

ลาวไร้สัญชาติกับปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย
กรณีศึกษา บ้านบะไห อำเภोजงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี*

**Stateless Persons from Lao PDR and Human Rights Related Issues in Thailand:
Case study of Baan Ba Hai, Khong Khiam District, Ubon Ratchathani Province**

จินตนา เมืองแมน (Jintana Muangman)

อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

Lecturer of Political Science, College of Politics and Governance Mahasarakham University

E-mail: jintana24@gmail.com

Received: 31 July 2019

Revised: 8 October 2019

Accepted: 12 November 2019

บทคัดย่อ

สัญชาติ นับเป็นหลักพื้นฐานในการเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ในรัฐ และเป็นหลักการที่ได้ถูกยอมรับไว้ในปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (the Universal Declaration of Human Right) ว่ามนุษย์แต่ละคนควรมีหนึ่งสัญชาติ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากบริบทของสังคมไทย พบว่ามีจำนวนคนไร้สัญชาติในประเทศไทยอยู่จำนวนมาก ซึ่งหนึ่งในจำนวนนั้นคือกลุ่มคนลาวไร้สัญชาติตามแนวชายแดนไทย - ลาว วัตถุประสงค์ของบทความนี้คือ (1) เพื่อศึกษาประวัติศาสตร์ความเป็นมาของกลุ่มคนลาวไร้สัญชาติตามแนวชายแดนไทย - ลาว โดยใช้กรณีศึกษาบ้านบะไห อ. จงเจียม จ. อุบลราชธานี (2) เพื่อศึกษาปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนที่กลุ่มคนลาวไร้สัญชาติได้รับผลกระทบเนื่องจากไร้สัญชาติ ศึกษาโดยใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติสัญชาติของไทย และปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รวมถึงการลงพื้นที่สัมภาษณ์กลุ่มคนลาวไร้สัญชาติ บ้านบะไห อำเภोजงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี

ผลการวิจัยพบว่า สาเหตุของสถานะลาวไร้สัญชาติในรัฐไทย เกิดขึ้นจากสองเงื่อนไข ได้แก่ (1) เงื่อนไขทางประวัติศาสตร์การเมืองการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของประเทศไทยในช่วงปี 2517

*ได้รับทุนสนับสนุนจากวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ส่งผลให้มีผู้อพยพชาวลาวเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมาก และบางส่วนไม่ได้กลับประเทศต้นทางหรือไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่ 3 และยังคงมีสถานะไร้สัญชาติในประเทศไทย (2) จากเงื่อนไขจากการกำหนดพระราชบัญญัติสัญชาติของไทย เรื่องการกำหนดเงื่อนไข/ และข้อยกเว้นการได้สัญชาติไทย ส่งผลกระทบต่อกลุ่มคนลาวไร้สัญชาติในประเทศไทย มีสิทธิในการขอสัญชาติไทยต่างกันออกไป บางกลุ่มมีสิทธิในการขอสัญชาติไทย ตามมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 บางกลุ่มยังคงไม่มีแนวทางจากรัฐในการแก้ปัญหาเรื่องสัญชาติ ทำให้ยังคงสถานะคนไร้สัญชาติในประเทศไทย และผลจากการภาวะไร้สัญชาตินำไปสู่การถูกปฏิบัติสิทธิต่าง ๆ จากรัฐ และในบางกรณีส่งผลต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น สิทธิในการเดินทาง สิทธิในการก่อตั้งครอบครัว เป็นต้น

คำสำคัญ: ลาวไร้สัญชาติ, พระราชบัญญัติสัญชาติ, สิทธิมนุษยชน

Abstract

Nationality is a fundamental principle for accessing to other rights in the state. It is accepted under the Universal Declaration of Human Rights that each person shall have a nationality. However, considering from a context of Thailand, a number of people in the country are still stateless including the stateless persons from Lao PDR living along Thai-Lao border. Objectives of this article are (1) to study the background of the stateless persons from Lao PDR living along Thai-Lao border and (2) to study their problems in human rights due to the statelessness by using a qualitative research. This research has been conducted by the documentary review which includes Nationality Act of Thailand and the Universal Declaration of Human Rights and the interview with the stateless persons from Lao PDR at Baan Ba Hai, Khong Khiam District, Ubon Ratchathani Province, Thailand.

The research reveals that causes of statelessness of the persons from Lao PDR living in Thailand come from two factors. Firstly, as a political context in Lao PDR in B.E.2517, the political situation of Lao PDR results in a number of Lao immigrants leaving the country to Thailand. Some of them have not since then returned to the country of origin nor resettled in a third country. They are consequently being in stateless status in Thailand. Secondly, the conditions set by the Nationality Act of Thailand under the subject of Conditions/and Exceptions eligible for having a Thai nationality have an effect on the stateless persons from Lao PDR to have a right to apply for a Thai nationality differently. Some of them fall under the conditions set by Article 23 of Nationality Act B.E.2508 (No.4), B.E.2551 to apply for a Thai nationality, while for others the state policy of Thailand has not yet provided the solutions to the problem. This situation has left

these people being stateless in Thailand and therefore being refused the access to other rights. Thus, human rights of this group of people in some cases are violated such as their freedom of movement and the right to found the family.

Keywords: Stateless persons from Lao PDR, Nationality act, Human rights

บทนำ

“ไม่มีใครที่ต้องการที่จะเกิดมาเป็นคนไร้รัฐ-ไร้สัญชาติ แต่เราทุกคนสามารถเลือกที่จะมีชีวิตอยู่อย่างเคารพสิทธิและศักดิ์ศรีของผู้อื่น” (Mueda Navanaat, Bangkok Post, 3 July 2011, p. 7) คำให้สัมภาษณ์ของอดีตคนไร้สัญชาติรายนี้ได้นำเสนอภาพชีวิตและความคิดของคนไร้สัญชาติในประเทศไทยได้เป็นอย่างดี ว่ายังมีคนจำนวนมากที่ยังประสบปัญหาเกี่ยวกับสถานะบุคคลและเข้าไม่ถึงสิทธิต่าง ๆ ของรัฐ จากข้อมูลพื้นฐานครัวเรือนที่สำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2561 แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีประชากรที่ไม่มีสัญชาติไทยอยู่ทั่วประเทศมากถึง 1,846,888 คน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2560) เป็นที่ทราบกันว่าสัญชาติ (Nationality) นับเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์พึงมี เพื่อแสดงให้เห็นถึงการรับรองสิทธิต่าง ๆ จากรัฐ สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครอง และเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ในกลุ่มคนไร้สัญชาติจำนวนมากในประเทศไทยกลุ่มหนึ่งที่ได้รับการพูดถึงน้อยทั้งในแง่ของงานทางวิชาการและกระแสวิพากษ์วิจารณ์ คือกลุ่มคนลาวไร้สัญชาติตามแนวชายแดนไทย - ลาว ซึ่งกลุ่มลาวไร้สัญชาติเหล่านี้อาศัยอยู่ในประเทศไทยมากกว่า 30 ปี โดยเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของประเทศลาว และเมื่ออพยพหนีภัยเข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยก็ตกอยู่ภายใต้เงื้อมมือของพระราชบัญญัติสัญชาติ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติสัญชาติ พระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง การไร้สัญชาตินำมาซึ่งปัญหาและผลกระทบต่าง ๆ ต่อตัวคนไร้สัญชาติ และบางกรณีนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชน

สำหรับการศึกษาเรื่องคนไร้สัญชาติในประเทศไทยนั้น จากการศึกษาพบว่ามีคำหลักๆ ที่มักใช้กันอยู่สองคำ ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงหรือทับซ้อนกัน คือ คำว่าไร้รัฐ และไร้สัญชาติ โดยสุชาดา ทวีสิทธิ์ และสุรสม กฤษะฐะ (2555) ได้อธิบายว่า คำว่าคนไร้รัฐและไร้สัญชาติมีความแตกต่าง ๆ แม้ว่าอาจมีความเกี่ยวข้องกันและต้องใช้แนวคิดและวิธีการแก้ปัญหาที่แตกต่างกัน กล่าวคือ คนไร้รัฐ คือ การที่คนคนหนึ่งไม่มีรัฐโดยอมรับว่าเป็นพลเมืองของประเทศตน โดยอ้างอิงตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศหมายความว่าไม่มีรัฐเจ้าของตัวบุคคล อาจใช้วิธีแก้ปัญหาคำด้วยกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎร ขณะที่คนไร้สัญชาตินั้นมีประเด็นปัญหาที่ต้องแก้ไขต่างออกไป

ในงานวิจัยชิ้นนี้ผู้วิจัยใช้คำว่าคนลาวไร้สัญชาติ เนื่องจากกลุ่มคนลาวที่ประสบปัญหาส่วนใหญ่มีเลขประจำตัว 13 หลัก คือ รับการขึ้นทะเบียนและมีบัตรที่ขึ้นต้นด้วยเลข 6 สถานะลาวอพยพ หรือ 0 คือไม่มีสถานะทางทะเบียน นั่นหมายความว่าคนเหล่านี้ได้รับการยอมรับว่ามีตัวตนในรัฐไทย และอยู่ระหว่างดำเนินการเรื่องสถานะ เช่นการขอสัญชาติไทย ดังนั้นกระบวนการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเห็นด้วยกับอาจารย์สุชาดา ในแง่ที่ว่าแนวทางการแก้ไขปัญหาคือการให้รัฐยอมรับสถานะคนไร้สัญชาติ (สุชาดา ทวีสิทธิ์ และสุรสม กฤษะจุฑะ, 2555, หน้า 24) ผู้วิจัยจึงใช้กรอบแนวคิดเรื่องสัญชาติมาใช้ในการอธิบายสถานะของกลุ่มคนลาว ไร้สัญชาติ โดยพิจารณาผ่านเงื่อนไขในพระราชบัญญัติสัญชาติเกี่ยวกับเงื่อนไขของการได้และการเสียสัญชาติ ประกอบกับแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนที่กำหนดสิทธิพื้นฐานไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

อย่างไรก็ตามจากการศึกษา พบว่า กระบวนการการรับรองสัญชาติของกลุ่มคนลาวไร้สัญชาตินั้นยังเป็นเรื่องที่ยากลำบากซับซ้อน เนื่องจากมีหน่วยงานเกี่ยวข้องจำนวนมาก และข้อกีดขวางของรัฐไทยเรื่องความมั่นคง รวมถึงเงื่อนไขในกฎหมายสัญชาติและประกาศคำสั่งอื่นที่เกี่ยวข้อง ยังคงมีกลิ่นอายของแนวคิดเรื่องชาตินิยม ซึ่งส่งผลต่อแนวปฏิบัติที่มีต่อคนไร้สัญชาติ เช่น ความล่าช้าของกระบวนการทางราชการ เป็นต้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาประวัติศาสตร์ความเป็นมาของกลุ่มคนลาวไร้สัญชาติตามแนวชายแดนไทย - ลาว โดยใช้กรณีศึกษาบ้านปะไห้ อ. โขงเจียม จ. อุบลราชธานี
2. เพื่อศึกษาปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนที่กลุ่มคนลาวไร้สัญชาติได้รับผลกระทบเนื่องจากไร้สัญชาติ

กรอบแนวคิดในการทำวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ได้นำกรอบแนวคิดเรื่องสัญชาติ (Nationality Concept) และ แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน (Human Rights Concept) ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาเป็นกรอบในการทำความเข้าใจสถานะบุคคลของกลุ่มคนลาวไร้สัญชาติในประเทศไทย และผลกระทบที่เกิดจากการไร้สัญชาติ

แนวคิดเรื่องสัญชาติ หรือ Nationality นั้น เป็นแนวคิดที่ปรากฏตัวพร้อมการเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ โดยเริ่มในประเทศกลุ่มยุโรปตะวันตกและอเมริกาเหนือ ภายหลังการเสื่อมอำนาจลงของอาณาจักรโรมัน ทำให้คนจำนวนมากไม่สามารถระบุได้ว่าเป็นสมาชิกของประเทศใด (จินตนา เมืองแมน, 2555, หน้า 19) แนวปฏิบัติในการกำหนดกฎหมายลายลักษณ์อักษรว่าด้วยสัญชาติของแต่ละรัฐเริ่มในปลายศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา อันเนื่องมาจากเหตุผลสองประการ ประการแรก การพัฒนาของแนวคิดว่าด้วยรัฐ -

ชาติ ก่อให้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของคนชาติ เช่น การลงคะแนนเสียง หน้าที่ในการเกณฑ์ทหาร ประการที่สอง การที่บุคคลธรรมดาได้เข้าร่วมในกิจการของรัฐเพิ่มมากขึ้นและเพื่อเป็นการรับรองสิทธิของเอกชนในกรณีที่ถูกละเมิดจากรัฐต่างประเทศภายใต้หลักการที่เรียกว่า “หลักคุ้มกันทางการทูต” (Diplomatic Protection) ดังนั้นเมื่อเกิดกรณีพิพาทขึ้น เอกชนที่ร้องขอความคุ้มครองจากรัฐก็จะต้องกล่าวอ้างได้ว่า ตนมีสัญชาติของรัฐผู้ให้ความคุ้มครอง ความจำเป็นที่จะต้องมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนในเรื่องสัญชาติจึงมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น (พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, 2538, หน้า 25-26)

สัญชาติจึงเป็นตัวเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างคนกับรัฐ โดยเงื่อนไขการได้สัญชาติตามกฎหมายนั้นสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดอยู่กับโครงสร้างทางการเมืองของแต่ละประเทศ (Helen Silving, 1956, p. 410) ทำให้เกณฑ์สำหรับการได้สัญชาติในแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกันในรายละเอียด โดยรัฐเป็นผู้กำหนดรับรองโดยตราออกมาเป็นกฎหมาย โดยคำนึงถึงความใกล้ชิดความผูกพันที่บุคคลนั้นมีต่อรัฐเจ้าของสัญชาติมากกว่ารัฐอื่นใดและผลแห่งความผูกพันนี้ทำให้บุคคลนั้นเกิดภาระหน้าที่ที่จะมีต่อรัฐในฐานะเป็นคนชาติ และในขณะเดียวกันรัฐก็มีสิทธิที่จะปกป้องคุ้มครองบุคคลนั้นและมีสิทธิเรียกร้องแทนบุคคลนั้น หากบุคคลนั้นได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐอื่นโดยเป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ (ชุมพร บัจจุสานนท์, 2546, หน้า 1) กฎหมายสัญชาติจึงเป็นเหมือนเครื่องตรึงรัดทางกฎหมายซึ่งทำหน้าที่ผูกบุคคลไว้กับรัฐ (ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, 2554, หน้า 3)

ทั้งนี้ หลักการ/เงื่อนไขในการกำหนดการได้สัญชาติ มี 2 ลักษณะคือ 1) การได้สัญชาติโดยการเกิด (Birth) ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 เงื่อนไข คือการได้สัญชาติโดยการสืบสายโลหิต (Jus sanguinis) คือ การได้สัญชาติโดยการสืบสายโลหิตจากพ่อแม่ที่เป็นคนสัญชาตินั้น โดยไม่คำนึงว่าจะเกิดในประเทศที่บิดาหรือมารดามีสัญชาติหรือเกิดในต่างประเทศ และการได้สัญชาติโดยหลักดินแดน (Jus soli) คือ การได้สัญชาติโดยการเกิดในดินแดนของรัฐนั้น ๆ โดยไม่คำนึงว่าเกิดจากบิดามารดาที่เป็นคนสัญชาติของรัฐนั้นหรือไม่ และ 2) การได้สัญชาติภายหลังการเกิด (After birth) เช่น การแปลงสัญชาติ ซึ่งรัฐจะกำหนดเงื่อนไขว่าใครมีสิทธิหรือไม่มีสิทธิในการร้องขอการแปลงสัญชาติ เช่น ระยะเวลาในการอาศัยอยู่ในประเทศนั้น ๆ รวมถึงความกลมกลืนในทางวัฒนธรรมกับประเทศนั้น ๆ ด้วย

ตามหลักการของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน 1948 ที่กำหนดให้บุคคลมีสิทธิที่จะมีหนึ่งสัญชาติ* แต่หลักกฎหมายระหว่างประเทศก็ยังอนุญาตให้เป็นเอกสิทธิ์ของแต่ละรัฐในการกำหนดขอบเขตและวิธีการในการได้สัญชาติรวมถึงการเสียสัญชาติด้วย การกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดว่าใครมีสิทธิ

* “Everyone has the rights to a nationality. No one shall be arbitrarily deprived of his nationality nor denied the right to change his nationality” (Universal Declaration of Human Rights: Article 15)

หรือไม่มีสิทธิที่จะได้สัญชาติก็รัฐนั้น ๆ ถือว่ารัฐเจ้าของสัญชาติมีอำนาจสิทธิขาดในการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับการได้มาหรือสูญเสียสัญชาติ เว้นแต่การได้มาหรือเสียสัญชาตินั้นกระทบต่อข้อตกลงที่ได้ทำไว้กับรัฐอื่นโดยการกำหนดเงื่อนไขในเรื่องการได้มาหรือเสียสัญชาตินั้นวางอยู่บนเงื่อนไขเรื่อง เชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม ค่านิยมของสังคม ตลอดจนความมั่นคงของรัฐเป็นสำคัญ (พันธูทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, 2534, หน้า 5-6)

แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน ตามกรอบปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

Susan, C. Mapp (2008) ได้อธิบายพัฒนาการของแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน หรือ Human Rights ปรากฏขึ้นภายหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 (World War II) โดยองค์การสหประชาชาติได้สร้าง ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights---UNDR) ขึ้นมา เอกสารฉบับนี้เป็นที่ยืนยันสิทธิของมนุษย์ทุกคนโดยไม่เลือกว่ามีสัญชาติใด มาจากระบบทางการเมืองแบบใด นับถือศาสนาอะไร หรือมาจากกลุ่มใด เพียงแต่เป็นมนุษย์ก็มีสิทธิได้รับการคุ้มครองตามปฏิญญาดังกล่าว

ในเนื้อหาของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนประกอบด้วย 30 มาตรา และสามารถจำแนกประเภทของสิทธิ 3 ประเภท ได้แก่

1. สิทธิทางกฎหมายและสิทธิทางการเมือง (Civil and Political Rights) ถือว่าเป็น Negative Freedoms เป็นสิทธิที่เป็นการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐต่อประชาชน ได้แก่ สิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม สิทธิที่จะไม่ถูกรบกวนให้รบกวน เป็นต้น

2. สิทธิทางสังคมและทางเศรษฐกิจ (Social and Economic Rights) ถือว่าเป็น Positive Freedoms กล่าวคือเป็นการคิดริเริ่มของรัฐเพื่อพัฒนาชีวิตของประชาชน เช่น สิทธิในการรักษาพยาบาล สิทธิทางการศึกษา สิทธิในการได้รับค่าแรงอย่างเป็นธรรม เป็นต้น

3. สิทธิของกลุ่ม/ สิทธิชุมชน (Collective Rights) เป็นสิทธิที่มีลักษณะให้ความสำคัญกับกลุ่มคน เช่น สิทธิในการนับถือศาสนา สิทธิในการอยู่อย่างสันติ และสิทธิในการพัฒนา เป็นต้น

แม้ว่าในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะได้มีการกำหนดสิทธิต่าง ๆ ของมนุษย์ไว้อย่างครอบคลุม แต่ในทางกฎหมายระหว่างประเทศแล้วปฏิญญาไม่มีผลผูกพันในทางกฎหมาย (Non-Legal Binding) ทำให้ตัวปฏิญญาเองไม่มีสภาพบังคับ (Forced) ให้ทุกประเทศต้องปฏิบัติตามหรือมีการลงโทษในกรณีที่จะละเมิดปฏิญญา

ทบทวนวรรณกรรม

งานศึกษาเรื่องเกี่ยวกับคนไร้สัญชาติในประเทศไทยนั้น ผู้วิจัยจำแนกออกเป็น 2 แนวทางหลัก ๆ ได้แก่ แนวทางแรก คือ กลุ่มที่มุ่งเน้นการศึกษาเกี่ยวกับเงื่อนไขทางกฎหมาย ที่ส่งผลกระทบหรือก่อให้เกิดภาวะไร้สัญชาติ เช่น การศึกษาเงื่อนไขในพระราชบัญญัติสัญชาติของไทย หรือกรอบกติการะหว่างประเทศ

ที่รับรองเรื่องสิทธิในสัญชาติไว้ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เช่น งานศึกษาเกี่ยวกับการเมือง เมืองหลังพระราชบัญญัติสัญชาติ ที่พูดถึงสถานการณ์และความจำเป็นทางการเมืองในแต่ละช่วงเวลาที่มีผลต่อการกำหนด การได้มา/ การเสียไปของสัญชาติ มีผลให้คนจำนวนหนึ่งกลายเป็นคนไร้สัญชาติ และคนอื่นอีกส่วนหนึ่งไม่มีสิทธิในการเข้าถึงสัญชาติไทย (ชลิต ถาวรนุกิจกุล, 2542) เป็นต้น

แนวทางที่สอง คือ การศึกษาที่มีลักษณะของการใช้ปัญหาที่คนไร้สัญชาติต้องเผชิญมาเป็นประเด็นในการศึกษา เช่น การศึกษาประเด็นเรื่องสิทธิในการศึกษาของคนไร้สัญชาติในประเทศไทย (สุวรรณ คุ้มเจริญ, 2547) สิทธิในการก่อตั้งครอบครัวของคนไร้สัญชาติในประเทศไทย (กัลยา เกียรติถาวรชัย, 2546)

สำหรับการศึกษากลุ่มคนไร้สัญชาติชาวลาว นั้นมีปรากฏในงานเรื่อง พลเมืองจินตนาการกับคนลาวไร้รัฐที่ชายแดนภาคอีสาน (สุชาดา ทวีสิทธิ์, 2552) ที่ศึกษาเกี่ยวกับเกี่ยวกับสถานการณ์ทางด้านประชากร เศรษฐกิจ และสังคมของกลุ่มคนไร้รัฐ - ไร้สัญชาติ ตามแนวชายแดนประเทศลาว รวมถึงประสบการณ์ชีวิตและการเข้าถึงสิทธิมนุษยชนที่คนกลุ่มนี้ต้องเผชิญ และงานศึกษาเรื่องแนวทางและกลไกการแก้ไขปัญหาของความทับซ้อน/ กำแพงระหว่างคนไร้รัฐกับแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว: กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอบุญทริก จังหวัดอุบลราชธานี โดยงานวิจัยชิ้นนี้มุ่งเน้นการพิจารณาสถานะทางกฎหมายของกลุ่มคนลาวไร้รัฐที่มีถูกมองว่าเป็นแรงงานต่างด้าว ขณะที่ความเป็นจริงแล้วคนเหล่านี้คือกลุ่มคนที่อพยพเข้ามาตั้งแต่ปี 2518 และอยู่ในเกณฑ์ที่สามารถขอสัญชาติไทยได้ แต่ด้วยการสื่อสารและความไม่ไว้วางใจหน่วยงานราชการทำให้กลุ่มคนลาวตกสำรวจ

จากการทบทวนวรรณกรรม พบว่า งานที่ศึกษาเกี่ยวกับคนไร้สัญชาติในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นงานศึกษาเกี่ยวกับคนไร้สัญชาติในภาคเหนือของไทย ส่วนงานศึกษากลุ่มคนลาวไร้สัญชาติพบว่า มีจำนวนน้อยจนอาจทำให้สังคมไทยหลงลืมปัญหาคนไร้สัญชาติชาวลาวที่อาศัยอยู่บนแผ่นดินไทยมากกว่า 30 ปี แต่ยังคงสถานะของคนไร้สัญชาติ และมีความซับซ้อนในการแก้ไขปัญหา เช่น บางกลุ่มมีสิทธิในการขอสัญชาติไทยได้ตามกฎหมายแต่ก็ยังคงมีปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ เช่น การตรวจ DNA เพื่อเข้าสู่กระบวนการในการขอสัญชาติไทย

งานวิจัยชิ้นนี้จึงเป็นการต่อเติมองค์ความรู้ และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับคนไร้สัญชาติชาวลาว ทั้งในแง่ของบริบททางประวัติศาสตร์ และเงื่อนไขจากพระราชบัญญัติสัญชาติ รวมถึงสภาพปัญหาที่คนไร้สัญชาติเหล่านี้ต้องเผชิญในปัจจุบัน

วิธีการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ใช้การศึกษาแบบเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยผู้วิจัยแบ่งการเก็บข้อมูลออกเป็นสองส่วน ได้แก่

1. การศึกษาเชิงเอกสาร โดยศึกษาจากเอกสารงานวิจัย บทความทางวิชาการ ตำราทฤษฎี และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะประเด็นเรื่องประวัติศาสตร์ทางการเมืองของกลุ่มคนลาวไร้สัญชาติในจังหวัดอุบลราชธานี และตำราทฤษฎี ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้องกับคนไร้สัญชาติ

2. การสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-depth Interview) กลุ่มนักวิชาการ นักวิจัย และนักพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านคนไร้สัญชาติและกลุ่มคนลาวไร้สัญชาติใน อ. โงะเจียม จ. อุบลราชธานี

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยพบว่าสาเหตุของสถานะลาวไร้สัญชาติในประเทศไทย กรณีศึกษาบ้านบะไห อำเภอโงะเจียม จังหวัดอุบลราชธานี มีด้วยกันสองเงื่อนไข คือ ประการแรก เงื่อนไขทางประวัติศาสตร์การเมือง ปัญหาการเมืองภายในประเทศลาว และ ประการที่ 2 เงื่อนไขจากการกำหนดพระราชบัญญัติสัญชาติของไทย เรื่องการกำหนดเงื่อนไข/ และข้อกีดกันการได้สัญชาติไทย

สาเหตุและเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์การเมืองของกลุ่มลาวไร้สัญชาติตามแนวชายแดนไทย – ลาว

ความเป็นมาของกลุ่มคนลาวไร้สัญชาติตามแนวชายแดนไทย - ลาว สาเหตุแรกมาจากเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์การเมือง กล่าวคือ เมื่อประเทศลาวได้รับเอกราชจากประเทศฝรั่งเศสในปี พ.ศ. 2496 เกิดปัญหาการเมืองภายในประเทศ เกิดการต่อสู้กันระหว่างรัฐบาลลาว และกลุ่มคอมมิวนิสต์ประเทศลาว จนกระทั่งปี 2516 มีการเจรจาหยุดยิง และมีการจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้นในปี 2517 ที่ประกอบด้วยลาวฝ่ายขวา ฝ่ายซ้าย และฝ่ายที่เป็นกลาง

อย่างไรก็ดี รัฐบาลใหม่ที่ตั้งขึ้นมานี้เป็นรัฐบาลที่ขาดเสถียรภาพ จนในที่สุดฝ่ายพรรคปฏิวัติประชาชนลาวภายใต้การสนับสนุนจากสหภาพโซเวียต และพรรคคอมมิวนิสต์เวียดนามสามารถบังคับให้เจ้ามหาชีวิตสว่างวัฒนาประกาศยุบสภา และจัดตั้งรัฐบาลคอมมิวนิสต์ในวันที่ 2 ธันวาคม 2518 อันมีเจ้าสุภานุวงศ์ สมาชิกราชวงศ์แห่งหลวงพระบางขึ้นเป็นประธานาธิบดี มีนายไกรสอน พรหมวิหารเป็นนายกรัฐมนตรี

การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองข้างต้นมีผลให้ผู้เห็นต่างทางการเมืองจำนวนมากอพยพเข้าสู่ประเทศไทย โดยมีการประมาณการว่ามีผู้อพยพจากประเทศลาวกลุ่มแรกราว 24,600 คน ภายหลังปี พ.ศ. 2518 มีคนลาวจำนวนมากอพยพเข้าในประเทศไทย โดยในยุคหลัง 2518 นั้นส่วนหนึ่งเป็นการอพยพอันเนื่องมาจากการกักขังทางการเมืองเนื่องจากเกี่ยวพันโดยตรงกับการเมืองระบอบเก่า และอีกส่วนหนึ่ง

อพยพเข้ามาเนื่องจากความร้นแค้นอันเกิดจากนโยบายทางการเมืองและเศรษฐกิจ โดยนโยบายสำคัญคือนโยบายปลูกฝังความคิดอุดมการณ์สังคมนิยม ที่เรียกว่า “สัมมนา” คือ กระบวนการปลูกฝังอุดมการณ์แบบสังคมนิยมโดยการบังคับให้ประชาชนต้องเข้าร่วมการสัมมนา เพื่อฟังการบรรยายถึงการต่อสู้ในสงครามสามสิบปี การวิพากษ์วิจารณ์ระบบการปกครองแบบเก่า รวมถึงการบังคับให้ประชาชนทำงานต่าง ๆ ที่นอกเหนือจากงานประจำในแต่ละวัน ซึ่งประชาชนไม่พอใจต่อวิธีการดังกล่าวเนื่องจากมองว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพทางความคิดและเป็นการล้างสมอง จึงเป็นสาเหตุให้ชาวลาวตัดสินใจหนีออกนอกประเทศ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบทางเศรษฐกิจ โดยการที่รัฐเข้าควบคุมระบบเศรษฐกิจและมีมาตรการทางภาษีที่เข้มงวด รวมถึงการบริจจาคืนที่ดินผลัดทำให้การทำมาหากินฝืดเคือง จึงจำเป็นต้องอพยพเพื่อแสวงหาโอกาสที่ดีกว่า (ดวงพร ศิลปะวุฒิ, 2535, หน้า 57-58)

นโยบายของไทย ที่มีต่อสถานการณ์ลาวอพยพในระยะแรก

การอพยพเข้ามาในประเทศไทยช่วงแรกนั้นชาวลาวอพยพถูกเรียกรวม ๆ ว่าผู้อพยพอินโดจีน (ลาว กัมพูชา และเวียดนาม) กลุ่มลาวอพยพส่วนใหญ่เข้ามาประเทศไทยตามแนวชายแดนไทยลาวด้าน อ.เชียงคำ จ.เชียงราย จ.น่าน จ.อุตรดิตถ์ และจังหวัดอุบลราชธานี ที่มีความยาวถึง 1,750 กิโลเมตร

กลุ่มลาวอพยพที่เข้ามาในประเทศไทยจะถูกจัดให้อยู่รวมกันในศูนย์ที่รัฐไทยจัดไว้ 12 แห่ง ตามมติคณะรัฐมนตรี 3 มิถุนายน พ.ศ. 2518 โดยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติต่อผู้อพยพทั้งจากลาว กัมพูชา และเวียดนาม ดังนี้

1. ไม่พึงประสงค์ให้ผู้อพยพหนีภัยเข้ามาในราชอาณาจักร ถ้าหากมีผู้อพยพหนีภัยเข้ามาให้ผลักดันออกไปโดยเร็วที่สุด ถ้าไม่สามารถจะผลักดันออกไปได้ให้ควบคุมไว้ในศูนย์รับผู้อพยพ
2. ผู้อพยพที่เข้ามาในราชอาณาจักร จะต้องไปรายงานตัวและอยู่ในความควบคุมของศูนย์รับผู้อพยพในกำหนด 20 วัน (นับตั้งแต่วันที่ 15 กรกฎาคม 2518 เป็นต้นไป) บุคคลที่รายงานตัวแล้วเข้าอยู่ในศูนย์อพยพ จะได้รับการปฏิบัติในฐานะผู้อพยพ บุคคลที่ไม่ยอมเข้าไปอยู่ในศูนย์อพยพ (หรือเข้ามาในราชอาณาจักรภายหลังวันที่ 4 สิงหาคม 2518) ให้ถือว่าเป็นบุคคลหลบหนีเข้าเมืองจะต้องถูกดำเนินคดีและลงโทษตามกฎหมาย
3. ให้ทำการปลดอาวุธในกรณีที่ผู้อพยพนำอาวุธยุทโธปกรณ์ติดตัวมา ถ้าเป็นอาวุธที่ใช้ในราชการสงคราม ให้นำมามอบให้หน่วยทหารในพื้นที่นั้น ถ้าเป็นอาวุธส่วนตัวให้นำส่งกองกำลังกำลังกำกับการตำรวจภูธรเก็บรักษา
4. ให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดพื้นที่ควบคุมโดยจัดตั้งศูนย์รับผู้อพยพขึ้นตามจังหวัดชายแดน ให้ผู้อพยพได้อาศัยชั่วคราว เพื่อบูรณธรรมและหลักปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ และติดต่อกับรัฐบาลลาว กัมพูชา และเวียดนาม เพื่อให้ประเทศนั้น ๆ รับผู้อพยพกลับประเทศของตน (สำนักศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ, 2520, หน้า 3-4 อ้างถึงใน จันทรา ธนะวัฒนาวงศ์, 2553, หน้า 77)

สำหรับจังหวัดอุบลราชธานีนั้นศูนย์ผู้อพยพตั้งอยู่ในตัวเมืองมีพื้นที่ประมาณ 200 ไร่ รองรับผู้อพยพกว่า 5,000 คน ซึ่งเป็นคลังอาวุธเก่าของสหรัฐอเมริกา ในปัจจุบันอยู่ในเขตโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาพัฒนาการ อุบลราชธานี

ภายหลังการปิดศูนย์ผู้อพยพชาวอินโดจีน ในช่วงประมาณ ปี 2533 เกิดกลุ่มผู้อพยพที่ตกค้าง คือไม่ได้กลับประเทศต้นทาง และไม่ได้ไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สาม กลุ่มคนเหล่านี้มีสถานะเป็นบุคคลผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493 แต่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราว

ในปี 2534 ทางกรมได้เปิดให้มีการจดทะเบียนลาวอพยพกลุ่มนี้และออกบัตรลาวอพยพให้ (บัตรเลข 6) อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของ จันทรา ธนะวัฒนาวงศ์ (2553) และการสัมภาษณ์กลุ่มชาวลาวอพยพในพื้นที่บ้านบะไห พบว่า กลุ่มชาวลาวอพยพส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าสำรวจเพื่อทำทะเบียนประวัติเนื่องจากเหตุผลหลายประการ ได้แก่ 1) ไม่มีความรู้เกี่ยวกับการเข้าสำรวจจึงเกรงว่าถ้าเข้าสำรวจจะถูกจับส่งประเทศลาว 2) บางส่วนไม่ได้อยู่ในพื้นที่ขณะที่ยกเว้นให้มาขึ้นทะเบียน 3) ระยะเวลาที่รัฐใช้ในการประชาสัมพันธ์น้อยเกินไปทำให้กลุ่มผู้อพยพได้รับข้อมูลไม่ทั่วถึง 4) ระยะเวลาในการสำรวจและทำบัตรน้อยมาก คือใช้เวลาเพียง 1 วัน ทำให้ผู้อพยพชาวลาวส่วนใหญ่ตกสำรวจในช่วงเวลานั้น

อย่างไรก็ตาม ในปี 2547 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายเรื่องการจัดการแรงงานต่างด้าวสามสัญชาติ ได้แก่ ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ทำให้รัฐเร่งรัดในการดำเนินการจดทะเบียนกลุ่มแรงงานเหล่านี้ ส่งผลต่อชาวลาวอพยพ กล่าวคือ กลุ่มชาวลาวอพยพซึ่งส่วนใหญ่ตกสำรวจในปี 2534 และด้วยความกังวลใจถึงสถานะการอาศัยอยู่ในประเทศไทย เนื่องจากไม่มีบัตรใด ๆ ที่แสดงตนได้เลยว่ามีสิทธิอยู่ในประเทศไทย ชาวลาวอพยพบางส่วนจึงเข้ารับการสำรวจแรงงานต่างด้าวในครั้งนี้ โดยมีผลให้กลุ่มลาวอพยพเข้ามาอยู่ในทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว ทร.38/1 ทำให้ปัญหาของกลุ่มลาวอพยพยังมีความซับซ้อนเนื่องจากการขึ้นทะเบียนผิดประเภท มีผลต่อสถานะการอาศัยอยู่ในประเทศไทย และส่งผลต่อการยื่นขอสัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ฉบับที่ 4 แก้ไข 2551

กลุ่มบุคคลไร้สัญชาติที่อาศัยอยู่ในจังหวัดอุบลราชธานี ได้รับสถานะตามกฎหมายแตกต่างกัน โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มแรก คือกลุ่มที่ถือบัตรลาวอพยพ และมีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎร (ท.ร.13 เลขประจำตัว 13 หลัก ขึ้นต้นด้วยเลข 6 หรือ 7

กลุ่มที่สอง มีผู้เข้ารับการสำรวจและได้รับเอกสารทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (มีท.ร. 38/1 และเลขประจำตัว 13 หลักขึ้นต้นด้วยเลข 00)

กลุ่มที่สาม มีผู้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนตามกฎหมายการจดทะเบียนปัญหาสิทธิและสถานะบุคคล 2548 ส่วนใหญ่ได้แก่นักเรียนในโรงเรียน และญาติของผู้ถือบัตรลาวอพยพเดิม (เลขประจำตัว 13 หลักขึ้นต้นด้วย 0) (ศิริศักดิ์ คชสวัสดิ์, 2554, หน้า 27-28)

เงื่อนไขตามพระราชบัญญัติสัญชาติที่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มคนลาวไร้สัญชาติ

แม้ว่าประเทศไทยประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติฉบับแรกมาตั้งแต่ พ.ศ. 2456 แต่พระราชบัญญัติที่กระทบต่อกลุ่มคนลาวที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2518 ได้แก่ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ปว.337 ที่มีผลบังคับใช้ ระหว่าง 14 ธันวาคม 2515 ถึง 25 กุมภาพันธ์ 2535 เพราะกำหนดไม่ให้สัญชาติไทยแก่บุคคลที่เกิดในประเทศไทยระหว่างวันที่ 14 ธันวาคม 2515 ถึง 25 กุมภาพันธ์ 2535 หากมีบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายเป็นคนต่างด้าวหรือมีลักษณะเข้าเมืองแบบไม่ถาวร หรือในกรณีที่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย มารดาเป็นคนต่างด้าวที่มีลักษณะเข้าเมืองแบบไม่ถาวร (ยกเว้นการได้สัญชาติโดยหลักดินแดน) ปว.337 จึงทำให้ชาวลาอพยพที่เกิดในประเทศไทย และได้รับสัญชาติตามหลักดินแดนถูกถอนสัญชาติ เนื่องจากเข้าลักษณะตามประกาศ และแม้ว่า ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้จะถูกยกเลิกไปหลังการประกาศใช้ พระราชบัญญัติสัญชาติฉบับที่ 2 ปี 2535 แต่ประเด็นเรื่องข้อยกเว้นการได้สัญชาติโดยหลักดินแดนก็ยังคงอยู่ ปรากฏใน มาตรา 4 ทวิ ที่กำหนดว่าผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวย่อมไม่ได้สัญชาติไทย ถ้าในขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งไม่ได้มีการสมรสกับมารดาของผู้นั้นเป็น (1) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย (2) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ (3) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

สำหรับกฎหมายที่เป็นคุณกับกลุ่มคนลาวไร้สัญชาติอย่างมาก คือ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 ที่กำหนดไว้ในมาตรา 23 ให้บรรดาบุคคลที่เคยมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยแล้วถูกถอนสัญชาติไทยตามประกาศ ปว. 337 และผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยตามประกาศ ปว. 337 รวมถึงบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดในราชอาณาจักรไทย ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและไม่ได้สัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ถ้าบุคคลนั้นอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทย หรือทำคุณประโยชน์แก่สังคม หรือประเทศไทย ให้ได้สัญชาติไทยตั้งแต่วันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 โดยผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวให้ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติในเอกสารทะเบียนราษฎรต่อไป ผลจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ทำให้ผู้ที่เกิดในประเทศไทยได้รับการแก้ไขปัญหาค้นหาความรู้สัญชาติได้เป็นจำนวนมาก โดยมีการกำหนดคุณสมบัติ

ผู้ที่มีสิทธิยื่นคำขอ ตามมาตรา 23

1) ผู้ที่เกิดในประเทศไทยก่อนวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535 โดยขณะเกิดมีพ่อและแม่เป็นคนซึ่งไม่มีสัญชาติ พ่อแม่ไม่ได้เกิดในประเทศไทย และไม่มีใบสำคัญถิ่นที่อยู่ หรือ ไม่มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว

2) เป็นบุตรของคนตามข้อ 1 ที่เกิดในประเทศไทยก่อนวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551

3) นอกจากคุณสมบัติตามข้อ 1 หรือข้อ 2 แล้ว จะต้องเป็นผู้ที่มีความประพฤติดี ทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคม มีภูมิลำเนาอาศัยอยู่จริงในประเทศไทย และมีหลักฐาน ทางทะเบียนราษฎรด้วย รวมถึงพยานบุคคลที่น่าเชื่อถือที่สามารถให้การรับรองประวัติความเป็นมาและความประพฤติของผู้ขอ ลงรายการสัญชาติไทย

สถานการณ์กลุ่มคนลาวไร้สัญชาติบ้านบะไห อ.โขงเจียม จ.อุบลราชธานี

บ้านบะไห อ.โขงเจียม จ.อุบลราชธานี มีประชากรประมาณ 400 คน ในจำนวนนี้เป็นครอบครัว คนไร้สัญชาติอยู่ 27 ครอบครัว จำนวน 114 คน ประกอบด้วยปัญหาแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มแรก ลาวอพยพกลุ่มแรกที่ยังคงประสบปัญหาไร้สัญชาติ คือ กลุ่มคนหลบหนีภัยสงครามมา ในเหตุการณ์การทางการเมืองที่เรียกว่า ลาวแตก ช่วงปี 2518 กลุ่มนี้ส่วนใหญ่ถือบัตรเลขศูนย์มีชื่ออยู่ใน ทร.38 ก. ในกลุ่มบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย แต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย

จากการสัมภาษณ์พบว่าคนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่มีสายสัมพันธ์กับกลุ่มอำนาจเก่า ก่อนลาว เปลี่ยนแปลงการปกครอง เช่น เป็นข้าราชการ ทหาร หรือหรือกลุ่มลูกหลานข้าราชการ สาเหตุของการอพยพ มาจากสาเหตุทางการเมืองโดยตรง เนื่องจากในช่วงที่ลาวแตกขึ้น โยบายทางการเมืองที่เรียกว่า “การสัมมนา” ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อกล่อมเกล้าให้คนมีอุดมการณ์ทางเดียวกันกับที่กลุ่มผู้ปกครองใหม่ต้องการ โดยจะมีการเรียกให้เข้าสัมมนา ในสถานที่ที่รัฐจัดเตรียมไว้ แต่คนที่ไปเข้าร่วมสัมมนาก็ไม่ได้กลับออกมา อีก เหตุการณ์ดังกล่าวได้สร้างความกลัวแก่กลุ่มข้าราชการและลูกหลานอย่างมาก จึงเริ่มอพยพเดินทางเข้ามา ในประเทศไทย โดยในช่วงแรกนั้นส่วนใหญ่อพยพมาอาศัยอยู่กับญาติทางฝั่งไทย

ในปี 2519 จึงเริ่มมีการอพยพเข้ามาฝั่งไทยเป็นจำนวนมาก โดยการชักชวนกันมาของคนที่อพยพ เข้าก่อนหน้า เข้ามาอาศัยอยู่บริเวณแนวชายแดนบริเวณอำเภอเขมราฐ จนกระทั่งในปี 2522 กองอำนวยการ รักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ได้จัดตั้งศูนย์อพยพขึ้นตามแนวชายแดน และประกาศให้ลาว อพยพเข้าไปรายงานตัวและอยู่ในศูนย์ ต่อมาปี 2532 มีการยุบศูนย์ตามแนวชายแดนและไปตั้งศูนย์อยู่บริเวณ ต.บ้านฝาง อ.เมือง จ.นครพนม หรือที่เรียกว่าศูนย์ลาวอพยพบ้านนาโพธิ์ ในศูนย์แห่งนี้มีชาวลาวอพยพกว่า 70,000 คน มีเนื้อที่ 226 ไร่ จากการสัมภาษณ์พบว่าชีวิตความเป็นอยู่ในศูนย์นาโพธิ์ค่อนข้างแออัด ไม่มีอะไร ให้ทำมากนักในศูนย์เนื่องจากไม่ได้รับอนุญาตให้ออกไปทำงานนอกศูนย์ ต้องรอปันส่วนอาหารจาก สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ที่ประกอบด้วยอาหารประเภทเนื้อไก่ ถั่ว หุงต้ม ผักสด ข้าวสาร น้ำมันพืช สำหรับการประทังชีวิต 1 สัปดาห์ ทำให้กลุ่มชาวลาวอพยพที่ตัดสินใจ แน่แล้วว่าจะไม่ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม บางส่วนจึงหลบหนีออกจากศูนย์อพยพ เช่น กรณีของ นายสมศักดิ์ อินทะโสภณ ที่หลบหนีออกจากค่ายนาโพธิ์ ในราวปี 2538 โดยหลบหนีออกจากศูนย์พร้อมเพื่อน ชาวลาวอีกสองคน โดยขออาศัยไปกับรถส่งของที่จะไปโขงเจียม เมื่อถึงโขงเจียมก็เดินทางต่อมาที่บ้านบะ ไห ประกอบอาชีพรับจ้าง และสร้างกระท่อมหลังเล็กที่พอกุ้มลมคุ้มฝน หลังจากนั้นก็นัดหมายให้ภรรยาซึ่งมี ลูกเล็กอาศัยอยู่ในค่ายตามมาอยู่ด้วยกัน

สภาพปัญหาของกลุ่มลาวอพยพที่เข้ามาในประเทศไทยในช่วงปี 2518 คนกลุ่มนี้เข้ามาประเทศไทยอันเนื่องมาจากภัยทางการเมือง และเป็นคนกลุ่มที่รัฐไทยได้ดำเนินมาตรการอย่างเป็นทางการ เช่น การขึ้นทะเบียนบัตรลาวอพยพ (บัตรเลข 6) อย่างไรก็ดี พบว่าส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าสู่กระบวนการสำรวจบัตรเลข 6 เนื่องจากความไม่รู้เรื่องกฎหมาย การกลัวถูกส่งกลับ และการดำเนินการที่ประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึง รวมถึงระยะเวลาที่น้อยเกินไปสำหรับการดำเนินการ ทำให้มีกลุ่มลาวอพยพจำนวนมากที่อาศัยอยู่ในรัฐไทย โดยไม่มีการรับรองทางกฎหมายใด ๆ

สำหรับลาวอพยพกลุ่มแรกที่บ้านบะไห่ อ. โขงเจียม จ. อุบลราชธานี ในปัจจุบันถือบัตรผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน หรือบัตรเลข 0 ซึ่งยังไม่มีกฎหมายให้สถานะ เพียงแต่ให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ แต่ห้ามออกนอกเขตพื้นที่ ถ้ามีความจำเป็นต้องออกนอกเขตพื้นที่ต้องขออนุญาตจากทางอำเภอล่วงหน้าอย่างน้อย 3 เดือน

กลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มคนที่เกิดในประเทศไทย ก่อนวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535 และบุตรซึ่งคนกลุ่มนี้มีสิทธิยื่นขอสัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 ในจำนวนนี้มีได้สัญชาติตามมาตรา 23 แห่ง

คนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่สามารถยื่นขอสัญชาติไทยได้ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 กลุ่มนี้ส่วนหนึ่งเป็นลูกของบุคคลตามข้อ 1 แต่พ่อแม่ตกสำรวจลาวอพยพ (บัตรเลข 6) ในปี 2534 ทำให้ไม่สามารถยื่นขอสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 ได้ เนื่องจากในมาตราดังกล่าวผู้มีสิทธิยื่นขอพ่อแม่ต้องถือบัตรเลข 6 โดยมีเงื่อนไขดังนี้

ผู้เป็นบิดาหรือมารดา ต้องถือบัตรประจำตัวเลข 6 ที่ระบุว่าเป็นผู้อพยพต่างชาติ บุตรจึงมีสิทธิในการขอสัญชาติตามประกาศกระทรวงมหาดไทย “การสั่งให้บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป และการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย”

โดยบุคคลที่เกิดหลังวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535 สามารถยื่นขอลงรายการสัญชาติไทยได้ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 มาตรา 7 ทวิ โดยกำหนดให้ผู้ยื่นต้องเป็นบุตรของบุคคลเป้าหมาย 14 กลุ่ม ตามมติคณะรัฐมนตรี 7 ธันวาคม พ.ศ. 2553 ซึ่งได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติแล้วในปี 2534 และมีเลขประจำตัว 13 หลักขึ้นต้นด้วยเลข 6 โดยมี 14 กลุ่มได้แก่ (1) กลุ่มชาวเขา 9 เผ่า (2) กลุ่มบุคคลบนพื้นที่สูงที่อพยพมาก่อนและหลัง 3 ตุลาคม พ.ศ. 2528 (3) กลุ่มอดีตทหารจีนคณะชาติ (4) กลุ่มจีนอพยพพลเรือน (5) กลุ่มจีนฮ่ออิสระ (6) กลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (7) กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า (8) กลุ่มชาวเวียดนามอพยพ (9) กลุ่มชาวลาวอพยพ (10) กลุ่มเนปาลอพยพ (11) กลุ่มอดีตโจรคอมมิวนิสต์มาลายา (12) กลุ่มไทลื้อ (13) กลุ่มม้งถ้ากระบอกที่ทำคุณประโยชน์ (14) กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชา

เมื่อพ่อแม่ของคนกลุ่มนี้ไม่มีข้อเท็จจริงว่าอยู่ในกลุ่มเดียวกับลาวอพยพที่ได้บัตรเลข 6 แต่ตกลงในการสำรวจทำให้บุตรไม่สามารถยื่นขอสัญชาติตามมาตรา 7 ทวิได้

อย่างไรก็ตามในพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับเดียวกันนี้มีมาตราอื่นที่เป็นคุณต่อคนไร้สัญชาติในกลุ่มนี้ คือ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 กล่าวคือในมาตรานี้ได้กำหนดให้บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยก่อนวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535 สามารถยื่นขอสัญชาติไทยได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงสถานะของพ่อแม่ โดยมีรายละเอียดผู้มีสิทธิยื่นขอ ตามมาตรา 23 ไว้ดังนี้

1. ผู้ที่เกิดในประเทศไทยก่อนวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535 โดยขณะเกิดพ่อแม่และแม่เป็นคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ่อแม่ไม่ได้เกิดในประเทศไทย และไม่มีใบสำคัญถิ่นที่อยู่ หรือไม่มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว

2. เป็นบุตรของคนตามข้อ 1 ที่เกิดในประเทศไทยก่อนวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551

3. นอกจากคุณสมบัติตามข้อ 1 หรือข้อ 2 แล้ว จะต้องเป็นผู้ที่มีความประพฤติดี ทำคุณประโยชน์แก่สังคม มีภูมิลำเนาอาศัยอยู่จริงในประเทศไทย และมีหลักฐาน ทางทะเบียนราษฎรด้วย

เงื่อนไขตามมาตรา 23 นี้ นับว่าเป็นคุณอย่างมากสำหรับกลุ่มลูกของลาวอพยพที่เกิดในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งในกรณีของบ้านบะไห มีกลุ่มลูกลาวอพยพที่เข้าเงื่อนไขตามพระราชบัญญัตินี้หลายราย แต่อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์พบปัญหาอย่างมากในการดำเนินการตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 โดยส่วนใหญ่ติดปัญหาเรื่องกระบวนการของระบบราชการที่มีความล่าช้า และไม่ต่อเนื่อง เช่นการเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ และอีกส่วนเป็นผลจากกลุ่มคนไร้สัญชาติที่ไม่เข้าใจกระบวนการและขาดทุนทรัพย์ในการเดินทางไปติดตามผลที่อำเภอ และบางส่วนก็ไม่มีเงินมากพอในการตรวจ DNA เพื่อเข้าสู่กระบวนการรับรองสัญชาติ

กลุ่มที่สาม คือกลุ่มที่เกิดหลัง 26 กุมภาพันธ์ 2535 กลุ่มนี้รัฐยังไม่มียุทธศาสตร์ให้สัญชาติไทย คนนี้ส่วนหนึ่งเป็นลูกของคนกลุ่มแรก แต่ลูกไม่มีสิทธิได้สัญชาติไทยเนื่องจากพ่อแม่ตกลงจากการสำรวจบัตรลาวอพยพ (บัตรเลข 6) และอีกส่วนพ่อแม่เกิดก่อนวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535 แต่กระบวนการยื่นขอสัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 ยังไม่แล้วเสร็จ

ผลกระทบจากการเป็นคนไร้สัญชาติที่ส่งผลกระทบต่อประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน

1. **การเข้าถึงสิทธิในหลักประกันสุขภาพ** สำหรับคนไร้สัญชาติแล้วในอดีตการเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลหรือหน่วยงานของรัฐเป็นเรื่องที่แทบจะเป็นไปไม่ได้ เนื่องจากไม่มีเงินในการจ่ายค่ารักษาพยาบาล และกลัวจะถูกเจ้าหน้าที่ดำเนินคดี อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงหลักประกันสุขภาพสำหรับคนไร้สัญชาติ เริ่มในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ตามโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ที่ครอบคลุมกลุ่มคนไร้สัญชาติด้วย (ปิ่นแก้ว อุ่นแก้ว, 2551, หน้า 4) แต่ในปี พ.ศ. 2548 เกิดการเปลี่ยนแปลงระดับนโยบายคือรัฐบาลได้เปลี่ยนโครงการจาก โครงการ “30 บาทรักษาทุกโรค” เป็น โครงการ “30 บาทช่วยคนไทยห่างไกลโรค” สิทธิการเข้าถึงระบบบริการสุขภาพของคนไร้สัญชาติจึงถูกเรียกคืน และมีความเปลี่ยนแปลงระดับ

นโยบายอีกครั้งเมื่อ มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2558 ได้เห็นชอบในการคืนสิทธิด้านสาธารณสุขแก่คนไร้สัญชาติ จำนวนกว่า 208,631 คน แต่เงื่อนไขก็ต้องเป็นกลุ่มบุคคลที่มีเลขประจำตัว 13 หลักเรียบร้อยแล้ว ส่วนกลุ่มอื่น ๆ ยังต้องรอตรวจสอบยืนยันสิทธิ (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 20 เมษายน 2558)

จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์พบว่า กลุ่มคนลาวไร้สัญชาติที่บ้านบะไห อ.โขงเจียม จ.อุบลราชธานี ส่วนใหญ่มีสิทธิในการรักษาพยาบาลจากนโยบายดังกล่าว แต่มีบางส่วนที่กระบวนการขอสัญชาติยังไม่เรียบร้อย หรือตกหล่นจากการสำรวจทำให้ไม่มีเลขประจำตัว 13 หลักจึงยังไม่มีสิทธิในการรักษาพยาบาลซึ่งบางคนยากจนทำให้ส่วนใหญ่เลือกที่จะไม่รักษาหรือรักษาตามแพทย์พื้นบ้านเป็นหลัก

2. สิทธิทางการศึกษา ในอดีตคนไร้สัญชาติมักถูกปฏิเสธในการรับเข้าศึกษา เพราะขาดเอกสารยืนยันตัวตนบุคคลในการสมัครเข้าศึกษา เช่น ใบสูติบัตร ทะเบียนบ้านหรือบัตรประชาชน และถึงแม้บางสถานศึกษาจะรับเข้าศึกษาแต่เมื่อสำเร็จการศึกษาก็จะไม่ได้รับวุฒิปัตร หรือได้รับแต่มีการระบุอย่างชัดเจนว่าเป็นบุคคลไม่มีสัญชาติไทย ทำให้ส่งผลกระทบต่อการสมัครงานหรือศึกษาต่อ อย่างไรก็ตาม ในกรณีของประเทศไทยถือได้ว่ามีความก้าวหน้าในการมอบสิทธิทางการศึกษาแก่คนไร้สัญชาติ ในปี 2548 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2548 มีมติให้รัฐบาลไทยจัดการศึกษาที่ครอบคลุมถึงกลุ่มคนที่ไม่มีความรู้พื้นฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทยด้วย กล่าวคือ สาระสำคัญของมติคณะรัฐมนตรีนี้คือ รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการศึกษาแก่เด็กทุกคนในประเทศไทย รวมถึงเด็กไร้สัญชาติด้วย และระบุอย่างชัดเจนว่าเด็กไร้สัญชาติต้องได้รับหนังสืออนุญาตอย่างเป็นทางการให้ออกนอกพื้นที่เพื่อเดินทางไปศึกษาตามระยะเวลาของหลักสูตร และต้องไม่บันทึกสถานภาพของนักเรียนว่าเป็นคนไร้สัญชาติ (รวิวรรณ แพทย์สมาน, 2560, หน้า 241-242)

แม้ว่ารัฐบาลไทยจะเปิดกว้างเกี่ยวกับการศึกษาแต่คนไร้สัญชาติส่วนใหญ่ยากจนและไม่สามารถกู้ยืมเงินกองทุนเพื่อการศึกษาได้ (ก.ย.ศ.) ทำให้ส่วนใหญ่ได้เรียนในระดับประถมหรือมัธยมศึกษาของโรงเรียนในเขตอำเภอเท่านั้น มีส่วนน้อยที่ได้ศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา

3. สิทธิในการทำงาน การทำงานของคนไร้สัญชาติต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของ พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มีกำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ตามมาตรา 7 “งานใดที่คนต่างด้าวอาจทำได้ในท้องถิ่นใด เมื่อใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทยและความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ กล่าวได้ว่าสิทธิในการทำงานนั้นจะถูกจำกัดทำได้เฉพาะงานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษาเท่านั้น และจะต้องได้รับอนุญาตก่อนด้วย ไม่สามารถเข้าทำงานโดยพลการได้

4. สิทธิในการเดินทาง เนื่องจากไม่มีสัญชาติไทย สิทธิในการเดินทางที่ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจึงถูกจำกัด โดยการเดินทางของคนไร้สัญชาติตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามกฎหมายคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยในการควบคุมให้อยู่ในพื้นที่ที่กำหนด

ในกรณีที่คนไร้สัญชาติเดินทางออกนอกเขตควบคุมโดยไม่ได้รับอนุญาตจะถือว่าทำผิดตามกฎหมายคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 สำหรับกลุ่มคนลาวไร้สัญชาติที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราวการเดินทางออกนอกราชอาณาจักรตามมาตรา 39 ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานก่อน ไม่เช่นนั้นจะถือว่า การได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นอันสิ้นสุด รวมถึงการเดินทางออกนอกพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตก็ต้องทำหนังสือแจ้งล่วงหน้าด้วย

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายให้การศึกษาของรัฐบาลที่ครอบคลุมถึงคนไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎรและคนไร้สัญชาติ คณะรัฐมนตรีได้มีมติวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 อนุมัติให้กระทรวงมหาดไทยอนุญาต นักเรียนนักศึกษา ที่ไม่มีสัญชาติไทยและมีระเบียบควบคุมให้อยู่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่กำหนดเดินทางออกนอกพื้นที่ไปศึกษาเล่าเรียนได้ ตลอดหลักสูตร กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท 0308.4/ว795 ลงวันที่ 7 มีนาคม 2550

และเพื่อสร้างความชัดเจนในเรื่องสิทธิและเสรีภาพในการเดินทางของคนไร้สัญชาติ กระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศเรื่องการอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและกำหนดพื้นที่ควบคุม (ประกาศเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2552) โดยต้องเป็นผู้ที่เข้ามาก่อนวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2548 โดยอนุญาตให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวได้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ และอนุญาตให้ออกนอกพื้นที่อยู่อาศัยเพื่อไปทำงานตาม พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

กลุ่มบุคคลที่ได้รับการผ่อนผันตามประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้ คือ

- (1) บุคคลที่ได้รับการสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน
- (2) ชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ ที่ยังไม่มียุติบัตรให้ออกนอกเขตพื้นที่
 - (2.1) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยเข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519
 - (2.2) ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา เข้ามาหลังวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520
 - (2.3) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา
 - (2.4) ลาวอพยพ
 - (2.5) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า

การออกนอกเขตพื้นที่ควบคุม ต้องได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจ ดังนี้

(1) ปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในเขตกรุงเทพมหานครหรือระหว่างจังหวัด

(2) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในเขตท้องที่จังหวัด

(3) นายอำเภอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในเขตท้องที่อำเภอ

คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะรายในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) ได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดของศาล ยกเว้นกระทำได้โดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(2) ไม่ผ่านกระบวนการการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนตามแนวทางที่กำหนด

(3) เดินทางออกนอกราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามที่กฎหมายกำหนด

การรายงานตัวเมื่อออกนอกเขตพื้นที่

(1) กรุงเทพมหานครรายงานตัวต่ออธิบดีกรมการปกครองหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายแจ้งให้ผู้บัญชาการตำรวจสันติบาล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทราบ

(2) จังหวัดอื่นรายงานตัวต่อนายอำเภอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายและแจ้งให้หัวหน้าสถานีตำรวจท้องที่ทราบ

ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายมีอำนาจเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวของคนต่างด้าวในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) มีพฤติกรรมที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือมีพฤติกรรมน่าเชื่อว่าเป็นภัยต่อสังคมหรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชน

(2) ออกนอกเขตโดยไม่ได้รับอนุญาต

(3) ไม่มารายงานตัวตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร

5. สิทธิในการก่อตั้งครอบครัว การก่อตั้งครอบครัว เช่น การสมรส การรับรองบุตร การรับบุตรบุญธรรม สิทธิเหล่านี้เป็นสิทธิตามธรรมชาติที่มนุษย์ได้รับการรับรองทั้งในกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ แต่คนไร้สัญชาติมักถูกปฏิเสธสิทธิเหล่านี้จากเจ้าหน้าที่รัฐ อันเนื่องมาจากการไม่มีสัญชาติไทย จากการศึกษาของ กัลยา เกียรติถาวรชัย (2546, หน้า 59-62) พบว่า การปฏิเสธสิทธิในการก่อตั้งครอบครัวของคนไร้สัญชาติก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิของคนไร้สัญชาติ เช่น กรณีปฏิเสธสิทธิในการจดทะเบียนสมรส

ทะเบียนสมรสระหว่างบิดาคนไทยและมารดาต่างด้าวที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ตน ทำให้ไม่ได้รับค่าเลี้ยงดูบุตรตามสิทธิของสำนักงานประกันสังคม

6. สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่คนสัญชาติไทยได้รับการคุ้มครอง เช่น สิทธิในการประกันตัว แต่ในกรณีของคนไร้สัญชาติ สิทธิดังกล่าวอาจถูกปฏิเสธ และอาจถูกกักกันคุมขังไว้เป็นเวลานานระหว่างรอการพิจารณาคดี ซึ่งในบางกรณีอาจเป็นเด็ก การกักขังไว้ในสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมอาจเป็นการละเมิดสิทธิเด็ก

จากประเด็นปัญหาด้านสิทธิต่าง ๆ ที่กลุ่มคนไร้สัญชาติต้องเผชิญ จะพบว่า การขาดหรือไม่มีสัญชาตินั้นกระทบต่อสิทธิเป็นลักษณะของลูกโซ่ กล่าวคือ การไม่มีสัญชาติ ส่งผลต่อสิทธิต่าง ๆ ตามมามากมาย และภาวะไร้สัญชาตินั้นยังส่งต่อถึงรุ่นลูก รุ่นหลานได้ด้วย จากเงื่อนไขการได้สัญชาติตามการเกิดที่มีข้อยกเว้นเรื่องการเกิดบนหลักดินแดนแบบกรณีของประเทศไทย

สรุปอภิปรายผลและข้อเสนอแนะการวิจัย

ผลการวิจัยพบว่า สาเหตุของสถานะลาวไร้สัญชาติในรัฐไทย เกิดขึ้นจากสองเงื่อนไข ได้แก่ (1) เงื่อนไขทางประวัติศาสตร์การเมืองการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของประเทศไทยในช่วงปี 2517 ส่งผลให้มีผู้อพยพชาวลาวย้ายมาในประเทศไทยจำนวนมาก และบางส่วนยังไม่ได้กลับประเทศต้นทางหรือไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่ 3 และยังคงมีสถานะไร้สัญชาติในประเทศไทย (2) จากเงื่อนไขจากการกำหนดพระราชบัญญัติสัญชาติของไทย เรื่องการกำหนดเงื่อนไข/ และข้อยกเว้นการได้สัญชาติไทย ส่งผลกระทบต่อกลุ่มคนลาวไร้สัญชาติในประเทศไทย มีสิทธิในการขอสัญชาติไทยต่างกันออกไป บางกลุ่มมีสิทธิในการขอสัญชาติไทย ตามมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 บางกลุ่มยังคงไม่มีแนวทางจากรัฐในการแก้ปัญหาเรื่องสัญชาติ ทำให้ยังคงสถานะคนไร้สัญชาติในประเทศไทย และผลจากการภาวะไร้สัญชาตินำไปสู่การถูกปฏิเสธสิทธิต่าง ๆ จากรัฐ และในบางกรณีส่งผลการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น สิทธิในการเดินทาง สิทธิในการก่อตั้งครอบครัว เป็นต้น

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการเรื่องสัญชาติ

จากการศึกษากรณีคนลาวไร้สัญชาติ บ้านบะไห่ อ. โขเจียม จ. อุบลราชธานี สามารถจำแนกปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการเรื่องสัญชาติแบ่งเป็น 3 ประการหลัก ๆ ได้แก่

1. การขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและสถานะของตนเองในการอาศัยอยู่ในประเทศไทย ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่ง เนื่องจากการไม่รู้สิทธิและสถานการณอาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างแท้จริง นำไปสู่การเข้าไม่ถึงกระบวนการในการดำเนินการสำรวจของรัฐ เช่น กลุ่มผู้อพยพที่เข้ามาในประเทศไทยเนื่องจากภัยทางการเมือง หรือที่เรียกว่า ลาวแตก ช่วงปี 2518 ทำให้ไม่ได้เข้าสู่กระบวนการสำรวจลาวอพยพในปี 2534 กลายเป็นบุคคลตกหล่น นำมาสู่ปัญหาการไร้สัญชาติทั้งของตนเองและรุ่นบุตร

2. ปัญหาเรื่องการสำคัญผิดในสถานะของตน กล่าวคือ กลุ่มลาวไร้สัญชาติที่บ้านบะไห ก่อนหน้าปี 2547 ก็อาศัยอยู่อย่างกลมกลืนกับชาวบ้านไทยในพื้นที่ เนื่องจากมีเชื้อชาติ ภาษา และศาสนา ใกล้เคียงกัน จนกระทั่งปี 2547 รัฐมีนโยบายเข้มงวดต่อเรื่องการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว ทำให้คนลาวไร้สัญชาติที่บ้านบะไห เกรงกลัวจะถูกจับ และคิดว่าการมีบัตร (บัตรอะไรก็ได้) จะช่วยให้สามารถทำมาหากินในไทยได้ โดยไม่ถูกส่งกลับ ซึ่งการสำคัญผิดในข้อเท็จจริงดังกล่าวส่งผลอย่างมากต่อการยื่นขอสัญชาติไทย เช่น กรณีเข้าเกณฑ์ตาม มาตรา 7 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 หรือ ตามมาตร 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 เนื่องจากการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว ทำให้ข้อเท็จจริงที่ว่าพวกเขาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานาน และเข้าองค์ประกอบที่จะขอสัญชาติได้หายไป ทำให้กระบวนการยื่นขอสัญชาติต้องล่าออกไป เนื่องจากต้องมาดำเนินการแก้ไขสถานะจากแรงงานต่างด้าว (บัตรขึ้นต้น 00) มาเป็นบัตรผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน (บัตรเลข 0) ก่อน จึงจะดำเนินการขอลงรายการสัญชาติได้

ดังกรณีของกลุ่มคนลาวไร้สัญชาติที่บ้านบะไห ที่เข้าองค์ประกอบสามารถยื่นขอสัญชาติตามมาตรา 23 ได้ (เกิดก่อน 26 กุมภาพันธ์ 2535) ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับตั้งแต่ปี 2551 แต่เวลาที่คนกลุ่มนี้จะยื่นขอลงรายการสัญชาติได้ก็ปี 2555 เนื่องจากต้องรอการแก้ไขสถานะของบัตรแรงงานต่างด้าว

3. ปัญหาเรื่องความล่าช้าและความไม่ต่อเนื่องของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการทำงานของอำเภอ จากกรณีศึกษา พบว่ากลุ่มคนลาวไร้สัญชาติ ที่เข้าองค์ประกอบการขอสัญชาติตาม มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 จำนวน 10 รายได้ยื่นคำร้องขอลงรายการสัญชาติไปแล้วตั้งแต่ ปี 2555 แต่ยังไม่มีการตอบกลับจากทางอำเภอ เมื่อไปติดต่อสอบถามก็ได้คำตอบเพียง เอกสารหาย เอกสารไม่ได้ถูกส่งต่อจากปลัดคนเก่า หรือคนที่ทำเกษียณไปแล้ว ซึ่งกรณีความล่าช้าดังกล่าวส่งผลเสียหายอย่างยิ่งต่อการดำเนินการเรื่องสัญชาติ และเป็นการลดทอนสิทธิความเป็นพลเมืองของคนกลุ่มนี้ และยังส่งผลกระทบต่อสถานะของบุตรของคนกลุ่มนี้ด้วย เนื่องจากกลายเป็นคนไร้สัญชาติตามพ่อแม่ไป ซึ่งแม้คนกลุ่มนี้จะได้ไปโรงเรียนที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว เมื่อปี 2558 แต่ก็มีหนังสือตอบกลับจากทางอำเภอว่าไม่พบหลักฐานการยื่นคำร้อง ซึ่งทางอำเภอให้ยื่นคำร้องใหม่ ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวยิ่งทำให้การดำเนินการเรื่องสัญชาติล่าช้าออกไป อีกทั้งกระทบในเรื่องการแสวงหาหลักฐานพยานเพื่อยืนยันการเกิดเนื่องจากเวลาที่เนิ่นนานออกไปทำให้ผู้พบเห็นการเกิด (หมอดำแย) หลายท่านเสียชีวิตไป

ข้อเสนอแนะจากงานวิจัย

1. เนื่องจากการดำเนินการเรื่องสุขภาพมีหน่วยงานราชการจำนวนมากเข้ามาเกี่ยวข้อง เสนอให้มีการดำเนินการในเรื่องสุขภาพอย่างบูรณาการ ลดขั้นตอนที่ซับซ้อนในการดำเนินการ มีแผนการทำงานระยะยาวสำหรับเรื่องปัญหาสุขภาพ มีการจัดสรรเงินและงบประมาณอย่างเพียงพอ
2. จัดให้มีการทบทวนการกำหนดสถานะของคนไร้สุขภาพที่อยู่ในประเทศไทยอย่างเป็นปัจจุบัน และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง โดยคำนึงถึงความมั่นคงแห่งรัฐและความมั่นคงของมนุษย์ควบคู่กันไป

รายการอ้างอิง

- กัลยา เกียรติถาวรชัย. (2546). สิทธิในการก่อตั้งครอบครัวของคนไร้สัญชาติในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คำสั่งกระทรวงมหาดไทยด่วนมาก ที่ มท.0309.1/ว1587 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2551.
- จินตนา เมืองแมน. (2555). ความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดด้วยความเป็นพลเมืองและสัญชาติในพระราชบัญญัติสัญชาติกับการผลิตสร้าง “คนไร้สัญชาติ” ในรัฐไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาการปกครอง, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จันทรา ธนวัฒน์วงศ์ และคณะ. (2553). รายงานวิจัยเรื่อง แนวทางและกลไกการแก้ไขปัญหาของความทับซ้อน/กำกวมระหว่างคนไร้รัฐกับแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว: กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอบุญทริก จังหวัดอุบลราชธานี. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- ชลิต ถาวรนุกิจกุล. (2547). บทวิเคราะห์แนวคิดทางการเมืองเบื้องหลังพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการปกครอง, สาขาวิชาการปกครอง, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชุมพร ปัจจุสานนท์. (2546). กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล สัญชาติ (ภาค 1). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ดวงพร ศิลปวุฒิ. (2535). นโยบายของรัฐบาลไทยต่อผู้ลี้ภัยกับปัญหาสิทธิมนุษยชน: กรณีศูนย์พนัสนิคม. สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาการปกครอง, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. (2554). คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปิ่นแก้ว อุณแก้ว. (2550). คนไร้รัฐ ไร้สัญชาติในรัฐไทย: เรื่องเล่าของเส้นทางสู่การมี “ตัวตน” บนแผ่นดินนี้. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ฉบับที่ 4 (แก้ไข พ.ศ. 2551). (2551, 27 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 125 ตอนที่ 39 ก.
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2534). เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “กฎหมายสัญชาติ: ปัญหาและแนวทางแก้ไข”. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2538). คำอธิบายกฎหมายสัญชาติไทย ภายใต้ พ.ร.บ. สัญชาติ 2508 ซึ่งถูกแก้ไขโดย พ.ร.บ. สัญชาติ (ฉบับที่ 2 และ 3) พ.ศ. 2535 (พิมพ์ครั้งที่ 2 ฉบับแก้ไขปรับปรุง). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2550). ความเป็นไปได้ที่จะจัดความไว้รัฐให้แก่นุชน้อยในสังคมไทย: ถอดประสบการณ์ของรัฐไทย. ใน *รวมบทความงานวิชาการประจำปี 2550 (ครั้งที่ 3)*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รวิวรรณ แพทย์สมาน. (2560). การศึกษาของเด็กไร้สัญชาติ ตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ในประเทศไทย. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 9(3), 241-242.
- ศิริศักดิ์ คชสวัสดิ์. (2554). คนไร้รัฐเมืองอุบล. *สารแม่ขุน*, 8(กรกฎาคม 2552- มิถุนายน 2554), 27-28.
- สุชาดา ทวีสิทธิ์. (2552). พลเมืองจินตนาการกับคนลาวไร้รัฐที่ชายแดนภาคอีสาน. *วารสารศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, ฉบับพิเศษ*, 72-126.
- สุชาดา ทวีสิทธิ์ และสุรสม กฤษะภูตะ. (2555). *ภาวะไร้สัญชาติ – ไร้รัฐ ชายแดนอีสาน คนลาวอพยพ. อุบลราชธานี: ศูนย์วิจัยสังคม อนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.*
- สุวรรณณี เข้มเจริญ. (2547). *สิทธิในการศึกษาของคนไร้สัญชาติในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.*
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2560). *รายงานผลการสำรวจข้อมูล พื้นฐานของครัวเรือน พ.ศ. 2561 ทัวราชอาณาจักร. วันที่ค้นข้อมูล 10 พฤษภาคม 2562, เข้าถึงได้จาก <http://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/2561.pdf>*
- Mapp, S. C. (2008). *Human Rights and Social Justice in a Global Perspective: An Introduction to International Social Work*. New York: Oxford University Press.
- Silving, H. (1956). Nationality in Comparative Law. *The American Journal of Comparative Law*, 5(no.3 summer), 410-442.