี ไม่จำเป็นต้องใช้หนังสือรับรองความเป็นคนไร้รากเหง้า⁹³

การทะเบียนราษฎร สำหรับบุตรของคนต่างด้าวที่ไม่มีถิ่นที่อยู่ถาวรกลุ่มต่าง ๆ

แม้ในขณะที่เกิด บุตรของคนต่างด้าวซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย หรือเป็นคนต่างด้าวกลุ่มอื่น ๆ (อาจ) ได้รับสื่อบัตรสำหรับคนที่ไม่มีสัญชาติไทย⁹⁴ แต่เมื่อได้รับการอนุมัติคำขอมีสัญชาติไทย (กรณียื่นคำขอตามมาตรา 7 ทวิ วรรคสอง) หรือได้รับการอนุมัติให้ลงรายการสัญชาติไทย (กรณีได้รับคืนสัญชาติไทยตามมาตรา 23ฯ) ก็จะมีสถานะเป็นคนไทยโดยการเกิด ตามหลักดินแดน และจะได้รับการเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านคนอยู่ถาวร (ประเภทท.ร.14) และได้รับการจัดทำบัตรประจำตัว

⁹¹ หากเกิดก่อนวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535 อาศัยอยู่ต่อเนื่องในประเทศไทย มีความประพฤติดี ให้ยื่นคำขอมีสัญชาติไทยตามมาตรา 23 พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551

⁹² หากเด็กยังไม่ได้รับการแจ้งการเกิด ยังไม่มีเลขประจำตัว ให้ผู้ปกครองดำเนินการแจ้งการเกิดก่อน หากเด็กได้รับการกำหนดเลขประจำตัวแล้ว ไม่ว่าจะเป็กลุ่มใด (ประเภท 6, ประเภท 7, ประเภท 0 กลุ่มทั่วไป (0-00) หรือกลุ่ม 0-89 จะต้องมืหลักฐานการเกิด, ดู หนังสือ มท 0309/ ว 11682 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2562

⁹³ หนังสือ มท 0309/ ว 11682 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2562

⁹⁴ หากมีการดำเนินการแจ้งเกิดต่อสำนักทะเบียน เด็กจะได้รับสื่อบัตรที่ถูกต้องแบบให้เด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย ประเภท ท.ร.7

3.2.2.3 คนสัญชาติไทยภายหลังการเกิด

แนวทางสำหรับคนไม่มีสัญชาติไทย ที่ประสงค์จะปรับสถานะเป็นคนสัญชาติไทยที่ดำเนินการมานับแต่อดีตจนถึงกฎหมายสัญชาติฉบับปัจจุบัน คือ

- 9) หญิงต่างด้าวที่ขอมีสัญชาติไทยตามสามีคนไทย และได้รับอนุญาต⁹⁵
- 10) คนต่างด้าวแปลงสัญชาติเป็นไทย (การแปลงสัญชาติกรณีทั่วไป และกรณีพิเศษ)

คนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย และได้รับสถานะมีถิ่นที่อยู่ถาวรแล้ว⁹⁶ สามารถยื่นขอแปลงสัญชาติไทย ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไข 5 ประการ⁹⁷ โดยหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไข 5 ข้อนี้อาจได้รับการยกเว้น หากว่าเป็นกรณีการขอแปลงสัญชาติของคนที่ทำความดีความชอบ ทำคุณประโยชน์ต่อประเทศไทย ก็จะได้รับยกเว้นเงื่อนไขบางประการ (มาตรา 11)⁹⁸ ซึ่งในปี 2551 ข้อยกเว้น 2 เรื่องนี้ถูกนำมาใช้กับกรณีที่ผู้ยื่นคำร้องขอแปลงสัญชาติเป็นบุตร ภริยา หรือสามีผู้แปลงสัญชาติเป็นไทย หรือรวมถึงสามีต่างชาติที่ประสงค์จะแปลงสัญชาติเป็นไทย (มาตรา 11 (2) และ (4))⁹⁹

⁹⁵ มาตรา 9 พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508

หญิงซึ่งเป็นคนต่างด้าวและได้สมรสกับผู้มีสัญชาติไทย ถ้าประสงค์จะได้สัญชาติไทยให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ได้สัญชาติไทยให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรี

⁹⁶ มาตรา 40-52 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522

⁹⁷ มาตรา 10 พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508

คนต่างด้าวซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนดังต่อไปนี้ อาจขอแปลงสัญชาติเป็นไทยได้

(1) บรรลุนิติภาวะแล้วตามกฎหมายไทยและกฎหมายที่บุคคลนั้นมีสัญชาติ (2) มีความประพฤติดี (3) มีอาชีพเป็นหลักฐาน (4) มีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรไทยต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ยื่นคำขอแปลงสัญชาติเป็นไทยเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี (5) มีความรู้ภาษาไทยตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁹⁸ ได้รับการยกเว้นเงื่อนไข ว่า ไม่จำเป็นต้องมีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรไทยต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ยื่นคำขอแปลงสัญชาติเป็นไทยเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี หรือเรื่องความรู้ภาษาไทย

⁹⁹ มาตรา 11 พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551

บทบัญญัติในมาตรา 10 (4) และ (5) มิให้นำมาใช้บังคับ ถ้าผู้ขอแปลงสัญชาติเป็นไทย

(1) ได้กระทำความดีความชอบเป็นพิเศษต่อประเทศไทย หรือได้ทำคุณประโยชน์ให้แก่ทางราชการซึ่งรัฐมนตรีเห็นสมควร (2) เป็นบุตร ภริยา หรือสามีของผู้ซึ่งได้แปลงสัญชาติเป็นไทย หรือของผู้ได้กลับคืนสัญชาติไทย (3) เป็นผู้ได้เคยมีสัญชาติไทยมาก่อน (4) เป็นสามีของผู้มีสัญชาติไทย

11) ชนกลุ่มน้อยที่แปลงสัญชาติเป็นไทย¹⁰⁰

กรณีของคนอพยพย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หากว่าภายหลังได้รับการปรับสถานะเป็นคนเข้าเมืองถูกกฎหมายแล้ว และได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ถาวรแล้ว¹⁰¹ ก็สามารถเข้าสู่กระบวนการยื่นคำขอแปลงสัญชาติเช่นกัน

12) เด็กไร้สัญชาติที่มีผู้ยื่นขอแปลงสัญชาติให้

มีความเปลี่ยนแปลงในเรื่องของการแปลงสัญชาติที่น่าสนใจ ก็คือ เด็ก เยาวชน รวมถึงคนเปราะบาง สามารถปรับสถานะเป็นคนสัญชาติไทยได้ โดยมีบุคคลยื่นขอแปลงสัญชาติให้ กล่าวคือ หนึ่ง-ผู้อนุบาล สามารถยื่นขอแปลงสัญชาติเป็นไทยให้คนไร้ความสามารถที่เกิดในไทย¹⁰², สอง-ผู้อำนวยการสถานสงเคราะห์เฉพาะของรัฐ สามารถยื่นคำขอแปลงสัญชาติให้กับผู้เยาว์ในสถานสงเคราะห์ โดยมีเงื่อนไขว่าเด็กไร้สัญชาติคนดังกล่าวจะต้องอยู่ในความดูแลของสถานสงเคราะห์มาไม่น้อยกว่า 10 ปี¹⁰³ และสาม-ผู้รับบุตรบุญธรรม ที่จดทะเบียนรับเด็กไร้สัญชาติที่เกิดในประเทศไทยเป็นบุตรบุญธรรมสามารถยื่นคำขอแปลงสัญชาติให้บุตรบุญธรรมตนเองได้¹⁰⁴

การทะเบียนราษฎร สำหรับผู้มีสัญชาติไทย ภายหลังการเกิด

เมื่อได้รับการอนุมัติคำขอฯ ต่าง ๆ แล้ว ก็จะมีสถานะเป็นคนไทย จะได้รับการเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านคนอยู่ถาวร (ประเภทท.ร.14) และได้รับการจัดทำบัตรประจำตัว

¹⁰⁰ ดูเพิ่มเติม ชูติ งามอรุณเลิศ, มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการแปลงสัญชาติเป็นไทย : ศึกษากรณีคนไร้สัญชาติ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2561

¹⁰¹ มาตรา 17 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี, กฎกระทรวง กำหนดแบบ วิธีการและค่าธรรมเนียมในการยื่นคำขอเกี่ยวกับการได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติเป็นไทย และการกลับคืนสัญชาติไทยสำหรับคนต่างด้าวซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย พ.ศ.2545, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119, ตอนที่ 89 ก. (13 กันยายน 2545), 16

¹⁰² ได้รับการยกเว้นเงื่อนไข มาตรา 10 (3) และ (5)

¹⁰³ ได้รับการยกเว้นเงื่อนไข มาตรา 10 (1) และ (3)

¹⁰⁴ ได้รับการยกเว้นเงื่อนไข มาตรา 10 (1) และ (3)

3.3 คนไม่มีสัญชาติไทย หรือคนต่างด้าวกลุ่มต่าง ๆ ในประเทศไทย

คนอีกกลุ่มหนึ่งที่ได้รับการนับรวมว่าเป็นพลเมืองของประเทศไทย ก็คือ คนไม่มีสัญชาติไทยหรือคนต่างด้าวที่มีสถานะเป็นราษฎรต่างด้าว ซึ่งหากพิจารณาในแง่องค์ประกอบความเป็นพลเมืองแล้ว (ดูบทที่ 2) จะพบว่าราษฎรต่างด้าวนี้เป็นพลเมืองทางสังคมและเศรษฐกิจ และได้รับการรับรองสิทธิด้านต่าง ๆ โดยรัฐไทย จะขาดก็แต่เพียงความเป็นพลเมืองทางการเมือง ในหัวข้อ 3.3 นี้จะเป็นการกล่าวถึง พลเมืองที่เป็นราษฎรต่างด้าว โดยเริ่มจากการกล่าวถึงความเป็นมาและลักษณะของราษฎรต่างด้าว โดยจะเริ่มจากภาพกว้าง ว่าคนไม่มีสัญชาติไทยหรือคนต่างด้าวในประเทศไทยได้แก่ใคร กลุ่มใดบ้าง (หัวข้อ 3.3.1) แล้วจึงนำไปสู่ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างคนต่างด้าวทั่วไป กับคนต่างด้าวที่เป็นพลเมืองของประเทศไทย (หัวข้อ 3.3.2)

นอกจากกฎหมายสัญชาติแล้ว กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรเป็นกฎหมายอีกฉบับที่มีบทบาทในการจำแนกคนสัญชาติไทยและต่างด้าว นอกจากทะเบียนบ้านสำหรับคนสัญชาติไทย (ทะเบียนคนที่มีถิ่นที่อยู่ถาวร) แล้ว ระบบฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรของประเทศไทยได้ออกแบบทะเบียนบ้านและบัตรประจำตัวสำหรับคนที่ไม่ใช่สัญชาติไทยด้วย อาทิ ทะเบียนบ้านสำหรับคนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย มีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย (ทะเบียนคนที่มีถิ่นที่อยู่ถาวร), สำหรับคนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย มีสิทธิอาศัยชั่วคราว (ทะเบียนคนที่มีสิทธิอาศัยชั่วคราว) หรือแม้กระทั่งทะเบียนสำหรับคนต่างด้าวที่เข้าเมืองไม่ถูกต้อง แต่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยได้ (ทะเบียนประวัติประเภทต่าง ๆ)

การจัดทำทะเบียนประเภทต่าง ๆ เพื่อจด-นับคนกลุ่มต่าง ๆ นี้ ดำเนินมานับแต่อดีต ด้วยเหตุผลที่แตกต่างไป (ดู “บทบทวน” ในล้อมกรอบ) แต่หากจะให้คำอธิบายจากบริบทกฎหมายปัจจุบัน ก็ต้องตอบว่าเป็นมาตรการของประเทศไทยเพื่อรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมาย (Recognition of Legal personal) ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งของบุคคล ทั้งยังเป็นหน้าที่ของรัฐไทยที่จะต้องดำเนินการในฐานะรัฐภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน¹⁰⁵ นอกจากนี้ การปรากฏตัวของคนไม่มีสัญชาติไทยในทะเบียนประเภทต่าง ๆ ยังมีความหมายถึงความแตกต่างของสิทธิด้านต่าง ๆ ที่คนไม่มีสัญชาติไทยแต่ละกลุ่มสามารถเข้าถึงและใช้สิทธิ โดยในหัวข้อนี้จะเป็นการกล่าวถึงคนไม่มีสัญชาติไทยกลุ่มต่าง ๆ ที่ปรากฏตัวในประเทศไทย ซึ่งประกอบไปด้วย 4 กลุ่มโดยกว้างคือ คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย มีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย, คนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยชั่วคราว, คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีสิทธิอาศัย แต่ได้รับการอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยชั่วคราว และคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีสิทธิอาศัย และไม่ได้รับการอนุญาตให้อยู่ใน

¹⁰⁵ พันธกรณีในฐานะรัฐภาคีของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) ข้อ 24 (2), อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child) ข้อ 7 (1), อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของชนพิการ (Convention on the Rights of the Persons with Disabilities - CRPD) ข้อ 18 (2) และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights- UDHR) ที่ผูกพันประเทศไทยในฐานะกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

ประเทศไทยชั่วคราว ซึ่งบางกลุ่มจะประกอบไปด้วยคนหลากหลายลักษณะ โดยในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงคนต่างด้าว ลักษณะต่าง ๆ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

บทบทวน

ในระบบฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรของประเทศไทย ไม่ได้มีแค่คนชาติหรือคนสัญชาติไทย แต่ประกอบไปด้วยคนหลากหลายกลุ่มที่ปรากฏตัวในดินแดนรัฐไทย แน่นอนว่าเหตุผลของการจด-นับคนไทยและคนที่ไม่ใช่สัญชาติไทยที่กล่าวมาเพื่อเป็นการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมาย อันหมายถึงการปฏิบัติของรัฐไทยต่อพันธกรณีในทางระหว่างประเทศ เป็นคำอธิบายที่เพิ่งเกิดขึ้นในช่วงเวลาสิบปีเศษที่ผ่านมา แต่คำตอบที่ว่า ใคร ทั้งที่เป็นไพร่ไทยและไพร่ที่เป็นคนต่างชาติ เช่น ลาว มอญ เขมร ฯลฯ จะต้องขึ้นสังกัดต่อมุลนายตามกรมกองแห่งใดแห่งหนึ่งนั้น ได้มาขึ้นทะเบียนหรือยัง รวมแล้วมีจำนวนเท่าใด เพื่อให้เห็นถึงกำลังคน (แรงงานที่เกณฑ์ได้) ผ่านข้อมูลและจำนวนนับจากในสมัยอยุธยา¹⁰⁶ หรือการจดบัญชีพลเมืองหรือสวราชบัญชีย เพื่อขึ้นทะเบียนขายฉกรรจ์เพื่อใช้ในราชการสงคราม, รวมถึงการสำรวจเพื่อจด-นับจำนวนคนที่ปรากฏตัวอยู่ในดินแดนเพื่อเป็นฐานข้อมูลในการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ต่อไป อาทิ การจัดทำ บัญชีสำมะโนครัว บัญชีคนเกิด แลคนตาย บัญชีคนเข้า คนออก ในปี

¹⁰⁶ เป็นการรายงานตัวและถูกควบคุมเป็นหมู่เหล่า ไพร่เป็นสถานภาพของคนที่ต้อง “รับราชการงานโยธา” คือต้องเข้ารายงานตัวและถูกควบคุมตัวเป็นหมู่เหล่า ให้ปฏิบัติงานทำถนน ขุดคลอง สร้างสะพานในช่วงเดือนที่กำหนด โดยไม่ได้รับค่าแรงตอบแทน เพราะถือว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ไพร่จะต้องปฏิบัติตาม , ดู ขจร สุพานิช, “อยุธยาราชธานี”, (กรุงเทพฯ: องค์การการค้าสุรสา, 2530) หน้า 120-121 อ้างถึงใน ชลิต ถาวรนุกิจกุล, “บทวิเคราะห์แนวความคิดทางการเมืองเบื้องหลังพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508”, (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ , ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 45-55.

รัตนโกสินทร์ศก 128 (พ.ศ.2452) เฉพาะในพระราชอาณาเขต¹⁰⁷ และทั่วทุกมณฑล เว้นแต่จังหวัดกรุงเทพฯ ขึ้นใน
ในปี 2457¹⁰⁸ และปี 2460¹⁰⁹

¹⁰⁷ ตามพ.ร.บ. สำหรับทำบาญชีคนในพระราชอาณาจักร ร.ศ.128 (พ.ศ.2452) โดยทำพระราชบัญญัติได้มีหมายเหตุ ระบุว่า “มีพระบรมราชโองการ ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำรัสเหนือเกล้าฯ สั่งว่า ทรงพระราชดำริเห็นว่า เวลานี้สมควรที่จะให้คิดทำบาญชีคนในพระราชอาณาเขตฯ ให้ทราบความแน่นอนว่ามีคนอยู่แห่งใดเท่าใด เพื่อประโยชน์ที่จะบำรุงความสุข แลรักษาการแผ่นดินให้เหมือนกับที่เปนอยู่ในประเทศทั้งปวง จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพ.ร.บ.นี้ไว้สืบไป”

อย่างไรก็ดี การสำรวจและจัดทำบาญชีตามพ.ร.บ. สำหรับทำบาญชีคนในพระราชอาณาจักรฯ นี้ ดำเนินการเฉพาะคนในพระราชอาณาเขตเท่านั้น

¹⁰⁸ พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ซึ่งเป็นการแก้ไขปรับปรุง พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116

“.....เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะจัดทำบาญชีสำมะโนครัวในหมู่บ้านของตนและคอยแก้ไขให้ถูกต้องอยู่เสมอ กำหนดต้องรักษาบาญชีสำมะโนครัว และทะเบียนบาญชีของรัฐบาลในตำบลนั้น และคอยแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องกับบาญชีของผู้ใหญ่บ้าน และหน้าที่ของกรรมการอำเภอในการทะเบียนบาญชี นั้นคือทำบาญชีสำมะโนครัวและทะเบียนทุก ๆ อย่างบรรดาที่ต้องการใช้ในราชการ.....”

¹⁰⁹ พ.ร.บ.การตรวจสอบบาญชีสำมะโนครัว และการจดทะเบียนคนเกิด คนตาย คนย้ายตำบล พ.ศ.2460 (หมายเหตุ มีพระบรมราชโองการ ในพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราวุธ พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำรัสเหนือเกล้าฯ สั่งว่า การทำบาญชีสำมะโนครัวที่ได้เริ่มทำตามพระราชบัญญัติ สำหรับทำบาญชีคนในพระราชอาณาจักร ร.ศ.128 (พ.ศ.2452) นั้น ต่อมาได้มีการแก้ไขการเกิดการตายการย้ายเป็นลำดับมา ถึงเวลานี้พลเมืองและรายการต่างๆ ย่อมคลาดเคลื่อนไปจากจำนวนที่เปนจริงได้มาก สมควรที่จะวางระเบียบการตรวจสอบสำมะโนครัวขึ้นไว้ เพื่อจะได้แก้ไขบาญชีให้ถูกต้องใกล้เคียงกับความเป็นจริงไว้เสมอ อีกประการหนึ่งการจดทะเบียนคนเกิด คนตาย คนย้ายตำบล ซึ่งเป็นหลักฐานในการแก้ไขบาญชีสำมะโนครัวให้ถูกต้องใกล้เคียงกับความเป็นจริงนั้น ก็ยังหาได้มีบัญญัติไว้เปนหลักฐานไม่ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ตราพระราชบัญญัติขึ้น ไว้ดังต่อไปนี้), พ.ร.บ.การตรวจสอบบาญชีสำมะโนครัว และการจดทะเบียนคนเกิด คนตายคนย้ายตำบล พ.ศ.2461, พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎรในเขตเทศบาล พ.ศ.2479 และฉบับที่ 2 พ.ศ.2479, พ.ร.บ. การสำรวจสำมะโนครัว พ.ศ.2490, พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2499

(หมายเหตุ เหตุผลในการประกาศใช้ คือเดิมกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรมีอยู่หลายฉบับคือ ก) พ.ร.บ.สำหรับทำบาญชีคนในพระราชอาณาจักร ร.ศ.128 ข) พ.ร.บ.การตรวจสอบบาญชีสำมะโนครัว และการจดทะเบียนคนเกิดคนตายคนย้ายตำบล พ.ศ.2461 ค) พ.ร.บ.การตรวจสอบบาญชีสำมะโนครัว และการจดทะเบียนคนเกิด คนตาย คนย้ายตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2479 และ ง) พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎรในเขตเทศบาล พ.ศ.2479 และยังมีกฎหมายอื่นๆ อีก เช่น กฎหมายปกครองท้องที่ และกฎหมายอาญาเป็นต้น กฎหมายแต่ละฉบับยังมีกฎข้อบังคับ และระเบียบการวางไว้ให้ถือปฏิบัติอีกมาก ล้วนแยกเขตและอำนาจหน้าที่ไว้อย่างสับสน เช่น ใช้เฉพาะเขตเทศบาล ใช้เฉพาะมณฑลกรุงเทพฯ ใช้เฉพาะหัวเมือง นอกมณฑลกรุงเทพฯ และนอกเขตเทศบาล เป็นต้น นับว่าเป็นการยากทั้งแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ และแก่ราษฎรผู้จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย จึงสมควรรวบรวมและปรับปรุงยกร่าง พ.ร.บ.ขึ้นเสียใหม่ ให้รวมวิธีปฏิบัติในการทำทะเบียนราษฎรไว้เสียในที่แห่งเดียวกัน), พ.ร.บ.ทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 และ พ.ร.บ.ทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 ฉบับที่ 2 พ.ศ.2551

ความพยายามจด-นับเชิงระบบนี้ เริ่มต้นในปี 2499 ด้วยการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร¹¹⁰ และดำเนินการในปี 2500 ผู้ที่ได้รับการบันทึกเข้าในทะเบียนบ้าน ย่อมหมายถึงบุคคลที่ได้รับการรับรองว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทย อย่างไรก็ตาม ในการสำรวจฯ ครั้งดังกล่าว แน่นนอนว่า มีคนสัญชาติไทยตกหล่นการจัดทำทะเบียนราษฎร และแม้ว่าหน่วยงานรัฐเองก็ยอมรับว่าไม่สามารถดำเนินการจัดทำทะเบียนได้อย่างครอบคลุมทั่วราชอาณาจักร¹¹¹ แต่คนไทยที่ตกหล่นเหล่านั้นก็ไม่เคยได้รับการยกเว้นจากสถานะ “คนเข้าเมืองผิดกฎหมาย” ด้วยเพราะกฎหมายบัญญัติว่า บุคคลที่กล่าวอ้างว่ามีสัญชาติไทยแต่ไม่สามารถแสดงหลักฐานยืนยันได้ว่าตนเองเป็นสัญชาติไทย จะตกอยู่ใต้ข้อสันนิษฐานของกฎหมายคนเข้าเมืองว่า “เป็นคนต่างด้าว ที่เข้ามาในประเทศไทย” และหากไม่สามารถแสดงหลักฐานการเข้าเมืองที่ถูกต้อง (หนังสือเดินทาง และวีซ่าที่อนุญาตให้เข้ามาในประเทศไทย) ก็จะถูกกฎหมายสันนิษฐานว่า “เป็นคนต่างด้าว เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย”¹¹²

หากพิจารณาจากการจัดทำบันทึกคนไม่มีสัญชาติไทยที่ปรากฏตัวในประเทศไทยผ่านการเข้าเมืองที่ถูกต้อง นับจากปี 2480 “ใบสำคัญแสดงรูปพรรณ” น่าจะเป็นหลักฐานของการจด-นับตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว¹¹³ และต่อมาทะเบียนสำหรับคนต่างด้าวนี้นี้ถูกเพิ่มเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบการทะเบียนราษฎรของประเทศภายหลังการใช้กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรฉบับปัจจุบันในปี 2534¹¹⁴ แต่หากพิจารณาในเชิงระบบทะเบียนราษฎรแล้ว นอกจากกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าวฉบับปัจจุบัน คือ พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2562 แล้ว ยังจำเป็นต้องพิจารณากฎหมายอีกสองฉบับด้วยคือ กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและกฎหมายการทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว¹¹⁵

¹¹⁰ พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2499

¹¹¹ “แม้ว่าในทางกฎหมายแล้วจะกำหนดให้มีการสำรวจจำนวนประชากรและครัวเรือนจัดทำทะเบียนราษฎรของประเทศไทยทั่วราชอาณาจักรนับจากช่วงปีพ.ศ. 2499-2500 แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การดำเนินการสำรวจทะเบียนราษฎรทั่วราชอาณาจักรดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการได้อย่างครอบคลุมพื้นที่ทั่วราชอาณาจักรไทยอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณพื้นที่ที่เป็นพื้นที่สูง ภูมิประเทศเป็นภูเขา การคมนาคมยังเข้าไม่ถึง รวมถึงการเดินเท้าเพื่อสำรวจของเจ้าหน้าที่รัฐก็มีข้อจำกัด ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ดั้งเดิมบนพื้นที่สูงไม่ได้รับการสำรวจทางทะเบียนราษฎรและไม่ได้รับการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน หรือไม่ได้รับเอกสารของทางราชการที่ออกให้เพื่อรับรองสิทธิในการเป็นพลเมืองไทย”, ดุ กรมกคปกครอง, คู่มือการกำหนดสถานะบุคคลบนพื้นที่สูง เล่ม 1, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์, หน้า 8.

¹¹² มาตรา 57 และมาตรา 58 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522

¹¹³ พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2479 แต่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันที่ 5 กรกฎาคม 2480, เล่ม 54 หน้า 756

¹¹⁴ พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551, (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2562

¹¹⁵ พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522, พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2479

1) คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย

ได้แก่ คนไม่มีสัญชาติไทยหรือคนต่างด้าวที่มีสัญชาติใดสัญชาติหนึ่งอยู่แล้ว แต่ประสงค์จะมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย ด้วยการยื่นคำขอมิ “ถิ่นที่อยู่” (Permanent residence) ในประเทศไทย โดยทั่วไป ประเทศไทยเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวสามารถยื่นคำขอมิถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยได้ ภายใต้การกำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไข ซึ่งแบ่งได้เป็น กรณีคนต่างด้าวสัญชาติต่าง ๆ ประเทศไทยกำหนดโควตาไว้ปีละไม่เกินหนึ่งร้อยคน และกรณีคนต่างด้าวไร้สัญชาติปีละไม่เกิน 50 คน โดยผู้ประสงค์จะมีถิ่นที่อยู่จะต้องดำเนินการตามกระบวนการของกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง¹¹⁶

การทะเบียนราษฎรสำหรับคนต่างด้าว “กลุ่มที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย”

หากได้รับการอนุมัติคำขอแล้ว จะมีสถานะการอยู่อาศัยในประเทศไทยได้ถาวร โดยจะได้รับเอกสารแสดงตน คือ ใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และใบถิ่นที่อยู่ และจะได้รับการบันทึกในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร หรือได้รับการเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนบ้านประเภทคนอยู่ถาวร (ประเภท ท.ร.14 ซึ่งเป็นทะเบียนบ้านลักษณะเดียวกับของคนสัญชาติไทย) รวมถึงได้รับการจัดทำบัตรประจำตัว

2) คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย มีสิทธิอาศัยชั่วคราว

ได้แก่ คนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายคนเข้าเมือง ซึ่งจะมีสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทยในระยะเวลาที่แตกต่างกัน ขึ้นกับประเภทของวัตถุประสงค์การเข้าเมือง อาทิ นักท่องเที่ยวสามารถอยู่ในประเทศไทยได้ 30 วัน¹¹⁷

การทะเบียนราษฎรสำหรับคนต่างด้าว “กลุ่มที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย”

โดยหลักการแล้วคนกลุ่มนี้สามารถได้รับการจัดทำทะเบียนบ้านประเภทคนมีสิทธิอาศัยชั่วคราว (ทะเบียนบ้านประเภท ท.ร.13) แต่ส่วนใหญ่แล้วมักจะไม่มีดำเนินการเพราะเห็นว่าเป็นการเสียเวลาที่จะต้องไปดำเนินการ

3) คนอพยพย้ายถิ่น หรือชนกลุ่มน้อยที่มีสิทธิอาศัยชั่วคราว

ดังที่ได้กล่าวไปข้างแล้วในตอนต้นว่า ในอดีตมีการอพยพย้ายถิ่นของคนกลุ่มต่าง ๆ เข้ามาในประเทศไทยด้วยหลากหลายสาเหตุ อาทิ หนีภัยการสู้รบในประเทศตนเองเข้ามาในประเทศไทย หรือเป็นกรณีของคนชาติพันธุ์กลุ่มต่าง ๆ ที่เกิด และไป-มา อาศัยอยู่ทั้งในประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ด้วยเหตุผลทางวัฒนธรรม เครือญาติ วิถีชีวิต หรือด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ ซึ่งประเทศไทยให้ความช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมและได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว โดยนิยามและจำแนกว่าเป็นชนกลุ่มน้อย 17 กลุ่ม หรือชื่อเรียกที่เป็นที่คุ้นเคยในอดีตอยู่ระยะเวลาหนึ่งก็คือ เอกสาร “บัตร (สารพัด) สี”¹¹⁸

¹¹⁶ มาตรา 40 - มาตรา 52 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522

¹¹⁷ วัตถุประสงค์การเข้าเมือง เป็นไปตามมาตรา 34 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง ส่วนระยะเวลาการอยู่ในประเทศไทยเป็นไปตาม มาตรา 35

¹¹⁸ ดูเชิงอรรถที่ 73

สถานะตามกฎหมายของคนกลุ่มนี้ก็คือ คนที่เข้าเมืองมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทย เมื่อเวลาผ่านไป คนกลุ่มต่าง ๆ นี้ ไม่สามารถกลับประเทศต้นทาง หรือด้วยเพราะลงหลักปักฐานในประเทศไทยจนไม่ประสงค์จะกลับประเทศต้นทาง สถานะของคนกลุ่มนี้ภายใต้การถือเอกสารแสดงตนที่ประเทศไทยดำเนินการออกให้ จึงเป็นการสร้างความหมายซ้อนอีกชั้นว่าผู้ถือเอกสารนี้เป็นคนไร้สัญชาติ (Stateless person)¹¹⁹ และสถานะคนไร้สัญชาตินี้เองได้กลายเป็นข้อจำกัด อุปสรรคของการดำเนินชีวิตประจำวัน รวมไปถึงเป็นอุปสรรคหลากหลายลักษณะ อาทิ การเรียนหนังสือ การเข้าถึงหลักประกันสุขภาพ การทำงาน รวมถึงการรอโอกาสที่ประเทศไทยจะเปิดกว้างให้พวกเขาปรับสถานะบุคคลเป็นคนสัญชาติไทย ฯลฯ ในเวลาต่อมา ประเทศไทยจึงมีนโยบายเพื่อแก้ปัญหาคนไร้สัญชาติกลุ่มนี้ อย่างไรก็ตาม นโยบายแก้ไขปัญหาคอนวาร์ชั่นไม่ได้มุ่งไปที่การให้สัญชาติไทยโดยตรง แต่เน้นที่กระบวนการสร้างความกลมกลืนกับสังคมไทยผ่านเงื่อนไขเวลา กล่าวคือ ภายหลังจากการเข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อระยะเวลาผ่านไประยะหนึ่ง นโยบายลำดับแรกที่รัฐไทยใช้ก็คือ การให้สิทธิอาศัยชั่วคราว โดยยังคงสถานะเข้าเมืองผิดกฎหมายไว้

การทะเบียนราษฎรสำหรับคนต่างด้าว “กลุ่มชนกลุ่มน้อย ที่มีสิทธิอาศัยชั่วคราว”

ชนกลุ่มน้อยที่ประเทศไทยรับรองให้มีสิทธิอาศัยชั่วคราว (แม้จะยังคงมีสถานะเข้าเมืองผิดกฎหมาย) จะถูกย้ายจากทะเบียนประวัติ ไปบันทึกในทะเบียนบ้านผู้มีสิทธิอาศัยชั่วคราว (ทะเบียนบ้านประเภท พ.ร.13)¹²⁰ และบัตรประจำตัวต่อมาเรียกว่า “บัตรประจำตัวผู้ไม่มีสัญชาติไทย” (เลขประจำตัวสิบสามหลักยังคงเป็นเลขเดิม คือกรณีคนอพยพเข้ามา จะเป็นขึ้นต้นด้วยเลข 6 และกรณีของบุตรที่เกิดในประเทศไทยจะขึ้นต้นด้วยเลข 7)

4) คนอพยพย้ายถิ่น หรือชนกลุ่มน้อยที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย

คนอพยพย้ายถิ่น หรือชนกลุ่มน้อยที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยกลุ่มนี้ เป็นสถานะตามกฎหมายที่ต่อเนื่องมาจากข้อ 2) ภายใต้อาคารเดิมคือ กระบวนการสร้างความกลมกลืนกับสังคมไทยผ่านเงื่อนไขเวลา กล่าวคือ เมื่อระยะเวลาผ่านไป รัฐไทยจึงดำเนินนโยบายลำดับต่อมาคือ การเปิดโอกาสให้คนกลุ่มนี้เข้าสู่กระบวนการขอมีสถานะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองชอบด้วยกฎหมาย และมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย โดยมีนโยบาย

¹¹⁹ ในทางข้อเท็จจริง พบว่า ประการสำคัญ สำหรับกลุ่มคนชาติพันธุ์ที่เกิดและอยู่ในประเทศไทยมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ตกการสำรวจในช่วงปี 2500 ก็ถูกพิจารณาด้วยสายตาที่ปะปนกับคนกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกันที่อพยพมาจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น คนชาติพันธุ์กระเหรี่ยง ลีซอ ฯลฯ ทำให้คนกลุ่มชาติพันธุ์ที่เกิดและอยู่ในประเทศไทยตั้งแต่สมัยบรรพบุรุษต้องมาถือเอกสารแสดงตนว่าเป็นชนกลุ่มน้อย และไร้สัญชาติไทยในทางข้อเท็จจริง (de facto)

¹²⁰ ทะเบียนคนอยู่ชั่วคราว ตามมาตรา 38 พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534

กำหนดกลุ่มเป้าหมายเป็นกลุ่ม ๆ ในแต่ละคราวไป¹²¹ จนกระทั่งปี 2553 จึงมีนโยบายเป็นการทั่วไปว่าชนกลุ่มน้อยทุกกลุ่มสามารถเข้าสู่กระบวนการปรับสถานะนี้¹²²

การทะเบียนราษฎรสำหรับคนต่างด้าว “กลุ่มชนกลุ่มน้อยที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย”

หากชนกลุ่มน้อยผู้ยื่นขอสถานะต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ได้รับการอนุมัติแล้ว จะถูกย้ายจากทะเบียนบ้านผู้มีสิทธิอาศัยชั่วคราว ไปสู่ทะเบียนบ้านผู้มีสิทธิอาศัยถาวร (ทะเบียนบ้านประเภท ท.ร.14 ซึ่งเป็นทะเบียนบ้านประเภทเดียวกับคนสัญชาติไทย)

5) คนต่างด้าว กลุ่มแรงงานข้ามชาติ

ประเทศไทยเป็นประเทศจุดหมายปลายทางของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน นับจากปี 2535 ประเทศไทยได้เริ่มต้นความพยายามในการการจัดระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ รวมถึงการทำความตกลงกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อสร้างช่องทางให้แรงงานข้ามชาติสามารถกลับไปพิสูจน์สัญชาติกับประเทศต้นทาง¹²³ เพื่อการปรับสถานะแรงงานให้เป็นพลเมืองของประเทศต้นทาง และสามารถกลับเข้ามาทำงานในประเทศไทยในสถานะของคนเข้าเมืองถูกกฎหมาย

ระหว่างกระบวนการของการปรับสถานะไปสู่แรงงานเข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย แรงงานข้ามชาติมีสถานะการเข้าเมืองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ความพยายามจัดระบบบริหารแรงงานของประเทศไทยก็คือการเปิดให้แรงงานซึ่งมาจากประเทศพม่า, กัมพูชา และสปป.ลาว มาขึ้นทะเบียนเพื่อทำใบอนุญาตทำงาน อันจะทำให้ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว¹²⁴

การทะเบียนราษฎรสำหรับคนต่างด้าว “กลุ่มแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ”

แรงงานที่ขึ้นทะเบียนเป็นแรงงาน 3 สัญชาติ ยังคงมีสถานะเป็นคนเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยในประเทศไทยและผ่อนผันให้ทำงานได้ (อาชีพที่กำหนด) โดยจะได้รับ

¹²¹ มาตรา 17 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ประกอบกับคณะรัฐมนตรีมีมติ (มติคณะรัฐมนตรี) กำหนดกลุ่มเป้าหมายว่า จะให้สิทธิอาศัยชั่วคราวแก่ชนกลุ่มน้อยกลุ่มใด ดูภาคผนวก ก ประกอบ

¹²² มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2553

¹²³ ในปี 2535 เป็นความพยายามที่จะกำกับควบคุมเฉพาะแรงงานจากประเทศพม่า โดยให้แรงงานมาขึ้นทะเบียนเพื่อทำงานได้ในพื้นที่ 10 จังหวัด อาจกล่าวได้ว่าความพยายามในเชิงระบบเริ่มต้นในปี 2535 มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ในปี 2544, การจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ในปี 2546 จนมีการทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (Memorandum of Understanding on the Cooperation in the Employment of Workers) กับประเทศเพื่อนบ้าน คือพม่า, สปป.ลาว และกัมพูชา ดูเพิ่มเติม อติศร เกิดมงคล, วันแรงงานข้ามชาติ 2012: พัฒนาการการนโยบายจัดการแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านในประเทศไทย, ระบบออนไลน์ <https://prachatai.com/journal/2012/12/44219>

¹²⁴ มาตรา 17 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี

การจัดทำทะเบียนประวัติ¹²⁵ (ประเภท ท.ร.38/1) และบัตรประจำตัว “แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ” (เลขประจำตัวสิบสามหลักขึ้นต้นด้วย 00)¹²⁶

6) คนต่างด้าว กลุ่มผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร (กลุ่ม 0-89)

นอกเหนือจากคนอพยพที่เข้ามาอยู่ถาวรแล้วหรือชนกลุ่มน้อยที่ได้รับการจัดทำเอกสารแสดงตน มีข้อเท็จจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่ายังมีคนอพยพอีกจำนวนไม่น้อยที่ปรากฏตัวในประเทศไทย และไม่ได้รับการจัดทำเอกสารแสดงตน หรือที่สังคมไทยคุ้นเคยกับนิยามของ คนไร้สัญชาติที่ไร้เอกสารแสดงตน หรือคนไร้สัญชาติที่ไร้รัฐ (Undocumented Stateless person) ซึ่งคนกลุ่มนี้อาจเป็นชนกลุ่มน้อยที่ตกหล่นการจัดทำเอกสาร หรืออาจเป็นคนที่เพิ่งอพยพย้ายถิ่นเข้ามา ในปี 2548 ประเทศไทยมีนโยบายให้มีการสำรวจและจัดทำเอกสารแสดงตนให้กับคนไร้รัฐที่ปรากฏตัวในประเทศไทย¹²⁷ โดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายเป็นคน 4 กลุ่ม ได้แก่

¹²⁵ ทะเบียนประวัติ หมายถึง ทะเบียนสำหรับลงรายการของคนต่างด้าวเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร, ดู ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ พ.ศ.2547

¹²⁶ ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ พ.ศ.2547

¹²⁷ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548 เรื่องยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล กรอบความคิดของยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ระบุว่า “...2.1 แนวทางตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ทรงมีต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2544 ว่า “ประชาชนที่อยู่ในประเทศเรามีมานานแล้ว แต่ก็ไม่ใช่คนไทย คือ เขาไม่ถือว่าเป็นคนไทยแท้จริง เขาอยู่และเกิดในเมืองไทย แต่ก็ไม่ได้ได้รับประโยชน์ของความเป็นคนไทย สิ่งนี้เป็นสิ่งที่จะต้องปฏิบัติเหมือนกัน เพราะว่าถ้าหากว่ามีคนอยู่ในเมืองไทยและก็มีคนน้อยใจมาก ไม่มีใครเอาใจใส่ก็จะทำให้ความมั่นคงของประเทศด้อยไป” 2.2. แนวคิดยุทธศาสตร์สันติวิธีเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขบนพื้นฐานของการยอมรับความจริง เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน ทศนคติที่ดีต่อกัน และตระหนักในคุณค่าความหลากหลายของความคิด วิถีชีวิตและวัฒนธรรม 2.3 หลักการเคารพสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลและความมั่นคงของชาติ 2.4) การยอมรับความจริงว่ามีกลุ่มคนที่มีปัญหาสถานะและสิทธิบางกลุ่มที่ไม่สามารถส่งกลับไปยังประเทศต้นทางได้ การบริหารจัดการจึงอยู่บนพื้นฐานของความสมดุลระหว่างหลักสิทธิมนุษยชน ความมั่นคงของมนุษย์ และความมั่นคงของชาติ 2.5 การรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายแก่กลุ่มเป้าหมายที่มีคุณสมบัติเหมาะสม และให้สอดคล้องกับพันธกรณีที่ผูกพันประเทศไทยตามกฎหมายระหว่างประเทศ 2.6 ครอบคลุมการแก้ไขปัญหาทั้งในปัจจุบันและป้องกันปัญหาในอนาคต โดยมีแนวทางการบริหารจัดการที่เป็นระบบ ชัดเจน และแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน 2.7 การมีฐานข้อมูลกลุ่มบุคคลเป้าหมายที่ชัดเจนอันนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพและการมีเอกสารแสดงตนเพื่อการใช้สิทธิขั้นพื้นฐานระหว่างรอการพิสูจน์สถานะบุคคล, ดู สำนักงานความมั่นคงกิจการภายในประเทศ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, “คู่มือเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและแนวทางของยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล”, กันยายน 2549, หน้า 2

- (1) ชนกลุ่มน้อย 18 กลุ่มที่ตักสำรวจการจัดทำเอกสารแสดงตน โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องเป็นคนที่ย้ายเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลา 10 ปี (นับถึงก่อนวันที่ 18 มกราคม 2538)
- (2) เด็กและบุคคลที่เรียนอยู่ในสถานศึกษาของประเทศไทย
- (3) คนไร้รากเหง้า (คนขาดไร้บุพการี หรือเด็กถูกทอดทิ้ง)¹²⁸
- (4) บุคคลที่มีผลงาน มีความรู้ความเชี่ยวชาญที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ¹²⁹

การทะเบียนราษฎรสำหรับคนต่างด้าว กลุ่ม “ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร

ภายหลังที่รับการสำรวจ ทุกคนจะได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติ¹³⁰ และบัตรประจำตัวประเภท “บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร” (ทะเบียนประวัติ ประเภท ท.ร.38 ก)¹³¹ ได้รับการกำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลักขึ้นต้นด้วยเลข 0 (เลขหลักที่ 6 และ 7 คือเลข 89 หรือกลุ่ม 0-89) สถานะตามกฎหมายของ “ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร กลุ่ม 0-89” นี้ก็คือ คนเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และได้รับการอนุญาตให้อยู่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว

¹²⁸ หากสนใจประเด็นเด็กไร้รากเหง้ามีงานที่น่าสนใจคือ กิตติธรรมา รัตนมณี, แนวคิดทางกฎหมายเพื่อการจัดการปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติในอำเภอวังทอง จังหวัดพิษณุโลก, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (2561), ระบบออนไลน์ https://so04.tci-thaijo.org/index.php/lawnujournal/article/view/119606/96810?fbclid=IwAR2km_UqwaHeb8uwl_DB1kw-H3MaEFDPsF9exrnybhP5L9ud15ycm7Kn85Q

¹²⁹ เด็กและบุคคลที่เรียนอยู่ในสถานศึกษา ได้แก่ กลุ่มคนที่มีปัญหาในเรื่องสถานะ ในระหว่างที่กำลังศึกษาอยู่ในระดับต่าง ๆ ทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน โดยกลุ่มบุคคลดังกล่าวจะประสบปัญหาในเรื่องของการได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ภายหลังสำเร็จการศึกษา ซึ่งคาดว่าจะมีประมาณ 60,000 คน, คนไร้รากเหง้าที่ไม่ทราบที่มา หรือไม่มีจุดเกาะเกี่ยวที่ชัดเจน โดยไม่มีประเทศต้นทางโดยอมรับ รวมทั้งไม่ได้มีการกำหนดสถานะใด ๆ ให้แก่คนกลุ่มนี้อย่างชัดเจน ที่สำคัญคือขาดบุพการี หรือถูกทอดทิ้งตั้งแต่เยาว์วัย ไม่สามารถระบุจำนวนได้ชัดเจนสำนักงานความมั่นคงกิจการภายในประเทศ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, “คู่มือเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและแนวทางของยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล”, กันยายน 2549, หน้า 1-15

¹³⁰ ทะเบียนประวัติ หมายถึง ทะเบียนสำหรับลงรายการของบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนซึ่งจัดทำเป็นรายหมู่บ้านหรือชุมชน, ดูระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. 2548

¹³¹ หมายถึง บุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรแต่ไม่มีรายการในทะเบียนบ้าน (ท.ร. 13 และ ท.ร. 14 เนื่องจากไม่ปรากฏหลักฐานยืนยันถิ่นกำเนิดหรือประวัติของบุคคลหรือมีหลักฐาน ไม่เพียงพอที่นายทะเบียนจะพิจารณาเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน ทั้งนี้ไม่รวมถึงคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ไม่อยู่ในความ ควบคุมของทางราชการ หรือรัฐไม่มีนโยบายผ่อนผันให้อยู่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ ดูระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. 2548

นอกจากนี้ คนกลุ่มนี้สามารถพัฒนาสถานะบุคคลได้ หากข้อเท็จจริงเป็นไปตามที่นโยบายกฎหมายกำหนด เช่น คนกลุ่มที่ 1 ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยตกสำรวจ สามารถเข้าสู่กระบวนการยื่นคำขอเพื่อปรับสถานะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย มีที่ดินที่อยู่ในประเทศไทย หรือหากเป็นคนที่เกิดในประเทศไทยก็สามารถเข้าสู่กระบวนการยื่นคำขอมีสัญชาติช่องทางต่าง ๆ ขึ้นกับข้อเท็จจริงของแต่ละคน (ดูหัวข้อ 3.2.2.2 คนสัญชาติไทยโดยการเกิด ตามหลักดินแดน)

7) คนต่างด้าว กลุ่มผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร (กลุ่ม 0-00)

นโยบายการจัดทำเอกสารแสดงตนให้แก่คนไร้รัฐ ตามมติคณะรัฐมนตรีปี 2548 มีการดำเนินการเพียงช่วงเวลาสั้น ๆ (ปี 2549 – 2553) แต่ในทางข้อเท็จจริงแล้วยังมีบุคคลที่ยังคงไร้รัฐ ในปี 2551 จึงมีการบังคับใช้กฎหมายการทะเบียนราษฎร ฉบับที่ 2¹³² ซึ่งมีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิที่จะมีเอกสารแสดงตนให้แก่คนทุกคนในประเทศไทย กล่าวได้ว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าว เขียนขึ้นเพื่อรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมาย โดยไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความแตกต่างด้านสัญชาติ สถานะการเข้าเมือง อันสอดคล้องกับพันธกรณีของประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีสัญญะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน¹³³ หลักการก็คือ หากบุคคลปรากฏตัวในประเทศไทย โดยบุคคลดังกล่าวไม่มีเอกสารแสดงตนที่ประเทศไทยออกให้ หรือไม่มีเอกสารแสดงตนที่ออกโดยรัฐใดเลย แต่มีภูมิสำเนาหรือมีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งในประเทศไทย¹³⁴ สามารถเข้าพบเจ้าหน้าที่ที่สำนักทะเบียน (walk in) เพื่อขอรับการจัดทำเอกสารแสดงตน

การทะเบียนราษฎรสำหรับคนต่างด้าว กลุ่ม “ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร (0-00)”

บุคคลที่ไร้เอกสารแสดงตน จะได้รับการเพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในระบบทะเบียนราษฎรประเภททะเบียนประวัติ กลุ่ม “ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร” ได้รับการกำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลัก (ขึ้นต้นด้วยเลข 0 และเลขหลักที่ 6 และ 7 เป็นเลข 00 หรือกลุ่ม 0-00) สถานะตามกฎหมายของคนกลุ่มนี้ก็คือ คนเข้าเมืองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีสิทธิอาศัย แต่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว

8) คนต่างด้าว กลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว

คนกลุ่มนี้ได้แก่ คนที่หนีภัยความตายมาจากประเทศเพื่อนบ้าน (ประเทศพม่า) หรือ “ผู้หนีภัยการสู้รบ” (displaced person) โดยประเทศไทยได้จัดพื้นที่พักพิงชั่วคราว (temporary shelter) บนชายแดนไทย-เมียนมา 9 แห่งใน 4 จังหวัดเพื่อรองรับคนกลุ่มนี้

¹³² มาตรา 38 วรรคสอง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร ฉบับที่ 2 พ.ศ.2551

¹³³ วินัส สีสุข และรศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, “ตารางเปรียบเทียบบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 และร่างบทบัญญัติใหม่ ที่ยกร่างโดยที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขการไร้สถานะทางกฎหมายและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย สถานิติบัญญัติแห่งชาติ”, วันที่ 25 มิถุนายน 2550, เอกสารสำเนา

¹³⁴ มาตรา 38 วรรคสอง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2551 และดูหนังสือ มท 0309.1 /ว 36 ลงวันที่ 29 กันยายน 2559

การทะเบียนราษฎรสำหรับผู้หนีภัยการสู้รบ

เนื่องจากในพื้นที่พักพิงชั่วคราว จะมีการจัดทำทะเบียนเฉพาะ ซึ่งเป็นงานความร่วมมือระหว่างกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR)¹³⁵ จึงมีเพียงเด็กที่เกิดใหม่ นับจากปี 2551 เท่านั้น ที่จะได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติประเภทผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน (เลขประจำตัวสิบสามหลักขึ้นต้นด้วยเลข 0 เลขหลักที่ 6 และหลักที่ 7 คือเลข 85)

¹³⁵ กลุ่มผู้หนีภัยจากการสู้รบ หากพิจารณาจากเอกสารแสดงตัวของบุคคลที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวสามารถจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่หนึ่ง กลุ่มที่ได้รับการสำรวจและคัดกรองพิจารณาให้สถานะเป็นผู้หนีภัยจากการสู้รบ (Register) ประชากรกลุ่มนี้ถือได้เป็นกลุ่มที่ได้รับการสำรวจและคัดกรองแล้วจากการประชุม Provincial Admission Board (PAB) ซึ่งได้จัดขึ้นใน พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2549 คนกลุ่มนี้จะได้รับการรับรองว่าเป็นผู้หนีภัยจากการสู้รบ พวกเขาจะได้ถือเอกสารประจำตัวที่ระบุพื้นที่พักพิงชั่วคราวที่ตนเองอาศัยอยู่ บ้านเลขที่ภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราว และทะเบียนแสดงสมาชิกภายในครอบครัว เป็นลักษณะคล้ายทะเบียนบ้านระบุชื่อ อายุ วันเดือนปีที่เกิด ศาสนา ชาติพันธุ์ ความสัมพันธ์ภายในครอบครัวและแหล่งที่มา โดยทั้งหมดในครอบครัวจะได้รับเลขประจำตัว โดยมีการขึ้นต้นด้วยตัวอักษรภาษาอังกฤษที่ระบุพื้นที่พักพิงชั่วคราวที่ผู้หนีภัยจากการสู้รบอาศัยอยู่ เช่น MLA UMP NPO คนกลุ่มนี้จะสามารถพัฒนาสถานะของตนเองและได้รับความช่วยเหลือภายใต้ของปกป้องคุ้มครองเป็นบุคคลในความห่วงใยของ UNHCR เพื่อแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนในการย้ายถิ่นฐานไปประเทศที่สามสำหรับกลุ่มที่ตกหล่น (resettlement) และการกลับสู่มาตุภูมิเดิมโดยสมัครใจ (voluntary repatriation)

กลุ่มที่สอง กลุ่มที่ได้รับการสำรวจและรอนโยบายการคัดกรองจากรัฐบาลไทย (Unregistered) ประชากรกลุ่มนี้ถือได้ว่าเป็นกลุ่มที่เพิ่งเข้ามาอยู่ใหม่หลังปี 2549 หรือเป็นกลุ่มที่ตกจากการสำรวจ ไม่ได้อยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวในช่วงปีที่มีการสำรวจและคัดกรองเพื่อให้สถานผู้หนีภัยจากการสู้รบ หลังจากที่ UNHCR มีการพัฒนาระบบทะเบียนเพื่อสำรวจประชากรขึ้นอันเป็นประโยชน์ต่อการกำกับดูแลและการติดตาม คนกลุ่มนี้จะได้รับเอกสารลักษณะคล้ายกับเอกสารของกลุ่มแรก แต่จะไม่มีระบุว่าเป็นการสำรวจจาก UNHCR และกระทรวงมหาดไทยและไม่มีตราประทับของ UNHCR เลขประจำตัวของคนกลุ่มนี้ จะระบุเป็น URG คนกลุ่มนี้จะได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นผู้หนีภัยจากการสู้รบได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลไทยเปิดให้มีการประชุม PAB คนกลุ่มนี้จะไม่สามารถเดินทางไปประเทศที่สามได้ แต่สามารถขอรับความช่วยเหลือเพื่อกลับสู่มาตุภูมิเดิมได้

กลุ่มที่สาม กลุ่มประชากรแฝง (Hidden population) เป็นกลุ่มประชากรที่เข้ามาอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวโดยไม่ได้นำดำเนินการขอขึ้นทะเบียนในทันที อาจมาอาศัยอยู่ชั่วคราว หรือมาอยู่ถาวรแต่ไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ไม่ได้มีองค์กรใด บันทึกข้อมูลไว้เป็นกิจจะลักษณะ, ดู “รายงานสถานการณ์การพัฒนาสิทธิในสัญชาติและการจดทะเบียนการเกิดในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านนุโพ อำเภออุ้มผาง จังหวัดตาก โดยปณิธาน บ้านพุ่มยาง, ส่วนหนึ่งของงานวิจัย “สถานการณ์เด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย” (Ending and Protecting Child Statelessness in Thailand: Developing An Accelerated Nationality Review Model), ศูนย์วิจัยและพัฒนากฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

9) คนต่างด้าวกลุ่มอื่น ๆ ที่ปรากฏตัวในประเทศไทย แต่ไม่ได้รับการบันทึกตัวในฐานะข้อมูลทะเบียนราษฎร

แม้ประเทศไทยจะออกแบบระบบการทะเบียนราษฎรสำหรับคนไม่มีสัญชาติไทยหลากหลายกลุ่ม ทั้งผู้สมัครและทะเบียนบ้าน อย่างไรก็ตามก็ยังมีคนตกหล่นจากการจด-นับ ดังกล่าว โดยเหตุผลหลักๆ ได้แก่ กรณีการไม่ได้แจ้งการเกิด ซึ่งย่อมทำให้ไม่เกิดการดำเนินการเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนบ้านหรือทะเบียนประวัติประเภทต่าง ๆ, กรณีไม่กล้าเดินเข้าสำนักทะเบียนเพื่อขอรับการจัดทำทะเบียนประวัติกลุ่มผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนและบัตรกลุ่ม 0-00 ด้วยเพราะตระหนักดีว่าตนหลบหนีเข้าเมือง ไม่มีเอกสารแสดงตน หากไปขอรับการจัดทำทะเบียนประวัติ อาจถูกเจ้าหน้าที่จับ ฐานหลบหนีเข้าเมืองได้, หรือกรณีของแรงงานข้ามชาติสามสัญชาติที่ไม่ผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ ต้องตกค้างในประเทศไทย และใบอนุญาตทำงานได้หมดอายุลง ซึ่งแรงงานกลุ่มเมียนมามุสลิมประสบปัญหานี้จำนวนไม่น้อย¹³⁶ หรือเป็นกรณีของคนเข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย แล้วมาอาศัยในประเทศไทยเพื่อรอการขอสถานะผู้ลี้ภัยไปประเทศที่สามหรือกลุ่มผู้ลี้ภัยในเขตเมือง (urban refugee)¹³⁷ ซึ่งมีหลายกรณีอยู่ในประเทศไทยทั้ง ๆ ที่วีซ่าครบแล้ว (overstay) หรือคนบริเวณชายแดนที่มีเส้นทางข้ามพรมแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นปกติตามวิถีชีวิต ความสัมพันธ์ทางเครือญาติ รวมถึงข้ามมาเรียนหนังสือที่ประเทศไทย หรือกรณีของเด็กไร้เอกสารแสดงตนที่เรียนอยู่ในสถาบันการศึกษา โดยทางโรงเรียนได้จัดทำรหัสนักเรียน G หรือ P¹³⁸ ไว้เท่านั้น

¹³⁶ เจ้าหน้าที่รัฐไทย ปฏิเสธไม่รับเอกสารเพื่อขอพิสูจน์สัญชาติกับประเทศเมียนมา ต่อแรงงานเมียนมามุสลิม โดยให้เหตุผลว่า “ดูหน้าตา ก็รู้แล้วว่าไม่ใช่คนพม่า” ทำให้แรงงานเมียนมามุสลิมจำนวนมากอาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยกลับไปมีสถานะเป็นคนไร้สัญชาติที่ไร้เอกสารแสดงตนอีกครั้ง ไม่สามารถทำงานได้เพราะใบอนุญาตทำงานหมดอายุแล้ว, ดูเพิ่มเติม ดร.ณิ ไพศาลพานิชย์กุล, ชุติ งามอรุณเลิศ, ศิววงศ์ สุขทวี, Ending and Protecting Child Statelessness in Thailand: Developing An Accelerated Nationality Review Model), อ้างแล้ว

¹³⁷ ผู้ลี้ภัยในเขตเมือง (urban refugee) มีจำนวนประมาณ 4,000-5,000 คน ในจำนวนนี้อยู่ระหว่างการขอสถานะภาพผู้ลี้ภัยประมาณ 3,000 กว่าคน นอกจากนี้ยังมีคนที่เคยยื่นขอสถานะภาพผู้ลี้ภัย แต่ไม่ได้สถานะภาพผู้ลี้ภัย หรือคนที่เลือกไม่ไปลงทะเบียนและอาศัยอยู่แบบวีซ่าเกินกำหนดอีกประมาณ 2,000 คน รวมแล้วก็ประมาณ 10,000 คน, ดู ‘ผู้ลี้ภัย’ กับความไม่เข้าใจของสังคมไทย, ระบบออนไลน์ <https://themomentum.co/refugee-in-thailand/>

¹³⁸ ประเทศไทยรับรองสิทธิการเข้าถึงการศึกษาของเด็กทุกคนในประเทศไทย โดยไม่เลือกปฏิบัติด้านสถานะเข้าเมือง สัญชาติ หรือเอกสารแสดงตน ดังนั้น เด็กไร้เอกสารแสดงตน เมื่อเข้าโรงเรียนแล้ว ทางโรงเรียนจะจัดทำเลขรหัสนักเรียน โดยกำหนดตัวอักษร G นำหน้าเลขประจำตัวนักเรียน (กรณีสถาบันการศึกษาของรัฐ) หรือรหัส P (กรณีสถาบันการศึกษาของเอกชน)

3.4 สิทธิของคนสัญชาติไทยและสิทธิของคนต่างด้าว

คนสัญชาติไทยย่อมมีสิทธิตามที่กฎหมายคุ้มครองและรับสิทธิไว้ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิทางแพ่ง (Civil rights) สิทธิทางการเมือง (Political rights) สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (Economic, Social and Cultural rights) ปราบกฏตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.2560 และกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้รับรองสิทธิหลายประการให้แก่คนไม่มีสัญชาติไทยด้วยเช่นกัน แม้ว่าสิทธิต่าง ๆ ที่คนต่างด้าวมี จะไม่เทียบเท่ากับคนสัญชาติไทย แต่ต้องกล่าวว่าสิทธิหลายประการที่คนต่างด้าวสามารถเข้าถึงได้นั้น เป็นสิทธิที่ประเทศไทยรับรองให้ด้วยเพราะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ โดยไม่ได้เลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความแตกต่างด้านสัญชาติ การเข้าเมือง อย่างไรก็ตาม สิทธิที่คนต่างด้าวยังมีรายละเอียดปลีกย่อย โดยสิทธิบางด้านจะมีเพียงคนต่างด้าวบางกลุ่มที่สามารถเข้าถึงได้ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) สิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) (Civil Rights)

ภายใต้กฎหมายของประเทศไทย ในแง่สิทธิทางแพ่งนั้น มีความชัดเจนว่า ไม่เกี่ยวกับว่าบุคคลหนึ่ง ๆ มีสัญชาติไทยหรือไม่ แต่เป็นเรื่องของสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในฐานะมนุษย์คนหนึ่ง อันหมายถึงสิทธิด้านต่าง ๆ ที่บุคคลทุกคนสามารถมีสิทธิได้โดยไม่สนใจความแตกต่างด้านสัญชาติ หรือการเข้าเมืองของบุคคล กล่าวได้ว่าในระหว่างการดำเนินชีวิตประจำวันแล้ว สถานะการเข้าเมือง ความเป็นคนต่างด้าว หรือแม้แต่สถานะไร้สัญชาติไม่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ เหล่านี้ อาทิ การจดทะเบียนการเกิด¹³⁹ นับตั้งแต่ปี 2551 ประเทศไทยมีนโยบายรับรองสิทธิให้แก่เด็กทุกคนที่เกิดในประเทศไทย จะต้องได้รับการจดทะเบียนการเกิด (Birth Register for ALL) โดยไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความแตกต่างด้านสัญชาติ การเข้าเมืองหรือสถานะบุคคลตามกฎหมายของบิดา มารดา โดยงานทะเบียนราษฎรได้ออกแบบสูติบัตรกลุ่มต่าง ๆ เพื่อสะท้อนถึงข้อเท็จจริงของเด็กและครอบครัว^{140 141} ประเทศไทยได้รับคำชมในทางระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก ถึงการเป็น

¹³⁹ ทะเบียนเกิด หรือสูติบัตร (Birth Certificate) เป็นหลักฐานสำคัญที่สามารถยืนยันถึงสถานที่เกิด ความสัมพันธ์ระหว่างบิดา มารดาและบุตร การจดทะเบียนการเกิดจึงเป็นกระบวนการสำคัญเพื่อ ป้องกันมิให้เด็กตกอยู่ในภาวะไร้รัฐหรือไร้เอกสารแสดงตน (Undocumented children) นอกจากนี้ ยังเป็นหลักฐานชิ้นสำคัญสำหรับการป้องกันความไร้สัญชาติ รวมถึงแก้ไขปัญหาความไร้สัญชาติอีกด้วย

¹⁴⁰ กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง: มาตรา 18, 19, 19/1, 19/3, 20, 20/1 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2551 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562, หนังสือสั่งการ ที่ มท.0309.1/ว.8 ลว.17 กุมภาพันธ์ 2552 เรื่องการแจ้งเกิดฯ สำหรับคนไม่มีสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551, หนังสือสั่งการ ที่ มท. 0309.1/ว.30 ลว.19 มิถุนายน 2557, หนังสือสั่งการ ที่ มท. 0309.1/ว.3 ลว.22 มกราคม 2558 เรื่องการรับแจ้งการเกิดและการจัดทำทะเบียนประวัติ ฯลฯ

¹⁴¹ ได้แก่ (1) สูติบัตรกรณีเด็กสัญชาติไทย ประเภท ท.ร.1 (แจ้งเกิดภายในกำหนด) (2) เด็กสัญชาติไทย ประเภท ท.ร.2 (แจ้งเกิดเกินกำหนด), (3) บุตรของคนต่างด้าว ประเภท ท.ร.3 (4) บุตรของแรงงานข้ามชาติสามสัญชาติ ท.ร.03 (5) บุตรของผู้ไม่มี

ตัวอย่างของทางปฏิบัติที่ดี (Good Practice) ของงานจดทะเบียนการเกิด¹⁴² นอกจากนี้ บุคคลทุกคนจะไม่ถูกปฏิเสธเมื่อต้องการเข้าถึงบริการสาธารณสุข¹⁴³, การก่อตั้งครอบครัว (จดทะเบียนสมรส)¹⁴⁴ การถือครองทรัพย์สิน (อาทิ ซื้อมี-ขายจักรยานยนต์ ฯลฯ), การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ที่บุคคลทุกคนได้รับการคุ้มครองสิทธิในชีวิตเนื้อตัวร่างกาย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร และตามกฎหมายอาญา ฯลฯ

จะเห็นได้ว่าสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ที่ยกตัวอย่างนี้ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้รับรองไว้ และผูกพันประเทศไทยในฐานะรัฐภาคี¹⁴⁵

2) สิทธิทางการเมือง

สิทธิทางการเมืองนี้ มีเพียงคนสัญชาติไทยเท่านั้นที่สามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องพิจารณาเป็นกรณีไปด้วย ได้แก่ ในส่วนของสิทธิการเลือกตั้งนั้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะต้องมิใช่สัญชาติไทย หรือหากมิใช่สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ จะต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี¹⁴⁶ ส่วนผู้มีสิทธิรับสมัครเลือกตั้งจะต้องเป็นคนสัญชาติไทยโดยการเกิดเท่านั้น¹⁴⁷

สถานะทางทะเบียนราษฎร ประเภท ท.ร.031 (6) สติบัตรบุตรของผู้หญิงในพื้นที่พักพิง ประเภท ท.ร.031 (7) ใบรับแจ้งการเกิด กรณีเด็กถูกทอดทิ้ง เด็กเร่ร่อน ประเภท ท.ร.100

¹⁴² UNHCR, Good Practice Paper (Action 7) :Ensuring Birth Registration for the Prevention of Statelessness, accessed March 25, 2020, <https://www.unhcr.org/ke/wp-content/uploads/sites/2/2017/11/Good-Practices-Paper-on-Ensuring-Birth-Registration-for-the-Prevention-of-Statelessness.pdf>

¹⁴³ มาตรา 5 พ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2544

¹⁴⁴ พ.ร.บ.จดทะเบียนครอบครัว พ.ศ.2478

¹⁴⁵ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR), กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Convent on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR), อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination – CERD), อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child), อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของชนพิการ (Convention on the Rights of the Persons with Disabilities - CRPD), อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women), อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (CED) รวมถึงปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Human Rights Declaration) ที่ผูกพันประเทศไทยในฐานะกฎหมายจารีตประเพณี

¹⁴⁶ มาตรา 95 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

¹⁴⁷ มาตรา 97 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

สำหรับกรณีพรรคการเมือง ในการก่อตั้งพรรคการเมืองนั้น จะต้องเป็นคนสัญชาติไทย หรือหากมี สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ จะต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี¹⁴⁸ สมาชิกพรรคจะต้องเป็นคน สัญชาติไทยโดยการแปลง จะต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี¹⁴⁹ และผู้ไม่มีสัญชาติไทย ไม่สามารถ บริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ให้พรรคการเมือง¹⁵⁰

3) สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

พิจารณาเป็นรายประเด็นได้คือ

การศึกษา

นับจากปี 2548 ไม่ว่าจะเป็นราษฎรต่างด้าวหรือไม่ หรือกรณีที่ได้ก่อกำเนิดไม่มีเอกสารแสดงตน ใด ๆ เลย ก็ไม่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงการเรียนรู้ ตามนโยบายการศึกษาถ้วนหน้า (Education for ALL)¹⁵¹

หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Health guarantee)

นับจากปี 2553 คนต่างด้าวบางกลุ่มสามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้ กล่าวคือ คน ต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทยและคนต่างด้าวที่เข้าเมืองไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่มีสิทธิอาศัยชั่วคราว¹⁵², คนต่างด้าวที่เข้าเมืองไม่ชอบด้วยกฎหมาย และได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยอยู่ในประเทศไทย (เฉพาะกลุ่มผู้มีปัญหา สถานะบุคคล กลุ่ม 0-89)¹⁵³

อย่างไรก็ดีสำหรับในทางปฏิบัติ แน่นนอนว่าใช้ว่าทุกสถานศึกษา หรือสถานพยาบาลจะเข้าใจถึง หลักนโยบาย กฎหมายในเรื่องนี้

การประกอบอาชีพ การทำธุรกิจ¹⁵⁴

ในเรื่องของการทำงานนั้น คนต่างด้าวกลุ่มต่าง ๆ มีสิทธิทำงานได้ ในลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

¹⁴⁸ มาตรา 9 พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560

¹⁴⁹ มาตรา 24 พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560

¹⁵⁰ มาตรา 74 พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560

¹⁵¹ ภายใต้นโยบายการศึกษาถ้วนหน้า (Education for ALL) มติคณะรัฐมนตรี 5 กรกฎาคม 2548 และมติคณะรัฐมนตรี 18 มกราคม 2548, ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 ดุราข กิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนพิเศษ 90 ง วันที่ 19 กันยายน 2548

¹⁵² มติคณะรัฐมนตรี 23 มีนาคม 2553

¹⁵³ มติคณะรัฐมนตรี 20 เมษายน 2558

¹⁵⁴ กรณีคนต่างด้าวเข้ามาทำงานตามกฎหมายฉบับอื่น เช่น กฎหมายส่งเสริมการลงทุน กฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียม การขออนุญาตทำงานจะเป็นไปตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ดังกล่าว (มาตรา 62 พ.ร.ก. การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561)

- (1) คนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย รวมถึงคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยชั่วคราวสามารถทำงานได้ ยกเว้น “งานที่ห้ามคนต่างด้าว” ทำ¹⁵⁵
- (2) คนต่างด้าวที่เกิดไทย ถูกถอนสัญชาติไทยและไม่ได้สัญชาติไทยด้วยผลของพ.337, ราษฎรต่างด้าวกลุ่มชาติชาติพันธุ์ต่าง ๆ 18 กลุ่ม ที่ประเทศไทยมีนโยบายให้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย, คนกลุ่มไม่มีสถานะทางทะเบียน¹⁵⁶ สามารถทำงานได้ตามที่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดประเภทงาน¹⁵⁷ ซึ่ง ณ ปัจจุบัน คนกลุ่มนี้สามารถทำงานได้ทุกประเภท¹⁵⁸
- (3) เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม คณะรัฐมนตรีอาจมีมติอนุญาตให้คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง สามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวเพื่อทำงานได้¹⁵⁹
- (4) คนต่างด้าวที่ถูกคำสั่งเนรเทศ แต่ได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพแทนการเนรเทศ หรืออยู่ระหว่างรอการเนรเทศ และคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ เพื่อรอการส่งออกไปนอกราชอาณาจักร ก็สามารถทำงานได้ในประเภทงาน และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตามก็ดี จนถึงปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายลำดับรองดังกล่าว¹⁶⁰

¹⁵⁵ มาตรา 59, มาตรา 7 พ.ร.ก. การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

งานที่ห้ามมิให้คนต่างด้าวดู ประกาศกระทรวงแรงงานที่ห้ามมิให้คนต่างด้าวทำ, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 137 ตอนพิเศษ 92 ง หน้า 14 วันที่ 21 เมษายน 2563, สืบค้นเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2563,

http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2563/E/092/T_0014.PDF?fbclid=IwAR3HLnRov7be8sluSIRyrKak5p3X81dA-wM3fffX69mNiFRYMRCq0tYNaA

¹⁵⁶ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนกลุ่ม 0-89 หรือ กลุ่ม 0-89 สามารถทำงานได้ทุกประเภท เพียงแต่กรณีของกลุ่มผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนกลุ่ม 0-89 จะไม่สามารถเดินทางออกนอกพื้นที่ได้

¹⁵⁷ มาตรา 63/1 พ.ร.ก. การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561

¹⁵⁸ ภายใต้บทเฉพาะกาล คือ มาตรา 134 พ.ร.ก. การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวฯ ประกอบกับประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่อง กำหนดประเภทงานที่คนต่างด้าวอาจขอรับใบอนุญาตเพื่อทำงานตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551

¹⁵⁹ มาตรา 63/2 พ.ร.ก. การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561

¹⁶⁰ มาตรา 63 พ.ร.ก. การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561

- (5) กรณีคนต่างด้าวที่เป็นคนสัญชาติของประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย อาจทำงานได้ในบางพื้นที่ ในบางประเภทงาน ที่คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนด หรือที่เรียกว่า การจ้างงานระยะสั้น ตามฤดูกาล¹⁶¹

การเข้าถึงสวัสดิการ : กองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน

แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย หรือคนต่างด้าวที่มีสถานะเป็น “ลูกจ้าง” ตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม¹⁶² และกฎหมายว่าด้วยกองทุนเงินทดแทนย่อมเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายดังกล่าว

3.5 บทวิเคราะห์ ถึง “ราษฎรต่างด้าว” ที่ถูกนับ-รวมเป็นพลเมือง

เมื่อพิจารณาถึงคนไม่มีสัญชาติหรือคนต่างด้าวแต่ละกลุ่ม รวม 9 กลุ่มในหัวข้อ 3.3 ประกอบกับการพิจารณาถึงสิทธิด้านต่าง ๆ ที่ประเทศไทยรับรองสิทธิให้แก่คนต่างด้าวในหัวข้อ 3.4 แล้ว จะเห็นได้ว่า คนไม่มีสัญชาติไทยหรือคนต่างด้าวสามารถเข้าถึงสิทธิด้านต่าง ๆ หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในทางแพ่ง หรือสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมบางประการ แม้ว่าจะยังไม่มีสัญชาติไทย

การรับรองสิทธิด้านต่าง ๆ ให้แก่คนไม่มีสัญชาติไทยหรือคนต่างด้าวนี้ แม้ว่าจะด้านหนึ่งจะเป็นผลจากการดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน แต่ก็ต้องกล่าวด้วยเช่นกันว่า อีกด้านหนึ่งเป็นเพราะรัฐไทยได้ยอมรับถึงการมีอยู่ของจุดเกาะเกี่ยวที่ซับซ้อนระหว่างบุคคลต่างด้าวบางกลุ่มรัฐไทย ส่งผลโดยตรงต่อนโยบายเปิดกว้างด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะเรื่องการเข้าถึงสิทธิด้านต่าง ๆ ที่กว้างกว่าเพียงการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐาน ข้อเท็จจริงดังกล่าวก็คือ จุดเกาะเกี่ยวตามหลักดินแดน อาทิ การได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ (กรณีคนต่างด้าวทั่วไป) ซึ่งกรณีนี้ใกล้เคียงกับกรณีของต่างประเทศ เช่นกรณีของ Settled Aliens (teiju gaikokujin) ของประเทศญี่ปุ่น¹⁶³ มีความหมายใกล้เคียงกับ Denizen¹⁶⁴ หรือ Quansi-Citizen¹⁶⁵ แต่สำหรับประเทศไทย ยังมีอีกกรณีคือการมีจุดเกาะเกี่ยวอย่างซับซ้อนกับรัฐไทย ผ่านการอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลาที่ยาวนานระยะหนึ่ง เกิดการปรับตัวเข้ากับสังคมไทย การประกอบอาชีพซึ่งเท่ากับการร่วมขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ การเสียภาษีทางอ้อมให้กับสังคม (กรณีคนต่างด้าวกลุ่มชนกลุ่มน้อย), การเกิดในดินแดน เดิมโตขึ้นในระบบการศึกษาวัฒนธรรม บริบทต่าง ๆ ของสังคมไทย รวมถึงการเข้าสู่การประกอบอาชีพ (กรณีคนอพยพรุ่นที่สอง) เป็นอีกข้อเท็จจริงหนึ่งของความเป็นพลเมืองทางสังคม ทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ เฉพาะกับคนอพยพรุ่นที่สอง กล่าวได้ว่า

¹⁶¹ มาตรา 64 พ.ร.ก. การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561

¹⁶² ผู้ประกันตนตาม มาตรา 33 มาตรา 39 และมาตรา 40 พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ.2533

¹⁶³ กรณีของคนเกาหลีหรือคนไต้หวันที่อาศัยอยู่ในประเทศญี่ปุ่นมานานแล้ว จะเรียกว่า Zainichi (resident aliens in Japan) หรือมีความหมายว่า “old comers” ดู Atsushi Kondo, Citizenship in a Global World, (Palgrave, 2001) pp. 9-16

¹⁶⁴ Tomas Hammar, Democracy, and the Nation State, (Aldershot: Avebury, 1990) pp.12-18

¹⁶⁵ Stephen Castles, Alastair Davidson, Citizenship and Migration, (Miamillan press, 2000), pp. 94-100

สายตาของรัฐไทยที่เคยพิจารณาว่าเป็นเพียงกลุ่มคนที่มีปัญหาสถานะบุคคล เป็นเด็กเยาวชนไร้สัญชาติได้เปลี่ยนไปแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของสังคมไทยที่กำลังก้าวเข้าสู่ยุคสังคมผู้สูงอายุ เด็กและเยาวชนกลุ่มนี้ได้ถูกตีความหมายใหม่แล้วว่า คือ ทรัพยากรบุคคลของสังคมไทย (ดังจะเห็นได้จากนโยบายในเปิดกว้างให้เด็กและเยาวชนไร้สัญชาติสามารถเข้าสู่กระบวนการมีสัญชาติไทยโดยการยื่นคำขอฯ)

ในเรื่องของตำแหน่งแห่งที่ของคนต่างด้าวกลุ่มต่าง ๆ ในฐานข้อมูลทางทะเบียนราษฎรของประเทศไทยก็มีความหมาย คนไม่มีสัญชาติไทยหรือคนต่างด้าว 9 ลักษณะ (ในหัวข้อ 3.2) สามารถจัดกลุ่มโดยกว้างตามลักษณะการเข้าเมือง คือ คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และจำแนกคนสองกลุ่มนี้ผ่านการจัดทำเอกสารแสดงตน (ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร) โดยแบ่งออกเป็นทะเบียนบ้านประเภทคนอยู่ถาวร ทะเบียนบ้านประเภทคนอยู่ชั่วคราว และทะเบียนประวัติ จะเห็นได้ว่าคนที่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ชั่วคราวในประเทศไทยที่มีจุดเกาะเกี่ยวเข้มข้นกับประเทศไทย (ไม่ว่าจะอยู่ในทะเบียนประเภทคนอยู่ชั่วคราว หรือทะเบียนประวัติ) จะอยู่ในสถานะที่มีสิทธิรวมถึงเข้าถึงสิทธิด้านต่าง ๆ ได้ใกล้เคียงกับคนที่มีถิ่นที่อยู่ถาวร หรือมีสิทธิดีกว่าในบางเรื่อง เช่น สิทธิในการทำงาน และทั้งคนที่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ชั่วคราวในประเทศไทยที่มีจุดเกาะเกี่ยวเข้มข้นกับประเทศไทย และคนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ มีสิทธิใกล้เคียงกับคนสัญชาติไทย โดยประเด็นที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ระหว่างคนสัญชาติไทยกับคนไม่มีสัญชาติไทยก็คือ สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมือง (ดูตารางที่ 2)

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบสิทธิของคนสัญชาติไทย และคนไม่มีสัญชาติไทยกลุ่มต่าง ๆ

	ทะเบียนคนอยู่ถาวร			ทะเบียนคนอยู่ชั่วคราว		ทะเบียนประวัติ	
	คนสัญชาติไทย	คนเข้าเมืองถูกกฎหมาย มีถิ่นที่อยู่ (กรณีทั่วไป)	ชนกลุ่มน้อยที่ต่อมาได้ถิ่นที่อยู่	คนเข้าเมืองถูกกฎหมาย มีสิทธิอาศัยชั่วคราว	คนเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่มีนโยบายให้สิทธิอาศัยชั่วคราว : ชนกลุ่มน้อย	คนเข้าเมืองผิดกฎหมาย ได้รับอนุญาตให้อยู่ชั่วคราว : ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร กลุ่ม0-89	คนเข้าเมืองผิดกฎหมาย ไม่มีสิทธิอาศัย ไม่มีนโยบายผ่อนผัน : ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร กลุ่ม 0-00
จดทะเบียนการเกิด	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
หลักประกันสุขภาพ	✓	✓	✓	-	✓	✓	-
Education for ALL	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
กระบวนการยุติธรรม	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
เดินทางออกนอกพื้นที่	ไม่ต้องขออนุญาต				ทำเรื่องขออนุญาตต่อสำนักทะเบียนอำเภอ/ท้องถิ่น		ห้ามออกนอกพื้นที่ควบคุม
ทำงาน	ไม่มีข้อจำกัด	ยกเว้นอาชีพ “ต้องห้ามสำหรับคนต่างด้าว”			ทำงานได้ทุกประเภท *166		ยังไม่มีชัดเจน **
สิทธิการเมือง							
- เลือกตั้ง	✓	หากต่อมาแปลงสัญชาติเป็นไทย ต้องได้สัญชาติมาไม่น้อยกว่า 5 ปี		-	-		-
- รับสมัครเลือกตั้ง	สัญชาติไทย โดยการเกิด	-	-	-	-		-
- ก่อตั้งพรรค และ เป็นสมาชิกพรรค	✓	หากต่อมาแปลงสัญชาติเป็นไทย ต้องได้สัญชาติมาไม่น้อยกว่า 5 ปี		-	-		-
- บริจาคให้พรรค	✓	ผู้ไม่มีสัญชาติไทย ไม่สามารถบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ให้พรรคการเมือง					

¹⁶⁶ * ยกเว้นประเภทงานวิชาชีพที่กำหนดคุณสมบัติไว้โดยเฉพาะ เช่น ต้องมีสัญชาติไทย

** ในทางหลักการยังไม่มีชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติสามารถแจ้งการทำงานกับกรมการจัดหางานในบางพื้นที่ได้

ในทางวิชาการ เคยมีข้อเสนอว่า การที่คนไม่มีสัญชาติไทยหรือคนต่างด้าวถูกบันทึกตัวในฐานะข้อมูลทะเบียนราษฎร มีความหมายว่า รัฐไทยได้ยอมรับว่าคนต่างด้าวที่ถูกบันทึกตัวในฐานะข้อมูลทะเบียนราษฎร (ไม่ว่าจะเป็นทะเบียนประเภทใด) ก็ล้วนมีสถานะเป็น “ราษฎรไทยประเภทต่างด้าว”¹⁶⁷ ซึ่งมุมมองดังกล่าวนี้อาจถูกตีความไปอีกทางได้ว่า นิยาม “ราษฎรไทยประเภทต่างด้าว” นั้น เป็นเพียงการให้ความหมายในเชิงระบบงานทะเบียนราษฎรของประเทศไทยเท่านั้น

อย่างไรก็ดี ผลการศึกษาในหัวข้อนี้ เห็นว่า หากพิจารณาจากการรับรองสิทธิให้กับคนต่างด้าวบางประเภทแล้วจะเห็นภาพได้ชัดเจนขึ้นว่า “ราษฎรต่างด้าว” ที่มีจุดเกาะเกี่ยวอย่างเข้มข้นกับรัฐไทยได้รับการรับรองความเป็นพลเมืองด้านต่าง ๆ ใกล้เคียงกับคนสัญชาติ ยกเว้นเพียงความเป็นพลเมืองในทางการเมือง และแม้ในเชิงนโยบายกฎหมายของประเทศไทยจะไม่เคยกล่าวตรง ๆ ถึงการรับรองว่า ราษฎรต่างด้าวที่มีจุดเกาะเกี่ยวเข้มข้นกับรัฐไทยกลุ่มนี้ คือพลเมืองอีกกลุ่มหนึ่งของประเทศไทย แต่หากพิจารณาจากนโยบาย กฎหมายที่รองรับสิทธิด้านต่าง ๆ ให้กับราษฎรต่างด้าวนี้แล้ว ย่อมมีความชัดเจนเพียงพอแล้วถึงการยอมรับ “ราษฎรต่างด้าว” เข้าเป็นสมาชิกของสังคมไทยในฐานะพลเมืองอีกกลุ่มหนึ่ง

¹⁶⁷ กิตติวราญ รัตนมณี. คนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทย วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552

บทที่ 4 พลเมืองในประเทศเมียนมา

4.1 บทนำ

ยุคก่อนที่เมียนมาจะมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเองและก่อนการเกิดขึ้นมาของกฎหมายพลเมืองนั้น เมียนมาถูกปกครองด้วยระบอบกษัตริย์เฉกเช่นเดียวกับอาณาจักรอื่น ๆ ทั่วเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยอำนาจการปกครองและอำนาจในการบริหารนั้นอยู่ภายใต้กษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว เป็นผู้มีอำนาจสิทธิขาดซึ่งเป็นชีวิตาย หรือให้ใครทำอะไรก็ได้ โดยกฎหมายที่ปรากฏในสมัยการปกครองของกษัตริย์ไม่ปรากฏเรื่องกฎหมายพลเมือง แต่มีการรับรู้ความเป็นคนภายใต้การปกครองและคนภายนอกพื้นที่อำนาจกษัตริย์ โดยความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์กับคนใต้อำนาจ คือ กษัตริย์ในฐานะเจ้าชีวิตจะได้รับประโยชน์จากการจ่ายภาษี แรงงาน ความจงรักภักดี การส่งบรรณาการ เพื่อแลกกับการให้ความดูแลคุ้มครองคนเหล่านี้ ในยุคดังกล่าว คดีที่นำมาขึ้นศาลเพื่อตัดสิน มีเพียงคดีแพ่งและคดีอาญา¹⁶⁸

ในยุคล่าอาณานิคมโดยตะวันตก เมียนมาถูกรวบอำนาจและตกอยู่ภายใต้อาณานิคมเบ็ดเสร็จใน ปีค.ศ. 1885 (พ.ศ. 2428) และถูกรวบให้เป็นจังหวัดหนึ่งของประเทศอินเดีย ใช้กฎหมายอินเดียในการปกครอง ภายใต้ระบบอำนาจของอังกฤษ เมียนมาถูกปกครองโดยใช้หลักการแบ่งแยกปกครอง คือ พื้นที่ส่วนกลาง และชายแดนกำหนดกฎและข้อจำกัดระหว่างเจ้าอาณานิคมกับ คนพื้นเมือง และคนพื้นเมืองด้วยกันเอง เช่น กลุ่มชาติพันธุ์เบอร์มา (Bamar) ไม่ได้รับสิทธิในการเป็นทหาร แต่กลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง(Karen) สามารถทำได้ เป็นต้น แต่กระนั้นคนพื้นเมืองทุกกลุ่มต่างถูกจำกัดสิทธิในการรับราชการระดับสูง (Indian Civil Service : ICS) ในระบบอาณานิคมด้วยความระแวงของเจ้าอาณานิคมนั่นเอง ส่วนระบบเศรษฐกิจเมียนมาแต่เดิมซึ่งเป็นการผลิตเพื่อบริโภคในครัวเรือนถูกเปลี่ยนเป็นการผลิตในระดับมหภาค มีการนำเข้าแรงงานจากอินเดีย เพื่อมาเป็นผู้บริหาร พ่อค้า และแรงงานตามแต่วรรณะของตน¹⁶⁹

ในการนำเข้าแรงงานในสมัยอาณานิคมอังกฤษ (Colonial Period) อังกฤษได้มีการจัดทำทะเบียนประวัติของชาวต่างชาติภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับคนต่างชาติ (Foreigners Act, 1864) กฎหมายการทะเบียนคนต่างชาติ (Foreigners Registration Law, 1940) ไว้ เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดการและปกครอง

เมื่อเมียนมาได้รับเอกราชในวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ.1948 (พ.ศ.2491) ด้วยปัจจัยและเงื่อนไขในความเป็นพหุสังคมของเมียนมาซึ่งประกอบด้วยความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ภาษา วัฒนธรรมของเมียนมา ปัจจัยจากการหลั่งไหลเข้ามาของชาวต่างชาติจำนวนมากในยุคอาณานิคม ไม่ว่าจะเป็น คนอังกฤษ คนอินเดีย คนญี่ปุ่น บริบท

¹⁶⁸ บทสัมภาษณ์อาจารย์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย มณฑลเย่ (ขอสวนนาม)

¹⁶⁹ ล ลี ตา หาญ วงษ์ , “ไทยพบพม่า : ทำไมคนพม่าจึงชิงชิงแซก?”, จาก https://www.matichon.co.th/columnists/news_662492 (สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2019).

ของสงครามโลกครั้งที่ 2 ขบวนการชาตินิยมเพื่อเรียกร้องเอกราชของเมียนมา การสร้างชาติภายใต้ปัจจัยต่าง ๆ ส่งผลให้เกิดแนวคิดเรื่องความเป็นหนึ่งเดียวของพลเมืองพม่าปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับแรก (the Constitution of The Union of Burma) ของเมียนมาในปีค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) โดยให้ยอมรับคนเชื้อชาติพื้นเมืองกลุ่มต่าง ๆ ในประเทศว่าเป็นพลเมืองโดยไม่มีการแบ่งแยกทั้งเชื้อชาติ ศาสนา สีผิว และภาษา หรือมีแนวคิดเรื่องความเป็นหนึ่งเดียวของพลเมืองพม่า¹⁷⁰ และแนวคิดนี้ก็ปรากฏในกฎหมายพลเมืองฉบับแรกในปีค.ศ. 1948 (พ.ศ.2491) แต่ในกฎหมายพลเมืองฉบับปีค.ศ.1982 (พ.ศ.2525) จะเห็นได้ว่ามีความเปลี่ยนแปลงไป ดังจะเห็นได้จากการนิยามให้กลุ่มพลเมืองของเมียนมาแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่พลเมือง (Citizen) พลเมืองภาคี () และบุคคลผู้เป็นพลเมืองโดยการแปลงสัญชาติ () และมีสิทธิต่าง ๆ แตกต่างกันไป โดยจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

4.2 พลเมืองสหภาพพม่า (the Union of Burma) ช่วงก่อนปีค.ศ.1982 (พ.ศ.2525)

รัฐธรรมนูญฉบับปีค.ศ.1948 (the Constitution of The Union of Burma, 1948) ยืนยันในความเป็นหนึ่งเดียวของพลเมืองพม่า (one citizenship throughout the Union)¹⁷¹ บุคคลที่จะมีสัญชาติพม่านั้นได้แก่บุคคลที่มีบิดามารดาเป็นคนเชื้อชาติพื้นเมืองของพม่า (any of the indigenous race of Burma), บุคคลที่เกิดในดินแดนพม่า โดยมีปู่หรือย่าหรือตาหรือยายเป็นคนเชื้อชาติพื้นเมือง, บุคคลที่เกิดในดินแดน จากบิดามารดาที่อาศัยอยู่ในดินแดน ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และบุคคลที่เกิดในดินแดน จากบิดามารดาไม่ใช่คนพม่า แต่บิดามารดามีภูมิลำเนาอยู่ในพม่าอย่างน้อย 8 ปี ก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีผล และบุคคลดังกล่าวประสงค์จะมีถิ่นที่อยู่ในพม่าต่อไป¹⁷²

¹⁷⁰ แต่ในทางปฏิบัติความรับรู้ถึงความเป็นพลเมืองเมียนมา สร้างการแบ่งเขาแบ่งเราในระดับชุมชน ผ่านคำเรียกที่แสดงความไม่เหมือนกัน เช่น คำว่า “กะลาพยู” ซึ่งแปลว่าแขกขาว เพื่อใช้เรียกชาวอังกฤษในสมัยนั้น คำว่า “กะลา” แปลว่าคนแขก เพื่อเรียกคนที่มาจากอินเดีย หรือคำว่า “ตะโยก” ที่แปลว่าคนจีน

¹⁷¹ the Constitution of The Union of Burma, 1948

10. There shall be but one citizenship throughout the Union; that is to say, there shall be no citizenship of the unit as distinct from the citizenship of the Union.

¹⁷² the Constitution of The Union of Burma, 1948: CITIZENSHIP.

11. (i) Every person, both of whose parents belong or belonged to any of the indigenous races of Burma;
(ii) every person born in any of the territories included within the Union, at least one of whose grand-parents belong or belonged to any of the indigenous races of Burma;
(iii) every person born in any of territories included within the Union, of parents both of whom are, or if they had been alive at the commencement of this Constitution would have been, citizens of the Union;
(iv) every person who was born in any of the territories which at the time of his birth was included within His Britannic Majesty's dominions and who has resided in any of the territories included within the Union

ในปีเดียวกัน ได้มีการประกาศใช้กฎหมายพลเมืองของสหภาพพม่า (the Union Citizenship Act, 1948) ซึ่งส่งผลให้เกิดการจำแนกประชากรในพม่าเป็น 2 กลุ่มใหญ่คือ พลเมืองเมียนมา กับชาวต่างชาติ ตามกฎหมายพลเมืองของพม่า พลเมือง ได้แก่ “...บุคคลซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์พื้นเมือง (any of the indigenous race of Burma) 8 กลุ่มหลัก คือ เบอร์มา (Bamar) ฉิน (Chin) คะฉิ่น (Kachin) กะยีน (Karen) กะญา (Kayah) มอญ (Mon) ยะไข่ (Rakhine) และฉาน (Shan) และบุคคลที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ที่เข้ามาอาศัยอยู่ในเขตปกครองเมียนมานับจากอดีตจนถึงปีค.ศ. 1823...”¹⁷³ นอกจากนี้บุคคลใดก็ตามที่มีบรรพบุรุษที่เกิดในดินแดนพม่าอย่างน้อย 2 รุ่นคน และมีภูมิลำเนาถาวร (Permanent home) หรือมีถิ่นที่อยู่ในประเทศ ย่อมถือว่าเป็นพลเมืองของพม่าด้วย¹⁷⁴

ส่วนคนที่เกิดภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ ก็ถูกนับว่าเป็นพลเมืองด้วยเช่นกัน หากว่า เป็นเด็กคนดังกล่าวเกิดจากบิดามารดาสัญชาติพม่า, เด็กเกิดนอกประเทศพม่าจากบิดาสัญชาติพม่า ฯ¹⁷⁵ โดยทางการพม่าจะดำเนินการออกเอกสารแสดงตน (identity document) คือ “Union Certificate of Citizenship” (UCC) ให้เป็นหลักฐาน¹⁷⁶ อย่างไรก็ดี ระหว่างในปี 1948-1982 (พ.ศ.2491-2525) พลเมืองส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับเอกสาร

for a period of not less than eight years in the ten years immediately preceding the date of the commencement of this Constitution or immediately preceding the 1st January 1942 and who intends to reside permanently there in and who signifies his election of citizenship of the Union in the manner and within the time prescribed by law, shall be a citizen of the Union.

12. Nothing contained in section 11 shall derogate from the power of the Parliament to make such laws as it thinks fit in respect of citizenship and alienage and any such law may provide for the admission of new classes of citizens or for the termination of the citizenship of any existing classes

¹⁷³ the Union Citizenship Act, 1948

3. (1) For the purposes of section 11 of the Constitution the expression “any of the indigenous races of Burma” shall mean the Arakanese, Burmese, Chin, Kachin, Karen, Kayah, Mon or Shan race and such racial group as has settled in any of the territories included within the Union as their permanent home from a period anterior to 1823 A. D. (1185 B.E.).

¹⁷⁴ the Union Citizenship Act, 1948

4. (2) Any person descended from ancestors who for two generations at least have all made any of the territories included within the Union their permanent home and whose parents and himself were born in any of such territories shall be deemed to be a citizen of the Union.

¹⁷⁵ Section 5 the Union Citizenship Act, 1948

¹⁷⁶ Section 6 the Union Citizenship Act, 1948 อย่างไรก็ตามเอกสารแสดงตนนี้อาจออกตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของประเทศพม่า หรือ The Union Citizenship (Election) Act 1948 ได้เช่นกัน

ดังกล่าว โดยมีพลเมืองจำนวนน้อยที่เดินทางเป็นประจำ จะไปขอรับเอกสารดังกล่าว เพื่อให้การเดินทางสะดวกขึ้น¹⁷⁷

อย่างไรก็ดี ในการเป็นพลเมืองพม่า บุคคลจะต้องเข้าสู่กระบวนการยื่นคำร้องต่อรัฐเพื่อให้ได้รับการรับรองความเป็นพลเมือง โดยจะได้รับเอกสาร “Union Citizenship Certificate :UCC” เป็นเอกสารแสดงตน แต่คนส่วนใหญ่ยังคงไร้เอกสารดังกล่าวซึ่งย่อหมายถึงว่ายังไม่ได้รับการรับรองสถานะคนชาติจากรัฐ

นอกจากนี้คนต่างชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศเมียนมา หรือสมรสกับคนเมียนมา หากประสงค์อยากแปลงสัญชาติเป็นพลเมืองเมียนมา ก็สามารถทำได้ โดยจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายสัญชาติกำหนด อาทิ อายุครบ 18 ปี, อาศัยอยู่อย่างต่อเนื่องในสหภาพพม่าเป็นเวลา 5 ปีติดต่อกัน สามารถสื่อสารภาษาใดภาษาหนึ่งของกลุ่มชาติพันธุ์ในเมียนมาได้ ฯลฯ หากคำร้องได้รับการอนุมัติ บุคคลดังกล่าวจะได้รับเอกสารรับรองความเป็นพลเมืองของสหภาพ (Union Certificate of Naturalize Citizenship Certificate)¹⁷⁸

“จริงอยู่ว่า คนที่มีสิทธิในสัญชาติเมียนมา ต้องมีคุณสมบัติตามที่รัฐกำหนด คือ คนๆนั้น เป็นหนึ่งในกลุ่มชาติพันธุ์เมียนมา หรือคนที่อยู่มาก่อนปี 1823 (พ.ศ.2366) แต่ในทางกฎหมาย เจ้าหน้าที่เขาต้องพิสูจน์ว่า บุคคลนั้นเป็นผู้มีสิทธิจริง ๆ ใหม เวลาไปทำบัตรประชาชน ไม่ใช่แค่เป็นหนึ่งในกลุ่มชาติพันธุ์แล้วทำได้เลย พ่อแม่ต้องมีเอกสารครบด้วย และลูกก็จะได้เอกสารตามสิทธิที่พ่อแม่มีอยู่ เพราะตามกฎหมายว่าไว้อย่างนั้น ฉะนั้น ทุกวันนี้ทุกคนจึงควรต้องถือเอกสารสักอย่างหนึ่งเพื่อบอกว่าเราเป็นใคร และมีสิทธิอะไรบ้าง รวมถึงมีหน้าที่อะไรบ้างในฐานะเราเป็นคนเมียนมา

ในมหาวิทยาลัย และในฐานะอาจารย์สอนกฎหมาย ยอมรับว่า เรื่องกฎหมายว่าด้วยความเป็นพลเมืองและสัญชาติเป็นเรื่องใหม่ เมื่อก่อนไม่เคยมีการพูดถึงเรื่องนี้ แต่ในช่วงปีสองปี เรามีกระแสหลายอย่างให้พูดถึงและเรียนรู้ เวลาเราเรียนเรื่องกฎหมายรัฐธรรมนูญ เราจึงจะได้คุยถึงเรื่องความเป็นพลเมือง สิทธิ และหน้าที่บ้าง แต่อย่างน้อย และไม่มีการลงลึกไปถึงการปฏิบัติ มีการเรียนเรื่องสิทธิมนุษยชนบ้าง และพูดถึงปรากฏการณ์การอพยพ รวมถึงแรงงานที่ลี้ภัยไหลออกนอกประเทศด้วยเช่นกัน ความรู้ความเข้าใจเรื่องพลเมือง จึงเป็นเรื่องใหม่และยอมรับว่า เป็นเรื่องที่อ่อนไหวที่คนส่วนมากจะหลีกเลี่ยง”¹⁷⁹

ข้อเท็จจริงและความเห็นจากการแลกเปลี่ยน กับอาจารย์นิติศาสตร์ท่านหนึ่งที่สอนอยู่ในมหาวิทยาลัย East Yangon University เน้นย้ำความสำคัญในการให้รัฐรับรองสถานะพลเมืองโดยเอกสาร ซึ่งยืนยันว่า การเป็น

¹⁷⁷ UNHCR, Citizenship and Statelessness : Myanmar, 2018, page 5

¹⁷⁸ Section 5 the Union Citizenship Act, 1948

¹⁷⁹ สัมภาษณ์นักวิชาการ มหาวิทยาลัยย่างกุ้ง (ขอสงวนนาม)

พลเมืองโดยสมบูรณ์นั้น คือ การมีเอกสารที่ยืนยันว่าเราเป็นคนสัญชาติเมียนมาเท่านั้น และบุคคลซึ่งไม่สามารถแสดงหลักฐานประจำตัวใด ๆ ได้ แม้บุคคลจะอ้างว่าเป็นคนกลุ่มชาติพันธุ์ใดๆก็ตาม ในทางกฎหมาย บุคคลนั้นจะถูกตีความเป็นคนต่างชาติโดยทันที และจะได้รับสิทธิพลเมืองใดๆ รวมถึงการให้ภาพของการเรียนการสอน การถกเถียงในประเด็นเรื่อง พลเมือง ยังเป็นเรื่องใหม่อยู่ แต่ขณะเดียวกันก็มีสัญญาณการเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากเมียนมาเองก็มีการเปลี่ยนไปในหลายด้าน ฉะนั้น ทุกอย่างกำลังค่อยๆ เปลี่ยนและเรียนรู้กันอยู่ เพื่อให้สามารถเข้าใจสถานการณ์มากขึ้น

นอกจากนี้ เช่นเดียวกับประเทศไทย สหภาพพม่าก็มีการจด-นับคนต่างด้าวด้วยเช่นกัน¹⁸⁰ และคนต่างด้าวจะได้รับเอกสารแสดงตน คือ the Foreigner Registration Certificate (FRC) ให้ถือเป็นหลักฐาน (The Registration of Foreigners Act, 1940) (พ.ศ.2483) และต่อมาได้มีการจัดทำทะเบียนสำหรับผู้มีถิ่นที่ (the 1949 Registration of Residents Act and its 1951 Rules) โดยจะได้เอกสารแสดงตน (the National Registration Card (NRC) อันหมายถึงความเป็นพลเมือง¹⁸¹ และมีระบบจัดทำเอกสารเพื่อรองรับคนทำเอกสารให้ โดยจะออก Temporary Registration Card (TRC) หรือ white card ให้ใช้แทน¹⁸²

4.3 พลเมืองเมียนมา (Myanmar citizens) นับจากปีค.ศ.1982 (พ.ศ.2525)

“ตามกฎหมายพลเมืองฉบับแรกที่เมียนมามี เรามีแค่การแบ่งความเป็นเขา ซึ่งเป็นคนต่างชาติ คือ คนที่มาจากประเทศอื่น และความเป็นเรา คือ คนในประเทศเมียนมาเท่านั้น ประชากร คือ หนึ่งในปัจจัยของรัฐธรรมนูญใหม่” ดังนั้นกฎหมายซึ่งถูกร่างขึ้นมาในสมัยที่นายพลอองซาน และคณะอันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของเมียนมา จึงเกิดขึ้นภายใต้แนวคิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน กล่าวคือ มีการระบุนิยามของพลเมืองว่า พลเมือง คือ ผู้มีสัญชาติเมียนมา และการได้มาซึ่งความเป็นคนชาติดังกล่าว ไม่มีการแบ่งแยกเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา เพศ สีผิว เป็นต้น แต่กฎหมายฉบับต่อมา รวมถึงสถานการณ์เปลี่ยนไป ก็ยิ่งเห็นว่ากฎหมายเรา นับวันยังมีช่องโหว่มากขึ้น มาตราที่มีและแนวทางปฏิบัติ ไม่เพียงพอต่อสถานการณ์ปัจจุบัน เช่น เราไม่มีแนวทางใด ๆ เฉพาะ เพื่อให้ความ

¹⁸⁰ เริ่มตั้งแต่ปีค.ศ.1864 คือ the Burma Foreigners Act, 1864

¹⁸¹ 1949 Registration of Residents Act 4- (2) The Registration Officer or Assistant Registration Officer shall, in accordance with the rules made under this Act, issue to every person who has registered as such, a registration card as a proof of identity (stating who the person is) and containing prescribed particulars. The said card is hereinafter referred to as “Registration Card”

¹⁸² เอกสารนี้ดำเนินการใน 2 ช่วงเวลาคือ ช่วงแรกคือในปีค.ศ.1949 ที่เริ่มใช้กฎหมายการทะเบียนปีค.ศ. 1949 (The Registration Act,1949) และช่วงที่สองคือ ช่วงก่อนที่จะมีการเลือกตั้งในปี 2010 (by the previous ruling party Union Solidarity and Development Party. But later scrap these white card after 2012 ethnic conflicts in Rakhin state)

ช่วยเหลือกลุ่มคนที่มีการเคลื่อนย้าย อพยพ จะด้วยความจำเป็นอะไรก็ตาม กฎหมายเรายังไม่เพียงพอที่จะรองรับสถานการณ์ปัจจุบัน แต่คาดว่า คงจะมีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีให้เห็นมากขึ้น ”¹⁸³

ในปีพ.ศ.2525 รัฐบาลนายพลเนวิน มีการประกาศใช้กฎหมายพลเมืองฉบับใหม่ (the Citizenship Law, 1982) แทนกฎหมายฉบับก่อนหน้า¹⁸⁴ และมีการประกาศกฎหมายลำดับรองในปีถัดมา คือ กระบวนการภายใต้กฎหมายพลเมือง ฉบับที่ 13/83 และฉบับที่ 15/83 (Procedure Relating to Myanmar Citizenship Law, Notification No. 13/83, No.15/83) ซึ่งนับว่าเป็นกฎหมายที่สำคัญ ด้วยเพราะกำหนดรายละเอียดของความเป็นพลเมือง โดยสถานะพลเมืองตามกฎหมายฉบับนี้ สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1) พลเมืองซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มต่าง ๆ ในประเทศเมียนมา

ได้แก่ กลุ่มเชื้อชาติพันธุ์พื้นเมือง (any of the indigenous race of Burma) ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปีค.ศ.1947 แต่ในกฎหมายพลเมืองฉบับค.ศ.1982 นี้ ใช้ถ้อยคำว่า บุคคลซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์มาตุภูมิ (national ethnic group) โดยรับรองว่ามีสถานะเป็น **คนชาติ (national)** อาทิ คะชิน คะยา กะเหรี่ยง ชิน เบอมัน มอญ ยะไข่ และกลุ่มชาติพันธุ์ ที่ได้ตั้งถิ่นฐานในประเทศเป็นภูมิลำเนาถาวร (Permanent Home) ก่อนปี พ.ศ. 1823 ถือว่าเป็น **พลเมืองพม่า (Burma citizens)** (มาตรา 3)¹⁸⁵ จนถึงปัจจุบัน เมียนมาได้ยอมรับว่ามีกลุ่มชาติพันธุ์จำนวน 135 กลุ่ม (list of 135 national ethnic group)¹⁸⁶ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ถือว่าการมีสัญชาติพม่าโดยการเกิด (มาตรา 5)¹⁸⁷ โดยระบุด้วยว่า “สภาแห่งรัฐ มีอำนาจตัดสินว่ากลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มใดเป็นคนชาติ (National) (มาตรา 4)¹⁸⁸”

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า หากพิจารณาเพียงกฎหมายสัญชาติ ย่อมทำให้เข้าใจว่า หากบุคคลเป็นสมาชิกของกลุ่มชาติพันธุ์มาตุภูมิ (national ethnic group) ก็ย่อมจะมีสิทธิในความเป็นพลเมืองเมียนมาทันที (โดยอัตโนมัติ) แต่หากพิจารณากฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายพลเมือง ค.ศ.1982 ประกอบ

¹⁸³ สัมภาษณ์ นักวิชาการด้านนิติศาสตร์ ปัจจุบันทำงานด้านเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายให้กับองค์กรไม่แสวงหากำไรในเมืองย่างกุ้ง

¹⁸⁴ ยกเลิก the 1948 Citizenship Act, the 1948 Citizenship (Election) Act

¹⁸⁵ Section 3 Nationals such as the Kachin, Kayah, Karen, Chin, Burman, Mon, Rakhine or Shan and ethnic groups as have settled in any of the territories included within the State as their permanent home from a period anterior to 1185 B.E., 1823 A.D. are Burma citizens.

¹⁸⁶ The Difference Ethnic Groups under the 8 Major National Ethnic Races in Myanmar, access as of 25 March, 2020, http://myanmarbsb.org/_site/general-information/

¹⁸⁷ Section 5 Every national and every person born of parents, both of whom are nationals are citizens by birth.

¹⁸⁸ Section 4 The Council of State may decide whether any ethnic group is national or not.

ความหมายก็จะเปลี่ยนไปพอสมควร เพราะกฎหมายลำดับบับดังกล่าวได้ขยายความถึง ความเป็นพลเมืองของกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มต่าง ๆ นี้ว่า หากว่าคนชาติ (national) คะฉิ่น กะเหรี่ยง ชิน เบอมนัน มอญ ยะไข่ และฉาน ไม่ได้ตั้งบ้านเรือนอยู่อย่างถาวร และได้ตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนถาวรในต่างประเทศ จะไม่ถูกนับว่าเป็นพลเมืองเมียนมา หรือแม้ว่าจะเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ แต่หากว่าเดินทางเข้าประเทศภายหลังปี ค.ศ.1823 หรือมีสัญชาติของประเทศอื่น ก็จะไม่ถูกนับว่าเป็นพลเมืองเมียนมา และบุตรที่เกิดก็จะไม่ถูกนับว่าเป็นพลเมืองเมียนมาด้วยเช่นกัน¹⁸⁹

2) คนที่ถูกนับรวมเป็นพลเมือง ก่อนปีค.ศ.1982

บุคคลที่มีสัญชาติพม่า ก่อนที่กฎหมายสัญชาติฉบับค.ศ.1982 จะมีผลใช้บังคับ จะยังคงถูกถือว่าเป็นพลเมืองต่อไป (มาตรา 6)^{190 191} โดยมีเงื่อนไขว่าหากพบว่ามี การแสดงข้อมูลเท็จ จะถูกเพิกถอนสถานะความเป็นพลเมือง และถูกลงโทษปรับและจำคุก (มาตรา 18)¹⁹²

3) การมีสัญชาติพม่าโดยการเกิด ตามหลักสืบสายโลหิต

บุคคลทุกคนที่เกิดจากคนสัญชาติเมียนมา (national) ถือว่าเป็นพลเมืองโดยการเกิด โดยหลักสืบสายโลหิต (มาตรา 5)¹⁹³ รวมถึงบุตรที่เกิดจากบิดาและมารดาซึ่งเป็นพลเมือง (Citizen) (มาตรา 7 (ก))¹⁹⁴

4) การมีสัญชาติตามบิดามารดา ที่เป็นพลเมือง หรือภาคีพลเมือง หรือพลเมืองโดยการแปลงสัญชาติ

¹⁸⁹ Procedure Relating to Myanmar Citizenship Law, Notification No. 13/83

5. Though they may be Kachin , Kayah, Karen, Chin, Burmar, Mon, Rakhin, Shan Nationals who do not settle in the State as their permanent home and settle in another country as their country of origin as their permanent home are not defined as Myanmar citizens. Ethnic groups bearing the same identify and name who have entered and settled into the State after 1823 are not Myanmar Nationals, moreover, they are not citizens by birth. Nationals who have taken up citizenship in other countries or persons who are born of parents of these Nationals are not Myanmar citizens

¹⁹⁰ Section 6 A person who is already a citizen on the date this Law comes into force is a citizen. Action, however shall be taken under section 18 for infringement of the provision of that section.

¹⁹¹ ในทางปฏิบัติจำแนกคนกลุ่มได้คือ จะเป็นบุคคลที่ถือเอกสารแสดงตนที่ออกตามกฎหมายก่อนหน้า ได้แก่ บัตรรับรองความเป็นพลเมือง (Union Certificate of Citizenship-UCC) หรือบัตรรับรองความเป็นพลเมืองโดยการแปลงสัญชาติ (Union Naturalized Citizenship Certificate-UNC)

¹⁹² Section 18, the Citizenship Law, 1982

¹⁹³ Section 5 Every national and every person born of parents, both of whom are nationals are citizens by birth.

¹⁹⁴ Section 7

The following persons born in or outside the State are also citizens:

(a) persons born of parents, both of whom are citizens;

ก่อนอื่น ต้องทำความเข้าใจถึงภาคีพลเมือง (Associate citizenship, eh-naing-ngan-tha) และบุคคลที่เป็นพลเมืองโดยการแปลงสัญชาติ (Naturalized citizen, naing-ngan-tha-pyu-khwint-ya-thu) กล่าวคือ

ภาคีพลเมือง ได้แก่ บุคคลที่เข้ามาอยู่อาศัยในเมียนมาตั้งแต่ก่อนปี ปี 1948 (พ.ศ.2491) และเป็นบุคคลที่เคยยื่นขอการรับรองสัญชาติตามกฎหมายสัญชาติฉบับก่อนหน้า (Burma Citizenship Law, 1982) หากต่อมาได้รับการอนุญาต ก็จะมีสถานะเป็นภาคีพลเมือง

ส่วนพลเมืองโดยการแปลงสัญชาติ ได้แก่ บุคคลซึ่งเป็นต่างชาติที่อาศัยอยู่ในเมียนมาเป็นระยะเวลายาวนาน หรือตั้งแต่สมัยบรรพบุรุษ หรือแต่งงานกับคนสัญชาติเมียนมาและแสดงเจตจำนงที่จะสละสัญชาติเดิมเพื่อยื่นขอสัญชาติเมียนมา และประสงค์จะอยู่ในประเทศเมียนมาไปตลอด จะต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด (อาทิ อายุ 18 ปี, พูดภาษาประจำชาติได้ดี, มีความประพฤติดี และสุขภาพจิตดี) และจะต้องเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด¹⁹⁵ ก็จะสามารถยื่นขอแปลงสัญชาติเป็นพม่าได้ หากได้รับอนุญาตก็จะมีสถานะเป็นพลเมืองโดยการแปลงสัญชาติ

บุตรที่เกิดในประเทศหรือนอกประเทศเมียนมา จะถูกถือเป็นพลเมือง หากบิดาหรือมารดาเข้าเกณฑ์ดังต่อไปนี้ (มาตรา 7)¹⁹⁶

¹⁹⁵ ได้แก่บุคคลต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในเมียนมาเป็นระยะเวลายาวนาน หรือตั้งแต่สมัยบรรพบุรุษ หรือแต่งงานกับคนสัญชาติเมียนมา, อายุ 18 ปี, พูดภาษาประจำชาติได้ดี, มีความประพฤติดี และสุขภาพจิตดี

- (1) บุคคลดังกล่าวเข้ามาและอาศัยอยู่ ก่อน 4 มกราคม 1948 หากมีบุตร บุตรต้องเกิดในดินแดน (มาตรา 42)
- (2) บุคคลดังกล่าวจะต้อง ถือเอกสาร Foreigner Registration Card (FRC) ก่อนวันที่ 15 ตุลาคม 1982 หรือมีคู่สมรสเป็นพลเมือง หรือภาคีพลเมือง หรือพลเมืองโดยการแปลงสัญชาติ และอาศัยอยู่อย่างต่อเนื่องในเมียนมาอย่างน้อย 3 ปี (มาตรา 45 (ก))
- (3) เกิดจากพ่อหรือแม่ ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นพลเมือง แล้วอีกฝ่ายเป็น คนต่างชาติ (มาตรา 43 (ก))
- (4) บุคคลดังกล่าว เกิดจากบิดาหรือมารดา ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นภาคีพลเมือง และอีกฝ่ายเป็นพลเมืองโดยการแปลงสัญชาติ (มาตรา 43 (ข))
- (5) บุคคลดังกล่าว เกิดจากบิดาหรือมารดาที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็น associate citizen แล้วอีกฝ่ายเป็นคนต่างประเทศ (มาตรา 43 (ค))
- (6) บุคคลดังกล่าว เกิดจากบิดาและมารดาเป็น naturalized citizen (1982 Citizenship มาตรา 43ม.43 (ง))
- (7) บุคคลดังกล่าว เกิดจากบิดาหรือมารดาที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็น naturalized citizen แล้วอีกฝ่ายเป็นคนต่างประเทศ (มาตรา (จ))

¹⁹⁶ Section 7

The following persons born in or outside the State are also citizens:

- (a) persons born of parents, both of whom are citizens;

- (ข) บิดา หรือมารดา คนใดคนหนึ่งเป็นพลเมือง และอีกคนเป็นภาคีพลเมือง
- (ค) บิดา หรือมารดา คนใดคนหนึ่งเป็นพลเมือง และอีกคนเป็นพลเมืองโดยการแปลงสัญชาติ
- (ง) บิดา หรือมารดา คนใดคนหนึ่งเป็น (1) พลเมือง หรือ (2) ภาคีพลเมือง หรือ (3) พลเมืองโดยการแปลงสัญชาติ และอีกฝ่ายหนึ่งเป็นบุตรของบิดาและมารดาที่เป็นภาคีพลเมือง (ปู่และย่า หรือตาและยาย เป็นภาคีพลเมือง)
- (จ) บิดา หรือมารดา คนใดคนหนึ่งเป็น (1) พลเมือง หรือ (2) ภาคีพลเมือง หรือ (3) พลเมืองโดยการแปลงสัญชาติ และอีกฝ่ายหนึ่งเป็นบุตรของบิดาและมารดาที่เป็นพลเมืองโดยการแปลงสัญชาติ (ปู่และย่า หรือตาและยาย เป็นพลเมืองโดยการแปลงสัญชาติ)
- (ฉ) บิดา หรือมารดา คนใดคนหนึ่งเป็น (1) พลเมือง หรือ (2) ภาคีพลเมือง (3) พลเมืองโดยการแปลงสัญชาติ และอีกฝ่ายหนึ่งเป็นบุตรของบิดา หรือ มารดาคนใดคนหนึ่งที่เป็นภาคีพลเมือง โดยอีกคนหนึ่งเป็นพลเมืองจากการแปลงสัญชาติ

ในแง่เอกสารรับรองความเป็นพลเมือง พลเมือง จะถือเอกสาร Citizenship Scrutiny Card (CSC) หรือบัตรสีชมพู ส่วนพลเมืองโดยการแปลงสัญชาติ (Naturalized citizens) จะถือเอกสาร Naturalized Citizenship Scrutiny Card (NCSC) หรือบัตรสีเขียว ส่วนภาคีพลเมือง (Associated citizens) ถือเอกสาร Associate Citizenship Scrutiny Card (ACSC) หรือบัตรสีฟ้า

และอีกประการที่สำคัญคือ พลเมืองจะต้องไม่มีสถานะเป็นพลเมืองของประเทศอื่น จะต้องไม่ได้มาซึ่งฐานะพลเมืองของประเทศอื่น (มาตรา 13)¹⁹⁷

(b) persons born of parents, one of whom is a citizen and the other an associate citizen;

(c) persons born of parents, one of whom and the other a naturalized citizen;

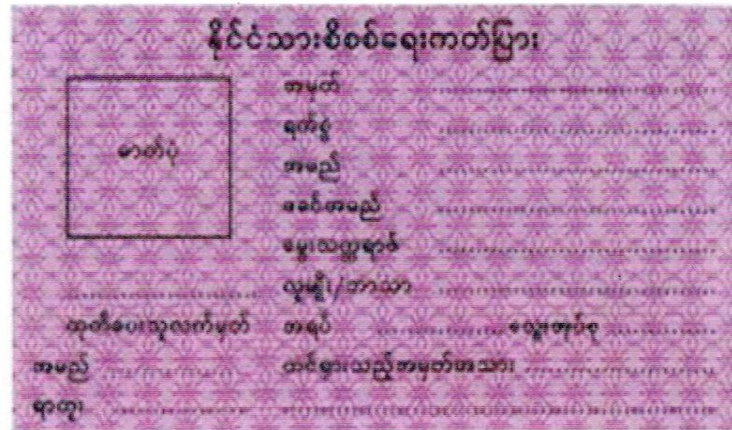
(d) persons born of parents one of whom is (i) a citizen; or (ii) an associate citizen; or (iii) a naturalized citizen; and the other is born of parents, both of whom are associate citizens;

(e) persons born of parents, one of whom is (i) a citizen; or (ii) an associate citizen; or (iii) a naturalized citizen; and the other is born of parents, both of whom are naturalized citizens;

(f) persons born of parents one of whom is (i) a citizen; or (ii) an associate citizen; or (iii) a naturalized citizen; and the other is born of parents, one of whom is an associate citizen and the other a naturalized citizen.

¹⁹⁷ Section 13 A citizen shall not as well acquire the citizenship of another country.

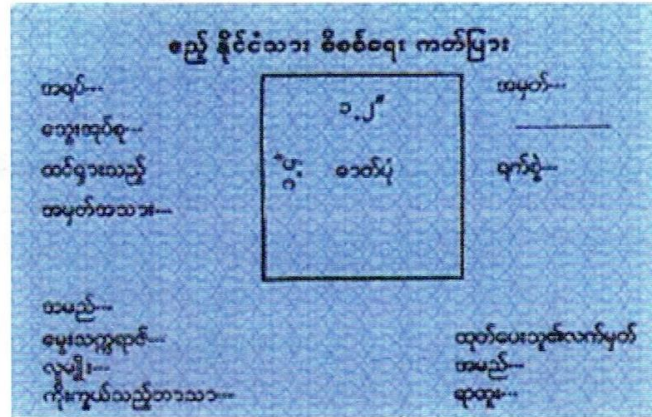
ภาพที่ 1 แสดงบัตร Citizenship Scrutiny Card (CSC) หรือบัตรสีชมพู
ซึ่งเป็นเอกสารรับรองความเป็นพลเมือง (Citizen)



နိုင်ငံသားစိစစ်ရေးကတ်ပြား (Citizenship Scrutiny Card , CSC)

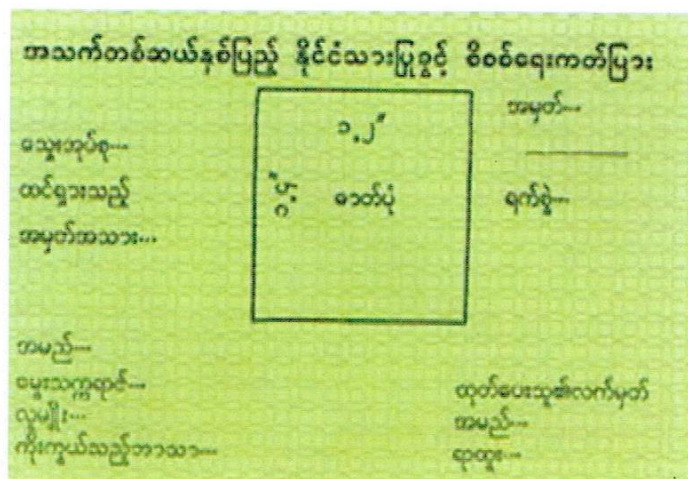
ที่มา : ของภาพที่ 1-3 : คู่มือการอบรมเรื่องเอกสารและขั้นตอนการยื่นคำร้องขอลง
รายการสัญชาติ องค์กร Braveheart Foundation

ภาพที่ 2 แสดงบัตร Naturalized Citizenship Scrutiny Card (NCSC)
ซึ่งเป็นเอกสารรับรองความเป็น ภาคีพลเมือง (Associate citizens)



ဧည့်နိုင်ငံသားစိစစ်ရေးကတ်ပြား (Associated Citizenship Scrutiny Card , ACSC)

ภาพที่ 3 แสดงบัตร Naturalized Citizenship Scrutiny Card (NCSC)
ซึ่งเป็นเอกสารรับรองความเป็นพลเมืองโดยการแปลงสัญชาติ (Naturalized citizens)



နိုင်ငံသားပြုခွင့်ရသူ၏ စိစစ်ရေးကတ်ပြား (Naturalized Citizenship Scrutiny Card , NCSC)

4.4 ข้อสังเกต

จากข้อค้นพบในหัวข้อ 3.2 มีข้อสังเกตดังต่อไปนี้

1) นอกเหนือจากการจำแนกพลเมืองเมียนมา และคนต่างด้าวแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายพลเมืองเมียนมา ฉบับปีค.ศ.1948 ก็คือ พลเมืองจะถูกจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม จากกลุ่มเดิมที่มีมาตั้งแต่สมัยกฎหมายพลเมืองฉบับแรกคือ พลเมือง (Burma citizen) และบุคคลที่เป็นพลเมืองโดยการแปลงสัญชาติ (Associated Citizen) โดยเพิ่มกลุ่มภาคีพลเมือง (Associate Citizen)

2) กล่าวโดยสรุป **พลเมือง (Citizen)** หมายถึง ผู้ที่มีสัญชาติเมียนมา คือ เป็นบุคคลที่ได้รับการรับรองสัญชาติเมียนมา ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1947 และกฎหมายพลเมือง ค.ศ. 1948 อยู่แล้ว หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับการรับรองสัญชาติตามกฎหมายพลเมืองค.ศ. 1982 (มาตรา 5 มาตรา 6 และมาตรา 7) หรือเป็นบุตรของบุคคลซึ่งได้รับสัญชาติเมียนมา หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับการรับรองสัญชาติตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี 2008¹⁹⁸ (ถือเอกสารประจำตัวที่มีชื่อว่า “Citizenship Scrutiny Card : CSC”)

ภาคีพลเมือง (Associate Citizen) หมายถึง ผู้ที่เป็นภาคีพลเมืองเมียนมาตามกฎหมายพลเมืองค.ศ. 1982 โดยได้กำหนดคุณสมบัติผู้ได้รับสิทธิสัญชาติเมียนมาประเภทนี้ คือ ต้องเป็นเข้ามาอยู่อาศัยในเมียนมาตั้งต่อก่อนปีค.ศ. 1948 (พ.ศ.2491) และเป็นบุคคลที่เคยยื่นขอการรับรองสัญชาติตามกฎหมายพลเมืองฉบับปีค.ศ.1982 แต่ตกหล่นการพิจารณา หรือยังไม่ได้รับการพิจารณาจนถึงปัจจุบัน (ในประเทศพม่ามักให้ความหมายว่า เป็นผู้เข้ามาใหม่ มิใช่คนดั้งเดิมที่นี่) โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้พิจารณาในการอนุมัติสัญชาติดังกล่าว (ถือเอกสารประจำตัวที่มีชื่อว่า Associate Citizenship Scrutiny Card : CSC)

บุคคลซึ่งได้สัญชาติเมียนมาโดยการแปลง (Naturalized Citizen) หมายถึง บุคคลต่างชาตินั้นที่ประสงค์จะสละสัญชาติเดิม เพื่อยื่นคำขอแปลงสัญชาติเป็นพลเมืองตามกฎหมายพลเมือง ค.ศ.1982 โดยจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติ คือ เป็นบุคคลที่เข้ามาในเมียนมาก่อนวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 1948 (ก่อนเมียนมาจะได้รับเอกราช) และตกหล่นในการยื่นขอสัญชาติตามกฎหมายพลเมืองฉบับปีค.ศ.1948 รวมถึงบุตรที่เกิดจากบิดามารดาซึ่งได้รับสัญชาติโดยการแปลง รวมถึงบุคคลขอแปลงสัญชาติตาม (ถือเอกสารประจำตัวที่มีชื่อว่า Naturalized Citizenship Scrutiny Card : NSC)

3) การกำหนดสัญชาติของพลเมือง (Citizen) นั้น ใช้หลักสืบสายโลหิตเท่านั้น คือ บุคคลซึ่งมีสิทธิในฐานะพลเมืองนั้น คือ บุคคลซึ่งเกิดจากบิดามารดาที่เป็นคนชาติ (national) เมียนมา โดยในกฎหมายสัญชาติฉบับปีค.ศ.1982 ระบุไว้ว่า “บุคคลซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์มาตุภูมิ หรือบุคคลซึ่งเกิดจากบิดามารดาซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์มาตุภูมิ ถือว่าเป็นบุคคลที่ได้สัญชาติเมียนมาโดยการเกิด”

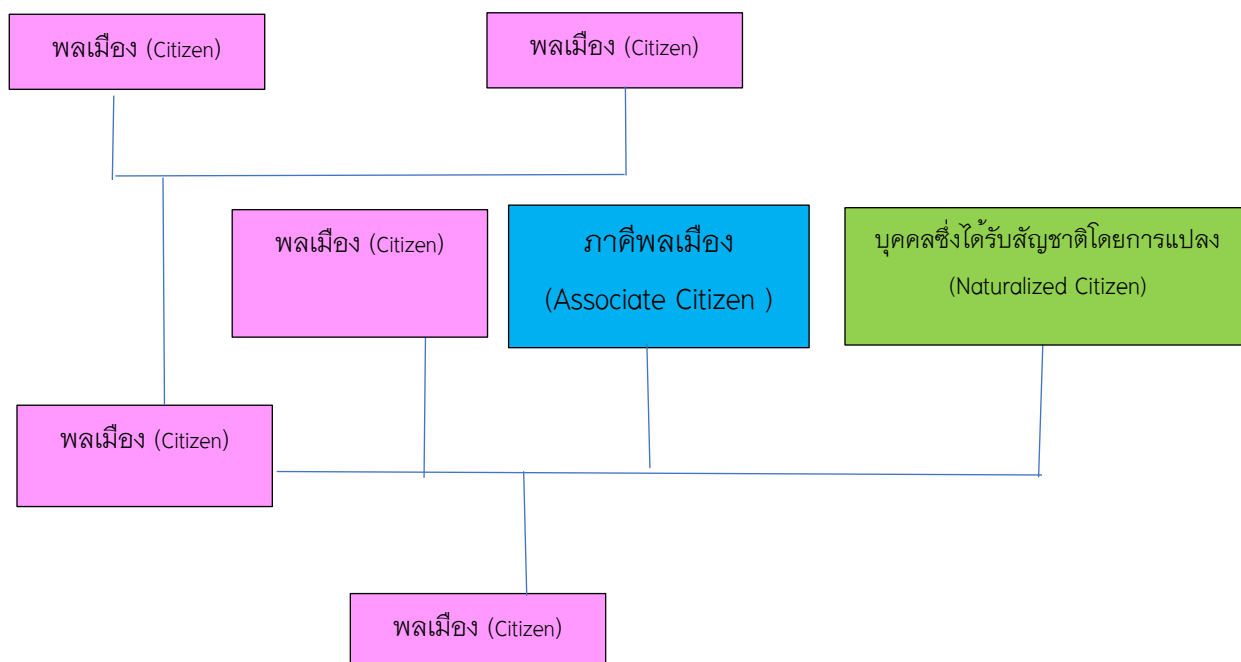
¹⁹⁸ มาตรา 345 โดยบุคคลที่ได้รับการรับรองว่ามีสัญชาติเมียนมา

4) บุตรที่เกิดจากบิดาและมารดาซึ่งเป็นพลเมือง (Citizen) นั้น ไม่ว่าจะแต่งงานกับพลเมืองประเภทใดก็ตาม บุตรที่เกิดมาก็จะเป็นพลเมือง (Citizen) โดยที่ไม่ต้องรอในรุ่นถัดไป

แต่สำหรับภาคีพลเมือง (Associate Citizen) และพลเมืองโดยการแปลงสัญชาติแล้ว จะต้องถือเอกสารประเภทนี้ไปและไม่สามารถเปลี่ยนประเภทได้ รวมถึงสิทธิในการยื่นคำร้องขอให้ได้พลเมือง (Citizen) จะเกิดขึ้นได้ในรุ่นที่ 3 คือ “หลาน” เท่านั้น ทั้งนี้ ต้องไม่ปรากฏว่าบุคคลในรุ่นของปู่ ย่า ตา ยาย พ่อ แม่ มีการกระทำความผิดใด ๆ หรือไม่ถูกเพิกถอนสัญชาติดังกล่าว ซึ่งหากเกิดขึ้น นั้นหมายถึงคนรุ่นที่สามจะไปไม่ถึงสิทธิพลเมือง (Citizen) (ดูแผนภาพที่ 1-4 ประกอบ)

แผนภาพที่ 1

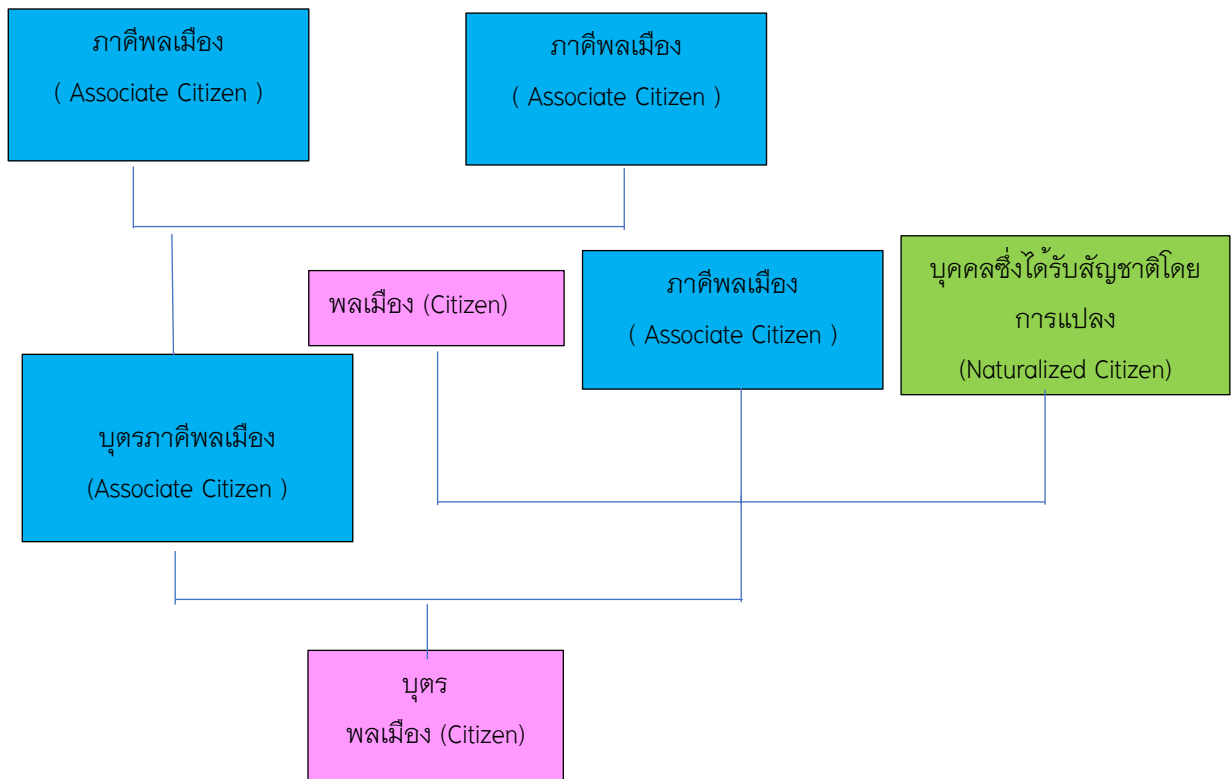
แสดงความสัมพันธ์ของพลเมือง (Citizen) : บิดามารดาเป็นพลเมือง



จากแผนภาพข้างต้น พลเมือง (Citizen) ซึ่งถูกตีความว่า เป็นกลุ่มที่อยู่มาก่อน มีความดั้งเดิม กล่าวคือ เป็นกลุ่มชาติพันธุ์มาตุภูมิ และกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ซึ่งอยู่ก่อนการมีกฎหมายพลเมืองเมียนมา โดยคนบุตรของคนกลุ่มนี้ เมื่อแต่งงานกับพลเมืองประเภทอื่น บุตรที่เกิดมาจะได้รับสิทธิการเป็นพลเมืองประเภทกลุ่มนี้เช่นกัน และรัฐมีหน้าที่รับรองสัญชาติ รวมถึงไม่สามารถเพิกถอนสัญชาติดังกล่าวได้ ยกเว้นบุคคลนั้นแสดงเจตจำนงสละสัญชาติเท่านั้น

แผนภาพที่ 2

แสดงความสัมพันธ์ของภาคีพลเมือง (Associate Citizen) : บิดามารดาเป็นภาคีพลเมือง

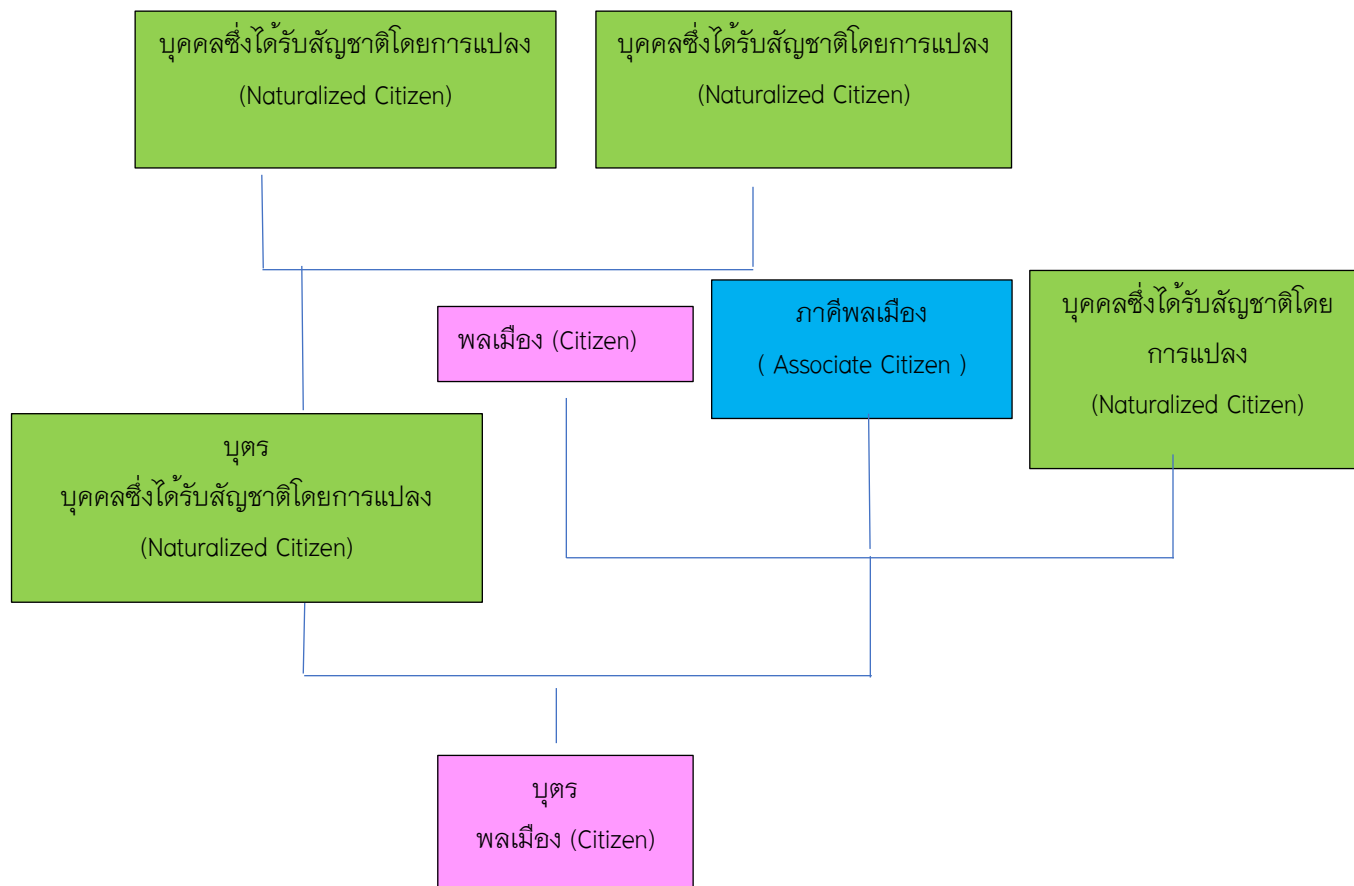


จากแผนผังข้างต้น จะเห็นได้ว่า กรณีที่บิดามารดาเป็นภาคีพลเมือง (Associate Citizen) นั้น บุตรที่เกิดมาจะเป็นผู้มีสิทธิในพลเมืองเมียนมาประเภทภาคีพลเมือง และไม่สามารถเปลี่ยนประเภทพลเมืองได้ แต่หากว่า บุคคลกลุ่มนี้ แต่งงานกับพลเมืองเมียนมาไม่ว่าเป็นพลเมืองประเภทใด บุตรที่เกิดมานั้นจะได้รับสิทธิพลเมือง (Citizen)

แผนภาพที่ 3

แสดงความสัมพันธ์ของบิดามารดาเป็นบุคคลซึ่งได้รับสัญชาติโดยการแปลง (Naturalized Citizen)

: บิดามารดาเป็นบุคคลซึ่งได้รับสัญชาติโดยการแปลง (Naturalized Citizen)



จากแผนผังข้างต้น จะเห็นได้ว่า กรณีบิดามารดาที่เป็นบุคคลซึ่งได้รับสัญชาติโดยการแปลง (Naturalized Citizen) นั้น บุตรที่เกิดมาจะเป็นผู้มีสิทธิในพลเมืองเมียนมาประเภทบุคคลซึ่งได้รับสัญชาติโดยการแปลง (Naturalized Citizen) และไม่สามารถเปลี่ยนประเภทพลเมืองได้ และหากบุคคลในกลุ่มนี้ แต่งงานกับพลเมืองเมียนมาไม่ว่าเป็นพลเมืองประเภทใด บุตรที่เกิดมานั้นจะได้รับสิทธิพลเมือง (Citizen)

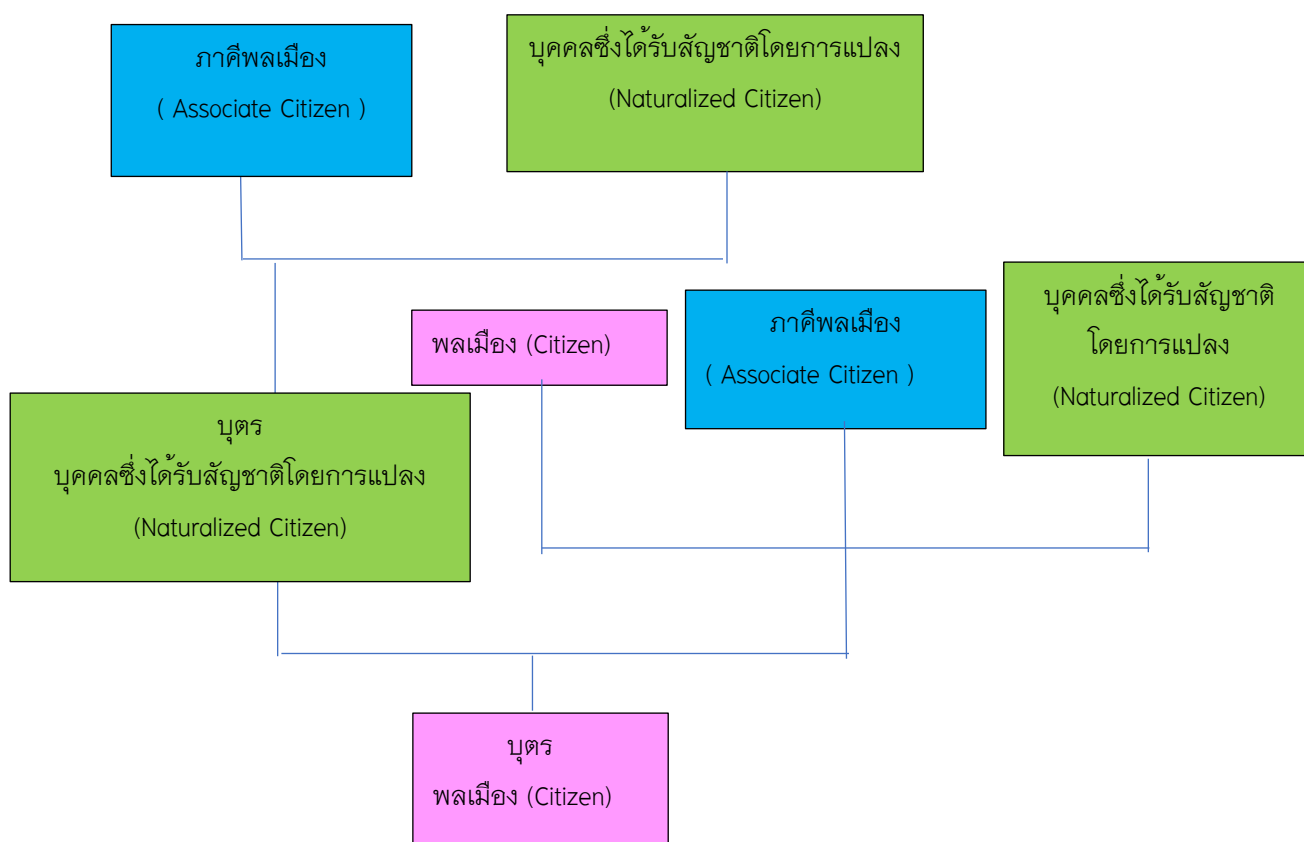
แผนภาพที่ 4

แสดงความสัมพันธ์ของบิดาหรือมารดาเป็นภาคีพลเมือง (Associate Citizen)

หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับสัญชาติโดยการแปลง (Naturalized Citizen) :

บิดาหรือมารดาเป็นภาคีพลเมือง (Associate Citizen)

หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับสัญชาติโดยการแปลง (Naturalized Citizen)



จากแผนผังข้างต้น จะเห็นได้ว่า กรณีบิดาหรือมารดาเป็นภาคีพลเมือง(Associate Citizen) หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับสัญชาติโดยการแปลง (Naturalized Citizen) นั้น บุตรที่เกิดมาจะมีสิทธิในพลเมืองเมียนมาประเภท บุคคลซึ่งได้รับสัญชาติโดยการแปลง (Naturalized Citizen) และไม่สามารถเปลี่ยนประเภทพลเมืองได้ และหากบุคคลในกลุ่มนี้ แต่งงานกับ พลเมืองเมียนมาไม่ว่าเป็นพลเมืองประเภทใด บุตรที่เกิดมานั้นจะได้รับสิทธิพลเมือง (Citizen)

5) สำหรับสัญชาติเมียนมาภายหลังการเกิด แม้เมียนมาเคยให้การรับรองสัญชาติเมียนมาโดยการแปลงในกฎหมายสัญชาติปี ค.ศ.1948 แต่กฎหมายสัญชาติฉบับล่าสุดคือ ปีค.ศ.1982 นั้น ได้ยกเลิกหลักเกณฑ์ดังกล่าว และมีได้ระบุถึงบุคคลซึ่งมิใช่พลเมืองไว้ในกฎหมายไว้อีก ซึ่งหมายถึง ในกรณีคู่สมรสที่เป็นต่างชาติ หรือกรณีคนต่างชาติ/คนต่างด้าว จะขอแปลงสัญชาติเป็นสัญชาติเมียนมาที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย และการขอเปลี่ยนแปลงสัญชาตินั้น ไม่มีความเป็นไปได้เลย เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับ

6) ตามรัฐธรรมนูญแรกของเมียนมาฉบับปีค.ศ.1948 ได้จำกัดความให้พลเมืองเมียนมาคือ บุคคลผู้มีสัญชาติเมียนมา ต่อมาในปี 1948 (พ.ศ.2491) ได้เกิดกฎหมายพลเมืองขึ้นเป็นครั้งแรก โดยภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ได้มีบุคคลที่ได้ยื่นคำร้องต่อรัฐในการรับรองสัญชาติเมียนมา โดยบุคคลเหล่านี้จะได้รับหนังสือที่มีชื่อว่า “Union Citizenship Certificate :UCC” แต่ยังเป็นจำนวนน้อยคนมาก ต่อมาในปี 1949 (พ.ศ.2492) ได้มีกฎหมายว่าด้วย “National Registration Identity Card” ได้มีการออกเอกสารที่มีชื่อว่า “National Registration Card : NRC ” หรือที่ชาวเมียนมา เรียกว่า “อะ มะ ตะ หรือ ตง เช้า โซ” ทั้งนี้เอกสารดังกล่าว ซึ่งออกให้ผู้ที่ถูกตีความว่าเป็นคนสัญชาติเมียนมามาก่อน แต่การใช้ภาษาในเอกสารใหม่นี้ กลับปรากฏเป็นคำว่า “บัตรประจำตัวประชาชน**ยีนยัน/หลักฐาน**การถือสัญชาติเมียนมา” โดยเป็นเอกสาร 3 พับ แยกสีเป็นสีชมพูสำหรับเพศหญิง และสีเขียวสำหรับเพศชาย ซึ่งทำให้เอกสาร “National Registration Card : NRC ” นั้นถูกถือเป็นเพียงหลักฐานเพื่อแสดงว่า เป็นบุคคลที่มีสิทธิในสัญชาติเมียนมา หรือบุคคลที่ไม่ใช่คนต่างชาตินั่นเอง ซึ่งหากไม่มีหลักฐานอื่นใดเพื่อแสดงว่าเป็นคนที่มีสัญชาติอื่น ผู้ที่ถือเอกสาร “National Registration Card : NRC ” จะถูกตีความว่าเป็นคนที่มีสิทธิชาติเมียนมา และเอกสารประเภทนี้ ถูกใช้เรื่อยมาจนถึงปีค.ศ. 1982

7) กฎหมายพลเมืองพลเมืองฉบับปีค.ศ. 1982 เป็นข้อกำหนดที่สร้างความหมายของพลเมืองเมียนมาให้มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ได้มีการเพิ่มรายละเอียด คำที่ใช้ในการเรียกชื่อเอกสาร ซึ่งเมื่อแปลออกมาแล้ว เอกสารดังกล่าว คือ Citizen Scrutiny Card (บัตรการตรวจสอบสิทธิในสัญชาติ) ทำให้ประเด็นนี้ยังเป็นข้อถกเถียงกัน โดยนักวิชาการบางคนก็กล่าวว่า เอกสารฉบับนี้ ยังไม่ใช่เอกสารที่แสดงตัวว่าเป็นบุคคลผู้ถือสัญชาติเมียนมา และบ้างก็ว่า บุคคลซึ่งการถือเอกสารฉบับนี้ ได้รับการรับรองสิทธิทุกอย่างตามที่พลเมืองชาติต้องได้ ฉะนั้น เอกสารนี้จึงเป็นบัตรประจำตัวประชาชนเมียนมานั่นเอง

4.5 สิทธิของพลเมืองเมียนมา

พลเมือง (Citizen) คือกลุ่มคนที่ได้รับการรับรองสิทธิในฐานะพลเมืองโดยสมบูรณ์ ปราศจากข้อจำกัดใด ๆ รวมถึงรัฐไม่มีสิทธิเพิกถอนสัญชาติได้ไม่ว่าบุคคลดังกล่าวจะประพฤติ ปฏิบัติตัวผิดไปจากข้อกำหนดต่าง ๆ ในกฎหมาย ซึ่งต้องว่ากันไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่กำหนดให้เป็นความผิด ยกเว้นบุคคลจะแสดงความประสงค์ที่จะสละสัญชาติ

ตรงกันข้ามกับ ภาคิพลเมือง (Associate Citizen) บุคคลซึ่งตกหล่นจากการเคยยื่นคำร้องขอสัญชาติเมียนมาหรือขอแปลงสัญชาติเมียนมาตามกฎหมายพลเมืองฉบับปีค.ศ. 1948 และบุคคลซึ่งได้รับสัญชาติโดยการแปลง (Naturalized Citizen) ที่จะมีกรอบเวลาในการแสดงความจำนงเพื่อเข้าสู่กระบวนการรับรองความเป็นพลเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง รวมถึงจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด และไม่เข้าข้อยกเว้น อาทิ ต้องไม่เคยต้องโทษจำคุก มากกว่า 1 ปี มิฉะนั้นจะขาดคุณสมบัติและหน่วยงานรัฐสามารถปฏิเสธบุคคลนั้นได้ทันที นอกจากนี้ การพิจารณานอมนุมัติสัญชาติทั้งสองประเภทนี้ ต้องทำเรื่องไปยังส่วนกลาง คือ เนปยีดอ เท่านั้น ซึ่งมีความยุ่งยากทั้งกระบวนการและใช้ระยะเวลาที่ยาวนานกว่า และหากบิดาหรือมารดา กระทำความผิดและถูกเพิกถอนสิทธิดังกล่าว บุตรซึ่งอยู่ภายใต้การปกครอง ซึ่งมีอายุไม่เกิน 18 ปีและยังมิได้สาบานตัวเข้าเป็นพลเมืองเมียนมา ก็ย่อมถูกเพิกถอนสิทธินั้นไปด้วย และที่สำคัญ ณ กฎหมายพลเมืองปัจจุบัน ยังไม่มีข้อกำหนดและแนวทางสำหรับผู้ที่ไม่ใช่พลเมืองทั้ง 3 กลุ่มข้างต้น

ดังนั้น ภาคิพลเมือง (Associate Citizen) จึงเสมือนพลเมืองโดยสมบูรณ์ หากแต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีอุปสรรคและข้อจำกัดหลายอย่าง

ความแตกต่างที่เห็นได้ชัดเจน ได้แก่ สิทธิทางการเมือง เพราะภาคิพลเมือง แม้จะมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทางการเมือง แต่ไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาได้ รวมถึงไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ แม้พลเมืองโดยการแปลงสัญชาติจะมีสิทธิทางการเมืองมากกว่า ภาคิพลเมือง เช่น สามารถลงคะแนนเสียงการเลือกตั้งได้ สามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ แต่ก็ถูกจำกัดไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้ง และจัดตั้งพรรคการเมืองเช่นเดียวกันกับภาคิพลเมือง

ตารางที่ 2 สรุปสิทธิของพลเมือง ภาคิพลเมือง และพลเมืองโดยการแปลงสัญชาติ

(Type and Basic Rights of Myanmar Nationality)¹⁹⁹

Type of Nationality/ Rights	Namely Citizen	Associate Citizen	Naturalised Citizen
National Registration Card (နိုင်ငံသားစိစစ်ရေးကတ်ပြား, NRC)	Citizenship Scrutiny Card : CSC Pink card	Associate Citizenship Scrutiny Card : CSC Blue card	Naturalized Citizenship Scrutiny Card : NSC Green card
สิทธิทางการเมือง Voting	Yes	Yes	Yes
เสรีภาพในการเดินทาง Freedom of movement	Yes	Yes	Yes
การเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน Basic education	Yes	Yes	Yes
การศึกษาระดับอุดมศึกษา Higher education (College and University)	Yes	Yes	Yes
เข้าถึงบริการด้านสุขภาพ Right to government health care	Yes	Yes	Yes
การถือครองอสังหาริมทรัพย์ Own unmovable property (Land)	Yes	Yes	Yes
การถือครองสิ่งทราหิทรัพย์ Own moveable property	Yes	Yes	Yes
ถือหนังสือเดินทางเมียนมา Apply for passport	Yes	Yes	Yes
ตั้งพรรคการเมือง Establish Own Political Party	Yes	No	No
รับราชการ Government servant	Yes	Yes	Yes
การมีตำแหน่งระดับสูงในหน่วยงานรัฐ	Yes	Not sure	Not sure

¹⁹⁹ รวบรวมโดย Saw Khu ผู้ช่วยนักวิจัย

Type of Nationality/ Rights	Namely Citizen	Associate Citizen	Naturalised Citizen
National Registration Card (နိုင်ငံသားစိစစ်ရေးကတ်ပြား, NRC)	Citizenship Scrutiny Card : CSC Pink card	Associate Citizenship Scrutiny Card : CSC Blue card	Naturalized Citizenship Scrutiny Card : NSC Green card
High level in Government (Director General, Permanent Secretary, Deputy Minister, etc.)			
ประกอบอาชีพตำรวจ Join Police Force	Yes	Yes	Yes
ประกอบอาชีพทหาร Join Arm Force	Yes	No	No
เป็นสมาชิกสภา Be a parliament member	Yes	No	No
ทำงานด้านการต่างประเทศ Work as foreign diplomatic staff	Yes	No	No
เป็นเจ้าของกิจการ Own Company	Yes	Yes	Yes

บทที่ 5 บทสรุป

5.1 สัญชาติและรัฐสมัยใหม่ในไทยและพม่า

แนวความคิดสำคัญในดินแดนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อันหนึ่งก่อนหน้าการถือกำเนิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ก็คือ ความสัมพันธ์ของบุคคลกับรัฐวางอยู่บนแนวความคิดแบบจักพรรดิราชา อันหมายถึงความยิ่งใหญ่ของผู้ปกครองจะแสดงออกจากความหลากหลายของบุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจการปกครอง ยิ่งมีผู้อยู่ได้อำนาจที่มีความแตกต่างทางเชื้อชาติ/วัฒนธรรม/ชาติพันธุ์ มากเท่าใดก็ยิ่งแสดงให้เห็นอำนาจบารมีของผู้ปกครองที่สูงส่งเพิ่มมากขึ้นไป ภายใต้ห้วงระยะเวลาดังกล่าว กลุ่มบุคคลที่หลากหลายจึงไม่ได้เป็นประเด็นที่ผู้ปกครองมองว่าเป็นปัญหาแต่อย่างใด

แต่การถือกำเนิดของรัฐสมัยใหม่ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 สืบเนื่องต่อมาถึงต้นศตวรรษที่ 20 ได้ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อความเข้าใจดังกล่าว การถือกำเนิดของรัฐสมัยใหม่ทำให้เกิดการจำแนกบุคคลออกไปโดยยึดโยงกับรัฐ ประชาชนที่อยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของรัฐจะถูกกำหนดให้มีคุณสมบัติบางประการร่วมกันซึ่งถูกเรียกว่า “สัญชาติ” (nationality) พร้อมกันไปกับความพยายามในการลดทอนความสำคัญของลักษณะทางเชื้อชาติ/วัฒนธรรม/ชาติพันธุ์ และสัญชาติได้กลายมาเป็นเงื่อนไขสำคัญของการจำแนกผู้คนให้กลายเป็น “คนของรัฐ” และ “ต่างด้าว” โดยที่บุคคลซึ่งถือสัญชาติแห่งรัฐจะสามารถมีสิทธิเสรีภาพและเข้าถึงสวัสดิการต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างเต็มที่ ขณะที่บุคคลซึ่งถูกจำแนกให้กลายเป็นคนต่างด้าวก็จะมีข้อจำกัดในการเข้าถึงสิทธิและเสรีภาพในหลายด้าน ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวขึ้นอยู่กับมาตรฐานและมุมมองของรัฐแต่ละแห่งเป็นสำคัญว่าจะยอมรับให้บุคคลต่างด้าวเข้าถึงหรือได้รับสิทธิในลักษณะใดบ้าง

แน่นอนว่าความเปลี่ยนแปลงทางด้านแนวความคิดเกี่ยวกับบุคคลภายใต้รัฐสมัยใหม่มิได้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นและนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน กระแสความคิดเรื่องสัญชาติของบุคคลภายใต้รัฐสมัยใหม่เป็นสิ่งที่ค่อยๆ ก่อตัวขึ้นจากอิทธิพลของตะวันตกและส่งผลกระทบต่อความเข้าใจของชนชั้นนำในแต่ละสังคมให้ปรับเปลี่ยนมุมมองที่มีต่อประชาชนให้แตกต่างจากเดิม แต่การปรับใช้แนวความคิดดังกล่าวรวมถึงการบัญญัติให้กลายเป็นกฎหมายและมาตรการของรัฐย่อมขึ้นกับเงื่อนไขปัจจัยภายในของแต่ละสังคมประกอบ

ในสังคมไทย แนวความคิดเรื่องสัญชาติได้มีอิทธิพลอย่างสำคัญนับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 และสืบเนื่องต่อมาในรัชกาลที่ 6 ซึ่งได้มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติเกิดขึ้นเมื่อต้นศตวรรษที่ 20 (พ.ร.บ. แปลงชาติ

พ.ศ. 2454, 2456 หรือ ค.ศ. 1911, 1913) ความเปลี่ยนแปลงนี้เป็นผลมาจากการสร้างรัฐสมัยใหม่ที่มีความพยายามในการกำหนดเขตแดนที่ชัดเจนแน่นอน การสร้างอำนาจศูนย์กลางของรัฐโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้นำสูงสุดเหนืออำนาจของท้องถิ่นที่เคยมีความเป็นอิสระในห้วงเวลาที่ผ่านมา รัฐสมัยใหม่ที่ถือกำเนิดขึ้นนี้ต้องการประชาชนที่อยู่ภายใต้อำนาจที่มีลักษณะซึ่งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันคือ สัญชาติ พร้อมกับความพยายามในการลดความสำคัญของลักษณะทางชาติพันธุ์ลง

สำหรับพม่า การได้รับเอกราชจากอังกฤษเมื่อ ค.ศ. 1948 นับเป็นจุดเปลี่ยนที่ทำให้รัฐสมัยใหม่ของพม่าถือกำเนิดขึ้น อย่างไรก็ตาม การเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ของพม่าเป็นความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการเรียกร้องเอกราชร่วมกันของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ และเกิดขึ้นบนความคาดหวังว่าจะนำไปสู่การปกครองตนเองของแต่ละกลุ่มในช่วงแรกภายหลังการได้รับเอกราช แต่ต่อมาในภายหลังรัฐบาลทหารอำนาจนิยมได้ล้มเลิกข้อตกลงดังกล่าวและพยายามสร้างสหภาพพม่าขึ้น กฎหมายสัญชาติของพม่า (ค.ศ. 1948) จึงต้องยอมรับให้บุคคลที่มี “เชื้อสายชนพื้นเมือง” (indigenous races) เป็นกลุ่มคนสำคัญซึ่งมีสิทธิถือสัญชาติของพม่า รวมไปถึงบุคคลที่ปู่ ย่า ตา ยาย และพ่อ แม่ ได้รับสิทธิการอยู่อาศัยอย่างถาวร

อย่างไรก็ตาม พึงตระหนักว่าในระยะเริ่มต้น แนวความคิดในการจำแนกบุคคลด้วยสัญชาติภายใต้การเปลี่ยนแปลงสู่รัฐสมัยใหม่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นกับชนชั้นนำที่มีบทบาทในการสร้างรัฐสมัยใหม่ขึ้น ความพยายามในการฝังความเข้าใจและมีปฏิบัติการที่มารองรับกับแนวความคิดเรื่องสัญชาติเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาและเทคโนโลยีทางอำนาจของรัฐมารองรับจึงจะทำให้สัญชาติมีความสำคัญขึ้น ดังนั้น จึงไม่ใช่เรื่องที่ผิดปกติที่จะพบว่าทั้งในสังคมไทยและพม่า ความหมายและความสำคัญของสัญชาติไม่ได้มีความสำคัญกับประชาชนอย่างฉับพลันทันที หากต้องใช้ระยะเวลาสืบเนื่องต่อมาอีกหลายทศวรรษ

5.2 สัญชาติ: จากแนวคิดสู่ปฏิบัติการ

หากพิจารณาในทางนิตินัย (ผ่านบทบัญญัติของกฎหมาย) ในระยะเริ่มต้น กฎหมายสัญชาติของไทยได้เปิดกว้างให้ผู้คนสามารถเข้าถึงสัญชาติไทยได้เฉพาะอย่างยิ่งภายใต้หลักดินแดน บุคคลใดก็ตามที่ถือกำเนิดขึ้นในราชอาณาจักรสยามก็สามารถได้รับสัญชาติไทยโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงสัญชาติของบิดา มารดา หรือลักษณะของการเข้าเมือง แน่แน่นอนว่าข้อกำหนดดังกล่าวเป็นผลมาจากความพยายามผนวกผู้คนให้เข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐสมัยใหม่ (อันจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่ามีความแตกต่างอย่างมากจากการได้สัญชาติไทยของผู้คนในปัจจุบันที่มีข้อกำหนดเพิ่มมากขึ้น)

ในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กฎหมายสัญชาติของพม่าก็ยอมรับให้บุคคลที่มีเชื้อสายจากชนพื้นเมืองสามารถถือสัญชาติพม่าได้ บทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวจึงดูเหมือนจะเป็นการเปิดกว้างให้บุคคลที่มีหลากหลายชาติพันธุ์ในรัฐสมัยใหม่พม่า สามารถกลายเป็นประชาชนของพม่าได้ อย่างไรก็ตาม ปัญหาเบื้องต้นที่สำคัญก็คือว่าไม่มีความชัดเจนว่าเชื้อสายชนพื้นเมืองนั้นมีความหมายครอบคลุมกว้างขวางเพียงใด เนื่องจากกลุ่มชาติพันธุ์ในสังคมพม่ามีอยู่อย่างมากมาย (ใน ค.ศ. 1982 มีการรับรองกลุ่มชาติพันธุ์ 135 กลุ่ม)

อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญที่เป็นปัญหาร่วมกันประการหนึ่งก็คือ ความสามารถของอำนาจรัฐในการเข้าถึงและการจัดทำเอกสารจำแนกบุคคลให้ชัดเจนยังเป็นสิ่งที่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ โดยความยุ่งยากดังกล่าวอาจถูกพิจารณาว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจากข้อจำกัดทางด้านเทคโนโลยีในยุคสมัย แต่ในอีกด้านที่ความสำคัญไม่น้อยกว่ากันก็คือ ทั้งไทยและพม่าต่างต้องเผชิญกับการต่อสู้ที่ทำให้อำนาจรัฐในการจำแนกผู้คนจำกัดอยู่ในพื้นที่ที่ใกล้กับอำนาจรัฐ

กรณีของไทย แม้ว่าจะได้มีการบัญญัติกฎหมายสัญชาติมาตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1910 แต่ข้อจำกัดทางด้านระบบการคมนาคมที่จะเข้าไปถึงพื้นที่ห่างไกลซึ่งไม่ได้รับการพัฒนา ผสมรวมกับการต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยที่เพิ่งสิ้นสุดในช่วงทศวรรษ 1980 เป็นผลให้การเข้าถึงประชาชนเพื่อระบุตัวตนและระบุสัญชาติเป็นสิ่งที่แทบเป็นไปไม่ได้ในห้วงระยะเวลาเริ่มต้นและสืบเนื่องจนถึงห้วงเวลาดังกล่าว รวมถึงบทบัญญัติของกฎหมายสัญชาติที่มีข้อจำกัดเพิ่มมากขึ้นเป็นผลให้เมื่อรัฐไทยสามารถเข้าถึงพื้นที่ห่างไกล บุคคลเหล่านั้นก็ไม่อยู่ในสถานะที่จะเข้าถึงสัญชาติได้

เปรียบเทียบกับกรณีของพม่า นอกจากข้อจำกัดทางระบบคมนาคมที่ทำให้อำนาจรัฐพม่าไม่อาจแผ่กว้างออกไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ในด้านของอำนาจรัฐเหนืออำนาจของกลุ่มชาติพันธุ์แต่ละกลุ่มก็ยังคงดำรงอยู่ ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่เรียกร้องอำนาจในการปกครองตนเองที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนาน มีผลอย่างสำคัญที่ทำให้อำนาจรัฐพม่าไม่สามารถเข้าถึงพื้นที่เหล่านั้น (แม้จะสามารถขยายอำนาจได้เพิ่มมากขึ้นในช่วงต้นศตวรรษที่ 21) ข้อจำกัดของอำนาจรัฐพม่านั้นนับตั้งแต่ภายหลังจากการประกาศเอกราชเป็นต้นมา มีผลสืบเนื่องต่อความสามารถในอันที่จะเข้าถึงและการดำเนินนโยบายหรือมาตรการเพื่อจะระบุว่าเป็นบุคคลใดเป็นผู้ที่สามารถได้รับสัญชาติพม่า ไม่ว่าจะเป็นการจดทะเบียนการเกิด การจัดทำเอกสารระบุตัวตนของแต่ละคน การสำรวจสำมะโนประชากร การนับรวมประชากรที่อยู่ภายใต้อำนาจ เป็นต้น รวมถึงสถานะและผลในทางกฎหมายของเอกสารแต่ละประเภทที่ยังอาจไม่มีความชัดเจนแน่นอนว่าจะเป็นสิ่งที่สามารถยืนยันได้ถึงความเป็น

พม่าของบุคคลนั้น ๆ ได้หรือไม่ (เช่น ยังคงมีข้อถกเถียงว่า Citizen Scrutiny Card จะใช้ยืนยันถึงการถือสัญชาติพม่าได้หรือไม่)

ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงความยากลำบากในการสร้างสำนักร่วมกันในหมู่ประชาชนถึง “ความเป็นพม่า” ก็ล้วนแต่เป็นปัจจัยทำให้ความพยายามในการจำแนกบุคคลผู้อยู่ภายใต้อำนาจรัฐต้องเผชิญปัญหาอย่างมาก และยังคงเป็นปัญหาสืบเนื่องต่อมาแม้กระทั่งในห้วงเวลาปัจจุบัน (2020) ปัญหาการต่อสู้ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลของกลุ่มชาติพันธุ์ หรืออคติที่มีต่อกลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่ม ซึ่งได้กลายเป็นปมปัญหาที่ปะทุขึ้นเป็นระยะ ๆ ภายหลังจากการประกาศเอกราชของพม่า นับว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การกำหนดสถานะพลเมืองของพม่า โดยเฉพาะภายหลังจาก ค.ศ. 1982 มีความเข้มงวดและดูราวกับจะเป็นการสร้างกระบวนการที่เป็นอุปสรรคต่อกลุ่มชาติพันธุ์ให้สามารถเข้าถึงสถานะคนชาติพม่าได้ยากลำบากมากยิ่งขึ้น

5.3 สัญชาติไทย ต่างตัว ราษฎรต่างตัว

หากพิจารณาถึงสถานะของพลเมืองและกฎหมายสัญชาติระหว่างไทยและพม่า ความแตกต่างประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดก็คือ ปมปัญหาที่สังคมแต่ละแห่งต่างต้องเผชิญภายใต้บริบททางสังคมของตนเอง

ความพยายามของประเทศไทยที่จะพยายามจำแนกแยกแยะผู้คนที่ตกหล่นจากการสำรวจได้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางมากขึ้นหลังทศวรรษ 1990 มีนโยบายและมาตรการในการจัดทำบัญชีประชาชนที่ถูกสันนิษฐานว่ามีชีวิตอยู่ในดินแดนของประเทศไทยแต่ไม่ได้ถูกสำรวจและบันทึกอย่างเป็นทางการ ในห้วงเวลานี้ หน่วยงานด้านความมั่นคงและด้านความสงบเรียบร้อยได้ดำเนินโครงการจำนวนมาก รวมถึงความพยายามในการจัดทำเอกสารให้กับประชาชนที่ถูกสำรวจ แม้จะต้องเผชิญกับข้อจำกัดของอำนาจรัฐและประสิทธิภาพในการดำเนินการตามความต้องการดังกล่าว

ในอีกด้านหนึ่ง ความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ขยายตัวอย่างกว้างขวางนับตั้งแต่ทศวรรษ 1980 พร้อมกับปัญหาความขัดแย้งภายในของประเทศเพื่อนบ้านที่อยู่รายรอบประเทศไทย ส่งผลให้มีการอพยพของผู้คนจากเพื่อนบ้านเข้ามาในสังคมไทยเป็นจำนวนมาก ทั้งในด้านของผู้หลบหนีความตาย ลี้ภัยทางการเมือง หลบหนีความอดอยากและแสวงหาการงานที่ดีกว่า การอพยพทั้งในรูปแบบชั่วคราวที่เป็นบางช่วงเวลา หรืออาจเป็นการอพยพในระยะยาว ได้กลายเป็นประเด็นของผู้คนที่รัฐไทยได้พยายามเข้ามาจำแนกแยกแยะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอพยพของกลุ่มคนในลักษณะที่ไม่หววนกลับ หรือเป็นการโยกย้ายมามีชีวิตอย่างมั่นคงใน

สังคมไทย กล่าวได้ว่าลักษณะดังกล่าวเป็นปัญหาที่ปรากฏขึ้นให้เห็นอย่างชัดเจนในสังคมไทยและได้กลายมาเป็นปัญหาหนึ่งที่รัฐไทยได้ให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง

ปัจจัยทั้งสองด้านได้กลายเป็นทั้งแรงกดดันและแรงผลักดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในการจำแนกผู้คนจากเดิมที่เคยวางอยู่บนการแบ่งแยกอย่างค่อนข้างเด็ดขาดระหว่างบุคคลที่ถือสัญชาติไทยและบุคคลที่เป็นคนต่างด้าว โดยกลุ่มคนทั้งสองกลุ่มจะถูกพิจารณาว่ามีความแตกต่างกันทางด้านคุณสมบัติหรือคุณลักษณะอย่างมีนัยสำคัญ บุคคลที่มีสัญชาติไทยได้ถูกพิจารณาว่ามีจุดยึดโยงหรือสัมพันธ์กับหลักการในการให้สัญชาติอย่างชัดเจน ส่วนบุคคลต่างด้าวคือบุคคลที่มีปราศจากจุดยึดโยงแต่อย่างใดกับหลักการที่จะได้รับสัญชาติไทย ซึ่งการใช้มุมมองดังกล่าวในการจำแนกบุคคลจะกลายเป็นการสร้างคามยุ่งยากอย่างรุนแรงในการให้ความหมายกับบุคคล ดังจะพบว่าหากพิจารณาจากเงื่อนไขและความเป็นจริงของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจรัฐแล้วจะมีข้อจำกัดอย่างมาก

ทั้งนี้ หากพิจารณาจากแง่มุมของบุคคลที่อาจมีสิทธิในการเข้าถึงสัญชาติไทย มีความยุ่งยากเกิดขึ้นทั้งในด้านของความสามารถของรัฐในการจำแนกบุคคลที่อยู่ในพื้นที่ไกลอำนาจรัฐ ความเปลี่ยนแปลงของเขตอำนาจรัฐระหว่างไทยและเพื่อนบ้าน หรือกลุ่มเด็กที่ไม่อาจสืบหารากเหง้าอันแท้จริงได้ เด็กที่ถูกถอนสัญชาติ เป็นต้น แม้กรณีตัวอย่างที่กล่าวมาอาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากสาเหตุและปัจจัยทางการเมืองที่แตกต่างกันไปในแต่ละช่วงเวลา แต่ก็ได้มีการปรับเปลี่ยนการจำแนกให้มีการยอมรับกลุ่มบุคคลที่อาจมีความคลุมเครือหรือความไม่ชัดเจนตามเกณฑ์ของการได้สัญชาติให้สามารถเข้าถึงสัญชาติไทยได้ภายใต้เงื่อนไขที่เปิดกว้างมากขึ้นต่อข้อเท็จจริงต่าง ๆ รวมทั้งการลดทอนมิติด้านอุดมการณ์ทางการเมืองที่เคยเป็นอุปสรรคสำคัญสำหรับบุคคลที่อพยพมาจากประเทศที่มีการปกครองแบบสังคมนิยม

ในขณะที่การจำแนกถึงบุคคลที่ถูกจำแนกให้เข้าข่ายของคนต่างด้าวก็ได้มีความเปลี่ยนแปลงไปด้วยเช่นกัน โดยการจำแนกบุคคลให้มีลักษณะของ “ราษฎรต่างด้าว” อันหมายถึงบุคคลที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยแต่สามารถมีสิทธิอยู่อาศัยทั้งในแบบถาวรและชั่วคราว การยอมรับสถานะของบุคคลที่เป็นราษฎรต่างด้าวคือ การจำแนกให้มีสถานะเป็นต่างด้าวแต่พร้อมกันไปก็ยอมรับสิทธิบางประการของบุคคลกลุ่มนี้จึงเป็นการสร้างบุคคลที่ไม่ได้อยู่ภายใต้เงื่อนไขของความเป็น “คนชาติ” และ “ต่างด้าว” เท่านั้น หากยังเป็นจำแนกบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งขึ้นมา สถานะของราษฎรต่างด้าวมีความแตกต่างจากคนต่างด้าวเนื่องจากสามารถเข้าถึงสิทธิบางประการ เช่น สิทธิในการอยู่อาศัย สิทธิในการทำงาน เป็นต้น และอาจนำไปสู่การไปคนที่ถือสัญชาติของประเทศไทยได้ในอนาคตหรือในช่วงเวลาของคนรุ่น

ถัดไป จึงสามารถกล่าวได้ว่าสถานะของการเป็นราษฎรต่างด้าวเป็นการจำแนกบุคคลที่เปิดกว้างมากขึ้นต่อการยอมรับการอพยพและการโยกย้ายของผู้คน

สถานะของราษฎรต่างด้าวอาจมีความคล้ายคลึงกับ “กึ่งพลเมือง” หรือ Quasi – Citizen อันเป็นแนวนโยบายในการเผชิญหน้ากับการอพยพกับผู้คนที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง หลายประเทศในยุโรปได้นำเปิดช่องให้ผู้อพยพสามารถมีสิทธิในการอยู่อาศัยและทำงาน ก่อนที่จะยอมรับให้ลูกหลานของคนกลุ่มนี้สามารถมีสถานะของการเป็นคนสัญชาติได้หากเอาตามเกณฑ์ที่รัฐแต่ละแห่งได้กำหนดขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะใช้เงื่อนไขของการผสมกลมกลืน (assimilation) ของบุคคลเข้ากับสังคมนั้น ๆ ทั้งในด้านของการศึกษา การทำงาน ความสามารถในการสื่อสาร เป็นต้น การจำแนกสถานะกึ่งพลเมืองมีผลต่อการทำให้ผู้อพยพสามารถผนวกรวมให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของสังคมได้²⁰⁰ แม้อาจใช้ระยะเวลาที่ค่อนข้างนานก็ตาม

ในกรณีของสังคมไทย แม้โดยทั่วไปอาจไม่มีการประกาศนโยบายอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับการจำแนกสถานะของราษฎรต่างด้าวอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้ส่งผลให้การจำแนกผู้คนแบบคนชาติและต่างด้าวเป็นการพิจารณาที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่ปรากฏอยู่ การพยายามจำแนกผู้คนด้วยการสร้างพื้นที่ระหว่างคนชาติและต่างด้าวจึงมีความจำเป็นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง เป็นที่ชัดเจนว่าการจำแนกผู้คนด้วยอุดมการณ์หรือแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงของรัฐ หรือความเชื่อเรื่องความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของผู้คนภายใต้รัฐสมัยใหม่ เป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่ได้บังเกิดขึ้นในสังคมไทยในระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมาจวบจนกระทั่งปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับแนวทางและมาตรการในการจำแนกผู้คนของรัฐไทย แต่แนวทางดังกล่าวก็ยังคงเป็นสิ่งที่มีความคลุมเครือไปด้วยเช่นกัน เนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นผลมาจากความพยายามในการจัดการกับปัญหาเป็นกรณีเฉพาะเรื่องหรือเฉพาะกลุ่ม โดยที่ไม่มีนโยบายในเชิงภาพรวมที่กำกับทิศทางของความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นอย่างชัดเจน จึงอาจทำให้แนวทางและมาตรการที่เกิดขึ้นอาจมีปัญหาในด้านของความไม่ชัดเจน การทับซ้อน หรือความไม่เป็นระบบ ทั้งในเชิงนโยบายและแนวทางการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และได้กลายมาเป็นรากฐานที่สำคัญของปัญหาในการจำแนกผู้คนในสังคมไทยแม้จนกระทั่งทุกวันนี้

²⁰⁰ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับ quasi – citizenship ได้ใน Stephen Castel & Alastair Davidson, *Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging* (London: Macmillan Press Ltd., 2000) และ สมชาย ปรีชาศิลปกุล, ๑๐๐ ปี แห่งสัญชาติไทย ใน วิชาษา ปีที่ ๗ ลำดับที่ ๓๙ (๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๔ - ๓๑ มกราคม ๒๕๕๕) หน้า ๔๒ - ๔๓

เอกสารอ้างอิง

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (the Convention on Rights of Child)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499

พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561)

พระราชบัญญัติการสำรวจสำมะโนครัว พ.ศ.2490

พระราชบัญญัติสำหรับทำบาญชีคนในพระราชอาณาจักร ร.ศ.128 (พ.ศ.2452)

พระราชบัญญัติการตรวจสอบบาญชีสำมะโนครัว และการจดทะเบียนคนเกิด คนตาย คนย้ายตำบล พ.ศ.2460

พระราชบัญญัติการตรวจสอบบาญชีสำมะโนครัว และการจดทะเบียนคนเกิด คนตาย คนย้ายตำบล พ.ศ.2461

พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2479

พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร 2499

พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534

พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551

พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2562

พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรในเขตเทศบาล พ.ศ.2479 และฉบับที่ 2 พ.ศ.2479

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2456

พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 4 พ.ศ.2551

พระราชบัญญัติสัญชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2551

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551

มติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 ธันวาคม 2559 ประกาศทรงมหาดไทย เรื่อง การสั่งให้คนที่เกิดในราชอาณาจักรและ
ไม่ได้รับสัญชาติไทย โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป และการให้สัญชาติ
ไทยเป็นการเฉพาะราย

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548 เรื่องยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2553 เรื่องการให้สัญชาติไทยและการให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบ
ด้วยกฎหมาย

มติคณะรัฐมนตรี 5 กรกฎาคม 2548 เรื่องการให้โอกาสทางการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร
หรือไม่มีสัญชาติ สามารถเข้าเรียนได้โดยไม่จำกัดระดับประเภทหรือพื้นที่การศึกษา

มติคณะรัฐมนตรี 23 มีนาคม 2553 เรื่อง การให้สิทธิ (คืนสิทธิ) ขั้นพื้นฐาน ด้านสาธารณสุขกับบุคคลที่มีปัญหา
สถานะและสิทธิ

มติคณะรัฐมนตรี 20 เมษายน 2558

ระเบียบ

ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎร ให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง
พ.ศ.2543

ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวไทยภูเขา พ.ศ.
2535

ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ.
2548

ประกาศ

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องห้ามคนต่างด้าวสัญชาติพม่าอพยพเข้ามาในประเทศไทย ลงวันที่ 9 มีนาคม
2519

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515

ประกาศมหาดไทย ลงวันที่ 26 กันยายน 2555 ออกภายใต้มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 ธันวาคม 2553

ประกาศกระทรวงแรงงานที่ห้ามให้คนต่างด้าวทำ. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 137 ตอนพิเศษ 92 ง หน้า 14
วันที่ 21 เมษายน 2563.

http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2563/E/092/T_0014.PDF?fbclid=IwAR3HLnRov7be8sluSIrYrKak5p3X81dA-wM3fffX69mNiFRYMRCq0tYNaA

หนังสือราชการและกิจจานุเบกษา

ราชกิจจานุเบกษาวันที่ 5 กรกฎาคม 2480, เล่ม 54 หน้า 756

หนังสือ มท 0309.1 /ว 36 ลงวันที่ 29 กันยายน 2559

หนังสือและวารสาร

กรมการปกครอง. **คู่มือการกำหนดสถานะบุคคลบนพื้นที่สูง เล่ม 1.** โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานข้ามชาติและผู้ปัญหาสถานะบุคคล (คพรส.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) : กรุงเทพฯ. ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.

กิตติธรรมา รัตนมณี. **แนวคิดทางกฎหมายเพื่อการจัดการปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติในอำเภอวังทอง จังหวัดพิษณุโลก.** วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร. ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (2561)

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **หนังสือพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย.** กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. พ.ศ. 2555.

กุลลดา เกษบุญชู มีด. **ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ : วิวัฒนาการรัฐไทย.** นนทบุรี : ฟาเดียวกัน. 2562.

เกษม เพ็ญภินันท์. “ว่าด้วยแนวคิดโลกาภิวัตน์นิยม”. **ระหว่างปริศนาและศรัทธา : ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ กับการเมืองมนุษย์ในศตวรรษที่ 21.** จันจิรา สมบัติพูนศิริ และประจักษ์ ก้องกีรติ. กรุงเทพฯ : สยามปริทัศน์. 2562.

คู่มือเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและแนวทางของยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล. กันยายน 2549.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. **ประมวลสนธิสัญญา: อนุสัญญา ความตกลง บันทึกความเข้าใจ และแผนที่ ระหว่างสยามประเทศไทยกับประเทศอาเซียนเพื่อนบ้าน : กัมพูชา-ลาว-พม่า-มาเลเซีย.** มกราคม. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. 2554.

ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล และคณะทำงาน. “ข้อเสนอต่อการพัฒนากฎกระทรวง และ (ร่าง)กฎกระทรวง เพื่อกำหนดนิยาม “ผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นในความหมายของคนไทยพลัดถิ่น”” วันที่ 1 พฤษภาคม 2558 เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแห่งชาติ ในการประชุมวันที่ 6 พฤษภาคม 2558. โครงการพัฒนาองค์ความรู้เพื่อการขับเคลื่อนนโยบายด้านสิทธิในสุขภาวะของผู้มีปัญหสถานะบุคคล โดยการสนับสนุนจากกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาวะ (สสส.) สำนัก 9. 2557-2559.

ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล. ในปีที่ 47 ของพลเมืองโดยหลักดินแดนที่ถูกทำให้เป็นอื่น. วารสารนิติสังคมศาสตร์, ปีที่ 12 เล่มที่ 2, 2563

ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล, ชุติ งามอรุณเลิศ, ศิววงศ์ สุขทวี และเขมชาติ ตนบุญ. (ร่าง) รายงานข้อมูลภาคสนาม เพื่อการจัดทำสถานการณ์เด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย (Ending and Protecting Child Statelessness in Thailand: Developing An Accelerated Nationality Review Model), ศูนย์วิจัยและพัฒนากฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การยูนิเซฟ (ประเทศไทย), ฉบับเดือนมีนาคม 2563

ธงชัย วินิจจะกุล. นิติรัฐอภิสิทธิ์และราชานิธิธรรม ประวัติศาสตร์ภูมิปัญญาของ Rule by Law แบบไทย. ปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภากรณ์ ครั้งที่ 17 วันที่ 9 มีนาคม 2563

ธเนศวร์ เจริญเมือง. แนวคิดว่าด้วยความเป็พลเมือง. สถาบันพระปกเกล้า, (นนทบุรี : โรงพิมพ์ คลังวิชา จำกัด), 2548.

ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. อัตลักษณ์ เอกสาร วงศาวิทยาการควบคุมประชากรของรัฐไทย. เชียงใหม่ : ศูนย์บริหารงานวิจัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. 2561.

พงษ์เทพ สันติกุล. สิทธิมนุษยชน สิทธิพลเมือง และสิทธิทางสังคม (Human Rights, Civil Rights and Social Welfare Rights). วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 คณะรัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา.

ยศ สันติสมบัติ และคณะผู้วิจัย. ขนชายแดนกับการก้าวข้ามพรมแดน. เชียงใหม่ : ศูนย์ศึกษาความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน. 2556.

ประชาคมแม่สอด เครือข่ายคนไทยพลัดถิ่นจังหวัดตาก สภาทนายความจังหวัดตาก. รายงานการศึกษาประวัติศาสตร์คนไทยพลัดถิ่นในพม่า-ไทย (จังหวัดตาก). โครงการวิจัยและพัฒนาชีวิตสาธารณะ-ท้องถิ่นน่าอยู่ จังหวัดตาก สนับสนุนโดยสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา และสำนักงานสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.).

วินัส สีสุข และรศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. ตารางเปรียบเทียบบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 และร่างบทบัญญัติใหม่. ยกร่างโดยที่ประชุมคณะกรรมการวิชาการวิสามัญ

ศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขการไร้สถานะทางกฎหมายและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย สถานิติบัญญัติแห่งชาติ. วันที่ 25 มิถุนายน 2550.

ศิวศิลป์ จัยเจริญ. **ไพร่: ความเป็นพลเมืองสยามในยุครัฐจารีต**. วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2561).

สถาบันพระปกเกล้า. **ความเป็นพลเมืองกับอนาคตประชาธิปไตยไทย (Citizenship and the Future of Thai Democracy)**. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 13 ประจำปี 2554 เล่ม 2. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2555.

สมชาย ปรีชาศิลปกุล. **ชายขอบนิติศาสตร์**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. 2548.

สมชาย ปรีชาศิลปกุล. **100 ปี แห่งสัญญาชาติไทย**. วิชาษา ปีที่ ๗ ลำดับที่ 39 16 ธันวาคม 2554 - 31 มกราคม 2555.

สมชาย ปรีชาศิลปกุล. “ความเป็นพลเมืองแบบลื่นไหลในยุคโลกาภิวัตน์, พลเมืองโลกไร้พรมแดน”. **พลเมืองในโลกไร้พรมแดน**, มูลนิธิเพื่อนไร้พรมแดน, (กรุงเทพฯ : โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานข้ามชาติและผู้มีปัญหาสถานะบุคคล (คพรส.) : สำนักกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2554.

สำนักงานความมั่นคงกิจการภายในประเทศ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. **คู่มือเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและแนวทางของยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล**. กันยายน 2549.

สุชาดา ทวีสิทธิ์, “ทัศนะใหม่ของความเป็นพลเมืองบนพื้นที่ของความเป็นอื่น”, **พลเมืองในโลกไร้พรมแดน**, มูลนิธิเพื่อนไร้พรมแดน, (กรุงเทพฯ : โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานข้ามชาติและผู้มีปัญหาสถานะบุคคล (คพรส.) : สำนักกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2554.

วิทยานิพนธ์

ชลิต ถาวรนุกิจกุล. **บทวิเคราะห์แนวความคิดทางการเมืองเบื้องหลังพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508**.

วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2547.

ชุตี งามอรุณเลิศ. **มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการแปลงสัญชาติเป็นไทย : ศึกษากรณีคนไร้สัญชาติ**.

วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง. 2561.

จิรัฐภูมิ เสนาคำ. **ไทยพลัดถิ่นกับข้อจำกัดขององค์ความรู้ว่าด้วยรัฐ-ชาติในสังคมไทย**. วิทยานิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2550.

พรรคดี ผกากรอง. **การจัดร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แห่งสยาม : พ.ศ. 2451 – 2498**. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร. 2537.

วรรณพณี รุ่งเรืองสากุล. สถานะบุคคลตามกฎหมายไทยของคนเชื้อชาติไทยจากเกาะกง. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545

ระบบออนไลน์

Thaidigizen, **ความเป็นพลเมืองดิจิทัล: พลเมืองแห่งศตวรรษที่ 21**, ระบบออนไลน์ : <https://thaidigizen.com/digital-citizenship/ch1-digital-citizenship/>

กษิติศ พรหมรัตน์, **แนวคิดเรื่องพลเมืองโลกนิยมของอิมมานูเอล ค้านท์** : ข้อสังเกตบางประการ, การประชุมวิชาการระดับปริญญาตรีด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ระดับชาติ ครั้งที่ 2 คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2562, ระบบออนไลน์ : https://www.academia.edu/40836689/แนวคิดเรื่องพลเมืองโลกนิยมของอิมมานูเอล ค้านท์_ข้อสังเกตบางประการ?sm=b.

ถวิลวดี บุรีกุล รัชต์ดี แสงมเหหมัด Eugenie Merieau , **ความเป็นพลเมืองในประเทศไทย (Citizenship in Thailand)**, สถาบันพระปกเกล้า, ระบบออนไลน์ : <http://www.kpi.ac.th/knowledge/book/data/740?category=&search=%E0%B8%9E%E0%B8%A5%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87&page=1>

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, **ความเป็นพลเมือง**, มติชนออนไลน์, วันที่ 14 พฤษภาคม 2562 https://www.matichon.co.th/columnists/news_1491921

ยุกติ มุกดาวิจิตร, **อนาคตในฐานพลเมืองโลก**, ระบบออนไลน์ : <https://www.the101.world/cosmopolitanism-in-sea/>

ลลิตา หาญวงษ์. ไทยพบพม่า : ทำไมคนพม่าจึงชิงชังแซก?. จาก https://www.matichon.co.th/columnists/news_662492 (สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2019).

บทสัมภาษณ์

สัมภาษณ์ นักวิชาการด้านนิติศาสตร์ ปัจจุบันทำงานด้านเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายให้กับองค์กรไม่แสวงหากำไรในเมืองย่างกุ้ง

สัมภาษณ์คุณวินัส สีสุข ผู้อำนวยการสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, สัมภาษณ์วันที่ 7 ตุลาคม 2562

สัมภาษณ์นักวิชาการ มหาวิทยาลัย East Yangon (ขอสงวนนาม)

สัมภาษณ์อาจารย์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย มัณฑะเลย์ (ขอสงวนนาม)

สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐ เมียนมาร์ จำนวน 2 ท่าน (ขอสงวนนาม)

สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน จำนวน 2 ท่าน (ขอสงวนนาม)

สัมภาษณ์นักวิจัย จำนวน 1 ท่าน (ขอสงวนนาม)

ภาษาอังกฤษ

Atsushi Kondo. **Citizenship in a Global World**. (Palgrave, 2001)

Procedure Relating to Myanmar Citizenship Law. Notification No. 13/83

Stephen Castel & Alastair Davidson. **Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging** .London: Macmillan Press Ltd., 2000.

Stephen Castles. **Alastair Davidson, Citizenship and Migration**. (Macmillan press, 2000)

The Citizenship Law 1982

The Constitution of The Union of Burma 1948

The Difference Ethnic Groups under the 8 Major National Ethnic Races in Myanmar, access as of 25 March, 2020, http://myanmarbsb.org/_site/general-information/

The Union Citizenship (Election) Act 1948

the Union Citizenship Act 1948

Tomas Hammar. **Democracy, and the Nation State**. (Aldershot: Avebury, 1990)

UN Declaration on the Human Rights of Individuals who are not Nationals of the Country in which They Live (1985)

UNHCR. Citizenship and Statelessness : Myanmar. 2018.

UNHCR. **Good Practice Paper (Action 7) :Ensuring Birth Registration for the Prevention of Statelessness**. accessed March 25, 2020 <https://www.unhcr.org/ke/wp-content/uploads/sites/2/2017/11/Good-Practices-Paper-on-Ensuring-Birth-Registration-for-the-Prevention-of-Statelessness.pdf>

ภาคผนวก

นโยบายของประเทศไทยในการการปรับสถานะทางกฎหมายให้กับคนอพยพกลุ่มต่าง ๆ

นับจากอดีต - จนถึงปัจจุบัน²⁰¹

มติคณะรัฐมนตรี	สรุปสาระสำคัญ
2513	
6 ตุลาคม 2513	เห็นชอบให้กลุ่มอดีตทหารจีนคณะชาติ (ทจช.) อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ในฐานะผู้อพยพ
2521	
30 พฤษภาคม 2521	<u>กลุ่มอดีตทหารจีนคณะชาติ (ทจช.) และจีนฮ่ออพยพพลเรือน</u> สามารถขอแปลงสัญชาติเป็นไทย
2526	
9 สิงหาคม 2526	<u>ผู้อพยพเชื้อสายไทย จากจังหวัดเกาะกง</u> ผ่อนผันให้ เป็นคนเข้าเมืองประเภทไร้สัญชาติ นอกโควตา
2527	
6 มีนาคม 2527	<u>เวียดนามอพยพ: ร่นับตามารดา</u> เป็นคนเข้าเมืองถูกกฎหมาย
17 มีนาคม 2535	ให้สัญชาติไทยแก่บุตรของคนเวียดนามอพยพที่เกิดในประเทศไทย โดยดำเนินการตามขั้นตอนมาตรา 7 ทวิ วรรคสอง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535
12 มิถุนายน 2527	คืนสัญชาติไทยให้แก่บุตรของกลุ่มอดีตทหารจีนคณะชาติ (ทจช.) ที่เกิดในประเทศไทย แต่เสียสัญชาติไทยจากผลของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337
13 มิถุนายน 2527	<u>กลุ่มอดีตทหารจีนคณะชาติ (ทจช.) และจีนฮ่ออพยพพลเรือน</u> ให้สถานะต่างด้าวแก่คนที่อพยพเข้ามา และให้คืนสัญชาติให้กับบุตรของกลุ่มจีนฮ่อคณะชาติ และจีนฮ่อพลเรือนที่ถูกถอนสัญชาติโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337
21 มิถุนายน 2527	<u>กลุ่มจีนฮ่ออพยพ</u> มีมติให้สถานะคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และคืนสัญชาติไทยให้แก่บุตรที่เกิดในประเทศไทย แต่เสียสัญชาติไทยจากผลของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337
4 กันยายน 2527	<u>ผู้อพยพเชื้อสายไทย จากจังหวัดเกาะกง</u> อนุมัติให้ผู้อพยพเชื้อสายไทย เป็นคนเข้าเมืองถูกกฎหมายและมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยเป็นกรณีพิเศษ

²⁰¹ รวบรวมโดยดร.ณัฏฐ์ ไพศาลพาณิชย์กุล และชุตี งามอรุณเลิศ, ส่วนหนึ่งของรายงานการวิจัยโครงการ Ending and Protecting Child Statelessness in Thailand: Developing An Accelerated Nationality Review Model, ศูนย์วิจัยและพัฒนากฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, มิถุนายน 2563

มติคณะรัฐมนตรี	สรุปสาระสำคัญ
2531	
27 ธันวาคม 2531	<u>กำหนดสถานที่กลุ่มจีนฮ่ออิสระเป็นผู้มีสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราว</u>
2533	
30 ตุลาคม 2533	<u>กลุ่มอดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา ให้สำรวจจำนวนและทำบัตรประจำตัวชั่วคราว และให้ดำเนินการเช่นเดียวกับกลุ่มอดีตทหารจีนคณะชาติ และให้สถานะคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และให้สัญชาติไทยแก่บุตรที่เกิดในประเทศไทย</u>
2534	
19 กุมภาพันธ์ 2534	<u>ผู้อพยพเชื้อสายไทย จากจังหวัดเกาะกง อนุมัติให้ผู้อพยพเชื้อสายไทย (จำนวน 2,236) แปลงสัญชาติเป็นไทย</u>
24 ธันวาคม 2534	<u>ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวลาวอพยพภูเขา ที่เคยอาศัยอยู่ในประเทศไทย อนุมัติให้แปลงสัญชาติเป็นไทย</u>
2535	
17 มีนาคม 2535	<u>ไทยลื้อ ให้สถานะเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีถิ่นที่อยู่ (โดยยื่นคำขอ) แก่คนรุ่นบิดามารดาที่อพยพเข้ามา ส่วนคนรุ่นบุตร ให้มีสัญชาติไทย โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนมาตรา 7 ทวิ วรรคสองฯ</u>
17 มีนาคม 2535	<u>บุตรหลานญวนอพยพที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ วรรค 2</u>
17 มีนาคม 2535	<u>ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า ผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวเพื่อการส่งกลับ</u>
26 สิงหาคม 2535	<u>เวียดนามอพยพ คนรุ่นบิดามารดามีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย โดยยื่นคำขอ</u>
2538	
3 ตุลาคม 2538	<u>บุคคลบนพื้นที่สูงที่เป็นชาวเขาที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยถึงวันที่ 3 ตุลาคม 2528 ให้ได้สถานะคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย (โดยการร้องขอ)</u>
3 ตุลาคม 2538	<u>บุตรของบุคคลบนพื้นที่สูงที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยถึงวันที่ 3 ตุลาคม 2528 ซึ่งเกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ (โดยการร้องขอ)</u>
2540	
27 พฤษภาคม 2540	<u>ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เชื้อสายไทย เห็นชอบให้ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เชื้อสายไทยแปลงสัญชาติเป็นไทย</u>
26 สิงหาคม 2540	<u>ญวนอพยพที่เข้ามาในประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2488 – 2489 กำหนดให้สถานะคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย</u>

มติคณะรัฐมนตรี	สรุปสาระสำคัญ
2543	
29 สิงหาคม 2543	<u>บุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูง</u> มีมติผ่อนผันให้กลุ่มบุคคลที่ได้รับการสำรวจทะเบียนบุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูงอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ 1 ปี เพื่อทำการพิสูจน์สถานะ
29 สิงหาคม 2543	<u>บุคคลบนพื้นที่สูงที่มีเชื้อชาวเขา และชุมชนบนพื้นที่สูง</u> อนุมัติให้คนที่อพยพเข้ามาถึงวันที่ 3 ตุลาคม 2538 มีสถานะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย (โดยยื่นคำขอ), ส่วนบุตรที่เกิดในไทย (13 ธันวาคม 2515 – 26 กุมภาพันธ์ 2535 มีสัญชาติไทย โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน มาตรา 7 ทวิ วรรคสองฯ
29 สิงหาคม 2543	<u>เนปาลอพยพ</u> ให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย, ส่วนบุตรที่เกิดในไทย (13 ธันวาคม 2515 – 26 กุมภาพันธ์ 2535 มีสัญชาติไทย โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน มาตรา 7 ทวิ วรรคสองฯ
29 สิงหาคม 2543	<u>ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เชื้อสายไทย</u> ให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย, ส่วนบุตรที่เกิดในไทย (13 ธันวาคม 2515 – 26 กุมภาพันธ์ 2535 มีสัญชาติไทย โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน มาตรา 7 ทวิ วรรคสองฯ
29 สิงหาคม 2543	<u>ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า</u> ให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย, ส่วนบุตรที่เกิดในไทย (13 ธันวาคม 2515 – 26 กุมภาพันธ์ 2535 มีสัญชาติไทย โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน มาตรา 7 ทวิ วรรคสองฯ
29 สิงหาคม 2543	<u>จีนฮ่ออิสระ</u> ให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย, ส่วนบุตรที่เกิดในไทย (เกิดระหว่าง 14 ธันวาคม 2515 – 26 กุมภาพันธ์ 2535 มีสัญชาติไทย โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน มาตรา 7 ทวิ วรรคสองฯ
2544	
28 สิงหาคม 2544	<u>บุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูง</u> มีมติผ่อนผันให้กลุ่มบุคคลที่ได้รับการสำรวจทะเบียนบุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูงอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ 1 ปี เพื่อทำการพิสูจน์สถานะ
28 สิงหาคม 2544	<u>บุคคลบนพื้นที่สูง และชุมชนบนพื้นที่สูง</u> เห็นชอบให้บุตรที่เกิดในประเทศไทย ได้สัญชาติไทยโดยไม่จำกัดช่วงเวลาเกิด
28 สิงหาคม 2544	<u>เนปาลอพยพ</u> เห็นชอบให้บุตรที่เกิดในประเทศไทย ได้สัญชาติไทยโดยไม่จำกัดช่วงเวลาเกิด
28 สิงหาคม 2544	<u>ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เชื้อสายไทย</u> เห็นชอบให้บุตรที่เกิดในประเทศไทย ได้สัญชาติไทยโดยไม่จำกัดช่วงเวลาเกิด
28 สิงหาคม 2544	<u>ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า</u> เห็นชอบให้บุตรที่เกิดในประเทศไทย ได้สัญชาติไทยโดยไม่จำกัดช่วงเวลาเกิด
2545	
24 ธันวาคม 2545	<u>กลุ่มอดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา</u> อนุมัติให้อดีต จคม. ที่เข้ามาขอตัว แปลงสัญชาติเป็นไทย (อนุมัติเป็นกรณีพิเศษ)

มติคณะรัฐมนตรี	สรุปสาระสำคัญ
27 สิงหาคม 2545	<u>บุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูง</u> มีมติผ่อนผันให้กลุ่มบุคคลที่ได้รับการสำรวจทะเบียนบุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูงอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ 1 ปี เพื่อทำการพิสูจน์สถานะ
2546	
4 มีนาคม 2546	<u>ม้งในที่พักสำนักสงฆ์ถ้ำกระบอก</u> อนุมัติให้ม้งที่พักสำนักสงฆ์ถ้ำกระบอก กลุ่มที่ 1 ซึ่งเป็นกลุ่มที่เคยทำประโยชน์ให้แก่ทางราชการ ได้รับสถานะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายประเภทไร้สัญชาติ (นอกโควตา) และให้นำมติครม. 29 สิงหาคม 2543 และ 28 สิงหาคม 2544 มาใช้, กรณีบุตรที่เกิดในไทย ให้สัญชาติไทย โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน มาตรา 7 ทวิ วรรคสองฯ
26 สิงหาคม 2546	<u>บุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูง</u> มีมติผ่อนผันให้กลุ่มบุคคลที่ได้รับการสำรวจทะเบียนบุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูงอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ 1 ปี เพื่อทำการพิสูจน์สถานะ
2547	
3 สิงหาคม 2547	ผู้อพยพเชื้อสายไทย จากจังหวัดเกาะกง อนุมัติการแปลงสัญชาติไทย สำหรับคนที่เข้ามาก่อนและหลัง 15 พฤศจิกายน 2520, ส่วนบุตรหลาน ให้ได้รับสัญชาติไทย
24 สิงหาคม 2547	<u>บุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูง</u> มีมติผ่อนผันให้กลุ่มบุคคลที่ได้รับการสำรวจทะเบียนบุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูงอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ 1 ปี เพื่อทำการพิสูจน์สถานะ
2548	
4 มกราคม 2548	<u>บุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูง</u> ผ่อนผันให้กลุ่มบุคคลที่ได้รับการสำรวจทะเบียนบุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูงอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการพิสูจน์สถานะ (ต้องตรวจสอบความถูกต้อง)
18 มกราคม 2548	ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลของสภาความมั่นคงแห่งชาติ
2550	
18 กันยายน 2550	<u>ชาวมอแกนที่ไม่ได้เกิดในประเทศไทย</u> เห็นชอบหลักเกณฑ์ให้สถานะคนต่างด้าว เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย ประเภทไร้สัญชาติ (นอกโควตา) สำหรับชาวมอแกนที่ไม่ได้เกิดในประเทศไทย, ส่วนกรณีบุตร ให้สัญชาติไทย โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน มาตรา 7 ทวิ วรรคสองฯ
2553	
7 ธันวาคม 2553	<u>ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ 14 กลุ่ม</u> ²⁰² มีมติให้อยู่ภายใต้นโยบายเดียวกัน ให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย กับผู้ที่ได้อพยพเข้ามาถึงวันที่ 18 มกราคม 2538

²⁰² ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ 14 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มชาวเขา 9 เผ่า (2) กลุ่มบุคคลบนพื้นที่สูงหรือชุมชนบนพื้นที่สูงที่อพยพเข้ามาก่อนและหลัง 3 ตุลาคม 2528 (3) กลุ่มอดีตทหารจีนคณะชาติ (4) กลุ่มจีนฮ่ออพยพพลเรือน (5) กลุ่มจีนฮ่ออิสระ (6) กลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (7) กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า (8) กลุ่มชาวเวียตนามอพยพ (9) กลุ่มชาวลาวอพยพ (10)

มติคณะรัฐมนตรี	สรุปสาระสำคัญ
	ให้สัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ แก่บุตรที่เกิดในประเทศไทยของชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ 14 กลุ่มที่ได้อพยพเข้ามาถึงวันที่ 18 มกราคม 2538
2559	
7 ธันวาคม 2559	<u>บุตรชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์</u> ให้มีสัญชาติไทย โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน มาตรา 7 ทวิ วรยศสองฯ

กลุ่มเนปาลอพยพ (11) กลุ่มอดีตโจรคอมมิวนิสต์มาลาया (12) กลุ่มไทยลื้อ (13) กลุ่มม้งถ้ากระบอกที่ทำประโยชน์ และ (14) กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชา โดย มติ ครม. ระบุว่า นโยบายปรับสถานะเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ (โดยเข้าสู่กระบวนการยื่นคำขอ) นี้ ไม่ครอบคลุมถึง บุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน ซึ่งสำรวจภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ในระหว่างปี 2549-2552, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129/ตอนพิเศษ 177 ง, หน้า 55, วันที่ 23 พฤศจิกายน 2555

อย่างไรก็ดี ภายใต้นโยบายเปิดโอกาสให้ปรับสถานะนี้ นอกจากบุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนแล้ว ยังมีกลุ่มชาติพันธุ์ หรือชนกลุ่มน้อยเดิมตกหล่นนโยบายนี้อีกกลุ่มคือ กลุ่มชุมชนบนพื้นที่สูงที่สำรวจและจัดทำทะเบียนในปี 2542