

ความเปราะบางของบุคคลในภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติ
ในพื้นที่ชายแดนไทยกับลาว จังหวัดอุบลราชธานี
The Vulnerability of Stateless and Undocumented Person
in the Thai-Lao Border of Ubon Ratchathani Province

จันทรา ธนะวัฒนาวงศ์¹ และ ศิระศักดิ์ ศขสวัสต์²

Chantha Thanawattanawong & Sirasak Gaja-svasti

Received: April 10, 2025/ Revised: June 13, 2025/ Accepted: June 19, 2025

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่าภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติของคนชายแดนไทย-ลาว เป็นผลจากระบบการอพยพเชิงประวัติศาสตร์และข้อจำกัดของรัฐไทยในการจัดการทะเบียนราษฎรในอดีต ซึ่งผลิตซ้ำความไม่เท่าเทียมในสถานะพลเมืองรุ่นแล้วรุ่นเล่า ส่งผลให้เกิดความเปราะบางแก่คนไร้รัฐไร้สัญชาติ อาศัยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพประกอบด้วยการศึกษาเอกสารและการเก็บรวบรวมข้อมูลกรณีศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อย

ผลการศึกษาพบว่า การดำรงอยู่ของบุคคลในภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติเป็นผลจากภาวะสงครามเย็นที่นำไปสู่การอพยพของคนในภูมิภาคอินโดจีนมายังประเทศไทย ขณะที่รัฐไทยยังไม่ได้เข้าร่วมในอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัยในช่วงเวลาดังกล่าว และโครงสร้างกฎหมายในการรองรับการอพยพของรัฐไทยยังคงมีข้อจำกัดและเหมารวมคนกลุ่มนี้ว่าเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจนทำให้ผู้อพยพเหล่านี้ตกอยู่ในสถานะไร้รัฐไร้สัญชาติที่ส่งผลกระทบถึงปัจจุบันและส่งผลกระทบต่อมายังรุ่นลูกและรุ่นหลานด้วย การดำรงอยู่ของคนไร้รัฐไร้สัญชาติในจังหวัดอุบลราชธานี ส่งผลให้ชีวิตของพวกเขาตกอยู่ในสภาพความเปราะบางในชีวิตที่เกิดขึ้นทั้งในมิติภาพ การเดินทาง การทำงาน และสิทธิในการครอบครองกรรมสิทธิ์ต่างๆ สถานการณ์ความเปราะบางจากความไร้รัฐไร้สัญชาติยังถูกทำให้เลวร้ายลงด้วยความ

¹ Corresponding author, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี (Assistant Professor, Faculty of Political Science, Ubon Ratchathani University), E-mail: chantha.t@ubu.ac.th

² นักวิจัยอิสระ (Independent Researcher), E-mail: gajasvasti@gmail.com

ไม่ชัดเจนในการตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสถานะบุคคล ส่งผลให้เจ้าหน้าที่รัฐจำนวนมากเสี่ยงโดยการใช้ดุลยพินิจ ซึ่งทำให้บุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติถูกถ่วงรั้งให้คงอยู่ในความไร้รัฐไร้สัญชาติต่อไป ข้อเสนอจากงานวิจัยพบว่าความเปราะบางจากความไร้รัฐไร้สัญชาติเป็นสิ่งที่สามารถบรรเทาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ด้วยการเร่งพัฒนาสถานะให้ตรงกับข้อเท็จจริงและให้เกิดประสิทธิภาพ และควรพัฒนากลไกการดำเนินงานด้านสถานะบุคคลในเชิงกระจายอำนาจ ที่เปิดให้ชุมชนมีส่วนร่วมตลอดทั้งเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองท้องถิ่นและภาคประชาสังคมในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่หลัก โดยดำเนินการในลักษณะทีมเคลื่อนที่ (mobile registration teams)

คำสำคัญ: ความเปราะบาง ไร้สัญชาติ สิทธิมนุษยชน ลาวอพยพ

Abstract

This research examines how statelessness among Thai-Lao border populations stems from historical migration processes and Thailand's past limitations in managing civil registration. It perpetuates intergenerational citizenship inequality and creates vulnerability among stateless individuals. The study employs qualitative research methods, including document analysis and a case study approach to data collection through in-depth interviews and focus group discussions.

The findings reveal that statelessness results from Cold War-era conditions that drove Indochinese migration to Thailand. During this time, Thailand had not yet joined the Refugee Convention and lacked adequate legal frameworks to accommodate migrants. These limitations led to the blanket categorization of migrants as illegal immigrants, trapping them and their descendants in statelessness that persists today. Stateless people in Ubon Ratchathani Province face multidimensional vulnerabilities affecting their mobility, employment, and property rights. This vulnerability is exacerbated by ambiguous interpretations of relevant laws

regarding status determination, leading many officials to exercise discretionary avoidance, which perpetuates statelessness. The research proposes that vulnerability from statelessness can be mitigated, particularly regarding living conditions, by accelerating status determination processes to reflect factual circumstances and improve efficiency. It recommends developing decentralized mechanisms for personal status operations that encourage community participation and enable local government organizations and civil society to collaborate with the main responsible agencies through mobile registration teams.

Keywords: Vulnerability, Statelessness, Human Rights, Lao Migrants

บทนำ

บริบทของสงครามเย็นได้แบ่งการเมืองโลกออกเป็น 2 ขั้วบนการต่อสู้แข่งขันกัน ในอุดมการณ์ทางการเมืองในลักษณะของสงครามตัวแทน (proxy war) ซึ่งแพร่กระจายไปยังส่วนต่างๆ ทั่วโลก รวมทั้งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สมรภูมิที่สำคัญคืออาณาบริเวณที่เรียกกันว่า “อินโดจีน” ซึ่งประกอบด้วยประเทศเวียดนาม กัมพูชาและลาว ในปี พ.ศ.2518 สหรัฐอเมริกา ได้ถอนกำลังทหารทั้งหมดออกจากพื้นที่ต่าง ๆ ในภูมิภาคอินโดจีน ส่งผลให้ทั้งผู้สนับสนุนของสหรัฐอเมริกา อีกนับแสนคนในกัมพูชา ลาว และเวียดนาม ให้เผชิญชะตากรรมด้วยตนเอง ขณะที่การเมืองในประเทศอินโดจีนเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ทั้งในเวียดนาม กัมพูชาและลาว ได้กระตุ้นให้เกิดการเคลื่อนย้ายประชากรเป็นจำนวนมาก ผู้คนหลบหนีออกจากประเทศทั้งทางเรือและทางบก เพื่อขอลี้ภัยในประเทศอื่น ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ข้อมูลจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ประเมินว่า ในปี พ.ศ. 2518 มีประชากรในอินโดจีนที่หลบหนีออกจากประเทศของตนประกอบด้วย ชาวกัมพูชาประมาณ 9,000 คน ชาวลาว 32,000 คน และชาวเวียดนาม 143,000 คน โดยผู้ลี้ภัยชาวกัมพูชาและลาวส่วนใหญ่หลบหนีเข้าสู่ประเทศไทย ขณะที่ผู้ลี้ภัยชาวเวียดนามส่วนใหญ่ได้รับการอพยพออกจากประเทศโดยได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา หรือไม่ก็เดินทางหลบหนีทางเรือและได้รับการพักพิงชั่วคราวในพื้นที่ที่สามารถขึ้นฝั่งได้ ซึ่งส่วน

ใหญ่เป็นประเทศและเขตปกครองต่าง ๆ ได้แก่ ฮองกง ญีปุ่น มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐเกาหลี สิงคโปร์ และประเทศไทย (Davies, 2008, p.89)

อย่างไรก็ตาม ผู้หลบหนีจากประเทศมาตุภูมิจากสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในอินโดจีน กลับไม่มีความชัดเจนในแง่ของกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากหลายปัจจัยไม่ว่าจะเป็นการที่ในช่วงเวลาของคลื่นการอพยพของประชาชนในอินโดจีน บรรดาประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มิได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสาร ค.ศ. 1967 ส่งผลให้บรรดาประเทศที่รับผู้อพยพอินโดจีนไม่รับรองสถานะความเป็นผู้ลี้ภัย ส่งผลให้คนกลุ่มนี้จึงถูก UNHCR เรียกว่า “ผู้พลัดถิ่น” ส่วนประเทศไทยเรียกคนกลุ่มนี้ว่า “ผู้อพยพอินโดจีน” ซึ่งมีนัยยะของการเดินทางกลับมาตุภูมิเมื่อสถานการณ์ในประเทศสงบลง

ในกรณีของประเทศไทย จำนวนผู้ลี้ภัยเพิ่มขึ้นจาก 25,000 คนเมื่อต้นปี พ.ศ. 2520 เป็น 97,600 คนในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2521 และเพิ่มเป็น 113,300 คนภายในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2521 ในจำนวนนี้ แบ่งเป็นชาวลาว 96,000 คน ชาวกัมพูชา 14,000 คน และชาวเวียดนาม 3,200 คน ในช่วงสองปีนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 UNHCR สามารถจัดตั้งถิ่นฐานใหม่ให้แก่ผู้ลี้ภัยในประเทศไทยเพื่อย้ายไปประเทศที่สามได้เพียง 63,300 คนเท่านั้น (Davies, 2008, p. 95-96)

ในช่วงเวลาดังกล่าว ประเทศไทยรับมือกับสถานการณ์ด้วยการจัดตั้งศูนย์อำนวยความสะดวกเกี่ยวกับผู้อพยพ สังกัดกระทรวงมหาดไทย ตามแนวจังหวัดชายแดนตั้งแต่จังหวัดเชียงราย น่าน อุตรดิตถ์ นครพนม เลย หนองคาย สุรินทร์ อุบลราชธานี ปราจีนบุรี จันทบุรี ตราด และนครราชสีมา โดยได้รับงบประมาณสนับสนุนในการให้ความช่วยเหลือผู้อพยพอินโดจีนจาก UNHCR เพื่อให้ประเทศไทยดำเนินการให้ที่พักพิงชั่วคราวแก่ผู้อพยพอินโดจีน ซึ่งศูนย์อพยพที่รัฐไทยตั้งขึ้นในช่วงเวลานั้นมีการบริหารจัดการในลักษณะ “ชั่วคราว”

ศูนย์อพยพจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งใช้รองรับผู้หลบหนีจากพื้นที่ทางตอนใต้ของประเทศลาว มีจำนวนผู้อาศัยประมาณ 14,000 คนในช่วงต้นปี พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) แต่จำนวนประชากรในค่ายได้เพิ่มขึ้นเกือบถึง 40,000 คนภายในต้นปี พ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979) ดร.จอห์น โอซัลลิแวน (Dr. John O'Sullivan) จากมูลนิธิ Save the Children ซึ่งทำงานในค่ายดังกล่าว ระบุว่า ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่เป็น “ชาวนาลาว” ที่มีสภาพแตกต่างกันอย่างมากเมื่อเดินทางมาถึง บางคนมีสุขภาพสมบูรณ์และสามารถนำทรัพย์สินติดตัวมาได้หลายอย่าง ขณะที่บางคนอยู่ในสภาพใกล้ตาย มีเพียงเศษผ้าเก่า ๆ ที่สวมใส่ติดตัวมาเท่านั้น

ขนาดและองค์ประกอบของประชากรในค่ายนั้น “กลายเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ภายในค่ายอุบล” (Robinson, 1998, p. 105)

ศูนย์อพยพในจังหวัดอุบลราชธานีมีลักษณะเฉพาะ เนื่องจากผู้อพยพอาศัยสามารถเข้าออกได้อย่างค่อนข้างอิสระ และสามารถปรับตัวใช้ชีวิตร่วมกับชุมชนโดยรอบได้อย่างเป็นธรรมชาติ UNHCR เคยพยายามดำเนินการสำรวจจำนวนประชากรในค่ายด้วยตนเอง แต่การดำเนินงานต้องหยุดชะงัก เมื่อมีผู้คนจำนวนมากเดินทางมาถึงโดยรถบัสในคืนก่อนวันเริ่มนับจำนวน ผู้ลี้ภัยชาวลาวอธิบายว่า บุคคลเหล่านั้นเป็นชาวลาวเช่นกันที่เคยออกไปทำงานนอกค่ายโดยไม่ได้รับอนุญาต ต่อมา UNHCR จึงยอมรับจำนวนผู้ลี้ภัยอยู่ที่ 38,000 คน และเจ้าหน้าที่ค่ายได้เริ่มดำเนินการออกบัตรประจำตัวให้แก่ผู้อพยพ อย่างไรก็ตาม ภายใต้อำนาจของรัฐบาลลาวยังไม่สามารถรับรองความถูกต้องได้ทั้งหมด เพราะยังมีผู้ลี้ภัยจำนวนหนึ่งที่ไม่สามารถได้รับบัตรประจำตัวเนื่องจากเหตุผลหลากหลายประการ (Robinson, 1998, p. 105)

จากสภาพในการบริหารจัดการศูนย์อพยพจังหวัดอุบลราชธานีดังกล่าว ส่งผลให้บรรดาคนลาวที่ข้ามแดนหนีสงคราม “ลักลอบ” ออกมาอาศัยอยู่กับญาติในหมู่บ้านตามแนวชายแดนไทย จนกระทั่งสร้างครอบครัวมีลูกมีหลานที่เกิดในประเทศไทย คนกลุ่มนี้ถูกนิยามจากรัฐว่าเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย ขณะเดียวกันก็ไม่สามารถกลับประเทศลาวได้ เพราะญาติพี่น้องในฝั่งประเทศลาวนิยามพวกเขาว่าเป็น “คนไทย” รวมทั้งทางการลาวก็ไม่ยอมรับว่าบุคคลเหล่านี้เป็นพลเมืองของตนเอง จึงทำให้ตกอยู่ในสถานะเป็น “คนไร้รัฐไร้สัญชาติ” ที่เป็นทั้งเหตุและผลของการไร้สิทธิและโอกาสหลายๆ ประการ

แม้ว่ารัฐไทยจะตระหนักถึงการดำรงอยู่ของผู้พลพของชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ซึ่งรวมถึงคนลาวอพยพ จนนำไปสู่การสำรวจและจัดทำประวัติคนที่อพยพมาจากฝั่งลาว ในปี พ.ศ. 2533 โดยกรมการปกครอง ตามนโยบายของสภามันคงแห่งชาติ (สมช.) โดยเรียกคนกลุ่มนี้ว่า ลาวอพยพ และออกบัตรประจำตัวลาวอพยพ หรือบัตรสีฟ้าขอเงินให้เป็นเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล อย่างไรก็ตาม ด้วยความไม่รู้ของชาวบ้าน ทั้งไม่รู้ถึงการประกาศของทางราชการและไม่รู้ถึงความสำคัญของบัตร รวมทั้งระยะเวลาในการสำรวจและจัดทำประวัติที่จำกัด จึงมีคนลาวอพยพจำนวนมากในจังหวัดอุบลราชธานีตกสำรวจไม่ได้เข้ารับการจัดทำทะเบียนประวัติดังกล่าว (Paisanpanichkul, 2007, p. 168-169)

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของแนวคิดในการจัดการปัญหาสถานะบุคคล ที่เกิดจากนโยบายของสภามันคงแห่งชาติ คือยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิบุคคล พ.ศ.2548 โดยสาระสำคัญคือ การพัฒนาสถานะบุคคล ทั้งผู้อพยพเข้ามาควรมีการกำหนดให้สามารถแปลงสัญชาติเป็นคนสัญชาติไทย ส่วนบุตรที่เกิดในประเทศไทย ให้ร้องขอสัญชาติไทยตามกฎหมาย ผู้อพยพเข้าเมืองที่ผสมกลมกลืนกับสังคมไทยแล้ว ให้สถานะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย และให้บุตรที่เกิดในไทย ร้องขอสัญชาติไทยตามกฎหมาย บุคคลไร้รากเหง้า กำหนดสถานะให้ตามความเหมาะสม อาจให้สถานะคนต่างด้าว หรือสัญชาติไทย ก็แล้วแต่ข้อเท็จจริงเป็นรายบุคคลไป และบุคคลที่มีปัญหาสถานะทางทะเบียน คือเป็นกลุ่มคนที่มีความสับสนในสถานะตามกฎหมายเพราะข้อเท็จจริงต่างๆ ในการกำหนดสถานะยังไม่ชัดเจน รวมถึงยังไม่มีเอกสารพิสูจน์ตนใดๆ จะต้องมีการดำเนินการจัดทำทะเบียนและบัตรแสดงตนให้ เพื่อเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สถานะภายหลัง โดยตามยุทธศาสตร์นี้ ได้มีการออกบัตรประจำตัวผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน เพื่อยืนยันตนในระหว่างการรอพิสูจน์สถานะบุคคลตามข้อเท็จจริง (Ngamurulert et al., 2009, p. 81-82)

แม้ว่ายุทธศาสตร์ดังกล่าว จะตั้งอยู่เรื่องการพัฒนาสถานะและสิทธิให้กับผู้อพยพชนกลุ่มน้อย และลูกหลานที่เข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นเวลานาน แต่กระบวนการต่างๆ กลับกลายเป็นการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้พยานบุคคลในการรับรองสถานที่เกิด ต้องมีสัญชาติไทยหรือมีตำแหน่งราชการ หรือการที่เจ้าหน้าที่ไม่รู้ในข้อกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่กำหนดออกมาใหม่ ทำให้ละเว้นหรือปฏิเสธที่จะปฏิบัติหน้าที่ของตนเองตามกฎหมาย และบ่อยครั้งที่คำร้องที่ยื่นไปแล้วแต่เจ้าหน้าที่ที่รับเรื่องไว้ย่ำแย่ทำงาน เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบคนใหม่จะให้ผู้อพยพและชนกลุ่มน้อยเริ่มกระบวนการยื่นคำร้องพร้อมเอกสารทั้งหมดอีกครั้ง โดยไม่ได้หยิบคำร้องที่ยื่นไว้แล้วมาดำเนินการต่อ ปรากฏการณ์ต่างๆ ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการพัฒนาสถานะและสิทธิของชนกลุ่มน้อย ส่งผลให้ความไว้วางใจรัฐไร้สัญชาติยังมีอยู่อย่างต่อเนื่อง (Kumsing, 2018)

ข้อมูลจากที่ทำการปกครองจังหวัดอุบลราชธานี สะท้อนให้เห็นถึงความล่าช้าในการพัฒนาสถานะและสิทธิของชนกลุ่มน้อย จากข้อมูลในปีงบประมาณ 2564 คนลาวอพยพ รวมถึงชนกลุ่มน้อยกลุ่มอื่นๆ สามารถพัฒนาสถานะของตนไปสู่การเป็นผู้มีสิทธิอาศัยถาวร (Permanent residence) และลูกหลานสามารถมีสัญชาติไทยรวมกันเพียง 92 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 1.64 ของกลุ่มเป้าหมายทั้งหมดจำนวน 5,625 คน ซึ่งหมายความว่า

ว่าอาจต้องใช้เวลานานถึงกว่า 60 ปี สำหรับการกำหนดสถานะและให้สัญชาติสำหรับคนกลุ่มนี้ให้แล้วเสร็จ หากการดำเนินงานยังคงเป็นไปในลักษณะเดียวกันนี้ (ดูตารางที่ 1)

Table 1 กลุ่มเป้าหมายและผลการดำเนินงานด้านสัญชาติจังหวัดอุบลราชธานี

อำเภอ	กลุ่มเป้าหมาย			ผลการดำเนินงาน ปีงบประมาณ พ.ศ.2564 (ก.ย.64)			
	อพยพ (เลข 6, 0-89) เข้าไทย	เกิดไทย (บุตร ชน.)	รวม ชน. ทั้งสิ้น	คนไทย ตกหล่น	ชนก. ได้ใบ ถิ่นที่อยู่	ชนก. ได้ไทย	รวม ทั้งสิ้น
เมืองอุบลราชธานี	141	66	207	22	7	6	35
ศรีเมืองใหม่	318	8	326	6	-	-	6
โขงเจียม	995	16	1,011	7	12	7	26
เขื่องใน	14	-	14	17	-	1	18
เขมราฐ	657	14	671	8	-	-	8
เดชอุดม	18	7	25	3	2	-	5
นางะหลวย	16	3	19	19	4	12	35
น้ำยืน	32	1	33	7	1	-	8
บุญศรี	832	24	856	6	-	7	13
ตระการพืชผล	117	20	137	18	2	3	23
กุดข้าวปุ้น	14	1	15	6	-	-	6
ม่วงสามสิบ	19	-	19	18	2	2	22
วารินชำราบ	38	1	39	18	4	3	25
พิบูลมังสาหาร	263	7	270	18	1	10	29
ตาลชุม	15	1	16	14	1	2	17
โพธิ์ไทร	570	13	583	2	-	-	2
สำโรง	2	1	3	-	1	-	1
ดอนมดแดง	16	-	16	17	1	1	19
สิรินธร	667	16	683	-	-	-	-
ทุ่งศรีอุดม	5	-	5	4	-	-	4
นาเยีย	6	-	6	-	-	-	-
นาตาล	638	10	648	-	-	-	-
เหล่าเสือโก้ก	-	-	-	4	-	-	4

อำเภอ	กลุ่มเป้าหมาย			ผลการดำเนินงาน ปีงบประมาณ พ.ศ.2564 (ก.ย.64)			
	อพยพ (เลข 6, 0-89) เข้าไทย	เกิดไทย (บุตร ชนก.)	รวม ชนก. ทั้งสิ้น	คนไทย ตกหล่น	ชนก. ได้ใบ ถิ่นที่อยู่	ชนก. ได้ไทย	รวม ทั้งสิ้น
สว่างวีระวงศ์	17	-	17	-	-	-	-
น้ำขุ่น	6	-	6	3	-	-	3
รวมทั้งสิ้น	5,416	209	5,625	217	38	54	309

ที่มา: ที่ทำการปกครองจังหวัดอุบลราชธานี, 2565 *ชนก. หมายถึง ชนกลุ่มน้อย

ขณะที่ข้อมูลจากที่ทำการปกครองจังหวัดอุบลราชธานี พบว่า ในปี 2565 มีบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย และผู้มีปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลได้รับการสำรวจหรือมีชื่ออยู่ในระบบข้อมูลการทะเบียนราษฎร หรือมีการสำรวจข้อมูลไว้โดยทางราชการจำนวนทั้งสิ้น 9,191 คน จำแนกออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ได้ดังตารางที่ 2

Table 2 จำนวนบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย จังหวัดอุบลราชธานี จำแนกตามพื้นที่อำเภอและประเภท

หน่วย: คน

อำเภอ	คนต่าง ด้าวทั่วไป (มีใบเกิด)	ชนกลุ่ม น้อย (เลข 6)	บุคคลที่ไม่ มีสถานะฯ (เลข 0- 89)	กลุ่มบุตร	บุคคลที่ไม่ มีสถานะฯ (ม.38)	นักเรียน (เลข G)	รวม
เขมราฐ	63	91	495	30	476	145	1,300
เขื่องใน	44	5	9	0	0	2	60
เดชอุดม	81	0	88	22	2	12	205
เมืองอุบลราชธานี	872	43	97	130	24	62	1,228
เหล่าเสือโก้ก	18	0	0	0	1	4	23
โขงเจียม	23	94	897	31	159	54	1,258
โพธิ์ไทร	34	34	534	26	20	42	690

อำเภอ	คนต่าง ้าวทั่วไป (มีใบเกิด)	ชนกลุ่ม น้อย (เลข 6)	บุคคลที่ไม่ มีสถานะ (เลข 0- 89)	กลุ่มบุตร	บุคคลที่ไม่ มีสถานะ (ม.38)	นักเรียน (เลข G)	รวม
กุดข้าวปุ้น	13	2	12	2	1	3	33
ดอนมดแดง	15	1	15	0	0	0	31
ตระการพืชผล	27	10	177	40	36	19	309
ตาลชุม	11	0	15	1	0	4	31
ทุ่งศรีอุดม	8	0	5	0	1	1	15
นาเยีย	9	0	6	0	0	0	15
นาจะหลวย	27	1	15	6	37	5	91
นาตาล	26	25	612	20	13	133	829
น้ำขุ่น	15	0	7	0	0	1	23
น้ำยืน	16	20	12	1	7	13	69
บุณฑริก	26	43	785	46	20	81	1,001
พิบูลมังสาหาร	63	1	262	14	2	12	354
ม่วงสามสิบ	43	3	16	0	7	17	86
วารินชำราบ	262	4	34	2	9	13	324
ศรีเมืองใหม่	23	0	317	16	22	46	424
สว่างวีระวงศ์	19	1	16	0	0	3	39
สำโรง	9	0	2	2	0	1	14
สิรินธร	16	44	552	23	29	75	739
รวม	1,763	422	4,980	412	866	748	9,191

ที่มา : ที่ทำการปกครองจังหวัดอุบลราชธานี, 2565

บทความนี้นำเสนอสถานะความเปราะบางของผู้คนในภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติ ในพื้นที่ชายแดนไทย-ลาว ในจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเป็นปัญหาที่ตกค้างในสังคมไทย เพื่อสะท้อนให้เห็นว่าผู้อพยพข้ามแดนจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ สปป.ลาว ที่มายังจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเป็นกลุ่มชุมชนชาติพันธุ์ลาวอพยพที่อาศัยอยู่มาอย่างยาวนานและถูกทำให้

เป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย กลับประสบปัญหาการไร้รัฐไร้สัญชาติ คนกลุ่มนี้บ่อยครั้งต้องเผชิญกับสภาวะเปราะบางทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม งานวิจัยนี้จึงทำการศึกษาและค้นคว้าเกี่ยวกับชีวิตของพวกเขาและสภาวะในการดำรงอยู่ว่าต้องเผชิญกับความเปราะบางในมิติใดบ้าง โดยมีลำดับการนำเสนอดังนี้ ในส่วนแรกเป็นการทบทวนแนวคิดความเปราะบางทางสังคม สิทธิมนุษยชนกับความไร้รัฐไร้สัญชาติ และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ส่วนที่สองกล่าวถึงการดำรงอยู่ของภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติจังหวัดอุบลราชธานี ส่วนที่สามนำเสนอความเปราะบางของบุคคลไร้สัญชาติและผู้มีปัญหาสถานะบุคคลในจังหวัดอุบลราชธานี และส่วนสุดท้ายการสรุปอภิปรายผลและข้อเสนอแนะจากการศึกษา

วัตถุประสงค์

1. เพื่อทำความเข้าใจกับการดำรงอยู่ของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ในพื้นที่ชายแดนไทย-ลาว จังหวัดอุบลราชธานี
2. เพื่อศึกษาผลของภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติที่นำไปสู่มิติความเปราะบางของมนุษย์
3. เพื่อพัฒนาข้อเสนอในการแก้ไขภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติในจังหวัดอุบลราชธานี

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้อาศัยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยอาศัยข้อมูลจากการรวบรวมเอกสารชั้นทุติยภูมิ ทั้งหนังสือ เอกสาร วารสารทางวิชาการ บทความ ในเนื้อหาที่เกี่ยวกับการทบทวนแนวคิด โดยแนวคิดที่สำคัญที่นำมาใช้ในงานวิจัยนี้คือ แนวคิดความเปราะบาง (Vulnerability) เพื่อใช้อธิบายสภาวะที่คนไร้รัฐไร้สัญชาติในจังหวัดอุบลราชธานีเผชิญอยู่ และอีกแนวคิดสิทธิมนุษยชนสำหรับคนที่ไม่ใช่พลเมืองเพื่อนำไปสู่การทำความเข้าใจรอบคอบความเป็นพลเมืองในรูปแบบอื่นๆ ในบริบทสิทธิมนุษยชน

กลุ่มเป้าหมายในการศึกษาครั้งนี้ คือ คนไร้รัฐไร้สัญชาติในจังหวัดอุบลราชธานี ที่หมายถึง ชนกลุ่มน้อยที่ได้รับการจัดทะเบียนประวัติ “ลาวอพยพ” ซึ่งถือบัตรประจำตัวผู้ไม่มีสัญชาติไทย (เลข 6) และผู้ถือบัตรประจำตัวบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียน ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มบุคคลที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ที่ได้รับการจัดทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย (เลข 7) แต่ตกสำรวจ และกลุ่มบุคคลที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานาน

ในส่วนของการนิเทศศึกษา จะเป็นการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบเจาะจง อาศัยเกณฑ์การคัดเลือกตามลักษณะความเปราะบางที่คนไร้รัฐไร้สัญชาติเผชิญอยู่ และเป็นกรณีศึกษาที่อาศัยอยู่ในพื้นที่อำเภอชายแดนของจังหวัดอุบลราชธานี ประกอบด้วยอำเภอโขงเจียม อำเภอบุณฑริก อำเภอโพธิ์ไทร และอำเภอเขมราฐ โดยอำเภอเหล่านี้เป็นอำเภอที่มีจำนวนชนกลุ่มน้อย (ลาวอพยพ) และลูกหลานของชนกลุ่มน้อยกระจุกตัวอยู่หนาแน่นมากที่สุด 1-6 อันดับแรกของทั้ง 25 อำเภอ รวมทั้งยังเป็นอำเภอที่การทำงานของเครือข่ายคนฮักน้ำโขง ที่ทำงานในการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลในอำเภอโขงเจียม อำเภอบุณฑริก และอำเภอโพธิ์ไทร และมูลนิธิเพื่อสุขภาพและการแบ่งปันที่ทำงานขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาสุขภาพและสถานะบุคคลในพื้นที่อำเภอเขมราฐ ใช้การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างโดยกำหนดแนวคำถามกว้างๆ พูดคุยแบบไม่เป็นทางการ แล้วจึงค่อยๆ เจาะลึกในสภาพปัญหาความเปราะบางที่เผชิญอยู่ โดยมีกรอบแนวคิดการวิจัยดังนี้

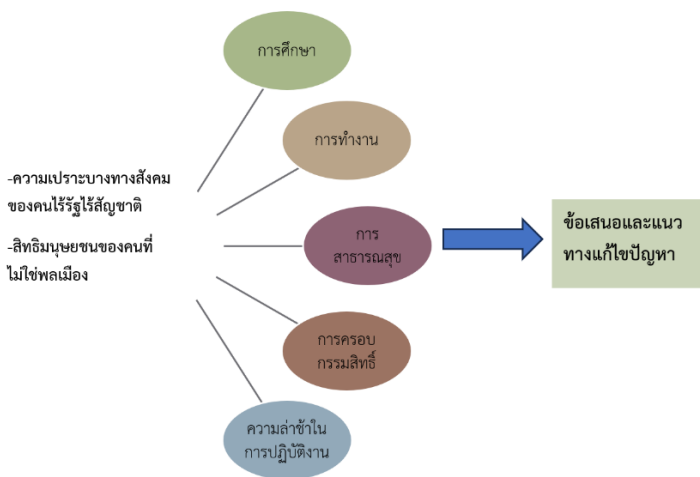


Figure 1 กรอบแนวคิด

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาผู้คนที่อยู่ในภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติ เป็นสิ่งที่สัมพันธ์กับความเป็นพลเมือง เพราะพลเมืองหมายถึงบุคคลที่อาศัยอยู่ภายในรัฐโดยได้รับบริการต่างๆ จากรัฐ ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งสำหรับคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ถูกจัดอยู่ในกลุ่มบุคคลที่ไม่ใช่พลเมือง

(non-citizens) ซ้ำยังถูกนิยามจากรัฐว่าเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย แนวคิดความเปราะบางทางสังคม และสิทธิมนุษยชนของผู้ที่ไม่ใช่พลเมือง ถูกนำมาใช้เพื่อทำความเข้าใจการดำรงอยู่ของคนที่ไร้รัฐไร้สัญชาติและผลของภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติที่นำไปสู่มิติความเปราะบางของมนุษย์

แนวคิดความเปราะบาง (Vulnerability)

ในโลกยุคปัจจุบันที่มนุษย์เผชิญกับความเสี่ยงต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภัยพิบัติ สภาพภูมิอากาศที่ผันผวนอย่างรุนแรง หรือการขยายตัวของเมืองและการเปลี่ยนแปลงทางประชากร ปรากฏการณ์เหล่านี้คือปัจจัยที่ทำให้ชีวิตมนุษย์ตกอยู่ในความเปราะบาง ซึ่งสร้างผลลัพธ์และผลกระทบได้หลากหลายระดับทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ชุมชน ประเทศ และระหว่างประเทศ กล่าวได้ว่า ความเปราะบางคือความเสี่ยงที่ “ระบบ” เช่น ครีวเรือน ภูมิภาค หรือประเทศ อาจได้รับผลกระทบในทางลบจาก “ความปั่นป่วนเฉพาะเจาะจงที่เข้ามากระทบต่อระบบนั้น” หรือหมายถึงความน่าจะเป็นที่ “ระบบ” จะเกิดการเปลี่ยนแปลงในทางลบเนื่องจากความปั่นป่วนต่างๆ (Naudé et al., 2009)

ศาสตร์แต่ละสาขามีคำจำกัดความของ “ความเปราะบาง” ที่แตกต่างกัน เนื่องจากให้ความสำคัญกับองค์ประกอบของความเสี่ยงที่ต่างกัน ตัวอย่างเช่น องค์การยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติ (International Strategy for Disaster Reduction: ISDR) ให้คำจำกัดความของความเปราะบางว่าเป็น “ชุดของสถานะและกระบวนการที่เกิดจากปัจจัยด้านกายภาพ สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งเพิ่มความอ่อนไหวของผลกระทบจากภัยพิบัติต่อชุมชน” ในทางเศรษฐศาสตร์ ความเปราะบางมักถูกนิยามว่าเป็นความเสี่ยงที่ครัวเรือนจะตกอยู่ในภาวะยากจน หรือการคงอยู่ในความยากจน อันเกิดจากภัยเฉพาะรายซึ่งเกี่ยวข้องกับลักษณะเฉพาะของแต่ละครัวเรือน หรือภัยที่กระทบเป็นวงกว้าง ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกที่กระทบต่อครัวเรือน (Naudé et al., 2009: 184)

ความเปราะบางแม้จะให้ความหมายในเชิงลบโดยเกิดขึ้นกับผู้คนในฐานะปัจเจกบุคคล แต่ในขณะเดียวกันความเปราะบางเป็นส่วนแสดงให้เห็นถึงเงื่อนไขของมนุษย์ที่สัมพันธ์กับโครงสร้างต่างๆ ที่ก่อหรือกระตุ้นให้สถานการณ์ความเปราะบางยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น ดังนั้นแนวคิดเรื่องความเปราะบางจึง สะท้อนนัยทางการเมืองถึงความรับผิดชอบของรัฐต่อสังคม เพราะในสังคมล้วนมีความเปราะบางที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่ในเงื่อนไขของความเป็นมนุษย์ การพิจารณาความเปราะบางในฐานะเป็นเครื่องมือที่มี

ศักยภาพและทรงพลังจะช่วยกำหนดภาระหน้าที่ของรัฐ ในการสร้างหลักประกันความเสมอภาคที่ลึกซึ้งและแข็งแกร่งกว่าระบบ “การคุ้มครองความเสมอภาค” (equal protection model) ในปัจจุบัน รวมทั้งเมื่อมองในฐานะเครื่องมือแล้วยังสามารถทำให้เกิดการสำรวจและเปิดเผยความสัมพันธ์อันซับซ้อนที่ซ่อนอยู่ และใช้ในการตรวจสอบสมมติฐานและอคติที่ซ่อนอยู่ ที่นำมาสู่การกำหนดกรอบความหมายทางสังคมและวัฒนธรรมภายในแนวคิดความเปราะบาง (Fineman, 2008, p. 8-9)

ความเปราะบางในฐานะที่เป็นเครื่องมือแสดงให้เห็นเงื่อนไขของมนุษย์ที่แยกไม่ออกจากโครงข่ายความสัมพันธ์ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม เมื่อนำมาใช้ในการพิจารณากับประเด็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ซึ่งยังไม่ปรากฏหลักฐานความเป็นพลเมืองของรัฐโดยรวมทั้งไม่มีเอกสารบันทึกเกี่ยวกับตัวของพวกเขาและมักถูกประทับตราเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แต่พวกเขาก็ดำรงอยู่ร่วมกับคนอื่นๆ ในสังคม มีกิจกรรมต่างๆ ที่ไม่แตกต่างจากคนอื่นในสังคมทั้งทำงานและใช้ชีวิตในมิติต่างๆ ในฐานะมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นงานรื่นเริงงานโศกเศร้า และกิจกรรมของครอบครัว แต่ด้วยการไม่ถูกนับรวมเป็นพลเมืองแห่งรัฐส่งผลให้ปัจจัยแห่งความเปราะบางมีขอบเขตกว้างขวางหลากหลายมิติจึงสามารถเกิดขึ้นได้พร้อมๆ กันในคนไร้รัฐไร้สัญชาติ

งานศึกษาของ Macioce (2017) เสนอว่า ผู้อพยพที่ไม่มีเอกสารรองรับควรถูกมองว่าอยู่ในภาวะเปราะบาง ซึ่งควรได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับกลุ่มเปราะบางอื่น ๆ โดยแนวคิด “ความเปราะบาง” (vulnerability) สามารถทำงานร่วมกับแนวคิดสิทธิมนุษยชน เพื่อออกแบบมาตรการลดความเสี่ยงและการเลือกปฏิบัติต่อคนกลุ่มนี้ได้

Macioce แยกความเปราะบางของผู้อพยพผิดกฎหมายออกเป็น 2 มิติ ได้แก่ (1.) สภาพกึ่งถูกต้องตามกฎหมาย (Semi-legality) ผู้อพยพที่ไม่มีสถานะพลเมืองมักถูกจัดเป็นกลุ่ม “ผิดกฎหมาย” ทั้งที่พวกเขาทำงาน จ่ายภาษีผ่านการบริโภค และมีบทบาทในเศรษฐกิจต่อประเทศปลายทาง พวกเขาอาจได้ค่าจ้างต่ำ ขาดอำนาจต่อรอง และไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐ ความซับซ้อนของระบบราชการทำให้สถานะของพวกเขายังไม่แน่นอนนำไปสู่การถูกกีดกันจากระบบคุ้มครองขั้นพื้นฐาน (Macioce, 2017, p. 4-5) และ (2.) สภาพกึ่งความรู้สึกเป็นเจ้าของ (Semi-belonging) แม้จะไม่มีสถานะทางกฎหมาย แต่ผู้อพยพจำนวนมากได้ตั้งถิ่นฐาน สร้างครอบครัว และมีบทบาทในชุมชน เช่น เข้าร่วมกิจกรรมสาธารณะหรือวัฒนธรรม แต่กลับไม่สามารถเข้าถึงสิทธิเสรีภาพที่มาพร้อมกับ

สถานะพลเมือง ทำให้พวกเขาตกอยู่ในพื้นที่สีเทาทางสังคมและการเมือง เป็นทั้ง “คนใน” และ “คนนอก” พร้อมกัน (Macioce, 2017, p. 5-6)

ในบริบทของผู้ไร้รัฐจากลาวที่อพยพมาไทย ความเปราะบางของพวกเขาไม่ได้เกิดเพียงเพราะสถานะทางกฎหมาย แต่สะท้อนโครงสร้างสังคมที่เลือกปฏิบัติและจำกัดโอกาสอย่างเป็นระบบ แม้ความเปราะบางจะเป็นภาวะสากล แต่ลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคลขึ้นอยู่กับระดับการเข้าถึงทรัพยากร และความสามารถในการปกป้องตนเองภายใต้ข้อจำกัดของรัฐ แนวคิด “ความเปราะบาง” จึงไม่ใช่เพียงภาพสะท้อนของความอ่อนแอ แต่เป็นกรอบวิเคราะห์ที่ทำให้เห็นถึงความล้มเหลวของระบบรัฐในการคุ้มครองมนุษย์อย่างเท่าเทียม โดยเฉพาะผู้ที่ไม่มีสถานะทางกฎหมาย แนวทางนี้จึงเป็นกุญแจสำคัญในการผลักดันมาตรการที่ครอบคลุมและเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างแท้จริง

สิทธิมนุษยชนกับความไร้รัฐไร้สัญชาติ

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนสร้างขึ้นบนหลักการว่ามนุษย์ทุกคนควรได้รับการปกป้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างเท่าเทียมโดยไม่แบ่งแยกสถานะพลเมือง กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหลายฉบับ เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง (ICCPR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) ต่างยืนยันหลักการนี้ อย่างไรก็ตาม กติการะหว่างประเทศยังเปิดช่องให้รัฐสามารถจำกัดบางสิทธิเฉพาะสำหรับพลเมืองได้ สิ่งนี้แสดงให้เห็นว่าความเป็นพลเมืองตามกฎหมายยังคงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการได้รับสิทธิอย่างสมบูรณ์ ดังคำกล่าวของ Earl Warren, Chief Justice, US Supreme Court ที่ได้แสดงทัศนคติที่สำคัญต่อความเป็นพลเมืองว่า “ความเป็นพลเมือง คือ สิทธิขั้นพื้นฐานที่มีโชะอะไรอื่นนอกจาก สิทธิที่จะมีสิทธิ หากสิทธิดังกล่าวซึ่งมีค่ามากเกินกว่าจะประมาณการได้ถูกถอดถอนออกไป สิ่งที่ยังคงเหลือก็คือ ความเป็นคนไร้รัฐ (stateless person) ที่ถูกทำให้เสื่อมเสียในสายตาของเพื่อนร่วมชาติ การดำรงตนอยู่ในทุกขณะเป็นความทรมานจากรัฐ ภายใต้พรมแดนที่เรามีความสุขที่จะดำรงอยู่... เขาอาจจะมีความสุขสานใน ชีวิต ที่แม้ว่าจะถูกจำกัดในสิทธิและปรากฏตัวในฐานะคนต่างด้าว และเหมือนเช่นคนต่างด้าวทั่วไป ที่ถูกถอดถอนสิทธิที่จะเข้าถึงสิทธิใดๆ” (อ้างใน Somers, 2008, p. 1)

ในปัจจุบัน มีกลุ่มคนจำนวนมากทั่วโลกที่ไม่มีสถานะพลเมือง เช่น คนไร้รัฐไร้สัญชาติ ผู้ลี้ภัย ผู้อพยพ แรงงานข้ามชาติ และผู้ไม่มีเอกสารรับรอง คนเหล่านี้มักเดินทาง

ข้ามพรมแดนด้วยเหตุผลต่าง ๆ เช่น หนีสงคราม ภัยพิบัติ หรือแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจใหม่ แต่กลับถูกจัดว่า “เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย” และเผชิญกับมาตรการควบคุมจากรัฐ

หนังสือเดินทางซึ่งควรเป็นเครื่องมืออำนวยความสะดวกในการเดินทางข้ามพรมแดน แต่ในอีกด้านหนึ่งยังทำหน้าที่ในฐานะเครื่องมือรัฐในการสอดส่อง ควบคุมและจำกัดการเคลื่อนย้ายผู้คน จำแนกผู้ที่มีสิทธิและไม่มีสิทธิ รวมถึงใช้ควบคุมผู้อพยพ โดยเฉพาะผู้ที่ขาดสถานะหรือมีอาชีพในระดับต่ำ ซึ่งมักได้รับการคุ้มครองน้อยและถูกทำให้กลายเป็น “คนต่างด้าวเชิงศีลธรรม” (moral aliens) ที่จัดอยู่ในประเภทของความเป็นพลเมืองชายขอบ (Howard-Hassmann, 2015, p. 10-11)

งานของ Gibney (2011) เสนอว่าความเป็นพลเมืองมีสองด้าน ด้านหนึ่งเป็นกลไกหลอมรวมผู้คนให้เท่าเทียมกันในฐานะพลเมือง อีกด้านหนึ่งกลับเป็นกลไกในการแบ่งแยก โดยเฉพาะเมื่อรัฐใช้เกณฑ์สายเลือด สถานที่เกิด หรือการถือครองสัญชาติอื่นมาเป็นเงื่อนไขในการให้หรือไม่ให้สถานะพลเมือง ส่งผลให้บุคคลจำนวนหนึ่งถูกตัดออกจากสิทธิทางกฎหมายและสังคม

กฎหมายสัญชาติของแต่ละประเทศที่มีหลักการที่แตกต่างกัน เช่น บางรัฐใช้หลักสายเลือด (jus sanguinis) บางรัฐใช้หลักดินแดน (jus soli) หรือใช้หลักทั้งสองอย่าง ตัวอย่างเช่น หากเด็กเกิดในรัฐที่กำหนดให้พ่อหรือแม่คนใดคนหนึ่งต้องเป็นพลเมือง เด็กที่เกิดจากพ่อแม่ไร้สัญชาติก็อาจกลายเป็นคนไร้รัฐไปโดยปริยาย (Belton, 2015, p. 31-32) นอกจากนี้ การไร้รัฐไร้สัญชาติเกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายการถอนสัญชาติ ช่างว่างในกฎหมายสัญชาติ ความล้มเหลวในการบริหารหรือความรู้ความสามารถของรัฐ และการยุบรัฐ บางครั้งการไร้รัฐไร้สัญชาติยังเป็นผลมาจากการปฏิเสธการเป็นพลเมือง ตัวอย่างเช่น เด็กที่เกิดในรัฐแต่ถูกปฏิเสธการเป็นพลเมือง ในขณะที่ในบางครั้งบุคคลที่ถือสัญชาติแล้วอาจถูกถอดถอนสถานะในเวลาต่อมา ดังนั้น การไร้รัฐไร้สัญชาติจึงไม่ใช่เงื่อนไขที่เกิดขึ้นในช่วงอายุใดช่วงหนึ่ง แต่สามารถเกิดขึ้นในตลอดเวลา (Belton, 2015, p. 33)

คนไร้รัฐไร้สัญชาติเหล่านี้ยังถูกจำกัดสิทธิในด้านต่าง ๆ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเฉพาะในประเทศที่ใช้สถานะทางกฎหมายเป็นเงื่อนไขในการเข้าถึงสิทธิ เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาล หรือแม้กระทั่งการมีชื่อในทะเบียนราษฎร พวกเขาถูกผลักให้เป็นแรงงานราคาถูก ไร้หลักประกัน และบางครั้งก็ใช้เป็นกลไกทางเศรษฐกิจของรัฐ แม้สภาพความเป็นอยู่ในประเทศปลายทางจะจำกัดสิทธิและสถานะ แต่หลายคนเลือกอยู่ต่อโดยไม่ต้องการถูกส่งกลับ เนื่องจากการกลับประเทศต้นทางหมายถึงการสูญเสียครอบครัว

งาน และเครือข่ายทางสังคม อีกทั้งยังต้องกลับไปเผชิญกับสถานการณ์เลวร้ายที่เป็นต้นเหตุแห่งการอพยพย้ายถิ่น (Gibney, 2011, p. 44)

ความไร้รัฐไร้สัญชาติเป็นมากกว่าเรื่องของกฎหมาย กล่าวคือเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน “การเปิดโอกาสให้บุคคลไร้สัญชาติได้รับสัญชาติเป็นย่างก้าวที่สำคัญที่นำไปสู่การเสริมอำนาจทางกฎหมาย เพื่อปูทางให้พวกเขาได้รับสิทธิพลเมือง การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างเต็มที่” ดังนั้นเงื่อนไขทางกฎหมายสัญชาติจึงเป็นเจตจำนงประการแรกในการหลุดพ้นจากความไร้รัฐไร้สัญชาติ ซึ่งผลของการหลุดจากภาวะดังกล่าวจะทำให้พวกเขากลายเป็นบุคคลที่ได้รับการตระหนักถึงความสำคัญของการเคารพสิทธิมนุษยชน (Belton, 2015, p. 42)

ดังนั้น การจัดการปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติจึงควรขยายแนวคิดความเป็นสมาชิกของสังคมให้ครอบคลุมผู้ที่อาศัยอยู่มายาวนานแม้จะไม่มีสถานะพลเมือง เพื่อให้บุคคลเหล่านี้เข้าถึงโอกาส สิทธิ และการยอมรับอย่างเท่าเทียมในฐานะมนุษย์

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ประเทศไทยเป็นภาคีในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ ทั้งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ ดังนั้น รัฐจึงมีพันธกรณีในทางกฎหมายระหว่างประเทศที่ต้องให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิในการศึกษาและส่งเสริมให้บุคคลทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงกัน มิใช่แต่เฉพาะคนสัญชาติไทยเท่านั้น (Khemcharoen, 2004)

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติกลับพบปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงการศึกษาของคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย งานศึกษาของสุวรรณี เข้มเจริญ (Khemcharoen, 2004, p. 63-65) พบว่าการดำเนินการและกรอบนโยบายของรัฐซึ่งจำกัดสิทธิในการศึกษาของตนไร้สัญชาติกลุ่มต่างๆ เนื่องจากคนไร้สัญชาติที่เป็นผู้อพยพเข้าเมืองตามกฎหมายคือบุคคลที่เข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยชั่วคราวในประเทศไทย ดังนั้นการเดินทางออกนอกเขตอำเภอหรือจังหวัดที่อยู่อาศัย ต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด จึงเป็นข้อจำกัดที่สำคัญในการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษา โดยเฉพาะหากต้องการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ขณะที่งานศึกษาของ

พัทธนารี จันทรทอง (Chuntong, 2014) พบว่า เด็กไร้สัญชาติยังคงประสบปัญหาในการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษา ได้แก่ ปัญหาการออกนอกพื้นที่เพื่อการศึกษา และปัญหาการเข้าไม่ถึงทุนการศึกษาเพราะทุนการศึกษาส่วนใหญ่ของหน่วยงานรัฐล้วนกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับทุนต้องเป็นคนที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น

ในด้านสุขภาพ สถานการณ์การณีก่อนปี พ.ศ.2555 กล่าวได้ว่าสำหรับคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ซึ่งอพยพเข้ามาในประเทศไทยโดยได้รับการอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยชั่วคราว ซึ่งรวมถึงคนลาวอพยพด้วย เป็นกลุ่มคนที่ได้รับการยอมรับจากกรอบกฎหมายว่าสามารถเข้าถึงสิทธิในการรักษาพยาบาล แต่อย่างไรก็ตามคนกลุ่มนี้โดยมากมักเป็นคนยากจน ปัญหาที่ตามคือเงินที่ไม่เพียงพอในการจ่ายค่ารักษาพยาบาล ขณะที่สิทธิในการประกันสุขภาพจากกองทุนประกันสุขภาพถ้วนหน้าสงวนไว้เฉพาะให้คนสัญชาติไทย คนกลุ่มนี้จึงได้รับการรักษาพยาบาลในลักษณะ “สงเคราะห์” จากสถานพยาบาลต่างๆ (Rodsungwan, 2003) ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิบุคคล พ.ศ.2548 ซึ่งนำไปสู่ประเด็นการพัฒนาสิทธิด้านสุขภาพ จนนำไปสู่มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 23 มีนาคม 2553 เรื่อง การให้สิทธิ (คืนสิทธิ) ขั้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขกับบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 457,409 คน ซึ่งประกอบด้วย 3 กลุ่มย่อย กลุ่มแรกเป็นบุคคลที่ ครม.มีมติรองรับสถานะให้อาศัยอยู่ถาวร อันได้แก่คนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย 90,033 คน กลุ่มที่ 2 เป็นบุคคลผู้ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวเพื่อรอกระบวนการแก้ปัญหาและพิสูจน์สัญชาติ 296,863 คน (บัตรประจำตัวขึ้นต้นด้วย เลข 6,7) และกลุ่มที่ 3 เป็นบุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน (กลุ่มเด็กนักเรียนในสถานศึกษา กลุ่มคนไร้รากเหง้า และกลุ่มคนที่ทำคุณประโยชน์ให้ประเทศชาติ) 70,513 คน (Hasuwannakit, 2012, p. 405) และยังมีมติคณะรัฐมนตรีประกาศออกมามากหลายมติ เพื่อรับรองสิทธิในการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพของคนไม่มีสัญชาติไทยหลากหลายกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2563 ขยายสิทธิกองทุนคืนสิทธิ ให้แก่บุคคลดั้งเดิมที่ไม่มีสัญชาติไทย แต่มีชื่อในทะเบียนราษฎร ได้แก่ คนต่างด้าว (เฉพาะสัญชาติจีน เวียดนาม เมียนมา เนปาล ลาว กัมพูชา ที่มีเลขประจำตัวสิบสามหลักขึ้นต้นด้วยเลข 3 และ 4 มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตั้งแต่ปี พ.ศ. 2499-31 พฤษภาคม พ.ศ. 2527 จำนวน 24,071 คน มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2563 เรื่องการให้สิทธิ (คืนสิทธิ) ขั้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขกับบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิเด็กและบุคคลที่เรียนอยู่ในสถานศึกษา กลุ่ม 0-00 และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2564 เรื่อง

หลักเกณฑ์การกำหนดสถานะและสิทธิของบุคคลที่อพยพเข้ามาและอาศัยอยู่มานาน แต่ยังคงพบปัญหาทั้งจากฝ่ายผู้ให้บริการ เมื่อโรงพยาบาลดำเนินการตรวจสอบสิทธิของผู้มารับบริการก่อน ว่ามีสิทธิในหลักประกันสุขภาพระบบใดหรือไม่ หากไม่พบ ก็จะ “ระบุชำระเงิน” (เรียกเก็บค่ารักษาพยาบาล) และหากผู้มารับบริการไม่มีเอกสารแสดงตนซึ่งโรงพยาบาลบางแห่งไม่สบายใจที่จะให้บริการ รวมถึงกรณีภายหลังให้บริการด้านสุขภาพแล้ว ก็ประสานงานติดต่อกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองให้มารับ หรือไปส่งยังสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ขณะที่ฝ่ายผู้รับบริการ มีประเด็นเรื่องคุณภาพในการรักษา จากการเดินทางมาพบแพทย์แต่ละนัดใช้เวลานานมาก แต่เมื่อพบแพทย์ แพทย์ใช้เวลาน้อยมาก บางครั้งไม่ถามอะไรเลย ใช้เวลาไม่นาน จ่ายค่ายากกลับบ้าน และไปพบแพทย์อีกครั้งนัดหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีหน่วยบริการอยู่ห่างไกลจากชุมชน, กรณีไม่สามารถใช้สิทธิได้โดยไม่มีคำชี้แจง, กรณีการเข้าถึงการคุ้มครองความเสียหายที่เกิดจากการเข้ารับบริการ สาธารณสุข เมื่อเกิดการรักษาผิดพลาด ไม่มีการจ่ายค่าชดเชย (Paisanpanichkul, 2022, p. 54-56)

ในด้านการทำงาน กล่าวได้ว่าคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ซึ่งอยู่ในกระบวนการพัฒนาสิทธิและสถานะที่ยังไม่สิ้นสุด พวกเขาจึงใช้ชีวิตอยู่ในสังคมไทยร่วมกับพลเมืองไทย และต้องประคับประคองความอยู่รอดของตนเองและครอบครัว การทำงานจึงเป็นส่วนที่สำคัญในการดำรงชีวิตของพวกเขา อย่างไรก็ตามคนไร้สัญชาติที่อยู่ในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน กลับถูกประทับตราในฐานะแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย งานศึกษาของอารยา ชินวรโกมล (Chinworakamol, 2004) ชี้ให้เห็นว่า การไม่แยกความแตกต่างระหว่างคนไร้สัญชาติกับแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้วิม่องคนไร้รัฐไร้สัญชาติมีฐานะเท่ากับแรงงานข้ามชาติ ทำให้การแก้ปัญหาความสับสน และมักถูกเหมารวมว่าการดำรงอยู่ของพวกเขาจะส่งผลกระทบต่อสังคมไทยอย่างไรบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะก่อให้เกิดการแย่งงานคนไทยหรือไม่ หรือการมองว่าคนเหล่านี้จะเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือไม่ ทั้งที่คนไร้สัญชาติที่รอกระบวนการพัฒนาสิทธิและสถานะ มีภูมิลำเนาที่อยู่ชัดเจนในประเทศไทย และมีความเป็นไปได้ที่จะเป็นพลเมืองไทยหากกระบวนการพัฒนาสถานะเสร็จสิ้น ซึ่งประโยชน์ที่ได้จากการทำงานของคนไร้รัฐก็จะตกอยู่บนพื้นแผ่นดินไทย หากทำงานได้ตามกฎหมายแรงงานคนไทยก็จะได้รับการคุ้มครอง และลดปัญหาการละเมิดสิทธิและสวัสดิการแรงงานลงได้ สอดคล้องกับงานของศิริศักดิ์ ศุภสวัสดิ์และจันทรา ธนะวัฒนาวงศ์ (Gajasvasti & Thanawattanawong, 2012) ซึ่ง

ศึกษาคนไร้รัฐไร้สัญชาติในจังหวัดอุบลราชธานี พบว่าคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่รอพิสูจน์สถานะบุคคล เผชิญกับปัญหาตั้งแต่การเดินทางออกไปทำงานนอกพื้นที่ ที่ถูกเจ้าหน้าที่จับกุมระหว่างการเดินทาง โดยต้องยอมเสียเงินเพื่อแลกกับการปล่อยตัว หรือบางครั้งเมื่อเงินที่เจ้าหน้าที่เรียกมีไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ก็จะส่งตัวไปสถานีตำรวจเพื่อดำเนินคดี กระทั่งถูกส่งตัวไปยังสถานกักตัวผู้ต้องหาตามตรวจคนเข้าเมืองกรุงเทพมหานคร ในด้านค่าจ้างและสวัสดิการ พบว่าคนไร้รัฐไร้สัญชาติเมื่อแรกเข้าทำงานเป็นลูกจ้างจะได้รับค่าจ้างในอัตราที่ต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำ บางคนเริ่มต้น 160 บาทต่อวัน บางคน 230 บาทต่อวัน บางคนได้รับค่าจ้าง 230 บาทและถูกนายจ้างหักเป็นค่าอาหารและค่าที่พัก 70 บาท เหลือค่าแรงสุทธิ 160 บาทต่อวัน

ผลการศึกษา

การดำรงอยู่ของคนไร้รัฐไร้สัญชาติในจังหวัดอุบลราชธานี เกิดขึ้นจากประวัติศาสตร์ของการเปลี่ยนแปลงการปกครองในช่วงสงครามเย็นที่เกิดขึ้นในประเทศลาว ซึ่งทำให้เกิดการอพยพของคนลาวจำนวนมากมายังประเทศไทย เพื่อหลีกเลี่ยงภัยสงครามและความไม่ปลอดภัยในชีวิต ข้อมูลจากส่วนการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ปี พ.ศ.2557 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบบุคคลที่ถือบัตรเลข 0 กลุ่ม 89 ซึ่งเป็นบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยที่มีชื่อในทะเบียนประวัติ ที่ได้รับการสำรวจตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล และบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยที่ถือบัตรเลข 6 คือชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานาน ซึ่งรวมถึงลาวอพยพ และ เลข 7 คือ ลูกหลานของกลุ่มบัตรเลข 6 กระจายอยู่ในทุกจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (Thanawattana Wong et al., 2015, p. 56-58) ซึ่งสมมุติฐานได้ว่ายังคงมีคนลาวที่ไม่อพยพกลับไปยังมาตุภูมิเหล่านี้ดำรงอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดชายแดนอย่างอุบลราชธานี ซึ่งถูกประทับตราจากทั้งรัฐไทยและรัฐลาวว่าเป็น “คนไร้รัฐไร้สัญชาติ” ในขณะที่คนกลุ่มนี้ก็ไม่สามารถกลับประเทศได้ เพราะถูกถอนชื่อออกจากระบบทะเบียนราษฎรของรัฐบาลลาวแล้ว

ข้อมูลจาก UNHCR ในปี พ.ศ.2521 ระบุว่า ในช่วงของวิกฤติผู้อพยพอินโดจีนที่เกิดขึ้น รัฐไทยได้ดำเนินนโยบายต่อผู้อพยพจากลาว กัมพูชา และเวียดนาม โดยการจัดตั้งศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพจำนวน 21 ศูนย์ รวมถึงศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพจังหวัดอุบลราชธานีมีคนลาวลงทะเบียนเข้าอยู่มากที่สุดที่จำนวน 37,211 คน

(Ramkhamhaeng University, 1979) อย่างไรก็ตามก็ยังมีลาวอพยพอีกจำนวนมากที่ไม่ได้เข้าไปอาศัยอยู่ในศูนย์เนื่องจากความแออัด รวมทั้งมีคนลาวอพยพจำนวนหนึ่งทำหน้าที่ปฏิบัติการทางทหารในการหาข่าวและความเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นในประเทศลาวและได้รับการสนับสนุนอย่างลับๆจากรัฐบาลไทย คนไร้รัฐไร้สัญชาติอำเภอบุณทริกจำนวนหนึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ชาย เคยทำหน้าที่ร่วมกับหน่วยทหารของไทยในการเป็นแนวหน้าป้องกันชายแดน รวมถึงการเป็นหน่วยจรยุทธและหาข่าวให้กับทางการไทย (Thanawattanawong al et., 2010, p. 78) ขณะที่บางส่วนเลือกอาศัยอยู่กับญาติพี่น้องที่เป็นบุคคลสัญชาติไทยในหมู่บ้าน เมื่อมีนโยบายการส่งผู้อพยพไปยังประเทศที่ 3 ก็มีการอพยพออกมาอยู่ในหมู่บ้านไทยอีกหลายครอบครัว เพราะไม่ต้องการไปอยู่ในแผ่นดินที่ห่างไกล แตกต่าง และตนเองไม่รู้จักรุ่นเคย ส่วนการเดินทางกลับประเทศต้นทางสำหรับหลาย ๆ คนในเวลานั้นยังคงเป็นเรื่องอันตรายทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สิน โดยข้อมูลที่ได้รับจากการลงพื้นที่ในอำเภอโงะเจียม อำเภอโถ้ไทร อำเภอบุณทริก และอำเภอเขมราฐ ซึ่งเป็นพื้นที่อำเภอชายแดนของจังหวัดอุบลราชธานีที่ติดต่อกับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและราชอาณาจักรกัมพูชา โดยมีการอพยพเข้ามายังอำเภอชายแดนจังหวัดอุบลราชธานีแบ่งเป็น 2 ระยะที่สำคัญ คือ

ระยะแรก อพยพเข้ามาตั้งแต่ช่วงปี 2518-2524 เป็นกลุ่มคนที่อพยพมายังประเทศไทยด้วยเหตุผลทางการเมือง เพื่อหนีการถูกจับกุมจากขบวนการปฏิวัติและเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศลาว ดังคำบอกเล่าของ นางหอม (pseudonym, focus group discussion, August 4, 2022) ที่มาอาศัยอยู่บ้านโซคชัย อำเภอเขมราฐ ซึ่งสะท้อนสภาพของคนลาวในช่วงเวลาดังกล่าวที่หนีจากความไม่ปลอดภัยในชีวิต ด้วยการล่อน้ำข้ามแม่น้ำโขงด้วยทางมะพร้าว โดยคิดว่าหนีมาตายดาบหน้ายังดีกว่าที่จะตายในมาตุภูมิของตนเอง หลายคนที่ยอพยพเข้ามาในช่วงเวลานี้ ได้เข้ามาช่วยงานรัฐไทยด้วยการเป็นสายข่าวให้กับทางการไทย ดังกรณีกรณีครอบครัวพ้อแสม (นามสมมติ) พ้อกรรม (นามสมมติ) และอ้ายคำ (นามสมมติ) (“Pho Saem,” “Pho Kann,” & “Ai Kham” [pseudonyms], personal communication, August 20, 2022) ซึ่งปัจจุบันตั้งบ้านเรือนอาศัยอยู่ที่บ้านหนองเม็ก และเคยเข้าต่อสู้เพื่อกอบกู้ชาติคืนร่วมกับลาวฝ่ายขวา รวมทั้งเคยเข้าปฏิบัติการทางทหารร่วมกับฝ่ายไทยในเขตรอยต่อไทย-ลาว-กัมพูชามากครั้ง

ระยะที่ 2 ตั้งแต่ปี พ.ศ.2533-2534 เป็นกลุ่มที่อพยพมายังประเทศไทยด้วยเหตุผลที่หลากหลาย ทั้งจากการแต่งงานข้ามแดน (ผิวไทยเมียลาว/ผิวลาวเมียไทย) การ

อพยพเข้ามาอยู่อาศัยกับผู้อพยพในช่วง 2518 (ญาติ/ลูก) รวมทั้งการอพยพเข้ามาแสวงหา
งานทำในประเทศไทย

ลักษณะของการอพยพทั้ง 2 ระลอก เกิดจากเงื่อนไขสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ 1) ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองที่ถูกเชื่อมโยงเข้ากับสภาพแวดล้อมของโลกในยุคสงครามเย็น และกระบวนการก่อรัฐ-ชาติสมัยใหม่ ซึ่งทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของผู้ลี้ภัยจำนวนมากที่หลั่งไหลไปมาทั้งในและนอกภูมิภาค และ 2) ระบบเศรษฐกิจที่เฟื่องฟูในเอเชียและผลลัพธ์ของการพัฒนาที่ไม่เท่ากัน เป็นปัจจัยที่มีนัยสำคัญในการไหลบ่าของการอพยพเพื่อหางานทำจากประเทศที่มีจำนวนแรงงานล้นเกินและเศรษฐกิจชะงักงันไปสู่ประเทศที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจและขาดแคลนแรงงาน การไหลบ่าของผู้คนยังข้ามเข้าไปยังทวีปอเมริกาเหนือ และประเทศในแถบอ่าวเปอร์เซีย อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 การอพยพของผู้คนในภูมิภาคนี้เป็นไปในลักษณะของการอพยพภายในภูมิภาค (intra-regional) เป็นสำคัญ (Thanawattanakong et al., 2015, p. 2)

ในปี พ.ศ. 2565 มีบุคคลที่ไร้รัฐไร้สัญชาติและผู้มีปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลในจังหวัดอุบลราชธานีที่ยังอยู่ในกระบวนการพัฒนาสิทธิและสถานะบุคคลมีจำนวนทั้งสิ้น 9,191 คน จำแนกออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ได้ดังนี้ ชนกลุ่มน้อย (เลข 6) คนกลุ่มบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (เลข 0-89) บุตรชนกลุ่มน้อยและบุตรบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนที่เกิดในประเทศไทยและแจ้งการเกิด บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (เลข 0-00) และ เด็กนักเรียนเลข G ที่เผชิญกับสถานะความไร้สัญชาติอยู่ในจังหวัดอุบลราชธานี พวกเขาต้องใช้ชีวิตร่วมกับพลเมืองไทยทั้งการประกอบอาชีพ การเข้ามามีส่วนร่วมในมิติทางสังคมวัฒนธรรมด้านต่างๆ ไม่แตกต่างจากพลเมืองไทย แต่ถูกกีดทับด้วยกฎหมายที่ทำให้ชีวิตตกอยู่ในความเปราะบาง การทำความเข้าใจแนวคิดความเปราะบางจะเป็นส่วนที่ทำให้เห็นมุมมองที่มีต่อบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยและผู้มีปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลในจังหวัดอุบลราชธานี เพื่อนำไปสู่การปกป้องและตระหนักในสิทธิของพวกเขา และอาจช่วยในการออกแบบกลยุทธ์เพื่อลดความเสี่ยงจากสถานะความไร้สัญชาติที่เกิดขึ้นในอนาคตได้

การดำรงอยู่ของคนไร้รัฐไร้สัญชาติจังหวัดอุบลราชธานี

ผลการวิจัยและเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ผู้นำชาวบ้านในเครือข่ายชุมชนคนฮักน้ำที่เป็นการรวมตัวของผู้ประสบปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคล และการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลในช่วงเดือนกรกฎาคม-พฤศจิกายน 2565 ทำให้สามารถจำแนกผู้มีปัญหาด้านสถานะทางทะเบียนราษฎรออกได้เป็น 6 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่

1) คนไทยตกหล่น ได้แก่บุคคลที่มีบิดาหรือมารดามีสัญชาติไทยแต่ยังไม่ได้เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์เพื่อให้ได้รับการรับรองว่าเป็นคนสัญชาติไทย หรืออยู่ระหว่างการพิสูจน์ รวมถึงกรณีที่ไม่สามารถหาพยานหลักฐานมายืนยันได้ โดยคงมีสถานะเป็นคนไร้รัฐ

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก “นางดี” (นามสมมติ) (“Nang Dee” [pseudonym], personal communication, September 4, 2022) ซึ่งอ้างตนเองเป็นลูกของ “นายช่วย” พ่อสัญชาติไทย และ “นางอ่อน” แม่ชาวลาว โดยนางดีเกิด เด็บโต และอาศัยอยู่ที่เมืองสุขมา แขวงจำปาสัก ประเทศลาว ต่อมาในปี พ.ศ.2535 พ่อของนางดีตัดสินใจย้ายกลับมาอาศัยที่บ้านบะไห ตำบลห้วยยาง อำเภอโขงเจียม และได้ยื่นขอค้นหาหลักฐานเพื่อขอคืนรายการทางทะเบียนราษฎรของตนเองที่สำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียมแต่ไม่พบข้อมูล ในเวลาต่อมาพ่อของนางดีล้มป่วยลง นางดีจึงตัดสินใจย้ายครอบครัว (ประกอบด้วยสามี และลูก 5 คน) มาดูแลพ่อ และอาศัยอยู่ที่บ้านบะไห กระทั่งเมื่อประมาณปี 2545-46 พ่อของนางดีได้เสียชีวิตลงโดยที่ยังไม่ได้รับการคืนรายการทะเบียนราษฎร

ปัจจุบันนางดีพร้อมด้วยสามี และลูก (ที่เกิดในประเทศลาว) ยังคงอาศัยตั้งบ้านเรือนอยู่ในบ้านบะไหต่อเนื่องเรื่อยมา และได้เข้ารับการจัดทำทะเบียนประวัติเป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน แต่ก็มีความปรารถนาที่จะได้รับการบันทึกชื่อเป็นบุคคลสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน และมีบัตรประชาชนเป็นคนสัญชาติไทย โดยที่ก่อนหน้านี้ได้พยายามรวบรวมหลักฐานยื่นคำร้องขอตรวจสารพันธุกรรมกับ “นางกุล” ซึ่งมีศักดิ์เป็นอาหรือน้องสาวคนเดียวของพ่อ แต่อาภีมาเสียชีวิตลงอีกคน ทำให้ไม่สามารถหาคู่ตรวจที่ต้องมีความใกล้ชิดกันทางสายเลือดได้อีก ขณะที่ทางเลือกในการหาพยานบุคคลหรือการจัดประชาคมเพื่อรับรองการมีสัญชาติไทยของพ่อก็ดูเป็นเรื่องยากลำบาก และยังไม่ได้รับการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง ปัจจุบันนางดีในวัยย่าง 68 ปี (พร้อมด้วยลูก 5 คน) จึงยังไม่สามารถเข้าถึงการมีสัญชาติไทยของตนเองได้

2) ผู้ที่ตกหล่นจากการจัดทำทะเบียนประวัติเป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ตามมติคณะรัฐมนตรี 18 มกราคม 2548 เป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งแก้ปัญหาการไร้รัฐไร้สัญชาติ

โดยการให้บุคคลกลุ่มนี้มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนราษฎรของประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การพัฒนาสถานะบุคคลที่ถูกต้อง แต่การดำเนินงานในระดับพื้นที่ที่มีเงื่อนไขทำให้ผู้ที่ยังคงไม่มีเอกสารแสดงตนใดๆ ซึ่งสาเหตุมาจากทั้งความผิดพลาดในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ การไม่ได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร และความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับกระบวนการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติในช่วงที่ผ่านมา

3) ผู้ที่เคยมีชื่อในทะเบียนประวัติแรงงานข้ามชาติ (ลาว) หรือผู้ถือเอกสาร ท.ร. 38/1 โดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริง กล่าวคือ มีคนลาวอพยพจำนวนหนึ่งที่ตกหล่นการสำรวจ บัตรลาวอพยพในอดีต และป้องกันตนเองจากการถูกเจ้าหน้าที่เรียกตรวจเอกสาร จึงตัดสินใจขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานข้ามชาติ (สัญชาติลาว) และต่อมาเมื่อใบอนุญาตทำงานหมดอายุ ก็ไม่ได้ไปต่อใบอนุญาต

ในกรณีนี้เกิดจากการยอมรับว่าคนลาวอพยพที่ตกสำรวจและไปจดทะเบียน ท.ร. 38/1 โดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริงเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริง จนกระทั่งในปี พ.ศ.2553-2554 จึงมียุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาคนกลุ่มนี้ โดยเปิดโอกาสให้ผู้ที่มี ท.ร. 38/1 โดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริง (หรือไม่ได้เป็นผู้ที่เข้ามาเมืองมาเพื่อทำงาน) เข้ารับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ดังนั้นผู้มีปัญหาสถานะทางทะเบียนในจังหวัดอุบลราชธานีกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ได้รับการแก้ไขปัญหา โดยการจัดทำทะเบียนประวัติเป็นบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียนแล้ว อย่างไรก็ตาม จากการลงพื้นที่ศึกษาปัญหาข้างพบว่า ในบางพื้นที่ยังมีผู้ถือ ท.ร. 38/1 ที่ไม่ได้เข้ามาเพื่อทำงาน ซึ่งอาจเป็นสามีหรือภรรยาของคนสัญชาติไทยบางส่วน ยังคงเป็นผู้ที่ตกหล่นและไม่มีหลักฐานทางทะเบียนที่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง

4) คนลาวอพยพที่เกิดในประเทศไทย และมีคุณสมบัติที่จะเข้าสู่กระบวนการมีสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2535 และฉบับที่ 4 พ.ศ.2551 ลักษณะของคนกลุ่มนี้คือบรรดาลูกหลานและญาติของกลุ่มคนที่มีบัตรลาวอพยพที่ขึ้นต้นด้วยเลข 6 และ 7 ซึ่งโดยเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อให้เครือญาติและลูกหลานของกลุ่มบัตรลาวอพยพสามารถเข้าสู่กระบวนการมีสัญชาติไทยได้ แต่ปัญหาที่สำคัญคือ การพิสูจน์ความเป็นญาติชนกลุ่มน้อยของบิดาหรือมารดาสำหรับผู้เข้าข่ายได้รับสัญชาติไทยบางคน ทั้งนี้แม้ว่าผู้มีปัญหาด้านสถานะบุคคลในจังหวัดอุบลราชธานีจำนวนมากจะเป็นคนกลุ่มเดียวกับชนกลุ่มน้อยกลุ่มลาวอพยพ และได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติอยู่ในกลุ่มบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาด้าน

สิทธิและสถานะบุคคล ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548 แต่ทะเบียนประวัติของคนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่มิได้ระบุว่าเป็นญาติหรือคนกลุ่มเดียวกับชนกลุ่มน้อยกลุ่มลาวอพยพ ทำให้ต้องมีการสอบสวนพยานเพื่อแก้ไขหรือเพิ่มเติมกลุ่มในทะเบียนประวัติ ท.ร.38 ก. ขณะเดียวกันความล่าช้าในการดำเนินงาน เป็นอีกปัญหาสำคัญที่ผู้มีสิทธิในสัญชาติไทยกลุ่มนี้ต้องเผชิญ

กรณีของ “แก้ว” (pseudonym, personal communication, September 4, 2022) แสดงให้เห็นถึงความซับซ้อนของปัญหาที่กล่าวข้างต้น โดยแม้จะเป็นผู้เกิดในประเทศไทยที่บ้านห้วยสะคาม อำเภอโขงเจียม เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2544 มีแม่ที่มีพี่สาวเป็นผู้ถือบัตรประจำตัวชนกลุ่มน้อยกลุ่มลาวอพยพ (หรือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย) และเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว อย่างไรก็ตามเนื่องจากแม่ของแก้วเป็นผู้ตกหล่นจากการสำรวจชนกลุ่มน้อยข้างต้น จึงตัดสินใจเข้ารับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติเป็นแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ เป็นผู้มี ท.ร.38/1 เนื่องจากต้องการมีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรโดยหวังให้เป็นหลักฐานรับรองการอาศัยในประเทศไทย แม้ในทางปฏิบัติแม่ของ “แก้ว” จะสามารถดำเนินการยื่นคำร้องเพื่อให้จำหน่ายชื่อออกจากทะเบียน ท.ร.38/1 เนื่องจากเป็นกรณีการได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติโดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริง และเข้ารับการสำรวจเป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนแทน ซึ่งจะเป็นจุดตั้งต้นของการพิสูจน์สถานะการเป็นญาติของชนกลุ่มน้อยกลุ่มลาวอพยพได้ และจะช่วยให้ “แก้ว” เป็นผู้มีสถานะและมีหลักฐานทางทะเบียนอ้างอิงประกอบของการขอมีสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ

แต่เนื่องจากปัจจุบันแม่ของ “แก้ว” หายตัวไป ส่งผลให้การพิสูจน์สถานะข้างต้นยังไม่สามารถดำเนินการได้ ทำให้ “แก้ว” ขาดพยานหลักฐานชั้นสำคัญที่ต้องใช้ประกอบการยื่นคำขอมีสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ ขณะที่ “แก้ว” เองเคยไปติดต่อกับสำนักทะเบียนอำเภอเพื่อยื่นคำร้องขอหนังสือรับรองการเกิด แต่เจ้าหน้าที่ต้องการสอบปากคำของมารดาผู้ให้กำเนิด ทำให้การขอมีสัญชาติดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการได้เช่นกัน และแนะนำให้ “แก้ว” ซึ่งจบการศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ด้านการบัญชี เรียนต่อให้จบปริญญาตรีแล้วจึงค่อยมายื่นคำร้องเพื่อยื่นขอมีสัญชาติไทย ซึ่งสำหรับ “แก้ว” ก็เป็นเรื่องที่ยากลำบากไม่แพ้กันเนื่องจากไม่มีทุนทรัพย์เพียงพอ “แก้ว” จึงมองว่าโอกาสการมีสัญชาติไทยของตัวเองเป็นเรื่องที่ไกลเกินเอื้อม

5) คนลาวอพยพที่เกิดในประเทศไทย และมีคุณสมบัติได้รับการคืนสัญชาติไทย ตามมาตรา 23 พ.ร.บ.สัญชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2551 เป็นกฎหมายสัญชาติที่ได้มีการแก้ไข เพื่อเยียวยาผู้เกิดในประเทศไทยที่ได้รับผลกระทบจาก ปว.337 ซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศไทย ติดต่อกันโดยมีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร และมีความประพฤติดีหรือทำคุณประโยชน์ ให้แก่สังคม ในจังหวัดอุบลราชธานี มีคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่ได้รับการแก้ไขปัญหามาได้รับการอนุมัติให้เพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนบ้านแล้วจำนวนไม่น้อย แม้จะเป็นไปด้วยความล่าช้าก็ตาม ซึ่งช่วยทำให้คนเหล่านี้สามารถเข้าถึงสิทธิของการเป็นคนสัญชาติไทยได้อย่างสมบูรณ์ ได้ดำเนินชีวิตอย่างปกติสุข และมีศักดิ์ศรี ไม่ต้องหลบ ๆ ซ่อน ๆ หรือกังวลกับการจับกุมคุมขังอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม ยังคงมีคนไร้รัฐไร้สัญชาติในจังหวัดอุบลราชธานีที่เข้าเงื่อนไขการมีสัญชาติไทยตามกฎหมายฉบับดังกล่าวติดอยู่ท่ามกลางกระบวนการพัฒนาสถานะสู่ความเป็นพลเมือง

กรณี “อุรา” (pseudonym, personal communication, September 4, 2022) ซึ่งเป็นผู้เข้าข่ายได้สัญชาติไทยตามมาตรา 23 เล่าให้ฟังว่าตนเองเกิดที่ค่ายอพยพชั่วคราวในเขตบ้านหนองผือน้อย ตำบลนาโพธิ์กลาง อำเภอโขงเจียม เมื่อปี 2522 โดยพ่อและแม่เป็นผู้อพยพข้ามมาอาศัยในประเทศไทยเนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในลาว และหลังจากที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติเป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนในปี 2554 รวมทั้งทราบจากเครือข่ายชุมชนคนฮั่นน้ำของว่าตัวเองเป็นผู้ที่มีสิทธิในสัญชาติไทย ก็ได้ไปแสดงตัวกับสำนักทะเบียนอำเภอเพื่อที่จะยื่นคำร้องขอหนังสือรับรองการเกิดและขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน อย่างไรก็ตาม ทางสำนักทะเบียนต้องการให้นำหลักฐานการศึกษามาใช้ประกอบคำร้อง ด้วยสมมติฐานว่าเด็กในประเทศไทยย่อมต้องเคยเข้าโรงเรียนหรือต้องมีหลักฐานทางการศึกษา ทำให้ “อุรา” ไม่สามารถยื่นคำร้องได้เนื่องจากไม่เคยเข้าโรงเรียนและไม่มีหลักฐานทางการศึกษา และในเวลาต่อมาตนเองก็ไม่ได้สนใจเข้ายื่นคำร้องอีก เพราะไม่มั่นใจว่าจะได้รับการพิจารณาหรือไม่ แม้ว่าทางอำเภอเปิดกว้างมากขึ้น จนในที่สุดก็ต้องกลายเป็นผู้เข้าข่ายได้สัญชาติไทยตามมาตรา 23 เพียงคนเดียวของบ้านบะไหที่ยังไม่ได้รับการอนุมัติลงรายการสัญชาติ (ขณะที่พี่ชายที่มีอายุแก่กว่า 1 ปี ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยไปพร้อม ๆ กับเพื่อนคนอื่นในหมู่บ้านเมื่อประมาณปี 2561)

6) ผู้ที่เข้ามาอาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานีภายหลังเดือนพฤศจิกายน 2554 ซึ่งเป็นกลุ่มที่เข้าข่ายสามารถจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรผู้ไม่มีสถานะทาง

ทะเบียนราษฎร กลุ่ม 0-00 (กลุ่มมาตรา 38 วรรคสอง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2551) เป็นกลุ่มที่มีกระจายอยู่ในหลายอำเภอของ จังหวัดอุบลราชธานี แต่มีจำนวนไม่มาก

การเผชิญกับความเปราะบางของคนไร้รัฐไร้สัญชาติจังหวัดอุบลราชธานี

แม้ว่าความก้าวหน้าในการแก้ไขกฎหมายสัญชาติ ที่นำไปสู่กระบวนการพัฒนา สัญชาติไทย ทำให้คนลาวอพยพที่ถือเอกสารคนไม่มีสัญชาติไทย หรือถือเอกสารผู้ไม่มี สถานะทางทะเบียนในจังหวัดอุบลราชธานีจะได้รับการคลี่คลายไปในบางด้าน รวมถึงได้รับการ บันทึกชื่อในระบบทะเบียนราษฎรที่ทำให้พวกเขาจำนวนหนึ่งสามารถเข้าถึงสิทธิขั้น พื้นฐานหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการเดินทาง การรักษาพยาบาล การประกอบอาชีพ แต่ ยังมีคนไร้รัฐไร้สัญชาติอีกจำนวนมากที่ยังไม่เข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและอยู่ในกระบวนการ “รอ” สถานะบุคคล ดังนั้นพวกเขาจึงเผชิญกับความเปราะบางทั้งในปัจเจกบุคคล และใน ระดับโครงสร้างทางกฎหมายที่ ซึ่งภายใต้ระยะเวลาของการรอทำให้พวกเขาประสบกับ ปัญหาการดำรงชีวิตและค่าใช้จ่ายต่างๆ ซึ่งเป็นความเปราะบางที่พบได้ดังนี้

ประเด็นด้านสุขภาพ

ประเด็นด้านสุขภาพ เป็นความเปราะบางที่สำคัญที่สุดซึ่งกลุ่มคนที่ไม่มีสถานะ ทางทะเบียนที่อยู่ในอำเภอชายแดน ต้องเผชิญและส่งผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินชีวิต เนื่องจากในยามเจ็บป่วย ชาวลาวยอพยพที่ไม่มีเอกสารแสดงตัวตน หรือตกอยู่ในภาวะไร้รัฐ ไร้สัญชาติ จะไม่ได้รับสวัสดิการการรักษาพยาบาลใดๆจากรัฐไทย ค่าใช้จ่ายในการ รักษาพยาบาลจึงตกเป็นความรับผิดชอบของผู้เจ็บป่วยเอง ตัวอย่างเช่น การผดุงครรภ์และ การคลอดบุตรที่มีค่าใช้จ่ายอยู่ระหว่าง 20,000 – 40,000 บาท หรือในกรณีของผู้สูงอายุ ที่ ต้องมีค่ารักษาพยาบาลเกี่ยวกับโรคประจำตัว เช่น โรคเบาหวาน โรคความดัน ต้องมีภาระ ค่าใช้จ่ายถึงครั้งละ 2,000-3,000 บาท และหากมีอาการป่วยที่ต้องนอนพักรักษาตัวที่ โรงพยาบาล ก็จะมีค่าใช้จ่ายอยู่ที่ 3,000 – 8,000 บาท ดังนั้น พวกเขาจึงเลือกใช้บริการ การรักษาพยาบาลที่คลินิกเอกชนมากกว่าโรงพยาบาล เพราะเสียค่าใช้จ่ายแตกต่างกัน อีกทั้ง เงินที่ผู้อพยพต้องใช้จ่ายในส่วนนี้คือเงินเก็บที่ได้จากการทำงาน ดังนั้น เรื่องสุขภาพคือ ประเด็นที่ชาวบ้านมีความกังวลใจมากที่สุด

ประเด็นด้านการเดินทาง

กลุ่มชาวลาออพพที่ยังไม่ได้รับบัตรเลขศูนย์มีความกังวลเมื่อต้องเดินทางไปต่าง ๆ เพราะยังไม่มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงกลัวถูกตำรวจจับและส่งกลับไปยังสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ดังนั้น คนส่วนใหญ่จึงไม่ค่อยออกนอกหมู่บ้าน เพราะกลัวถูกจับ และมักถูกปฏิเสธในการร่วมเดินทางกับผู้อื่นเพราะกลัวถูกจับข้อหาการขนย้ายแรงงานต่างชาติ “พอเป็นคนที่ไม่มียศอะไร เวลาเขาเดินทางไปไหนซึ่ล้าบากหลายเวลาเดินทางด้วยรถโดยสาร เขาก็ย่านว่าจะถึงจับบนรถ บางรายถึงจับและถึงส่งกลับมา มีทั้งที่ถูกส่งกลับมาที่อยู่ในไทย และบางรายถึงส่งกลับลาว (แต่ก็ลักลอบกลับมาฝั่งไทยเหมือนเดิม) หรือเวลาเขาติดรถคนไทยเดินทางไปอื่น หมู่ก็ย่าน เพราะเขาบบัตรอีย้างถ้าตำรวจจับหมู่ก็ซึ่ถึงตั้งข้อหาว่าลักลอบขนแรงงานผิดกฎหมาย ” (“Wandee” [pseudonym], focus group discussion, August 4, 2022)

ประเด็นด้านการทำงาน

สำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ถูกประทับตราเป็น “แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย” ทำให้เวลาทำงานต้องอยู่อย่างหลบซ่อนเพราะกลัวถูกจับ เช่น ในกรณีของบัวผัน (นามสมมติ) ซึ่งไปทำงานรับจ้างในร้านก๋วยเตี๋ยที่จังหวัดกรุงเทพมหานคร เคยถูกตำรวจจับที่ทำงาน ถูกซักประวัติเพื่อลงบันทึก และถูกส่งตัวกลับไปยังสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (“Buaphan” [pseudonym], focus group discussion, August 4, 2022) อย่างไรก็ตาม คนกลุ่มนี้ไม่ประสบปัญหาในเรื่องของการได้รับค่าแรง คือได้รับค่าแรงตามค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาทต่อวัน

ประเด็นด้านการครอบครองกรรมสิทธิ์

คนไร้รัฐไร้สัญชาติที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยจะไม่มีสิทธิในการครอบครองทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ และเมื่อแต่งงานกับคนไทยก็ไม่มีสิทธิครอบครองทรัพย์สินที่ร่วมกันหากับสามีหรือภรรยาได้ โดยในบางราย เช่นกรณีของแม่จันทอม (นามสมมติ) ที่แต่งงานกับสามีชาวไทยและมีลูกติดสามี 1 คน เมื่อสามีเสียชีวิต ทรัพย์สินที่หาร่วมกันมากับสามีตกไปเป็นของลูกติดสามีทั้งหมด หรือในกรณีที่สามีเสียชีวิตกระทันหันก็ไม่สามารถรับมรดกต่อได้หากไม่มีทายาทร่วมกัน (“Chanhom” [pseudonym], focus group discussion, August 4, 2022)

ปัญหาการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นนี้สัมพันธ์กับการพัฒนาสถานะบุคคลของคนลาวอพยพ แม้ว่ากฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติของประเทศไทยจะมีความก้าวหน้า และยุทธศาสตร์การสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติของผู้ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนทั่วประเทศ ซึ่งต่อมาเป็นที่รู้จักและเรียกขานกันในชื่อ “บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน” การแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 เพื่อคืนสัญชาติหรือให้สัญชาติไทยแก่ลูกของคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยและได้รับผลกระทบจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ประกาศกระทรวงมหาดไทยที่สำคัญๆ เช่น การให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่บุคคลที่อพยพเข้ามาในราชอาณาจักรไทยและอยู่มานาน การให้สิทธิต่างๆ แก่คนอพยพ เช่น สิทธิการทำงาน การมีใบอนุญาตขับรถ การจดทะเบียนรถ สิทธิด้านการศึกษา เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาสิทธิของคนไร้รัฐไร้สัญชาติในมิติต่างๆ อย่างสมบูรณ์ จะเกิดขึ้นได้บนเงื่อนไขสำคัญประการแรกคือการได้รับสัญชาติ ซึ่งกระบวนการพัฒนาสถานะบุคคลในระดับพื้นที่ยังคงเดินไปอย่างเชื่องช้าส่งผลให้สิทธิที่พวกเขาควรได้รับถูกทำให้ล่าช้าออกไป บางคนใช้ระยะเวลาในการรอมากกว่า 10 ปี ดังกรณี “อุไร” (นามสมมติ) (pseudonym, personal communication, November 4, 2022) ซึ่งใช้เวลา 11 ปีกว่าจะได้บัตรผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน อุไรเข้าสู่การจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียนภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการได้รับการพัฒนาสถานะไปสู่การมีสัญชาติไทยของหลายต่อหลายคน แต่เธอกลับเป็น 1 ในผู้มีรายชื่อกดกล่น 24 คน ซึ่งอำเภอโพธิ์ไทรยอมรับว่าเจ้าหน้าที่ไม่ได้บันทึกข้อมูลการจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนของคนเหล่านี้ลงในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร

แม้จะยอมรับถึงความผิดพลาดที่เกิดขึ้น แต่กระบวนการแก้ไขปัญหาจากการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐเองกลับมีความล่าช้ามากในกรณีของอุไร ทั้งนี้เนื่องจากการรวมศูนย์การบริหารจัดการไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการเร่งรัดเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที ทำให้เธอตกอยู่ในสถานะเป็นคนไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรเป็นเวลานาน ไม่มีโอกาสในการพัฒนาสถานะบุคคลของตนเองเนื่องจากขาดหลักฐานสำคัญประกอบการยื่นคำร้องขอหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร.20/1) และการขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านในฐานะผู้ทรงสิทธิในสัญชาติไทยตามมาตรา 23

แห่งพระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 ได้ ความล่าช้าที่เกิดกับอุปสรรคผลต่อลูกๆของเธอก็เกิดในแผ่นดินไทย

กล่าวได้ว่าความล่าช้าในการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีประเด็นปัญหาที่สำคัญคือ ความไม่ชัดเจนในการตีความกฎหมาย ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ราชการจำนวนมากเลี้ยงที่จะใช้ดุลยพินิจเนื่องจากความไม่มั่นใจว่าจะเกิดผลกระทบอะไรในอนาคต อีกปัญหาที่พบคือความไม่มั่นใจในการใช้ดุลยพินิจ จึงทำให้เจ้าหน้าที่หลายคนเรียกเอกสารและพยานหลักฐานต่างๆ มากเกินความจำเป็น โดยไม่คำนึงถึงภาระที่เกิดขึ้นกับคนไร้รัฐไร้สัญชาติ

สรุปและอภิปรายผล

การศึกษาความเปราะบางของคนไร้รัฐไร้สัญชาติในพื้นที่ชายแดนไทย-ลาว จังหวัดอุบลราชธานี ได้เผยให้เห็นภาพความซับซ้อนของปัญหาที่มีรากฐานทางประวัติศาสตร์และสะท้อนความล้มเหลวของระบบคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับชาติ ผลการวิจัยที่ได้รับไม่เพียงตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ แต่ยังชี้ให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างแนวคิดทางทฤษฎีกับความเป็นจริงในพื้นที่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างระหว่างหลักการสิทธิมนุษยชนสากลกับการปฏิบัติในบริบทของประเทศไทย

ในประเด็นการดำรงอยู่ของคนไร้รัฐไร้สัญชาติในจังหวัดอุบลราชธานี จะเห็นได้ว่าปัญหานี้มีรากฐานทางประวัติศาสตร์ที่เชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงทางภูมิรัฐศาสตร์ในยุคสงครามเย็น การอพยพของชาวลาวในสองระยะสำคัญ คือ ระยะแรกในช่วงปี พ.ศ. 2518-2524 ที่เกิดจากเหตุผลทางการเมือง และระยะที่สองในช่วงปี พ.ศ. 2533-2534 ที่เกิดจากเหตุผลหลากหลาย ได้สร้างกลุ่มประชากรที่มีลักษณะเฉพาะและความซับซ้อนในการจัดการปัญหาสถานะบุคคล

แม้รัฐไทยจะมีการปรับปรุงกฎหมายและออกนโยบายเพื่อจัดการกับปัญหาสถานะบุคคล เช่น มติคณะรัฐมนตรี 18 มกราคม 2548 และ พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 ซึ่งเปิดช่องทางให้กลุ่มคนเหล่านี้สามารถยื่นขอสัญชาติไทยได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด แต่ในระดับปฏิบัติการพบว่าการบังคับใช้กลับล่าช้า และขาดความสม่ำเสมอเนื่องจากมีข้อจำกัดทั้งด้านกำลังคน งบประมาณ และความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ทำให้กระบวนการพัฒนาสถานะบุคคลไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการและความเป็นจริงในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปรากฏการณ์ดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของ

Gibney (2011) ที่ระบุว่า ความเป็นพลเมืองเป็นทั้งกลไกการรวมและการแบ่งแยก โดยการไม่ให้สถานะพลเมืองตามกฎหมาย ได้กลายเป็นเครื่องมือที่รัฐใช้ในการ “กีดกัน” บุคคลจากสิทธิขั้นพื้นฐาน แม้พวกเขาจะมีชีวิตและปฏิบัติตนในฐานะสมาชิกของสังคมก็ตาม

กรณีศึกษาหลายกรณีที่พบจากงานวิจัยนี้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีนางดี แม้จะเป็นลูกของพ่อที่มีสัญชาติไทย แต่ไม่สามารถพิสูจน์ได้เพราะไม่มีพยานหรือเอกสารเพียงพอ ส่งผลให้ตลอดชีวิตต้องดำรงอยู่ในภาวะ “ไร้รัฐ” ร่วมกับลูกหลานอีก 5 คน หรือกรณีแก้ว แม้เกิดในประเทศไทยแต่ไม่สามารถขอสัญชาติได้เนื่องจากแม่ที่ให้กำเนิดหายตัวไป ไม่มีพยานหลักฐานและเจ้าหน้าที่ไม่ยืดหยุ่น ส่งผลให้แก้วเข้าไม่ถึงสิทธิทางการศึกษาและสวัสดิการอื่น ๆ รวมถึงกรณีอุรา ซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา 23 แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2551 แต่กลับไม่สามารถเข้าถึงการรับรองสถานะได้เพราะไม่มีหลักฐานการศึกษา

กรณีเหล่านี้สะท้อนความล้มเหลวของรัฐไทยในการปกป้องและให้ความเคารพสิทธิมนุษยชนตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) และ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) ที่ระบุว่าทุกคนมีสิทธิได้รับการจดทะเบียน การมีสัญชาติ และการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานโดยไม่เลือกปฏิบัติ

ดังนั้นการที่รัฐไทยใช้หลัก “สัญชาติ” เป็นฐานของการให้สิทธิ (nationality-based entitlement) ทำให้คนไร้รัฐไร้สัญชาติซึ่งเกิดในประเทศไทย หรือใช้ชีวิตในสังคมไทยมายาวนาน กลับถูกมองว่าเป็น “คนนอก” อย่างถาวร นี่คือการเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนที่ยืนยันว่า สิทธิควรเป็นของ “มนุษย์” ไม่ใช่เฉพาะของ “พลเมือง” ตามที่ Gibney (2011) และ Howard-Hassmann (2015) วิเคราะห์ไว้ ความเป็นพลเมืองถูกใช้เป็นเครื่องมือของรัฐในการแบ่งแยก ไม่ใช่หลอมรวม โดยเฉพาะเมื่อบุคคลต้องพิสูจน์ “สายเลือด” หรือ “พยานทางราชการ” เพื่อขอสถานะพลเมือง ทั้งที่ในความเป็นจริง พวกเขาเป็นคนที่อยู่ในพื้นที่ ใช้ชีวิต ทำงาน และมีรากเหง้าในสังคมไทย

การจำแนกคนไร้รัฐไร้สัญชาติออกเป็น 6 กลุ่มย่อยตามที่พบในการศึกษา สะท้อนให้เห็นความหลากหลายของสาเหตุและเงื่อนไขที่นำไปสู่ภาวะไร้สัญชาติ ตั้งแต่คนไทยตกหล่น ผู้ตกหล่นจากการสำรวจ ไปจนถึงลูกหลานของลาวอพยพที่เกิดในไทย ความหลากหลายนี้ชี้ให้เห็นว่าปัญหาไร้สัญชาติไม่ใช่เรื่องเดียว แต่เป็นปรากฏการณ์ที่มีมิติหลายระดับและต้องการการแก้ไขที่แตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละกลุ่ม

คนเหล่านี้จะมีสาเหตุการเข้ามาในประเทศไทยที่แตกต่างกัน แต่พวกเขากลับตกอยู่ในสถานการณ์เดียวกัน คือ การถูกกีดกันออกจากระบบสิทธิและการคุ้มครองของรัฐ การที่พวกเขาถูกจัดอยู่ในหมวดหมู่ "ผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย" ทั้งที่หลายคนได้อาศัยอยู่ในประเทศไทยมาหลายทศวรรษและมีความผูกพันทางสังคมและวัฒนธรรมอย่างลึกซึ้ง นี่คือสิ่งที่ Macioce (2017) เรียกว่าสภาพ "กึ่งความรู้สึกรับเป็นเจ้าของ" (Semi-belonging) ที่พวกเขาเป็นทั้ง "คนใน" และ "คนนอก" พร้อมกัน

ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าในมิติของความเปราะบางที่คนไร้รัฐไร้สัญชาติต้องเผชิญ ไม่ได้เกิดขึ้นแบบแยกส่วน แต่เป็นปรากฏการณ์ที่เชื่อมโยงและส่งเสริมซึ่งกันและกัน ความเปราะบางด้านสุขภาพที่พบในการศึกษา ซึ่งผู้ไร้สัญชาติต้องแบกรับค่ารักษาพยาบาลที่สูงมาก เช่น การคลอดบุตรที่มีค่าใช้จ่าย 20,000-40,000 บาท หรือการรักษาโรคประจำตัวที่ต้องจ่าย 2,000-3,000 บาท ต่อครั้ง สะท้อนให้เห็นสิ่งที่ Naudé และคณะ (2009) อธิบายว่าเป็น "ความเสี่ยงที่ระบบครัวเรือนจะตกอยู่ในภาวะยากจน"

ความเปราะบางด้านสุขภาพนี้ไม่ได้ดำรงอยู่โดยลำพัง แต่เชื่อมโยงกับความเปราะบางด้านการงานและการเดินทาง เมื่อคนไร้รัฐไร้สัญชาติป่วยและต้องใช้จ่ายเงินอ้อมทั้งหมดในการรักษา พวกเขาก็ต้องออกไปหางานทำในพื้นที่ที่ค่าจ้างสูงกว่า แต่การเดินทางนั้นกลับเต็มไปด้วยความเสี่ยงในการถูกจับกุมและส่งกลับ นี่คือการศึกษพบว่าคนไร้รัฐไร้สัญชาติต้อง "อยู่อย่างหลบซ่อน" และมักถูกปฏิเสธในการร่วมเดินทางเพราะผู้อื่นกลัวถูกตั้งข้อหาการขนย้ายแรงงานต่างชาติ

แม้ว่าคนไร้สัญชาติจะได้รับค่าแรงตามขั้นต่ำ 300 บาทต่อวัน แต่พวกเขากลับไม่สามารถเข้าถึงระบบคุ้มครองแรงงานอื่นๆ ได้ นี่สะท้อนสภาพ "กึ่งถูกต้องตามกฎหมาย" (Semi-legality) ที่ Macioce กล่าวถึง โดยพวกเขามีส่วนร่วมในระบบเศรษฐกิจและจ่ายภาษีผ่านการบริโภค แต่กลับถูกจัดเป็น "ผิดกฎหมาย" และไม่ได้รับการคุ้มครองที่เหมาะสม

ความเปราะบางด้านกรรมสิทธิ์ที่พบในการศึกษา โดยเฉพาะกรณีของแม่จันทอม ที่เมื่อสามีเสียชีวิต ทรัพย์สินที่หาร่วมกันตกเป็นของลูกติดสามีทั้งหมด เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของความเปราะบางที่เกิดจากการขาดสถานะทางกฎหมาย ปัญหานี้ไม่เพียงส่งผลต่อคุณภาพชีวิตในปัจจุบัน แต่ยังส่งผลต่อความมั่นคงในอนาคตและการสืบทอดให้แก่ลูกหลาน

ผลการวิจัยที่สำคัญอีกประการคือการพบว่าความเปราะบางของคนไร้สัญชาติไม่ได้จำกัดอยู่เพียงรุ่นแรกที่ยอพยพเข้ามา แต่ส่งผ่านไปยังลูกหลานที่เกิดในประเทศไทย กรณีของ "แก้ว" ที่เกิดในประเทศไทยแต่ไม่สามารถเข้าถึงสัญชาติไทยได้เพราะแม่หายตัวไป

และกรณีของ "อุรา" ที่ต้องรออยู่คนเดียวในหมู่บ้านที่ยังไม่ได้รับการอนุมัติสัญชาติ เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าความเปราะบางกลายเป็น "มรดกตกทอด" ที่รุ่นลูกต้องรับภาระต่อไป สะท้อนให้เห็นความล้มเหลวของระบบในการป้องกันไม่ให้เกิดคนไร้สัญชาติรุ่นใหม่ตามที่ Belton (2015) ชี้ให้เห็นว่า "การไร้รัฐไร้สัญชาติไม่ใช่เงื่อนไขที่เกิดขึ้นในช่วงอายุใดช่วงหนึ่ง แต่สามารถเกิดขึ้นในตลอดเวลา" การที่เด็กที่เกิดในประเทศไทยยังคงตกอยู่ในสถานะไร้สัญชาติ แสดงให้เห็นถึงช่องว่างในกฎหมายสัญชาติและความซับซ้อนของกระบวนการพิสูจน์สถานะ

ความเปราะบางที่เกิดจากปัญหาการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกรณีของ "อุไร" ที่ใช้เวลา 11 ปีกว่าจะได้บัตรผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนในสิ่งที่ Fineman (2008) กล่าวถึงเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อสังคม การที่ระบบราชการมีความล้มเหลวในการจัดการปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่เพียงทำให้คนไร้รัฐไร้สัญชาติต้องรออย่างไม่มีกำหนด แต่ยังสร้างความเปราะบางเพิ่มเติมในรูปของความไม่แน่นอนและการสูญเสียโอกาสต่างๆ

การที่ข้อมูลจากที่ทำการปกครองจังหวัดอุบลราชธานีแสดงว่ามีเพียง 92 ราย (1.64%) ที่สามารถพัฒนาสถานะได้สำเร็จจากกลุ่มเป้าหมาย 5,625 คน ในปีงบประมาณ 2564 หากยังคงอัตราการดำเนินงานเช่นนี้ จะต้องใช้เวลากว่า 60 ปี เพื่อแก้ไขปัญหานี้ให้เสร็จสิ้น ซึ่งหมายความว่าเด็กที่เกิดในปัจจุบันจะต้องเป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติไปจนกระทั่งวัยชรา

ผลการวิจัยเผยให้เห็นว่าความเปราะบางของคนไร้รัฐไร้สัญชาติไม่ใช่ปัญหาที่เกิดจากการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงอย่างเดียว แต่เป็นผลผลิตของโครงสร้างทางกฎหมาย สังคม และการเมืองที่สร้างความไม่เท่าเทียม ระบบสัญชาติที่อิงหลักสายเลือดและสถานที่เกิด ร่วมกับการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด สร้างกลไกแห่งการกีดกันที่ทำให้คนกลุ่มนี้ตกอยู่ในสถานะ "พลเมืองชั้นสอง" อย่างถาวร สอดคล้องกับการวิเคราะห์ของ Gibney (2011) เกี่ยวกับความเป็นพลเมืองที่มีสองหน้า ทั้งเป็นกลไกหลอมรวมและกลไกแบ่งแยก ได้รับการยืนยันจากผลการวิจัยนี้ การใช้เกณฑ์สายเลือดและสถานที่เกิดเป็นเงื่อนไขในการให้สัญชาติ ส่งผลให้คนกลุ่มหนึ่งถูกตัดออกจากสิทธิทางกฎหมายและสังคม แม้ว่าพวกเขาจะมีความผูกพันทางสังคมและวัฒนธรรมอย่างลึกซึ้งกับสังคมไทย

ประเด็นที่สำคัญคือ การที่ประชาชนกลุ่มนี้มีส่วนร่วมในสังคมไทยทั้งด้านวัฒนธรรม เศรษฐกิจ และครอบครัวในระดับลึกซึ้ง ไม่สามารถมองพวกเขาเป็น "คนนอก"

หรือ “ชาวต่างชาติผิดกฎหมาย” ได้อีกต่อไป การที่พวกเขาเกิด เติบโต และมีวิถีชีวิตแบบเดียวกับชาวไทยในหมู่บ้านเดียวกัน แต่กลับถูกกดทับด้วยสถานะทางกฎหมายที่ไร้ตัวตน เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน ในแง่นี้ แนวคิด “ความเปราะบาง” (vulnerability) จึงสามารถนำมาใช้เป็นกรอบการวิเคราะห์เพื่อทำความเข้าใจพลวัตของความอยุติธรรมที่คนกลุ่มนี้เผชิญอยู่ได้อย่างลึกซึ้งยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ การรวมศูนย์อำนาจในการพิจารณาสถานะไว้ที่ส่วนกลางยังเป็นข้อจำกัดสำคัญที่ควรได้รับการทบทวน การกระจายอำนาจให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นมีความยืดหยุ่นในการพิจารณาเอกสารหรือพยานหลักฐาน และการเพิ่มขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลยพินิจอย่างมีมนุษยธรรม จะช่วยให้การจัดการปัญหาสถานะบุคคลมีความรวดเร็ว ความยุติธรรม และตอบโจทย์ชีวิตของผู้คนได้ดียิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะ

สภาพความเปราะบางที่เกิดขึ้นกับกลุ่มคนไร้รัฐไร้สัญชาติในจังหวัดอุบลราชธานี เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าในโลกยุคที่เขตแดนทำงานอย่างเข้มงวด การข้ามแดนเป็นเรื่องที่ถูกสอดส่อง ควบคุมโดยอำนาจรัฐ ส่งผลให้กลุ่มคนลาวที่เดินทางเข้าสู่จังหวัดอุบลราชธานี ในฐานะเมืองชายแดน และได้อยู่อาศัย ตั้งหลักปักฐานจนขยายครอบครัว ซึ่งเป็นผู้อพยพที่มีสาเหตุที่มาจากความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ทั้งด้วยเหตุที่ไม่เห็นด้วยและเกรงว่าจะไม่ได้รับความปลอดภัยในชีวิต รวมถึงคนอพยพในรุ่นหลังที่ต้องอาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างไร้รัฐและไร้สัญชาติ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. สภาพความเปราะบางจากความไร้รัฐไร้สัญชาติ เป็นสิ่งที่สามารถบรรเทาลงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ ด้วยการเร่งพัฒนาสถานะที่ตรงกับข้อเท็จจริงอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดสถานะความเป็นสมาชิกของรัฐในแบบใดแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นหนทางที่จะทำให้เกิดความชัดเจนแทนที่จะปล่อยให้บุคคลอยู่ในสถานะที่ไม่แน่นอน การผลักดันพวกเขากลับไปยังมาตุภูมิเป็นเรื่องที่จะยิ่งสร้างความเปราะบางให้กับคนไร้รัฐไร้สัญชาติมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยมาเป็นระยะเวลายาวนานมีการปรับตัวจนมีวิถีชีวิตที่ผูกพันและถูกทำให้ผสมกลมกลืนเข้ากับสังคมไทยและชุมชนที่พวกเขาอาศัยอยู่ ดังนั้นการเร่งรัดกระบวนการพิสูจน์สถานะและการรับรองสถานะของกลุ่มบุคคลไร้สัญชาติทั้ง 6 กลุ่มตามลักษณะปัญหา เพื่อนำไปสู่การ

พัฒนาสถานะบุคคลที่ถูกต้อง อันจะส่งผลให้รัฐไทยจะได้พลเมืองที่มีคุณภาพและร่วมสร้างสรรค์สังคมในอนาคตจึงมีความสำคัญ

2. การดำเนินงานของหน่วยงานราชการในระดับพื้นที่ ซึ่งมีความตั้งใจในการช่วยแก้ปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติในจังหวัดอุบลราชธานี แต่บ่อยครั้งที่กฎหมายและระเบียบต่างๆ เปิดช่องในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ซึ่งทำให้เกิดความไม่แน่ใจในการทำงาน จนกลายเป็นการเรียกพยานหลักฐานมากเกินไปจนความจำเป็น หรือในบางกรณีก็เก็บเรื่องไว้โดยไม่ดำเนินการใดๆ ดังนั้น เพื่อยกระดับความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ระดับพื้นที่ ให้มีความมั่นใจในการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณา จึงควรใช้หลักฐานทางทะเบียนโดยใช้แนวทางของกระทรวงมหาดไทยและ UNHCR ประกอบกัน เพื่อไม่ให้คนที่มิสิทธิตามกฎหมายถูกปฏิเสธเนื่องจากข้อจำกัดด้านเอกสาร รวมถึงพัฒนาคู่มือเพื่อใช้ในกระบวนการพัฒนาสถานะบุคคล เพื่อเป็นหลักในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และควรมีการทบทวนองค์ความรู้และหลักปฏิบัติที่ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์อยู่เสมอ เพื่อไม่ให้คู่มือกลายเป็นคัมภีร์ที่ถูกยึดเป็นสรณะจนกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาสถานะบุคคลของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ

3. สำหรับการพัฒนามาตรการในการป้องกันไม่ให้เกิดอยู่ในสภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติ งานวิจัยนี้มีข้อเสนอให้มีการสร้างกลไกการดำเนินงานด้านสถานะบุคคลในเชิงกระจายอำนาจ โดยสร้างกลไกชุมชนและเครือข่ายภาคประชาชน เพื่อสนับสนุนการพิสูจน์สถานะ เช่น การเก็บพยานบุคคล เอกสารท้องถิ่น และประวัติการอยู่อาศัยร่วมกับชุมชน เพื่อเสริมพยานหลักฐานให้กับผู้ที่ตกหล่น โดยใช้ชุมชนเป็นฐานและการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน เนื่องจากคนกลุ่มนี้ดำรงชีวิตและประกอบอาชีพในชุมชนเป็นหลัก ดังนั้น ชุมชนจึงเป็นส่วนที่รู้ถึงที่มา พฤติกรรม และพื้นเพนิสัยใจคอของคนกลุ่มนี้มากที่สุด ตลอดทั้งเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองท้องถิ่นและภาคประชาสังคมในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่หลัก อาทิ สำนักทะเบียนอำเภอ หรือ สำนักทะเบียนท้องถิ่น ซึ่งอาจดำเนินการในลักษณะทีมเคลื่อนที่ (mobile registration teams) เพื่อนำไปสู่การเข้าถึงกระบวนการพัฒนาสถานะบุคคลได้อย่างแม่นยำและไม่ทำให้สิทธิของพวกเขาถูกพรากไป

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจากโครงการสร้างความร่วมมือทางวิชาการ ด้านเอเชียศึกษาระดับชาติและนานาชาติ สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และกลุ่มศึกษาอินเดียแห่งมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี และได้รับการสนับสนุนงบประมาณการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามภายใต้โครงการ The Revision of Bottlenecks Analysis on Nationality Procedures in Thailand ข้อมูลภาคสนาม ของกรณีศึกษาบางส่วนในบทความนี้ ได้จากรายงานภาคสนาม ภายใต้โครงการ The Revision of Bottlenecks Analysis on Nationality Procedures in Thailand ศูนย์วิจัย และพัฒนากฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

References

- Belton, K. A. (2015). Statelessness: A matter of human rights. In R. E. Howard-Hassmann & M. Walton-Roberts (Eds.), *The human right to citizenship: A slippery concept* (pp. 31–42). University of Pennsylvania Press.
- Chinworakamol, A. (2004). *The rights to work of stateless persons in Thailand* [Master's thesis, Thammasat University]. [In Thai].
- Chuntong, P. (2014). The educational rights of stateless children: Case study of Thailand and Lao PDR. *Kasalongkham Research Journal, Chiangrai Rajabhat University*, 8(1), 81–92.
- Davies, S. E. (2008). *Legitimising rejection: International refugee law in Southeast Asia*. Nijhoff Publishers.
- Fineman, M. A. (2008). The vulnerable subject: Anchoring equality in the human condition. *Yale Journal of Law & Feminism*, 20(1), 1–25.
- Gajavasti, S., & Thanawattanawong, C. (2012). Structural constraints on stateless persons' access to fundamental rights and social welfare in the labor context. In N. Atiwanichayapong et al. (Eds.), *Labor and injustice, problems and solutions: Final research report* (pp. 5-1–5-59). [n.p.]. [In Thai]. Social Research Institute, Chulalongkorn University.

- Gibney, M. (2011). The rights of non-citizens to membership. In C. Sawyer & B. K. Blitz (Eds.), *Statelessness in the European Union: Displaced, undocumented, unwanted* (pp. 41–68). Cambridge University Press.
- Hasuwannakit, S. (2012). Universal health coverage for marginalized non-Thai people in Thailand. [In Thai]. *Journal of Health Systems Research*, 6(3), 403–415.
- Howard-Hassmann, R. E., & Walton-Roberts, M. (Eds.). (2015). *The human right to citizenship: A slippery concept*. University of Pennsylvania Press.
- Kumsing, J. (2018). *Problems in the registration of stateless persons, nationality-less persons, and undocumented individuals in Thailand*. [In Thai]. Office of the Ombudsman.
https://ombstudies.ombudsman.go.th/article_attach/11-1%20Jitlada%20Full%20text.pdf
- Khemcharoen, S. (2004). *The rights to education of stateless persons in Thailand* [Master's thesis, Thammasat University]. [In Thai].
- Macioce, F. (2018). Undocumented migrants, vulnerability and strategies of inclusion: A philosophical perspective. *Constellations*, 25(1), 87–100.
<https://doi.org/10.1111/1467-8675.12294>
- Naudé, W., Santos-Paulino, A., & McGillivray, M. (2009). Measuring vulnerability: An overview and introduction. *Oxford Development Studies*, 37(3), 183–191. <https://doi.org/10.1080/13600810903085792>
- Ngamurulert, C., Paisanpanichkul, D., Kitprayoon, S., & Laisanitserreekul, A. (2009). *Knowledge repository for stateless people: A compilation of knowledge for managing status and rights issues of individuals*. [In Thai]. Phappim Partnership Limited.
- Paisanpanichkul, D. (2007). A future in the hands of others... Once again in Khong Chiam. [In Thai]. In P. Unakul (Ed.), *Stateless and nationality-less persons in Thailand* (pp. 166–177). Winyuchon Publishing House.

- Paisanpanichkul, D. (2022). A study on accessing to health guarantee of non-Thai people and recommendation. [In Thai]. *Songklanakarin Law Journal*, 5(1), 44–62.
- Ramkhamhaeng University, Faculty of Political Science. (1979). *Academic conference on Thailand and the Indochinese refugee problem; February 22–23, 1979*. [In Thai]. Ramkhamhaeng University.
- Robinson, W. C. (1998). *Terms of refuge: The Indochinese exodus and the international response*. Zed Books.
- Rodsungwan, O. (2003). *The rights in good health of nationalityless persons in Thailand* [Master's thesis, Thammasat University]. [In Thai].
- Sommer, M. R. (2008). *Genealogies of citizenship: Markets, statelessness, and the right to have rights*. Cambridge University Press.
- Thanawattanawong, C., & Gajasvasti, S. (Forthcoming). Lao migrants, stateless persons, and the situation of rights and legal status in Ubon Ratchathani province. [In Thai]. In D. Paisanpanichkul, K. Rattanamanee, K. Wattanapoom, K. Tonboon, C. Thanawattanawong, W. Samlion, et al., *Field report under the project: The revision of bottlenecks analysis on nationality procedures in Thailand*. Law Research and Development Center, Faculty of Law, Chiang Mai University.
- Thanawattanawong, C., Gajasvasti, S., & Namnanakorn, K. (2010). *Disambiguating stateless refugees from Lao illegal migrant workers: A case study of citizenship, marginality, and human rights in Buntarik District, Ubon Ratchathani Province*. [In Thai]. Thailand Research Fund.
- Thanawattanawong, C., Suwicha, K., Gajasvasti, S., & Sunthararuk, A. (2015). *Research report on the study of the situation of rights and legal status in the Northeastern region*. [In Thai]. Office of the National Human Rights Commission of Thailand.