

6

การจัดการระบบคนไร้รัฐในบริบทประเทศไทย

Towards Managing Stateless People in Thailand's Context

กฤตยา อาชวนิจกุล Kritaya Archavanitkul¹

บทคัดย่อ

บทความนี้ตั้งใจวิเคราะห์กระบวนการจัดการระบบคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติของประเทศไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน ประเทศไทยสมัยใหม่ในปัจจุบันนิยามคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติว่าหมายถึงชนกลุ่มน้อยชาติพันธุ์ต่างๆ ที่เกิดในประเทศไทย หรืออาศัยอยู่ในประเทศไทยมานานแล้ว ในแง่ของกฎหมายสัญชาติ คนกลุ่มนี้คือคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ขั้นตอนที่รัฐไทยใช้จัดระบบในการรับรองสถานะบุคคลของคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ คือ ปรับสถานะจากเข้าเมืองผิดกฎหมายมาเป็นผู้มีสิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราว และอาจได้สิทธิอยู่ถาวรต่อไป อย่างไรก็ตาม ประชากรชายขอบกลุ่มนี้ต้องเผชิญกับการเลือกปฏิบัติและการละเมิดสิทธิมนุษยชนพื้นฐานอย่างน้อย 8 ด้าน คือ (1) การถูกบังคับให้กลายเป็นผู้พลัดถิ่นในประเทศ (2) การขาดความมั่นคงเรื่องที่ดินทำกิน (3) การถูกปฏิเสธให้จดทะเบียนการเกิด (4) ความยากลำบากในการเข้าถึงบริการรักษาพยาบาล (5) การทำงานและได้รับการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายไทย (6) ความยากลำบากในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (7) การห้ามเดินทางออกนอกพื้นที่ควบคุม และ (8) ความยากลำบากในการเข้าถึงการศึกษา ใน พ.ศ. 2548 รัฐไทยได้ประกาศยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิบุคคล ภายใต้แนวคิดการจัดการปัญหาความมั่นคงในมิติใหม่ นั่นคือ คำนึงถึงความสมดุลของสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์และความมั่นคงของชาติควบคู่กัน

Abstract

This paper examines the management approach of the Thai state towards stateless and nationalityless people from past to present. First, the changes in meaning of stateless and nationalityless in the Thai context are elaborated. In the modern Thai state, they are mostly ethnic minorities who were born in Thailand or who have been living in Thailand for a long time. According to the Nationality Law, they are considered non-Thais or those without Thai nationality, and having entered Thai territory illegally. Second, the paper discusses a procedure for formalizing minorities from being illegal migrants to being permanent residents and then to being Thai nationals. Third, the actual situations of stateless and nationalityless people encountering discrimination and abusive practices from past to present are examined, including eight dimensions of policies and practices related to basic human rights : (1) becoming internal displaced people because of forced relocation; (2) access to land use; (3) denial of birth registration; (4) access to health care services; (5) work restrictions and labour protection; (6) access to justice; (7) movement restrictions; and (8) access to education. Finally, a step forward towards managing stateless people from 2005 under the Thai State's 'Strategy on Managing People with Personal Legal Status Problems and Rights' are discussed. The strategy is progressive for advocating social reform under a new paradigm of national security management, emphasizing a balance between human security and national security.

¹ รองศาสตราจารย์ ประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

คนไร้รัฐ...ขาดสถานะบุคคลตามกฎหมาย, ได้สิทธิเพียงน้อยนิด, ต้องอยู่อย่างปกปิด, มักถูกลืมเสมอ

(คำโปรยบนแผ่นปก Forced Migration Review, April, 2009)

1. เกริ่นนำ

ในรัฐสมัยใหม่การมีสัญชาติว่าเป็นคนในรัฐใด เป็นความจำเป็นยิ่งยวดในการที่จะได้มาซึ่งสิทธิมนุษยชนครบทุกด้าน เพราะ ‘สัญชาติ’ เป็นความผูกพันทางกฎหมายระหว่างคนกับรัฐที่ตนเองอาศัยอยู่ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees - UNHCR) ให้นิยาม ‘คนไร้รัฐตามกฎหมาย’ (de jure stateless) ว่าเป็น ผู้ที่ไม่ได้ถูกนับรวมว่าเป็น ‘คนชาติ’ (nationals) โดยกฎหมายของรัฐใด ๆ เลย²

อย่างไรก็ตาม มีคนจำนวนหลายล้านคนบนโลกใบนี้ที่เป็น ‘คนไร้รัฐตามข้อเท็จจริง’ (de facto stateless)³ เนื่องจากเป็นผู้พลัดถิ่นที่ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศตนเองได้ หรือไม่สามารถพิสูจน์สัญชาติของตนเองได้ หรืออยู่ระหว่างการรอพิสูจน์สัญชาติ คือ แม้จะเป็นพลเมืองของรัฐ แต่ก็ไม่ได้รับการปกป้องคุ้มครองจากรัฐ คนส่วนหนึ่งของกลุ่มหลังนี้จึงเป็น ‘คนไร้สัญชาติ’ (nationalityless) แต่มีได้ไร้รัฐ ทั้งนี้เพราะภาวะไร้รัฐและไร้สัญชาติมักมาจากการเลือกปฏิบัติจากรัฐในการพิจารณาให้สัญชาติต่อคนในรัฐตนเอง จึงทำให้คนไร้รัฐมีความเป็นอยู่ในสภาพเปราะบาง และมีโอกาสสูงที่จะถูกเอารัดเอาเปรียบ ถูกแสวงหาประโยชน์ และถูกเลือกปฏิบัติ

ภาวะคุกคามความมั่นคงในชีวิตที่สำคัญในระดับปัจเจกบุคคล คือ **การขาดสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างเป็นปกติเกือบทุกด้าน** ได้แก่ (1) สิทธิในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย (2) สิทธิในการรักษาพยาบาลและบริการ (3) สิทธิในการทำงานและได้รับการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมาย (4) สิทธิในการศึกษา (5) สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และ (6) สิทธิในการเข้าถึงคุณภาพชีวิตของมนุษย์อื่น ๆ ได้แก่ สิทธิในการเดินทางออกนอกพื้นที่ที่อาศัยอยู่ สิทธิในการเคลื่อนไหว สิทธิในการก่อตั้งครอบครัวตามกฎหมาย และสิทธิในการครอบครองทรัพย์สิน

บทความนี้มีเป้าหมายที่จะอภิปรายถึงเรื่องการจัดระบบคนไร้รัฐในบริบทของประเทศไทย โดยพิจารณาในเชิงนโยบายและผลกระทบต่อความมั่นคงในชีวิตของคนไร้รัฐ โดยเฉพาะในประเด็นการเลือกปฏิบัติและการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานด้านต่าง ๆ เพื่อให้ผู้อ่านร่วมกันครุ่นคิดว่า บทเรียนจากประเทศไทยจะมีประโยชน์ต่อการทำงานเพื่อขจัดภาวะไร้รัฐของคนบนผืนโลกนี้ได้อย่างไรบ้าง

² มาตรา 1 ในอนุสัญญาว่าด้วยสถานะของคนไร้รัฐ ค.ศ. 1954

³ <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c158.html> [สืบค้นเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2553]

2. คนไร้รัฐ - ไร้สัญชาติในประเทศไทยคือใครบ้าง?

เมื่อพิจารณาในแง่ของประวัติศาสตร์การก่อตัวของรัฐชาติ อาจกล่าวได้ว่ารัฐไทยเริ่มเข้าสู่ยุครัฐสมัยใหม่ในช่วงรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2411-2453) และเริ่มให้ความสนใจสำรวจจำนวนคน ลักษณะชาติพันธุ์ และภาษาพูดของพลเมืองในประเทศ การเกิดขึ้นของคนไร้รัฐอาจเริ่มจากการปรับเปลี่ยนการปกครองจากรัฐราชาธิราช⁴ มาสู่รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสมัยรัชกาลที่ 5 คือ เปลี่ยนเป็นการปกครองแบบรวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลาง ในปลายรัชกาลนี้มีการสำรวจจำนวนพลเมืองหลายครั้ง ในช่วง พ.ศ. 2452-2454 มีการนับคนทั่วประเทศได้สำเร็จเป็นครั้งแรก ได้ยอดบัญชีพลเมืองรวม 8.1 ล้านคน (ปราโมทย์ ประสาทกุล, 2552) ต่อมาในต้นสมัยรัชกาลที่ 6 (พ.ศ. 2453-2468) มีการตราพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับแรก ใน พ.ศ. 2456 ทำให้เกิดความชัดเจนในเรื่องสัญชาติในสังคมไทยมากขึ้น⁵

สำหรับการมีกฎหมายบังคับให้ประชาชนทุกคนต้องมีบัตรประจำตัวประชาชนนั้นเริ่มขึ้นใน พ.ศ. 2486 และใน พ.ศ. 2495 มีการออกกฎหมายการทะเบียนราษฎร เพื่อบันทึกการเคลื่อนไหวของประชาชนเกี่ยวกับการเกิด การตาย และการย้ายที่อยู่ (รศรินทร์ เกรย์ และคณะ, 2551: 40-41) แต่ระบบการจดทะเบียนกว่าจะลงหลักปักฐานสมบูรณ์ก็อีก 4 ปีต่อมาคือ พ.ศ. 2499 ดังนั้น หากพิจารณาจากหลักการจดทะเบียนราษฎรแล้ว คนไร้รัฐในประเทศไทยอาจเกิดขึ้นได้ในสามสถานการณ์ต่อไปนี้คือ (พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, 2550: 10-14)

(1) คนไร้รัฐเพราะเกิดก่อนการมีทะเบียนราษฎร แต่ตกหล่นจากการสำรวจเพื่อบันทึกในทะเบียนราษฎร บุคคลที่เกิดและอาศัยอยู่ในสังคมไทยก่อนช่วงเวลา พ.ศ. 2452-2499 จึงเสี่ยงที่จะกลายเป็น ‘คนไร้รัฐ’ เพราะตกหล่นจากการสำรวจเพื่อทำทะเบียนราษฎรในช่วงเวลาดังกล่าว ต้องย้ำว่าความล้มเหลวของรัฐในการนับจดประชาชนในพื้นที่ห่างไกลและเข้าถึงได้ยาก เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาชนของรัฐไทยในช่วงนั้นกลายเป็นคนไร้รัฐ รวมถึงบุตรหลานของคนที่ถูกจดเหล่านั้นด้วย ข้อเท็จจริงนี้พบมากในกลุ่มประชากรชาวเขา ชาวเล รวมถึงคนจีนอพยพจำนวนมาก และคนต่างชาติอื่นๆ ที่เข้ามาในประเทศไทยในช่วงนั้น โดยที่ชื่อตนเองยังไม่ได้บันทึกในทะเบียนราษฎรของประเทศต้นทาง

(2) คนไร้รัฐเพราะมิได้รับการแจ้งการเกิด จึงตกหล่นจากทะเบียนราษฎร สามารถเกิดขึ้นใน 2 รูปแบบคือ เป็นคนที่เกิดในประเทศไทยแต่มิได้รับการแจ้งเกิดในทะเบียนราษฎรของรัฐไทย หรือเป็นคนที่เกิดในต่างประเทศ แต่มิได้รับการแจ้งเกิดในทะเบียนราษฎรของรัฐนั้น ต่อมาอพยพเข้ามาอาศัยในประเทศไทย จึงมาเป็นคนไร้รัฐในประเทศไทย ซึ่งรวมถึงบุตรหลานที่มาจากเกิดในประเทศไทยภายหลังด้วย

⁴ ระบบราชาธิราช หมายถึงระบอบการปกครองที่มีราชาธิราชเป็นใหญ่เหนือแว่นแคว้นจำนวนมาก มีพระราชอำนาจของตัวเอง ประชาชนไม่ใช่ข้าราชการโดยตรงของราชาธิราช แต่หากเป็นข้าของราชาในแว่นแคว้นต่างๆ ซึ่งสวามิภักดิ์ต่อราชาธิราชอีกทีหนึ่ง (นิธิ เอียวศรีวงศ์ 2548: 12)

⁵ กฎหมายสัญชาติได้ถูกแก้ไขปรับปรุงหลายครั้งด้วยกัน ดังนี้ พ.ศ. 2495 มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2495 กฎหมายสัญชาติฉบับนี้ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2496, ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2499 และฉบับที่ 4 พ.ศ. 2503 หลังจากนั้น พ.ร.บ.สัญชาติฉบับปี พ.ศ. 2495 ก็ถูกยกเลิกด้วย พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2508 และกฎหมายสัญชาติฉบับ พ.ศ. 2508 นี้ถูกแก้ไขเพิ่มเติม 4 ครั้ง คือครั้งแรกโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515, ครั้งที่ 2 โดย พ.ร.บ.สัญชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535, ครั้งที่ 3 โดย พ.ร.บ.สัญชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2535 และครั้งล่าสุดโดย พ.ร.บ.สัญชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 ที่เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลรัฐบาลที่มาจาก การรัฐประหารวันที่ 19 กันยายน 2549

(3) คนไร้รัฐเพราะถูกถอนชื่อออกจากทะเบียนราษฎรไทย และบุคคลนั้นๆ ก็ไม่มีชื่อในทะเบียนราษฎรของรัฐใดเลยบนโลก สาเหตุของการถอนชื่อนี้ เจ้าหน้าที่รัฐมักอ้างว่ามาจากการค้น พบว่าการมีชื่อนั้นเป็นไปโดยทุจริตมิชอบ กล่าวคือ บุคคลดังกล่าวไม่มีสิทธิได้รับสัญชาติไทย หรือเป็นคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยในประเทศไทย การถอนชื่อเช่นนี้ส่วนใหญ่จะเกิดกับชนกลุ่มน้อยมากกว่าคนไทยทั่วไป ดังกรณีชาวแม่เมาะ⁶

3. การจัดระบบทะเบียนบุคคลสำหรับคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ/ไร้รากเหง้า

ภาษาราชการของรัฐไทยเรียกกลุ่มคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ และไร้รากเหง้าว่า ‘คนไม่มีสัญชาติไทย’ หรือ ‘คนไร้รัฐทางทะเบียน’ โดยคนเหล่านี้จะถูกสันนิษฐานไว้ก่อนว่า เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย เพราะไม่มีเอกสารแสดงสถานะบุคคลของตนเอง คนที่ถูกจัดระบบทะเบียนบุคคลในที่นี้มีหลายกลุ่ม และถูกนับจดในหลายวาระตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วง ผู้เขียนขอแบ่งคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ ไร้รากเหง้าออกเป็น 4 กลุ่มใหญ่ คือ (1) ชนกลุ่มน้อย (2) คนไร้รากเหง้า หรือคนที่ไม่มีสถานะในทะเบียนราษฎร (3) แรงงานข้ามชาติจากสามประเทศเพื่อนบ้าน (พม่า กัมพูชา และลาว) และ (4) ผู้อพยพลี้ภัยจากประเทศพม่า ในบทความนี้จะอภิปรายรายละเอียดเฉพาะใน 2 กลุ่มแรก คือ ชนกลุ่มน้อย และคนไร้รากเหง้า เท่านั้น

3.1 ชนกลุ่มน้อย

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เริ่มจัดทำทะเบียนบ้านของชนกลุ่มน้อยที่ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ตามตะเข็บชายแดนไทยบนพื้นที่สูง ภาษาราชการเรียกว่า ‘บุคคลบนพื้นที่สูง’ หรือ ‘ชาวเขา’ กลุ่มคนเหล่านี้จำนวนมากมีบรรพบุรุษอยู่บนผืนแผ่นดินไทยก่อนการเกิดขึ้นของรัฐไทย ทะเบียนบุคคลที่นับจดชนกลุ่มน้อยเรียกว่า ‘ทร.13’ เริ่มต้นครั้งแรกใน พ.ศ. 2515 เพื่อใช้สำหรับคนที่ได้สัญชาติไทยแล้วถูกถอนสัญชาติไปตามประกาศคณะปฏิวัติที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515⁷ และบุคคลที่เกิดมาแล้วไม่ได้สัญชาติไทยเพราะบิดามารดาเข้าเมืองมาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

⁶ เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2545 นายอำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่เพิกถอนชื่อชาวบ้านแม่เมาะจำนวน 1,243 คน ออกจากทะเบียนราษฎร คนอยู่ถาวรในสถานะคนสัญชาติไทยไปไว้ในทะเบียนบ้านคนอยู่ชั่วคราวประเภทคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายแต่มีสิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราว ทำให้ชาวบ้านทั้งหมดสูญเสียสถานะผู้มีสัญชาติไทยทันที ต่อมาชาวบ้านแม่เมาะได้ยื่นฟ้องกรมการปกครอง จ.เชียงใหม่ และนายอำเภอแม่เมาะ จ.เชียงใหม่ ต่อศาลปกครอง จ.เชียงใหม่ ปี 2547 ศาลปกครองจ.เชียงใหม่มีคำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศของนายอำเภอแม่เมาะ ที่ให้จำหน่ายชื่อชาวบ้าน อ.แม่เมาะ ออกจากทะเบียนบ้าน เนื่องจากเห็นว่าเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งนายอำเภอแม่เมาะได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด วันที่ 30 สิงหาคม 2548 ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาว่า คำสั่งเพิกถอนชื่อชาวบ้านดังกล่าวออกจากทะเบียนบ้านประเภทคนอยู่ถาวรเป็นคำสั่งโดยมิชอบ และให้นำรายชื่อชาวบ้านกลับเข้าสู่ทะเบียนบ้านประเภทคนอยู่ถาวรและบันทึกชาวบ้านดังกล่าวในทะเบียนราษฎรในสถานะคนสัญชาติไทย

⁷ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธ.ค. 2515 คือกฎหมายสัญชาติ 2508 ที่ถูกแก้ไขครั้งที่หนึ่ง มีลักษณะชาตินิยมสูง เพราะในข้อ 1 ปฏิเสธที่จะให้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนต่อไป เป็นผลให้มีการถอนสัญชาติไทยจากบุคคลที่ได้สัญชาติโดยหลักดินแดนตามกฎหมายสัญชาติฉบับก่อนหน้านั้น รวมถึงบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดในประเทศไทยด้วย ทำให้กลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบนี้ไม่มีชื่อในทะเบียนราษฎรของประเทศใดเลยในโลก ตกเป็นคนไร้สัญชาติตามบุพการี นั่นคือ บุคคลกลุ่มนี้ก็จะตกเป็น ‘คนไร้สัญชาติโดยข้อกฎหมาย’ และอาจตกเป็น ‘คนไร้รัฐ’ อีกด้วย ผลร้ายจากความไร้สัญชาติในลักษณะที่คล้ายกัน ตกแก่บุคคลที่เกิดในประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 14 ธ.ค. 2515 จนถึงวันที่ 25 ก.พ. 2535 โดยผลของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธ.ค. 2515 ข้อ 2 หากบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายเป็นคนต่างด้าวที่ไร้สัญชาติและเข้าเมืองไทยมาในลักษณะไม่ถาวร หรือในกรณีที่ไม่ปรากฏมีบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย มารดาเป็นคนต่างด้าวที่ไร้สัญชาติและเข้าเมืองไทยมาในลักษณะไม่ถาวร

ต่อมาใน พ.ศ. 2526 ได้มีการดำเนินโครงการจัดทำเลขประจำตัวประชาชนเป็นเลข 13 หลัก สำหรับคนไทยทุกคนและบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย โดยคัดลอกจากทะเบียน พ.ศ. 2515 และเพิ่มเลขประจำตัว 13 หลัก ด้วยการออกบัตรประจำตัวให้กับคนไร้สัญชาติที่มีอายุ 12 ปีขึ้นไป เป็นบัตรสีต่างๆ พร้อมให้เลข 13 หลักเหมือนบัตรประชาชนของคนสัญชาติไทย โดยเลขหลักแรกขึ้นต้นด้วยเลข '6' และบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยจะได้รับเลข 13 หลักขึ้นด้วยเลข '7' ซึ่งดำเนินการครั้งแรกแล้วเสร็จใน พ.ศ. 2531 ขณะเดียวกันทางกระทรวงมหาดไทยได้จัดระเบียบของชนกลุ่มน้อย โดยให้กรมการปกครองออกบัตรสีต่างๆ เพื่อจำแนกประชากรกลุ่มนี้เป็น 19 กลุ่ม 19 บัตรสี แต่ละกลุ่มจะได้รับสถานะบุคคลแตกต่างกันไป และได้สิทธิในการทำงานและการเดินทางออกนอกพื้นที่ที่อาศัยอยู่แตกต่างกันไป (มนตรี จงพูนผล และเสถียร ก่อเกียรติตระกูล, 2547)

มาตรา 5 ในกฎหมายการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดหรือยกเว้นการปฏิบัติเกี่ยวกับการแจ้งเกิด ตาย ย้าย การจัดทำทะเบียนประวัติ การจัดทำบัตรประจำตัว หรือ การอื่นใดอันเกี่ยวกับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยสัญชาติได้ จึงเป็นที่มาของการออกระเบียบ 'ข้อกำหนดเกี่ยวกับบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ. 2547' คนไม่มีสัญชาติไทยตามระเบียบนี้ หมายถึงคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยเป็นกรณีพิเศษตามอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยการอนุมัติของคณะกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกระทรวงมหาดไทยได้จัดทำทะเบียนประวัติไว้ แบ่งได้เป็น 15 กลุ่มย่อย แต่ในที่นี้ผู้เขียนสรุปสถานะโยงใยกับการมีรัฐรับรองและแบ่งเป็น 3 กลุ่มหลัก คือ

(1) **กลุ่มคนที่เคยมีรัฐ** แต่อพยพเข้ามาอยู่เมืองไทยส่วนใหญ่ด้วยสาเหตุภัยสงคราม ได้แก่ อดีตทหารจีนคณะชาติ, จีนฮ่ออพยพ, จีนฮ่ออิสระ, อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา, ญวนอพยพ, ไทยลื้อ, ลาวอพยพ, เนปาลอพยพ, และผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า, และผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า

(2) **กลุ่มคนที่ไม่มีการรัฐ** คือชาวพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ในภูมิภาคมานานแล้วก่อนการเกิดของรัฐชาติ กลุ่มใหญ่สุดคือ ชนกลุ่มน้อยหลายชาติพันธุ์ที่อยู่ตามในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคเหนือและภาคตะวันตก ในเอกสารราชการเรียกรวมๆ กันว่า บุคคลบนพื้นที่สูง ซึ่งมีหลายชาติพันธุ์⁸ ได้แก่ ม้ง (หรือแม้ว) เมี่ยน (หรือเย้า) ลีซู (หรือลีซอ) ลาหู่ (หรือมุเซอว์) อาซา (หรืออิก้อ) และ กะเหรี่ยง ตองซู่ มลาบรี (ผีตองเหลือง) ดาระอั้ง (หรือปะหล่อง) มานี (หรือซาไก) ลัวะ และขมุ นอกจากนี้ยังมีคนพื้นเมืองที่เป็นชาวเล อาศัยอยู่แถบหมู่เกาะสุรินทร์ ได้แก่ กลุ่มมอแกน มอแกลน และอุรักลาไวย์ น่าสังเกตว่า ไม่มีชื่อชาวมอญ และชาวไทยใหญ่ หรือฉาน ทั้งๆ ที่ในข้อเท็จจริงทั้ง 2 ชาติพันธุ์ก็มีคนมอญ และคนไทยใหญ่ที่เป็นคนไร้รัฐในประเทศไทยจำนวนเรือนแสนคน และในทางปฏิบัติ รัฐไทยจะบันทึกว่าเป็นคนสัญชาติพม่า แม้ข้อเท็จจริงยังคงมีมอญและคนฉานที่ถือว่าตัวเองไม่ได้ขึ้นอยู่กับริัฐพม่า และไม่ได้มีบัตรประจำตัวประชาชนพม่าก็ตาม

(3) **กลุ่มคนที่บรรพบุรุษเคยมีสัญชาติไทยมาก่อน** คือ ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย และผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา

⁸ ชื่อชนเผ่าในที่นี้เลือกเสนอตามชื่อที่เจ้าของชาติพันธุ์ต้องการถูกเรียก ส่วนชื่อในวงเล็บคือคำที่คนไทยเรียก ดูพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ - Virtual Hilltribe Museum Online ได้ที่ <http://www.hilltribe.org/>

รัฐบาลที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันได้ใช้มติคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้สถานะบุคคลของคนทั้ง 3 กลุ่มตามช่องทางของกฎหมายเข้าเมือง บนเหตุผลหลากหลาย เช่น เป็นคนติดแผ่นดิน เป็นคนไทยพลัดถิ่นในประเทศเพื่อนบ้าน ทำคุณประโยชน์ให้ประเทศชาติ และอยู่มานานแล้ว เป็นต้น ทำให้แต่ละกลุ่มมีสถานะบุคคลที่อยู่อาศัยในประเทศไทยแตกต่างกันไป บางกลุ่มกำลังรอลงสัญชาติไทย บางกลุ่มรอการพิสูจน์สัญชาติไทย แต่ได้สิทธิการอยู่อาศัยแบบถาวร และบางกลุ่มก็ได้สิทธิการอยู่อาศัยแบบชั่วคราว (ตาราง 1)

ตาราง 1: สถานะของชนกลุ่มน้อยที่กรมการปกครองจัดเก็บข้อมูลและออกบัตรประจำตัว (บัตรสีประจำกลุ่ม)

ชื่อกลุ่ม/ สถานะบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี	มีอยู่/ จังหวัด
1. บุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรสีฟ้า) ถือหนังสือสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และให้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ	20
2. อดีตทหารจีนคณะชาติ (บัตรสีขาว) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และให้ทำการแปลงสัญชาติเป็นไทยได้ รุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยให้สัญชาติไทย	3
3. จีนฮ่ออพยพพลเรือน (บัตรสีเหลือง) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ รุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยให้สัญชาติไทย	3
4. จีนฮ่ออิสระ (บัตรสีขาวยอบส้ม) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ รุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย	4
5. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (บัตรสีชมพู) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ รุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย	9
6. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าหลัง 9 มี.ค.2519 (มีถิ่นที่อยู่ถาวร) (บัตรสีส้ม) ผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวโดยไม่กำหนดระยะเวลาและสามารถขออนุญาตทำงานได้	9
7. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าหลัง 9 มี.ค.2519 (อยู่กับนายจ้าง) (บัตรสีม่วง) ผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวโดยไม่กำหนดระยะเวลาและสามารถขออนุญาตทำงานได้	9
8. ญวนอพยพ (บัตรสีขาวยอบน้ำเงิน) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยให้สัญชาติไทย	13
9. ลาวอพยพ (บัตรสีฟ้าขอบน้ำเงิน) ยังไม่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดสถานะให้	3
10. เนปาลอพยพ (บัตรสีเขียว) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ รุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยให้สัญชาติไทย	1
11. อดีตจีนคอมมิวนิสต์มาลายา (บัตรสีเขียว) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ รุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย	3
12. ไทยลื้อ (บัตรสีส้ม) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ รุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยให้สัญชาติไทย	3
13. ผิดองเหลือง (บัตรสีฟ้า) เป็นคนติดแผ่นดิน ถือว่าเป็นคนไทยดั้งเดิม อนุมัติให้ได้สัญชาติไทยตามระเบียบ	2
14. ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกงกัมพูชา (บัตรสีเขียว) ก่อน 15 พ.ย. 2520 รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ รุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยให้สัญชาติไทย	1
15. ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกงกัมพูชา (บัตรสีเขียว) หลัง 15 พ.ย. 2520 ยังไม่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดสถานะให้	1

ตาราง 1: (ต่อ)

ชื่อกลุ่ม/ สถานะบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี	มีอยู่/ จังหวัด
16. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา (บัตรสีขาวยอบแดง) ยังไม่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดสถานะให้	1
17. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยเข้ามาก่อน 9 มี.ค.2519 (บัตรสีเหลืองขบบน้ำเงิน) รัฐบาลมารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ รัฐบาลหลานที่เกิดในประเทศไทยให้สัญชาติไทย	4
18. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยเข้ามาหลัง 9 มี.ค.2519 (บัตรสีเหลืองขบบน้ำเงิน) ผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวโดยไม่กำหนดระยะเวลาและสามารถขออนุญาตทำงานได้	4
19. ชุมชนบนพื้นที่สูง (บัตรสีเขียวขบแดง) ให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่กับรัฐบาลมารดาที่อพยพเข้ามา	20

ที่มา: ปรับจาก มนตรี จงพูนผล และเสถียร ก่อเกียรติตระกูล, 2547: ตาราง 2.1.

จำนวนตัวเลขชนกลุ่มน้อยล่าสุดเมื่อเดือนมิถุนายน 2553 ในฐานะข้อมูลทะเบียนบุคคลที่เลข 13 หลัก ขึ้นต้นด้วยเลข '6' พบว่ามีอยู่ 233,811 คน เมื่อจำแนกตัวเลขสองแสนคนเศษตามจังหวัดที่มีชื่ออยู่ในทะเบียน พบว่าส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย จังหวัดที่มีประชากรกลุ่มนี้มาก 5 ลำดับแรกคือ เชียงใหม่ กาญจนบุรี เชียงราย ตาก และแม่ฮ่องสอน (ตาราง 2) หากพิจารณาการกระจายเชิงอายุ พบว่าส่วนใหญ่เป็นคนที่วัยทำงานและยังเข้าวัยสูงอายุ

ตาราง 2 จำนวนชนกลุ่มน้อยที่เลข 13 หลักขึ้นต้นด้วยเลข '6' ใน 10 จังหวัด
ณ เดือนมิถุนายน 2553

จังหวัด	จำนวน
1. เชียงใหม่	57,334
2. กาญจนบุรี	44,304
3. เชียงราย	40,601
4. ตาก	24,109
5. แม่ฮ่องสอน	15,635
6. ระนอง	15,136
7. ราชบุรี	5,811
8. ตราด	5,200
9. กรุงเทพมหานคร	5,158
10. ประจวบคีรีขันธ์	2,535
จังหวัดอื่นๆ ที่เหลือ	17,988
รวมทั้งประเทศ	233,811

ที่มา: กฤตยา อาชวนิจกุล, 2554 (กำลังจะตีพิมพ์). (คำนวณจากข้อมูลสำนักบริหารการทะเบียน กระทรวงมหาดไทย)

จากจำนวนชนกลุ่มน้อยที่เป็นรุ่นพ่อแม่ หรือปู่ย่าตายายรวม 233,811 คน ปรากฏว่าเป็นที่มาของจำนวนชนกลุ่มน้อยที่เป็นรุ่นลูกหลานที่เกิดในประเทศไทย และได้รับเลข 13 หลักที่ขึ้นต้นด้วยเลข '7' รวม 69,799 คน โดยจังหวัดที่มีชนกลุ่มน้อยรุ่นลูกหลานมากที่สุด 5 ลำดับแรกคือ เชียงใหม่ เชียงราย กาญจนบุรี กรุงเทพฯ และสระบุรี (ตาราง 3) น่าสังเกตว่าจำนวนชนกลุ่มน้อยรุ่นพ่อแม่ที่อยู่ในจังหวัดสระบุรีไม่ติด 10 อันดับแรก แต่รุ่นลูกกลับมีจำนวนเกือบครึ่งหนึ่งในสระบุรี (มากเป็นลำดับที่ 5) หากพิจารณาการกระจายอายุก็จะพบว่าประชากรรุ่นลูกหลานนี้ส่วนใหญ่ยังอยู่ในวัยเรียนหนังสือ

ตาราง 3 จำนวนประชากรที่เป็นบุตรของชนกลุ่มน้อยที่เกิดในประเทศไทยที่ได้รับเลขประจำตัว 13 หลักขึ้นต้นด้วยเลข '7' ใน 10 จังหวัด ณ เดือนมิถุนายน 2553

จังหวัด	จำนวน
1. เชียงใหม่	17,383
2. เชียงราย	12,771
3. กาญจนบุรี	10,168
4. กรุงเทพมหานคร	6,936
5. สระบุรี	4,295
6. ตาก	3,683
7. แม่ฮ่องสอน	3,487
8. ราชบุรี	1,967
9. ตราด	1,093
10. นครปฐม	705
จังหวัดอื่นๆ ที่เหลือ	7,311
รวมทั้งประเทศ	69,799

ที่มา: กฤตยา อาชวนิจกุล, 2554. (อ้างแล้ว)

3.2 คนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ/ไร้รากเหง้า

'คนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ/ไร้รากเหง้า' หมายถึงบุคคลที่ยังไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร หรือคือประชากรกลุ่มที่ได้รับการสำรวจว่าเป็น คนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติที่อยู่ในประเทศไทยมานาน แต่ยังไม่ได้รับการจัดทำทะเบียนบุคคล ส่วนใหญ่คือชนกลุ่มน้อยที่ตกสำรวจจากกรมการปกครอง ที่อาจเกิดในประเทศไทย หรืออยู่ใน

ประเทศไทยมานานแล้ว และมีจำนวนหนึ่งเป็นคนไทยแต่ไม่มีเอกสารรับรองตน โดยรัฐบาลประกาศ ‘ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิบุคคล’ (จะอภิปรายรายละเอียดในตอนต่อที่ 5) เพื่อแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลของคนหลายกลุ่มที่อยู่ในประเทศไทยมานาน รวมทั้งบุตรหลานที่เกิดขึ้นในภายหลัง ซึ่งคาดว่ามียุหลายแสนคน

กรมการปกครองได้เริ่มสำรวจบุคคลที่ไม่มีสถานะบุคคล หรือคนไร้รัฐ/ไร้รากเหง้า โดยเริ่มจากการสำรวจจำนวนนักเรียนนักศึกษาที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย ร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2548 เพื่อใช้เป็นข้อมูลจัดทำเลขประจำตัว 13 หลักด้วยที่ขึ้นต้นหลักแรกด้วยเลข ‘0’ โดยการสำรวจก็ยังทำต่อเนื่องอยู่จนถึงปัจจุบัน (2554) ตัวเลขล่าสุดของคนไร้รัฐเมื่อเดือนมิถุนายน 2553 มีรวม 210,182 คน ประชากรกลุ่มนี้ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในจังหวัดชายแดนทางภาคเหนือ ภาคตะวันตก และภาคใต้ตอนบน จังหวัดที่มีประชากรกลุ่มนี้อยู่มากที่สุด 5 จังหวัดแรกคือ เชียงราย เชียงใหม่ ตาก กาญจนบุรี และระนอง (ตาราง 4)

ตาราง 4 จำนวนประชากรที่ไม่มีสถานะบุคคล (คือเป็นคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ/ไร้รากเหง้า) ที่ได้รับเลขประจำตัว 13 หลักขึ้นต้นด้วยเลข ‘0’ ใน 10 จังหวัด

จังหวัด	ผู้ไม่มีสถานะ
1. เชียงราย	53,962
2. เชียงใหม่	35,279
3. ตาก	31,267
4. กาญจนบุรี	25,421
5. ระนอง	10,546
6. แม่ฮ่องสอน	10,102
7. ราชบุรี	8,242
8. ตราด	5,312
9. ประจวบคีรีขันธ์	5,276
10. ชุมพร	1,694
จังหวัดอื่นๆ ที่เหลือ	23,081
รวมทั่วประเทศ	210,182

ที่มา: กฤตยา อาชวนิจกุล, 2554. (อ้างแล้ว)

4. รัฐไทยกับการเลือกปฏิบัติต่อคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ: จากอดีตจนถึง พ.ศ. 2548

ก่อน พ.ศ. 2548 รัฐไทยไม่เคยมีนโยบายที่เป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจนที่จะจัดระบบคนไร้รัฐ/ไร้รากเหง้า และเนื่องจากถือว่าประชากรกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย⁹ จึงไม่น่าประหลาดใจที่นโยบายการจัดการคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติที่ผ่านมาก็คือ นโยบายการจัดการคนเข้าเมืองผิดกฎหมายเพื่อความมั่นคงของรัฐ หน่วยงานสำคัญที่รับผิดชอบในเชิงนโยบายก็คือ ‘สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.)’ ซึ่งมีหน้าที่หลักในการป้องกันและเสริมสร้างความมั่นคงของชาติทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ

ฐานคติของ สมช. คือมุ่งควบคุมมากกว่าปกครอง และมักผูกติดอยู่กับเรื่องอธิปไตยของชาติ จากฐานคติดังกล่าวจึงเป็นรากเหง้าของอคติต่อชนกลุ่มน้อยที่ไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ ส่งผลให้ประชากรกลุ่มนี้ถูกละเมิดสิทธิในหลายมิติ ทั้งทางตรงคือ การทำร้ายหรือเลือกปฏิบัติอย่างชัดเจน ตรง ๆ ซึ่งหน้า เช่น ตำรวจเห็นคนหน้าตาทำทางเหมือนชาวเขา ก็จะเรียกตรวจบัตร หากลืมหืมพกวาก็จะถูกเรียกร้องเงินทอง เป็นต้น ทางโครงสร้าง ได้แก่ กฎเกณฑ์ทางกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่มุ่งควบคุมชนกลุ่มน้อย ดังจะกล่าวในตอนที 4 และมิติทางวัฒนธรรม ได้แก่ การสร้างภาพลักษณ์เหมารวมว่าเป็นคนเถื่อน สกปรก ไร้ความรู้ บางกลุ่มคือต้นเหตุของการตัดไม้ทำลายป่า เพราะการทำไร่เลื่อนลอย หรือปลูก ผลิต ขายฝิ่นและเฮโรอีน

ทั้งหมดนี้ถูกผลิตซ้ำด้วยวาทกรรมเรื่องภัยอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ บนอคติที่ว่า กลุ่มคนเหล่านี้คือผู้สร้างปัญหา มิใช่ผู้ประสบปัญหาที่รัฐควรเข้ามาจัดการช่วยเหลือ แนวทางการจัดการที่ดำเนินการมาจึงขาดมิติเรื่องการปกป้องและคุ้มครองสิทธิ เพราะมองว่ามีไซคนของรัฐ ทำให้สภาพการดำรงชีวิตของคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติต้องเผชิญกับการถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานนานาประการ และประสบกับปัญหาความด้อยโอกาสในสิทธิการเข้าถึงบริการของรัฐด้านต่าง ๆ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.1 การถูกบังคับให้กลายเป็นพลัดถิ่นในประเทศ

การบังคับให้ชนกลุ่มน้อยไร้รัฐ/ไร้สัญชาติอพยพโยกย้ายที่อยู่อาศัย (forced relocation) เกิดขึ้นหลายระลอก และเกือบทั้งหมดกระทำต่อชุมชนคนพื้นเมืองในภาคเหนือ แต่ก็พบลักษณะคล้ายคลึงในกลุ่มลาวอพยพ กลุ่มคนไทยพลัดถิ่น และกลุ่มชาวเลในบริบทที่แตกต่างกันอยู่บ้าง (สกวเดือน บุญงาม, 2551) การบังคับอพยพทั้งหมดเกิดขึ้นภายใต้วาทกรรมการพัฒนาของรัฐเพื่อความมั่นคงของชาติ เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (ดูตัวอย่างจากงานของชูพินิจ เกษมณี, 2539) เพื่อควบคุมป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และรวมถึงสาเหตุในอดีตคือ เพื่อป้องกันอิทธิพลของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยช่วง พ.ศ. 2511-2514 (ดูตัวอย่างจากงานของรัชดา ฉายสวัสดิ์, มปป.) ในระยะหลัง พ.ศ. 2530 มีสาเหตุอื่นเพิ่มเข้ามาอีก นั่นคือ เพื่อการพัฒนา

⁹ แม้ชนกลุ่มน้อยไร้สัญชาติจำนวนมากจะเกิดในประเทศไทย กฎหมายสัญชาติก็ถือว่าเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายเช่นกัน เพราะกฎหมายสัญชาติ (ฉบับที่ 2) แก้ไขเมื่อพ.ศ. 2535 ตามมาตรา 7 ทวิ ให้ถือว่า บุคคลที่เกิดในประเทศไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยเป็นบุคคลที่เข้าเมืองผิดกฎหมายด้วย โดยกำหนดให้ใช้ย้อนหลังสำหรับผู้ที่เกิดก่อนวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535 ซึ่งเป็นวันที่มาตรา 7 ทวิ มีผลบังคับใช้ (พันธุ์ทิพย์ 2540:11-12)

แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือของนายทุนท้องถิ่น ดังข่าวที่ว่า ‘เจ้าหน้าที่รัฐบังคับเคลื่อนย้ายชาวเขาเพื่อนำพื้นที่จัดทำ Home Stay’¹⁰

กระบวนการอพยพโยกย้ายที่รัฐดำเนินการนั้น มักขาดการเตรียมการอย่างเหมาะสมและไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากทำให้ชนกลุ่มน้อยต้องกลายเป็นผู้พลัดถิ่นในบ้านเกิดเมืองนอนของตนแล้วยังต้องประสบปัญหามากมายในการดำรงชีวิต เพราะพื้นที่ใหม่มักขาดแคลนสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น น้ำที่ดื่มที่จัดสรรให้อยู่กับช้อนกับพื้นที่ที่มีเจ้าของ และไม่มีคุณภาพ ชนกลุ่มน้อยก็ยังคงไม่มีเอกสารทั้งในที่อยู่และที่ทำกินที่ถูกจัดสรรให้ ดังนั้น หากพิจารณาจากมาตรฐานของการโยกย้ายถิ่นฐาน กล่าวได้ว่านโยบายหรือการบังคับการย้ายถิ่นเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่บัญญัติไว้ในกติการะหว่างประเทศทุกฉบับ

จากการถอดบทเรียนของคนไร้สัญชาติที่ถูกบังคับย้ายที่อยู่กลายเป็นผู้พลัดถิ่น ในจังหวัดเชียงรายและเชียงใหม่ ซึ่งเป็นชนเผ่าพื้นเมืองทั้งหมด พบว่า ผู้พลัดถิ่นยากที่จะปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมใหม่ เพราะบริบทสังคมที่เปลี่ยนไป หนทางหนึ่งที่ผู้พลัดถิ่นจำนวนมากเลือกที่จะมีชีวิตรอดต่อไป คือเข้าสู่การเป็นแรงงานรับจ้างในเมือง จำนวนหนึ่งก็จดทะเบียนเป็นแรงงานข้ามชาติมาจากประเทศพม่า เพื่อให้ได้ใบอนุญาตทำงาน ผู้พลัดถิ่นที่กลายเป็นแรงงานรับจ้างนี้ บางส่วนก็ประสบความสำเร็จในชีวิต แต่บางส่วนก็เข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์และการค้าประเวณี สิ่งที่เกิดขึ้นในชุมชนใหม่คือ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในชุมชนเปลี่ยนแปลงไป วัฒนธรรมชนเผ่าอ่อนล้าลง และระบบเครือญาติดั้งเดิมล่มสลาย (สภาวะเดือน บุญงาม, 2551: 53-60)

4.2 การขาดความมั่นคงเรื่องที่ดินทำกิน

ความที่สถานะบุคคลของคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติคือ คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย จึงไม่มีสิทธิในการครอบครองที่ดิน เพราะกฎหมายที่ดินของไทยรับรองสิทธิในการถือครองของคนต่างด้าวภายใต้เงื่อนไขจำกัด และเนื่องจากชุมชนชนกลุ่มน้อยส่วนใหญ่อยู่บนพื้นที่สูง ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่รัฐไม่อนุญาตให้ใช้เป็นที่ทำกินได้ เรื่องที่ดินทำกินจึงเป็นปัญหาหลักของชนกลุ่มน้อยลำดับต้น ๆ ตลอดมา ที่จริงแล้ว ชุมชนชาวเขาในประเทศไทยหลายแห่งได้ก่อตั้งมาเนิ่นนาน บางแห่งเกิดก่อนความเป็นรัฐชาติด้วยซ้ำ และเป็นการก่อกำเนิดของชุมชนที่ไม่ต่างจากชุมชนคนพื้นราบ คือเมื่อยังไม่มีการแบ่งเขตแดนพื้นที่ทำกินที่ชัดเจน พบที่เหมาะสมในการทำมาหากินก็สร้างบ้านเรือนเกาะกลุ่มกัน แต่ชุมชนของชาวเขาตั้งอยู่กลางป่า ซึ่งปัจจุบันเกือบทั้งหมดกลายเป็นพื้นที่ป่าที่รัฐบาลมาประกาศที่หลังให้เป็นเขตสงวน หรือเขตอุทยานแห่งชาติ จึงเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาความขัดแย้งระหว่างนโยบายรัฐกับชุมชนชาวเขา

ในหลายสถานการณ์ ชาวเขาครอบครองพื้นที่และใช้ทำกินมาตั้งแต่ดั้งเดิม แต่ก็ไม่มีเอกสารรับรองสิทธิตามกฎหมาย จึงมีบ่อยครั้งที่ถูกไล่ออกจากบ้านของตนเอง บ่อยครั้งที่ถูกแย่งชิงจากผู้บุกรุกโดยข้อเท็จจริง (de facto) แต่เป็นเจ้าของที่ดินโดยกฎหมาย (de jure) ซึ่งมักเป็นนายทุนมาจากข้างนอก และเนื่องจากผู้มาใหม่นั้นมีเทคโนโลยีและอาศัยประโยชน์จากเอกสารทางกฎหมายในการครอบครองทรัพยากรธรรมชาติที่มีประสิทธิภาพมากกว่า จึงเกิดความขัดแย้งระหว่างคนบนพื้นที่สูงและคนจากพื้นราบ (พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, 2547)

¹⁰ โดย สมัชชาชนเผ่า (27/07/2004 11:34 AM) [http://www.us.thaingo.org/board_2/view.php?id=168]

4.3 การถูกปฏิเสธให้จดทะเบียนการเกิด

การไม่ได้จดทะเบียนการเกิดเป็นสาเหตุและผลของภาวะความไร้รัฐไปพร้อม ๆ กัน เนื่องจากในรัฐสมัยใหม่ เอกสารรับรองการเกิดเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างและแสดงสถานะบุคคล เพื่อป้องกันการเป็น ‘คนไร้เอกสารพิสูจน์ตน’ ผู้เขียนได้เข้าร่วมขบวนการผลักดันเรื่องการจดทะเบียนการเกิดให้กับคนไร้การรับรองสถานะ ตั้งแต่ประมาณ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ก่อนหน้านั้นยังไม่มี ความชัดเจนว่า พยาบาลห้องคลอดในสถานพยาบาลของรัฐจะออกเอกสารรับรองการเกิดของทางราชการ ที่เรียกว่า ‘ทร.1/1’ ให้แก่หญิง (ทั้งที่เป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย และคนต่างด้าวที่เข้ามาเมืองมาโดยผิดกฎหมาย) ที่มาคลอดบุตรได้หรือไม่ ขณะที่ผู้หญิงกลุ่มนี้เอง ก็ไม่เห็นความสำคัญของเอกสาร สิ่งที่เกิดขึ้นคือ บุตรของประชากรกลุ่มนี้จำนวนมากขาดเอกสารรับรองตน

ผลต่อเรื่องที่ติดตามมาแสดงให้เห็นในรายงานประจำปี 2552 ของยูนิเซฟที่ระบุว่า ประเทศไทยมีเด็กกว่า 1 ล้านคน ที่ส่วนใหญ่เป็นเด็กชนกลุ่มน้อย ถูกหลานแรงงานอพยพข้ามชาติ และเด็ก ๆ ผู้ลี้ภัย ที่ยังคงไม่มีใบจดทะเบียนการเกิด เด็กเหล่านี้กลายเป็นคนไร้รัฐ ทำให้มีความเปราะบางต่อการที่จะไร้การยอมรับความเป็นคนที่มีตัวตนทางกฎหมาย ไร้สิทธิ ไร้เสียง ไร้การศึกษา ไร้การเข้าถึงการดูแลสุขภาพ (อดิศร เกิดมงคล, 2553)

เมื่อผู้ไร้รัฐที่เกิดในประเทศไทยตระหนักถึงความสำคัญเรื่องนี้ และมีความต้องการได้เอกสารรับรองการเกิดย้อนหลัง ปัญหาที่ฝ่ายบริหารต้องเผชิญ ก็คือ การออกเอกสารรับรองการเกิดในประเทศไทยให้แก่บุคคลที่เกิดในประเทศไทยในอดีต และปัญหาที่ในฝ่ายตุลาการต้องเผชิญก็คือ การชี้ข้อพิพาทอันเกิดจากการออกเอกสารรับรองการเกิดในประเทศไทยให้แก่บุคคลที่เกิดในประเทศไทยในอดีต ซึ่งอาจจะเป็นคดีอาญาหากมีการทุจริตในการออกเอกสารดังกล่าว หรืออาจเป็นคดีปกครอง เมื่อรัฐปฏิเสธที่จะออกเอกสาร เนื่องจากไม่เชื่อในพยานหลักฐานที่บุคคลนำมาอ้างเพื่อพิสูจน์ว่าตนเกิดในประเทศไทยจริง (พันธทิพย์ กาญจนจิตรรา สายสุนทร, 2547)

สภาพในปัจจุบันคือ เด็กที่เกิดในโรงพยาบาลทั้งของรัฐและเอกชน มีแนวโน้มที่จะได้รับเอกสาร ‘ทร.1/1’ แต่ปัญหาไปอยู่ที่เด็กเกิดที่บ้าน หรือในสถานที่ที่ไม่มีอำนาจออกเอกสารรับรองการเกิด เมื่อแม่พาเด็กมาแจ้งเกิด เจ้าหน้าที่จะไม่ดำเนินการให้เพราะสภาพของบิดามารดาไม่ใช่คนที่ ‘ถูกนับว่าเป็นไทย’ เพราะเกรงว่าเด็กที่ได้รับเอกสารการจดทะเบียนการเกิดจะนำมาขอสัญชาติไทยภายหลัง ซึ่งคงต้องย้ำว่า แม้เด็กที่พ่อแม่ไร้รัฐมีเอกสารรับรองการเกิดในประเทศไทย¹¹ แต่ตามข้อสันนิษฐานของกฎหมายไทย ให้ถูกถือเป็น ‘คนต่างด้าวที่เข้ามาเมืองผิดกฎหมาย’ ทั้งที่เกิดในประเทศไทยและไม่เคยออกไปจากประเทศไทยก็ตาม

4.4 ความยากลำบากในการเข้าถึงบริการรักษาพยาบาล

ก่อนมีการประกาศนโยบายประกันสุขภาพถ้วนหน้าใน พ.ศ. 2545 คนไร้สัญชาติที่มีเลขประจำตัวขึ้นต้นด้วยเลข 6 และ 7 มีสิทธิที่จะซื้อบัตรสุขภาพของผู้มีรายได้ต่ำจากโรงพยาบาลใกล้บ้าน ใน ‘โครงการสวัสดิการประชาชนด้านการรักษาพยาบาล สำหรับผู้มีรายได้ต่ำและผู้ที่ยังคงช่วยเหลือเกื้อกูล’ (สปร.) ราคา 300-500 บาทต่อครอบครัว (รัฐสมทบ 500 และ 1,000 บาท) สามารถใช้สิทธิรักษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย แต่เมื่อ

¹¹ โดยผลของมาตรา 7 ทวิ วรรค 3 พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไข พ.ศ. 2535 และ มาตรา 11 พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535.

เกิดโครงการบัตรทอง (หรือชื่อเดิมคือ โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค) สิทธิดังกล่าวให้เฉพาะบุคคลที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น ดังนั้นคนไร้สัญชาติจึงถูกริบสิทธิที่เคยมีอยู่เดิมไป

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์โดยทั่วไปกล่าวได้ว่า นโยบายและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในระดับจังหวัดนั้นยอมรับสิทธินี้เป็นพื้นฐานของความมีมนุษยธรรม กล่าวคือ หากคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ รวมถึงแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้จดทะเบียนเจ็บป่วย ก็สามารถเข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลของรัฐได้ แต่ต้องจ่ายค่ารักษาเอง ถ้าไม่สามารถจ่ายค่ารักษาได้จริงๆ หรือจ่ายได้บางส่วน ทางโรงพยาบาลอาจพิจารณาใช้เงินอุดหนุนสำหรับช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยมาชดเชยได้ ในภาคปฏิบัติ คนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติจำนวนมากรู้สึกว่าการเจ้าหน้าที่สาธารณสุขอาจไม่เต็มใจเงินต่อการให้บริการต่อประชาชนชายขอบแบบพวกเขา เช่น รักษาจริงแต่ไม่ได้ยาที่ดีที่สุดคุณภาพ เพราะเจ้าหน้าที่รู้สึกว่าเป็นภาระเพิ่มขึ้น และในหลายกรณี เจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถสื่อสารกับคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติได้ด้วยอุปสรรคทางภาษา ขณะที่เจ้าหน้าที่หลายคนก็กังวลว่า การให้บริการต่อคนที่มีปัญหาสถานะบุคคลไม่มีบัตร หรือไม่มีหลักฐานเอกสารใดๆ อาจเป็นความผิดได้ (กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, 2548)

นับตั้งแต่มีการระงับสิทธิรักษาพยาบาลของคนไร้สัญชาติ ก็มีความพยายามรณรงค์ให้รัฐบาลคืนสิทธินี้ โดยการผลักดันจากภาคประชาสังคมที่ทำงานกับผู้มีปัญหาลักษณะบุคคล จนมาประสบความสำเร็จในต้นปี พ.ศ. 2553 ที่รัฐบาลประกาศนโยบายคืนสิทธิด้านการรักษาพยาบาลให้แก่ผู้ที่ยังมีปัญหาระยะ สถานะ จำนวน 457,409 คน ที่กระจายอยู่ในพื้นที่บริการของโรงพยาบาลชายแดน 172 แห่ง ใน 15 จังหวัดทั่วประเทศ นับตั้งแต่เดือนเมษายน 2553 เป็นต้นไป โดยจัดสรรเป็นเงินกองทุนพิเศษประมาณ 400 ล้านบาทสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในครึ่งปีงบประมาณ 2553 และให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้บริหารกองทุนพิเศษนี้ ซึ่งมีข้อโต้แย้งจากภาคประชาสังคมว่า มีปัญหาจากการตั้งงบประมาณเบื้องต้นของกองทุนสูงมากถึงปีละ 24 ล้านบาท เท่ากับว่าผู้ที่ได้รับสิทธิจะหายไปจากจำนวนที่ได้รับการอนุมัติงบประมาณกว่า 11,000 คน¹² และการให้บริการจริงในหลายพื้นที่ก็ยังชุลลู่ชุลล่ออยู่

ควรย้ำว่ากองทุนดังกล่าวนี้ยังไม่ครอบคลุมคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติที่ไม่เข้าข่ายตามมติคณะรัฐมนตรี แม้จะถูกนับจดในทะเบียนบุคคลแล้วก็ตาม และยังมีที่ทราบว่าแก้ไขปัญหาได้ เพราะยึดการตีความกฎหมายแบบเถรตรง โดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงและหลักมนุษยธรรม

4.5 การทำงานและได้รับการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายไทย

คนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ หรือ ‘บุคคลที่มีปัญหาสถานะบุคคล’ และ ‘แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย’ จากประเทศเพื่อนบ้านที่ขึ้นทะเบียนแรงงาน มีสิทธิทำงานตามกฎหมายไทย แต่จะถูกจำกัดให้ทำงานได้เฉพาะบางอาชีพเท่านั้น ดังปรากฏการรับรองสิทธิในมาตรา 13 แห่งพ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ระบุถึงเรื่องการจ้างงานคนที่ไม่สัญชาติไทย ว่าคือบุคคลต่อไปนี้

¹² ความเห็นของนางอรพิน วิมลภูษิต ผู้จัดการแผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) ใน ‘กองทุนสุขภาพคนไร้สถานะส่อวุ่น! หวังงบบ่มพ้อ เสนอข้อประกันสุขภาพ สปสช.แทน’ ASTVผู้จัดการออนไลน์. วันที่ 4 เมษายน 2553.

- (1) คนต่างชาติที่รอการเนรเทศ
- (2) แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศที่ได้ขึ้นทะเบียนรับเลขประจำตัว 13 หลักขึ้นต้นเลข '00'
- (3) บุคคลที่ถูกถอนสัญชาติ แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศคณะปฏิวัติหรือกฎหมายอื่น ส่วนใหญ่คือชนกลุ่มน้อยที่มีเลขประจำตัว 13 หลัก ขึ้นต้นเลข '6'
- (4) บุคคลที่เกิดในประเทศไทย แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศคณะปฏิวัติหรือกฎหมายอื่น ส่วนใหญ่คือลูกชนกลุ่มน้อย ขึ้นทะเบียนได้เลขประจำตัว 13 หลัก ขึ้นต้นเลข '7'
- (5) บุคคลที่เกิดในประเทศไทย แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทย ส่วนใหญ่คือคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ หากขึ้นทะเบียนบุคคลจะได้รับเลขประจำตัว 13 หลักขึ้นต้นเลข '0'

ทั้งนี้ บางส่วนในกลุ่มที่ 3, 4 และ 5 เข้าข่ายเป็นแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์ จึงสามารถทำงานได้ 27 อาชีพ คือ อาชีพช่าง กรรมกร และงานขายปลีกสินค้า ส่วนกลุ่มที่ 1 และ 2 สามารถทำงานได้เฉพาะงานกรรมกร ใช้แรงงานและงานคนรับใช้ในบ้านเท่านั้น โดยทุกกลุ่มต้องขออนุญาตทำงานกับสำนักงานจัดหางานจังหวัด ที่สถานประกอบการตั้งอยู่

เห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวนี้ ไม่เอื้อต่อการประกอบอาชีพของคนไร้รัฐที่จบการศึกษาในระดับสูง คือ ไม่สามารถทำงานตามวุฒิการศึกษาที่จบมาได้ ไม่ว่าจะเป็นวิศวกร ครู/อาจารย์ แพทย์ สถาปนิก นักวิจัย นักแปล นักคอมพิวเตอร์ เจ้าของกิจการ เป็นต้น ในข้อเท็จจริงก็คือ มีคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติจำนวนหนึ่งทำงานในอาชีพที่ไม่ได้รับอนุญาต และเสี่ยงต่อการถูกจับลงโทษที่สูงคือ โทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 2,000 - 100,000 บาท หรืออาจจะต้องโทษทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งความผิดนี้เป็นไปตามมาตรา 51 วรรค 1 แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 อย่างไรก็ตาม ในส่วนของคนที่มีเลขประจำตัว 6 หรือ 7 ที่ขอใบอนุญาตทำงานจะมีวิธีการและค่าธรรมเนียมที่ถูกกว่าแรงงานข้ามชาติ และมีการผ่อนผันในพื้นที่ที่จะไม่จับ แม้ไม่มีใบอนุญาตทำงาน

สำหรับการคุ้มครองการจ้างงานนั้น โดยหลักการแล้ว คนทำงานในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นคนไทย คนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติ ย่อมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน พ.ศ. 2541 อย่างเท่าเทียมกัน¹³ กฎหมายนี้ประกันค่าแรงงานขั้นต่ำ จำนวนชั่วโมงการทำงานต่อวัน ความปลอดภัยในการทำงาน และระเบียบที่คุ้มครองการใช้แรงงานเด็กและผู้หญิง และมีระบบผู้ตรวจแรงงานให้มีการจ้างงานที่เป็นไปตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม คนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ มักได้ค่าแรงต่ำกว่าค่าแรงมาตรฐาน ต้องทำงานยาวนานมากกว่า 8 ชั่วโมงต่อวัน และมีเงื่อนไขการจ้างงานที่อาจถูกหักค่าแรงได้หากทำงานผิดพลาด หากมีบัตรอนุญาตทำงาน นายจ้างมักเก็บไว้ (กฤตยา อาชวนิจกุล และพรสุข เกิดสว่าง, 2540; Pearson, et al., 2006; Human Rights Watch, 2010:88)

นอกจากนี้ ตามกฎหมายแรงงาน คนงานที่ไม่มีสัญชาติไทยจะไม่สามารถจ้างงานให้จัดตั้งสหภาพแรงงานของตนเอง แม้จะสามารถเข้าร่วมสหภาพแรงงานไทยได้ แต่ก็ไม่สามารถเป็นกรรมการสหภาพได้ ดังนั้นหากแรงงานไร้รัฐ/ไร้สัญชาติถูกแสวงหาประโยชน์หรือถูกละเมิด ก็ไม่มีกลไกของตนเองในการเรียกร้องเพื่อ

¹³ อาชีพที่ไม่ครอบคลุมตามกฎหมายนี้คือ คนงานในภาคเกษตรและประมง

ปกป้องสิทธิที่ควรได้ ในกรณีที่แรงงานไร้รัฐถูกใช้งานเยี่ยงทาส ประสบอุบัติเหตุ หรือแรงงานหญิงถูกละเมิดทางเพศ ก็ยากที่จะร้องเรียนผ่านกลไกของรัฐ คือ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งมีอยู่ในส่วนกลางและระดับจังหวัด สิ่งที่แรงงานไร้รัฐทำคือ ยอมทนต่อสภาพการจ้างงานที่เอารัดเอาเปรียบ หรือยอมตกงานลาออกไปสิ่งที่ควรย้ำในที่นี้คือ หากแรงงานประสบอุบัติเหตุร้ายแรงจนพิการหรือถึงแก่ชีวิต ก็ไม่สามารถเข้าถึงกองทุนทดแทนคนทำงานได้

การปฏิเสธรสิทธิในความยุติธรรมทางแรงงานดังกล่าว เป็นการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศไทยในเรื่องการเลือกปฏิบัติ ทำให้กระทรวงแรงงานไทยถูกกล่าวโทษในองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง อาทิ ILO กรณีตัวอย่างการละเมิดที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการตามอนุสัญญาะหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี ก็คือ กรณีนางหนู่ม ไหมแสง แรงงานไทยใหญ่ที่ขึ้นทะเบียนแรงงานกับกรมการจัดหางานที่เชียงใหม่ แต่ต่อมาประสบอุบัติเหตุในการทำงานและถูกปฏิเสธรสิทธิในกองทุนค่าทดแทนแรงงาน

4.6 การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

การต้องเผชิญกับการเอารัดเอาเปรียบ ทั้งจากการทำงาน และการดำเนินชีวิตประจำวัน หากคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมก็ย่อมจะช่วยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม การขาดความตระหนักของคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติเองในเรื่องสิทธิการคุ้มครองแรงงานและการฟ้องร้องต่อศาล รวมถึงความสามารถในการสื่อสารภาษาไทยกลางอย่างแคล่วคล่อง ทั้งการอ่าน พูด และเขียน ก็เป็นอุปสรรคสำคัญต่อคนกลุ่มนี้ที่ต้องการร้องเรียนการถูกละเมิดสิทธิการทำงานต่อสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด หรือการนำเรื่องขึ้นสู่ศาลแรงงาน

สมควรกล่าวในที่นี้ว่า การต่อสู้เพื่อสิทธิของคนทำงานนั้น เป็นเรื่องยากเย็นอย่างยิ่งแม้แต่แรงงานไทยเอง ดังนั้นประชากรชายขอบอย่างคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติก็ยิ่งจะมีโอกาสที่ริบหรี่มากขึ้นไปอีก และในกรณีที่ต้องการเรียกร้องความยุติธรรมจริง ๆ สำหรับผู้ไม่สันักัดการใช้ภาษาไทย ล่ามที่ยินดีช่วยเหลือและสามารถพูดภาษาของผู้ไร้รัฐก็มีน้อยมาก และแม้จะมีองค์กรพัฒนาเอกชนที่พยายามจะช่วยเหลือล่ามภาษาให้ ก็จะพบอุปสรรคว่ากฎหมายคนทำงานของคนต่างด้าวไม่อนุญาตให้คนไร้รัฐทำงานเป็นล่าม

แต่ในปัจจุบัน ช่องทางหนึ่งที่ประชากรกลุ่มนี้สามารถจะร้องเรียนปัญหาของตนเองได้ คือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ดังที่พบว่านับตั้งแต่การจัดตั้งกสม. เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2542 ได้มีเรื่องร้องเรียนจากคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติเป็นร้อยเรื่อง โดย กสม.ชุดปัจจุบัน มี *คณะอนุกรรมการด้านสิทธิและสถานะบุคคลของผู้ไร้สัญชาติ ไทยพลัดถิ่น ผู้อพยพและชนพื้นเมือง* เพื่อตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อประชากรกลุ่มนี้

ขณะที่ภาคประชาสังคมก็มีองค์กรที่ทำงานช่วยเหลือด้านนี้ต่อผู้ไร้รัฐที่ประสบความเดือดร้อน ได้แก่ คณะอนุกรรมการด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น ของสภาพนาถายความ และโครงการบางกอกคลินิก ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นต้น แต่การทำงานช่วยเหลือก็ทำได้เพียงในวงไม่กว้างขวางนัก และเป็นเรื่อง ๆ ไป การทำงานของหลายองค์กรหลายกรณีก็ไม่ต่อเนื่อง เพราะขึ้นอยู่กับเงินทุนสนับสนุน การต่อสู้ในเชิงระบบเพื่อปรับปรุงมาตรฐานการจ้างงานให้ยุติธรรมขึ้น จึงยังไม่สามารถทำให้เป็นจริงได้

4.7 การห้ามเดินทางออกนอกพื้นที่ควบคุม

คนไร้รัฐมีข้อจำกัดในการเดินทางออกนอก 'เขตพื้นที่ควบคุม' ซึ่งหมายถึงเขตอำเภอ หรือจังหวัดที่อยู่อาศัย หรือที่ทำงาน หรือที่เรียนหนังสือ คือไม่สามารถมีอิสระในการเดินทางไปไหนมาไหน ดังเช่นผู้มีสัญชาติไทย หรือแรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย หากคนไร้รัฐต้องการเดินทางออกนอกพื้นที่ ด้วยเหตุผลความจำเป็นต่าง ๆ ได้แก่ เพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นพยานศาล ได้รับหมายเรียกจากพนักงานสอบสวน มีหนังสือเรียกตัวจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อการรักษาพยาบาล หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่น ต้องยื่นขออนุญาตต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งก็ใช้เวลาค่อนข้างนานกว่าจะรู้ว่าได้รับอนุญาตหรือไม่

ในทางปฏิบัติ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ถึง 3 หน่วยงาน คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน (หากเป็นคนทำงาน) หรือกระทรวงศึกษาธิการ (หากเป็นนักเรียน/นักศึกษา) และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็ตีความตามดุลพินิจของตนเอง จึงกลายเป็นช่องทางที่เจ้าหน้าที่รัฐแสวงประโยชน์เรียกร้องเงินจากคนไร้รัฐ โดยเฉพาะในกลุ่มที่ต้องการเดินทางจริงๆ

4.8 ความยากลำบากในการเข้าถึงการศึกษา

รัฐไทยมีนโยบายชัดเจนมากที่สุดในเรื่องสิทธิในการเรียนหนังสือของคนไร้รัฐ เมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิด้านอื่นๆ คือ มีมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2548 ส่งผลให้คนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ/ไร้รากเหง้า และแรงงานข้ามชาติ รวมถึงบุตรหลานของกลุ่มคนเหล่านี้ทั้งหมด สามารถลงทะเบียนเรียนหนังสือในสถานการศึกษาของรัฐได้จากรายงานของรัฐบาลไทยที่เสนอต่อองค์การสหประชาชาติเรื่อง สิทธิในการศึกษาของแรงงานข้ามชาติ ผู้ลี้ภัย และผู้พลัดถิ่น เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2553¹⁴ ระบุว่าลูกหลานของแรงงานข้ามชาติและคนไร้รัฐที่เข้าสู่ระบบโรงเรียนของรัฐมีจำนวนรวมประมาณ 60,000 คน และปัจจุบันมีศูนย์การเรียนรู้ที่นับว่าเป็นการศึกษานอกระบบ จัดโดยองค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศในจังหวัดที่มีแรงงานข้ามชาติและคนไร้รัฐอาศัยอยู่หนาแน่น ประมาณ 130 ศูนย์

อย่างไรก็ตาม จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ลูกหลานของประชากรชายขอบกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ยังไม่สามารถเข้าเรียนในระบบโรงเรียนของรัฐได้ สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากยังมีผู้บริหารของโรงเรียนจำนวนมากไม่ยอมรับเด็กเหล่านี้เข้าเรียน เพราะกลัวว่าจะเกิดปัญหาต่างๆ หรือความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นรายหัวของเด็กไร้รัฐ (OEC, 2008) สาเหตุอีกส่วนหนึ่งมาจากพ่อแม่ของเด็กไร้รัฐเองที่ขาดความตระหนักถึงคุณค่าของการศึกษา หรือเด็กมีปัญหาไม่สามารถพูดภาษาไทยได้ หรือเพราะความยากจนไม่สามารถซื้อเสื้อผ้านักเรียนและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในกรณีของครอบครัวแรงงานข้ามชาติได้ติดก็อยู่อย่างหลบซ่อนเพราะกลัวจะถูกจับส่งกลับประเทศ จึงไม่ส่งลูกไปโรงเรียน

¹⁴ <http://www.mfa.go.th/humanrights/newslist.php?s=1192> [accessed on January 1, 2010]

ดังกล่าวมาแล้วว่า คนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติไม่สามารถเดินทางออกนอกพื้นที่ควบคุมได้ แต่ในกรณีของนักเรียน นักศึกษาที่ต้องการเดินทางไปศึกษาต่อนอกเขตควบคุม เพิ่งมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยเมื่อต้นปี 2553 ว่าสามารถเดินทางออกนอกพื้นที่ได้¹⁵

5. ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิบุคคล: ความก้าวหน้าทางบวกต่อคนไร้รัฐ

ในท่ามกลางการละเมิดสิทธิของคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ ประเทศไทยก็เปิดกว้างให้กับบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมที่ทำงานเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชากรกลุ่มนี้ องค์กรภาคประชาสังคมที่ทำงานด้านนี้มีหลายระดับด้วยกัน ตั้งแต่องค์กรระหว่างประเทศ ที่มีโครงการและเงินทุนเข้ามาดำเนินการจำนวนมาก องค์กรส่วนกลาง องค์กรระดับท้องถิ่น และองค์กรชุมชนของแรงงานเอง ซึ่งต่างทำงานในประเด็นที่สนใจแตกต่างกันไป ได้แก่ สิทธิที่ทำกิน สิทธิสุขภาพ สิทธิการศึกษา สิทธิแรงงาน และสิทธิในสถานะบุคคล เป็นต้น โดยเปรียบเทียบแล้ว มีองค์กรภาคประชาสังคมที่ทำงานด้านสิทธิสุขภาพมากกว่าสิทธิด้านอื่น ๆ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะประเด็นสิทธิสุขภาพมีความอ่อนไหวในทางการเมืองน้อยกว่าประเด็นอื่น ๆ และเป็นประเด็นที่มีทุนสนับสนุนสม่ำเสมอ โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับสิทธิด้านเอดส์ และอนามัยเจริญพันธุ์

สิ่งที่ควรกล่าวถึงคือ การรวมตัวเป็นเครือข่ายร่วมกับหน่วยงานราชการ นักวิชาการ และนักการเมือง เพื่อเสนอนโยบายและยุทธศาสตร์ ที่กระตุ้นให้ภาครัฐหันมาใส่ใจกับปัญหาการละเมิดสิทธิคนไร้รัฐบุคคลมากขึ้น เครือข่ายดังกล่าวนี้ร่วมกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงในสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ที่ทำงานด้านสถานะและสิทธิของบุคคลชายขอบ (ได้แก่ ชนกลุ่มน้อย คนไร้รัฐ ไร้รากเหง้า และแรงงานข้ามชาติ) ผลักดันแนวทางการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลของคนไร้รัฐไร้สัญชาติอย่างเป็นระบบ จนนำไปสู่การเกิด **‘ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิบุคคล’** ตามมติคณะรัฐมนตรี 18 มกราคม 2548 เพื่อแก้ไขปัญหาคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติในสังคมไทย ภายใต้แนวคิดการจัดการปัญหาความมั่นคงในมิติใหม่ นั่นคือ คำนี้ถึงความสมดุลของสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์และความมั่นคงของชาติควบคู่กัน รายละเอียดของยุทธศาสตร์ที่สำคัญมี 3 ด้าน ดังนี้¹⁶

5.1 ยุทธศาสตร์การกำหนดสถานะ มีหลักพื้นฐานว่า ผู้ที่จะได้รับการพิจารณาให้สถานะบุคคลต้องมีความประพฤติดี และ/หรือประกอบอาชีพสุจริต และไม่มีพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อความมั่นคง โดยใช้แนวทางการให้สถานะก่อน หากภายหลังพบว่า มีพฤติกรรมเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติตามกฎหมายปกครอง ก็จะสามารถถอนสถานะ และกระจายอำนาจการอนุมัติสถานะให้ลงไปสู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อรองรับการดำเนินการต่อกลุ่มเป้าหมายที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเปิดโอกาสให้นักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน

¹⁵ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2553 ว่าด้วยการอนุญาตให้บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยออกนอกเขตควบคุมเป็นการชั่วคราวเพื่อเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2553 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยออกนอกเขตควบคุมเป็นการชั่วคราวเพื่อเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2553 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127/ตอนพิเศษ 31 ง/หน้า 1/10 มีนาคม 2553

¹⁶ สรุปรจาก http://www.nsc.go.th/index.php?option=com_content&task=view&id=571&Itemid=63 [accessed on January 5, 2011]

เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการพิจารณาคำร้องขอสถานะในรูปของคณะกรรมการที่มีผู้เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการ ทั้งนี้ผู้เข้าข่ายจำแนกออกได้เป็น 6 กลุ่มคือ

(1) บุคคลที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย ดำเนินการแปลงสัญชาติเป็นไทยให้แก่บุคคลที่มีเชื้อสายไทยที่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียน หรือให้สถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย แก่บุคคลที่มีชื่ออยู่ในประเทศไทยติดต่อกันอย่างน้อย 10 ปีขึ้นไป และไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทาง หรือไม่มีจุดเกาะเกี่ยวใดๆ กับประเทศต้นทาง สำหรับกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยไม่ถึง 10 ปี และปัจจุบันไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางได้ เนื่องจากเหตุผลด้านความปลอดภัย หรือเหตุผลด้านมนุษยธรรมอื่นๆ ให้สามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยชั่วคราวได้

(2) เด็กและบุคคลที่เรียนอยู่ในสถานศึกษาของประเทศไทยแต่ไม่มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้สัญชาติไทยแก่บุคคลที่เกิดหรืออาศัยอยู่ในประเทศและจบการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทย ทั้งนี้กระบวนการให้สัญชาติให้เป็นไปตามกฎหมาย สำหรับเด็กที่ยังไม่จบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้นำเข้าสู่กระบวนการพิจารณากำหนดสถานะตามกลุ่ม (1)

(3) บุคคลที่ไร้รากเหง้า ให้บุคคลที่ขาดบุพการีหรือบุพการีทอดทิ้งตั้งแต่วัยเยาว์ได้รับสัญชาติไทยเมื่อมีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนของทางราชการ และอาศัยอยู่ในประเทศไทยติดต่อกันอย่างน้อย 10 ปีขึ้นไป ส่วนบุคคลที่ขาดบุพการีหรือบุพการีทอดทิ้งที่ได้รับสถานะเป็นบุตรบุญธรรมตามคำสั่งของศาล ให้ได้รับสัญชาติไทย

(4) บุคคลที่มีคุณประโยชน์แก่ประเทศ ให้สัญชาติไทยแก่บุคคลซึ่งมีผลงาน/ความรู้ ความเชี่ยวชาญที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ ในด้านการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการกีฬา รวมทั้งด้านอื่นๆ ซึ่งรัฐมนตรีมหาดไทยเห็นสมควร

(5) แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่ได้รับการจดทะเบียนแต่ไม่สามารถเดินทางกลับได้เนื่องจากประเทศต้นทางไม่ยอมรับ ได้รับสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศชั่วคราว และเข้าสู่กระบวนการพิจารณากำหนดสถานะตามข้อ (1) - (4) หากไม่สามารถกำหนดสถานะได้ให้นำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาสถานะโดยกำหนดให้มีคณะกรรมการซึ่งมีองค์ประกอบจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาคราชการ ภาควิชาการ และภาคประชาชน พิจารณากำหนดแนวทางการให้สถานะที่เหมาะสมตามมาตรการระยะยาวแนบท้ายยุทธศาสตร์นี้

(6) คนต่างด้าวอื่นๆ ที่ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทาง ให้สิทธิการอาศัยอยู่ชั่วคราวแก่กลุ่มคนต่างด้าว ทั้งในส่วนที่ได้รับการจดทะเบียนไว้แล้วและที่จะมีการสำรวจจดทะเบียนเพิ่มเติม ซึ่งไม่มีคุณสมบัติในการขอรับสถานะตามหลักเกณฑ์ข้างต้นดังกล่าว

5.2 ยุทธศาสตร์การให้สิทธิขั้นพื้นฐาน แบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนของทางราชการ แต่ยังไม่มีความถูกต้องตามกฎหมาย หรือคำร้องขอสถานะอยู่ระหว่างการพิจารณา หรือภาครัฐอยู่ระหว่างการพิจารณากำหนดนโยบาย ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยดำเนินการให้คนเหล่านี้ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในส่วนของบริการด้านสาธารณสุข และการเข้ารับการศึกษา โดยไม่มีข้อจำกัดใดๆ สำหรับสิทธิในเรื่องอื่นๆ การทำงาน การเดินทางให้ดำเนินการเท่าที่จำเป็น และไม่กระทบต่อสถานะภาพในการ

ดำรงชีวิต และ (2) กลุ่มที่ไม่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการสำรวจ จัดทำทะเบียน ประวัติควบคุมโดยในเบื้องต้น สมควรให้สิทธิขั้นพื้นฐานเท่าที่จำเป็นตามหลักมนุษยธรรม อย่างไรก็ตาม ในภายหลัง เมื่อคนกลุ่มนี้ได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนแล้ว และตรวจพบว่ามิใช่ผู้มีล้าเนาที่ชัดเจนในประเทศ ดันทาง ให้ดำเนินการส่งกลับ แต่ในกรณีไม่สามารถส่งกลับได้ หรืออยู่ระหว่างกระบวนการกำหนดสถานะ หรืออยู่ระหว่างการประสานประเทศต้นทาง เพื่อตรวจสอบสถานะและภูมิล้าเนา ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง พิจารณาให้สิทธิขั้นพื้นฐาน เช่นเดียวกันกับกลุ่มแรก

5.3 ยุทธศาสตร์การดำเนินการเชิงรุกและเชิงสร้างสรรค์เพื่อป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่
ดำเนินการบน 2 แนวทางคือ (1) *ประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน* ในการกำหนดกลไกการพัฒนา ความสัมพันธ์ร่วมกันในด้านต่าง ๆ ทั้งสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากร ในภูมิภาค และ (2) *เพิ่มความเข้มข้นในการปฏิบัติและการควบคุมทางทะเบียน* โดยเฉพาะการแจ้งเกิดและ การย้ายถิ่นที่อยู่เพื่อประโยชน์ในการพิสูจน์ตัวบุคคล และกำหนดสถานะในอนาคต

6. บทวิเคราะห์ผลการดำเนินงานของยุทธศาสตร์

พันธุทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร นักวิชาการที่เกาะติดยุทธศาสตร์ตั้งแต่แรกชี้ว่า ยุทธศาสตร์นี้มีเป้าหมายที่จะจัดการสถานะและสิทธิของคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศไทยชัดเจน คือ เป็นสมาชิกของครอบครัวไทย หรือทำคุณประโยชน์กับประเทศไทย หรือเกิดในประเทศไทย หรือประสบความ ไร้รากเหง้าจนไม่อาจกำหนดสัญชาติ บุคคลเหล่านี้จะได้รับการบันทึกชื่อในทะเบียนราษฎรไทยในสถานะของ ‘คนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัย’ ที่อาจปรากฏใน ทร.13 หรือ ทร.14 หรือ ทร. 38ก เป้าหมายสูงสุดคือ จะรับรอง สิทธิต่าง ๆ ในลักษณะเดียวกับคนสัญชาติไทย แต่ในระหว่างที่นโยบายเพื่อพัฒนาสิทธิยังไม่แล้วเสร็จ จะมีการผ่อนผันการบังคับใช้กฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิด้านต่าง ๆ ต่อกลุ่มคนเหล่านี้ ภายใต้ความตระหนัก ว่า การไม่ยอมรับสิทธิพื้นฐานการดำรงชีวิตของคนต่างด้าว หรือคนเสมือนต่างด้าว ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับ ประเทศไทย ย่อมเป็นการละเมิด¹⁷

จากการติดตามผลการดำเนินงานของยุทธศาสตร์ที่มีความก้าวหน้าในเชิงแนวคิดนี้ปรากฏว่า ในช่วง 2 ปีแรกก่อให้เกิดการรณรงค์เพื่อขยายสิทธิขั้นพื้นฐานของคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติหลายด้าน โดยเฉพาะจาก เครือข่ายประชาสังคมที่ทำงานด้านนี้ ที่ได้ผลในทางปฏิบัติจริงคือ การให้ใบรับรองการเกิดและการจดทะเบียน เกิด และการศึกษาถึงผลกระทบของความไร้รัฐและไร้สัญชาติของเด็ก เยาวชน และครอบครัวต่อสังคมไทย (พันธุทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, 2550) สิทธิที่มีความชัดเจนและก้าวหน้าในเชิงนโยบายมากที่สุดคือเรื่อง การศึกษา ที่มีการเปลี่ยนแปลงเริ่มต้นในปีเดียวกันคือ พ.ศ. 2548 (ดูตอนที่ 4.8)

สำหรับเรื่องหลักประกันสุขภาพโดยรัฐ มีการคืนสิทธิการรักษาพยาบาลให้ผู้ที่เคยเข้าถึงสิทธินี้มาก่อนใน ดันปี 2553 (ดูตอนที่ 4.4) และสิทธิการเดินทางออกนอกพื้นที่ควบคุมในกลุ่มนักเรียนนักศึกษาที่ไร้/ไร้สัญชาติ

¹⁷ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2554

เพื่อไปศึกษาต่อมีความชัดเจนขึ้น (ดูตอนที่ 4.7) ขณะที่สิทธิพื้นฐานด้านอื่นๆ ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก คนไร้รัฐยังคงต้องเผชิญกับการเลือกปฏิบัติอยู่มาก ไม่ต่างจากอดีตก่อนการประกาศยุทธศาสตร์นี้แต่อย่างใด

สำหรับภาพรวมความคืบหน้าของการพัฒนาสถานะบุคคลในรอบ 5 ปี (พ.ศ. 2549-2553) สถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฝ้าระวังสภาวะไร้รัฐ รายงานว่าการดำเนินงานสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติ มีการทุจริตคอร์รัปชันอย่างกว้างขวางในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะในกลุ่มบุคคลที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อยไว้เดิมแต่ตกสำรวจ ปรากฏว่าคนที่เป็กลุ่มเป้าหมายไม่ได้รับการสำรวจ ผู้ได้รับการสำรวจกลับไม่ใช่กลุ่มเป้าหมาย และเนื่องจากการตรวจสอบ พบว่า มีการทุจริตผ่านกระบวนการต่อรองเรียกรับผลประโยชน์จากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีการสำรวจแล้วไม่ส่งข้อมูลให้อำเภอ ทำให้การทำงานในภาพรวมต้องสะดุด เพราะมีการปิดการสำรวจลงในปี 2552 หลังพบการทุจริตดังกล่าว (ปิ่นแก้ว อุ๋นแก้ว, 2553)

อย่างไรก็ตาม แม้มียุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาคนไม่มีสถานะทางทะเบียน แต่กระบวนการที่รัฐไทยใช้ในการพิจารณาจัดระบบชนกลุ่มน้อย คนไร้สัญชาติ และคนไร้รัฐ ก็ยังคงยึดติดกับ ‘วิธีการและขั้นตอน’ ในการปรับสถานะบุคคลของคนไร้สัญชาติและคนไร้รัฐแบบเดิม คือ

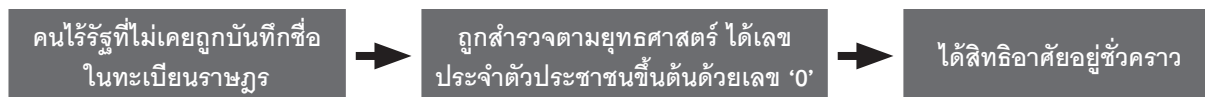
(1) กลุ่มที่ได้รับการจัดระบบมาตั้งแต่ พ.ศ. 2515 ในทะเบียนราษฎรคนอยู่ชั่วคราว (ทร.13) โดยรุ่นพ่อแม่ได้รับเลขประจำตัว 13 หลักขึ้นด้วยเลข ‘6’ และรุ่นลูกหลานได้รับเลขประจำตัว 13 หลักขึ้นด้วยเลข ‘7’ กลุ่มนี้เดิมถือบัตรสีประจำกลุ่ม ปัจจุบันได้รับ ‘บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย’ เกือบทั้งหมด มีสถานะเป็นคนไร้สัญชาติ แต่ไม่ไร้รัฐ เพราะรุ่นบิดามารดาได้รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ (Certificate of Residence) หรือใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว ซึ่งเท่ากับได้รับสิทธิให้อยู่อาศัยอย่างถาวร แต่ยังไม่ได้สัญชาติไทย ส่วนรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยจะได้รับสัญชาติไทย อย่างไรก็ตาม มีบางกลุ่มที่ได้รับสิทธิอยู่อาศัยชั่วคราวโดยไม่กำหนดระยะเวลาเท่านั้น มีแนวโน้มว่าจะได้รับสิทธิอยู่อาศัยถาวรต่อไป และรุ่นลูกหลานที่เกิดในประเทศไทยก็น่าจะได้สัญชาติไทย สามารถสรุปเป็นเส้นทางการจัดระบบได้ดังนี้



แต่ในทางปฏิบัติ พบว่า **ผู้เข้าข่ายที่จะได้สัญชาติไทยต้องทำเรื่องร้องขอต่อนายทะเบียนในท้องที่ที่ตนเองอยู่อาศัยเป็นรายๆ ไป** โดยคำขอจะมีการพิจารณาจากอำเภอ มาสู่ระดับจังหวัด แล้วจึงส่งมายังกรมการปกครอง เพื่อส่งต่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุมัติเป็นรายๆ ไป ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้ใช้เวลาต่อรายนานมาก ขึ้นอยู่กับว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในแต่ละยุคสมัยมองเรื่องนี้อย่างไร บางรายใช้เวลานานเป็นสิบปี

(2) กลุ่มที่เริ่มจัดระบบตั้งแต่ พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา คนกลุ่มนี้เดิมไม่มีชื่ออยู่ในหลักฐานทางทะเบียนราษฎรของประเทศใดๆ เลย ศัพท์ราชการเรียกคนกลุ่มนี้ว่าคือ ‘ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน (people without civil registration record)’ เมื่อมียุทธศาสตร์จัดระบบสถานะบุคคลขึ้น รัฐบาลจึงให้กระทรวงศึกษาธิการสำรวจนักเรียนที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนก่อน และขยายไปสู่พื้นที่ที่มีรายงานว่า มีคนตกหล่นจากการสำรวจทางทะเบียนจำนวนมาก

คนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นลูกหลานของชนกลุ่มน้อยที่อยู่ประเทศไทยมานานแล้ว แต่ไม่ได้จดทะเบียนเกิด จึงไม่สามารถเพิ่มชื่อใน ทร. 13 ได้ ขณะที่ก็มีลูกหลานผู้มีสัญชาติไทย แต่พ่อแม่ไม่ได้แจ้งเกิด ดังผลการสำรวจ อนาถวัยเจริญพันธุ์ เมื่อ พ.ศ. 2552 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติชี้ว่า ยังคงมีเด็กที่เกิดในประเทศไทยประมาณ ร้อยละ 5 หรือปีละประมาณ 40,000 คน ไม่ได้จดทะเบียนเกิด (Nattha, 2010) สำหรับผู้มีพ่อแม่เป็นคนไทย สามารถร้องขอสัญชาติไทยได้โดยการตรวจดีเอ็นเอ แต่สำหรับคนไร้รัฐ หรือผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนนี้ สามารถสรุปเส้นทางการจัดระบบได้ดังนี้



จากผลการติดตามเรื่องการจัดระบบคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ ผู้เขียนพบว่า อุปสรรคสำคัญของการดำเนินงานเรื่องนี้ยังอยู่การตีความของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ และการแสวงหาประโยชน์ของเจ้าหน้าที่บางส่วน ทำให้ผู้ที่ควรได้สิทธิกลับเข้าไม่ถึง ขณะที่ผู้ที่ไม่ได้สิทธิกลับได้รับการจัดระบบ ข้อท้าทายที่สำคัญที่สุดของประเทศไทยจึงอยู่ที่ว่า จะวางแนวทางการปฏิบัติอย่างไร สำหรับผู้ที่เข้าข่ายจะได้รับสิทธิสถานะบุคคลที่ถูกต้อง เหมาะสม ให้เป็นธรรม ทัวถึง และรวดเร็ว

7. สรุปเชิงแนวคิด

ท่ามกลางความเป็นรัฐชาติที่เข้มแข็งในยุคคริสต์ทศวรรษ 1990 มีสถานการณ์ที่ ‘ชนกลุ่มน้อย’ (minorities) ถูกทำร้าย รังแก ช่มชู้ จนถึงทรมาน และฆ่าทิ้ง อยู่มั่วทุกมุมโลกที่ได้ปรับเปลี่ยนเป็นรัฐชาติต่างๆ ไปเมื่อไม่กี่ร้อยปีนี่เอง บนฐานคติที่เชื่อมโยงความเป็นชาติ ประชากร ภาพตัวแทน (representation) และการจรรยาบรรณ กับเทคนิคการนับคน การจัดกลุ่มคน และการมีส่วนร่วมทางการเมือง ทำให้รัฐหลายรัฐมีอัตลักษณ์ของนักล่า (predatory identities) เพราะ ‘คนส่วนใหญ่’ กลัวว่า วันหนึ่ง ‘คนส่วนน้อย’ อาจกลายเป็นส่วนใหญ่ขึ้นมา ไม่ว่าจะเป็ในเชิงวัฒนธรรม หรือเชิงจำนวนตัวเลขก็ตาม นี่คือนิสัยที่อรชุน อับปาคุโร เรียกว่า ‘ความกลัวต่อจำนวนที่น้อย’ ‘fear of small number’ (Appadurai, 2006: 49-83)

ความกลัวของรัฐชาติที่ว่านี้ อิงอยู่แต่เพียงประเด็นเรื่องความมั่นคงของรัฐ ซึ่งถูกตั้งคำถามในแง่ของการเป็นเครื่องมือของรัฐในการละเมิดสิทธิของคนในประเทศตัวเองมากขึ้นเรื่อยๆ ในโลกยุคโลกาภิวัตน์

แต่ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาี้ กล่าวได้ว่า ฐานคติหรือโลกทัศน์ของรัฐไทยต่อการจัดระบบคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ นั้นมีการปรับเปลี่ยนไปอย่างเห็นได้ชัด จากเดิมที่เคยมองประชากรกลุ่มน้อยอย่างเคลือบแคลงด้วยความคิดแบ่งแยก ‘เขา’ และ ‘เรา’ ตั้งข้อสงสัยไว้ก่อนว่าจะเป็นภัยต่อความมั่นคง ตั้งคำถามกับการ ‘รวม’ เอาเข้ามาเป็นคนไทย มาสู่การพิจารณาเรื่องนี้ด้วยมิติด้านอื่นๆ มากขึ้น ทั้งในเรื่องมิติความมั่นคงของมนุษย์ สิทธิพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ โอกาสและความเท่าเทียมในการดำรงชีวิต ฯลฯ เส้นแบ่งระหว่างเขาและเรา หรือคนไทยและไม่ใช่ไทยถือว่ายืดหยุ่นมากขึ้น ไม่แข็งตัวเหมือนเก่า ซึ่งนับได้ว่ามีความก้าวหน้าในทางบวกที่ชัดเจน

การปรับเปลี่ยนที่ว่ามีได้เกิดขึ้นท่ามกลางความว่างเปล่า แต่เป็นผลสะท้อนจากขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมหลายด้าน ที่นำไปสู่การเปิดพื้นที่สาธารณะให้หลายฝ่ายสามารถมีส่วนร่วมในการเปิดประเด็นปัญหาทั้งภาครัฐ ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม รวมทั้งการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของสังคมไทยเองในหลายประเด็นด้วยกัน ทั้งความคิดเรื่องพหุนิยม การยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรมและชาติพันธุ์ การเคารพและเปิดพื้นที่ทางสังคมให้กับชาวบ้าน คนเล็กคนน้อย ชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น

ผลสะท้อนที่มาจากด้านภายในประเทศ คงเป็นผลทางการเมืองในประเทศไทยเอง นับแต่การเคลื่อนไหวผลักดันให้เกิดรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ว่ากันว่ายังคงเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ดีที่สุดเท่าที่รัฐไทยเคยมี เพราะเป็นฉบับที่เปิดให้รับฟังความเห็นจากประชาชนหลากหลายกลุ่มอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ ประกอบกับสถานการณ์เรื่องคนไร้รัฐ เปิดเผยตัวเองกับสังคมไทยมากขึ้น อันเป็นผลมาจากการทะลักเข้ามาของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2530 และมีรายงานวิจัย รวมถึงโครงการขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานกับแรงงาน และชนกลุ่มน้อย ที่มีข้อเสนอแนะชัดเจนว่า รัฐไทยจำเป็นต้องรื้อการจักระบบคนไร้รัฐในประเทศใหม่ ทั้งหลายทั้งปวงนี้จึงนำมาสู่ข้อเสนอที่กลายเป็น ‘ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิบุคคล’

นอกจากนี้ ผลสะท้อนจากกลไกระดับนานาชาติ ที่ให้รัฐภาคีทุกรัฐต้องรายงานนโยบายและการปฏิบัติในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนหลายด้านๆ ต่อองค์การสหประชาชาติ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิทธิเด็ก สิทธิผู้หญิง สิทธิคนด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆ รวมคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติด้วย มีผลทำให้ท่าทีรัฐไทยที่พิจารณาเรื่องการจัดการสถานะบุคคลของคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติอย่างเป็นระบบ มีมิติเรื่องสิทธิมนุษยชนของคนไร้รัฐเป็นประเด็นสำคัญลำดับต้นๆ เพื่อชี้ว่า มีความพยายามทำให้การละเมิดสิทธิคนกลุ่มนี้อยู่ในวงที่จำกัดที่สุด

แม้การจัดการกับสถานะบุคคลของคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติในสังคมไทยอย่างเป็นระบบ จะอยู่ในช่วงเริ่มต้น และยังคงเผชิญอุปสรรคปัญหาไม่น้อยในระดับปฏิบัติ ทั้งนี้แง่ของการจัดการเชิงระบบ การตีความและการบังคับใช้กฎหมายและระเบียบเชิงนโยบายต่างๆ ทักษะคดีที่แสวงประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ดังที่พบว่ามีการทุจริตเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ และอคติที่ยังฝังตัวอยู่ในกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอยู่หลายด้าน

แต่การที่ประเทศไทยมียุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิบุคคล ที่ประกาศใช้มาตั้งแต่รัฐบาลชุดก่อน และต่อเนื่องมาถึงรัฐบาลชุดปัจจุบัน ได้แสดงให้เห็นถึงท่าทีอย่างเป็นทางการของรัฐไทย ที่ให้ความสำคัญและรับเอาประเด็นปัญหาสถานะบุคคลเข้าไว้เป็นหนึ่งในภารกิจที่ต้องดำเนินการให้บรรลุ ซึ่งถือได้ว่าเป็นเส้นทางที่ชัดเจนสำหรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย รวมทั้งเป็นสัญญาณที่ดีของการมองเห็นและ ‘รวม’ เอาคนที่ไม่เคยมีตัวตนทางสังคมทุกคนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย ซึ่งจะดียิ่งขึ้นไปกว่านี้ หากอัตลักษณ์ของตัวตนของคนหลากหลายประเภทจะได้รับการเคารพเสมอเท่าเทียมกัน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กฤตยา อาชวนิจกุล. (2554). *ข้อเท็จจริงและตัวเลขเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติและผู้มีปัญหาด้านสถานะบุคคล*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (กำลังจะตีพิมพ์).
- กฤตยา อาชวนิจกุล. (2548). *ชนกลุ่มน้อยที่ได้รับสถานะให้อยู่อาศัยในประเทศไทย*. *วารสารดำรงราชานุภาพ*, 15 (16), 110-118.
- กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2548). *คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายรัฐไทยในมิติสุขภาวะและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กฤตยา อาชวนิจกุล และพรสุข เกิดสว่าง. (2540). *สถานะของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ชูพินิจ เกษมณี. (2539). *นโยบายการอพยพชาวเขา ทางออกในเขาวงกต : กรณีศึกษาจังหวัดกำแพงเพชร*. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยชาวเขา.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2548). *ประวัติศาสตร์ชาติ ปัญญาชน*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- ปราโมทย์ ประสาทกุล. (2552). *ร่วมฉลองหนึ่งร้อยปีสามะโนประชากรประเทศไทยสามะโนประชากรและเคหะ ปี พ.ศ. 2553 : นับคนในประเทศครั้งที่ 11*. เอกสารประชาสัมพันธ์การจัดทำสามะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2553 สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- ปิ่นแก้ว อุณหวิทย์. (2553). 5 ปี ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล. ส่วนหนึ่งของรายงานสถานการณ์ด้านสถานะบุคคลและสิทธิของคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติประจำปี 2553. สืบค้นเมื่อ วันที่ 2 มกราคม 2554: <http://www.statelesswatch.org/node/333>.
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2540). *การเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน: ข้อสำรวจกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2547). *สิทธิของชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย : ข้อคิดและทางเลือกนโยบายของรัฐไทย*. สืบค้นเมื่อ วันที่ 2 มกราคม 2554: http://www.archanwell.org/autopage/show_all.php?t=1&s_id=46&d_id=47.
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2550). *ความเป็นไปได้ที่จะขจัดความไร้รัฐให้แก่มนุษย์ในสังคมไทย: การถอดประสบการณ์ของรัฐไทย*. เอกสารเสนอในที่ประชุมสัมมนาวิชาการประจำปีของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. วันที่ 17 ธันวาคม 2550.
- มนตรี จงพูนผล และเสถียร ก่อเกียรติตระกูล. (2547). 'ระบบฐานข้อมูลประชากรในประเทศไทยของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย' ใน กฤตยา อาชวนิจกุล (บรรณาธิการ), *คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง? มีจำนวนเท่าไร? และระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ?* (หน้า 39-72). นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- รัชดา ฉายสวัสดิ์. (มปป). *กรณีศึกษาการจัดการความขัดแย้งการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าต้นน้ำ อำเภอเชียงกลาง จังหวัดน่าน*. เอกสารการศึกษาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- รศรินทร์ เกรย์ อมรรักษ์ บุนนาค และเรวดี สุวรรณนพเก้า. (2551). *พัฒนาการการจัดทำทะเบียนราษฎรและสามะโนประชากรในประเทศไทย*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สกวเดือน บุญงาม. (2551). "ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ: ชีวิตที่ได้เลือกหรือถูกเลือก". ใน *ประสบการณ์การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ*. คณะอนุกรรมการด้านสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- สมศักดิ์ มหาทรัพย์สกุล. (2534). *การเก็บเงินรัชชูปการและผลกระทบต่อสังคมไทยระหว่าง พ.ศ. 2444-2482*. วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- อดิศร เกิดมงคล. (2553). *จดทะเบียนการเกิดเด็ก 1 ล้านคน: ความหวัง ความท้าทายที่รออยู่*. สืบค้นเมื่อ วันที่ 2 มกราคม 2554: <http://www.thaingo.org/writer/view.php?id=1452>.

ภาษาอังกฤษ

- Appadurai, A. (2006). *Fear of Small Number: An Essay on the Geography Anger*. Durham and London: Duke University Press.
- Human Rights Watch. (2010). *From the Tiger to the Crocodile, Abuse of Migrant workers in Thailand*. New York: HRW.
- Vajanasara, K., & Archavanitkul, K. (2009). *Personal Security in Thai society*. A background paper for the 2009 Human Security Report, submitted to UNDP.
- Menzies, N. (1995). *The Changing Dynamic of Shifting Cultivation Practices in Upland Southwest China*. Paper presented at Symposium on Montane Mainland Southeast Asia in Transition, Chiang Mai, 12-16 November, 1995.
- Office of the Education Council (OEC). (2008). *Education Provision for Stateless and Cross National Migrant Children in Thailand*. Bangkok: Office of the Education Council (OEC), Ministry of Education.
- Pearson, E., Punpuing, S., Jampaklay, A., Kittisuksathit, S., & Prohmmo, A. (2006). *Underpaid, Overworked and Overlooked: The Realities of Young Migrant Workers in Thailand, Volume One*. Series on The Mekong Challenge. Bangkok: International Labour Organization.
- Renard, R. (1993). *Civilized and Uncivilized Peoples*. Paper presented at The 5th International Conference on Thai Studies, London, 5-10 July, 1993.
- Sturgeon, J. C. (1997). Claiming and naming resources on the border of the state : Akha Strategies in China and Thailand. *Asia Pacific Viewpoint*, 38(2): 131-140.
- Thailand Burma Border Consortium (TBBC). 2008. Burmese Border Displaced Persons: February 2008. Retrieved 2 January 2010: <http://www.tbbsc.org>.