

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศอินโดจีน เมื่อปี 2518 ส่งผลให้ประชาชนในประเทศ เวียดนาม กัมพูชา และลาว จำนวนประมาณ 673,000 คน หลั่งไหลเข้าสู่ประเทศไทยเพื่อหลีกเลี่ยง สงครามและความไม่ปลอดภัยในชีวิต

กล่าวสำหรับคนลาวอพยพที่หนีภัยสงครามภายในประเทศมายังฝั่งไทยและอาศัยอยู่ในภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ คือ เกือบทั้งหมดเป็นคนลาวพื้นราบ หรือ “ลาวลุ่ม” ที่หลบหนีมาจากเมืองต่างๆ ไกลชายแดนไทย โดยที่ทางรัฐบาลไทยแม้มิได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 และไม่มีข้อผูกพันทางกฎหมายในอันที่จะต้องให้การปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยอินโดจีนตามมาตรฐานหรือหลัก ปฏิบัติที่กำหนดในกฎหมาย แต่ด้วยหลักมนุษยธรรมและแรงกดดันในทางระหว่างประเทศ จึงได้จัดตั้ง ศูนย์รองรับผู้อพยพหลายแห่ง อาทิ ศูนย์รองรับผู้อพยพจังหวัดหนองคาย ศูนย์รองรับผู้อพยพจังหวัด อุบลราชธานี และศูนย์บ้านนาโพธิ์ จังหวัดนครพนม ทั้งนี้ในระยะแรกคนกลุ่มนี้ถูกเรียกว่า “ผู้อพยพอินโดจีน”

อย่างไรก็ตาม นโยบายหลักของรัฐบาลไทยต่อผู้อพยพชาวลาว (รวมถึงกัมพูชา และเวียดนาม) ใน ช่วงเวลาตั้งแต่ปี 2518 สืบเนื่องมาจนถึงประมาณปี 2534 คือ การผลักดันออกนอกประเทศ การส่งกลับ ไปยังประเทศต้นทาง หรือส่งต่อไปยังประเทศที่สาม ขณะเดียวกันได้นำเอาพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2493 มาบังคับใช้กับกลุ่มคนเหล่านี้ ส่งผลให้สถานะของบุคคลกลุ่มนี้กลายเป็น “บุคคลเข้าเมือง มาโดยผิดกฎหมาย” แต่ผ่อนผันให้อยู่เป็นการชั่วคราว

แม้จะมีการจัดตั้งศูนย์รองรับการอพยพหลายแห่ง แต่ผู้อพยพจำนวนมากก็ไม่ได้เข้าไปอาศัยอยู่ ในศูนย์ฯ เหล่านั้นเนื่องจากความแออัด และต้องการอาศัยอยู่กับญาติพี่น้องที่เป็นบุคคลสัญชาติไทย ต่อมาเมื่อมีการส่งต่อผู้อพยพไปยังประเทศที่ 3 (เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย แคนาดา) คนจำนวน มากก็ไม่ถูกเลือกหรือไม่ต้องการไปอยู่ในแผ่นดินที่ห่างไกล แตกต่าง และตนเองไม่รู้จักคุ้นเคย ไม่พัก ต้องกล่าวถึงการเดินทางกลับประเทศต้นทางซึ่งหลายคนมองเป็นเรื่องอันตราย ไม่มั่นใจว่าจะมีความ ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

กระทั่งปัจจุบันคนลาวอพยพที่ลี้ภัยสงครามกล่าวข้างต้นจึงตั้งหลักปักฐาน สร้างบ้านแปงเรือน และครอบครัวอยู่บนผืนแผ่นดินไทย ด้วยเล็งเห็นว่า คนไทยอีสานมีภาษา วัฒนธรรม ความเชื่อ และประเพณีใกล้เคียงกัน รวมทั้งคาดหวังว่าจะสามารถเดินทางกลับไปเยี่ยมบ้านเดิม พ่อแม่ หรือญาติพี่น้องในประเทศลาวได้ไม่ยาก บางรายได้รับมอบหมายจากพี่น้องที่ได้สิทธิไปอยู่ในประเทศที่สามให้เป็นผู้ดูแลพ่อแม่ที่อาศัยอยู่ในประเทศลาว แต่ความคาดหวังประการหลังและภาระที่ได้รับมอบหมายดังกล่าวนี้เกิดขึ้นได้ยากยิ่งในความเป็นจริง หรืออาจไม่เคยเกิดขึ้นเลยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ขณะเดียวกันหลายคนก็พาตัวเองเข้าไปอยู่ในครอบครัวเดียวกับคนสัญชาติไทยในฐานะเชยหรือสะไก แต่ทั้งหมดไม่สามารถเรียกตัวเองได้อย่างเต็มภาคภูมิว่าเป็น “คนลาว” อีกต่อไป เนื่องจากญาติพี่น้องในฝั่งประเทศลาวเรียกเป็น “คนไทย” และทางการลาวไม่ยอมรับว่าบุคคลเหล่านี้เป็นพลเมืองของตนเอง ขณะที่รัฐไทยก็ไม่ยอมรับฐานะการเป็นพลเมืองไทยของคนเหล่านี้ เช่นเดียวกับผู้มีสัญชาติไทยทั่วไปที่คงเรียกคนเหล่านี้ว่า “ลาว” อยู่นั่นเอง คนกลุ่มนี้จึงอยู่ในสถานะเป็น “คนไร้รัฐไร้สัญชาติ” ที่เป็นทั้งเหตุและผลของการไร้สิทธิและโอกาสหลายๆ ประการ อันจะได้กล่าวถึงต่อไป

ในแง่การจัดการปัญหาของคนเหล่านี้ รัฐไทยได้อนุญาตให้ผู้อพยพกลุ่มนี้มีสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศชั่วคราว โดยได้ทำการสำรวจและออกบัตรประจำตัวผู้อพยพ (บัตรสีเขียวขบหน้าเงิน) พร้อมกับบันทึกชื่อในลงในรายการทะเบียนบ้าน (ท.ร. 13) อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจข้อมูลภาคสนาม พบว่ามีผู้ตกหล่นไม่ได้รับการสำรวจและออกบัตรข้างต้นเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการไปทำงานต่างถิ่นหรือไม่ทราบประกาศของทางราชการ ขณะที่ภาคราชการเองก็กำหนดให้มีการสำรวจและออกบัตรในระยะเวลาสั้น (ด้วยเกรงว่าหากประกาศเป็นเวลานานจะเป็นการกระตุ้นให้มีผู้ที่อพยพเข้ามาอีกเป็นจำนวนมาก)

ต่อมาเมื่อมีการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษ ในปี 2547 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (ลาว กัมพูชา และพม่า) หรือผู้ที่เดินทางเข้ามาแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าในการทำงาน ผู้ลี้ภัย (ชาวลาว) ที่ตกหล่นจำนวนมากจึงเข้ารับการสำรวจและถูกบันทึกชื่อไว้ในระบบทะเบียนประวัติข้างต้น และทางราชการได้ออกแบบรับรองรายการทะเบียนประวัติคนต่างด้าวฯ (ท.ร. 38/1)¹ ให้ไว้กับตัวผู้รับการสำรวจ โดยที่ผู้เข้ารับการสำรวจกลุ่มลาวอพยพไม่ทราบว่าทะเบียนประวัติข้างต้นจะทำให้ถูกเหมารวมเป็นแรงงานต่างด้าว หรือเป็นผู้ที่พึงอพยพเข้ามาหางานทำในประเทศไทย ขณะเดียวกันจำนวนมากก็มีความรู้สึกว่าการได้รับเอกสารบางอย่างของทางราชการดีกว่าไม่มีอะไรเลย

¹ ทร 38/1 คือ เอกสารที่ทางราชการออกให้กับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติที่ลักลอบหนีเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย มีเลข 13 หลักขึ้นต้นด้วยเลข 00

นโยบายของรัฐที่ดำเนินการต่อคนต่างด้าวซึ่งหมายความว่ารวมถึง “คนลาว” ที่เดินทางเข้ามาแสวงหาโอกาสและชีวิตที่ดีกว่า ได้ถูกนำมาใช้กับกรณีของ “ผู้ลี้ภัยชาวลาว” หรือที่ทางการเรียกว่า “คนลาวอพยพ” ที่ตกหล่นจากการสำรวจด้วย ทั้งนี้ข้อมูลในปี 2547² ระบุว่า ในกรณีจังหวัดอุบลราชธานีมีผู้เข้ารับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติ ท.ร.38/1 จำนวน 10,006 คน และมีเพียงประมาณ 1,000 คนเท่านั้นที่ได้ขออนุญาตทำงานจากกรมการจัดหางาน นั้นหมายความว่า อาจมีผู้ที่อยู่ในข่ายเกี่ยวข้องกับผู้อพยพ หรืออย่างน้อยก็ผู้ที่มิใช่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมากถึง 9,000 คน

การดำเนินการในนโยบายแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ซึ่งเกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลทักษิณ ถือเป็นนโยบายสำหรับการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว โดยกำหนดให้แรงงานต่างด้าวเข้ารับการจัดทำทะเบียนประวัติ และจดทะเบียนขออนุญาตทำงานกับกรมการจัดหางาน อย่างไรก็ตามด้วยเหตุที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงถึงรายละ 4,700 บาท/ปี รวมถึงความจริงของตนเองที่ไม่มีนายจ้างและไม่ได้อพยพเข้ามาด้วยความประสงค์ในการหางานทำ จึงทำให้คนในกลุ่มคนลาวอพยพส่วนใหญ่ไม่ได้ขออนุญาตทำงานกับกรมการจัดหางาน มีเพียงบางรายเท่านั้นที่จดทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าวโดยเป็นลูกจ้างของสามีหรือภรรยาที่เป็นคนไทย

แม้จะเป็นความจริงว่ามีคนไร้รัฐไร้สัญชาติจำนวนมากลักลอบเดินทางเข้าไปทำงานในเมืองใหญ่ แต่การอ้างดังกล่าวก็เป็นไปในลักษณะเดียวกับเข้าไปหางานทำในเมืองของคนในชนบทอีสานทั่วไป เป็นแต่เพียงการเดินทางออกนอกพื้นที่ของคนไร้รัฐไร้สัญชาติเป็นเรื่องผิดกฎหมาย และการลักลอบทำงานก็ขาดหลักประกันมั่นคงในการทำงาน ทั้งในแง่สวัสดิภาพและสวัสดิการ รวมทั้งได้รับเงินค่าตอบแทนน้อยกว่าจากการทำงานอย่างเดียวกันกับคนไทย

ดร.ปีเตอร์ เวล³ ทำการสัมภาษณ์ชาวบ้านคนไร้รัฐคนหนึ่งพบว่าจากการที่ต้องทำงานเพื่อหาเลี้ยงชีพในกรุงเทพฯในฐานะ “กรรมกร” ไม่มีหลักประกันในความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นกับชีวิตเขา และภายหลังจากที่ตกจากสถานที่ก่อสร้างจนขาหัก นายจ้างมิได้จ่ายค่าชดเชยจากการสูญเสียโอกาส ทำให้ต้องเดินทางกลับมายังอุบลราชธานี ปล่อยให้เขาที่หัก “รักษา” ด้วยตัวของมันเอง ตอนนี้เขาพิการและก

² ข้อมูลจากการประชุมสัมมนาตามโครงการสัมมนาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามแผนดำเนินงานโครงการเร่งรัดการให้สถานะกับบุคคลที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยติดต่อกันเป็นเวลานาน จังหวัดอุบลราชธานี ประจำปี 2551, 13 มิถุนายน 2551.

³ Peter Yail. *The Stateless Encounter the State: Dimensions of Marginality on the Thai-Lao Border*. เอกสารประกอบการประชุมประจำปีทางมานุษยวิทยา ครั้งที่ 6 เรื่อง รัฐ จากมุมมองของชีวิตประจำวัน. 28-30 มีนาคม 2550. โดยศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน).

ไม่สามารถทำงานที่ต้องใช้แรงงานได้อีก ชายคนนี้จึงต้องพึ่งพาภรรยาของเขายังคงทำงานอยู่ กรุงเทพมหานครช่วยส่งเงินมาเป็นค่าใช้จ่ายเรื่องอาหาร

จังหวัดอุบลราชธานี เป็นจังหวัดชายแดนที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งลาวและกัมพูชา ประสบปัญหาทั้งในเรื่องสถานะของบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติ และแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งไม่เพียงมีความสลับซับซ้อนเท่านั้น หากยังซับซ้อนในแง่การจดนับบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย ปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติที่คนลาวอพยพประสบจึงเป็นปัญหายุ่งยากซับซ้อนและซ้ำซ้อนตามไปด้วย ขณะเดียวกันความคั่งค้างของปัญหาที่มีมากกว่า 30 ปี ไม่เคยได้รับการรับรู้และแก้ไขจากหน่วยงานรัฐอย่างจริงจัง “ความไม่ยอมรับรู้” นั้นไม่หมายถึงเพียง “ความไม่รู้” แต่ยังหมายรวมถึง “ความไม่ยอมรับรู้” ปัญหาที่เราเผชิญจึงเป็นปัญหาที่เกิดจากทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของภาครัฐที่มีลักษณะติดลบต่อคนไร้รัฐไร้สัญชาติ⁴ และหากผนวกการแก้ไขปัญหาการไร้รัฐไร้สัญชาติเข้ากับปัญหาแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาวแล้ว จะส่งผลให้เป็นการยากในการบริหารจัดการทั้งแรงงานต่างด้าวและคนลาวอพยพที่ไร้รัฐไร้สัญชาติ และอาจจะส่งผลกระทบกับความสัมพันธ์กับประเทศลาวด้วย เนื่องจากจนถึงปัจจุบันรัฐไทยมีนโยบายอนุโลมให้ต่อแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานในประเทศไทยได้ถึงปี 2552 หลังจากนั้นจะเป็นการผลักดันแรงงานเหล่านี้กลับประเทศต้นทาง ซึ่งหมายถึงการผลักดันคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่เคยเข้ารับการจดทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติกลับประเทศต้นทางด้วย

ในอีกด้านหนึ่ง (คงจะละเอียดที่จะกล่าวถึงเสียมิได้) ภาครัฐเองก็มีความพยายามที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาการไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยได้มียุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล พ.ศ. 2548 ที่เน้นการให้สถานะทางทะเบียนราษฎรอย่างใดอย่างหนึ่ง และคาดหวังว่าจะขจัดคนไร้รัฐให้หมดจากประเทศไทย รวมทั้งกำหนดให้มีมาตรการอื่นๆ ที่จะช่วยให้คนกลุ่มดังกล่าวได้รับสิทธิด้านต่างๆ จากรัฐไทยมากขึ้น

อย่างไรก็ตามการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ข้างต้นกลับเป็นไปด้วยความล่าช้า มีปัญหาในแง่การมีส่วนร่วมของคนไร้สัญชาติซึ่งถูกกำหนดเป็นยุทธวิธีหลักของยุทธศาสตร์ฯ ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก็ยังคงมีวิธีคิดที่ผูกแน่นอยู่กับประเด็นความมั่นคงของชาติ มีการปรับเปลี่ยนตำแหน่งบ่อยครั้ง และบางส่วนก็ขาดความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนในการปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหานี้ นอกจากนี้

⁴ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. การตรวจสอบและการประเมินสถานการณ์ด้านคนไร้รัฐในประเทศไทย. งานเพื่อคณะกรรมการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนประจำปี พ.ศ.2546 ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2547.

แล้วการที่จุดเน้นของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ฯ ในปัจจุบันซึ่งอยู่ที่การกำหนดสถานะทางทะเบียนราษฎร (ซึ่งก็ยังไม่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติมากกว่าคนไร้รัฐไร้สัญชาติจะได้รับสถานะอย่างไรบ้าง นอกจากจะได้รับการกำหนดให้เป็น “บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน” ไปพลางก่อน) ก่อให้เกิดคำถามตามมาว่าท้ายที่สุดคนไร้รัฐและไร้สัญชาติจะสามารถเอื้อมมือเข้าถึงทรัพยากร การบริการของรัฐ และได้รับสิทธิอื่นๆ รวมทั้งจะสามารถพัฒนาวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงในโลกไร้พรมแดน ที่มีแนวโน้มผลักไล่คนจนและคนเล็กคนน้อยเช่นพวกเขาให้กลายเป็นผู้รับผลกระทบจากกระบวนการพัฒนาไปทุกขณะได้อย่างไร

นอกจากนั้นแล้ว ประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้สร้างกลไกความร่วมมือระหว่าง ประเทศ ในระดับของผู้นำราชการจังหวัดและเจ้าแขวงที่มีพื้นที่ติดต่อชายแดนไทย-ลาว ซึ่งในกรณีนี้ คือ จังหวัดอุบลราชธานีและแขวงจำปาสัก โดยการแก้ไขปัญหามุคคลสองสัญชาติ รวมถึงการสนับสนุนและให้ความร่วมมือในการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานต่างด้าวชาวลาว ถือเป็น ส่วนหนึ่งของความร่วมมือดังกล่าว มาตั้งแต่ปี 2550⁵ แต่การดำเนินงานตามบันทึกความร่วมมือที่กล่าว ข้างต้นกลับไม่ปรากฏเห็นผลคืบหน้ามากนัก หากยังมีกรณีคนไร้รัฐไร้สัญชาติบางคนถูกปฏิเสธที่จะให้ เข้ารับการพิสูจน์สัญชาติลาว เนื่องจากไม่มีหลักฐานใดๆ ที่จะช่วยยืนยันว่าเป็นพลเมืองของประเทศลาว

งานวิจัยนี้จึงมีความประสงค์ที่จะวิเคราะห์ให้เห็นถึงสภาพ เงื่อนไข และบริบทต่างๆ ที่แวดล้อม เกี่ยวข้องกับความเป็นมาและการดำรงอยู่ของคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่มีสถานะทับซ้อน/กำกวมกับแรงงาน ต่างด้าว รวมถึงที่มาและข้อจำกัดของการดำเนินนโยบายทั้งในระดับชาติและระหว่างชาติต่อประเด็น ปัญหาคคนไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยเฉพาะกลุ่มที่เข้ารับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติ ท.ร.38/1 ซึ่ง เคลื่อนไหวและมีตัวตนอยู่ในอาณาบริเวณชายแดน (เขตพื้นที่อำเภอบุญศรี จังหวัดอุบลราชธานี) และมีแนวโน้มที่อาจถูกเหมารวมเป็นแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ รวมทั้งจะพยายามแสวงหาแนวทางและ ตอบคำถามว่าคนไร้รัฐและไร้สัญชาติเหล่านี้จะสามารถเอื้อมมือเข้าถึงทรัพยากร การบริการของรัฐ และ สิทธิอื่นๆ ตลอดจนจะสามารถพัฒนาวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นในโลกไร้พรมแดนได้อย่างไร

กระบวนการศึกษาวิจัยยังจะเน้นการค้นหาแนวทางและกลไกการแก้ปัญหาเชิงนโยบายที่ เหมาะสมแก่ทั้งฝ่ายภาครัฐ คนในท้องถิ่น และคนไร้รัฐไร้สัญชาติในพื้นที่ชายแดน โดยพยายามวิเคราะห์ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน ทั้งในแง่ตัวตน บทบาทในการกำหนดนโยบาย และการสร้างความ ร่วมมือระหว่างกันเพื่อแก้ไขปัญหา ทั้งจะอาศัยกระบวนการระดมความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียทุกภาค

⁵ บันทึกการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 7 ระหว่างวันที่ 15-17 สิงหาคม 2550. ณ จังหวัดเพชรบุรี ราชอาณาจักรไทย.

ส่วนในระดับท้องถิ่น เชื่อมโยงไปยังระดับจังหวัด เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายในระดับชาติ รวมถึงการสร้างความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศ และเป็นต้นแบบสำหรับการแก้ปัญหาเมืองชายแดนอื่นๆ ที่ประสบปัญหาล้ายคลึงกันในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพเงื่อนไข และบริบทต่างๆ ที่แวดล้อมเกี่ยวข้องกับความเป็นมาและการดำรงอยู่ของคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่มีสถานะทับซ้อน/กำกวมกับแรงงานต่างด้าว
2. เพื่อศึกษาบริบท เงื่อนไข และข้อจำกัดของการดำเนินนโยบายทั้งในระดับชาติและระหว่างชาติต่อประเด็นปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่มีสถานะทับซ้อน/กำกวมกับแรงงานต่างด้าว
3. เพื่อทำความเข้าใจ “ปฏิบัติการของอำนาจ” ในการสร้างนโยบาย การตอบโต้ของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ และข้อเท็จจริงจริงที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่
4. เพื่อแสวงหาแนวทางและกลไกการแก้ปัญหาเชิงนโยบายที่เหมาะสม ทั้งสำหรับหน่วยงานภาครัฐ คนในท้องถิ่น และคนไร้รัฐไร้สัญชาติในพื้นที่ชายแดน

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. งานวิจัยนี้จะช่วยขยายความเข้าใจภาพของของคนไร้รัฐไร้สัญชาติในบริเวณชายแดน ซึ่งยังคงมีความจำเป็นที่รัฐ-ชาติจะต้องเห็นถึงการดำรงอยู่และนำไปสู่การถกเถียงถึงสภาพความน่าจะเป็นของรูปแบบ “ความเป็นพลเมือง” ที่มากกว่าพลเมืองตามกฎหมาย
2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่มีสถานะทับซ้อน/กำกวมกับแรงงานต่างด้าว
3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบถึงปัญหาพร้อมทั้งสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลงานวิจัยในการพัฒนามาตรการในการบริหารจัดการชายแดนที่มีความซับซ้อนของผู้คน เพื่อมิให้การข้ามแดนของผู้คนในบริบทการเมืองที่ต่างช่วงต่างเวลาถูกเหมารวมว่าเป็นเรื่องที่ผิดกฎหมายในบริเวณชายแดน

ขอบเขตการศึกษา

เชิงพื้นที่

1. พื้นที่ 3 หมู่บ้าน (บ้านดอนโจด บ้านหนองแปก และบ้านหนองเม็ก) อำเภอพุทธนิคม จังหวัดอุบลราชธานี เป็นพื้นที่หลักในการดำเนินการวิจัย
2. บ้านสองคอน อำเภอโพธิ์ไทร จังหวัดอุบลราชธานี เป็นพื้นที่วิจัยรอง โดยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมในกระบวนการประชุมกลุ่มย่อย ประชุมเชิงปฏิบัติการ

ระยะเวลาการศึกษา

1 มีนาคม 2552 ถึง 15 มีนาคม 2553

สิ้นสุดโครงการ สิงหาคม 2553

ข้อจำกัดของการศึกษา

เนื่องจากประเด็นในการดำเนินการวิจัย สัมพันธ์กับประวัติศาสตร์ทางการเมืองที่เป็นผลจากเหตุการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกันในช่วงสงครามเย็น ดังนั้นการดำเนินการเพื่อทำการวิจัยต่อประเด็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติในฝั่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวจึงเป็นไปได้ค่อนข้างยาก นักวิจัยไม่สามารถสอบถามถึงประเด็น มุมมอง และแนวทางการร่วมมือในการแก้ไขปัญหาาร่วมกันระหว่างทั้ง 2 ประเทศได้ การดำเนินการสัมภาษณ์จึงเป็นไปได้ในทิศทางที่ต้องเดินทางย้อนไปยังประเด็นแรงงานแล้วค่อยถดถอยกลับมายังคนที่ตกค้างจากความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงสงครามเย็นในตอนท้าย

นิยามคำศัพท์

ผู้ลี้ภัย (Refugee) หมายถึงบุคคลใดก็ตามที่จำเป็นต้องหนีออกจากประเทศอันเป็นที่อยู่ปกติของตน เพื่อไปลี้ภัยในประเทศอื่น ด้วยความกลัวภัยอันตราย อันเนื่องมาจากสาเหตุทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ หรือความเห็นทางการเมือง และไม่ประสงค์ที่จะเดินทางกลับประเทศเดิมของตนที่ได้จากมา ไม่กล้าขอความคุ้มครองจากสถานทูตของประเทศตน ซึ่งโดยทางนิตินัยผู้ลี้ภัยยังคงมีความผูกพันทางกฎหมายกับประเทศของตนโดยสัญชาติ แต่โดยพฤตินัยแล้วบุคคลเหล่านี้ตัดขาดจากสัญชาติเดิมของประเทศที่เคยอยู่

ผู้อพยพ (Displaced Person) เป็นบุคคลที่อพยพจากประเทศที่ตนมีสัญชาติหรือมีถิ่นที่อยู่ถาวรด้วยสาเหตุอื่น นอกเหนือจากความหวาดกลัวจากอันตรายตามความหมายของผู้ลี้ภัย เช่น ด้วยสาเหตุของภาวะสงคราม การสู้รบ น้ำท่วม แผ่นดินไหว ภาวะแห้งแล้ง โรคระบาด เหตุการณ์ใดๆ ที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน การรุกราน หรือการเข้าครอบครองจากภายนอก การเข้าครอบงำจากต่างประเทศ เป็นต้น การอพยพดังกล่าวเป็นการหลบหนีเพียงชั่วคราวเท่านั้น เมื่อเหตุการณ์อันเป็นเหตุให้ต้องออกนอกประเทศสงบลงแล้ว บุคคลนั้นจะต้องเดินทางกลับประเทศของตน ฉะนั้น ผู้อพยพ จะยังคงมีความผูกพันกับประเทศเดิมของตนทั้งโดยทางนิตินัยและพฤตินัยหรือยังคงมีสัญชาติเดิมของตนอยู่

คนไร้รัฐ (Stateless Person) คือ บุคคลที่ไม่ได้รับสัญชาติใดๆ จากรัฐใด รวมทั้งไม่ได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายของรัฐใด ๆ ด้วย ลักษณะของคนไร้รัฐอาจแบ่งได้ 2 ประเภท

1. คนไร้รัฐที่มีการขึ้นทะเบียนตามกฎหมาย อาจเป็นบุคคลที่เข้าเมืองในลักษณะคนต่างชาติดังกล่าว หรือถูกจัดว่าเป็นพลเมืองของรัฐหนึ่งแต่รัฐนั้นกลับมิได้มองว่าเป็นพลเมืองของรัฐตนและไม่ให้การปกป้องคุ้มครอง

2. คนไร้รัฐที่ไม่ได้ดำเนินการทางทะเบียน คนกลุ่มนี้จะกล่าวว่ารัฐที่ตนอาศัยอยู่จะใช้ข้อมูลและประวัติของตน ที่จะทำให้ชีวิตของเขาตกอยู่ในอันตราย

กล่าวได้ว่าคนไร้รัฐ อาจจะอยู่ในสถานะผู้ลี้ภัยด้วย หากว่าถูกบังคับให้ลี้ภัยออกจากรัฐที่ตนเป็นพลเมืองด้วยสาเหตุของความกลัวอันตรายที่จะเกิดกับชีวิตตน หรือ คนไร้รัฐอาจเป็นคนที่ไม่เคยอพยพโยกย้ายจากบ้านเกิดเมืองนอนตนก็ได้ ดังนั้นการจำแนกว่าใครเป็นคนไร้รัฐหรือไม่นั้น วางอยู่บนพื้นฐานของความเป็น “รัฐชาติ” และ “อำนาจอธิปไตย”

คนไร้รัฐ (Stateless Person) เป็นเพียงปรากฏการณ์หนึ่งหรือเป็นเพียงกลุ่มคนหนึ่งในหลายประเภทของคนจำนวน 175 ล้านคนทั่วโลกที่ถูกเรียกว่า “ไม่ใช่พลเมือง” (non-citizens) ซึ่งประกอบด้วยผู้ลี้ภัย, ผู้อพยพเข้าไปอยู่ในประเทศใหม่ (ที่ไม่ใช่เกิดจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ), นักเรียนต่างชาติ, นักธุรกิจที่ไปลงทุนในต่างชาติ, คนต่างชาติที่เข้ามาทำงานชั่วคราว และผู้ลี้ภัยทางการเมืองที่ไม่ประสบความสำเร็จในการหาประเทศลี้ภัยได้, กลุ่มคนที่ถูกคามุขและคนที่ไม่มีเอกสารต่าง ๆ รับรอง

สำหรับงานวิจัยนี้ คนไร้รัฐ ยังหมายรวมถึง คนข้ามแดนที่ได้รับการนิยามจากรัฐไทยว่า “คนลาวอพยพ” ด้วยเงื่อนไขของการไม่ผูกพันตนเข้ากับอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัยปี 1951 ซึ่งปัจจุบันคนไร้รัฐในงานวิจัยนี้ ไม่มีประเทศต้นทางที่จะกลับไปรวมทั้งไม่สามารถส่งไปยังประเทศที่สามได้ อยู่อาศัยใน

ประเทศไทยมาเป็นระยะเวลานาน พร้อมทั้งมีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศไทย ทั้งในส่วนที่บางคนเกิดในประเทศไทยและแต่งงานมีลูกหลานในประเทศไทย

แรงงานต่างด้าว ตามนิยามขององค์การสหประชาชาติ ในอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของบรรดาแรงงานข้ามชาติ และสมาชิกในครอบครัว หมายถึง "บุคคลซึ่งจะถูกว่าจ้างให้ทำงาน กำลังถูกว่าจ้าง หรือเคยถูกว่าจ้างทำงาน โดยได้รับค่าตอบแทนในรัฐที่ตนไม่ได้เป็นคนของชาตินั้น" โดยอาจหมายรวมถึงคนที่มี visa เข้าเมืองถูกกฎหมาย และคนที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แต่การเข้าเมืองของทั้งสองลักษณะเป็นเพียงการเข้ามาชั่วคราวเพื่อทำงานแล้วนำเงินกลับประเทศต้นทาง และไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศไทย