

รายงานการศึกษาวิจัยฉบับย่อ
โครงการศึกษาสถานการณ์ด้านสิทธิและสถานะบุคคล
ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

จัดทำโดย

มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

เสนอต่อ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ตุลาคม 2558



สัญญาเลขที่ 93/2557

บทสรุปย่อรายงานสำหรับเผยแพร่

โครงการศึกษาสถานการณ์ด้านสิทธิและสถานะบุคคล

ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

คณะผู้วิจัย

นางสาวจันทรา ธนะวัฒนาวงศ์

นายคชชิน สุวิชา

นายศิริศักดิ์ คชสวัสดิ์

นายอดิศร สุนทรารักษ์

สนับสนุนโดย สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการศึกษาสถานการณ์ด้านสิทธิและสถานะบุคคลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมุ่งหมายที่จะรวบรวมสถานการณ์และสภาพปัญหาของผู้ประสบปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลของชาวลาวอพยพที่เข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษารวบรวมสถานการณ์และประเด็นปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งประเด็นการทำงาน สภาพชีวิตความเป็นอยู่ และลักษณะปัญหาต่างๆ ที่เผชิญ รวมทั้งเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ทางด้านสิทธิมนุษยชนร่วมกันของผู้ประสบปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลและผู้ที่เกี่ยวข้อง และนำเสนอแนวทางในการจัดการปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ในด้านสถานการณ์ด้านสิทธิและสถานะบุคคลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่าประสบปัญหาที่ในกรณีศึกษาที่ประกอบด้วย 2 กลุ่มใหญ่ คือ (1) ผู้ที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย ได้แก่ ผู้อพยพหนีภัยความตายซึ่งเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน สปป.ลาว ผู้ที่เข้ามาแต่งงานกับคนสัญชาติไทย ผู้ที่อพยพเข้ามาแสวงหาโอกาสในการทำงาน รวมถึงผู้ที่อพยพเข้ามาเพื่อรับการรักษาพยาบาลที่ทันสมัยกว่า และ (2) ผู้ที่เกิดในประเทศไทย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นลูกหลานของผู้อพยพหนีภัยความตาย หรืออาจเป็นลูกหลานของคนสัญชาติไทยที่ไม่ได้จดทะเบียนการเกิด กระทั่งกลายเป็นผู้ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร นอกจากนี้ยังพบมีคนไทยไร้รากเหง้า หรือบุคคลที่ไม่ปรากฏบุพการีหรือบุพการีทอดทิ้งตั้งแต่เยาว์วัย โดยที่คนเหล่านี้ทั้งหมดต่างแสดงออกถึงความต้องการได้รับการยอมรับหรือรับรองสิทธิให้อาศัยอยู่ในประเทศไทย พร้อมกับสามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ที่จำเป็น เช่น หลักประกันสุขภาพ การเดินทาง การทำงาน และการพัฒนาคุณภาพชีวิต

การสร้างกระบวนการเรียนรู้ทางด้านสิทธิมนุษยชนร่วมกันของผู้ประสบปัญหาด้านสิทธิและสถานะ ด้วยการจัดเวทีเรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้ประสบปัญหากับนักวิจัย และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้อย่างน้อยผู้ประสบปัญหาหลายคนสามารถเข้าใจและตระหนักถึงสิทธิที่ตนพึงได้ในฐานะมนุษย์คนหนึ่งบนโลก

ในส่วนของการข้อเสนอแนะ การศึกษานี้เสนอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นแกนกลางในการพัฒนากระบวนการเสริมสร้างและสนับสนุนให้เกิดคนทำงานด้านสิทธิและสถานะบุคคลที่เข้าใจในกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพิ่มขึ้น เพื่อให้คนเหล่านี้สามารถเผยแพร่ข้อมูลต่างๆ ที่จะช่วย

บรรเทาปัญหาด้านสถานะบุคคลในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พร้อมกับสนับสนุนการจัดตั้ง “ศูนย์ให้คำปรึกษาและให้ข้อมูลด้านสิทธิและสถานะบุคคลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” นอกจากนี้แล้วคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรเป็นหน่วยงานในการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสถานะบุคคล ทั้งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และสภาความมั่นคงแห่งชาติ ในการเร่งผลักดันยุทธศาสตร์ต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาสิทธิและสถานะบุคคลที่อยู่ในประเทศไทย โดยร่วมมือกับภาควิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคท้องถิ่นในระดับพื้นที่

Executive summary

The purpose of study of situation of rights and status of people in Northeastern of Thailand is to investigate the situation and problematic conditions of Lao immigrants living in Thailand in terms of working, living conditions, and current problems; to encourage learning and sharing process of human rights between the victims of rights and personal status problem and related agents; and to propose the ways of dealing with the problem.

The nationalityless people in this study can be classified into two groups: (1) Lao immigrants living in Thailand because of evacuating from Lao revolution, marriage with Thai spouse, job seekers, including the migration for better medical care in Thailand and (2) children of those migrants, were born in Thailand, had not have birth registration. In addition, there are rootless person who have no parents or abandoned people since they were young who rootless life; to certify their rights to live in Thailand; and to be able to access to basic rights such as health insurance, traveling and working permit, and development of quality of life.

Learning process on human rights among the nationalityless people was provided through the learning and sharing activity among them, researchers, and related officials. This activity were aimed at least to recognize their own rights as a human being.

The suggestion is that National Human Rights Commission of Thailand (NHRC) should play the main role to develop supporting process to educate staffs who work concerning with rights and personal status to understand related laws and regulations and they could disseminate information to relieve the problem in the Northeast. “Center of Rights and Personal Status Advisory of the Northeast of Thailand” should be established. Moreover, NHRC should be the agency to integrate related offices i.e. Department of Provincial Administration, Ministry of Interior, and Office of the National

Security Council to advocate solution strategies with cooperation of academics, NGOs, and local government.

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
Executive summary.....	ค
สารบัญ.....	จ
1 บทนำ.....	6
วัตถุประสงค์	8
วิธีการศึกษา.....	8
นิยามศัพท์	9
2 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	10
แนวคิดสิทธิมนุษยชน.....	11
แนวคิดเรื่องพรมแดน.....	15
3 ข้อค้นพบจากการศึกษา.....	16
สถานการณ์ด้านสิทธิและสถานะบุคคลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ.....	16
การดำเนินการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานภาครัฐ.....	29
การเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของผู้ประสบปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคล.....	30
4 ข้อเสนอแนะจากการศึกษา.....	31

1

บทนำ

สภาพทางการเมืองภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เคยเป็นตัวแทนสมรภูมิของสงครามเย็น โดยเฉพาะในช่วงหลังปี ค.ศ. 1975 ซึ่งรัฐบาลลาวภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์ได้ทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองภายในของตน มีส่วนอย่างสำคัญทำให้เกิดการอพยพเข้ามายังประเทศไทยในฐานะของ “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” จำนวนมาก โดยตั้งแต่ปี 1975-1992 (พ.ศ. 2518-2535) มีคนลาวพื้นราบและคนลาวภูเขาอพยพเข้ามาในประเทศไทยจำนวนรวมมากถึง 331,968 คน ทั้งนี้ในระยะแรกรัฐบาลไทยได้จัดตั้งศูนย์ผู้อพยพชั่วคราวตามจังหวัดแนวชายแดนเพื่อรองรับ “คนลาวอพยพ” ถึง 12 ศูนย์ ไหล่ลงมาตั้งแต่จังหวัดเชียงรายจนถึงจังหวัดอุบลราชธานี กระทั่งต้นปี พ.ศ. 2519 (ค.ศ. 1976) จึงมีการยุบรวมศูนย์บางแห่งเข้ารวมกันเหลือเพียง 6 ศูนย์¹ และในปี พ.ศ. 2528 (ค.ศ. 1985) ได้ยุบศูนย์รับผู้อพยพชาวลาวลงเหลือเพียง 2 ศูนย์ เพื่อเป็นการลดแรงจูงใจของผู้อพยพชาวลาวในช่วงหลัง

รัฐบาลไทยโดยการประสานงานของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees หรือ UNHCR) ได้ดำเนินการจัดส่งกลุ่มผู้อพยพชาวลาวไปยังประเทศที่สามและส่งกลับประเทศต้นทาง ภายใต้นโยบายไม่รองรับผู้อพยพของประเทศไทยเอง อย่างไรก็ตามด้วยวัฒนธรรมที่เหมือนกันและระบบเครือญาติของคนทั้ง 2 ฝ่าย จึงยังคงมีคนลาวอีกจำนวนหนึ่งอาศัยอยู่ในหมู่บ้านตามแนวแม่น้ำโขงและชายแดนในฝั่งประเทศไทยต่อเนื่องตลอดมา กระทั่งกลายเป็นสถานะมาเป็น “คนไร้รัฐไร้สัญชาติ” หรือ “ผู้มีปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคล” โดยข้อมูลของกรมการปกครองระบุว่าในปัจจุบันมีคนกลุ่มนี้ที่ทางราชการได้มีการจัดทำทะเบียนและเอกสารแสดงตนไว้แล้วอาศัยอยู่ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำนวน 55,604 คน จำนวนนี้เป็นคนในกลุ่มผู้ถือบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนกับกลุ่มผู้ถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยจำนวน 31,542 คน ส่วนที่เหลือนับเฉพาะผู้ที่มีอายุไม่เกิน 25 ปี อีกจำนวน 24,848 คน ได้รับการสำรวจอยู่ในกลุ่มแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (มี ท.ร.38/1)

¹ ศูนย์รับผู้อพยพชาวลาว จ.เชียงราย, ศูนย์รับผู้อพยพชาวลาว จ.น่าน, ศูนย์รับผู้อพยพชาวลาว จ.อุตรดิตถ์, ศูนย์รับผู้อพยพชาวลาว จ.เลย, ศูนย์รับผู้อพยพชาวลาว จ.หนองคาย และศูนย์รับผู้อพยพชาวลาว จ.อุบลราชธานี



การตกอยู่ในฐานะคนไร้รัฐไร้สัญชาตินอกจากถูกจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีพแล้ว ยังขาดโอกาสในเข้าถึงข้อมูล ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรม และถูกละเมิดสิทธิในกระบวนการแก้ไขปัญหา ด้านการพัฒนาสิทธิและสถานะบุคคล ทั้งยังถูกกีดกันออกจากการกระบวนการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและกำหนดทิศทางในการพัฒนาตนเอง และการแก้ไขปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลตามระเบียบกฎหมายเป็นไปด้วยความล่าช้า ในเวลาเดียวกันการรับรู้ปัญหาและตัวตนที่แท้จริงเกี่ยวกับปัญหาที่กล่าวข้างต้นของคนในสังคมยังมีน้อยมาก

ในขณะเดียวกันแม้ว่ารัฐไทยเองจะมีความพยายามแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับคนไร้รัฐไร้สัญชาติ และมีแนวนโยบายในการแก้ไขปัญหาของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ หรือบุคคลที่ประสบปัญหาด้านสถานะและสิทธิของบุคคลแตกต่างกันไปตามยุคสมัย โดยล่าสุดคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555 เห็นชอบยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาผู้พลานานเข้าเมืองทั้งระบบ และจะนำมาใช้เป็นแนวทางหลักในการกำหนดนโยบายและระเบียบกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามคนกลุ่มนี้มักถูกเรียกอย่างเหมารวมเป็น “คนต่างด้าว” อยู่นั่นเอง

ความพยายามในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การสำรวจจัดทำเบียนประวัติ รวมถึงการให้สิทธิบางประการ เช่น การให้สิทธิอาศัยทั้งในแบบชั่วคราวและถาวร การให้สิทธิในการทำงานบางประเภท การให้สิทธิหลักประกันสุขภาพ แม้กระทั่งการให้สิทธิในสัญชาติไทยสำหรับผู้ที่เกิดในประเทศไทย (บางกรณี) มักประสบกับปัญหาในทางปฏิบัติที่เป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องมาจากความรู้ความเข้าใจและทัศนคติของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ไม่เป็นผลบวกสำหรับการแก้ไขปัญหา ในเวลาเดียวกันกลุ่มคนผู้ประสบปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลก็มีโอกาสในการเข้าถึงความรู้เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาของตนอย่างจำกัด การกำหนดนโยบายและการจัดการเพื่อแก้ไขปัญหา ด้านสิทธิและสถานะบุคคลที่ยังคงรวมศูนย์อยู่ที่ภาครัฐ ทำให้ปัญหาด้านต่างๆ ที่คนเหล่านี้เผชิญอยู่ยังไม่ได้รับการคลี่คลายให้ทันสถานการณ์ หรือต้องรอการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาจากภาครัฐเท่านั้น

ในขณะที่เส้นกั้นพรมแดนที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐชาติขัดแย้งกับข้อเท็จจริงเชิงชาติพันธุ์ของคนที่มีวัฒนธรรมร่วมกัน กล่าวคือ คนเชื้อสาย “ลาว” ในบริเวณขอบชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทยกับคนเชื้อสายเดียวกันใน สปป.ลาว ที่มีการเคลื่อนย้ายข้ามแดนไปมาหาสู่ระหว่างกันเป็นประจำ และคนชายแดนมักมีญาติพี่น้อง-มิตรสหายอาศัยอยู่ในอีกฝั่งหนึ่งของเส้นเขตแดน นี้ยังไม่นับรวมถึงการเคลื่อนย้ายข้ามมาแสวงหารายได้และโอกาสทางเศรษฐกิจของตนเองหรือครอบครัว ซึ่งเมื่อรวมเข้ากับสถานการณ์การเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่จะเกิดขึ้นในปี 2015 ก็อย่างยิ่งขึ้นให้เกิดการ

เคลื่อนย้ายคนข้ามแดนมากยิ่งขึ้นในอนาคตอันใกล้ อันจะส่งผลให้ปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลในประเทศไทยจะยิ่งมีความยุ่งยากซับซ้อนและเกิดการทับถมทวีมากยิ่งขึ้นในปัญหาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้เหมาะสม

ด้วยเหตุข้างต้น การวิจัยนี้จึงเกิดขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะรวบรวมสถานการณ์และสภาพปัญหาของผู้ประสบปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคล ในบริบททางด้านวัฒนธรรมของคนชนชาติเดียวกันที่ถูกแบ่งแยกด้วยเขตแดนของประเทศไทย (นั่นคือ คนชนชาติลาวจากประเทศลาวที่มาอาศัยอยู่ในพื้นที่ของคนชนชาติลาวในประเทศไทย) พร้อมกับมุมมองต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และคาดหวังว่ากระบวนการวิจัยจะช่วยเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งเป็นส่วนหนึ่งของการสะท้อนปัญหาที่สามารถนำไปใช้ในการกำหนดแนวทางการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เหมาะสมในอนาคต

วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษารวบรวมสถานการณ์และประเด็นปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งประเด็นการทำงาน สภาพชีวิตความเป็นอยู่ และลักษณะปัญหาต่างๆ ที่เผชิญ
- 2) เพื่อเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ทางด้านสิทธิมนุษยชนร่วมกันของผู้ประสบปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลและผู้ที่เกี่ยวข้อง
- 3) เพื่อเสนอแนวทางการในการจัดการปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

วิธีการศึกษา

โครงการศึกษาสถานการณ์ด้านสิทธิและสถานะบุคคลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีพื้นที่เป้าหมายหลักอยู่ในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี หนองคาย และเลย และพื้นที่เป้าหมายรองของโครงการในพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญ มุกดาหาร นครพนม และบึงกาฬ โดยอาศัยกระบวนการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ เน้นการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกกรณีศึกษา และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการจัดประชุมกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่มีเป้าหมายเพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของกลุ่มเป้าหมาย ตลอดจนการเข้าร่วมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องซึ่งมีหน่วยงานจัดขึ้น ทั้งนี้กิจกรรมของการวิจัยประกอบด้วย



- 1) การจัดประชุมคณะผู้ศึกษาและคณะทำงาน โดยการจัดประชุมคณะผู้ศึกษา เพื่อวางแผนปฏิบัติงานและติดตามผลการศึกษาวิจัย
- 2) การจัดประชุมชี้แจงการดำเนินโครงการ และพัฒนาเครื่องมือการวิจัยในพื้นที่เป้าหมายหลัก โดยคาดหวังให้ผู้ประสบปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคล รวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาได้รับทราบและร่วมกันพัฒนาเครื่องมือการวิจัย
- 3) การทบทวนวรรณกรรม ศึกษาเอกสารข้อมูลและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 4) การเก็บรวบรวมข้อมูลระดับพื้นที่ โดยเน้นการสัมภาษณ์และการจัดประชุมกลุ่มย่อยผู้ที่เกี่ยวข้อง
- 5) การวิเคราะห์ข้อมูล โดยเน้นการจัดเวทีวิเคราะห์ข้อมูลจากกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ประสบปัญหา เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการ
- 6) การติดตามผลการดำเนินงาน โดยจัดเวทีสรุปและคืนข้อมูลเพื่อนำเสนอผลการศึกษา และรับฟังข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากผู้ที่เกี่ยวข้อง
- 7) จัดประชุมสัมมนานำเสนอร่างรายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์และเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้เกี่ยวข้อง เพื่อการพัฒนาปรับปรุงผลการศึกษาวิจัยให้มีความถูกต้องสมบูรณ์
- 8) การจัดทำรายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นิยามศัพท์

- 1) **ผู้มีปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคล** หมายถึง บุคคลที่ตกอยู่ในสถานะไร้รัฐ หรือไร้สัญชาติ หรือไม่มีสถานะที่ได้รับการรับรองอย่างถูกกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร กฎหมายสัญชาติ กฎหมายคนเข้าเมือง และกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว รวมถึงภาวะการมีไร้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติในหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญ 2550 (ในรายงานนี้อาจใช้ “ผู้มีปัญหาด้านสถานะและสิทธิ” ในความหมายเดียวกัน)
- 2) **ผู้อพยพ หรือคนอพยพ** ในรายงานนี้ใช้ในความหมายเดียวกับ **ผู้ลี้ภัย** ซึ่งหมายถึง บุคคลที่จำเป็นต้องทิ้งประเทศบ้านเกิดของตนเอง เนื่องจากความหวาดกลัวการถูกประหัตประหารหรือได้รับการ



คุกคามต่อชีวิตเนื่องจากสาเหตุข้อหนึ่งข้อใด เช่น เชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติสมาชิกภาพในกลุ่มทางสังคม สมาชิกภาพในกลุ่มความคิดทางการเมือง² และในรายงานนี้หมายความรวมถึง บุคคลที่พลัดพรากจากรัฐบ้านเกิดเมืองนอนของตน และได้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานาน เนื่องจากเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจหรือการตั้งครอบครัว โดยที่บุคคลดังกล่าวถือเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง

3) **คนไร้รากเหง้า** หมายถึง บุคคลที่ไม่ปรากฏบิดามารดา/บุพการี หรือบิดามารดา/บุพการีทอดทิ้ง และในรายงานนี้หมายความเฉพาะคนไร้รากเหง้าที่ประสบปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคล หรือเคยประสบปัญหาดังกล่าว

4) **แรงงานข้ามชาติ** หมายถึง บุคคลซึ่งถูกว่าจ้างให้ทำงาน กำลังถูกว่าจ้าง หรือเคยถูกว่าจ้างให้ทำงานโดยได้รับค่าตอบแทนในรัฐที่ตนไม่ได้เป็นคนของชาตินั้น ซึ่งงานในวิจัยนี้หมายถึง แรงงานข้ามชาติชาวลาวที่เข้าเมืองหรืออาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

5) **คนชนชาติลาวจากประเทศลาวที่มาอาศัยอยู่ในพื้นที่ของคนชนชาติลาวในประเทศไทย** หมายถึง บุคคลชนชาติลาวที่อพยพมาจากประเทศลาว หรือ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) และเข้ามาอาศัยอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรือภาคอีสานของประเทศไทย ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ประชากรส่วนใหญ่มีเป็นมีความเป็นชาติพันธุ์เดียวกันกับบุคคลชนชาติลาวจากประเทศลาวกระทั่งสามารถกล่าวได้ว่าประชากรในส่วนของประเทศไทยและคนชนชาติลาวจากประเทศลาวเป็นกลุ่มคนที่ลักษณะร่วมทางด้านชนชาติหลายประการ โดยเฉพาะลักษณะร่วมกันทางด้านภาษาและวัฒนธรรม

2

กรอบแนวคิดในการวิจัย

งานศึกษาวิจัยนี้อาศัยแนวคิดสิทธิมนุษยชน และแนวคิดเรื่องพรมแดน เป็นแนวคิดในการดำเนินการวิจัย โดยแนวคิดทั้งสองเป็นส่วนที่อธิบายให้เห็นชีวิตของบรรดาบุคคลไร้สถานะทางทะเบียนหรือคนไร้รัฐไร้สัญชาติในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งส่วนมากเป็นผู้ที่ข้ามพรมแดนมาทั้งในอดีตและในปัจจุบัน โดยแนวคิดทั้งสองมีสังเขปดังนี้

² UNHCR, “ผู้ลี้ภัยคือใคร,” http://www.unhcr.or.th/th/refugee/about_refugee (สืบค้นเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2558)

แนวคิดสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่มีเป้าหมายเพื่อการยกระดับเสรีภาพของมนุษย์โดยมองว่าเสรีภาพดังกล่าวเป็นสิ่งที่อยู่ในสัญชาตญาณของความเป็นมนุษย์ กล่าวคือเป็นเสรีภาพของมนุษย์จากการถูกกดขี่และขูดรีด ในแง่บวกเสรีภาพนี้จะเป็นการแสดงออกถึงความสามารถส่วนบุคคลและศักยภาพในความเป็นมนุษย์ เสรีภาพจึงไม่ได้ดำรงอยู่ในเชิงนามธรรมที่อยู่ตรงข้ามกับเรื่องราวด้านการเมืองของเรื่องอำนาจ แต่หน้าที่ในทางปฏิบัติของเสรีภาพคือการเรียกร้องให้เกิดการรับรองความสัมพันธ์ทางอำนาจที่จะทำให้มนุษย์สามารถอยู่ร่วมกันได้ ซึ่งการรับรองดังกล่าวมักอ้างถึงสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเวลาที่กล่าวถึงสิทธิมนุษยชนจึงถูกนำมาพิจารณาในฐานะคุณค่าสากล (universalism)

สำหรับแนวคิดสิทธิมนุษยชน (Human Rights) มีข้อถกเถียงอย่างแพร่หลายว่าชุดคุณค่านี้อาจมีลักษณะสากลหรือควรสัมพันธ์ไปตามวัฒนธรรมในแต่ละประเทศ³ สำหรับงานวิจัยนี้อาศัยข้อถกเถียงเรื่องสิทธิมนุษยชนในฐานะที่เป็นคุณค่าสากล โดยเห็นว่าสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิสากล เป็นส่วนที่สืบเนื่องมาจากสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ที่ติดตัวมาโดยกำเนิด สิทธิมนุษยชนนี้ถูกรวมไว้อยู่ในข้อบัญญัติทางศีลธรรมของแต่ละศาสนาที่บัญญัติถึงพฤติกรรมของมนุษย์ที่มีต่อบุคคลอื่นในทางศาสนาอันมีนัยแสดงถึงสิทธิตามธรรมชาติด้วยเช่นกัน ภายใต้บริบทแวดล้อมในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่มีการเข่นฆ่าทารุณต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกันเป็นเหตุการณ์ที่นำไปสู่การรับรองสิทธิการเป็นมนุษย์ด้วยการรับรองคุณค่าดังกล่าวในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในปี ค.ศ.1948 โดยมี 48 รัฐที่ให้การรับรองปฏิญญาดังกล่าว ขณะเดียวกันในหมู่ประเทศอาหรับเองก็มีการบัญญัติปฏิญญาไคโรว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในปี ค.ศ. 1990 จึงกล่าวได้ว่ามีท่วงทำนองที่สอดคล้องกันในการดำรงอยู่ การยอมรับและนำไปใช้ในลักษณะที่เป็นสากลของสิทธิมนุษยชนร่วมกัน ดังนั้นสิทธิมนุษยชนนี้จึงครอบคลุมถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ในสังคม ซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานที่ถูกนำมาพิจารณาประกอบด้วย

(1) สิทธิที่เป็นหลักการขั้นพื้นฐาน (fundamental rights) สิทธินี้รวมเรื่องของสิทธิในการมีชีวิต สิทธิในการแสดงออกในฐานะบุคคล สิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ และสิทธิที่จะไม่ถูกพิจารณาโทษย้อนหลังจากกฎหมายที่บัญญัติใหม่ สิทธิเหล่านี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ไม่สามารถลดทอนให้น้อยลงกว่านี้ได้ แม้ภายใต้สถานการณ์เฉพาะ เช่น สถานการณ์ฉุกเฉินก็ตาม

³ข้อถกเถียงที่นำเสนอในรายงานนี้ ประมวลสรุปจาก Damien Kingsbury, “Universalism and Exceptionalism in Asia,” In *Human rights in Asia: a reassessment of the Asian values debate*, edited by Damien Kingsbury and Leena Avonius. (New York: Palgrave Macmillan, 2008).



(2) สิทธิส่วนบุคคล (private rights) ประกอบด้วยสิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน สิทธิครอบครัว และสิทธิในฐานะบุคคลที่อยู่ต่อหน้ากฎหมาย

(3) สิทธิทางสังคมและวัฒนธรรม (social and cultural rights) เป็นประเภทของสิทธิที่รวมสิทธิในการศึกษา สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือทางสังคม และสิทธิในการทำงานเพื่อเลี้ยงชีพ สิทธิในกลุ่มจึงเป็นกฎระเบียบที่ต้องการทัศนคติในเชิงบวกจากรัฐ เพื่อที่จะรับประกันการบังคับใช้ รวมทั้งการนำนโยบายที่สัมพันธ์กับสิทธิกลุ่มนี้เรียกร้องให้รัฐต้องเข้ามามีบทบาท เช่น การสนับสนุนงบประมาณให้แก่โรงเรียน โรงพยาบาล และสวัสดิการทางสังคม หรือบทบาทของรัฐในการดูแลและกำกับให้เกิดมาตรฐานการครองชีพขั้นพื้นฐานของแรงงาน บทบาทของรัฐจึงเป็นไปเพื่อกระจายความมั่นคงให้กับปัจเจกบุคคลในสังคม

(4) สิทธิทางเศรษฐกิจ (economic rights) เป็นสิทธิที่ประกอบด้วยสิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สินทั้งอสังหาริมทรัพย์ และสังหาริมทรัพย์ เพื่อนำทรัพย์สินเหล่านั้นไปสร้างผลกำไรต่อไป สิทธินี้จึงต่างจากสิทธิในการทำงานที่เป็นพื้นฐานของมนุษย์ในฐานะสัตว์ทางสังคม เพราะการประกอบอาชีพทำให้ปัจเจกบุคคลสามารถเลี้ยงดูทั้งตนเองและครอบครัวของเขา ดังนั้นสิทธิทางเศรษฐกิจจึงไม่ใช่พื้นฐานของมนุษย์แต่เป็นสิทธิที่จำเป็นเพื่อความอยู่รอดของความเป็นมนุษย์

(5) สิทธิทางการเมือง (political rights) ประกอบด้วยสิทธิในการลงคะแนนเสียงและการเลือกตั้ง สิทธิในการเข้างาน สิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และสิทธิการเกณฑ์ทหาร ซึ่งสิทธิในกลุ่มนี้เรียกร้องความเป็นพลเมืองในการเข้ามีส่วนร่วม สิทธิในกลุ่มนี้จึงสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการตัดสินใจเชิงสาธารณะในระบอบประชาธิปไตย กล่าวได้ว่าสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ไม่ว่าการแสดงออกทั้งการพูดและความคิดจึงถูกกันออกจากสิทธิประเภทนี้

(6) สิทธิสาธารณะ (public rights) เป็นสิทธิที่ไม่ได้เรียกร้องความเป็นพลเมืองอย่างสิทธิทางการเมือง สิทธินี้เป็นสิทธิที่ทุกคนควรได้รับไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการเดินทาง สิทธิในการรวมกลุ่ม สิทธิในการเข้าร่วมสมาคมต่างๆ และสิทธิในการนัดหยุดงาน เป็นต้น

(7) สิทธิตามกระบวนการยุติธรรม (procedural rights) เป็นสิทธิที่จะรับรองสิทธิต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น สิทธิประเภทนี้จะเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นสิทธิทางการศาล สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม สิทธิที่จะได้รับคำปรึกษาทางกฎหมาย

ดังนั้นกลุ่มประเภทสิทธิพื้นฐานทั้ง 7 กลุ่มจะถูกนำมาพิจารณาในการวิเคราะห์สถานการณ์เรื่องสิทธิและสถานะบุคคลของกลุ่มเป้าหมายในการวิจัยครั้งนี้ เพื่อสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาที่เกิดจากสถานะบุคคลที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข หรือยังไม่ได้รับสถานะบุคคลที่เหมาะสมส่งผลกระทบต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนในมิติต่างๆ อย่างไร

แนวคิดสิทธิด้านสถานะบุคคล

การเผชิญหน้ากับสภาวะของความไร้รัฐไร้สัญชาติ (statelessness) เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการถูกละเมิดสิทธิ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่ข้ามพรมแดนสิทธิทางกฎหมาย หากพิจารณาจากข้อมูลของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม⁴ พบว่าสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองทั่วโลกว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อมนุษย์นั้น สามารถจำแนกได้ครอบคลุมสิทธิ 5 ประเภท ได้แก่

1) สิทธิพลเมือง ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพและความมั่นคงในชีวิต ไม่ถูกทรมาน ไม่ถูกทำร้ายหรือฆ่า สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ สิทธิในความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย สิทธิที่จะได้รับการปกป้องจากการจับกุมหรือคุมขังโดยมิชอบ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีในศาลอย่างยุติธรรม โดยผู้พิพากษาที่มีอิสระ สิทธิในการได้รับสัญชาติ เสรีภาพของศาสนิกชนในการเชื่อถือและปฏิบัติตามความเชื่อถือ

2) สิทธิทางการเมือง ได้แก่ สิทธิในการเลือกวิถีชีวิตของตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก สิทธิการมีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เสรีภาพในการรวมกลุ่ม สิทธิในการเลือกตั้งอย่างเสรี

3) สิทธิทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิในการมีงานทำ ได้เลือกงานอย่างอิสระและได้รับค่าจ้างอย่างเป็นธรรม สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน การได้รับมาตรฐานการครองชีพอย่างพอเพียง

4) สิทธิทางสังคม ได้แก่ สิทธิในการได้รับการศึกษา สิทธิในการได้รับหลักประกันด้านสุขภาพแม่และเด็กต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ ได้รับการพัฒนาบุคลิกภาพอย่างเต็มที่ ได้รับความมั่นคงทางสังคมมีเสรีภาพในการเลือกคู่ครองและสร้างครอบครัว

⁴ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด และคณะ, *บทวิเคราะห์ข้อมูล สถานการณ์ และเชื่อมโยงเพื่อวางทิศทางแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2557-2561)*, (กรุงเทพฯ: กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, 2556), 2-3.

5) สิทธิทางวัฒนธรรม ได้แก่ การมีเสรีภาพในการใช้ภาษาหรือสื่อความหมายในภาษาท้องถิ่นตน มีเสรีภาพในการแต่งกายตามวัฒนธรรม การปฏิบัติกิจตามวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่นของตน การปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนา การพักผ่อนหย่อนใจด้านการแสดงศิลปะ วัฒนธรรม บันเทิงได้โดยไม่มีใครมาบังคับ

กล่าวได้ว่าตามหลักการสิทธิทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการเลือกตั้ง อาจเป็นเพียงสิทธิเดียวที่บรรดาคนที่ตกอยู่ในสภาวะความไร้รัฐไร้สัญชาติในหลายๆ ประเทศ ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิดังกล่าวได้แต่ในทางปฏิบัติสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานหลายประการสำหรับคนไร้รัฐไร้สัญชาติกลับถูกเลือกปฏิบัติและบ่อยครั้งนำไปสู่การละเมิดสิทธิ

สิทธิดังกล่าวข้างต้นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน แต่บรรดาคนไร้รัฐไร้สัญชาติมักเข้าไม่ถึงสิทธิดังกล่าว งานศึกษาของกฤตยา อาชวนิจกุล⁵ พบว่า คนไร้รัฐตามข้อเท็จจริง (de facto stateless) คือบรรดาผู้พลัดถิ่นที่ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศตนเองได้ หรือไม่สามารถพิสูจน์สัญชาติของตนเองได้ หรืออยู่ระหว่างการรอพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งทำให้บรรดาคนเหล่านี้บางกลุ่มตกอยู่ในสถานะทั้งไร้รัฐและไร้สัญชาติ อันเกิดจากการเลือกปฏิบัติของรัฐที่เป็นที่พิพาทในการพิจารณาให้สัญชาติ โดยกฤตยาชี้ให้เห็นว่าปัจเจกบุคคลที่ตกอยู่ในสถานะไร้รัฐและไร้สัญชาติ เผชิญกับกับภาวะคุกคามความมั่นคงในชีวิตที่สำคัญได้แก่ สิทธิในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย สิทธิในการรักษาพยาบาลและบริการ สิทธิในการทำงานและได้รับการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมาย สิทธิในการศึกษา สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และสิทธิในการเข้าถึงคุณภาพชีวิตของมนุษย์อื่น ได้แก่ สิทธิในการเดินทางออกนอกพื้นที่ที่อยู่อาศัย สิทธิในการเคลื่อนไหว สิทธิในการก่อตั้งครอบครัวตามกฎหมาย และสิทธิในการครอบครองทรัพย์สิน

การที่คนไร้รัฐไร้สัญชาติไม่สามารถพิสูจน์สถานะความเป็นพลเมืองรัฐใด หรืออยู่ระหว่างรอการพิสูจน์สัญชาติ มักนำไปสู่การละเมิดสิทธิในด้านต่างๆ ที่ควรได้รับในฐานะมนุษย์ ทั้งๆ ที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าสิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่ต้องได้รับการคุ้มครอง โดยต้องไม่มีความแตกต่างกันระหว่างคนชาติและคนที่ไม่ใช่ชาติ (nationals and non-nationals) แต่ในหลายกรณีพบว่ามี การเลือกปฏิบัติในแง่สิทธิมนุษยชนระหว่างคนสองกลุ่ม สำหรับประเทศไทย ปรากฏการณ์การไม่รับจดทะเบียนการเกิดให้กับเด็กที่เกิดจากพ่อแม่ที่ไม่มีสัญชาติไทย “ส่งผลให้เด็กเหล่านี้ขาดเอกสารพิสูจน์ตน อันทำให้ประเทศไทยมีเด็ก

⁵ กฤตยา อาชวนิจกุล, “การจัดระบบคนไร้รัฐในบริบทประเทศไทย,” ใน *ประชากรและสังคม 2554: จุดเปลี่ยนประชากร จุดเปลี่ยนสังคมไทย*, บรรณาธิการโดย สุรีย์พร พันพิ่ง และ มาลี สันภูวรรณ(นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, 2554), 104.

กว่า 1 ล้านคนที่ส่วนใหญ่เป็นเด็กชนกลุ่มน้อย ลูกหลานแรงงานอพยพข้ามชาติ และเด็กๆ ที่ลี้ภัย ที่ยังคงไม่มีใบจดทะเบียนการเกิด เด็กเหล่านี้จึงกลายเป็นคนไร้รัฐ”⁶ ดังนั้น การตกอยู่ในสภาพคนไร้รัฐหรือคนที่ไม่ได้มีสถานะทางทะเบียนย่อมทำให้คนเหล่านั้นตกอยู่ในสภาพคนไร้สัญชาติและคนไร้สิทธิมนุษยชนไปโดยปริยาย

แนวคิดเรื่องพรมแดน

ปรากฏการณ์คนไร้รัฐไร้สัญชาติ หรือผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคลในสังคมไทย มักเกิดขึ้นในพื้นที่ที่อยู่จังหวัดรอยต่อตะเข็บชายแดน งานวิจัยนี้จึงอาศัยแนวคิดเรื่องพรมแดนเป็นกรอบในศึกษาด้วยการศึกษาเรื่องพรมแดนมีนัยทางความหมาย 2 แนวทางหลักดังนี้

1) พรมแดนทางด้านภูมิศาสตร์และดินแดนของรัฐ (Landscape State) เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเหมือนและความแตกต่างของสังคมและวัฒนธรรมของประชากรในรัฐชาติซึ่งเป็นสิ่งที่มีที่อยู่ประจำและไม่สามารถเคลื่อนย้าย (Fixed) ไปยังที่อื่นๆ หรือเคลื่อนย้ายออกจากกันได้ความหมายของ พรมแดนคือ เส้นเขตแดน (Boundary Line) ที่เป็นเส้นสมมติตั้งต้นและจุดสิ้นสุดขอบเขตอธิปไตย สร้างกระบวนการควบคุมพื้นที่แบ่งแยกความเหมือน ความเป็นพวกเดียวกัน กับ ความแตกต่าง ความเป็นอื่นระหว่างผู้คนที่ต่างฟากของเส้นพรมแดน การเคลื่อนย้ายของผู้คนข้ามพรมแดนรัฐชาติจะเกิดขึ้นอย่างเสรีไม่ได้ หากมีการเคลื่อนย้ายตำแหน่งที่อยู่แบบไม่เป็นที่ เป็นทางที่ไม่ได้รับอนุมัติเป็นทางการ (Unauthorized movement) ทั้งภายในและภายนอกพรมแดนจึงนับเป็นปัญหาที่ไม่ปกติสร้างปัญหาที่รัฐชาติต้องเข้าไปจัดการ แนวคิดดังกล่าวนี้ จึงเป็นการมองพรมแดนในฐานะองค์ประกอบสำคัญของรัฐชาติที่มีบทบาทหน้าที่ในการผูกโยงประวัติศาสตร์ของมนุษย์และสังคมเข้ากับการดำรงอยู่ของรัฐชาติ อันกลายมาเป็นศูนย์กลางของชีวิตทางสังคมของคนและวัฒนธรรม

2) พรมแดนของพื้นที่เคลื่อนไหวและเลื่อนไหล (Fluid – Scapes) เป็นพรมแดนที่แตกต่างออกไปจากแนวคิดแรกโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ไม่จำเป็นจะต้องมีพื้นที่ติดต่อกันเสมอไป อาจจะแยกกันอยู่หรือไปสังกัดในพื้นที่อื่นก็ได้ซึ่งในช่วงระยะเวลาเริ่มต้นศตวรรษที่ 21 เป็นต้นมานั้น แนวคิดแบบดั้งเดิมที่ว่าพรมแดนเป็นสิ่งที่ไม่สามารถเคลื่อนที่หรือเลื่อนไหลได้ในรัฐชาติได้ถูกท้าทายและเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก ในการกำหนดความเหมือนและความแตกต่างของสังคมและวัฒนธรรมถูกมองและตรวจสอบด้วยแนวคิดที่ว่า มนุษย์มีการเคลื่อนที่-เลื่อนไหลและความไร้ขอบเขตของการดำเนินชีวิต

⁶ เรื่องเดียวกัน, 114.

พรมแดนเป็นปรากฏการณ์โลกาภิวัตน์และการเคลื่อนย้ายถ่ายเททางวัฒนธรรมระดับโลก (Global Culture flows) มีการไหลและเคลื่อนย้ายของคน การเคลื่อนไหวของกระแสเงิน กระแสสื่อ กระแสเทคโนโลยี และความคิดข้ามอาณาบริเวณทั่วโลกเป็นคุณลักษณะใหม่และเฉพาะของสังคมสมัยใหม่ ในยุคที่เส้นแบ่งระหว่างพรมแดน กลายเป็นสิ่งที่เลือนราง

ทั้งสองมุมมองสะท้อนให้เห็นว่า พรมแดนเป็นพื้นที่ที่มีความลื่นไหล แปรเปลี่ยนไปขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละช่วงเวลา ในบางช่วงเวลาที่รัฐต้องการรักษาความมั่นคงพื้นที่บริเวณพรมแดนก็จะถูกตรึงแน่นไว้ ด้วยกฎระเบียบอย่างแข็งขัน หากในช่วงเวลาที่เศรษฐกิจของรัฐนั้นๆ ขยับขับเคลื่อนอย่างมั่นคง พรมแดนกลายเป็นพื้นที่ที่เปิดให้เกิดการเคลื่อนย้ายของคนอย่างสะดวกมากขึ้น รวมทั้งบ่อยครั้งที่พรมแดนระหว่างสองรัฐไม่สามารถตัดขาดชีวิตทางสังคมและวัฒนธรรมอย่างเด็ดขาดเหมือนดังแผนที่ที่ขีดทาบทับ ส่งผลให้การเคลื่อนย้ายผู้คนที่มีวัฒนธรรมคล้ายคลึงกันเป็นไปได้ง่ายขึ้น แนวคิดเรื่องพรมแดนจึงเป็นส่วนที่ชี้ให้เห็นพื้นที่ตัวตนชีวิตของผู้มีปัญหสถานะบุคคลในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของชายแดน และเป็นส่วนหนึ่งที่มีคุณค่ามีควรละทิ้งในฐานะการดำรงอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์

3

ข้อค้นพบจากการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้อาศัยการดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ และใช้กรณีศึกษาในพื้นที่ศึกษาหลัก 3 พื้นที่ ได้แก่ จังหวัดหนองคาย จังหวัดเลย และจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเป็นพื้นที่ชายแดนที่เคยเป็นที่ตั้งของศูนย์รองรับผู้อพยพชาวลาวในช่วง พ.ศ. 2518-2524 รวมทั้งพื้นที่รอง ได้แก่ นครพนม มุกดาหาร อานาจเจริญ และบึงกาฬ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญในฐานะที่เป็นพรมแดนที่มีการข้ามไปมาระหว่างคนสองฝั่งโขงในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อสะท้อนภาพของสถานการณ์และประเด็นปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

สถานการณ์ด้านสิทธิและสถานะบุคคลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

การศึกษาสถานการณ์ด้านสิทธิและสถานะบุคคลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเฉพาะในพื้นที่เป้าหมายหลักของโครงการ และกรณี 18 กรณีศึกษา ทำให้สามารถกล่าวได้ว่าผู้ประสบปัญหาในกรณีนี้ นั้นมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องทางด้านเชื้อชาติและวัฒนธรรมกับประชาชนในสาธารณรัฐประชาธิปไตย



ประชาชนลาว (สปป. ลาว) สอดคล้องกับความเป็นจริงเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานของประชาชนกลุ่มชาติพันธุ์ลาวในบริเวณพื้นที่สองฝั่งแม่น้ำโขง (ทั้งในประเทศไทย และ สปป. ลาว) ที่ต่อเนื่องยาวนาน ในแง่การใช้แม่น้ำโขงเป็นเส้นกั้นแบ่งอุดมการณ์รัฐชาติ และการบริหารจัดการประชากรที่แตกต่างกันออกไป จึงแสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องตรงกันกับสภาพข้อเท็จจริงที่กล่าวข้างต้นอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม การกลับไปยกเลิกข้อกำหนดอันเกี่ยวเนื่องกับพรมแดนของรัฐชาติ เพื่อนำไปสู่การเคลื่อนย้ายประชากรที่มีเชื้อสายเดียวกันอย่างเสรีเช่นในอดีต ยังคงเป็นเรื่องที่ห่างไกลจากจินตนาการของภาครัฐและประชาชนส่วนใหญ่ แม้ว่าในระยะเวลาอันใกล้ประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวต่างก็จะได้รับผลกระทบในฐานะประเทศสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งมีมาตรการในการลดข้อจำกัดต่างๆ เกี่ยวกับการข้ามแดนของประชาชนของทั้งสองชาติมากขึ้น

ในปัจจุบันผู้มีปัญหาด้านสถานะบุคคลที่อาศัยอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือประกอบด้วยผู้ที่ได้รับการสำรวจเป็นชนกลุ่มน้อย 2 กลุ่มใหญ่ คือ 1) กลุ่มเวียตนามอพยพ (6 XXXX 57XXX XX X) ซึ่งได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติและเอกสารแสดงตนอาศัยอยู่ในพื้นที่ 13 จังหวัด ได้แก่ นครพนม มุกดาหาร หนองคาย อุบลราชธานี ยโสธร สกลนคร อำนาจเจริญ หนองบัวลำภู อุดรธานี สระแก้ว ปราจีนบุรี พัทลุง และสุราษฎร์ธานี และ 2) ลาวอพยพ (6 XXXX 58XXX XX X) อาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดหนองคาย อุบลราชธานี เลย นครพนม มุกดาหาร อุดรดิตต์ พะเยา เชียงราย และน่าน โดยปัจจุบันภาครัฐมีนโยบายให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และให้สัญชาติไทยแก่บุตรหลานของคนกลุ่มนี้ที่เกิดในประเทศไทย

กล่าวเฉพาะในกรณีกลุ่มลาวอพยพ ซึ่งเป็นกลุ่มประชากรเป้าหมายหลักของการศึกษารั้งนี้ การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2553 เพื่อให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย ยังคงมีปัญหาทั้งในแง่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ล่าช้าและไม่สามารถตอบสนองความจำเป็นเร่งด่วนของผู้ประสบปัญหาได้ ขณะเดียวกันยังสามารถกล่าวได้ว่านโยบายดังกล่าวนี้เองก็ยังไม่ครอบคลุมกลุ่มประชากรที่ประสบปัญหาจริงในพื้นที่ กระทั่งฉายให้เห็นภาพความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมแม้ในหมู่ผู้ประสบปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลด้วยกันเองที่มีเหตุผลของการเข้ามาอาศัยในประเทศไทยไม่แตกต่างกัน กล่าวอย่างตรงไปตรงมาก็คือการยังคงให้สิทธิดังกล่าวนี้แก่ผู้ที่ได้รับการสำรวจและบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย (ลาวอพยพ) เท่านั้น โดยไม่ขยายไปยังกลุ่มผู้ถือบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนกลุ่มที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานาน และอ้างว่าเป็นผู้ที่เข้ามาในประเทศไทยในเวลาใกล้เคียงกัน ด้วยเหตุผลด้านความปลอดภัยเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศไทย

ต้นทางเหมือนกัน ด้วยข้อจำกัดข้างต้นส่งผลกระทบต่อทำให้ลูกหลานของคนลาวอพยพที่เกิดในประเทศไทยจำนวนมากไม่ได้รับสิทธิในสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การสั่งให้บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไปและการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย ลงวันที่ 26 กันยายน พ.ศ.2555

ทั้งนี้ ข้อมูลของส่วนการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง⁷ ระบุว่า ในปัจจุบันมีผู้ประสบปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งทางราชการได้สำรวจจัดทำทะเบียนประวัติไว้แล้ว ประกอบด้วย 1) ผู้ถือบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนกลุ่มที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานจำนวน 13,911 คน 2) ผู้ถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยจำนวน 16,633 คน 3) ผู้ถือบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนกลุ่มทั่วไปจำนวน 212 คน และ 4) ผู้มี ท.ร.38/1 ซึ่งยังคงเป็นกลุ่มประชากรที่มีจำนวนมากที่สุด โดยข้อมูลจากแหล่งเดียวกัน⁸ ระบุว่า ในปี 2556 ผู้มี ท.ร.38/1 นับเฉพาะที่มีอายุไม่เกิน 25 ปี มีจำนวน 24,848 คน ดังนั้นในอนาคตหากมีการยกเลิกการผ่อนผันมิให้คนกลุ่มนี้อาศัยอยู่ในประเทศไทย พร้อมกับจำหน่ายข้อมูลออกจากฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎร โดยตั้งสมมติฐานว่าคนกลุ่มนี้เป็นผู้ที่มีถิ่นฐานบ้านเรือนอยู่ในประเทศไทยและไม่มีมาตรการใดมารองรับ ก็อาจส่งผลให้คนกลุ่มนี้จำนวนหนึ่งที่อยู่ในประเทศไทยจริงกลายเป็นผู้ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรที่สามารถนำไปใช้ในการพัฒนาสถานะบุคคลหรืออ้างอิงกับทางราชการได้อีก

⁷ ส่วนการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน, 10 พฤศจิกายน 2557

⁸ ส่วนการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน, มกราคม 2557

ตารางแสดงจำนวนผู้มีปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
(จำแนกตามหลักฐานทางทะเบียนราษฎร)

หน่วย: คน

จังหวัด	เลข 0 กลุ่ม 00		เลข 0 กลุ่ม 89		เลข 6		เลข 7		เลข 00	รวม
	อายุ 0 - 18 ปี	อายุ 18 ปี +	อายุ 0 - 18 ปี	อายุ 18 ปี +	อายุ 0 - 18 ปี	อายุ 18 ปี +	อายุ 0 - 18 ปี	อายุ 18 ปี +	อายุ 0 - 25 ปี	
จังหวัดนครราชสีมา	4	45	404	451	11	781	518	62	6,203	8,479
จังหวัดบุรีรัมย์	6	18	195	281	2	590	48	33	780	1,953
จังหวัดสุรินทร์	5	14	176	76	0	433	54	16	802	1,576
จังหวัดศรีสะเกษ	2	14	148	355	3	254	39	26	366	1,207
จังหวัดอุบลราชธานี	9	10	809	4,795	9	1,132	103	63	2,673	9,603
จังหวัดยโสธร	1	11	15	48	0	92	15	9	224	415
จังหวัดชัยภูมิ	0	0	60	84	5	431	23	19	291	913
จังหวัดอำนาจเจริญ	3	4	100	385	0	171	10	24	190	887
จังหวัดบึงกาฬ	0	0	13	54	1	314	20	15	992	1,409

ตารางแสดงจำนวนผู้มีปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ต่อ)

หน่วย: คน

จังหวัด	เลข 0 กลุ่ม 00		เลข 0 กลุ่ม 89		เลข 6		เลข 7		เลข 00	รวม
	อายุ 0 - 18 ปี	อายุ 18 ปี +	อายุ 0 - 18 ปี	อายุ 18 ปี +	อายุ 0 - 18 ปี	อายุ 18 ปี +	อายุ 0 - 18 ปี	อายุ 18 ปี +	อายุ 0 - 25 ปี	
จังหวัดหนองบัวลำภู	0	0	15	42	1	200	9	4	236	507
จังหวัดขอนแก่น	0	4	54	82	9	1,164	262	54	1,911	3,540
จังหวัดอุดรธานี	2	3	123	76	26	2,053	694	62	1,078	4,117
จังหวัดเลย	0	11	169	2,316	5	1,304	41	41	2,088	5,975
จังหวัดหนองคาย	3	21	278	845	12	762	1,557	51	1,709	5,238
จังหวัดมหาสารคาม	3	4	31	80	5	207	28	6	232	596
จังหวัดร้อยเอ็ด	2	1	36	63	5	479	39	24	337	986
จังหวัดกาฬสินธุ์	0	0	22	110	3	331	19	8	383	876
จังหวัดสกลนคร	0	3	35	88	7	329	17	10	1,167	1,656
จังหวัดนครพนม	1	7	129	303	1	609	33	138	1,673	2,894

ตารางแสดงจำนวนผู้มีปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ต่อ)

หน่วย: คน

จังหวัด	เลข 0 กลุ่ม 00		เลข 0 กลุ่ม 89		เลข 6		เลข 7		เลข 00 *	รวม
	อายุ 0 - 18 ปี	อายุ 18 ปี +	อายุ 0 - 18 ปี	อายุ 18 ปี +	อายุ 0 - 18 ปี	อายุ 18 ปี +	อายุ 0 - 18 ปี	อายุ 18 ปี +	อายุ 0 - 25 ปี	
จังหวัดมุกดาหาร	0	1	117	448	0	469	192	37	1,513	2,777
รวมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	41	171	2,929	10,982	105	12,105	3,721	702	24,848	55,604
รวมทั้งประเทศ	274	617	77,976	167,338	8,100	178,197	175,084	9,608	959,642	1,576,836

ที่มา: ส่วนการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน, 10 พฤศจิกายน 2557



พื้นที่เป้าหมายหลักของการศึกษา



พื้นที่เป้าหมายรองของการศึกษา

หมายเหตุ

- 1) เลข 0 กลุ่ม 00 หมายถึง บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยที่มีชื่อในทะเบียนประวัติ (ท.ร.38 ก.) ทั้งบุคคลที่ได้รับอนุมัติให้เพิ่มชื่อตามมาตรา 38 วรรคสอง และบุคคลที่แจ้งการเกิด ได้รับสูติบัตร (ท.ร. 03 หรือ ท.ร.031)
- 2) เลข 0 กลุ่ม 89 หมายถึง บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยที่มีชื่อในทะเบียนประวัติ (ท.ร.38 ก.) ที่ได้รับการสำรวจตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลสิ้นสุดการให้ยื่นแบบ 89 ถึงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2554 ส่วนจะได้รับการกำหนดเลขฯ เมื่อใดขึ้นอยู่กับความพร้อมของสำนักทะเบียน
- 3) เลข 00 หมายถึงบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยที่มีชื่อในทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (มีท.ร.38/1) ในที่นี้นับเฉพาะกลุ่มประชากรที่มีอายุไม่เกิน 25 ปี (* ข้อมูล ณ เดือนมกราคม 2557)



การศึกษาข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เจาะลึกในกรณีศึกษา 18 กรณี ซึ่งให้เห็นความซับซ้อนของปัญหานั้นนับตั้งแต่ระดับครอบครัว และสามารถกล่าวได้ว่าผู้ประสบปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย 2 กลุ่มใหญ่ คือ (1) ผู้ที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย ได้แก่ ผู้ที่อพยพหนีภัยความตายซึ่งเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน สปป.ลาว ผู้ที่เข้ามาแต่งงานกับคนสัญชาติไทย ผู้ที่อพยพเข้ามาแสวงหาโอกาสในการทำงาน รวมถึงผู้ที่อพยพเข้ามาเพื่อรับการรักษาพยาบาลที่ทันสมัยกว่า และ (2) ผู้ที่เกิดในประเทศไทย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นลูกหลานของผู้ที่อพยพหนีภัยความตาย หรืออาจเป็นลูกหลานของคนสัญชาติไทยที่ไม่ได้จดทะเบียนการเกิด กระทั่งกลายเป็นผู้ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร นอกจากนี้ยังพบมีคนไทยไร้รากเหง้า หรือบุคคลที่ไม่ปรากฏบุพการีหรือบุพการีทอดทิ้งตั้งแต่เยาว์วัย โดยที่คนเหล่านี้ทั้งหมดต่างแสดงออกถึงความต้องการได้รับการยอมรับหรือรับรองสิทธิให้อาศัยอยู่ในประเทศไทย พร้อมกับสามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ที่จำเป็น เช่น หลักประกันสุขภาพ การเดินทาง การทำงาน และการพัฒนาคุณภาพชีวิต รวมทั้งการเข้าถึงสิทธิในการพัฒนาสถานะของตนเองตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในด้านหนึ่งจะนำไปสู่การเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ตามที่กฎหมายด้วย อย่างไรก็ตามดูเหมือนว่าเท่าที่ผ่านมามีคนกลุ่มนี้จะประสบปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงสิทธิด้านต่างๆ ทั้งในแง่ที่เกิดจากการ (ไม่) ปฏิบัติตามกฎหมายนโยบายของรัฐ และการยังไม่มีระเบียบกฎหมายที่ชัดเจนในการสนับสนุนให้คนเหล่านี้ได้รับสิทธิในฐานะพลเมืองหรือประชาชนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย

นอกจากนี้แล้ว ข้อมูลจากกรณีศึกษาสะท้อนให้เห็นภาพของความสัมพันธ์ของคนสองฝั่งที่ไม่สามารถตัดขาดได้ด้วยพรมแดนรัฐชาติ โดยยังคงมีการแต่งงานข้ามพรมแดน นอกเหนือจากการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ และประเทศไทยเองยังเป็นที่พึ่งสุดท้ายของคนที่ต้องพลัดพรากจากบ้านเกิดเพื่อหนีจากภัยความตายในช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง แม้ว่าในระยะปัจจุบันรัฐชาติทั้งสองจะประสบความสำเร็จมากขึ้นในการแยกคนเผ่าพันธุ์เดี่ยวออกจากกัน กล่าวเฉพาะรัฐไทยสามารถทำให้คนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตระหนักถึงความเป็นคนสัญชาติไทย และมองคนเผ่าพันธุ์เดียวกันในฝั่งประเทศลาวด้วยสายตาที่แปลกแยกไปจากเดิม ซึ่งสะท้อนไว้อย่างชัดเจนในกรณีการศึกษาของจังหวัดหนองคาย แต่ในหลายพื้นที่ที่เรากลับไปพบว่าอย่างน้อยที่สุดผู้ที่เคยเป็นคนแปลกหน้าเหล่านี้ต่างก็ได้การยอมรับในฐานะสมาชิกของชุมชน และสามารถตั้งบ้านเรือนอยู่ร่วมกับคนสัญชาติไทยโดยที่ความแตกต่างถูกซ่อนเก็บไว้เบื้องหลัง

ตารางสรุปรายชื่อกรณีศึกษา

กรณีศึกษา	พื้นที่	ประเภท			
		คนอพยพ	คนเกิดในประเทศไทย	คนไร้รากเหง้า	แรงงานข้ามชาติ
1. นายเสวย แสงลา	อ.โพธิ์ไทร จ.อุบลฯ	/			
2. นายสมศักดิ์ อินทะโสม	อ.โขงเจียม จ.อุบลฯ	/	/		
3. นายวรรณ นวลจันทร์	อ.บุณฑริก จ.อุบลฯ	/			
4. นายจันทร์ไทย แสนพันธ์	อ.สิรินธร จ.อุบลฯ		/		
5. นางสาวอจันทร์ ผลบัว	อ.ตาลชุม จ.อุบลฯ		/		
6. นายสมออด ชันตะคุต	อ.โพธิ์ไทร จ.อุบลฯ		/	/	
7. นางสอน วันยะดี	อ.ท่าบ่อ จ.หนองคาย	/			
8. นางเมตตา สอสุรีย์	อ.ท่าบ่อ จ.หนองคาย	/			
9. นายบัวพา ธรรมวงศา	อ.ท่าบ่อ จ.หนองคาย	/			
10. นายคำจันทร์ พรหมภักดี	อ.ท่าบ่อ จ.หนองคาย	/			
11. นางพลอยเพชร แสงฟิล์ม	อ.ท่าบ่อ จ.หนองคาย	/			
12. นายถม บรรเทาญาติ	อ.ท่าลี่ จ.เลย	/			
13. นายอ้อย ไชยะลาด	อ.ท่าลี่ จ.เลย	/			
14. นางชิน มาลา	อ.ท่าลี่ จ.เลย	/	/		
15. นายบุญมา แสงคำจอน	อ.ท่าลี่ จ.เลย	/	/		
16. เด็กหญิงพิมพ์พา หอมหวน	อ.ท่าลี่ จ.เลย	/	/		
17. นางวันทนีย์ จันทร์ลี	อ.นาแห้ว จ.เลย	/			
18. นางฟัด ไชยะวง	อ.ท่าลี่ จ.เลย				/

1) พื้นที่จังหวัดหนองคาย

การศึกษาปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนผู้มีปัญหาสถานะบุคคลในพื้นที่ชายแดนไทย-ลาว บริเวณอำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย พบประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่คนดังกล่าวนี้ประสบอยู่ ดังนี้

- 1) การถูกเหยียดหยามจากคนในครอบครัวและญาติสามี (กรณีผู้หญิงที่แต่งงานกับผู้ชายไทย)
- 2) การตีตรา และเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งในกรณีการเข้าถึงบริการสุขภาพและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และ
- 3) การถูกเลือกปฏิบัติจากคนในชุมชน

ทั้งนี้จากการวิเคราะห์ถึงสาเหตุของการละเมิดสิทธิมนุษยชนร่วมกับผู้ประสบปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคล นักวิชาการ และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง พบว่า เกิดจากปัจจัยหลัก 3 ประการ คือ

1) ทศนคติเรื่องเพศ (Gender) ซึ่งกรณีดังกล่าวเกิดกับผู้หญิงลาวที่มาแต่งงานและมีครอบครัวกับผู้ชายไทย ซึ่งถูกญาติพี่น้องฝ่ายชายเหมารวมว่าผู้หญิงลาวที่มาแต่งงานกับผู้ชายไทยส่วนใหญ่มาหาเงินส่งกลับบ้านไม่ต่างจากผู้หญิงในร้านคาราโอเกะและร้านกินดื่มในบริเวณหมู่บ้าน ซึ่งหากเป็นผู้หญิงที่ดีคงไม่มาทำงานบริการดังกล่าว ดังนั้นจึงเกิดภาวะการณ์เหมารวมว่าผู้หญิงลาวทุกคนเป็นคนไม่ดี เกิดความเกลียดชังและถูกเหยียดหยาม

2) เงื่อนไขทางด้านกฎหมาย ซึ่งพบว่าคนลาวส่วนใหญ่เข้าเมืองไม่มีเอกสารใดๆที่แสดงถึงความถูกต้องในการได้รับการอนุญาตจากรัฐไทยให้อาศัยอยู่ ดังนั้นจึงเป็นเหตุผลและข้ออ้างของคนในครอบครัวและชุมชน รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐในการดูถูก ตีตรา และเลือกปฏิบัติกับคนลาวที่อยู่ในชุมชนเดียวกัน

3) อคติทางชาติพันธุ์ ซึ่งประเด็นดังกล่าวเกิดจากกระบวนการสร้างชาติของประเทศไทยในการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของคนในชาติให้สมานสามัคคี รักใคร่กลมเกลียว ร่วมจิตร่วมใจรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติ ผ่านกิจกรรม การเรียนการสอนประวัติศาสตร์ เชิงสัญลักษณ์ การแข่งขันกีฬา เป็นต้น ส่งผลให้ชุมชนมองคนที่ไม่ใช่คนไทย กลายเป็นคนอื่น กลายเป็นศัตรู ซึ่งนำไปสู่การละทิ้ง ผลักไส และเลือกปฏิบัติในการเข้ากลุ่ม รวมกลุ่ม รวมถึงการเข้าถึงรัฐสวัสดิการต่างๆที่จำเป็นสำหรับผู้มีปัญหาสถานะบุคคลในฐานะมนุษย์คนหนึ่งที่อยู่ในชุมชนและโลกใบเดียวกัน

2) พื้นที่จังหวัดเลย

การศึกษาปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลที่หมู่บ้านอาฮี อำเภอท่าลี่ และหมู่บ้านแสงพา อำเภอนาแห้ว ซึ่งเป็นชุมชนชายแดนที่ตั้งอยู่บนความไม่แน่นอนชัดเจนในเรื่องพรมแดนและการเป็นพลเมืองมาก่อน พบว่า แต่เดิมผู้คนในพื้นที่สองหมู่บ้านกรณีศึกษาแห่งนี้สามารถเคลื่อนย้ายไปมา ประกอบกิจการค้าขาย แลกเปลี่ยนสินค้า-แรงงาน รวมไปถึงมีการแต่งงานได้อย่างเสรีโดยไม่มีอำนาจของรัฐมาควบคุม

อย่างไรก็ตามภายหลังจากที่สยามต้องเสียดินแดนฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขงให้แก่ฝรั่งเศส ทำให้เกิดการอพยพครั้งใหญ่ของประชาชนเพื่อเข้ามาเป็นพลเมืองสยาม และต่อมาเมื่อฝ่ายคอมมิวนิสต์ลาวสามารถเอาชนะเหนือฝ่ายเสรีประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนอีกจำนวนมากหลบหนีจากภัยคุกคามดังกล่าวข้ามแม่น้ำโขงเข้ามาอาศัยอยู่กับญาติพี่น้องในประเทศไทย กระทั่งเมื่อรัฐบาลไทยภายใต้นโยบาย “เปลี่ยน

สนามรบให้เป็นสนามการค้า” ภายหลังจากสิ้นสุดสงครามเย็น การข้ามแดนระหว่างประเทศในพื้นที่บ้านอาฮี อำเภอนาคู และบ้านแสงพา อำเภอนาหว้า ก็ยังคงดำเนินอยู่ต่อไป โดยที่ส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงที่เข้ามา แต่งงานอยู่กับสามีสัญชาติไทย

ชีวิตแต่งงานและการอาศัยอยู่ในประเทศไทย (อย่างผิดกฎหมาย) ได้สร้างข้อจำกัดทำให้พวกเขาไม่สามารถกลับบ้านที่ฝั่งลาวได้บ่อยครั้ง ในที่สุดนำมาซึ่งสูญเสียสิทธิการได้สถานภาพการเป็นพลเมืองลาว และกลายเป็นผู้มีปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลในประเทศไทย ส่งผลต่อเนื่องทำให้ต้องประสบปัญหาสำคัญที่ได้รับการกล่าวถึงในการศึกษาภาคสนาม คือ 1) การเข้าถึงสิทธิด้านหลักประกันสุขภาพ 2) การขาดความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน 3) ตกอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการถูกทำร้ายร่างกายและล่วงละเมิดทางเพศ และ 4) รวมทั้งอาจกลายเป็นผู้ที่มีปัญหาพัวพันกับปัญหาสังคมอื่น เช่น ยาเสพติด โรคระบาด การค้ามนุษย์และอาชญากรรมอื่นๆ ด้วย

3) พื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี

การศึกษาในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี เผยให้เห็นว่า ผู้ประสบปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลประกอบด้วยคน 2 กลุ่มหลักๆ คือ 1) ผู้ที่อพยพเข้ามาอาศัยในประเทศไทย ด้วยเหตุของการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศลาว และผู้ที่เข้ามาสมรสกับบุคคลสัญชาติไทย 2) ผู้ที่เกิดในประเทศไทยซึ่งส่วนใหญ่ก็คือ ลูกหลานของผู้อพยพ อย่างไรก็ตามการศึกษายังพบว่าคงมีลูกหลานของบุคคลสัญชาติไทยที่ไม่สามารถหรือไม่ได้เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์ความเป็นคนสัญชาติไทยและเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนบ้าน รวมถึงคนไร้รากเหง้ารวมอยู่ในคนกลุ่มนี้ด้วย

โดยที่กลุ่มคนข้างต้นกำลังเผชิญหน้ากับปัญหาสำคัญหลายประการ กล่าวเฉพาะในด้านสถานะของบุคคลโดยชี้ชัดลงไปทีคนทั้ง 2 กลุ่มข้างต้น อาจสามารถสรุปถึงสภาพปัญหาสำคัญได้ ดังต่อไปนี้

1) กรณีผู้ที่อพยพเข้ามาเนื่องจากเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศลาว และผู้ที่เข้ามาสมรสกับบุคคลสัญชาติไทย

การศึกษา พบว่า การได้รับสถานะบุคคลและสถานะอยู่อาศัยที่แตกต่างกันของคนลาวอพยพที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานด้วยเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศเพื่อนบ้าน ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา โดยในด้านหนึ่งคงเป็นเนื่องจากการมีนโยบายหรือแนวทางปฏิบัติของประเทศไทยเองที่ไม่ครอบคลุมกลุ่มปัญหาทั้งหมดที่ปรากฏตัวอยู่ในพื้นที่ และทางราชการยังคงเลือกใช้การสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติในครั้งแรกๆ หรือการจัดทำ

ทะเบียนประวัติลาออพยพเมื่อปี 2534 เป็นข้อกำหนดสำคัญของการพัฒนาสถานะ ขณะที่กระบวนการสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติครั้งดังกล่าวนี้มีปัญหาในตัวของมันเอง ทั้งในแง่ระยะเวลาของการสำรวจที่แสนสั้น และการรับรู้อย่างจำกัดของผู้คนที่เกี่ยวข้อง ทำให้คนกลุ่มเดียวกันจำนวนมากกลายเป็นผู้พลัดถิ่นไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการสำรวจได้ ดังนั้น การที่คนกลุ่มนี้ยังไม่ได้รับสถานะที่ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง หรือยังไม่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติให้มีชื่ออยู่ในฐานข้อมูลการทะเบียนของประเทศ ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิที่เขาเหล่านั้นควรจะได้รับ และส่งผลกระทบต่อยิ่งลูกหลานของคนเหล่านี้ที่ต้องการใช้สิทธิในสัญชาติไทยในฐานะผู้ที่เกิดในประเทศไทยด้วย

ไม่นับรวมถึงความล่าช้าในการดำเนินงานพัฒนาสถานะ ดังกรณีการให้สถานะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายของชนกลุ่มน้อยที่ได้รับการมอบหมายให้เป็นภาระหน้าที่ของสำนักงานทะเบียนอำเภอ หรือสำนักงานทะเบียนท้องถิ่น ซึ่งต่างก็มักอ้างถึงการมีจำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ และมีภารกิจด้านการทะเบียนอื่นๆ อยู่แล้ว ในแง่ดังกล่าวนี้หลายครั้งการรอให้ได้รับสถานะทางทะเบียนที่ได้รับการยอมรับให้เป็นเสมือนแนวทางการเดียวของการก่อเกิดสิทธิในด้านต่างๆ จึงเป็นการรอคอยที่ไม่รู้จุดสิ้นสุด และจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาทบทวน กระทั่งนำมาซึ่งคำถามที่ว่า เป็นไปได้หรือไม่ที่การเข้าถึงสิทธิในด้านต่างๆ ของคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยมาอย่างยาวนานจะไม่ถูกจำกัดด้วยสถานะบุคคลตามหลักฐานทางทะเบียนราษฎรที่อาจต้องรอกกระบวนการพิจารณาเป็นเวลานาน

ในส่วนผู้ที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานโดยการแต่งงานตามประเพณีกับผู้มีสัญชาติไทยนั้น แม้ส่วนใหญ่จะได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติเป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนแล้ว แต่ก็ยังต้องรอให้มันโยบายหรือมาตรการพัฒนาสถานะต่อไป

ขณะเดียวกันคนในกลุ่มเดียวกันนี้จำนวนหนึ่งยังคงปรากฏตัวในประเทศไทยเป็นผู้ที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร หรือบ้างก็ได้เข้ารับการสำรวจเป็นผู้มี พ.ร.38/1 ซึ่งนับเป็นกลุ่มคนที่ประสบปัญหาในด้านสิทธิและสถานะบุคคลที่หนักหน่วงรุนแรงกว่า (ผู้ที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติเป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน) กล่าวให้ถึงที่สุดคนกลุ่มนี้ไม่เพียงไม่ได้รับสิทธิหลักประกันสุขภาพ (ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2558) ที่เป็นความคาดหวังลำดับต้นๆ หากยังไม่มีสถานะหรือสิทธิใดเลยตามกฎหมายของในประเทศไทย แม้บางรายจะมีฐานะเป็นบิดาหรือมารดาของผู้มีสัญชาติไทยก็ตาม

2) กรณีผู้ที่เกิดในประเทศไทย (ได้แก่ ลูกหลานของผู้อพยพ ลูกหลานของบุคคลสัญชาติไทยที่ยังไม่สามารถหรือยังไม่ได้เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์ความเป็นคนสัญชาติไทย และคนไร้รากเหง้า)

การศึกษาในกรณีนี้ชี้ว่า การดำเนินงานตามนโยบายกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้สถานะที่ถูกต้องแก่บุคคล อันจะนำไปสู่การได้รับสิทธิด้านต่างๆ นั้น ยังไม่เป็นไปตามกระบวนการที่กำหนดและเต็มไปด้วยความล่าช้า ดังกรณีการดำเนินการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (แก้ไขเพิ่มเติม) ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 ซึ่งแม้ในจังหวัดอุบลราชธานี จะมีผู้ได้รับสัญชาติไทยไปแล้วจนถึงสิ้นเดือนตุลาคม พ.ศ. 2556 จำนวน 305 คน แต่ก็ยังคงมีผู้ที่ยังไม่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยปรากฏตัวอยู่เป็นจำนวนมากเช่นกัน กล่าวเฉพาะสมาชิกเครือข่ายชุมชนคนฮักน้ำของยังคงมีผู้เข้าข่ายได้รับสัญชาติไทยตามมาตรา 23 รอที่จะได้รับการพิจารณาหรือเข้าสู่กระบวนการพิจารณาอีกจำนวน 168 คน

ขณะเดียวกันผู้เกิดในประเทศไทยในบางครอบครัวอาจพบกับปัญหา “พีได้สัญชาติ แต่น้องไม่ได้” ดังกรณีการให้สัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ เฉพาะบุตรที่เกิดในประเทศไทยของผู้ที่ทางราชการได้สำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและมีบัตรประจำตัวเป็นบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (บัตรชนกลุ่มน้อยเดิม) เท่านั้น เนื่องจากบิดาหรือมารดาเพิ่งได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติเป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน แม้จะเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานาน และมีเหตุผลของการเข้าเมืองไม่ต่างจากผู้อพยพส่วนน้อยที่ได้รับการสำรวจให้เป็นผู้มีบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ซึ่งปัจจุบันได้รับสิทธิในการยื่นคำร้องขออาศัยถาวรในประเทศไทย และลูกที่เกิดในประเทศไทยเป็นผู้มีสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิดังกล่าว

สามารถกล่าวได้ว่าผู้ที่ตกอยู่ในสถานการณ์ของการเป็นบุคคลที่ประสบปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลต่างประสบกับปัญหาหรือพบข้อจำกัดในการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานจำเป็นสำหรับการดำรงชีพในโลกยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะการสร้างรายได้ที่เป็นตัวเงินซึ่งนับวันมีความสำคัญต่อการอยู่รอดและการพัฒนาคุณภาพชีวิตมากขึ้น ในขณะที่สิทธิในการทำงานของคนกลุ่มนี้ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุญาตทำงาน (ตามมาตรา 13 ของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551) ซึ่งมีข้อกำหนดและกระบวนการที่ค่อนข้างยุ่งยากซับซ้อน รวมทั้งมีค่าธรรมเนียมต่อปีในอัตราที่ไม่แตกต่างกับการขออนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) หลบหนีเข้าเมืองมากนัก แม้ว่าคนกลุ่มนี้จะเป็นผู้ที่เกิดในประเทศไทยและกำลังอยู่ระหว่างการยื่นคำร้องลงรายการสัญชาติไทย หรืออยู่ระหว่างรอการอนุมัติให้ได้รับสถานะอาศัยถาวรในประเทศไทยก็ตาม

เช่นเดียวกันกับการเดินทางที่ยังถูกจำกัดไว้ด้วยข้อกำหนดเรื่องการกำหนดเขตอำเภอเป็นเขตควบคุม ซึ่งหมายความว่าหากต้องเดินทางออกนอกเขตอำเภอของคนกลุ่มนี้จะต้องได้รับอนุญาตจากทาง

ราชการ ทำให้ส่วนใหญ่เลือกที่จะเดินทางออกนอกเขตพื้นที่ควบคุมไปทำงานโดยไม่ขออนุญาต แลกกับการอาศัยทำงานอย่างหลบๆ ซ่อนๆ เสี่ยงต่อการถูกข่มขู่เรียกเก็บเงินโดยมิชอบ หรือถูกจับกุมดำเนินคดีจากเจ้าหน้าที่ อีกทั้งยังไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน

ภายใต้สถานการณ์ที่กล่าวข้างต้นผู้ประสบปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานีส่วนหนึ่งได้พยายามรวมตัวกันจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ขึ้นในระดับชุมชนจำนวน 12 กลุ่ม เพื่อเปิดโอกาสให้คนซึ่งมีข้อจำกัดในการเข้าถึงสวัสดิการด้านต่างๆ จากรัฐได้ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน รวมทั้งยังเป็นพื้นที่สำหรับการเรียนรู้เพื่อแก้ไขปัญหาตามที่กฎหมายและนโยบายเอื้อให้ ขณะเดียวกันกลุ่มออมทรัพย์ย่อยๆ เหล่านี้ยังได้รวมตัวกันขึ้นเป็นเครือข่ายของผู้ประสบปัญหาในระดับจังหวัด กลายเป็นพื้นที่สำหรับการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในด้านต่างๆ และมีส่วนทำให้ปัญหาของตนเองเป็นที่รับรู้ในทางสาธารณะมากขึ้นด้วย

4) พื้นที่เป้าหมายรอง (จังหวัดอำนาจเจริญ จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดนครพนม และจังหวัดบึงกาฬ)

การศึกษาในพื้นที่ส่วนนี้ทำให้ได้ข้อมูลที่ช่วยยืนยันว่าการปรากฏตัวอยู่ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทยของผู้ประสบปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลนั้นเป็นไปภายใต้ข้อจำกัดของระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับการข้ามแดนที่ไม่สามารถใช้บังคับกับคนในท้องถิ่นของ 2 ชาติซึ่งเป็นคนชาติพันธุ์เดียวกันได้ โดยนอกจากคนเหล่านี้จะต้องประสบชะตากรรมที่ไม่แตกต่างจากที่กล่าวมาแล้ว จำนวนมากยังเป็นผู้ที่เข้ามาอาศัยในประเทศไทยด้วยเหตุผลที่ไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ หากมิได้เป็นผู้ที่อพยพเข้ามาด้วยเหตุผลของการหนีภัยอันตรายจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ก็มักจะเป็นผู้ที่อพยพเข้ามาแต่งงานอยู่กับคนสัญชาติไทย โดยที่คนในส่วนใหญ่แล้วจำนวนมากมักเป็นผู้ที่มีประสบการณ์การเดินทางเข้ามาหางานทำในประเทศไทยระยะหนึ่งก่อนที่จะมีครอบครัวและอาศัยอยู่ในประเทศไทยเรื่อยมา และบางส่วนอาจถูกจำหน่ายชื่อออกจากฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรของประเทศต้นทางเนื่องจากการขาดการติดต่อเป็นเวลานาน อันน่าจะทำให้การแก้ไขปัญหาด้านสิทธิและสถานะมีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น

การดำเนินการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานภาครัฐ

เมื่อพิจารณาถึงความพยายามในการแก้ไขปัญหของคนเหล่านี้ ซึ่งต่างก็เป็นผู้ที่หลงหลักปักฐานอาศัยอยู่ในประเทศไทย และจำนวนหนึ่งยังเป็นผู้ที่เกิดในประเทศไทย ในระยะแรกรัฐไทยเองในฐานะเจ้าบ้านกำหนดนโยบายสำหรับการให้การช่วยเหลือผู้อพยพหนีภัยจากประเทศอินโดจีน โดยมุ่งที่จะผลักดันให้คนเหล่านี้กลับคืนไปยังประเทศต้นทาง หรือส่งต่อไปยังประเทศที่สาม อย่างไรก็ตามเนื่องจากมีผู้อพยพจำนวนหนึ่งที่ยังคงอาศัยอยู่ในประเทศไทย เนื่องจากไม่ต้องการเดินทางไปยังประเทศที่สาม และยังคงเกรงกลัวภัยอันตรายหากจะต้องกลับภูมิลำเนาเดิม รัฐไทยจึงได้เริ่มต้นสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติให้กับคนเหล่านี้ พร้อมกับผ่อนผันให้อยู่อาศัยชั่วคราวในประเทศไทย อย่างไรก็ตามกระบวนการสำรวจดังกล่าวสามารถดำเนินการได้กับคนเหล่านี้ส่วนหนึ่งเท่านั้น ในเวลาต่อมาเมื่อมียุทธศาสตร์การจัดการปัญหาด้านสถานะและสิทธิของบุคคล ทำให้คนในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ซึ่งพลัดหลงไปรับบริการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติอยู่ในกลุ่มแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (มี ท.ร.38/1) ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและเอกสารแสดงคนเป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ขณะเดียวกันก็ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ เพื่อคืนหรือให้สัญชาติไทยกับผู้ที่เกิดในประเทศไทยและได้รับผลกระทบจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 อีกทั้งต่อมายังมีนโยบายให้สัญชาติไทยกับลูกที่เกิดในประเทศไทยของชนกลุ่มน้อยที่ได้จัดทำทะเบียนประวัติไว้แล้ว รวมถึงให้สถานะอยู่ถาวรในประเทศไทยกับผู้ที่อพยพเข้ามาตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2553

อย่างไรก็ตาม การศึกษาในระดับพื้นที่ได้ข้อมูลที่ชี้ชวนให้เห็นว่าความพยายามของรัฐไทยในการแก้ไขปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลตามระเบียบกฎหมายต่างๆ นั้นมีปัญหาในทางปฏิบัติ กล่าวคือ แม้จะสามารถสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและเอกสารแสดงตนให้กับคนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ได้ รวมทั้งสามารถให้สัญชาติกับผู้ที่เกิดในประเทศไทยได้จำนวนหนึ่ง แต่ก็สามารถกล่าวได้ว่าการดำเนินงานในส่วนหลังมักไม่เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไม่ออกใบรับคำร้องให้กับผู้ยื่นคำร้อง รวมทั้งยังคงมีความล่าช้าในหลายๆ กรณี

นอกจากนี้แล้ว ยังสามารถกล่าวได้ว่านโยบายที่เกี่ยวข้องกับการให้สถานะอยู่ถาวรแก่ผู้ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานาน และการให้สัญชาติไทยแก่ลูกที่เกิดในประเทศไทยของคนเหล่านี้ นั้น แท้จริงแล้วยังไม่ครอบคลุมกลุ่มผู้ประสบปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลส่วนใหญ่ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เนื่องจากผู้อพยพส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ตกหล่นจากการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติชน

กลุ่มน้อยกลุ่มลาวอพยพ และเพิ่งได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและเอกสารแสดงตนเป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนในปี 2554 นี้เอง

ประเด็นซึ่งเป็นปัญหาหลักที่ได้รับการสะท้อนจากพื้นที่ต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนาสถานะบุคคล ก็คือ การที่กระบวนการดำเนินงานในทุกขั้นตอนถูกรวมศูนย์อยู่ที่หน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากข้อกั่วงวลเกี่ยวกับการทุจริต แม้ว่าการทุจริตที่เกิดขึ้นในกระบวนการเหล่านี้ในช่วงที่ผ่านมาส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นจากการเรียกรับผลประโยชน์ที่มีเจ้าหน้าที่ที่เป็นตัวแทนของอำนาจรัฐเกี่ยวข้องอยู่ด้วยก็ตาม

การเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของผู้ประสบปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคล

โครงการวิจัยนี้พยายามสร้างกระบวนการเรียนรู้ทางด้านสิทธิมนุษยชนร่วมกันของผู้ประสบปัญหาด้านสิทธิและสถานะ ด้วยการจัดเวทีเรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้ประสบปัญหากับนักวิจัย และเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้อง ผลของการสร้างกระบวนการเรียนรู้ดังกล่าว ทำให้ผู้ประสบปัญหาสถานะบุคคล ได้รับข้อมูลในเชิงสิทธิที่พวกเขาควรได้รับในพื้นที่จังหวัดเลย ที่ยังไม่มีคนทำงานในประเด็นเรื่องสิทธิและสถานะบุคคล อย่างเป็นรูปธรรม พบว่า ผู้ประสบปัญหาจำนวนมากไม่ทราบถึงระเบียบและกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กับสิทธิและสถานะบุคคล การจัดเวทีต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากโครงการจึงหมายถึงการให้ข้อมูลและข่าวสารความเคลื่อนไหวที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสถานะบุคคล ในส่วนของพื้นที่หนองคาย กรณีศึกษาสะท้อนให้เห็นถึงการเข้าไม่ถึงข้อมูลด้านสิทธิและสถานะบุคคล หลายกรณีไม่สามารถเข้าสู่การบันทึกประวัติบุคคลในประเทศไทยได้ การจัดเวทีของโครงการจึงช่วยให้เห็นปัญหาของผู้ประสบปัญหาในพื้นที่หนองคายได้เป็นอย่างดีในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเป็นพื้นที่มีการทำงานของนักวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสถานะบุคคลมาอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้การจัดเวทีของโครงการ ดำเนินไปในลักษณะของการให้ข้อมูล ความเคลื่อนไหวและประเด็นสำคัญๆ ทางด้านสิทธิสุขภาพที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้น

แม้ว่าพื้นที่วิจัยทั้ง 3 พื้นที่จะมีระดับของผลลัพธ์ในการจัดเวทีที่แตกต่างกัน แต่การเสริมกระบวนการเรียนรู้จากโครงการที่เริ่มต้นในพื้นที่จังหวัดเลย และหนองคาย ส่งผลให้อย่างน้อยผู้ประสบปัญหาหลายคนสามารถเข้าใจและตระหนักถึงสิทธิที่ตนพึงได้ในฐานะมนุษย์คนหนึ่งบนโลก

อย่างไรก็ตาม การศึกษาครั้งนี้ทำให้เห็นว่า ผู้ประสบปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลเองไม่ได้รอเพียงการแก้ไขปัญหาจากภาครัฐ หากต่างพยายามคิดค้นหาแนวทางในการช่วยเหลือกันเองอยู่แล้วด้วย

โดยพบว่าทุกพื้นที่ที่มีการจัดองค์กรในรูปแบบกลุ่มออมทรัพย์ กองทุนสวัสดิการ เครือข่ายฌาปนกิจ รวมถึงการสร้างการเรียนรู้ เพื่อแสวงหาและนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา พร้อมทั้งการเข้าสู่กระบวนการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาสถานะบุคคลตามที่ระเบียบกฎหมายกำหนด

4

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

การศึกษาสถานการณ์ด้านสิทธิและสถานะบุคคลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งดำเนินงานในพื้นที่ 3 จังหวัด ซึ่งสะท้อนให้เห็นทั้งส่วนที่เป็นข้อจำกัดที่จำเป็นต้องกำหนดแนวทางในการแก้ไข และประเด็นในเชิงบวกที่ควรมีการกำหนดมาตรการส่งเสริมให้กลายเป็นจุดแข็งของการทำงานในด้านสิทธิและสถานะบุคคล โดยมีข้อเสนอต่อกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและหน่วยงานต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพหลัก ในการพัฒนากระบวนการเสริมสร้างและสนับสนุนให้เกิดคนทำงานด้านสิทธิและสถานะบุคคลที่เข้าใจในกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพิ่มขึ้น เพื่อให้คนเหล่านี้สามารถเผยแพร่ข้อมูลต่างๆ ที่จะช่วยบรรเทาปัญหาด้านสถานะบุคคลในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พร้อมกับสนับสนุนการจัดตั้ง “ศูนย์ให้คำปรึกษาและให้ข้อมูลด้านสิทธิและสถานะบุคคลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” ขึ้น เพื่อเป็นหน่วยงานที่ประสานการทำงานในด้านสิทธิและสถานะบุคคล โดยเน้นการทำงานด้วยการมีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิดกับกลุ่มผู้ประสบปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคล ควบคู่กับทำงานพัฒนาศักยภาพผู้มีปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลร่วมกับองค์กรของคนเหล่านี้ที่มีอยู่แล้ว ทั้งนี้เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาของตนเอง รวมทั้งมีความมั่นใจในการอยู่อาศัยในประเทศไทยได้อย่างมีความสุขและมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

2) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยความร่วมมือกับหน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมการปกครอง สภาความมั่นคงแห่งชาติ องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และผู้มีปัญหาสถานะ ควรมียุทธศาสตร์ในการทำงานด้านสิทธิและสถานะบุคคลร่วมกัน โดยตั้งเป้าหมายในการขจัดปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลให้หมดไปโดยเร็ว เพื่อสนับสนุนให้ผู้ประสบปัญหามีโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองและครอบครัวเท่าเทียมกับคนอื่นๆ ในสังคม

3) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยความร่วมมือกับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ควรกำหนดมาตรการเชิงรุกในการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคล ทั้งในกรณีการได้สัญชาติไทย หรือการได้สถานะอื่นๆ รวมถึงการทำให้ผู้ที่อาศัยในประเทศไทยทุกคนได้รับการบันทึกชื่อในระบบทะเบียนราษฎร ซึ่งเป็นเสมือนประตูบานแรกไปสู่การพัฒนาสถานะบุคคลให้ถูกต้องตรงกับข้อเท็จจริง และจะเป็นประโยชน์สำหรับการวางแผนพัฒนาด้านต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม โดยเน้นการทำงานร่วมกับองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน คนทั่วไปในชุมชน กลุ่มผู้ประสบปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคล และองค์กรพัฒนาเอกชนในระดับพื้นที่

4) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยความร่วมมือกับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สภาความมั่นคงแห่งชาติ ภาควิชาการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ควรหารือร่วมกันเพื่อพิจารณาขยายหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการได้สัญชาติไทยสำหรับผู้ที่เกิดในประเทศไทยให้ครอบคลุมกลุ่มคนที่มีปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลทุกกลุ่ม พร้อมกับกำหนดมาตรการในการแปลงสัญชาติสำหรับคู่สมรสให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงทางด้านเชื้อชาติ โดยต้องลดเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคสำหรับการดังกล่าวให้ได้มากที่สุด

5) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยความร่วมมือกับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สภาความมั่นคงแห่งชาติ ภาควิชาการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ต้องให้ความสำคัญและร่วมมือกันในการขจัดอุปสรรคในการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของผู้มีปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคล อาทิเช่น การขยายเขตควบคุม การรับบริการจากรัฐ และการทำงาน ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง เนื่องจากในปัจจุบันมีคนหนุ่มสาวซึ่งเกิดในประเทศไทยจำนวนมากเดินทางไปทำงานอยู่ในกรุงเทพมหานคร และเมืองใหญ่ต่างๆ โดยไม่ได้ขออนุญาตตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้คนเหล่านี้ซึ่งโดยข้อเท็จจริงเป็นผู้ที่เกิดและอาศัยอยู่จริงในประเทศไทยตลอดมา รวมทั้งอาจเป็นผู้ที่จะได้รับสัญชาติไทยในอนาคตได้มีโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองและครอบครัวให้ทัดเทียมกับคนอื่น ๆ

6) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยความร่วมมือกับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สภาความมั่นคงแห่งชาติ ภาควิชาการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น สร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาระบบทะเบียนราษฎรให้มีความใกล้เคียงกัน หรือสามารถตรวจสอบข้อมูลร่วมกันได้