

**รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับ
การปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วย
การจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ**

**เสนอต่อคณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ
ของสหประชาชาติ
เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2555**

รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับ
การปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วย
การจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ

เสนอต่อคณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ
ของสหประชาชาติ
เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2555

คำนำ

การติดตามการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน เป็นภารกิจหลักประการหนึ่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ตามที่ปรากฏในมาตรา 257 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งระบุว่า กสม. มีอำนาจหน้าที่ในการ “ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ...” พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทยเกิดจากการที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศต่างๆ ได้ร่วมกันจัดทำขึ้นเพื่อเป็นมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนที่รัฐภาคีพึงเคารพและคุ้มครอง สถิติสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนส่วนใหญ่เป็นการจัดทำภายใต้กรอบสหประชาชาติ มีชื่อเรียกแตกต่างกัน เช่น กติกาบาง อนุสัญญาบาง แต่ไม่ว่าจะมีชื่อเรียกอย่างไร เอกสารเหล่านี้มีสถานะเป็นสถิติสัญญาระหว่างประเทศซึ่งเมื่อประเทศใดเข้าเป็นภาคีแล้ว ย่อมก่อให้เกิดผลผูกพันที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของสถิติสัญญานั้นๆ

ปัจจุบันมีสถิติสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนหลัก 9 ฉบับ ครอบคลุมสิทธิประเภทต่างๆ ทั้งสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม นอกจากนี้ ยังมีสถิติสัญญาที่กล่าวถึงการคุ้มครองสิทธิของบุคคลบางกลุ่มที่เป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิด้วย เช่น เด็ก สตรี และคนพิการ เป็นต้น ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาหลักทั้งสิ้นจำนวน 7 ฉบับ ซึ่งหนึ่งในสถิติสัญญาที่ไทยเข้าเป็นภาคีแล้ว ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination) โดยไทยได้เข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2546 และอนุสัญญามีผลบังคับใช้กับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2546 เป็นต้นมา หลังจากที่ไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวแล้ว ไทยจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของ

อนุสัญญาและต้องรายงานผลการดำเนินการต่อคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญประจำอนุสัญญาที่ได้รับการเลือกตั้งจากรัฐภาคีเป็นระยะๆ ตามข้อ 9 ของอนุสัญญา ซึ่งกำหนดว่ารัฐภาคีจะต้องส่งรายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญา ฉบับแรกภายใน 1 ปีหลังจากที่อนุสัญญามีผลบังคับใช้กับรัฐภาคีนั้น และต้องเสนอรายงานฉบับต่อไปทุก 2 ปี ในส่วนของประเทศไทย รัฐบาลไม่สามารถจัดทำรายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญา ฉบับแรกและฉบับที่สองได้ทันตามกำหนด จึงได้จัดทำรายงานควมรวมฉบับที่ 1-3 ซึ่งคณะกรรมการประจำอนุสัญญา มีกำหนดจะพิจารณารายงานดังกล่าวในวันที่ 9-10 สิงหาคม 2555 ที่สำนักงานสหประชาชาติ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

แม้หน้าที่ในการจัดทำรายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญา จะเป็นหน้าที่หลักของรัฐบาล แต่คณะกรรมการประจำอนุสัญญา จะเปิดรับข้อมูลจากสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและองค์กรภาคประชาสังคมในประเทศนั้นๆ ด้วย ดังนั้น กสม. จึงได้จัดทำรายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญา ส่งให้สหประชาชาติเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2555 ควบคู่ไปกับรายงานฉบับของรัฐบาลไทย เพื่อคณะกรรมการประจำอนุสัญญา ใช้ประกอบการพิจารณารายงานที่จัดทำโดยรัฐบาลในการประชุมคณะกรรมการสมัยที่ 81 ระหว่างวันที่ 9-10 สิงหาคม 2555 โดยที่รายงานของรัฐบาลถือเป็นรายงานหลักที่คณะกรรมการประจำอนุสัญญา จะพิจารณา รายงานของ กสม. จึงเรียกว่าเป็นรายงานเงา (Shadow report) หรือรายงานคู่ขนาน (Alternative report) และมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลและมุมมองเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอนุสัญญา ขององค์กรที่เป็นอิสระจากรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่เป็นปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามอนุสัญญา และข้อเสนอแนวทางแก้ไข การทำรายงานเงา

หรือรายงานคู่ขนานดังกล่าวจึงเป็นการตรวจสอบการดำเนินการของรัฐตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนตามอำนาจหน้าที่ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญดังได้กล่าวถึงแล้วข้างต้น

ในการจัดทำรายงานคู่ขนานการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบครั้งนี้ กสม. ได้จัดการรับฟังความคิดเห็นจากองค์กรภาคประชาสังคมเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2555 รวมทั้งได้ขอข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามอนุสัญญา จากนั้นจึงประมวลข้อมูลที่ได้นำมาวิเคราะห์และประเมินผลการปฏิบัติตามอนุสัญญา แล้วจัดทำเป็นรายงานส่งให้สหประชาชาติ ซึ่ง กสม. ขอขอบคุณองค์กรภาคประชาสังคมและหน่วยงานต่างๆ ที่ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำรายงานฉบับนี้ไว้ ณ โอกาสนี้ กสม. หวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานคู่ขนานของ กสม. จะช่วยให้คณะกรรมการประจำอนุสัญญาการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกแบบมีข้อมูลที่รอบด้านในการพิจารณาการปฏิบัติตามอนุสัญญา ของไทย และมีข้อเสนอแนะในประเด็นปัญหาต่างๆ เพื่อรัฐบาลนำไปดำเนินการเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยเป็นไปตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญา มากยิ่งขึ้น

ศาสตราจารย์อมรา พงศาพิชญ์

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สิงหาคม 2555

**รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับ
การปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ
เสนอต่อคณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติของสหประชาชาติ
เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2555**

องค์ประกอบด้านเชื้อชาติของประชากร

1. ประเทศไทยมีประชากรประมาณ 66 ล้านคน แต่ไม่มีข้อมูลประชากรแยกตามเชื้อชาติอย่างเป็นทางการ หน่วยงานของไทยไม่มีการจัดเก็บข้อมูลในมิติเชื้อชาติ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากอดีตที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการผสมกลมกลืนระหว่างคนไทยกับคนเชื้อชาติอื่น ข้อมูลประชากรเชื้อชาติต่างๆ ในประเทศไทยที่ใชกันอยู่จึงแตกต่างกันไปตามแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่าประชากรส่วนใหญ่ของประเทศไทยมีเชื้อสายไทย แต่มีประชากรที่มีเชื้อชาติอื่นที่สำคัญประกอบด้วย คนไทยเชื้อสายมลายูประมาณร้อยละ 3 ของประชากร¹ โดยส่วนใหญ่อาศัยอยู่ใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย นอกจากนี้ ยังมีชาวเขาเผ่าต่างๆ ประมาณ 9 แสนคน ซึ่งมักอาศัยอยู่ในพื้นที่สูงในภาคเหนือและภาคตะวันตกของประเทศ กลุ่มชาวเลในภาคใต้ (มอแกน มอแกน และอูรักลาโว้ย) ประมาณ 10,000 คน² และกลุ่มชาติพันธุ์ที่อยู่ในประเทศไทยมานานอีก 2 กลุ่ม คือ ชาวกะเหรี่ยงและมลาบรี ซึ่งมีประชากรรวมกันประมาณ 400 คน³
2. นอกจากประชากรไทยกลุ่มต่างๆ ที่กล่าวถึงแล้ว ยังมีคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยอีกจำนวนหนึ่ง โดยคนต่างด้าวบางกลุ่มอยู่ในประเทศไทยโดยไม่มีสถานะใดๆ ตามกฎหมาย ทำให้เสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิบางประการ คนต่างด้าวในกลุ่มนี้ประกอบด้วย ผู้ที่อพยพเข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้านและอยู่ในประเทศไทยมานานแล้ว (ประมาณ 500,000 คน) แรงงานต่างด้าวจากพม่า ลาว และกัมพูชาที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยไม่ผ่านกระบวนการที่ถูกต้อง (ประมาณไม่ต่ำกว่า 1.2 ล้าน คน) ผู้หนีภัยการสู้รบจากประเทศพม่าที่อาศัยอยู่ในค่ายตามแนวชายแดนไทย-พม่า (ประมาณ 1.1 แสนคน)⁴ คนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ และคนไทยพลัดถิ่น

มาตรการทั่วไปในการปฏิบัติตามอนุสัญญา

¹ ข้อมูลเกี่ยวกับประเทศไทยในวิกิพีเดีย ดูได้ที่ <http://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2> ส่วนเว็บไซต์ของ World Directory of Minorities ให้ข้อมูลว่าในประเทศไทยมีคนไทยเชื้อสายมลายูประมาณร้อยละ 5 ของประชากร (ข้อมูลเมื่อปี ค.ศ. 2007)

² ข้อมูลตามรายงานผลการดำเนินงานของประเทศไทยตามอนุสัญญา CERD ฉบับที่ 1-3 (ภาษาอังกฤษ), หน้า 7-8

³ ข้อมูลจากวิกิพีเดีย ดูได้ที่ <http://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%8B%E0%B8%B2%E0%B9%84%E0%B8%81> และจากศูนย์พัฒนาและส่งเสริมชาวเขา จังหวัดแม่ฮ่องสอน ดูได้ที่ <http://www.mhsdc.org/interest110.htm>

⁴ ประมาณการตามที่ปรากฏในยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลปี 2548

3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 30 ได้รับรองความเสมอภาคของบุคคล และห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุต่างๆ รวมถึงความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ และภาษา อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่ห้ามการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ โดยเฉพาะ กฎหมายที่มีอยู่ที่ยังอาจนำมาปรับใช้ได้ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา แต่กฎหมายดังกล่าว จำกัดเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในขณะที่รัฐภาคีมีพันธกรณีต้องป้องกันการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติโดยบุคคลหรือองค์กรอื่นๆ ด้วย กฎหมายที่มีอยู่จึงอาจไม่เพียงพอให้ไทยปฏิบัติตามพันธกรณีได้อย่างครบถ้วน
4. ประเทศไทยได้ตั้งข้อสงวนในข้อ 4 ของอนุสัญญาฯ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ข้อมูลว่าเนื่องจากใน ขณะที่ไทยพิจารณาเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ เป็นช่วงที่มีการพิจารณาเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคลซึ่งจะมีเนื้อหาครอบคลุมสาระสำคัญของบทบัญญัติอนุสัญญาฯ ในข้อ 4 อย่างไรก็ตาม ในที่สุดมิได้มีการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าว

ข้อเสนอแนะ รัฐบาลควรเร่งการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรจะมีบทบัญญัติห้ามการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติโดยองค์กรหรือบุคคลอื่น นอกเหนือจากองค์กรของรัฐตามดังที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฯ ข้อ 2 และห้ามการโฆษณาหรือ กระตุ้นให้เกิดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติตามข้อ 4 ของอนุสัญญาฯ นอกจากนี้ รัฐควรมีแผน ในการทบทวนกฎหมายเพื่อประกันว่าประเทศไทยจะสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีได้ตาม เจตนารมณ์ของอนุสัญญาฯ ซึ่งจะนำไปสู่การยกเลิกข้อสงวนในข้อ 4 เพื่อให้เป็นไปตามคำมั่นที่ ประเทศไทยแถลงต่อคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติโดยสมัครใจภายใต้ กระบวนการ Universal Periodic Review (UPR) ทั้งนี้ ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ควรให้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) และองค์กรภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมด้วย

5. รัฐบาลได้จัดทำแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติระยะ 5 ปี ฉบับที่ 2 ที่ครอบคลุมระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552-2556 เพื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนโดยกำหนด เป้าหมายทางยุทธศาสตร์ไว้ 4 ประการ คือ (1) การป้องกันการละเมิดสิทธิ (2) การคุ้มครองสิทธิ มนุษยชนอย่างมีประสิทธิภาพ (3) การพัฒนากฎหมายและกลไกทางกฎหมาย และ (4) การพัฒนา ศักยภาพขององค์กรเครือข่าย แผนดังกล่าวได้ระบุประชากรที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์และกลุ่มเชื้อชาติต่างๆ ได้แก่ คนไร้รัฐ แรงงานต่างด้าว และผู้ลี้ภัย เป็นกลุ่มเป้าหมายที่ควรได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิ ในด้านต่างๆ เช่น ด้านการศึกษา ด้านอาชีพและแรงงาน ด้านสาธารณสุข ด้านที่อยู่อาศัย และด้าน กระบวนการยุติธรรม โดยได้ระบุว่าควรมีการทบทวนกฎหมายเพื่อห้ามการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติใน เรื่องต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญา CERD⁵ แต่ในการดำเนินการในส่วนอื่นๆ ไม่ได้กำหนด มาตรการไว้ชัดเจนสำหรับให้หน่วยงานนำไปปฏิบัติ มีเพียงแนวทางกว้างๆ เท่านั้น กสม. ทราบว่าการ ปฏิบัติตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 2 ยังคงมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติอยู่มาก ทั้งเรื่องอำนาจ หน้าที่ของหน่วยงานติดตาม การขาดความเข้าใจของหน่วยปฏิบัติ ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณ

⁵ แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 2, หน้า 39-40, 50-51, 66-68

ข้อเสนอแนะ รัฐบาลควรปรับปรุงกลไกที่มีอยู่ให้สามารถติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้อย่างเป็นระบบและลดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการตามแผนและในการจัดทำแผนระยะต่อไป ควรระบุรายละเอียดของมาตรการต่างๆ เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ในแต่ละด้านและทำให้เกิดการปฏิบัติตามแผนอย่างจริงจัง

6. ไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ เมื่อเดือนมกราคม 2546 แต่รัฐบาลไม่ได้กำหนดหน่วยงานหลักที่จะทำหน้าที่ประสานงานและติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญาในภาพรวม จนกระทั่งเมื่อเดือนพฤษภาคม 2547 จึงได้มอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการตามพันธกรณีในอนุสัญญาฯ ต่อมาเมื่อเดือนมีนาคม 2550 กระทรวงยุติธรรมได้ตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ เพื่อรับผิดชอบกำกับดูแลการดำเนินการและจัดทำรายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญาตามพันธกรณีของอนุสัญญา อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานที่ผ่านมาเน้นการจัดทำรายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญาและการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในหลักการของอนุสัญญา แต่ไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการได้มีการดำเนินการเพื่อกำกับดูแลการปฏิบัติตามพันธกรณีในภาพรวมอย่างไร การขาดกระบวนการติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญาอย่างเป็นระบบจะทำให้รัฐไม่สามารถทราบถึงปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการตามอนุสัญญาได้

7. ไทยไม่ได้ทำคำแถลงยอมรับอำนาจคณะกรรมการประจำอนุสัญญาในการรับเรื่องร้องเรียนจากปัจเจกบุคคลตามข้อ 14 ของอนุสัญญาฯ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นว่าไทยมีกลไกภายในที่จะรับเรื่องร้องเรียนการไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ได้อยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม หากไทยเห็นว่ากลไกภายในประเทศที่มีอยู่สามารถแก้ไขปัญหาการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็ไม่น่าเป็นกังวลต่อการยอมรับอำนาจของคณะกรรมการประจำอนุสัญญาในการรับเรื่องร้องเรียนแต่อย่างใด ทั้งนี้ กสม. ได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความแตกต่างทางเชื้อชาติในประเทศไทย ซึ่งจะได้กล่าวถึงในรายงานฉบับนี้ในหัวข้อที่เกี่ยวข้องต่อไป

ข้อเสนอแนะ รัฐบาลควรจะมีมอบหมายให้หน่วยงานแห่งใดแห่งหนึ่งหรืออาจเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบที่รัฐบาลโดยกระทรวงยุติธรรมจัดตั้งขึ้น ปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบกำกับดูแลการดำเนินการตามพันธกรณีในอนุสัญญาฯ นอกจากนั้น คณะกรรมการควรจัดทำแผนเพื่อติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ อย่างครอบคลุม รวมทั้งควรมีอำนาจแก่หน่วยงานที่ว่า หรือแก่คณะกรรมการฯ อย่างเหมาะสมเพื่อให้สามารถกำกับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามแผนดังกล่าว โดยสามารถให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติและเพื่อส่งเสริมสมานฉันท์ระหว่างคนเชื้อชาติต่างๆ ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย นอกจากนี้ รัฐบาลควรพิจารณาทบทวนเรื่องการยอมรับอำนาจของคณะกรรมการประจำอนุสัญญาฯ ในการรับเรื่องร้องเรียนจากปัจเจกชนตามข้อ 14 ของอนุสัญญาฯ ด้วย

กลุ่มชาติพันธุ์

คนไทยเชื้อสายมลายู

8. ประชากรไทยที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นกลุ่มที่เสี่ยงต่อการถูกเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติมี 3 กลุ่ม ได้แก่ คนไทยเชื้อสายมลายู ชาวเขา และกลุ่มชาติพันธุ์อื่น เช่น ชาวเล เป็นต้น คนไทยเชื้อสายมลายูส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในภาคใต้ของประเทศไทย โดยเฉพาะในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็นพื้นที่ติดต่อกับประเทศมาเลเซีย ได้แก่ ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส คนไทยกลุ่มนี้นับถือศาสนาอิสลามและใช้ภาษาดั้งเดิมของตนคือภาษามลายูท้องถิ่น ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ปี 2547 ทำให้รัฐบาลประกาศใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้⁶ ซึ่งให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐทั้งที่เป็นทหารและพลเรือนในการรักษาความสงบเรียบร้อย รวมถึงอำนาจในการจับกุมและคุมขังบุคคล ใ่ว่างค่อนข้างกว้างขวางและคลุมเครือ การใช้กฎหมายพิเศษดังกล่าวมีผลกระทบต่อคนไทยเชื้อสายมลายูที่เป็นมุสลิมค่อนข้างมาก เนื่องจากคนไทยมลายูบางกลุ่มบางพวกมักถูกเจ้าหน้าที่รัฐสงสัยว่าให้การสนับสนุนหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการก่อความไม่สงบ องค์การภาคประชาสังคมให้ข้อมูลว่าชาวไทยมุสลิมมักถูกเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายโดยถูกตรวจค้น เช่น ที่ด่านของเจ้าหน้าที่หรือก่อนเข้าสถานที่ราชการมากกว่าประชาชนทั่วไป

9. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ในฐานะองค์กรตรวจสอบเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐที่มีการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐในจังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทรมานผู้ที่ต้องสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ความไม่สงบ โดย กสม. ชุดปัจจุบันได้ทำการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำทรมานตั้งแต่ปี 2547-2554 รวมทั้งสิ้น 57 คำร้องและพบว่า ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการทรมานส่วนใหญ่มักเป็นผู้ต้องสงสัยที่เป็นชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงบางคนมีทัศนคติเชิงลบต่อกลุ่มบุคคลดังกล่าว⁷ และ กสม. ได้มีข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีมาตรการเพื่อป้องกันการกระทำที่จะเป็นการละเมิดสิทธิและขัดเจตนาที่สร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ประชาชนในพื้นที่

10. สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติให้ข้อมูลว่าการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงยังมีความจำเป็นในการสืบสวนสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน และติดตามผู้ก่อเหตุเนื่องจากการใช้กฎหมายปกติมีข้อจำกัด แต่การใช้อำนาจตามกฎหมายพิเศษ เจ้าหน้าที่จะใช้เท่าที่จำเป็นเพื่อลดผลกระทบต่อประชาชนและพร้อมจะยกเลิกการใช้กฎหมายดังกล่าวเมื่อสถานการณ์คลี่คลายลง อย่างไรก็ตาม ยังมีรายงานว่าประชาชนในพื้นที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม ได้มีองค์กรภาคประชาสังคมทำการศึกษาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคดีด้านความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผ่านการพิพากษาของศาลชั้นต้นระหว่างปี 2553-2554 จำนวน 100 คดีพบว่า มีถึง 72 คดีที่ศาล

⁶ ได้แก่ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

⁷ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, สิทธิในกระบวนการยุติธรรมในกรณีการตรวจสอบคำร้องที่กล่าวหาว่ามีการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่ไร้มนุษยธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้, หน้า 39 (มีนาคม 2554)

สั่งยกฟ้องเพราะพยานหลักฐานไม่เพียงพอ⁸ สะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการจับกุมผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดอาจยังไม่มีประสิทธิภาพดีพอ นอกจากนี้ ผู้ที่ถูกจับมักไม่มีเงินประกันตัวระหว่างพิจารณาคดี จึงต้องถูกคุมขังจนกว่าคดีจะเสร็จสิ้นซึ่งใช้เวลาประมาณ 2-3 ปี มีผลกระทบต่อเด็กและสตรีที่อยู่ในความอุปการะของผู้ถูกคุมขัง

11. คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ซึ่งได้รับการจัดตั้งโดยรัฐบาลเมื่อปี 2548 เพื่อเสนอแนะนโยบายและมาตรการในการสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้วิเคราะห์ปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่า มีสาเหตุสำคัญประการหนึ่งเกิดจากการที่ประชาชนในพื้นที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย เช่น การใช้อำนาจตรวจค้นหรือบังคับให้ผู้ต้องสงสัยมาให้อภัยคำต่อเจ้าหน้าที่โดยไม่เป็นไปตามหลักของกฎหมาย การควบคุมตัวเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจการไม่เคารพสิทธิของผู้ต้องหา เช่น สิทธิในการมีทนายและผู้ที่ตนไว้วางใจร่วมอยู่ด้วยในระหว่างการสอบสวน การใช้อำนาจนอกกฎหมาย เช่น การลักพาตัว เป็นต้น ซึ่งแม้ปัญหาดังกล่าวจะเกิดในพื้นที่อื่นๆ ด้วย แต่มีได้มีลักษณะที่เกิดขึ้นบ่อยและกว้างขวางเท่าในเขตที่มีชาวไทยเชื้อสายมลายูที่เป็นมุสลิมอาศัยอยู่เป็นกลุ่มประชากรหลัก นอกจากนั้น การที่ปัญหาดังกล่าวเกิดในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีบริบททางประวัติศาสตร์ สังคม วัฒนธรรม ภาษา และชาติพันธุ์ที่แตกต่างไปจากพื้นที่อื่นของประเทศทำให้เกิดความรู้สึกในหมู่ชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม⁹

12. ในส่วนของข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำทารุณของเจ้าหน้าที่ภายหลังจากการตรวจสอบคำร้องจำนวน 57 คำร้องแล้ว กสม. ได้ติดตามผลการดำเนินการตามมาตรการแก้ไขปัญหามาใน 5 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านกฎหมาย 2) ด้านสิทธิมนุษยชนศึกษา 3) ด้านกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 4) ด้านกระบวนการยุติธรรม และ 5) ด้านการเยียวยา รวมทั้งติดตามการดำเนินการตามข้อเสนอแนะเป็นระยะและพบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความกระตือรือร้นมากขึ้นในการดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นนำไปสู่การลดเงื่อนไขความไม่เป็นธรรม ซึ่งปรากฏชัดเจนเป็นรูปธรรมหลายประการ ส่วนมาตรการแก้ไขปัญหบางประการอยู่ในขั้นการพิจารณาดำเนินการ ในขั้นนี้ หน่วยงานต่างๆ ภาครัฐไม่ว่าจะเป็นกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ ศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งหน่วยงานทุกฝ่ายกำลังดำเนินการความพยายามเร่งรัดในส่วนที่หาความเข้าใจร่วมกันอย่างเต็มที่เพื่อเป็นการปกป้อง ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของ กสม. ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้เข้าไปพบผู้เสียหายที่อยู่ในความควบคุมของหน่วยงานความมั่นคงในพื้นที่

ข้อเสนอแนะ การบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ได้ประกาศใช้บังคับยาวนานดังเช่นกฎหมายปกติมีผลกระทบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูซึ่งเป็นชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ ทำให้ชาวไทยเชื้อสายมลายู

⁸ มูลนิธิศูนย์ทนายความมุสลิม, โครงการการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคดีความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (Case Audit), หน้า 8 (ธันวาคม 2554) ดูได้ที่ http://th.macmuslim.com/wp-content/uploads/2011/12/ข้อมูลสถิติและข้อค้นพบในคดีความมั่นคงจังหวัดชายแดนใต้_MAC1.pdf

⁹ รายงานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ, หน้า 17 (พฤษภาคม 2549)

รู้สึกว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรมจากรัฐโดยเฉพาะการถูกปิดล้อม ตรวจค้น จับกุม และคุมขังโดยใช้อำนาจตามกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง ดังนั้น รัฐต้องตระหนักถึงเรื่องนี้อย่างจริงจัง และให้ดำเนินการพยายามที่จะลดใช้กฎหมายพิเศษลงในบางพื้นที่ หรือลดระดับการใช้กฎหมายพิเศษ เช่น ลดการใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึกเป็นพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือลดการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (เช่นที่ได้ดำเนินการใน 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา คือ จะนะ นาทวี เทพา และสะบ้าย้อย และรวมไปถึงอำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี) หากรัฐยังจำเป็นต้องใช้กฎหมายดังกล่าว รัฐควรยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายบางมาตราในส่วนที่เกี่ยวกับการค้น การตั้งข้อหา การจับกุม การควบคุมตัวผู้ต้องหา และการสอบสวนคดีโดยใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐที่รัดกุมและให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศมากกว่าแทน การยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายพิเศษในมาตราดังกล่าวจะช่วยลดเงื่อนไขที่กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบนำมาอ้างในการก่อความรุนแรงในพื้นที่ นอกจากนั้น การสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นต่อการอำนวยความสะดวกธรรมเป็นสิ่งจำเป็น โดยหากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดกฎหมาย จะต้องมีการลงโทษทั้งทางอาญา ทางแพ่ง และทางวินัยอย่างเคร่งครัด

13. นอกเหนือจากที่ไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายแล้ว การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความเข้าใจเกี่ยวกับภาษาและศาสนาอิสลามซึ่งเป็นศาสนาที่ชาวไทยเชื้อสายมลายูนับถือ เป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งของปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยทั่วไป ชาวไทยเชื้อสายมลายูใช้ภาษามลายูท้องถิ่นในชีวิตประจำวัน จึงมีปัญหาในการสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งใช้ภาษาไทยเป็นภาษาทางการ นอกจากนี้ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความรู้เกี่ยวกับหลักปฏิบัติและวิถีชีวิตตามหลักศาสนาอิสลาม อาจทำให้ชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูไม่ได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมและเหมาะสมจากรัฐทำให้เกิดความไม่พอใจและไม่ให้ความร่วมมือกับรัฐ

ข้อเสนอแนะ รัฐบาลควรพิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอแนะของ กอส. ที่ให้มีการให้ความรู้เกี่ยวกับลักษณะพิเศษของจังหวัดชายแดนภาคใต้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนที่จะลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ รวมทั้งเสนอให้มีการประกาศให้ภาษามลายูปัตตานีเป็นภาษาทำงานเพิ่มเติมอีกภาษาหนึ่งในจังหวัดชายแดนภาคใต้¹⁰

14. สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ให้ข้อมูลว่า รัฐบาลได้จัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555-2557 โดยในกระบวนการจัดทำนโยบายดังกล่าวได้เปิดให้ภาคประชาสังคมและภาคประชาชนทั้งในและนอกพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางเพื่อให้ข้อมูลและแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งข้อเสนอแนะของ กอส. ข้างต้น และรัฐบาลได้เสนอนโยบายดังกล่าวเพื่อให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบเมื่อเดือนมีนาคม 2555 นโยบายมีกรอบแนวคิดที่ตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนในพื้นที่ โดยยึดหลักนิติรัฐและเคารพหลักสิทธิมนุษยชน เช่น มีการพัฒนาไกลเพื่อคุ้มครองสิทธิและ

¹⁰ อ้างแล้ว, หน้า 68 และ 91

เสรีภาพของประชาชน มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐให้อยู่ในกรอบของกฎหมายอย่างเคร่งครัด และมีความจริงจังในการสอบสวนและลงโทษผู้กระทำความผิดหรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อขจัดวัฒนธรรมการไม่ต้องรับผิดชอบ นอกจากนี้ นโยบายยังได้คำนึงถึงความสำคัญของการเคารพวิถีชีวิตและอัตลักษณ์ทางศาสนาและวัฒนธรรมของคนในพื้นที่ จึงนับได้ว่านโยบายในการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลได้มุ่งจัดการกับปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขสำคัญของเหตุการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้น แต่การแปลงนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติยังเป็นความท้าทายสำคัญ รัฐบาลควรกำหนดมาตรการทั้งด้านกฎหมายและการบริหาร ตลอดจนมาตรการทางสังคมและการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติให้เกิดผล และหน่วยงานต่างๆ และภาคประชาสังคมควรมีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวต่อไป

15. รัฐบาลได้มีมาตรการเพื่อช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของชาวไทยเชื้อสายมลายูเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ แต่การดำเนินมาตรการดังกล่าวกลับทำให้ชาวไทยพุทธในพื้นที่รู้สึกว่าการปฏิบัติที่เป็นธรรม

16. ในส่วนของการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ กสม. ได้รับข้อมูลว่ายังมีความล่าช้า เมืองครุฑภาคประชาสังคมให้ข้อมูลว่าเอกสารที่ใช้ประกอบการจ่ายเงินเยียวยาจะต้องได้รับการรับรองโดยเจ้าหน้าที่ 3 ฝ่าย (ทหาร ปกครอง และตำรวจ) แต่โดยที่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเป็นระยะๆ จึงทำให้ยากต่อการติดตามตัวเจ้าหน้าที่ที่มาลงนามในเอกสารและทำให้ประชาชนไม่สามารถรับเงินเยียวยาได้ การที่นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เพิ่งได้รับความเห็นชอบเมื่อเดือนมีนาคม 2555 ได้กำหนดที่จะพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการเยียวยาให้มีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากขึ้น สะท้อนให้เห็นว่าการเยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบที่ผ่านมามีปัญหาความล่าช้าและจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข นอกจากนี้ กรณีที่คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองเมื่อปี 2553 ได้ส่งผลให้มีการพิจารณาหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเยียวยาในกรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้เพิ่มเติม

ข้อเสนอแนะ รัฐบาลควรเร่งจัดทำแผนเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนานโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555-2557 ที่เพิ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเมื่อเดือนมีนาคม 2555 ไปปฏิบัติ และควรกำหนดให้มีกลไกในการติดตามและประเมินผลอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการเร่งรัดคลี่คลายเหตุการณ์ที่เป็นข้อสงสัยของประชาชน การนำตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมโดยเร็ว การส่งเสริมหลักนิติรัฐโดยการติดตามตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐให้อยู่ในกรอบของกฎหมายอย่างเคร่งครัด การเร่งรัดกระบวนการเยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์รุนแรงโดยยึดหลักความเท่าเทียมและไม่เลือกปฏิบัติ การเคารพวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายู และการปรับปรุงการสื่อสารระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่โดยใช้ภาษามลายูท้องถิ่นควบคู่กับภาษาไทย นอกจากนี้ ในการดำเนินมาตรการพิเศษเพื่อส่งเสริมให้ชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูได้เข้าถึงสิทธิต่างๆ อย่างเท่าเทียม รัฐควรใช้ความระมัดระวังไม่สร้างความรู้สึกแบ่งแยก รวมทั้งควรมีมาตรการทางสังคมและการศึกษาเพื่อสร้างความกลมเกลียวระหว่างชาวไทยมุสลิมเชื้อ

สลายมลายูกับชาวไทยพุทธในพื้นที่ให้มากขึ้น ส่วนการพิจารณาหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเยียวยา ในกรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้เพิ่มเติม รัฐควรยึดหลักการว่าผู้ได้รับผลกระทบที่อยู่ในสถานะ และเงื่อนไขเดียวกัน ควรได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน

ชาวเขา

17. คำว่า “ชาวเขา” ในประเทศไทยใช้สำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ที่มักจะย้ายถิ่นที่อยู่ในบริเวณเส้นแบ่ง เขตพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน รัฐบาลไทยจึงกำหนดเงื่อนไขเวลาการย้ายถิ่นที่อยู่ ไว้เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2528 เพื่อบ่งชี้ว่าผู้ใดบ้างมีสิทธิที่จะอยู่อาศัยในประเทศไทย¹¹ จึงมีทั้งกลุ่มที่อพยพเข้ามาอาศัยก่อนปีพ.ศ. 2528 และกลุ่มที่อพยพเข้ามาภายหลัง รัฐบาลมีความพยายามที่จะ แก้ปัญหาโดยรับรองสถานะทางกฎหมายของกลุ่มที่อพยพเข้ามาก่อนปีพ.ศ. 2528 ตามยุทธศาสตร์ การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล พ.ศ. 2548 โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้สำรวจและขึ้น ทะเบียนประชากรกลุ่มนี้แล้วมีจำนวนประมาณ 5.6 แสนคน ส่วนกลุ่มที่อพยพเข้ามาภายหลังมีประมาณ 1.2 แสนคน รัฐบาลมีนโยบายให้สถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายหรือได้สัญชาติไทยตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนด อย่างไรก็ตาม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ข้อมูลว่านโยบายดังกล่าวทำให้เกิดการลักลอบ เข้ามาอยู่ในประเทศไทยเพื่อให้ได้รับสถานะ จึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบพิสูจน์ตัวบุคคลก่อนเพื่อ ป้องกันบุคคลแอบแฝงมาขอรับสถานะ แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาบุคคลที่ไม่มีสถานะ ทางทะเบียนราษฎรตั้งแต่ปี 2548 แต่การดำเนินงานค่อนข้างมีความล่าช้าเนื่องจากกระบวนการ ตรวจสอบพิสูจน์ประวัติบุคคลก่อนให้สถานะมีความซับซ้อนและใช้เวลานานเพราะรัฐยังมีข้อห่วงกังวลใน เรื่องของความมั่นคง อย่างไรก็ตาม ความล่าช้าดังกล่าวจะทำให้ผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับสถานะได้รับ ผลกระทบในการดำรงชีวิตค่อนข้างมาก เนื่องจากการมีสถานะทางทะเบียนราษฎรเป็นเงื่อนไขสำคัญใน การเข้าถึงสิทธิต่างๆ

18. ในการให้สถานะชาวเขาตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว องค์การภาคประชาสังคมให้ข้อมูลว่ายังมีความ ล่าช้าและมีปัญหาอุปสรรคที่เกี่ยวกับการสื่อสาร เนื่องจากชาวเขาจำนวนมากไม่รู้ภาษาไทยดีพอ ทำให้ เข้าไม่ถึงข้อมูลข่าวสาร รวมถึงไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนในการยื่นขอสถานะ นอกจากนี้ ยังมี ปัญหาการทุจริตโดยเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นเรียกรับผลประโยชน์จากการยื่นขอสถานะ สำนักงานสภา ความมั่นคงแห่งชาติให้ข้อมูลว่าในระหว่างดำเนินการกำหนดสถานะ บุคคลเหล่านี้จะได้รับการคุ้มครอง สิทธิขั้นพื้นฐานทั้งด้านการศึกษา การทำงาน และการสาธารณสุข อย่างไรก็ตาม องค์การพัฒนาเอกชนที่ ทำงานในพื้นที่ให้ข้อมูลว่าชาวเขาที่อยู่ระหว่างการขอรับสถานะประสบปัญหาอุปสรรคในการได้รับ บริการจากรัฐ ทั้งการศึกษาและการบริการด้านสุขภาพ รวมทั้งถูกจำกัดเสรีภาพในการเดินทางเนื่องจาก ทางทหารไทยจำกัดให้ชาวเขาที่ยังไม่ได้สถานะอยู่ในพื้นที่ที่กำหนด หากต้องการเดินทางออกนอกพื้นที่ ต้องขออนุญาตหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อน

ข้อเสนอแนะ รัฐควรปรับปรุงวิธีการบริหารจัดการเรื่องการพิสูจน์ประวัติบุคคลเพื่อเร่งรัด กระบวนการให้สถานะแก่ชาวเขาตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล

¹¹ เว็บไซต์ของสถาบันวิจัยและพัฒนาที่สูง (องค์การมหาชน) ดูได้ที่ www.hrdi.or.th/public/files/poly46.pdf

พ.ศ. 2548 รวมทั้งแก้ไขปัญหारे่องการให้ข้อมูลข่าวสารโดยการใช้ภาษาท้องถิ่นหรือภาษาของกลุ่มชาติพันธุ์ในการสื่อสารกับผู้เข้าข่ายได้รับสถานะและกำกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อย่างใกล้ชิดเพื่อป้องกันการทุจริตของเจ้าหน้าที่ทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับท้องถิ่น และในขณะที่อยู่ระหว่างการยื่นขอสถานะ รัฐควรมีมาตรการเพื่อดูแลให้คนกลุ่มนี้ได้รับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานที่จำเป็น

19. ในด้านสิทธิการศึกษา แม้รัฐบาลจะมีนโยบายให้เด็กที่มีปัญหาสถานะทางทะเบียนราษฎรเข้าเรียนในสถานศึกษาของรัฐได้ แต่งตั้งกรมการปกครองให้ข้อมูลว่ายังมีชาวเขาที่ไม่ได้รับสัญชาติไทยหรือมีปัญหาสถานะประสบปัญหาในการเข้าเรียนในสถานศึกษาเนื่องจากโรงเรียนไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณรายหัวจากรัฐสำหรับเด็กที่ไม่มีเอกสารแสดงสถานะ ในบางโรงเรียน ครูต้องเรียกรายเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษา บางครั้งเด็กไม่ได้รับประทานอาหารกลางวัน นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเด็กพูดภาษาถิ่น ไม่เข้าใจภาษาไทย ซึ่งเป็นภาษาทางการที่ใช้ในการเรียนการสอน จึงมีปัญหามาในการสื่อสาร

ข้อเสนอแนะ ในด้านสิทธิการศึกษา แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายให้เด็กที่มีปัญหาสถานะทางทะเบียนราษฎรเข้าเรียนในสถานศึกษาของรัฐและได้มีหนังสือชักชวนความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวไปยังสถานศึกษาในความรับผิดชอบแล้ว แต่มาตรการดังกล่าวยังไม่เพียงพอและยังมีการณีที่โรงเรียนปฏิเสธไม่รับเด็กที่มีปัญหาสถานะเข้ารับการการศึกษา รัฐจึงควรมีมาตรการด้านการบริหารรวมถึงการปรับระบบการจัดสรรงบประมาณเพื่อประกันว่าโรงเรียนที่รับเด็กที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎรเข้าเรียนระหว่างปีงบประมาณจะได้รับจัดสรรเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษาของเด็กเพิ่มเติมอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ รัฐควรส่งเสริมการศึกษาโดยใช้ภาษาถิ่นในโรงเรียนในบางพื้นที่ด้วย

20. ในเรื่องของการจดทะเบียนเกิด ชาวเขายังไม่ทราบถึงความสำคัญของการจดทะเบียนเกิด และการมีเอกสารหลักฐานทางทะเบียนเพื่อเข้าถึงสิทธิต่างๆ เช่น เด็กที่ไม่มีบัตรประจำตัวไม่สามารถเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นได้ บางกรณี เจ้าหน้าที่ไม่รับแจ้งเกิดหรือไม่ออกเอกสารหลักฐานให้ทั้งที่มาจากครอบครัวเดียวกันโดยไม่ทราบเหตุผลชัดเจน การที่ชนเผ่าอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ทำให้เข้าไม่ถึงข้อมูลต่างๆ เมื่อถูกละเมิดสิทธิก็ไม่ว่าจะร้องเรียนกับใคร เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลคนขาดความกระตือรือร้นที่จะให้ข้อมูลแก่ชนเผ่า

21. สำหรับชาวเขาที่ได้สัญชาติไทยหรือสถานะตามกฎหมายแล้ว มีรายงานว่ามักถูกเจ้าหน้าที่รัฐเรียกเพื่อตรวจสอบบัตรแสดงตน และชาวเขาที่ได้รับสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติไม่ได้รับสิทธิทางการเมืองบางประการเท่าเทียมกับบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติจะต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี จึงจะมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ส่วนผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาหรือผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย

โดยการเกิดเท่านั้น¹² ทำให้ผู้ที่เป็นคนไทยโดยการแปลงสัญชาติไม่สามารถมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นได้แม้จะอาศัยอยู่ในประเทศไทยมานานแล้ว

ข้อเสนอแนะ รัฐควรดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ให้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งควรบรรจุเรื่องกลุ่มชาติพันธุ์ไว้ในหลักสูตรการศึกษาตั้งแต่ระดับประถม เพื่อให้เด็กและเยาวชนได้มีความรู้ความเข้าใจและตระหนักถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรมในประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งและลงสมัครรับเลือกตั้ง รัฐควรพิจารณาทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาให้สิทธิดังกล่าวแก่ผู้ที่มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติในบางกรณีหากไม่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ

22. ชาวเขาและกลุ่มชาติพันธุ์อื่นมักได้รับผลกระทบจากพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่ให้รัฐสามารถกำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมเป็นเขตอุทยานแห่งชาติได้และห้ามบุคคลเข้าไปครอบครองที่ดินหรือทำประโยชน์ แต่ในการดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว มีหลายกรณีที่รัฐประกาศเขตอุทยานโดยไม่ได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงว่ามีประชาชนอาศัยในพื้นที่ดังกล่าวมาก่อน ทำให้ประชาชนเหล่านั้นกลายเป็นผู้บุกรุกป่าและได้รับความเดือดร้อนจากการถูกขับไล่ออกจากพื้นที่ ไม่มีที่ดินทำกิน ปัญหาที่เกิดขึ้นมีผลกระทบต่อชาวเขาก่อนข้างมากเนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีวิถีชีวิตพึ่งพิงอยู่กับป่า และมีกรณีที่เจ้าหน้าที่เผาทำลายทรัพย์สินของชาวเขาด้วย เช่น การเผาสวนลิ้นจี่ของชาวม้งที่อำเภอปัว จังหวัดน่านเมื่อปี 2542 ทำให้ชาวม้งดังกล่าวได้รับความเดือดร้อน และล่าสุดเมื่อปี 2554 เจ้าหน้าที่รัฐได้ขับไล่ชาวกะเหรี่ยงที่อาศัยอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานโดยเผาบ้านและยุ้งข้าวของชาวกะเหรี่ยงด้วย

23. แม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะเคยมีมติเมื่อเดือนมิถุนายน 2541 วางแนวทางในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดจากการประกาศเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทับซ้อนที่อยู่อาศัย/ทำกินของประชาชน โดยให้มีการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินในบริเวณนั้นก่อน หากพิสูจน์พบว่าราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินมาก่อนและไม่เป็นพื้นที่ที่จะมีผลกระทบต่อระบบนิเวศ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องออกเอกสารเพื่อให้ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินต่อไปได้ แต่ถ้าเป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ ให้เคลื่อนย้ายราษฎรออกจากบริเวณนั้นโดยให้หน่วยงานหาพื้นที่ที่เหมาะสมรองรับการเคลื่อนย้ายต่อไป¹³ แต่กรณีที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง มีรายงานว่าชาวเขาที่ถูกจับกุมในข้อหาบุกรุกป่าบางคนเสียชีวิตในระหว่างถูกควบคุมตัว ซึ่งหากพิจารณาจากมติดคณะรัฐมนตรีข้างต้น หน่วยงานไม่ควรดำเนินคดีกับชาวเขาที่ทำกินในพื้นที่ป่าสงวน แต่ควรจัดหาพื้นที่ที่เหมาะสมให้ราษฎรในการอยู่อาศัยและประกอบอาชีพให้กับชาวเขากลุ่มนี้ อย่างไรก็ตามก็ มีกรณีที่รัฐบาลได้ช่วยเหลือขจัดความเสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ คือ การจ่ายเงินชดเชยให้แก่ชาวม้งที่อำเภอปัวหลังจากมีการพิสูจน์แล้วว่าชาวม้งได้ครอบครองอาศัยทำกินในพื้นที่ป่ามาก่อน โดยรัฐบาลได้จ่ายเงินชดเชยให้

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 99, 101 และ 115 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 33 และ 44

¹³ เว็บไซต์ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ดูได้ที่ <http://www.dnp.go.th/watershed/gov2.htm#4>

ชาวม้ง 114 ราย จำนวน 153 ลำเนาในปี 2554 ส่วนกรณีของชาวกะเหรี่ยงที่แก่งกระจานนั้นไม่มีความชัดเจนว่าได้มีการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินก่อนหรือไม่

24. นอกจากนี้ ชาวเขาที่อาศัยในป่าอนุรักษ์ยังได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างจากคนไทยเนื่องจากชาวเขามักถูกมองว่าพัวพันกับการค้ายาเสพติดและการตัดไม้ทำลายป่า และเจ้าหน้าที่มักเข้าตรวจค้นบ้านหรือนำกำลังไปล้อมจับ โดยเฉพาะผู้ที่เป็นครุฑกับเจ้าหน้าที่รัฐ ในขณะที่ชาวม้งและชาวกะเหรี่ยงถูกขับไล่ออกจากพื้นที่ แต่ในกรณีของผู้ที่บุกรุกป่าวังน้ำเขียวที่ปรากฏเป็นข่าวเมื่อปี 2554 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนายทุนที่เข้าไปสร้างรีสอร์ท เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อเดือนมิถุนายน 2541 โดยเข้าไปถ่ายภาพเพื่อสำรวจข้อมูลการครอบครองที่ดินก่อนดำเนินการฟ้องคดีตามกฎหมาย ทั้งนี้ จนถึงปัจจุบัน ยังไม่มีรายงานว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการต่อผู้บุกรุกป่าวังน้ำเขียวแล้วหรือไม่อย่างไร

ข้อเสนอแนะ ปัญหาสิทธิในที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินเป็นปัญหาสำคัญสำหรับชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยในพื้นที่ป่ามาแต่เดิมก่อนการประกาศเขตป่าสงวนและอุทยานแห่งชาติ กสม.ตระหนักถึงความจำเป็นในการอนุรักษ์ป่าซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ แต่รัฐควรมีวิธีแก้ไขปัญหาคำนี้ถึงสิทธิของชุมชนที่อาศัยอยู่เดิมที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ซึ่งเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้ในมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 และในการบังคับใช้กฎหมายป่าสงวนและอุทยานแห่งชาติ รัฐควรดำเนินการตามกฎหมายโดยไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกำกับดูแลให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่กำหนดให้มีการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินในบริเวณนั้นก่อน หากพิสูจน์พบว่าราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินมาก่อน และไม่เป็นพื้นที่ที่จะมีผลกระทบต่องบระบบนิเวศ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องออกเอกสารเพื่อให้ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินต่อไปได้ แต่ถ้าเป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ ให้เคลื่อนย้ายราษฎรออกจากบริเวณนั้นโดยให้หน่วยงานหาพื้นที่ที่เหมาะสมรองรับการเคลื่อนย้าย เจ้าหน้าที่ควรปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวอย่างเคร่งครัด หากละเลยไม่ปฏิบัติตามควรมีการลงโทษเพื่อทำให้มติคณะรัฐมนตรีมีผลทางปฏิบัติ

ชาวละ

25. ชาวละเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีวิถีชีวิตร่อนเร่ในทะเลแถบอันดามันมายาวนาน ปัจจุบันมีชุมชนชาวละประมาณ 30 ชุมชนตั้งหลักแหล่งกระจายอยู่ใน 6 จังหวัดภาคใต้ของไทย คือ ระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรังและสตูล มีประชากรประมาณ 10,000 คน แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ (1) มอแกน ประมาณ 800 คน (2) มอกลั่น ประมาณ 3,000 คน และ (3) อูรักลาโว้ย ประมาณ 5,000 คน ชาวละทั้ง 3 กลุ่มมีปัญหาที่คล้ายคลึงกัน ที่สำคัญ คือ การขาดความมั่นคงในที่อยู่อาศัย การเข้าไม่ถึงบริการของรัฐเนื่องจากขาดเอกสารแสดงความเป็นบุคคลของรัฐ และปัญหาเกี่ยวกับการหาเลี้ยงชีพตามวิถีชีวิตแบบดั้งเดิม¹⁴

¹⁴ มูลนิธิชุมชนไทย, ชาติพันธุ์ชาวละ, หน้า 4. ดูได้ที่ <http://www.chumchonhai.or.th/sites/default/files/moken.pdf>

26. ชาวเลซึ่งมักตั้งหลักแหล่งอยู่บริเวณชายฝั่งทะเลส่วนใหญ่ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินแม้ว่าชาวเลจะได้อาศัยที่ในพื้นที่นั้นมานานแล้ว ที่ดินที่ชาวเลอาศัยอยู่มักเป็นของหน่วยงานราชการหรือเอกชน ชาวเลจึงมักถูกขับไล่ออกจากที่ดินหรือถูกฟ้องร้องเรื่องการบุกรุกที่ การพัฒนาเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวทำให้เอกชนต้องการพัฒนาที่ดินชายฝั่งทะเลเป็นท่าเทียบเรือบ้าง เป็นโรงแรมหรือรีสอร์ทบ้าง ชุมชนชาวเลจึงเหลือพื้นที่ในการอยู่อาศัยน้อยลงและหลายครอบครัวต้องอยู่ในพื้นที่เดียวกันทำให้เกิดความแออัด นอกจากนี้ สถานที่ประกอบพิธีกรรมและสุสานของชาวเลมักอยู่ที่บริเวณชายหาด เมื่อรัฐมีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว จึงทำให้เกิดการรุกล้ำสุสานและที่ประกอบพิธีกรรมของชาวเลด้วย

27. การที่ชาวเลทำมาหากินด้วยการออกทะเล ทำให้ไม่ได้มีการแจ้งเกิดเด็กชาวเลกับหน่วยงานราชการ ชาวเลจำนวนมากจึงตกอยู่ในสภาวะคนไร้รัฐ จากการเก็บข้อมูลประชากรชาวมอแกนโดยองค์กรพัฒนาเอกชนในปี 2546 พบว่า ในจำนวนประชากรทั้งหมดประมาณ 800 คน มีเพียง 94 คนที่มีบัตรประจำตัวประชาชน ที่เหลือกว่า 700 คนได้รับการสำรวจทางทะเบียนแล้วแต่อยู่ระหว่างรอการทำบัตรสถานะบุคคล¹⁵ ส่วนชาวเลจากแหลมตึกแก จังหวัดภูเก็ต ให้ข้อมูลว่าในหมู่บ้านของตนมีสมาชิกกว่า 2,000 คน แต่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพียง 500 กว่าคนเท่านั้น¹⁶ ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าชาวเลส่วนใหญ่ไม่ได้สถานะเป็นพลเมืองไทย ทำให้ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายและไม่สามารถเข้าถึงบริการต่างๆ จากรัฐ ทั้งการศึกษาและการรักษาพยาบาล มีข้อมูลจากองค์กรพัฒนาเอกชนว่าเจ้าหน้าที่รัฐบางคนข่มขู่และเรียกเก็บเงินจากชาวเลที่ไม่มีบัตรประชาชนด้วย นอกจากนี้ ชาวเลมักไม่ได้รับการยอมรับจากคนในท้องถิ่น ในหลายพื้นที่ คำว่า “ชาวเล” มักมีความหมายทางลบและใช้เรียกคนที่ละเลยเรื่องความสะอาดและอนามัย ไม่เอาใจใส่การเรียน หรือคนที่จับจ่ายใช้สอยจนไม่มีเงินเหลือเก็บ¹⁷

28. การขยายเขตอนุรักษ์ทางทะเลและการขยายตัวของพื้นที่เอกชนอันเนื่องมาจากการท่องเที่ยวทำให้ชาวเลมีพื้นที่ในการทำประมงตามวิถีชีวิตดั้งเดิมน้อยลง ชาวเลซึ่งส่วนใหญ่ยากจนอยู่แล้วต้องประสบปัญหาถูกยึดเรือและถูกจับหรือเสียค่าปรับ อุปกรณ์จับปลาของชาวเลยังถูกทำลายโดยนักท่องเที่ยวนักดำน้ำซึ่งมองว่าชาวเลทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ชาวเลที่ไม่มีบัตรประชาชนไม่สามารถทำงานรับจ้างที่ได้รับการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายได้ จึงถูกนายทุนชักชวนไปทำประมงในเขตพม่าซึ่งผิดกฎหมายและเสี่ยงอันตรายจากการใช้ระเบิดจับปลา นอกจากนี้ ชาวเลยังมีความเสี่ยงต่อการเป็นโรค “น้ำหนึบ” หรือการดำน้ำลึกและขึ้นจากน้ำเร็วโดยร่างกายปรับตัวไม่ทัน ทำให้เป็นอัมพาต บางรายต้องเสียชีวิตตั้งแต่อยุ่ยังไม่มาก ทำให้ครอบครัวเดือดร้อนขาดผู้เลี้ยงดู

29. เหตุภัยพิบัติจากสึนามิทำให้ปัญหาของชาวเลเป็นที่รับรู้มากขึ้น และเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2553 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบแนวทางในการแก้ไขปัญหาของชาวเลในทุกด้านทั้งด้านความมั่นคงในที่อยู่อาศัย การให้ชาวเลสามารถประกอบอาชีพตามวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมได้ การช่วยเหลือด้านสาธารณสุขแก่ชาวเลที่มีปัญหาด้านสุขภาพ การแก้ปัญหาสิทธิของชาวเล และการส่งเสริมการศึกษาแก่เด็กชาวเล

¹⁵ อ้างแล้ว, หน้า 5.

¹⁶ มูลนิธิกองทุนไทย, ‘ชาวเล’ ไทยใหม่กลุ่มสุดท้ายที่ถูกกลืน. ดูได้ที่ http://www.thaingo.org/story3/news_newpeople/03082546.htm

¹⁷ มูลนิธิชุมชนไทย, ชาติพันธุ์ชาวเล, หน้า 10. ดูได้ที่ <http://www.chumchonhai.or.th/sites/default/files/moken.pdf>

รวมถึงการจัดให้มีหลักสูตรท้องถิ่นที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชน ซึ่งจากข้อมูลที่ได้รับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบว่าหน่วยงานระดับท้องถิ่นได้มีการดำเนินกิจกรรมเพื่ออนุรักษ์วัฒนธรรมของชาวเล เช่น การรวบรวมองค์ความรู้เกี่ยวกับศิลปะพื้นบ้านและวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมของชาวเล และการส่งเสริมการฟื้นฟูประเพณีดั้งเดิม เป็นต้น ที่จังหวัดสตูล มีการเพิ่มสาระเรื่องอัตลักษณ์ชาวเลในหลักสูตรท้องถิ่นของโรงเรียน ส่วนการเข้าถึงสิทธิต่างๆ มีข้อมูลเฉพาะในส่วนของจังหวัดภูเก็ตที่มีแผนยุทธศาสตร์ที่จะปรับปรุงคุณภาพชีวิตของชาวเลในด้านอื่น ทั้งด้านที่อยู่อาศัย การศึกษาและอาชีพ แต่ยังไม่เห็นผลการทำงานที่ชัดเจน นอกจากนี้ กระทรวงวัฒนธรรมกับศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรจะร่วมกันพัฒนาหนังสือทักษะวัฒนธรรมชาวเลเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิถีวัฒนธรรมของชาวเลเพื่อลดปัญหาอคติทางชาติพันธุ์ด้วย

ข้อเสนอแนะ แม้ว่ารัฐจะมีนโยบายในการดูแลให้ชาวเลได้รับการคุ้มครองสิทธิ แต่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวไม่มีความคืบหน้ามากนัก ซึ่งสะท้อนว่ารัฐยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิของชาวเลเท่าที่ควร รัฐควรเร่งรัดการดำเนินการเพื่อให้ชาวเลได้เข้าถึงสิทธิในด้านต่างๆ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อเดือนมิถุนายน 2553 นอกเหนือจากการดำเนินการในด้านการอนุรักษ์วัฒนธรรม โดยควรให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาในเรื่องความมั่นคงในที่อยู่อาศัย การประกอบอาชีพตามวิถีชีวิตดั้งเดิม และการให้สัญชาติหรือสถานะแก่ชาวเลเพื่อให้สามารถเข้าถึงสิทธิในด้านอื่นๆ ได้ตามกฎหมาย

ชาวซาไกและมลาบรี

30. ชาวซาไก ซึ่งเรียกตัวเองว่า “มันนี” และชาวมลาบรี ซึ่งคนไทยเรียกว่าผีตอแหล เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยมานานแล้ว ชน 2 กลุ่มนี้อาศัยอยู่ในป่าและมีการล่าสัตว์และเก็บพืชในป่าเป็นอาหาร เมื่อแหล่งอาหารใกล้ที่อยู่อาศัยลดลง ชาวซาไกและชาวมลาบรีจะย้ายที่อยู่เพื่อหาแหล่งอาหารใหม่ มีการประมาณการว่าในประเทศไทยมีชาวซาไกประมาณ 150-200 คนอาศัยอยู่ในภาคใต้ที่จังหวัดตรัง สตูล พัทลุง และนราธิวาส ส่วนชาวมลาบรีมีจำนวนประมาณ 200 คนอาศัยอยู่ในจังหวัดแพร่ และน่านทางภาคเหนือของไทย

31. เนื่องจากชนเผ่า 2 กลุ่มนี้ใช้ชีวิตเร่ร่อนและมีการติดต่อกับสังคมภายนอกน้อย จึงเป็นกลุ่มที่ตกสำรวจทางทะเบียนราษฎร ทำให้ไม่มีเอกสารแสดงตนและไม่มีสถานะเป็นพลเมืองไทยตามกฎหมาย การที่ชน 2 กลุ่มยังใช้ชีวิตแบบเรียบง่ายและไม่คุ้นกับการใช้ชีวิตแบบสังคมเมือง จึงอาจไม่เห็นความจำเป็นของการมีสถานะเป็นพลเมืองไทย อย่างไรก็ตาม การพัฒนาทางเศรษฐกิจซึ่งจำเป็นต้องใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติรวมถึงป่าไม้ย่อมมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตแบบดั้งเดิมของชน 2 กลุ่มนี้ ปัจจุบัน มีชาวซาไกและมลาบรีบางคนออกจากป่ามาติดต่อกับสังคมเมืองมากขึ้น บางคนเข้ามาทำงานรับจ้างในเมือง ทำให้วิถีชีวิตเปลี่ยนไป เมื่อปี 2553 คณะอนุกรรมการปฏิบัติการยุทธศาสตร์ด้านเด็ก สตรี และความเสมอภาคของบุคคลได้เดินทางไปเยี่ยมชุมชนซาไกที่จังหวัดพัทลุง และได้หารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถึงแนวทางในการให้ความช่วยเหลือชาวซาไกในเรื่องความเป็นอยู่ โอกาสทางการศึกษา และสถานะทางกฎหมาย เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ รัฐควรดูแลให้ชาวซาไกและมลาบรีมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีโดยคำนึงถึงวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมของชน 2 กลุ่มนี้ตามความเหมาะสม รวมถึงพิจารณาให้ความช่วยเหลือชน 2 กลุ่มนี้ หากได้รับผลกระทบจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว สำหรับชาวซาไกและมลาบรีที่เข้ามาทำงานในเมือง รัฐควรมีมาตรการเพื่อดูแลให้คนกลุ่มนี้สามารถเข้าถึงสิทธิและบริการต่างๆ จากรัฐได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การดำเนินการเรื่องการให้สถานะความเป็นพลเมืองเพื่อให้ได้รับสิทธิและการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย

คนต่างด้าวในประเทศไทย

แรงงานย้ายถิ่น

32. ประเทศไทยมีแรงงานอพยพย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้าน คือ พม่า ลาว และกัมพูชา เข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายจำนวนมาก เดิมรัฐบาลแก้ไขปัญหานี้โดยการให้แรงงานเหล่านี้มาขึ้นทะเบียนและอนุญาตให้อยู่และทำงานในประเทศไทยได้ในลักษณะปีต่อปี ต่อมาในปี 2547 มีการปรับเปลี่ยนนโยบาย โดยรัฐบาลมีเป้าหมายที่จะปรับสถานะของแรงงานกลุ่มนี้ให้เป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายโดยร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านจัดให้มีการระบวนการพิสูจน์สัญชาติแรงงานดังกล่าวและให้ประเทศต้นทางออกเอกสารเดินทางอย่างถูกต้องเพื่อนำไปขออนุญาตทำงานกับทางการไทยตามกฎหมายต่อไป นโยบายการขึ้นทะเบียนแรงงานย้ายถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนสถานะแรงงานย้ายถิ่นที่เข้ามาโดยไม่มีการออกเอกสารให้เป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายและทำให้ได้รับการคุ้มครองสิทธิในด้านต่างๆ แต่การเปิดให้แรงงานไปขึ้นทะเบียนได้เป็นช่วงๆ แต่ละช่วงเป็นเวลานานๆ ทำให้แรงงานบางประเภท เช่น แรงงานที่ทำงานในเรือประมงไม่สามารถขึ้นทะเบียนได้ทัน รัฐจึงควรดูแลให้ระบบการขึ้นทะเบียนแรงงานย้ายถิ่นมีความทั่วถึงและครอบคลุมสมาชิกในครอบครัวด้วย

ข้อเสนอแนะ รัฐควรมีมาตรการเพื่อประกันว่าแรงงานย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้านจะสามารถเข้าถึงการจดทะเบียนและพิสูจน์สัญชาติอย่างทั่วถึงและครอบคลุมถึงผู้ติดตามของแรงงานด้วยในขณะเดียวกัน รัฐควรแสวงหาความร่วมมือจากประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้สามารถนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องให้เพียงพอกับความต้องการแรงงานในประเทศเพื่อลดการโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงานอย่างไม่เป็นระบบ ซึ่งเป็นช่องทางที่ทำให้มีการเอารัดเอาเปรียบแรงงานทั้งโดยเจ้าหน้าที่รัฐ นายจ้าง และขบวนการค้ามนุษย์ การนำเข้าแรงงานอย่างเป็นระบบควรเร่งดำเนินการให้ทันก่อนการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนในปี 2558 ซึ่งจะทำให้การเคลื่อนย้ายประชากรในภูมิภาคเป็นไปอย่างเสรีมากขึ้น หากไทยไม่มีระบบรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ดีพออาจทำให้ปัญหาแรงงานย้ายถิ่นที่เป็นอยู่มีความรุนแรงมากขึ้น

33. จากสถิติแรงงานย้ายถิ่นที่จัดทำโดยสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงานเมื่อเดือนพฤษภาคม 2555 มีแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 สัญชาติที่ได้ผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติและได้รับใบอนุญาตทำงานแล้ว 653,174 คน และมีแรงงานที่ขึ้นทะเบียนแล้วแต่ยังไม่ได้พิสูจน์สัญชาติจำนวน 886,507 คน¹⁸ กระทรวงแรงงานได้มีมาตรการเพื่อเร่งรัดกระบวนการพิสูจน์สัญชาติและให้

¹⁸ ข้อมูลจากสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ดูได้ที่ http://wp.doe.go.th/sites/default/files/statistic/7/sm05-55_0.pdf

แรงงานสามารถเข้าถึงกระบวนการดังกล่าวอย่างทั่วถึงทั้งการประชาสัมพันธ์ถึงนายจ้างโดยตรงและการร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการจัดให้มีศูนย์พิสูจน์สัญชาติเพิ่มขึ้นในจังหวัดอื่นๆ นอกเหนือจากในจังหวัดที่อยู่ชายแดน ซึ่งทำให้การพิสูจน์สัญชาติสะดวก รวดเร็ว และมีค่าใช้จ่ายน้อยลง ตลอดจนอำนวยความสะดวกในการอนุญาตให้แรงงานย้ายถิ่นเดินทางออกนอกเขตเพื่อไปพิสูจน์สัญชาติ อย่างไรก็ดี เชื่อกันว่าในประเทศไทยมีแรงงานย้ายถิ่นมากกว่าจำนวนที่มากขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานของรัฐ มีการประมาณการว่าอาจมากถึง 2 ล้านคน¹⁹ ดังนั้น จึงยังมีแรงงานย้ายถิ่นอีกจำนวนมากที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียน จึงไม่ได้รับสถานะและมีความเสี่ยงที่จะถูกละเมิดสิทธิมากกว่าแรงงานย้ายถิ่นทั่วไป

34. กระทรวงแรงงานยืนยันว่าแรงงานไทยและแรงงานย้ายถิ่นที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยทั้งที่ถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมายจะได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการตรวจสอบสภาพการจ้างงานและสภาพการทำงานของแรงงานย้ายถิ่นควบคู่ไปกับการตรวจแรงงานปกติเพื่อให้แรงงานได้รับการคุ้มครองสิทธิตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2551 อย่างไรก็ดี กสม. ได้รับรายงานว่าแรงงานย้ายถิ่นได้รับค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานไทยหรือไม่ได้รับค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ สภาพการทำงานเสี่ยงอันตราย การไม่มีเวลาพักหรือวันหยุดที่เพียงพอ รวมถึงสภาพที่อยู่อาศัยแออัดและไม่ถูกสุขอนามัย นอกจากนี้สิทธิด้านแรงงานแล้ว แรงงานย้ายถิ่นยังถูกเลือกปฏิบัติและไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในกรณีอื่นเช่น นายจ้างที่จ้างแรงงานย้ายถิ่นที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายถือว่าเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมาย แต่ผู้ที่ถูกจับและถูกปรับมักเป็นลูกจ้างมากกว่านายจ้าง ในช่วงที่ไทยประสบภัยน้ำท่วมเมื่อปลายปี 2554 แรงงานย้ายถิ่นไม่ได้รับการช่วยเหลือดูแลที่เท่าเทียมกับคนไทย มีแรงงานต่างด้าวจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้รับค่าจ้างที่ทำงานไปแล้ว รวมถึงค่าชดเชยในการตกงานหลังเหตุการณ์อุทกภัย ในช่วงอุทกภัย แรงงานต่างด้าวส่วนหนึ่งไม่กล้าออกนอกพื้นที่ในเขตน้ำท่วมเพราะไม่ได้รับอนุญาตให้ออกนอกพื้นที่ นอกจากนี้ แรงงานย้ายถิ่นสัญชาติพม่ามักถูกแสวงหาประโยชน์จากเจ้าหน้าที่ตำรวจและไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานเนื่องจากไม่มีความรู้เกี่ยวกับสิทธิ เช่น ชาวพม่าประสบอุบัติเหตุแต่ไม่ได้รับการแจ้งสิทธิในการรักษาพยาบาล เด็กพม่าประสบปัญหาในการเข้าเรียนในโรงเรียน เพราะแม้ว่ารัฐจะมีนโยบายให้เด็กที่เป็นลูกแรงงานย้ายถิ่นเข้าเรียนได้ แต่ในทางปฏิบัติเด็กจะได้เรียนหนังสือหรือไม่ขึ้นอยู่กับผู้บริหารของแต่ละโรงเรียน เป็นต้น

35. กระทรวงแรงงานได้ให้ข้อมูลว่าได้มีการทำเอกสารให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ทั้งของนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นภาษาพม่า ลาว และกัมพูชาเผยแพร่ในสถานประกอบการที่จ้างแรงงานย้ายถิ่น รวมทั้งจัดให้มีเจ้าหน้าที่ประสานงานที่สามารถสื่อสารด้วยภาษาของแรงงานย้ายถิ่นได้ที่หน่วยงานในจังหวัดที่มีการจ้างแรงงานย้ายถิ่นจำนวนมากและที่หน่วยงานที่รับเรื่องร้องเรียน (Hotline 1546) อย่างไรก็ดี มีรายงานว่าแรงงานย้ายถิ่นมีปัญหาเกี่ยวกับการสื่อสารในการเข้ารับการรักษาพยาบาล รัฐจึงอาจพิจารณาจัดให้มีเจ้าหน้าที่ประสานงานที่รู้ภาษาประเทศเพื่อนบ้านเช่นเดียวกับกรณีของกระทรวงแรงงานตามความเหมาะสมด้วย

¹⁹ Yogyuth Chalamwong and Raphaella Prugsamatz. "The Economic Role of Labour Migration in Thailand: Recent Trends and Implications for Development" in Thailand Development Research Institute Quarterly Review, Vol.24, No.3, September 2009.

36. แรงงานต่างด้าวจะสามารถเข้าเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคมได้จะต้องมีหนังสือเดินทางและมีใบอนุญาตทำงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย แรงงานย้ายถิ่นที่เป็นผู้ประกันตนได้จึงจำกัดเฉพาะแรงงานที่ผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติแล้วเท่านั้น อย่างไรก็ตาม แรงงานที่เป็นผู้ประกันตนยังมีปัญหาการเข้าถึงสิทธิประโยชน์จากกองทุนประกันสังคม เช่น การไม่สามารถได้รับเงินบำนาญหลังเกษียณอายุเนื่องจากแรงงานย้ายถิ่นที่ผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติแล้วจะได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ไม่เกิน 4 ปี เมืองครีคราคราประชาสังคมให้ข้อมูลว่าลูกจ้างบางรายที่เป็นสมาชิกกองทุนไม่สามารถรับเงินทดแทนได้เนื่องจากนายจ้างไม่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายเงินดังกล่าว และยังมีแรงงานที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้วจำนวนมากที่ยังไม่เข้าสู่ระบบประกันสังคมเพราะนายจ้างไม่สนใจ โดยที่กฎหมายประกันสังคมมีข้อยกเว้นไม่บังคับใช้กับแรงงานที่ไม่ได้อยู่ในภาคอุตสาหกรรมไม่ว่าจะเป็นแรงงานไทยหรือต่างด้าว เช่น กรรมกร งานรับจ้างภาคเกษตร ประมง งานบ้าน เป็นต้น แรงงานย้ายถิ่นที่ทำงานในลักษณะดังกล่าวจะอยู่ภายใต้ระบบประกันสุขภาพซึ่งมีแต่สิทธิประโยชน์ในเรื่องของการรักษาพยาบาลเท่านั้น แต่ไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชยที่เหมาะสมหากเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตจากการทำงาน ส่วนแรงงานที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนไม่มีสิทธิซื้อประกันสุขภาพและต้องจ่ายค่าบริการสุขภาพด้วยตนเอง หากไม่สามารถจ่ายได้ โรงพยาบาลต่างๆ จะมีกองทุนสงเคราะห์ฉุกเฉินเพื่อช่วยเหลือ แต่ในบางพื้นที่ โรงพยาบาลประสบปัญหาขาดทุนจากการให้บริการแรงงานย้ายถิ่นที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน จึงปฏิเสธที่จะให้การรักษาหรือให้การรักษาไม่เพียงพอ²⁰ สำหรับสมาชิกในครอบครัวของแรงงานย้ายถิ่นที่มีใบอนุญาตทำงานหรือได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว กระทรวงสาธารณสุขให้ข้อมูลว่าสามารถเข้าถึงสิทธิด้านสุขภาพได้

37. ปัจจุบัน แรงงานย้ายถิ่นถูกจำกัดให้ทำงานเฉพาะอาชีพที่ไม่ต้องใช้ทักษะในการทำงาน คือ กรรมกร และคนรับใช้ในบ้าน แต่แรงงานบางคนมีความรู้ความสามารถที่จะทำงานอื่นๆ ได้ เช่น เป็นล่ามแปลภาษา เป็นต้น ในขณะที่แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายอื่นๆ มีสิทธิที่จะเลือกประกอบอาชีพได้หลากหลายมากกว่าแรงงานย้ายถิ่นตาม พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 นโยบายที่กำหนดให้แรงงานย้ายถิ่นทำงานได้เฉพาะบางอาชีพอาจนำไปสู่การเลือกปฏิบัติอย่างเป็นระบบ รัฐควรเปิดโอกาสให้แรงงานย้ายถิ่นสามารถประกอบอาชีพอื่นเช่นเดียวกับแรงงานต่างด้าวอื่นๆ ได้

38. องค์การภาคประชาสังคมให้ข้อมูลว่ามีขบวนการที่ช่วยให้แรงงานพม่าที่ถูกส่งกลับประเทศที่บริเวณชายแดนเดินทางกลับเข้ามาในประเทศไทยได้โดยมีการเรียกเก็บเงินจากแรงงาน การกระทำความผิดกล่าวเข้าข่ายเป็นขบวนการค้ามนุษย์ รัฐบาลไทยและพม่าควรมีการหารือกันเพื่อแก้ไขปัญหานี้ แรงงานย้ายถิ่นเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ที่ตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ ที่น่าเป็นห่วงมากที่สุดคือการถูกขายให้ไปทำงานในเรือประมง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ข้อมูลว่า มาตรการหนึ่งในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในรูปแบบของแรงงานประมงคือ การทบทวนกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) ออกตามความใน พ.ร.บ. คุ่มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อขยายขอบเขตการคุ้มครองแรงงานประมงในทะเลจากเดิมที่คุ้มครองงานประมงที่มีลูกจ้างมากกว่า 20 คนให้ครอบคลุมงานประมงที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 20

²⁰ มูลนิธิรักษไทย, รายงานประเทศไทยใต้กลไก Universal Periodic Review ในประเด็นสิทธิมนุษยชนของแรงงานย้ายถิ่นและผู้ติดตามในประเทศไทย ฉบับภาคประชาสังคม, หน้า17-18. (มิถุนายน 2554)

คนด้วย อย่างไรก็ตาม ไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนว่าที่ผ่านมา มีการบังคับใช้กฎกระทรวงนี้อย่างจริงจังหรือไม่ และกฎกระทรวงนี้สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ได้มากน้อยเพียงใด

ข้อเสนอแนะ รัฐควรดูแลให้แรงงานย้ายถิ่นทั้งที่ผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติและได้เปลี่ยนสถานะเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายแล้วและที่ยังไม่ผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติให้ได้รับการคุ้มครองสิทธิแรงงานตามกฎหมาย ทั้งการจ้างงานโดยมีเงื่อนไขที่เป็นธรรม การเข้าถึงระบบประกันสังคมอย่างเท่าเทียม และการไม่ถูกแสวงประโยชน์จากเจ้าหน้าที่รัฐ นายจ้าง และขบวนการค้ามนุษย์ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เพื่อนำไปเป็นแรงงานในภาคประมง โดยควรพิจารณาว่ามาตรการในการตรวจแรงงานภาคประมงและมาตรการอื่นๆ ที่มีอยู่ทำให้สามารถสกัดกั้นการค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงพอ นอกจากนี้ รัฐควรมีมาตรการที่ชัดเจนในการคุ้มครองสิทธิของสมาชิกในครอบครัวของแรงงานย้ายถิ่น และในภาวะภัยพิบัติ รัฐควรให้ความช่วยเหลือแรงงานโดยไม่เลือกปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นแรงงานไทยหรือแรงงานต่างด้าว

39. โดยที่ขณะนี้ มีแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยผ่านการทำข้อตกลงระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอยู่บ้าง แต่ยังมีจำนวนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยทั้งหมด

ข้อเสนอแนะ สำหรับแนวทางการแก้ไขป้องกันปัญหาแรงงานย้ายถิ่น รัฐควรเร่งดำเนินการมาตรการทั้งในระยะสั้นและระยะยาวตามที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ให้ข้อมูลไว้ กล่าวคือ ในระยะสั้น จะใช้มาตรการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศอย่างถูกกฎหมาย ลดขั้นตอน วิธีการและค่าใช้จ่ายในการนำเข้า ส่วนในระยะยาวจะใช้มาตรการปรับโครงสร้างการผลิตให้สอดคล้องกับโครงสร้างประชากร และปรับโครงสร้างการผลิตที่ลดการพึ่งพาอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานไร้ฝีมือผลิตแรงงานไทยที่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน และการพัฒนาเทคโนโลยีแทนการใช้แรงงานต่างด้าว ซึ่งรัฐบาลควรเร่งรัดจัดทำแผนเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจังต่อไป

คนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ

40. คนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติในประเทศไทยประกอบด้วยประชากร 4 กลุ่มหลัก ได้แก่ คนไทยพลัดถิ่น กลุ่มคนที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางได้ คนไร้รากเหง้า และชาวโรฮิงญา คนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ไม่มีสัญชาติไทย แต่บางส่วนได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว

41. คนไทยพลัดถิ่นคือบุคคลที่มีเชื้อสายไทยที่อาศัยอยู่ในพม่าและกัมพูชาบริเวณที่ติดกับชายแดนไทย ซึ่งเป็นดินแดนของไทยมาก่อน แต่ต่อมา มีการเปลี่ยนแปลงเส้นเขตแดน ทำให้ดินแดนบางส่วนเป็นของประเทศเพื่อนบ้านและคนไทยที่อยู่ในบริเวณดังกล่าวจึงกลายเป็นพลเมืองของประเทศเพื่อนบ้านไปโดยปริยายและลูกหลานของคนกลุ่มนี้จึงไม่ได้รับสัญชาติไทย ต่อมา ได้มีคนไทยกลุ่มนี้บางส่วนอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยและขอคืนสัญชาติไทยโดยได้รับรองให้รัฐดำเนินการในเรื่องดังกล่าวมานานถึง 10 ปี ในที่สุด รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบ พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 เมื่อเดือนมกราคม 2555 ซึ่ง

เป็นกฎหมายที่จะคืนสัญชาติไทยให้คนไทยพลัดถิ่นที่เคยอาศัยอยู่ในเขตแดนของประเทศพม่าและกัมพูชาราว 20,000 คน ซึ่งคนไทยพลัดถิ่นจำนวนหนึ่งกังวลว่าอาจเป็นอุปสรรคในการขอคืนสัญชาติได้กสม. โดยคณะกรรมการด้านสถานะบุคคลของผู้ไร้สัญชาติไทยพลัดถิ่น ผู้อพยพ และชนพื้นเมือง จึงได้จัดการเสวนาเกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้หน่วยงานได้รับทราบข้อกังวลของผู้ที่เกี่ยวข้องได้นำไปประกอบการพิจารณาดำเนินการในขั้นตอนต่อไป

ข้อเสนอแนะ หลังจากที พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ผ่านความเป็นชอบของรัฐสภาแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเร่งออกกฎเกณฑ์รองรับการคืนสัญชาติให้คนไทยพลัดถิ่นโดยเร็ว และควรเผยแพร่รายละเอียดและขั้นตอนในการยื่นขอคืนสัญชาติให้แก่คนไทยพลัดถิ่นได้รับทราบอย่างทั่วถึง

42. คนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติกลุ่มที่สองคือผู้ที่อพยพมาจากประเทศใกล้เคียงและเข้ามาอยู่ในประเทศไทยในช่วงเวลาต่างๆ โดยกลุ่มที่อพยพเข้ามานานแล้วจะได้รับสิทธิอยู่อาศัยถาวรในประเทศไทย และบุตรที่เกิดในประเทศไทยจะได้รับสัญชาติไทย แต่กลุ่มที่อพยพเข้ามาในระยะหลังและมีปัญหาในการส่งกลับประเทศต้นทาง รัฐบาลได้ผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว และได้มอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำรวจข้อมูลเพื่อจัดทำทะเบียนและจะได้พิจารณากำหนดสถานะที่เหมาะสมให้ต่อไปตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล พ.ศ. 2548 คนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติในกลุ่มนี้รวมถึงชาวเขาบางส่วนซึ่งได้รับการกล่าวถึงแล้วในข้อ 14-16 ข้างต้น และประสบปัญหาในการเข้าถึงสิทธิเช่นเดียวกับชาวเขาที่ยังไม่ได้รับสถานะทางกฎหมาย

43. คนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติกลุ่มที่สามคือคนไร้รากเหง้า หรือบุคคลที่ไม่สามารถสืบหาบิดามารดาหรือความเกี่ยวพันกับประเทศอื่นได้ บุคคลกลุ่มนี้ รัฐจะทำการสำรวจเพื่อให้ทราบจำนวนที่แน่ชัดและขึ้นทะเบียนเพื่อพิจารณาให้สัญชาติไทยตามยุทธศาสตร์ปี 2548 ต่อไป ทั้งนี้ พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเด็กไร้รากเหง้าที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ปี 2548 โดยกำหนดให้ผู้อำนวยการสถานสงเคราะห์ดำเนินการขอแปลงสัญชาติให้เด็กไร้รากเหง้าที่ถูกทอดทิ้งและอยู่ในความดูแลของสถานสงเคราะห์นั้นเกินกว่า 10 ปีแทนเด็กได้

ข้อเสนอแนะ คนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ 2 กลุ่มข้างต้นเป็นกลุ่มที่อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล พ.ศ. 2548 เช่นเดียวกับกรณีชาวเขา และประสบปัญหาในทำนองเดียวกัน รัฐจึงควรเร่งรัดการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวเพื่อให้คน 2 กลุ่มนี้ได้รับสัญชาติ/สถานะทางทะเบียนราษฎรโดยเร็ว และในระหว่างการยื่นขอสัญชาติ/สถานะ รัฐควรมีมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของคนกลุ่มนี้ด้วย

44. คนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติกลุ่มสุดท้ายซึ่งเป็นกลุ่มที่ค่อนข้างเป็นปัญหาสำคัญ คือ กลุ่มชาวมุสลิมโรฮิงญาจากพม่าซึ่งเดินทางมาประเทศไทยเพื่อแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจ บางคนต้องการเดินทางต่อไปยังประเทศที่สาม เช่น มาเลเซียและอินโดนีเซีย คนเหล่านี้หากถูกจับกุม เจ้าหน้าที่ไทยจะปฏิบัติต่อชาวโรฮิงญาในฐานะผู้หลบหนีเข้าเมืองตามกฎหมายคนเข้าเมืองและจะต้องถูกส่งกลับประเทศต้นทาง แต่ในทางปฏิบัติไทยมีปัญหาในการส่งชาวโรฮิงญากลับประเทศเนื่องจากพม่าไม่ยอมรับว่าชาวโรฮิงญาเป็นพลเมืองพม่า คนกลุ่มนี้จึงถูกควบคุมตัวในห้องพักของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองโดยไม่มีกำหนด ใน

ระหว่างที่ถูกควบคุมตัวมีชาวโรฮิงญาบางรายเสียชีวิต กสม. ได้เข้าไปตรวจสอบกรณีดังกล่าวและพบว่าชาวโรฮิงญามีสภาพที่อิดโรยและบางคนเจ็บป่วยก่อนที่จะเดินทางมาถึงประเทศไทย เมื่อต้องอยู่ในที่จำกัดเป็นเวลานานจนกระทบการไม่ได้รับการดูแลสุขภาพอย่างเหมาะสม จึงทำให้มีผู้เสียชีวิต กสม. จึงได้มีข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลให้มีการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานแก่กลุ่มชาวโรฮิงญาทั้งในด้านสุขภาพอนามัย การให้ที่พักพิงทางเลือกชั่วคราวที่มีใช้การกักตัวไว้ในสถานที่ควบคุม รวมทั้งให้ความช่วยเหลือในการประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงดูตนเองได้และไม่เป็นภาระกับหน่วยงานภาครัฐ²¹

45. นอกจากนี้ ยังมีชาวโรฮิงญาที่อยู่ในประเทศไทยโดยหลบหนีการจับกุมของเจ้าหน้าที่ โดยชาวโรฮิงญากลุ่มหนึ่งพยายามขอสถานะเป็นผู้ลี้ภัยเพื่อให้สามารถอยู่ในค่ายผู้พลัดถิ่นตามแนวชายแดนไทย-พม่าได้ ชาวโรฮิงญากลุ่มนี้ไม่สามารถขอสถานะผู้ลี้ภัยจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ได้โดยตรง แต่จะต้องดำเนินการผ่านกระบวนการการคัดกรองสถานะโดยกลไกที่เรียกว่า คณะกรรมการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยระดับจังหวัดหรือ Provincial Admission Board (PAB) ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่าคณะกรรมการชุดนี้ไม่ได้มีประชุมในช่วงระยะเวลา 6 ปีที่ผ่านมา จึงทำให้ชาวโรฮิงญากลุ่มนี้ไม่สามารถอยู่ในค่ายผู้พลัดถิ่นได้ ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งคือชาวโรฮิงญาที่เป็นแรงงานย้ายถิ่นที่เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ แต่มีปัญหารัฐบาลพม่าไม่ยอมรับว่าเป็นชาวพม่าและไม่ออกหนังสือเดินทางให้ หน่วยงานไทยจึงไม่สามารถออกใบอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทยได้และจะต้องถูกส่งตัวกลับประเทศตามกฎหมายคนเข้าเมือง

ข้อเสนอแนะ ประเทศไทยควรอาศัยกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาคในการแสวงหาความร่วมมือจากพม่าและบังกลาเทศเพื่อแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญา นอกจากนี้ หน่วยงานของสหประชาชาติ เช่น UNHCR ควรมีบทบาทในการชักจูงให้ประเทศต้นทางให้ความร่วมมือกับไทยและประเทศอื่นๆ ที่ประสบปัญหาในเรื่องนี้ รวมทั้งให้มีมาตรการแก้ไขปัญหาในประเทศต้นทางเพื่อลดหรือหยุดยั้งการโยกย้ายถิ่นฐานของคนกลุ่มนี้ไปยังประเทศอื่น ในขณะที่เดียวกันไทยควรมีมาตรการเพื่อดูแลให้คนกลุ่มนี้ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในระหว่างที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยและรอการแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืน

ผู้ลี้ภัย/ผู้หนีภัยการสู้รบ

46. ประเทศไทยให้ที่พักพิงแก่ชาวพม่าที่อพยพหนีภัยการสู้รบเข้ามาในเขตประเทศไทยกว่า 100,000 คนแม้ว่าไทยจะไม่ได้เป็นภาคีสัญญาวาด้วยสถานผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารของอนุสัญญาเนื่องจากเกรงว่าจะเป็นการบ่งชี้ถึงจุดให้ประชากรจากประเทศเพื่อนบ้านและประเทศใกล้เคียงที่หนีภัยเศรษฐกิจหรือภัยการเมืองเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้นและจะทำให้ประเทศไทยมีภาระในการดูแลผู้หนีภัยเพิ่มขึ้นในขณะที่ไทยมีทรัพยากรจำกัด ประเทศไทยได้ให้การดูแลผู้หนีภัยการสู้รบเหล่านี้ด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรมและจัดให้อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวตามแนวชายแดนไทย-พม่ารวม 9 แห่งเพื่อการส่งกลับเมื่อสถานการณ์ปลอดภัย รัฐบาลไทยเป็นผู้บริหารจัดการค่ายผู้หนีภัยโดยร่วมมือกับ UNHCR และองค์กรภาคประชาสังคมทั้งในและต่างประเทศ แต่การที่รัฐบาลไทยไม่ได้เข้าเป็นภาคี

²¹ รายงานผลการตรวจสอบของ กสม. ที่ 409/2554 วันที่ 26 ธันวาคม 2554

อนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย ทำให้ผู้ลี้ภัยไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิบางประการ เช่น การไม่มีกลไกในการคัดกรองผู้ลี้ภัยออกจากผู้เข้าเมืองทั่วไป อาจทำให้ผู้ที่เป็นผู้ลี้ภัยจริงถูกส่งกลับไปยังประเทศต้นทางซึ่งอาจได้รับอันตรายได้ หรือในกรณีของผู้หนีภัยการสู้รบตามแนวชายแดนไทย-พม่า แม้จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยระดับจังหวัด (PAB) ในจังหวัดที่มีพื้นที่พักพิงของผู้หนีภัยเพื่อเป็นกลไกในการคัดกรองผู้ที่เข้าข่ายเป็นผู้ลี้ภัย แต่องค์กรภาคประชาสังคมให้ข้อมูลว่า คณะกรรมการดังกล่าวไม่ได้มีการประชุมมาเป็นเวลา 6 ปีแล้ว (ดังที่ได้กล่าวแล้วในข้อ 45) ทำให้มีผู้แสวงหาที่พักพิงที่รอการพิจารณาสถานภาพมากถึง 50,000–60,000 คน

ข้อเสนอแนะ รัฐบาลไทยควรเร่งทบทวนการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารของอนุสัญญา ตามข้อเสนอแนะในกระบวนการ UPR ที่ไทยรับมา และในระหว่างการพิจารณาเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา รัฐบาลควรพิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีกลไกในการคัดกรองผู้ลี้ภัยออกจากผู้เข้าเมืองอื่นๆ เพื่อป้องกันมิให้มีการส่งผู้ลี้ภัยกลับไปยังประเทศต้นทางที่ผู้ลี้ภัยนั้น อาจประสบอันตรายและดำเนินการกับผู้เข้าเมืองที่มีสถานะแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสมตามสถานะของผู้เข้าเมืองนั้นๆ

หมายเหตุ กสม. เห็นว่าการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวไม่จะเป็นปัจจัยดึงดูดให้มีผู้อพยพเข้าประเทศไทยมากขึ้นในปริมาณมากตามที่รัฐบาลไทยหวังกังวล เพราะผู้ที่ได้รับการคุ้มครองตามอนุสัญญาจะต้องเป็นไปตามนิยามที่กำหนดในอนุสัญญา ซึ่งในทางปฏิบัติจะต้องมีกระบวนการในการตรวจสอบข้อมูลของบุคคล ก่อนจะพิจารณาว่าบุคคลนั้นมีสถานภาพเป็นผู้ลี้ภัยหรือไม่ กระบวนการดังกล่าวจะช่วยให้ไทยสามารถคัดแยกผู้ลี้ภัยที่แท้จริงออกจากผู้อพยพหรือผู้หลบหนีเข้าเมืองด้วยสาเหตุอื่นๆ ที่ไม่เข้าตามนิยามของผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญา ทั้งนี้ กสม. อยู่ระหว่างการจัดทำข้อแก้ไขกฎหมายคนเข้าเมืองเพื่อให้มีกลไกในการคัดกรองและกำหนดสถานะผู้ลี้ภัยให้แก่ผู้เข้าเมืองและจะได้เสนอต่อรัฐบาลเพื่อพิจารณาต่อไป

47. ในการดูแลผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราวที่ผ่านมา รัฐบาลไทยได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรต่างประเทศ แต่ปัจจุบันมีรายงานว่าความช่วยเหลือจากต่างประเทศลดลงมากจนมีความกังวลว่าอาจกระทบต่อมาตรฐานความเป็นอยู่ของผู้หนีภัย แต่จนถึงบัดนี้ยังไม่แน่ชัดว่ารัฐบาลจะมีแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไร นอกจากนี้ มีองค์กรภาคประชาสังคมให้ข้อมูลว่าผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ ที่ผ่านมา หน่วยงานได้พยายามจัดระบบเพื่ออำนวยความสะดวกในค่าย แต่ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากปัญหาอุปสรรค เช่น การที่ผู้ลี้ภัยไม่สามารถออกจากค่ายไปจ้างงานได้ ปัจจุบัน จึงเป็นระบบที่ผู้ลี้ภัยในค่ายบริหารจัดการกันเองตามระบบจารีต รัฐบาลไทยได้ให้องค์กรพัฒนาเอกชนตั้งศูนย์ข้อมูลและให้คำปรึกษาทางกฎหมายในพื้นที่พักพิงแก่ผู้หนีภัย ที่ถูกละเมิดสิทธิหรือตกเป็นผู้ต้องหาในคดีต่างๆ

48. สำหรับสิทธิด้านการศึกษา ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวมีการจัดการศึกษาแก่ผู้หนีภัยการสู้รบโดยส่วนใหญ่เน้นการศึกษาด้านอาชีพ และเป็นระบบการศึกษาที่จัดขึ้นในค่ายโดยเฉพาะซึ่งไม่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานไทย ในประเด็นนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ข้อมูลว่า กระทรวงศึกษาธิการอยู่ระหว่างพัฒนาหลักสูตรภาษาไทยและภาษาอังกฤษเพื่อให้ได้รับการรับรองจากระบบการศึกษาภายนอกเพื่อ

ประโยชน์ในการศึกษาต่อของเด็กผู้หนีภัยฯ ส่วนการเข้าถึงสิทธิด้านสาธารณสุข รัฐบาลไทยอนุญาตให้องค์การเอกชนเข้ามาให้บริการด้านสาธารณสุขในพื้นที่พักพิงชั่วคราว เช่น Aide Medical International และ International Organization for Migration (IOM) แต่ในกรณีที่เกิดขึ้นขีดความสามารถของศูนย์พักพิงชั่วคราว ศูนย์ฯ สามารถส่งต่อผู้ป่วยออกมารับการรักษาพยาบาลที่สถานบริการของรัฐได้ไม่ว่าผู้ป่วยนั้นจะสามารถรับผิดชอบค่าใช้จ่ายได้หรือไม่ก็ตาม นอกจากนี้ กระทรวงสาธารณสุขยังให้ความช่วยเหลือในกรณีที่เกิดโรคระบาดในศูนย์พักพิงฯ และเกินขีดความสามารถขององค์กรเอกชนที่ปฏิบัติงานในศูนย์พักพิงฯ ที่จะควบคุมและแก้ไขปัญหาได้

49. องค์กรภาคประชาสังคมให้ข้อมูลว่า กลุ่มชาวกะเหรี่ยงคอยาวซึ่งเป็นจุดดึงดูดนักท่องเที่ยวเป็นผู้หนีภัยการสู้รบที่ได้สถานะเป็นผู้ลี้ภัยและบางคนได้รับสิทธิไปตั้งรกรากในประเทศที่สามแล้ว แต่มีรายงานว่ากระทรวงมหาดไทยห้ามมิให้เดินทางไปเนื่องจากเกรงว่าจะกระทบต่อการท่องเที่ยวของจังหวัดแม่ฮ่องสอน นอกจากนี้ มีรายงานของกลุ่มสิทธิมนุษยชนระบุว่า การนำชาวกะเหรี่ยงคอยาวในจังหวัดแม่ฮ่องสอนมาอยู่ในพื้นที่ที่ให้นักท่องเที่ยวเข้ามาเยี่ยมชมได้เป็นเสมือนสวนสัตว์มนุษย์ (human zoo) เป็นการไม่เคารพศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์และถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ข้อเสนอแนะ ในระหว่างการพิจารณาทบทวนการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา รัฐบาลควรพิจารณาให้มีกฎหมายที่ประกันสิทธิขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีพแก่ผู้ลี้ภัยที่พำนักอยู่ในประเทศไทยในระหว่างที่รอเดินทางไปประเทศที่สามหรือเดินทางกลับประเทศต้นทางเมื่อสถานการณ์ปลอดภัย เช่น อนุญาตให้ทำงานหารายได้ รวมทั้งการดูแลคุ้มครองสิทธิของเด็กผู้ลี้ภัยให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กดังที่คณะกรรมการสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติได้มีข้อชี้แนะต่อประเทศไทย²² เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีกรอบในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยอย่างชัดเจน

50. องค์กรภาคประชาสังคมให้ข้อมูลว่านอกจากผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงแล้ว ยังมีผู้ลี้ภัยอื่นๆ อยู่ในประเทศไทย ไทยไม่มีกฎหมายหรือมาตรการที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัย แต่ให้ความช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมเป็นกรณีๆ ไป ผู้ลี้ภัยบางคนได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชน บุคคลใดได้รับสถานภาพเป็นผู้ที่อยู่ในความห่วงใยของ UNHCR จะได้รับเงินช่วยเหลือในการดำรงชีวิตเป็นรายเดือน แต่ชาวโรฮิงญาบางคนให้ข้อมูลว่าไม่ได้รับการช่วยเหลือจาก UNHCR โดยไม่ทราบสาเหตุแน่ชัด นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐมักมุ่งจับกุมคนต่างด้าวบางสัญชาติในข้อหาเข้าเมืองผิดกฎหมายเป็นพิเศษซึ่งบุคคลเหล่านี้บางกลุ่มอาจเข้าข่ายเป็นผู้ลี้ภัย เช่น ชาวปากีสถานกลุ่มอะห์มะดียะห์ ชาวทมิฬศรีลังกา และชาวโรฮิงญา บุคคลเหล่านี้เมื่อถูกจับ มักจะถูกควบคุมตัวไว้ในห้องกักของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นเวลานานเพราะไม่สามารถส่งกลับประเทศต้นทางได้ โดยที่กฎหมายคนเข้าเมืองมีบทบัญญัติให้มีการประกันตัวคนเหล่านี้ได้ กสม. จึงได้เสนอไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้พิจารณาใช้อำนาจดังกล่าวตามกฎหมายเพื่อให้คนกลุ่มนี้ไม่ต้องถูกควบคุมตัวในห้องกักซึ่งมีสภาพแออัดเป็นเวลานานและสามารถใช้ชีวิตได้อย่างเป็นปกติในระหว่างรอการส่งกลับหรือรอเดินทางไปประเทศที่สามสำหรับสิทธิด้านการศึกษา แม้ว่าการรัฐบาลจะมีนโยบาย Education for All แต่เด็กผู้ลี้ภัยในเมืองยังไม่สามารถเข้าถึงสิทธิด้านการศึกษาได้

²² CRC/C/THA/CO/3-4, Asylum-seeking and refugee children, paragraph 71

ข้อเสนอแนะ ในขณะที่ไทยยังไม่มีกลไกในการคัดกรองผู้ลี้ภัย รัฐบาลไทยควรพิจารณาร่วมมือกับ UNHCR เพื่อให้ผู้ที่เห็นว่าตนเข้าข่ายเป็นผู้ลี้ภัย รวมถึงชาวโรฮิงญา ได้เข้าถึงกระบวนการกำหนดสถานภาพผู้ลี้ภัยของ UNHCR รวมทั้งดูแลให้คนกลุ่มนี้เข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ที่จำเป็นในการดำรงชีพในระหว่างการยื่นขอสถานะภาพเป็นผู้ลี้ภัยและระหว่างที่รอเดินทางไปประเทศที่สามหรือเดินทางกลับประเทศเมื่อสถานการณ์ปลอดภัย ในขณะเดียวกัน ไทยควรยกปัญหาผู้ลี้ภัยขึ้นหารือกับประเทศต่างๆ ที่เป็นประเทศต้นทางหรือในกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาคเพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขที่ยั่งยืนต่อไป

บทสรุป

51. แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันจะรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลและห้ามการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุต่างๆ รวมถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติ แต่ไทยยังขาดกฎหมายที่ห้ามการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติโดยตรงซึ่งอาจทำให้ไทยไม่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีในอนุสัญญา ได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ นอกจากนี้ การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐในบางครั้งเป็นการกระทำที่เข้าข่ายเป็นการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ซึ่งอาจเกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอนุสัญญา การมีอคติทางเชื้อชาติ การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรม และการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐบางคน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย นอกจากนี้ ไทยยังขาดกฎหมายที่จะคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยโดยขาดเอกสารหลักฐานทำให้ไม่มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น ชาวเขาบางกลุ่ม แรงงานย้ายถิ่น คนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ และผู้ลี้ภัย ซึ่งแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายในการแก้ไขปัญหา เช่น ยุทธศาสตร์จัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล และนโยบายเกี่ยวกับแรงงานย้ายถิ่น แต่การใช้มาตรการทางบริหารอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ รัฐควรพิจารณามาตรการทางกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิของคนกลุ่มนี้และประกันว่าหน่วยงานของรัฐจะปฏิบัติต่อคนกลุ่มนี้ตามกรอบที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เมื่อประเทศในอาเซียนมีการรวมตัวเป็นประชาคมในปี 2558 จะทำให้การเคลื่อนย้ายของประชากรในภูมิภาคเป็นไปอย่างเสรีมากขึ้น หากไทยไม่มีมาตรการที่ดีในการจัดการปัญหาคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ผ่านกระบวนการปกติหรือไม่มีเอกสารหลักฐาน ปัญหาเรื่องสถานะและสิทธิของคนต่างด้าวกลุ่มนี้จะขยายตัวมากขึ้น การเร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ในการเตรียมความพร้อมของไทยเพื่อรองรับการรวมตัวของประชาคมอาเซียนในอีก 3 ปีข้างหน้าด้วย

