



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ

“พลเมือง” : ความหมายและความเปลี่ยนแปลง ศึกษากรณีประเทศไทย และเมียนมา”

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ดรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล	หัวหน้าโครงการและนักวิจัย
นางสาววัชลาวัลลี คำบุญเรือง	นักวิจัย
Ms. Khin Shwe OO	ผู้ช่วยวิจัย
Mr. Saw Khu	ผู้ช่วยวิจัย
รองศาสตราจารย์ สมชาย ปรีชาศิลป์กุล	ที่ปรึกษา

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ฝ่ายนโยบายชาติและความสัมพันธ์ข้ามชาติ

มิถุนายน 2563

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

แนวความคิดสำคัญในดินแดนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อันหนึ่งก่อนหน้าการถือกำเนิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ก็คือ ความสัมพันธ์ของบุคคลกับรัฐวางอยู่บนแนวความคิดแบบจักพรรดิราชา อันหมายถึงความยิ่งใหญ่ของผู้ปกครองจะแสดงออกจากความหลากหลายของบุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจการปกครอง ยิ่งมีผู้อยู่ใต้ อำนาจที่มีความแตกต่างทางเชื้อชาติ/วัฒนธรรม/ชาติพันธุ์ มากเท่าใดก็ยิ่งแสดงให้เห็นอำนาจ บารมีของผู้ปกครอง ที่สูงส่งเพิ่มมากขึ้นไป ภายใต้ห้วงระยะเวลาดังกล่าว กลุ่มผู้คนที่หลากหลายจึงไม่ได้เป็นประเด็นที่ผู้ปกครองมองว่า เป็นปัญหาแต่อย่างใด

แต่การถือกำเนิดของรัฐสมัยใหม่ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 สืบเนื่องต่อมาถึงต้นศตวรรษที่ 20 ได้ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อความเข้าใจดังกล่าว การถือกำเนิดของรัฐสมัยใหม่ทำให้เกิดการจำแนกบุคคลออกไปโดย ยึดโยงกับรัฐ ประชาชนที่อยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของรัฐจะถูกกำหนดให้มีคุณสมบัติบางประการร่วมกันซึ่งถูก เรียกว่า “สัญชาติ” (nationality) พร้อมกันไปกับความพยายามในการลดทอนความสำคัญของลักษณะทางเชื้อ ชาติ/วัฒนธรรม/ชาติพันธุ์ และสัญชาติได้กลายมาเป็นเงื่อนไขสำคัญของการจำแนกผู้คนที่กลายเป็น “คนของรัฐ” และ “ต่างด้าว” โดยที่บุคคลซึ่งถือสัญชาติแห่งรัฐจะสามารถมีสิทธิเสรีภาพและเข้าถึงสวัสดิการต่าง ๆ ของรัฐได้ อย่างเต็มที่ ขณะที่บุคคลซึ่งถูกจำแนกให้กลายเป็นคนต่างด้าวก็จะมีข้อจำกัดในการเข้าถึงสิทธิและเสรีภาพในหลาย ด้าน ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวขึ้นอยู่กับมาตรฐานและมุมมองของรัฐแต่ละแห่งเป็นสำคัญว่าจะยอมรับให้บุคคลต่างด้าว เข้าถึงหรือได้รับสิทธิในลักษณะใดบ้าง

แน่นอนว่าความเปลี่ยนแปลงทางด้านแนวความคิดเกี่ยวกับบุคคลภายใต้รัฐสมัยใหม่มิได้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้น และนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน กระแสความคิดเรื่องสัญชาติของบุคคลภายใต้รัฐสมัยใหม่เป็นสิ่งที่ ค่อยๆ ก่อตัวขึ้นจากอิทธิพลของตะวันตกและส่งผลกระทบต่อความเข้าใจของชนชั้นนำในแต่ละสังคมให้ปรับเปลี่ยน มุมมองที่มีต่อประชาชนให้แตกต่างจากเดิม แต่การปรับใช้แนวความคิดดังกล่าวรวมถึงการบัญญัติให้กลายเป็น กฎหมายและมาตรการของรัฐย่อมขึ้นกับเงื่อนไขปัจจัยภายในของแต่ละสังคมประกอบ

ในสังคมไทย แนวความคิดเรื่องสัญชาติได้มีอิทธิพลอย่างสำคัญนับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 และสืบเนื่อง ต่อมาในรัชกาลที่ 6 ซึ่งได้มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติเกิดขึ้นเมื่อต้นศตวรรษที่ 20 (พ.ร.บ. แปลงชาติ พ.ศ.2454, พ.ศ.2456 (ค.ศ.1911, ค.ศ.1913) ความเปลี่ยนแปลงนี้เป็นผลมาจากการสร้างรัฐสมัยใหม่ที่มีความ พยายามในการกำหนดเขตแดนที่ชัดเจนแน่นอน การสร้างอำนาจศูนย์กลางของรัฐโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้นำ

สูงสุดเหนืออำนาจของท้องถิ่นที่เคยมีความเป็นอิสระในห้วงเวลาที่ผ่านมา รัฐสมัยใหม่ที่ถือกำเนิดขึ้นนี้ต้องการประชาชนที่อยู่ภายใต้อำนาจที่มีลักษณะซึ่งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันคือ สัญชาติ พร้อมกับความพยายามในการลดความสำคัญของลักษณะทางชาติพันธุ์ลง

สำหรับพม่า การได้รับเอกราชจากอังกฤษเมื่อ ค.ศ.1948 นับเป็นจุดเปลี่ยนที่ทำให้รัฐสมัยใหม่ของพม่าถือกำเนิดขึ้น อย่างไรก็ตาม การเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ของพม่าเป็นความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการเรียกร้องเอกราชร่วมกันของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ และเกิดขึ้นบนความคาดหวังว่าจะนำไปการปกครองตนเองของแต่ละกลุ่มในช่วงแรกภายหลังการได้รับเอกราช แต่ต่อมาในภายหลังรัฐบาลทหารอำนาจนิยมได้ล้มเลิกข้อตกลงดังกล่าวและพยายามสร้างสหภาพพม่าขึ้น กฎหมายสัญชาติของพม่า (ค.ศ.1948) จึงต้องยอมรับให้บุคคลที่มี “เชื้อสายชนพื้นเมือง” (indigenous races) เป็นกลุ่มคนสำคัญซึ่งมีสิทธิถือสัญชาติของพม่า รวมไปถึงบุคคลที่ปู่ ย่า ตา ยาย และพ่อ แม่ ได้รับสิทธิการอยู่อาศัยอย่างถาวร

อย่างไรก็ตาม พึงตระหนักว่าในระยะเริ่มต้น แนวความคิดในการจำแนกบุคคลด้วยสัญชาติภายใต้การเปลี่ยนแปลงสู่รัฐสมัยใหม่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นกับชนชั้นนำที่มีบทบาทในการสร้างรัฐสมัยใหม่ขึ้น ความพยายามในการฝังความเข้าใจและมีปฏิบัติการที่มารองรับกับแนวความคิดเรื่องสัญชาติเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาและเทคโนโลยีทางอำนาจของรัฐมารองรับจึงจะทำให้สัญชาติมีความสำคัญขึ้น ดังนั้น จึงไม่ใช่เรื่องที่ผิดปกติที่จะพบว่าทั้งในสังคมไทยและพม่า ความหมายและความสำคัญของสัญชาติไม่ได้มีความสำคัญกับประชาชนอย่างฉับพลันทันที หากต้องใช้ระยะเวลาสืบเนื่องต่อมาอีกหลายทศวรรษ

หากพิจารณาในทางนิตินัย (ผ่านบทบัญญัติของกฎหมาย) ในระยะเริ่มต้น กฎหมายสัญชาติของไทยได้เปิดกว้างให้ผู้คนสามารถเข้าถึงสัญชาติไทยได้เฉพาะอย่างยิ่งภายใต้หลักดินแดน บุคคลใดก็ตามที่ถือกำเนิดขึ้นในราชอาณาจักรสยามก็สามารถได้รับสัญชาติไทยโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงสัญชาติของบิดา มารดา หรือลักษณะของการเข้าเมือง แน่แน่นอนว่าข้อกำหนดดังกล่าวเป็นผลมาจากความพยายามผนวกผู้คนให้เข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐสมัยใหม่ (อันจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่ามีความแตกต่างอย่างมากจากการได้สัญชาติไทยของผู้คนในปัจจุบันที่มีข้อกำหนดเพิ่มมากขึ้น)

ในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กฎหมายสัญชาติของพม่าก็ยอมรับให้บุคคลที่มีเชื้อสายจากชนพื้นเมืองสามารถถือสัญชาติพม่าได้ บทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวจึงดูเหมือนเป็นการเปิดกว้างให้บุคคลที่มีหลากหลายชาติพันธุ์ในรัฐสมัยใหม่พม่า สามารถกลายเป็นประชาชนของพม่าได้ อย่างไรก็ตาม ปัญหาเบื้องต้นที่สำคัญก็คือว่าไม่มีความชัดเจนว่า

เชื้อสายชนพื้นเมืองนั้นมีความหมายครอบคลุมกว้างขวางเพียงใด เนื่องจากกลุ่มชาติพันธุ์ในสังคมพม่ามีอยู่อย่างมากมาย (ใน ค.ศ.1982 มีการรับรองกลุ่มชาติพันธุ์ 135 กลุ่ม)

อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญที่เป็นปัญหาร่วมกันประการหนึ่งก็คือ ความสามารถของอำนาจรัฐในการเข้าถึงและการจัดทำเอกสารจำแนกบุคคลให้ชัดเจนยังเป็นสิ่งที่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ โดยความยุ่งยากดังกล่าวอาจถูกพิจารณาว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจากข้อจำกัดทางด้านเทคโนโลยีในยุคสมัย แต่ในอีกด้านที่ความสำคัญไม่น้อยกว่ากันก็คือ ทั้งไทยและพม่าต่างต้องเผชิญกับการต่อสู้ที่ทำให้อำนาจรัฐในการจำแนกผู้คนจำกัดอยู่ในพื้นที่ที่ใกล้กับอำนาจรัฐ

กรณีของไทย แม้ว่าจะได้มีการบัญญัติกฎหมายสัญชาติมาตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1910 แต่ข้อจำกัดทางด้านระบบการคมนาคมที่จะเข้าไปถึงพื้นที่ห่างไกลซึ่งไม่ได้รับการพัฒนา ผนวมรวมกับการต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยที่เพิ่งสิ้นสุดในช่วงทศวรรษ 1980 เป็นผลให้การเข้าถึงประชาชนเพื่อระบุตัวตนและระบุสัญชาติเป็นสิ่งที่แทบเป็นไปได้ไม่ได้ในห้วงระยะเวลาเริ่มต้นและสืบเนื่องจนถึงห้วงเวลาดังกล่าว รวมถึงบทบัญญัติของกฎหมายสัญชาติที่มีข้อจำกัดเพิ่มมากขึ้นเป็นผลให้เมื่อรัฐไทยสามารถเข้าถึงพื้นที่ห่างไกล บุคคลเหล่านั้นก็ไม่อยู่ในสถานะที่จะเข้าถึงสัญชาติได้

เปรียบเทียบกับกรณีของพม่า นอกจากข้อจำกัดทางระบบคมนาคมที่ทำให้อำนาจรัฐพม่าไม่อาจแผ่กว้างออกไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ในด้านของอำนาจรัฐเหนืออำนาจของกลุ่มชาติพันธุ์แต่ละกลุ่มก็ยังคงดำรงอยู่ ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่เรียกร่องอำนาจในการปกครองตนเองที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนาน มีผลอย่างสำคัญที่ทำให้อำนาจรัฐพม่าไม่สามารถเข้าถึงพื้นที่เหล่านั้น (แม้จะสามารถขยายอำนาจได้เพิ่มมากขึ้นในช่วงต้นศตวรรษที่ 21) ข้อจำกัดของอำนาจรัฐพมานับตั้งแต่ภายหลังจากการประกาศเอกสารเป็นต้นมา มีผลสืบเนื่องต่อความสามารถในอันที่จะเข้าถึงและการดำเนินนโยบายหรือมาตรการเพื่อจะระบุว่าบุคคลใดเป็นผู้ที่สามารถได้รับสัญชาติพม่า ไม่ว่าจะเป็นการจดทะเบียนการเกิด การจัดทำเอกสารระบุตัวตนของแต่ละคน การสำรวจสำมะโนประชากร การนับรวมประชากรที่อยู่ภายใต้อำนาจ เป็นต้น รวมถึงสถานะและผลในทางกฎหมายของเอกสารแต่ละประเภทที่ยังอาจไม่มีความชัดเจนแน่นอนว่าจะเป็นสิ่งที่สามารถใช้ยืนยันได้ถึงความเป็นพม่าของบุคคลนั้น ๆ ได้หรือไม่ (เช่น ยังคงมีข้อถกเถียงว่า Citizen Scrutiny Card จะใช้ยืนยันถึงการถือสัญชาติพม่าได้หรือไม่)

ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงความยากลำบากในการสร้างสำนักร่วมกันในหมู่ประชาชนถึง “ความเป็นพม่า” ก็ล้วนแต่เป็นปัจจัยทำให้ความพยายามในการจำแนกบุคคลผู้อยู่ภายใต้อำนาจรัฐต้องเผชิญปัญหาอย่างมาก และ

ยังคงเป็นปัญหาสืบเนื่องต่อมาแม้กระทั่งในห้วงเวลาปัจจุบัน (พ.ศ.2563/ค.ศ.2020) ปัญหาการต่อสู้ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลของกลุ่มชาติพันธุ์ หรืออคติที่มีต่อกลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่ม ซึ่งได้กลายเป็นปมปัญหาที่ปะทุขึ้นเป็นระยะ ๆ ภายหลังจากการประกาศเอกราชของพม่า นับว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การกำหนดสถานะพลเมืองของพม่าโดยเฉพาะภายหลังจาก ค.ศ.1982 มีความเข้มงวดและดูราวกับจะเป็นการสร้างกระบวนการที่เป็นอุปสรรคต่อกลุ่มชาติพันธุ์ให้สามารถเข้าถึงสถานะคนชาติพม่าได้ยากลำบากมากยิ่งขึ้น

หากพิจารณาถึงสถานะของพลเมืองและกฎหมายสัญชาติระหว่างไทยและพม่า ความแตกต่างประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดก็คือ ปมปัญหาที่สังคมแต่ละแห่งต่างต้องเผชิญภายใต้บริบททางสังคมของตนเอง

ความพยายามของประเทศไทยที่จะพยายามจำแนกแยกแยะผู้คนที่ตกหล่นจากการสำรวจได้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางมากขึ้นหลังทศวรรษ1990 มีนโยบายและมาตรการในการจัดทำบัญชีประชาชนที่ถูกสันนิษฐานว่ามีชีวิตอยู่ในดินแดนของประเทศไทยแต่ไม่ได้ถูกสำรวจและบันทึกอย่างเป็นทางการ ในห้วงเวลานี้ หน่วยงานด้านความมั่นคงและด้านความสงบเรียบร้อยได้ดำเนินโครงการจำนวนมาก รวมถึงความพยายามในการจัดทำเอกสารให้กับประชาชนที่ถูกสำรวจ แม้ว่าต้องเผชิญกับข้อจำกัดของอำนาจรัฐและประสิทธิภาพในการดำเนินการตามความต้องการดังกล่าว

ในอีกด้านหนึ่ง ความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ขยายตัวอย่างกว้างขวางนับตั้งแต่ทศวรรษ1980 พร้อมกับปัญหาความขัดแย้งภายในของประเทศเพื่อนบ้านที่อยู่รายรอบประเทศไทย ส่งผลให้มีการอพยพของผู้คนจากเพื่อนบ้านเข้ามาในสังคมไทยเป็นจำนวนมาก ทั้งในด้านของผู้หลบหนีความตาย ลี้ภัยทางการเมือง หลบหนีความอดอยากและแสวงหาการทำงานที่ดีกว่า การอพยพทั้งในรูปแบบชั่วคราวที่เป็นบางช่วงเวลา หรืออาจเป็นการอพยพในระยะยาว ได้กลายเป็นประเด็นของผู้คน ที่รัฐไทยได้พยายามเข้ามาจำแนกแยกแยะเฉพาะอย่างยิ่งการอพยพของกลุ่มคนในลักษณะที่ไม่หวนกลับ หรือเป็นการโยกย้ายมามีชีวิตอย่างมั่นคงในสังคมไทย กล่าวได้ว่าลักษณะดังกล่าวเป็นปัญหาที่ปรากฏขึ้นให้เห็นอย่างชัดเจนในสังคมไทยและได้กลายมาเป็นปัญหาหนึ่งที่รัฐไทยได้ให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง

ปัจจัยทั้งสองด้านได้กลายเป็นทั้งแรงกดดันและแรงผลักดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในการจำแนกผู้คนจากเดิมที่เคยวางอยู่บนการแบ่งแยกอย่างค่อนข้างเด็ดขาดระหว่างบุคคลที่ถือคนสัญชาติไทยและบุคคลที่เป็นคนต่างด้าว โดยกลุ่มคนทั้งสองกลุ่มจะถูกพิจารณาว่ามีความแตกต่างกันทางด้านคุณสมบัติหรือคุณลักษณะอย่างมีนัยสำคัญ บุคคลที่มีสัญชาติไทยได้ถูกพิจารณาว่ามีจุดยึดโยงหรือสัมพันธ์กับหลักการในการให้สัญชาติอย่างชัดเจน ส่วนบุคคลต่างด้าวคือบุคคลที่มีปราศจากจุดยึดโยงแต่อย่างใดกับหลักการที่จะได้รับสัญชาติไทย ซึ่งการใช้มุมมอง

ดังกล่าวในการจำแนกบุคคลจะกลายเป็นการสร้างควมยุ่งยากอย่างรุนแรงในการให้ความหมายกับบุคคล ดังจะพบว่าหากพิจารณาจากเงื่อนไขและความเป็นจริงของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจรัฐแล้วจะมีข้อจำกัดอย่างมาก

ทั้งนี้ หากพิจารณาจากแง่มุมของบุคคลที่อาจมีสิทธิในการเข้าถึงสัญชาติไทย มีความยุ่งยากเกิดขึ้นทั้งในด้านของความสามารถของรัฐในการจำแนกบุคคลที่อยู่ในพื้นที่ไกลอำนาจรัฐ ความเปลี่ยนแปลงของเขตอำนาจรัฐระหว่างไทยและเพื่อนบ้าน หรือกลุ่มเด็กที่ไม่อาจสืบหารากเหง้าอันแท้จริงได้ เด็กที่ถูกถอนสัญชาติ เป็นต้น แม้กรณีตัวอย่างที่กล่าวมาอาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากสาเหตุและปัจจัยทางการเมืองที่แตกต่างกันไปในแต่ละช่วงเวลา แต่ก็ได้มีการปรับเปลี่ยนการจำแนกให้มีการยอมรับกลุ่มบุคคลที่อาจมีความคลุมเครือหรือความไม่ชัดเจนตามเกณฑ์ของการได้สัญชาติให้สามารถเข้าถึงสัญชาติไทยได้ภายใต้เงื่อนไขที่เปิดกว้างมากขึ้นต่อข้อเท็จจริงต่าง ๆ รวมทั้งการลดทอนมิติด้านอุดมการณ์ทางการเมืองที่เคยเป็นอุปสรรคสำคัญสำหรับบุคคลที่อพยพมาจากประเทศที่มีการปกครองแบบสังคมนิยม

ในขณะที่การจำแนกถึงบุคคลที่ถูกจำแนกให้เข้าข่ายของคนต่างด้าวก็ได้มีความเปลี่ยนแปลงไปด้วยเช่นกัน โดยการจำแนกบุคคลให้มีลักษณะของ “ราษฎรต่างด้าว” อันหมายถึงบุคคลที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยแต่สามารถมีสิทธิอยู่อาศัยทั้งในแบบถาวรและชั่วคราว การยอมรับสถานะของบุคคลที่เป็นราษฎรต่างด้าวคือ การจำแนกให้มีสถานะเป็นต่างด้าวแต่พร้อมกันไปก็ยอมรับสิทธิบางประการของบุคคลกลุ่มนี้จึงเป็นการสร้างบุคคลที่ไม่ได้อยู่ภายใต้เงื่อนไขของความเป็น “คนชาติ” และ “ต่างด้าว” เท่านั้น หากยังเป็นจำแนกบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งขึ้นมา สถานะของราษฎรต่างด้าวมีความแตกต่างจากคนต่างด้าวเนื่องจากสามารถเข้าถึงสิทธิบางประการ เช่น สิทธิในการอยู่อาศัย สิทธิในการทำงาน เป็นต้น และอาจนำไปสู่การไปคนที่ถือสัญชาติของรัฐไทยได้ในอนาคตหรือในช่วงเวลาของคนรุ่นถัดไป จึงสามารถกล่าวได้ว่าสถานะของการเป็นราษฎรต่างด้าวเป็นการจำแนกบุคคลที่เปิดกว้างมากขึ้นต่อการยอมรับการอพยพและการโยกย้ายของผู้คน

สถานะของราษฎรต่างด้าวอาจมีความคล้ายคลึงกับ “กึ่งพลเมือง” หรือ Quasi – Citizen อันเป็นแนวนโยบายในการเผชิญหน้ากับการอพยพกับผู้คนที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง หลายประเทศในยุโรปได้นำเปิดช่องให้ผู้อพยพสามารถมีสิทธิในการอยู่อาศัยและทำงาน ก่อนที่จะยอมรับให้ลูกหลานของคนกลุ่มนี้สามารถมีสถานะของการเป็นคนสัญชาติได้หากเอาตามเกณฑ์ที่รัฐแต่ละแห่งได้กำหนดขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะใช้เงื่อนไขของการผสมกลมกลืน (assimilation) ของบุคคลเข้ากับสังคมนั้น ๆ ทั้งในด้านของการศึกษา การทำงาน ความสามารถในการ

สื่อสาร เป็นต้น การจำแนกสถานะกึ่งพลเมืองมีผลต่อการทำให้ผู้อพยพสามารถผนวกรวมให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของสังคมได้ แม้อาจใช้ระยะเวลาที่ค่อนข้างนานก็ตาม

ในกรณีของสังคมไทย แม้โดยทั่วไปอาจไม่มีการประกาศนโยบายอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับการจำแนกสถานะของราษฎรต่างด้าวอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ได้ส่งผลให้การจำแนกผู้คนแบบคนชาติและต่างด้าวเป็นการพิจารณาที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่ปรากฏอยู่ การพยายามจำแนกผู้คนด้วยการสร้างพื้นที่ระหว่างคนชาติและต่างด้าวจึงมีความจำเป็นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง เป็นที่ชัดเจนว่าการจำแนกผู้คนด้วยอุดมการณ์หรือแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงของรัฐ หรือความเชื่อเรื่องความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของผู้คนภายใต้รัฐสมัยใหม่ เป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่ได้บังเกิดขึ้นในสังคมไทยในระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมาจวบจนกระทั่งปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับแนวทางและมาตรการในการจำแนกผู้คนของประเทศไทย แต่แนวทางดังกล่าวก็ยังคงเป็นสิ่งที่มีความคลุมเครือไปด้วยเช่นกัน เนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นผลมาจากความพยายามในการจัดการกับปัญหาเป็นกรณีเฉพาะเรื่องหรือเฉพาะกลุ่ม โดยที่ไม่มีนโยบายในเชิงภาพรวมที่กำกับทิศทางของความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นอย่างชัดเจน จึงอาจทำให้แนวทางและมาตรการที่เกิดขึ้นอาจมีปัญหาในด้านของความไม่ชัดเจน การทับซ้อน หรือความไม่เป็นระบบ ทั้งในเชิงนโยบายและแนวทางการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และได้กลายมาเป็นรากฐานที่สำคัญของปัญหาในการจำแนกผู้คนในสังคมไทยแม้จนกระทั่งทุกวันนี้

Executive Summary

An important concept in Southeast Asia before the advent of the modern state is citizenship as a relation between an emperor and subjects. The emperor or the monarch expressed her or his supreme power through vassals of multiple ethnicities under her or his reign. The more ethnic/cultural/racial differences, the greater the power of the ruler. At the time before the modern state, multi-ethnicities is not a threat to a ruler.

The arrival of the modern state in the late nineteenth century and the beginning of the twentieth century has brought the new concept of citizenship. The modern states classify people in relationship to the state as oppose to a ruler. People under the governance of the modern states share a common qualification of the same "nationality". At the modern states downplayed the cultural/ethnic/racial characteristics but emphasize that the nationality is the most important prerequisite to classify a person as a "citizen/a member of the state" *versus* an "alien". The state uses the citizen/alien classification to identify that citizens are entitled to have the right and liberties to full access of state welfares. However, aliens are subjected to certain restrictions of rights and liberties, depending on each state's standards and the perspectives of what kinds of rights and liberties aliens can access.

The change of perception of citizens/nationals under a state had not happened over a short period. The notion of nationality under modern states had been gradually conceptualized in the region after the influence of the West and elites in each state or each society had alternatively formed their perception on the people. Nevertheless, the implementation of these concepts, including legislation and state measures, depends on the internal factors in each society.

In Thai society, the concept of nationality had gained significant influence since the reign of King Rama V and King Rama VI. The Nationality Act was promulgated in the dawn of the twentieth century. The Naturalization Act was enacted in 1911 and 1913 respectively. This change

was possible considering Thailand wanted to modernize and to transform the pre-modern state to the modern state, firstly, by determining its boundary. The creation of the mandala style authority of the state, with the King as the central supreme leader over local independent vassal state powers, had been replaced by the modern state which requires the citizens to share a single and unified nationality. At the same time, the modern state downplayed the racial/ethnic significance of pre-modern state citizenship.

For Myanmar/Burma, after the independence from the British colonial, in 1948, independence came with the birth of Burma as a modern state. However, the modernization process was a result of the collective multi-ethnic struggle with an expectation that each ethnic participating in the struggle would have had autonomous governance in the eve of independence. Later, the SPDC abolished the [Panglong Agreement](#) and attempted to create the Union of Burma. The Burmese Nationality law, enacted in 1948, therefore recognized people from "Indigenous races",) as the key group of people who have the right to Burmese nationality. Their parents and grand-parents receive the rights to permanent residence.

However, it should also be noted that in the initial stage, the nationality as a classifier existed during the transition to the modern Burma state, given the fact that the elites in the making of the modern state of Burma also share the same idea of the nationality as the classifier of who will be counted in. The endeavor, aiming at indoctrination and the concept and the practice of the nationality as the modern state classifier, required time and state power technology and apparatus, which enables the nationality to be significant. It is not unusual in the Thai and Burmese/Myanmarese society that, earlier, the people did not regard the nationality as meaningful and the significance immediately after the implementation. It took several decades for the people to recognize the nationality.

The Thai Nationality Act, from a *de jure* consideration (through the legislative provision), allows people to have access to Thai nationality, especially under the *jus soli* (territorial link principle), anyone born in the Siamese Kingdom can acquire the Thai nationality, regardless of

the nationality of their parents or the nature of immigration. The legislation reflected an endeavor to include people in modern state-building. (It significantly differs from complex and restrictive for the present process of acquiring Thai nationality.)

Similarly, the Burmese nationality law gives indigenous descents Burmese citizenship. The provision seems to be inclusive for to people of diverse ethnics in the modern Burmese state to be the citizens of Burma/Myanmar. However, the term indigenous descent is in itself problematic because there are many ethnic people in Myanmar. (In 1982, there were 135 recognized ethnic/indigenous groups.)

However, there are common problems regarding nationality when the government cannot ensure that it can comprehensively access the people and issue identification documents. This difficulty may be considered a consequence of technological limitations at earlier times. Second, and most importantly, the Thai and Burma/Myanmar states struggle to classify people if they are located at the periphery of the governance.

In Thailand, although the Nationality Laws had been enacted since the 1910s, restrictions on transportation systems to remote areas is an ever-present obstacle. Coupling with the armed struggle with the Communist Party of Thailand which has recently ended in the 1980s, the people faced tremendous hurdles, if not impossibility, to have identification documents and citizenship. The struggle to have identification documents an ongoing difficulty. As previously mentioned, as the modern state ages, the Nationality Laws have become restrictive, even the state can access the undocumented people in remote areas, they are not qualified to have the Thai nationality.

Comparatively, in present-day Myanmar, the ailing transportation system prevents the reach and sphere of state power the periphery effectively, whilst the ethnic groups maintain political power over indigenous lands. The conflict between the government of the Union of Myanmar and various ethnic groups demanding various degree of autonomy significantly compromise the regime's ability to access those ethnic areas/ (Even though at the beginning of

the 21st century, the regime and central government can consolidate more power and extended the reach.) The limitations of the Burmese state power since the [publication of documents \[เอกสารอะไรคะ\]](#) bears implications on the ability to access and implement policies or measures to identify who is qualified to Burmese citizenship. Obstacles such as the birth registration system, the identification document preparation for individual, the census, the enumeration of the population under its jurisdiction, and uncertainty and lack clarity if identification documents can affirm the Burmese citizenship. (For example, there is a dispute if the Citizen Scrutiny Card can ascertain of the status of a Burmese national).

In this regard, there is the difficulty of creating common consciousness as "Burmese" nationals, thus, an endeavor to identify the subjects/citizens under the state power will be problematic until the present (as of 2020). The armed struggle between the federal government and the ethnic central government and prejudice against certain ethnic groups are recurring problems erupted periodically after the independence of Burma. The situation presented the pre-existing condition to the citizenship determination in Myanmar, especially after 1982. The post-1982 citizenship was considered with the rigid and more burdensome for ethnic group members to become Burmese nationals. The hurdles prevented the ethnic members to acquire full national status.

Comparatively, the statuses of citizens and citizenship law between Thailand and Myanmar demonstrated the issues facing each country under their unique contexts.

The Thai state has sought to identify people who could not reach the census and citizenship surveys. After the 1990s, the Thai state has been surveying and documented people who have been residing in the Thai territory but are undocumented. The national security and public order agencies have been taking an initiative to survey and to document people through various programs. The government and agencies survey and issue documents for people, despite limitations of the state power and efficiency problems.

Furthermore, the Thai expansive economic growth since the 1980s, the armed conflicts in neighboring countries spurred massive migration from neighboring countries to Thailand. The immigrants are asylum seekers, political exiles, economic migrants, seeking better lives and employment. Migration can be temporary or protracted. The Thai government attempts to identify and document the immigrants, especially those who cannot be repatriated or have permanently resided in the Thai territory and have a stable life. The problem on immigration becomes prominent in the Thai society and the Thai government is addressing the issue ceaselessly.

The push and pull factors change the classification of people from the past. The current reality does not accommodate rigid partition between Thai citizens and aliens. Citizens and aliens are considered to have different qualifications. Thai nationals have a link or a relationship with a factor they can have or be conferred the Thai nationality. On the other hand, aliens, do not have any link to a factor to have Thai nationality. The rigid classification and definitions have become a serious complication to identifying people, Such classification does not address actual conditions and the reality of people residing under the sphere of state power. The rigid classification can be extremely restrictive.

A person who may have the right to the Thai nationality may face complications from the state's (in)ability to identify and to document people in the peripheral areas of its power, when the jurisdiction between Thailand and neighboring countries had changed over time, or when a child does not have any trace of a parent or family relationship or have her or his nationality revoked. Even though the above-mentioned examples are a consequence of the politics imposed at a different period, the Thai state changes the practices and the law to register individuals with ambiguous or unclear status and allows less restrictive naturalization or other citizenship processes, depending on the nature of personal connection to the state. Moreover, currently, Thai state adopts neutral political stance to people who had migrated from socialist countries

and reduce the ideological barrier which used to prevented the former immigrant from socialist countries to obtain a status.

Alien status classification system changes drastically. The classification of "alien citizen", for an alien who does not have Thai nationality, but can reside in Thailand as temporary or permanent residences, allows aliens to be recognized as an alien who has certain rights. The alien citizen classification enables individuals who are not classified as "nationals" and "alien" to have their unique category, that enables an alien to access more rights than regular aliens e.g. the right to residency, the right to employment or work, etc. The alien citizen status may eventually enable holders to be Thai nationals in the future or their descendants can acquire Thai nationality. In conclusion, the alien citizen status is flexible and accommodating to nature of human migration.

The status of alien citizens may be similar to "*Quasi-Citizen*". The quasi-citizen is a policy to address massive and wide-spreading immigration. Many European countries allow immigrants to reside and to work. Children of first-generation immigrants can be nationals if they meet the criteria imposed by a state, which usually require assimilation of an individual in a society, namely: education, work, communication ability, etc. The classification of quasi-citizenship can integrate immigrants into society, although the process may take a long time.

The Thai society may have any official policy to classify alien citizens, however, the economic, social, and political changes have made the national-alien classification unrealistic. The separation that enables in-between space between nationals *versus* aliens is therefore inevitably necessary. The ideology or the concept of classification with the state security focus or the unity of people under the modern state is not responsive to the changes in Thai society in the past several decades to the present.

In conclusion, there are changes observed in Thai guidelines and measures to classify people, however, the aforementioned approaches are problematic. Notably, the specific case or a specific group classification approach without a unified policy with a clear direction to guide how the country would navigate the change will eventually result in confusion, duplication, or

systematic flaws in the policy and operation among relevant agencies. If the country cannot unlearn the historical failure from the past resulted in problematic root-cause for classification of people in Thailand, it will haunt the classification system as it has always been from the past to the present.