

สิทธิมนุษยชน: รูปแบบการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคล
ของเครือข่ายอาสาชุมชนเพื่อคนไร้รัฐไร้สัญชาติ จังหวัดเชียงใหม่
Human Rights: the Participatory Model for Addressing Statelessness of
Local Community Network Chiang Mai Province

ละอ อู่แก้วเกษม¹, พระวิสิทธิ์ ฐิตวิสิทธ์² และ พิสิต คุตรสุโพธิ์³
La-aw Kukaewkasem¹, Phra Wisit Thitavisiddho² and Phisit Kotsupho³

Received: 27 October 2025; Revised: 14 January 2026; Accepted: 15 January 2026

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษารูปแบบและกระบวนการจัดการปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย (2) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยและอุปสรรคที่มีผลต่อการพัฒนาสถานะบุคคลของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ และ (3) เพื่อเสนอรูปแบบการมีส่วนร่วมของเครือข่ายอาสาชุมชนในการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคล จังหวัดเชียงใหม่ การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้ทั้งการวิจัยเชิงเอกสารและการเก็บข้อมูลภาคสนาม กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 20 คน คัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง จากอาสาชุมชนและบุคคลที่มีบทบาทในการดำเนินงานของเครือข่ายอาสาชุมชนเพื่อคนไร้รัฐไร้สัญชาติ จังหวัดเชียงใหม่ เครื่องมือวิจัยคือแบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้างร่วมกับการสนทนากลุ่ม การสังเกตแบบมีส่วนร่วม และการวิเคราะห์เอกสาร การวิเคราะห์ข้อมูลใช้การจัดระเบียบและจำแนกข้อมูลเป็นหมวดหมู่ตามประเด็นการวิจัย และวิเคราะห์เชิงเนื้อหาเชิงประเด็นเพื่อเชื่อมโยงข้อค้นพบกับกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

ผลการวิจัยพบว่า การจัดการปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทยในอดีตดำเนินการในลักษณะการแก้ไขเป็นรายกลุ่มผ่านมติคณะรัฐมนตรีเป็นช่วง ๆ ต่อมาแม้รัฐจะเริ่มพัฒนานโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาในภาพรวมมากขึ้น แต่การดำเนินงานยังคงเผชิญกับอุปสรรคหลายประการ ได้แก่ ความซับซ้อนของกฎหมาย กระบวนการทางปกครองที่ล่าช้า การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ข้อจำกัดด้านบุคลากรและทรัพยากร ตลอดจนการขาดเอกสารหลักฐานของผู้ประสบปัญหา และในระดับพื้นที่ การจัดการปัญหามีลักษณะเป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กรภาคประชาสังคม และเครือข่ายอาสาสมัครชุมชน อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือดังกล่าวยังขาดความต่อเนื่อง เนื่องจากข้อจำกัดด้านระยะเวลา งบประมาณโครงการ และนโยบายของผู้มีอำนาจในแต่ละช่วงเวลา ภายใต้บริบทดังกล่าว เครือข่ายอาสาชุมชนเพื่อคนไร้รัฐไร้สัญชาติ

^{1 2 3} มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่; Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Chiang Mai Campus
Corresponding Author, E-mail: lkukaewkasem@gmail.com

ทำหน้าที่เป็นกลไกระดับชุมชน ที่มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงและประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐกับคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ช่วยลดอุปสรรคเชิงโครงสร้าง เอื้อให้ผู้ประสบปัญหาสามารถพัฒนาสถานะบุคคล และมีส่วนในการฟื้นฟูศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้น การพัฒนาศักยภาพของอาสาสมัครชุมชนและการสนับสนุนเครือข่ายชุมชนในเชิงโครงสร้าง จึงเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างยั่งยืน และลดความเหลื่อมล้ำ เพื่อนำไปสู่สังคมที่เคารพศักดิ์ศรีและสิทธิมนุษยชนของทุกคน

คำสำคัญ: คนไร้รัฐไร้สัญชาติ; เครือข่ายอาสาชุมชน; สิทธิขั้นพื้นฐาน; สิทธิมนุษยชน; แนวคิดมนุษยนิยม

Abstract

This research aims to: (1) examine the models and processes for addressing statelessness in Thailand; (2) analyze the factors and obstacles affecting the development of legal status among stateless persons; and (3) propose a participatory model of local community networks in addressing legal status issues in Chiang Mai Province. This study employed a qualitative research design, combining documentary research and field-based data collection. Key informants consisted of 20 participants selected through purposive sampling from community volunteers and individuals actively involved in the operations of the Local Community Network for Stateless Persons in Chiang Mai Province. Research instruments included semi-structured in-depth interviews, focus group discussions, participant observation, and document analysis. Data were organized and categorized according to the research themes, and analyzed using content and thematic analysis to link the findings with the conceptual framework and theories underpinning the study.

The findings indicate that, in the past, the management of statelessness in Thailand was primarily carried out through ad hoc, group-based solutions implemented via periodic Cabinet Resolutions. Although the state has increasingly developed more comprehensive policies to address statelessness, implementation continues to face multiple challenges, including the complexity of legal frameworks, delays in administrative procedures, inconsistent use of administrative discretion by officials, limitations in personnel and resources, and the lack of civil documentation among affected individuals. At the local level, problem-solving has taken the form of collaboration among government agencies, civil society

organizations, and community volunteer networks. However, such collaboration often lacks continuity due to time constraints, project-based funding, and shifting policy priorities of authorities across different periods. Within this context, the Local Community Network functions as a crucial community-level mechanism that links and coordinates between state agencies and stateless individuals. The network helps reduce structural barriers, facilitates legal status development, and contributes to the restoration of human dignity. Accordingly, strengthening the capacity of community volunteers and providing structural support for community networks are key factors in promoting sustainable participation and reducing inequality, thereby contributing to a society that respects human dignity and the human rights of all individuals.

Keywords: Stateless People; Local Community Network; Fundamental Rights; Human Rights; Humanism

บทนำ

ภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติ เป็นประเด็นสิทธิมนุษยชนที่มีความซับซ้อน และดำรงอยู่อย่างยาวนานในสังคมไทย โดยเฉพาะในพื้นที่ชายขอบที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ จากฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ปี พ.ศ.2565 พบว่า มีประชากรไร้สัญชาติที่ขึ้นทะเบียนแล้วกว่า 561,329 คน ขณะเดียวกัน ยังมีบุคคลจำนวนมากที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนและไม่มีตัวตนทางกฎหมายในระบบทะเบียนราษฎร ส่งผลให้บุคคลกลุ่มนี้ถูกจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐาน การเดินทาง การประกอบอาชีพ การเข้าถึงระบบการศึกษาและสาธารณสุข ตลอดจนถูกลดทอนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างรุนแรง (องค์การยูนิเซฟ ประเทศไทย, 2564) ความไร้สถานะทางกฎหมาย เป็นปัญหาที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากความบกพร่องของตัวบุคคลเท่านั้น แต่มีสาเหตุมาจากโครงสร้างทางนโยบายและการบริหารราชการที่ไม่ทั่วถึงและการเลือกปฏิบัติ (กัมภัก ตัณห์สิทธิ์, 2563) ส่งผลให้บุคคลจำนวนมากตกอยู่ในความเปราะบางต่อการถูกละเมิดสิทธิ ถูกเอารัดเอาเปรียบ และถูกแสวงหาประโยชน์จากกลุ่มอิทธิพลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การไร้รัฐไร้สัญชาติเกิดปัญหาในเชิงโครงสร้างของรัฐในการรับรอง “สิทธิในการมีสิทธิ” (right to have rights) ตามแนวคิดของฮันนาห์ อเรนด์ท (Arendt, 1951) มองว่า บุคคลไร้รัฐไม่ถูกรับรองในระบบกฎหมายและการเมือง ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ เกิดการละเมิดซึ่งการละเมิดดังกล่าว สัมพันธ์กับแนวคิดชีวิตอันเปลือยเปล่า (bare life) ของจอร์โจ อาแกมเบน (Giorgio Agamben) ที่ชี้ให้เห็นว่า บุคคลถูกลดทอนจากความเป็นพลเมือง เหลือเพียงการดำรงอยู่โดยไร้ความคุ้มครอง ขณะที่โยฮัน กัลตุง (Galtung, 1969) อธิบายว่า ความซับซ้อนของกระบวนการกฎหมายสัญชาติ การตีความที่ไม่เป็นมาตรฐานของเจ้าหน้าที่รัฐ และความล่าช้าใน

ระบบราชการเป็นรูปแบบของความรุนแรงเชิงโครงสร้างที่ทำให้มนุษย์ไม่สามารถเข้าถึงศักยภาพของตนได้อย่างเต็มที่ ทั้งแนวคิดมนุษยนิยมของอิมมานูเอล คานต์ (Kant, 1996) และแนวคิดขีดความสามารถ (capabilities approach) ของมาร์ธา นัสส์บอม (Nussbaum, 2011) ต่างชี้ว่ามนุษย์มีศักดิ์ศรีโดยเนื้อแท้และรัฐมีหน้าที่ส่งเสริมให้มนุษย์ดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า การจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลไร้รัฐ จึงเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยตรง รวมทั้งมิติด้านชาติพันธุ์เอง ยังเป็นปัจจัยที่ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงตกอยู่ในสถานะผู้เป็นอื่นในสายตาของรัฐ (ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, 2541)

หนึ่งในกรณีศึกษาที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาดังกล่าวคือ กรณีการจำหน่ายรายการบุคคลจากทะเบียนราษฎรปี พ.ศ.2547-2548 ในพื้นที่อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ เป็นกรณีที่ตรวจพบว่าเจ้าหน้าที่รัฐและบุคคลที่เกี่ยวข้องใช้ช่องโหว่ทางกฎหมาย และความรู้ของชาวบ้าน ทำการเพิ่มชื่อบุคคลมากกว่า 5,000 คน เข้าในระบบฐานทะเบียนราษฎรของกรมการปกครอง โดยการเพิ่มชื่อบุคคลต่างด้าวบางส่วนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เมื่อมีการตรวจพบว่า มีการทุจริตกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย กรมการปกครองจึงได้มีคำสั่งจำหน่ายรายการบุคคลทั้งหมด โดยไม่ได้คัดแยกบุคคลที่ถูกต้องหรือไม่ถูกต้อง และไม่มีกระบวนการตรวจสอบหรือคืนรายการอย่างชัดเจน ส่งผลทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ ตกเป็นคนไร้สถานะทางกฎหมายทันทีตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 กรณีนี้สะท้อนการเปลี่ยนแปลงที่ทำให้เป็นอื่นในระดับโครงสร้าง (ดุริณี ไพศาลพาณิชย์กุล, 2565) การถอนสถานะโดยไม่มีกลไกการเยียวยาที่ชัดเจน ทำให้ผู้ได้รับผลกระทบอยู่ในภาวะไม่มีอัตลักษณ์ทางกฎหมายต่อเนื่องยาวนานกว่า 15 ปี แม้ในพื้นที่จะมีความพยายามแก้ไขปัญหของชาวบ้านและองค์กรภาคประชาสังคมก็ดำเนินการได้ไม่ต่อเนื่อง และไม่สำเร็จ เนื่องจากข้อจำกัดด้านโครงการและงบประมาณขององค์กร รวมทั้งตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มักจะหลีกเลี่ยงในการเข้าไปจัดการปัญหาดังกล่าว เพราะมีความกังวลว่าจะถูกตรวจสอบย้อนหลัง และเป็นประเด็นเหมือนในอดีตได้ จึงส่งผลทำให้ชุมชนต้องเผชิญความไม่เป็นธรรม ไม่มีหนทางในการแก้ไขปัญหา จนกระทั่งในปี พ.ศ.2560 องค์กรยูดีธรรมนานาชาติได้เข้าไปศึกษาปัญหา และให้ความช่วยเหลือชาวบ้านในพื้นที่ เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการจัดการปัญหาสถานะบุคคลโดยชุมชน จึงได้ส่งเสริมให้ชุมชนร่วมกลุ่มและเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาการไร้รัฐไร้สัญชาติของตนเองและชุมชน จนชาวบ้านจากแต่ละชุมชนรวมกลุ่มคนไร้รัฐไร้สัญชาติ และมารวมตัวกันเป็นเครือข่ายในพื้นที่ เพื่อเป็นกลไกช่วยเหลือซึ่งกันและกัน หลังจากนั้นเครือข่ายอาสาฯ สามารถช่วยเหลือให้ชาวบ้านที่ถูกจำหน่ายรายการได้รับการรับรองสถานะทางกฎหมาย บางคนได้รับการคืนสัญชาติไทย บางคนได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติ ได้มีเอกสารแสดงตนในทะเบียนราษฎร ทำให้มีแนวทางการแก้ปัญหาในพื้นที่ชัดเจนมากขึ้น ซึ่งคำว่า “เครือข่ายอาสาชุมชนเพื่อคนไร้รัฐไร้สัญชาติ” เป็นชื่อทางการของเครือข่ายกลุ่ม โดยเครือข่ายอาสาฯ ได้กลายเป็นศูนย์ให้ความช่วยเหลือคนไร้รัฐไร้สัญชาติ เกี่ยวกับข้อมูล การจัดเตรียมเอกสาร การประสานงาน ติดตามกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเป็นกระบอกเสียงของคนไร้รัฐไร้สัญชาติในการนำเสนอเรื่องราว สถานการณ์ปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติให้กับหน่วยงานระดับนโยบายด้วย

ดังนั้น กรณีเหตุการณ์ในพื้นที่อำเภอแม่แตงนี้ สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของชุมชนและภาคประชาสังคม ในการผลักดันให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายและนโยบายที่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคล อันจะนำไปสู่การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานและความเป็นอยู่ที่มีศักดิ์ศรีของบุคคล ไร้รัฐไร้สัญชาติมากขึ้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนคนไร้รัฐไร้สัญชาติในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคล โดยมุ่งเน้นการศึกษากรณีเครือข่ายอาสาชุมชนเพื่อคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ในจังหวัดเชียงใหม่

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบและกระบวนการจัดการปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย
2. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยและอุปสรรคที่มีผลต่อการพัฒนาสถานะบุคคลของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ
3. เพื่อเสนอรูปแบบการมีส่วนร่วมของเครือข่ายอาสาชุมชนในการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคล จังหวัดเชียงใหม่

วิธีดำเนินการวิจัย

1. **รูปแบบการวิจัย** เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิจัยเชิงเอกสาร คือ การศึกษาข้อมูลจากแหล่งปฐมภูมิ (Primary Sources) และแหล่งทุติยภูมิ รวมถึงงานวิจัย ผลงานวิชาการ ตำรา เอกสาร หนังสือ บทความทางวิชาการ และสื่อออนไลน์ที่น่าเชื่อถือ และการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก ในรูปแบบการสนทนากลุ่ม การสังเกตแบบมีส่วนร่วม และการวิเคราะห์เอกสาร

2. **กลุ่มเป้าหมาย/ผู้ให้ข้อมูล** ผู้วิจัยได้กำหนดให้ผู้ให้ข้อมูลเป็นบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องหรือมีประสบการณ์ตรงกับกรณีศึกษาของเครือข่ายอาสาชุมชนเพื่อคนไร้รัฐไร้สัญชาติ จังหวัดเชียงใหม่ ผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ ผู้แทนที่ได้รับการคัดเลือกจากชุมชน คืออาสาชุมชนหรือบุคคลที่มีบทบาทในการดำเนินงานหรือกิจกรรมของเครือข่ายอาสาชุมชนเพื่อคนไร้รัฐไร้สัญชาติ จำนวน 20 คน โดยใช้วิธีการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักแบบเฉพาะเจาะจง

3. **เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย** เป็นแบบสัมภาษณ์เชิงลึก มีทั้งหมด 3 ตอน ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูล ตอนที่ 2 เป็นข้อคำถามปลายเปิดเกี่ยวกับความเป็นมาของปัญหาการไร้สัญชาติ ในชุมชน และสถานการณ์ปัญหา อุปสรรคปัญหา และปัจจัยการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคล หรือการไร้สัญชาติ รวมทั้งความเป็นมาของเครือข่ายอาสาชุมชนเพื่อคนไร้รัฐไร้สัญชาติ วิธีการทำงาน บทบาทหน้าที่ หรือโครงสร้างการทำงาน และตอนที่ 3 เกี่ยวกับข้อเสนอแนะ

4. **การเก็บรวบรวมข้อมูล** ผู้วิจัยได้เริ่มจากการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์เอกสาร ตำรา งานวิจัย และบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดและทฤษฎีด้านสิทธิมนุษยชน ปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติ และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน จากนั้นผู้วิจัยได้นำหนังสือและแบบสัมภาษณ์เชิงลึกส่งถึงเครือข่ายอาสาชุมชนเพื่อคนไร้รัฐไร้สัญชาติ เพื่อขอเก็บข้อมูลจากผู้แทนที่ได้รับการคัดเลือกจากชุมชน คือ อาสาชุมชนหรือบุคคลที่มีบทบาทในการดำเนินงานหรือกิจกรรมของ

เครือข่ายอาสาชุมชนเพื่อคนไร้รัฐไร้สัญชาติ และขอวัน เวลาในการเก็บข้อมูล และผู้วิจัยได้ลงพื้นที่เก็บข้อมูลด้วยตนเอง ตามวันและเวลาที่ได้นัดหมายไว้กับเครือข่ายอาสาชุมชน ฯ รวมทั้งผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจากการลงพื้นที่ ทำงานร่วมกับกลุ่มเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูลหลักในงานวิจัยครั้งนี้ และนำข้อมูลที่ได้มาพิจารณาและตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของข้อมูล

5. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลจากภาคสนามการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกลุ่มและข้อมูลจากการสังเกตแบบมีส่วนร่วม มาจัดระเบียบและจำแนกออกเป็นหมวดหมู่ตามประเด็นการวิจัย เพื่อสร้างความเป็นระบบและความเชื่อมโยงเชิงเหตุผลระหว่างข้อมูลเชิงประจักษ์ กับกรอบแนวคิดทางทฤษฎีที่ผู้วิจัยได้ศึกษาและเลือกใช้ตลอดกระบวนการวิจัย

สรุปผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเรื่อง สิทธิมนุษยชน: รูปแบบการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลของเครือข่ายอาสาชุมชนเพื่อคนไร้รัฐไร้สัญชาติ จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งผู้วิจัยสามารถสรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ดังนี้

วัตถุประสงค์ที่ 1 รูปแบบและกระบวนการจัดการปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย พบว่า ประเทศไทยยังมีได้เป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานะของบุคคลไร้รัฐ ค.ศ. 1945 และอนุสัญญาว่าด้วยการลดภาวะไร้รัฐ ค.ศ. 1961 อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีพันธกรณีตามกติกาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหลายฉบับ อาทิ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) ซึ่งรับรองสิทธิในการมีสัญชาติและสิทธิในการจดทะเบียนเกิดของเด็กทุกคน อีกทั้งหลักการตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) มาตรา 15 ที่ระบุว่าทุกคนมีสิทธิที่จะมีสัญชาติ และจะไม่อาจถูกปฏิเสธสัญชาติของตนอย่างพลการ สะท้อนให้เห็นว่า การมีสัญชาติมิใช่เพียงประเด็นทางกฎหมาย หากแต่เป็นเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามหลักมนุษยนิยมที่ยืนยันคุณค่าความเป็นมนุษย์ โดยไม่เลือกปฏิบัติ

สำหรับบริบทประเทศไทย สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการเกิดปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติ คือ การเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายว่าด้วย การได้สัญชาติไทยจากหลักดินแดน โดยเฉพาะประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 พ.ศ. 2515 ที่เพิกถอนการให้สัญชาติไทยแก่บุคคลที่เกิดในประเทศไทยจากบิดามารดาที่เป็นคนต่างด้าว ด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงของรัฐ ส่งผลให้มีบุคคลจำนวนมากตกอยู่ในภาวะไร้สัญชาติ และภาวะดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อเนื่องมาถึงบุตรหลานในรุ่นต่อ ๆ มา

การจัดปัญหาในระยะแรกของการแก้ไขปัญหา รัฐให้ความสำคัญกับมิติความมั่นคงของชาติเป็นหลัก การให้สิทธิในสัญชาติหรือการพัฒนาสถานะบุคคล จึงดำเนินการในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป และจำกัดอยู่เฉพาะบางกลุ่ม โดยเริ่มจากการจัดทำทะเบียนประวัติเพื่อให้บุคคลมีข้อมูลและเอกสารทางราชการก่อน อย่างไรก็ตาม การสำรวจประชากรในแต่ละครั้ง ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง เนื่องจากข้อจำกัดด้านระยะเวลาการสำรวจ การเดินทาง การอาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกล รวมถึงความกังวลของรัฐว่า การเปิดให้มีการสำรวจอย่างกว้างขวาง อาจนำไปสู่การ

อพยพข้ามแดนเข้ามาขึ้นทะเบียนจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาสถานะบุคคล พ.ศ.2548 ที่ตั้งเป้าหมายสำรวจประชากร 6 กลุ่ม แต่ในทางปฏิบัติสามารถดำเนินการได้เพียง 4 กลุ่ม และยุทธศาสตร์ดังกล่าวสิ้นสุดลงในปี พ.ศ.2554 โดยไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างครบถ้วน

ต่อมารัฐได้เริ่มปรับเปลี่ยนนโยบายและกฎหมายให้มีความก้าวหน้ามากขึ้น โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ มาตรา 23 เพื่อคืนสัญชาติไทยให้แก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ตั้งแต่วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2551 รวมถึงการกำหนดให้มีการจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียนตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2551 มาตรา 38 ววรรคสอง โดยไม่ต้องขอมติคณะรัฐมนตรีเป็นรายกรณีเช่นในอดีต นอกจากนี้ ยังมีการปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2553 เพื่อรวมหลักเกณฑ์การพัฒนาระบบและการให้สัญชาติให้เป็นระบบเดียว ลดความซับซ้อน และขยายความครอบคลุมมากขึ้น ซึ่งได้รับการปรับปรุงเพิ่มเติมในมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 7 ธันวาคม 2559 และ 26 มกราคม 2564

พัฒนาการสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การเปลี่ยนมุมมองด้านความมั่นคงของรัฐให้ครอบคลุมมิติความมั่นคงของมนุษย์มากขึ้น ส่งผลให้เกิดนวัตกรรมทางกฎหมายเชิงรุก โดยเฉพาะมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2567 ซึ่งใช้หลัก “ให้ก่อน ถอนทีหลัง” และกำหนดกรอบระยะเวลาในการให้สถานะหรือสัญชาติภายใน 5 วันทำการ ถือเป็นกลไกสำคัญในการเร่งรัดการคุ้มครองสิทธิของประชาชน และมีศักยภาพในการลดจำนวนคนไร้รัฐไร้สัญชาติอย่างมีนัยสำคัญ เป็นกลไกสำคัญในการเร่งรัดการคุ้มครองสิทธิของประชาชน และสอดคล้องกับกรอบการลดภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติในระดับสากล (UNHCR, 2014) โดยผลการดำเนินงานภายใต้กฎหมายนี้ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2568 ถึงเดือนธันวาคม 2568 รัฐบาลไทยสามารถอนุมัติใบถิ่นที่อยู่ถาวร ทั้งสิ้น 91,395 ราย และอนุมัติให้สัญชาติไทย ทั้งสิ้น 13,834 ราย รวม 105,229 ราย (ข้อมูล ณ วันที่ 16 ธันวาคม 2568)

ส่วนการจัดการปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า มีความพยายามขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาในหลายระดับ โดยในระดับอำเภอ สำนักทะเบียนอำเภอเกือบทุกแห่งมีการกิจเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการรับคำร้อง การตรวจสอบเอกสาร หรือการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขณะเดียวกัน ในภาคประชาสังคมได้มีการรวมตัวกันขององค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และองค์กรชุมชนในนามเครือข่ายสถานะบุคคล เพื่อร่วมกันผลักดันการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลทั้งในระดับพื้นที่และเชิงนโยบาย ในหลายพื้นที่ หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคมได้ร่วมมือกันจัดตั้งกลไกการทำงาน เช่น คณะทำงานแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลในระดับอำเภอ การจัดกิจกรรมห้อยทะเบียนเคลื่อนที่ เพื่อออกไปรับคำร้องและให้คำปรึกษาในชุมชนและสถานศึกษา รวมถึงการจัดเวทีถอดบทเรียน การสัมมนา และการอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่และอาสาสมัครในพื้นที่ กลไกเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการนำการบริหารจัดการเชิงรุก และการมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วนมาใช้ในการแก้ไขปัญหา

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความก้าวหน้าในเชิงกลไกและความร่วมมือดังกล่าว การดำเนินงานในจังหวัดเชียงใหม่ ยังคงเผชิญข้อจำกัดอย่างมีนัยสำคัญจากมิติด้านความมั่นคง การเมือง และอคติทางชาติพันธุ์ ซึ่งยังคงมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติในเรื่องสถานะบุคคล โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดนและพื้นที่ที่มีประชากรชาติพันธุ์อาศัยอยู่หนาแน่น รัฐยังให้ความสำคัญกับการควบคุมและจำกัดการอพยพย้าย เพื่อป้องกันการแทรกซึมและภัยคุกคามด้านความมั่นคง ส่งผลให้กระบวนการรับรองสถานะบุคคลและการให้สิทธิยังคงถูกตรวจสอบอย่างเข้มงวดและใช้เวลานาน

วัตถุประสงค์ที่ 2 ปัจจัยและอุปสรรคที่มีผลต่อการพัฒนาสถานะบุคคลของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ พบว่า ปัจจัยและอุปสรรคที่มีผลต่อการพัฒนาสถานะบุคคลของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ มีลักษณะเป็นปัจจัยเชิงโครงสร้างที่ซับซ้อนและเชื่อมโยงกันในหลายระดับ ตั้งแต่ระดับกฎหมาย นโยบาย ระบบราชการ ไปจนถึงมิติทางสังคมและทัศนคติ โดยสามารถจำแนกอุปสรรคสำคัญได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก อุปสรรคเชิงโครงสร้างด้านกฎหมายสัญญา สัญญาสัญชาติของไทยมีความซับซ้อนและมีลักษณะเลือกปฏิบัติในบางกรณี โดยเฉพาะมาตรา 7 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) ซึ่งกำหนดข้อยกเว้นจำนวนมาก ส่งผลให้บุคคลบางกลุ่มที่เกิดในประเทศไทยไม่สามารถได้รับสัญชาติไทย แม้จะมีความเชื่อมโยงกับสังคมไทยอย่างยาวนาน ข้อจำกัดทางกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่ส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาสถานะบุคคลของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ

ประการที่สอง อุปสรรคจากระบบราชการและกระบวนการทางปกครอง ระบบราชการที่มีขั้นตอนซับซ้อน ความล่าช้าในการพิจารณาเอกสาร ความไม่สอดคล้องของแนวนโยบายในระดับพื้นที่ ตลอดจนการขาดระบบฐานข้อมูลกลางและกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐ ส่งผลให้เกิดภาวะความไม่ชัดเจนของรัฐ ซึ่งทำให้บุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติเผชิญความยากลำบากอย่างยิ่งในการพิสูจน์ตัวตนหรือสถานะของตน ภาวะดังกล่าวมิได้เป็นเพียงความไร้ประสิทธิภาพของระบบ หากแต่เป็นรูปแบบหนึ่งของความรุนแรงเชิงโครงสร้างที่ขัดขวางการเข้าถึงสิทธิและความต้องการขั้นพื้นฐาน และก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานและการกีดกันอย่างต่อเนื่อง

ประการที่สาม อุปสรรคด้านทัศนคติและอคติทางสังคม การขาดความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐและสังคมในวงกว้างต่อสถานะของบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติ ทำให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวมักถูกมองว่าเป็น “ผู้บุกรุก” “ภาระของรัฐ” หรือ “ภัยต่อความมั่นคง” มากกว่าการมองในฐานะมนุษย์ที่ควรได้รับการคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชน อคติทางสังคมดังกล่าว เมื่อผนวกกับการขาดความรู้ด้านกฎหมายสัญญาหรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจนของเจ้าหน้าที่รัฐ ส่งผลให้เกิดการใช้ดุลพินิจโดยมิได้คำนึงถึงสิทธิของผู้ยื่นคำร้อง โดยเฉพาะในกรณีของผู้หญิงและเด็ก ซึ่งสะท้อนการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของกลุ่มเปราะบางอย่างชัดเจน

ประการที่สี่ แนวคิดด้านความมั่นคงของรัฐที่มีอิทธิพลเหนือกรอบสิทธิมนุษยชน การที่รัฐมองภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติเป็นประเด็นด้านความมั่นคงของชาติ มากกว่าประเด็นสิทธิมนุษยชน ส่งผล

ให้นโยบายและการปฏิบัติ มุ่งเน้นการควบคุมและการจำกัด มากกว่าการคุ้มครอง และการบูรณาการประชากรไร้รัฐไร้สัญชาติเข้าสู่สังคม แม้จะมีระเบียบและมติคณะรัฐมนตรีที่เปิดช่องให้บุคคลบางกลุ่ม สามารถยื่นขอพัฒนาสถานะบุคคลได้ แต่ในทางปฏิบัติยังคงเผชิญอุปสรรคสำคัญหลายประการ ได้แก่ ประการแรก ความยุ่งยากในการได้มาซึ่งเอกสารและหลักฐานทางทะเบียน เช่น สูติบัตร ทะเบียนบ้าน และเอกสารแสดงความสัมพันธ์ทางครอบครัว ซึ่งเป็นผลจากช่องว่างทางกฎหมายในอดีตและการสำรวจที่ไม่ครอบคลุม ประการที่สอง การเรียกร้องค่าใช้จ่ายนอกระบบในกระบวนการพิสูจน์และขอสัญชาติ ซึ่งมักเกิดกับกลุ่มที่ไม่มีเอกสารและมีความเปราะบางสูง และประการที่สาม ความล่าช้าและความไม่แน่นอนของผลการพิจารณา อันเนื่องมาจากขั้นตอนที่ซับซ้อน การเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ และการขาดกลไกตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยภาคสนามพบว่า แม้จะมีอุปสรรคดังกล่าว ยังมีปัจจัยบางประการที่สามารถส่งเสริมให้บุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติ สามารถพัฒนาสถานะของตนได้อย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะการเกิดขึ้นของกลไกกลางในระดับพื้นที่ ที่มีเครือข่ายอาสาชุมชน องค์กรภาคประชาสังคม และหน่วยงานของรัฐที่ทำงานร่วมกันในลักษณะที่บูรณาการ กลไกเหล่านี้ มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงระหว่างภาคประชาชนกับภาครัฐ ตั้งแต่การให้ข้อมูลที่ถูกต้อง การสนับสนุนการจัดเตรียมเอกสาร การประสานงานกับเจ้าหน้าที่รัฐ และการติดตามกระบวนการทางกฎหมายอย่างต่อเนื่องนอกจากนี้ เจ้าหน้าที่รัฐในระดับพื้นที่ที่มีความรู้ความเข้าใจและมีทัศนคติเชิงบวก เปิดกว้างต่อการแก้ไขปัญหา ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนเกิดขึ้นอย่างมีพลัง และเอื้อให้บุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติ สามารถก้าวไปสู่การมีสถานะทางกฎหมายที่มั่นคงยิ่งขึ้นได้ กลไกเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในหลายมิติ ตั้งแต่การเป็นผู้ให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง การจัดเตรียมเอกสาร การประสานกับเจ้าหน้าที่ และการติดตามกระบวนการทางกฎหมายให้เดินทางอย่างต่อเนื่อง

วัตถุประสงค์ที่ 3 รูปแบบการมีส่วนร่วมของเครือข่ายอาสาชุมชนในการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคล จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า เครือข่ายอาสาชุมชนเพื่อคนไร้รัฐไร้สัญชาติ จังหวัดเชียงใหม่เป็นเครือข่ายที่ก่อตัวขึ้น จากบุคคลที่เคยประสบปัญหาการไร้รัฐไร้สัญชาติ และในระยะแรกขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการจัดการปัญหาสถานะบุคคล แต่ได้พัฒนาตนเองไปสู่การเป็นกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหา สถานะบุคคลของตนเองและชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม จนสามารถนำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาสถานะทางกฎหมายของสมาชิกในชุมชนหลายกรณี และช่วยให้บุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติสามารถกลับคืนสู่การมีสถานะทางกฎหมายได้ การมีส่วนร่วมของเครือข่ายอาสาชุมชนดังกล่าว ได้รับการยอมรับจากทั้งหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคเอกชน เนื่องจากเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมเชิงรุกที่ลงมือปฏิบัติจริงในระดับพื้นที่อย่างต่อเนื่องมิใช่เพียงการมีส่วนร่วมในเชิงให้ข้อมูลหรือการให้ข้อเสนอแนะเท่านั้น แต่เป็นการมีส่วนร่วมที่ครอบคลุมตั้งแต่การเตรียมการ การดำเนินงาน ไปจนถึงการติดตามผลในกระบวนการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคล

บทบาทของเครือข่ายอาสาชุมชน เพื่อคนไร้รัฐไร้สัญชาติสามารถจำแนกออกเป็นหลายมิติสำคัญ ได้แก่ 1) การทำหน้าที่เป็นกลไกกลางในการประสานงานระหว่างชุมชนกับหน่วยงานรัฐ โดยอาสาสมัครแต่ละคนทำหน้าที่ให้คำปรึกษา ประสานงาน และติดตามความคืบหน้าของเอกสารในแต่ละกรณี ซึ่งอาสาสมัครส่วนใหญ่เป็นบุคคลในชุมชนที่มีประสบการณ์ตรงหรือเคยประสบปัญหาการไร้รัฐไร้สัญชาติมาก่อน 2) การรวบรวมและจัดทำข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อสนับสนุนการยื่นคำร้อง โดยอาสาสมัครมีบทบาทในการสืบค้นข้อมูลในระดับครัวเรือน การจัดเก็บเอกสารหลักฐาน การสัมภาษณ์บุคคลในชุมชน และการจัดเตรียมชุดข้อมูลให้มีความครบถ้วนและเป็นระบบ 3) การให้คำปรึกษา แนะนำการจัดเตรียมเอกสาร และการติดตามผลคำร้อง ซึ่งช่วยลดความล่าช้า ความคลาดเคลื่อน และข้อผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นในกระบวนการพิจารณาของรัฐ 4) การเสริมสร้างความรู้และความตระหนักรู้ด้านสิทธิแก่ชุมชน ผ่านกิจกรรมอบรม กิจกรรมกึ่งการศึกษาด้านสิทธิมนุษยชน และเวทีให้ข้อมูล โดยอาสาสมัครถ่ายทอดองค์ความรู้และประสบการณ์ให้แก่สมาชิกในชุมชน อันเป็นรากฐานสำคัญของการเสริมพลังและการมีส่วนร่วมอย่างยั่งยืนในระดับชุมชน

จากการสังเคราะห์ข้อมูลภาคสนามพบว่า เครือข่ายอาสาชุมชนทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมระหว่างบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติกับระบบราชการของรัฐ ผ่านการสร้างพื้นที่กลางที่ตั้งอยู่บนความไว้วางใจ ความเข้าใจ และการแปลภาษาทางเทคนิคของระบบราชการให้สอดคล้องกับบริบทของชุมชน การดำเนินงานในลักษณะดังกล่าว ไม่เพียงช่วยเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงสิทธิและกระบวนการทางกฎหมายเท่านั้น หากยังเป็นกระบวนการสำคัญในการฟื้นฟูศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ของบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติอย่างเป็นรูปธรรม

อภิปรายผลการวิจัย

จากผลวิจัยเรื่อง สิทธิมนุษยชน: รูปแบบการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลของเครือข่ายอาสาชุมชนเพื่อคนไร้รัฐไร้สัญชาติ จังหวัดเชียงใหม่ มีประเด็นที่จะนำมาอภิปรายผลได้ดังต่อไปนี้

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ผลวิจัยที่พบว่า การจัดการปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย มีพัฒนาการจากแนวทางที่เน้นการแก้ไข เป็นรายกลุ่มผ่านมติคณะรัฐมนตรีในลักษณะเฉพาะหน้า ไปสู่การพัฒนานโยบายและกลไกที่มีความเป็นระบบมากขึ้นในช่วงหลัง ผลการศึกษานี้ สะท้อนให้เห็นว่า แม้รัฐไทยจะยังมิได้เป็นภาคีของอนุสัญญา ว่าด้วยสถานะบุคคลไร้รัฐและการลดภาวะไร้รัฐ แต่กลับมีความพยายามปรับปรุงกฎหมายและนโยบายภายใน ให้สอดคล้องกับพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะสิทธิในการมีสัญชาติและสิทธิในการจดทะเบียนเกิด อย่างไรก็ตาม เหตุผลที่การแก้ไขปัญหา ยังคงล่าช้าและไม่ครอบคลุม เป็นผลมาจากกรอบคิดด้าน “ความมั่นคงของรัฐ” ที่ครอบงำการกำหนดนโยบายมาอย่างยาวนาน ส่งผลให้การให้สิทธิหรือการพัฒนาสถานะบุคคลถูกจำกัดอยู่ในขอบเขตแคบ และต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบที่เข้มงวดและซับซ้อน ผลการวิจัยในประเด็นนี้สอดคล้องกับแนวคิดของฮันนาห์ อเรนต์ ที่ชี้ให้เห็นว่า บุคคลไร้รัฐคือ ผู้ที่ถูกตัดขาดจากสิทธิในการมีสิทธิ และไม่ถูกรับรองในระบบการเมืองและกฎหมายของรัฐ

เมื่อพิจารณาร่วมกับแนวคิดความรุนแรงเชิงโครงสร้างของโยฮัน กัลตุง ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ความล่าช้า ความไม่ชัดเจนของนโยบาย และการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นมาตรฐาน มิใช่เพียงความบกพร่องเชิงเทคนิคของระบบราชการ แต่เป็นโครงสร้างที่กีดกันการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างเป็นระบบ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยก่อนหน้าของดรูณี ไพศาลพาณิชย์กุล (2565) และ กัณภัค ตันทสิทธิ์ (2563) ที่ชี้ให้เห็นว่า การจัดการภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย ถูกกำหนดภายใต้กรอบความมั่นคงของรัฐเป็นหลัก ส่งผลให้มาตรการของรัฐมีลักษณะเป็นการควบคุม และจำกัดมากกว่าการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติ

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ผลวิจัยที่พบว่า อุปสรรคในการพัฒนาสถานะบุคคลของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ มีลักษณะเป็นปัจจัยเชิงโครงสร้างที่เชื่อมโยงกันในหลายระดับ ทั้งด้านกฎหมาย ระบบราชการ และทัศนคติทางสังคม โดยเฉพาะความซับซ้อนและลักษณะเลือกปฏิบัติของกฎหมายสัญชาติ เช่น มาตรา 7 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งส่งผลให้บุคคลที่เกิดในประเทศไทยบางกลุ่มไม่สามารถได้รับสัญชาติไทย เหตุผลที่อุปสรรคเหล่านี้ส่งผลรุนแรงต่อคนไร้รัฐไร้สัญชาติ เนื่องจากบุคคลกลุ่มนี้ขาดอำนาจต่อรอง ขาดเอกสารยืนยันตัวตน และไม่สามารถเข้าถึงกลไกคุ้มครองทางกฎหมายได้อย่างเท่าเทียม ความไม่ชัดเจนของรัฐ (state illegibility) ที่ปรากฏในกระบวนการทางปกครอง จึงกลายเป็นรูปแบบหนึ่งของความรุนแรงเชิงโครงสร้างที่ทำให้บุคคลไม่สามารถเข้าถึงศักยภาพและความต้องการขั้นพื้นฐานของตนเองได้ ผลการศึกษานี้ สอดคล้องกับแนวคิดของจอร์จ อากัมเบน เรื่องชีวิตอันเปลือยเปล่า ซึ่งอธิบายว่า บุคคลไร้รัฐถูกลดทอนจากความเป็นพลเมือง เหลือเพียงการดำรงอยู่โดยปราศจากความคุ้มครอง ขณะเดียวกันยังสอดคล้องกับแนวคิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของ อิมมานูเอล คานท์ (สุรพศ ทวีศักดิ์, 2562) และแนวคิดขีดความสามารถของ มาร์ธา นัสส์บอม ที่ชี้ว่า การจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นการละเมิดคุณค่าความเป็นมนุษย์โดยตรง โดยเฉพาะต่อกลุ่มเปราะบางอย่างผู้หญิงและเด็ก

วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ผลวิจัยที่พบว่า การมีส่วนร่วมของเครือข่ายอาสาชุมชนเพื่อคนไร้รัฐไร้สัญชาติใน จังหวัดเชียงใหม่ เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมเชิงรุกที่มีลักษณะโดดเด่น เนื่องจากเครือข่ายก่อตัวขึ้นจากเจ้าของปัญหาที่เคยประสบภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติด้วยตนเอง และพัฒนาบทบาทจากผู้รับความช่วยเหลือไปสู่ผู้มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาในระดับชุมชนและเชิงระบบ เหตุผลที่รูปแบบการมีส่วนร่วมดังกล่าว สามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม เนื่องจากเครือข่ายอาสาชุมชนทำหน้าที่เป็นพื้นที่กลาง ระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งช่วยแปลกระบวนการทางกฎหมายที่ซับซ้อนให้เข้าใจได้ง่าย สร้างความไว้วางใจ และลดช่องว่างเชิงอำนาจที่รัฐ ไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง ผลการวิจัยในประเด็นนี้ สอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของ Arnstein ซึ่งชี้ว่า การมีส่วนร่วมที่แท้จริงต้องเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีอำนาจในการลงมือปฏิบัติ และกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลง ไม่ใช่เพียงการรับฟังความคิดเห็นนอกจากนี้ ผลการศึกษายังสอดคล้องกับแนวคิดของ เปาโล เฟรย์ (Paulo Freire) เรื่องการเสริมพลังผ่านการเรียนรู้จากประสบการณ์จริง และสอดคล้องกับแนวคิดทุนทางสังคมและเครือข่ายการกำกับดูแล (Rhodes, 1997) ที่อธิบายบทบาทของกลไกไม่เป็น

ทางการในการเชื่อมช่องว่างของรัฐ โดยการมีส่วนร่วมของเครือข่ายอาสาชุมชน จึงมิใช่เพียงเครื่องมือเชิงปฏิบัติ หากแต่เป็นกระบวนการฟื้นฟูศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเป็นรูปธรรม

องค์ความรู้ใหม่

จากการศึกษาเรื่อง สิทธิมนุษยชน: รูปแบบการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลของเครือข่ายอาสาชุมชนเพื่อคนไร้รัฐไร้สัญชาติ จังหวัดเชียงใหม่ ได้นำไปสู่การสังเคราะห์องค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นฐานภายใต้กรอบแนวคิดสิทธิมนุษยชนและมนุษยนิยม ผลการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลจากภาคสนาม ทำให้ผู้วิจัยสามารถพัฒนารูปแบบการฟื้นฟูสถานะบุคคลโดยชุมชนเป็นฐาน หรือ Model of Community-Based Legal Status Restoration (CB-LSR Model) ซึ่งอธิบายกลไกสำคัญที่ทำให้การแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลเกิดขึ้นได้จริงในระดับพื้นที่



ภาพ 1 รูปแบบการฟื้นฟูสถานะบุคคลโดยชุมชนเป็นฐาน
Model of Community-Based Legal Status Restoration (CB-LSR Model)

CB-LSR Model แสดงให้เห็นว่า การแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลมิใช่กระบวนการทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว หากแต่เป็นกระบวนการทางสังคมที่ต้องอาศัยกลไกหลายมิติ ที่ทำงานเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ โดยโมเดลดังกล่าวประกอบด้วยกลไกหลัก 4 ประการ ดังนี้

(1) กลไกความรู้ (Knowledge Mechanism) เป็นกระบวนการสร้างและถ่ายทอดความรู้ด้านสิทธิ กฎหมายสถานะบุคคล และขั้นตอนกระบวนการทางปกครองให้แก่คนไร้รัฐไร้สัญชาติและชุมชน ผ่านเครือข่ายอาสาชุมชน ความรู้ดังกล่าวช่วยลดความกลัว ความไม่เข้าใจ และความไม่สมดุลของอำนาจระหว่างประชาชนกับรัฐ อันเป็นพื้นฐานสำคัญของการเสริมพลัง

(2) กลไกประสานงาน (Coordination Mechanism) เครือข่ายอาสาชุมชนทำหน้าที่เป็นกลไกกลางในการประสานงานระหว่างชุมชน หน่วยงานรัฐ และองค์กรภาคประชาสังคม ตั้งแต่การจัดเตรียมเอกสาร การยื่นคำร้อง ไปจนถึงการติดตามผล กลไกนี้ช่วยลดความซับซ้อนของระบบราชการ และแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนของรัฐที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อคนไร้รัฐไร้สัญชาติ

(3) กลไกสนับสนุนเชิงพื้นที่ (Local Support Mechanism) เป็นการสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นต่อกระบวนการพัฒนาสถานะบุคคล เช่น งบประมาณสำหรับการตรวจพิสูจน์ความสัมพันธ์ทางสายเลือด ค่าเดินทาง และการติดตามคดี กลไกนี้ช่วยลดข้อจำกัดทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมักเป็นอุปสรรคที่ทำให้คนไร้รัฐไร้สัญชาติไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายได้อย่างต่อเนื่อง

(4) กลไกฟื้นฟูศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity Restoration Mechanism) เป็นกลไกเชิงคุณค่าที่สำคัญที่สุดของโมเดล ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการพัฒนาสถานะบุคคลมิใช่เพียงการได้มาซึ่งเอกสารทางกฎหมาย หากแต่เป็นกระบวนการฟื้นฟูศักดิ์ศรี ความมั่นคงทางจิตใจ และความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของสังคม การมีส่วนร่วมของเครือข่ายอาสาชุมชนช่วยเปลี่ยนบทบาทของคนไร้รัฐไร้สัญชาติจากผู้รับความช่วยเหลือ ไปสู่ผู้มีศักยภาพในการกำหนดชีวิตของตนเอง

โดยภาพรวม CB-LSR Model ชี้ให้เห็นว่า ความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคล เกิดจากการทำงานร่วมกันของกลไกทั้งสี่มิติอย่างบูรณาการ โมเดลนี้จึงเป็นองค์ความรู้ใหม่ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการออกแบบนโยบาย การพัฒนาโครงการ และการเสริมสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่อื่นที่เผชิญปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติได้อย่างมีนัยสำคัญ

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุปผลการวิจัยพบว่า ปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทยมีรากจากโครงสร้างทางกฎหมาย นโยบาย และระบบราชการที่ซับซ้อน รวมถึงกรอบคิดด้านความมั่นคงของรัฐ ซึ่งส่งผลให้การเข้าถึงสิทธิและการพัฒนาสถานะบุคคลเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่เสมอภาค แม้ภาครัฐจะมีพัฒนาการด้านนโยบายและกลไกมากขึ้น แต่การแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนไม่อาจพึ่งพากลไกรัฐเพียงฝ่ายเดียว โดยเครือข่ายอาสาชุมชนเพื่อคนไร้รัฐไร้สัญชาติ จังหวัดเชียงใหม่ มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงรัฐกับประชาชน ลดอุปสรรคเชิงโครงสร้าง และเสริมพลังให้ผู้ประสบปัญหาเข้าถึงสิทธิของตนเอง และการศึกษาข้อเสนอ CB-LSR Model ซึ่งประกอบด้วย 4 กลไกสำคัญ ได้แก่ กลไกความรู้ กลไกประสานงาน กลไกสนับสนุนเชิงพื้นที่ และกลไกฟื้นฟูศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยมีคนไร้รัฐไร้สัญชาติและชุมชนเป็นศูนย์กลาง ทั้งนี้ การฟื้นฟูสถานะบุคคลมิใช่เพียงการได้มาซึ่งเอกสารทางกฎหมาย แต่เป็นกระบวนการฟื้นฟูศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับ

ประชาชน ดังนั้น การแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริงควรปรับกรอบคิดจากการควบคุมเพื่อความมั่นคงไปสู่การคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชน และส่งเสริมบทบาทของชุมชนในฐานะหุ้นส่วนสำคัญของการจัดการปัญหาสถานะบุคคล ดังนั้นผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษา ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

รัฐควรพัฒนาแนวทางการคุ้มครองและเยียวยา ผู้ได้รับผลกระทบจากความผิดพลาดเชิงโครงสร้างของระบบทะเบียนและกฎหมายสัญชาติ โดยจัดให้มีกลไกที่เป็นธรรม โปร่งใส และลดการพึ่งพาดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เป็นรายกรณี พร้อมทั้งปรับกรอบนโยบายจากมิติความมั่นคงของรัฐไปสู่ความมั่นคงของมนุษย์อย่างเป็นรูปธรรม

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

ควรสนับสนุนและพัฒนาศักยภาพของเครือข่ายอาสาสมัครอย่างต่อเนื่อง ทั้งด้านความรู้ทางกฎหมาย ทักษะการประสานงาน และทรัพยากรที่จำเป็น เพื่อให้เครือข่ายสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกกลางในการเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับรัฐ และขยายผลการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลในระดับพื้นที่ได้อย่างยั่งยืน

3. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

การศึกษาครั้งต่อไป ควรมุ่งเปรียบเทียบรูปแบบการมีส่วนร่วมของเครือข่ายอาสาสมัครในบริบทพื้นที่อื่น เพื่อสังเคราะห์เป็นกรอบระดับชาติ รวมถึงศึกษาผลกระทบเชิงคุณภาพหลังการได้รับสถานะทางกฎหมาย เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านศักดิ์ศรี ความมั่นคงในชีวิต และความสัมพันธ์กับรัฐ เพื่อเติมเต็มความเข้าใจเชิงลึกเกี่ยวกับผลลัพธ์ของการฟื้นฟูสถานะบุคคลในระยะยาว

เอกสารอ้างอิง

- กัณภัก ดัณทสิทธิ์. (2563). บุคคลสองสัญชาติในมุมมองของกฎหมายไทย. *วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยนเรศวร*, 13(2), 49–71.
- ดรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล. (2565). ในปีที่ 47 ของพลเมืองโดยหลักดินแดนที่ถูกทำให้เป็นอื่น. *CMU Journal of Law and Social Sciences*, 12(2), 157–178.
- ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. (2541). วาทกรรมว่าด้วยชาวเขา. *วารสารสังคมศาสตร์*, 11(1), 92–135.
- สิทธิ บุตรอินทร์. (2564). *ปรัชญาเปรียบเทียบ มนุษยนิยมตะวันออกกับตะวันตก*. กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์.
- สุรพศ ทวีศักดิ์. (2562). *มนุษย์กับเสรีภาพ: มุมมองทางปรัชญา คานท์ มิลล์ รอลส์*. กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์.
- องค์การยูนิเซฟ ประเทศไทย. (2564). *ชีวิตที่ไม่มีใครเห็น: 48 ปี สถานการณ์เด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: องค์การยูนิเซฟ ประเทศไทย.
- Arendt, H. (1951). *The origins of totalitarianism*. New York, NY: Harcourt Brace Jovanovich.

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Freire, P. (1970). *Pedagogy of the oppressed*. Herder & Herder.
- Galtung, J. (1969). Violence, peace, and peace research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167–191.
- Kant, I. (1996). *Groundwork of the metaphysics of morals* (Original work published 1785). Cambridge University Press.
- Nussbaum, M. C. (2011). *Creating capabilities: The human development approach*. Harvard University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press.