

บทวิเคราะห์แนวความคิดทางการเมืองเบื้องหลังพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508



นายชลิต ดาวรรณุกิจกุล

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2547

ISBN 974-17-6874-5

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

AN ANALYSIS OF POLITICAL CONCEPTS BEHIND THE 1965 NATIONALITY ACT

Mr. Chalit Dhawonnukitkul

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts in Government

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2004

ISBN 974-17-6874-5

หัวข้อวิทยานิพนธ์	บทวิเคราะห์แนวความคิดทางการเมืองเบื้องหลังพระราชบัญญัติ สัญญาติ พ.ศ.2508
โดย	นายชลิต ถาวรนุกิจกุล
สาขาวิชา	การปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา

---

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย  
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหาร

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์  
(ศาสตราจารย์ ดร.อมรา พงศาพิชญ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ม.ร.ว.พศุทธิสถาน ชุ่มพล)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา )

..... กรรมการ  
(อาจารย์ ดร.แก้วคำ ไกรสรพงษ์)

..... กรรมการ  
(นางเตือนใจ ดีเทศน์)

ชลิต ถาวรนุกิจกุล : บทวิเคราะห์แนวความคิดทางการเมืองเบื้องหลังพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508. (AN ANALYSIS OF POLITICAL CONCEPTS BEHIND THE 1965 NATIONALITY ACT) อ. ที่ปรึกษา : ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 181หน้า. ISBN 974-17-6874-5.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาแนวความคิดทางการเมืองที่อยู่เบื้องหลังพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากพระราชบัญญัติสัญชาติในอดีต ว่ามีวิธีคิดและวิธีการให้ความหมายความเป็นพลเมืองอย่างไร โดยเฉพาะเมื่อต้องเผชิญกับบริบททางสังคมและการเมืองที่เปลี่ยนแปลง รวมถึงต้องการศึกษาปัญหาในทางปฏิบัติของพระราชบัญญัติสัญชาติ เพื่อพิจารณาว่าพระราชบัญญัติสัญชาติมีผลกระทบต่อผู้อยู่ใต้ปกครองของรัฐอย่างไร โดยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้อาศัยข้อมูลจากเอกสารหลักฐานต่างๆ ตลอดจนการสัมภาษณ์พูดคุยกับผู้ที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่าสัญชาติไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพียงการแสดงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคลตามรูปแบบของการเป็นรัฐสมัยใหม่เท่านั้น แต่ยังทำให้เห็นถึงอำนาจการปกครองที่มาพร้อมกับพระราชบัญญัติสัญชาติ ซึ่งถูกนำมาใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่การควบคุมคนในสังกัดด้วยการกำหนดความเป็นพลเมืองอีกด้วย นอกจากนี้แล้ว กรณีศึกษาที่แสดงให้เห็นปัญหาในทางปฏิบัติยังชี้ให้เห็นว่าจินตนาการของความเป็นชาติในความคิดของพลเมืองที่เกิดจากการมีสัญชาติของรัฐเจ้าของดินแดน จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐสามารถใช้อำนาจการปกครองเหนือพื้นที่และตัวบุคคลได้อย่างเป็นเอกภาพ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา \_\_\_\_\_ การปกครอง \_\_\_\_\_ ลายมือชื่อนิสิต \_\_\_\_\_  
สาขาวิชา \_\_\_\_\_ การปกครอง \_\_\_\_\_ ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา \_\_\_\_\_  
ปีการศึกษา \_\_\_\_\_ 2547 \_\_\_\_\_

## 4481110124 : MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD: NATION / NATIONALITY / NATIONALITY ACT / CITIZENSHIP

CHALIT DHAWONNUKITKUL : AN ANALYSIS OF POLITICAL CONCEPTS BEHIND  
THE 1965 NATIONALITY ACT. THESIS ADVISOR : ASST.PROF.AKE  
TANGSUPVATTANA,Ph.D., 181 pp. ISBN 974-17-6874-5.

This thesis aims to study the political concepts behind the 1965 Nationality Act, which affected from the past Nationality Acts, whether how citizenship is defined. The study is stressed when there are changes in social and political context. Moreover, it aims to study problems caused by Nationality Act implementation to the ruled people. This thesis studies from textbooks, relative documents and interviews from key informants.

The results from this research are : nationality not only indicates relationships between state and individuals, but also legitimises the state authority to dominate its people by defining citizenship too. In addition, the case study shows that the imagination of citizens nationality would happen when the state uses administrative power to unite its territory and subjects.

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Department Government Student's signature \_\_\_\_\_

Field of study Government Advisor's signature \_\_\_\_\_

Academic year 2004

## กิตติกรรมประกาศ

การเขียนวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณเป็นอย่างยิ่งสำหรับ ผศ.ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา อาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งให้ความช่วยเหลือและคอยขัดเกลาความคิด พร้อมทั้งแนะนำให้เห็นความลุ่มลึกของสิ่งที่ศึกษาในมุมที่ผู้เขียนมองไม่เห็น ขอขอบพระคุณ รศ.ม.ร.ว.พฤษิสาณ ชุมพล ประธานกรรมการสอบที่สละเวลาเพื่อตรวจดูงานของผู้เขียนอย่างละเอียดและได้ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ในการปรับแก้งาน ขอขอบพระคุณอาจารย์ ดร.แก้วคำ ไกรสรพงษ์ กรรมการสอบที่ให้ความช่วยเหลือผู้เขียนในยามคับขัน และให้คำแนะนำที่มีคุณค่าต่องานชิ้นนี้ และขอขอบพระคุณ ส.ว.เตือนใจ ดีเทศน์ ที่กรุณาสละเวลาในการตรวจดูงาน เสนอแนะ และรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ขอขอบพระคุณผู้ให้ข้อมูล ร่วมพูดคุย และให้ความเอื้อเฟื้อระหว่างการรวบรวมข้อมูล เช่น รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร แห่งคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อาจารย์สมบัติ บุญคำเยื้อง แห่งสถาบันชาติพันธุ์ศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย พระมหานิคม มหาภิณุกษมโน พิบุญ พงษ์มา และพี่พรหมินทร์ อินทวิชัย แห่งบ้านท่าตอน อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงใหม่ รวมถึงเจ้าหน้าที่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ส่วนภาษาโบราณ หอสมุดแห่งชาติ, ห้องสมุดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, โดยเฉพาะ”ห้องทำงาน”ที่หอสมุดกลาง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ขอขอบพระคุณอาจารย์ ดร.ไพฑูริย์ ดัสเช่ และ รศ.ดร.ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ ครูที่ทำให้ผู้เขียนสนใจวิชารัฐศาสตร์โดยเฉพาะปรัชญาการเมือง รวมถึงคณาจารย์ในคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่สอนให้ตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และขอขอบใจเพื่อนหวก เพื่อนหมู เพื่อนธรรมศาสตร์คนอื่นๆ ที่มาสร้างสีสันให้ระหว่างการเขียนงาน

สำคัญที่สุดคือ ขอขอบพระคุณพ่อและแม่ที่ให้ชีวิตแก่ผู้เขียน โดยเฉพาะแม่ที่ให้ความรักดูแลและหนุนนำผู้เขียนมาอย่างต่อเนื่อง พ่อลองที่ให้ความกรุณาและสนับสนุนผู้เขียนตลอดมา แหนะ อ๊อด ญาติพี่น้องทุกคนที่ไม่ได้เอ่ยนาม ซึ่งคอยให้ความช่วยเหลือในยามที่ต้องการ และขอบคุณทุกประสบการณ์ที่ผ่านเข้ามาให้ผู้เขียนได้เรียนรู้ระหว่าง”ความจริง”กับ”ความลวง”

# สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฌ
<b>บทที่</b>	
1. บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	5
1.3 สมมติฐานในการศึกษา.....	5
1.4 แนวคิดที่ใช้ในการศึกษา.....	6
1.5 วิธีการศึกษา.....	6
1.6 ขอบเขตของการศึกษา.....	7
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
1.8 การนำเสนอ.....	7
2. แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	8
2.1 แนวความคิดเรื่องชาติ.....	8
2.2 แนวความคิดเรื่องพุทธจักรวาลวิทยา.....	21
2.3 แนวความคิดเรื่องความเป็นพลเมือง.....	30
3. การสร้างตัวตนของรัฐก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ.....	42
3.1 การสร้างตัวตนก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ.....	42
3.2 ไพร่ : ตัวคนที่ถูกสร้าง.....	45
4. การสร้างตัวตนของรัฐไทยในพระราชบัญญัติสัญชาติ.....	60
4.1 “คนไทย”ในพระราชบัญญัติสัญชาติ.....	65
4.2 สิทธิของความเป็นพลเมืองที่ถูกละเมิดโดยรัฐผ่าน พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508.....	95
4.3 สรุป : จาก”สังกัด”สู่”สัญชาติ”กับการใช้อำนาจรัฐควบคุมคน.....	107

5. บทวิเคราะห์ความคิดทางการเมืองเบื้องหลังพระราชบัญญัติสัญชาติ ผ่านกรณีการถอนสัญชาติที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่.....	110
5.1 ก่อนจะถอนสัญชาติ.....	111
5.2 มิติที่เกี่ยวกับพื้นที่.....	114
5.3 มิติที่เกี่ยวกับคน.....	122
5.4 จากกรณีศึกษาสู่ภาพสะท้อนทางทฤษฎี.....	138
6. บทสรุปและเสนอแนะ.....	143
6.1 ผลการศึกษาการกำหนดความเป็นคนของรัฐ.....	144
6.2 ผลการศึกษารณีปัญหาการเพิกถอนสัญชาติไทย.....	148
6.3 ข้อเสนอแนะ.....	150
รายการอ้างอิง.....	155
ภาคผนวก .....	163
ภาคผนวก ก.....	164
ภาคผนวก ข.....	165
ภาคผนวก ค.....	167
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	181



2.1	ตัวแบบความเป็นพลเมืองของ Anthony Elliott.....	39
4.1	การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสายโลหิต (jus sanguinis) และหลักดินแดน (jus soli) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456.....	74
4.2	การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสายโลหิต (jus sanguinis) และหลักดินแดน (jus soli) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495.....	84
4.3	การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสายโลหิต(jus sanguinis) และหลักดินแดน (jus soli) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508.....	85
4.4	การได้หรือไม่ได้สัญชาติไทยของบุคคลตามข้อเท็จจริงลักษณะต่างๆ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508.....	87
4.5	การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสายโลหิต (jus sanguinis) และหลักดินแดน (jus soli) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ.2535.....	90
4.6	การได้หรือไม่ได้สัญชาติไทยของบุคคลตามข้อเท็จจริงลักษณะต่างๆ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ.2535.....	93

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ก่อนการสร้างรัฐสมัยใหม่ ราชอาณาจักรไทยมีความเป็นสังคมเกษตรกรรมที่อิงกับระบบศักดินา อันเกิดจากการให้ความสำคัญต่อการสร้างสมกำลังพลของชนชั้นปกครอง โดยเฉพาะเจ้านายในส่วนกลางและตามหัวเมืองต่างๆ ที่มีอำนาจในการควบคุมกำลังคน โดยเฉพาะไพร่ที่อยู่ในสังกัด กล่าวกันว่า การได้ครอบครองและควบคุมกำลังไพร่พลเป็นเรื่องสำคัญที่สุดในการอยู่รอดของสังคม<sup>1</sup> ประกอบกับการมีกำลังคนไว้ในสังกัดมากเท่าไรก็จะยิ่งเพิ่มอำนาจให้แก่เจ้านายมากเท่านั้น ความรุ่งเรืองของอาณาจักรจึงขึ้นอยู่กับจำนวนคนที่อยู่ภายใต้การปกครอง<sup>2</sup> นโยบายของสังคมดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการให้ความสำคัญกับคุณค่าของคนในฐานะที่เป็นกำลังสำคัญของอาณาจักรโดยไม่จำกัดเชื้อชาติ เห็นได้จากข้อมูลทางประวัติศาสตร์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ชี้ให้เห็นว่าเมื่อสงครามในแต่ละครั้งสิ้นสุดลง ฝ่ายที่ชนะมักจะกวาดต้อนผู้คนของฝ่ายที่แพ้สงครามไปเป็นจำนวนมาก รวมถึงการเข้ายึดเมืองต่างๆ ผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งในอาณาจักรตน และก็จะพบว่าคนต่างบ้านต่างเมืองเหล่านั้นได้ผสมกลมกลืนเข้าเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรใหม่ในท้ายที่สุด<sup>3</sup>

นอกจากนี้ การอพยพของคนเชื้อชาติอื่นเพื่อเข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภาร เช่น จีน อินเดีย มลายู เงี้ยว เขมร มอญ ก็ยังเป็นเรื่องที่ชนชั้นปกครองเห็นชอบด้วย เพียงแต่มีการจำแนกเชื้อชาติของคนตามเอกลักษณ์เฉพาะไว้ เช่น เจ๊ก แขก พราหมณ์ หรือสถานภาพที่ชี้ให้เห็นถึงเชื้อชาติของคนโดยนัย เช่น จับกัง เถ้าแก่ เป็นต้น<sup>4</sup> ถือเป็นส่วนหนึ่งในการยืนยันถึงความเป็นพหุสังคมในสมัยก่อนได้ดี แต่แม้ว่าคนต่างชาติเหล่านี้ได้ถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของผู้ที่อยู่ใต้การปกครองของราชอาณาจักรไทย โดยการเป็นกำลังในการทำหน้าที่เฉพาะด้านต่างๆ ให้แก่รัฐ เช่น หน้าที่ในการเก็บภาษี การค้า การทหาร หรือพิธีกรรม ในขณะที่เดียวกันคนเหล่านี้ก็สามารถรักษาเอกลักษณ์

<sup>1</sup> ม.ร.ว.อดิน รพีพัฒน์, *สังคมไทยในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์* (พ.ศ.2325 - 2416) แปลโดย ม.ร.ว.ประกายทอง สิริสุข และ พรพนีย์ สฤษฏ์บุญมี ( กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2518 ), หน้า 358.

<sup>2</sup> เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, *พัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในประเทศไทย: แง่คิดเกี่ยวกับพลวัตทางการเมืองและการพัฒนาประชาธิปไตย* ( กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาและฝึกอบรมนักข่าว, 2538), หน้า 9.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

<sup>4</sup> อมรา พงศาพิชญ์, *ความหลากหลายทางวัฒนธรรม* ( กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542 ), หน้า

เฉพาะไว้ได้เช่นกัน กล่าวได้ว่าสภาพการณ์ก่อนการสร้างรัฐสมัยใหม่ อาณาบริเวณทางการเมืองกับอาณาบริเวณทางเชื้อชาติและวัฒนธรรมไม่จำเป็นต้องทำให้เป็นหนึ่งเดียวกันโดยสิ้นเชิง

อย่างไรก็ตาม เมื่ออิทธิพลทางความคิดรัฐชาติได้แผ่ขยายเข้ามาในอาณาจักรไทยโดยอาณานิคมตะวันตกอย่างอังกฤษและฝรั่งเศส ได้มีผลให้รัฐไทยในขณะนั้นต้องปรับตัวเข้าสู่กระบวนการทำให้ทันสมัย ซึ่งประกอบไปด้วยการสร้างรัฐและตามมาด้วยการสร้างชาติ อธิบายได้ว่าการเข้าสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่เป็นความพยายามในการรวบรวมพื้นที่ต่างๆของรัฐให้เป็นหนึ่งเดียวด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ (authority) กับคนและทรัพยากรที่มีอยู่ในอาณาเขตของรัฐ ประกอบกับการสร้างความเป็นชาติด้วยการสร้างความรู้สึกร่วมกันว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ<sup>5</sup> ในกรณีของรัฐไทยจะเห็นได้จากสมัยรัชกาลที่ 4 ที่ทรงขยายบทบาทของพระมหากษัตริย์ในการบริหารราชการโดยพยายามแยกเจ้ากับขุนนางออกจากกันในเรื่องหน้าที่ และให้กษัตริย์และเจ้านายเป็นผู้ออกกฎหมายและกำหนดแนวนโยบาย ในขณะที่ขุนนางเป็นผู้รับสนองนโยบายของกษัตริย์<sup>6</sup> อันมีผลทำให้พระมหากษัตริย์ในฐานะที่เป็นศูนย์กลางของรัฐมีอำนาจในการบริหารและปกครองบ้านเมืองมากขึ้น โดยจะส่งผลสำคัญต่อการสร้างชาติในแง่ของการปลูกฝังความรู้สึกจงรักภักดีต่ออำนาจในส่วนกลาง

นอกจากนี้แล้ว การสร้างพื้นที่ของรัฐที่มีขอบเขตแน่นอนก็ไม่ได้มีความสำคัญมากนักในสมัยก่อนการเข้ามาของอาณานิคมตะวันตก เพราะการแบ่งเขตแดนไม่มีความชัดเจน ประกอบกับความต้องการกำลังคนของรัฐทำให้การอพยพเข้ามาของคนต่างแดน ต่างภาษาและวัฒนธรรมเป็นไปอย่างไหลลื่น แต่กลับได้รับผลกระทบอย่างมากหลังจากที่อิทธิพลของอังกฤษและฝรั่งเศสเข้ามา ทำให้ต้องมีการกำหนดอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนอย่างจริงจังมากขึ้น ส่งผลให้ความเข้าใจเรื่องรัฐได้เปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่ไม่มีเขตแดนชัดเจนระหว่างสยามกับเพื่อนบ้านให้กลายเป็นการแสดงเขตแดนที่ชัดเจนด้วยแผนที่ตามวิทยาการสมัยใหม่

เนื่องมาจากในอดีต สังคมไทยมีการรับรู้คำว่า “ชาติ” หมายถึงถิ่นกำเนิดและชาติกำเนิดที่แสดงให้เห็นถึงสถานภาพของคน แต่หลังจากที่อิทธิพลตะวันตกเข้ามา “ชาติ” ถูกแปรเปลี่ยนความหมายให้เป็นลักษณะของชุมชนทางวัฒนธรรมที่มีภาษา ศาสนา และที่สำคัญคือมีพระมหากษัตริย์ร่วมกัน<sup>7</sup> กลายเป็นที่มาของความคิดที่จะแบ่งแยกจำแนกคนออกเป็น “คนชาติ” “คนต่างชาติ” และ “คนในบังคับต่างประเทศ” อันเป็นที่มาของความคิดเรื่องสัญชาติซึ่งนอกจากจะถูกใช้เพื่ออ้างอิงถึงความเป็นคนของรัฐแล้ว ยังแฝงนัยยะถึงความพยายามของรัฐที่จะควบคุม

<sup>5</sup> David Miller, *On Nationality* (Oxford : Clarendon, 1995), p. 29.

<sup>6</sup> ม.จ.ว.พฤษถีสถิติน ชุมพล, "การสร้างชาติกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง : กรณีของไทย," ใน *ร้อยห้าในสังคมไทย? บูรณาการกับปัญหาความมั่นคงของชาติ* บรรณาธิการโดย กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา (กรุงเทพฯ : สถาบันศึกษาความมั่นคงนานาชาติ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 40.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

ความหลากหลายทางเชื้อชาติของคน โดยมุ่งหมายที่จะสร้างความเป็นเอกภาพของคนในรัฐผ่านการรับรองสถานะทางกฎหมายอย่างเป็นทางการ

ก่อนประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติสัญชาติที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้น ได้มีเกณฑ์การพิจารณาเพื่อให้สัญชาติไทยโดย *มูลนิติธรรมประเพณี* ซึ่งใช้หลักการสืบเชื้อสายทางโลหิตจากบิดาและมารดาที่เป็นคนไทย แต่หลังจากที่ได้สถาปนารัฐสมัยใหม่แล้ว ในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้มีกฎหมายว่าด้วยสัญชาติที่เป็นลายลักษณ์อักษรฉบับแรกคือพระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ.130 (พ.ศ.2454) โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้คนต่างชาติที่ต้องการจะแปลงชาติให้กลายเป็นไทยได้ตามกฎหมาย ดังที่รัชกาลที่ 6 ทรงดำริไว้ในอารัมภบทว่า "...อันเปนทางหนึ่งซึ่งอยู่ในวิธีหลายทางสำหรับที่จะมีแลจะเปนชาติไทยได้..."<sup>8</sup> ต่อมา ได้มีพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456 เพื่อใช้เป็นกฎหมายหลักในการพิจารณาสัญชาติไทย โดยถือเป็นการนำเอาหลักจารีตประเพณีที่มีอยู่ก่อนมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อความชัดเจนและแน่นอนของกฎหมาย ดังอารัมภบทตอนหนึ่งว่า "...สมควรจะประกาศมูลนิติธรรมประเพณีให้แจ้งชัดว่าบุคคลจำพวกใดควรเข้าลักษณะอันพึงนับว่าเปนคนไทยได้..."<sup>9</sup>

ต่อมาได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456 และพระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ.130 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงกฎหมายสัญชาติดังกล่าวให้รวมอยู่ในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 โดยตั้งแต่พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นต้นมา ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจรักษาการตามกฎหมายแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ หลังจากนั้นจึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้อีก 3 ครั้ง คือ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ.2496 , พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2) พ.ศ.2499 และครั้งสุดท้ายคือพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 3) พ.ศ.2503 โดยพระราชบัญญัติสัญชาติที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 3 ครั้ง โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 (ปว.337) พ.ศ.2515, พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2) พ.ศ. 2535

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้ให้ความสำคัญกับสิทธิของมนุษย์ที่สอดคล้องกับหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ทั้งที่ระบุถึงเรื่องศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ สิทธิที่จะเลือกที่อยู่อาศัย สิทธิในการรักษาพยาบาล สิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรต่างๆ แต่ก็ยังปรากฏปัญหาแก่คนกลุ่มหนึ่งของประเทศที่อยู่ในสถานภาพของการเป็น "คนไร้สัญชาติ" ซึ่งมักเกิดปัญหาเช่นนี้กับผู้อพยพ คนต่างด้าว ผู้หลบหนีเข้าเมือง บุคคลบนพื้นที่สูง หรือแม้กระทั่งผู้ที่มี

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ.130 (พ.ศ.2454).

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456.

สัญชาติไทยดั้งเดิมแต่ถูกทำให้กลายเป็นบุคคลไร้สัญชาติ ดังกรณีของการถอนสัญชาติที่อำเภอแม่  
 อาย จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2545 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าปัญหาสัญชาติใน  
 ประเทศไทยยังคงขาดความชัดเจนในเกณฑ์ปฏิบัติ ประกอบกับนโยบายต่างๆ ของรัฐที่มักมีการ  
 เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทำให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีความสับสนและกลายเป็นการเพิ่มความซับซ้อน  
 ของปัญหาในทางปฏิบัติตามมาอีกด้วย

ความเป็นพลเมืองหรืออีกนัยหนึ่งคือบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับรัฐโดยมีสัญชาติเป็นตัว  
 เชื่อมโยง ซึ่งตามความหมายแล้วสัญชาติคือการแสดงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลทั้งทาง  
 กฎหมายและทางการเมือง โดยความสัมพันธ์ดังกล่าวมีอยู่ 2 ด้าน คือ ด้านแรก รัฐให้ความสำคัญ  
 คุ้มครองทางกฎหมาย สังคมและการเมืองแก่พลเมือง ในขณะที่อีกด้าน พลเมืองของรัฐก็  
 จำเป็นต้องปฏิบัติตามภาระหน้าที่ที่กำหนดไว้ จากความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าว เป็นที่ชัดเจน  
 ว่ารัฐอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าพลเมืองในการกำหนดสภาพความเป็นพลเมืองที่ตั้งอยู่บนวิถีคิดที่  
 หลากหลายและแปรผันตามสถานการณ์ทางสังคมและการเมืองแต่ละช่วงขณะ เช่นกรณีของการ  
 ให้สัญชาติแก่บุคคลบนพื้นที่สูงเมื่อประมาณปี พ.ศ.2512-2513 ซึ่งเป็นช่วงที่เกิดเหตุการณ์ต่อสู้อัน  
 ระหว่างรัฐกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) รัฐบาลในขณะนั้นได้ให้ความสำคัญต่อ  
 การควบคุมคนเหล่านี้ โดยได้เร่งให้มีการจัดทำทะเบียนชาวเขา (ทร.ชช.) พร้อมกับการแจกเหรียญ  
 ที่ระลึกแก่บุคคลบนพื้นที่สูงรวมทั้งสิ้น 119,571 คน โดยนัยแล้วคือการยอมรับคนเหล่านี้ในฐานะ  
 พลเมืองไทย<sup>10</sup> แต่ใน พ.ศ.2515 ที่เป็นช่วงสงครามอินโดจีน ได้มีชาวเวียดนามอพยพเข้ามาอยู่ใน  
 ประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลเกรงว่าจะมีผลต่อความมั่นคงของชาติ จึงมีประกาศของ  
 คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 (ปว.337) ออกมาเพื่อยกเว้นการให้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนแก่บุคคล  
 ที่มีบิดามารดาเข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมาย และได้ทำการถอนสัญชาติของบุคคลที่เกิดในประเทศ  
 ไทยโดยมีบิดามารดาเป็นคนต่างด้าวและเข้าข่ายประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ทำให้บุคคล  
 บนพื้นที่สูงที่ได้สัญชาติไทยอยู่ก่อน ได้รับผลกระทบจากกรณีดังกล่าวตามไปด้วย เนื่องจากไม่  
 สามารถพิสูจน์หลักฐานทางทะเบียนราษฎรได้<sup>11</sup>

ในทางเดียวกัน กรณีการถอนสัญชาติผู้มีสัญชาติไทยจำนวน 1,243 คน ที่อำเภอแม่อาย  
 จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2545 โดยอ้างว่าบุคคลเหล่านี้ไม่ใช่คนไทยที่แท้จริง  
 ซึ่งเป็นการยึดถือตามหลักฐานทางกฎหมายที่หน่วยงานรัฐมีอยู่เป็นหลัก ทั้งๆ ที่บางส่วนของผู้ที่  
 ได้รับผลกระทบได้ออกมายืนยันถึงความเป็นคนในพื้นที่ดั้งเดิม โดยไม่ได้อพยพหรือเคลื่อนย้าย  
 แอบแฝงเข้ามาในประเทศไทยแต่อย่างใด ทำให้เห็นว่าการนำเอาเกณฑ์ในการกำหนดความเป็น

<sup>10</sup> จำลอง อินทวงษ์, "คิดว่าเป็นไทยแต่ไร้สัญชาติ วิชากรรมชีวิตของชนเผ่า," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 46(เมษายน,  
 2545), 24.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน.

คนไทยผ่านพระราชบัญญัติสัญญาชาติที่มองคนอย่างเป็นเอกภาพระหว่างเชื้อชาติและดินแดน อาจขัดแย้งกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ตลอดจนการมองข้ามหลักฐานและข้อมูลด้านอื่นๆ มาประกอบ เช่น ความเป็นมาทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมของชุมชน สภาพชุมชนชายแดน การเคลื่อนย้ายของผู้คน การเสียสัญญาชาติไทยของคนเหล่านี้ไม่เพียงแต่มีผลทางกฎหมายเท่านั้น แต่ยังรวมถึงสิทธิทางการเมืองและสิทธิทางสังคมตามมาอีกด้วย ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงน่าจะสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องระหว่างวิถีคิดและวิธีการของรัฐที่เป็นแบบแผนจากส่วนกลางกับวิถีคิดและวิถีปฏิบัติของคนและชุมชนดั้งเดิมด้วยเหตุนี้จึงได้นำเอาประเด็นปัญหาดังกล่าวมาเป็นกรณีศึกษาประกอบการวิเคราะห์การกำหนดว่าผู้ใดเป็นคนของรัฐในการศึกษาครั้งนี้ด้วย

จากสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติสัญญาชาติดังกล่าวไปแล้วนั้น ทำให้มีคำถามที่น่าสนใจตามมาว่ารัฐใช้แนวความคิดใดในการกำหนดพระราชบัญญัติสัญญาชาติ และในด้านที่เป็นเครื่องมือของรัฐ พระราชบัญญัติสัญญาชาติทำหน้าที่ของตัวเองได้อย่างไร ประเด็นสุดท้ายคือรัฐมีวิถีคิดและวิธีการกำหนดความเป็นพลเมืองหรือคนของรัฐภายใต้บริบททางสังคมและการเมืองที่แตกต่างกันอย่างไร

## 1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

วิทยานิพนธ์เรื่องบทวิเคราะห์แนวความคิดทางการเมืองเบื้องหลังพระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ.2508 มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดทางการเมืองที่อยู่เบื้องหลังพระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ.2508
2. เพื่อศึกษาถึงวิธีการกำหนดและการให้ความหมายของความเป็นพลเมือง อันเกิดจากแนวความคิดทางการเมืองเบื้องหลังพระราชบัญญัติสัญญาชาติที่มีปฏิสัมพันธ์กับบริบททางการเมืองและสังคม
3. เพื่อแสดงให้เห็นปัญหาในทางปฏิบัติอันเกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญญาชาติ โดยศึกษาผ่านกรณีที่เกิดขึ้นที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงใหม่

## 1.3 สมมติฐานในการศึกษา

ความมีสัญญาชาติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ.2508 มีความสืบเนื่องมาจากแนวความคิดทางการเมืองทั้งของตะวันตกและของไทย ซึ่งมีผลทำให้ความเป็นพลเมืองในปัจจุบันถูกกำหนดโดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคลเป็นสำคัญ

#### 1.4 แนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

1.แนวความคิดเรื่องชาติ เป็นการกล่าวถึงเรื่องชาติที่เกิดจากกลุ่มคนที่มีความเกี่ยวข้องกันทางด้านภาษา ศาสนา วัฒนธรรม โดยมีประวัติศาสตร์เป็นเครื่องมือบอกเล่าความเป็นมาร่วมกันภายใต้อาณาเขตที่ติดกันเป็นหนึ่งเดียว อีกด้านหนึ่ง ชาติมีความหมายเท่ากับรัฐในด้านที่เป็นสถาบันการเมืองที่ทำหน้าที่รักษาอธิปไตยเหนืออาณาเขต

2.แนวความคิดพุทธจักรวาลวิทยา เป็นแนวคิดที่แพร่หลายทั่วไปในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีความเชื่อว่าภายในอาณาจักรคือภาพจำลองของจักรวาล ผู้ปกครองจึงมีสถานะเหนือคนทั่วไป แก่นหลักของแนวคิดนี้คือการให้ความสำคัญแก่ผู้ปกครองในแง่ของการสั่งสมบารมีด้วยการขยายอาณาจักรและการเพิ่มกำลังคนโดยอาศัยความรู้สึกรักภักดีเป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจของผู้ปกครอง ทำให้เกิดรูปแบบการปกครองที่เรียกว่า"มณฑล" โดยมีเมืองศูนย์กลางกับเมืองบริวารล้อมรอบ อย่างไรก็ตาม การปกครองแบบนี้ยังมีความสำคัญในแง่ของการรักษาดินแดนและกำลังคนของอาณาจักรเอาไว้

3.แนวความคิดความเป็นพลเมือง เป็นการพิจารณาว่าพลเมืองคือสถานภาพการเป็นสมาชิกของชุมชนซึ่งมีสิทธิด้านต่างๆ ที่รับรองโดยรัฐ อีกนัยหนึ่งพลเมืองคือคนของรัฐที่มาจากการกำหนดโดยรัฐ เพราะฉะนั้น รัฐจึงมีความชอบธรรมที่จะแสดงอำนาจเหนือตัวบุคคลที่อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐ

#### 1.5 วิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งเป็นการพรรณนาวิเคราะห์ที่อ้างอิงถึงความเป็นมาเชิงประวัติศาสตร์เพื่อแสดงความสัมพันธ์จากอดีตที่ต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน โดยทำการค้นคว้าจากเอกสารและข้อมูลจากแหล่งต่างๆ กล่าวคือ เอกสารจากหน่วยงานของรัฐ เช่น พระราชบัญญัติสัญญาฉบับแรกถึงปัจจุบัน หนังสือราชการ รายงานการประชุม มติคณะรัฐมนตรี จดหมายเหตุ นอกจากนี้ยังมีเอกสารทางวิชาการ เช่น หนังสือและตำราทางวิชาการ รายงานการวิจัยต่างๆ และข้อมูลจากสื่อสิ่งพิมพ์ เช่น บทความวิเคราะห์ บทสัมภาษณ์ที่ปรากฏในเครือข่ายอินเทอร์เน็ต วารสารและหนังสือพิมพ์ต่างๆ

สำหรับการศึกษาข้อมูลภาคสนามกรณีการถอนสัญชาติที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่ ได้แบ่งประเภทของแหล่งอ้างอิงไว้ 2 กลุ่ม คือ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ พูดคุยกับเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่ และกลุ่มแกนนำชาวบ้านที่เรียก้องสิทธิคืน เช่น พระมหานิกม มหาภิกขุมน, นายพรหมินทร์ อินทวิชัย, นางบุญ พงษ์มา รวมถึงข้อมูลจากข่าว บทความทางหนังสือพิมพ์ วารสาร รายงานทางวิชาการที่เกี่ยวกับกรณีศึกษานี้

## 1.6 ขอบเขตของการศึกษา

เพื่อให้สอดคล้องกับสมมติฐานในการศึกษาที่ตั้งไว้ จึงได้แบ่งขอบเขตของการศึกษาออกเป็น 2 ส่วนหลัก คือส่วนแรกที่ว่าด้วยการสร้างตัวคนของประเทศไทย ประกอบไปด้วย

1. ช่วงก่อนที่จะมีการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยสัญชาติ (พ.ศ.2454) กล่าวคือเป็นการย้อนกลับไปศึกษาข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์ตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธยา ธนบุรี เรื่อยมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ในรัชกาลที่ 5 เพื่อดูความเป็นมาของการสร้างตัวคนก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ

2. ช่วงที่มีการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยสัญชาติ (ตั้งแต่พ.ศ.2454 เป็นต้นมา) ซึ่งครอบคลุมพระราชบัญญัติสัญชาติทั้งหมด เพื่อดูความแตกต่างในการสร้างตัวคนอีกรูปแบบหนึ่งที่มีพระราชบัญญัติสัญชาติเป็นกรอบเกณฑ์

ส่วนที่สองของการศึกษาคือกรณีศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาปัญหาการถอนสัญชาติที่อำเภอแม่เอย จังหวัดเชียงใหม่ ในส่วนนั้นนอกจากจะศึกษาข้อมูลปัจจุบันแล้วยังครอบคลุมถึงความ เป็นมาทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่และคนในอำเภอแม่เอย โดยอ้างถึงข้อมูลจากเอกสารและการ สัมภาษณ์ เพื่อแสดงให้เห็นปัญหาของการกำหนดความเป็นพลเมืองหรือคนของรัฐ อันเกิดจากการ บังคับใช้ของพระราชบัญญัติสัญชาติในปัจจุบัน

## 1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ คือทำให้เข้าใจความคิดทางการเมืองที่อยู่ เบื้องหลังพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ได้ลึกซึ้งมากยิ่งขึ้น และทำให้เข้าใจถึงการ เปลี่ยนแปลงทางความคิดของรัฐในการกำหนดความเป็นพลเมืองหรือคนของรัฐในอดีตเพื่อเป็น แนวทางในการตอบคำถามของสิ่งที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

## 1.8 การนำเสนอ

บทที่ 1 บทนำ

บทที่ 2 แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 การสร้างตัวคนของรัฐก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ

บทที่ 4 การสร้างตัวคนของรัฐไทยในพระราชบัญญัติสัญชาติ

บทที่ 5 บทวิเคราะห์ความคิดทางการเมืองเบื้องหลังพระราชบัญญัติสัญชาติผ่านกรณีการ ถอนสัญชาติที่อำเภอแม่เอย จังหวัดเชียงใหม่

บทที่ 6 บทสรุปและเสนอแนะ



## บทที่ 2

### แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ต้องการพิจารณาความคิดที่อยู่เบื้องหลังพระราชบัญญัติสัญชาติว่ามีวิธีการกำหนดความเป็นพลเมืองอย่างไร ซึ่งถือเป็นรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครองอีกแบบหนึ่งที่แตกต่างจากการกำหนดความเป็นคนของรัฐในอดีต ดังนั้น แนวความคิดที่นำเสนอในบทนี้จึงเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจวิธีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคลทั้งในอดีตก่อนที่จะเข้าสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่และปัจจุบันที่อยู่ในช่วงของการกำหนดความเป็นคนไทยผ่านพระราชบัญญัติสัญชาติซึ่งถือเป็นเครื่องมือของการสร้างจินตนาการความเป็นชาติของรัฐสมัยใหม่ โดยนอกจากจะเป็นการทำความเข้าใจรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคลแล้ว ยังรวมถึงการศึกษาวิถีคิดของรัฐในการกำหนดความเป็นคนของรัฐอีกด้วย โดยแนวความคิดที่นำมาใช้ในการศึกษาประกอบไปด้วย แนวความคิดเรื่องชาติ แนวความคิดเรื่องพุทธจักรวาลวิทยา และแนวความคิดเรื่องความเป็นพลเมือง ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

#### 2.1 แนวความคิดเรื่องชาติ (Nation Concept)

##### ความหมายของ“ชาติ”

*nation* ในภาษาอังกฤษมาจาก *natia* ในภาษาละติน หมายถึง กำเนิด ซึ่งตรงกับคำว่า *ชาติ* ในภาษาสันสกฤต อันเป็นคำเดียวกับ *ethne* ในภาษากรีก ซึ่งหมายถึงกลุ่มคนที่มีกำเนิดมาจากที่เดียวกัน<sup>1</sup>

อย่างไรก็ดี ได้มีผู้นิยามความหมายของคำว่าชาติ (nation) ไว้หลายความหมาย แต่มีความคล้ายคลึงกันตรงที่เป็นชุมชนที่มีลักษณะด้านต่างๆร่วมกัน ดังที่ Oxford Advanced Learner's Dictionary ให้ความหมายของชาติ (nation) ว่าเป็นสังคมหรือชุมชนขนาดใหญ่ที่มนุษย์อาศัยอยู่ร่วมกันในอาณาเขตเฉพาะ ที่ซึ่งมีประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และภาษาร่วมกันภายใต้การปกครองของรัฐบาลที่มีอยู่เพียงหนึ่งเดียว<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ธีรยุทธ บุญมี, *ชาตินิยมและหลังชาตินิยม*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สายธาร, 2546), หน้า 26.

<sup>2</sup> Jonathan Crowther, *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, 5 th ed. ( Taipei : Oxford University Press, 1995), p.773.

เช่นเดียวกับที่ Political Science Dictionary ให้ความหมายไว้ว่า ชาติ หมายถึงกลุ่มของประชาชนซึ่งมีจำนวนมากพอสมควร อาศัยอยู่ร่วมกันด้วยความความเกี่ยวพันกันทางสภาพภูมิศาสตร์ ศาสนา ภาษา เชื้อชาติ จารีตและประเพณี โดยมีสำนึกร่วมกันผ่านประสบการณ์และความมุ่งมั่นปรารถนาต่อชาติเป็นตัวร้อยรัดไว้ให้อยู่ร่วมกัน<sup>3</sup> ในทิศทางเดียวกันนั้น บุญเพ็ง ทองสวัสดิ์ ก็ได้มองว่าชาติหมายถึงชุมชนที่สมาชิกแห่งชุมชนนั้นดำรงอยู่ และมีความผูกพันต่อกันอย่างแน่นแฟ้น เพราะมีประสบการณ์ต่างๆ ร่วมกันมาตลอดเวลาช้านานนับตั้งแต่อดีต นอกจากนี้ยังมีขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรม รวมถึงมีจุดปรารถนาในอนาคตอย่างเดียวกัน<sup>4</sup>

อย่างไรก็ดี Anthony D. Smith ยังมองว่าชาติเกิดขึ้นจากการรวบรวมเอาชนชาติต่างๆ เข้ามารวมกัน โดยเขาเห็นว่าชาติถูกใช้เป็นที่ชื่อของสังคมมนุษย์ที่มีความคิด ความเชื่อในต้นกำเนิดร่วมกัน รวมถึงการมีความทรงจำทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมมวลชนร่วมกันภายใต้อาณาเขตเพียงหนึ่งเดียว ซึ่งชาติในความหมายสมัยใหม่ได้ผนวกรวมเอาลักษณะวัฒนธรรมเชิงชาติพันธุ์เข้ากับลักษณะการรวมตัวของสังคมแบบใหม่เข้าไว้ด้วยกัน<sup>5</sup>

ในขณะที่ Roger Scruton มองว่าจากการที่ชาติถูกนำมาสื่อความหมายในทางการเมืองอย่างแพร่หลายทำให้ความชัดเจนของชาติเจือจางลง เพราะถูกนำไปใช้สื่อความหมายทางการเมืองในประเด็นต่างๆ มากเกินไป เช่น ความเป็นรัฐอธิปไตยที่มีอำนาจทางการเมือง รวมถึงการสื่อถึงความเป็นอาณาเขตเฉพาะ และความสับสนอันเกิดจากการใช้ชาติในความหมายที่เป็นประเทศ (country) หรือ รัฐชาติ (nation-state) ซึ่งล้วนแล้วแต่สื่อความหมายไปในทางการเมืองทั้งสิ้น โดย Scruton ได้นิยามชาติไว้ในฐานะที่เป็นหน่วยหนึ่งทางสังคม เพราะเป็นการรวมตัวของคนที่มีความ (ภาษาราชการ และภาษาถิ่น) จารีต ประเพณีร่วมกันภายในอาณาเขตที่กำหนด (fixed territory) รวมถึงการใช้อำนาจอธิปไตยที่มีเพียงหนึ่งเดียวเพื่อปกครองตามกฎหมาย<sup>6</sup>

อาจพอสรุปสาระสำคัญของชาติได้ว่ามีปัจจัยก่อเกิดที่สำคัญอยู่ 5 ประการ คือ ประวัติศาสตร์ ภาษา วัฒนธรรม เชื้อชาติ และศาสนาที่มีร่วมกัน เพราะการรวมตัวกันของมนุษย์มักจะยึดเอาการสืบเชื้อสายมาจากบรรพบุรุษเป็นที่ตั้ง จะเห็นได้จากประวัติการก่อตั้งชนชาติต่างๆ ที่ต่างก็ดำรงอยู่และสืบทอดเชื้อสายมาด้วยเรื่องเล่า (myth) ซึ่งทำหน้าที่ถ่ายทอดความคิดและ

<sup>3</sup> Jack C. Plano and others, *Political Science Dictionary* (Illinois : Dryden, 1973), p.244.

<sup>4</sup> บุญเพ็ง ทองสวัสดิ์, *ชาตินิยม* (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 1.

<sup>5</sup> Anthony D. Smith, "nation-state," *The Blackwell Encyclopedia of Political Science* (Oxford : Blackwell, 1993), p.380.

<sup>6</sup> Roger Scruton, *A Dictionary of Political Thought* (London : Macmillian, 1982), p.312.

จารีตปฏิบัติจากกลุ่มสู่กันอย่างต่อเนื่อง อันเป็นเหตุนำไปสู่การสร้างอัตลักษณ์เฉพาะของผู้คนเหล่านั้นที่อยู่ร่วมกัน

นอกจากนี้ปัจจัยที่มีส่วนช่วยในการธำรงรักษาความเป็นชาติเอาไว้ได้ คือ อาณาเขต และ อธิปไตย ซึ่งเป็นเรื่องของการรักษาความเป็นรัฐที่ได้รวมเอาความรู้สึกสำนึกของความเป็นชาติในตัวคนเข้าไว้ด้วยกัน ตามรูปแบบรัฐสมัยใหม่ ซึ่งบุญเท่งสะท้อนให้เห็นว่า แม้ความรู้สึกถึงการเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มชุมชนจะเป็นเรื่องสำคัญที่ทำให้รัฐอยู่ได้ แต่ก็ไม่แน่ว่าจะสามารถรักษาความเป็นชาติเอาไว้ได้ เพราะความหมายของคำว่าชาติที่แพร่หลายอยู่ในปัจจุบันนั้น ถ้าเอาความรู้สึกสำนึกร่วมกันเป็นที่ตั้ง ก็จะทำให้เกิดคำถามตามมาว่าชาติได้ถูกทำให้มีความหมายครอบคลุมกลุ่มคนในวงกว้าง หรือว่าเป็นการอธิบายความเป็นชาติครอบคลุมเฉพาะเพียงคนบางกลุ่มเท่านั้น<sup>7</sup> เพราะฉะนั้นจึงเป็นอำนาจของรัฐที่จะสร้างความเป็นชาติครอบคลุมคนได้มากน้อยเพียงใด

#### วิวัฒนาการความหมายของ“ชาติ”

ในช่วงปลายของยุคกลาง (ศตวรรษที่ 12) ของตะวันตก nation ถูกนำมาใช้อยู่ในวงแคบๆ เพื่อสื่อความหมายถึงคนบางกลุ่ม เช่น nation ถูกใช้เพื่อบ่งบอกถิ่นที่มาของนักศึกษามหาวิทยาลัย เช่น nation de France , nation de Germane , nation de Normandie เพื่อแสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้ที่มีความรู้ในภาษา วัฒนธรรม และศาสนวิทยา<sup>8</sup>

ในปลายศตวรรษที่ 12 nation ถูกใช้เพื่อเรียกกลุ่มคนที่มีความรู้และมีฐานะสูง เป็นชนชั้นนำ และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ (authority) ทางภาษาหรือวัฒนธรรม ต่อมาช่วงศตวรรษที่ 14-18 ในประเทศอังกฤษ คำว่า nation ได้ค่อยๆ แปรเปลี่ยนความหมายเพื่อใช้แทนคนทั่วไปที่อยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มมากขึ้น โดยใช้ nation เพื่อแทนประชาชนในแคว้นแคว้นต่างๆ ซึ่งมี ภาษา ถิ่นกำเนิด ขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรมร่วมกัน แต่ก็ปรากฏว่ายังจำกัดความหมายที่สื่อถึงชนชั้นนำเท่านั้น<sup>9</sup> ก่อนที่จะขยายความหมายให้ครอบคลุมคนทุกชนชั้นในสมัยรัฐชาติในยุคต่อมา

สำหรับวิวัฒนาการทางความหมายของ ชาติ ในภาษาไทย เดิมทีนั้นไม่ได้หมายถึง nation ในภาษาอังกฤษ แต่หมายถึง กำเนิด เช่น ชาตินี้ ชาติหน้า ซึ่งแสดงให้เห็นถึงช่วงเวลาที่สัมพันธ์กับการเกิด หรือความหมายที่แสดงถึงชนชั้นที่สังกัด เช่น ชาติไพร่ ชาติผู้ดี โดยชาติที่หมายถึงประเทศที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น แต่เดิมใช้คำว่า บ้านเมือง กรุง หรือ พระนคร แทน เช่น พระเจ้ากรุงจีน กรุงอัง

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>8</sup> ธีรยุทธ บุญมี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 26-27.

จะ กรุงเทพมหานคร เพราะคำว่ากรุงหรือพระนครนั้น แสดงให้เห็นถึงการเป็นศูนย์กลางของจักรวาล ตามแนวคิดดั้งเดิมของไทย<sup>10</sup> ซึ่งจะได้กล่าวถึงในส่วนที่เป็นแนวความคิดจักรวาลวิทยาแบบพุทธต่อไป

จนกระทั่งในช่วงรัชกาลที่ 5 ความหมายของชาติที่เป็นแบบเดียวกับ nation ในภาษาอังกฤษก็ได้ปรากฏขึ้น ถือเป็นผลสืบเนื่องมาจากการติดต่อสัมพันธ์กับนานาประเทศที่เริ่มเข้ามามีบทบาทในไทยตั้งแต่รัชกาลที่ 4 พร้อมกับ การเข้ามาของแนวความคิดรัฐพรมแดน (territorial state) เป็นเหตุให้เกิดชาติแบบเดียวกับตะวันตก ซึ่งแนวความคิดเรื่องชาตินี้ เริ่มมีนัยยะทางความคิดอย่างสำคัญตั้งแต่รัชกาลที่ 6 เป็นต้นมา<sup>11</sup> ดังจะเห็นได้จากการเกิดแนวความคิดแบบชาตินิยมในไทยเป็นครั้งแรก หรือกระทั่งการมีพระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ.130 (พ.ศ.2454) และพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456 อันเป็นการแปรแนวคิดเรื่องชาติมาเป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรก

### แนวทางการศึกษาชาติ

แม้ว่าจะมีผู้ให้ความหมายของชาติไว้หลายความหมายที่คล้ายคลึงกันก็ตาม แต่ยังไม่ปรากฏว่าแนวทางที่ใช้ในการศึกษาชาติยังคงมีความแตกต่างกัน อันเป็นผลมาจากกระบวนการและแนวทางในการศึกษาของแต่ละสำนัก อย่างไรก็ตาม การศึกษาแนวความคิดเรื่องชาติก็เช่นกัน ไม่ได้เป็นการศึกษาจากมุมมองใดมุมมองหนึ่ง แต่จุดประสงค์ของการนำเสนอคือการสร้างทางเลือกให้กับการศึกษาในครั้งนี้ ด้วยความคิดและทัศนะที่ต่างกันในงานวรรณกรรมเรื่องชาติที่มีอยู่ทั่วไป

โดย ธีรยุทธ เห็นว่า แนวทางการศึกษาชาติ สามารถแบ่งออกเป็น 2 สำนักใหญ่ๆ<sup>12</sup> คือ **สำนักเก่าแก่โบราณ (Primordialist)** ที่เห็นว่าชาติมีมาตั้งแต่ยุคก่อนสมัยใหม่ เพราะชาติมีรากเหง้าที่สามารถย้อนกลับไปได้ไกลกว่ายุคการปฏิวัติอุตสาหกรรมหรือก่อนการเกิดรัฐสมัยใหม่ ในทางตรงกันข้าม ก็ได้มี **สำนักสมัยใหม่ (Modernist)** แย้งว่าการเกิดชาติสมัยใหม่แยกออกจากอดีตโดยสิ้นเชิงหรืออย่างสิ้นเชิง<sup>13</sup>

#### 1. สำนักเก่าแก่โบราณ (Primordialist)

แนวความคิดของสำนักเก่าแก่โบราณ มีความเชื่อโดยรากฐานว่าชาติเป็นส่วนหนึ่งในวิถีธรรมชาติของมนุษย์ที่มีมาตั้งแต่ยุคดึกดำบรรพ์ ซึ่งสำนักนี้เชื่อในความเก่าแก่และความเป็น

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>12</sup> สามารถอ่านรายละเอียดของการแบ่งยุคของการศึกษาชาติได้จากงานของ Anthony D. Smith ใน

The Ethnic Origins of Nations (New York : Black Basil, 1986) ที่ได้แบ่งการศึกษาชาติไว้เป็น 2 สำนักใหญ่ๆ

<sup>13</sup> ธีรยุทธ บุญมี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

ธรรมชาติของชาติที่อยู่คู่มนุษยมา นักวิชาการในด้านนี้มองว่าวิธีการอธิบายชาติตามสำนัก primodialist ไม่ได้อยู่ในข่ายที่นับเป็นทฤษฎีได้ เป็นแต่เพียงแนวทางที่ชี้ช่องทางในการศึกษาอย่างเป็นธรรมชาติ<sup>14</sup> หากจะกล่าวไปแล้ว การศึกษาชาติในแนว primodialist คือการพูดถึงช่วงเวลา, การเริ่มต้น และความเป็นธรรมชาติของมนุษย์ซึ่งมีวิวัฒนาการเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

Ozkiimli เห็นว่าการศึกษาชาติในแบบ primodialist สามารถแบ่งออกได้อีก 3 แนวทาง กล่าวคือ<sup>15</sup>

1.1 แนวทาง Naturalist แนวทางนี้มีความเชื่อว่าเอกลักษณ์ของชาติ (national identities) ได้ถูกกำหนดขึ้นมาก่อนที่จะมีความเป็นชาติในแบบสมัยใหม่ เสมือนสรรพสิ่งที่มีอยู่และดำเนินไปอย่างเป็นธรรมชาติ เทียบได้กับมนุษย์ในสังคมต่างๆ ที่ถูกกำหนดมาตั้งแต่เกิดแล้วว่ามีสถานะเป็นคนชาติไหน เพราะฉะนั้นการแบ่งแยกมนุษย์ออกเป็นกลุ่มๆ โดยคำนึงถึงความแตกต่าง ก็เป็นส่วนหนึ่งของกฎเกณฑ์ทางธรรมชาติที่เป็นการแบ่งแยกระหว่างความเป็น “พวกเรา” และ “พวกเขา” ออกจากกันอย่างชัดเจน โดย Smith มีความเห็นว่าแนวทาง primodialist ไม่ได้สร้างความแตกต่างระหว่าง กลุ่มชาติพันธุ์ (ethnic group) กับ ชาติ (nation) เพราะถือว่าสามารถที่จะพิจารณา ร่วมกันได้ เพราะทั้งชาติและกลุ่มชาติพันธุ์ต่างก็เป็นเรื่องของพรมแดนทางธรรมชาติ ที่ได้แบ่งให้เห็นความแตกต่างของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ<sup>16</sup> แต่ผู้เขียนมีความเห็นที่ต่างออกไปว่า จริงๆ แล้วกลุ่มชาติพันธุ์กับชาติยังมีความแตกต่างกันอยู่ เพราะกลุ่มชาติพันธุ์อาจมีมติการมองที่เน้นด้าน วัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในขณะที่ชาติแฝงนัยยะทางการเมืองเอาไว้ด้วย

ดังที่ Mellor เห็นว่าชนชาติพันธุ์ (ethnic nations) อีกนัยหนึ่งคือชนชาติที่มีวัฒนธรรม เดียวกัน (cultural nations) ถูกนำมาสื่อความหมายเชิงเปรียบเทียบให้ต่างไปจากกลุ่มชนชาติ (political nations) ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเด็น คือ กลุ่มชนชาติที่พยายามสร้างรัฐ และกลุ่มชนชาติที่สร้างรัฐได้แล้ว ในขณะที่ชนชาติพันธุ์ไม่ได้สื่อความหมายถึงความเป็นรัฐแต่อย่างใด<sup>17</sup>

ภายใต้สำนักคิด primodialist นอกจากแนวทาง naturalist แล้วยังมีแนวทาง perennialist ที่มีความเชื่อในแนวเดียวกัน ต่างกันตรงที่แนวทางหลังไม่ได้ยึดถือช่วงเวลาที่เกิดชาติว่าจะต้องสืบสายมาแต่บรรพกาลและเกิดขึ้นอย่างเป็นธรรมชาติเหมือน naturalist แต่แนวทาง perennialist เชื่อเพียงว่าชาติสามารถสืบย้อนกลับไปได้เพียงยุคกลางเท่านั้น

<sup>14</sup> Umut Ozkiimli, *Theories of Nationalism : A Critical Introduction* (Hong Kong : Macmillian, 2000), p.64.

<sup>15</sup> Ibid., pp.66-74.

<sup>16</sup> A.D.Smith, *Nations and Nationalism in Global Era* (Cambridge : Polity, 1995), p.32. in Ibid., pp.66-67.

<sup>17</sup> Roy E.H.Mellor, *Nation, State and Territory : A Political Geography*, (London : Routledge, 1989), p.3.

1.2 แนวทาง Sociobiology แนวทางนี้ได้เปรียบเทียบมนุษย์กับสัตว์ว่ามีธรรมชาติของความเป็นสัตว์สังคมเหมือนกัน โดย Van den Berghe ซึ่งชี้ให้เห็นว่าทั้งมนุษย์และสัตว์ต่างก็มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่เอื้อประโยชน์แก่กันได้ ทั้งนี้เมื่อนำแกนความคิดของความเป็นสัตว์สังคมมาศึกษาการเกิดชาติ อาจกล่าวได้ว่ามนุษย์ตั้งแต่ยุคเก่าได้ขยายชาติพันธุ์ด้วยการมีความสัมพันธ์กันเองภายในหมู่เครือญาติ (kinship) ทำให้สามารถรักษาเผ่าพันธุ์ตัวเองมาได้จนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ Van den Berghe ยังชี้ให้เห็นด้วยว่าการเลือกคู่ครองที่เป็นญาติหรืออยู่ในวงศ์ตระกูลเดียวกัน จะเป็นการสืบทอดและรักษาความสำนึกในชาติพันธุ์และเชื้อชาติของตัวเองไว้อย่างเหนียวแน่น<sup>18</sup>

1.3 แนวทาง Culturalist หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Cultural Primordialism แนวทางนี้เน้นความเข้าใจและความเชื่อของปัจเจกบุคคลที่มีต่อรากฐานทางวัฒนธรรมดั้งเดิม โดย Ozkirimli ได้เสนอแนวการศึกษา culturalist ในแนวเดียวกับ Geertz ที่เชื่อว่าจริงๆแล้ว ความคิดหรือความเชื่อที่ว่ากรรมมีสายเลือดร่วมกัน ตลอดจนการมีศาสนา ภาษา หรือจารีตประเพณีที่เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวร่วมกันนั้น ไม่ได้เป็นสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้น (given) โดยพระเจ้าตั้งแต่แรก แต่เป็นเพียงความคิดของคนที่ถูกสืบทอดกันมา ซึ่ง Geertz เชื่อว่าชาติถูกถักทอด้วยความคิดความเชื่อมากกว่าที่จะเป็นสิ่งที่กำหนดขึ้นแต่แรก หรืออีกนัยหนึ่งไม่ได้เป็นการกำหนดโดยพรหมลิขิต (destiny) แต่เป็นความคิดความเชื่อของมนุษย์ที่เห็นว่าชาติถูกสืบทอดกันมาตั้งแต่โบราณกาล

## 2. สำนักสมัยใหม่ (Modernist)

สำนักสมัยใหม่ หรือแนวทางการสร้างใหม่ (Constructionist) มีความเชื่อว่าชาติเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นเมื่อไม่กี่ศตวรรษที่ผ่านมา กล่าวคือ ชาติเพิ่งเกิดขึ้นหลังยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมเป็นต้นมา โดยสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นมานี้ไม่ได้จำกัดตัวอยู่เพียงความเป็นชาติเท่านั้น แต่รวมถึงความรู้สึกแบบชาตินิยม (nationalism) ที่เป็นปรากฏการณ์ที่คู่กับความเป็นชาติ

ชาติหรืออีกนัยหนึ่งคืออุดมการณ์ชาตินิยม ที่เป็นผลผลิตมาจากยุคสมัยใหม่เริ่มเกิดขึ้นอย่างจริงจังเมื่อ 2 ศตวรรษที่ผ่านมา ด้วยเหตุการณ์การปฏิวัติในฝรั่งเศส ปี ค.ศ.1789 ซึ่ง Smith ถือว่าเป็นปรากฏการณ์ที่เป็นผลมาจากการพัฒนาตามแนวทางสมัยใหม่ เช่น ทุนนิยม ระบบราชการและลัทธิอรรถประโยชน์นิยม ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่ได้มีรากเหง้ามาจากธรรมชาติหรือประวัติศาสตร์ของมนุษย์ แต่เป็นปรากฏการณ์ที่มีความร่วมสมัยมากกว่า<sup>19</sup> อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ทำให้แนวทาง modernist แตกต่างจาก primordialist คือ การไม่ยอมรับความเชื่อที่ว่าชาติหรือ

<sup>18</sup> P.Van den Berghe, " Race and Ethnicity : A Sociobiological Perspective," *Ethnic and Racial Studies* 1(4), 402-403. In Umut Ozkirimli, op.cit., pp.72-73.

<sup>19</sup> Anthony D.Smith, *The Ethnic Origins of Nations* (Oxford : Basil Blackwell,1986), p.8.

ชาตินิยมเป็นสิ่งที่มีความเก่าแก่ก่อนยุคสมัยใหม่ โดยเชื่อว่าอุดมการณ์ชาตินิยมได้ถูกสรรสร้างมาก่อน การเกิดชาติเพื่อที่จะสร้างความรู้สึกร่วมกันของคนในประเทศเอาไว้<sup>20</sup>

แม้ว่าสำนักสมัยใหม่จะได้แสดงชัดว่าชาติเป็นอุดมการณ์อย่างหนึ่งซึ่งถูกเชื่อมโยงกับ ชาตินิยม แต่ก็ยังมีการตีความชาติออกเป็นหลายกระแส ดังนี้<sup>21</sup>

2.1 กระแสที่เชื่อว่าชาติหรือชาตินิยมเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองใหม่ที่เข้ามาแทน อุดมการณ์ทางศาสนาหรือราชาธิปไตย ซึ่งเป็นความคิดที่เชื่อในความเท่าเทียมของคนในชาติอัน เกิดจากการมีสิทธิของความเป็นมนุษย์ที่สามารถจะกำหนดชีวิตของตนเองได้ เพราะฉะนั้น การที่ ปัจเจกบุคคลมารวมตัวกัน จึงกลายเป็นเรื่องของการกำหนดความสัมพันธ์ที่มีร่วมกันภายในชุมชน ที่เรียกว่าชาติ โดยเห็นได้จากกระแสความคิดดังกล่าวที่แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มแรกที่ย้อนกลับไปมองรากฐานของนักปรัชญาการเมืองรุ่นเก่าที่เน้นสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ไม่ว่าจะเป็น Thomas Hobbes, John Locke, Jean Jacques Rousseau แต่ก็ได้รับการวิพากษ์ว่าเน้น สิทธิส่วนบุคคลมากเกินไป จนไม่สามารถทำให้เกิดความคิดเรื่องชาติ รัฐ หรือพลเมืองที่ชัดเจนได้ จนกระทั่งได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองด้วยการปฏิวัติในฝรั่งเศสเมื่อ ค.ศ.1789 ทำให้สิทธิ ของปัจเจกเริ่มถูกนำมาอ้างเพื่อความเท่าเทียมกันของคนในชาติอย่างจริงจังมากขึ้น ยังผลให้เกิด ความคิดที่จะสร้างสังคมศิวิไลซ์ไปทั่วยุโรป ประกอบกับการปฏิวัติฝรั่งเศสยังถูกมองด้วยว่าเป็น จุดเริ่มต้นของความคิดที่ว่ารัฐเป็นจุดสูงสุดของการพัฒนา โดย Hegel เห็นว่ารัฐเป็นรางวัลอัน ยิ่งใหญ่ที่สามัญชน ไม่ว่าจะเป็ชชาวนา ชนชั้นกลาง หรือปัญญาชนในฝรั่งเศสช่วงชิงมาได้จาก กษัตริย์<sup>22</sup> อันจะนำมาสู่การสร้างความเท่าเทียมระหว่างปัจเจกบุคคลภายในชาติ ส่วนอีกกลุ่ม มองว่าชาตินิยมเกิดจากความคิดแบบโรแมนติก ซึ่งเป็นกระแสความคิดของปัญญาชนในเยอรมัน ที่ยังยึดติดอยู่กับเรื่องของจิตวิญญาณ ศรัทธา อารมณ์ สะท้อนได้จากความคิดของ Immanuel Kant (1724-1804) ที่มองมนุษย์ในฐานะที่เป็นองค์อธิปัตย์ (autonomy) เหนือตัวเอง และเป็น อธิการ(subject) ของการกระทำ ความรอบรู้ ศีลธรรม คุณธรรม และระสนิยมของตัวเอง ซึ่งเมื่อนำมาสู่ประเด็นทางการเมืองก็จะเห็นได้ว่ามนุษย์มีสิทธิที่จะกำหนดความเป็นไปของตัวเอง (self-determinant) ต่อสังคมการเมืองที่ตนเองดำรงอยู่ ซึ่งจะสอดคล้องกับกลุ่มแรกให้ความสำคัญกับ สิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

2.2 กระแสที่เชื่อว่าชาติเกิดจากการเปลี่ยนแปลงเป็นสังคมอุตสาหกรรม (industrialization) และการเปลี่ยนแปลงเป็นสมัยใหม่ (modernization) โดย Ernest Gellner ชี้ให้เห็นความพยายามที่จะสร้างความเป็นเอกภาพทางชาติพันธุ์ โดยมีเป้าหมายในการเติบโต

<sup>20</sup> Umut Ozkirimli, op.cit., pp.85-86.

<sup>21</sup> ธีรยุทธ บุญมี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 35-47.

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นมาตรฐานสากล ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มีการแบ่งงานกันทำ (division of labour) เพื่อให้เกิดงานที่มีลักษณะเฉพาะอย่างขึ้นมา ซึ่งรัฐสมัยใหม่หรือชาติสมัยใหม่นั้นเกิดขึ้นได้ด้วยกลไกของระบบราชการสมัยใหม่

ความพยายามประการถัดมาคือการทำให้พรมแดนทางการเมืองกับพรมแดนทางวัฒนธรรมเป็นเรื่องเดียวกัน หรือที่ธีรยุทธเรียกว่า“one culture one state”<sup>23</sup> อันเป็นลักษณะของสังคมอุตสาหกรรมที่เน้นความชำนาญเฉพาะอย่าง (specialization) ด้วยการให้ระบบการศึกษารองรับการเปลี่ยนแปลงของสังคม ต่างจากสังคมเกษตรที่ไม่จำเป็นต้องทำให้การเมืองกับวัฒนธรรมสอดคล้องกัน โดยจะพบว่าในอาณาจักรโรมันได้ใช้รูปแบบการปกครองที่หลากหลาย โดยการใช้กฎหมายผสมทั้งของท้องถิ่นและส่วนกลาง รวมถึงการใช้ภาษาที่หลากหลายภายในอาณาจักรเดียวกัน เพราะคนในยุคก่อนไม่รู้สึกรู้สึถึงความจำเป็นที่จะต้องมีความรู้ภาษาและวัฒนธรรมเดียวกัน และความพยายามประการสุดท้ายคือการสร้างชาติในเชิงวัฒนธรรม จึงได้มีการสร้างความคิดและวิถีปฏิบัติใหม่ๆขึ้นมา เพื่อที่จะตอบรับต่อการพัฒนาสังคมอุตสาหกรรมให้มีความหนักแน่นมากยิ่งขึ้น

2.3 กระแสที่เชื่อว่าชาติเป็นชุมชนในจินตนาการอันเกิดจากการสื่อสารในรูปแบบใหม่ โดยนักคิดในกระแสนี้มีความเชื่อว่าชาติเกิดจากเทคโนโลยีการสื่อสารแบบใหม่ที่เป็นผลมาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งทั้ง Karl Deutsch และ Benedict Anderson เชื่อว่าความเป็นชาติ คือการรวบรวมคนเข้าด้วยกันภายในอาณาเขตหนึ่ง ด้วยประสิทธิภาพของการสื่อสารสมัยใหม่

โดย Deutsch เห็นว่าชาติเกิดขึ้นได้จากการก่อตัวของระบบการสื่อสารที่ซับซ้อน เช่น ภาษาหลัก (standard codes) หรือระบบเสริม (auxiliary codes) อื่น ๆ เช่น ตัวเลข ขนบธรรมเนียม ประเพณี สัญลักษณ์ ห่วงสมุด อนุสาวรีย์ แสตมป์ ป้ายบอกสถานที่ ระบบการสื่อสารทั้งหมดนี้จะต้องเชื่อมโยงและเสริมซึ่งกันและกัน จึงจะทำให้การสื่อสารมีประสิทธิภาพ ครอบคลุมคนในชาติที่จะสามารถรับรู้และสร้างประสบการณ์ร่วมกัน<sup>24</sup>

ขณะที่ Anderson เห็นว่าชาติเกิดจากการสื่อสารสมัยใหม่โดยการพิมพ์ (print-language) เพื่อสร้างเสถียรภาพและความเป็นสากล ที่มีความสำคัญต่อการสร้างชาติเป็นอย่างยิ่ง เพราะภาษาที่ถูกถ่ายทอดจากเครื่องพิมพ์จะมีความเหมือนกันทั้งหมด ทั้งตัวสะกดและการออกเสียง ทำให้คนในชาติตกอยู่ในความรู้สึกสำนึกเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการถกเถียงการศึกษาชาติระหว่างสำนักเก่าแก่โบราณ (primordialist) และสำนักสมัยใหม่ (modernist) แต่สาระสำคัญของการศึกษาชาติไม่ได้ลดน้อยลง

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.



หากจะเลือกเอากรอบการศึกษาชาติของสำนักใดสำนักหนึ่ง เพราะจะเห็นได้ว่าภายใต้แนวทางของทั้ง 2 สำนักต่างก็อาศัยพื้นฐานการศึกษาที่สัมพันธ์กัน เพราะต่างก็เชื่อว่าชาติคือชุมชนที่เกิดจากการรวมตัวของมนุษย์ที่มีลักษณะและความสำนึกร่วมกัน เพียงแต่ต่างกันตรงรายละเอียดประเด็นที่เน้นในการศึกษา และช่วงเวลาในการศึกษาเท่านั้น

### ความสัมพันธ์ระหว่าง"รัฐ"กับ"ชาติ"

ด้วยรูปแบบความคิดรัฐสมัยใหม่หรือรัฐชาติที่เริ่มปรากฏขึ้นในยุโรป ภายใต้แนวคิดการสร้างควมทันสมัย อาจกล่าวได้ว่ารัฐชาติเกิดจากความจำเป็นที่ต้องการรวบรวมผู้คนที่มีความภาษาและวัฒนธรรมเดียวเข้าไว้ด้วยกันภายใต้ชุมชนทางการเมืองใหม่เรียกว่า"ชาติ"<sup>25</sup> ดังนั้น ในการพิจารณาความเป็นรัฐสมัยใหม่และความเป็นชาติจึงน่าจะทำความเข้าใจไปพร้อมๆ กัน ดังที่ E.J.Hobsbawm เห็นว่าชาติเป็นสิ่งที่ไม่สามารถดำรงอยู่อย่างโดดเดี่ยวได้ เพราะชาติถูกทำให้มีความหมายที่เปลี่ยนแปลงตามความเคลื่อนไหวของรัฐสมัยใหม่ และอาจทำให้ไร้ความชัดเจนไปถ้าจะศึกษาชาติในทิศทางที่ปราศจากการทำความเข้าใจต่อรัฐด้วย<sup>26</sup>

Walker Connor เห็นว่าความหมายโดยนัยของชาติคือความเป็นประชาชนหรือความเป็นคนของรัฐ (peoplehood) ที่มีเอกลักษณ์ทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมร่วมกัน ความหมายอีกนัยหนึ่งคือชาติได้ถูกเชื่อมโยงและให้ความหมายโดยสถาบันการเมือง ในด้านที่เป็นการรักษาความเป็นรัฐไว้<sup>27</sup> ชาติในทัศนะของ Connor จึงเป็นทั้งเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดความเป็นคนของรัฐ และเป็นส่วนที่สร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐในการกำหนดลักษณะของชาติ

ขณะที่ Anthony D. Smith แบ่งการพิจารณาชาติบนฐานของมานุษยวิทยาทางชาติพันธุ์ ออกเป็น 2 มุมมอง คือ มุมมองแรก มีลักษณะที่เกี่ยวเนื่องกับอาณาเขต (territory) ในแง่ของอำนาจรัฐที่ครอบคลุมอยู่เหนือดินแดน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดความเป็นคนของรัฐ โดยเขาเห็นว่าการใช้อาณาเขตเป็นเกณฑ์ในการกำหนดคนของรัฐนั้น เป็นเรื่องของการรวมคนเข้าไว้เป็นพวกเดียวกัน (inclusion) และแยกคนที่ต่างพวกออกไป (exclusion) มุมมองต่อมา Smith เห็นว่าชาติมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายที่กำหนดความเป็นรัฐที่มีอธิปไตย<sup>28</sup>

<sup>25</sup> ไชยรัตน์ เจริญสินโอฟาร์, *วาทกรรมการพัฒนา*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : วิชาษา, 2543), หน้า 72.

<sup>26</sup> E.J.Hobsbawm, *Nations and Nationalism Since 1780 : Programme,Myth,Reality*, 2 nd ed. (Cambridge : Cambridge University Press,1992), pp.9-10.

<sup>27</sup> Walker Connor, "Ethno-Nationalism," *Understanding Political Development* (eds.) M.Weiner and S.Huntington (Boston : Little Brown), pp.196-220. In Robert J.Holton, *Globalization and the Nation-State* (New York : St.Martin's, 1998), p.137.

<sup>28</sup> Anthony D.Smith , op.cit. , p.135.

### ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ใน *The Invention of Tradition* ของ Eric J.Hobsbawm เห็นว่าการสร้างชาติสมัยใหม่ เกิดจากการสร้างวิถีคิดทางการเมืองแบบใหม่ขึ้นมา เรียกว่าประเพณี (tradition) Hobsbawm จึงมองว่าประเพณีไม่ใช่ของเก่า (ancient) ที่มีอยู่เดิมและไม่ได้เป็นสิ่งที่สามารถสืบย้อนกลับไปได้หรือเชื่อมต่อกับอดีตได้อย่างสมบูรณ์ โดยเขาเห็นว่าวิถีคิดแบบใหม่นี้เพิ่งเกิดขึ้นเมื่อศตวรรษที่ 19-20 ที่ผ่านมานี้เอง<sup>29</sup>

กล่าวได้ว่าชาติ (nation) ในความคิดของ Hobsbawm ถูกสร้างขึ้นโดยเป็นผลมาจากยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งมีเป้าหมายอยู่ 3 ประการ กล่าวคือ ประการแรก ชาติถือเป็นเครื่องแสดงความเป็นปึกแผ่นของสังคมหรือชุมชน ประการต่อมา ชาติสร้างขึ้นมารับรองรับการจัดตั้งหรือให้ความชอบธรรมแก่สถาบัน สถานภาพ หรือความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เกิดขึ้นใหม่ และประการสุดท้าย ชาติเปรียบได้กับการสร้างระบบความเชื่อเชิงคุณค่าและวิถีปฏิบัติที่เป็นเครื่องมือในการถ่ายทอดความคิดจากรุ่นสู่รุ่น<sup>30</sup>

อย่างไรก็ดี Hobsbawm ก็ได้เปรียบเทียบถึงการรวมตัวแบบเก่ากับการรวมตัวแบบใหม่ที่เรียกว่าชาติซึ่งถูกสร้างขึ้นมาว่า การรวมตัวเป็นกลุ่มแบบเก่ามีลักษณะที่ตายตัวและมีความแนบแน่นกับวิถีปฏิบัติในทางสังคมมากกว่าชาติแบบใหม่ เพราะถ้าประเพณีที่สร้างขึ้นมาไม่มีความเฉพาะเจาะจงและสอดคล้องต่อรูปแบบความเป็นชาติแบบใหม่แล้ว อาจทำให้ความชัดเจนของชาติเจือจางลง โดยเฉพาะความเชื่อเชิงคุณค่าต่างๆ เช่น ความรู้สึกรักชาติ (patriotism) ความจงรักภักดี (loyalty) หรือแม้แต่สิทธิและหน้าที่ที่สมาชิกพึงมีก็อาจสร้างความคลุมเครือให้แก่ความเป็นชาติได้อีกด้วย<sup>31</sup>

นอกจากนี้ Hobsbawm ยังเห็นว่าประเพณีที่ถูกสร้างขึ้นมามักจะมีความสัมพันธ์กับประวัติศาสตร์ในแง่ของการตอบสนองต่อความคิดต่างๆ เช่น ในเรื่องชาติ เขาเห็นว่าแนวความคิดนี้สามารถเชื่อมโยงไปสู่ปรากฏการณ์แบบต่างๆ ได้ เช่น ความคิดชาตินิยม (nationalism) รัฐชาติ (nation-state) สัญลักษณ์ชาติ (national symbol) ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องของวิศวกรรมทางสังคม (social engineering) ทั้งสิ้น Hobsbawm ยังได้กล่าวถึงการใช้อำนาจราชการ การใช้เส้นเขตแดนเพื่อแบ่งอาณาเขตของรัฐต่างๆ หรือการแสดงตนเป็นคณของรัฐใดรัฐหนึ่ง ล้วนเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นมาในยุคสมัยใหม่ทั้งสิ้น โดยมีผลกระทบต่อความเป็นธรรมชาติของมนุษย์อย่างเล็งไม่ได้ เพราะในสังคมดั้งเดิม ความเป็นตัวตนของมนุษย์แสดงออกมาอย่างเป็นอิสระ และไม่มีความ

<sup>29</sup> Eric J.Hobsbawm, "Introduction : Inventing Traditions," *The Invention of Tradition* (eds.)

Eric J.Hobsbawm and Terence Ranger (Cambridge : Cambridge University Press, 1983), p.1.

<sup>30</sup> Ibid., p.9.

<sup>31</sup> Ibid., p.10.

ชัดเจนในแง่ของเอกลักษณ์ แต่ในยุคสมัยใหม่ โดยกระบวนการสร้างชาติ ได้กลายเป็นเรื่องของ การจัดการกับตัวตนของมนุษย์ให้มีเอกลักษณ์ที่แน่นอนและชัดเจนมากขึ้น

Benedict Anderson ใน *Imagined Communities : Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* เห็นว่าก่อนที่จะมีการปฏิวัติการสื่อสาร เครื่องมือทางการสื่อสารในอดีต คือ คัมภีร์หรือคำสอนทางศาสนา ซึ่งถือเป็นการถ่ายทอดความคิดให้แก่คนในยุคหนึ่ง เพราะศาสนา ถือเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการสร้างความชอบธรรมให้แก่ระบอบการปกครองในอดีต ทำให้การ สื่อสารในสังคมแบบนั้นมีลักษณะคงตัวและต่อเนื่อง หรืออยู่นอกเหนือมิติของเวลาที่จะควบคุมได้ เพราะความคิดความเชื่อแบบเก่าถูกผลิตซ้ำด้วยคำสอนทางศาสนาแบบเดิมตลอดเวลา จวบจน เมื่อมีการปฏิวัติเครื่องมือในการสื่อสารแบบใหม่ด้วยการคิดค้นเครื่องพิมพ์ขึ้นมาโดย Johann Gutenberg เมื่อปี ค.ศ.1456 ในยุโรป ทำให้กระบวนการสื่อสารที่มีอยู่เดิมเริ่มเปลี่ยนไป

กล่าวเฉพาะกรณีการสร้างชาติสมัยใหม่ที่ใช้เครื่องพิมพ์เป็นเครื่องมือในการสื่อสาร อัน เป็นผลมาจากการประดิษฐ์เครื่องพิมพ์เมื่อศตวรรษที่ 16 ซึ่งนำมาใช้ประโยชน์ในการสร้างวิถีคิด เรื่องชาติเสียใหม่ ทำให้เห็นว่าการใช้ภาษาพิมพ์ (print-language) ที่เป็นเครื่องมือในการถ่ายทอด ความคิดนั้น มีผลต่อการสร้างชาติอย่างมีนัยสำคัญ โดย Anderson เห็นว่าภาษาพิมพ์มี ความสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ ประการแรก ภาษาพิมพ์มีส่วนช่วยในการถ่ายทอดความคิดและ สร้างความเข้าใจในทิศทางเดียวกันแก่คนทั้งชาติ ประการที่สอง การใช้ภาษาพิมพ์จะเป็นเครื่องมือ ในการรักษาความเป็นชาติไว้ได้ในระยะยาว เพราะเครื่องพิมพ์สามารถถ่ายทอดความคิดที่ สอดคล้องกับความเป็นชาติในรูปแบบต่างๆ ได้อย่างสม่ำเสมอ และประการสุดท้าย ภาษาพิมพ์จะ ช่วยสร้างวิถีปฏิบัติ ความหมาย รวมถึงคุณค่าเชิงอำนาจให้แก่การปกครองแบบใหม่<sup>32</sup>

เหตุที่ทำให้ Anderson คิดว่าชาติเป็นชุมชนที่ถูกจินตนาการขึ้นมา เป็นเพราะว่าชาติเป็น ชุมชนที่มีขนาดใหญ่ ดังนั้นจึงไม่มีความเป็นไปได้ที่คนในชาติจะรู้จักกันแบบตัวต่อตัว (face to face) กับคนส่วนใหญ่หรือทั้งชาติได้หมด ดังนั้น การสื่อสารจึงถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการ สร้างสำนึกของคนในชาติร่วมกัน สอดคล้องกับที่ Hobsbawm เห็นว่าประเพณีถูกสร้างขึ้นมาจาก เพื่อรองรับการสร้างชาติสมัยใหม่เช่นกัน

ชาติ ในฐานะที่เป็นชุมชนในจินตนาการ (imagined communities) มีพัฒนาการมาจาก ความเป็นเครือญาติ (kinship) ที่มีวัฒนธรรมและศาสนาร่วมกัน โดยมีการปรับเปลี่ยนให้เป็น ชุมชนที่มีขนาดใหญ่ขึ้น ดังที่ Anderson ชี้ให้เห็นลักษณะของชาติ ดังนี้<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Benedict Anderson, *Imagined Communities : Reflection on the Origin and Spread of Nationalism* (London : Verso,1991), pp.44-45.

<sup>33</sup> Ibid., p.7.

1. ชาตินิยมสร้างให้มีลักษณะเฉพาะ โดยถูกจำกัดให้มีลักษณะร่วมกันภายในชาติ อันเนื่องมาจากการมีพรมแดนแบ่งแยกความเป็นชาติต่างๆ

2. ชาตินิยมสร้างขึ้นมาให้มีความเป็นอธิปไตย อันเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 18 ในกระแสยุคแห่งการรู้แจ้งและการปฏิวัติกำลังเฟื่องฟูในหมู่ปัญญาชนยุโรป ภายใต้กระแสดังกล่าวได้มีความพยายามที่จะรื้อถอนความชอบธรรมของลัทธิแอบอิงพระเจ้าทั้งหลาย ให้กลายมาเป็นความคิดที่เชื่อว่าปัจเจกบุคคลมีสิทธิที่จะกำหนดชะตาชีวิตของตนเองได้ ซึ่งกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของความคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพ และความเท่าเทียมในเวลาต่อมา โดยเมื่อปัจเจกบุคคลมาอยู่ร่วมกันภายในชุมชนที่เรียกว่าชาติ ย่อมจะต้องสละหรือจำกัดความเป็นตัวเองหรืออีกนัยหนึ่งคือความเป็นพหุนิยม (pluralism) ลงเพื่อที่จะสถาปนาอำนาจอธิปไตยให้แก่รัฐ

3. ชาติ เป็นชุมชนที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อแสดงถึงการรวมตัวเป็นกลุ่มก้อน

สรุปความได้ว่า ชาติเป็นชุมชนในจินตนาการที่สร้างขึ้นใหม่ โดยทำให้คนที่อยู่ห่างไกลกันไม่มีจินตนาการร่วมกันในการเป็นชุมชนชาติ และเป็นการย่อยสลายความคิดที่อิงอยู่กับศาสนจักรด้วยการใช้การสื่อสารเป็นเครื่องมือในการสร้างชาติให้เป็นเอกภาพภายใต้อาณาเขตที่มีอยู่

ธงชัย วินิจจะกุล (Thongchai Winichakul) ใน *Siam Mapped : A History of Geo-Body of a Nation* กล่าวโดยภาพรวมของงานชิ้นนี้ที่ศึกษาการสร้างชาติไทยตามสมัยใหม่ได้ว่าเป็นผลงานที่มีการต่อยอดทางความคิดมาจากงาน *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* ของ Benedict Anderson เพราะได้ใช้กรอบความคิดของ Anderson ในการมองการเปลี่ยนแปลงสังคมไทยในช่วงรัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา ที่พยายามเปลี่ยนแปลงสังคมไทยให้มีสภาพของความเป็นชาติ (nationhood) ตามตะวันตก

กรอบความคิดของการศึกษาประวัติศาสตร์ในช่วงการสร้างชาติไทยในครั้งนั้น Thongchai มองว่าปัจจัยในการขับเคลื่อนที่สำคัญคือสถาบันกษัตริย์และพุทธศาสนา ซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากต่อการนำมาปรับใช้ให้เข้ากับกรอบความเป็นชาติสมัยใหม่ตามตะวันตก<sup>34</sup>

อาจกล่าวได้ว่า การศึกษาการเกิดชาติในแนวทาง spatio-temporal คือการศึกษาชาติบนฐานความคิดแบบพุทธศาสนา โดย Thongchai ชี้ให้เห็นว่าการศึกษาในยุคก่อนสมัยใหม่ พื้นที่หรืออาณาเขตของไทยถูกศึกษาผ่านแนวคิดพุทธจักรวาลวิทยา (Buddhist Cosmology) โดยเฉพาะแผนที่ไทยแบบเดิมที่ยึดตามคติเชื่อในไตรภูมิที่มีอยู่ 3 ภูมิ เป็นต้นแบบมาตลอดจนกระทั่งแนวความคิดเรื่องชาติที่มาพร้อมกับตะวันตกได้เข้ามายังอาณาจักรไทยทำให้มีผลต่อความเข้าใจต่อดินแดนเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะความเข้าใจต่อโลก ภูมิประเทศ อำนาจอธิปไตย และ

<sup>34</sup> Thongchai Winichakul, *Siam Mapped : A History of the Geo-Body of a Nation* (Honolulu : University of Hawaii Press, 1994), p.4.

เขตแดน ที่ตรงข้ามกับความเชื่อแบบเดิมในจักรวาลวิทยาของไตรภูมิ จะเห็นได้ว่าการสร้างแผนที่ตามตะวันตกเพื่อเป็นกรอบในการสร้างอาณาเขตรัฐเช่นนี้มีผลต่อการรับรู้ในเรื่องชาติของคนไทยเสียใหม่ โดยเข้าสู่ความเป็นสากลมากขึ้น

อนึ่ง ความคิดที่ถูกถ่ายทอดผ่านงาน Siam Mapped อาจกล่าวได้ว่าการศึกษาชาติไม่เพียงเป็นการศึกษาในมิติมานุษยวิทยาชาติพันธุ์เท่านั้น แต่ยังสามารถศึกษาผ่านมิติทางกายภาพที่ปรากฏให้เห็นในรูปพื้นที่หรืออาณาเขต เพราะนอกจากจะปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมแล้วยังสร้างวิถีคิดต่อความหมายชุดใหม่เอาไว้ด้วย กล่าวโดยนัยคือพื้นที่ภายในชาติ (geo-body of nation) เป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นมาจากจุดประสงค์ในการควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างคนในชาติ ภายใต้พื้นที่ที่ถูกให้ความหมายและคุณค่าของความเป็นชาติเอาไว้ กล่าวด้วยคำพูดของ Thongchai ได้ว่าแผนที่ไม่ได้ทำหน้าที่แสดงอาณาเขตของรัฐเท่านั้นแต่ยังบรรจุความหมายและคุณค่าของสิ่งที่เกี่ยวข้องไว้ด้วย<sup>35</sup>

นอกจากนี้แล้ว ใน The Nation-State and the Violence ของ Anthony Giddens ได้กล่าวถึงชาติในความหมายที่สัมพันธ์กับรัฐชาติ (nation-state) โดยเขาเห็นว่ารัฐชาติเป็นสังคมรูปแบบหนึ่งที่บรรจุเอาอำนาจในการจัดการและการปกครองเอาไว้ภายในอาณาเขตรัฐ ซึ่งมีความสอดคล้องกับ Thongchai ที่มองว่าพื้นที่ต่างๆ ภายในรัฐไม่ได้เป็นเพียงการแสดงอาณาเขตของรัฐเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการผนวกรวมเอาความคิด ความเชื่อที่มีต่อการเกิดชาติเอาไว้ด้วย โดย Giddens ยังเห็นว่าก่อนการเกิดรัฐชาติในยุโรป ชุมชนต่างๆมีสภาพความเป็นอยู่ที่แยกจากกันต่างหาก ไม่มีการเชื่อมโยงกันทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมร่วมกัน

แต่เมื่อมีความพยายามจะใช้อำนาจในการปกครอง (administrative power) เข้ามาทำหน้าที่ตามความคิดรัฐชาติ ทำให้เกิดวิธีการติดต่อสื่อสารรูปแบบใหม่เพื่อเชื่อมต่อกันในที่ตั้งต่างๆ ให้ความสัมพันธ์กันมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการคมนาคมขนส่ง (transportation) เช่น การสร้างถนนเชื่อมต่อกันที่ต่างๆ ของประเทศเพื่อให้การติดต่อเป็นไปได้ง่ายและสะดวกมากยิ่งขึ้น รวมถึงการสื่อสารด้วยอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (electronic media) อาทิเช่น การสื่อสารทางโทรศัพท์ โทรทัศน์ ที่ช่วยให้ความต่างของเวลาและระยะทางไม่เป็นอุปสรรคในการติดต่อสื่อสารระหว่างคนในประเทศอีกต่อไป หรือแม้แต่การเก็บรวบรวมข้อมูลทางด้านประชากรของหน่วยงานรัฐที่ได้ทำการสำรวจทางประชากรศาสตร์ เช่นงานทะเบียนราษฎร ทั้งหมดนี้ต่างก็เป็นวิธีการสื่อสารระหว่างประชาชนด้วยตนเอง ทั้งยังเป็นการสื่อสารระหว่างรัฐกับประชาชน ที่สำคัญคือ เครื่องมือดังกล่าวถูกนำไปใช้เป็นวิธีการสร้างสำนึกของคนในชาติ และยังเป็นเครื่องมือที่รัฐใช้เพื่อการควบคุมตัวคนอีกด้วย

<sup>35</sup> Ibid., p.137.

การตรวจตรา (surveillance) ในความหมายของ Giddens ถือเป็นเครื่องมือในการควบคุมตัวคนของรัฐ โดยมีอยู่ 2 ลักษณะคือ การรวบรวมและควบคุมข้อมูลข่าวสาร (coded information) ที่เกี่ยวกับการรับรู้และสร้างสำนึกของคนในชาติ ทั้งที่เป็นหลักฐานที่เก็บสะสมมาแต่โบราณ จนถึงการใช้ข้อมูลสมัยใหม่ที่อยู่ในรูปของเทปคาสเซ็ท แผ่นเสียง แผ่นดิสก์ ซึ่งล้วนแล้วแต่มีผลต่อการดำเนินชีวิตของปัจเจกไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง

การตรวจตราอีกลักษณะหนึ่งเป็นการควบคุมโดยตรง (direct supervision) ที่เกี่ยวข้องกับ การสอดส่องดูแลความเป็นอยู่ด้านสาธารณูปโภค มากไปกว่านั้นคือการคิดค้นเครื่องมือให้รัฐ (ในด้านที่เป็นการใช้อำนาจการปกครอง) สามารถเข้าถึงตัวคนได้มากขึ้น อาทิ การสร้างศาสนสถานให้เป็นศูนย์กลางของชุมชน หรือการสร้างถนนไปยังพื้นที่ต่างๆ เพื่อให้อำนาจรัฐเข้าสู่ที่ต่างๆ ได้สะดวกยิ่งขึ้น<sup>36</sup>

กล่าวได้ว่า การตรวจตราเป็นวิธีการหนึ่งในการสร้างความคิดของความเป็นชาติขึ้นมา เพราะฉะนั้น ชาติของ Giddens จึงแยกไม่ออกจากอำนาจรัฐสมัยใหม่ ที่นอกจากจะเป็นการสร้างสำนึกทางจิตใจให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างคนในชาติแล้ว ยังรวมถึงการใช้อำนาจในการปกครองด้วย เพราะความรู้สึกว่าเป็นชาติของคนจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐสามารถใช้อำนาจอธิปไตยครอบคลุมอาณาเขตของรัฐได้อย่างสมบูรณ์<sup>37</sup>

## 2.2 แนวความคิดเรื่องพุทธจักรวาลวิทยา ( Buddhist Cosmology Concept )

พุทธจักรวาลวิทยาเป็นแนวความคิดที่กล่าวถึงการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อผู้ปกครอง เช่นกษัตริย์ ว่าเป็นเหมือนเทพเจ้าที่มาอยู่ในโลกมนุษย์ เพราะฉะนั้นอาณาจักรที่ปกครองโดยกษัตริย์ตามความคิดนี้จึงต้องมีสภาพจำลองมาจากความยิ่งใหญ่ของจักรวาล ความยิ่งใหญ่ของผู้ปกครองวัดได้จาก การได้ครอบครองอาณาจักรด้วยการขยายอำนาจไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ให้ได้มากที่สุด พร้อม ๆ กับที่ให้ความสำคัญต่อการครอบครองกำลังคนในฐานะที่เป็นส่วนเสริมบารมีให้แก่ผู้ปกครอง ดังนั้นลักษณะการปกครองตามนัยความคิดดังกล่าวจึงต้องอาศัยความจงรักภักดีเข้ามาช่วยสร้างความเป็นปึกแผ่นให้แก่อาณาจักรของผู้ปกครอง

การศึกษานี้ได้มุ่งทำความเข้าใจต่อแนวความคิดดังกล่าว เพื่ออธิบายสภาพสังคมการเมืองไทยก่อนการเข้าสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ในเวลาต่อมา โดยจะชี้ให้เห็นถึงลักษณะการปกครองที่มีผลต่อการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองที่เป็นศูนย์กลางอำนาจในอดีตกับคนที่อยู่ใต้การปกครอง (subjects) ของอาณาจักรในด้านที่เป็นการกำหนดตัวคนของรัฐ

<sup>36</sup> Anthony Giddens, *The Nation-State and the Violence* (Cambridge : Polity,1985), p.21.

<sup>37</sup> Ibid., p.119.

### ความเป็นมาของจักรวาลแบบพุทธ

การศึกษาจักรวรรดิที่ปรากฏในคติเชื่อพุทธจักรวาลวิทยานั้น อาจกล่าวได้ว่าในส่วนของความคิดหลักมีความคล้ายคลึงกับแนวความคิดจักรวาลวิทยาในศาสนาพราหมณ์-ฮินดู ที่มีต้นกำเนิดมาจากอินเดียเหมือนกัน และต่างก็มีความเชื่อต่อระบบจักรวาลว่าประกอบไปด้วยมหาจักรวาลและอนุจักรวาล โดยมหาจักรวาลถือเป็นอาณาบริเวณที่กว้างใหญ่ไพศาล และมีอนุจักรวาลหรือจักรวาลย่อยรายรอบ โลกที่มนุษย์อาศัยอยู่จึงเทียบได้กับอนุจักรวาลที่เป็นส่วนหนึ่งของมหาจักรวาลอีกชั้นหนึ่ง อนึ่ง ความกลมกลืนของจักรวาลจัดได้ว่ามีความสำคัญเพราะเป็นที่มาของความรุ่งเรือง ความสุขของสังคม ด้วยเหตุที่โลกของมนุษย์มีความจำเป็นต้องสะท้อนภาพของจักรวาลเพื่อการบรรลุถึงจุดสูงสุดของความเป็นรัฐนั้เอง<sup>38</sup>

โลกตามความเชื่อของศาสนาพราหมณ์ประกอบด้วยชมพูทวีป ซึ่งเป็นทวีปที่อยู่ตรงกลาง มีรูปร่างกลม มีมหาสมุทรล้อมรอบชมพูทวีปอยู่ 7 ชั้น ถัดออกไปเป็นเทือกเขาใหญ่ปิดกั้นมหาสมุทรไว้ ศูนย์กลางของโลกหรือบริเวณตรงกลางของชมพูทวีปมีเขาพระสุเมรุตั้งอยู่ ซึ่งเป็นภูเขาที่มีดวงอาทิตย์ ดวงจันทร์ และดวงดาวโคจรไปรอบๆ บนยอดสุดของเขาพระสุเมรุเป็นที่ตั้งของเทวนครซึ่งเป็นวิมานของท้าวโลกบาล 8 องค์รายรอบอยู่<sup>39</sup>

อนึ่ง ในศาสนาพุทธก็มีความเชื่อเช่นเดียวกันกับศาสนาพราหมณ์ว่าเขาพระสุเมรุเป็นศูนย์กลางของจักรวาล แตกต่างจากศาสนาพราหมณ์ตรงที่มีทิวเขาล้อมรอบ 7 ชั้น แทนที่จะมีมหาสมุทรเช่นในศาสนาพราหมณ์ โดยระหว่างทิวเขาจะมีทะเลเป็นรูปวงแหวนสลับกันอยู่ ถัดออกไปจากมหาสมุทรที่ล้อมทิวเขาสุดท้ายไว้ นั้น มีทวีปอยู่ 4 ทิศ โดยทิศที่อยู่ทางใต้คือชมพูทวีป อันเป็นที่อยู่ของมนุษย์<sup>40</sup>

สำหรับคติของศาสนาพุทธเห็นว่าบริเวณทิวเขาจักรวาลและลาดเขาพระสุเมรุเป็นที่ตั้งของสวรรค์ชั้นล่างของท้าวจตุโลกบาล โดยบนยอดเขาพระสุเมรุเป็นสวรรค์ที่มีเทวดาอยู่ 33 องค์ มีพระอินทร์เป็นพระราชา เหนือขึ้นไปจะเป็นสวรรค์สูงขึ้นไปเรื่อยๆ<sup>41</sup>

ความคิดเรื่องจักรวาลวิทยาหรือการศึกษาโลกภูมิทางศาสนาพุทธ ปรากฏชัดเจนในไตรภูมิของพระยาสิทธิไธ ที่ได้ประพันธ์ไว้ในสมัยสุโขทัย ประมาณ พ.ศ.1888 ซึ่งได้อธิบายเพื่อแสดงให้เห็นโลกที่แบ่งออกเป็น 3 ภูมิ อันเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์โลกซึ่งไม่สามารถระบุช่วงเวลาได้ โดยนัย

<sup>38</sup> สาขาวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอบชุดวิชา 12301 วิชาวัฒนธรรมการเมืองไทย หน้าที่ 4 “แนวคิดเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์” โดย วิทยา สุจริตธนาภิรักษ์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,2532), หน้า 172.

<sup>39</sup> รอบิต ไสน์-เกลเดิน, “แนวคิดเกี่ยวกับรัฐและสถาบันกษัตริย์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้,” แปลโดย นิธิ เอียวศรีวงศ์ วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 6(เมษายน-กันยายน 2525):3.

<sup>40</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>41</sup> สาขาวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ของการแบ่งออกเป็น 3 ภูมินั้นเพื่อแสดงให้เห็นถึงสภาพของภูมิต่างๆ ที่มีอยู่ในโลก ประกอบด้วย นรกภูมิ ที่แบ่งออกเป็นชั้นต่างๆ ซึ่งเป็นที่อยู่ของคนที่ทำบาป, มนุษย์ภูมิ เป็นภูมิที่เป็นที่อยู่ของ มนุษย์ธรรมดาทั่วไป, และสวรรค์ภูมิเป็นที่อยู่เทวดา โดยแบ่งออกเป็นชั้นต่างๆ ได้อีก กล่าวได้ว่า จักรวาลแบบไตรภูมิตามที่ได้ประพันธ์ไว้ นั้น เป็นการถ่ายทอดความคิดความเชื่อต่อการกำเนิดของ สัตว์ มาร มนุษย์ เทวดา การกำเนิดของจักรวาลซึ่งเป็นคติเชื่อของคนสมัยก่อนที่พยายามทำความเข้าใจกับการสร้างโลก ภูมิศาสตร์ ความตาย ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องที่มีความลึกลับและได้รับการ สืบทอดกันมา ทำให้เห็นได้ว่าจักรวาลในไตรภูมิเป็นเรื่องเล่า (mythology) อย่างหนึ่ง ที่นำไป ผสมผสานกับการค้นพบความจริงตามความเชื่อของคนในสมัยนั้น<sup>42</sup>

#### การกำเนิดจักรวรรดิในจักรวาล

แม้จะปรากฏว่าไตรภูมิฉบับของพระยาสิทธิ สมัยสุโขทัยได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจาก ศาสนาพุทธนิกายหินยาน แต่ไตรภูมียังคงเป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่เล่าเรื่องทางศาสนา ผสมผสานกับสภาพสังคมการเมืองของสุโขทัยในขณะนั้น ที่สำคัญอาจถือได้ว่าไตรภูมิเป็นแบบ ฉบับของความคิดที่ถ่ายทอดออกมาเป็นคำสอนมิใช่ให้คนในยุคหนึ่งเชื่อเพียงอย่างเดียว แต่ยังถือ ให้ปฏิบัติตามด้วย เห็นได้จากการสอนให้คนทำดี ประพฤติตัวอยู่ในทำนองคลองธรรม โดยมีมุ่ง หมายที่จะถ่ายทอดความคิดจากอัครคัมภีร์อรรถกถา อันเป็นพระสูตรที่กล่าวถึงการกำเนิดของมนุษย์ การเกิดรัฐและสังคม หรือที่มาของกษัตริย์ผู้ปกครอง<sup>43</sup>

ในเบื้องต้น อัครคัมภีร์อรรถกถาได้กล่าวถึงสภาวะธรรมชาติ (state of nature) ว่ามีลักษณะที่ บริสุทธิ์ผุดผ่อง ประหนึ่งว่าโลกในยุคหนึ่งเป็นสวรรค์ เพราะถึงพร้อมในสิ่งที่ต้องการ จึงไม่มีความ จำเป็นที่จะต้องมีการรัฐหรือสังคม เพราะมนุษย์ต่างดำรงชีวิตแบบต่างคนต่างอยู่ ความขัดแย้งจึงไม่ เกิดขึ้น<sup>44</sup> ดังที่ได้แสดงในไตรภูมิไว้ว่า

“...คนฝูงนั้น บมีต่ำ บมีสูง บมีผอม ดูกามสมควรนัก คนฝูงนั้น  
เร็วแรงอยู่ชั่วคน แต่หุ่มถึงเฒ่า บมีถอยกำลังเลย...บห่อนจะรู้ทำร้าย  
แก่เขาเลยทั้งลมและฝนก็บห่อนจะทำร้ายแก่เขา...แลชาวอุตรภูมุนั้นมี

<sup>42</sup> เสถียรโกเศศ, เล่าเรื่องในไตรภูมิ (กรุงเทพฯ : คลังวิทยา, 2518), หน้า 17.

<sup>43</sup> สาขาวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เรื่องเดียวกัน, หน้า 174.

<sup>44</sup> คณะอนุกรรมการดำเนินการศึกษาและกำหนดหลักวิชาการรัฐศาสตร์ตามแนวพุทธศาสตร์, รัฐศาสตร์ตามแนวพุทธ ศาสตร์ (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, 2526), หน้า 9.



ข่าวสารสิ่งหนึ่ง ซซีเตนสาลิบมิพักทำนาและข่าวสาลินั้นหากเป็นต้นเป็น  
รวงเอง เป็นข่าวสารแต่รวงนั้นมาเองแล...”<sup>45</sup>

ตามความเชื่อเรื่องมนุษย์ในสภาวะธรรมชาติแรกเริ่มที่ถ่ายทอดไว้ในไตรภูมิ กล่าวได้ว่า  
แท้จริงแล้วคือพรหมบางจำพวกที่สิ้นบุญลงลงมาเกิดในอุปปาติกกำเนิดในมนุษย์โลกและใช้ชีวิต  
อย่างมีความสุขบนโลกมนุษย์<sup>46</sup> จนกระทั่งมี“สัตว์ผู้ใดผู้หนึ่งมีสันดานโลเลด้วยอาหาร”ได้ชวนเพื่อน  
พ้องให้บริโภครสแผ่นดิน ง้วนดินหรือเคี้ยวดิน จนสิ้นสภาพความเป็นพรหม กลายเป็นสตรีเพศและ  
บุรุษเพศ เนื่องด้วยตัณหาและความโลภที่เกิดขึ้นในใจของพวกเขา<sup>47</sup>

ต่อมา เมื่อสภาวะธรรมชาติหรือสภาวะของความบริสุทธิ์ของมนุษย์ได้สูญสิ้นไป ประกอบ  
กับมนุษย์ได้กลายเป็นสตรีเพศและบุรุษเพศ ทำให้พวกเขา รู้จักที่จะทำการเพาะปลูกเพื่อหาเลี้ยง  
ชีพ และเริ่มที่จะมีการเสพเมถุนและใช้ชีวิตร่วมกันเป็นครอบครัวขยายกลายเป็นชุมชน จนทำให้  
กิเลสของมนุษย์ปรากฏชัดขึ้นเรื่อยๆ โดยการเอาวัดเอาเปรียบผู้อื่นด้วยการเก็บเกี่ยวผลผลิตของ  
ผู้อื่นมาเป็นของตน กลายเป็นความขัดแย้งจนเป็นที่มาของการสรรหาผู้ที่จะมาแก้ไขความขัดแย้ง  
และสร้างความสงบให้แก่สังคม ซึ่งได้กลายเป็นเหตุของการเกิดรัฐและผู้ปกครอง

ในอัครคัมภีร์ได้กล่าวถึงการกำเนิดรัฐและผู้ปกครองว่าเป็นการมอบหมายหรือการ  
เลือกบุคคลที่เห็นว่ามีคุณลักษณะที่ดี สามารถที่จะเป็นหัวหน้าผู้อื่นได้ โดยให้มีอำนาจในการควบคุม  
ผู้อื่น รวมถึงอำนาจในการลงโทษผู้กระทำผิด เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม นอกจากนี้  
ยังได้มีการเรียกสถานะของผู้ปกครองที่ต่างไปจากคนธรรมดาว่า *มหาชนสมมติ* ซึ่งหมายถึงผู้ที่  
มหาชนได้แต่งตั้งขึ้นมาปกครอง, *กษัตริย์* ที่แสดงถึงผู้เป็นใหญ่แห่งนา หรือ *ราชา* หมายถึงผู้ที่นำ  
ความอิมใจสุขใจมาให้แก่ผู้อื่น แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ปกครองที่ถูกแต่งตั้งขึ้นมา เดิมทีจะมี  
ฐานะเสมอกับผู้อื่นก็ตาม แต่เมื่ออยู่ในฐานะที่เหนือกว่าแล้วย่อมสามารถใช้อำนาจเพื่อสร้างความ  
เป็นธรรมแก่สังคมได้<sup>48</sup>

สำหรับไตรภูมิฉบับพระยาสิทธิไท ที่ได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่าได้รับอิทธิพลมาจากพุทธ  
ศาสนานิกายหินยานและคติเชื่อเรื่องจักรวาลวิทยา ยังปรากฏว่ามีการกำหนดให้ผู้ที่ทำหน้าที่  
ปกครองและสร้างกฎเกณฑ์ในการปกครองรัฐเป็น *จักรพรรดิ* หรือ *พระยาจักรพรรดิ* ซึ่งเป็น  
ความหมายเดียวกันกับที่ปรากฏในอัครคัมภีร์ แต่จักรพรรดิสะท้อนความหมายถึงการเป็น

<sup>45</sup> พระยาสิทธิไท, *ไตรภูมิพระร่วง* (กรุงเทพฯ : คลังวิทยา, 2515), หน้า 84.

<sup>46</sup> ภัชราพร ช่างแก้ว, "พุทธศาสนากับการก่อตัวของรัฐไทยแบบใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6," (วิทยานิพนธ์  
ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 33.

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>48</sup> คณะอนุกรรมการดำเนินการศึกษาและกำหนดหลักวิชาประวัติศาสตร์ตามแนวพุทธศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

ศูนย์กลางของจักรวรรดิ หรืออีกด้านหนึ่งเป็นผู้่อจักรวาลให้มีขนาดเล็กลงเป็นจักรวรรดิ เพื่อให้เห็นถึงความสำคัญของความกลมกลืนระหว่างจักรวรรดิกับจักรวาลตามระบบพุทธจักรวาลวิทยา<sup>49</sup>

อำนาจของจักรพรรดิในฐานะที่เป็นศูนย์กลางของมนุษย์ในจักรวรรดิ จึงเป็นผู้ปกครองที่มีอำนาจปกคลุมไปทั่วจักรวรรดิซึ่งเทียบได้กับมหาสมุทรที่ไร้ขอบเขต สอดรับกับอุดมคติที่ว่าพระยาจักรพรรดิราช (cakravatin) ผู้เป็นราชาแผ่อำนาจการปกครองโดยอาศัยธรรมเป็นที่ตั้ง ทรงมีบุญบารมีที่สามารถแผ่ขยายพระราชอำนาจไปทั่วทั้งชมพูทวีปและอีก 3 ทวีปที่เหลือ คือ อุตตรกุรุทวีป ปุพพิเทหทวีป และอมรโคทนทวีป<sup>50</sup> กล่าวคือ อำนาจขององค์จักรพรรดิสามารถขยายไปได้ทั่วขอบขัณฑสีมาของพระองค์เอง

#### การปกครองแบบมณฑล

ความสำคัญของจักรวรรดิซึ่งถือเป็นภาพจำลองของจักรวาลอีกชั้นหนึ่ง มีนัยทางการเมืองที่ถูกนำมาใช้ในการปกครองในแง่ของการให้ความสำคัญต่อราชธานีหรือเมืองหลวงอันเป็นที่ประทับของกษัตริย์และเป็นศูนย์กลางทางการเมืองและวัฒนธรรม มีความสำคัญเทียบเท่ากับเขาพระสุเมรุที่เป็นศูนย์กลางของจักรวาล เพราะฉะนั้นราชธานีจึงเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นมาให้มีรูปแบบทางสถาปัตยกรรมเหมือนจริงกับจักรวาล และสิ่งสำคัญที่จะชี้ให้เห็นถึงสัญลักษณ์ของจักรวาลในฐานะที่เป็นภาพจำลองของเขาพระสุเมรุอีกอย่างหนึ่งคือวัดหรือเทวาลัย<sup>51</sup>

นอกจากการจัดสร้างราชธานีเป็นศูนย์กลางของจักรวรรดิแล้ว ตามโลกภูมิแบบพุทธได้จัดให้มีเมืองบริวารล้อมรอบอีก 4 ทิศ เพื่อส่งผลทางการเมืองอย่างน้อย 2 ประการ ประการที่หนึ่งเป็นการสร้างบารมีและความชอบธรรมให้แก่องค์กษัตริย์ที่อยู่ศูนย์กลางของจักรวรรดิตามคติเชื่อในจักรวาลวิทยาที่มีพระอินทร์เป็นราชาของทวยเทพบนสวรรค์ชั้นบนสุดของเขาพระสุเมรุ ซึ่งจะมีผลต่อบริวารที่อยู่ล้อมรอบราชธานี นั่นก็คือคนที่อยู่ใต้ปกครอง ประการที่สอง เป็นการรวมอำนาจทางการเมืองให้แก่ศูนย์กลางดังที่จะเห็นได้จากภาพสะท้อนของการบริหารราชการไทยในสมัยก่อนแบบจตุสดมภ์ เป็นการจัดวางตามแบบความเชื่อที่ว่าทั่วโลกล้วนจะคอยคุ้มครองเขาพระสุเมรุทั้ง 4 ทิศ<sup>52</sup>

<sup>49</sup> รอบิต ไฮน์-เกลเดิน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

<sup>50</sup> สุเนตร ชุตินธรานนท์, พม่ารบไทย (กรุงเทพฯ : มติชน, 2537), หน้า 103.

<sup>51</sup> ภัชราพร ช้างแก้ว, เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

<sup>52</sup> รอบิต ไฮน์-เกลเดิน, อ้างแล้ว, หน้า 9.

การสร้างจักรวรรดิในแบบที่เป็นภาพสะท้อนของจักรวาล อาจแสดงภาพให้ชัดเจนด้วยการทำความเข้าใจอาณาเขตของการปกครองแบบ “มณฑล” อันเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างเมืองศูนย์กลางกับเมืองบริวารซึ่งเป็นแนวคิดที่รับมาจากอินเดียและทิเบต<sup>53</sup>

มณฑล มาจากรากศัพท์ 2 คำ คือ มณฑะ (manda) แปลว่า แกนกลาง และ ลา (la) หมายถึง ส่วนที่อยู่ล้อมรอบ โดยแนวคิดมณฑลได้ถูกนำมาใช้ในงานสถาปัตยกรรมต่างๆ เช่น ปราสาทบายนและนครวัดในเขมร โบโรพุทโธในเกาะชวา<sup>54</sup> อีกด้านหนึ่ง มณฑลหมายถึงสิ่งที่อยู่ล้อมรอบกษัตริย์ สื่อความเข้าใจว่ากษัตริย์เป็นผู้ที่ได้รับสิทธิธรรมตามความเชื่อแบบเทวราชา ทำให้มีอำนาจปกครองพื้นที่ต่างๆ ไม่เว้นแม้แต่ผู้ปกครองหรือกษัตริย์ในเมืองขึ้นที่อยู่รอบราชธานี<sup>55</sup>

มณฑล ประกอบด้วยส่วนที่สำคัญอยู่ 5 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นแกนอยู่ตรงกลางและส่วนที่อยู่ล้อมรอบทั้ง 4 ด้าน ในคัมภีร์วรรณศาสตร์ของเกอฏิลยะได้กล่าวถึงมณฑลในลักษณะที่แสดงถึงรัฐหรือเมืองที่เป็นมิตรและศัตรูของอาณาจักร กล่าวได้ว่ามณฑลจัดเป็นแนวความคิดที่มีลักษณะแบบภูมิศาสตร์การเมือง<sup>56</sup> มณฑลถือเป็นรูปธรรมอย่างหนึ่งที่ทำให้เห็นความเป็นจักรวรรดิซึ่งถูกสร้างขึ้นมาให้สอดคล้องกับจักรวาล ในลักษณะที่ทำให้เห็นถึงเมืองหลวงอันเป็นศูนย์กลางของจักรวาลกับเมืองอื่นๆ ที่อยู่รายรอบ ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่มีลักษณะเฉพาะปรากฏอยู่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นส่วนใหญ่ โดยมักจะเน้นให้เห็นอาณาบริเวณเชิงภูมิรัฐศาสตร์ที่ถูกผนวกเข้าไว้เป็นอาณาเขตเดียวกันภายใต้ระบบจักรวรรดิวิทยา และตั้งอยู่บนฐานคิดแบบเครือญาติและความอุดมสมบูรณ์ของแต่ละพื้นที่<sup>57</sup> ระบบการปกครองแบบมณฑลยังได้สะท้อนภาพทางดาราศาสตร์เช่นเดียวกัน โดยเมืองหลวงเปรียบได้กับดาวนพเคราะห์ที่อยู่ตรงกลาง และมีเมืองต่างๆ ที่อยู่ล้อมรอบเป็นดาวบริวารซึ่งมีขนาดและฐานะที่แตกต่างกัน แม้จะปรากฏว่าเมืองบริวารเหล่านั้นจะมีอิสระภายในตัวเอง แต่ก็ต้องรวมกันอยู่ภายใต้รัศมีของศูนย์กลางเดียวกัน<sup>58</sup>

ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองต่างๆ แบบมณฑลที่เป็นการจำลองจักรวาลนี้ Tambiah เห็นว่าเป็นการปกครองแบบเมืองศูนย์กลางกับเมืองบริวาร (galactic polity) โดยสะท้อนความคิดสำคัญ

<sup>53</sup> มานพ ถาวรวัฒนัสกุล, *ขุนนางอยุธยา* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 47.

<sup>54</sup> S.J.Tambiah, *World Conqueror and World Renouncer* (New York : Vail Ballou, 1976), p.102.

<sup>55</sup> O.W.Wolters, *History, Culture, and Religion in Southeast Asian Perspectives*

(New York : Southeast Asia Program Publications, Southeast Asia Program, Cornell University Press, 1999), p.27.

<sup>56</sup> มานพ ถาวรวัฒนัสกุล, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 47-48.

<sup>57</sup> S.J.Tambiah, *Ibid.*, pp.102-103.

<sup>58</sup> สุเทพ สุนทรภัสส์, "จากบรรณการสู่ศูนย์อำนาจ : วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและอุดมการณ์ในยุครัตนโกสินทร์ (พ.ศ.2325-2475)," *สังคมศาสตร์* 6(เมษายน-กันยายน 2525) : 140-141. อ้างถึงใน มานพ ถาวรวัฒนัสกุล, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 48.

ของศูนย์กลางในฐานะที่เป็นกลไกขับเคลื่อนการปกครอง ดังที่ได้อธิบายถึงลักษณะการปกครองเมืองศูนย์กลางและเมืองบริวารไว้ดังนี้

1. อำนาจทางการเมืองถูกแบ่งออกเป็น 3 ชั้น เสมือนวงโคจรที่หมุนอยู่รอบๆ ศูนย์กลาง กล่าวคือในเมืองหลวงหรือราชธานีมีกษัตริย์ปกครอง ถัดออกไปเป็นเมืองชั้นในมีเจ้านายระดับเชื้อพระวงศ์คอยปกครอง ชั้นนอกสุดหรือหัวเมืองต่างๆ รวมทั้งประเทศราชปกครองโดยเจ้าของเมืองนั้นๆ

2. แม้ว่าแต่ละเมืองที่อยู่ล้อมรอบศูนย์กลางจะขึ้นต่ออำนาจของกษัตริย์ในส่วนกลาง แต่ก็ยังปรากฏว่าเมืองบริวารได้สร้างอำนาจเฉพาะตัวขึ้นมา ดังจะเห็นได้จากทั้งเมืองชั้นในและเมืองชั้นนอกต่างได้สร้างเครือข่ายอำนาจรอบๆ ตัวเองขึ้นมา เหมือนกับการเป็นเมืองศูนย์กลางขนาดย่อมที่ถูกล้อมรอบด้วยเมืองบริวารอีกชั้นหนึ่ง

3. ลักษณะโครงสร้างภายในของแต่ละเมือง ผู้ปกครองสามารถที่จะบริหารและปกครองเมืองด้วยการสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจทั้งทางการเมืองและสังคมกับคนที่อยู่ภายใต้การปกครองจนเกิดเป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ขึ้นมา และมักจะเพิ่มพูนอำนาจจนสามารถกระทำการแข็งเมืองต่อศูนย์กลางได้

4. รูปแบบเมืองศูนย์กลางและเมืองบริวารเป็นวิธีการปกครองตามระบบจักรวาลด้วยการมีกษัตริย์เป็นองค์จักรพรรดิซึ่งถือเป็นศูนย์กลางของสรรพสิ่ง เพราะฉะนั้นเมืองบริวารกับศูนย์กลางจึงมีความสัมพันธ์กันแบบบรรณาการมากกว่าการพึ่งพาประมาณของส่วนกลางหรืออำนาจทางกฎหมายของศูนย์กลางเข้าควบคุมเมืองต่างๆ แต่เป็นไปได้ว่าในยามที่เมืองหลวงอยู่ในภาวะคับขัน การส่งภาษีที่เกิดจากการเกณฑ์แรงงานตามหัวเมืองต่างๆ หรือการเข้าร่วมสงครามกับเมืองหลวงเพื่อขยายอาณาเขตและสร้างกำลังคนให้แก่อาณาจักรก็เป็นสิ่งที่จำเป็นและหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงกล่าวได้ว่าเมืองหลวงที่มีสภาพเป็นเมืองศูนย์กลางจะดำรงอยู่ได้อย่างมีเสถียรภาพ ก็ด้วยความรักดีของเมืองบริวารต่างๆ

5. ในการปกครองแบบมณฑล อำนาจของศูนย์กลางหรือเมืองหลวงไม่มีขอบเขตที่แน่นอน เพราะขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองภายในเมืองหลวงเองว่าจะสามารถครอบครองหรือครอบงำเมืองบริวารต่างๆ ได้มากน้อยเพียงใด<sup>59</sup>

รูปแบบการปกครองแบบเมืองศูนย์กลางและเมืองบริวารเห็นได้จากการปกครองในสมัยสุโขทัยและอยุธยาที่ต่างได้นำแนวคิดนี้มาปฏิบัติ โดยในสมัยสุโขทัยหลังจากที่เป็นอิสระจากการปกครองของขอมได้จนยกฐานะขึ้นเป็นเมือง (muang) เมืองหนึ่งที่สามารถรวบรวมเมืองที่อยู่

<sup>59</sup> S.J.Tambiah, "Sangha and Polity in Modern Thailand : An Overview," in *Religion and Legitimation of Power in Thailand, Laos and Burma*, edited by Bardwell L.Smith (Chambersberg, PA. : ANIMA Books, 1978), pp.113-114.

บริเวณใกล้เคียงอีก 3 เมืองไว้ภายใต้การควบคุม ซึ่งเมืองที่ถูกสุโขทัยผนวกไว้เป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรนั้นล้วนแล้วแต่เป็นไปตามแนวคิดการปกครองมณฑล กล่าวคือ นอกจากจะมีสุโขทัยเป็นศูนย์กลางแล้ว ทางทิศเหนือมีเมืองสวรรคโลกหรือศรีสัชนาลัยเป็นบริวาร ทิศใต้เป็นเมืองพิษณุโลก รวมถึงทิศตะวันตกที่เป็นเมืองกำแพงเพชร<sup>60</sup>

เช่นเดียวกับสมัยอยุธยาที่ฐานะและความสำคัญของเมืองประเภทต่างๆ มีผลต่อการกำหนดตัวผู้ปกครองในเมืองนั้นๆ ให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายทางการเมืองที่ต้องการรักษาและดำรงเสถียรภาพของอยุธยาอันเป็นศูนย์กลางของจักรวรรดิเอาไว้ เห็นได้จากการให้ความสำคัญต่อเมืองลูกหลวงในฐานะที่เป็นเมืองหน้าด่านคอยป้องกันข้าศึกศัตรูด้วยการส่งเจ้านายเชื้อพระวงศ์จากศูนย์กลางไปปกครอง อีกนัยหนึ่ง การส่งเจ้านายจากเมืองหลวงไปปกครองเมืองลูกหลวงเท่ากับเป็นการควบคุมเมืองพระยามหานครหรือหัวเมืองชั้นนอกที่ปกครองโดยเจ้าเมืองนั้นๆ ไปในตัว เพื่อป้องกันไม่ให้อำนาจของหัวเมืองเหล่านั้นแสดงความสามารถจนแยกตัวออกเป็นอิสระได้<sup>61</sup> อีกทั้งยังเป็นความพยายามที่จะขยายอำนาจจากศูนย์กลางออกไปยังเมืองบริวารรอบๆ ให้มีความภักดีต่่ออำนาจของศูนย์กลางอีกทางหนึ่งด้วย

เนื่องมาจากการปกครองแบบมณฑลอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองเป็นหลัก จึงมักจะปรากฏว่าความไม่แน่นอนของอาณาจักรมีสาเหตุมาจากสถานการณ์ทางการเมืองที่พลิกผันตามความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางกับเมืองบริวารตามไปด้วย ดังที่ Tambiah ได้กล่าวไว้ในรูปแบบการปกครองแบบเมืองศูนย์กลางและเมืองบริวาร (Galactic polity) โดย Wolters ได้เสริมให้เห็นว่ามณฑลเป็นอาณาจักรที่ไม่มีขีดเจเนเนื่องจากไม่ได้กำหนดเป็นเขตแดนที่แน่นอนด้วยเหตุนี้ศูนย์กลางของเมืองบริวารต่างๆ จึงมีแนวโน้มที่จะรักษาความมั่นคงของตัวเองไว้ด้วยการปฏิเสธความสัมพันธ์แบบบรรณาการกับเมืองหลวงต่อเมื่อมีโอกาส และพยายามที่จะสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์แบบเมืองประเทศราชกับเมืองอื่นๆ ตามมาอีกด้วย<sup>62</sup>

ขณะที่มานพ ถาวรวัฒน์สกุล แสดงให้เห็นว่าความมั่นคงของการปกครองแบบมณฑลเกิดได้จากกลไกการปกครองและการบริหาร โดยจะต้องมีกลไกที่เป็นระบบเพื่อควบคุมหัวเมืองด้วยการส่งต่ออำนาจจากเมืองหลวงไปครอบครองและครอบครองหัวเมืองต่างๆ ได้ ในทางตรงกันข้ามความไม่มั่นคงของมณฑลเกิดจากอำนาจของกษัตริย์ที่ศูนย์กลางถูกจำกัดอยู่เพียงบริเวณเมืองหลวงและโดยรอบเท่านั้น โดยไม่สามารถขยายอำนาจให้ไกลถึงเมืองบริวารต่างๆ ได้ ดังนั้นการ

<sup>60</sup> S.J.Tambiah, Ibid., p.113.

<sup>61</sup> มานพ ถาวรวัฒน์สกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า61 และ 64.

<sup>62</sup> O.W.Wolters, op.cit., pp.27-28.

ควบคุมหัวเมืองต่างๆของเมืองศูนย์กลางจึงเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองในศูนย์กลางกับเจ้าเมืองต่างๆเป็นอย่างมาก<sup>63</sup>

นอกจากนี้ Moertono ได้ให้ข้อคิดต่อลักษณะที่เกิดขึ้นในการปกครองแบบมณฑลของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไว้ในแนวทางเดียวกับข้างต้นไว้ว่า ขอบเขตของอำนาจรัฐไม่สามารถที่จะกำหนดเป็นเขตแดนที่แน่นอนและชัดเจนได้ เพราะเป็นอาณาเขตที่มีสภาพยืดหยุ่นตามการขึ้นและลงของอำนาจจากศูนย์กลาง เพราะฉะนั้นอำนาจของศูนย์กลางในบริบทการปกครองมณฑลจึงเปรียบเสมือนแสงจากตะเกียงที่แผ่อำนาจออกไปได้เท่าที่แสงไฟจะส่องถึง<sup>64</sup>

จะเห็นได้ว่าการปกครองตามคติพุทธจักรวาลวิทยามีจุดหมายใหญ่อยู่ที่การมุ่งเน้นที่จะควบคุมและปกครองตัวคนมากกว่าพื้นที่ที่เป็นอาณาเขตของอาณาจักร เพราะนอกจากจะเป็นการส่งเสริมบารมีให้แก่ผู้ปกครองตามความเชื่อแล้ว ยังพบได้ว่าสภาพของการไร้เขตแดนที่จะแสดงอำนาจของศูนย์กลางที่แน่นอน ประกอบกับข้อมูลทางประวัติศาสตร์ของไทยและอาณาจักรใกล้เคียงได้ชี้ให้เห็นถึงการขยายอำนาจด้วยการทำสงครามนั้น เป็นไปเพื่อกวาดต้อนผู้คนมากกว่าเหตุผลอื่นใด และเป็นสิ่งที่ยืนยันได้ว่าคนคือปัจจัยหลักที่มีส่วนช่วยสร้างอาณาจักรและเพิ่มความยิ่งใหญ่ให้แก่ผู้ปกครอง เพราะฉะนั้นผู้ปกครองจึงต้องมีวิธีการแสดงความเป็นเจ้าของคนด้วยการใช้“สังกัด”มาเป็นเครื่องมือ เช่นที่จะกล่าวถึงการควบคุมและการสร้างตัวตนของรัฐไทยในอดีตต่อไป

อย่างไรก็ตาม การทำความเข้าใจการปกครองในแบบพุทธจักรวาล ประกอบไปด้วย 3 ส่วนหลัก คือ

1. ศาสนา โดยแก่นสำคัญของหลักปฏิบัติทางศาสนา อยู่ที่พระพุทธ พระธรรม พระสงฆ์
2. กษัตริย์ หมายถึงผู้มีธรรมในการปกครอง เช่นเดียวกับการปกครองในรูปแบบธรรมราชาของประเทศไทยโบราณที่ถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงใช้ทศพิธราชธรรมเป็นหลักในการปกครอง รวมถึงความเชื่อในเรื่องพระโพธิสัตว์ซึ่งเป็นอีกภาคหนึ่งของพระพุทธเจ้าที่อวตารลงมายังโลกมนุษย์ เพราะกษัตริย์ที่เป็นองค์จักรพรรดิถือว่าเป็นศูนย์กลางของจักรวรรดิ
3. ไพร่ฟ้าประชาราษฎร์ เป็นผู้ที่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองของศาสนาและกษัตริย์ โดยไม่มีการแบ่งแยกด้านเชื้อชาติ ซึ่งถือเป็นผลมาจากความสอดคล้องทางความคิดระหว่างศาสนากับการเมือง ที่สามารถเป็นที่รวมคนต่างเชื้อชาติเข้ามาพึงร่วมบุญของศาสนาและพระบรมโพธิสมภารของกษัตริย์ผู้ปกครอง<sup>65</sup>

<sup>63</sup> มานพ ถาวรวัฒนสกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 50-51.

<sup>64</sup> S.Moertono, *State and Statecraft in Old Java : A Study of the Later Mataram Period, 16<sup>th</sup> to 19<sup>th</sup> Century* (Ithaca, NY. : Cornell University Press, 1968), p.12. in S.J.Tambiah, *Ibid.*, p.112.

<sup>65</sup> Bardwell L.Smith, *Ibid.*, p.112.

กล่าวได้ว่า การปกครองโดยยึดหลักพุทธศาสนาหรือจักรวรรดิในจักรวาลแบบพุทธ เป็นการกล่าวถึงความครอบคลุมของแนวคิดที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์กับประชาชนโดยมีศาสนาเป็นฐานในการปฏิบัติทั้งในแง่ของอาณาเขตและคน ดังจะเห็นได้จากการปกครองมณฑลที่เป็นส่วนหนึ่งในการควบคุมพื้นที่และมีผลต่อการกำหนดความเป็นคนของรัฐในอดีตอีกทางหนึ่งด้วย

### 2.3 แนวความคิดเรื่องความเป็นพลเมือง (Citizenship Concept)

ในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอแนวความคิดความเป็นพลเมือง เพื่อใช้เป็นแนวทางทำความเข้าใจความเป็นคนของรัฐในปัจจุบัน โดยเฉพาะการนำเอาความคิดเรื่องการเป็นพลเมืองมาอธิบายถึงปัญหาในทางปฏิบัติของพระราชบัญญัติสัญชาติ ซึ่งถือเป็นแบบแผนสำคัญในการกำหนดลักษณะของพลเมือง การศึกษานี้จึงได้ให้ความสำคัญต่อความเป็นพลเมืองทางวัฒนธรรมที่มีอิทธิพลต่อการสร้างความเข้าใจความเป็นคนไทยที่สัมพันธ์กับบริบททางการเมืองและสังคม โดยจะได้นำแนวคิดนี้เป็นกรอบการศึกษาความเป็นคนไทยในบทที่ 5 ต่อไป

#### ความเป็นมาของพลเมือง

แม้ว่าพลเมืองจะเป็นคำที่ปรากฏอยู่ในสังคมการเมืองมานาน แต่เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าความเป็นพลเมืองไม่ได้มีความหมายที่แน่นอนตายตัว หรือกระทั่งการแสดงความเป็นคนของรัฐอย่างครอบคลุมมาตั้งแต่แรก ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะบริบทเริ่มแรกของการก่อกำเนิดพลเมืองไม่ได้มีลักษณะเดียวกับในปัจจุบัน จึงทำให้ความหมายของพลเมืองมีลักษณะไม่คงที่และเปลี่ยนแปลงได้

พลเมืองเกิดขึ้นในกรีกเมื่อประมาณ 600-700 ปี ก่อนคริสตกาล ในครานั้น พลเมืองถูกใช้ในความหมายที่แสดงถึงสมาชิกที่มีสิทธิมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจำกัดอยู่เพียงคนบางกลุ่มเท่านั้น โดยความคิดเรื่องความเป็นพลเมืองได้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาไปสู่รูปแบบ นครรัฐ (city-state) ของกรีกโบราณ โดย Aristotle เห็นว่าความเป็นพลเมืองมีความเกี่ยวข้องกับเมือง (city) ในฐานะที่เมืองคือองค์รวมของสรรพสิ่งที่มาจากหลายๆส่วน โดยพลเมืองจะถูกเชื่อมโยงกับความเป็นเมืองในแง่ของการพิจารณาว่าใครที่ควรจะเป็นส่วนหนึ่งของเมือง ซึ่งพิจารณาจากลักษณะทางกายภาพของพลเมืองที่มีร่วมกัน โดย Aristotle มองว่าความเป็นพลเมืองไม่ควรจะจำกัดอยู่เพียงแค่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น<sup>66</sup>

<sup>66</sup> Paul Barry Clarke, *Citizenship* (London : Pluto,1994), p.43.

นอกจากนี้แล้ว ยังพบว่าอธิปไตยกับความเป็นพลเมืองเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กัน โดยก่อนศตวรรษที่ 16 ที่รัฐต่างๆ จะใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองนั้น การอ้างถึงสิทธิของความเป็นพลเมืองเช่นเดียวกับปัจจุบันยังไม่เป็นที่หยิบยกขึ้นมากล่าวถึง แม้แต่คนที่อยู่ใต้อาณัติของรัฐต่างๆ ก็ไม่ได้ตระหนักถึงสิทธิหรือหน้าที่ใดๆ แต่พออำนาจอธิปไตยเกิดขึ้นพร้อมๆ กับการขยายตัวของอำนาจรัฐในเชิงการปกครอง (administrative authority) ก็ทำให้สิทธิและหน้าที่ของพลเมืองมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น<sup>67</sup>

ความเป็นพลเมืองในความหมายใหม่ ได้ถูกนิยามไว้หลายความหมาย แต่สามารถแบ่งออกได้ 2 นัยยะสำคัญ คือ ความเป็นพลเมืองที่ถูกกำหนดและอ้างอิงโดยชุมชนหรือสังคม (community) และที่ถูกอ้างอิงกับรัฐสมัยใหม่ (nation-state) โดย Thomas Hamprey Marshall ได้นิยามความเป็นพลเมืองไว้ว่าเป็นสถานภาพของการเป็นสมาชิกของชุมชน ซึ่งผู้ที่ได้สิทธิของความเป็นพลเมืองจะมีความเท่าเทียมกันทั้งด้านสิทธิและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้<sup>68</sup> ในขณะที่ Bryan S. Turner ได้นิยามความเป็นพลเมืองในแบบเดียวกับ Marshall ไว้ โดยกำหนดว่าความเป็นพลเมืองคือชุดของการปฏิบัติ (set of practices) ทางด้านกฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ซึ่งได้กำหนดบุคคลที่มีสิทธิได้รับสถานภาพของการเป็นสมาชิกของชุมชน<sup>69</sup>

ขณะที่ความเป็นพลเมืองที่อ้างอิงอยู่กับรัฐชาตินั้น Jean Tournon เห็นว่าความเป็นพลเมืองคือสถานภาพทางกฎหมายที่ถูกกำหนดโดยแต่ละรัฐ รวมถึงสิทธิและหน้าที่ที่พลเมืองพึงมีอย่างเท่าเทียมกัน<sup>70</sup> เช่นเดียวกับ Waters ที่ได้นิยามว่าเป็น "ชุดของความสัมพันธ์ที่มีความจำเพาะเจาะจงระหว่างรัฐชาติ (nation-state) กับปัจเจกบุคคลที่ถูกกำหนดให้มีทั้งสิทธิและหน้าที่ต่อรัฐ"<sup>71</sup> โดย Anthony R. Brunello ได้นิยามว่าความเป็นพลเมืองคือการรับรองสถานภาพทางกฎหมายแก่ปัจเจกบุคคลในฐานะสมาชิกของรัฐ โดยเขาได้ขยายความว่ารัฐ (state) ในบริบทที่มีความสัมพันธ์กับพลเมืองคือรัฐที่มีหน่วยงานต่างๆ เช่น ระบบราชการซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจรัฐคอยทำหน้าที่เป็นกลไกเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมือง<sup>72</sup>

<sup>67</sup> Anthony Giddens, *Ibid.*, p.210.

<sup>68</sup> T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class* (Cambridge : Cambridge University Press, 1950), p.14. in Nira Yuval-Davis, *Gender and Nation* (London : SAGE, 1997), p.69.

<sup>69</sup> Bryan S. Turner, "Contemporary Problems of the Theory of Citizenship," in *Citizenship and Social Theory* edited by Bryan S. Turner ( London : SAGE, 1993), p.2.

<sup>70</sup> Jean Tournon, "Citizenship," *The Social Science Encyclopedia* 2nd ed. (1996) : 85.

<sup>71</sup> Yoav Peled, "Ethnic Democracy and the Legal Construction of Citizenship : Arab Citizens of the Jewish State," *American Political Science Review* 2(1992) : 432-442. in Nira Yuval-Davis, *Ibid.*

<sup>72</sup> Anthony R. Brunello, "Citizenship Rights and Responsibilities," *International Encyclopedia of Government and Politics* 1(1996) : 189.



กล่าวได้ว่า แนวความคิดความเป็นพลเมืองคือความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมกับรัฐ อันเป็นความสัมพันธ์ที่ควบคู่กัน ดังที่ Marx ได้กล่าวไว้ว่า มนุษย์ในฐานะที่เป็นสมาชิกของเผ่าพันธุ์หนึ่ง ไม่สามารถที่จะแยกออกจากวิถีคิดในแบบแผนของความเป็นพลเมืองได้ ทำให้เห็นภาพสะท้อนของการที่รัฐได้ทำหน้าที่ของการเป็นสถาบัน (institution) และเป็นทั้งความคิด (idea) ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดความเป็นพลเมืองของรัฐ<sup>73</sup> ในขณะที่ Henry Jones มองถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองในด้านที่รัฐเป็นแบบแผนในการกำหนดคุณค่าของคน ซึ่งการอยู่ภายใต้อำนาจรัฐคือวิธีการหนึ่งที่จะทำให้ชีวิตของพลเมืองของรัฐดีขึ้น<sup>74</sup>

ในทางสังคมวิทยาได้กล่าวถึงความเป็นพลเมืองว่าเกิดขึ้นจากการนิยามความหมายรวมถึงการกำหนดตัวพลเมืองโดยอาศัยความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงระหว่างกฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ในขณะนี้ความเป็นพลเมืองไม่ได้เกี่ยวข้องกับเพียงสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการชี้ให้เห็นถึงพลวัตของความเป็นพลเมืองที่มีการปรับเปลี่ยนอยู่โดยตลอด ด้วยการอาศัย *การก่อสร้างสร้างสังคม (social construction)* มาเป็นหลักเกณฑ์ พร้อมๆกันนั้น ความเป็นพลเมืองก็มีความเกี่ยวข้องกับความไม่เท่าเทียมกันในทางสังคม เนื่องด้วยความแตกต่างของพลเมืองในด้านอำนาจ และชนชั้นทางสังคม จนทำให้การกระจายทรัพยากรไม่ทั่วถึงและเท่าเทียมกัน<sup>75</sup>

#### ตัวแบบความเป็นพลเมือง

ในการศึกษาวิจัยนี้ ผู้เขียนได้จำกัดขอบเขตของการอธิบายแนวความคิดความเป็นพลเมืองด้วยการนำเอาตัวแบบความเป็นพลเมืองที่คลาสสิกของ T.H.Marshall ซึ่งเป็นการกล่าวถึงรูปแบบของความเป็นพลเมืองในยุคสมัยใหม่ ช่วงที่ภาวะของความเป็นรัฐชาติกำลังเข้มข้น ระหว่างศตวรรษที่ 18-20 มาเป็นตัวอย่างเพื่อทำความเข้าใจต่อความเป็นพลเมืองแบบเดิม แต่จะพบว่าหลังจากผ่านศตวรรษที่ 20 มาแล้ว ความเป็นพลเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม จึงได้นำเอาตัวแบบของ Anthony Elliott มาเสนอความเป็นพลเมืองอีกชุดหนึ่งที่มีความแตกต่างไปจากเดิม โดยจะเน้นที่ความเป็นพลเมืองทางวัฒนธรรม (cultural citizenship) ทั้งนี้ เพื่อแสดงให้เห็นถึงพลวัตของความเป็นพลเมืองอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

Marshall ได้กล่าวถึงความเป็นพลเมืองในด้านที่เป็นสิทธิอย่างหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยสิทธิ 3 ด้าน กล่าวคือ สิทธิทางกฎหมาย (civil rights) สิทธิทางการเมือง (political rights) และสิทธิทางสังคม (social rights) สิทธิทั้ง 3 ด้านนี้มีลักษณะที่สัมพันธ์กันอย่างมีวิวัฒนาการ ตัวแบบสิทธิ

<sup>73</sup> Paul Barry Clarke, Ibid., p.22.

<sup>74</sup> Henry Jones, *Principles of Citizenship* (London : Macmillian, 1999), p.57. in Ibid., p.23.

<sup>75</sup> Bryan S.Turner, Ibid., pp. 2-3.

พลเมืองของ Marshall เกิดจากการศึกษาบริบทของสังคมอังกฤษเป็นหลัก โดยเขากล่าวว่า ความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองกับรัฐมีลักษณะเป็นวงกลม กล่าวคือ รัฐเกิดขึ้นจากพลเมือง ซึ่งพลเมืองแต่ละคนได้มอบอำนาจอธิปไตยให้แก่รัฐด้านหนึ่ง อีกด้านหนึ่งคือการทำรัฐเป็นฝ่ายกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิเป็นพลเมืองหรือคนของรัฐ พร้อมกับทำให้ผลประโยชน์ในเชิงสิทธิแก่พลเมือง<sup>76</sup> ซึ่งทำให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองเป็นไปในทิศทางที่ต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน กล่าวคือปัจเจกบุคคลในฐานะที่เป็นพลเมืองมีพันธะที่ต้องผูกพันต่อรัฐเรียกว่าหน้าที่ ในทางกลับกันรัฐก็มีพันธะที่จะต้องปกป้องและคุ้มครองคนของตนด้วยการให้สิทธิแก่บุคคลเหล่านั้นเป็นการตอบแทน

สำหรับ Marshall แล้วความเป็นพลเมืองคือ สถานภาพที่มอบให้แก่คนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับการเป็นพลเมืองของรัฐ โดยพลเมืองเหล่านั้นจะมีความเท่าเทียมกันทั้งด้านสิทธิและหน้าที่ที่มาพร้อมกับการเป็นพลเมือง ซึ่งพลเมืองในทัศนะของ Marshall ประกอบไปด้วยสิทธิ 3 ด้าน ดังนี้

1. สิทธิทางกฎหมาย (civil rights) เป็นสิทธิด้านแรกที่พลเมืองได้รับ โดยเป็นสิทธิที่อยู่ติดตัวพลเมือง เช่น เสรีภาพในชีวิต ทรัพย์สิน การแสดงความคิดเห็น การนับถือศาสนา การเรียกร้องความยุติธรรม ซึ่งรัฐได้จัดตั้งสถาบันที่เป็นทางการรองรับการใช้สิทธิด้านนี้ของพลเมือง เช่น หน่วยงานราชการต่างๆ จะสังเกตได้ว่าสิทธิด้านนี้เป็นสิทธิที่เกิดขึ้นพร้อมๆ กับการสร้างชาติที่มีมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 เป็นต้นมา สิทธิด้านนี้มีผลกระทบต่อรูปแบบชีวิตดั้งเดิมของผู้คนในแง่ของการมีอิสระในตนเองภายใต้การกำหนดของกฎหมาย กล่าวได้ว่าเป็นการขยายความคิดเรื่องการกำหนดตัวเอง (self-determination) จากระดับรัฐลงมาสู่ระดับปัจเจกอีกชั้นหนึ่ง อนึ่ง สิทธิทางกฎหมายของพลเมือง ยังเชื่อมโยงไปสู่สิทธิด้านอื่นตามมาด้วย เนื่องจากสิทธิด้านกฎหมายถือเป็นฐานคิดในเรื่องของการรักษาสถานภาพของการเป็นพลเมืองของปัจเจกเอาไว้

2. สิทธิทางการเมือง (political rights) เป็นสิทธิที่แยกออกมาจากสิทธิทางกฎหมายเมื่อรัฐเริ่มให้ความสำคัญต่อสิทธิด้านนี้อย่างจริงจัง ทำให้พลเมืองมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และมีสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น กล่าวได้ว่าสิทธิทางการเมืองที่ปรากฏในศตวรรษที่ 19 และศตวรรษที่ 20 ตอนต้นไม่ใช่สิทธิที่มีความใหม่หรือแตกต่างจากสิทธิทางกฎหมายที่มีอยู่เดิมอย่างแท้จริง เพราะสิทธิด้านนี้เป็นเพียงการขยายความคิดเรื่องสิทธิทางกฎหมายให้มีความชัดเจนขึ้นเท่านั้น เนื่องมาจากสิทธิทางการเมืองได้ถูกผูกขาดโดยชนชั้นนำที่ถืออภิสิทธิ์เพียงบางกลุ่ม แต่หลังจากที่มีสิทธิทางการเมืองขึ้นมา ฐานของการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ขยายไปสู่

<sup>76</sup> ธีรยุทธ บุญมี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 166-167.

พลเมืองในวงกว้างมากขึ้น<sup>77</sup> ทั้งนี้ สิทธิทางการเมืองของพลเมืองถูกรองรับด้วยระบบการเมืองแบบรัฐสภาตามวิถีทางการพัฒนาประชาธิปไตยสมัยใหม่เป็นสำคัญ<sup>78</sup> ตามที่ Marshall ได้เสนอตัวแบบสิทธิทางการเมืองไว้ จะเห็นได้ว่าเป็นสิทธิที่มุ่งทำความเข้าใจพลเมืองในสังคมการเมืองตะวันตกหรือกล่าวต่อไปได้ว่าเป็นการมองความเป็นพลเมืองที่อยู่บนฐานของความเป็นสมัยใหม่ ที่เกิดจากการพัฒนาแบบทุนนิยมซึ่งกลายเป็นต้นเหตุของการเกิดสิทธิทางสังคมตามมาอีกด้านหนึ่ง

3. สิทธิทางสังคม (social rights) มีที่มาจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในแนวทางทุนนิยมที่เป็นสาเหตุของความไม่เป็นธรรมทางสังคม โดยเน้นที่ความไม่เท่าเทียมทางรายได้เป็นหลัก ทำให้เกิดปัญหาสังคมตามมา เช่น สุขภาพอนามัย สาธารณูปโภค ที่อยู่อาศัย การศึกษา<sup>79</sup> Marshall ยังได้กล่าวถึงการแยกสิทธิทางสังคมออกจากสิทธิทางกฎหมายและสิทธิทางการเมืองด้วยว่ามาจากเหตุผลหลัก 3 ประการ ประการแรก ความสำคัญของหลักความเท่าเทียมกันในสังคม ซึ่งถือเป็นการขยายฐานของความเป็นพลเมืองในสังคมให้กว้างขึ้น ประการต่อมาคือความไม่เท่าเทียมกันทางด้านรายได้ที่เพิ่มมากขึ้นระหว่างชนชั้นต่างๆ เหตุผลประการสุดท้าย มาจากการพัฒนาการผลิตให้มีผลผลิตเป็นจำนวนมาก (mass production) และการขยายฐานการบริโภคสู่มวลชน (mass consumption) ที่เป็นชนชั้นแรงงาน<sup>80</sup> จากทั้ง 3 ประการข้างต้น สิทธิทางสังคมจึงมีจุดประสงค์เพื่อแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมทางสังคมทั้งระบบ

สิทธิทางสังคมจึงถือเป็นความพยายามที่จะกระจายทรัพยากร (redistribution) ให้แก่พลเมืองอย่างทั่วถึง รูปธรรมที่เห็นได้ชัดคือ ข้อบังคับของรัฐที่ออกมาในรูปของหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตาม เช่น การกำหนดอัตราการเสียภาษีที่ต้องการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม สิทธิด้านนี้จึงเท่ากับเป็นการจัดสวัสดิการแก่พลเมืองโดยรัฐอีกทางหนึ่ง ในทางเดียวกัน การจัดสวัสดิการให้แก่พลเมืองเท่ากับเป็นการลดปัญหาอันเกิดจากการพัฒนาในแนวทางทุนนิยมที่ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างชนชั้นต่างๆ เพราะสิทธิทางกฎหมายหรือสิทธิทางการเมือง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจต่างก็เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมทางสังคมได้ทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม Anthony Giddens เห็นว่าสิทธิทางสังคมของ Marshall น่าจะมีลักษณะเป็นสิทธิทางเศรษฐกิจ (economic rights) มากกว่าสิทธิทางสังคม เพราะสิทธิทางเศรษฐกิจของ Giddens หรือสิทธิทางสังคมของ Marshall เกิดจากภาวะของการเป็นสังคมทุนนิยมที่เอื้อประโยชน์ให้แก่คนบางกลุ่ม ทำให้ต้องขยายสิทธิทางเศรษฐกิจให้ครอบคลุมพลเมืองทุกคน<sup>81</sup>

<sup>77</sup> Anthony Giddens, *Ibid.*, p.203.

<sup>78</sup> Bryan S. Turner, *Ibid.*, p.6.

<sup>79</sup> ธีรยุทธ บุญมี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 67.

<sup>80</sup> Engin F. Isin and Patricia K. Wood, *Citizenship and Identity* (London : SAGE, 1999), pp.28-29.

<sup>81</sup> Anthony Giddens, *Ibid.*, p.206-207.

Giddens จึงเห็นว่าสิทธิทางสังคมของ Marshall เป็นวิธีการแก้ปัญหาสังคมอันเกิดจากระบบเศรษฐกิจทุนนิยมที่เอื้อประโยชน์ให้แก่คนบางกลุ่ม

โดยทั่วไปแล้ว สิทธิทางกฎหมายและสิทธิทางการเมืองถือเป็นแก่นสำคัญ (essence) ในตัวมนุษย์ที่ไม่สามารถละเมิดได้ โดยจัดเป็นสิทธิขั้นปฐมภูมิ ส่วนสิทธิขั้นทุติยภูมิคือสิทธิทางสังคมที่เป็นพันธะให้รัฐต้องจัดหาให้แก่พลเมือง เพราะฉะนั้นสิทธิทางกฎหมายและสิทธิทางการเมืองเป็นสิทธิที่มีอยู่ในตัวพลเมืองเพื่อป้องกันไม่ให้รัฐเข้ามาแทรกแซงได้เช่น สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในการแสดงออก ในขณะที่สิทธิทางสังคมกลับกลายเป็นสิทธิในด้านที่รัฐสามารถเข้ามาแทรกแซงได้ด้วยการจัดสวัสดิการให้แก่พลเมืองในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคม<sup>82</sup>

อย่างไรก็ดี แม้ตัวแบบความเป็นพลเมืองของ Marshall จะถูกยึดถือเป็นแนวคิดสำคัญมานาน แต่หลังจากศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา สภาพความเป็นรัฐชาติที่ประกอบด้วยอำนาจอธิปไตยเพียงหนึ่งเดียวและความเป็นพลเมืองของรัฐใดรัฐหนึ่ง หรือกระทั่งช่องว่างระหว่างชนชั้นของพลเมืองด้วยกันเอง โดยเฉพาะตัวแบบการเป็นพลเมืองของ Marshall ก็ได้ถูกวิพากษ์ว่าไม่มีความเหมาะสมที่จะอธิบายความเป็นพลเมืองในปัจจุบันได้อย่างครบถ้วน โดย Anthony Elliott มองว่าความเป็นพลเมืองในปัจจุบันไม่ได้เน้นเรื่องของความเป็นรัฐชาติหรือสิทธิต่างๆที่พลเมืองจะได้รับเท่านั้น แต่กระบวนการโลกาภิวัตน์ (globalization) หรือแม้แต่ทัศนคติท้องถิ่นนิยม (localism) ได้ส่งผลเป็นการปรับเปลี่ยนลักษณะของการเป็นพลเมืองที่แตกต่างจากอดีต<sup>83</sup> อาทิเช่น การเรียกร้องสิทธิของชนกลุ่มน้อยหรือผู้อพยพที่อยู่นอกกระแสวัฒนธรรมหลักของชาติให้ยอมรับในสิ่งที่พวกเขาเป็น ซึ่งสะท้อนให้เห็นเป็นสำคัญว่าความเป็นพลเมืองในปัจจุบันไม่ได้เกิดจากการที่รัฐกำหนดเพียงฝ่ายเดียว แต่ยังเกิดจากการกำหนดตนเองของคนในประเทศอีกด้วย

เช่นเดียวกับที่ Veit Bader ได้กล่าวถึงอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ที่มีผลต่อสถาบัน วัฒนธรรม และการเมืองของรัฐชาติที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยทั้งหลาย ว่าได้ส่งผลต่อความเป็นพลเมืองอยู่ 3 ประการ ประการแรกเป็นปัญหาที่สามารถเชื่อมโยงได้ทั่วโลก เช่น ระบบนิเวศ ความเสี่ยงต่อความมั่นคงของประเทศ เช่น ความรุนแรง การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ รวมถึงความยากจน ซึ่งไม่ได้เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเฉพาะบางพื้นที่ แต่เป็นปัญหาที่เสมือนว่าได้ส่งผลกระทบต่อทั่วถึงกันด้วยอิทธิพลของการสื่อสารในปัจจุบัน ประการถัดมา เนื่องมาจากลักษณะพรมแดนที่เปิดกว้างทำให้มีผลต่อความเป็นพลเมืองของรัฐ โดยมีสาเหตุมาจากการอพยพเคลื่อนย้ายของผู้ลี้ภัยและผู้อพยพ ทำให้ไม่สามารถยึดเอาหลักการพิจารณาการเป็นคนของรัฐแบบเดิมอีกต่อไปได้ เช่น การให้สัญชาติแก่คนต่างด้าวบางกลุ่ม ในขณะที่เดียวกันก็มีการกีดกันการได้สัญชาติของคนกลุ่มอื่นที่มี

<sup>82</sup> ธีรยุทธ บุญมี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 168.

<sup>83</sup> Anthony Elliott, "The Reinvention of Citizenship," in Nick Stevenson, *Culture & citizenship* (London : SAGE, 2001), p.47.

ลักษณะของความเป็นต่างด้าวเหมือนกัน ประการสุดท้ายมีสาเหตุมาจากสภาวะของความหลากหลายทางชาติพันธุ์ภายในรัฐต่างๆ มีผลต่อแนวคิดความเป็นพลเมือง วัฒนธรรมทางการเมือง และสถาบันต่างๆ ของรัฐ ทำให้ท้ายที่สุด รัฐจำเป็นต้องคลายความเป็นเอกภาพระหว่างความเป็นชาติ (nationhood) และความเป็นชาติพันธุ์ (ethnicity) ลงมาให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม<sup>84</sup> พอที่จะยอมรับความแตกต่างทางวัฒนธรรมของชาติพันธุ์ต่างๆ ได้ จะเห็นได้จากการเกิดชาติที่มักเป็นการรวมเอาชนชาติต่างๆ เข้ามารวมกัน แล้วสถาปนาความเป็นชาติหลักขึ้น ความเป็นชาติจึงมีนัยของการลดทอนความหลากหลายทางชาติพันธุ์ลงให้รัฐสามารถปกครองคนในชาติได้ แต่จากความคิดของ Bader ทำให้เห็นว่าความเป็นพลเมืองต้องทำความเข้าใจอยู่บนฐานของการยอมรับความแตกต่างและหลากหลายทางชาติพันธุ์มากกว่าที่จะยึดความเป็นเอกภาพทางชาติพันธุ์เพียงอย่างเดียว

ในบริบทของการให้ความสำคัญต่อความเป็นพลเมืองทางวัฒนธรรม (cultural citizenship) ได้ชี้ให้เห็นว่าแนวความคิดเรื่องชนชั้น อันเป็นที่มาของความไม่เท่าเทียมกันของพลเมืองในระบบทุนนิยมแบบเดิม ไม่ใช่ประเด็นหลักของความแตกต่างทางสังคมอีกต่อไป เพราะภายใต้ระบบทุนนิยมก้าวหน้า (advanced capitalism) ที่มาไกลกว่าทุนนิยมแบบเดิม ทำให้ประเด็นของความเป็นพลเมืองถูกเน้นไปที่อัตลักษณ์ (identity) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเพศสภาพ (gender) ความเป็นชาติพันธุ์ (ethnicity) และเชื้อชาติ (race) แทน<sup>85</sup>

ทั้งนี้ เป็นเพราะการศึกษาความเป็นพลเมืองทางวัฒนธรรมได้เสนอข้อถกเถียงว่าความเป็นพลเมืองที่ให้ความสำคัญกับชนชั้นเป็นหลักนั้น มักจะขาดความรอบด้านในการมองความเป็นพลเมืองในฐานะที่ต่างก็เป็นปัจเจกบุคคลเหมือนกัน โดยการศึกษามุ่งทำความเข้าใจความเป็นพลเมืองทางวัฒนธรรม โดยพยายามที่จะศึกษาพลเมืองในฐานะที่เป็นผู้กระทำ (active citizenship) มากกว่าความเป็นพลเมืองที่ถูกกระทำหรือด้อยศักยภาพ (passive citizenship) ดังเช่นตัวแบบสิทธิพลเมืองของ Marshall ที่รัฐสามารถกำหนดสิทธิต่างๆ ให้แก่พลเมืองอย่างค่อยเป็นค่อยไป (ศตวรรษที่ 17-19) ซึ่งเห็นได้จากความคิดของ Giddens ที่มองว่าสิทธิทั้ง 3 ด้านของ Marshall เป็นเครื่องมือในการควบคุมคนไปในตัว ไม่ว่าจะเป็สิทธิทางกฎหมาย สิทธิทางสังคม หรือสิทธิทางการเมือง ล้วนแล้วแต่เป็นอำนาจที่รัฐสามารถใช้เพื่อการสอดส่องดูแลพลเมือง อาทิ งานทะเบียนราษฎร อันเป็นที่มาของการเข้าถึงบริการสวัสดิการสังคม เช่น การศึกษา การ

<sup>84</sup> Veit Bader, "Institutions, Culture and Identity of Transnational Citizenship : How much Integration and "Communal Spirit" is Needed?, in Colin Crouch, Klaus Eder, and Damian Tambini (ed.), Citizenship, Markets, and the State (Oxford : Oxford University Press, 2001), pp.197-198.

<sup>85</sup> Engin F. Isin and Patricia K. Wood, *Ibid.*, p.123.

รักษาพยาบาล เหล่านี้ได้กลายเป็นปัจจัยเสริมให้รัฐมีความชอบธรรมที่จะกำหนดสถานะความเป็นพลเมืองขึ้นมา

โดยกลุ่มที่ยึดถือแนวทางพลเมืองทางวัฒนธรรมเห็นว่าความเป็นชนชั้นที่ถูกหยิบยกขึ้นเป็นสาระสำคัญของการสร้างความแตกต่างระหว่างพลเมือง ประกอบกับสภาพสังคมที่มีการแบ่งงานกันทำ (division of labor) และการมีลำดับชั้นทางสังคม (social hierarchy) ทำให้ผู้อยู่ในฐานะด้อยกว่าถูกกดหรือลดสภาพความเป็นพลเมืองลง เช่นพลเมืองที่มีสิทธิทางกฎหมาย และสิทธิทางสังคม แต่ไม่มีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเลือกตั้งระดับประเทศ หรืออีกนัยหนึ่งคือการเป็นพลเมืองที่ขาดสิทธิทางการเมือง โดย Yuval-Davis เรียกคนกลุ่มนี้ว่าเป็นพวก *denizen*<sup>86</sup> หรือพลเมืองที่ถูกปฏิเสธสิทธิของการเป็นพลเมือง

ด้วยเหตุของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ความคิดเรื่องพลเมืองทางวัฒนธรรมกลายเป็นแนวทางที่จะทำความเข้าใจความเป็นพลเมืองที่ต่างไปจากเดิม โดยพลเมืองทางวัฒนธรรมได้เผยให้เห็นจุดยืนว่าไม่ได้เน้นวัฒนธรรมเพียงมิติเดียว แต่ยังรวมถึงมิติทางการเมืองและสังคมที่จะเป็นเครื่องมือในการเรียกร้องและต่อสู้เพื่อสร้างความเท่าเทียมให้แก่พลเมือง<sup>87</sup> เช่นเดียวกับที่ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร มองว่าแนวคิดเรื่องพลเมืองทางวัฒนธรรมต้องการให้กลุ่มวัฒนธรรมหรือกลุ่มเชื้อชาติได้รับการยอมรับในความเป็นอิสระพอที่จะสามารถจัดการกับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับจารีตปฏิบัติของตนได้<sup>88</sup> ในทางเดียวกัน Turner ได้กล่าวว่าพลเมืองที่สามารถเรียกร้องเพื่อสร้างการยอมรับให้แก่ตนเองได้ เป็นนัยยะของการต่อสู้ทางสังคม โดยเป็นรูปแบบของพลเมืองที่มีศักยภาพ (active) ในทางตรงกันข้าม หากพบว่าพลเมืองเป็นสิทธิที่ได้รับและถูกกำหนดจากชนชั้นปกครองแต่เพียงฝ่ายเดียว ก็จะเป็นลักษณะของพลเมืองที่ด้อยศักยภาพ (passive) ไป<sup>89</sup>

พลเมืองทางวัฒนธรรมตามความเข้าใจของ Turner คือความเป็นพลเมืองที่ถูกนิยามตามหลักสังคมวิทยา โดยแสดงให้เห็นความคิดในกรอบของสังคม กฎหมาย การเมือง และวัฒนธรรมที่ไม่ได้ให้ความสำคัญแต่เพียงการแสดงความเป็นพลเมืองโดยทั่วไป แต่ได้ขยายความสำคัญมาถึงความเป็นสมาชิกของชุมชนที่มีลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรม อันแตกต่างจากการเป็นสมาชิกของชุมชนอื่น กล่าวคือ ความเป็นพลเมืองทางวัฒนธรรมจะต้องมีความแนบแน่นกับวัฒนธรรมของชาติได้อย่างสมบูรณ์แบบ<sup>90</sup>

<sup>86</sup> Nira Yuval-Davis, *Ibid.*, p.72.

<sup>87</sup> Jude Bloomfield and Franco Bianchini, "Cultural Citizenship and Urban Governance in Western Europe," in Nick Stevenson (ed.), *Ibid.*, p.101.

<sup>88</sup> ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ (กรุงเทพฯ : วิชาษา, 2545), หน้า 34.

<sup>89</sup> Bryan S. Turner, "Postmodern Culture/Modern Citizens," in Bart Van Steenberghe (ed.), The condition of Citizenship (London : SAGE, 1994), pp.158-159.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p.159.

แต่ Turner มองแนวคิดความเป็นพลเมืองที่เน้นวัฒนธรรมในปัจจุบันว่า โดยเนื้อแท้แล้ว เป็นลักษณะของการทำลายหรือการผนวกรวมวัฒนธรรมดั้งเดิมของชาวพื้นเมือง จนทำให้เส้นแบ่งระหว่างสิทธิของความเป็นพลเมืองกับสิทธิมนุษยชนเจือจางลง และอาจกลายเป็นความขัดแย้งได้ ประการต่อมา ในสังคมที่มีการแบ่งแยกชนชั้นอย่างชัดเจนอยู่ 2 ชั้นชั้น คือ ชั้นปกครอง (ruling class) และชนชั้นที่อยู่ใต้การปกครอง (subordinate class) ความเป็นพลเมืองทางวัฒนธรรมอาจเป็นลักษณะของการกีดกัน (exclusion) และการผลักดันคนที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรมให้กลายเป็นพวกชายขอบ (marginalization) ประการที่สาม สภาพสังคมปัจจุบันที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม (multiculturalism) มากขึ้น ทำให้ความสามารถในการรักษาวัฒนธรรมของชาติ (national culture) หรือวัฒนธรรมร่วม (common culture) ลดน้อยลง ประการสุดท้าย Turner มองว่าวัฒนธรรมแห่งชาติที่เป็นสาระสำคัญของวิถีคิดในแบบพลเมืองทางวัฒนธรรมคือการอำพรางหรือการกีดกันวัฒนธรรมอื่น<sup>91</sup>

อย่างไรก็ดี Turner ยังได้เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม (cultural identity) กับความเป็นพลเมืองทางวัฒนธรรม (cultural citizenship) ในฐานะที่เป็นประเด็นทางการเมืองอย่างหนึ่ง อันเป็นผลมาจากการพัฒนาของระบบการศึกษามวลชน (mass education) รวมถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรม การเชื่อมโยงโลก และการสลายตัวของลัทธิของอาณานิคม ว่าย่อมจะมีผลต่อกลุ่มชาติพันธุ์และชนกลุ่มน้อยต่างๆ ที่พยายามอ้างความเป็นอิสระทางวัฒนธรรม (cultural autonomy) ของตนเองไว้<sup>92</sup>

สำหรับการศึกษาตัวแบบความเป็นพลเมืองทางวัฒนธรรม ผู้เขียนได้นำเอาตัวแบบความคิดของ Anthony Elliott ที่มองความเป็นพลเมืองในยุคปัจจุบันว่าเป็นการปะทะกันระหว่างความเป็นสมัยใหม่ (modernity) และหลังยุคหลังสมัยใหม่ (postmodernization) ทั้งนี้ Elliott ได้เสนอมุมมองที่เกี่ยวกับตัวตน (self) เพื่อที่จะทำความเข้าใจความเป็นพลเมืองทั้งด้านที่เกี่ยวกับตัวบุคคลเองและด้านที่เป็นการเมือง โดยทั้ง 2 ด้านนี้ได้รับอิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นการสื่อสารมวลชน (mass media) โลกาภิวัตน์ (globalization) เทคโนโลยีทางการสื่อสารแบบใหม่ ความเป็นสมัยใหม่ และการเข้าสู่ยุคหลังสมัยใหม่<sup>93</sup> สิ่งเหล่านี้ได้กลายมาเป็นปัจจัยหลักที่มีผลต่อการศึกษาคำความเป็นพลเมืองแบบใหม่ ซึ่งจะได้ใช้เป็นแนวทางอธิบายความเป็นพลเมืองในปัจจุบัน โดยเฉพาะความเป็นพลเมืองในด้านที่แสดงความเป็นคนของรัฐ เพื่อพิจารณาถึงความเป็นมาทางสังคมและการเมืองที่มีส่วนต่อการรับรู้และสร้างความเข้าใจความเป็นพลเมืองระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคล ดังจะเห็นว่าบริบททางสังคมและการเมืองที่แวดล้อม

<sup>91</sup> Ibid., pp.159-160.

<sup>92</sup> Bryan S.Turner, "Outline of General Theory of Cultural Citizenship," in Nick Stevenson (ed.), Ibid., p.18.

<sup>93</sup> Anthony Elliott in Nick Stevenson (ed.), Ibid., pp.53-54.

ปัจเจกบุคคลมีผลต่อการสร้างวาทกรรมทางความคิดในเรื่องความเป็นคนไทยของคนในอำเภอแม่  
 อาย จังหวัดเชียงใหม่ ดังที่เสนอไว้ในบทที่ 5

ตัวแบบของความคิดความเป็นพลเมืองที่ Elliott เสนอไว้<sup>94</sup> ได้แบ่งระดับความเป็นพลเมือง  
 ที่เกี่ยวข้องกับบริบทต่างๆอยู่ 4 ระดับ คือ ระดับปัจเจกบุคคล (subjectivity) ระดับความสัมพันธ์  
 ระหว่างปัจเจกบุคคล (intersubjectivity) ระดับต่อมาคือการเมืองระดับรอง (subpolitics) และ  
 ระดับสุดท้ายเป็นระดับสากล (globality) โดยแสดงเป็นตารางได้ดังนี้<sup>95</sup>

ตารางที่ 2.1 ตัวแบบความเป็นพลเมืองของ Anthony Elliott

บริบท	ลักษณะ	รูปแบบ
ระดับปัจเจกบุคคล (subjectivity)	ตัวตนที่รับรู้ได้ด้วยสามัญ สำนึกและจิตใต้สำนึก	จิตใจ, ร่างกาย อัตลักษณ์, ความแตกต่าง
ระดับความสัมพันธ์ระหว่าง ปัจเจกบุคคล (intersubjectivity)	ความสัมพันธ์ที่ปัจเจกมีต่อ ผู้อื่น โดยอัตลักษณ์ถูกแบ่ง ออกเป็นส่วนๆ ทั้งที่มีความ เหมือนและความต่าง	เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะ ของการเชื่อมโยงความคิด
การเมืองระดับรอง (subpolitics)	สถานะที่มีร่วมกัน (communal points) ทั้งที่มีลักษณะเปิด กว้าง (opening) และปิดกั้น (closure)	วาทกรรมพลเมือง (civic discourse) การสะดุด, ระส่ำระสาย (disruption) การผลิตซ้ำ (reproduction)
ระดับสากล (globality)	ความเชื่อมโยงระหว่าง ลักษณะสากล (global) และ ลักษณะเฉพาะที่ (local)	สื่อมวลชน, สหประชาชาติ ขบวนการทางสังคม การข้ามสาขาความรู้ (trans-disciplinarity)

1. ระดับปัจเจกบุคคล เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการสร้างและการรับรู้ตัวเองของพลเมืองในฐานะ  
 ที่เป็นปัจเจกๆ หนึ่ง ความเป็นพลเมืองในระดับนี้ถูกเชื่อมโยงกับอัตลักษณ์ ความเป็นมา สังคมและ

<sup>94</sup> Ibid., pp.54-59.

<sup>95</sup> ปรับเปลี่ยนมาจากIbid., p.54.



การปกครอง ซึ่งมีผลต่อการสร้างตัวตนของพลเมืองขึ้นมา โดย Elliott มองว่าความเป็นพลเมืองในระดับนี้เกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐผ่านทางระบบสวัสดิการต่างๆที่รัฐจัดทำให้ ถึงแม้ว่าพลเมืองในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลจะมีสิทธิในการกำหนดตัวเองหรือมีอิสระในตัวเองบ้างก็ตาม แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าระบบสวัสดิการเป็นมาตรการหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการควบคุมพลเมืองโดยตรง และเป็นมาตรการที่ทำหน้าที่โดยระบบการศึกษา สาธารณูปโภค การจัดหางาน ความเป็นพลเมืองในระดับนี้จึงมีความสอดคล้องกับแบบแผนของสังคมไปโดยปริยาย

2.ระดับความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคล ในระดับนี้ Elliott เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเผยแพร่หรือการผลิตซ้ำและการกำหนดความเป็นพลเมืองผ่านอาณาบริเวณของประชาคมทางการเมือง เพราะฉะนั้นความเป็นพลเมืองระดับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลนี้ จึงเป็นเรื่องของการอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม โดยมีการกำหนดลักษณะเฉพาะขึ้นมาให้สอดคล้องกับการรักษาความเป็นปึกแผ่นร่วมกัน เช่น การปกครอง การกำหนดพื้นที่อาณาเขต การสร้างเอกลักษณ์ร่วมกัน โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลแบบนี้เป็นลักษณะของการผนวกรวม (inclusion) และการกีดกัน (exclusion) ที่ถือเป็นวิธีคิดสำคัญในการรักษารัฐชาติ เห็นได้จากกรณีชนกลุ่มน้อยหรือชนพื้นเมืองดั้งเดิมที่มีวัฒนธรรมต่างจากวัฒนธรรมหลักของประเทศได้ถูกกลืนจนความเป็นพลเมืองให้อยู่ต่ำกว่าพลเมืองทั่วไป วิธีการที่รัฐนำมาใช้สลายความเป็นอื่น (others) ก็คือการผสมกลมกลืน (assimilation) ซึ่งกลายเป็นเครื่องมือของรัฐในการผนวกรวมคนเหล่านี้ให้กลายเป็นพลเมืองด้วยการสลายวัฒนธรรมดั้งเดิมไป

3.การเมืองระดับรอง โดย Beck ได้กล่าวถึงรูปลักษณะการเมืองระดับนี้ว่า เป็นการเมืองที่แยกออกจากการเมืองที่มีความเป็นทางการเมืองหรือการเมืองที่มีโครงสร้างอย่างชัดเจน โดยกลุ่ม (agents) ภายนอกโครงสร้างนั้นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อประเด็นปัญหาสังคมได้ โดยได้หมายรวมถึงคนทั่วไป (individuals) ที่สามารถนึกกำลังรวมกันเป็นกลุ่ม/เครือข่ายทางสังคม (social agents) เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับต่างๆ<sup>96</sup>

อีกด้านหนึ่ง Elliott ได้ชี้ให้เห็นสถานะของการดำรงอยู่ร่วมกัน (communal points) หรือจุดร่วมของปัญหา ว่าไม่ขึ้นอยู่กับการเรื่องของความเหมือนทางกายภาพอีกต่อไป อันเนื่องมาจากการคลี่คลายตัวของพันธะสังคมแบบเก่าได้ทำให้เกิดสภาพการณ์ที่ต่างไปจากเดิม จนทำให้มุมมองความเป็นพลเมืองเปลี่ยนแปลงไป เช่นกรณีของการอพยพเคลื่อนย้ายถิ่นที่มีความแตกต่างระหว่างวัฒนธรรมจะกลายเป็นการปะทะเพื่อประสานระหว่างวัฒนธรรมเดิมที่ติดตัวมาของผู้อพยพกับวัฒนธรรมใหม่ที่ผู้อพยพเข้ามาพักพิง เพราะฉะนั้นพลเมืองที่เกิดจากการประสานทางวัฒนธรรมในลักษณะนี้จึงมิใช่พลเมืองที่มีวัฒนธรรมเป็นเนื้อเดียวกันโดยสิ้นเชิง โดย Urry เปรียบเทียบให้

<sup>96</sup> U.Beck, *The Reinvention of Politics* (Cambridge : Polity,1997), p.103. in *Ibid.*, p.57.

เห็นว่าสิทธิของพลเมืองในปัจจุบัน เป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องกับการใช้หรือการบริโภควัฒนธรรมอื่นๆที่มีอยู่ทั่วโลก<sup>97</sup> ในด้านหนึ่งวัฒนธรรมจึงไม่แตกต่างจากการเป็นสินค้าให้พลเมืองหรือแม้แต่นักท่องเที่ยวสามารถที่จะบริโภคได้อย่างทั่วถึง เปรียบเทียบได้กับการรับรู้และการสร้างตัวตน (self) ของพลเมือง ที่เกิดจากการหยิบยกเอาวัฒนธรรมต่างๆมาทำให้คนอื่นยอมรับในความเป็นปัจเจกบุคคลของตน

4. *ระดับสากล* ด้วยเหตุแห่งการประสานรวมกันระหว่างความเป็นปัจเจก ความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจก การเมืองระดับรอง กลายเป็นที่มาของความเป็นพลเมืองที่เชื่อมโยงความเป็นสากลเข้ากับลักษณะเฉพาะ ประกอบกับประชาคมทางการเมือง (political community) ไม่ได้จำกัดความหมายอยู่เพียงบางแห่ง บางที่ ตรงกันข้าม กลับเป็นการประสานรวมความเป็นท้องถิ่น ความเป็นชาติ และความเป็นสากลเข้าไว้ด้วยกัน จึงทำให้วิถีคิดต่อความเป็นพลเมืองต้องสัมพันธ์กับทิศทางของโลกตามไปด้วย

จากที่ได้กล่าวถึงลักษณะทางความคิดของการเป็นพลเมืองมาแล้วในส่วนนี้ จะเห็นได้ว่าความเป็นพลเมืองนั้น เป็นสถานะของปัจเจกบุคคลที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐเพื่อแสดงความเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับบุคคล โดยจะพบว่า การเป็นพลเมืองของรัฐใดรัฐหนึ่งจะขึ้นอยู่กับการยินยอมของรัฐที่จะให้ "สิทธิ" ของความเป็นพลเมืองแก่ปัจเจก พร้อมๆ กับที่พลเมืองเองก็มี "หน้าที่" ที่ต้องกระทำต่อรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคลจึงถูกกำหนดขึ้นโดยสถานะทางกฎหมายที่เรียกว่า "สัญชาติ" เพื่อแสดงถึงความเป็นพลเมืองของรัฐ โดยจะกล่าวถึงการกำหนดความเป็นพลเมืองไทยที่บัญญัติในพระราชบัญญัติสัญชาติต่อไป

จากที่ได้นำเสนอแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาไปแล้วนั้น สรุปได้ว่าแนวความคิดเรื่องชาติ เป็นส่วนหนึ่งในการศึกษาที่มาและการเกิดชาติ ทั้งในแง่ของความรู้สึกและวิธีการปกครอง อันเป็นรูปแบบหนึ่งที่มาพร้อมกับความเป็นรัฐสมัยใหม่ แนวความคิดเรื่องพุทธจักรวาลวิทยา ที่เป็นส่วนหนึ่งในการทำความเข้าใจรูปแบบวิธีการปกครองคนของไทยในอดีต ซึ่งสะท้อนให้เห็นวิถีคิดของผู้ปกครองที่จะควบคุมคนในสังกัด โดยมีผลมาสู่การเป็นคนไทยในพระราชบัญญัติสัญชาติปัจจุบัน และแนวความคิดเรื่องความเป็นพลเมือง ที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะการเป็นพลเมืองของรัฐสมัยใหม่ที่ต่างจากการเป็นคนของรัฐในอดีต แต่มีลักษณะร่วมกันคือ การเป็นผู้อยู่ใต้ปกครองที่ถูกกำหนดโดยรัฐเหมือนกัน โดยทั้ง 3 แนวความคิดนี้มีส่วนสำคัญในการทำความเข้าใจวิธีการกำหนดความเป็นคนของรัฐตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยจะสะท้อนให้เห็นความคิดทางการเมืองที่อยู่เบื้องหลังพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับปัจจุบัน

<sup>97</sup> J.Urry, *Consuming Place* (London : Routledge,1995), p.165. in Ibid., p.58.

### การสร้างตัวตนของรัฐก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ

ในบทนี้ต้องการนำเสนอการใช้อำนาจการปกครอง (administrative power) ผ่านกลไกรัฐ ในการสร้างตัวตนที่อยู่ภายใต้การปกครอง ในช่วงก่อนการเป็นรัฐสมัยใหม่ (pre-modern state) โดยศึกษาการสร้างตัวตนที่อยู่ในระบบไพร่ ซึ่งเป็นเกณฑ์ปฏิบัติให้คนที่อยู่ภายใต้อำนาจรัฐใน สมัยก่อนจะต้องมี "สังกัด" ไว้อ้างอิง อย่างไรก็ตาม ความเป็นคนของรัฐหรือการเป็นไพร่ในสมัยก่อน ยังไม่ถูกกำหนดจากพื้นที่อธิปไตยของรัฐ แต่จะนับว่าเป็นคนของรัฐจากการเข้าสังกัดด้วยการขึ้น ทะเบียนกับมูลนายเป็นหลัก เพราะฉะนั้น ปัจเจกในฐานะที่เป็นคนของรัฐจึงมีความลื่นไหลไม่ติด กับพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ เห็นได้จากการกวาดต้อนผู้คนจากศึกสงครามเพื่อนำมาเป็นคน ของตน หรือการลักลอบเปลี่ยนสังกัดของไพร่หลวงเพื่อมาเป็นไพร่สม ล้วนแต่ชี้ให้เห็นว่าการสร้าง ตัวคนในอดีตจะขึ้นอยู่กับอำนาจของรัฐที่อยู่เหนือตัวคนเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี การสร้างตัวตนก่อนการเป็นรัฐสมัยใหม่ที่เสนอในบทนี้จะมีความสัมพันธ์ เชื่อมโยงกับการศึกษาการสร้างตัวตนโดยพระราชบัญญัติสัญชาติในบทต่อไป เพื่อแสดงให้เห็นถึง รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง ทั้งยังแสดงให้เห็นวิถีคิดและวิธีการ กำหนดความเป็นคนของรัฐในอดีต เพื่อที่จะทำให้เห็นความเชื่อมต่อของการสร้างตัวตนในปัจจุบัน ผ่านพระราชบัญญัติสัญชาติ ที่แม้จะมีวิถีคิดและวิธีการแตกต่างกันตามบริบททางสังคมและ การเมือง แต่ก็มีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การควบคุมตัวคนที่อยู่ใต้การปกครองของรัฐเหมือนกัน

#### 3.1 การสร้างตัวตนก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ

โดยพื้นฐานสังคมไทยในอดีตเป็นสังคมที่ยึดถือระบบศักดินาในการจัดลำดับช่วงชั้นทาง สังคม ซึ่งทำให้เห็นว่าคนได้ถูกแบ่งออกเป็น 2 ชั้นหลัก คือชนชั้นปกครอง และชนชั้นที่ถูก ปกครอง โดยเฉพาะสังคมศักดินาแบบไทยต่างจากสังคมศักดินาในยุโรปตรงที่เป็นลักษณะการ ปกครองที่อำนาจจะจัดกระจายไปยังกลุ่มต่างๆมากกว่าการรวมศูนย์อำนาจไว้ในคนๆเดียวอย่าง ที่ปรากฏในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจการปกครองที่มีลักษณะกระจายตัวดังกล่าว สอดคล้องต้องกันกับการปกครองแบบมณฑลของ Wolters<sup>1</sup> และ Galactic Polity ของ Tambiah<sup>2</sup> ซึ่งล้วนแล้วแต่อธิบายถึงลักษณะอำนาจที่กระจายออกไปจากศูนย์กลางการราชอาณาจักรซึ่ง

<sup>1</sup> ดูรายละเอียดใน O.W.Wolters, *History,Culture,and Religion in Southeast Asian Perspectives* (New York : The Institute of Southeast Aisan Studies,1999), pp.27-40.

<sup>2</sup> ดูรายละเอียดใน S.J.tambiah, *World Conqueror and World Renouncer* (New York : Vail-Ballou,1976), pp.102-131.

ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองเป็นหลัก กล่าวได้ว่าอำนาจรัฐศักดินาของไทยในอดีตมีความอ่อนแอและไม่สามารถขยายอำนาจจากศูนย์กลางให้ครอบคลุมพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลได้อย่างทั่วถึง เมืองต่างๆจึงมีความเป็นตัวของตัวเองและสามารถกำหนดทิศทางของตัวเองได้<sup>3</sup> ในระดับที่แปรผันตามอำนาจของศูนย์กลาง เช่นที่ปรากฏว่าหากเมื่อใดอำนาจรัฐในศูนย์กลางอ่อนแอหรือขาดความเป็นเอกภาพ เมืองที่อยู่รอบๆและขึ้นตรงต่ออำนาจรัฐในศูนย์กลางก็อาจแข็งข้อขึ้นมาได้ หรือตามความเชื่อในพุทธศาสนาที่ว่าผู้ปกครองหรือกษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินในพระราชอาณาเขตก็เป็นเพียงเรื่องที่สมมติขึ้น ในความเป็นจริงแล้ว แทบจะไม่ปรากฏว่ากษัตริย์หรือผู้ปกครองรัฐมีอำนาจครอบคลุมที่ดินทั้งหมดได้<sup>4</sup>

ภายใต้บริบทสังคมศักดินาดังกล่าว การได้ครอบครองที่ดินของชนชั้นปกครองที่ปรากฏในกฎหมายตราสามดวง หมวด"พระไอยการตำแหน่งนาพลเรือน"และ"พระไอยการนาทหารหัวเมือง"ที่ได้จำแนกและกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินของชนชั้นปกครองไว้เรียงตามลำดับศักดินาตั้งแต่ 100,000 จนถึง 25 ซึ่งเป็นจำนวนถือครองต่ำที่สุด การถือครองที่ดินดังกล่าวไม่ได้หมายความว่าเพียงการได้ครอบครองที่ดินจำนวนหนึ่งเท่านั้น แต่ยังมีนัยยะสำคัญต่อการครอบครองคนในฐานะที่เป็นแรงงานอย่างหนึ่งด้วย ซึ่งจะเห็นได้จากจำนวนที่ดินที่มีอยู่มากเมื่อเทียบกับจำนวนคนที่มีอยู่น้อย ศักดินาของไทยจึงเป็นระบบที่ให้ความสำคัญแก่กำลังคนมากกว่าที่ดินไม่เหมือนกับที่เป็นอยู่ในยุโรป<sup>5</sup> กล่าวได้ว่าระบบศักดินาของไทยในอดีตนั้นอาศัยฐานความคิดทางพุทธศาสนาในการสร้างความชอบธรรมให้แก่กษัตริย์ที่อ้างถึงสิทธิและอำนาจในการเป็นเจ้าของพื้นที่และคนที่อยู่ในราชอาณาจักร<sup>6</sup> ซึ่งเห็นได้จากที่มาขององค์จักรพรรดิหรือผู้ปกครองที่ปรากฏอยู่ในแนวคิดพุทธจักรวาลวิทยา ที่เชื่อว่าบารมีของผู้ปกครองจะขึ้นอยู่กับ การได้ครอบครองพื้นที่และโดยเฉพาะกำลังคน เพราะมีส่วนต่อการสร้างเสถียรภาพในอาณาจักรของผู้ปกครองได้อีกทางหนึ่ง

ระบบไพร่จึงถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมกำลังคนของรัฐ โดยเริ่มปรากฏตั้งแต่สมัยที่ไทยยังเป็นอาณาจักรหนึ่งเท่านั้น กล่าวคือตั้งแต่สมัยอาณาจักรสุโขทัย และเริ่มชัดเจนยิ่งขึ้นในสมัยอยุธยา หลักฐานทางประวัติศาสตร์ยังชี้ให้เห็นด้วยว่าอาณาจักรอื่นๆที่อยู่ใกล้เคียง เช่นอาณาจักรล้านนาก็ยังปรากฏว่ามีการควบคุมกำลังคนด้วยระบบไพร่ โดยได้กำหนดขอบข่ายความ

<sup>3</sup> ใจ อึ๊งภากรณ์ และคณะ, การเมืองไทยในทัศนะลัทธิมาร์กซ์ (กรุงเทพฯ : ชมรมหนังสือประชาธิปไตยแรงงาน, 2543), หน้า 15.

<sup>4</sup> เพิ่งอ้าง, หน้าเดียวกัน.

<sup>5</sup> คอวริช เวลส์, การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ, แปลโดย กาญจนี สมเกียรติคุณ และยุพา ชุมจันทร์ (กรุงเทพฯ : โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สหประชาชาติแห่งประเทศไทย, 2519), หน้า 73,78. อ้างถึงใน อัญชลี สุสัยพันธ์, ไพร่สมัย ร.5 : ความเปลี่ยนแปลงของระบบไพร่และผลกระทบต่อสังคมไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ : มุลนิธิโตโยต้าประเทศไทย, 2546), หน้า 53.

<sup>6</sup> อานันท์ กาญจนพันธุ์, พัฒนาการของชีวิตและวัฒนธรรมล้านนา (กรุงเทพฯ : ศูนย์หนังสือ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2527), หน้า 64.

รับผิดชอบกำลังคนตามลำดับชั้นทางสังคมไว้ใน *มังรายศาสตร์* ซึ่งเป็นกฎหมายของพระยามังราย กษัตริย์ล้านนา โดยระบุว่า

“ไพร่สิบคนให้มีนายสิบผู้หนึ่ง ชมกว่านผู้หนึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ติดต่อ(ล่าม) ปาวประกาศเรื่องงานการประจำนายสิบทุกคน นายสิบ 5คน ให้มีนายห้าสิบผู้หนึ่ง มีปากขวาและปากซ้ายเป็นผู้ช่วยรวม 2 คน นายห้าสิบ 2 คน ให้มีนายร้อยผู้หนึ่ง นายร้อย 10 คนให้มีเจ้าพันผู้หนึ่ง เจ้าพัน 10 คน ให้มีเจ้าหมื่นผู้หนึ่ง เจ้าหมื่น 10 คน ให้มีเจ้าแสนผู้หนึ่ง ปกครองเมืองแบบนี้มิให้ขัดเคืองใจพระเจ้าแผ่นดิน”<sup>7</sup>

ในสมัยสุโขทัยก็ปรากฏหลักฐานว่ามีไพร่อยู่เช่นกัน โดยในศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงระบุว่าไพร่เป็นมรดกที่ตกทอดจากรุ่นหนึ่งไปสู่อีกรุ่นหนึ่งได้ กล่าวไว้ว่า “ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใด เกิดล้มหายตายจากลง สมบัติของพ่อไม่ว่าจะเป็นเหย้าเรือนก็ดี ช้างก็ดี ขอสับหัวช้างก็ดี ลูกเมียก็ดี ฉางข้าวก็ดี ไพร่ฟ้าข้าไท ปาหมากปาพลุก็ดี ย่อมตกทอดไปเป็นของลูกทั้งสิ้น”<sup>8</sup> ต่อมา ในสมัยอยุธยาได้มีกฎหมายเพื่อควบคุมไพร่โดยตรง ปรากฏในกฎหมายตราสามดวง ซึ่งถือเป็นวิธีการปกครองที่มีพื้นฐานอยู่ที่ระบบมูลนาย-ไพร่ โดยยึดการควบคุมกำลังคนเป็นหลัก ทำให้คนในสังคมที่มียศสูงสุดจนถึงต่ำสุดต้องขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ของอำนาจในศูนย์กลางของอาณาจักรเป็นสำคัญ<sup>9</sup> หนึ่งของการควบคุมไพร่โดยกฎหมายตราสามดวงเพื่อให้ทุกคนต้องมีสังกัด ซึ่งหมายความว่าไปถึงการได้รับความคุ้มครองและการรับรองสิทธิต่างๆในสังคมตามความเหมาะสม<sup>10</sup> ในทางความคิดแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นวิถีคิดที่คล้ายคลึงกับการเป็นพลเมืองของรัฐสมัยใหม่ ในแง่ที่ว่ารัฐและพลเมืองต่างก็มีความสัมพันธ์กันด้วยสิทธิและหน้าที่ที่มีต่อกัน กล่าวได้ว่าไพร่คือตัวตนที่รัฐสร้างขึ้นมาให้เอื้อต่อการควบคุม การจัดให้คนขึ้นอยู่กับสังกัดที่แบ่งออกเป็นกรมกอง หรือการกำหนดให้ไพร่เป็นตัวตนที่ตกทอดจากรุ่นสู่รุ่นได้ก็เป็นวิถีคิดและเครื่องมือที่จะสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐในการควบคุมคนเหล่านี้

<sup>7</sup> ประเสริฐ ณ นคร (เรียบเรียง), *มังรายศาสตร์* พิมพ์เนื่องในงานพระราชทานเพลิงศพหลวงโหดกิตยานุพัทธ์ (อาสาโหดระกิต) (กรุงเทพฯ : เลียงเชียงจงเจริญ, 2514), หน้า 2.

<sup>8</sup> สมสมัย ศรีสุทรวรรณ (จิตร ภูมิศักดิ์), *โฉมหน้าศักดินาไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ : ศรีปัญญา, 2541), หน้า 114.

<sup>9</sup> ธิดา สาระยา, *โครงสร้างชนชั้นในสังคมไทยสมัยสุโขทัยและอยุธยา (พ.ศ.1800-2112)* รายงานผลการวิจัยทุนวิจัย รัชดาภิเษกสมโภช จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519, หน้า 177.

<sup>10</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 193.

### 3.2 ไพร่ : ตัวคนที่ถูกสร้าง

ไพร่หรือพลเมืองสามัญ หมายถึงประชาชนทั่วไปที่มีเสรีภาพมากกว่าผู้ที่เป็นทาส โดย อัญชลี สุสาย์ณห์ ได้อธิบายว่า ไพร่คือสามัญชนทั้งชายและหญิงที่ไม่ได้เป็นมูลนายและไม่ได้เป็นทาส แต่จำเป็นต้องขึ้นสังกัดต่อมูลนายตามกรมกองแห่งใดแห่งหนึ่ง<sup>11</sup> ในขณะที่ ขจร สุขพานิช มองไพร่ในเชิงหน้าที่ว่า ไพร่เป็นสถานภาพของคนที่ต้อง"รับราชการงานโยธา" กล่าวคือต้องเข้ารายงานตัวและถูกควบคุมเป็นหมู่เหล่า ให้ปฏิบัติงานทำถนน ขุดคลอง สร้างสะพานในช่วงเดือนที่กำหนด โดยไม่ได้รับค่าแรงตอบแทน เพราะถือว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ไพร่จะต้องปฏิบัติตาม<sup>12</sup> ซึ่งเมื่อยึดนิยามไพร่ตาม ขจร จะพบว่าไพร่หมายถึงเฉพาะชายฉกรรจ์ที่ไม่รวมพลเมืองทั่วไปที่เป็นผู้หญิงเอาไว้ด้วย เพราะถือว่าผู้หญิงไม่ได้อยู่ในระบบที่ต้องเกณฑ์แรงงาน<sup>13</sup>

แต่เมื่อพิจารณาจากกฎหมายตราสามดวงในหมวด"พระไอยการบานผแนก"แล้ว พบว่าผู้หญิงมีสถานะที่นับรวมอยู่ในระบบไพร่ตั้งแต่เกิด โดยจะถูกแบ่งเป็นลูกหมู่ที่ขึ้นสังกัดตามบิดามารดาเมื่ออายุได้ 9 ปี เช่นเดียวกับที่ระบุไว้ใน"พระไอยการตำแหน่งนาพลเรือน"ที่กำหนดศักดินาไพร่ที่เป็นหญิงไว้ว่า หญิงตักน้ำ หญิงตีนคลั่งกับหญิงหามวอ ถือศักดินา 20 และหญิงไพร่ราบถือศักดินา 15<sup>14</sup> แสดงให้เห็นว่าทั้งผู้หญิงและผู้ชายต่างก็อยู่ในระบบการควบคุมคนอย่างไพร่เหมือนกัน เพียงแต่มีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบแตกต่างกัน หากยึดความหมายของไพร่ที่เป็นกลางแล้ว พิจารณาได้ว่าไพร่ไม่ได้หมายถึงเฉพาะคนที่อยู่ในระบบเกณฑ์แรงงาน แต่ยังได้รวมถึงชายและหญิงที่เป็นประชาชนทั่วไป หรืออีกนัยหนึ่ง ไพร่คือชนชั้นที่ถูกปกครอง ทั้งจะเห็นว่าไพร่มีความหมายที่อยู่ในระนาบเดียวกับประชาชนหรือพลเมืองในบริบทสังคมการเมืองสมัยใหม่

อย่างไรก็ดี ไพร่ในฐานะที่เป็นคนที่ถูกสร้างขึ้นมาโดยรัฐนั้น ไม่ได้จำเพาะอยู่เพียงไพร่ที่เป็นไทยเท่านั้น แต่ยังได้รวมถึงคนชาติอื่นอีกด้วย เช่น ลาว มอญ เขมร ซึ่งในอดีตจะพบว่าการทำสงครามเพื่อกวาดต้อนหรือการอพยพเข้ามาอาศัยและตั้งรกรากในราชอาณาจักรไทยนั้นมีโอกาสที่จะทำได้ ด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐต้องการกำลังคน จึงเป็นไปได้ว่าคนต่างเชื้อชาติที่ถูกกวาดต้อนและอพยพมาจากอาณาจักรใกล้เคียงจะเข้าสู่วิธีการควบคุมของรัฐเช่นเดียวกับไพร่ไทยโดยทั่วไป<sup>15</sup> ที่สุดแล้ว ระบบไพร่ที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการกับคนในอดีตได้สะท้อนภาพของการผสม

<sup>11</sup> อัญชลี สุสาย์ณห์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 68-69.

<sup>12</sup> ขจร สุขพานิช, *อยุธยาราชธานี* (กรุงเทพฯ : องค์การคำคุณสุภา, 2530), หน้า 120-121.

<sup>13</sup> ปิยะฉัตร ปิตะวรรณ, *ระบบไพร่ในสังคมไทย พ.ศ.2411-2453* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 1.

<sup>14</sup> อัญชลี สุสาย์ณห์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.

<sup>15</sup> สายชล สัตยานุรักษ์, *พุทธศาสนากับแนวความคิดทางการเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก* (พ.ศ.2325-2352) (กรุงเทพฯ : มติชน, 2546), หน้า 173.

กลมกลืนคนที่มีความต่างทางด้านเชื้อชาติและวัฒนธรรมให้เข้ามาในระบบไพร่มากกว่าที่จะเป็นการกีดกันคนต่างชาติอีกนัยหนึ่งด้วย<sup>16</sup>

ตัวตนของไพร่ที่สร้างขึ้นโดยรัฐนั้น ผู้เขียนได้จำแนกที่มาของไพร่ไว้ 2 ประเภท เพื่อแสดงให้เห็นภาพและวิธีการสร้างตัวตนของรัฐด้วยวิธีการและวิธีปฏิบัติที่แตกต่างกัน โดยที่มาของไพร่ทั้ง 2 ประเภท ประเภทแรก ไพร่ที่เป็นคนไทย ประเภทที่สองคือไพร่ที่เป็นคนต่างชาติ ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดของไพร่แต่ละประเภท ดังนี้

### ไพร่ที่เป็นคนไทย

ตามกฎหมายตราสามดวงที่มีมาตั้งแต่สมัยอยุธยาว่าด้วยหมวด“พระไอยการบานผแนก” ได้แสดงให้เห็นว่าไพร่เป็นสถานภาพที่มีมาตั้งแต่กำเนิด โดยระบุให้ลูกของไพร่ที่มีอายุตั้งแต่ 9 ปีขึ้นไป ต้องขึ้นทะเบียนสังกัดตามกรมกองต่างๆ<sup>17</sup> โดยในพระไอยการบานผแนกได้แจกแจงไว้ว่าลูกหมุ่คนใด เพศใดจะต้องขึ้นทะเบียนสังกัดตามบิดาหรือมารดา เช่น ลูกของชายและหญิงที่เป็นพลเรือนต่างสังกัดกรมกอง หากลูกคนแรกเป็นชายให้ขึ้นทะเบียนสังกัดตามมารดา แต่ถ้าลูกคนต่อมาเป็นหญิงให้ขึ้นทะเบียนสังกัดตามบิดา เป็นเช่นนี้สลับกัน ในขณะที่หากลูกคนแรกเป็นหญิงก็ให้ขึ้นทะเบียนตามบิดาก่อน คนต่อมาหากเป็นชายจึงให้ขึ้นสังกัดตามมารดาสลับกัน<sup>18</sup> นอกจากนี้แล้วก็เป็นไปได้ที่จะพบว่าไพร่เป็นสถานะที่ได้มาภายหลัง เช่น กรณีของพระที่สึกจากสมณเพศ หรือทาสที่เป็นไทแก้ตัว หรือแม่แต่มูลนายที่กระทำผิดขั้นรุนแรงจนต้องถูกลงโทษโดยการถอดถอนยศศักดิ์ลงมาเป็นไพร่ ดังที่ได้ระบุไว้ในพระไอยการอาชญาหลวง กำหนดโทษมูลนายที่หมิ่นพระบรมเดชานุภาพ, ขโมยทรัพย์สินส่วนพระองค์ หรือประพฤติดินในหน้าที่ และข่มขู่กรรโชกไพร่ในสังกัด<sup>19</sup>

เมื่อพิจารณาตามกฎหมายตราสามดวงแล้ว กล่าวได้ว่าตัวตนของไพร่ถูกสร้างขึ้นมาในช่วงที่จำนวนคนในอาณาจักรเพิ่มมากขึ้น จำเป็นที่จะต้องควบคุมกลุ่มคนเหล่านี้ให้อยู่ในระบบไพร่ เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองจากรัฐ ในทางเดียวกันก็เป็นการยอมรับความมีตัวตนของไพร่ด้วยดังที่ปรากฏใน“พระไอยการลักษณะรับฟ้อง”ว่า “...ราษฎรมาฟ้องด้วยคดีใดๆ และมีได้ตั้งสังกัดมูลนาย อย่าพึงรับไว้บังคับบัญชาเป็นอันขาดทีเดียว ให้ส่งตัวผู้หาสังกัดมูลนายมิได้นั้น ให้แก้สัดดีเอา

<sup>16</sup> นิธิ เอียวศรีวงศ์, *ศรีรามเทพนคร : รวมความเรียงว่าด้วยประวัติศาสตร์อยุธยาตอนต้น*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : มติชน, 2545), หน้า 101.

<sup>17</sup> *ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 จุลศักราช 1166 พิมพ์ตามฉบับหลวงมาตรา 3 ดวง เล่ม 1*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 101.

<sup>18</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 283-284.

<sup>19</sup> *ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 จุลศักราช 1166 พิมพ์ตามฉบับหลวงมาตรา 3 ดวง เล่ม 2*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 371-380.

เป็นคนหลวง”<sup>20</sup> กล่าวได้ว่าด้านหนึ่งของกฎหมายในข้อนี้คือความมุ่งหมายที่จะสร้างความแน่นอนให้กับการควบคุมคนที่มีอยู่ โดย ขจร เห็นว่าสารัตถะของกฎหมายดังกล่าวถือเป็นรากฐานของสังคมไทยที่รัฐเริ่มใช้อำนาจในการปกครองแผ่ขยายไปทั่วราชอาณาจักร<sup>21</sup>

### ไพร่ที่เป็นคนต่างชาติ

เป็นที่ทราบกันดีว่าการขาดแคลนกำลังคนในอดีตเป็นปัญหาที่มีความสำคัญมาก ซึ่งอาณาจักรไทยและอาณาจักรอื่นๆโดยรอบล้วนแล้วแต่ประสบปัญหานี้เช่นเดียวกัน การเพิ่มจำนวนคนให้แก่อาณาจักรหรือการมีคนอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐมากเท่าใดก็จะทำให้รัฐมีเสถียรภาพมากขึ้น ดังที่ เสกสรรค์ เห็นว่าการมีคนอยู่ใต้ปกครองมากหรือน้อยเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดความรุ่งเรืองของรัฐได้มากกว่าสิ่งอื่นใด<sup>22</sup> จึงพบว่าการสร้างความมั่นคงให้แก่รัฐในอดีตนอกจากจะต้องอาศัยกำลังคนที่มีอยู่เดิมแล้ว ยังต้องอาศัยกำลังคนที่อยู่ภายนอกอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากสงครามในแต่ละครั้งมักปรากฏว่าได้มีการกวาดต้อนและเกลี้ยกล่อมคนจากอาณาจักรที่ทำสงครามด้วยให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นจำนวนมาก รวมถึงผู้คนต่างชาติที่หลังไหลเข้ามาสวามิภักดิ์และพึ่งพระบรมโพธิสมภารด้วยความสมัครใจอย่างต่อเนื่อง

การกวาดต้อนผู้คนจากผลพวงของสงครามถือเป็นประเพณีที่มีมาแต่อดีตกาล โดยกรมพระยาดำรงราชานุภาพได้กล่าวถึงการกวาดต้อนผู้คนมาเป็นคนของรัฐที่ชนะสงครามว่ามีจุดมุ่งหมายอยู่ 3 ประการ คือ ประการแรก เป็นการทดแทนพลเมืองของตนที่เสียชีวิตภายในช่วงสงครามเพื่อมิให้จำนวนพลเมืองของรัฐลดลง ประการที่สอง เป็นการทดแทนความดีของแม่ทัพที่นำศึกแต่ละครั้งด้วยการแจกจ่ายผู้คนที่กวาดต้อนมาไปเป็นคนในสังกัด ดังจะเห็นได้จากการที่เมืองเชียงใหม่และเมืองลำพูนได้เกณฑ์ไพร่พลไปตีเมืองปู้ เมืองสาดในพม่า แล้วได้กวาดต้อนผู้คนมา 1,868 คน ซึ่งแม่ทัพนายกองได้เอามาเป็นคนในสังกัดตนเองถึง 1,000 คน ส่วนที่เหลือถึงได้ให้แก่หลวง<sup>23</sup> และประการที่สาม เป็นการลดทอนกำลังของฝ่ายตรงข้ามไม่ให้กระด้างกระเดื่องขึ้นมาได้อีก<sup>24</sup> จึงเห็นได้ว่าการกวาดต้อนผู้คนเข้ามาในราชอาณาจักรไทยนั้น มีจุดมุ่งหมายทั้งที่

<sup>20</sup> ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 จุลศักราช 1166 พิมพ์ตามฉบับหลวงมาตรา 3 ดวง เล่ม 1, อ้างแล้ว, หน้า 298.

<sup>21</sup> ขจร สุขพานิช, เรื่องเดียวกัน, หน้า 139.

<sup>22</sup> เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, พัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในประเทศไทย : แง่คิดเกี่ยวกับพลวัตทางการเมืองและการพัฒนาประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาและฝึกอบรมนักข่าว, 2538), หน้า 9.

<sup>23</sup> “จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3,” หอสมุดแห่งชาติ, สมุดไทยดำ เส้นดินสอสีขาว, เลขที่ 6, เรื่องบัญชีเกณฑ์กองทัพเมืองเชียงใหม่ เมืองลำพูนยกไปตีเมืองปู้ เมืองสาด, จ.ศ.1201 (พ.ศ.2382).

<sup>24</sup> หลวงอุดมสมบัติ, จดหมายเหตุหลวงอุดมสมบัติ พร้อมคำอธิบายของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ (กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร, 2530), หน้า 255-256.



เป็นการเพิ่มจำนวนคนของรัฐและลดจำนวนคนของฝ่ายตรงข้าม ซึ่งหมายถึงการลดโอกาสที่จะเกิดสงครามในครั้งต่อไปอีกด้วย

ในสมัยอยุธยา นิโกลาส์ แชรแวงส ซึ่งเข้ามาในกรุงศรีอยุธยาสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ได้ประมาณการว่าคนต่างด้าวที่กลายเป็นพลเมืองของสยามมีมากกว่าหนึ่งในสามของพลเมืองทั้งหมด ดังที่ แชรแวงส ได้ระบุว่า "...ที่ข้าพเจ้าประหลาดใจมากก็คือ พลเมืองอันแสนจะอนาถาเหล่านี้เป็นคนต่างด้าวเสียกว่าหนึ่งในสาม คนเหล่านี้มีพื้นเพดั้งเดิมเป็นคนลาวและคนมอญ ซึ่งคนสยามจับเป็นเชลยศึกและกวาดต้อนเข้ามาในราชอาณาจักรเมื่อประมาณ 200 กว่าปีมาแล้ว..."<sup>25</sup> ซึ่งรัฐได้มีวิธีการป้องกันการขัดแย้งและกระด้างกระเดื่องของคนเหล่านี้ด้วยการแยกย้ายให้ไปอยู่ในที่ต่างๆ ที่ราชอาณาจักร โดยจัดให้มีนายกองควบคุมและดูแลความประพฤติอีกชั้นหนึ่ง<sup>26</sup> นอกจากคนลาวและมอญที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรสยามแล้ว ปรากฏว่ายังมีคนต่างด้าวกลุ่มอื่นอีก เช่น ชาวเปอร์ตุเกส ,ชาวฮอลันดา, ชาวญี่ปุ่น, ชาวดังเกี๋ย, ชาวโคแฉงซิ่น (ญวน) และชาวเขมร ที่ได้มาตั้งหมู่บ้านหรือค้าย่อยกันเป็นชุมชน<sup>27</sup>

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ก่อนที่ราชอาณาจักรไทยจะก้าวเข้าสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ การกวาดต้อนผู้คนต่างเชื้อชาติเข้ามาให้อาศัยอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มเป็นชุมชนมีความเป็นไปได้ง่าย เพราะเป็นบริบทที่ความรู้สึกผูกพันต่อมาตุภูมิหรือความภาคภูมิใจในเชื้อชาติยังไม่มีความชัดเจน ดังที่ ลาลูแบร์ ได้ตั้งข้อสังเกตต่อคนไทยที่ถูกกวาดต้อนไปในคราวที่ไทยพ่ายสงครามให้แก่พม่าว่า "...เสรีภาพของพวกเขานั้นก็มักจะหนักหนากว่าภาระจำยอมเสียอีก..." เป็นกรณีที่คนสยามถูกพระเจ้าพะโคกวาดต้อนไปอยู่ในที่พระราชทานให้ทำไร่ไถนาอย่างที่มี "มิได้ระลึกถึงบ้านเมืองเดิมของตนในอันที่จะชิงชังภาระจำยอมนี้แต่ประการใด" ทั้งๆ ที่อยู่ห่างจากราชอาณาจักรไทยเพียง 20 ไมล์เท่านั้น<sup>28</sup> จึงน่าจะเป็นไปได้ว่าคนที่ถูกกวาดต้อนและเกลี้ยกล่อมในยามสงคราม หรือเข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภารและสวามิภักดิ์ต่อราชอาณาจักรได้นั้น มักจะยินยอมอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐแต่โดยดี และเป็นข้อสังเกตที่น่าตั้งคำถามว่า ก่อนที่จะมีการสร้างสัญลักษณ์ทางการเมืองเพื่อสร้างสำนึกแก่คนที่อยู่ใต้ปกครองนั้น เป็นไปได้หรือไม่ว่าข้อสังเกตดังกล่าวสะท้อนถึงความอ่อนแอของอำนาจจากศูนย์กลางอาณาจักรที่มีต่อการควบคุมคนในชั้นต้น ซึ่งสามารถยืนยันถึง

<sup>25</sup> นิโกลาส์ แชรแวงส, ประวัติศาสตร์ธรรมชาติและการเมืองแห่งราชอาณาจักรสยาม(ในแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์มหาราช), แปลโดย สันต์ ท.โกมลบุตร (พระนคร : ก้าวหน้า, 2506), หน้า 61.

<sup>26</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 62.

<sup>27</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>28</sup> ลาลูแบร์, จดหมายเหตุลาลูแบร์ ฉบับสมบูรณ์ เล่ม 1, แปลโดย สันต์ ท.โกมลบุตร (พระนคร : ก้าวหน้า, 2510), หน้า 147. อ้างถึงใน คอวริช เวลส์, การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ, แปลโดย กาญจณี ละอองศรี(สมเกียรติกุล) และยุพา ชมจันทร์ (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2527), หน้า 51.

ระดับของความจงรักภักดีที่ปลุกฝังให้แก่ผู้อยู่ใต้ปกครองตามหลักการควบคุมคนในคติพุทธจักรวาลวิทยาในขั้นต่อมาว่าด้วยประสิทธิภาพเพียงใด

อย่างไรก็ตาม ยังปรากฏด้วยว่าคนต่างด้าวที่อพยพเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยนั้น มีฐานะเท่ากับพลเมืองไทย โดยได้รับการปฏิบัติจากรัฐเสมือนเป็น “ไพร่ฟ้าข้าไท” ของพระมหากษัตริย์ทุกประการ ดังที่เซอร์แอสได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่าคนต่างด้าวที่เข้ามามีความสำคัญต่อพระราชอาณาจักรและยังคุณประโยชน์ต่อพระเจ้าแผ่นดิน ทำให้คนต่างด้าวทั้งหลายได้รับพระมหากรุณาธิคุณเป็นอย่างมาก ถึงขนาดที่บางคนได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการในตำแหน่งสำคัญของแผ่นดิน เนื่องจากเห็นว่าคนเหล่านี้แสดงความจงรักภักดียิ่งกว่าราษฎรไทยทั่วไปเสียอีก<sup>29</sup> ที่สำคัญคือคนต่างด้าวที่อพยพเข้ามาโดยส่วนใหญ่ถูกจัดให้เข้าสู่ระบบไพร่ที่เป็นการสร้างตัวคนของรัฐเช่นเดียวกับไพร่ไทยทุกประการ

### ประเภทของไพร่

โดยส่วนใหญ่ ไพร่ทั้งที่เป็นคนไทยและคนต่างชาติ จำแนกออกเป็น 3 ประเภท ซึ่งขึ้นอยู่กับภาระหน้าที่ของไพร่ที่แตกต่างกันตามกรมกองที่สังกัด ดังนั้นสังกัดของไพร่จึงเปรียบได้กับการสร้างตัวคนที่ขึ้นอยู่กับพันธะที่ไพร่ในฐานะที่เป็นผู้อยู่ใต้ปกครองต้องปฏิบัติตาม ตัวตนของไพร่ที่รัฐสร้างขึ้นจึงมีดังต่อไปนี้

#### ก. ไพร่หลวง

ไพร่หลวง หรือ “คนหลวง” “ไพร่หมู” “ไพร่ท้อหมู” และ “เลกกองกลาง” หมายถึงไพร่ที่ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ แต่เนื่องจากพระมหากษัตริย์ไม่สามารถควบคุมไพร่หลวงเหล่านี้ได้หมด จึงมอบหมายให้ขุนนางหรือมูลนายควบคุมดูแลและบังคับบัญชาไพร่ให้เข้าเวรรับราชการภายใต้การดูแลของมูลนายตามกรมกองต่างๆ แทนพระมหากษัตริย์อีกชั้นหนึ่ง<sup>30</sup> หน้าที่ในราชการของไพร่หลวงจะแตกต่างกันไปตามกรมกองที่สังกัด เช่น กรมพิพ่าย กรมพระคลัง กรมแสง กรมช่าง 10 หมู เป็นต้น<sup>31</sup> ด้วยตัวของไพร่หลวงไม่ได้ขึ้นสังกัดของมูลนายคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ มูลนายเป็นเพียงผู้คอยควบคุมดูแลการทำหน้าที่ของไพร่หลวง เห็นได้จากเมื่อมูลนายได้ถึงแก่กรรมลง ไพร่หลวงก็ยังคงสังกัดเดิมของตนไว้ โดยมีมูลนายที่พระมหากษัตริย์แต่งตั้งใหม่ให้มาทำหน้าที่ควบคุมดูแลแทน<sup>32</sup> แสดงให้เห็นว่า “สังกัด” ในด้านที่เป็นกฎเกณฑ์กำหนดหน้าที่ที่ไพร่มีต่อรัฐนั้น ถือเป็น “พันธะ” ที่ติดตัวไพร่หลวงโดยไม่สามารถปลดเปลื้องหรือเปลี่ยนแปลงได้

<sup>29</sup> นิโกลาส์ แชรแอส, เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

<sup>30</sup> ม.ร.ว.อดิน รพีพัฒน์, “กฎหมายตราสามดวงกับโครงสร้างสังคมไทย” ใน กฎหมายตราสามดวงกับสังคมไทย การสัมมนาทางวิชาการเรื่องกฎหมายตราสามดวงกับสังคมไทย โดยสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, 2536, หน้า 75.

<sup>31</sup> ปิยะฉัตร ปิตะวรรณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

<sup>32</sup> อัญชลี สุস্যัมภ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 81.

ไพร่หลวงในฐานะที่เป็นคนของพระมหากษัตริย์ ไม่ได้มีเพียงด้านที่เป็นการรับราชการงานของรัฐเท่านั้น ในด้านที่เป็นสัญลักษณ์ ไพร่หลวงยังแผ่ขยายทางการเมืองที่วางอยู่บนฐานคิดที่ให้ความสำคัญแก่คนที่รัฐควบคุมได้ ดังจะพบว่าสถาบันพระมหากษัตริย์พยายามเพิ่มจำนวนไพร่หลวงอยู่เสมอ เพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่ตัวเอง ในขณะที่เดียวกันก็จะเป็นการลดอำนาจมูลนายที่ควบคุมกรมกองต่างๆตามไปด้วย<sup>33</sup> เห็นได้จากการที่รัฐให้ความสำคัญกับคนมากกว่าพื้นที่ในทางที่เป็นอาณาเขตของรัฐนั้น เป็นไปได้ว่าน่าจะมาจากการครอบครองหรือการสร้างตัวคนให้อยู่ในฐานะไพร่หลวงที่สังกัดอยู่ตามกรมกองต่างๆ ก็เท่ากับการแสดงอำนาจเหนือพื้นที่แล้ว โดยนัยนี้ กรมกองที่อยู่ตามเมืองชั้นใน, เมืองชั้นนอกหรือแม้แต่หัวเมืองต่างๆจึงได้บรรจุเอาอำนาจอธิปไตยจากศูนย์กลางที่มีความชอบธรรมในการปกครองทั้งตัวคนและอาณาเขตได้อย่างครอบคลุม ดังจะเห็นได้จากในสมัยอยุธยาตอนต้น รัฐได้ขยายกรมกองในเมืองหลวงออกไปให้กว้างขวางกว่าเดิม ด้วยการจัดไพร่และนายเป็นหมวดหมู่อยู่ที่ราชอาณาจักร<sup>34</sup>

จากลักษณะการขยายอำนาจของศูนย์กลางอาณาจักร โดยใช้ไพร่เป็นเครื่องมือในการสร้างอาณาจักร ไพร่หลวงที่อยู่ตามหัวเมืองต่างๆ จึงถูกสร้างขึ้นมาให้สอดคล้องกับการใช้งานของรัฐ เช่น

#### (1) ไพร่คงเมือง

ไพร่คงเมือง หรือเลคคงเมือง เป็นไพร่ที่อยู่ตามหัวเมืองชั้นนอกที่ประจำอยู่ในเมืองนั้นๆ ไม่สามารถโยกย้ายไปทำมาหากินหรือทำราชการที่อื่นได้ ไพร่คงเมืองมีสภาพเป็นแรงงานให้เจ้าเมืองหรือปลัดเมืองไว้ใช้สอยเสมือนเป็นสมบัติของเมืองนั้น<sup>35</sup> ในด้านหน้าที่ของไพร่คงเมืองไม่มีความแตกต่างจากไพร่หลวงทั่วไปคือ การเข้าเดือนประจำการตามกรมกองที่สังกัด ขณะที่อีกส่วนหนึ่งเป็นการรับราชการงานโยธาต่างๆ เช่น งานก่อสร้าง ซ่อมแซมวัด หรืองานพิเศษอื่นๆ ตามแต่คำสั่งของส่วนกลางที่มีมายังเจ้าเมือง เช่น การเกณฑ์ต้นไม้เพื่อใช้ในงานพระเมรุ หรือการเกณฑ์ส่วยดิน<sup>36</sup> และอาจปรากฏได้ว่าในบางครั้งไพร่ที่ถูกส่งให้ไปอยู่ประจำยังเมืองต่างๆ สามารถถูกเรียกตัวให้มาเข้างานในเมืองอื่น เช่น กรณีการเกณฑ์แรงงานจากไพร่ลาวจากเมืองเพชรบุรี และไพร่เขมรจากเมืองเพชรบุรีเข้าไปสร้างวัดนามบัญญัติในกรุงเทพฯ โดยให้เข้าทำงานสลับกันเดือนต่อเดือน<sup>37</sup>

<sup>33</sup> ม.ร.ว.อดิน รพีพัฒน์, สังคมไทยในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ (พ.ศ.2325-2416), แปลโดย ม.ร.ว.ประกายทอง สิริสุข และ พรพนี สรุงบุญมี (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2518), หน้า 69.

<sup>34</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 63.

<sup>35</sup> นันทิยา สว่างวุฒิศรรม, “การควบคุมกำลังคนในสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนการจัดการเกณฑ์ทหาร (พ.ศ.2325-2448),” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 50.

<sup>36</sup> “จดหมายเหตุรัชกาลที่ 2,” หอสมุดแห่งชาติ, สมุดไทยดำ เส้นดินสอสีขาว, เลขที่ 7, เรื่องบอกพระยาสุรินทรภักดีเมืองเพชรบุรีเรื่องทูลเกล้าฯเรื่องเกณฑ์เกณฑ์ต้นไม้เขื่อนท่อน้ำไม่เสมอภาคกัน, จ.ศ.1184 (พ.ศ.2365). อ้างถึงใน นันทิยา สว่างวุฒิศรรม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

<sup>37</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.4 รัชกาลที่ 15 สารตราท่านเจ้าพระยาอรรคมหาเสนามาถึงพระยาเพชรบุรีและพระยาเพชรบุรี

การกระจายคนไปอยู่ในหัวเมืองต่างๆ ได้สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของรัฐที่นอกจากจะเป็นการจัดคนให้อยู่เป็นหลักแหล่งแล้ว ยังจะถือเป็นความพยายามในการสถาปนาอำนาจรัฐเหนือพื้นที่ผ่านการสร้างบ้านสร้างเมืองได้อีกด้วย ดังจะเห็นได้จากกรณีของไพร่ลาวที่รัฐได้จัดสรรให้อยู่ในเมืองสระบุรี แต่ต่อมาผู้นำของกลุ่มที่เป็นชาวลาวคือ ท้าวพิณ ท้าวเสมอใจ ได้ชักชวนไพร่ลาวชายหญิงประมาณ 224 คน หนีไปตั้งหลักแหล่งใหม่ที่เมืองน่าน เมื่อทางการทราบจึงได้สั่งให้มีการควบคุมคนกลุ่มนี้กลับไปอยู่ที่สระบุรีตามเดิม โดยให้เหตุผลว่าเมืองสระบุรีมีผู้คนเบาบางอยู่แล้ว<sup>38</sup>

กล่าวกันว่าไพร่คงเมืองตามหัวเมืองชั้นนอกที่อยู่ใกล้เมืองหลวงมักจะถูกเกณฑ์แรงงานมากกว่าไพร่คงเมืองตามหัวเมืองชั้นนอกที่อยู่ไกลจากเมืองหลวง ดังกรณีที่เกิดขึ้นในหัวเมืองชั้นนอกลพบุรี ซึ่งไพร่คงเมืองได้ร้องทุกข์ว่าเจ้าเมืองใช้งานราชการมากกว่าเดิม โดยเฉพาะในคราวที่ต้องมีการเตรียมการรับเสด็จพระมหากษัตริย์จากเมืองหลวง ทำให้ไพร่เหล่านี้ถูกเกณฑ์แรงงานเพิ่มอีกหนึ่งเดือน ในทางกลับกันจะพบว่าอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทำให้เกิดการเกณฑ์แรงงานไพร่คงเมืองตามหัวเมืองชั้นนอกที่อยู่ไกลจากเมืองหลวงไม่ค่อยมีเท่าที่ควร<sup>39</sup> ฉะนั้นสะท้อนให้เห็นว่าอำนาจของศูนย์กลางอาณาจักรที่มีต่อตัวคนและพื้นที่ตามหัวเมืองชั้นนอกมีความแตกต่างกัน ในทางที่แปรผันตามระยะห่างจากศูนย์กลางของอำนาจ ที่อำนาจรัฐจะมีความชัดเจนในบริเวณเมืองหลวงถึงเมืองที่อยู่รอบๆ ในระยะใกล้ แต่อำนาจรัฐจะค่อยๆ เบาบางลงในเมืองที่อยู่ไกลออกไป สอดคล้องกับที่ Moertono ได้อธิบายลักษณะการปกครองแบบมณฑลที่อำนาจจากศูนย์กลางจะมีผลต่อชีวิตของคนในเมืองใกล้ๆ เท่านั้น แต่คนที่อยู่ในเมืองที่ไกลจากอำนาจรัฐจะเข้าถึง แทบจะกล่าวได้ว่าอำนาจของศูนย์กลางไม่มีผลต่อการดำรงชีวิตหรือมีผลต่อการควบคุมตัวคนที่อยู่ห่างไกลจากอำนาจรัฐได้เลย เพราะฉะนั้นบทบาทของไพร่คงเมืองจึงถือเป็นความพยายามของรัฐที่จะขยายอำนาจออกไปยังเมืองที่อยู่ห่างไกลผ่านการทำหน้าที่ของไพร่ประเภทนี้

## (2) ไพร่หลวงกองด่าน

นอกจากไพร่คงเมืองแล้ว ยังมีไพร่หลวงอีกประเภทหนึ่งที่ถือเป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจรัฐในพื้นที่ที่อยู่ห่างจากเมืองหลวง คือ “ไพร่หลวงกองด่าน” หรือเลกด่าน ซึ่งเป็นไพร่หลวงที่ตั้งกีดกองด่านตามเมืองต่างๆ มีหน้าที่ลาดตระเวนตรวจดูแลเขตแดนระหว่างเมืองที่เป็นทางผ่านติดต่อกัน รวมถึงดูแลเขตแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับอาณาจักรใกล้เคียง โดยอยู่ในความ

<sup>38</sup> “จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3,” หอสมุดแห่งชาติ, สมุดไทยดำ เล่มดินสอดขาว, เลขที่ 12, สารตราเจ้าพระยาจักรีถึงพิชฌุโลก และหัวเมืองอื่นๆ ด้วยครุฑสระบุรี เรื่องที่ 1 ว่าด้วยให้ส่งครุฑท้าวพิณ ท้าวเสมอใจและครอบครัวเมืองสระบุรีไปกรุงเทพฯ, จ.ศ. 1189 (พ.ศ.2370), อ้างถึงใน บังอร ปิยะพันธุ์, ลาวในกรุงรัตนโกสินทร์ (กรุงเทพฯ : สำนักงานสนับสนุนการวิจัย, 2541), หน้า 8-10.

<sup>39</sup> ปิยะฉัตร ปิตะวรรณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

ดูแลของเจ้าหมูกองด่านซึ่งขึ้นต่อเจ้าเมืองอีกทีหนึ่ง<sup>40</sup> กล่าวได้ว่าไพร่หลวงที่สังกัดกองด่านคือไพร่ที่อยู่ตามชายแดนซึ่งเป็นบริเวณขอบอำนาจรัฐ ไพร่หลวงกองด่านจึงมีความสำคัญสำหรับอาณาจักรมาก ถึงขนาดที่ว่าจะใช้แรงงานโดยพลการไม่ได้ โดยพระราชกำหนดเก่าในกฎหมายตราสามดวงได้ระบุไว้ว่าการเกณฑ์ไพร่กองด่านไปใช้งานราชการจะต้องได้รับการอนุมัติจากลูกขุน ณ ศาลาก่อน<sup>41</sup> ย่อมแสดงให้เห็นว่าไพร่หลวงประเภทนี้ไม่ใช่แต่จะทำหน้าที่สอดส่องดูแลความเรียบร้อยบริเวณชายแดนระหว่างอาณาจักรต่ออาณาจักรเท่านั้น แต่ยังรวมความไปถึงการเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการแสดงอาณาเขตของอาณาจักร ในยามที่ไม่มีเขตแดนปรากฏชัดอย่างรัฐสมัยใหม่ในปัจจุบัน

จะเห็นได้ว่าทั้งไพร่คองเมืองและไพร่หลวงกองด่าน ต่างก็แสดงจุดมุ่งหมายของรัฐในการสร้างคนเหล่านี้ขึ้นมา ด้านหนึ่งคือเป็นแรงงานเหมือนไพร่หลวงทั่วไป แต่อีกด้านคือการทำหน้าที่รักษาหัวเมืองต่างๆของอาณาจักรเอาไว้ด้วย ดังจะเห็นได้จากการที่ไพร่คองเมืองไม่สามารถย้ายถิ่นฐานจากเมืองที่ไพร่ขึ้นสังกัดได้ ซึ่งนั่นนั้นเป็นการป้องกันไม่ให้เมืองต่างๆที่อยู่รอบนอกอาณาจักรต้องกลายเป็นเมืองร้างไป ในขณะที่ไพร่กองด่านก็มีความชัดเจนว่าไพร่ประเภทนี้ได้แสดงถึงการมีอยู่ของอำนาจรัฐบริเวณชายแดน

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในอดีต ขณะที่รัฐไทยมีสภาพเป็นอาณาจักรๆหนึ่งนั้น ความคิดเรื่องเมืองชายแดนหรือการทำหน้าที่ของเมืองชายแดนจะมีสภาพเหมือนกับปัจจุบันที่ให้ความสำคัญต่อเรื่องอธิปไตยเหนือดินแดนเป็นหลักหรือไม่ ประเด็นนี้ นิธิ ได้อธิบายว่าองค์ประกอบที่สำคัญของอาณาจักรในอดีตคือ “เมือง” ซึ่งในทางทฤษฎีแล้ว เมืองต่างๆจะขึ้นตรงต่อศูนย์กลางคือเมืองหลวง จึงเป็นไปได้ว่าเส้นพรมแดนหรือเชื้อชาติและแม้แต่วัฒนธรรมต่างของผู้คนในเมืองต่างๆจะไม่มีมีความสำคัญสำหรับการดำรงอยู่ของอาณาจักร กล่าวได้อีกว่าอำนาจรัฐบริเวณเมืองชายแดนเป็นความพยายามที่จะควบคุมและจัดการความเป็นอยู่ของคนที่อยู่ในเมืองชายแดนมากกว่าจะให้ความสำคัญต่อเรื่องดินแดน<sup>42</sup> การทำหน้าที่ของไพร่หลวงกองด่านจึงเท่ากับเป็นการรักษาอำนาจทางการเมืองของอาณาจักรโดยเฉพาะอำนาจของเมืองหลวง ที่มีความสำคัญกว่าเรื่องอาณาเขตของอาณาจักร ในทางทฤษฎีจึงพบว่าไพร่หลวงกองด่านมีหน้าที่ต่อเมืองหลวงตรงที่เป็นการแสดงอำนาจของอาณาจักรที่มีอยู่ตามเมืองต่างๆ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของมูลนายระดับกรมกองอีกชั้นหนึ่ง

กล่าวโดยรวมแล้ว ไพร่หลวงถือเป็นคนที่ขึ้นตรงต่ออำนาจรัฐมากที่สุด กรมกองที่ไพร่หลวงขึ้นสังกัด ได้สะท้อนการทำหน้าที่ของไพร่หลวง การเพิ่มจำนวนไพร่หลวง นอกจากจะมาจาก

<sup>40</sup> นันทิยา สว่างวุฒิศรธรรม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

<sup>41</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 58.

<sup>42</sup> นิธิ เอียวศรีวงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 21-22.

คนไทยที่สืบความเป็นไพร่ตาม”พระไอยการบานผแนก”แล้ว ยังเป็นไปได้ว่าน่าจะมาจากผู้คนต่างชาติที่เข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภารด้วยความสมัครใจ หรือคนที่ถูกกวาดต้อนหรือถูกเกลี้ยกล่อมเข้ามา กลุ่มคนต่างชาติโดยส่วนใหญ่จึงเข้าสังกัดของรัฐโดยตรง เป็นเพราะรัฐเล็งเห็นถึงการสร้างความมั่นคงให้แก่ราชสำนัก ดังนั้นการที่รัฐสูญเสียไพร่หลวงจึงเท่ากับเป็นการลดลงของอำนาจรัฐเหนือตัวคนเช่นกัน เพราะฉะนั้นไพร่หลวงไม่ได้เป็นแค่เพียงสถานภาพเชิงหน้าที่เท่านั้น แต่ยังรวมถึงอำนาจรัฐที่อยู่เหนือตัวคนเอาไว้ด้วย

### ข. ไพร่สม

“ไพร่สม”หรือ”เลิกสม” มีความแตกต่างจากไพร่หลวงตรงที่ไพร่สมขึ้นสังกัดตรงต่อมูลนาย ซึ่งได้รับพระราชทานมาจากพระมหากษัตริย์อีกทีหนึ่ง โดยการพระราชทานไพร่สมให้ขึ้นสังกัดมูลนายต่างๆเพื่อเป็นการตอบแทนมูลนายที่ได้ช่วยราชการ<sup>43</sup> ไพร่สมจึงถือว่าเป็นคนที่รัฐมอบหมายให้มูลนายดูแลเป็นการชั่วคราว นอกจากงานหลักของไพร่สมที่จะต้องรับใช้มูลนายแล้ว ในยามสงครามไพร่สมก็ต้องถูกเกณฑ์เข้าร่วมในการทำสงครามเช่นเดียวกับไพร่หลวง โดยในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ไพร่สมเริ่มถูกเกณฑ์มาเพื่อทำงานราชการมากขึ้น เช่นงานก่อสร้างและซ่อมแซมวัดหรือสถานที่ราชการ หรือในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐก็ได้เรียกเก็บเงินจากไพร่สมปีละ 3 บาท แล้วเพิ่มเป็น 6 บาทในสมัยพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>44</sup> แสดงให้เห็นว่าในด้านหน้าที่ของไพร่สมไม่ได้มีพันธะต่อมูลนายที่สังกัดเพียงอย่างเดียว แต่รวมถึงหน้าที่ที่มีต่อรัฐด้วยซึ่งเริ่มปรากฏชัดเจนในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกเป็นต้นมา

วิธีการทำให้คนเข้ามาอยู่ในระบบไพร่ของรัฐในอดีต ในส่วนของไพร่สมพบว่ารัฐสนับสนุนให้มีการเพิ่มจำนวนไพร่สมซึ่ง”พระไอยการกระบดศึก”ได้ระบุให้มีการปูนบำเหน็จรางวัลแก่ผู้ที่สามารถชักชวนราษฎรมานุกเบิกที่รกร้างให้กลายเป็นที่ทำกินจนสามารถเก็บส่วยและอากรให้แก่ทางราชการได้<sup>45</sup> สะท้อนให้เห็นความมุ่งหมายที่แฝงอยู่ว่ารัฐต้องการเพิ่มกำลังคนเข้าสู่ระบบไพร่เพื่อเป็นแรงงานในการหารายได้แก่รัฐผ่านมูลนาย ถึงแม้จะปรากฏว่ารัฐได้ให้รางวัลแก่มูลนายเป็นไพร่สม 1 คน ต่อการนำคนเข้าสู่ระบบไพร่ 10 คน<sup>46</sup> ด้วยก็ตาม

การสร้างคนของรัฐผ่านการเพิ่มจำนวนไพร่สมโดยทั่วไปแล้ว มีความเป็นไปได้อยู่ 2 วิธี กล่าวคือ วิธีแรก รัฐให้การสนับสนุนการเพิ่มจำนวนคน โดยการให้รางวัลแก่มูลนายที่นำคนเข้ามา

<sup>43</sup> ปิยะฉัตร ปิตะวรรณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

<sup>44</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

<sup>45</sup> กฎหมายตราสามดวงเล่ม 4, ”พระไอยการกระบดศึก มาตรา 63,” หน้า 154. อ้างถึงใน อัญชลี สุสาย์ณห์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 82.

<sup>46</sup> กฎหมายตราสามดวงเล่ม 5, ”พระราชกำหนดเก่า มาตรา 48,” หน้า 144. อ้างถึงใน อัญชลี สุสาย์ณห์, เรื่องเดียวกัน.

สู่ระบบไพร่ได้ รวมถึงการพระราชทานให้โดยเป็นไปตามพระไอยการบานผแนกโดยบวกลูกหมู่ หรือลูกของไพร่ขึ้นสังกัดตามบิดาและมารดา และวิธีที่สองคือการเพิ่มจำนวนไพร่สมโดยมูลนาย แสวงหามา ด้วยการเกลี้ยกล่อมให้ไพร่จรจัดมาขึ้นทะเบียนสังกัดตน และการปล่อยทาสของตนให้เป็นไทเพื่อมาขึ้นสังกัดเป็นไพร่สมในสังกัดตนเอง<sup>47</sup> จึงมักจะพบว่าเจ้านายที่นำทัพออกศึกสงคราม มักจะกักเก็บเชลยสงครามหรือคนที่กวาดต้อนได้จากการศึกมาเป็นคนของตนจำนวนหนึ่งก่อนที่จะส่งให้แก่ส่วนกลาง

ถึงแม้ว่าไพร่สมจะเป็นไพร่ที่อยู่ในการปกครองของมูลนาย แต่กล่าวได้ว่าไพร่ประเภทนี้ไม่ได้เป็นสิทธิโดยเด็ดขาดของมูลนายแต่อย่างใด ตรงกันข้าม ไพร่สมยังคงเป็นคนของรัฐ พบได้จากการที่ต้องขึ้นทะเบียนสังกัด และอาจถูกโอนมาเป็นไพร่หลวงได้หากมูลนายเดิมถึงแก่กรรม กล่าวได้อีกว่าการที่ไพร่สมต้องขึ้นสังกัดกับมูลนาย แท้ที่จริงแล้วเป็นสังกัดเพียงชั่วคราวที่เปลี่ยนแปลงได้ในภายหลังหากรัฐโดยพระมหากษัตริย์พิจารณาเห็นชอบ

### ค. ไพร่ส่วย

ไพร่ส่วย หรือ "เลกกองนอก"<sup>48</sup> หมายถึงไพร่ที่ตั้งบ้านเรือนอยู่นอกราชอาณาจักรและไม่สามารถเข้าเฝ้ารับราชการตามปกติได้ จึงต้องส่งสิ่งของหรือเงินมาเป็นส่วยแทน ไพร่ประเภทนี้มีที่มาจากทั้งไพร่หลวงและไพร่สม ซึ่งส่วนใหญ่ไพร่ส่วยจะอาศัยอยู่ในเมืองที่อุดมด้วยทรัพยากรธรรมชาติ และอยู่ห่างไกลจากเมืองที่ตนขึ้นสังกัด สำหรับส่วยที่เป็นเงินหรือสิ่งของนั้นจะมีมูลนายที่ไพร่ขึ้นสังกัดเป็นคนจัดเก็บปีละครั้ง

กล่าวกันว่าไพร่ส่วยมีพันธะต่อรัฐค่อนข้างเบา เมื่อเทียบกับงานราชการของไพร่หลวงและไพร่สม เพราะไพร่ส่วยจะมีเวลาหาเลี้ยงชีพได้ตลอดทั้งปี แต่ในคราวที่มีสงคราม ไพร่ส่วยจะถูกเกณฑ์มารบเช่นเดียวกับไพร่หลวงและไพร่สม<sup>49</sup> วิธีการรับราชการของไพร่ส่วยจึงมีความแตกต่างจากไพร่หลวงและไพร่สมตรงที่ไม่ต้องเข้ารับราชการในเวลาที่กำหนด แต่เป็นแรงงานในการผลิตทางเศรษฐกิจให้แก่รัฐแทน สำหรับส่วยที่ไพร่ประเภทนี้ส่งให้แก่มูลนายหรือรัฐนั้นเป็นทรัพยากรที่หาได้ในท้องถิ่นและจำเป็นต่อกิจการของรัฐ เช่น ดินประสิว มูลค้างคาว โดยเป็นไปตามอัตราที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ก็อาจเป็นไปได้เช่นกันว่าไพร่ส่วยต้องส่งส่วยชนิดต่างๆตามที่ราชการกำหนด เนื่องจากไพร่ส่วยส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่ตามหัวเมืองต่างๆทั่วราชอาณาจักร จึงทำให้ส่วยที่ไพร่เหล่านี้ส่งเข้าเมืองหลวงมีปริมาณมาก และถือเป็นรายได้หลักของรัฐในอดีตก็ได้<sup>50</sup>

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>48</sup> นันทิยา สว่างวุฒิศรรม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

<sup>49</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 82-83.

<sup>50</sup> นันทิยา สว่างวุฒิศรรม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 60.

ไพร่ทั้ง 3 ประเภทดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมคนด้วยระบบไพร่ในอดีตที่ทำให้รัฐได้รับประโยชน์จากการมีไพร่อยู่ 3 ประเภท คือ<sup>51</sup> ประเภทแรก รัฐได้รับประโยชน์จากการเกณฑ์แรงงานไพร่ในกิจการต่างๆของรัฐโดยที่ไม่มีค่าจ้างเป็นการตอบแทนแก่ไพร่ จึงเห็นได้ว่าทั้งไพร่หลวงและไพร่สมมีสภาพเป็นแรงงานบังคับที่ต้องปฏิบัติต่อระบบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะไพร่หลวงที่เป็นคนซึ่งรัฐสามารถบังคับใช้แรงงานได้โดยตรง ประเภทต่อมา รัฐได้ประโยชน์จากการเก็บส่วยเอาจากไพร่ที่ไม่สามารถเข้าเวรรับราชการได้ โดยส่วยดังกล่าวจะอยู่ในรูปของเงินหรือสิ่งของตามแต่ไพร่จะหามาได้หรือเป็นไปตามที่รัฐกำหนดไว้ ประเภทสุดท้าย ไพร่ทั้ง 3 ประเภทล้วนแล้วแต่ถูกเกณฑ์มาเป็นกำลังในยามสงครามโดยไม่สามารถหลบเลี่ยงได้ เพราะเหตุที่สงครามในแต่ละครั้งต้องใช้กำลังคนเป็นจำนวนมาก จึงทำให้การสงครามกลายเป็นปัจจัยหลักในความพยายามของรัฐที่จะเพิ่มจำนวนคนเพื่อทดแทนและสร้างเสริมกำลังคนเพื่อประโยชน์ของรัฐต่อไป

#### การเสื่อมความสำคัญของระบบไพร่

ดูเหมือนว่าระบบไพร่ที่รัฐไทยใช้ในการควบคุมคนจะเป็นการแสดง "สังกัด" ของคนในอดีต โดยคนที่อยู่ใต้ปกครองของรัฐจำเป็นต้องมีสังกัดเป็นกรมกองต่างๆอันแสดงให้เห็นว่ารัฐได้รับรองในการดำรงอยู่ของคนเหล่านี้ ซึ่งหมายถึงการอยู่ใน "พื้นที่" ที่รัฐให้ความคุ้มครอง ตรงกันข้ามกับคนที่ไร้สังกัด ดังจะเห็นได้ว่าการเป็นคนเลือนลอยที่ไม่มีสังกัดมูลนาย หากเกิดคดีปัญหาใดๆขึ้นมาจะเรียกร้องแก้ไขไม่ได้ เพราะถือว่าไม่ได้เป็นไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินของพระเจ้าอยู่หัว<sup>52</sup>

แต่การควบคุมไพร่ด้วยการใช้สังกัดในความเป็นจริงไม่ได้เป็นไปในทางเดียวกับทฤษฎีข้างต้น เพราะจะเห็นได้จากที่มีไพร่เป็นจำนวนมากพยายามหลบเลี่ยงระบบการควบคุมคนดังกล่าว ในตอนต้นรัตนโกสินทร์ ตัวบ่งชี้ที่สำคัญและมีผลต่อความเสื่อมลงของระบบไพร่ที่เห็นได้ชัดมีอยู่ 2 ปัจจัยคือ ปัจจัยภายในที่เกิดจากมูลนายและตัวไพร่เอง เช่นไพร่หลวงพยายามที่จะเปลี่ยนกรมกองเพื่อไปสังกัดกับมูลนายกรมอื่น กล่าวอีกอย่าง นั่นคือความพยายามผลักดันตัวเองไปเป็นไพร่สมซึ่งอยู่ในความคุ้มครองของมูลนาย เพราะงานที่ต้องรับผิดชอบเบาบางกว่างานของหลวง ประกอบกับมูลนายที่คุ้มครองของหลวงมักจะใช้อำนาจเหนือไพร่หลวงด้วยการกดขี่ใช้งานไพร่เหล่านี้มากกว่าไพร่สมซึ่งอยู่ในความคุ้มครองของตนและมูลนายมักจะส่งสมกำลังคนไว้เป็นของตัวเอง ทำให้อำนาจของพระมหากษัตริย์ในการควบคุมกำลังคนลดน้อยลง

สำหรับปัญหาไพร่หลบหนี รัฐได้มีมาตรการออกมาเพื่อแก้ไขปัญหานี้ ดังจะปรากฏว่าตั้งแต่สมัยกรุงธนบุรี รัฐใช้ "การสัก" เป็นวิธีควบคุมคนเพื่อให้ทราบจำนวนไพร่ที่แน่นอน ปรากฏว่าไพร่เป็นจำนวนมากก็ยังหลีกเลี่ยงการสัก ซึ่งไม่ได้เป็นเพราะต้องการหลบหนีการเกณฑ์แรงงาน

<sup>51</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

<sup>52</sup> ผู้สื จันทวิมล, เวียดนามในเมืองไทย (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2541), หน้า 84.



หรือต้องการออกนอกระบบการควบคุมเพียงอย่างเดียว แต่เป็นเพราะไพร่ตระหนักดีว่าการสัก ไม่ได้เป็นการตีตราความเป็นไพร่เฉพาะตัว แต่หมายถึงการสืบทอดซ้ำให้เป็นมรดกต่อไปยังรุ่นลูก รุ่นหลาน และต้องสืบทอดความลำบากนี้ต่อไปไม่สิ้นสุด<sup>53</sup> แสดงให้เห็นว่าธรรมชาติของคนที่อยู่ในระบบไพร่มักจะกำหนดตนเองบนฐานของการเอื้อประโยชน์แก่ตนเองให้มากที่สุด และอาจถือได้ว่าเป็นการปฏิเสธอำนาจรัฐอยู่โดยนัย

ดังจะพบจากข้อเท็จจริงที่ว่าคนที่อยู่ในระบบไพร่ส่วนใหญ่มักจะหลบหนีการเกณฑ์แรงงาน โดยนอกจากจะหลบเลี่ยงการเกณฑ์แรงงานด้วยการติดสินบนมูลนายแล้ว บ้างก็ได้แต่งตัวเป็นคนจีน อินเดีย หรือชาวยุโรปเมื่อต้องเผชิญกับเจ้าพนักงานสักเลก หรือการพันธนาการตัวเองด้วยโซ่เสมือนเป็นนักโทษ ก็ได้กลายเป็นปัญหารุนแรงจนถึงขั้นที่ต้องมีการตั้งหน่วยงานเพื่อเสาะหาแรงงานที่ยังไม่เข้าสังกัดมูลนาย<sup>54</sup> ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่าไพร่ถูกสร้างขึ้นมาจากสนองจุดมุ่งหมายของรัฐอยู่ 2 ประการ คือ เพื่อการควบคุมให้อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐ และที่สำคัญคือการเป็นแรงงานให้แก่รัฐ เมื่อการควบคุมคนด้วยระบบไพร่เสื่อมประสิทธิภาพลง จะเห็นได้ว่ามีผลกระทบต่อการเกณฑ์แรงงานของรัฐตามไปด้วย ทำให้ต้องมีการขยายฐานของการเกณฑ์แรงงานครอบคลุมไปยังคนที่ยังอยู่นอกระบบไพร่เพื่อสนองต่อระบบเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป จากเดิมที่เป็นการผลิตเพื่อเลี้ยงชีพ กลายเป็นการผลิตเพื่อการค้าแทน โดยเป็นผลมาจากการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมในราวคริสต์ศตวรรษที่ 19<sup>55</sup>

จากการที่ไทยติดต่อกับค้าขายกับตะวันตกมากขึ้น ทำให้รัฐจำเป็นต้องผลิตสินค้าให้เพียงพอ กับความต้องการที่มากขึ้น ซึ่งจะพบว่าลำพังไพร่ที่เป็นแรงงานการผลิตให้แก่รัฐอย่างเดียวไม่เพียงพอ จึงต้องขยายกำลังการผลิตออกไปสู่คนที่ยังอยู่นอกระบบไพร่ ทำให้คนจีนที่อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในราชอาณาจักรไทยเข้ามามีบทบาททางด้านเศรษฐกิจมากขึ้นเป็นลำดับ โดยจะเห็นได้ว่ากลุ่มคนจีนเริ่มมีบทบาททางเศรษฐกิจตั้งแต่สมัยอยุธยาเป็นต้นมา และชัดเจนยิ่งขึ้นในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ดังข้อมูลที่ปรากฏว่าทางการไทยได้ประโยชน์จากแรงงานคนจีนในการผลิตสินค้าที่เป็นวัตถุดิบ เช่น น้ำตาล พริกไทย หรือการเกณฑ์แรงงานในการก่อสร้างสถานที่ราชการ ทำถนน ขุดคลองและสร้างทางรถไฟเพื่อให้ความเจริญทัดเทียมกับตะวันตก ตลอดจนการทำหน้าที่เป็นผู้ติดต่อค้าขายทางเรือของทางการไทยที่มีบทบาทสำคัญยิ่ง เห็นได้จากปี พ.ศ.2350

<sup>53</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 5 สมุดพิเศษ เล่มที่ 20 หน้า พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์, หน้า 155. อ้างถึงใน ปิยะฉัตร ปิตะวรวงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 49.

<sup>54</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงธนบุรี, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : ซิลค์เวอร์ม, 2546), หน้า 29.

<sup>55</sup> Hans-Dieter Evers, ed. *Modernization in South-East Asia* (Kuala Lumpur : Oxford University Press, 1973), pp.83-85. อ้างถึงใน ศรศักดิ์ ชูสวัสดิ์, "ผูกปิ่น: การจับเก็บค่าแรงแทนการเกณฑ์แรงงานจากคนจีนในสมัยรัตนโกสินทร์," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 16.

เมื่อทางการจีนประกาศให้พ่อค้าชาวต่างชาติที่มีเรือไปติดต่อค้าขายกับจีนต้องใช้พลเมืองของตนเท่านั้น โดยห้ามไม่ให้อาศัยพ่อค้าจีนในการติดต่อค้าขาย จนทางการไทยต้องแจ้งให้ทางการจีนทราบถึงความจำเป็นว่าเป็นเพราะคนไทยไม่มีประสบการณ์ด้านการเดินเรือและการขนส่ง จึงไม่อาจดำเนินการเองได้เพราะอุปสรรคทางด้านภาษา จึงต้องอาศัยคนจีนในการค้าขายทางเรือสำเภาเพื่อการนี้โดยเฉพาะ<sup>56</sup>

การเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญของแรงงานจีนต่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจในตอนต้นรัตนโกสินทร์ได้กลายเป็นแรงหนุนให้การควบคุมคนด้วยระบบไพร่ลดความสำคัญลง เพราะรายได้ที่รัฐเคยได้จากการเกณฑ์แรงงานไพร่อยู่ในอัตราส่วนที่ต่ำกว่าการจ้างแรงงานที่อยู่นอกระบบไพร่อย่างแรงงานจีน ประกอบกับการอพยพเข้ามายังราชอาณาจักรไทยของคนจีนอย่างต่อเนื่องก็มีส่วนสำคัญต่อการเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐด้วยการเป็นแรงงานในการผลิต ความจำเป็นในการใช้แรงงานของไพร่จึงลดลงไปตามลำดับ

นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยภายนอกอีกประการที่กีดกันระบบไพร่ให้เสื่อมสลายลง คือการคุกคามทั้งทางความคิดและการกระทำของอิทธิพลตะวันตก ในทางความคิด ระบบไพร่ของไทยถูกมองว่าเป็นการปกครองคนที่ไม่มีความมีประสิทธิภาพเพราะไม่มีผลตอบแทนแก่แรงงานไพร่ ประกอบกับระบบไพร่ถูกมองว่าป่าเถื่อนไม่พัฒนา ที่แม้จะปรากฏว่าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทาน"สิทธิ"แก่ไพร่มากขึ้น โดยการให้ไพร่มีสิทธิเลือก"สังกัด"เองได้ ถือเป็นส่วนหนึ่งในการปรับเปลี่ยนสังคมไทยให้ทันสมัยตามแบบตะวันตก<sup>57</sup> แต่ก็ได้ไม่ได้ช่วยให้การควบคุมไพร่โดยรวมดีขึ้น และยังรุนแรงขึ้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อประเทศตะวันตกได้รุกรานทั้งดินแดนและตัวคนโดยมีการชักจูงไพร่ในปกครองไทยไปเป็นคนของตน เพื่อเป็นการแก้ปัญหาจากการควบคุมด้วยระบบไพร่ที่ไม่มีประสิทธิภาพ ในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงได้เลิกระบบไพร่เพื่อรวมอำนาจในการควบคุมคนเข้าสู่ศูนย์กลางมากขึ้นตามลำดับ โดยการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ทำให้พระมหากษัตริย์อันถือเป็นศูนย์กลางของอาณาจักรสามารถควบคุมกำลังคนได้มากขึ้น และอยู่ในฐานะมุลนายระดับสูงที่มีพระราชอำนาจเต็มเปี่ยมแต่เพียงพระองค์เดียว<sup>58</sup>

ภายหลังจากที่ระบบไพร่ถูกยกเลิกไปโดยสมบูรณ์ ประกอบกับแนวความคิดอภิปไตยแบบตะวันตกเข้ามามีอิทธิพลต่อไทย ตัวตนของคนในระบบไพร่จึงกลายมาเป็น"คนในบังคับ"

<sup>56</sup> Sarasin Viraphol, *Tribute and Profit : Sino-Siamese Trade 1652-1853* (Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1977), p.169. อ้างถึงใน ศรศักดิ์ ชูสวัสดิ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

<sup>57</sup> ปิยนาด บุนนาค, "สิทธิพลเมือง" ของไพร่ ภายใต้การปรับปรุงประเทศเป็นแบบสมัยใหม่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, เอกสารประกอบการประชุมวิชาการเรื่องคว้นหลังจากการประชุมไทยศึกษานานาชาติ ครั้งที่ 7 โดยสถาบันไทยศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 26-27 สิงหาคม พ.ศ. 2542, หน้า 4.

<sup>58</sup> อัญชลี สุสายัณห์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 191.

(subjects)<sup>59</sup> ที่ขึ้นต่อรัฐโดยตรง นัยหนึ่งคือการบ่งสภาพความเป็นคนของรัฐ อันแสดงให้เห็นถึงอำนาจรัฐสมัยใหม่ที่นอกจากจะปกคลุมอยู่เหนือตัวบุคคลแล้วยังหมายรวมไปถึงอำนาจรัฐที่อยู่เหนือดินแดนด้วย แต่จะเห็นได้ว่าการเป็นคนในบังคับซึ่งเป็นการแสดงสถานะทางกฎหมายของปัจเจกบุคคลในราชอาณาจักรไทยนั้น ยังไม่หลุดพ้นจากการเป็นไพร่ในระบบเดิม ด้วยการปลูกฝังให้คนมีความจงรักภักดีต่อศูนย์กลางอำนาจหรือกษัตริย์ผู้ปกครอง ซึ่งมีความสำคัญเชิงสัญลักษณ์ที่จะช่วยเสริมสร้างอำนาจให้แก่รัฐ ประกอบกับความเป็นไปได้ของการเป็นคนในบังคับเกิดขึ้นจากการสืบสายโลหิตก็คือการสืบทอดความเป็นไทยจากรุ่นสู่รุ่น ที่เปรียบได้กับการได้สัญชาติโดยหลักสายโลหิตในปัจจุบัน เพราะฉะนั้น การเป็นคนในบังคับจึงครอบคลุมคนที่สืบเชื้อสายมาจากคนไทยโดยกำเนิด และคนในบังคับที่เกิดจากการเข้ามาอาศัยอยู่ภายในดินแดนของรัฐเจ้าของอชิปไตย เห็นได้จากแรงงานจีนที่เข้ามาอาศัยทำกินอยู่ในราชอาณาจักรไทย เป็นต้น

แต่ปัญหาในการควบคุมคนของรัฐยังคงไม่ได้หมดไป เพราะปรากฏอยู่ตลอดรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่าทั้งอังกฤษและฝรั่งเศสยังคงรุกรับอำนาจอชิปไตยเหนือดินแดนและตัวคนอยู่เนืองๆ โดยคนที่เคยอยู่ในปกครองของไทยอย่าง ลาว มอญ จีน หรือแม้แต่คนไทยเอง ได้พากันไปสมัครเป็นคนในบังคับของอังกฤษและฝรั่งเศส ทั้งๆที่ไม่ใช่คนในอาณานิคมของตนอย่างคนอินเดีย พม่า มลายู ไทยใหญ่ กะเหรี่ยง หรือ ตองซู่ สอดคล้องกับความมุ่งหมายของอังกฤษและฝรั่งเศสที่ต้องการเพิ่มจำนวนคนให้มากขึ้นอยู่แล้ว<sup>60</sup> เหตุการณ์นี้ได้ทำให้รัฐไทยสูญเสียอำนาจในการควบคุมคนในบังคับไปเป็นจำนวนมาก และก่อปัญหาให้รัฐไทยเป็นอย่างมาก เมื่อปรากฏว่าคนในบังคับของประเทศตะวันตกได้กระทำผิด แต่กลับไม่สามารถดำเนินความตามกฎหมายไทย เนื่องจากสิทธิสภาพนอกอาณาเขตที่คนเหล่านี้มี ประกอบกับทั้งอังกฤษและฝรั่งเศสไม่มีความจริงจังในการแก้ปัญหาฯ รวมถึงความรู้ประสิทธิภาพในการควบคุมคนในบังคับแบบเดิม ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้มีวิธีการควบคุมคนตามแบบตะวันตก นั่นคือการใช้ "สัญชาติ" มาแก้ปัญหาการไหลออกของคนในปกครองของไทย พร้อมกับส่งเสริมการเข้ามาเป็นคนในปกครองของรัฐไทยด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการควบคุมคนด้วยระบบไพร่ที่ดำเนินมาอย่างยาวนานตลอดช่วงก่อนการเป็นรัฐสมัยใหม่ของไทยนั้น มีลักษณะที่สำคัญอยู่ 2 ประการคือ การเป็นคนอยู่

<sup>59</sup> พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร เห็นว่า "คนในบังคับ" หมายถึงบุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจอชิปไตยของรัฐใดรัฐหนึ่ง การที่บุคคลอยู่ภายใต้อชิปไตยของรัฐใดรัฐหนึ่งจึงเกิดขึ้นได้จาก 2 สถานการณ์ กล่าวคือ เกิดจากการปรากฏตัวอยู่ภายใต้การบังคับของรัฐเจ้าของดินแดน และเกิดขึ้นจากการที่รัฐแสดงความเป็นเจ้าของบุคคล โดยผ่านแนวความคิดเรื่องการสืบสายโลหิตและการจงรักภักดี อ้างจาก [http://www.archanwell.org/webboard/show.php?Category=board\\_1&No=111](http://www.archanwell.org/webboard/show.php?Category=board_1&No=111)

<sup>60</sup> จริยารวรรณ อารภรณ์รัตน์, "ปัญหาของรัฐบาลไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่เกี่ยวกับคนเอเชียในบังคับอังกฤษและฝรั่งเศส," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 48.

ใต้การปกครองของรัฐ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับประการต่อมาในด้านของการเป็นแรงงานให้แก่รัฐ ทั้งที่เป็นแรงงานในยามสงครามและแรงงานในภาคเศรษฐกิจ แต่เมื่อพิจารณาความเป็นไพร่ในบริบทของการอยู่ใต้การปกครองของรัฐเช่นเดียวกับการเป็นพลเมืองในปัจจุบัน จะพบว่าความเป็นไพร่ถูกเน้นให้เห็นบทบาทที่เป็นหน้าที่มากกว่าจะมีสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐ แม้ว่าการเป็นคนที่อยู่ใต้การปกครองของรัฐในสมัยต่อมาจะถูกแปรสภาพมาเป็นคนในบังคับ (subjects) ตามความคิดของตะวันตก แต่ก็มิได้แสดงให้เห็นว่ารัฐได้ให้ความคุ้มครองสิทธิด้านอื่นที่นอกเหนือจากการให้ความคุ้มครองทางกฎหมาย รวมถึงยังย้ำให้เห็นถึงความบกพร่องในการควบคุมคนที่ประสบปัญหาเช่นเดียวกับไพร่ในระบบศักดินาอีกด้วย เครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมคนรูปแบบใหม่จึงเกิดขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว นั่นคือการนำเอา"สัญชาติ"มาเป็นกลไกการปกครองคนแบบใหม่ ซึ่งจะมีผลให้ศูนย์กลางมีอำนาจในการควบคุมคนในราชอาณาจักรได้โดยตรง



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 4

### การสร้างตัวตนของรัฐไทยในพระราชบัญญัติสัญชาติ

เพื่อแสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการการได้สัญชาติไทยผ่านกฎหมายสัญชาติตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยจะพบว่านอกจากจะมีการสืบทอดความคิดการกำหนดคนของรัฐที่ต่อเนื่องมาจากระบบไพร่ก่อนการเป็นรัฐสมัยใหม่ของไทยแล้ว ยังเป็นการแสดงให้เห็นวิธีการกำหนดความเป็นพลเมืองที่กระทำผ่านพระราชบัญญัติสัญชาติในลักษณะที่มีการเปลี่ยนแปลงตามบริบททางการเมืองและสังคม อันมีผลสำคัญต่อความเป็นคนไทยที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับปัจจุบัน ในบทนี้จึงได้แบ่งการนำเสนอไว้เป็นสามช่วง ตามประวัติการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติในประเทศไทย โดยช่วงแรกเป็นการศึกษาประวัติความเป็นมาของกฎหมายสัญชาติไทยตั้งแต่ยุคต้นประวัติศาสตร์ มาจนถึงการกำหนดความเป็นคนไทยในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2456 จนกระทั่งถึงช่วงต่อมาเป็นทางการกำหนดความเป็นคนไทยในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2495 และในลักษณะที่ต่อเนื่องกับสองช่วงที่ผ่านมาคือการกำหนดคนไทยในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 อันเป็นลักษณะของการเชื่อมโยงความคิดมาจากพระราชบัญญัติสัญชาติในอดีต พร้อมทั้งได้หยิบยกประเด็นปัญหาของเงื่อนไขการเป็นคนไทยที่เกิดจากบทบัญญัติในช่วงที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาศึกษาวิเคราะห์เพิ่มเติม

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่ารัฐที่พัฒนารูปแบบตัวเองจนกลายเป็นรัฐชาติ (nation state) นั้น นอกจากจะได้รับการรับรองอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนแล้ว ยังได้ผนวกรวมอำนาจอธิปไตยที่อยู่เหนือตัวบุคคลไว้เช่นกัน ซึ่งความคิดอย่างหลังนี้ ได้ถูกพัฒนาเป็นเกณฑ์ให้รัฐหนึ่งๆ แบ่ง "คน" ออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกคือ "บุคคลชาติ" หรือ "คนชาติ" (national) หมายถึงบุคคลที่มีสัญชาติของรัฐหรืออีกนัยหนึ่งคือการเป็นพลเมืองของรัฐ ซึ่งมีความตรงข้ามกับบุคคลประเภทที่สองคือ "คนต่างด้าว" (alien) ที่ไม่มีสัญชาติเป็นเครื่องแสดงความสัมพันธ์กับรัฐเจ้าของดินแดน<sup>1</sup> การใช้สถานะทางกฎหมายที่เรียกว่า "สัญชาติ" เข้ามาเป็นเกณฑ์แบ่งประเภทของคน ถือเป็นประดิษฐกรรมทางการเมืองที่มาพร้อมกับความเป็นรัฐชาติ และเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่รัฐใช้ควบคุมคนของตน หรือกล่าวได้ว่าสัญชาติเสมือนเป็นตัวแทนอำนาจจากศูนย์กลางของรัฐในการใช้อำนาจปกครอง (administrative power) เหนือบุคคลที่ถูกลดฐานะให้อยู่ระดับใต้การปกครองเท่านั้น

<sup>1</sup> พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล ภาคที่ 1 การจัดสรรเอกชนในทางระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2538), หน้า 53.

การกำหนดหรือให้ความหมายความเป็นพลเมืองผ่านการมีสัญชาติของรัฐ เป็นสิทธิโดยชอบธรรมของแต่ละรัฐที่จะกำหนดเอง โดยถือว่าเป็นอธิปไตยสูงสุดที่รัฐอื่นจะแทรกแซงไม่ได้ ด้วยความเชื่อที่ว่าสัญชาติเป็นสิ่งที่ผูกพันทางการเมืองและทางจิตใจ ยึดเหนี่ยวบุคคลไว้กับรัฐ การกำหนดตัวคนผ่านการให้สัญชาติของรัฐโดยทั่วไปแล้ว จึงพิจารณาจากเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา การตั้งถิ่นฐาน ผลประโยชน์สาธารณะ รวมถึงความคิดและอุดมการณ์ทางการเมืองที่ล้วนแล้วแต่ตั้งอยู่บนความมืออยู่ร่วมกันมาเป็นฐานในการกำหนดสัญชาติ เพื่อให้สอดคล้องต่อการสร้างความมั่นคงของรัฐ<sup>2</sup> แต่ก็ต้องไม่ขัดต่อหลักการในทางระหว่างประเทศที่กำหนดไว้เป็นกรอบกว้างๆว่า มนุษย์ไม่ควรตกอยู่ในสถานะที่ไร้สัญชาติ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการตกอยู่ในสภาพที่ไม่มีรัฐได้รับรองสถานะทางกฎหมายของบุคคลนั้น ทำให้ขาดสิทธิทางกฎหมาย สิทธิทางการเมืองและสิทธิทางสังคมตามไปด้วย

กล่าวได้ว่า สัญชาติพัฒนาตัวเองมาจากความรู้สึกสำนึกร่วมกันในด้านเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรมของคนที่อยู่ร่วมกัน เป็นความพยายามจำกัดความหลากหลายของกลุ่มคนต่างๆให้เป็นเอกภาพ และจะเห็นได้ก็ว่าสัญชาติเป็นความเชื่อมโยงระหว่างความเป็นชาติที่ยึดโยงอยู่ในตัวคนเช่นกัน ดังที่ Weis พยายามชี้ให้เห็นว่าสัญชาติแสดงสถานภาพของคนอยู่ 2 มิติด้วยกัน มิติแรกคือด้านที่เป็นกฎหมายกับการเมือง (politico-legal term) คือความเป็นสมาชิกของรัฐใดรัฐหนึ่ง ซึ่งเชื่อมโยงไปสู่สิทธิทางการเมืองและสิทธิทางสังคม ในมิติที่สองคือ การเป็นสมาชิกของชาติที่ครอบคลุมลักษณะทางชีวประวัติศาสตร์ (historico-biological term) ซึ่งเน้นความรู้สึกที่พัฒนามาจากการตระหนักถึงเชื้อชาติที่มีร่วมกันภายในกลุ่มสังคมเดียวกัน<sup>3</sup>

หากอีกด้านของสัญชาติเป็นการตระหนักถึงความรู้สึกทางด้านเชื้อชาติร่วมกัน ตลอดจนความรู้สึกจงรักภักดีต่อรัฐ ก็น่าจะกล่าวได้ว่าเป็นการพิจารณาสัญชาติที่มีพื้นฐานมาจากการปกครองคนในอดีตเป็นหลัก ดังกฎหมายในตระกูลแองโกล-แซกซอน (Anglo-Saxon) ที่ให้สัญชาติแก่คนที่มีความสัมพันธ์กับรัฐโดยอาศัย "พื้นที่" หรือ "อาณาเขต" อำนาจอรัฐมาเป็นเกณฑ์ชี้วัด หรือกฎหมายในตระกูลโรมันที่มองว่าสัญชาติเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับตัวบุคคลที่เกิดจากการถ่ายทอดจากคนรุ่นหนึ่งไปสู่อีกรุ่นหนึ่งด้วยการอาศัยสายสัมพันธ์ที่เกิดจากวงศ์ตระกูลมาเป็นหลักกำหนด<sup>4</sup> ในขณะที่ราชอาณาจักรไทยในอดีต เนื่องจากไพร่ได้กระจัดกระจายไปตามสังกัดต่างๆ ด้วยเหตุผลที่ศูนย์กลางไม่สามารถปกครองคนได้ทั้งหมด จึงต้องตั้งกรมกองให้มุลนายหรือเจ้านายเป็นผู้ควบคุม ความใกล้ชิดในชั้นที่เรียกว่าจงรักภักดีคงใช้ได้ในระดับกรมกองเท่านั้น เพราะอำนาจ

<sup>2</sup> ชาญ เกียรติศักดิ์วงศ์, "การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการได้สัญชาติไทยในพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 9.

<sup>3</sup> P.Weis, *Nationality and Stateless in International Law*, 2 nd ed. (Alphen aan den Rijn, Netherland : Bijthoff&Noordhoff, 1979), p.3.

<sup>4</sup> Ibid., p.4.

จากศูนย์กลางไม่สามารถมีอิทธิพลต่อความคิดของคนที่ยืนสังกัดตามกรมกองต่างได้ทั่วถึง การรับรองตัวคนในอดีตจึงขึ้นอยู่กับเจ้านายในกรมกองที่ไพร่สังกัดเป็นสำคัญ เช่นเดียวกับรัฐศักดินาของตะวันตกในอดีตก็มีความคล้ายคลึงกับสังคมศักดินาของไทย

เพราะฉะนั้นความจงรักภักดีของคนในบริบทของความเป็นชาติสมัยใหม่จึงเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นพร้อมกับสัญชาติที่ตั้งขึ้นมาเพื่อรับรองตัวตนของคนชาติของรัฐในปัจจุบัน โดยมีฐานคิดเรื่องความจงรักภักดีต่อรัฐมารองรับ ในอีกด้านหนึ่ง ความจงรักภักดีได้ทำหน้าที่รักษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์อธิปัตย์ (sovereign) กับผู้อยู่ใต้ปกครอง (subject) ให้แน่นแฟ้นขึ้น ด้วยการปลูกฝังความเป็นชาติ เชื้อชาติ ผ่านช่องทางต่างๆ เช่น ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม การศึกษา ที่ถูกยกขึ้นมาถ่ายทอดเป็นกฎเป็นเกณฑ์ภายในสังคม

สำหรับรัฐไทย หลังจากที่เข้าสู่การเป็นรัฐประชาชาติอันมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนที่แน่นอนเช่นเดียวกับตะวันตกแล้ว อิทธิพลทางความคิดของตะวันตกก็ได้มีส่วนผลักดันให้เกิดสถานะพลเมืองขึ้นมา เห็นได้จากก่อนหน้าที่จะมีการกำหนดกฎหมายสัญชาติขึ้นมาใช้ในปี พ.ศ. 2454 ได้มีหลักสิทธิสภาพนอกอาณาเขต (extraterritorial rights) ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างไทยกับชาติตะวันตก มาจำแนกคนออกเป็น 2 ประเภท คือ คนในบังคับสยาม (Siamese Subjects) กับคนในบังคับต่างชาติ (Foreign Subjects) ที่แม้จะทำให้ไทยเสียเปรียบตะวันตก แต่ก็ทำให้เห็นว่าการเป็นคนในบังคับมีสถานะเท่ากับพลเมืองที่รัฐให้การรับรองและมีความสัมพันธ์ทางกฎหมายกับรัฐ และจะพบอีกว่าหลังจาก พ.ศ. 2456 ที่มีพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับแรกขึ้นมาบังคับใช้ได้ ทำให้ฐานะ "ความเป็นคนไทย" ค่อยๆ มีนิยามชัดเจนขึ้นมาเรื่อยๆ จนถึงปัจจุบันที่พระราชบัญญัติสัญชาติถูกทำให้เชื่อว่าเป็นแบบแผนในการกำหนดความเป็นคนไทย<sup>5</sup>

โดยปกติแล้ว บุคคลที่จะได้รับสัญชาติของรัฐใด มักจะปรากฏว่ามีที่มาจาก 2 กรณี คือ การได้รับสัญชาติโดยการเกิดและการได้รับสัญชาติหลังการเกิด โดยกรณีหลังมักเกิดกับบุคคลต่างด้าวที่มาขอเปลี่ยนสัญชาติในภายหลัง เช่น คนที่เข้ามาอาศัยทำกินในประเทศไทยเป็นเวลานาน หรือภรรยาต่างด้าวของชายไทยก็สามารถขอเปลี่ยนมาถือสัญชาติไทยตามสามีของตนได้เช่นกัน ส่วนการได้รับสัญชาติโดยการเกิด ถือได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงระหว่างรัฐกับบุคคลอย่างแท้จริง เพราะรัฐให้การรับรองสถานะของบุคคลตั้งแต่เริ่มมีชีวิต โดยเห็นจากหลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนดเป็นแบบแผนในการกำหนดสัญชาติแก่บุคคลในกฎหมายสัญชาติอย่างเป็นขั้นตอน สัญชาติที่ได้รับโดยการเกิดจึงถือเป็นจุดก่อเกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับคนอย่างแท้จริง หรือกล่าวได้ว่ารัฐได้ใช้กลไกทางด้านสัญชาติควบคุมคนมาตั้งแต่เกิด

<sup>5</sup> เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, พัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในประเทศไทย : แง่คิดเกี่ยวกับพลวัตทางการเมืองและการพัฒนาประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาและฝึกอบรมนักข่าว, 2538), หน้า 28.

การกำหนดตัวบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นสมาชิกของรัฐย่อมต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ของบุคคลกับรัฐทั้งในปัจจุบันรวมถึงแนวโน้มในอนาคต เห็นได้จากหลักการให้สัญชาติโดยการเกิดซึ่งมีอยู่ 2 หลักด้วยกัน

### ก.หลักสายโลหิต ( jus sanguinis )

เป็นหลักที่ให้ความสำคัญกับความผูกพันทางสายโลหิต โดยเน้นความสัมพันธ์ภายในครอบครัวเป็นหลักในการพิจารณาให้สัญชาติแก่บุคคล เพราะเชื่อว่าความสัมพันธ์ทางสายโลหิตมีอิทธิพลต่อมนุษย์มากกว่าสิ่งแวดล้อมภายนอก<sup>6</sup> เพื่อให้สมาชิกของรัฐมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งจะมีผลต่อบุรณาการของรัฐอีกทางหนึ่งด้วย<sup>7</sup> หลักคิดในการกำหนดสัญชาตินี้รับมาจากกฎหมายโรมันซึ่งให้ความสำคัญแก่ความสัมพันธ์ของบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกัน โดยเชื่อว่าสมาชิกภาพของรัฐเกิดจากการสืบทอดภายในวงศ์วานเดียวกัน ประเทศที่ใช้หลักสายโลหิตในการกำหนดสัญชาติจึงมองว่าจะทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในครอบครัวและทำให้คนมีความจงรักภักดีต่อประเทศชาติ อันเกิดจากการอบรมเลี้ยงดูจากบิดามารดาที่มีสัญชาติเดียวกัน<sup>8</sup>

นอกจากนี้ การกำหนดสัญชาติด้วยหลักสายโลหิตยังแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับเชื้อชาติ (race)<sup>9</sup> ที่เป็นพื้นฐานความคิดเรื่องสัญชาติ เพราะการให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์ภายในครอบครัวย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นการเน้นย้ำเชื้อชาติของคนที่ต้องได้รับการถ่ายทอดจากรุ่นหนึ่งไปสู่อีกรุ่นหนึ่ง การได้สัญชาติตามหลักสายโลหิตเสมือนเป็นการผลิตซ้ำเชื้อชาติของคนได้อีกทางหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม สัญชาติที่ได้จากการสืบสายโลหิตอาจทำให้เกิดบุคคลหลายสัญชาติได้ ในกรณีที่เป็นบุตรของบิดาและมารดาที่มีสัญชาติต่างกัน ประกอบกับรัฐเจ้าของสัญชาติของทั้งบิดาและมารดาได้ให้สัญชาติแก่บุตรตามหลักสายโลหิตทั้งคู่ จึงทำให้บุตรมีสัญชาติของทั้งบิดาและมารดา ในทางกลับกัน แนวคิดการสืบสัญชาติตามหลักสายโลหิตอาจทำให้บุคคลตกเป็นคนไร้สัญชาติได้ เช่น เด็กชาย ก. ซึ่งเป็นบุตรของบิดาและมารดาต่างด้าว โดยเกิดในรัฐที่ยึดหลักสายโลหิตในการกำหนดสัญชาติแก่บุคคลเพียงหลักเดียว แต่รัฐเจ้าของสัญชาติบิดามารดาของ

<sup>6</sup> กมล สนธิเกษรติน, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล (พระนคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2514), หน้า 39.

<sup>7</sup> วิเชียร วัฒนคุณ, คำบรรยายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, พิมพ์ครั้งที่ 2 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509), หน้า 60. อ้างถึงใน ชาญ เกียรติศักดิ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

<sup>9</sup> เชื้อชาติ เป็นคำที่แปลมาจาก race ในภาษาอังกฤษ โดยเป็นคำที่ทางราชการบัญญัติไว้ แต่ในทางสังคมวิทยาได้แปลคำนี้ว่าเผ่าพันธุ์ โดยการศึกษาได้เลือกใช้เชื้อชาติเพื่อให้สอดคล้องกับการศึกษาพระราชบัญญัติสัญชาติที่เป็นการกำหนดโดยรัฐเหมือนกัน



เด็กชาย ก. กำหนดสัญชาติด้วยหลักดินแดน จึงทำให้เด็กชาย ก. กลายเป็นคนไร้สัญชาติ หรือเป็น คนที่ไม่มีรัฐใดให้การรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย

### ข. การได้สัญชาติโดยหลักดินแดน ( jus soli )

การกำหนดสัญชาติด้วยหลักดินแดนได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากกฎหมายในตระกูล แองโกล-แซกซอน (Anglo-Saxon) ที่มีพื้นฐานมาจากสังคมแบบศักดินาในยุโรป โดยเน้น ความสัมพันธ์ระหว่างคนกับรัฐในความหมายที่เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด (sovereign) กับผู้อยู่ใต้ ปกครอง (subject) โดยใช้อาณาเขตในทางกายภาพและทางอำนาจเป็นเครื่องกำหนด ความสัมพันธ์ดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่าในสภาพสังคมศักดินา รัฐได้สร้างความสัมพันธ์กับคนโดยอาศัย พื้นที่ทางกายภาพมาอ้างอิงผ่านการใช้อำนาจเหนือพื้นที่และตัวคน

นอกจากนี้ หลักดินแดนยังเชื่อว่าบุคคลที่เกิดในดินแดนของรัฐใด ย่อมมีสิทธิที่จะได้ สัญชาติของรัฐนั้น โดยไม่คำนึงว่าบุคคลนั้นจะเกิดจากคนที่มีสัญชาติของตนหรือเกิดจากคนต่าง ด้าว<sup>10</sup> ลักษณะเด่นของแนวคิดนี้เชื่อว่าการขัดเกลาทางสังคม ( socialization ) จะมีส่วนช่วยสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับคนอยู่ไม่น้อย เช่น สภาพแวดล้อมจะปลูกฝังให้มีความรักความผูกพัน ในถิ่นที่อยู่ รักพวกพ้อง หรือสถาบันการศึกษาที่มีบทบาทในการอบรมขัดเกลา รวมถึงการสร้าง พลเมืองของรัฐอย่างเป็นทางการอีกด้วย ล้วนชี้ให้เห็นว่าปัจจัยทางสิ่งแวดล้อมมีส่วนกำหนด “พลเมืองของรัฐ” ได้ดีเท่าๆกับความสัมพันธ์ทางสายโลหิต เห็นได้จากเยอรมันในอดีตที่การ กำหนดสัญชาติไม่ได้ยึดหลักสายโลหิตหรือหลักดินแดนอย่างแท้จริง แต่ได้ถือเอาการยอมรับจาก กลุ่มหรือการเข้ามาอยู่ในหมู่เหล่าเป็นเกณฑ์<sup>11</sup> ความมุ่งหมายหลักของหลักดินแดนจึงน่าจะอยู่ที่ การผสมกลมกลืนคนต่างด้าวให้กลายเป็นสมาชิกของรัฐ ด้านหนึ่งเพื่อเป็นการเพิ่มพลเมือง ให้แก่รัฐ อีกด้านก็เป็นการลดอันตรายทางการเมืองอันเกิดจากการเพิ่มขึ้นของคนต่างด้าวที่เกิดใน ประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่ตั้งขึ้นใหม่ที่มีคนต่างด้าวเข้าไปอาศัยทำกินอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้ต้องใช้หลักดินแดนในการกำหนดสัญชาติ เพื่อให้ครอบคลุมไปถึงบุตรของคนต่างด้าวเหล่านี้ ให้ได้สัญชาติของประเทศตนด้วย<sup>12</sup>

ในทางตรงกันข้าม การสร้างพลเมืองด้วยหลักดินแดนอาจบั่นทอนความเป็นเอกภาพของ ประเทศได้เช่นกัน กล่าวคือ ในระดับรัฐ อาจเกิดการกร่อนทำลายความมั่นคงของชาติได้ ในกรณีที่ ผู้ได้สัญชาติตามหลักดินแดนใช้สถานะทางกฎหมายของการเป็นพลเมืองเรียกรับสิทธิคุ้มครองจาก รัฐเพียงด้านเดียว พร้อมกับมีการปลูกฝังความรักในเชื้อชาติเดิมภายในพวกพ้องตนในทางที่

<sup>10</sup> กมล สนธิเกษตริน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

ขัดแย้งกับความเป็นเอกภาพของรัฐ ในขณะที่ระดับสังคมก็อาจเกิดความขัดแย้งภายในหมู่ประชาชนที่เกิดจากความหลากหลายทางเชื้อชาติ และอาจทำให้เกิดการแบ่งแยกเป็นกลุ่มเหล่าจนกลายเป็นการทำลายเอกภาพของชาติได้

กล่าวได้ว่า การกำหนดหลักการได้สัญชาติแก่บุคคลของรัฐต่างๆ ในปัจจุบันอยู่ภายใต้หลักการได้สัญชาติทั้ง 2 หลักข้างต้น ขึ้นอยู่กับว่ารัฐจะใช้หลักการใดในการกำหนดสัญชาติหรืออาจใช้ประกอบกัน ทั้งนี้ ประเด็นสำคัญของ การสร้างพลเมืองอันเกิดจากการให้สัญชาติของรัฐ น่าจะอยู่ที่ว่า รัฐมองและมีวิธีการให้ความหมายการเป็นพลเมืองผ่านการกำหนดสัญชาติอย่างไร

#### 4.1 "คนไทย" ในพระราชบัญญัติสัญชาติ

ก่อนที่ประเทศไทยจะมีกฎหมายว่าด้วยสัญชาติที่ใช้กันอยู่นั้น ได้มีแนวความคิดว่าด้วยเรื่องการแบ่งแยกเชื้อชาติและวัฒนธรรมมานานแล้ว เพียงแต่ไม่ได้มีรูปแบบที่ชัดเจนอย่างในปัจจุบันที่แสดงให้เห็นเป็นรูปธรรมด้วยการยึดถือวัฒนธรรมหลักของชาติ (national culture) ในการกำหนดความเป็นคนไทย โดยความคิดเรื่องความแตกต่างทางเชื้อชาติจะเห็นได้จากกฎหมายตราสามดวงที่ปรากฏมาแต่สมัยโบราณ โดยแนวความคิดพื้นฐานเรื่องสัญชาติในสมัยนั้นถูกจัดอยู่ในประเภทกฎหมายลักษณะอาญาซึ่งอยู่ในหมวดพระอัยการลักษณะอาญาหลวง เพื่อเป็นการห้ามปรามหรือป้องกันเหตุอันไม่พึงงามที่อาจจะเกิดขึ้น เช่นที่ได้แสดงไว้ในตอนหนึ่งของกฎหมายอาญาหลวง บทที่ห้ามมิให้หญิงไทยสมรสกับคนต่างด้าวว่า

“ราชกรฆ่าแผ่นดินชายหญิงไทยมอญบมีย่า บมิกลัวพระราชอาญา พระราชกำหนดกฎหมาย เห็นพัสดุเข้าของเงินทองของมิจฉาทิฏฐิอันมาค้าขายแต่นานาประเทศ นอกด่านต่างแดนและยกลูกสาวหลานสาวให้เป็นเมียฝรั่ง อังกฤษ วิลันดา ชาว มลายู อันต่างศาสนาและให้เข้ารีตถืออย่างมิจฉาทิฏฐิอกศาสนา ท่านว่าผู้นั้นเป็นเสี้ยนหนามแผ่นดิน และมันเอาใจไปเผื่อแผ่แก่ปัจจุามิตรข้าศึก สัตรูหมุ่ร้าย ท่านให้ลงโทษ ๖ สถาน ฯลฯ อย่าให้ดูเยี่ยงอย่างกัน เหตุใดจึงกล่าวดังนี้ เหตุว่าพอมันตั้งพีช หว่านลงเหนือแผ่นดินจะเป็นพีชผลสืบไป ฝ่ายพอมันลูกมันจะเอากิจการบ้านเมืองไปแจ้งแก่นานาประเทศ นานาประเทศมันรู้แล้ว มันจะคิดมาเบียดเบียนพระนครขอบขันธเสมาพระพุทธศาสนาที่จะพลอยเศร้าหมองไป”<sup>13</sup>

<sup>13</sup> พระวรภักดีพินุลย์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, (พระนคร : วิบูลกิจ, 2496), หน้า 33.

นอกจากนี้ ข้อมูลทางประวัติศาสตร์ไทยยังได้แสดงให้เห็นว่าก่อนที่จะมีกฎหมายสัญชาติ บังคับใช้ในปี พ.ศ.2456 ความเป็นคนไทยสามารถพิจารณาได้จาก "มูลนิติธรรมประเพณี" ซึ่งครอบคลุมเฉพาะบุตรของบิดามารดาที่เป็นไทยเท่านั้น ไม่ว่าจะบุตรนั้นจะเกิดในหรือนอก ราชอาณาจักรไทยก็จะเป็นคนไทยด้วยการสืบสายโลหิต (jus sanguinis) แต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งแม้จะปรากฏว่ามีคนต่างด้าวอยู่หลายเชื้อชาติ ไม่ว่าจะ เป็นมอญ ญวน เขมร ลาว ที่ถูกกวาดต้อน และอพยพเข้ามาอยู่อาศัยอย่างต่อเนื่อง และรัฐไทยในสมัยนั้นก็ได้ปฏิบัติต่อคนเหล่านี้ด้วยการให้ สิทธิต่างๆ เสมอคนไทย แต่ไม่ได้หมายความว่าความถึงการรับรองสถานะความเป็นคนที่อยู่ในบังคับของรัฐ เช่นเดียวกับการเป็นคนไทยแต่อย่างใด แต่จะสังเกตได้ว่าการที่รัฐไทยใช้กฎหมายมูลนิติธรรม ประเพณี ที่ยึดหลักสายโลหิตในการกำหนดสัญชาติ ซึ่งไม่ได้กำหนดให้ต้องมีบิดาและมารดาเป็น คนไทยเท่านั้น จึงจะมีสิทธิได้รับสัญชาติไทย เพียงแค่มีบิดาหรือมารดาที่เป็นไทย บุตรก็สามารถมี สัญชาติไทยได้ แสดงให้เห็นถึงการเปิดช่องทางให้มีการผสมกลมกลืนทางเชื้อชาติอยู่โดยนัย ส่วน การกำหนดสัญชาติไทยด้วยหลักดินแดนเพียงจะมาปรากฏเมื่อมีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศ มากขึ้น จนกระทั่งมีความชัดเจนเมื่อประกาศเป็นพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456<sup>14</sup> และแม้ว่า ใน "มูลนิติธรรมประเพณี" จะไม่ได้กำหนดเกณฑ์ในการแปลงชาติเอาไว้แน่นอน แต่นัก ประวัติศาสตร์กฎหมายเชื่อว่าพระมหากษัตริย์มีอำนาจเด็ดขาดที่จะให้สัญชาติไทยแก่ผู้ใดก็ได้ ไม่ เว้นแม้แต่คนต่างด้าวที่เข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภารก็สามารถได้สถานะความเป็นคนไทยหาก ได้รับอนุญาต กล่าวได้ว่าการแปลงสัญชาติในยุคนี้ขึ้นอยู่กับพระบรมราชานุญาตของ พระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียว<sup>15</sup>

อย่างไรก็ตาม เมื่อเข้าสู่ยุคที่รัฐได้บังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติเป็นแบบแผนในการ กำหนดความเป็นคนไทยตามกฎหมายขึ้นมา พระราชบัญญัติสัญชาติในฐานะที่เป็นนโยบาย หนึ่งของรัฐที่มีการปรับเปลี่ยนอยู่ตลอด นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2456 ที่มีพระราชบัญญัติสัญชาติอย่าง เป็นทางการเรื่อยมาจนกระทั่ง พ.ศ.2495 ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการกำหนดคนที่จะได้ สัญชาติไทย จนกระทั่งล่าสุด ความเป็นคนไทยตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2535

การกำหนดกฎหมายที่ว่าด้วยสัญชาติไทยซึ่งเริ่มตั้งแต่พระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ.130 (พ.ศ.2454) สะท้อนให้เห็นว่ารัฐไทยในขณะนั้นได้นำแนวความคิดเรื่องชาติมาเป็นเครื่องมือการ จัดการและควบคุมโดยเฉพาะ เพราะหลังจากที่ไทยได้ทำการแบ่งเขตแดนกับตะวันตกทั้งอังกฤษ และฝรั่งเศสแล้ว ประเทศไทยก็เริ่มที่จะมีอาณาเขตและดินแดนที่แน่นอนมากขึ้น แต่อำนาจเชิง บังคับและปกครองคนยังไม่มี ความชัดเจนที่จะนำมาใช้ควบคุมตัวคนที่อยู่ในราชอาณาจักรได้

<sup>14</sup> กมล สนิทเกษตริน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

<sup>15</sup> พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 181.

ประเด็นของการมีสัญชาติของรัฐเจ้าของดินแดนจึงกลายมาเป็นส่วนเติมเต็มให้แก่การสร้างอำนาจของรัฐเหนือพื้นที่และตัวบุคคล จนกระทั่งมีความชัดเจนในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456 เป็นต้นมาว่า การกำหนดความสัมพันธ์ของรัฐกับบุคคลนั้นเป็นไปตามความต้องการของรัฐมากขึ้น ในด้านที่ทำให้ได้สัญชาติไทย หรือลักษณะที่ทำให้เสียสัญชาติไทย จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติสัญชาติของไทยตั้งแต่อดีตเป็นต้นมาสะท้อนรูปธรรมของแนวคิดเรื่องการสร้างชาติอันเกิดจากการผลักดันของผู้ปกครองที่จะควบคุมคนที่อยู่ได้บังคับ

ดังจะเห็นได้ว่าการกำหนดความเป็นชาติของไทยนั้นถือเอาหลักการกำเนิดและวัฒนธรรมมาเป็นเกณฑ์ ไม่ได้ยึดถือเรื่องเชื้อชาติที่เน้นความเป็นเอกภาพแต่อย่างใด เห็นได้จากสมัยศักดินาที่ได้กวาดต้อนผู้คนหลากเชื้อชาติเข้ามาอยู่ใต้พระบรมโพธิสมภารของพระมหากษัตริย์ด้วยความสันติ สอดคล้องกับการกำหนดพระราชบัญญัติสัญชาติขึ้นมาเพื่อที่จะดึงเอาคนเชื้อชาติต่าง ๆ เข้ามามีฐานะเป็นคนไทยโดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ ดังความที่สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานารถ กล่าวถึงเหตุผลของการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติไว้ว่า

“...เป็นวิธีที่เราจะแผ่ชาติ เป็นหนทางการเมืองส่วนหนึ่งที่ภาษาอังกฤษเรียกว่าโพลิติค,คือเป็นวิธีที่จะรวมเอาพลเมืองของชาติอื่นมาเป็นของชาติเรา โดยเหตุที่พลเมืองของเรายังน้อย มีปริมาณ 800,000 คนเท่านั้น และที่เรารวมเอาเข้ามาเช่นนั้น เราต้องบังคับให้เรียนหนังสือของเราและต้องพูดภาษาของเราด้วย ใคร ๆ ก็ต้องคิดแผ่ชาติของตน ตามพระราชพงศาวดารก็มีตัวอย่าง เช่น ครั้งก่อน ๆ เมื่อได้ทำสงครามชนะก็ย่อมจะกวาดต้อนครอบครัวมาสู่ประเทศตนเพื่อเอาคนชาติอื่นมาเติมชาติของตนเท่านั้น...”<sup>16</sup>

นอกจากนี้ ยังเห็นได้ว่าแนวความคิดเรื่องชาติได้รับการเสริมเน้นให้เห็นความสำคัญของความเป็นชาติอย่างชัดเจน ด้วยประเด็นที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ ตั้งแต่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 เป็นต้นมา ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อการกั้นกรองคนที่มีองค์ประกอบต่างด้าวที่รัฐเชื่อว่าจะเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของชาติ ตามที่ได้ประกาศไว้ชัดเจนในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 และมาตรา 7 ทวิในพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1

<sup>16</sup> สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานารถ, กระแสพระราชดำริและคำชี้แจง พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพ คุณหญิง เชื้อ สิริกุลเสวต, 30 มกราคม 2507, น.34-35. อ้างถึงใน เตือนใจ ไชยศิลป์, “ล้านนาในการรับรัฐของชนชั้นปกครองสยาม พ.ศ.2437-2476”, (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 130-131.

พ.ศ.2535 กล่าวได้ว่ามาตรการรักษาความมั่นคงของชาติในพระราชบัญญัติสัญชาติ ด้านหนึ่งเท่ากับเป็นการจัดการกับตัวตนของคนที่อยู่ได้ปกครองให้มีเอกลักษณ์ของความเป็นชาติอย่างชัดเจนและแน่นอน ซึ่งถือว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการสร้างชาติของชนชั้นปกครองตามความคิดของ Hobsbawm ขณะที่อีกด้านหนึ่งจะพบว่าเป็นการแปรสภาพความคิดชาตินิยมให้กลายเป็นประเด็นความมั่นคงของชาติโดยการให้สัญชาติคนที่มีองค์ประกอบต่างด้าวที่มีศักยภาพผสมกลมกลืนเข้ากับสังคมไทยได้ โดยพิจารณาจากลักษณะการเข้ามาয়ราชอาณาจักรไทยของคนต่างด้าวเป็นหลัก

กล่าวได้ว่าความสามารถในการผสมกลมกลืนเข้ากับสังคมไทยเป็นลักษณะที่รัฐยอมรับได้อย่างมีเงื่อนไข เห็นได้จากการได้สัญชาติไทย โดยหลักดินแดนในพระราชบัญญัติ พ.ศ.2508 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ. 2535 ที่ไม่ให้สัญชาติไทยแก่บุตรของผู้หลบหนีเข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมาย ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยชั่วคราว ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยในประเทศไทยเฉพาะราย หรืออีกนัยหนึ่ง รัฐในฐานะที่เป็นผู้กำหนดนโยบายการให้สัญชาติ ยอมรับการได้สัญชาติตามหลักดินแดนของบุตรบุคคลต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยในประเทศไทยอย่างถาวร ดังจะได้แจกแจงต่อไป

#### คนไทยในพระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ.130

ก่อนที่ประเทศไทยจะมีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติพ.ศ.2456 อย่างเป็นทางการได้มีกฎหมายที่ว่าด้วยสัญชาติฉบับแรกออกมาบังคับใช้ก่อนคือพระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ.130 (พ.ศ.2454) โดยวางอยู่บนฐานคิดชาตินิยมเป็นสำคัญ เนื่องจากสภาพสังคมไทยก่อนหน้านั้นได้มีคนต่างด้าวหลายเชื้อชาติอพยพเข้ามาอยู่อาศัยในราชอาณาจักรเป็นจำนวนมาก แต่ก็ไม่ได้มีความผสมกลมกลืนกับคนไทยอย่างชัดเจน จะเห็นได้จากกลุ่มคนจีนที่ได้อพยพเข้ามาอาศัยในประเทศไทยมายาวนานแต่ยังคงรักษาเอกลักษณ์ของความเป็นจีนไว้ค่อนข้างเหนียวแน่น ซึ่งเกิดจากการเผยแพร่ลัทธิชาตินิยมในหมู่ชาวจีนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยด้วยตนเอง ท่าทีของชนกลุ่มนี้จึงกลายเป็นที่มาของมาตรการในการรักษาชาติไทยเอาไว้ ดังที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เล็งเห็นปัญหาที่เกิดจากคนต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย โดยมีพระราชดำริว่า

“...สำหรับประโยชน์ในการที่เข้าไปตั้งทำมาหากินอยู่ในเมืองใด ๆ อันความประสงค์ของประเทศที่อนุญาตให้คนต่างภาษาเข้ามาอยู่ในเมืองนั้นก็เพื่อเพิ่มจำนวนพลเมืองโดยอุบายอย่างหนึ่ง แต่เมื่อคนที่เข้ามาอาศัยอยู่นั้นถือเสียว่าการที่เข้ามาอยู่นั้นเป็นการชั่วคราว และไม่ยอมที่

จะกลายเป็นพลเมืองแท้แล้ว คนพวกนี้ก็ต้องนับว่าไม่เป็นได้ดังประสงค์  
แห่งประเทศที่รับรองฯ...”<sup>17</sup>

พระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ.130 ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือหนึ่งในการสนองตอบนโยบาย  
ของรัฐในสมัยนั้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการผสมกลมกลืนคนต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยในประเทศไทย  
โดยเปิดโอกาสให้คนที่มีความสมบัติต้องตามเกณฑ์ที่กำหนดได้แปลงสัญชาติ(naturalization) เป็น  
ไทย ดังที่ได้แสดงไว้ในตอนอารัมภบทของพระราชบัญญัติแปลงชาติว่า “สมควรจะมีข้อบังคับไว้ให้  
เด็ดขาดสำหรับการอนุญาตให้แปลงชาติ อันเป็นทางอย่างหนึ่งซึ่งอยู่ในหลายทางสำหรับที่จะมีแล  
จะเปนชาติไทยได้”

ด้วยเหตุที่กล่าวไว้ข้างต้นว่ามูลนิธิธรรมประเพณีเป็นกฎหมายที่พิจารณาการได้สัญชาติ  
เพียงด้านเดียว แต่ไม่ได้กำหนดเกณฑ์ในการแปลงสัญชาติเอาไว้ พระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ.  
130 จึงเป็นกฎหมายสัญชาติเสริมที่ถูกใช้ร่วมกับมูลนิธิธรรมประเพณี

ในช่วงที่มีการร่าง พ.ร.บ.แปลงชาติอยู่นั้น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์โร  
ปการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศได้แสดงความเห็นต่อเนื้อหาของกฎหมายแปลงชาติ  
(naturalization law) ว่ามีความแตกต่างจากกฎหมายที่ว่าด้วยลักษณะชาติหรือสัญชาติ  
(nationality law) ที่ปรากฏอยู่ในนานาประเทศ กล่าวคือกฎหมายที่ว่าด้วยลักษณะชาติ แบ่ง  
ออกเป็น 2 หมวด คือ ลักษณะที่จะมีและจะเป็นชาติ หรือการได้สัญชาติ ( The acquisition of  
nationality ) และลักษณะที่จะทำให้สูญและขาดจากชาติ หรือการเสียสัญชาติ ( The loss of  
nationality ) เพราะฉะนั้นจึงไม่ควรรวมเอากฎหมายที่ว่าด้วยลักษณะที่ต้องมีการแปลงชาติเข้าไว้  
กับลักษณะที่จะได้และเสียสัญชาติ<sup>18</sup>

ในขณะที่พระยากัลยาณไมตรีกลับเห็นว่าพระราชบัญญัติแปลงชาติที่กำลังร่างอยู่นั้นควร  
จะได้ยึดตามแบบนานาประเทศ กล่าวคือควรนำมารวมไว้กับกฎหมายว่าด้วยลักษณะชาติ  
(nationality law) เพราะแม้ว่ากฎหมายลักษณะชาติจะมีความแตกต่างจากกฎหมายการแปลงชาติ  
แต่ด้วยเหตุที่การแปลงชาติมีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับใช้กับคนต่างด้าวที่ต้องการแปลงสัญชาติเป็น  
ไทย ก็ควรจะจัดอยู่ในหมวดที่ว่าด้วยการได้สัญชาติเช่นกัน ดังที่พระกัลยาณไมตรีได้มีจดหมาย  
ชี้แจงสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์โรปการว่า

<sup>17</sup> อิศวพานุ, พกยิวแห่งบูรพทิศ (ม.ป.ป. : ม.ป.ท., 2457), หน้า 18.

<sup>18</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.6 ต/1 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 6 กระทรวงการต่างประเทศ  
เรื่องพระราชบัญญัติแปลงชาติ. (28 กพ.-7 สค.2454)

“...ส่วนใหญ่ในนานาประเทศ กฎหมายที่ว่าด้วยลักษณะชาติและกฎหมาย การแปลงชาติเป็นเรื่องที่รวมอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน ซึ่งโดยเหตุผล แล้ว ทั้งสองประเด็นนี้มีความเกี่ยวเนื่องกัน เพราะประการแรก เป็นเรื่อง ของการพิจารณาว่าใครคือคนสยาม และประการที่สอง เป็นการกำหนด ลักษณะของคนต่างด้าวที่สามารถแปลงชาติมาเป็นคนสยามได้...”<sup>19</sup>

แต่ปรากฏว่าข้อเสนอให้มีการรวมกฎหมายการแปลงชาติเข้ากับกฎหมายสัญชาติใน ขณะนั้นไม่สามารถทำได้ เพราะเหตุที่มูลนิติธรรมประเพณีซึ่งเป็นกฎหมายสัญชาติหลักอยู่ในรูป จารีตประเพณี ประกอบกับมีผู้ที่ต้องการแปลงสัญชาติเป็นจำนวนมาก การกำหนด พระราชบัญญัติแปลงชาติในครั้งนั้นจึงเป็นไปเพื่อให้คนต่างด้าวได้กลายมาเป็นคนในบังคับและ คนไทยเพราะเชื่อว่าจะเป็นการเพิ่มจำนวนพลเมืองของประเทศที่มีอยู่น้อยให้มากขึ้นอีกทางหนึ่ง ด้วย

พระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ.130 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ.2454 ถือเป็นกฎหมายว่าด้วยสัญชาติที่เป็นลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของไทย โดยแบ่งออกเป็น 3 หมวด คือ หมวดที่ 1 ว่าด้วยนามสังเขปและการใช้ให้สำเร็จ<sup>20</sup> หมวดที่ 2 ว่าด้วยลักษณะที่ต้องมีในการ แปลงชาติ และหมวดที่ 3 ว่าด้วยผลของการแปลงชาติ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีใจความสำคัญ อยู่กับการกำหนดลักษณะบุคคลที่สามารถแปลงสัญชาติได้ นั่นคือมีคุณสมบัติตามมาตรา 6 ดังนี้

1. ผู้ร้องขอนั้นเป็นคนมีอายุเต็มบริบูรณ์ตามกำหนดในกฎหมายไทย แล
2. ผู้ร้องขอนั้นเป็นคนอยู่ ณ กรุงสยามในเวลาที่ยื่นร้องขอนั้นด้วย แล
3. ผู้ร้องขอนั้นเป็นคนที่ได้เคยอยู่ในกรุงสยามมาแต่ก่อนไม่น้อยกว่า 5 ปี แล้วด้วย แล
4. ผู้ร้องขอนั้นเป็นคนมีความประพฤติดี และมีสมบัติที่จะเลี้ยงตนได้ด้วย

โดยมีข้อยกเว้นให้แก่บุคคลที่มีลักษณะดังนี้

1. ผู้ร้องขอนั้นได้กระทำการมีความชอบอย่างวิเศษต่อรัฐบาลสยาม ฤ

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>20</sup> หมวดที่ว่าด้วยเรื่องนามสังเขปและการใช้ให้สำเร็จ กำหนดให้เรียกพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่ากฎหมายแปลงชาติ รวมถึง การกำหนดให้เสนาบดีว่าการกระทรวงต่างประเทศเป็นผู้ควบคุมการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้

2. ถ้าผู้ร้องขอนั้น แต่เดิมเป็นคนในบังคับสยาม ภายหลังได้ไปแปลงชาติในเมืองต่างประเทศ โดยได้รับอนุญาตของรัฐบาลสยามให้แปลงแล้ว แลบัดนี้มีความปรารถนาจะกลับแปลงชาติไทยตามเดิม
3. ถ้าผู้ร้องขอนั้น เป็นบุตรของคนต่างประเทศ ผู้ที่ได้แปลงชาติมาเป็นคนในบังคับไทยแล้ว แลเมื่อเวลาที่แปลงชาตินี้ ผู้ร้องขอมีอายุเต็มบริบูรณ์ ตามกำหนดในกฎหมายไทย แลกฎหมายชาติของตนด้วย”

สิ่งที่น่าสังเกตคือ ถึงแม้การร้องขอแปลงสัญชาติโดยผู้ร้องขอเพียงคนเดียว แต่ผลของการแปลงสัญชาติยังครอบคลุมต่อครอบครัวของผู้ร้องขอด้วย นัยหนึ่งเพื่อเป็นการสร้างความเป็นเอกภาพในครอบครัว ดังที่กำหนดไว้ว่า “ภรรยาของคนที่ได้แปลงชาติแล้วนั้น ย่อมมีอำนาจอันชอบธรรมเป็นคนในบังคับด้วยสามี” ทั้งนี้ ได้รวมถึงบุตรของผู้แปลงสัญชาติที่อายุยังไม่บรรลุนิติภาวะ เว้นแต่ว่าบุตรของผู้แปลงสัญชาติจะเลือกถือสัญชาติเดิมเมื่อบรรลุนิติภาวะแล้ว เช่นที่กำหนดไว้ว่า “บุตรทุกคนของผู้ที่ได้แปลงชาติแล้ว บรรดาที่ยังมีอายุไม่ครบบริบูรณ์ในเวลาที่แปลงชาตินั้น ย่อมมีอำนาจอันชอบธรรมเป็นคนในบังคับสยามตามบิดาด้วย...” ในทางกลับกัน พระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ.130 ไม่รับรองการได้สัญชาติไทยของชายต่างด้าวที่เป็นสามีของหญิงที่ขอแปลงสัญชาติเป็นไทย

การแปลงสัญชาติตั้งแต่วันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ.2454 จนถึงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2495 จึงอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของพระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ.130

#### คนไทยในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456

ก่อนที่จะประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติไทยฉบับแรกใน พ.ศ.2456 ได้มีพระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ.130 (พ.ศ.2454) บังคับใช้อยู่ก่อน แต่พระราชบัญญัติแปลงชาติมุ่งหมายที่จะเปิดโอกาสให้แก่คนต่างด้าวที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในประเทศไทย ได้ขอเปลี่ยนสัญชาติเดิมของตนมาเป็นคนไทย โดยก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456 นั้น สถานภาพทางกฎหมายของพลเมืองไทย คือ “คนในบังคับสยาม” ดังจะเห็นได้ว่าหลังจากคนต่างด้าวได้เปลี่ยนสัญชาติเดิมของตนแล้วก็มีสภาพเป็นคนในบังคับสยาม เช่นเดียวกับคนไทยและอาจเป็นไปได้ว่าสภาพการณ์ที่ประเทศไทยต้องเผชิญอยู่ในขณะนั้น ทำให้รัฐต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันคนไปอยู่ในบังคับของต่างชาติ เห็นได้จากภายหลังที่ไทยได้ทำสนธิสัญญาเบาริ่งได้เกิดสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ทำให้เกิดการจำแนกคนชัดเจนยิ่งขึ้นในประเทศไทย โดยจะพบว่าการเป็นคนในบังคับของต่างชาติโดยเฉพาะของอังกฤษและฝรั่งเศสจะมีความได้เปรียบกว่าคนในบังคับสยามมาก ประกอบกับคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในไทยได้สมัครเข้าเป็นคนในบังคับตะวันตก



มากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้ง ๆ ที่อยู่นอกเหนือข้อตกลงระหว่างไทยกับชาติตะวันตกทั้งอังกฤษและฝรั่งเศสที่  
ให้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตเพียงคนในบังคับที่อยู่ในอาณานิคมของตนเท่านั้น

สิทธิสภาพนอกอาณาเขตที่มีแก่คนในบังคับของต่างชาติดังกล่าว ทำให้ประเทศไทย  
เสียเปรียบด้านอำนาจอธิปไตยเหนือตัวบุคคลเป็นอันมาก พระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ.130 จึง  
น่าจะเป็นเครื่องมือของรัฐในการแก้ปัญหาคนในบังคับไทยไปขึ้นต่ออำนาจของต่างชาติ อีกด้าน  
หนึ่งของพระราชบัญญัตินี้จึงเท่ากับเป็นการป้องกันไม่ให้คนไทยไหลออกจากบริมณฑลทาง  
อำนาจของรัฐไทยในอดีต ดังที่สะท้อนไว้ในจุดมุ่งหมายของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า  
เจ้าอยู่หัวที่ทรงมีพระราชดำริต่อคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยทำกินในราชอาณาจักรไทย  
เพื่อเป็นการเพิ่มจำนวนพลเมืองของประเทศ และการกำหนดพระราชบัญญัติแปลงชาติขึ้นมาเพื่อ  
เป็นข้อบังคับเด็ดขาดที่จะทำให้คนต่างด้าวกลายเป็นไทย ตามที่ได้แสดงไว้ในส่วนอารัมภบทของ  
พระราชบัญญัติแปลงชาติ ประกอบกับมีความชัดเจนยิ่งขึ้นว่าเมื่อพระราชบัญญัติสัญชาติ  
พ.ศ.2456 ได้ออกมาบังคับใช้ ได้ย้ำให้เห็นภาพของการสร้างตัวคนของรัฐด้วยการอาศัยความชอบ  
ธรรมตามแบบรัฐสมัยใหม่

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456 ถือเป็นความต้องการที่จะประกาศกฎหมายจารีต  
ประเพณีที่มีอยู่เดิมให้กลายเป็นลายลักษณ์อักษร เช่นที่กล่าวไว้ในอารัมภบทตอนหนึ่งว่า “...  
สมควรจะประกาศมูลนิติธรรมประเพณีให้แจ้งชัดว่า บุคคลจำพวกใดควรเข้าลักษณะอันพึง  
นับว่าเป็นคนไทยได้...” พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456 มีทั้งหมด 12 มาตรา ซึ่งได้กำหนด  
เนื้อหาที่เป็นสาระสำคัญของครอบคลุมประเด็นหลักได้แก่ การได้สัญชาติไทย การสละสัญชาติไทย  
(การเสียสัญชาติไทย) โดยกำหนดให้เสนาบดีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้รักษาการ

ลักษณะของบุคคลที่จะได้สัญชาติไทยตามพระราชบัญญัตินี้ จะเห็นได้ว่าใช้หลักการ  
ได้สัญชาติโดยหลักสายโลหิต (jus sanguinis) ซึ่งถือเป็นจารีตประเพณีที่มีอยู่เดิม แต่ที่เพิ่มมา  
ใหม่คือการได้สัญชาติโดยหลักดินแดน (jus soli) ซึ่งเป็นบุตรที่เกิดจากบิดาหรือมารดาต่างด้าว  
หรือทั้งบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวก็สามารถที่จะได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดน ดังที่ระบุไว้  
ในมาตรา 3 ให้บุคคลที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ได้สัญชาติไทย

- 1.บุคคลผู้ได้กำเนิดแต่บิดาเป็นคนไทย แม้เกิดใน  
พระราชอาณาจักรสยามก็ดี เกิดนอกพระราชอาณาจักรก็ดี
- 2.บุคคลผู้ได้กำเนิดแต่มารดาเป็นคนไทย แต่ฝ่ายบิดาไม่ปรากฏ
- 3.บุคคลผู้ได้กำเนิดในพระราชอาณาจักรสยาม
- 4.หญิงต่างชาติผู้ได้ทำงานสมรสกับคนไทยตามกฎหมายประเวณี

## 5. คนต่างประเศผู้ได้แปลงชาติมาถือเอาสัญชาติไทยตาม พระราชบัญญัติ

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ระบุลักษณะการได้สัญชาติภายหลังการเกิด โดยรวมอยู่ในส่วนที่ว่าด้วยการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดไว้ในข้อ 4 และ 5 ซึ่งเป็นกรการได้สัญชาติไทยด้วยผลของกฎหมายจากการสมรสและด้วยการแปลงสัญชาติตามลำดับ แต่ประเด็นสำคัญคือ การได้สัญชาติโดยการเกิด ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลในลักษณะที่รัฐสามารถกำหนดบุคคลที่มีสิทธิเป็นสมาชิกของรัฐได้ตั้งแต่ต้น โดยการกำหนดสัญชาติในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ใช้หลักสายโลหิตและหลักดินแดนประกอบการพิจารณา ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น 3 รูปแบบ คือ

ก. การให้สัญชาติด้วยการสืบสายโลหิตจากบิดา ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย เพียงแต่มีบิดาเป็นคนไทย บุคคลนั้นก็จะได้สัญชาติไทยโดยทันที แม้ว่าจะมีมารดาเป็นคนต่างด้าวก็ตาม เท่ากับว่าบุตรที่เกิดมาได้เสียสัญชาติไทยเพราะมีมารดาเป็นคนต่างด้าว แสดงให้เห็นว่าบุตรของบิดาไทยมีองค์ประกอบที่จะทำให้ได้สัญชาติไทยครอบคลุมทั้งปัจจัยทางด้านสถานที่เกิด คือ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร รวมถึงปัจจัยทางด้านสัญชาติเพราะ แม้ปรากฏว่ามารดาเป็นคนต่างด้าวก็ไม่ได้ทำให้บุตรของบิดาไทยเสียสัญชาติไทยแต่อย่างใด ในขณะที่

ข. การได้สัญชาติด้วยการสืบสายโลหิตจากมารดา ต้องเป็นไปตามเงื่อนไข 2 ประการ คือ มารดาเป็นคนไทยในขณะที่บุตรเกิดและไม่ปรากฏตัวบิดา<sup>21</sup> ซึ่งหมายความว่าบุตรของมารดาที่เป็นคนไทยในขณะที่เกิดนั้นจะได้สัญชาติไทยด้วยการสืบสายโลหิตจากมารดาก็ต่อเมื่อไม่ปรากฏตัวบิดา ทั้งจะเห็นได้ว่าการสืบสัญชาติด้วยหลักสายโลหิตจากมารดามีความสำคัญน้อยกว่าการได้สัญชาติด้วยหลักสายโลหิตจากบิดา เช่น กรณีบุตรมีบิดาและมารดาไทยก็จะเข้าหลักการได้สัญชาติตามหลักสายโลหิตจากบิดา ในขณะที่กรณีที่มีบิดาเป็นต่างด้าวหรือเป็นบุคคลไร้สัญชาติกับมารดาเป็นไทยบุตรที่เกิดในประเทศไทยจะไม่ได้สัญชาติจากมารดา แต่กลับได้สัญชาติไทยด้วยหลักดินแดนแทน

ค. การได้สัญชาติด้วยหลักดินแดนจากการเป็นผู้ที่เกิดในประเทศไทย การได้สัญชาติไทยในรูปแบบนี้ครอบคลุมบุคคลที่เกิดในประเทศไทยทุกประเภท ไม่ว่าจะบุตรที่มีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวทั้งคู่ หรือบุตรของมารดาไทยแต่มีบิดาเป็นคนต่างด้าวก็สามารถได้สัญชาติไทยด้วยหลักดินแดนเช่นกัน การให้สัญชาติตามหลักดินแดนอย่างไม่มีเงื่อนไขของรัฐในขณะนั้น ทำให้มองได้ว่าเป็นความพยายามของรัฐที่จะผสมกลมกลืนคนเชื้อชาติต่าง ๆ ให้มีสถานะเป็นคนไทยที่ถูกต้องตามกฎหมายอันเป็นปฏิบัติการต่อเนื่องจากพระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ.130 (พ.ศ.2454) อีกทาง

<sup>21</sup> พันธุ์ทิพย์ กาญจนจิตรา สายสุนทร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 148.

หนึ่งก็เป็นวิธีการเพิ่มจำนวนพลเมืองของรัฐด้วย เพราะการให้สัญชาติตามหลักดินแดนเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้บุตรของคนต่างด้าวมีโอกาสเป็นคนไทยถูกต้องตามกฎหมาย สอดคล้องกับการมองคนในตรรกะเดียวกับสมัยศักดินาของไทยที่ถือเอากำลังคนเป็นปัจจัยที่จำเป็นต่อการสร้างสังคม เพราะฉะนั้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ และพระราชบัญญัติแปลงชาติในยุคแรก เพื่อให้คนต่างด้าวเป็นไทยนั้น ย่อมมีนัยยะของความต้องการของรัฐที่จะควบคุมและแสดงอำนาจเหนือคนในอาณาเขตตนด้วย

สรุปได้ว่าคนไทยที่ได้สัญชาติโดยการเกิดมาจากเกณฑ์พิจารณาสัญชาติ 2 หลักด้วยกัน คือ หลักสายโลหิตซึ่งเทียบเคียงได้กับหลักมูลนิติธรรมประเพณีเดิมของไทย และหลักดินแดนที่เพิ่งใช้เป็นเกณฑ์การได้สัญชาติเป็นครั้งแรก การได้สัญชาติภายใต้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456 จึงมีอยู่ 3 รูปแบบ ประกอบด้วย การได้สัญชาติโดยการสืบสายโลหิตจากบิดา การได้สัญชาติโดยการสืบสายโลหิตจากมารดา และการได้สัญชาติโดยหลักดินแดน

ตารางที่ 4.1 การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสายโลหิต (jus sanguinis) และหลักดินแดน (jus soli) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456

ลักษณะข้อเท็จจริง	หลักสายโลหิต	หลักดินแดน
(1) บุคคลผู้ได้กำเนิดแต่บิดาเป็นคนไทย แม้เกิดในพระราชอาณาจักรสยามก็ดี เกิดนอกพระราชอาณาจักรก็ดี	/	
(2) บุคคลผู้ได้กำเนิดแต่มารดาเป็นคนไทย แต่ฝ่ายบิดาไม่ปรากฏ	/	
(3) บุคคลผู้ได้กำเนิดในพระราชอาณาจักรสยาม		/

อย่างไรก็ตาม ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดลักษณะที่ต้องเสียสัญชาติไทยในกรณีที่หญิงไทยได้สมรสกับสามีชาวต่างประเทศ โดยกำหนดว่า “หญิงไทยผู้ได้ทำงานสมรสกับคนต่างประเทศย่อมสละสัญชาติไทย แม้ว่ามิกฎหมายแห่งชาติผู้ว่าบัญญัติให้หญิงนั้นถือเอาสัญชาติผู้ได้” เช่นเดียวกับที่ระบุว่าคนไทยที่ขอแปลงสัญชาติและได้รับอนุญาตจากรัฐบาลในการถือสัญชาติต่างประเทศแล้ว จะทำให้เสียสัญชาติไทยโดยอัตโนมัติ ทั้งนี้ได้รวมถึงภรรยาและบุตรในกรณีที่กฎหมายของต่างประเทศได้อนุญาตให้ถือสัญชาติตามผู้นั้นด้วย ในทางตรงกันข้าม ก็จะมีพบว่าพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับนี้ได้กำหนดลักษณะที่พึงได้สัญชาติไทยกลับคืนไว้ด้วย เช่น

กรณีที่ยกไทยได้เสียสัญชาติจากการสมรสกับคนต่างด้าว สามารถขอกลับคืนสัญชาติไทยในกรณีที่ปรากฏว่าได้หย่าขาดจากสามีชาวต่างประเทศเพราะถือว่าได้สิ้นสุดความสัมพันธ์กับประเทศนั้นแล้ว

เป็นที่เข้าใจว่าพระราชบัญญัติสัญชาติพ.ศ.2456 มีผลบังคับใช้ควบคู่กับพระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ.130 มาโดยตลอด โดยพระราชบัญญัติสัญชาติพ.ศ.2456 ได้กำหนดลักษณะของการได้และเสียสัญชาติ และลักษณะที่สามารถกลับคืนสัญชาติ ในขณะที่พระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ.130 ได้กำหนดลักษณะที่สามารถแปลงสัญชาติได้ ต่อมาพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับมีผลสิ้นสุดลงในวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2495 เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 ให้มีผลบังคับใช้แทน

#### คนไทยพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 ฉบับดั้งเดิม มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2495 โดยเป็นพระราชบัญญัติที่เกิดจากการผสมและปรับปรุงสาระสำคัญของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456 และพระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ.130 ให้เป็นฉบับเดียวกัน เนื่องจากเห็นว่าผลของการแปลงสัญชาติ (naturalization) เทียบได้กับลักษณะการได้สัญชาติ (an acquisition of nationality) อีกรูปแบบหนึ่ง จึงได้นำมารวมไว้ในพระราชบัญญัติสัญชาติซึ่งเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยสัญชาติ อันประกอบไปด้วยการได้สัญชาติ การเสียสัญชาติ และการกลับคืนสัญชาติ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักปฏิบัติของนานาประเทศ ประกอบกับได้มีการแก้ไขบางมาตราของพระราชบัญญัติ พ.ศ.2456 เช่นการกำหนดให้หญิงไทยที่สมรสกับชายต่างด้าวต้องเสียสัญชาติไทยทันที หากกฎหมายในประเทศสามีระบุให้ภรรยาได้สัญชาติของประเทศนั้น แต่ในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 ได้ให้สิทธิแก่หญิงไทยในการสละสัญชาติไทยหรือคงไว้ซึ่งสัญชาติไทยต่อไปได้ เพราะในทางปฏิบัติเป็นการยากที่จะทราบว่าแต่ละประเทศมีข้อปฏิบัติอย่างไร<sup>22</sup> ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าพระราชบัญญัติสัญชาติเป็นนโยบายหรือแนวปฏิบัติของรัฐที่กำหนดขึ้นมาเพื่อให้สอดคล้องกับในแต่ละสถานการณ์มากกว่าการเป็นกฎหมายตายตัวที่แก้ไขไม่ได้ ดังจะเห็นได้จากเงื่อนไขที่กำหนดความเป็นคนไทยที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับแก้ไขและเพิ่มเติมในส่วนต่อไป

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 เป็นกฎหมายสัญชาติฉบับแรกที่ครอบคลุมหลักเกณฑ์ทางด้านสัญชาติไว้ในฉบับเดียวกัน กล่าวคือ การได้สัญชาติทั้งด้วยการเกิดและการแปลงสัญชาติ การเสียสัญชาติ และการกลับคืนสัญชาติ

<sup>22</sup> ชาญ เกียรติศักดิ์ดวงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

ในหมวดการได้สัญชาติ มีการกำหนดลักษณะบุคคลที่พึงได้สัญชาติไทยทั้งโดยการเกิด การสมรส และการแปลงสัญชาติ โดยกำหนดลักษณะของบุคคลที่มีสิทธิได้รับสัญชาติไทย ดังต่อไปนี้

1. ผู้เกิดโดยบิดาเป็นคนไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร
2. ผู้เกิดโดยมารดาเป็นคนไทย แต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือบิดาไม่มีสัญชาติ ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร
3. ผู้เกิดในราชอาณาจักร

จะเห็นได้ว่าสัญชาติไทยที่ได้รับเป็นไปตามหลักสายโลหิตทั้งจากบิดาหรือมารดา และหลักดินแดน แต่จะพบได้อีกเช่นกันว่าในหลักดินแดนยังมิได้มีการกำหนดข้อยกเว้นการได้สัญชาติไทยในบุคคลบางประเภทเช่นบุคคลที่มีบิดามารดาเป็นคนต่างด้าวแล้วเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยชั่วคราว หรือบุคคลที่หลบหนีเข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมาย อาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงมีร่องรอยของความคิดในการสร้างพลเมืองไทยเช่นเดียวกับช่วงที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456 มีผลบังคับอยู่ก็เป็นได้ เพราะจะพบว่า การได้สัญชาติไทยด้วยหลักดินแดนยังคงเปิดกว้างแก่คนต่างด้าวที่ไม่ได้มีสายเลือดของความเป็นไทย และยังจะเห็นได้ว่าเป็นวิธีคิดเช่นเดียวกับการควบคุมคนด้วยระบบไฟร์ในอดีตที่เปิดรับบุคคลต่างเชื้อชาติเข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภารด้วยวิธีการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกวาดต้อนจากศึกสงคราม หรือการอพยพเข้ามาอยู่อาศัยด้วยความสมัครใจ โดยพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 นี้ ถือเป็นความต่อเนื่องในการกำหนดพลเมืองตามหลักสายโลหิตและดินแดนมาจากฉบับเดิม โดยไม่มีข้อจำกัดการได้สัญชาติไทยกับบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่อย่างใด

บุคคลที่จะได้สัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเกิดขึ้นได้ใน 3 รูปแบบ กล่าวคือ

ก. การได้สัญชาติไทยด้วยการสืบสายโลหิตจากบิดา เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456 ที่ครอบคลุมการเกิดของบุตรทั้งในและนอกราชอาณาจักร แต่จะจำกัดการให้สัญชาติไทยแก่บุตรจากบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย นั่นคือบิดาที่จดทะเบียนสมรสกับมารดาตามกฎหมายเท่านั้น

ข. การได้สัญชาติไทยด้วยการสืบสายโลหิตจากมารดา ทั้งที่เกิดในและนอกประเทศไทย แต่เฉพาะกรณีที่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือบิดาไม่มีสัญชาติ จะเห็นได้ว่าในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เพิ่มเติมการได้สัญชาติไทยจากมารดา ในกรณีที่ปรากฏตัวบิดาแต่เป็นคนไร้สัญชาติเอาไว้ด้วย เช่นเดียวกับที่ระบุให้บุตรสามารถสืบสัญชาติไทยจากมารดาได้ในกรณีที่ปรากฏว่ามีบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เพราะในปี พ.ศ.2478 ได้มีพระราชบัญญัติจดทะเบียน

ครอบครัว ซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2478 ได้ออกมาบังคับใช้ ทำให้มีผลรองรับเพียงบุตรที่มีบิดาและมารดาจดทะเบียนสมรสถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น<sup>23</sup> สอดรับกับจุดมุ่งหมายของพระราชบัญญัติที่ส่งเสริมระบบผัวเดียวเมียเดียว (monogamy) ของสังคมไทยในขณะนั้น กล่าวได้ว่าบุตรที่สามารถได้สัญชาติโดยหลักสายโลหิตจากมารดาไทยได้ เฉพาะในกรณีไม่ปรากฏบิดาที่ขอไปด้วยกฎหมาย แม้ในความเป็นจริงจะปรากฏว่ามีก็ตาม กรณีที่สองคือบุตรที่มีบิดาไร้สัญชาติ เช่น หากปรากฏว่ามีบิดาที่ขอด้วยกฎหมายแต่มีสัญชาติต่างด้าว บุตรของมารดาไทยและบิดาต่างด้าวก็จะไม่ได้รับสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสายโลหิตจากมารดา

ค. การได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดน มีลักษณะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456

นอกจากนี้แล้ว ในมาตรา 8 ที่ว่าด้วยการได้สัญชาติหลังการเกิด ด้วยการสมรสว่า “หญิงต่างด้าวที่ทำการสมรสกับคนไทย ย่อมได้สัญชาติไทย” ขณะที่การแปลงสัญชาติซึ่งถูกผนวกรวมไว้ในพระราชบัญญัติสัญชาติในฉบับนี้เป็นครั้งแรกก็ได้กำหนดลักษณะบุคคลที่พึงร้องขอเปลี่ยนสัญชาติได้ในมาตรา 9 ดังนี้

1. บรรลุนิติภาวะแล้วตามกฎหมายไทยและตามกฎหมายแห่งชาติตน
2. มีความประพฤติดีและมีอาชีพเป็นหลักฐาน
3. มีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรไทยต่อเนื่องมาจนถึงวันยื่นขอแปลงสัญชาติเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี
4. มีความรู้ภาษาไทยตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

สังเกตได้ว่ามาตรา 9 ในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2495 เป็นบทบัญญัติที่มาจากพระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ.130 เพียงแต่มีการเปลี่ยนแปลงคุณลักษณะบางประการให้ต่างจากเดิม ที่เห็นได้ชัดคือผู้ที่ต้องการแปลงสัญชาติเป็นไทยต้องมีความรู้ภาษาไทยซึ่งเดิมไม่ได้กำหนดไว้ หรือระยะเวลาที่ต้องอยู่ในประเทศไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี

สำหรับหมวดที่ว่าด้วยการเสียสัญชาติไทย มีลักษณะที่ต่างจากพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456 คือให้โอกาสหญิงไทยสามารถรักษาสัญชาติของตนได้หากประสงค์จะถือสัญชาติไทยต่อไป แม้ว่าจะได้สัญชาติของสามีต่างด้าวด้วยก็ตาม นอกจากนี้ อาจเห็นได้ว่าการกำหนดลักษณะที่ทำให้เสียสัญชาติแสดงให้เห็นระดับของความคิดเรื่องความมั่นคงของประเทศมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่กำหนดให้ผู้ที่มิได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดนโดยมีบิดาเป็นคนต่างด้าว แต่มี

<sup>23</sup> พันธุ์ทิพย์ กาญจนจิตรา สายสุนทร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 149.

พฤติกรรมที่ขัดต่อความมั่นคงของประเทศก็มีสิทธิถูกถอนสัญชาติได้ เช่นตอนหนึ่งในมาตรา 16 กำหนดไว้ว่า

“บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรแต่บิดาเป็นคนต่างด้าว นั้น ถ้าไปอยู่เสียในต่างประเทศที่บิดามีหรือเคยมีสัญชาติเป็นเวลา ติดต่อกันเกินกว่าสิบปี นับแต่บรรลุนิติภาวะก็ดี มีหลักฐานอื่นที่แสดงให้เห็นว่ายังคงถือสัญชาติแห่งบิดาตนก็ดี หรือกระทำการใดๆอันเป็นการขัดต่อความสุขเกษมหรือความเจริญแห่งสาธารณชนก็ดี เมื่อพนักงานอัยการร้องขอ ศาลอาจสั่งให้ถอนสัญชาติไทยของผู้นั้นเสียได้...”

เช่นเดียวกับคนไทยที่แปลงสัญชาติเป็นคนต่างด้าวยอมถูกถอนสัญชาติโดยผลของกฎหมาย หรือผู้ที่มีสัญชาติไทยด้วยการแปลงสัญชาติยอมที่จะถูกถอนสัญชาติคืนได้หากพบว่ามีพฤติกรรมที่สุ่มเสี่ยงต่อความมั่นคงของประเทศ สำหรับหมวดที่ว่าด้วยการได้คืนสัญชาติของผู้ที่เสียสัญชาติไทยไปนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้แก่หญิงไทยที่เสียสัญชาติไทยจากการสมรสกับคนต่างด้าว แต่ได้หย่าขาดจากสามีต่างชาติแล้ว กับผู้ที่เสียสัญชาติตามบิดามารดาแต่ประสงค์จะขอคืนสัญชาติไทย

#### ก.พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ.2496

ต่อมาพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ.2496 โดยมีผลบังคับใช้ควบคู่กัน พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ได้แก้ไขหลักเกณฑ์การได้สัญชาติของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 จากเดิมที่ใช้หลักสายโลหิตผ่านทางบิดาหรือมารดาที่เป็นคนไทย และหลักดินแดนที่ให้แก่บุคคลที่เกิดในประเทศไทยโดยมีบิดาหรือมารดา และทั้งบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว

แต่ในพระราชบัญญัติสัญชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2496 ได้ยกเลิกการได้สัญชาติโดยหลักดินแดนด้วยเหตุที่ในขณะนั้นเริ่มมีผู้อพยพเข้ามาอาศัยในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงต้องมีมาตรการเพื่อควบคุมกลุ่มคนเหล่านี้ผ่านกฎหมายสัญชาติ เช่นที่ระบุถึงลักษณะบุคคลที่พึงได้สัญชาติไทยไว้ดังนี้

1. ผู้เกิดโดยบิดาเป็นคนไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร
2. ผู้เกิดนอกราชอาณาจักรโดยมารดาเป็นคนไทย แต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือบิดาไม่มีสัญชาติ

### 3. ผู้เกิดในราชอาณาจักรโดยมารดาเป็นคนไทย

จะสังเกตได้ว่าพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ.2496 ที่แก้ไขจากพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 ได้กำหนดความเป็นคนไทยไว้ให้มีรูปแบบเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 นั่นคือใช้หลักสายโลหิตเป็นหลักการสืบสัญชาติทั้งจากบิดาและมารดาดังที่ปรากฏในข้อ 1 และ 2 แต่มีความแตกต่างกันตรงที่พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ.2496 ไม่ให้สัญชาติไทยแก่บุตรของบิดาและมารดาที่เป็นต่างด้าวโดยเกิดในราชอาณาจักรไทย ดังที่ระบุให้สัญชาติแก่ผู้เกิดในราชอาณาจักรโดยมีมารดาเป็นคนไทยเท่านั้น(ข้อ 3) จึงเท่ากับว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีการให้สัญชาติด้วยหลักดินแดนไปโดยปริยาย

กล่าวได้อีกว่าการให้สัญชาติแก่ผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีมารดาเป็นคนไทยมีนัยอยู่ 2 ประการ ประการแรกเป็นข้อกำหนดที่อยู่ในกรอบของสายโลหิตเพราะการกำหนดเงื่อนไขให้เฉพาะบุตรที่มีมารดาเป็นคนไทยเท่านั้น สอดรับกับนัยประการที่สองที่ต้องการรับรองบุตรของมารดาไทยที่เกิดในราชอาณาจักร ซึ่งเป็นส่วนขยายต่อจากการรับรองความเป็นคนไทยในบุตรของมารดาไทยที่เกิดนอกประเทศแต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือบิดาเป็นคนไร้สัญชาติ

ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับที่ 2 พ.ศ.2496 จึงได้กำหนดรูปแบบการได้สัญชาติไทยไว้ 3 รูปแบบ หลัก ๆ ดังนี้

- ก. การได้สัญชาติด้วยการสืบสายโลหิตจากบิดาไทยทั้งที่เกิดในและนอกประเทศไทย
- ข. การได้สัญชาติของบุตรที่เกิดนอกประเทศไทยด้วยการสืบสายโลหิตจากมารดาไทย โดยไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือบิดาเป็นบุคคลไร้สัญชาติ
- ค. การได้สัญชาติของบุตรที่เกิดในประเทศไทยโดยการสืบสายโลหิตจากมารดาที่เป็นคนไทย

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงการได้สัญชาติข้างต้นของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดมิให้ผลของการเปลี่ยนแปลงการได้สัญชาติดังกล่าวกระทบต่อผู้ที่ได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนก่อนที่พระราชบัญญัตินี้จะมีผลบังคับใช้ไว้ด้วย

#### ข.พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2) พ.ศ.2499

เนื่องจากปัญหาที่เกิดจากการยกเลิกการได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนให้มีเพียงการได้สัญชาติไทยโดยหลักสายโลหิตในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ.2496 ทำให้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2) พ.ศ.2499 ได้แก้ไขการได้สัญชาติไทยเสียใหม่ โดยยึดเกณฑ์การได้สัญชาติด้วยหลักสืบสายโลหิตและหลัก



ดินแดนตามเดิม ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ.2496 โดยให้บุคคลที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ได้รับสัญชาติไทยโดยการเกิดแทน

1. ผู้เกิดโดยบิดาเป็นคนไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย
2. ผู้เกิดนอกราชอาณาจักรไทย โดยมารดาเป็นคนไทยแต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือบิดาไม่มีสัญชาติ
3. ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย

สืบเนื่องจากปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ.2496 ในเรื่องการได้สัญชาติโดยหลักสายโลหิตเพียงอย่างเดียว ทำให้เกิดความลักลั่นในครอบครัวซึ่งปรากฏว่าภายในครอบครัวที่มีบิดามารดาเดียวกัน บุตรบางคนได้สัญชาติไทยด้วยหลักดินแดนช่วงก่อนที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ.2496 จะมีผลบังคับใช้ ในขณะที่บุตรบางคนไม่ได้สัญชาติไทยด้วยหลักดินแดนเนื่องจากมารดาเป็นคนต่างด้าวในช่วงที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ.2496 มีผลบังคับใช้ ทำให้ไม่มีความเป็นเอกภาพในครอบครัว พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2) พ.ศ.2499 จึงได้แก้ปัญหานี้ด้วยการให้สัญชาติไทยย้อนหลังแก่ผู้ที่ไม่ได้สัญชาติไทยจากผลของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ.2496 ให้กลับมาได้สัญชาติไทยด้วยหลักดินแดนตามเดิมอีกด้วย เพราะฉะนั้น ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้การได้สัญชาติไทยกลับมาใช้หลักสายโลหิตและหลักดินแดนดั้งเดิม ซึ่งประกอบไปด้วย 3 รูปแบบ ดังนี้

ก. การได้สัญชาติไทยด้วยการสืบสายโลหิตจากบิดาไทยที่ชอบด้วยกฎหมายครอบคลุมการเกิดทั้งในและนอกประเทศไทยเช่นเดิม

ข. การได้สัญชาติไทยด้วยการสืบสายโลหิตจากมารดาไทย แต่ไม่ปรากฏบิดาที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือบิดาเป็นคนไร้สัญชาติ รูปแบบการได้สัญชาติดังกล่าวรองรับเพียงบุคคลที่เกิดนอกประเทศไทยเท่านั้น ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของการได้สัญชาติไทยจากมารดาให้ต่างจากพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ.2496 ที่กำหนดให้บุตรของ

มารดาไทยที่เกิดในประเทศสามารถได้สัญชาติไทยโดยการสืบสายโลหิตจากมารดา<sup>24</sup> เช่น เด็กชายน้อย เกิดในประเทศไทยโดยมารดามีสัญชาติไทย และมีบิดาตามกฎหมายสัญชาติต่างด้าว ในช่วงที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ.2496 มีผลบังคับใช้ ส่งผลให้เด็กชายน้อยได้รับสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสายโลหิตจากมารดาไทย ในขณะที่หากอยู่ในช่วงการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2) พ.ศ.2499 เด็กชายน้อยจะไม่สามารถได้รับสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสายโลหิตจากมารดาไทย แต่อาจได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดนโดยการเกิดแทน เพราะแม้เด็กชายน้อยจะมีมารดาสัญชาติไทย แต่ปรากฏว่ามีบิดาเป็นคนต่างด้าว จึงไม่ต้องตามลักษณะการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสายโลหิตมาจากมารดาไทย เพราะเด็กชายน้อยเกิดในประเทศไทยและมีบิดาตามกฎหมายเป็นคนต่างด้าว

ค. การได้สัญชาติไทยด้วยหลักดินแดนโดยไม่มีเงื่อนไข

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเดียวกันนี้ได้มีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2499 ขึ้นมาเพื่อให้สอดคล้องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ โดยมีจุดประสงค์ร่วมกันคือการควบคุมพลเมืองทั้งประเทศ ไม่ว่าจะเป็นคนไทยหรือคนสัญชาติอื่นที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทย ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรทุกคน<sup>25</sup> ทั้งยังเห็นได้ว่าการมีชื่อของบุคคลปรากฏอยู่ในทะเบียนราษฎรที่รัฐจัดทำขึ้น มีผลสำคัญกับการถือสัญชาติของบุคคลอีกด้วย เพราะหากมีการจำหน่ายรายชื่อบุคคลออกจากระบบทะเบียนราษฎรของรัฐก็จะมีค่าเท่ากับการเพิกถอนสัญชาติของบุคคลตามไปด้วย เช่นที่เกิดกับกรณีการจำหน่าย เพิกถอนรายชื่อบุคคลออกจากระบบทะเบียนราษฎรไทยตามประกาศของอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2545 โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐชี้แจงว่าเป็นเพียงการนำชื่อบุคคลออกจากทะเบียนราษฎรไทยเท่านั้น แต่ผลที่ตามมามีค่ามากไปกว่านั้น เพราะบุคคลที่ถูกจำหน่ายรายชื่อออกจากระบบทะเบียนราษฎรย่อมหมายถึงการสูญเสียสิทธิของการเป็นพลเมืองไทยตามไปด้วย

## สถาบันนวัตกรรมการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>24</sup> มาตรา 3 (3) ของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ.2496 ได้กำหนดลักษณะของผู้ที่สามารถได้สัญชาติไทยโดยการเกิดว่าเป็น “ผู้เกิดในราชอาณาจักรโดยมารดาเป็นคนไทย” ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการรองรับการได้สัญชาติไทยของบุตรมารดาไทยในประเทศ เพิ่มเติมจากลักษณะการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดนอกประเทศของบุตรมารดาไทย ที่มีบิดาเป็นคนไร้สัญชาติ หรือไม่ปรากฏว่ามีบิดาถูกต้องตามกฎหมาย ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 (2) ของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ.2496

<sup>25</sup> จินตนา ลิมปิลพานนท์, “การบริหารงานทะเบียนราษฎร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 82.

ค.พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 3) พ.ศ.2503

แม้ว่าการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 3) พ.ศ.2503 ยังคงกำหนดรูปแบบการได้สัญชาติเหมือนพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2) พ.ศ.2499 ซึ่งครอบคลุมทั้งหลักสายโลหิตและหลักดินแดนดั้งเดิม แต่เหตุผลที่ทำให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2) พ.ศ.2499 เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศไม่มีความสงบทำให้มีผู้อพยพหลบหนีภัยเข้ามายังประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ที่สำคัญคือมีพฤติกรรมซึ่งมีแนวโน้มในการบ่อนทำลายความมั่นคงของประเทศ เช่น การให้หญิงสัญชาติต่างด้าวแต่งงานกับชายไทยเป็นจำนวนมาก จนทำให้หญิงต่างด้าวและบุตรได้สัญชาติไทยโดยผลของกฎหมายสัญชาติ รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้มีมาตรการตอบโต้สภาพการณ์ดังกล่าว โดยยกเลิกบางมาตราของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 เช่นการได้สัญชาติไทยโดยผลของกฎหมายของหญิงต่างด้าวที่สมรสกับชายไทย ซึ่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 3) พ.ศ.2503 ได้กำหนดให้ “...หญิงต่างด้าวซึ่งทำการสมรสกับคนไทยจะได้สัญชาติไทยต่อเมื่อได้ยื่นคำขอตามหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดในกฎกระทรวงและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี...” ซึ่งถือเป็นครั้งแรกที่กำหนดให้หญิงต่างด้าวที่สมรสกับชายไทยต้องยื่นคำร้องขอสัญชาติแทนการได้สัญชาติโดยผลของกฎหมายจากการสมรส

นอกจากจะมีมาตรการป้องกันการได้สัญชาติไทยของหญิงต่างด้าวในทางมิชอบแล้วพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 3) พ.ศ.2503 ยังมีอำนาจเพิกถอนสัญชาติไทยของหญิงต่างด้าวที่ได้จากการสมรสด้วย หากปรากฏข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

1. การสมรสนั้นได้เป็นโดยปกปิดข้อเท็จจริงหรือแสดงข้อความเท็จอันเป็นสาระสำคัญ
2. ได้กระทำการใดๆอันเป็นภัยอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ หรือเป็นการขัดต่อผลประโยชน์ของชาติหรือสิทธิหรือเกียรติของประเทศไทย หรือ
3. ได้กระทำการใดๆอันเป็นการขัดต่อความสุจริตหรือความเจริญแห่งสาธารณชน

เนื่องจากในอดีต คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยได้รับอนุญาตเฉพาะราย หรือเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว รวมถึงผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมือง เมื่อให้กำเนิดบุตรในประเทศจะทำให้ได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนโดยไม่มีเงื่อนไข ตามที่ได้ปรากฏในพระราชบัญญัติสัญชาติตั้งแต่

อดีตจนถึง พ.ศ.2495 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2) พ.ศ.2499 (ยกเว้นเพียงพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2496) แต่สิ่งที่น่าสังเกตคือพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 3) พ.ศ.2503 ได้กำหนดลักษณะของบุคคลที่อาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ โดยระบุว่า

“...เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ ผู้ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดในราชอาณาจักรไทยอาจถูกถอนสัญชาติได้ เมื่อผู้นั้นมีบิดาเป็นคนต่างด้าว หรือมีมารดาเป็นคนต่างด้าวแต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย และ

1. บิดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็นผู้ได้รับความผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย
2. บิดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ
3. บิดาหรือมารดาผู้นั้นเป็นผู้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง”

อาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 3) พ.ศ.2503 กำหนดขึ้นเพื่อโต้ตอบต่อสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้นเป็นสำคัญ และให้ความสำคัญกับลักษณะการเข้าเมืองมาของคนต่างด้าวมากขึ้น อันมีผลต่อการกำหนดรูปแบบการให้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ต่อไป

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 ฉบับดั้งเดิม, พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ.2496, พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2) พ.ศ.2499 และพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 3) พ.ศ.2503 ได้ถูกยกเลิกและสิ้นผลบังคับลงเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ.2508 โดยพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508

ตารางที่ 4.2 การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสายโลหิต (jus sanguinis) และหลักดินแดน (jus soli) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495

หลัก สายโลหิต	หลัก ดินแดน	ลักษณะข้อเท็จจริง	พ.ศ. 2495 (จ.1)	พ.ศ. 2496 (จ.2)	พ.ศ. 2499 (จ.3)	พ.ศ. 2503 (จ.4)
/		(1) ผู้เกิดโดยบิดาเป็นคนไทยไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร	/	/	/	/
/		(2) ผู้เกิดโดยมารดาเป็นคนไทยแต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือบิดาไม่มีสัญชาติไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร	/			
/		(3) ผู้เกิดนอกราชอาณาจักรโดยมารดาเป็นคนไทย แต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือบิดาไม่มีสัญชาติ		/	/	/
/		(4) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมารดาเป็นคนไทย		/		
	/	(5) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย	/		/	/

ข้อสังเกต ในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 ฉบับแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ.2496 เป็นกฎหมายสัญชาติไทยฉบับเดียวที่ไม่มีลักษณะการได้สัญชาติด้วยหลักดินแดน จะเห็นได้จากข้อ (4) ที่แม้ว่าจะเกิดในประเทศไทยแต่ก็ต้องมีมารดาไทยด้วยจึงจะได้สัญชาติไทย เพราะฉะนั้น บุตรของบิดาและมารดาที่มีสัญชาติต่างด้าวย่อมจะไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนด้วยผลของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ.2496

### คนไทยในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508

เนื่องจากพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 ได้ถูกแก้ไขและเพิ่มเติม 3 ครั้ง โดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ.2496 ,พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2) พ.ศ.2499 และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่3) พ.ศ. 2503 ทำให้เกิดความไม่สะดวกในการใช้ จึงสมควรต้องมีการปรับปรุงแก้ไขและรวมให้เป็นฉบับเดียวกัน นอกจากนี้ยังได้พิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์ในบางประการให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสัญชาติซึ่งได้แก้ไขและปรับปรุงสาระสำคัญของพระราชบัญญัติเดิม ต่อมาจึงได้รับการตราเป็นพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ.2508

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ยังคงแบ่งออกเป็น 3 หมวด คือ การได้สัญชาติไทย การเสียสัญชาติไทย และการกลับคืนสัญชาติไทย โดยในหมวดของการได้สัญชาติไทยยังคงยึดหลักการได้สัญชาติไทยเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2503 โดยกำหนดให้บุคคลที่มีลักษณะต่อไปนี้ได้รับสัญชาติไทย

1. ผู้เกิดโดยบิดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย
2. ผู้เกิดนอกราชอาณาจักรโดยมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย แต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือบิดาไม่มีสัญชาติ
3. ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย

ตารางที่ 4.3 การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสายโลหิต (jus sanguinis) และหลักดินแดน (jus soli) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508

ลักษณะข้อเท็จจริง	หลักสายโลหิต (jus sanguinis)	หลักดินแดน (jus soli)
(1) ผู้เกิดโดยบิดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอก ราชอาณาจักร	/	
(2) ผู้เกิดนอกราชอาณาจักรไทยโดยมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย แต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือบิดาไม่มีสัญชาติ	/	
(3) ผู้เกิดในราชอาณาจักร		/

ขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติสัญชาติฉบับนี้ยังได้กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมเรื่องบุตรของผู้ที่ไม่พึงได้รับสัญชาติไทยให้ครอบคลุมถึงบุคคลที่อยู่ในบังคับของต่างประเทศหรือมีสิทธิคุ้มกันทางการทูตเป็นครั้งแรก ดังนี้

1. หัวหน้าคณะผู้แทนทางทูตหรือเจ้าหน้าที่ในคณะผู้แทนทางทูต
2. หัวหน้าคณะผู้แทนทางกงสุลหรือเจ้าหน้าที่ในคณะผู้แทนทางกงสุล
3. พนักงานหรือผู้เชี่ยวชาญขององค์การระหว่างประเทศ
4. คนในครอบครัวซึ่งเป็นญาติอยู่ในความอุปการะหรือคนใช้ซึ่งเดินทางจากต่างประเทศมาอยู่กับบุคคลใน 1, 2 หรือ 3

การกำหนดในข้อดังกล่าวเป็นการป้องกันมิให้บุตรของบุคคลเหล่านี้ได้รับสัญชาติไทยโดยหลักดินแดน เป็นไปตามหลักนิยมของกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดให้บิดามารดาที่ไม่มีเจตนาจะมาตั้งที่อยู่อาศัยเป็นการถาวรในประเทศไทย ทำให้บุตรที่เกิดในประเทศไทยไม่ได้สัญชาติไทยตามไปด้วย ซึ่งมีความสอดคล้องกับการที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูตและพิธีสารเลือกรับเกี่ยวกับการได้สัญชาติ

กล่าวได้ว่าการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดจากการสืบสายโลหิตทางบิดาหรือมารดา มีความต่อเนื่องมาตั้งแต่พระราชบัญญัติสัญชาติในอดีต เพียงแต่อาจมีความแตกต่างระหว่างการได้สัญชาติทางบิดาหรือมารดาเท่านั้น กล่าวคือ บุตรที่เกิดจากบิดาไทยไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรก็จะได้สัญชาติไทย ขณะที่บุตรที่สืบสายโลหิตจากมารดาไทยจะได้สัญชาติไทยก็ต่อเมื่อเกิดนอกราชอาณาจักรไทย และเฉพาะกรณีที่เกิดของบุตรนั้นไม่ปรากฏบิดาที่ขอด้วยกฎหมายหรือบิดาไร้สัญชาติเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงลักษณะต่างๆ ดังนี้

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.4 การได้หรือไม่ได้สัญชาติไทยของบุคคลตามข้อเท็จจริงลักษณะต่างๆแห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508

ลักษณะข้อเท็จจริง	เกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย	การได้หรือไม่ได้สัญชาติไทย
บิดาไทยจดทะเบียนสมรสกับมารดาไทย	ในราชอาณาจักรไทย	ได้สัญชาติไทยโดยหลักสายโลหิตจากบิดา
บิดาไทยจดทะเบียนสมรสกับมารดาไทย	นอกราชอาณาจักร	„
บิดาไทยไม่จดทะเบียนสมรสกับมารดาไทย	ในราชอาณาจักรไทย	ได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดน
บิดาไทยไม่จดทะเบียนสมรสกับมารดาไทย	นอกราชอาณาจักร	ได้สัญชาติไทยโดยหลักสายโลหิตจากมารดา
บิดาไทยจดทะเบียนสมรสกับมารดาต่างด้าว	ในราชอาณาจักรไทย	ได้สัญชาติไทยโดยหลักสายโลหิตจากบิดา
บิดาไทยจดทะเบียนสมรสกับมารดาต่างด้าว	นอกราชอาณาจักร	„
บิดาไม่จดทะเบียนสมรสกับมารดาต่างด้าว	ในราชอาณาจักรไทย	ได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดน
บิดาไม่จดทะเบียนสมรสกับมารดาต่างด้าว	นอกราชอาณาจักร	ไม่ได้สัญชาติไทย
มารดาไทยจดทะเบียนสมรสกับบิดาต่างด้าว	ในราชอาณาจักรไทย	ได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดน
มารดาไทยจดทะเบียนสมรสกับบิดาต่างด้าว	นอกราชอาณาจักร	ไม่ได้รับสัญชาติไทย
มารดาไทยไม่จดทะเบียนสมรสกับบิดาต่างด้าว	ในราชอาณาจักรไทย	ได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดน
มารดาไทยไม่จดทะเบียนสมรสกับบิดาต่างด้าว	นอกราชอาณาจักร	ได้สัญชาติไทยโดยหลักสายโลหิตจากมารดา

ข้อสังเกต การได้สัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ดังกล่าว มีความแตกต่างในความเท่าเทียมที่จะได้สัญชาติด้วยการสืบสายโลหิตระหว่างบิดาและมารดา โดยพบว่า การได้สัญชาติไทยยังคงให้ความสำคัญกับการสืบสายโลหิตจากบิดามากกว่ามารดา



นอกจากนี้ การแปลงสัญชาติ การเสียสัญชาติ และการกลับคืนสัญชาติ ยังคงหลักเกณฑ์เดียวกับพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 4) พ.ศ.2503 ทุกประการ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515

### ก.ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 (ปว.337)

จากสถานการณ์ความไม่สงบในประเทศเพื่อนบ้านของไทย ทำให้มีผู้อพยพพลัดถิ่นเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก โดยธรรมเนียมปฏิบัติระหว่างประเทศนั้น ผู้อพยพจะไม่ได้รับสัญชาติของประเทศนั้น ซึ่งรวมถึงรุ่นลูกหลานก็จะไม่ได้รับสัญชาติเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันปัญหาคนสองสัญชาติ และตามธรรมเนียมปฏิบัติแล้ว เมื่อเหตุการณ์ในประเทศผู้อพยพดีขึ้นก็จะพากันกลับประเทศของตน แต่ปัญหาที่ทางการไทยเผชิญอยู่ในขณะนั้นคือการตั้งถิ่นฐานอาศัยของผู้อพยพในประเทศไทยอย่างถาวรโดยไม่คิดจะกลับประเทศตน<sup>26</sup> สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้บุตรที่เกิดในประเทศไทยของผู้อพยพยอมไม่ได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ฉบับดั้งเดิมด้วย เพราะในขณะนั้นยังไม่มีข้อยกเว้นการได้สัญชาติแก่ผู้ที่มีสถานะพิเศษเช่น ผู้ลี้ภัย ประกอบกับผู้อพยพบางกลุ่ม เช่นชาวเวียดนามที่ทางการไทยเรียกคนกลุ่มนี้ว่า “ญวนอพยพ” มักสร้างปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และโดยเฉพาะทางด้านการเมืองที่สัมพันธ์ต่อความมั่นคงของประเทศ อันน่าจะมีสาเหตุมาจากความรู้สึกชาตินิยมในหมู่ชาวญวนอพยพที่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลและการควบคุมของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งเวียดนาม ที่สำคัญคือได้มีการปลุกฝังอุดมการณ์นี้ไปยังรุ่นลูกชั้นหลานอีกด้วย<sup>27</sup>

สภาพปัญหาดังกล่าวทำให้รัฐบาลในขณะนั้นมองว่า “บุคคลเหล่านี้แม้จะมีสัญชาติไทย แต่ก็ได้มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย เพื่อป้องกันและรักษาความมั่นคงแห่งชาติ สมควรมิให้บุคคลดังกล่าวมีหรือได้สัญชาติไทยอีกต่อไป” จึงออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 โดยมีใจความดังนี้

“...ให้ถอนสัญชาติไทยของบรรดาบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาเป็นคนต่างด้าว หรือมารดาเป็นคนต่างด้าวแต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายและในขณะที่เกิดบิดาหรือมารดานั้นเป็น

<sup>26</sup> ขจิตถัย บุรุษพัฒน์, ญวนอพยพ (กรุงเทพฯ : ดวงกลม, 2521), หน้า 21.

<sup>27</sup> โครงการสัมมนาเรื่อง “ความร่วมมือทางกฎหมายของกลุ่มประเทศอาเซียนเกี่ยวกับผู้อพยพและความผิดทางทะเล” กองฝึกอบรม สำนักอัยการสูงสุด, หน้า 4/22. อ้างถึงใน ชาญ เกียรติศักดิ์ดวงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

1. ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย
  2. ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ
  3. ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง
- ทั้งนี้เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควร และสั่งเฉพาะรายเป็นประการอื่น”

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ยังมีผลย้อนหลังไปถึงผู้ที่ได้รับสัญชาติไทยโดยหลักดินแดน ก่อนที่ประกาศฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ด้วย ดังนั้นผู้ที่มีลักษณะดังกล่าวโดยได้สัญชาติไทยไปแล้ว ย่อมถูกถอนสัญชาติไทยด้วยผลของประกาศฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ยังสะท้อนให้เห็นถึงวิธิตดต่อการกำหนดความเป็นคนไทยที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ฉบับดั้งเดิม ซึ่งจะได้กล่าวถึงในส่วนวิเคราะห์ต่อไป

#### ข.พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ.2535

การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 และยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 โดยพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ.2535 ในครั้งนั้น รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ) พ.ศ. \_ \_ \_ \_ เพื่อแก้ไขหลักการได้สัญชาติไทย โดยมีจุดมุ่งหมายอยู่ 2 ประการ ประการแรก ให้นุตรของหญิงไทยสามารถมีสัญชาติไทยตามหลักสายโลหิต โดยคำนึงถึงความเท่าเทียมระหว่างหญิงและชายเพื่อให้สอดคล้องต่อหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชน ประการที่สอง เห็นควรให้กำหนดหลักเกณฑ์การได้สัญชาติไทยของบุตรและหลานตลอดทั้งสายของคนต่างด้าวที่เป็นผู้อพยพ ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้เข้าเมืองชั่วคราว และผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายเสียใหม่ เพื่อให้มีความเหมาะสมและรัดกุมต่อสภาพการณ์ปัจจุบันมากยิ่งขึ้น เพราะการยึดหลักการสมรสที่ชอบด้วยกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 แต่เพียงอย่างเดียว ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏเกี่ยวกับบุคคลเหล่านี้ว่ามักจะอยู่กินกันโดยไม่จดทะเบียนสมรส<sup>28</sup>

อย่างไรก็ตาม เมื่อพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ. 2535 มีผลบังคับตามกฎหมาย การกำหนดบุคคลที่พึงได้รับสัญชาติไทยได้เปลี่ยนไปในทางที่

<sup>28</sup> เอกสารรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ทำหน้าที่รัฐสภา) วันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ.2534 ครั้งที่ 4 ถึงครั้งที่ 6 เล่ม 2 พ.ศ.2534-2535, หน้า 129.

ยอมรับความเท่าเทียมระหว่างเพศชายและเพศหญิงมากยิ่งขึ้น โดยบุตรที่เกิดจากหญิงไทยและชายไทยสามารถสืบสัญชาติตามหลักสายโลหิตได้อย่างเท่าเทียมกัน ตามมาตรา 7 ที่กำหนดให้บุคคลที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ได้สัญชาติไทย

1. ผู้เกิดโดยบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร
2. ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย ยกเว้นบุคคลตามมาตรา 7 ทวิ วรรคหนึ่ง

ตารางที่ 4.5 การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสายโลหิต (jus sanguinis) และหลักดินแดน (jus soli) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535

ลักษณะข้อเท็จจริง	หลักสายโลหิต (jus sanguinis)	หลักดินแดน (jus soli)
(1) ผู้เกิดโดยบิดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร	/	
(2) ผู้เกิดโดยมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร	/	
(3) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย ยกเว้นบุคคลตาม มาตรา 7 ทวิ วรรคหนึ่ง		/

จะเห็นได้ว่าภายใต้พระราชบัญญัติสัญชาติฉบับนี้ได้แก้ไขการให้สัญชาติแก่บุตรของมารดาไทยให้มีความเท่าเทียมกับการให้สัญชาติแก่บุตรโดยหลักสายโลหิตของบิดา สอดคล้องกับแนวปฏิบัติในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในขณะที่การได้สัญชาติโดยหลักดินแดนยังเป็นไปอย่างมีเงื่อนไข แม้ว่าประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 จะถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้วก็ตาม แต่จะเห็นว่ามาตรา 7 ทวิ ของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ.2535 ได้ทำหน้าที่เป็นมาตรการในการป้องกันการได้สัญชาติโดยมิชอบแทนอีกนัยหนึ่งก็เพื่อเป็นมาตรการรักษาความมั่นคงของประเทศ โดยมาตรา 7 ทวิ ถือเป็น การปรับเปลี่ยนมาจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ให้มีความรัดกุมและเหมาะสมกับสภาพการณ์มากยิ่งขึ้น โดยมีการคำนึงถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์สมรสตั้งที่อ้างถึงข้างต้น โดยมาตรา 7 ทวิ ได้กำหนดข้อยกเว้นในการได้สัญชาติไทยไว้ดังนี้

“...ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทย ถ้าในขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้มีการสมรสกับมารดา หรือมารดาของผู้นั้นเป็น

1. ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษ เฉพาะราย
2. ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ
3. ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ในกรณีที่เห็นสมควรจะพิจารณาและสั่งเฉพาะรายให้บุคคลตามวรรคหนึ่งได้สัญชาติไทยก็ได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ให้ถือว่าผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีได้สัญชาติไทยตามวรรคหนึ่ง เป็นผู้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เว้นแต่จะมีการสั่งให้เป็นอย่างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

กล่าวได้ว่าข้อกำหนดและความมุ่งหมายในมาตรา 7 ทวิ กับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ที่ว่าด้วยการยกเว้นการได้สัญชาติด้วยหลักดินแดนมีความคล้ายคลึงกัน ต่างกันเพียงประกาศของคณะปฏิวัติทำหน้าที่เป็นมาตรการแก้ปัญหาความมั่นคงของชาติโดยทันที ขณะที่มาตรา 7 ทวิ เป็นมาตรการป้องกันปัญหาความมั่นคงของชาติที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

แต่ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับเพียงไม่นาน ก็ได้มีพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2) พ.ศ.2535 ตามมาเพื่อแก้ไขข้อกำหนดในบางมาตราของพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับเดิม

#### ค.พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2) พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติสัญชาติ ฉบับนี้มีผลบังคับใช้เมื่อ วันที่ 10 เมษายน พ.ศ.2535 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในพระราชบัญญัติสัญชาติ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2535 ในเรื่องการยกเลิกข้อกำหนดให้ต้องเลือกสัญชาติของบุคคลที่มีสัญชาติไทยตามหลักดินแดนและมีสัญชาติต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของบิดาอีกสัญชาติหนึ่ง หรือในกรณีของบุคคลสองสัญชาติที่มีสัญชาติต่างด้าวจากบิดามารดาและมีสัญชาติไทยจากการแปลงสัญชาติของบิดาและมารดาที่เป็นต่างด้าวในขณะที่ตนยังไม่บรรลุนิติภาวะอีกสัญชาติหนึ่งด้วย

แต่เดิม พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ.2535 ได้กำหนดให้บุคคลที่มีสองสัญชาติ กล่าวคือสัญชาติไทยที่ได้รับโดยหลักดินแดน และสัญชาติของบิดาต่างด้าวในกรณีที่กฎหมายประเทศบิดากำหนดไว้ และบุคคลสองสัญชาติอีกลักษณะคือบุคคลที่ได้สัญชาติไทยอันเกิดจากการแปลงสัญชาติของบิดามารดาที่ก่อนบุคคลนั้นอายุ 20 ปี กับการมีสัญชาติต่างด้าวที่ติดตัวมาก่อนที่บิดามารดาจะได้แปลงสัญชาติเป็นไทย ทำให้บุคคลสองสัญชาติทั้งสองลักษณะนี้ จะต้องยื่นความจำนงเลือกถือสัญชาติใดสัญชาติหนึ่ง หลังจากที่มีอายุครบ 20 ปีบริบูรณ์ภายในหนึ่งปี หากเลยระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาที่จะละสัญชาติไทย

ในขณะที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2) พ.ศ.2535 ได้แก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวด้วยการกำหนดให้บุคคลสองสัญชาติที่ต้องการละสัญชาติไทย เพื่อถือสัญชาติเดิมของบิดาต่างด้าว หรืออีกกรณีคือการละสัญชาติไทยเพื่อถือสัญชาติเดิมของตนก่อนการแปลงสัญชาติตามบิดามารดา ให้แจ้งความจำนงภายใน 1 ปี นับแต่อายุ 20 ปีบริบูรณ์ หากเลยเวลาที่กำหนดให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาละสัญชาติต่างด้าวเพื่อถือสัญชาติไทยเพียงสัญชาติเดียว

ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีประเทศเจ้าของสัญชาติต่างด้าวใช้สิทธิปกป้องบุคคลสองสัญชาติในราชอาณาจักรไทย และป้องกันผลกระทบไปถึงบุคคลในอดีตซึ่งเคยมีสัญชาติไทยแต่ไม่ได้ส่งวนสัญชาติไทยเอาไว้ ทำให้เกิดปัญหาตามมา ดังจะเห็นได้จากการรับสมัครผู้แทนราษฎรของผู้สมัครบางคนที่ไม่ส่งวนสัญชาติไทยเอาไว้ตามกฎหมายเดิม จึงมีผลให้ขาดคุณสมบัติในเรื่องสัญชาติไทย ดังนั้นในพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีเจตนาที่จะปรับปรุงแก้ไขให้กลับเป็นตรงกันข้ามกับพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับเดิม<sup>29</sup>

อย่างไรก็ดี เมื่อเปรียบเทียบลักษณะการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสายโลหิตจากบิดาและมารดา ภายใต้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 (ฉบับดั้งเดิม) ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 4 กับพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับแก้ไขและเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ.2535 จะได้ข้อสังเกตดังตารางข้างล่างนี้

<sup>29</sup> เอกสารรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ (ทำหน้าที่รัฐสภา) วันที่ 13 มีนาคม พ.ศ.2535 ครั้งที่ 17 เล่ม 9 พ.ศ.2535, หน้า 7.

ตารางที่ 4.6 การได้หรือไม่ได้สัญชาติไทยของบุคคลตามข้อเท็จจริงลักษณะต่างๆแห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ.2535

ลักษณะข้อเท็จจริง	เกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย	การได้หรือไม่ได้สัญชาติไทย
บิดาไทยจดทะเบียนสมรสกับมารดาไทย	ในราชอาณาจักรไทย	ได้สัญชาติไทยโดยหลักสายโลหิตจากบิดาและมารดา
บิดาไทยจดทะเบียนสมรสกับมารดาไทย	นอกราชอาณาจักร	ได้สัญชาติไทยโดยหลักสายโลหิตจากบิดา
บิดาไทยไม่จดทะเบียนสมรสกับมารดาไทย	ในราชอาณาจักรไทย	ได้สัญชาติไทยโดยหลักสายโลหิตจากมารดา
บิดาไทยไม่จดทะเบียนสมรสกับมารดาไทย	นอกราชอาณาจักร	ไม่ได้สัญชาติไทย
บิดาไทยจดทะเบียนสมรสกับมารดาต่างด้าว	ในราชอาณาจักรไทย	ได้สัญชาติไทยโดยหลักสายโลหิตจากบิดา
บิดาไทยจดทะเบียนสมรสกับมารดาต่างด้าว	นอกราชอาณาจักร	ไม่ได้สัญชาติไทย
บิดาไทยไม่จดทะเบียนสมรสกับมารดาต่างด้าว (กรณีที่มารดาไม่มีลักษณะตามมาตรา 7 ทวิ)	ในราชอาณาจักรไทย	ได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดน
บิดาไทยไม่จดทะเบียนสมรสกับมารดาต่างด้าว	นอกราชอาณาจักร	ไม่ได้รับสัญชาติไทย
มารดาไทยจดทะเบียนสมรสกับบิดาต่างด้าว	ในราชอาณาจักรไทย	ได้สัญชาติไทยโดยหลักสายโลหิตจากมารดา
มารดาไทยจดทะเบียนสมรสกับบิดาต่างด้าว	นอกราชอาณาจักร	ไม่ได้สัญชาติไทย
มารดาไทยไม่จดทะเบียนสมรสกับบิดาต่างด้าว	ในราชอาณาจักรไทย	ได้สัญชาติไทยโดยหลักสายโลหิตจากมารดา
มารดาไทยไม่จดทะเบียนสมรสกับบิดาต่างด้าว	นอกราชอาณาจักร	ไม่ได้สัญชาติไทย

ข้อสังเกต (1) การได้รับสัญชาติไทยตามหลักสายโลหิตในพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 คำนึงถึงความเท่าเทียมระหว่างผู้หญิงและผู้ชายมากกว่าพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 (ฉบับดั้งเดิม)

(2) พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มีความรัดกุมในการให้สัญชาติไทยตามหลักดินแดนแก่ผู้ที่เกิดในประเทศมากขึ้น เช่นที่ได้ยกเว้นการให้สัญชาติให้แก่บุตรของบิดาและมารดา และบุตรของบิดาหรือมารดาต่างด้าวที่เข้าข่ายมาตรา 7 ทวิ

จากที่กล่าวถึงการเป็นคนของรัฐอันเกิดจากมีสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ นับตั้งแต่อดีตมาจนกระทั่งฉบับปัจจุบัน จะพบว่ามีข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ ในช่วงต้นของการมีกฎหมายว่าด้วยสัญชาติขึ้นในประเทศไทย ซึ่งเป็นช่วงเดียวกับที่ประเทศไทยมีการปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (absolute monarchy) การกำหนดความเป็นคนไทยจึงอาจจะสะท้อนความคิดของการที่ผู้ปกครองมีฐานะเป็น "พระบรมโพธิสมภาร" ให้กับ "ไพร่ฟ้าข้าไท" โดยไม่เลือกเชื้อชาติ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่ดำเนินอยู่บนพื้นฐานของความคิดเรื่องการจงรักภักดีต่อผู้ปกครองของผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง การกำหนดความเป็นไทยที่เกิดจากการมีสัญชาติไทย จึงกระทำอยู่บนฐานของการบูรณาการ (integration) ซึ่งเป็นการยอมรับความแตกต่างทางเชื้อชาติของคนภายใต้อำนาจของกษัตริย์ และการผสมกลมกลืน (assimilation) คนต่างด้าวบางเชื้อชาติ อาทิเช่น คนจีนที่ยังคงรักษาเอกลักษณ์ของตนไว้อย่างเหนียวแน่น และมีอยู่เป็นจำนวนมากในขณะนั้นให้กลายมาเป็นคนไทย ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ.130 และพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456 ในส่วนของการได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดนโดยไม่มีข้อยกเว้น

แต่ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 แล้ว การกำหนดความเป็นคนของรัฐโดยการมีสัญชาติไทยนั้นเริ่มเปลี่ยนไปในทางที่คำนึงถึงความมั่นคงของชาติมากขึ้น โดยเฉพาะการได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดน ที่เริ่มจำกัดให้แคบลงด้วยการกำหนดเงื่อนไขในการได้สัญชาติ กล่าวโดยนัยได้ว่ารัฐในฐานะผู้กำหนดนโยบายเริ่มจำกัดความเป็นไทยของคนที่มีองค์ประกอบความแตกต่างต่างมากขึ้น ซึ่งเริ่มปรากฏมาตั้งแต่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 (ฉบับดั้งเดิม) ที่ยกเว้นการได้สัญชาติตามหลักดินแดนแก่บุคคลที่เกิดในประเทศไทยแต่มีบิดามารดาเป็นผู้ได้รับความคุ้มครองทางการทูต ซึ่งเป็นการกำหนดนโยบายอยู่บนฐานคิดที่ว่าบุคคลดังกล่าวไม่ได้มีเจตนาที่จะมีความสัมพันธ์กับประเทศไทย และเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อการมีสัญชาติไทยตามหลักดินแดนถูกยกเว้นกับบุคคลที่มีลักษณะการเข้าเมืองตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ซึ่งทำให้เห็นว่าแนวคิดเรื่องความจงรักภักดีได้ถูกนำมาสร้างกรอบธรรมให้แก่อำนาจในการรักษาความมั่นคงของชาติ โดยมีความต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันดังที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 7 ทวิ ของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ.2535 การกำหนดความเป็นคนไทยโดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติมากขึ้นนั้น สะท้อนให้เห็นปัญหาในทางปฏิบัติของพระราชบัญญัติสัญชาติ เพราะจะพบว่าการยกเว้นการได้สัญชาติไทยด้วยหลักดินแดนในช่วงดังกล่าว นอกจากจะมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การกั้นกรองคนที่องค์ประกอบความแตกต่างต่างเป็นหลักแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงการรักษาความมั่นคงของชาติมากกว่าการคำนึงถึงสิทธิของความเป็นมนุษย์และสิทธิของความเป็นพลเมือง เช่นปัญหาที่เกิดขึ้นในอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อปี พ.ศ.2545

#### 4.2 สิทธิของความเป็นพลเมืองที่ถูกละเมิดโดยรัฐผ่านพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508

ความเป็นคนไทยในปัจจุบันอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 รวมทั้งพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับแก้ไข พ.ศ.2535 ครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 แม้ว่าพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ฉบับดั้งเดิม จะได้กำหนดความเป็นคนไทยผ่านรูปแบบการให้สัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 3) พ.ศ.2503 กล่าวคือได้ใช้หลักสายโลหิตทั้งจากบิดาและมารดา โดยยังคงถือการสืบสัญชาติไทยจากบิดาเป็นหลัก ในขณะที่สัญชาติไทยของบุตรที่ได้ผ่านการสืบสายโลหิตจากมารดานั้น เกิดขึ้นได้ในกรณีที่บุตรเกิดนอกประเทศไทยโดยไม่ปรากฏบิดาหรือบิดาไม่มีสัญชาติดั้งเดิม แต่ในส่วนสัญชาติไทยโดยหลักดินแดนถูกกำหนดเงื่อนไขในการได้สัญชาติ สำหรับบุตรของผู้เข้าเมืองบางประเภทเป็นครั้งแรก

ภายใต้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ฉบับดั้งเดิม ได้เพิ่มเงื่อนไขในการได้สัญชาติไทยด้วยหลักดินแดนโดยยกเว้นกับผู้ที่เกิดในประเทศไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวย่อมไม่ได้สัญชาติไทยหากพบว่าขณะที่บุตรเกิดมีบิดาหรือมารดาเป็นผู้แทนทางการทูตหรือเจ้าหน้าที่ในคณะผู้แทนทูต รวมถึงหัวหน้าหรือเจ้าหน้าที่ในคณะผู้แทนทางกงสุล พนักงานหรือผู้เชี่ยวชาญขององค์การระหว่างประเทศและคนในครอบครัวที่เข้ามาอาศัยร่วมกับบุคคลดังกล่าวข้างต้น ทำให้มองได้ว่าสัญชาติเริ่มเป็นเรื่องที่รัฐจำกัดการให้เฉพาะกลุ่มมากขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะบุคคลที่เข้ามายกเว้นการได้สัญชาติด้วยหลักดินแดนดังกล่าวเข้ามาอยู่อาศัยเนื่องด้วยภาระหน้าที่เพียงชั่วคราว ไม่ได้มีเจตนาเข้ามาอยู่อาศัยอย่างถาวร สอดรับกับฐานความคิดของหลักดินแดนที่ให้ความสำคัญกับความเป็นไปได้ของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลในพื้นที่ของรัฐเจ้าของดินแดน ที่แม้จะปรากฏว่าได้เกิดในพื้นที่อธิปไตยของรัฐ แต่ก็ไม่สามารถกล่าวได้ว่ามีความสัมพันธ์กับรัฐเจ้าของดินแดนได้ทันที โดยจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ที่บุคคลจะสามารถผูกพันกับรัฐทั้งทางกฎหมาย สังคมและการเมืองในระยะยาว เช่นเดียวกับการกำหนดข้อยกเว้นการได้สัญชาติไทยกับบุตรของเจ้าหน้าที่และผู้แทนทางการทูต หรือผู้ที่เข้ามาพักอาศัยอยู่ในประเทศไทยเพียงชั่วคราว ตามกฎหมายการเข้าเมือง เนื่องจากในทางกฎหมายจะพบว่าบุคคลที่มีลักษณะดังกล่าวไม่มีความต้องการที่จะมีความสัมพันธ์กับรัฐเจ้าของดินแดน โดยการพิจารณาตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง

ภาพรวมของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ฉบับนี้ได้แสดงให้เห็นว่ารัฐไทยเริ่มให้ความสำคัญกับการกำหนดสัญชาติมากขึ้น เงื่อนไขของการให้สัญชาติจึงมีนัยยะของการกำหนดตัวคนที่มีแนวโน้มว่าจะมีความสัมพันธ์กับรัฐในระยะยาว โดยอาศัยหลักสายโลหิตและหลักดินแดนเข้ามาเป็นเกณฑ์พิจารณาสัญชาติดั้งเดิม ประกอบกับจะเริ่มเห็นว่าตั้งแต่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ฉบับดั้งเดิมเป็นต้นมา ได้ให้ความสำคัญกับความคิดเรื่องความมั่นคงของชาติ



ตามมาอีกประเด็นหนึ่ง โดยถือเป็นเกณฑ์สำคัญในการพิจารณาให้สัญชาติไทยแก่คนที่มีองค์ประกอบความเป็นต่างด้าว เห็นได้จากการปรับเปลี่ยนแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติใน พ.ศ.2515 โดยมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ออกมาบังคับใช้เพื่อการเพิกถอนสัญชาติไทยของบุคคลที่มีลักษณะตามประกาศฯ และต่อมาก็ได้มีมาตรา 7 ทวิเพื่อทำหน้าที่แทนประกาศของคณะปฏิวัติ ทำให้เห็นว่าประเด็นทางด้านความมั่นคงของชาติ ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือของผู้ปกครองในการเน้นย้ำความเป็นชาติไทยในพระราชบัญญัติสัญชาติ

แนวโน้มความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลที่เป็นเกณฑ์ในการกำหนดสัญชาติไทยนั้น นอกเหนือจากการให้ความสำคัญกับการได้สัญชาติโดยการเกิดแล้ว ยังเห็นได้จากส่วนที่เป็นการได้สัญชาติหลังการเกิด หรือแม้แต่ส่วนที่ว่าด้วยลักษณะที่ทำให้เสียสัญชาติไทยภายใต้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ตั้งแต่ฉบับดั้งเดิม จนถึงฉบับที่มีการแก้ไขใน พ.ศ.2535 ครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ล้วนแล้วแต่สะท้อนให้เห็นการกำหนดความเป็นคนไทยได้ทั้งสิ้น

สัญชาติในฐานะที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลจึงต้องตั้งอยู่บนฐานของความจงรักภักดีและความผูกพันที่บุคคลพึงมีต่อรัฐอย่างเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะบุคคลที่ไม่ได้มีความสัมพันธ์กับรัฐตั้งแต่เกิด แต่ได้มีความสัมพันธ์กับรัฐในภายหลังด้วยการแปลงสัญชาติย่อมถูก รัฐตั้งค่าของความสัมพันธ์ไว้ในระดับที่ไม่เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งจะเห็นได้จากคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาเป็นพลเมืองของรัฐใดรัฐหนึ่ง ถูกกำหนดให้เป็นบุคคลที่พร้อมจะรับการขัดเกลาหรือมีศักยภาพที่จะผสมกลมกลืนเข้ากับสังคมใหม่ เช่นเดียวกับการได้สัญชาติไทยหลังการเกิดของคนต่างด้าวที่ขอเปลี่ยนสัญชาติมาเป็นไทย ที่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติไว้ดังนี้

- 1.บรรลุนิติภาวะแล้วตามกฎหมายไทย และกฎหมายที่บุคคลนั้นมีสัญชาติ
- 2.มีความประพฤติดี
- 3.มีอาชีพเป็นหลักฐาน
- 4.มีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรไทยต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ยื่นคำขอแปลงสัญชาติไทยเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี
- 5.มีความรู้ภาษาไทยตามที่กำหนดในกฎกระทรวง "

หรือกรณีที่จะทำให้เสียสัญชาติไทย จากการที่บุคคลนั้นได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดน ประกอบกับมีบิดาเป็นต่างด้าว ให้ต้องขาดความสัมพันธ์กับรัฐในทางใดทางหนึ่งต่อไปนี้

- 1.ไปอยู่ในต่างประเทศที่บิดามีหรือเคยมีสัญชาติเป็น  
เวลาติดต่อกันเกินห้าปี นับตั้งแต่วันที่บรรลุนิติภาวะ
- 2.มีหลักฐานแสดงว่าใช้สัญชาติของบิดาหรือสัญชาติอื่น  
หรือฝักใฝ่อยู่ในสัญชาติของบิดาหรือสัญชาติอื่น
- 3.กระทำการใดใดอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคง  
หรือขัดต่อประโยชน์แห่งรัฐ หรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติ
- 4.กระทำการใดใดอันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือ  
ศีลธรรมอันดีของประชาชน

การได้และการเสียสัญชาติไทยของคนไทยที่มีองค์ประกอบของความเป็นต่างด้าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่ารัฐคำนึงถึงความสามารถที่จะผสมกลมกลืนกับคนไทยทั่วไป รวมถึงความสัมพันธ์ที่บุคคลพึงมีต่อรัฐ ในขณะเดียวกันก็ต้องไม่เป็นอันตรายต่อเสถียรภาพโดยรวมเช่นกัน

อย่างไรก็ตามการได้สัญชาติไทยหลังการเกิดของคนต่างด้าวเป็นความสัมพันธ์กับรัฐที่แตกต่างจากพลเมืองไทยที่ได้สัญชาติด้วยการเกิด เพราะพลเมืองแบบหลังแสดงถึงความสัมพันธ์กับรัฐตั้งแต่เริ่มมีชีวิตและย่อมที่จะได้รับการขัดเกลาทั้งทางความคิดและการกระทำในฐานะที่เป็นสมาชิกของรัฐ ขณะที่พลเมืองแบบแรกไม่ได้มีความสัมพันธ์กับรัฐมาแต่ต้น ทำให้รัฐเจ้าของสัญชาติยอมรับศักยภาพในการกลมกลืนเข้ากับสังคมหรือความจงรักภักดีของคนไทยเชื้อสายต่างด้าวได้ในระดับหนึ่ง ด้วยเหตุผลทางด้านสิทธิมนุษยชนที่รัฐต้องให้การรับรองความเป็นมนุษย์ นอกจากนี้ก็ต้องให้ความสำคัญกับความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐเป็นหลัก หากปรากฏว่าการให้สิทธิพลเมืองแก่คนต่างด้าวจะมีผลกระทบกับพลเมืองส่วนใหญ่ จึงจะเห็นว่าการเพิกถอนสิทธิพลเมืองด้วยการถอนสัญชาติของบุคคลนั้นมักจะมีผลกระทบบ้างกับพลเมืองที่เมืองค้ประกอบต่างด้าวมากกว่าความเป็นคนไทยเป็นส่วนใหญ่

แม้ว่าความเป็นพลเมืองจะแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ที่บุคคลมีต่อรัฐ แต่จะเห็นได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่ได้อยู่ในระนาบเดียวกัน กล่าวคือเป็นความสัมพันธ์ที่ถูกกำหนดขึ้นมาโดยรัฐ รัฐจึงมีอำนาจที่จะกำหนดตัวคนเพื่อเป็นสมาชิกของตนได้ ดังจะเห็นจากพระราชบัญญัติสัญชาติของไทยที่เป็นแบบแผนในการกำหนดบุคคลที่มีคุณลักษณะที่จะได้สัญชาติไทยมีการปรับเปลี่ยนอยู่ตลอด เพราะการได้รับสัญชาติของบุคคลย่อมหมายถึงการได้รับสิทธิด้านต่าง ๆ ในฐานะพลเมืองของรัฐตามไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นสิทธิทางกฎหมาย สิทธิทางการเมือง และสิทธิทางสังคม ซึ่งสิทธิที่มาพร้อมกับความเป็นพลเมืองเหล่านี้มีความจำเป็นที่จะดำรงอยู่ในสังคมการเมืองทั้งสิ้น

ข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าความเป็นคนไทยในพระราชบัญญัติสัญชาติไม่ได้มีลักษณะแน่นอนตายตัว แต่จะปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ทางสังคมและการเมืองแต่ละช่วง

โดยก่อนที่จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 การกำหนดพลเมืองไทยไม่มีความซับซ้อนมากนัก เห็นได้จากการใช้หลักสายโลหิตและหลักดินแดนเป็นเกณฑ์ในการกำหนดสัญชาติ โดยไม่มีเงื่อนไขยกเว้นแก่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษ แสดงให้เห็นว่ารัฐในฐานะผู้กำหนดนโยบายที่มีผลประโยชน์ในตัวเอง ได้ใช้ความคิดเรื่องชาติและสัญชาติมาเป็นเครื่องมือในการกำหนดบุคคลที่อยู่ใต้อำนาจปกครองของรัฐเพื่อให้มีความสอดคล้องกับบริบททางการเมืองและสังคมในแต่ละช่วง

จากการศึกษาพบว่าการทำหน้าที่ของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ไม่ได้เป็นเพียงการจัดสรรคนเพื่อให้ได้รับสิทธิของการเป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น ตรงกันข้ามกลับทำหน้าที่ในด้านที่ไม่เป็นคุณต่อความเท่าเทียมของพลเมืองตามหลักสิทธิมนุษยชนด้วย ในส่วนนี้จึงได้นำเสนอปัญหาที่เกิดจากการมีผลบังคับใช้ของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ฉบับดั้งเดิม รวมถึงประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 และมาตรา 7 ทวิ ในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ฉบับแก้ไข พ.ศ.2535

#### ความไม่เท่าเทียมทางเพศในการกำหนดสัญชาติของบุตร

จากการที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ฉบับดั้งเดิม ได้กำหนดให้บุคคลต่อไปนี้มีสัญชาติไทย

- “ 1. ผู้เกิดโดยบิดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย
2. ผู้เกิดนอกราชอาณาจักรไทยโดยมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย แต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือบิดาไม่มีสัญชาติ
3. ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย ”

การได้สัญชาติดังกล่าวถือเป็นตัวแบบในการกำหนดความเป็นคนไทย สิ่งที่น่าสนใจคือภายใต้ข้อกำหนดการได้สัญชาติไทยข้างต้น ได้แสดงให้เห็นความเหลื่อมล้ำทางเพศที่นำไปสู่การเลือกปฏิบัติโดยรัฐ การให้ความสำคัญแก่สัญชาติไทยของผู้ชายมากกว่าผู้หญิงในการกำหนดสัญชาติตามหลักสายโลหิตได้แสดงให้เห็นตั้งแต่พระราชบัญญัติสัญชาติฉบับแรก พ.ศ.2456 ถึง พ.ศ.2495 และพ.ศ.2508 ฉบับดั้งเดิม สะท้อนให้เห็นว่ารัฐได้ให้ความสำคัญต่อสัญชาติของชายไทยเป็นหลักในการกำหนดสัญชาติบุตร เพราะสัญชาติของชายไทยสามารถรองรับการเกิดของบุตรตนได้ทุกสภาพและปราศจากเงื่อนไข เว้นแต่เพียงต้องเป็นบิดาตามกฎหมายเท่านั้น

กล่าวคือไม่ว่าบุตรของบิดาไทยจะมีมารดาเป็นไทยหรือต่างด้าว เกิดในหรือนอกประเทศ บุตรของบิดาไทยก็จะได้รับสัญชาติไทยโดยการเกิดในทุกกรณี ขณะที่มารดาไทยสามารถกำหนดสัญชาติของบุตรตนได้เมื่อไม่ปรากฏบิดาตามกฎหมายหรือบิดาไม่มีสัญชาติ และต้องเป็นบุตรของมารดาไทยที่เกิดนอกประเทศไทยเท่านั้น

ความคิดชายเป็นใหญ่ได้สะท้อนให้เห็นในพระราชบัญญัติสัญชาติไทย ที่ได้ให้ความสำคัญกับบิดาในการกำหนดสัญชาติบุตรเป็นหลัก เพราะนอกจากพระราชบัญญัติสัญชาติไทย ตั้งแต่ฉบับแรกมาจนถึงพ.ศ.2508 ฉบับดั้งเดิม จะได้รับรองความเป็นคนไทยของบุตรที่มีบิดาเป็นไทยทุกกรณีแล้ว ยังรวมถึงการให้ความสำคัญกับความเป็นต่างด้าวของบิดาด้วย เห็นได้จากกรณีการได้สัญชาติไทยโดยการสืบสายโลหิตจากมารดาไทยจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อไม่ปรากฏว่ามีบิดาที่ถูกต้องตามกฎหมาย แสดงว่าหากปรากฏบิดาที่เป็นต่างด้าว บุตรของมารดาที่เป็นไทยก็จะไม่ได้รับสัญชาติไทยไปโดยปริยาย

นัยนี้จะเห็นว่ารัฐได้ใช้เพศสภาพ (gender) เป็นตัวกำหนดความเป็นพลเมืองของรัฐ สอดคล้องกับความคิดในแนวสตรีนิยมที่เห็นว่า ความเป็นพลเมืองของผู้หญิงจะมีอยู่ 2 ด้าน คือ ด้านของความเป็นหญิงที่มีหน้าที่ตามเพศ เช่นหน้าที่ของการเป็นภรรยา และที่สำคัญคือหน้าที่ของความเป็นแม่ อันจะเกี่ยวข้องกับด้านที่เป็นหน้าที่ของพลเมืองที่อยู่ในบริเวณทลอำนาจรัฐ หน้าที่ของพลเมืองหญิงจึงเกิดจากเพศสภาพที่เป็นตัวกำหนดให้ต้องปฏิบัติตาม เช่น การให้กำเนิดบุตร ที่มีนัยยะของการผลิตหรือเป็นการเพิ่มจำนวนพลเมืองให้แก่รัฐ<sup>30</sup> อันเกิดจากการที่รัฐจัดวางบทบาทของเพศหญิงไว้ให้สัมพันธ์กับความเป็นแม่ที่มีหน้าที่ให้กำเนิดบุตร เลี้ยงดูบุตร รวมถึงการอบรมขัดเกลาบุตรให้เป็นพลเมืองที่ดีของรัฐต่อไป โดยหน้าที่เหล่านี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของการทำหน้าที่พลเมือง (civic duties) ของผู้หญิงที่พึงมีต่อรัฐ

ตามมุมมองข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าความเป็นพลเมืองของผู้หญิงได้ถูกกำหนดและให้คุณค่าที่อิงอยู่กับเพศสภาพเชิงหน้าที่ ที่จำกัดอยู่เพียงการเป็นภรรยาและการเป็นมารดา ซึ่งได้สะท้อนนัยยะของการกดทับสถานะพลเมืองให้ต่ำกว่าเพศชาย ประเด็นการกำหนดสัญชาติของบุตรจึงเป็นตัวบ่งชี้ได้ว่า ผู้หญิงมีบทบาทในการผลิตพลเมืองของรัฐ แต่กลับไม่มีสิทธิที่จะใช้ความเป็นมารดาของตนกำหนดสัญชาติตามหลักสายโลหิตให้แก่บุตรของตนได้ การสร้างวาทกรรมชายเป็นใหญ่ในพระราชบัญญัติสัญชาติ จึงเอื้อให้เกิดการผลิตซ้ำทั้งทางความคิดและการกระทำ ที่เน้นย้ำให้เห็นชัดว่าผู้หญิงมีความสัมพันธ์กับรัฐในฐานะพลเมืองที่ด้อยกว่าผู้ชาย สอดคล้องกับการกำหนดให้หญิงที่มีสัญชาติไทยและได้สมรสกับคนต่างด้าว โดยอาจถือสัญชาติตามกฎหมาย

<sup>30</sup> Jan Jindy Pettman, "Women and Citizenship," in *An Introduction to Women's Studies*, eds. Indepal Grewal and Caren Kaplan (Boston : McGrawhill, 2002), p.173.

สัญชาติของสามี สามารถสละสัญชาติไทยได้<sup>31</sup> สะท้อนให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองหญิงไม่มีความมั่นคง ในระดับที่มีผลผูกพันต่อกันอย่างถาวร

การเปิดโอกาสให้ผู้หญิงสามารถสละสัญชาติไทยได้เมื่อมีการสมรสกับชายต่างด้าว เพื่อถือสัญชาติตามสามีต่างด้าว จึงน่าจะเป็นการแสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองหญิงตามกรอบความคิดเรื่องสัญชาติอยู่ในระดับที่น้อยความสำคัญกว่าผู้ชาย เห็นได้จากการที่พระราชบัญญัติสัญชาติไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันไม่มีช่องทางให้ชายไทยที่ไม่มีองค์ประกอบต่างด้าว<sup>32</sup> ต้องเสียสัญชาติไทยจากการสมรสกับหญิงต่างด้าว หรือระบุให้ชายไทยสามารถสละสัญชาติไทยเพื่อถือสัญชาติของภรรยาต่างด้าวได้

ปัญหาที่เกิดจากการให้ความสำคัญแก่การกำหนดสัญชาติตามหลักสายโลหิตจากบิดามากกว่ามารดา ในทางปฏิบัติยังได้ก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี ชัดเจนว่าจะทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมระหว่างชายกับหญิง รองลงมาคืออาจชี้ให้เห็นว่าการสืบสัญชาติตามหลักสายโลหิตเกิดขึ้นได้จากทางบิดาเท่านั้น เพราะเกิดจากการที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ฉบับดั้งเดิม รับรองสัญชาติไทยของบุตรที่มีบิดาตามกฎหมายเป็นไทยในทุกกรณี แต่กลับรับรองสัญชาติไทยจากการสืบสายโลหิตผ่านมารดาไทยเมื่อเกิดนอกประเทศไทยและต้องไม่ปรากฏบิดาตามกฎหมายหรือมีบิดาเป็นบุคคลไร้สัญชาติ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับบุตรของบิดาและมารดาที่เป็นคนต่างด้าว แม้จะไม่มีสายเลือดของคนไทยอยู่เลย กลับได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดน ชัดแย้งกับบุตรของมารดาไทยซึ่งมีสายเลือดไทยอยู่ไม่น้อยกว่าครึ่ง แต่กลับไม่มีโอกาสได้สัญชาติไทยจากมารดา จะเห็นได้ว่าความไม่เท่าเทียมทางสิทธิในการกำหนดสัญชาติบุตรระหว่างชายและหญิง ได้ส่งผลกระทบและประหลาดต่อ"ความเป็นคนไทย"ที่รัฐได้กระทำต่อพลเมืองของตน<sup>33</sup> นโยบายของการมีสัญชาติไทยของผู้หญิงไม่ได้เป็นเพียงสัญชาติ"สำรอง"จากสัญชาติไทยของผู้ชายในการกำหนดสัญชาติบุตรเท่านั้น แต่ภายใต้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 อาจสื่อให้เห็นถึงเจตนาของรัฐถึงขั้นปฏิเสธสัญชาติไทยของผู้หญิงอีกด้วย

ความไม่เป็นธรรมด้วยการปฏิเสธสัญชาติของหญิงไทยในการกำหนดสัญชาติบุตรของตน ยังมีความรุนแรงและชัดเจนเมื่อได้มีการประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 (ปร.337) ลงวันที่ 13

<sup>31</sup> มาตรา 13 ของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ฉบับดั้งเดิม และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535 ได้กำหนดว่า "หญิงซึ่งมีสัญชาติไทยและได้สมรสกับคนต่างด้าว และอาจถือสัญชาติของสามีตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของสามี ถ้าประสงค์จะสละสัญชาติไทยให้แสดงความจำนงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>32</sup> บุคคลที่มีองค์ประกอบต่างด้าว ในที่นี้หมายถึง บุคคลที่มีสัญชาติไทย และมีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับรัฐอื่นในทางใดทางหนึ่ง อาทิเช่น บุคคลที่ได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าว ,บุคคลที่มีสัญชาติไทยด้วยการเปลี่ยนสัญชาติ ,บุคคลที่มีสัญชาติไทยอันเกิดจากการเปลี่ยนสัญชาติของบิดามารดาที่เป็นต่างด้าว หรือหญิงต่างด้าวที่สมรสกับชายไทยโดยได้สัญชาติไทยผ่านการร้องขอ เป็นต้น

<sup>33</sup> จรัญ ภัคศิธนากุล, "ความไม่เป็นธรรมในกฎหมายสัญชาติของไทย," *บทบัญญัติ* 47 (มิถุนายน 2534) : 102-103.

ธันวาคม พ.ศ.2515 ที่ส่งผลกระทบต่อบุคคลที่มีองค์ประกอบต่างด้าว ประกอบกับจุดมุ่งหมายของประกาศฯมีไว้เพื่อเป็นเงื่อนไขในการได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดน กล่าวคือ ผู้ที่สามารถได้รับสัญชาติไทยตามประกาศฉบับนี้ จะต้องไม่มีบิดาหรือมารดาเข้าข่ายยกเว้นการได้สัญชาติไทย 3 ประการข้างต้น เมื่อพิจารณาในขั้นต้นจะพบว่าผลของประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้จะส่งผลเพียงแค่นุตรของคนต่างด้าวบางกลุ่ม อันเป็นมาตรการป้องกันความวุ่นวายอันเกิดจากภัยคอมมิวนิสต์ในขณะนั้น แต่เมื่อพิจารณาลงในรายละเอียดแล้ว ประกาศฉบับนี้ยังได้ส่งผลต่อการปฏิเสธสัญชาติของหญิงไทยในการกำหนดสัญชาติของบุตรของตนอีกทางหนึ่งด้วย กลายเป็นปัญหาที่รุนแรงจนทำให้เห็นวาลิทธิความเป็นพลเมืองของผู้หญิงได้ถูกละเมิดในระดับที่รุนแรงกว่าพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ฉบับดั้งเดิม

ผลของการประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ได้ทำให้ปัญหาการปฏิเสธสัญชาติของหญิงไทยในการกำหนดสัญชาติบุตรรุนแรงยิ่งขึ้น หากเทียบกับพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456 จนถึงพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ฉบับดั้งเดิม ที่ถือให้สัญชาติของหญิงไทยเป็นสัญชาติสำรองในการกำหนดสัญชาติบุตรรองจากชายไทย เพื่อเป็นการแก้ไขกรณีที่น่าปรากฏว่าบุตรของหญิงไทยไม่สามารถมีสัญชาติอื่นได้อีก จึงจะมีสิทธิได้รับสัญชาติไทยตามหลักสายโลหิตจากมารดา หรือกล่าวได้อีกว่าสัญชาติของหญิงไทยเป็นเหมือนทางเลือกสุดท้ายที่ถูกนำมาใช้เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ที่มีเชื้อสายของความเป็นไทยต้องตกเป็นบุคคลไร้สัญชาติ ซึ่งมีความแตกต่างจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ที่มีเจตนายกเว้นการได้สัญชาติไทยของบุคคลที่มีความเป็นต่างด้าว หรือเป็นการยกเว้นการได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนของบุคคลที่มีความเป็นต่างด้าวบางประเภท โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบชัดเจนคือบุตรลูกครึ่งที่มีมารดาเป็นไทยและมีบิดาเป็นต่างด้าวที่ตรงตามประกาศคณะปฏิวัติ ทำให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมในทางปฏิบัติทั้งทางเพศและเชื้อชาติ

บุตรของมารดาไทยกับบิดาต่างด้าวที่มีลักษณะการเข้ามาในประเทศไทยตรงตามทีประกาศคณะปฏิวัติกำหนดไว้ข้างต้น มีผลให้ไม่ได้รับสัญชาติไทย ถึงแม้จะมีความเป็นไทยมาจากมารดาไทยก็ตาม เมื่อพิจารณาจากกรอบของความเป็นพลเมืองก็จะพบว่าผู้หญิงไม่มีสิทธิในการกำหนดตนเอง ในทางที่เป็นการให้สิทธิแก่ผู้หญิงได้กำหนดสัญชาติแก่บุตรของตนให้ครอบคลุมทุกลักษณะการเกิดเหมือนผู้ชาย

นอกจากนี้ การไม่ได้สัญชาติไทยของบุตรมารดาไทยและบิดาต่างด้าวตามประกาศของคณะปฏิวัติจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นหากบิดาต่างด้าวเป็นบุคคลที่ไม่มีสัญชาติ หรือเป็นบุคคลที่ไม่มีรัฐใดให้การรับรองถึงการมีตัวตนอยู่จริงทางกฎหมาย ลักษณะดังกล่าวนอกจากจะทำให้บุตรของหญิงไทยต้องตกเป็นบุคคลไร้สัญชาติเช่นบิดาแล้ว ยังได้ส่งผลกระทบต่อบุตรที่ถูกละเมิดความเป็น

มนุษย์เพียงเพราะผลของกฎหมายไม่สอดคล้องกับลักษณะข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ทั้งยังเป็นการละเลยความสำคัญของการมีสัญชาติไทยในพลเมืองของรัฐอีกด้วย

ความไม่เป็นธรรมต่อพลเมืองของรัฐที่เป็นผู้หญิงยังสะท้อนให้เห็นได้อีก จากการที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ได้กำหนดให้ยกเว้นการได้สัญชาติไทยกับ“บุคคลที่มีมารดาเป็นคนต่างด้าวแต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย” แต่หากปรากฏว่ามีบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายถือสัญชาติไทย หรือชายต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยในประเทศไทยแบบถาวร สัญชาติของบุตรบิดาและมารดาที่มีลักษณะดังกล่าวจะถูกกำหนดจากบิดาทันที โดยไม่ต้องพิจารณาถึงมารดาที่มีลักษณะการเข้ามาในประเทศไทยตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 แต่อย่างไร<sup>34</sup> กล่าวคือ บุตรของชายไทยกับหญิงต่างด้าวตามประกาศฯ ก็จะได้สัญชาติไทยโดยการสืบสายโลหิตจากบิดา ในขณะที่บุตรของชายต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยในประเทศไทยอย่างถาวรกับมารดาที่มีลักษณะตามประกาศ หรือแม้แต่มารดาของบุตรต่างด้าวที่ไม่มีสัญชาติไทยเช่นชายและหญิงต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยในประเทศไทยอย่างถาวร กลับได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดน

เมื่อเปรียบเทียบข้อเท็จจริงในการกำหนดสัญชาติบุตรของชายและหญิงไทย ภายใต้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 แล้ว นอกจากจะพบว่ามี ความเหลื่อมล้ำในการปฏิบัติระหว่างชายกับหญิงแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่ขัดแย้งกับการกำหนดสัญชาติตามหลักสายโลหิตที่เชื่อว่าสัญชาติซึ่งเป็นสถานภาพเชิงกฎหมายสามารถสืบทอดจากรุ่นหนึ่งไปสู่อีกรุ่นหนึ่งได้ภายในวงศ์วานว่านเครือเดียวกัน เพราะเห็นได้ชัดว่าหลักสายโลหิตไม่ได้ถูกนำมาใช้กำหนดสัญชาติอย่างมีประสิทธิภาพในประกาศฉบับดังกล่าว

แต่ภายหลังจากที่มีการวิจารณ์ถึงความไม่เสมอภาคทางเพศในการกำหนดสัญชาติบุตรของชายและหญิงไทย จึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 พร้อมทั้งยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 โดยคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสัญชาติ เพื่อแก้ไขให้มีการปรับเปลี่ยนพระราชบัญญัติสัญชาติในส่วนที่เป็นการสืบสัญชาติตามหลักสายโลหิตจากทั้งบิดาและมารดาไทยอย่างเท่าเทียมกัน

ภายใต้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ฉบับแก้ไข พ.ศ.2535 ที่มีผลในปัจจุบัน จึงได้กำหนดให้ผู้ที่เกิดจากบิดาหรือมารดาที่มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย สามารถมีสัญชาติไทยได้ทั้งสิ้น ทำให้สถานะของการเป็น”สัญชาติสำรอง”ในการกำหนดสัญชาติบุตรของหญิงไทย หรือการปฏิเสธสัญชาติของหญิงไทยในการกำหนดสัญชาติบุตรของตนเอง ภายใต้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 จึงได้ยุติลง

<sup>34</sup> พันธุ์ทิพย์ กาญจนจิตรา สายสุทร, สัญชาติไทยตามกฎหมายสัญชาติใหม่ (กรุงเทพฯ:นิติธรรม,2535), หน้า 21.

การจำกัด"ความเป็นคนไทย"ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 และมาตรา 7 ทวิ ในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535

*“บุคคลเหล่านี้แม้จะมีสัญชาติไทย แต่ก็มีได้มีความจงรักภักดี  
ต่อประเทศไทย เพื่อป้องกันและรักษาความมั่นคงของชาติ  
สมควรมิให้บุคคลดังกล่าวมีหรือได้สัญชาติไทยอีกต่อไป”<sup>35</sup>*

ข้อความดังกล่าวถูกระบุไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ที่ลงนามโดยจอมพล ถนอม กิตติขจร หัวหน้าปฏิวัติในขณะนั้น ประกาศฉบับนี้สามารถที่จะถอนสัญชาติไทยของบุคคลที่เข้าข่ายตามประกาศย้อนหลังได้ รวมถึงการยกเว้นการได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดนของบุคคลที่มีลักษณะตามประกาศดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อเป็นการจัดการกับปัญหาอุดมการณ์ทางการเมือง ที่มาจากคนบางกลุ่ม โดยรัฐบาลในขณะนั้นเห็นว่าเป็นภัยร้ายต่อความมั่นคงของประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มผู้อพยพที่เข้ามาลี้ภัยในประเทศไทยที่มาจากเวียดนาม ลาว เขมร ซึ่งได้หนีภัยการสู้รบอันเกิดจากความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศตน แม้ว่าต่อมาผู้ลี้ภัยเหล่านี้จะได้ตั้งรกรากอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการถาวร แต่สิ่งที่รัฐบาลในขณะนั้นมีความเกรงคือ ความจงรักภักดีที่ยังคงมีต่อมาตุภูมิของผู้ลี้ภัย เช่นเดียวกับที่ผู้ลี้ภัยชาวเวียดนามหรือญวนอพยพบางคนที่ยังมีความจงรักภักดีต่อประเทศตน ด้วยการก่อตั้งสมาคมลับเวียดนามที่ขึ้นในประเทศไทย เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่พวกคอมมิวนิสต์ในประเทศเวียดนาม<sup>36</sup> แสดงให้เห็นว่าภัยอันเกิดจากผู้อพยพกลุ่มนี้ทำให้รัฐไทยต้องเข้ามาจัดการคือ ความรู้สึกชาตินิยมในหมู่ผู้อพยพ กับลัทธิคอมมิวนิสต์ที่แทรกซึมเข้ามาพร้อมกับคนกลุ่มดังกล่าว ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 จึงถูกทำให้เชื่อว่าเป็นการกั้นกรองคนที่ไม่มีความจงรักภักดีต่อประเทศชาติออกจากความเป็นคนไทย

ดังนั้น ความเป็นคนไทยหรือพลเมืองของรัฐไทย จึงมีความเชื่อมโยงกับ“ความจงรักภักดี” ที่รัฐได้กำหนดขึ้นมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดความเป็นพลเมือง หรือกล่าวได้ว่าเจตนาของประกาศฉบับนี้ต้องการทำความเข้าใจพลเมืองบนฐานของความจงรักภักดี เกณฑ์ในการได้สัญชาติจึงเป็นเครื่องมือในการสร้างความจงรักภักดีต่อรัฐอย่างหนึ่ง ประกอบกับภายใต้ประกาศฉบับนี้ทำให้การได้สัญชาติตามหลักสายโลหิตและหลักดินแดนถูกปรับเปลี่ยนไปในทางที่

<sup>35</sup> 1.บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

2.บุคคลที่มีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรไทยโดยได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่เพียงชั่วคราว

3.บุคคลที่มีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรไทยโดยได้รับอนุญาตเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย

<sup>36</sup> ชัจจ์กัญ บุรุษพัฒน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 23-25.



ตอบสนองต่อสมมติฐานของรัฐ โดยการกำหนดเงื่อนไขในลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าเมื่อไม่มีความจงรักภักดีต่อประเทศชาติก็ไม่ควรได้สัญชาติไทย เพราะฉะนั้น ความเป็นคนไทยจึงถูกจำกัดให้แคบลงด้วยการอาศัยหลักสายโลหิตและหลักดินแดนมาสร้างความคิดเรื่องความเป็นคนไทยเสียใหม่

แม้ว่าการได้สัญชาติไทยด้วยหลักสายโลหิตและหลักดินแดนในอดีตจะไม่มี ความซับซ้อนมากนัก กล่าวคือ บุตรของบิดาไทยก็จะมีสัญชาติไทยตามบิดา เช่นเดียวกับบุตรของมารดาไทย แต่สิ่งที่น่าสนใจอยู่ตรงที่การได้สัญชาติด้วยหลักดินแดนในอดีตที่ไม่มีข้อยกเว้นใดๆ เพราะนานารัฐมักจะเข้าใจว่าเป็น"การผสมกลมกลืน"ความเป็นต่างด้าว ทำให้เห็นว่าการได้สัญชาติในอดีตเป็นแบบเปิดกว้าง พร้อมกับสะท้อนให้เห็นว่าสัญชาติไทยถูกเจือไว้ด้วยเชื้อชาติที่หลากหลายของคนต่างด้าวที่ถูกระบบนโยบายของรัฐผสมกลมกลืนให้กลายเป็นไทย

แต่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ที่ได้ส่งผลกระทบต่อบุคคลที่มีองค์ประกอบต่างด้าวเป็นสำคัญ ทั้งบุคคลที่มีบิดามารดาเป็นต่างด้าวตามที่ประกาศกำหนดไว้ กระทั่งบุคคลที่มีเชื้อสายไทยจากมารดาแต่มีบิดาเป็นต่างด้าวตรงตามประกาศ ก็ต้องเสียสัญชาติไทยเช่นเดียวกัน<sup>37</sup> ความเป็นคนไทยโดยหลักดินแดนจึงมีความชัดเจนว่าเป็นการจำกัดให้แคบลง โดยถือเอาความมั่นคงของรัฐมาเป็นตัวกำหนดความเป็นคนไทย ให้อยู่ในกรอบของความจงรักภักดีต่อชาติมากขึ้น และแม้จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ฉบับดั้งเดิม พร้อมทั้งได้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535 เงื่อนไขของการเป็นคนไทยก็ยังคงปรากฏให้เห็นในมาตรา 7 ทวิ เช่นเดิม

“...ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทย ถ้าในขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้มีการสมรสกับมารดา หรือมารดาของผู้นั้นเป็น

1. ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษ เฉพาะราย
2. ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ
3. ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

<sup>37</sup> ประเด็นนี้เกิดจากความเชื่อที่อ้างว่าบุตรของหญิงไทยและชายต่างด้าวไม่มีศักยภาพที่จะผสมกลมกลืนกับสังคมไทยได้ดีกว่าบุตรของชายไทยและหญิงต่างด้าว พร้อมทั้งที่มีข้อโต้แย้งกลับเช่นกันว่าบุตรของมารดาไทยที่มีสายโลหิตไทยไม่น้อยกว่าครึ่งกับบิดาต่างด้าว สามารถที่จะผสมกลมกลืนกับสังคมไทยได้ดีกว่าบุตรของบิดาไทยแต่มีมารดาต่างด้าว ใน พันธุ์ทิพย์ กาญจนจิตรา สายสุนทร, การยอมรับคนต่างด้าวผสมกลมกลืนในสังคมไทย: ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหาและทางเลือกนโยบาย (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540), หน้า 71.

ในกรณีให้เห็นสมควรจะพิจารณาและสั่งเฉพาะรายให้บุคคลตามวรรค  
หนึ่งได้สัญชาติไทยก็ได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

**ให้ถือว่าผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีได้สัญชาติไทยตาม  
วรรคหนึ่งเป็นผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับ  
อนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เว้นแต่จะมีการสั่งให้เป็น  
อย่างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”**

จะเห็นได้ว่ามาตรา 7 ทวิ มีความคล้ายคลึงกับประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ในการกีดกันกรอง  
คนที่มีองค์ประกอบต่างด้าวด้วยการยกเว้นการได้สัญชาติตามหลักดินแดน อย่างไรก็ตาม มาตรา  
7 ทวิ กลับมีความชัดเจนกว่าประกาศฯ ตรงที่ครอบคลุมเฉพาะเพียงบุตรของ“บิดาและมารดา”ที่  
เป็นต่างด้าวเท่านั้น ต่างจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ที่มีผลครอบคลุมไปถึงบุคคลที่มี  
เชื้อสายไทยรวมอยู่ด้วย นั่นคือบุคคลที่เป็นบุตรของมารดาไทยแต่มีบิดาเป็นคนต่างด้าวที่มี  
ลักษณะตามประกาศฯ

นอกจากที่จะมีความคล้ายคลึงระหว่างมาตรา 7 ทวิ กับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่  
337 ในการจำกัดความเป็นคนไทยให้แคบลง พร้อมกับการให้ความสำคัญแก่ความมั่นคงของรัฐ  
ด้วยการกีดกันกรองคนที่มีองค์ประกอบต่างด้าวมากขึ้นแล้ว ยังมีความแตกต่างทางด้านบริบทที่มี  
ผลให้ต้องจำกัดการได้สัญชาติของคนบางกลุ่มด้วย ดังจะพบว่าประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่  
337 เป็นการแก้ปัญหาการแพร่หลายของอุดมการณ์ทางการเมืองที่มาจากผู้อพยพลี้ภัยบางกลุ่ม  
ขณะที่มาตรา 7 ทวิ เป็นการป้องกันปัญหาอันเกิดจากการอพยพเข้ามาในประเทศไทยของคนต่าง  
ด้าว ทั้งที่ลี้ภัยทางการเมืองมา หรือการเข้ามาเป็นแรงงานผิดกฎหมายในประเทศ จึงมีผลให้การ  
ปรับใช้กฎหมายต่อกลุ่มคนมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะมาตรา 7 ทวิ ที่มีผลครอบคลุมคนต่าง  
ด้าวในจำนวนที่กว้างขึ้น แต่ไม่มีผลกระทบต่อบุคคลที่เป็นบุตรของผู้ที่มีสัญชาติไทยแต่อย่างใด<sup>38</sup>  
โดยจะเห็นว่าการกีดกันกรองความเป็นต่างด้าวที่ปรากฏอยู่ในประกาศฯ ฉบับที่ 337 และมาตรา 7  
ทวินั้น มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การยกเว้นสัญชาติไทยของบุตรในบิดามารดาที่มีลักษณะการเข้า  
เมืองมาโดยผิดกฎหมาย หรือได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยในประเทศชั่วคราว เช่นเดียวกับคนไทยใน  
อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงใหม่ได้รับบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ซึ่งเป็นบัตรประจำตัว  
ของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยในประเทศเพียงชั่วคราว ซึ่งจะได้กล่าวถึงในบทที่ 5  
ต่อไป

ความแตกต่างระหว่างประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 กับมาตรา 7 ทวิ อีกประการ  
คือการสะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับการผสมกลมกลืนของคนต่างด้าวในสังคมไทย โดยประกาศ

<sup>38</sup> พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, สัญชาติไทยตามกฎหมายสัญชาติใหม่, อ่างแล้ว, หน้า 27.

ของคณะปฏิวัติได้ยกเว้นการได้สัญชาติเพียงบุตรของบุคคลที่มีลักษณะตามกำหนดไว้เท่านั้น กล่าวคือความเป็นต่างด้าวจะสิ้นสุดลงตรงชั้นบุตรของบิดามารดาที่มีลักษณะตามประกาศฯ เช่น หญิงไทยที่สมรสกับชายต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทย บุตรของบุคคลทั้งสองจะไม่ได้สัญชาติไทยตามผลของประกาศฯ แต่จะไม่มีผลครอบคลุมไปถึงบุคคลในชั้นหลานของหญิงไทยกับชายต่างด้าวดังกล่าว กล่าวได้ว่าด้วยผลทางกฎหมายของประกาศฯ ยอมรับการผสมกลมกลืนบุคคลที่มีความเป็นต่างด้าวได้ในรุ่นที่ 3 ของครอบครัว

ตรงข้ามกับมาตรา 7 ทวิ ในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 ที่ปฏิเสธการผสมกลมกลืนบุคคลที่มีความเป็นต่างด้าวตามที่ระบุไว้ในข้อยกเว้นการได้สัญชาติด้วยหลักดินแดน เพราะบุตรของบิดามารดาต่างด้าวที่มีลักษณะตามมาตรา 7 ทวิ นอกจากจะไม่ได้สัญชาติไทยแล้ว บุคคลในชั้นหลานของคนต่างด้าวดังกล่าวก็จะถูกผลิตซ้ำความเป็นต่างด้าวต่อไป เพราะถือว่าผู้เกิดในราชอาณาจักรซึ่งไม่ได้สัญชาติไทย (ตามวรรคหนึ่งของมาตรา 7 ทวิ) เป็นผู้ที่ไม่ได้สัญชาติไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งเห็นได้ว่าการปฏิเสธสัญชาติของบุคคลในชั้นลูกชั้นหลานของคนต่างด้าวตามที่มาตรา 7 ได้ระบุไว้ มีลักษณะเป็นการกีดกันสิทธิของความเป็นมนุษย์ในการการได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดนมากกว่าจะเป็นการรักษาความมั่นคงของรัฐ อีกทางหนึ่งจึงถือเป็นการปิดกั้นโอกาสของบุคคลที่จะมีสัญชาติตามหลักการผสมกลมกลืนอีกด้วย เพราะถือเป็นการลิดรอนสิทธิที่จะได้รับสัญชาติไทยตามหลักดินแดนแก่บุคคลในรุ่นลูกและรุ่นหลาน ด้วยเหตุผลของการรักษาความมั่นคงจากการป้องกันการผสมกลมกลืนของบุคคลในชั้นบุตรหลานของผู้ที่เข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมาย หรือได้รับอนุญาตให้อาศัยเฉพาะราย หรือชั่วคราวในประเทศไทย

แม้ว่าการกำหนดสัญชาติของรัฐต่างๆ จะถือเป็นอธิปไตยของรัฐที่กระทำได้เด็ดขาด ในการแสดงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคล การตอบโต้คนต่างด้าวบางกลุ่มที่เข้ามาในประเทศไทยในลักษณะต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการหลบหนีเข้ามาลี้ภัย หรือในปัจจุบันที่เข้ามาเป็นแรงงานในประเทศ หรือหลบหนีภัยทางเศรษฐกิจ การเมืองจากประเทศตน ล้วนนำมาสู่การกำหนดนโยบายต่อกลุ่มคนดังกล่าว เพื่อรักษาความสมดุลระหว่างความมั่นคงของรัฐและหลักสิทธิมนุษยชน แต่ความจริงกลับพบที่มีความขัดแย้งระหว่างหลักการดังกล่าว เพราะมักปรากฏว่ามีกรให้ความสำคัญต่อความมั่นคงของรัฐมากเกินไปจนกระทั่งกลายเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคนต่างด้าวในการผสมกลมกลืนเป็นพลเมืองของรัฐ ทั้งที่เห็นได้จากการกำหนดสถานะคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในมาตรา 7 ทวิ ของบุตรคนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมาย ให้ไม่มีโอกาสได้รับสัญชาติไทยตามหลักดินแดน ทั้ง ๆ ที่ความจริงแล้วผู้ที่มีสถานะได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยในประเทศไทยชั่วคราว เช่นผู้ถือบัตรประจำตัวคนต่างด้าวสีต่าง ๆ อาจมีข้อเท็จจริงที่แสดง

ศักยภาพผสมกลมกลืนให้กลายเป็นไทยได้ อาทิ ระยะเวลาที่อยู่อาศัยในประเทศไทยมาหลายชั่วอายุคน เป็นต้น จนอาจนำไปสู่ความชอบธรรมในการใช้อำนาจของรัฐที่มีต่อคนต่างด้าวได้

ในทางกลับกัน การให้ความสำคัญต่อสิทธิมนุษยชนของคนต่างด้าวโดยไม่คำนึงถึงความมั่นคงนั้น อาจทำให้เกิดผลเสียต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐ กล่าวคือ อาจส่งผลให้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของคนต่างด้าวได้<sup>39</sup> จากการควบคุมคนที่มีความเป็นต่างด้าวโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 แล้วสืบต่อมายังมาตรา 7 ทวิ ถือเป็นภาระเน้นย้ำและสร้างความเป็นอื่นที่มีนัยของการสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐในการจัดการกับคนต่างด้าวบางกลุ่ม ทั้งยังเป็นการใช้อำนาจในทางมิชอบต่อการละเมิดสิทธิของการมีสัญชาติ ตามที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติมิให้มนุษย์ตกเป็นบุคคลไร้สัญชาติ เพราะถือเป็นการละเมิดสิทธิของความเป็นมนุษย์ได้เช่นเดียวกัน

กรณีของการจำกัดความเป็นคนไทยผ่านการให้สัญชาติในปัจจุบัน อาจไม่ได้เป็นด้านที่แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างรัฐกับบุคคลเพียงอย่างเดียว แต่ยังเป็นด้านที่แฝงความคิดเรื่องเชื้อชาติเอาไว้ในความสัมพันธ์ทางสังคมและวัฒนธรรมที่มีวิถีคิดแบบทวิลักษณ์ (binary opposition) ในเชิง “เหนือกว่า-ต่ำกว่า” (superiority-inferiority) อยู่เบื้องหลังไว้ด้วย ด้วยเหตุนี้ ความคิดเรื่องเชื้อชาติ จึงเป็นมายาคติที่ถูกอุปโลกนขึ้นมาเพื่อขีดขูและกดทับความเป็นมนุษย์ด้วยกันเอง อาจกล่าวได้ว่าสัญชาติที่เป็นอีกด้านของความคิดเรื่องเชื้อชาตินี้ มีความชอบธรรมที่จะจำแนกคนให้เป็นการรวมเข้า” และ”การกันออก” ผู้คนกลุ่มต่างๆ<sup>40</sup> รวมถึงการเอื้อให้รัฐสามารถจัดแบ่งประเภทของคนในการสร้างความเหมือนเป็นคู่ของความต่าง เพื่อเป็นเกณฑ์ในการกำหนดความเป็นพลเมืองของตน

#### 4.3 สรุป : จาก“สังกัด”สู่“สัญชาติ”กับการใช้อำนาจรัฐควบคุมคน

ตามที่กล่าวไว้ในบทที่แล้วว่าก่อนการเข้าสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ของไทย ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับคนยังไม่ถูกอ้างอิงจากพื้นที่หรืออาณาเขตที่แน่นอน แต่เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่ถูกอ้างอิงจากตัวคนด้วยกัน นั่นคือมูลนายตามกรมกองต่างๆ กรมกองที่ไพร่ในความหมายของการเป็นผู้อยู่ใต้ปกครอง (subjects) ต้องเข้าสังกัดนั้น จึงเป็นวิธีการควบคุมและปกครองคน ประกอบกับในอดีต”คน”เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าต่อการสร้างอาณาจักร โดยเฉพาะมีคุณค่าต่อการสร้างเสริมบารมีให้แก่ผู้ปกครอง ดังนั้น ตัวตนของไพร่จึงถูกให้ความหมายไว้สองด้าน คือ ด้านที่

<sup>39</sup> พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, “ปัญหากฎหมายอันเกี่ยวกับคนต่างชาติ : ปัญหากฎหมายของสหประชาชาติที่สามของโลก,” ตุลาคม 46(กรกฎาคม-ธันวาคม 2542) : 82.

<sup>40</sup> ฉลาดชาย รมิตานนท์, “สันติธรรมบนความหลากหลายทางวัฒนธรรมคือพลังของชาติ,” ปาฐกถาพิเศษในการประชุมปฏิบัติการเรื่องสันติธรรมบนความหลากหลายทางวัฒนธรรม ที่กระทรวงวัฒนธรรม 23 พฤษภาคม 2547. (เอกสารไม่ตีพิมพ์และเผยแพร่)

เป็นแรงงานให้แก่รัฐ โดยไพร่จะต้องรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่แตกต่างกันตามกรมกองที่ไพร่ขึ้นสังกัด และประเภทของไพร่ เช่น ไพร่หลวง ไพร่สม และไพร่ส่วย

ความหมายอีกด้านของการเป็นไพร่คือ การทำหน้าที่เชิงสัญลักษณ์ให้แก่ชนชั้นปกครอง โดยเป็นการส่งเสริมบารมีให้แก่ผู้ปกครอง ตามคติเชื่อที่ว่ากำลังคนเป็นสิ่งที่มีความเหนือกว่าดินแดน ซึ่งจะเห็นว่าในอาณาจักรต่างๆ ในอดีตพยายามแย่งชิงอำนาจด้วยการกวาดต้อนผู้คนจากศึกสงครามมากกว่าการเข้ายึดครองพื้นที่ ดังนั้นบารมีของผู้ปกครองจึงเกิดจากการได้ครอบครองกำลังคน โดยนัยนี้จะเห็นว่ารัฐมุ่งใช้อำนาจเหนือตัวคนเป็นหลัก ต่างจากรัฐสมัยใหม่ที่ให้ความสำคัญต่ออธิปไตยเหนือดินแดน

นอกจากกำลังคนที่ได้จากการทำสงครามกับอาณาจักรรอบข้างอย่าง มอญ พม่า ลาว เขมร เวียดนามแล้ว ก็ยังมีคนต่างด้าวกลุ่มอื่นที่อพยพเข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภาร เช่น จีน แขก อีกด้วย โดยรัฐได้นำระบบไพร่มาควบคุมคนต่างด้าวบางกลุ่ม โดยเฉพาะคนที่ถูกกวาดต้อนมาจากสงคราม เพื่อให้คนเหล่านี้ได้ผสมกลมกลืนเข้ากับสังคมไทย ตลอดจนการอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐไทย กล่าวได้ว่าในอดีตไทยเป็นสังคมที่เปิดกว้างแก่คนต่างด้าวกลุ่มต่างๆ ให้เข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภารได้อย่างเสรี ที่สำคัญคนต่างด้าวเหล่านี้ได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกับคนไทยทั่วไป โดยหากนำเอาระบบไพร่มาเป็นเกณฑ์พิจารณาการควบคุมคน จะพบว่าระบบไพร่ได้เอื้อให้คนต่างด้าวเข้ามาสู่ระบบนี้ โดยที่มิได้มีการแบ่งแยกระหว่างความเป็นไทยและความเป็นต่างด้าวที่ชัดเจน

อย่างไรก็ตาม เมื่อประสิทธิภาพในการควบคุมคนในแบบเดิมลดลง ประกอบกับในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ลักษณะการปกครองของราชอาณาจักรไทยได้รับแรงเสียดทานจากตะวันตกมากขึ้น ทำให้ในสมัยต่อมาต้องปรับเปลี่ยนการปกครองอาณาจักรให้เข้ากับวิถีคิดการสร้างรัฐสมัยใหม่ ความพยายามในการปรับเปลี่ยนอาณาจักรให้กลายเป็นรัฐสมัยใหม่นั้น ได้ส่งผลต่อวิธีการมองและการปฏิบัติต่อคนของรัฐเป็นอย่างยิ่ง

จากเดิมที่มองว่าไพร่เป็น“คน”ของพระมหากษัตริย์ โดยที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจเหนือตัวคนอย่างเต็มที่ และด้วยการให้ความสำคัญแก่คนให้มีฐานะเป็นบริวารของผู้ปกครอง การเปิดรับคนต่างเชื้อชาติจึงเป็นเรื่องปกติ ความกลมกลืนในนัยยะของการเป็นคนใต้พระบรมโพธิสมภารเหมือนกันจึงมีความโดดเด่นและหลากหลาย แม้ว่าในความเป็นจริงจะพบว่ามีความยากลำบากในการควบคุมคน ให้ขึ้นตรงต่ออำนาจจากศูนย์กลางของอาณาจักร

ในขณะที่ต่อมา เมื่อรับเอาความคิดแบบรัฐสมัยใหม่เข้ามา ตัวตนของคนจึงถูกมองในแบบที่เน้นความเป็นเอกภาพกับดินแดนของรัฐมากขึ้น ซึ่งเป็นนัยยะของการลดทอนความหลากหลายของคนให้อยู่ในระดับที่สามารถจะควบคุมได้ โดยจะพบว่าการนำเอา“สัญชาติ”มาเป็นเครื่องมือของรัฐในการแสดงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลในช่วงแรกนั้น แท้ที่จริงแล้วเป็นผล

มาจากกระบวนการอันยาวนานและยากลำบากที่จะสร้างเอกภาพให้เกิดขึ้นแก่คนของรัฐภายใต้กรอบโครงสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิ ซึ่งยืนยันได้ว่าการควบคุมคนในรูปของสัญชาตินี้ นอกจากจะเป็นความต้องการสร้างบูรณาภาพเหนือดินแดนและตัวคนแล้ว ยังเห็นได้ว่าเป็นการรวมอำนาจการปกครองเข้ามาไว้ที่ศูนย์กลาง ด้วยการนำคนมาอยู่ภายใต้พระบรมราชานุญาตโดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ พร้อมๆ กับการสร้างสำนึกของความเป็นไทยร่วมกันภายในหมู่คนไทยเดิมและคนต่างด้าว<sup>41</sup>

เมื่อความเป็นเอกภาพตามแนวคิดของการเป็นรัฐสมัยใหม่ถูกนำมาใช้ผ่านพระราชบัญญัติสัญชาติ ส่งผลให้วิถีคิดต่อตัวคนเปลี่ยนไป จากเดิมที่มองคนอย่างยอมรับในความหลากหลายภายใต้ระบบไพร่ สู่อการสร้างบูรณาภาพเหนือตัวบุคคลที่อยู่บนรากฐานของการยอมรับเพียงการมีวัฒนธรรมหลักของชาติ รวมถึงการกำหนดประวัติศาสตร์เป็นตัวขับเคลื่อนเพื่อให้เห็นลักษณะที่มีอยู่ร่วมกัน กลายเป็นการแบ่งแยกคนเช่นเดียวกับที่ได้แบ่งแยกอาณาเขต

ความเป็นต่างด้าวจึงถูกนำมาใช้อย่างจริงจังมากขึ้นกว่าเดิม ในทางที่เป็นการแบ่งแยกระหว่างความเป็นคนชาติหรือพลเมืองของรัฐกับคนต่างด้าว เพื่อทำให้เห็นถึงอำนาจโดยชอบธรรมของรัฐที่จะปฏิบัติต่อคนทั้งสองประเภทแตกต่างกัน สิทธิของความเป็นมนุษย์จึงถูกแบ่งด้วยสัญชาติในบริบทของรัฐสมัยใหม่

กล่าวได้ว่า “สัญชาติ” ในปัจจุบัน มีความคล้ายคลึงกับ “สังกัด” ของไทยในอดีต ที่ต่างก็มีความมุ่งหมายจะควบคุมคนเป็นหลัก หรือกล่าวได้ว่าสัญชาติอีกนัยหนึ่งเป็นรูปแบบการควบคุมคนแบบใหม่ที่เกิดจากการปรับตัวของอำนาจรัฐในการควบคุมคน โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญอยู่ที่การทำให้อาณาจักรมีเอกภาพทั้งเรื่องดินแดนและคน

จากที่ได้กล่าวถึงการได้สัญชาติไทยตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสัญชาติ จะพบว่าความคิดเรื่องชาติหรืออุดมการณ์ชาตินิยมได้ถูกแปรสภาพมาเป็นกฎหมายที่เป็นเกณฑ์กำหนดความเป็นคนไทยในปัจจุบัน และยังพบอีกว่าการปรับเปลี่ยนพระราชบัญญัติสัญชาติตั้งแต่อดีตเป็นต้นมาได้ให้ความสำคัญต่อความมั่นคงของชาติมากขึ้นตามสภาวะการณ์ทางสังคมและการเมืองที่เปลี่ยนไป ซึ่งได้แสดงให้เห็นถึงสภาพความคิดเรื่องชาติที่ถูกเน้นย้ำและให้ความสำคัญในทิศทางที่จะสร้างความเป็นเอกภาพระหว่างคนกับรัฐเจ้าของดินแดน แต่สิ่งสำคัญคือเบื้องหลังของพระราชบัญญัติสัญชาติทั้งที่เป็นความคิดและวิธีการสร้างชาตินั้น ได้แสดงปัญหาในทางปฏิบัติของกฎหมายไว้อย่างไร ซึ่งจะได้นำเสนอในบทต่อไป

<sup>41</sup> ธงชัย วินิจจะกูล, “ประวัติศาสตร์การสร้าง”ตัวตน,” ใน อยู่เมืองไทย. สมบัติ จันทร์วงศ์ และ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 79.

## บทวิเคราะห์ความคิดทางการเมืองเบื้องหลังพระราชบัญญัติสัญชาติผ่านกรณีการถอนสัญชาติที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่

ตามที่ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับคน ในแง่ของการกำหนดตัวคน จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับคนทั้งช่วงก่อนและหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติฉบับแรกในปี พ.ศ.2456 หรืออาจย้อนไปก่อนหน้านั้น ที่มีพระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ.130 (พ.ศ.2454) ที่ถือได้ว่าไพร่หรือคนไทยคือผู้ที่อยู่ใต้การบังคับ (subjects) ได้ถูกกำหนดโดยรัฐมาตลอด และอาจกล่าวได้อีกว่า การกำหนดตัวคนทั้งในระบบไพร่และการกำหนดตัวคนไทยผ่านพระราชบัญญัติสัญชาติที่มีมาตั้งแต่พ.ศ.2456 จนกระทั่งปัจจุบัน มีความคล้ายคลึงกันตรงที่เป็นความพยายามในการควบคุมคนให้อยู่ภายใต้อำนาจรัฐ

การกำหนดตัวคนของรัฐโดยผ่านพระราชบัญญัติสัญชาติในปัจจุบัน ถือเป็นความพยายามของรัฐที่จะแสดงอำนาจเหนือตัวบุคคลด้วยการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย และเป็นการดำเนินตามครรลองของรัฐสมัยใหม่ที่นอกจากจะต้องมีอธิปไตยเหนือดินแดนแล้ว ก็จำเป็นต้องมีอำนาจเหนือตัวบุคคลด้วย ในบริบทของความเป็นรัฐประชาชาติปัจจุบัน จึงต้องแสดงความเห็นเอกภาพระหว่างอาณาเขตกับตัวคนให้มีทิศทางที่รัฐสามารถควบคุมได้

ในความพยายามที่จะสร้างเอกภาพเหนือพื้นที่และตัวคนของรัฐนั้น ได้สะท้อนปัญหาของความลึกลับเรื่องอำนาจของรัฐ อันเนื่องมาจากความไม่สอดคล้องต้องกันระหว่างพื้นที่ในฐานะที่เป็นอาณาเขตหนึ่งของรัฐ กับการควบคุมคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่อยู่ไกลออกไปจากศูนย์กลางของรัฐ เช่น บริเวณชายแดน ซึ่งจะพบว่ามีความคลุมเครือในเรื่องอำนาจรัฐทั้งที่อยู่เหนือพื้นที่และตัวคน ตรงข้ามกับพื้นที่ที่มีอำนาจรัฐชัดเจน ที่พบว่า การควบคุมคนผ่านระบบทะเบียนราษฎรค่อนข้างมีความคล่องตัว นโยบายการควบคุมคนบริเวณชายแดนผ่านระบบทะเบียนราษฎรทำให้ดูเหมือนว่า "สัญชาติ" ได้ทำหน้าที่ของตัวเองอย่างเข้มแข็ง ในการรับรองสถานะของคนตามกฎหมาย และที่เหนือกว่านั้นคือการคัดกรองและแบ่งแยกคนระหว่างคนที่มีสัญชาติของรัฐใน ความหมายของการเป็นพลเมืองของรัฐ กับคนที่ไม่ใช่สัญชาติของรัฐหรือคนต่างด้าว

การทำหน้าที่ของ "สัญชาติ" บริเวณพื้นที่ชายแดนจึงเลี้ยงที่จะเป็นการแบ่งแยกคนออกจากกันไม่ได้ เพราะนอกเหนือจากเขตแดนที่ได้แบ่งอาณาเขตของรัฐที่มีพื้นที่ติดต่อกันแล้ว ตัวคนก็ต้องถูกแบ่งแยกตามพื้นที่ที่มีอำนาจรัฐครอบคลุมอยู่เช่นเดียวกัน แต่ความเป็นจริงกลับพบว่าบริเวณที่เป็นพื้นที่คาบเกี่ยวระหว่างรัฐหรือบริเวณชายแดนนั้น การทำหน้าที่ของสัญชาติไม่ได้มีความ

ชัดเจนและแน่นอนแต่อย่างไร เพราะเหตุที่อำนาจรัฐบริเวณดังกล่าวไม่สามารถแสดงความเป็นเจ้าของต่อพื้นที่และตัวคนให้เห็นเป็นรูปธรรม

ดังที่จะเห็นจากกรณีการเพิกถอนสัญชาติไทยตามประกาศของอำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2545 ซึ่งทำให้คนที่ถูกถอนสิทธิของการเป็นพลเมืองไทย ได้ออกมาอ้างถึงความเป็นคนไทยอันเกิดจากการสืบสายโลหิตมาจากบิดามารดาที่เป็นไทย แต่เจ้าหน้าที่รัฐกลับเห็นว่าบุคคลที่อ้างสิทธิดังกล่าวไม่ใช่คนไทยที่แท้จริง เพราะเคยถือบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่ามาก่อน ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการอพยพไปอยู่อาศัยที่บ้านสบบยอนในเขตประเทศพม่าของคนในอำเภอแม่เมาะบางส่วน จึงทำให้ตกสำรวจทางทะเบียนราษฎรขณะที่อาศัยทำกินอยู่ที่สบบยอน และที่สำคัญไปกว่านั้นคือความสับสนเรื่องพื้นที่สบบยอนระหว่างรัฐกับคนในพื้นที่อันสืบเนื่องมาจากอดีตว่าเป็นพื้นที่ของประเทศไทยหรือพม่า เช่นที่เห็นได้จากการแสดงอำนาจรัฐไทยเหนือพื้นที่สบบยอนในบางช่วงซึ่งมีผลต่อการรับรู้ของคนพื้นถิ่น ในขณะที่บางช่วงความเป็นชาติสมัยใหม่กลับไม่มีบทบาทต่อชีวิตของคนในพื้นที่ หรืออีกนัยหนึ่งคือการปราศจากอำนาจรัฐที่จะแสดงความเป็นเจ้าของดินแดนและตัวบุคคล และแม้จะปรากฏว่าข้อเท็จจริงเหล่านี้ได้เกิดขึ้นในอดีต แต่ข้อเท็จจริงดังกล่าวก็ได้กลายมาเป็นปัญหาในปัจจุบัน ดังจะกล่าวถึงรายละเอียดต่อไป

### 5.1 ก่อนจะถอนสัญชาติ

การเพิกถอนสัญชาติไทยของประชาชนในอำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่ ตามประกาศของอำเภอแม่เมาะ เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2545 ถือเป็นเหตุการณ์ที่สะท้อนให้เห็นความคลุมเครือและเงื่อนงำของการใช้อำนาจรัฐที่มีต่อพื้นที่และตัวคน ในบทนี้จึงได้นำกรณีการเพิกถอนจำหน่ายชื่อบุคคลออกจากทะเบียนราษฎรของอำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่ มาเป็นกรณีศึกษาถึงปัญหาในทางปฏิบัติ ประกอบการศึกษาความคิดทางการเมืองเบื้องหลังพระราชบัญญัติสัญชาติครั้งนี้ด้วย

โดยก่อนที่จะมีการเพิกถอนสัญชาติไทยของประชาชนจำนวน 1,243 คน เมื่อ พ.ศ.2545 นั้น ในช่วงพ.ศ.2539-2542 ทางอำเภอแม่เมาะได้เปิดโอกาสให้บุคคลที่มีคุณสมบัติขอสัญชาติไทย รวมถึงที่อ้างตัวว่าเป็นคนไทย ได้มายื่นคำร้องขอพิสูจน์ตนเพื่อลงรายการสัญชาติไทยตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง โดยนายกฤษฎา บุญราช นายอำเภอแม่เมาะในขณะนั้น ได้อนุมัติให้เพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร (ท.ร.14) และดำเนินการจัดทำบัตรประชาชนให้เพราะเห็นว่าผู้ยื่นคำร้องมีเอกสารพิสูจน์



ตนที่น่าเชื่อถือคือแบบทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อยและบัตรสีต่างๆ รวมถึงได้พิจารณาจากหลักฐานอื่นๆประกอบ เช่น สุนัขบัตร วุฒิมารศึกษา รวมถึงการรับฟังพยานชุมชน<sup>1</sup>

แต่เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2544 กองทัพอากาศที่ 3 ได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ว่า มีกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐในอำเภอแม่เอย กระทำทุจริตในหน้าที่ด้วยการร่วมกันจัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัวให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูงหรือบุคคลต่างด้าวกลุ่มต่างๆโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยได้รับผลประโยชน์ตอบแทนตั้งแต่ 25,000-200,000 บาท จากการตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้น ที่มีนายประคิด กันยาบาล รองอธิบดีกรมการปกครองในขณะนั้น ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายกรณีการร้องเรียนสำนักทะเบียนอำเภอแม่เอย จังหวัดเชียงใหม่ เพิ่มชื่อบุคคลหรือแก้ไขรายการในทะเบียนบ้านไม่ชอบด้วยระเบียบและกฎหมาย ได้พบว่ามีมูลความจริง โดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้รวบรวมและตรวจสอบเอกสารทางการทะเบียนของอำเภอแม่เอยที่ปรากฏอยู่ในขณะนั้น 934 คำร้อง มีรายการบุคคลทั้งสิ้น 2,229 ราย

เอกสารทางการทะเบียนที่ยื่นขอเพิ่มชื่อและแก้ไขสัญชาติของบุคคลในอำเภอแม่เอยดังกล่าว ตรวจสอบแล้วพบว่า<sup>2</sup>

ก.เป็นคำร้องที่มีการจัดทำถูกต้อง 106 คำร้อง เป็นจำนวนรายการบุคคล 130 ราย

ข.เป็นคำร้องที่ต้องมีการพิจารณาและตรวจสอบใหม่ โดยส่งไปให้จังหวัดเชียงใหม่แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเพิ่มเติมจำนวน 452 คำร้อง เป็นจำนวนรายการบุคคล 856 ราย

ค.เป็นคำร้องที่ดำเนินการโดยมิชอบด้วยระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ.2535 เนื่องจากได้พบว่าเป็นบุคคลบนพื้นที่สูง ประกอบกับเป็นการปฏิบัติโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ที่ร่วมกันจัดทำหลักฐานเท็จ ทำให้กรมการปกครองสั่งให้อำเภอแม่เอยออกประกาศเรื่องการจำหน่าย ยกเลิก เพิกถอนรายการบุคคล กรณีการแก้ไขสัญชาติเป็นสัญชาติไทย และเพิ่มชื่อลงในทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) ในพื้นที่อำเภอแม่เอยโดยมิชอบ ประกอบด้วย 376 คำร้อง เป็นจำนวน 1,243 คน

ในจำนวนผู้ที่ถูกจำหน่ายรายชื่อออกจากทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) ทั้ง 1,243 คนนั้น พบว่าก่อนที่จะได้รับการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร มีสถานะบุคคลเป็นชนกลุ่มน้อยที่ถือบัตรประจำตัวคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยภายในราชอาณาจักรไทยชั่วคราว ได้แก่<sup>3</sup>

- 1.ผู้ถือบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (บัตรสีชมพู) จำนวน 681 คน
- 2.ผู้ถือบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรสีฟ้า) จำนวน 249 คน

<sup>1</sup> วินิจ ล้ำเหลือ, "กลไกการคุ้มครองสิทธิของคนไร้สัญชาติในประเทศไทย ศึกษาเฉพาะกรณีการถอดถอนสัญชาติ จากนัยการถอนชื่อออกจากทะเบียนราษฎร อำเภอแม่เอย จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ.2545," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2546), หน้า 10-11.

<sup>2</sup> "สรุปการแก้ไขปัญหาคารทะเบียนราษฎรในท้องที่อำเภอแม่เอย จังหวัดเชียงใหม่".

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

- 3.บัตรประจำตัวไทยสี่ (บัตรสี่สี) จำนวน 90 คน
- 4.บัตรสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูง (บัตรสีเขียวขอบแดง) จำนวน 73 คน
- 5.บัตรประจำตัวผู้พลบหนึ่เข้าเมืองจากพม่า (บัตรสี่สีและสีม่วง) จำนวน 70 คน
- 6.ผู้ที่ได้รับการเพิ่มชื่อกรณีตกสำรวจหรือแจ้งเกิดเกินกำหนด จำนวน 38 คน
- 7.ผู้ที่มีชื่อในทะเบียนบ้าน (ท.ร.13) แต่ยังไม่มืบัตร และผู้ที่มีทะเบียนประวัติผู้ใช้แรงงานจากพม่า จำนวน 32 คน

8.บุคคลที่มีสัญชาติลาว จำนวน 10 คน

นอกจากนี้ ในช่วงปีพ.ศ.2541-2544 ที่กรมการปกครองอ้างว่าได้มีการทุจริตทะเบียนราษฎรในอำเภอแม่เอย พบว่าบ้านร่มไทย หมู่ที่ 14 ตำบลท่าตอน เป็นพื้นที่ที่มีการเพิ่มชื่อ แจ้งเกิดเพื่อได้สัญชาติไทยกันมากที่สุด โดยพื้นที่ดังกล่าว ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มีเชื้อสายไทใหญ่ที่ถือบัตรผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า นอกจากนี้ยังมีผู้ที่ถือบัตรผู้พลบหนึ่เข้าเมืองจากพม่า บัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง รวมถึงบัตรสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูง และผู้ที่ไม่มืบัตรที่ราชการออกให้ ประกอบกับบริเวณตำบลท่าตอน อำเภอแม่เอย มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศพม่าเป็นแนวยาว 22 กิโลเมตร ทำให้มีสภาพความเป็นเมืองชายแดนอยู่สูง ซึ่งหมายถึงการเอื้อให้เกิดการอพยพเคลื่อนย้ายของคนที่อยู่ตามตะเข็บชายแดนไปมาระหว่างเขตประเทศไทยกับพม่าในอดีต และได้ส่งผลต่อเนื่องกลายเป็นปัญหาผู้คนอพยพและพลบหนึ่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายในปัจจุบัน

ภายหลังจากที่อำเภอแม่เอย ได้ประกาศจำหน่ายรายชื่อออกจากทะเบียนราษฎร มีผลให้บุคคลจำนวนมากต้องเสียสัญชาติไทยไปนั้น ก็ได้มีผู้ที่ถูกเพิกถอนสัญชาติไทยส่วนหนึ่งโดยเฉพาะจากตำบลท่าตอน ออกมาเรียกร้องสิทธิที่เสียไป ด้วยการอ้างถึง"ความเป็นคนไทยดั้งเดิม"ที่เชื่อว่าพวกตนมีตามกฎหมายสัญชาติไทย การอ้างถึงพยานที่จะยืนยันถึงความเป็นคนไทยทั้งที่เป็นเอกสาร หลักฐานแสดงตนที่ทางราชการออกให้ เช่น สูติบัตร ใบแสดงวุฒิการศึกษา รวมถึงพยานในชุมชนที่เป็นเครือญาติของผู้ที่ถูกถอนสิทธิความเป็นพลเมืองไทย ถึงแม้ว่าฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐทั้งในระดับพื้นที่และส่วนกลางจะเชื่อว่าบุคคลเหล่านี้ไม่ใช่คนไทยโดยกำเนิด อันเนื่องมาจากฝ่ายรัฐเองก็ได้ยึดหลักฐานที่ตนมีอยู่เช่นเดียวกัน

ดังนั้นจึงได้นำกรณีดังกล่าวมาศึกษาถึงสาเหตุที่อยู่เบื้องหลังปัญหาการเสียสิทธิของความเป็นคนไทย ผ่านการถอนสัญชาติ โดยการศึกษานี้จะพิจารณาออกเป็น 2 มิติ คือ

- 1.มิติที่เกี่ยวกับพื้นที่
- 2.มิติที่เกี่ยวกับคน

## 5.2 มิติที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่

บ้านท่าตอนในอดีตคือหมู่บ้านหน้าด่านที่อยู่ติดชายแดนไทยพม่าและเริ่มปรากฏอยู่ในประวัติศาสตร์การครอบครองเป็นพื้นที่อธิปไตยของสยามเมื่อครั้งรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา โดยเมื่อ พ.ศ.2432 หลวงสรสิทธิยานุการ ข้าหลวงสำรวจเขตแดนของราชอาณาจักรสยามได้อ้างว่า “... บริเวณท่าตอน เวียงแค้ บ้านแม่คี่ ขุนน้ำแม่คำ เป็นเขตแดนของเมืองฝาง...”<sup>4</sup> โดยใน พ.ศ.2433 ขณะที่รัฐบาลสยามและรัฐบาลอังกฤษได้ตกลงกันว่าจะไปสำรวจเขตแดนที่แน่ชัดนั้น หลวงสรสิทธิยานุการได้สั่งให้ตั้งด่านขึ้นที่เวียงแค้ บริเวณฝั่งแม่น้ำกกตะวันตกและที่ท่าตอนขึ้นเพื่อป้องกันการอ้างสิทธิของอังกฤษเหนือพื้นที่ดังกล่าวด้วยเหตุที่ข้าหลวงอังกฤษคือมิสเตอร์อาเซอร์ ได้อ้างถึงพื้นที่ของเมืองเชียงตุงซึ่งถูกอังกฤษยึดครองแล้วนั้น ว่าครอบคลุมมาจนถึงห้วยแม่สาว ซึ่งอยู่ทางตอนเหนือของเมืองฝาง อันหมายรวมถึงบริเวณดอยมูเซอ ดอยผ้าห่มปก ห้วยแม่หลง ห้วยแม่สาว รวมถึงพื้นที่อื่นของเมืองฝาง จึงทำให้ต้องตั้งด่านขึ้นที่เวียงแค้และท่าตอนเพื่อป้องกันการอ้างสิทธิเหนือเขตแดนไทย<sup>5</sup> หลักฐานดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นถึงการแสดงอำนาจรัฐจากศูนย์กลางของราชอาณาจักรไทยมายังพื้นที่ชายแดนเช่นท่าตอนซึ่งเป็นหมู่บ้านหนึ่งในเมืองฝาง

บ้านท่าตอนในอดีตที่อยู่ภายใต้การปกครองของเมืองฝางนั้น มีอาณาเขตติดต่อกับบริเวณ“หัวเมืองเจ็ยทั้งห้า” อันประกอบไปด้วย เมืองสาต เมืองจวด เมืองหาง เมืองทา และเมืองต่วน ซึ่งเคยเป็นพื้นที่ของราชอาณาจักรไทยมาก่อน แต่ในปี พ.ศ.2435 รัฐบาลไทยได้ตกลงแบ่งเขตแดนกับรัฐบาลของอังกฤษอย่างชัดเจน มีผลให้ต้องเสียดินแดนดังกล่าวไปให้แก่อังกฤษ โดยพิจารณาได้ว่าบริเวณหัวเมืองดังกล่าวเป็นพื้นที่ ที่อยู่อาศัยของคนเจ็ยหรือคนเชื้อสายไทยใหญ่ เสียเป็นส่วนใหญ่ รัฐบาลอังกฤษจึงอ้างสิทธิเหนือดินแดนเพราะเห็นว่าคนเจ็ยในหัวเมืองดังกล่าวมีความคล้ายคลึงกับคนเจ็ยในเมืองเชียงตุงที่อังกฤษยึดครองอยู่ โดยอ้างตามคำกล่าวของเจ็ยเมืองเชียงตุงว่า“เมืองเชียงตุงอ้างถึงไหน เขตแดนก็ต้องไปถึงที่นั่น”<sup>6</sup> ประกอบกับดินแดนบางส่วนของหัวเมืองคือบริเวณเมืองสาตเป็นเมืองที่มักจะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเมืองเชียงตุงกว่าเมืองอื่น ๆ จึงเห็นได้ว่าการแบ่งเขตแดนของข้าหลวงอังกฤษใช้การพิจารณาลักษณะของคนมาเป็นเกณฑ์ในการแบ่งเขตแดน เพราะปรากฏข้อมูลว่าบริเวณเมืองฝางที่ต่อไปยังหัวเมืองเจ็ยทั้งห้าและเมืองเชียงตุงเป็นถิ่นที่อยู่ของคนเจ็ยเสียเป็นส่วนใหญ่<sup>7</sup>

<sup>4</sup> กองบรรณสาร กระทรวงการต่างประเทศ แฟ้มที่ 8.2 ตอนที่ 7 “หนังสือพระยาไกรโกษากราบบังคมทูล ลงวันที่ 22 มกราคม พ.ศ.2433 อ้างถึงใน ศูนย์ชาติพันธุ์ศึกษา สถาบันราชภัฏเชียงราย, “การศึกษามานุษยวิทยาการเมืองและประวัติศาสตร์ท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนระหว่างประเทศ กรณีศึกษา” สบยอน” พื้นที่ข้อพิพาทสิทธิมนุษยชนของกลุ่มชาติพันธุ์” คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2547, หน้า 16.

<sup>5</sup> นคร พันธุ์ณรงค์, ปัญหาชายแดนไทย-พม่า (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2540), หน้า 229.

<sup>6</sup> เฟ็งอ้าง, หน้า 228.

<sup>7</sup> เฟ็งอ้าง, หน้า 337-379.

ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าก่อนการแบ่งเขตแดนในปีพ.ศ. 2435 รัฐบาลสยามได้เข้าใจและอ้างถึงสิทธิเหนือดินแดนต่อเมืองฝางที่ขึ้นมาทางทิศเหนือในพื้นที่บ้านท่าตอน ตลอดจนบริเวณหัวเมืองเงี้ยวที่ประกอบไปด้วยเมืองสาด และดินแดนฝั่งตะวันออกของแม่น้ำสาละวิน คือเมืองทา เมืองจวด เมืองหาง และเมืองต่วน รวมถึงหัวเมืองเงี้ยวและหัวเมืองกะเหรี่ยงอื่นๆอีก เช่นเมืองแจะ เมืองใหม่ เมืองยวม เมืองตุม เมืองกวาน เมืองไฮ บ้านฮ่องลึก เมืองโก ทำให้การไปมาหาสู่เพื่อติดต่อค้าขายระหว่างเมืองต่าง ๆ สามารถกระทำได้โดยไม่มีปัญหาเรื่องเขตแดนมากนัก เช่นหลักฐานที่บ่งชี้ว่าการติดต่อสร้างสัมพันธไมตรีระหว่างเมืองก่อนการแบ่งเขตแดนในปีพ.ศ.2435 นั้นมักจะกระทำกันด้วยคำพูด ดังที่เมืองเชียงใหม่และเชียงใหม่ได้สัญญาเป็นบ้านพี่เมืองน้อง โดยไม่มีการห้ามคนที่ไปมาอาศัยทำกินระหว่างเมือง จึงมักจะมีคนจากเมืองเชียงใหม่อยู่กระจายไปจนถึงเมืองเชียงใหม่และพวกเงี้ยวเมืองเชียงใหม่ก็อยู่กระจายลงมาทางใต้ด้วย<sup>8</sup> เพราะฉะนั้นการข้ามไปมาของผู้คนระหว่างเมืองต่างๆ จึงกระทำได้โดยไม่มีอำนาจรัฐมาเกะเกณฑ์หรือกีดขวางวิถีชีวิตของผู้คนพื้นดินดังกล่าวแต่อย่างใด

ในขณะที่ภายหลังจากการแบ่งเขตแดนตั้งแต่ปีพ.ศ.2435 เป็นต้นมา ได้ทำให้ความเข้าใจของรัฐบาลสยามต่อพื้นที่บริเวณหัวเมืองเงี้ยวดังกล่าวข้างต้นเปลี่ยนไป เนื่องจากตระหนักว่าไม่ได้เป็นเขตพื้นที่ของราชอาณาจักรสยามอีกต่อไป แต่จะพบได้ว่าในระดับล่างลงมาคือคนที่อยู่ในพื้นที่ชายแดนไทยอย่างเมืองฝางที่รวมบ้านท่าตอนเอาไว้ด้วยนั้น ยังคงไม่มีจินตนาการของการมีเส้นแบ่งเขตแดนกั้นการติดต่อของผู้คนระหว่างเมืองแต่อย่างใด เช่นที่จะพบว่าตั้งแต่พุทธศวรรษ 2440 เป็นต้นมา ผู้คนในท่าตอนได้ไปอาศัยทำกินที่“สบบยอน”ตามช่วงฤดูการ โดยไม่ได้ตั้งถิ่นฐานเป็นการถาวร ประกอบกับการที่สบบยอนเป็นพื้นที่ที่กว้าง ไม่มีผู้คนอยู่อาศัยทำกิน และจากการที่สบบยอนเป็นพื้นที่ราบขนาดใหญ่โดยอยู่กลางหุบเขา จึงทำให้ชาวบ้านจากท่าตอนอพยพกันไปเพาะปลูกพืชไร่และล่าสัตว์ เก็บอาหารของป่าในบริเวณนั้นอยู่เรื่อย ๆ<sup>9</sup>

“สบบยอน”หรือ“น้ำยอน” ที่คนจากท่าตอนไปอาศัยทำกินตามช่วงฤดูการนั้น เป็นบริเวณที่อยู่เหนือบ้านท่าตอน เมืองฝางไปตามแม่น้ำกก โดยตั้งอยู่ในบริเวณเขตเมืองยอนประเทศพม่าในปัจจุบัน โดยอยู่ติดกับเขตเมืองสาด หัวเมืองเงี้ยวที่เคยเป็นดินแดนของราชอาณาจักรไทย แต่ต่อมาได้ตกเป็นของพม่าในปีพ.ศ.2435 โดยพื้นที่สบบยอนเป็นบริเวณที่มีแม่น้ำกกไหลมาบรรจบร่วมกับแม่น้ำยอน มีสภาพเป็นที่ราบอุดมสมบูรณ์แก่การเกษตรกรรมเพราะมีแม่น้ำล้อมรอบ บ้านสบบยอนตามคำกล่าวขานของชาวบ้านอยู่ห่างจากบ้านท่าตอนประมาณ 10 กว่ากิโลเมตร โดยอยู่ห่างจากเมืองยอนปัจจุบันประมาณกว่า 40 กิโลเมตร กล่าวได้ว่าสบบยอนในอดีตมีสภาพเหมือนกับบริเวณชายแดนทั่วไปที่ปลอดจากอำนาจรัฐในการแสดงความเป็นเจ้าของเหนือพื้นที่ไม่ว่าจะด้วย

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 222.

<sup>9</sup> ศูนย์ชาติพันธุ์ศึกษา สถาบันราชภัฏเชียงราย, เรื่องเดียวกัน, หน้า 17 และ 35.

เหตุของการเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าเขาทำให้ยากแก่การเข้าถึง หรือการเป็นพื้นที่ที่ไม่มีมีความสำคัญทางภูมิรัฐศาสตร์ ทำให้คิดได้ว่าการทำข้อตกลงแบ่งเขตแดนระหว่างไทยกับอังกฤษในปีพ.ศ.2435 ไม่ได้เกิดจากเจตจำนงของพม่าที่ต้องการจะแสดงอำนาจอิทธิปไตยเหนือดินแดนของตนแต่อย่างใด นอกจากจะเป็นความต้องการของอังกฤษที่จะเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่หัวเมืองเงี้ยวดังกล่าว กับการสร้างอำนาจเชิงสัญลักษณ์ตามรูปแบบของรัฐสมัยใหม่เท่านั้น จึงพบว่าการสร้างเขตแดนกันเป็นพรมแดนระหว่างประเทศไม่ได้มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ที่อยู่ห่างไกล โดยเฉพาะนโยบายของอำนาจรัฐที่ไม่มีผลจริงจังต่อการแสดงอิทธิปไตยเหนือพื้นที่ ทำให้ความเคลื่อนไหวของคนในบริเวณชายแดนจึงอยู่นอกเหนือการรับรู้จากอำนาจของรัฐศูนย์กลาง โดยเฉพาะในด้านการจัดการและควบคุมตัวคน

จนกระทั่งสมัยสงครามมหาเอเซียบูรพาหรือสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ.2484-2488) ประเทศไทยโดยการนำของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ร่วมมือกับญี่ปุ่นเข้ายึดครองเมืองเชียงตุง ซึ่งเป็นบริเวณที่อยู่ของคนไทยใหญ่ โดยจอมพล ป.เองเชื่อว่าคนเหล่านี้คือพี่น้องเชื้อสายเดียวกับคนไทยในประเทศไทย ประกอบกับเชื่อว่าเคยเป็นดินแดนของประเทศไทยที่ถูกตะวันตกโดยอังกฤษยึดครองไป ความคิดดังกล่าวได้ถูกแปรออกมาเป็นส่วนหนึ่งของแนวนโยบายสร้างชาติของจอมพล ป.ในการปลูกสร้างความรู้สึกยิ่งใหญ่ของชาติไทย ดังที่สะท้อนไว้ว่า การเข้ายึดครองเมืองเชียงตุงเพื่อผนวกรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประเทศไทย โดยมีฐานะเป็นจังหวัด"สหรัฐไทยเดิม"ในครั้งนั้นทำให้คนไทยตื่นตื่นและภาคภูมิใจในความยิ่งใหญ่เหนืออังกฤษที่ครั้งหนึ่งเคยเป็นมหาอำนาจ อันเกิดจากความเชื่อว่าเคยมาข่มขู่เอาดินแดนไปจากไทย<sup>10</sup>

กองทัพไทยที่เข้ายึดครองเมืองเชียงตุงในครั้งนั้น นำโดยจอมพลผิน ชุณหะวัณ ซึ่งได้แบ่งออกเป็น 3 กองพล โดยกองพลที่ 2 ได้ยกพลมาจากจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อเคลื่อนขบวนเข้าเขตเชียงตุงไปตามเส้นทางเมืองสาต เมืองหาง และเมื่อถึงเมืองเบ็งก็ได้เคลื่อนทัพไปทิศตะวันออก เพื่อเข้าตีเมืองเชียงตุงพร้อมกับกองพลที่ 3 ซึ่งเคลื่อนทัพมาจากเชียงราย<sup>11</sup> หลังจากที่ไทยได้ยึดครองเชียงตุงตั้งแต่เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2485<sup>12</sup> โดยนอกจากจะยกฐานะขึ้นเป็นจังหวัดหนึ่งของประเทศไทยแล้ว ยังได้จัดให้มีรูปแบบการปกครองเช่นเดียวกับประเทศไทย ทั้งในส่วนของการศึกษาและการยุติธรรม เห็นได้จากการจัดตั้งศาลพิพากษาคดีขึ้นที่เชียงตุง เมืองหางและเมืองสาต<sup>13</sup> ซึ่งเคยเป็นหัว

<sup>10</sup> แกมสุข นุ่มนนท์, การสร้างชาติของจอมพล ป.พิบูลสงครามสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2520), หน้า 10.

<sup>11</sup> ผิน ชุณหะวัณ, จอมพล, ชีวิตกับเหตุการณ์จอมพลผิน ชุณหะวัณ, อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพจอมพลผิน ชุณหะวัณ (พระนคร : อรุณการพิมพ์, 2516), หน้า 50-51.

<sup>12</sup> กรมยุทธศึกษาทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด กระทรวงกลาโหม, ประวัติศาสตร์การสงครามของไทยในสงครามมหาเอเซียบูรพา (กรุงเทพฯ : กรมยุทธศึกษาทหาร, 2540), หน้า 208.

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 211.

เมืองที่ขึ้นต่อการปกครองของไทยก่อนการแบ่งเขตแดนกับอังกฤษในปีพ.ศ.2435 แม้ว่าต่อมาจะถูกยกเลิกไปเนื่องจากสถานการณ์สงครามเปลี่ยนไป ทำให้รัฐบาลไทยต้องถอนกำลังออกมาในปีพ.ศ.2488 และมีผลให้เชียงตุงกลับไปอยู่ในการปกครองของพม่าดังเดิม จะเห็นว่าการใช้ยุทธวิธีทางสงครามด้วยการเคลื่อนพลผ่านเมืองที่เคยเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรไทยในอดีต ประกอบกับการจัดตั้งรูปแบบการปกครองเช่นเดียวกับไทย ได้มีผลต่อการรับรู้และสร้างจินตนาการความเป็นชาติของคนในพื้นที่ให้มีความรู้สึกนึกคิดว่าเป็นคนไทย ซึ่งจะนำไปสู่การนิยามความเป็นคนของรัฐได้เช่นเดียวกัน ดังที่นายพรหมินทร์ อินทวิชัย ราษฎรบ้านท่าตอนที่ถูกเพิกถอนสัญชาติไทยเมื่อพ.ศ.2545 ได้สะท้อนคำบอกเล่าของบรรพบุรุษว่า “...ก่อนพ.ศ.2500 ทหารไทยอยู่เลย(สบยอน)ไปตั้ง 200 กว่ากิโลจนถึงบริเวณเมืองสาด แล้วจุดนี้ก็น่าจะเป็นของไทย เพราะชาวบ้านอยู่ข้างหลัง ทหารอยู่ข้างหน้า ตำรวจได้ไปตั้งป้อมอยู่ข้างหน้า ...”<sup>14</sup> หรือคำบอกเล่าที่ยืนยันว่าอำนาจอรัฐหรือดินแดนได้มีส่วนการสร้างวาทกรรมทางความคิดของชาวบ้าน “สมัยก่อนสถานที่ทำกินมีไม่มาก เลยต้องหาแหล่งทำมาหากิน พอดีว่าลุงเป็นคนแบกของให้ทหารไทยสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ขึ้นไปทางเมืองสาด เลยจากจุดที่ชาวบ้านไปทำไร่อยู่ประมาณ 200 กว่ากิโลเลยเห็นว่าสบยอนทำเลดี ดินน้ำดี จึงไปถางที่ทำไร่ทำสวน”<sup>15</sup> อาจกล่าวได้ว่าในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองที่ไทยได้เข้าร่วมยึดครองเมืองเชียงตุงโดยถือเป็นส่วนหนึ่งของประเทศไทยนั้น ทำให้มีผลต่อการรับรู้ของคนในพื้นที่ท่าตอนที่ได้ไปอาศัยทำกินยังสบยอนว่าเป็นพื้นที่ส่วนหนึ่งของประเทศไทย เพราะฉะนั้น การข้ามพรมแดนประเทศของคนพื้นถิ่นในอดีตจึงเป็นผลมาจากอำนาจอรัฐที่แสดงอธิปไตยเหนือเมืองเชียงตุงและหัวเมืองเงี้ยวใกล้เคียง ทำให้คนท่าตอนและคนละแวกนั้นเข้าไปอาศัยทำกินด้วยเข้าใจว่าเป็นอาณาเขตของประเทศไทย

สบยอนในความเข้าใจของคนไทยท่าตอนในช่วงดังกล่าวจึงถือว่าเป็นของประเทศไทย ด้วยเหตุผลที่มีทหารและตำรวจไปตั้งด่านในเขตเมืองสาดซึ่งอยู่เลยสบยอนออกไป หรือการไร้อำนาจอรัฐที่จะควบคุมการเคลื่อนไหวของคนในพื้นที่อย่างชัดเจน อีกนัยหนึ่งคือการปราศจากเขตแดนที่เป็นรูปธรรมที่จะปกป้องขอบเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐใดรัฐหนึ่ง และที่สำคัญคือ ความเป็นพลวัตของพื้นที่ที่เกิดจากการเคลื่อนที่ของผู้คนในบริเวณใกล้เคียง ดังจะพบว่า เมื่อครั้งที่บ้านท่าตอนยังเป็นส่วนหนึ่งของเมืองฝางนั้น บ้านท่าตอนมีสภาพเป็นเหมือนศูนย์กลางทางการค้าของเมืองใกล้เคียง ไม่ว่าจะเป็นพ่อค้าจากเมืองฝางที่มาซื้อเมี่ยงใส่หลังวัวตัวไปขายที่เชียงดาว แม่แตง เชียงใหม่ พ่อค้าเมืองสาดก็เอาของป่าลงมาขายที่ท่าตอน แล้วซื้อเมี่ยง ยาสูบ ถ่านไฟฉาย

<sup>14</sup> สัมภาษณ์พรหมินทร์ อินทวิชัย, แกนนำในการเรียกร้องพิสูจน์สัญชาติไทยจากกรณีการเพิกถอนสัญชาติเมื่อพ.ศ.2545, 24 มีนาคม 2547.

<sup>15</sup> สัมภาษณ์พรหมินทร์ อินทวิชัย, 24 มีนาคม 2547.

กลับไปเมืองสาต<sup>16</sup> ความสัมพันธ์ของคนดังกล่าว ย่อมส่งผลต่อการสร้างความเข้าใจในการเชื่อมต่อนพื้นที่ใกล้เคียงว่าเป็นหนึ่งเดียวกัน ซึ่งหมายถึงนัยทางความคิดว่าคนที่ติดต่อกันชายกันเหล่านี้เป็นคนพวกเดียวกัน เพราะไม่มีอำนาจรัฐคอยแบ่งกันระหว่างคนท่าตอน คนเมืองฝาง กับคนเมืองสาตของพม่า เช่นการมีด่านตรวจคนเข้าเมืองที่คอยแยกประเภทของคนเข้าเมืองอย่างชัดเจนในปัจจุบัน ดังนั้นจึงไม่มีปฏิบัติการทางอำนาจรัฐที่เป็นรูปธรรมพอที่จะสร้างความเข้าใจให้แก่คนในพื้นที่ถึงความแตกต่างทางอำนาจบังคับของรัฐเหนือดินแดน ผลที่ตามมาคือไม่เกิดการแบ่งแยกความเป็นคนและพื้นที่ว่าเป็นของรัฐใด โดยจะเห็นว่าจินตนาการของความเป็นชาติหลังการแบ่งเขตแดนไม่ได้กระตุ้นให้คนรู้สึกถึงอธิปไตยของรัฐเหนือพื้นที่ชัดเจน จนทำให้พื้นที่ใกล้เคียงบ้านท่าตอนได้รับการเชื่อมต่อเสมือนอยู่ในเขตประเทศเดียวกัน อันจะมีผลต่อความเข้าใจความเป็นคนของรัฐตามแนวความคิดการเป็นพลเมืองของรัฐสมัยใหม่ตามมาอีกทางหนึ่งด้วย

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง (พ.ศ.2488) เป็นต้นมาจนถึงพ.ศ.2510 คนไทยจากท่าตอนและบริเวณใกล้เคียง เช่น บ้านแม่สาว แม่ยายหลวง และหมู่บ้านอื่นในเขตอำเภอฝาง ก็ได้อพยพเคลื่อนย้ายเพื่อไปอาศัยทำกินที่สบบยอนอย่างต่อเนื่องจนสบบยอนในขณะนั้นกลายเป็นหมู่บ้านขนาดใหญ่ขึ้นกว่าเดิม<sup>17</sup> แต่หลังจาก พ.ศ.2510 เป็นต้นมา พื้นที่บ้านสบบยอนได้รับความวุ่นวายจากการเข้ามายึดครองของกองกำลังชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ จนกระทั่งคนที่อพยพไปจากประเทศไทยได้ทยอยกันอพยพกลับมาในช่วงเดียวกับเหตุการณ์ความไม่สงบในประเทศพม่าที่ทำให้ผู้คนจากฝั่งพม่าพากันหลบหนีเข้ามายังประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีผลต่อการทำความเข้าใจ “พื้นที่” และ “คน” ในอำเภอแม่ยายตามมา

บริเวณอำเภอแม่ยาย เดิมเคยเป็นตำบลอยู่ในอำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ ได้ยกฐานะขึ้นเป็นกิ่งอำเภอเมื่อพ.ศ.2512 และเป็นอำเภอแม่ยายต่อมาเมื่อพ.ศ.2516 โดยอำเภอแม่ยายในปัจจุบันมีอาณาเขตติดต่อกับประเทศพม่าเป็นแนวยาวกว่า 30 กิโลเมตร ตั้งแต่ตำบลแม่สาว ตำบลแม่ยาย เรื่อยมาจนถึงตำบลท่าตอน ซึ่งเป็นบริเวณที่มีแม่น้ำกกไหลผ่านจากประเทศพม่าไปจนถึงจังหวัดเชียงราย จากที่กล่าวถึงบ้านท่าตอนในตอนต้น จะเห็นว่ามีสถานะเป็นหมู่บ้านเช่นเดียวกับตำบลแม่สาว หรือแม่ยายในปัจจุบันที่ขึ้นต่อเมืองฝางในอดีต ประกอบกับการมีอาณาเขตติดต่อกับประเทศพม่าเป็นแนวยาวทำให้พื้นที่อำเภอแม่ยายมีความเป็นชายแดนอยู่สูง ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนที่ของคนในพื้นที่และนอกพื้นที่อย่างเป็นพลวัต และแม้พื้นที่อำเภอแม่ยายในปัจจุบันจะมีความชัดเจนต่อเนื่องนับตั้งแต่ได้มีการแบ่งเขตแดนเมื่อปีพ.ศ.2435 เป็นต้นมาว่าอยู่ในเขตประเทศไทย แต่ก็มิได้ส่งผลให้เกิดความเข้าใจต่อคนในพื้นที่ถึงความสัมพันธ์ชายแดนของประเทศไทยแต่อย่างใด โดยจะพบว่าตั้งแต่อดีตเป็นต้นมาการติดต่อระหว่างพื้นที่ท่าตอนและ

<sup>16</sup> ศูนย์ชาติพันธุ์ศึกษา สถาบันราชภัฏเชียงราย, เรื่องเดียวกัน, หน้า 50.

<sup>17</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 17.

บริเวณใกล้เคียงมักจะมีความสัมพันธ์กับบ้านสยอนอยู่ในความทรงจำของคนพื้นถิ่นอยู่เสมอ อันส่งผลสะท้อนต่อเนื่องมาถึงปัจจุบันว่าความเข้าใจเรื่องเขตแดนที่เป็นข้อตกลงระหว่างรัฐนั้นเป็นความเข้าใจคนละชุดกับคนในพื้นที่ แสดงให้เห็นถึงการสร้างรูปแบบความคิดที่ไม่เชื่อมต่อกับจินตนาการของความเป็นชาติที่รัฐสร้างขึ้นมา

“...เพราะจากท่าตอนไปสยอนประมาณ 15 กิโลเมตร จากสยอนไปเมืองสาตอีกประมาณ 100 กิโลเมตร... แม้กระทั่งเดี๋ยวนี้ลองขึ้นไปถามทหารราบหรือทหารประจำชายแดน ทหารเขาก็ตอบไม่ได้ว่าเป็นพื้นที่ของใคร เพราะเป็นพื้นที่ซับซ้อน จะให้เป็นพม่าก็ได้ จะให้เป็นไทย พม่าก็อยู่ถ้ายิงพ.ศ.2500-2514 ไม่มีรัฐไหนไปคุ้มครอง จะถือว่าเป็นของใคร...”<sup>18</sup>

หรือการพิจารณาอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนรัฐด้วยตรรกะชุดเดียวกับอดีตที่ให้คนเป็น “เขตแดน” ในการแสดงขอบเขตสิทธิมาของราชอาณาจักรไทยได้เห็นว่า “...มีคนอยู่กลุ่มหนึ่งที่เป็นทหารเก่าซื้อลูกระเบิด เคยไปรบอยู่ที่สยอนแล้วบอกว่าคนไทยเป็นคนไปตั้งถิ่นฐานเป็นเขตแดน...เพราะสมัยนั้นไม่มีพม่าอยู่ คือสมัยคนเฒ่าคนแก่ รุ่นทวดๆไปอยู่ก็ไม่มีพม่า”<sup>19</sup>

การอพยพเคลื่อนย้ายของคนไทยจากท่าตอนและบริเวณใกล้เคียง เพื่อไปอาศัยทำกินที่บ้านสยอนจึงมีคำถามตามมาว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวจะสอดคล้องกับแนวความคิดการได้สัญชาติอันมีแก่นหลักอยู่ที่ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับรัฐเจ้าของดินแดนหรือไม่ โดยมีสมมติฐานของแนวคิดดังกล่าวว่าความสัมพันธ์แบบสัญชาติจะถูกกำหนดขึ้นในกรอบของพื้นที่ที่มีอำนาจอธิปไตยของรัฐครอบครองอยู่ หากอยู่นอกเหนือจากพื้นที่อำนาจรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มีต่อรัฐก็ไม่สามารถนำมาอ้างถึงความเป็นคนของรัฐได้ และสิ่งที่น่าสนใจต่อไปคือหากปรากฏว่ารัฐเจ้าของดินแดนไม่สามารถแสดงอำนาจเหนือพื้นที่อธิปไตยของตนในทางที่เอื้อต่อการควบคุมคนให้อยู่ในพื้นที่ที่รัฐกำหนดจะถือว่าคนในพื้นที่ได้ปฏิเสธอำนาจรัฐได้หรือไม่ โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดนที่อยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางอำนาจรัฐ ความมีสัญชาติอันเกิดจากจินตนาการของชาติที่ต้องการผูกพันคนไว้ด้วยพื้นที่ก็อาจไม่เกิดขึ้น จากการศึกษาจึงพบว่าแม้บุคคลจะมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอธิปไตยของรัฐเจ้าของดินแดน แต่ถ้าไม่มีกลไกควบคุมตัวบุคคลจากศูนย์กลางอำนาจรัฐให้เกิดสำนึกของการเป็นคนของรัฐ ความมีสัญชาติซึ่งเป็นนัยของจินตนาการเรื่องชาตินั้น ก็ไม่อาจมีผลต่อการควบคุมวิถีชีวิตของคนได้ด้วยเช่นกัน สะท้อนได้จากความคิดที่ว่า “สมัยนั้นชาวบ้านก็ไม่

<sup>18</sup> สัมภาษณ์พรหมินทร์ อินทวิชัย, 24 มีนาคม 2547.

<sup>19</sup> สัมภาษณ์บุญ พงษ์มา, 24 มีนาคม 2547.



ทราบ ใครอยากอยู่ที่อยู่ที่ไป ใครอยากไปทำงานตรงนั้นก็ทำ ไม่อยากทำก็กลับบ้าน”<sup>20</sup> ซึ่งอาจยืนยันวิถีคิดในเรื่องเขตแดนของคนกับรัฐได้อีกด้วยว่าเป็นความเข้าใจคนละชุดกัน เพราะความเป็นพลวัตของพื้นที่ชายแดนไม่อยู่ในทิศทางที่รัฐสมัยใหม่จะยอมรับได้ และในทางตรงกันข้าม คนในพื้นที่ก็ไม่มี ความเข้าใจชุดความคิดของรัฐสมัยใหม่เช่นเดียวกัน

“สมัยนั้นเราไม่รู้ว่าจะเขตไหนพม่า อันนี้ไม่ใช่ของเรา หรือไม่ใช่ของพม่า เขาไม่ได้คิดอย่างนั้น เพราะไม่มีใครเข้าไปถือครองสิทธิว่าเป็นของไทยหรือของพม่า แม้แต่ในปัจจุบันก็ยังเป็นอย่างนั้นอยู่เหมือนกัน ดังนั้นถ้าชาวบ้านขึ้นไปทำกินก็ถือว่าเป็นสิทธิของเขาที่จะทำได้”<sup>21</sup>

ปรากฏการณ์เชื่อมต่อกันที่โดยไร้เขตแดนของรัฐในความเข้าใจของคนดังที่ได้กล่าวนั้น เกิดจากความอ่อนแอทางอำนาจของรัฐจนกลายเป็นความหละหลวม (looseness) ที่มักจะปรากฏอยู่ตามบริเวณชายแดน โดย Atsushi Kitahara เห็นว่าจะทำให้เกิดการเคลื่อนที่ของผู้คนตามแนวชายแดนเป็นไปอย่างง่ายดาย อันเป็นผลมาจากการที่รัฐไม่สามารถแสดงอำนาจปกคลุมพื้นที่จนทำให้ไม่สามารถควบคุมตัวคนบริเวณชายแดนให้อยู่ในขอบเขตที่รัฐกำหนดได้ ผลจากความอ่อนแอของอำนาจรัฐดังกล่าวทำให้การจับจองหรือการครอบครอง ตลอดจนการบุกเบิกเพื่อใช้ประโยชน์พื้นที่ต่าง ๆ เป็นไปโดยอิสระเพราะปราศจากอำนาจรัฐที่จะเข้าไปควบคุมหรือก่อกวนวิถีชีวิตของคนได้<sup>22</sup>

จากที่กล่าวถึงมิติที่เกี่ยวกับพื้นที่ ที่มีต่อกรณีศึกษานั้น มีผลสำคัญต่อการกำหนดสัญชาติของบุคคล เพราะพื้นที่ที่เป็นอาณาเขตและดินแดนของรัฐถูกให้ความหมายในทางที่เป็นเกณฑ์กำหนดสถานะของบุคคล โดยนอกเหนือจากการให้ความสำคัญต่อพื้นที่ของรัฐในฐานะที่เป็นเครื่องมือรักษาอำนาจอธิปไตยแล้ว พื้นที่ภายในรัฐยังสามารถเป็น”ภูมิลำเนา”แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับรัฐเจ้าของดินแดนได้อีกด้วย แต่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอำเภอแม่ฮาดได้สะท้อนเห็นว่าพื้นที่ที่ไม่มี การแสดงอำนาจรัฐอย่างชัดเจน ในทางปฏิบัติแล้วย่อมจะส่งผลกระทบต่อ การกำหนดความเป็นคนของรัฐได้เช่นกัน

เช่นเดียวกับการได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดน (jus soli) ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับปัจจุบันนั้น เห็นได้ว่าพื้นที่ที่มีอำนาจรัฐครอบครองอย่างชัดเจน สามารถกำหนดคน

<sup>20</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>21</sup> สัมภาษณ์พระมหานิคม มหาภิขุมนิ, อาจารย์ใหญ่โรงเรียนพระปริยัติธรรมวัดท่าตอนพระอารามหลวง, 25 มีนาคม 2547.

<sup>22</sup> Atsughi Kitahara, “Social History of Rural Community Formation of the Turn of the Century in Central Thailand,” The Annual Reports of Humanities and Social Sciences, Dangkagaku-Nenpo, 26 March, 1991, p.36.

ของรัฐได้ โดยถือว่าเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในอาณาเขตของรัฐ นัยของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่ารัฐจะรับรองสถานะของบุคคลตามกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อเห็นว่าเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในปริมนทลของอำนาจรัฐ เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่เกิดขึ้นในอำเภอแม่เอย ประชาชนในบ้านท่าตอนที่ได้ไปอาศัยทำกินที่สบบยอนจำนวนหนึ่ง โดยได้รับบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าก็ถูกรัฐมองว่าเป็นคนพม่า เนื่องจากเห็นว่าคนเหล่านี้ไม่ได้มีความสัมพันธ์อยู่ใน "พื้นที่" ของรัฐไทยตั้งแต่เกิด เป็นเพียงคนต่างด้าวที่อพยพมาจากสบบยอนซึ่งเป็นดินแดนของพม่า สอดคล้องกับการมองอาณาเขตหรือพื้นที่ของรัฐในแบบหยุดนิ่งตามลักษณะของรูปแบบรัฐชาติ ที่อาณาเขตของรัฐต้องมีความแน่นอนและเป็นหนึ่งเดียวกัน

การมองคนโดยตั้งอยู่บนฐานของพื้นที่ที่มีอำนาจรัฐรองรับ ทำให้การเคลื่อนไหวของคนจำเป็นต้องอยู่ภายในอาณาเขตของรัฐ ความคิดดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้กับคนผ่านระบบทะเบียนราษฎร อันเป็นฐานนำไปสู่การอ้างถึงความสัมพันธ์ระหว่างคนกับรัฐในรูปแบบสัญชาติ โดยในปี พ.ศ.2499 ได้มีพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรออกมาบังคับใช้ ส่งผลให้เริ่มมีการสำรวจสำมะโนครัวเป็นครั้งแรก การสำรวจในครั้งนั้นทำให้คนท่าตอนบางส่วนที่ไปอาศัยทำกินที่สบบยอนต้องตกสำรวจ เนื่องจากไม่ได้มาแสดงตนยืนยันตามรายชื่อที่ผู้ใหญ่บ้านมีอยู่ ส่งผลให้ไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) เหมือนญาติคนอื่น ๆ ที่อาศัยอยู่ในท่าตอนตลอด<sup>23</sup> สอดคล้องกับสมมติฐานที่ให้ความสำคัญกับพื้นที่ที่มีอำนาจรัฐบรรจุไว้ในระดับที่สามารถกำหนดตัวคนของรัฐได้ "...การได้ทะเบียนบ้าน ท.ร.14 ตั้งแต่ปี 2507 ครั้งแรก ที่อำเภอแม่เอยมอบทะเบียนบ้านให้กับชาวบ้านทั่วไป ทั้งคนไทยและคนที่มาอยู่นานแล้ว หากใครได้ชุดแรกก็ถือว่าเป็นคนไทยแล้ว..."<sup>24</sup>

การควบคุมคนผ่านงานทะเบียนราษฎร ทั้งที่เป็นการสำรวจสำมะโนประชากรในปี พ.ศ. 2499 เพื่อนำชื่อบุคคลเข้าสู่ทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) และการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน มีจุดประสงค์สำคัญที่เป็นการนำปัจเจกบุคคลให้มามีตัวตนในทางกฎหมาย เพื่อให้ง่ายต่อการควบคุมของรัฐ จะเห็นได้ว่าจากหลักฐานแสดงสถานะบุคคล เช่น สูติบัตร บัตรประจำตัวประชาชน ได้มีส่วนในการจำแนกบุคคลว่าเป็นคนไทยหรือคนต่างด้าว การควบคุมคนด้วยงานทะเบียนราษฎรอาจเป็นการแยกแยะคนด้วยการอ้างอิงจากพื้นที่มากเกินไป หากการสำรวจสำมะโนประชากรเพื่อจัดทำทะเบียนบ้าน มีลักษณะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะทำให้รัฐทราบที่ "ใครอยู่ที่ไหน ในอาณาเขตของรัฐ" เพราะถ้าอยู่นอกเหนือจากสมมติฐานดังกล่าว ก็อาจทำให้สงสัยได้ว่าบุคคลนั้นไม่ใช่คนไทย

ดังนั้นการตกสำรวจสำมะโนครัวและไม่ได้ทำบัตรประจำตัวประชาชนได้ทำให้สถานะของความเป็นคนไทยดั้งเดิมของประชาชนที่ท่าตอนถูกตั้งคำถามจากเจ้าหน้าที่รัฐ ในการมองว่าคน

<sup>23</sup> ชูติมา ชื่นเจริญ, "111 ปี ชุมชนท่าตอน," กรุงเทพฯธุรกิจ (7 มิถุนายน 2545) : 12.

<sup>24</sup> สัมภาษณ์พระมหานิคม มหาภินิกขมโน, 25 มีนาคม 2547.

เหล่านี้ไม่ใช่คนไทย เนื่องจากไม่มีหลักฐานแสดงสถานะบุคคลที่ทางราชการออกให้ ไม่ว่าจะเป็ นบัตรประจำตัวประชาชน หรือทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) ที่แสดงว่าเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตประเทศ ไทย

อาจกล่าวได้ว่ากรมองคนและพื้นที่ที่อยู่ในกรอบความคิดแบบรัฐชาตินั้น ไม่อาจทำให้เข้าใจความเคลื่อนไหวที่ของคนบริเวณชายแดนที่มีนัยของการหลุดออกไปจากกรอบความคิดรัฐชาติที่ติด อยู่กับอำนาจอธิปไตยซึ่งผูกติดกับดินแดนได้ โดยจะส่งผลกระทบต่อความหมายของ สัญชาติที่สร้างขึ้นมาระองรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคล ทั้งนี้เพราะในมิติ ทางด้านพื้นที่แล้ว สัญชาติของบุคคลจะถูกรับรองโดยรัฐได้ก็ต่อเมื่อปรากฏว่าบุคคลนั้นเกิดใน อาณาเขตที่มีอำนาจรัฐชัดเจน

### 5.3 มิติที่เกี่ยวข้องกับคน

การถอนสัญชาติพลเมืองไทยในอำเภอแม่เฒ่าเมื่อ พ.ศ.2545 ส่วนใหญ่ของผู้ที่ถูกเพิก ถอนสิทธิจะมีภูมิลำเนาอยู่บริเวณตำบลท่าตอน ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวประกอบไปด้วยผู้คนหลายชาติ พันธุ์ แต่ถ้าหากสืบค้นถึงคนพื้นถิ่นดั้งเดิมที่อาศัยอยู่ในบ้านท่าตอน ที่อยู่บริเวณลุ่มน้ำฝางและลุ่ม น้ำกกที่ครอบคลุมอำเภอแม่เฒ่าานั้น จะพบว่าเป็นที่อยู่อาศัยของชาวไทยใหญ่ ชาวลาหู่หรือ มูเซอเป็นส่วนใหญ่โดยอยู่อาศัยทำกินในบริเวณนี้มาหลายชั่วอายุคน เห็นได้จากศาสนสถานทาง พุทธศาสนาที่ปรากฏอยู่ในตัวเมืองฝางและแม่เฒ่าอยู่หลายแห่ง เช่นวัดจองตก วัดแม่เฒ่าหลวง หรือหมู่บ้านของคนเงี้ยวที่มีชื่อเสียงทางด้านการอนุรักษ์จารีตประเพณี วัฒนธรรมแบบดั้งเดิม เช่น ที่หมู่บ้านแม่สาว บ้านแม่เฒ่าหลวง หรือบ้านใหม่หมอกจ๋าม ก็ได้สะท้อนความเก่าแก่ของ วัฒนธรรมที่ผสมรวมอยู่ในพื้นที่มาช้านาน แม้กระทั่งชาวลาหู่ที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งแต่ก็ ได้ตั้งบ้านเรือนอยู่ตามพื้นที่ภูเขาทั้ง 2 ฝั่งของลุ่มน้ำฝาง<sup>25</sup>มาช้านาน

เช่นเดียวกับตำบลท่าตอนในปัจจุบันที่ไม่ได้มีเพียงคนพื้นถิ่นดั้งเดิม แต่ยังมีกลุ่มชาติพันธุ์ อื่นที่อพยพเข้ามาอยู่ในท่าตอนอีก เช่น ชาวไทยใหญ่ที่อพยพมาจากรัฐฉานในประเทศพม่า ชาว ลาวที่อพยพมาจากเมืองหลวงพระบางและเมืองหลวงน้ำทา แม้แต่ชาวจีนฮ่อที่หนีความวุ่นวายอัน เกิดจากสงครามกลางเมืองระหว่างพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยกับพรรคก๊กมินตั๋ง โดยอพยพ ลงมาทางประเทศพม่าแล้วกระจายกันอยู่ตามแนวชายแดนไทย-พม่าบริเวณจังหวัดเชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน และจังหวัดเชียงราย โดยจีนฮ่อที่อพยพมาจากมณฑลยูนนานแล้วมาอยู่อาศัยที่ท่า ตอนยังแบ่งออกเป็นจีนฮ่อที่นับถือศาสนาอิสลามและจีนฮ่อที่นับถือบรรพบุรุษ<sup>26</sup> นอกจากนี้ยังมี ชาวไทยล้านนาหรือคนเมืองซึ่งอพยพมาจากบริเวณใกล้เคียงเช่น เมืองเชียงใหม่ เมืองพร้าว เชียง

<sup>25</sup> ศูนย์ชาติพันธุ์ศึกษา สถาบันราชภัฏเชียงราย, เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 18-22.

ดาว ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ตลอดถึงคนไทยภาคกลางที่อพยพมาตั้งแต่ช่วงก่อน พ.ศ.2500 เช่น นายเต็ง แก้วประเพณี อดีตผู้ใหญ่บ้านท่าตอนที่มาจากจังหวัดนครนายก ตั้งแต่ พ.ศ.2491<sup>27</sup>

ในทางหนึ่ง ความหลากหลายทางชาติพันธุ์ของผู้คนบริเวณชายแดนแห่งนี้ได้สร้างความซับซ้อนในการจำแนกระหว่างคนไทยกับคนต่างด้าว ซึ่งจะแตกต่างจากพื้นที่เมืองชั้นในอื่นๆที่ไม่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์และไม่มี การข้ามย้ายเขตแดนของผู้คนเช่นนี้ ส่งผลให้การกำหนดความเป็นคนไทยกระทำได้อย่างไม่ซับซ้อนและเป็นไปตามหลักการได้สัญชาติ เช่น หลักสายโลหิตที่ได้สัญชาติไทยจากบิดาหรือมารดา กระทั่งตามหลักดินแดนที่มีความแน่ชัดว่าเกิดในเขตอำนาจรัฐ แต่อีกทางหนึ่งก็ปรากฏอยู่โดยทั่วไปตามพื้นที่ชายแดนให้รัฐได้ตั้งคำถามต่อคนในบริเวณนี้ว่าเป็นคนไทยจริงหรือไม่ เพราะความคล้ายคลึงกันของคนกลุ่มต่างๆที่อาศัยอยู่ตามบริเวณชายแดนไทย-พม่า เช่น คนไทใหญ่ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยตามลุ่มน้ำฝางและลุ่มน้ำกก กับชาวไทใหญ่ที่อยู่อาศัยในรัฐฉานประเทศพม่า หรือคนจีนฮ่อที่หลบหนีการสู้รบจากประเทศจีนมาทางพม่า ก็ปรากฏว่ามีทั้งส่วนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยและภายในเขตประเทศพม่า แม้แต่บุคคลบนพื้นที่สูงที่ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง ทั่วทั้งที่ได้อาศัยในเขตประเทศไทยมานานและน่าที่จะได้รับสิทธิของการเป็นพลเมืองไทย เช่นชนเผ่ามูเซอหรือลาหู่ ที่อยู่อาศัยบนพื้นที่ภูเขาด้านทิศตะวันตกของพื้นที่ท่าตอนในปัจจุบัน โดยอาศัยอยู่ในอาณาบริเวณนั้นก่อนที่จะมีการกำหนดเขตแดนระหว่างสยามกับอังกฤษมานานแล้วก็ตาม<sup>28</sup> กล่าวได้ว่าแม้เขตแดนของรัฐจะแยก"คน"ออกจากกันตามภูมิลำเนา แต่ก็ไม่สามารถตัดขาดจากรากเหง้าของคนในชาติพันธุ์ต่างๆได้

#### การได้รับสถานะผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่ากับการเสียสิทธิความเป็นคนไทย

นับตั้งแต่ พ.ศ.2499 ที่ทางการได้ทำการสำรวจสำมะโนประชากร และพ.ศ.2507 ที่มีการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนให้แก่คนในชุมชนท่าตอน ทำให้คนท่าตอนส่วนหนึ่งที่ไม่ไปอาศัยทำกินที่สบบยอนไม่มีเอกสารแสดงตนทางกฎหมาย จนกระทั่ง พ.ศ.2510 ที่สบบยอนเริ่มถูกยึดครองโดยกองกำลังติดอาวุธชนกลุ่มน้อยต่างๆ ทำให้คนที่ทำกินอยู่บริเวณนั้นถูกคุกคามและได้รับผลกระทบจากการแย่งชิงดินแดนบริเวณนั้น จนต้องทะยอยกลับมายังท่าตอนตั้งแต่ พ.ศ.2514 เป็นต้นมา ประกอบกับในปี พ.ศ.2519 ได้เกิดเหตุเพลิงไหม้ที่ว่าการอำเภอแม่เมาะ ทำให้หลักฐานราชการที่จะยืนยันความเป็นคนไทยของคนท่าตอนหลายคนสูญหายไป การพิสูจน์สถานะบุคคลตามกฎหมายของคนที่เกิดสำรวจจึงมีความยากลำบากมากยิ่งขึ้น

ด้วยความกลัวเกรงว่าการอยู่อาศัยอยู่บริเวณชายแดนโดยไม่มีหลักฐานที่จะแสดงสถานะตนทางกฎหมาย อาจทำให้เกิดความไม่มั่นคงต่อชีวิตได้ จนกระทั่ง

<sup>27</sup> สัมภาษณ์เต็ง แก้วประเพณี, ผู้ใหญ่บ้านท่าตอน พ.ศ.2500-2522, 24 มีนาคม 2547.

<sup>28</sup> ศูนย์ชาติพันธุ์ศึกษา สถาบันราชภัฏเชียงใหม่, เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

“...ในปี พ.ศ.2520 ทางกรมเปิดให้ชาวบ้านไปทำบัตร พ่อหลวงตั้ง แก้ว ประเพณี ผู้ใหญ่บ้านได้แจ้งให้ชาวบ้านไปทำบัตร แต่ไม่มีการบอกว่าจะได้บัตรประเภทใด พ่อก็ไปทำบัตรกับเขาด้วย ตอนนั้นคิดว่าจะเป็นบัตรประจำตัวประชาชน...ตอนทำบัตรเจ้าหน้าที่อำเภอก็ไปได้สอบถามความเป็นมาอย่างละเอียด เพียงแต่ให้แจ้งชื่อตัว นามสกุล บ้านเลขที่ ที่อยู่เท่านั้น หลังจากถ่ายบัตรเสร็จแล้ว ปรากฏว่าบัตรที่ออกมาเป็นบัตรผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เป็นบัตรสีชมพู เขาเป็นชาวบ้านจะว่าอย่างไรได้ ทางอำเภอเขาว่าอย่างไรก็จำเป็นต้องเป็นอย่างนั้น เพราะเขาเป็นหน่วยงานราชการ เป็นเจ้านาย อำนาจอยู่ที่เขาว่าจะให้หรือไม่ให้สัญชาติ...”<sup>29</sup>

การได้รับบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (บัตรสีชมพู)<sup>30</sup> จึงเท่ากับเป็นความจำเป็นของคนท่าตอนที่จะต้องมิไว้เพื่อป้องกันความไม่มั่นคงในชีวิต เพราะเข้าใจว่าเป็นการรับรองสิทธิของการเป็นคนไทย โดยนางบุญ พงษ์มา ซึ่งเคยไปมาระหว่างท่าตอนกับสบบยอนเมื่อครั้งที่ครอบครัวได้ไปทำงานที่สบบยอนแล้วได้รับบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเมื่อ พ.ศ.2522 เห็นว่า “ถ้าคนที่ไม่ทำงานที่สบบยอนแล้วรู้ว่าต้องได้บัตรสีชมพู กลายเป็นพม่าแล้วใครจะไปรับ ก็เราไม่ใช่พม่า จะไปรับทำไม ใครไปรับเดี๋ยวก็กลายเป็นพม่าหมด...”<sup>31</sup> ยืนยันให้เห็นถึงความจำเป็นของการมีบัตรแสดงตน ซึ่งมีนัยของการยอมรับอำนาจอรัฐที่เข้ามามีผลต่อชีวิตของคนในท่าตอนมากขึ้น เพราะแม้แต่คนที่มีหลักฐานรับรองความเป็นคนไทย เช่น บัตรประจำตัวประชาชน สตรีบัตรก็ถูกปฏิเสธสัญชาติจากเจ้าหน้าที่รัฐเช่นกัน ดังที่เกิดขึ้นกับนางมี มณีวรรณ ผู้มีสัญชาติไทยด้วยการสืบสายโลหิตจากบิดาและมารดาไทยชัดเจน แต่ได้ทำทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) สูญหาย ทำให้ได้รับบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าที่ระบุว่า มีสัญชาติและเชื้อชาติเป็นพม่า แต่ภายหลังจากที่ครอบครัวของนางมี ได้ยื่นขอความเป็นธรรมผ่านการถวายฎีกาแด่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ.2537 ครอบครัวของนางมี จึงได้รับสัญชาติไทยกลับคืนทั้ง 8 คน

<sup>29</sup> สัมภาษณ์ปิ่น ใจแก้ว ใน ศูนย์ชาติพันธุ์ศึกษา สถาบันราชภัฏเชียงใหม่, เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.

<sup>30</sup> บัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเป็นบัตรประจำตัวบุคคลสัญชาติพม่าที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทย ก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 ด้วยเหตุผลทางการเมือง โดยทางราชการได้จัดทำทะเบียนควบคุมไว้และผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยชั่วคราว เพื่อรอการผลักดันต่อไป

<sup>31</sup> สัมภาษณ์บุญ พงษ์มา, 24 มีนาคม 2547.

“ ได้เมื่อปี 2520 ครั้งแรกที่พ่อหลวงแต่งตั้งได้ประกาศให้ชาวบ้านไปทำบัตรกลับมาอยู่ปี 2514 ทำอะไรไม่ได้เพราะทางการไม่มาสำรวจ ปี 2520 ทางการลงมาทำบัตรให้ ตอนที่ได้ได้รับบัตรสี่ชมพูครั้งแรก โดยป่าของผม (นางมี มณีวรรณ) ได้เข้าไปถามเจ้าหน้าที่ทำบัตรว่าบัตรที่ทำให้เป็นบัตรคนพลัดถิ่น ไม่ใช่บัตรประชาชนคนไทยใช่ไหม แล้วได้เอาบัตรประชาชนให้เจ้าหน้าที่ดู แต่เจ้าหน้าที่ก็ไม่รับฟัง บอกว่าไม่มีหลักฐานอย่างอื่น ให้ทำบัตรสีก่อน ภายหลังค่อยแก้ไข...ผู้ใหญ่บ้านก็บอกว่าถ้าไม่มีบัตรหรือไม่มีเอกสารอะไรเขาจะผลักดันออกไป”<sup>32</sup>

จะเห็นได้ว่าการได้รับบัตรประจำตัวคนต่างด้าวของคนไทยดั้งเดิมที่ทำตอน ถือเป็น การปฏิเสธความเป็นคนไทยจากรัฐโดยการลิดรอนสิทธิของพลเมือง และทำให้เห็นถึงการกีดกันกรองคนตามบริเวณชายแดนซึ่งเต็มไปด้วยคนหลากหลายเชื้อชาติ จนต้องมีการแบ่งแยกคนไทยกับคนต่างด้าวออกจากกัน

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในอำเภอแม่ฮาดตั้งแต่เกิดการสู้รบระหว่างกองกำลังชนกลุ่มน้อยตามตะเข็บชายแดนไทยกับพม่าตั้งแต่ พ.ศ.2510 เป็นต้นมา ได้ทำให้คนไทยที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท่าตอนและผู้หลบหนีเข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมายจากพม่าในช่วงดังกล่าว ต่างก็ได้รับผลกระทบจากการสำรวจเพื่อจัดทำบัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยในราชอาณาจักรไทยชั่วคราวเมื่อพ.ศ.2520 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นความพยายามของเจ้าหน้าที่รัฐที่จะกีดกันกรองและแยกแยะระหว่างผู้มีสัญชาติไทยกับคนต่างด้าว แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏคือฝ่ายรัฐไม่สามารถแยกแยะคนไทยออกจากคนต่างด้าวได้อย่างสมบูรณ์ จนต้องเกิด“คนไทยตกหล่น”ที่เจ้าหน้าที่รัฐได้จัดสภาพให้กลายเป็นคนต่างด้าวไป

“รัฐไม่ได้กีดกันกรอง มาถามคนพื้นที่สิครับ ถ้าอยากรู้ว่าไหนคนไทยจริง คนไหนไม่จริง เข้ามาปีไหน รัฐสามารถแยกแยะได้เลย ถ้าแยกจริงๆก็แยกได้ หลักฐานท.ร.13 (ทะเบียนราษฎรสำหรับคนอาศัยอยู่ชั่วคราว) ก็มีไว้ชัดเจนอยู่แล้วว่าเข้ามาปีไหน จริงอยู่ ณ จุดนี้คนทางพม่าอาจจะทยอยลงมาเรื่อยๆ เพราะประเทศไทยเจริญกว่า ส่วนนี้เราก็ยอมรับ แต่ว่าเราก็แยกได้เพราะเอกสารชัดเจนอยู่แล้ว...การกีดกันกรองว่าเป็นคนไทยจริงใหม่

<sup>32</sup> สัมภาษณ์พรหมินทร์ อินทวิชัย, 24 มีนาคม 2547.

ด้วยการให้บัตรสีชมพูไว้ก่อนเป็นหลักฐานแล้วมาแก้ไขทีหลัง แต่พอผ่าน  
มา 20 กว่าปีรัฐไม่เคยมาเหลียวแลเลย”<sup>33</sup>

ความไม่เข้าใจถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรมที่มีผลต่อการก่อรูปอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ในบริเวณพื้นที่ชายแดนเช่นนี้ อาจมีผลต่อการกำหนดสถานะคนไทยตาม”ตัวแบบ”ที่รัฐได้กำหนดไว้ ในทางเดียวกันก็อาจพบว่าแบบแผนของความเป็นไทยที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสัญชาติเป็นการสร้างคนไทยจากส่วนกลางที่มองความเป็นคนไทยอย่างที่มีเอกภาพทางเชื้อชาติ โดยที่มองข้ามความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ที่เท่ากับเป็นการปฏิเสธเชื้อชาติอื่นตามไปด้วย ดังที่เจ้าหน้าที่ปกครองคนหนึ่งเห็นว่า

“...เรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องซับซ้อน แต่มันเป็นเรื่องของความไม่เข้าใจ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง เรื่องบัตรผู้พลัดถิ่นของอำเภอแม่สายก็เหมือนกัน เจ้าหน้าที่ส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งคิดไว้ล่วงหน้าแล้วว่าชาวบ้านเหล่านี้ไม่ใช่คนไทย...ตอนทำบัตรบุคคลบนพื้นที่สูง เจ้าหน้าที่รัฐจากส่วนกลางก็มาทำเหมือนกัน อาจจะฟังภาษาชาวบ้านไม่รู้เรื่อง พอชาวบ้านตอบไม่รู้เรื่อง ก็ถูกระบุว่าเกิดในประเทศพม่า”<sup>34</sup>

ประกอบกับความเป็นพลเมืองไทยที่ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสัญชาติตั้งแต่อดีตเป็นการสร้างคนไทยจากฐานคิดที่เน้นความเป็นเอกภาพของรัฐเป็นสำคัญ โดยที่ได้ละเลยความเข้าใจคนในแบบที่เป็นพลวัต โดยเป็นการทำความเข้าใจคนจากแง่มุมทางด้านวัฒนธรรมที่เน้นประเด็นเชื้อชาติที่ถูกสร้างรูปแบบความเป็นไทยผ่านตัวคนขึ้นมา การสร้างคนของรัฐในด้านที่เป็นพลเมืองของรัฐสมัยใหม่นั้น ถูกเน้นให้เห็นถึงการมีวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของชาติเพียงหนึ่งเดียว

กล่าวคือ การเป็นสมาชิกของรัฐทำให้”คน”ต้องเป็นตัวแทนของรัฐในการเสนอความเป็นชาติผ่านประเพณี วัฒนธรรม หรือการมีรูปลักษณะที่สอดคล้องกับแบบแผนที่รัฐกำหนดขึ้น จึงเห็นได้ว่าความไม่สามารถสื่อสารกับวัฒนธรรมหลักของรัฐ เช่นกรณีที่ไม่สามารถสื่อสารกับเจ้าหน้าที่รัฐด้วยภาษาไทยของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ เป็นส่วนหนึ่งที่นำไปสู่กระบวนการผลักดันให้กลายเป็นคนต่างด้าวในความเข้าใจของรัฐ กล่าวได้ว่าการนำเอาตัวแบบของการเป็นพลเมืองของชาติ (national citizenship) ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสัญชาติมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนด

<sup>33</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>34</sup> ศูนย์ชาติพันธุ์ศึกษา สถาบันราชภัฏเชียงราย, เรื่องเดียวกัน, หน้า 75.

สถานะของบุคคลตามบริเวณชายแดนเช่นที่อำเภอแม่เมาะ จึงกลายเป็นปัญหาในทางปฏิบัติทั้งต่อหน่วยงานของรัฐและคนในพื้นที่ กล่าวคือ ทำให้เกิดความคิดที่ไม่ยอมรับวัฒนธรรมอื่นที่ต่างจากวัฒนธรรมหลักของชาติของเจ้าหน้าที่รัฐในระดับปฏิบัติ ทำให้แบบแผนของการเป็นคนไทยที่กำหนดขึ้นนั้น ส่งผลกระทบต่อคนในพื้นที่ด้วยการละเมิดสิทธิของความเป็นพลเมืองตรงที่ไม่สามารถมีสิทธิเหมือนคนไทยทั่วไป

การตกสำรวจสำมะโนประชากรจนกลายเป็นคนไทยตกหล่นของคนจำนวนหนึ่งในอำเภอแม่เมาะ รวมถึงการได้รับบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าแทนที่จะได้รับบัตรประจำตัวประชาชนเหมือนคนไทยทั่วไปนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐให้ความสำคัญต่อพื้นที่ในฐานะที่เป็นตัวกำหนดพลเมืองของรัฐ กล่าวคือการรับรองสถานะของบุคคลตามกฎหมาย โดยเฉพาะการให้สัญชาติไทยแก่บุคคลตามหลักดินแดนถือเป็นการรับรองสถานะของบุคคลที่อิงอยู่กับพื้นที่อธิปไตยของรัฐ ดังกรณีของคนที่ไม่อาศัยทำกินที่สบบยอนแล้วถูกปฏิเสธโดยรัฐว่าคนเหล่านั้นไม่ใช่คนไทย จึงเท่ากับเป็นการยอมรับโดยนัยว่าพื้นที่ดังกล่าวไม่ได้เป็นเขตอธิปไตยของรัฐไทยด้วย

ในขณะที่อีกส่วนหนึ่งเกิดจากมิติที่เกี่ยวกับคน โดยพบว่าเหตุการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อยที่นำไปสู่การสู้รบ ได้ส่งผลกระทบต่อคนไทยที่ไปอยู่อาศัยและทำกินที่สบบยอนจากการเข้ายึดครองพื้นที่ของกองกำลังติดอาวุธชนกลุ่มน้อยในประเทศพม่า จนต้องทะยอยอพยพกลับมายังท่าตอนตั้งแต่พ.ศ.2514 เป็นต้นมา โดยในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกันก็ได้มีผู้คนจากประเทศพม่าหลบหนีเข้ามาประเทศไทยทางแนวชายแดนไทย-พม่าเป็นจำนวนมาก ประกอบไปด้วยกลุ่มที่ต่อต้านรัฐบาลพม่าในการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบสังคมนิยม โดยถูกรัฐบาลพม่าในขณะนั้นปราบปรามอย่างหนัก ทำให้คนจากพม่าอพยพหลบหนีเข้ามายังประเทศไทยเป็นจำนวนมาก จนกระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2519 เรื่องห้ามคนต่างด้าวสัญชาติพม่าอพยพหลบภัยเข้ามาในราชอาณาจักรไทย โดยประกาศดังกล่าวยังถือเป็นเกณฑ์ในการจำแนกคนที่เข้ามาในประเทศไทยทางชายแดนไทย-พม่า โดยผู้ที่เข้ามาก่อนวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2519 ถือว่าเป็น"ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า" ซึ่งมีนโยบายปฏิบัติต่อคนกลุ่มนี้ให้อยู่อาศัยในประเทศชั่วคราว แต่คนที่อพยพเข้ามาหลังวันดังกล่าวให้ถือว่าเป็น"ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า" ซึ่งเป็นกลุ่มที่รัฐมีนโยบายสกัดกั้นไม่ให้เข้ามา รวมถึงผลักดันกลับประเทศด้วย

แต่ความจริงแล้วกลับพบว่าคนที่อพยพเข้ามายังประเทศไทยก่อนวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519 มีแนวโน้มที่จะตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยเป็นการถาวร และยากที่รัฐจะผลักดันให้คนเหล่านี้กลับประเทศ เพราะเมื่อพิจารณาคนที่อพยพตามชายแดนไทย-พม่าแล้ว เฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ของอำเภอแม่เมาะมีผู้คนต่างด้าวกลุ่มต่างๆเคลื่อนย้ายไปมาระหว่างไทยกับพม่ามายาวนานก่อนที่จะมีการแบ่งเขตแดน และลงหลักปักฐานที่บริเวณบ้านน้ำยอนหรือบ้านร่มไทย ในตำบลท่าตอน ปัจจุบันตั้งแต่ พ.ศ.2440 เป็นต้นมา เพราะฉะนั้น การที่คนไทยหนีความไม่สงบจากพื้นที่สบบยอน



เพื่อกลับมายังอำเภอแม่เมาะ เกิดขึ้นในช่วงใกล้เคียงกับที่ผู้คนจากพม่าได้หนีการปราบปรามจากรัฐบาลพม่าเข้ามาอยู่ตามบริเวณจังหวัดทางฝั่งตะวันตกของไทย ประกอบกับความหลากหลายทางชาติพันธุ์ของคนในอำเภอแม่เมาะที่มีทั้งคนไทยที่มีเชื้อสายล้านนา หรือคนไทยที่สืบเชื้อสายจากบรรพบุรุษที่อพยพมาจากอาณาบริเวณใกล้เคียง เช่น เมืองเชียงตุง เมืองหลวงพระบาง มณฑลยูนนาน โดยเฉพาะที่ได้เข้ามาตั้งหลักแหล่งในบริเวณบ้านน้ำยอนหรือบ้านร่มไทย ตำบลท่าตอนปัจจุบัน จึงอาจมีความเป็นไปได้ว่าการไหลเวียนของคนในพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางเชื้อชาติอยู่สูง ประกอบกับการขาดหลักฐานแสดงตนตามกฎหมายที่พอจะทำให้เชื่อได้ว่าเป็นคนไทย ที่สำคัญการได้รับและถือบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าก็ยิ่งทำให้สถานะของความเป็นพลเมืองไทยตามกฎหมายสัญชาติของคนที่ถูกเพิกถอนสิทธิขาดความชัดเจนและชอบธรรมไปในมุมมองของรัฐ การได้รับบัตรแสดงตนดังกล่าวจึงกลายเป็นการกีดขวางการได้สัญชาติไทยของคนพื้นถิ่นไปโดยปริยาย ดังที่นายทรงชัย (ชนะชัย) เศรษฐพัฒน์ นายอำเภอแม่เมาะในช่วงที่มีประกาศเพิกถอนสัญชาติ เห็นว่า“คนที่ได้รับบัตรสีชมพูที่ออกให้โดยรัฐ คนพวกนี้จะเป็นอื่นไปไม่ได้ นอกจากคนพลัดถิ่น”<sup>35</sup>

#### “คนไทยตกหล่น”กับความเป็นไปได้ในการได้รับสัญชาติไทย

สถานะของการเป็นคนไทยตกหล่นของคนในอำเภอแม่เมาะที่ตกสำรวจสำมะโนประชากรตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรเมื่อพ.ศ.2499 รวมถึงการไม่ได้ทำบัตรประจำตัวประชาชนเมื่อปีพ.ศ.2507 ทำให้คนที่อพยพไปอาศัยทำกินที่สบบยอนไม่ได้รับการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายจนกลายเป็นผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ทำให้เห็นว่าการมีสัญชาตินั้นจำเป็นที่จะต้องผ่านการรับรองตัวบุคคลจากรัฐด้วยทะเบียนราษฎรก่อน เพราะจะเป็นข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับบุคคลต่างๆ ในราชอาณาจักร อันจะมีผลต่อการกำหนดสัญชาติของบุคคล เพราะฉะนั้นการเคลื่อนไหวของคนที่อยู่นอกเหนือราชอาณาจักรที่เป็นพื้นที่อธิปไตยของไถยนั้น ย่อมไม่เป็นที่ยอมรับจากรัฐในการกำหนดสถานะบุคคลที่ปราศจากข้อมูลทางทะเบียนราษฎร

เช่นเดียวกับการรับรองบุคคลในอดีตที่มักจะทำเพื่อควบคุมคนอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะเห็นว่าการควบคุมคนและพื้นที่ของรัฐในอดีตมักจะมีลักษณะควบคู่กัน เช่น การควบคุมคนด้วยระบบไพร่ในล้านนาที่กำหนดให้ไพร่ต้องขึ้นสังกัดตามเมืองที่อยู่อาศัย<sup>36</sup> การขึ้นทะเบียนสังกัดของไพร่ในล้านนาจึงเป็นนัยของการควบคุมพื้นที่ของอาณาจักรโดยให้คนที่อยู่ใต้บังคับทำหน้าที่เป็น

<sup>35</sup> Ploenpote Atthakor, "Hilltribe teacher is suspended from job after losing citizenship," *Bangkok Post* (24 June 2003) : 5.

<sup>36</sup> หอวชิราวุฒ, ร.4 จ.ศ.1217 เลขที่ 20 สำเนาแปลใบบอกพระยามงคลยศ จ.ศ.1218 อ้างใน สวัสดิ์ อ่องสกุล, *ประวัติศาสตร์ล้านนา*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : อมรินทร์, 2539), หน้า 434.

เขตแดนแสดงอำนาจเหนือพื้นที่ของอาณาจักรอยู่ในตัว โดยถือเป็นวิธีคิดแบบเดียวกับการควบคุมคนของไทยที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับคนด้วยการใช้พื้นที่มาเป็นเกณฑ์ เห็นได้จากการที่ไพร่จะต้องทำหน้าที่ภายในเมืองที่ขึ้นสังกัด เพราะฉะนั้นไพร่ที่ขึ้นสังกัดตามเมืองต่าง ๆ นอกจากจะมีความมุ่งหมายให้รักษาพื้นที่ของรัฐแล้ว ยังถือเป็นการแสดงเขตแดนให้แก่รัฐอีกด้วย เช่น ลักษณะงานของไพร่หลวงกองด่านที่ทำหน้าที่เสมือนเป็นเขตแดนของอาณาจักร โดยตั้งด่านตรวจการณ์อยู่ตามบริเวณชายแดนของอาณาจักร

การควบคุมไพร่ในอดีตที่มักจะได้รับรองตัวบุคคลจากบัญชีที่ไพร่ขึ้นสังกัด โดยทะเบียนไพร่จัดทำขึ้นโดยมูลนาย หรือในล้านนาได้ให้เจ้าเมืองเป็นผู้จัดทำ สังเกตได้ว่าการรับรองสถานะของบุคคลในอดีตมักจะอาศัยความใกล้ชิดระหว่างไพร่กับมูลนายที่จะรับรองไพร่ในสังกัด เช่นเดียวกับในสมัยที่มีการปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ได้จัดให้มีการสำรวจสำมะโนครัวเพื่อรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับคนที่อยู่ทั่วราชอาณาจักรสยาม โดยในปีพ.ศ.2433 กรมมหาดไทยได้จัดทำสำมะโนครัวขึ้นในหัวเมืองลาวเฉียงหรือบริเวณล้านนา โดยให้ผู้ใหญ่บ้านออกสำรวจข้อมูลต่าง ๆ อย่างละเอียด ไม่ว่าจะเป็นชื่อของแก่บ้าน(ผู้ใหญ่บ้าน) ตำบล จำนวนเรือน จำนวนราษฎรชายหญิง วัชกรวรรค์ วัชแล่น จุง อุ่มเท่าใด รวมถึงจำนวนคนชรา คนพิการทั้งชายและหญิง<sup>37</sup> เพื่อให้สะดวกแก่การควบคุมคนภายหลังจากที่ได้ยกเลิกระบบไพร่ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการใช้ระบบควบคุมคนด้วยการสำรวจสำมะโนครัวที่ถือเป็นก้าวแรกของงานทะเบียนราษฎรไทยก็เพื่อให้ส่วนกลางสามารถควบคุมและรับรองสถานะแก่บุคคลได้ในเวลาต่อมา และปฏิเสธไม่ได้ว่าระบบดังกล่าวเป็นการรับรองคนในชุมชนขนาดเล็กที่จำเป็นต้องอาศัยความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างผู้ปกครองในหมู่บ้านกับลูกบ้านเช่นเดียวกับการควบคุมคนในระบบไพร่ที่มูลนายจะมีบัญชีแจกแจงไพร่ในสังกัดที่ตนเองควบคุม

จุดประสงค์ร่วมกันระหว่างการจัดทำบัญชีไพร่กับทะเบียนราษฎรน่าจะอยู่ที่ความต้องการควบคุมคนภายในอาณาเขตของรัฐ และยังเห็นได้ว่าการจัดทำบัญชีไพร่เพื่อรับรองสถานะบุคคลว่าเป็นคนของรัฐนั้น มีลักษณะเปิดกว้างต่อการเข้าสู่ระบบไพร่ของคนต่างเชื้อชาติและวัฒนธรรม เช่นในระบบไพร่ของล้านนาที่มีการกวาดต้อนผู้คนมาจากที่อื่น โดยถือเป็นการสะสมกำลังคนในยุคที่เรียกว่า”เก็บผักใส่ซ้า เก็บข้าใส่เมือง”สมัยพระเจ้ากาวิละ ทำให้เมืองเชียงใหม่ซึ่งเป็นศูนย์กลางของอาณาจักรล้านนา นอกจากจะมีไพร่เป็นคนพื้นเมืองแล้ว ก็ยังมีไพร่ชาติพันธุ์อื่น ๆ อีก เช่น เขิน ลื้อ ไทยใหญ่ ข่า ลัวะ พม่า โดยคนชาติพันธุ์ต่างๆ เหล่านี้ค่อยๆ ถูกทำให้กลายเป็น “คนเมือง”ด้วยการยอมรับวัฒนธรรมของคนเมือง เพื่อการได้รับสิทธิในฐานะ “คนในของรัฐ”<sup>38</sup> เพราะฉะนั้นจะเห็นว่านอกจากวิธีคิดในเรื่องการควบคุมคนจะเหมือนกับระบบไพร่ของไทยด้วย

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 445.

<sup>38</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 433.

การยอมรับความแตกต่างทางเชื้อชาติ ซึ่งไม่ได้เป็นประเด็นหลักของการแบ่งแยกความเป็นคนของ รัฐในอดีต ระบบไพร่ของไทยและล้านนายังได้ทำหน้าที่ขัดเกลาความแตกต่างของคนให้มี ลักษณะร่วมกันตรงที่อยู่ภายใต้อำนาจปกครองเดียวกัน วิถีคิดดังกล่าวได้ทำให้เกิดการยอมรับการ ผสมกลมกลืนทางเชื้อชาติโดยการทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองเห็นว่าตนเองมีสถานะเท่าเทียมกับผู้อื่น กล่าวได้ว่าการจัดทำทะเบียนบัญชีไพร่ก็เพื่อเป็นการรับรองสถานะบุคคลของรัฐซึ่งมีสภาพของการ ยอมรับความแตกต่างทางเชื้อชาติอยู่ด้วย ท่ามกลางบริบทของความต้องการกำลังคนเพื่อที่จะ สร้างเสถียรภาพให้แก่อาณาจักร

ในขณะที่การจัดทำทะเบียนราษฎรในปัจจุบันมีจุดประสงค์อยู่ที่การควบคุมพลเมืองของ ประเทศ ด้วยความต้องการรับรู้ความเคลื่อนไหวของบุคคลที่อยู่ในราชอาณาจักร โดยมีนัยของการ กลั่นกรองและจำแนกคนรวมอยู่ด้วย ประกอบกับตามที่ได้กล่าวมาในมิติที่เกี่ยวกับพื้นที่ว่า พื้นที่ที่เป็นอาณาเขตของรัฐมีส่วนสำคัญในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับรัฐ ดังนั้นคนไทย ในอำเภอแม่เฒ่าที่ไปอาศัยทำกินที่สบบยอนจนทำให้ต้องตกสำรวจทางทะเบียนราษฎรใน พ.ศ.2499 นั้น กลายเป็นจุดเริ่มต้นของการเป็นคนไทยตกหล่น อันมีผลสำคัญต่อการได้รับสัญชาติ ไทยอย่างยิ่ง เพราะการไม่ปรากฏรายชื่อในทะเบียนราษฎรนั้น ทำให้ไม่สามารถสร้างจุดเชื่อมโยง ความสัมพันธ์กับรัฐเจ้าของดินแดนได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากสภาพความหลากหลายทางชาติพันธุ์ในอำเภอแม่เฒ่า แล้ว จะพบว่ามีส่วนสำคัญในการกำหนดความเป็นคนไทยในแง่ที่เป็นการศึกษาความเป็นไปได้ ของคนไทยที่ไปทำกินที่สบบยอน โดยเป็นการศึกษาความเป็นไปได้ที่อ้างอิงจากการเข้ามาอยู่ในพื้นที่ บ้านท่าตอน อำเภอแม่เฒ่า ซึ่งได้แบ่งออกเป็น 2 ช่วง

1. คนที่อยู่อาศัยก่อนการแบ่งเขตแดนระหว่างไทยกับพม่าในปี พ.ศ.2435 ได้แก่ คนไทย ล้านนาที่อพยพมาจากเมืองฝางเมื่อครั้งที่ถูกเกณฑ์มาเป็นไพร่พลแรงงานจากเมืองเชียงใหม่ใน สมัยรัชกาลที่ 5 ประกอบกับเดิมที่ท่าตอนเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของคนเชื้อสายไทยใหญ่ซึ่งอาศัยอยู่ ก่อนแล้ว นอกจากนี้ก็ยังมีชาวลาหู่หรือมุเซอที่อาศัยอยู่ตามพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า โดยปรากฏว่า ได้อพยพเข้ามาในราชอาณาจักรไทยตั้งแต่พ.ศ.2418 เป็นต้นมา<sup>39</sup>

2. คนที่เข้ามาอยู่อาศัยหลังการแบ่งเขตแดนไทยกับพม่าในปี พ.ศ.2435 หลังจากที่ได้มี การตกลงกำหนดเขตแดนระหว่างไทยกับพม่าโดยอังกฤษที่ปกครองอยู่ในขณะนั้น ปรากฏว่าได้มี ผู้คนหลายกลุ่มอพยพเข้ามายังท่าตอนเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่จะเข้ามาทางแนวชายแดนที่ เชื่อมต่อกับพม่า

คนไทยใหญ่ นอกจากคนไทยใหญ่ที่ตั้งถิ่นฐานในท่าตอนก่อนพ.ศ.2435 แล้ว ยังมีคนเชื้อ สายไทยใหญ่ที่อพยพมาจากรัฐฉานตามมาอีกอย่างต่อเนื่อง และมีความชัดเจนเป็นอย่างยิ่งว่า

<sup>39</sup> สมัย สุทธิธรรม, มูเซอ: สารคดีชีวิตชนกลุ่มน้อยบนดอยสูง (กรุงเทพฯ : บริษัท 2020 เวิลด์มีเดียจำกัด, 2541), หน้า 10.

ในช่วงหลังพ.ศ.2440 ถึงพ.ศ.2480 ที่แม่พม่าและพื้นที่ของรัฐชนกลุ่มน้อยต่างๆจะตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ แต่การติดต่อระหว่างหัวเมืองล้านนา กับหัวเมืองของรัฐฉานในประเทศพม่าก็ยังเป็นไปได้ด้วยดี โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจที่มีพ่อค้าจากฝั่งพม่าเดินทางเข้ามาค้าขายในฝั่งประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง พร้อมกันนั้นก็ได้นำพ่อค้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ตามเมืองที่สำคัญๆ เช่น เมืองเชียงใหม่ เมืองพร้าว เมืองฝาง และท่าตอนที่เป็นพื้นที่หน้าด่านของเมืองฝางในอดีต

นอกจากเหตุผลของการค้าขายที่ทำให้ต้องอพยพเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยของคนไทยใหญ่จากรัฐฉานในพม่าแล้ว ยังมีคนเชื้อสายไทยใหญ่อีกกลุ่มที่อพยพเข้ามาด้วยเหตุผลทางการเมือง และการหลบหนีภัยจากการสู้รบ ไม่ว่าจะเป็นช่วงสงครามมหาเอเชียบูรพา ( พ.ศ.2484-2488) โดยอพยพมาทางอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย จนกระทั่งเข้ามาตั้งหลักแหล่งเป็นการถาวรอยู่ที่ท่าตอนในปัจจุบัน หรือการอพยพเข้ามาในช่วงที่รัฐบาลพม่ามีความขัดแย้งกับรัฐชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ภายหลังจากบรรลุข้อตกลงการอยู่ร่วมกันตามสนธิสัญญาปางโหลงที่กำหนดให้รัฐชนกลุ่มน้อยต่างๆ อยู่ภายใต้การปกครองของพม่าเป็นเวลาสิบปี นับตั้งแต่พม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษ แต่ในพ.ศ.2501ซึ่งครบกำหนดเวลาที่พม่าจะต้องให้อิสระแก่รัฐชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ปกครองตนเอง รัฐบาลพม่ากลับไม่ยอมคืนอิสรภาพในการปกครองตนเองแก่รัฐชนกลุ่มน้อย รัฐฉานซึ่งมีพื้นที่อยู่ติดกับชายแดนไทยทางจังหวัดเชียงใหม่และเชียงราย โดยการจัดตั้งเป็น"กองกำลังหนุ่มศึกหาญ" ภายใต้อำนาจของเจ้าน้อยชอหย่นตะและขุนหาญน้อยอินทร์ ผู้นำของชาวไทยใหญ่จึงได้ต่อสู้เรียกร้องสิทธิปกครองตนเอง จนเกิดการสู้รบอย่างรุนแรงระหว่างรัฐบาลพม่ากับรัฐฉาน<sup>40</sup> ทำให้คนไทยใหญ่จากรัฐฉานส่วนหนึ่งได้อพยพตามมาสมทบกับคนไทยใหญ่ที่มาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยก่อนหน้านี้แล้ว

*คนลาว* ที่อพยพมาจากเมืองหลวงพระบางและเมืองหลวงน้ำทา ประเทศลาว โดยหลบหนีการสู้รบในช่วงสงครามมหาเอเชียบูรพา เพื่อเข้ามายังประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ.2490-2500

*คนจีนฮ่อ* ที่อพยพมาจากมณฑลยูนนาน โดยหลบหนีจากความวุ่นวายของสงครามกลางเมืองระหว่างพรรคก๊กมินตั๋งกับรัฐบาลพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย โดยได้อพยพเข้ามาในช่วงพ.ศ.2490-2500 เป็นส่วนใหญ่ กองกำลังของพรรคก๊กมินตั๋งที่ถูกพรรคคอมมิวนิสต์จีนเข้าปราบปรามและถอยร่นลงมาตั้งฐานที่มั่นทางทหารในเขตประเทศพม่าต่อมาได้ถูกรัฐบาลพม่าขับไล่ออกนอกเขตประเทศ แต่เพราะกองกำลังจีนฮ่อกลุ่มดังกล่าวมีแนวทางที่อยู่ตรงข้ามกับอุดมการณ์ของพรรคคอมมิวนิสต์จีน รัฐบาลไทยในขณะนั้นจึงยินยอมที่จะให้กองกำลังก๊กมินตั๋งตั้งฐานปฏิบัติการทางทหารในประเทศไทยอยู่ตามแนวชายแดนไทยพม่าตั้งแต่บริเวณคอยตุง อำเภอแม่สาย, คอยแม่สลอง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ตลอดจนบริเวณอำเภอเชียงดาว

<sup>40</sup> ศูนย์ชาติพันธุ์ศึกษา สถาบันราชภัฏเชียงราย, เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

จังหวัดเชียงใหม่ เรื่อยไปจนถึงจังหวัดแม่ฮ่องสอน<sup>41</sup> กล่าวได้ว่าการยินยอมให้กองกำลังก๊กมินตั๋ง หรือที่ทางการไทยเรียกคนกลุ่มนี้ว่า "อดีตทหารจีนคณะชาติ" หรือ "จีนฮ้ออพยพพลเรือน" ได้อาศัย อยู่ตามแนวชายแดนไทย-พม่า นั้น เนื่องมาจากรัฐบาลไทยต้องการให้กองกำลังดังกล่าวร่วมมือกับ ทางการไทยในการปราบปรามกองกำลังของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในขณะนั้นด้วย

ชนเผ่าลาหู่ (มุเซอ) แม้จะพบว่าชนชาติลาหู่จะอยู่อาศัยตามพื้นที่สูงบริเวณอำเภอแม่เมาะ มา นานแล้วก็ตาม แต่ไม่ได้มีภูมิลำเนาที่อยู่เป็นหลักแหล่งถาวร เพราะมีการเคลื่อนย้ายไปตาม แนวชายแดนไทย-พม่าอยู่ตลอด และเหตุการณ์ที่ทำให้มีการอพยพของชาวลาหู่เข้ามาอยู่ใน บริเวณอำเภอแม่เมาะมากขึ้น เนื่องมาจากหลัง พ.ศ.2500 ที่มีการจัดตั้ง "กองกำลังติดอาวุธชาวลา หู่" ขึ้นเพื่อเรียกร้องต่อสู้ ปลดปล่อยชนชาติลาหู่จากการปกครองของรัฐบาลพม่า แต่ภายหลัง จากที่ถูกปราบปรามอย่างหนักจากรัฐบาลพม่า กองกำลังดังกล่าวจึงได้เคลื่อนย้ายมาตั้งฐานที่มั่น ในบริเวณดอยกลางอันเป็นพื้นที่ชายแดนไทย-พม่าที่อยู่ในอำเภอแม่เมาะ โดยกองกำลังติดอาวุธชาวลา หู่ นอกจากจะเป็นศูนย์รวมทางจิตวิญญาณของคนลาหู่แล้ว ยังทำให้เกิดการอพยพเข้ามาอยู่ ร่วมกันรอบ ๆ บริเวณดอยกลางอีกเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะมาจากอำเภอพร้าว อำเภอแม่แตง อำเภอเชียงดาว อำเภอฝางจังหวัดเชียงใหม่ รวมถึงที่มาจากอำเภอเวียงป่าเป้า อำเภอแม่สรวย อำเภอแม่จัน และอำเภอเมืองเชียงราย อีกทั้งยังมีชนชาติลาหู่ที่อยู่ในเขตเมืองสาตในรัฐฉาน ประเทศพม่าตามมาสมทบอีกด้วย<sup>42</sup>

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นว่า เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456 สถานะบุคคลของคนในบ้านท่าตอน อำเภอแม่เมาะ น่าจะถูกแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ บุคคลที่มี สัญชาติไทย ได้แก่คนพื้นถิ่นที่อยู่ในพื้นที่มาแต่เดิม หรือที่ปรากฏว่ามีบิดาหรือมารดาเป็นคนไทย ซึ่งน่าจะปรากฏชื่ออยู่ในทะเบียนรายชื่อจากการสำรวจสำมะโนครัวของราชการในช่วงก่อนการ ประกาศพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456 เพื่อนำมาใช้ประกอบพิจารณาการได้รับสัญชาติไทย ด้วย เพราะฉะนั้นการได้สัญชาติไทยของบุคคลดังกล่าวจึงเป็นการได้สัญชาติไทยจากการสืบสายโลหิต

แต่บุคคลอีกประเภทคือ บุคคลต่างด้าวหรือผู้ที่ไม่ได้สัญชาติไทยตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติสัญชาตินั้น น่าจะได้แก่บุคคลที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย หรือที่มีเชื้อสายต่างด้าว เช่น คนไทยใหญ่ที่อพยพมาจากเมืองสาต เมืองเชียงตุงในรัฐฉาน ประเทศพม่า คนลาวที่อพยพมา จากเมืองหลวงพระบาง เมืองหลวงน้ำทาในช่วงสงครามโลก (พ.ศ.2484-2488) รวมถึงคนจีนฮ้อที่ อพยพเข้ามาในตอนปลายพุทธศตวรรษ 2400(พ.ศ.2490-2500) เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นคนต่าง

<sup>41</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

ด้าวทั้งสิ้น เนื่องจากหลักกมุนิติธรรมประเพณีได้กำหนดความเป็นคนไทยไว้เพียงบุคคลที่มีบิดาหรือมารดาเป็นไทยเท่านั้น

เพราะฉะนั้นการพิจารณาความเป็นคนไทยจากพระราชบัญญัติสัญชาติจึงเป็นไปได้ใน 2 กรณี คือ กรณีของบุคคลที่เป็นบุตรของคนไทยโดยสายเลือด ซึ่งถือเป็นการกำหนดสัญชาติไทยตามหลักสายโลหิต โดยปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน แต่ที่น่าสนใจคือการได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดน ซึ่งจะเห็นว่าเป็นการเปิดกว้างต่อการยอมรับการผสมกลมกลืนทางเชื้อชาติที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456 จนถึงพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ฉบับดั้งเดิม (ยกเว้นพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ.2496 ที่ยกเว้นการได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดน) ทำให้บุตรคนต่างด้าวที่อพยพเข้ามาในท่าตอนช่วงที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456ถึงพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ฉบับดั้งเดิม ได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดนโดยไม่มีข้อยกเว้น เพราะเพียงแต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้เกิดในประเทศไทยก็จะมีผลทำให้ได้สัญชาติไทยได้ทันที ดังนั้นบุตรของคนต่างด้าวที่อพยพเข้ามาหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติฉบับแรก ไม่ว่าจะ เป็นกลุ่มคนไทยใหญ่ที่อพยพมาในช่วงสงครามมหาเอเซียบูรพา (พ.ศ.2484-2487) หรือคนลาวที่มาจากเมืองหลวงพระบางและหลวงน้ำทาที่ได้รับผลกระทบจากสงครามมหาเอเซียบูรพาในครั้งนั้นเช่นกัน โดยเดินทางเข้ามาตั้งหลักแหล่งที่บ้านท่าตอนในช่วง พ.ศ.2490-2500 คนจีนฮ่อที่ได้รับผลกระทบจากการขับไล่ของพรรคคอมมิวนิสต์จีนให้ถอยร่นลงมาทางใต้จนมาตั้งถิ่นฐานที่บ้านท่าตอนในช่วง พ.ศ.2490-2500 ก็น่าจะมีผลให้บุตรของคนเหล่านี้ได้รับสัญชาติไทยจากการเกิดตามหลักดินแดน แม้จะพบว่าในช่วงการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2496 ได้ยกเว้นการได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดน เพราะเงื่อนไขที่กำหนดให้บุคคลที่เกิดในประเทศไทยต้องมีมารดาเป็นคนไทยด้วย จึงจะได้รับสัญชาติไทย อันเนื่องมาจากปัญหาความไม่สงบของประเทศเพื่อนบ้านที่ทำให้เกิดการลี้ภัยของผู้คนเข้ามายังประเทศไทยเป็นจำนวนมาก รัฐบาลในขณะนั้นจึงต้องแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495ฉบับดั้งเดิม ในปี พ.ศ.2496 ให้ยกเว้นการได้สัญชาติไทยแก่บุตรของคนต่างด้าว แต่ต่อมาพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2499 ได้กลับมาให้สัญชาติไทยตามหลักดินแดนโดยไม่มีเงื่อนไขดั้งเดิม และมีผลให้ผู้ที่เกิดจากคนต่างด้าวในประเทศไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยในช่วงพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ.2496 มีผลบังคับใช้ กลับมาได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดนย้อนหลัง

กล่าวได้ว่าความเป็นคนไทยของบุคคลในบ้านท่าตอนตั้งแต่พระราชบัญญัติสัญชาติฉบับแรกมีผลบังคับใช้ เกิดจากการสืบสายโลหิตของบุคคลที่มีสัญชาติไทยหรือเป็นคนไทยอยู่ก่อน และการเป็นคนไทยทางกฎหมายตามหลักดินแดน โดยเปิดโอกาสให้บุตรคนต่างด้าวในท่าตอนได้ผสมกลมกลืนเป็นพลเมืองของประเทศไทย เพราะฉะนั้นบุคคลรุ่นแรกที่อพยพมาจากประเทศพม่า จีน

ลาวที่เข้ามาอยู่อาศัยในท่าตอนจึงไม่ใช่คนไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ แต่จะกลายเป็นคนไทยโดยการมีสัญชาติตั้งแต่บุคคลรุ่นที่ 2 ของผู้อพยพเข้ามา ซึ่งจะเป็นไปตามการได้สัญชาติไทยด้วยหลักดินแดน

ความเป็นไปได้ต่อไปก็คือบุคคลในรุ่นหลาน (รุ่นที่ 3) น่าจะได้รับสัญชาติไทยด้วยหลักสายโลหิตอันเกิดจากการมีบิดาหรือมารดาเป็นไทย หรือจากบิดาและมารดาเป็นไทย กล่าวได้ว่าความเป็นต่างด้าวของคนผู้อพยพเข้ามาในประเทศไทยในรุ่นแรกจะสิ้นสุดลงในบุคคลรุ่นที่ 2 โดยการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติฉบับแรกจนถึงพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ฉบับดั้งเดิม

ในส่วนของการได้สัญชาติไทยตามหลักสายโลหิต เห็นได้จากคนไทยในท่าตอนที่ตกหล่นจากการสำรวจทางทะเบียนราษฎร เมื่อ พ.ศ.2499 ในครั้งที่ไปอาศัยทำกินอยู่ที่สบยอน ทำให้ต่อมาได้รับสถานะบุคคลพลัดถิ่นสัญชาติพม่า นั้น แม้ว่าภายหลังจะสามารถพิสูจน์ความเป็นคนไทยของตนจนทำให้ได้รับสัญชาติไทยในช่วงสั้นๆ ก่อนที่จะถูกเพิกถอนสัญชาติไทยไปใน พ.ศ.2495 บางส่วนได้ออกมาเรียกร้องสิทธิพลเมืองคืนโดยการอ้างถึงบรรพบุรุษที่เป็นคนไทย นั่นก็คือ การมีสัญชาติไทยตามสายโลหิตที่เกิดจากบิดาหรือมารดา หรือทั้งบิดาและมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย โดยเฉพาะการยื่นประวัติความเป็นมาของตนเองเพื่อเชื่อมโยงให้เห็นว่ามีความเกี่ยวข้องกับคนดั้งเดิมในพื้นที่ท่าตอนมาแต่อดีต จะเห็นได้จากการจัดทำ"สาแหรก"เพื่อเชื่อมโยงความสัมพันธ์ภายในเครือญาติเดียวกัน โดยได้อ้างถึงความสัมพันธ์กับคนที่เข้ามาอยู่ที่บ้านท่าตอนในรุ่นแรกๆ เช่นที่พระมหานิกม มหาภิกขุขมโน ได้ร่วมกับผู้ที่ถูกถอนสัญชาติไทยเมื่อ พ.ศ.2545 จัดทำสาแหรกเพื่อแสดงความสัมพันธ์กับพ่อน้อยสุภา คนไทยซึ่งเกิดเมื่อพ.ศ.2412 ที่อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่ และได้อพยพมาอยู่ที่บ้านท่าตอนประมาณพ.ศ.2438 พร้อมกับนางทา ภรรยาซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ที่อำเภอฝางและบุตรอีก 4 คน โดยเมื่อถือเอาพ่อน้อยสุภาเป็นต้นตระกูลรุ่นที่ 1 แล้วไล่ลำดับความสัมพันธ์เครือญาติของพ่อน้อยสุภาลงมาถึงปัจจุบัน ก็จะพบว่าสามารถเชื่อมโยงมาถึงบุคคลในรุ่นโหล่น หรือคนในรุ่นที่ 6 โดยมีจำนวนเครือญาติทั้งสิ้น 335 คน<sup>43</sup> โดยในจำนวนนี้มีเพียงบางส่วนที่ถูกกล่าวหาว่าไม่ใช่คนไทย เนื่องจากได้รับบัตรประจำตัวคนพลัดถิ่นสัญชาติพม่า ที่มีเหตุมาจากการตกสำรวจทางทะเบียนราษฎร เช่นกรณีของนางบุญ พงษ์มา ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับพ่อน้อยสุภาและเป็นบุคคลในรุ่นที่ 5 ของเครือญาติ ที่เห็นว่าตนเองเป็นคนไทยโดยกำเนิดตามหลักสายโลหิตจากบิดาและมารดา

<sup>43</sup> พระมหานิกม มหาภิกขุขมโน, คำรับรองพยานชุมชนกรณีคนไทยตกหล่น, 2545, หน้า 7-8.

“...ต้องสืบจากตระกูลลงมา ใช้ไทยหรือเปล่า เพราะรู้ว่าสัญชาติตามมาตรา 7 (1) พ่อเป็นไทย แม่เป็นไทย ลูกก็ต้องเป็นไทย ถึงไม่มีบัตรอะไรเกิดในไทยก็ต้องเป็นไทย พอรู้แล้วก็ทำแผนเครือญาติดูว่าตาเกิดที่ไหน ทวดเกิดที่ไหน...”<sup>44</sup>

นอกจากหลักฐานพยานบุคคลที่จะนำมาใช้เพื่อยืนยันถึงความเป็นคนไทยตามหลักสายโลหิตของผู้ที่ถูกถอนสัญชาติไทยแล้ว การตรวจพิสูจน์ทางพันธุกรรม (DNA) ก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่ผู้เสียหายได้นำมาใช้ประกอบเป็นหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เพื่อยืนยันถึงการเป็นคนไทยของตน เช่นในกรณีของนางมน บุญเรือง ที่เสียสัญชาติไทยจากประกาศของอำเภอแม่เมาะเมื่อพ.ศ.2545 ทั้ง ๆ ที่มีมารดาเป็นคนไทยโดยกำเนิด ทำให้ต้องตรวจพิสูจน์พันธุกรรมเพื่อค้นหาความสัมพันธ์ทางสายโลหิตระหว่างนางมน บุญเรือง กับนางหล้า ม่านจี ราชภรรยาอุโสของตำบลท่าตอนในปัจจุบัน และอาจกล่าวได้ว่าการตรวจพิสูจน์ทางพันธุกรรมเป็นวิธีการที่จะช่วยยืนยันและตอบสนองมติฐานของการเป็นคนไทยโดยการสืบสายโลหิตที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสัญชาติได้ดี

ปัญหาของการเป็นคนไทยในอำเภอแม่เมาะที่พิจารณาผ่านมิติที่เกี่ยวกับตัวคนดังกล่าว อาจชี้ให้เห็นความคิดเรื่องความเป็นพลเมืองที่ไม่ได้เป็นการกล่าวถึงมุมมองเรื่องสิทธิกับหน้าที่ที่เกิดจากรัฐเป็นฝ่ายกำหนดกฎเกณฑ์และให้ความหมายการเป็นคนของรัฐเพียงด้านเดียว แต่หากไปกว่านั้นคือการออกมาเรียกร้องสิทธิของความเป็นพลเมืองที่อยู่ภายใต้กรอบของการได้สัญชาติไทยของผู้ถูกปกครอง ที่แม้จะแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติและความเป็นมาของคนในพื้นที่ แต่จุดมุ่งหมายของการกระทำดังกล่าวน่าจะอยู่ที่การแสดงตนว่าเป็นคนไทยเหมือนกับคนไทยในพื้นที่อื่นๆเช่นกัน

อย่างไรก็ตามปัญหาการเป็นคนไทยตกหล่นอาจจะไม่ได้เกิดจากการตกสำรวจทางทะเบียนราษฎรเพียงอย่างเดียว แต่อาจเกิดจากการปฏิเสธความเป็นคนไทยของกฎหมายสัญชาติที่ทำให้ผู้มีเชื้อสายไทยอยู่ในตัวไม่น้อยกว่าครึ่งต้องกลายเป็นบุคคลที่รัฐไม่ให้การรับรองสัญชาติไทย เพราะการปฏิเสธสัญชาติของมารดาไทยในการกำหนดสัญชาติบุตรตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337

จากที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ผ่านมาถึงความไม่เป็นธรรมทางเพศ อันเกิดจากการให้ความสำคัญกับบิดาในการกำหนดสัญชาติบุตรมากกว่ามารดา ตามที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติสัญชาติไทยฉบับแรกเป็นต้นมา แต่เหตุการณ์ดังกล่าวมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 โดยไม่ให้สัญชาติไทยหรือถอนสัญชาติไทยของบุคคลที่มีลักษณะตามประกาศคณะ

<sup>44</sup> สัมภาษณ์บุญ พงษ์มา, 24 มีนาคม 2547.



ปฎิวัดิตฯ ปัญหาของความไม่เป็นธรรมทางเพศจากประกาศดังกล่าวสะท้อนให้เห็นในกรณีของนางชอง ก้นหนุ่ม ซึ่งอาศัยอยู่ในหมู่ที่ 5 ตำบลแม่อาว อำเภอแม่อาว จังหวัดเชียงใหม่

นางชอง ก้นหนุ่ม เป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทย โดยเมื่อ พ.ศ.2516 นางชองได้อยู่กินฉันสามีภรรยา กับสามีชาวไทยใหญ่ที่สบายอน และได้มีบุตรด้วยกัน 3 คน คือ นางสาวสุนิษา สุขยั้ง นางวิลาวรรณ สุขยั้ง และนายสมบุญธรรม สุขยั้ง<sup>45</sup> ประกอบกับตั้งแต่วันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 จนถึง 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2535 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ออกมาบังคับใช้เสริมกับพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ฉบับดั้งเดิม ทำให้บุคคลที่เกิดในประเทศไทยโดยมีองค์ประกอบต่างด้าวไม่ได้สัญชาติไทย บุตรของนางชองที่เกิดในช่วงของการบังคับใช้ประกาศ และมีลักษณะตามที่กำหนดไว้ในประกาศคือการมีบิดาเป็นคนต่างด้าว และมีมารดาเป็นคนไทย ทำให้นางชองซึ่งมีสัญชาติไทยไม่สามารถกำหนดสัญชาติให้แก่บุตรของตนทั้ง 3 คนได้ เนื่องจากบุตรมีบิดาเป็นคนต่างด้าวเชื้อสายไทยใหญ่ เป็นเหตุให้บุตรของนางชองได้รับสถานะเป็นผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าซึ่งได้รับการผ่อนผันให้อยู่อาศัยในประเทศไทยชั่วคราว

เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมของกฎหมายสัญชาติที่ให้ความสำคัญกับเพศชายในการกำหนดสัญชาติบุตรมากกว่าเพศหญิง ทั้ง ๆ ที่บุตรที่เกิดจากบิดาไทยหรือมารดาไทยต่างก็มีเชื้อสายของความเป็นไทยตามหลักสายโลหิตเท่าๆกัน ในทางตรงกันข้าม หากบุตรทั้ง 3 คนของนางชองมีบิดาเป็นคนไทยและมีมารดาเป็นคนต่างด้าว ในช่วงที่ประกาศของคณะปฏิวัติมีผลบังคับใช้ ก็จะทำให้บุคคลทั้ง 3 ได้รับสัญชาติไทยด้วยหลักสายโลหิตจากบิดา กล่าวได้ว่าประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้มีลักษณะของการเลือกปฏิบัติทางเพศอย่างรุนแรงกว่ากฎหมายสัญชาติที่เคยมีมาตั้งแต่อดีต เพราะในประกาศของคณะปฏิวัติถือเป็นการปฏิเสธสัญชาติของมารดาไทยในการกำหนดสัญชาติแก่บุตรของตนอย่างสิ้นเชิง เพราะการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดในพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับก่อนประกาศของคณะปฏิวัติยังได้จัดให้สัญชาติของมารดาไทยเป็น "สัญชาติสำรอง" แก่บุตรเมื่อปรากฏแล้วว่าบุตรซึ่งมีเชื้อสายไทยจากมารดาไม่สามารถมีสัญชาติของบิดาหรือสัญชาติอื่นได้อีก

หลังจากที่ประกาศของคณะปฏิวัติได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 พ.ศ.2535 แล้ว ทำให้บิดาและมารดาสามารถกำหนดสัญชาติไทยให้แก่บุตรของตนตามหลักสายโลหิตได้อย่างเท่าเทียมกัน นางชองและบุตรจึงได้ยื่นคำร้องขอแก้ไขสัญชาติบุตรตามพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 พ.ศ.2535 ที่จะระบุให้บุคคลที่เกิดโดยมารดาไทยสามารถได้รับสัญชาติไทยได้ ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกประเทศก็ตาม ทำให้นางชองทั้ง 3 คนได้รับอนุมัติแก้ไขให้มีสัญชาติไทยในพ.ศ.2542 ต่อมาบุตรของนางชองได้ถูก

<sup>45</sup> "อดีตนอก.แม่อาวทั้งทวนก่อนย้าย แจ้งจับครอบครัวที่ถูกถอนสัญชาติ," มติชน (24 กันยายน 2545),13.

เพิกถอนสัญชาติไทย อันเป็นผลมาจากการจำหน่ายรายชื่อออกจากทะเบียนราษฎรตามประกาศของอำเภอแม่เมาะ พ.ศ.2545 ด้วยเหตุที่เคยเป็นผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่ามาก่อน

จะเห็นได้ว่าการแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ฉบับดั้งเดิม โดยกำหนดเป็นประกาศของคณะปฏิวัติเป็นต้นมา มีผลต่อความเข้าใจการได้รับสัญชาติไทยตามหลักดินแดนที่เปลี่ยนแปลงไป ด้วยเหตุที่การได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดนเป็นไปอย่างจำกัดมากขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากกรณีของนางชองที่ทำให้เห็นความไม่เป็นธรรมของกฎหมายสัญชาติ และยังแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจของรัฐเพื่อการรักษาความมั่นคงของชาติด้วยการไม่ให้หรือถอนสัญชาติไทยของบุคคลที่มีองค์ประกอบต่างด้าว เช่น ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยเฉพาะการออกประกาศของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการห้ามคนต่างด้าวสัญชาติพม่าอพยพหลบภัยเข้ามายังราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2519 ได้ทำให้สถานการณ์การก่อกวนและจําแนกคน มีผลต่อการได้สัญชาติไทยของบุคคลในอำเภอแม่เมาะด้วย ดังที่เห็นได้จากกรณีบุตรของนางชองที่ได้รับบัตรแสดงตนเป็นผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าซึ่งถือเป็นบุคคลที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ในทางหนึ่งจึงถือเป็นการตีตราความเป็นต่างด้าวในบุตรของคนไทย ขณะที่อีกทางหนึ่งได้ทำให้เห็นอำนาจรัฐซึ่งได้เข้ามาจัดการและควบคุมคนในพื้นที่ชายแดนอย่างอำเภอแม่เมาะมากกว่าในอดีต กล่าวได้ว่าประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ว่าด้วยการห้ามคนต่างด้าวสัญชาติพม่าอพยพหลบภัยเข้ามาในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ.2519 หรือการจัดทำบัตรประจำตัวผู้ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรไทยชั่วคราว หรือที่รู้จักกันทั่วไปว่าเป็นบัตรสีของชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ มีผลต่อการจัดจําแนกประเภทของคนในอำเภอแม่เมาะ ที่เสริมให้ประกาศของคณะปฏิวัติฯ และพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 และ 2 พ.ศ.2535 ในปัจจุบัน ทำหน้าที่ในการกำหนดสัญชาติไทยตามหลักดินแดนอย่างมีประสิทธิภาพ ที่สำคัญคือทำให้เห็นว่ารัฐสามารถใช้อำนาจเข้ามาควบคุมและจัดการตัวคนและพื้นที่ได้มากขึ้น ในทางที่ทำให้เกิดจินตนาการของความเป็นชาติแก่คนในอำเภอแม่เมาะ

จากการศึกษากรณีปัญหาการเพิกถอนสัญชาติที่อำเภอแม่เมาะประกอบการศึกษาพระราชบัญญัติสัญชาติตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทำให้เห็นแนวโน้มของการจำกัดความเป็นคนไทยให้แคบลงกว่าเดิม ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการตระหนักถึงความจำกัดของทรัพยากรในประเทศที่อาจไม่เพียงพอต่อการรองรับจำนวนพลเมืองที่เพิ่มขึ้น หรือการตระหนักถึงความมั่นคงของชาติอันเป็นผลประโยชน์สูงสุดที่ต้องรักษาไว้ รัฐในฐานะตัวแสดงหลักของการกำหนดคนในพระราชบัญญัติสัญชาติจึงต้องมีแนวทางในการกำหนดสัญชาติไทยให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

#### 5.4 จากกรณีศึกษาสู่ภาพสะท้อนทางทฤษฎี

ในส่วนของการศึกษาที่กล่าวถึงข้างต้น ส่วนหนึ่งสะท้อนให้เห็นปัญหาอันเกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ โดยเฉพาะแนวความคิดเรื่องชาติที่จะเห็นได้ว่าในบริบทของความเป็นรัฐสมัยใหม่ ชาติถูกให้ความหมายของการเป็นชุมชนทางการเมือง อันเป็นผลมาจากความต้องการสร้างเอกภาพระหว่างคนกับดินแดนของรัฐ เพราะฉะนั้นการกล่าวถึงชาติที่มีนัยยะของการรวมตัวกันของคนที่มีเชื้อชาติ วัฒนธรรมที่กลั่นกรองออกมาเป็นประวัติศาสตร์ร่วมกันนั้น คงจะไม่สามารถสะท้อนให้เห็นความเป็นชาติได้ หากขาดอำนาจการปกครองที่จะผลักดันให้คนมีการรับรู้และตระหนักถึงความเป็นชาติของตน

บริบททางความคิดของการเป็นชาติที่ Benedict Anderson กล่าวไว้ว่าเป็นชุมชนที่ถูกจินตนาการขึ้นมาขึ้น เพราะไม่มีความเป็นไปได้ที่คนในชาติจะรู้จักกันอย่างทั่วถึง จึงต้องมีวิธีการสร้างความเป็นชุมชนของคนที่มีสำนึกของการเป็นสมาชิกแห่งชาติขึ้นมา เห็นได้จากการใช้เครื่องมือทางการสื่อสารเพื่อเชื่อมต่อความสัมพันธ์ของคนในชาติ แต่จะเห็นได้ว่ากลไกที่จะทำให้ความเป็นชาติเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง ก็ด้วยการบังคับใช้อำนาจในการปกครอง (administrative power) ของรัฐ สร้างชุมชนของความเป็นชาติขึ้นมา การบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติในประเทศไทยจึงถือเป็นเครื่องมือหนึ่งในการสร้างชาติให้มีความชัดเจนในแง่ของตัวคนที่อยู่ใต้อำนาจรัฐ

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าก่อนที่จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติฉบับแรกใน พ.ศ.2456 ราชอาณาจักรสยามก็ได้มีความคิดเรื่องชาติไว้ก่อนแล้ว โดยเป็นชุมชนที่รวบรวมผู้คนหลายเชื้อชาติเข้าไว้ด้วยกันโดยไม่มีการแบ่งแยกหรือเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติแต่อย่างใด สะท้อนให้เห็นว่าชาติในความเข้าใจของชนชั้นปกครองก่อนการเป็นรัฐสมัยใหม่คือชุมชนที่ประกอบไปด้วยกลุ่มคนหลากหลายเชื้อชาติภาษา ที่เข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภาร โดยผู้ปกครองได้อาศัยหลักทศพิธราชธรรมมาเป็นแนวทางในการปกครอง เพราะฉะนั้นชาติในฐานะที่เป็นชุมชนทางการเมืองหนึ่งในราชอาณาจักรไทยนั้น จึงไม่มีการเลือกแบ่งเชื้อชาติ สะท้อนคติเชื่อแบบราชาธิราชที่ปรากฏอยู่ในแนวความคิดพุทธจักรวาลวิทยาว่ากษัตริย์ทรงเป็นใหญ่เหนือกว่าผู้ปกครองอื่น ๆ ด้วยการให้ความคุ้มครองผู้ที่อยู่ต่ำกว่าโดยไม่เลือกชาติกำเนิดและภาษา ความพยายามที่จะขยายขอบเขตอำนาจทางกายภาพแผ่เข้าไปในดินแดนอื่นจึงไม่คำนึงถึงความหลากหลายและความแตกต่างทางเชื้อชาติของผู้คนและดินแดนเหล่านั้น จึงเห็นได้ว่าการปกครองคนที่อยู่ในราชอาณาจักรไทยในอดีต มีลักษณะเป็น“สหชาติ” กล่าวคือ การยินยอมให้คนต่างชาติต่างภาษาเข้ามาอาศัยอยู่ใต้พระบรมโพธิสมภาร โดยคนเหล่านั้นจะได้รับอนุญาตให้ปกครองตนเอง รวมถึงมีการดำเนินชีวิตและ

ปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมประเพณีของตนอย่างเป็นอิสระ โดยรัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซง<sup>46</sup> การสร้างคนของรัฐที่มีความแตกต่างทางเชื้อชาติดังกล่าว ย่อมต้องอาศัยกลไกอำนาจของรัฐที่จะควบคุมคนให้มีความภักดีต่อศูนย์กลางอำนาจรัฐ โดยเห็นได้จากการนำระบบไพร่มาใช้เพื่อควบคุมคนของรัฐโดยตรง

เช่นเดียวกับคนในบริบทของชาติสมัยใหม่ที่ถูกรัฐกำหนดลักษณะให้เอื้อต่อการสร้างและรักษาความเป็นชาติ ความเป็นชาติหรือความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของชาติภายในปัจเจกบุคคลจึงถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐว่า จะครอบคลุมกลุ่มคนในวงกว้างหรือจำเพาะเจาะจงในวงแคบเพียงใด ซึ่งจะเห็นได้ว่าหากย้อนไปพิจารณาการกำหนดพระราชบัญญัติสัญชาติในยุคแรก โดยเฉพาะพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456 รัฐได้นิยามความเป็นคนไทยให้ครอบคลุมคนในวงกว้าง ซึ่งไม่จำกัดอยู่เพียงคนไทยโดยสายโลหิต แต่ยังรวมถึงคนเชื้อชาติอื่นที่เกิดอยู่ในราชอาณาจักรไทยให้ได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดน ทำให้เห็นว่าการกำหนดการเป็นคนไทยในช่วงแรกของการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาตินั้น ยังคงมีความคล้ายคลึงกับการควบคุมคนในอดีตที่ไม่แบ่งแยกเชื้อชาติโดยการนำคนที่มีเชื้อชาติต่างกันเข้าสู่ระบบไพร่โดยไม่แบ่งแยกแต่อย่างใด

แต่มีความเป็นไปได้หรือไม่ว่าการพิจารณาสัญชาติที่อยู่ในบริบทของความเป็นชาติ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การเป็นเครื่องมือของรัฐในการควบคุมคนและเป็นเครื่องมือในการรักษาความเป็นชาติผ่านตัวบุคคล กลับไม่ได้ทำหน้าที่ดังกล่าว นอกจากจะเป็นเพียงการแสดงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลในทางกฎหมาย สะท้อนให้เห็นว่าการที่บุคคลจะมีสัญชาติของรัฐใดรัฐหนึ่ง ย่อมไม่ได้หมายถึงการตระหนักรู้ว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของชาติได้ทันที แต่ขึ้นอยู่กับกระบวนการสร้างสำนึกของความเป็นชาติผ่านกลไกของรัฐด้วยเช่นกัน เห็นได้จากกรณีศึกษาที่ได้นำเสนอไปข้างต้น ที่แม้จะปรากฏว่าได้มีการแบ่งเขตแดนระหว่างไทยกับอังกฤษที่ปกครองพม่าในปีพ.ศ. 2435 แล้ว แต่ก็ยังมีคนบริเวณบ้านท่าตอนข้ามเขตแดนไปมาระหว่างไทยกับพม่าอยู่เนืองๆ โดยไม่คำนึงว่าเป็นพื้นที่ของประเทศใด แสดงให้เห็นถึงการขาดอำนาจปกครองของรัฐที่จะสามารถจัดการและควบคุมพื้นที่และตัวคนได้อย่างทั่วถึง ซึ่งจะมีความขัดแย้งกับความเป็นชาติในด้านที่ไม่สามารถทำให้คนที่อยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางอำนาจรัฐสามารถมีจิตนาการของการเป็นส่วนหนึ่งในชุมชนชาติขึ้นมาได้ และมีความเป็นไปได้มากขึ้นว่าพระราชบัญญัติสัญชาติในฐานะที่เป็นแบบแผนกำหนดความเป็นคนไทยโดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2456 เป็นต้นมา อาจจะไม่ส่งผลต่อการควบคุมคนที่อยู่ในพื้นที่ชายแดนได้เท่าที่ควร เพราะขาดอำนาจในการปกครองของรัฐที่ทำให้คนในพื้นที่บ้านท่าตอนตระหนักถึงความเป็นคนในบังคับของรัฐไทย

<sup>46</sup> เตือนใจ ไชยศิลป์, "ลัทธิในการรับรู้ของชนชั้นปกครองสยาม พ.ศ.2437-2476," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 117.

จนกระทั่ง พ.ศ.2510 เป็นต้นมา สถานการณ์ความไม่สงบในประเทศพม่า อันเกิดจากการสู้รบระหว่างรัฐบาลพม่ากับรัฐชนกลุ่มน้อยที่ติดกับประเทศไทย ส่งผลให้ผู้คนจากฝั่งพม่าอพยพหลบหนีเข้ามาประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ประกอบกับเป็นช่วงเวลาใกล้เคียงกับที่คนไทยในบ้านท่าตอนได้อพยพกลับมาจากบ้านสบยอนเนื่องจากความไม่สงบในพื้นที่ดังกล่าว ทำให้เห็นว่าในช่วงเวลาดังกล่าวมีผลต่อความเข้าใจของรัฐในการจำแนกคน สังเกตได้จากอำนาจปกครองที่ปรากฏในช่วงดังกล่าวมีความชัดเจนมากขึ้น เช่น การทำบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าให้แก่คนพม่าที่หลบหนีเข้ามาอยู่ในท่าตอน ไม่เว้นแม้แต่คนไทยที่เคยอพยพไปทำกินที่สบยอน

อำนาจรัฐที่เข้าไปมีบทบาทต่อการควบคุมคนในพื้นที่อำเภอแม่ฮวย ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัด ตั้งแต่เกิดการอพยพเข้ามาของผู้คนจากพม่าตามแนวชายแดน ด้วยการจำแนกระหว่าง”คนไทย”กับ”คนต่างด้าว” ทำให้เห็นว่าความมีสัญชาติไทยเริ่มมีบทบาทต่อการดำเนินชีวิตประจำวันของคนในพื้นที่มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการรับบริการสวัสดิการจากรัฐตามสิทธิของความเป็นพลเมือง ความสามารถในการเดินทางได้ทั่วราชอาณาจักรโดยไม่ถูกจำกัดอยู่เพียงพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง อันเกิดจากการเป็นบุคคลต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยในประเทศชั่วคราว (บัตรประจำตัวสีต่างๆ) หรือเป็นบุคคลที่หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย

การออกประกาศของกระทรวงมหาดไทยที่ทำให้มีการจำแนกคนเข้าเมืองสัญชาติพม่า โดยถือเอาช่วงเวลาการเข้ามาประเทศไทยเป็นเกณฑ์กำหนดสถานะบุคคล ซึ่งกำหนดให้บุคคลที่อพยพมาจากเขตประเทศพม่าก่อนวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2519 เป็นผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า โดยได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยในประเทศไทยชั่วคราว เช่นคนไทยท่าตอนบางส่วนที่ไปทำกินที่บ้านสบยอนแล้วกลับมาได้หลักฐานแสดงตนเป็นบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า หากถือเอาประกาศดังกล่าวเป็นตัวบ่งชี้อำนาจรัฐที่จะแบ่งประเภทของคนในพื้นที่อำเภอแม่ฮวยแล้ว จะพบว่ามีส่วนสัมพันธ์ในการพิจารณาสัญชาติของบุคคลด้วยเช่นกัน เพราะประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ.2515 เป็นต้นมา ได้มีส่วนทำให้อำนาจรัฐที่จะคัดกรองคนมีความชัดเจนมากขึ้น โดยจะเห็นว่าประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้มาพร้อมกับเหตุผลของการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ เนื้อหาสาระของประกาศฉบับดังกล่าวจึงไม่ให้สัญชาติไทยหรือถอนสัญชาติไทยย้อนหลังกับผู้ที่มิบิดาหรือมารดาเป็นบุคคลที่มีลักษณะการเข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมายหรือได้หลบหนีเข้ามาในประเทศไทย บุคคลที่ได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวและบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย ประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว มีความชัดเจนมากขึ้นเมื่อกระทรวงมหาดไทยได้จัดทำบัตรประจำตัวชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ตามจังหวัดที่มีชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่ ทำให้เห็นว่านอกจากจะเป็นการจำแนกประเภทบุคคลที่มีสัญชาติไทยกับคนต่างด้าวแล้ว การจัดทำบัตรประจำตัวชนกลุ่มน้อย

ต่าง ๆ ยังมีผลเสริมให้การทำหน้าที่ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 มีประสิทธิภาพและตรงเป้าหมายลักษณะบุคคลต้องห้ามในการได้รับสัญชาติไทยมากขึ้น

โดยเฉพาะเมื่อพิจารณากรณีของบุคคลที่ได้รับบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เนื่องจากตกสำรวจทางทะเบียนราษฎรเมื่อครั้งไปอาศัยทำกินอยู่ที่สบบยอน จะเห็นว่าส่วนใหญ่ได้อพยพกลับมาหลังปีพ.ศ.2514 มีผลให้คนกลุ่มดังกล่าวถูกจัดสถานะให้เป็นผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ด้วยผลของประกาศของกระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2519 ที่ถือว่าผู้หลบหนีเข้ามาประเทศไทยจากพม่าก่อนวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2519 เป็นผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าซึ่งจะได้รับการผ่อนผันให้อยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ทำให้บุตรของผู้ถือบัตรประจำตัวดังกล่าวไม่สามารถได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน เช่นเดียวกับที่จะเห็นว่าจินตนาการของความเป็นชาติถูกกำหนดให้แก่คนในอำเภอแม่อาวช่วงที่อำนาจรัฐสามารถเข้าไปจัดการและควบคุม รวมถึงจำแนกคนได้อย่างทั่วถึง ด้วยการที่คนในพื้นที่เริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการมีสัญชาติไทยเพื่อที่จะได้มีสิทธิเช่นเดียวกับพลเมืองไทยทั่วไป อาทิ สิทธิที่จะอยู่อาศัยในประเทศไทยอย่างถาวรโดยไม่ต้องถูกผลักดันออกนอกประเทศ เป็นต้น

กล่าวได้ว่าความคิดเรื่องชาติที่ผูกติดกับดินแดนของรัฐนั้น ได้ปรากฏชัดเจนอยู่ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 สืบต่อมาจนถึงปัจจุบันด้วยบทบัญญัติในมาตรา 7 ทวิของพระราชบัญญัติสัญชาติ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ.2535 โดยมีมุ่งหวังจะกลั่นกรองคนต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามาไม่ให้สัญชาติไทยตามหลักดินแดน ทำให้เห็นว่าการยกเว้นการได้สัญชาติไทยด้วยหลักดินแดนมีความต้องการที่จะรักษาความมั่นคงของชาติโดยการกันคนต่างด้าวเหล่านี้ออกไป แต่หากพิจารณาลงไปในรายละเอียดย่อมจะเห็นว่าการกำหนดเงื่อนไขของการได้สัญชาติไทยด้วยหลักดินแดนที่ปรากฏอยู่ในประกาศคณะปฏิวัติฯ และมาตรา 7 ทวิในปัจจุบันเป็นความพยายามของรัฐที่จะรักษาอำนาจอำนาจบังคับเหนือบุคคลมากกว่าจะเป็นเพียงเรื่องของการรักษาความมั่นคงแห่งชาติเท่านั้น ตามที่แสดงไว้ในตอนต้นของประกาศคณะปฏิวัติฯ ที่รัฐบาลในขณะนั้นเชื่อว่าบุคคลซึ่งมีลักษณะตามประกาศฯ ไม่ได้มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย สัญชาติในความเข้าใจของรัฐจึงไม่ได้แสดงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่ยังสะท้อนให้เห็นความคิดของรัฐที่ต้องการกำหนดความเป็นพลเมืองให้อยู่ในทิศทางที่รัฐควบคุมได้

ดังนั้นกรณีปัญหาการเพิกถอนสัญชาติไทยที่อำเภอแม่อาวจังหวัดเชียงใหม่แสดงให้เห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายสัญชาติที่เป็นการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลอันเป็นส่วนหนึ่งของความคิดเรื่องชาตินั้น จะไม่สามารถรักษาจินตนาการของความเป็นชาติได้ หากไร้ซึ่งอำนาจหรือกลไกของรัฐที่จะสร้างสำนึกของคนภายในชาติ ผลที่ตามมาคือการทำให้รัฐสูญเสียอำนาจอำนาจบังคับเหนือบุคคลให้อยู่ในขอบเขตที่รัฐสามารถควบคุมได้ เพราะฉะนั้นพระราชบัญญัติสัญชาติในฐานะเครื่องมือของรัฐที่จะรักษาความเป็นชาติ นอกจากจะเป็นนัยของความรู้สึกทำให้

คนที่มีสัญชาติเดียวกันสำนึกถึงความเป็นชาติร่วมกันแล้ว ยังถือเป็นการสร้างความชอบธรรม  
ให้แก่รัฐในการใช้อำนาจปกครองเหนือตัวบุคคลอีกนัยหนึ่งด้วย



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทสรุปและเสนอแนะ

การแสดงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลในปัจจุบันถูกจัดอยู่ในรูปของการแสดงสถานะทางกฎหมายโดยใช้สัญชาติมาเป็นกลไกหลักที่จะอ้างถึงความเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับบุคคล ประกอบกับหลักปฏิบัติทางกฎหมายระหว่างประเทศระบุว่า เป็นอำนาจโดยชอบธรรมของรัฐอธิปไตยต่างๆที่จะบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้ในการกำหนดสัญชาติ โดยรัฐอื่นไม่สามารถแทรกแซงได้ การมีสัญชาติของรัฐใดจึงเท่ากับการเป็นพลเมืองของรัฐนั้นตามไปด้วย เพราะการได้มาซึ่งสัญชาติย่อมหมายถึงสิทธิต่างๆที่จะได้รับจากการเป็นพลเมืองของรัฐ

หากแต่การมีสัญชาติไม่ได้หมายถึงการได้รับสิทธิของความเป็นพลเมืองเพียงอย่างเดียวเท่านั้น โดยยังหมายถึงการมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อรัฐอีกเช่นกัน การมีสัญชาติกับการไร้สัญชาติจึงมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง โดยจะพบว่าหากบุคคลมีสัญชาติของรัฐที่อาศัยอยู่ก็ย่อมจะได้รับสิทธิของความเป็นพลเมืองที่จำเป็น ทั้งสิทธิในการเข้าถึงสวัสดิการ เช่น การรักษาพยาบาล การศึกษาที่ได้รับจากรัฐ พร้อมๆกับการกำหนดหน้าที่ให้พลเมืองต้องปฏิบัติ เช่น การเสียภาษีให้แก่รัฐ การเข้ารับการตรวจเลือกทหาร หรือภายใต้รัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบันก็ได้กำหนดให้พลเมืองไทยที่บรรลุนิติภาวะต้องมีหน้าที่ในการเลือกตั้ง ล้วนแล้วแต่ชี้ให้เห็นถึงสิทธิและหน้าที่ของความเป็นพลเมืองที่มาพร้อมกับการมีสัญชาติของรัฐ ตรงข้ามกับการไร้สัญชาติของบุคคลที่ไม่ได้เป็นพลเมืองของรัฐเจ้าของอธิปไตยเหนือดินแดนที่อาศัยอยู่อย่างสิ้นเชิง ซึ่งแม้จะไม่มีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อรัฐเจ้าของดินแดน แต่ก็ไม่ปรากฏอีกเช่นกันว่ามีสิทธิของการเป็นพลเมืองให้แก่คนต่างด้าว

การมีสัญชาติของรัฐใดรัฐหนึ่งนั้น จึงหมายถึงการอยู่ภายใต้อำนาจปกครองของรัฐซึ่งเป็นการกำหนดขึ้นเพื่อที่จะให้ความคุ้มครองต่อพลเมืองทั้งภายในเขตอธิปไตยของตน และยังรวมถึงการให้ความคุ้มครองต่อพลเมืองของตนที่อยู่นอกรัฐอีกด้วย

การศึกษาแนวความคิดทางการเมืองเบื้องหลังพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายสำคัญอยู่ที่การค้นหาและวิเคราะห์แนวความคิดทางการเมืองที่อยู่เบื้องหลังการกำหนดพระราชบัญญัติสัญชาติตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน กล่าวคือครั้งแรกที่มีกฎหมายสัญชาติไทยอย่างเป็นทางการโดยลักษณะกำหนดเป็นพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456 อันมีผลสืบเนื่องทางความคิดมาถึงปัจจุบันในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 โดยเป็นการพิจารณาว่าพระราชบัญญัติสัญชาติซึ่งมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การกำหนดพลเมืองและการควบคุมคนของรัฐมีวิวัฒนาการเป็นมาอย่างไร ซึ่งจะมีความสัมพันธ์กับจุดมุ่งหมายของการศึกษาอีกประการคือ



การศึกษาถึงวิธีการกำหนดและให้ความหมายการเป็นพลเมืองของรัฐในปัจจุบัน โดยเฉพาะจากพระราชบัญญัติสัญชาติว่ามีปฏิสัมพันธ์กับบริบททางการเมืองและสังคมอย่างไร การศึกษานี้ยังได้ย้อนกลับไปพิจารณาถึงการกำหนดและควบคุมตัวตนในระบบไพร่ของไทยก่อนการเข้าสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่อีกทางหนึ่ง เพื่อที่จะดูว่ามีความสืบเนื่องทางความคิดที่มาประสานกับการกำหนดตัวตนในรัฐสมัยใหม่หรือไม่อย่างไร

จุดมุ่งหมายประการสุดท้ายของการศึกษานี้เกิดจากการพิจารณาพระราชบัญญัติสัญชาติในฐานะนโยบายหนึ่งที่มาพร้อมกับการเข้าสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ และกลายเป็นเครื่องมือของรัฐในการสร้างสำนึกของความเป็นชาติมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนั้น มีปัญหาในทางปฏิบัติอย่างไร โดยเฉพาะด้านที่เป็นหลักความคิดของการกำหนดสัญชาติคือหลักสายโลหิต (jus sanguinis) และหลักดินแดน (jus soli) โดยได้นำเอากรณีปัญหาการเพิกถอนสัญชาติไทยที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อปีพ.ศ.2545 มาวิเคราะห์ประกอบการศึกษา การศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้ได้ค้นคว้าจากเอกสารหลักฐานต่างๆที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการสัมภาษณ์พูดคุยกับที่ผู้เกี่ยวข้องเพื่อทำความเข้าใจเนื้อหาพระราชบัญญัติสัญชาติ ทั้งในส่วนของแนวความคิดทฤษฎีที่ใช้เป็นกรอบในการศึกษา และข้อมูลที่ได้จากภาคสนามเพื่อศึกษาถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติระหว่างพระราชบัญญัติสัญชาติในฐานะที่เป็นกฎหมายกับสภาพความจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

ผลที่ได้จากการศึกษาแบ่งออกเป็นสองส่วน คือส่วนที่ว่าด้วยการศึกษาการกำหนดคนของรัฐ (subjects) และส่วนของกรณีศึกษาที่ว่าด้วยปัญหาในทางปฏิบัติของการกำหนดความเป็นพลเมืองโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ ดังนี้

## 6.1 ผลการศึกษาการกำหนดความเป็นคนของรัฐ

### การกำหนดความเป็นคนของรัฐในอดีต

จากการศึกษาได้พบว่าความเป็นคนของรัฐในอดีตหรือช่วงก่อนการเข้าสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่นั้น เป็นการกำหนดคนของรัฐที่อิงอยู่กับระบบศักดินา กล่าวคือ ได้ยึดถือลำดับชั้นทางสังคมอันเกิดจากการถือครองที่ดินมาเป็นเกณฑ์ชี้วัดฐานะทางสังคม เพราะฉะนั้นผู้ที่อยู่ใต้ปกครองของรัฐหรือพลเมืองสามัญที่ถือครองที่ดินไม่เกิน 25 ไร่ นั่นก็คือไพร่ที่เป็นสามัญชนทั้งชายและหญิงที่ไม่ได้เป็นมูลนายและไม่ได้เป็นทาส โดยไพร่จำเป็นต้องขึ้นสังกัดตามกรมกองแห่งใดแห่งหนึ่งที่ถือเป็นการรับรองสถานะไพร่ตามกฎหมายอีกทางหนึ่งด้วย โดยมีประเด็นที่ได้จากการศึกษาดังนี้

ก. ความจงรักภักดีมีผลต่อการกำหนดความเป็นคนของรัฐและเสถียรภาพของผู้ปกครอง โดยจะพบว่าคนที่อยู่ในระบบไพร่โดยขึ้นสังกัดอยู่ตามกรมกองต่างๆ จะมีผลต่อการสร้างความมั่นคงทางอำนาจในการปกครองให้แก่ผู้ปกครองและอาณาจักร หากปรากฏว่าไพร่และมูลนายที่

ควบคุมกรมกองต่างๆ มีความจงรักภักดีต่อศูนย์กลางอำนาจของอาณาจักร เพราะในทางสัญลักษณะแล้ว การที่ผู้ปกครองได้ครอบครองกำลังคนรวมถึงการขยายอาณาเขตของอาณาจักรออกไปให้มากที่สุด ก็เท่ากับเป็นการส่งเสริมบารมีให้แก่ผู้ปกครองอีกทางหนึ่ง ผู้ปกครองจึงต้องสร้างความรู้สึกรักภักดีให้เกิดขึ้นกับผู้ที่อยู่ใต้ปกครองลงไป เห็นได้จากการกวาดต้อนผู้คนมาจากเมืองอื่นในแต่ละครั้ง พระมหากษัตริย์มักจะปฏิบัติต่อผู้คนต่างเชื้อชาติ ไม่ว่าจะเป็ลาว มอญ ญวน พม่า ในฐานะที่เสมอกับคนไทยด้วยการจัดให้ผู้คนเหล่านี้เข้าสู่การควบคุมด้วยระบบไพร่ และให้อยู่รวมกันเป็นชุมชนของตนเอง

ข.ไพร่ถูกกำหนดให้มีบทบาทหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติมากกว่าที่จะมีสิทธิที่ได้รับจากรัฐ ในฐานะที่อยู่ใต้การปกครองเช่นเดียวกับความเป็นพลเมืองในปัจจุบันจะพบว่าไพร่มีสิทธิที่ได้รับจากรัฐก็ต่อเมื่อต้องการพึ่งกระบวนการยุติธรรมจากรัฐ เช่นเมื่อเกิดการพิพาทระหว่างไพร่ด้วยกันเองก็ต้องมีหลักฐานยืนยันว่าไพร่นั้นมีสังกัดกรมกองที่แน่นอนไม่ได้เป็นไพร่หนีสังกัด จึงจะได้รับสิทธิของไพร่ในทางกฎหมาย ตรงข้ามกับหน้าที่ที่พึงมีต่อรัฐ โดยจะพบว่าไพร่มีฐานะเป็นแรงงานของรัฐในทางเศรษฐกิจด้วยการเป็นกำลังการผลิตให้แก่รัฐในรูปแบบต่าง ๆ เช่นการก่อสร้างสถานที่ราชการ การส่งส่วยทั้งในรูปของเงินและสิ่งของที่จำเป็นต่อรัฐ ในภาวะคับขัน ไพร่จะถูกเกณฑ์ให้เข้าร่วมสงครามเพื่อช่วยปกป้องอาณาจักร

ค.การกำหนดสถานะคนของรัฐไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติ นับตั้งแต่อดีตที่มีการกวาดต้อนผู้คนมาจากอาณาจักรรอบข้าง ไม่ว่าจะเป็นมอญ พม่า ลาว เขมร ญวน หรือมลายูที่มักจะปรากฏว่าคนเหล่านี้ถูกนำเข้ามาอยู่ภายใต้การควบคุมคนด้วยระบบไพร่เช่นเดียวกับคนไทยที่อยู่ในระบบไพร่ จึงเห็นได้ว่าการเปิดรับคนเข้ามาอยู่ในการปกครองของรัฐในอดีตมักจะเอื้อให้เกิดการผสมกลมกลืนของคนเชื้อชาติต่าง ๆ โดยไม่ได้มีการแบ่งแยกหรือเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติแต่อย่างใด นอกจากนี้ยังพบว่าไพร่ไทยคือไพร่ที่สืบสายโลหิตมาจากไพร่ที่เป็นไทยด้วยกันนั้นไม่ได้สื่อให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างเชื้อชาติของคนที่อยู่ในระบบ ไม่ว่าจะเป็ไพร่ไทย ไพร่ลาว ไพร่มอญซึ่งไม่ได้เน้นให้เห็นความเป็นเชื้อชาติของไพร่ เพราะฉะนั้นความรู้สึกว่ามีเชื้อชาติร่วมกันยังไม่ถูกขบเน้นให้เป็นประเด็นของการกำหนดความเป็นไพร่มากนัก เพราะเหตุที่ต้องพึ่งพาแรงงานของไพร่เหล่านี้ แต่จะพบได้ว่าประเด็นทางเชื้อชาติจะถูกให้ความสำคัญทันทีเมื่อต้องการห้ามปรามคนต่างเชื้อชาติและวัฒนธรรมอยู่กินฉันท์สามีภรรยา กับหญิงไทย เช่นที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายตราสามดวง ห้ามมิให้ยกลูกสาวหลานสาวเป็นภรรยาของชาวอังกฤษ ฮอลันดา ชาวมลายู ด้วยเหตุผลของความแตกต่างทางศาสนาและจารีตประเพณีต่าง ๆ อันจะนำมาสู่ข้อสรุปที่ว่า การกำหนดความเป็นคนของรัฐในส่วนที่เข้ามาอยู่ในระบบไพร่ โดยเฉพาะคนต่างชาติที่พิจารณาจากความสอดคล้องต้องกันทางศาสนาและวัฒนธรรมมากกว่าจะให้ความสำคัญต่อเชื้อ

ชาติ ดังนั้นความเป็นไทยในด้านที่เป็นเชื้อชาติและวัฒนธรรมจึงไม่ใช่ปัจจัยสำคัญที่จะกำหนดคนให้เข้าสู่ระบบไพร่ในอดีต

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าต่อมาระบบไพร่จะเสื่อมประสิทธิภาพลงและถูกยกเลิกไป พร้อม ๆ กับการนำเข้าความคิดการเป็นรัฐสมัยใหม่จากตะวันตกมาปรับใช้ด้วยการรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลาง การกำหนดสถานะคนในบังคับจึงถูกนำมาใช้ควบคุมคนที่อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลสยามเพียงชั่วคราว เพราะได้พบว่าการควบคุมคนในบังคับดังกล่าวเป็นแต่เพียงการแสดงสถานะบุคคลตามกฎหมาย ไม่ได้มีสิทธิอันเกิดจากการเป็นคนในบังคับของรัฐเจ้าของดินแดนแต่อย่างใด จึงทำให้คนที่อยู่ในบังคับของสยามขณะนั้นต่างพากันไปสมัครเป็นคนในบังคับของตะวันตก เพราะได้รับสิทธิคุ้มครองจากการเป็นคนในบังคับมากกว่าการเป็นคนในบังคับของสยาม ทำให้รัฐบาลไม่สามารถควบคุมและดูแลคนในบังคับสยามเหล่านี้ได้อย่างแท้จริง จนกระทั่งได้มีการยกเลิกสถานะคนในบังคับไปในที่สุด

#### การกำหนดความเป็นคนของรัฐในปัจจุบัน

การเป็นคนของรัฐไทยในปัจจุบันถูกกำหนดขึ้นด้วยพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 โดยความเป็นคนไทยถูกกำหนดด้วยสัญชาติเป็นครั้งแรกเมื่อมีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456 แม้ว่าจะก่อนนั้นจะได้มีการประกาศพระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ.130บังคับใช้ก็ตาม แต่สถานะของผู้ที่แปลงชาติมาเป็นไทยหรือผู้ที่มีสัญชาติไทยอยู่เดิมนั้นถูกเรียกว่าคนในบังคับสยาม จากการศึกษาสามารถสรุปประเด็นสำคัญของการกำหนดความเป็นคนไทยในปัจจุบันได้ดังนี้

ก. แนวความคิดเรื่องความจงรักภักดีต่อผู้ปกครองยังถูกนำมาใช้เพื่อสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลเหมือนในอดีต โดยจะพบว่าตั้งแต่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456 เป็นต้นมา ความจงรักภักดีได้ถูกนำมาปรับใช้เพื่อรักษาความมั่นคงและสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐ โดยเฉพาะความเป็นชาติ ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้ผู้แปลงชาติมาเป็นไทยต้องเข้าสาบานตนว่าจะจงรักภักดีต่อประเทศชาติ แม้ว่าต่อมาแนวความคิดเรื่องความจงรักภักดีจะถูกนำมากำหนดให้คนต้องไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ เช่นที่พบว่าหากบุคคลที่ได้สัญชาติไทยด้วยการแปลงสัญชาติหรือการได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดนโดยมีบิดาเป็นคนต่างด้าว และมีพฤติกรรมที่สุ่มเสี่ยงต่อความมั่นคงของรัฐ เช่นการปกปิดข้อเท็จจริงในการขอสัญชาติไทย หรือยังปรากฏว่าได้ถือสัญชาติเดิมของตนอยู่ กระทำการเหยียดหยามประเทศชาติ หรือกระทำการที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ก็มีผลให้รัฐต้องถอนสัญชาติไทยของบุคคลเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของการแพร่ขยายอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ในประเทศแถบอินโดจีนมีผลทำให้รัฐบาลไทยต้องสั่งห้ามการได้สัญชาติไทย รวมถึงการถอนสัญชาติไทยของบุคคลที่มีบิดามารดาต้องตามลักษณะที่

กำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 (ปว.337) ด้วยเหตุผลที่อ้างว่าคนที่มีลักษณะตามประกาศฉบับที่ 337 มิได้มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย

ทั้งนี้ยังจะเห็นได้ว่าความจงรักภักดีต่อประเทศชาติมักจะถูกนำมาอ้างเพื่อเป็นเกณฑ์ในการกำหนดความเป็นพลเมืองไทย และยิ่งพบว่าบ่อยครั้งที่รัฐนำเอาเหตุผลของความมั่นคงแห่งชาติมาสร้างความชอบธรรมให้แก่ตนในการใช้อำนาจเข้าแก้ปัญหาและจัดการต่อผู้ที่รัฐคิดว่าไม่จงรักภักดีต่อประเทศไทย การกำหนดความมีสัญชาติไทยจึงกระทำอยู่บนหลักของความจงรักภักดีต่อประเทศชาติ ตามที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติฉบับแรกเป็นต้นมา

ข. การแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติบางฉบับ มีผลต่อการกำหนดความเป็นคนไทย จากการศึกษพบว่า การได้สัญชาติตามหลักสายโลหิต (jus sanguinis) และหลักดินแดน (jus soli) ที่ใช้เป็นหลักในการกำหนดคนไทยนั้น รัฐได้ให้ความสำคัญต่อหลักสายโลหิตเช่นเดียวกับนานาประเทศที่เห็นว่าหลักสายโลหิตสามารถแสดงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคลได้ใกล้ชิดกว่าหลักดินแดน พร้อมกันนี้หลักดินแดนก็ไม่ได้ถูกปฏิเสธจากรัฐโดยสิ้นเชิง แต่จะพบว่าการแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติตั้งแต่ พ.ศ.2495 เป็นต้นมา ได้ส่งผลกระทบต่อความเป็นคนไทยโดยหลักดินแดนมาตลอด ทั้งยังพบด้วยว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติสัญชาติเพื่อกำหนดคนไทยนั้น มักจะเป็นการปรับเปลี่ยนเพื่อให้เหมาะสมกับบริบททางสังคมและการเมืองที่แวดล้อมอยู่ในแต่ละขณะ เห็นได้จากพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2496 ที่ยกเลิกการได้สัญชาติโดยหลักดินแดน เพราะเกิดจากความไม่สงบในประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้มีผู้อพยพหลบหนีเข้ามายังประเทศไทยมากขึ้น หรือที่เห็นได้ชัดคือประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ที่กำหนดเงื่อนไขของการได้สัญชาติไทยด้วยหลักดินแดนให้บุคคลที่มีลักษณะตามประกาศไม่มีสิทธิได้รับสัญชาติไทย

นอกจากนี้ยังพบว่า การเปลี่ยนแปลงการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดในแต่ละครั้ง มีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาความมั่นคงของชาติด้วยการถ่วงดุลคนที่มีองค์ประกอบต่างด้าวเป็นหลัก และยิ่งแสดงให้เห็นว่ามาตรการกำหนดเงื่อนไขของการเป็นคนไทยในช่วงพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 เป็นต้นมา ไม่ว่าจะประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 และมาตรา 7 ทวิ ในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 พ.ศ.2535 มีแนวโน้มยอมรับการผสมกลมกลืนคนต่างด้าวโดยการให้สัญชาติไทยตามหลักดินแดนลดลง สะท้อนให้เห็นว่าเหตุการณ์ความไม่สงบในประเทศใกล้เคียงตั้งแต่ พ.ศ.2500 เป็นต้นมา ทำให้การกำหนดสัญชาติไทยด้วยหลักดินแดนมีความรัดกุมมากขึ้นกว่าเดิม

ค. ก่อนพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 พ.ศ.2535 รัฐให้ความสำคัญต่อการกำหนดสัญชาติไทยแก่บุตรตามหลักสายโลหิตทางบิดามากกว่ามารดา จากการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า นับตั้งแต่พระราชบัญญัติสัญชาติฉบับแรกจนถึงพระราชบัญญัติ

สัญญาชาติ พ.ศ.2508 ฉบับดั้งเดิม สัญชาติของหญิงไทยถูกจัดให้เป็นสัญชาติสำรองในการกำหนดสัญชาติไทยให้แก่บุตรตามหลักสายโลหิต และที่มีความรุนแรงมากกว่านั้นคือการปฏิเสธสัญชาติของหญิงไทยในการกำหนดสัญชาติให้แก่บุตรตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 จากการกำหนดให้สัญชาติของหญิงไทยมีความสำคัญน้อยกว่าชายไทยนั้น สะท้อนให้เห็นถึงความคิดชายเป็นใหญ่ภายในสังคมไทยได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งเป็นทิศทางการดำเนินการเป็นของรัฐในระบบไพร่ที่ให้ความสำคัญต่อการเป็นแรงงานให้แก่รัฐของผู้ชายมากกว่าผู้หญิง นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำในการกำหนดสัญชาติให้แก่บุตรของหญิงไทยยังได้แสดงถึงข้อเท็จจริงที่ขัดแย้งกับการได้สัญชาติด้วยหลักสายโลหิตที่เห็นว่าความสัมพันธ์ทางสายโลหิตสามารถสืบทอดจากคนรุ่นหนึ่งไปสู่อีกรุ่นหนึ่งได้อีกด้วย

## 6.2 ผลการศึกษากรณีปัญหาการเพิกถอนสัญชาติไทย

การศึกษากฎหมายการเพิกถอนสัญชาติไทยที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่ ตามประกาศของอำเภอแม่เมาะเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2545 นั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาในทางปฏิบัติของพระราชบัญญัติสัญชาติ อันจะสะท้อนความเป็นไปได้ของการบังคับใช้กฎหมายกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของคน โดยแบ่งเป็นประเด็นต่างๆดังนี้

ก. สัญชาติที่เป็นเครื่องบ่งชี้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคลถูกกำหนดอยู่บนความคิดของการมีความสัมพันธ์ภายในพื้นที่อธิปไตยของรัฐ จากการศึกษากรณีปัญหาที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่ แล้วพบว่ามีความขัดแย้งทางความคิดในความสัมพันธ์ดังกล่าว โดยเฉพาะพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลจากอำนาจรัฐเช่นอำเภอแม่เมาะ ซึ่งมีความเป็นชุมชนชายแดนอยู่สูง เนื่องจากเป็นพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างไทยกับพม่าโดยมีภูเขาเป็นเขตแดน แต่จะพบว่าตั้งแต่อดีตจนถึงปลายทศวรรษ 2510 ประเทศไทยไม่ได้แสดงอำนาจรัฐทั้งที่อยู่เหนือพื้นที่และตัวบุคคลอย่างชัดเจน ทำให้มีการเคลื่อนย้ายไปมาของผู้คนในบริเวณชายแดนไทย-พม่าอยู่ตลอด ส่งผลให้การกำหนดตัวคนไทยมีความซับซ้อนมากกว่าพื้นที่อื่น ทั้งนี้ยังได้สะท้อนถึงการควบคุมคนด้วยสัญชาติว่ามีความขัดแย้งระหว่างคนกับพื้นที่ ซึ่งรัฐมักจะอาศัยพื้นที่เป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ของตนกับปัจเจก ในขณะที่การเคลื่อนที่ของคนในพื้นที่ชายแดนมีอยู่สูง เห็นได้จากการอพยพของคนบางส่วนในตำบลท่าตอน อำเภอแม่เมาะเพื่อเข้าไปอาศัยทำกินที่บ้านสบยอน เขตประเทศพม่าในปัจจุบัน ไม่ว่าจะด้วยความไม่ทราบว่าเป็นพื้นที่ของประเทศใดหรือด้วยความเชื่อว่าเป็นพื้นที่ของประเทศไทย แต่ก็ได้ถูกเจ้าหน้าที่รัฐตัดสินว่าไม่ใช่คนไทยจากการที่ไปอยู่อาศัยที่บ้านสบยอน โดยจะเห็นได้จากการได้รับบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ที่แม้จะได้พิสูจน์ความเป็นคนไทยของตนจนได้สัญชาติไทยในเวลาต่อมา แต่ก็ต้องถูกเพิกถอนสัญชาติไทยไปในที่สุด

ข. สัญชาติเป็นแนวความคิดอย่างหนึ่งที่ปฏิเสธความแตกต่างและความหลากหลายทางเชื้อชาติ จากการศึกษาพื้นที่อำเภอแม่เมาะพบว่ามี ความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ไม่ว่าจะเป็นไทยใหญ่ ไทยล้านนา จีนฮ่อ มูเซอ ลาว โดยกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้มีวัฒนธรรมที่ต่างไปจากวัฒนธรรมกระแสหลักของไทย จึงมีผลให้ลักษณะการดำรงชีวิต ทั้งภาษาและวิถีปฏิบัติในชีวิตประจำวันแตกต่างจากแบบแผนของความเป็นไทยที่ถูกกำหนดจากส่วนกลาง ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐปฏิเสธความเป็นคนไทยของบุคคลดังกล่าว เช่นที่ปรากฏกับชาวเขาเผ่ามูเซอที่อยู่อาศัยตามบริเวณภูเขาในเขตอำเภอแม่เมาะ ที่ไม่สามารถสื่อสารด้วยภาษาราชการ ประกอบกับการไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งพอที่จะอ้างถึงภูมิลำเนาที่แน่นอนได้ แม้จะปรากฏว่าได้อยู่อาศัยในเขตประเทศไทยมาหลายชั่วอายุคนแล้วก็ตาม

ค. การพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคลด้วยการมีสัญชาตินั้น สามารถอ้างจากหลักฐานโลหิตได้นำเชื่อถือกว่าหลักดินแดน ดังจะพบว่าหลังจากการประกาศเพิกถอนสัญชาติไทยของอำเภอแม่เมาะแล้ว ได้มีผู้ที่ถูกถอนสิทธิความเป็นคนไทยบางส่วนออกมาพิสูจน์สิทธิของตนด้วยการเชื่อมโยงความสัมพันธ์กับบรรพบุรุษที่อยู่พยมาอาศัยอยู่ในตำบลท่าตอนรุ่นแรก ๆ ด้วยการทำสาแหรกหรือแผนผังเครือญาติ (family tree) เพื่อแสดงความสัมพันธ์ทางสายโลหิตกับบิดามารดาที่เป็นคนไทยตามหลักการได้สัญชาติด้วยการสืบสายโลหิต นอกจากนี้ยังได้มีการพิสูจน์ความเป็นคนไทยจากการตรวจหาความเกี่ยวข้องทางพันธุกรรม (DNA) กับเครือญาติที่ยังมีชีวิตอยู่เพื่อสร้างจุดเชื่อมโยงความเป็นคนไทยของตน

ง. ความมีสัญชาติหรืออีกนัยหนึ่งคือการเป็นพลเมืองของรัฐมีผลต่อการเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ที่ได้รับจากรัฐ ดังที่พบว่า การเป็นพลเมืองไทยหรือผู้มีสัญชาติไทยตามกฎหมายนั้นมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตในสังคมเป็นอย่างยิ่ง เห็นได้จากการขาดบัตรประจำตัวประชาชนที่ใช้อย่างสถานบุคคลตามกฎหมายจึงหมายถึงการขาดสิทธิต่าง ๆ ที่จะได้รับจากรัฐตามไปด้วย เช่นที่เกิดกับผู้ที่ถูกถอนสิทธิความเป็นคนไทยทำให้ไม่สามารถที่จะเดินทางออกนอกเขตพื้นที่ที่กำหนดได้ หรือต้องประสบปัญหาในการออกจากราชการเนื่องจากไม่มีสัญชาติไทย กล่าวได้ว่าการมีสัญชาติของปัจเจกบุคคล ไม่เพียงแต่จะเป็นการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายแล้ว ยังถือเป็นการเปิดทางให้เข้าสู่การรับสิทธิต่าง ๆ ในสังคมอีกด้วย

สำหรับสมมติฐานของการศึกษาที่กล่าวถึงความมีสัญชาติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ว่ามีความสืบเนื่องมาจากแนวความคิดทางการเมืองทั้งของตะวันตกและของไทย ซึ่งมีผลทำให้ความเป็นพลเมืองในปัจจุบันถูกกำหนดโดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคลเป็นสำคัญ จากการศึกษาพบว่าแนวความคิดที่ใช้ในการรักษาความสัมพันธ์ดังกล่าวมีลักษณะที่เหมือนกันระหว่างของไทยและของตะวันตกคือความจงรักภักดี ที่จะเป็นตัวกำหนดความมีสัญชาติของปัจเจกบุคคล กล่าวคือก่อนการเป็นรัฐสมัยใหม่ของไทย ความจงรักภักดีถูก

นำมาใช้โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาเสถียรภาพของศูนย์กลางของอำนาจ โดยเป็นการปลูกฝังให้แก่ผู้อยู่ใต้ปกครองทั้งหลายเชื่อว่าผู้ปกครองอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าคนธรรมดาสามัญ หรือความสามารถในการคุ้มครองคนที่อยู่ใต้ปกครองของผู้ปกครองตามความเชื่อในศาสนา ซึ่งมีผลต่อการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครองด้วยการยินยอมอยู่ภายใต้อำนาจ และแม้ว่าการกำหนดความสัมพันธ์ดังกล่าวจะถูกเปลี่ยนมาเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคลที่อยู่ใต้ปกครองโดยตรง แต่ก็ทำให้เห็นว่าเป็นคนไทยโดยการมีสัญชาติของรัฐเจ้าของดินแดนนั้น ยังมีแนวความคิดการจงรักภักดีปรากฏให้เห็นในพระราชบัญญัติสัญชาติไทยอยู่เสมอ

นอกจากนี้ยังเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกโดยใช้สัญชาติเป็นตัวแสดงความสัมพันธ์นั้น ได้ใช้หลักคิดในการได้สัญชาติที่คล้ายกันระหว่างของไทยกับของตะวันตกคือการได้สัญชาติด้วยการสืบสายโลหิต โดยจะเห็นว่าความเป็นคนไทยก่อนมีพระราชบัญญัติสัญชาติมาบังคับใช้ ได้ถูกกำหนดโดยมูลนิติธรรมประเพณี โดยระบุให้ความเป็นไทยสามารถสืบจากสายโลหิตของบิดาหรือมารดาที่เป็นไทย เช่นเดียวกับความคิดที่ปรากฏอยู่ในหลักการได้สัญชาติด้วยการสืบสายโลหิตของตะวันตก ที่เชื่อว่าสัญชาติที่เกิดจากการสืบสายโลหิตสามารถรักษาความสัมพันธ์ภายในชาติไว้ได้ยั่งยืน

กล่าวได้ว่าสัญชาติในปัจจุบันถูกใช้ในรูปแบบกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลอันเป็นผลมาจากความรู้สึกของความเป็นชาติสมัยใหม่ ทำให้สัญชาติไม่ได้เป็นการแสดงความสัมพันธ์ในทางกฎหมายเพียงด้านเดียว แต่ยังเป็นการแสดงลักษณะร่วมกันของบุคคลที่มีความผูกพันหรือความเกี่ยวข้องกับเชื้อชาติและวัฒนธรรมใดวัฒนธรรมหนึ่งอีกด้วย

### 6.3 ข้อเสนอแนะ

1. ในฐานะที่พระราชบัญญัติสัญชาติเป็นนโยบายหนึ่ง ควรได้มีการพิจารณาว่าเมื่อนำไปปฏิบัติแล้วมีความสอดคล้องกันระหว่างข้อกำหนดในการได้สัญชาติไทยกับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นหรือไม่ เช่นที่เป็นปัญหาในปัจจุบันจากการมีผลบังคับของมาตรา 7 ทวิ ที่กำหนดให้บุตรของผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย หรือได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองชั่วคราว และเข้าเมืองมาโดยได้รับอนุญาตเฉพาะราย เป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิได้รับสัญชาติไทยด้วยหลักดินแดนและยังต้องกลายเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ทั้งๆที่ข้อเท็จจริงแสดงให้เห็นว่าบุตรเกิดในประเทศไทย และบิดามารดาของบุตรนั้นได้อาศัยอยู่ในประเทศไทยมาหลายชั่วอายุคน เพียงพอที่จะแสดงให้เห็นว่ามีภูมิลำเนาอยู่ในเขตประเทศไทย โดยปัญหาดังกล่าวได้สะท้อนว่า ในทางหนึ่งถือเป็นการผลิตซ้ำความเป็นต่างด้าวให้แก่บุคคลที่เกิดในประเทศไทยอย่างไม่สิ้นสุด และยังได้สะท้อนให้เห็นการละเมิดสิทธิของความเป็นมนุษย์ในอีกทางหนึ่งด้วย

2.ควรมีการศึกษาพระราชบัญญัติสัญชาติโดยละเอียด เพื่อดูว่าการปรับเปลี่ยนพระราชบัญญัติสัญชาติของไทยในแต่ละช่วง คือพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456, พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 และพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ที่เกิดจากการเปลี่ยนนโยบายของรัฐมีผลต่อความเป็นคนไทยหรือไม่อย่างไร รวมถึงการศึกษาแนวโน้มของการกำหนดความเป็นคนไทยในอนาคตว่าพระราชบัญญัติสัญชาติควรมีความยืดหยุ่นและมีวิธีการทำความเข้าใจต่อความเป็นคนไทยที่ยอมรับความแตกต่างหลากหลายทางเชื้อชาติและวัฒนธรรมได้อย่างไร

3.ตามที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ได้จัดประชุมระดมความคิดเห็นจากภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ ภาควิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ เพื่อร่วมกันกำหนดร่างยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิบุคคลนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้มีผลบังคับใช้นั้น จะเห็นว่ายุทธศาสตร์ดังกล่าวมาจากแนวคิดสำคัญที่ครอบคลุมประเด็นต่างๆ ได้แก่ การให้ความสำคัญต่อคุณค่าของความหลากหลายทางวิถีชีวิตและวัฒนธรรม, การตระหนักถึงความเท่าเทียมของศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ตลอดจนสิทธิขั้นพื้นฐาน และทัศนคติที่ดีต่อกัน การยอมรับถึงข้อเท็จจริงที่ว่าผู้อพยพเข้ามาในประเทศไทยบางกลุ่มไม่สามารถกลับไปอาศัยในประเทศเดิมของตนได้ ตลอดจนการสร้างสมดุลระหว่างหลักสิทธิมนุษยชน ความมั่นคงของมนุษย์และความมั่นคงของชาติ โดยยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้มีแนวทางแก้ไขปัญหโดยอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนของสังคม ทั้งในประเทศและแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิบุคคล ได้กำหนดยุทธศาสตร์ย่อยออกเป็น 4 ประการ ดังนี้<sup>1</sup>

1.ยุทธศาสตร์การกำหนดสถานะ โดยจัดให้มีการกำหนดสถานะที่เหมาะสมแก่กลุ่มเป้าหมายทุกกลุ่ม รวมถึงการจัดทำเอกสารแสดงตนให้แก่บุคคลที่ยังขาดหลักฐานแสดงตนทางกฎหมาย

2.ยุทธศาสตร์ด้านการให้สิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น การดูแลคุ้มครองบุคคลให้ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์อย่างทั่วถึง

3.ยุทธศาสตร์การดำเนินการเชิงสร้างสรรค์เพื่อป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่ โดยเพิ่มความเข้มงวดในการป้องกันและสกัดกั้นการเดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้อง

4.ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ กำหนดแนวทางดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมมือกันในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์

<sup>1</sup> อ้างจาก [http://www.archanwell.org/autopage/show\\_page.php?t=1&s\\_id=108&d\\_id=108](http://www.archanwell.org/autopage/show_page.php?t=1&s_id=108&d_id=108)



นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิบุคคลยังได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายไว้ 6 ประเภท ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นกลุ่มคนที่แสดงถึงศักยภาพในการผสมกลมกลืนเข้ากับสังคมไทยได้ อันประกอบไปด้วย<sup>2</sup>

1. กลุ่มบุคคลที่อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นเวลานาน ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่ทางราชการมีนโยบายกำหนดสถานะให้อยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นการถาวร และกลุ่มที่ทางราชการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติควบคุมไว้

2. กลุ่มบุคคลที่ศึกษาอยู่ในสถานศึกษาในประเทศไทย แต่ไม่มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยครอบคลุมตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงระดับอุดมศึกษา

3. กลุ่มบุคคลที่ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศ เช่น บุคคลที่มีผลงาน ความรู้ ความเชี่ยวชาญที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ

4. กลุ่มบุคคลที่ไม่ทราบแหล่งที่มา อาจมีสาเหตุมาจากการถูกทอดทิ้งตั้งแต่เด็ก ทั้งยังไม่ปรากฏว่ามีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศไทยในการรับรองสถานะบุคคล

5. แรงงานต่างด้าว ทั้งที่อพยพมาจากประเทศลาว กัมพูชา และพม่า

6. บุคคลประเภทอื่นๆ เช่น กลุ่มที่ไม่มีคุณสมบัติในการรับรองสถานะ โดยยุทธศาสตร์ได้กำหนดให้มีมาตรการระยะยาวเพื่อพิจารณาสถานะบุคคลประเภทนี้

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าแนวความคิดสำคัญของยุทธศาสตร์ถือเป็นความต้องการของภาครัฐที่จะทำให้บุคคลที่ไม่มีสถานะทางกฎหมายในประเทศไทย ได้กลายเป็นบุคคลที่ถูกกำหนดสถานะบุคคลจากรัฐตามกฎหมาย รวมทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลกลุ่มเป้าหมายในยุทธศาสตร์สามารถมีสิทธิอันเกิดจากการยอมรับสถานะของบุคคลโดยรัฐ และยังกล่าวได้อีกว่ายุทธศาสตร์ดังกล่าวเป็นการแก้ไขปัญหาการเอาวีซ่าเปรียบจากบุคคลบางกลุ่มที่ได้ประโยชน์จากบุคคลที่ไร้สถานะบุคคลตามกฎหมายไทย เช่น แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยเพื่อเป็นลูกจ้างของผู้ประกอบการไทย เนื่องจากขาดหลักฐานแสดงตนตามกฎหมาย ชีวิตของคนเหล่านี้จึงถูกหาประโยชน์จากผู้ประกอบการ เจ้าหน้าที่ของรัฐจนเป็นวัฏจักร การแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลโดยยุทธศาสตร์จึงถูกคาดหวังว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนและความมั่นคงของมนุษย์ได้

ในขณะที่สาระสำคัญของยุทธศาสตร์อยู่ที่การคำนึงถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และสิทธิมนุษยชน เท่ากับการให้น้ำหนักแก่ความมั่นคงของชาติ อันจะมีความแตกต่างจากอดีตที่ผ่านมา สะท้อนให้เห็นความพยายามที่จะจัดการสถานะบุคคลที่สอดคล้องกับแนวคิดหลักของยุทธศาสตร์ที่ยอมรับความแตกต่างหลากหลายทางวัฒนธรรมในทิศทางที่ต่างไปจาก

<sup>2</sup> เรียงเดียวกัน.

วัฒนธรรมหลักของชาติ ย่อมที่จะชี้ให้เห็นว่ายุทธศาสตร์ดังกล่าวให้ความสำคัญต่อการแก้ปัญหาบุคคลที่ไร้สถานะและถูกละเมิดสิทธิของความเป็นมนุษย์ที่มีอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดจากการละเมิดสิทธิของการเป็นพลเมืองที่เกิดจากการยกเว้นสัญชาติไทยกับบุคคลตามมาตรา 7 ทวิ ในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535

แต่คำถามที่ตามมาคือยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิบุคคลดังกล่าว จะมีแนวทางจัดการปัญหาสถานะบุคคลเชิงนโยบายในทิศทางใด เพราะเมื่อย้อนมาพิจารณาแนวคิดของยุทธศาสตร์ในส่วนที่เป็นกรอบความคิดหลักนั้น พบว่ายังไม่มี ความชัดเจนที่จะชี้ให้เห็นว่าเป็นการจัดการปัญหาแบบผสมกลมกลืน (assimilation) คนกลุ่มต่างๆที่ไร้สถานะบุคคลตามกฎหมายในประเทศไทย ให้กลายเป็นคนไทยทั้งในทางกฎหมายและวัฒนธรรม หรือจะเป็นการจัดการปัญหาสถานะบุคคลแบบบูรณาการ (integration) กล่าวคือ เป็นการดำเนินยุทธศาสตร์ในเชิงของการให้สถานะทางกฎหมาย ขณะเดียวกันก็ได้มีการยอมรับวัฒนธรรมต่างๆ ที่สะท้อนเอกลักษณ์เฉพาะกลุ่มเอาไว้ โดยร่างยุทธศาสตร์การจัดการกับปัญหาสถานะและสิทธิบุคคลไม่ได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่าหลังจากการให้สถานะและสิทธิแก่บุคคลกลุ่มเป้าหมายแล้ว จะมีมาตรการรองรับหรือคุ้มกันสิทธิของการเป็นพลเมืองเช่นเดียวกับการเป็นพลเมืองไทยทั่วไปอย่างไร

การแสดงให้เห็นจุดยืนทางความคิดของยุทธศาสตร์ฯ จึงมีความสำคัญในแง่ของการจัดการปัญหาที่มากกว่าการเป็นมุมมองทางด้านกฎหมายแต่เพียงด้านเดียว เพราะจะเห็นว่าการยอมรับในเบื้องต้นที่ยุทธศาสตร์กำหนดไว้เป็นหลักการคือ บุคคลกลุ่มเป้าหมายทั้ง 6 ประเภทข้างต้นจะต้องไม่ปรากฏจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศอื่นใด นั่นคือการไม่มีความสัมพันธ์ทางกฎหมายกับรัฐอื่น หรืออีกนัยหนึ่งคือการเป็นบุคคลที่ไม่มีสัญชาติของรัฐอื่น สะท้อนให้เห็นว่าการจัดการสถานะบุคคลด้วยยุทธศาสตร์ดังกล่าว ยังคงให้ความสำคัญกับปัญหาความมั่นคงของชาติไว้ด้วย ซึ่งไม่ใช่ประเด็นของการรักษาความมั่นคงของมนุษย์แต่เพียงด้านเดียว ปัญหาที่น่าสนใจจึงอยู่ที่การพิสูจน์เพื่อทราบว่าบุคคลที่อยู่ในกลุ่มเป้าหมายของยุทธศาสตร์ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐอื่นจะมีวิธีการพิจารณาอย่างไร ไม่ว่าจะเป็นระยะเวลาที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย หรือความเป็นคนไทยอันเกิดจากการได้รับการศึกษาในสถาบันการศึกษาไทย หรือคุณประโยชน์ที่บุคคลนั้นทำให้แก่ประเทศไทย ที่ล้วนแล้วแต่แสดงให้เห็นข้อกำหนดของบุคคลที่มีแนวโน้มไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติทั้งสิ้น

เพราะฉะนั้น เมื่อพิจารณาในเบื้องต้นอาจกล่าวได้ว่ายุทธศาสตร์ดังกล่าว มีความพยายามที่จะประนีประนอมทางความคิดระหว่างด้านของความมั่นคงของมนุษย์และสิทธิมนุษยชน กับอีกด้านที่เป็นความมั่นคงของชาติ แต่เมื่อพิจารณารายละเอียดทางความคิดและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติแล้ว ยุทธศาสตร์ฯ ควรจะแสดงความชัดเจนไว้ด้วยการจัดการสถานะบุคคลที่ไร้สิทธิในประเทศไทยนั้น จะมีทิศทางการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการยอมรับ

ความแตกต่างทางวัฒนธรรม ซึ่งมีความโน้มเอียงมาทางด้านบูรณาการผู้คนที่ต่างวัฒนธรรมที่มีความสัมพันธ์กับประเทศไทยอย่างยอมรับถึงเอกลักษณ์เฉพาะกลุ่ม หรือจะเป็นการให้สถานะและสิทธิแก่บุคคลโดยพยายามผสมกลมกลืนบุคคลกลุ่มต่างๆ ให้กลายมาเป็นคนไทยในทางความคิดและรูปแบบการดำเนินชีวิต เพราะการสร้างความคิดในระดับของการกำหนดยุทธศาสตร์ย่อมจะส่งผลถึงระดับของการปฏิบัติตามไปด้วย

นอกจากนี้แล้ว การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิบุคคลไม่ควรจะจำกัดเพียงแค่มุมมองทางด้านกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่ควรให้ความสำคัญกับผลกระทบด้านอื่นที่จะตามมา เช่น หลังจากการจัดการสถานะด้วยการให้สัญชาติไทยแก่บุคคลกลุ่มเป้าหมายแล้ว บุคคลเหล่านี้จะเป็นที่ยอมรับของผู้คนในสังคมไทยอย่างไร เพราะปฏิเสธไม่ได้ว่าในปัจจุบันยังคงมีความคิดที่เป็น การเลือกปฏิบัติระหว่างบุคคลอยู่ การมีสัญชาติไทยแต่มีความแตกต่างระหว่างการเป็นพลเมืองชั้นหนึ่งและการเป็นพลเมืองชั้นสองจึงน่าจะประเด็นที่น่าจะมีการกล่าวถึง เพราะการจัดการกับสถานะของบุคคลที่ไร้สิทธิให้กลายมาเป็นบุคคลที่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้าไม่มีมาตรการรองรับด้านอื่นเพื่อจัดการการเลือกปฏิบัติระหว่างพลเมืองด้วยกันแล้ว ทำยที่สุดก็อาจไม่สร้างความมั่นคงแก่ชีวิตของมนุษย์ได้ตามที่ยุทธศาสตร์กำหนดไว้ และยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิบุคคลก็อาจกลายเป็นอีกนโยบายที่สร้างความชอบธรรมให้แก่การรักษาความมั่นคงของชาติมากกว่าการรักษาความมั่นคงของมนุษย์เหมือนเช่นที่ผ่านมา

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กมล สนธิเกษตริณ. กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล. พระนคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514.
- กลาโหม, กระทรวง. กองบัญชาการทหารสูงสุด กรมยุทธศึกษาทหาร. ประวัติศาสตร์การสงครามของไทยในสงครามมหาเอเชียบูรพา. กรุงเทพมหานคร : กรมยุทธศึกษาทหาร, 2540.
- กฎหมายตราสามดวงกับสังคมไทย. เอกสารการสัมมนาทางวิชาการจัดโดยสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, (ม.ป.ท.), 2536.
- การปกครอง, กรม. สรุปการแก้ไขปัญหาการทะเบียนราษฎรในท้องที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่. (เอกสารไม่ตีพิมพ์และเผยแพร่).
- กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, บรรณาธิการ. รอยร้าวในสังคมไทย? บูรณาการกับปัญหาความมั่นคงของชาติ. กรุงเทพมหานคร : สถาบันศึกษาความมั่นคงนานาชาติ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.
- ขจร สุขพานิช. อุทธยาราชธานี. กรุงเทพมหานคร : องค์การคำครุสภา, 2530.
- ขจี้ดิภัย บุรุษพัฒน์. นวนิยาย. กรุงเทพมหานคร : ดวงกมล, 2521.
- คณะกรรมการดำเนินการศึกษาและกำหนดหลักกวีชากรัฐศาสตร์ตามแนวพุทธศาสตร์. รัฐศาสตร์ตามแนวพุทธศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, 2526.
- ความแตกต่างระหว่าง”คนในบังคับ”กับ”คนที่มีสัญชาติ”. [online]. 2547. แหล่งที่มา : [http://www.archanwell.org/webboard/show.php?Category=board\\_12No=111](http://www.archanwell.org/webboard/show.php?Category=board_12No=111)
- จริยาวรรณ อาภรณ์รัตน์. ปัญหาของรัฐบาลไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่เกี่ยวกับคนเอเชียในบังคับอังกฤษและฝรั่งเศส. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัย ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.
- จำลอง อินทวงษ์. คิดว่าเป็นไทยแต่ไร้สัญชาติ วิบากกรรมชีวิตของชนเผ่า. สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 46(เมษายน 2545) : 24.
- จินตนา ลิ้มปัดพานนท์. การบริหารงานทะเบียนราษฎร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท บัณฑิตวิทยาลัย ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.
- ใจ อึ้งภากรณ์ และคณะ. การเมืองไทยในทัศนะลัทธิมาร์กซ์. กรุงเทพมหานคร : ชมรมหนังสือประชาธิปไตยแรงงาน, 2543.
- ฉลาดชาย รมิตานนท์, บรรณาธิการ. วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 6 (เมษายน – กันยายน 2525).

- ฉลาดชาย รมิตานนท์. สันติธรรมบนความหลากหลายทางวัฒนธรรมคือพลังของชาติ. ปาฐกถาพิเศษในการประชุมปฏิบัติการเรื่องสันติธรรมบนความหลากหลายทางวัฒนธรรม. 23 พฤษภาคม 2547. (เอกสารไม่ตีพิมพ์และเผยแพร่).
- ชาญ เกียรติศักดิ์ดวงศ์. การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการได้สัญชาติไทยในพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่2) พ.ศ.2535. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- ชุตินา ชื่นเจริญ. 111 ปี ชุมชนท่าตอน. กรุงเทพธุรกิจ (7 มิถุนายน 2545).
- เชิงราย,สถาบันราชภัฏ. ศูนย์ชาติพันธุ์ศึกษา. การศึกษามานุษยวิทยาการเมืองและประวัติศาสตร์ท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนระหว่างประเทศ กรณีศึกษา"สบบอน"พื้นที่ข้อพิพาทสิทธิมนุษยชนของกลุ่มชาติพันธุ์. เชียงราย : คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2547. (รายงานการวิจัยสนับสนุนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ).
- แซรวาส, นิโกลาส์. ประวัติศาสตร์ธรรมชาติและการเมืองแห่งราชอาณาจักรสยาม(ในแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์มหาราช). แปลโดย สันต์ ท.โกมลบุตร. พระนคร : ก้าวหน้า, 2506.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่. กรุงเทพมหานคร : วิชาษา, 2545.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. วาทกรรมการพัฒนา. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : วิชาษา, 2543.
- เต็ง แก้วประเพณี. ผู้ใหญ่บ้านท่าตอน อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ.2500-2522. สัมภาษณ์, 24 มีนาคม 2547.
- เตือนใจ ไชยศิลป์. ล้านนาในการรับรู้ของชนชั้นปกครองสยาม พ.ศ.2437-2476. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.
- แถมสุข นุ่มนนท์. การสร้างชาติของจอมพล ป.พิบูลสงครามสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง. กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2520.
- ธิดา สาระยา. โครงสร้างชนชั้นในสังคมไทยสมัยสุโขทัยและอยุธยา (พ.ศ.1800-2112). กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519. (รายงานผลการวิจัยทุนวิจัย รัชดาภิเษกสมโภช จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).
- ธีรยุทธ บุญมี. ชาตินิยมและหลังชาตินิยม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สายธาร, 2546.
- นคร พันธุ์ณรงค์. ปัญหาชายแดนไทย-พม่า. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2540.

- นันทิยา สว่างวุฒิจรรณ. การควบคุมกำลังคนในสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนการจัดการเกณฑ์ทหาร (พ.ศ.2325-2448). วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.
- นิธิ เตียวศรีวงศ์. ศรีธรรมเทศนา : รวมความเรียงว่าด้วยประวัติศาสตร์อยุธยาตอนต้น. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : มติชน, 2545.
- บังอร ปิยะพันธุ์. ลาวในกรุงรัตนโกสินทร์. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2541.
- บุญ พงษ์มา. สัมภาษณ์, 24 มีนาคม, 2547.
- บุญเท่ง ทองสวัสดิ์. ชาตินิยม. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2517.
- ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 จุลศักราช 1166 พิมพ์ตามฉบับหลวงตรา 3 ดวง. เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.
- ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 จุลศักราช 1166 พิมพ์ตามฉบับหลวงตรา 3 ดวง. เล่ม 2. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.
- ประเสริฐ ญ นคร. มั่งรายศาสตร์. กรุงเทพฯ : เลียงเชียงจงเจริญ, 2514. (พิมพ์เนื่องในงานพระราชทานเพลิงศพหลวงโหดกิตยานุพันธ์ (อาสา โหดระกิตยา)).
- ปิยะฉัตร ปิตะวรรณ. ระบบไพร่ในสังคมไทย พ.ศ.2411-2453. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.
- ปิยนาด บุณนาค. “สิทธิพลเมือง”ของไพร่ภายใต้การปรับปรุงประเทศเป็นแบบสมัยใหม่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. เอกสารประกอบการประชุมเชิงวิชาการเรื่องควีนหลังจากการประชุมไทยศึกษานานาชาติ ครั้งที่ 7 โดยสถาบันไทยศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 26-27 สิงหาคม พ.ศ.2542.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และเบเคอร์,คริส. เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : ซีลด์เวอร์ม, 2546.
- ผิน ชุณหะวัณ, จอมพล. ชีวิตกับเหตุการณ์จอมพลผิน ชุณหะวัณ. พระนคร : อรุณการพิมพ์, 2516. (อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพจอมพลผิน ชุณหะวัณ).
- ผู้สดี จันทวิมล. เวียดนามในเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2541.
- พรหมินทร์ อินทวิชัย. สัมภาษณ์, 24 มีนาคม 2547.
- พระญาติไทย. ไตรภูมิพระร่วง. กรุงเทพมหานคร : คลังวิทยา, 2515.
- พระมหานิกม มหาภิภิฑมโน. คำรับรองพยานชุมชนกรณีคนไทยตกหล่น. (ม.ป.ท.) : 2545.

พระมหานิกม มหาภิกษุขมโน. อาจารย์ใหญ่โรงเรียนพระปริยัติธรรมวัดท่าตอณ พระอารามหลวง.

สัมภาษณ์, 25 มีนาคม 2547.

พันธุ์ทิพย์ กาญจนาจิตรา สายสุนทร. กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล ภาคที่ 1 การจัดสรร  
เอกชนระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2538.

พันธุ์ทิพย์ กาญจนาจิตรา สายสุนทร. การยอมรับคนต่างด้าวผสมกลมกลืนในสังคมไทย : ข้อสำรวจ  
ทางกฎหมาย ปัญหาและทางเลือกนโยบาย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยประชากรและ  
สังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540.

พันธุ์ทิพย์ กาญจนาจิตรา สายสุนทร. สัญชาติไทยตามกฎหมายสัญชาติใหม่. กรุงเทพมหานคร :  
นิติธรรม, 2535.

ภัชราพร ช้างแก้ว. พุทธศาสนากับการก่อตัวของรัฐไทยแบบใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6.  
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2530.

มานพ ถาวรวัฒน์สกุล. ขุนนางอยุธยา. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,  
2536.

ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิบุคคล. [online]. 2548. แหล่งที่มา :

[http://www.archanwell.org/autopage/show\\_page.php?t=1&s\\_id=108d\\_id=108](http://www.archanwell.org/autopage/show_page.php?t=1&s_id=108d_id=108)

วรศักดิ์พิบูลย์, พระ. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. พระนคร : วิบูลกิจ, 2496.

วิชัย อริยะนันท์กะ, บรรณารักษ์. บทบัญญัติ. 47(มิถุนายน 2534).

วินิจ ล้ำเหลือ. กลไกการคุ้มครองสิทธิของคนไร้สัญชาติในประเทศไทย ศึกษาเฉพาะกรณีการถอน  
สัญชาติ จากนัยการถอนชื่อออกจากทะเบียนราษฎร อำเภอแม่เฒ่า จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ.  
2545. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2546.

เวลส์, ควอริช. การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ. แปลโดย กาญจณี ละอองศรี  
(สมเกียรติกุล) และ ยุพา ชุมจันทร์. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์  
และมนุษยศาสตร์, 2527.

ศรศักดิ์ ชูสวัสดิ์. ผูกปี้ : การจัดเก็บค่าแรงแทนการเกณฑ์แรงงานจากคนจีนในสมัยรัตนโกสินทร์.  
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2524.

สมบัติ จันทร์วงศ์ และ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. บรรณารักษ์. อยู่เมืองไทย. กรุงเทพมหานคร :  
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

- สมสมัย ศรีสุทรพรรณ (จิตร ภูมิศักดิ์). โฉมหน้าศักดินาไทย. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร : ศรีปัญญา, 2541.
- สมัย สุทธิธรรม. มุขอ : สวรรคตชนกลุ่มน้อยบนคอคอยสูง. กรุงเทพมหานคร : บริษัท 2020 เวิลด์ มีเดียจำกัด, 2541.
- สร้อยดี อ่องสกุล. ประวัติศาสตร์ล้านนา. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์, 2539.
- สายชล สัตยานุรักษ์. พุทธศาสนากับแนวความคิดทางการเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก (พ.ศ.2325-2352). กรุงเทพมหานคร : มติชน, 2546.
- สุรพล สุขอัจจะสกุล, บรรณาธิการ. ดูพาน. 46(กรกฎาคม-ธันวาคม 2542).
- สุนทร ชูตินธวานนท์. พม่ารบไทย. กรุงเทพมหานคร : มติชน, 2537.
- สุโขทัยธรรมมาธิราช, มหาวิทยาลัย. สาขาวิชาศิลปศาสตร์. เอกสารการสอนชุดวิชา 12301 วิชาการการเมืองไทย. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532.
- เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. พัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในประเทศไทย : แง่คิดเกี่ยวกับพลวัตทางการเมืองและการพัฒนาประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนาและฝึกอบรมนักข่าว, 2538.
- เสถียรโกเศศ. เล่าเรื่องในไตรภูมิ. กรุงเทพมหานคร : คลังวิทยา, 2518
- หจคตหมายเหตุแห่งชาติ. ร.4 รล-กต/15. สารตราท่านเจ้าพระยาอรรคมหาเสนาามาถึงพระยาราชนบุรีและพระยาเพชรบุรี.
- หจคตหมายเหตุแห่งชาติ. ร.6 ต/1. เอกสารกรมราชเลขาธิการรัชกาลที่ 6 กระทรวงการต่างประเทศ. เรื่องพระราชบัญญัติแปลงชาติ (28 กพ.2453-7 สค.2454).
- หจคตหมายเหตุแห่งชาติ. จคตหมายเหตุรัชกาลที่ 3. สมุดไทยดำ เส้นดินสอสีขาว. เลขที่ 6. เรื่องบัญญัติเกณฑ์กองทัพเมืองเชียงใหม่ เมืองลำพูนไปตีเมืองบุ เมืองสาด, จ.ศ.1201 (พ.ศ.2382).
- อकिन รพีพัฒน์, ม.ร.ว. สังคมไทยในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ (พ.ศ.2325-2416). แปลโดย ม.ร.ว. ปรกาศทอง สิริสุข และ พรรณี สรุงบุญมี. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2518.
- อดีตนอก.แม่ยายทิ้งทวนก่อนย้าย แจ้งจับครอบครัวที่ถูกถอนสัญชาติ. มติชน (24 กันยายน 2545)
- อมรา พงศาพิชญ์. ความหลากหลายทางวัฒนธรรม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.



อัญชลี สุสายัณห์. ไพร่สมัย ร.5 : ความเปลี่ยนแปลงของระบบไพร่และผลกระทบต่อสังคมไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโตโยต้าแห่งประเทศไทย, 2546.

อัครวาท. พวงยิวแห่งบูรพทิศ. (ม.ป.ท.), 2457.

อานันท์ กาญจนพันธุ์. พัฒนาการของชีวิตและวัฒนธรรมล้านนา. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2527.

อุดมสมบัติ, หลวง. จดหมายเหตุหลวงอุดมสมบัติ พร้อมคำอธิบายของสมเด็จพระยาคำวราชาณุภาพ. กรุงเทพมหานคร : กรมศิลปากร, 2530.

เอกสารรายงานการประชุมสมานิติบัญญัติ (ทำหน้าที่รัฐสภา). วันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ.2534. ครั้งที่ 4-6 เล่ม 2 พ.ศ.2534-2535.

เอกสารรายงานการประชุมสมานิติบัญญัติ (ทำหน้าที่รัฐสภา). วันที่ 13 มีนาคม พ.ศ.2535. ครั้งที่ 17 เล่ม 9 พ.ศ.2535.

## ภาษาอังกฤษ

Anderson, Benedict. Imagined communities : Reflection on the origin and spread of nationalism. London : Verso, 1991.

Bogdanor, Vernon. (ed.). The Blackwell encyclopedia of political science. Oxford : Blackwell, 1993.

Clark, Paul Barry. Citizenship. London : Pluto, 1994.

Crouch, Colin., Eder, Klaus., and Tambini, Damian. (eds.). Citizenship, markets, and the state. Oxford : Oxford University Press, 2001.

Crowther, Jonathan. Oxford advanced learner's dictionary. 5 th ed. Taipei : Oxford University Press, 1995.

Giddens, Anthony. The nation-state and the violence. Cambridge : Polity, 1985.

Grewal, Indepal. and Kaplan, Caren. (eds.). An introduction to women's studies. Boston : McGrawhill, 2002.

Hobsbawm, E.J. Nations and nationalism since 1780 : Programme, myth, reality. 2 nd ed. Cambridge : Cambridge University Press, 1992.

Hobsbawm, Eric J. and Ranger, Terence. (eds.). The invention of tradition Cambridge : Cambridge University Press, 1983.

Holton, Robert J. Globalization and the nation-state. New York : St.Martin's, 1998.

- Isin, Engin. and Wood, Patricia K. Citizenship and identity. London : SAGE, 1999.
- Kitahara, Atsushi. Social history of rural community formation of the turn of the century in central Thailand. The annual reports of humanities and social sciences. Bangkokaku-Nenpo, 1991.
- Kuper, Adam. and Kuper, Jessica. (eds.). The social science encyclopedia. London : Routledge, 1996.
- Magill, Frank N. International encyclopedia of government and politics. London : Fitzroy Dearborn, 1996.
- Mellor, Roy E.H. Nation, state and territory : A political geography. London : Routledge, 1989.
- Miller, David. On nationality. Oxford : Clarendon, 1995.
- Ozkirimli, Umut. Theories of nationalism : A critical introduction. Hong Kong : Macmillian, 2000.
- Plano, Jack C., and others. Political science dictionary. Illinois : Dryden, 1973.
- Ploenpote Atthakor. Hilltribe teacher is suspended from job after losing citizenship. Bangkok Post (24 June 2003).
- Scruton, Roger. A dictionary of political thought. London : Macmillian, 1982.
- Smith, Anthony D. The ethnic origin of nations. New York : Black Basil, 1986.
- Smith, Bardwell L. (ed.). Religion and legitimation of power in Thailand, Laos, and Burma. Chambersberg, PA. : ANIMA Books, 1978.
- Steenbergen, Bart Van. (ed.). The condition of citizenship. London : SAGE, 1994.
- Stevenson, Nick (ed.). Culture & citizenship. London : SAGE, 2001.
- Tamabiah, S.J. World conqueror and world renouncer. New York : Vail Ballou, 1976.
- Thongchai Winichakul. Siam mapped : A history of the geo-body of a nation. Honolulu : University of Hawaii press, 1994.
- Turner, Bryan S. (ed.). Citizenship and social theory. London : SAGE, 1993.
- Weis, P. Nationality and stateless in international law. 2 nd ed. Alphen aan den Rijn, Netherland : Bijthoff & Noordhoff, 1979.
- Wolters, O.W. History, culture, and religion in Southeast Asian perspectives. Ithaca, New York : Southeast Asia program publications, Southeast Asia program, Cornell University, 1999.

Yuval-Davis, Nira. Gender and nation. London : SAGE, 1997.



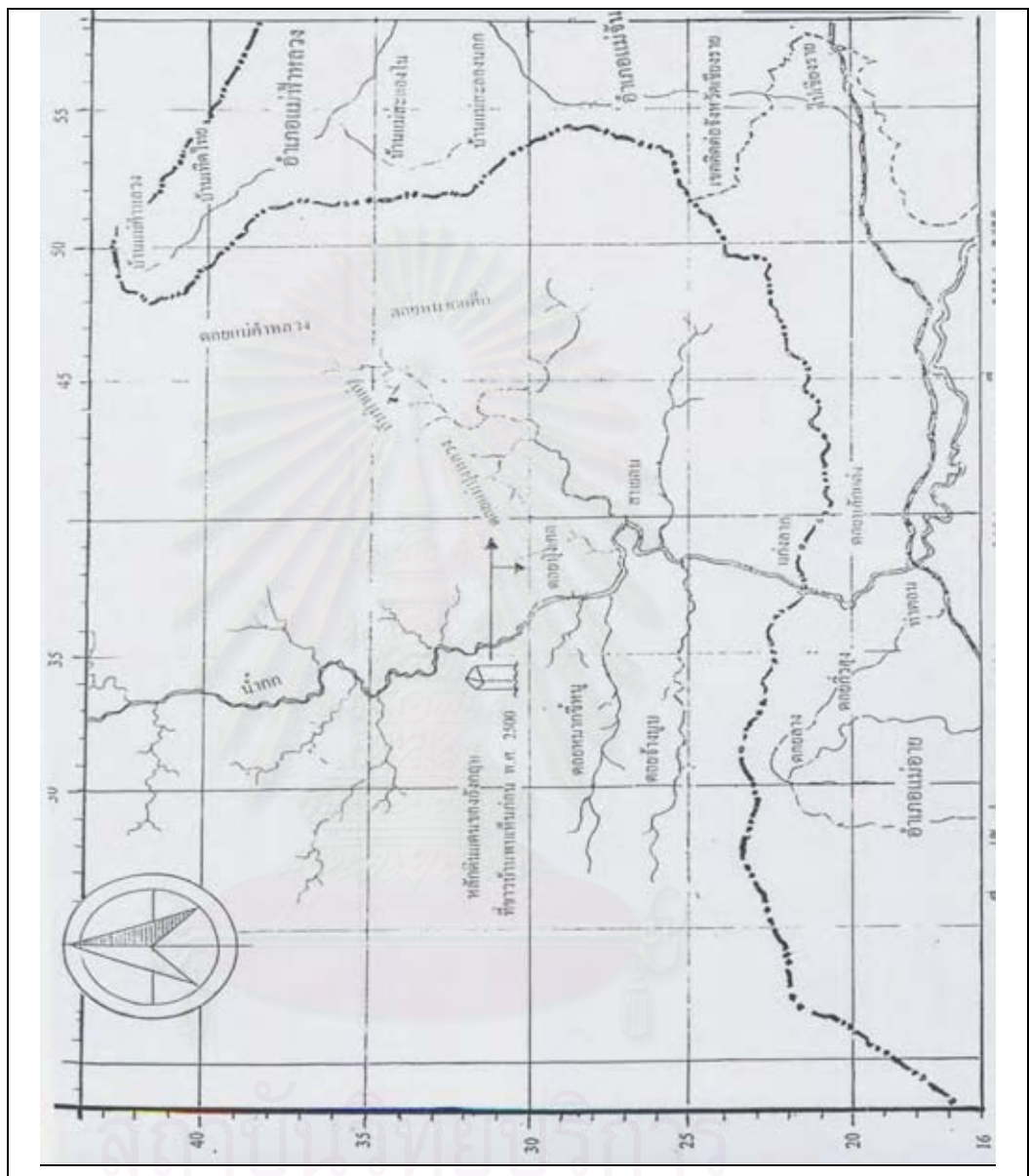
สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ก.  
แผนที่บ้านท่าตอนและบ้านสบยอน



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ภาคผนวก ข.

## ประกาศอำเภอแม่เอย

## เรื่อง การจำหน่าย ยกเลิก เพิกถอนรายการบุคคล กรณีการขอแก้ไขสัญชาติ

## เป็นสัญชาติไทยและเพิ่มชื่อลงในทะเบียนบ้าน (ท.ร.14)

## ในพื้นที่อำเภอแม่เอยโดยมิชอบ

ตามที่มีผู้มายื่นคำร้องขอแก้ไขสัญชาติจากสัญชาติอื่นเป็นสัญชาติไทย และขอเพิ่มชื่อลงในทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) โดยอาศัยระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ.2535 ข้อ 115 ประกอบกับ พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 มาตรา 7(1) และมาตรา 11 และหนังสือที่ มท 0322/053 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2535 ซึ่งได้มีการดำเนินการในห้วงที่ผ่านมาในพื้นที่อำเภอแม่เอยนั้น

การดำเนินการที่ผ่านมาดังกล่าว ได้มีการร้องเรียนและรายงานจากแหล่งข่าวของหน่วยราชการที่มาปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ ต่อจังหวัดเชียงใหม่ กรมการปกครอง และกระทรวงมหาดไทย ตามลำดับ ว่ามีการกระทำโดยไม่สุจริต เป็นไปโดยมิชอบตามกฎหมายและหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ

กรมการปกครองและจังหวัดเชียงใหม่ ได้มีการตรวจสอบและสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง ทั้งทางตรงและทางลับมาเป็นลำดับแล้ว เห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปโดยมิชอบและถูกต้องขัดต่อกฎหมาย ระเบียบและหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง และไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่กำหนดไว้ กล่าวคือผู้ยื่นคำร้องเป็นบุคคลต่างด้าวที่ทางราชการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราว ซึ่งจะต้องทำการพิสูจน์สถานะตนเองตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 หรือตาม พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ฯลฯ และได้มีการอ้างพยานบุคคล ตลอดจนบรรพบุรุษซึ่งเสียชีวิตไปนานแล้วมาหักล้างพยานเอกสารที่ทางราชการออกให้ และบางรายการมีการใช้เอกสารที่ทางราชการออกให้เพื่อให้ตนเองและทายาทมีสิทธิได้รับสัญชาติไทย และบางรายการมีการใช้เอกสารทางราชการซึ่งได้มีการปลอมแปลงขึ้น ทั้งที่บุคคลที่มายื่นคำร้องไม่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง กรมการปกครองและจังหวัดเชียงใหม่ จึงได้สั่งการให้อำเภอแม่เอยดำเนินการจำหน่ายรายการบุคคลออกจากฐานข้อมูลทางทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน.....อำเภอแม่เอยดังกล่าว รวมทั้งสิ้นจำนวน 376 คำร้อง รวม 1,243 คน โดยให้กลับไปคืนสู่สถานะภาพเดิมของแต่ละบุคคลตามบัญชีรายชื่อแนบท้ายประกาศฉบับนี้

อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 มาตรา 10 และระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ.2535 ข้อ 110 ซึ่งให้อำนาจนายทะเบียนอำเภอจำหน่ายชื่อ และรายการบุคคลที่มีชื่อในทะเบียนบ้านโดยมิชอบออกจากทะเบียนบ้าน และให้ผู้ถูกจำหน่ายรายการบุคคลคืนบัตรประจำตัวประชาชนตามมาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ.บัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.2526 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ถือบัตรผู้ใดเสียสัญชาติไทยเมื่อใด ไม่ว่าด้วยเหตุใด ผู้นั้นหมดสิทธิที่จะใช้บัตรนั้นทันที และต้องส่งมอบบัตรนั้นให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่แห่งท้องที่ที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่เสียสัญชาติไทย” และนำเอกสารทางทะเบียนที่ออกโดยมิชอบ ส่งคืนสำนักทะเบียนอำเภอแม่เมาะโดยด่วน อนึ่ง หากผู้ที่ถูกจำหน่ายรายการบุคคลเห็นว่าตนเองเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมาย หรือ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 และระเบียบที่ทางราชการกำหนด ก็สามารถนำเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องมายื่นคำร้องขอกำหนดสถานะ หรือนำเอกสารหลักฐาน หรือพยานบุคคลที่แสดงว่าตนเองมีสัญชาติไทยมายืนยันต่อนายอำเภอท้องที่ที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่ หรือแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ตาม พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดต่อไป

จึงประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่ 5 เดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ.2545

(นายทรงชัย เศรษฐพัฒน์)

นายอำเภอแม่เมาะ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ภาคผนวก ค.

## บัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (บัตรสีชมพู)

ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า หมายถึงบุคคลหลายเชื้อชาติที่อยู่ในประเทศพม่า เช่น มอญ กะเหรี่ยง ไทยใหญ่ ละว้า พม่า ลาว ฯลฯ ที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยก่อนวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519 (9 มีนาคม 2519 เป็นวันที่กระทรวงมหาดไทยมีประกาศลงวันที่ 9 มีนาคม 2519 ห้ามบุคคลจากประเทศพม่าเดินทางเข้ามาในประเทศไทยอีก ถ้าเข้ามาถือว่าเป็นผู้ที่หลบหนีเข้าเมือง) ส่วนผู้ที่เข้ามาก่อน 9 มีนาคม 2519 อนุญาตให้อยู่ได้ชั่วคราว ทั้งนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493 ซึ่งให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (มีต้องนำเสนอดังรัฐมนตรี) สาเหตุที่ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเดินทางเข้ามาในประเทศไทยเพราะพม่ามีการปราบปรามชนกลุ่มน้อย ประกอบกับสภาวะเศรษฐกิจกำลังฝืดเคือง มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง จึงทำให้กลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเดินทางเข้ามาอาศัยอยู่ในจังหวัด 1) เชียงใหม่ 2) เชียงราย 3) ตาก 4) แม่ฮ่องสอน 5) ราชบุรี 6) กาญจนบุรี 7) ประจวบคีรีขันธ์ 8) ชุมพร 9) ระนอง

สถานะของผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า

ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ได้ชั่วคราวตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 9 มีนาคม 2519

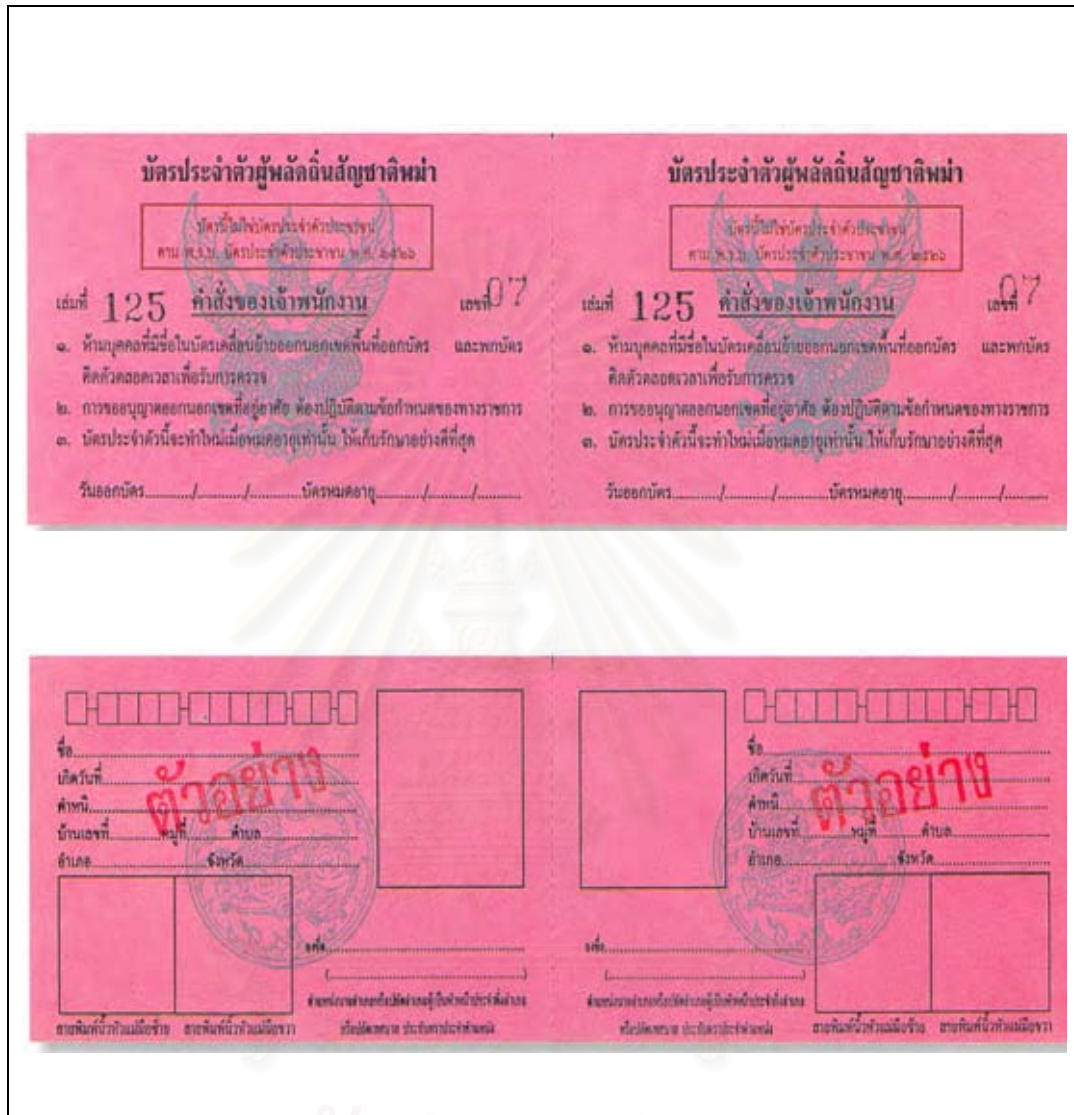
มติคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 กำหนดสถานะให้ผู้เข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (ไม่ได้เกิดในประเทศไทย) เป็นผู้เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย (ถือใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว) และบุตรที่เกิดในประเทศไทยระหว่างวันที่ 24 ธันวาคม 2515 - 25 กุมภาพันธ์ 2535 ให้ได้รับสัญชาติไทย

ทั้งนี้ ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าที่ยังมิได้ขอกำหนดสถานะตามมติคณะรัฐมนตรี การขออนุญาตออกนอกเขตจังหวัด ต้องขออนุญาตต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ตัวอย่างบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าในปัจจุบัน



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรสีฟ้า)

บุคคลบนพื้นที่สูง หมายถึงชาวเขาและชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูง โดยตามคำนิยามของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาชุมชนสิ่งแวดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง พ.ศ.2540 มีดังนี้

“พื้นที่สูง” หมายความว่าพื้นที่ที่เป็นที่อยู่ของชาวเขาเผ่าต่างๆ หรือเป็นที่ทำกินที่มีความลาดชัน โดยเฉลี่ยมากกว่าร้อยละ 35 หรือมีความสูงกว่าระดับน้ำทะเล 500 เมตร ขึ้นไป ในจังหวัดต่างๆ 20 จังหวัด คือ เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน เชียงราย พะเยา น่าน ลำพูน ลำปาง แพร่ ตาก เพชรบูรณ์ เลย พิษณุโลก สุโขทัย กำแพงเพชร กาญจนบุรี อุทัยธานี สุพรรณบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และเพชรบุรี

“ประชากรบนพื้นที่สูง” หมายถึง ประชากรที่อยู่อาศัยบนพื้นที่สูงซึ่งเป็นชาวเขาคนไทย และกลุ่มคนอื่นๆ ซึ่งรัฐบาลไม่ได้มีนโยบาย หรือมาตรการนโยบายดูแลดำเนินการเป็นการเฉพาะ

ชาวเขาในประเทศไทยแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ 1) ชาวเขาดั้งเดิมที่เป็นชนกลุ่มน้อยอยู่กับแผ่นดินไทย 2) ชาวเขาที่มีได้เกิดในประเทศไทย แต่อพยพมาจากนอกประเทศ ทางราชการได้มีการสำรวจชาวเขาครั้งแรกเมื่อปี 2512 และได้มอบเหรียญชาวเขาไว้ให้และต่อมาได้มีการสำรวจอีกหลายครั้ง เช่นในปี 2528 – 2531 มีการสำรวจโครงการ“สิงห์ภูเขา” (แต่ไม่มีการออกบัตรประจำตัวให้) ปี 2533 -2534 มีการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลบนพื้นที่สูงและออกบัตรประจำตัว (สีฟ้า) ให้ (รายละเอียดเกี่ยวกับชาวเขา กรุณาดูในหนังสือระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ.2543 (พร้อมคำอธิบาย) ของกรมการปกครองที่จัดพิมพ์เมื่อ พ.ศ.2543)

### สถานะของบุคคลบนพื้นที่สูง

1) ชาวเขาที่เป็นชาวเขาดั้งเดิมที่อยู่ในประเทศไทย ถือว่าเป็นคนมีสัญชาติไทย การลงรายการสัญชาติไทยให้ดำเนินการตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ.2543 ซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2543

2) บุคคลบนพื้นที่สูงที่เป็นชาวเขา 9 เผ่า ที่เข้ามาในประเทศไทยก่อน 3 ตุลาคม 2528 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2538 กำหนดสถานะให้เป็นบุคคลที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย

3) บุคคลบนพื้นที่สูงที่มีเชื้อชาวเขา (ชนกลุ่มน้อยอื่น เช่น ไทยใหญ่ พม่า มอญ ฯลฯ) เข้ามาในประเทศไทยถึงวันที่ 3 ตุลาคม 2528 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 กำหนดสถานะให้เป็นบุคคลที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย

4) บุตรของบุคคลบนพื้นที่สูงที่มาจากในประเทศไทยถึงวันที่ 3 ตุลาคม 2528 และเกิดในประเทศไทยระหว่างวันที่ 14 ธันวาคม 2515 ถึง 25 กุมภาพันธ์ 2535 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 ให้สัญชาติไทย

การเดินทางออกนอกเขตพื้นที่ที่ออกบัตร ให้ถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0310.1/ว 3408 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2543 สรุปคืออนุญาตให้เดินทางออกนอกเขตพื้นที่อำเภอ กิ่งอำเภอ ที่ออกบัตร โดยนายอำเภออนุญาตได้ 7 วัน ออกนอกเขตจังหวัด นายอำเภออนุญาตได้ 10 วัน แล้วรายงานจังหวัด แต่ถ้าออกนอกเขตจังหวัด 15 วัน ต้องขออนุญาตผู้ว่าราชการจังหวัด

### ตัวอย่างบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูงในปัจจุบัน

**บัตรไม่มีใบบัตรประจำตัวประชาชน**  
ตาม พ.ร.บ. บัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๖

**บัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง**  
**ข้อพึงปฏิบัติสำหรับผู้ถือบัตรประจำตัว**

- ห้ามบุคคลที่ไม่มีชื่อในบัตร เคลื่อนย้ายออกนอกเขตพื้นที่ออกบัตร และพกบัตรติดตัวตลอดเวลาเพื่อรับการตรวจ
- การขออนุญาตออกนอกเขตที่ออกบัตร ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของทางราชการ
- บัตรประจำตัวนี้จะทำใหม่เมื่อหมดอายุเท่านั้น ให้เก็บรักษาอย่างดีที่สุด

วันออกบัตร \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_      บัตรหมดอายุ \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

---

ชื่อ \_\_\_\_\_  
เกิดวันที่ \_\_\_\_\_  
ตัวหนังสือ \_\_\_\_\_  
บ้านเลขที่ \_\_\_\_\_ หมู่ที่ \_\_\_\_\_ ตำบล \_\_\_\_\_  
อำเภอ \_\_\_\_\_ จังหวัด \_\_\_\_\_

ส่งชื่อ \_\_\_\_\_  
( \_\_\_\_\_ )  
ต้นฉบับขอรับมอบหรือรับมอบผู้บังคับบัญชาประจำตำบล  
หรือผู้ปกครอง ประจำตำบล \_\_\_\_\_  
ลายพิมพ์นิ้วหัวแม่มือซ้าย      ลายพิมพ์นิ้วหัวแม่มือขวา

บัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง (ชาวเขา) ในอดีต

เหรียญชาวเขาด้านหน้า



เหรียญชาวเขาด้านหลัง



### บัตรประจำตัวไทยลื้อ (บัตรสีส้ม)

ไทยลื้อ หมายถึง คนเชื้อสายไทยที่อยู่ในแคว้นสิบสองจุไทย/ สิบสองปันนา มณฑลยูนนาน ประเทศจีน เดินทางเข้ามาในประเทศไทยประมาณ 300 ปีมาแล้ว เดิมกลุ่มไทยลื้อจะไปจัดทำทะเบียนประวัติอยู่ในกลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (บัตรสีชมพู) หรือกลุ่มบุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรสีฟ้า) จนกระทั่งปี พ.ศ.2537 กระทรวงมหาดไทย โดยกองการข่าว สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวให้กับกลุ่มไทยลื้อโดยเฉพาะ ที่จังหวัด 1) เชียงใหม่ 2) เชียงราย 3) พะเยา

#### สถานะของไทยลื้อ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 กำหนดสถานะให้กับผู้ที่หลบหนีเข้าเมือง (มิได้เกิดในประเทศไทย) เป็นผู้เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและบุตรที่เกิดในประเทศไทยให้สัญชาติไทย

อย่างไรก็ตาม ไทยลื้อที่ยังถือบัตรประจำตัวไทยลื้อ โดยที่ยังมิได้ดำเนินการขอสถานะตามมติคณะรัฐมนตรี ถ้าเดินทางออกนอกเขตจังหวัดที่อยู่อาศัย ต้องขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### ตัวอย่างบัตรประจำตัวไทยลื้อในปัจจุบัน



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บัตรสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูง (บัตรสีเขียวขอบแดง)

ชุมชนบนพื้นที่สูง เป็นกลุ่มบุคคลที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูง (คำนิยามของ “พื้นที่สูง” และ “ประชากรบนพื้นที่สูง” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชุมชนสิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง พ.ศ.2520) ทั้งนี้ เป็นไปตามแผนแม่บทเพื่อการพัฒนา ชุมชนสิ่งแวดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 2 พ.ศ.2540 - 2544 ซึ่ง คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแผนแม่บทฯ เมื่อ 20 เมษายน 2540

ตามแผนแม่บทฯ ดังกล่าว ให้ดำเนินการสำรวจจำนวนของบุคคลบนพื้นที่สูงและกำหนด ฎระเบียบในการกำหนดสถานะของบุคคลบนพื้นที่สูงตามกฎหมายสัญชาติ ในการนี้ได้มีการ สำรวจประชากรหรือชุมชนบนพื้นที่สูงทั้งหมดเมื่อ 1 พฤษภาคม - 25 กันยายน 2543 เพื่อทราบ จำนวนและสถานะ โดยได้เริ่มมีการทดลองสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูงเมื่อปี 2541 ที่จังหวัดตาก โดย สามารถสำรวจบุคคลบนพื้นที่สูงใน 5 อำเภอของจังหวัดตาก คือ อำเภอพบพระ แม่สอด ท่าสอง ยาง แม่ระมาด ห้วยผาง ได้จำนวน 1,975 ครอบครัว จำนวน 7,303 คน ในปี 2542 ได้มีการสำรวจ ใน 20 จังหวัด สามารถสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูงได้ 873,713 คน โดยเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทยแล้ว 496,245 คน เป็นผู้ที่ยังไม่เคยมีบัตรประจำตัวชนกลุ่มน้อยใดเลย 187,326 คน นอกจากนั้นเคยได้ จัดทำบัตรประจำตัวชนกลุ่มน้อยแล้ว เช่น บัตรผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า บัตรบุคคลบนพื้นที่สูง บัตร จีนฮ่ออิสระ ฯลฯ เป็นต้น

### สถานะของผู้ถือบัตรสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูง

สถานะของผู้ถือบัตรสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูง มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 ให้ผู้ถือบัตรสำรวจพิสูจน์สถานะของตนเองภายใน 1 ปี นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติผู้ถือ บัตรสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูงดังกล่าว อาจมีสถานะเป็นคนไทยคือเป็นชาวเขาดั้งเดิมติดแผ่นดิน แต่ ตกสำรวจของทางราชการมาตั้งแต่ปี 2512 จนถึงมีการสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูงเมื่อปี 2542 หรือ อาจมีสถานะเป็นบุคคลที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายหรือเข้ามาในประเทศไทยในลักษณะผิด กฎหมาย ถึงวันที่ 3 ตุลาคม 2528 ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่เข้ามาในประเทศไทยหลังปี 2528

สำหรับการเดินทางออกนอกเขตพื้นที่ที่ออกบัตรของผู้ถือบัตรประเภทนี้ ในปัจจุบันยังไม่ อนุญาตให้เดินทางออกนอกเขตพื้นที่ได้

ตัวอย่างบัตรสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูง

บัตรสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูง  
กรม ๓.๖.๓. บัตรสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูง ๒๕๖๒

เลขที่ 2719 บัตรสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูง เลขที่ 34  
จัดพิมพ์ปฏิทินสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูง

- ห้ามบุคคลที่มีชื่อในบัตร เคลื่อนย้ายออกนอกเขตพื้นที่ที่ออกบัตร และหากบัตร  
ติดตัวตลอดเวลาเพื่อรับการตรวจ
- การย้ายออกนอกเขตพื้นที่ให้เป็นไปตามที่ทางราชการจะกำหนด

สำรวจเมื่อวันที่ \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

ชื่อ \_\_\_\_\_  
เกิดวันที่ \_\_\_\_\_  
ตำแหน่ง \_\_\_\_\_  
บ้านเลขที่ \_\_\_\_\_ หมู่ที่ \_\_\_\_\_ ตำบล \_\_\_\_\_  
อำเภอ \_\_\_\_\_ จังหวัด \_\_\_\_\_

แม่ \_\_\_\_\_  
องชื่อ \_\_\_\_\_  
( \_\_\_\_\_ )  
สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด \_\_\_\_\_  
สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ \_\_\_\_\_

ชื่อ \_\_\_\_\_  
เกิดวันที่ \_\_\_\_\_  
ตำแหน่ง \_\_\_\_\_  
บ้านเลขที่ \_\_\_\_\_ หมู่ที่ \_\_\_\_\_ ตำบล \_\_\_\_\_  
อำเภอ \_\_\_\_\_ จังหวัด \_\_\_\_\_

แม่ \_\_\_\_\_  
องชื่อ \_\_\_\_\_  
( \_\_\_\_\_ )  
สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด \_\_\_\_\_  
สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ \_\_\_\_\_

ตัวอย่าง

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



**บัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า (หลัง 9 มีนาคม 2519)  
โดยบัตรประจำตัวมีสีส้มและสีม่วง**

ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า หมายถึงบุคคลเชื้อชาติต่างๆ จากประเทศพม่าที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทย หลังจากที่เกิดสงครามมหาชาติไทย ได้มีประกาศลงวันที่ 9 มีนาคม 2519 ห้ามบุคคลสัญชาติพม่าเดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยกลุ่มบุคคลดังกล่าวอาศัยอยู่ใน 9 จังหวัด เช่นเดียวกับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ได้มีการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวครั้งแรกเมื่อ ปี พ.ศ.2536 – 2537 โดยแบ่งบัตรออกเป็น 2 สี คือ สีส้ม ออกให้กับผู้หลบหนีเข้าเมืองมาแล้วมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง, สีม่วง ออกให้กับผู้หลบหนีเข้าเมืองมาเพื่อเข้ามาทำงานอยู่อาศัยกับนายจ้างและมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ผ่อนผันให้บุคคลดังกล่าวอาศัยอยู่ได้ชั่วคราวและเริ่มทดลองให้ทำงานได้โดยดำเนินการขอประกันตัวกับตำรวจคนเข้าเมืองและขอใบอนุญาตการทำงานต่อกรมการจัดหางานโดยผ่อนผันใน 4 จังหวัด คือ เชียงราย ตาก กาญจนบุรี และระนอง แต่ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

**สถานะของผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า (หลัง 9 มีนาคม 2519)**

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ผ่อนผันให้บุคคลกลุ่มดังกล่าวอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ และมีประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2538 และประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2543 เรื่องการควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ใช้นับตั้งอยู่ในปัจจุบัน

สำหรับผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยผ่อนผันให้อยู่ได้เฉพาะในเขตพื้นที่ที่ออกบัตร (อำเภอ) โดยนายอำเภอสามารถอนุญาตให้ออกนอกเขตได้เฉพาะกรณีจำเป็นเร่งด่วน คือป่วยและไม่มีสถานพยาบาลในพื้นที่เท่านั้น และเมื่อออกมาแล้วต้องรายงานตัวที่อำเภอในพื้นที่ที่เดินทางเข้ามารักษาพยาบาล สำหรับกรณีออกนอกเขตจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุญาต และแจ้งให้จังหวัดปลายทางและกระทรวงมหาดไทยทราบ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### ตัวอย่างบัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าในปัจจุบัน บัตรสีส้ม



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บัตรสีม่วง

The image displays two purple membership cards for the Jomtien Municipality. The top section shows the application form, which includes fields for the applicant's name, date of birth, address (house number, street, district, province), and phone number. There are also fields for the applicant's name and address, and a central seal. The bottom section shows the issued card, which includes the title "บัตรประจําตัวผู้พลบพณีเข้าเมืองจําพมํา" (Purple Membership Card for Widows of Jomtien Municipality) and a list of rules. The rules are as follows:

- บัตรประจําตัวฉบับนี้ ให้ใช้ได้ตลอดชีวิต เว้นแต่จะหมดอายุ
- ห้ามบุคคลที่มีชื่อในบัตรนี้ ครอบครองอสังหาริมทรัพย์เกินกว่า และต้องมาขอขานตัว ณ ที่ว่าการอำเภอ ทุก ๒ ปี
- ถ้าได้เข้ามาตามมาตรา ๑๙ แห่ง พรบ. ทบ. ครุ. พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยเด็ดขาดนับตั้งแต่วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๒๕ ผู้ที่เข้ารับการตรวจของกองทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๒๕ จะถูกจัดให้อยู่ในความดูแลของกองทะเบียนราษฎรที่พื้นที่ต้นสังกัดของบุคคลผู้จดทะเบียนการจดทะเบียน การตรวจและตรวจสำเนาบัตรนี้ เพื่อออกใบอนุญาตทำงาน

At the bottom of the card, there is a line for the signature of the applicant and the official seal of the Jomtien Municipality.

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย (ใบอนุญาตการทำงาน)

แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายดังกล่าว คือกลุ่มคนจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่า ลาว กัมพูชา เดินทางเข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมายและมารับจ้างทำงานอยู่ในประเทศไทย ซึ่งกระจายอยู่เกือบทั่วประเทศ ทำให้ทางราชการเริ่มสนใจปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดย

1. ในปี 2535 ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า หลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 (คือผู้ที่ถือบัตรหลบหนีเข้าเมืองจากพม่า) ให้ทำงานได้โดยทดลองใน 4 จังหวัด (จาก 9 จังหวัดที่มีผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าอาศัยอยู่) คือ ตาก กาญจนบุรี เชียงราย และระนอง แต่การดำเนินงานไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรเพราะทางราชการเรียกเงินค่าประกันตัว แรงงานต่างด้าวคนละ 5,000 บาท ค่าตรวจสุขภาพ 1,000 บาท และค่าใบอนุญาตการทำงาน (WORK PERMIT) อีก 1,000 บาท ซึ่งนายจ้างเห็นว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงมากต่อคน

2. ในปี 2539 ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 ผ่อนผันแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว กัมพูชา ทำงานได้ 11 ประเภทกิจการ 2 อาชีพ ใน 43 จังหวัด เป็นเวลา 2 ปี มีคนมารายงานตัวทั้งสิ้น 328,112 คน (ในการผ่อนผันครั้งนี้ กรมการปกครองมิได้ร่วมจัดทำทะเบียนประวัติด้วย)

3. ในปี 2541 ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2541 ผ่อนผันการจ้างงาน (เป็นรายปี) อีก 1 ปี ใน 54 จังหวัด 47 กิจการ มีนายจ้างมาแจ้งความจำนงขอจ้างแรงงาน 230,617 คน แต่มีเงื่อนไขจ้างได้ 158,253 คน โดยนายจ้างนำลูกจ้างมาขอใบอนุญาตเพียง 90,911 คน ในการผ่อนผันครั้งนี้กรมการปกครองได้จัดทำทะเบียนประวัติของแรงงานต่างด้าวในครั้งนี้ไว้ด้วย

4. ในปี 2542 ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2542 และ 2 พฤศจิกายน 2542 ผ่อนผันการจ้างแรงงาน (เป็นรายปี) อีก 1 ปี ใน 37 จังหวัด 18 กิจการ จำนวนผ่อนผัน 106,681 คน แต่นายจ้างนำลูกจ้างมาขออนุญาตทำงานเพียง 99,974 คน ในการผ่อนผันครั้งนี้กรมการปกครองมิได้มีส่วนร่วมในการจัดทำทะเบียนประวัติด้วย

5. ในปี 2543 ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 ผ่อนผันการจ้างแรงงาน (เป็นรายปี) อีก 1 ปี ใน 37 จังหวัด 18 กิจการ (จำนวนผู้ที่มาขออนุญาตยังไม่ทราบจำนวนที่แน่นอน) และกรมการปกครองมิได้มีส่วนร่วมในการจัดทำทะเบียนประวัติครั้งนี้

6. ต่อมาเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2543 คณะรัฐมนตรีมีมติตามที่สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานต่างชาติ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้ขออนุมัติจัดตั้งองค์การบริหารจัดการแรงงานต่างชาติ ซึ่งขณะนี้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกำลังดำเนินการอยู่

## ตัวอย่างใบอนุญาตการทำงาน ( WORK PERMIT )

หมายเลขบัตร 127084  
กรมการจัดหางาน  
DEPARTMENT OF EMPLOYMENT

**WARNING**

1. Do not engage in the other work or change the locality or place of work without permission.
2. Keep the work permit with you always.
3. Renew the work permit before expiry date.
4. Return the work permit within seven days from the date of your resignation.

---

ใบอนุญาตเลขที่ 82392003522-1      ตท.9  
Work permit No      WP.9

**ใบอนุญาตทำงาน WORK PERMIT**

ชื่อ นางตะตอย  
Name  
สัญชาติ ไทย      อาชีพ กรรมกร (02)  
Nationality      Occupation  
ชื่อนายจ้าง นายประสิทธิ์ งามจิตร  
Name of employer  
สถานที่ทำงาน บ.4 คณะมหานคร  
Address of workplace  
บ.4 ม.4 ซ.พหลโยธิน

04/ท.ย./2540      01/ท.ธ./2541  
วันออกบัตร      วันหมดอายุ  
Date of issue      Date of expiry

นาย กิตติ หน่งศรี  
อธิบดีกรมการจัดหางาน  
Secretary of the Department of Employment

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายชลิต ถาวรนุกิจกุล เกิดเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ.2521 ที่จังหวัดสตูล สำเร็จการศึกษาในหลักสูตรสังคมสงเคราะห์ศาสตรบัณฑิต จากคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปีการศึกษา 2543 และเข้าศึกษาในหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2544



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย