

# การประกอบสร้างความเป็นพลเมืองภายใต้แนวคิดหลังสมัยใหม่: ศึกษากรณีคนไทยพลัดถิ่นในประเทศไทย

## A Redefining of Citizenship in Post-modernity: A Case study of Thai Diaspora in Thailand

พศกร โยธินีรนาท  
Podsakorn Yothinneeranth

Received: May 1, 2024

Revised: June 6, 2024

Accepted: June 7, 2024

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์แนวทางการจัดการสถานะความเป็นพลเมืองที่เชื่อมโยงกับแนวคิดหลังสมัยใหม่เพื่อเผยให้เห็นรูปแบบการจัดวางความเป็นพลเมืองผ่านกรณีศึกษาคนไทยพลัดถิ่นของประเทศไทย ผ่านระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งประกอบด้วยการวิจัยทางเอกสาร ควบคู่กับการวิจัยสนามด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มกับกรณีศึกษาและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และนำไปสู่การตีความและการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาผลการวิจัยพบว่า (1) ลักษณะความเป็นพลเมืองเป็นปรากฏการณ์ที่สะท้อนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับกระแสสิทธิพลจากภายนอกซึ่งมีบริบททางช่วงเวลาที่แตกต่างกันโดยชี้ให้เห็นผ่านการปฏิสัมพันธ์ที่แตกต่างของรัฐไทย 3 ช่วงเวลา (2) สถานะบุคคลของคนไทยพลัดถิ่นเป็นการประกอบสร้างความเป็นพลเมืองที่มีลักษณะเฉพาะต่างจากกลุ่มประเภทอื่น ความเป็นพลเมืองคนไทยพลัดถิ่นยังมีผลด้านลบคือ การถูกปฏิเสธสิทธิขั้นพื้นฐานจากการแขวนสถานะบุคคลไว้ด้วยกระบวนการรับรองความเป็นไทยพลัดถิ่น ตลอดจนบทความนี้มีข้อโต้แย้งว่า ปรากฏการณ์ปัญหาการเข้าถึงสถานะบุคคลของคนไทยพลัดถิ่นเกิดขึ้นจากความพยายามไม่ข้ามผ่านรากฐานวิธีคิดแบบรัฐสมัยใหม่ที่แฝงไปด้วยวาทกรรมความมั่นคงของรัฐไทย นอกจากนี้การวิจัยยังเป็นการเปิดมุมมองโดยมุ่งหวังให้เกิดการทบทวนในกระบวนการทัศน์ของภูมิทัศน์ความเป็นพลเมืองที่คำนึงถึงสิทธิความเป็นมนุษย์ขั้นพื้นฐานและความยุติธรรมทางสังคม

คำสำคัญ : ความเป็นพลเมือง, สัญชาติ, คนไทยพลัดถิ่น, รัฐ-ชาติ

### Abstract

This research aims to analyze the management approach to the citizenship status associated with post-modernity to reveal the citizenship patterns through a case study of Thai diaspora, using qualitative research methods comprising document analysis and field research including in-depth

บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาวิทยานิพนธ์เรื่อง รัฐชาติปิตัยกับกระบวนการประกอบสร้างความเป็นพลเมือง: กรณีศึกษาผู้อพยพและผู้ไร้สัญชาติในประเทศไทย หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดุษฎีบัณฑิตสาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Email: podsakorn.y@gmail.com



interviews and group discussions with case studies and key informants. It leads to interpretation and content analysis. The findings include: (1) Citizenship characteristics reflect the interaction between the Thai state and external influences within different time contexts, demonstrated through varying interactions of the Thai state over three periods; (2) The status of Thai diaspora individuals constructs a unique citizenship distinct from other groups, yet it negatively impacts them by denying fundamental rights through the process of confirming Thai statelessness. Furthermore, the article argues that the issue of accessing citizenship status arises from attempts to not bypass the fundamental thinking methods embedded with the discourse of Thai state stability. Additionally, the research gave a perspective that fosters reflection on the citizenship landscape, considering fundamental human rights and social justice.

Keywords: Citizenship, Nationality, Thai diaspora, Nation-State

## บทนำ

ความเป็นพลเมือง (citizenship) เป็นแนวคิดที่ว่าด้วยเรื่องเกี่ยวกับคุณลักษณะทางประชากรซึ่งในทางด้านรัฐศาสตร์มักมีความคุ้นเคยในฐานะที่เป็นหนึ่งในสิ่งประกอบของรัฐ ความเป็นพลเมืองจึงมีนัยสัมพันธ์กับหน่วยทางการเมือง (political entity) ที่ไม่สามารถแยกจากกันได้ภายใต้รัฐ อย่างไรก็ตาม ด้วยสภาพสังคมโลกในปัจจุบันมีนวัตกรรมที่ก้าวหน้าเกิดขึ้นมากมายย่อมทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระทบต่อความเป็นรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยเฉพาะปัญหาที่มีบริบทซับซ้อนเชื่อมโยงกับความเป็นพลเมืองในประชากรบางกลุ่มในรัฐไทย ที่เห็นได้ชัดเจนคือ กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นภายในพื้นที่ภาคใต้ ซึ่งเป็นผู้มีปัญหาทางสถานะบุคคลจากการเปลี่ยนแปลงทางเขตแดน จากการศึกษาพบว่า รัฐไทยมีประชากรไทยพลัดถิ่นอยู่ทั่วประเทศจำนวน 37,914 คน (ภาณุวัฒน์ ปานแก้ว และคณะ, 2566: 2) การดำรงชีวิตในสังคมโดยปราศจากการรับรองสถานะความเป็นพลเมืองจึงเป็นสิ่งยากลำบากในทุกๆ ด้าน รวมถึงยังเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่มีนัยสำคัญสะท้อนให้เห็นถึงวิธีการบริหารจัดการและการตอบสนองเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองของรัฐไทยภายใต้บริบทแห่งยุคหลังสมัยใหม่

ดังที่กล่าวไปข้างต้น ปัญหาความเป็นพลเมืองในกลุ่มไทยพลัดถิ่นมีรากฐานมาจากหลักการรัฐสมัยใหม่ กล่าวคือ ความเป็นรัฐสมัยใหม่ (modern state) เป็นลักษณะหรือรูปแบบของระบบการเมืองซึ่งเริ่มมีขึ้นในช่วงกลางศตวรรษที่ 16 จากการบรรลุสนธิสัญญาสันติภาพเวสต์ฟาเลีย ปี ค.ศ. 1648 (Westphalian sovereignty) แนวคิดดังกล่าวนี้เป็นการวางข้อตกลงเกี่ยวกับระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐขึ้นใหม่ภายใต้หลักการ 2 ประการดังนี้ (1) ภายใต้ระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ อธิปไตยของรัฐแต่ละแห่งต่างเป็นที่ยอมรับโดยเท่าเทียมกัน (2) รัฐอธิปไตยแห่งรัฐหนึ่งมีขอบเขตอำนาจเหนือรัฐของตนเท่านั้น การใช้อำนาจการเข้าแทรกแซงต่อกิจภายในของอีกรัฐหนึ่งนั้นเป็นกระทำที่มิอาจยอมรับได้ แนวคิดอธิปไตยแบบเวสต์ฟาเลียจึงเป็นระเบียบการเมืองที่เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติ นอกจากนี้ ข้อสำคัญที่มาพร้อมกับระเบียบการเมืองดังกล่าว คือ การปรากฏขึ้นของปริมณฑลทางอำนาจรัฐ (jurisdiction) รัฐอธิปไตยในฐานะผู้ทรงอำนาจแห่งรัฐสามารถใช้อธิปไตยบริหารกิจการต่างๆ ได้เฉพาะภายในขอบเขตทางกายภาพของตน จึงสะท้อนนัยสำคัญได้ว่า ความเข้มข้นของอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐจึงขึ้นอยู่กับความชัดเจนของ “ขอบเขตทางกายภาพ” แห่งรัฐ ความเป็นรัฐสมัยใหม่จึงดำรงอยู่ขึ้นเหนือปริมณฑลทางอำนาจโดยอาศัยแผนที่เป็นเครื่องมือสนับสนุนทางวัตถุวิสัยสำหรับปฏิบัติการทางอำนาจเพื่อจัดการกิจการภายในทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ได้โดยเบ็ดเสร็จสมบูรณ์และเป็นเอกภาพ

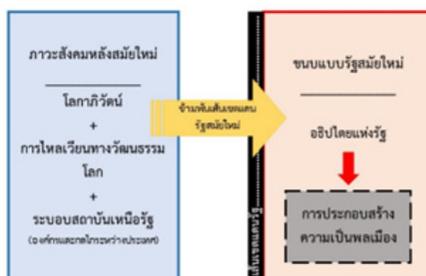
อย่างไรก็ตาม เมื่อบริบททางสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป อธิปไตยการบริหารจัดการของรัฐซึ่งผูกติดอยู่เส้นเขตแดนทางกายภาพอาจไม่สามารถรับมือกับการจัดการความพลิกผัน (disruption) ที่มีกลไกซับซ้อนและรวดเร็ว จากสภาวะการณ์ที่ซึ่งเวลากับสถานที่ถูกบีบอัด (time-space compression) จนมีผลให้สรรพสิ่งเกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว (David Harvey, 1989: 201-323) ตั้งแต่ช่วงหลังสงครามเย็น อำนาจนำของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ได้เปลี่ยนผ่านให้การปฏิสัมพันธ์ในสังคมโลกเข้าสู่รูปแบบของสังคมหลังสมัยใหม่ (the postmodern society) สภาวะการบีบอัดระหว่างเวลาและสถานที่ได้ผนวกรวมเข้ากับระบอบโลกาภิวัตน์ (globalization) ได้อย่างแนบแน่น ซึ่งระบอบโลกาภิวัตน์ถือเป็นกลไกที่ก่อให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงหลายมิติที่แตกต่างเข้าด้วยกันทั้งการเมือง สังคมและวัฒนธรรม (Anthony Giddens, 1999: 12) จนมีสภาพเป็นเครือข่ายความสัมพันธ์ที่ทุกมิติต่างส่งผลต่อกันและกัน เครือข่ายความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในสังคมโลกหลังสมัยใหม่ยังมีตัวแสดงเชิงสถาบันทำหน้าที่วางบรรทัดฐานตลอดจนถึงการวางข้อกำหนดการปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคและระดับสากลด้วย (regulatory institutions) ตัวแสดงภายนอกเหล่านี้มีอิทธิพลต่ออธิปไตยของรัฐสมัยใหม่ (โดยเฉพาะกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา) ในฐานะผู้ที่มีบทบาทกำกับการณ์เคลื่อนไหลทุนเศรษฐกิจและการพัฒนา (Robert Holton, 2011: 85) จากการศึกษาพบว่า องค์การลักษณะเช่นนี้ประกอบขึ้นเป็นองคาพยพเข้าปฏิบัติการข้ามเส้นเขตแดนของรัฐสมัยใหม่อยู่ตลอดเวลาบนสนามการค้าโลก (global market) โดยมีผลประโยชน์ของภาคเอกชนเป็นสิ่งที่ต่อรองทางอำนาจกับภาครัฐจากสิ่งที่ไหลเวียนบนตลาดการค้าโลก ภายใต้สังคมหลังสมัยใหม่รัฐจึงกลายเป็นเพียงสื่อกลาง (middleman function) เพื่อเปิดรับและจัดสรรสภาพคล่องของการไหลเวียนในสิ่งเหล่านี้ (Kenichi Ohmae, 1995: 4) ในทำนองเดียวกัน อธิปไตยของรัฐสมัยใหม่ยังถูกท้าทายจากการไหลเวียนทางสังคมและวัฒนธรรมระดับสากล (global cultural flows) ร่วมด้วย คือ การไหลเวียนทางประชากร (ethnoscape) ซึ่งมีแรงดึงดูด แรงผลักดัน และแรงสนับสนุนจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ และเครือข่ายความสัมพันธ์ทางเครือข่าย (Arjun Appadurai, 1996: 34-35)

จากการศึกษาแนวคิดทางทฤษฎีและงานวิจัยที่กล่าวถึงได้บ่งชี้ให้เห็นว่า เมื่อปัจจุบันสังคมการเมืองได้เปลี่ยนผ่านเข้าสู่สังคมหลังสมัยใหม่ทำให้รัฐที่ถือชนบททางการเมืองตามแบบรัฐสมัยใหม่กลับเผชิญกับกลไกการไหลเวียนทางทรัพยากร ซึ่งเป็นหัวใจของการพัฒนา กลไกนี้ได้เข้าปฏิบัติการข้ามเส้นเขตแดนและมีผลต่อบทบาทของรัฐ เมื่อนำข้อเสนอเชิงหลักการและแนวคิดหลังสมัยใหม่ดังกล่าวมาปรับใช้กับประเด็นความเป็นพลเมืองโดยมีสมมติฐานการวิจัยว่า สภาพการเปลี่ยนแปลงทางสังคมตามหลักแนวคิดหลังสมัยใหม่เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดความเป็นพลเมืองของรัฐไทยจึงชี้ให้เห็นว่าคนไทยพลัดถิ่นเป็นตัวแทนเชิงรูปธรรมของบุคคลที่นำไปสู่การทำความเข้าใจและสร้างข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการจัดการความเป็นพลเมืองของรัฐไทยในบริบททางสังคมหลังสมัยใหม่

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อวิเคราะห์แนวทางการจัดการสถานะความเป็นพลเมืองของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นภายใต้บริบทแนวคิดหลังสมัยใหม่เพื่อฉายภาพให้เห็นรูปแบบการจัดการความเป็นพลเมืองของรัฐไทย

### กรอบแนวคิดการวิจัย





## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งดำเนินการศึกษาตามระเบียบวิธีเชิงคุณภาพ (qualitative research) ภายใต้บริบทของกรณีศึกษา สามารถวิธีการแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังต่อไปนี้

1) การวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยทำการสังเคราะห์จากแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นไทยพลัดถิ่น และข้อมูลทุติยภูมิที่เป็นข้อมูลการบันทึกคำร้องเรียนของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ซึ่งได้รับจากผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคล

2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) กรณีศึกษาที่ได้รับคัดเลือกแบบเจาะจง (purposive sampling) จำนวน 5 รายที่อาศัยอยู่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดระนองด้วยแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured interview)

3) การสนทนากลุ่ม (focus group discussion) ผู้วิจัยได้ดำเนินการจัดประชุมกลุ่มโดยการเชิญคนไทยพลัดถิ่น 20 คนในเขตอำเภอเมือง จังหวัดระนอง เพื่อร่วมสนทนาอภิปรายเกี่ยวกับประสบการณ์ ผลกระทบและอุปสรรคที่ได้รับจากปัญหาด้านสถานะบุคคล

การวิจัยครั้งนี้ได้ผ่านการพิจารณารับรองจากคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน กลุ่มสหสถาบัน ชุดที่ 2 สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และศิลปกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เลขที่ใบรับรอง 660053 อนุมัติเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2566

## ผลการวิจัย

ผลที่ได้จากการวิจัยทางเอกสารและการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึกตลอดจนการจัดสนทนากลุ่มกรณีศึกษาซึ่งเป็นคนไทยพลัดถิ่นในอำเภอเมือง จังหวัดระนองนั้น ผู้วิจัยใช้หลักการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (content analysis) เป็นวิธีการสังเคราะห์ผ่านกรอบแนวคิดที่วางไว้และตีความข้อมูลออกมาเพื่อนำเสนอเป็นข้อค้นพบ 2 ประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็น (1) ลักษณะความเป็นพลเมืองเป็นปรากฏการณ์ที่สะท้อนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับกระแสอิทธิพลจากภายนอกซึ่งมีบริบททางช่วงเวลาต่างกัน จากการวิเคราะห์พบว่า สามารถจำแนกออกเป็น 3 ระยะ พบว่า ระยะที่ 1 เป็นช่วงเวลาที่อิทธิพลจากภายนอกเข้ามาปฏิสัมพันธ์กับรัฐไทยในระดับเบาบาง รูปแบบการจัดการสถานะความเป็นพลเมืองในขณะนั้นจึงมีลักษณะอิงตามโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม เริ่มต้นจากช่วงสมัยรัฐจารีต (city state) เป็นช่วงสมัยกรุงศรีอยุธยาถึงช่วงต้นกรุงรัตนโกสินทร์ (รัชการที่ 1 - 4) พบว่าโครงสร้างความสัมพันธ์ของพลเมืองในขณะนั้นอยู่ภายใต้ระบอบศักดินาซึ่งเป็นระบอบที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์ มุลนาย และไพร่ ในลักษณะเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ของพลเมืองในหน่วยทางการเมืองเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบ โดยอาศัยวิธีการจัดลำดับสถานภาพพลเมืองออกเป็นกลุ่มต่างๆ โดยถือเอาที่นา (ที่ดิน) เป็นสัญญาณของการบ่งบอกชนชั้นและหน้าที่ของแต่ละกลุ่มคน กลุ่มพลเมืองที่ใหญ่ที่สุดคือ ไพร่ ตามพงศาวดารกรุงศรีอยุธยาฉบับวันวลิต (Jeremias van Vliet) ระบุว่า ไพร่ในกรุงศรีอยุธยาจะต้องสังกัดมุลนาย (วรางคณา นิพัทธ์สุขกิจ, 2555: 33-38)

ในสมัยกรุงศรีอยุธยามีกลไกการควบคุมไพร่พลอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ ได้มีการตั้งกรมพระสุรัสวดีเพื่อทำหน้าที่จัดทำทะเบียนพลเมืองเมื่ออายุได้ 9 ปี มุลนายที่ไพร่สังกัดอยู่จะต้องบันทึกชื่อเก็บรวบรวมไว้เรียกว่า ทะเบียนหางว่าว และจำแนกให้ขึ้นต่อสังกัดกรมกองตามฝ่ายพ่อหรือฝ่ายแม่ของไพร่ผู้นั้นแล้วแต่กรณี และเมื่ออายุได้ 12 ปี มุลนายจะต้องนำตัวไพร่และทะเบียนหางว่าวในสังกัดไปชำระทะเบียนแลกให้ตรงกันและทำการสักเกลาบนร่างกายเพื่อเป็นการควบคุมพลเมือง

โดยรัฐอย่างสมบูรณ์ (ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, 2561: 41-42) ระบบทะเบียนสัณฐานมีขึ้นเพื่อควมมีประสิทธิภาพในการเรียกระดมกำลังพลตอบสนองความต้องการในด้านต่าง ๆ ของรัฐ ขณะเดียวกัน กลุ่มพลเมืองชนชั้นปกครอง คือ มุลนายจะมีหน้าที่ปกครองและให้ความคุ้มครองแก่ไพร่ในสังกัด ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างไพร่กับมุลนายจึงมีลักษณะพึ่งพาอาศัยตอบแทนกันและมีความใกล้ชิดกันมากกว่าเจ้านายหรือกษัตริย์ซึ่งมีบทบาทควบคุมศูนย์กลางอำนาจและผลประโยชน์แห่งรัฐ โครงสร้างความสัมพันธ์แบบระบบศักดินาดังกล่าวนี้ได้ถือปฏิบัติสืบเนื่องมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นจึงพบว่า ในสมัยรัฐจารีตความเป็นพลเมืองไม่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องเชื้อชาติหรือเป็นคนชนชาติแต่อย่างใด ระบบศักดินาเป็นโครงสร้างความสัมพันธ์ของผู้คนภายในสังคมซึ่งเป็นกลไกของรัฐใช้ควบคุมประชากรในหน่วยการเมืองผ่านการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของพลเมืองแต่ละกลุ่มแต่ละชนชั้นเพื่อตอบสนองผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งแก่รัฐ

ระยะที่ 2 เป็นช่วงเวลาที่อิทธิพลจากภายนอกเข้ามาปฏิสัมพันธ์กับรัฐไทยในระดับมากโดยอิทธิพลเหล่านั้นเข้ามาเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง ในช่วงนี้รูปแบบการจัดการสถานะความเป็นพลเมืองของรัฐไทยจึงถูกใช้เป็นเครื่องมือเสริมอำนาจให้แก่รัฐเพื่อเป็นกำลังตอบสนองสภาวะคุกคามจากอิทธิพลภายนอก โดยพบว่า เมื่อเข้าสู่ช่วงศตวรรษที่ 18 อิทธิพลของลัทธิการล่าอาณานิคมแผ่ขยายได้มาถึงภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ชาติตะวันตกจากยุโรปได้ใช้อิทธิพลผ่านการทูตและการทหารเข้ากดดันให้สยามซึ่งเป็นชื่อเดิมของรัฐไทยในอดีตจำต้องรับและถือปฏิบัติตามบรรทัดฐานการเมืองตามแบบสมัยใหม่ (modernization) จึงเป็นช่วงเวลาแห่งการปฏิรูปหน่วยการเมืองแบบรัฐจารีตไปสู่รัฐสมัยใหม่ (modern state) เพื่อสร้างมาตรฐานทางการเมืองให้สยามเป็นที่ยอมรับและทัดเทียมกับชาติตะวันตก เพื่อประนอมอำนาจผ่านการทูตเพื่อรักษาอธิปไตยของสยามจากเจ้าอาณานิคม แนวคิดรัฐสมัยใหม่จากชาติตะวันตกนี้ เป็นอิทธิพลภายนอกที่เข้าปะทะต่ออธิปไตยของสยามอย่างมากในแง่ที่ก่อให้เกิดข้อพิพาทและการช่วงชิงทางอำนาจเหนือทรัพยากรตามพื้นที่พรมแดนซึ่งมีลักษณะทับซ้อนทางอำนาจระหว่างอำนาจของสยามกับอำนาจของเจ้าอาณานิคมที่เพิ่งเข้ายึดครองรัฐบริเวณพื้นที่แห่งนั้น เช่น กรณีความขัดแย้งฝั่งตะวันตก ฝ่ายอังกฤษได้เริ่มทำสงครามกับพม่าและสามารถเข้ายึดครองพื้นที่ทางตอนใต้สำเร็จในช่วงปี พ.ศ. 2368 – 2369 ทำให้เขตพื้นที่ตะนาวศรีตกเป็นพื้นที่ที่อังกฤษอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนบริเวณดังกล่าว และเริ่มขยายเขตอิทธิพลเข้ามายังมีเขตพรมแดนหัวเมืองของสยาม (Thongchai Winichakul, 1994: 63) ปัญหาความทับซ้อนทางอำนาจระหว่างสยามกับเจ้าอาณานิคมจึงเป็นปัจจัยผลักดันให้เกิดการปักปันเขตแดนอย่างชัดเจน จนกระทั่งในเวลาต่อมาสยามจัดทำแผนที่สมัยใหม่ฉบับแรกได้สำเร็จเรียกว่า แผนที่แมคคาร์ธีเมื่อปี พ.ศ. 2430 (ibid, 124) และถูกพัฒนาเพิ่มเติมในฉบับต่อๆ มา นับสำคัญที่พบจากการปักปันเขตแดนสำเร็จ คือ การถือกำเนิดตัวตนทางภูมิศาสตร์ส่งผลให้สยามมีตัวตนบนแผนที่ซึ่งเป็นกลไกการเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ทางกายภาพกับพื้นที่ทางการเมืองเข้าด้วยกัน อำนาจของมิติพื้นที่ทางการเมืองมิได้ส่งผลในด้านบวกคือการมีตัวตนบนเวทีโลกเท่านั้น แต่อีกทางหนึ่งได้ส่งผลให้อำนาจรัฐสามารถปฏิบัติการได้อย่างลึกถึงระดับผู้คน และเริ่มให้ความสำคัญกับประชากรภายในเขตอธิปไตยในฐานะทรัพยากรที่เป็นกำลังเสริมความมั่นคงให้แก่รัฐ ความเป็นพลเมืองแห่งช่วงเวลานี้จึงมีสถานะที่เรียกว่า “คนในบังคับ” (subject) ในความหมายที่เปิดกว้างมิได้จำกัดอยู่แค่กลุ่มชนชาติสยามที่อยู่อาศัยภายในเมืองหลวงหรือตามหัวเมืองชั้นในเพียงกลุ่มเดียว แต่ยังครอบคลุมถึงกลุ่มชนชาติอื่นในสยามด้วย เมื่อสยามซึ่งได้เปลี่ยนผ่านสู่รูปแบบรัฐชาติสมัยใหม่จึงมีลักษณะการตัดแบ่งกลุ่มคนโดยเส้นเขตแดนทางกายภาพนำไปสู่การแยกข้ออัตลักษณ์ทางความคิดเกี่ยวกับพื้นที่ของความเรา (our space) และพื้นที่ของความเป็นอื่น (others space) ให้เกิดขึ้นอย่างไม่เคยมีมาก่อน

ระยะที่ 3 เป็นช่วงเวลาที่อิทธิพลจากภายนอกเข้ามาปฏิสัมพันธ์กับรัฐไทยในระดับเหนือรัฐ โดยอิทธิพลจากภายนอกดำรงอยู่และกระจายตัวรายรอบตัวตนแห่งรัฐ ขณะเดียวกันก็ได้ปฏิบัติการแทรกซึมผ่านกลไกทางสังคม-เศรษฐกิจ พบว่าประการแรก อิทธิพลด้านอุดมการณ์ทางการเมืองได้เข้ามามีผลกระทบต่อการจัดการความเป็นพลเมืองของรัฐไทยเป็น



อย่างมาก เริ่มจากหมุดหมายอย่างเป็นทางการด้วยการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัญชาติขึ้นเป็นครั้งแรก คือ พระราชบัญญัติแปลงชาติ พ.ศ. 2454 ซึ่งรัฐไทยใช้ความเป็นพลเมืองเป็นเครื่องมือต่อสู้และสกัดกั้นอุดมการณ์ชาตินิยมจีนที่ได้เริ่มเข้ามาเคลื่อนไหวในสยามเพื่อสร้างฐานการสนับสนุนให้เกิดการปฏิวัติทางการเมืองภายในจีนแผ่นดินใหญ่ (เจอร์จ วิลเลียม สกินเนอร์, 2548: 118) ความเชื่อที่มีต่อลัทธิชาตินิยมจีนภายในสยามของชาวจีนโพ้นจึงเป็นเหตุผลสำคัญให้รัฐสยามต้องควบคุมชนกลุ่มนี้เพื่อไม่ให้เข้าไปสู่ความแตกแยกภายในสังคมโดยการสร้างชาตินิยมไทยขึ้นมากลื่นความเป็นจีนผ่านการพิสูจน์ความภักดีด้วยการแปลงชาติ และความเชื่อในชาตินิยมไทยจึงหยั่งรากลงกลายเป็นแนวคิดรัฐ-ชาติที่ถูกส่งเสริมอย่างเข้มข้นในสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม สยามจึงถูกแทนที่ด้วยคำว่าไทย (Supang Chantavanich, 1997: 240) ต่อจากนั้นการจัดการความเป็นพลเมืองโดยรัฐระยะหลังจึงผูกติดกับเรื่องชนชาติผ่านสายเลือด (Jus Sanguinis) โดยตราพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2495 และแก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. 2499 และ พ.ศ. 2503 หรือได้นำหลักการเกิด (Jus Soli) มาใช้ร่วมกันซึ่งปรากฏในพระราชบัญญัติสัญชาติ ปี พ.ศ. 2508 หลักการได้สัญชาติด้วยหลักสายเลือดและหลักการเกิดได้กลายเป็นหลักมาตรฐานกำหนดความเป็นพลเมืองของรัฐ-ชาติที่แฝงไว้ด้วยชาตินิยมไทยถูกนำไปเป็นเครื่องมือต่อต้านอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ซึ่งเป็นภัยคุกคามความมั่นคงผ่านนโยบายสัญชาติของบุคคลผู้ไม่ใช่เชื้อสายไทยของรัฐบาลถนอม กิตติขจร ในปีพ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติฉบับที่ 337 เพื่อถอนสัญชาติไทยกับกลุ่มคนที่ได้รับสัญชาติตามหลักดินแดนในกฎหมายปี พ.ศ. 2508 ผลจากนโยบายทำให้เกิดผลกระทบไม่เพียงแต่กลุ่มคนตามประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าว ยังขยายไปถึงกลุ่มคนประเภทอื่น ๆ ซึ่งมีพื้นเพอาศัยอยู่ในไทยมาแล้วแต่เดิมด้วย เช่น บุตรของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่ตกสำรวจทางทะเบียนราษฎรตามพื้นที่ห่างไกล ปฏิบัติการของรัฐที่ตอบสนองต่ออิทธิพลด้านอุดมการณ์ทางการเมืองจากภายนอกได้นำไปสู่จุดเริ่มต้นของการประกอบสร้างความเป็นพลเมืองสำหรับคนที่รัฐไม่พึงปรารถนาในฐานะที่เป็นภัยคุกคามความมั่นคง

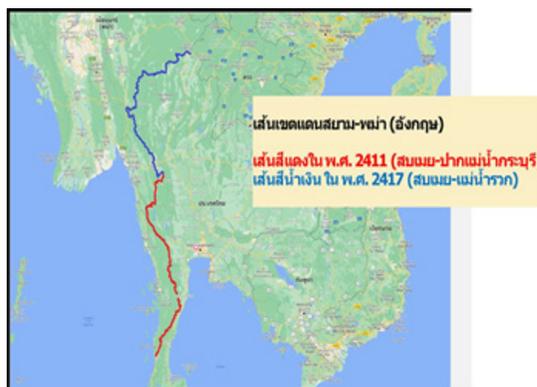
ประการที่สอง อิทธิพลด้านสังคม-เศรษฐกิจ เมื่อปี พ.ศ. 2534 สงครามเย็นได้สิ้นสุดความเป็นพลเมืองของรัฐไทยพบว่ายังมีลักษณะไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม วาทกรรมความมั่นคงและชาตินิยมไทยยังคงแฝงอยู่ในนโยบายด้านสถานะบุคคล การแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติในปี พ.ศ. 2535 เพื่อยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 แต่เจตนารมณ์ตามประกาศคณะปฏิวัติกลับมิได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เพียงแต่เป็นการจัดวางสถานะของบุคคลที่ถูกถอดหรือไม่ได้รับพิจารณาสัญชาติตามประกาศคณะปฏิวัติซึ่งจากเดิมคือ “คนต่างด้าวเกิดไทย” ไปเป็น “คนเข้าเมืองผิดกฎหมาย” ที่ปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 7 ทวิ (ดรณี ไพศาลพานิชย์กุล, 2562: 168) จนกระทั่งได้มีแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 จึงมีการคืนสัญชาติไทยให้กับบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 แต่การคืนสัญชาตินั้นมีเงื่อนไขให้ผู้ได้รับผลกระทบต้องพิสูจน์คุณสมบัติตนเองว่าเป็นผู้เข้าชายได้รับผลกระทบจริง โดยการแสดงเอกสารการเกิด เอกสารแสดงการอยู่อาศัย รวมถึงต้องมีผู้รับรองที่น่าเชื่อถือมายืนยันความประพฤติ และการประกอบคุณความดีของผู้ร้องด้วย (เรื่องเดียวกัน, 171)

ภูมิทัศน์ความเป็นพลเมืองภายใต้จุดยืนแบบรัฐ-ชาติที่มองความแตกต่างทางเชื้อสายเป็นภัยคุกคามทางสังคมได้ดำเนินมาถึงจุดที่อิทธิพลด้านสังคม-เศรษฐกิจเข้ามาระทบต่อรัฐในมิติการพัฒนาและความมั่งคั่งทำให้เกิดความพลิกผันต่อจุดยืนของรัฐไทย นโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เพื่อเปิดพื้นที่พิเศษให้แก่ระบอบทุนนิยมได้เข้ามาปฏิบัติการภายในเขตดินแดนพร้อมกับอำนวยความสะดวกการเคลื่อนไหลของกระแสเงินทุน กำลังแรงงาน เทคโนโลยี และอุตสาหกรรมให้เป็นอย่างไม่ติดขัด จึงพบว่า พื้นที่เศรษฐกิจพิเศษบริเวณเส้นเขตแดนของรัฐไทยเป็นสนามแห่งการประนีประนอมอำนาจกันระหว่างความมั่งคั่งจากระบอบทุนนิยมโลกาภิวัตน์กับความมั่นคงของรัฐ-ชาติ และทำให้เกิดสภาพของความพล่าเลื่อนต่อการจัดการผลประโยชน์ภายในพื้นที่ รัฐไทยจึงผลักดันให้เกิดกระบวนการเชิงสถาบันขึ้นมารับรองสภาพเงื่อนไขพิเศษขึ้นเพื่อจัดระเบียบและได้นำไปสู่รูปแบบความเป็นพลเมืองที่มีสถานะพิเศษคือ

กลุ่มคนที่อยู่ระหว่างการพิจารณาจากรัฐไทยว่าจะตัดสินใจให้เป็นผู้พลเมืองเข้าเมืองผิดกฎหมาย หรือจะให้ความเป็นพลเมืองประเภทใดประเภทหนึ่ง กลุ่มคนนี้จึงมีลักษณะความเป็นพลเมืองแบบครึ่งๆ กลางๆ (Partial citizenship) ผ่านกระบวนการเชิงสถาบันดังกล่าวคือ การอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมืองเพื่ออนุญาตผ่อนผันให้แก่ผู้ที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายสามารถอยู่อาศัยได้เป็นกรณีชั่วคราว (มาตรา 17 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522) การอยู่อาศัยได้แบบชั่วคราวมิได้ถือคนกลุ่มนี้เป็นพลเมืองของรัฐไทย ขณะเดียวกันรัฐไทยก็มีอาจปฏิเสธการมีตัวตนของคนกลุ่มนี้ได้เช่นกันในฐานะปัจจัยเพื่อตอบสนองผลประโยชน์แห่งรัฐในด้านการพัฒนาสังคม-เศรษฐกิจ

ประเด็น (2) สถานะบุคคลของคนไทยพลัดถิ่นเป็นการประกอบสร้างความเป็นพลเมืองที่มีลักษณะเฉพาะที่มีผลในด้านลบ การวิเคราะห์พบว่า รูปแบบสถานะบุคคลของคนไทยพลัดถิ่นแตกต่างจากรูปแบบของสถานะความเป็นพลเมืองอื่น เนื่องจากคนไทยพลัดถิ่นเป็นผู้อพยพที่สูญเสียความเป็นไทยจากการเปลี่ยนแปลงด้านเขตแดนรัฐ ไทยพลัดถิ่นมีพื้นเพเป็นกลุ่มผู้อาศัยและดำเนินชีวิตบริเวณพรมแดนเขตตะนาวศรีมาอย่างยาวนาน บันทึก Imperial Gazetteer of India ระบุว่า อำเภอมะริดซึ่งมีที่ตั้งอยู่ทางใต้สุดของพรมแดนพม่า ประชากรภายในพื้นที่แทบจะไม่ได้ใช้ภาษาพม่าแต่ใช้ภาษาสยาม มาเลย์ และจีน เพื่อการสื่อสารในชีวิตประจำวัน โดยเมื่อปี พ.ศ. 2444 ได้ประมาณการว่า มีชาวสยามตั้งถิ่นฐานอาศัยอยู่ในเขตดังกล่าวจำนวนประมาณ 9,000 คน และอีกจำนวนหนึ่งเป็นพวกลูกครึ่งไทย-จีน ชาวสยามมักนิยมทำอาชีพเกษตรกรรม โดยเฉพาะบริเวณตำบลมะลิวัลย์ที่ประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวสยามมีแหล่งทำกินอยู่บริเวณที่ราบทุ่งข้าวริมฝั่งแม่น้ำปากจั่น เช่นเดียวกับบริเวณบกเปียนซึ่งมีประชากรอยู่ราวจำนวน 7,255 ในจำนวนนี้ร้อยละ 53 พูดภาษาสยาม (สิริวุฒิ เสนาคำ, 2550) นอกจากนี้ยังพบชาวสยามที่นับถือศาสนาอิสลามตั้งรกรากบริเวณริมทะเลด้านตะวันตกจากอำเภอเกาะสองไปจนถึงอำเภอกระบุรี คนกลุ่มนี้เป็นไทยมุสลิมที่พูดภาษาไทยปักษ์ใต้และบางกลุ่มสื่อสารด้วยภาษามลายู (อ่างแล้ว, 23)

ต่อมาภายหลังอังกฤษได้เข้าปกครองพม่าและได้มีการเจรจากับสยามให้มีการปักปันเขตแดนตลอดแนวสยาม-พม่า ซึ่งแบ่งเป็น 2 ช่วง ได้แก่ ข้อตกลงเส้นเขตแดนจากสบเมยลงมาถึงบริเวณปากแม่น้ำกระบุรี ในปี พ.ศ. 2411 กับข้อตกลงเส้นเขตแดนจากสบเมยขึ้นไปถึงแม่น้ำรวก พ.ศ. 2417 กรณีกำหนดเส้นเขตแดนสบเมย-ปากแม่น้ำกระบุรีเป็นการตัดแบ่งชาวสยามที่อยู่นอกเส้นเขตแดน โดยมีผลให้กลุ่มคนที่มีถิ่นฐานบริเวณเกาะสองไปจนถึงมะลิวัลย์ไม่ใช่พลเมืองของรัฐไทยอีกต่อไป



ภาพที่ 1 แสดงให้เห็นการปรากฏขึ้นของตัวตนแบบรัฐสมัยใหม่ผ่านการลากเส้นเขตแดน ทำให้เขตอธิปไตยแห่งรัฐถูกทำให้ชัดเจนบนฐานทางภูมิศาสตร์

ที่มา: ผู้วิจัย



ช่วงที่อังกฤษมีอำนาจปกครองเหนือพม่าเป็นช่วงที่ชาวสยามซึ่งอาศัยอยู่นอกเส้นเขตแดนยังไม่ได้รับผลกระทบจากการแบ่งแยกดินแดนเท่าใด สามารถมีอิสระในการดำรงชีพและถ่ายทอดอัตลักษณ์ความเป็นไทยภายในกลุ่มต่อไปได้ เนื่องจากทิศทางการดำเนินนโยบายการปกครองของอังกฤษที่ต้องการลดอิทธิพลของพม่าจึงส่งเสริมให้เกิดการแบ่งกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ พร้อมกับมีอิสระปกครองตนเองในพื้นที่ชายแดนของพม่า (พรพิมล ตรีโชติ, 2542: 2) แต่ภายหลังจากที่อังกฤษได้ให้เอกราชแก่พม่าในปี พ.ศ. 2491 ด้วยสภาพทางการเมืองที่ถูกแบ่งแยกทางชาติพันธุ์มาแต่เดิมจึงทำให้พม่าอยู่ภายใต้การปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช และได้นำไปสู่การสู้รบเพื่อแยกตัวเป็นอิสระของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ความขัดแย้งนี้ดำเนินเรื่อยมาและขยายความรุนแรงส่งผลกระทบต่อชุมชนชาวสยามที่อยู่ในพื้นที่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 เป็นต้นมา รัฐบาลทหารพม่าเริ่มดำเนินนโยบายกีดกันชาติเพื่อผนวกรวมกลุ่มชาติพันธุ์อื่นให้อยู่ภายใต้อำนาจ ตลอดจนบังคับใช้แรงงานชาวสยามให้ช่วยสนับสนุนทำสงครามกับกลุ่มชาติพันธุ์อื่น (จิรัฐภูมิ เสนาคำ, 2550: 25-26) ความพยายามกีดกันชาติและการกดขี่จึงไปสู่การอพยพของชนเชื้อสายไทยเข้าสู่เขตแดนฝั่งรัฐไทย

การประกอบสร้างความเป็นพลเมืองของคนไทยพลัดถิ่นมีผลในด้านลบ พบว่า การอพยพเข้าแดนของคนไทยพลัดถิ่นจากเขตตะนาวศรีฝั่งพม่าเข้ามายังจังหวัดชายแดนไทยตั้งแต่ประจวบคีรีขันธ์ลงไปในช่วงแรกเป็นไปอย่างปกติ เนื่องจากคนไทยพลัดถิ่นเข้ามาโดยผ่านเครือข่ายทางสังคมซึ่งไปมาหาสู่กันเป็นประจำอยู่แล้วแต่เดิม อีกทั้งมีการใช้ภาษาและวัฒนธรรมร่วมเช่นเดียวกับคนไทยฝั่งไทยจึงเข้ากันได้กับชุมชนไทยภายในพื้นที่อย่างกลมกลืน แม้จะได้รับการตอบรับในฐานะที่เป็นเครือญาติและคนคุ้นเคยกัน แต่คนไทยพลัดถิ่นไม่ได้มีสถานะพลเมืองไทยในทางราชการของรัฐไทย และไม่ได้มีการจัดการสถานะบุคคลให้มีความชัดเจนอย่างไร จนกระทั่งกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเข้าสู่รัฐไทยช่วงหลังปี พ.ศ. 2520 อำนาจรัฐได้ขยายตัวและกระจายทรัพยากรจากระดับเมืองลงไปยังระดับชุมชนเข้มแข็งมากขึ้น ความเติบโตทางเศรษฐกิจและการส่งเสริมการพัฒนาในระดับท้องถิ่นจึงเป็นยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลต้องดำเนินการภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (จิรัฐภูมิ เสนาคำ, 2550: 100-101) ด้วยเหตุผลนี้ ตัวตนในทางราชการจึงกลายเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประชากรในฐานะกลุ่มเป้าหมายเพื่อการพัฒนา รัฐไทยจึงเริ่มการประกอบสร้างความเป็นพลเมืองด้วยการจำแนกคนไทยพลัดถิ่นไว้เป็นชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์

ปัจจุบันพบว่าคนไทยพลัดถิ่นทั่วประเทศจำนวน 37,914 คนในจำนวนนี้แยกเป็นกลุ่มที่ยังไม่ได้รับการจัดการด้านสถานะบุคคลจำนวน 20,011 คน (ร้อยละ 52.8) (ภาณุวัฒน์ ปานแก้ว และคณะ, 2566: 2) รัฐไทยมีแนวทางเพื่อจัดการสถานะบุคคลผ่านกลไก 2 ระดับ คือ ระดับนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีที่มีสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยงานขับเคลื่อนด้านยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาผู้พลัดถิ่นเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย และระดับปฏิบัติการโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานกำกับดูแลและปฏิบัติตามกฎหมายให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และนโยบาย โดยมีกฎหมายแม่บทที่สำคัญ 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนไทยพลัดถิ่นโดยตรง ดังนั้นผู้ที่คนไทยพลัดถิ่นจะต้องยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการรับรองความเป็นไทยพลัดถิ่นเพื่อพิสูจน์และให้การรับรองสถานะไทยพลัดถิ่นตาม มาตรา 9/5 (ยกเว้นคนไทยพลัดถิ่นซึ่งได้สัญชาติไทยไปก่อนพระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้) เพื่อพัฒนาสถานะบุคคลและให้สัญชาติไทยต่อไป (เจ้าพนักงานปกครอง, สัมภาษณ์) การพิสูจน์และรับรองความเป็นผู้พลัดถิ่นผู้ยื่นร้องต้องแสดงหลักฐานดังนี้ (1) รูปถ่าย (2) บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติ/บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (3) ทะเบียนบ้านคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (ท.ร.13/ท.ร.14) หรือทะเบียนประวัติ (ท.ร.38 ข) (4) สูติบัตร หรือหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร.20/1) หรือหนังสือรับรองสถานที่เกิด (5) ทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย /แบบสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (แบบ 89) (6) ผังแสดงเครือญาติที่มีผู้นำเชื้อถือที่มีสัญชาติไทยจำนวน 2 คนให้การรับรอง (7) บัตรประจำตัว

คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยของบิดาและมารดาของผู้ขอ (ถ้ามี) (8) หนังสือหรือหลักฐานรับรองการศึกษา (ถ้ามี) (9) ผลการตรวจพิสูจน์ DNA โดยนำเอกสารมาแสดงต่อเจ้าพนักงานปกครอง ณ ที่ว่าการอำเภอที่ตนมีชื่อในทะเบียนบ้านหรือทะเบียนประวัติ

จากข้อเท็จจริงพบว่า คนไทยพลัดถิ่นที่ประสงค์เข้ารับพิสูจน์และรับรองฯ ส่วนใหญ่ไม่มีความพร้อมทางด้านเอกสารสำคัญดังกล่าว โดยเฉพาะเอกสารทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อยหรือทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน หรือมีทะเบียนประวัติแต่ได้รับขึ้นทะเบียนผิดกลุ่ม (เจ้าหน้าที่ภาคประชาสังคม, สัมภาษณ์) ซึ่งพบลักษณะของกลุ่มคนที่เสียสิทธิยื่นคำร้องพิจารณารับรองความเป็นไทยพลัดถิ่น ดังต่อไปนี้ (1) กลุ่มคนที่ถูกขึ้นทะเบียนในประเภทคนไร้รากเหง้า คือ คนไทยพลัดถิ่นที่ได้รับการขึ้นทะเบียนผิดหลงซึ่งเกิดจากความไม่รู้หรือเข้าใจถึงสถานะบุคคลของตนเองว่าแตกต่างอย่างไรกับคนประเภทอื่น จึงทำให้คนไทยพลัดถิ่นที่ขึ้นทะเบียนผิดหลงต้องดำเนินการขอเปลี่ยนแปลงกลุ่มซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้เวลานานเนื่องจากต้องเริ่มทำการสอบข้อเท็จจริงใหม่ทั้งหมด (2) กลุ่มคนเชื้อสายมุสลิมซึ่งถูกมองว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง คือ คนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่รอยต่อพรมแดนทางใต้ตั้งแต่ประจวบคีรีขันธ์ ระนอง ไปจนถึงพังงามีชุมชนชาวมุสลิมอยู่หลายแห่งคนกลุ่มนี้ประกอบอาชีพประมงทะเล ใช้ภาษาไทย และดำรงอัตลักษณ์แบบไทยเพียงแต่มักถูกตัดสินด้วยอคติจากภายนอก เช่น การแต่งกาย สิว หรือการปฏิบัติที่แตกต่างจากความเชื่อทางศาสนา เป็นต้น ทำให้คนกลุ่มนี้มีโอกาสไม่ได้รับการสำรวจทางทะเบียน (3) กลุ่มคนตกสำรวจภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ตามมติคณะรัฐมนตรี 18 มกราคม พ.ศ. 2548 คนกลุ่มนี้ไม่ได้ถูกขึ้นทะเบียนจากการสำรวจเนื่องจากตัวตนไม่ได้อยู่ในพื้นที่ในช่วงเวลาการสำรวจ หรือไม่ได้รับแจ้งจากผู้นำหมู่บ้าน หรือมีข้อจำกัดทางการอ่าน-เขียนทำให้พลาดการรับรู้ข่าวสาร ตลอดจนการขาดความตระหนักรู้ถึงความสำคัญของการสำรวจจึงเพิกเฉยไม่เข้ารับการสำรวจ และ (4) กลุ่มเด็กที่เป็นบุตรหลานคนไทยพลัดถิ่นที่ยังไม่ได้รับการรับรองฯ โดยเฉพาะกลุ่มที่เกิดหลังการสำรวจและพ่อแม่ยังไม่ได้พิสูจน์รับรองความเป็นไทยพลัดถิ่น ทำให้เด็กจึงไม่รับสัญชาติไทยโดยการเกิดเนื่องจากยึดตามสถานะบุคคลของพ่อแม่ ตามมาตรา 7 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

ทั้ง 4 ลักษณะเป็นบุคคลซึ่งไม่สามารถเข้าถึงความเป็นพลเมืองตามหลักข้อกฎหมายที่รัฐไทยกำหนด และตกเป็นภาระความรับผิดชอบเจ้าพนักงานปกครองภาคในพื้นที่ซึ่งมีอัตรากำลังไม่เพียงพอ อีกทั้งความรับผิดชอบด้านการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความรอบคอบในการสอบสวนข้อเท็จจริงให้ปรากฏว่าบุคคลเหล่านั้นมีความเกี่ยวข้องกับความเป็นไทยอย่างไรจึงเป็นภารกิจที่ต้องใช้เวลาดำเนินการมากกว่าปกติ รวมถึงหากเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไปโดยไม่ละเอียดอ่อนถ้วนก็จะเป็นข้อผิดพลาดที่นำไปสู่ความเสียหายต่อราชการซึ่งมีบทลงโทษที่รุนแรงจึงทำให้เจ้าพนักงานปกครองในพื้นที่ที่มีความกังวลต่อประเด็นนี้เป็นอย่างมาก (เจ้าพนักงานปกครอง, สัมภาษณ์) ด้วยสภาพปัญหาทางปฏิบัติดังกล่าวจึงทำให้ความเป็นพลเมืองของบุคคลทั้ง 4 ลักษณะถูกแขวนให้รอคอยอย่างไม่มีกำหนด บางรายพบว่าได้ดำเนินการยื่นคำร้องเพื่อพิสูจน์และรับรองความเป็นไทยพลัดถิ่นแล้วแต่อยู่ระหว่างรอการพิจารณาเป็นเวลากว่า 3 ปียังไม่มีความคืบหน้า (คนไทยพลัดถิ่น อำเภอเมือง จังหวัดระนอง, สัมภาษณ์) หรือรายที่เป็นเด็กไทยพลัดถิ่นที่เกิดในประเทศไทย ปัจจุบันสำเร็จการศึกษาภาคบังคับจบโตอยู่ในวัยทำงานแล้วก็ยังไม่ได้รับการพัฒนาสถานะ เนื่องจากพ่อแม่ยังไม่ได้การรับรองสถานะฯ (คนไทยพลัดถิ่น อำเภอเมือง จังหวัดระนอง, สัมภาษณ์) การประกอบสร้างโดยรัฐไทยซึ่งนำไปสู่การแขวนความเป็นพลเมืองเป็นราษฎรต่างดาวได้นำไปสู่ผลในด้านลบโดยพบว่า คนไทยพลัดถิ่นซึ่งเข้าไม่ถึงความเป็นไทยพลัดถิ่นตกอยู่สภาพที่แย่งกว่าความเป็นพลเมืองแบบครึ่งๆ กลางๆ ในหลายมิติ (คนไทยพลัดถิ่น อำเภอเมือง จังหวัดระนอง และเจ้าหน้าที่ภาคประชาสังคม, สนทนากลุ่ม) เช่น คนไทยพลัดถิ่นไม่มีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน หรือบางรายเป็นคนไทยพลัดถิ่นที่อาศัยในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติก็ไม่มีคามมั่นคงในการใช้ชีวิต การไม่มีเอกสารหลักฐานในที่ดิน และไม่สามารถขอทะเบียนบ้านเป็นของตัวเองได้ เมื่อไม่มีทะเบียนบ้านก็จะไม่สามารถใช้ชื่อตัวเองขอติดตั้งมาตรวัดไฟฟ้าและน้ำประปา



จากการไฟฟ้าส่วนการประปาได้ การดำเนินชีวิตของคนไทยพลัดถิ่นจึงมีสภาพเป็นเพียงผู้อาศัย รวมถึงการจะออกนอกพื้นที่ต้องมีเหตุจำเป็นและความเห็นชอบหรือการอนุญาตจากผู้นำชุมชน โดยทำหนังสือเดินทางขออนุญาตออกนอกพื้นที่ (คนไทยพลัดถิ่น อำเภอเมือง จังหวัดระนอง, สัมภาษณ์) อย่างไรก็ตามพบว่าคนไทยพลัดถิ่นจะสามารถเข้าศึกษาในโรงเรียนของรัฐได้ แต่เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วสมัครงานเข้าทำงานจะถูกเลือกปฏิบัติจากการที่เป็นบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียน ผู้ประกอบการ บริษัท หรือห้างร้านมักไม่รับเข้าทำงานเนื่องจากเกรงว่าจะกระทำผิดกฎหมายการจ้างงาน ขณะที่สิทธิด้านทางสังคมอื่นๆ คนไทยพลัดถิ่นไม่สามารถเข้าระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าจึงต้องอาศัยการซื้อประกันสุขภาพเป็นครั้งคราวจากโรงพยาบาลในพื้นที่ นอกจากนี้ยังถูกจำกัดการเข้าถึงโครงการสวัสดิการของรัฐเพื่อการช่วยเหลือเยียวยาในด้านต่าง ๆ

### สรุปผลการวิจัย

ข้อค้นพบที่สำคัญจากการวิจัยแยกออกเป็น 2 เรื่องใหญ่ เรื่องที่ 1 ลักษณะความเป็นพลเมืองเป็นปรากฏการณ์ที่สะท้อนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับกระแสอิทธิพลจากภายนอกซึ่งมีบริบททางช่วงเวลาที่แตกต่างกัน ทำให้เห็นการปฏิสัมพันธ์ที่แตกต่างของรัฐไทย 3 ช่วงเวลา โดยพบว่า ระยะที่ 1 คือ รูปแบบการจัดการสถานะความเป็นพลเมืองมีลักษณะอิงตามโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม เช่น ระบบศักดินา ระบบการเกณฑ์ไพร่พลเพื่อเป็นกำลังให้เกียรรัฐระยะนี้ความเป็นพลเมืองจึงไม่เกี่ยวข้องกับเชื้อชาติ ระยะที่ 2 คือ อิทธิพลลัทธิการล่าอาณานิคมได้เข้ามาเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองของรัฐไทยในแง่ที่ต้องปรับเปลี่ยนหลักการปกครองตามแบบสมัยใหม่ และเป็นจุดเริ่มต้นของการแบ่งแยกระหว่างพื้นที่เรา (our space) และพื้นที่อื่น (other space) อย่างไรก็ตามความเป็นพลเมืองในช่วงเวลามุ่งไปที่การรวบรวมเพื่อการสร้างชาติให้เข้มแข็งต้านทานอิทธิพลของเจ้าอาณานิคมจากโลกตะวันตก และระยะที่ 3 คือ การแทรกซึมผ่านกลไกทางสังคม-เศรษฐกิจจนมีผลต่อการจัดการภายในรัฐ ในระยะนี้พบว่า อิทธิพลด้านอุดมการณ์ทางการเมืองเข้ามาทำให้ความเป็นพลเมืองจึงผูกติดกับความเป็นชาติและถูกใช้เป็นเครื่องมือในเสริมความมั่นคงแก่รัฐ ขณะเดียวกันเมื่ออุดมการณ์ทางการเมืองไม่ใช่ปัจจัยที่เป็นภัยคุกคามอีกต่อไป แต่รัฐไทยยังคงยึดถือประเด็นความมั่นคงและชาตินิยมอยู่พร้อมกับการเปิดรับกระแสแห่งการพัฒนาทางด้านสังคม-เศรษฐกิจที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วในระดับโลก จึงนำไปสู่การเปิดพื้นที่เพื่อประนีประนอมอำนาจของรัฐกับกระแสทุนนิยมและได้นำไปสู่การจัดวางความเป็นพลเมืองในแต่ละกลุ่มคนเกิดลักษณะความเป็นพลเมืองแบบครึ่งๆ กลางๆ ในเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดนเพื่อตอบสนองผลประโยชน์แห่งรัฐ

เรื่องที่ 2 สถานะบุคคลของคนไทยพลัดถิ่นเป็นการประกอบสร้างความเป็นพลเมืองที่มีลักษณะเฉพาะต่างจากกลุ่มประเภทอื่นและมีผลด้านลบ คือรูปแบบสถานะบุคคลของคนไทยพลัดถิ่นแตกต่างจากความเป็นพลเมืองรูปแบบอื่น เช่น แรงงานต่างด้าว หรือคนเข้าเมือง เนื่องจากคนไทยพลัดถิ่นเป็นกลุ่มผู้ที่สูญเสียความเป็นไทยจากการเปลี่ยนแปลงด้านเขตแดนรัฐและเป็นกลุ่มคนที่ดำเนินชีวิตอยู่บริเวณพรมแดนก่อนมีการปักปันทางแผนที่ภูมิศาสตร์ซึ่งเป็นการตัดแบ่งกลุ่มคนไทยออกเป็นสองกลุ่มคือ กลุ่มที่อยู่หลังเส้นเขตแดน และกลุ่มนอกเส้นเขตแดน ซึ่งต่อมากลุ่มหลังอพยพกลับมาฝั่งไทยแต่ถูกปฏิเสธความเป็นไทยตามหลักดินแดน อีกทั้งยังพบว่า การประกอบสร้างความเป็นพลเมืองโดยรัฐไทยต่อคนไทยพลัดถิ่นยังส่งผลในด้านลบ ซึ่งเป็นผลมาจากความพยายามของรัฐไทยที่ต้องการจัดวางความเป็นพลเมืองของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นที่อพยพเข้ามาบนวาทกรรมภัยความมั่นคงผ่านวิธีคิดแบบชาตินิยม กระบวนการประกอบสร้างจึงถูกทำขึ้นผ่านนโยบายด้านความมั่นคงควบคู่กับกฎหมายแม่บทและอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องอย่างซับซ้อน แต่ข้อเท็จจริงกลับพบว่า ความเป็นพลเมืองของคนไทยพลัดถิ่นมีลักษณะที่ถูกแขวงไว้ในฐานะผู้รอคอยกระบวนการพิสูจน์ความเป็นไทยอย่างไม่มีกำหนดที่แน่นอน การเข้าไม่ถึงความเป็นพลเมืองแบบทางการได้ส่งผลกระทบต่อคนไทยพลัดถิ่นในด้านลบด้วยการถูกปฏิเสธสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น สิทธิอยู่อาศัยและเป็นเจ้าของในทรัพย์สิน สิทธิการเคลื่อนย้ายโดยเสรี ไปจนถึงสิทธิความช่วยเหลือจากรัฐไทย

## อภิปรายผล

ผลจากการศึกษาการจัดการสถานะความเป็นพลเมืองภายใต้บริบทแนวคิดหลังสมัยใหม่ทำให้ความเป็นพลเมืองที่มีใช่เป็นเพียงหนึ่งในสี่ขององค์ประกอบความเป็นรัฐตามแบบเรียนสังคมศึกษาพื้นฐาน แต่ความเป็นพลเมืองกลับมีนัยสะท้อนถึงเป็นพื้นที่ที่รัฐให้อำนาจเข้าปฏิบัติการลงไปสู่ระดับตัวบุคคลกับทุกคนภายในสังคม ความเป็นพลเมืองจึงเป็นสิ่งที่สั่นไหวไปตามปัจจัยและอิทธิพลที่เข้ามากระทบกับรัฐและรัฐได้จัดวางหรือประกอบสร้างและให้ความหมายว่าอย่างไร ผลการวิจัยได้แสดงให้เห็นว่า การเข้ามาของแนวคิดรัฐสมัยใหม่ได้นำไปสู่การปฏิรูปการเมืองของรัฐไทย และนำไปสู่ความเป็นพลเมืองต้องถูกแบ่งแยกด้วยเส้นเขตแดน ทั้งที่สภาพตามข้อเท็จจริงของผู้คนบริเวณพรมแดนต่างอยู่อาศัยกับแบบเครือข่ายไปมาหาสู่กัน บ้างเป็นพี่น้องหรือเครือญาติที่อยู่กันต่างพื้นที่แต่การกำหนดเส้นเขตแดนได้ทำให้คนไทยด้วยกันกลายเป็นคนอื่นเพียงความเปลี่ยนแปลงทางดินแดน

อย่างไรก็ตาม การอพยพเข้ามาของคนไทยนอกเส้นเขตแดนในปลายของยุครัฐสมัยใหม่จะยังไม่ส่งผลให้รัฐไทยต้องแสดงปฏิภริยาในทางใดทางหนึ่งมากไปกว่าความพยายามผูกโยงความเป็นพลเมืองเข้ากับความเป็นชนชาติเพื่อดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของรัฐให้ปลอดภัยจากอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ซึ่งเป็นภัยคุกคามที่อันตราย เมื่อหลังสงครามเย็นสิ้นสุดลงเข้าสู่สังคมหลังสมัยใหม่ว่าทระมความมั่นคงแบบชาตินิยมยังดำเนินต่อปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยสัญชาติและนโยบายจากหน่วยงานด้านความมั่นคง แต่ความพยายามนี้อาจหยุดยั้งการเข้ามาของกระแสการพัฒนาทางสังคม-เศรษฐกิจที่ถูกขับเคลื่อนด้วยกลไกทุนนิยมโลกาภิวัตน์ได้ทำให้รัฐไทยต้องทบทวน (redefined) ความเป็นพลเมืองขึ้นใหม่เพื่อให้ลักษณะของการประนอบอำนาจระหว่างความมั่นคงภายในรัฐกับความมั่งคั่งที่จะมาจากภายนอก รัฐ กระบวนการประกอบสร้างความเป็นพลเมืองจึงเริ่มขึ้นด้วยยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลผ่านการสำรวจ แจงนับ และจัดประเภทกลุ่มคนออกถึง 19 กลุ่มประเภท

เมื่อพิจารณาโดยหลักการทั่วไปแล้ว ยุทธศาสตร์ดังกล่าวกลายเป็นความหวังสำหรับบุคคลที่ยังไม่สามารถเข้าถึงความเป็นไทยแบบทางการ แต่ทางปฏิบัติแล้ว กรณีศึกษาคนไทยพลัดถิ่นในจังหวัดระนองได้ฉายภาพให้เห็นกระบวนการประกอบสร้างความเป็นพลเมืองด้วยการพิสูจน์ความเป็นไทยพลัดถิ่นที่เต็มไปด้วยข้อจำกัดทั้งทางข้อเท็จจริงและทางเงื่อนไขของกฎหมายส่งผลให้เกิดกลุ่มคนจำนวนมากไม่ยากที่จะเข้าถึงการพิสูจน์และรับรองความเป็นไทยพลัดถิ่น กลุ่มคนเหล่านี้ถูกแขวนให้รอคอยในสิ่งที่เขาไม่สามารถรู้ได้ว่าเขาจะได้รับการแก้ไขสถานะบุคคลให้เป็นคนไทยโดยสมบูรณ์ได้เมื่อใด และการรอคอยความเป็นพลเมืองที่ถูกแขวนไว้โดยรัฐยังเต็มไปด้วยความเหลื่อมล้ำทางสังคมและสร้างความเปราะบางในการดำเนินชีวิตด้วยการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิทางสังคม ปรากฏการณ์ปัญหาการเข้าถึงสถานะบุคคลของคนกลุ่มนี้ได้เกิดขึ้นมิใช่เพราะเหตุสุดวิสัยแต่เป็นเพราะความไม่ข้ามผ่านรากฐานวิธีคิดแบบรัฐสมัยใหม่กับวาทกรรมเรื่องชาติและความมั่นคง

## ข้อเสนอแนะ

การวิจัยนี้เป็นการเปิดมุมมองของภูมิทัศน์ความเป็นพลเมืองซึ่งข้ามพ้นวาทกรรมเรื่องความมั่นคงและความเป็นรัฐ-ชาติ ผู้วิจัยเสนอว่าการพิสูจน์ความเป็นไทยพลัดถิ่นควรเปิดโอกาสให้หน่วยงานอื่นๆ มีส่วนร่วมดำเนินการช่วยเหลือในรูปแบบคณะทำงานสหวิชาชีพจากฝ่ายปกครอง ภาคประชาสังคม และองค์กรอิสระ เช่น สำนักงานคณะกรรมการศึกษามนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น



## เอกสารอ้างอิง

- จอร์จ วิลเลียม สกินเนอร์. (2548). *สังคมจีนในประเทศไทย: ประวัติศาสตร์เชิงวิเคราะห์*. พิมพ์ครั้งที่ 2. แปลโดย พรรณี ฉัตรพลรักษ์ และคนอื่นๆ. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
- ฐิรุฒม์ เสนาคำ. (2550). *ไทยพลัดถิ่นกับข้อจำกัดขององค์ความรู้ว่าด้วยรัฐ-ชาติในสังคมไทย*. (ปริญญาานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต) กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ดรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล. ในปีที่ 47 ของพลเมืองโดยหลักดินแดนที่ถูกทำให้เป็นอื่น. *Journal of Law and Social Science*.12(2)
- ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. (2561). *อัตลักษณ์เอกสาร วงศาวิทยาการควบคุมประชากรไทยของรัฐไทย*. เชียงใหม่: ศูนย์บริหารงานวิจัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- พรพิมล ตรีโชติ. (2542). *ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า*. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ภาณุวัฒน์ ปานแก้ว. *โครงการสำรวจจัดทำข้อมูลและข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาด้านสิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมายของประชากรที่ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่จังหวัดชุมพร ระนอง ประจวบคีรีขันธ์ และพังงา*. รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2566. สงขลา : มหาวิทยาลัยทักษิณ
- วราภรณ์ นิพัทธ์สุขกิจ. (2555). *จากอยุธยาถึงรัตนโกสินทร์*. พิมพ์ครั้งที่สอง. นครปฐม: มหาวิทยาลัยศิลปากร
- Appadurai, A. (1996). *Modernity at large: Cultural dimensions of globalization*. Minneapolis: Palgrave University of Minnesota Press
- Chantavanich, S. (1997). *From Siamese-Chinese to Chinese-Thai: Political Conditions and Identity Shifts among the Chinese in Thailand*. Ethnic Chinese as Southeast Asians. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies
- Giddens, A. (1999). *Runaway world: How globalization is reshaping our lives*. London : Profile Books
- Harvey, David. (c1989). *The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change*. Oxford : Basil Blackwell
- Holton, R. (2011). *Globalization and the nation state (second edition)*. New York: Palgrave Macmillan
- Ohmae, K. (1995). *The end of the nation state : the rise of regional economies*. New York : Free Press
- Winichakul, T. (1994). *Siam mapped: A History of the Gro-Body of nation*. Honolulu : University of Hawaii Press