

สิทธิการมีส่วนร่วมในเมืองภายใต้อำนาจรัฐในการจัดการผู้คน
กรณีกลุ่มคนไร้รัฐไร้สัญชาติและแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย
Right to the City, the Migrants and Stateless in Thailand

ศิววงศ์ สุขทวี

Siwawong Sooktawee

กลุ่มศาลาาเนียน อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม 72310

Salayanion, Puthamonthon District, Nakhonpathom, Thailand, 72310

E-mail: siwawong@gmail.com

บทคัดย่อ

“เมือง” ได้กลายเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างระบบทุนนิยมโลกกับพื้นที่ของโลกที่นั่นเมืองดำรงอยู่ ที่กลายเป็นเป้าหมายในการเดินทางแรงงานรายได้น้อย ทั้งผู้อพยพทั้งในประเทศและต่างประเทศที่เข้ามาแสวงหาโอกาส ทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย พร้อมกับการเป็นพื้นที่ในการแสวงหาประโยชน์ของระบบทุนนิยม ซึ่งทำให้เกิดความพยายามในการทำให้เมืองกลับมาคำนึงถึงคุณภาพชีวิตของผู้คน คือนสิทธิการมีส่วนร่วมในเมืองให้กับผู้คนที่อาศัยอยู่ แม้ว่าเมืองจะเชื่อมโยงและเป็นพื้นที่ภายในระบบทุนนิยม แต่เมืองก็ยังดำรงอยู่ภายในพื้นที่ภายใต้อำนาจของรัฐ เช่นเดียวกับผู้คนที่อาศัยอยู่ในเมือง การจัดการสถานะบุคคล การจัดทำทะเบียนราษฎร เป็นเครื่องมือของรัฐในการจำแนกและควบคุมผู้คนออกจากกัน ทั้งการเป็นคนสัญชาติไทย แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน คนไร้รัฐไร้สัญชาติ และผู้อพยพเข้าเมืองผิดกฎหมาย การผลักดันสิทธิในการมีส่วนร่วมในเมืองของผู้คนที่ไม่ได้พิจารณาถึงอำนาจและความสามารถของรัฐในการจัดการผู้คนที่หลากหลายจะทำให้ผู้อพยพอาศัยที่ถูกกีดกันอยู่ภายในระบบกฎหมายของรัฐโดยเฉพาะกลุ่มแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน และผู้อพยพเคลื่อนย้ายที่ผิดกฎหมายซึ่งอยู่อาศัยและทำงานอยู่ในเมืองไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมในเมืองได้ ขณะที่สิทธิการมีส่วนร่วมในเมืองสำหรับผู้คนที่อยู่อาศัยได้สร้างจินตนาการใหม่ที่มีความพลเมืองได้เคลื่อนย้ายจากรัฐมาสู่ความเป็นพลเมืองในเมืองที่พวกเขาอาศัยอยู่ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณากฎหมายที่มีอยู่ใหม่ โดยเฉพาะกฎหมายทะเบียนราษฎรและหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวที่ยังภายใต้แนวคิดความมั่นคงของรัฐและภายใต้โครงสร้างของรัฐราชการรวมศูนย์ในปัจจุบัน

คำสำคัญ: เมือง, สิทธิการมีส่วนร่วมในเมือง, แรงงานต่างด้าว, คนไร้รัฐไร้สัญชาติ, ทะเบียนราษฎร

Abstract

“City” is a connection between the Global capitalism and the destination of low-income workers domestically and internationally. They may be registered or unregistered, but being in search of the better opportunities. The global capitalism, in the meanwhile, seeks its profit in the city. This comes to the point that how people’s quality of life will be returned to the city and how city dwellers can achieve the right to the city. The state has jurisdiction over the city as well as people. The state makes use of legal status and civil registration as the tools to categorize people into Thai citizen, workers from neighboring countries, stateless persons and undocumented migrants. People’s right to city reflects the state’s power and capability to manage a variety of people groups. This is particularly mentioned to workers from neighboring countries and illegal migrants whose right to participation is denied. However, for urban dwellers, their right to city has contributed to an invention of urban citizenship. This implies that the relevant existing laws should be revised, especially the Civil Registration Act. Such laws are enforced by the organizations whose fundamental concept firmly adheres to the national security and centralization.

Keywords: city, right to participation in city, migrant worker, stateless person, civil registration

1. บทนำ

“เซียงคำ” ชายหนุ่มวัย 30 ปีลาที่กำลังนั่งย่างเนื้อหมูจำนวนไม่มากสำหรับมื้อพิเศษร่วมกันของหลายสิบครอบครัวที่อาศัยอยู่ในหอพักในซอยแห่งนี้ หอพักแห่งหนึ่ง ในซอยไร่ซื่อ ไม่ได้มีความหรูหรา ทุกห้องในหอพักแห่งนี้มีชาวต่างชาติอาศัย เด็กหลายสิบคนวิ่งเล่นกันบนถนนเล็ก ๆ ที่ลาดด้วยหินเกสตี ผู้หญิงหลายคนเห็นลูกไว้ที่ข้างเอว

“พวกเราส่วนใหญ่มาจากหลายอำเภอในจังหวัดเชียงราย ก็ทยอยกันลงมาหางานทำ คนที่มานานสุดก็เกือบ 30 ปีแล้ว ที่เดินทางเข้ามาทำงานในกรุงเทพมหานครและก็อยู่อาศัยในพื้นที่ จนถึงปัจจุบันก็น่าจะมีถึงหลายพันคน

ส่วนใหญ่ก็เป็นคนวัยพวกผมที่ลงมาหางานทำ มีเด็ก ๆ อยู่กันเป็นจำนวนมาก หลายคนก็เกิดกันที่กรุงเทพ ส่วนพ่อแม่ที่สูงอายุก็ยังมีอยู่ในหมู่บ้านที่ก็มีปัญหาซ้อนทับอยู่กับพื้นที่ป่าสงวนของรัฐบาล บ้านที่มีก็มีเพียงแคบ้าน ไม่ได้มีทะเบียนบ้าน มีชื่ออะไรเหมือนกับเขา

พวกผมก็ยังไม่ได้มีสัญชาติไทย มีเพียงบัตรเลข 0 ก็ลงมา หลายคนก็ยังไม่มื่ออะไรก็แอบลงมาหางานทำกันก่อน”¹

ผมถามว่าพวกเขาเป็นคนลี้ลับหรือไม่ คำตอบก็กลับมาคือ “ใช่”

ลี้ลับ เป็นกลุ่มชาติพันธุ์หนึ่งที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยมาเป็นเวลานาน โดยลี้ลับมีถิ่นฐานเดิมอยู่ในตอนกลางของแหลมอินโดจีนเช่นเดียวกับมอญและเขมร โดยเฉพาะที่เมืองลวะปุระ (เมืองลพบุรีในปัจจุบัน) ต่อมาอพยพไปทางเหนือจนถึงถิ่นฐานตามริมฝั่งแม่น้ำคงรีใหญ่ของพม่า ส่วนพวกที่อพยพมาที่หลังตั้งถิ่นฐานกระจายตามลุ่มน้ำปิงในประเทศไทย เรียกว่า ว่าเจ็ด (หมายถึงพวกที่ตกค้างอยู่เบื้องหลัง) ส่วนคนไทยเรียกว่า ลี้ลับ การเดินทางเคลื่อนย้ายที่อยู่อาศัยมาตลอดในประวัติศาสตร์ทำให้มีปัญหาระหว่างเข้าถึงสัญชาติ²

ในประเทศไทย พอละจ๊านคน ลี้ลับ³ โดยอาศัยใช้ชื่อที่พวกเขาใช้เรียกตัวเองสามารถแยกออกเป็น 4 กลุ่ม คือ คน “ลี้ลับ” ที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดน่าน คน “ลี้ลับ” อยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่กับแอ่งสอยน้ำ ได้แก่อำเภอแม่สะเรียง คน “ลี้ลับ” ตั้งบ้านเรือนอยู่ริมฝั่งแม่น้ำปิง จังหวัดเชียงใหม่ ได้แก่ อำเภอหางดง และคน “ปลั่ง” ที่อยู่บริเวณห้วยน้ำซุ่น ตำบลแม่ฟ้าหลวง อำเภอแม่จัน

เซียงคำชี้ไปที่เด็กชายคนหนึ่งที่กำลังวิ่งเล่นแล้วบอกกับผมว่า “ยังโง่จะสู้ สู้ให้ลูกได้สัญชาติไทย บ้านที่มีที่เซียงรายก็กลับไปไม่ได้ มีแต่อนาคตที่จะสร้างขึ้นที่นั่นเท่านั้น แต่พอละจ๊านโควิต ไม่ได้มีงานทำไปเป็นเดือน ก็คงหนักขึ้นไปอีก”

พี่รัช อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์บอกว่า “เคยแจ้งไปยังเขตให้เข้ามาให้ความช่วยเหลือ เขตก็บอกว่าคงไปไม่ได้ เป็นใครก็ไม่รู้ ไม่ได้มีสัญชาติไทย ไม่ได้มีชื่อในทะเบียนบ้านที่นี้ คงช่วยอะไรไม่ได้”⁴

เช่นเดียวกับแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านจากประเทศเมียนมาร์ ลาว กัมพูชา และเวียดนามที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย เมื่อต้องเผชิญกับผลกระทบจากโควิดโดยที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐในพื้นที่พวกเขาอาศัยอยู่ เสมือนว่าพวกเขาไม่ได้มีตัวตนทางกฎหมายและการเมืองในเมืองที่พวกเขาอาศัยอยู่

วี เป็นแรงงานชาวกัมพูชาที่ทำงานในโรงงานน้ำแข็งวัย 40 ปี ที่ “มาจากกัมพูชาเมื่อ 4 ปีที่แล้วพร้อมสามี ลูกสาว และน้องสาวอีก 2 คน ก่อนหน้านั้นเราทำงานกันทุกคน แต่พอมันมีโรคระบาด งานโรงงานน้ำแข็งที่เราเคยทำก็ไม่รับพวกเราทำงานอีก แฟนพี่เลยต้องไปหางานก่อสร้างทำ อาทิตย์ละ 2-3 วัน ได้เงินวันละ 350 บาท เามาเลี้ยงคน 7 คนในบ้าน มันแทบจะไม่พอกิน ตอนนี่พี่ค้าค่าเช่าบ้านมา 2 เดือนแล้ว ค่าน้ำ ค่าไฟ อย่างต่ำก็เดือนละพัน ไม่รู้จะหาเงินจากไหนไปจ่าย

น้องสาวก็อยากกลับเขมรนะแต่ก็กลับไม่ได้ แต่ต่อให้กลับได้พวกเราก็ไม่มีเงินอยู่ดี ไปยืมเงินใครเขาก็ไม่ให้เพราะเราไม่มีงานทำ ไม่มีใครมาช่วยพวกเราเลย เหมือนเขาไม่ช่วยแรงงานอย่างพวกเรา”⁵

และ ดุ่ม แรงงานชาวพม่าที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยภายใต้ข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับเมียนมา โดยทำงานรับจัดโต๊ะจีนแห่งหนึ่ง หน้าที่หลักของดุ่มคือคอยเก็บและกางเต็นท์ของโต๊ะจีน “ก่อนโควิดระบาดงานก็มีทุกวันเลยครับ รายได้ก็มีเลี้ยงดู

¹ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2563

² กฤษฎาภรณ์, อริยวงศ์. ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชนลี้ลับกับเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่. ศูนย์วิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยพายัพ, 2542.

³ ฉวีวรรณ ประจวบเหมาะ และคนอื่น ๆ. ปริศนากวาคณาญาติลี้ลับ. กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, 2555.

⁴ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2563

⁵ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2563

ครอบครัวไว้ พอโควิดมาตอนนี้ข่าวสารจะกรอกหม้อยังมีเลยครับ ดีที่เจ้านายเขาใจดีเขาให้ที่อยู่ฟรีแต่พวกเราไม่มีข่าวสารอาหารแห้ง แล้วเงินที่มีก็ใช้วันต่อวัน เราหาได้เพียงพอต่อการใช้วันต่อวันตั้งนั้นไม่ต้องพูดถึงเงินเก็บหรือครับ” ตุ่มกล่าวกับเราเมื่อถูกถามถึงเรื่องการบริหารจัดการชีวิตในช่วงโควิด-19 นี้

“เงินที่ผมใช้ซื้อข้าวปลากินตอนนี้ก็ยืมกับเพื่อนแรงงานด้วยกันที่ทำงานอยู่ครับ ก็ยังมีเพื่อนบางคนที่เจ้านายเขายังให้ทำงานอยู่ เขาก็เอาเงินมาแบ่งให้ผมและครอบครัวซื้ออาหารกิน ก็หวังว่าจะได้ทำงานจะได้เอาเงินไปคืนเพื่อนไว ๆ ด้วยครับ เพราะเพื่อนก็มักจะเดือดร้อนเหมือนกัน” ตุ่มกล่าว

“ดีใจกับพี่ๆ คนไทยที่ได้เงินเยียวยาด้วยครับ ก็เห็นว่าหลายคนก็ยังไม่ได้เหมือนกัน พวกผมเป็นแรงงานข้ามชาติก็ไม่ได้เงินถึงขนาดที่รัฐบาลไทยจะต้องเยียวยาพวกเรานะครับ แต่ก็อยากให้รัฐบาลไทยมีแนวทางช่วยเหลือพวกเราที่ชัดเจนบ้างครับ” ตุ่มกล่าวทิ้งท้าย⁶

ผู้คนเหล่านี้เดินทางอพยพเข้ามาในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ทั้งเป็นไปตามกฎหมายและไม่เป็นไปตามกฎหมาย แม้ว่าพวกเขาจะเข้ามาทำงานและอยู่อาศัยในพื้นที่ของเมืองมาเป็นเวลานาน แต่พวกเขาก็ยังไม่ได้มีตัวตนทางกฎหมายและการเมืองภายในเมืองที่พวกเขาอยู่อาศัย ซึ่งการไม่มีตัวตนทางกฎหมายใดในปัจจุบันเป็นความท้าทายในการเข้าถึงสิทธิการมีส่วนร่วมในเมืองสำหรับทุกคนที่อาศัยอยู่ในเมือง (Right to the city, City for all)

บทความนี้มีเป้าหมายในการทบทวนการเข้าถึงความช่วยเหลือจากหน่วยของรัฐในพื้นที่ที่กลุ่มคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านทำงานและอาศัยอยู่ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโคโรนาไวรัส 2019 ในพื้นที่เขตทวีวัฒนา ชานเมืองกรุงเทพมหานคร และอำเภอพุทธมณฑลที่เป็นพื้นที่ปริมณฑลต่อเนื่อง ระหว่างเดือนเมษายนถึงเดือนมิถุนายน 2563 โดยใช้แนวคิดเมืองในระบบโลกที่เศรษฐกิจของเมืองได้เชื่อมโยงกับทุนนิยมโลกจนทำให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นเข้ามาในเมือง สร้างเมืองขนาดใหญ่ที่มีความหลากหลายของผู้คน และแนวคิดสิทธิการมีส่วนร่วมในเมือง (Right to the city) ที่เสนอการเปลี่ยนแปลงเมืองให้กลับไปให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยมากกว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยมีข้อโต้แย้งที่สำคัญในบทความคือ สิทธิการมีส่วนร่วมในเมืองไม่ได้พิจารณาถึงการดำรงอยู่ของอำนาจรัฐที่ยังคงซ้อนทับพื้นที่ของเมืองผ่านการใช้อำนาจการจัดการสถานะทางกฎหมายของผู้คนที่อยู่อาศัยในเมือง ที่ได้จำแนกและกีดกันออกไปในหลายสถานะตามกฎหมายที่ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิการมีส่วนร่วมในเมืองได้อย่างเท่าเทียม

2. เมือง รัฐ และคนในเมือง

“เมือง คือ ความพยายามที่เป็นผลสำเร็จมากที่สุดของมนุษย์ในการที่จะสร้างโลกที่พวกเขาอาศัยอยู่ตามที่ใจปรารถนา อย่างไรก็ตาม ถ้าเมืองเป็นโลกที่มนุษย์สร้างขึ้นมันก็คือ โลกที่มนุษย์นั้นจำต้องถูกผูกตรึงให้อาศัยอยู่ต่อไปทั้งนี้ การสร้างเมืองจึงเป็นการที่มนุษย์นั้นได้สร้างตนเองขึ้นมาใหม่นั้นเอง” Park (1967, p.3 ใน ณัฐพล แสงอรุณ) นักสังคมวิทยาเมือง

เมืองจึงถูกมองในฐานะที่สิ่งทีผลจากการกระทำของมนุษย์ที่ต้องการบรรลุสู่เป้าหมายการเปลี่ยนสภาพแวดล้อมให้สอดคล้องกับความต้องการสำหรับการดำรงชีวิต ในปัจจุบันคำว่า “เมือง” เป็นคำที่มีนิยามอย่างหลากหลาย แตกต่างกันไปในแต่ละบริบทของพื้นที่ หรือประเทศ และทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ ไม่ว่าจะเป็นขนาดของประชากร ความหนาแน่นของประชากร ระยะระหว่างพื้นที่สิ่งปลูกสร้าง ประเภทของกิจกรรมทางเศรษฐกิจหลัก สถานภาพทางกฎหมายและการบริหาร และลักษณะของความเป็นเมือง ซึ่งไม่มีค่านิยามที่เป็นมาตรฐานสากล” อย่างไรก็ตาม พื้นที่ที่เรียกว่าเมืองนั้นมีลักษณะพื้นฐานที่เป็นร่วมกัน คือ การเป็นพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของกิจกรรม หรือโครงสร้างต่าง ๆ ที่มนุษย์สร้างขึ้นมากกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่รอบ ๆ⁷ และเป็นศูนย์กลางทั้งปกครองของรัฐและเศรษฐกิจ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ตลาดงาน การค้าและบริการอุตสาหกรรม ศิลปวัฒนธรรมต่าง ๆ⁸

⁶ สัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2563

⁷ ณัฐพล แสงอรุณ. “สิทธิที่จะอยู่ในเมือง: ภาพสะท้อนการเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิการอยู่อาศัยของชุมชนบางบัว” [The Right to the City: The housing rights movement of BangbuaCommunity]. Journal of Architectural/Planning Research and Studies (JARS) 9, no.2 (2012): 1-22.

⁸ เพชรลัดดา เพ็ชรภักดี. (2559). “เมืองศึกษาและกระบวนการทัศน์ของความรู้เรื่องเมือง (Urban Studies and Urban Paradigm of Urban Knowledge)/ Journal of Politics and Governance (UOPAG)” วารสารการเมืองการปกครอง ปี ที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559 ธรรมภิบาล (Good Governance)

เมือง กลายเป็นพื้นที่ทางกายภาพที่สัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจและระเบียบโลกในฐานะประตูทางเข้าของระบบทุนเชิงภูมิศาสตร์⁹ ขณะที่วาระนครกรรมาเกี่ยวกับเมืองส่วนใหญ่เป็นการนำเสนอทฤษฎีเมืองที่อยู่ภายในระบบระเบียบเชิงพื้นที่ภายในประเทศ ทั้งๆ ที่เมืองควรถูกมองไปในมิติของการพัฒนายุคใหม่ในฐานะศูนย์กลางการค้า อุตสาหกรรม และการบริหารจัดการ ที่เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาการตลาดและการสร้างความเป็นปึกแผ่นของชาติ เมืองหลวงหลายแห่งจะเชื่อมโยงกับเมืองหลักที่อยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ที่ติดต่อกันสัมพันธ์กันพื้นที่ในอาณัติโดยรอบ (Hinterland)¹⁰ ทำให้โครงข่ายของเมืองเป็นสิ่งสนับสนุนส่งเสริมการบูรณาการเศรษฐกิจภายในรัฐ

เมืองกลายเป็นเป้าหมายของการอพยพย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมือง และระหว่างเมืองกับเมือง ทำให้เมืองมีความหลากหลายเชื่อมโยงกับพื้นที่อื่น มีลักษณะของเมืองสมัยใหม่ เป็นเมืองศูนย์กลางการปกครองของชาติต่างๆ พร้อมกับการเป็นศูนย์กลางการผลิตของโลก ทุนนิยมในฐานะ “เมืองของโลก” (world cities) ที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางขนาดย่อในการควบคุมการผลิตของโลก (global control) การกระจายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจของทุนนิยมโลกในดินแดนต่าง ๆ ทำให้เกิดความจำเป็นต้องขยายศูนย์กลางการควบคุมและการจัดการ ทั้งเพื่อกระจายระบบการผลิตออกไปทั่วโลกพร้อม ๆ กับการรวมศูนย์กลางการกำกับและควบคุมระบบการผลิตเอาไว้ภายในเมืองระบบโลก เมืองระบบโลกจะเชื่อมโยงเมืองอื่นเข้าด้วยกันกับเมืองและกิจการทางเศรษฐกิจในพื้นที่ใกล้เคียง จนกลายเป็นหน่วยในการกำหนดระบบการผลิตที่หลากหลายและที่แตกกระจายออกไปสู่ภูมิภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีแนวโน้มว่าต้องใช้ที่ตั้งหลายแห่งเชื่อมโยงกัน ธุรกิจบริการ และธุรกิจธนาคาร ได้ร่วมกันสร้างอุปสงค์ต่อการบริการผู้ผลิตและศูนย์รวมการควบคุมระดับโลกเข้าด้วยกัน

เมืองในระดับโลกเหล่านี้มีบทบาทต่อการศึกษาโลกาภิวัตน์ เช่นแนวคิด “เมืองในระบบโลก (Global Cities)” โดยจัดวางเมืองลงในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลกที่เคลื่อนย้ายเงินตรา ข่าวสาร และผู้คนเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและเชื่อมโยงเมืองใหญ่เข้าด้วยกัน และได้เคลื่อนย้ายหน่วยการวิเคราะห์ข้ามจากระบบรัฐชาติ/ระบบระหว่างรัฐ เป็นการจักระบบระเบียบทางพื้นที่ทางสังคมใหม่ที่เกิดขึ้นภายใต้โลกาภิวัตน์บนฐานโครงข่ายเมืองระบบโลก และเพื่อแยกแยะความแตกต่างของความเป็นสากลที่ไม่ได้ดำรงอยู่ภายในกรอบรัฐชาติ/ระบบข้ามรัฐชาติ ซึ่งได้ยกเมืองอย่างเช่น มหานครนิวยอร์ก ลอนดอน และโตเกียว ที่เป็นตัวแทนของเมืองระบบโลกที่มีการเปลี่ยนผ่านที่ทางพื้นที่ผ่านการก่อร่างและจัดวางโครงสร้างเชิงสถาบันไว้ในรูปแบบเชิงพื้นที่ของโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจที่คู่ขนานกัน คือ การพยายามกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปตามพื้นที่ส่วนต่าง ๆ ของโลก ขณะเดียวกันก็สร้างการจัดการกิจกรรมเศรษฐกิจแบบบูรณาการในพื้นที่ทั่วทั้งโลก การผลิตข้ามชาติจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแตกตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกไปมากมายข้ามโลก หรือเชื่อมต่อกันเป็นห่วงโซ่

เมืองในระบบโลกได้สร้างเปลี่ยนแปลงระเบียบสังคมและวัฒนธรรมของเมืองและชายขอบของเมือง สร้างงานบริการการผลิตที่สร้างรายได้สูงขึ้นมาใหม่ การจัดการการลงทุน วิจัยและพัฒนา บริหารจัดการและงานบุคคล ฯลฯ แต่อีกด้านหนึ่งก็เกิดกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่ทำงานด้วยการใช้ทักษะน้อย ได้แก่ เสมียน คนทำความสะอาด รักษาความปลอดภัย งานบริการบุคคล และอื่น ๆ กลุ่มของคนทำงานรายได้น้อย แรงงานบริการราคาถูก และคนงานในอุตสาหกรรม กลายเป็นเป้าหมายของผู้อพยพมาจากพื้นที่อื่น จากประเทศโลกที่สามเพื่อเข้ามาทำงานที่ไม่เป็นทางการ หรืออาจเป็นงานนอกระบบ งานที่ไม่ค่อยมีความมั่นคง และได้รับประโยชน์ตอบแทนน้อย การลี้ภัยของแรงงานถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาการเงินและการหมุนเวียนทุนระดับโลก ดังนั้น โลกของความแตกต่างทั้งหลายจึงถูกนำมาแสดงให้เห็นได้ในเมืองระบบโลก ดังนั้นเราจะเห็นการรวมตัวกันอย่างหนาแน่นของกลุ่มแรงงานข้ามชาติหญิงชายและชาติพันธุ์ในเมืองระบบโลกเหล่านี้ ซึ่งพวกเขาต้องอยู่และทำงานแบบไม่เป็นทางการในเมืองใหญ่ชั้นนำของโลก และอาจรวมถึงกรุงเทพมหานครในฐานะเมืองมหานครในระดับภูมิภาค

กรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑลได้เชื่อมโยงตนเองเข้ากับระบบทุนนิยมโลก แม้ว่าจะไม่ได้มีฐานะเป็นเมืองชั้นนำของระบบโลก แต่ก็เป็เมืองของระบบโลกในระดับภูมิภาคที่ทำให้กรุงเทพมหานครกลายเป็นเป้าหมายของผู้คน ทั้งที่เป็นคนที่อยู่อาศัยภายในประเทศไทย แต่รวมไปถึงผู้คนที่อยู่ในบ้านในฐานะแรงงานรายได้น้อยในภาคการผลิตที่เกิดขึ้นมาเพื่อสนับสนุนการผลิตของระบบทุนนิยมโลกโดยตรง และที่เกิดขึ้นเพื่อให้บริการกิจกรรมทางอ้อมของระบบทุนนิยมผลิตให้ดำเนินไปได้อย่างราบรื่น แม้ว่าการ

⁹ ณัฐฉานี อัครโกวิทวงศ์ ชวลีพร บุณนาค และ นภัส วัฒนภาส. "ความเหลื่อมล้ำในเมืองมหานคร: บทปริทรรศน์ความรู้ในบริบทประเทศไทย" [Urban inequality in megaurban region: The synoptic review from Thai's context] Built Environment Inquiry "รัฐประหาร พื้นที่ พลเมือง" Journal Faculty of Architecture Khon Kaen University 17, no.12 (Jul. -Dec. 2018): 157-178. (in Thai)

¹⁰ Robinson, W. I. Saskia Sassen and the sociology of globalization: A critical appraisal, (2009).

เติบโตในภาคการผลิตเหล่านี้จะสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาของรัฐ แต่รัฐก็ไม่ได้สนับสนุนการอพยพเดินทางเข้ามาทำงานในภาคการผลิตของผู้คนจากประเทศเพื่อนบ้าน ในช่วงต้นพวกเขาจึงกลายเป็นแรงงานย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้านผิดกฎหมายที่ดำรงอยู่ในเมืองอย่างไร้ตัวตน เมืองกลายเป็นพื้นที่ที่ซึ่งทุนนิยมโลกแสวงหาผลผลิตส่วนเกินจากแรงงาน ผู้คนที่อยู่ในประเทศที่เมืองตั้งอยู่ และผู้คนจากประเทศเพื่อนบ้าน

การแสวงประโยชน์จากผู้คนที่เข้ามาทำงานและอยู่อาศัยในเมืองโดยไม่ได้คำนึงถึงคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยกลายเป็นปัญหา ผู้คนที่เข้ามาในเมืองเผชิญกับปัญหามากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งที่อยู่อาศัยที่ไม่เหมาะสม การเดินทางที่ยาวนานมากขึ้น พื้นที่สาธารณะที่น้อยลง ทำให้แนวคิดสิทธิการมีส่วนร่วมในเมือง (the Right to the City) ได้รับความสนใจมากขึ้น เพื่อให้กลับมามสนใจการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยทุกคนที่อยู่ภายในเมือง แนวคิดสิทธิการมีส่วนร่วมในเมือง¹¹ ได้รับความสนใจมากขึ้น ก่อนที่จะแพร่ขยายไปสู่แวดวงผู้กำหนดนโยบาย แต่กระนั้นแนวคิดนี้ก็เน้นถึงสิทธิการมีส่วนร่วมในเมืองในการมีที่อยู่อาศัย การใช้พื้นที่สาธารณะ และไม่ได้กลับมามสนใจว่ามีใครที่อยู่อาศัยในเมืองบ้าง แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน คนไร้รัฐไร้สัญชาติที่อยู่อาศัยในเมือง แม้ว่าจะถูกรวมอยู่ในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลก แต่ก็ถูกกีดกันออกไปนอกพื้นที่ทางกฎหมาย เป็นการกีดกันที่อยู่ที่อยู่อาศัยของรัฐ (Agamben) ซึ่งนำไปสู่ความจำเป็นพื้นฐานของเมืองว่าเมืองควรเป็นของทุกคนที่อยู่ที่อยู่อาศัยในเมืองโดยไม่กีดกัน (City for All) ก่อนที่จะพิจารณาว่าสิทธิการมีส่วนร่วมในเมืองที่ถูกนำเสนอและได้รับความสนใจมาก่อนควรเป็นอย่างไร

“สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมือง” (The right to the city) ตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักการสองประการ¹² คือ หนึ่ง ผู้อยู่อาศัยในเมืองควรมีสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตของเมืองที่กระทบกับพวกเขา และสอง การกำหนดความเป็นไปของเมืองไม่ควรจะตัดสินบนฐานของมูลค่ากำไรเท่านั้น หากควรตระหนักถึงคุณค่าในด้านประโยชน์ใช้สอยเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของคนเมืองในภาพกว้าง แต่ขณะที่การนำแนวคิดสิทธิการมีส่วนร่วมในเมืองแปลงเป็นให้มีการรับรองตามกฎหมายนั้นยังคงไม่ชัดเจน ยังไม่มีรากฐานความเป็น ‘สิทธิ’ ที่ไม่หนักแน่นในทางกฎหมาย

หากสิทธิทางกฎหมาย เป็นสิทธิที่เกิดขึ้นภายในรัฐภายหลังที่ชีวิตได้รับสถานะการเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ¹³ (Agamben) สิทธิที่ได้จำแนกความแตกต่างระหว่างความเป็นพลเมืองของรัฐที่แยกออกจากชีวิตที่ไม่ได้เป็นพลเมืองของรัฐ สิทธิการมีส่วนร่วมในเมืองในความหมายนี้จึงผูกขาดอยู่กับพลเมืองของรัฐ ไม่ได้รวมไปถึงทุกคนที่อยู่ที่อยู่อาศัยเมืองซึ่งไม่ได้เป็นพลเมืองของรัฐที่เมืองตั้งอยู่ ซึ่งนำไปสู่ประเด็นที่ยังเป็นความท้าทายในการผลักดันสิทธิการมีส่วนร่วมในเมืองต่อเนื่องคือการรับรองสถานะของผู้คนในเมือง เมื่อรัฐได้จำแนกและรับรองผู้คนที่ไม่ได้เป็นพลเมืองของรัฐไว้อย่างหลากหลายและเป็นไปบนพื้นฐานความกังวลถึงความมั่นคงของรัฐเป็นหลัก

2.1 กรุงเทพมหานครและปริมณฑล และการจัดการผู้คนในเมือง

กรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นเมืองขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศไทย เฉพาะกรุงเทพมหานครก็มีประชากรตามฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรมากที่สุดในประเทศจำนวน 5,666,264 คน โดยมีราษฎรที่ไม่มีสัญชาติไทยจำนวน 109,633 คน และหากรวมแรงงานอพยพย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 สัญชาติ ประกอบด้วย เมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่ขึ้นทะเบียนอยู่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครอีก 426,421 คน ก็ทำให้ประชากรเฉพาะในกรุงเทพมหานครที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยมีมากถึง 10% โดยที่ยังไม่ได้รวมถึงประชากรที่ไม่ได้เข้ามาถูกต้องตามกฎหมายทั้งที่เป็นคนไทยที่ได้ย้ายทะเบียนบ้านเข้ามาอยู่ในกรุงเทพ เป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่ยังไม่ได้สามารถย้ายชื่อเข้าทะเบียนบ้านในกรุงเทพ หรือเป็นคนจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้เป็นกลุ่มที่แม้จะอยู่อาศัยในกรุงเทพและปริมณฑลแต่ก็ไม่ได้มีตัวตนทางกฎหมายใด ๆ ในกรุงเทพและปริมณฑล

คนไร้รัฐไร้สัญชาติ เช่น “เซียงค้ำ” ที่เข้ามาอาศัยอยู่ในย่านชานเมืองตะวันตกของกรุงเทพมหานคร จากอำเภอหนึ่งในจังหวัดเชียงราย โดยลงตามมาหลังจากที่มีญาติลงมาก่อนก็เกือบ 30 ปี ที่เดินทางเข้ามาทำงานในกรุงเทพมหานคร และก็อยู่อาศัยในพื้นที่ ที่ตอนนี้ก็น่าจะมีถึงหลายร้อยคน รวมถึง วิ แรงงานชาวกัมพูชาที่ทำงานในโรงงานน้ำแข็งวัย 40 ปี และ ต้ม แรงงานชาวพม่าที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยภายใต้ข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับเมียนมา โดยทำงานร้านรับจัดโต๊ะจีนแห่งหนึ่ง ได้เผชิญผลกระทบจากการ

¹¹ Harvey, David. “The right to the city.” *International journal of urban and regional research* 27, no.4 (2003): 939-941

¹² Visetpricha, B. สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมือง. *CMU Journal of Law and Social Sciences*, 12(2), (2019) 85-122.

¹³ Agamben, G. *Beyond human rights. Journal*, no. 1, 1, (1943), 77.

แพร่ระบาดโควิดและมาตรการปิดเมืองที่ไม่ต่างกับผู้คนที่อาศัยร่วมอยู่ในเมืองเดียวกัน แต่ความแตกต่างก็คือการไม่ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานรัฐท้องถิ่นแต่อย่างใด

พวกเขาบอกเหมือนกันว่า เจ้าหน้าที่ที่เข้ามาช่วยคนไทย บอกว่าพวกเขาไม่มีชื่อในทะเบียนบ้าน ไม่สามารถกันงบลงมาช่วยเหลือได้ สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการจัดการสถานะบุคคล การจัดทำทะเบียนราษฎร และการนำฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรไปใช้ทำงานในระดับพื้นที่ของหน่วยงานท้องถิ่น ที่แม้จะมีสถานะทางกฎหมายภายในรัฐแต่ก็ถูกจำแนกและกีดกันให้อยู่ภายนอกพื้นที่ปกติของรัฐ เนื่องจากความมั่นคงของรัฐเป็นสำคัญ

2.2 การจัดการสถานะผู้คนบนพื้นฐานความมั่นคงของรัฐ

การจัดการสถานะบุคคล การจัดทำทะเบียนราษฎรที่ผ่านมาถูกใช้ในสถานะเครื่องมือในการรักษาความมั่นคงของรัฐ มากกว่าการจัดบริการให้กับบุคคลที่อยู่อาศัยภายในประเทศ แม้ว่าพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 จะมีความพยายามทำให้ทุกคนสามารถเข้าถึงเอกสารแสดงตน แต่ภายใต้แนวนโยบายที่คำนึงถึงความมั่นคงตามแนวทางยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง และการรวมศูนย์ในการจัดการสถานะบุคคล และทะเบียนราษฎรไว้ที่รัฐราชการในส่วนกลางทำให้ผู้อยู่อาศัยในเมืองไม่ได้มีสถานะตัวตนภายในเมืองที่พวกเขาอยู่อาศัย ขณะที่เมืองที่พวกเขาอาศัยอยู่ก็สามารถช่วยอะไรได้ในสถานการณ์วิกฤติ

ทั้งคนไร้รัฐไร้สัญชาติชาวลาเว และแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นกลุ่มคนที่รัฐบาลไทยจำแนกออกเป็น 4 กลุ่ม ตามยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ พ.ศ. 2555 ที่ประกอบด้วย กลุ่มแรกเป็นกลุ่มที่อพยพเข้ามาและกลับประเทศต้นทางไม่ได้ ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติไว้แล้ว แต่อยู่ระหว่างการตรวจสอบทะเบียนประวัติและความถูกต้องของตัวบุคคล เพื่อพิจารณากำหนดสถานะให้เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือให้ได้รับสัญชาติไทยภายใต้กฎหมายและหลักเกณฑ์ที่กำหนดมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548, วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2550 และวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 และคัดกรองบุคคลเพื่อดำเนินการ โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก และยังคงถูกจำกัดสิทธิในการเดินทาง ภายในพื้นที่ที่ควบคุมในระดับจังหวัด การเดินทางออกนอกพื้นที่ให้เป็นไปตามประกาศกระทรวงมหาดไทย

กลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มที่มีความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ได้แก่ แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ซึ่งจะมีการสนับสนุนให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศไทยให้ดำเนินการตามกฎหมายและข้อตกลงระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านให้ได้ โดยมีกระทรวงแรงงานเป็นผู้รับผิดชอบ

กลุ่มที่สาม เป็นกลุ่มที่มีปัญหาความมั่นคงเฉพาะ ได้แก่ ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงยา ชาวเกาหลีเหนือ จะอำนวยความสะดวกให้เดินทางกลับ ประเทศต้นทางเมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวยหรือพิจารณาส่งไปประเทศที่สามโดยร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ แล้วแต่กรณี มีสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติรับผิดชอบ

และ กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองอื่น ๆ ซึ่งเข้ามาอย่างถูกต้องหรือเข้ามาโดยการปลอมแปลงเอกสารเดินทางแล้วไม่กลับออกไป รวมถึงกลุ่มที่เรียกว่าผู้ลี้ภัยในเมือง ที่มีสำนักงานตำรวจแห่งชาติรับผิดชอบ

ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าปัญหาเหล่านี้จะนำมาซึ่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย ชื่อเสียง เกียรติภูมิและความมั่นคงของประเทศ จึงกำหนดแนวทางจัดการโดยคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติภายใต้ความสมดุลทั้งในด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคงและสิทธิมนุษยชน แต่จนถึงปัจจุบันการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ฯ ก็ยังไม่ได้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายทั้งในกลุ่มแรกที่เป็นกลุ่มที่อพยพเข้ามา นานไม่สามารถกลับต้นทาง และกลุ่มที่สองที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ ขณะที่กลุ่มที่สามและกลุ่มที่สี่นั้นยังคงไม่มีแนวทางที่ชัดเจน นอกเหนือไปจากการดำเนินการตามกฎหมายที่มีอยู่ ซึ่งหมายถึงการยังไม่สามารถเข้าถึงสถานะทางกฎหมายใด ๆ

ในการสำรวจ และจัดทำประวัติคนต่างด้าวโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีบุคคลที่อยู่ที่หนึ่งตามยุทธศาสตร์ฯ ที่เป็นชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาติพันธุ์ (บุคคลที่มีเลข 6 กลุ่ม 50-72 และเลข 0 กลุ่ม 89) และบุตรที่เกิดในประเทศไทย (เลข 0 และ เลข 7) จำนวน 479,284 คน และบุคคลที่อยู่ในกลุ่มที่สองตามยุทธศาสตร์ฯ แรงงานต่างด้าวและบุตรที่เกิดในประเทศไทย (บุคคลที่มีเลข 00) และบุตรที่เกิดในไทย (เลข 00) จำนวน 1,456,296 คน¹⁴

¹⁴ การจัดการสถานะบุคคล เข้าถึงเมื่อ 12 ตุลาคม 2563 <https://www.bora.dopa.go.th/images/snbt/str/book/describe/๖๑/Status%๒๐๐๐f%๒๐๐person.pdf>

ในการดำเนินการจัดการแก้ไขปัญหากลุ่มคนต่างด้าวที่เข้ามาเป็นเวลานาน ไม่สามารถกลับประเทศต้นทางได้ และการเดินทางเข้ามาของแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศ เริ่มจากการพิจารณาการเดินทางเข้าออกเป็นไปตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง 2522 หรือไม่ กรณีที่ไม่มีหลักฐาน ก็พิจารณาว่าเป็นกลุ่มที่คณะรัฐมนตรีมีการใช้อำนาจตามมาตรา 17 ที่กำหนดอำนาจอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใด ๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายคนเข้าเมือง ในกรณีใด ๆ ก็ได้

เมื่อได้รับสถานะการเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองตามกฎหมายแล้ว จึงดำเนินการตาม พ.ร.บ. ทะเบียนราษฎร มาตรา 38 ที่กำหนดให้ นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นจัดทำทะเบียนบ้านสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ตามที่รัฐมนตรีกำหนด และบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดในราชอาณาจักร... รวมถึงในวรรคสอง ให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางจัดทำทะเบียนประวัติสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยอื่นนอกจากที่บัญญัติไว้ตามวรรคหนึ่งตามที่รัฐมนตรีกำหนด

ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงกลายเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการดำเนินการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นชอบเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548 ได้มีการแบ่งกลุ่มบุคคลที่เป็นกลุ่มเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ออกเป็น 6 กลุ่มแต่เรียกในภาพรวมว่า “กลุ่มบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน” ซึ่งต่อมาถูกจำแนกเป็นกลุ่มคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศเป็นเวลานาน แต่ไม่สามารถกลับต้นทางได้ตามยุทธศาสตร์ฯ บุคคลในกลุ่มนี้ส่วนหนึ่งเป็นคนต่างด้าว แต่ส่วนหนึ่งที่สถานะยังไม่ชัดเจนว่าเป็นคนไทยหรือคนต่างด้าว เช่น กลุ่มเด็กนักเรียนที่บิดามารดาไม่ได้แจ้งการเกิด กลุ่มคนไร้รากเหง้าที่ไม่อาจสืบเสาะแสวงหาหลักฐานเพื่อพิสูจน์ชีวิตประวัติของตนเอง เป็นต้น โดยกรมการปกครองได้ออกระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับคนซึ่งไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. 2548 ซึ่งภายใต้ระเบียบฉบับนี้ได้กำหนดบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสถานะทางทะเบียนเป็นบัตรพลาสติกที่มีแถบแม่เหล็ก ด้านหน้าเป็นสีขาว ด้านหลังเป็นสีชมพู กำหนดอายุของคนที่จะทำบัตรตั้งแต่ 1 ขวบขึ้นไป และให้บัตรมีอายุการใช้ 10 ปี จึงเป็นชื่อเรียกทั่วไปว่า “บัตร 10 ปี”

มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 โดยพระราชบัญญัติ การทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้มีการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ซึ่งทำให้กระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงกำหนดให้คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยปฏิบัติเกี่ยวกับทะเบียนราษฎรและกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม พ.ศ. 2551 โดยมีการบัญญัติถึงการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยกำหนดอายุของคนที่จะทำบัตรตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไปแต่ไม่เกิน 70 ปี บัตรมีอายุการใช้ 10 ปี ส่วนบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่นายทะเบียนออกให้ก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ยังคงใช้ได้ต่อไป

ขณะที่ทะเบียนบ้านในประเทศไทยมี 2 ประเภท คือ 1. ทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) ใช้ลงรายการของคนที่มีสัญชาติไทยและคนต่างด้าวที่มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวเท่านั้น และ 2. ทะเบียนบ้าน (ท.ร.13) ที่ใช้สำหรับลงรายการของคนที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแต่อยู่ในลักษณะชั่วคราว หรือเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง¹⁵ คนต่างชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมายและมีหนังสือเดินทางเข้าประเทศไทยซึ่งระยะเวลาการอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยยังไม่สิ้นสุดสามารถขอทะเบียนบ้านได้โดยการเพิ่มชื่อเข้าไปในทะเบียนบ้านของเจ้าบ้าน โดยเจ้าบ้านไปแจ้งต่อสำนักทะเบียนตามภูมิลำเนาที่บ้านตั้งอยู่ รวมถึงบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน¹⁶

ฉะนั้นในปัจจุบันจะมีคนต่างด้าว 2 กลุ่มที่สามารถขอมีบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยได้แก่ คนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย (มีใบสำคัญถิ่นที่อยู่หรือมีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ท.ร.14 ¹⁷ และคนต่างด้าวที่ได้รับผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นกรณีพิเศษ เช่น ชนกลุ่มน้อย แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา (มีชื่ออยู่ในทะเบียน

¹⁵ ข้อที่ 44 ในระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2551

¹⁶ ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ.2562

¹⁷ ทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) ใช้สำหรับลงรายการของคนที่มีสัญชาติไทยและคนต่างด้าว ที่มีใบสำคัญ ประจำตัวคนต่างด้าว

บ้าน ท.ร.13¹⁸ หรือทะเบียนประวัติ ท.ร.38 ซึ่งจะมีลักษณะเป็นบัตรพลาสติกที่มีสีชมพูทั้งด้านหน้าและด้านหลัง และกลุ่มที่สองสำหรับกลุ่มที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ซึ่งมีลักษณะเป็น บัตรพลาสติกที่ด้านหน้าเป็นสีขาว ด้านหลังเป็นสีชมพู

ภายใต้แนวนโยบายตามยุทธศาสตร์ฯ ในปัจจุบัน กลุ่มคนที่ไม่มีสัญชาติไทยที่อยู่อาศัยในเมืองที่ไม่ได้มีสัญชาติจะสามารถเข้าถึงการจัดทำประวัติและเอกสารประจำตัวตามกฎหมายทะเบียนราษฎรสองกลุ่ม ประกอบด้วยกลุ่มที่เข้ามาในประเทศไทยเป็นเวลานาน ไม่สามารถกลับประเทศต้นทางได้ และกลุ่มแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ขณะที่จะยังอีกสองกลุ่มที่ยังไม่สามารถเข้าถึงอย่างน้อยสองกลุ่ม คือ กลุ่มที่มีประเด็นความมั่นคงพิเศษ และกลุ่มที่หลบหนีเข้าเมืองอื่น

2.3 งานทะเบียนราษฎรภายใต้การกำกับของรัฐบาลกลาง

การจัดทำทะเบียนราษฎรเป็นหน้าที่ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และยังเป็นประเด็นที่ยังพิจารณาว่าเป็นส่วนหนึ่งของความมั่นคง มากกว่าการบริหารจัดการเมือง แม้ว่าต่อมากจะมีมีการถ่ายโอนภารกิจไปยังสำนักงานทะเบียนกรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นในภายหลังมากขึ้น แต่การเพิ่มชื่อสำหรับคนไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองตามที่รัฐมนตรีกำหนด และบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดในราชอาณาจักร¹⁹ ก็ยังเป็นไปตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล โดยมีมีการกำหนดวิธีการที่แตกต่างไปจากคนสัญชาติไทย และไม่ได้คำนึงถึงการมีตัวตนตามถิ่นที่อยู่อาศัยของพวกเขา

ผู้อยู่อาศัยในเมืองที่ไม่ได้มีสัญชาติไทย มีเพียงคนต่างด้าวที่เข้ามาเมืองโดยชอบตามกฎหมาย (ถือหนังสือเดินทางต่างประเทศ) เท่านั้นที่สามารถร้องขอเพิ่มชื่อและรายการในทะเบียนบ้าน แต่แรงงานต่างชาติ 3 สัญชาติ คนไร้รัฐไร้สัญชาติ เพียงจะได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติเท่านั้น ไม่สามารถขอเพิ่มชื่อและรายการในทะเบียนบ้านได้ การนับจำนวนประชากรที่อยู่อาศัยตามทะเบียนจึงไม่สามารถนับรวมจำนวนบุคคลที่อยู่อาศัยได้จริง นอกเหนือไปจากเงื่อนไขที่มีคนจำนวนหนึ่งไม่ประสงค์จะขอเพิ่มชื่อและรายการในทะเบียน

ในการพิจารณาแผนการกระจายอำนาจ²⁰ กรมการปกครองได้ให้เหตุผลที่จะไม่ถ่ายโอนงานทะเบียนราษฎรให้กับท้องถิ่น ด้วยเหตุผลว่าเป็นเรื่องความมั่นคงของชาติ โดยเฉพาะเรื่องแรงงานข้ามชาติที่จะให้ได้สัญชาติไทย นอกเหนือไปจากการไม่รับแจ้งการเกิดแจ้งการตายของประชาชนที่อยู่ต่างท้องที่ รวมถึงยังกำหนดเงื่อนไขความพร้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะตั้งเป็นสำนักงานทะเบียนท้องถิ่นที่ต้องมี เช่น มีจำนวนราษฎรตามหลักฐานทะเบียนราษฎรไม่น้อยกว่า 7,500 คน มีระยะห่างจากสำนักงานทะเบียนท้องถิ่นที่มีระบบคอมพิวเตอร์ออนไลน์ไม่น้อยกว่า 10 กิโลเมตร มีรายได้จริงที่ไม่รวมเงินอุดหนุนตั้งแต่ 15 ล้านบาท มีอาคารสำนักงานที่มีพื้นที่เพียงพอเหมาะสม และแจ้งเรียงพิกัดที่จะให้บริการประชาชนโดยมีหนังสือรับรองจากวิศวกรหรือนายช่างโยธา

ซึ่งต่อมาที่ประชุมอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อบริหารแผนการกระจายอำนาจ (ฉบับที่ 2) มีมติให้ถ่ายโอนงานทะเบียนราษฎรให้กับ อปท. เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชน โดยให้กรมการปกครองควบคุมศูนย์ข้อมูลด้านทะเบียนราษฎร และกำหนดมาตรการป้องกันและมาตรการตรวจสอบความถูกต้องของงานทะเบียนราษฎร กำหนดเกณฑ์มาตรฐาน และติดตามประเมินผล รวมถึงเห็นชอบเงื่อนไขที่กรมการปกครองเสนอมา

¹⁸ ทะเบียนบ้าน (ท.ร.13) ใช้ลงรายการของคนต่างด้าวที่เข้ามาเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแต่อยู่ใน ลักษณะชั่วคราว หรือเข้ามาเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

¹⁹ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2551 มาตรา 38 วรรคสอง เป็นบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการแก้ไข戶口簿 (บุคคลพลถิ่นจากทะเบียนราษฎร) ที่อาศัยอยู่จริงในประเทศไทย โดยกฎหมายได้บัญญัติไว้ว่า

“ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นจัดทำทะเบียนบ้านสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดในราชอาณาจักร ในกรณีผู้มีรายการในทะเบียนบ้านพ้นจากการได้รับอนุญาตหรือผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักร ให้นายทะเบียนจำหน่ายรายการทะเบียนของผู้นั้นโดยเร็ว

ให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางจัดให้มีทะเบียนประวัติสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติ ไทยอื่นนอกจากที่บัญญัติไว้ตามวรรคหนึ่งตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

รายการและกรณบัตรที่รายการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด”

²⁰ รายงานการประชุม คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่ปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 2/2554 วันศุกร์ที่ 11 มีนาคม 2554 ห้องประชุม 501 ชั้น 5 ตึกบัญชาการ ทำเนียบรัฐบาล

"งานทะเบียนราษฎร กรณีเพิ่มชื่อบุคคลในทะเบียนบ้านเกี่ยวเนื่องกับเรื่องของการอนุญาตให้ใครก็ตามเข้ามาเป็นคนไทย และการแก้ไขของรายการสัญชาติ ในระเบียบวิธีกระทรวงมหาดไทยของสวอนอำนาจในส่วนนี้ไว้ ถ้าเป็นเหตุปกติ เช่น มีอุบัติเหตุเกิดที่โรงพยาบาลมีหลักฐานว่าเป็นคนไทย ดำเนินการตามกระบวนการปกติก็สมควรโอนให้ท้องถิ่น" นายวิเชียร ขวาลิต ปลัดกระทรวงมหาดไทย แสดงความคิดเห็นในการประชุมคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่ปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 2/2554 วันศุกร์ที่ 11 มีนาคม 2554 ห้องประชุม 501 ชั้น 5 ตึกบัญชาการ ทำเนียบรัฐบาล

แนวคิดการในการจัดทำทะเบียนราษฎร ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ยังคงไม่เปลี่ยนแปลงที่เห็นว่า "งานบริการงานทะเบียนราษฎร ทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน และงานทะเบียนอื่น ๆ อีก 13 ประเภท ถือเป็นภารกิจหลักที่สำคัญยิ่งของกรมการปกครอง ซึ่งปัจจุบันได้นำระบบคอมพิวเตอร์มาให้บริการเต็มระบบทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการรับบริการ และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ แต่ในด้านหนึ่งงานดังกล่าวมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติด้วยจึงต้องกระทำด้วยความรอบคอบ ระมัดระวัง

ในอนาคตควรพิจารณาแยกงานด้านความมั่นคงกับงานที่เป็นการให้บริการอย่างแท้จริงออกจากกัน เพื่อให้เกิดความสะดวกต่อการจัดระบบให้บริการยิ่งขึ้น สำหรับงานทะเบียนที่มีผลต่อความมั่นคง เช่น งานด้านสัญชาติ การแจ้งเกิด แจ้งตาย การทำบัตรประจำตัวประชาชนครั้งแรก การเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน หรือกรณีอื่น ๆ ที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตและเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ ยังต้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดำเนินการตรวจสอบ คัดกรองและรับรองบุคคลมาก่อนแล้วจึงส่งต่อให้หน่วยบริการออกหลักฐานต่อไป" รายงานวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 กระทรวงมหาดไทย หน้า 31

การดำเนินการทะเบียนราษฎรเป็นไปตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 โดยมี “มาตรา 8 ภายใต้บังคับมาตรา 8/1 กำหนดให้มีสำนักทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ ประกอบด้วย สำนักทะเบียนกลาง สำนักงานทะเบียนกรุงเทพมหานคร สำนักงานทะเบียนจังหวัด สำนักงานทะเบียนอำเภอ และสำนักงานทะเบียนท้องถิ่น²¹

นายทะเบียนท้องถิ่นมีหน้าที่หลักในการรับผิดชอบและควบคุมการปฏิบัติงาน การทะเบียนราษฎรในเขตปกครองท้องถิ่นนั้น ซึ่งนายทะเบียนท้องถิ่นอาจมอบอำนาจให้ผู้ช่วยนายทะเบียนท้องถิ่น รองปลัดเทศบาล ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต รองปลัดเมืองพัทยา หรือรองหรือผู้ช่วยหัวหน้าผู้บริหารของหน่วยปกครองท้องถิ่นนั้นแล้วแต่กรณี ปฏิบัติราชการแทนนายทะเบียนท้องถิ่นก็ได้ โดยมีหน้าที่ต่างของนายทะเบียนผู้รับแจ้ง การแจ้งเกิดและการแจ้งตาย โดยมีข้อเท็จจริงเท่าที่สามารถจะทราบได้ สำหรับการแจ้งตายมีหน้าที่ออกใบมรณบัตร และนายทะเบียนท้องถิ่นต้องจัดทำทะเบียนคนเกิดและทะเบียนคนตายจากสูติบัตรและมรณบัตร การย้ายที่อยู่จากเจ้าบ้านในการแจ้งการย้ายที่อยู่ออกจากบ้านและย้ายที่อยู่เข้าอยู่ในบ้านต่อนายทะเบียนท้องถิ่น การสร้างบ้านใหม่ การรื้อบ้าน

การจัดตั้งสำนักทะเบียนท้องถิ่นจะเป็นไปตามที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางประกาศ ตามความพร้อมโดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขไว้²² เมื่อครบหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้แล้ว ให้นายทะเบียนอำเภอของสำนักทะเบียนอำเภอที่ท้องถิ่นนั้นตั้งอยู่เสนอความเห็น

²¹ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

²² ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดตั้ง ยุบ หรือควบรวมสำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่น ลงวันที่ 18 กันยายน พ.ศ.2552 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังต่อไปนี้

1. ท้องถิ่นที่จะจัดตั้งสำนักทะเบียนใหม่ต้องมีราษฎรตามหลักฐานทะเบียนบ้านและทะเบียนประวัติรวมกันไม่น้อยกว่า 7,500 คน โดยราษฎรของสำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่นเดิมที่ท้องถิ่นนั้นเคยอยู่ในเขตพื้นที่ต้องมีจำนวนราษฎรตามหลักฐานทะเบียนบ้านและทะเบียนประวัติรวมกันคงเหลือไม่น้อยกว่า 7,500 คน หรือ
2. สำนักทะเบียนท้องถิ่นที่จะจัดตั้งใหม่ต้องมีระยะทางตามถนนสายหลักอยู่ห่างจากสำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่นที่มีระบบปฏิบัติงานทะเบียนราษฎรด้วยคอมพิวเตอร์ออนไลน์ไม่น้อยกว่า 10 กิโลเมตร
3. ท้องถิ่นที่จะจัดตั้งสำนักทะเบียนขึ้นใหม่ต้องมีรายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุนตั้งแต่ 15 ล้านบาทขึ้นไป
4. มีอาคารสำนักงานที่มีพื้นที่ภายในอาคารเพียงพอและเหมาะสมสำหรับการปฏิบัติงานให้บริการประชาชนและมีความมั่นคงแข็งแรง โดยมีหนังสือรับรองจากวิศวกรหรือนายช่างโยธา
5. มีเจ้าหน้าที่หรือพนักงานประจำที่ดำรงตำแหน่งระดับ 3 หรือตำแหน่งที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นซึ่งเทียบเท่าที่พร้อมจะแต่งตั้งให้เป็นผู้ช่วยนายทะเบียนท้องถิ่น
6. เจ้าหน้าที่หรือพนักงานตามข้อ 5 จะต้องผ่านการอบรมและการฝึกปฏิบัติงานด้านการทะเบียนราษฎรตามหลักสูตรที่กรมการปกครองกำหนด
7. ต้องผ่านความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นนั้น และต้อง

ให้นายทะเบียนจังหวัดพิจารณา แล้วให้นายทะเบียนจังหวัดเสนอความเห็นให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางพิจารณา ทั้งนี้หากมีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการให้บริการประชาชน ผู้อำนวยการทะเบียนกลางอาจยกเว้นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขบางประการในการจัดตั้งสำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่นได้ ตามความเห็นของคณะกรรมการที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ ตรวจสอบและประเมินความพร้อมของอำเภอ กิ่งอำเภอและท้องถิ่นที่ประสงค์จะขอจัดตั้งสำนักทะเบียน ดังนั้นการจัดตั้งสำนักงานทะเบียนท้องถิ่นภายใต้เงื่อนไขของกรมการปกครองทำให้มีท้องถิ่นที่ไม่เข้าเงื่อนไขไม่สามารถจัดตั้งได้

ขณะที่การเข้าถึงฐานข้อมูลของสำนักทะเบียนกลางก็เป็นไปตามกฎหมายที่สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้เข้าถึงหรือไม่ก็ตาม ซึ่งก็เป็นการปกป้องข้อมูลบุคคลที่อยู่ในฐานข้อมูลของสำนักงานทะเบียนกลาง แต่การรวบรวมฐานข้อมูลของผู้อยู่อาศัยในแต่ละพื้นที่ของเมืองและท้องถิ่นก็ยังไม่ได้มีการพิจารณาอย่างชัดเจน

การจัดการผู้อยู่อาศัยในเมืองในประเทศไทยได้ถูกแยกออกไปจากหน่วยงานบริหารจัดการเมืองไปอยู่กับหน่วยงานปกครองรัฐ ในฐานะเป็นเครื่องมือควบคุมประชากรเพื่อความมั่นคงของรัฐ ผู้อยู่อาศัยในเมืองจำนวนหนึ่งไม่ได้อยู่ในฐานข้อมูลของรัฐในเขตเมืองนั้น ๆ นอกเหนือไปจากการอยู่อาศัยยังคงไม่ได้มีการแจ้งย้ายมาอยู่ในพื้นที่ที่อาศัยอยู่ในปัจจุบัน ผู้อยู่อาศัยอีกกลุ่มที่แม้จะได้จัดทำทะเบียนประวัติแต่ก็ถูกแยกออกไปฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร การเคลื่อนไหวผลักดันสิทธิในการมีส่วนร่วมในเมืองที่อยู่บนสิทธิพื้นฐานของผู้อยู่อาศัยทุกคนในเมืองในประเทศไทยจะต้องพิจารณาถึงการจัดการทะเบียนราษฎรที่จำแนกบุคคลตามสัญชาติ และสถานะทางกฎหมายของบุคคล หากยืนยันว่าสิทธิการมีส่วนร่วมในเมืองควรเป็นของทุกคนที่อาศัยอยู่ในเมือง

การจำแนกของผู้อยู่อาศัยในเมืองตามสัญชาติ และสถานะทางกฎหมายของบุคคลทำให้ชีวิตที่ถูกแยกออกให้มีความเปราะบางมากขึ้นไปอีกเมื่อเมืองที่พวกเขาอาศัยอยู่เผชิญกับสถานการณ์ที่ทำให้กิจกรรมภายในเมืองต้องหยุดลงอย่างสิ้นเชิง เมืองที่เคยเป็นเป้าหมายในการอพยพย้ายถิ่นของแรงงานต้องปิดตัวเอง ผู้อยู่อาศัยในเมืองจำเป็นต้องหันกลับมาพึ่งพาตัวเอง หรือรอคอยความช่วยเหลือจากรัฐ และผู้คนในเมือง

การจัดทำทะเบียนราษฎรมีความสำคัญในการผลักดันให้สิทธิการมีส่วนร่วมในเมืองที่อยู่บนพื้นฐานสิทธิของผู้อยู่อาศัยในเมืองเป็นไปได้จริง ซึ่งการดำเนินการงานทะเบียนราษฎรที่ยังคงถูกควบคุม กำกับจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง ไม่ได้ทำให้เมืองและหน่วยงานท้องถิ่นตระหนักว่าตนเองมีความรับผิดชอบต่อผู้อยู่อาศัยในเมืองทุกคนมากกว่าความรับผิดชอบต่อนโยบายและกฎหมายจากรัฐในส่วนกลาง

3. บทสรุป

ขณะที่เมืองใหญ่เช่นกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเติบโตพร้อมกับเชื่อมโยงตนเองเข้าสู่ทุนนิยมโลก กลายเป็นเป้าหมายการเดินทางเข้ามาทำงานของผู้คนทั้งภายในประเทศและจากประเทศเพื่อนบ้าน ภายใต้พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ที่เป็นกฎหมายสำคัญในการสำรวจบุคคลที่อยู่ภายในประเทศ มีความก้าวหน้าและพยายามเปิดกว้างให้กับทุกคนในการมีเอกสารประจำตัวและขอมีชื่อในทะเบียนบ้าน แต่การจัดการสถานะผู้คนที่อยู่อาศัยภายใต้กฎหมายทะเบียนราษฎรก็ไม่ได้อยู่ในอำนาจของหน่วยงานระดับพื้นที่ การดำเนินการตามกฎหมายถูกกำกับโดยหน่วยงานราชการในส่วนกลาง ภายใต้แนวนโยบายยุทธศาสตร์จัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. ที่คำนึงถึงความมั่นคงมากกว่าการเข้าถึงคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนที่อยู่อาศัยในเมือง

เมืองและท้องถิ่นในประเทศไทยจึงไม่สามารถที่จะเข้าถึงผู้ที่อยู่อาศัยภายในพื้นที่ของตนเองได้ เช่นเดียวกับผู้อยู่อาศัยเหล่านี้ก็ไม่สามารถเข้าถึงการมีตัวตนทางกฎหมาย หรือหากมีตัวตน มีสถานะทางกฎหมาย แต่ก็ถูกจัดแยกออกจากฐานข้อมูลบุคคลที่มีอยู่ในทะเบียนเป็นกลุ่มประชากรพิเศษภายในฐานข้อมูลกลางของรัฐ การแจ้งย้ายเข้าไปในพื้นที่ตนเองอยู่อาศัยกลับมีความยากลำบาก แทนที่จะสนับสนุนและเอื้ออำนวยให้ทุกคนสามารถแจ้งย้ายชื่อเข้าไปในพื้นที่ท้องถิ่นตามที่อยู่อาศัยจริง

8. ต้องผ่านความเห็นชอบของราษฎรที่มีภูมิลำเนาตามทะเบียนบ้านในเขตพื้นที่ที่ท้องถิ่นนั้นตามวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 โดยอนุโลม โดยต้องได้เสียงไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบของราษฎรที่มีภูมิลำเนาตามทะเบียนบ้านในเขตพื้นที่

วันที่ 20 พฤศจิกายน 2563 ณ โรงแรมฟูราม่า จังหวัดเชียงใหม่ จัดโดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ. กรุงเทพฯ: สำนักยุทธศาสตร์ความมั่นคงภายในประเทศ, สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2555.

สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. สถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือที่ราชอาณาจักรประจำเดือน กรกฎาคม 2563.

สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดตั้ง ยุบ หรือควมรวมสำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่น ลงวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2552

สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2562

สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. 2562

สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2551