



246389



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัย

“แนวทางและกลไกการแก้ไขปัญหาของความทับซ้อน/กำกวมระหว่างคนไร้รัฐกับ

แรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว:

กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอขุนทรริก จังหวัดอุบลราชธานี”

โดย

จันทรา ธนะวัฒนาวงศ์ และคณะ

พฤษภาคม 2553



246389



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัย

“แนวทางและกลไกการแก้ไขปัญหาของความทับซ้อน/กำกวมระหว่างคนไร้รัฐกับ

แรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว:

กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอบุณฑริก จังหวัดอุบลราชธานี”

โดย

จันทรา ธนะวัฒนาวงศ์ และคณะ

พฤษภาคม 2553



สัญญาเลขที่ RDG5210032

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัย

“แนวทางและกลไกการแก้ไขปัญหาของความทับซ้อน/กำกวมระหว่างคนไร้รัฐกับ

แรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว: กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอบุนทรริก

จังหวัดอุบลราชธานี”

Disambiguating Stateless Refugees from Lao Illegal Migrant Workers: A Case

Study of

Citizenship, Marginality, and Human Rights in Buntarik District,

Ubon Ratchathani Province

คณะผู้วิจัย

1. นางสาวจันทรา วัฒมนาวงศ์ (หัวหน้าโครงการ) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
2. นายศิริศักดิ์ คชสวัสดิ์ นักวิจัยอิสระ
3. นายกิสัน นามนคร ผู้ช่วยนักวิจัย

ชุดโครงการวิจัย

“โครงการประสานงานชุดโครงการชายแดนไทยและเพื่อนบ้าน (อีสานตอนล่าง)”

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ฝ่าย 1

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

คณะผู้วิจัย

1. นางสาวจันทร์ ฐนะวัฒนวงศ์ (หัวหน้าโครงการ)
อาจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
2. นายศิริระศักดิ์ คชสวัสดิ์
นักวิจัยอิสระ

ที่ปรึกษาโครงการ

Dr.Perter Vail

ผู้ช่วยวิจัย

1. นายกิสัน นามนกร

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาวิจัยแนวทางและกลไกการแก้ไขปัญหาของความทับซ้อน/กำกวมระหว่างคนไร้รัฐกับแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว: กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอบุญทริก จังหวัดอุบลราชธานี” โดยใช้ระยะเวลาในการดำเนินการวิจัย 18 เดือน ซึ่งล่วงเลยจากระยะเวลาที่ได้ลงนามสัญญาไปเป็นเวลา 6 เดือน อันเกิดจากข้อจำกัดของผู้วิจัยเป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม รายงานชิ้นนี้สำเร็จได้ ด้วยความประสานงานระหว่างศูนย์วิจัยอนุภูมิภาคุ่มน้ำโขง คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ในฐานะศูนย์ประสานงานวิจัยอีสานใต้ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่ให้ทุนสนับสนุนการวิจัยในครั้งนี้ รวมทั้งความร่วมมือในด้านข้อมูล เอกสารจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัดอุบลราชธานี และหน่วยงานราชการของประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ผู้วิจัยขอขอบคุณ ผศ.ดร.กนกวรรณ มะโนรมย์ ในฐานะหัวหน้าโครงการชายแดนไทยและเพื่อนบ้าน (อีสานตอนล่าง) ที่ให้โอกาสในการร่วมงานและคำแนะนำในการดำเนินงานวิจัย ขอขอบคุณ Dr.Peter Vail ที่ช่วยให้คำปรึกษาและเปิดมุมมองในการทำงานเกี่ยวกับคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่กว้างไกลขึ้น ขอขอบคุณอาจารย์สิงขร สีหะลาด ที่อำนวยความสะดวกและช่วยประสานงานการเข้าสัมภาษณ์หัวหน้าแรงงานและสวัสดิการสังคม แขวงจำปาสัก ขอขอบคุณ รศ.ดร.ศิริพร วัชชวัลคุ ที่ให้คำปรึกษาในการวิจัยตลอดทั้งโครงการ รวมทั้งขอขอบคุณอาจารย์ปิ่นวดี ศรีสุพรรณ และ คุณปิยะดา จูตะวิริยะ ที่ช่วยประสานงานระหว่างชุดโครงการและโครงการย่อยให้บรรลุผล

สุดท้ายงานวิจัยนี้จะไม่สำเร็จได้ หากปราศจากการให้ข้อมูลและสภาพชีวิตที่ถูก “กดทับ” จากความทรงจำเก่าของสงคราม บรรดาคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ที่เผยแพร่และตัวตนของตนเองให้เห็นถึงการดำรงอยู่ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมต่อไป คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้จัดทำนโยบายในการแก้ไขปัญหาของบรรดาคนที่อยู่ร่วมกันในสังคมไทย รวมถึงจะเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจได้นำไปใช้ประโยชน์ในอนาคต

จันทร์หา ธนะวัฒนวงศ์

หัวหน้าโครงการ

สิงหาคม 2553

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ข
บทที่ 1 บทนำ	
ความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์การวิจัย	6
ผลที่คาดว่าจะได้รับ	6
ขอบเขตการศึกษา	7
ข้อจำกัดของการศึกษา	7
นิยามคำศัพท์	7
บทที่ 2 ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
แนวคิดความเป็นพลเมือง	10
แนวคิดการข้ามชาติ	21
แนวคิดชายแดน	23
วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	25
บทที่ 3 ระเบียบวิธีการศึกษา	37

บทที่ 4 มติกฎหมายกับคนไร้รัฐ แรงงานต่างด้าว	
กฎหมาย นโยบาย และยุทธศาสตร์ของประเทศไทย	49
กฎหมายและอนุสัญญาระหว่างประเทศ	64
ความทับซ้อน/กำกวม : มติทางกฎหมาย	66
 บทที่ 5 วาทกรรมต่อคนไร้รัฐและปฏิบัติการที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวัน	
ปฐมบทแห่งการอพยพ	73
คนไร้รัฐและแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย: ความทับซ้อนในสถานะ	76
สภาพความเป็นอยู่และผลของการตกอยู่ในภาวะคนไร้รัฐ	82
วาทกรรมต่อคนไร้รัฐที่ปรากฏในการสังคมไทย	86
ปฏิบัติการทางสังคมในชีวิตประจำวัน	92
 บทที่ 6 สรุปและข้อเสนอแนะ	
ข้อค้นพบ	96
ข้อเสนอเชิงวิชาการ	98
ข้อเสนอต่อการบริหารจัดการ	
1. ข้อเสนอในภาพรวม	102
2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายระยะสั้น	104
3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายระยะยาว	107
ปัจฉิมลิขิต	107
 บรรณานุกรม	 109

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก. หนังสือด่วนมาก กระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0309.1/ ว 1587

ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2551

ภาคผนวก ข. หนังสือด่วนที่สุด สำนักทะเบียนกลาง ที่ มท 0309.1/ ว 51

ลงวันที่ 24 เมษายน 2551

ภาคผนวก ค. บทความ “แนวทางและกลไกการแก้ไขปัญหาของความทับซ้อน/

กำกวมระหว่างคนไร้รัฐกับแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว: กรณีศึกษา

พื้นที่อำเภอบุญทริก จังหวัดอุบลราชธานี”

ภาคผนวก ง. บทความ “คนไร้รัฐในจังหวัดอุบลราชธานี: ความเป็นมา สภาพปัญหา

และข้อเสนอบางประการ”

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1 เปรียบเทียบประเด็นและลักษณะสำคัญระหว่าง National Citizenship Model และ Postnational Citizenship Model	14
2 ผลการประชุมกลุ่มย่อยและการประชุมเชิงปฏิบัติการ	39
3 จำนวนคนไร้รัฐจำแนกตามประเภทหลักฐานทางทะเบียนราษฎรในพื้นที่ อำเภอเบญจทรริก โขงเจียม โพธิ์ไทร ศรีเมืองใหม่ และตระการพืชผล	81

สารบัญภาพ

รูปภาพที่	หน้า
1 Total population by category, end-2008, UNHCR	31
2 กลไกการดำเนินงาน	106

บทคัดย่อ

สัญญาเลขที่ RDG5210032
หัวหน้าโครงการ อาจารย์จันทรา ชนะวัฒนวงศ์
Email chan_ny@hotmail.com
ระยะเวลาดำเนินงาน 1 มีนาคม 2552 – 31 สิงหาคม 2553

246389

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ 4 ประการ ประการแรก คือการศึกษาสภาพเงื่อนไข และบริบทต่างๆ ที่แวดล้อมเกี่ยวข้องกับความเป็นมาและการดำรงอยู่ของคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่มีสถานะทับซ้อน/กำกวมกับแรงงานต่างด้าว ประการที่สองคือ การศึกษาบริบท เงื่อนไข และข้อจำกัดของการดำเนินนโยบายทั้งในระดับชาติและระหว่างชาติต่อประเด็นปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่มีสถานะทับซ้อน/กำกวมกับแรงงานต่างด้าว ประการที่สาม เป็นการทำความเข้าใจ “ปฏิบัติการของอำนาจ” ในการสร้างนโยบาย การตอบโต้ของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ และข้อเท็จจริงจริงที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ ประการสุดท้าย คือการแสวงหาแนวทางและกลไกการแก้ปัญหาเชิงนโยบายที่เหมาะสม ทั้งสำหรับหน่วยงานภาครัฐ คนในท้องถิ่น และคนไร้รัฐไร้สัญชาติในพื้นที่ชายแดน

คณะผู้วิจัยดำเนินการวิจัยโดยใช้วิธีการวิจัย 4 วิธี อันประกอบด้วย การสำรวจเอกสาร การสัมภาษณ์ การจัดสนทนากลุ่มย่อย และการเดินทางไปปฏิบัติการวิจัยโดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่แขวงจำปาสัก สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ผลการศึกษาพบว่า สภาพการดำรงอยู่ของคนไร้รัฐไร้สัญชาติเป็นผลจากสงครามอินโดจีนที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การตกอยู่ในฐานะชาวกบฏพม่าของสงครามส่งผลให้วิถีชีวิตขาดการเหลียวแลจากทั้งรัฐไทยและรัฐลาว อันนำไปสู่การดิ้นรนเพื่อการอยู่รอดในรัฐที่ตนตั้งถิ่นที่อยู่อาศัยด้วย “การพยายามผนวกตนเอง” เข้าสู่การเป็นแรงงานต่างด้าวผ่านการครอบครองบัตร ทร 38/1 โดยที่ส่วนใหญ่ไม่รู้ถึงผลของการเข้าสู่สถานะดังกล่าว ส่งผลให้ปัญหาสถานะบุคคลถูกทับซ้อนด้วยปมเงื่อนของการเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย โดยเป็นวิธีคิดและวิธีการจัดการปัญหาที่แตกต่างจากคนที่อยู่ในสังคมไทยมาเป็นเวลานานอย่างคนไร้รัฐไร้สัญชาติ

ในขณะที่วิธีการจัดการของรัฐไทยได้เหมารวมคนกลุ่มนี้เข้าสู่วาทกรรมการเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ในพื้นที่ชายแดนไทย-ลาวเป็นปริณิชนของอำนาจรัฐที่ส่งผลต่อการดำรงชีวิตของคนไร้รัฐไร้สัญชาติผ่านทั้งกลไกกฎหมาย ตำรวจ นายอำเภอ ฯลฯ ขณะเดียวกันพื้นที่ดังกล่าวก็ได้ผลิตรูปแบบการสยบยอม และรูปแบบของความพยายามสอดประสานให้เข้ากับกลไกต่างๆของรัฐไทย จึงพบว่าในปฏิบัติการทางอำนาจของพื้นที่ชายแดน นอกเหนือจากอำนาจของกลไกและเครื่องมือต่างๆของรัฐจะแสดงพลังในการกำหนดกฎเกณฑ์และจัดระเบียบชีวิตผู้คนแล้ว คนไร้รัฐไร้สัญชาติเองได้เห็นถึงพลังอำนาจดังกล่าวและพยายามที่จะผนวกตนเองเข้าสู่ระเบียบของรัฐผ่านทั้ง

การเข้าร่วมกิจกรรมในชุมชนที่ตนสังกัด การร่วมสถาปนาและยกย่องสถาบันหลักในสังคม รวมทั้งหาช่องทางในการ “ลดระเบียบอำนาจรัฐ” เช่น การแต่งงาน การขอเข้าชื่อในทะเบียนบ้านของคนไทย หรือแม้กระทั่งการ “ซื้อ” หลักฐานความเป็นไทยให้กับตนเอง

ดังนั้นเพื่อให้การดำรงอยู่ของคนไร้รัฐไร้สัญชาติได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตในฐานะ “subject” ของรัฐไทย และมีให้ปัญหาการบริหารจัดการคนข้ามพรมแดนที่ทวีความสำคัญในการรวมกลุ่มทางภูมิภาคที่มีความซับซ้อนและยากต่อการแก้ไขปัญหา ผู้วิจัยมีข้อเสนอที่สามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วนสำคัญๆ

ข้อค้นพบทางวิชาการ

1. คนไร้รัฐในฐานะปรากฏการณ์ข้ามชาติ ชายแดนที่เปลี่ยนแปลงไป การเป็นคนไร้รัฐที่เกิดขึ้นเป็นผลจากการข้ามพรมแดน ด้วยภาวะของชายแดนที่ขมวดความมั่นคงเป็นแกนกลางในช่วงเวลาแห่งความตึงเครียดของสงคราม ซึ่งปรากฏการณ์ขึ้นภายในชายแดนที่ดำรงอยู่ร่วมกัน (co-existent borderlands) ระหว่างผู้คนทั้งฝั่งไทยและฝั่งลาวที่มีลักษณะคงเสถียรภาพเป็นครั้งคราวก่อนที่จะมีความตึงเครียดจนทำให้ชายแดนปิดความสัมพันธ์ลงในช่วงของสงครามอินโดจีน

ด้วยความเปลี่ยนแปลงของบริบทการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รัชชาติที่เคยอ้างความมีเสถียรภาพในพื้นที่ชายแดนถูกสั่นคลอนด้วยทะเลพรมแดนผ่านเศรษฐกิจเสรีนิยมโลกาภิวัตน์ ดังนั้นผู้คนที่ถูกตรึงด้วยชายแดนความมั่นคงของรัชชาติ จึงมีความสั่นไหวส่งผลให้วิธีคิดเกี่ยวกับ “พลเมือง” และ “สิทธิการมีชีวิต” ที่ถูกสร้างด้วยการอ้างความชอบธรรมของรัฐต้องเปลี่ยนแปลง อย่างน้อย ต่อแนวคิดเรื่องพลเมือง ที่ต้องจัดแบ่งประเภทลงไปมากกว่า “ความเป็นพลเมืองตามสถานะกฎหมาย

2. สถานะความเป็นพลเมืองกับภูมิกฎนิยาม แม้ว่าความเป็นพลเมืองชาติ (National Citizenship) ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในการรับมือกับการข้ามชาติอพยพย้ายถิ่นของผู้คนอย่างมาก จนมีการนำเสนอให้แทนที่ความเป็นพลเมืองชาติด้วยการเป็นสมาชิกส่วนหนึ่งในรัฐแบบใหม่และหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็น global citizenship, ecological citizenship, cultural citizenship เป็นต้น ซึ่งถือว่าเป็นรูปแบบความเป็นพลเมืองหลังชาติที่ขึ้นมาท้าทายความเป็นพลเมืองชาติตามสถานะกฎหมาย

ในระดับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การรวมกลุ่มในระดับภูมิภาคได้กลายเป็นตัวแสดงที่ก้าวขึ้นมามีบทบาทในการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐต่างๆ ในภูมิภาคนั้น แต่ด้วยอำนาจอธิปไตยยังไม่มีการถ่ายโอนไปสู่องค์กรระดับภูมิภาค ส่งผลให้ความเป็นพลเมืองที่ถูกท้าทายด้วยแนวคิดหลังชาติที่ได้รับอิทธิพลจากสหภาพยุโรป (EU) เมื่อนำมาใช้ในภูมิภาคอื่นเช่น ASEAN อาจไม่สอดคล้องประสานลงรอยทุกลักษณะกับบริบทที่แตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม ความพยายามของอาเซียนที่จะสร้างประชาคมอาเซียน คงไม่อาจหลีกเลี่ยงจากการศึกษาการรวมกลุ่มของสหภาพยุโรป (EU) ได้ จึงถึงเวลาที่จะต้องนำกรณีการบริหารจัดการชีวิตผู้คนข้ามพรมแดนที่เกิดขึ้นในกรณีของสหภาพยุโรป (EU) มาศึกษาเป็นต้นแบบเพื่อหาหนทางและสิทธิต่างๆ ที่รัฐจะสามารถพัฒนาชีวิตของผู้คนที่อยู่ในเขตแดนตนที่ไม่ใช่เพียงคำนึงถึงพลเมืองไทยแต่เพียงอย่างเดียว

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายระยะสั้น

1. เนื่องการวิจัยพบว่าอุปสรรคสำคัญในการจัดการปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติ เกิดจากความกลัวในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในระดับพื้นที่ เพื่อลดอุปสรรคดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่ากรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ควรดำเนินการจัดอบรมเจ้าหน้าที่ในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นที่ผสมผสานการสร้างหุ้นส่วน (partnership) เชื่อมภาคส่วนประชาสังคมในพื้นที่ ชาวบ้านที่ไร้รัฐไร้สัญชาติ ให้เกิดความเข้าใจร่วมกันในการนำนโยบายลงสู่การปฏิบัติ โดยเชิญวิทยากรที่เป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินนโยบายต่อคนกลุ่มน้อยทั้งจากกระทรวงมหาดไทย คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ เป็นต้น การสร้างกระบวนการดังกล่าวต้องเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเป็นพื้นที่สะท้อนปัญหาและหาทางออกร่วมกัน

2. เร่งสำรวจและจัดสถานะให้เหมาะสม เพื่อนำไปสู่การกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมในอนุภาค และไม่นำไปสู่การซ้อนทับกับปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายระยะยาว

1. ต้องพิจารณาขยายฐานเรื่องสิทธิทางสังคมให้ครอบคลุมคนกลุ่มนี้ โดยอาจให้อำนาจแก่ส่วนภูมิภาค คือ จังหวัด ที่จะประสานความร่วมมือกับองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นทั้ง อบจ. และ อบต. ในการจัดสวัสดิการทางสังคมบางประการที่มีความเป็นไปได้ เช่น หลักประกันสุขภาพ โดยการเปิดพื้นที่ให้มีการสนทนาระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัด เพื่อร่วมกันหาช่องทางทั้งทางกฎหมายและงบประมาณที่จะร่วมกันประกันหลักสุขภาพของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ เพราะประเด็นสุขภาพเป็นเรื่องที่ไม่เลือกว่าใครเป็นไทยหรือใครเป็นอื่น โดยเบื้องต้นต้องก้าวข้ามการได้สัญชาติไปก่อน

2. รัฐไทยควรที่นำร่องการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการสร้างกลไก "Asian Passport" หรือ "Alien Passport" เพื่อรองรับบรรดาคุณศัพท์ของความเป็นพลเมือง (เช่น culture citizenship, global citizenship, economic citizenship) บนฐานคิดที่ให้ความสำคัญในประเด็นสิทธิทางสังคมกับบรรดา "ความเป็นพลเมือง" ที่มาพร้อมกับคุณศัพท์ใหม่ๆ โดยอาจเลือกศึกษาจุดดีจุดด้อยของ EU เป็นตัวอย่าง และนำเสนอในประชาอาเซียน ซึ่งถือว่าเป็นประเด็นที่ท้าทายอย่างมากต่อการขยายตัวของภูมิภาคอาเซียนในอนาคต

Abstract

Project Code RDG5210032
Project Head Miss Chantha Thanawattanawong
Email chan_ny@hotmail.com
Duration 1 March 2009 – 31 August 2010

246389

The four main objectives of this research are 1) To study the conditions and the contexts related to the background and the existence of disambiguating stateless refugees from Lao illegal migrant workers 2) To study the context, the conditions, and the limitations of the national and international policy processes that affect disambiguating stateless refugees from Lao illegal migrant workers 3) to understand "the practice of power" for building policies, the reaction of stateless refugees, the fact in the area 4) to seek the approaches that lead to the appropriate policy solutions for the governmental agencies, local people, and stateless refugees in the border.

The researcher obtains the data through the survey of documents, the interviews, the group discussion, and the interview with the Jampasak officer of Lao's People Democratic Republic.

The findings show that the existence of the stateless refugees is very inferior due to the lacking of Thai and Lao governments' concerns. Therefore, they must survive by "incorporation themselves" into illegal migrant workers through TR 38/1 card. However, this increases the complicated problems because the status of stateless person is combined with the conditions of the illegal migrant workers.

Furthermore, Thai government defines the stateless refugees as the discourse of illegal migrant workers. In addition, the practice of power in the border beyond the powerful mechanism (e.g. laws, police, and bureaucrats) shows the authorities in regulations and the arrangement for personal life. Then, they try to incorporate themselves into the state's regulations by participation in the activities of their communities, admiration the important institutions in society, and using indirect means such as marriage with Thai women or buying the evidence to be Thai, and so on.

Consequently, to maintain the existence of the stateless refugees with the development of their quality lives as the subject of Thai government and to solve the problem of trans-borders, the researcher provides the suggestions that can be divided into 2 main plans.

The academic findings

1. With respect to the change of the border, the stateless refugees exist in the transnational phenomena. During the Indochina war, the security was the vital core which appeared within co-existent borderlands between Thai and Lao people. However, the tension of war ends this relationship. According to the neo-liberalism of the globalization, the nation-states' securities are vulnerable to penetrated border. Therefore, the concepts of "citizen" and "the right to live" must be classified more deeply than just as "the legal citizenship"
2. With respect to the citizenship and regionalism, there is a valuable suggestion that global citizenship, ecological citizenship, and cultural citizenship should be replaced national citizenship that is criticized as the inappropriate mean to solve the illegal migration. Furthermore, on the way to be the ASEAN Community, it is necessary to imitate the management of transnational people from EU.

The recommendations for short-term policies

1. Since there are some obstacles for managing the stateless refugees, the researcher thinks that the Department of Provincial Administration of Ministry of Interior should provide training courses for local and provincial officers to build partnership among civil society and stateless refugees. In addition, the courses can be trained by some experts from Ministry of Interior, The Human Rights Sub-Committee on Ethnic Minorities, Stateless, Migrant Workers, and Displaced Persons, and The Lawyers Council of Thailand, and so on.
2. It is urgent to survey the information to make the appropriate regulations for the future

The recommendations for long-term policies

1. The expansion of social rights covers stateless refugees by distribution the power to provincial officers such as Provincial Administrative Organization (PAO) and Sub-district Administrative Organization (SAO). Moreover, some welfare states such as Health Service should be provided for stateless refugees by cooperation among various sections in the province.

2. Thai government should study the possibility of building "Asian Passport" or "Alien Passport" that go along with new words such as cultural citizenship, global citizenship, and economic citizenship. The importance of social rights and citizenships can be learned from the strengths and weaknesses of EU.

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ความสำคัญของปัญหา

สงครามอินโดจีนในช่วงปี 2515-2518 ส่งผลให้เกิดการลี้ภัยของผู้คนในประเทศลาวเข้าสู่เขตแดนไทย การอพยพข้ามแดนส่งผลให้รัฐไทยได้จัดตั้งศูนย์อพยพชั่วคราวตามแนวชายแดนไทย-ลาว เพื่อบริหารจัดการคนเหล่านี้ โดยตั้งอยู่บนฐานการพยายามผลักดันคนเหล่านี้กลับมาตุภูมิหรือไม่ก็ส่งไปยังประเทศที่สาม

การบริหารจัดการเป็นไปในลักษณะ “ชั่วคราว” และ “ยืดหยุ่น” ส่งผลให้บรรดาคนลาวที่ข้ามแดนหนีสงคราม “ลักลอบ” ออกมาอาศัยอยู่กับญาติในหมู่บ้านตามแนวชายแดนไทย เนื่องจากไม่ต้องการกลับไปยังประเทศเมืองแม่ รวมทั้งบางส่วนยังตั้งบ้านเรือนกับคนไทย เนื่องจากไม่ต้องการถูกส่งไปยังประเทศที่สาม ผู้คนเหล่านี้อาศัยในเมืองไทย ตั้งครอบครัว มีลูกหลาน แต่ยังคงถือว่าเป็นบุคคลเข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมายมิใช่ผู้อพยพแต่เป็นคนกลุ่มที่เรียกว่า “คนไร้รัฐไร้สัญชาติ”

การดำรงอยู่ของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ถูกรัฐไทยจำเพาะเข้าอยู่ในกลุ่ม “คนลาวอพยพ” คนกลุ่มนี้โดยพื้นฐานหนีภัยจากสงคราม จึงมีชีวิตอยู่บนความกลัวและเก็บตัวเองให้เงียบที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทำให้คนกลุ่มนี้จำนวนมากที่ตกหล่นจากการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย “กลุ่มลาวอพยพ” ในปี 2534 ขณะเดียวกันก็มีการเดินทางเข้าไปในเมืองหลวงเพื่อทำงานหาเลี้ยงครอบครัว ประจวบกับปัญหาแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติกลายเป็นประเด็นที่รัฐบาลต้องการจัดระเบียบ ดังนั้นในปี พ.ศ. 2547 เกิดนโยบายในการบริหารจัดการกับกลุ่มคนที่เดินทางข้ามรัฐมาแสวงหาโอกาสในชีวิต ด้วยการจัดทำทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายแก่แรงงาน 3 สัญชาติ ได้แก่ พม่า กัมพูชา และลาว และกวาดให้คนไร้รัฐไร้สัญชาติขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว โดยที่ไม่ทราบถึงรายละเอียดของนโยบาย แต่คิดเพียงว่าขอมีบัตรได้ก่อน นำไปสู่สถานะที่ทับซ้อนระหว่างความเป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติกับแรงงานต่างด้าว ซึ่งขยายตัวและยากแก่การจัดการบริหารผู้คนในสังคมไทย

งานวิจัยนี้จึงมีความประสงค์ที่จะวิเคราะห์ให้เห็นถึงสภาพ เงื่อนไข และบริบทต่างๆ ที่แวดล้อมเกี่ยวข้องกับความเป็นมาและการดำรงอยู่ของคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่มีสถานะทับซ้อน/กำกวมกับแรงงานต่างด้าว รวมถึงที่มาและข้อจำกัดของการดำเนินนโยบายทั้งในระดับชาติและระหว่างชาติ ต่อประเด็นปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยเฉพาะกลุ่มที่เข้ารับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติ ท.ร.38/1 ซึ่งเคลื่อนไหวและมีตัวตนอยู่ในอาณาบริเวณชายแดน (เขตพื้นที่อำเภอเบญจเทธิ์ จังหวัดอุบลราชธานี) และมีแนวโน้มที่อาจถูกเหมารวมเป็นแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ รวมทั้งจะพยายามแสวงหาแนวทางและตอบคำถามว่าคนไร้รัฐและไร้สัญชาติเหล่านี้จะสามารถเอื้อมมือเข้าถึงทรัพยากรการบริการของรัฐ และสิทธิอื่นๆ ตลอดจนจะสามารถพัฒนาวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นในโลกไร้พรมแดนได้อย่างไร

กระบวนการศึกษาวิจัยยังเน้นการค้นหาแนวทางและกลไกการแก้ปัญหาเชิงนโยบายที่เหมาะสมแก่ทั้งฝ่ายภาครัฐ คนในท้องถิ่น และคนไร้รัฐไร้สัญชาติในพื้นที่ชายแดน โดยพยายามวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน ทั้งในแง่ตัวคน บทบาทในการกำหนดนโยบาย และการสร้างความร่วมมือระหว่างกันเพื่อแก้ไขปัญหา ทั้งจะอาศัยกระบวนการระดมความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนในระดับท้องถิ่น เชื่อมโยงไปยังระดับจังหวัด เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายในระดับชาติ รวมถึงการสร้างความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศ และเป็นต้นแบบสำหรับการแก้ปัญหาเมืองชายแดนอื่นๆ ที่ประสบปัญหาคล้ายคลึงกันในอนาคต

วิธีการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยคณะวิจัยได้ศึกษาข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การจัดประชุมกลุ่มย่อย การเข้าร่วมการประชุมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติ รวมทั้งการนำเสนอผลการวิจัยให้แก่หน่วยงานในจังหวัดอุบลราชธานี และการเผยแพร่ผลงานให้แก่หน่วยงานส่วนกลาง โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. การศึกษาเชิงเอกสาร โดยการรวบรวมเอกสารการศึกษาวิจัย บทความวิชาการ และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นมา สถานการณ์และปัญหาของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ และแรงงานต่างด้าวเชื้อสายลาว โดยเฉพาะในแง่มุมทางด้านประวัติศาสตร์ของประเทศไทย บริบททางนโยบายและการเมืองของการสร้างชาติและความเป็นพลเมือง สิทธิมนุษยชน และอื่นๆ

รวมถึงการรวบรวมเอกสารที่เป็นกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ของหน่วยงานรัฐไทย และประเทศเพื่อนบ้านที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสถานะและสิทธิของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ตลอดจนเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศ ข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และรัฐไทยให้สัตยาบัน

2. การสัมภาษณ์ บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานภาครัฐ คนไร้รัฐไร้สัญชาติ นักวิชาการ และเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.1 การสัมภาษณ์รายบุคคล เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายทะเบียนจังหวัด นายอำเภอ นายทะเบียนอำเภอ ปลัดอำเภอ จัดหางานจังหวัด ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำในท้องถิ่น นักวิชาการ เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคนไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยเฉพาะกลุ่มที่มีสถานะทับซ้อน/กำกวมกับแรงงานต่างด้าว

2.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ในส่วนของคนไร้รัฐเพื่อรับทราบถึงบริบททางสังคม สภาพชีวิต ประวัติความเป็นมาของคนไร้รัฐ นโยบายของรัฐที่กระทบต่อชีวิต ปัญหาที่เกิดขึ้นจากสถานะความไร้รัฐ รวมถึงความพยายามของคนกลุ่มนี้ที่จะทำให้สภาพชีวิตของตนเองดีขึ้น

2.3 การสนทนากลุ่ม และ/หรือ ประชุมระดมสมอง ทั้งในกลุ่มเจ้าหน้าที่หน่วยงานราชการ คนไร้รัฐไร้สัญชาติ นักวิชาการ และเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อรวบรวมข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับแนวทางและกลไกการแก้ไขปัญหาความทับซ้อน/ กำกวมระหว่างคนไร้รัฐและแรงงานต่างด้าวเชื้อสายลาว

3. การเข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุมที่เกี่ยวข้องกับคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ทั้งในระดับระหว่างประเทศ ระดับจังหวัด และอื่นๆ

4. การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้าส่วนด้านแรงงานและสวัสดิการ ณ แขวงจำปาสัก สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

5. การนำเสนอผลการวิจัยแก่หน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับพื้นที่และในส่วนกลาง

ผลการศึกษา

งานวิจัยเรื่องแนวทางและกลไกการแก้ไขปัญหาความทับซ้อน / กำกวมระหว่างคนไร้รัฐกับแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว: กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอบุญทริก จังหวัดอุบลราชธานี มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาแนวทางและกลไกในการแก้ปัญหาสถานะบุคคลของคนไร้รัฐไร้สัญชาติกลุ่มที่เข้ารับการจัดทำทะเบียนประวัติ ท.ร. 38/1 กรณีอำเภอบุญทริก จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งมีนำไปสู่จัดนักกลุ่มคนไร้รัฐที่ทับซ้อนและไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงของสถานะแห่งบุคคล อันจะสัมพันธ์กับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (ลาว กัมพูชา และพม่า) ภายใต้นโยบายความร่วมมือด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (The Greater Mekong Sub-regional –GMS) โดยมีโจทย์วิจัยหลัก คือ 1) การวิเคราะห์เงื่อนไข บริบท โอกาส และปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาคคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่เข้ารับการจัดทำทะเบียนประวัติ ท.ร. 38/1 และ 2) การค้นหาแนวทางและกลไกเชิงนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาคคนไร้รัฐไร้สัญชาติกลุ่มดังกล่าว ทั้งนี้จะอาศัยกระบวนการระดมความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียทุกทุกภาคส่วนในระดับท้องถิ่น เชื่อมโยงไปยังระดับจังหวัด เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายในระดับชาติ การสร้างความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศ และเป็นตัวอย่างสำหรับการแก้ปัญหาที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันในอนาคต

งานวิจัยนี้ได้ข้อค้นพบที่สำคัญ ดังนี้

1. กลุ่มคนลาวที่เดินทางเข้าสู่ประเทศไทย และได้อาศัยตั้งหลักแหล่งอยู่ในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่หลบหนีความสับสนวุ่นวายทางการเมืองในประเทศของตน ด้วยทั้งด้วยเหตุที่ไม่เห็นด้วยและเกรงว่าจะไม่ได้รับความปลอดภัยในชีวิต

2. ประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศที่มีชายแดนติดต่อกัน แม้จะไม่ได้ลงนามให้สัตยาบันในอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 ของสหประชาชาติ แต่ก็ได้จัดให้มีศูนย์อพยพรองรับการเข้า

มา อย่างไรก็ตามในอีกด้านหนึ่งก็ได้ดำเนินนโยบายที่ไม่ต้องการให้คนเหล่านี้อาศัยอยู่ในประเทศ โดยเน้นการผลักดันกลับและการส่งต่อไปยังประเทศที่สามเป็นด้านหลัก รวมทั้งอาศัยกฎหมายคนเข้าเมืองเป็นเครื่องมือในการจัดการ ทำให้คนเหล่านี้กลายเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง แทนที่จะเป็นผู้ลี้ภัยซึ่งได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย

3. ผู้ลี้ภัยซึ่งไม่ได้เดินทางไปยังประเทศที่สาม และไม่ต้องการกลับไปยังภูมิลำเนาของตนเอง เนื่องจากเกรงว่าจะไม่ได้รับความปลอดภัย ส่วนหนึ่งได้เข้าร่วมในกระบวนการต่อสู้เอาชาคืนร่วมกับลาวฝ่ายขวา รวมถึงการเข้าร่วมปฏิบัติการทางทหารร่วมกับฝ่ายไทยเพื่อต่อสู้กับการรุกรานลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งต่อมาได้ยุติบทบาทและวางอาวุธตามนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ พร้อมกับเข้ามาอาศัยอยู่ร่วมในหมู่บ้านเดียวกับผู้ที่สัญชาติไทยตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคง กระทั่งเมื่อมีการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย “กลุ่มลาวอพยพ” ในปี 2534 คนไร้รัฐจำนวนมากกลายเป็นผู้ตกหล่นจากการสำรวจเนื่องจากยังคงเกรงกลัวว่าจะถูกจับส่งกลับประเทศต้นทาง บางคนไปทำงานต่างพื้นที่ ขณะที่กระบวนการสำรวจเป็นไปอย่างเร่งรีบและทำการภายในครึ่งวัน ต่อมาเมื่อมีการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ในปี 2547 ผู้ที่ตกหล่นจากการสำรวจในปี 2534 จึงได้เข้ารับการสำรวจโดยในเบื้องต้นส่วนใหญ่ไม่ทราบถึงผลกระทบที่จะเกิดตามมา เนื่องจากการขาดการทำความเข้าใจที่ชัดเจนจากเจ้าหน้าที่ ประกอบกับความต้องการและคาดหวังที่จะได้รับบัตรหรือหลักฐานจากทางราชการดังเช่นผู้เข้ารับการสำรวจในปี 2534 ได้รับ

4. ปัจจุบันแม้ว่าจะมีนโยบายและกฎหมายที่ทำให้คนไร้รัฐได้รับการพัฒนาสถานะไปได้บ้าง โดยเฉพาะการประกาศใช้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล รวมถึงการแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ และพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร แต่การดำเนินการตามนโยบายและกฎหมายต่างๆ เป็นไปด้วยความล่าช้า เต็มไปด้วยความคลุมเครือไม่ชัดเจน หรือไม่ถูกนำมาใช้ให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติ ดังเช่น กรณีการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 รวมถึงการดำเนินการทางด้านทะเบียนราษฎรต่างๆ เช่น การจดทะเบียนการเกิดซึ่งเป็นรากฐานของการพัฒนาสถานะบุคคลในลำดับต่อไป

ขณะเดียวกันการดำเนินนโยบายมีแนวโน้มที่จะทำให้บุคคลได้รับสถานะแตกต่างกันออกไป แม้จะเข้ามาในประเทศไทยด้วยเหตุผลและระยะเวลาใกล้เคียงกัน ดังกรณีผู้ลี้ภัยหรือคนไร้รัฐที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย “กลุ่มลาวอพยพ” (ปัจจุบันมีบัตรประจำตัวผู้ไม่มีสัญชาติไทย) ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะได้สิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย กับผู้ลี้ภัยหรือคนไร้รัฐที่เข้ารับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (มี ท.ร.38/1) ซึ่งอาจได้สิทธิอยู่อาศัยชั่วคราวตามกรอบการดำเนินงานในยุทธศาสตร์ฯ ข้างต้น ซึ่งส่งผลให้การได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ แตกต่างกันไปด้วย

5. คนไร้รัฐในพื้นที่ศึกษาไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานเท่าที่ควรในฐานะที่เป็นมนุษย์ เพราะถูกจำกัดสิทธิทั้งการเดินทาง การเข้าถึงหลักประกันสุขภาพหรือรักษาพยาบาล การประกอบอาชีพ การครอบครองทรัพย์สิน จึงพบปฏิบัติการในชีวิตประจำวันของคนไร้รัฐที่กลายเป็นผู้กระทำเพื่อตอบโต้หรือปรับตัวให้เข้ากับกรอบโครงสร้างของอำนาจรัฐไทย

6. คนไร้รัฐในพื้นที่ศึกษาเป็นผู้ที่เคยมีสถานะทับซ้อน/กำกวมระหว่าง “ผู้ลี้ภัย” กับ “คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง” เนื่องจากรัฐไทยนำกฎหมายคนเข้าเมืองมาบังคับใช้กับคนเหล่านี้ ขณะเดียวกันก็ย้อมตั้งศูนย์รองรับการอพยพขึ้นตามแรงกดดันของสหประชาชาติเพื่อให้การช่วยเหลือ แม้จะไม่ได้ลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 ก็ตาม และเรียกคนเหล่านี้ว่า “ผู้อพยพจากอินโดจีน” แทน “ผู้ลี้ภัย” และต่อมาเมื่อมีการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบในปี 2547 คนไร้รัฐเหล่านี้จำนวนมากก็ต่างพากันเข้ารับการสำรวจ ด้วยคาดหวังว่าจะได้มีเอกสารจากทางราชการโดยไม่ทราบถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ทำให้มีชื่อและประวัติอยู่ในระบบทะเบียนประวัติของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (มี ท.ร.38/1) ผู้ลี้ภัยที่ต่อมากลายเป็นคนไร้รัฐ รวมถึงลูกหลานที่เป็นคนไร้รัฐจำนวนมาก จึงกลายเป็นผู้ที่ตกอยู่ในภาวะทับซ้อน/กำกวมกับการเป็น “แรงงานต่างด้าว” แม้ว่าจะไปจดทะเบียนหรือไม่ได้ไปจดทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าวกับกรมการจัดหางานก็ตาม

7. การที่คนไร้รัฐซึ่งควรได้รับสถานะที่ตรงกับข้อเท็จจริง (ซึ่งอย่างน้อยควรเป็นชนกลุ่มน้อย “กลุ่มลาวอพยพ” ซึ่งได้รับบัตรผู้ไม่มีสัญชาติไทยในปัจจุบัน) มีสถานะทับซ้อน/กำกวมกับการเป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยและทำงานได้เป็นกรณีพิเศษ ส่งผลให้คนเหล่านี้ต้องมีชีวิตอยู่อย่างไม่มีมั่นคง ด้วยเกรงว่าจะถูกส่งตัวออกนอกประเทศไทย ต้องพลัดพรากจากครอบครัว ขณะเดียวกันก็ส่งผลให้คนเหล่านี้ไม่ได้รับสิทธิที่ควรจะได้จากการเป็นผู้อาศัยอยู่ในประเทศไทยติดต่อกันเป็นเวลานานจนกลมกลืนเข้ากับสังคมชุมชน เช่น สิทธิหลักประกันสุขภาพ การเดินทางออกนอกเขตพื้นที่ควบคุม การเข้าถึงบริการของรัฐ (ไฟฟ้า) และสิทธิขั้นพื้นฐานอื่นๆ ตลอดจนมีคำถามว่าคนเหล่านี้จะได้รับการพัฒนาสถานะบุคคลให้มีลักษณะเดียวกับคนกลุ่มเดียวกันที่ปัจจุบันมีบัตรประจำตัวผู้ไม่มีสัญชาติไทย (กลุ่มลาวอพยพ) ซึ่งเพิ่งได้รับสิทธิด้านหลักประกันสุขภาพคืนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2553 ที่ผ่านมา

8. กลไกและกระบวนการจัดการปัญหาที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย (หรือผู้หลบหนีเข้าเมืองในสายตารัฐไทย) แรงงานต่างด้าว และคนไร้รัฐไร้สัญชาติ มีลักษณะรวมศูนย์อยู่ที่ระบบราชการ และให้ความสำคัญกับประเด็นความมั่นคงของชาติ มากกว่าที่จะตระหนักถึงความมั่นคงของคนข้างต้นในฐานะที่เป็นมนุษย์

ข้อค้นพบทางวิชาการ

จากข้อค้นพบข้างต้นสามารถประมวลเข้ากับหลักการทางแนวคิดและทฤษฎี และเสนอเป็นข้อค้นพบเชิงทฤษฎีที่สำคัญใน 2 ประเด็น

1. คนไร้รัฐในฐานะปรากฏการณ์ข้ามชาติ ชายแดนที่เปลี่ยนแปลงไป การเป็นคนไร้รัฐที่เกิดขึ้นเป็นผลจากการข้ามพรมแดน ด้วยภาวะของชายแดนที่ขมวดความมั่นคงเป็นแกนกลางในช่วงเวลาแห่งความตึงเครียดของสงคราม ซึ่งปรากฏการณ์ขึ้นภายในชายแดนที่ดำรงอยู่ร่วมกัน (co-existent borderlands) ระหว่างผู้คนทั้งฝั่งไทยและฝั่งลาวที่มีลักษณะคงเสถียรภาพเป็นครั้งคราว ก่อนที่จะมีความตึงเครียดจนทำให้ชายแดนปิดความสัมพันธ์ลงในช่วงของสงครามอินโดจีน

ด้วยความเปลี่ยนแปลงของบริบทการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รัชชาติที่เคยอ้างความมีเสถียรภาพในพื้นที่ชายแดนถูกสั่นคลอนด้วยทะเลพรมแดนผ่านเศรษฐกิจเสรีนิยมโลกาภิวัตน์ ดังนั้น ผู้คนที่ถูกตรึงด้วยชายแดนความมั่นคงของรัชชาติ จึงมีความสั่นไหวส่งผลให้วิถีชีวิตเกี่ยวกับ “พลเมือง” และ “สิทธิการมีชีวิต” ที่ถูกสร้างด้วยการอ้างความชอบธรรมของรัฐต้องเปลี่ยนแปลง อย่างน้อย ต่อแนวคิดเรื่องพลเมือง ที่คงต้องจัดแบ่งประเภทลงไปมากกว่า “ความเป็นพลเมืองตามสถานะกฎหมาย

2. ฐานะความเป็นพลเมืองกับภูมิภาคนิยม แม้ว่าความเป็นพลเมืองชาติ (National Citizenship) ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในการรับมือกับการข้ามชาติอพยพย้ายถิ่นของผู้คนอย่างมาก จึงมีการนำเสนอให้แทนที่ความเป็นพลเมืองชาติด้วยการเป็นสมาชิกส่วนหนึ่งในรูปแบบใหม่และหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็น global citizenship, ecological citizenship, cultural citizenship เป็นต้น ซึ่งถือว่าเป็นรูปแบบความเป็นพลเมืองหลังชาติที่ขึ้นมาท้าทายความเป็นพลเมืองชาติตามสถานะกฎหมาย

ในระดับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การรวมกลุ่มในระดับภูมิภาคได้กลายเป็นตัวแสดงที่ก้าวขึ้นมามีบทบาทในการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐต่างๆ ในภูมิภาคนั้น แต่ด้วยอำนาจอธิปไตยยังไม่มีการถ่ายโอนไปสู่องค์กรระดับภูมิภาค ส่งผลให้ความเป็นพลเมืองที่ถูกท้าทายด้วยแนวคิดหลังชาติที่ได้รับอิทธิพลจากสหภาพยุโรป (EU) เมื่อนำมาใช้ในภูมิภาคอื่นเช่น ASEAN อาจไม่สอดคล้องประสานลงรอยทุกลักษณะกับบริบทที่แตกต่างกัน

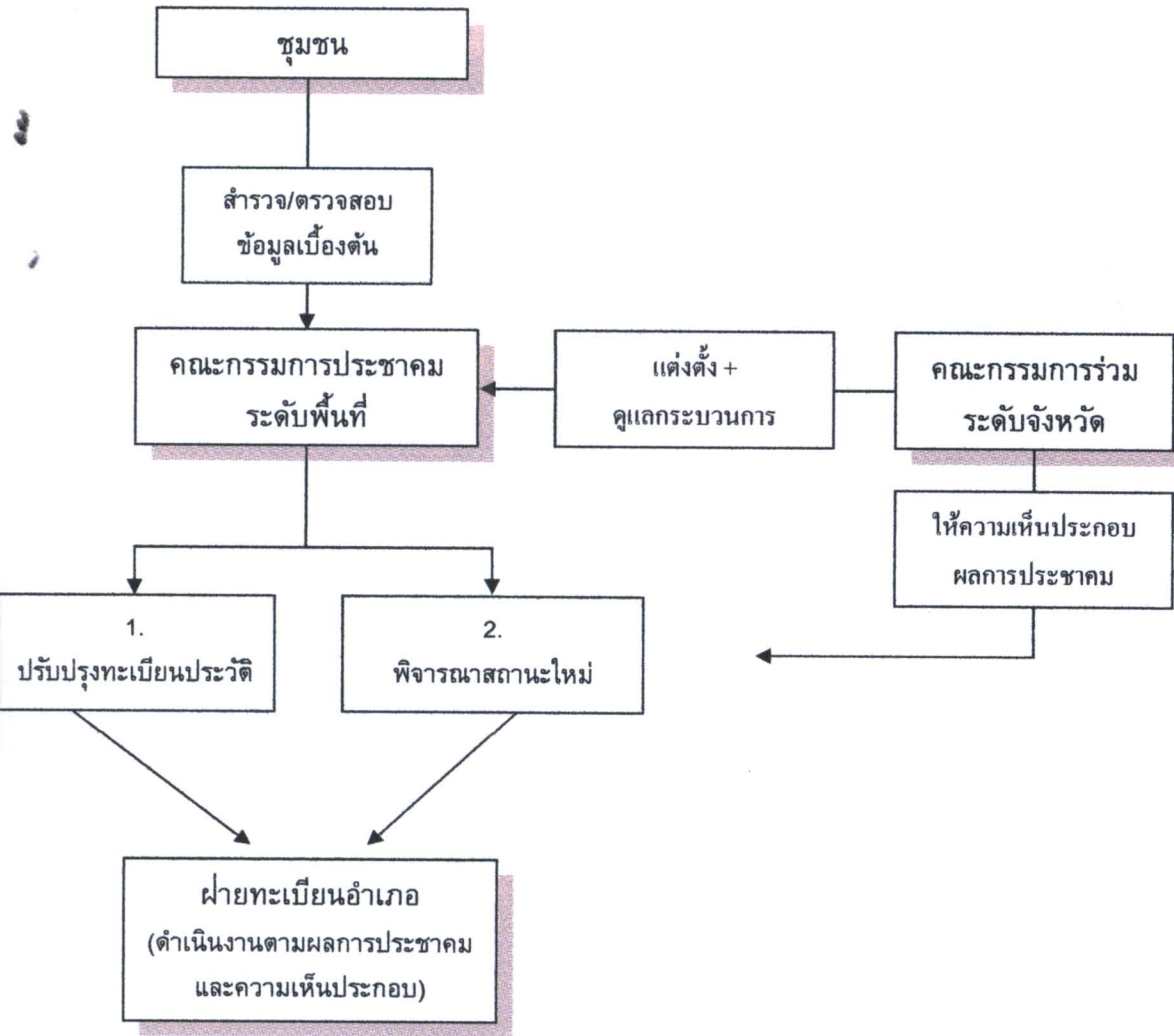
อย่างไรก็ตาม ความพยายามของอาเซียนที่จะสร้างประชาคมอาเซียน คงไม่อาจหลีกเลี่ยงจากการศึกษาการรวมกลุ่มของสหภาพยุโรป (EU) ได้ จึงถึงเวลาที่จะต้องนำกรณีการบริหารจัดการชีวิตผู้คนข้ามพรมแดนที่เกิดขึ้นในกรณีของสหภาพยุโรป (EU) มาศึกษาเป็นต้นแบบเพื่อหาหนทางและสิทธิต่างๆ ที่รัฐจะสามารถพัฒนาชีวิตของผู้คนที่อยู่ในเขตแดนตนที่ไม่ใช่เพียงคำนึงถึงพลเมืองไทยแต่เพียงอย่างเดียว

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายระยะสั้น

1. เนื่องการวิจัยพบว่าอุปสรรคสำคัญในการจัดการปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติ เกิดจาก ความกลัวในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในระดับพื้นที่ เพื่อลดอุปสรรคดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่ากรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ควรดำเนินการจัดอบรมเจ้าหน้าที่ในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นที่ผสมผสานการสร้างหุ้นส่วน (partnership) เชื่อมภาคส่วนประชาสังคมในพื้นที่ ชาวบ้านที่ไร้รัฐไร้สัญชาติ ให้เกิดความเข้าใจร่วมกันในการนํานโยบายลงสู่การปฏิบัติ โดยเชิญวิทยากรที่เป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินนโยบายต่อคนกลุ่มน้อยทั้งจากกระทรวงมหาดไทย คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภากาชาดไทย เป็นต้น โดยการสร้างกระบวนการดังกล่าวต้องเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเป็นพื้นที่สะท้อนปัญหาและหาทางออกร่วมกัน

2. เร่งสำรวจและจัดสถานะให้เหมาะสม เพื่อนำไปสู่การกำหนดระเบียบกฎหมายที่เหมาะสมในอนาคต และไม่นำไปสู่การซ้อนทับกับปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย

กลไกระยะสั้น



ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายระยะยาว

1. ต้องพิจารณาขยายฐานเรื่องสิทธิทางสังคมให้ครอบคลุมคนกลุ่มนี้ โดยอาจให้อำนาจแก่ส่วนภูมิภาค คือ จังหวัด ที่จะประสานความร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นทั้ง อบจ. และ อบต. ในการจัดสวัสดิการทางสังคมบางประการที่มีความเป็นไปได้ เช่น หลักประกันสุขภาพ โดยการเปิดพื้นที่ให้มีการสนทนาระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัด เพื่อร่วมกันหาช่องทางทั้งทางกฎหมายและงบประมาณที่จะร่วมกันประกันหลักสุขภาพของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ เพราะประเด็นสุขภาพเป็นเรื่องที่ไม่เลือกเอาใครเป็นไทยหรือใครเป็นอื่น โดยเบื้องต้นต้องก้าวข้ามการได้สัญชาติไปก่อน

2. รัฐไทยควรที่นำร่องการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการสร้างกลไก “Asian Passport” หรือ “Alien Passport” เพื่อรองรับบรรดาคุณศัพท์ของความเป็นพลเมือง (เช่น culture citizenship, global citizenship, economic citizenship) บนฐานคิดที่ให้ความสำคัญในประเด็นสิทธิทางสังคมกับบรรดา “ความเป็นพลเมือง” ที่มาพร้อมกับคุณศัพท์ใหม่ๆ โดยอาจเลือกศึกษาจุดดีจุดด้อยของ EU เป็นตัวอย่าง และนำเสนอในประชาอาเซียน ซึ่งถือว่าเป็นประเด็นที่ท้าทายอย่างมากต่อการขยายตัวของภูมิภาคอาเซียนในอนาคต