



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ มลายูไร้สัญชาติ  
MELAYU NATIONALITYLESS PERSONS

โดย สุโรณี สายนุ้ย

กันยายน 2563

สัญญาเลขที่ RDG6210049

## รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ มลายูไร้สัญชาติ

MELAYU NATIONALITYLESS PERSONS

สุโรณี สายนัย

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

ชุดโครงการวิจัยมาเลเซีย : นัยที่สำคัญต่อประเทศไทย

สนับสนุนโดย สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

(สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

## บทสรุปผู้บริหาร

โครงการวิจัยเรื่องมลายูไร้สัญชาติ มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาบริบทของคนไร้สัญชาติในจังหวัดชายแดนภาคใต้ อันประกอบไปด้วย จังหวัด ยะลา นราธิวาส และปัตตานี ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีพรมแดนติดกับประเทศมาเลเซีย ดังนั้น กลุ่มคนเหล่านี้จึงเป็นกลุ่มคนเชื้อสายมลายูที่ยังไม่มีสัญชาติ หรือที่เรียกว่า มลายูไร้สัญชาติ ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งศึกษา 1) สาเหตุและเงื่อนไขของการเป็นคนไร้สัญชาติ 2) ศึกษาผลกระทบในชีวิตประจำวันของการตกเป็นไร้สัญชาติ ปัญหา และอุปสรรคในชีวิตประจำวัน ตลอดจนทำความเข้าใจว่าคนไร้สัญชาติเหล่านั้นสามารถอาศัยอยู่ในสังคมและชุมชนอย่างไรภายใต้เงื่อนไขของการเป็นคนไร้สัญชาติ 3) เพื่อศึกษาแนวทางที่ส่งเสริมให้คนไร้สัญชาติเข้าสู่กระบวนการเป็นผู้มีสัญชาติอย่างถูกต้อง โดยการศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นคนไร้สัญชาติ คนไร้รัฐ และคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล ประกอบกับการสัมภาษณ์กลุ่มคนไร้สัญชาติและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ มีเป้าหมายที่ชัดเจนที่จะศึกษาตัวบุคคลที่มีความเชื่อมโยงกับประเทศมาเลเซีย ดังนั้น การลงพื้นที่เก็บข้อมูล จะต้องทำในพื้นที่บริเวณชายแดนเป็นส่วนใหญ่ แต่เนื่องจากการระบาดของโรค covid -19 ในช่วงเวลาของการเก็บข้อมูล ทำให้การเก็บข้อมูลเป็นไปโดยยากลำบาก อย่างไรก็ตามผู้วิจัยได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์ออนไลน์เพิ่มเติมจากการสัมภาษณ์แบบปกติ ซึ่งต้องมีผู้ช่วยในการประสานงานเพื่อนำคนไร้สัญชาติมาให้สัมภาษณ์ สำหรับคนไร้สัญชาติที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่สามารถลงพื้นที่เก็บข้อมูลได้ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บข้อมูลด้วยตนเอง ซึ่งผู้วิจัยได้สัมภาษณ์คนไร้สัญชาติเป็นจำนวนทั้งสิ้น 6 ราย ซึ่งไม่บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ในตอนต้น โดยในกระบวนการสัมภาษณ์จะต้องมีผู้ช่วยแปลภาษาหรือช่วยสื่อสารเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนมากที่สุด เนื่องจากคนไร้สัญชาติส่วนใหญ่ไม่สามารถสื่อสารภาษาไทยได้มากนัก และจำนวนหนึ่งเป็นเด็ก จำเป็นต้องสัมภาษณ์ผู้ปกครองและบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องและผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐ และชาวบ้านเท่าที่จะสามารถดำเนินการได้ทั้งสิ้น เป็นจำนวน 15 ราย ซึ่งผลของการศึกษาพบว่า สาเหตุหลักของการตกเป็นคนไร้สัญชาติ คือ การไม่ได้มีการจดทะเบียนเกิด ด้วยเหตุผลหลักๆ คือ มีการคลอดบุตรในประเทศมาเลเซีย และกลัวการถูกดำเนินคดีทางกฎหมาย เนื่องจากเป็นแรงงานผิดกฎหมาย และมีข้อจำกัดในชีวิต เช่น ไม่รู้ว่าต้องดำเนินการอย่างไร ภาษา และค่าใช้จ่าย เป็นต้น ผู้วิจัยพบว่าการย้ายถิ่นเข้าไปทำงานในประเทศมาเลเซียของคนไทยในจังหวัดชายแดนภาคใต้สามารถจำแนกเป็นประเภทของการเข้าไปทำงานสำคัญดังนี้ 1) รับจ้างทำนา คนไทยพุทธและมุสลิมเข้าไปรับจ้างทำนาในรัฐเคดาห์ (Kedah) ซึ่งเป็นพื้นที่การทำนามากที่สุดของมาเลเซีย 2) ทำงานในร้านอาหาร มาเลเซียมีร้านอาหารไทยเป็นจำนวนมากทั่วประเทศมาเลเซีย โดยเฉพาะกัวลาลัมเปอร์ 3) รับจ้างกรีดยาง อยู่กระจายทั่วไปในรัฐตอนเหนือมาเลเซีย 4) รับจ้างก่อสร้าง แรงงานคนไทยจากทุกพื้นที่เข้าไปทำงานก่อสร้างในพื้นที่รัฐชายแดนมาเลเซีย และ 5) รับจ้างประมง แรงงานไทยจากชายแดนภาคใต้เข้าไปทำงาน

เป็นลูกเรือประมงที่กัวลาปะลิส และเกาะลังกาวิ อย่างไรก็ตามจะเห็นว่ากลุ่มคนเหล่านี้สามารถเดินทางไปมาระหว่างไทย-มาเลเซียได้ เนื่องจากมีด่านธรรมชาติที่มีการใช้เพื่อหลบเลี่ยงการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งถือเป็นจุดที่มีการผ่อนปรนและทำให้มีการเดินทางไปมาได้ ซึ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เดินทางไปทำงานที่กัลันตันเป็นส่วนใหญ่

ข้อมูลเบื้องต้นสรุปได้ว่า ปัญหาบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีสาเหตุหลักๆมาจาก

- 1) ประชาชนส่วนหนึ่งขาดความรู้ ความเข้าใจ ถึงสิทธิหน้าที่ของตน
- 2) ภาครัฐขาดการประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชนในพื้นที่ได้รับรู้รับทราบ
- 3) การอยู่ห่างไกลจากตัวเมืองของประชาชน ที่ทำให้การเดินทางมีความลำบาก ไม่สะดวกในการแจ้งเกิดหรือ

4) การเชื่อมต่อของพรมแดน ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายของผู้คนไปมาเลเซีย โดยมีปัจจัยทางเศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ทางสังคม เป็นปัจจัยหลัก เช่น การย้ายทำงานอยู่ในประเทศมาเลเซีย จนกระทั่งแต่งงานและมีบุตร โดยไม่มีการแจ้งเกิดกับสถานทูตหรือสถานกงสุลใหญ่และเมื่อกลับประเทศไทยไม่ได้ดำเนินการแจ้งข้อมูลกับอำเภอ

จากสาเหตุดังกล่าว เมื่อบุคคลเหล่านี้ไม่ได้แจ้งเกิดบุตรหลานมาตั้งแต่กำเนิด จึงส่งผลให้ขาดพยานหลักฐานที่สามารถช่วยยืนยันตัวบุคคลได้ เนื่องจากบางรายทำคลอดผ่านหมอตำแย และคลอดบุตรด้วยตนเองในมาเลเซีย แม้ตามระเบียบราชการอนุญาตให้สืบพยานได้จากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือ หมอที่ทำคลอด แต่ด้วยอายุที่มากขึ้นของคนเหล่านี้ และพ่อแม่เสียชีวิต ทำให้การแจ้งชื่อเพื่อขอเข้าไปอยู่ในทะเบียนราษฎรไม่สามารถกระทำได้ รวมถึงความล่าช้าในการดำเนินการตลอดจนค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง จึงส่งผลให้ยังคงสถานะที่รัฐไม่สามารถให้การรับรองการเป็นคนไทยหรือให้สัญชาติไทยได้ ผู้วิจัยพบว่า ปัญหาหลักของคนไร้สัญชาติคือ ปัญหาการเข้าถึงสิทธิพื้นฐานในด้านดังต่อไปนี้

1. สิทธิด้านการศึกษา แม้ว่าจากข้อมูลที่พบกลุ่มเด็กไร้สัญชาติมีสิทธิที่จะเข้ารับการศึกษาระดับพื้นฐานก็ตาม แต่ในข้อเท็จจริงคือกลุ่มคนเหล่านี้ไม่สามารถได้รับเอกสารรับรองการศึกษาได้ และเป็นปัญหาต่อการได้รับการศึกษาที่สูงขึ้น
2. สิทธิด้านการรักษาพยาบาล จะเป็นปัญหาใหญ่เมื่อคนไร้สัญชาติเจ็บป่วยรุนแรง ต้องเข้าโรงพยาบาล ในเบื้องต้นสำหรับคนไร้สัญชาติในช่วงวัยเด็ก จะใช้การรักษาด้วยการหาหมอตามสถานพยาบาลเอกชน หรือคลินิก และพ่อแม่จ่ายค่ารักษาพยาบาลเอง ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน หรือ อสม.พบว่า ในกลุ่มวัยเด็ก เด็กไร้สัญชาติเกือบทั้งหมดไม่ได้รับวัคซีนพื้นฐาน ซึ่งเป็นสวัสดิการที่รัฐจัดให้ตามจำนวนเด็กที่มีเอกสารการเกิด ซึ่งข้อมูลที่มากกว่านั้นพบว่าในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีอัตราการเกิดโรคที่ป้องกันได้ด้วยวัคซีนสูงกว่าภูมิภาคอื่น และเกิดการแพร่กระจายเชื้อได้ง่าย

3. สิทธิด้านครอบครัว สำหรับคนไร้สัญชาติในวัยเจริญพันธุ์ เช่น มีการแต่งงาน ก็ไม่สามารถจดทะเบียนสมรสได้ และเมื่อมีการตั้งครรภ์ไม่สามารถรับวัคซีนฟรีหรือเข้ารับการตรวจครรภ์ฟรี หรือใช้สิทธิการคลอดด้วยบัตรทอง หรือ สิทธิหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้จากข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้วิจัยพบว่า คนไร้สัญชาติบางคน เมื่อคลอดลูกก็มีการแจ้งเกิดลูกโดยให้คนอื่นเป็นพ่อและแม่แทน เพื่อให้ลูกมีเอกสารประจำตัวตามกฎหมายและสามารถใช้สิทธิต่าง ๆ ได้ตามกฎหมายเช่นกัน

4. สิทธิในการประกอบอาชีพ ในด้านการประกอบอาชีพนั้น คนไร้สัญชาติสามารถทำได้ เฉพาะงานที่ไม่ต้องการวุฒิทางการศึกษาหรือเป็นแรงงานไร้ฝีมือ

5. สิทธิในการเดินทางได้โดยอิสระ เนื่องจากเป็นไร้เอกสารจึงเป็นปัญหาเมื่อมีการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีทหารและตำรวจประจำจุดต่างๆ เพื่อคอยตรวจสอบความปลอดภัยตลอดเวลา

ผู้วิจัยเห็นว่า ปัญหาคนไร้สัญชาติในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น มีความแตกต่างจากคนไร้สัญชาติในพื้นที่อื่นๆ ของประเทศ แต่ในกระบวนการจัดการและดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาอาจศึกษาและถอดบทเรียนจากพื้นที่อื่นๆ ที่มีปัญหาคนไร้สัญชาติเป็นจำนวนมากได้ อาทิ การออกบัตรประจำตัวแก่คนไร้สัญชาติ รูปแบบการจัดการศึกษา และการให้ความช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาลเมื่อยามเจ็บป่วยแก่กลุ่มคนดังกล่าว

## บทคัดย่อ

การศึกษาชีวิตคนไร้สัญชาติ มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาบริบทของคนไร้สัญชาติในจังหวัดชายแดนภาคใต้ อันประกอบไปด้วย จังหวัด ยะลา นราธิวาส และปัตตานี ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีพรมแดนติดกับประเทศมาเลเซีย ดังนั้น กลุ่มคนเหล่านี้จึงเป็นกลุ่มคนเชื้อสายมลายูที่ยังไม่มีสัญชาติ หรือที่เรียกว่า มลายูไร้สัญชาติ ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งศึกษา 1) สาเหตุและเงื่อนไขของการเป็นคนไร้สัญชาติ 2) ศึกษาผลกระทบในชีวิตประจำวันของการตกเป็นไร้สัญชาติ ปัญหา และอุปสรรคในชีวิตประจำวัน ตลอดจนทำความเข้าใจว่าคนไร้สัญชาติเหล่านั้นสามารถอาศัยอยู่ในสังคมและชุมชนอย่างไรภายใต้เงื่อนไขของการเป็นคนไร้สัญชาติ 3) เพื่อศึกษาแนวทางที่ส่งเสริมให้คนไร้สัญชาติเข้าสู่กระบวนการเป็นผู้มีสัญชาติอย่างถูกต้อง โดยการศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นคนไร้สัญชาติ คนไร้รัฐและคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล ประกอบกับการสัมภาษณ์กลุ่มคนไร้สัญชาติและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผลของการศึกษาพบว่า สาเหตุหลักของการตกเป็นคนไร้สัญชาติ คือ การไม่ได้มีการจดทะเบียนเกิด ด้วยเหตุผลหลักๆ คือ มีการคลอดบุตรในประเทศมาเลเซีย และกลัวการถูกดำเนินคดีทางกฎหมาย เนื่องจากเป็นแรงงานผิดกฎหมายและมีข้อจำกัดในชีวิต เช่น ไม่รู้ว่าต้องดำเนินการอย่างไร ภาษา และค่าใช้จ่าย เป็นต้น ทำให้ไม่สามารถแจ้งเกิดแก่บุตรได้ ส่วนคุณภาพชีวิตของคนไร้สัญชาติ นั้น คือไม่สามารถใช้สิทธิได้อย่างที่คนทั่วไปสามารถใช้ได้ เช่น สิทธิทางการศึกษา สิทธิที่จะได้รับสิทธิประโยชน์จากนโยบายของรัฐ สิทธิด้านการรักษาพยาบาล และสิทธิที่จะไปไหนมาไหนได้อย่างอิสระ เป็นต้น ข้อเสนอแนะ ภาครัฐและเจ้าหน้าที่ต้องมีมาตรการและวิธีการที่ชัดเจนในการช่วยเหลือคนไร้สัญชาติ ทั้งในด้านการดำเนินการขอสัญชาติ การศึกษา การรักษาพยาบาล

คำสำคัญ : มลายู , มลายูไร้สัญชาติ, จังหวัดชายแดนภาคใต้

## Abstract

In three Southern border provinces of Thailand, Narathiwat, Yala and Pattani which Melayu population is most majority, there still are Melayu nationalityless persons. This study aims: 1) to examine the causes of the nationalityless; 2) to study the life quality, the impact and conditions of becoming nationalityless persons; and 3) to study the approaches turning nationalityless persons to have nationality. This study combines the documentary research and interview as the methodology.

The study finds that the main cause of becoming nationalityless persons is the undocumented of birth certification. Hence, this leads to ungranted citizenship status. Moreover, as the illegal worker in Malaysia, parents of undocumented children found life difficulties such as lack of the knowledge of birth certified procedures; the limitation of Malaysian language skills; and the shortage of money. The study also finds that the nationalityless persons have lack of life quality even the basic of human rights such as right to the education, right to the medical care. To solve this problem, this study proposes government agencies to set the process and measures to unsolved the nationalityless persons issue.

**Keywords:** Melayu; Nationalityless persons; Southern border provinces

## สารบัญ

	หัวข้อ	หน้า
	บทสรุปผู้บริหาร	ก
	บทคัดย่อ	ง
	Abstract	จ
	สารบัญ	ฉ
	สารบัญตาราง	ช
	สารบัญรูป	ฅ
<b>บทที่ 1</b>	<b>บทนำ</b>	<b>1</b>
	ความเป็นมาและปัญหาสำคัญ	1
	วัตถุประสงค์การวิจัย	3
	ความสำคัญและประโยชน์ของการวิจัย	4
	นิยามคำศัพท์	4
<b>บทที่ 2</b>	<b>แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>5</b>
	แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	5
	แนวคิดว่าด้วยเรื่องสัญชาติ	7
	แนวคิดเรื่องคนไร้สัญชาติ	8
	แนวคิดว่าด้วยเรื่องการให้สัญชาติบุคคล	13
	แนวคิดเรื่องการย้ายถิ่น	14
	การทบทวนวรรณกรรม/สารสนเทศ (information) ที่เกี่ยวข้อง	15
	นิยามความเป็นคนไร้สัญชาติและสาเหตุของการเป็นคนไร้สัญชาติ ในประเทศไทย	16
<b>บทที่ 3</b>	<b>วิธีการดำเนินการวิจัย</b>	<b>27</b>
	ขอบเขตการวิจัย	27
	ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย	27
	ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	29
	รูปแบบการวิจัย	31
	เครื่องมือในการเก็บข้อมูล	34
	วิธีการเก็บข้อมูล	35
	การวิเคราะห์ข้อมูล	35



	หัวข้อ	หน้า
บทที่ 4	คนไร้สัญชาติในพื้นที่ชายแดนภาคใต้	36
	กรณีศึกษาที่ 1 : เด็กชายอิมรอน	36
	กรณีศึกษาที่ 2 : เรื่องราวของมารี อับดุล และแม่	39
	กรณีศึกษาที่ 3 : กรณีศึกษา: เรื่องราวของเด็กหญิงอนิสและพ่อ	42
บทที่ 5	บทสรุป	44
	บทสรุป	44
บรรณานุกรม		49
ภาคผนวก		51
	ภาพกิจกรรม	51

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	กิจกรรมหลักที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์	27
2	ผลที่คาดว่าจะได้รับในแต่ละช่วงระยะเวลา	29

## สารบัญรูป

รูปที่		หน้า
1	โครงสร้างการปฏิบัติงานด้านทะเบียนราษฎร	32
2	อัลตุลและแม่	42

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความสำคัญและที่มาของปัญหา

ประเด็นความเหลื่อมล้ำทางสังคมในประเทศไทยเกิดขึ้นในหลายกรณีนับตั้งแต่พื้นที่ทางภาคเหนือจรดมาถึงจังหวัดชายแดนภาคใต้ หนึ่งในประเด็นที่เกิดขึ้นคือ ความเหลื่อมล้ำในชาติพันธุ์, ชนกลุ่มน้อย หรือการเป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ซึ่งต่างพื้นที่ก็มีประเด็นที่แตกต่างกันออกไป เช่น ทางภาคใต้ฝั่งอันดามัน มีชาวเล อาทิ ชาวมอแกน และชาวอุรักลาโว้ย หรือชาวมันนิ ซึ่งเป็นชาวไทยพลัดถิ่น ซึ่งมักเผชิญกับปัญหาการเข้าถึงสิทธิทำกินและที่อยู่อาศัย หรือทางภาคเหนือซึ่งมักพบคนไร้สัญชาติที่อยู่อาศัยในประเทศไทยมาหลายทศวรรษ ส่งผลถึงการใช้ชีวิตหลายอย่าง เช่น การศึกษา การรับบริการสาธารณสุข การประกอบอาชีพ ในขณะที่ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือก็ยังมีลาวอพยพที่ต้องอยู่อย่างไร้สิทธิ ไร้เสียง

ความหมายของการเป็น “คนไร้รัฐไร้สัญชาติ” ในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพคนไร้สัญชาติ (The Convention relating to the Status of Stateless Person) ค.ศ.1954 คือ “บุคคลที่ไม่ได้รับการพิจารณาให้เป็นคนชาติจากรัฐใดภายใต้บทบัญญัติกฎหมายของรัฐ (A person who is not considered as a national by any state under the operation of its law)” ตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของคนไร้สัญชาติ ค.ศ. 1954 ได้ให้ความหมายของ คนไร้รัฐไร้สัญชาติ หมายถึง บุคคลที่ไม่ได้รับการพิจารณาให้เป็นคนชาติจากรัฐใดภายใต้บทบัญญัติกฎหมายของรัฐหรือกล่าวสั้นๆ ว่า บุคคลไม่มีประเทศโดยยอมรับว่าเป็นชาติของประเทศนั้นๆ โดยสถานะของการไร้รัฐไร้สัญชาติ สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งคนที่เดินทางเข้ามาในประเทศและคนที่เกิดในประเทศ (รายงานคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติสู่ทะเบียนราษฎรรับรองคนไทย , ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ , 27 กันยายน 2561)

สำหรับประเทศไทย นักวิชาการทางด้านสถานะบุคคลของไทยได้แยกคำดังกล่าวออกเป็นสองคำ เพื่อให้การนิยามมีความเหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงของปัญหาในประเทศและนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้จริงและตรงประเด็น โดยกำหนดนิยามคำว่า “คนไร้รัฐ” หรือ Stateless persons ไว้ว่าหมายถึง คนที่ไม่ถูกบันทึกการบุคคลในทะเบียนราษฎรของรัฐใดเลยบนโลก ส่วนคำว่า “คนไร้สัญชาติ” หรือ Nationality less persons หมายถึง คนที่ไม่ได้รับการบันทึกในสถานะคนถือสัญชาติของรัฐใดเลยบนโลก นี้ กล่าวคือ ไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นคนชาติของรัฐใดเลย บทนิยามดังกล่าวจะแสดงผลต่อกระบวนการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายและนโยบายเพื่อคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการจัดการสถานะบุคคลตามกฎหมาย (ชลฤทัย แก้วรุ่งเรือง, 2551)

กรณีเรื่องสัญชาติในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพูดถึงอย่างกว้างขวางในช่วงสิบปีที่ผ่านมาคือ ปัญหาการมีสองสัญชาติหรือ “บุคคลสองสัญชาติไทย-มาเลเซีย” การมีสองสัญชาติเป็นสิ่งหน่วยงานด้านความมั่นคงเชื่อมโยงกับความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย และ เชื่อ

ว่าส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศ เพราะบุคคลสองสัญชาติที่มีบัตรประชาชนทั้งไทยและมาเลเซียสามารถใช้สถานะพลเมืองมาของทั้งสองประเทศก่อเหตุการณ์ความไม่สงบและหลบหนีไปยังประเทศมาเลเซียได้เพื่อหลีกเลี่ยงการจับกุม (<http://prp.trf.or.th/trf-policy-brief/>).

ในขณะที่ประเด็นความสนใจในพื้นที่ชายแดนอื่น ๆ มักจะเป็นเรื่องของ *คนไร้สัญชาติ* หรือ *คนไร้รัฐ* ในทางกฎหมาย เช่น กลุ่มชนชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงหรือ คนต่างด้าว เป็นต้น งานวิจัยจำนวนหนึ่งที่แสดงให้เห็นสาเหตุของการเป็นคนไร้สัญชาติในแถบพื้นที่ทางภาคเหนือ อาทิ การตกสำรวจบุคคลจากรัฐในอดีตอันเนื่องมาจากเป็นพื้นที่ห่างไกล หรือกลุ่มคนที่หลบหนีเข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมาย หรือกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ตามแนวชายแดนและมีการเคลื่อนย้ายไปมาระหว่างพื้นที่ เพื่อแสวงหาอาชีพหรือความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และการเคลื่อนย้ายโดยไม่เคยมีการแจ้งการเกิดในประเทศใด ๆ ทำให้ไม่เคยได้รับการรับรองว่าเป็นบุคคลที่มีตัวตนตามกฎหมายมหาชนของประเทศใด ๆ เลย

จากรายงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี 2561 พบว่า ประเทศไทยมีประชากรที่ไม่มีสัญชาติไทยประมาณ 1,800,000 คน (นฤมล อรุโณทัย, 2018) และสำนักงานสถิติแห่งชาติได้ประมาณการว่าในระยะสิบปีที่ผ่านมาประเทศไทยในแต่ละปีมีเด็กเกิดใหม่ประมาณ 5% ที่ไม่ได้มีการแจ้งการจดทะเบียนเกิด ซึ่งถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ก่อให้เกิดประชากรที่ไม่มีเอกสารแสดงตัวตน และตกกลายเป็นบุคคลไร้สัญชาติในที่สุด ทั้งนี้เพราะการแจ้งเกิดก่อให้เกิดการยอมรับการมี “ตัวตนทางกฎหมาย” และถือเป็นเอกสารสำคัญในการพิสูจน์สัญชาติ ([https://www.unicef.org/thailand/tha/protection\\_6550.html](https://www.unicef.org/thailand/tha/protection_6550.html))

กรณีของคนไร้สัญชาติ สามารถพบได้ทั่วทุกพื้นที่ของประเทศไทย รวมถึงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีพื้นที่ติดแนวชายแดนไทย-มาเลเซีย มีการเดินทางข้ามพรมแดนในชีวิตประจำวันด้วยเหตุผลหลายประการ อาทิ ความสัมพันธ์เครือญาติ ธุรกิจเป็นเรื่องปกติสามัญเฉกเช่นพื้นที่ชายแดนอื่นๆ อาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยทั้งในทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และความมั่นคง ล้วนแล้วแต่มีผลต่อการกลายเป็นกลุ่มคนไร้เอกสารประจำตัว ซึ่งจากข้อมูลประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่องจำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2560 ระบุว่า ประเทศไทยมีประชากรทั้งชายหญิง รวบรวม 66.1 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นคนที่ไม่มีสัญชาติ หรือยังไม่ได้สัญชาติอยู่ถึง 875,814 คน

ข้อมูลที่พบในเบื้องต้น สำหรับพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีคนไม่ได้สัญชาติโดยประมาณ 13,905 คน แยกเป็น จังหวัดปัตตานี 1,596 คน จังหวัดยะลา 1,423 คน จังหวัดนราธิวาส 1,236 คน จังหวัดสงขลา 9,160 คน และ จังหวัดสตูล 490 คน ซึ่งส่วนใหญ่มาจากปัญหาตกสำรวจ เพราะไม่ได้ไปแจ้งเกิด<sup>1</sup> (<https://www.isranews.org/content-page/67-south-slide/67759-nationality.html>)

<sup>1</sup> ข้อมูลบุคคลไม่มีเอกสารประจำตัวหรือผู้ที่ตกอยู่ในสถานะคนไร้สัญชาติในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังไม่มีการปรับปรุงเป็นข้อมูลเป็นปัจจุบันคือปี พ.ศ. 2562 ทั้งนี้ยังไม่มีการจัดทำข้อมูลเชิงสถิติตามการประกอบอาชีพ

ตามประกาศสำนักทะเบียนกลางในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 135 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2561 ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2560

อย่างไรก็ดี ปัญหาคนมลายูไร้สัญชาติยังไม่เคยมีการหยิบยกเป็นประเด็นศึกษา เนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบ ตลอดจนความสูญเสียผู้คนและทรัพย์สินจากเหตุการณ์ความรุนแรงยังคงเป็นประเด็นหลักของพื้นที่ที่คนส่วนใหญ่ให้ความสนใจ รวมถึงการให้น้ำหนักประเด็นการเป็นคนสองสัญชาติที่เชื่อว่ามีผลกระทบต่อความมั่นคง

ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีปัญหาคนไร้สัญชาติเป็นปัญหาที่มีมาอย่างยาวนานและหากพิจารณาเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสังคมในด้านอื่นๆ นอกจากนี้ยังอาจส่งผลกระทบต่อด้านสิทธิมนุษยชนและการใช้สิทธิในด้านต่าง ๆ ของบุคคลนั้นๆ อาทิ ด้านการศึกษา การรักษาพยาบาลรวมถึงโอกาสในการประกอบอาชีพ แม้รัฐบาลและหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง จะพยายามผลักดันให้กลุ่มคนไร้สัญชาติเข้าสู่กระบวนการขอสัญชาติ แต่ยังมีคนแค่จำนวนหนึ่งเท่านั้นที่เข้าสู่กระบวนการขอสัญชาติ ดังนั้น ผู้วิจัยต้องการศึกษาว่าสาเหตุของการตกเป็นผู้ไร้สัญชาติและพวกเขาเหล่านั้นอาศัยอยู่ได้อย่างไรภายใต้เงื่อนไขของการเป็นคนไร้สัญชาติ ระบบครอบครัวและชุมชนส่งเสริมหรือสัมพันธ์อย่างไรต่อคนไร้สัญชาติ ดังนั้น ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาสาเหตุที่มาของปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการมีสถานะเป็นผู้ไร้เอกสารรับรองดังกล่าว เพื่อทำความเข้าใจและนำไปสู่การแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาจากหน่วยงานภายในท้องถิ่น รวมทั้งนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหในระดับนโยบาย

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษากลุ่มคนไร้สัญชาติที่มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันหมายถึง จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดนราธิวาส อันเป็นแนวเขตชายแดนระหว่างประเทศไทย-ประเทศมาเลเซีย โดยงานวิจัยชิ้นนี้ใช้คำเรียกกลุ่มคนเหล่านี้ว่า “มลายูไร้สัญชาติ”

### วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

1. ศึกษาเพื่อทบทวนองค์ความรู้ในประเด็นเรื่องสัญชาติและการไร้สัญชาติในประเทศไทย และในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเพื่อทราบสาเหตุของการตกเป็นคนไร้สัญชาติและการไม่เข้าสู่กระบวนการขอสัญชาติของบุคคลเหล่านั้น
2. ศึกษาผลกระทบในชีวิตประจำวันของการตกเป็นไร้สัญชาติ ปัญหา และอุปสรรคในชีวิตประจำวันและแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่พบเจอเหล่านั้น ตลอดจนทำความเข้าใจว่าคนไร้สัญชาติเหล่านั้น สามารถอาศัยอยู่ในสังคมและชุมชนอย่างไรภายใต้เงื่อนไขของการเป็นคนไร้สัญชาติ
3. เพื่อศึกษาแนวทางที่ส่งเสริมให้คนไร้สัญชาติเข้าสู่กระบวนการเป็นผู้มีสัญชาติอย่างถูกต้อง

## ความสำคัญและประโยชน์ของการวิจัย

1. ได้ข้อมูลจากการทบทวนองค์ความรู้ในประเด็นเรื่องสัญชาติและคนไร้สัญชาติ อันจะนำไปสู่ “องค์ความรู้ด้านการจัดการปัญหา”
2. ทราบเงื่อนไขและปัจจัยของการตกเป็นคนไร้สัญชาติในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อสร้างมาตรการและแนวทางในการป้องกันปัญหาตลอดจนสร้างแนวทางป้องกันร่วมกับหน่วยงานภายในท้องถิ่น
3. ทราบผลกระทบของการตกเป็นคนไร้สัญชาติเพื่อสร้างข้อเสนอแนะในการจัดการและแก้ไขปัญหาดังกล่าว

## นิยามศัพท์เฉพาะ

คนไร้สัญชาติ หมายถึง คนซึ่งไม่มีสัญชาติของรัฐใดเลยภายใต้กฎหมายว่าด้วยสัญชาติของรัฐที่มีจุดเกาะเกี่ยวโดยแท้จริงกับบุคคลนั้น อันได้แก่ กฎหมายของรัฐเจ้าของดินแดนอันเป็นที่เกิด หรือถิ่นที่ดั่งบ้านเรือนของบุคคลหรือกฎหมายของรัฐเจ้าของตัวบุคคลผู้เป็นบุพการี หรือคู่สมรสของบุคคลนั้นๆ (ประทีป นทีทวิวัฒน์, 2551)

มลายูไร้สัญชาติ หมายถึง คนไทยเชื้อสายมลายูที่มีภูมิลำเนาเดิมในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

ในงานวิจัยชิ้นนี้ มุ่งศึกษากลุ่มคนไร้สัญชาติที่มีความเกาะเกี่ยวเชื่อมโยงกับพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ อันเป็นแนวเขตชายแดนระหว่างประเทศไทย-มาเลเซีย โดยงานวิจัยชิ้นนี้เรียกว่า “มลายูไร้สัญชาติ”

นอกจากนี้งานวิจัยชิ้นนี้จะใช้คำที่มีความหมายเดียวกับการเป็นคนไร้สัญชาติสลับสับเปลี่ยนกันไปคือ “คนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล” เนื่องจากการไร้เอกสารพิสูจน์ตน คือ การตกเป็นคนไร้รัฐ<sup>2</sup> และคนไร้สัญชาติ เนื่องจากเป็นบุคคลที่ไม่เคยมีการรับรองความเป็นบุคคลในทางกฎหมาย (Legal Personality) (ชลฤทัย แก้วรุ่งเรือง : 2551, น.2)

พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ หมายถึง ปัตตานี ยะลา นราธิวาส

<sup>2</sup> คนไร้รัฐ คือ คนที่ไม่มีรัฐใดๆ ยอมรับว่าเป็นบุคคลของรัฐ เป็นบุคคลไร้ซึ่งรัฐเจ้าของตัวบุคคลในฐานะรัฐเจ้าของสัญชาติที่ไม่มีรัฐใดๆยอมรับให้มีสัญชาติและไร้ซึ่งรัฐเจ้าของภูมิลำเนาที่ไม่มีรัฐใดๆยอมรับให้มีภูมิลำเนาตามกฎหมายมหาชนในรัฐ ทำให้คนไม่มีสิทธิอาศัยอยู่ในรัฐใดๆกลายเป็นบุคคลผิดกฎหมายที่ไม่มีสิทธิอาศัยในทุกๆรัฐ (ชลฤทัย แก้วรุ่งเรือง : 2551, น.2)

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยเกี่ยวกับเรื่อง คนไร้สัญชาติ หรือ คนไร้เอกสารยืนยันตัวตนในประเทศไทย โดยส่วนใหญ่เป็นงานด้านกฎหมายเป็นหลัก สำหรับงานด้านสังคมสังคมศาสตร์อื่น อาทิ งานด้านมานุษยวิทยา และสังคมวิทยาที่เน้นการศึกษาในเชิงความเป็นชาติพันธุ์ (Ethnicity) เชื่อมโยงกับปัญหาในด้านต่างๆ อาทิ ปัญหาทางสุขภาพ คุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งเหล่านี้ล้วนมีผลมาจากการมีสถานะเป็นคนไร้สัญชาติ กลุ่มคนเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่มีสิทธิที่พึงมีตามกฎหมายหรือไม่เท่าเทียมกับคนอื่นๆทั่วไป

หนังสือของ อานันท์ กาญจนพันธุ์ วิเคราะห์ว่า มุมมองเรื่องสัญชาติและชาติพันธุ์ในประเทศไทยเป็นผลจากกระบวนการทางการเมือง ซึ่งเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ช่วงแรกของกระบวนการสร้างรัฐประชาชาติ (Nation State Process) เมื่อผู้นำทางการเมืองและการปกครองในกรุงเทพฯ ที่เป็นศูนย์กลางของอำนาจ เริ่มสร้างภาพของ ความเป็นคนอื่น (the otherness) ให้กับกลุ่มชนต่างๆ ในชาติ ด้วยการมองว่า กลุ่มชนที่อยู่ห่างออกไปจากศูนย์กลางเป็นคนบ้านนอก นัยที่เกิดขึ้นจากการสร้างภาพดังกล่าว ได้กลายเป็นวาทกรรม (Discourse) หรือการนิยามความหมายเชิงอำนาจ ที่ผลักดันให้กลุ่มชนที่อยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางของอำนาจต้องตกอยู่ในสถานะไร้อำนาจ ที่เรียกว่า สภาวะชายขอบของสังคม (Marginality) ซึ่งเท่ากับเป็นกระบวนการกีดกันให้กลุ่มชนที่อยู่ห่างไกลเหล่านั้น ต้องสูญเสียสิทธิต่างๆ ที่พึงมีพึงได้จากการพัฒนาต่างๆ ในรัฐชาติ ซึ่งในทางสังคมวิทยาเรียกกระบวนการเช่นนี้ว่า กระบวนการสร้างสภาวะความเป็นชายขอบ (Marginalization) ซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้กับกลุ่มชนที่อยู่ห่างไกลจากอำนาจ ทั้งในแง่ของระยะทางและความสัมพันธ์ (<http://www.contothailand.org/independentfile/INDEX.ASP>) ความสัมพันธ์เช่นนี้อาจเกิดกับกลุ่มคนอื่น ๆ ในสังคม เช่น กลุ่มคนยากจน คนไร้บ้าน ที่ห่างไกลจากความสัมพันธ์ในสังคม หรือ กรณีของชาวเขา ชาวเล ซึ่งเป็นกลุ่มชนที่อยู่ห่างไกลจากอำนาจในแง่ระยะทางอีกด้วย

ดังนั้น การเป็นคนไร้สัญชาติจึงตกอยู่ในสภาวะของการเป็นคนชายขอบในแง่มุมหนึ่งทางสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา เนื่องจากห่างไกลจากการใช้อำนาจของตนเอง แม้จะเป็นเพียงแค่การใช้สิทธิในความเป็นพลเมือง สิทธิในการก่อตั้งครอบครัวตลอดจนถึงการใช้สิทธิส่วนบุคคลในด้านต่างๆ ก็ตาม

บทความและงานวิจัยของ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร (2554) ว่าด้วยเรื่องมายาคติแห่งสิทธิในสัญชาติ : มุมมองจากทฤษฎีแห่งเรื่องจริง ซึ่งเน้นประเด็นการทำความเข้าใจหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนไร้สัญชาติ โดยระบุว่า คนไร้สัญชาติเกี่ยวข้องกับกฎหมายอย่างน้อย 3 ฉบับคือ พระราชบัญญัติสัญชาติ (ประกอบด้วย พรบ.สัญชาติ พ.ศ.2508, พรบ.สัญชาติ พ.ศ. 2495 และ พรบ.สัญชาติ พ.ศ.2508 (แก้ไขเพิ่มเติม) ,พระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (<https://www.chula.ac.th/cuinside/12859/>) พันธุ์ทิพย์ ระบุว่า การได้สัญชาติ เป็นเงื่อนไขของสิทธิอื่นๆ ตามมาอีกมากมาย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการกำหนดสิทธิในสัญชาติจะตกอยู่ภายใต้กฎหมาย



หลายฉบับ ซึ่งทำให้เกิดความซับซ้อนทั้งกฎหมายภายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งในบางครั้ง ทำให้เกิดปัญหาในระดับผู้ปฏิบัติงานที่ต้องใช้กฎหมายในการดำเนินงานเกี่ยวกับสัญชาติ และแม้ว่าจะมีความซับซ้อนในการใช้กฎหมายมากเพียงใดก็ตาม มีหลักคิดหนึ่งที่สำคัญคือ หลักการรับรองสิทธิมนุษยชน ที่มีความสำคัญมากที่สุดนั่นเอง

และศึกษาคนไร้สัญชาติและวิเคราะห์สาเหตุของการตกเป็นคนไร้สัญชาติ และค้นหาข้อเท็จจริงทางกฎหมาย เพื่อนำมาสู่แนวทางในการแก้ไขปัญหาของแต่ละกรณี และมุ่งเน้นที่จะสร้างนโยบายในการแก้ไขปัญหาคคนไร้สัญชาติที่เกิดขึ้น

สำหรับงานวิจัยทางกฎหมายเกี่ยวกับคนไร้เอกสารรับรองตัวตนที่สำคัญๆ ได้แก่ วิทยานิพนธ์ของชลฤทัย แก้วรุ่งเรือง (2551) ศึกษาความเป็นคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลและผลในทางกฎหมายว่าคือ คนที่ไม่เคยถูกบันทึกตัวบุคคลในทะเบียนราษฎรของรัฐใดๆ ทำให้ไม่เคยได้รับการรับรองจากรัฐใดๆ ว่าเป็นบุคคลที่มีตัวตนตามกฎหมายมหาชนของรัฐ การไม่เคยถูกรับรองจากรัฐใดๆ ว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายส่งผลให้ตัวบุคคลนั้นเป็นคนที่ “ไร้รัฐ” และ “ไร้สัญชาติ โดยทันที ซึ่งงานวิจัยทางนิติศาสตร์ของดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล ได้พูดถึงสิทธิในสิทธิที่จะได้รับการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมาย ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญสำหรับมนุษย์ทุกคนซึ่งสิทธิเหล่านี้ได้รับการรับรองตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนตาม ข้อ 6 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 16 และข้อ 24 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และการเมืองข้อ 7 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเกิดในทางปฏิบัติ ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับการจดทะเบียนสิทธิเกิดและสิทธิที่จะได้รับการบันทึกชื่อ และรายการบุคคลเข้าสู่ระบบฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรของรัฐการรับรู้ตัวตนทางกฎหมายของเด็ก ถือว่าเป็นสิทธิแรกของเด็กที่ได้รับการรับรองภายใต้กรอบสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเกิด ก็เห็นว่าการจดทะเบียน คนเกิดเป็นขั้นตอนแรกของการประกันสิทธิในการมีชีวิตรอด การพัฒนาและการได้รับการที่มีคุณภาพจากรัฐ

วิทยานิพนธ์เรื่อง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนไร้สัญชาติและคนไร้รัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 โดย วีรวัฒน์ อิศรานุวรรณ (2557) พบว่า คนไร้รัฐและไร้สัญชาติยังถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่เรื่อยๆ เนื่องจาก บุคคลเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เนื่องจาก ปัญหาในเชิงนโยบายของรัฐ การมีอคติทางชาติพันธุ์ของผู้คนต่อคนไร้สัญชาติ โดยเฉพาะจากเจ้าหน้าที่รัฐและขาดความร่วมมืออย่างจริงจังในทางระหว่างประเทศ แม้ว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนไร้สัญชาติและคนไร้รัฐไว้แล้วนั้น แต่ยังคงพบว่าการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนไร้รัฐไร้สัญชาติอยู่ตลอดเวลา ซึ่งลักษณะของการละเมิดนั้นคือการที่บุคคลเหล่านั้นยังไม่อาจเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานที่พึงมีพึงได้ ส่งผลให้การดำรงชีวิตของคนไร้รัฐไร้สัญชาติเหล่านั้น มีความยากลำบาก คุณภาพชีวิตต่ำ

งานวิจัยเรื่องมลายูไร้สัญชาติ จำเป็นต้องศึกษาเพื่อค้นหาเหตุผลหรือสาเหตุของการเกิดบุคคลที่ไม่เอกสารรับรองตัวตนในทางกฎหมาย และต้องการแสวงหาแนวทางในการการแก้ไขปัญหาและ

ป้องกันการเพิ่มขึ้นของกลุ่มบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อลดภาวะการณัฏกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานอันอาจส่งผลต่อการดำเนินชีวิต และการมีคุณภาพชีวิตที่ดีที่พึงมี

## 1. แนวคิดว่าด้วยเรื่องสัญชาติ

### 1.1 ความหมายของสัญชาติ

สัญชาติ มีความหมายทั้งในทางกฎหมายและทางวัฒนธรรม (วีรวัดน์ อิศรานุวรรณ, 2557) กล่าวคือ

ความหมายในทางวัฒนธรรม หมายถึง ภาษา เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ของกลุ่มบุคคลอาจถูกจัดว่าเป็นบุคคลของชาติใด โดยไม่ได้พิจารณาถึงสถานะความเป็นพลเมืองถิ่นที่อยู่หรือสัญชาติในทางกฎหมาย ลักษณะที่เป็นการบ่งชี้ประการหนึ่งของการมีสัญชาติเดียวกันในแง่มุมนี้คือ การมีภาษาร่วมกัน เช่น การใช้ภาษาเดียวกันของคนในหลายๆประเทศ ทำให้มีจุดร่วมกันคือ ภาษา อาทิ การใช้ภาษาเยอรมันของคนเยอรมัน สาธารณรัฐออสเตรเลีย สวิตเซอร์แลนด์ และเบลเยียม เป็นต้น

สัญชาติในเชิงวัฒนธรรมจึงก่อให้เกิดปัญหาในข้อเท็จจริงทางการเมือง เนื่องจากแต่ละที่มีอำนาจในการปกครองตนเองเหนือประชากรภายในรัฐของตน

ความหมายในทางกฎหมาย คำว่า สัญชาติในภาษาอังกฤษคือ คำว่า Nationality มีความหมายเฉพาะถึงสัญชาติที่เป็นความผูกพันระหว่างบุคคลกับรัฐ ซึ่งรัฐจะสามารถใช้อำนาจทางกฎหมายแก่บุคคลที่สังกัดสัญชาติของตนและในทางกลับกัน บุคคลผู้มีสัญชาติของรัฐนั้นย่อมมีสิทธิต่าง ๆ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ๆ ที่ถือสัญชาติเดียวกันในรัฐนั้นๆ

ดังนั้น สัญชาติ จึงเป็นการแสดงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคล ซึ่งรัฐจะต้องคุ้มครองดูแลบุคคลนั้นและยังสามารถกำหนดสิทธิ หน้าที่ ต่อบุคคลนั้น ๆ ด้วย

อมรา พงศาพิชญ์ ได้ให้ความหมายเรื่องสัญชาติว่า หมายถึง กลุ่มคนที่เป็นสมาชิกของประเทศเดียวกันและหมายความรวมถึงการเป็นสมาชิกของประเทศนั้น ๆ ตามกฎหมาย โดยที่ลักษณะทางกายภาพและวัฒนธรรมอาจแตกต่างกัน

Castles (1993) ได้อธิบายความหมายของ สัญชาติไว้ว่า สัญชาติ คือ การมีสถานะ เป็นสมาชิกของรัฐชาติ ทำให้มีการ กำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลต่อรัฐ ชาติ ถือเป็นพันธะทางกฎหมายระหว่างบุคคลกับรัฐ พันธะนี้กำหนดให้ สมาชิกทุกคนในรัฐมีสิทธิเสมอภาคกัน ซึ่งบางรัฐอาจถือว่าคนที่มีสัญชาติของรัฐต้องเป็นคนที่มีสายเลือดเดียวกัน เป็นชาติพันธุ์เดียวกัน แต่บางรัฐถือว่า คนจากหลายชาติพันธุ์ที่มารวมอยู่ในรัฐ เดียวกันต่างก็มีสัญชาติเดียวกัน ส่วน (พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, 2538) ได้ให้ความหมายของสัญชาติ เป็นถ้อยคำทางกฎหมายซึ่งหมายถึง ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างปัจเจกบุคคลคนหนึ่งในรัฐ ๆ หนึ่งใน ลักษณะปัจเจกชนตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยในทางบุคคลของรัฐ

นั้น เป็น นิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนที่ ก่อให้เกิดสถานภาพ “คนชาติ” และ”สัญชาติ” ตลอดจน “ภูมิลำเนา” แก่บุคคล

พันธูทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร (2554) ได้ระบุว่า ประเทศไทยยอมรับแหล่งที่มาของ สิทธิในสัญชาติไทย 4 แหล่ง คือ

- 1) สิทธิในสัญชาติไทยโดยหลักสืบสายโลหิต
- 2) สิทธิในสัญชาติไทยโดยหลักดินแดนโดยการเกิด
- 3) สิทธิในสัญชาติไทยโดยหลักความเป็นเอกภาพของครอบครัว
- 4) สิทธิในสัญชาติไทยโดยหลักความจงรักภักดีต่อแผ่นดิน

สัญชาติเป็นสิ่งแสดงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลในฐานะปัจเจกชน ที่ตกอยู่ภายใต้ ความคุ้มครองของรัฐใดๆ และต้องใช้กฎหมายของประเทศใดเป็นหลักในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของ ปัจเจกชนนั้น โดยหลักกำหนดระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล คือ บุคคลจะมีสัญชาติของรัฐใดขึ้นอยู่กับ กฎหมายของรัฐเจ้าของสัญชาตินั้น ในทางตรงกันข้ามบุคคลหนึ่งอาจจะไม่ได้รับการรับรองจากทุกรัฐ ในโลกนี้ ซึ่งบุคคลดังกล่าวจะมีสถานะเป็น “คนไร้สัญชาติ” (พันธูทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, 2554 น.91-92)

การจะได้รับสัญชาติจากรัฐใด ๆ นั้นจะต้องมีจุดเกาะเกี่ยวที่แท้จริงของบุคคลกับรัฐ ใดๆ เพื่อ ที่รัฐนั้นๆ จะสามารถรับรองสถานะทางสัญชาติแก่บุคคลนั้นได้ โดยการขึ้นทะเบียนเพื่อรับรองสิทธิใน สถานะบุคคล ในประเทศไทยเรียกกฎหมายนี้ว่า “กฎหมายทะเบียนราษฎร”

และสิทธิในสัญชาตินั้นก็ประกอบไปด้วย “สิทธิย่อย” ซึ่งหนึ่งในสิทธิย่อยนั้นเป็นประเด็นทาง สิทธิมนุษยชนโดยตรงคือ “สิทธิที่จะมีสัญชาติ” ซึ่งมีมาพร้อมกับความเป็นมนุษย์ของบุคคลนั้น อาจกล่าว ได้ว่า ในบางกรณีสัญชาติ อาจถูกกำหนดตามกฎหมายระหว่างประเทศ อาทิ สนธิสัญญาว่าด้วยคนไร้ สัญชาติ หรือ อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสัญชาติ ซึ่งกำหนดให้ประเทศภาคีต้องกำหนดให้กฎหมายภายในรัฐ ของตนสอดคล้องกับสนธิสัญญาเหล่านั้น (พันธูทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, 2554 :น.92)

## 2. แนวคิดเรื่องคนไร้สัญชาติ

ในการศึกษาเรื่องคนไร้สัญชาตินั้น มีความจำเป็นต้องศึกษาความหมายและการเกิดขึ้นของ คนไร้สัญชาติเพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริงและที่มาของคนไร้สัญชาติและเป็นประโยชน์ในการทำความเข้าใจ ปัญหาได้อย่างถูกต้อง

### 2.1 ความหมายของคนไร้สัญชาติ

คือ คนไม่มีสัญชาติ ของรัฐใดรัฐหนึ่งเลย ซึ่งส่งผลให้บุคคลนั้นไม่ได้รับความคุ้มครองจาก รัฐใดๆ เลย แต่บุคคลนั้นอาจได้รับความคุ้มครองในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐใดรัฐหนึ่งได้ หากรัฐนั้นยอม ให้สิทธิอาศัยอยู่แก่คนไร้สัญชาตินั้น จึงทำให้บุคคลเหล่านั้นมีสถานะเป็น “คนต่างด้าว” ในทุกๆ รัฐ แต่ สามารถที่จะอยู่อาศัยในรัฐที่ยอมให้สิทธิอาศัยแก่ตนได้เสมือนกับบุคคลที่มีสัญชาติของรัฐนั้น ๆ (ชลฤทัย

แก้วุ่นเรื่อง,2551: น.2) ซึ่งตามทัศนะของชลฤทัยนั้น การอาศัยอยู่อาจเป็นการชั่วคราวหรือถาวรก็ได้ การอาศัยอยู่ภายในรัฐใดรัฐหนึ่งนั้น ยังไม่ได้รัฐใด ๆ ให้มีสัญชาติ ดังนี้ จึงหมายถึง การมีสิทธิอาศัยอยู่แต่ไม่ได้รับสัญชาติ

ในขณะที่ สถานะคนไร้สัญชาติมักมาพร้อมกับคำว่า คนไร้รัฐ ซึ่งพันธูทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร ได้ให้ความหมายของคนไร้รัฐว่า เป็นบุคคลธรรมดาที่ไม่ได้รับให้มีภูมิลำเนาในรัฐใด ๆ ในโลก หรือ บุคคลธรรมดาที่ไม่มีรัฐโดยยอมรับที่จะเป็นเจ้าของภูมิลำเนาของบุคคล ดังนั้น บุคคลจึงไม่มีรัฐที่ทำหน้าที่เป็นเจ้าของตัวบุคคล ซึ่งจะเข้ามามีอำนาจในการออกเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล ส่งผลให้บุคคลเหล่านั้น ไม่มีเอกสารพิสูจน์ตนใด ๆ เลย ส่งผลให้ไม่มีสถานะบุคคลตามกฎหมายของรัฐใดเลย

ชลฤทัย แก้วุ่นเรื่อง (2551) ได้นิยาม คนไร้รัฐไว้ว่า คนที่ไร้ซึ่งรัฐใด ๆ ยอมรับว่า เป็นบุคคลของรัฐตน และไม่มีรัฐโดยยอมรับให้มีสัญชาติ และไร้ซึ่งรัฐเจ้าของภูมิลำเนา ที่ไม่มีรัฐใด ๆ ยอมรับให้มีภูมิลำเนาตามกฎหมายมหาชน ทำให้กลายเป็นบุคคลที่ไม่มีสิทธิอาศัยอยู่ในรัฐใด ๆ กลายเป็นบุคคลที่ผิดกฎหมายในทุก ๆ รัฐ

หากเปรียบเทียบ คนไร้รัฐ และ คนไร้สัญชาติ แล้วนั้น ประเด็นที่มีความแตกต่างจึงเป็นเรื่องของการได้รับอนุญาตให้มีสิทธิอาศัย กล่าวคือ คนไร้สัญชาติแม้จะไม่มีสัญชาติแต่สามารถอาศัยอยู่ในรัฐได้ เพราะมีจุดเกาะเกี่ยวที่สามารถนำมาสู่การพิสูจน์ทราบตัวบุคคลได้ ในขณะที่คนไร้รัฐดูเหมือนจะเป็นปัญหาที่หนักหน่วงกว่า เนื่องจากไม่มีการรับรองจากรัฐใด ๆ ให้สามารถอาศัยอยู่ได้เลย

ทั้งนี้ วิทยานิพนธ์ของ ชลฤทัย แก้วุ่นเรื่อง ที่ทำการศึกษา “คนไร้เอกสารพิสูจน์ตน”<sup>3</sup> คือ สภาวะของการตกเป็นไร้สัญชาติและไร้รัฐได้อีกด้วย

“คนไร้เอกสารพิสูจน์ตน” จึงเป็นสภาวะความไร้ตัวตน ที่ส่งผลให้ไม่อาจมีรัฐใดสามารถให้ภูมิลำเนาหรือสิทธิอาศัยหรือสัญชาติได้ เนื่องจากการไม่มีตัวตนอยู่ในแง่ข้อเท็จจริง ภาวะดังกล่าวถือว่าเป็นผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ในฐานะของความเป็นมนุษย์ที่พึงมี

## 2.2 สาเหตุและปัญหาของความไร้สัญชาติในประเทศไทย

วรรณทนี รุ่งเรืองสภาคูล (2551) ได้อธิบายถึง ปัญหาและสาเหตุของความไร้สัญชาติ ไว้ว่า คนไร้รัฐหรือไร้สัญชาติ ที่พบจำนวนหนึ่งเกิดจาก “ไม่ทราบ” ถึงวิธีการแก้ไขปัญหาคความไร้สัญชาติที่พวกเขาประสบอยู่ หรือแม้แต่ในหลายกรณีของรัฐไทย ยอมรับแล้วที่จะให้สัญชาติไทยแก่พวกเขา แต่พวกเขาก็ยังไร้สัญชาติ เพราะเขาไม่ทราบถึงนโยบายการให้สัญชาติของรัฐ ในขณะที่ทัศนะที่ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร (2554) ได้ระบุไว้ข้างต้นว่า คนไร้สัญชาติจำนวนหนึ่งเกิดจากคนที่ไม่มีสิทธิในสัญชาติไทย แต่ยังไม่ “ตระหนัก” ว่ามีความจำเป็นที่มนุษย์สัญชาติไทยจะต้องใช้สิทธินี้

<sup>3</sup> คนไร้เอกสารพิสูจน์ตน คือ เอกสารการแจ้งเกิด หมายเลขประจำตัวประชาชนซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญในการระบุตัวบุคคลที่สังกัดภายในรัฐไทย

ทัศนคติเหล่านี้จึงมองว่า สาเหตุหนึ่งของการไร้สัญชาติของบุคคล เกิดจากความ “ไม่รู้” และความ “ไม่ตระหนัก” ของบุคคลเหล่านั้น หรือที่เกี่ยวข้องกับบุคคลเหล่านั้น

นิยม ยากรณ์ (2560) ศึกษาปัญหาการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและสวัสดิการแห่งรัฐของคนไร้สัญชาติ ระบุว่า ข้อเท็จจริงอันเป็นสาเหตุของปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติปรากฏใน 4 สาเหตุ คือ (1) การอาศัยอยู่ในเขตชายแดน ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (2) การหนีภัยความตายมาจากประเทศเพื่อนบ้าน (3) การอาศัยอยู่ใน พื้นที่ที่ห่างไกลจากอำนาจรัฐ โดยเฉพาะบนพื้นที่สูงหรือในท้องทะเล และ (4) ความไม่รู้ในรากเหง้าของตนหรือไม่อาจพิสูจน์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยอมรับรากเหง้าของตน

### 2.3 สาเหตุของการเป็นคนไร้สัญชาติ ดังนี้

2.3.1 สาเหตุแห่งความไร้สัญชาติและความไร้รัฐโดยข้อเท็จจริงและพหุติ นัย กล่าวคือ ประการแรกเกิดจากบุคคลไม่ทราบข้อเท็จจริงของตน จึงไม่สามารถพิสูจน์ความเกาะเกี่ยวกับรัฐใด ๆ ได้เลย จึงไม่สามารถกำหนดสัญชาติได้และตกเป็นคนไร้สัญชาติ และประการต่อมาคือ การไร้สัญชาตินั้นเกิดขึ้นแม้ว่าบุคคลนั้นเชื่อและอ้างว่า ตนมีข้อเท็จจริงที่ทำให้ได้สัญชาติ แต่เจ้าหน้าที่รัฐปฏิเสธที่จะเชื่อในข้อเท็จจริงนั้นๆ ทำให้บุคคลนั้นตกเป็นคนไร้สัญชาติ แต่ทั้งสองกรณีนี้หากรัฐนั้นๆ ปฏิเสธที่จะให้สิทธิอาศัยก็จะกลายเป็นคนไร้รัฐด้วยเช่นกัน

2.3.2 สาเหตุแห่งความไร้สัญชาติและความไร้รัฐโดยข้อกฎหมายหรือโดยนิตินัยเกิดขึ้นใน 2 ลักษณะคือ ความไร้สัญชาติที่เกิดในรัฐแก่บุคคลที่เกิดในรัฐจากบิดามารดาที่เกิดนอกรัฐ และประการที่ 2 คือ ความไร้สัญชาติที่เกิดนอกรัฐแก่บุคคลที่เกิดในรัฐจากบิดามารดาที่เกิดนอกรัฐ และการให้สัญชาติโดยหลักดินแดนนั้นจะต้องไปพิจารณาจากกำหนดว่าด้วยสัญชาติของแต่ละรัฐต่อไป

### 2.4 ผลในทางกฎหมายของการตกเป็นคนไร้สัญชาติ

#### 2.4.1 ด้านการศึกษา

แม้ว่าคนไร้สัญชาติจะขาดเอกสารระบุตัวตนผ่านเลขประจำตัว 13 หลัก ซึ่งแต่เดิมทำให้มีข้อจำกัดในการเข้าเรียน งานวิจัยของ ศุภกร เมฆขยาย (2557) ได้ทำการศึกษาเรื่องการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้สัญชาติว่าในปัจจุบันเด็กมีโอกาสด้านการศึกษาเพิ่มขึ้นเพราะ กระทรวงศึกษาธิการได้ปรับแก้ระเบียบว่าด้วย หลักฐานการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษาเพื่อให้เด็กอพยพต่างด้าวเด็กไร้สัญชาติและเด็กชนเผ่าที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรให้มีโอกาสได้รับการศึกษาเพิ่มขึ้น ซึ่งระเบียบดังกล่าวนี้มาจากแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยเรื่อง สิทธิมนุษยชนและความเป็นเอกภาพของชาติไทย ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ยังได้ระบุไว้ในมาตรา 10 เกี่ยวกับการจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และมติของคณะรัฐมนตรีในดำเนินนโยบายทางการศึกษา ในการขยายโอกาสทางการศึกษาให้แก่เด็กเหล่านี้ จากเดิมที่เคยจำกัดให้

เฉพาะบางกลุ่มและบางระดับการศึกษา มาเป็นการเปิดกว้างให้ทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ได้เข้าเรียน โดยไม่จำกัดระดับ ประเภท หรือพื้นที่การศึกษา รวมทั้งจัดสรรงบประมาณอุดหนุน เป็นค่าใช้จ่ายรายหัว แก่สถานศึกษาที่จัดการศึกษาให้แก่เด็กที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรและไม่มีสัญชาติไทย ตั้งแต่ระดับ ก่อนประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลายในอัตราเดียวกับค่าใช้จ่ายรายหัวที่จัดสรรให้เด็กไทย เพื่อเป็นการตอบสนองต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2553 : 21) ทั้งนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดแนวปฏิบัติให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียนทำการสำรวจเด็กที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรและสร้างความตระหนักแก่ผู้ปกครองของเด็กเหล่านี้ให้มองเห็นคุณค่าของการศึกษา และส่งลูกเข้าเรียน รวมทั้งกำหนดแนวปฏิบัติในการลงหลักฐานทางการศึกษาของเด็ก การบันทึกประวัติของเด็กที่ไม่มีเอกสารแสดงสถานะ และการประสานกับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยเพื่อออกเลขประจำตัว 13 หลักให้แก่เด็ก ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าว ถ้านำไปสู่การปฏิบัติจริงจะเป็นผลดี ทำให้เด็กมีโอกาสทางการศึกษามากขึ้น (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2550 : 15)

อาจกล่าวได้ว่า เหตุผลที่ต้องจัดการศึกษาให้แก่เด็กที่มีสถานะเป็นคนไร้สัญชาตินั้นเป็นไปโดยเงื่อนไขของกฎหมาย อาทิ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on the Rights of the economy) ซึ่งระบุให้รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนในการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และจะต้องจัดการศึกษาขั้นมัธยมในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งการศึกษามัธยมทางเทคนิคศึกษาและอาชีวศึกษา โดยให้ทุกคนมีสิทธิได้รับโดยวิธีการที่เหมาะสม นอกจากนี้ในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (The Convention on the Rights of the Child) ที่ไทยเราเข้าเป็นสมาชิกภาคี ระบุว่า รัฐภาคีจะต้องยอมรับสิทธิของเด็กที่จะต้องได้รับการศึกษา โดยรัฐจะต้องจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นภาคบังคับที่เด็กทุกคนสามารถเรียนได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและรัฐต้องสนับสนุนการพัฒนาการศึกษาระดับมัธยมศึกษาในรูปแบบต่างๆ ทั้งสายสามัญและสายอาชีพ และรัฐภาคีจะต้องดำเนินการที่เหมาะสมที่จะประกันว่าระเบียบวินัยของโรงเรียนกำหนดขึ้นในลักษณะที่สอดคล้องกับศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของเด็กและสอดคล้องกับอนุสัญญานี้ และรัฐภาคีจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่จะเกี่ยวต่อการขจัดความเหลื่อมล้ำและการไม่รู้หนังสือ และในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของบุคคลไร้สัญชาติ (Convention Relating to the Status of Stateless Persons) ที่ระบุว่ารัฐจะต้องปฏิบัติต่อบุคคลไร้สัญชาติเช่นเดียวกับที่ได้ปฏิบัติต่อพลเมืองของตนในเรื่องการให้การศึกษาขั้นพื้นฐาน นอกจากนี้กฎหมายไทย ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 49 ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และในพระราชบัญญัติการศึกษาชาติ พ.ศ. 2542 ได้ระบุไว้ในมาตรา 10 ว่าการจัดการศึกษารัฐต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย นอกจากนี้กฎหมายทั้งสองฉบับที่ระบุให้รัฐต้องจัดการศึกษาให้กับเด็กทุกคน

และมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ตามมา เรื่องการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย โดยคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการรับนักเรียนนักศึกษาเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548 ใ้รับนักเรียนที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทยเข้าเรียนได้ และสามารถออกหลักฐานทางการศึกษาได้ เช่นเดียวกับคนไทย และ ยังจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการศึกษาใช้จ่ายรายหัวให้กับสถานศึกษาที่จัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรและไม่มีสัญชาติไทย

(<https://www.chula.ac.th/cuinside/12859/>)

ประการที่สอง การจัดการศึกษาให้แก่เด็กไร้สัญชาติเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน ได้แก่ การปฏิบัติตามหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 (Universal Declaration of Human Rights 1948) ที่ให้ยอมรับศักดิ์ศรีแต่กำเนิด บุคคลย่อมมีสิทธิโดยปราศจากการแบ่งแยกไม่ว่ากรณีใด เช่น เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา รวมถึงมีสิทธิในสัญชาติ จะถูกเพิกถอนหรือปฏิเสธหรือเปลี่ยนสัญชาติของตนมิได้ และมีสิทธิในการศึกษาที่ต้องให้เปล่าอย่างน้อยชั้นประถมศึกษาและขั้นพื้นฐาน เป็นการให้ความเสมอภาคทางการศึกษา(สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2556)

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าสาเหตุของการจัดการศึกษาแก่เด็กไร้สัญชาติ มีสองประการ คือ 1. ประการที่หนึ่ง เป็นไปตามกฎหมายทั้งกฎหมายมหาชน กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายและระเบียบต่างๆ รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีของไทย 2. ประการที่สอง เป็นไปตามหลักมนุษยธรรมที่จะต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาคและสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ ซึ่งงานวิจัยของ ศุภากร เมฆขยาย (2554) ค้นพบว่า หากไม่จัดการศึกษาให้กับเด็กไร้สัญชาติอาจก่อให้เกิดปัญหาสังคมตามมา เช่น ความเห็นของนายประยูร สุธาบุรณ ได้ให้ความเห็นไว้ดังนี้ “การศึกษาเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาคน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะอาศัยอยู่ตรงไหนต้องได้รับการพัฒนาให้ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันเพื่อความมั่นคงของประเทศ เป็นหน้าที่ที่เราจะต้องพัฒนาเด็กไร้สัญชาติให้มีคุณภาพเพื่อให้เกิดสุขภพอนามย์ที่ดี ลดปัญหาด้านสังคม ถ้าเด็กไร้สัญชาติมีโอกาสได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง นอกจากนั้น เด็กไร้สัญชาติเป็นพลเมืองของโลกเหมือนกัน ควรได้รับการพัฒนาเหมือนเด็กเยาวชนคนไทย” ทั้งนี้ ศุภากร เมฆขยาย (2554) ได้เสนอรูปแบบของการจัดการศึกษาให้แก่เด็กไร้สัญชาติว่า 1) ให้เด็กไร้สัญชาติได้เรียนในโรงเรียนปกติ ซึ่งควรส่งเสริมให้มากๆ เพราะในที่สุดแล้วต้องอยู่ในสังคมเดียวกัน 2) การจัดการศึกษาให้แก่เด็กไร้สัญชาติ โดยมีโรงเรียนเฉพาะหากมีจำนวนมากเพียงพอ โดย ศุภากร เสนอเพิ่มเติมว่า ควรจัดรูปแบบการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้สัญชาติแบบพหุวิธีการ คือ การผสมผสานรูปแบบการจัดทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อเป็นการสร้างโอกาสและทางเลือกทางการศึกษาให้แก่ผู้เรียน และตอบสนองความต้องการของผู้เรียนอย่างแท้จริง

#### 2.4.2 ด้านเศรษฐกิจ

#### 2.4.3 ด้านวิถีชีวิต

### 3. แนวคิดว่าด้วยเรื่อง การให้สัญชาติบุคคล

ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศจะยอมรับว่าการกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของบุคคลตกอยู่ภายใต้ขอบเขตของรัฐนั้น ๆ โดยตรง รัฐจึงมีเสรีภาพในการกำหนดการได้สัญชาติหรือการเสียสัญชาติซึ่งตามหลักนิติศาสตร์ระบุหลักการให้สัญชาติแก่บุคคลไว้ดังนี้

- 1) หลักการสืบสายโลหิต คือ การได้สัญชาติโดยการเกิดจากผู้มีสัญชาตินั้น ๆ บุคคลที่เกิดมาโดยมีพ่อแม่มีสัญชาติใด ก็จะได้สัญชาติของรัฐนั้นโดยไม่คำนึงถึงสถานที่ที่เกิดว่าอยู่ในรัฐใด
- 2) หลักการเกิดในดินแดนของรัฐ คือ บุคคลที่เกิดในดินแดนของรัฐโดยอมได้สัญชาติของรัฐนั้น
- 3) หลักการภูมิลำเนาถาวรอยู่ในรัฐผู้ให้สัญชาติ คือ การที่บุคคลที่เจตนาจะตั้งถิ่นฐานในดินแดนของรัฐและมีภูมิลำเนาถาวรในดินแดนของรัฐ
- 4) หลักการมีสถานภาพเป็นบุคคลในครอบครัวกับบุคคลที่มีสัญชาติของรัฐผู้ให้สัญชาติ คือ มีความเกี่ยวข้องทางสถานภาพครอบครัวกับบุคคลผู้ถือสัญชาติของรัฐนั้น ๆ เช่น กรณีคู่สมรส หรือบุตรนอกสมรสของบุคคลผู้มีสัญชาตินั้น ๆ
- 5) หลักการเป็นข้าราชการในรัฐผู้ให้สัญชาติ คือ รัฐยอมรับให้สัญชาติแก่บุคคลที่เข้ามารับราชการภายในรัฐนั้น ๆ
- 6) หลักการมีเจตนาแปลงสัญชาติ เป็นคนชาติของรัฐนั้น คือ การที่รัฐยอมรับให้สัญชาติแก่บุคคลที่มีเจตนาจะเข้ารับสัญชาติของรัฐนั้น ๆ ซึ่งเรียกว่า การแปลงสัญชาติ

ตามทฤษฎีว่าด้วยคนที่มีสิทธิในสัญชาติไทย (พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร , 2554 น. 19-20) ระบุว่า คนที่มีสิทธิในสัญชาติไทยน่าจะมีอยู่ 5 ประเภท คือ

- 1) คนที่มีสิทธิในสัญชาติไทย และได้ใช้สิทธิแล้ว และรัฐไทยรับรองการใช้สิทธิแล้ว
- 2) คนที่มีสิทธิในสัญชาติไทยแต่ยังไม่ได้ใช้สิทธินี้เลย ดังนั้น รัฐไทยจึงยังไม่มีโอกาสในการรับรองสิทธินี้เช่นกัน

กรณีเช่น บุคคลที่เกิดในต่างประเทศ และบิดาเป็นคนต่างด้าว และบุคคลนั้นมีมารดาเป็นคนไทย จึงสามารถมีสัญชาติไทยโดยหลักการสืบสายโลหิตจากมารดา เป็นต้น หากภายหลังบุคคลนั้นต้องการที่จะใช้สิทธิในสัญชาติไทย เจ้าหน้าที่ของรัฐไทยจะต้องรับรองสิทธิของบุคคลนั้นด้วย

- 3) คนที่มีสิทธิในสัญชาติไทย แม้พยายามจะใช้สิทธิในสัญชาติไทย แต่รัฐไทยยังไม่มีโอกาสทางปกครองใด ๆ เพื่อรับรองการใช้สิทธินี้เลยเช่นกัน
- 4) คนที่ไม่มีสิทธิในสัญชาติไทย แต่ได้ใช้สิทธินี้แล้วและรัฐไทยรับรองการใช้สิทธินี้แล้ว เช่น การสวมสิทธิของบุคคลอื่น เป็นต้น
- 5) คนที่มีสิทธิในสัญชาติไทย แต่ยังไม่ “ตระหนักรู้” มีความจำเป็นที่มนุษย์สัญชาติไทยจะต้องใช้สิทธินี้ แต่รัฐไทยยังไม่มีโอกาสทางปกครองใด ๆ เพื่อรับรองสิทธินี้เช่นกัน



ในกรณีนี้ พันธุ์ทิพย์ได้ยกตัวอย่างกลุ่มคนที่น่าจะตกอยู่ในสถานการณ์นี้คือ กลุ่มคนที่อยู่ห่างไกลความเจริญ อาทิ คนมานี หรือซาไก คนตองเหลือง และคนมอแกน (ชาวเล) ที่ยังเร่ร่อน ซึ่งมักจะไม่ได้รับการแจ้งเกิดในทะเบียนราษฎรของประเทศไทย กลุ่มคนเหล่านี้จึงไม่มีบัตรประชาชน และกลายเป็นบุคคลไร้สัญชาติในทางกฎหมาย

สำหรับกลุ่มบุคคลที่ไม่มีรัฐใดรับรองในความเป็นตัวตน จะตกเป็นสถานะคนไร้สัญชาติหรือคนไร้รัฐ ทั้งนี้ การจะมีสัญชาตินั้นจะต้องมีจุดเกาะเกี่ยวเพื่อให้ได้มาซึ่งการมีสัญชาติตามที่ได้กำหนดไว้ข้างต้น

#### 4. แนวคิดเรื่องการย้ายถิ่น

พงษ์สวัสดิ์ สวัสดิ์พงษ์ (ใน วีรวัดน์ อิศรานุวรรณ ,2554) แนวคิดเรื่อง การโยกย้ายถิ่นที่อยู่อาศัยเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งเพื่อใช้ในการอธิบายคนไร้สัญชาติในพื้นที่ชายแดน เนื่องจากบริเวณชายแดนเป็นพื้นที่ที่มีการเคลื่อนย้ายของผู้คนไปมาตลอดเวลา สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ที่มีอยู่ติดชายแดนประเทศมาเลเซีย และมีลักษณะทางสังคม วัฒนธรรมที่ใกล้เคียงกันมาก ทำให้การโยกย้ายถิ่นฐานนั้น เอื้อต่อการปรับตัวให้เข้ากับชีวิตนี้แห่งใหม่ได้ง่าย

แนวคิดการย้ายถิ่นในเชิงประชากรศาสตร์นั้น โดยทั่วไปจะพิจารณาการย้ายถิ่นในแง่ของการเคลื่อนย้ายทางกายภาพ คือ การพิจารณาการเพิ่มหรือลดของขนาดประชากรในแง่จำนวนหรือขนาดประชากรในทางร่างกายเท่านั้น แต่ตามปกติการปรากฏของร่างกายมักมีการเชื่อมโยงกับเอกลักษณ์ ซึ่งทางสังคมวิทยา ได้วิเคราะห์การย้ายถิ่นในฐานะที่เป็นการเคลื่อนย้ายของร่างกายและเอกลักษณ์และติดตามด้วยการย้ายถิ่นของร่างกาย คือ กระบวนการที่บุคคลเรียนรู้บรรทัดฐาน ค่านิยม แบบแผนความสัมพันธ์ต่าง ๆ ของกลุ่ม หรือของสังคมที่ตนจะย้ายเข้าไปเป็นสมาชิก กระบวนการย้ายถิ่นมีทั้งการย้ายถิ่นโดยถูกบังคับและการย้ายถิ่นโดยสมัครใจ (Voluntary migration) ซึ่งในกรณีของความสมัครใจนั้นบุคคลผู้ย้ายถิ่นอาจมีการคาดการณ์ล่วงหน้าแล้วว่า จะกำหนดตำแหน่งแห่งที่หรือตัวตนในเชิงสัญลักษณ์สำหรับที่อยู่ใหม่ในอนาคต การย้ายถิ่นในลักษณะนี้จึงเอื้อต่อการปรับตัวให้เข้ากับชีวิตในสถานที่ใหม่ได้ง่าย เนื่องจากผู้ย้ายถิ่นได้ปรับตนเองในเชิงสัญลักษณ์สำหรับที่อยู่ใหม่ ทำให้สามารถปรับเข้ากับชีวิตแบบใหม่ได้อย่างกลมกลืน

ในกรณีของบุคคลที่ต้องเคลื่อนย้ายโดยการถูกบีบบังคับ การเคลื่อนย้ายร่างกายจะเกิดขึ้นก่อนการเคลื่อนย้ายเอกลักษณ์ ทำให้บุคคลนั้น ๆ มีเอกลักษณ์ที่ยังอยู่ในโครงสร้างสังคมเดิม บุคคลนั้นจำเป็นต้องปรับตนให้เข้ากับเอกลักษณ์ใหม่ในสถานการณ์สังคมใหม่ที่มิคุ้นเคยทั้งวัฒนธรรมและแบบแผนชีวิต

การย้ายถิ่นในเชิงสังคมวิทยามีรูปแบบการเคลื่อนย้ายทางเอกลักษณ์และทางร่างกายออกเป็น 4 รูปแบบ คือ

1) การย้ายทั้งกายและเอกลักษณ์ คือ กรณีของบุคคลที่ต้องการย้ายถิ่นโดยมีการเตรียมการวางแผนไว้ล่วงหน้า เตรียมความพร้อมในทุกๆ ด้าน ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และจิตวิทยา และย้ายเข้าสู่ถิ่นที่ตนเองต้องการมากที่สุด

2) การย้ายแบบกายอยู่แต่เอกลักษณ์ย้าย เป็นรูปแบบของการที่เอกลักษณ์ได้เคลื่อนย้ายไปแล้วในเชิงสัญลักษณ์ แต่ร่างกายยังอยู่ถิ่นเดิม โดยอาจเป็นเพราะมีอุปสรรคบางประการที่ทำให้ไม่สามารถย้ายถิ่นในเชิงกายภาพได้ เช่น การเตรียมการเพื่อจะย้าย เตรียมทรัพยากร แต่ยังไม่สามารถย้ายได้เนื่องจากมีปัญหาบางประการ

3) การย้ายแบบกายย้ายแต่เอกลักษณ์อยู่ เป็นรูปแบบของการย้ายถิ่นแบบไม่สมัครใจ ซึ่งทางร่างกายเคลื่อนย้ายไปแล้ว แต่เอกลักษณ์ของผู้ย้ายยังผูกพันยึดมั่นอยู่ในเครือข่ายสัมพันธ์ภาพในสังคมเดิม ๆ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความตึงเครียดได้เนื่องจาก อาจไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับชีวิตแบบใหม่ได้

4) การอยู่ทั้งกายและเอกลักษณ์ ถือว่าเป็นรูปแบบของการไม่ย้ายถิ่น คือ ไม่มีการเคลื่อนย้ายทั้งร่างกายและเอกลักษณ์ เป็นการยึดมั่นกับท้องถิ่น และแบบแผนชีวิตประจำวันของตนเองอย่างไม่เปลี่ยนแปลง

การปรากฏตัวของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ในแนวคิดทางทฤษฎีด้านสังคมวิทยาเรื่องการย้ายถิ่น เชื่อว่า เกิดจากรูปแบบการย้าย ถิ่นฐานข้ามพรมแดน แบบย้ายทั้งกายและเอกลักษณ์ โดยอาจจะมีเหตุผลมาจากการการประกอบอาชีพ ซึ่งอาจมีผลต่อการกำหนดสถานะของบุคคลที่ย้ายถิ่นข้ามไปมาได้ สำหรับกรณีของคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่มีการย้ายถิ่นข้ามเขตแดนนั้น หากมีการย้ายทั้งกายและเอกลักษณ์อาจส่งผลต่อการพิจารณาในการออกบัตรแสดงตนหากมีหลักฐานที่แสดงถึงจุดเกาะเกี่ยวต่าง ๆ และอาจมีเงื่อนไขเข้ามาเกี่ยวข้อง กล่าวคือ หากคนไร้สัญชาติได้ย้ายถิ่นไปด้วยความต้องการที่จะประกอบอาชีพและสร้างครอบครัวลงหลักปักฐาน รัฐอื่นๆก็อาจจะรับพิจารณาในการให้สิทธิอาศัยในดินแดนของรัฐนั้น ๆ ได้

การศึกษาทางทฤษฎี การย้ายถิ่นในมุมมองทางสังคมวิทยา จึงอาจจะสะท้อนให้เห็นถึงการปรากฏตัวของคนไร้สัญชาติและคนไร้รัฐได้อีกมิติหนึ่ง ตลอดจนเป็นแนวทางในการที่รัฐจะใช้เป็นเกณฑ์เพื่อพิจารณาถึงการกำหนดสถานะของบุคคลไร้สัญชาติและคนไร้รัฐที่ย้ายเข้ามาด้วย

### **การทบทวนวรรณกรรม/สารสนเทศ (information) ที่เกี่ยวข้อง**

งานวิจัยเกี่ยวกับเรื่อง คนไร้สัญชาติหรือคนไร้เอกสารยืนยันตัวตนในประเทศไทย โดยส่วนใหญ่เป็นงานด้านสังคมสังคมศาสตร์ คือ งานด้านมานุษยวิทยาและสังคมวิทยาที่เน้นการศึกษาในเชิงความเป็นชาติพันธุ์ (Ethnicity) ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้เป็นชนกลุ่มน้อยที่ส่วนใหญ่ไม่มีสิทธิที่พึงมีตามกฎหมายทำให้ไม่ได้รับการบริการและการปฏิบัติที่ดีจากเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนคนไทยส่วนใหญ่มีทัศนคติ มุมมองที่ต่อกลุ่มคนเหล่านี้มีลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกับคนอื่นๆทั่วไป

อานันท์ กาญจนพันธุ์ วิเคราะห์ว่า มุมมองเรื่องความเป็นชาติพันธุ์เหล่านี้ในประเทศไทยเป็นผลจากกระบวนการทางการเมืองซึ่งเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ช่วงแรกของกระบวนการสร้างรัฐประชาชาติ (Nation State Process) เมื่อผู้นำทางการเมืองและการปกครองในกรุงเทพฯ ที่เป็นศูนย์กลางของอำนาจ เริ่มสร้างภาพของ ความเป็นคนอื่น (The Otherness) ให้กับกลุ่มชนต่าง ๆ ในชาติ ด้วยการมองว่า กลุ่มชนที่อยู่ห่างออกไปจากศูนย์กลางเป็นคนบ้านนอก นัยที่เกิดขึ้นจากการสร้างภาพดังกล่าว ได้กลายเป็น วาทกรรม (Discourse) หรือการนิยามความหมายเชิงอำนาจ ที่ผลักดันให้กลุ่มชนที่อยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางของอำนาจ ต้องตกอยู่ในสภาวะไร้อำนาจ ที่เรียกว่า สภาวะชายขอบของสังคม (Marginality) ซึ่งเท่ากับเป็นกระบวนการกีดกันให้กลุ่มชนที่อยู่ห่างไกลเหล่านั้นต้องสูญเสียสิทธิต่าง ๆ ที่พึงมีพึงได้จากพัฒนาในรัฐชาติ ซึ่งในทางสังคมวิทยาเรียกกระบวนการเช่นนี้ว่า กระบวนการสร้างสภาวะความเป็นชายขอบ (Marginalization)

ความเป็นชายขอบสามารถเกิดขึ้นได้กับกลุ่มชนที่อยู่ห่างไกลจากอำนาจ ทั้งในแง่ของระยะทางและความสัมพันธ์ (<http://www.contothailand.org/independentfile/INDEX.ASP>) เช่น กลุ่มคนยากจน คนไร้บ้าน ที่ห่างไกลจากความสัมพันธ์ในสังคม หรือ กรณีของชาวเขา ชาวเล ซึ่งเป็นกลุ่มชนที่อยู่ห่างไกลจากอำนาจในแง่ระยะทางอีกด้วย

ดังนั้น การเป็นคนไร้สัญชาติ จึงตกอยู่ในสภาวะของการเป็นคนชายขอบในแง่มุมหนึ่งทางสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา เนื่องจากห่างไกลจากการใช้อำนาจของตนเอง แม้ว่าสิทธินั้นจะเป็นเพียงแค่การใช้สิทธิขั้นพื้นฐานในการเป็นพลเมือง หรือสิทธิในการก่อตั้งครอบครัวตลอดจนถึงการใช้สิทธิส่วนบุคคลในด้านต่าง ๆ ก็ตาม

กรณีประเด็นทางกฎหมายกับการเป็นคนไร้สัญชาติที่เน้นการให้ความสำคัญทางสถานะบุคคลในทางกฎหมายและการเสียสิทธิที่พึงจะได้รับ อันเป็นผลจากการขาดการรับรองตัวตนในทางกฎหมายมีประเด็นหลักๆ ที่เกี่ยวข้องคือ ประเด็นสิทธิมนุษยชนที่มุ่งเน้นพิจารณาสิทธิในการได้รับความดูแลจากรัฐ และการได้รับความคุ้มครองในทางกฎหมาย เช่น สิทธิในการได้รับการรักษาพยาบาล สิทธิและโอกาสในการประกอบอาชีพ สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐ สิทธิในการสร้างครอบครัว เป็นต้น

### นิยามความเป็นคนไร้สัญชาติและสาเหตุของการเป็นคนไร้สัญชาติในประเทศไทย

คำที่มักมาคู่กันกับคำว่า “คนไร้สัญชาติ” คือ คำว่า “คนไร้รัฐ” ซึ่งมักเรียกควบคู่กันไปด้วยว่า “คนไร้รัฐไร้สัญชาติ” โดยประเทศไทยมีการให้ความหมาย “ไร้รัฐ” และ “ไร้สัญชาติ” ไว้ว่า “คนไร้รัฐ” หมายถึงบุคคลผู้ไม่มีเอกสารแสดงตนใด ๆ และไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนในระบบการทะเบียนราษฎร ส่วน “ไร้สัญชาติ” หมายถึง บุคคลไร้รัฐที่ได้ขึ้นทะเบียนในระบบการทะเบียนราษฎรและไม่มีเอกสารแสดงตน (<https://www.unhcr.org/th/statelessness>) ซึ่งอาจมีสิทธิหรือไม่มีสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทย กรณีของคนไร้สัญชาติที่ไม่มีสิทธิอาศัยอยู่ประเทศไทย จะกลายเป็นคนไร้รัฐด้วยซึ่งจะไม่ถือเป็นคนต่างด้าวใน

ทุกประเทศ เพราะไม่มีสัญชาติของรัฐใดเลย และไม่อาจอาศัยอยู่ในประเทศใดได้ เพราะไม่มีสิทธิอาศัยในประเทศนั้น และยังถือเป็นคนเถื่อนสำหรับทุกดินแดน (วรรณนิศา สุกุลณี, 2556)

พันธูทิพย์ กาญจนาจิตรา ระบุว่า คำว่า “คนไร้รัฐ” หรือ “คนไร้สัญชาติ” หรืออาจเรียกพวกเขาเหล่านี้ในภาษาอังกฤษว่า “Stateless People” หรือ “Stateless Persons” ในขณะที่วิทยานิพนธ์ของ วีรวัดน์ อิศรานูวรรธน์ (2557) เรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนไร้สัญชาติและคนไร้รัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรียกคนไร้รัฐในภาษาอังกฤษว่า Stateless Person และคนไร้สัญชาติ ในภาษาอังกฤษว่า Nationalityless Person ซึ่งในอนุสัญญาสหประชาชาติ 2 ฉบับกล่าวคือ (1) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสถานะของคนไร้รัฐ ค.ศ.1954/พ.ศ.2497 และ (2) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการลดระดับปัญหาความไร้รัฐ ค.ศ.1961/พ.ศ. 2504 มนุษย์ที่ถูกเรียกด้วยถ้อยคำดังกล่าวจะมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ

1) พวกเขาจะถูกจัดเป็น “คนต่างด้าว” ในประเทศไทย ด้วยว่า พวกเขาไม่มีเอกสารหรือเลขประจำตัวบุคคลที่แสดงความเป็นคนที่มีสิทธิในสัญชาติของประเทศไทย ตลอดจนทุกรัฐบนโลกนี้ และ

2) พวกเขาจะมีสถานะบุคคลตามกฎหมายไทยว่าด้วยคนเข้าเมืองเป็นหรือเคยเป็น “คนผิดกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง” อีกด้วย

ดังนั้น พวกเขาจึงตกอยู่ในข้อจำกัด 2 ประการในประเทศไทย กล่าวคือ

3) พวกเขาข่อมขาดสิทธิในความคุ้มครองอันพึงมีต่อคนที่ได้รับการรับรองสิทธิในสัญชาติโดยรัฐเจ้าของสัญชาติแล้ว และ

4) พวกเขาจึงถูกจำกัดสิทธิอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตหลายประการในรัฐทุกรัฐที่พวกเขาปรากฏตัวอยู่ในบริบทของประเทศไทย

พันธูทิพย์ (2559) ระบุว่า คนไร้รัฐไร้สัญชาติ คงมีได้มีอยู่เฉพาะในประเทศไทย สหประชาชาติจึงหยิบยกเอาเรื่องราวนี้มาหารือและตกลงกับนานารัฐในประชาคมระหว่างประเทศ สหประชาชาติเรียกคนเหล่านี้ว่า “Stateless Persons” ดังปรากฏตามข้อ 1 แห่ง อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสถานะของคนไร้รัฐ ค.ศ.1954/พ.ศ.2497 ซึ่งบัญญัติว่า “For the purpose of this Convention, the term “stateless person” means a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law. (โดยคำนึงถึงเป้าประสงค์ของอนุสัญญานี้ บุคคลซึ่งไม่ถูกพิจารณาในสถานะคนสัญชาติภายใต้กฎหมายของรัฐใดเลยบนโลก)” และจะเห็นว่า คำว่า “stateless person” นี้ หากจะ “แปลคำ” เป็นภาษาไทยก็จะต้องใช้คำว่า “คนไร้รัฐ” หรือ “บุคคลไร้รัฐ” แต่หากจะ “แปลความ” จากคำนิยามของข้อ 1 แห่งอนุสัญญานี้ ก็จะต้องใช้คำในภาษาไทยว่า “คนไร้สัญชาติ” หรือ “บุคคลไร้สัญชาติ” ด้วย เนื่องจาก พันธูทิพย์ วิเคราะห์ว่า สำหรับสหประชาชาติการใช้คำว่า “stateless person” เพื่อแสดงถึงสถานะบุคคลให้ครอบคลุมถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ให้การจัดการปัญหาเป็นไปได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ ทางเลือกนี้มักใช้กันมากในคนทำงานเพื่อให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนเหล่านี้ นั่นคือ 1. ความไว้รัฐเจ้าของทะเบียนบุคคล และ 2. ความไว้รัฐเจ้าของสัญชาติ

ในขณะที่การจัดการประชากรของรัฐสมัยใหม่ นานประเทศจะบันทึก “ประชากร” หรือ “ประชาชน” หรือ “คนที่อาศัยอยู่บนดินแดนของรัฐ” ในทะเบียนบุคคลของรัฐ ซึ่งมักเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า “Civil Registration” สำหรับประเทศไทย เรียกว่า “ทะเบียนราษฎร” ดังนั้น ในทางปฏิบัติโดยสากล การรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายที่มีประสิทธิภาพที่สุด ก็คือ การรับรองมนุษย์โดยการบันทึกในทะเบียนบุคคลหรือทะเบียนราษฎรของรัฐ ทั้งนี้ เพราะการบันทึกนี้ยอมทำให้มนุษย์ที่ถูกบันทึกนั้นอยู่ในสายตาของรัฐเจ้าของทะเบียน และมนุษย์ที่ถูกบันทึกมักได้รับเอกสารรับรองตัวบุคคล (Paper of Identification) ที่ออกโดยรัฐเจ้าของทะเบียน และในยุคปัจจุบัน มนุษย์ที่ถูกบันทึกจะได้รับ “เลขประจำตัวบุคคล (Identification Number)” ที่ออกโดยรัฐเจ้าของทะเบียนอย่างชัดเจน

การรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายการทะเบียนราษฎรโดยรัฐ จึงเป็นกลไกประสิทธิภาพเพื่อจัดปัญหาความไว้รัฐที่มีประสิทธิภาพอย่างมากมาย ความหายไปของบัตรประจำตัวบุคคลจึงไม่ก่อปัญหามากนัก สำหรับมนุษย์ที่ถูกบันทึกแล้ว ซึ่งในประเทศไทย เรียกอย่างชัดเจนว่า “ราษฎรไทย” หากเป็นมนุษย์ที่ถูกบันทึกในทะเบียนราษฎรของรัฐไทย

พันธุ์ทิพย์ สรุพบว่า เป็นที่ชัดเจนว่า คนที่ไร้การรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายโดยสิ้นเชิง โดยทุกรัฐบนโลกนี้ จึงตกเป็นคนไร้เอกสารรับรองตัวบุคคลหรือเอกสารแสดงตน (Undocumented Persons) จึงตกเป็นคนไร้การพิสูจน์ทราบตัวบุคคล (Unidentified Persons)

พวกเขาจึงตกเป็น “คนไร้รัฐโดยสิ้นเชิง” เพราะพวกเขาไม่มีเอกสารหรือฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรที่แสดงว่า เขามีชื่อว่าอะไร เกิดเมื่อไหร่ จากใคร อาศัยอยู่ที่ไหน และมีสัญชาติอะไร พวกเขาจึงตกเป็น “คนไร้รัฐไร้สัญชาติ”

คนในสถานการณ์นี้จะถูกถือเป็นคนต่างด้าวทั้งในประเทศไทย และในทุกประเทศบนโลกใบนี้ จะไม่อาจมีสถานะเป็นคนชาติหรือคนสัญชาติ (national) ในทุกประเทศของโลก อีกทั้งยังจะถูกถือเป็น “คนที่ผิดกฎหมายคนเข้าเมือง” ในประเทศไทย ซึ่งพวกเขาปรากฏตัวอยู่ ตลอดจนในทุกประเทศบนโลกใบนี้เช่นกัน จนกว่า จะพิสูจน์ได้ว่า พวกเขามีสิทธิในสัญชาติของรัฐใดรัฐหนึ่งบนโลกใบนี้

แม้ว่างานชิ้นนี้ จะไม่ได้มุ่งเน้นเรื่องประเด็นทางกฎหมาย แต่จะต้องทำความเข้าใจการใช้คำเรียกกลุ่มบุคคลเหล่านั้นให้ดี เนื่องจากความเข้าใจของบุคคลทั่วไปต่อเรื่องนี้ยังไม่ชัดเจน เพราะประเด็นคนไร้สัญชาติในประเทศไทย ยังเน้นไปที่คนกลุ่มน้อยในที่ราบสูงทางภาคเหนือของประเทศไทย ในขณะที่การรับรู้ของสังคมไทยถึงการมีอยู่ของบุคคลเหล่านี้ในพื้นที่อื่นๆ ยังมีน้อยมาก ซึ่งในแต่ละพื้นที่อาจมีเหตุผลของการมีคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่แตกต่างกันออกไป

งานวิจัยชิ้นนี้ ศึกษาสาเหตุของการตกเป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติ หรืออาจกล่าวได้ว่าบุคคลเหล่านี้เป็นบุคคลที่ไร้สถานะในทางกฎหมายหรือไร้เอกสารประจำตัว ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความเชื่อมโยงในพื้นที่ชายแดนไทย-มาเลเซีย หรือในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ งานวิจัยฉบับนี้จึงใช้คำหลายคำในการ

เรียกกลุ่มคนที่ศึกษา ทั้งคำว่า “คนไร้รัฐไร้สัญชาติ” “คนไร้สถานะทางกฎหมาย” และ “คนไร้เอกสารประจำตัว” เพื่อให้ครอบคลุมความหมายทั้งหมด นอกจากนี้ ยังมีงานวิจัยที่ศึกษากรณีคนไร้เอกสารประจำตัว ซึ่งหมายถึง กลุ่มบุคคลที่ไม่เคยได้รับการจดทะเบียนการเกิด ซึ่งล้วนแล้วแต่มีสถานะทางกฎหมายตกเป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ การขีดเส้นพรมแดนรัฐชาติ ทำให้กลุ่มผู้คนที่เคยอยู่ร่วมกันในอดีตซึ่งอาจมีวัฒนธรรมร่วมกัน มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติ ได้ถูกตัดแบ่งออกจากกัน ทั้งๆ ที่กลุ่มคนเหล่านั้นยังมีความคุ้นเคยต่อสิ่งเดิม ๆ อยู่ ความคุ้นเคยเหล่านั้นทำให้มีการปฏิสัมพันธ์นั้นยังคงมีอยู่ในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ การเป็นแรงงานข้ามชาติ การแต่งงานข้ามพรมแดน ซึ่งเหล่านี้นำมาสู่การเป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติได้ทั้งสิ้น ประเด็นเหล่านี้ได้ถูกกล่าวไว้ในงานของ จินดาหรา วิเทห์ และศิวัช ศรีโศคางกุล (2560) ซึ่งทำการศึกษาชีวิตคนไร้รัฐในหมู่บ้านตำบลปะไฮ ต.โขงเจียม อ.ห้วยยาง จ.อุบลราชธานี เพื่อหาสาเหตุของการเป็นคนไร้รัฐ คุณภาพชีวิตของคนไร้รัฐและข้อเสนอแนะของคนไร้รัฐ พบว่า สาเหตุของการเป็นคนไร้รัฐมีหลายประการ คือ 1) เป็นบุคคลตกสำรวจ และไม่สามารถระบุสถานะบุคคลในบัตรทุกประเภทได้ 2) พ่อแม่เป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนทำให้บุตรมีสถานะเช่นเดียวกันด้วย 3) อยู่ระหว่างการรอพิจารณาได้รับสัญชาติ 4) พื้นที่หมู่บ้านเป็นพื้นที่ที่มีคนไร้รัฐเคลื่อนย้ายอยู่ตลอดเวลา ซึ่งมีผลต่อการพิจารณาให้สัญชาติ และปัญหาจากการทำงานของหน่วยงานราชการ คือ 5) ที่ส่วนราชการทำหลักฐานการขอสัญชาติหาย และ 6) ส่วนราชการเพิกเฉยต่อการปฏิบัติงาน อีกทั้งปฏิบัติงานล่าช้า ซึ่งทั้งหมดนี้ส่งผลให้เกิดบุคคลที่ไร้รัฐที่ไม่สามารถมีกรรมสิทธิ์ใด ๆ ได้ และเป็นปัญหาต่อบุตรหลานและการอาศัยอยู่ในประเทศไทย ดังนั้น กลุ่มคนเหล่านี้ต้องการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญ เช่น การรักษาพยาบาล การประกอบอาชีพ และการทำงานที่เป็นระบบของหน่วยงานราชการในการดำเนินงานเรื่องสัญชาติ โดยผลักดันให้รุ่นลูกหลานที่สัญชาติมาก่อนเนื่องจากสามารถเข้าสู่การพิสูจน์ตัวตนได้ง่ายกว่ารุ่นพ่อแม่ที่มีการเคลื่อนย้ายไปมาอยู่ตลอดเวลา

วิทยานิพนธ์ของ ชลฤทัย แก้วรุ่งเรือง (2551) ศึกษาคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลและผลในทางกฎหมายตามข้อเท็จจริงของแต่ละกรณี โดยระบุว่าคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลคือ คนที่ไม่เคยถูกบันทึกตัวบุคคลในทะเบียนราษฎรของรัฐใดๆ ทำให้ไม่เคยได้รับการรับรองจากรัฐใด ๆ ว่าเป็นบุคคลที่มีตัวตนตามกฎหมายมหาชนของรัฐ การไม่เคยถูกรับรองจากรัฐใด ๆ ว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายส่งผลให้ว่าบุคคลนั้นเป็นคนที่ “ไร้รัฐ” และ “ไร้สัญชาติ” โดยทันที ซึ่งงานวิจัยทางนิติศาสตร์ของ ดร.ณิ ไพศาล พาณิชกุล ได้พูดถึงสิทธิในสิทธิที่จะได้รับการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมาย ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญสำหรับมนุษย์ทุกคนซึ่งสิทธิเหล่านี้ได้รับการรับรองตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนตาม ข้อ 6 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 16 และข้อ 24 แห่งกติการะหว่างประเทศว่า ด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และการเมืองข้อ 7 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเกิดในทางปฏิบัติ ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับการจดทะเบียนสิทธิเกิดและสิทธิที่จะได้รับการบันทึกชื่อ และรายการบุคคลเข้าสู่ระบบฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรของรัฐการรับรู้ตัวตนทางกฎหมายของเด็ก ถือว่าเป็นสิทธิแรกของเด็กที่ได้รับการรับรองภายใต้กรอบสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเกิด ก็เห็นว่า

การจดทะเบียน คนเกิดเป็นขั้นตอนแรกของการประกันสิทธิในการมีชีวิตรอด การพัฒนาและการได้รับบริการที่มีคุณภาพจากรัฐ

อย่างไรก็ดี การศึกษาของชลฤทัย แก้วรุ่งเรือง พบว่ากลุ่มคนที่ไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในประเทศไทยส่วนใหญ่ นั้น โดยแท้จริงแล้วคือบุคคลที่มีสัญชาติไทย แต่เนื่องจากไม่มีหลักฐานในการพิสูจน์ทราบ จึงไม่สามารถแสดงตนได้ว่าเป็นคนที่มีสัญชาติไทย และสาเหตุของการเป็นคนไร้เอกสารส่วนหนึ่งเกิดจากไม่รู้ของเจ้าหน้าที่รัฐและความไม่รู้ของคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลเอง

จะเห็นได้ว่า ผลของการไม่มีเอกสารรับรองตัวตนในทางกฎหมาย ทำให้สูญเสียสิทธิในทางกฎหมายหลายๆ ด้าน โดยงานวิจัยของชลฤทัย ได้เสนอแนวทางปฏิบัติและการตีความในทางกฎหมายตลอดจน เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยกฎหมายพิเศษต่างๆ และต้องการแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการเพิ่มขึ้นของกลุ่มบุคคลดังกล่าว โดยต้องการหากระบวนการและความร่วมมือของหน่วยงานภายในพื้นที่ ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการดูแลประชาชน

การเป็นคนไร้สัญชาติ ส่งผลให้เกิดปัญหาการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในประเทศไทย ประกอบด้วยสิทธิการจัดตั้งที่อยู่อาศัย สิทธิในการประกอบอาชีพอย่างอิสระ สิทธิในการรับการรักษาพยาบาลในยามเจ็บป่วย และสิทธิในการเข้ารับการศึกษาเล่าเรียนเพื่อพัฒนาตนเอง บทความวิจัยของ นิยม ยากรณ์ (2560) พุดถึงปัญหาของกลายเป็นคนไร้สัญชาติว่า เกิดจากการอาศัยอยู่บริเวณชายแดน การหนีภัยความตาย การอาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลจากอำนาจรัฐ และความไม่รู้รากเหง้าของตนเองซึ่งส่งผลให้กลายเป็นคนไร้รัฐและไร้สัญชาติ ซึ่งในสองกรณีนี้รัฐจะต้องแก้ไขปัญหาแยกจากกัน เนื่องจากคนไร้รัฐและไร้สัญชาติมีประเด็นที่แตกต่างกัน

เมื่อปัญหาแตกต่างกันกระบวนการแก้ไขจึงแตกต่างกัน หากบุคคลไร้รัฐ โดยเริ่มต้นจากการให้ความคุ้มครองของรัฐแก่บุคคล แต่ยังไม่จำเป็นต้องให้สัญชาติ แต่ควรให้สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และอาจตามมาด้วยสิทธิที่จะได้รับการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งทำได้โดยการยอมรับให้มีสถานะทางทะเบียนราษฎร เพื่อที่จะสามารถมีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล และเมื่อคนไร้รัฐได้รับการรับรองในทะเบียนราษฎรของรัฐใดรัฐหนึ่ง บุคคลเหล่านั้นก็จะไม่ไร้รัฐอีกต่อไป แต่จะไร้เพียงสัญชาติเท่านั้น พวกเขาจะมีสถานะเป็นราษฎรในประเทศที่ยอมรับพวกเขาในทะเบียนราษฎร แม้ไม่มีสัญชาติ พวกเขายังมีรัฐหนึ่งยอมรับให้ความคุ้มครองในสถานะรัฐเจ้าของภูมิลำเนา งานของนิยมได้ย้ำเน้นการแก้ไขปัญหาให้ตรงจุดจึงควรต้องแยกปัญหาเป็น 2 ส่วน คือ (1) การจัดการปัญหาความไร้รัฐ และ (2) การจัดการปัญหาความไร้สัญชาติสังคมไทย

งานของนิยม ย้ำเน้นถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตที่เหมาะสมโดยอ้างอิงหลักกฎหมายต่างๆ เช่น สิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงสิ่งที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิต ดังนั้นในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิกองค์การสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ได้กำหนดนโยบายผ่านมติคณะรัฐมนตรีให้กลุ่มคนชายขอบ อาทิ กลุ่มคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ หรือไร้เอกสารยืนยันตัวตน ให้มีสิทธิด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1) ด้านการรักษาพยาบาล
- 2) ด้านการศึกษา
- 3) ด้านการประกอบอาชีพ
- 4) ด้านสิทธิอาศัยและการเดินทาง
- 5) ด้านการก่อตั้งครอบครัว

แม้ว่าสิทธิดังกล่าวจะได้รับการรับรองตามหลักสิทธิมนุษยชนแล้วก็ตาม แต่หากในขั้นตอนของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ยังไม่มีความเข้าใจหรือไม่รับทราบโดยทั่วไป การรับรองสิทธิก็จะเกิดปัญหาดังนั้นจึงอยู่ในขั้นตอนของเจ้าหน้าที่ทางปกครองทั้งระดับรัฐและระดับภายในท้องถิ่นที่จะต้องทำความเข้าใจและรับทราบถึงการรับรองสิทธิดังกล่าว

ปัจจุบันประเทศไทยมีกลุ่มบุคคลที่มีปัญหาเกี่ยวกับสถานะและสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทยหลายกลุ่ม ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีทั้งในส่วนที่อาศัยอยู่ดั้งเดิมแต่ตกสำรวจจากทางราชการ และกลุ่มที่อพยพมาจากประเทศเพื่อนบ้านด้วยเหตุผลทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และความไม่ปลอดภัยในชีวิต โดยบางส่วนไม่สามารถส่งกลับประเทศต้นทางได้จำนวนประมาณ 1-2 ล้านคนเศษ และมีแนวโน้มจะเพิ่มจำนวนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ สถานภาพการดำรงชีวิตของบุคคลดังกล่าวไม่เอื้อต่อความมั่นคงและสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ดังนั้น หากปล่อยไว้ โดยไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาก็จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติในระยะยาวอย่างรุนแรงโดยผลกระทบดังกล่าว ไม่จำกัดเฉพาะที่จะเกิดจากกลุ่มบุคคลกลุ่มนี้โดยตรงเท่านั้น แต่จะรวมถึงกลุ่มบุตรหลานที่จะเกิดขึ้นในภายหลังซึ่ง จะมีปัญหาด้านสังคมตามมา อันจะเป็นการเพิ่มความรุนแรงของสภาพปัญหาให้มากยิ่งขึ้นอีกด้วย (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2561, น 4)

ความไร้สัญชาติ ความไร้รัฐของมนุษย์ที่เกิดขึ้นนั้นมาจากการสร้างหลักเกณฑ์ในรูปแบบของกฎหมายเพื่อกำหนดสถานะของบุคคลที่มีความผูกพันเชื่อมโยงกับรัฐในการที่รัฐจะสามารถใช้อำนาจรัฐในการควบคุมและคุ้มครองภายในเขตอธิปไตย ซึ่งในอดีตกลุ่มบุคคลที่ต้องตกเป็นคนไร้สัญชาติ และคนไร้รัฐ อาจจะไม่เห็นถึงความสำคัญ เพราะการดำเนินชีวิตประจำวันที่มีความเป็นชนเผ่า หากินตามธรรมชาติในภูมิศาสตร์ของตนเอง ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาการบริการจากรัฐ แต่ปัจจุบันนั้นเมื่อมีความหลากหลายในระบบสังคม มนุษย์ไม่อาจดำรงอยู่ได้ด้วยตัวเอง ต้องมีการพึ่งพาอาศัยจากการบริการของรัฐ ทำให้บุคคลเหล่านี้ที่มามีอรรถกถาของสถานะทางบุคคลต้องกลายเป็นคนที่ด้อยโอกาสทางสังคมและถูกเอารัดเอาเปรียบได้ง่ายๆ ทั้งๆ ที่คนไร้สัญชาติและคนไร้รัฐก็เป็มนมนุษย์ที่จะต้องได้รับความเคารพในคุณค่า และคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เช่นเดียวกับมนุษย์คนอื่นๆ ด้วย (วีรวัฒน์ อิศรานุวรรณ , 2554)

นฤมล อรุโณทัย ได้กล่าวว่า คนไร้สัญชาติในไทยมีอยู่ในหลากหลายกลุ่ม บางกลุ่มอยู่ในบริเวณนี้มานานแล้ว เรียกได้ว่าเป็นคนติดแผ่นดิน แต่อาจจะไม่ได้รับการสำรวจ เนื่องจากอยู่ในพื้นที่ห่างไกล มีข้อจำกัดเรื่องการสื่อสารภาษาไทย ไม่ได้มีหลักฐานที่เป็นเอกสารว่าได้เกิดหรืออยู่ในประเทศไทย



มายาวนาน ทำให้กลุ่มนี้กลายเป็น “คนตกหล่น” บางกลุ่มเป็นคนที่ยอพยพเข้ามาเป็นระลอก หรือพ่อแม่เข้ามาแล้วมีลูกในเมืองไทย

ดร.นฤมล อรุโณทัย ขยายความต่อว่า คนไร้สัญชาติมีทั้งที่เป็นกลุ่มคนไทยแท้ ๆ แต่พ่อแม่ไม่ได้ไปแจ้งเกิดทำให้ไม่มีเอกสารรับรองการเกิด ไม่มีสูติบัตร หรือเป็นเด็กกำพร้า ในช่วงหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติสึนามิที่ได้มีโอกาสไปเก็บข้อมูลแถบภาคใต้ฝั่งอันดามัน ก็พบคนอีสานที่ยอพยพไปทำงาน แล้วขาดการติดต่อกับญาติพี่น้อง ไม่มีเอกสารรับรองตน กลายเป็นคนไร้รากเหง้า กลุ่มชาวเขาที่อยู่บนดอยที่ยังไม่มีการสำรวจ หรืออาจจะอพยพเข้ามาภายหลัง กลุ่มชาวมอแกน ที่บางกลุ่มอยู่อาศัยในไทยมานานแล้ว แต่อยู่บนเกาะห่างไกล ไม่มีภาษาเขียน พูดภาษาไทยไม่คล่อง ไม่มีเอกสารแสดงตัวตน แต่ในขณะนี้ได้รับการสำรวจแล้วและอยู่ในกระบวนการพิจารณาเรื่องสัญชาติ นอกจากนี้ก็ยังมีกลุ่มไทยพลัดถิ่นที่เป็นกลุ่มคนไทยอยู่อาศัยในมะริด ตะนาวศรี ซึ่งเคยเป็นส่วนหนึ่งของดินแดนไทย เมื่อถูกบีบบังคับจากความขัดแย้งก็เดินทางเข้ามาในไทย แต่ก็ไม่ได้รับสัญชาติไทย จึงเกิดความร่วมมือกับภาคีหลายภาคส่วน ผลักดันเรื่องการปรับแก้พระราชบัญญัติสัญชาติ

ดร.นฤมล อรุโณทัย ให้ข้อมูลว่า คนไร้สัญชาติบางกลุ่มก็ไม่ได้เรียกร้องสิทธิ กลุ่มที่เรียกร้องสิทธิก็อาจจะไม่มีหลักฐานหรือเอกสารที่มายืนยันตนเอง กระบวนการในการตรวจสอบต้องมีการให้ปากคำ ต้องใช้หลักฐานเอกสารต่างๆ ใช้พยานบุคคลที่มีความน่าเชื่อถือ ส่วนสำคัญคือเจ้าหน้าที่รัฐที่มีไม่เพียงพอ และคนยื่นขอสัญชาติที่อยู่ในกระบวนการมีจำนวนมาก ซึ่งเป็นงานที่ต้องลงรายละเอียดเป็นกรณี ๆ ไป ทำให้ต้องใช้เวลาในการรวบรวมข้อมูล

ปัญหาสำคัญที่ไม่อาจมองข้ามได้คือ ความซับซ้อนของกฎระเบียบ ข้อกำหนดต่างๆ ซึ่งบางครั้งเจ้าหน้าที่ก็ไม่ทราบรายละเอียดปลีกย่อยที่มากมายเหล่านี้ เมื่อไม่มั่นใจก็ไม่ได้ทำดีกว่า เพราะถ้าทำผิดจะกลายเป็นการสมรู้ร่วมคิดทำผิดกฎหมาย นอกจากนี้ตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐก็มักจะมีการปรับเปลี่ยนโยกย้าย ทำให้เรื่องเดินไปได้ช้าหรือหยุดชะงักลง รวมทั้งยังพบปัญหาเจ้าหน้าที่และผู้มีตำแหน่งที่รับรองได้ออกมาเรียกร้องค่าตอบแทนที่อยู่นอกเหนือกฎหมาย

เมื่อพิจารณาในแง่ของประวัติศาสตร์ อาจกล่าวได้ว่าการก่อตัวของรัฐชาติก็เป็นส่วนหนึ่งของการเกิดปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ซึ่งเมื่อเริ่มเข้าสู่ยุครัฐสมัยใหม่ในช่วงรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2411-2453) เริ่มให้ความสนใจสำรวจจำนวนคน ลักษณะชาติพันธุ์ และภาษาพูดของพลเมืองในประเทศ การเกิดขึ้นของคนไร้รัฐ อาจเริ่มจากการปรับเปลี่ยนการปกครองจากรัฐราชาธิราช 4 มาสู่รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในสมัยรัชกาลที่ 5 คือ เปลี่ยนเป็นการปกครองแบบรวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลาง ในปลายรัชกาลนี้มีการสำรวจจำนวนพลเมืองหลายครั้ง ในช่วง พ.ศ. 2452 - 2454 มีการนับคนทั่วประเทศได้สำเร็จเป็นครั้งแรก ได้ยอดบัญชีพลเมืองรวม 8.1 ล้านคน (ปราโมทย์ ประสาทกุล, 2552) ต่อมาในต้นสมัยรัชกาลที่ 6 (พ.ศ. 2453 - 2468) มีการตราพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับแรก ใน พ.ศ. 2456 ทำให้เกิดความชัดเจนในเรื่องสัญชาติในสังคมไทยมากขึ้น

สำหรับการมีกฎหมายบังคับให้ประชาชนทุกคนต้องมีบัตรประจำตัวประชาชนนั้นเริ่มขึ้นใน พ.ศ. 2486 และใน พ.ศ. 2495 มีการออกกฎหมายการทะเบียนราษฎร เพื่อบันทึกการเคลื่อนไหวของประชาชนเกี่ยวกับการเกิด การตาย และการย้ายที่อยู่ (รศรินทร์ เกรย์ และคณะ, 2551) แต่ระบบการจดทะเบียนกว่าจะลงหลักปักฐานสมบูรณ์ก็อีก 4 ปีต่อมาคือ พ.ศ. 2499

พันธุทิพย์ กาญจนาจิตรา สายสุนทร ( 2550,น.10-14) ได้ระบุว่าสถานะของคนไร้สัญชาตินั้นเกิดขึ้นเพราะ หากพิจารณาจากหลักการจดทะเบียนราษฎรแล้ว คนไร้รัฐในประเทศไทยอาจเกิดขึ้นได้ในสามสถานการณ์ต่อไปนี้คือ

(1) คนไร้รัฐเพราะเกิดก่อนการมีทะเบียนราษฎร แต่ตกหล่นจากการสำรวจเพื่อบันทึกในทะเบียนราษฎร ทั้งนี้ประเทศไทยมีการพัฒนาระบบทะเบียนราษฎรมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2499 บุคคลที่เกิดและอาศัยอยู่ในสังคมไทยก่อนช่วงเวลา พ.ศ. 2452 – 2499 และหลังจากนั้นอีหลายสิบปี ตกหล่นจากการบันทึกตัวบุคคลเป็นจำนวนมาก บุคคลเหล่านั้นจึงกลายเป็น ‘คนไร้รัฐ,คนไร้สัญชาติ’ เพราะตกหล่นจากการสำรวจเพื่อทำทะเบียนราษฎรในช่วงเวลาดังกล่าว

กรณีเช่นนี้ ถือได้ว่า เป็นปัญหาด้านการจัดการของภาครัฐ ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้บุคคลเหล่านั้นตกเป็นคนไร้รัฐ รวมถึงบุตรหลานของบุคคลที่ตกหล่นสำรวจนั้นด้วย ข้อเท็จจริงนี้พบมากในกลุ่มประชากรชาวเขา ชาวเล รวมถึงคนจีนอพยพจำนวนมาก และคนต่างชาติอื่น ๆ ที่เข้ามาในประเทศไทยในช่วงนั้น โดยที่ชื่อตนเองยังไม่ได้บันทึกในทะเบียนราษฎรของประเทศต้นทาง กลุ่มคนเหล่านี้มักอาศัยอยู่ในเขตทุรกันดารและมีความยากจน ทำให้ไม่มีการมาแจ้งเกิดหรือเป็นคนตกหล่นจากการสำรวจได้ง่ายกว่าคนในที่อื่น ๆ

(2) คนไร้รัฐเพราะมิได้รับการแจ้งการเกิด จึงตกหล่นจากทะเบียนราษฎร สามารถเกิดขึ้นใน 2 รูปแบบคือ เป็นคนที่เกิดในประเทศไทย แต่มิได้รับการแจ้งเกิดในทะเบียนราษฎรของรัฐไทย หรือเป็นคนที่เกิดในต่างประเทศ แต่มิได้รับการแจ้งเกิดในทะเบียนราษฎรของรัฐนั้น ต่อมาอพยพเข้ามาอาศัยในประเทศไทย จึงมาเป็นคนไร้รัฐในประเทศไทย ซึ่งรวมถึงบุตรหลานที่มาจากเกิดในประเทศไทยภายหลังด้วย กฤตยา อาชวนิจกุล (2554) ระบุเพิ่มเติมว่า บุคคลเหล่านี้มักไม่มีความรู้และไม่มีความตระหนักต่อการปรากฏตัวต่อในทะเบียนราษฎรของรัฐไทย

(3) คนไร้รัฐเพราะถูกถอนชื่อออกจากทะเบียนราษฎรไทย และบุคคลนั้น ๆ ก็ไม่มีชื่อในทะเบียนราษฎรของรัฐใดเลยบนโลก สาเหตุของการถอนชื่อนี้ เจ้าหน้าที่รัฐมักอ้างว่ามาจากการค้นพบว่าการมีชื่อนั้น เป็นไปโดยทุจริตมิชอบ กล่าวคือ บุคคลดังกล่าวไม่มีสิทธิได้รับสัญชาติไทย หรือเป็นคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัย ในประเทศไทย การถอนชื่อเช่นนี้ส่วนใหญ่จะเกิดกับชนกลุ่มน้อยมากกว่าคนไทยทั่วไป ดังกรณีชาวแม่เอย

## ปัญหาต่างๆ ของคนไร้สัญชาติ

บทความของกฤษฎา บุญราช ได้ระบุสิทธิที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของกลุ่มคนไร้รัฐไร้สัญชาติไว้ เนื่องจากการไม่สามารถใช้สิทธิดังกล่าวกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของกลุ่มคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย ได้แก่

1. ปัญหาด้านการรักษาพยาบาล
2. ปัญหาทางการศึกษา
3. ปัญหาด้านการประกอบอาชีพ
4. ปัญหาด้านสิทธิอาศัยและการเดินทาง
5. ด้านการก่อตั้งครอบครัว ปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่คือ การจดทะเบียนสมรส กับการรับบุตรบุญธรรม โดยมักจะถูกนายทะเบียนปฏิเสธการดำเนินการเนื่องจากไม่เอกสารที่สามารถระบุสถานภาพของบุคคลได้

ในกรณีนี้ รวมถึงปัญหาในการดำเนินการเพื่อขอสัญชาติ ซึ่งเป็นปัญหาหลักของคนไร้สัญชาติอยู่แล้ว ทั้งนี้กฤษฎา บุญราช ได้ระบุแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาข้างต้น ดังนี้คือ

1) ปัญหาด้านการรักษาพยาบาล ซึ่งถือเป็นปัญหาหลักของคนไร้สัญชาติ เนื่องจากคนกลุ่มนี้มีปัญหาความยากจน ซึ่งมีไม่มีเงินมากพอที่จะจ่ายค่ารักษาพยาบาลตนเองและครอบครัวเมื่อยามเจ็บป่วย ทั้งนี้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ.2553 และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ.2558 อนุมัติให้กระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบการรักษาพยาบาลคนไร้รัฐไร้สัญชาติกลุ่มที่รัฐบาลมีนโยบายแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล และกลุ่มที่อยู่ระหว่างการพิสูจน์สัญชาติของนายทะเบียนเพื่อการเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน โดยรัฐบาลอุดหนุนงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายต่อหัวให้ทุกปี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2553 เป็นต้นมา

2) ปัญหาทางการศึกษา สำหรับเด็กและเยาวชนที่มีพ่อแม่เป็นคนไร้สัญชาติ สถานะของบุตรจึงมักจะตกเป็นคนไร้สัญชาติไปด้วย หรือกรณีที่ตัวเด็กเองไม่มีสัญชาติอันเนื่องมาจากการไม่มีเอกสารแสดงสถานะบุคคล เด็กเหล่านี้จะได้รับการศึกษาที่จำกัดหรืออาจไม่ได้เข้ารับการศึกษเลยเช่นนี้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 เกี่ยวกับการศึกษา 2 ประการ คือ 1) ให้โรงเรียนและสถานศึกษาทุกแห่งรับเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยทุกคนเข้าศึกษาเล่าเรียน และเมื่อเรียนจบแล้วจะต้องออกหลักฐานรับรองผลการเรียนให้ทุกราย และ 2) รัฐบาลอุดหนุน งบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายต่อหัวให้เท่ากับเด็กสัญชาติไทยสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งรัฐบาลชุดปัจจุบันได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

3) ด้านการประกอบอาชีพ มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ.2559 เห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ให้คนไร้รัฐไร้สัญชาติที่รัฐบาลมีนโยบายแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ทำงานได้ทุกประเภทงาน

4) ด้านสิทธิอาศัยและการเดินทาง : รัฐบาลได้ผ่อนผันให้บุคคลกลุ่มนี้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการกำหนดสถานะหรือส่งกลับประเทศเดิมตามข้อตกลงระหว่าง

ประเทศ โดยกำหนดให้อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดที่ได้รับการสำรวจจัดทะเบียนประวัติ การเดินทางออกนอกเขตจังหวัดดำเนินการได้โดยต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอท้องที่ที่ผู้นั้นมีภูมิลำเนา และหากมีเหตุจำเป็นตามกฎหมายก็สามารถย้ายเปลี่ยนแปลงจังหวัดได้

5) ด้านการก่อตั้งครอบครัว : ปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่คือ การจดทะเบียนสมรส กับการรับบุตรบุญธรรม โดยมีกฤษฎีกาอนุญาตดำเนินการ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือสั่งการเพื่อ ชักซ้อมความเข้าใจเรื่องดังกล่าวแล้วว่า นายทะเบียนสามารถจดทะเบียนสมรสให้กับบุคคลดังกล่าวได้ตามกฎหมาย อีกทั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีควินิจฉัยแจ้งไปยังกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สรุปว่าคณะกรรมการรับบุตรบุญธรรมสามารถอนุญาตให้จดทะเบียนรับเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยเป็นบุตรบุญธรรมได้

งานวิจัยหลายต่อหลายชิ้นที่ระบุว่า ในกระบวนการดำเนินการของสัญชาติหรือการเพิ่มชื่อเข้าไปในทะเบียนราษฎรนั้น ไม่ได้เป็นเรื่องง่ายตายนัก เนื่องจาก ความไม่รู้และความเข้าใจข้อกำหนดและข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งในแง่มุมมองของรัฐ การยอมรับรัฐให้สถานะคนสัญชาติแก่คนสัญชาติทุกคนที่พบบนดินแดนของรัฐจึงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้โดยง่าย รัฐย่อมมีความระมัดระวังในการรับรองสถานะคนสัญชาติให้แก่คนสัญชาติใดคนหนึ่ง เนื่องจากมีผลต่อการจัดสวัสดิการสังคมที่คนเหล่านั้นอาจเรียกร้องจากรัฐได้ทั้งสิ้น พันธุ์ทิพย์ กาญจนจิตร สายสุนทร (2559) ระบุว่า รัฐจะรับรองสถานะบุคคลสถานะบุคคลตามกฎหมายการทะเบียนราษฎรในสถานะของมนุษย์/บุคคลธรรมดาที่ตั้งบ้านเรือนบนดินแดนของตน ในช่วงเวลาแรกของผู้จดทะเบียนระหว่างคนดังกล่าวและรัฐเจ้าของดินแดน โดยสรุป การขจัดปัญหาความไร้รัฐโดยสิ้นเชิงย่อมต้องการกระบวนการรับรองที่สำคัญ 2 ลักษณะ กล่าวคือ (1) การรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายการทะเบียนราษฎรของรัฐเจ้าของดินแดน เพื่อให้ความเป็นคนไร้รัฐสิ้นสุดลง และ (2) การรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายสัญชาติของรัฐที่มีจุดเกาะเกี่ยวที่แท้จริงกับคนดังกล่าว อันทำให้ปัญหาความไร้สัญชาติสิ้นสุดลง

คนที่ได้รับการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายการทะเบียนราษฎร ก็ควรจะถูกเรียกว่า “คนมีรัฐ” แต่หากยังไร้การรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายสัญชาติโดยทุกรัฐบนโลกก็จะถูกเรียกว่า “คนไร้สัญชาติ” จึงปรากฏมี “คนมีรัฐแต่ไร้สัญชาติ” เป็นอีกกลุ่มหนึ่ง ให้ต้องแสวงหาแนวคิดและวิธีการจัดการปัญหาความไร้สัญชาติที่ยังเป็นปัญหาอยู่

ในมุมมองของนักกฎหมาย อย่าง อ.พันธุ์ทิพย์ ซึ่งได้นำเสนอไว้ว่า คงเป็นไปได้ที่จะบังคับให้รัฐเจ้าของดินแดนที่บุคคลดังกล่าวไปปรากฏตัวต้องยอมรับรับรองสถานะคนสัญชาติให้แก่คนดังกล่าว เมื่อสถานะคนสัญชาติย่อมหมายถึงสิทธิในสวัสดิการสังคม รัฐเจ้าของดินแดนจึงไม่อาจรับรองสถานะคนสัญชาติให้คนทุกคนที่อพยพเข้ามาอาศัยบนดินแดนของตนและเรียกร้องสถานะคนสัญชาติเพื่อเข้าถึงสิทธิในสวัสดิการสังคมได้ในทุกคำขอ

โดยทางปฏิบัติของนานารัฐ การขจัดปัญหาความไร้สัญชาติให้แก่มนุษย์อาจเกิดขึ้นได้ใน 3 ทิศทาง กล่าวคือ (1) การรับรองสิทธิในสัญชาติโดยรัฐต้นทางของมนุษย์ดังกล่าว (2) การรับรองสิทธิในสัญชาติโดยรัฐปลายทางของมนุษย์ดังกล่าว และ (3) การรับรองสิทธิในสัญชาติโดยรัฐกลางทางที่มนุษย์นั้น มาปรากฏตัว

ความเหมาะสมที่จะรับรองสิทธิในสัญชาติเพื่อขจัดปัญหาความไร้สัญชาติในแต่ละสถานการณ์ ย่อมเป็นไปตามกลไกแห่งจุดเกาะเกี่ยวที่แท้จริงระหว่างมนุษย์ที่ไร้สัญชาติและรัฐในแต่ละสถานการณ์ ดังนั้น การขจัดปัญหาความไร้สัญชาติให้แก่มนุษย์ในสังคมไทยจึงทำได้ใน 3 ทิศทางเช่นกัน กล่าวคือ (1) การจัดการให้รัฐต้นทางยอมรับรับรองสถานะคนสัญชาติในทะเบียนราษฎรของรัฐดังกล่าวเพื่อคนไร้สัญชาตินั้น (2) การจัดการให้รัฐปลายทางยอมรับรับรองสถานะคนสัญชาติในทะเบียนราษฎรของรัฐดังกล่าวเพื่อคนไร้สัญชาตินั้น และ (3) การรับรองสิทธิในสัญชาติไทยโดยรัฐไทยเองให้แก่คนไร้สัญชาตินั้น ทั้งนี้ น่าจะเป็น เพราะพวกเขามีความกลมกลืนกับสังคมไทยแล้ว หรือมีศักยภาพที่ชัดเจนที่จะกลมกลืนกับสังคมไทย การรับรองสถานะคนสัญชาติไทยแก่พวกเขาย่อมจะเป็นประโยชน์สูงสุดทั้งต่อประเทศไทยเองและคนไร้สัญชาติในสถานการณ์นี้

### บทที่ 3

#### วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาเรื่อง มลายุไร้สัญชาตินั้น เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey) และเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีขั้นตอนในการศึกษาดังต่อไปนี้

#### ขอบเขตการวิจัย

##### 1. ขอบเขตเชิงเนื้อหา

การทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นศึกษา กฎหมาย บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ โครงการ/กิจกรรม ของฝ่ายปกครองและบุคลากรภาครัฐ การเป็นคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ หรือไร้เอกสารรับรองสิทธิในพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศไทย เพื่อศึกษาข้อเท็จจริงแห่งปัญหาและผลกระทบ

##### 2. ขอบเขตด้านพื้นที่ มีพื้นที่เป้าหมาย ดังนี้

พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส

#### ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย

##### 1. ขั้นตอนการดำเนินการวิจัยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์

ตารางที่ 1 กิจกรรมหลักที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ รวมทั้งผลลัพธ์ (Output) ที่คาดว่าจะได้รับ

วัตถุประสงค์	กิจกรรมหลัก	ช่วงระยะเวลา ดำเนินการ
1. ศึกษาคนมลายูไร้สัญชาติในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนหาสาเหตุของการไม่เข้าสู่กระบวนการขอสัญชาติ	1.1 รวบรวมข้อมูล,ข่าวและหนังสือที่เกี่ยวข้องกับประเด็นคนไร้สัญชาติในประเทศไทย	ก.ย. 62 – ต.ค. 62
	1.2 สํารวจหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านการจัดการและดูแลคนไร้สัญชาติในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้	ต.ค.62- พ.ย..62

วัตถุประสงค์	กิจกรรมหลัก	ช่วงระยะเวลา ดำเนินการ
	1.3 สํารวจกลุ่มคนมลาญไร้สัญชาติ โดยเน้นกลุ่มแรงงานที่ทำงานหรือเคย ทำงานในประเทศมาเลเซีย	พ.ย 62- ม.ค. 63
	1.4 สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หน่วยงานของ รัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและดูแล คนไร้สัญชาติในสามจังหวัดชายแดน ภาคใต้	ม.ค. 63 – ก.พ. 63
2. เพื่อศึกษาว่าการเป็นคนไร้สัญชาติมี ผลกระทบในชีวิตอย่างไร ปัญหาและ อุปสรรคในชีวิตประจำวันอย่างไรบ้าง และพวกเขาสามารถอาศัยอยู่ในสังคมและ ชุมชนอย่างไรภายใต้เงื่อนไขของการเป็น คนไร้สัญชาติ	2.1 สัมภาษณ์กลุ่มคนมลาญไร้สัญชาติ โดยเน้นกลุ่มแรงงานที่ทำงานหรือเคย ทำงานในประเทศมาเลเซีย	ก.พ.63 – มี.ค.63
	2.2 ศึกษาคนไร้สัญชาติในแง่ ความสัมพันธ์กับชุมชนหรือสังคมที่ พวกเขาอาศัยอยู่	มี.ค. 63 – พ.ค. 63
	2.3 สัมภาษณ์สาเหตุแห่งปัญหาของ การตกเป็นคนไร้สัญชาติ และการ ดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ และ ผลกระทบที่เกิดจากการเป็นคนไร้ สัญชาติ	พ.ค. 63 – มิ.ย.63 มิ.ย. 63 - ก.ค.63
3.ศึกษาแนวทางที่ส่งเสริมให้คนไร้สัญชาติ เข้าสู่กระบวนการเป็นผู้มีสัญชาติอย่าง ถูกต้อง	2.4 รวบรวมและวิเคราะห์สาเหตุแห่ง ปัญหาของการตกเป็นคนไร้สัญชาติ เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางป้องกัน ปัญหาในอนาคต	ก.ค. 63 – ส.ค. 63
	2.5 เขียนรายงานข้อมูล	ส.ค.63- ก.ย. 63

ตารางที่ 2 ผลที่คาดว่าจะได้รับในแต่ละช่วงระยะเวลา

เดือนที่	กิจกรรม (activities)	ผลงานที่คาดว่าจะได้รับ (outputs)
6 เดือนที่ 1	<ol style="list-style-type: none"> <li>รวบรวมข้อมูลคนไร้สัญชาติ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้</li> <li>ดำเนินการจัดทำข้อมูลเชิงสถิติเกี่ยวกับคนไร้สัญชาติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้</li> <li>ลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกรณีบุคคลไร้สัญชาติ</li> </ol>	<p>ได้ข้อมูลคนไร้สัญชาติ</p> <p>ได้จำนวนสถิติในเบื้องต้น</p> <p>ได้ข้อมูลเชิงลึก</p>
6 เดือนที่ 2	<ol style="list-style-type: none"> <li>ลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์บุคคลไร้สัญชาติและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง</li> <li>เขียนรายงานข้อมูล</li> </ol>	<p>ได้ข้อมูลจากบุคคลไร้สัญชาติและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง</p>

## ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

### 1. กลุ่มเป้าหมาย

กลุ่มเป้าหมายหลักในการวิจัยครั้งนี้คือ กลุ่มคนไร้สัญชาติที่มีเชื้อสายมลายู หรือที่เรียกว่ากลุ่มผู้ไร้เอกสารยืนยันตัวตนในทางกฎหมายในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งจะมุ่งเน้นศึกษากลุ่มแรงงานที่ทำงานหรือเคยทำงานในประเทศมาเลเซียและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มดังกล่าว อาทิ บุตร รวมถึงกลุ่มเจ้าหน้าที่ทางปกครองและผู้เกี่ยวข้อง ทั้งนี้จะต้องสำรวจจำนวนประชากรเป้าหมาย และทำการเลือกประชากรกลุ่มตัวอย่างเพื่อเก็บข้อมูลเชิงลึกผ่านกระบวนการสัมภาษณ์ (In depth - Interview)

### 2. กลุ่มประชากร

#### 2.1 การสำรวจข้อมูลเชิงสถิติกลุ่มประชากร

ส่วนที่ 1 สำรวจเชิงสถิติผู้วิจัยเก็บข้อมูลเชิงสถิติจากหน่วยงานที่ทางปกครอง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ ศอบต. ได้มีการสำรวจผู้ไร้เอกสารประจำตัวและได้บันทึกจำนวนเชิงสถิติเอาไว้ดังข้อมูลที่ปรากฏดังนี้

ข้อมูลกลุ่มประชากรที่จำนวนราษฎรไม่ได้สัญชาติไทยในจังหวัดสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ นราธิวาส ปัตตานี และยะลา มีดังนี้คือ ปี พ.ศ. 2560 มีจำนวน 4,255 คน, พ.ศ. 2561 มีจำนวน



4,436 คน และ ปี พ.ศ.2562 มีจำนวน 4,492 คน (ราชกิจจานุเบกษา ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร)

จากข้อมูล “โครงการสัญชาติไทยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” ใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีจำนวน บุคคลไร้สัญชาติที่แจ้งชื่อลงทะเบียนเข้าร่วมขอสัญชาติ ในช่วงปี พ.ศ.2560-2562 เป็นจำนวน 1,363 คน และดำเนินการสำเร็จจำนวน 480 คน<sup>4</sup>

จากข้อมูลข้างต้น ข้อมูลเชิงสถิติพบว่า กลุ่มคนไร้เอกสารประจำตัวหรือคนไร้สัญชาติมีข้อมูล เชิงสถิติมากที่สุดในจังหวัดสงขลา (สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ สอบต. ผู้ดำเนินการเรื่องการขอสัญชาติ) แต่กลับ พบว่า จำนวนสถิติของผู้ขอสัญชาติ โดยผ่านการพิสูจน์ทราบตัวบุคคลนั้นมีอยู่น้อยมาก เมื่อเทียบกับใน จังหวัดอื่นๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

**ส่วนที่ 2** การสุ่มเก็บข้อมูลแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) และใช้กระบวนการ เลือกตัวอย่างแบบลูกโซ่ (Snowball Sampling) ดังนี้

1) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก คือ ผู้ไร้เอกสารพิสูจน์ตัวตนในทางกฎหมายหรือคนไร้สัญชาติ คือ คนไทยเชื้อสายมลายู ที่มีถิ่นฐานดั้งเดิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้หรือมีความเชื่อมโยงกับจังหวัดชายแดน ภาคใต้ เช่น แรงงานไทยเชื้อสายมลายูที่ไปทำงานในประเทศมาเลเซีย หรือคนไทยเชื้อสายมลายูที่เคยไป อาศัยอยู่ที่ประเทศมาเลเซีย ด้วยเหตุผลต่างๆ เช่น การแต่งงาน การย้ายตามคู่ชีวิต เป็นต้น

การศึกษาผ่านกรณีศึกษาคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล โดยจะดำเนินการเก็บข้อมูล โดยตรงจากกลุ่มคนไร้เอกสารประจำตัว หรือสัมภาษณ์บุคคลแวดล้อม อาทิ ครอบครัว เครือญาติ หรือ กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องที่สามารถให้ข้อมูลได้

2) หน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐ ที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องสัญชาติ จำนวน 25 คน แบ่งได้ดังนี้

2.1) กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วย นายทะเบียนจังหวัด เจ้าหน้าที่รัฐทั้งในระดับจังหวัดและในระดับชุมชน คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอ และปลัดอำเภอ

2.2) บัณฑิตอาสาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

2.3) กระทรวงสาธารณสุข ได้แก่ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพระดับตำบล (รพ.สต.) อาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.)

2.4) กระทรวงยุติธรรม ได้แก่ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพสำนักงานกิจการยุติธรรม จังหวัด และสถาบันนิติวิทยาศาสตร์

2.5) กระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ ผู้อำนวยการโรงเรียนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและโรงเรียน

2.6) เจ้าหน้าที่ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

3) ผู้ให้ข้อมูลในชุมชน อาทิ ชาวบ้านในชุมชน

<sup>4</sup> ราชกิจจานุเบกษา ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร

## รูปแบบการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey) และเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ดังนี้

- 1) การลงพื้นที่เพื่อสำรวจ (Survey) และเก็บข้อมูลกลุ่มประชากรอันเป็นกลุ่มเป้าหมาย
- 2) การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งจะประกอบไปด้วย

2.1) การทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นศึกษา อาทิ กฎหมาย การกระทำทางปกครอง การเป็นคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ หรือไร้เอกสารรับรองสิทธิในพื้นที่อื่นๆ ของประเทศไทย เพื่อศึกษาข้อเท็จจริงแห่งปัญหาและผลกระทบ

2.2) โดยการสัมภาษณ์บุคคล อันเป็นกลุ่มเป้าหมาย (In-Depth Interview)

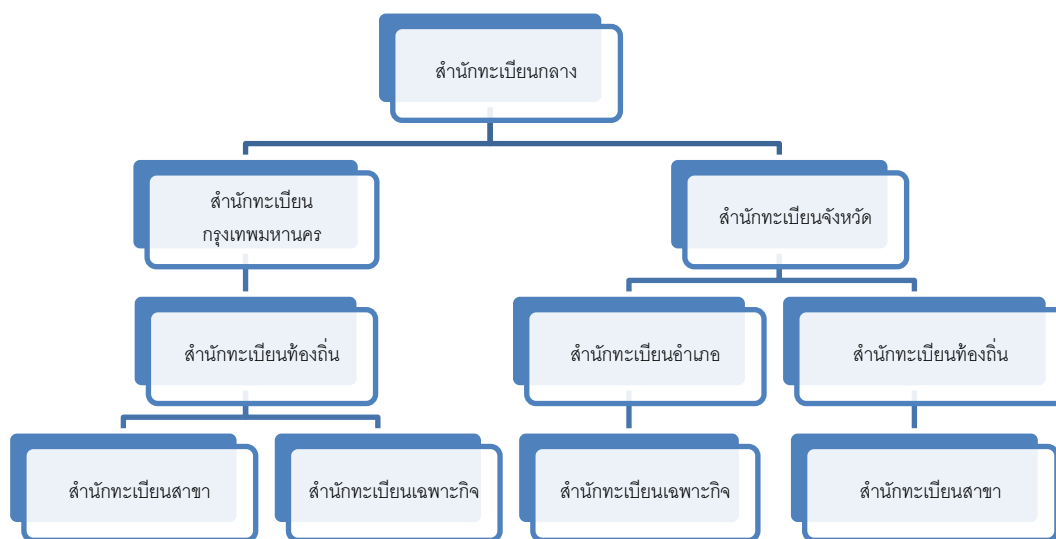
**ผู้ให้ข้อมูลมีบทบาทหน้าที่ต่อคนไร้สัญชาติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังต่อไปนี้**

1. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วย นายทะเบียนจังหวัด เจ้าหน้าที่รัฐทั้งในระดับจังหวัดและในระดับชุมชน คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอ และปลัดอำเภอ ทำหน้าที่ด้านงานทะเบียนราษฎร ซึ่งเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับประชากรทุกคนตั้งแต่เกิดจนตาย และเอกสารหลักฐานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับงานทะเบียนราษฎร อันได้แก่ การแจ้งเกิด (ออกใบแจ้งเกิด) การแจ้งตาย (ออกใบมรณบัตร) และทะเบียนบ้าน เป็นต้น ซึ่งเอกสารเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ใช้อ้างอิงหรือแสดงสิทธิต่าง ๆ ของประชาชน

ในแง่ข้อเท็จจริง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีสถานะสำหรับชุมชนคือ “เป็นผู้นำชุมชน/ผู้นำท้องถิ่น” ซึ่งสามารถเข้าถึงชาวบ้านในชุมชนได้ดีที่สุด

ทั้งนี้การปฏิบัติงานด้านทะเบียนราษฎร มีโครงสร้างการทำงานดังต่อไปนี้

## รูปที่ 1 โครงสร้างการปฏิบัติงานด้านทะเบียนราษฎร



ที่มา : คู่มือการปฏิบัติงานทะเบียนราษฎร สำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

### เฉพาะกรณีของงานด้านทะเบียนราษฎรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังนี้

**สำนักงานทะเบียนจังหวัด** ซึ่งจะตั้งอยู่ที่ทำการปกครองจังหวัดณ ศาลากลางจังหวัด โดยจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนจังหวัด มีหน้าที่การควบคุมการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรในเขตจังหวัด

**สำนักงานทะเบียนอำเภอ** ซึ่งจะตั้งอยู่ ณ ที่ว่าการอำเภอ มีนายอำเภอ เป็นนายทะเบียน และปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วยนายทะเบียนอำเภอ หน้าที่การควบคุมการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรในเขตอำเภอ และ

**กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน** ทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้งตามที่อยู่อาศัยการทะเบียนกลางกำหนด ซึ่งถือเป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้งประจำหมู่บ้าน และมีความใกล้ชิดกับชุมชนมากที่สุด ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงมีบทบาทที่สำคัญในการดำเนินงานด้านทะเบียนราษฎรในพื้นที่ โดยจะรับแจ้งทั้งการแจ้งเกิด แจ้งตาย แจ้งย้าย และการขอหมายเลขประจำบ้านสำหรับบ้านที่มีการปลูกสร้างใหม่

#### 1) บัณฑิตอาสาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

บัณฑิตอาสาคือ ผู้ทำหน้าที่ในลงพื้นที่เพื่อทำการสำรวจคนไม่มีบัตรประชาชน เพื่อนำข้อมูลให้ยังศูนย์อำนวยการบริหารงานจังหวัดชายแดนภาคใต้

#### 2) กระทรวงสาธารณสุข ได้แก่ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพระดับตำบล (รพ.สต.)

อาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) ซึ่งจะทำหน้าที่ในการให้บริการด้านสุขภาพแก่ชุมชน ซึ่ง อสม. จะมีบทบาท

สำคัญในการให้ความรู้แก่สตรีตั้งครรภ์ในชุมชนเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพแม่และบุตร นับตั้งแต่ตั้งครรภ์ การคลอดบุตร การรับวัคซีนของบุตร นอกจากนี้ยังมีบทบาทในการสำคัญในการให้ข้อมูลแก่กำนันและผู้ใหญ่บ้าน เมื่อมีหญิงตั้งครรภ์ในชุมชนเพื่อมีการกระตุ้นให้มีการแจ้งเกิดแก่บุตรที่เพิ่งคลอด และจัดทำข้อมูลแรงงานสตรีที่ได้เดินทางไปทำงานในประเทศมาเลเซียและมีการตั้งครรภ์ โดยได้เดินทางกลับมายังภูมิลำเนาอยู่เป็นครั้งคราว เพื่อนำไปสู่การดำเนินการแจ้งเกิดให้กับบุตรของสตรีแรงงานเหล่านั้น เพื่อป้องกันปัญหาการไม่แจ้งเกิดอันจะทำให้กลายเป็นคนไร้สัญชาติได้ในอนาคต

**กระทรวงต่างประเทศและกองการต่างประเทศ** ได้แก่ สถานกงสุลไทยในประเทศมาเลเซีย สถานกงสุลไทย ณ เมืองโกตาบารู ประเทศมาเลเซีย มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานเกี่ยวกับคนไทยไร้สัญชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศมาเลเซีย โดยการรับเรื่องร้องเรียน การรวบรวมข้อมูลคนไทยไร้สัญชาติในมาเลเซีย เนื่องจากเมืองโกตาบารูเป็นเมืองที่มีอาณาเขตติดกับประเทศไทย ซึ่งมีคนมลายูจำนวนหนึ่งเดินทางไปทำงานในประเทศมาเลเซียอย่างผิดกฎหมาย

**กระทรวงยุติธรรม** ได้แก่ สำนักงานกิจการยุติธรรม สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ สำนักงานกิจการยุติธรรม เป็นหน่วยงานที่ไม่มี ความเกี่ยวข้องกับปัญหาคนไทยไร้สัญชาติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง แต่เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่รับเรื่องร้องเรียนความเดือดร้อนจากประชาชนในทุกๆ เรื่อง ดังนั้นเมื่อมีกรณีคนไทยไร้สัญชาติได้รับความเดือดร้อนจากการไม่มีเอกสารประจำตัว ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิที่พึงมีในชีวิตประจำวันได้ กลุ่มคนเหล่านี้จะเข้ามาร้องเรียนเพื่อขอให้มีการดำเนินการช่วยเหลือ

ในปัจจุบัน สำนักงานกิจการยุติธรรม โดยเฉพาะในจังหวัดปัตตานี ได้ดำเนินการสำรวจคนไทยไร้สัญชาติในชุมชนร่วมไปกับการลงชุมชนเพื่อดำเนินภารกิจด้านอื่นๆไปด้วย และได้ดำเนินการส่งข้อมูลให้แก่ *ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้* (ศอ.บต.) เพื่อให้มีการดำเนินงานเพื่อตรวจพิสูจน์สัญชาติกันต่อไป

สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบสารพันธุกรรม(DNA) ให้กับคนไทยไร้สัญชาติผ่านโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยการนี้คนไทยไร้สัญชาติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีการลงทะเบียนเพื่อขอตรวจพิสูจน์สัญชาติแล้วนั้น จะได้รับสิทธิในการตรวจโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

**กระทรวงศึกษาธิการ** ได้แก่ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และโรงเรียน อาจกล่าวได้ว่าหน่วยงานและบุคลากรทางการศึกษามีบทบาทที่สำคัญในการดูแลเด็กไร้สัญชาติในชุมชน นอกเหนือจากบทบาทด้านการศึกษา เพราะต้องคอยเป็นหูเป็นตาให้กับนักเรียนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี โดยมีบทบาทในการประสานงานต่อหน่วยงานราชการในท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเรื่องการขอสัญชาติหากพบว่ามียุวกที่พ่อแม่ไม่ได้แจ้งเกิด และให้นักเรียนได้เข้าเรียนไปตามสิทธิขั้นพื้นฐานที่พึงมี

**ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้** ดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาคคนไทยไร้สัญชาติ ซึ่งทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลรายชื่อคนไทยไร้สัญชาติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และในประเทศมาเลเซีย ดำเนินงานร่วมกับสถานกงสุลไทยในประเทศมาเลเซีย ประจำเมืองโกตาบารู โครงการ

ตรวจสอบสารพันธุกรรม (DNA) โดยเกิดขึ้นเนื่องจากสมเด็จพระกนิษฐาธิราชเจ้า กรมสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทรงมีความห่วงใยคนไทยที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎรทั้งที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และอาศัยอยู่ในประเทศเพื่อนบ้าน และมีกระแสนับสั่งให้เลขาธิการ ศอ.บต. ดำเนินการแก้ไขปัญหาบุคคลไร้สัญชาติฯ ดังกล่าว ด้วยการมอบสิทธิความเป็นคนไทยเพื่อให้ได้รับสิทธิต่าง ๆ เหมือนคนไทยทั่วไป โดยได้มีการดำเนินกิจกรรมโครงการการตรวจสอบสารพันธุกรรม (DNA) มีการดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นเวลา 3 ปีแล้ว

### เครื่องมือในการเก็บข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยดำเนินการสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

แบบที่ 1 แบบสำรวจข้อมูลพื้นฐาน

แบบที่ 2 แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi- Structured Interview Protocol) โดยดำเนินการสร้างเครื่องมือ ดังนี้

1) นำผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และข้อสรุป มาสังเคราะห์และจัดเป็นประเด็น

2) ร่างประเด็นแบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการวิจัยนี้ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ตอน ดังนี้ คือ ตอนที่ 1 เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับสถานภาพส่วนตัวของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการสัมภาษณ์

ตอนที่ 2 เป็นขั้นตอนของการตรวจสอบจริยธรรมในการวิจัย

3) นำร่างแบบสัมภาษณ์ที่สร้างขึ้นให้ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบ เพื่อปรับปรุงแก้ไข

4) นำแบบสัมภาษณ์ไปปรับปรุงตามข้อเสนอแนะ

5) นำแบบสัมภาษณ์ที่ปรับปรุงเรียบร้อยแล้ว ไปดำเนินการเก็บข้อมูลกับกลุ่มเป้าหมาย

สำหรับข้อมูลที่ผู้วิจัยต้องการแต่ละประเภทของกลุ่มตัวอย่างเชิงคุณภาพ เป็นข้อมูลในเชิงลึกโดยข้อมูลที่ต้องการเก็บจาก

1) เจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เป็นเจ้าหน้าที่คือ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย โครงการและแนวทางในการดำเนินงานด้านคนไร้สัญชาติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนแนวทางการทำงานตามภารกิจงานประจำเกี่ยวกับเรื่องทะเบียนราษฎรและงานด้านสัญชาติ

2) ผู้นำห้องที่/ผู้นำชุมชน คือ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านคนไร้บัตร ประชาชนและแนวทางการให้ความช่วยเหลือ หรือการวางมาตรการในการจัดการและแก้ไขปัญหาคนไร้สัญชาติในชุมชน

3) บุคคลไร้สัญชาติ คือ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสาเหตุและปัจจัยของการไม่มีสัญชาติ หรือการไม่มีเอกสารประจำตัวบุคคล และปัญหาและอุปสรรคในชีวิตประจำวัน

### วิธีการเก็บข้อมูล

ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยกำหนดวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลดังต่อไปนี้

1. ขอนหนังสือแนะนำตัวและขออนุญาตเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการวิจัยจากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อความอนุเคราะห์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างการวิจัย

2. ลงพื้นที่เก็บข้อมูลในพื้นที่และเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และสังเกตการณ์

3. ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งหมดและบทสัมภาษณ์ที่ได้นำมา ตรวจสอบความถูกต้องเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลและประมวลผลต่อไป

### การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) แล้วนำเสนอแบบพรรณนา ความเรียงและตาราง อาศัยเนื้อหาสาระจากทฤษฎีและหลักวิชาการเป็นเกณฑ์ในการวิเคราะห์ โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลรอบด้านตามบริบทของเนื้อหาและขอบเขตการวิจัย เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยบรรยายถึงลักษณะของปรากฏการณ์ ความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล และสรุปประเด็นสำคัญ โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 จากแบบสำรวจ ใช้สถิติค่าเฉลี่ยและร้อยละ เป็นแผนภูมิ

ส่วนที่ 2 จากแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi - Structured Interview) นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เนื้อหา ซึ่งผู้วิจัยสรุปผลการสัมภาษณ์รายบุคคลนำไปใช้เป็นข้อมูลเขียนอภิปรายผลและรายงาน

## บทที่ 4

### คนไร้สัญชาติในพื้นที่ชายแดนภาคใต้

ผู้วิจัยได้ทำการลงพื้นที่ เพื่อสำรวจคนไร้สัญชาติในพื้นที่ชายแดนใต้ในหลายพื้นที่ ทั้งนี้ช่วงระยะเวลาหนึ่งก่อนการเกิดโรคระบาด Covid-19 ทางศูนย์อำนวยการบริหารงานชายแดนภาคใต้ร่วมกับ ทีมแพทย์โรงพยาบาลสงขลานครินทร์ เพื่อจัดเก็บสารทางพันธุกรรม หรือ DNA ของคนไร้สัญชาติหรือ คนไร้เอกสารประจำตัว ที่ได้มีการลงชื่อมา ซึ่งพบว่า การส่งรายชื่อของคนไร้สัญชาติจะต้องมาจากการ ประสานงานระหว่างหน่วยงานท้องถิ่น อาทิ อบต. ปลัดอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานท้องถิ่น ทำหน้าที่ประสานและส่งรายชื่อมายัง อบต. ภายหลังจากได้รายชื่อแล้ว ผู้วิจัยได้ทำการทาบตามกลุ่ม คนไร้สัญชาติ เพื่อลงเก็บข้อมูลเป็นกรณี ๆ ไป ซึ่งภายหลังจากนั้นเกิดโรคระบาด Covid-19 ทำให้การเก็บ ข้อมูลเป็นไปด้วยความยากลำบาก และมีอุปสรรค เนื่องจากคนไร้สัญชาติส่วนใหญ่มีการเดินทางไปยัง ประเทศมาเลเซีย เพราะมีงานทำและบางกรณีมีครอบครัวอาศัยอยู่ ดังนั้นเมื่อมีการปิดด่านพรมแดนไทย- มาเลเซีย และมีความเข้มงวดในการตรวจตราเส้นทางด้านธรรมชาติ โดยใช้เรือข้ามฟาก ซึ่งเป็นเส้นทางหลัก ที่คนไร้สัญชาติใช้เดินทางไปมา ทำให้คนไร้สัญชาติส่วนหนึ่งไม่สามารถเดินทางกลับมายังประเทศไทยได้ ดังนั้นโรคระบาด Covid-19 จึงเป็นอุปสรรคหนึ่งที่สำคัญต่อการเก็บข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้

อย่างไรก็ตามผู้วิจัยได้ค้นหาคำกรณศึกษาอื่น ๆ โดยเริ่มต้นจากการสอบถาม ติดต่อบทบาท และลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์ตามแผนงานที่กำหนดไว้

กรณีศึกษาดังต่อไปนี้ มีทั้งบุคคลที่มีเอกสารประจำตัวหรือบัตรประชาชนแล้ว และคนที่กำลัง ดำเนินการอยู่ โดยผู้วิจัยจะใช้นามสมมติ ทั้งหมด

#### กรณีศึกษา : เด็กชายอิมรอน

เด็กชายอิมรอน เกิดในประเทศมาเลเซีย เมื่อปี พ.ศ. 2557 พ่อที่แท้จริงเป็นชาวไทยที่มี ภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดปัตตานี แม่เป็นชาวมาเลเซีย ทั้งสองทำงานที่ร้านอาหารในประเทศมาเลเซีย และ แต่งงานกันตามหลักการศาสนาอิสลามในประเทศมาเลเซีย มีลูกด้วยกัน 2 คน คือ อิมรอนและน้องสาว ปัจจุบันอิมรอนอายุ 7 ปี กำลังศึกษาอยู่ชั้น ป.1 ในโรงเรียนรัฐบาลแห่งหนึ่งของ จังหวัดปัตตานี

อิมรอนเกิดในประเทศมาเลเซียและได้มีการแจ้งเกิดในประเทศมาเลเซีย แต่ได้มีการจดทะเบียน ชื่อพ่อในใบแจ้งเกิดเป็นบุคคลอื่นซึ่งเป็นชายชาวมาเลเซีย เนื่องจากแม่แต่งงานใหม่ แม่ของอิมรอนได้นำ อิมรอนกลับมาที่ประเทศไทย เพื่ออยู่กับย่าและญาติทางพ่อ

แม้ว่าอิมรอน จะได้รับการแจ้งเกิดในประเทศมาเลเซีย แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วอิมรอนได้ถูก พาเข้ามาประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย กรณีของเด็กชายอิมรอน มีการแจ้งเกิดในประเทศมาเลเซีย แต่เป็น การเดินทางเข้ามาในประเทศไทย โดยไม่มีหนังสือผ่านแดนหรือพาสปอร์ตในการเดินทางเข้าประเทศ

(เป็นการนำเด็กเข้ามาโดยช่องทางธรรมชาติ) ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองจะถือว่าคนเหล่านี้มีสถานะเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในขณะที่ความเป็น “คนไร้รัฐไร้สัญชาติ” ใน The Convention relating to the status of stateless person 1954 คือ บุคคลที่ไม่ได้รับการพิจารณาให้เป็นคนชาติจากรัฐใดภายใต้บทบัญญัติกฎหมายของรัฐ” หรือเป็นบุคคลที่ไม่มีประเทศใดยอมรับว่าเป็นคนสัญชาติของประเทศนั้น โดยสถานะของการไร้รัฐไร้สัญชาติสามารถเกิดขึ้นได้ทั้งคนที่เดินทางเข้ามาในประเทศและคนที่เกิดในประเทศ (กฤษฎา บุญราช, 2562) เด็กชายอิมรอน จึงไม่มีสถานะของการเป็นบุตรตามกฎหมายของพ่อที่แท้จริง และการที่พ่อที่แท้จริงของอิมรอนไม่ได้ถูกแจ้งชื่อไว้ในเอกสารการแจ้งเกิดทำให้อิมรอนไม่มีความเชื่อมโยงใด ๆ กับประเทศไทยเลย (อ่านเพิ่มเติมเกี่ยวกับองค์ประกอบของคนไร้สัญชาติและคนไร้รัฐในวิทยานิพนธ์ของวีรวัดน์ อิศรานุวรรณ์ ,2557)

ปัจจุบันพ่อของอิมรอนแต่งงานใหม่ และทำงานและอาศัยอยู่ในประเทศมาเลเซียกับภรรยาคนใหม่ โดยไม่มีบุตรด้วยกัน

ดังนั้น การที่อิมรอนจะเป็นคนไทยได้ จะต้องมีการพิสูจน์ความเป็นพ่อลูกที่แท้จริงให้ได้ด้วยการตรวจ DNA ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้อย่างแพร่หลายในปัจจุบัน

#### **การตรวจ DNA ความเป็นไปได้ที่เข้าถึงเองได้ยาก**

การตรวจ DNA หรือการตรวจสอบสารพันธุกรรมเป็นวิธีการทางวิทยาศาสตร์ที่ได้ผลค่อนข้างแม่นยำและถูกนำมาใช้ยืนยันความสัมพันธ์ทางสายเลือด แต่เนื่องจากการตรวจ DNA ต้องใช้เงินจำนวนมาก ซึ่งเป็นภาระที่หนักสำหรับครอบครัวที่มีรายได้น้อย กรณีของอิมรอน การตรวจ DNA จึงกลายเป็นปัญหาที่สำคัญเนื่องจากต้องใช้เวลาและเงิน ทางครอบครัวทราบข่าวการเข้าร่วมโครงการตรวจ DNA โดยไม่มีค่าใช้จ่ายของศูนย์อำนวยการบริหารงานชายแดนภาคใต้ หรือ ศอบต. จึงได้แจ้งเรื่องต่อผู้ใหญ่บ้านเพื่อขอให้ดำเนินการส่งเรื่องไปยัง ศอบต. เพื่อเข้าโครงการตรวจ DNA โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย แต่การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องจาก ผู้ใหญ่บ้านยังไม่เข้าใจขั้นตอน และยังต้องการตรวจสอบเอกสารและการหาพยาน ประกอบกับสถานการณ์โรคระบาด COVID-19 ทำให้โครงการตรวจ DNA ต้องชะงักและเลื่อนออกไป

#### **การศึกษา ปัญหาที่สำคัญของอิมรอน**

ปัญหาที่สำคัญของอิมรอนในขณะนี้คือ ปัญหาด้านการศึกษา เนื่องจากการเข้าเรียนต้องมีเอกสารประจำตัว และโดยปกตินักเรียนในปัจจุบันจะได้รับเงินอุดหนุนการศึกษาจากการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาที่ได้รับจากรัฐบาล ซึ่งเท่ากับว่าหากโรงเรียนใดรับนักเรียนที่ไม่มีเอกสารประจำตัวเข้าเรียนโรงเรียนนั้น ๆ จะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าวมาให้เด็กไร้สัญชาติด้วย ซึ่งเงินดังกล่าวนี้ จะครอบคลุมค่าใช้จ่ายสำหรับอาหารกลางวัน ชุดนักเรียน และหนังสือเรียน เป็นต้น



ปัจจุบันอิมรอนเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 2 ในโรงเรียนแห่งใน อ.ยะรัง จ.ปัตตานี ซึ่งถือเป็นการฝากเข้าเรียนเป็นกรณีพิเศษ ผู้วิจัยได้รับข้อมูลจากผู้อำนวยการโรงเรียนสองแห่งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเคยรับนักเรียนที่ไม่มีเอกสารประจำตัวเรียนหรือเด็กไร้สัญชาติเข้าเรียน โดยระบุว่าทางโรงเรียนสามารถรับนักเรียนเข้าเรียนได้ และแสดงผลการเรียนและเลื่อนชั้นขึ้นไปตามระบบได้ แต่ไม่สามารถออกหนังสือรับรองผลการศึกษาค่าได้ เช่นเดียวกับ กรณีของอิมรอนที่ทางผู้อำนวยการโรงเรียนแจ้งว่าไม่สามารถออกหนังสือรับรองผลการศึกษาค่าได้เช่นกัน นอกจากนี้ในปัจจุบัน ยังมีระบบการสอบวัดคะแนนระดับชาติ อาทิ การสอบ NT (National Test) ซึ่งเป็นการทดสอบความสามารถพื้นฐานของผู้เรียน ซึ่งจะเริ่มสอบในนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 ซึ่งอิมรอนอาจจะไม่ได้สอบ NT หากการดำเนินการเอกสารประจำตัวยังไม่สำเร็จ

อิมรอนเป็นกลุ่มเด็กที่คุณครูเรียกว่า เด็กเลข 0<sup>5</sup> ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนหรือคนไร้สัญชาติ โดยตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2548 ได้ระบุเรื่องการศึกษาของกลุ่มคนเหล่านี้ไว้อย่างชัดเจน ว่า 1) ให้โรงเรียนและสถานศึกษาทุกแห่งรับเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยทุกคนเข้าศึกษาเล่าเรียน และเมื่อเรียนจบแล้วจะต้องออกหลักฐานรับรองผลการเรียนให้ทุกราย และ 2) รัฐบาล อุดหนุนงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายต่อหัวให้เท่ากับเด็กสัญชาติไทย สำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

นอกจากนี้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญปี 2540 และปี 2550 ซึ่งระบุ ความเท่าเทียมในการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาไว้อย่างชัดเจน และรวมไปถึงกฎหมายพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาให้กับประชาชนอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพตลอดจนรวมถึงกฎระเบียบกระทรวงศึกษาธิการที่ไม่ปิดกั้นโอกาสในการได้รับสิทธิ ที่ไม่ปิดกั้นโอกาสในการได้รับสิทธิด้านการศึกษา โดยให้บุตรของคนไร้สัญชาติ ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี และต้องได้รับการ

<sup>5</sup> กลุ่มบุคคลที่มีเลขประจำตัวประชาชนที่ขึ้นต้นด้วยเลข 0 ได้แก่ กลุ่มที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวบุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล เฉพาะกลุ่มต่อไปนี้

1. กลุ่มนักเรียนในสถานศึกษาที่รับสวัสดิการจากรัฐบาลด้านการศึกษา ประเภททะเบียนราษฎร ท.ร.38 ก
  2. กลุ่มคนไร้รากเหง้า หมายถึงกลุ่มบุคคลที่ขาดบุพการีหรือบุพการีทอดทิ้งซึ่งอยู่นอกสถานรับเลี้ยงของรัฐ3. กลุ่มคนที่มีคุณประโยชน์แก่ประเทศ ประเภททะเบียนราษฎร ท.ร.38 ก หมายถึง บุคคลที่มีผลงาน ความรู้ความเชี่ยวชาญ ที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศอาทิ ในด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีการศึกษาศิลปวัฒนธรรม และการกีฬา เป็นต้น
  3. กลุ่มคนที่มีคุณประโยชน์แก่ประเทศ ประเภททะเบียนราษฎร ท.ร.38 ก หมายถึง บุคคลที่มีผลงาน ความรู้ความเชี่ยวชาญ ที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศอาทิ ในด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี การศึกษาศิลปวัฒนธรรม และการกีฬา เป็นต้น
- [http://203.157.185.18/download/IT/standardcode43\\_2559\\_v2.1\\_15JULY16/15.%E0%B8%A3%E0%B8%AB%E0%B8%B1%E0%B8%AA%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%9B%E0%B9%87%E0%B8%99%E0%B8%84%E0%B8%99%E0%B8%95%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%94%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%A7%20\(%E0%B9%81%E0%B8%9F%E0%B9%89%E0%B8%A1%20PERSON\).xls](http://203.157.185.18/download/IT/standardcode43_2559_v2.1_15JULY16/15.%E0%B8%A3%E0%B8%AB%E0%B8%B1%E0%B8%AA%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%9B%E0%B9%87%E0%B8%99%E0%B8%84%E0%B8%99%E0%B8%95%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%94%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%A7%20(%E0%B9%81%E0%B8%9F%E0%B9%89%E0%B8%A1%20PERSON).xls)

รับรองวุฒิการศึกษาจากสถานศึกษานั้นด้วย ถึงแม้ว่าบุคคลดังกล่าวไม่มีเอกสารหรือหลักฐานในการแสดงตัวตน

### กรณีศึกษา : เรื่องราวของมารี อับดุล และแม่

เรื่องราวของครอบครัวหนึ่ง ซึ่งผู้เป็นแม่เดินทางไปทำงานที่ประเทศมาเลเซีย รับจ้างกรีดยางในสวนยางแห่งหนึ่งบนภูเขา ภายหลังได้แต่งงานกับชายชาวอินโดนีเซีย จนกระทั่งมีบุตรด้วยกันสองคนคือมารีและอับดุล

การตกเป็นคนที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนของมารีและอับดุล เริ่มต้นที่ผู้เป็นแม่ได้เดินทางเข้าไปทำงานในประเทศมาเลเซีย ซึ่งในขณะนั้นเป็นการเข้าไปโดยถูกกฎหมายโดยใช้หนังสือเดินทาง แต่ไม่ได้มีการยื่นขอวีซ่าเพื่อทำงาน และได้อาศัยอยู่ที่ประเทศมาเลเซียจนกระทั่งหนังสือเดินทางหมดอายุ ในขณะที่พ่อชาวอินโดนีเซียทราบเพียงชื่อแต่ไม่ปรากฏข้อมูลอื่น เป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและถูกจับกุมเนื่องจากเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เมื่อมารีและอับดุลอายุได้ราวๆ 5 -7 ปี ภายหลังถูกจับกุม พ่อและแม่ไม่ได้มีการติดต่อกันอีกเลย ไม่ทราบชะตากรรมของแต่ละฝ่าย ในระหว่างนั้นแม่ต้องเลี้ยงดูมารีและอับดุลตามลำพัง โดยแม่เล่าให้ผู้วิจัยฟังว่า ต้องตื่นไปกรีดยางตั้งแต่ตีสองถึงเจ็ดโมงเช้า ระหว่างนั้นจะต้องพาลูกทั้งสองคนไปทำงานด้วย (แม่จะพาลูกๆ เข้าไปในกรีดยางด้วยตั้งแต่แรกเกิด เนื่องจากไม่มีคนดูแล และระหว่างการทำงานตนและสามีจะช่วยกันดูแลลูกๆ) เมื่อสามีโดนจับก็ยังคงพาลูกไปกรีดยางด้วย โดยลูกๆ จะอาศัยนอนในสวนยาง ระหว่างที่ตนทำงาน เมื่อไม่ทราบชะตากรรมที่แน่ชัดของสามี แม่จึงตัดสินใจที่จะกลับประเทศไทย โดยพยายามทำงานเก็บเงินให้มากพอที่จะเดินทางกลับถึงบ้านเกิดในจังหวัดนราธิวาส แม่เล่าให้ผู้วิจัยฟังว่า การใช้ชีวิตในสวนยาง ค่อนข้างยากลำบากเนื่องจากอยู่ไกลผู้คนและชุมชน ดังนั้นข้าวของเครื่องใช้ อาหารการกินต่างๆ นายจ้างจะเป็นคนจัดหามาให้ ซึ่งถ้าหากมีสามีอยู่ สามีจะเดินทางไปซื้อในชุมชนที่ใกล้ที่สุดด้วยตัวเองในบางครั้ง แม่จึงสันนิษฐานว่า นั่นอาจเป็นสาเหตุให้มีการแจ้งจับสามีของตน เนื่องจากจะเป็นที่ทราบว่าคนที่ทำงานรับจ้างกรีดยางบนภูเขาส่วนใหญ่เป็นคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

แม่ย้อนไปเล่าให้ผู้วิจัยฟังว่า ลูกทั้งสองคนคลอดกับหมอต้าแย ซึ่งอยู่ไกลจากหมู่บ้านที่อาศัยอยู่ ขณะเจ็บท้องคลอด สามีจะต้องไปตามหมอต้าแยมาทำคลอดซึ่งใช้เวลานานและค่อนข้างทุลักทุเล สาเหตุที่ไม่ได้ไปแจ้งเกิดเนื่องจากคลอดที่บ้านซึ่งอาศัยอยู่ห่างไกล และไม่ทราบขั้นตอนการดำเนินการว่าต้องทำอะไรบ้าง ซึ่งทั้งพ่อและแม่ต่างก็อาศัยอยู่ในประเทศมาเลเซียโดยผิดกฎหมาย ทำให้เกิดความกลัวว่าหากไปแจ้งเกิดอาจจะต้องโดนจับกุมดำเนินคดี ตลอดจนเจ้าของสวนยางซึ่งเป็นชาวมาเลเซียเชื้อสายจีนที่แม่เรียกว่าถ้ำแก ไม่ได้ดำเนินการแจ้งเกิดให้ จึงได้ปล่อยเวลาล่วงเลยมาจนกระทั่งลูกๆเริ่มโตขึ้น

แม่เล่าว่าชีวิตในสวนยางค่อนข้างยากลำบาก ไม่ได้ออกไปในเมืองบ่อยมากนักเนื่องจากความกลัวลูกๆทั้งสองคนจึงไม่มีโอกาสออกไปข้างนอก เวลาที่ลูกๆ เจ็บไข้ได้ป่วยใช้วิธีการรักษาด้วยตนเอง

โดยรักษาตามอาการ ซ้ำยาให้ลูกกิน และใช้พืชสมุนไพรรักษาตามอาการเจ็บป่วย นับเป็นเรื่องที่โชคดีที่ลูกๆทั้งสองคนไม่เคยมีใครเจ็บป่วยหนัก เวลามานผ่านไปหลายปี หลังจากเก็บเงินได้เพียงพอที่จะใช้เป็นค่าเดินทางกลับมายังประเทศไทย แม้ที่ว่าจ้างรถให้มาส่งที่ชายแดนและนำลูกๆ ทั้งสองคนเดินทางผ่านทางด่านธรรมชาติ โดยนั่งเรือรับจ้างข้ามฝั่งมายังประเทศไทย และจ้างเหมารถต่อมายังจังหวัดนราธิวาส ซึ่งตลอดการเดินทางจะต้องคอยระมัดระวังการโดนจับกุม

### ชีวิตของมารี

ปัจจุบัน มารีมีบัตรประชาชนเป็นที่เรียบร้อยแล้วเมื่อไม่นานมานี้ ซึ่งก่อนหน้านี้มารีมีชีวิตที่ค่อนข้างยากลำบาก มารีแต่งงานและมีบุตร 1 คน ซึ่งบุตรของมารีมีสัญชาติไทยเพราะมารีได้รับการรับรองสถานะทางทะเบียนการตรวจ DNA และได้รับบัตรประชาชนก่อนคลอดบุตร 1 วัน

นับตั้งแต่ได้กลับมายังประเทศไทย แม่ของมารีมุ่งมั่นที่จะดำเนินการเพื่อให้มารีและน้องชายมีบัตรประชาชนและมีสัญชาติไทยให้ได้ เนื่องจากใช้ชีวิตที่ค่อนข้างลำบาก ไม่สามารถออกไปไหนมาไหนได้ แม้จึงได้ติดต่อทางอำเภอ ซึ่งได้รับแจ้งว่า ให้ดำเนินการติดต่อของเอกสารรับรองการเกิดที่สถานกงสุลไทยในประเทศมาเลเซีย เนื่องจากมารีและน้องชายเกิดที่ประเทศมาเลเซีย การรับรองสถานะทางทะเบียนได้นั้นจะต้องมีเอกสารรับรองการเกิดหรือมีการแจ้งเกิดแล้วเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การเดินทางไปยังมาเลเซียไม่สามารถทำได้โดยทันทีเนื่องจากไม่มีเงินเพียงพอที่จะไปดำเนินการ ซึ่งมีค่าใช้จ่าย อาทิ หนังสือเดินทางของแม่ และค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้เพื่อเดินทาง ดังนั้นแม่ของมารีจึงพยายามหางานทำและเก็บเงิน ในขณะที่มารีเริ่มทำงานได้แล้ว จึงช่วยกันทำงานเก็บเงินกับแม่จนสามารถเดินทางไปยังสถานกงสุลได้สำเร็จ ทางสถานกงสุลไทยแจ้งว่า ต้องมีเอกสารการเกิด หรือการแจ้งเกิด แต่เนื่องจากแม่คลอดมารีและน้องชายโดยหมอตำแย ดังนั้น จึงต้องมีการพิสูจน์ให้ได้ว่าทั้งสองคนเป็นบุตรของแม่ที่แท้จริง ซึ่งต้องใช้กระบวนการตรวจ DNA และต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก แม่และมารีจึงต้องกลับมาทำงานเพื่อเก็บเงินไปตรวจ DNA ซึ่งทราบว่าในภาคใต้สามารถไปตรวจได้ที่โรงพยาบาลสงขลานครินทร์ เท่านั้น

ในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินการนั้น ใช้ระยะเวลาหลายปี เนื่องจากต้องใช้เงินจำนวนมาก จนกระทั่งมารีแต่งงานมีครอบครัว ในขั้นตอนดังกล่าวนี้ สามีมของมารีมีบทบาทอย่างมากในการให้ความช่วยเหลือเพื่อดำเนินการ เนื่องจากประเด็นปัญหาทางด้านภาษา ซึ่งมารีพูดภาษาไทยไม่คล่องใช้ภาษามลายูในการสื่อสารเป็นหลัก และการเดินทางออกนอกพื้นที่มีความเสี่ยง เนื่องจากมารีไม่มีบัตรประชาชน

ขั้นตอนการเดินทางและการไปตรวจที่โรงพยาบาลสงขลานครินทร์นั้น ไม่ได้ง่ายตายนัก เนื่องจากระยะทางไกลจากนราธิวาส ใช้การเดินทางโดยได้จ้างเหมารถคนที่รู้จักหรือญาติ โดยได้เก็บหลักฐานการตรวจ DNA ของทุกคนภายหลังการเดินทางมาเป็นครั้งที่ 2 สำหรับค่าใช้จ่ายในการตรวจ DNA นั้น จะคิดเป็นรายบุคคลซึ่งเป็นเงินต่อรายบุคคลประมาณ 4,000 บาท กรณีของมารีต้องมีการตรวจ

DNA จากตัวมารีและแม่ และน้องชายคือ อับดุล คิดเป็นค่าใช้จ่ายประมาณ 12,000 บาท ตอนนี้มารีมีสัญชาติไทยที่ถูกต้องตามกฎหมายเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

### มารีกับปัญหาการในการเข้ารับบริการทางการแพทย์

ปัญหาการเป็นคนไร้สัญชาติ ที่ผู้วิจัยพบมากที่สุดคือ ปัญหาเรื่องการรักษาพยาบาล เนื่องจากคนไร้สัญชาติส่วนใหญ่มีชีวิตที่ยากลำบาก ไม่ได้ได้รับการศึกษาและไม่มียานที่ดีที่จะได้รับรายได้มากเพียงพอ มารีเป็นกรณีหนึ่งที่แม้ว่ายังสามารถหางานทำได้ แต่ยังมีชีวิตที่ยากลำบากมาก เนื่องจากภายหลังแต่งงานมารีตั้งท้องและไม่สามารถใช้สิทธิบัตรประกันสุขภาพหรือบัตรทองเพื่อตรวจท้องและรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลหรือหน่วยงานสาธารณสุขได้ เนื่องจากบัตรทองถือเป็นสิทธิของคนไทยในฐานะพลเมืองของประเทศไทยที่จะได้รับการรักษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ซึ่งคนไร้สัญชาติหรือคนไร้เอกสารประจำตัว การใช้สิทธิรักษาพยาบาล ด้วยบัตรทองจะครอบคลุมเฉพาะประชาชนของรัฐ เท่านั้น

([http://www.jvkk.go.th:8080/web\\_jvkk\\_th/membersystem/myfile/gold\\_card.pdf](http://www.jvkk.go.th:8080/web_jvkk_th/membersystem/myfile/gold_card.pdf))

ดังนั้น เมื่อคนไร้สัญชาติ เกิดการเจ็บป่วยจึงมักใช้วิธีการซื้อยามาทานตามอาการ หรือ อาจรักษาตามคลินิกหากมีเงินมากพอ กรณีเจ็บป่วยหนัก มักเป็นปัญหาใหญ่ ผู้วิจัยเก็บข้อมูลในพื้นที่หนึ่ง ใน ต.บานา จังหวัดปัตตานี พบว่า มีบุคคลไร้สัญชาติ 2 คน ซึ่งเป็นพี่น้องกัน อยู่ในวัยชรา (เนื่องจากกรณีดังกล่าว ไม่ได้เป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาตั้งเดิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงมีข้อเท็จจริงบางอย่างที่ไม่ตรงกับคุณสมบัติของกรณีศึกษาที่กำหนดไว้ในตอนต้น) ทั้งสองท่านซื้อยามาทานเองตามอาการมาหลายปี ไม่ว่าจะเจ็บป่วยมากหรือน้อยก็ตาม กรณีนี้เคยมีการเจ็บป่วยหนักจนถึงขั้นเข้าโรงพยาบาลหนึ่งครั้ง และได้เป็นคนป่วยอนาถาซึ่งไม่ต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาล แต่ภายหลังจากก็ไม่ไปรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลอีกเลย เนื่องจากยุ่งยากเพราะไม่มีเอกสารแสดงตัวตน

กรณีของมารี ได้แจ้งกับทางโรงพยาบาลประจำอำเภอ ว่าไม่มีเงินเพียงพอที่จะจ่ายค่าตรวจครรภ์และค่าทำคลอด ทางโรงพยาบาลจึงอนุโลมให้มีการผ่อนชำระได้ ซึ่งเมื่อมารีทำงานได้เงินก็จะทยอยนำไปชำระให้กับทางโรงพยาบาล และโรงพยาบาลลดค่าทำคลอดให้มารีเพื่อเป็นการช่วยเหลือเท่าที่จะสามารถทำได้

### อับดุลน้องชายของมารี

อับดุลเป็นน้องชายของมารี ปัจจุบันอับดุลอายุ 17 ปี มีอาชีพรับจ้างก่อสร้าง ซึ่งเพิ่งได้รับบัตรประชาชนเป็นของตนเองเมื่อปลายปี พ.ศ.2562

ปัจจุบันอับดุลมีความสุขมาก เพราะสามารถออกไปไหนมาไหนได้อย่างสะดวก สามารถรับจ้างทำงานก่อสร้างนอกหมู่บ้านหรือที่ใด ๆ ก็ได้เท่าที่หัวหน้างานจะพาไป ในอดีตนั้นอับดุลไม่สามารถรับงานที่อื่นได้ เพราะกังวลเรื่องความปลอดภัยและเกรงว่าจะถูกตรวจบัตรประชาชน ซึ่งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ที่มีการตั้งด่านตรวจเพื่อรักษาความปลอดภัยอยู่เป็นระยะ ๆ และประชาชนต้อง

แสดงบัตรประชาชนต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือทหารที่อยู่ประจำด่านตรวจนั้น ๆ ทำให้โลกของ अबดุลไม่กว้างมากนัก แต่อย่างน้อย अबดุลก็ยังมีโลกของอินเทอร์เน็ตที่ยังสามารถพาเขาไปไหนต่อไปได้อย่างที่เขาคิดต้องการ अबดุลไม่ได้เรียนหนังสือ อ่านไม่ออก เขียนไม่ได้ ดังนั้น YouTube จึงเป็นเสมือนห้องเรียน และเป็นเครื่องมือในการเรียนรู้และพาตัวเขาท่องไปในโลกใบกว้างที่เขาไม่เคยออกไปในชีวิตจริง अबดุลพยายามฝึกเรียนภาษาไทย เพราะมีความฝันอยากเป็นทหาร ผู้วิจัยสอบถามว่า ทำไมเขาถึงอยากเป็นทหาร अबดุลตอบว่าเพราะดูเท่ๆ อาจเป็นเพราะในโลกของ अबดุลอาชีพที่เขาเห็นในชีวิตประจำวันมากที่สุดและเห็นบทบาทที่ชัดเจนมากที่สุด คือ ทหาร นั่นเอง

## รูปภาพที่ 2 अबดุลและแม่



### กรณีศึกษา : เรื่องราวของเด็กหญิงอนิสและพ่อ

กรณีของเด็กหญิงอนิส ผู้วิจัยไม่ได้สัมภาษณ์ตัวเด็กและครอบครัว แต่เป็นการเก็บข้อมูลจากผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และคนใกล้ชิดที่อยู่ภายในหมู่บ้าน จากข้อมูลทราบว่าเด็กหญิงอนิส มีแม่เป็นคนไทย แต่ไม่ปรากฏว่าใครคือพ่อที่แท้จริง ปัจจุบันกำลังศึกษาชั้นประถมศึกษาชั้นปีที่ 6 ยังไม่มีเอกสารประจำตัว เนื่องจากเกิดในประเทศมาเลเซีย ซึ่งก่อนหน้านั้น แม่แต่งงานกับ นาย ก. ชายชาวไทย มีภูมิลำเนาในจังหวัดปัตตานี และแต่งงานกันที่ปัตตานี หลังจากนั้นได้ไปทำงานในประเทศมาเลเซียด้วยกัน หลังจากนั้นแม่ของอนิสตั้งครุฑ และคลอดเด็กหญิงอนิสที่ประเทศมาเลเซียโดยไม่ได้มีการแจ้งเกิด และมีบุตรอีกหนึ่งคนคือ น้องสาวของอนิส และไม่ได้มีการแจ้งเกิดด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ นาย ก. เข้าใจมาโดยตลอดว่า เด็กหญิงอนิส คือบุตรของตน จนกระทั่งได้ย้ายครอบครัวกลับมาอาศัยอยู่ที่จังหวัดปัตตานี โดยแม่ของเด็กหญิงอนิส ยังเดินทางไปทำงานที่ประเทศมาเลเซียเป็นบางช่วงเวลา และ นาย ก. ทำหน้าที่ดูแลบุตรทั้งสองคน

ต่อมาเมื่อต้องการดำเนินการเรื่องเอกสารประจำตัว เนื่องจากต้องใช้ในการประกอบการศึกษา และการรับรองการจบการศึกษาชั้น ป.6 จึงได้ดำเนินการขอเพิ่มชื่อในทะเบียนโดยแจ้งเรื่องต่อกำนัน และดำเนินการเรื่องสูปัดอำเภอ เมื่อมีการสอบข้อมูลพบว่า การให้ข้อมูลไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง จึงได้เข้า

สู่กระบวนการพิสูจน์ DNA ซึ่งพบว่า DNA ของเด็กหญิงอนิส ไม่ตรงกับ นาย ก. ซึ่งเชื่อมาโดยตลอดว่าเป็นบิดาที่แท้จริงของเด็กหญิงอนิส ในขณะที่บุตรคนที่สองมี DNA ถูกต้องตรงกันกับ นาย ก. ในฐานะบิดา ผลการตรวจ DNA ทำให้เกิดความขัดแย้งในครอบครัวขึ้น และในปัจจุบันปัญหาดังกล่าวยังไม่สามารถจัดการได้ลงตัว และการดำเนินการเพิ่มชื่อในทะเบียนของอนิสก็ยังไม่สำเร็จ เนื่องจากปัญหาความขัดแย้งของผู้ใหญ่ ปัจจุบันปลัดอำเภอคนใหม่ได้เริ่มเข้ามาช่วยประสานเรื่องต่อ เพื่อให้เกิดประโยชน์กับอนิสมากที่สุด

## บทที่ 5

### บทสรุป

จากกระแสรับสั่งของสมเด็จพระกนิษฐาธิราชเจ้า กรมสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ ได้มีพระประสงค์ให้ดูแลคนไทยในประเทศมาเลเซียที่ไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน ได้มีสัญชาติไทยตามสิทธิที่ควรมี โดยทรงมีพระราชดำริต่อ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ภายหลังจากทำโครงการกงสุลสัมพันธ์ ที่ให้บริการด้านสุขภาพเคลื่อนที่แก่คนไทยในมาเลเซีย เนื่องจาก มีเด็กไทยที่เกิดในประเทศมาเลเซียจำนวนหลายร้อยราย ที่พ่อแม่ไปทำงานที่ประเทศมาเลเซีย แต่ไม่ได้จัดการเรื่องทะเบียนราษฎรให้ถูกต้อง จนกลายเป็นคนไร้สัญชาติ ทั้งนี้ ประชาชนจำนวนมากไม่กล้าแจ้งเกิด เนื่องจากการเกรงกลัวการโดนจับจากการเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศมาเลเซีย และไม่กล้าขึ้นทะเบียนขอรับบริการการขอสัญชาติกับทางการไทย เนื่องจากอาจถูกจับตัวได้เช่นกัน รัฐบาลที่วางแนวนโยบายที่ชัดเจนในการผลักดันให้บุคคลได้รับสัญชาติไทย ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงได้แก่ ฝ่ายปกครอง อาทิ นายอำเภอ ปลัดกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และฝ่ายทะเบียน ตลอดจนสถานกงสุลและสถานทูตในประเทศมาเลเซียร่วมมือกัน ดำเนินการแก้ไขปัญหา ดำเนินงานการกำหนดสถานะบุคคล อาทิ การสำรวจคนไม่มีบัตรประชาชนรวมถึงคนด้อยโอกาสทางสังคมที่มีอยู่ภายในชุมชน เพื่อนำมาสู่กระบวนการพิสูจน์ตัวตน หรือ การตรวจ DNA และกระบวนการพิสูจน์ปากคำและพิสูจน์หลักฐานอื่นๆ<sup>6</sup>

ข้อมูลเบื้องต้นจากเอกสารของ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ปัญหาคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ ปัญหาบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎรในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีสาเหตุหลักๆมาจาก

- 5) ประชาชนส่วนหนึ่งขาดความรู้ ความเข้าใจ ถึงสิทธิหน้าที่ของตน
- 6) ภาครัฐขาดการประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชนในพื้นที่ได้รับรู้รับทราบ
- 7) การอยู่ห่างไกลจากตัวเมืองของประชาชน ที่ทำให้การเดินทางมีความลำบาก ไม่สะดวกในการแจ้งเกิดหรือ
- 8) การเชื่อมต่อของพรมแดน ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายของผู้คนไปมาเลเซีย โดยมีปัจจัยทางเศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ทางสังคม เป็นปัจจัยหลัก เช่น การย้ายทำงานอยู่ในประเทศมาเลเซีย จนกระทั่งแต่งงานและมีบุตร โดยไม่มีการแจ้งเกิดกับสถานทูตหรือสถานกงสุลใหญ่และเมื่อกลับประเทศไทยไม่ได้ดำเนินการแจ้งข้อมูลกับอำเภอ

<sup>6</sup> สำหรับการตรวจพิสูจน์ตัวตน หรือ การตรวจ DNA ในเบื้องต้นนั้นทางศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ร่วมมือกับสถานกงสุลใหญ่ เมืองโกตาบารู จัดทำโครงการตรวจดีเอ็นเอให้แก่เด็กไทยที่อาศัยอยู่ในประเทศมาเลเซียนี้ขึ้นมา โดยโครงการดังกล่าวได้รับความร่วมมือจาก โรงพยาบาลสงขลานครินทร์ และที่ว่าการอำเภอตากใบ โดยมีระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่เดือนมีนาคม-กรกฎาคม 2560 แบ่งเป็น 4 ช่วง ได้แก่ 1. การลงทะเบียนรายชื่อ 2. การสัมภาษณ์เพื่อคัดกรอง 3. การเก็บตัวอย่างเพื่อตรวจเทียบสารพันธุกรรม (ดีเอ็นเอ) และ 4. การประกาศผลการตรวจ

จากสาเหตุดังกล่าว เมื่อบุคคลเหล่านี้ไม่ได้แจ้งเกิดบุตรหลานมาตั้งแต่กำเนิด จึงส่งผลให้ขาดพยานหลักฐานที่สามารถช่วยยืนยันตัวบุคคลได้ เนื่องจากบางรายทำคลอดผ่านหมอตำแย และคลอดบุตรด้วยตนเองในมาเลเซีย แม้ตามระเบียบราชการอนุญาตให้สืบพยานได้จากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือ หมอที่ทำคลอด แต่ด้วยอายุที่มากขึ้นของคนเหล่านี้ และพ่อแม่เสียชีวิต ทำให้การแจ้งชื่อเพื่อขอเข้าไปอยู่ในทะเบียนราษฎรไม่สามารถกระทำได้ รวมถึงความล่าช้าในการดำเนินการตลอดจนค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง จึงส่งผลให้ยังคงสถานะที่รัฐไม่สามารถให้การรับรองการเป็นคนไทยหรือให้สัญชาติไทยได้ (รายงานคนไร้รัฐไร้สัญชาติสู่ทะเบียนราษฎรรับรองคนไทย , ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ 27 กันยายน 2561)

พื้นที่พรมแดนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีลักษณะที่แตกต่างจากพื้นที่ชายแดนในภูมิภาคอื่น ๆ คือ ไม่มีลักษณะทางชาติพันธุ์กลุ่มน้อยที่หลากหลาย แต่เป็นชายแดนที่มีกลุ่มชาติพันธุ์มลายูซึ่งมีลักษณะร่วมทางศาสนา วัฒนธรรมและภาษา ดังนั้น ปัจจัยดังกล่าวจึงขับให้คนไทยเชื้อสายมลายูเดินทางข้ามไปฝั่งมาเลเซียกันมาก เพราะรู้สึกคุ้นชินทางศาสนา วัฒนธรรมและภาษา

การศึกษาพัฒนาการและแนวโน้มการย้ายถิ่นของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยเข้าไปในประเทศมาเลเซีย ของคำนวน นวลสนอง และคณะ (2552) พบว่า การย้ายถิ่นเข้าไปทำงานในประเทศมาเลเซียของคนไทยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ สามารถจำแนกเป็นประเภทของการเข้าไปทำงานสำคัญดังนี้ 1) รับจ้างทำนา คนไทยพุทธและมุสลิมเข้าไปรับจ้างทำนา เก็บข้าว และตีข้าวในรัฐเคดาห์ (Kedah) ซึ่งเป็นพื้นที่การทำนามากที่สุดของมาเลเซีย 2) ทำงานในร้านอาหาร มาเลเซียมีร้านอาหารไทยเป็นจำนวนมากทั่วประเทศมาเลเซีย โดยเฉพาะกัวลาลัมเปอร์ 3) รับจ้างกรีดยางอยู่กระจายทั่วไปในรัฐตอนเหนือมาเลเซีย 4) รับจ้างก่อสร้าง แรงงานคนไทยจากทุกพื้นที่เข้าไปทำงานก่อสร้างในพื้นที่รัฐชายแดนมาเลเซีย และ 5) รับจ้างประมง แรงงานไทยจากชายแดนภาคใต้เข้าไปทำงานเป็นลูกเรือประมงที่กัวลาปะลิส และเกาะลังกาวิ และการศึกษาเรื่อง “ผู้หญิง” มลายูมุสลิมชายแดนใต้: แรงงานรับจ้างนอกระบบในประเทศมาเลเซีย พบว่า มีผู้หญิงมลายูจำนวนมากเดินทางเข้าไปทำงานรับจ้างในร้านอาหารต้มยำในประเทศมาเลเซียอาศัยความสัมพันธ์ทางสังคมในระดับลึกทั้งเครือข่ายเครือญาติและเครือข่ายการเป็นคนบ้านเดียวกัน (พรพันธุ์ เขมคุณาศัย และ ศุภรัตน์ พิณสุวรรณ, 2552) จากผลการศึกษานี้ ชี้ให้เห็นว่าการย้ายถิ่นของแรงงานไทยที่เข้าไปทำงานในประเทศมาเลเซีย นั้น มีลักษณะงานที่หลากหลายที่เป็นงานภาคการเกษตรกรรม และงานภาคการบริการ ในขณะที่งานในร้านอาหารต้มยำกึ่งมีการกระจายตัวทั่วไปในประเทศมาเลเซีย (สุทธิพร บุญมาก, 2554-2555)

เมื่อมีการเดินทางไปประเทศมาเลเซียด้วยเหตุผลข้างต้นเป็นส่วนใหญ่แล้ว กลุ่มคนเหล่านี้มีชีวิตครอบครัวโดยอาจแต่งงานกับคนมาเลเซีย คนชาติอื่นๆ หรือ คนไทยเชื้อสายมลายูด้วยตนเองจนกระทั่งมีลูกและไม่ได้มีการแจ้งเกิดให้กับลูก หรือบางกรณีพ่อแม่ก็ไม่มีเอกสารประจำตัว หรือเป็นคนต่างด้าว เมื่อมีลูกก็ไม่สามารถดำเนินการทางเอกสารเพื่อระบุตัวตนให้แก่ลูกของตนเองได้ โดยที่พวกเขาต่างก็ไม่ได้ตระหนักว่า การแจ้งเกิดถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งที่เด็กทุกคนต้องได้รับ และไม่ได้



ตระหนักถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต พวกเขาจะแสดงเจตจำนงในการขอมีสัญชาติก็ต่อเมื่อมีเหตุให้เขาต้องได้รับสิทธิหรือประโยชน์บางประการ ตลอดจนการไม่มีการศึกษาและความรู้ความเข้าใจมากพอที่จะเข้าใจผลเสียดังกล่าว กรณีนี้ วรรณณี รุ่งเรืองสภาคูล (2551) ได้อธิบายถึง ปัญหาและสาเหตุของความไร้สัญชาติ ไว้ว่า คนไร้รัฐหรือไร้สัญชาติ ที่พบจำนวนหนึ่งเกิดจาก “ไม่ทราบ” ถึงวิธีการแก้ไขปัญหาความไร้สัญชาติที่พวกเขาประสบอยู่หรือแม้แต่ในหลายกรณีที่รัฐไทย ยอมรับแล้วที่จะให้สัญชาติไทยแก่พวกเขา แต่พวกเขาก็ยังไร้สัญชาติ เพราะเขาไม่ทราบถึงนโยบายการให้สัญชาติของรัฐ ในขณะที่ทัศนีย์ พันธุ์พิทย กายจนะจิตรา สายสุนทร (2554) ได้ระบุไว้ข้างต้นว่า คนไร้สัญชาติจำนวนหนึ่งเกิดจาก คนที่มีสิทธิในสัญชาติไทย แต่ยังไม่ “ตระหนัก” ว่ามีความจำเป็นที่มนุษย์สัญชาติไทยจะต้องใช้สิทธินี้ ทัศนีย์เหล่านี้จึงมองว่า สาเหตุหนึ่งของการไร้สัญชาติของบุคคล เกิดจากความ “ไม่รู้” และ “ไม่ตระหนัก” ของบุคคลเหล่านั้นหรือที่เกี่ยวข้องกับบุคคลเหล่านั้น (จินดาหรา วิเทห์ และ ศิวัช ศรีโกคางกุล, 2560)

กรณีของความไม่รู้ และความไม่ตระหนักนั้น ผู้วิจัยพบว่า โดยส่วนใหญ่ กรณีศึกษาครอบครัวที่ประเทศมาเลเซียซึ่งไม่สามารถทำได้ เพราะเป็นแรงงานที่เข้าไปทำงานโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายจึงไม่กล้าไปดำเนินการแจ้งเกิด และเกรงว่าจะถูกจับกุม ในขณะที่เดียวกันหากคนกลุ่มนี้เดินทางกลับมาประเทศไทยก็ไม่ได้ดำเนินการแจ้งเกิดอีกเช่นกัน โดยส่วนหนึ่งให้ข้อมูลว่าไม่มีเวลาพอ กระทั่งมีความจำเป็นต้องใช้สิทธิในทางใดทางหนึ่ง เช่น ให้ลูกเข้าโรงเรียน จึงได้ดำเนินการเพื่อขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร

ในขณะที่อีกด้านหนึ่งของข้อมูลผู้วิจัยพบว่า ข้อจำกัดของชีวิต หรือ เงื่อนไขของชีวิต อาทิ ความยากจน การอยู่ห่างไกล ภาษา เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้คนมาอยู่ไม่ได้แจ้งเกิดให้แก่ลูก กรณีของอิมรอนและพี่สาว ทำให้เห็นข้อจำกัดของชีวิตที่ไม่อาจเลือกได้มากนัก เนื่องจากแม่เป็นแม่เลี้ยงเดี่ยว ที่อาศัยอยู่ห่างไกลผู้คน ไม่รู้ช่องทางที่จะดำเนินการ ไม่มีเงินและไม่มีเวลา เนื่องจากต้องใช้เวลาทั้งหมดทุ่มเทเพื่องานและการดูแลลูกให้มีชีวิตรอดได้ในแต่ละวัน ในขณะที่การดำเนินการขอสัญชาติของอิมรอนและพี่สาวเต็มไปด้วยความยากลำบาก เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐไม่มีความคุ้นเคยต่อการดำเนินการดังกล่าว การให้ข้อมูลที่ไม่ตรงกันทำให้ปฏิบัติงานล่าช้า และยิ่งนานวันการดำเนินการขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรในภายหลังก็เป็นเรื่องที่ค่อนข้างซับซ้อนและยากลำบาก

### ปัญหาหลักของคนไร้สัญชาติในจังหวัดชายแดนภาคใต้

คนไร้สัญชาติที่ปรากฏอยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ สามารถแบ่งได้ เป็นคนที่ไม่มียเอกสารระบุตัวตนใด ๆ เลย กับผู้ที่ถือบัตรประจำตัวขึ้นต้นด้วยเลข 00

งานของจินดาหรา วิเทห์ พบว่า สาเหตุหนึ่งในหลายสาเหตุที่ทำให้เกิดคนไร้รัฐในหมู่บ้านบะไฮ จ.อุบลราชธานี คือ การปฏิบัติงานของส่วนราชการ อาทิ การทำหลักฐานขอสัญชาติหาย การปฏิบัติงานล่าช้า และไม่ตรงจุด รวมทั้งบางส่วนมีความเพิกเฉยต่อการปฏิบัติหน้าที่ (จินดาหรา วิเทห์ และศิวัช ศรีโกคางกุล, 2560 น.199 )

ซึ่งจากข้อมูลการลงพื้นที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้วิจัยพบว่า ผู้นำในระดับชุมชน และเจ้าหน้าที่หน่วยงานราชการ อาจมีความไม่เข้าใจขั้นตอนการดำเนินการมากนัก ซึ่งหลายคนได้พยายามดำเนินการขอสถานะทางทะเบียน หรือขอสัญชาติไทย ซึ่งหลายกรณีอยู่ในระหว่างขั้นตอนการตรวจสอบสถานะ เนื่องจากขั้นตอนของเจ้าหน้าที่รัฐทำงานค่อนข้างล่าช้า เพราะขั้นตอนการประสานงานและดำเนินงาน ตลอดจนไม่มีทราบข้อกำหนดที่ชัดเจน หรือมีความเพิกเฉยต่อปัญหาเนื่องจาก กลุ่มคนเหล่านี้มีอยู่ส่วนน้อย จากข้อมูลการสัมภาษณ์คนไร้สัญชาติบางราย ได้มีการยื่นเอกสารขอสัญชาติไปแล้วหลายครั้ง กรณีเช่นนี้เกิดขึ้นกับการดำเนินการในพื้นที่อื่น ๆ เช่นกัน พบว่า โดยทั่วไปบางกรณีเป็นเด็กที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้าน แต่เนื่องจากเด็กคลอดที่ประเทศมาเลเซีย ซึ่งในกรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่ไม่กล้ารับรองสถานะทางทะเบียนให้ ซึ่งหากมีการรับรองก็สามารถเพิ่มชื่อเข้าไปในทะเบียนราษฎรได้ทันที หากมีการรับรองไปแล้วพบภายหลังว่า ข้อเท็จจริงไม่เป็นไปตามหลักฐานที่นำมาแสดงจะถือว่ามีความผิด ทางเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น อาทิ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือ ปลัดอำเภอ ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงต่อปัญหาดังกล่าว จึงมักจะผลักดันให้คนไร้สัญชาติเข้าสู่กระบวนการตรวจ DNA เพื่อความมั่นใจและชัดเจน ป้องกันการสวมทะเบียน ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวให้ระยะเวลาและอาจมีค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูง จนบางครั้งมีการสับเปลี่ยนเปลี่ยนย้ายตำแหน่ง ทำให้คนไร้สัญชาติต้องมีการยื่นเอกสารใหม่ เป็นต้น

#### **การเป็นคนไร้สัญชาติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และคุณภาพชีวิต**

จากผลการศึกษาพบว่า คือ ปัญหา คุณภาพชีวิตของคนไร้สัญชาติ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ปัญหาด้านการศึกษา ตาม พรบ.การศึกษาแห่งชาติ 2542 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาการศึกษาและจัดศึกษาให้กับประชาชนอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และสิทธิทางการศึกษาของประชาชน ที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 จนถึงปัจจุบันที่ระบุให้ประชาชนต้องมีความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในการได้รับสิทธิในเรื่องต่าง ๆ รวมถึงเรื่อง การได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (วสันต์ ปวนปันวงศ์, 2561) และสิทธิเหล่านี้จะต้องรวมไปถึงเยาวชนที่ไม่มีสัญชาติด้วย แต่เงื่อนไขของได้รับการศึกษาในทางปฏิบัติยังมีอยู่ อาทิ การจัดสรรงบประมาณการเรียนสำหรับการเรียนฟรี อาทิ อาหารกลางวัน ชุดนักเรียน หรือหนังสือเรียน ซึ่งโรงเรียนที่รับเด็กไร้สัญชาติเข้าเรียนจะต้องจะมีการจัดสรรงบประมาณจากนักเรียนทั้งหมดมาให้กับเด็กไร้สัญชาตินั้นๆด้วย รวมไปถึงการรับรองผลการเรียน และเอกสารเพื่อแสดงการรับรองการสำเร็จการศึกษา ตามระบบที่โรงเรียนสามารถออกให้แก่เด็กนักเรียนที่ไร้สัญชาตินั้นด้วย จากการศึกษาของ วสันต์ ปวนปันวงศ์ (2561) เกี่ยวกับสิทธิการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติที่บ้านโป่งน้อย อ.เมือง จ.เชียงใหม่ ที่มีการรับนักเรียนไร้สัญชาติจำนวนหนึ่งเข้าเรียน พบว่า โรงเรียนมีการรับรองผลการศึกษาให้กับนักเรียนที่เข้าเรียนในโรงเรียน ในขณะที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้อำนวยการโรงเรียนสองแห่งให้ข้อมูลว่า ทางโรงเรียนสามารถรับนักเรียนเข้าเรียนได้ แต่ไม่สามารถออกใบรับรองผลการเรียนได้ เนื่องจากนักเรียนไม่มีเอกสารประจำตัว มีเพียงบัตรแสดงตัวตนเลขรหัส 00 เท่านั้น โดยกล่าว

ว่า “นักเรียนเข้าเรียนได้ แต่ออกใบจบให้ไม่ได้” เป็นต้น (สัมภาษณ์เมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563 และ 18 กุมภาพันธ์ 2563)

ปัญหาด้านการรักษาพยาบาล จะเป็นปัญหาใหญ่เมื่อคนไร้สัญชาติเจ็บป่วยรุนแรง ต้องเข้าโรงพยาบาล ในเบื้องต้นสำหรับคนไร้สัญชาติในช่วงวัยเด็ก จะใช้การรักษาด้วยการหาหมอตามสถานพยาบาล เอกชน หรือคลินิก และพ่อแม่จ่ายค่ารักษาพยาบาลเอง ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน หรือ อสม.พบว่า ในกลุ่มวัยเด็ก เด็กไร้สัญชาติเกือบทั้งหมดไม่ได้รับวัคซีนพื้นฐาน ซึ่งเป็นสวัสดิการที่รัฐจัดให้ตามจำนวนเด็กที่มีเอกสารการเกิด ซึ่งข้อมูลที่มากกว่านั้นพบว่าในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีอัตราการเกิดโรคที่ป้องกันได้ด้วยวัคซีนสูงกว่าภูมิภาคอื่น และเกิดการแพร่กระจายเชื้อได้ง่าย

สำหรับคนไร้สัญชาติในวัยเจริญพันธุ์ เช่น มีการแต่งงาน ก็ไม่สามารถจดทะเบียนสมรสได้ และเมื่อมีการตั้งครรภ์ไม่สามารถรับวัคซีนฟรีหรือเข้ารับการตรวจครรภ์ฟรี หรือใช้สิทธิการคลอดด้วยบัตรทอง หรือ สิทธิหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้ จากข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้วิจัยพบว่า คนไร้สัญชาติบางคน (ซึ่งไม่ได้เป็นคนที่มีภูมิลำเนาตั้งเดิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้) เมื่อคลอดลูกก็มีการแจ้งเกิดลูกโดยให้คนอื่นเป็นพ่อและแม่แทน เพื่อให้ลูกมีเอกสารประจำตัวตามกฎหมายและสามารถใช้สิทธิต่าง ๆ ได้ตามกฎหมายเช่นกัน

สำหรับช่วงวัยที่สูงขึ้นไปที่มีปัญหาสุขภาพ ก็ไม่สามารถใช้สิทธิการรักษาด้วยบัตรทองจะต้องซื้อยาเพื่อรักษาตามอาการหรือพบแพทย์ตามคลินิกเพื่อรักษาตัวตามอาการเช่นกัน

ปัญหาด้านการเงินและการมีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งถือเป็นปัญหาที่ใหญ่ที่สุดเพราะหากมนุษย์มีชีวิตที่ดี มีรายได้ที่ดี ก็จะทำให้การใช้ชีวิตในสังคมง่ายขึ้น แต่ในความเป็นจริง กลุ่มคนเหล่านี้มีข้อจำกัดทางการศึกษา เมื่อทำงานก็ทำได้แค่เพียงเป็นลูกจ้าง ซึ่งมีรายได้ไม่มากนัก บางกรณีอาจโชคดีที่ครอบครัวสามารถสร้างงานเองได้ เช่น การทำอาชีพประมงหาปลา หาดอาหารทะเล อาทิ หอย กุ้ง ก็สามารถนำมาจำหน่ายได้รายได้สูงกว่าการรับจ้าง แต่ยังคงมีความยากลำบากในการใช้ชีวิตด้านอื่นๆ

### บรรณานุกรม

- กฤษฎา บุญราช. (2562). ปัญหาและแนวทางแก้ไขคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย. สืบค้นจาก <https://prachatai.com/journal/2017/07/72339>
- กฤตยา อาชวนิจกุล. (2554). การจัดระบบคนไร้รัฐในบริบทประเทศไทย. ประชากรและสังคม. 103-126.
- จุฑามาศ สุกใส. (2549). เพราะเลือกเกิดไม่ได้แต่จดทะเบียนการเกิดได้. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- ชลฤทัย แก้วรุ่งเรือง. (2551). คนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในรัฐไทย. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- จินดาหรรษา วิเทห์ และ ศิวัช ศรีโสภากุล. (2560). ชีวิตของคนไร้รัฐ : ศึกษากรณีหมู่บ้านบะไห ตำบลห้วยยาง อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี. วารสารวิถีสังคมมนุษย์, 5(2), 190-208.
- ดรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล. (2559). สิทธิที่จะได้รับการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมาย : ศึกษากรณีสิทธิที่จะได้รับการจดทะเบียนคนเกิดและทะเบียนคนอยู่ในรัฐไทย. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 9(1), 205-226.
- นฤมล อรุโณทัย. (2551). ปัญหาคนไร้สัญชาติ ชับซ้อนแต่ไม่ไร้ความหวัง. สืบค้นจาก <https://www.chula.ac.th/cuinside/12859/>
- ประทีป นทีทวีวัฒน์. (2551). นโยบายการแก้ไขปัญหาคนไร้สัญชาติ : ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ. (ภาคนิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- พันธ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2554). มายาคติแห่งสิทธิในสัญชาติ : มุมมองจากทฤษฎีแห่งเรื่องจริง. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 4(1), 5-24.
- วรรณพณี รุ่งเรืองสภาคกุล และ สิทธิพร ภู่นริศ. (2550). ศักยภาพและอุปสรรคการค้าชายแดน : จังหวัดแม่ฮ่องสอน. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ : เชียงใหม่.
- วสันต์ ปวนปันวงศ์. (2561). สิทธิการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติ กรณีศึกษาโรงเรียนบ้านโป่งน้อย อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่. วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, 9(2), 123-156.
- วินัส สีสุข และ ดรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล. (2553). สามสูตรสำเร็จเพื่อการจดทะเบียนการเกิดถ้วนหน้าครบขั้นตอนถูกต้อง. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา.

วีรวัดน์ อิศรานุวรรณ. (2557). ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนไร้สัญชาติและคนไร้รัฐภายใต้  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต,  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).

ศุภากร เมฆขยาย. (2559). การจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้สัญชาติ. (วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎี  
บัณฑิต, มหาวิทยาลัยศิลปากร).

## ภาคผนวก

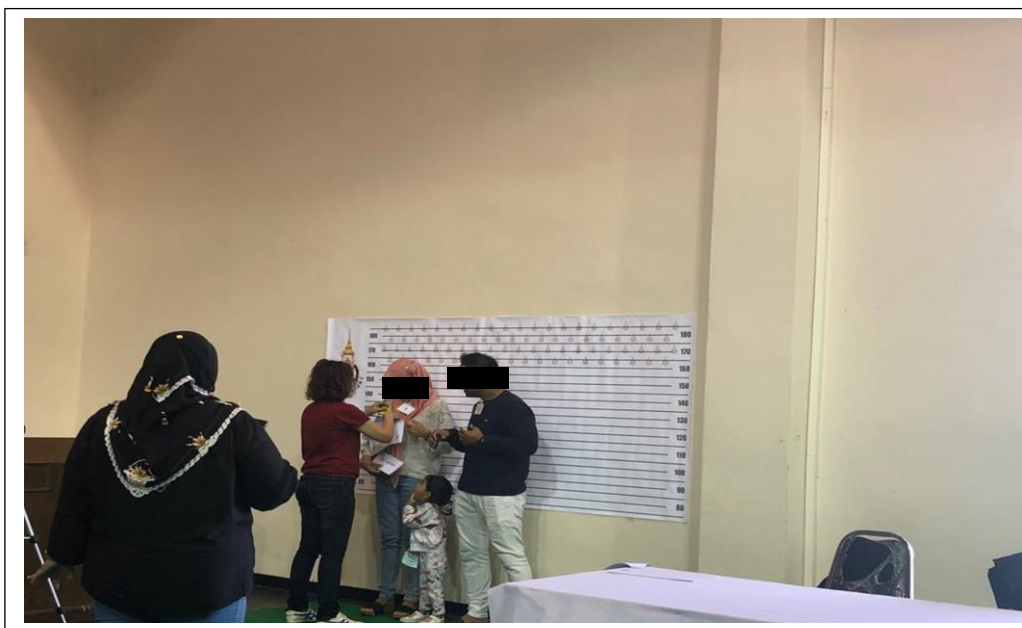
## ภาพกิจกรรม



1. การลงพื้นที่พร้อมทีมงานศูนย์อำนวยการบริหารงานชายแดนภาคใต้ และทีมแพทย์โรงพยาบาลสงขลานครินทร์ เพื่อจัดเก็บสารพันธุกรรม หรือ การตรวจ DNA เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2563



2. ทีมแพทย์ชักประวัติความเกี่ยวข้อง และมีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานท้องถิ่นมาร่วมให้ข้อมูล และเป็นล่ามแปลภาษามลายูเป็นภาษาไทย



3. ถ่ายรูปทำประวัติคนไร้สัญชาติ ที่ต้องการตรวจ DNA โดยจะถ่ายรูปเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความเชื่อมโยงกันทางสายเลือด



4. อับดุลและแม่ (สัมภาษณ์วันที่ 25 กรกฎาคม 2563)