
รายงานการวิจัย
เรื่อง
โครงการศึกษาสภาพอนาคตการพัฒนาและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาส
(พ.ศ. 2551-2555)

ความเป็นมาและความสำคัญของการวิจัย

เมื่อกล่าวถึงนิยามความหมายที่อธิบายถึงลักษณะของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสอาจกล่าวได้ว่า ผู้ด้อยโอกาส คือ ผู้ที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ต้องตกอยู่ในภาวะของการเสียเปรียบ และไม่ได้รับความเป็นธรรม นอกจากนี้แล้วยังรวมถึง ผู้ที่ประสบปัญหาในรูปแบบต่าง ๆ ที่ส่งผลให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ทางสังคมได้ตามปกติ จำเป็นต้อง ได้รับการดูแลช่วยเหลือ และเป็นผู้ถูกทอดทิ้งทางสังคม ได้แก่ ผู้ที่หลุดจากกลไกทางสังคม ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรหรือบริการทางสังคมได้ อีกทั้งถูกกีดกันไม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมทั้งทางสังคม และทางการเมือง ขาดสิทธิประโยชน์และโอกาสที่จะยกระดับสถานภาพทางสังคมของตนเองให้สูงขึ้น

เงื่อนไขที่ทำให้บุคคลต้องตกเป็นผู้ด้อยโอกาสนั้นมีอยู่มากมาย เช่น การพัฒนาประเทศที่ มุ่งเน้นด้านเศรษฐกิจมากกว่าด้านสังคมทำให้สภาพแวดล้อมเสียความสมดุล เกิดการเปลี่ยนแปลง อย่างรวดเร็ว จนทำให้คนกลุ่มหนึ่งประสบปัญหาไม่สามารถปรับตัวได้ และก้าวตามไม่ทันความ เปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น จึงได้รับผลกระทบจนทำให้กลายเป็นผู้ด้อยโอกาส หรือความขัดแย้งที่ เกิดขึ้นในระดับต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นระดับบุคคล ชุมชน สังคม หรือระดับประเทศ ที่ทำให้คนกลุ่มหนึ่ง ต้องกลายเป็น “คนชายขอบ” ได้รับผลกระทบจากการใช้ความรุนแรงในหลากหลายรูปแบบ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมารัฐจะได้หันมาให้ความสนใจกับการพัฒนาคน และสังคมมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกัน แก้ไข ตลอดจนเยียวยาผู้ที่ตกอยู่ในภาวะยากลำบากหรือ ด้อยโอกาส แต่คนเหล่านี้ก็ยังประสบปัญหาในการเข้าถึงความช่วยเหลือและการพิทักษ์คุ้มครองสิทธิ อันพึงได้อย่างเหมาะสม อีกทั้งการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังคงเป็นในลักษณะของการ ดำเนินงานเชิงรับเพื่อช่วยเหลือหรือแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้น จึงทำให้คนเหล่านี้ กลายเป็นผู้ที่ขาดโอกาสและประสบปัญหาความเดือดร้อนซ้ำแล้วซ้ำอีก

สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็น หน่วยงานภาครัฐที่ทำงานเกี่ยวข้องกับคนกลุ่มนี้โดยตรง ได้กล่าวถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสว่าหมายถึง ผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อน และได้รับผลกระทบในด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สาธารณสุข การเมือง กฎหมาย วัฒนธรรม ภัยธรรมชาติ และภัยสงคราม รวมถึงผู้ที่ขาดโอกาสที่จะเข้าถึงบริการ

ดังนั้น จุดมุ่งหมายของโครงการนี้นอกเหนือไปจากการศึกษาถึงสถานการณ์และแนวโน้มของสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มคนไร้สัญชาติและกลุ่มผู้ติดเชื้อเอชไอวี/ผู้ป่วย/ครอบครัวและผู้ได้รับผลกระทบจากเอชไอวีแล้ว ยังเป็นการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนาและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิของกลุ่มคนไร้สัญชาติภายในช่วงระยะเวลา 5 ปีข้างหน้าว่าควรมีทิศทางหรือข้อกำหนดเชิงนโยบายอย่างไรที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการ (Meet Theirs Needs) ตลอดจนสร้างภูมิคุ้มกันและความเป็นอยู่ที่ดีให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส (Vulnerable Group) ผ่านข้อกำหนดเชิงนโยบายที่มาจากการนำเสนอของภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในฐานะผู้กำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติงาน และผู้ประสบปัญหา

วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์แนวโน้มที่เกี่ยวข้องกับผู้ด้อยโอกาส
2. เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนาและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาสภายในช่วงทศวรรษ (พ.ศ. 2551-2555)

ขอบเขตของโครงการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยภาพอนาคตการพัฒนาและการพิทักษ์คุ้มครองสิทธิผู้ด้อยโอกาส โดยมีขอบเขตการศึกษาที่กลุ่มคนไร้สัญชาติ และกลุ่มผู้ติดเชื้อเอชไอวี/ผู้ป่วย/ครอบครัวและผู้ได้รับผลกระทบจากเอชไอวี ซึ่งอธิบายขอบเขตของการวิจัยตามหัวข้อย่อยได้ดังนี้

ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มเป้าหมาย

กลุ่มตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้ คือ ผู้ด้อยโอกาสซึ่งแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

1. คนไร้สัญชาติ
2. ผู้ติดเชื้อเอชไอวี/ผู้ป่วย/ครอบครัวและผู้ได้รับผลกระทบจากเอชไอวี

¹ <http://oppp.opp.go.th/gl.html>

ขอบเขตด้านเนื้อหา

เป็นการศึกษาถึงสถานการณ์แนวโน้มของปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเป้าหมาย พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อนำไปสู่การพัฒนาและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิกลุ่มผู้ด้อยโอกาสดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคุณลักษณะและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายทั้งสองคือกลุ่มคนไร้สัญชาติ และกลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์/ผู้ป่วย/ครอบครัวและผู้ได้รับผลกระทบจากเอดส์ค่อนข้างมีความแตกต่างกันมากทั้งในด้านสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น และความต้องการจำเป็นในการให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ คณะผู้วิจัยจึงได้แยกการนำเสนอเนื้อหาและวิธีการศึกษา รวมทั้งแนวทางการแก้ไขออกเป็น 2 ส่วน ใหญ่คือ ส่วนที่ 1 คนไร้สัญชาติซึ่งถือเป็นสาระหลักของการศึกษาครั้งนี้ และส่วนที่ 2 กลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์/ผู้ป่วย/ครอบครัวและผู้ได้รับผลกระทบจากเอดส์ ซึ่งได้เสนอตามลำดับดังนี้

ผลการศึกษาค้นคว้าที่ 1

คนไร้สัญชาติ

บทนำ

คนไร้สัญชาติเป็นผู้ด้อยโอกาสกลุ่มหนึ่งในสังคมที่ต้องประสบกับปัญหาความทุกข์ยากต่าง ๆ นานัปการ จากรายงานผลการศึกษาค้นคว้าที่เกี่ยวข้องพบว่ามีคนไร้สัญชาติอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมากและอยู่กระจัดกระจายทั่วไป รวมทั้งมีมากมายหลายกลุ่ม ฐานข้อมูลเกี่ยวกับคนไร้สัญชาติที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการเก็บรวบรวมก็มีความหลากหลาย แม้ว่าจะมีการบัญญัติกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการอยู่อาศัยของคนกลุ่มนี้ แต่ก็ต้องยอมรับว่ารัฐไม่สามารถที่จะควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น หากจะตั้งคำถามว่าคนไร้สัญชาติในประเทศไทยมีจำนวนเท่าใด คงจะเป็นคำถามที่หาคำตอบที่ถูกต้องหรือชัดเจนไม่ได้² แต่ข้อเท็จจริงหนึ่งที่ทุกภาคส่วนต้องยอมรับก็คือ ความเป็นคนไร้สัญชาติเป็นทั้งสาเหตุและผลของการถูกเลือกปฏิบัติจากสังคม คนไร้สัญชาติมักถูกปล่อยปละละเลยให้ตกอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมและด้อยกว่าบุคคลทั่วไป ส่งผลให้ขาดโอกาสในการพัฒนาตนเองได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งการเข้าไม่ถึงสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ เช่น สิทธิด้านการศึกษา สิทธิด้านสาธารณสุข สิทธิในการประกอบอาชีพ เป็นต้น

สาเหตุสำคัญที่ทำให้คนไร้สัญชาติเป็นกลุ่มคนด้อยโอกาสและถูกเอารัดเอาเปรียบ รวมทั้งถูกละเมิดสิทธิอย่างมากมาย ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วเมื่อมนุษย์คนหนึ่งถือกำเนิดขึ้นมาบนโลกนี้ เขาย่อมมีสิทธิตามธรรมชาติซึ่งคนทุกคนพึงได้รับเช่นเดียวกัน คำตอบหนึ่งก็เพราะว่าในยุคของรัฐธรรมนูญใหม่ สัญชาติเป็นเงื่อนไขในการเข้าสู่สิทธิที่ดีที่สุดของคนในทุกสังคม คนที่มีสัญชาติของรัฐเจ้าของดินแดนจะมีสถานะเป็นคนชาติ (nation) ของรัฐเจ้าของดินแดนและมีสิทธิเด็ดขาดและสมบูรณ์ที่จะเข้าสู่ทรัพยากรในดินแดนนั้น ในช่วงเวลาของวิวัฒนาการของโลกที่ทรัพยากรเหลือน้อยลงและไม่เพียงพอที่จะแบ่งปันกัน จึงเป็นเหตุให้สิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรเป็นสิทธิของคนชาติเท่านั้น รัฐเจ้าของดินแดนจึงมีความหวงแหนสัญชาติของตน รวมทั้งมีนโยบายที่ระแวดระวังที่จะให้สัญชาติของตนแก่คนที่มีจุดเกาะเกี่ยวที่ชัดเจนกับตนเท่านั้น ดังนั้น หากผู้ใดตกอยู่ในความเป็นคนไร้สัญชาติ ย่อมทำให้ด้อยสิทธิหรือขาดสิทธิในการเข้าสู่ทรัพยากร เมื่อเป็นเช่นนี้ ความไร้สัญชาติ

² ศึกษาข้อเท็จจริงเหล่านี้ได้จากผลงานของ รศ. ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร ซึ่งรวบรวมไว้ใน www.archanwell.org รวมทั้งบทความ รายงานการวิจัย เอกสารเผยแพร่ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ ขององค์กรภาคีรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, มูลนิธิกระจกเงา เป็นต้น

การแก้ไขปัญหให้กับกลุ่มคนไร้สัญชาติได้นั้น จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการทำงานในเชิงรุกให้มากยิ่งขึ้น โดยเน้นยุทธศาสตร์การทำงานที่มีเป้าหมายเพื่อการป้องกันและคุ้มครองบุคคลจากภัยอันตรายต่าง ๆ ที่อาจมาคุกคาม ซึ่งการทำงานเชิงรุกได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องมีการคาดการณ์สถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ มีการประมวลผล จำแนกแยกแยะ และตีความให้เห็นถึงผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นเพื่อจะได้หาแนวทางในการเฝ้าระวังและป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นอย่างมีการวางแผนไว้ล่วงหน้า ซึ่งสามารถดำเนินการได้ด้วยการศึกษาภาพอนาคต (Future Research)

จากสภาพการณ์ของคนไร้สัญชาติที่ได้กล่าวมาอย่างสังเขปข้างต้นเน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของการศึกษาภาพอนาคตได้เป็นอย่างดี เพราะการศึกษาภาพอนาคตจะช่วยทำให้เห็นถึงสภาพการณ์ปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อการควบคุม ป้องกัน และเป็นระบบเตือนภัยล่วงหน้าที่ดี รวมทั้งสามารถวางแผนปฏิบัติการต่อปัญหาเหล่านั้นได้อย่างถูกต้องก่อนที่จะลุกลามกลายเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงและใหญ่โต นอกจากนี้ ผู้บริหารยังสามารถใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจแสวงหาทางเลือกที่จะดำเนินการต่อไปในอนาคตได้อีกด้วย

อนึ่ง จากความสำคัญของการแก้ไขปัญหผู้ด้อยโอกาสและการศึกษาภาพอนาคตดังกล่าว สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในฐานะหน่วยงานภาครัฐซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมและพิทักษ์คุ้มครองสิทธิผู้ด้อยโอกาส จึงเห็นความจำเป็นในการดำเนินการวิจัยภาพอนาคตในกลุ่มคนไร้สัญชาติ เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีภัยอันตรายคุกคามสูงมาก การให้ความสำคัญกับการควบคุม ป้องกัน และการทำงานเชิงรุกด้วยการมองภาพอนาคตจึงเป็นการแสวงหานโยบายที่มีประสิทธิภาพต่อการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของคนไร้สัญชาติ

ขอบเขตของการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนไร้สัญชาติ

ขอบเขตด้านพื้นที่

คณะผู้วิจัยจำแนกพื้นที่การศึกษาออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับประเทศ และระดับพื้นที่ โดยมีเนื้อหา ดังนี้

³ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, เด็กไร้รัฐและเด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย : คือใครบ้าง? จำแนกอย่างไร? แก้ไขอย่างไร?, งานเพื่อคณะอนุกรรมการการศึกษาหามาตรการในการแก้ไขปัญหเด็กไร้สัญชาติตามคำสั่งคณะกรรมการสิทธิการสตรี เยาวชน และผู้สูงอายุ วุฒิสภา, วันอาทิตย์ที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2549 ใน www.archanwell.org

1. ระดับประเทศ

เพื่อให้ได้ฐานข้อมูลภาพรวมของสถานการณ์และแนวโน้มของสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับผู้ด้อยโอกาส ตลอดจนข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนาและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาสในกลุ่มคนไร้สัญชาติ อันเป็นวัตถุประสงค์หลักของการศึกษาในครั้งนี้ คณะผู้วิจัยจึงกำหนดขอบเขตการศึกษาทั้งในระดับมหภาคและระดับจุลภาค เพื่อให้เห็นมิติต่าง ๆ ทั้งในเชิงลึกและเชิงกว้าง โดยในระดับมหภาคนั้น ขอบเขตพื้นที่ในการศึกษาจะเป็นภาพรวมสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับคนไร้สัญชาติในระดับประเทศ

2. ระดับพื้นที่

นอกจากการศึกษาในระดับมหภาคที่มุ่งเน้นการศึกษาภาพรวมของสถานการณ์และแนวโน้มของสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มคนไร้สัญชาติ รวมทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิของกลุ่มคนไร้สัญชาติแล้ว คณะผู้วิจัยยังได้ลงเก็บข้อมูลในระดับพื้นที่เพื่อให้ได้ภาพในเชิงลึกตามสภาพที่เป็นอยู่จริง

สำหรับการเก็บข้อมูลในระดับพื้นที่ คณะผู้วิจัยตระหนักดีว่าปัญหาของกลุ่มคนไร้สัญชาตินั้นมีความสลับซับซ้อนและหลากหลาย รวมทั้งมีวิวัฒนาการของปัญหามาอย่างยาวนาน ดังนั้นการที่จะเลือกพื้นที่และกลุ่มตัวอย่างเพื่อให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายที่เป็นปัญหานั้นย่อมเป็นไปได้ยากหรือไม่มีความเป็นไปได้เลย เนื่องด้วยข้อจำกัดหลายประการ

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้น แต่คณะผู้วิจัยก็ตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษาระดับพื้นที่เพราะเห็นว่าชุดข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลในเชิงลึก ซึ่งข้อมูลบางส่วนอาจไม่ได้ปรากฏอยู่ในเอกสารทั่วไป รวมทั้งอาจทำให้เห็นพัฒนาการของปัญหาอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของสถานะแวดล้อมที่อยู่รอบตัวคนไร้สัญชาติ

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาสำหรับการคัดเลือกพื้นที่และกลุ่มตัวอย่าง คณะผู้วิจัยกำหนดจาก **วัตถุประสงค์ของการศึกษา** กล่าวคือ การศึกษาภาพอนาคตการพัฒนาและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาสในกลุ่มคนไร้สัญชาติในครั้งนี้ เป็นการศึกษาถึงสถานการณ์ แนวโน้มที่เกี่ยวข้องกับคนไร้สัญชาติว่าเป็นอย่างไร ซึ่งภายใต้วัตถุประสงค์ดังกล่าวทำให้เห็นว่ามีประเด็นต่าง ๆ เป็นองค์ประกอบร่วมอยู่ ซึ่งครอบคลุมใน 4 เรื่อง คือ ด้านทะเบียนราษฎร ด้านการศึกษา ด้านสุขภาพอนามัย และด้านการประกอบอาชีพ

ดังนั้น การเลือกพื้นที่ศึกษาจึงเริ่มจากข้อมูลทุติยภูมิหรือข้อมูลเชิงเอกสาร ร่วมกับการสอบถามหน่วยงาน ผู้รู้ ผู้ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับกลุ่มคนไร้สัญชาติ ว่ามีพื้นที่ใดที่มีข้อมูลเพียงพอที่จะตอบคำถามและวัตถุประสงค์การวิจัยครั้งนี้ รวมถึงเป็นพื้นที่ที่มีกลุ่มคนไร้สัญชาติอยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก และประสบกับประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นเพื่อที่จะสามารถรับฟังข้อมูล ความคิดเห็นจากกลุ่มคนไร้สัญชาติ

ด้วยเหตุผลข้างต้นทำให้การเลือกพื้นที่ในการศึกษาและการศึกษาในระดับพื้นที่จึงเป็นการศึกษาที่มุ่งตอบคำถามการวิจัยตามประเด็นที่ต้องการศึกษาเพื่อให้ได้ภาพในเชิงลึกและสอดคล้องกับสภาพที่เป็นอยู่จริง ซึ่งทางคณะผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่ในการเก็บข้อมูลจำนวน 2 แห่ง ได้แก่ อำเภอแม่สะเรียง อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน และจังหวัดเชียงใหม่

นอกจากนี้ เพื่อให้ข้อมูลมีความสมบูรณ์ครบถ้วนมากยิ่งขึ้น คณะผู้วิจัยยังได้เข้าร่วมกิจกรรมเวทีสัมมนา และการประชุมเชิงปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับคนไร้สัญชาติในอีกหลายเวทีที่จัดขึ้นโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการรวบรวมข้อมูลและความคิดเห็น ตลอดจนประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคนไร้สัญชาติเพื่อนำมาพิจารณาในการกำหนดทิศทางภาพอนาคตการพัฒนาและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิคนไร้สัญชาติต่อไป

ขอบเขตด้านประชากร/ กลุ่มเป้าหมาย

ประชากรในการศึกษาครั้งนี้จะพิจารณาโดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ คนไร้สัญชาติ และภาค

1. คนไร้สัญชาติ เป็นการเก็บข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายจำนวน 2 กลุ่มคือ

(1) คนไร้สัญชาติทั้งเด็ก วัยรุ่น คนในวัยแรงงาน ผู้สูงอายุ และผู้นำชุมชน ในพื้นที่หมู่บ้านแม่สามแลบ ตำบลสบเมย อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน

(2) แรงงานไร้สัญชาติที่ทำงานในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่

2. ภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นการเก็บข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญและผู้แทนหน่วยงานประกอบด้วย

(1) นักวิชาการที่ศึกษาหรือมีบทบาทการทำงานเกี่ยวข้องกับคนไร้สัญชาติ เช่น นักนิติศาสตร์ เป็นต้น

(2) ผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐ เช่น ผู้แทนของสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, ผู้แทนจากสมาคมมั่นคงแห่งชาติ, ผู้แทนจากกระทรวงศึกษาธิการ, ผู้แทนจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.), ผู้แทนจากกระทรวงแรงงาน เป็นต้น

(3) ผู้ปฏิบัติงานจากหน่วยงานภาครัฐ เช่น ฝ่ายทะเบียนราษฎรของอำเภอ, สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา, ผู้อำนวยการโรงเรียน, โรงพยาบาลประจำอำเภอ, สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ, สถานีอนามัย, สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สาขาเขตพื้นที่, สำนักงานแรงงานจังหวัด, สำนักงานจัดหางานจังหวัด เป็นต้น

(4) ผู้ปฏิบัติงานจากหน่วยงานภาคเอกชน เช่น ศูนย์พัฒนาเครือข่ายเด็กและชุมชน, สมาคมศูนย์รวมการศึกษาและวัฒนธรรมชาวไทยภูเขาในประเทศไทย (IMPECT), ศูนย์ปฏิบัติการร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาประชาชนบนพื้นที่สูง (ศปส.), องค์การเครือข่ายเยาวชน ชาวเขาสัมพันธ์, ภาควิชาการการค้าเด็กและหญิงประเทศไทย, โครงการส่งเสริมความปลอดภัยให้แก่แรงงานข้ามชาติ เป็นต้น

(5) องค์การเครือข่าย เช่น สมาทนายความ, มูลนิธิสถานวัฒนธรรม, มูลนิธิกระจกเงา เป็นต้น

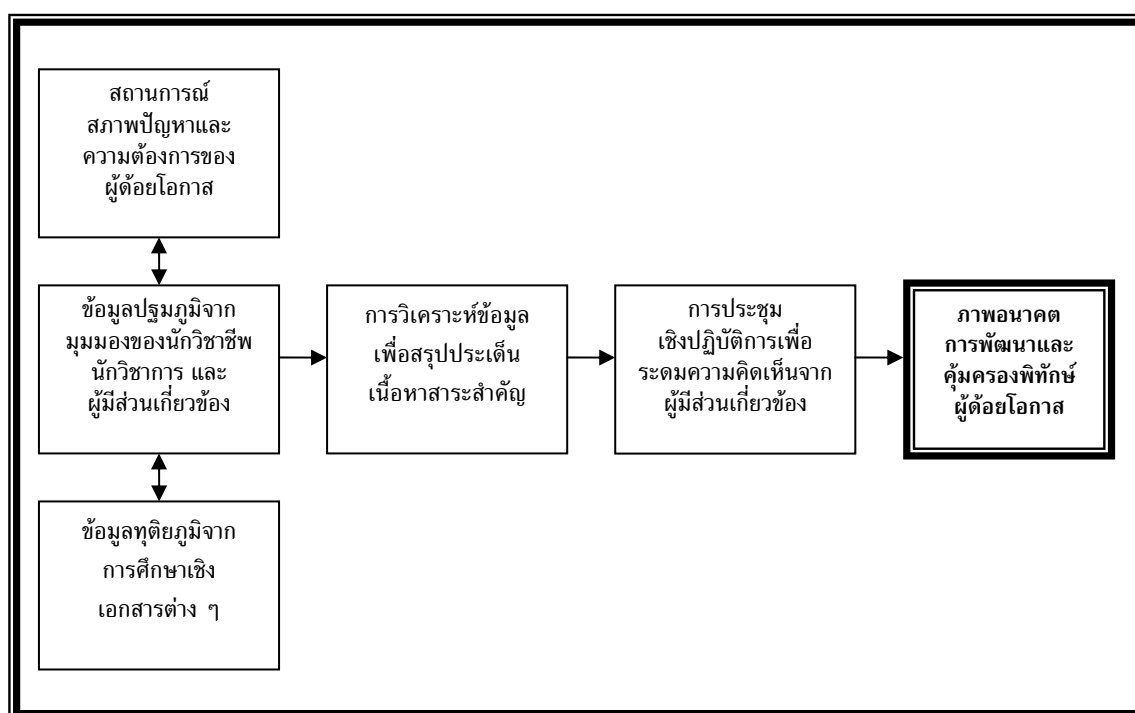
(6) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล, เทศบาล เป็นต้น

ขอบเขตด้านเนื้อหา

เนื้อหาของการศึกษาครั้งนี้มุ่งที่จะศึกษาถึงสถานการณ์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับคนไร้สัญชาติและแนวทางการพัฒนาและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิคนไร้สัญชาติในมิติต่าง ๆ ว่าเป็นอย่างไร

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษานี้มุ่งวิเคราะห์สถานการณ์และแนวโน้มของสถานการณ์สังคมที่เกี่ยวข้องกับผู้ด้อยโอกาสในกลุ่มคนไร้สัญชาติของประเทศไทยในอนาคต ซึ่งคณะผู้วิจัยดำเนินการโดยการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่าง การเปลี่ยนแปลงของโลกกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ควบคู่ไปกับการวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาและความต้องการจำเป็นของกลุ่มคนไร้สัญชาติ อันเป็นปัจจัยพื้นฐานที่จะกำหนดกรอบทางในการกำหนดนโยบายการพัฒนาและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาสในกลุ่มคนไร้สัญชาติที่ต้องมีลักษณะและรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ที่ควรจะเป็นในอนาคตข้างหน้า ซึ่งกรอบแนวคิดในการศึกษาสามารถแสดงดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากภาพที่ 1 ชี้ให้เห็นว่าการศึกษาภาพอนาคตการพัฒนาและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาสในกลุ่มคนไร้สัญชาติมุ่งตอบคำถามในเชิงพื้นที่ที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการจำเป็นที่เกิดขึ้น ตลอดจนเป็นการสำรวจแนวทางการทำงานในพื้นที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะที่ตรงกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และพยายามที่จะวิเคราะห์เนื้อหาในเชิงนโยบายเกี่ยวกับคนไร้สัญชาติที่ผ่านมาว่าเป็นอย่างไร เพื่อที่จะนำเสนอแนวทางการพัฒนาและการพิทักษ์คุ้มครองสิทธิผู้ด้อยโอกาสในกลุ่มคนไร้สัญชาติในอนาคตว่าควรเป็นอย่างไร ทั้งในเชิงประเด็นเนื้อหาและรูปแบบการทำงานของทั้งภาครัฐและหน่วยงานภาคเอกชน

วิธีวิทยาในการศึกษา

เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์การศึกษา คณะผู้วิจัยได้กำหนดวิธีวิทยาในการศึกษาเป็น 3 ส่วน คือ

1. การศึกษาสำรวจข้อมูลเพื่อคาดการณ์อนาคต (Prediction) โดยใช้การศึกษาทั้งจากข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิ มุ่งที่จะสังเคราะห์ภาพรวมของสภาพสถานการณ์ ผลที่เกิดขึ้น และแนวโน้มเกี่ยวกับคนไร้สัญชาติ จากการวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิควบคู่ไปกับการระดมความคิดเห็น (Brainstorming) จากกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิ

สำหรับการศึกษาในส่วนของข้อมูลปฐมภูมินั้น คณะผู้วิจัยใช้วิธีการลงเก็บข้อมูลในพื้นที่โดย

(1) การจัดสนทนากลุ่มกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับคนไร้สัญชาติในประเด็นต่าง ๆ นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้เชิญกลุ่มคนไร้สัญชาติเข้ามาร่วมเวทีพูดคุยด้วย⁴

(2) การลงพื้นที่เพื่อสังเกตและพูดคุยกับกลุ่มคนไร้สัญชาติ⁵

(3) การเข้าร่วมเวทีสัมมนาหรือการประชุมทางวิชาการในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคนไร้สัญชาติ ซึ่งจัดขึ้นโดยหน่วยงานต่าง ๆ เช่น เวทีทบทวนและประเมินสถานการณ์กลไกการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาลิทธิและสถานะบุคคล, โครงการสัมมนาร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหามชนบนพื้นที่สูง ประจำปี 2550 เป็นต้น

(4) การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์การทำงานโดยตรงกับกลุ่มคนไร้สัญชาติ

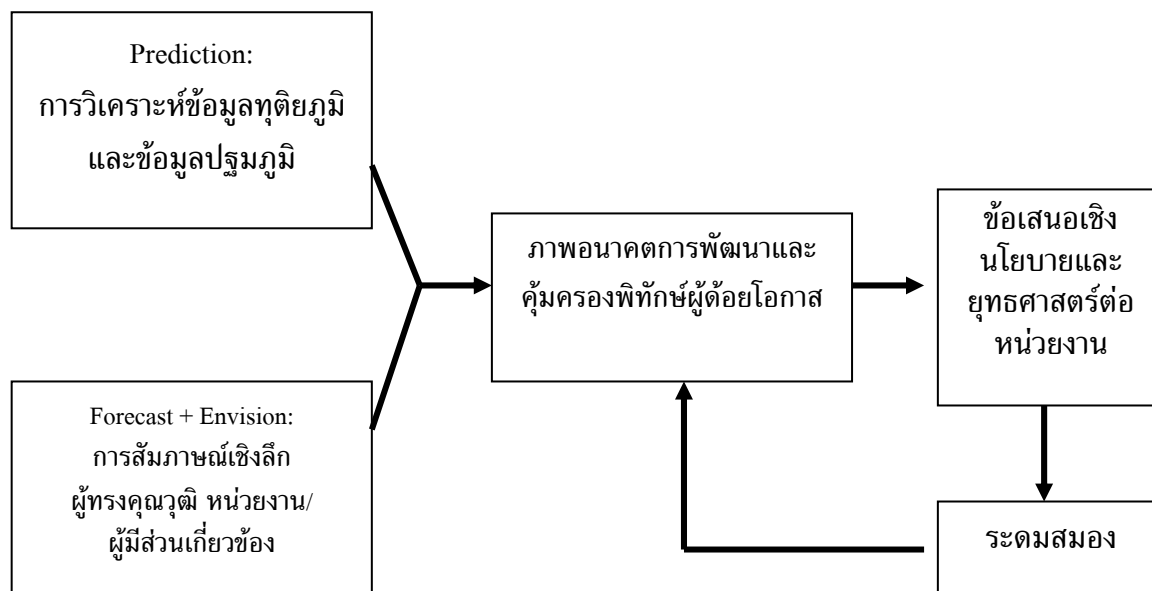
ในส่วนของข้อมูลทุติยภูมินั้นเป็นการศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ ที่ได้มีผู้ศึกษาหรือรวบรวมไว้แล้ว เช่น ตำรา งานวิจัย วิทยานิพนธ์ กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี บทความ บทสัมภาษณ์ รายงานผลการดำเนินงาน ข้อมูลสถิติ เป็นต้น

2. การศึกษาพยากรณ์อนาคต (Forecast) และการสร้างอนาคตที่ควรจะเป็น (Envision) โดยอาศัยภูมิปัญญา และความคิดรวบยอดของผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนหน่วยงาน/ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อร่วมกำหนดกรอบทิศทางเชิงนโยบายที่เป็นรูปธรรม พร้อมทั้งกลไก/ แนวทางที่เป็นไปได้ในการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว ซึ่งใช้วิธีการจัดประชุมสัมมนากลุ่มย่อยต่าง ๆ อาทิ กลุ่มวิชาชีพทางด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและทะเบียนราษฎร เป็นต้น ควบคู่ไปกับการสัมภาษณ์หน่วยงาน/ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิ

3. การระดมความคิดเห็นในวงกว้างในลักษณะการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น อันเป็นกระบวนการสำคัญที่จะนำข้อสรุปและข้อเสนอที่ได้จากการศึกษามานำเสนอในการประชุมสัมมนา

⁴ ศึกษารายละเอียดได้จากหัวข้อการคัดเลือกพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย

⁵ ศึกษารายละเอียดได้จากหัวข้อการคัดเลือกพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย



ภาพที่ 2 กระบวนการในการศึกษา

การคัดเลือกพื้นที่ตัวอย่างและกลุ่มเป้าหมาย

สำหรับการคัดเลือกพื้นที่ตัวอย่างและกลุ่มเป้าหมายนั้น คณะผู้วิจัยใช้ **ประเด็นในการศึกษา** เป็นเกณฑ์การพิจารณาเลือกพื้นที่ซึ่งตั้งอยู่บนฐานคิดที่ว่า เนื่องจากข้อจำกัดทั้งด้านระยะเวลาในการศึกษา และงบประมาณ จึงเป็นไปได้ที่จะทำการศึกษาให้ครอบคลุมในทุกพื้นที่ ประกอบกับไม่สามารถทำการคัดเลือกพื้นที่/ กลุ่มเป้าหมายเพื่อเป็นตัวแทนของกลุ่มคนไร้สัญชาติในภาพรวมทั้งหมดได้ เพราะในแต่ละพื้นที่ต่างก็มีบริบททางสังคม วัฒนธรรม การเมือง และเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน รวมทั้งประเด็นปัญหาเรื่องคนไร้สัญชาติเป็นประเด็นที่มีความสลับซับซ้อนและมีความเป็นพลวัตสูง ดังนั้นการกำหนดพื้นที่การศึกษาจึงไม่อาจยึดความครอบคลุมพื้นที่ของลักษณะทางภูมิศาสตร์ของประเทศ หรือของกลุ่มเป้าหมายเป็นเกณฑ์ หากแต่คณะผู้วิจัยได้ยึดกรอบประเด็นศึกษาเป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกเพื่อการศึกษาเชิงลึกเพื่อให้ได้รายละเอียดในแง่มุมต่าง ๆ ที่น่าจะเป็นประโยชน์สำหรับการกำหนดนโยบาย ซึ่งสามารถอธิบายรายละเอียดในการกำหนดพื้นที่ตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาได้ดังนี้

1. พื้นที่อำเภอแม่สะเรียง และอำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน

จังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นจังหวัดที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์สูงจังหวัดหนึ่งในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นชาวเขา รวมทั้งผู้อพยพลี้ภัยจากประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าแม่ฮ่องสอนเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีคนไร้สัญชาติอยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก ประกอบกับการศึกษาเอกสารในเบื้องต้น พบว่า ข้อมูลของกลุ่มคนไร้สัญชาติในจังหวัดแม่ฮ่องสอนที่ปรากฏออกมาในรูปเอกสาร สื่อสิ่งพิมพ์ ยังมีอยู่ค่อนข้างน้อย ในขณะที่สถานการณ์ปัญหามีความสลับซับซ้อน และเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา คณะผู้วิจัยจึงได้เลือกศึกษาเชิงลึกในพื้นที่อำเภอแม่สะเรียง และอำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งเป็นอำเภอที่มีกลุ่มคนไร้สัญชาติอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก และคนเหล่านี้ก็ยินดีที่จะให้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาที่ประสบอยู่ ตลอดจนความต้องการในด้านต่าง ๆ ที่พวกเขาต้องการได้รับเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น

การลงพื้นที่อำเภอแม่สะเรียง และอำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้น คณะผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของประเด็นที่ต้องการศึกษาไว้ 3 หัวข้อใหญ่ คือ ด้านทะเบียนราษฎร ด้านการศึกษา และด้านสุขภาพอนามัย โดยทำการเก็บข้อมูลในกลุ่มเป้าหมาย 3 ส่วน คือ หน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ และกลุ่มคนไร้สัญชาติ

หน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมให้ข้อมูลนั้นส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานในระดับปฏิบัติการ คณะผู้วิจัยได้จำแนกหน่วยงานตามประเด็นศึกษา โดยพยายามเรียนเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกระดับเข้าร่วมการระดมสมอง ซึ่งแต่ละประเด็นมีหน่วยงานที่เข้าร่วมการประชุม ดังนี้

1. ด้านทะเบียนราษฎร ประกอบด้วย ฝ่ายทะเบียนราษฎรอำเภอแม่สะเรียง และฝ่ายทะเบียนราษฎรอำเภอสบเมย

2. ด้านการศึกษา ประกอบด้วย สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ 2 จังหวัดแม่ฮ่องสอน ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านแม่สามแลบ (อำเภอสบเมย) ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านสบเมย (อำเภอสบเมย) ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านท่าตาฝั่ง (อำเภอแม่สะเรียง)

3. ด้านสุขภาพอนามัย ประกอบด้วย โรงพยาบาลประจำอำเภอ ได้แก่ โรงพยาบาลแม่สะเรียง และโรงพยาบาลสบเมย สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ ได้แก่ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอแม่สะเรียง และ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอสบเมย สถานีอนามัย ได้แก่ สถานีอนามัยบ้านทุ่งแล้ง (อำเภอแม่สะเรียง) สถานีอนามัยบ้านสล่าเชียงตอง (อำเภอแม่สะเรียง) สถานีอนามัยบ้านสบเมย (อำเภอสบเมย) สถานีอนามัยบ้านแม่สามแลบ (อำเภอสบเมย)

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้เชิญองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมการระดมสมอง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนเป็นอย่างมาก รวมทั้งมีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนในพื้นที่ในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา ด้านสุขภาพอนามัย โดยคณะผู้วิจัยได้เรียนเชิญองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมการสนทนากลุ่มจำนวน 3 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลแม่สะเรียง (อำเภอแม่สะเรียง) องค์การบริหารส่วนตำบลสบเมย (อำเภอสบเมย) องค์การบริหารส่วนตำบลแม่สามแลบ (อำเภอสบเมย)

สำหรับองค์กรพัฒนาเอกชนนั้น จากการศึกษาและสอบถามข้อมูลในพื้นที่พบว่า องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับคนไร้สัญชาติในพื้นที่อำเภอแม่สะเรียงและอำเภอสบเมยมีเพียงองค์กรเดียวที่มีบทบาทหลักคือ ศูนย์พัฒนาเครือข่ายเด็กและชุมชน ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้เรียนเชิญองค์กรนี้เข้าร่วมระดมสมองด้วยในทุกประเด็น เนื่องจากการทำงานของหน่วยงานนี้เกี่ยวข้องกับทุกประเด็นการศึกษา

ในส่วนของกลุ่มคนไร้สัญชาตินั้น คณะผู้วิจัยได้ปรึกษาหารือกับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่เพื่อคัดเลือกกลุ่มคนไร้สัญชาติที่จะเข้าร่วมให้ข้อมูล ผลจากการปรึกษาหารือได้ข้อสรุปว่า คณะผู้วิจัยควรที่จะลงไปในพื้นที่หมู่บ้านที่กลุ่มคนไร้สัญชาติอาศัยอยู่เพื่อที่จะได้เห็นชีวิต ความเป็นอยู่ในสภาพจริง และหมู่บ้านที่ทุกหน่วยงานเห็นพ้องต้องกันว่าควรที่จะลงไปศึกษาคือ หมู่บ้านแม่สามแลบ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่อยู่ห่างไกล อีกทั้งเป็นพื้นที่ติดกับแม่น้ำสาละวิน มีพรมแดนฝั่งตรงกันข้ามก็คือ สหภาพพม่าหรือประเทศพม่า หมู่บ้านแห่งนี้เป็นที่อยู่อาศัยของคนไร้สัญชาติเป็นจำนวนมาก ทั้งที่เป็นคนไทยดั้งเดิมแต่ถูกสำรวจ และคนจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยนานแล้วจนมีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศไทย คนไร้สัญชาติเหล่านี้ต่างประสบปัญหาในด้านต่าง ๆ และยินดีจะให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ ประกอบกับมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายของประเทศไทยในระดับหนึ่ง อันเป็นผลมาจากการเข้าไปให้ความรู้ของภาคส่วนต่าง ๆ

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้เลือกที่จะลงไปศึกษาข้อมูลของชุมชนแห่งนี้ โดยการประสานงานของศูนย์พัฒนาเครือข่ายเด็กและชุมชน ซึ่งทำงานร่วมกับชุมชนมาเป็นเวลานาน ส่งผลให้การเก็บรวบรวมข้อมูลทำได้รวดเร็วขึ้น เพราะคณะผู้วิจัยไม่จำเป็นต้องไปสร้างความคุ้นเคยหรือความเข้าใจใหม่⁶

อนึ่ง ในส่วนของการลงพื้นที่เก็บข้อมูลกลุ่มคนไร้สัญชาติในอำเภอแม่สะเรียงและอำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอนในครั้งนี้ จัดขึ้นระหว่างวันที่ 6-8 สิงหาคม 2550 โดยในช่วงเย็นของวันที่ 6 สิงหาคม 2550 เป็นการพูดคุยในเชิงลึกกับองค์กรพัฒนาเอกชน คือ ศูนย์พัฒนาเครือข่ายเด็กและชุมชนซึ่งมีนายสันติพงษ์ มูลฟอง และคณะ⁷ เข้าร่วมพูดคุยกับคณะผู้วิจัยและตัวแทนจากสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส (สทอ.) และสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ (สท.)

ในวันที่ 7 สิงหาคม 2550 ตั้งแต่เวลา 09.00-16.30 น. ณ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอแม่สะเรียง เป็นการสนทนากลุ่มกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่ทำงานในพื้นที่ โดยคณะผู้วิจัยได้แบ่ง

⁶ ความไม่รู้จักคุ้นเคยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ระหว่างคณะผู้วิจัยกับกลุ่มคนไร้สัญชาติ เป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้การลงพื้นที่เก็บข้อมูลกับชุมชนคนไร้สัญชาติมีปัญหาและไม่ได้รับความร่วมมือที่จะให้ข้อมูล ซึ่งหากไม่มีบุคคล/หน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานงานก็อาจทำให้คณะผู้วิจัยซึ่งเป็นคนภายนอก และเป็นคนแปลกหน้าสำหรับชุมชนคนไร้สัญชาติไม่ได้รับข้อมูลตามความเป็นจริง และคุณภาพข้อมูลที่เพียงพอสำหรับนำมาใช้ประโยชน์ได้

⁷ คุณสันติพงษ์ มูลฟองและคณะทำงาน นอกจากจะทำหน้าที่อำนวยความสะดวกกับให้คณะผู้วิจัยตลอดระยะเวลาในการเก็บข้อมูลในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนแล้ว ยังได้ทำหน้าที่ช่วยพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล (Data Triangulation) ที่ได้รับมาอีกด้วย

สำหรับวันที่ 8 สิงหาคม 2550 เป็นการลงพื้นที่หมู่บ้านแม่สามแลบ ตำบลแม่สามแลบ อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งทำให้คณะผู้วิจัยและคณะทำงานจาก สท. ได้มีโอกาสเห็นพื้นที่และสภาพวิถีชีวิต ความเป็นอยู่จริง ตลอดจนได้พูดคุยแลกเปลี่ยนกับชาวบ้าน โดยผู้ที่มาเข้าร่วมเวทีนั้นมีหลากหลาย ตั้งแต่ผู้นำชุมชน ผู้นำกลุ่มในหมู่บ้าน เด็ก เยาวชน สตรี และผู้สูงอายุ

2. พื้นที่จังหวัดเชียงใหม่

การลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลที่จังหวัดเชียงใหม่ นั้น คณะผู้วิจัยได้มุ่งประเด็นไปที่เรื่องการประกอบอาชีพของคนไร้สัญชาติเป็นหลัก ซึ่งในระยะแรกของการศึกษานั้นคณะผู้วิจัยยังมีความไม่ชัดเจนพอสมควรในประเด็นนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสับสนระหว่างการประกอบอาชีพของคนไร้สัญชาติกับการเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มแรงงาน 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และ กัมพูชา) ส่งผลให้ขอบเขตพื้นที่ที่อยู่ในความสนใจมุ่งไปที่จังหวัดสมุทรสาครหรือเขตจังหวัดที่มีการหลั่งไหลของแรงงานข้ามชาติ แต่เมื่อคณะผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลจากเอกสารในเบื้องต้นประกอบกับการพูดคุยกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำให้ได้ข้อสรุปที่ว่า การประกอบอาชีพ/ การทำงานของคนไร้สัญชาติ กับ การทำงานของแรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายนั้น เป็นประเด็นที่มีความแตกต่างกันอยู่หลายประการ ทั้งนี้เนื่องจากที่มาของสภาพปัญหาและสถานะทางกฎหมายของคนทั้ง 2 กลุ่มนี้มีความแตกต่างกัน ส่งผลให้นโยบายที่รัฐจะปฏิบัติกับคนเหล่านี้ก็จะต้องมีความแตกต่างกันด้วย

เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว กำหนดการลงพื้นที่ในจังหวัดสมุทรสาครตามความมุ่งหมายเดิมของคณะผู้วิจัยจึงต้องเปลี่ยนไป เนื่องจากเมื่อได้ทำการศึกษาข้อมูลในเชิงลึกจากเอกสารและการประสานงานติดต่อกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานในพื้นที่คือ มูลนิธิรักษไทยและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพหรือด้านแรงงาน ซึ่งให้คำยืนยันตรงกันว่าในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดจะเป็นกลุ่มแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) รวมทั้งการทำงานของหน่วยงานก็มุ่งไปที่แรงงานกลุ่มนี้เป็นหลัก ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนพื้นที่ศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายและประเด็นที่จะศึกษา

จังหวัดเชียงใหม่เป็นพื้นที่ที่คณะผู้วิจัยได้เลือกสำหรับเก็บข้อมูลในประเด็นเรื่องการทำงาน/ การประกอบอาชีพของคนไร้สัญชาติ ด้วยเหตุผลที่ว่าเชียงใหม่เป็นจังหวัดศูนย์กลางความเจริญในด้านต่าง ๆ ของภาคเหนือ ส่งผลให้มีผู้คนมากมายทั้งคนไทย คนไร้สัญชาติ มาแสวงหาโอกาสในการ

สำหรับกลุ่มเป้าหมายในการลงเก็บข้อมูลนั้นประกอบด้วย 3 ส่วน คือ 1. หน่วยงานภาครัฐ 2. องค์กรพัฒนาเอกชนที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ และ 3. แรงงานไร้สัญชาติ โดยหน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมให้ข้อมูลนั้นมีทั้งในส่วนนโยบายและส่วนปฏิบัติการ ซึ่งมีหน่วยงานที่เข้าร่วมการประชุม ดังนี้

- (1) สำนักงานแรงงานจังหวัดเชียงใหม่ รับผิดชอบในเรื่องนโยบายแรงงาน
- (2) สำนักงานจัดหางานจังหวัดเชียงใหม่ รับผิดชอบในเรื่องการจัดหางานให้แก่แรงงาน
- (3) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สาขาเขตพื้นที่เชียงใหม่ รับผิดชอบในเรื่องสุขภาพอนามัยของแรงงาน

นอกจากนี้คณะผู้วิจัยยังได้เรียนเชิญหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ได้แก่ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดเชียงใหม่ และด่านตรวจคนเข้าเมืองเชียงใหม่ มาร่วมการสนทนากลุ่มด้วย แต่ทั้งสองหน่วยงานติดภารกิจสำคัญทำให้ไม่สามารถมาร่วมเวทีได้ คณะผู้วิจัยจึงใช้วิธีการติดตามไปสัมภาษณ์หน่วยงานทั้ง 2 หน่วยงานแทน

สำหรับองค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้าร่วมให้ข้อมูลนั้น ประกอบด้วย

- (1) สมาคมศูนย์รวมการศึกษาและวัฒนธรรมชาวไทยภูเขาในประเทศไทย (IMPECT)
- (2) ศูนย์ปฏิบัติการร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาประชาชนบนพื้นที่สูง (ศปส.)
- (3) ศูนย์พัฒนาเครือข่ายเด็กและชุมชน
- (4) องค์กรเครือข่ายเยาวชนชาวเขาสัมพันธ์
- (5) ภาศิตต่อต้านการค้าเด็กและหญิงประเทศไทย
- (6) โครงการส่งเสริมความปลอดภัยให้แก่แรงงานข้ามชาติ

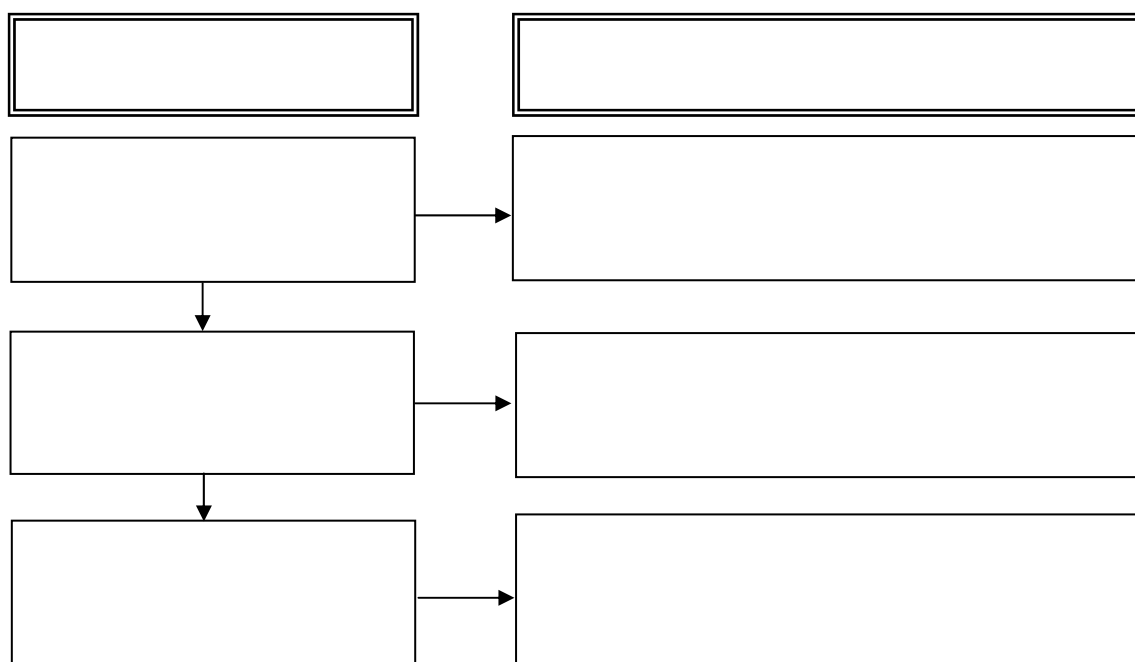
ส่วนมูลนิธิเพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์ (MAP Foundation) ซึ่งคณะผู้วิจัยได้เรียนเชิญมาร่วมเวทีด้วยนั้น ไม่สามารถมาร่วมเวทีได้เนื่องจากติดภารกิจสำคัญ คณะผู้วิจัยจึงใช้วิธีการติดตามไปสัมภาษณ์หน่วยงานนี้แทน

ทางด้านกลุ่มคนแรงงานไร้สัญชาติ คณะผู้วิจัยได้รับความอนุเคราะห์จากองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ในการประสานงานเรียนเชิญแรงงานที่เป็นคนไร้สัญชาติมาร่วมเวทีสนทนากลุ่มด้วย โดยมีตัวแทนของกลุ่มแรงงานไร้สัญชาติมาร่วมเวที 4 คน หนึ่งในส่วนของการลงพื้นที่เก็บข้อมูลประเด็นการทำงานของคนไร้สัญชาติในจังหวัดเชียงใหม่ครั้งนี้ จัดขึ้นในวันที่ 4 ตุลาคม 2550 ตั้งแต่เวลา 09.00-16.30 น. ณ ห้องเฟื่องฟ้า สำนักบริการวิชาการ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

การจัดสนทนากลุ่มที่จังหวัดเชียงใหม่มีความแตกต่างจากจังหวัดแม่ฮ่องสอนเล็กน้อย กล่าวคือ ในส่วนของจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็นการเก็บข้อมูลเรื่องแรงงานเพียงประเด็นเดียว คณะผู้วิจัยได้แบ่งการสนทนาเป็น 2 ช่วงเวลา คือ ช่วงเช้า 09.00-12.30 น. เป็นการพูดคุยกับหน่วยงานภาครัฐ ส่วนช่วงบ่าย 13.00-16.30 น. เป็นการพูดคุยกับองค์กรพัฒนาเอกชนและกลุ่มแรงงาน สาเหตุที่ต้องมีการแบ่งกลุ่มหน่วยงานในการพูดคุย เนื่องจากคณะผู้วิจัยต้องการได้ข้อมูลในเชิงลึก ประกอบกับมีบางหน่วยงานเสนอว่าเพื่อความสะดวกในการให้ข้อมูลน่าจะมีการแยกกันคุยระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชน

การนำเสนอเนื้อหา

จากกรอบแนวคิดในการวิจัย (Research Framework) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดที่พัฒนาขึ้นจากการลงพื้นที่ภาคสนามเพื่อสะท้อนถึงข้อเท็จจริงและปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นตามสภาวะความเป็นจริง คณะผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นและเนื้อหาในการดำเนินการวิจัยในขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย โดยแสดงจากภาพดังนี้



ภาพที่ 3 ประเด็นเนื้อหาในการศึกษา

ดังนั้นการนำเสนอเนื้อหาในส่วนของคนไร้สัญชาติจึงได้นำเสนอตามประเด็นเนื้อหาในการศึกษาซึ่งมีอยู่ 3 ประเด็น และเรียงลำดับในการนำเสนอต่อไปนี้

1. สถานการณ์และความเข้าใจเกี่ยวกับคนไร้สัญชาติ
2. สภาพปัญหาการเข้าถึงสิทธิในด้านต่าง ๆ และแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นกับคนไร้สัญชาติ
3. แนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนาและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิคนไร้สัญชาติ

1. สถานการณ์และความเข้าใจเกี่ยวกับคนไร้สัญชาติ

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโลกยุคปัจจุบันที่มีความสลับซับซ้อนและหลากหลาย ทำให้ความแตกต่างของมนุษย์อาจมิได้ถูกอธิบายจากความเป็นมนุษย์ที่มีอยู่ในตัวบุคคล หากแต่มนุษย์ถูกอธิบายหรือถูกกำหนดความแตกต่างตามสิ่งที่ห่อหุ้มอยู่ ไม่ว่าจะเป็นภาษา เชื้อชาติ ระดับเศรษฐกิจและสังคม

ความแตกต่างระหว่างบุคคลที่ถูกสร้างขึ้นดังกล่าว ยังก่อให้เกิดอคติและมายาภาพที่ว่ามนุษย์มีความแตกต่าง จนทำให้เชื่อว่ามี ความแตกต่างกัน ความเป็นมนุษย์ ซึ่งทำให้คุณค่าความเป็นมนุษย์ ตลอดจนสิทธิและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์มิได้เป็นเหตุผลหลักในการตัดสินหรือกำหนดคุณค่าแห่งความเป็นปัจเจกบุคคลอีกต่อไป

นอกจากความแตกต่างในความเป็นมนุษย์ที่ถูกสร้างขึ้น (Construciton) แล้ว ยังทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติและการไม่ปฏิบัติต่อบุคคลบางกลุ่มอย่างแตกต่างกัน ในหลายกรณีการเลือกปฏิบัติที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อเงื่อนไขในความเป็นมนุษย์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มด้อยโอกาสที่เรียกว่าคนไร้สัญชาติ เพราะในยุคที่รัฐขีดเส้นแบ่งพื้นที่กำหนดอาณาเขตของตนอย่างชัดเจน ส่งผลให้ผู้คนที่เคยอาศัยอยู่ร่วมกัน เคยไปมาหาสู่กัน มีความสัมพันธ์และผูกพัน รวมทั้งมีวัฒนธรรมร่วมกัน ต้องถูกแบ่งแยกออกเป็น ส่วน ๆ ประกอบกับความด้อยประสิทธิภาพในการดำเนินการเกี่ยวกับสถานะบุคคลของภาครัฐ ความห่างไกลของพื้นที่ รวมทั้งความไม่รู้ของผู้คน ส่งผลให้มีประชาชนจำนวนหนึ่งซึ่งอาศัยอยู่บนผืนแผ่นดินของรัสนั้น ๆ มา นับร้อยปีพันปีตกสำรวจ ไม่มีสถานะใด ๆ เลยในรัฐ กล่าวอีกนัยยะหนึ่งคือกลุ่มคนหรือบุคคลเหล่านั้นได้กลายเป็นคนไร้รัฐ รวมทั้งเป็นคนไร้สัญชาติโดยไม่รู้ตัว

จากที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเพียงสาเหตุหนึ่งของความเป็นคนไร้รัฐคนไร้สัญชาติของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมเท่านั้น ในความเป็นจริงแล้วเงื่อนไขปัจจัยที่ส่งผลให้บุคคลกลายเป็นคนไร้รัฐ รวมทั้งคนไร้สัญชาตินั้นยังมีอีกมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคโลกาภิวัตน์ที่โลกไม่ได้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอย่างที่เคยคิดหลายท่านได้อธิบายไว้ ในทางตรงกันข้ามโลกในยุคนี้กลับเต็มไปด้วยความหลากหลาย มีการเคลื่อนไหวของสภาวะต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้คน สื่อ ทุน อุดมการณ์ความคิดอยู่เกือบตลอดเวลา

ดังนั้น ก่อนที่จะกล่าวถึงสถานการณ์เกี่ยวกับคนไร้สัญชาติ และข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนาและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิกลุ่มคนไร้สัญชาติ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจก่อนว่าคนไร้สัญชาติในประเทศไทยเป็นใคร แตกต่างจากคนไร้รัฐหรือไม่ อย่างไร พวกเขาอยู่ที่ไหน มีจำนวนเท่าไร สามารถแบ่งได้กี่ประเภท สาเหตุของการเป็นคนไร้สัญชาติคืออะไร และผลที่เกิดขึ้นกับการเป็นคนไร้สัญชาติ ซึ่งกล่าวได้ดังนี้

นิยามของ “คนไร้สัญชาติ” และ “คนไร้รัฐ”

ปัจจุบันประเทศไทยมีคนที่ถูกจัดหรือถูกเรียกว่า “คนไร้สัญชาติ” อาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก ในสถานการณ์เดียวกันในประเทศไทยก็มี “คนไร้รัฐ” อาศัยอยู่เหมือนกัน คำถามที่สำคัญคือ “คนไร้สัญชาติ” และ “คนไร้รัฐ” มีความหมายที่เหมือนหรือต่างกันอย่างไร ในหลายครั้งที่เรามักจะใช้ 2 คำนี้สลับกันไปมาหรือใช้เรียกไปพร้อม ๆ กัน ทั้ง ๆ ที่ความหมายของคำเหล่านี้มีความแตกต่างกันอยู่พอสมควร ซึ่งความแตกต่างนี้เองเป็นที่มาของสิทธิที่แตกต่างกันด้วย

● นิยามของคนไร้สัญชาติ (Nationality-less persons)

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของ “คนไร้สัญชาติ” ไว้ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร⁸ นักนิติศาสตร์ที่มีประสบการณ์และทำงานเกี่ยวข้องกับคนไร้สัญชาติมาอย่างยาวนาน ได้ให้นิยามของคนไร้สัญชาติว่าหมายถึง บุคคลที่ไม่มีสัญชาติของรัฐใด ๆ เลยในโลกสังกัด

ขณะที่ทิพาภรณ์ โพธิ์ฉวิล⁹ ให้นิยามว่าคนไร้สัญชาติ หมายถึง คนซึ่งไม่มีสัญชาติของรัฐใดเลย ภายใต้กฎหมายว่าด้วยสัญชาติของรัฐที่มีจุดเกาะเกี่ยวโดยแท้จริงกับบุคคลนั้น อันได้แก่ กฎหมายของรัฐเจ้าของดินแดนอันเป็นถิ่นเกิดหรือถิ่นที่ตั้งบ้านเรือนของบุคคลหรือกฎหมายของรัฐเจ้าของตัวบุคคลผู้เป็นบุพการี

ในอีกความหมายหนึ่ง “คนไร้สัญชาติ” หมายถึง บุคคลที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยที่มีเชื้อสายไทย บุตรของบุคคลที่มีเชื้อสายไทยที่เกิดในประเทศไทย บุคคลที่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนราษฎรซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศไทยติดต่อกันเป็นเวลานานไม่ต่ำกว่า 10 ปี จนกลมกลืนกับสังคมไทยและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทาง เด็กและบุคคลที่เรียนอยู่ในสถานศึกษาของประเทศไทยแต่ไม่มีสัญชาติ บุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนแก่ประเทศไทย บุคคลที่ไร้รากเหง้า (บุคคลที่ขาดบุพการีหรือบุพการีทอดทิ้ง) และบุตรของคนไร้สัญชาติที่เกิดในประเทศไทย¹⁰

สำหรับอัญชลี กิจธนไพบูลย์ (2547)¹¹ อธิบายความหมายของคำว่า คนไร้สัญชาติว่าหากพิจารณาถึงคำ ๆ นี้จะพบความหมายในตัวของมันเอง คือ “ไร้” หมายถึง “ไม่มี” ดังนั้น “ไร้สัญชาติ”

⁸ www.arcchanwell.org

⁹ ทิพาภรณ์ โพธิ์ฉวิล, คู่มือมาตรฐานการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาส, สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 11.

¹⁰ เพ็งอ้ง, หน้า 39.

¹¹ รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร นางสาวอัญชลี กิจธนไพบูลย์ นางสาวอรรณพ รอดสังวาลย์ นางสาวสุวรรณี เข้มเจริญ และนางสาวอารยา ชินวรโกมล รายงานผลการวิจัยภายใต้โครงการศึกษาปัญหาผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนต่อคนไร้สัญชาติในประเทศไทย เสนอต่อการประชุมวิชาการเรื่อง งานวิจัยของประเทศไทยด้านการ

ส่วนสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์¹² ให้ความหมายของ “คนไร้สัญชาติ” ว่าหมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่ได้รับการยอมรับว่ามีสัญชาติของรัฐใดเลยหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ไม่มีกฎหมายของรัฐใดที่ยอมรับให้สัญชาติแก่บุคคลดังกล่าว

จากนิยามของคนไร้สัญชาติข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า คนไร้สัญชาติ หมายถึง บุคคลที่ไม่มีสัญชาติของรัฐใด ๆ เลยในโลกสังกัด โดยพิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของรัฐที่มีจุดเกาะเกี่ยว โดยแท้จริงกับบุคคลนั้น ซึ่งผลของการไร้สัญชาติย่อมทำให้บุคคลนั้นไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐเจ้าของสัญชาติ

● นิยามของ “คนไร้รัฐ” (Stateless persons)

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร¹³ กล่าวถึงคนไร้รัฐ ว่าหมายถึง บุคคลธรรมดาที่ไม่ได้รับการยอมรับให้มีภูมิลำเนาในประเทศใดเลยในโลก กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ บุคคลธรรมดาที่ไม่มีรัฐใดเลยยอมรับที่จะเป็นรัฐเจ้าของภูมิลำเนาของบุคคล ดังนั้น บุคคลจึงไม่อาจมีรัฐที่ทำหน้าที่เป็น “รัฐเจ้าของตัวบุคคล” ซึ่งเข้ามายอมรับที่จะออกเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล ส่งผลให้บุคคลเหล่านั้นไม่มีเอกสารพิสูจน์ตนใด ๆ (Undocumented Person) เลย อันทำให้ไม่อาจมีสถานะบุคคลที่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐใดเลย การใช้สิทธิตามกฎหมายย่อมประสบอุปสรรคในทุกด้าน

ขณะที่ อัญชลี กิจธนไพบูลย์ (2547)¹⁴ อธิบายความหมายของ “คนไร้รัฐ” ควบคู่ไปกับ “คนไร้สัญชาติ” ว่า หากบุคคลไร้สัญชาติได้รับการคุ้มครองในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐใด รัฐหนึ่ง หาก

¹² <http://oppp.opp.go.th/g1.html>

¹³ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, แบบเสนอโครงการวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วิทยาลัย ประเทที่ 3 เรื่อง การปรากฏตัวของคนไร้สัญชาติและคนไร้รัฐในประเทศไทย: แนวคิดและมาตรการในการจัดการ ปัญหาที่สอดคล้องกฎหมายระหว่างประเทศ, หน้า 1.

¹⁴ รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร นางสาวอัญชลี กิจธนไพบูลย์ นางสาวอรรพรรณ รอดสังวาลย์ นางสาว สุวรรณณี เข้มเจริญ และนางสาวอารยา ชินวรโกมล “รายงานผลการวิจัยภายใต้โครงการศึกษาปัญหาผลกระทบด้าน สิทธิมนุษยชนต่อคนไร้สัญชาติในประเทศไทย เสนอต่อการประชุมวิชาการเรื่อง “งานวิจัยของประเทศไทยด้านการ ย้ายถิ่นระหว่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์” (24 มิถุนายน 2545) , (อัคราณา) อ้างถึงใน อัญชลี กิจธนไพบูลย์, สิทธิใน การอาศัยอยู่ในประเทศไทยของคนไร้สัญชาติ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547, หน้า 5.

แต่หากคนไร้สัญชาตินั้น ๆ ไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐใดรัฐหนึ่งให้มีสิทธิอาศัยอยู่ในรัฐใดรัฐหนึ่งแล้ว คนไร้สัญชาตินั้นนอกจากจะมีสถานะเป็นคนต่างด้าวสำหรับทุกรัฐแล้ว เขายังมีสถานะเป็น “คนไร้รัฐ” อีกด้วย เพราะไม่มีทั้งรัฐเจ้าของสัญชาติและไม่มีรัฐเจ้าของภูมิลำเนา ซึ่งคนไร้สัญชาติในสถานการณ์หลังนี้จะมีสถานะที่ย่ำแย่กว่าคนไร้สัญชาติในสถานการณ์แรกเพราะจะไม่มีรัฐใดให้ความคุ้มครองตนเลย กลายเป็นคนเถื่อนของสังคม ไม่มีสถานะบุคคลตามกฎหมาย ไม่มีรัฐได้รับรู้ถึงการมีตัวตนของเขาในทุกสังคม

สำหรับสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์¹⁵ ให้ความหมายของคนไร้รัฐ โดยใช้คำว่าผู้ไม่มีเอกสารแสดงสถานะทางกฎหมาย ว่าเป็น ผู้ที่ไม่มีเอกสารหลักฐานทางทะเบียนราษฎรที่แสดงถึงชื่อ นามสกุล สัญชาติ วัน เดือน ปี เกิด และถิ่นที่อยู่ทางราชการออกให้ ในจำนวนนี้มีจำนวนไม่น้อยที่ไม่มีเอกสารแสดงสถานะทางกฎหมายทั้งที่เป็นคนไทย ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากการที่ไม่เคยมีการแจ้งการเกิด เอกสารสูญหาย หรือสาเหตุอื่น ๆ โดยที่บุคคลเหล่านี้จะไม่ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานจากรัฐในฐานะคนไทยเท่าเทียมกับบุคคลอื่น เนื่องจากการให้บริการหรือการใช้สิทธิต่าง ๆ จะต้องมีความหลักฐานแสดงตนเป็นส่วนใหญ่

กล่าวโดยสรุป คนไร้รัฐ หมายถึง คนที่ไม่มีรัฐใดเลยยอมรับที่จะเป็นรัฐเจ้าของภูมิลำเนาของบุคคล ไม่ยอมรับให้สิทธิอาศัยส่งผลให้บุคคลเหล่านั้นไม่มีเอกสารพิสูจน์ตนใด ๆ เลย อันทำให้ไม่อาจมีสถานะบุคคลที่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐใดเลย

● ความสัมพันธ์ระหว่าง “คนไร้สัญชาติ” กับ “คนไร้รัฐ”

จากนิยามของ “คนไร้สัญชาติ” และ “คนไร้รัฐ” ข้างต้นจะเห็นได้ว่า คนทั้ง 2 กลุ่มนี้มีความสัมพันธ์กันกล่าวคือ คนไร้สัญชาติ หมายถึง บุคคลซึ่งไม่ได้รับการยอมรับโดยรัฐใดเลยว่ามีสัญชาติของตน แต่หากมีกฎหมายของรัฐใดรัฐหนึ่งบนโลกนี้ยอมรับให้ “สิทธิอาศัย” บุคคลก็อาจตั้งบ้านเรือนในรัฐผู้ให้ภูมิลำเนาโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น พวกเขาจึงเป็น “คนไร้รัฐชาติ” แต่ไม่ใช่ “คนไร้รัฐ” พวกเขาอาจมีเอกสารพิสูจน์ตนที่ออกโดยรัฐเจ้าของภูมิลำเนา แม้จะไม่มีสัญชาติของรัฐใดเลยในโลก กล่าวคือ เป็นคนต่างด้าวสำหรับทุกประเทศในโลก ซึ่งจากนิยามข้างต้นจะเห็นได้ว่า คนไร้สัญชาติบางคนไม่ได้เป็นคนไร้รัฐ เนื่องจากมีรัฐยอมรับให้สิทธิอาศัยหรือเป็นผู้ให้ภูมิลำเนา แต่หากไม่มีรัฐใดเลยในโลกยอมรับเป็นเจ้าของภูมิลำเนา บุคคลนั้นก็จะไม่มีทั้งสัญชาติและภูมิลำเนา ซึ่งจะทำให้บุคคลนั้นตกเป็นทั้ง “คนไร้สัญชาติ” และ “คนไร้รัฐ”

¹⁵ <http://oppp.opp.go.th/g1.html>

กล่าวโดยสรุป คนไร้สัญชาติสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทย่อยคือ

1. หากรัฐใดรัฐหนึ่งยอมรับให้ “สิทธิอาศัย” บุคคลก็จะมีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรของรัฐนั้น แต่ยังไม่มียุติบัตรของสัญชาติใดเลย เรียกว่า “คนไร้สัญชาติ” แต่ไม่ “ไร้รัฐ”

2. หากไม่มีรัฐใดยอมรับให้ “สิทธิอาศัย” รวมทั้งให้ “สัญชาติ” บุคคลนั้นก็จะไม่มีทั้งสัญชาติ และไม่มียุติบัตรของประเทศไทยกลายเป็นทั้ง “คนไร้สัญชาติ” และ “คนไร้รัฐ” ในเวลาเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าเมื่อพิจารณานิยามของ “คนไร้สัญชาติ” ข้างต้นจะพบว่า มีความคลาดเคลื่อนในสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับ “คนไร้สัญชาติ” อยู่บ้าง ในประเด็นที่ว่าปัจจุบันมี แนวโน้มของผู้ซึ่งถูกจัดอยู่ในกลุ่มคนไร้สัญชาติที่บางคนมีสถานะเป็น “คนชาติ” ของบางรัฐ เช่น ในกรณีของผู้ที่หลบหนีภัยสงครามหรือผู้ประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจหรือสังคมมาจากประเทศเพื่อนบ้านของไทย เป็นต้น แต่ไม่มีความต้องการหรือไม่สามารถที่จะเดินทางกลับประเทศต้นทางได้ ในขณะที่เดียวกันก็มีความต้องการที่จะอยู่อาศัยในประเทศไทย รวมทั้งได้สัญชาติไทย ซึ่งในกรณีของคนหรือกลุ่มคนเหล่านี้จะถูกจัดอยู่ในกลุ่ม “คนไร้สัญชาติ” ด้วย ซึ่งอาจไม่ตรงกับนิยามของคนไร้สัญชาติที่ได้กล่าวถึงมาข้างต้น

การจำแนกคนไร้สัญชาติในประเทศไทย

ข้อมูลจากเอกสารการศึกษาต่าง ๆ รวมทั้งการเก็บข้อมูลในพื้นที่สะท้อนให้เห็นแนวคิดในการอธิบายและจำแนกคนไร้สัญชาติในประเทศไทยว่ามีอยู่ 4 ลักษณะ คือ¹⁶

ลักษณะแรก ข้อมูลทางวิชาการมักใช้สาเหตุแห่งความไร้สัญชาติในการจำแนกประเภทคนที่ประสบปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยแนวคิดนี้อาจจำแนกประเภทของคนไร้สัญชาติออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ¹⁷

1. ความไร้สัญชาติโดยข้อเท็จจริง (De Facto Stateless) ความไร้สัญชาติโดยข้อเท็จจริงเกิดขึ้นได้ใน 2 กรณี ได้แก่ กรณีแรก คือ กรณีที่เกิดขึ้นจากบุคคลไม่ทราบข้อเท็จจริงของตน จึงไม่อาจพิสูจน์ความเกี่ยวพันกับรัฐใดเลยในโลก ส่งผลให้ไม่อาจกำหนดสัญชาติของบุคคลนั้นได้เลย บุคคลนั้นจึงตกเป็นคนไร้สัญชาติ เช่น เด็กชาย ก. เกิดในประเทศไทยโดยไม่ทราบว่าบิดามารดาเป็นใคร เนื่องจากบิดามารดาทอดทิ้ง แต่ในวันนี้อยู่ในความดูแลของครอบครัวที่รับเด็กชายผู้นี้เป็นบุตรบุญธรรม เป็นต้น

¹⁶ รวบรวมข้อมูลจากการลงพื้นที่และการอธิบายจากพันธมิตรพิทักษ์สิทธิมนุษยชน, เด็กไร้สัญชาติและเด็กไร้รัฐในประเทศไทย : คือใครบ้าง? จำแนกอย่างไร? แก้ไขอย่างไร?, งานเพื่อคณะอนุกรรมการสิทธิการศึกษาหามาตรการในการแก้ไขปัญหาเด็กไร้สัญชาติตามคำสั่งคณะกรรมการสิทธิการศึกษารัฐธรรมนูญฯ เยาวชน และผู้สูงอายุ วุฒิสภา, วันอาทิตย์ที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2549.

¹⁷ โครงการพัฒนาสถานภาพและคุ้มครองสิทธิเด็กไร้รัฐและเด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย, สรุปสถานการณ์คนไร้สัญชาติในเขตภาคเหนือตอนบน ใน www.totethai.org

กรณีที่สอง เกิดขึ้นแม้บุคคลนั้นเชื่อว่าหรืออ้างว่าตนมีข้อเท็จจริงที่ทำให้ได้สัญชาติไทย แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐไทยเองปฏิเสธที่จะเชื่อในข้อเท็จจริงที่บุคคลกล่าวอ้าง เช่น กรณีของคนแม่อายุ 1,243 คน ที่ถูกนายอำเภอแม่อายุใน พ.ศ. 2545 ถอนชื่อออกจากทะเบียนราษฎรประเภทคนสัญชาติไทย โดยไม่มีการเข้าไปตรวจสอบข้อเท็จจริงส่วนบุคคลของแต่ละคน เป็นเหตุให้ชาวบ้านทั้งหมดไม่อาจใช้สิทธิในสัญชาติไทย และไม่มีสัญชาติของประเทศใดเลยในโลก

2. ความไร้สัญชาติโดยข้อกฎหมาย (De Jure Stateless) ในสถานการณ์นี้หมายความว่า โดยข้อเท็จจริงแห่งตัวบุคคลนั้นไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายของประเทศใดยอมรับให้สัญชาติแก่บุคคลนั้น ผลที่เกิดขึ้น คือ บุคคลไม่มีสัญชาติไทยและสัญชาติของประเทศอื่นใดในโลก ความไร้สัญชาติโดยข้อกฎหมายเกิดขึ้นได้ใน 2 กรณี ได้แก่ กรณีแรก คือ ความไร้สัญชาติที่เกิดแก่บุคคลที่เกิดในประเทศไทยจากบุพการีที่เกิดนอกประเทศไทย เช่น กรณีของนาย ง. ซึ่งเกิดในประเทศไทยจากบิดามารดาที่มีเชื้อสายไทยใหญ่แต่เป็นคนไร้สัญชาติที่เกิดในประเทศพม่า หรือ กรณีนางสาว ว. ซึ่งเกิดในประเทศไทยจากบิดามารดาซึ่งมีเชื้อสายจีนฮกเกี้ยนแต่เป็นคนไร้สัญชาติที่เกิดในประเทศพม่า เป็นต้น ส่วนกรณีที่สอง คือ ความไร้สัญชาติที่เกิดขึ้นกับบุคคลที่เกิดนอกประเทศไทยจากบุพการีที่เกิดนอกประเทศไทย

ลักษณะที่สอง คนไร้สัญชาติอาจได้รับการยอมรับในทะเบียนราษฎรของรัฐหนึ่ง ๆ ในสถานะของ “คนที่มีสิทธิอาศัย” กล่าวคือ รัฐเจ้าของดินแดนยอมรับที่จะให้อาศัยอยู่แต่ไม่ยอมรับที่จะให้สัญชาติ และสิทธิอาศัยที่ได้รับนั้นอาจมีลักษณะชั่วคราวหรือถาวร ดังนั้น โดยพฤติกรรมดังกล่าวของภาครัฐจึงอาจจำแนกคนไร้สัญชาติออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ

1. คนไร้สัญชาติที่ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิอาศัย ซึ่งสิทธิอาศัยนี้อาจมีลักษณะชั่วคราวหรือถาวรก็ได้ (สามารถศึกษารายละเอียดได้ในส่วนต่อไป)

2. คนไร้สัญชาติที่ไม่ได้รับสิทธิอาศัย โดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการกับกลุ่มชาติพันธุ์และผู้พลหนีเข้าเมือง ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นกลุ่มคนไร้สัญชาติและ/หรือไร้รัฐด้วย ได้แบ่งประเภทกลุ่มชาติพันธุ์และผู้พลหนีเข้าเมืองไว้ 3 ประเภท ได้แก่ (1) ประเภทที่ทางราชการมีนโยบายในการกำหนดสถานภาพให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างถาวร (2) ประเภทที่ทางราชการมีนโยบายในการกำหนดสถานภาพให้อาศัยอยู่ในลักษณะชั่วคราว (สามารถศึกษารายละเอียดได้ในส่วนต่อไป) และ (3) ประเภทที่มีผลกระทบค่อนข้างรุนแรงและทางราชการอยู่ระหว่างการพิจารณาเร่งรัดแก้ไขปัญหา แบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ทางราชการต้องมีนโยบายและมาตรการดูแลเป็นการเฉพาะ เนื่องจากมีเงื่อนไขและเหตุผลพิเศษบางประการ ซึ่งทางราชการจำเป็นต้องผ่อนผันให้อยู่อาศัยในประเทศเป็นการชั่วคราว และ กลุ่มที่ไม่ได้รับการผ่อนผันหรือสิทธิพิเศษใดๆ และต้องดำเนินคดีตามกฎหมาย ได้แก่

- ชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศอย่างถูกต้องแต่ไม่ยอมเดินทางกลับ เช่น ชาวจีน อินเดีย ปากีสถาน ศรีลังกา บังคลาเทศ เป็นต้น

- ผู้ลักลอบเข้าเมืองและไม่ได้อยู่ภายใต้ระบบการควบคุมของทางราชการ เช่น แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ไม่ได้รับการผ่อนผัน ผู้สวมตัวว่ามีสัญชาติไทย หรือ ถือบัตรประจำตัวประชาชนปลอม เป็นต้น¹⁸

ลักษณะที่สาม รัฐมักจะให้สิทธิอาศัยชั่วคราวแก่คนไร้สัญชาติที่อาจยังส่งกลับได้ในอนาคต และยังไม่กลมกลืนกับสังคมไทย ส่วนสิทธิอาศัยถาวรนั้นมักให้แก่คนไร้สัญชาติที่ไม่อาจถูกส่งกลับไปในประเทศที่มีจุดเกาะเกี่ยว และกลมกลืนกับสังคมไทย โดยแนวคิดนี้ อาจจำแนกคนไร้สัญชาติในประเทศไทยออกได้อีกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ¹⁹

1. คนไร้สัญชาติที่ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิอาศัยในลักษณะถาวร ปัจจุบันราชการมีนโยบายในการกำหนดสถานภาพกลุ่มชาติพันธุ์และผู้หลบหนีเข้าเมืองให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างถาวร 13 กลุ่ม โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบการให้สถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและการแปลงสัญชาติเป็นไทย บุตรที่เกิดในประเทศไทยจากบุคคลเหล่านี้จะได้รับสัญชาติตาม พรบ.สัญชาติและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

- (1) เวียดนามอพยพ (มติ ครม. 17 มีนาคม 2535, 26 สิงหาคม 2540)
- (2) อดีตทหารจีนคณะชาติและจีนฮ่ออพยพพลเรือน (มติ ครม. 12 มิถุนายน 2527, 30 มกราคม 2532)
- (3) อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา (มติ ครม. 30 ตุลาคม 2533, 24 ธันวาคม 2545)
- (4) ไทยลื้อ (มติ ครม. 17 มีนาคม 2535)
- (5) ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา (มติ ครม. 4 กันยายน 2527, 19 กุมภาพันธ์ 2534, 2 สิงหาคม 2547)
- (6) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย (มติ ครม. 27 พฤษภาคม 2540)
- (7) จีนฮ่ออิสระ (มติ ครม. 29 สิงหาคม 2543, 28 สิงหาคม 2544)
- (8) เนปาลอพยพ (มติ ครม. 29 สิงหาคม 2543, 28 สิงหาคม 2544)
- (9) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (มติ ครม. 29 สิงหาคม 2543, 28 สิงหาคม 2544)
- (10) ชาวเขาที่อพยพมาก่อนวันที่ 3 ตุลาคม 2528 (มติ ครม. 3 ตุลาคม 2538)
- (11) ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวลาวภูเขอพยพที่เคยอาศัยอยู่ในประเทศไทย (มติ ครม. 26 ธันวาคม 2534)
- (12) บุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูง (มติ ครม. 29 สิงหาคม 2544, 28 สิงหาคม 2544, 4 มกราคม 2548)

¹⁸ โครงการสัมมนาความร่วมมือภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาชุมชนบนพื้นที่สูง ประจำปี 2550 ระหว่างวันที่ 22-24 สิงหาคม 2550 ณ โรงแรมเชียงใหม่ ออร์คิดส์ จังหวัดเชียงใหม่.

¹⁹ เพิ่งอ้าง.

(13) มังในที่พักสงฆ์ถ้ากระบอก (มติ ครม. 4 มีนาคม 2546)

2. คนไร้สัญชาติที่ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิอาศัยในลักษณะชั่วคราว ประเภทที่ราชการมีนโยบายในการกำหนดสถานภาพให้อาศัยอยู่ในลักษณะชั่วคราว โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ

(1) กลุ่มที่คณะรัฐมนตรีมีมติผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยในลักษณะชั่วคราวอย่างเป็นทางการ โดยมีการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตร และกำหนดให้อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่กำหนดเพื่อให้พิสูจน์สถานะของตนเอง ได้แก่

- ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากเมืองพมอพพเข้ามาหลัง 9 มีนาคม 2519

ประกอบด้วย ผู้มีถิ่นที่อยู่และผู้ใช้แรงงานจำนวนประมาณ 300,000 คน

- ชาวเขาและบุคคลบนพื้นที่สูงอื่นๆ ซึ่งอพยพเข้ามาหลัง 3 ตุลาคม 2528 โดยผ่อนผันเพื่อให้พิสูจน์สถานะของตนเอง จำนวนประมาณ 220,000 คน

(2) กลุ่มที่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ชั่วคราวอย่างไม่เป็นทางการ ภายใต้การควบคุมของทางราชการ กลุ่มตกค้างสำรวจ ซึ่งไม่สามารถระบุจำนวนได้ ได้แก่

- ชาวลาวอพยพ
- ผู้หลบหนีเข้าเมืองกัมพูชา
- กลุ่มชาติพันธุ์ที่ทางราชการเคยใช้ประโยชน์ในงานด้านความมั่นคง

เช่น กลุ่มอาสาสมัครช่วยรบพิเศษเขาค้อ จ.เพชรบูรณ์ เป็นต้น

- ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยที่ อ.พบพระ จ.ตาก
- ชาวเขมร ที่ อ.แม่สาย จ.เชียงใหม่
- กลุ่มทหารเขมรอิสระขบวนการกู้ชาติ

อนึ่ง สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติยังได้กล่าวถึงกลุ่มชาติพันธุ์และผู้หลบหนีเข้าเมืองอีกประเภทหนึ่ง คือ ประเภทที่มีผลกระทบค่อนข้างรุนแรงและทางราชการอยู่ระหว่างการพิจารณาเร่งรัดแก้ไขปัญหามา แบ่งเป็น 2 กลุ่ม โดยกลุ่มแรกนั้นเป็นกลุ่มที่ทางราชการต้องมีนโยบายและมาตรการดูแลเป็นการเฉพาะ เนื่องจากมีเงื่อนไขและเหตุผลพิเศษบางประการ ซึ่งทางราชการจำเป็นต้องผ่อนผันให้อยู่อาศัยในประเทศเป็นการชั่วคราว โดยบางส่วนมีปัญหาเชื่อมโยงกับปัญหาการเมืองระหว่างประเทศ ได้แก่

- แรงงานต่างชาติดกฤหามายที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงาน
- ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า
- ชาวมังในที่พักสงฆ์ถ้ากระบอก (ยกเว้นกลุ่มที่ 1)

ส่วนในกลุ่มที่สองนั้นไม่ได้รับการผ่อนผันหรือสิทธิพิเศษใด ๆ และต้องดำเนินคดีตามกฎหมาย (รายละเอียดได้นำเสนอมาแล้วในส่วนของคนไร้สัญชาติที่ไม่ได้รับสิทธิอาศัย)

ลักษณะที่สี่ ด้วยเหตุที่กระบวนการขจัดปัญหาความไร้สัญชาติอาจเกิดขึ้นได้ใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ (1) การลงรายการสัญชาติหรือการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรภายหลังการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอันแสดงจุดเกาะเกี่ยวระหว่างคนไร้สัญชาติและรัฐผู้พิสูจน์ พบว่า บุคคลมีสัญชาติ ความไร้สัญชาติเกิดขึ้น

1. คนไร้สัญชาติที่อาจได้รับการลงรายการสัญชาติไทย
2. คนไร้สัญชาติที่ต้องให้สัญชาติไทย
3. คนไร้สัญชาติที่รอการพิสูจน์สัญชาติกับรัฐต่างประเทศ

กล่าวโดยสรุป การจำแนกคนไร้สัญชาติในประเทศไทยมีเกณฑ์อยู่ 4 ลักษณะคือ ลักษณะแรก ใช้สาเหตุแห่งความไร้สัญชาติเป็นเกณฑ์ ส่วนลักษณะที่สองและลักษณะที่สามใช้เกณฑ์สถานะเรื่อง “สิทธิอาศัย” ในขณะที่ลักษณะที่สี่ใช้กระบวนการขจัดปัญหาความไร้สัญชาติเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

อนึ่ง นอกจากการจำแนกประเภทของคนไร้สัญชาติดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว จากการศึกษาพบว่า มีความพยายามในการจำแนกประเภทของคนไร้สัญชาติอีกพอสมควร โดยใช้เกณฑ์หลายเกณฑ์ ประกอบกัน ทั้งสาเหตุของความไร้สัญชาติ สิทธิอาศัย การเกิด ความผสมกลมกลืนกับสังคมไทย ซึ่งสามารถแบ่งคนไร้สัญชาติและ/หรือไร้รัฐออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ได้แก่²⁰

กลุ่มแรก คือ คนหรือชุมชนที่เกิดในประเทศไทยและบิดามารดาก็เป็นคนที่เกิดและอาศัยอยู่ในประเทศไทยมาตั้งแต่ดั้งเดิม แต่อาจมีใช้คนที่พูดภาษาไทย เป็นกลุ่มชาติพันธุ์พื้นเมือง เช่น อาข่า มูเซอ กะเหรี่ยง เป็นต้น พวกเขามีสัญชาติไทยโดยผลอัตโนมัติของกฎหมายเพราะเกิดในประเทศไทย และบิดามารดาเป็นคนที่เกิดในประเทศไทย แต่ด้วยบิดามารดาตกสำรวจทางทะเบียนราษฎร บุตรหลานจึงตกอยู่ในความไม่เชื่อของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นคนสัญชาติไทย แต่เมื่อเขาไม่มีความเกี่ยวข้องกับประเทศใดในโลก เขาจึงตกเป็น “คนไร้รัฐโดยข้อเท็จจริง (De facto Stateless Persons)” แม้ว่า โดยกฎหมายไทยเขาควรจะได้รับ การยอมรับว่ามีสัญชาติไทย

กลุ่มที่สอง คือ คนหรือชุมชนที่เกิดนอกประเทศไทยและเข้ามาในประเทศไทยนานแล้วจนเกิดความกลมกลืนกับประเทศไทยในทางสังคมและวัฒนธรรม และมีบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย โดยกฎหมายไทยคนรุ่นแรกและรุ่นที่สองในสถานการณ์ดังกล่าวย่อมไม่มีสัญชาติไทย แต่คนในรุ่นที่สามมีสัญชาติไทยโดยผลอัตโนมัติของกฎหมายหากเกิดก่อนวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 โดยนโยบายของรัฐไทยคนบนพื้นที่สูงกลุ่มนี้ได้รับการยอมรับให้มี “สิทธิอาศัยชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง” แต่ยังถือเป็น “คนที่ไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองตามกฎหมาย” คนในสถานการณ์ที่สองนี้บนพื้นที่สูงของประเทศไทยโดยส่วนใหญ่ตกเป็น “คนไร้รัฐโดยข้อกฎหมาย (De Jure Stateless Persons)” กล่าวคือ ไม่มีสัญชาติไทยและไม่ได้รับรองว่ามีสัญชาติของประเทศเจ้าของถิ่นกำเนิดของบุพการี เนื่องจากเดินทางออกมาจากประเทศนั้นจนไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรในประเทศหลังนี้เลย หรือเป็นชนชาติที่มีความขัดแย้งทางชาติพันธุ์กับกลุ่มผู้ปกครองประเทศเจ้าของถิ่นกำเนิดของ

²⁰ www.totethai.org

กลุ่มที่สาม คือ คนหรือชุมชนที่เพิ่งอพยพเข้ามาในประเทศไทย และยังไม่มีความกลมกลืนทางสังคมและวัฒนธรรมกับประเทศไทย มักเป็นชนกลุ่มน้อยไร้สัญชาติในประเทศพม่า เป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เป็นคนหนีภัย ซึ่งอาจจะเส้นทางเศรษฐกิจหรือการเมือง ชุมชนที่เข้ามา ก่อนวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2542 บางชุมชนได้รับสิทธิอาศัยชั่วคราว แม้ยังถูกมองว่าเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย บางคนได้ไปรับจ้างทำงานในเมือง ก็อาจได้รับอนุญาตให้สิทธิอาศัยชั่วคราวเช่นกัน แต่ก็ยังถูกจัดอยู่ในกลุ่มคนเข้าเมืองผิดกฎหมายเช่นกัน

จากคุณลักษณะของคนไร้สัญชาติและ/หรือไร้รัฐที่ได้กล่าวมาข้างต้นสามารถแบ่งออกได้ เป็นกลุ่มต่าง ๆ ประกอบด้วย

1. กลุ่มชาติพันธุ์ชาวไทยภูเขา ได้แก่ ม้ง (มั่ว), อีเก้อ (อาฮา), เย้า (เมี่ยน, อัว เมี่ยน), กะเหรี่ยง (ปกากะญอ, สกอว์), โพล่ง (โปว์), ทองสู้(ปะโอ), บะแก (บะเว), ลีซอ (ลีซู), มูเซอ (ลาหู่), ลัวะ (ละเวือะ, ละว้า, ถิ่น, มัล, ปรีย), ชมุ (ชะมุ), มลาบรี (คนตองเหลือง)

นอกจากนี้แล้วในภาคใต้ของประเทศไทยยังมีกลุ่มชาติพันธุ์ดั้งเดิมอีกกลุ่มหนึ่ง คือ กลุ่มชาวเล ซึ่งได้รับการยืนยันจากนักสังคมวิทยา นักมานุษยวิทยา นักประวัติศาสตร์ รวมทั้งผู้ที่สนใจศึกษาคนกลุ่มนี้มายาวนานว่าชาวเลในอันดามันสืบเชื้อสายมาจากชนเผ่าพื้นเมือง (Indigenous people) ที่อาศัยอยู่ก่อนการเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่บนฝั่งอันดามันอย่างแน่นอน²¹

ชาวเลในประเทศไทยมี 3 กลุ่มย่อย คือ มอแกน มอแกลน และอูรักลาไวย์²² ชาวเลทั้ง 3 กลุ่มจะอาศัยตามเกาะต่าง ๆ และชายฝั่งแถบทะเลอันดามัน ในเขตพื้นที่จังหวัดระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ และสตูล โดยวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้มีวิถีชีวิตที่ต้องเร่ร่อนทำมาหากินกระจายอยู่ตามหมู่เกาะต่าง ๆ ดังกล่าว ทำให้ไม่ได้รับความสนใจและดูแลจากฝ่ายรัฐในการให้ความช่วยเหลือและดำเนินการทางทะเบียนราษฎร สุดท้ายกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้จึงตกอยู่ในสภาพคนไร้สัญชาติอยู่จนถึงปัจจุบัน ถึงแม้ในหลายสิบปีที่ผ่านมาจะมีชาวเลบางกลุ่มได้ปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตตนเองจากการเร่ร่อนตามหมู่เกาะต่าง ๆ เข้ามาอยู่อาศัยถาวรบนแผ่นดินใหญ่ จนในครั้งที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จเยี่ยมเยียนพสกนิกรภาคใต้เล็งเห็นความลำบากและความจำเป็นของการมีสัญชาติของพสกนิกรกลุ่มนี้จึงมีพระราชดำริในการแก้ไขปัญหาและพระราชทานชื่อเรียกบุคคลกลุ่มนี้ว่า “ไทยใหม่” แต่ในช่วงเวลานั้นเองก็ยังมีอีกหลายคนยังคงตกหล่นจากการได้สัญชาติในครั้งนั้น โดยเฉพาะ

²¹ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, มอแกนแห่งหมู่เกาะสุรินทร์ : สิทธิและสถานะบุคคลตามกฎหมายไทย, เขียนเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2548 ใน www.archanwell.org

²² โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิถีชีวิตของกลุ่มคนเหล่านี้ใน

<http://161.200.28.201/andaman/th/way/moklen.htm>

2. กลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่ใช่ชาวไทยภูเขา ได้แก่

(1) ญวนอพยพ คือ คนเวียดนามที่หนีการปราบปรามของฝรั่งเศสในปี พ.ศ. 2488-2489 มาอยู่ใน 13 จังหวัด คือ นครพนม มุกดาหาร หนองคาย อุบลราชธานี อุตรดิตถ์ ยโสธร สกลนคร ปราจีนบุรี สุราษฎร์ธานี พัทลุง หนองบัวลำภู สระแก้ว และอำนาจเจริญ กลุ่มนี้จะค่อยหมดไปเรื่อย ๆ เพราะชั้นลูกหลานที่เกิดในเมืองไทยกำลังเริ่มต้นดำเนินการให้ได้รับสัญชาติไทย

(2) จีน แบ่งเป็นหลายกลุ่มย่อยดังนี้

(2.1) อดีตทหารจีนคณะชาติ (อดีต ทจช.) คือ อดีตทหารกองพลและครอบครัวของจีนใต้หัวหนี่ที่หลบหนีจีนคอมมิวนิสต์เข้ามาในจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย และแม่ฮ่องสอน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2457

(2.2) จีนฮ่ออพยพ คือ คนจีนอพยพพร้อมครอบครัวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493-2504 ในจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน โดยอ้างว่าเป็นญาติของอดีต ทจช.บ้าง

(2.3) จีนฮ่ออิสระ คือ คนจีนที่อ้างว่าเป็นญาติของ 2 กลุ่มแรกหรือหลบหนีเข้าเมืองมาตั้งแต่ พ.ศ. 2505-2532 ปัจจุบันถูกควบคุมให้อยู่ภายในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน และพะเยา ซึ่งทางราชการได้สำรวจทำทะเบียนประวัติไว้แล้ว

(3) อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา (อดีต จคม.) คือ กลุ่มผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยที่เคยอยู่พรรคคอมมิวนิสต์มลายาในจังหวัดยะลา นราธิวาส และสงขลา และได้เข้ามาขอรับตัวเมื่อปี พ.ศ. 2530

(4) ไทยลื้อ คือ คนเชื้อสายไทยในแคว้นสิบสองปันนา มณฑลยูนนาน ประเทศจีน ที่อพยพมาอยู่ในเขตจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย และพะเยา เมื่อประมาณ 300 ปีมาแล้ว

(5) ลาวอพยพ คือ คนลาวจากประเทศลาวที่อพยพมาโดยเฉพาะหลังปี พ.ศ. 2517 ที่ลาวเปลี่ยนแปลงการปกครองมาอยู่ในจังหวัดหนองคาย อุบลราชธานี เลย อุตรดิตถ์ นครพนม มุกดาหาร พะเยา เชียงราย น่าน และจำนวน 15,713 คน ซึ่งแบ่งเป็นสี่กลุ่ม คือ พวกแรกอาจจะเป็นคนสัญชาติลาวจริง ๆ ที่มีชื่อในทะเบียนราษฎรของรัฐบาลลาว แล้วอพยพเข้ามาตั้งบ้านเรือน และทำงานในประเทศไทย และมีจำนวนมากที่หลบหนีเข้าเมืองในยุคนี้นี้เรียกกันว่า "แรงงานลาว" ก็ได้ พวกที่สองนั้นเป็นคนจากประเทศลาว แต่ไม่มีชื่อในทะเบียนราษฎรลาว และไม่มีชื่อในทะเบียนราษฎรไทย ลักษณะนี้เรียกว่า "คนไร้รัฐ (Stateless)" พวกที่สามมาจากลาวและไม่มีชื่อในทะเบียนราษฎรลาวด้วย แต่ได้รับการบันทึกไว้ในทะเบียนราษฎรไทย ประเภท ทร.13 เลยไม่ไร้รัฐ เพราะประเทศไทยยอมรับเป็น "รัฐเจ้าของตัวบุคคล (Personal State)" มีสถานะเป็น "ราษฎรไทย" แต่ก็ยัง "ไร้สัญชาติ"

²³ โครงการให้ความช่วยเหลือด้านสิทธิและสถานภาพบุคคลของชนกลุ่มน้อยผู้ประสบภัยสันามิ (ภาคใต้) ใน <http://www.thaingoo.org/story/nationless.htm>

นอกจากนี้ยังพบอีกว่าคนที่เราเรียกว่า "ลาวอพยพ" นั้น จำนวนไม่น้อยที่เป็น "คนไทลื้อ" อพยพลงมาจากจีนไปยังลาว แล้วเดินทางต่อเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) เห็นชอบเสนอเป็นมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ.2548 ให้สัญชาติไทยแก่ลาวอพยพไร้สัญชาติที่มีชื่อในทะเบียนราษฎรไทยแล้ว

(6) เนปาลอพยพ คือ คนเนปาลที่อยู่ในพม่าสมัยเป็นอาณานิคมอังกฤษและถูกขับไล่ออกมาหลังจากพม่าได้รับอิสรภาพ ปัจจุบันจำกัดพื้นที่ให้อยู่ในอำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี แห่งเดียว ผ่อนผันให้ทำงานได้โดยขออนุญาตปีต่อปี

(7) ชนกลุ่มน้อยชาวพม่า

(7.1) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า คือ บุคคลในประเทศพม่าและเชื้อชาติที่อพยพเข้ามาก่อนวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2519 หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบสังคมนิยม โดยอาศัยอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ตาก แม่ฮ่องสอน กาญจนบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพรและระนอง

(7.2) ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า คือ ผู้หลบหนีเข้าเมืองมาหลัง วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2519 ที่มีหลักแหล่งถาวรใน 9 จังหวัดเดิม

(7.3) ผู้ใช้แรงงานจากพม่า คือ บุคคลสัญชาติพม่าที่เข้ามาใช้แรงงานแถบชายแดนและอาศัยอยู่กับนายจ้าง

(7.4) ผู้หลบหนีจากการสู้รบในพม่า คือ บุคคลเชื้อชาติต่าง ๆ ที่หลบหนีการปราบปรามชนกลุ่มน้อยของรัฐบาลทหารพม่ามาอยู่ในพื้นที่พักพิง

(7.5) นักศึกษาพม่าที่หลบหนีการปราบปรามของรัฐบาลพม่า เริ่มเข้ามาภายหลังการเรียกร้องประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ.2531

(8) ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกง กัมพูชา คือ คนจากเกาะกง แต่เดิมเคยเป็นดินแดนของไทยเมื่อปี 2517 กัมพูชาเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงได้อพยพเข้ามาในจังหวัดตราด มติคณะรัฐมนตรี 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 ให้บุคคลเหล่านี้แปลงสัญชาติเป็นไทยได้

(9) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา คือ คนเชื้อสายกัมพูชาที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย

(10) ผู้พลัดถิ่นพม่าเชื้อสายไทย คือ คนไทยที่อาศัยอยู่ในดินแดนที่ถูกอังกฤษปักปันเขตกลายเป็นของพม่า หรือคนไทยที่เข้าไปทำงานในพม่าเมื่อ 40-50 ปีก่อน เมื่อประเทศมีความไม่สงบนานปีการก๊อปปี้พม่ากลับมาเมืองไทย โดยอยู่ในเขตจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ระนอง ตาก ชุมพร ซึ่งรู้จักกันในนาม “คนไทยพลัดถิ่น” รัฐบาลมีนโยบายให้แปลงสัญชาติไทยเหมือนคนไทยจากเกาะกงชนชาติหนึ่งที่อยู่ในกลุ่มภาษามอญ-เขมร

อนึ่ง หากจะขยายความเกี่ยวกับคนในกลุ่มนี้ก็จะพบว่าคนไทยพลัดถิ่น คือ กลุ่มคนไทยที่อยู่ในพื้นที่ที่เป็นดินแดนดั้งเดิมของประเทศไทยมาตั้งแต่ในอดีต ซึ่งจากประวัติศาสตร์พบว่าประเทศไทยมีการเสียดินแดนอยู่หลายครั้ง ครั้งแรกเกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ในยุคของการล่าอาณานิคมโดยประเทศมหาอำนาจตะวันตก ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเทศโดยรอบประเทศไทยล้วนตกเป็นเมืองขึ้นประเทศตะวันตกทั้งสิ้น ถัดมาในสมัยรัชกาลที่ 8 ทางชายแดนด้านตะวันตกที่ติดกับประเทศพม่า หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการแบ่งปันเขตแดนกันใหม่ระหว่างไทยกับอังกฤษผู้ยึดครองประเทศพม่า ซึ่งการจัดสรรดินแดนในครั้งนี้ด้วยความเสียเปรียบด้านการแผนที่และการเมืองทำให้เขตแดนใหม่ล้ำเข้ามาในพื้นที่ของไทย ทำให้ไทยต้องเสียเมืองทวายและมะริดให้กับพม่า ส่งผลให้คนไทยที่อาศัยอยู่ในบริเวณนี้ต้องตกเป็นชนพม่าโดยปริยาย และด้วยเหตุผลในหลายประการไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์รุนแรงในประเทศพม่า ปัญหาการกดขี่ ปัญหาด้านสุขภาพอนามัย หรืออื่น ๆ แต่ที่สำคัญคือ ด้วยความเชื่อที่มีอยู่และในความเป็นคนเชื้อชาติไทยที่มีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมแบบไทยในตัวตนของเขา ทำให้คนกลุ่มนี้มีความพยายามที่จะเดินทางกลับเข้ามาในประเทศไทย จากการจัดทำทะเบียนประวัติครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.2520 ของหน่วยงานด้านความมั่นคงของชาติ พบว่า มีคนไทยพลัดถิ่นจำนวนถึง 47,735 คน โดยเฉพาะในจังหวัดระนองมีถึง 4,000 คน แต่ที่ทางราชการสามารถออกบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นหรือใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวให้อยู่ในประเทศไทยได้มีเพียง 1,400 คน ซึ่งจริง ๆ แล้วชาวบ้านบอกว่ามีอยู่ไม่น้อยกว่าหมื่นคน ซึ่งรวมไปถึงกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่เกิดในประเทศไทยแต่ต้องตกเป็นคนไร้สัญชาติเช่นกัน²⁴

การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐเกี่ยวกับสถานะของคนไร้สัญชาติ

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้จัดทำทะเบียนให้แก่คนไร้สัญชาติกลุ่มต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวรายละเอียดมาแล้วข้างต้น โดยจัดทำบัตรประจำตัวคนไร้สัญชาติซึ่งแบ่งออกเป็น 17 กลุ่ม ดังนี้²⁵

- 1) บัตรประจำตัวผู้นอวยพในปัจจุบัน (สีขาวขอบน้ำเงิน)
- 2) บัตรประจำตัวอดีตทหารจีนคณะชาติปัจจุบัน (สีขาว)
- 3) บัตรประจำตัวจีนฮ่ออพยพในปัจจุบัน (สีเหลือง)
- 4) บัตรประจำตัวจีนฮ่ออิสระในปัจจุบัน (สีส้ม)
- 5) บัตรประจำตัวผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยในปัจจุบัน (อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา) (สีเขียว)
- 6) บัตรประจำตัวลาวอพยพในปัจจุบัน (สีฟ้า)
- 7) บัตรประจำตัวเนปาลอพยพในปัจจุบัน (สีเขียว)
- 8) บัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าในปัจจุบัน (สีชมพู)

²⁴ เฟื่องอ้าง.

²⁵ ปัจจุบันบัตรทั้งหมดได้ถูกรวมเป็นบัตรเดียวกันและระบุว่าเป็นผู้มาจากถิ่นอื่น ตามมติคณะรัฐมนตรี 29 มิถุนายน 2550 ซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการ.

- 9) บัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าในปัจจุบัน (บัตรสีส้ม สีม่วง)
- 10) บัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย (สีเหลือง)
- 11) บัตรประจำตัวไทยลื้อในปัจจุบัน (สีส้ม)
- 12) บัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูงในปัจจุบัน (สีฟ้า)
- 13) บัตรประจำตัวผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา (สีเขียว)
- 14) บัตรประจำตัวของผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชาในปัจจุบัน (สีขาวขอบแดง)
- 15) บัตรประจำตัวของมลาบรีในปัจจุบัน (บัตรสีฟ้า)
- 16) บัตรสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูง (สีเขียวขอบแดง)
- 17) แร่งงานต่างด้าวผิดกฎหมาย (สีส้ม)

ตารางที่ 1 จำแนกจำนวนการกระจายตัวของคนไร้สัญชาติตามกลุ่มต่าง ๆ

ลำดับที่	ชนกลุ่มน้อย	ยอดเดิม	ถือหนังสือสำคัญประจำตัวต่างด้าว	ได้รับสัญชาติไทยตาม ม.7 ทวิ	ลงรายการสัญชาติไทยตามทะเบียนบ้าน	ยอดเพิ่ม/ลด/เกิด/ตาย/เปลี่ยนกลุ่ม/ออกนอกประเทศ	ยอดปัจจุบัน	หมายเหตุ
1	บุคคลบนพื้นที่สูง	247,775	-	-	23,870	+11,195	235,100	20 จังหวัด
2	อดีตทหารจีนคณะชาติ	13,143	2,789	4,922	-	+622	13,908	แม่ฮ่องสอน, พะเยา, เชียงใหม่, เชียงราย
3	จีนฮ่ออพยพ	7,814						
4	จีนฮ่ออิสระ	16,581	-	-	-	-2,965	13,616	แม่ฮ่องสอน, เชียงใหม่, เชียงราย
5	ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า	13,826	-	-	-	+2,776	13,616	9 จังหวัด
6	ผู้หลบหนีเข้าจากพม่า (มีถิ่นที่อยู่ถาวร)	13,000	-	-	-	+650	13,650	9 จังหวัด
7	ผู้หลบหนีจากพม่า (ผู้มาใช้แรงงาน)	101,845	-	-	-	+5,092	106,937	9 จังหวัด
8	ญวนอพยพ	33,335	96	20,898	-	+402	12,743	13 จังหวัด
9	ผู้หลบหนีจากลาว	15,713	-	-	-	-7,073	8,640	9 จังหวัด
10	เนปาลอพยพ	1,500	-	-	-	-507	993	อ.ทองผาภูมิ จ.กาญจนบุรี
11	อดีตจีนคอมมิวนิสต์ มลายา	851	560	169	-	-	122	ยะลา, สงขลา, นราธิวาส
12	ไทยลื้อ	8,926	2,161	1,925	-	+242	5,082	เชียงใหม่, เชียงราย, พะเยา
13	บุคคลบนพื้นที่สูง (ตองเหลือง)	93	-	-	-	-	93	น่าน, แพร่
14	ผู้อพยพเชื้อสายไทย (เกาะกง กัมพูชา)	7,715	6,441	-	-	+63	1,337	ตราด
15	ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา	6,265	-	-	-	+313	6,578	ตราด
16	ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย	7,849	-	-	-	+392	8,241	ตาก, ประจวบคีรีขันธ์, ระนอง, ชุมพร
17	ชุมชนบนพื้นที่สูง	7,303	-	-	-	-	7,303	ตาก 5 อำเภอ
18	แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย	92,612	-	-	-	-	92,612	54 จังหวัด
รวม		596,146	12,047	27,914	23,870	+11,242	543,557	

ที่มา : อ้างอิงข้อมูลจากฝ่ายการทะเบียนชนกลุ่มน้อยส่วนกลางทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน มกราคม 2542 (www.newspnn.com)

แม้ว่าจะมีการดำเนินการจัดการเกี่ยวกับสถานะของคนไร้สัญชาติในรูปของบัตรสีประเภทต่าง ๆ โดยหน่วยงานภาครัฐ แต่จากสถิติเกี่ยวกับข้อมูลคนไร้สัญชาติ และจำนวนคนไร้สัญชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยสะท้อนให้เห็นว่า ยังคงมีจำนวนคนไร้สัญชาติปรากฏอยู่ในสังคมไทยที่กระจายตัวในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ อีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งตัวเลขดังกล่าวยังไม่นับรวมกับสถิติของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ที่ได้ร่วมสำรวจและจัดเก็บข้อมูล (ในบางกรณีของการสำรวจโดยภาครัฐก็ยังมีปัญหาอยู่มากเช่น โครงการมียาชาว ที่ทำการสำรวจแล้วไม่ได้ข้อมูลที่ชัดเจน) ทำให้ข้อมูลข้อเท็จจริงที่ใช้ในการพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคนไร้สัญชาติเป็นไปค่อนข้างยากลำบากและมีความคลาดเคลื่อน

สาเหตุของการเป็นคนไร้สัญชาติ

เมื่อก้าวถึงสาเหตุของการเป็นคนไร้สัญชาติ (รวมไปถึงกรณีคนไร้รัฐ) พบว่ามาจากหลายปัจจัยเงื่อนไข ซึ่งในแต่ละพื้นที่ก็จะมีคนไร้สัญชาติด้วยสาเหตุที่เหมือนกันและแตกต่างกัน สามารถสรุปได้ดังนี้²⁶

1. สังคมและรัฐขาดความเข้าใจและขาดการยอมรับในบริบทของวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น กรณีของชนเผ่ามอแกน เป็นต้น ซึ่งมีวิถีชีวิตของการเคลื่อนย้ายไปตามหมู่เกาะต่าง ๆ ตามฤดูกาลเพื่อหาเลี้ยงชีพ ดังนั้น การที่รัฐอ้างว่าการที่บุคคลเหล่านี้ไม่ได้รับการลงรายการสัญชาติมาจนถึงปัจจุบันมีเหตุมาจากวิถีการเคลื่อนย้ายไม่เป็นหลักแหล่งของกลุ่มชนเหล่านี้เอง ซึ่งเห็นได้ชัดว่าเป็นกรอบความคิดที่ไม่พยายามทำความเข้าใจในเหตุผลของวิถีชุมชน และเป็นการละเมิดสิทธิทางวัฒนธรรมโดยไม่รู้ตัว

2. ทศนคติของหน่วยงานภาครัฐในท้องถิ่น ซึ่งจะเห็นได้ชัดว่าหน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่นยอมรับการมีตัวตนของชนชาติพันธุ์ต่าง ๆ เพียงเพราะเหตุผลทางเศรษฐกิจในพื้นที่ โดยเฉพาะในเรื่องการท่องเที่ยว แต่รัฐไม่ได้คำนึงถึงคุณภาพชีวิตและสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่กลุ่มชนเหล่านี้พึงได้รับ

3. ผู้ปฏิบัติงานของภาครัฐในระดับท้องถิ่นขาดความรู้และความเข้าใจในตัวระเบียบและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทำให้การปฏิบัติเกิดความลักลั่น ไม่ชัดเจน

4. เจ้าหน้าที่ในระดับนโยบายและสังคมขาดข้อมูลที่ถูกต้อง ส่งผลให้มีทัศนคติที่ไม่ดีต่อกลุ่มชนเหล่านี้ เช่น มองว่าคนไร้สัญชาติเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ

²⁶ รวบรวมและเรียบเรียงจากพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, ความไร้สัญชาติของชาวบ้านท่าตอน : ปัญหาและแนวทางแก้ไข, บทความเพื่อตรวจสอบสถานะบุคคลตามกฎหมายไทยของชาวบ้านท่าตอน ประกอบการยื่นกระทุ้งของนางเตือนใจ ดีเทศน์ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดเชียงราย ต่อที่ประชุมวุฒิสภา เมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2545 เพื่อถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ใน www.archanwell.org และ โครงการให้ความช่วยเหลือด้านสิทธิและสถานภาพบุคคลของชนกลุ่มน้อยผู้ประสบภัยสึนามิ (ภาคใต้) ใน <http://www.thaingo.org/story/nationless.htm>

5. ความใส่ใจของภาครัฐในระดับนโยบายต่อปัญหาการไร้สัญชาติของชาวบ้านในพื้นที่มีน้อยมาก เช่น ในกรณีของภาคใต้ซึ่งเป็นพื้นที่เกษตรกรรมและอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่มีการใช้แรงงานต่างด้าวทั้งในระบบและนอกระบบเป็นจำนวนมาก ทำให้มีการปะปนของกลุ่มคนที่หลากหลาย และการปะปนทำให้รัฐเองมีนโยบายที่จะเข้าไปจัดการหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อช่วยเหลือชาวบ้านเพราะยากต่อการพิสูจน์ทราบตัวบุคคล สุดท้ายกลุ่มคนไร้สัญชาติเหล่านี้จึงถูกตีความเหมารวมว่าเป็นพลเมืองของประเทศพม่า

6. กฎหมายและนโยบายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่เอื้อประโยชน์ต่อตัวชาวบ้าน ซึ่งถึงแม้จะมีความพยายามจากภาควิชาการในการร่างยุทธศาสตร์ออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาการไร้สัญชาตินี้ แต่ก็ยังเป็นเพียงยุทธศาสตร์ที่ยังต้องรอการผลักดันให้เกิดการปฏิบัติอย่างจริงจัง

7. ชุมชนซึ่งหมายรวมถึงตัวชาวบ้านและองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และขาดทักษะในการจัดการปัญหาอย่างเป็นกระบวนการ และจากการขาดองค์ความรู้ของตัวชาวบ้านนี่เองที่เป็นต้นเหตุให้เกิดช่องทางแสวงหาผลประโยชน์โดยกลุ่มคนที่ไม่ซื่อสัตย์ในหน้าที่ตามมา ไม่ว่าจะเป็นการเรียกเก็บเงิน การสวมสิทธิในตัวบุคคลของผู้ที่เสียชีวิตแล้ว

8. ความไม่ตระหนักในความสำคัญของการแจ้งชื่อในทะเบียนราษฎร ในหลายพื้นที่ของประเทศ บุคคลและครอบครัวที่ประสบปัญหาความเป็นคนไร้สัญชาติเป็นเหตุเนื่องมาจากความไม่รู้ รวมทั้งความไม่ตระหนักในความสำคัญของการแจ้งเกิดของบุตร ส่งผลให้ไม่มีชื่อในทะเบียนราษฎร กรณีตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือ ชาวท่าตอน (แม่เอย) ที่ละเลยการแจ้งการเกิดของบุตรต่อผู้ใหญ่บ้านและอำเภอ แต่อย่างไรก็ตาม โดยจารีตประเพณีที่จะมีการจารึกวันเดือนปีเกิดของบุตรไว้ในใบลานหรือแผ่นทองเหลือง ซึ่งเป็นหลักฐานที่ยังปรากฏอยู่ในหลายครอบครัว อีกทั้งหมอด่าแยที่มีภูมิปัญญาทางการแพทย์แบบโบราณที่ทำคลอดให้เด็กจำนวนหนึ่งในท่าตอนในช่วงราว พ.ศ. 2514-2525 สิ่งนี้เป็นหลักฐานได้อย่างหนึ่งที่ยืนยันถึงการเกิดของเด็กได้

9. ไม่มีระบบการจัดเก็บข้อมูลที่ดี ซึ่งหมายรวมถึงการขาดทักษะในการจัดทำข้อมูลของหน่วยงานเอกชนในพื้นที่เพื่อช่วยชาวบ้านในการอ้างอิงหลักฐานทางข้อมูลและจดทะเบียนเกี่ยวกับประเทศไทยเพื่อประโยชน์ในการพิสูจน์ทราบตัวบุคคลของชาวบ้าน

นอกจากนี้แล้วในบางพื้นที่เช่น แม่เอย ที่พบว่าสาเหตุที่ทำให้ชาวบ้านหลายคนไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบความเป็นไทยโดยสัญชาติที่ชัดเจน เนื่องมาจากความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลในทะเบียนราษฎรในพื้นที่ กล่าวคือ ระบบทะเบียนราษฎรในพื้นที่แม่เอยมิได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมาตั้งแต่ต้น โดยเหตุที่การทำทะเบียนราษฎรให้แก่ประชาชนตามแนวชายแดนเป็นไปอย่างล่าช้า จึงมีบุคคลที่ตกหล่นจากทะเบียนราษฎรไม่น้อย จะเห็นว่าแม้จะมีกระบวนการจัดทำทะเบียนราษฎรที่ครอบคลุมทั่วประเทศไทยใน พ.ศ.2499 โดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2499 แต่ในความเป็นจริง อำเภอแม่เอยเพิ่งเริ่มทำงานเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2516 การแจ้งเกิดในยุคต้น ๆ จะต้องแจ้งกับผู้ใหญ่บ้าน และผู้ใหญ่บ้านจะต้องเป็นผู้มาแจ้งเกิดให้กับลูกบ้านที่อำเภอฝาง ซึ่งจำเป็นต้องใช้เวลาในการเดินทาง ทำให้เกิดความล่าช้าในการแจ้งเกิด ดังนั้น ชาวบ้านท่าตอนที่เกิดก่อนปี พ.ศ.2516 จึงจะต้องมาแจ้งเกิดย้อนหลัง หรืออาจไม่มีบัตรประจำตัวประชาชนในช่วงนั้น

นอกจากนั้น ยังปรากฏมีเหตุเพลิงไหม้อำเภอในปี พ.ศ.2519 ยังเป็นเหตุให้หลักฐานความเป็นไทยของชาวบ้านท่าตอนหลายคนเสียหายไป การอ้างอิงเพื่อพิสูจน์สถานะบุคคลในพื้นที่นี้จึงเป็นไปได้ยากลำบาก บุคคลที่มีชื่อในทะเบียนราษฎรก่อน พ.ศ.2519 จึงตกหล่นจากทะเบียนราษฎรภายหลังปี พ.ศ.2519 หลายคนถูกเกลี้ยกล่อมหรือบังคับให้ไปรับ “บัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า” ซึ่งรัฐบาลไทยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2493 ออกให้แก่บุคคลที่เดินทางมาจากประเทศพม่าโดยมิได้ขออนุญาตเข้าเมืองก่อนวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2519

สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นความสับสนของข้อมูลในทะเบียนราษฎรในพื้นที่แม่เอย กล่าวคือ การที่ชาวบ้านท่าตอนต้องไปถือ “บัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า” ยังนำมาซึ่งความสับสนในความเข้าใจของเจ้าหน้าที่อำเภอ ทั้งนี้เพราะเอกสารดังกล่าวแสดงว่าบุคคลที่ถือนั้นมีสัญชาติพม่า และเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แต่รัฐบาลไทยอนุญาตให้อยู่อาศัยชั่วคราวในประเทศไทย

10. การหลังไหลทะลักเข้ามาของคนต่างด้าวโดยผลของการสู้รบของชนต่างเผ่าพันธุ์ในประเทศพม่า กรณีนี้เป็นปัญหาอย่างมากในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย ดังเช่นในราวก่อนปี พ.ศ. 2514 พบว่าชาวบ้านท่าตอน (แม่เอย) กลุ่มหนึ่งเดินทางเข้าไปทำไร่ทำนาเขตที่เรียกว่า “สบบยอน” ซึ่งเป็นจุดที่แม่น้ำกกพบกับแม่น้ำยอน บริเวณดังกล่าวห่างจากท่าตอนประมาณ 2 ชั่วโมงหากเดินทางด้วยเรือ และเป็นบริเวณตะเข็บชายแดนซึ่งยังไม่มีข้อยุติว่าเป็นดินแดนของประเทศไทยหรือประเทศพม่า แต่ผลจากการสู้รบระหว่างชนกลุ่มน้อยในประเทศพม่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 ทำให้ชาวบ้านท่าตอนที่ไม่ไปทำไร่ทำนาในพื้นที่สบบยอนต้องตัดสินใจทิ้งไร่นาเดินทางกลับมาประเทศไทย ดังนั้นเมื่อมีการกลับมาของชาวบ้านท่าตอน ประกอบกับการหลังไหลทะลักเข้ามาของชาวพม่าเป็นจำนวนมากจากภัยความไม่สงบ ทำให้ในช่วงเวลาดังกล่าวจึงเกิดปัญหาในการจำแนกเพื่อแยกแยะระหว่างชาวบ้านท่าตอนแท้จริงและคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมา และโดยผลของการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ รัฐบาลจึงสั่งให้เจ้าหน้าที่ชายแดนค่อนข้างระมัดระวังต่อการยอมรับความเป็นคนไทยโดยสัญชาติของชาวบ้านท่าตอนและการเพิ่มชื่อบุคคลในทะเบียนราษฎร

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเป็นคนไร้สัญชาติ

การเป็นคนไร้สัญชาติซึ่งไม่มีสถานะบุคคลที่ชัดเจนนั้น นอกจากจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคนไร้สัญชาติโดยตรงแล้ว พบว่าผลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมในระดับต่าง ๆ ซึ่งสามารถอธิบายใน 2 ประเด็น คือ

1. **ผลกระทบทางตรง** สามารถจำแนกได้เป็นผลที่เกิดขึ้นกับรัฐเจ้าของพื้นที่ และผลที่เกิดขึ้นกับตัวคนไร้สัญชาติ โดยผลที่เกิดขึ้นกับรัฐเจ้าของพื้นที่เป็นผลกระทบโดยตรงที่ทำให้รัฐต้องประสบกับการทำงานที่ยากลำบากต่อการกำหนดนโยบาย กฎหมาย กฎกระทรวงที่ออกมาใช้บังคับและควบคุม เพื่อป้องกันปัญหาความไม่มั่นคงของประเทศ โดยที่นโยบายเหล่านี้จะต้องไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เนื่องจากรัฐมีทัศนคติความเป็นอื่นต่อกลุ่มคนไร้สัญชาติ ทำให้รัฐเกิดความ

ในส่วนผลกระทบโดยตรงของคนไร้สัญชาติคือ คนเหล่านี้ต้องตกอยู่ในภาวะความเป็นอื่นของสังคม ไม่ได้รับสถานะทางทะเบียนราษฎรคนไทย รวมทั้งไม่ได้รับสัญชาติไทย ซึ่งผลที่ตามมาคือ การไม่ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานที่เท่าเทียมกับคนไทย ทำให้คนเหล่านี้ต้องดิ้นรนต่อสู้กับสภาวะปัญหาให้ได้มาซึ่งสัญชาติไทยและสิทธิต่าง ๆ โดยปัญหาคนไร้สัญชาตินี้เป็นปัญหาที่ต้องใช้เวลาค่อนข้างล่าช้า เนื่องจากเป็นปัญหาที่คาบเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ

2. ผลกระทบทางอ้อม คือ ผลที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากผลกระทบทางตรง หรือผลที่นำไปสู่ปัญหาสังคมอื่น ๆ ที่มีความเชื่อมโยงของสภาพปัญหา เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการค้ามนุษย์ ปัญหาแรงงานต่างด้าว ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ปัญหาเด็กเร่ร่อน ปัญหาการคอร์รัปชัน เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นเนื่องจากการที่คนไร้สัญชาติไม่ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างเต็มที่ ซึ่งรวมไปถึงสิทธิทางด้านการศึกษา ทำให้ไม่มีความรู้เพียงพอที่จะมาเผชิญกับสภาวะการณ์ในสังคมที่มีความเสี่ยงสูงขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มหญิงและเด็กจึงมักจะถูกกลุ่มมิจฉาชีพล่อลวงไปขายบริการทางเพศ ถูกบังคับเป็นขอทาน ซึ่งนำไปสู่ปัญหาด้านสังคมอื่น ๆ ตามมาดังที่กล่าวข้างต้น นอกจากนี้ปัญหาคนไร้สัญชาติที่มีปัญหาของกรณีแอบแฝง คือ การลักลอบหรือหลบหนีเข้าเมืองที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีของปัญหาการรักษาพยาบาลที่รัฐยังไม่มี ความมั่นใจและนโยบายรองรับสำหรับคนไร้สัญชาติที่แน่ชัด และปัญหาการคอร์รัปชันในเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ

จากปัญหาของคนไร้สัญชาติในหลาย ๆ ด้าน จะเห็นได้ว่าเป็นประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับรัฐทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านการเดินทาง การถือครองทรัพย์สิน ที่ดินทำกิน การให้สัญชาติไทย เหล่านี้เจ้าหน้าที่รัฐจะมีส่วนเกี่ยวข้องค่อนข้างมาก การคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่จึงมีมากด้วยเช่นกัน นั่นคือ เมื่อรัฐจะทำการแก้ไขปัญหาระยะคนไร้สัญชาติ เช่น มีการปรับเปลี่ยนกลุ่มบัตรสีต่าง ๆ มาเป็นกลุ่มบัตรสีเดียวกัน เจ้าหน้าที่รัฐและผู้ใหญ่บ้านอาจใช้จุดเปลี่ยนนี้เป็นโอกาสในการหารายได้ให้แก่ตนเอง ด้วยเหตุที่ว่าคนไร้รัฐและไร้สัญชาติเหล่านี้มีความต้องการที่จะได้มาซึ่งสัญชาติไทยเป็นอย่างมาก แต่คนเหล่านี้ไม่มีความรู้ที่ถูกต้องว่าตนจะได้มาซึ่งสัญชาติไทยอย่างไร เจ้าหน้าที่เหล่านี้จึงอาจจะเก็บเงินในอัตราที่เพิ่มขึ้นกว่าปกติ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจตระเวนชายแดนหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างมิชอบ หรือใช้อำนาจบังคับเอาเปรียบคนไร้สัญชาติทั้งด้านทรัพย์สิน การริดรอนสิทธิ เป็นต้น

อนึ่ง กรณีตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนถึงผลที่เกิดขึ้นเมื่อบุคคลตกเป็นชนไร้สัญชาติและ/หรือไร้รัฐ คือ กรณีของผู้ประสบภัยสึนามิ กล่าวคือ คนไร้สัญชาติถูกเลือกปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ โดยสรุปได้ดังนี้²⁷

1. การไม่สามารถเข้าถึงความช่วยเหลือจากรัฐ ตัวอย่างเช่น จากสถานการณ์อุบัติภัยสึนามิ รัฐบาลไทยเองได้รับความช่วยเหลือด้านการเงินจากในประเทศและนอกประเทศ เพื่อนำเงินช่วยเหลือดังกล่าวไปสู่ชาวบ้าน ไม่ว่าจะเป็น

- เงินชดเชยกรณีผู้เสียชีวิต
- การได้รับความช่วยเหลือเกี่ยวกับที่พักชั่วคราวและถาวร
- กองทุนกู้ยืมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกองทุนอาชีพ กองทุนที่อยู่อาศัย

ซึ่งกองทุนต่าง ๆ เหล่านี้มีเงื่อนไขมากมายที่แสดงให้เห็นการเลือกปฏิบัติอย่างชัดเจนโดยรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งแยกความเป็นหญิง-ชาย เด็ก-ผู้ใหญ่ และท้ายที่สุดก็เป็นการกีดกันคนบางกลุ่มให้อยู่ชายขอบการพัฒนาหรือเข้าถึงสวัสดิการนั้นก็คือ กลุ่มคนไร้สัญชาติ ซึ่งเข้าถึงความช่วยเหลือเหล่านี้ได้น้อยมากจนแทบไม่มีเลย

2. การขาดโอกาสและการสนับสนุนด้านการศึกษา เด็กและเยาวชนที่ประสบภัยซึ่งโอกาสในการเข้าถึงความช่วยเหลือด้านการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องทุนการศึกษา การกู้ยืมเงินรัฐสำหรับการศึกษา แน่แน่นอนว่าในสถานะที่ทุกอย่างถูกทำลายไปพร้อมกับอุบัติภัยดังกล่าวความสามารถในการเข้าถึงทุนต่าง ๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชาวบ้าน

3. ทางเลือกในการประกอบอาชีพมีน้อย ภายหลังการเกิดอุบัติภัยสึนามิและมีการเสนอข่าวเกี่ยวกับกลุ่มผู้ไม่หวังดี ซึ่งตามข่าวกล่าวอ้างว่าเป็นกลุ่มแรงงานพม่าฉกฉวยโอกาสขโมยทรัพย์สินของชาวบ้าน จากข่าวที่นำเสนอทำให้เกิดความขัดแย้งและเกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อกลุ่มคนที่ไม่มีคุณสมบัติชัดเจนว่าเป็นคนไทย และภายหลังรัฐเองก็มีนโยบายในการผลักดันแรงงานกลุ่มดังกล่าวออก ดังนั้นการจ้างแรงงานของผู้ประกอบการต่าง ๆ ในพื้นที่ต่างก็เริ่มมีเงื่อนไขของการมีสัญชาติมาประกอบการรับสมัครงานเพราะไม่ต้องการมีปัญหาในการจ้างงาน

4. การถูกกีดกันแรงงาน พื้นที่ที่ประสบอุบัติภัยสึนามิตั้งแต่เดิมเดิมเติบโตบนธุรกิจท่องเที่ยวย่อมต้องการฟื้นฟูใหม่ และแน่นอนว่าความต้องการด้านแรงงานย่อมตามมา จากประสบการณ์การทำงานของมูลนิธิกระจกเงา ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่พบว่า กลุ่มคนไร้สัญชาติมักถูกกีดกัน เอารัดเอาเปรียบและถูกโกงค่าแรงจากการจ้างงานโดยตลอด เนื่องจากนายจ้างเห็นว่าเป็นคนไร้สัญชาติไม่สามารถเรียกร้องสิทธิและการได้รับการคุ้มครองใด ๆ จากรัฐได้

5. ด้านการเดินทางออกนอกพื้นที่ บุคคลไร้สัญชาติไม่สามารถเดินทางออกนอกเขตพื้นที่ที่กำหนด ดังนั้น การติดต่อประสานงานหรือดำเนินการใด ๆ จึงเป็นไปด้วยความยากลำบาก และการไม่สามารถเดินทางออกนอกเขตพื้นที่ที่กำหนดก็ทำให้ทางเลือกในการประกอบอาชีพมีน้อยมาก โดยเฉพาะในสภาพที่พื้นที่เดิมแทบไม่มีอาชีพให้ทำได้ทำ

²⁷ โครงการให้ความช่วยเหลือด้านสิทธิและสถานภาพบุคคลของชนกลุ่มน้อยผู้ประสบภัยสึนามิ (ภาคใต้) ใน <http://www.thaingo.org/story/nationless.htm>

6. การถูกผลักดันออกนอกประเทศ ภายหลังการเกิดอุบัติเหตุสึนามิ รัฐไทยมีนโยบายในการผลักดันแรงงานต่างด้าวออกนอกประเทศ ดังนั้น คนไร้สัญชาติกลุ่มนี้จึงอยู่ในความสับสนเป็นอย่างมากที่จะถูกเข้าใจผิดและถูกตีความเหมารวมว่าเป็นแรงงานเถื่อน เนื่องจากไม่มีเอกสารพิสูจน์ตน จึงอาจตีความในการถูกผลักดันได้ สุดท้ายกลุ่มคนไร้สัญชาติจึงจำเป็นต้องอยู่อย่างหลบซ่อนเพื่อมิให้ถูกผลักดันกลับไปยังประเทศต้นทาง และการหลบซ่อนทำให้เขาเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงความช่วยเหลือด้านอื่น ๆ และการช่วยเหลือตัวเองก็เป็นไปด้วยความยากลำบาก

กล่าวโดยสรุป แม้ว่าจะมีการดำเนินการจัดการด้านทะเบียนคนไร้สัญชาติแต่ก็พบว่ายังมีปัญหาการตกสำรวจ การถูกละเลย และการขาดความรู้ของตัวคนไร้สัญชาติเองเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการด้านการขอมีสัญชาติไทย อันเป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นถึงความจริงจิงในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวทั้งในเชิงนโยบายและการปฏิบัติเกี่ยวกับการไม่รับรู้การมีตัวตนของคนเหล่านี้ แม้ในข้อเท็จจริงคนเหล่านี้อยู่ในประเทศไทย ทำมาหากิน และเติบโตในเมืองไทยก็จริงแต่ไม่ได้รับการสำรวจ ไม่มีการจัดทำทะเบียนประวัติ ในขณะเดียวกัน การนำเสนอเรื่องราวเกี่ยวกับคนไร้สัญชาติแก่สังคมไทยก็ยังคงมีลักษณะตีตราว่าคนเหล่านี้สร้างปัญหาให้แก่สังคมไทยไม่ว่าจะเป็นเรื่องยาเสพติด การค้ามนุษย์ อาชญากรรม เป็นต้น และมองว่าคนเหล่านี้เป็นคนเถื่อนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย อันเป็นการสร้างความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องต่อสังคม

สิ่งที่เกิดขึ้นนอกจากจะทำให้สังคมมองคนไร้สัญชาติอย่างไม่ไว้วางใจแล้ว การปฏิบัติต่อคนไร้สัญชาติก็ยังคงถูกละเลยแบบเหมารวม ขาดการให้ความสำคัญ ยอมรับ กลายเป็นปัญหาที่วนเวียนกันไปมา หาปมแก้ไขหรือต้นเหตุความรับผิดชอบไม่ได้ ทั้งนี้เนื่องมาจากเหตุปัจจัยหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของคนไร้รัฐและคนไร้สัญชาติที่ประกอบด้วยคนไทยที่ตกหล่นถูกละเลย เนื่องจากไม่ได้แจ้งเกิด และการตกสำรวจทางทะเบียนราษฎร เพราะทางราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐละเลยในหน้าที่ไม่เห็นถึงความสำคัญและปัญหาของชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ ทำให้คนเหล่านี้ไม่ได้รับการศึกษาที่ดี เนื่องมาจากการไม่มีสัญชาติทำให้การเข้าถึงในสวัสดิการของรัฐเป็นไปได้ยาก รวมทั้งเรื่องการได้รับสวัสดิการทางด้านการศึกษาอีกด้วย จึงทำให้คนเหล่านี้ขาดความรู้ในเรื่องการติดต่อทำเรื่องเกี่ยวกับประวัติทางทะเบียนราษฎรซึ่งเป็นสาเหตุทำให้ไม่ได้รับการพิสูจน์ยอมรับเพื่อการให้สัญชาติแก่บุคคลนั้นได้ โดยลักษณะของคนที่ถูกหล่นได้แก่ ชาวเขา หรือคนบนพื้นที่สูงที่ตกหล่นจากการสำรวจ คนต่างชาติที่เดินทางเข้ามาอยู่หรือทำกินในประเทศไทยจากประเทศข้างเคียง แรงงานต่างด้าวจากพม่า ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาทำงาน ผู้อพยพที่หนีภัยสงครามและความตายเข้ามาบริเวณชายแดน

จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นกับคนไร้สัญชาติ ไม่ว่าจะเป็นการให้คำนิยามและการจัดประเภทคนไร้สัญชาติที่ยังไม่มีความลงตัว ชัดเจนแน่นอน การปฏิบัติที่เกิดขึ้นกับคนไร้สัญชาติอย่างไม่เท่าเทียม และไม่สมศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ หรือการขาดเงื่อนไขที่ดีในการเข้าถึงคุณค่าแห่งความเป็นมนุษย์ ทั้งในแง่โอกาสการพัฒนาตนเองในด้านต่าง ๆ การเข้าถึงและได้รับสวัสดิการแห่งรัฐตามสมควรและเหมาะสม ล้วนแล้วแต่เป็นสภาวะที่เกิดขึ้นกับคนไร้สัญชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เนื้อหาในส่วนต่อไปจะเป็นการนำเสนอสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับคนไร้สัญชาติ โดยมุ่งพิจารณาไปยังปัญหาที่เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานที่ส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีให้กับคนไร้สัญชาติ ซึ่งจากการสำรวจข้อมูลภาคสนามและเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า คนไร้สัญชาติต่างต้องประสบกับ

นอกจากนี้ ยังเป็นการชี้ให้เห็นถึงความสำคัญในการแก้ไขปัญหาคณไร้สัญชาติว่าปัญหาที่เกิดขึ้นกับคนไร้สัญชาติมีผลโดยตรงต่อความมั่นคงของรัฐ ในความหมายที่ว่าหากคน (ไร้สัญชาติ) ในสังคมยังไม่มี ความมั่นคงในความเป็นมนุษย์แล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อความไม่มั่นคงของสังคมในที่สุด เนื่องจากเขา/เธอเหล่านั้นอาจต้องตกเป็นเครื่องมือของอาชญากร ถูกล่อลวงชักจูงให้เข้าไปใน ขบวนการอาชญากรรมในรูปแบบต่าง ๆ และกลายเป็นปัญหาสังคมที่รัฐไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้

2. สภาพปัญหาในการเข้าถึงสิทธิด้านต่าง ๆ และแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นกับคนไร้สัญชาติ

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า “สิทธิ” เป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่เกิด แม้ในยามที่มีการรวมตัวกันเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ ซึ่งรัฐพึงออกกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ขึ้นมามากมายเพื่อใช้ในการดูแล ควบคุม ประชาชนในรัฐของตน หนึ่งในหลายสิ่งที่รัฐบัญญัติขึ้นมาก็คือ เรื่องสิทธิ เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วก็ดูเหมือนว่าคนทุกคนน่าจะเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ได้ เนื่องจากเป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์มาอยู่แล้วตามธรรมชาติ ประกอบกับเมื่ออยู่ภายในรัฐ แต่ละรัฐก็จะมีการรับรองและคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ให้แก่ผู้ที่อยู่ในรัฐของตน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ายังมีการละเมิดสิทธิของผู้คนบางกลุ่มในสังคมที่ทำให้ไม่สามารถที่จะเข้าถึงสิทธิของตนได้ โดยคนกลุ่มหนึ่งในหลายกลุ่มของสังคมที่ประสบปัญหาในการเข้าถึงสิทธิของตนเองซึ่งก็คือ คนไร้สัญชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยไว้ในหมวด 3 ซึ่งบุคคลได้รับการรับรองสิทธิและเสรีภาพมากมาย เช่น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิของบุคคลในครอบครัว สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา สิทธิในการรับบริการสาธารณสุข และสวัสดิการจากรัฐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน สิทธิชุมชน เป็นต้น ซึ่งประชาชนชาวไทยนั้นสามารถที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้อย่างไม่ต้องสงสัย แต่สำหรับคนสัญชาตินั้น แม้เป็นที่ยอมรับว่าสิทธิเป็นสิ่งที่ติดตัวมาตั้งแต่กำเนิด หากในข้อเท็จจริงแล้วการที่บุคคลไม่ได้เป็นพลเมืองของรัฐย่อมทำให้ไม่สามารถเข้าสู่สิทธิขั้นพื้นฐานได้เฉกเช่นประชาชนของรัฐนั้น แม้ว่ารัฐนั้น ๆ จะได้มีการรับรองสิทธิให้แก่บุคคลเหล่านั้นก็ตาม ซึ่งการเข้าไม่ถึงสิทธิขั้นพื้นฐานย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของบุคคลโดยตรง นอกจากนี้แล้วยังส่งผลกระทบต่อรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เช่นกัน

ดังนั้น ในลำดับต่อไปจะเป็นการกล่าวถึงสภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นในการเข้าถึงสิทธิของคนไร้สัญชาติในประเทศไทย โดยมุ่งอธิบายถึงสิทธิขั้นพื้นฐานที่คนไร้สัญชาติควรได้รับการคุ้มครองใน 4 ด้าน คือ

- 1) สิทธิด้านทะเบียนราษฎร หรือการออกเอกสารรับรองความเป็นบุคคล
- 2) สิทธิด้านสุขภาพอนามัย
- 3) สิทธิด้านการศึกษา
- 4) สิทธิด้านการประกอบอาชีพ

ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ปัญหาการเข้าถึงสิทธิด้านทะเบียนราษฎรของคนไร้สัญชาติ

การที่บุคคลจะสามารถเข้าถึงสิทธิในด้านต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่บุคคลจะต้องเป็นพลเมืองของรัฐนั้น ๆ หรืออย่างน้อยที่สุดรัฐยอมรับที่จะให้สิทธิแก่บุคคลในการอยู่อาศัยไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวรก็ตาม สำหรับในกรณีที่บุคคลไม่มีเอกสารรับรองตนเองเลย รัฐก็ต้องดำเนินการออกเอกสารเพื่อรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมายให้กับพวกเขาเหล่านั้น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้นเกี่ยวกับนิยามของคนไร้รัฐและ/หรือคนไร้สัญชาติจะเห็นได้ว่า คนไร้รัฐ หมายถึง คนที่ไม่มีรัฐใดเลยยอมรับที่จะเป็นรัฐเจ้าของภูมิลำเนาของบุคคล ไม่ยอมรับให้สิทธิอาศัยส่งผลให้บุคคลเหล่านั้นไม่มีเอกสารพิสูจน์ตนใด ๆ เลย อันทำให้ไม่อาจมีสถานะบุคคลที่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐใดเลย ในขณะที่คนไร้สัญชาติ หมายถึง บุคคลที่ไม่มีสัญชาติของรัฐใด ๆ เลยในโลกสังกัด โดยพิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของรัฐที่มีจุดเกาะเกี่ยวโดยแท้จริงกับบุคคลนั้น ซึ่งผลของการไร้สัญชาติย่อมทำให้บุคคลนั้นไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐเจ้าของสัญชาติ ดังนั้น การเป็นคนไร้รัฐจึงส่งผลกระทบต่อการเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ เป็นอย่างมาก เนื่องจากไม่มีรัฐใดยอมรับที่จะให้สิทธิอาศัยหรือแม้กระทั่งการออกเอกสารรับรองความเป็นมนุษย์ให้กับบุคคลเหล่านั้น ส่วนการเป็นคนไร้สัญชาตินั้นรัฐจะยอมรับให้สิทธิอาศัยจึงขาดแต่เพียงสัญชาติเท่านั้น แม้กระนั้นก็ตามการเป็นคนไร้สัญชาติก็ยังได้รับผลกระทบในเรื่องการเข้าถึงสิทธิอยู่นั่นเอง

ตามหลักกฎหมายไทย สิทธิในการอยู่อาศัยกับสิทธิในเรื่องการได้รับสัญชาตินั้นเป็นคนละเรื่องกัน กฎหมายก็บัญญัติไว้แยกกัน สิทธิในเรื่องการอยู่อาศัยกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎร ส่วนสิทธิในเรื่องการได้รับสัญชาติไทยกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยสัญชาติไทย เมื่อเป็นเช่นนี้แนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อคลี่คลายสถานการณ์ความเป็นคนไร้รัฐและ/หรือไร้สัญชาตินั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความเข้าใจในตัวบทกฎหมาย รวมทั้งการจัดการปัญหาอย่างเป็นขั้นตอน

● กฎหมายไทยว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และกฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติ

เมื่อพิจารณาแนวความคิดด้านนิติศาสตร์ในการให้นิยามเกี่ยวกับคนไร้รัฐและ/หรือไร้สัญชาตินั้น เราสามารถพิจารณาได้จาก 2 กฎหมายที่สำคัญ คือ²⁸

1) กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร

การที่รัฐยอมรับที่จะให้สิทธิอาศัยแก่บุคคลนั้น ในกรณีของประเทศไทยรัฐจะดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ซึ่งแบ่งเป็นประเภทต่าง ๆ ได้ดังนี้

(1) สำหรับบุคคลที่มีสัญชาติไทยและบุคคลต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยถาวรในประเทศไทยจะได้รับการลงรายชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรของรัฐไทยประเภท ทร.14

²⁸ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, แรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทยในสังคมสมานฉันท์, เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2548 “สู่สังคมสมานฉันท์” (Toward Social Harmony), วันเสาร์และอาทิตย์ที่ 26-27 พฤศจิกายน 2548 จัดโดย TDRI ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน จังหวัดชลบุรี.

(2) สำหรับคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิอาศัยในประเทศไทยชั่วคราวจะได้รับการลงรายชื่อนอยู่ในทะเบียนราษฎรของประเทศไทยประเภท ทร.13

(3) สำหรับคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้สิทธิอาศัยที่แสดงตนเป็นคนต่างด้าวจะได้รับการลงรายชื่อนอยู่ในทะเบียนราษฎรของประเทศไทยประเภท ทร.38/1

(4) สำหรับคนต่างด้าวที่แสดงตนเป็นบุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎรจะได้รับการลงรายชื่อนอยู่ในทะเบียนราษฎรของประเทศไทยประเภท ทร.38 ก

จากกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของประเทศไทยในการจัดประเภทหรือจำแนกแยกแยะคนออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ เพื่อความเป็นระบบระเบียบในการจัดการกับปัญหาของคนกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งเป็นการบ่งชี้ให้เห็นถึงสิทธิของคนกลุ่มต่าง ๆ ที่จะได้รับจากรัฐ ดังนั้น คำกล่าวอ้างที่ว่าไม่มีความชัดเจนในตัวบทกฎหมายหรือการไม่มีข้อกฎหมาย ระเบียบบังคับ ปฏิบัติมารองรับนั้น จึงไม่สามารถใช้เป็นเหตุกล่าวอ้างให้เว้นการปฏิบัติหรือเลือกปฏิบัติกับคนไร้สัญชาติได้

2) กฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติ

หากพิจารณาวิวัฒนาการของกฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติไทย “คนสัญชาติไทย” ก็คือ บุคคลธรรมดาซึ่งมีข้อเท็จจริงในสถานการณ์ต่อไปนี้

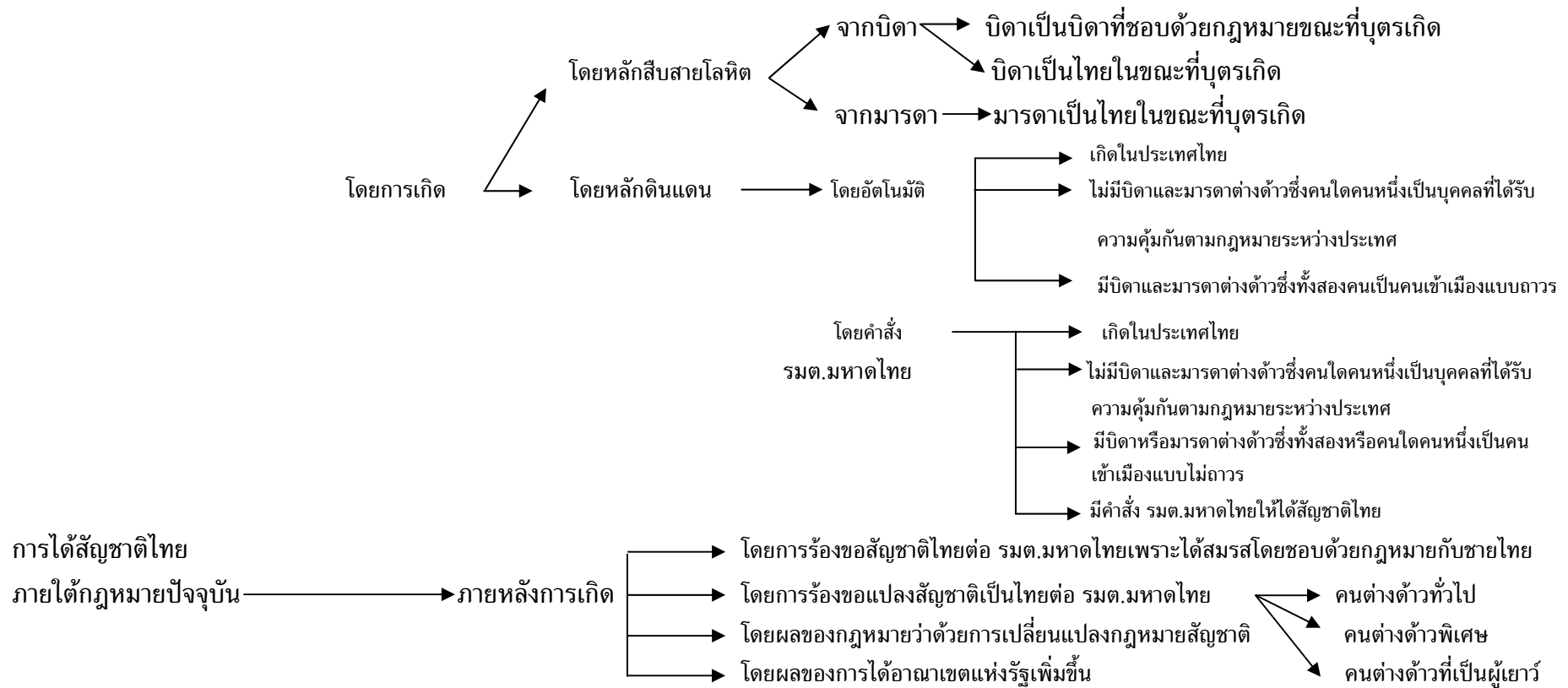
- (1) ในขณะที่เกิด มีบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายเป็นคนสัญชาติไทย หรือ
- (2) ในขณะที่เกิด มีมารดาเป็นคนสัญชาติไทย หรือ
- (3) เกิดในประเทศไทยโดยมีบิดาที่มีชอบด้วยกฎหมายเป็นคนสัญชาติไทย หรือ
- (4) เกิดในประเทศไทยในขณะที่บิดาและมารดาต่างด้าวซึ่งมีสถานะบุคคลตามกฎหมายเป็น “คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ถาวรในประเทศไทย” ซึ่งจะสังเกตจากข้อเท็จจริงที่บิดาและมารดาถือใบถิ่นที่อยู่ออกตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว หรือ
- (5) เกิดในประเทศไทยก่อนวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 จากบิดามารดาที่เกิดในประเทศไทย หรือ
- (6) มีคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้ได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนเพราะเกิดในประเทศไทย หรือ
- (7) เป็นหญิงต่างด้าวที่สมรสตามกฎหมายกับชายสัญชาติไทยก่อนวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2503 หรือ
- (8) เป็นหญิงต่างด้าวที่มีสถานะเป็นภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายของชายที่ได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติก่อนวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2495 หรือ
- (9) มีคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้ได้สัญชาติไทยโดยการสมรสกับชายสัญชาติไทย หรือ

- (10) มีคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้ได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติเพราะเป็นบุคคลบรรลุนิติภาวะที่มีความกลมกลืนกับสังคมไทย หรือ
- (11) มีคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้ได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติเป็นเพราะบุคคลบรรลุนิติภาวะที่มีศักยภาพที่จะมีความกลมกลืนกับสังคมไทย หรือ
- (12) เป็นบุคคลผู้เยาว์ที่บิดาที่ชอบด้วยกฎหมายไทยโดยการแปลงสัญชาติก่อนวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2495
- (13) มีคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้ได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติเพราะเป็นบุคคลผู้เยาว์ที่บิดาหรือมารดาร้องขอให้ให้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติตามบิดาหรือมารดา
- (14) โดยผลของกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงกฎหมายสัญชาติ
- (15) โดยผลของการได้อาณาเขตแห่งรัฐเพิ่มขึ้น

โดยสรุปแล้ว พบว่าในปัจจุบันมนุษย์มีความสัมพันธ์โดยการเกิดอย่างแท้จริงกับดินแดนไทย กล่าวคือ เกิดในประเทศไทยจากบิดามารดาที่มีสิทธิอาศัยในลักษณะถาวรในประเทศไทย และประชากรไทย กล่าวคือ บิดาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือมารดาเป็นคนสัญชาติไทยในขณะที่บุตรเกิดย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิดโดยผลอัตโนมัติของกฎหมาย แต่หากบุคคลนั้นมีความสัมพันธ์ภายหลังการเกิดกับดินแดนไทยหรือประชากรไทย การได้สัญชาติก็จะเป็นไปได้หากมีความกลมกลืนกับสังคมไทยทางสังคมและวัฒนธรรม โดยผู้บังคับใช้กลไกนี้ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐบาล ซึ่งเมื่อพิจารณาจากตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการได้สัญชาติไทยสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบชัดเจน หากแต่ปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งอาจเป็นผลมาจากความล่าช้าของกระบวนการพิสูจน์สัญชาติที่ต้องมีการดำเนินการหลายขั้นตอน ประกอบการใช้วิจารณ์ญาณของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาแทนการทำงานด้วยหลักของกฎหมาย²⁹ อันเป็นผลให้การทำงานไม่บรรลุผลและขาดประสิทธิภาพ เกิดความเสียหายทั้งต่อคนไร้สัญชาติ และหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบ

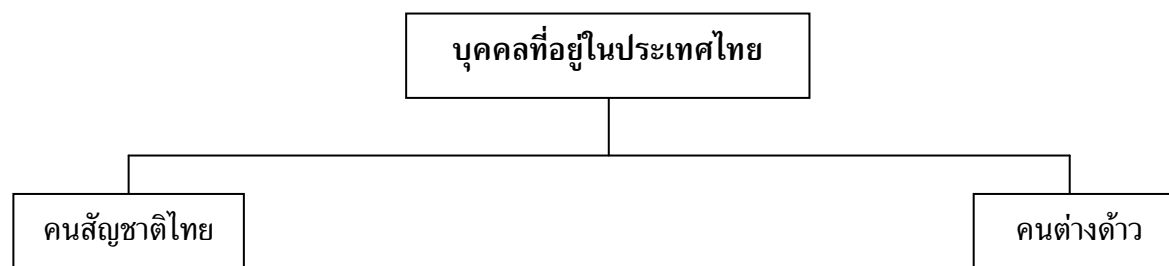
²⁹ โปรดดูเพิ่มเติมใน http://www.archanwell.org/autopage/show_page.php?t=1&s_id=6&d_id=8 ในประเด็นเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาคคนไร้สัญชาติที่สะท้อนให้เห็นถึงความหละหลวม ไม่เป็นระบบในการทำงาน ขาดการใช้วิจารณ์ญาณตามหลักของกฎหมายอันเป็นผลให้การแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นขาดประสิทธิภาพ

แผนผังที่ 3.1 แสดงภาพรวมของการได้สัญชาติไทยภายใต้กฎหมายสัญชาติไทยในปัจจุบัน

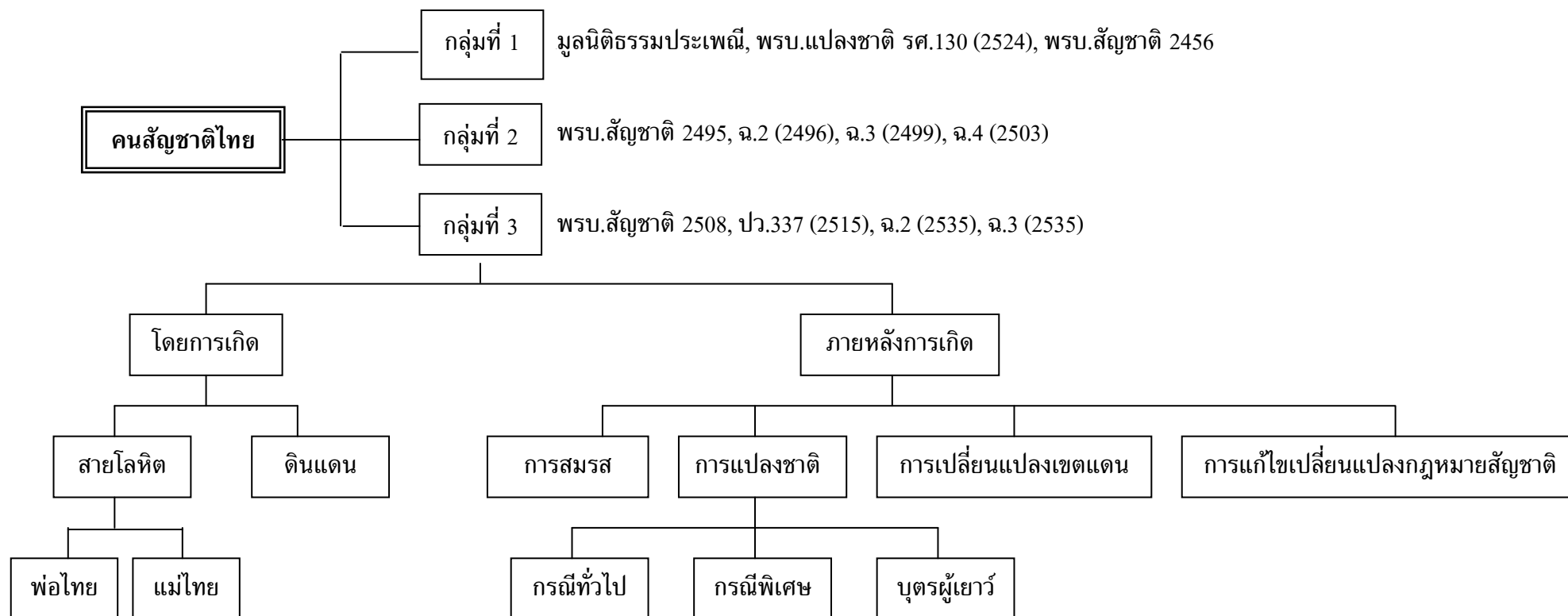


ที่มา : พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, รวมบทบัญญัติแห่งกฎหมายไทยและเอกสารสำคัญว่าด้วยสัญชาติไทยของบุคคลธรรมดาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน, 2546 : 132.

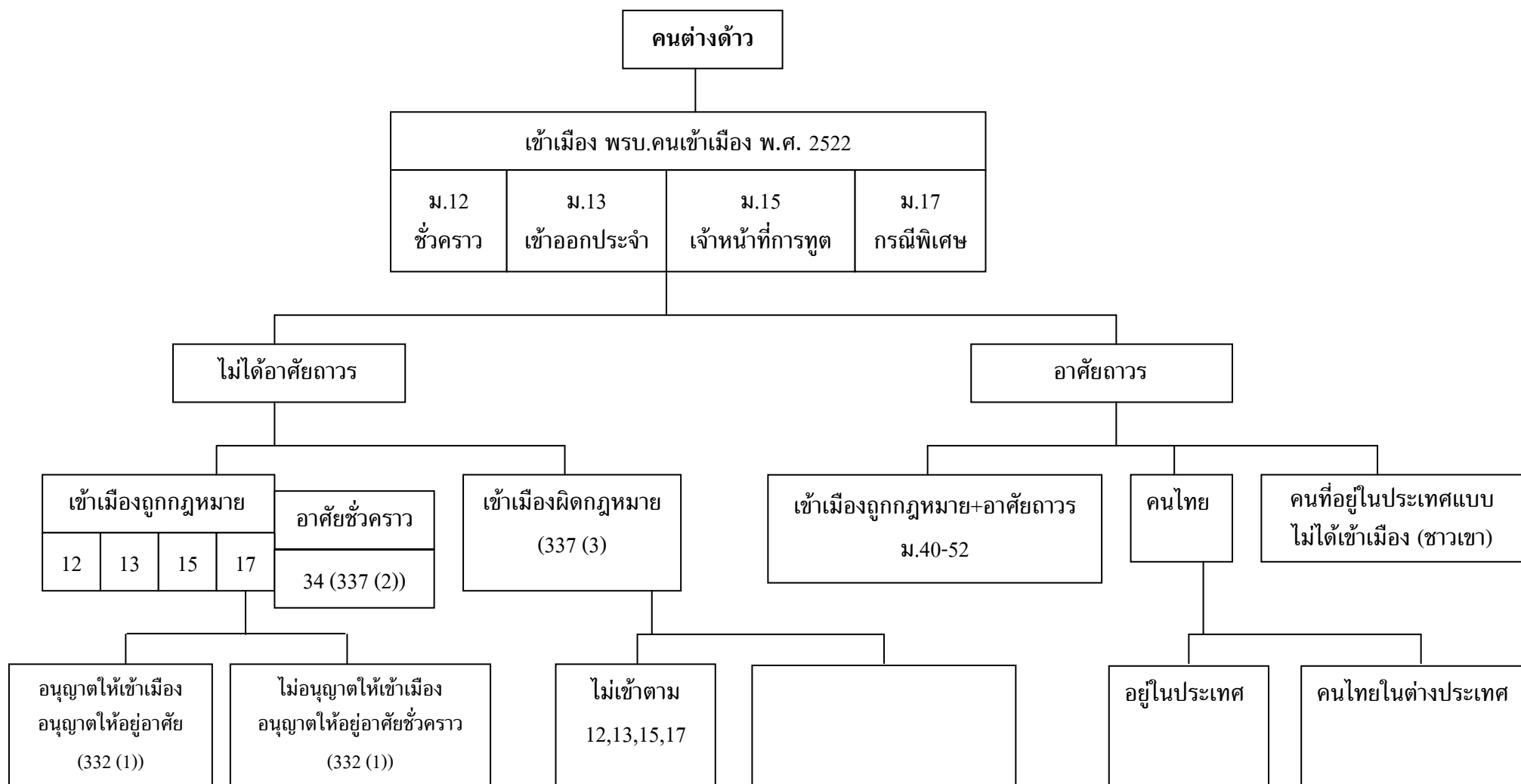
แผนผังที่ 3.2 แสดงสถานะบุคคลที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย



แผนผังที่ 3.3 แสดงการได้มาซึ่งสัญชาติไทย



แผนผังที่ 3.4 แสดงลักษณะการเป็นคนต่างด้าว



โดยหลักกฎหมายสัญชาติทั่วไปที่นานาประเทศยอมรับนั้นได้กล่าวว่า บุคคลย่อมมีสัญชาติโดยการเกิดของรัฐที่มีจุดเกาะเกี่ยวโดยการเกิดกับตน กล่าวคือ

ประการแรก บุคคลย่อมได้สัญชาติโดยการเกิดโดยหลักสืบสายโลหิตจากรัฐเจ้าของสัญชาติของบิดามารดาของบุคคลดังกล่าว ซึ่งวิธีการได้มาซึ่งสัญชาติดังกล่าวย่อมเป็นไปโดยทันทีตามกฎหมาย เพราะสายโลหิตนั้นเป็นเรื่องของธรรมชาติ เมื่อมนุษย์มีความเป็นธรรมชาติ ความเกี่ยวพันระหว่างมนุษย์โดยหลักสืบสายโลหิตจึงขึ้นอยู่กับธรรมชาติ ซึ่งในหลักกฎหมายไทย การถอนสัญชาติของบุคคลที่ได้สัญชาติไทยโดยหลักสืบสายโลหิตจึงทำได้

ประการที่สอง บุคคลย่อมได้สัญชาติโดยการเกิดโดยหลักดินแดนจากรัฐเจ้าของดินแดนอันเป็นที่เกิดของบุคคล ซึ่งวิธีการได้มาซึ่งสัญชาติดังกล่าวอาจเป็นไปโดยผลอัตโนมัติของกฎหมาย หรือโดยผลของการร้องขอ ทั้งนี้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายภายในของรัฐเจ้าของสัญชาติ ด้วยความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับดินแดนของรัฐย่อมมิใช่เรื่องตามธรรมชาติ จึงย่อมเป็นไปตามอำเภอใจของรัฐเจ้าของดินแดน

จากการศึกษาพบว่าปัญหาสถานะบุคคลที่เด็กในประเทศไทยมักจะต้องเผชิญสามารถจำแนกได้ออกเป็น 4 กรณี อันได้แก่

1. กรณีของเด็กไร้รากเหง้า

ปัญหาที่สำคัญ คือ เราไม่อาจทราบได้ว่ารัฐใดมีจุดเกาะเกี่ยวที่แท้จริงกับเด็ก ส่งผลให้ไม่อาจกำหนดสัญชาติโดยการเกิดของเด็กได้ เด็กจึงตกเป็น “คนไร้สัญชาติ” และหากไม่มีการอนุญาตให้ “สิทธิเข้าเมืองและสิทธิอาศัย” แก่เด็กจากรัฐเจ้าของดินแดนที่มีการพบตัวเด็ก เด็กก็จะตกเป็น “คนไร้ภูมิลำเนา” อีกด้วย และทำให้เด็กตกเป็น “คนไร้รัฐ” ในที่สุด

อย่างไรก็ตาม เด็กไร้สัญชาติอาจไม่ “ไร้รัฐ” หากปรากฏต่อไปว่ามีรัฐใดรัฐหนึ่งยอมรับให้ “สิทธิอาศัย” แก่เด็กนั้น ทั้งนี้เพราะการได้รับอนุญาตให้มีสิทธิอาศัยในดินแดนของรัฐใด ก็ย่อมหมายความว่า รัฐนั้นยินยอมที่จะมีสถานะเป็น “รัฐเจ้าของดินแดนอันเป็นภูมิลำเนาของบุคคลนั้น” เด็กนั้นจึงอาจตั้งบ้านเรือนอยู่ในดินแดนของรัฐนั้นได้ เด็กจึงมีภูมิลำเนาตามกฎหมายมหาชนอยู่ในรัฐนั้น อันทำให้เด็กนั้นมีสิทธิที่จะขอลงรายการสถานะบุคคลของตนในทะเบียนราษฎรของรัฐนั้นได้อันมีความหมายต่อไปว่า เด็กนั้นย่อมมีสถานะเป็น “ราษฎร” (people) หรือ “พลเมือง” (citizen) ของรัฐที่ยอมรับให้สิทธิอาศัยแก่เขา

การแก้ไขปัญหาดังกล่าวทำได้ แต่มีการถกเถียงกันว่าจะตั้งข้อสันนิษฐานอย่างไร ความเป็นไปได้ในการตั้งข้อสันนิษฐานมี 2 ลักษณะ คือ

- 1) เด็กเกิดจากบิดามารดาซึ่งเป็นคนไทย (ให้คู่กับเด็กมากที่สุด)
- 2) เด็กเกิดในประเทศไทย จาก (1) บิดามารดาเป็นคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย เด็กจะได้รับการยอมรับว่าอาจได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนโดยการเกิดโดยผลอัตโนมัติของกฎหมาย (2) บิดามารดาเป็นคนต่างด้าวที่ไม่มีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย เด็กจะได้รับการยอมรับให้มีสิทธิที่จะร้องขอสัญชาติไทยโดยหลักดินแดนโดยการเกิดเท่านั้น การได้สัญชาติ

สำหรับนโยบายในการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลที่ชอบด้วยกฎหมายแก่เด็กไร้รากเหง้านี้ จากการศึกษา พบว่า นโยบายมีความชัดเจนน้อยที่สุด การแก้ไขปัญหามักจะใช้กระบวนการที่เกิดขึ้น โดยอัยาศัยไมตรี มิได้วางระเบียบกฎหมายอย่างชัดเจนสำหรับให้คนทุกคนเรียนรู้และปฏิบัติได้ อย่างไรก็ตาม เด็กไร้รากเหง้าได้รับความสนใจอย่างมากจากคณะกรรมการการศึกษาหามาตรการในการแก้ไขปัญหาคณะกรรมาธิการกิจการสตรี เยาวชน และผู้สูงอายุ วุฒิสภา ที่ 3/2545 ณ วันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2545 ในการแสวงหารูปแบบนโยบายที่เป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาก็แก่เด็กในสถานการณ์นี้ ตลอดจนในการแสวงหารูปแบบของความช่วยเหลือทางกฎหมายที่ควรให้แก่เด็กไร้รากเหง้า

2. กรณีของเด็กกำพร้าที่เกิดในประเทศไทยโดยไม่ทราบตัวบุพการี

ในกรณีนี้เราทราบว่าเด็กมีความสัมพันธ์โดยหลักดินแดนโดยการเกิดกับรัฐไทย แต่ไม่ทราบว่าเด็กมีความสัมพันธ์โดยหลักบุคคลโดยการเกิดกับรัฐใด ส่งผลให้เด็กไม่อาจพิสูจน์ได้ว่า ตนมีสัญชาติไทยโดยหลักสืบสายโลหิตหรือไม่ เพราะไม่อาจทราบว่าบุพการีเป็นใคร จึงไม่ทราบว่า มีสัญชาติไทยหรือไม่ และเด็กไม่อาจพิสูจน์ได้ว่า ตนมีสัญชาติไทยโดยหลักดินแดนโดยผลอัตโนมัติหรือไม่ เพราะไม่ทราบว่าบุพการีเป็นคนต่างด้าวหรือไม่ และเข้ามาในลักษณะถาวรหรือไม่ หรือเป็นผู้ที่เกิดในประเทศไทยก่อนวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 หรือไม่

การแก้ไขปัญหาคำถามว่าบุพการีของเด็กกำพร้าในประเทศไทยซึ่งไม่ทราบว่าใครเป็นบุพการี เราจึงตั้งข้อสันนิษฐานทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับบุพการีหรือลักษณะการเข้าเมืองของบุพการี ซึ่งมีความเป็นไปได้ใน 3 ลักษณะ คือ

1) การตั้งข้อสันนิษฐานว่าเด็กเกิดจากบิดามารดาซึ่งเป็นคนสัญชาติไทย เป็นประโยชน์กับเด็กมากที่สุด เพราะจะทำให้เด็กมีสัญชาติไทยโดยหลักสืบสายโลหิตโดยผลอัตโนมัติของกฎหมาย

2) การตั้งข้อสันนิษฐานว่า เด็กเกิดจากบิดามารดาซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย เด็กจะได้สถานะเป็น “คนสัญชาติไทยโดยหลักดินแดนโดยผลอัตโนมัติของกฎหมาย” แต่รัฐไทยมีอำนาจที่จะถอนสัญชาติของเด็กนี้ได้ หากต่อมาเด็กมีการกระทำที่เป็นภัยต่อรัฐและสังคม หรือละทิ้งประเทศไทย หรือละเลยสัญชาติไทย

3) การตั้งข้อสันนิษฐานว่า เด็กเกิดจากบิดามารดาซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่ไม่มีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย ในกรณีนี้เด็กจะได้รับการยอมรับให้มีสิทธิที่จะร้องขอสัญชาติไทยโดยหลักดินแดนโดยการเกิดเท่านั้น การได้สัญชาติไทยในลักษณะนี้ย่อมเป็นไปตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายใต้หลักเกณฑ์การให้สัญชาติที่กำหนดโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งทำให้สัญชาตินี้เป็น “สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนโดยผลของคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย”

สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้มีข้อเสนอว่า อาจเริ่มต้นจากการให้สิทธิอาศัยชั่วคราวก่อน ไม่ว่าเด็กเหล่านั้นจะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองถูกหรือผิดกฎหมายก็ตาม การให้สิทธิอาศัยชั่วคราว

ในช่วงเวลาต่อมา หากพิสูจน์พบซึ่งความไว้วางใจว่าเด็กนั้นยอมมีชีวิตที่เป็นคุณต่อแผ่นดินไทย อันหมายถึงเด็กนั้นมีความกลมกลืนกับสังคมไทยอย่างเรียบร้อยแล้วทางสังคมและวัฒนธรรมจึงค่อยกำหนดนโยบายให้สัญชาติไทยแก่เด็ก ซึ่งมีความเป็นไปได้ในทางกฎหมายที่มีอยู่แล้วที่จะยอมรับเด็กกำพร้าในสถานการณ์นี้ในฐานะ “คนสัญชาติไทย” ซึ่งวิธีการอย่างนี้ บุตรหลานของเขาก็จะไม่มีโอกาสที่จะต้องเป็นคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติอย่างบุพการีต้องประสบชะตากรรม

3. กรณีของเด็กซึ่งเป็นบุตรของคนไร้รัฐหรือคนไร้สัญชาติ

ปัญหานี้เกิดจากวิกฤตการณ์ในชีวิตของบุพการีที่ส่งผลกระทบต่อเด็ก กล่าวคือ เมื่อบิดามารดาไม่มีสัญชาติและสิทธิอาศัยในดินแดนของประเทศใดเลย บิดามารดาจึงไม่มีความผูกพันทางการเมืองกับดินแดนของรัฐใดเลย บิดามารดาจึงไม่มีชื่อในทะเบียนบ้านของนานารัฐในประชาคมโลก เด็กจึงมีสถานะเป็น “คนไร้รัฐ” รวมทั้ง “คนไร้สัญชาติ” เฉกเช่นบุพการี

ในกรณีของเด็กที่เกิด “ใน” ประเทศไทยจากคนไร้สัญชาติและคนไร้รัฐที่เกิด “นอก” ประเทศไทยนั้น หากบิดาและมารดาเป็นคนไร้รัฐที่เข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองตั้งแต่วันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2507 “อดีตเด็กและเด็ก” ก็มีสถานะเป็นคนต่างด้าวและไร้รัฐไร้สัญชาติอยู่ต่อไปตามบุพการี

แต่ในกรณีของเด็กที่เป็นบุตรที่เกิด “ใน” ประเทศไทยจากบุพการีไร้สัญชาติและคนไร้รัฐที่เกิด “ใน” ประเทศไทยนั้น เฉพาะแต่ “เด็กและอดีตเด็ก” ที่เกิดในประเทศไทยก่อนวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 เท่านั้นที่กฎหมายไทยยอมรับว่าเขามีสัญชาติไทยโดยผลอัตโนมัติของกฎหมาย ทั้งนี้เพราะฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐไทยตระหนักในความกลมกลืนกับสังคมไทยของบุคคลที่เกิดในประเทศไทยเป็นรุ่นที่สามนับแต่บิดามารดาได้เดินทางเข้ามาในประเทศไทย แต่เด็กที่เกิดตั้งแต่วันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา กลับไม่ได้รับการยอมรับให้ได้สัญชาติไทย โดยหลักดินแดนโดยอัตโนมัติของกฎหมาย การได้สัญชาติไทยขึ้นอยู่กับนโยบายของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะต้องมีขึ้นในรูปของมติคณะรัฐมนตรี กรณีนี้จึงอาจเกิดการเลือกปฏิบัติระหว่างบุคคลที่เกิดจากบุพการีเดียวกัน แต่เกิดกันคนละเวลา (ข้อสังเกต คือ ควรจะเป็นเช่นนี้หรือไม่ และเมื่อเป็นเช่นนี้แล้วจะส่งผลกระทบต่อความรู้สึก ความสัมพันธ์ในครอบครัว ชุมชน สังคม มากน้อยเพียงใด นอกเหนือจากเรื่องการได้รับสิทธิที่แตกต่างกัน)

เพื่อแก้ปัญหาคำว่าไร้รัฐของเด็กเพราะเกิดจากบิดามารดาที่เป็นคนไร้รัฐในประเทศไทยพบว่า มีกฎหมายที่เอื้อต่อการขจัดปัญหาคำว่าไร้รัฐของเด็กไร้รัฐในประเทศไทยใน 3 ลักษณะ กล่าวคือ

(1) การขจัดปัญหาความไร้รัฐและความไร้สัญชาติของเด็กโดยการให้สิทธิอาศัยชั่วคราว โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 และมาตรา 34 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

(2) การขจัดปัญหาความไร้รัฐและความไร้สัญชาติของเด็กโดยการให้สิทธิอาศัยถาวร โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 ประกอบกับมาตรา 40-51 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

(3) การขจัดปัญหาความไร้รัฐและความไร้สัญชาติของเด็กโดยการให้สัญชาติ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 7 ทวิ วรรค 2 แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ประกอบด้วยมาตรา 11 วรรค 2 แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 จะเห็นได้ว่ากรณีนี้ก็เกินไปได้ไปในลักษณะที่เป็นไปได้ในส่วนที่เกี่ยวกับเด็กกำพร้าที่เกิดในประเทศไทยโดยไม่ทราบว่าเป็นบุตรใคร

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบุตรของคนไร้รัฐคนไร้สัญชาตินี้ แนวนโยบายของรัฐค่อนข้างจะชัดเจนกว่าใน 2 กรณีแรก กล่าวคือ มีมติคณะรัฐมนตรีหลายฉบับที่มีมาอย่างต่อเนื่องและสอดคล้องกัน อันทำให้เกิดความเป็นไปได้ที่องค์กรพัฒนาเอกชนจะเข้าทำงานเพื่อขจัดปัญหาให้แก่เด็กไร้รัฐและเด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย แต่ปัญหายังอยู่ที่อุปสรรคและความล่าช้าในการแปลงนโยบายสู่ความเป็นจริงในทางปฏิบัติ

4. กรณีของเด็กซึ่งมีสัญชาติไทยแต่ถูกปฏิเสธในสัญชาติไทยโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เด็กจำนวนไม่น้อยที่ประสบปัญหาการพิสูจน์สถานะบุคคลตามกฎหมาย ทั้งที่มีพยานหลักฐานชัดเจนว่าพวกเขาเหล่านั้นมีสถานะเป็น “คนสัญชาติไทยโดยการเกิด” และทั้งที่มีพยานหลักฐานของพวกเขาคือพยานหลักฐานที่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด แต่พวกเขาก็ไม่ได้รับการลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรเลย หรือแม้ได้รับการลงรายการสัญชาติก็ถูกลบไว้ในฐานะคนต่างด้าว ทั้งที่เขามีสัญชาติไทยตามกฎหมาย กรณีดังกล่าวเกิดขึ้นค่อนข้างมากกับบุคคลที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ภูเขาของประเทศไทย ซึ่งทางราชการเรียกบุคคลในสถานะนั้นว่า “บุคคลบนพื้นที่สูง”

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่า นายทะเบียนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมการปกครองไม่เชื่อในพยานหลักฐานที่บุคคลนำมาอ้างว่าตนมีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ จึงปฏิเสธที่จะบันทึกชื่อของบุคคลดังกล่าวในทะเบียนราษฎรในสถานะของ “คนสัญชาติไทย”

ปัญหาการเข้าถึงสิทธิด้านสุขภาพอนามัยของคนไร้สัญชาติ

สิทธิด้านสุขภาพอนามัยถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลควรได้รับการรับรองในฐานะความเป็นมนุษย์ แต่ในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นกับกลุ่มคนไร้สัญชาติแล้ว พบว่า สิทธิดังกล่าวเป็นสิ่งที่ค่อนข้างห่างไกลและยากที่คนไร้สัญชาติจะเข้าถึง เพราะนโยบายและการจัดสรรงบประมาณด้านสาธารณสุขของไทยได้จัดสรรงบประมาณโดยพิจารณาจากค่าใช้จ่ายรายหัวตามจำนวนประชาชนในพื้นที่ที่มีสัญชาติไทย ทำให้คนไร้สัญชาติที่ไม่มีสัญชาติไทยหรือมีสถานะบุคคลที่ไม่ชัดเจนไม่ได้อยู่ในระบบหลักประกันสุขภาพของคนไทย

แม้ว่าในทางปฏิบัติจริงที่เกิดขึ้นจากการลงพื้นที่ภาคสนามในจังหวัดแม่ฮ่องสอนของคณะผู้วิจัยพบว่า เจ้าหน้าที่และบุคลากรทางการแพทย์ยังคงให้บริการทางการแพทย์ต่อคนไร้สัญชาติโดยยึดถือหลักมนุษยธรรม มองที่ความเป็นบุคคลมากกว่าการมองที่สัญชาติก็ตาม แต่นั่นก็ยังไม่ใช่ว่าหลักประกันที่จะบ่งบอกได้ว่าคนไร้สัญชาติจะได้รับบริการทางการแพทย์เช่นนี้เสมอไป

นอกจากนี้ ยังพบว่าคนไร้สัญชาติต้องประสบกับปัญหาด้านสุขภาพอนามัยและต้องการความช่วยเหลือด้านการแพทย์ในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งสรุปเป็นประเด็นสำคัญได้ดังนี้

1. การส่งต่อผู้ป่วย เนื่องจากผู้ป่วยไร้สัญชาติบางรายต้องการบริการทางการแพทย์นอกพื้นที่ แต่กลับพบว่าหน่วยงานด้านสาธารณสุขปลายทางไม่ประสงค์ที่จะรับผู้ป่วยไร้สัญชาติเพราะว่าติดขัดด้านนโยบายและงบประมาณ ทำให้คนไร้สัญชาติอาจไม่ได้รับบริการที่ดีและเพียงพอ

2. การขาดแคลนยาและเวชภัณฑ์ต่าง ๆ ที่ได้จากรัฐ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบายและงบประมาณด้านสาธารณสุขที่คำนวณและจัดสรรให้กับผู้มีสัญชาติไทย

3. ผู้ป่วยไร้สัญชาติไม่กล้ามาพบแพทย์ เนื่องจากมีความกังวลเกี่ยวกับการไม่สามารถเข้าถึงสิทธิด้านสุขภาพอนามัยหรือมีทัศนคติต่อบุคลากรทางการแพทย์ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นรัฐที่ยังไม่ได้ให้การรับรองในเรื่องสถานะบุคคลและสิทธิต่าง ๆ

4. การเดินทางออกนอกพื้นที่ที่ยังคงมีกฎหมายควบคุมอยู่ ทำให้ยากลำบากทั้งในการส่งตัวผู้ป่วย การเยี่ยมดูแลญาติพี่น้อง

5. คนพิการและคนชราไร้สัญชาติ ยังคงเป็นกลุ่มคนที่ขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ ทั้งนี้เนื่องจากข้อคำนึงเกี่ยวกับคนกลุ่มดังกล่าวเป็นสิ่งที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาน้อยมากเมื่อเทียบกับกลุ่มผู้ประสบปัญหาอื่น ๆ ในขณะที่สังคมมีแนวโน้มที่จะมีผู้สูงอายุเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ

ปัญหาการเข้าถึงสิทธิด้านการศึกษาของคนไร้สัญชาติ

สิทธิทางการศึกษานี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของประเทศไทย แต่จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกลับพบว่าในประเทศไทยมีปัญหาการละเมิดสิทธิด้านการศึกษาในกลุ่มคนไร้สัญชาติอยู่มากพอสมควร เช่น การปฏิเสธในการรับเด็กไร้สัญชาติเข้าเรียน การไม่ได้รับสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาอย่างเพียงพอ เป็นต้น นอกจากนี้แล้วเมื่อเด็กไร้สัญชาติได้เข้าเรียนร่วมกับเด็กที่มีสัญชาติไทยก็มักจะได้รับปฏิบัติที่ไม่ดีหรือไม่เหมาะสม เช่น การถูกล้อเลียนในเรื่องปมด้อย โดยเฉพาะในเรื่องสัญชาติ เป็นต้น ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าคนไร้สัญชาตินั้นประสบปัญหาในการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาอยู่แทบจะทุกช่วงเวลาที่ต้องเกี่ยวข้องกับการศึกษา

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าคนไร้สัญชาติประสบปัญหาในการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งสภาพปัญหาในการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาของคนไร้สัญชาติในประเทศไทยนั้นมีอยู่มากมาย มีรายละเอียดดังนี้

1) การไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าเรียน

สภาพปัญหาด้านการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาที่พบในพื้นที่ที่มีคนไร้สัญชาติอาศัยอยู่ประการหนึ่งคือ การไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าเรียน ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อคนไร้สัญชาติที่มีบุตรประสงค์จะให้บุตรของตนเองเข้าเรียนในสถานศึกษาของรัฐ แต่กลับถูกสถานศึกษาปฏิเสธ โดยอ้างว่าเด็กเหล่านั้นไม่มีสัญชาติไทยหรือไม่มีหลักฐานพิสูจน์ตน จึงไม่สามารถรับเข้าเรียนได้ และสถานศึกษาบางแห่งอ้างว่าการจะรับเด็กเข้าเรียนได้ต้องมีหลักฐานจากฝ่ายปกครอง เช่น สูติบัตร หรือสำเนาทะเบียนบ้านมาแสดงจึงจะรับเข้าเรียน เป็นต้น ส่งผลให้ผู้ปกครองต้องไปหาโรงเรียนใหม่ให้กับบุตรของตนเอง ซึ่งโรงเรียนที่รับเข้าเรียนนั้นมักอยู่ห่างไกลจากบ้านของเด็ก การเดินทางเป็นไปด้วยความยากลำบาก และเสียค่าใช้จ่ายสูง โดยภาระในส่วนนี้ผู้ปกครองต้องแบกรับไว้ทั้งหมด จากการลงเก็บข้อมูลในพื้นที่พบกรณีนี้อย่างชัดเจน³⁰ กล่าวคือ เด็กไร้สัญชาติที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง แต่โรงเรียนปฏิเสธที่จะรับเข้าเรียน เด็กไร้สัญชาติเหล่านั้นจึงต้องเดินทางออกไปเรียนยังตำบลหรืออำเภอที่ไกลออกไป ในขณะที่เด็กที่มีสัญชาติไทยซึ่งไม่ได้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเมือง แต่โรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเมืองรับเด็กเหล่านั้นเข้าเรียน

2) การไม่ได้รับหลักฐานทางการศึกษา

สุวรรณณี เข้มเจริญ (2547)³¹ กล่าวถึงสภาพปัญหาที่คนไร้สัญชาติประสบเกี่ยวกับการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาว่าปัญหาที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่การที่สถานศึกษาไม่อนุญาตให้บุคคลเหล่านี้เข้าเรียนเท่านั้น ในกรณีที่คนไร้สัญชาติเหล่านี้สามารถเข้าเรียนในสถานศึกษาได้แล้ว แต่เมื่อสำเร็จการศึกษาสถาบันกลับไม่ออกหลักฐานทางการศึกษาให้ โดยสถาบันบางแห่งอ้างว่า เนื่องจากการที่สถานศึกษาอนุญาตให้เด็กไร้สัญชาติเข้าเรียนนั้น เป็นการอนุญาตให้เด็กไร้สัญชาติได้รับการเรียนรู้ร่วมกับเด็กคนอื่น ๆ เท่านั้น แต่ไม่ได้มีการลงชื่อเด็กไร้สัญชาติเหล่านั้นในทะเบียนนักเรียนอย่างถูกต้อง ดังนั้นเมื่อจบการศึกษาแล้วจึงไม่สามารถออกหลักฐานทางการศึกษาให้ได้ หรือสถานศึกษาบางแห่งอ้างสาเหตุอื่น ๆ ที่ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายเป็นต้นเหตุในการปฏิเสธการออกหลักฐานทางการศึกษาให้คนไร้สัญชาติเหล่านี้ เช่น อ้างว่าเด็กไม่มีนามสกุล ต้องดำเนินการขออนามสกุลก่อนจึงจะออกหลักฐานทางการศึกษาให้ได้ หรือในกรณีที่ออกหลักฐานทางการศึกษาให้ สถานศึกษาจะออกหลักฐานที่เรียนว่า “ใบรับรองผลการเรียน” ซึ่งเป็นเอกสารที่มีอายุการใช้งาน เมื่อหมดอายุก็จำเป็นต้องมาขอใหม่ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อคนไร้สัญชาติที่ต้องมาขอเอกสารใหม่อยู่เสมอเมื่อจำเป็นต้องนำเอกสารไปใช้ในการศึกษาต่อ หรือในการสมัครงาน

นอกจากนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าการไม่ออกหลักฐานทางการศึกษาแก่คนไร้สัญชาติเหล่านี้ ถือเป็นการละเมิดสิทธิในการศึกษาของคนไร้สัญชาติ เนื่องจากตามกฎหมายคนไร้สัญชาติมีสิทธิในการศึกษา เขาย่อมมีสิทธิที่จะได้รับหลักฐานทางการศึกษาเมื่อเขาสำเร็จการศึกษาแล้วเช่นเดียวกัน

³⁰ การจัดประชุมสนทนากลุ่ม “โครงการศึกษาสภาพอนาคตการพัฒนาและการพิทักษ์คุ้มครองสิทธิ ผู้ด้อยโอกาส” พื้นที่อำเภอแม่สะเรียงและอำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน, 6-8 สิงหาคม 2550.

³¹ สุวรรณณี เข้มเจริญ, สิทธิในการศึกษาของคนไร้สัญชาติในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

อย่างไรก็ตาม พบว่าในทางปฏิบัตินั้นยังคงละเมิดสิทธิด้านการศึกษาของคนไร้สัญชาติใน ส่วนนี้อยู่ กล่าวคือ แม้ว่าจะมีการแก้ไขระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานวัน เดือน ปีเกิด ในการรับนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พุทธศักราช 2535 ในส่วนของการระบุคำว่า “ไม่มี หลักฐานตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร” ด้วยสีแดงไว้ที่หลักฐานการศึกษาของเด็กไร้ สัญชาติแล้วก็ตาม แต่ก็ยังพบว่าบางโรงเรียนในบางพื้นที่ก็ยังคงปฏิบัติตามระเบียบเดิมอยู่³² ส่งผล ให้เมื่อเด็กเหล่านั้นนำหลักฐานการศึกษานี้ไปสมัครเข้าทำงาน หรือสมัครเข้าเรียนต่อก็จะได้รับการ ปฏิเสธจากสถานที่ทำงานหรือสถาบันการศึกษาเหล่านั้น

3) การจำกัดพื้นที่ในการศึกษา

ตามหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าได้ กำหนดให้การศึกษาในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา เตรียมอุดมศึกษา และอาชีวศึกษา สามารถ ศึกษาได้เฉพาะสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ภายในเขตจังหวัดที่ควบคุมและการศึกษาในระดับอุดมศึกษา (ปริญญาตรี) ให้เข้าศึกษาเฉพาะมหาวิทยาลัยรามคำแหง และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช และ มหาวิทยาลัยเอกชนซึ่งมีสถานที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดที่ควบคุมเท่านั้น ซึ่งการจำกัดพื้นที่ในการศึกษา และการจำกัดประเภทสถาบันการศึกษาที่อนุญาตให้เรียนได้นั้นเป็นอุปสรรคสำคัญในการได้รับ การศึกษาของคนไร้สัญชาติ นอกจากนั้นการจำกัดการขออนุญาตออกนอกพื้นที่เฉพาะเพื่อเข้ามาสอบ ประจำภาคหรือเพื่อติดต่อกิจการต่าง ๆ แต่ไม่สามารถขออนุญาตออกนอกพื้นที่เพื่อมาฟังคำ บรรยายได้เป็นอุปสรรคอีกประการหนึ่งของการศึกษาของคนไร้สัญชาติที่มีผลทำให้คนไร้สัญชาติไม่ สามารถศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่สามารถเข้ามาหาข้อมูลเพิ่มเติม หรือไม่สามารถ ฟังคำบรรยาย หรือปรึกษาอาจารย์ซึ่งอาจทำให้การศึกษาไม่ได้ประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ได้รับการศึกษาจากทางราชการแต่ได้ออกนอกพื้นที่ควบคุมตามมติ คณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2540 ยังได้กำหนดให้ผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ได้รับการศึกษาจากทาง ราชการแต่ได้ออกนอกพื้นที่ควบคุมจะถูกจำกัดสิทธิในการศึกษา ซึ่งการจำกัดสิทธิเช่นนี้ไม่เหมาะสม

³² การจัดประชุมสนทนากลุ่ม “โครงการศึกษาภาพอนาคตการพัฒนาและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาส” พื้นที่ อำเภอแม่สะเรียงและอำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน, 6-8 สิงหาคม 2550.

นอกจากนั้นตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2540 ที่ระบุกลุ่มบุคคลที่สามารถจำกัดสิทธิในการศึกษาได้ โดยมีได้กำหนดรายละเอียดว่าจะจำกัดอย่างไร เป็นการจำกัดสิทธิที่ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงต่อสิทธิในการศึกษาของคนไร้สัญชาติอย่างมาก เนื่องจากการเปิดโอกาสให้รัฐสามารถออกนโยบายใด ๆ เพื่อใช้จำกัดสิทธิคนไร้สัญชาติกลุ่มดังกล่าว โดยกลุ่มคนไร้สัญชาติตามที่กำหนดในแนวปฏิบัติในการจัดการศึกษาก็คือ เด็กที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรและเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย

ตามแนวปฏิบัติฉบับนี้ได้แบ่งออกเป็น 9 กลุ่ม โดยในแต่ละกลุ่มจะกำหนดระดับการศึกษาสูงสุดที่สามารถจะเรียนได้ และบางกลุ่มได้กำหนดพื้นที่ในการศึกษา ซึ่งกลุ่มที่ถูกจำกัดพื้นที่ในการศึกษาสามารถเข้าเรียนได้เฉพาะในพื้นที่ที่อนุญาตให้เรียนเท่านั้น ไม่สามารถออกไปเรียนนอกพื้นที่ที่กำหนดได้

การจำกัดพื้นที่ในการศึกษานี้เป็นการจำกัดพื้นที่ตามที่กำหนดในระเบียบกระทรวงมหาดไทย หรือประกาศกระทรวงมหาดไทย หรือตามนโยบายความมั่นคง สำหรับกลุ่มบุคคลบางกลุ่มซึ่งได้แก่ กลุ่มเนปาลอพยพ, กลุ่มญวนอพยพ, กลุ่มบุตรอดีตทหารจีนคณะชาติ, กลุ่มจีนฮ่ออพยพ และกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีสถานะเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แต่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยชั่วคราวในประเทศไทย โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ซึ่งมีผลทำให้บุคคลดังกล่าวจะเดินทางออกนอกอำเภหรือจังหวัดที่อยู่อาศัยได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าการห้ามออกนอกพื้นที่นี้ไม่สอดคล้องกับการดำเนินชีวิตของบุคคลในปัจจุบัน โดยเฉพาะกับบุตรหลานของบุคคลเหล่านี้ที่จำเป็นต้องได้รับการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

นอกจากนี้ ในปัจจุบันกลุ่มบุคคลที่ถูกจำกัดพื้นที่เหล่านี้ได้มีมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้สถานะเป็นบุคคลต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทยและให้บุตรที่เกิดในประเทศไทยให้ได้รับสัญชาติไทย ดังนั้นจึงต้องมีการจัดให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่และใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว ซึ่งมีผลให้บุคคลเหล่านี้มีสิทธิอาศัยอยู่ถาวร โดยไม่ถูกจำกัดพื้นที่อยู่อาศัยและมีสิทธิในการเดินทางทั่วราชอาณาจักรไทย แต่ด้วยกระบวนการจัดทำเอกสารมีความล่าช้าทำให้ในปัจจุบันรัฐไทยจึงไม่มีการออกใบสำคัญประจำตัวให้คนต่างด้าวให้ ด้วยเหตุนี้ บุคคลเหล่านี้จึงยังมีสถานะเป็นบุคคลต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แต่ได้รับการผ่อนผันให้ได้รับการอาศัยชั่วคราวในประเทศไทยอยู่ต่อไป ดังนั้น ข้อกำหนดพื้นที่ในการศึกษากับคนกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้จึงไม่ควรนำมาใช้ในปัจจุบัน

จะเห็นได้ว่าการจำกัดพื้นที่ในการศึกษาสำหรับกลุ่มบุคคลบางกลุ่มตามที่กำหนดในแนวปฏิบัติฉบับนี้เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้บุคคลไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในการศึกษาได้ โดยเฉพาะหาก

4) การจำกัดระดับการศึกษาสูงสุด

อุปสรรคประการต่อมาที่เกิดจากแนวปฏิบัติในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรและเด็กไทยที่ไม่มีสัญชาติ ได้แก่ การกำหนดระดับการศึกษาสูงสุดที่อนุญาตให้เรียนได้ และการจำกัดประเภทของสถาบันการศึกษาที่อนุญาตให้เรียนได้ โดยแนวปฏิบัติฉบับนี้ได้กำหนดให้กลุ่มบุคคลทั้ง 9 กลุ่ม มีสิทธิได้เรียนถึงอุดมศึกษา ยกเว้นแต่กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าซึ่งเข้ามาอยู่ในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519 ซึ่งแนวปฏิบัติฉบับนี้อุญาตให้เรียนสูงสุดถึงระดับการศึกษาภาคบังคับเท่านั้น และสำหรับกลุ่มผู้นอพบในการศึกษาระดับอุดมศึกษาจำกัดให้เรียนได้เฉพาะมหาวิทยาลัยเปิดของรัฐ และมหาวิทยาลัยเอกชนเท่านั้น

5) การกำหนดสถาบันการศึกษาที่อนุญาตให้ศึกษา

นอกจากนี้ ในการรับสมัครเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาของคณะกรรมการการอุดมศึกษา หรือเอนทรานซ์ ก็อนุญาตให้คนไร้สัญชาติที่มีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทยสมัครสอบได้ และมหาวิทยาลัยของรัฐส่วนใหญ่ก็ไม่ได้มีข้อกำหนดคุณสมบัติของนักศึกษาว่าต้องมีสัญชาติไทย ดังนั้น คนไร้สัญชาติจึงมีสิทธิเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐได้จึงสรุปได้ว่าการที่แนวปฏิบัติฉบับนี้มีการจำกัดสิทธิในการศึกษาของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการจำกัดพื้นที่การศึกษา ระดับการศึกษาสูงสุด หรือประเภทสถาบันการศึกษาจึงเป็นการจำกัดสิทธิที่ขัดต่อกฎหมายภายในของประเทศไทยและกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันประเทศไทย

6) การไม่ได้รับสวัสดิการด้านการศึกษา

การไม่ได้รับสวัสดิการด้านการศึกษาเป็นอีกหนึ่งปัญหาของการละเมิดสิทธิด้านการศึกษาของคนไร้สัญชาติในประเทศไทย จากการศึกษาที่ผ่านมา พบว่า เด็กไร้สัญชาติจะเข้าไม่ถึงสวัสดิการด้านการศึกษาที่รัฐจัดให้ เช่น ทุนการศึกษา เป็นต้น ส่งผลให้เด็กไม่มีโอกาสที่จะมีทุนศึกษาในระดับสูงต่อไป รวมทั้งไม่มีทุนที่จะไปพัฒนาเสริมสร้างการเรียนรู้ในด้านอื่น ๆ

ข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน คือ ทุนการศึกษานั้นมีมากมายหลายประเภท แต่เงื่อนไขของทุนการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เด็กไร้สัญชาติเข้าไม่ถึงสิทธิในเรื่องนี้ กล่าวคือ ทุนการศึกษาต่าง ๆ มักจะระบุคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิรับทุนเอาไว้ ซึ่งคุณสมบัติหนึ่งก็คือ ผู้ได้รับทุนต้องมีสัญชาติไทย เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วย่อมส่งผลให้เด็กไร้สัญชาติขาดคุณสมบัติในการเข้าถึงทุนการศึกษา ตลอดจนโอกาสทางการศึกษาได้

7) การถูกหลอกลวงเพื่อให้เข้าศึกษา

ปัญหาการถูกหลอกลวงเพื่อให้เข้าศึกษานั้นปรากฏอย่างชัดเจนในการศึกษาระดับอุดมศึกษา ในปัจจุบันรูปแบบการหลอกลวงที่พบคือ สถาบันการศึกษาจะเข้ามาแนะนำการศึกษาให้กับโรงเรียนในพื้นที่ต่าง ๆ โดยมีการโฆษณาชวนเชื่อว่ามีทุนการศึกษาให้เรียนฟรี หรือสามารถกู้ยืมเงินกองทุนเพื่อการศึกษา (กยศ.) ได้ แต่เมื่อเด็กไร้สัญชาติไปสมัครเข้าเรียนเรียบร้อยแล้วปรากฏว่าไม่มีการให้ทุนการศึกษาแต่อย่างใด เด็กไร้สัญชาติจึงจำเป็นต้องกู้ยืมเงินกองทุนเพื่อการศึกษา (กยศ.) ซึ่งในบางรายเด็กและผู้ปกครองรู้สึกท้อใจว่าตนเองถูกหลอกลวง เอาไรต์เอาเปรียบ จึงไปดำเนินเรื่องเพื่อขอลาออก แต่สถาบันอุดมศึกษาได้หาหนทางเยียวยาด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น ไม่ยอมมอบเอกสารคืนแก่เด็กและผู้ปกครอง โดยการอ้างว่ากำลังดำเนินการเรื่องทุนการศึกษา เป็นต้น การกระทำเช่นนี้ก็เพราะสถาบันอุดมศึกษาต้องการให้เด็กคงสภาพนักศึกษาไว้จนกว่าจะได้รับอนุมัติเงินกู้ยืม ถ้าหากอนุมัติให้เด็กลาออกได้สถาบันการศึกษานั้นก็จะไม่ได้รับเงินค่าเทอม นอกจากนี้ยังพบว่า สถาบันอุดมศึกษาบางแห่งดำเนินการให้เด็กลงทะเบียนเรียนได้ 2 คณะในเวลาเดียวกัน ซึ่งในความเป็นจริงแล้วไม่สามารถที่จะกระทำเช่นนั้นได้³³

เหล่านี้ล้วนสะท้อนให้เห็นว่าการเป็นคนไร้สัญชาตินั้นทำให้เกิดการถูกเอาเปรียบและถูกหลอกลวงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมปัจจุบันที่มีการคิดค้นวิธีการโฆษณาชวนเชื่อที่มีความแนบเนียน สลับซับซ้อน รวมทั้งความต้อโอกาสที่จะเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารต่าง ๆ ของคนไร้สัญชาติ ส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิของคนไร้สัญชาติในด้านต่าง ๆ ซึ่งการศึกษาก็เป็นหนึ่งในสิทธิที่คนไร้สัญชาติถูกละเมิดด้วย

ปัญหาการเข้าถึงสิทธิด้านการประกอบอาชีพของคนไร้สัญชาติ

ด้วยเหตุที่การศึกษานี้มองคนไร้สัญชาติในฐานะความเป็นบุคคล (Personhood) ที่มีความเป็นปัจเจกบุคคล ที่ในแต่ละช่วงก็จะมีความต้องการรวมทั้งบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกันไปตามลักษณะทางกายภาพและปฏิสัมพันธ์ทางสังคม การประกอบอาชีพก็เป็นบทบาทหน้าที่หนึ่งของบุคคลด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากพัฒนาการในแต่ละช่วงวัยของบุคคลมีส่วนสัมพันธ์กับการทำหน้าที่ทางสังคมและบทบาททางสังคม โดยการประกอบอาชีพของบุคคลเมื่อเข้าสู่วัยกำลังแรงงานถือเป็นช่วงเวลาหนึ่งที่บุคคลอาจจำเป็นต้องประกอบอาชีพหรือหาเลี้ยงตนเองและครอบครัวเพื่อความอยู่รอดหรือเพื่อความอยู่ที่ดีขึ้น การประกอบอาชีพจึงเป็นแหล่งที่มาของรายได้ในการเลี้ยงตนเองและครอบครัว

³³ การจัดประชุมสนทนากลุ่ม “โครงการศึกษาสภาพอนาคตการพัฒนาและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาส” พื้นที่อำเภอแม่สะเรียงและอำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน, 6-8 สิงหาคม 2550.

1. การถูกปฏิเสธไม่รับเข้าทำงาน

เหตุผลหลักที่นายจ้างใช้ในการปฏิเสธไม่รับคนไร้สัญชาติเข้าทำงานคือ การไม่มีสัญชาติไทย หรือไม่มีสถานะบุคคลที่ชัดเจน (เป็นคนต่างด้าว) ไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน (คนไทย) หากรับคนเหล่านี้เข้าทำงานเกรงว่าจะทำให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา เช่น การถูกตำรวจจับกุม เป็นต้น

2. การไม่สามารถประกอบอาชีพที่ตรงกับสาขาวิชาที่ได้ศึกษามา

ซึ่งมีสาเหตุสำคัญมาจากการที่กฎหมายได้กำหนดอาชีพเฉพาะให้กับคนไร้สัญชาติเอาไว้ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นงานบริการ³⁴ ในขณะที่คนไร้สัญชาติศึกษามาในสาขาวิชาที่ไม่ตรงกับที่กฎหมายกำหนด ส่งผลให้คนไร้สัญชาติบางส่วนไม่สามารถหางานหรือประกอบอาชีพที่ตรงกับสาขาวิชาที่ตนเองศึกษามาได้

อนึ่ง ในหลายกรณีพบว่านายจ้างหรือสถานประกอบการมีความต้องการแรงงาน รวมทั้งเข้าใจถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับคนไร้สัญชาติก็จะรับคนไร้สัญชาติเข้าทำงาน แต่ไม่สามารถที่จะให้รายละเอียดที่เป็นจริงเกี่ยวกับเงื่อนไขการจ้างงานกับทางราชการได้ เนื่องจากเกรงว่าจะมีความผิด เช่น ในข้อเท็จจริงจ้างงานคนไร้สัญชาติในตำแหน่งวิศวกร แต่ในรายละเอียดการจ้างจะระบุตำแหน่งงานอื่นที่สอดคล้องกับกฎหมายกำหนด เป็นต้น

3. การเข้าไม่ถึงสิทธิในการได้มาซึ่งทรัพยากรในการประกอบอาชีพ

การเข้าไม่ถึงสิทธิในการได้มาซึ่งทรัพยากรในการประกอบอาชีพ เช่น เมื่อไม่มีสัญชาติไทยก็ไม่สามารถจะถือครองหรือครอบครองที่ดินทำกินได้ รวมทั้งไม่สามารถยื่นขอที่ดินทำกินจากทางราชการได้ เป็นต้น ปัญหานี้พบมากในกรณีของคนไร้สัญชาติที่ประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม เช่น ชาวเขาไร้สัญชาติ ชาวเลไร้สัญชาติ เป็นต้น

4. การถูกล่อลวงให้เข้าสู่อาชีพที่ผิดกฎหมายและเป็นภัยทั้งต่อตนเองและสังคม

การถูกหลอกลวงหรือถูกล่อลวงให้เข้าสู่อาชีพที่ทุจริต ผิดกฎหมาย มีความเสี่ยงหรือเป็นภัยต่อตนเองและสังคม เนื่องจากความไม่มั่นคงในความเป็นมนุษย์ประกอบกับเงื่อนไขและโอกาสทางสังคมที่ปิดกั้นความมั่นคงและความก้าวหน้าในชีวิตของคนไร้สัญชาติ จึงทำให้ง่ายที่คนไร้สัญชาติต้องเสี่ยงกับการถูกล่อลวงหรือหันมาเลือกประกอบอาชีพที่ผิดกฎหมาย เช่น การเป็นแรงงานทาส การถูกบังคับค้าประเวณี เป็นต้น

5. การไม่สามารถหางานทำในพื้นที่ที่ตนเองอยู่อาศัยได้

เนื่องจากในพื้นที่ไม่มีงานให้คนไร้สัญชาติทำ ส่งผลให้ต้องออกมาหางานทำนอกพื้นที่ ซึ่งปัญหาที่ตามมาคือ ความเสี่ยงที่จะถูกจับกุมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในหลายกรณีจะมีนายหน้าทำหน้าที่

³⁴ รวบรวมจากการจัดประชุมสนทนากลุ่ม “โครงการศึกษาสภาพอนาคตการพัฒนาและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาส” พื้นที่อำเภอแม่สะเรียงและอำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน, 6-8 สิงหาคม 2550 พื้นที่จังหวัดเชียงใหม่, 4 ตุลาคม 2550 และ www.tobethai.org.

³⁵ โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก

6. การไม่ทราบสิทธิของตนเอง

ทำให้อาจถูกนายจ้างละเมิดสิทธิ เอารัดเอาเปรียบทั้ง ๆ ที่สิทธิบางอย่างมิได้ขึ้นอยู่กับกรรมสิทธิ์ชาวไทย เช่น เมื่อประสบอันตรายหรืออุบัติเหตุอันเนื่องมาจากการทำงาน หากนายจ้างไม่ดูแลเอาใจใส่ ไม่รักษาพยาบาล ถือว่านายจ้างมีความผิด หรือการถูกโกงค่าจ้าง ถูกเอารัดเอาเปรียบด้านสวัสดิการต่าง ๆ ลูกจ้างสามารถฟ้องร้องนายจ้างได้ แม้ลูกจ้างคนนั้นจะไม่มีสัญชาติไทยก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่ามีลูกจ้างที่เป็นคนไร้สัญชาติจำนวนมากไม่ทราบในเรื่องนี้ รวมทั้งบางส่วนอาจไม่ตระหนักในสิทธิของตนเอง ทำให้ไม่เกิดการเรียกร้องสิทธิ เป็นต้น

7. การไม่สามารถทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำงานได้

การไม่สามารถทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำงานได้ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการทำงานเป็นไปด้วยความยากลำบาก เช่น ในกรณีของการเปิดบัญชีธนาคารเพื่อจะให้ที่ทำงานโอนเงินเดือนเข้าธนาคาร หรือต้องการที่จะเก็บทรัพย์สิน (เงิน) ไว้ในธนาคารก็ไม่สามารถทำได้ ตลอดจนการทำงานที่ต้องไปติดต่อเกี่ยวข้องกับหน่วยงานภายนอกที่มีการตรวจบัตรก็เป็นปัญหา เป็นต้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นจะเห็นได้ว่า คนไร้สัญชาติประสบปัญหาในการเข้าถึงสิทธิในการประกอบอาชีพมากมาย นอกจากนี้ สภาพการเป็นคนไร้สัญชาติยังทำให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ ถูกเลือกปฏิบัติ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาสังคมอื่น ๆ ตามมา โดยสาเหตุของปัญหานั้นมีมากมายหลายมิติ ดังที่จะได้กล่าวถึงต่อไป

แนวโน้มของปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับคนไร้สัญชาติ

การกล่าวถึงแนวโน้มหรือการศึกษาในเชิงอนาคตที่เกี่ยวกับคนไร้สัญชาติ ผู้วิจัยได้นำแนวทางการวิจัยอนาคต (Future Research)³⁶ มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์แนวโน้มในอนาคตร่วมกับข้อมูลเชิงประจักษ์ (Empirical Data) ที่ได้เก็บรวบรวมมาตามประเด็นการศึกษามาใช้ในการอธิบาย (Explanation) ดังนั้น การวิเคราะห์แนวโน้มของปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับคนไร้สัญชาติจึงเป็นการวิเคราะห์ถึงองค์ประกอบย่อยในแต่ละส่วน (เป็นการแยกส่วนในการพิจารณา) แล้วนำมาเชื่อมโยงให้เห็นเป็นภาพรวมทั้งหมด (เป็นการมองเนื้อหาในภาพรวม)

³⁶ Sahal ได้กล่าวถึงการวิจัยในอนาคตว่า เหตุการณ์อนาคตดังกล่าวเป็นอนาคตหนึ่ง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น (A future) มิใช่เป็นอนาคตทั้งหมด (The Future) ซึ่งอนาคตที่จะเกิดขึ้นนั้นเป็นไปภายใต้เงื่อนไขตามสภาวะการณ์ของข้อมูลข้อเท็จจริงที่มีอยู่ ซึ่งแม้ว่าการวิจัยเชิงอนาคตจะเป็นการมองในเชิงระบบที่เน้นการมองในภาพรวมก็ตาม แต่ก็ยังเป็นภาพรวมที่มีขอบเขตความจำกัดมิใช่เป็นการอธิบายแบบภาพรวมทั้งหมดที่ไม่มีขอบเขตหรือหาขอบเขตไม่ได้ โปรดดูเพิ่มเติมใน *A Conception of Futures in a Systems Framework*. (pp.158-163) cited in H. R. Linstone and W. H. Simmonds. (ed.) *Future Research: New Directions*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company. 1977.

จากข้อมูลที่กำลังมาข้างต้นเกี่ยวกับสถานการณ์และความเข้าใจเกี่ยวกับคนไร้สัญชาติ ตลอดจนสภาพปัญหาการเข้าถึงสิทธิในด้านต่าง ๆ ที่คนไร้สัญชาติยังคงต้องเผชิญอยู่ในปัจจุบัน ทำให้เห็นว่า หากสถานการณ์สภาพปัญหายังคงดำเนินอยู่ต่อไปโดยไม่มีการแก้ไขหรือมีการป้องกัน ในเบื้องต้นก็คงคาดการณ์ได้ไม่ยากว่า ปัญหาคนไร้สัญชาติคงทวีความรุนแรงและมีปริมาณมากขึ้น อย่างแน่นอน ขณะที่ตัวคนไร้สัญชาติเองยังคงเป็นผู้ด้อยโอกาสกลุ่มหนึ่งในสังคมที่ต้องประสบกับ ปัญหาความทุกข์ยากต่าง ๆ นานัปการ ซึ่งเมื่อวิเคราะห์แนวโน้มเกี่ยวกับสถานการณ์คนไร้สัญชาติจึง ทำให้คาดการณ์ได้ดังนี้

1. แนวโน้มของปัญหาคนไร้สัญชาติยังคงมีอยู่และยากที่จะแก้ไขได้อย่างลุล่วงภายในระยะเวลาในอันสั้น (3-5 ปี) เนื่องจากความไม่ชัดเจนในแนวคิดว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการไร้สัญชาติ ทั้งนี้เป็นเพราะปรากฏข้อเท็จจริงที่ว่า ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2550 ที่มีมติให้มีการรวมบัตรสีต่าง ๆ เกี่ยวกับคนไร้สัญชาติกลุ่มต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกันโดยใช้บัตรสีเดียวกัน (ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการ) มติดังกล่าวเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เข้าใจในแนวคิดสภาพการณ์ และความเป็นจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับคนไร้สัญชาติ กล่าวคือ ภาวะการไม่มีสัญชาติไทย หรือการไม่ได้รับการรับรองสถานะบุคคลในการเป็นคนไทยนั้น เป็นผลมาจากสาเหตุหลายประการ อาทิ อาจเกิดจากการอพยพย้ายถิ่นมาตั้งแต่วัยเด็ก การไม่ได้แจ้งการเกิด เอกสารสูญหายหรือการไม่มีเอกสารพิสูจน์ความเป็นคนไทยอันเนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐเกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนในแนวทางการปฏิบัติ การหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย เป็นต้น สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นนัยยะที่ว่าสาเหตุของการเป็นคนไร้สัญชาติมีความแตกต่างกัน แต่การแก้ไขปัญหากลับละเลยที่จะพิจารณาที่สาเหตุ โดยมุ่งมองแต่ผลลัพธ์คือ การไม่มีสัญชาติหรือสถานะบุคคลแห่งความเป็นคนไทย ดังนั้น ผลที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนในแนวคิดในการแก้ไขปัญหารวมไปถึงมาตรการที่เกิดขึ้นอาจเป็นการสร้างความยุ่งยากและทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของปัญหาเพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุผลสำคัญ 2 ประการคือ

- ผู้ที่ควรได้รับสัญชาติ และผู้ที่ควรพิจารณาในการได้รับสัญชาติควรมีการพิจารณาอย่างแยกออกจากกัน เพราะที่มาของความเป็นคนไร้สัญชาติมีสาเหตุที่ต่างกัน
- มาตรการที่มีคนไร้สัญชาติกลุ่มต่าง ๆ ควรมีการดำเนินตามเหตุแห่งการไร้สัญชาติ และสถานะข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ไม่ควรมีการดำเนินการแบบเหมารวม เช่น คนบางกลุ่มถือเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากกระบวนการพิจารณาในการได้รับสัญชาติไทย ขณะที่คนบางกลุ่มเป็นผู้ที่กระทำผิดกฎหมายโดยการหลบหนีเข้าเมือง แต่กลับมีการดำเนินการทั้งสองกลุ่มให้กลายเป็นกลุ่มคนเดียวกัน และพยายามใช้มาตรการเดียวกัน

2. ความไม่มั่นคงในความเป็นมนุษย์ การถูกรีดรอนสิทธิ การละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน และการไม่ได้รับคุ้มครองจากรัฐยังเกิดขึ้นกับคนไร้สัญชาติอย่างต่อเนื่องต่อไป ทั้งนี้เนื่องมาจากการปฏิบัติต่อคนไร้สัญชาติโดยเจ้าหน้าที่รัฐขาดความรู้ ความเข้าใจ และขาดความเชี่ยวชาญในตัวบทกฎหมายว่าด้วยสถานะบุคคล ประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการโยกย้ายบุคลากรที่มีบทบาทรับผิดชอบในเรื่องสถานะบุคคลไปยังตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบอื่น

3. **คุณภาพของนโยบายและปฏิบัติการต่าง ๆ เกี่ยวกับคนไร้สัญชาติยังคงขาดความเป็นเอกภาพ** กล่าวคือนโยบายการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับคนไร้สัญชาติยังเป็นการแยกส่วน ต่างคนต่างทำ ไม่มีการประสานงานหรือการบูรณาการเนื้องานเข้าหากัน เป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่ต่อเนื่อง ไม่มีทิศทางที่ชัดเจน และไม่เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคม ดังเห็นได้อย่างชัดเจนจากนโยบายในการจัดการด้านการศึกษาให้กับเด็กไร้สัญชาติที่ยังคงไม่อาจตอบคำถามได้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับระดับการศึกษาสูงสุดที่คนไร้สัญชาติควรได้รับที่เชื่อมโยงกับโอกาสในการประกอบอาชีพ กล่าวคือ ในแง่ของสิทธิในด้านการศึกษานั้น แม้นโยบายด้านการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับคนไร้สัญชาติจะอนุญาตให้เด็กและเยาวชนสามารถเรียนได้ทุกคนแม้จะไม่มีสัญชาติไทยก็ตาม แต่ในขณะที่ด้านการประกอบอาชีพนั้นกลับมีการกำหนดอาชีพให้คนกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งในกรณีของคนไร้สัญชาติสามารถทำงานได้เพียง 27 อาชีพ ส่งผลให้เกิดช่องว่างทางโอกาสด้านการประกอบอาชีพที่ไม่สัมพันธ์กับระดับความรู้ทางการศึกษา (วุฒิทางการศึกษา) ที่ร่ำเรียนมา รวมทั้งเกิดปัญหาในทางปฏิบัติคือ เมื่อจบการศึกษามาแล้วไม่สามารถที่จะทำงานในสาขาที่ตนศึกษามาได้ เพราะติดเงื่อนไขในด้านกฎหมาย แม้ว่าหน่วยงานที่ทำงานในด้านการปฏิบัติจะได้พยายามประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไข แต่ที่ผ่านมามักจะไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากเงื่อนไขกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ กฎหมายยังปิดโอกาสคนไร้สัญชาติที่มีความรู้ ความสามารถมากกว่าอาชีพที่กฎหมายกำหนด เมื่อพิจารณาอาชีพที่กฎหมายอนุญาตให้คนไร้สัญชาติสามารถทำได้นั้นจะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่เป็นอาชีพทางด้านการบริการ ซึ่งอาจไม่จำเป็นต้องใช้ความรู้ ความสามารถในเชิงวิชาการหรือระดับการศึกษาสูงก็ได้ ในขณะที่มีแนวโน้มว่าคนไร้สัญชาติจะสำเร็จการศึกษาในระดับสูงเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น จึงทำให้เกิดปัญหากับคนกลุ่มนี้ทั้งในด้านการจ้างงาน การรับเข้าทำงาน และโอกาสในการประกอบอาชีพ

4. **มีการสร้างอคติทางชาติพันธุ์เกิดขึ้นในสังคมอย่างไม่รู้ตัว (Taken it for granted)** ผ่านวาทกรรมว่าด้วยชาตินิยม และความแตกต่างทางชาติพันธุ์ อธิบายได้ว่า ในขณะที่ความรู้อย่างเข้าใจของสังคมเกี่ยวกับคนไร้สัญชาติยังคงมีอยู่จำกัด และเป็นความรู้ที่ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหา ดังผลจากการศึกษาบทวนวรรณกรรม ตลอดจนข้อมูลจากการประชุมในเวทีต่าง ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประเด็นคนไร้สัญชาติ ซึ่งสามารถประมวลได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับคนไร้สัญชาติต้องคำนึงควบคู่ไปกับแนวคิดว่าด้วยความหลากหลายทางชาติพันธุ์และความหลากหลายทางวัฒนธรรม แต่แนวคิดดังกล่าวกลับไม่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกับการสร้างค่านิยมในเรื่องการรักชาติทำให้ประเด็น “*ความสมานฉันท์ท่ามกลางชาติพันธุ์และวัฒนธรรมที่หลากหลาย*” ยังคงไม่ปรากฏให้เห็นในสังคมไทยมากเท่าใดนัก ด้วยเหตุว่า ค่านิยมในเรื่องการรักชาติ หรือชาตินิยม มักจะเกิดขึ้นจากกระบวนการเรียนรู้ที่มุ่งสร้างให้เกิดความภาคภูมิใจในประเทศชาติของตนโดยเน้นที่ความเหนือกว่าของเชื้อชาติ หรือรัฐชาติ มุ่งที่ความเป็นอธิปไตย กอปรกับการดูแลกลุ่ม

5. การจัดการปัญหาคนไร้สัญชาติยังคงเป็นเพียงการแก้ไขปัญหเฉพาะหน้าในลักษณะของการบรรเทาปัญหา และขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากการดำเนินการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นกับคนไร้สัญชาติไม่มีการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง ทั้งในแง่การป้องกันการสกัดกั้นการลักลอบหลบหนีเข้าประเทศอย่างผิดกฎหมาย การส่งเสริมผลักดันออกนอกประเทศโดยร่วมมือกับประเทศปลายทาง การประสานงานเพื่อขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศหรือหน่วยงานระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนในการดูแลจัดการปัญหาคนไร้สัญชาติในประเทศไทยยังคงเป็นไปอย่างเบาบาง และกระทำอย่างเสียไม่ได้ ด้วยเกรงว่าจะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

6. ภาวะการตกเป็นเหยื่อของคนไร้สัญชาติ (Victimization of Nationality-less People) เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อันเนื่องมาจากเกิดการแทรกแซงของขบวนการทุจริต ประพฤติมิชอบขึ้นในขั้นตอน/ กระบวนการในการแก้ปัญหาคคนไร้สัญชาติ ซึ่งกลายเป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ กล่าวคือ ในขณะที่รูปธรรมที่ชัดเจนของนโยบายและแนวทางการปฏิบัติต่าง ๆ เกี่ยวกับคนไร้สัญชาติยังมีได้เป็นแนวทางเดียวกัน ประกอบกับความไม่รู้ ไม่ใส่ใจของตัวคนไร้สัญชาติเอง ทำให้การล่วงละเมิด ถูกหลอกลวง เอารัดเอาเปรียบจากขบวนการแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบเกิดขึ้นได้ง่าย แต่กลับป้องกันได้ยาก ดังเห็นได้ชัดเจนจากกรณีการประกอบอาชีพของคนไร้สัญชาติที่เกิดจากความไม่รู้ของตัวคนไร้สัญชาติเองเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ จึงทำให้ถูกนายจ้างเอารัดเอาเปรียบ การถูกหลอกลวงให้ไปทำงานที่เสี่ยงและเป็นอันตราย ส่งผลให้คนไร้สัญชาติต้องประสบปัญหา ตลอดจนความทุกข์ทรมานต่าง ๆ ทั้ง ๆ ที่มีความทำ ขณะที่ความไม่ใส่ใจของคนไร้สัญชาติในการรักษาสติของตนเองก็เป็นโอกาสให้เกิดการแทรกแซงของกระบวนการทุจริตเข้ามาในกระบวนการแก้ปัญหาคคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติอย่างหนักหน่วง ส่งผลให้คนไร้สัญชาติจึงยังคงเป็นเหยื่อและตกเป็นผู้ถูกกระทำอย่างต่อเนื่อง

จากแนวโน้มของปัญหาที่เกิดขึ้นกับคนไร้สัญชาติ ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นภาระหน้าที่ (Obligation) ที่มีใช้เป็นหน้าที่ของหน่วยหนึ่งหน่วยใดในสังคม หากแต่เป็นหน้าที่ของทั้งองค์าพพในสังคมที่ต้องตระหนักในสำนึกความรับผิดชอบ มีความเข้าใจ เห็นอกเห็นใจ เคารพและเห็นคุณค่าศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ที่มีอยู่ในตัวของแต่ละบุคคล รวมทั้งร่วมมือกันแก้ไขปัญหที่กำลังจะเกิดขึ้นนี้อย่างจริงจัง

3. แนวทางการแก้ไขปัญหา และ ข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนาและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิคนไร้สัญชาติ

จากสภาพปัญหาการเข้าถึงสิทธิในด้านต่าง ๆ ของคนไร้สัญชาติ และแนวโน้มของปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับคนไร้สัญชาติที่กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่สุดในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นกับคนไร้สัญชาติจำเป็นต้องมีความเข้าใจและมีแนวคิดที่ถูกต้อง (Right View, Right Concept) เกี่ยวกับคนไร้สัญชาติก่อน รวมถึงมีความชัดเจนในเชิงนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นความมั่นคงในความเป็นมนุษย์และความมั่นคงของชาติว่าทั้งสองสิ่งต้องพิจารณาอย่างควบคู่กัน และต่างต้องอาศัยกันและกัน กล่าวคือ ความมั่นคงในความเป็นมนุษย์มิได้เป็นสภาวะที่ล่องลอยหรือจับต้องไม่ได้ แต่ความมั่นคงในความเป็นมนุษย์เป็นผลรวมที่เกิดจากปฏิบัติการต่าง ๆ อาทิ กระบวนการทางประชาธิปไตย การพัฒนาแบบยั่งยืน ธรรมาภิบาล และการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน เช่นเดียวกันกลุ่มคนไร้สัญชาติเองก็สมควรได้รับการตระหนักและส่งเสริมความมั่นคงในความเป็นมนุษย์ไม่ใช่ด้วยเพราะความไร้สัญชาติ แต่เป็นเพราะความเป็นมนุษย์ที่มีอยู่ในตัวบุคคลเหล่านั้น ความมั่นคงในความเป็นมนุษย์ของคนไร้สัญชาติ³⁷ จึงเกิดจากการหลอมรวมเอาสิ่งต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการส่งเสริม สนับสนุน พัฒนาและแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวข้องกับการดำรงอยู่มากำหนดเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหายั่งยืนโดยไม่ก่อให้เกิดปัญหาอื่นตามมา ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นกับคนไร้สัญชาติในประเด็นต่าง ๆ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิคนไร้สัญชาติ ซึ่งกล่าวได้ตามลำดับดังนี้

แนวทางการแก้ไขปัญหาการเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ของคนไร้สัญชาติ

● แนวทางการแก้ไขปัญหาการเข้าถึงสิทธิด้านทะเบียนราษฎร

1. ปัญหาความไม่รู้กฎหมายของบุคคลทั้งในภาคราชการ ภาควิชาการ และภาคประชาชน ที่ส่งผลให้กระบวนการแก้ไขปัญหามีไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การแก้ไขปัญหานี้ น่าจะเป็นจริงและได้ผลดีก็คือ การสอนให้บุคคลที่ประสบปัญหาตระหนักในกฎหมายที่เอื้อให้เขาได้สิทธิในสัญชาติ ในปัจจุบันกระบวนการเรียนรู้ด้านสิทธิจึงกลายเป็นโครงการที่องค์กรทุนด้านพัฒนาสังคมต่างก็ให้ความสำคัญอย่างมาก เพราะการที่ชาวบ้านและชุมชนมีความรู้ในเรื่องของเขาเอง

³⁷ การพิจารณาประเด็นความมั่นคงในความเป็นมนุษย์ของกลุ่มคนไร้สัญชาติ ผู้วิจัยยึดเอาตามกรอบประเด็นของการศึกษา และข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการเก็บรวบรวมข้อมูลที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาความต้องการขั้นพื้นฐาน (Basic Needs) และเงื่อนไขที่จำเป็น (Necessary Conditions) ต่อการดำรงชีวิตของคนไร้สัญชาติ ซึ่งประเด็นความมั่นคงดังกล่าวอาจมีความแตกต่างจากการศึกษาอื่น หรือกรอบประเด็นความมั่นคงของ UNDP ในรายงานว่าด้วยการพัฒนามนุษย์เมื่อปี ค.ศ. 1994 ที่กำหนดกรอบการพิจารณาความมั่นคงว่าประกอบด้วยความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงด้านอาหาร ความมั่นคงทางด้านสุขภาพอนามัย ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงส่วนบุคคล และความมั่นคงทางการเมือง

2. บุคคลที่เกี่ยวข้องไม่มีทัศนคติที่ดีต่อบุคคลอื่นเป็นเป้าหมายของการพิสูจน์สัญชาติ ในหลายพื้นที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอคติกับเด็ก โดยเด็กจะถูกสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นคนต่างด้าวหรือเป็นภัยต่อรัฐและสังคม ทั้งนี้โดยไม่มีข้อเท็จจริงใด ๆ เลยที่จะสรุปได้ว่า เด็กนั้นเป็นภัยต่อรัฐและสังคม ดังนั้น การปรับทัศนคติของฝ่ายข้าราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับพิจารณาปัญหาสถานะบุคคลของเด็กจึงเป็นสิ่งที่สำคัญมากและเร่งด่วน

3. ปัญหาการพิสูจน์สัญชาติของบุคคลในบางสถานการณ์เป็นปัญหาที่ยากจะทำในระยะเวลาอันสั้นเนื่องจากความซับซ้อนของปัญหา การพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้ครบตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายและนโยบายกำหนดเป็นสิ่งที่ทำได้ยากมาก จะต้องอาศัยบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในการพิสูจน์ทราบตัวบุคคล ทั้งในแง่นิติศาสตร์ สังคมวิทยา มานุษยวิทยา หรือประวัติศาสตร์ ความไม่เข้าใจในสถานการณ์ของปัญหาที่จะนำไปสู่การตัดสินใจที่ผิดพลาด นำความเสียหายที่ใหญ่หลวงมาสู่เด็กและเยาวชนที่ถูกหาว่าเป็นคนต่างด้าว

นอกจากนั้น ในความซับซ้อนของปัญหายังอาจนำไปสู่ความแทรกซ้อนของปัญหา การทุจริตประพฤติดมิชอบของหลายฝ่ายในการนำเอาบุคคลที่ไม่มีสถานะบุคคลที่ชอบด้วยกฎหมายมาสวมสิทธิของบุคคลที่มีสิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมาย หรือที่เรียกกันในภาษาชาวบ้านว่า “การสวมสิทธิแทนตัวบุคคล”

การแก้ไขปัญหานั้นในสถานการณ์ข้างต้นต้องการการทำงานที่มีแผนปฏิบัติการที่เป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อปิดช่องของการทุจริตและความผิดพลาด อีกทั้งยังจะต้องมีการนำองค์ความรู้ในสหสาขาวิทยาการมาใช้ในการพิสูจน์สิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมายไทยของเด็ก

4. แนวทางในการแก้ไขปัญหานั้นในทางหนึ่งมีการเสนอว่าไม่จำเป็นที่ทุกคนจะต้องได้รับสัญชาติไทยเพราะต้องขึ้นกับข้อเท็จจริงทั้งตัวบุคคลและตัวกฎหมาย ประกอบกับหากกล่าวว่าบุคคลทุกคนต้องได้สัญชาติไทยก็อาจติดปัญหาในเรื่องความคิดด้านความมั่นคงของชาติ แม้ว่าความมั่นคงของชาติจะเกิดขึ้นได้ต้องเริ่มที่ความมั่นคงของมนุษย์ก่อน เพราะถ้าความมั่นคงของมนุษย์ไม่เกิดขึ้นความมั่นคงของชาติก็จะไม่เกิดขึ้นเช่นเดียวกัน ดังนั้น แนวทางในการแก้ไขที่สำคัญในประเด็นนี้คือ ประการแรกคือ ทำอย่างไรให้คนไร้สัญชาติเหล่านั้นได้รับการคุ้มครองในสิทธิของความเป็นมนุษย์ ประการที่สอง ทำอย่างไรให้คนเหล่านั้นเข้าสู่ระบบทะเบียนราษฎร และประการที่สามคือ ทำอย่างไรให้คนเหล่านั้นมีสถานะทางกฎหมาย

5. เด็กซึ่งไม่อาจพิสูจน์ทราบสถานะบุคคลตามกฎหมายไทยค่อนข้างมากถูกปฏิเสธสิทธิที่จะเข้าสู่สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และผู้ที่จะละเมิดสิทธิเด็ก คือ องค์กรภาครัฐไทยที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้โดยเข้าใจว่ากฎหมายไทยปฏิเสธสิทธิมนุษยชนดังกล่าวหากบุคคลไม่มีเอกสารพิสูจน์ตนที่ออกโดยรัฐไทย ซึ่งความเป็นจริง กฎหมายไทยมิได้จำกัดหรือขจัดสิทธิดังกล่าวเลย เนื่องจากสิทธิทั้งหมดเป็นสิทธิอันเกิดแก่มนุษย์ทุกคนตามธรรมชาติ กรณีที่เกิดขึ้นกับเด็กอย่างมาก คือ การปฏิเสธสิทธิของเด็กที่จะศึกษาและได้รับวุฒิบัตรการศึกษา

สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่หากยังไม่มี การพิสูจน์สถานะบุคคลให้แก่เด็กได้ ควรมีการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า คือ มาตรการที่เอื้อต่อความเป็นไปได้ที่เด็กที่มีปัญหาในการพิสูจน์ตนจะได้รับสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน อันได้แก่ (1) สิทธิในการมีเอกสารพิสูจน์สถานะบุคคล (2) สิทธิในการศึกษา (3) สิทธิในสุขภาพอนามัยที่ดี (4) สิทธิในการทำงาน และ (5) สิทธิในการก่อตั้งครอบครัว

● แนวทางการแก้ไขปัญหาการเข้าถึงสิทธิด้านสุขภาพอนามัย

1. ภาครัฐควรให้หลักประกันด้านสุขภาพแก่คนไร้สัญชาติ เพราะประเด็นสุขภาพอนามัยเป็นประเด็นที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งรัฐ หากแต่การให้หลักประกันด้านสุขภาพถือเป็นการให้หลักประกันในความเป็นมนุษย์ ซึ่งการให้หลักประกันดังกล่าวสามารถดำเนินการได้โดยออกบัตรประกันสุขภาพที่เน้นเฉพาะกลุ่มคนไร้สัญชาติซึ่งอาจมีความแตกต่างไปจากสิทธิประโยชน์ที่ให้กับผู้มีสัญชาติไทย

2. การแสวงหาความร่วมมือกับองค์กรภายนอก หรือองค์กรระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพราะหากรัฐมีข้อจำกัดในการให้ความช่วยเหลือทั้งด้านงบประมาณ เวชภัณฑ์และอุปกรณ์ทางการแพทย์ อาจมีหน่วยงานที่มีความพร้อมดังกล่าวสามารถให้การสนับสนุนเพื่อเป็นหลักประกันด้านสุขภาพสำหรับคนไร้สัญชาติ แต่ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวต้องมีความจริงจังและต่อเนื่อง

3. ในกรณีคนไร้สัญชาติที่เป็นคนพิการหรือผู้สูงอายุ ควรพิจารณาสิทธิเฉพาะตามความต้องการของกลุ่มคนดังกล่าว

4. ควรมีการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนเพื่อสุขภาพให้กับคนไร้สัญชาติทั้งนี้เพื่อให้เกิดการดำเนินการด้านหลักประกันสุขภาพสำหรับคนไร้สัญชาติอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ซึ่งกองทุนนี้อาจมาจากการออมสมทบของคนไร้สัญชาติส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งมาจากกองทุนที่คนไร้สัญชาติได้จ่ายเงินสมทบในกองทุนประกันสังคม และอีกส่วนหนึ่งอาจมาจากการอุดหนุนของรัฐในลักษณะเงินประเดิมกองทุน

● แนวทางการแก้ไขปัญหาการเข้าถึงสิทธิด้านการศึกษา

1. ควรมีการทบทวนและปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการศึกษาที่ครอบคลุมสวัสดิการด้านการศึกษาอื่น ๆ เพราะถึงแม้ว่าสิทธิด้านการศึกษาของคนไร้สัญชาติถือว่าเป็นสิทธิที่ค่อนข้างก้าวหน้าและให้ประโยชน์กับกลุ่มคนไร้สัญชาติมากกว่าสิทธิในด้านอื่น ๆ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว สิทธิด้านการศึกษายังคงมีข้อจำกัดอยู่หลายประการไม่ว่าจะเป็นเรื่องหลักฐานทางการศึกษาที่ต้องเอื้อต่อการสมัครเรียนต่อหรือการหางานทำ การสมัครงาน

2. ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมให้เข้ามามีจัดการปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการศึกษาของคนไร้สัญชาติ เช่น เรื่องการเดินทางออกนอกพื้นที่

3. ควรสร้างความรู้ ความเข้าใจ รวมทั้งทัศนคติที่ดีของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะครู ซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับเด็กให้มีความเข้าใจและการปฏิบัติที่ถูกต้อง

4. รมว.ศส.ส่งเสริมคนไร้สัญชาติให้เห็นความสำคัญของการศึกษา เพื่อช่วยลดความไม่รู้ ความไม่เข้าใจอันจะนำไปสู่การปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องหรือถูกล่อลวงในรูปแบบต่าง ๆ

● **แนวทางการแก้ไขปัญหาคำกล่าวหาการเข้าถึงสิทธิด้านการประกอบอาชีพ**

1. การสร้างทัศนคติที่ดีให้กับคนในสังคมเกี่ยวกับคนไร้สัญชาติ ในเบื้องต้นที่สุดคือ ต้องทำให้คนในสังคมมีความรู้ ความเข้าใจว่าคนไร้สัญชาติคือใคร เพราะอคติต่าง ๆ ที่ผ่านมามีส่วนหนึ่งมาจากความไม่รู้ หรือไม่เข้าใจว่าคนไร้สัญชาติคือใคร ทำให้มองหรือเข้าใจคนไร้สัญชาติอย่างผิด ๆ แบบเหมารวม นอกจากนี้แล้วสื่อต่าง ๆ ที่ออกมาสู่สาธารณชนควรที่จะคำนึงถึงความรู้สึกและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับคนไร้สัญชาติด้วย เช่น หากต้องการให้นายจ้างและลูกจ้างมาขึ้นทะเบียนแรงงานก็ควรใช้สื่อที่สร้างสรรค์ ไม่ควรใช้สื่อที่แสดงให้เห็นว่าลูกจ้างที่เป็นคนไร้สัญชาติหรือแรงงานข้ามชาติ (เถื่อน) จะเป็นอันตรายต่อสังคมหากไม่มีการจัดการหรือการดำเนินการด้วยการขึ้นทะเบียนแรงงาน (ต่างด้าว)

หากสังคมไทยยังมีการเลือกปฏิบัติรวมทั้งมีการแสดงที่สะท้อนให้เห็นว่ายังมีอคติหรือทัศนคติที่ไม่ดีกับคนไร้สัญชาติ ในทางหนึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อจิตวิทยาทางสังคมของคนไร้สัญชาติ อาจทำให้ขาดความภูมิใจในชาติ และเกิดความรู้สึกไม่ปรองดอง ไม่ให้ความร่วมมือ การแบ่งแยก ซึ่งอาจจะเกิดผลเสียอื่น ๆ ตามมาได้

2. การให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาปัญหาในระยะสั้น และป้องกันแก้ไขปัญหในระยะยาว เช่น การเปิดเวทีเพื่อรับฟังปัญหาในด้านการประกอบอาชีพของคนไร้สัญชาติ ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดนโยบาย แนวทางปฏิบัติ ยุทธศาสตร์ในการป้องกัน แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เป็นต้น

3. การทบทวนพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (คนไร้สัญชาติ) ให้สอดคล้องกับสภาพการศึกษาและการเปลี่ยนแปลงของสังคม

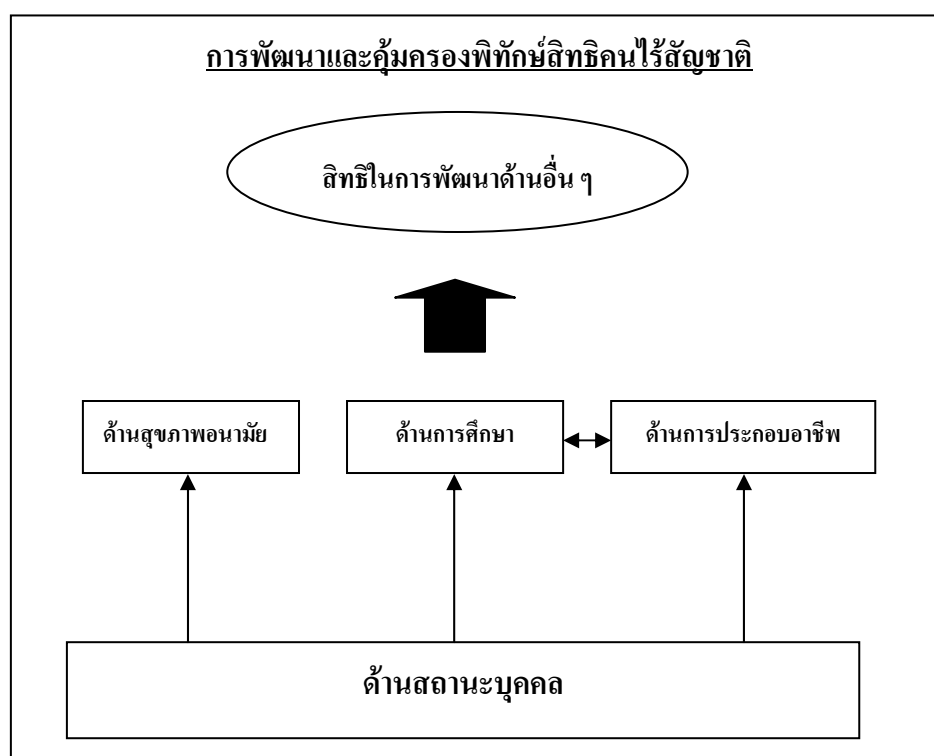
4. การส่งเสริมการทำงานเป็นเครือข่าย เนื่องจากหน่วยงานด้านแรงงานมีบุคลากรไม่เพียงพอ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การที่คนไร้สัญชาติไม่เข้าใจและเข้าใจไม่ถึงสิทธิในด้านการทำงานนั้น องค์กรพัฒนาเอกชนสามารถเข้ามามีบทบาทได้ค่อนข้างมากในแง่ของการมาทำงานร่วมมือกับภาครัฐที่ดูแลในเรื่องแรงงานเพื่อประชาสัมพันธ์ให้ความรู้กับคนเหล่านี้ เป็นต้น

5. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับตัวคนไร้สัญชาติควรให้ความรู้ ฝึกทักษะด้านอาชีพให้กับแรงงานไร้สัญชาติให้สอดคล้องกับอาชีพที่รัฐกำหนด และแรงงานจังหวัดต้องปรับแนวทางการทำงานเป็นการส่งเสริมอาชีพและการทำอาชีพอิสระ (สิ่งที่เป็นอยู่คือมีเพียงการดำเนินการให้แต่คนไทย)

การแก้ไขปัญหาคำกล่าวหาคนไร้สัญชาติจะไม่ได้ผลลัพธ์ที่ดี หากคนไร้สัญชาติยังมีคุณภาพชีวิตที่ไม่ดี ดังนั้น แนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาคำกล่าวหาของคนไร้สัญชาติคือ การให้ความคุ้มครองในหลักประกันด้านเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ซึ่งสิ่งที่เป็นพื้นฐานสำคัญคือ การประกอบอาชีพนั่นเอง

ข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนาและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิคนไร้สัญชาติ

จากสถานการณ์สภาพปัญหาการเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับคนไร้สัญชาติ ทำให้เห็นได้ว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นกับคนไร้สัญชาติมีสาเหตุหลักมาจากความไม่ชัดเจนในเรื่องสถานะบุคคลและสัญชาติ ว่าคนเหล่านี้เป็นใคร มีสัญชาติใด ทำให้ขาดการคุ้มครองจากรัฐไทย ดังนั้น จุดเริ่มต้นในการแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นกับคนไร้สัญชาติก็คือการให้หลักประกันเรื่องสถานะบุคคลและสัญชาติกับคนกลุ่มนี้ ซึ่งหลักประกันดังกล่าวจะเป็นแนวทางที่สำคัญในการดำเนินการด้านอื่น ๆ ทั้งด้านสุขภาพอนามัย ด้านการศึกษา และด้านการประกอบอาชีพให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ตลอดจนเป็นแนวทางในการ ส่งเสริมสิทธิด้านอื่น ๆ ต่อไป ดังแผนภาพต่อไปนี้



แผนภาพแสดงแนวทางการพัฒนาและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิคนไร้สัญชาติ

จากแผนภาพดังกล่าว คณะผู้วิจัยจึงได้เสนอแนวทางในการพัฒนาและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิคนไร้สัญชาติ ไว้ดังนี้

1. ควรมีการพัฒนาระบบการให้ความช่วยเหลือเบื้องต้น เพื่อบรรเทาปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เช่น กรณีที่เด็กไร้สัญชาติต้องออกเดินทางไปศึกษาต่อนอกพื้นที่ โดยกำหนดให้รายงานตัวที่สถานศึกษา หรือการรับแจ้งความ เป็นต้น หรือความชัดเจนในรูปแบบและระบบบริการสาธารณสุขที่คนไร้สัญชาติควรได้รับว่าเป็นอย่างไร ความชัดเจนดังกล่าวมิได้หมายความว่าเพียงตัวบทกฎหมาย หากแต่ยังหมายถึงแนวทางการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเดียวกันของเจ้าหน้าที่

2. เสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสถานะบุคคลและเรื่องสัญชาติต่อคนไร้สัญชาติ เพื่อให้เกิดการรับรู้ที่ชัดเจนและถูกต้อง เช่น การสร้างความรู้ความเข้าใจที่ว่าอาจไม่ใช่ทุกคนที่ได้รับสัญชาติไทย แต่ควรที่จะให้ทุกคนได้รับการรับรองสถานะบุคคลอย่างชัดเจนว่าเป็นใคร เพื่อสร้างหลักประกันในความเป็นมนุษย์ อันจะนำไปสู่ขอบเขตในการได้รับการคุ้มครองสิทธิต่อไป

3. สร้างหลักประกันที่จำเป็นเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานสำหรับคนไร้สัญชาติ ซึ่งหมายความว่าแม้คนไร้สัญชาติอาจไม่ได้รับการรับรองจากรัฐเจ้าของพื้นที่ในการได้รับการคุ้มครองตามสิทธิแห่งความเป็นพลเมือง แต่สภาพความเป็นคน (Human Being) ที่มีอยู่ในตัวคนไร้สัญชาติถือเป็นสถานะที่รัฐต้องให้ความตระหนักในการรับรองสิทธิในความเป็นมนุษย์ เพื่อมิให้ความเป็นมนุษย์ต้องถูกลดทอน (Dehumanizing) หรือถูกละเมิดได้ เช่น การออกบัตรรับรองสิทธิของกลุ่มคนไร้สัญชาติซึ่งมีข้อเสนอว่าควรดำเนินการโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผ่านการศึกษาอย่างเป็นระบบว่าสิทธิขั้นพื้นฐานที่คนไร้สัญชาติควรได้รับการคุ้มครองคืออะไร และหากคนไร้สัญชาติมีความต้องการที่จะได้รับสวัสดิการที่เพิ่มเติม แตกต่างจากสิทธิขั้นพื้นฐานเหล่านั้นอาจต้องมีการสมทบเงินอย่างไร โดยใคร (รัฐควรอุดหนุนหรือไม่ จำนวนเท่าใด) ในสัดส่วนเท่าใด เป็นต้น

4. ส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มและจัดตั้งเป็นเครือข่ายกลุ่มคนไร้สัญชาติ เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการติดต่อ ประสานงาน การตรวจสอบ และใช้เป็นฐานข้อมูลอ้างอิงสถานะบุคคล เพื่อป้องกันความคลาดเคลื่อน การสวมสิทธิสถานะบุคคล และการแสวงหาประโยชน์อันมิชอบได้ ซึ่งข้อเสนอก็คือ ควรให้หน่วยงานในระดับพื้นที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรพัฒนาภาคเอกชน ทำหน้าที่ดังกล่าว เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีการทำงานคล่องตัว และสามารถเข้าถึงกลุ่มคนไร้สัญชาติได้อย่างรวดเร็ว ไม่ต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ มีความหลากหลายในตัวกิจกรรมที่จะช่วยพัฒนากลุ่มคนไร้สัญชาติที่มากกว่าการรวบรวมกลุ่มคนไร้สัญชาติให้มารวมตัวกันเท่านั้น หากแต่สามารถดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ได้ เช่น การให้ความรู้ด้านกฎหมาย ความรู้ด้านสุขอนามัยที่จำเป็นสำหรับคนไร้สัญชาติ

5. ควรมีการพัฒนาศักยภาพ และการให้ความรู้ที่ถูกต้องต่อเจ้าหน้าที่ บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานเพื่อคุ้มครองสิทธิคนไร้สัญชาติอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นกับคนไร้สัญชาติส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากตัวเจ้าหน้าที่เองขาดความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องทำให้มีการปฏิบัติต่อคนไร้สัญชาติอย่างไม่เหมาะสม ไม่ถูกต้องทั้ง ๆ ที่ตัวนโยบายหรือระเบียบแนวทางการปฏิบัติเองมีความชัดเจน การพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานนอกจากจะช่วยให้การทำงานมีความชัดเจนแล้ว ยังช่วยป้องกันปัญหาการตีความจากการใช้วิจารณ์ส่วนตัวซึ่งอาจทำให้เกิดความผิดพลาด ไม่กล้าตัดสินใจอันเนื่องมาจากความจำกัดด้านความรู้ การละเลยเพิกเฉย การเลือกปฏิบัติ การฉ้อฉล และการแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบ

6. ควรมีการทบทวน ปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมาย และแนวทางการปฏิบัติที่เกี่ยวกับการส่งเสริมความมั่นคงในความเป็นมนุษย์ของคนไร้สัญชาติให้มีความชัดเจน

7. ควรมีการให้ความรู้ ความเข้าใจด้านกฎหมายทั้งในเรื่องสิทธิและข้อควรปฏิบัติแก่คนไร้สัญชาติเพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำผิดกฎหมาย หรือการถูกล่อลวงให้กระทำความผิดกฎหมาย ปัญหาที่เกิดขึ้นกับคนไร้สัญชาติไม่จำกัดแต่เพียงปัจจัยอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อคนไร้สัญชาติเท่านั้น หากแต่ตัวคนไร้สัญชาติเองก็ถือเป็นข้อจำกัดในตัวเองในการได้มาซึ่งการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของตน ปัญหาในเรื่องความไม่รู้ของคนไร้สัญชาติหรือการเข้าใจที่คลาดเคลื่อนจึงเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการให้เกิดการให้ความรู้ในเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานที่คนไร้สัญชาติควรได้รับ และจะดำเนินการอย่างไรเพื่อให้ได้รับสิทธิพื้นฐานดังกล่าว ในช่องทางใด

8. ควรมีการส่งเสริมด้านการวิจัย เพื่อพัฒนาและสร้างองค์ความรู้ งานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับคนไร้สัญชาติให้เป็นองค์ความรู้ที่ถูกต้อง และมีลักษณะแบบต่อยอดเพื่อใช้ในการขับเคลื่อนสังคมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบ อันเป็นการลดอคติและจัดมายาภาพที่เกี่ยวกับคนไร้สัญชาติให้หมดไป ทั้งนี้เป็นเพราะความผิด ๆ ความไม่รู้หรือวิชาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคนไร้สัญชาติล้วนมีผลต่อการรับรู้ของสังคม ทำให้คนในสังคมอาจเกิดความเข้าใจในกลุ่มคนไร้สัญชาติอย่างผิด ๆ ทั้งในด้านภาพลักษณ์ เกิดอคติ และการเลือกปฏิบัติรวมถึงการตั้งข้อรังเกียจ (Stigma) คนไร้สัญชาติว่าเป็นต้นเหตุของบางปัญหาในสังคม การสร้างความรู้ดังกล่าวจึงควรต้องกระทำอย่างเป็นระบบต่อเนื่อง

9. ควรสร้างความเข้าใจ ทศนคติที่ดีต่อชุมชน สังคม สาธารณะให้มีความรู้และทัศนคติที่ถูกต้องเกี่ยวกับคนไร้สัญชาติ ผ่านข้อเสนอที่ว่าควรมีการสื่อสารกับสังคมอย่างถูกต้องทั้งในรูปของตัวสื่อที่หลากหลาย เนื้อสารที่มีความถูกต้อง เพื่อให้การอยู่ร่วมกันในสังคมระหว่างคนไทยและคนไร้สัญชาติไม่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความหวาดระแวง

10. ส่งเสริมศักยภาพของชุมชนให้เป็นหน่วยเฝ้าระวังปัญหาที่เกี่ยวข้องกับคนไร้สัญชาติในระดับพื้นที่ ทั้งนี้เพราะสังคมที่ใกล้ชิดและคุ้นเคยคนไร้สัญชาติมากที่สุดก็คือชุมชน ดังนั้นหากชุมชนได้รับการพัฒนาและส่งเสริมศักยภาพให้สามารถทำหน้าที่ในการเฝ้าระวัง ติดตาม ดูแลคนไร้สัญชาติได้ก็ถือเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคมในรูปแบบหนึ่ง อย่างเช่น ส่งเสริมให้ชุมชน (คนไทย) ร่วมกันจัดให้มีการรวมกลุ่มคนไร้สัญชาติเพื่อให้เกิดการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมในชุมชน ในฐานะสมาชิกกลุ่มหนึ่งในสังคม

11. สร้างความร่วมมือและกำหนดบทบาทหน้าที่สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ เช่น สนับสนุนให้อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (อพม.) คณะกรรมการเครือข่ายพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ให้เข้ามาทำหน้าที่นักพิทักษ์สิทธิในระดับพื้นที่

12. สร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อร่วมกันหาแนวทางในการแก้ปัญหาคนไร้สัญชาติ อันเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งเมื่อทบทวนถึงสถานการณ์ปัญหาเกี่ยวกับคนไร้สัญชาติที่เกิดขึ้นทำให้เห็นว่าระบบแห่งปัญหาของคนไร้สัญชาติจำเป็นต้องมีการเชื่อมโยงตั้งแต่ประเทศต้นทางสู่ประเทศปลายทาง ด้วยเหตุว่าหากปัญหาการหลั่งไหลทะลักอพยพเดินทางเข้ามาของคนต่างด้าวคนไร้สัญชาติยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง การแก้ไขปัญหาคอนไร้สัญชาติที่เกิดขึ้นก็เป็นเพียงการบรรเทาปัญหาแค่ชั่วคราวและบางจุดที่เห็นว่าสำคัญเท่านั้น แต่หากมีการสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการแก้ปัญหาทั้งในเรื่องการกำหนดมาตรการอพยพย้ายถิ่นเข้า มาตรการความร่วมมือในการส่งกลับคืนสู่ประเทศต้นทาง มาตรการการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแล้ว เชื่อว่าย่อมบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นกับคนไร้สัญชาติได้ในระดับหนึ่งอย่างแน่นอน

ผลการศึกษาคส่วนที่ 2

กลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์/ผู้ป่วย/ครอบครัวและผู้ได้รับผลกระทบจากเอดส์

บทนำ

ผลการศึกษาในส่วนที่ 2 อันเกี่ยวกับกลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์ ผู้ป่วย ครอบครัว และผู้ได้รับผลกระทบจากเอดส์ เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงเอกสารไม่ว่าจะเป็นข้อมูลทางสถิติ รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำเสนอถึงสถานการณ์โรคเอดส์ในประเทศไทย ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโรคเอดส์ในมิติต่าง ๆ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ตลอดจนมาตรการ วิธีการที่จะบรรเทาปัญหา ลดผลกระทบหรือการสร้างแนวทางการป้องกันหรือภูมิคุ้มกันทางสังคมโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

ในส่วนของการนำเสนอเนื้อหา จะได้นำเสนอในประเด็นต่าง ๆ ตามลำดับดังนี้

1. สถานการณ์ของปัญหาโรคเอดส์

สถานการณ์โรคเอดส์ในบริบทโลก³⁸ พบว่า ยังคงมีการแพร่ระบาดของโรคเอดส์อย่างต่อเนื่อง ข้อมูลในปี 2550 พบว่า

- มีผู้ติดเชื้อ HIV ทั่วโลกประมาณ 33.2 ล้านคน
- ผู้ติดเชื้อ HIV ที่อยู่ในช่วงวัยผู้ใหญ่ประมาณ 30.8 ล้านคน
- ผู้ติดเชื้อ HIV ที่เป็นผู้หญิงประมาณ 15.4 ล้านคน
- เด็กที่ติดเชื้อ HIV มีประมาณ 2.5 ล้านคน
- ผู้ที่ได้รับเชื้อใหม่ในช่วงวัยผู้ใหญ่ในปี 2550 มีประมาณ 2.1 ล้านคน
- ผู้ที่ได้รับเชื้อใหม่ในช่วงวัยเด็กในปี 2550 มีประมาณ 420,000 คน
- ผู้เสียชีวิตด้วยโรคเอดส์ในปี 2550 มีประมาณ 2.1 ล้าน แยกเป็นผู้ใหญ่ประมาณ 1.7 ล้าน และเด็กประมาณ 330,000 คน

นอกจากนี้ยังพบว่า ตั้งแต่ปี 2524 ประชากรกว่า 25 ล้านคนได้เสียชีวิตไปแล้วด้วยโรคเอดส์ และพบว่า ในประเทศแอฟริกามีเด็กกำพร้า³⁹ ที่ติดเชื้อ HIV ประมาณ 12 ล้านคน (จากการสำรวจข้อมูลปี 2550)

³⁸ ข้อมูลจาก UNAIDS องค์การอนามัยโลก, พฤศจิกายน 2550.

สำหรับสถานการณ์ปัญหาเอดส์ที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียยังคงอยู่ในสภาวะการณ์รุนแรง ซึ่งจากข้อมูลรายงานสถานการณ์โรคเอดส์ในภูมิภาคอาเซียน⁴⁰ พบข้อเท็จจริงที่ว่า

- ภูมิภาคที่มีผู้ติดเชื้อสูงที่สุดในเอเชียคือ ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยมีสาเหตุหลักมาจากการมีเพศสัมพันธ์ที่ไม่ปลอดภัย การมีเพศสัมพันธ์ระหว่างเพศชายกับชาย การใช้เข็มฉีดยาเสพติดที่ไม่ปลอดภัย ซึ่งเป็นสาเหตุหลักให้เกิดการระบาดของโรคเอดส์มากที่สุดในภูมิภาคอาเซียน
- ในปี พ.ศ. 2549 มีประชากรประมาณ 1.6 ล้านราย ในภูมิภาคอาเซียน เป็นผู้ติดเชื้อ HIV รายใหม่ที่ยังมีชีวิตอยู่โดยประมาณ 180,000 ราย และประมาณ 110,000 ราย เสียชีวิตด้วยโรคเอดส์
- พบว่าในภูมิภาคนี้มีผู้ติดเชื้อที่มีช่วงอายุระหว่าง 15-49 ปี หรือประมาณร้อยละ 0.5 แต่ในบางประเทศสูงกว่าร้อยละ 1.5
- มีการประมาณการว่าผู้หญิงอายุ 15 ปีขึ้นไปประมาณ 530,000 รายติดเชื้อ HIV ในภูมิภาคอาเซียน
- ประเทศเวียดนามมีการแพร่ระบาดของ HIV เพิ่มขึ้น ได้ถูกพบว่าเกิดการแพร่ระบาดใน 64 จังหวัดของประเทศเวียดนามและทั้งหมดอยู่ในเขตเมือง จำนวนของผู้ที่ติดเชื้อ HIV เพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าตั้งแต่ปี 2543 (มีอยู่ประมาณ 260,000 รายในปี 2548) ซึ่งจะมีประชากร 400,000 รายได้รับเชื้อในแต่ละปี ประชากรกลุ่มใหญ่ที่สุดคือผู้ที่ใช้ยาเสพติด และกลุ่มที่ซื้อและให้บริการทางเพศ
- ประเทศกัมพูชา การแพร่ระบาดในประเทศกัมพูชาที่ลดลงตั้งแต่ช่วงทศวรรษปี 1990 นั้น มีหลักฐานยืนยันอย่างชัดเจนว่า การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและการแพร่ระบาดดังกล่าวมาจากความพยายามของรัฐบาลและองค์กรภาคเอกชนที่ร่วมดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมบริการทางเพศ
- สำหรับประเทศไทย พบว่าในปี 2548 ผู้ใหญ่และเด็กประมาณ 580,000 รายติดเชื้อ HIV โดยการติดเชื้อ HIV ภายในประเทศลดลง มีการประมาณการว่าผู้ติดเชื้อเอดส์ใหม่ในปี 2548 มีจำนวนประมาณ 28,000 ราย ลดลงประมาณ 10 เปอร์เซ็นต์เท่านั้นเมื่อเทียบกับปี 2547 อย่างไรก็ตาม จำนวนผู้ติดเชื้อเอดส์ใหม่ที่กำลังเกิดขึ้นพบว่าอยู่ในกลุ่มของประชากรที่ถูกพิจารณาว่ามีความเสี่ยงต่ำในการติดเชื้อประมาณการว่า 1 ใน 3 ของผู้ติดเชื้อใหม่เป็นผู้หญิงที่แต่งงานแล้ว และได้รับเชื้อจากคูสมรส
- กลุ่มผู้ชายรักร่วมเพศในประเทศไทย ยังคงมีความเสี่ยงสูงในการติดเชื้อ HIV พบว่าในกรุงเทพมหานคร การแพร่ระบาดของ HIV ได้เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดในกลุ่มผู้ชายรัก

³⁹ หมายถึงผู้ที่อายุต่ำกว่า 18 ปีอาศัยอยู่กับบิดาและ/ หรือมารดาเพียงคนเดียวหรือทั้งคู่ที่ได้รับเชื้อ HIV โดยที่ผู้ปกครองอาจเสียชีวิตแล้วจากโรคเอดส์

⁴⁰ ข้อมูลจาก UNAIDS องค์การอนามัยโลก, ธันวาคม 2549.

- ประเทศสหภาพพม่า แม้ว่าจะมีข้อบ่งชี้ว่าการแพร่ระบาดของโรคเอดส์จะลดลง แต่ผลสืบเนื่องมาจากการที่ประเทศสหภาพพม่าจัดเป็นประเทศที่มีประสิทธิภาพการแพร่ระบาดของเชื้ออย่างรุนแรง โดยพบว่า ในปี 2548 ประชากรวัยกลางคนติดเชื้อ HIV ประมาณร้อยละ 1.3 โดยร้อยละ 2.2 เป็นประชากรวัยหนุ่ม (อายุระหว่าง 15–24 ปี) จึงคาดว่ามีความเสี่ยงที่ผลกระทบจากการระบาดที่เกิดขึ้น และภาวะการแสดงอาการของโรคฉวยโอกาส เช่น โรคเชื้อราในช่องปาก ในกระเพาะอาหาร วัณโรคอาจมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น
- ประเทศฟิลิปปินส์ ยังคงเป็นประเทศที่มีการเฝ้าระวังการแพร่ระบาดของโรคอย่างเข้มงวด เพราะสาเหตุสำคัญของการแพร่ระบาดเกิดจากการมีเพศสัมพันธ์โดยไม่ได้อุปกรณ์ป้องกัน ผลจากการเฝ้าระวังดังกล่าวทำให้ผู้ใหญ่อายุ 15 ปีขึ้นไปมีประมาณร้อยละ 0.1 จากการสำรวจอย่างเฝ้าระวังพบว่าน้อยกว่า 1 เปอร์เซ็นต์อยู่ในกลุ่มผู้ขายบริการทางเพศที่ติดเชื้อเอดส์ อย่างไรก็ตาม การไม่สวมถุงยางอนามัยขณะมีเพศสัมพันธ์ยังคงเป็นค่านิยมที่ถูกปฏิบัติอยู่ จากการสำรวจกลุ่มผู้ให้บริการทางเพศ ในปี 2545 พบว่า มีเพียงร้อยละ 6 เท่านั้นที่ใช้ถุงยางอนามัยขณะมีเพศสัมพันธ์

จากข้อมูลสถานการณ์โรคเอดส์ดังกล่าวทำให้เห็นว่า การแพร่ระบาดของโรคเอดส์มีแนวโน้มความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นในกลุ่มเสี่ยง เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มชายรักร่วมเพศ และกลุ่มวัยรุ่น อันเป็นการแพร่ระบาดในลักษณะการขยายตัวไปยังกลุ่มประชากรอื่น ๆ เพราะในอดีตที่ผ่านมาการแพร่ระบาดของโรคเอดส์มักเกิดขึ้นในกลุ่มบริการทางเพศทั้งผู้ขายบริการและผู้ให้บริการ และกลุ่มผู้ติดยาเสพติด แต่ในปัจจุบัน สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคเอดส์ได้เกิดขึ้นภายในครอบครัว เช่น การแพร่ระบาดหรือรับเชื้อจากคูสมรส หรือจากสามีทำให้เกิดการอุบัติของโรคในกลุ่มแม่บ้านดังกล่าว

ในส่วนของสถานการณ์โรคเอดส์ในประเทศไทย พบว่า จำนวนผู้ป่วยเอดส์มีจำนวน 327,604 ราย จำแนกเป็นชายจำนวน 227,305 ราย เป็นหญิงจำนวน 100,299 ราย⁴¹ ในขณะที่ข้อมูลจากการรายงานล่าสุดของคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเอดส์ (คช.ปอ.) และสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2551 กล่าวว่า “ขณะนี้ประเทศไทยมีผู้ติดเชื้อเอดส์กว่า 5 แสนคน โดยในแต่ละวันจะมีผู้ติดเชื้อรายใหม่เกิดขึ้น 40 ราย ส่วนใหญ่เป็นการติดเชื้อจากการมีเพศสัมพันธ์ซึ่งมีแนวโน้มถึงขั้นวิกฤติ แต่หากมีการรณรงค์ป้องกันอย่างจริงจังจะสามารถลดผู้ป่วยรายใหม่เหลือ 20 รายต่อวัน ภายใน 3 ปี” ทำให้เห็นว่าสถานการณ์โรคเอดส์ในประเทศไทยยังคงอยู่ในภาวะที่น่าวิตก เพราะจำนวนผู้ป่วยเอดส์ส่วน

⁴¹ รายงานเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2551, ข้อมูลจากศูนย์ข้อมูลทางระบาดวิทยา สำนักกระบาดวิทยา กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข

โรคเอดส์จึงไม่ใช่แต่เพียงเป็นโรคหรือเชื้อโรคหนึ่งในสังคมที่มีการแพร่ระบาดในกลุ่มคน หากแต่ยังเป็นอาการโรคทางสังคม (Social Pathology) ที่ส่งผลกระทบทางสังคม และต่อสังคมในหลายด้าน อาทิ ก่อให้เกิดการกีดกันแยกตัว การตีตราผู้ป่วยเอดส์ว่าเป็นเชื้อโรคของสังคม ลุกลามไปถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่าง ๆ การเลือกปฏิบัติ และการกระทำแบบต่างมาตรฐานกับผู้ติดเชื้อเอดส์ ผู้ป่วย ครอบครัวของผู้ป่วยเอดส์อย่างลดคุณค่าและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็น การกีดกันในการประกอบอาชีพ การตัดโอกาสทางการศึกษา เป็นต้น ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นการทำให้ผู้ติดเชื้อเอดส์ตายทางสังคม (Social Death) ที่ได้กระทำผ่านกระบวนการสร้างทัศนคติทางลบผ่านการรณรงค์ เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อรูปแบบต่าง ๆ ว่าโรคเอดส์คือโรคร้ายของสังคมที่ไม่ต่างไปจากอาชญากรรมที่ทลายชีวิตและทรัพย์สินของผู้คนในสังคม⁴²

2. ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโรคเอดส์ในมิติต่าง ๆ

ปัญหาโรคเอดส์ได้รับความสำคัญในฐานะเป็นภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ในยุคโลกาภิวัตน์ โดยได้รับการพิจารณาจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติว่าเป็นภัยคุกคามความมั่นคงของมนุษยชาติ และประชาคมระหว่างประเทศยอมรับว่าปัญหาโรคเอดส์มิใช่เป็นเพียงปัญหาโรคภัยไข้เจ็บหรือสุขภาพ แต่เป็นปัญหาของการพัฒนาและเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคอขวดอื่น ๆ เช่น การขาดความยากจน การส่งเสริมความเท่าเทียมกันของสตรี สิทธิมนุษยชน ฯลฯ สำหรับประเทศไทย ประเมินว่ามีผู้ติดเชื้อเอดส์ประมาณ 1 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นเด็กประมาณ 47,600 คน และมีผู้เสียชีวิตจากโรคเอดส์ประมาณ 501,700 คน และผู้ติดเชื้อเอดส์ที่ยังมีชีวิตอยู่และต้องการการดูแลรักษา 572,500 คน ในจำนวนนี้เป็นผู้ติดเชื้อเอดส์รายใหม่ประมาณ 19,470 คน

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะประสบความสำเร็จระดับหนึ่งในการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ โดยผู้ติดเชื้อรายใหม่ลดลงจาก 143,000 ราย ในปี พ.ศ. 2534 เหลือ 29,000 ราย ในปี พ.ศ. 2543

⁴² โปรดดูคำอธิบายเพิ่มเติมในประเด็นดังกล่าวเกี่ยวกับ Social Pathology กล่าวถึงอาการทางสังคมว่าเป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง คุกคามต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและวิถีชีวิตของผู้คนในสังคม โดยปรากฏการณ์ทางสังคมบางอย่างที่เกิดขึ้นในสังคม อาทิ โรคเอดส์ถือเป็นอาการทางสังคมแบบหนึ่ง ใน http://www.qcsr.uq.edu.au/template/Context/Societal%20Organisation/Social%20Pathology_Intro.htm

จากข้อมูลดังกล่าวทำให้เห็นว่าผลกระทบจากเอดส์ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก ทั้งด้านการป้องกันและการแพร่ระบาด เนื่องจากขณะนี้โรคเอดส์ได้แพร่ระบาดจากกลุ่มเสี่ยงต่างๆ เข้าสู่ประชาชนทั่วไป โดยคาดว่าชายไทยมีอัตราการติดเชื้อร้อยละ 2 หญิงไทยมีอัตราการติดเชื้อร้อยละ 1 และมีเด็กที่ติดเชื้อจากมารดาไม่ต่ำกว่า 33,000 ราย ถึงแม้ว่าจะสามารถลดการติดเชื้อรายใหม่ได้ในประชากรกลุ่มต่าง ๆ แต่ยังมีข้อบ่งชี้ทางพฤติกรรมต่าง ๆ ทางด้านเพศสัมพันธ์และการใช้สารเสพติด โดยเฉพาะในวัยรุ่นซึ่งเป็นปัจจัยเสี่ยงต่อการติดเชื้อเอดส์ หากไม่มีมาตรการการป้องกันที่ได้ผลและยั่งยืนต่อเนื่อง ก็อาจเกิดการระบาดระลอกใหม่ได้

ผลที่เกิดขึ้นจากการแพร่กระจายของโรคเอดส์ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ผู้ติดเชื้อต้องประสบกับปัญหาการไม่สามารถรองรับการรักษาพยาบาลของสถานพยาบาลต่อจำนวนผู้ป่วยที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นได้ เป็นที่คาดการณ์ว่าในอนาคตอันใกล้ ครอบครัว ชุมชน และสังคม จึงต้องเข้ามารับภาระในการดูแลผู้ป่วยมากขึ้น ในขณะที่ปฏิกิริยาของบุคคล ชุมชน และสังคมที่มีต่อผู้ป่วยในทางลบ อาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตอย่างปกติสุขในสังคมได้ เพราะจากการรณรงค์ เผยแพร่ประชาสัมพันธ์โรคเอดส์ที่ผ่านมาได้ทำให้โรคเอดส์เป็นโรคที่สังคมมีความรังเกียจ ทำให้ประชาชนหวาดกลัวจนเกินควร กล่าวคือแทนที่จะกลัวการเป็นโรค กลับกลัวและเกลียดคนที่เป็นโรคไปด้วย เด็กที่ติดเชื้อจึงถูกต่อต้านจากสังคม (Rejection) ถูกปฏิเสธในการอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคม ในบางกรณี เพียงแค่บิดามารดาของเด็กป่วยเป็นโรคเอดส์ โดยที่ตัวเด็กไม่ได้รับเชื้อ ก็ได้ส่งผลถึงตัวเด็กในการเข้าสังคมด้วยเช่นกัน ตราบาป(Stigma)ที่เกิดขึ้นได้ทำลายคุณค่าและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ที่สมควรได้รับการเคารพและปฏิบัติเสมอกับผู้อื่น เด็กที่ติดเชื้อหรือไม่ติดเชื้อแต่อยู่ในครอบครัวที่มีผู้ป่วยเอดส์จึงถูกเลือกปฏิบัติ (Discrimination) หรือถูกรังเกียจจากสังคมเพราะผู้ป่วยโรคเอดส์จะถูกสังคมมองว่าเป็นคนเลว คนผิดศีลธรรม และเป็นอันตรายต่อสังคม การที่ผู้ป่วยโรคเอดส์ถูกสังคมตีตราและมีตราบาปนั้นเกิดจากการที่สังคมให้ความหมายทางสัญลักษณ์แก่ร่างกายผู้ป่วยว่าเป็นสิ่งสกปรกและมีอันตราย ทั้งนี้เนื่องจากโรคเอดส์เป็นการติดต่อจากของเหลวที่ออกมาจากร่างกายและหนทางที่เชื้อโรคเอดส์เข้าสู่ร่างกายส่วนใหญ่เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ทางเพศซึ่งสังคมไทยมองว่าเป็นเรื่องสกปรก สังคมไทยมองว่าโรคเอดส์เป็นโรคของความสำส่อนทางเพศ โรคของโสเภณี โรคของพวกเกย์ โรคเอดส์จึงเป็นโรคของคนสกปรก โรคของคนที่ไม่มีความดีศีลธรรม ตราบาปที่เกิดขึ้นจึงเป็นการสะท้อนให้บุคคลที่เป็นเจ้าของเอกลักษณ์นั้นเกิดความอับอาย เสื่อมเสียชื่อเสียง เป็นการตีตรา (Stigmatization) จนต้องกลายเป็นบุคคลที่สังคมรังเกียจในที่สุด และตราบาป (Stigma) นี้จะมี

ในส่วนของเด็กที่บิดามารดาติดเชื้อเอดส์ แน่แน่นอนที่ว่าในอนาคตเด็กเหล่านี้ต้องกลายเป็นเด็กกำพร้า เร่ร่อน และการที่พ่อแม่ติดเชื้อเอดส์นั้น ในบางรายส่งผลถึงเศรษฐกิจของครอบครัว อันเนื่องจากไม่สามารถประกอบอาชีพได้ตามปกติ หรือไม่มีโอกาสในการประกอบอาชีพจึงเป็นไปได้ว่า เด็กเหล่านี้อาจเข้าสู่กระบวนการแรงงานก่อนวัยอันควร ซึ่งในบางกรณี เด็กอาจต้องทำงานที่ไม่เหมาะสมกับตัวเด็กเอง หรือถูกกดขี่ทารุณกรรมจากการประกอบอาชีพ และที่แย่ไปกว่านั้น เด็กอาจถูกชักจูง ล่อลวง บังคับสู่การค้าประเวณี กลายเป็นโสเภณีเด็ก ซึ่งพบว่านับวันยิ่งจะมีจำนวนมากขึ้นและอายุของโสเภณีเด็กก็ลดลงเรื่อย ๆ ทำให้โอกาสของเด็กในการได้รับเชื้อเอชไอวี/ โรคเอดส์จึงมีความเสี่ยงสูงมากหรืออาจประชิดชีวิตด้วยการฆ่าตัวตายหรือประชิดสังคมโดยการแพร่เชื้อให้กับผู้อื่น⁴⁴

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าโรคเอดส์ได้ส่งผลกระทบทั้งต่อผู้ติดเชื้อ ครอบครัวผู้ป่วย สังคม ระบบบริการสาธารณสุข ตลอดจนส่งผลกระทบในมิติต่าง ๆ ของสังคม ซึ่งแบ่งเป็นหัวข้อหลัก ๆ และมีรายละเอียด ดังนี้

● ผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคม

การเสียชีวิตด้วยโรคเอดส์ทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียกำลังคนโดยเฉพาะอย่างยิ่งวัยแรงงานที่ต้องเสียชีวิตก่อนวัยอันควร ส่งผลให้ครอบครัวต้องสูญเสียผู้นำครอบครัวหรือสมาชิกในครอบครัว นอกจากนี้ เด็กเองก็อาจได้รับผลกระทบต่อเนื่องแม้ไม่ได้ติดเชื้อก็สูญเสียโอกาสการเรียนรู้เนื่องจากถูกกีดกันจากสังคมชุมชน หรือในกรณีที่บิดามารดาต้องเสียชีวิตเนื่องจากเอดส์ ทำให้ภาระการเลี้ยงดูตกแก่ปู่ย่าตายาย เป็นผลทำให้พัฒนาการทางสังคมถดถอยไป หรืออาจนำไปสู่ปัญหาการถูกล่อลวง ชักจูงเข้าสู่กระบวนการค้าประเวณีกลายเป็นโสเภณีเด็กที่อาจได้รับเชื้อและแพร่เชื้อไปยังบุคคลอื่น ๆ การค้ามนุษย์ หรืออาชญากรรมในรูปแบบต่าง ๆ ในขณะที่ครอบครัวของผู้ป่วยเอดส์อาจถูกกีดกัน สังคมมีปฏิกิริยาทางลบ รังเกียจ และขับออกจากสังคม (Social Sanction) ไม่สามารถอาศัยอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคมได้

● ผลกระทบด้านบริการทางการแพทย์และการรักษาพยาบาล

จากจำนวนผู้ติดเชื้อและผู้ป่วยเอดส์ที่ยังมีชีวิตอยู่ประมาณ 700,000 ราย ประกอบกับงบประมาณทางด้านสาธารณสุขที่มีค่อนข้างจำกัด ทำให้รัฐสามารถให้บริการทางด้านสุขภาพได้ในระดับหนึ่ง จึงพบว่าในหลายกรณีที่ผู้ติดเชื้อและผู้ป่วยเอดส์ยังไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการแพทย์

⁴³ โปรดดูเพิ่มเติมใน พิมพ์วัลย์ บุญมงคล. (2536). ร่างกาย ความสกปรกและภัยอันตราย ตราบาปและโรคเอดส์. วารสารสังคมศาสตร์การแพทย์. ปีที่ 7 ฉบับ 1-2 เดือนมิถุนายน 2536.

⁴⁴ พิมพ์วัลย์ บุญมงคล, เพ็ญจันทร์ ประดับมุข และคันสนีย์ เรืองสอน (บรรณาธิการ). (2541). องค์ความรู้ของงานวิจัยเอดส์ด้านสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์รุ่งแสง.

● ผลกระทบด้านการดูแลและภาระทางสังคม

โรคเอดส์ทำให้เกิดภาระแก่สังคมในการดูแลผู้ป่วยและครอบครัวที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ตั้งแต่เกิดการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ในกลุ่มที่มีพฤติกรรมเสี่ยง แต่จนถึงปัจจุบันการถ่ายทอดเชื้อโรคเอดส์ปรากฏอยู่ในกลุ่มประชาชนทั่วไป ทำให้มีการติดเชื้อมากขึ้นในกลุ่มวัยรุ่นและสตรี ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้ติดเชื้อเริ่มมีอาการเจ็บป่วยจากโรคฉวยโอกาสต่าง ๆ มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัณโรคที่พบว่า เกิดการแพร่ระบาดในประเทศไทยอีกครั้ง อันมีสาเหตุมาจากการระบาดของโรคเอดส์ทั้งในลักษณะของการติดเชื้อที่แสดงอาการ การติดเชื้อที่แสดงอาการที่ไม่แสดงอาการ ทำให้คาดว่าจะมีผู้ป่วยวัณโรครายใหม่ปีละ 91,000 รายซึ่งจะทำให้ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 17 จาก 22 ประเทศที่มีผู้ป่วยวัณโรคมากที่สุดในโลก อันก่อให้เกิดภาระการดูแลทางสังคมและการแพทย์แก่ผู้ป่วยเหล่านี้และครอบครัวเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

● ผลกระทบต่อการพัฒนาและความสงบสุขในสังคม

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากโรคเอดส์ไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อผู้ติดเชื้อและครอบครัวผู้ป่วยเท่านั้น หากแต่ยังส่งผลกระทบต่อผู้ได้รับผลกระทบจากเอดส์อันนำไปสู่ความขัดแย้งในสังคมอีกด้วย เนื่องจากเกิดทัศนคติต่อต้านผู้ติดเชื้อและครอบครัว ทำให้ผู้ติดเชื้อส่วนหนึ่งถูกจำกัดให้ไม่สามารถประกอบอาชีพเพื่อหาเลี้ยงตนเองและครอบครัว ถูกกีดกันไม่ให้ใช้สิทธิเช่นคนไทยอื่น ๆ ในการแสวงหาที่อยู่อาศัยและดำรงชีพอยู่ในสังคม

นอกจากนี้ ทารกของมารดาที่ติดเชื้อบางส่วนถูกทอดทิ้งไว้ให้เป็นภาระของรัฐและสังคม ส่วนเด็กที่ติดเชื้อเอดส์ เมื่อเจริญเติบโตขึ้นจะถูกจำกัดสิทธิในการได้รับการศึกษาตามปกติ ทำให้กลายเป็นปัญหาสังคม ประกอบกับกระบวนการแก้ไขปัญหาดังกล่าวซึ่งเป็นผลเนื่องมาจากเอดส์ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะแก้ไขความขัดแย้งทางสังคมและความซับซ้อนจากโรคเอดส์ ซึ่งคาดว่าจะมีปริมาณมากขึ้นเป็นทวีคูณในระยะ 5 ปีข้างหน้า

3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้ติดเชื้อเอดส์/ผู้ป่วย/ครอบครัวและผู้ได้รับผลกระทบจากเอดส์

เนื่องจากสถานการณ์ปัญหาเอดส์ของประเทศไทยได้ส่งผลกระทบในหลายด้าน มาตรการในการแก้ไขปัญหาต้องครอบคลุมในหลายมิติทั้งในด้านการดูแลรักษา การป้องกัน การรณรงค์ส่งเสริมให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง การสร้างทัศนคติต่อสังคมชุมชนในการอยู่ร่วมกันกับผู้ติดเชื้อเอดส์ ผู้ป่วย การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงไม่ใช่บทบาทหน้าที่ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หากแต่ควรเน้นให้ทุกภาคส่วนในสังคมไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชนหรือภาคประชาชนได้ตระหนักถึงปัญหาและภัยจากผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจของโรคเอดส์ซึ่งแพร่ระบาดอยู่ในประเทศ เพื่อให้

1. การส่งเสริมบทบาทการทำงานของหน่วยงานภาคประชาสังคมในการทำงานควบคู่กับภาครัฐเพื่อให้เกิดความร่วมมือทั้งในเชิงมหภาคและระดับปฏิบัติ เพื่อลดความซ้ำซ้อนและสามารถเข้าถึงปัญหาได้อย่างแท้จริง โดยมีการตั้งคณะกรรมการการทำงานเพื่อกำหนดทิศทางเชิงนโยบายและการทำงานร่วมกัน ตลอดจนมีกิจกรรมพัฒนาศักยภาพอย่างต่อเนื่องทั้งในส่วนของคณะทำงานและกลุ่มเป้าหมายที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีเครือข่าย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมของชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพัฒนาเป็นเครือข่ายความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเอชไอวี

2. การดูแลเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้ติดเชื้อเอชไอวี ผู้ป่วย และครอบครัว โดยการผลักดันให้เกิดสวัสดิการทางสังคมที่เท่าเทียมและเพียงพอต่อการรองรับปัญหาที่ผู้ติดเชื้อต้องเผชิญ ซึ่งภาครัฐควรมีมาตรการการสนับสนุนการป้องกันโรคเอดส์ผ่านการสนับสนุนด้านงบประมาณที่เพียงพอเพื่อให้ผู้ป่วยโรคเอดส์ได้เข้าถึงยาราคาแพง อาทิ ยาต้านไวรัสเอดส์สูตรพื้นฐาน/ สูตรดื้อยา ยารักษาอาการข้างเคียงจากยาต้านไวรัส ยาป้องกันการติดเชื้อจากแม่สู่ลูก และยาป้องกันการติดเชื้อภายหลังได้รับเชื้อ ซึ่งการดำเนินมาตรการดังกล่าวต้องควบคู่ไปกับการผลักดันนโยบายการบังคับใช้สิทธิเหนือสิทธิบัตรโดยรัฐ ที่ต้องมีความต่อเนื่องจริงจัง ชัดเจน โปร่งใส นอกจากนี้ ควรมีบริการช่วยเหลือผู้ติดเชื้อเอชไอวี ผู้ป่วยเอดส์ และสมาชิกอื่นในครอบครัวในด้านต่าง ๆ เช่น การสนับสนุนโอกาสทางการศึกษา การประกอบอาชีพ เพื่อให้ผู้ติดเชื้อสามารถพึ่งตนเองได้และไม่เป็นภาระต่อสังคม

3. การป้องกันปัญหาโดยสร้างความร่วมมือกับกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ส่งเสริมความร่วมมือทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีกับสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศ และประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้าน ในการป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ด้วยการแลกเปลี่ยนข้อมูลและข่าวสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติการในการต่อต้านโรคเอดส์ที่สอดคล้องกัน ควรมีการก่อตั้งคณะทำงานอาเซียนด้านโรคเอดส์ เพื่อเป็นกลไกในการดำเนินการป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ในภูมิภาคอาเซียน ทั้งนี้เพราะเมื่อพิจารณาจากการแพร่ระบาดของโรคเอดส์แล้ว พบว่าส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ ซึ่งกลุ่มคนดังกล่าวค่อนข้างขาดการดูแลและการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ

4. การส่งเสริมการวิจัยและงานวิชาการที่จะช่วยให้เข้าใจต่อปัญหาเอดส์ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานทั้งภาครัฐ เอกชน และกลุ่มเครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวี สามารถดำเนินงานเอดส์ได้อย่างมีทิศทางและสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริง รวมถึงการบูรณาการประสานเครือข่ายทางวิชาการ เพื่อให้เกิดกระบวนการวิเคราะห์และสังเคราะห์สถานการณ์ปัญหาเอดส์ทั้งทางด้านสังคมและสุขภาพ เพื่อที่จะใช้ในการกำหนดนโยบาย โครงการ กิจกรรม ตลอดจนช่วยในการประเมินภาวะการปรับเปลี่ยนของโครงสร้างทางสังคม อันจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้เข้าใจปัญหาและอุปสรรคของโครงการในแต่ละปี และสามารถกำหนดแนวทางปรับแก้แผนงานได้สอดคล้องกับสถานการณ์

5. การให้การศึกษาเพื่อสร้างความเข้าใจเรื่องเอดส์กับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ตลอดจนการจัดกิจกรรมความรู้เกี่ยวกับเอดส์และเพศศึกษาในชุมชน การผลิตสื่อรูปแบบต่าง ๆ และการปรับรูปแบบ สร้างกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมทั้งกระบวนการสื่อสารทางสังคม การสร้างชุดองค์ความรู้ ตลอดจนกระบวนการเรียนรู้เกี่ยวเพศศึกษาที่มีความหมายมากกว่าการเรียนรู้เกี่ยวกับเพศ หากแต่ต้องเน้นที่การปฏิบัติตัวต่อเพศตรงข้าม ซึ่งเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคมที่จะช่วยป้องกันตนเองให้รอดพ้นจากสิ่งชั่วร้ายทางเพศ แทนที่จะเน้นแต่เพียงการควบคุมปราบปรามที่ดูเหมือนจะด้อยประสิทธิภาพและไม่สามารถจัดการปัญหาได้อย่างเด็ดขาด การสร้างความรู้ที่ถูกต้องในการอยู่ร่วมกับผู้ติดเชื้อเอดส์ เพื่อให้ความรู้ดังกล่าวเข้าถึงและเป็นที่เข้าใจง่าย อันนำไปสู่การรับรู้เกี่ยวกับโรคเอดส์ได้อย่างถูกต้อง เพื่อให้ผู้ไม่ติดเชื้อสามารถอยู่ร่วมกับผู้ติดเชื้อเอดส์ในสังคมได้ ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มียาที่ใช้รักษาโรคเอดส์และยังไม่มีวัคซีนที่ใช้ในการป้องกันโรคเอดส์ ผู้ติดเชื้อเอดส์ทุกรายต้องเสียชีวิตแต่จะเร็วหรือช้าแตกต่างกันขึ้นอยู่กับการปฏิบัติตัวของผู้ป่วย รวมทั้งกำลังใจที่ได้รับจากคนรอบข้าง ทั้งนี้เพราะเป็นที่ยอมรับกันว่าจิตใจและกำลังใจของผู้ป่วยเป็นเรื่องสำคัญ ถ้าสังคม ชุมชน มีปฏิกริยาในทางบวก มีการให้ความรัก ความเข้าใจต่อผู้ป่วยก็จะมีผลต่อชีวิตที่ยืนยาวของผู้ป่วย แต่การที่สังคม ชุมชน มีปฏิกริยาในเชิงลบ แสดงอาการรังเกียจ ทอดทิ้ง ขับไล่ออกจากสังคม ทำให้ผู้ป่วยมีความเครียด ความกดดัน ความวิตกกังวล หรืออาจประชดชีวิตด้วยการแพร่เชื้อไปสู่ผู้อื่น

6. ควรมีการกำหนดมาตรการในหลายลักษณะอาทิ มาตรการการเฝ้าระวังกลุ่มเสี่ยง ผู้ติดเชื้อหน้าใหม่ กลุ่มวัยรุ่นที่มีพฤติกรรมทางเพศที่เสี่ยงต่อการรับเชื้อและการแพร่เชื้อ เช่น อายุการมีเพศสัมพันธ์ครั้งแรกลดลง ไม่มีการป้องกันการติดเชื้อระหว่างการมีเพศสัมพันธ์ ค่านิยมในการแลกเปลี่ยนคู่นอนหรือการมีเพศสัมพันธ์กับคนแปลกหน้า มาตรการการป้องกันและการปราบปรามสิ่งเร้าทางสังคมต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลทางเพศต่อวัยรุ่นไม่ว่าจะเป็นสื่อสิ่งพิมพ์ วารสาร ภาพยนตร์ วิดีโอ มาตรการการส่งเสริมระบบคุณค่าและค่านิยมในสังคม โดยการสร้างค่านิยมที่ถูกต้องในสังคมเพื่อยึดถือเป็นแบบแผนการดำเนินชีวิตในสังคม เช่น ในเรื่องการนิยมคู่ครองคนเดียว มิใช่ยกย่องคนที่มีคู่ครองหรือคู่ครองมาก ๆ ว่าเป็นคนเก่งมีความสามารถน่ายึดเอาเป็นตัวอย่าง หรือการมีค่านิยมทางเพศที่ผิด ๆ การนิยมสะสมสถิติมีเพศสัมพันธ์กับคนเป็นจำนวนมากอันเป็นพฤติกรรมเสี่ยงต่อการติดโรคจากการมีเพศสัมพันธ์

ภาคผนวก

รายชื่อมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2513 เห็นชอบให้อธิบดีจีนคณะชาติอาศัยอยู่ในประเทศไทยในฐานะผู้อพยพ

อดีตทหารจีนคณะชาติ คือ ทหารกองพล 93 ของประเทศจีนในสมัยที่ประเทศจีนมีการต่อสู้กันทางด้านการเมืองระหว่างเจียงไคเช็คกับเหมาเจอตุง เมื่อเหมาเจอตุงมีชัยชนะ กองพล 93 มาอยู่ทางด้านใต้ของประเทศจีน กลับไปเกาะไต้หวันกับเจียงไคเช็คไม่ทัน จึงหลบหนีเข้ามาอยู่ในประเทศพม่า และต่อมาได้เข้ามาในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2493-2497 โดยอาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ซึ่งกลุ่มอดีตทหารจีนคณะชาติได้ทำประโยชน์ให้กับประเทศไทยในการช่วยเหลือทางราชการต่อสู้และปราบปรามคอมมิวนิสต์ในหลายพื้นที่ระหว่างปี พ.ศ. 2514-2518

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2521 กำหนดสถานะให้กับอดีตทหารจีนคณะชาติที่ทำประโยชน์เป็นผู้ที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและให้แปลงสัญชาติเป็นไทยได้ หลังจากที่ได้เคยมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2513 เห็นชอบให้อดีตทหารจีนคณะชาติอาศัยอยู่ในประเทศไทยในฐานะผู้อพยพ

นอกจากนั้น ต่อมาภายหลังได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2527 กำหนดให้บุตรของอดีตทหารจีนคณะชาติที่เกิดในประเทศไทยและถูกเพิกถอนสัญชาติตาม ปว.337 ได้รับการพิจารณาคืนสัญชาติไทย

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2526 , วันที่ 4 กันยายน 2527 , วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2534 ให้สัญชาติไทยแก่ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา โดยการแปลงสัญชาติผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา คือ คนไทย เดิมจังหวัดเกาะกง (จังหวัดประจักษ์คีรีเขต) เป็นดินแดนของประเทศไทย ในสมัยรัชกาลที่ 5 ดินแดนส่วนนี้ได้ตกเป็นของฝรั่งเศส และต่อมาก็เป็นของกัมพูชา เมื่อกัมพูชาได้เอกราชจากฝรั่งเศส คนไทยที่อยู่ในดินแดนนี้ไม่ยอมกลับมาอยู่ประเทศไทย เนื่องจากเสียทายทรัพย์สินบ้านเรือนที่เคยอยู่อาศัย ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2517 กัมพูชาเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองมีการปราบปรามประชาชนในประเทศ คนไทยที่อาศัยอยู่ที่เกาะกงจึงอพยพเข้ามาอยู่ที่จังหวัดตราดแห่งเดียว โดยทางราชการถือเอาวันที่ 15 พฤศจิกายน 2520 เป็นวันสุดท้ายที่จะรับผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2527 กำหนดให้จีนฮ่ออพยพที่หลบหนีเข้าเมืองมา (มิได้เกิดในประเทศไทย) มีสถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และบุตรที่เกิดในประเทศไทยที่ถูกเพิกถอนสัญชาติตาม ปว.337 ให้คืนสัญชาติ

จีนฮ่ออพยพ หมายถึง คนจีนและครอบครัวของอดีตคนจีนคณะชาติที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493-2504 และไม่มีโอกาสกลับไปประเทศเดิม เนื่องจากเหตุผลทางการเมือง โดยอาศัยอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน เช่นเดียวกับอดีตทหารจีนคณะชาติ

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2531 กำหนดสถานะให้จีนฮ่ออิสระเป็นผู้ที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว

จีนฮ่ออิสระ หมายถึง กลุ่มคนจีนที่อ้างว่าเป็นญาติกับอดีตทหารจีนคณะชาติหรือจีนฮ่ออพยพที่หลบหนีเข้าเมืองมาระหว่าง พ.ศ. 2505-2521 อาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน และพะเยา

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2533 กำหนดสถานะให้กับอดีตโจรคอมมิวนิสต์มลายาที่หลบหนีเข้าเมือง (มิได้เกิดในประเทศไทย) เป็นผู้เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และให้สัญชาติไทยแก่บุตรที่เกิดในประเทศไทย

อดีตโจรคอมมิวนิสต์มลายา หรือที่เรียกกันว่า อดีต จคม. หมายถึง พรรคคอมมิวนิสต์มลายาเก่าที่อยู่ในประเทศมาเลเซียแล้วหลบหนีเข้ามาอาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดยะลา นราธิวาส สงขลา ได้เข้ามามอบตัวกับทางราชการเมื่อ พ.ศ.2530 โดยกรมการปกครองได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวให้ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2532-2533 จำนวน 851 คน

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 กำหนดสถานะให้กับคนไทยลี้ภัยที่หลบหนีเข้าเมือง (มิได้เกิดในประเทศไทย) เป็นผู้ที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และบุตรที่เกิดในประเทศไทยให้ได้รับสัญชาติไทย

ไทยลี้ภัย หมายถึง คนเชื้อสายไทยที่อยู่ในแคว้นสิบสองจุไทย/สิบสองปันนา มณฑลยูนนาน ประเทศจีน เดินทางเข้ามาในประเทศไทยประมาณ 300 ปีมาแล้ว เดิมกลุ่มไทยลี้ภัยจะไปจัดทำทะเบียนประวัติอยู่ในกลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (บัตรสีชมพู) หรือ กลุ่มบุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรสีฟ้า) จนกระทั่งปี พ.ศ. 2537 กระทรวงมหาดไทย โดยกองการข่าว สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทยได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวให้กับกลุ่มไทยลี้ภัยโดยเฉพาะที่จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย และพะเยา

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราวเพื่อการส่งกลับ โดยบุคคลกลุ่มนี้จะต้องอยู่ภายใต้ประกาศกระทรวง

ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า หมายถึง บุคคลเชื้อชาติต่าง ๆ จากประเทศพม่าที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทย หลังจากที่เกิดการกวาดต้อนไทยได้มีประกาศลงวันที่ 9 มีนาคม 2519 ห้ามบุคคลสัญชาติพม่าเดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยกลุ่มบุคคลดังกล่าวอาศัยอยู่ในจังหวัดเช่นเดียวกับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ได้มีการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.2536-2537 โดยแบ่งบัตรออกเป็น 2 สี คือ

บัตรสีส้ม ออกให้กับผู้ที่หลบหนีเข้าเมืองมาแล้วมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง

บัตรสีม่วง ออกให้กับผู้ที่หลบหนีเข้าเมืองมาเพื่อเข้ามาทำงานอยู่อาศัยกับนายจ้าง

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2538 กำหนดให้บุคคลบนพื้นที่สูงที่เป็นชาวเขา 9 เผ่า ที่เข้ามาในประเทศไทยก่อนวันที่ 3 ตุลาคม 2528 มีสถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย

บุคคลบนพื้นที่สูง หมายถึง ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ ที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูงตามค่านิยมของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2540 ซึ่งอาศัยอยู่ใน 20 จังหวัด คือ เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ลำพูน ลำปาง พะเยา ตาก สุโขทัย น่าน กำแพงเพชร แพร่ พิษณุโลก เพชรบูรณ์ เลย อุทัยธานี กาญจนบุรี สุพรรณบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายสามสัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา อาศัยอยู่และทำงานได้ 11 ประเภทกิจการ 2 อาชีพ ใน 43 จังหวัด เป็นเวลา 2 ปี แรงงานต่างด้าวจึงมีสถานะเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายแต่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวเพื่อทำงาน

แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย คือ กลุ่มคนจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่า ลาว กัมพูชา เดินทางเข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมายและมารับจ้างทำงานอยู่ในประเทศไทย ซึ่งกระจายอยู่เกือบทั่วประเทศ

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2540 อนุญาตให้ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรและออกใบสำคัญถิ่นที่อยู่และใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวได้เพื่อการแปลงสัญชาติไทยได้ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้สัญชาติไทยกับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าโดยการ

ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย หมายถึง กลุ่มคนไทยที่อาศัยอยู่ในเขตแดนของประเทศไทยสมัยรัชกาลที่ 5 ต่อมา มีการแบ่งเขตแดนกันระหว่างไทยกับอังกฤษ ดินแดนที่ตกอยู่เป็นของอังกฤษ ต่อมาก็เป็นของพม่า บุคคลพวกนี้ยังเสียดายทรัพย์สินบ้านเรือนจึงยังไม่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทย และมีคนไทยอีกกลุ่มหนึ่งที่เดินทางเข้าไปทำมาหากินในประเทศพม่า ประมาณ 40-50 ปีที่ผ่านมา ต่อมาพม่ามีการปราบปรามชนกลุ่มน้อยและเศรษฐกิจของพม่าฝืดเคือง กลุ่มคนไทยเหล่านี้จึงอพยพเข้ามาในประเทศไทยใน 4 จังหวัด คือ ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง และตาก โดยถือเอาวันที่ 9 มีนาคม 2519 เป็นวันสุดท้ายของการรับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทย

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2540 กำหนดสถานะให้ญวนอพยพที่เข้ามาในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2488-2489 (มิได้เกิดในประเทศไทย) มีสถานะเป็นผู้เข้าเมืองที่ชอบด้วยกฎหมาย

ญวนอพยพ คือ คนเวียดนามที่หลบหนีการปราบปรามของฝรั่งเศสเข้ามาในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2488-2489 อาศัยอยู่ใน 13 จังหวัด คือ นครพนม มุกดาหาร หนองคาย อุบลราชธานี ยโสธร อำนาจเจริญ อุดรธานี หนองบัวลำภู สกลนคร สุราษฎร์ธานี พัทลุง ปราจีนบุรี และสระแก้ว

นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังอาศัยอำนาจตามมาตรา 7 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 กำหนดให้บุตรหลานของญวนอพยพที่เกิดในประเทศไทยได้รับสัญชาติไทย

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2541 ผ่อนผันการจ้างงานของแรงงานต่างด้าวเป็นรายปีอีก 1 ปี ใน 54 จังหวัด 47 กิจการ ซึ่งการผ่อนผันในครั้งนี้ได้มีการจัดทำทะเบียนประวัติของแรงงานต่างด้าวไว้ แรงงานต่างด้าวจึงยังคงมีสถานะเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายแต่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวเพื่อทำงาน

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2542 และ 2 พฤศจิกายน 2542 ผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นรายปีอีก 1 ปี ใน 37 จังหวัด 18 กิจการ แรงงานต่างด้าวจึงยังคงมีสถานะเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายแต่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวเพื่อทำงาน

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 ผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นรายปีอีก 1 ปี ใน 37 จังหวัด 18 กิจการ โดยสิ้นสุดการอนุญาตในวันที่ 31 สิงหาคม 2544 แรงงาน

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 กำหนดให้สถานะกับจีนฮ่ออิสระเป็นผู้ที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และให้สัญชาติไทยแก่บุตรที่เกิดในประเทศไทยในระหว่างวันที่ 14 ธันวาคม 2515 ถึง 25 กุมภาพันธ์ 2535

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 กำหนดสถานะให้เนปาลอพยพเป็น ผู้เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และบุตรที่เกิดในประเทศไทยระหว่างวันที่ 24 ธันวาคม 2515 ถึง 25 กุมภาพันธ์ 2535 ให้ได้รับสัญชาติไทย

เนปาลอพยพ หมายถึง คนเนปาลที่อาศัยอยู่ในประเทศพม่าก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ขณะนั้นเนปาลอพยพและพม่าเป็นอาณานิคมของอังกฤษ จึงทำให้เนปาลสามารถเข้ามาอยู่ในพม่าได้ในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ญี่ปุ่นได้บุกยึดพม่าและเกณฑ์คนงานซึ่งรวมทั้งเนปาลกลุ่มนี้ให้ขนส่งสัมภาระเพื่อสร้างทางรถไฟเข้ามาในประเทศไทย จึงทำให้กลุ่มเนปาลอพยพกลุ่มนี้มาอาศัยอยู่ที่อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรีเพียงแห่งเดียว การจัดทำประวัติและบัตรประจำตัวเดิมกลุ่มคนเนปาลจัดอยู่ในกลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (เข้ามาก่อน 9 มีนาคม 2519) ซึ่งจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวเมื่อปี พ.ศ. 2521 ต่อมาได้มีการแยกเป็นบัตรประจำตัวเนปาลอพยพครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2530

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 กำหนดให้ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเป็นผู้ที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและบุตรที่เกิดในประเทศไทยระหว่างวันที่ 24 ธันวาคม 2515 ถึง 25 กุมภาพันธ์ 2535 ให้ได้รับสัญชาติไทย

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 กำหนดให้บุคคลบนพื้นที่สูงที่มีเชื้อชาติเขา (ชนกลุ่มน้อยอื่น เช่น ไทยใหญ่ พม่า มอญ ฯลฯ) ที่เข้ามาในประเทศไทยถึงวันที่ 3 ตุลาคม 2528 มีสถานะเป็นบุคคลที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และบุตรของบุคคลบนพื้นที่สูงที่เข้ามาในประเทศไทยถึงวันที่ 3 ตุลาคม 2528 และเกิดในประเทศไทยในระหว่างวันที่ 14 ธันวาคม 2515 ถึง 25 กุมภาพันธ์ 2535 ได้สัญชาติไทย

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 กำหนดให้ชาวเขาหรือชนกลุ่มน้อยที่อยู่บนพื้นที่สูงที่เข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 3 ตุลาคม 2528 ถึง 15 กันยายน พ.ศ. 2542 วันสุดท้ายของการสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูง (มียาชาว) มีสถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แต่ผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ในลักษณะชั่วคราวเป็นเวลา 1 ปี เพื่อพิสูจน์สถานะของตนเอง ซึ่งกลุ่มบุคคล

ชุมชนบนพื้นที่สูง หมายถึง กลุ่มบุคคลที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูง 20 จังหวัดที่ได้ทำการสำรวจครั้งสุดท้ายเมื่อ พ.ศ. 2542

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 เนื่องจากรัฐบาลยังไม่สามารถทำการพิสูจน์สถานะของบุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูงได้เสร็จภายใน 1 ปี รัฐบาลจึงมีมติคณะรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ผ่อนผันให้บุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูงอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ต่อไปอีก 1 ปีจนถึงวันที่ 28 สิงหาคม 2545 เพื่อทำการพิสูจน์สถานะของบุคคลดังกล่าวให้เสร็จสิ้น

นอกจากนั้น มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวยังกำหนดให้สัญชาติไทยแก่บุตรของบุคคลที่ได้รับสถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งเกิดในประเทศไทย โดยไม่ได้จำกัดห้วงระยะเวลาการเกิดของบุตร

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 กำหนดให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ทำงานอยู่กับนายจ้างในประเทศมารายงานตัวขึ้นทะเบียนและขออนุญาตทำงานกับทางราชการภายในวันที่ 29 กันยายน 2544 หากพ้นกำหนดดังกล่าวแล้ว ให้ทำการจับกุมดำเนินคดีตามกฎหมายอย่างเด็ดขาด แรงงานต่างด้าวที่มาขึ้นทะเบียนภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวจึงยังคงมีสถานะเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายแต่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวเพื่อทำงาน

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2545 เนื่องจากรัฐบาลยังไม่สามารถทำการพิสูจน์สถานะของบุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูงได้เสร็จภายใน 1 ปี รัฐบาลจึงมีมติคณะรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ผ่อนผันให้บุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูงอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ต่อไปอีกหนึ่งปีจนถึงวันที่ 27 สิงหาคม 2546 เพื่อทำการพิสูจน์สถานะบุคคลดังกล่าวให้เสร็จสิ้น

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2545 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวผู้หลบหนีเข้าเมืองที่มารายงานตัวขึ้นทะเบียนไว้แล้วตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับไปได้อีก 1 ปี โดยให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจัดให้มีการขึ้นทะเบียนและการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายทำงาน แรงงานต่างด้าวจึงยังคงมีสถานะเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายแต่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวเพื่อทำงานต่อไปอีก 1 ปี

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2546 อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและทำงานต่อไปได้อีกไม่เกิน 1 ปี สิ้นสุดในวันที่ 25 กันยายน 2547 แต่ยกเว้นไม่ต่ออายุให้กรรมกรในโรงงาน แรงงานต่างด้าวจึงยังคงมีสถานะเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายแต่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวเพื่อทำงาน

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2546 เนื่องจากรัฐบาลยังไม่สามารถทำการพิสูจน์สถานะของบุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูงได้เสร็จภายใน 1 ปี รัฐบาลจึงมีมติคณะรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ผ่อนผันให้บุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูงอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ต่อไปอีก 1 ปี จนถึงวันที่ 26 สิงหาคม 2547 เพื่อทำการพิสูจน์สถานะของบุคคลดังกล่าวให้เสร็จสิ้น ซึ่งหากบุคคลดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการพิสูจน์สถานะตนเองได้ รัฐบาลมีนโยบายให้ดำเนินการผลักดันออกนอกประเทศไทย

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547 กำหนดให้มีการจัดทำฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวสามสัญชาติ อันได้แก่ สัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ทั้งรายครัวเรือนและรายบุคคลที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยในทุกพื้นที่เพื่อเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรโดยมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการ

ประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2519 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493 ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ 9 มีนาคม 2519 ห้ามบุคคลจากประเทศพม่าเดินทางเข้ามาในประเทศไทย ถ้าเข้ามาจะถือว่าเป็นผู้ที่หลบหนีเข้าเมือง จึงเป็นเหตุให้ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทยก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2549 จึงได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยชั่วคราวตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 9 มีนาคม 2519

ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า หมายถึง บุคคลหลายเชื้อชาติที่อยู่ในประเทศพม่า เช่น มอญ กะเหรี่ยง ไทยใหญ่ ละว้า พม่า ลาว ฯลฯ ที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 สาเหตุที่ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเดินทางเข้ามาในประเทศไทยเพราะพม่ามีการปราบปรามชนกลุ่มน้อย ประกอบกับสถานะเศรษฐกิจกำลังฝืดเคือง มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจึงทำให้กลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเดินทางเข้ามาอาศัยอยู่ในหลายจังหวัด เช่น เชียงใหม่ เชียงราย ตาก แม่ฮ่องสอน ราชบุรี กาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง

ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวมาตรา 12

แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ทำได้

.....

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กำหนดให้งานต่อไปนี้เป็นงานที่ให้คนต่างด้าวทำได้

- (1) งานช่างซ่อมจักรยาน
- (2) งานช่างซ่อมประกอบและซ่อมเบาะรถ
- (3) งานช่างซ่อมประกอบและซ่อมตัวถังรถ
- (4) งานช่างซ่อมประกอบและซ่อมท่อไอเสียรถ
- (5) งานบัดกรีแผ่นโลหะด้วยมือ
- (6) งานช่างไม้เครื่องเรือน
- (7) งานช่างไม้ก่อสร้างอาคาร
- (8) งานเลื่อยไม้ในโรงงานแปรรูปไม้
- (9) งานช่างปูน
- (10) งานช่างทาสี
- (11) งานช่างประกอบและซ่อมประตูหน้าต่าง
- (12) งานช่างติดมุ้งลวด
- (13) งานช่างเย็บผ้า
- (14) งานช่างตัดเย็บเสื้อผ้า ยกเว้นการตัดเย็บเสื้อผ้าสตรี
- (15) งานซักกรีดเสื้อผ้า
- (16) งานทำสวนผลไม้
- (17) งานเลี้ยงสัตว์ ยกเว้นการเลี้ยงไหม
- (18) งานขายปลีกสินค้าที่ไม่ใช่เวชภัณฑ์ เคมีภัณฑ์ เครื่องรับวิทยุ เครื่องรับโทรทัศน์ กล้องถ่ายภาพนิ่ง กล้องถ่ายภาพยนตร์ อาวุธปืน หรือวัตถุระเบิด และวัสดุที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเครื่องอะไหล่
- (19) งานขายอาหารหรือเครื่องดื่ม
- (20) งานผลิตอาหารหรือเครื่องดื่ม
- (21) งานช่างประกอบและซ่อมรองเท้า
- (22) งานช่างซ่อมนาฬิกา ปากกา และแว่นตา

- (23) งานช่างลับมีด และของมีคมอื่น ๆ
- (24) งานช่างทำกรอบรูป
- (25) งานช่างเครื่องทอง เครื่องเงิน และเครื่องโลหะมีค่าอื่น ๆ
- (26) งานช่างทอผ้าไหมพรมและทอผ้าด้วยมือ ยกเว้นงานทอผ้าไหมและงานทำผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับเส้นไหม
- (27) งานกรรมกร

ทั้งนี้ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป และให้ยกเลิกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวทำได้ ลงวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ.2522

ประกาศ ณ วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2539

ประสงค์ บุรณ์พงศ์

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

โครงการศึกษาภาพอนาคตการพัฒนาและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาส

ที่ปรึกษาโครงการ

ดร. สมศรี ศิริขวัญชัย

นางดรุณี เทพเฉลิม

ที่ปรึกษาโครงการ

ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส

คณะผู้วิจัย

ดร. ไพรัช บวรสมพงษ์

อ. วิไลลักษณ์ อยู่สำราญ

หัวหน้าโครงการและนักวิจัย

นักวิจัย

คณะทำงาน

นางปัทมา อินทร์ชู

นางจินดา โพคะรัตน์ศิริ

นางศิริพร กิจเกษมเจริญ

นางณัฐชา ทาวรมย์

นางสาววรรณ ขาวน้อม

นักวิชาการพัฒนาสังคม 8 ว.

นักพัฒนาสังคม 8 ว.

นักพัฒนาสังคม 8 ว.

นักวิชาการพัฒนาสังคม 7 ว.

นักวิชาการพัฒนาสังคม