ใครมีสิทธิเป็นคนธรรมดา ?:
เอกสารกับความไม่เท่าเทียมในการพิสูจน์ตัวตน

บัตรใบเดียวที่บางคนแทบไม่ต้องคิดถึง

ในชีวิตประจำวัน เราอาจหยิบบัตรประชาชนออกจากกระเป๋าบ่อยกว่าที่คิด สมัครงาน เปิดบัญชี รับบริการจากโรงพยาบาล ติดต่อราชการ หรือยืนยันตัวตนในระบบดิจิทัล หลายครั้งที่กระบวนการทั้งหมดกินเวลาเพียงไม่กี่วินาที เราส่งบัตร กรอกเลข 13 หลัก แล้วเรื่องก็ดำเนินต่อไป ความราบรื่นนี้ทำให้เราแทบไม่รู้สึกว่ากำลังอาศัยโครงสร้างบางอย่างอยู่เบื้องหลัง ไม่มีใครถามว่าชื่อของเราเข้าไปอยู่ในทะเบียนของรัฐตั้งแต่เมื่อใด พ่อแม่มีสถานะอะไรตอนเราเกิด หรือเหตุใดเอกสารชุดหนึ่งจึงเพียงพอที่จะยืนยันว่าฉันคือฉัน สำหรับคนจำนวนมาก ตัวตนทางเอกสารจึงแทบเป็นสิ่งที่ใช้ได้โดยไม่ต้องอธิบาย

แต่เอกสารที่ดูธรรมดาใบเดียวกันอาจทำงานต่างออกไปสำหรับคนอีกจำนวนหนึ่ง การยื่นบัตรไม่ได้ยุติคำถาม แต่เป็นจุดเริ่มต้นของคำถามชุดใหม่ นั่นคือ บัตรที่ถือเป็นบัตรประเภทใด มีชื่ออยู่ในทะเบียนแบบไหน พ่อแม่มีสถานะอย่างไร เคยได้รับการสำรวจเมื่อใด เดินทางออกนอกพื้นที่ได้หรือไม่ หรือหากต้องการเปลี่ยนสถานะจะต้องนำหลักฐานอะไรมาเพิ่ม คนสองคนอาจเกิดและเติบโตในประเทศไทย เรียน ทำงาน และใช้ชีวิตอยู่ในสังคมเดียวกัน แต่ความคุ้นเคยกับสถานที่หรือความผูกพันกับชุมชนไม่ได้มีน้ำหนักเท่ากับหลักฐานที่ระบบราชการยอมรับเสมอไป งานศึกษาสถานะบุคคลในไทยชี้ว่า เส้นแบ่งระหว่างคนที่รัฐรับรู้ กับคนที่ยังต้องพิสูจน์ตนเองไม่ได้ง่ายเพียงการมีหรือไม่มีบัตร เพราะเอกสารแต่ละประเภทให้สถานะ สิทธิ และความเป็นไปได้ในอนาคตแตกต่างกัน (Laungaramsri, 2014; Cheva-Isarakul, 2024) ความแตกต่างที่สำคัญจึงหมายรวมถึงการที่ใครต้องออกแรงมากเพียงใดเพื่อทำให้สิทธินั้นใช้ได้จริง คน ๆ หนึ่งยื่นบัตรแล้วเรื่องจบ แต่อีกคนอาจต้องค้นสูติบัตร ตามหาพยาน ติดต่อญาติ เดินทางหลายหน่วยงาน และเล่าประวัติชีวิตของตัวเองซ้ำอีกหลายครั้ง

ตัวตนทางเอกสารในกรณีเช่นนี้จึงไม่เพียงบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบุคคล แต่ยังมีส่วนกำหนดว่าข้อเท็จจริงชนิดใดจะถูกยอมรับ และการจำแนกหนึ่งจะถูกนำไปใช้ต่ออย่างไร แมทธิว ฮัลล์ (Matthew Hull) (2012a, 2012b) ชี้ว่า เอกสารเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้การจำแนก การส่งต่อข้อมูล และการบริหารเกิดขึ้นได้จริง ในแง่นี้ คนธรรมดาอาจหมายถึงคนที่แทบไม่ต้องอธิบายสถานะของตนเอง เป็นคนที่เอกสารสามารถพูดแทนได้โดยไม่มีคำถามตามมา ขณะที่คนผิดธรรมดาต้องผลิตหลักฐานเพื่อให้ได้รับการยอมรับซ้ำแล้วซ้ำอีก บทความนี้ตั้งคำถามว่า เหตุใดคนบางคนหรือบางกลุ่มจึงได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นสมาชิกโดยปริยาย ขณะที่บางคนต้องพิสูจน์ความเป็นสมาชิกของตนอยู่เสมอ และเมื่อภาระในการพิสูจน์ถูกกระจายอย่างไม่เท่ากัน การเลือกปฏิบัติก็อาจเกิดขึ้นผ่านกระบวนการที่ดูเป็นกลาง โดยไม่จำเป็นต้องมีถ้อยคำเหยียดหยามปรากฏออกมาตรง ๆ

เอกสารไม่ได้แค่บอกว่าเราเป็นใคร

โดยสามัญสำนึกทั่วไป เรามักเข้าใจเอกสารราชการว่าเป็นหลักฐานของข้อเท็จจริงที่มีอยู่ก่อนแล้ว สูติบัตรบอกว่าเราเกิดเมื่อใด บัตรประชาชนบอกว่าเราเป็นใคร ทะเบียนบ้านบอกว่าเรามีชื่ออยู่ที่ไหน และหนังสือเดินทางแสดงสถานะที่รัฐรับรอง บทความนี้ต้องการชวนให้มองลึกกว่านั้น เพราะข้อเท็จจริงจำนวนมากจะมีผลในทางปฏิบัติได้ก็ต่อเมื่อถูกบันทึกในรูปแบบที่ระบบยอมรับ การเกิดขึ้นจริงกับการมีสูติบัตร การอาศัยอยู่จริงกับการมีชื่อในทะเบียน หรือการใช้ชีวิตเป็นสมาชิกของสังคมกับการมีสถานะตามกฎหมาย จึงไม่จำเป็นต้องให้ผลแบบเดียวกันในชีวิตประจำวัน

ฮัลล์ (Hull, 2012a, 2012b) เสนอว่าเอกสารมีบทบาทสำคัญเพราะทำให้การตัดสินสามารถบันทึก ส่งต่อ ตรวจสอบ และนำกลับมาใช้ใหม่ได้ เจ้าหน้าที่คนหนึ่งอาจบันทึกสถานะบางอย่างไว้ แล้วเจ้าหน้าที่อีกคนซึ่งไม่เคยพบเจ้าของเอกสารเลยก็สามารถปฏิบัติต่อบุคคลนั้นตามข้อมูลที่ได้รับ การจำแนกจึงไม่ต้องเริ่มใหม่ทุกครั้งที่คนคนหนึ่งเข้าสู่โรงเรียน โรงพยาบาล ธนาคาร หรือสำนักงานราชการ เราอาจมองคุณสมบัตินี้ว่าเป็นการทำให้การจำแนกสามารถไปต่อได้ เมื่อสถานะถูกแปลงเป็นชื่อ หมายเลข ประเภทบัตร รหัส หรือหมวดหมู่ในฐานข้อมูล คนที่ปลายทางไม่จำเป็นต้องรู้ประวัติชีวิตทั้งหมด เพียงอ่านข้อมูลที่ระบบส่งต่อมาก็สามารถตัดสินได้ว่ากระบวนการใดควรเปิดหรือปิดสำหรับบุคคลนั้น เอกสารจึงขยายอายุและพื้นที่ของการตัดสินครั้งหนึ่งให้ไกลกว่าจุดที่มันเกิดขึ้น

ประวัติศาสตร์ของการระบุตัวบุคคลยิ่งแสดงให้เห็นว่าเรื่องนี้สัมพันธ์กับการก่อตัวของรัฐสมัยใหม่ เจน แคปแลน (Jane Caplan) และ จอห์น ทอร์พีย์ (John Torpey) (2001) แสดงให้เห็นการพัฒนาของทะเบียนประชากร บัตรประจำตัว หนังสือเดินทาง และเทคนิคระบุตัวบุคคล ซึ่งเพิ่มความสามารถของรัฐในการเชื่อมคนเข้ากับชื่อ พื้นที่ และสถานะ ทอร์พีย์ (2000) ยังเคยเสนอว่า การพัฒนาระบบหนังสือเดินทางมีส่วนทำให้รัฐสมัยใหม่เข้าควบคุมสิทธิในการเคลื่อนย้ายของบุคคลมากขึ้น การเดินทางจึงสัมพันธ์กับความสามารถในการแสดงว่าเราเป็นใครและได้รับอนุญาตให้ไปที่ใด สถานะทางกฎหมายกับสถานะที่ใช้การได้ในชีวิตจริงจึงไม่เหมือนกันเสียทีเดียว กามาล ซาดิก (Kamal Sadiq) (2009) ใช้แนวคิดความเป็นพลเมืองผ่านเอกสาร (documentary citizenship) เพื่ออธิบายว่าเอกสารมีบทบาทในการสร้างและทำให้ข้ออ้างเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองได้รับการยอมรับ โดยเฉพาะในบริบทที่ระบบทะเบียนและการตรวจสอบสถานะมีช่องว่าง เอกสารจึงไม่เพียงรับรองสถานะตามกฎหมาย แต่ยังกลายเป็นเครื่องมือที่บุคคลใช้เข้าถึงการยอมรับและสิทธิในฐานะสมาชิกของรัฐ

คำอธิบายนี้ทำให้คำว่ามีสิทธิซับซ้อนขึ้น เพราะการมีกฎหมายรองรับอาจยังไม่เพียงพอหากไม่สามารถผลิตหลักฐานในรูปแบบที่ระบบรับรองได้ ในทางกลับกัน คนที่เอกสารเชื่อมต่อกันอย่างราบรื่นสามารถผ่านระบบโดยแทบไม่รู้สึกว่าตนกำลังผ่านกระบวนการพิสูจน์อยู่เลย อำนาจของเอกสารจึงไม่ได้อยู่เพียงในข้อความที่เขียนบนกระดาษ แต่อยู่ที่ความสามารถในการทำให้คำจำแนกหนึ่งได้รับการยอมรับซ้ำในหลายสถานที่ และเมื่อฐานข้อมูลต่าง ๆ เชื่อมต่อกัน

มากขึ้น การจำแนกนั้นก็สามารถเดินทางได้รวดเร็วยิ่งขึ้น คำถามที่ตามมาคือ เมื่อเอกสารบอกเช่นนั้นแล้ว ใครบ้างเชื่อมัน และสิ่งใดเกิดขึ้นกับเราต่อจากนั้น

ไม่ได้มีแค่มีบัตรกับไม่มีบัตร

เมื่อพูดถึงคนไร้รัฐหรือไร้สัญชาติ เรามักนึกถึงคนที่ไม่มีเอกสาร หรือไม่มีตัวตนในสายตารัฐ ภาพดังกล่าวช่วยให้เข้าใจปัญหาบางส่วน แต่ก็อาจทำให้ความซับซ้อนอีกด้านหายไป เพราะในประเทศไทย บุคคลที่ไม่ได้ถือสัญชาติไทยจำนวนหนึ่งมีเอกสาร มีเลขประจำตัว และมีข้อมูลอยู่ในระบบของรัฐอย่างชัดเจน เพียงแต่เอกสารแต่ละประเภทให้สถานะและความเป็นไปได้ไม่เหมือนกัน ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี (Laungaramsri, 2014) แสดงให้เห็นผ่านประวัติศาสตร์ของบัตรและการจำแนกกลุ่มชาติพันธุ์ว่า สีของบัตร หมายเลขประจำตัว และประเภททะเบียนเป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบการปกครองที่จัดวางผู้ถือไว้ในตำแหน่งต่าง ๆ การมีบัตรจึงไม่ได้ทำให้ทุกคนอยู่ในสถานะเดียวกัน เพราะระบบเอกสารสามารถสร้างลำดับชั้นภายในกลุ่มคนที่ไม่มีสัญชาติไทยได้อีกหลายชั้น

คนสองคนอาจเกิดในหมู่บ้านเดียวกัน เรียนโรงเรียนเดียวกัน และใช้ชีวิตในประเทศไทยพอ ๆ กัน แต่หากถูกขึ้นทะเบียนต่างช่วงเวลา มีพ่อแม่ถือสถานะต่างกัน หรือมีประวัติการบันทึกต่างกัน เส้นทางทางกฎหมายของทั้งสองคนอาจไม่เหมือนกัน บางสถานะเปิดช่องให้ขอสัญชาติหรือพัฒนาสถานะภายใต้เงื่อนไขบางประการ บางสถานะมีข้อจำกัดมากกว่า และบางคนอาจอยู่ในภาวะไม่แน่นอนเป็นเวลานาน เจนพิชา ชีวะอิสระกุล (Cheva-Isarakul, 2024) นำแนวคิดความเป็นพลเมืองที่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไข (contingent citizenship) ของปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี (Laungaramsri, 2015) มาขยายความ เพื่อแสดงให้เห็นว่าขอบเขตของการยอมรับบุคคลเป็นสมาชิกของรัฐ มักเปลี่ยนแปลงตามเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ ภูมิรัฐศาสตร์ และนโยบายที่เกี่ยวข้อง การมีหรือไม่มีสัญชาติจึงสัมพันธ์กับกระบวนการจำแนกและการรับรองสถานะที่เปลี่ยนแปลงได้ ดังนั้น คำอธิบายว่าคนไร้สัญชาติเป็นคนที่รัฐมองไม่เห็น จึงเป็นมุมมองที่ต้องใช้ด้วยความระมัดระวัง เพราะในหลายกรณี รัฐกลับมองเห็นคนเหล่านี้อย่างละเอียด มีเลขประจำตัว ประเภทบัตร ที่อยู่ ประวัติการขึ้นทะเบียน และข้อมูลเกี่ยวกับบิดามารดา ทว่าการถูกมองเห็นไม่ได้เท่ากับการได้รับสิทธิอย่างเท่าเทียม คำถามที่แม่นยำกว่าคือ รัฐมองเห็นพวกเขาในฐานะอะไร

มิกะ โตโยตะ (Mika Toyota) (2005) ชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างการเป็นผู้อยู่ใต้ปกครองของชาติ (subject of the nation) กับการมีสิทธิพลเมืองเต็มรูปแบบจากกรณีชาวเขาในประเทศไทย บุคคลสามารถอยู่ภายใต้อำนาจรัฐ ถูกสำรวจ ถูกจัดหมวดหมู่ และถูกควบคุมการเคลื่อนย้าย ขณะที่สถานะสมาชิกและสิทธิบางด้านยังไม่สมบูรณ์ การอยู่ภายใต้อำนาจรัฐกับการเป็นสมาชิกของรัฐจึงไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นพร้อมกัน นอกจากนี้ สถานะยังเชื่อมโยงกับประวัติครอบครัวและเวลาที่บุคคลเข้าสู่ระบบ สถานะของพ่อแม่ในขณะที่เด็กเกิด วันที่ครอบครัวถูกสำรวจ หรือเอกสารที่ผู้ปกครองเคยได้รับอาจส่งผลต่อความเป็นไปได้ของลูก

ในอีกหลายปีต่อมา การอธิบายความเป็นพลเมืองในบริบทไทยว่าเป็นความเป็นพลเมืองแบบขึ้นอยู่กับเงื่อนไขซึ่งมีหลายชั้นจึงมีประวัติศาสตร์ของการจำแนกอยู่เบื้องหลัง ปัญหาของเอกสารจึงมีความละเอียดกว่าการแบ่งระหว่างคนที่มีบัตรกับไม่มีบัตร เพราะรัฐสามารถออกเอกสารให้คนจำนวนมากพร้อมกัน แต่ในเวลาเดียวกันก็ทำให้เอกสารเหล่านั้นมีผลต่อชีวิตไม่เท่ากัน

เมื่ออดีตของรัฐกลายเป็นการบ้านของประชาชน

ปัญหาสถานะบุคคลไม่ได้เกิดเฉพาะตอนที่รัฐไม่รู้ว่าใครเป็นใคร หลายครั้งรัฐมีข้อมูลว่าคนคนหนึ่งอยู่ที่ไหน เรียนที่ใด มีครอบครัวอย่างไร หรืออาศัยอยู่ในประเทศไทยมานานเพียงใด แต่เมื่อบุคคลต้องยื่นขอสถานะบางอย่าง สิ่งที่มีน้ำหนักคือหลักฐานในรูปที่ระบบรับรอง เช่น สูติบัตร ทะเบียน ประวัติการสำรวจ หรือข้อมูลของบิดามารดา ความต่างระหว่างสิ่งที่เกิดขึ้นจริง กับสิ่งที่พิสูจน์ได้ จึงกลายเป็นเรื่องสำคัญ

อแมนดา เฟลม (Amanda Flaim) (2017) ศึกษาประเด็นนี้ในกลุ่มประชากรบนพื้นที่สูงในภาคเหนือของไทย พบว่า แม้กฎหมายอาจเปิดช่องให้บุคคลยื่นขอสัญชาติหรือพิสูจน์สถานะได้ แต่การใช้ช่องทางนั้นขึ้นกับหลักฐานเกี่ยวกับอดีต เช่น สถานที่เกิด สถานะของพ่อแม่ หรือการเคยถูกสำรวจโดยรัฐ ปัญหาคือ ในช่วงเวลาที่เหตุการณ์เหล่านั้นเกิดขึ้น ระบบทะเบียนและการเก็บข้อมูลของรัฐไม่ได้ครอบคลุมทุกพื้นที่และทุกกลุ่มอย่างเสมอกัน เมื่อหลักฐานบางอย่างไม่เคยถูกสร้างตั้งแต่ต้น ภาระในการชดเชยช่องว่างกลับมาตกกับผู้ยื่นคำขอในเวลาหลายสิบปีต่อมา จึงเกิดความย้อนแย้งว่า รัฐสามารถเรียกร้องหลักฐานเกี่ยวกับอดีตที่รัฐเองไม่เคยบันทึกไว้อย่างครบถ้วน คนหนึ่งอาจต้องตามหาพยาน ขอหนังสือรับรองจากชุมชน ติดต่อญาติ หรือค้นเอกสารเก่า เพื่อทำให้ชีวิตในอดีตถูกแปลงเป็นข้อมูลที่ราชการยอมรับ สิ่งที่เคยเป็นเพียงความทรงจำของครอบครัวต้องถูกจัดรูปใหม่ให้กลายเป็นหลักฐาน

อาคิล คุปตะ (Akhil Gupta) เตือนว่า การรอคอย การถูกส่งไปกลับ การขอหลักฐานเพิ่ม และการต้องพึ่งคนที่รู้วิธีเดินระบบ ไม่ใช่ความยุ่งยากทางธุรการเล็ก ๆ หากสามารถสะสมเป็นความไม่เท่าเทียมได้ กฎอาจเหมือนกันสำหรับทุกคน แต่ต้นทุนในการทำให้ตนผ่านกฎเดียวกันไม่เท่ากัน คนที่มีเวลา เงิน การศึกษา เครือข่าย และความคุ้นเคยกับภาษาราชการย่อมรับมือกับกระบวนการได้ง่ายกว่า แนวคิด ภาระทางปกครอง (administrative burden) ช่วยอธิบายต้นทุนเหล่านี้ โดนัลด์ มอยนิแฮน และคณะ (Donald Moynihan et al.) (2015) แบ่งภาระจากการติดต่อรัฐเป็นสามด้าน ได้แก่ ต้นทุนในการเรียนรู้ว่าต้องทำอะไร ต้นทุนในการปฏิบัติตามขั้นตอน และต้นทุนทางจิตใจจากความไม่แน่นอน ความกังวล หรือการต้องพิสูจน์ความชอบธรรมของตนต่อระบบ[1] สำหรับคนที่สถานะทางเอกสารยังไม่ลงตัว ภาระเหล่านี้อาจ

[1] นักวิชาการกลุ่มนี้ยังชี้ว่า ระดับและการกระจายภาระทางปกครองสัมพันธ์กับการตัดสินใจเชิงนโยบายและการเมือง จึงต้องพิจารณาด้วยว่าใครเป็นผู้กำหนดภาระเหล่านี้ และเหตุใดคนบางกลุ่มจึงต้องแบกรับมากกว่าคนอื่น

ไม่ใช่เหตุการณ์ครั้งเดียว แต่กินเวลาหลายปี และสิ่งที่ต้องพิสูจน์ก็ไม่ใช่เพียงข้อมูลทางเทคนิค หากเป็นประวัติชีวิตคือ ใครคือพ่อแม่ เกิดที่ไหน อยู่ที่นี่มาตั้งแต่เมื่อใด และเกี่ยวข้องกับชุมชนอย่างไร เอกสารจึงสามารถทำให้คนบางกลุ่มต้องอธิบายความชอบธรรมของการมีอยู่ของตนมากกว่าคนอื่น คำถามสำคัญจึงเปลี่ยนจากทำไมไม่มีเอกสาร ไปเป็น ใครควรแบกรับต้นทุนของความไม่ครบถ้วนในการบันทึกอดีต หากข้อจำกัดของระบบทะเบียนในอดีตถูกส่งต่อมาเป็นภาระพิสูจน์ของประชาชนในปัจจุบัน ความไม่สมบูรณ์ของระบบไม่ได้หายไป เพียงเปลี่ยนผู้ที่ต้องรับต้นทุน

ความไม่เท่าเทียมของการต้องอธิบายตัวเอง

ความแตกต่างระหว่างคนที่เอกสารไม่มีปัญหา กับคนที่สถานะยังต้องพิสูจน์ อาจดูเหมือนเป็นเพียงความต่างของขั้นตอน คนหนึ่งยื่นบัตรแล้วผ่าน อีกคนต้องส่งเอกสารเพิ่ม แต่หากมองลึกลงไป สิ่งที่แตกต่างคือ ภาระในการอธิบายตัวเอง คนบางคนแทบไม่ต้องเล่าว่าตนเป็นใคร เพราะเอกสารพูดแทนทั้งหมดแล้ว ขณะที่อีกคนต้องทำให้ชีวิตของตนอ่านออกในภาษาของรัฐซ้ำแล้วซ้ำอีก ในบทความนี้อาจเรียกสภาวะแรกว่าความปกติทางเอกสาร (documentary normality) คือภาวะที่สูติบัตร ทะเบียนบ้าน บัตรประชาชน ประวัติการศึกษา และข้อมูลในฐานต่าง ๆ เชื่อมต่อกันราบรื่นเสียจนเจ้าของแทบไม่รู้สึกถึงการมีอยู่ของมัน อภิสิทธิ์ในที่นี้จึงไม่ได้หมายถึงการมีเอกสารมากกว่าคนอื่น แต่คือ มีเอกสารที่ไม่ทำให้เกิดคำถามตามมา ในทางกลับกัน เมื่อข้อมูลไม่ตรงกันหรือบุคคลอยู่ในหมวดที่ต้องพิสูจน์ บัตรหนึ่งใบอาจกลายเป็นจุดเริ่มต้นของการตรวจสอบเพิ่มเติม ต้องขอหนังสือรับรองจากหน่วยงานอื่นยืนยันข้อมูล หรือเล่าประวัติของตนใหม่

เกรซ คาร์สเวลล์ (Grace Carswell) และ เกิร์ต เดอ เนเวอ (Geert De Neve) (2020) แสดงจากกรณีอินเดียว่า การจัดการกับเอกสารราชการต้องอาศัยเวลา ความรู้ เครือข่าย และความสามารถในการเข้าถึงผู้ที่รู้ว่าระบบทำงานอย่างไร คนที่อยู่ภายใต้กฎเดียวกันจึงอาจมีความสามารถในการใช้สิทธิภายใต้กฎนั้นไม่เท่ากัน ภาระในการอธิบายตัวเองยังมีมิติของอำนาจ เพราะมันแบ่งคนออกเป็นผู้มีสิทธิถามกับผู้ที่ต้องตอบ คนหนึ่งยื่นเอกสารแล้วได้รับการยอมรับทันที ขณะที่อีกคนต้องรอให้เจ้าหน้าที่ประเมินว่าหลักฐานเพียงพอหรือเรื่องราวสอดคล้องกับเงื่อนไขหรือไม่ ดังนั้นคนธรรมดาในทางเอกสารจึงอาจหมายถึงคนที่ ไม่ถูกตรวจสอบเป็นพิเศษ เป็นคนที่ระบบอ่านว่าเข้ากับหมวดมาตรฐานโดยแทบอัตโนมัติ ตรงนี้เองที่ทำให้เห็นว่า ความไม่เท่าเทียมอาจอยู่ในภาระของการพิสูจน์ (burden of proof) มากพอ ๆ กับตัวสิทธิเอง คนสองคนอาจมีกฎหมายเปิดช่องให้ใช้สิทธิคล้ายกัน แต่หากคนหนึ่งต้องใช้เวลาหลายปีรวบรวมหลักฐาน ขณะที่อีกคนใช้บัตรใบเดียว ความสามารถในการใช้สิทธิก็ไม่เท่ากันตั้งแต่ต้น

การจำแนกไม่ใช่การเลือกปฏิบัติโดยอัตโนมัติ แต่เมื่อการจำแนกทำให้คนบางประเภทต้องรับภาระมากกว่าอย่างเป็นแบบแผน เราจำเป็นต้องถามว่า ความแตกต่างนั้นมีเหตุผลอะไร

รองรับด้วยวัตถุประสงค์ใด และยังจำเป็นอยู่หรือไม่ ในแง่นี้ อภิสิทธิ์สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐสมัยใหม่อาจเป็นสิ่งธรรมดามาก นั่นคือ การไม่ต้องเล่าเรื่องของตัวเอง

เมื่อกระดาษเปลี่ยน ชีวิตเปลี่ยนหรือไม่

อำนาจของเอกสารเห็นชัดขึ้นเมื่อสถานะทางเอกสารเปลี่ยน เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2567 คณะรัฐมนตรีมีมติเร่งรัดการแก้ไขปัญหาสัญชาติและสถานะบุคคลสำหรับผู้ไร้รัฐไร้สัญชาติจำนวนมาก ต่อมาเมื่อแนวทางดำเนินการมีผลวันที่ 30 มิถุนายน 2568 กลุ่มเป้าหมายกว่า 480,000 คน ประกอบด้วยผู้ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยมายาวนานราว 340,000 คน ซึ่งเข้าสู่เส้นทางขอสถานะผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวร และบุตรที่เกิดในประเทศไทยซึ่งเข้าเกณฑ์ขอสัญชาติไทยอีกราว 140,000 คน[2] (UNHCR, 2025a) ภายในวันที่ 19 ธันวาคม 2568 UNHCR รายงานว่าทางการไทยได้แก้ไขสถานะให้บุคคลกว่า 100,000 รายแล้ว โดยส่วนใหญ่ได้รับสถานะต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายหรือถิ่นที่อยู่ถาวร และมากกว่า 12,000 รายได้รับสัญชาติไทย (UNHCR, 2025b) ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เตือนว่า ระบบสถานะบุคคลไม่ได้หยุดนิ่ง และไม่ควรนำภาพจากงานชาติพันธุ์วรรณนาในอดีตมาอธิบายปัจจุบันโดยไม่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายและการบริหาร แต่ขณะเดียวกัน การเปลี่ยนสถานะช่วยให้เห็นว่าทำไมเอกสารจึงมีความสำคัญ หากเอกสารเป็นเพียงกระดาษที่รับรองชีวิตซึ่งมีอยู่แล้ว การเปลี่ยนประเภทเอกสารก็คงไม่ควรสร้างความแตกต่างมากนัก ทว่าในทางปฏิบัติ สถานะทางเอกสารเชื่อมโยงกับการเดินทาง การศึกษา การทำงาน การเข้าถึงบริการ และความสามารถในการวางแผนอนาคต

รายงานเกี่ยวกับเด็กไร้รัฐที่ขึ้นทะเบียนแล้วกว่า 179,000 คนชี้ว่า แม้บุคคลเหล่านี้จะมีข้อมูลอยู่ในระบบของรัฐ แต่ยังเผชิญข้อจำกัดบางประการ เช่น การเดินทาง ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิประกันสังคม และการเข้าไม่ถึงสวัสดิการบางประเภทที่ใช้สัญชาติเป็นเงื่อนไข (UNICEF, UNHCR, & TDRI, 2025a) ในด้านการศึกษา แม้นโยบายจะเปิดให้เด็กเข้าถึงการศึกษาได้กว้าง แต่เยาวชนไร้รัฐยังเผชิญอุปสรรคตั้งแต่ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติงาน ความต่อเนื่องทางการศึกษา ไปจนถึงการเข้าไม่ถึงกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยเด็กและเยาวชนที่ถือ G-code มีข้อจำกัดเฉพาะทั้งในเรื่องสถานะและโอกาสศึกษาต่อ (UNICEF, UNHCR, & TDRI, 2025b) อย่างไรก็ตาม การได้สัญชาติหรือเอกสารใหม่ไม่ควรถูกเขียนเป็นตอนจบแบบ “แล้วทุกอย่างก็เรียบร้อย” สถานะใหม่ไม่ได้ลบความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ การเหยียดชาติพันธุ์ ปัญหาภาษา หรือความไม่เท่าเทียมอื่น ๆ โดยอัตโนมัติ และการมีสิทธิตามกฎหมายยังต้องอาศัยความรู้ของเจ้าหน้าที่ การประสานงานของหน่วยงาน และการเข้าถึงบริการจริง รายงานด้านเด็กไร้รัฐก็พบว่า ความเข้าใจที่ไม่ตรงกันในระดับปฏิบัติสามารถเป็น

[2] ต่อมาเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2569 คณะรัฐมนตรีมีมติขยายระยะเวลาดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวสำหรับกลุ่มเป้าหมายเดิมออกไปถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2570 สะท้อนว่าการปรับเปลี่ยนสถานะบุคคลยังเป็นกระบวนการที่ดำเนินอยู่อย่างต่อเนื่อง

อุปสรรคต่อการใช้สิทธิได้ (UNICEF, UNHCR, & TDRI, 2025a) ดังนั้น เมื่อกระดาษเปลี่ยนชีวิตอาจไม่ได้เปลี่ยนทั้งหมดในทันที แต่ขอบเขตของสิ่งที่คนคนหนึ่งสามารถทำได้โดยไม่ต้องขออนุญาต ไม่ต้องอธิบาย และไม่ต้องพิสูจน์ตัวเองสามารถเปลี่ยนได้อย่างสำคัญ ตรงนี้ทำให้การปฏิรูปสถานะบุคคลของไทยมีความหมายเกินกว่าการเปลี่ยนข้อมูลในทะเบียน เพราะมันเผยให้เห็นว่าความธรรมดาที่คนบางคนเคยมีโดยไม่ทันรู้ตัวนั้นถูกสร้างขึ้นอย่างไร

เมื่อคนธรรมดาคือคนที่ไม่มีใครถามว่าคุณคือใคร

ลองย้อนกลับไปยังฉากง่าย ๆ ตอนต้นบทความ คนหนึ่งยื่นบัตร เจ้าหน้าที่ตรวจข้อมูลไม่กี่วินาที แล้วส่งคืน กระบวนการจบลงโดยแทบไม่มีอะไรให้จดจำ สำหรับอีกคน การยื่นบัตรอาจเปิดคำถามเกี่ยวกับประเภทเอกสาร สถานะของพ่อแม่ สถานที่เกิด ประวัติการขึ้นทะเบียน หรือสิทธิที่เอกสารนั้นอนุญาตให้ใช้ได้ ความแตกต่างอาจปรากฏเป็นขั้นตอนเพียงไม่กี่นาที แต่เบื้องหลังมีประวัติศาสตร์ของกฎหมาย การสำรวจประชากร การขึ้นทะเบียน และการจำแนกของรัฐซ้อนทับอยู่ บทความนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่า กระดาษ บัตร และฐานข้อมูลไม่ได้เป็นเพียงของประกอบฉากของระบบราชการ เพราะเอกสารทำให้การจำแนกหนึ่งดำรงอยู่ต่อหลังจากการตัดสินครั้งแรก เดินทางข้ามหน่วยงาน และถูกนำกลับมาใช้ใหม่กับคนที่ไม่เคยรู้จักเรามาก่อน (Hull, 2012a, 2012b)

สำหรับคนจำนวนมาก ระบบนี้ทำงานราบรื่นเสียจนแทบมองไม่เห็น เราไม่ต้องศึกษากฎหมายสัญชาติเพื่อยืนยันว่าตัวเองเป็นคนไทย ไม่ต้องรู้ว่ารหัสในทะเบียนหมายถึงอะไร และไม่ต้องเก็บหลักฐานย้อนหลังหลายสิบปีเพื่อพิสูจน์สถานะของพ่อแม่ ความธรรมดาจึงมีองค์ประกอบสำคัญคือ การได้รับการยอมรับโดยไม่ต้องอธิบายตนเองเพิ่มเติม เอกสารพูดแทนเรา และคำพูดของเอกสารนั้นได้รับความเชื่อถือมากพอที่จะทำให้ชีวิตดำเนินต่อไป ในทางกลับกัน คนที่อยู่ในหมวดซึ่งระบบยังถือว่าต้องพิสูจน์ ต้องใช้ส่วนหนึ่งของชีวิตไปกับการทำให้ตัวเอง “อ่านออก” ในภาษาของเอกสาร ต้องรู้ว่าควรไปที่ไหน ใช้แบบฟอร์มอะไร หาใครเป็นพยาน และทำอย่างไรให้อดีตของครอบครัวกลายเป็นหลักฐาน สิ่งเหล่านี้อาจถูกเรียกว่าขั้นตอนตามระเบียบ แต่ต้นทุนของการผ่านขั้นตอนไม่ได้กระจายเท่ากัน และในบางกรณี ช่องว่างจากการบันทึกของรัฐในอดีตก็กลับมาเป็นภาระของประชาชนในปัจจุบัน นี่ทำให้การเลือกปฏิบัติในโลกของเอกสารมีหน้าตาแตกต่างจากภาพที่เราคุ้นเคย เราอาจไม่พบถ้อยคำเหยียดหยาม ไม่มีเจ้าหน้าที่ประกาศว่าต้องการกีดกันใคร และผู้ปฏิบัติงานทุกคนอาจกำลังทำตามกฎอย่างเคร่งครัด แต่เรายังจำเป็นต้องถามว่า กฎและระบบจำแนกนั้นทำให้ใครต้องพิสูจน์ตัวเองมากกว่าคนอื่นหรือไม่ และความแตกต่างนั้นมีเหตุผลเพียงใด

การศึกษาการเลือกปฏิบัติในสังคมร่วมสมัยจึงไม่ควรหยุดอยู่กับการมองหาคนที่มีอคติ แต่ต้องหันมาดูด้วยว่า ระบบถามใครมากกว่าคนอื่น ระบบเชื่อเอกสารของใครทันที และชีวิตของใครต้องถูกแปลงเป็นหลักฐานก่อนจึงจะใช้สิทธิได้ เพราะสิ่งที่กลายเป็นการเลือกปฏิบัติอาจ

เริ่มต้นจากการจำแนกที่ดูธรรมดา เป็นกลาง และจำเป็นที่สุดก็ได้ ท้ายที่สุด ความธรรมดาอาจเป็นอภิสิทธิ์ที่มองเห็นยาก เพราะคนที่มีมันแทบไม่ต้องรับรู้ถึงมันเลย

.....

ผู้เขียน

วิสุทธิ์ เวชวราภรณ์ นักวิจัย

ฝ่ายวิจัยและส่งเสริมวิชาการ ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)

รายการอ้างอิง

Caplan, J., & Torpey, J. (Eds.). (2001). *Documenting individual identity: The development of state practices in the modern world*. Princeton University Press.

Carswell, G., & De Neve, G. (2020). Paperwork, patronage, and citizenship: The materiality of everyday interactions with bureaucracy in Tamil Nadu, India. *Journal of the Royal Anthropological Institute, 26*(3), 495–514.

Cheva-Isarakul, J. (2024). Contextualising statelessness: Contingent citizenship and the politics of (non)recognition in Thailand. *TRaNS: Trans-Regional and -National Studies of Southeast Asia, 12*(1), 45–59.

Flaim, A. (2017). Problems of evidence, evidence of problems: Expanding citizenship and reproducing statelessness among highlanders in northern Thailand. In B. N. Lawrance & J. Stevens (Eds.), *Citizenship in question: Evidentiary birthright and statelessness* (pp. 147–164). Duke University Press.

Gupta, A. (2012). *Red tape: Bureaucracy, structural violence, and poverty in India*. Duke University Press.

Hull, M. S. (2012a). Documents and bureaucracy. *Annual Review of Anthropology, 41*, 251–267.

Hull, M. S. (2012b). *Government of paper: The materiality of bureaucracy in urban Pakistan*. University of California Press.

Laungaramsri, P. (2014). Contested citizenship: Cards, colors and the culture of identification. In J. A. Marston (Ed.), *Ethnicity, borders, and the grassroots interface with the state* (pp. 143–162). Silkworm Books.

Laungaramsri, P. (2015). (Re)crafting citizenship: Cards, colors, and the politic of identification in Thailand. Harvard-Yenching Institute Working Paper Series.

Moynihan, D. P., Herd, P., & Harvey, H. (2015). Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory, 25*(1), 43–69.

Sadiq, K. (2009). *Paper citizens: How illegal immigrants acquire citizenship in developing countries*. Oxford University Press.

Torpey, J. (2000). *The invention of the passport: Surveillance, citizenship and the state*. Cambridge University Press.

Toyota, M. (2005). Subjects of the nation without citizenship: The case of 'hill tribes' in Thailand. In W. Kymlicka & B. He (Eds.), *Multiculturalism in Asia* (pp. 110–135). Oxford University Press.

UNHCR. (2025a, May 7). *Thailand moves forward on historic statelessness resolution*. UNHCR Thailand.

UNHCR. (2025b, December 19). *Thailand resolves legal status of over 100,000 stateless people*. UNHCR Thailand.

UNICEF, UNHCR, & Thailand Development Research Institute. (2025a). *Access to social protection and healthcare of stateless children*. UNICEF Thailand.

UNICEF, UNHCR, & Thailand Development Research Institute. (2025b). *Access to education for stateless persons in Thailand*. UNICEF Thailand.