

บทนำ

“สถานะทางกฎหมาย” เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งปัจจัยทั้ง 4 ประการในการดำรงชีวิต หากมนุษย์บุคคลใดบุคคลหนึ่งไม่มีสิทธิขั้นพื้นฐานแล้วบุคคลผู้นั้นจะสามารถดำรงชีวิตและอยู่ได้อย่างไร อย่างไรก็ตามไม่ว่ามนุษย์ทุกคนจะมีสิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมายระหว่างประเทศก็ตาม แต่ในการเดินทางสัญจรไปมา ในการเข้า-ออกนอกประเทศจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งนั้นต้องอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ ฉะนั้นการให้สถานะทางกฎหมายของบุคคลที่มีเชื้อชาติของรัฐเจ้าของสัญชาติของตนเอง กล่าวคือการมีที่อยู่ในสถานะของการเป็นคนต่างด้าว(Alien) ในรัฐอื่น การมีสถานะทางกฎหมายของคนต่างด้าวย่อมถูกจำกัดในทุกรัฐ

โดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศนั้น การส่งเสริมและการคุ้มครองเอกชนของรัฐหนึ่ง ในอีกรัฐหนึ่งโดยไม่คำนึงถึงสัญชาตินั้น เป็นไปในเรื่องของสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไป มิใช่สิทธิเสรีภาพของบุคคลที่จะมีอย่างเท่าเทียมกับคนในชาติอย่างทุกกรณี ซึ่งในแง่พื้นฐานอาจเป็นสิทธิมนุษยชนที่ควรจะมีเพื่อความ เป็นมนุษย์ในสังคม แต่การที่จะมีสถานะทางกฎหมายในดินแดนซึ่งตนมิใช่คนในชาตินั้น แนวทางปฏิบัติระหว่างประเทศยอมรับว่าเป็นสิทธิที่มีเงื่อนไข (Conditional) มิใช่สิทธิเด็ดขาด(Absolute Right)

ฉะนั้นคนลาวที่อยู่ในราชอาณาจักรไทยจึงไม่สามารถที่จะมีสถานะทางกฎหมายในด้านต่างๆได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกับคนไทยได้ คนลาวในฐานะที่เป็นคนต่างด้าวในประเทศไทยจะมีสถานะทางกฎหมายได้นั้นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายไทยมิใช่กฎหมายลาว ซึ่งกฎหมายหลายๆประเทศก็บัญญัติในทำนองนี้ โดยการที่จะให้คนต่างด้าวเข้ามาอาศัยอยู่หรือมาทำงานและมานำใช้ทรัพยากรในประเทศนั้น รัฐก็ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และเหตุผลทางมนุษยธรรม แต่ในการจำกัดสิทธิและสถานะทางกฎหมายของคนต่างด้าวนั้น รัฐจะต้องพิจารณาถึงความสำคัญ ความจำเป็น ความเหมาะสมและสมดุลย์ในทุกๆด้าน มิฉะนั้นอาจส่งผลให้เกิดความไม่มั่นคงในรัฐด้านต่างๆได้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ทำวิทยานิพนธ์จะได้ทำการศึกษาถึงสถานะทางด้านกฎหมายของคนลาวในประเทศไทย ซึ่งจะกล่าวถึงสถานการณ์ด้านสถานะของบุคคลตามกฎหมายของคนลาวในประเทศไทย การให้นิยามคำว่าคนลาวเพื่อจะได้นำไปสู่การจำแนกคำว่าคนลาวในประเทศไทย กฎหมายที่รับรองในสถานะทางกฎหมายภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในของประเทศไทย ตลอดถึงระเบียบการต่างๆที่เกี่ยวข้องและกฎหมายลาวอีกจำนวนหนึ่ง สถานะ

ของบุคคลลาวตามกฎหมาย และแนวทางในการจัดการปัญหา การจัดการกับคนลาวในประเทศไทยที่เหมาะสมต่อสภาพสังคมในปัจจุบัน และมีประสิทธิภาพ

1. ความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันมีกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับซึ่งมีบทบัญญัติในการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชน อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนพึงมี เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่รับรองเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 และนอกจากนี้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลไว้เช่นกัน ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองนี้ก็เป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่งที่ได้รับการคุ้มครองทั้งตามกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในของประเทศไทยเอง แต่ความมีอยู่อย่างจำกัดของทรัพยากรในแต่ละรัฐ ทำให้สิทธิและสถานะทางกฎหมายของคนที่มิใช่คนชาติของรัฐนั้นมิใช่สิทธิเด็ดขาด แต่เป็นสิทธิที่มีเงื่อนไข คือรัฐสามารถกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับสิทธิทางด้านต่างๆได้ เช่น การให้สิทธิอาศัย การรักษาพยาบาล การถือครองทรัพย์สิน เป็นต้นว่าสิทธิในการทำงานแก่คนที่มิใช่คนชาติของตนได้

ข้อที่ควรพิจารณาคือประเทศไทยได้มีการปฏิบัติในการจำกัดสิทธิหรือการคุ้มครองแรงงานของคนที่มิใช่เป็นคนชาติของตนที่ทำงานในประเทศของตนให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ บทบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลลาวที่ได้ทำความตกลง และตามกฎหมายภายในหรือไม่ และเหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบันหรือไม่อย่างไร

คนลาวในประเทศไทยปรากฏตัวในรัฐไทย 3 ประเภทด้วยกัน คือ 1. คนที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย 2. กลุ่มคนที่เข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และ 3. กลุ่มคนที่มิได้เข้าเมืองเพราะเกิดในประเทศไทยแต่ถูกถือว่าเป็นคนที่เข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งที่ปรากฏคือ เมื่อปฏิเสธไม่ได้ถึงการมีอยู่ของคนต่างด้าวในประเทศตนโดยเฉพาะคนลาวในประเทศไทย ในระหว่างที่กระบวนการแก้ไขปัญหาระงับสถานะของบุคคลเหล่านี้ยังไม่บรรลุผลอย่างเท่าที่ควร ถึงแม้ว่าทั้งสองรัฐบาลระหว่างรัฐบาลไทย-รัฐบาลลาวจะมีบทบันทึกความเข้าใจร่วมกันก็ตาม คนเหล่านี้ย่อมที่จะต้องดำรงชีวิตในประเทศไทยต่อไปโดยเสียดายไม่ได้ การที่เขาเหล่านี้จะดำรงชีวิตอยู่ได้โดยไม่เป็นภาระแก่รัฐไทยมากนัก พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวก็ได้อนุญาตให้คนที่อยู่ในสถานะเช่นนี้ทำงานได้แต่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานอนุญาต แต่ปัญหาที่ปรากฏคือ คนเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่มี

ใบอนุญาตทำงาน ทั้งๆที่มีสิทธิขอใบอนุญาตทำงานได้ตามกฎหมาย แต่ในบางพื้นที่สามารถทำงานได้ทั้งที่ไม่มีใบอนุญาตทำงาน และในขณะเดียวกันบางพื้นที่ก็มีการจับกุมด้วยเหตุที่คนเหล่านี้ไม่มีใบอนุญาตทำงาน ซึ่งข้อเท็จจริงก่อให้เกิดข้อกังขาว่า เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพหรือเกิดจากสาเหตุใด ดังนั้นหากไม่มีการศึกษาถึงปัญหานี้อย่างรอบด้าน ผลก็คือมีการละเมิดสิทธิของบุคคล โดยสาเหตุจากการที่มีการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นเอกภาพ ซึ่งผลที่ตามมาก็คือ คนเหล่านี้ไม่สามารถที่จะทำงานได้โดยชอบด้วยกฎหมายแล้วก็ไม่มีความสถานะทางกฎหมายได้

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาแนวทางในการจัดการที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพต่อการกำหนดสิทธิในสถานะทางกฎหมายของคนลาวในประเทศไทยให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับสภาพในสังคมปัจจุบัน ทั้งสถานการณ์ในประเทศและระหว่างประเทศ โดยกำหนดแนวทางการศึกษาไว้ดังนี้ สถานการณ์ด้านสถานะบุคคลตามกฎหมายของบุคคลลาวในประเทศไทยในการจำแนกคนลาวในประเทศไทย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสถานะทางกฎหมายของคนลาวในประเทศไทย ข้อจำกัดสิทธิของคนลาวในประเทศไทย และองค์ประกอบของรัฐไทยในการจัดการสถานะทางกฎหมายของคนลาวในประเทศไทย

3. บทนิยามศัพท์

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ทำวิทยานิพนธ์มุ่งที่จะศึกษาถึงสถานะของบุคคลตามกฎหมายในการให้คำนิยามและความหมายของคำศัพท์ที่ใช้ในบางกรณีดังต่อไปนี้

“คนลาว” หมายความว่าบุคคลผู้มีสัญชาติลาว¹

“ทำงาน” หมายความว่า การทำงานโดยใช้กำลังกายหรือความรู้ด้วยประสงค์ค่าจ้างหรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม²

“คนต่างด้าว” หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย³

¹ มาตรา 2 กฎหมายว่าด้วยสัญชาติลาว ปี ค.ศ. 2004.

² มาตรา 5 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551.

³ มาตรา 5 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551.

“คนลาวที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย” หมายถึง บุคคลที่เข้าเมืองตามช่องทาง ด้านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่า สถานี หรือท้องที่ตามกำหนดเวลา โดยได้รับอนุญาตจากทางรัฐบาลของฝ่ายลาว และได้มีการยอมรับอย่างถูกต้องจากทางฝ่ายรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๒⁴ หรือต้องเป็นบุคคลที่ถือหนังสือ PASSPORT หรือ หนังสือผ่านแดนซึ่งอาจมีวีซ่าหรือไม่มีวีซ่า แล้วแต่กรณี เช่น นักการทูต นักท่องเที่ยว นักธุรกิจ คนที่เข้ามาทำงานตามองค์การเอกชน (โครงการหรือ NGO) นักศึกษาและพวกที่เข้ามาทัศนศึกษา

“การเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย” หมายถึง การข้ามแดนโดยไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่จำเป็นสำหรับการเข้าไปในรัฐผู้รับโดยชอบด้วยกฎหมาย⁵

“การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ” หมายถึง การจำแนก การกีดกัน การจำกัด หรือการเลือก โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เชื้อชาติ หรือชาติกำเนิด หรือ เผ่าพันธุ์กำเนิด ซึ่งมีเจตนาหรือมีผลให้กำเนิดการระงับหรือการกีดกัน การเคารพสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และในด้านอื่น ๆ ของการดำรงชีวิตในสังคม รวมทั้ง การระงับ หรือ กีดกัน การใช้สิทธิเหล่านี้ อย่างเสมอภาค ของบุคคล

4. ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ศึกษาประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานะบุคคลตามกฎหมาย ในกระบวนการจัดการฯต่อการแก้ไขทางสถานของคนลาวในประเทศไทย การจำแนกคนลาวในประเทศไทย ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสถานะของบุคคล โดยในการศึกษานี้ ผู้ทำวิทยานิพนธ์ได้จำกัดขอบเขตการศึกษาดังนี้

1. จะศึกษาสถานการณ์ด้านสถานบุคคลตามกฎหมายนิยมและในการจำแนกคนลาวในประเทศไทย

⁴ มาตรา 12 แห่ง พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522.

⁵ ข้อ 3 พิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานทางบก ทางทะเล และทางอากาศเพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์การ

2. จะศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสถานะของคนลาวในประเทศไทย ทั้งกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายไทยและกฎหมายลาวอีกจำนวนหนึ่ง
3. จะศึกษาถึงข้อจำกัดสิทธิของคนลาวในประเทศไทย
 - สถานะแห่งสิทธิในการอาศัยของคนลาวในประเทศไทย
 - สถานะแห่งสิทธิในการทำงานของคนลาวในประเทศไทย
4. จะศึกษาองค์กรของรัฐไทยในการจัดการสถานะทางกฎหมายของคนลาวในประเทศไทย

5. วิธีศึกษา

การศึกษาถึง สถานะทางกฎหมายของคนลาวในประเทศไทย ผู้ทำวิทยานิพนธ์จะทำการศึกษาโดยวิธีการดังต่อไปนี้

1. วิจัยเอกสาร(Documentary Research)
 - สืบรวจกฎหมายระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสถานะของบุคคลที่เป็นเอกชนตามกฎหมายระหว่างประเทศ
 - สืบรวจกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสถานะทางกฎหมายของคนต่างด้าวในประเทศไทย
 - สืบรวจกฎหมายลาวที่เกี่ยวข้อง
2. วิจัยเชิงประสบการณ์(Experimental Research) โดยการสอบถาม และหรือ สัมภาษณ์ บุคคลผู้ซึ่งมีความรู้ความสามารถ มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในการปฏิบัติงานจริง

6. คำโครงของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งเน้นศึกษาสถานะทางกฎหมายของคนลาวในประเทศไทย ในการศึกษาซึ่งจะมีการแบ่งการศึกษาออกเป็นห้าบทด้วยกัน กล่าวคือ สถานการณ์ด้านสถานะบุคคลตามกฎหมายของคนลาวในประเทศไทย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรองรับสถานะของคนต่างด้าวในประเทศไทย ข้อจำกัดสิทธิทางกฎหมายของคนลาวในประเทศไทย องค์กรของรัฐไทยในการจัดการสถานะทางกฎหมายของคนลาวในประเทศไทย บทสรุปและข้อเสนอแนะ มีดังต่อไปนี้

บทที่ 1 สถานการณ์ด้านสถานะบุคคลตามกฎหมายของคนลาวในประเทศไทย

- นิยามของคำว่า “คนลาวในประเทศไทย”

- การจำแนกคนลาวในประเทศไทย

บทที่ 2. กฎหมายที่รับรองสถานะทางกฎหมายของคนลาวในประเทศไทย

1. กฎหมายที่รับรองสถานะทางกฎหมายของคนลาวในประเทศไทยภายใต้
กฎหมายระหว่างประเทศ

2. กฎหมายที่รับรองสถานะทางกฎหมายของคนลาวในประเทศไทยภายใต้
กฎหมายไทย

3. กฎหมายที่รับรองสถานะทางกฎหมายของคนลาวในประเทศไทยภายใต้
กฎหมายลาว

บทที่ 3. ข้อจำกัดสิทธิของคนลาวในประเทศไทย

1. สถานะแห่งสิทธิในการอาศัยของคนลาวในประเทศไทย

- คนลาวซึ่งมีสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทย

- คนลาวซึ่งไม่มีสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทย เพราะเข้าเมืองผิดกฎหมาย
และไม่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยในประเทศไทย

2. สถานะแห่งสิทธิในการทำงานของคนลาวในประเทศไทย

- กรณีคนลาวที่มีสัญชาติไทย

- กรณีคนลาวที่เป็นต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องกฎหมาย

- กรณีคนลาวที่เป็นต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผัน
ให้มีสิทธิอาศัย

- กรณีคนลาวที่เป็นต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและไม่มีสิทธิอาศัย

บทที่ 4. องค์กรของรัฐไทยในการจัดการสถานะทางกฎหมายของคนลาวในประเทศไทย

- องค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการให้สิทธิอาศัยใน
ประเทศไทย

- องค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ในการปฏิบัติตรวจคนเข้า-ออกเมืองและการส่งกลับ

- องค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับสิทธิในการเข้าสู่ตลาดแรงงาน(Right to work
access)

- องค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรม

7. ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

- คาดว่าจะได้รับการแก้ไขสถานะทางกฎหมายของคนลาวในประเทศไทยได้จำนวนหนึ่ง
- เพื่อทราบถึงแนวคิดในการจัดการประชากรต่างด้าว(คนลาว)ตามกฎหมายไทย
- เพื่อทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสถานของบุคคล(คนลาว)ตามกฎหมายระหว่างประเทศและตามกฎหมายภายในของรัฐในการจัดการประชากรต่างด้าวในประเทศไทย
- เพื่อทราบถึงองค์กรของรัฐไทยที่ทำหน้าที่และขบวนการในการจัดการปัญหาทางสถานะของคนลาวในประเทศไทย