

บทคัดย่อ

แม้หลักสิทธิมนุษยชน รวมถึงกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล จะยืนยันว่าสิทธิมนุษยชนคือ สิทธิและเสรีภาพที่ถือว่าติดตัวคนทุกคนมาแต่กำเนิดไม่อาจถูกพรากไปได้โดยไม่ทำลายความเป็นมนุษย์เพียงแค่ว่าเป็นมนุษย์ ก็ถูกถือว่าเป็นผู้ทรงสิทธิในสิทธิมนุษยชนแล้ว แต่ในทางปฏิบัติการเข้าถึงสิทธิ การใช้สิทธิขั้นพื้นฐานด้านต่างๆ ปฏิเสธไม่ได้ว่าจำเป็นต้องผ่าน “บัตรสั๊กใบ” (Identification paper) ที่สามารถพิสูจน์ยืนยันตัวบุคคลโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากบุคคลนั้นต้องการเข้าถึงหรือใช้สิทธิระดับอื่นๆ เช่น กลุ่มสิทธิเรียกร้องให้รัฐกระทำการ (status positivus) เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลยิ่งกลายเป็นสิ่งจำเป็น

คนไร้รัฐไร้สัญชาติเป็นกลุ่มคนที่เข้าใจถึงความจำเป็นของเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในระดับที่คนที่มีรัฐมีสัญชาติอาจจินตนาการไปไม่ถึง บทความนี้บอกเล่าถึงผู้หญิงคนหนึ่งที่ไร้รัฐไร้สัญชาติ เป้าหมายไกลสุดของเธอคือการพิสูจน์ว่าเธอ (ชาติพันธุ์อาข่า) มีสัญชาติไทย ซึ่งไม่ใช่เรื่องง่ายแต่ภายใต้สภาพไร้รัฐ ข้อจำกัดกลับเพิ่มยิ่งขึ้นไปอีกแม้ว่ารัฐไทยจะมีกฎหมายนโยบายเปิดกว้างสำหรับการพิสูจน์และพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคลแต่กระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่เดินด้วยความไม่เข้าใจ รวมถึงทัศนคติที่ผู้บังคับใช้กฎหมายมีต่อคนต่างด้าวที่ไร้รัฐไร้สัญชาติ ยิ่งเติมความยากให้มากขึ้นอีกหลายสิบเท่า

คำสำคัญ: เอกสารพิสูจน์ตน; คนไร้รัฐไร้สัญชาติ; คนไร้เอกสารพิสูจน์ตน; สิทธิการเดินทาง; การพิสูจน์สถานะบุคคล

-
- 1 นักกฎหมาย, โครงการเฝ้าระวังสถานะไร้รัฐ 499/7 ถ.เทศบาล 7 ต.ระแหง อ.เมืองตาก จ.ตาก 63000. E-mail: achiworld@gmail.com

The Way of Verification as a Thai Nationality

Kornkanok Wathanabhoom²

Abstract

Event though, human rights principle and private international law affirm that human rights is rights and liberty which is every single human being have when they were born and cannot separated unless destroy humanity. Just be a human, you are rights holders in human rights, but in practice to access the rights, exercising of basic rights have to use pass one card which can approve identity particularly if this person want to access or exercise higher level of rights, status positivus, for example, identification paper is necessary.

Stateless people are group of people who understand a necessary of identification paper while state people could not imagine. This article will tell a story of a stateless woman, her goal is proving that she is Akha, an ethnic minority, who have a right to Thai nationality. It is not easy under a condition of being stateless person, moreover, there are a lot of restrictions.

Even though, Thai government have launched laws and policies for verifying and developing right to personal legal status, there are problems on law enforcement and attitude of authorities which are made much more difficult to nationality-less persons.

keywords: identification paper; stateless persons/nationality-less persons; undocumented persons; Rights to travel; Verification of personal legal status

2 A lawyer, Stateless Watch 499/7, Thetsaban 7 Rd, Rahaeng Tambon, Mueang Tak District, Tak 63000. E-mail: achiworld@gmail.com

1. “บัตรแสดงตนที่ระบุเลขประจำตัวสิบสามหลัก”: อุปกรณ์สำคัญในการเข้าถึงสิทธิ

สิทธิมนุษยชน (Human rights) คือบรรดาสิทธิและเสรีภาพที่ถือว่าติดตัวคนทุกคนมาแต่กำเนิด และไม่อาจถูกพรากไปได้โดยไม่ทำลายความเป็นมนุษย์³ ดังนั้น เพียงแค่เป็นมนุษย์ก็ย่อมถูกถือว่าเป็นผู้ทรงสิทธิในสิทธิมนุษยชนแล้ว อาทิ สิทธิที่จะได้รับการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ภายใต้หลักสิทธิมนุษยชน รวมถึงภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ แผนกคดีบุคคล⁴ กล่าวอีกอย่างก็คือรัฐมีหน้าที่ออกเอกสารแสดงตนหรือรับรองตัวบุคคลตามลักษณะของจุดเกาะเกี่ยวระหว่างบุคคลดังกล่าวกับรัฐไทย อาทิ รัฐไทยต้องจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนเพื่อรับรองว่าเป็นคนสัญชาติไทย ออกสูติบัตรเพื่อรับรองข้อเท็จจริงว่าเกิดในประเทศไทย (ทะเบียนคนเกิด) จัดทำทะเบียนบ้านหรือทะเบียนประวัติประเภทต่างๆ เพื่อรับรองว่าบุคคลดังกล่าวอาศัยอยู่ในประเทศไทย (ทะเบียนคนอยู่) รัฐมีหน้าที่จัดหาบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานหากบุคคลประสงค์จะจดทะเบียนสมรส รัฐก็มีหน้าที่ต้องรับดำเนินการในฐานะที่มันเป็นบริการพื้นฐาน ฯลฯ

แต่สำหรับสิทธิลักษณะอื่น อาทิ สิทธิในการทำงานบางอาชีพ การประกอบธุรกิจ การมีหลักประกันสุขภาพ สิทธิที่จะมีสัญชาติไทย ฯลฯ กล่าวเฉพาะรัฐไทย มนุษย์ทุกคนอาจไม่ใช่ผู้ทรงสิทธิกลุ่มนี้ เนื่องจากมันถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มสิทธิเรียกร้องให้รัฐกระทำการ (status positivus) กล่าวคือ บุคคลมีอาจจะบรรลุความมุ่ง

3 วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2543, หน้า 40

4 ข้อ 6 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Universal Declaration of Human Rights (UDHR) ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับทุกแห่งหนว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย และข้อ 16 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง(พลเมือง) และการเมือง International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายในทุกแห่งหน

หมายได้ หากปราศจากการเข้ามาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งจากรัฐ โดยหลักบุคคลที่จะมีสิทธิกลุ่มนี้ได้จะต้องเป็นบุคคลที่เป็นคนชาติหรือมีสัญชาติไทย⁵ แต่ก็เชื่อว่า คนต่างด้าวหรือผู้ไม่มีสัญชาติไทยหรือแม้แต่คนไร้สัญชาติจะไม่สามารถเข้าถึงสิทธิประเภทนี้เพราะมีความชัดเจนว่ามีสิทธิบางอย่างที่รัฐไทยเห็นว่าควรกำหนดหรือรับรองสิทธิให้กับคนที่ไม่มีสัญชาติไทยได้โดยมีเงื่อนไข เช่น หากคนต่างด้าวนั้นเป็นคนไร้สัญชาติแต่มีจุดเกาะเกี่ยว⁶ กับรัฐไทยแล้วก็ย่อมมีสิทธิในหลักประกันสุขภาพได้⁷

อย่างไรก็ดี การเข้าถึงสิทธิหรือใช้สิทธิขึ้นพื้นฐานหรือสิทธิอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นคนสัญชาติไทยหรือคนไม่มีสัญชาติไทยโดยเฉพาะกลุ่มคนไร้สัญชาติจำเป็นจะต้องมีหลักฐานมาแสดงหรือยืนยัน ทางปฏิบัติที่ผ่านมาสิ่งที่หน่วยงานรัฐหรือหน่วยบริการต่างๆ (โรงเรียน สถานพยาบาล ธนาคาร ไปรษณีย์ ฯลฯ) เรียกถามถึงก็คือ “เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล” (identification paper) หรือบัตรแสดงตนที่รัฐไทยดำเนินการออกให้ ประเด็นนี้มีลักษณะสากลเพราะบางประเทศที่ไม่มีการ

- 5 Status positivus หมายถึง กลุ่มของสิทธิที่ใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีอาจจะบรรลุความมุ่งหมายได้หากปราศจากการเข้ามาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งจากฝ่ายรัฐ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้แสดงออกมาในรูปของสิทธิประเภท “สิทธิเรียกร้อง” สิทธิเรียกร้องให้กระทำการ สิทธิในการดำเนินคดี ตามทัศนะของ Jellinek เห็นว่าสิทธิที่เป็นศูนย์กลางของสิทธิประเภทนี้คือ สิทธิเรียกร้องที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย (Anspruch auf Rechtsschutz), ดูเพิ่มเติม บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**. กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2552, หน้า 52-53
- 6 จุดเกาะเกี่ยว (connecting point or points de rattachement in French) หมายถึง เครื่องทดสอบ (tests) ที่เป็นสิ่งกำหนดหรือตัวตัดสินในการปรับใช้กฎหมาย ซึ่งข้อเท็จจริงหนึ่งๆอาจมีจุดเกาะเกี่ยวเพียงหนึ่งเดียวหรือมากกว่าหนึ่งก็ได้, ดูเพิ่มเติม, ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. **คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล**, กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551, หน้า 149.
- 7 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2553 และเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2558 รับรองให้คนไร้สัญชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานาน และได้รับการจัดทำทะเบียนโดยกรมการปกครองในฐานะชนกลุ่มน้อย สามารถมีหลักประกันสุขภาพได้ อธิบายโดยสรุปคือได้รับชุดสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับหลักประกันสุขภาพของคนไทย หรือที่คุ้นชินกันว่า “บัตรทอง”

ใช้บัตรประชาชน แต่การแสดงตนเพื่อการเข้าถึงและใช้สิทธิในการเข้ารับบริการ สาธารณะด้านต่างๆ ก็ผูกติดไปกับบัตรประเภทอื่น เช่น (เลข)ประกันสังคม หรือใบ ขั้วชี สำหรับประเทศไทยบัตรประจำตัวที่รัฐไทยออกให้กับคนไทยหรือคนต่างด้าว ไร้สัญชาติจะมีลักษณะร่วมกันคือบัตรจะมีเลขสิบสามหลักที่ระบุหรือจำแนก (identify) บุคคล ประโยชน์ด้านหนึ่งของบัตรประจำตัวสำหรับคนไร้สัญชาติก็คือ แม้จะ (ยัง)ไม่มีประเทศใดรับเขาหรือเธอเป็นคนชาติ (ไร้สัญชาติ) แต่การได้รับการบันทึก/ ระบุตัวบุคคลโดยรัฐไทยมันส่งผลให้เขาหรือเธอคนดังกล่าวไม่ไร้รัฐเพราะได้รับการ ยอมรับเป็นประชากรหรือราษฎรต่างด้าวในประเทศไทยสามารถใช้เอกสารแสดง ตนเพื่อพิสูจน์ตัวบุคคลเพื่อเป็นตัวช่วยในการเข้าถึงสิทธิ ใช้สิทธิด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิอื่นๆ ที่รัฐไทยกำหนดรับรองให้

สำหรับคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล (undocumented person) หรือคนไร้รัฐ (stateless person) แล้ว การมีบัตรแสดงตนสักใบจึงมีความสำคัญ ไม่แพ้การมีสัญชาติ มันอาจเป็นเรื่องเข้าใจไม่ยากนักถึงความยากลำบากของคนไร้ เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล การทำความเข้าใจเชิงชีวิตจริงของใครสักคนน่าจะ พอดีช่วยได้ บทความนี้จะเล่าถึงความพยายามของผู้หญิงชาติพันธุ์อาข่าคนหนึ่งที่ใช้ ความพยายามในหลายวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสารแผ่นหนึ่งที่มีความสำคัญกับ ชีวิตไร้รัฐไร้สัญชาติของเธอ ชื่อของเธอคือ อารณ (นามสมมติ)⁸

2. จุดเริ่มต้นของกระบวนการพิสูจน์ว่า “เป็นคนไทย” คือการมีบัตรสักใบ

“ฉันไม่มีสัญชาติ ฉันไม่มีเอกสารอะไรเลย”

อารณ หญิงวัยกลางคนอาศัยอยู่จังหวัดระนองอยู่กินกับชายสัญชาติไทย มีลูกด้วยกัน 2 คน เธอเล่าว่า เธอเกิดที่แม่สาย ถูกหลอกมาอยู่ที่จังหวัดระนองตั้งแต่

8 กรณีศึกษาที่ 11 ของโครงการพัฒนาองค์ความรู้เพื่อการพิสูจน์และพัฒนาสิทธิในสุขภาวะ ของผู้มีปัญหาสถานะบุคคลโดยกระบวนการมีส่วนร่วมฯ, อ้างแล้ว

อายุ 12 ปี เธอไม่มีทะเบียนบ้าน ไม่มีบัตรประชาชนที่ยืนยันว่าเธอเป็นคนไทย ไม่มีเอกสารแสดงตนอะไรสักใบ เธอจึงไร้ทั้งสัญชาติและไร้รัฐ มาตลอด 40 กว่าปีที่ผ่าน มา ข้อมูลเพิ่มเติมมาด้วยความซับซ้อนเพิ่มขึ้น เธอเป็นกลุ่มชาติพันธุ์อาข่าเกิดเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2514 ที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย เท่าที่จำได้พ่อเธอเป็นคนสัญชาติไทยชาติพันธุ์อาข่า แม่เธอมีชื่อ แต่ไม่มีนามสกุล

ในสายตาของกฎหมาย สถานะบุคคลของอาภรณ์ตามกฎหมายสัญชาติ และกฎหมายคนเข้าเมือง

ตามคำบอกเล่าของอาภรณ์ หากเธอสามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นบุตรของบิดา ซึ่งมีสัญชาติไทยจริงก็เท่ากับว่าเธอมีสัญชาติไทยตามหลักสืบสายโลหิตจากบิดา (มาตรา 7 พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551⁹ และ มาตรา 21¹⁰ พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 โดยจะต้องเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์ตามมาตรา 7 วรรคสองแห่งพ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551¹¹ อย่างไรก็ตามในระหว่างการพิสูจน์ อาภรณ์ ยังคงอยู่ในข้อสันนิษฐานของกฎหมายว่า “เป็นคนต่างด้าว” และเป็นคนต่างด้าว เข้าเมืองผิดกฎหมาย (มาตรา 57 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522¹²)

9 **มาตรา 7** บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด

- (1) ผู้เกิดโดยบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย
- (2) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย ยกเว้นบุคคลตามมาตรา 7 ทวิ วรรคหนึ่ง

10 **มาตรา 21** บทบัญญัติวรรคสองของมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ให้มีผลใช้บังคับกับผู้เกิดก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับด้วย

11 คำว่าบิดาตาม (1) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับการพิสูจน์ว่าเป็นบิดาของผู้เกิดตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง แม้ผู้นั้นจะมีได้จดทะเบียนสมรสกับมารดาของผู้เกิด และมีได้จดทะเบียนรับรองผู้เกิดเป็นบุตรก็ตาม

12 **มาตรา 57** เพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ ผู้ใดอ้างว่าเป็นคนมีสัญชาติไทย ถ้าไม่ปรากฏหลักฐานอันเพียงพอที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะเชื่อถือได้ว่าเป็นคนมีสัญชาติไทย ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นเป็นคนต่างด้าวจนกว่าผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสัญชาติไทย

ในอีกทางหนึ่ง หากอาภรณ์ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าตนมีบิดาเป็นคนสัญชาติไทยจริงภายใต้กฎหมายสัญชาติที่ใช้บังคับ ณ วันที่เธอเกิด เธอย่อมมีสัญชาติไทยโดยหลักดินแดน (มาตรา 7)¹³ แต่ “ลูกถอนสัญชาติ” โดยผลของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337¹⁴ และในปี 2551 ที่ผ่านมา เธอจะได้สัญชาติไทยคืน

การพิสูจน์ตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบและเสียค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หากผู้นั้นไม่พอใจคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่จะร้องขอต่อศาลให้พิจารณาได้

ในกรณีที่มีการร้องขอต่อศาล เมื่อได้รับคำร้องขอแล้ว ให้ศาลแจ้งต่อพนักงานอัยการ พนักงานอัยการมีสิทธิที่จะได้แย้งคัดค้านได้

- 13 **มาตรา 7** บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด
- (1) ผู้เกิดโดยบิดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย
 - (2) ผู้เกิดนอกราชอาณาจักรไทยโดยมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย แต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือบิดาไม่มีสัญชาติ
 - (3) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย
- 14 **ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337** (วันที่ 14 ธันวาคม 2515) โดยที่พิจารณาเห็นว่า บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรไทยโดยได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่เพียงชั่วคราว หรือเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย บุคคลเหล่านี้แม้จะมีสัญชาติไทย แต่ก็ได้มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย เพื่อป้องกันและรักษาความมั่นคงแห่งชาติ สมควรมีให้บุคคลดังกล่าวมีหรือได้สัญชาติไทยอีกต่อไป

ข้อ 1 ให้ถอนสัญชาติไทยของบรรดาบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาเป็นคนต่างด้าว หรือมารดาเป็นคนต่างด้าวแต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย และในขณะที่เกิดบิดาหรือมารดานั้นเป็น

- (1) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นพิเศษเฉพาะราย
 - (2) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ
 - (3) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง
- ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและสั่งเฉพาะรายเป็นประการอื่น

(มาตรา 23 พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551¹⁵) แต่เธอจะสามารถใช้สิทธิในสัญชาติไทยได้ก็ต่อเมื่อเธอไปยื่นคำขอลงรายการสัญชาติในทะเบียนบ้าน (เพิ่มชื่อของเธอเข้าไปในทะเบียนบ้าน ประเภท ท.ร.14 ซึ่งเป็นทะเบียนบ้านสำหรับคนไทย)

สถานะบุคคลตามกฎหมายทะเบียนราษฎร

อาภรณ์เป็น “คนไร้รัฐ” ตั้งแต่วันที่เธอเกิดเพราะไม่มีการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร (ไม่มีการแจ้งเกิด ไม่มีการเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนประวัติ หรือทะเบียนบ้าน) แม้เธอจะไม่ต้องใช้ชีวิตอย่างหลบซ่อนไม่มีปัญหามากนักในการดำเนินชีวิตประจำวัน ด้วยความที่สามเือนเธอเป็นคนสัญชาติไทย จึงตัดปัญหาใดๆ ที่อาจจะมีการติดต่อกับราชการในเรื่องต่างๆ เมื่อเธอเจ็บป่วย ครอบครัวก็พอมีกำลังจ่ายค่ายาค่าหมอที่คลินิกเอกชนในตัวเมืองจังหวัดระนอง จะมีเพียงเรื่องเดียวก็คือเธอไม่สามารถเดินทางออกนอกตัวจังหวัดระนองได้ การที่ไม่มีบัตรแสดงตนอะไรเลยหากถูกเจ้าหน้าที่ตรวจพบเข้าเธออาจถูกส่งไปเกาะสองประเทศเมียนมาร์ที่เธอไม่เคยรู้จัก

ในปี 2554 รัฐไทยมีนโยบายสำรวจและจัดทำทะเบียนให้กับคนที่ปรากฏตัวในประเทศไทย แต่ไม่มีเอกสารแสดงตนใดๆ (มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 18 มกราคม 2548 เรื่องยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลประกอบกับระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่

15 **มาตรา 23** บรรดาบุคคลที่เคยมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ถูกถอนสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พุทธศักราช 2515 ข้อ 1 และผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พุทธศักราช 2515 ข้อ 2 รวมถึงบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดในราชอาณาจักรไทยก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและไม่ได้สัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ถ้าบุคคลผู้นั้นอาศัยอยู่จริงในราชอาณาจักรไทยติดต่อกันโดยมีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร และเป็นผู้มีความประพฤติดี หรือทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมหรือประเทศไทย ให้ได้สัญชาติไทยตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เว้นแต่ผู้ซึ่งรัฐมนตรีมีคำสั่งอันมีผลให้เป็นผู้มีสัญชาติไทยแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ.2548¹⁶) คนที่เข้ารับการสำรวจจะได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติ (ประเภท ท.ร.38 ก¹⁷) ได้รับบัตรประจำตัวที่ระบุเลขประจำตัวสิบสามหลัก (เลขหลักแรกขึ้นต้นด้วยเลขศูนย์ เลขหลักที่หก-เจ็ด เป็นเลขแปด-เก้า) ชื่อเต็มคือ “บัตรประจำตัวผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน” แต่อาภรณ์และคนทั่วไปคุ้นกับชื่อ “บัตรหัวศูนย์”

สำหรับอาภรณ์แล้วมันเป็นเรื่องชวนยินดีเพราะหมายถึงโอกาสครั้งสำคัญที่จะทำให้เธอมีบัตรเหมือนสามี เหมือนลูกของเธอ เหมือนคนอื่นๆ ที่เธอรู้จัก แต่ทุกอย่างยังคงไม่ใช่เรื่องง่ายสำหรับเธอ

เดือนกุมภาพันธ์ 2554 มีเจ้าหน้าที่มาตั้งหน่วยรับการสำรวจแต่หน่วยรับการสำรวจมาไม่ถึง “หมู่ 6” ที่เธออาศัยอยู่ โดยไม่ลังเลแม้แต่ร้อยละห้าเธอตัดสินใจไปขอรับการสำรวจที่ “หมู่ 4” ซึ่งเป็นหมู่บ้านที่ตั้งอยู่ติดๆ กัน ขั้นตอนแรกผ่านไปได้ดี เพียงแค่ไปตอบรับการสำรวจ (แบบ 89/1) มันก็ทำให้เธอดีใจอย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน หลังจากนั้นเธอก็เข้าสู่กระบวนการ “ประชาคมหมู่บ้าน” เพื่อให้คนในชุมชนยืนยันว่า “รู้จักอาภรณ์ อาภรณ์อาศัยอยู่ที่นี้จริง” ซึ่งเธอก็ผ่านขั้นตอนนี้เช่นกัน แม้ว่าการประชาคมหมู่บ้านจะทำขึ้นที่หมู่ 4 โดยเธอให้เหตุผลว่า “ก็หมู่บ้านมันติดๆ กัน คนมันก็รู้จักกันหมด”

เดือนสิงหาคมปีเดียวกัน ความรู้สึกหมดหวังถูกแทนที่ความดีใจอย่างมิคขีด เธอได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ (ด้วยวาจา) ว่า เธอ “ไม่ผ่านการพิจารณาของคณะ

16 ข้อ 4 ให้นายทะเบียนอำเภอและนายทะเบียนท้องถิ่นจัดให้มีการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติของบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนที่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ขณะสำรวจอยู่ในเขตของสำนักทะเบียนนั้น ๆ ตามแบบ ท.ร.38 ก และบันทึกข้อมูลไว้ในระบบคอมพิวเตอร์ของสำนักทะเบียน และตามข้อ 2 แห่งหนังสือสั่งการสำนักทะเบียนกลาง ที่มท 0309.1/ว 29516 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2553

17 ทะเบียนประวัติทำหน้าที่คล้ายทะเบียนบ้าน (ประเภท ท.ร.14) ของคนสัญชาติไทย โดย ท.ร. 38 ก. จะสะท้อนว่าคนที่มิชื่ออยู่ในทะเบียนประเภทนี้คือคนที่ไม่มีสิทธิอาศัย เป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย และได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว

กรรมการอำเภอ” เพราะมีคนยกประเด็นว่าเธอมาสำรวจผิดหมู่บ้านและการ
ประชาคมที่รับรองเธอนั้นไม่ถูกต้อง แน่แน่นอนว่าเธอไม่เข้าใจเหตุผลของกรรมการฯ
เพราะหากต้องการสำรวจคนไม่มีบัตรเพื่อทำบัตรให้ ก็เรื่องนี้เอง คนที่ไม่มีบัตรอะไร
เลย ไม่มีมา 40 กว่าปีแล้ว !

ด้วยความช่วยเหลือจากชาติชาย อมรเลิศวัฒนา ทนายความประจำคลินิก
กฎหมายด้านสิทธิและสถานะบุคคล ศูนย์สังคมพัฒนา มูลนิธิคาทอลิกสุราษฎร์ธานี
(คลินิกกฎหมายระนอง) เดือนกันยายนในปีต่อมาอาการฟุ้งคืดต่อศาลปกครอง
จังหวัดนครศรีธรรมราช (คดีหมายเลขดำที่ 233/2555) ว่าสำนักทะเบียนอำเภอ
เมืองระนองกระทำการทางปกครองที่ไม่ชอบ¹⁸ และละเมิดต่อเธอ ศาลมีคำสั่ง
ยกฟ้อง)¹⁹

เป็นที่น่าเสียดายว่าในคำพิพากษานั้นพิจารณาถึงเงื่อนไขทางเทคนิคเกี่ยว
กับการกระทำตามขั้นตอนทางปกครองหรือไม่เท่านั้น ข้อเรียกร้องอื่นๆ ที่ศาลเห็น
ว่าไม่ได้ส่งผลให้คดีเปลี่ยนแปลงไปศาลจึงไม่จำต้องวินิจฉัย ทำให้ไม่ได้เห็นคำ

18 คำสั่งทางปกครองใดที่ออกมาโดยไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขแห่งความชอบด้วยกฎหมายที่
กฎหมายเรียกร้อง คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีความบกพร่อง และ
โดยทั่วไปแล้วย่อมถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย, ดูเพิ่มเติม วรเจตน์
ภาศิริตัน. **กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป**. กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์, 2554, หน้า 195-196

19 “โดยหลักทั่วไปของการรับรองบุคคล ผู้ให้การรับรองจะต้องเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับบุคคล
ที่ตนเองรับรอง จึงจะมีอำนาจให้การรับรองได้ โดยไม่อาจให้การรับรองบุคคลที่ตนไม่ได้มี
ส่วนเกี่ยวข้องได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่บ้านเลขที่ xx หมู่ที่ 6 ต.บางริน อ.เมืองระนอง
จ.ระนอง ซึ่งมีประชากรในหมู่บ้านหมู่ที่ 4 ต.บางริน ประชากรในหมู่บ้านหมู่ที่ 4 และผู้ใหญ่
บ้านหมู่ที่ 4 ซึ่งไม่ได้เป็นผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดี จึงย่อมไม่มีอำนาจที่จะให้การรับรองผู้ฟ้อง
คดี ว่าเป็นผู้อยู่อาศัยมาอยู่ติดต่อกันในประเทศไทย โดยอาศัยอยู่ที่หมู่ที่ 6 ต.บางริน เป็น
เวลานานได้ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีเข้ารับการประชาคมหมู่บ้านในหมู่ที่ 4 จึงเป็นการไม่ถูก
ต้องและถือได้ว่ายังไม่ได้รับการประชาคมหมู่บ้านตามภูมิลำเนาที่ตนเองอยู่อาศัยแต่อย่างใด
..คำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง

” คำพิพากษาศาลปกครองนครศรีธรรมราช คดีหมายเลขแดงที่ 62/2558 ลงวันที่ 25 มีนาคม
2558

พิพาทที่เป็นบรรทัดฐานถึงการรับรองยืนยันสิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมายทะเบียนราษฎรหรือรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมายรวมถึงหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีและเจ้าหน้าที่รัฐผู้รับผิดชอบงานทะเบียนราษฎรในการรับรองสิทธิในความเป็นบุคคลตามกฎหมายที่คำฟ้องระบุไว้ในท้ายฟ้อง

ครั้งที่สองของความหวังที่ถูกดับลงแต่อำนาจยังคงถามหาหนทางอื่นๆ

ณ เวลานั้นอำนาจเริ่มมีปัญหาสุขภาพเธอและครอบครัวเริ่มมีค่าใช้จ่ายมากขึ้น ช่องทางที่พอจะเยียวยาได้คือเธอซื้อหลักประกันสุขภาพกับโรงพยาบาลระนอง ในราคา 2,700 บาท/ปี²⁰

‘เริ่มนับหนึ่งใหม่อีกครั้งในวันที่เริ่มอ่อนล้าแต่มันคือชัยชนะแรก’

ภายใต้การดำเนินงานให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาองค์ความรู้เพื่อการพิสูจน์และพัฒนาสิทธิในสุขภาพของผู้มีปัญหาสถานะบุคคลโดยกระบวนการมีส่วนร่วม²¹ เพื่อสนับสนุนให้อำนาจได้รับเอกสาร

20 มันคล้ายกับหลักประกันสุขภาพ (หรือที่คุ้นชินกันว่า “บัตรทอง”) ของคนไทย หรือหลักประกันสุขภาพของแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติที่นโยบายรัฐไทยกำหนดให้แรงงานฯ ต้องซื้อหลักประกันสุขภาพหากจะเข้าสู่กระบวนการขอใบอนุญาตทำงาน โดยรัฐไทยยอมรับข้อเท็จจริงว่ามีคนจำนวนหนึ่งที่ปรากฏตัวในประเทศไทยโดยปราศจากเอกสารแสดงตน หรือเป็นแรงงานข้ามชาติที่มีใบอนุญาตทำงาน หากคนกลุ่มนี้เจ็บป่วย ต้องเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลในประเทศไทยอาจมีความเสี่ยงหากคนกลุ่มนี้ไม่สามารถจ่ายค่ารักษาพยาบาลได้ รัฐไทยจึงมีนโยบายเปิดให้คนต่างด้าวที่ไม่มีเอกสารแสดงตน แรงงานฯ ที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนบุตรหลานแรงงานฯ สามารถซื้อหลักประกันสุขภาพได้ ในราคา 2,700 บาท/คน/ปี (2,200 บาทคือ ราคาของหลักประกันสุขภาพ/ชุดสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับ อีก 500 บาทสำหรับการตรวจสุขภาพ) ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขเรื่องการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพคนต่างด้าว วันที่ 13 สิงหาคม 2556 โดยชุดสิทธิประโยชน์จะเหมือนกับหลักประกันสุขภาพของคนสัญชาติไทย และแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนมีใบอนุญาตทำงาน

21 ซึ่งอยู่ภายใต้ชุดโครงการพัฒนาองค์ความรู้และขับเคลื่อนข้อเสนอแนะที่เอื้อต่อการพิสูจน์และพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคลเพื่อสุขภาพของผู้มีปัญหาสถานะบุคคล (1 ตุลาคม 2557- 31 มีนาคม 2559) ดำเนินการโดยโครงการเฝ้าระวังสภาวะไร้รัฐ สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.) สำนัก 9

พิสูจน์ทราบตัวบุคคลได้เริ่มต้นขึ้นในเดือนเมษายน 2558

อาภรณ์เดินไปสำนักทะเบียนอำเภอเมืองระนองอีกครั้ง ในเวลานั้นทีมวิจัยได้จัดทำบทวิเคราะห์สถานะบุคคลตามกฎหมายกรณีอาภรณ์และความเห็นทางกฎหมายถึงอำเภอเมืองระนอง และกรมการปกครองส่วนกลาง²² ใน 3 ประเด็นคือ (1) หารือถึงแนวทางเยียวยาแก้ไขการที่เธอถูกปฏิเสธการจัดทำทะเบียนประวัติเนื่องจากเธอไปสำรวจผิดหมู่บ้าน (2) หารือถึงความเป็นไปได้ที่จะดำเนินการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมายผ่านอีกช่องทางหนึ่งคือการจัดทำทะเบียนให้เธอโดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร²³ และประการสุดท้าย มันควรจะเป็นไปได้หากเธอจะพิสูจน์ความเป็น “ลูกพ่อไทย (อาซ่า)” หรืออีกหนทางคือพิสูจน์

22 คพส.ที่ 17/2558 กรณีศึกษาที่ 6 จาก 25 กรณีเพื่อนำร่องการพัฒนาองค์ความรู้เพื่อการพิสูจน์และพัฒนาสิทธิในสถานะของผู้มีปัญหาสถานะบุคคลในพื้นที่อำเภอเมืองระนอง จ.ระนอง ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2558

23 ในปี 2551 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรโดยกำหนดให้กรมการปกครองมีอำนาจในการจัดทำทะเบียนประวัติให้แก่คนต่างด้าวกลุ่มอื่นๆ ที่ไม่ใช่ คนเข้าเมือง ถูกกฎหมายมีสิทธิอาศัยชั่วคราว, คนต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักร เป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย รวมถึงบุตรที่เกิดในราชอาณาจักร โดยเพิ่มเติมเป็นวรรคสองของ มาตรา 38 พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) 2551

“ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นจัดทำทะเบียนบ้านสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดในราชอาณาจักร ในกรณีผู้มีรายการในทะเบียนบ้านพ้นจากการได้รับอนุญาตหรือผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักร ให้นายทะเบียนจำหน่ายรายการทะเบียนของผู้นั้นโดยเร็ว

“ให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางจัดให้มีทะเบียนประวัติสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยอื่นนอกจากที่บัญญัติไว้ตามวรรคหนึ่งตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”

อย่างไรก็ดี ทะเบียนประวัติเป็นเพียงเอกสารรับรองว่าบุคคลนั้นอาศัยอยู่ในประเทศไทยเท่านั้น ไม่ได้เป็นเอกสารรับรองว่าคนดังกล่าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย หรือมีสิทธิอาศัยในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เอกสารดังกล่าวคือทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวบุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร จะได้รับการกำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลักขึ้นต้นด้วยเลข 0 โดยเลขหลักที่ 6 และ 7 จะเป็นเลข 00

ว่าเธอคือลูกของชนกลุ่มน้อยชาติพันธุ์อาข่าเพื่อจะได้รับการสำรวจในฐานะ “บุตรของชนกลุ่มน้อย”

และแล้วความหวังก็ปรากฏอีกครั้งเมื่อทางกรมการปกครองมีหนังสือตอบกลับในทุกประเด็นสำคัญ²⁴ คือ (1) ทางกรมการปกครองเห็นว่าหากเธออ้างว่าเธอเป็นชาวเขาดั้งเดิมเธอควรกลับไปพิสูจน์โดยยื่นคำร้องที่อำเภอแม่สาย (2) กรณีที่เธอเคยได้รับการสำรวจและมีใบตอบรับ (แบบ 89/1) เป็นหลักฐานควรส่งเรื่องให้คณะกรรมการหมู่บ้านที่เธออยู่เป็นคนรับรองและส่งเรื่องกลับมายังส่วนกลางเพื่อให้ส่วนกลางเปิดระบบเพื่อจัดทำทะเบียนและบัตรให้ และหากกรรมการหมู่บ้านไม่รับรองหรือมีความน่าสงสัย อารมณ์มีสิทธิที่จะได้รับการจัดทำทะเบียนโดยใช้ช่องมาตรา 38 วรรคสองฯ โดยกรมการปกครองแจ้งว่าทุกประเด็นนี้ได้แจ้งไปถึงผู้ว่าราชการจังหวัดระนองเพื่อแจ้งให้สำนักทะเบียนอำเภอเมืองระนองดำเนินการแล้ว

คำตอบของกรมการปกครองช่วยยืนยันสิทธิที่อารมณ์มีและยืนยันถึงอำนาจหน้าที่ของสำนักทะเบียนที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้เธอมีเอกสารแสดงตน

มันคือชัยชนะเล็กๆ

การออกเดินทางเพื่อกลับบ้าน

ข้อความจากกรมการปกครองที่ระบุว่าอารมณ์ควรกลับไปแม่สายเพื่อยื่นคำร้องเพื่อพิสูจน์ความเป็นลูกพ่อไทยเป็นข้อความที่สำคัญและเป็นสิ่งที่มิวิฉัยอยากให้กรมการปกครองเอ่ยออกมา

เพราะโดยปกติของการเดินทางออกนอกเขตพื้นที่ของคนไร้สัญชาติซึ่งไม่ว่าจะถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยหรือบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดใดถือว่าจังหวัดนั้นคือพื้นที่ควบคุม หากประสงค์จะเดินทางออกนอกจังหวัดจะต้อง “ขออนุญาตออกนอกพื้นที่” โดยจะ

24 มท 0309.1/11442 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2558 และ มท 0309.1/11438 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2558

ต้องมีเหตุตามที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและกำหนดเขตพื้นที่ควบคุม²⁵ จะต้องได้รับอนุญาตเสียก่อนจึงจะออกนอกเขตจังหวัดได้²⁶

มีประเด็นว่าประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ ฉบับนี้ไม่ได้กล่าวถึงคนไร้เอกสารพิสูจน์ตน ดังนั้นหากอาภรณ์ไปลงยื่นขออนุญาตออกนอกจังหวัดระนองเพื่อไปเชียงใหม่ คำตอบอาจเป็นไปได้ทั้ง “อนุญาต” กับ “ไม่อนุญาต”

แต่แม้ว่าจะมีคำสั่งอนุญาตแต่การเดินทางไปจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็นพื้นที่ชายแดนนั้น อาภรณ์ย่อมต้องพบกับ “ด่าน” ที่เรียกหาเอกสารแสดงตนของผู้โดยสารเสมอ ถึงเวลานั้นเพียงใบอนุญาตให้ออกนอกพื้นที่ ทำให้ทีมวิจัยประเมินว่ายังอาจเสี่ยงอยู่ ดังนั้นหนังสือจากกรมการปกครองจึงเป็น “ตัวช่วย” ที่ดีเมื่ออาภรณ์ไปยื่นขออนุญาตออกนอกพื้นที่ โดยแนบหนังสือตอบจากกรมการปกครองไปด้วย ทางสำนักทะเบียนอำเภอเมืองระนองก็อนุญาตให้ด้วยดินนอกจากนี้ทาง

25 ข้อ 4 ให้คนต่างด้าวอยู่ในเขตพื้นที่ควบคุมตามข้อ 3 และให้มีการรายงานตัวเพื่อการควบคุมตรวจสอบตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

เมื่อมีเหตุจำเป็นต้องออกนอกเขตพื้นที่ควบคุมเพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นพยานศาล ได้รับหมายเรียกจากพนักงานสอบสวน มีหนังสือเรียกตัวจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อการรักษาพยาบาล หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่น คนต่างด้าวจะออกนอกเขตพื้นที่ควบคุมได้โดยยื่นคำขออนุญาตออกนอกเขตพื้นที่ควบคุมได้ต่อผู้มีอำนาจ เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนและไม่อาจรอการขออนุญาตได้ให้ออกนอกเขตพื้นที่ควบคุมได้ แต่ต้องแจ้งให้ผู้มีอำนาจทราบโดยด่วน

26 ข้อ 5 คนต่างด้าวจะออกนอกเขตพื้นที่ควบคุมได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้
(1) ปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในเขตท้องที่กรุงเทพมหานครหรือระหว่างจังหวัด

(2) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในเขตท้องที่จังหวัด

(3) นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในเขตท้องที่อำเภอ หรือกิ่งอำเภอ

ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามแนวทางท้ายประกาศ

อำเภอเมืองระนองยังออกหนังสือรับรอง (เลขที่ 52/2558) “เพื่อรับรองว่า อาภรณ์อยู่ระหว่างการพิสูจน์สถานะบุคคลที่อำเภอเมืองระนองจริงและมีความ จำเป็นจะต้องเดินทางไปติดต่อสืบหาข้อมูล หาพยานหลักฐานในพื้นที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย” อีกด้วย โดยที่มุมซ้ายล่างของหนังสือฉบับดังกล่าวติดรูปถ่าย อาภรณ์ไว้ด้วย

นับว่ากรณีของอาภรณ์เป็นกรณีตัวอย่างของอำเภอเมืองระนองในเรื่อง การขออนุญาตออกนอกพื้นที่ของคนไร้รัฐ

กลางเดือนสิงหาคม 2558 นายชาติชาย ในฐานะที่มียัย อาภรณ์และ สามีมของเธอก็เดินทางจากอำเภอเมืองระนองขึ้นไปเหนือสุดแดนสยามที่อำเภอ แม่สาย จังหวัดเชียงราย และยังได้ข้ามฝั่งไปยังเมืองท่าขี้เหล็ก ประเทศเมียนมาร์

เมื่อพบความจริงแล้ว ก็พบว่ามันสร้างความเจ็บปวด

ที่อำเภอแม่สาย อาภรณ์ไม่สามารถตามหาร่องรอยพ่อของเธอ แต่ที่ หมู่บ้านแห่งนั้นนายชาติชายแกะรอยจนเจอเพื่อนบ้านของแม่เธอและได้เจอญาติ ของแม่ เป็นเรื่องโชคดีที่บัตรประจำตัวและทะเบียนบ้านของแม่เธอยังอยู่ มันแสดง ว่าแม่ของเธอเป็นคนสัญชาติไทยแล้วเพราะได้รับการลงรายการสัญชาติไทยตาม ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสถานะบุคคลใน ทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ.2543 โดยอำเภอพบพระ จังหวัดตาก โดยน้องชายต่างพ่อก็ได้ลงรายการสัญชาติไทยพร้อมกับแม่เธอด้วย

แต่เมื่อถามถึงก็ได้รับคำตอบเพียงว่า “เห็นเขาวกกันว่า ตายไปแล้ว” ส่วน ญาติคนอื่น ๆ ก็ไม่มีใครได้รับการลงรายการสัญชาติไทยหรือมีบัตรประจำตัวคนไทย เลย แต่ข่าวร้ายที่สุดก็คือแม่ของเธอเสียชีวิตไปแล้วและศพถูกฝังไว้ที่สุสานคริสต์ ที่ท่าขี้เหล็ก ประเทศเมียนมาร์ ภาพที่อาภรณ์รำไห่ต่อหน้าหลุมศพมารดาในสุสาน²⁷

27 ชาติชาย อมรเลิศวัฒนา. “คน” เริ่มต้น เรื่องอาภรณ์...คนไร้รัฐ ผู้ไม่สิ้นความหวัง. กรุงเทพฯ :2559, หน้า100.

นั่น อาจสะท้อนความรู้สึกของใครหลายคน แต่คงไม่เท่ากับความพยายามของผู้หญิงคนหนึ่งที่จะพิสูจน์ว่าเธอมีสิทธิในสัญชาติไทย แต่ก็มาพบพยานหลักฐานชิ้นสำคัญในวันที่สายไปซึ่งนั่นคือแม่ของเธอที่ไร้ลมหายใจ

“บัตรลักใบไปก่อน”

ทีมวิจัยกลับไปยังอำเภอเมืองระนองเพื่อแจ้งความคืบหน้า เมื่อหนทางพิสูจน์และเข้าถึงสิทธิในสัญชาติไทยนั้นริบหรี่แต่รัฐไทยยังต้องดำเนินการเพื่อไม่ให้บุคคลตกอยู่ในสถานะไร้รัฐโดยการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมายให้กับอาภรณ์

เดือนตุลาคม 2558 อาภรณ์ก็ได้รับ “บัตรหัวศูนย์” (หรือบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน เลขหลักที่หก-เจ็ด เป็นเลขศูนย์-ศูนย์)

หลังการเริ่มต้นเดินทางด้วยความหวังว่าชีวิตจะแตกต่างไปจากเดิม ดีขึ้นจากเดิมเพื่อตามหาร่วมปีแต่สิทธิในสัญชาติไทยยังคงห่างไกลออกไปแต่น้อย วันนี้อันเธอก็ได้รับการรับรองตัวบุคคลมีชื่อในทะเบียนราษฎรของรัฐไทย มีบัตรประจำตัว ไม่มากนักน้อยนิดฐานะของอาภรณ์มีความมั่นคงมากขึ้น การเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานอื่นๆ ก็ตามมา เมื่อเธอสามารถแสดงตนว่าเป็นบุคคลในการดูแลของรัฐไทย

3. บทสรุป

บนเส้นทางที่กฎหมายนโยบายรัฐไทยเปิดให้ใครต่อใครสามารถพิสูจน์สิทธิในสัญชาติไทยของตัวเองได้แต่จากกรณีของอาภรณ์ ได้ทำให้เห็นว่าเส้นทางที่เปิดกว้างนั้นเต็มไปด้วยอุปสรรค ขัดจำกัด ณ วันที่ขาดพยานหลักฐานเพื่อยืนยันก็ยากยิ่งที่จะได้รับการยอมรับจากรัฐไทยว่าตนเป็นคนชาติโดยเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลให้อาภรณ์ไม่สามารถเข้าถึงพยานหลักฐานได้ก็คือสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ถูกตีตราไว้

และหากจะพิจารณาถึงเรื่องที่น่าจะง่ายกว่า เช่น การเข้าถึงเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลซึ่งก็เช่นเดียวกัน แม้จะมีกฎหมายนโยบายรับรองสิทธิไว้ แต่หนทางการได้มาซึ่งบัตรสัปดาห์ก็ยังเป็นเรื่องยาก ทั้งๆ ที่บัตรใบนั้นไม่ได้ทำให้การเข้าเมืองของเธอถูกกฎหมายไม่ได้ทำให้เธอมีสิทธิอาศัยโดยถูกต้องในประเทศไทย แต่มันก็ยังคงเป็นเรื่องยากและยากสำหรับคนธรรมดาคนหนึ่งที่ไม่มีความรู้ทางกฎหมาย และหากว่าไม่มีทนายความหรืองานวิจัยเข้าไปสนับสนุน ไม่ใช่เรื่องเกินเลยเกินไปที่จะกล่าวว่ายังมีคนไร้รัฐไร้สัญชาติอีกจำนวนไม่น้อยกำลังเผชิญกับอุปสรรค ข้อจำกัดเหมือนกรณีของอาภรณ์

ข้อเสนอแนะประการหนึ่งที่งานวิจัยเสนออีกคือการปรับปรุงเกณฑ์การรับฟังพยานหลักฐานเพื่อการสนับสนุนส่งเสริมให้คนไร้รัฐไร้สัญชาติสามารถเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์และพัฒนาสิทธิของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในสัญชาติไทย หรือเพียงแค่สิทธิที่จะได้รับเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล

บรรณานุกรม

ชาติชาย อมรเลิศวัฒนา. (2559) “คน” เริ่มต้น เรื่องอาภรณ์...คนไร้รัฐ ผู้ไม่สิ้น
ความหวัง. กรุงเทพฯ :

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช.(2551). คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์.(2543). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป. กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์.

บรรณานุกรมภาษาไทยที่แปลเป็นภาษาอังกฤษ

- Amornlertwattana, C. (2016). Case study of Arporn...a stateless person who never give up, Bangkok: (in Thai)
- Singkaneti, B. (2009). Basic principle related with rights and liberty and human dignity, Bangkok: Vinyuchon. (in Thai)
- Pivavatnapanich, P. (2008). Explanation of private international law, Bangkok: Thammasat University Press. (in Thai)
- Visrutpich, V. (2000). Rights and Liberty according to constitute of Thailand B.E.2540(1997). Bangkok: Vinyuchon. (in Thai)
- Pakeerut, W. (2011). Administrative law in general. Bangkok: Nitirat. (in Thai)