

งานวิจัยเรื่องการปรากฏตัวของคนไร้รัฐคนไร้สัญชาติในสังคมไทย : วิจัยเพื่อสร้างและรักษาความมั่นคงของมนุษย์บนแผ่นดินโลก¹

โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร²

เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๕๓

(๑) บทนำ

สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงาน ปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในฐานะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ ด้านการศึกษาวิจัยและพัฒนางานวิชาการขององค์กร ได้ทาบทามให้ผู้เขียนร่วมเสนองานวิจัยของผู้เขียนในงานเสวนาที่จัดขึ้น เนื่องจากคณะผู้จัดตระหนักว่า งานวิจัยของผู้เขียนในส่วนของสิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมายของมนุษย์จัดเป็นเรื่องของความท้าทายต่อสังคมไทยในส่วนของความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นเป้าหมายของการประชุมวิชาการประจำปี

(๒) ระยะเวลาของการทำงานวิจัย

โครงการวิจัยนี้ได้รับการอนุมัติตามมติที่ประชุมคณะกรรมการวิจัยและบริการทางวิชาการ ครั้งที่ ๙/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๔๕ และก็ยังดำเนินการวิจัยอยู่จนถึงปัจจุบัน รวมเป็นเวลาเกือบ ๘ ปีมาแล้ว

(๓) คนทำงานวิจัย

คนงานประกอบด้วย (๑) ผู้เขียน (๒) ลูกศิษย์ที่มาทำงานวิชาการด้านการจัดการ ประชากรกับผู้เขียน (๓) คนไร้รัฐไร้สัญชาติที่เป็นเจ้าของปัญหา ซึ่งในวันนี้ พวกเขาหลายคนหลุดพ้นจากปัญหาไปแล้ว แต่ก็ยังร่วมงานกันต่อไป (๔) ภาคเอกชนที่เข้ามา ร่วมงานในลักษณะต่างๆ (๕) ภาครัฐที่เข้ามาร่วมงานในลักษณะต่างๆ (๖) ภาค องค์กรอิสระที่เข้ามาร่วมงานในลักษณะต่างๆ

(๔) วิธีวิทยาที่ใช้ในการวิจัย

งานวิจัยของผู้เขียนเป็นงานวิจัยด้านนิติศาสตร์ ซึ่งมีลักษณะเด่น ก็คือ เป็นงานวิจัยเพื่อพัฒนา (Research for Development) หรือเป็นงานพัฒนาเพื่อวิจัย (Development for Research) งานวิจัยจึงมีลักษณะของการทำงานกับเรื่องจริง และนำไปสู่การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนทางกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ซึ่งมีความหมายให้ชัดเจน ก็คือ การแก้ไขปัญหาไม่เกิดเพียงแก่มนุษยคนหนึ่งซึ่งประสบ ปัญหาความไม่มั่นคงของมนุษย์ แต่ควรจะต้องแก้ไขปัญหาให้แก่มนุษย์คนอื่นๆ ที่ประสบปัญหาในลักษณะเดียวกัน

งานในลักษณะนี้ถูกเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “งานวิศวกรรมทางสังคม” ซึ่งมีความหมายว่า นิติศาสตร์ ก็คือ วิศวกรรมศาสตร์ทางสังคมนั่นเอง

¹ บทความเพื่อประกอบการอภิปรายเรื่อง “ผลงานวิจัยในประเด็นท้าทายความมั่นคงของมนุษย์” ภายใต้โครงการประชุมทางวิชาการ ประจำปี ๒๕๕๓ จัดโดยกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๕๓, ณ โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ กทม.

² รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เราเชื่อในการใช้เรื่องจริงในสังคมเพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ปัญหา เจ้าของปัญหาและนักวิจัยต่างก็ร่วมกันศึกษาปัญหาที่ประสงค์จะแก้ไข เป้าหมายของการทำงานในขั้นตอนนี้ ก็คือ การแสวงหาความรู้ด้านข้อเท็จจริงเพื่อทราบถึง “สาเหตุและอาการของปัญหา” ทั้งนี้ เพื่อที่การจัดการปัญหาจะได้เป็นไปในทุกจุดที่เกิดปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นการแก้ไขปัญหาที่สาเหตุ และรอบด้าน มีเรื่องที่ต้องตระหนักอย่างละเอียดไม่ได้ ก็คือ ทุกองค์ความรู้ที่เจ้าของปัญหาและนักวิจัยได้เรียนรู้ สังคมโดยรวมจะต้องได้เรียนรู้ด้วย ทั้งนี้ เพราะการรับรู้ของสังคม (social awareness) ก็คือ การสร้างแรงกดดันของสังคม (Social Pressure) ในการสร้างความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice)

(๕) กระบวนการวิจัย

ตามที่ได้เสนอในโครงการวิจัยฯ ผู้วิจัยเสนอที่จะดำเนินการทั้งหมด ๔ ขั้นตอน กล่าวคือ (๑.) งานติดต่อประสานงานกับฝ่ายที่เกี่ยวข้องของนักวิชาการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศที่ยอมรับเข้าร่วมกิจกรรมการวิจัย ซึ่งนำไปสู่ “องค์ความรู้เพื่อก่อตั้งและพัฒนาประชาคมวิจัยเพื่อการพัฒนา” (๒.) งานสำรวจชุมชนในประเทศไทยที่มีคนไร้สัญชาติและคนไร้รัฐ อันนำไปสู่ “องค์ความรู้ด้านข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหา” (๓.) งานสำรวจกฎหมาย แนวนโยบาย และวิธีปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้อง อันนำไปสู่ “องค์ความรู้ด้านการจัดการปัญหา” และ (๔.) งานเสนอองค์ความรู้ทั้งหมดต่อเจ้าของปัญหา คนทำงานเพื่อเจ้าของปัญหา และสาธารณะชน

(๖) ข้อค้นพบของการวิจัย

ผู้เขียนมีความเห็นด้วยอย่างยิ่งที่ว่า งานวิจัยเกี่ยวกับปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติของผู้เขียนเป็นงานที่สร้างและรักษาความมั่นคงของมนุษย์ แต่ในเรื่องความท้าทายใหม่นั้น ก็อาจต้องขยายความว่า ในบางประเด็นเท่านั้นที่เป็นความท้าทายใหม่ แต่ประเด็นส่วนใหญ่เป็นความท้าทายเก่าตั้งแต่ปลายสมัยรัชกาลที่ ๕ และเป็นความมั่งคั่งของภูมิปัญญาทางปกครองของรัฐไทยต่อประชากรที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ภาษา และวัฒนธรรม

ความท้าทายใหม่ที่เกิดขึ้นในช่วง ๗ ปีหลังของประเทศไทยในเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ ก็คือ การที่รัฐไทยสามารถพิสูจน์ศักยภาพของกฎหมายไทยว่าด้วยสิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมายในการจัดการปัญหาความไร้สถานะตามกฎหมายของมนุษย์ที่มีลมหายใจบนแผ่นดินไทย ไม่ว่ามนุษย์ผู้นั้นจะเกิดในหรือนอกประเทศไทย ความสำเร็จนี้มิได้เกิดขึ้นอย่างง่ายดาย

ขอให้ตระหนักว่า รัฐไทยเผชิญปัญหามากมายที่เป็นอุปสรรคในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายของมนุษย์ที่ปรากฏตัวในประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตาม ในหลายช่วงเวลา เราพบว่า รัฐไทยเกือบจะพ่ายแพ้และตกเป็นผู้ละเมิดหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย อันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน อุปสรรคดังกล่าว ก็คือ (๑) การขาดองค์ความรู้ในการจัดการประชากรของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่เจ้าของปัญหา รวมตลอดจนภาคประชาชนและภาคราชการที่สนับสนุนเจ้าของปัญหา (๒) อคติต่อปัญหาของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และ (๓) การทุจริตที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอุปสรรคดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในทุกเรื่องของการพัฒนาประเทศ และเป็นข้อจำกัดของมนุษย์ในทุกประเทศ แต่อย่างไรก็ดี รัฐไทยก็ก้าวข้ามบางอุปสรรคได้แล้วในบางสถานการณ์ แต่ในอีกหลายสถานการณ์ รัฐไทยก็ยังไม่อาจหลุดพ้นจากอุปสรรคที่รุดตงมิให้ขยับตัวทำหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายระหว่างประเทศทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

๖.๑. ข้อค้นพบของการวิจัยที่ ๑ : สิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมาย เอกชนเป็นของมนุษย์ทุกคน

งานเพื่อรับรองสิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมายไทย เป็นงานที่รัฐไทยสมัยใหม่ทำมาตั้งแต่ปลายสมัยรัชกาลที่ ๕ ซึ่งอาจเรียกได้ว่า นับตั้งแต่แนวคิดที่จะออกกฎหมายว่าด้วยทาสในราว พ.ศ.๒๔๔๘ เป็นต้นมา แนวคิดดังกล่าวอาจชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากขึ้นเมื่อมีการร่างกฎหมายแพ่งว่าด้วยบุคคลเป็นลายลักษณ์อักษร ในราวปี พ.ศ.๒๔๖๖³ รูปแบบที่โลกตะวันตกทำกัน อันนำมาซึ่งมาตรา ๑๕ วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในราว พ.ศ.๒๔๖๘ ซึ่งบัญญัติว่า “สภาพบุคคลย่อมเริ่มแต่เมื่อคลอดแล้วอยู่รอดเป็นทารกและสิ้นสุดลงเมื่อตาย” อันทำให้มีความชัดเจนทางกฎหมายว่า ความเป็นบุคคลตามกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายเอกชนนั้นเป็นสิ่งที่ เป็นไปตามธรรมชาติ และผู้ทรงสิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมายเอกชน ก็คือ บุคคลตามธรรมชาติ (Natural Persons) ซึ่งกฎหมายแพ่งไทยเรียกว่า “บุคคลธรรมดา”

๖.๒. ข้อค้นพบของการวิจัยที่ ๒ : สิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมาย การทะเบียนราษฎรเป็นของมนุษย์ทุกคนที่อาศัยบนแผ่นดินไทย

แต่ในส่วนของสิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้น นานาอารยประเทศได้ใช้กฎหมาย ๓ ลักษณะในการรองรับหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมาย กล่าวคือ (๑) กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร (๒) กฎหมายว่าด้วยสัญชาติของบุคคลธรรมดา และ (๓) กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งเราอาจจะสรุปข้อค้นพบออกเป็น ๓ ประการ กล่าวคือ

ในประการแรก รัฐไทยก็มีทางปฏิบัติทางกฎหมายมหาชนดังเช่นนานาอารยประเทศที่จะยอมรับบันทึกมนุษยที่อาศัยอยู่บนแผ่นดินไทย ไม่ว่าจะชั่วคราว หรือถาวรในทะเบียนราษฎรของรัฐไทย โดยไม่คำนึงว่า บุคคลดังกล่าวจะมีสถานะเป็นคนสัญชาติของรัฐใดรัฐหนึ่งหรือไม่ จะมีสิทธิในสัญชาติไทยหรือไม่ จะมีสถานะเป็นคนเข้าเมืองถูกกฎหมายหรือไม่ จะมีสถานะเป็นคนอาศัยถูกกฎหมายหรือไม่

ความเป็นบุคคลตามธรรมชาติเป็นข้อเท็จจริงประการเดียวที่เป็นฐานแห่งสิทธิ ดังนั้น ใน พ.ศ.๒๔๕๒ กระบวนการจัดทำ “สำมะโนประชากร” ซึ่งต่อมาถูกเรียกว่า “ทะเบียนราษฎร” จึงปรากฏตัวขึ้นในประเทศไทย โดยกฎหมายลายลักษณ์ไทยหลายฉบับ ซึ่งฉบับแรก ก็คือ พ.ร.บ.สำหรับทำบาญชีคนในพระราชอาณาจักร ร.ศ.๑๒๘/พ.ศ. ๒๔๕๒ อันนำมาสู่ฉบับสุดท้ายที่มีผลในปัจจุบัน ก็คือ พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๑ เราจึงพบว่า สภาวะคนไร้รัฐจึงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมิได้ในระบบกฎหมายมหาชนไทย หากรัฐไทยประสพว่า มนุษย์ผู้ใดมีปัญหาความไร้รัฐ กล่าวคือ ความไร้สถานะบุคคลตามกฎหมายการทะเบียนราษฎร รัฐไทยก็ยอมรับหน้าที่ที่จะบันทึกมนุษยผู้นั้นในทะเบียนราษฎรของรัฐไทย แม้จะยังไม่ฟังไม่ได้ว่า มีสัญชาติหรือไม่ สัญชาติอะไร เข้าเมืองถูกกฎหมายหรือไม่

ในทางข้อเท็จจริง อาจมีคนไร้รัฐหรือคนที่ไม่ได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎรของรัฐใดเลยบนโลก แต่ในทางกฎหมาย รัฐไทยย่อมไม่ยอมรับให้ความเป็นจริงเช่นนั้นเป็นอยู่บนแผ่นดินไทย ประเทศไทยมีภูมิปัญญาทางทะเบียนราษฎรที่ชัดเจนในการขจัดปัญหาความไร้รัฐตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

ในปัจจุบัน กฎหมายการทะเบียนราษฎรไทยเรียก “คนไร้รัฐ” ที่พบตัวว่า “บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน” กระบวนการจัดการปัญหาเบื้องต้น ก็คือ การบันทึก

³ แสง บัญเฉลิมวิภาส, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, สำนักพิมพ์วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ ๖, ๒๕๔๙, หน้า ๒๓๔

รายการสถานะบุคคลในทะเบียนประวัติประเภท ท.ร.๓๘ ก. ซึ่งเป็นฐานข้อมูลบุคคลที่กำหนดขึ้นโดยอาศัยมาตรา ๓๘ วรรค ๒ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๑ สำหรับคนไร้รัฐซึ่งพิสูจน์ไม่ได้ว่า มีประเทศต้นทาง ในขณะที่คนไร้รัฐที่แสดงตนว่า มีประเทศต้นทาง ด้วยมาตราเดียวกัน จะถูกบันทึกใน ทะเบียนประวัติประเภท ท.ร.๓๘/๑ ขอให้ตระหนักว่า อดีตคนไร้รัฐในทะเบียนประวัติทั้งสองฐานต่างก็มีสถานะเป็นราษฎรไทยประเภทคนต่างด้าวอยู่ชั่วคราว และถือบัตรประจำตัวเพื่อการรับรองตัวบุคคลที่ออกโดยกฎหมายการทะเบียนราษฎรไทย และมีเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก ดังเช่น “คนอยู่” ทุกคนที่ถูกบันทึกในทะเบียนราษฎรไทย

อดีตคนไร้รัฐที่ได้กลายเป็น “คนมีรัฐ” โดยการที่รัฐไทยยอมรับในทะเบียนราษฎรไทยนี้ อาจยังคงไร้สัญชาติ กล่าวคือ ไร้สถานะบุคคลตามกฎหมายสัญชาติ หรืออาจยังคงไร้สิทธิที่ขอบด้วยกฎหมายคนเข้าเมือง กล่าวคือ ไร้สถานะบุคคลที่ขอบด้วยกฎหมายคนเข้าเมือง ซึ่งการพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่เหมาะสมจะต้องเป็นไปตามกฎหมายทั้งสองลักษณะที่กล่าวถึงนั่นเอง

๖.๓. ข้อค้นพบของการวิจัยที่ ๓ : สิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมายสัญชาติไทยเป็นของมนุษย์ทุกคนที่มีจุดเกาะเกี่ยวอย่างแท้จริงจนผสมกลมกลืนกับสังคมไทย

ข้อค้นพบในประการที่สอง ก็คือ ข้อค้นพบสำหรับการจัดการสถานการณ์ของคนไร้สัญชาติ กล่าวคือ คนที่ถูกปฏิเสธ “สถานะคนสัญชาติไทยในทะเบียนราษฎรของรัฐไทย” โดยงานวิจัยของเราพบว่า ความไร้รัฐสัญชาติของมนุษย์บนแผ่นดินไทยเกิดขึ้นใน ๒ ลักษณะ กล่าวคือ (๑) ความไร้สัญชาติโดยข้อเท็จจริง (De Facto Nationality – less Person) และ (๒) ความไร้สัญชาติโดยข้อกฎหมาย (De Jure Nationality – less Person) ซึ่งการจัดการปัญหาความไร้สัญชาติในแต่ละกรณีย่อมเป็นไปตามสาเหตุของเรื่อง

สำหรับความไร้สัญชาติโดยข้อเท็จจริง ซึ่งหมายความว่า ความไร้สถานะคนสัญชาติไทยเกิดจากการถูกปฏิเสธสถานะคนสัญชาติไทยในทะเบียนราษฎรของรัฐไทย ทั้งที่มีข้อเท็จจริงฟังได้ชัดเจนว่า มีสัญชาติไทย การแก้ไขปัญหาก็คือการทำให้ข้อเท็จจริงดังกล่าวได้รับการยอมรับจากนายทะเบียนราษฎรของรัฐไทย การจัดการปัญหาก็ย่อมจะเป็นไปได้ กล่าวคือ ประสบผลสำเร็จ ซึ่งหากนายทะเบียนราษฎรยังปฏิเสธที่จะรับรองสิทธิในสัญชาติไทยของบุคคล บุคคลก็อาจใช้สิทธิฟ้องนายทะเบียนดังกล่าวต่อศาลปกครองเพื่อยืนยันสิทธิในสัญชาติไทยตามกฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติไทย

สำหรับความไร้สัญชาติโดยข้อกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า ความไร้สถานะคนสัญชาติไทยเกิดจากความไม่มีสัญชาติตามกฎหมายของรัฐใดเลยบนโลก การแก้ไขปัญหาก็คือการยอมรับให้สัญชาติไทยแก่บุคคลดังกล่าว การจัดการปัญหาก็ย่อมจะเป็นไปได้ใน ๒ ทิศทาง กล่าวคือ (๑) กฎหมายไทยปัจจุบันให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะมีคำสั่งอนุญาตให้สัญชาติแก่มนุษย์ที่ไม่มีสัญชาติไทยและมีจุดเกาะเกี่ยวที่แท้จริงกับประเทศไทย และ (๒) ปกติประเพณีไทยทางนิติบัญญัติมักดำเนินการออกกฎหมายของรัฐสภาเพื่อให้สัญชาติไทยแก่มนุษย์ในลักษณะดังกล่าวเช่นกัน หากฟังว่า กระบวนการที่ดำเนินการโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่ทันสถานการณ์หรือไม่มีประสิทธิภาพ

ขอให้ตระหนักว่า สถานะคนไร้สัญชาติจึงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นได้ในระบบกฎหมายมหาชนโลก หากรัฐใดรัฐหนึ่งประสบว่า มนุษย์ผู้ใดมีปัญหาความไร้สัญชาติและเป็นบุคคลที่มีจุดเกาะเกี่ยวที่แท้จริงกับตน รัฐนั้นก็ย่อมมีหน้าที่ยอมรับให้สัญชาติของตนแก่มนุษย์ผู้นั้น และบันทึกมนุษย์ผู้นั้นในทะเบียนราษฎรของรัฐในสถานะ “คนสัญชาติ (national) ทั้งนี้ งานวิจัยค้นพบอย่างชัดเจนว่า กฎหมายและนโยบายของรัฐไทยตั้งแต่

ยุคต้นของความเป็นรัฐสมัยใหม่ ก็มีความพร้อมจะขจัดปัญหาความไร้สัญชาติให้แก่ มนุษย์ซึ่งอาศัยอยู่บนแผ่นดินไทย

นอกจากนั้น เรามีข้อค้นพบในด้านกฎหมายและนโยบายของรัฐไทยว่า รัฐไทยก็มีทางปฏิบัติทางกฎหมายมหาชนตั้งเช่นนานาอารยประเทศที่จะยอมรับให้ สถานะคนสัญชาติไทยแก่คนที่มีจุดเกาะเกี่ยวอย่างแท้จริงกับรัฐไทย เราพบว่า โดยมุล นิติธรรมประเพณี รัฐไทยสมัยใหม่ยอมรับสถานะคนสัญชาติไทยโดยหลักสืบสายโลหิต ให้แก่คนเชื้อสายไทยที่เกิดก่อนการประมวลกฎหมายสัญชาติไทยให้เป็นลายลักษณ์ อักษรในวันที่ ๑๐ เมษายน พ.ศ.๒๔๕๖ และโดยกฎหมายลายลักษณ์อักษรว่าด้วย สัญชาติไทย รัฐไทยสมัยใหม่ก็เริ่มยอมรับตั้งแต่วันที่ ๑๘ พฤษภาคม พ.ศ.๒๔๕๔ ที่จะ ยอมรับให้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนและโดยหลักบุคคลแก่มนุษย์ที่ไม่มีเชื้อสายไทย ทั้งที่เกิดในหรือนอกประเทศไทย โดยสรุปความเป็นบุคคลตามธรรมชาติที่มี "จุดเกาะ เกี่ยวอย่างแท้จริงกับประเทศไทย" เป็นข้อเท็จจริงหลักที่เป็นฐานแห่งสิทธิในสัญชาติ ไทย

ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการองค์ความรู้ในการจัดการปัญหาความไร้ สัญชาติในประเทศไทย งานวิจัยได้ศึกษาปัญหาคนไร้สัญชาติไทยโดยข้อเท็จจริง จำนวนมาก และนำบางกรณีซึ่งของความชัดเจนและเป็นตัวอย่างของเรื่องจริงจำนวน มากในสังคมไทยมาเผยแพร่ต่อสาธารณะ

ตัวอย่างหนึ่งของกรณีศึกษาที่งานวิจัยใช้เป็นตัวอย่างของคนไร้สัญชาติ โดยข้อเท็จจริงและประสบปัญหาความไร้รัฐอีกด้วย ก็คือ กรณีของนายจอบีและบพการี ซึ่งฟังข้อเท็จจริงได้ว่า เป็นคนกะเหรี่ยงดั้งเดิมของแผ่นดินไทย⁴ ตั้งแต่เกิด กล่าวคือ พ.ศ.๒๕๑๐ จนถึงก่อนวันที่ได้รับการลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนบ้านคนอยู่ ชั่วคราว (ท.ร.๑๓) จอบียอมตกเป็น "คนไร้รัฐ" เพราะไม่ได้รับการบันทึกในทะเบียน ราษฎรของทุกรัฐบนโลก แม้เขาจะมีข้อเท็จจริงที่ฟังได้ว่า มีสัญชาติไทยโดยการเกิด งานวิจัยได้ใช้กรณีของนายจอบีเพื่ออธิบายให้แก่ทุกฝ่ายในสังคมไทยได้รับรู้ถึงความมี อยู่ของคนไร้สัญชาติโดยข้อเท็จจริง และองค์ความรู้ในการจัดการปัญหาดังกล่าว

⁴ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, จอบี : คนสัญชาติพม่า ? คนไร้สัญชาติ ? คนสัญชาติไทย ? สิทธิ ในความสงบสุขของชีวิตมีไหม ?, เมื่อวันพุธที่ ๒๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๗, เผยแพร่ในหนังสือพิมพ์มติ ชนรายวัน ฉบับวันที่ ๒๖ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๔๗

http://www.arcanwell.org/autopage/show_page.php?t=1&s_id=60&d_id=60

ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล, นายจอบี (ไม่มีนามสกุล) : ตัวอย่างของคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล เพราะบพการีไม่ได้แจ้งการเกิดต่อเจ้าหน้าที่อำเภอและตงสำรวจทางทะเบียนราษฎร, เมื่อวันพุธที่ ๑ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๔๘

http://www.arcanwell.org/autopage/show_page.php?t=1&s_id=151&d_id=152

ชมจันทร์ริมเมย, จอบี ของ พอวา, เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๗

http://www.arcanwell.org/autopage/show_page.php?t=1&s_id=90&d_id=90

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, จอบี : สิทธิที่คนตกหล่นจากทะเบียนราษฎรจะร้องขอต่ออำเภอที่จะ พิสูจน์ความเป็นราษฎรไทยมีหรือไม่ ?, เมื่อวันจันทร์ที่ ๑๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๙, เผยแพร่ในสาละวัน โปสต์ ฉบับที่ ๓๕ (๑๖ พฤศจิกายน - ๓๑ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๔๙)

http://www.arcanwell.org/autopage/show_page.php?t=1&s_id=366&d_id=365

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, นายอำเภอแห่งกระฉาน : กรณีศึกษาหน้าที่ของรัฐไทยใน กระบวนการพิสูจน์สัญชาติไทยของนายจอบี ไม่มีนามสกุล คนกะเหรี่ยงแห่งเพชรบุรี, เขียนเสร็จเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม พ.ศ.๒๕๕๐, เผยแพร่ในสาละวันโปสต์ ฉบับที่ ๓๖ (๑ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๔๙ - ๑๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๐)

http://www.arcanwell.org/autopage/show_page.php?t=1&s_id=367&d_id=366

ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล, เส้นทางการเป็นคนไทยที่วทวน.."จอบี", โครงการเด็กไร้รัฐ มูลนิธิสาธารณสุข แห่งชาติ, เผยแพร่ในหนังสือพิมพ์มติชน วันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ปีที่ ๒๙ ฉบับที่ ๑๐๒๔๒

http://www.arcanwell.org/autopage/show_page.php?t=1&s_id=276&d_id=275

ส่วนตัวอย่างหนึ่งของกรณีศึกษาที่งานวิจัยใช้เป็นตัวอย่างของคนไร้สัญชาติโดยข้อเท็จจริงแต่มีสถานะเป็น "คนมีรัฐ" ก็คือ กรณีบุตรของนางพรศรี ซึ่งมีข้อเท็จจริงฟังว่า มีสิทธิในสัญชาติไทยตาม พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ ซึ่งถูกแก้ไขโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๕ เพราะ (๑) เป็นบุคคลที่เกิดในประเทศไทยก่อนวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๓๕ (๒) มารดาเป็นคนไร้สัญชาติเชื้อสายญวนที่เกิดในประเทศไทย และ (๓) ไม่ปรากฏมีบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ในทางข้อเท็จจริง บุตรของนางพรศรีกลับถูกบันทึกในทะเบียนราษฎรของรัฐไทยในสถานะคนสัญชาติเวียดนาม ทั้งที่พวกเขาไม่เคยได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎรเวียดนาม หรือประเทศอื่นใดบนโลก

ผู้เขียนพบว่า ในช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ.๒๕๓๙ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน งานวิจัยเกี่ยวกับคนไร้สัญชาติเชื้อสายเวียดนามในทะเบียนราษฎรของรัฐไทยของผู้เขียนได้มีโอกาสเชิญชวนสังคมไทยให้เรียนรู้เพื่อเข้าใจปัญหาความไร้สัญชาติของ "ชนกลุ่มน้อยเชื้อสายเวียดนามที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยตั้งแต่ราว พ.ศ.๒๕๐๐ จนถึงปัจจุบัน" งานวิจัยได้นำสังคมไทยกลับไปทบทวนประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่า คนอพยพจากประเทศเวียดนาม⁵ ดึงบุพการีของพรศรี ซึ่งมักถูกเรียกในประเทศไทยว่า "ญวนอพยพ" นั้น น่าจะเป็นคนที่เกิดในประเทศเวียดนามและน่าจะออกจากประเทศนี้ก่อนที่จะมีการก่อตั้งรัฐชาติสมัยใหม่ (Modern Nation State) อันทำให้ต้องมีระบบทะเบียนราษฎรในประเทศนี้ ในยุคที่มนุษย์ต้องมี "รัฐเจ้าของตัวบุคคล" ญวนอพยพจึงไม่มี หากพวกเขายังอาศัยอยู่ในเวียดนาม รัฐเวียดนามก็คงยอมรับพวกเขาในฐานะ "คนสัญชาติ (National)" เพราะพวกเขาเกิดในประเทศเวียดนาม พวกเขาก็น่าจะมีสัญชาติเวียดนามโดยหลักดินแดน และพวกเขาก็มีบุพการีเชื้อสายเวียดนามและน่าจะเกิดในประเทศเวียดนาม อันทำให้เกิดความสัมพันธ์กับรัฐเวียดนามโดยหลักสืบสายโลหิต อันน่าจะทำให้มีสัญชาติเวียดนามโดยหลักสืบสายโลหิตอีกด้วย แต่เมื่อพวกเขาอพยพออกมาจากเวียดนามก่อนที่จะถูกบันทึกในทะเบียนราษฎรเวียดนาม พวกเขาจึงไม่ได้รับการรับรองจากประเทศเวียดนามในสถานะประชากรของเวียดนาม และเมื่อพวกเขามาปรากฏตัวในประเทศไทย ซึ่งไม่ได้มีจุดเกาะเกี่ยวโดยการเกิดกับพวกเขาเลย ก็เป็นธรรมดาที่รัฐไทยสมัยใหม่ก็จะมองพวกเขาเป็น "คนต่างด้าว (Alien)" กล่าวคือ รัฐไทยแยกพวกเขาออกจาก "คนสัญชาติไทย (Thai national)" แต่ด้วยกลไกการจัดการประชากรที่เริ่มต้นในรัฐไทยตั้งแต่ปลายรัชกาลที่ ๕ บุตรของคนเชื้อสายเวียดนามที่เกิดในประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๑๐ เมษายน พ.ศ.๒๔๕๖ จึงมีสิทธิในสัญชาติไทยโดยผลอัตโนมัติของกฎหมาย ผลก็คือ คนเชื้อสายเวียดนามที่เกิดนอกไทยแต่เข้ามาอาศัยในประเทศไทยจึงประสบปัญหาไร้สัญชาติโดยข้อกฎหมาย ตัวเช่นบุพการีของพรศรี ในขณะที่บุตรของพรศรีจึงประสบปัญหาความไร้สัญชาติโดยข้อเท็จจริง ในส่วนของพรศรีนั้น เป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่ถูกถอนสัญชาติไทยโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๗ ในวันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๕ แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นเช่นใด ก็กลับคืนสู่สิทธิในสัญชาติไทยโดยผลของมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๕๑ เรื่องของพรศรีจึงอาจตกอยู่ในความไร้สัญชาติทั้งสองแบบสลับไปมา ในวันที่ คนในสถานการณ์ดังพรศรีและบุตรก็น่าจะได้รับการยอมรับในฐานะคนสัญชาติไทยในทะเบียนราษฎรของรัฐไทยจนหมดแล้ว ยังมีกรณีตกค้างให้เห็นอยู่บ้างในแต่ละปี แต่เรื่องราวของพรศรีที่งานวิจัยนำมาศึกษา ก็ยังเป็นกรณีศึกษาสำหรับการจัดการประชากรของรัฐไทยตลอดไป

⁵ ซึ่งในยุคนั้น เวียดนามก็ถูกแบ่งแยกเป็น ๒ ประเทศ ด้วยความขัดแย้งของความคิดทางการเมือง ฝ่ายเหนือเชื่อในลัทธิสังคมนิยม และฝ่ายใต้เชื่อในลัทธิเสรีนิยม ความขัดแย้งดังกล่าวทำให้คนเชื้อสายเวียดนามจำนวนมากมายอพยพผ่านประเทศลาว เข้ามาในประเทศไทย และเราพบว่า คนที่เข้ามาในราว พ.ศ.๒๕๐๐ มีสถานะเป็นคนไร้รัฐเชื้อสายเวียดนามที่อาจเกิดในลาวหรือเวียดนาม

๖.๔. ข้อค้นพบของการวิจัยที่ ๔ : สิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมายคนเข้าเมืองเป็นของมนุษย์ทุกคนที่มีจุดเกาะเกี่ยวอย่างแท้จริงกับรัฐไทย

ข้อค้นพบในประการที่สี่ของการวิจัย ก็คือ การใช้กฎหมายคนเข้าเมืองเข้าไปเยียวยาปัญหาความผิดกฎหมายคนเข้าเมืองของคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย รัฐไทยก็มีทางปฏิบัติทางกฎหมายมหาชนดังเช่นนานาชาติประเทศที่จะยอมรับสถานะคนต่างด้าวที่ชอบด้วยกฎหมายคนเข้าเมือง สำหรับคนต่างด้าวไร้รัฐไร้สัญชาติที่ควรมีสสิทธิต่อเข้าเมือง หรือสิทธิอาศัยในประเทศไทยตามกฎหมายคนเข้าเมือง

งานวิจัยค้นพบเช่นกันว่า ความเป็นบุคคลตามธรรมชาติ “ที่มีจุดเกาะเกี่ยวอย่างแท้จริงกับประเทศไทย” เป็นข้อเท็จจริงหลักที่เป็นฐานแห่งสิทธิเช่นกัน

ข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งที่ควรตระหนัก ก็คือ คนไร้รัฐยอมถูกสันนิษฐานในทางปฏิบัติของกฎหมายคนเข้าเมืองของนานาชาติประเทศเป็น “คนเข้าเมืองผิดกฎหมาย” แต่เมื่อเราตระหนักว่า บุคคลดังกล่าวเป็นคนไร้รัฐที่ไม่อาจมีประเทศต้นทางหรือไม่อาจกลับคืนสู่ประเทศต้นทาง หรือมีเหตุผลที่ไม่ควรกลับประเทศต้นทาง รัฐหนึ่งๆ ก็มักยอมรับให้สิทธิอาศัย ซึ่งอาจจะชั่วคราวหรือถาวร และในระหว่างการยอมรับให้อาศัยอยู่ ก็อาจจะยอมรับให้สิทธิในเสรีภาพที่จะเคลื่อนไหวย่างเสรีหรือไม่ก็ได้ สำหรับประสบการณ์ของรัฐไทย ในเบื้องต้นที่พบตัวมนุษย์ที่ไร้รัฐ การยอมรับบันทึกในทะเบียนราษฎรก็เป็นสิ่งที่ชัดเจนในยุคปัจจุบันว่า เป็นหน้าที่ของรัฐไทยทั้งตามกฎหมายไทยและกฎหมายระหว่างประเทศ แต่การจะยอมรับให้สิทธิในเสรีภาพที่จะเคลื่อนไหวในประเทศไทย หรือเข้าออกประเทศไทยนั้น เป็นไปตามแต่รัฐบาล กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีจะมีดุลพินิจ ในวันที่ เราจึงมีคนต่างด้าวไร้สัญชาติที่ถูกบันทึกในทะเบียนราษฎรของรัฐไทย ซึ่งหากจำแนกตามกฎหมายคนเข้าเมืองแล้ว ก็จะมี ๓ ประเภท กล่าวคือ (๑) พวกที่ยังไม่มีสถานะที่ชอบด้วยกฎหมายคนเข้าเมือง แต่ได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎรของรัฐไทยแล้ว เสรีภาพในการเคลื่อนไหวออกนอกพื้นที่ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนบุคคลจึงน่าจะทำได้ เว้นแต่เป็นการเคลื่อนไหวเพื่อใช้สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (๒) พวกที่มีสถานะคนอาศัยถูกกฎหมายและได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎรของรัฐไทยแล้ว แต่ยังไม่มีความสถานะคนเข้าเมืองถูกกฎหมาย จึงมีเสรีภาพในการเคลื่อนไหวออกนอกพื้นที่ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนบุคคลได้แต่ต้องร้องขออนุญาตก่อนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตัวบุคคล และ (๓) พวกที่มีสถานะทั้งคนเข้าเมืองและอาศัยถูกกฎหมายและได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎรของรัฐไทยแล้ว จึงมีเสรีภาพในการเคลื่อนไหวออกนอกพื้นที่ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนบุคคลได้ โดยไม่ต้องร้องขออนุญาตก่อนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตัวบุคคล

กรณีตัวอย่างของคนต่างด้าวไร้รัฐในประเทศไทย ก็คือ เด็กชายหม่องทองดีและครอบครัว กรณีศึกษานี้เป็นเรื่องราวที่มาถึงเราในราว พ.ศ.๒๕๕๑ นายยุนและนางมอยซึ่งเป็นบุพการีเป็นคนไร้รัฐเชื้อสายไทยใหญ่ที่เกิดในรัฐฉาน ซึ่งเป็นเขตยึดครองของประเทศพม่า บุพการีของน้องหม่องเดินทางเข้ามาอาศัยในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๓๘ และน้องหม่องเกิดในประเทศไทยใน พ.ศ.๒๕๔๐ ที่อำเภอไชยปราการ จังหวัดเชียงใหม่ จะเห็นได้ว่า พวกเขาทั้งสามคนจึงมีสถานะเป็นคนไร้รัฐในประเทศไทยและมีสถานะเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมายโดยผลของมาตรา ๕๗ – ๕๘ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ แต่ใน พ.ศ.๒๕๔๗ นายยุนและครอบครัวก็ได้ไปแสดงตนขอขึ้นทะเบียนบุคคลในทะเบียนประวัติของรัฐไทยประเภท ท.ร.๓๘/๑ (แรงงานต่างด้าวจากพม่าลาวกัมพูชา) อันทำให้บุคคลทั้งสามได้รับการขจัดปัญหาความไร้รัฐโดยกลไกการจัดการประชากรโดยกฎหมายการทะเบียนราษฎร แม้จะยังไม่มีความสถานะที่ชอบด้วยกฎหมายคนเข้าเมือง แต่ก็มีสถานะบุคคลตามกฎหมายการทะเบียนราษฎร และจนกระทั่ง ใน พ.ศ.๒๕๔๙ คณะรัฐมนตรีเมื่อมติคณะรัฐมนตรีให้สิทธิอาศัยแก่นักเรียน

นักศึกษาไร้รัฐไร้สัญชาติในสถาบันการศึกษาไทย น้องหม่องจึงมีสิทธิอาศัยตามมาตรา ๑๗ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ ในขณะที่บิดาและมารดาไปร้องขอใบอนุญาตทำงานตามกฎหมายการทำงานคนต่างด้าวอย่างถูกต้อง บุพการีทั้งสองจึงมีสิทธิอาศัยตามมาตรา ๑๗ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ เช่นกัน ณ วันที่ พวกเขาจึงมีสถานะเป็นราษฎรไทยประเภทคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยชั่วคราวแต่ยังถูกถือเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย และเมื่อพวกเขาได้รับการยอมรับจากรัฐใดรัฐหนึ่งในสถานะคนสัญชาติในทะเบียนราษฎรของรัฐนั้น ความเป็นคนไร้สัญชาติก็จะสิ้นสุดลง หากพวกเขาได้รับสิทธิในสัญชาติไทย สิทธิในการเข้ามาและอาศัยในประเทศไทย ก็ย่อมเป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่อาจถูกจำกัดสิทธิในการเข้าออกประเทศไทยได้เลย แต่หากพวกเขาได้รับการยอมรับจากรัฐพม่าว่า มีสัญชาติพม่า พวกเขาก็ก็นคงต้องร้องขออนุญาตเข้ามาและอาศัยอยู่ในประเทศไทยต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดในการใช้ชีวิตในประเทศไทยก็จะเป็นไปอย่างดีมาก ขึ้น หรือแม้ในสภาวะที่ยังไร้สัญชาติต่อไป รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จะอนุญาตให้สถานะคนเข้าเมืองถูกกฎหมายแก่ครอบครัวทองดีก็ได้ โดยตามมาตรา ๑๗ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ เช่นกัน

โดยสรุป รัฐไทยจึงอาจใช้กฎหมายคนเข้าเมืองในการจัดการประชากรไร้รัฐไร้สัญชาติอย่างเหมาะสมและงดงาม เพียงแต่ผู้รักษาการตามกฎหมายจะเรียนรู้ที่จะใช้ภูมิปัญญาของรัฐไทยในส่วนนี้หรือไม่

(๗) บทสรุปของการวิจัย

ผู้วิจัยมีข้อสรุปหลายประการหากจะถอดบทเรียนเกี่ยวกับการวิจัยเรื่องการปรากฏตัวของคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย กล่าวคือ

ในประการแรก กระบวนการวิจัยร่วมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่วิจัยเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่ง หากจะถอดบทเรียนจากประวัติศาสตร์ความคิดของผู้วิจัย ใน พ.ศ. ๒๕๓๒ ผู้วิจัยเริ่มต้นงานคิดเรื่องการจัดสรรเอกชนระหว่างประเทศขึ้นก่อน ด้วยว่าเป็นผู้รับผิดชอบการสอนวิชากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล⁶ แม้จะรู้จักคำว่า “คนไร้รัฐ (Stateless)” จากตำรากฎหมายระหว่างประเทศ แต่ก็ไม่อาจเชื่อมโยงว่า คนต่างด้าวที่กำลังศึกษา กล่าวคือ คนถือบัตรคนพวยพ ก็คือ คนไร้สัญชาติที่มีรัฐไทยเป็นเจ้าของตัวบุคคล และจุดที่กระตุ้นความสนใจในเรื่องคนไร้สัญชาติอย่างยิ่ง ก็เมื่อได้รับมอบหมายจาก รศ.สุดา วิศรตพิชญ์ ให้ทำงานศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับสัญชาติไทยของบุคคลธรรมดา และแรงกระตุ้นนี้นำไปสู่ข้อสรุปเกี่ยวกับการจัดการประชากรไทยโดยกฎหมายสัญชาติไทยหลายฉบับ⁷ โดยเฉพาะงานวิจัยที่ได้ทำอย่างแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับ

⁶ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, ภาคที่ ๑ : การจัดสรรเอกชนในทางระหว่างประเทศ, กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ ๑, ๒๕๓๘, ๔๓๖ หน้า

⁷ อาทิ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, การแก้ไขกฎหมายสัญชาติไทยในปี พ.ศ.๒๕๓๕, งานเขียนเพื่อสถาบันพัฒนาข้าราชการตุลาการ, สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ, กระทรวงยุติธรรม, ๒๕๓๕, ๕๕ น.; ใน : บทบัณฑิตย์, ๔๙ (๒๕๓๖) ๒, ๑-๔๔; ใน: เอกสารส่งเสริมวิชาการตำรวจ, ๒๙(๒๕๓๖) ๓๒๔, ๑๗-๕๕; ใน: หนังสือชื่อ “กฎหมายสัญชาติไทย: หลักกฎหมายที่เปลี่ยนแปลง” , กทม., สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๓๖, น.๑๗-๘๘.; พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, วิวัฒนาการของแนวความคิดว่าด้วยสัญชาติไทยโดยหลักดินแดน, บทความเสนอในงานธรรมศาสตร์วิชาการประจำปี พ.ศ.๒๕๓๗, ๕๒ น.; พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, ผลของกฎหมายสัญชาติใหม่ต่อผู้เกิดก่อนวันที่กฎหมายใหม่มีผลบังคับ, ใน : หนังสือพิมพ์ในโอกาสครบ ๑๐ ปี ของวิทยาลัยวงษ์ชวลิตกุล ๒๕๓๖, ๔๔ น.

สภาความมั่นคงแห่งชาติและกรมการปกครอง ตลอดจนหน่วยงานอื่นๆ ที่ดูแลบุคคลบนพื้นที่สูงซึ่งประสบปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติในช่วงเวลานั้น⁸

ในประการที่สอง งานวิจัยชิ้นนี้ของผู้เขียนชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยมีภูมิปัญญาที่งดงามในการจัดการประชากร ซึ่งเป็นการผสมผสานระหว่างแนวคิดของโลกตะวันตกและตะวันออกอย่างลงตัวและเหมาะสม เพียงแต่การไม่สนใจเรียนรู้ในภูมิปัญญานี้ในยุคหลังของประชาสังคมที่นำมาซึ่งปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติ งานวิจัยค้นพบอย่างชัดเจนว่า รัฐไทยสมัยใหม่ซึ่งเริ่มปรากฏตัวขึ้นในปลายสมัยรัชกาลที่ ๕ เริ่มต้นนับหนึ่งในการจัดทำระบบทะเบียนราษฎรของรัฐไทยสมัยใหม่ เพื่อที่จะบอกว่า มนุษย์ผู้ใดเป็น “คนในบังคับ (Subject) ของรัฐไทย”⁹ เราอาจเชื่อได้ว่า รัฐไทยน่าจะประสบผลสำเร็จที่จะประกาศใช้บทกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการทะเบียนราษฎรเพื่อสำรวจและทำทะเบียนบุคคลให้แก่มนุษย์ที่อาศัยในสังคมไทยใน พ.ศ.๒๔๙๙ ทั้งนี้ โดยการปรากฏตัวของ พ.ร.บ. การทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๔๙๙¹⁰ ซึ่งมนุษย์ที่ถูกบันทึกในทะเบียนราษฎรของรัฐไทยนั้นมีทั้งที่ถูกบันทึกว่า เป็น “คนสัญชาติไทย” และเป็น “คนต่างด้าว”¹¹ ดังนั้น โดยระบบคิดทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ในประเทศไทย เรื่องคนไร้รัฐไร้สัญชาติอาจจัดการได้แต่ที่จัดการไม่ได้นั้น เกิดจาก “คน” ที่มีหน้าที่ดูแลกลไกในการจัดการประชากรอาจไม่มีความรู้หรือความเชื่อตั้งที่เริ่มต้นทำงานในปลายสมัยรัชกาลที่ ๕ กล่าวคือ ไม่มีหรือเชื่อในภูมิปัญญาไทยว่าด้วยการจัดการประชากรที่เรามีอย่างยาวนานนั่นเอง

ด้วยงานวิจัยเกี่ยวกับบุคคลบนพื้นที่สูงที่ผู้วิจัยศึกษาดังแต่ช่วง พ.ศ.๒๕๓๙ เป็นต้นมา ผู้วิจัยพบว่า สังคมไทยเข้าใจผิดว่า ราษฎรไทยหมายถึงคนสัญชาติไทยเท่านั้น และสังคมไทยแยกความแตกต่างระหว่าง “คนไร้รัฐ” และ “คนไร้สัญชาติ” ไม่ออก แต่ในปัจจุบัน สถานการณ์ด้านความคิดที่สับสนนี้ได้ลดลง แต่ก็ยังมีเหล่านักคิดนักปฏิบัติที่ยังเกาะติดกับวิธีคิดแบบนิติศาสตร์ตะวันตกที่ไม่รู้จักปัญหาคนไร้สถานะตามกฎหมายการทะเบียนราษฎรอีกแล้ว เนื่องจากมนุษย์ทุกคนย่อมถูกบันทึกในทะเบียนบุคคลของรัฐอย่างไม่มีเงื่อนไข

⁸ อาทิ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, การเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน : ข้อสำรวจกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย, งานวิจัยเสนอต่อ สกว. ในปี พ.ศ.๒๕๔๐; พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, การยอมรับให้คนต่างด้าวผสมกลมกลืนในสังคมไทย : ข้อสำรวจกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย, งานวิจัยเสนอต่อ สกว. ในปี พ.ศ.๒๕๔๐; กฤตยา อาชวนิจกุล รศ.สุภางค์ จันทวานิช และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อแผนนโยบายแรงงานข้ามชาติและคนต่างด้าวในประเทศไทย, เอกสารนำเสนอในการสัมมนาระดมความคิดเห็น เรื่อง การจัดตั้งคณะกรรมการคนต่างด้าวแห่งชาติ จัดโดย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล กระทรวงแรงงาน วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๐

⁹ ในวันนี้ เราเรียกว่า มนุษย์ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยว่า เป็น “ราษฎร (civilian) หรือประชาชน (people) หรือประชากร (population) ของรัฐไทย” แล้วแต่ความนิยมของเหล่านักวิชาการที่เข้ามาศึกษา แต่ผู้วิจัยปรารถนาที่จะเรียนมนุษย์ดังกล่าวว่า “ราษฎรไทย” ทั้งนี้ ตามชื่อของกฎหมายที่มุ่งจะสำรวจและทำทะเบียนให้แก่มนุษย์ดังกล่าว

¹⁰ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, พ.ศ.๒๕๙๙ : รัฐไทยเริ่มต้นระบบการจดทะเบียนการเกิดทั่วไปสำหรับมนุษย์ในสังคมไทย, บทความเพื่อรายงานการตรวจสอบสถานการณ์เรื่องการจดทะเบียนการเกิดในประเทศไทย ภายใต้ความร่วมมือของภาคประชาสังคมที่ทำงานเพื่อเด็ก เยาวชน และครอบครัวที่ประสบปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย, เมื่อวันอาทิตย์ที่ ๒๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ http://www.archanwell.org/autopage/show_page.php?t=1&s_id=342&d_id=341 <http://gotoknow.org/blog/my-work-on-birth-registration/56490>

¹¹ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, ราษฎรไทยคือใครกัน ? ..แล้วคนไม่มีสัญชาติไทยอาจมีสถานะเป็นราษฎรไทยได้ไหม ?, งานเพื่อหนังสือประจำปี พ.ศ.๒๕๔๙ ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๒๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ http://www.archanwell.org/autopage/show_page.php?t=1&s_id=312&d_id=311

ในประการที่สาม งานวิจัยควรให้ความสำคัญต่อ "งานพัฒนาและสร้างองค์ความรู้ในการจัดการปัญหา" ผู้เขียนถอดบทเรียนและสรุปได้ว่า การวิจัยในยุคนี้ไม่ค่อยจะจำกัดตัวบนการวิจัยทางเอกสารหรือโจทย์วิจัยที่ไม่วางบนเรื่องจริงของมนุษย์ในสังคม เพราะงานวิจัยที่จบลงโดยไม่มีคุณประโยชน์ต่อชีวิตจริงเลย ย่อมสิ้นเปลืองทรัพยากรโลก

ในประการที่สี่ งานวิจัยควรให้ความสำคัญต่อ "การสร้างประชาคมวิจัย" เพื่อเป็นกลไกการวิจัยและการพัฒนาองค์ความรู้ที่สังคมยอมรับได้ ซึ่งความเป็นไปได้ ก็คือสมาชิกของประชาคมนี้จะต้องประกอบไปด้วยคนจากทุกภาคส่วนของสังคม ซึ่งผลลัพธ์ของการที่ทักทอเครือข่ายคนทำงานเพื่อคนไร้รัฐคนไร้สัญชาติจึงเริ่มต้นด้วยโครงการวิจัยการปรากฏตัวของคนไร้รัฐคนไร้สัญชาติฯ นี้เอง

ในประการที่ห้า หากเป็นงานวิจัยด้านนิติศาสตร์ งานวิจัยควรให้ความสำคัญต่อการสำรวจกฎหมาย แนวนโยบาย และวิธีปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้อง และเป็นการศึกษาวิจัยอย่างรอบด้านเพื่อที่จะพัฒนาหรือปฏิวัติปฏิรูประบบกฎหมายและนโยบายให้ตอบสนองความต้องการของสังคม ด้วยงานวิจัยเกี่ยวกับคนไร้รัฐไร้สัญชาติเป็นงานที่มีมุมมองด้านนิติศาสตร์เป็นมุมมองหลักอย่างปฏิเสธมิได้ เรื่องนี้สร้างความด้อยโอกาสทางกฎหมายแม้คนไร้รัฐไร้สัญชาติอาจจะไม่ด้อยโอกาสทางข้อเท็จจริง ดังนั้น การศึกษากฎหมายนโยบายแบบยอมรับ แม้จะพบว่า กฎหมายและนโยบายนั้นสร้างความไม่เป็นธรรมต่อสังคม จึงเป็นทำที่ที่ไม่เหมาะสมของนักวิจัย หัวใจสำคัญของงานวิจัยทางนิติศาสตร์จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะตอบคำถาม ๓ คำถามหลัก กล่าวคือ (๑) กฎหมายและนโยบายในเรื่องคนไร้รัฐคนไร้สัญชาติที่ผูกพันประเทศไทยคืออะไร ? ซึ่งเป็นคำถามในเชิงนิติศาสตร์เชิงกฎเกณฑ์ (Normative Legal Science or Legal Science Proper) นั่นเอง (๒) คนในลักษณะใดจึงจะประสบความสำเร็จไร้รัฐไร้สัญชาติ ? ตลอดจนผลของการตกเป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติคืออะไร ? ซึ่งเป็นคำถามในเชิงนิติศาสตร์เชิงข้อเท็จจริง (Legal Science of Fact) นั่นเอง และ (๓) กฎหมายและนโยบายที่ใช้ต่อคนไร้รัฐคนไร้สัญชาตินั้นมีความยุติธรรมและเป็นธรรมหรือไม่ ซึ่งเป็นคำถามในเชิงนิติศาสตร์เชิงคุณค่า (Legal Science of Value) นั่นเอง เราตระหนักได้ว่า แม้คนในประชาคมวิจัยฯ จะมีใจและความรู้ แต่หากเราไม่ทราบว่ อะไรคือสาเหตุของปัญหา ? เราก็ไม่อาจนำกฎหมายและนโยบายไปแก้ไขส่วนใดของปัญหา หรือหากเราไม่ทราบว่ กฎหมายและนโยบายเป็นตัวสร้างปัญหา เราก้อาจจะเอากฎหมายและนโยบายที่มีปัญหาไปสร้างทุกขภาวะแก่สังคมมากขึ้นไปอีก การเชี่ยวชาญและรอบรู้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องจึงเป็นสิ่งที่นักวิจัยจะต้องทำให้ได้ และที่สำคัญในวินาทีสุดท้าย ก็คือ การชี้ว่า ปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาตินั้นเกิดจากความผิดพลาดของอะไร ? ระบบกฎหมาย ? นโยบาย ? หรือคนที่บังคับใช้กฎหมายหรือนโยบาย ?

ในประการที่หก ปัจจัยสำเร็จของงานวิจัยในโครงการวิจัยการปรากฏตัวของคนไร้รัฐคนไร้สัญชาติฯ ก็คือ การให้ความสำคัญต่อการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในประเทศไทยที่มีคนไร้รัฐคนไร้สัญชาติและคนไร้รัฐ เราคงตระหนักได้ว่า แม้จะมีประชาคมวิจัยที่เข้มแข็ง และแม้จะเชี่ยวชาญในกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง แต่หากเราหาคนไร้รัฐคนไร้สัญชาติไม่พบ งานวิจัยเพื่อพัฒนาก็จะไม่มีประโยชน์อันใด การลงจากหอคอยงาช้างเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงในสังคม จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เราคงสร้างสรรคกฎหมายและนโยบายที่ดีไม่ได้ หากเราไม่อาจทดสอบประสิทธิผลของกฎหมายและนโยบายได้ การค้นพบชุมชนคนไร้รัฐคนไร้สัญชาติ ก็คือ การค้นพบ "ห้องทดลองทางสังคม" และเมื่อการทดลองทางสังคมได้เกิดขึ้น สูตรสำเร็จในการจัดการปัญหาย่อมเกิดขึ้นเช่นกัน

ในประการที่เจ็ด องค์ความรู้จากการวิจัยเพื่อสร้างเรื่องราวความสำเร็จในการจัดการปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติน่าจะมาจากองค์ความรู้ ๓ ประการที่ทักทอได้จากงานวิจัยที่ทำมาเกือบ ๘ ปี กล่าวคือ (๑) องค์ความรู้ในการสำรวจและพัฒนาชุมชนที่มีคนไร้รัฐคนไร้สัญชาติ (๒) องค์ความรู้ในการสำรวจและพัฒนากฎหมายและ

แนวนโยบาย และ (๓) องค์ความรู้ในการสร้างและพัฒนาองค์ความรู้ งาน ๓ ธรรมชาติที่ต้องทำพร้อมกันและผสมผสานกันจนเป็นเนื้อเดียว ต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญใน ๓ ด้านด้วยกัน

ในประการที่แปด สิ่งต้องเน้นในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ความรู้ในการสร้างและพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับคนไร้รัฐไร้สัญชาติในสังคมไทย ก็คือ องค์ความรู้ที่มี ๒ ประเภทย่อย กล่าวคือ (๑) องค์ความรู้ในการจัดการปัญหา และ (๒) องค์ความรู้ในการจัดการคนทำงานเพื่อเจ้าของปัญหา เราพบว่า มีนักกฎหมายจำนวนมากที่เข้าใจแก่นยำกฎหมายสัญชาติ อันเป็นองค์ความรู้หนึ่งที่ใช้จัดการปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติ แต่นักกฎหมายดังกล่าวนี้ไม่อาจทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รักษาการตามกฎหมายสัญชาติรวมถึงภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องยอมรับที่จะบังคับใช้กฎหมายนี้เพื่อแก้ไขปัญหาลงในสังคมได้ หาก ๒ องค์ความรู้นี้ไปด้วยกัน การแก้ไขปัญหาก็ว่า ยาก ก็ยังสำเร็จได้ แต่หาก ๒ องค์ความรู้นี้ไม่ไปด้วยกัน การแก้ไขปัญหาก็ว่า ง่าย ก็ยังไม่อาจสำเร็จได้

ในประการที่เก้า เพื่อสร้างชุดองค์ความรู้เพื่อจัดการปัญหาคนไร้รัฐคนไร้สัญชาติ ผู้วิจัยตระหนักในความจำเป็นที่จะแม่นยำในศาสตร์ที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย ๓ ศาสตร์ กล่าวคือ (๑) นิติศาสตร์ (๒) รัฐศาสตร์ (๓) มานุษยวิทยา และความสำเร็จที่จะใช้ศาสตร์ที่หลากหลายอย่างผสมผสานได้อย่างเหมาะสม เราจึงต้องวิจัยเพื่อให้บรรลุที่จะพัฒนา “ชุดความรู้สำเร็จรูป” สำหรับการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาคอนไร้รัฐคนไร้สัญชาติในประเทศไทย เราค้นพบ know - how หลายประการจากงานวิจัยเกือบ ๘ ปีของเรา¹²

ในประการที่สิบ เพื่อผลักดันองค์ความรู้สู่การจัดการปัญหา การเผยแพร่ผลงานการวิจัยจึงต้องทำอย่างสม่ำเสมอ พื้นที่การทำงาน อาจจะเป็น พื้นที่สื่อ หรือที่ประชุมของรัฐสภา หน่วยงานราชการ หรือองค์กรอิสระ งานวิจัยจึงไม่ควรมีผลการวิจัยในรูปแบบของกระดาษปีกเดียวที่เรียกว่า “รายงานการวิจัย” และไม่ควรมีรายงานการวิจัยแค่นั้นเดียวหลังจากการศึกษาในแต่ละปี หรือแม้หกเดือน ผลการวิจัยควรถูกสื่อสารต่อสังคมในทุกครั้งที่มีการจัดการปัญหาของคอนไร้รัฐไร้สัญชาติ ทั้งนี้ เพราะการสื่อสารสาธารณะของการวิจัย ก็คือ กระบวนการเรียนรู้ที่งานวิจัยมีส่วนร่วมกับสังคม และสร้างพลังความรู้ให้เป็นพลังที่มีผลจริงในการสร้างสุขให้กอนไร้รัฐไร้สัญชาติเจ้าของปัญหา

งานวิจัยของเรายังไม่ปิดฉากการทำงานลง ยังมีบทเรียนอีกมากมายที่ยังการถอดบทเรียน

¹² ดร.ณิ ไพบูลย์พาณิชย์กุล, หัวข้อหนก : สูตรคุณความคิดและปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายไทย, บทความวิชาการเพื่อนำเสนอแนวคิดด้านวิธีวิทยาเกี่ยวกับการจัดการประชากรตามกฎหมายไทยสำหรับคนทำงานเพื่อคนไร้รัฐคนไร้สัญชาติบนฝั่งทะเลอันดามัน, เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๕๑

http://www.archanwell.org/autopage/show_page.php?t=1&s_id=435&d_id=434