

**ประชากร
ชายขอบ
และ
ความเป็นธรรม
ในสังคมไทย**

กุลภา วจนสาระ และกฤตยา อาชวนิจกุล
บรรณาธิการ

ชายขอบ

ประชากรและสังคม 2555

ประชากรชายขอบและความเป็นธรรมในสังคมไทย

กุลภา วจนสาระ
กฤตยา อาชวนิจกุล
บรรณาธิการ

ข้อมูลทางบรรณานุกรม

ประชากรและสังคม 2555 : ประชากรชายขอบและความเป็นธรรมในสังคมไทย / กุลภา วจนสาระ กฤตยา อาชวนิจกุล, บรรณาธิการ.
-- พิมพ์ครั้งที่ 1. -- นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2555.

(เอกสารทางวิชาการ / สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ; หมายเลข 395)

360 หน้า.

ISBN 978-616-279-065-2

1. คนชายขอบ -- ไทย. 2. ชายขอบทางสังคม -- ไทย. 3. ความเสมอภาค -- ไทย. 4. ความยุติธรรมทางสังคม -- ไทย. 5. สิทธิมนุษยชน.
6. คนต่างด้าว. 7. คนชายขอบ -- ไทย -- ภาวะสังคม. 8. ชนชั้นในสังคม -- ไทย. I. กุลภา วจนสาระ, บรรณาธิการ.
II. กฤตยา อาชวนิจกุล, บรรณาธิการ. III. มหาวิทยาลัยมหิดล. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม. IV. ชื่อชุด.

HM1136 ป233 2555

พิมพ์ครั้งที่ 1: มิถุนายน 2555

จำนวน: 2,500 เล่ม สงวนลิขสิทธิ์ตามกฎหมาย

ภาพถ่ายปก: อมัยชา สีนสกุล

ปกและรูปเล่ม: สุกัญญา พรหมทรัพย์ <http://khunnaipui.multiply.com>

จัดพิมพ์: สำนักพิมพ์ประชากรและสังคม
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
999 ถนนพุทธมณฑลสาย 4 ตำบลศาลายา อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม
โทรศัพท์ 0-2441-0201-4 โทรสาร 0-2441-9333
e-mail: directpr@mahidol.ac.th
website: <http://www.ipsr.mahidol.ac.th>

พิมพ์ที่: โรงพิมพ์เดือนตุลา
39/204-206 ซอยวิภาวดีรังสิต 84 แขวงสนามบิน เขตดอนเมือง กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 02-996-7392-4 โทรสาร 02-996-7395

ทุนสนับสนุน:  สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ และ

 THE ROCKEFELLER
FOUNDATION

มูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์

คำนำ

อธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดล

การจัดประชุมวิชาการ “ประชากรและสังคม” ของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม จัดขึ้นเป็นประจำ ณ วันประชากรกลางปี (วันที่ 1 กรกฎาคม) ทุกปี โดยการประชุมใน พ.ศ. 2555 นับเป็นปีที่ 8 แล้ว ซึ่งได้แสดงถึงความเข้มแข็งของงานวิจัยด้านประชากรศาสตร์และสังคมศาสตร์ ที่จะกระตุ้นให้สังคมไทย หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคมตื่นตัวในการแก้ปัญหาหรือบรรเทาความรุนแรงของปัญหาในสังคมไทยที่มีความสลับซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นในทุกวัน

สำหรับการประชุม “ประชากรและสังคม 2555” ในหัวข้อเรื่อง “ประชากรชายขอบและความเป็นธรรมในสังคมไทย” นอกจากทำให้ “ประชากรชายขอบ” มีความหมายชัดเจนยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นผู้สูงอายุ คนไทยมุสลิม แรงงานเด็ก คนรักเพศเดียวกัน คนพิการ แรงงานข้ามชาติ แม่เลี้ยงเดี่ยว ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ฯลฯ แล้ว ยังเป็นประเด็นที่ชวนให้ถกเถียงในเชิงวิชาการอย่างกว้างขวาง ที่สำคัญคือ การย้าถึงความรับผิดชอบของสถาบันต่างๆ ทางสังคมในการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรมสำหรับประชากรชายขอบ และต้องร่วมมือกันยุติความไม่เป็นธรรมที่ประชากรชายขอบกลุ่มต่างๆ ต้องเผชิญ

ในนามของมหาวิทยาลัยมหิดล ผมขอขอบคุณสถาบันวิจัยประชากรและสังคม ที่ตั้งมั่นต่อการวิจัยและการเผยแพร่ผลงานของตนต่อสาธารณะอย่างสม่ำเสมอ และขอให้ผลสำเร็จของการประชุมวิชาการระดับชาติ “ประชากรและสังคม” ในปีนี้ ได้จุดประกายให้ ภาคประชาสังคม หน่วยงานภาครัฐ และเอกชน นำความรู้ความเข้าใจ และข้อมูล จากบทความต่างๆ ในหนังสือเล่มนี้ไปใช้ในการกำหนดนโยบายหรือโครงการที่สามารถลดความเหลื่อมล้ำ ยุติกระบวนการที่ทำให้ประชากรบางกลุ่มถูกละเลยหรือกลายเป็น “คนชายขอบ” และมหาวิทยาลัยมหิดลหวังเป็นอย่างยิ่งว่า จากจุดเริ่มต้นขององค์ความรู้เล็กๆ นี้จะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงที่มีความเป็นธรรมต่อ “ประชากรชายขอบ” มากขึ้นในสังคมไทยและในภูมิภาคต่อไป

ศาสตราจารย์นายแพทย์รัชตะ รัชตะนาวิน

คำนำ

ผู้อำนวยความสะดวกสถาบันวิจัยประชากรและสังคม

พันธกิจที่สำคัญของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม คือ การวิจัย และเผยแพร่ความรู้ด้านประชากรศาสตร์ และสังคมศาสตร์แก่สาธารณชน ผู้กำหนดนโยบาย รวมทั้งการพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการในระดับประเทศ และระดับสากล สถาบันฯ จัดให้มีการประชุมวิชาการระดับชาติ “ประชากรและสังคม” ขึ้นทุกปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 และสำหรับปี 2555 นี้ จัดการประชุมหัวข้อ “ประชากรชายขอบและความเป็นธรรมในสังคม”

ในหลายทศวรรษที่ผ่านมา สถานการณ์ด้านประชากรและสังคมได้มีการเปลี่ยนแปลงในมิติที่หลากหลาย เนื่องจากปัจจัยต่างๆ เช่น ความเหลื่อมล้ำทางสังคม ความขัดแย้งทางความคิด โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ฯลฯ ซึ่งด้านหนึ่งส่งผลสำคัญให้ผู้คนหลายกลุ่มในสังคมต้องเผชิญกับความไม่เป็นธรรม ถูกกีดกันออกจากกระบวนการจัดสรรทรัพยากร และกลายเป็น ‘คนชายขอบ’ ในลักษณะหนึ่งลักษณะใดไปในที่สุด

ผลงานวิชาการที่ได้นำเสนอในหนังสือเล่มนี้ สะท้อนภาพของ “คนชายขอบ” ซึ่งหมายรวมถึงผู้สูงอายุ คนไทยมุสลิม แรงงานเด็ก คนรักเพศเดียวกัน คนพิการ แรงงานข้ามชาติ ผู้ใช้ยาเสพติด แม่เลี้ยงเดี่ยว และผู้รับงานไปทำที่บ้าน ฯลฯ ที่ต้องเผชิญกับการได้รับการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียม โดยเฉพาะในด้านสิทธิขั้นพื้นฐาน สวัสดิการสังคม บริการทางสุขภาพ และการศึกษา การประชุมครั้งนี้ได้เปิดพื้นที่ให้สาธารณชนได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ความรู้ ความเข้าใจ ถกเถียง วิพากษ์วิจารณ์ เพื่อนำไปสู่การสร้างองค์ความรู้ทางวิชาการ ข้อเสนอเชิงนโยบาย และเกิดการสร้างเครือข่ายการทำงานทางประชากรและสังคมในระยะยาวต่อไป

ความสำเร็จของหนังสือเล่มนี้และการจัดประชุมวิชาการประจำปี “ประชากรและสังคม 2555” ได้รับความร่วมใจร่วมแรงอย่างแข็งขันจากคณาจารย์ นักวิจัย นักวิชาการ นักศึกษา และเจ้าหน้าที่สนับสนุนในทุกหน่วยปฏิบัติการของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม ในโอกาสนี้ขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. กฤตยา อาชวนิจกุล ที่เป็นทั้งประธานการจัดงานประชุมฯ และบรรณาธิการร่วม และกุลภา วจนสาระ ในฐานะบรรณาธิการหลักที่ได้ทุ่มเทเวลาในการตรวจสอบทั้งเนื้อหา ความถูกต้องทางวิชาการ และรูปแบบ เพื่อให้ได้บทความที่มีคุณภาพ นอกจากนี้ สถาบันฯ ขอขอบคุณเป็นอย่างสูงต่อผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่ได้สละเวลาให้ความคิดเห็นที่มีประโยชน์จนทำให้ทุกบทความในหนังสือเล่มนี้มีความสมบูรณ์ ทั้งแนวคิด ทฤษฎี และการประยุกต์ใช้

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม ขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และมูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ (Rockefeller Foundation) ที่ได้สนับสนุนการวิจัย การจัดพิมพ์ผลงานวิชาการ และการจัดประชุมครั้งนี้ ตลอดจนผู้เข้าร่วมประชุม ที่ได้ติดตามผลงานและความเคลื่อนไหวของสถาบันฯ มาโดยตลอด สถาบันฯ หวังที่จะเห็นเวทีวิชาการ “ประชากรและสังคม” นี้ เป็นส่วนหนึ่งในการสร้างเครือข่ายทางวิชาการทางสังคมที่เข้มแข็งและยั่งยืนยาวนาน

โหมโรง: ประชากรชายขอบและความไม่เป็นธรรมในสังคมไทย

7

กุลภา วจนสาระ และกฤตยา อาชวนิจกุล

ส่วนที่ 1 ว่าด้วยประชากรชายขอบและความไม่เป็นธรรมในสังคม

15

มองหาความเป็นธรรมในสังคมไทยผ่านคนชายขอบ

17

กุลภา วจนสาระ

ประชากรชายขอบ: มุมมองในเชิงจำนวนและการกระจาย

37

กาญจนา เทียนลาย และธีรณรงค์ สกุลศรี

สถานการณ์และท่าทีของรัฐเรารับต่อปัญหาผู้ลี้ภัยแบบยืดเยื้อ
ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: ความยืดหยุ่นคือหนทางออก

61

สักรินทร์ นิยมศิลป์

ส่วนที่ 2 ประชากรกับกระบวนการเป็นชายขอบ

85

มุสลิมในประเทศไทย: ชายขอบหรือเพียงแค่แตกต่าง?

87

อารี จำปากล้า, ธีรณรงค์ สกุลศรี และอาซิส ประสิทธิ์หิมะ

ผู้สูงอายุ: คนวงในที่จะถูกผลักให้ไปอยู่ชายขอบ

105

ปราโมทย์ ประสาทกุล, ศุภธิดา ชวนวัน และกาญจนา เทียนลาย

ความท้าทายในการจัดแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

125

ศรินันท์ กิตติสุขสถิต

รัฐไทยกับชีวิตคู่แบบเพศวิถีนอกขนบ

145

กนกวรรณ ธรารวรรณ

ส่วนที่ 3 ความเป็นชายชอบกับการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ

165

สตรีผู้พิการและการเข้าถึงบริการอนามัยเจริญพันธุ์	167
อมรา สุนทรธาดา และอักษรวิภาค หลักทอง	
อนามัยเจริญพันธุ์ของชาวไทยมุสลิมปัตตานี: ความแตกต่างที่อาจกลายเป็นชายขอบ?	185
อัลญาน์ สมุห์เสนีโต, กุศล สุนทรธาดา และกมลชนก ขำสุวรรณ	
การตีตราชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายในกระบวนการดำเนินงานแก้ปัญหาเอดส์	203
นิพนธ์ ดาราวุฒิมาประกรณ์	
เสียงจาก “ชายขอบ”: การเคลื่อนไหวสิทธิมนุษยชนเพื่อคนใช้ยาเสพติดในประเทศไทย	225
สุชาดา ทวีสิทธิ์	

ส่วนที่ 4 ความเป็นชายชอบกับการเข้าถึงบริการด้านสังคม

247

ผู้รับงานไปทำที่บ้าน: แรงงานชายขอบของสังคมไทย ใครกำหนด?	249
รศรินทร์ เกรย์, อุมารณณ์ ภัทรวณิชย์ และอภิชาติ จำรัสสุทธิรงค์	
การเข้าถึงถึงกองทุนเงินทดแทนอุบัติเหตุ: ภาพสะท้อนความยุติธรรมต่อแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย	265
อานดี ฮอลล์ และบงกช นภาอัมพร	
การศึกษาถ้วนหน้า: เด็กข้ามชาติในสวนยางพารามีโอกาสหรือไม่?	293
มาลี สันภูวรรณ	
ครอบครัวแม่เดี่ยว: การเป็นชายขอบ และความไม่เป็นธรรมในสังคม	319
กมลชนก ขำสุวรรณ และบุรเทพ โชคธนานุกูล	
เกษียณเมื่อไหร่ ให้ใครกำหนด?	341
มนสิการ กาญจนะจิตรา, สุภรต์ จรัสสิทธิ์ และชื่นฤทัย กาญจนะจิตรา	
แนะนำผู้เขียน	358
ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความ	359
คณะทำงานพัฒนาคุณภาพบทความ	359
คณะทำงานจัดประชุมวิชาการระดับชาติ “ประชากรและสังคม 2555”	359

โหมโรง: ประชากรชายขอบ และความไม่เป็นธรรมในสังคมไทย

กุลภา วจนสาร และกฤตยา อาชวนิจกุล

ที่ดินลำพูน เป็นตัวอย่างกรณีพิพาทระหว่างเกษตรกรกับนายทุนและรัฐที่ขัดแย้งยาวนานกว่า 15 ปี ด้วยเรื่องความเป็นธรรมในการกระจายที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดิน มีการฟ้องร้องดำเนินคดีกับเกษตรกรที่เข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถูกทิ้งร้างรวม 125 คน กรณีที่ดินลำพูนนั้นเป็นผลของการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินในช่วงทศวรรษ 2530 ทำให้ที่ดินจำนวนมากถูกอ้างสิทธิครอบครอง มีการออกเอกสารสิทธิให้กับที่ดินสาธารณะที่ชุมชนเคยใช้ประโยชน์ร่วมกัน และขายตกไปอยู่ในมือนายทุนเอกชน โดยที่ชาวบ้านไม่ได้รับรู้ ที่ดินเหล่านี้ถูกซื้อเพื่อเก็งกำไร เปลี่ยนมือเพื่อปั่นราคา เมื่อขายไม่ได้ก็ปล่อยทิ้งร้างไม่ได้ทำประโยชน์ และจำนวนหนึ่งกลายเป็นหนี้เสียของสถาบันการเงิน คดีที่ดินลำพูนเป็นเพียงหนึ่งกรณีที่แสดงให้เห็นว่าปัญหาที่ดินสัมพันธ์กับวิกฤติภาคการเงิน การเก็งกำไรอสังหาริมทรัพย์ และการเข้าถึงความยุติธรรมของคนในชนบท (เกรียงศักดิ์, 2555) โดยมีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปที่ดินเอกชนที่ถูกทิ้งร้างมาจัดสรรให้กับชุมชน เพื่อใช้ประโยชน์ปลูกพืชแบบผสมผสานโดยไม่สามารถซื้อขายได้ ซึ่งเป็นต้นแบบของแนวคิดโฉนดชุมชน ที่รัฐบาลนำไปปรับเป็นนโยบายแก้ไขปัญหาดินทำกินของเกษตรกรทั่วประเทศในปี 2552 ขณะที่ชาวบ้านลำพูนถูกดำเนินคดีอย่างต่อเนื่อง มีชาวบ้าน 22 คนถูกตัดสินให้จำคุก ในจำนวนนี้มีผู้เสียชีวิตไปแล้ว 2 คน อีก 20 คนได้รับการพระราชทานอภัยโทษ และล่าสุด ศาลฎีกาก็มีคำพิพากษาจำคุกแกนนำชาวบ้าน 1 คน และยกฟ้องอีก 2 คน เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน ที่ผ่านมา

.....

คดีโลกร้อน เริ่มต้นจากการที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (อส.) และกรมป่าไม้ ฟ้องร้องทางแพ่งกับเกษตรกรและชุมชนที่อาศัยทำกินอยู่ในพื้นที่พิพาททับซ้อนเขตป่าอนุรักษ์กว่า 2,000 ราย โดยใช้แบบจำลองคณิตศาสตร์สำหรับประเมินค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อม¹ ซึ่งยังมีข้อโต้แย้งในทางวิชาการหลายประเด็น ทั้งในแง่ของ

¹ คำนวณเป็นรายปีจากค่าเสียหายทำให้อากาศร้อนมากขึ้น 45,453.45 บาท/ไร่ ค่าเสียหายทำให้สูญเสียน้ำออกจากพื้นที่โดยการเผาไหม้ของรังสิตดวงอาทิตย์ 52,800 บาท/ไร่ ค่าเสียหายทำให้ฝนตกน้อย 5,400 บาท/ไร่ ค่าเสียหายทำให้ดินสูญเสีย 1,800 บาท/ไร่ ค่าเสียหายการสูญเสียธาตุอาหาร 4,064 บาท/ไร่ ค่าเสียหายทำให้ดินไม่ดูดซับน้ำฝน 600 บาท/ไร่ และค่าเสียหายทางตรงจากการทำลายป่า ได้แก่ ป่าดงดิบ 61,263.36 บาท/ไร่ ป่าเบญจพรรณ 42,577.75 บาท/ไร่ ป่าเต็งรัง 18,634.19 บาท/ไร่ รวมแล้วเป็นค่าเสียหายไร่ละ 150,000 บาท/ไร่/ปี

ความเหมาะสมในการกำหนดวิธีประเมินและความถูกต้องตามหลักวิชาการ ที่ให้มูลค่าความเสียหายสูงกว่าความเป็นจริง ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อชาวบ้านที่ถูกฟ้องร้อง แม้ศาลแห่งหนึ่งจะพิพากษาว่า “เป็นวิธีคิดคำนวณค่าเสียหายที่น่าเชื่อถือพอสมควร” เช่น คิดค่าเสียหายที่ทำให้อากาศร้อนขึ้นกว่าเดิมจากค่าไฟฟ้าที่เครื่องปรับอากาศใช้ทำให้อุณหภูมิอากาศในบริเวณนั้นกลับมาเท่าเดิม หรือคิดค่าเสียหายจากการสูญเสียหน้าดิน ปุ๋ย และน้ำ (ที่เป็นเหตุมาจากต้นไม้ถูกตัด) จากค่าใช้จ่ายในการบรรทุกดิน ปุ๋ย และน้ำกลับไปที่ดิน ฯลฯ (ประสาธ, 2555; ณัฐดนัย, 2555) เช่น กรณีของนางกำจาย ที่จ.พัทลุง ศาลตัดสินให้จ่ายค่าเสียหายกว่า 1.6 ล้าน เมื่อปี 2549 ทั้งที่เพาะปลูกยางพารา มาหลายชั่วอายุคน เสียภาษีบำรุงท้องที่ต่อเนื่อง และได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานส่งเสริมสวนยาง (สมจิต, 2554) โดยตัวเลขจากเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยพบว่า มีชาวบ้านถูกดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญา ข้อหาบุกรุกเขตป่า ทั้งหมด 131 คดี จำนวน 500 รายทั่วประเทศ และถูกดำเนินคดีทางแพ่งข้อหาทำให้โลกร้อนทั้งสิ้น 38 ราย มูลค่าความเสียหายที่กรมอุทยานฟ้องร้องจากชาวบ้านรวมแล้วกว่า 32 ล้านบาท (ทีมีวิจัยโลกร้อน, 2554)

.....

แรงงานข้ามชาติ แม้จะมีบทบาทเป็นส่วนหนึ่งของการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่สังคมไทยยังคงมองแรงงานเหล่านี้เป็น ‘คนอื่น’ และเพิกเฉยต่อความไม่เป็นธรรมต่างๆ นานาที่พวกเขาได้รับ แม้ว่า... “กึ่งส่งออกจากไทยไปสหรัฐอเมริกา อาจเป็นสินค้าที่ถูกปกปิดและบรรจุก่อนโดยแรงงานข้ามชาติ ที่ทำงานโดยไม่ได้ค่าตอบแทนอะไรเลย นอกจากการจ่ายคืนหนี้ที่ไม่สิ้นสุด...อาคารบ้านเรือนในกรุงเทพฯ อาจถูกสร้างโดยแรงงานข้ามชาติที่ถูกจำกัดพื้นที่ให้อยู่เพียงในห้องเล็กเท่ารูหนู มีอาหารเหลือค้ำให้กินไปวันๆ ปลาในเมนูอาหารร้านอาหารไทยรสชาติๆ อาจเป็นปลาที่จับโดยแรงงานข้ามชาติที่มีเวลานอนเพียง 2-3 ชั่วโมงต่อวันบนเรือประมงกลางอ่าวไทย แรงงานเหล่านี้ อาจถูกทุบตีทำร้ายแม้ด้วยความผิดพลาดเพียงเล็กน้อย หรือถูกทำโทษทรมานให้เป็นอย่างสำหรับคนที่คิดจะหลบหนี...” (ศูนย์ศึกษาการย้ายถิ่น, 2554:8) หรือเรื่องราวของ ‘ชิน’ คนเผ่ากะเหรี่ยงคริสต์จากภาคใต้ของพม่า ที่ถูกค้ามนุษย์เข้าเมืองไทยตั้งแต่อายุเพียง 12 ปี ไปเป็นคนงานในสวนยางก่อนจะไปทำงานเป็นลูกเรือประมง โดยไม่ได้ค่าแรง ถูกทิ้งไว้ที่ท่าเรือ แล้วถูกคนจับพาไปขังไว้ 3 วันก่อนจะไปส่งขึ้นเรืออีกลำหนึ่ง แต่เจ้าของเรือไม่รับ เพราะเด็กเกินไปจึงถูกทิ้งไว้ข้างถนน หลังจากเดินไปเรื่อยๆ อยู่ 3 วัน ชินก็ถูกส่งตัวไปกักไว้ที่สถานกักกันคนต่างด้าว 3 เดือน แล้วถูกส่งกลับพม่าทางแม่สอด ไปส่งให้ทหารกะเหรี่ยงพุทธ DKBA ในเมียวดี แล้วก็ถูกซื้อตัวกลับไปแม่สอดอีกครั้ง (ศูนย์ศึกษาการย้ายถิ่น, 2554)

.....

ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปะทุรุนแรงตั้งแต่ต้นปี 2547 และยังไม่มียุติที่ว่าจะคลี่คลายได้ โดยง่าย ส่งผลให้มีการใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่ ซึ่งอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐละเมิดสิทธิพื้นฐานของประชาชนได้ คนมลายูมุสลิมในพื้นที่จึงตกเป็นผู้ต้องสงสัยและถูกดำเนินคดีอาญาในข้อหาความมั่นคงเป็นจำนวนมาก จนนำไปสู่ประเด็นที่ว่า กระบวนการยุติธรรมกลายเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความขัดแย้งและความไม่สงบเสียเอง ดังข้อมูลจากมูลนิธิศูนย์ทนายความมุสลิม (2554) ที่พบว่า ผู้ต้องหาในคดีความมั่นคงถูกทำร้ายในทุกขั้นตอนของการสอบสวน ตั้งแต่การเข้าจับกุมหรือตรวจค้นเคหสถานโดยไม่มีหมายจับ การเชือดหัวหรือจับกุมตัวไปด้วยการข่มขู่ทำร้ายทั้งทางกายและวาจา การควบคุมตัวและซักถามด้วยวิธีการทรมานหลายรูปแบบ เพื่อบังคับให้ผู้ถูกควบคุมตัวรับสารภาพก่อนนำส่งฟ้องศาล และไม่สามารถเอาผิดเจ้าหน้าที่รัฐที่ใช้วิธีการทรมานผู้ต้องหาได้ เนื่องจากได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายพิเศษ (มูลนิธิศูนย์ทนายความมุสลิม, 2554)

ดังกรณีของอิหม่ามยะผาที่ถูกกำลังทหารผสมตำรวจอาวุธครบมือประมาณ 60-70 นายเข้าจับกุมตัว พร้อมบุคคลอื่นอีก 5 คน เมื่อตอนตี 5 ของวันที่ 19 มีนาคม 2551 โดยไม่มีหมายจับ ไม่มีหมายค้น ไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหา เพียงแต่เอาตัวทั้งหมดขึ้นรถกระบะ แล้วแถลงข่าวว่าเป็นผู้ก่อการร้าย จากนั้นถูกนำตัวไปไว้ในรถคุมขังของตำรวจ วันที่สองก็ถูกเรียกไปสอบสวนและซ้อมทรมานเป็นระยะๆ ตั้งแต่สามทุ่มจนถึงตีสอง ก่อนจะเสียชีวิตตอนตี 5 ผลการชันสูตรพบว่า กระดูกซี่โครงด้านหน้าหัก 5 ซี่ ด้านหลัง 4 ซี่ สาเหตุการตายคือกระดูกทิ่มปอด (ศรินธร, 2552) ญาติได้ดำเนินคดีทั้งทางอาญาและทางแพ่งกับกระทรวงกลาโหม กองทัพบก และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งออกมายอมรับผิดและไกล่เกลี่ยทางแพ่งเป็นจำนวน 5.2 ล้านบาทเมื่อ 20 กรกฎาคม 2554 (กท.ยอมจ่าย 5.2 ล้านบาทครบคร่าว “อิหม่ามยะผา” คดีถูกซ้อมตาย, 2554) ขณะนี้ (มิถุนายน 2555) คดีอาญายังอยู่ระหว่างการพิจารณา

.....

คนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ/ไร้สถานะทางทะเบียน เกือบทั้งหมดคือชนกลุ่มน้อยในประเทศที่รัฐไทยมองไม่เห็น หรือหากจำเป็นต้องเห็นก็มองด้วยสายตาแห่งอคติที่หวาดระแวงว่า ผู้คนเหล่านี้เป็นอันตราย อยู่ผิดที่ผิดทาง ไม่ได้อยู่ในที่ที่ควรอยู่ เป็นคน ‘อื่น’ ทั้งด้วยหน้าตาร่างกาย เสื้อผ้า ภาษาพูด วัฒนธรรม วิถีชีวิต สถานะทางสังคมและเศรษฐกิจ พวกเขาเหล่านี้จึงต้องพร้อมที่จะแสดงเอกสารแสดงตนทุกเวลาที่เจ้าหน้าที่รัฐเรียกตรวจ หรือออกเสียงร้องเพลงชาติไทยให้ชัดเจน อย่างที่สังคมมักจะเอามาล้อเลียนให้ขำขันบ่อยครั้ง อีกสถานการณ์หนึ่งที่ชนกลุ่มนี้ต้องเผชิญอยู่ตลอดมาคือ **การบังคับให้อพยพหรือโยกย้ายที่อยู่อาศัย (forced relocation)** ด้วยเหตุผลต่างๆ กัน เช่น เพื่อความมั่นคง เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อควบคุมป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เพื่อการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ฯลฯ (ซูพินิจ, 2539; สกาวเดือน, 2551; กฤตยา, 2554) เราจึงเห็นเหตุการณ์การบุกเผาและทำลายบ้าน ยุงข้าว และทรัพย์สินอื่นของชาวกะเหรี่ยงในพื้นที่แก่งกระจาน จ.เพชรบุรี ด้วยข้อหาบุกรุกทำลายป่าและเป็นภัยต่อความมั่นคง ในช่วงเมษายน 2553 จนถึงกรกฎาคม 2554 หลังจากที่ถูกบังคับให้ 57 ครอบครัว 391 คนอพยพออกจากพื้นที่ป่า ตามแผนบริหารจัดการป่าต้นน้ำที่ต้องผลักดัน ‘คน’ ออกจากป่าต้นน้ำโดยไม่สนใจว่าพวกเขาเหล่านั้นจะเป็นส่วนหนึ่งของบริเวณนั้นมายาวนานเพียงใด

“บ้านของใจและอีก 2 ครอบครัวถูกเผาราบ หลังค่ายุงข้าวถูกเจาะให้น้ำฝนทะลัก หลายคนหนี อีกหลายคนถูกจับ ญาติของใจถูกจับพร้อมสมาชิกในครอบครัว 6 คน บ้านพร้อมกับยุงข้าวของพวกเขาถูกไฟไหม้พังลงมาทั้งหลัง ข้าวในแปลงนา กว้าง x ยาว ด้านละ 2 ไร่ ต้นข้าวสูง 1.5-3 เมตร ถูกเผาเรียบ...บางยุงฉางโดนมีดเจาะฝายยุงให้ข้าวไหลออก หรือเจาะหลังคา เมื่อข้าวโดนฝนออกเป็นต้นก็จะใช้การไม่ได้...ไม่มีใครรู้ว่าเจ้าหน้าที่จะเผาบ้านและยุงข้าว ไม่มีการเตือน...ต่อเมื่อมีข่าวออกทีวี เจ้าหน้าที่จึงนำเงิน 5,000 บาท ข้าวสาร 3 ถุง ปลากระป๋อง 1 แพ็ค มาแจกจ่ายให้ชาวบ้าน 10 ครอบครัว เบื้องต้น ชาวบ้านประเมินว่าอย่างน้อย 50 ครอบครัว ‘ถูกเผา’ จากปฏิบัติการครั้งนี้” (กฤตกรณ, 2554)

.....

เรื่องราวข้างต้นนี้เป็นสิ่งที่กำลังเกิดขึ้นอยู่ในสังคมไทย คนส่วนใหญ่อาจไม่ได้รู้สึกเดือดเนื้อร้อนใจ หรืออาจเพียงรู้สึกสงสารเห็นใจในชะตากรรม ด้วยเหตุว่าเป็นสิ่งที่อยู่ ‘ไกล’ ตัว ทั้งไกลทางพื้นที่ ไกลทางวิถีชีวิต ไกลทางฐานะ ชนชั้น และสถานะทางสังคม และไกลทางชาติกำเนิด จนลืมไปว่า “ผู้ถูกกระทำเหล่านั้น” ต่างก็มีชีวิตจิตใจ มีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์เท่าๆ กัน สิ่งเหล่านี้เองที่เป็นตัวบอกถึงสถานการณ์ที่เป็นธรรมหรือไม่เป็นธรรมในสังคม การรับมือกับความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้น รวมทั้งการ ‘ทน’ ต่อสถานการณ์ไม่เป็นธรรมลักษณะต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันของคนชายขอบกลุ่มต่างๆ นั้นเองที่เป็นสิ่งสะท้อนถึงวุฒิภาวะในเรื่องความเป็นธรรมของสังคมไทย

ทั้ง 16 บทความในหนังสือเล่มนี้เป็นอีก 16 เรื่องราวของกลุ่มประชากรที่ถือได้ว่าเป็นคนชายขอบในสังคมไทย เพื่อแสดงให้เห็นถึงสถานการณ์ไม่เป็นธรรมที่พวกเขาเหล่านั้นกำลังเผชิญในชีวิต หลายเหตุการณ์อาจยังคงเป็นเรื่อง ‘ไกล’ ตัวแม้จะเกิดขึ้นอยู่รอบๆ ตัวเราเอง และอีกหลายเหตุการณ์เป็นเรื่องใกล้ตัวอย่างยิ่งหากพยายามมองให้เห็น **ส่วนที่หนึ่งของหนังสือนำเสนอแนวคิดและภาพด้านกว้างของประชากรชายขอบกับความไม่เป็นธรรมในสังคมไทย** เปิดเรื่องด้วยบทความ ‘มองหาความเป็นธรรมในสังคมไทยผ่านคนชายขอบ’ ที่พยายามแสดงให้เห็นว่าความคิดเรื่องความยุติธรรมสัมพันธ์กับลักษณะโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม และเห็นพ้องกับงานของนักวิชาการอีกหลายคนที่ว่า *สังคมไทยไม่เคยมีความคิดเรื่องความเป็นธรรมแบบสมัยใหม่* อันหมายถึงโอกาสที่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงส่วนแบ่งทรัพยากร แต่ยอมรับความยุติธรรมในแบบที่อิงอยู่กับแบบแผนความสัมพันธ์ทางสังคมที่ไม่เสมอภาคระหว่างคนแต่ละชั้น และยอมรับความเป็นธรรมตามกฎหมายแห่งกรรมของพุทธศาสนา ที่ใช้กรรมและการเวียนว่ายตายเกิดอธิบายความไม่เท่าเทียมกันของมนุษย์ ทุกข์หรือสุขที่เกิดขึ้นในชีวิตนั้นเป็นไปตามยถากรรมของแต่ละคน

นอกจากนี้ สังคมไทยยังเข้าใจความเป็นธรรมในแบบที่สัมพันธ์กับวัฒนธรรมอุปถัมภ์ และยอมรับความยุติธรรมที่สัมพันธ์กับสถานะทางสังคมและอำนาจที่มีเหนือกว่า ดังนั้น ความเป็นธรรมทางสังคมในแบบที่อยู่บนฐานของสิทธิมนุษยชน การเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เสมอกัน และการจัดสรรปันส่วนกระจายความเป็นธรรมทั้งที่เป็นผลตอบแทนหรือผลประโยชน์ทางสังคมตามสถานภาพอย่างเหมาะสมในสังคมนั้น ยังเป็นสิ่งที่ห่างไกลความเป็นจริงในสังคมไทยอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในกลุ่มคนชายขอบที่ยังคงถูกมองอย่างแตกต่างและเป็นอื่น

บทความ ‘ประชากรชายขอบ: มุมมองในเชิงจำนวนและการกระจาย’ นำเสนอภาพการจำแนกกลุ่มประชากรชายขอบ 4 กลุ่ม คือ กลุ่มชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อย คนไร้รัฐตามกฎหมาย หรือคนไร้สัญชาติ/เด็กไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติ และคนจน ทั้งในเชิงจำนวนและการกระจายตัว ด้วยกรอบความเสมอภาคหรือเท่าเทียม ความปกติหรือความเบี่ยงเบน ความเป็นพวกเขา-พวกเรา และลักษณะทางภูมิศาสตร์ มาอธิบาย 4 กรณีตัวอย่างข้างต้น เพื่อแสดงให้เห็นว่า ไม่ว่าจะโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตาม หลายหน่วยงานของรัฐที่ใช้วิธีเข้าถึงประชากรเหล่านี้ด้วยคำนิยาม คำจำกัดความจำแนกคนที่มีระดับการอธิบายหลากหลาย รวมทั้งด้วยการนับและแบ่งประชากรออกเป็นกลุ่มต่างๆ นั้น กระบวนการเช่นนี้ได้กั้นคนเหล่านี้ออกไปให้อยู่ในพื้นที่ต่างหาก และสร้างความเป็นชายขอบให้กับทั้งคนที่ถูกนับรวมและคนที่ถูกตัดทิ้งไปในที่สุด

‘สถานการณ์และท่าทีของรัฐเรารับต่อปัญหาผู้ลี้ภัยแบบยึดเยื้อในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้’ ให้ภาพปัญหาผู้ลี้ภัยในระดับภูมิภาคและนำเสนอแนวโน้มว่าจะมีทางออกต่อปัญหานี้อย่างไร บทความสะท้อนให้เห็นว่าประเทศอาเซียนส่วนใหญ่จัดการกับปัญหาผู้ลี้ภัย ทั้งที่เป็นกลุ่มผู้ลี้ภัยชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาวโรฮิงญาจากพม่า และผู้ลี้ภัยชาวขมุหรือกวมจากเวียดนาม ด้วยมุมมองด้านความมั่นคงที่มุ่งควบคุมการเข้าเมืองของคนต่างด้าวเป็นหลัก นำไปสู่การจับกุมและผลักดันผู้ลี้ภัยออกนอกประเทศในฐานะแรงงานผิดกฎหมาย มากกว่ามุมมองด้านสิทธิมนุษยชนที่ให้ความสำคัญกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัย ซึ่งที่จริงแล้ว เป็นหนทางนำไปสู่การแก้ปัญหาแบบยึดหยุ่นที่ช่วยแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยแบบยึดเยื้อให้คลี่คลายลงได้ในหลายภูมิภาคของโลก

ส่วนที่สองของหนังสือเป็นเรื่องของกระบวนการเป็นชายขอบของประชากรกลุ่มต่างๆ 4 กรณีศึกษา คือ มุสลิม ผู้สูงอายุ แรงงานเด็ก และผู้มีเพศวิถีนอกขนบ บทความแรก ‘มุสลิมในประเทศไทย: ชายขอบหรือเพียงแค่แตกต่าง?’ นำเสนอภาพของชาวมุสลิมที่อาจถือได้ว่าเป็นกลุ่มคนชายขอบในสังคมไทย ที่คนส่วนใหญ่มักจะนึกไปถึงเพียงชาวมุสลิมในสามจังหวัดภาคใต้ที่ถูกเบียดขับให้กลายเป็นคนชายขอบในหลายมิติ และหวังว่าการเปิดพื้นที่ให้พวกเขาได้มีโอกาสดำรงชีวิตอย่างต่างต่างนั้นด้วยศักดิ์ศรีเสมอกัน จะเป็นพลังเพียงพอในการคลี่คลายความขัดแย้ง

และนำมาซึ่งสันติได้ บทความยังนำเสนอชาวมุสลิมอีกส่วนหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ เพื่อสรุปว่าสังคมไทยสามารถเป็นสังคมที่กลุ่มคนหลากหลายต่างมีเสรีภาพในการเลือกทางครองชีวิตของตนเองได้ หากไม่ยึดติดอยู่กับความเป็นชายขอบ

วัยาคติ หรืออคติที่เกิดขึ้นด้วยเหตุแห่งวัย ทำให้ผู้สูงอายุเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่ถูกมองว่าเป็นคนชายขอบในบทความ ‘ผู้สูงอายุ: คนวงในที่จะถูกผลักให้ไปอยู่ชายขอบ’ ระบุว่าด้วยวัยที่สูงขึ้น ผู้สูงอายุถูกผลักดันให้กลายเป็นหนึ่งในกลุ่มประชากรชายขอบได้ด้วยหลายปัจจัย เช่น ความยากจน สถานะทางสุขภาพและการต้องพึ่งพิงผู้อื่น ลักษณะการอยู่อาศัยว่าอยู่คนเดียว อยู่กันตามลำพัง หรืออยู่กับลูกหลาน และโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่ไม่เอื้อต่อการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุ ดังนั้น รัฐและสังคมไทยจึงควรให้ความสำคัญกับพฤติกรรมศึกษาที่จะเป็นการลดวัยาคติ และควรจัดระบบสวัสดิการที่เหมาะสมกับการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุ

‘ความท้าทายในการจัดแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย’ หยิบยกเอาผลของการประเมินครั้งแรกของการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ มาอธิบายให้เห็นว่าการใช้แรงงานเด็กในประเทศไทยนั้นถือเป็นปัญหาสำคัญ และมีโอกาสเสี่ยงสูงที่จะถูกละเมิดสิทธิ ถูกกระทำรุนแรง และถูกใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม แรงงานเด็กที่เข้าสู่ตลาดแรงงานมักเป็นเด็กด้อยโอกาส เข้าไม่ถึงบริการพื้นฐานของรัฐ อาทิ เป็นกลุ่มเด็กยากจน เด็กเร่ร่อนไร้ที่อยู่อาศัย เด็กต่างชาติที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร เด็กที่ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ เด็กที่ถูกทอดทิ้งหรือถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุต่างๆ ฯลฯ หากแผนงานดังกล่าวประสบความสำเร็จตามเป้าหมายแล้ว ก็อาจจะทำให้เด็ก ‘ชายขอบ’ ข้างต้นได้รับความคุ้มครองให้มีชีวิตที่ดีตามสิทธิที่พึงมีพึงได้

คนรักเพศเดียวกันเป็นอีกหนึ่งกลุ่มประชากรที่ถูกทำให้เป็นคนชายขอบ ด้วยเหตุที่อยู่นอกเหนือวิจิตรครอบนำที่สร้างขนบทางเพศและเพศวิถีให้กับคนในสังคม บทความ ‘รัฐไทยกับชีวิตคู่แบบเพศวิถีนอกขนบ’ ได้พูดถึง เพศวิถีนอกขนบ ด้วยการวิพากษ์แนวคิดที่รัฐไทยใช้กำกับความสัมพันธ์ทางเพศและสถานภาพสมรสให้มีเพียงความสัมพันธ์กับคู่ต่างเพศ (กำเนิด) เท่านั้น การปฏิเสธไม่ยอมรับความสัมพันธ์ของคู่รักเพศเดียวกันได้ผลักดันให้คนเหล่านี้กลายเป็นคนชายขอบ และในท่ามกลางการเคลื่อนไหวด้านสิทธิของคนหลากหลายทางเพศที่เรียกร้องให้มีกฎหมายไม่เลือกปฏิบัติต่อคนรักเพศเดียวกัน คู่รักเพศเดียวกันจำนวนไม่น้อยต่างดำรงชีวิตคู่ นอกขนบ ของพวกเขาอยู่อย่างปกติสุขโดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับกฎหมายที่เลือกปฏิบัติต่อความเป็นมนุษย์ของพวกเขาแต่อย่างใด

ส่วนที่สามของหนังสือเป็นประเด็นว่าด้วยความสัมพันธ์กับการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ เริ่มจากบทความ ‘สตรีผู้พิการและการเข้าถึงบริการอนามัยเจริญพันธุ์’ ที่ระบุว่า สตรีผู้พิการนั้นมีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลและบริการอนามัยเจริญพันธุ์หลายประการด้วยกัน ทั้งในแง่ของความหลากหลายและระดับของความพิการ ข้อจำกัดในการสื่อสารระหว่างแพทย์ พยาบาล และผู้ป่วย รวมทั้งทัศนคติของคนรอบข้างที่มองว่าเรื่องเพศเป็นสิ่งต้องห้ามสำหรับคนพิการ ฯลฯ เหล่านี้ส่งผลโดยตรงต่อการเรียนรู้ การใช้ชีวิต และสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ของสตรีผู้พิการ

บทความถัดมา ‘อนามัยเจริญพันธุ์ของชาวไทยมุสลิมปัตตานี: ความแตกต่างที่อาจกลายเป็นชายขอบ’ ศึกษาพฤติกรรมและประเด็นสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ของชาวไทยมุสลิมเปรียบเทียบกับชาวไทยพุทธในจังหวัดปัตตานี พบว่าพฤติกรรมด้านอนามัยเจริญพันธุ์ ไม่ว่าจะเป็นอายุเมื่อมีเพศสัมพันธ์ครั้งแรก บุคคลที่มีเพศสัมพันธ์ครั้งแรก และการใช้วิธีคุมกำเนิด การเลือกคู่ครอง ปัญหาความรุนแรงทางเพศจากคู่สมรส และความรุนแรงในครอบครัวของกลุ่มตัวอย่างชาวไทยมุสลิมและชาวไทยพุทธแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งอาจนำไปสู่ความเป็นชายขอบของหญิงมุสลิมได้

กลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายถือเป็นหนึ่งในกลุ่มเป้าหมายสำคัญในกระบวนการดำเนินงานแก้ปัญหาเอดส์ แต่ในบทความ ‘การตีตราชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายในการดำเนินงานแก้ไขปัญหายาเอดส์’ แสดงให้เห็นถึงการตีตราและเลือกปฏิบัติต่อพวกเขาเหล่านี้ ด้วยความเชื่อกระแสหลักเรื่องเพศที่รังเกียจเด็ดขาดกับคนรักเพศเดียวกัน อคติทางเพศดังกล่าวสะท้อนออกมาอย่างชัดเจนในความพยายามลดอัตราการติดเชื้อเอดส์ ด้วยการตีป้ายว่ากลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายคือประชากรกลุ่มที่เสี่ยงสูงมากต่อการติดเชื้อเอดส์ และจำเป็นต้องควบคุมพฤติกรรมเสี่ยง ซึ่งนั่นคือการตีตราซ้ำและตอกย้ำอัตลักษณ์ความเป็นชายรักชายที่ไม่เป็นที่ยอมรับของสังคม

ขณะที่ผู้ขายยาเสพติดจะเป็นประชากรชายขอบที่ไร้เสียงในสังคมไทย เพราะความรังเกียจและความหวาดระแวงที่ฝังลึกว่าเป็นคนเลวและหรือเป็นอาชญากร บทความ ‘เสียงจาก “ชายขอบ”: การเคลื่อนไหวสิทธิมนุษยชนเพื่อคนใช้ยาเสพติดในประเทศไทย’ ได้เชื่อมโยงเอาความเป็นชายขอบ ความรุนแรงเชิงโครงสร้าง ความรุนแรงเชิงสัญลักษณ์ และสิทธิมนุษยชน มาร่วมวิเคราะห์ประสบการณ์ของคนใช้ยาเสพติด และสรุปไว้อย่างน่าสนใจว่า การตีตราคนใช้ยาเสพติด จนทำให้เกิดอคติ การเกลียดชัง การกีดกัน และการเลือกปฏิบัติทางสังคมต่อพวกเขานั้น เป็นกระบวนการสร้างทางสังคม นอกจากนี้ คนใช้ยาเสพติดยังต้องเผชิญกับความรุนแรงเชิงโครงสร้างจากเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมและผู้ให้บริการสุขภาพในบางกลุ่มบางพื้นที่ แต่ด้วยข้อเท็จจริงของสถานการณ์ที่จำเป็นต้องใช้มาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด เพื่อหยุดยั้งการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ ได้เปิดช่องให้กลุ่มคนใช้ยาเสพติดและองค์กรเครือข่ายจำนวนหนึ่งเริ่มเคลื่อนไหวทางสังคม เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมและสิทธิมนุษยชนให้กับคนใช้ยาเสพติด

ส่วนสุดท้ายของหนังสือนำเสนอเรื่องราวความเป็นชายขอบกับการเข้าถึงบริการด้านสังคม เริ่มจากบทความเรื่อง ‘ผู้รับงานไปทำที่บ้าน’ ที่ถูกมองว่าเป็นคนชายขอบ เมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานในระบบตามนิยามของนักวิชาการ แต่สำหรับมุมมองของตัวผู้รับงานไปทำที่บ้านนั้นกลับมองตนเองว่า ไม่ได้เป็นคนชายขอบ เพราะงานที่รับทำนั้นเป็นรายได้ที่เป็นทางเลือกของครอบครัวและไม่คิดว่าถูกเอารัดเอาเปรียบ นำไปสู่ข้อเสนอแนะว่าควรส่งเสริมการรับงานไปทำที่บ้าน ด้วยข้อดีที่เป็นการช่วยสถาบันครอบครัวทางอ้อม สอดคล้องกับที่ภาครัฐได้สนับสนุนให้ผู้รับงานได้รับความเป็นธรรมในการจ้างงานมากขึ้น โดยผ่านกระบวนการการจดทะเบียนและการออกกฎหมาย ในปี 2553 คຸ້ມຄອງสิทธิประโยชน์ของผู้รับงานไปทำที่บ้าน และการขยายประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบในปี 2554

แรงงานในอีกลักษณะหนึ่ง คือ ‘แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน’ ที่แม้จะขึ้นทะเบียนและขออนุญาตทำงานตามกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าวแล้ว แต่แรงงานเหล่านี้ก็ยังคงมีสถานะเป็น “คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ” พวกเขาจึงถูกจำกัดสิทธิหลายๆ ด้าน บทความนี้ศึกษาเจาะลึกถึงเรื่องสิทธิในการเข้าถึงกองทุนเงินทดแทนอุบัติเหตุเมื่อประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน ด้วยกรณีศึกษา 2 กรณีคือเรื่องจริงของ นางหนู่ม แรงงานข้ามชาติชาวไทยใหญ่ที่เป็นอัมพาตจากอุบัติเหตุก่อสร้างตึก และ นายแขก แรงงานข้ามชาติเชื้อสายมอญถูกเครื่องจักรโรงงานตัดแขนขา ที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกองทุนเงินทดแทนฯ ตาม หนังสือเวียน รส.0711/ว.751 ว่าด้วย แนวปฏิบัติในการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานต่างด้าวที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ซึ่งปิดกั้นโอกาสของนางหนู่มและนายแขก รวมถึงแรงงานข้ามชาติกว่า 1,200,000 คนที่ขึ้นทะเบียนกับรัฐบาลไทย และกำลังรอพิสูจน์สัญชาติตามแนวนโยบายของรัฐบาล

ต่อเนื่องจากสิทธิแรงงาน คือ ‘สิทธิด้านการศึกษาของลูกหลานแรงงานข้ามชาติ’ ผู้เขียนได้อธิบายปรากฏการณ์ การเข้าถึงการศึกษาของเด็กข้ามชาติภายใต้นโยบายการศึกษาถ้วนหน้าของประเทศไทย ผ่านมุมมองเรื่องชายขอบที่ว่าด้วยความ เป็นอื่น ความเป็นชายขอบของเด็กข้ามชาติจึงปรากฏใน 3 รูปแบบ คือ การข้ามพรมแดนเพื่อมาเป็นอื่นในสังคม ใหม่ การเป็นอื่นในแผ่นดินเกิดสู่ความเป็นอื่นบนพื้นที่ใหม่ และการเกิดบนแผ่นดินอื่นด้วยความ เป็นอื่น ความเป็นอื่น เหล่านี้ส่งผลสำคัญต่อการเข้าถึงการศึกษาอย่างยิ่ง เพราะโดยรวมแล้วเด็กข้ามชาติในพื้นที่ที่ศึกษาสามารถ เข้าการศึกษาในระบบในประเทศไทยเพียงร้อยละ 13.5 เท่านั้นเอง

บทความถัดมาพลิกมุมไปศึกษา ‘แม่เลี้ยงเดี่ยว’ ที่แกนของเรื่องคือความไม่เป็นธรรมด้านสิทธิและโอกาส ในการเข้าถึงทรัพยากร จากการศึกษาโดยการสัมภาษณ์ระดับลึกแม่เดี่ยวที่สมัครใจเข้าร่วมโครงการ จำนวน 11 คน และผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับส่วนกลางและท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้อง พบว่า กระบวนการทำให้เป็นชายขอบของครอบครัวแม่เดี่ยวเกิดจากความไม่เท่าเทียมกันทางเพศ ทั้งปัจจัยด้านชีววิทยา และวัฒนธรรมแบบชายเป็นใหญ่ การถูกตีตรา และการกีดกันความก้าวหน้า โอกิเหล่านีส่งผลต่อฐานะทางเศรษฐกิจ ของแม่เดี่ยวที่ยากจน ไม่มีเงินทุนของตัวเอง และส่งผลต่อคุณภาพชีวิต

บทความสุดท้ายเป็นเรื่องผู้สูงอายุอีกครั้งในประเด็น ‘เกษียณเมื่อไหร่ ให้ใครกำหนด’ ข้อโต้แย้งหลักของ บทความนี้คือ คนไทยในปัจจุบันทั้งชายและหญิงมีอายุหลังเกษียณยืนยาวขึ้นมาก แต่สังคมไทยมีอคติแห่งวัยว่า ผู้สูงอายุมีสภาพที่ไม่เอื้อต่อการทำงาน ขณะที่การวิเคราะห์ตัวชี้วัดด้านสุขภาพอนามัยของผู้สูงอายุนั้นระบุว่า สุขภาพของผู้สูงอายุชายส่วนใหญ่ไม่ได้ส่งผลต่อลักษณะการทำงานอย่างมีนัยสำคัญ แต่การมีโรคสำคัญ 4 จาก 7 โรค ที่ศึกษา มีผลต่อโอกาสการทำงานนอกระบบและไม่ทำงานที่เพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุหญิง เมื่อเทียบกับการทำงาน ในระบบ ความเหมาะสมของอายุเกษียณที่ 60 ปีจึงน่าที่จะศึกษาและทบทวนทางเลือกในการทำงานที่เหมาะสม กับความต้องการและสภาวะทางสุขภาพ

ทั้ง 16 เรื่องข้างต้นนี้ พยายามทำให้เรื่องที่เคย ‘ไกล’ ตัว เข้า ‘ใกล้’ เรากว่าที่เคย คนในเรื่องทั้งหมด ที่เราเรียกว่าคนชายขอบนี้ มีชีวิตอยู่ท่ามกลางความไม่เท่าเทียมที่ถูกทำให้กลายเป็นความจริงตามธรรมชาติที่แสนจะ ปกติธรรมดาในสังคม และจำต้องยอมรับความไม่เป็นธรรมลักษณะต่างๆ ที่เกิดขึ้นเข้าไว้เป็นส่วนหนึ่งของชีวิต บางกลุ่มแสดงตัวออกมาเรียกร้องสิทธิพื้นฐานตามที่พวกเขาควรจะได้รับ บางกลุ่มถูกพูดแทนโดยนักวิชาการ นักเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชน สื่อมวลชน ภาคประชาสังคม ฯลฯ แต่ไม่ว่าเรื่องราวของคนชายขอบต่างๆ จะ ถูกนำเสนอ ถ่ายทอด ทำให้เห็น และทำให้ได้ยินเสียงอย่างไรก็ตาม ล้วนตั้งคำถามต่อกระบวนการใช้อำนาจรูปแบบ ต่างๆ ในโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม ที่สร้างวาทกรรมขึ้นมากำหนดการรับรู้การจัดประเภทและจำแนก แยกพวกเขาเป็นคนชายขอบ และยินยอมให้สถานการณ์ไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นจนเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตได้ทั้งสิ้น

การนำเสนอเรื่องราวของคนชายขอบและความไม่เป็นธรรมในชีวิตที่พวกเขากำลังเผชิญอยู่นี้ เกิดขึ้นด้วย พื้นฐานความคิดสำคัญเพียงข้อเดียว นั่นคือ **สังคมไทยไม่ควรอนุญาตให้ใครก็ตามมีชีวิตอยู่ท่ามกลางความไม่เป็นธรรม จนกลายเป็นเรื่องปกติธรรมดา และเข้าใจเพียงว่ามันเป็นเช่นนั้นเอง** เราควรจะมองเห็นและเข้าใจได้ในทันทีว่า ทุกคนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นชาติกำเนิด สีผิว เพศ ศาสนา ภาษา หรือความคิดเห็นทางการเมืองเช่นใด ก็ล้วนมีชีวิตอยู่ บนพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ เสมอภาค และมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์เท่ากัน ควรได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม กัน และมีโอกาสในการเลือกดำเนินชีวิตเท่าๆ กัน โดยไม่ต้องอิงอยู่กับเงื่อนไขให้เลือกปฏิบัติในลักษณะอื่นใดอีก เช่นนี้แล้ว ความรู้สึกอ่อนไหวและไม่เพิกเฉยกับสถานการณ์ความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นอยู่รอบตัวในชีวิตประจำวัน ของคนชายขอบก็น่าจะเกิดขึ้นและกลายเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทยได้ในที่สุด

เอกสารอ้างอิง

- กฤตยา อาชวนิจกุล. (2554). การจัดระบบคนไร้รัฐในบริบทประเทศไทย. ใน สุรีย์พร พันธุ์ และมาลี สันสุวรรณ (บรรณาธิการ). *จุดเปลี่ยนประชากร จุดเปลี่ยนสังคมไทย* (หน้า 103-126). นครปฐม: สำนักพิมพ์ประชากรและสังคม.
- กฤษณกรณ สุวรรณกาญจน์. (21 กันยายน 2554). *Prachatai Eyes View: ‘คนไทย’ ในป่าแก่งกระจาน*. ค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2555, จาก ประชาไท เว็บไซต์: <http://prachatai.com/eyesview/2011/09/37030>
- กท.ยอมจ่าย 5.2 ล้านครอบครัว “อิหม่ามยะผา” คดีถูกซ้อมตาย. (22 กรกฎาคม 2554). *กรุงเทพธุรกิจ*. ค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2555, จาก <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/politics/20110722/401212/กท.ยอมจ่าย-5.2-ล้านครอบครัว-อิหม่ามยะผา-คดีถูกซ้อมตาย.html>
- เกรียงศักดิ์ ชีระโกวิทจร. (31 พฤษภาคม 2555). ทศนะวิจารณ์: คดีที่ดินลำพูน กรณีศึกษาความล้มเหลวของการจัดการที่ดินของไทย. *กรุงเทพธุรกิจ*. ค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2555, จาก กรุงเทพธุรกิจ เว็บไซต์: <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/samyang/20120531/454286/คดีที่ดินลำพูน-กรณีศึกษาความล้มเหลวของการจัดการที่ดินของไทย.html>
- ชูพินิจ เกษมณี. (2539). *นโยบายการอพยพชาวเขา ทางออกในเขาวงกต: กรณีศึกษาจังหวัดกำแพงเพชร*. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยชาวเขา.
- ณัฐดนัย ใหม่ซ้อน. (23 พฤษภาคม 2555). นักวิชาการชี้ “แบบจำลองคดีโลกร้อน” ไร้คุณภาพ จ่อยื่นศาลปกครอง. *เพิกถอน 28 พ.ค. นี้. ศูนย์ข่าวเพื่อชุมชน สำนักข่าวอิศรา*. ค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2555, จาก สำนักข่าวอิศรา เว็บไซต์: <http://www.isranews.org/ข่าว/57-ข่าว/6851--28-.html>
- ทีมวิจัยโลกร้อน. (9 กันยายน 2554). วิจัยชาวบ้านต่อสู้คดีความโลกร้อน. ค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2555, จาก เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย เว็บไซต์: http://www.landreformthai.net/index.php?option=com_content&view=article&id=121:2010-07-17-05-44-00&catid=92:2010-04-03-04-10-52&Itemid=30
- ประสาท มีแต้ม. (14 กุมภาพันธ์ 2555). ข้อโต้แย้งบางประการใน “แบบจำลองคดีโลกร้อน”. ค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2555, จาก เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย เว็บไซต์: http://www.landreformthai.net/index.php?option=com_content&view=article&id=359:2012-02-13-15-27-02&catid=92:2010-04-03-04-10-52&Itemid=30
- เผยอุทยานเรียกเก็บ 17 ล้าน ชาวบ้านโดนคดีทำโลกร้อน “ธีรยุทธ” จากสูตรคำนวณ “ตั้งใจโง่” รังแกคนจน. (30 กรกฎาคม 2553). ค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2555, จาก ประชาไท เว็บไซต์: <http://prachatai.com/journal/2010/07/30497>
- มูลนิธิศูนย์ทนายความมุสลิม. (2554). *โครงการการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคดีความมั่นคง ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ระยะที่ 4 กิจกรรมจัดทำเวทีเพื่อรับฟังความเห็นการร่างรายงาน)*. [เอกสารอัดสำเนา].
- ศรีนคร รัตนเจริญจร. (2552). บันทึกข้อเท็จจริง: กรณีการซ้อมทรมานอิหม่ามยะผา [เอกสารส่วนบุคคล]. การอบรมเรื่องความยุติธรรมทางสังคม สิทธิมนุษยชน และการปกครองโดยหลักนิติธรรม: ทฤษฎีและวิปฏิบัติ. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. วันที่ 15 พฤษภาคม-4 มิถุนายน. 2552. จัดโดย สถาบันเพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งเอเชีย, ศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมูลนิธิसानวัฒนธรรม.
- ศูนย์ศึกษาการย้ายถิ่น สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (2554). *ชีวิตจริงที่ไม่ถูกมองเห็นของเหยื่อการค้ามนุษย์ในประเทศไทย*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. [เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 385].
- สกวเดือน บุญงาม. (2551). ‘ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ’: ชีวิตที่ได้เลือกหรือถูกเลือก. ใน *ประสบการณ์การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ*. รายงานคณะกรรมการด้านสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- สมจิต คงทน. (22 กรกฎาคม 2554). กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ้องคดีคิดค่าเสียหายทำให้โลกร้อนกับเกษตรกร. ค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2555, จาก เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย เว็บไซต์: http://www.landreformthai.net/index.php?option=com_content&view=article&id=63:2010-05-19-09-44-22&catid=92:2010-04-03-04-10-52&Itemid=30

ส่วนที่

1

**ว่าด้วยประชากรชายขอบ
และ
ความเป็นธรรมในสังคม**

มองหาความเป็นธรรมในสังคมไทยผ่านคนชายขอบ

Social Justice in Thai Society: Looking Beyond ‘Marginalised’ People

กุลภา วจนสาร¹
Kulapa Vajanasara

บทคัดย่อ

บทความนี้อภิปรายถึงเรื่องความยุติธรรมหรือความเป็นธรรมในประชากรชายขอบ พบว่าสังคมไทยไม่เคยมีความคิดเรื่องความเป็นธรรม แต่ยอมรับความสัมพันธ์ที่ไม่เสมอภาคระหว่างคนแต่ละชั้นเป็นแก่นสำคัญในแบบแผนความสัมพันธ์ทางสังคม ทำให้ความเป็นธรรมในสังคมไทยมีลักษณะดังนี้ คือ (1) มองความเป็นธรรมทางศีลธรรมภายใต้กฎแห่งกรรมของพุทธศาสนา นำไปสู่การยอมรับความไม่เท่าเทียมกันของมนุษย์ และทุกข์หรือสุขที่เกิดขึ้นในชีวิตเป็นไปตามยถากรรม (2) เข้าใจความเป็นธรรมอย่างสัมพันธ์กับวัฒนธรรมอุปถัมภ์ (3) ยอมรับความยุติธรรมที่สัมพันธ์กับสถานะทางสังคมและอำนาจที่มีเหนือกว่า และ (3) ความพยายามสร้างความเป็นธรรมทางสังคมให้เกิดขึ้น ด้วยการปรับใช้แนวคิดด้านสิทธิมนุษยชน การเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เสมอกัน และการจัดสรรปันส่วนกระจายความเป็นธรรมในสังคม แต่ด้วยเหตุที่กลุ่มประชากรชายขอบในสังคมไทยยังคงถูกมองอย่างแตกต่างและเป็นอื่น ความเป็นธรรมทางสังคมซึ่งเชื่อว่าจะเกิดขึ้นได้บนพื้นฐานของการตระหนักถึงความเท่าเทียมในการเป็นมนุษย์ และการกระจายผลตอบแทนหรือผลประโยชน์ทางสังคมตามสถานภาพอย่างเหมาะสมนั้น ยังเป็นสิ่งที่ห่างไกลความเป็นจริงในสังคมไทยอย่างยิ่ง

คำสำคัญ: ความเป็นธรรม, ความเป็นธรรมทางสังคม, คนชายขอบ, กฎแห่งกรรม, วัฒนธรรมอุปถัมภ์

Abstract

This article discusses social justice and fairness in relation to marginalised people in Thailand. Thai society lacks application of the concept of social justice as inequality between different social classes of people is accepted as the foundation of socio-cultural relationships. Regarding “fairness” in Thai society: (1) “fairness” is morally-determined as the cause and effect rule of Karma that prescribes not only how humans are born unequal but also that such individuals are responsible for their own *Karma* which explains how they experience different levels of happiness and suffering; (2) “fairness” is distributed through the patron and client relationship; (3) “fairness” is dispensed under the discretion of those with high social status and power. Attempts to establish social justice in Thai society with modern discourse such as human rights, respect of human dignity and redistributive justice still has a long way to go because the belief in human equality and fair distribution of social advantages goes against the prevailing view of marginalised people as ‘others’, different or unequal.

Keywords: fairness, social justice, marginalised people, karma, distributive justice

¹ นักวิจัยประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

1. การถกเถียงเรื่องความยุติธรรม

ประเด็นปัญหาว่าด้วยความยุติธรรมหรืออะไรคือความเป็นธรรมทางสังคมนั้น เป็นประเด็นถกเถียงใหญ่ ในหลายสังคมมาทุกยุคสมัย นับตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน นักคิดนักปรัชญาทั่วโลกต่างพยายามทบทวน ได้แย้ง และ ถกเถียงในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรมหรือความเป็นธรรม โดยเฉพาะประเด็นว่าด้วยการกำหนดความหมาย ที่แท้จริงให้กับความยุติธรรม และความเป็นสากลหรือเฉพาะถิ่นของความยุติธรรม ดังที่เพลโตเสนอว่า ความยุติธรรม ที่แท้จริงต้องสัมพันธ์เป็นเนื้อเดียวกับความดี ความถูกต้อง และต้องมีความเป็นสัจธรรมหรือเป็นสากล ไม่ว่าจะใช้ ในเวลาและสถานที่ใดก็ตาม (Plato, 1963 อ้างถึงใน ไชยันต์, 2541: 58)

แต่สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือ ไม่ว่าจะกำหนดความหมายให้กับความยุติธรรมอย่างไร ก็ยังคงมีข้อถกเถียงต่อความจริงแท้และความเป็นสากลของความหมายต่างๆ เหล่านั้นเสมอมา จนกลายเป็นว่าความยุติธรรมนั้น เป็นสิ่งที่สามารถรับรู้และตัดสินว่าพฤติกรรมหรือการกระทำโดยยุติธรรมหรือไม่ ได้ง่ายกว่าการกำหนดความหมายให้กับความยุติธรรม ความหมายที่แท้จริงและเป็นสากลของความยุติธรรมนั้น ส่วนใหญ่แล้วมักถกเถียงใน 3 ลักษณะด้วยกัน กล่าวคือ

(1) **ความยุติธรรมในความหมายที่เป็นความถูกต้องเที่ยงตรง ตรงไปตรงมา** คือการให้และรับในสิ่งที่ควรจะได้ อย่างเท่าเทียมกัน ไม่เอาเปรียบกันและกัน ความยุติธรรมในความหมายนี้ไม่ได้เอาประเด็นเรื่องความดีเข้ามาพิจารณา เพียงให้ความสำคัญกับการพูดความจริง และคืนหรือให้ในสิ่งที่คนๆ หนึ่งควรจะได้เท่านั้น

(2) **ความยุติธรรมที่มีลักษณะที่เรียกว่าตาต่อตาฟันต่อฟัน** นั่นคือการแยกแยะเลือกปฏิบัติ รับผลหรือตอบแทนการกระทำด้วยสิ่งเดียวกัน ทำเช่นใดได้ผลเช่นนั้น คือทำดีตอบแทนต่อมิตรที่ทำดีกับเรา และทำร้ายศัตรู หรือผู้เป็นภัยตอบแทนในลักษณะกับที่เขาทำไม่ดีต่อผู้อื่น เข้าทำนองที่เรียกว่า ทำดีได้ดีทำชั่วได้ชั่ว แต่ความยุติธรรมในความหมายนี้ไม่ได้ให้ความสำคัญกับความถูกต้อง เพียงใช้ความเหมือนกันของการกระทำและความเป็นพวกเดียวกันเป็นตัวตัดสิน และ

(3) **ความหมายของความยุติธรรมที่สัมพันธ์กับสถานะทางสังคมและอำนาจที่มีเหนือกว่า** ทั้งอำนาจทางการเมืองการปกครอง ทางสังคมวัฒนธรรม และทางเศรษฐกิจ ดังว่าทกรรมที่มองว่า ในธรรมชาตินั้นประกอบด้วยผู้ที่เข้มแข็งและอ่อนแอในสถานะต่างๆ กันไป ความไม่เท่าเทียมกันจึงเป็นเรื่องปกติอย่างยิ่งในธรรมชาติ และ การที่ผู้อ่อนแอกว่ายอมจำนนต่อผู้แข็งแรงกว่านั้นก็ป็นสิ่งที่ยุติธรรมถูกต้องแล้ว ความยุติธรรมในความหมายนี้ อยู่ภายใต้ระบบการให้คุณค่าสูงต่ำกับคนในสังคมตามสถานะทางสังคมและเงื่อนไขเชิงอำนาจ ที่ให้ผู้มีอำนาจเหนือกว่ามีความชอบธรรมในการกำหนดความยุติธรรม และประทานความยุติธรรมนั้นๆ ให้แก่ผู้ด้อยอำนาจ

ที่จริงแล้ว การพูดถึงความยุติธรรมโดยเชื่อมโยงกับที่มาของอำนาจตามธรรมชาตินั้น สอดคล้องกับสิ่งที่ อริสโตเติลอธิบายถึงความยุติธรรมทางการเมือง ที่สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ขั้วตรงข้าม นั่นคือ (1) เห็นว่าความยุติธรรมคือความไม่เสมอภาค ภายใต้เหตุผลที่เชื่อว่ามนุษย์เรานั้นเกิดมาไม่เท่าเทียมกันอยู่แล้ว การทำให้ทุกคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันจึงเป็นสิ่งที่สวนทางกับความจริงและความถูกต้องตามธรรมชาติ ผู้ที่มีฐานะ เศรษฐกิจสังคมสูงนั้นมีการศึกษา มีคุณธรรม และความรู้ดีสูงกว่าคนจน จึงควรมีสสิทธิทางการเมืองการปกครอง สังคมจะยุติธรรมถ้ายอมรับความไม่เสมอภาคที่ว่านี้ และไม่เป็นธรรมหากให้คนจนที่กระหายทรัพย์สมบัติและขาดความรู้เข้ามามีสิทธิทางการเมืองการปกครอง และในทางตรงข้าม (2) เห็นว่าความยุติธรรมคือความเสมอภาค เชื่อว่าคนทุกคนเกิดมาเท่าเทียมกันในฐานะเสรีชน และควรมีสสิทธิทางการเมืองการปกครองอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันด้วย (ไชยันต์, 2541: 79-80)

การถกเถียงถึงความหมายของความยุติธรรม หรืออะไรคือความยุติธรรมนั้น แม้กระทั่งในยุคปัจจุบัน ก็ยังคงวนเวียนเกี่ยวข้องกับทั้งสามประเด็นข้างต้น และอาจสอดคล้องกับที่ไชยันต์สรุปว่า การกำหนดความหมายให้กับความยุติธรรมนั้น สัมพันธ์กับความรักตัวเอง ผลประโยชน์ส่วนตัว และความเห็นแก่ตัว ไม่ว่าจะเป็นคนประเภทใด ต่างก็กำหนดความหมายของความยุติธรรมให้สอดคล้องกับการเอื้อประโยชน์ต่อลักษณะนิสัยของแต่ละคน และลักษณะร่วมจากทั้ง 3 ความหมายข้างต้นของความยุติธรรมก็คือ ความยุติธรรมหมายถึงสิ่งที่เป็นผลประโยชน์ส่วนตัว หรือเป็นประโยชน์หรือก่อให้เกิดผลดีต่อตัวเรา (หรือผู้กำหนด) และอำนาจที่เหนือกว่าย่อมทำให้นิยามใดๆ ก็ตามสัมฤทธิ์ผลได้ตามนั้น (ไชยันต์, 2541: 71-72)

2. จากความคิดเรื่องยุติธรรมสู่ความเป็นธรรมทางสังคม

จากการถกเถียงถึงความหมายของความยุติธรรมที่กล่าวถึงข้างต้น ซึ่งมักจะทวีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเมื่อการทำความเข้าใจความยุติธรรมไปเกี่ยวข้องกับประเด็นอ่อนไหวอื่นๆ โดยเฉพาะในทางศีลธรรม-จริยธรรมที่ว่าด้วยความดีและความถูกต้อง มาสู่ประเด็นอื่นๆ ที่สัมพันธ์กับความยุติธรรม อาทิเช่น สิทธิ ภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบ ปัญหาเหตุผล ความเท่าเทียม ความเสมอภาค ข้อตกลงที่ยอมรับร่วมกัน กฎหมาย ความเที่ยงธรรม ความเป็นธรรม ฯลฯ ไปจนถึงการถกเถียงว่าความยุติธรรมมีลักษณะเป็นสากลหรือไม่ หรือที่จริงแล้วเป็นการประกอบสร้างทางสังคม ไม่ใช่ธรรมชาติที่พระเจ้าประทานให้ ข้อถกเถียงในประเด็นข้างต้นเหล่านี้ สะท้อนให้เห็นว่า กระบวนทัศน์และการทำความเข้าใจความยุติธรรมนั้นอาจแตกต่างกันไปในแต่ละสังคม ซึ่งขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ศาสนา ความเชื่อ ระบบการให้คุณค่าทางจริยธรรม และความเป็นมาทางการเมืองการปกครอง

แม้ประเด็นว่าด้วยความยุติธรรมจะมีการถกเถียงกันโดยนักปรัชญาคนสำคัญๆ ของโลกมาตั้งแต่ยุคโบราณ แต่การกล่าวถึงความยุติธรรมในความหมายของความเป็นธรรมทางสังคม ที่เป็นประเด็นถกเถียงสาธารณะของสังคมในด้านบทบาทของสถาบันทางเศรษฐกิจ การเมือง และบทบาทของรัฐ ความเป็นธรรมในความหมายที่ว่านี้ ซึ่งมีนัยถึงการแบ่งสรรปันส่วนทรัพยากรที่มีจำกัดให้แก่ผู้ยากไร้หรือด้อยโอกาส เพื่อตอบสนองความต้องการที่จำเป็นมากกว่าคนมั่งมีนั้น เป็นความคิดที่เกิดขึ้นในยุคสมัยใหม่เมื่อประมาณ 200 ปีที่ผ่านมาเอง หากจะระบุให้ชัดก็คือ เกิดขึ้นในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 ต่อต้นศตวรรษที่ 19 (Fleischacker, 2005; Miller, 1999) ความคิดเรื่องความยุติธรรมจึงขยับจากเดิมที่มองว่า *ความยุติธรรมคือการลงโทษตามความผิดที่กระทำ ไปสู่ความเป็นธรรมทางสังคมที่คำนึงถึงการจัดสรรทรัพยากรให้กับคนด้อยโอกาสในสังคมให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น*

Fleischacker (2005) ได้ย้ำอย่างชัดเจนว่า ความคิดเรื่องความยุติธรรมทางสังคม (social justice) นั้นมีความหมายแตกต่างไปจากความคิดเรื่องความยุติธรรมในยุคก่อนหน้า โดยเฉพาะสิ่งที่เรียกว่า*ความยุติธรรมที่จัดสรรปันส่วนอย่างเป็นธรรม (distributive justice)* ซึ่งเชื่อว่า ปัจเจกทุกคนเสมอภาคกันและควรได้รับการเคารพในคุณค่าของความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน รวมทั้งมีสิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองเสมอเหมือนกัน ภายใต้สิทธิขั้นพื้นฐานข้างต้นนั้นยังรวมถึงการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากร ที่สามารถเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติและอยู่บนพื้นฐานของเหตุผล โดยรัฐมีหน้าที่จัดสรรทรัพยากรและสร้างกลไกเชิงสถาบันสำหรับการกระจายทรัพยากรอย่างเป็นธรรม

กระบวนทัศน์ใหม่เรื่องความเป็นธรรมทางสังคมที่ก่อตัวขึ้นในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 นี้ ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางความคิดสำคัญในหลายลักษณะด้วยกัน (ซึ่งที่จริงแล้ว โลกมีการเปลี่ยนแปลงทางความคิดมากมายในช่วงนั้น ท่ามกลางบริบททางเศรษฐกิจ การเมืองโลก และโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

และมีผลชัดเจนต่อกันและกัน) อาทิเช่น ทักษะคิดต่อคนจนที่มองว่า ความยากจนหรือภาวะด้อยโอกาสของคนหนึ่งคนใดเป็นบาป โชคร้าย หรือเป็นกรรมแต่ชาติปางก่อน ที่ทำให้คนจนเกิดมากับชะตากรรม เช่นนั้น ทรัพยากรสมบัติที่มากหรือน้อยไปจึงไม่ใช่ประเด็นสำคัญ เนื่องจากไม่ว่าจะเป็นคนมั่งมีหรือคนยากจนต่างก็ควรพึงพอใจกับสิ่งที่ตนเป็นเจ้าของได้ตามความสามารถและตามสมควรเสมอเหมือนกัน ภายใต้แนวคิดที่ว่านี้ คนจนจึงสามารถมีความสุขในชีวิตได้ไม่ต่างจากคนมั่งมี ด้วยการใช้ชีวิตแบบ ‘พอเพียง’ เป็นเจ้าของทรัพย์สินเพียงแค่ว่าพอยังชีพ เพียงยอมรับสถานะและชะตากรรมของตัวเองเท่านั้น ไปสู่การมองว่าที่จริงแล้วไม่มีใครสมควรจนหรือตกอยู่ในภาวะยากจน รวมทั้งพยายามหาช่องทางที่เป็นไปได้ในการกำจัดความยากจนให้หมดไป โดยการกระจายทรัพยากรตามความจำเป็นของแต่ละคน



นอกจากนี้ ยังมีความคิดที่เคยมองว่า การช่วยเหลือคนยากไร้เพื่อสร้างสังคมที่เป็นธรรมนั้น เป็นเรื่องของคุณธรรมหรือศีลธรรมส่วนบุคคล ไม่ใช่เป็นการรับผิดชอบของรัฐ แม้หลายศาสนาจะมีคำสอนที่ตรงกันในเรื่องการช่วยเหลือหรือทำดีต่อผู้อื่นเพื่อบังเกิดผลดีต่อชีวิตเป็นการตอบแทน ไม่ว่าชาตินี้หรือชาติหน้า แต่ความเชื่อดังกล่าวนั้นไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของความคิดเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียมของสถานะทางสังคม เศรษฐกิจ หรือการเมืองของคนในสังคมแต่อย่างใด (Fleischacker, 2005:9) แนวคิดใหม่เรื่องความเป็นธรรมทางสังคมนั้นมองด้วยสายตาที่เท่าเทียมว่า การช่วยเหลือคนด้อยโอกาสกว่าเป็นสิทธิที่เขาพึงมีพึงได้ ไม่ใช่ด้วยความเมตตาจากการทำบุญของผู้อื่น สังคมที่เป็นธรรมต้องมีลักษณะต่างตอบแทนที่เสมอภาคกัน นั่นคือทุกคนทำดีที่สุดในส่วนของตัวเองเพื่อสังคม และจะได้รับส่วนแบ่งที่ยุติธรรมจากสังคมเป็นการตอบแทน

ความเป็นธรรมทางสังคมกับโครงสร้างความสัมพันธ์ในสังคม

ความคิดเรื่องความยุติธรรมในยุคสมัยใหม่ที่ค่อนข้างเกี่ยวข้องกับสิ่งที่เรียกว่า ความยุติธรรมหรือความเป็นธรรมทางสังคมข้างต้นนี้ แม้จะเริ่มก่อตัวขึ้นในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 แต่กว่าจะเป็นประเด็นถกเถียงกว้างขวางในทางปรัชญาการเมืองก็ล่วงเข้าคริสต์ศตวรรษที่ 20 โดยเฉพาะในงานของ John Rawls ซึ่งไม่เห็นด้วยกับแนวคิดอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ในการกำหนดความยุติธรรมที่ว่า สังคมที่มีความเป็นธรรมทางสังคมคือสังคมที่เอื้อประโยชน์ที่ดั่งงามที่สุดให้กับกลุ่มคนส่วนมากที่สุดในสังคม ซึ่งยินยอมให้คนไม่กี่คนหรือจำนวนน้อยที่สุดเสียประโยชน์หรือประสบกับความทุกข์ เพื่อความดีและความสุขของคนจำนวนมากกว่า Rawls เห็นว่าแนวคิดอรรถประโยชน์นิยมข้างต้นนี้ทำให้คนส่วนน้อยถูกกลืนกลืนสิทธิ และยังสะท้อนให้เห็นว่าเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีความสำคัญรองจากผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ เขาจึงเสนอไว้ในงานสำคัญ 2 ชิ้นคือ Justice as Fairness (1958) และ A Theory of Justice (1971) ว่า ความยุติธรรมคือการปฏิบัติต่อกันอย่างเป็นธรรม และหนทางแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมคือ การกระจายหรือปันส่วนความยุติธรรม (distributive justice) ให้เสมอภาคเท่าเทียมกันตามเงื่อนไขแห่งชีวิตที่แตกต่างกัน

สิ่งที่แนวคิดนี้ให้ความสำคัญก็คือ ความเสมอภาคเท่าเทียม ทั้งในแง่ของการได้รับโอกาสและผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น รวมทั้งภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ เป็นการให้ในสิ่งที่พวกเขาสมควรจะได้รับ โดยเฉพาะความมั่งมี

และสถานะทางสังคม ซึ่งมักจะเข้าใจกันว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเนื่องจากความสามารถ ความขยันขันแข็ง และการทำงานหนัก ขณะที่เมื่อคำนึงถึงความจำเป็นพื้นฐานของชีวิต เช่น อาหาร ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรคแล้ว ทั้งหมดนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกระจายความยุติธรรม หรือการจัดสรรปันส่วนให้เป็นธรรมเข้าถึงคนทุกคนในสังคมอย่างเสมอภาคกัน และสอดคล้องกับความต้องการของแต่ละคน โดยการยอมรับความไม่เสมอภาคในสิทธิเสรีภาพบางประการเพื่อให้คนที่เสียเปรียบที่สุดในสังคมมีโอกาสในชีวิตมากขึ้นและดีขึ้น

Rawls มองว่าโครงสร้างของสังคมที่เป็นธรรมประกอบด้วยหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ (1) ทุกคนย่อมมีสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานเท่าเทียมกัน ซึ่งถือเป็นหลักการเบื้องต้นที่สำคัญที่สุด (2) หลักแห่งความเท่าเทียมกันในการได้รับโอกาสและการคำนึงถึงหลักการเรื่องความแตกต่าง นั่นคือ กฎหมายและสถาบันต่างๆ ไม่ควรเอื้อประโยชน์ให้กับคนกลุ่มใดบนต้นทุนที่ไม่เท่าเทียมกันของคนกลุ่มอื่นๆ คนด้อยโอกาสที่สุดในสังคมควรจะได้รับโอกาสและเข้าถึงส่วนแบ่งทรัพยากรเท่าเทียมกับคนอื่นๆ ความเป็นธรรมจึงจะเกิดขึ้นเมื่อสังคมใช้ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจและสังคมไปส่งเสริมชดเชยให้คนด้อยโอกาสที่สุดมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี ได้รับโอกาส และเข้าถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคมอย่างเท่าเทียมกัน สังคมที่เป็นธรรมจึงมีลักษณะเป็นสังคมที่คนซึ่งยากลำบากที่สุดได้รับการคุ้มครองดูแลอย่างดีที่สุด คนที่ยากไร้ที่สุดได้รับการยกระดับความเป็นอยู่ให้สูงขึ้นกว่าเดิม (กิตติพัฒน์, 2553)

สืบเนื่องจากแนวคิดข้างต้น ความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมทางสังคมจึงถือเป็นหลักการที่ใช้กำหนดการกระจายทั้งผลประโยชน์และการรับผิดชอบในสังคม ภายใต้สมมติฐานเบื้องต้นว่า ธรรมชาติของความสัมพันธ์ทางสังคมจะส่งผลกระทบต่อความรู้สึกเรื่องความยุติธรรม กล่าวคือ โครงสร้างทางสังคมรูปแบบต่างๆ จะทำให้เกิดความสัมพันธ์ทางสังคมในแบบที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งในทางกลับกันก็จะสร้างวิธีการในการกำหนดการกระจายผลประโยชน์และการะต่างๆ ของปัจเจกบุคคลอย่างไรในแบบต่างๆ กันเช่นกัน โลกทัศน์ของสังคมในเรื่องความเป็นธรรมจึงแตกต่างกันไปตามบริบทพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ศาสนา การเมือง การปกครอง และเศรษฐกิจ

สอดคล้องกับที่ Miller ระบุไว้ใน Social Justice (1979) ว่า ความคิดเรื่องความยุติธรรมในแต่ละสังคมนั้นมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับธรรมชาติของความสัมพันธ์ทางสังคม สังคมที่มีลักษณะโครงสร้างทางสังคมแบบดั้งเดิมไม่มีความคิดเรื่องความยุติธรรมในความหมายเดียวกับในสังคมสมัยใหม่ เขาอธิบายถึงความคิดเรื่องความเป็นธรรมที่แตกต่างไปตามลักษณะทางสังคม 3 รูปแบบคือ สังคมดั้งเดิม สังคมที่มีลำดับชั้น เช่น สังคมศักดินา สังคมวรรณะ และสังคมสมัยใหม่ที่มีความสัมพันธ์แบบตลาดหรือทุนนิยม ก่อนจะสรุปว่า

ไม่มีความคิดเพียงหนึ่งเดียวของความยุติธรรม ไม่มีการกำหนดความยุติธรรมหรือความไม่ยุติธรรมได้อย่างชัดเจนในทางนโยบาย...ทางเดียวที่จะรวมเอาทั้งการตระหนักในความหลากหลายทางวัฒนธรรม และการเปลี่ยนแปลงทางความคิดในรูปแบบของทฤษฎีทางการเมืองเข้าไว้ด้วยกันก็คือ การเริ่มต้นยอมรับว่า ทฤษฎีทางการเมืองของเราเหมาะสมกับกาลและเทศะหนึ่งๆ เท่านั้น ยอมรับว่าแนวคิดและข้อถกเถียงของเราเพียงถูกยอมรับภายในกรอบทางวัฒนธรรมของเราเองเท่านั้น (Miller, 1979: 343)

ความเป็นธรรมที่แตกต่างกันในแต่ละโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม ตามข้อเสนอของ Miller ได้แก่ (Miller, 1979: 253-344)

- (1) **สังคมดั้งเดิม** ซึ่งเป็นสังคมขนาดเล็ก มีเครือญาติเป็นพื้นฐานของเครือข่ายความสัมพันธ์ ยังชีพด้วยการเก็บของป่าล่าสัตว์หรือทำการเกษตรแบบง่าย ๆ ไม่มีการแบ่งงานกันทำ ไม่มีระบบการเมืองการปกครองที่จัดตั้งอย่างเป็นระบบ และไม่มีโลกทัศน์เกี่ยวกับเรื่องความยุติธรรมทางสังคมอย่างที่เข้าใจกันอยู่ในสังคมสมัยใหม่ Miller จึงมองว่าเราน่าจะมองความยุติธรรมจากความเป็นจริงทางสังคมบางอย่าง เช่น การใช้ที่ดิน การแบ่งสรรทรัพยากรและผลผลิตของกลุ่ม และพิจารณาหลักการที่อยู่เบื้องหลังการแบ่งสรรเหล่านี้ด้วย ซึ่งพบว่า สังคมลักษณะนี้เป็นชุมชนที่ไม่มีความแตกต่างกันมากนัก สิทธิของความเป็นเจ้าของต่างจากสังคมสมัยใหม่ เช่น สิทธิในที่ดินหรือทรัพย์สินบางอย่างขึ้นอยู่กับความต้องการของสมาชิกคนอื่นๆ หรือสังคมส่วนรวม นั่นคือความต้องการหรือความจำเป็นของกลุ่มมาก่อนสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล

Miller สรุปว่า คนในสังคมดั้งเดิมคิดถึงความสุขของกลุ่มก่อนของตัวเอง ทุกคนมีหน้าที่ต้องเสียสละ ใจกว้าง ไม่เห็นแก่ตัว ด้วยการให้ผลผลิตและการบริการแก่คนอื่นๆ ที่ต้องการ ทุกคนในกลุ่มตระหนักถึงความสัมพันธ์ต่างตอบแทนระหว่างกัน นอกจากนี้ ยังคำนึงถึงสวัสดิการของส่วนรวมด้วยการปันส่วนอาหารให้กับทุกคน ซึ่งไม่ได้สะท้อนความคิดเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียม แต่เป็นเรื่องการจัดสรรทรัพยากรให้แก่สมาชิกของสังคมอย่างกว้างขวางทั่วถึง ไม่มีความคิดว่าแต่ละคนควรได้ผลประโยชน์ตามสัดส่วนความสามารถและความพยายามของตัวเอง

- (2) **สังคมที่มีลำดับชั้น** มีการจัดประเภทคนตามโครงสร้างสังคม แต่ละคนมีสถานะต่ำสูงไม่เท่ากัน อาจสามารถเลื่อนสถานะของตัวเองได้ ขึ้นอยู่กับการสั่งสมความสามารถทางเศรษฐกิจ อภิสัทธิทางสังคม และอำนาจทางการเมือง ความไม่เท่าเทียมทางสังคมที่เกิดขึ้นนั้นถูกอธิบายว่าเป็นธรรมชาติที่ติดตัวมาของแต่ละคน และทุกคนเกิดมาต่างกันเพื่อทำหน้าที่เฉพาะอย่างให้ดีที่สุด พื้นฐานความสัมพันธ์จึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่เหนือกว่าและผู้ที่ต่ำต้อยกว่า เช่น ในสังคมศักดินา ไพร่-ทาสที่มีสถานะต่ำกว่าต้องทำงานให้แก่เจ้าที่ดิน เพื่อได้รับการปกป้องคุ้มครองและโอกาสต่างๆ ในการดำเนินชีวิต โดยไพร่ต้องสัญญาว่าจะเป็น “คน” ของเจ้าที่ดินและเป็นกำลังทางทหาร ขณะที่ทาสถือเป็นสมบัติของเจ้าที่ดิน และต้องทำงานหลายอย่างให้แก่เจ้าที่ดินแลกกับการคุ้มครองและที่อยู่กิน

ในยุคนี้ แม้จะถือความยุติธรรมเป็นคุณธรรมสำคัญ แต่ก็เพียงพ้องในการป้องกันคุ้มครองสิทธิที่มีอยู่ทางกฎหมายตามสถานะในโครงสร้างสังคม ซึ่งเอื้อให้คนสามารถมีทรัพย์สินส่วนเกินได้ตามจำเป็น และเป็นข้อผูกมัดในการให้ช่วยเหลือตามจำเป็นตามฐานะทางสังคมมากขึ้นตามระดับคุณธรรม อาจกล่าวได้ว่า ความยุติธรรมมีหน้าที่รักษาระบบศักดินาให้คงอยู่มากกว่าจะทำให้สังคมมีความเสมอภาคเท่าเทียม

- (3) **สังคมสมัยใหม่ที่ใช้ระบบกลไกตลาดเป็นตัวขับเคลื่อน** มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจ มีระบบแบ่งงานกันทำ สถาบันหลักของสังคมนี้ คือ ตลาดทางเศรษฐกิจที่มีการแลกเปลี่ยนซื้อขายสินค้าระหว่างกัน กรรมสิทธิ์เป็นส่วนที่สำคัญในการพัฒนาความสามารถส่วนบุคคล ทุกคนมีโอกาสและสามารถได้รับรางวัลสูงสุดที่สังคมเสนอให้โดยไม่มีกำแพง ทั้งทางกฎหมาย สังคม และเศรษฐกิจที่จะกันไม่ให้ใครได้รับผลตอบแทนที่ควรได้ ตามกฎเรื่องอุปสงค์อุปทานที่เป็นหลักประกันความยุติธรรมในระบบตลาด พื้นฐานความสัมพันธ์ทางสังคมอยู่บนการทำสัญญาสาธารณะระหว่างบุคคลที่เป็นอิสระ และมีสถานะเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย ทั้งนี้ ความคิดสำคัญประการหนึ่งในสังคมนี้ก็คือ ลัทธิปัจเจกชนนิยม ที่ยกเลิกความคิด

เรื่องฐานะทางธรรมชาติของคนในสังคม และถือว่าคนทุกคนล้วนเกิดมาโดยเสรีและเท่าเทียมกัน ทุกคนเป็นเจ้าของสิทธิซึ่งได้มาจากความสามารถตามธรรมชาติ

สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้ชนชั้นกลางในสังคมมีลักษณะดังต่อไปนี้คือ (1) การไม่มีสถานะทางสังคมที่ตายตัว อย่างเช่นในสังคมศักดินา แต่ให้อากาศแต่ละคนที่จะมีวิถีทางในโลกตามความพยายามของตนเอง (2) การไม่มีชุดของสิทธิและข้อผูกมัดทางประเพณี ไม่ว่าจะทางเครือญาติเช่นในสังคมดั้งเดิม หรือแบบผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครองเช่นในสังคมศักดินา (3) มีการเคลื่อนย้ายของคนทั้งทางสังคมและทางภูมิศาสตร์ ทำให้ต้องเผชิญกับคนแปลกหน้าตลอดเวลา และ (4) การเกิดขึ้นของความสัมพันธ์เชิงตลาด โดยเฉพาะการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการและการทำสัญญาโดยเสรี ซึ่งถือว่าสำคัญที่สุด เพราะตลาดจะเรียกร้องความเสมอภาคของมูลค่าในการแลกเปลี่ยนมากกว่าตัวปัจเจก แต่ละคนจะได้รับมูลค่าที่เท่าเทียมกันกับสิ่งที่เอามาแลกเปลี่ยนในตลาด ซึ่งขึ้นอยู่กับพลังการผลิตของปัจเจกแต่ละคน ความยุติธรรมจึงหมายถึงการได้รับคุณงามความดีตอบแทน ซึ่ง Miller อธิบายว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกและความประพฤติของเขา หรือความเหมาะสมของปัจเจกคนหนึ่งด้วยคุณลักษณะและพฤติกรรมในอดีตในการจะได้รับรางวัลหรือโทษทัณฑ์ตอบแทนการกระทำนั้นๆ ของเขา (Miller, 1979)

อย่างไรก็ดี ไม่ว่าแต่ละสังคมจะให้ความหมายกับความยุติธรรมทางสังคมไว้อย่างสอดคล้องกับลักษณะพื้นฐาน ความสัมพันธ์ทางสังคมอย่างไร มนุษย์ก็มีแนวโน้มที่จะตัดสินใจไปตามทัศนคติที่ได้รับมาจากวัฒนธรรมและวิธีการให้เหตุผลในแต่ละวัฒนธรรม เช่นเดียวกับที่ Miller สรุปว่าความคิดเรื่องความยุติธรรมทางสังคมมีลักษณะเป็นส่วนหนึ่งของค่านิยมทั่วไปของสังคมเช่นเดียวกับเรื่องอื่นๆ โดยเกิดขึ้นผ่านประสบการณ์การใช้ชีวิตในสังคมที่มีโครงสร้างชัดเจน และก่อตัวเป็นรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลแบบต่างๆ นั่นเอง

3. ความเป็นธรรมมีหรือไม่? ในคนชายขอบของสังคม

หากพิจารณาความหมายของความเป็นธรรมที่กล่าวถึงไว้ข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นการเที่ยงตรงในการรับและให้อย่างไม่เอาเปรียบกันและกัน ตาต่อตาฟันต่อฟัน การยอมรับอำนาจของผู้ที่แข็งแกร่งกว่า การปฏิบัติต่อกันอย่างเป็นธรรม ไปจนถึงความเป็นธรรมในมิติที่หมายถึงการกระจายความยุติธรรมให้กับผู้ที่ด้อยโอกาสที่สุด แม้จะไม่เท่าเทียมกับคนอื่น ๆ ในสังคมก็ตาม ความเป็นธรรมทั้งหมดที่กล่าวถึงนี้ยังมีลักษณะเป็นความคิดเชิงนามธรรมที่จับต้องไม่ได้และกำหนดความหมายได้ยากยิ่ง การเรียนรู้และพยายามทำความเข้าใจความเป็นธรรมทางสังคมจึงอาจทำได้ง่ายขึ้น หากมองด้วยแนวคิดเรื่องคู่ตรงข้าม นั่นคือการมองผ่านความไม่เป็นธรรมลักษณะต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับคนกลุ่มต่างๆ ในสังคม โดยเฉพาะกลุ่มคนที่มีสถานะเป็นรองในความสัมพันธ์เชิงอำนาจ กลุ่มคนด้อยโอกาส หรือคนชายขอบของสังคม

3.1 การศึกษากลุ่มคนชายขอบในสังคมไทย

กลุ่มประชากรที่เรียกว่าคนชายขอบได้รับความสนใจศึกษาในสังคมศาสตร์หลากหลายสาขา ทั้งสังคมวิทยา มานุษยวิทยา ประชากรศาสตร์ รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ ฯลฯ ในช่วงแรกของการศึกษาคนชายขอบอาจกล่าวได้ว่ามุ่งสนใจความเป็นชายขอบในทางพื้นที่ คือ คนที่อยู่ในชนบทห่างไกลจากศูนย์กลาง โดยเฉพาะการทำความเข้าใจลักษณะทางสังคมวัฒนธรรมที่แตกต่างของคนเหล่านั้น เพื่อการผสมกลมกลืนเข้าเป็นคนในรัฐชาติไทย จากนั้นค่อยขยายมาศึกษาคนชายขอบใน ‘พื้นที่’ อื่นๆ เช่น การเมืองการปกครอง วัฒนธรรม

สถานะทางสังคม และเศรษฐกิจ โดยใช้แนวคิดหลายสำนักที่วิพากษ์การพัฒนาไปสู่ความทันสมัยและลัทธิก้าวหน้านิยม (Progressivism) ที่ส่งผลกระทบต่างๆ นานาต่อคนในสังคมอย่างขนานใหญ่ การศึกษาคนชายขอบตามความคิดข้างต้นนี้จึงได้แก่ การศึกษาชาวเขาชนกลุ่มน้อยบนพื้นที่สูง คนยากคนจน ทั้งชาวนาชาวไร่ในชนบท และคนจนเมืองในสลัม โดยเฉพาะในมิติของภาวะด้อยโอกาส ไร้ที่พึ่ง ความทุกข์ยาก วัฏวนของปัญหา และการทอดทิ้งคนเหล่านี้ให้ตกอยู่ในภาวะชายขอบ

ต่อมาภายหลังจึงได้ขยายขยายประเด็นคนชายขอบไปสู่การศึกษาวัฒนธรรมย่อยของกลุ่มคนที่มีอัตลักษณ์แตกต่างหลากหลายจากคนกลุ่มใหญ่ของสังคมมากขึ้น² ไม่ว่าจะเป็นคนเก็บขยะ ขอทาน คนพิการ หาบเร่แผงลอย คนถีบสามล้อ มอเตอร์ไซด์รับจ้าง คนขับรถบรรทุก เด็กขายพวงมาลัย คนไร้บ้าน เด็กเร่ร่อน หญิง/เด็กขายยาบริการชาวไร่ที่ติน แรงงานข้ามชาติ แรงงานเหมาช่วง ผู้ป่วยเอดส์ คนไร้รัฐ คนลัดถิ่น ผู้หญิง คนรักเพศเดียวกัน และคนข้ามเพศ เป็นต้น และมุ่งสนใจศึกษาคนชายขอบเหล่านี้ด้วยแนวคิดและมุมมองที่กว้างขวางมากขึ้นเช่นกัน เช่นงานที่ศึกษาประวัติศาสตร์สังคมของกลุ่มที่ถูกกดทับไว้ (Subaltern Studies) ซึ่งสนใจการเคลื่อนไหวเพื่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคมของคนชั้นล่างหรือคนชายขอบที่ถูกกดทับจากกระบวนการต่างๆ ในสังคม และศึกษากลไกของการก่อรูปสถานะที่เป็นอื่นให้กับกลุ่ม subaltern ที่ไม่สามารถ ‘พูด’ เรื่องของตัวเองได้ เนื่องจากถูกคนอื่นกำหนดอัตลักษณ์ที่ ‘เป็นอื่น’ ให้ รวมทั้งถูกพูดถึง เขียนถึง และบันทึกไว้โดยคนอื่น (Spivak, 1988)

งานส่วนใหญ่ในแนวทางการศึกษาดังกล่าวนี้นี้ชี้ให้เห็นถึงประสบการณ์ของการถูกทำให้เป็นคนชายขอบ กระบวนการทอดทิ้งและเบียดขับให้คนบางกลุ่มเหล่านี้ตกอยู่ในภาวะชายขอบ หรือเป็น ‘คนอื่น’ ของสังคม การอยู่ในสถานะที่ไร้อำนาจต่อรองในการใช้ชีวิต การเรียกร้องต่อสู้ด้านสิทธิและความเป็นธรรม การสร้างและผลิตซ้ำภาพเหมารวมตายตัวของคนชายขอบกลุ่มต่างๆ การขาดโอกาสในการเข้าร่วมตัดสินใจเรื่องต่างๆ และเข้าไม่ถึงส่วนแบ่งทรัพยากรจากภาครัฐ ทั้งหมดล้วนสะท้อนให้เห็นความไม่เป็นธรรมที่กลุ่มคนชายขอบกำลังเผชิญ ด้วยการเปิดเผยให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนชายขอบกับโครงสร้างเชิงอำนาจของสถาบันต่างๆ ในสังคม และสะท้อนให้เห็นกระบวนการจัดการความเป็นธรรมในสังคมและประสบการณ์ที่ไม่เป็นธรรมของคนชายขอบนั่นเอง

ตัวอย่างเช่น คนจน ซึ่งถือว่าเป็นชนชายขอบในความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการพัฒนา ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร ฯลฯ นอกจากนี้ คนจนยังมีปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้พวกเขาต้องตกอยู่ในความยากจนมากมาย เช่น รายได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิต มาตรฐานการครองชีพ ภาวะโภชนาการ การศึกษา เส้นแบ่งความยากจน คุณภาพชีวิต ฯลฯ ตัวชี้วัดดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นอำนาจที่อยู่เบื้องหลังการกำหนดความยากจน และส่งผลกระทบต่อถูกเลือกปฏิบัติตามมา (จุฑารัตน์, 2545) ปัญหาความไม่เป็นธรรมของคนจน จึงได้แก่ การได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐ ไม่มีสิทธิในที่ดินทำกิน ต้องแบกรับความเสี่ยงในการผลิตทั้งหมดเอง ถูกเพิกถอนสิทธิพื้นฐาน เข้าไม่ถึงบริการและสวัสดิการของรัฐ มีมาตรฐานการครองชีพต่ำ ทั้งทางด้านสุขภาวะ การศึกษา และเศรษฐกิจ ไม่มีอำนาจต่อรองทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ไม่มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น รวมทั้งไม่ได้รับและเข้าไม่ถึงความเป็นธรรม

² ที่น่าสนใจคือ งานของชุดโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ของศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ศึกษาคนชายขอบกลุ่มต่างๆ คือ กลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม กลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแรงงาน กลุ่มอาชีพอิสระ ประกอบด้วยงานวิจัยระดับพื้นที่ 110 กรณี

3.2 ว่าด้วยประชากรชายขอบ

คนชายขอบเกิดขึ้นในสังคมหนึ่งๆ ได้ด้วยหลายวิธีคิด หนึ่งในนั้นคือ แนวคิดคู่ตรงข้ามที่แบ่งแยกเรา-เขา คนใน-คนนอก ทำให้เกิดการรวมเอาคนที่มีอัตลักษณ์ร่วมไว้เป็นพวกเดียวกัน และกีดกันคนบางกลุ่มที่มีความแตกต่างให้กลายเป็นคนนอก เป็นคนอื่น สังคมไทยซึ่งผ่านกระบวนการสร้างชาติด้วยวิธี “รวม” เอาคนที่เคยมีอัตลักษณ์ทางภาษา วัฒนธรรม ชชาติพันธุ์ ฯลฯ หลากหลายแตกต่างกันให้มายึดถือเอกลักษณ์แห่งชาติร่วมกันเพื่อสร้างความเหมือนๆ กันให้กับคนในชาติเดียวกัน จึงได้สร้างแนวคิดที่**มองความแตกต่างหรือความไม่เหมือนกับเอกลักษณ์ของชาติเป็นคนอื่น ทั้งยังสร้างภาพเหมารวมเชิงอคติต่อคนที่มีอัตลักษณ์แตกต่าง** ไม่ว่าจะเป็นทางการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม สังคม ชชาติพันธุ์ และศาสนา และฝังใจว่าคนกลุ่มต่างๆ เหล่านั้นมีลักษณะบางอย่างที่แปลกแยกแตกต่างกับคนส่วนใหญ่เสมอมา

ที่สำคัญก็คือ คนส่วนใหญ่ในสังคมยังเห็นว่าการถูกเลือกปฏิบัติ ถูกแสวงประโยชน์เชิงโครงสร้างจากรัฐในรูปแบบต่างๆ การถูกกีดกัน แย่งชิงทรัพยากร หรืออยู่ในอันดับท้ายๆ ของการจัดสรรทรัพยากรโดยภาครัฐ การไม่ได้รับสิทธิหรือเข้าไม่ถึงบริการต่างๆ ของรัฐ รวมทั้งการดำรงชีวิตอยู่อย่างลำบาก แกร่นแค้น ขาดสิ่งอำนวยความสะดวกในชีวิตของกลุ่มคนชายขอบเหล่านี้ เป็นเพียง**ความไม่เป็นธรรมที่เป็นปัญหาของ “คนอื่น” ที่ไม่เกี่ยวข้องกับตัวเอง** สังคมส่วนใหญ่ไม่ได้รับรู้สึกเดือดเนื้อร้อนใจหรือห่วงใยกังวล ไม่ได้คิดว่าเป็นการละเมิดสิทธิพื้นฐานของสังคมที่ทุกคนมีเสมอเหมือนกัน ไม่ยินดียินร้ายในชะตากรรม หรือเป็นทุกข์แทนคนเหล่านั้นแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องสิทธิของคนพิการในการเข้าถึงระบบขนส่งมวลชน การชุมนุมเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ปัญหาที่ดินทำกิน ปากท้อง ราคาพืชผล ของชาวนาชาวไร่และคนยากจน การชุมนุมประท้วงเพื่อยุติโครงการพัฒนาของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน ทั้งเขื่อน โรงไฟฟ้า ท่าเรือ โรงงานอุตสาหกรรม ฯลฯ ของชาวบ้านในภูมิภาคต่างๆ การเรียกร้องขอเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำของแรงงาน หรือกรณีการถูกเพิกถอนสัญชาติของคนที่อยู่อาศัยในอำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่³ การเรียกร้องสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานข้ามชาติ เป็นต้น

การมองให้เห็นคนชายขอบที่อยู่นอกสายตาของรัฐในสังคมไทย จึงไม่ได้เพียงมุ่งความสนใจไปยังผู้คนในพื้นที่ห่างไกลศูนย์กลางอย่างชายแดนทางภูมิศาสตร์เท่านั้น หากแต่ยังต้องคำนึงถึงมิติที่ซับซ้อนของการดำรงชีวิตในโลกปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ด้วยการรับรู้ถึงผู้คนที่อยู่ชายขอบในมิติทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ศาสนา วัฒนธรรม รวมทั้งผู้คนที่อยู่นอกการรับรู้ของสังคมส่วนใหญ่อีกด้วย ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการมองให้เห็นคนชายขอบเหล่านี้ก็คือ การเปลี่ยนทัศนคติที่เคยมองว่าการเป็นคนชายขอบเป็นความไม่เท่าเทียมตามธรรมชาติที่ปกติธรรมดา เป็นความจริงที่เกิดขึ้นอยู่ในทุกสังคม อาจจะเนื่องจากชาติกำเนิด เชื้อ เผ่า วรรณะ ฯลฯ ไปสู่การเข้าใจปรากฏการณ์**ไม่เป็นธรรมที่คนชายขอบเผชิญอย่างสัมพันธ์กับโครงสร้างเชิงอำนาจรูปแบบต่างๆ ที่กำหนดให้ความสัมพันธ์ทางสังคมที่ไม่เท่าเทียมนี้ดำรงอยู่ได้**

³ เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2545 นายอำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่เพิกถอนชื่อชาวบ้านแม่เมาะจำนวน 1,243 คน ออกจากทะเบียนราษฎร คนอยู่ถาวรในสถานะคนสัญชาติไทย ไปไว้ในทะเบียนบ้านคนอยู่ชั่วคราวประเภทคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายแต่มีสิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราว ทำให้ชาวบ้านทั้งหมดสูญเสียสถานะผู้มีสัญชาติไทยทันที ชาวบ้านแม่เมาะจึงได้ยื่นฟ้องกรมการปกครอง และนายอำเภอแม่เมาะ จ.เชียงใหม่ ต่อศาลปกครอง จ.เชียงใหม่ ต่อมาในปี 2547 ศาลปกครอง จ.เชียงใหม่มีคำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศของนายอำเภอแม่เมาะที่ให้จำหน่ายชื่อชาวบ้าน อ.แม่เมาะ ออกจากทะเบียนบ้าน เนื่องจากการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งนายอำเภอแม่เมาะได้อื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด วันที่ 30 สิงหาคม 2548 ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาว่า คำสั่งเพิกถอนชื่อชาวบ้านดังกล่าวออกจากทะเบียนบ้านประเภทคนอยู่ถาวรเป็นคำสั่งโดยมิชอบ และให้นายอำเภอแม่เมาะนำรายชื่อชาวบ้านกลับเข้าสู่ทะเบียนบ้านประเภทคนอยู่ถาวรและบันทึกชาวบ้านดังกล่าวในทะเบียนราษฎรในสถานะคนสัญชาติไทย (บรรณาธิการ)

ใครคือคนชายขอบ?

คนชายขอบ เป็นคำที่นำมาใช้ในทางสังคมศาสตร์ โดยเฉพาะทางสังคมวิทยาในการศึกษากลุ่มผู้พลพที่มีลักษณะผสมผสานระหว่างสองกลุ่มวัฒนธรรม ตั้งแต่ช่วงปลายคริสต์ศตวรรษ 1920 เรื่อยมา เช่น งานของ Robert Ezra Park ในบทความเรื่อง Human Migration and the Marginal Man (1928), Cultural Conflict and the Marginal Man (1937) เป็นต้น และคำนี้ถูกนำไปใช้ศึกษาในทาง



สังคมศาสตร์สาขาต่างๆ อย่างกว้างขวาง เป็นภาษาที่ใช้เรียกกลุ่มคนอันหลากหลายที่กลายเป็นเหยื่อของการลดทอนความเป็นมนุษย์ ด้วยการทำให้คนเหล่านั้นกลายเป็นสิ่งของบางอย่างที่ตายตัว เช่น การทำให้เป็นสินค้า (commoditisation) และการติดป้ายให้มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งในแง่ลบ (stigmatisation) นอกจากนี้ ความเป็นชายขอบทางสังคมนั้นยังเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ที่ผลักดันให้คนส่วนหนึ่งไร้อำนาจจนตกไปอยู่ชายขอบของสังคม (อานันท์, 2549: 4-5) คนชายขอบจึงถูกใช้เพื่อหมายถึง

กลุ่มคนที่มิมีชีวิตอยู่กึ่งกลางหรือห่างไกลจากศูนย์กลาง ทั้งในทางภูมิศาสตร์และสังคมวัฒนธรรม ในทางภูมิศาสตร์ “คนชายขอบ” มักจะเป็นกลุ่มคนที่ต้องเคลื่อนย้ายจากภูมิลำเนาดั้งเดิมด้วยเหตุผลทางธรรมชาติ เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมวัฒนธรรม การตั้งถิ่นฐาน การประกอบอาชีพ หรือวิถีชีวิตของคนกลุ่มนี้ต้องเผชิญกับการแก่งแย่งแข่งขัน เพื่อเข้าถึงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ถูกกีดกันและเอารัดเอาเปรียบจากคนกลุ่มใหญ่ซึ่งอยู่อาศัยในดินแดนหรือเขตภูมิศาสตร์นั้นมาก่อน ในทางสังคมวัฒนธรรม “คนชายขอบ” ย่อมกลายเป็นคนกลุ่มน้อยในสังคมใหม่ วัฒนธรรมประจำกลุ่มจึงเป็นวัฒนธรรมย่อยที่ไม่ได้รับการยอมรับ หรือได้รับการเลือกปฏิบัติจากผู้คนในกระแสวัฒนธรรมหลัก การเรียนรู้การปรับตัวและการต่อสู้ดิ้นรนเพื่อที่จะเอาตัวรอดหรือมีชีวิตอยู่ภายใต้สภาพการณ์ดังกล่าว จึงเป็นสาระสำคัญของวิถีชีวิตของประชากรที่อาศัยอยู่ในวัฒนธรรมชายขอบ (สุริยา และพัฒนา, 2542: 21)

ในสังคมใหญ่ทุกแห่งมี “ประชากรชายขอบ” ซึ่งอาศัยอยู่ห่างจากศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม วัฒนธรรม คนกลุ่มนี้ขาดอำนาจการต่อรอง ขาดการศึกษา ขาดเครื่องมือที่เข้าถึงอำนาจ และถูกกีดกันออกจากระบบการต่อรองอำนาจและการจัดสรรทรัพยากร อำนาจและความมั่งคั่งในสังคม ลักษณะของกลุ่มประชากรชายขอบอาจจะแตกต่างจากประชากรส่วนใหญ่ของสังคม ในแง่ของชาติพันธุ์ ศาสนา อุดมการณ์ การศึกษา ฐานะทางเศรษฐกิจ และชนชั้นทางสังคม ฯลฯ (Seymour-smith, 1986: 177 อ้างใน สุริยา และพัฒนา, 2542: 22)

คนชายขอบจึงหมายถึง บุคคลหรือกลุ่มคนส่วนน้อยที่สังคมไม่รับรู้สนใจ เป็นผู้ที่ถูกทำให้ไม่มีความสำคัญและมีชีวิตอยู่ตามชายแดนหรือริมขอบของพื้นที่ในสังคม ทั้งพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ การเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ชาติพันธุ์ ศาสนา การศึกษา ภาษา วิถีชีวิตทางเพศ การจัดสรรทรัพยากร รวมทั้งการเท่าทันกระแสความทันสมัยในยุคโลกาภิวัตน์ และเมื่อคำนึงถึงประเด็นเรื่องความเป็นธรรมแล้ว คนชายขอบยังอยู่ห่างไกลจากการสิ่งที่เรียกว่า ความเป็นธรรม ด้วยเหตุที่มักไม่ถูกนับรวมเข้าไว้เป็นพวกเดียวกันกับคนส่วนใหญ่ของสังคม จึงไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับสิทธิพื้นฐานและเข้าถึงความเป็นธรรมที่ถูกจัดสรรให้โดยรัฐ

คนชายขอบต่างๆ ข้างต้นไม่เพียงไม่ได้รับโอกาสในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายใดๆ ของประเทศ โดยเฉพาะนโยบายทางการเมือง และการพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งยังเป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิและโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร

ไม่มีโอกาสเข้าถึงการบริการหรือสิทธิขั้นพื้นฐานที่ควรจะได้รับ ไม่ได้ผลประโยชน์และได้รับผลกระทบจากการพัฒนา และมักถูกมองเป็นเพียงแหล่งทรัพยากร แหล่งระบายสินค้าและเป็นแรงงานราคาถูกในกระบวนการผลิตเท่านั้น ประชากรกลุ่มที่อาจถือว่าเป็นคนชายขอบในประเทศไทย จึงได้แก่ ชาวเขาเผ่าต่างๆ ชนชาติพันธุ์กลุ่มน้อย ผู้อพยพลี้ภัย คนไร้รัฐไร้สัญชาติ คนยากคนจน ชาวนาชาวไร่ในชนบท คนจนเมือง ชาวสลัม คนไร้บ้าน กลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์ คนพิการ ผู้สูงอายุ คนที่มีเพศวิถีทางเลือก พนักงานขายบริการ แรงงานข้ามชาติ แรงงานไร้ทักษะฝีมือ แรงงานนอกระบบ แรงงานเหมาช่วง เป็นต้น

3.3 กระบวนการทำให้เป็นชายขอบ (marginalisation) ในสังคมไทย

กระบวนการที่ทำให้เป็นคนบางกลุ่มกลายเป็นคนชายขอบ รวมทั้งการสร้างภาวะชายขอบให้กับคนบางกลุ่ม ในสังคมไทยนั้น สัมพันธ์กับหลากหลายมิติ ทั้งทางภูมิศาสตร์ การเมือง สังคมวัฒนธรรม เศรษฐกิจ ประวัติศาสตร์ ฯลฯ ดังกล่าวแล้วข้างต้น แต่ที่สำคัญอย่างยิ่งคือ กระบวนการทำให้เป็นชายขอบที่สัมพันธ์กับโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคมไทย ซึ่งผู้มีอำนาจครอบงำการจัดประเภทกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม โดยรวมเอาผู้ที่มีอัตลักษณ์เหมือนๆ กันไว้และกีดกันคนที่มีอัตลักษณ์แตกต่างจากคนส่วนใหญ่ให้ไปอยู่ชายขอบของสังคม กระบวนการที่ทั้งผลักดันคนออกและรวมคนไว้ให้อยู่ในภาวะชายขอบของสังคมไทยที่วุ่นวายนี้ได้แก่

- (1) **กระบวนการสร้างรัฐชาติไทย และกระบวนการสร้างความเป็นไทย (Thai-isation)** ซึ่งเกิดขึ้นในสมัยการก่อตัวของรัฐชาติและลัทธิชาตินิยมที่มีการสถาปนาความเป็นรัฐขึ้น มีการกำหนดดินแดน อาณาเขตและลากเส้นพรมแดนระหว่างประเทศ สำรวรรวมผู้คนไว้ในรัฐชาติเดียว อยู่ภายใต้ระบบการปกครองเดียวกันทั้งประเทศ และสร้างวัฒนธรรมแห่งชาติที่เป็นแบบแผนเดียวกันให้ทุกคนยึดถือร่วมกัน เพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันที่จะนำไปสู่เอกราชหรือความเป็นชาติเดียวกันได้ ผู้คนหลากหลายชาติพันธุ์ต่างวัฒนธรรมที่เคยอาศัยอยู่ปะปนกันในพื้นที่ดินแดนแถบนี้จำนวนไม่น้อยจึงกลายเป็นคนชายขอบและต้องตกอยู่ในภาวะชายขอบไปโดยปริยาย เนื่องจากมีอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมที่แตกต่างจากมาตรฐานของศูนย์กลาง และมีชีวิตประจำวันที่ต่างออกไปจากวัฒนธรรมแห่งชาติ ซึ่งมักจะอยู่ภายใต้วาทกรรมที่ว่า เพราะไม่เหมือนจึงไม่เป็นไทย และมักนำไปสู่ความเชื่อว่าความแตกต่างเหล่านั้นเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติได้โดยง่าย
- (2) **การพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัย (Modernisation)** แม้สังคมไทยจะได้ชื่อว่าไม่ได้ตกอยู่ในอาณานิคมของมหาอำนาจชาติใด แต่กระบวนการพัฒนาประเทศให้เป็นตะวันตก (westernisation) และการทำให้ไทยเป็นชาติทันสมัยด้วยเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีนิยม เป็นแนวทางพัฒนาหลักที่รัฐไทยใช้สร้างประเทศ เช่นเดียวกับการพัฒนาที่เป็นกระแสหลักของโลก ภายใต้การดำเนินนโยบายพัฒนาด้วยระบบเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม คือเลือกปฏิบัติ ให้ความสำคัญกับเขตเมืองส่วนกลางมากกว่าภาคชนบท ส่งเสริมอุตสาหกรรมมากกว่าเกษตรกรรม หรือเลือกที่จะส่งเสริมบางส่วนของภาคเกษตร ทำให้คนบางกลุ่มถูกทอดทิ้ง ถูกกีดกันออกจากกระแสพัฒนา ไม่ถูกให้ความสำคัญ ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากการพัฒนาเท่าเทียมกับคนกลุ่มอื่น กลายเป็นผู้ด้อยโอกาสจากการพัฒนาเศรษฐกิจ
- (3) **การขยายตัวของทุนนิยมและกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalisation)** เมื่อสังคมไทยขับเคลื่อนไปด้วยระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี ที่ยังมีข้อได้เปรียบในแง่ของความเป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรและความต้องการผ่านกลไกตลาดในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งไม่ได้เป็นกลไกจัดสรรทรัพยากรที่ดีที่สุด และนำไปสู่การสร้างความไม่ยุติธรรมทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง กีดกันให้คนบางกลุ่มไร้อำนาจต่อรองกับตลาด

กลายเป็นคนชายขอบ (อานันท์, 2546) ขณะเดียวกัน ภายใต้การเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ที่เศรษฐกิจทุนนิยมไร้พรมแดนแผ่ขยายครอบคลุมโลกอย่างเสรี ก็มีข้อสังเกตว่ายิ่งแสดงให้เห็นความขัดแย้งกับประชาธิปไตย และยิ่งขยายช่องว่างระหว่างชนชั้นและความเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรมในสังคม (เกษียร, 2550; เสกสรรค์, 2553) ซึ่งเห็นได้ชัดเจนจากช่องว่างระหว่างรายได้ของคนจนและคนรวยที่ห่างกว้างขึ้นอย่างต่อเนื่อง (นิคม, 2541; ปราณี, 2545; สมเกียรติ, 2553)

ภาวะชายขอบที่เกิดขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์จึงสามารถเกิดขึ้นได้กับทุกคน ทุกหนทุกแห่ง และในรูปแบบที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น แม้จะอยู่ในพื้นที่ศูนย์กลางทางภูมิศาสตร์ สังคมวัฒนธรรม การศึกษา อัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ หรือแม้แต่ทางเศรษฐกิจ ในแง่นี้ ความเป็นคนชายขอบจึงไม่ได้เป็นเพียงการถูกกีดกันให้ไปอยู่ในตำแหน่งทางสังคมที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ หรืออำนาจเท่านั้น แต่ยังเป็นเรื่องของความรู้และความจริงที่ถูกสร้างขึ้นมาอธิบาย กลายเป็น ‘สามัญสำนึก’ ที่รับรู้และเข้าใจกันโดยไม่ต้องตั้งคำถาม คนชายขอบเองก็อาจจะรับหรืออ้างอิงไปเป็นความจริงเกี่ยวกับตัวเองด้วย รวมทั้งมีการต่อต้าน โต้แย้ง ปฏิเสธในเวลาเดียวกัน (ปริตตา, 2545) การทำความเข้าใจหรือมองให้เห็นปรากฏการณ์ของคนชายขอบ อันรวมถึงความเป็นคนชายขอบ และกระบวนการทำให้เป็นคนชายขอบ นั้นจึงมักเน้นการศึกษาให้ครอบคลุมถึงวาทกรรมและความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ที่กำหนดความหมายทางสังคมและภาพฝังใจที่ตายตัวให้กับคนกลุ่มต่างๆ ร่วมด้วย

กล่าวโดยสรุป เห็นได้ว่าปัญหาของการจัดประเภทคนบางกลุ่มเป็นคนชายขอบนั้น เกิดขึ้นจากกระบวนการใช้อำนาจในโครงสร้างความสัมพันธ์ที่คนส่วนใหญ่มีเหนือกว่าในรูปแบบต่างๆ สร้างวาทกรรมที่กำหนดการรับรู้การจัดประเภทและแนวคิดจำแนกแยกพวก (exclusion) คนในสังคมขึ้น โดยปฏิบัติการเชิงอำนาจของวาทกรรมการจำแนกแยกพวกในมิติต่างๆ ยังทรงอิทธิพลอยู่ในองค์ประกอบต่างๆ ของสังคมไทยมาตราบจนถึงทุกวันนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเป็นเครื่องมือของรัฐเพื่อสร้างความชอบธรรมในการใช้กำลังเข้าจัดการปัญหาบางอย่าง เช่น ปัญหาความมั่นคง ปัญหายาเสพติด และปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น (ชูศักดิ์, 2541: 18) ทั้งยังมีกลุ่มคนที่ตกอยู่ในภาวะชายขอบใหม่ๆ เพิ่มขึ้นในสังคมสมัยใหม่ เช่น แม่วัยรุ่น พ่อหรือแม่เลี้ยงเดี่ยว ผู้สูงอายุ ผู้ติดเชื้อเอชไอวี ผู้ติดยาเสพติด คนรักเพศเดียวกัน ที่ถือเป็นคนชายขอบในสวัสดิการสังคม เป็นต้น

4. จากคนชายขอบสู่วัฒนธรรมความยุติธรรมในสังคมไทย

การทำความเข้าใจปรากฏการณ์ความไม่เป็นธรรมในสังคมไทยผ่านการปฏิบัติกับประชากรชายขอบนั้น สมควรพิจารณาถึงวัฒนธรรมความยุติธรรมในสังคมไทยควบคู่ไปด้วย เนื่องจากเป็นพื้นฐานสำคัญของการให้ความหมายกับความยุติธรรม ความคิดเรื่องความเป็นธรรมที่มียุทธศาสตร์หมายถึงโอกาสที่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงส่วนแบ่งทรัพยากร และคนด้อยโอกาสควรมีสื่อสิทธิได้รับการจากรัฐให้สามารถมีชีวิตและโอกาสที่เท่าเทียมกับคนอื่นนั้น เป็นเรื่องที่เพิ่งเกิดขึ้นในรัฐสมัยใหม่ ขณะเดียวกันก็มีความคิดความเชื่อหลายประการที่มองไม่เห็นว่าคุณคนในสังคมมีความเป็นมนุษย์เท่ากัน และควรมีสื่อสิทธิได้รับความเป็นธรรมเท่าเทียมกัน

อย่างไรก็ดี ภายใต้ความสัมพันธ์ทางสังคมที่อยู่บนพื้นฐานของวัฒนธรรมอุปถัมภ์และระบบศีลธรรมทางพุทธศาสนา ซึ่งไม่มีคำสอนในเรื่องความเป็นธรรมทางสังคม มีแต่เพียงคำสอนให้ปฏิบัติหน้าที่แบบต่างตอบแทนต่อกันของผู้ที่อยู่ในสถานภาพต่างๆ กัน (King, 1995) *สังคมไทยจึงไม่เคยมีความคิดเรื่องความยุติธรรมหรือ*



ความเป็นธรรมเป็นแก่นสำคัญในแบบแผนความสัมพันธ์ทางสังคมแต่อย่างใด ในทางตรงข้าม ความยุติธรรมในสังคมไทยหมายถึงการยอมรับความสัมพันธ์ที่ไม่เสมอภาคระหว่างคนในแต่ละชั้นทางสังคม โดยให้อำนาจผู้นำในแต่ละยุคสมัยเป็นผู้จัดสรรความยุติธรรม กล่าวคือ ความยุติธรรมในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ มีที่มาจากพุทธศาสนา ความยุติธรรมคือความถูกต้องตามหลักธรรมะของพุทธศาสนา และเป็นฐานทางความคิดให้แก่ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชน เนื่องจากพระมหากษัตริย์ซึ่งมีความชอบธรรมในการเป็นผู้ปกครองนั้นเป็นแหล่ง

ที่มาของความยุติธรรม (สายชล, 2546ก) ประชากรไทยไม่เคยเป็นพลเมืองที่มีสิทธิเสมอภาคเท่าเทียมกัน และเป็นปัจเจกชนไร้สังกัดที่มีความสัมพันธ์กันตามแนวนอนแต่อย่างใด

ลักษณะของสิ่งที่เรียกว่าความเป็นธรรมในสังคมไทย อาจแยกออกได้เป็นส่วนๆ ดังนี้

4.1 ความเป็นธรรมภายใต้ระบบศีลธรรมและศาสนา

การที่สังคมไทย **ไม่รู้ลึกอ่อนไหว** ต่อความไม่เป็นธรรมทางสังคมนั้น ส่วนหนึ่งเป็นอิทธิพลของพุทธศาสนาที่ไม่ได้เป็นเพียงความเชื่อที่อธิบายโลกธรรมชาติเท่านั้น แต่ยังเป็นระบบความเชื่อทางศีลธรรมที่เป็นเหตุเป็นผลด้วยหลักความสัมพันธ์ระหว่างเหตุคือ การกระทำ (กรรม) กับผลของการกระทำนั้นๆ (วิบาก) ที่ดำเนินไปตามกระบวนการแห่งเหตุปัจจัย โลกอยู่ภายใต้อำนาจของกิเลสตัณหาและความทุกข์ จึงต้องข้ามไปด้วยการปล่อยวาง ไม่ยึดมั่นถือมั่น และเชื่อว่าสัตว์โลกย่อมเป็นไปตามกรรม ไม่อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ (ปรีชา, 2534; ชาญณรงค์, 2550)

ทัศนะเรื่องความยุติธรรมของสังคมไทยได้รับอิทธิพลจากศาสนาพุทธเถรวาท เนื่องจากศาสนาพุทธยอมรับ **ความเป็นธรรมตามกฎแห่งกรรม** ความยุติธรรมในทางพุทธศาสนาไม่ได้ตัดสินโดยยึดความเท่าเทียมกันของมนุษย์เป็นเกณฑ์ ไม่ได้ถือว่าผู้ทำความผิดเดียวกันย่อมได้รับโทษเดียวกันเช่นในทางกฎหมาย แต่อยู่ที่กรรมที่ทำความชั่วแต่ละคน ใครทำกรรมมาอย่างใดก็ควรได้รับผลอย่างนั้น ทุกคนเสมอภาคกันในแง่ของโอกาสในการทำความดีและการได้รับผลกระทบตามที่ทำไว้ ซึ่งสามารถข้ามภพไปยังโลกหน้าได้ด้วย ในแง่นี้ ‘กรรม’ จึงเป็นพื้นฐานความคิดสำคัญในการพิจารณาเรื่องความเป็นธรรม (ปรีชา, 2534; สุวรรณ, 2550) ความยุติธรรมที่อิงอยู่กับกฎศีลธรรมมีลักษณะดังนี้คือ

- (1) **ใช้กฎแห่งกรรมหรือหลักทำดีได้ดีทำชั่วได้ชั่วเป็นหลักประกันความยุติธรรม** นั่นคือการยอมรับว่ามีความดีและความชั่วที่เป็นภววิสัยอยู่จริง ไม่ใช่เรื่องของสังคมวัฒนธรรม กรรมที่มนุษย์กระทำด้วยเจตนาไม่ว่าดีหรือชั่วย่อมมีผลจริงเป็นความสุขหรือทุกข์ในที่สุด สิ่งนี้คือกฎสากลแห่งความยุติธรรมสูงสุดเป็นหลักประกันว่า ทุกคนจะได้รับความยุติธรรมเท่าเทียมกัน (ชาญณรงค์, 2550:66) โดยนัยนี้ คำสอนเรื่องกรรมเปิดโอกาสให้ความไม่เท่าเทียมกันของมนุษย์ในทุกมิติกลายเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ เป็นเรื่องที่เหมาะสมและเป็นธรรม การแบ่งชนชั้นและความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมเป็นเรื่องธรรมดา และชอบธรรมแล้วตามกฎแห่งกรรม และ

- (2) *การผนวกแนวคิดเรื่องกรรมกับการเกิดใหม่เข้าด้วยกันเป็นความเชื่อเรื่องเวียนว่ายตายเกิด* ซึ่งแม้จะเป็นคำอธิบายเพิ่มเติมและยืนยันว่าการรับผลของกรรมนั้นเป็นไปได้ทั้งในโลกนี้และโลกหน้า แต่ก็กลายเป็นข้อโต้แย้งต่อความคิดเรื่องความยุติธรรมทางศีลธรรมของพุทธศาสนาในหลายประเด็น เช่น การรับผลกรรมในโลกหน้านั้นขัดต่อหลักการพื้นฐานแห่งความยุติธรรมที่ผู้ถูกลงโทษต้องรู้และเข้าใจ ความผิดของตัวเอง แต่การเกิดใหม่โดยมีผลกรรมบางอย่างติดตัวไปด้วยนั้นไม่ได้ส่งผลต่อความก้าวหน้าทางศีลธรรม (Kaufman, 2004 อ้างใน ชาญณรงค์, 2550) ส่งผลไปสู่การมองว่า *กรรมเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคลที่ต้องรับผิดชอบกับการกระทำของตัวเองตามยถากรรม* มองทุกข์ที่เกิดขึ้นในสังคมเป็นเรื่องของปัจเจกแต่ละคน แยกตัวโดดเดี่ยวจากคนอื่น ทุกข์หรือสุขที่เกิดขึ้นในชีวิตเป็นความรับผิดชอบตามกฎศีลธรรม หน้าที่ของแต่ละคนคือสร้างกรรมให้ดีที่สุด และไม่ควรถูกเข้าไปแทรกแซงหรือเกี่ยวข้องกับความสุขหรือความทุกข์ของคนอื่น เพราะเป็นผลกรรมของแต่ละคน *หากมองเช่นนี้ การแก้ไขปัญหาสังคมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมจึงกลายเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรม เพราะไปละเมิดกฎแห่งความเป็นธรรม*

แม้ตรรกะของคำสอนทางพุทธศาสนาลักษณะนี้จะชี้ให้เห็นให้ยอมรับความแตกต่างที่ไม่เท่าเทียม ซึ่งเกิดขึ้นในชีวิตปัจจุบันมากกว่าความเข้าใจว่า ความไม่เท่าเทียมกันและการกดขี่ทางสังคมบางอย่างแสดงถึงความไม่เป็นธรรม แต่อาจสรุปได้ว่า ภายใต้ความเป็นธรรมทางสังคมในทัศนะของศาสนาพุทธนั้น การกระทำใดๆ ที่ดำเนินไปอย่างสอดคล้องกับความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลในธรรมชาติ (ปฏิเสธสมุปบาท) ก็ถือว่าถูกต้องและเป็นธรรม (ชาญณรงค์, 2550:139) ความเป็นธรรมจึงหมายถึง การที่บุคคลได้รับผล (ประโยชน์) ตอบแทนตามความเหมาะสมแห่งเหตุปัจจัย สถานภาพและการกระทำของตน และมีความเป็นธรรมอยู่ 2 ระดับ คือ ความยุติธรรมทางศีลธรรมหรือความยุติธรรมตามธรรมชาติที่อิงอยู่กับคำสอนเรื่องกฎแห่งกรรม และความเป็นธรรมทางสังคม ซึ่งหมายถึง ความเที่ยงธรรม (fairness) ในด้านต่างๆ ที่เป็นผลประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตในสังคม การกระจายรายได้หรือสวัสดิภาพทางสังคม และการได้รับโอกาสในการพัฒนาชีวิตไปตามเป้าหมายที่เชื่อว่าเป็นสิ่งที่ดีที่สุดของปัจเจกบุคคลด้วย (ชาญณรงค์, 2550; เครือข่ายพุทธิกา และศูนย์วิจัยทางมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551)

4.2 ความเป็นธรรมภายใต้ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์

ความสัมพันธ์ทางสังคม และอาจรวมถึงความสัมพันธ์ทางอำนาจทางการเมืองของไทยในช่วงที่เป็นรัฐก่อนสมัยใหม่นั้นอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างขุนนางกับไพร่ ซึ่งกำลังคนในปกครองมีความสำคัญมากกว่าเชื้อชาติ ดังที่เสกสรรค์ (2553) สรุปว่า ความสัมพันธ์ทางสังคมของรัฐไทยโบราณนั้นเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ความรักดีค่อนข้างแคบและเปราะบาง ด้วยขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งหรืออ่อนแอของชนชั้นปกครอง ดังนั้น ในความสัมพันธ์แบบบรรณาการ และกลไกการควบคุมกำลังคนที่ไม่ได้มีผลสัมฤทธิ์นัก วิถีทางวัฒนธรรมหรือความสัมพันธ์แบบนายบ่าวที่ถูกกำกับโดยคุณธรรมทางศาสนา จึงกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการยึดโยงความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์นี้ให้ดำเนินไปได้อย่างราบรื่น

โครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมของคนไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างสำคัญในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยเฉพาะการเลิกควบคุมกำลังคนเข้าไว้ในสังกัด ระบบขึ้นต่อศูนย์อำนาจหลวมๆ แบบเก่าถูกแทนที่ด้วยการใช้แนวคิดแบบอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนแบบใหม่ มีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมที่กลายเป็นกลไกการใช้อำนาจตามบรรทัดฐานใหม่ในการปกครอง นั่นคือประมวลกฎหมายฉบับต่างๆ ซึ่งกลายเป็นเส้นแบ่งสำคัญระหว่างหน้าที่สาธารณะกับ

ผลประโยชน์ส่วนตัว (เสกสรรค์, 2553:51-52) แต่วัฒนธรรมแบบอุปถัมภ์ยังคงมีบทบาทสำคัญในเครือข่ายทางสังคมที่ประกอบด้วยคนในชนชั้น สถานะ และฐานะสูงต่ำไม่เท่ากัน การยืนยันสิทธิและความเสมอภาคระหว่างบุคคลไม่มีความสำคัญแต่อย่างใด **ความคิดเรื่องความยุติธรรมจึงเป็นเรื่องของแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างคนในชั้นทางสังคมที่มีสถานภาพ (ตามชาติกำเนิด) อำนาจ และสิทธิไม่เท่าเทียมกัน** โดยคนในแต่ละชั้นทางสังคมรับรู้อัตลักษณ์สถานภาพ และหน้าที่ที่แตกต่างกันของตัวเอง ผ่านการสร้างระบบสัญลักษณ์ พิธีกรรม และวิถีปฏิบัติต่างๆ ของรัฐ ในยุคลสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้ยอมรับว่า **ความยุติธรรมคือการได้และการเสียสิ่งต่างๆ ตามสถานภาพทางสังคมที่ตนมีอยู่ ความไม่เสมอภาคจึงเป็นสิ่งที่ยุติธรรม**

โดยนัย พุทธศาสนาไม่ได้เป็นรากฐานของความยุติธรรมอีกต่อไป หากแต่เป็นพระปัญญาบารมีและพระมหากรุณาธิคุณของพระมหากษัตริย์ ผู้มีชาติกำเนิดเป็น ‘เจ้า’ (royalty) ดังที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงชี้แจงว่า เฉพาะคนที่เกิดมาเป็น ‘เจ้า’ เท่านั้นที่มี ‘ideal’ ซึ่งแปลว่า ‘ศีลธรรม’ ผู้นำหรือพระมหากษัตริย์จึงย่อมมี ‘ศีลธรรม’ สูงส่งเหนือผู้อื่น ส่วนประชาชนคือคนที่ยังโง่อยู่ ย่อมไม่รู้ว่าอะไรคือความยุติธรรม ต้องรอให้พระมหากษัตริย์ทรงอำนวยการความยุติธรรมให้บังเกิดแก่ชีวิตของทุกคนในรัฐ (สายชล, 2546) ดังนั้น พระบรมราชโองการคือแหล่งที่มาของความยุติธรรม ชีวิตของประชาชนจึงขึ้นอยู่กับความยุติธรรมที่รัฐเป็นผู้อำนวยให้มากขึ้นเรื่อยๆ ความรู้ว่าจะอะไรถูกอะไรผิด การได้รางวัลและการลงโทษมาจากรัฐที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดมากขึ้น

4.3 ความเป็นธรรมในยุคตามผู้นำ

อิทธิพลของวัฒนธรรมอุปถัมภ์ที่ส่งผ่านและยังคงหลงเหลืออยู่ในแบบแผนความสัมพันธ์ทางสังคมของไทยนั้น ทำให้การจัดสรรอำนาจ ทรัพยากร และผลประโยชน์ทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง มีลักษณะเล่นพรรคเล่นพวก ซึ่งทำให้การปกครองโดยหลักนิติธรรมพัฒนาได้ช้ามากในสังคมไทย (เสกสรรค์, 2553) ดังที่ปรากฏว่า ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แนวคิดสำคัญหนึ่งที่มีอิทธิพลในการสร้างรัฐชาติไทยก็คือ ลัทธิผู้นำ (Elitism) ซึ่งเห็นว่าการพัฒนาชาติขึ้นอยู่กับผู้นำที่มีบุคลิกภาพพิเศษ รวมทั้งมีสติปัญญาและคุณธรรมเหนือกว่าผู้อื่น ผู้นำชาติจึงสำคัญต่อชะตากรรมของคนในชาติ มีอำนาจสูงสุดที่จะปกครองให้ประชาชนอยู่เย็นเป็นสุข หรืออยู่ดีกินดี **นำไปสู่การยอมรับอำนาจและความสำคัญของผู้นำ** โดยเฉพาะในฐานะผู้อำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนเสมอหน้ากันตามแต่สถานภาพ

ความยุติธรรมในที่นี้ จึงเป็นความไม่เสมอภาคโดยไม่ขัดต่อค่านิยมเชิงศีลธรรมที่ยึดถือกันอยู่ในสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นการรู้จักที่ต่ำที่สูง ความกตัญญูทดแทน ความเคารพเชื่อฟังผู้ใหญ่ ความเสียสละ การถือว่าส่วนรวมสำคัญกว่าส่วนย่อย ซึ่งเปิดโอกาสให้รัฐสามารถกระทำการใดๆ ในนามของผลประโยชน์ของชาติหรือสังคมส่วนรวมได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงความยุติธรรม ดังที่หลวงวิจิตรวาทการระบุว่า “สิทธิที่จะทำอะไรตามใจชอบโดยไม่คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมนั้นควรรอนเสียได้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม เพราะถ้าปล่อยให้ประโยชน์ส่วนตัวบุคคลขัดกับประโยชน์ส่วนรวมอยู่ได้แล้ว ก็เป็นทางแห่งความล่มจมของชาติ” (หลวงวิจิตรวาทการ, 2502: 279)

ดังนั้น ภายในสังคมไทยที่ธงชัย (2554) เรียกว่า สังคมอินทรีภาพแบบพุทธนั้นมีแนวคิดพื้นฐานที่เน้นว่า สังคมจะปกติสุขและเคลื่อนไหวพัฒนาไปได้ก็ต่อเมื่อหน่วยต่างๆ ของสังคมรู้จักหน้าที่ของตนและทำงานอย่างประสานสอดคล้องกัน (harmony) เปรียบเสมือนอวัยวะต่างๆ ของร่างกายซึ่งมีหน้าที่ต่างๆ กัน ความสำคัญไม่เท่ากัน แต่ต้องประสานสอดคล้องกันจึงจะไม่เจ็บป่วย **สังคมไทยจึงประกอบด้วยผู้คนที่มิบุญบารมีไม่เท่ากัน และต้องยอมรับความสูงตํ่าในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล** การเชื่อฟังผู้นำและการรับผลประโยชน์จากการทำหน้าที่รับผิดชอบ

ที่แตกต่างกันนั้นจึงเป็นคุณสมบัติอันจำเป็นของบุคคลที่สังกัดชั้นต่อผู้อื่น มากกว่าจะเป็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพซึ่งเป็นคุณสมบัติพื้นฐานของปัจเจกชน

ดังจะเห็นได้ชัดเจนในเรื่องผลกระทบสำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัย ก็คือการปลุกกรรมกรและชาวนาให้กลายเป็นชนชายขอบอยู่ห่างไกลจากการได้รับความยุติธรรม ขณะที่ผู้นำรัฐยังคงอยู่ในฐานะเป็นแหล่งที่มาของความยุติธรรม ซึ่งยังคงมีความหมายอย่างแคบที่เป็นเพียงการทำหน้าที่และแสวงหาความเจริญก้าวหน้าของตนตามขั้นทางสังคมนั้นๆ โดยไม่ก้าวก่ายผู้อื่น ความยุติธรรมจึงไม่ได้หมายถึงการกระจายรายได้อย่างเสมอภาค ไม่ใช่การแข่งขันอย่างเสรีในภาคเศรษฐกิจ ไม่รังเกียจที่จะใช้ความสัมพันธ์ที่เป็นคุณในระบบอุปถัมภ์ซึ่งไม่เสมอภาคและขาดเสรีภาพในการแลกเปลี่ยน ในแง่นี้ ความยุติธรรมจึงไม่ได้หมายถึงความเป็นธรรมทางสังคมแต่อย่างใด (สายชล, 2546ข)

4.4 ความยุติธรรมสมัยใหม่และความเป็นธรรมทางสังคม

ระบบยุติธรรมในสังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่ง ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศใน พ.ศ. 2475 เมื่อเปลี่ยนอำนาจตุลาการเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย ซึ่งมาจากปวงชนชาวไทย แทนที่จะมาจากพระมหากษัตริย์ดังแต่ก่อน พระมหากษัตริย์เป็นเพียงผู้ใช้อำนาจตุลาการทางศาลในนามของปวงชนชาวไทย และเป็นการใช้อำนาจภายใต้กฎหมายที่บัญญัติขึ้น นอกจากนี้ก็ยังมีกำหนดในรัฐธรรมนูญถึงสิทธิในชีวิตในเสรีภาพ ในทรัพย์สิน หน้าที่ และความเสมอภาคเท่าเทียมกันของประชาชนทุกคน อันเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ ความคิดสำคัญที่แฝงอยู่ในระบบยุติธรรมปัจจุบันคือ distributive justice ซึ่งเกี่ยวพันกับการแบ่งสรรปันส่วนสิทธิอำนาจหน้าที่ และการระดมรับผิดชอบในหมู่สมาชิกของสังคม

ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา กล่าวได้ว่ามีการขยายตัวของปริมาณพลสาธารณะ ภาคประชาสังคม และการเมืองภาคประชาชนเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในสังคมไทย โดยเฉพาะการขยายตัวของสิทธิทางการเมือง (political right) และสิทธิพลเมือง (civil right) นำไปสู่การเคลื่อนไหวเรียกร้องและผลักดันประเด็นปัญหาภายใต้แนวคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพ ประชาธิปไตย และความเป็นธรรมในมิติของความเท่าเทียมเสมอภาคกันทางสังคม ทั้งนี้ อาจเป็นผลที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจในสังคมไทยอย่างขนานใหญ่ช่วงทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา เช่น พื้นฐานเศรษฐกิจของภาคเอกชนพัฒนาเข้มแข็งขึ้น การขยายตัวเพิ่มขึ้นของความรู้และวิชาชีพต่างๆ ขณะที่ภาคเกษตรกรรมในชนบทก็มีการเคลื่อนตัวและขยายประสบการณ์กว้างขวาง การแบ่งแยกชนชั้นสูงต่ำตามฐานะทางเศรษฐกิจและรสนิยมทางวัฒนธรรมคลายตัวลง เปิดพื้นที่ให้อัตลักษณ์และศิลปวัฒนธรรมพื้นถิ่นมากขึ้น การเคารพสิทธิพื้นฐานและสิทธิมนุษยชนขยายตัวเพิ่มขึ้น ภาคประชาสังคมขยายตัวกว้างขวางในทุกประเด็นเคลื่อนไหวทางสังคม โดยเฉพาะในฐานะพลังต่อรองกับภาครัฐและภาคเศรษฐกิจ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้ค่านิยมของสังคมไทยเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นปัจเจกชนสูงขึ้น เป็นตัวของตัวเองมากขึ้น รวมทั้งรู้สึกมีส่วนร่วม กล้าแสดงออก และแสดงความคิดเห็นทางสังคมและการเมืองในพื้นที่สาธารณะมากขึ้น (ธีรยุทธ, 2548)

ขณะเดียวกัน ผลกระทบจากการพัฒนาภายใต้แนวคิดก้าวหน้านิยม (Progressivism) ทำให้เกิดคำถามในประเด็นต่างๆ โดยเฉพาะการเอื้อประโยชน์ให้แก่ภาคเอกชนหรือตลาดด้วยการเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจที่กลับส่งผลเป็นความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ความมั่งคั่งและอิทธิพลครอบงำของอภิสิทธิ์ชน การเมืองที่ยุติธรรม และเศรษฐกิจที่เป็นธรรม ซึ่งนำไปสู่การตั้งคำถามและตรวจสอบความไม่เป็นธรรมในมิติทางสังคมวัฒนธรรมและมิติอื่นๆ มากขึ้น ทั้งยังกล่าวได้ว่า กระบวนทัศน์ในเรื่องความเป็นธรรมของสังคมไทย

ยังได้รับอิทธิพลจากการขับเคลื่อนความคิดและการเคลื่อนไหวทางสังคมในระดับสากล ทั้งจากประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน คุณภาพชีวิต การเข้าถึงบริการสาธารณสุขพื้นฐาน การแก้ปัญหาความยากจน ความเสมอภาคระหว่างหญิง-ชาย ประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมทางการเมือง ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สิทธิชุมชน ฯลฯ เหล่านี้ล้วนทำให้ประเด็นความเป็นธรรมทางสังคมกลายเป็นประเด็นถกเถียงและถูกผลักดันอย่างกว้างขวางในสังคมตลอดมา โดยเฉพาะในการต่อสู้เรื่องสิทธิสังคม สิทธิชุมชน ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมทางการเมือง และอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญในการต่อสู้ต่อรองระหว่างรัฐและการเมืองภาคประชาชนอย่างกว้างขวางในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540



ความคิดเรื่องความเป็นธรรมในสังคมสมัยใหม่ ไม่เพียงเกิดขึ้นบนพื้นฐานความคิดที่มองว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมาเสมอภาค มีคุณค่าแห่งความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน หากแต่ยังอยู่บนพื้นฐานความคิดเรื่องอื่นๆ เช่น หลักการพื้นฐานของแนวคิดสิทธิมนุษยชนที่ถือเป็นหลักการสากล ที่ถือว่ามนุษย์มีสิทธิเสรีภาพ เสมอภาค และมีศักดิ์ศรีมาตั้งแต่เกิด เคารพความหลากหลายทางวัฒนธรรม และยอมรับความแตกต่างของมนุษย์ ทั้งในด้านเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง ชาติ ทรัพย์สิน ชาติกำเนิด หรือสถานภาพทางสังคม มนุษย์ทุกคนจึงควรได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ได้รับโอกาสและสิทธิพื้นฐานเท่าเทียมกันที่จะได้รับส่วนแบ่งในการจัดสรรทรัพยากร และการดูแลจากสังคม มีโอกาสในการเลือกดำเนินชีวิตต่างๆ กัน รวมทั้งการรับภาระมากขึ้นแตกต่างกันตามสถานะ และพยายามที่จะสนับสนุนความเท่าเทียมด้วยกระบวนการให้เหตุผลที่เป็นทางโลกมากขึ้นกว่าทางศาสนา ทั้งนี้เพื่อให้คนด้อยโอกาสที่สุดในสังคมสามารถเข้าถึงได้เพื่อสร้างคุณภาพชีวิตและโอกาสให้ทัดเทียมกับคนอื่น โดยรัฐมีบทบาทสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรให้เท่าเทียมกัน

อย่างไรก็ดี ในภาคปฏิบัติการของวัฒนธรรมยุติธรรมในสังคมไทยนั้น แม้ในระบอบกฎหมายไทยจะมีพัฒนาการจากการสร้างระบบเพื่อนำไปสู่การมีกฎหมาย การบังคับใช้ และการตีความชี้ขาดโดยกฎหมาย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมตามกฎหมาย และแม้ว่าในกฎหมายระดับต่างๆ จะมีมาตราร่วมด้วยการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของทุกคนในสังคม แต่**ความเท่าเทียมเสมอภาคกันในสังคมไทยยังเป็นเพียงอุดมคติของความเป็นธรรมทางสังคม** เนื่องจากมักจะพบเห็นสถานการณ์ที่ไม่เป็นธรรมในชีวิตประจำวันได้เสมอ โดยเฉพาะในกลุ่มประชากรชายขอบทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นกรณีคนยากจน ได้แก่ ชาวนาชาวไร่ เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน แรงงานรับจ้าง คนที่ไม่มีที่อยู่อาศัย ฯลฯ ที่ถือได้ว่าเป็นประชากรชายขอบในมิติของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ และมักจะต้องเสียสละหรือถูกเอารัดเอาเปรียบในนามของการพัฒนา ขณะเดียวกันก็ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาเหล่านั้นน้อยมาก กิจกรรมเหล่านี้ไม่ได้ดำเนินไปอย่างอิสระบนพื้นฐานความยุติธรรมเสมอไป หากแต่สัมพันธ์อย่างย่ำแย่กับมิติทางการเมือง สังคมและวัฒนธรรม ดังกรณีของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ และกลุ่มชาติพันธุ์ส่วนน้อยในสังคมไทย ซึ่งเป็นคนชายขอบในทางพื้นที่ภูมิศาสตร์ เนื่องจากมักอาศัยอยู่ตามพรมแดน หรืออาจข้ามไปมาระหว่างรัฐ ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐที่ใช้อำนาจในการตั้งถิ่นฐาน การกำหนดสถานะพลเมือง การเพิกถอนสิทธิขั้นพื้นฐาน สิทธิในการได้รับสัญชาติ

ฯลฯ หรือกรณีชนมลาญมุสลิมที่มีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมอิสลาม การกำหนดนโยบายทางวัฒนธรรมภายใต้วิธีคิดที่อิงอยู่กับพุทธศาสนาและวิถีไทยภาคกลาง จึงเป็นการครอบงำและกีดกันอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม ที่ส่งผลเป็นความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่จนทุกวันนี้

5. บทสรุปของ (การมองหา) ความเป็นธรรมในคนชายขอบ

การมองหาความเป็นธรรมในคนชายขอบทำให้ได้เห็นว่า **สังคมไทยมองความเป็นธรรมในความหมายต่างๆ กัน** มีทั้งที่เป็นความเป็นธรรมทางศีลธรรมภายใต้กฎแห่งกรรมของพุทธศาสนา ความยุติธรรมตามพันธะของระบบควบคุมคนในสังกัดหรือวัฒนธรรมอุปถัมภ์ ความยุติธรรมที่สัมพันธ์กับสถานะทางสังคมและอำนาจที่มีเหนือกว่าทั้งอำนาจทางการเมืองการปกครอง ทางสังคมวัฒนธรรม และทางเศรษฐกิจ รวมทั้งความเป็นธรรมทางสังคมที่อิงกับสิทธิมนุษยชน และการจัดสรรทรัพยากรของสังคมให้คนด้อยโอกาสหรือคนที่ถูกกดทับไว้ในสังคมได้รับโอกาสในชีวิตเท่าเทียมกับคนอื่นๆ แต่ในกลุ่มประชากรที่เรียกว่าคนชายขอบ ที่ซึ่งความยุติธรรม ความเจริญก้าวหน้า โอกาสในการดำรงชีวิต สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และความเสมอภาคเท่าเทียมจากศูนย์กลางยังส่งลงไปไม่ถึงนั้น เป็นพื้นที่ซึ่งแสดงให้เห็นการปะทะกันของความคิดว่าด้วยความเป็นธรรมในลักษณะและความหมายต่างๆ ชัดเจนที่สุด

สังคมไทยมีการศึกษาปรากฏการณ์ปัญหาของกลุ่มคนชายขอบไม่น้อย ทั้งในแง่ของกระบวนการเป็นคนชายขอบที่เกิดขึ้นได้ใน 2 ทิศทางตรงข้ามกัน คือ เกิดจากการถูกกีดกัน ถูกทำให้ไร้อำนาจ และถูกตีตรา ทำให้แปลกแยกจากสังคมส่วนใหญ่และกลายเป็นคนชายขอบในที่สุด และการเป็นคนชายขอบที่เกิดจากการถูกดึงให้เข้าไปมีส่วนร่วมกับกระบวนการ โดยเฉพาะการพัฒนา แต่กลับนำไปสู่การสร้างอัตลักษณ์ที่แปลกแยกและเป็นคนชายขอบ (อานันท์, 2549) ในแง่ของการศึกษาถึงบริบทและเงื่อนไขปัจจัยของการทำให้คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งกลายเป็นคนชายขอบ เช่น การสร้างวัฒนธรรมแห่งชาติที่กดความแตกต่างของชนกลุ่มต่างๆ ไว้ภายใต้ความเหมือนของเอกลักษณ์ไทย การเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลกาภิวัตน์ และความพยายามสร้างอัตลักษณ์ความหมายของคนกลุ่มต่างๆ ในสังคมสมัยใหม่ และในแง่ของการเผชิญความไม่เป็นธรรมลักษณะต่างๆ ของคนชายขอบ เช่น การถูกรอนหรือละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ไม่ได้รับหรือถูกบิดเบือนความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรม การต่อสู้เรียกร้องเพื่อสิทธิในการร่วมจัดสรรทรัพยากรของสังคม การไม่ได้รับการยอมรับอย่างเสมอภาคเท่าเทียมในอัตลักษณ์ที่แตกต่าง เป็นต้น (ดังตัวอย่างที่หยิบยกในบทโหมโรง)

ภายใต้สถานการณ์ไม่เป็นธรรมของกลุ่มประชากรชายขอบ ทั้งที่เป็นชาติพันธุ์กลุ่มน้อย คนไร้รัฐ คนพลัดถิ่น แรงงานข้ามชาติ คนหลากหลายทางเพศ ผู้ป่วยเอดส์ คนพิการ ผู้ติดยาเสพติด คนยากคนจน พ่อ/แม่เลี้ยงเดี่ยว ฯลฯ ไม่ว่าจะเป็นประเด็นด้านสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคเท่าเทียม การยอมรับในอัตลักษณ์ การสร้างความหมายและการสร้างพื้นที่ทางสังคม หรือการเข้าถึงสวัสดิการขั้นพื้นฐานและบริการสังคมก็ตาม ต่างสะท้อนให้เห็นถึงการตั้งคำถามกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจในความสัมพันธ์ทางสังคม ที่เคยสร้างความรู้และภาพความจริงให้กับสังคมและคนกลุ่มต่างๆ ในสังคม และได้รับการปฏิบัติอย่างแตกต่างกันจากความแตกต่างของคนกลุ่มต่างๆ เหล่านั้น **ความเป็นธรรมทางสังคมซึ่งเชื่อว่าเกิดขึ้นได้บนพื้นฐานของการตระหนักถึงความเป็นมนุษย์ของตนเองและคนอื่นๆ อย่างเสมอภาคกัน และทุกคนพร้อมที่จะกระจายผลประโยชน์และภาระรับผิดชอบทางสังคมตามสถานภาพอย่างเหมาะสมนั้น** **ดูจะเป็นความเป็นธรรมที่ห่างไกลความเป็นจริงอย่างยิ่งสำหรับคนชายขอบ ด้วยเหตุที่สังคมไทยยังคงมองคนชายขอบจากแง่มุมของความแตกต่าง ความเป็นอื่น และแทบจะไม่มีทางเท่าเทียมกันได้**

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กิติพัฒน์ นนทปัทมดลย์. (2553). *ทฤษฎีความยุติธรรมของจอห์น รอลส์ = John Rawls' A Theory of Justice*. เอกสารคำสอนวิชา สค.313 หลักและวิธีการสังคมสงเคราะห์ 3 ภาค 1/2553. คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เกษียร เตชะพีระ. (2550). *ดุลพินิจเกี่ยวกับโลกาภิวัตน์: โลกาภิวัตน์+ประชาธิปไตย+ความเป็นธรรมทางสังคม???*. ค้นเมื่อ 14 มีนาคม 2555, จาก มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน เว็บไซต์: <http://61.47.2.69/~midnight/midnighttext/0009999783.html>
- เครือข่ายพุทธิกา และศูนย์วิจัยทางมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2551). *กรรมในกำมือ?: ความเป็นธรรมในปรัชญาและศาสนา*. เอกสารประกอบการสัมมนา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทำพระจันทร์ วันที่ 14 กรกฎาคม 2551. ชุดโครงการเวทีวิจัยทางมนุษยศาสตร์ไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2545). *ความยากจนกับการเข้าถึงความยุติธรรม*. เอกสารประกอบการเสวนาทางวิชาการเรื่องกระบวนการยุติธรรม กับปัญหาความยากจนในสังคมไทย วันที่ 6 กันยายน 2545. กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาระบบกฎหมายไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- ชาญณรงค์ บุญหนุน. (2550). *ความเป็นธรรมในพระไตรปิฎก* (รายงานวิจัยในชุดโครงการเวทีวิจัยมนุษยศาสตร์ไทย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. [เอกสารอัดสำเนา].
- ชูศักดิ์ วิทยาภัก (บรรณาธิการ). (2541). บทนำ: สังคมศาสตร์กับการศึกษาคนชายขอบ. *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*. 11(1), 2-25.
- ไชยันต์ ไชยพร. (2541). ความยุติธรรม ตอนที่หนึ่ง. *รัฐศาสตร์สาร*, 20(2), 57-96.
- ธงชัย วินิจจะกุล. (7 พฤษภาคม 2554). *มรดกสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในปัจจุบัน*. ปาฐกถาในงานแสดงมุทิตาจิต ‘ชุมชนปาฐกถา 70 ปี ชาวนิติย์ เกษตรศิริ’ หอประชุมศรีบูรพา ม.ธรรมศาสตร์ ทำพระจันทร์. ค้นเมื่อ 25 สิงหาคม 2554, จาก ประชาไท เว็บไซต์: <http://www.prachatai3.info/journal/2011/05/34433>
- ธีรยุทธ บุญมี. (2548). *การเปลี่ยนแปลงสังคม วัฒนธรรม การเมือง ครั้งที่ 2 ของไทย*. กรุงเทพฯ: สายธาร.
- นิคม จันทรวีร. (2541). *ประเทศไทยจากเศรษฐกิจเฟื่องฟูถึงวิกฤตสังคม*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท.
- ปรานี ทินกร. (2545). ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ในช่วงสี่ทศวรรษของการพัฒนาประเทศ: 2504-2544. ใน *ห้าทศวรรษ ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทย* (หน้า 4-1-4-70). เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 12 มิถุนายน 2545. กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปรีดา เฉลิมเผ่า กอนันทกุล (บรรณาธิการ). (2545). *ชีวิตชายขอบ: ตัวตนกับความหมาย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร.
- ปรีชา ช้างขวัญยืน. (2534). *ความคิดทางการเมืองในพระไตรปิฎก*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศรีสมภพ จิตภิรมย์ศรี, ดุชนัดดา เลิศพิพัฒน์, อาริรักษ์ พูลทรัพย์ และสุรวุฒน์ ช่อไม้ทอง. (2550). *การเมืองแห่งอัตลักษณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้: เรื่องต้องรู้ของชาวไทยในการแก้ปัญหาความรุนแรงภาคใต้ (ตอนที่ 1)*. ปัตตานี: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี. ค้นเมื่อ 18 กรกฎาคม 2554, จาก มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน เว็บไซต์: <http://61.47.2.69/~midnight/midnighttext/0009999997.html>
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. (2553). *ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิ 14 ตุลา.
- สายชล สัตยานุรักษ์. (2546ก). *สองร้อยปีวัฒนธรรมไทยและความยุติธรรม*. เอกสารประกอบการสัมมนา ความยุติธรรมกับสังคมไทย กรกฎาคม-สิงหาคม 2546. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน.
- _____. (2546ข). *สมเด็จพระยาเจ้าราชวรวงศ์เธอ : การสร้างอัตลักษณ์ “เมืองไทย” และ “ขึ้น” ของชาวสยาม*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- สุริชัย หวันแก้ว. (2546). *กระบวนการกลายเป็นคนชายขอบ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- สุริยา สมุทคุปดี และพัฒนา กิตติอาษา. (2542). *มานุษยวิทยากับโลกาภิวัตน์: รวมบทความ*. นครราชสีมา: สำนักวิชาเทคโนโลยีสังคม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี.
- สุวรรณา สถาอนันท์. (2550). *ศรัทธากับปัญญา: บทสนทนาทางปรัชญาว่าด้วยศาสนา*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. (2553). *การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิชา.
- หลวงวิจิตรวาทการ. (2502). *อนาคต. พระนคร : เขมบรรณกิจ*.

- อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2549). การต่อสู้เพื่อความเป็นคนของคนชายขอบในสังคมไทย. ใน อานันท์ กาญจนพันธุ์ (บรรณาธิการ). *อยู่ชายขอบมองตลอดความรู้อ* (หน้า 3-32). กรุงเทพฯ: ศิลปวัฒนธรรม.
- _____. (9 สิงหาคม 2546). *เศรษฐกิจกับความยุติธรรม*. เอกสารถอดเทปการเสวนาเรื่อง ความยุติธรรม มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน เชียงใหม่. ค้นเมื่อ 22 มกราคม 2555, จาก มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน เว็บไซต์: <http://61.47.2.69/~midnight/midarticle/newpage45.html>

ภาษาอังกฤษ

- Fleischacker, Samuel. (2005). *A short history of distributive justice*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Jackson, Ben. (2005). The Conception History of Social Justice. *Political Studies Review*, 3, 356-373.
- Kaufman, Whitley R. P. (2005). Karma, Rebirth, and the Problem of Evil. *Philosophy East and West*, 55(January), 15-32.
- King, Winston. (1995). Judeo-Christian and Buddhist Justice. *Journal of Buddhist Ethics*, 2, 67-82. Retrieved 30 April 2012, from <http://blogs.dickinson.edu/buddhistethics/2010/04/05/judeo-christian-and-buddhist-justice/>
- Miller, David. (1979). *Social Justice*. Oxford: Clarendon Press.
- _____. (1999). *Principles of Social Justice*. Cambridge: Oxford University Press.
- Park, Robert Ezra. (1928). Human Migration and the Marginal Man. *American Journal of Sociology*, 33(6), 881-893.
- _____. (1937). Cultural Conflict and the Marginal Man. in Everett V. Stonequist. *The Marginal Man*. New York: Charles Scribner's Sons.
- Plato. (1963). *The Republic : Book I*. Translated by Paul Shorey. Cambridge: Harvard University Press.
- Rawls, John. (1958). Justice as Fairness. *The Philosophical Review*, 67(2), 164-194.
- _____. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Seymour-smith, Charlotte. (1986). *Dictionary of Anthropology*. London: Macmillan.
- Spivak, Gayatri Chakravorty. (1988). Can the subaltern speak?. In Cary Nelson and Lawrence Grossberg (Eds). *Marxism and the Interpretation of Culture* (pp. 271-313). London: Macmillan.
- Wolff, Robert Paul. (1976). *Understanding Rawls: A reconstruction and critique of A Theory of Justice*. New Jersey: Princeton University Press.

ประชากรชายขอบ: มุมมองในเชิงจำนวนและการกระจาย

Marginalised Populations: Numbers and Distribution Aspects

กาญจนา เทียนลาย¹ และธีรณรงค์ สกุลศรี²

Kanchana Thianlai, and Teeranong Sakulsri

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงให้เห็นถึงการนิยามความหมายในการจำแนกเพื่อจัดกลุ่มประชากร ซึ่งในบางกรณีส่งผลต่อจำนวน และการกระจายตัวของกลุ่มประชากรชายขอบในประเทศไทย โดยยก 4 กรณีตัวอย่างได้แก่ กลุ่มชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อย คนไร้รัฐตามกฎหมาย หรือคนไร้สัญชาติ เด็กไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติ และคนจน บทความนี้พบว่า การให้คำนิยามหรือความหมายของ “คนชายขอบ” มีระดับในการอธิบายความที่หลากหลาย และมีความเป็นพลวัตตามการเปลี่ยนแปลงบริบทของสังคม ในการนิยามความหมายเพื่อทำความเข้าใจกลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ในบางครั้งกลับยิ่งเพิ่มความรุนแรง หรือเป็นการตอกย้ำให้ภาพความเป็นชายขอบชัดเจนมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนพบว่า การให้นิยามความหมายมีนัยสำคัญต่อการนับจำนวนประชากร และส่งผลต่อทิศทางการกำหนดนโยบายและการพัฒนาประเทศ

คำสำคัญ: ชายขอบ, สภาวะชายขอบของสังคม, กลุ่มชาติพันธุ์, คนไร้สัญชาติ, แรงงานข้ามชาติ, คนจน

Abstract

This article defines marginalised populations by group and considers their effect in numbers and dispersion in Thailand through four example cases, namely the ethnics, the stateless persons/children, migrant labour and the poor. Marginalised people are defined in several terms and dynamics through the context of social changes. To understand certain groups, sometimes a definition makes a group more marginalised. Nevertheless, such definition is an important implication for counting population that in addition affects policy direction and development.

Keywords: marginality, marginalisation, ethnic group, stateless person, migrant labour and the poor.

¹ นักวิจัยประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

² นักวิจัยประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

1. นำเรื่อง

กระทรวงมหาดไทยและสำนักงานสถิติแห่งชาติ ถือเป็นหน่วยงานหลักในการจัดเก็บข้อมูลประชากรระดับชาติ โดยอาศัยแหล่งข้อมูลทางประชากรที่สำคัญคือ ระบบทะเบียนราษฎรและสำมะโนประชากร การเก็บข้อมูลประชากรนี้ สันนิษฐานว่า อาจเริ่มต้นจากการจดทะเบียนชายฉกรรจ์เพื่อไว้ใช้ในราชการสงคราม และมีการพัฒนาการเก็บข้อมูลประชากรเรื่อยมา จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใน พ.ศ. 2452 ก็มีการแจงนับประชากรทั่วราชอาณาจักร ซึ่งถือได้ว่าเป็นการทำสำมะโนประชากรครั้งแรก และทำต่อมาเป็นระยะใน พ.ศ. 2462, 2472, 2480 และ 2490 เป็นการเก็บข้อมูลเพื่อจัดทำทะเบียนประชากร จนประมาณปี พ.ศ. 2495 จึงได้เริ่มแยกการทำสำมะโนประชากรออกจากทะเบียนราษฎรอย่างชัดเจน และมีการทำสำมะโนประชากรในความหมายปัจจุบัน³เป็นครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2503 และต่อมาใน พ.ศ. 2513, 2523, 2533, 2543 และ 2553 ส่วนการทะเบียนราษฎรก็ได้มีการพัฒนาต่อเนื่องโดยปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยด้วยข้อมูลจากการจดทะเบียนการเกิด การตาย และการแจ้งย้ายเข้า ย้ายออก แทนการแจงนับประชากรใหม่ทุก 10 ปีเหมือนในอดีต (รศรินทร์ และคณะ, 2551)

การนับประชากรโดยทั่วไปนั้น มีการแบ่งประชากรออกเป็นกลุ่มต่างๆ จะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม กระบวนการนี้ ได้ “กีดกัน” ประชากรบางกลุ่มให้หลุดออกไปจากสังคมไทย (social exclusion) ทำให้เกิดภาพแบ่งแยกระหว่างคนกลุ่มใหญ่และคนกลุ่มน้อยในประเทศ และด้วยความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน เช่น ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนผู้ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจ จึงสร้างความเป็นชายขอบ (marginalisation) ให้กับประชากรหลากหลายกลุ่ม บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงให้เห็นถึงนโยบายของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อการให้นิยามความหมายในการจำแนกประชากรออกเป็นกลุ่มต่างๆ ว่าเป็นกระบวนการสำคัญที่ผลักดันให้ประชากรกลุ่มต่างๆ กลายเป็นชายขอบ (marginalised) จากประชากรส่วนใหญ่ในแต่ละช่วงเวลา เนื่องจากนิยามดังกล่าวได้ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการนับจำนวนและการกระจายตัวของประชากรกลุ่มต่างๆ ซึ่งในบางครั้งกลายเป็นการกีดกันประชากรบางกลุ่มให้ออกไปอยู่นอกขอบมากยิ่งขึ้น

แนวคิดและกระบวนการให้นิยามสู่ความเป็นชายขอบนั้น ถูกนำไปศึกษาชีวิตของกลุ่มคนที่ถูกมองว่าไร้อำนาจและด้อยสิทธิในสังคมไทยจากมุมมองหลากหลายสาขา ในมุมมองของนักสังคมวิทยา-มานุษยวิทยา “คนชายขอบ” คือกลุ่มประชากรที่อยู่ชายขอบของสังคม วัฒนธรรม หรือเศรษฐกิจหลัก หรือคนกลุ่มน้อยที่ถูกเบียดขับให้อยู่นอกของประชากรกลุ่มใหญ่ หรือกลุ่มประชากรที่ไม่ได้รับโอกาสในการเข้าถึง ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรม หรือถูกกีดกันออกจากระบบการต่อรองอำนาจ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานหรือการจัดสรรทรัพยากร รวมทั้งกลุ่มประชากรที่ง่ายต่อการถูกครอบงำทางความคิดและวัฒนธรรม ขาดความมั่นคงในสังคม ลักษณะ “คนชายขอบ” อาจแตกต่างจากประชากรส่วนใหญ่ของสังคม ในแง่ของชาติพันธุ์ ศิพพรรณ ศาสนา อุดมการณ์ การศึกษา ฐานะทางเศรษฐกิจ และชนชั้นทางสังคม (สุริชัย, 2550; ชมพู, 2554; พงษ์เทพ, 2554; สุริยา และพัฒนา, 2542)

³ สำมะโนประชากรในความหมายปัจจุบัน คือ กระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชากรทุกคน เกี่ยวกับลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ และสังคม ในประเทศใดประเทศหนึ่ง หรือกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชากรทุกคนในขอบเขตที่กำหนด โดยข้อมูลอ้างอิง ณ เวลาที่กำหนดไว้ รวมถึงกระบวนการวิเคราะห์ และนำเสนอผล ซึ่งในความหมายนี้ใช้กับสำมะโนเคหะ (Housing Census) ด้วยเช่นเดียวกัน แต่เปลี่ยนจากประชากรทุกคนเป็นที่อยู่อาศัยทุกครัวเรือนแทน (United Nations, 1997 อ้างใน รศรินทร์ และคณะ, 2551)

คนชายขอบยังหมายถึง “ผู้ไร้อำนาจ” ซึ่งได้แก่ การไร้อำนาจในทางเศรษฐกิจและการเมือง อันเป็นผลมาจากการไม่มีทรัพย์สินและปัจจัยการผลิต การขาดโอกาสทางการศึกษา การเข้าถึงสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ (นภาพร, 2552) ในทางเศรษฐศาสตร์การเมือง ความเป็นคนชายขอบคือคนที่ด้อยอำนาจ คนที่ตกเป็นเบี้ยล่างของคนกลุ่มใหญ่ ยากไร้ เพศด้อย ไม่มีตำแหน่งทางสังคม หรือเรียกรวมๆ ว่าเป็น “คนอื่น” ทำให้คนเหล่านี้ถูกกีดกันซ้ำแล้วซ้ำเล่า มีโอกาสที่จะถูกเบียดขับออกจากสังคม ไม่ว่าจะเป็นในบริบททางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มชาติพันธุ์ (สุริชัย, 2550)

สำหรับกระบวนการทำให้คนหรือคนกลุ่มใดเป็นชายขอบนั้น เป็นกระบวนการที่ไม่ได้เกิดจากกลุ่มคนที่เป็นคนชายขอบเอง แต่เกิดจากการถูกทำให้กลายเป็นชายขอบโดยผู้มีอำนาจเหนือกว่า ในงานศึกษาของ Sirnes (1999) ได้อธิบาย กระบวนการกลายเป็นชายขอบว่าก่อรูปขึ้นจากวาทกรรมของกรอบความคิดใหญ่ๆ 3 กรอบ (Sirnes, 1999 อ้างใน Andersson, 2003) คือ

- (1) **กรอบความคิดเรื่องความเสมอภาคหรือความไม่เท่าเทียม (equality/inequality discourse)**
ในกระบวนการตัดสินความเป็นชายขอบมักมองในแง่ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสวัสดิการของผู้ได้รับและไม่ได้รับสวัสดิการ
- (2) **กรอบความคิดเรื่องความปกติหรือความเบี่ยงเบน (normality/deviance discourse)**
ในกระบวนการถูกทำให้เป็นชายขอบมักตั้งอยู่บนฐานประสบการณ์และทัศนคติของคนในสังคมนั้นว่าคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีความเบี่ยงเบนไปจากบรรทัดฐานของสังคม (social norms) และบริบทของชุมชน (moral community) ที่อาศัยอยู่
- (3) **กรอบความคิดเรื่อง “พวกเรา” หรือ “พวกเขา” (us/others discourse)** ในกระบวนการถูกทำให้เป็นชายขอบมักจะผูกกับแนวคิดเรื่องความเป็นรัฐ-ชาติ ที่มีการแบ่งเราแบ่งเขา และแบ่งความแตกต่างของกลุ่มคนตามอัตลักษณ์ วัฒนธรรม และประเพณี

ทั้ง 3 วาทกรรมเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมและความไม่เป็นธรรมทางสังคม ความเป็น “คนชายขอบ” จึงเสมือนเป็นพื้นที่สีเทา (grey zone) ที่คนกลุ่มหนึ่งมีโอกาสได้รับการยอมรับและขับออกจากกลุ่มใหญ่ในสังคมได้เท่าๆ กัน ด้วยเหตุนี้ คนบางกลุ่มในสังคมไทยจึงมีภาพของความเป็นชายขอบที่ไม่ชัดเจน และมีโอกาสเปลี่ยนสถานภาพเป็นชายขอบและไม่เป็นชายขอบได้เท่าๆ กัน การให้ความหมายของคนชายขอบในระยะหลังจะหลีกเลี่ยงการชี้เฉพาะเจาะจงความเป็นชายขอบให้กับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งด้วยคำจำกัดความที่ชัดเจน (Sirnes, 1999 อ้างใน Andersson, 2003)

สำหรับความหมายและคุณลักษณะของคนชายขอบนั้น Gurung & Kollmair (2005) อธิบายด้วย 2 กรอบแนวคิดหลักๆ คือ (1) **แนวคิดด้านสังคม (societal framework)** ในมิติของประชากร ศาสนา วัฒนธรรม โครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ที่เชื่อมโยงกับการเข้าถึงทรัพยากรของปัจเจกหรือกลุ่ม โดยเน้นการทำความเข้าใจ การอธิบายสาเหตุของการถูกเบียดขับ ความไม่เท่าเทียม ความอยุติธรรมของสังคม ซึ่งสอดคล้องกับกรอบแนวคิดเรื่องความเสมอภาคหรือความไม่เท่าเทียมของ Sirnes และ (2) **แนวคิดเกี่ยวกับขอบเขต เขตแดน (spatial framework)** โดยใช้ที่ตั้งหรือระยะทางจากจุดศูนย์กลางการพัฒนาเป็นตัวกำหนดความเป็นชายขอบ

ทั้งนี้ แนวคิดด้านสังคมและขอบเขตนี้มีส่วนที่ซ้อนทับกันอยู่ ดังตัวอย่างการให้ความหมายว่ากลุ่มชาติพันธุ์เป็นประชากรชายขอบนั้น ขึ้นอยู่กับแนวคิดเชิงพื้นที่ การอาศัยในพื้นที่ห่างไกลหรือตามตะเข็บชายแดน มีวัฒนธรรมที่แตกต่างกับคนกลุ่มใหญ่ และส่วนทางสังคมก็คือ การไม่ได้รับความเท่าเทียมในการเข้าถึงบริการพื้นฐาน เช่น การศึกษา การทำงาน และสาธารณสุข เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่า ความเป็น “คนชายขอบ” เสมือนเป็นพื้นที่สีเทา (grey zone) ที่คนกลุ่มหนึ่งมีโอกาสได้รับการยอมรับและขับออกจากกลุ่มใหญ่ในสังคมเท่าๆ กัน ซึ่งในระยะหลัง กลุ่มแนวคิดทฤษฎีต่างๆ หลีกเลี่ยงการให้ความหมายที่ชี้เฉพาะเจาะจงความเป็นชายขอบให้กับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งด้วยคำจำกัดความที่ชัดเจน (Pedersen, 1996 อ้างใน Andersson, 2003) ดังที่พบว่า คนบางกลุ่มในสังคมไทยมีภาพของความเป็นชายขอบที่ไม่ชัดเจน และในเวลาที่แตกต่างกัน ก็มีโอกาสเปลี่ยนสถานภาพเป็นชายขอบและไม่เป็นชายขอบได้เท่าๆ กัน จากคำจำกัดความดังกล่าว กลุ่ม “ประชากรชายขอบ” จึงอาจหมายถึง ชาวเขาเผ่าต่างๆ กลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย ผู้อพยพลี้ภัย คนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ คนยากจน คนจนเมือง ชาวสลัม คนขอทาน คนเก็บขยะ คนไร้บ้าน คนพิการ ผู้สูงอายุ แรงงานข้ามชาติ แรงงานไร้ทักษะฝีมือ แรงงานนอกระบบ แรงงานเหมาช่วง ผู้ติดเชื้อเอดส์ ผู้ติดยาเสพติด แม่เลี้ยงเดี่ยว คนรักเพศเดียวกัน และหญิงบริการ เป็นต้น

ขณะที่ความหมายของ “คนชายขอบ” สามารถสั่นไหวไปตามพลวัตของสิ่งต่างๆ ตามกระแสของการพัฒนาโลกาภิวัตน์ หรือสิ่งอื่นใดก็ตามแต่ บทความนี้ ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อแสดงให้เห็นถึงการนิยามความหมายในการจำแนกเพื่อจัดกลุ่มประชากร ซึ่งส่งผลต่อจำนวนและการกระจายตัวของกลุ่มประชากรชายขอบในประเทศไทย โดยใช้กรอบความคิดของ Sirnes (1999) และ Gurung & Kollmair (2005) ที่ครอบคลุมประเด็นเรื่องความเสมอภาคหรือเท่าเทียม (equality/inequality discourse) ความปกติหรือความเบี่ยงเบน (normality/deviance discourse) ความเป็น “พวกเขา” “พวกเรา” (us/others discourse) และลักษณะทางภูมิศาสตร์ (geography) เป็นกรอบในการอธิบาย 4 กรณีตัวอย่าง ได้แก่ กลุ่มชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อย คนไร้รัฐตามกฎหมายหรือคนไร้สัญชาติ เด็กไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติ และคนจน (ตาราง 1) และแสดงให้เห็นถึงจำนวนและการกระจายตัวของกลุ่มประชากรชายขอบในประเทศไทยด้วยแผนที่

ตาราง 1 กรอบแนวคิดของการให้คำจำกัดความ “ประชากรชายขอบ”

ประชากรชายขอบ	กรอบแนวคิดของการศึกษา			
	ความเสมอภาคหรือความไม่เท่าเทียม (The equality/inequality discourse)	ความปกติหรือความเบี่ยงเบน (The normality/deviance discourse)	“พวกเขา” “พวกเรา” (The us/others discourse)	ลักษณะทางภูมิศาสตร์ (Geography)
1. ชนกลุ่มน้อย	✓	✓	✓	✓
2. คน/เด็กไร้สัญชาติ	✓	✓	✓	✓
3. แรงงานข้ามชาติ	✓	✓	✓	✓
4. คนจน	✓		✓	

2. ชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์⁴ (ethnic groups)

ในอดีต หากกล่าวถึง “ประชากรชายขอบ” (marginal people) ราชบัณฑิตยสถานได้ให้คำจำกัดความว่า หมายถึง “กลุ่มที่ยังไม่ถูกกลืนเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มใหญ่อย่างสมบูรณ์ กลุ่มที่ละทิ้งวัฒนธรรมของตนไปบางส่วน และยังไม่เป็นที่ยอมรับอย่างสมบูรณ์ในวัฒนธรรมใหม่ที่กลายมาเป็นวิถีชีวิตของตน คำนี้มักจะนำมาใช้กับกลุ่มคนที่อพยพเข้ามาอยู่ใหม่ ในกลุ่มคนนี้จะมีความแตกต่าง ผสมกันมากมาย ดังนั้น ทักษะ คุณค่า และแบบอย่างพฤติกรรมที่แสดงออกมาจึงมิได้มีลักษณะเป็นของวัฒนธรรมใดวัฒนธรรมหนึ่ง” (ราชบัณฑิตยสถาน, 2524 อ้างใน สุริชัย, 2550)

นัยของความหมายข้างต้น ก็คือนิยามของ “ชนกลุ่มน้อย” (minority group) ที่หมายถึง “กลุ่มคนซึ่งกำหนดโดยขนาดหรือส่วนของประชากรว่ามีจำนวนน้อยกว่าประชากรส่วนใหญ่ กล่าวคือ เป็นกลุ่มย่อย ซึ่งมีแบบอย่างวัฒนธรรมย่อยอยู่ภายในสังคมใหญ่ ชนกลุ่มน้อยต่างๆ มีเอกลักษณ์หรือพันธะผูกพันกันด้วยเชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา หรือลักษณะอื่นๆ ทางวัฒนธรรมที่เห็นได้ชัดจนแตกต่างไปจากชนส่วนใหญ่ของสังคม ในสังคมที่มีปัญหาละเอียดอ่อนในทางเชื้อชาติมักพบว่า ชนกลุ่มน้อยตกอยู่ในฐานะที่ถูกเหยียดฉกและได้รับการปฏิบัติไม่เท่าเทียมกับชนกลุ่มใหญ่” (สุริชัย, 2550:11-12)

กลุ่มชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย เกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลไทยไม่ยอมรับว่าประเทศไทยมีชนเผ่าพื้นเมือง จึงเรียกกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ (นอกเหนือจากคนไทย) ว่า “ชนกลุ่มน้อย” โดยในความหมายของรัฐ คือ ชนเผ่าหรือคนต่างชาติพันธุ์ที่อาศัยรวมกันกับชนเผ่าอื่นที่มีจำนวนมากกว่า “ไม่ใช่/ไม่เป็นคนไทย” ตามกฎหมาย เป็นคนที่ย้ายมาจากประเทศอื่นที่ไม่ใช่คนไทยดั้งเดิม ไม่ได้มีสัญชาติไทย เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยชั่วคราว หรือมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับชนกลุ่มใหญ่ของประเทศไทย เป็นกลุ่มที่มีความแตกต่างจากชนส่วนใหญ่ในด้านเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณี อุดมการณ์ทางการเมือง สภาพทางภูมิศาสตร์ของการตั้งถิ่นฐาน

ในยุคสมัยของการกำเนิดรัฐชาติ เมื่อมีการใช้หลักดินแดนกำหนดเส้นพรมแดนระหว่างประเทศเป็นเกณฑ์ แต่ในความเป็นจริงแล้วการติดต่อทางสังคมระหว่างเส้นพรมแดนนี้ไม่สามารถแยกผู้คนขาดจากกันได้อย่างชัดเจน ในบริเวณตะเข็บชายแดนจึงมีการเดินทางไปมาหาสู่กันอย่างเป็นเสรี และท่ามกลางการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ ของรัฐ สิ่งเหล่านี้นำไปสู่ปัญหาการ “ตกสำรวจ” ของกลุ่มคนต่างๆ นำไปสู่ปัญหาการที่กลุ่มคนเหล่านี้ไม่มีสถานะทางทะเบียน และเป็นจุดเริ่มต้นของการมีชนไร้สัญชาติในประเทศไทย

ด้วยความที่รัฐใช้กรอบคิด “พวกเขา-พวกเรา” จำแนกคนที่ผิดแผกแตกต่างไปจากบรรทัดฐานของสังคม และอยู่ไกลความเจริญหรือศูนย์กลาง มาเป็นกรอบในการเมืองปกครองคนในประเทศ ด้วยทัศนะที่ว่าหากคนกลุ่มนี้มีจำนวนมากและมีอำนาจในการเมืองหรือเศรษฐกิจแล้ว อาจมีผลกระทบต่อโครงสร้างอำนาจ รูปแบบการปกครอง รวมทั้งเสถียรภาพและการพัฒนาของประเทศได้ จึงเป็นที่มาให้รัฐได้กำหนดนโยบายผสมกลมกลืน (assimilation) นโยบายการปราบปรามและควบคุม นโยบายแบ่งแยกและปกครองในการปกครองดูแลชนกลุ่มน้อย โดยรัฐมีนโยบายที่แบ่งออกเป็น 2 วิธีคิดหลัก คือ พิจารณาชนกลุ่มน้อยว่าเป็น “คนใน” คือนับรวมเข้าเป็นพลเมือง

⁴ คำ ‘ชนกลุ่มน้อย’ (minority) มักใช้เรียกกลุ่มคนในประเทศไทยที่มีเชื้อคนไทย มีจำนวนน้อยกว่า และมีความแตกต่างจากคนไทยส่วนใหญ่ ซึ่งแสดงทัศนะเชิงอคติทางวัฒนธรรม (ethnocentrism) ที่แบ่งคนออกเป็นไทย-ไม่ไทย โดยใช้จำนวนและการยึดมาตรฐานทางสังคมวัฒนธรรมของคนกลุ่มใหญ่ที่กำหนด ในทางวิชาการจึงมักใช้คำว่า ‘กลุ่มชาติพันธุ์’ (ethnic groups) ซึ่งเป็นทัศนะที่ให้ความสำคัญกับอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม (ethnic identity) และความเป็นชาติพันธุ์ (ethnicity) ของกลุ่มชนต่างๆ (บรรณาธิการ)

ของรัฐ (inclusion) หรือมองว่าเป็น “คนนอก” คือ มิใช่คนของรัฐ (exclusion) กล่าวคือเป็นการปกครองแบบกลมกลืนหรือแบ่งแยก (กฤตยา, 2550)

ทำให้รัฐชาติในยุคสมัยหนึ่งพยายามหลอมละลายความแตกต่างด้วยนโยบายเชื้อชาติเดียวประเทศเดียว (one race one nation) ซึ่งในปัจจุบันยังมีอีกหลายกลุ่มชาติพันธุ์ที่ยังคงมีปัญหาสถานะบุคคลตามกฎหมายไทย หลายกลุ่มยังคงสามารถอ้างไว้ซึ่งอัตลักษณ์ของตนเองได้ และอีกหลายกลุ่มถูกรัฐผนวกและกลืนกลายวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ของตนเองและยอมรับเข้าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐไทยโดยดี โดยไม่ถูกรัฐนิยามให้เป็น “คนชายขอบ” ในสังคมไทย

จากแนวนโยบายที่เกิดขึ้นจากวิคิดหลักดังกล่าว กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้มีการจัดระเบียบเพื่อควบคุมกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อย โดยการออกบัตรสีต่างๆ เพื่อจำแนกประชากรกลุ่มนี้ ทั้งสิ้น 19 กลุ่ม แต่ละกลุ่มจะได้รับสถานะบุคคลและสิทธิในการทำงานและการเดินทางออกนอกพื้นที่ที่อาศัยอยู่แตกต่างกัน ขณะที่คนกลุ่มนี้แต่เดิมก็อาศัยบนผืนแผ่นดินไทยและมีประวัติศาสตร์การตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยมายาวนานกว่าประชากรกลุ่มใหญ่ของประเทศไทย แต่ประชากรเหล่านี้ยังคงไม่ได้สิทธิ หรือถูกจำกัดสิทธิในการอยู่อาศัย การทำงาน การศึกษา และการได้รับบริการทางสุขภาพ โดยเฉพาะการถูกจำกัดสิทธิในการเดินทาง เนื่องจากไม่ได้รับสิทธิในการเป็นคนไทย และไม่สามารถออกนอกเขตควบคุมเพื่อประกอบอาชีพในเขตอื่นได้ ทำให้เมื่อประชากรกลุ่มนี้ต้องการย้ายถิ่นออกไปทำงานนอกเขตควบคุม และได้กลายเป็นแรงงานย้ายถิ่นเข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทย (ทิพย์วรรณ, 2551)

ใน พ.ศ. 2545 กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ทำการสำรวจและจำแนกประชากรกลุ่มนี้ออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ คือ ชาวเขา ชนกลุ่มน้อย และไทยพื้นราบ ทั้งหมด 21 ชาติพันธุ์ พบว่า กลุ่มชาวเขาเป็นกลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุด คือ มีจำนวนสูงถึง 923,257 คน ชนกลุ่มน้อยจำนวน 67,172 คน และชาวไทยราบ จำนวน 212,720 คน รวมจำนวนของประชากรกลุ่มดังกล่าว คือ 1,203,149 คน

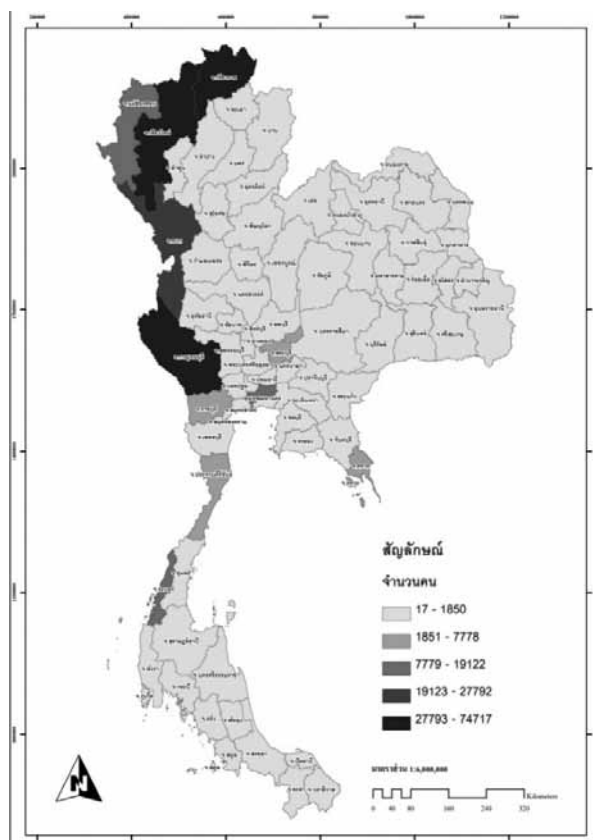
จากตัวเลขของสำนักบริหารการทะเบียน กระทรวงมหาดไทย เมื่อเดือนมิถุนายน 2553 พบว่า มีชนกลุ่มน้อยที่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนราษฎรของประเทศรวมจำนวน 303,610 คน ส่วนมากกระจายตัวอยู่ในจังหวัดที่มีพื้นที่ห่างไกลจากศูนย์กลางเมืองหลวงของประเทศไทย หรือตามตะเข็บชายแดน โดยที่จังหวัดทางภาคเหนือจะมีชนกลุ่มน้อยอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นไปตามลักษณะของภูมิศาสตร์ที่ว่า ผู้ที่อยู่ขอบริมของแผนที่ก็คือคนชายขอบทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทย โดยในจำนวน 303,610 คนนี้ เป็นชนกลุ่มน้อยที่เป็นรุ่นพ่อแม่ หรือปู่ย่าตายายรวม 233,811 คน ซึ่งในฐานข้อมูลทะเบียนบุคคลที่เลข 13 หลัก ขึ้นต้นด้วยเลข ‘6’ ส่วนชนกลุ่มน้อยที่เป็นรุ่นลูก (ที่เกิดในประเทศไทย) ได้รับเลข 13 หลักที่ขึ้นต้นด้วย ‘7’ มีจำนวน 69,799 คน (ตาราง 2 และรูปที่ 1) (กฤตยา, 2554)

แม้ว่าประเทศไทยจะให้สถานะทางการเมืองทะเบียนกับคนกลุ่มนี้ เพื่อให้ได้สิทธิพิสูจน์ตัวบุคคลให้ได้รับสัญชาติไทย แต่คนกลุ่มนี้ก็ถูกจัดเป็น “พลเมืองชั้นสอง” มีสิทธิไม่เท่าเทียมเหมือนกับคนไทยทั่วไป

ตาราง 2 จำนวนประชากรชนกลุ่มน้อย ที่ได้รับเลขประจำตัว 13 หลัก
ขึ้นต้นด้วยเลข '6' และ '7' ใน 10 จังหวัดแรก

จังหวัด	รวมชนกลุ่มน้อย (คน)	ชนกลุ่มน้อย (คน)	
		รุ่นพ่อแม่ (เลข 6)	รุ่นลูก (เลข 7)
เชียงใหม่	74,717	57,334	17,383
กาญจนบุรี	54,472	44,304	10,168
เชียงราย	53,372	40,601	12,771
ตาก	27,792	24,109	3,683
แม่ฮ่องสอน	19,122	15,635	3,487
ระนอง	15,287	15,136	151
กรุงเทพมหานคร	12,094	5,158	6,936
ราชบุรี	7,778	5,811	1,967
ตราด	6,293	5,200	1,093
สระบุรี	4,596	301	4,295
จังหวัดอื่นๆ	28,087	20,222	7,865
รวมทั่วประเทศ	303,610	233,811	69,799

ที่มา: ปรับจาก กฤตยา, 2554 (คำนวณจากสถิติของสำนักบริหารการทะเบียน กระทรวงมหาดไทย ณ เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2553)



รูปที่ 1 จำนวนประชากรชนกลุ่มน้อย
(ที่ได้รับเลขประจำตัว 13 หลักขึ้นต้นด้วย
เลข '6' และ '7') กระจายรายจังหวัด

ที่มา: ปรับจาก กฤตยา, 2554 (คำนวณจากสถิติของ
สำนักบริหารการทะเบียน กระทรวงมหาดไทย
ณ เดือนมิถุนายน 2553)

ในจำนวน “ชนกลุ่มน้อย” ที่มีเลขประจำตัวขึ้นต้นด้วยเลข 6 และ 7 นี้ ตาม พ.ร.บ.การทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 สามารถขอใบอนุญาตทำงานได้ จากสถิติการขอรับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวรายปีของคนกลุ่มนี้ พบว่า ใน พ.ศ. 2553 มีแรงงาน “ชนกลุ่มน้อย” ที่ได้รับอนุญาตทำงานประมาณ 23,340 คน เป็นไทใหญ่มากที่สุด จำนวน 11,792 คน รองลงมาเป็นพม่าและกะเหรี่ยง จำนวน 2,488 และ 1,531 คน ตามลำดับ กระจายอยู่ในภาคเหนือ คือ เชียงใหม่ สูงที่สุด (ร้อยละ 38 หรือ 8,870 คน) เชียงราย (ร้อยละ 16 หรือ 4,254 คน) รองลงมาคือ กรุงเทพฯ (ร้อยละ 12 หรือ 2,792 คน) และราชบุรี (ร้อยละ 6 หรือ 1,430 คน) และที่น่าสนใจคือมีจำนวนแรงงานชนกลุ่มน้อย ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้จำนวนน้อยมาก (ตาราง 3)

ตาราง 3 จำนวนของแรงงานที่เป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย พ.ศ. 2553

จังหวัด	จำนวน (คน)
1. เชียงใหม่	8,870
2. เชียงราย	4,254
3. กรุงเทพมหานคร	2,792
4. ราชบุรี	1,430
5. แม่ฮ่องสอน	1,165
6. ลำพูน	941
7. ตาก	534
8. ปทุมธานี	491
9. นครปฐม	474
10. สมุทรปราการ	338
จังหวัดอื่นๆ	2,051
รวมทั่วประเทศ	23,340

ที่มา: กรมการจัดหางาน สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2553

การที่รัฐมองว่ากลุ่มชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อยแตกต่างจากคนกลุ่มใหญ่ในประเทศ โดยใช้กรอบคิดที่ว่า ‘ไม่เป็นพวกเรา’ มองว่า ‘เป็นคนอื่น’ โดยให้ความสำคัญกับสัญชาติเป็นหลัก ส่งผลให้คนกลุ่มนี้ไม่ได้รับสิทธิหรือสวัสดิการที่รัฐจัดให้กับคนในประเทศ คนกลุ่มนี้จึงเข้าไม่ถึงทรัพยากรด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการได้รับสัญชาติไทย การเข้าถึงบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข การศึกษาขั้นพื้นฐาน สวัสดิการต่างๆ อันจะนำไปสู่การมีชีวิตที่ดีต่อไปในอนาคต ไม่มีอำนาจในทางเศรษฐกิจและการเมือง ที่เป็นผลมาจากการไม่มีทรัพย์สินหรือปัจจัยในการผลิต ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำของรายได้ ที่ทำให้เขากลายเป็น ‘คนชายขอบ’ นอกจากนี้แล้ว การมีอคติทางชาติพันธุ์ (การถูกเหยียดหยาม) ที่ถูกมองว่า เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ เป็นต้นเหตุของการแพร่ระบาดของยาเสพติด เป็นพวกตัดไม้ทำลายป่า ก็ยังทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติและมียอคติต่อประชากรกลุ่มนี้มากยิ่งขึ้น ซึ่งยิ่งเพิ่มความไม่เป็นชายขอบให้กับคนกลุ่มนี้มากกว่าเดิม

3. คนไร้รัฐตามกฎหมาย หรือคนไร้สัญชาติ เด็กไร้สัญชาติ

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees - UNHCR) ให้นิยาม ‘คนไร้รัฐตามกฎหมาย’ (de jure stateless) ว่าเป็น ผู้ที่ไม่ได้ถูกนับรวมว่าเป็น ‘คนชาติ’ (nationals) โดยกฎหมายของรัฐใดๆ เลย มีคนจำนวนหลายล้านคนบนโลกใบนี้ที่เป็น ‘คนไร้รัฐตามข้อเท็จจริง’ (de facto stateless) เนื่องจากเป็นผู้พลัดถิ่นที่ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศตนเอง หรือไม่สามารถพิสูจน์สัญชาติของตนเองได้ หรืออยู่ระหว่างการรอพิสูจน์สัญชาติ คือ แม้จะเป็นพลเมืองของรัฐแต่ก็ไม่ได้รับการปกป้องคุ้มครองจากรัฐ คนส่วนหนึ่งของกลุ่มหลังนี้จึงเป็น ‘คนไร้สัญชาติ’ (nationality-less) แต่มีได้รัฐ ทั้งนี้เพราะภาวะไร้รัฐและไร้สัญชาติมักมาจากการเลือกปฏิบัติจากรัฐในการพิจารณาให้สัญชาติต่อคนในรัฐตนเอง จึงทำให้คนไร้รัฐมีความเป็นอยู่ในสภาพเปราะบาง และมีโอกาสสูงที่จะถูกเอารัดเอาเปรียบ ถูกแสวงหาประโยชน์ และถูกเลือกปฏิบัติ (กฤตยา, 2554)

คนไร้สัญชาติ (stateless person) หมายถึง บุคคลที่ไม่สามารถระบุได้ว่าเป็นผู้มีสถานะเป็นสมาชิกของประเทศใด หรือไม่มีประเทศใดรับว่าเป็นสมาชิกหรือเคยเป็นสมาชิกของประเทศ ซึ่งรวมถึงผู้ที่มิมีฐานะทางกฎหมายที่เป็นผู้มีสัญชาติไทย เพียงแต่ยังมิมีการพิสูจน์ หรือไม่มีโอกาสพิสูจน์ หรือไม่มีพยานหลักฐานในการพิสูจน์ ซึ่งบางครั้งรัฐก็เรียกคนไร้สัญชาตินี้ว่าคนไร้รัฐ หากพิจารณาจากหลักการจดทะเบียนราษฎรแล้ว คนไร้รัฐในประเทศไทยอาจเกิดขึ้นได้จาก 3 สถานการณ์ ได้แก่ (1) เกิดก่อนการมีทะเบียนราษฎร และตกหล่นจากการสำรวจ (2) ไม่ได้แจ้งเกิด และ (3) ถูกถอนชื่อออก และบุคคลอื่นๆ ที่ไม่มีชื่อในทะเบียนราษฎร (พันธุ์ทิพย์, 2550)

ใน พ.ศ. 2548 รัฐไทยประกาศ ‘ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิบุคคล’ โดยพยายามจัดทำทะเบียนประวัติให้กับบุคคลไร้สัญชาติที่มีถิ่นที่อยู่ประจำในประเทศไทย เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา แต่ในกระบวนการสำรวจเพื่อทำทะเบียนประวัติเกิดการทุจริตคอร์รัปชันอย่างกว้างขวางในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะในกลุ่มบุคคลที่อพยพเข้ามาในประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ที่ได้รับการจดทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อยไว้เดิม ปรากฏว่าคนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายไม่ได้รับการสำรวจ ผู้ได้รับการสำรวจกลับไม่ใช่กลุ่มเป้าหมาย และเนื่องจากการตรวจสอบพบว่า มีการทุจริตผ่านกระบวนการต่อรองเรียกรับผลประโยชน์จากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีการสำรวจแล้วไม่ส่งข้อมูลให้อำเภอ ทำให้การทำงานในภาพรวมต้องสะดุด จนต้องปิดการสำรวจลงในปี 2552 หลังพบการทุจริตดังกล่าว (ดรุณี และคณะ, 2553)

จากข้อมูลของสำนักบริหารการทะเบียน กระทรวงมหาดไทย พบว่า ในเดือนมิถุนายน 2553 มีประชากรที่ไม่มีสถานะบุคคลจำนวน 210,182 คน (ตาราง 4) และพบว่าประชากรกลุ่มนี้ส่วนใหญ่อาศัยกระจายอยู่ในจังหวัดที่เป็นชายแดนติดกับพม่า ซึ่งประชากรกลุ่มนี้มีอยู่มากเกินกว่า 10,000 คน ใน 6 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย (53,962 คน) เชียงใหม่ (35,279 คน) ตาก (31,267 คน) กาญจนบุรี (25,421 คน) ระนอง (110,546 คน) และแม่ฮ่องสอน (10,102 คน) ตามลำดับ (กฤตยา, 2554)

ตาราง 4 จำนวนประชากรที่เป็นคนไร้สัญชาติ ที่ได้รับเลขประจำตัว 13 หลักขึ้นต้นด้วยเลข '0' ใน 10 จังหวัด

จังหวัด	จำนวนผู้ไม่มีสถานะ (คน)
เชียงราย	53,962
เชียงใหม่	35,279
ตาก	31,267
กาญจนบุรี	25,421
ระนอง	10,546
แม่ฮ่องสอน	10,102
ราชบุรี	8,242
ตราด	5,312
ประจวบคีรีขันธ์	5,276
ชุมพร	1,694
จังหวัดอื่นๆ ที่เหลือ	23,081
รวมทั่วประเทศ	210,182

ที่มา: ปรับจาก กฤตยา, 2554 (คำนวณจากสถิติของสำนักบริหารการทะเบียน กระทรวงมหาดไทย ณ เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2553)

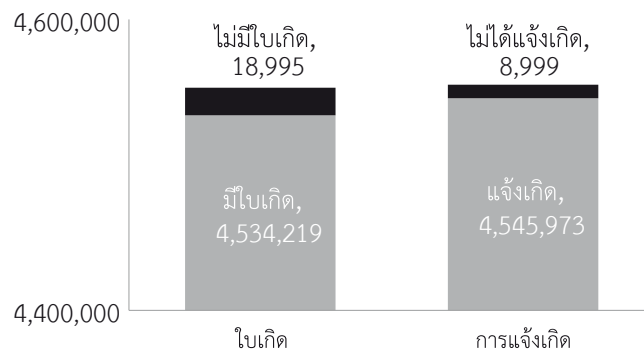
หากพิจารณาสถานะทางการทะเบียนของชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ ร่วมกับประเด็น ‘เด็กไร้สัญชาติ’ ก็จะพบว่ามี mốiเชื่อมโยงกัน เนื่องจากการที่ไม่ได้ถูกนับรวมว่าเป็น ‘คนชาติ’ (nationals) โดยกฎหมายของรัฐใดๆ เลย ส่งผลให้เด็กที่เกิดจากชนกลุ่มนี้ไม่ได้รับสิทธิการเป็นพลเมืองด้วย เด็กกลุ่มนี้จึงถูกผลักให้เป็น “คนชายขอบ” โดยเฉพาะเมื่อรัฐได้ผูกติดเรื่องสัญชาติ หรือการมีหมายเลข 13 หลัก หรือมีบัตรประชาชนไทย เข้ากับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ถึงแม้ว่ารัฐไทยได้พยายามที่จะดำเนินการตามหลักสิทธิมนุษยชนด้วยการให้บุคคลไร้สัญชาติมีหมายเลขประจำตัวเช่นเดียวกับพลเมืองส่วนใหญ่ของประเทศ แต่ความเป็นชายขอบของประชากรกลุ่มนี้ยังคงถูกกำหนดด้วยแนวคิดเรื่องความปกติหรือความเปี่ยมเบน และ “พวกเรา” หรือ “พวกเขา” (Sirnes, 1999 อ้างใน Andersson, 2003)

ยิ่งไปกว่านั้น เด็กที่เกิดจากแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายที่อาจกลายเป็นเด็กไร้สัญชาติ เมื่อประเทศไทยไม่ได้ให้สัญชาติไทยกับลูกแรงงานที่เกิดในไทย ขณะที่แรงงานข้ามชาติจำนวนมากก็ไม่ได้รับรองสิทธิการเป็นพลเมืองของประเทศต้นทาง เช่น เด็กที่เกิดจากพ่อแม่ชาวไทใหญ่จะกลายเป็นเด็กไร้สัญชาติ เพราะทั้งรัฐบาลไทยและพม่าไม่ได้ให้การรับรองสิทธิการเป็นพลเมืองของชาวไทใหญ่ และเมื่อผนวกกับอคติทางชาติพันธุ์ ยิ่งทำให้เด็กกลุ่มนี้เป็นเด็กชายขอบที่ต้องหลบๆ ซ่อนๆ ไร้อนาคต มีโอกาสถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น เรื่องการศึกษาและสุขภาพ ขาดความมั่นคงเรื่องที่ดินทำกิน นำไปสู่การเป็นแรงงานราคาถูกที่ไม่ได้รับการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายแรงงานของประเทศใดๆ เลย รวมทั้งการขาดอิสระในการเดินทางออกนอกพื้นที่ที่อยู่ประจำ (กฤตยา, 2554)

จากข้อมูลการสำรวจเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2551 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ในเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี จำนวน 4,566,922 คน มีเด็กถึง 18,995 คนที่ไม่มีใบเกิด และในจำนวนนี้มีเด็ก 8,999 คนที่ไม่ได้แจ้งเกิด (รูปที่ 2) ซึ่งหมายความว่า เด็กกลุ่มนี้อาจกลายเป็น ‘เด็กไร้สัญชาติ’ เนื่องจากข้อมูลเกี่ยวกับตัวเด็กไม่ได้ถูกบันทึก

อย่างเป็นทางการในระบบใดๆ ของรัฐบาลไทย ซึ่งปกติแล้ว รัฐบาลจะให้การรับรองว่า บุคคลใดมีสัญชาติไทย ก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นมีใบเกิด และมีการแจ้งเกิดกับสำนักทะเบียนราษฎร กระทรวงมหาดไทยเท่านั้น ดังนั้น เด็กกลุ่มนี้จึงมีโอกาสสูงที่จะไม่ได้รับสิทธิที่จะมีหมายเลขประจำตัว 13 หลัก หรือถือบัตรประชาชนไทย

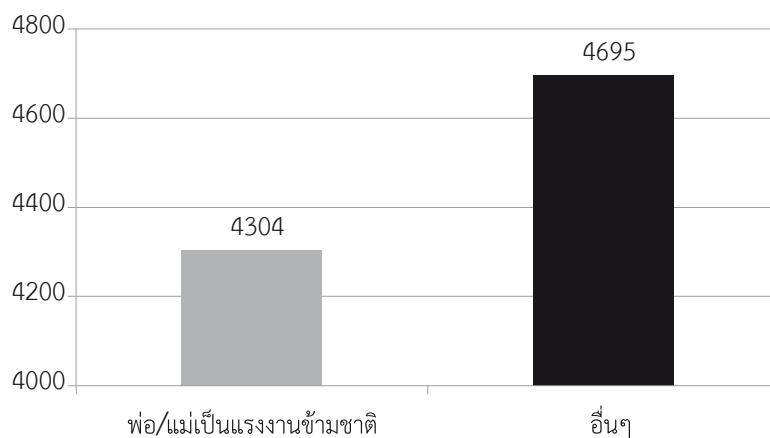
รูปที่ 2 จำนวนเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี จำแนกตามการมีสูติบัตร (ใบเกิด) การแจ้งเกิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2551



ที่มา: การสำรวจเด็กและเยาวชน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2551

ยิ่งไปกว่านั้น ในจำนวนเด็กที่เกิดจากพ่อแม่ที่เป็นแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ไม่มีใบเกิดและไม่ได้แจ้งเกิดอีก 4,304 คน ซึ่งหมายความว่าเด็กกลุ่มนี้ได้กลายเป็นเด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย (รูปที่ 3)

รูปที่ 3 จำนวนเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี ที่ไม่ได้แจ้งเกิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำแนกตามเหตุผล พ.ศ. 2551



ที่มา: การสำรวจเด็กและเยาวชน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2551

หมายเหตุ: อื่นๆ คือ ค่าใช้จ่ายสูง ต้องเดินทางไปแจ้งเกิดไกล ไม่ทราบว่าจะแจ้งเกิดที่ไหน และไม่ทราบเหตุผลที่ไม่แจ้งเกิด

3. แรงงานข้ามชาติ

“แรงงานข้ามชาติ” หรือที่เรียกตามภาษาราชการว่า “แรงงานต่างด้าว” เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดจากการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศหนึ่งสู่อีกประเทศหนึ่ง โดยมีลักษณะที่มีปฏิสัมพันธ์กับอีกสังคมและ/หรืออีกวัฒนธรรมหนึ่งผ่านการว่าจ้างแรงงาน การเคลื่อนย้ายลักษณะดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในแทบทุกภูมิภาคของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคปัจจุบันที่การสื่อสารคมนาคมมิได้เป็นอุปสรรคต่อการเดินทางของมนุษย์ดังเช่นอดีต ผนวกกับปัจจัยทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมที่มีความรวดเร็วและซับซ้อนมากขึ้น จนอาจกล่าวได้ว่า “แรงงานข้ามชาติ” เป็นผลอันเกิดจากภาวะ “ทุนนิยมโลกาภิวัตน์”

ในท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ ระบบทุนนิยม รวมทั้งระบบเศรษฐกิจโลกในรูปของการบูรณาการทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (economic integration) เครือข่ายเชื่อมโยงทางสังคม (social networking) และระบบติดต่อด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) ที่ผลักดันให้มีการเปิดเสรีด้านการค้า ภายใต้สมมติฐานที่ว่า การเปิดเสรีจะทำให้เศรษฐกิจและการบริโภคขยายตัวและส่งผลให้ระดับความเป็นอยู่ของประชากรสูงขึ้น ทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศยากจนหรือร่ำรวยต่างมีส่วนร่วมในกระบวนการเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะประเทศยากจน (พงษ์เทพ, 2554) มีผลให้กลุ่มคนที่ด้อยโอกาสทางการศึกษา เศรษฐกิจ และสังคม มีโอกาสถูกรวบงำทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะ “แรงงาน” ในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญของกระบวนการผลิต การพึ่งพาระบบตลาด ผนวกกับความอ่อนแอของสังคม ทำให้ประชากรกลุ่มนี้ยิ่งถูกลดทอนอำนาจการต่อรอง และถูกเบียดขับให้ไปอยู่ชายขอบของสังคมเพิ่มขึ้น (สุริชัย, 2550; ชมพู, 2554)

การเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลก ได้ส่งเสริมให้ประเทศไทยมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านอย่างชัดเจน กลายเป็นหนึ่งในสาเหตุดึงดูดสำคัญที่ทำให้เกิดการหลั่งไหลของแรงงานข้ามพรมแดนโดยการลักลอบเข้าเมือง เพื่อเข้ามาสู่ระบบเศรษฐกิจที่ดีกว่าประเทศต้นทางของตนเอง โดยเฉพาะแรงงานจากพม่า ลาว และกัมพูชา เข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ตั้งแต่ประมาณต้นทศวรรษ 2530 ด้วยเหตุที่แรงงานข้ามชาติเดินทางเข้าประเทศไทยโดยการลักลอบผ่านทางพรมแดน ส่งผลให้มีสถานะเป็น ผู้หลบหนีเข้าเมืองตามกฎหมาย ในแง่ของผู้ประกอบการ แรงงานข้ามชาติเหล่านี้เป็นที่ต้องการในกิจการหลายประเภท เช่น งานในภาคเกษตร ประมงทางทะเล คนรับใช้ในบ้าน และงานก่อสร้าง เป็นต้น เนื่องจากแรงงานไทยไม่นิยมทำ เพราะเป็นงานที่หนัก และเป็นงานประเภท 3D นั่นคือ สกปรก (dirty) ยากลำบาก (difficult) และอันตราย (dangerous) แม้ว่าการเข้าเมืองของแรงงานข้ามชาติเหล่านี้จะเป็นการผิดกฎหมายก็ตาม แต่ภาครัฐก็มีนโยบายเพื่อผ่อนปรนให้แรงงานข้ามชาติเหล่านี้สามารถทำงานในประเทศไทยได้โดยมีสถานะการอยู่ในประเทศแบบชั่วคราวเพื่อรอการส่งตัวกลับ

นโยบายที่รัฐใช้ในการปกครองคนกลุ่มนี้เรียกว่าเป็นนโยบาย “ผ่อนผัน” ให้คนกลุ่มนี้มีสถานะเป็น ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย สามารถทำงานได้ชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด โดยออกเป็นมติคณะรัฐมนตรี ประกาศเป็นครั้งๆ ไป ทั้งนี้ มติ ครม. ในช่วง 2539-2543 เน้นการจดทะเบียนเฉพาะตัวแรงงานเท่านั้น และอนุญาตให้ทำงานในบางจังหวัด และเริ่มบังคับให้ซื้อบัตรประกันสุขภาพใน 2542 ส่วนมติ ครม. 2544 เป็นต้นมา ได้เริ่มอนุญาตให้ทำงานได้ในทุกจังหวัด (กฤตยา, 2550)

ตาราง 5 จำนวนแรงงานข้ามชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานตามเงื่อนไขของมติ ครม. พ.ศ. 2539-2550

มติครม. ปี พ.ศ.	จำนวนจังหวัดที่อนุญาต	จำนวนแรงงานที่มาจดทะเบียน
2539	43	293,654
2541	54	90,911 ⁵
2542	37	99,974
2543	37	99,656
2544	ทั่วประเทศ	568,249
2545	ทั่วประเทศ	430,074
2546	ทั่วประเทศ	288,780
2547	ทั่วประเทศ	844,387
2548/1	ทั่วประเทศ	705,293 ⁶
2548/2	ทั่วประเทศ	208,562 ⁶
2549	ทั่วประเทศ	460,014 ⁶
2550	ทั่วประเทศ	501,570 ⁷

ที่มา: กฤตยา และกุลภา, 2552

จนกระทั่งในปี 2547 รัฐบาลไทยมีนโยบายที่จะบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ โดยให้แรงงานที่ทำงานในประเทศไทยทั้งหมด ไม่ว่าจะเคยขออนุญาตทำงานหรือไม่ รวมทั้งครอบครัวและผู้ติดตาม ขึ้นทะเบียนรายงานตัวต่อกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะได้รับเลขประจำตัว 13 หลัก ขึ้นต้นด้วยรหัส 00 และสามารถยื่นขอใบอนุญาตทำงานจากกระทรวงแรงงานได้ โดยมีจุดประสงค์เพื่อต้องการทราบจำนวนแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยทั้งหมดเพื่อนำไปสู่กระบวนการทำให้ถูกกฎหมาย โดยการให้ประเทศต้นทางพิสูจน์สัญชาติและออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางต่อไป แต่จนกระทั่งปัจจุบันก็ยังไม่ทราบว่า แท้ที่จริงแล้วประเทศไทยมีแรงงานข้ามชาติอยู่จำนวนเท่าไร

“แรงงานข้ามชาติ” ในประเทศไทยจึงมีลักษณะเป็นกลุ่มประชากรชายขอบ ทั้งที่เข้าเมืองถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย โดยเฉพาะในกลุ่มผิดกฎหมายก็ถูกทำให้กลายเป็นชายขอบมากยิ่งขึ้น และด้วยระบบตลาดแรงงาน

⁵ มติปี 2539 ผ่อนผันให้จดทะเบียนได้ 2 ปี ในปี 2540 มีผู้มาต่ออายุรวม 88,644 คน ซึ่งถ้านำตัวเลขนี้มารวมกับจำนวนที่มาจดทะเบียนในปี 2541 ทำให้จำนวนแรงงานต่างชาติที่ได้รับการผ่อนผันในปี 2541 มีจำนวน 179,955 คน

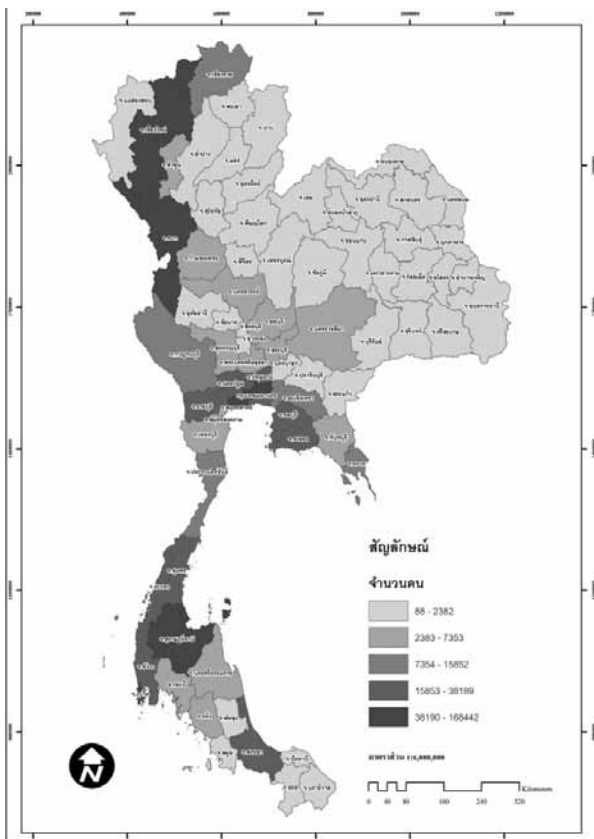
⁶ จำนวน 705,293 คน มาจากผลการต่ออายุใบอนุญาตทำงานของแรงงานที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในปี 2547 ข้อมูล ณ วันที่ 30 ส.ค. 2548, จำนวน 208,562 คน มาจากผลการดำเนินการตามมติ ครม. ต้นปี 2549 ที่ยกเลิกมติ ครม. เมื่อวันที่ 20 ธ.ค. 2548 ที่ให้มีการประกันตนแรงงานใหม่ที่ไม่เคยจดทะเบียนมาก่อนคนละ 10,000 บาท (สำหรับคนที่มีชื่ออยู่ใน ทร. 38/1) และ 50,000 บาท (สำหรับคนที่ไม่ชื่ออยู่ใน ทร. 38/1) และให้แรงงานกลุ่มใหม่นี้มาจดทะเบียนในช่วงวันที่ 1-31 มี.ค. 2549 จำนวน 460,014 คน มาจากผลการต่ออายุใบอนุญาตทำงานของแรงงานที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในปี 2547 และมาต่ออายุใบอนุญาตทำงานในปี 2548 (ที่มา: กลุ่มพิจารณาอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวของระบบ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว วันที่ 21 ก.ค. 2549)

⁷ ฝ่ายทะเบียนและข้อมูลสารสนเทศ กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2551

ที่ทำให้โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชากร “กลุ่มชาติพันธุ์” ที่มักจะเป็นกลุ่มด้อยโอกาสในประเทศต้นทาง เช่น ใน 3 ประเทศต้นทางที่กล่าวข้างต้น เปลี่ยนสถานภาพของตนเองมาเป็นลูกจ้างในตลาดแรงงานของประเทศไทย เพื่อรายได้และชีวิตที่ดีกว่า

ขณะเดียวกัน ทักษะที่สังคมไทยมองว่า แรงงานข้ามชาติเข้ามาแย่งงานคนไทย ใช้บริการสุขภาพของคนไทย เป็นแหล่งที่มาของโรคระบาด เป็นต้นเหตุหรือก่ออาชญากรรม มีสถานะด้อยกว่าคนไทย และเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาตินั้น แสดงให้เห็นอิทธิพลของแนวคิดเรื่องพวกเรา-พวกเขา (the us/others discourse) ซึ่งยิ่งทำให้แรงงานข้ามชาติถูกกีดกันออกจากสังคมส่วนใหญ่ของประเทศไทยมากยิ่งขึ้น เริ่มต้นตั้งแต่ระดับนโยบาย การออกกฎหมาย พระราชบัญญัติ ระเบียบต่างๆ จนถึงในระดับปฏิบัติที่ส่งผลให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบแรงงาน ไม่ได้ได้รับการปฏิบัติในมาตรฐานเดียวกับแรงงานอื่นทั่วไป ไม่มีความมั่นคงในการทำงาน ไม่มีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการแรงงานภายใต้ระบบการประกันสังคมและได้รับการคุ้มครองสิทธิแรงงานจากกฎหมายคุ้มครองแรงงาน (ปรีดา, 2551) รวมทั้งมีความไม่เหมาะสมของสิ่งแวดล้อมในการทำงาน ที่อยู่อาศัย ค่าจ้าง ค่าตอบแทน การดูแลสุขภาพ ความรุนแรง และการทารุณกรรมในที่ทำงาน และการถูกลดศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เมื่อมองในแง่ของความเสมอภาคหรือความไม่เท่าเทียม (the equality/inequality discourse) แล้ว แรงงานข้ามชาติจึงยังถูกตอกย้ำเรื่องความเป็นชายขอบมากขึ้น

ในประเทศไทย มีแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย และได้รับบัตรอนุญาตทำงานชั่วคราว ในปี พ.ศ. 2553 จำนวน 955,595 คน โดยแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายได้รับใบอนุญาตในกรุงเทพมหานครและสมุทรสาครมากที่สุด คือ 168,442 และ 124,513 คน ตามลำดับ รองลงมาอยู่ในเชียงใหม่ สุราษฎร์ธานี และภูเก็ต เป็นจำนวน 61,389 53,985 และ 49,058 คน ตามลำดับ (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2553) (รูปที่ 4)



รูปที่ 4 แผนที่แสดงจำนวนแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ได้รับบัตรอนุญาตทำงานชั่วคราวในประเทศไทย

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2553

นอกจากนี้ ตัวเลขจากสำนักบริหารการทะเบียน (2553) ณ เดือนมิถุนายน มีจำนวนแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ข้ามทะเบียญรายงานตัวต่อกระทรวงมหาดไทย และได้รับหมายเลข 13 หลัก ขึ้นต้นด้วย ‘00’ ซึ่งทางราชการหมายถึง แรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนจากประเทศพม่า ลาว กัมพูชา จำนวนทั้งสิ้น 2,487,045 คน จะเห็นได้ว่าแรงงานข้ามชาติเหล่านี้กระจายอยู่ในพื้นที่เศรษฐกิจและเขตอุตสาหกรรมของประเทศ โดยใน 6 จังหวัดที่มีจำนวนแรงงานข้ามชาติเกินกว่า 1 แสนคน ได้แก่ กรุงเทพมหานคร จำนวน 434,612 คน รองลงมาคือ สมุทรสาคร จำนวน 245,071 คน ตาก จำนวน 172,649 คน เชียงใหม่ ชลบุรี และสมุทรปราการ จำนวน 121,952 คน 169,133 คน และ 103,766 คนตามลำดับ (กฤตยา, 2554)

ตาราง 6 จำนวนแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียน (ได้รับเลขประจำตัว 13 หลักขึ้นต้นด้วยเลข “00”)

จังหวัด	แรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียน (คน)
1. กรุงเทพมหานคร	434,612
2. สมุทรสาคร	245,071
3. ตาก	172,649
4. เชียงใหม่	121,952
5. ชลบุรี	119,133
6. สมุทรปราการ	103,766
7. สุราษฎร์ธานี	94,825
8.ภูเก็ต	94,293
9. ระนอง	93,515
10. ปทุมธานี	79,564
จังหวัดอื่นๆ ที่เหลือ	927,665
รวมทั่วประเทศ	2,487,045

ที่มา: ปรับจาก กฤตยา, 2554 (คำนวณจากข้อมูลสำนักบริหารการทะเบียน กระทรวงมหาดไทย 2553)

4. คนยากจน

“คนจน” เป็นกลุ่มประชากรที่รัฐนิยามด้วยการวัดและจำแนกด้วยเส้นความยากจน (poverty line)⁸ โดยใช้วิธีคำนวณว่า รายได้ขนาดใดที่คนจะสามารถใช้ยังชีพและดำรงชีวิตต่อไปได้ (เพื่ออาหารที่แคลลอรี่สำหรับการบริโภคเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นอื่นๆ เช่น ค่าเช่าบ้าน, เสื้อผ้า, เชื้อเพลิง ฯลฯ) และนิยามว่าคนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (เช่น 922 บาทต่อเดือนต่อคนในปี 2545) เป็นคนยากจน โดยการวัดความยากจนในเชิงสัมบูรณ์นี้เริ่มใช้ตั้งแต่ประเทศไทยมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นแบบทุนนิยมอุตสาหกรรม ตามคำแนะนำของธนาคารโลก

⁸ เส้นความยากจน (Poverty line) เป็นเครื่องมือสำหรับใช้จัดการความยากจน โดยคำนวณจากต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหารและสินค้าบริการที่จำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต

การวัดความยากจนเริ่มต้นขึ้นใน พ.ศ. 2504 และจัดทำอย่างต่อเนื่องทุก 5 ปี แต่เนื่องจากสภาพทางเศรษฐกิจของประเทศมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และสภาพทางสังคมมีการเปลี่ยนแปลง จึงกำหนดให้ทำการสำรวจทุก 2 ปี ตั้งแต่ปี 2530 (วิทยากร และคณะ, 2545) และจัดทำทุกปีตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นไป เส้นความยากจนของคนไทย ตั้งแต่ปี 2531-2553 มีการปรับสูงขึ้นจากเดิม โดยพิจารณาพร้อมกับภาวะเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลา กล่าวคือ ในปี 2531 ได้นิยามว่าประชากรที่มีความยากจนคือปัจเจกที่มีค่าใช้จ่ายในการได้มาซึ่งอาหารและสินค้าบริการที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ต่ำกว่า 633 บาทต่อเดือนต่อคน ขณะที่ปี 2553 ประชากรที่มีความยากจนคือปัจเจกที่มีค่าใช้จ่ายในการได้มาซึ่งอาหารและสินค้าบริการที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ต่ำกว่า 1,678 บาท/เดือน

ด้วยการใช้เกณฑ์ความยากจนเพื่อคำนวณหาจำนวนคนยากจนในประเทศไทย พบว่า ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-7 (พ.ศ. 2504-2539) ขณะที่เศรษฐกิจไทยขยายตัวสูงเฉลี่ยร้อยละ 7.8 ต่อปี จำนวนคนยากจนและสัดส่วนคนยากจนต่อประชากรทั้งหมด มีแนวโน้มลดลงจาก 22.1 ล้านคน หรือร้อยละ 42.21 ในปี 2531 เหลือ 14.75 ล้านคน หรือร้อยละ 8.5 ในปี 2539 ต่อมาเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 จำนวนคนยากจนและสัดส่วนคนยากจนต่อประชากรทั้งหมดเพิ่มสูงขึ้นเป็น 10.2 ล้านคน หรือร้อยละ 17.46 ในปี 2541 และจำนวนคนยากจนและสัดส่วนคนยากจนต่อประชากรทั้งหมด เริ่มลดลงเป็น 9.1 ล้านคน หรือร้อยละ 14.93 ในปี 2545 และเป็น 11.16 ล้านคน หรือร้อยละ 7 ในปี 2547 และในปี 2553 ประเทศไทยจะมีจำนวนคนจนร้อยละ 7.75 หรือประมาณ 5,076,700 คน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554) โดยรัฐเชื่อว่าการที่จำนวนคนจนลดลงเช่นนี้ เป็นการลดช่องว่างความยากจนลง ความรุนแรงของปัญหาความยากจนก็ลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม การวัดหรือจำแนกคนจนด้วยวิธีนี้ เป็นการวัดหรือจำแนกโดยคนภายนอก (external one) ไม่ได้เกิดขึ้นและทำโดยคนจนเอง เป็นการมองความยากจนในลักษณะที่เป็นปัจเจก (individualistic view) และไม่ได้สนใจสาเหตุพื้นฐานหรือการเปลี่ยนแปลงของความยากจนที่เป็นผลจากการพัฒนา ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศมักกีดกันกลุ่มประชากรส่วนใหญ่ออกจากวิถีทางเศรษฐกิจ โดยละเลยการให้ความสำคัญกับการผลิตด้านอื่นๆ ที่นอกเหนือจากการผลิตด้านอุตสาหกรรม

ด้วยเหตุนี้ กลุ่มประชากรที่อยู่ในเมืองหรือในชนบทที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจจะถูกกีดกันให้ออกไปอยู่ขอบนอกหรือชายขอบของระบบในลักษณะที่ไม่มีโอกาสได้รับผลอันเกิดจากการพัฒนา ประชากรกลุ่มนี้มักจะขาดแคลนหรือได้รับปัจจัยในการผลิตที่ไม่เหมาะสม (เช่น ไม่มีที่ดิน แห้งแล้ง) ไม่มีอาชีพ รายได้ต่ำ ต้องกู้หนี้ยืมสิน มีการศึกษาต่ำ ทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับคนที่ร่ำรวยได้ รวมทั้งการที่สังคมมองว่า คนจนเกิดจากการไม่รู้จักรอดออม เป็นพวกตกราง ไม่รู้จักปรับตัวให้เข้ากับระบบเศรษฐกิจโลก และบางครั้งถูกเรียกว่า พวกจนซ้ำซาก และยังได้รับผลกระทบจากการขาดบริการด้านสังคมและสวัสดิการ ซึ่งกระบวนการที่ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มถูกกีดออกจากการมีส่วนร่วมทั้งหมดหรือบางส่วนในสังคมที่เขามีชีวิตอยู่ จะส่งผลให้เกิดภาวะด้อยโอกาสในสังคมมากยิ่งขึ้น

ข้อมูลที่น่าพิจารณาเพิ่มเติมคือ ในสมัยรัฐบาลทักษิณ พ.ศ. 2547 ได้จัดให้มีการลงทะเบียนคนจน ปรากฏว่ามีผู้มาลงทะเบียนคนจนถึง 8,258,435 คน หรือร้อยละ 13.2 ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะรวมเอา “คนอยากจน” เข้าไปด้วย ซึ่งเป็นนโยบายที่ต้องการแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ ที่จะจัดความยากจนให้หมดไป ใน 6 ปี และเมื่อพิจารณาร้อยละของคนจนแต่ละจังหวัด พบว่าจังหวัดทางภาคเหนือจะอยู่ในลำดับต้นๆ ที่มีร้อยละของผู้ที่มาจดทะเบียนคนจนสูง โดยจังหวัดน่านมีคนจนมากที่สุด คือ ร้อยละ 20.5 รองลงมาคือ เลย แม่ฮ่องสอน ลำพูน พะเยา ร้อยละ 19.3, 19.1, 18.8 และ 18.7 ตามลำดับ (ตาราง 7)

ตาราง 7 แสดงจำนวนผู้จดทะเบียนคนจนรายจังหวัด เรียงตามร้อยละผู้จดทะเบียน ปี พ.ศ. 2547

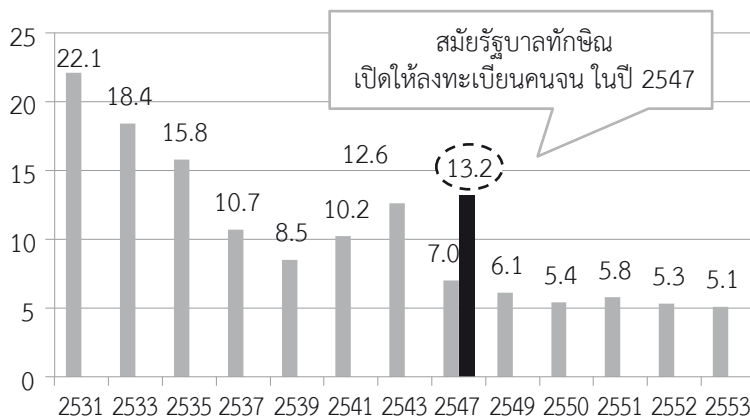
ลำดับ	จังหวัด	จำนวนประชากร ในจังหวัด (คน)	จำนวนผู้จดทะเบียน (คน)	จำนวนครัวเรือน ที่จดทะเบียน	ร้อยละ
1	น่าน	487,742	100,001	80,955	20.5
2	เลย	635,587	122,929	99,433	19.3
3	แม่ฮ่องสอน	240,014	45,947	38,305	19.1
4	ลำพูน	407,202	76,599	66,918	18.8
5	พะเยา	508,554	95,326	80,791	18.7
6	มหาสารคาม	942,909	170,386	135,500	18.1
7	กาฬสินธุ์	990,212	172,795	141,228	17.5
8	แพร่	485,121	83,704	71,111	17.3
9	เชียงราย	1,274,214	219,353	184,154	17.2
10	ระนอง	163,160	27,791	21,968	17.0
	จังหวัดอื่นๆ	56,665,157	7,143,604	5,725,461	12.6
	รวม 76 จังหวัด	62,799,872	8,258,435	6,645,824	13.2

ที่มา: ปรับจาก ตารางที่ 1 แสดงข้อมูลพื้นฐานจำนวนผู้จดทะเบียน จาก www.khonthai.com⁹

เมื่อพิจารณาตัวเลขจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2547 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2554) ที่นิยามคนจนด้วยการวัดด้วยเส้นความยากจน และตัวเลขของผู้ที่มาจดทะเบียนคนจนในสมัยรัฐบาลทักษิณ (รูปที่ 5 และตาราง 8) ซึ่งเป็นข้อมูลของปี 2547 เหมือนกัน จะพบว่า แม้ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐที่ทำการเก็บข้อมูลคนจนในประเทศไทยเช่นเดียวกัน แต่เมื่อมีนิยามความหมายคนจนแตกต่างกัน กล่าวคือ คนยากจน ในความหมายของ สศช. คือ คนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (แตกต่างกันไปแต่ละจังหวัด) แต่ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลเองที่มีนโยบายให้ประชาชนมาลงทะเบียนคนจน (กระทรวงมหาดไทยรับเป็นเจ้าภาพ) โดยให้ประชาชนมาลงทะเบียนใน 7 ปัญหา ได้แก่ ที่ดินทำกิน คนเร่ร่อน ผู้ประกอบอาชีพผิดกฎหมาย กลุ่มนักเรียน นักศึกษาที่ประกอบอาชีพไม่เหมาะสม กลุ่มคนที่ถูกหลอกลวง หนี้สินภาคประชาชน ที่อยู่อาศัยของคนจน โดยจะเห็นได้ว่าจำนวนที่รวบรวมได้นั้นแตกต่างกันถึง 1,239,734 คน

⁹ ค้นเมื่อ 8 พฤษภาคม 2555, จาก http://www.khonthai.com/webpnr/stpnr1_link.php

รูปที่ 5 แสดงร้อยละคนจนทั่วราชอาณาจักร ปี พ.ศ. 2531-2553



ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน และการกระจายรายได้ สศช. ปี 2554 (สศช., 2554)

ตาราง 8 แสดงจำนวนคนจน เปรียบเทียบข้อมูลจากสภาการพัฒนากิจการเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ (สศช.) และการลงทะเบียนคนจนสมัยรัฐบาลทักษิณ พ.ศ. 2547 เรียงลำดับจาก 10 จังหวัดแรก

สศช. ปี 2547		การลงทะเบียนคนจนปี 2547	
จังหวัด	จำนวน (คน)	จังหวัด	จำนวน (คน)
1 สุรินทร์	451,200	1 นครราชสีมา	433,650
2 ชัยภูมิ	367,300	2 กรุงเทพมหานคร	389,992
3 สกลนคร	366,400	3 ขอนแก่น	299,469
4 อุดรธานี	327,900	4 อุบลราชธานี	260,929
5 เชียงใหม่	319,700	5 ศรีสะเกษ	246,749
6 ศรีสะเกษ	319,300	6 เชียงใหม่	243,877
7 บุรีรัมย์	298,000	7 บุรีรัมย์	236,322
8 อุบลราชธานี	276,900	8 เชียงราย	219,353
9 กาฬสินธุ์	236,400	9 อุดรธานี	218,360
10 เพชรบูรณ์	227,200	10 ร้อยเอ็ด	213,586
จังหวัดอื่นๆ	3,828,400	จังหวัดอื่นๆ	5,496,147
รวม 76 จังหวัด	7,018,700	รวม 76 จังหวัด	8,258,434

หมายเหตุ: ข้อมูลจากสศช. ได้จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช. 2554 และข้อมูลจากการลงทะเบียนคนจน ได้จากตาราง 1 แสดงข้อมูลพื้นฐานจำนวนผู้มาจดทะเบียน

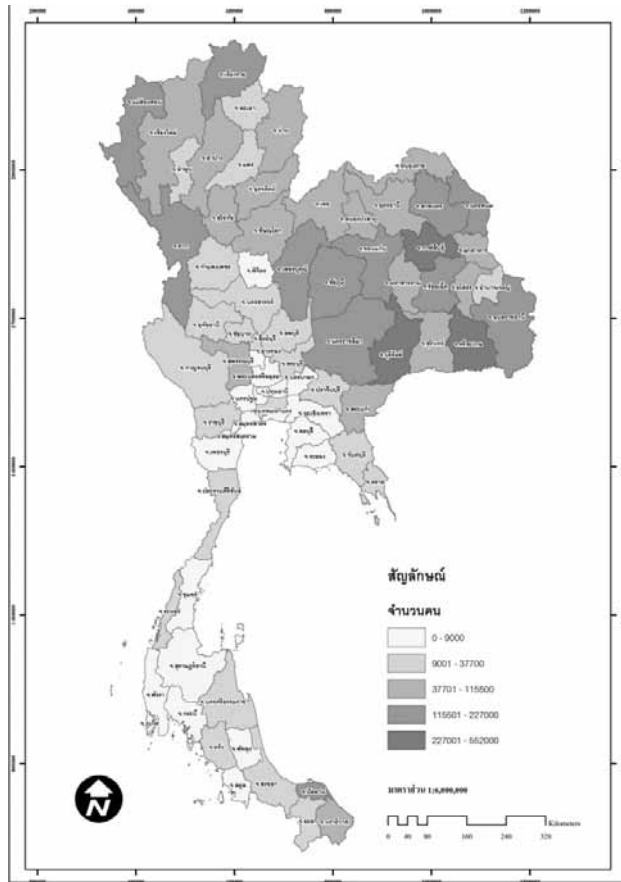
การจดทะเบียนคนจนสมัยรัฐบาลทักษิณได้ให้บทเรียนกับรัฐในเรื่องความน่าเชื่อถือของข้อมูล ในแง่ที่การมีข้อมูลไม่สอดคล้องกับความจริง ย่อมส่งผลต่อคนกลุ่มนั้นๆ ไม่ทางตรงก็ทางอ้อม รวมทั้งยังส่งผลต่อการกำหนดนโยบายที่ผิดพลาดและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงด้วย ดังเช่นกรณีของการได้รับข้อมูลเท็จจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับชุมชนแออัด ซึ่งเข้าใจว่าเป็นที่อยู่อาศัยของคนจนมีจำนวนมหาศาล โดยระบุว่าในประเทศไทยมีการบุกรุกที่ดินถึง 5,000 ชุมชน รวม 1.6 ล้านครอบครัว จนก่อให้เกิดโครงการบ้านเอื้ออาทร และบ้านมั่นคงแต่ความจริงแล้ว ความต้องการที่อยู่อาศัยมีน้อยมาก สิ่งที่เกิดขึ้นมากกลับกลายเป็นเอื้ออาทรแก่ผู้รับเหมาและผู้ร่วมทุนมากกว่า สร้างออกมาจนเกินความต้องการขายไม่ออก (โสภณ, ม.ป.ป.)

เมื่อพิจารณาข้อมูลในปี 2553 จากการกระจายตัวของจำนวนคนจนจากข้อมูลการสำรวจสถานะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (สศช., 2554) จะพบว่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนคนจนมากกว่าภาคอื่นๆ โดย 6 อันดับแรกที่มีจำนวนคนจนมากที่สุด ได้แก่ ศรีสะเกษ จำนวน 552,000 คน บุรีรัมย์ จำนวน 335,700 คน กาฬสินธุ์ จำนวน 324,200 คน นครราชสีมา จำนวน 227,000 คน นครพนม จำนวน 213,300 คน และสกลนคร จำนวน 206,700 คน (ตาราง 9 และ รูปที่ 6)

ตาราง 9 จำนวนคนจน 10 จังหวัดแรกของประเทศไทย พ.ศ. 2553

อันดับ	จังหวัด	จำนวน (คน)
1	ศรีสะเกษ	552,000
2	บุรีรัมย์	335,700
3	กาฬสินธุ์	324,200
4	นครราชสีมา	227,000
5	นครพนม	213,300
6	สกลนคร	206,700
7	ตาก	197,600
8	แม่ฮ่องสอน	170,100
9	เพชรบูรณ์	163,900
10	ชัยภูมิ	161,200
	จังหวัดอื่นๆ	2,525,000
	ทั่วประเทศ	5,076,700

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจสถานะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช. ปี 2554 (สศช., 2554)



รูปที่ 6 แผนที่แสดงจำนวนคนจนที่กระจายตัว
ในประเทศไทย พ.ศ. 2553

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม
ของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผล
โดยสำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจาย
รายได้ สศช. ปี 2554 (สศช., 2554)

5. บทสรุป

อาจกล่าวได้ว่า กระบวนการของการสร้างความหมายเพื่อการแยกแยะกลุ่มชนต่างๆ ของรัฐ บนพื้นฐานของความสัมพันธ์เชิงอำนาจของสังคมไทยนั้น เริ่มต้นตั้งแต่ช่วงแรกของกระบวนการสร้างรัฐชาติ เมื่อผู้นำทางการเมืองและการปกครองในศูนย์กลางของอำนาจ เริ่มสร้างภาพของความเป็นคนอื่น (the otherness) ให้กับคนในชาติ ด้วยทัศนะที่มองว่า ความเจริญหรือความศิวิไลซ์นั้นเข้มข้นอยู่ในศูนย์กลาง คนที่อยู่ห่างออกไปจากศูนย์กลางจึงห่างไกลความเจริญ เป็น ‘คนบ้านนอก’ และถ้าอยู่ห่างออกไปกว่านั้นอีกก็ถึงกับเรียกว่าเป็น ‘คนป่า’ ทั้งๆ ที่พวกเขาต่างก็เป็นพลเมืองร่วมชาติเดียวกัน

นัยที่เกิดขึ้นจากการสร้างภาพดังกล่าว ได้กลายเป็นวาทกรรม (discourse) หรือการนิยามความหมายเชิงอำนาจ ที่ผลักให้คนที่อยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางของอำนาจตกอยู่ในสถานะที่เรียกว่า สถานะชายขอบของสังคม (marginality) เท่ากับเป็นกระบวนการกีดกันให้คนที่อยู่ห่างไกลเหล่านั้น ไม่ได้รับหรือสูญเสียสิทธิที่พึงมีพึงได้จากการพัฒนาต่างๆ อย่างเป็นธรรม ในทางสังคมศาสตร์เรียกกระบวนการดังกล่าวนี้ว่า กระบวนการสร้างสถานะความเป็นชายขอบ (marginalisation) ซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้กับกลุ่มคนที่อยู่ห่างไกลจากอำนาจ ทั้งในแง่ของ

ระยะทางและความสัมพันธ์ทางสังคม กลุ่มคนที่อยู่ห่างไกลจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจก็จะยิ่งไร้อำนาจมากขึ้น ดังเช่นในอดีตที่เกิดขึ้นกับกลุ่มชาวเขาในบริเวณชายแดน หรือตามแนวตะเข็บชายแดนระหว่างประเทศ

ในปัจจุบันพบว่า การนิยาม “คนชายขอบ” นั้นมีความหลากหลายในระดับของการอธิบายความหมาย ทั้งยังซ้อนทับกันด้วยแนวคิดต่างๆ และมีความเป็นพลวัต แต่ไม่ว่าจะใช้มุมมองเช่นใดในการมองเห็นคนชายขอบ ต่างก็มีความสำคัญต่อการนับจำนวนประชากร การเข้าถึงคนกลุ่มต่างๆ ของภาครัฐ และส่งผลต่อทิศทางการกำหนดนโยบายของประเทศให้เกิดประโยชน์ตรงกับกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง และในทางกลับกันพบว่า นโยบายในการพัฒนาประเทศก็ส่งผลต่อการให้ความหมายของการเป็น “ประชากรชายขอบ” และการนับจำนวนประชากรเช่นเดียวกัน

กลุ่มตัวอย่างที่เลือกมาเป็นกรณีศึกษาในบทความนี้ ได้สะท้อนให้เห็นภาพของความเป็นชายขอบว่าสามารถเกิดขึ้นกับกลุ่มคนที่ถูกมองเป็น “คนนอก” คือมิใช่พลเมืองของรัฐ แม้หลายคนจะมีบรรพบุรุษอยู่ในประเทศไทยมาเป็นเวลานาน เช่น กรณี **ชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ คนไร้รัฐตามกฎหมาย หรือคนไร้สัญชาติ เด็กไร้สัญชาติ และแรงงานข้ามชาติ** และกลุ่มคนที่ถือเป็น “คนใน” หรือเป็นพลเมืองของรัฐ ได้แก่ **กลุ่มคนยากจน** ซึ่งพบว่าแต่ละหน่วยงานจัดเก็บข้อมูลตัวเลขไปตามเป้าหมายที่แตกต่างกัน จำนวนของประชากรที่ได้ในการจัดเก็บจึงแตกต่างกันอย่างยิ่ง

ประชากรชายขอบบางกลุ่มไม่มีการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง อาจเป็นเพราะกลุ่มคนดังกล่าวไม่ถูกมองว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ และรัฐไม่มีนโยบายหรือแนวทางในการพัฒนากลุ่มคนเหล่านั้น เมื่อมีความต้องการในการใช้ข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการหรือรัฐบาลในยุคสมัยใดที่เห็นความสำคัญต่อกลุ่มคนดังกล่าวจึงมีการรวบรวมข้อมูลขึ้นครั้งหนึ่ง เช่น ในกลุ่มของชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ คนไร้รัฐตามกฎหมาย หรือคนไร้สัญชาติ และเด็กไร้สัญชาติ สำหรับในกลุ่มของแรงงานข้ามชาติที่รัฐไทยเริ่มกำหนดให้แนวทางให้มีการรับรองสถานะแรงงานข้ามชาติให้เป็นบุคคลที่สามารถจะทำงานและอยู่อย่างถูกกฎหมายในประเทศไทยได้นั้น จึงเริ่มรวบรวมตัวเลขของแรงงานข้ามชาตินับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

อย่างไรก็ตาม หากวิเคราะห์ถึงรายละเอียดของมิติคณะรัฐมนตรีในแต่ละยุคสมัย ก็พบว่ามีความสำคัญต่อจำนวนของกลุ่มประชากรแรงงานข้ามชาติในแต่ละช่วงเวลา ดังกรณีกลุ่มคนยากจน ที่ถูกนิยามใหม่อย่างสัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ ซึ่งพบว่า แม้จะมีการสำรวจประชากรยากจนในปีเดียวกัน แต่ด้วยวัตถุประสงค์ในการสำรวจที่แตกต่างกัน ตัวเลขที่ได้จึงแตกต่างกันตามไปด้วย เช่น การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ในปี 2547 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ และประมวลผลโดยสำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน และการกระจายรายได้ นั้น แตกต่างจากการเปิดให้ประชาชนลงทะเบียนคนจนในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นจำนวนถึง 1.2 ล้านคน

ท้ายที่สุดคือ การกำหนดนิยามหรือความหมายของกลุ่มประชากรใดก็ตาม ควรคำนึงถึงความหลากหลายและพลวัตของการเปลี่ยนแปลงบริบทต่างๆ ในแต่ละสังคมเป็นสำคัญ ด้วยเหตุที่ในบางครั้งความหมายเหล่านี้กลับยิ่งเพิ่มความรุนแรง หรือเป็นการตอกย้ำให้ภาพความเป็น “ประชากรชายขอบ” ให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม เนื่องจากสิ่งเหล่านี้มีความสำคัญต่อการนับรวมคนหรือกีดกันคน ทั้งในมิติของจำนวนประชากรและการกระจายตัว รวมถึงการส่งผลต่อทิศทางการกำหนดนโยบายและการพัฒนาประเทศในท้ายที่สุด

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กฤตยา อาชวนิจกุล. (2550). *รัฐไทยกับการปรับเปลี่ยนนโยบายเอตส์และอนามัยเจริญพันธุ์ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- _____. (2554). การจัดระบบคนไร้รัฐในบริบทประเทศไทย. ใน สุริยพร พันพิง และมาลี สันภูวรรณ (บรรณาธิการ). *ประชากรและสังคม 2554* (หน้า 103-126). นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กฤตยา อาชวนิจกุล และกุลภา วจนสาระ. (2552). การจ้างแรงงานข้ามชาติตามพรบ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับการจัดทำบัญชีรายชื่ออาชีพสำหรับคนต่างชาติ. รายงานวิจัยเสนอต่อองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM).
- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ. (2545). *การสำรวจข้อมูลประชากรบนพื้นที่สูงใน 20 จังหวัด*. กรุงเทพฯ: กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์.
- ชมพู โกติรัมย์. (2554). *หรือเป็นความทันสมัย แต่ไม่พัฒนา*. ค้นเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 2555, จาก อาร์วายทีไนน์ เว็บไซต์: <http://www.ryt9.com/s/tpd/1096111>
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2543). *วาทกรรมการพัฒนา: อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกสิทธิ์ และความเป็นอื่น*. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก.
- ทิพย์วรรณ วงศ์อัสสฬุณย์. (2551). *สาธารณสุข และการศึกษาของชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย*. รายงานโครงการการจัดทำข้อมูลเพื่อโครงการฟื้นฟูและพัฒนาโรงงานหลวงอาหารสำเร็จรูปที่ 1 (ฝาง) เดือนพฤษภาคม ปี 2551. ค้นเมื่อ 12 มีนาคม 2555, จาก เว็บไซต์ พิพิธภัณฑ์โรงงานหลวงที่ 1 (ฝาง) <http://www.firstroyalfactory.org/download/book/6.pdf>
- นภาพร อติวานิชพงษ์. (2552). *เส้นทางสู่สู่ประกันสังคม*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิเพื่อนหญิง.
- ปกรณ สุปินานนท์. (2554). *คนเล็กหัวใจใหญ่*. ค้นเมื่อ 19 มีนาคม 2555, จาก OK Nation Blog เว็บไซต์: <http://www.oknation.net/blog/learning/2011/07/19/entry-1>
- ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล, ปิ่นแก้ว อุณแก้ว และกรรณก วัฒนภูมิ. (2553). *สรุปสถานการณ์ด้านสถานะบุคคลและสิทธิของคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ ประจำปี 2552-มกราคม 2553*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฝ้าระวังสถานะไร้รัฐ. ค้นเมื่อ 27 เมษายน 2555, จาก เว็บไซต์ ไทยเอ็นจีโอ www.thaingo.org/story/stateless_situation53.doc
- ปรีดา รอดนวล. (2551). *ชีวิตแรงงานข้ามชาติในชุมชนชนบทไทย: กรณีศึกษาแรงงานสัญชาติพม่าในชนบท ตำบลโคกหม้อ อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาชนบทศึกษาและการพัฒนา สำนักบัณฑิตอาสาสมัคร, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2550). *ความเป็นไปได้ที่จะขจัดความไร้รัฐให้แก่มนุษย์ในสังคมไทย: การถอดประสบการณ์ของรัฐไทย*. เอกสารเสนอในการประชุมสัมมนาวิชาการประจำปี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. วันที่ 17 ธันวาคม 2550.
- พงษ์เทพ สันติกุล. (2554). *แรงงานในกระแสโลกาภิวัตน์*. ค้นเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 2555, จาก อาร์วายทีไนน์ เว็บไซต์: <http://www.ryt9.com/s/tpd/1096111>
- รศรินทร์ เกรย์, อมรรักษ์ บุนนาค และเรวดี สุวรรณนพแก้ว. (2551). *พัฒนาการการจัดทำทะเบียนราษฎร และสำมะโนประชากรในประเทศไทย*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2524). *พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาอังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน.
- วิทยากร เชียงกุล และคณะ. (2545). *โครงการการพัฒนาตัวแบบชี้วัดความยากจนเชิงโครงสร้าง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.). (2554). *ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ*. ค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2555, จาก เว็บไซต์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ http://social.nesdb.go.th/SocialStat/StatReport_Final.aspx?reportid=180&template=2R2C&yearlype=M&subcatid=32
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (2553). *การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย สรุปปี 2553*. กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน.

- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2551). *การสำรวจเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2551*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร.
- _____. (2554). *การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนในช่วง 6 เดือนแรกของปี 2554*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติพยากรณ์.
- สุริชัย หวันแก้ว. (2546). *กระบวนการกลายเป็นคนชายขอบ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- _____. (2550). *คนชายขอบ: จากความคิดสู่ความจริง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุริยา สมุทคุปต์ และพัฒนา กิตติอาษา. (2542). *มานุษยวิทยากับโลกาภิวัตน์: รวมบทความ*. นครราชสีมา: หอไทยศึกษานิตน์, สำนักวิชาเทคโนโลยีสังคม, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี.
- โสภณ พรโชคชัย. (ม.ป.ป.). *คนจนในไทยมีเพียง 10%*. ค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2555, จาก เว็บไซต์ มูลนิธิประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย <http://www.thaiappraisal.org/thai/index.php>

ภาษาอังกฤษ

- Andersson, Matte. (2003). Immigrant Youth and the Dynamics of Marginalisation. *Young*, 11(1), 74-89. Retrieved 17 March 2012, from <http://you.sagepub.com/content/11/1/74>
- Gurung, Ghana S., and Kollmair, Michael. (2005). *Marginality: Concepts and Their Limitations*. IP6 Working Paper 4. Retrieved 13 March 2012, from http://www.nccr-pakistan.org/publications_pdf/General/Marginality.pdf
- Pedersen, Willy. (1996). Marginalitetens reproduksjon = Reproduction of Marginality. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 37(1), 3-27.
- Sirnes, Thorvald. (1999). Alt som er fast, fordamper? Normalitet og identitet i endring = All That Is Solid Melts into Air? Changing Normality and Identity. in S. Meyer and T. Sirnes (eds). *Normalitet og identitetsmakt i Norge* = Normality and the Power of Identity in Norway. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- United Nations. 1997. *Principles and recommendations for population and housing censuses statistical papers series M No. 67/Rev.1*. New York: United Nations.

สถานการณ์และท่าทีของรัฐแรกรับ ต่อปัญหาผู้ลี้ภัยแบบยืดเยื้อในภูมิภาคเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้: ความยืดหยุ่นคือหนทางออก

Policy Stances on Protracted Refugee Situations in Countries of First Asylum in Southeast Asia: Towards a Flexible Approach

ลักกรินทร์ นิยมศิลป์¹

Sakkarin Niyomsilpa

บทคัดย่อ

ปัญหาผู้ลี้ภัยแบบยืดเยื้อเป็นปัญหาสำคัญของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะกลุ่มผู้ลี้ภัยที่เป็นชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาวโรฮิงญาจากพม่า และผู้ลี้ภัยชาวขแมร์กรอมจากเวียดนาม ซึ่งมีจำนวนรวมกันหลายแสนคน ท่ามกลางปัญหาดังกล่าว ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ส่วนใหญ่มิได้เข้าเป็นภาคีสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 และยังมีนโยบายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยที่มิได้ให้ความสำคัญกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัย แต่เป็นมุมมองด้านความมั่นคงที่ต้องการควบคุมการเข้าเมืองของคนต่างด้าวเป็นหลัก จึงขาดการพัฒนากลไกระดับภูมิภาคเพื่อจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยร่วมกัน ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยได้อย่างถาวร สวนทางกับภูมิภาคอื่นๆ ของโลก เช่น กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในแอฟริกาและละตินอเมริกา ที่ร่วมมือกันแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยแบบยืดเยื้อบนพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชน จนสามารถคลี่คลายปัญหาผู้ลี้ภัยแบบยืดเยื้อลงได้ในหลายกรณี นำไปสู่การออกกฎหมายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยและทำให้ประเทศส่วนใหญ่เข้าเป็นภาคีสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 ในที่สุด เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองในพม่าปัจจุบันกำลังมีแนวโน้มที่ดีขึ้น จึงเป็นโอกาสที่ประเทศไทยและประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อื่นๆ จะปรับเปลี่ยนมุมมองต่อปัญหาผู้ลี้ภัยและกำหนดท่าทีในการแก้ปัญหาแบบยืดเยื้อมากขึ้น รวมทั้งขยายความร่วมมือในระดับภูมิภาค ทั้งในกรอบอาเซียนและกับประเทศที่สามอื่นๆ โดยนำมติด้านสิทธิมนุษยชนมาเป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยอย่างถาวรต่อไป

คำสำคัญ: ผู้ลี้ภัย, ผู้พลัดถิ่น, โรฮิงญา, ขแมร์กรอม, ชนกลุ่มน้อย, สถานการณ์ผู้ลี้ภัยแบบยืดเยื้อ, การแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยอย่างถาวร, อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย

¹ อาจารย์ประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

Abstract

Protracted refugee situations (PRS) are a major challenge in Southeast Asia, especially those involving ethnic groups, the Rohingya from Myanmar and the Khmer Krom from Vietnam. Although many Southeast Asian countries have shouldered refugee burdens for many years, most of these countries have not ratified the United Nations Convention Relating to the Status of Refugees (CRSR) in 1951, as well as its 1967 Protocol. Moreover, major countries of first asylum like Thailand and Malaysia have not adopted human rights - based approaches to dealing with refugee issues but rather are strongly influenced by the security mindset of migration - control in their policies. ASEAN countries have also been very slow in moving towards a regional cooperation framework to find durable solutions to refugee problems. In contrast, other developing countries in Africa and Latin America have made much more progress in regional cooperation on refugee issues based on human rights principles. Many of these countries have introduced refugee laws and subsequently become parties to the CRSR. As political reforms in Myanmar are underway, now is an opportune time for Thailand and other countries in the region to rethink and reconsider their policy stances on refugees so as to adopt a more flexible approach based on human rights principles. Regional cooperation initiatives also should be taken with a view to exploring and managing durable solutions to refugee related challenges.

Keywords: *refugees, displaced persons, Rohingya, Khmer Krom, ethnic groups, protracted refugee situations, durable solutions for refugee challenges, United Nations Convention Relating to the Status of Refugees.*

1. นำเรื่อง

ผู้ลี้ภัย² (refugees) และผู้แสวงหาการลี้ภัย³ (asylum seekers) เป็นกลุ่มบุคคลที่หนีการประหัตประหาร การข่มขู่ การบังคับใช้แรงงานทาส และภัยคุกคามต่อชีวิตและทรัพย์สิน จนต้องละทิ้งภูมิลำเนาและทรัพย์สินของตนเพื่อไปตายตาบหน้า โดยส่วนใหญ่เป็นการลี้ภัยไปยังประเทศเพื่อนบ้านหรือประเทศใกล้เคียง หากเป็นการลี้ภัยข้ามพรมแดนก็มักจะถูกควบคุมในสถานที่พักพิงชั่วคราวตามแนวชายแดน ถูกจำกัดสิทธิต่างๆ รวมทั้งโอกาสในการทำมาหาเลี้ยงชีพ และไม่รู้อนาคตว่าจะเป็นอย่างไร ในบางประเทศนั้น ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาการลี้ภัยอาจถูกจับกุมขังในฐานะผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย และอาจถูกผลักดันออกนอกประเทศ ในบางกรณีผู้ลี้ภัยแทบหาแผ่นดินยืนไม่ได้ เนื่องจากถูกผลักดันออกจากประเทศบ้านเกิดของตนเอง ไม่เป็นที่ต้องการของประเทศปลายทาง อีกทั้งไม่ได้รับการรับรองสถานภาพความเป็นพลเมืองจากรัฐใดรัฐหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาการลี้ภัยจึงเป็นกลุ่มบุคคลซึ่งอยู่ชายขอบของสังคม ทั้งในด้านกายภาพ ในด้านการเมืองและกฎหมาย และในด้านจิตใจ โดยบุคคลเหล่านี้เป็นกลุ่มที่ขาดอำนาจต่อรองกับองค์กรของรัฐ ทั้งในประเทศต้นทาง ประเทศผู้รับ รวมถึงหน่วยงานระหว่างประเทศในการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยอย่างถาวร

ผู้ลี้ภัยเป็นหนึ่งในกลุ่มบุคคลในความห่วงใย⁴ (Persons of Concern หรือ POCs) ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) เมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2553 ทั่วโลกมี Persons of Concern ทั้งสิ้นถึง 33.9 ล้านคน เป็นผู้ลี้ภัยจำนวน 10.55 ล้านคน (รูปที่ 1) ประเทศต้นทางของผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่มาจากทวีปเอเชียและแอฟริกา โดยประเทศต้นทางที่สำคัญได้แก่ อัฟกานิสถาน อิรัก โซมาเลีย คองโก และพม่า ส่วนประเทศแรกรับผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่เป็นประเทศในทวีปเอเชียด้วยกัน ได้แก่ ปากีสถาน อิหร่าน ซีเรีย เยอรมนี และจอร์แดน (ตาราง 1) ทั้งนี้ ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่อยู่ในข่ายสถานการณ์ผู้ลี้ภัยแบบยืดเยื้อ⁵ (protracted refugee situation หรือ PRS) โดยในจำนวนผู้ลี้ภัยประมาณ 10.55 ล้านคนนั้น มีผู้ลี้ภัยจำนวนราว 7.2 ล้านคนที่อยู่ในข่ายสถานการณ์ผู้ลี้ภัยแบบยืดเยื้อในพื้นที่ 30 แห่งทั่วโลก ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในทวีปเอเชีย โดยภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นพื้นที่สำคัญที่เกิดสถานการณ์ผู้ลี้ภัยแบบยืดเยื้อ ทั้งจากการเป็นประเทศต้นทางและประเทศแรกรับผู้ลี้ภัย ประเทศต้นทางผู้ลี้ภัยที่สำคัญในภูมิภาค ได้แก่ พม่า เวียดนาม และฟิลิปปินส์ ส่วนประเทศแรกรับหลักๆ ได้แก่ ไทย และมาเลเซีย (ตาราง 2) นอกจากนี้ยังมีปัญหาผู้แสวงหาการลี้ภัยจากเวียดนามจำนวนไม่น้อยที่อพยพเข้าไปอาศัยในกัมพูชา

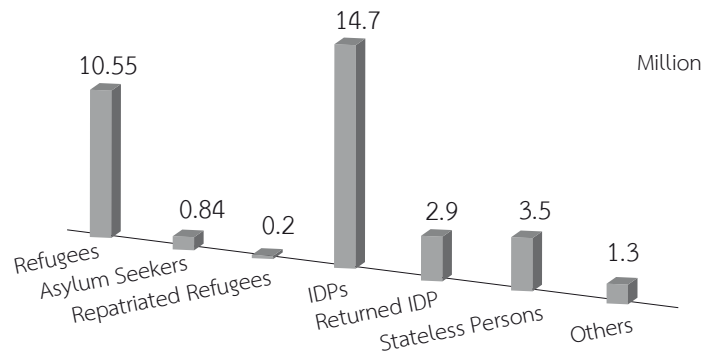
² อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 ให้คำนิยาม และความหมายของสถานภาพผู้ลี้ภัยว่า ผู้ลี้ภัย หมายถึง บุคคลที่จำเป็นต้องทิ้งประเทศบ้านเกิดของตนเอง เนื่องจากความหวาดกลัวการถูกประหัตประหารหรือได้รับการคุกคามต่อชีวิตเนื่องจากสาเหตุข้อหนึ่งข้อใด เช่น เชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มทางสังคม สมาชิกภาพในกลุ่มความคิดเห็นทางการเมือง

³ ผู้แสวงหาการลี้ภัยที่ได้รับการตรวจสอบคุณสมบัติจาก UNHCR และได้รับการขึ้นทะเบียนแล้วเท่านั้นจึงจะได้รับสถานภาพผู้ลี้ภัย และได้รับการคุ้มครองจาก UNHCR และประเทศผู้รับ

⁴ กลุ่มบุคคลในความห่วงใยหรือ POCs ประกอบด้วย ผู้ลี้ภัย (refugees) ผู้แสวงหาการลี้ภัย (asylum seekers) ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ (internally displaced persons หรือ IDPs) บุคคลไร้รัฐ (stateless persons) ผู้ลี้ภัยที่เดินทางกลับประเทศ (returned refugees) ผู้พลัดถิ่นที่เดินทางกลับภูมิลำเนาเดิม (returned IDPs) และกลุ่มอื่นๆ

⁵ UNHCR ได้นิยามสถานการณ์ผู้ลี้ภัยแบบยืดเยื้อไว้ว่า เป็นสถานการณ์ที่ผู้ลี้ภัยจำนวนไม่น้อยกว่า 25,000 คน ลี้ภัยในอีกประเทศหนึ่ง เป็นเวลายาวนานห้าปีขึ้นไปโดยยังไม่มีทางออกในการแก้ไขปัญหาอย่างถาวร (one in which refugees have sought asylum in another country (or countries) and have since been displaced for five years or longer 'without immediate prospects of implementation of durable solutions' (Long, 2011; Hansen et al., 2008)

รูปที่ 1 บุคคลในความห่วงใย (Persons of Concern) ของ UNHCR



ที่มา: UNHCR Statistical Yearbook (2010)

ตาราง 1 ประเทศต้นทางและประเทศแรกรับผู้ลี้ภัย

ประเทศต้นทาง	จำนวนคน (ล้านคน)	ประเทศแรกรับ	จำนวน (ล้านคน)
อัฟกานิสถาน	3.05	ปากีสถาน	1.9
อิรัก	1.7	อิหร่าน	1.1
โซมาเลีย	0.77	ซีเรีย	1.0
คองโก	0.48	เยอรมนี	0.59
พม่า	0.42	จอร์แดน	0.45

ที่มา: UN Statistical Yearbook (2010)

บทความนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่า ผู้ลี้ภัยเป็นประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนสากล ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาการลี้ภัยส่วนใหญ่ต้องอพยพออกจากภูมิลำเนาของตนก็เนื่องมาจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนของรัฐ/กลุ่มคนผู้มีอำนาจเหนือกว่า จนทำให้กลุ่มการเมืองบางกลุ่ม ชนกลุ่มน้อย กลุ่มคนต่างศาสนา ลัทธิ และเผ่าพันธุ์ ฯลฯ ต้องกลายเป็นคนชายขอบของสังคมที่ต้องอพยพเพื่อหนีการคุกคาม และ/หรือภัยอันตรายอื่นๆ เช่น สงคราม โรคระบาด ภัยธรรมชาติ ความอดอยาก เป็นต้น ดังนั้น การแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยจึงจำเป็นต้องดำเนินการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัยในประเทศแรกรับ ควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนในระยะยาว ทั้งในประเทศต้นทาง ประเทศแรกรับ และประเทศที่สาม โดยบทความนี้จะหยิบยกประเด็นปัญหาผู้ลี้ภัยแบบยืดหยุ่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาเป็นตัวอย่าง เพื่อเปรียบเทียบแนวทางการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยของภูมิภาคอื่น เพื่อชี้ให้เห็นว่า ที่ผ่านมา นโยบายการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ส่วนใหญ่ไม่ได้คำนึงถึงแนวคิดการปกป้องคุ้มครองสิทธิผู้ลี้ภัย (rights-based framework of protection) แต่เป็นกรอบแนวคิดแบบการควบคุมการเข้าเมืองของคนต่างด้าว (migration-control oriented approach) เป็นหลัก ด้วยเห็นว่าปัญหาผู้ลี้ภัยเป็นปัญหาความมั่นคงของชาติ อีกทั้งในช่วงหลายปีที่ผ่านมา การย้ายถิ่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีลักษณะของการย้ายถิ่นแบบผสมผสาน (mixed migration flows) มากขึ้นด้วยเหตุผลต่างๆ กัน ทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ จนยากที่จะแยกแยะว่าการย้ายถิ่นที่เกิดขึ้นเป็นผล

มาจากเหตุผลใดเหตุผลหนึ่ง ทำให้การให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัย (refugee protection) กับการควบคุมการเข้าเมือง โดยผิดกฎหมาย (migration control) ของแรงงานข้ามชาติทับซ้อนกันจนส่งผลทางลบต่อการคุ้มครองสิทธิและความพยายามในการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยอย่างจริงจัง

อย่างไรก็ตาม บทความนี้มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะทางยุทธศาสตร์หรือนโยบายการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัย แต่ต้องการชี้ให้เห็นถึงการขาดความยืดหยุ่นในการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยโดยเฉพาะในประเทศไทย และเสนอแนะให้มีการปรับกระบวนการตัดสินใจในการพิจารณาผู้ลี้ภัย โดยนำมิติด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัยเข้ามาประกอบ นอกเหนือจากมิติด้านความมั่นคงที่เป็นแนวคิดหลักของไทยมาโดยตลอด และปรับแนวทางการแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติที่ผสมผสานระหว่างแนวทางการตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม การส่งกลับโดยสมัครใจ และการอนุญาตให้อยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพในประเทศแอฟริกาใต้ในบางระดับ แทนนโยบายการส่งกลับที่เป็นนโยบายหลักที่ใช้อยู่จนถึงปัจจุบันโดยไม่คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น เนื่องจากการแก้ไขปัญหาแบบยืดหยุ่นที่ดำเนินการในหลายประเทศทั่วโลกนั้น ได้พิสูจน์แล้วว่าสามารถช่วยแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยแบบยืดหยุ่นให้คลี่คลายลงได้ในหลายภูมิภาคของโลก

เนื้อหาในบทความนี้แบ่งเป็นส่วนด้วยกัน ส่วนแรกเป็นแนวคิดและแนวทางการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยที่เป็นสากล ส่วนที่สองคือแนวทางการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยของประเทศแอฟริกาใต้ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ส่วนที่สามเป็นกรณีตัวอย่างของปัญหาผู้ลี้ภัยแบบยืดหยุ่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และการดำเนินการในปัจจุบัน และส่วนสุดท้ายเป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะ

ตาราง 2 สถานการณ์ผู้ลี้ภัยแบบยืดหยุ่นในเอเชีย (สิ้นปี พ.ศ. 2549)

กลุ่มผู้ลี้ภัย	ประเทศต้นทาง	ประเทศที่พักพิง	จำนวน
พินาร์	อินเดีย	บังกลาเทศ	250,000 - 500,000
พม่าและชนกลุ่มน้อย	พม่า	ไทย	400,000
จีน	พม่า	อินเดีย	50,000
		มาเลเซีย	16,000
โรฮิงญา	พม่า	บังกลาเทศ	128,000 - 178,000
		มาเลเซีย	42,800
ชนกลุ่มน้อยของภูฏาน	ภูฏาน	เนปาล	107,200 - 122,200
		อินเดีย	15,000 - 30,000
จัมมา	บังกลาเทศ	อินเดีย	20,000 - 35,000
กลุ่มมุสลิมจากมินดาเนา	ฟิลิปปินส์	มาเลเซีย	68,600
ทมิฬ	ศรีลังกา	อินเดีย	99,600
ธิเบต	จีน	เนปาล	20,200
		อินเดีย	92,000 - 110,000
เกาหลีเหนือ	เกาหลีเหนือ	จีน	30,000
เวียดนามเชื้อสายจีน	เวียดนาม	จีน	300,000

ที่มา: Lui (2007)

2. ผู้ลี้ภัย สิทธิมนุษยชน และแนวทางการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยสากล

ปัญหาผู้ลี้ภัยสัมพันธ์กับการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างแยกไม่ออก แม้ว่าองค์การสหประชาชาติจะมีคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ หรือ United Nations Security Council (UNSC) รวมทั้งหน่วยงาน United Nations Human Rights Council (UNHRC) ภายใต้เวทีสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ (United Nations General Assembly) เพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั่วโลก แต่งานของ UNHRC เป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของบุคคลภายในรัฐของตนเอง ขณะที่ United Nations High Commission for Refugees (UNHCR) นั้น ทำหน้าที่ดูแลสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลต่างๆ ที่อยู่นอกประเทศของตน โดยองค์การสหประชาชาติถือว่าผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาการลี้ภัยต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ โดยเฉพาะสิทธิในการดำรงชีวิต การคุ้มครองจากการทรมานและการปฏิบัติที่เลวร้ายต่างๆ สิทธิความเป็นพลเมือง เสรีภาพในการเคลื่อนย้าย สิทธิในการเดินทางเข้าและออกนอกประเทศของตน และสิทธิที่จะไม่ถูกบังคับให้เดินทางกลับประเทศของตน (หากได้รับอันตราย) สำหรับผู้ลี้ภัยแล้ว ความคุ้มครองช่วยเหลือที่สำคัญประกอบด้วย ความคุ้มครองจากการผลักดันกลับ ความช่วยเหลือในกระบวนการแสวงหาที่พักพิง ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย ความคุ้มครองความปลอดภัยและการให้ที่พักพิง ความช่วยเหลือในการส่งกลับโดยสมัครใจ และความช่วยเหลือในการตั้งถิ่นฐาน

หลายประเทศทั่วโลกมักยึดแนวทางปฏิบัติต่อปัญหาผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 และพิธีสารที่เกี่ยวข้อง ปัจจุบันมี 144 ประเทศเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญานี้ แม้ว่าบางประเทศจะมีได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาดังกล่าว แต่ส่วนใหญ่ก็ยึดถือหลักปฏิบัติของกฎหมายระหว่างประเทศที่ใกล้เคียงกัน โดยเฉพาะหลักการเรื่อง “non-refoulement” (หลักการห้ามผลักดันกลับ) ที่ปรากฏในมาตรา 33 ของอนุสัญญา ที่ระบุว่า “ประเทศภาคีจะไม่ผลักดันหรือส่งกลับผู้ลี้ภัยไปยังพื้นที่ซึ่งจะเป็นภัยคุกคามต่อชีวิตและเสรีภาพของผู้ลี้ภัยในด้านเผ่าพันธุ์ ศาสนา ความเป็นพลเมือง การเป็นสมาชิกของกลุ่มทางสังคม หรือการแสดงความเห็นทางการเมือง” แต่บางประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น ไทย นอกจากมิได้เป็นภาคีของอนุสัญญาแล้ว ยังมีการดำเนินการที่ขัดกับหลักการห้ามผลักดันกลับในหลายโอกาส เช่น การผลักดันผู้แสวงหาการลี้ภัยชาวโรฮิงญาออกนอกน่านน้ำ ซึ่งนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงโดยประชาคมระหว่างประเทศ สำหรับการแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยอย่างยั่งยืน (durable solutions) ประกอบด้วย 3 แนวทางหลัก โดยมีแนวทางปฏิบัติดังนี้

2.1 การตั้งถิ่นฐานในรัฐผู้รับ (local integration⁶)

ประกอบด้วยมิติทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม มิติทางการเมืองได้แก่ การได้รับสิทธิและบริการต่างๆ เช่นเดียวกับพลเมืองคนหนึ่ง ที่สำคัญคือบริการด้านสาธารณสุข การศึกษา สิทธิในการทำงาน การคุ้มครองทรัพย์สินส่วนบุคคล และในระยะยาว อาจมีการเปิดทางให้ได้รับสถานะภาพผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวร (permanent resident) หรือการได้อินสัญชาติต่อไป มิติทางเศรษฐกิจได้แก่ การส่งเสริมให้เกิดการพึ่งพาตนเองและการทำมาหาเลี้ยงชีพ โดยรัฐผู้รับควรส่งเสริมให้ผู้ตั้งถิ่นฐานเข้าสู่ตลาดแรงงาน หรือมีที่ดินทำกินในชนบท มีโอกาสได้รับคุณูปการทาง

⁶ Local integration อาจมีหลายระดับ โดยขั้นสูงสุดคือการตั้งถิ่นฐานและได้รับการโอนสัญชาติในรัฐผู้รับ แต่ในระดับรองลงมาก็อาจถือเป็น local integration ด้วย เช่น การได้รับการจัดสรรที่ดิน การอนุญาตให้ทำงาน การให้เสรีภาพด้านการเดินทาง การได้รับสวัสดิการสังคม หรือสิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆ ดังนั้น ในบทความนี้จะใช้คำว่า local integration เป็นหลัก ซึ่งสื่อความหมายได้ดีกว่าภาษาไทยที่แปลว่า การตั้งถิ่นฐานในรัฐผู้รับ

การศึกษา ส่วนมิติทางสังคมวัฒนธรรมได้แก่ การมีความสัมพันธ์กับชุมชนโดยไม่ถูกกีดกันหรือถูกเอารัดเอาเปรียบ ด้านหนึ่งผู้ลี้ภัยต้องปรับตัวให้เข้ากับสังคมรอบด้าน และในอีกด้านหนึ่งชุมชนต้องเปิดรับผู้ลี้ภัยให้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมนั้นๆ ซึ่งจำเป็นต้องมีการเตรียมการและสร้างกลไกให้เกิดการอยู่ร่วมกันโดยคงความหลากหลายทางวัฒนธรรมไว้

อย่างไรก็ตาม การตั้งถิ่นฐานในรัฐผู้รับไม่ใช่เรื่องง่าย เนื่องจากปัญหาผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ถูกมองว่าเป็นปัญหาความมั่นคงและสร้างปัญหาอาชญากรรม อีกทั้งประเทศผู้รับส่วนใหญ่ไม่ต้องการรับภาระเลี้ยงดูผู้ลี้ภัยตามลำพัง อย่างไรก็ตาม มีตัวอย่างความสำเร็จของ local integration ในระดับต่างๆ เช่น การจัดสรรที่ดินให้กับผู้ลี้ภัยในอุกันดาและแซมเบียเพื่อช่วยเหลือตนเองและสร้างรายได้มากขึ้น ซึ่งช่วยเอื้อต่อกระบวนการส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศโดยสมัครใจเพื่อเริ่มต้นชีวิตใหม่ในเวลาต่อมา และบางส่วนก็ได้ตั้งถิ่นฐานในรัฐผู้รับและเป็นการก่อกำเนิดเศรษฐกิจของชุมชนนั้นๆ

ความสำเร็จของ local integration จำเป็นต้องมีเงื่อนไขและการเตรียมการที่เหมาะสม องค์ประกอบที่สำคัญได้แก่ ความยินยอมพร้อมใจของรัฐและสังคมของผู้รับ ความช่วยเหลือสนับสนุนจากต่างประเทศ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจที่เอื้ออำนวยให้เกิดการจ้างงานกับผู้ลี้ภัย และกระบวนการที่นำไปสู่การตั้งถิ่นฐานทั้งในมิติด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ภายใต้บริบทต่างๆ ดังนี้ (Hansen et al., 2008)

- (1) ความคล้ายคลึงกันด้านภาษา วัฒนธรรม และชาติพันธุ์ ระหว่างผู้ลี้ภัยกับชุมชนในรัฐผู้รับ เช่น ชาวแอฟริกันกับชาวเขมรในกัมพูชา (แม้ว่าจะยังมีปัญหาในแง่ปฏิบัติหลายประการ) ชาวบูรุนดีที่อพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานในแคว้น Kigoura ของแทนซาเนีย
- (2) อุปสงค์และอุปทานแรงงานที่เหมาะสม โดยผู้ลี้ภัยเป็นทรัพยากรด้านแรงงานที่รัฐผู้รับต้องการ และชุมชนในรัฐผู้รับมีทัศนคติที่ดีหรือให้การยอมรับการตั้งถิ่นฐานของผู้ลี้ภัยนั้นๆ เช่น กรณีผู้ลี้ภัยจากวันดาในอุกันดา และผู้ลี้ภัยจากแองโกลาในแซมเบีย
- (3) Local integration เป็นส่วนหนึ่งของแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกับแนวทางอื่นๆ โดยเฉพาะการส่งผู้ลี้ภัยกลับโดยสมัครใจ และการตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม ซึ่งเมื่อจำนวนผู้ลี้ภัยลดลงมาแล้ว และส่วนหนึ่งไม่ต้องการเดินทางกลับ รัฐผู้รับจะอนุญาตให้มีการตั้งถิ่นฐานได้เพื่อแก้ปัญหายืดหยุ่นของผู้ลี้ภัย ดังเช่นกรณีที่ไลบีเรียอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยจากเซียร์ราลีโอนตั้งถิ่นฐานในประเทศได้ภายหลังผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่เดินทางกลับประเทศตนโดยสมัครใจแล้ว ส่วนกานาก็ได้อนุญาตให้ผู้ลี้ภัยจากไลบีเรียตั้งถิ่นฐานในกานาได้ เป็นต้น

2.2 การตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม

โดยทั่วไป UNHCR และประเทศที่สามจะเลือกผู้ที่ต้องการการคุ้มครองช่วยเหลือก่อน โดยเฉพาะครอบครัวที่ประสบกับการคุกคาม แต่ในทางปฏิบัติ มีการคัดเลือกผู้ลี้ภัยจากพื้นฐานการศึกษาที่เอื้อต่อการปรับตัวในสังคมตะวันตกก่อนกลุ่มอื่น แนวทางแก้ปัญหามาจากการตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามนี้ เหมาะสมกับสถานการณ์ผู้ลี้ภัยเรื้อรังที่ไม่สามารถหาทางออกโดยแนวทางอื่นๆ ได้ ในแต่ละปีมีการตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามด้วยจำนวนที่จำกัด เช่น ในปี พ.ศ. 2553 มีการตั้งถิ่นฐานผู้ลี้ภัยเพียง 98,800 คนใน 22 ประเทศ โดยเฉพาะผู้ลี้ภัยจากพม่า (19,400 คน) อิรัก (16,000 คน) ภูฏาน (14,800 คน) โซมาเลีย (5,400 คน) และคองโก (4,500 คน) ส่วนใหญ่เป็นการตั้งถิ่นฐานในสหรัฐฯ แคนาดา ออสเตรเลีย และประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย (UNHCR, 2010) ซึ่งน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนผู้ลี้ภัยกว่าสิบล้านคน

แนวทางการแก้ปัญหาเช่นนี้เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบตั้งแต่ปี พ.ศ. 2499 เพื่อแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยจากอังกาจีจำนวนประมาณ 200,000 คน หลังจากนั้น ได้นำมาใช้อย่างจริงจังจนประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยจากอินโดจีนในช่วงทศวรรษ 2530 โดยส่วนใหญ่เป็นการตั้งถิ่นฐานในสหรัฐฯ ออสเตรเลีย แคนาดา และอื่นๆ ความสำเร็จในการตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามขึ้นกับความสามารถในการปรับตัวของผู้ลี้ภัย เนื่องจากประเทศที่สามมีวิถีชีวิต ภาษา และวัฒนธรรมที่แตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับสังคมเดิมของผู้ลี้ภัย ดังนั้น พื้นฐานการศึกษาและการเรียนรู้ภาษาต่างประเทศของผู้ลี้ภัยจึงมีความสำคัญในการปรับตัว ซึ่งประเทศตะวันตกมีแนวโน้มที่จะคัดเลือกผู้ลี้ภัยระดับหัวกะทิที่มีคุณภาพและมีโอกาสการจ้างงานสูงก่อนกลุ่มอื่น

2.3 การส่งกลับประเทศโดยสมัครใจ

เป็นแนวทางแก้ปัญหาที่หลายประเทศประกาศเป็นนโยบายหลัก เนื่องจากผู้ที่ได้รับการคัดเลือกให้ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามมีจำนวนน้อยจนไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างจริงจัง ในปี พ.ศ. 2553 มีผู้ลี้ภัยที่เดินทางกลับประเทศโดยสมัครใจจำนวน 197,600 คน กว่าครึ่งหนึ่งเป็นชาวอัฟกัน (118,000 คน) รองลงมาเป็นผู้ลี้ภัยที่เดินทางกลับคองโก รวันดา ซูดาน และศรีลังกา (UNHCR, 2010) โดยทั่วไปความรู้สึกผูกพันกับถิ่นที่อยู่อาศัย (sense of place) เป็นแรงผลักดันให้ผู้ลี้ภัยเดินทางกลับประเทศตน อย่างไรก็ตาม สำหรับปัญหาผู้ลี้ภัยเรื้อรังที่มีผู้ลี้ภัยอาศัยอยู่ในประเทศแคว้นนานนับสิบปี และมีบุตรที่เกิดในศูนย์พักพิงที่มีความผูกพันหรือเครือข่ายทางสังคมที่เกิดขึ้นในศูนย์ฯ และกับชุมชนใกล้เคียง จนเกิดรูปแบบความสัมพันธ์ของตัวบุคคล (person) สถานที่ (place) และวิถีการดำรงชีวิต (practice) จนไม่ต้องการเดินทางกลับภูมิลำเนาเดิมของบรรพบุรุษอีกต่อไป เนื่องจากเกิดความรู้สึกผูกพันกับถิ่นที่อยู่อาศัย (sense of place) ในรัฐผู้รับแล้ว นอกจากนี้ กลุ่มต่อต้านรัฐบาลหรือผู้นำชนกลุ่มน้อยก็คงไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ เนื่องจากอาจถูกดำเนินคดีทางกฎหมายในที่สุด

3. แนวทางการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

แม้ประเทศส่วนใหญ่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เห็นพ้องกันว่า ปัญหาผู้ลี้ภัยเป็นประเด็นความมั่นคงที่สำคัญ แต่กลับขาดการพัฒนากรอบกฎหมายที่มุ่งปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยโดยตรง อีกทั้งส่วนใหญ่ไม่ยอมรับกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ลี้ภัย และขาดการจัดตั้งกลไกเฉพาะเพื่อจัดการปัญหาผู้ลี้ภัย ยกเว้นเพียงสามประเทศ ได้แก่ กัมพูชา ฟิลิปปินส์ และติมอร์เลสเต ที่ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัยปี 2494 และพิธีสารต่อท้าย พ.ศ. 2510 โดยฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่ก้าวหน้าที่สุดในภูมิภาคในเรื่องระบบกฎหมายและการจัดตั้งกลไกที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้ลี้ภัย กัมพูชาได้ดำเนินรอยตามโดยได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องในปี 2551 แต่ยังไม่ประสบปัญหาในทางปฏิบัติ ส่วนอินโดนีเซียซึ่งประสบปัญหาผู้ลี้ภัยทางทะเลมากขึ้นเรื่อยๆ มีแนวโน้มว่าจะพิจารณาเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 ในอนาคต (Cheung, 2011)

โดยทั่วไปนโยบายการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยของประเทศส่วนใหญ่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นนโยบายเฉพาะหน้า หน่วยงานหลักที่กำหนดนโยบายมักเป็นหน่วยงานด้านความมั่นคง กระทรวงมหาดไทย และตำรวจตรวจคนเข้าเมืองที่ปรับท่าทีไปตามกระแสทางการเมืองในแต่ละช่วง ท่าทีต่อผู้ลี้ภัยมักถูกเชื่อมโยงกับข้อสันนิษฐานที่ว่าผู้ลี้ภัยอาจเป็นผู้ลี้ภัยทางเศรษฐกิจที่ต้องการแสวงหาโอกาสทำงานในต่างประเทศ ทำให้แนวคิดเรื่องการจัดการผู้ลี้ภัยเป็นกรอบแนวคิดแบบควบคุมการเข้าเมืองของคนต่างด้าว (migration - control oriented approach) มากกว่าการปกป้องคุ้มครองสิทธิผู้ลี้ภัย (rights - based framework of protection) อันนำไปสู่การจับกุมผู้ลี้ภัย

และผลักดันคนเหล่านี้ให้ออกนอกประเทศในฐานะแรงงานผิดกฎหมายอยู่บ่อยครั้ง ปัจจุบันประเทศส่วนใหญ่รวมทั้งไทยมีนโยบายแก้ปัญหาลี้ภัยให้ผู้ลี้ภัยเดินทางออกนอกประเทศโดยสมัครใจควบคู่ไปกับการตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม ยกเว้นกัมพูชาที่ประกาศนโยบายให้ผู้ลี้ภัยเชื้อสายเขมรจากเวียดนามสามารถตั้งถิ่นฐานในกัมพูชาได้ เช่นเดียวกับ ปาปัวนิวกินีที่อนุญาตให้ผู้ลี้ภัยจากอิเรียนจาซาของอินโดนีเซียตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ตอนในของปาปัวนิวกินีได้ ส่วนมาเลเซียเคยกำหนดค่าที่ให้อาหารโรงเรียนจากพม่าสามารถอยู่อาศัยและทำงานในมาเลเซียได้อย่างถูกต้อง ซึ่งเป็นมาตรการที่เอื้อต่อแนวทาง local integration ในอนาคต แต่ได้รับการดำเนินการในเรื่องนี้ในเวลาต่อมา

ประเทศไทยมิได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยปี 2494 และพิธีสารต่อท้าย พ.ศ. 2510 อีกทั้งมิได้ยอมรับสถานะและสิทธิของผู้ลี้ภัยตามมาตรฐานอนุสัญญาฯ กล่าวคือ สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับกลับถิ่นฐานที่เป็นอันตราย และสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมที่เท่าเทียมกับคนต่างชาตินี้ที่เข้าประเทศ ในทางปฏิบัติ ประเทศไทยอนุโลมให้ที่พักพิงกับผู้ลี้ภัยจากการสู้รบในประเทศเพื่อนบ้านหลากหลายสัญชาติมาตลอดหลายทศวรรษ นับตั้งแต่ยุคสงครามอินโดจีนเป็นต้นมา ไทยเป็นประเทศแรกกับผู้ใช้ลี้ภัยจำนวนรวมกันถึงประมาณ 3 ล้านคน โดยในอดีตผู้ลี้ภัยสงครามอินโดจีนและสงครามเย็นจากลาว กัมพูชา และเวียดนาม ได้อพยพเข้ามาอยู่ในไทยจำนวนมาก และรัฐบาลไทยร่วมกับ UNHCR และหน่วยงานระหว่างประเทศต่างๆ ได้ให้การคุ้มครองในฐานะผู้ลี้ภัย ก่อนที่จะส่งบุคคลเหล่านี้กลับมาตุภูมิของตนเองเมื่อสถานการณ์สงบลง หรือไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามจนหมดสิ้นในปี 2542 นอกจากนี้ยังให้ที่พักพิงกับผู้ลี้ภัยจากประเทศพม่า ซึ่งยังคงอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวในภาคเหนือและภาคตะวันตกของไทยประมาณ 140,000 คน และนอกค่ายพักพิงอีกราว 200,000 คนในปัจจุบัน

เนื่องจากไทยมิได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยปี 2494 อีกทั้งมิได้ออกกฎหมายผู้ลี้ภัยโดยตรง ทำให้กฎหมายหลักที่ไทยใช้บังคับได้แก่ พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 (แก้ไขปี พ.ศ. 2545) ซึ่งให้อำนาจตำรวจตรวจคนเข้าเมืองบังคับใช้กฎหมายนี้ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย เนื้อหาในบางมาตรามีดังนี้

- มาตรา 11** กำหนดให้บุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาหรือออกไปนอกราชอาณาจักรต้องเดินทางเข้ามาหรือออกไปตามช่องทางด่านตรวจคนเข้าเมือง และเขตท่าสถานีที่กำหนด
- มาตรา 12** ห้ามมิให้คนต่างด้าวประเภทต่างๆ เข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งรวมถึงผู้ที่ไม่มีหนังสือเดินทางหรือมีหนังสือเดินทางแต่ไม่ได้รับการตรวจลงตรา เป็นต้น โดย พ.ร.บ.นี้มีบทลงโทษกับผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและผู้พำนักคนเหล่านี้เข้ามาในราชอาณาจักร
- มาตรา 62** กำหนดให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี และปรับไม่เกิน 20,000 บาท เป็นต้น นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่รัฐยังสามารถส่งบุคคลเหล่านี้กลับออกนอกประเทศได้
- มาตรา 17** เปิดทางให้มีข้อยกเว้น คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีสามารถอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด หรืออาจยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ.นี้ได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้ลี้ภัยจึงมีช่องทางเข้ามาอาศัยพักพิงในประเทศไทย เมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบและเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ รัฐบาลไทยพิจารณาว่า การให้ที่พักพิงแก่ผู้ลี้ภัยในไทยเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและชั่วคราวเท่านั้น ส่วนการแก้ปัญหาในระยะยาว ได้แก่ การส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศของตนเอง หรือส่งไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามเป็นหลัก โดยประเทศไทยไม่มีนโยบายให้ผู้ลี้ภัยตั้งถิ่นฐานถาวรในประเทศ

มาเลเซียเป็นประเทศที่มีผู้ลี้ภัยมากเป็นอันดับสองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รองจากประเทศไทย คาดว่ามีผู้ลี้ภัยและคนไร้รัฐที่อาศัยอยู่ในมาเลเซียประมาณ 130,000 คนในปี 2549 (Adnan, 2007) ส่วนใหญ่เป็นผู้ลี้ภัยจากประเทศพม่า ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย⁷ มาเลเซียไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย แต่ใช้กฎหมาย Immigration Act 1959/63 ที่แบ่งชาวต่างชาติออกเป็น 2 กลุ่มคือ ผู้เข้าเมืองถูกกฎหมาย และผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย ต่อมากฎหมายดังกล่าวฉบับแก้ไขในปี 2545 ได้เพิ่มบทลงโทษผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายซึ่งรวมถึงการจับกุมคุมขัง การโบย และการส่งกลับ รวมทั้งลงโทษผู้ให้ที่พักพิงแก่คนต่างด้าว ทำให้ NGOs ที่ให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยต่างเกรงการถูกลงโทษ และจำกัดบทบาทของตนเอง ทำให้ UNHCR ต้องรับภาระหนัก ทั้งในด้านการคุ้มครอง การให้ความช่วยเหลือ และการขึ้นทะเบียนผู้ลี้ภัย แต่มาเลเซียไม่ยอมรับการขึ้นทะเบียนดังกล่าวอย่างเป็นทางการ ในทางปฏิบัติมีการผ่อนผันในเรื่องนี้สลับกับการกวาดต้อนจับกุมผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเป็นช่วงๆ⁸ โดยมาเลเซียเห็นว่าการแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยอย่างถาวรคือการส่งไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามเป็นหลัก ต่อมาในปี 2548 มาเลเซียได้เริ่มผลักดันแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายออกนอกประเทศจำนวนหลายแสนคน ซึ่งรวมถึงผู้ลี้ภัยจำนวนหนึ่ง ทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนแรงงานอย่างหนัก จนในที่สุดต้องอนุญาตให้ผู้ที่ถูกผลักดันออกไปกลับเข้ามาได้จำนวนหนึ่ง โดยให้ขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้อง (Cheung, 2011)

แม้ในทางปฏิบัติ มาเลเซียจะมีความอดทนและยืดหยุ่นกับผู้ลี้ภัยในประเทศ และผู้ลี้ภัยส่วนหนึ่งได้อาศัยปะปนกับชาวมาเลเซียทั่วไปในเมืองใหญ่ แต่ผู้ลี้ภัยยังประสบปัญหาด้านการคุ้มครองและการเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐ เนื่องจากนโยบายที่ไม่ชัดเจนของรัฐ โดยกระทรวงสาธารณสุขของมาเลเซียได้แถลงว่าจะให้สิทธิเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุขกับผู้ลี้ภัยที่ขึ้นทะเบียนกับ UNHCR โดยคิดค่าบริการเช่นเดียวกับคนท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติโรงพยาบาลและสถานพยาบาลของรัฐกลับมิได้ถือปฏิบัติ นอกจากนี้ ลูกของผู้ลี้ภัยในมาเลเซียจำนวนไม่น้อยไม่ได้รับสูติบัตรและเอกสารบุคคล ทำให้กลายเป็นคนไร้รัฐที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐ แม้ว่ามาเลเซียจะอยู่ในภาคีอนุสัญญาคุ้มครองสิทธิเด็กก็ตาม ลูกของผู้ลี้ภัยจึงไม่สามารถเข้าศึกษาในโรงเรียนของรัฐ และส่วนหนึ่งต้องเข้าศึกษาในโรงเรียนขององค์กรการกุศลแต่ไม่ได้รับการรับรองคุณวุฒิการศึกษา (FIDH, 2008)

ฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่ประสบปัญหาผู้ลี้ภัยไม่มาก ปัจจุบันมีผู้ลี้ภัยจากตะวันออกกลาง โดยเฉพาะอิรัก อิหร่าน และปาเลสไตน์จำนวนหนึ่ง ในอดีตความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและกองโจรแบ่งแยกดินแดนในเกาะมินดาเนาได้ก่อให้เกิดปัญหาผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นจำนวนนับแสนคน แต่สถานการณ์ขัดแย้งได้คลี่คลายลงมากภายหลังการพัฒนาประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์และการลดบทบาททหารในทางการเมือง ทำให้การเจรจาสันติภาพมีความก้าวหน้าอย่างมาก ในบรรดาประเทศอาเซียนด้วยกัน ฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่ก้าวหน้าในเรื่องการคุ้มครองผู้ลี้ภัยมากที่สุดในปัจจุบัน โดยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัยปี 2494 และพิธีสารต่อท้าย พ.ศ. 2510 รวมทั้งออกกฎหมายเกี่ยวกับการให้ที่พักพิงกับผู้ลี้ภัยด้วย นอกจากนี้ ได้มีการลงนามในข้อตกลงสามฝ่ายกับ UNHCR และ IOM เมื่อปี 2552 เพื่อจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราวผู้ลี้ภัยที่รอการเดินทางไปประเทศที่สามสำหรับผู้ที่ต้องการการคุ้มครองเร่งด่วน ซึ่งได้ดำเนินการแล้ว (RCOA, 2011) ซึ่งถือได้ว่าฟิลิปปินส์เป็นตัวอย่างที่ดีของอาเซียนในการพัฒนาการคุ้มครองผู้ลี้ภัย

⁷ ประกอบด้วยผู้ลี้ภัยจากอาเจะห์ในอินโดนีเซีย ชาวโรฮิงญา จีน ไทยใหญ่ กะเรนนี่ มอญจากพม่า ชาวเนปาล ชาวศรีลังกา และกลุ่มมุสลิมจากมินดาเนาในฟิลิปปินส์

⁸ ในปี 2548 มีการจับกุมคุมขังผู้ลี้ภัยจำนวนหนึ่ง แต่ต่อมาได้มีการปล่อยตัวผู้ลี้ภัยหลายร้อยคนภายหลังการร้องขอโดย UNHCR (Adnan, 2007)

สำหรับอินโดนีเซีย แม้จะเป็นประเทศใหญ่และมีผู้ลี้ภัยจากต่างประเทศไม่มากนัก แต่ต้องประสบปัญหาผู้พลัดถิ่นในประเทศอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ และความขัดแย้งระหว่างชนพื้นเมืองตามเกาะต่างๆ จำนวนมาก เนื่องจากตั้งอยู่ห่างไกลจากประเทศต้นทางของผู้ลี้ภัยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และมีสภาพเป็นเกาะ ทำให้อินโดนีเซียมีผู้ลี้ภัยจากต่างประเทศไม่มากนัก ตัวเลขผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่ขึ้นทะเบียนกับ UNHCR ในฐานะ Persons of Concern เมื่อสิ้นปี 2552 มีจำนวน 2,571 คน ส่วนใหญ่จากตะวันออกกลาง เป็นชาวอัฟกานิสถาน ร้อยละ 63 ชาวอิรักร้อยละ 13 ชาวศรีลังการ้อยละ 8.5 ชาวพม่าร้อยละ 6 ชาวอิหร่านร้อยละ 3 (Taylor & Rafferty-Brown, 2010) ทั้งนี้ อินโดนีเซียมิได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยปี 2494 และพิธีสารต่อท้าย พ.ศ. 2510 แต่ได้แสดงเจตจำนงที่จะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวในหลายโอกาส อย่างไรก็ตาม อินโดนีเซียมีกฎหมาย No. 377 of 1999 เรื่องความสัมพันธ์กับต่างประเทศที่ให้อำนาจประธานาธิบดีในการให้ที่พักพิงแก่ผู้ลี้ภัยจากต่างประเทศ

นอกจากนี้ อินโดนีเซียได้ออกคำสั่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองปี 2545 ว่าผู้ลี้ภัยจะได้รับการพิสูจน์และขึ้นทะเบียนโดย UNHCR และผู้ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนดังกล่าวจะได้รับการคุ้มครองจากอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นความก้าวหน้าอย่างมากในเรื่องการคุ้มครองผู้ลี้ภัยสำหรับประเทศที่มีได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยปี 2494 โดยผู้ขึ้นทะเบียนกับ UNHCR จะได้รับหนังสือรับรองทั้งภาษาอังกฤษและภาษาในสถานะ Person of Concern ซึ่งต้องได้รับการต่ออายุทุก 1-2 เดือน หากต่อมาได้รับการรับรองเป็นผู้ลี้ภัยก็จะได้รับเอกสารรับรองซึ่งมีอายุคราวละ 1 ปี (Taylor & Rafferty-Brown, 2010) อย่างไรก็ตาม ผู้ลี้ภัยในอินโดนีเซียไม่สามารถทำงานได้ และบุตรของผู้ลี้ภัยก็ไม่ได้รับสิทธิในการเข้ารับการศึกษานในอินโดนีเซีย เนื่องจากอินโดนีเซียเห็นว่าการตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามเป็นแนวทางหลักในการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัย สำหรับแนวทาง local integration จะใช้กับผู้พลัดถิ่นในประเทศเป็นหลัก โดยอินโดนีเซียประสบปัญหาผู้พลัดถิ่นในประเทศ (Internally Displaced Persons หรือ IDPs) จำนวนหลายแสนคน ซึ่งแม้ปัจจุบันก็ยังไม่สามารถจัดการปัญหานี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับบังกลาเทศ แม้จะเป็นประเทศในเอเชียใต้ แต่ก็ประเทศที่รองรับผู้ลี้ภัยจากประเทศพม่ามากเป็นอันดับสองรองจากไทย (ส่วนใหญ่เป็นชาวโรฮิงญา) บังกลาเทศไม่ได้มีกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยแต่อย่างใด กฎหมายเข้าเมืองได้แก่ Passport Act of 1990 และ Foreigners Act of 1946 กำหนดให้ผู้เข้าเมืองโดยไม่มีวีซ่าเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งบทลงโทษได้แก่ถูกจับกุมคุมขังไม่เกิน 5 ปี ปรับ และถูกส่งกลับประเทศต้นทาง แต่ในทางปฏิบัติบังกลาเทศได้ให้การคุ้มครองผู้หนีภัยการสู้รบและถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยให้ที่พักพิงกับผู้ลี้ภัยมาตั้งแต่ปี 2491 แต่ไม่มีนโยบายให้ผู้ลี้ภัยตั้งถิ่นฐานในประเทศ ส่วนอินเดีย มีผู้ลี้ภัยชาวชินจากพม่าประมาณ 60,000 คน อินเดียมีกฎหมาย Foreigners Act of 1946 ที่ให้อำนาจรัฐบาลช่วยเหลือคุ้มครองผู้ลี้ภัย รวมทั้งมีนโยบายจัดสรรที่ดินและบริการสาธารณะ และออกเอกสารการเดินทางแก่ผู้ลี้ภัยด้วยเหตุผลทางการเมืองและยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศ แต่นโยบายดังกล่าวมุ่งไปยังผู้ลี้ภัยจากอิเบตและศรีลังกามากกว่าผู้ลี้ภัยจากพม่า โดยผู้ลี้ภัยจำนวนมากยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ลี้ภัยกับ UNHCR

4. ประเด็นปัญหาผู้ลี้ภัยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

4.1 ผู้ลี้ภัยจากพม่า

ผู้ลี้ภัยจากพม่าได้ลี้ภัยเข้ามาอยู่ในไทยเป็นระลอกๆ ในอดีตชนเผ่ากะเหรี่ยง กะเหรี่ยง ไทยใหญ่ และอื่นๆ จำนวนไม่มากนักหนีภัยการสู้รบกับรัฐบาลกลางพม่าเข้ามาในไทย ภายหลังพม่าเป็นเอกราชจากอังกฤษในปี พ.ศ. 2491 และเริ่มเข้าควบคุมรัฐต่างๆ คนเหล่านี้ได้เข้ามาผสมกลมกลืนกับชุมชนไทยตามแนวชายแดน บางส่วนหนีภัยเข้ามาชั่วคราวและเดินทางกลับภูมิลำเนาเดิมของตนในเวลาต่อมา แต่เมื่อการสู้รบขยายขอบเขตจนผู้ลี้ภัยมีจำนวนมากขึ้น รัฐบาลไทยจึงอนุญาตให้มีพื้นที่พักพิงชั่วคราวในปี 2527 เป็นต้นมา ต่อมาเมื่อเกิดการปราบปรามกลุ่มนักศึกษาและปัญญาชนที่เรียกร้องประชาธิปไตยในพม่า ปี 2531 กลุ่มนักศึกษาและปัญญาชนพม่าได้หนีการปราบปรามของรัฐบาลเข้ามาในไทย โดยกลุ่มคนเหล่านี้ส่วนใหญ่ได้รับความคุ้มครองโดย UNHCR และได้รับความช่วยเหลือให้เดินทางไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามในเวลาต่อมา ทางกรมไทยเรียกผู้ลี้ภัยจากพม่าว่า ‘ผู้หนีภัยจากการสู้รบ’

ปัจจุบัน มีผู้ลี้ภัยจากพม่าอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว 9 แห่งใน 4 จังหวัดของไทย ได้แก่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี และราชบุรี จำนวนประมาณ 140,000 คน ส่วนใหญ่เป็นชาวกะเหรี่ยงและกะเหรี่ยง นอกจากนี้ยังมีผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่นอกพื้นที่พักพิง ประกอบด้วยบุคคลที่เคยอยู่ในพื้นที่พักพิงแต่ออกไปทำงานข้างนอก และผู้ที่หนีภัยเข้ามาแต่ไม่มีโอกาสเข้าถึงที่พักพิงหรือไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงอีกราว 200,000 คน โดยส่วนใหญ่เป็นชาวไทยใหญ่จากรัฐฉานของพม่า (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2552)

สำหรับการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยจากพม่านั้น มีการปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินการบ่อยครั้ง ในปี 2542 ทางกรมไทยได้ตั้งคณะกรรมการจังหวัดขึ้น เพื่อกำหนดและตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่ในศูนย์พักพิงว่าเข้าข่ายเป็นผู้หนีภัยจากการสู้รบหรือไม่ ผู้ที่ไม่เข้าข่ายดังกล่าว รวมทั้งผู้ที่อาศัยอยู่นอกที่พักพิงจะถูกถือว่าเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง และอาจถูกจับกุมคุมขังและถูกส่งกลับ ต่อมาเมื่อเกิดเหตุการณ์ยึดสถานเอกอัครราชทูตพม่าในปี พ.ศ. 2542 และยึดโรงพยาบาลราชบุรีในปี พ.ศ. 2543 โดยกลุ่มนักศึกษาและผู้ลี้ภัยจากพม่า⁹ ทางกรมไทยได้ระงับการขึ้นทะเบียนผู้ลี้ภัยภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการจังหวัดในปี พ.ศ. 2544 เพื่อแสดงความไม่พอใจอย่างรุนแรงต่อการสร้างปัญหาความมั่นคงในไทยของผู้ลี้ภัย และต้องการลดแรงจูงใจมิให้ผู้ลี้ภัยกลุ่มใหม่เดินทางเข้าสู่ประเทศไทย

ต่อมาเมื่อกลุ่มปัญญาชนพม่าที่ขึ้นทะเบียนกับ UNHCR พยายามเดินขบวนประท้วงรัฐบาลพม่าในไทย ทางกรมไทยได้สั่งให้ UNHCR ระงับการขึ้นทะเบียนผู้ลี้ภัยรายใหม่จากพม่าในปี พ.ศ. 2548 ทำให้ UNHCR หันมาขึ้นทะเบียนผู้ลี้ภัยในฐานะบุคคลในความห่วงใย (Persons of Concern หรือ POCs) ระยะเวลาหนึ่ง ต่อมาทางกรมไทยได้รับพื้นที่การประชุมคณะกรรมการจังหวัดเพื่อกำหนดสถานภาพของผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงขึ้นใหม่ สลับกับการระงับการดำเนินงานเป็นช่วงๆ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ทำให้ขาดนโยบายที่ชัดเจนและต่อเนื่อง

⁹ พลิกแพม - ยึดสถานทูต - รพ.ราชบุรี ปิดฉาก...กองกำลังติดอาวุธ. (24 พฤศจิกายน 2551). *คมชัดลึก*.

4.2 ผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญา

ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ชาวโรฮิงญาจากทางตอนเหนือของรัฐยะไข่ประมาณ 250,000 คน ได้หลบหนีการกวาดล้างกลุ่มต่อต้านรัฐบาลและชนกลุ่มน้อยที่ตั้งตนเป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลทหารพม่าเข้าไปในบังกลาเทศ นอกจากนี้ ยังมีชาวโรฮิงญาจำนวนหนึ่งลี้ภัยทางเรือเข้าไปอาศัยอยู่ในมาเลเซีย โดยผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาในบังกลาเทศจำนวนหนึ่งอาศัยอยู่ในค่ายผู้ลี้ภัย แต่ส่วนใหญ่อาศัยในที่พิกพิงใกล้ค่ายผู้ลี้ภัย และจำนวนหนึ่งอาศัยปะปนกับชุมชนชาวบังกลาเทศ โดยส่วนใหญ่อาศัยในพื้นที่ Cox's Bazaar District ส่วนชาวโรฮิงญาในมาเลเซียส่วนใหญ่อาศัยและทำงานรับจ้างในเขตเมืองใหญ่ของมาเลเซีย นอกจากนี้ยังมีชาวโรฮิงญาจำนวนไม่มากนักลี้ภัยทางเรือเข้ามาอยู่ในประเทศไทย อินโดนีเซีย และออสเตรเลีย

ชาวโรฮิงญาเป็นชาวมุสลิมที่อาศัยอยู่ในรัฐยะไข่ (เดิมคือแคว้นอาระกัน) ในพม่า มีชาติพันธุ์ ภาษา และวัฒนธรรมแตกต่างจากชาวพม่าอย่างชัดเจน และมีประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ที่ไม่ลงรอยกับราชอาณาจักรพม่ามาตั้งแต่ก่อนยุคอาณานิคม โดยในปี 2327 ราชอาณาจักรพม่าได้เข้ารุกรานแคว้นอาระกันและขับไล่ชาวพื้นเมืองจำนวนมาก ต่อมาในยุคอาณานิคมอังกฤษ (พ.ศ. 2367 - 2491) ชาวพื้นเมืองได้ต่อต้านรัฐบาลกลางบ่อยครั้ง เมื่อพม่าได้เอกราชจากอังกฤษ ได้มีความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกลางและชาวพื้นเมืองในแคว้นอาระกันเพิ่มขึ้น ต่อมาในปี 2517 ได้มีการจัดตั้งรัฐยะไข่ขึ้นแทนที่แคว้นอาระกัน ทางรัฐบาลกลางพม่าถือว่า ชาวโรฮิงญาไม่ใช่ประชาชนพม่าแต่เป็นคนต่างด้าว โดยออกบัตรประจำตัวคนต่างด้าวให้ และในปี 2521 ทางทหารพม่าได้ออกปฏิบัติการที่เรียกว่า Nagamin (Operation Dragon King) เพื่อสำรวจสำมะโนประชากรและออกบัตรประจำตัวประชาชน โดยแยกคนที่ถือว่าเป็นชาวต่างด้าวออกจากพลเมืองชาวพม่า

ปฏิบัติการดังกล่าวนำไปสู่กระแสต่อต้านและความรุนแรง จนทำให้ชาวโรฮิงญาราว 200,000 คนอพยพข้ามพรมแดนไปยังบังกลาเทศ โดยองค์การสหประชาชาติได้เข้าให้ความช่วยเหลือ และเมื่อสถานการณ์คลี่คลาย ผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาส่วนใหญ่ก็เดินทางกลับประเทศ แต่ในปี 2525 ทางทหารพม่าได้แก้กฎหมายการเป็นพลเมืองพม่า (Myanmar Citizenship Law) แยกชาวโรฮิงญาออกจากชนกลุ่มน้อย 135 กลุ่มที่ถือเป็นพลเมืองพม่า ส่งผลให้ชาวโรฮิงญากลายเป็นคนไร้สัญชาติ ภายหลังการเลือกตั้งในปี 2533 และพรรค NLD ภายใต้การนำของอองซานซูจี ชนะการเลือกตั้งอย่างถล่มทลาย ทางทหารพม่าไม่ยอมรับผลการเลือกตั้ง และออกปฏิบัติการที่เรียกว่า Pyi Thaya (Prosperous Country) ได้ระดมจัดตั้งกองกำลังผสมทหาร ตำรวจ เจ้าหน้าที่ข่าวกรอง ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง และอื่นๆ ปราบปรามกลุ่มต่อต้านรัฐบาลและชนกลุ่มน้อยอย่างหนัก จนทำให้ชาวโรฮิงญาประมาณ 250,000 คนอพยพลี้ภัยไปยังบังกลาเทศอีกรอบหนึ่ง และอีกราว 15,000 คนลี้ภัยไปยังมาเลเซีย

รูปที่ 2 แผนที่ประเทศพม่า



ที่มา: <http://www.globalsecurity.org/military/world/para/arakan.htm>

ในช่วงแรก ทางกรมบังกลาเทศยอมรับชาวโรฮิงญาเป็นผู้ลี้ภัย เนื่องจากเป็นชาวมุสลิมที่มีความใกล้ชิดด้านภาษาและวัฒนธรรมกับตนและให้ความช่วยเหลือร่วมกับองค์การสหประชาชาติ แต่ต่อมาบังกลาเทศได้เจรจากับพม่าเพื่อส่งกลับชาวโรฮิงญาไปยังภูมิภาคเนกาเดอทั้งหมด ยกเว้นชาวโรฮิงญาจำนวน 28,000 คนที่ยังอาศัยอยู่ในค่ายผู้ลี้ภัย 2 แห่งที่ Nayapura และ Kutupalong และยุติการยอมรับสถานะผู้ลี้ภัยแก่ผู้ที่เข้ามาใหม่ตั้งแต่ช่วงกลางปี 2535 เป็นต้นมา ทำให้ผู้ลี้ภัยกลุ่มใหม่ราว 200,000 คนไม่สามารถอาศัยอยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยได้ สำหรับผู้ลี้ภัยในศูนย์ฯ จะได้รับความช่วยเหลือเป็นคู่มืออาหาร ซึ่งต่อมา UNHCR ออกบัตรประจำตัวเป็นรายบุคคล ทางกรมบังกลาเทศไม่อนุญาตให้ผู้ลี้ภัยออกไปนอกศูนย์ฯ ไม่อนุญาตให้ทำงาน และไม่ต้องการให้ตั้งถิ่นฐานในประเทศ เนื่องจากปัญหาความหนาแน่นของประชากรและปัญหาสิ่งแวดล้อมในบังกลาเทศเอง แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ลี้ภัยในศูนย์ฯ จำนวนไม่น้อยได้เล็ดลอดออกไปทำงานในหมู่บ้านใกล้เคียง ส่วนผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่นอกศูนย์ฯ จำนวนประมาณ 200,000 คนได้อาศัยใกล้ชิดปะปนกับชาวบังกลาเทศมาเป็นเวลากว่าทศวรรษ จนเกิดการตั้งถิ่นฐานอย่างไม่เป็นทางการของคนเหล่านี้ในพื้นที่จิตตะกอง (*de facto integration*) โดยอาศัยความใกล้ชิดด้านภาษา ศาสนา และวัฒนธรรมเป็นพื้นฐาน

เนื่องจากผู้ลี้ภัยนอกศูนย์ฯ ไม่ได้รับการยอมรับสถานภาพผู้ลี้ภัยจากการบังกลาเทศ ทำให้มีการตรวจค้นจับกุมและผลักดันคนเหล่านี้ออกนอกประเทศในหลายโอกาส เช่น ในช่วงปลายปี 2552 และต้นปี 2553 ด้วยเหตุนี้ผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาที่อาศัยอยู่นอกศูนย์ฯ จึงอยู่ในสถานะเป็นคนไร้รัฐ ไม่สามารถกลับประเทศพม่าในฐานะพลเมืองพม่าได้ และไม่ได้รับการยอมรับสถานภาพผู้ลี้ภัยในบังกลาเทศ (Cheung, 2011)

สำหรับชาวโรฮิงญาจำนวน 15,000 คนที่อพยพไปยังมาเลเซียในช่วงต้นทศวรรษ 1990 นั้น ได้รับการคุ้มครองจากทางการมาเลเซียโดยอนุญาตให้ UNHCR และ Malaysian Red Crescent Society ให้การช่วยเหลือ อีกทั้งทางการมาเลเซียได้วางเฉยต่อการเข้าสู่ตลาดแรงงานของคนเหล่านี้ เนื่องจากภาวะขาดแคลนแรงงานในประเทศ รวมทั้งอนุญาตให้คนเหล่านี้เข้าถึงบริการด้านสาธารณสุขและการศึกษาได้ จนเกิด de facto integration ของคนเหล่านี้ภายใต้บริบทสังคมพหุลักษณะของมาเลเซีย ชาวโรฮิงญาส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเขตเมืองที่มีตลาดแรงงานขนาดใหญ่ โดยเฉพาะกัวลาลัมเปอร์ ปีนัง และสลังงอร์

อย่างไรก็ตาม นโยบายต่อผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาของมาเลเซียได้เปลี่ยนแปลงอย่างมากในปี 2545 ภายหลังการแก้กฎหมายเข้าเมือง (Immigration Act) โดยมีการเพิ่มโทษผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย นโยบายดังกล่าวนำไปสู่การจับกุมและผลักดันแรงงานต่างด้าวออกนอกประเทศจำนวนมากถึง 300,000 คนในปี 2545 และอีกราว 400,000 คนในปี 2548 ซึ่งรวมถึงชาวโรฮิงญาด้วย แต่มาตรการดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานอย่างหนักในมาเลเซีย จนต้องผ่อนคลายนโยบายดังกล่าวลง และอนุญาตให้ชาวโรฮิงญาที่ยังอาศัยอยู่ในมาเลเซียสามารถอยู่ได้อย่างถูกกฎหมายและทำงานได้ รวมถึงให้เด็กชาวโรฮิงญามีโอกาสเข้ารับการศึกษได้ โดยทางการมาเลเซียได้มอบให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นดำเนินการในเรื่องนี้ แต่ต่อมาได้เกิดปัญหาการรับขึ้นขึ้นโดยมีการแสวงหาสิทธิการขอใบอนุญาตการอยู่อาศัย (residence permits) ให้กับแรงงานต่างด้าวอื่นที่มีใช้ชาวโรฮิงญา นำไปสู่การระงับการออกใบอนุญาตดังกล่าวในเดือนสิงหาคม 2549 กระนั้นก็ตาม ผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาในบังกลาเทศจำนวนหนึ่งยังคงมุ่งหน้ามายังมาเลเซียในลักษณะของผู้ลี้ภัยทางเรือเพื่อหวังที่จะตั้งถิ่นฐานในประเทศนี้ ในปี 2554 ผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาที่อาศัยในมาเลเซียได้เพิ่มจำนวนเป็น 20,000 คน แต่ทางการมาเลเซียยังไม่มีที่ท่าว่าจะออก residence permits รอบใหม่ให้กับชาวโรฮิงญาแต่อย่างใด (Cheung, 2011)

4.3 ผู้ลี้ภัยชาวขแมร์กรอม (เขมรล่ง)

ชาวขแมร์กรอม¹⁰เป็นกลุ่มชนเชื้อสายเขมรที่อาศัยอยู่ในภาคใต้ของเวียดนามบริเวณปากแม่น้ำโขง และทางภาคตะวันออกของกัมพูชาที่ติดต่อกับเวียดนาม ขแมร์กรอมเป็นชาวพุทธนิกายเถรวาทที่มีขนบธรรมเนียม ประเพณี และภาษาล้วนคล้ายคลึงกับชาวกัมพูชา ทางกรมเวียดนามประเมินว่ามีชาวขแมร์กรอมที่อาศัยอยู่ในเวียดนามประมาณหนึ่งล้านคน ส่วนทางการกัมพูชาประเมินว่ามีชาวขแมร์กรอมอาศัยอยู่ในกัมพูชาประมาณ 82,000 คน แต่คาดว่าตัวเลขที่แท้จริงจะสูงกว่านี้มาก (CCHR, 2011) ชาวขแมร์กรอมสืบเชื้อสายมาจากอาณาจักรขอมที่เคยปกครองพื้นที่ภาคใต้ของเวียดนามในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 9 - 17 ก่อนที่เวียดนามจะแผ่อำนาจเข้ามาในพื้นที่แถบนี้ในคริสต์ศตวรรษที่ 17 ต่อมาเมื่อฝรั่งเศสเข้ายึดครองอินโดจีน ดินแดนซึ่งชาวขแมร์กรอมอาศัยอยู่ได้ถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของโคชินไชน่าของฝรั่งเศส โดยในช่วงแรกฝรั่งเศสยอมรับเขตปกครองของชาวขแมร์กรอมตามที่กัมพูชาเรียกร้อง แต่ในปี 2492 ฝรั่งเศสได้ผนวกจังหวัดต่างๆ ที่ขแมร์กรอมอาศัยอยู่เข้าเป็นส่วนหนึ่งของเวียดนาม เมื่อเวียดนามได้รับเอกราชจากฝรั่งเศส ชาวขแมร์กรอมก็ยังคงรักษาเอกลักษณ์ของตนเองอย่างเหนียวแน่น ทั้งด้านภาษา ศาสนา และวัฒนธรรม

¹⁰ ขแมร์กรอม เป็นคำเรียกของชาวเขมรที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย เรียกกลุ่มชาวเขมรที่อาศัยอยู่ในประเทศกัมพูชาว่า ขแมร์กรอมหรือเขมรล่ง แต่ชาวเขมรเรียกชาวเขมรที่อาศัยอยู่ในประเทศเวียดนามว่า ขแมร์กรอม

รูปที่ 3 ชุมชนชาวขแมร์กรอมในเวียดนาม



ที่มา: <http://khmerkromngo.org/map/map.htm>

ในยุคสงครามเวียดนาม รัฐบาลเวียดนามใต้ได้ใช้นโยบายผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรม (assimilation) ให้ชาวขแมร์กรอมเป็นส่วนหนึ่งของเวียดนาม โดยออกประกาศให้ชาวขแมร์กรอมเป็นชาวเวียดนามที่สืบเชื้อสายมาจากเขมร แต่พยายามจำกัดการเรียนการสอนที่ใช้ภาษาเขมร และผลักดันให้ชาวขแมร์กรอมเข้าศึกษาในระบบการศึกษาของเวียดนาม นอกจากนี้ ยังต่อต้านพุทธศาสนาในแบบของชาวขแมร์กรอม ทั้งในรูปของการจำกัดการใช้ที่ดินและสิทธิอื่นๆ ต่อมาเมื่อสหรัฐฯ ทำสงครามกับเวียดนามเหนือ มีการระดมกองกำลังชาวเวียดนามรวมถึงชาวขแมร์กรอมต่อสู้กับกองกำลังเวียดกง เมื่อเวียดนามรวมประเทศได้ในปี 2518 พรรคคอมมิวนิสต์เวียดนามถือว่าชาวขแมร์กรอมเป็นศัตรู และพยายามให้ชาวเวียดนามเข้าครอบครองที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ที่ชาวขแมร์กรอมอาศัยอยู่

การเปลี่ยนแปลงทางภูมิรัฐศาสตร์ในอินโดจีนส่งผลกระทบโดยตรงกับชาวขแมร์กรอม เมื่อเขมรแดงครองอำนาจในกัมพูชาช่วงปี 2518 - 2521 ผู้นำเขมรแดงเชื่อว่าชาวขแมร์กรอมเป็นบุคคลที่มีร่างกายเป็นเขมรแต่มีจิตใจเป็นเวียดนาม จึงได้พยายามกลืนชนกลุ่มน้อยให้เป็นคนเขมรที่มีวัฒนธรรมแบบเขมรภาคกลาง นำไปสู่การกวาดล้างชาวขแมร์กรอมจำนวนมาก เช่นที่จังหวัดโพสัท (Pursat) เมื่อเวียดนามเข้าล้มล้างระบบการปกครองของเขมรแดงในปี 2522 ได้เกณฑ์ชาวขแมร์กรอมจำนวนมากเข้าสู่รบกับกัมพูชา เมื่อสงครามสิ้นสุดและชาวขแมร์กรอมเดินทางกลับเวียดนามก็พบว่าที่นาจำนวนมากได้ถูกยึดครองโดยชาวเวียดนามแล้ว ด้วยเหตุนี้ชาวขแมร์กรอมจำนวนมากจึงถูกลดสถานภาพจากชาวนามาเป็นแรงงานรับจ้าง และระบบเศรษฐกิจชุมชนที่เข้มแข็งได้ถูกทำลายลง กลายเป็นคนกลุ่มน้อยที่อยู่ชายขอบของสังคมและไม่สามารถหันไปขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลได้ โดยทางการเวียดนามเห็นว่าชาวขแมร์กรอมเป็นคนเขมรที่ต่อต้านพรรคคอมมิวนิสต์เวียดนาม ส่วนทางการกัมพูชาก็ปักใจว่าชาวขแมร์กรอมเป็นสเปาของเวียดนาม

ปัจจุบัน ชาวขแมร์กรอมยังคงประสบปัญหาการละเมิดสิทธิหลายประการ ทั้งด้านการศึกษา ประเพณีปฏิบัติ และเสรีภาพทางศาสนา ในด้านการศึกษา นั้น ทางโรงเรียนเวียดนามได้สั่งปิดโรงเรียนทั้งหมดที่สอนภาษาเขมร แต่อนุญาตให้มีการสอนภาษาเขมรโดยพระในวัดได้ในขอบเขตที่จำกัด ส่วนเด็กชาวขแมร์กรอมที่เข้าโรงเรียนเวียดนามก็ไม่เข้าใจ ภาษาเวียดนามและต้องออกจากโรงเรียนถึงประมาณครึ่งหนึ่ง ในด้านศาสนาและวัฒนธรรม ทางโรงเรียนเวียดนามได้ห้ามการแต่งกายพื้นเมืองของชาวขแมร์กรอม เนื่องจากเห็นว่าเป็นการกระทำที่แบ่งแยก และจำกัดกิจกรรมด้านวัฒนธรรมต่างๆ นอกจากนี้ มีการจับกุมและดำเนินคดีพระชาวขแมร์กรอมที่พกพาตำราภาษาเขมร หรือเดินทางโดยไม่ขออนุญาตล่วงหน้าจากทางการ การละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวทำให้ชาวขแมร์กรอมส่วนหนึ่งอพยพเข้ามายังกัมพูชา เนื่องจากชาวขแมร์กรอมยังรู้สึกผูกพันกับสถาบันกษัตริย์ของกัมพูชา ด้วยเหตุนี้ เจ้านโรดมสีหนุของกัมพูชาจึงได้ประกาศในปี 2535 ว่า ชาวขแมร์กรอมที่เกิดในเวียดนามและอาศัยในดินแดนของกัมพูชาควรได้รับสิทธิในฐานะพลเมืองกัมพูชา ต่อมา UNHCR ได้รับแจ้งจากทางการกัมพูชาในปี 2548 ว่า กัมพูชาถือว่าชาวขแมร์กรอมเป็นพลเมืองกัมพูชาและสามารถเดินทางเข้าออกกัมพูชาได้โดยไม่ต้องมีวีซ่า ทั้งยังประกาศว่าชาวขแมร์กรอมในกัมพูชาจะได้รับสิทธิต่างๆ เช่นเดียวกับพลเมืองชาวกัมพูชา

แม้กัมพูชาจะถือว่าชาวขแมร์กรอมเป็นพลเมืองของกัมพูชา แต่ในทางปฏิบัติชาวขแมร์กรอมจำนวนมากกลับไม่ได้รับการออกบัตรประจำตัวประชาชน ด้วยเหตุผลว่าไม่มีภูมิลำเนาที่แน่นอนในกัมพูชา อีกทั้งถูกหาว่าเป็นชาวเวียดนาม เนื่องจากเกิดในเวียดนามและมีชื่อเป็นภาษาเวียดนาม ทำให้ชาวขแมร์กรอมจำนวนมากไม่ได้รับสิทธิต่างๆ อาทิ การศึกษา การจ้างงาน การถือครองที่ดิน บางส่วนหาทางออกโดยการเปลี่ยนชื่อสกุลเป็นภาษาเขมรและแจ้งว่าตนเกิดในกัมพูชา ซึ่งเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย นอกจากนี้ ได้มีชาวขแมร์กรอมบางส่วนอพยพออกจากเวียดนามเพื่อขอลี้ภัยในประเทศไทย แต่ UNHCR ปฏิเสธการขอลี้ภัยดังกล่าว เนื่องจากถือว่าคนเหล่านี้เป็นพลเมืองกัมพูชา ซึ่งสามารถหนีภัยคุกคามจากเวียดนามเข้ามาอาศัยในกัมพูชาได้อยู่แล้ว คนเหล่านี้จึงถูกทางการไทยส่งกลับไปยังกัมพูชา แต่บุคคลเหล่านี้ส่วนหนึ่งที่ไม่สามารถขอแปลงสัญชาติเป็นชาวกัมพูชาได้ข้ามพรมแดนกลับมายังไทยอีก และผันตัวเองเป็นแรงงานข้ามชาติในที่สุด (CCHR, 2011)

5. สรุปและข้อเสนอแนะ

ปัญหาผู้ลี้ภัยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นปัญหาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับปัญหาภายในของบางประเทศในภูมิภาค ที่ส่งผลกระทบไปยังประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ แม้ปัญหาดังกล่าวจะเป็นปัญหาที่เรื้อรังมานานหลายปีและหลายประเทศต้องรับภาระดูแลผู้ลี้ภัยจำนวนมาก แต่ความร่วมมือระดับภูมิภาคในการแก้ไขปัญหาผู้อพยพเรื้อรังในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กลับเป็นสิ่งที่ถูกมองข้าม ทั้งๆ ที่ประเทศในภูมิภาคนี้เคยประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาผู้อพยพลี้ภัยจากอินโดจีนร่วมกันมาก่อนเมื่อสิบกว่าปีที่ผ่านมานี้เอง โดยแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยจากอินโดจีน (Comprehensive Plan of Action for Indochinese Refugees หรือ CPA) ได้แก้ปัญหาผู้ลี้ภัยจากอินโดจีนจำนวนหลายแสนคน

แนวทางการแก้ปัญหาของ CPA ในอดีต มีพื้นฐานอยู่บนการรับผู้ลี้ภัยไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม ควบคู่กับการช่วยเหลือในการส่งกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ พร้อมกับการให้ความช่วยเหลือในการตั้งถิ่นฐานอย่างปลอดภัย ทำให้ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ส่วนใหญ่ยังคงยึดแนวทางดังกล่าวอย่างเหนียวแน่นในการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยในปัจจุบัน แต่ด้วยเงื่อนไขของการเมืองระหว่างประเทศที่แตกต่างไปอันเนื่องมาจากการยุติสงครามเย็น

อีกทั้งปัญหาผู้อพยพพลัดถิ่นในภูมิภาคอื่น เช่น เอเชียกลาง ยุโรปตะวันออก ทวีจำนวนมากขึ้น ทำให้ประเทศที่สามไม่พร้อมที่จะรับผู้ลี้ภัยจำนวนนับแสนคนจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศตนดังเช่นในอดีต ทำให้แนวทางการแก้ปัญหาแบบ CPA ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ปัญหาผู้ลี้ภัยปัจจุบันจึงกลายเป็นปัญหาเรื้อรัง และจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนมุมมองในการแก้ไขปัญหาให้ยืดหยุ่นขึ้นกว่าเดิมเพื่อคลี่คลายปัญหา ดังข้อพิจารณาต่อไปนี้

5.1 พัฒนความร่วมมือในกรอบภูมิภาคอย่างจริงจัง

เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศต้นทาง ประเทศปลายทาง ประเทศที่สาม องค์การระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชน จนนำไปสู่การแบ่งเบาภาระ และพัฒนาหลักเกณฑ์ ระบบกฎหมาย กลไก และขีดความสามารถของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยในระดับภูมิภาค โดยไม่ต้องติดขัดแนวทางการส่งผู้ลี้ภัยกลับหรือการตั้งถิ่นฐานในประเทศตะวันตกเท่านั้น แต่อาจเรียนรู้จากประสบการณ์ของภูมิภาคอื่น เช่น แอฟริกา และละตินอเมริกา ที่ประสบปัญหาผู้ลี้ภัยและสามารถพัฒนาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาผู้อพยพพลัดถิ่นจนคลี่คลายลงได้ด้วยคามยืดหยุ่น

ที่ผ่านมา ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้เข้าร่วมกับประเทศในเอเชียแปซิฟิกในการหารือ Bali Regional Ministerial Conference on People, Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime หรือเรียกย่อๆ ว่า Bali Process ซึ่งเป็นเวทีหารือเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ อาชญากรรมข้ามชาติ แรงงานข้ามชาติ ปัญหาผู้อพยพ และปัญหาความมั่นคงระหว่างประเทศ ที่เริ่มขึ้นในปี 2545 โดยมีประเทศต่างๆ กว่า 30 ประเทศ และองค์การระหว่างประเทศเข้าร่วม จนมีการตั้งกลไกชั่วคราวขึ้นเพื่อพัฒนาแนวทางการร่วมมือเพื่อลดปัญหาการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การค้ามนุษย์ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศสมาชิก แต่ที่ผ่านมา การเจรจาขาดกรอบความร่วมมือที่ชัดเจน ตลอดจนความร่วมมือที่เป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ตาม ในการประชุม Bali Process Steering Group เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2554 ที่นครบริสเบน ได้มีการพิจารณากรอบความร่วมมือ (Regional Cooperation Framework) ที่ไม่ผูกมัด (non-binding) ตามข้อเสนอของ UNHCR ซึ่งอาจนำไปสู่แนวทางการร่วมมือที่เป็นรูปธรรมในเรื่องการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัย โดยที่ประชุมได้เสนอให้มีการจัดตั้ง Regional Support Office (RSO) เพื่อเป็นหน่วยงานประสานความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศ และพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของ Bali Process นอกจากนี้ ได้มีการหารือแนวทางการร่วมมือตามข้อเสนอของการประชุม Workshop on Regional Cooperation and Irregular Migration ที่กรุงมะนิลา เมื่อวันที่ 22-23 พฤศจิกายน 2553 ซึ่งเสนอให้มีความร่วมมือในเรื่องกระบวนการจัดการผู้ลี้ภัย การแบ่งเบาภาระร่วมกันของประเทศต่างๆ ความร่วมมือในการส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศและการตั้งถิ่นฐาน¹¹ เป็นต้น ซึ่งคาดว่าความร่วมมือดังกล่าวอาจต้องใช้เวลาอีกไม่ต่ำกว่า 2-3 ปี ก่อนที่จะเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม แต่นับว่าเป็นพัฒนาการที่สำคัญอันจะนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคในอนาคต

¹¹ Bali Process Steering Group on the Operationalisation of the Regional Cooperation Framework in the Asia Pacific Region, October 2011

ในกรณีของแอฟริกา องค์การเอกภาพแอฟริกา (Organization for African Unity หรือ OAU) ได้ร่วมมือกัน ภายใต้ Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa ค.ศ. 1969 ซึ่งยึดแนวทางของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยปี 2494 เป็นพื้นฐาน และขยายขอบเขตความร่วมมือให้เพิ่มมากขึ้น อีกทั้งกำหนดบทบาทหน้าที่ของประเทศต้นทางและประเทศแรกรับในการแบ่งเบาภาระและการส่งกลับผู้ลี้ภัยโดยปลอดภัย นอกจากนี้ อนุสัญญาของ OAU ดังกล่าวยังนำไปสู่การออกกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ลี้ภัยที่สอดคล้องกันระหว่างประเทศสมาชิกหลายประเทศ เช่น มาลาวี ไนจีเรีย กานา ไลบีเรีย เป็นต้น จนทำให้ OAU Convention ได้รับการยกย่องว่าเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่ยืดหยุ่นและให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยที่ดีที่สุดฉบับหนึ่ง

ส่วนภูมิภาคละตินอเมริกาก็ได้รับรอง Cartagena Declaration on Refugees ในปี 2527 โดยนำอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยปี 2494 มาเป็นพื้นฐานเช่นกัน และขยายขอบเขตให้กว้างขวางมากขึ้น อีกทั้งเสริมสร้างความร่วมมือในการคุ้มครองผู้ลี้ภัยในรูปแบบต่างๆ อาทิ การปรับปรุงกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยในประเทศสมาชิก การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองช่วยเหลือผู้ลี้ภัย การสนับสนุนให้ประเทศในภูมิภาคให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยปี 2494 จนส่งผลให้ประเทศในละตินอเมริกาส่วนใหญ่ให้สัตยาบันกับอนุสัญญาฯ ดังกล่าวแล้วในปัจจุบัน ยิ่งไปกว่านั้น ในปี 2547 ประเทศในละตินอเมริกาได้ฉลองการครบรอบ 20 ปีของ Cartagena Declaration และได้ออกคำประกาศและแผนปฏิบัติการเพื่อคุ้มครองผู้ลี้ภัย (Mexico Declaration and Plan of Action to Strengthen International Protection of Refugees in Latin America) เพิ่มเติมซึ่งช่วยพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานด้านผู้ลี้ภัย ริเริ่มโครงการ Solidarity Cities Program เพื่อให้เกิดการพึ่งพาตนเองมากขึ้น รวมถึง local integration ของผู้ลี้ภัยในชุมชนประเทศแรกรับ เช่น การเปิดโอกาสการจ้างงานให้กับผู้ลี้ภัย การพัฒนาระบบไมโครเครดิต จัดทำโครงการ Borders of Solidarity Program เพื่อพัฒนาชุมชนชายแดน ทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะให้กับผู้ลี้ภัยและชุมชนตามแนวชายแดน นอกจากนี้ ยังมีโครงการ Solidarity Resettlement Program ให้ประเทศในภูมิภาครับผู้ลี้ภัยจากประเทศแรกรับไปตั้งถิ่นฐานในประเทศตนโดยความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระบางประเทศ โดยเฉพาะเอกวาดอร์และคอสตาริกาที่ต้องรับผู้ลี้ภัยจากโคลัมเบีย โดยอาร์เจนตินาและอุรุกวัยได้เข้าร่วมโครงการดังกล่าว เป็นต้น (RCOA, 2011)

จากประสบการณ์ขององค์การเอกภาพแอฟริกาและละตินอเมริกา ความร่วมมือที่เกิดขึ้นช่วยแก้ไขปัญหามันที่ส่งผลกระทบในหลายประเทศ การหารือในระดับภูมิภาคช่วยส่งเสริมให้เกิดการขยายขอบเขตความร่วมมือให้กว้างขวางขึ้นจนพัฒนาเป็นรูปแบบการแก้ไขปัญหาที่ยืดหยุ่น เพื่อช่วยยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองผู้ลี้ภัยอันเป็นแนวคิดสากลในเรื่องการปกป้องคุ้มครองสิทธิผู้ลี้ภัย (rights-based framework of protection) มากกว่าที่จะยึดติดกับแนวคิดในเรื่องปัญหาความมั่นคงของผู้ลี้ภัย และมุ่งจัดการปัญหาโดยใช้กรอบแนวคิดแบบควบคุมการเข้าเมืองของคนต่างด้าว (migration-control oriented approach) ซึ่งจะนำไปสู่วงจรการจับกุมคุมขังและส่งกลับผู้ลี้ภัย แต่ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยได้ เนื่องจากไม่ใช่แนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง

ประเทศไทยและประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นๆ ควรให้ความสำคัญกับปัญหาผู้ลี้ภัยในเวทีความร่วมมือระดับภูมิภาคมากขึ้น แต่มีใจถามมมองที่ว่าผู้ลี้ภัยเป็นประเด็นคุกคามต่อความมั่นคงเท่านั้น แต่ควรพิจารณาในแง่การคุ้มครองผู้ลี้ภัยและขยายความร่วมมือระดับภูมิภาคเพื่อการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนด้วย โดยนอกจากการเข้าร่วมใน Bali Process แล้ว ควรมีการสร้างกลไกความร่วมมือในกรอบอาเซียนควบคู่กันด้วย เนื่องจาก Bali Process เป็นกรอบใหญ่และมีจำนวนสมาชิกมาก ทำให้การเจรจาซับซ้อนกว่าการเจรจาระหว่างสมาชิกอาเซียนด้วยกัน

โดยในขั้นแรกจำเป็นต้องสร้างความเข้าใจร่วมกันในระดับภูมิภาค และพัฒนาแนวทางร่วมในการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัย นับตั้งแต่ขั้นตอนการตรวจสอบคุณสมบัติและขึ้นทะเบียนผู้ลี้ภัยตามแนวทางสากล การกำหนดแนวทางการคุ้มครองดูแลผู้แสวงหาการลี้ภัยและผู้ลี้ภัยในประเทศต่างๆ ให้ใกล้เคียงกัน เพื่อลดปัญหาการเคลื่อนย้ายจากประเทศแรกเข้าไปยังอีกประเทศหนึ่งซึ่งมีมาตรฐานการคุ้มครองสูงกว่า (secondary movement) การจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้ลี้ภัย และแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน การแสวงหาแนวทางแก้ปัญหาความร่วมมือระหว่างประเทศต้นทาง ประเทศปลายทาง และประเทศที่สาม โดยคำนึงถึงความปลอดภัยและสวัสดิภาพของผู้ลี้ภัยเป็นหลัก

ทั้งนี้ อาจไม่จำเป็นต้องมีความตกลงที่เป็นการผูกมัดในช่วงแรก แต่เปิดเวทีให้มีการปรึกษาหารือและพัฒนาความร่วมมือให้มากขึ้นตามลำดับ จนเกิดกลไกในการแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าการแก้ปัญหาของแต่ละประเทศโดยลำพัง การพัฒนาความร่วมมือระดับภูมิภาคทั้งหมดนี้คงต้องใช้ระยะเวลานานพอสมควรกว่าจะบรรลุเป้าหมายได้

5.2 ต้องพัฒนาแนวทางการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยที่ยอดหยุ่นและเป็นสากลมากขึ้น

ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น ประเทศไทย ต้องพัฒนารูปแบบผสมผสาน ไม่ว่าจะเป็นการส่งผู้ลี้ภัยไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม การช่วยให้ผู้ลี้ภัยเดินทางกลับประเทศโดยสมัครใจ และการอนุญาตให้เกิด local integration ในบางระดับ จากปัจจุบันที่ประเทศไทยปฏิเสธแนวทาง local integration อย่างสิ้นเชิง เนื่องจากมีนโยบายที่ชัดเจนในการให้ที่พักพิงชั่วคราวและต้องการส่งกลับผู้ลี้ภัยเมื่อสถานการณ์ในพม่าเอื้ออำนวย แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วผู้ลี้ภัยจำนวนหนึ่งไม่สามารถเดินทางกลับประเทศพม่าได้ เนื่องจากเป็นผู้ลี้ภัยรุ่นที่สองหรือสามที่เกิดในประเทศไทย ไร้สัญชาติพม่า และขาดความผูกพันกับภูมิลำเนาเดิมของครอบครัว

นอกจากนี้ ผู้ลี้ภัยที่เดินทางมาอยู่ที่ศูนย์พักพิงตั้งแต่วัยเยาว์ ก็ได้พัฒนาเครือข่ายทางสังคมและวิถีชีวิตที่ผูกพันกับชุมชนบริเวณชายแดน บางครอบครัวอาจมีญาติพี่น้องหรือคนใกล้ชิดที่อยู่นอกศูนย์ โดยอาจเป็นแรงงานข้ามชาติหรือใช้ชีวิตเป็นคนต่างด้าวที่ถือบัตรสีในหมู่บ้านตามจังหวัดชายแดน จนเกิด de facto integration ในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ บางครอบครัวก็อาจมีสมาชิกไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม ทำให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างสมาชิกครอบครัวในต่างประเทศ ในไทย และในพม่าจนเกิดปรากฏการณ์ที่ Van Hear (2006) เรียกว่า ‘ครัวเรือนข้ามชาติ’ (transnational household) โดยผู้ลี้ภัยและสมาชิกของครอบครัวที่มาเป็นแรงงานข้ามชาติในไทยทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการติดต่อ และส่งผ่านความช่วยเหลือจากสมาชิกครอบครัวในประเทศที่สามกับญาติพี่น้องในประเทศต้นทาง

ด้วยเหตุนี้ ผู้ลี้ภัยส่วนหนึ่งที่ไม่ได้ผูกพันกับภูมิลำเนาเดิมในพม่าและบางคนที่ได้สร้างเครือข่ายทางสังคมในไทยมานานหลายปีคงไม่เลือกเดินทางกลับประเทศพม่าโดยสมัครใจ แม้ว่าสถานการณ์ทางการเมืองจะคลี่คลายลงในอนาคต ดังนั้น ไทยจึงควรใช้แนวทางการผ่อนคลายนโยบายบางประการเพื่อให้เกิด local integration ในบางระดับแบบค่อยเป็นค่อยไป เช่น จัดสรรที่ดินบางส่วนให้ผู้ลี้ภัยทำการเกษตรเพื่อพึ่งตนเองและสร้างรายได้ ร่วมมือกับภาคเอกชนในการพัฒนาฝีมือแรงงาน และอาจจ้างผู้ลี้ภัยในลักษณะ outsourcing เพื่อสร้างรายได้และทักษะในการยังชีพในอนาคต สนับสนุนการจัดทำหลักสูตรการศึกษาที่ได้มาตรฐานจากทางการไทยและพม่า เพื่อให้ผู้ลี้ภัยสามารถเข้าสู่สังคมและประกอบอาชีพในประเทศหนึ่งประเทศใดได้ในอนาคต ศึกษาความเป็นไปได้ในการอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยบางส่วนสามารถอาศัยและทำงานในไทยได้ระยะยาว เช่น ลูกของผู้ลี้ภัยที่เป็นบุคคลไร้สัญชาติ เป็นต้น

หลายประเทศได้นำแนวทาง local integration มาใช้กับผู้ลี้ภัยส่วนน้อยที่ไม่เดินทางกลับภูมิลำเนาเดิม ภายหลังการปิดศูนย์ผู้อพยพ เช่น การอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยจากอิเรียนจายาของอินโดนีเซียตั้งถิ่นฐานและทำงานในป่าปวนิวกินีภายหลังการปิดศูนย์ผู้ลี้ภัยตามแนวชายแดนแล้ว เป็นต้น ประเทศหนึ่งที่ได้รับการชื่นชมในการแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยด้วยแนวทาง local integration คือเม็กซิโก ซึ่งประสบปัญหาผู้ลี้ภัยจากกัวเตมาลา โดยเม็กซิโกได้ให้สัญชาติกับลูกของผู้ลี้ภัยที่เกิดในเม็กซิโก นอกจากนี้ยังจัดสรรที่ดินและไมโครเครดิตให้ผู้ลี้ภัยเพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้ทางเศรษฐกิจ ส่วนแซมเบียและอุกันดาอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยทำการเกษตร เพื่อหารายได้และเกิดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับชุมชนท้องถิ่นขึ้น ที่สำคัญคือ ทั้งสามประเทศได้สร้างกลไกการมีส่วนร่วมของผู้ลี้ภัย ชุมชนท้องถิ่น ภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนในการพัฒนารูปแบบ local integration เช่น ในแซมเบียมีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น 22 แห่ง มีตัวแทนของผู้ลี้ภัยและผู้แทนชุมชนในการกำหนดและบริหารจัดการโครงการพัฒนาชุมชนต่างๆ ส่วนอุกันดาได้ออกกฎหมายปกครองท้องถิ่นที่กำหนดให้จัดตั้ง Refugee Welfare Councils เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ลี้ภัยในประเทศ เป็นต้น

5.3 การส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศโดยสมัครใจในอนาคต

อาจเกิดขึ้นได้ภายใต้เงื่อนไขทางการเมืองที่เอื้ออำนวย สถานการณ์ทางการเมืองในพม่าในปี 2555 มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ภายหลัง พล.อ.เต็ง เส่ง ประธานาธิบดีพม่าดำเนินนโยบายปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจ เพื่อเตรียมตัวเป็นประธานอาเซียนในปี 2557 อีกทั้งมีการเจรจาหยุดยิงกับกองกำลังกะเหรี่ยง ไทยใหญ่ และชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ในช่วงต้นปี 2555 ทำให้มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ในการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยตามแนวชายแดนไทยให้เดินทางกลับภูมิลำเนาเดิมโดยสมัครใจด้วยความปลอดภัยในอนาคต ดังนั้นไทยและประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมถึงประเทศที่สาม และองค์การระหว่างประเทศต่างๆ จึงควรแสวงหาช่องทางในการสร้างกระบวนการและเงื่อนไขให้เกิดการเดินทางกลับของผู้ลี้ภัยโดยสมัครใจ เมื่อสันติภาพกลับคืนสู่พม่าอย่างแท้จริง โดยต้องพิจารณาเรื่องความปลอดภัย การทำมาหาเลี้ยงชีพของผู้ลี้ภัย และการตั้งถิ่นฐานในภูมิลำเนาเดิม (re-integration) ซึ่งแน่นอนว่ากระบวนการดังกล่าวเชื่อมโยงกับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐาน บริการสาธารณะ การจ้างงาน เป็นต้น เงื่อนไขทางการเมืองอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะสร้างแรงจูงใจให้ผู้ลี้ภัยเดินทางกลับภูมิลำเนาของตน เนื่องจากหลายครอบครัวต้องอพยพออกจากถิ่นฐานเดิมในลักษณะบ้านแตกสาแหรกขาด ชุมชนดั้งเดิมแตกสลายลง

ดังนั้น re-integration จึงเป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงมิติด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งต้องใช้เวลา โดย Long (2011) เห็นว่า การจัดการปัญหาเรื่องการข่มเหงรังแก (persecution) และการแก้ปัญหาความยากจน (poverty) เป็นเงื่อนไขสำคัญต่อความสำเร็จของการเดินทางกลับของผู้ลี้ภัย ดังนั้น แนวทางการส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศจึงเป็นความพยายามร่วมกันทั้งในประเทศต้นทางและปลายทาง ในขั้นนี้ ประเทศไทยควรมียุทธศาสตร์เชิงรุกในการร่วมมือกับประเทศต่างๆ และกับรัฐบาลพม่า เพื่อพัฒนาชุมชนต่างๆ ในรัฐชายแดนของพม่าเพื่อสร้างเงื่อนไขและแรงจูงใจให้ผู้ลี้ภัยที่ประสงค์จะกลับคืนภูมิลำเนาเดิมของตนเลือกแนวทางนี้ในอนาคต อย่างไรก็ตาม สำหรับปัญหาบุคคลไร้สัญชาติ เช่น กรณีชาวโรฮิงญานั้น การส่งกลับภูมิลำเนาเดิมคงไม่ใช่ทางออกที่เป็นไปได้ จนกว่าจะมีการแก้ไขกฎหมายพม่าให้ยอมรับคนเหล่านี้เป็นพลเมืองที่มีสิทธิเท่าเทียมกับชาวพม่า ทางออกที่เหลืออยู่คือการตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามควบคู่กับการตั้งถิ่นฐานในประเทศเรกับ โดยประชาคมระหว่างประเทศจำเป็นต้องช่วยเหลือประเทศต่างๆ ซึ่งให้ที่พักพิงและโอกาสในการตั้งถิ่นฐานของคนเหล่านี้

5.4 การย้ายถิ่นในปัจจุบันมีลักษณะเป็นการย้ายถิ่นแบบผสมผสาน (mixed migration flows) มากขึ้น

ผู้ลี้ภัยซึ่งหนีภัยสงครามบางส่วนได้กลายมาเป็นแรงงานข้ามชาติ เนื่องจากคนเหล่านี้ไม่ได้รับการคุ้มครองในสถานภาพผู้ลี้ภัย เช่น กลุ่มชาวโรฮิงญาในไทยและมาเลเซีย ชาวขแมร์กรอมในไทย ชาวไทยใหญ่จากรัฐฉานที่อพยพเข้ามาในไทย จากการศึกษาของ IRC พบว่ากว่าครึ่งหนึ่งของคนต่างด้าวที่อาศัยและทำงานในเชียงใหม่และแม่ฮ่องสอนเป็นผู้หลบหนีภัยสงครามจากพม่า (RCOA, 2011) ดังนั้น ประเด็นปัญหาเรื่องผู้ลี้ภัยจึงเชื่อมโยงกับประเด็นเรื่องแรงงานข้ามชาติ แม้ในทางกฎหมายบุคคลทั้งสองกลุ่มจะมีสถานภาพแตกต่างกันก็ตาม

ด้วยเหตุนี้ ความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยที่เรื้อรังมานาน จึงอาจมีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาลูกหลานแรงงานข้ามชาติ ผิดกฎหมายได้ด้วย การเคลื่อนไหวถ่ายเทสถานภาพระหว่างผู้ลี้ภัยและแรงงานข้ามชาติเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ตลอดเวลา เนื่องจากผู้ลี้ภัยจำเป็นต้องแสวงหาพื้นที่คุ้มครอง (protection space) ของตนเอง ดังนั้น de facto integration ซึ่งครอบคลุมถึงการเข้าสู่ตลาดแรงงาน เสรีภาพในการเดินทาง โอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะ ฯลฯ จึงเป็นสิ่งที่ผู้ลี้ภัยพยายามสร้างขึ้นภายใต้บริบททางสังคมที่อาศัยอยู่ แม้ว่านโยบายของประเทศแรกรับจะไม่ยอมรับการตั้งถิ่นฐานอย่างถูกกฎหมาย (de jure integration) ก็ตาม

ประเทศไทยยังขาดการพัฒนาระบบกฎหมาย และกลไกที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรื่องผู้ลี้ภัย อีกทั้งยังไม่มีนโยบายระดับชาติที่ชัดเจนในการแก้ปัญหานี้อย่างถาวร ทำให้ปัญหาผู้ลี้ภัยถูกมองว่าเป็นปัญหาความมั่นคงมาโดยตลอด จนเกิดการผูกขาดด้านนโยบาย ซึ่งที่จริงแล้วประเด็นผู้ลี้ภัยเกี่ยวข้องกับมิติต่างๆ มากมาย ทั้งด้านการเมือง สังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และบริการสาธารณะต่างๆ อีกทั้งภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องก็มีจำนวนมาก ดังนั้น ภาครัฐควรเปิดโอกาสให้บุคคลกลุ่มต่างๆ มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยให้มากยิ่งขึ้นกว่าปัจจุบัน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2552). รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่ 273/2552 เรื่องสิทธิผู้ลี้ภัย กรณีการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยพม่า. ค้นจาก สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เว็บไซต์: http://www.nhrc.or.th/webdoc/Suggest2553_01.pdf
- พลิกแพ้ม - ยึดสถานทูต - รพ.ราชบุรี ปิดฉาก...กองกำลังติดอาวุธ. (24 พฤศจิกายน 2551). *คมชัดลึก*.

ภาษาอังกฤษ

- Adnan, M. Hamdan. (2007). Refugee Issues in Malaysia: The Need for a Protective, Human Rights Based Solution. *UNEAC Asia, Papers No.12.*, 3 - 7.
- Cambodian Center for Human Rights (CCHR). (2011). *False Promises: Exploring the Citizenship Rights of the Khmer Krom in Cambodia*. Phnom Penh: Cambodian Center for Human Rights.
- Cheung, Samuel. (2011, 15 December). Migration Control and the Solutions Impasse in South and Southeast Asia: Implications from the Rohingya Experience. *Journal of Refugee Studies*, 50 - 70.
- Danish Immigration Service. (2011). *Rohingya Refugees in Bangladesh and Thailand: Fact Finding Mission to Bangladesh and Thailand*. Copenhagen: Danish Immigration Service.
- Hansen, F., Mutabaraka, J. and Ubricao, P. (2008). *Rapatiation, Resettlement, Integration: A Study of the Three Refugee Solutions*. The Niapole Project/Sciences Po (Institut d'études politiques de Paris), Summer/Fall.
- International Federation for Human Rights (FIDH). (2008). Undocumented Migrants and Refugees in Malaysia: Raids, Detention and Discrimination. *FIDH - SUARAM*, March, No.48902.
- Kaur, Amarjit (2007). Refugees and Refugee Policy in Malaysia. *UNEAC Asia, Papers No.18*.
- Long, Katy. (2011). *Permanent Crises?: Unlocking the Protracted Displacement of Refugees and Internally Displaced Persons*. Oxford: Refugee Studies Centre, University of Oxford.
- Low, Ana. (2006). Local Integration: A Durable Solution for Refugees?. *Forced Migration Review*, 25, May, 64 - 65.
- Lui, Robyn N. (2007). Such a Long Journey: Protracted Refugee Situations. *Asia, Global Change, Peace & Security*, 19(3), 185 - 203.
- Palmgren, Pei. (2010). *Refugee Protection in ASEAN: National Failures, Regional Responsibilities*. Bangkok: People's Empowerment Foundation.
- Refugee Council of Australia (RCOA). (2011). *Developing an Asia-Pacific Protection Framework: Australia's Refugee and Humanitarian Program 2011 - 12: Community Views on Current Challenges and Future Directions*. Surry Hills: Refugee Council of Australia.
- Robinson, Courtland. (2004). The Comprehensive Plan of Action for Indochinese Refugees, 1989 - 1997: Sharing the Burden and Passing the Buck. *Journal of Refugee Studies*, 17(3), 31 - 333.
- Shum, Keane. (2011). A New Comprehensive Plan of Action: Addressing the Refugee Protection Gap in Southeast Asia through Local and Regional Integration. *Oxford Monitor of Forced Migration*, 1(1), 60 - 77.
- Taylor, Savitri and Rafferty - Brown, B. (2010). Difficult Journeys: Accessing Refugee Protection in Indonesia. *Monash University Law Review*, 36(3), 1 - 32.
- Tirtosudarmo, Riwanto. (2008). Critical Issues on Forced Migration Studies and the Refugee Crisis in Southeast Asia. *Jurnal Kependudukan Indonesia*. 3(1), 13 - 24.
- UNHCR. (2010). *UN Statistical Yearbook 2010*. Geneva: UNHCR.
- Van Hear, Nicholas. (2006). Refugees in Diaspora: From Durable Solutions to Transnational Relations. *Refuge*. 23(1), 9 - 14.

ส่วนที่

2

ประชากร
กับ

กระบวนการเป็นชายขอบ

มุสลิมในประเทศไทย: ขาดขอบหรือเพียงแค่แตกต่าง?

Muslims in Thailand: Marginalised or Merely Different?

อารี จำปากลาง¹, อีรณงค์ สกุลศรี² และอาซิส ประสิทธิ์หิมา³

Aree Jampaklay, Teeranong Sakulsri, and Abdul-Aziz Prasith-hima

บทคัดย่อ

บทความนี้ใช้กรอบคิดเกี่ยวกับคนชายขอบในการมองชาวมุสลิมในประเทศไทยว่าเป็นคนชายขอบหรือไม่ ถ้า “เป็น” คนมุสลิมเป็นคนชายขอบในแง่ใดบ้าง และเป็นได้อย่างไร บทความนำเสนอชาวมุสลิมโดยทั่วไปที่มีภาพของความเป็นคนชายขอบทับ โดยเฉพาะมุสลิมในสามจังหวัดภาคใต้ที่มีความขัดแย้งรุนแรงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและยาวนาน มีเพียงการเปิดพื้นที่ให้กับคนที่ดำรงชีวิตต่างออกไปจากตนให้อยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรีเสมอกันเท่านั้น ที่จะมีพลังเพียงพอในการหยุดยั้งความขัดแย้งและนำมาซึ่งสันติ ในมุมกลับกัน บทความก็นำเสนอภาพของมุสลิมที่มีความหลากหลายในตัวเอง และมุสลิมที่มีโอกาสเข้าถึงอำนาจและทรัพยากรทางสังคม สะท้อนว่าเมื่อสังคมให้ออกาส ชาวมุสลิมในประเทศไทยก็ได้ผูกติดอยู่กับความเป็นชายขอบเสมอไป และบทความได้ตั้งประเด็นท้าทายชาวมุสลิมและสังคมไทย ถึงความเป็นไปได้ที่สังคมไทยจะเป็นสังคมที่กลุ่มคนหลากหลายมีเสรีภาพในการเลือกทางครองชีวิตของตนเองโดยไม่เบียดเบียนใคร นั่นคือ สังคมที่มีความแตกต่างโดยไม่ผูกติดอยู่กับความเป็นชายขอบ

คำสำคัญ: มุสลิมในประเทศไทย, มุสลิมชายขอบ, มุสลิมสามจังหวัด

Abstract

Conceptualisation of Muslims in Thailand are explored in this paper so as to examine whether this group are a marginalised people and if so, how and why. Muslims in Thailand are discussed in general as a marginalised group, particularly those living in the three southernmost provinces where unrest has been on-going for decades. It is suggested that only an open-minded society that embraces otherness with equal dignity can turn this conflict to peace. Additionally, this article explores diversity within the Muslim population in Thailand, including those of higher socio-economic status. Diversity is a reflection that Muslims are not necessarily confined to the margins of Thai society if opportunities are opened to them. This article raises the challenge to Muslims in particular and Thai society in general to envision a society of diversity where people with different ways of life are perceived and treated as merely different and not actually marginalised.

Keywords: Muslim in Thailand, Marginalised Muslims, Muslims in the 3 southernmost provinces

¹ รองศาสตราจารย์ประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

² นักวิจัยประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

³ นักวิจัยโครงการ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

1. นำเรื่อง

หากถูกถามว่า ชาวมุสลิมในประเทศไทยเป็นคนชายขอบหรือไม่ น่าสนใจว่าคำตอบของผู้ถามจะเป็นอย่างไร ผู้คนทั่วไปจะตอบได้ทันทีหรือไม่ ผู้เขียนพบว่า เมื่อใช้นิยามความหมายความเป็นชายขอบ (marginality) ในแนวความคิดของนักสังคมศาสตร์ยุคหลังสมัยใหม่ ความเป็นชายขอบจะหมายถึง ผู้คนที่ด้อยอำนาจ (the powerless) คนที่ตกเป็นเบี้ยล่าง (the subordinate) ของคนกลุ่มใหญ่ และคนยากไร้ (the have-nots) และเมื่อคนเหล่านี้เป็นชาติพันธุ์ คนกลุ่มน้อย เพศด้อย และไม่มีตำแหน่งแห่งที่ทางสังคม หรือเรียกรวมๆ ว่ามีสถานะเป็น “คนอื่น (the others)” อีกด้วยแล้ว จึงทำให้คนเหล่านี้ตกอยู่ในสถานการณ์ที่ถูกกีดกันออกซ้ำแล้วซ้ำเล่า (multiple exclusions) หรือเป็นชายขอบในพหุมิติ (multiple marginalities) (สุริชัย, 2546)

หากเป็นดังนี้ คำตอบที่เป็นความคิดรวบยอดในทันทีที่ผู้เขียนมีต่อคำถามนี้ คือ ใช่ มุสลิมในประเทศไทยคือคนชายขอบกลุ่มหนึ่ง ในฐานะที่เป็นชนกลุ่มน้อยในสังคมไทยที่ถูกมองในเชิงด้อยกว่า และมีอำนาจในการบริหารจัดการกับชีวิตตัวเองอย่างจำกัดเมื่อเทียบกับคนส่วนใหญ่ในสังคม อย่างไรก็ตาม เมื่อมองให้ลึกและกว้างกว่าการมองภาพอย่างรวดเร็ว จะเห็นว่า ชาวมุสลิมในประเทศไทยไม่ได้มีเพียงคนที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ หรือคนที่เข้าไม่ถึงทุนและทรัพยากรต่างๆ ทางสังคม แต่สังคมมุสลิมในประเทศไทยมีความหลากหลายของคนหลายๆ กลุ่มในตัวเอง ที่มีพันธะผูกพันกันด้วยศาสนาอิสลาม แต่ซ้อนทับกันอยู่ด้วยความแตกต่าง ทั้งเรื่องชาติพันธุ์ ความเป็นมา และฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ที่สะท้อนโอกาสการเข้าถึงทุนต่างๆ ในสังคมไทยที่แตกต่างกันภายในกลุ่มมุสลิมเอง

บทความนี้นำเสนอภาพที่ซับซ้อนของมุสลิม ชนกลุ่มน้อยกลุ่มใหญ่ที่สุดของประเทศไทย ที่มีความหลากหลายในตัวเอง เป็นกลุ่มที่มีภาพของความเป็นคนชายขอบทับอยู่ตามนิยามข้างต้น โดยเฉพาะมุสลิมในสามจังหวัดภาคใต้ ขณะเดียวกันก็มีภาพซ้อนของมุสลิมอีกส่วนหนึ่ง ที่มีโอกาสเข้าถึงอำนาจและทรัพยากรทางสังคมไม่น้อยกว่ากลุ่มอื่นๆ เนื้อหาที่บทความนี้ต้องการนำเสนอมีสองประเด็น ประการแรกคือ แก่นมุมของความเป็นชายขอบของมุสลิมในประเทศไทย ซึ่งเป็นเนื้อหาหลักที่มุ่งนำเสนอกระบวนการกลายเป็นคนชายขอบ และประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการโน้มน้าวให้มุสลิมกลายเป็นคนชายขอบ โดยเฉพาะที่เห็นอย่างชัดเจนในมุสลิมที่อยู่ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และประการที่สองคือ แก่นมุมของความแตกต่างและหลากหลาย (heterogeneity) ของมุสลิมในประเทศไทย ทั้งในแง่ของกลุ่มชาติพันธุ์ ความเป็นมา และสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นข้อเท็จจริงอีกด้านที่สะท้อนว่าเมื่อสังคมให้โอกาส มุสลิมก็ก้าวพ้นความเป็นชายขอบได้เช่นเดียวกับกลุ่มอื่นๆ ในสังคมไทย

บทความสรุปด้วยการตั้งคำถาม ทั้งต่อมุสลิมเอง และต่อสังคมไทยในภาพรวม ว่าเลือกที่จะให้ภาพของความเป็นชายขอบของมุสลิมในสังคมไทยอยู่ต่อไป หรือจะวาดภาพใหม่ให้ไทยเป็นสังคมที่มีความต่างโดยไม่ผูกติดอยู่กับความเป็นชายขอบ เป็นสังคมของความหลากหลายที่ประกอบขึ้นด้วยกลุ่มคนที่ต่างมีเสรีภาพในการเลือกทางครองชีวิตของตนเอง โดยไม่เบียดเบียนใคร และหนึ่งในกลุ่มคนเหล่านั้น คือ ชาวมุสลิม

2. มุสลิมในประเทศไทยมีความเป็นมาอย่างไร

หลักฐานทางประวัติศาสตร์ชี้ว่า ศาสนาอิสลามหรือผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามนั้น น่าจะมีอยู่ในดินแดนตั้งแต่เริ่มประวัติศาสตร์ของชาติไทย เนื่องจากในดินแดนแห่งนี้ มีคนพื้นเมืองที่นับถือศาสนาอิสลามอยู่ก่อนที่คนอื่นอีกเผ่าหนึ่งจะเคลื่อนมาจากญวนนานไต โดยประมาณกันว่าในคริสต์ศตวรรษที่ 9 อิสลามได้มาถึงฝั่งมะละกาแล้ว เมื่อมารโคโปโลเดินทางโดยเรือผ่านชวานั้น เขาได้เขียนเล่าว่า ผู้คนตามเมืองท่าในชวานั้นเป็นมุสลิมทั้งสิ้น และเมื่อ

พ.ศ. 1883 ชาวโมร็อกโคชื่อ อิบน์ บาตุเตาะห์ เดินทางระหว่างจีนกับอินเดียมาทางเกาะสุมาตรา ได้รายงานว่าเป็นคนแถบนี้เป็นชาวมุสลิม โดยในสุมาตรา อิสลามเข้าสู่เกาะนี้ทางปลายแหลมทางเหนือคือ เมืองปาไซ (Pasai) และอัจเจ (Atje Acheh) และเข้าสู่แหลมมาเลเซียทางมะละกา ในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 14 ในสมัยสุลต่านมุซัฟฟาร์ ชาห์ (Muzaffar Shah) พ.ศ. 1989-2002 และจากมะละกา อิสลามได้ขยายขึ้นสู่ทางเหนือพร้อมกับการขยายอาณาเขต ใน พ.ศ. 1999 และใน พ.ศ. 2017 และพร้อมกันนี้อิสลามได้เผยแพร่มาถึงปัตตานี และหลายจังหวัดของประเทศไทย จนถึงนครศรีธรรมราช (ประยูรศักดิ์, 2539)

จนกระทั่งเมื่อ พ.ศ. 2310 อยุรยาเสียกรุงให้แก่พม่า เมืองปัตตานีและเมืองประเทศราชในแหลมมลายู รวมทั้งเมืองนครศรีธรรมราช เมืองสงขลา เมืองพัทลุง ต่างตั้งตัวเป็นอิสระไม่ยอมขึ้นต่อกรุงธนบุรี ครั้นถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช จึงได้ยกทัพไปปราบ ซึ่งในครั้งนั้นเจ้าเมืองปัตตานีขัดขืนไม่ยอมเป็นเมืองขึ้นดังแต่ก่อน ชาวปัตตานีจึงถูกกวาดต้อนเข้ามาในสมัยรัชกาลที่ 1 และอยู่อาศัยประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทำนาข้าวอยู่แถวเมืองบรีและหนองจอกเป็นส่วนใหญ่ จนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ 3 หัวเมืองทั้ง 7 ได้ทำการแข็งเมืองขึ้นอีก แต่ทางกรุงเทพฯ ก็ปราบและกวาดต้อนผู้คนชาวเมืองและไพร่บริมาอยู่กรุงเทพฯ อีกครั้งหนึ่ง ผู้คนที่กวาดต้อนมาในครั้งนี้ ถูกจัดให้อยู่อาศัยอยู่ในจังหวัดธนบุรี แถวบ้านสมเด็จ สวนพลู และใกล้เคียง ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงโปรดให้จัดรูปแบบการปกครองเป็นมณฑลเทศาภิบาล โดยยุบ 7 หัวเมืองให้เหลือเพียง 4 หัวเมืองในราว พ.ศ. 2449 และต่อมายุบเป็นมณฑลปัตตานี แล้วแบ่งมณฑลปัตตานีออกเป็น 3 จังหวัด ใน พ.ศ. 2476 ถึงปัจจุบันคือ ปัตตานี นราธิวาส และยะลา ดังนั้น “สามจังหวัดชายแดนภาคใต้” ก็คือเมืองปัตตานีเก่านั้นเอง (ประยูรศักดิ์, 2539; เสาวนีย์, 2535; กรมการศาสนา, 2545; สุจิตต์, 2547)

การนำชาวปัตตานีเข้ามาเป็นเชลยในพื้นที่ภาคกลางของประเทศไทยในอดีตนี้เอง ที่ทำให้ชาวมุสลิมอยู่ตามจังหวัดต่างๆ นอกพื้นที่สามจังหวัดภาคใต้ โดยเฉพาะในกรุงเทพฯ และอยุธยาอย่างที่เราเห็นในปัจจุบัน

3. มีมุสลิมเท่าไรในประเทศไทย และอยู่ที่ไหนบ้าง

จำนวนประชากรมุสลิมในประเทศไทย ยังเป็นที่ถกเถียงกันระหว่างร้อยละ 5-10 ขณะที่เขียนบทความนี้ ตัวเลขจากการสำมะโนประชากรและการเคหะของสำนักสถิติแห่งชาติที่มีการสำรวจครั้งล่าสุด (พ.ศ. 2553) ยังไม่มีการเผยแพร่ หากอนุมานตามข้อมูลจากการสำมะโนในครั้งก่อนล่าสุด คือใน พ.ศ. 2543 สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2545) เสนอตัวเลขของมุสลิมในประเทศไทยอยู่ที่ประมาณ 2.8 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 4.6 ถ้าประชากรมุสลิมเพิ่มขึ้นในอัตราเดิม จำนวนประชากรมุสลิมในประเทศไทย ณ ปัจจุบัน ซึ่งมีประชากรประมาณ 64 ล้านคน ก็จะอยู่ที่ 2.9 ล้านคน (สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, 2555)

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจำนวนมุสลิมจากแหล่งอื่นๆ โดย จรัญ (2547) คาดประมาณว่า มีมุสลิมในประเทศไทยประมาณ 6 ล้านคน คิดเป็นประมาณหนึ่งในสิบของประชากรทั้งประเทศ เป็นตัวเลขที่สูงกว่าที่สำรวจพบจากการสำมะโนกว่าสองเท่าทีเดียว นักวิชาการมุสลิมเชื่อว่า จำนวนมุสลิมจากสำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นตัวเลขที่ต่ำกว่าความเป็นจริง แต่ก็ยังไม่เป็นที่ชัดเจนว่าตัวเลขที่ถูกต้องหรือใกล้เคียงความจริงมากที่สุดควรเป็นเท่าไร ตัวเลขที่ยังไม่แน่ชัดนี้เป็นเรื่องที่ควรนำมาพิจารณา ไม่ว่าจะต่ำกว่าความจริงหรือไม่ก็ตาม เนื่องจากมุสลิมในประเทศไทยมีจำนวนมากกว่าประชากรของประเทศมุสลิมบางประเทศเสียอีก (เช่น ประเทศบรูไน ซึ่งมีประชากรไม่ถึงห้าแสนคน)

ข้อมูลจากการสำมะโนประชากรและการเคหะของสำนักงานสถิติแห่งชาติใน พ.ศ. 2543 ให้ภาพสัดส่วนของมุสลิมที่อยู่ในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศไทย การอยู่อาศัยในประเทศไทยของมุสลิม นั้นเรียกได้ว่า กระจุกตัวอยู่บางพื้นที่มากกว่าที่จะกระจายไปทุกพื้นที่ของประเทศ กว่าร้อยละ 80 ของชาวมุสลิมอาศัยอยู่ในภาคใต้ (ตาราง 1) โดยเฉพาะในห้าจังหวัดชายแดน (นราธิวาส ปัตตานี ยะลา สตูล และสงขลา) ซึ่งมีมุสลิมคิดเป็นเกือบสองในสาม (ร้อยละ 64) ของมุสลิมทั้งหมด ร้อยละ 9 ของชาวมุสลิมอยู่ในกรุงเทพมหานคร ร้อยละ 8 กระจายอยู่ในจังหวัดต่างๆ ของภาคกลาง ร้อยละ 1 ของชาวมุสลิมอยู่ในภาคเหนือ ขณะที่มุสลิมที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีเพียงไม่ถึงร้อยละ 1 ของชาวมุสลิมทั้งหมด หากแยกดูเป็นรายจังหวัดพบว่า นราธิวาสเป็นจังหวัดที่มีมุสลิมอยู่เป็นจำนวนมากที่สุดของภาคใต้และของประเทศไทย รองลงมาคือ ปัตตานี สงขลา และยะลา ส่วนกรุงเทพมหานคร มีมุสลิมอยู่มากเป็นอันดับห้า (ดูตาราง 1)

ตาราง 1 จำนวนและร้อยละของมุสลิมที่กระจายอยู่ในภาคต่างๆ ของประเทศไทย
(สำมะโนประชากรและการเคหะ, 2543)

ภาค	จำนวน	ร้อยละ
กรุงเทพฯ	262,023	9.4
ภาคกลาง	220,414	7.9
ภาคเหนือ	30,637	1.1
ภาคอีสาน	18,069	0.7
ภาคใต้	2,246,399	80.9
รวม	2,777,542	100.0

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2545

เฉพาะในภาคใต้นั้น เมื่อพิจารณาสัดส่วนชาวมุสลิมเปรียบเทียบกับชาวไทยที่ไม่ใช่มุสลิมในพื้นที่ต่างๆ พบว่ามีมุสลิมอยู่ประมาณร้อยละ 28 ขณะที่อีกร้อยละ 72 เป็นประชากรที่ไม่ใช่มุสลิม (ตาราง 2) มุสลิมส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในห้าจังหวัดชายแดนอย่างที่เราได้กล่าวแล้ว จังหวัดเหล่านี้มีชาวไทยมุสลิมอยู่กว่าร้อยละ 65 ยกเว้นจังหวัดสงขลาที่มีมุสลิมอยู่ร้อยละ 23 นอกจากนี้ กว่าร้อยละ 80 ของชาวไทยมุสลิมในจังหวัดนราธิวาส ปัตตานี และยะลา ใช้ภาษามลายูในชีวิตประจำวัน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2545)

ตาราง 2 การกระจายร้อยละของประชากรมุสลิม พุทธ และอื่นๆ ในแต่ละภาค ณ พ.ศ. 2543

ภาค	มุสลิม	พุทธ	อื่นๆ	รวม	จำนวน
กรุงเทพฯ	4.2	94.4	1.4	100.0	6,352,182
กลาง	1.5	97.3	1.2	100.0	14,196,404
ใต้	27.6	71.5	0.9	100.0	8,081,721
เหนือ	0.3	96.5	3.3	100.0	12,210,047
อีสาน	0.1	98.7	1.2	100.0	20,819,777
รวม	4.5	93.9	1.6	100.0	61,660,131

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2545

มุสลิมในประเทศไทยหลากหลายด้วยชาติพันธุ์และที่มา

เมื่อนึกถึงชาวมุสลิมในประเทศไทย คนส่วนใหญ่ก็นึกถึงภาพของมุสลิมมลายูที่ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในสามจังหวัดภาคใต้ แต่ประเทศไทยยังมีมุสลิมนอกสามจังหวัดและมุสลิมที่อยู่นอกภาคใต้ ที่สำคัญคือ ยังมีมุสลิมที่ไม่ใช่มลายู แม้มุสลิมมลายูจะมีจำนวนมากที่สุดก็ตาม แต่บรรพบุรุษของมุสลิมในประเทศไทยมีที่มาหลากหลาย มีมุสลิมจากอาหรับ มุสลิมจากเปอร์เซีย มุสลิมจากชวา มุสลิมจากจามหรือชาม เขมร มุสลิมจากเอเชียใต้ (อินเดีย ปากีสถาน บังคลาเทศ อัฟกานิสถาน) ที่ตั้งถิ่นฐานกระจายกันอยู่ทั่วทุกภูมิภาค และยังมีมุสลิมจีนที่ส่วนใหญ่อยู่ทางภาคเหนือของไทย (เสาวนีย์, 2535)

มุสลิมมลายูนั่น นอกจากจะอยู่ในภาคใต้เป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะในสามจังหวัด สตูล และสงขลาแล้ว จังหวัดอื่นๆ ที่มีมุสลิมมลายูอยู่เป็นจำนวนไม่น้อย เช่น อยุธยา นครนายก ฉะเชิงเทรา และนนทบุรี ในกรุงเทพฯ เองนั้น บริเวณที่มีมุสลิมมลายูอยู่กันอย่างหนาแน่น ได้แก่ สี่แยกบ้านแขกทุ่งครุ พระประแดง มหานาค พระโขนง คลองตัน มีนบุรี และหนองจอก ตั้งแต่อดีต มุสลิมมลายูส่วนใหญ่ทำงานในภาคเกษตรกรรมและค้าขาย รับราชการค่อนข้างน้อย อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่สมัยรัตนโกสินทร์เป็นต้นมา มีมุสลิมมลายูทำงานในภาครัฐราชการมากขึ้น

มุสลิมจากปากีสถานหรือมุสลิมเปอร์เซีย เชื่อกันว่าเข้ามาตั้งรกรากในไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยในฐานะพ่อค้า เพื่อแลกเปลี่ยนสินค้าและเผยแพร่คำสอนของอิสลามไปด้วยในเวลาเดียวกัน มุสลิมเปอร์เซียเหล่านี้ส่วนหนึ่งได้เข้ามาเป็นข้าราชการตั้งแต่ยุคพระเจ้าทรงธรรม สมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 2145-2170) มาจนถึงกรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ ขณะเดียวกันก็มีมุสลิมเปอร์เซียส่วนหนึ่งเข้ามาตั้งถิ่นฐานในภาคใต้ มุสลิมเปอร์เซียที่มีชื่อเสียงมากคนหนึ่ง คือ Shieak Ahmad Qumi ซึ่งเข้ามาประเทศไทยตั้งแต่ก่อน พ.ศ. 2143 และเป็นคนนำแนวคิดแบบชีอะฮ์ เข้ามา Shieak Ahmad Qumi เป็นข้าราชการระดับสูงที่ได้รับความเคารพมาก (จรัญ, 2547) มุสลิมเปอร์เซียอาศัยอยู่กระจายกระจายทั่วไป ส่วนใหญ่มีอาชีพเลี้ยงสัตว์ มาในระยะหลังหันมาทำธุรกิจมากขึ้น มุสลิมเปอร์เซียส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี เนื่องจากความขยันขันแข็ง และเป็นกลุ่มคนที่มีนิสัยชอบเสี่ยง

มุสลิมจากชวาเข้ามาในประเทศไทยในสมัยกรุงศรีอยุธยา เนื่องจากพระรูปรางหน้าตาที่ไม่แตกต่างจากมุสลิมมลายู เรื่องราวของมุสลิมชวาจึงไม่เด่นชัดนัก มีหลักฐานว่ามุสลิมชวาเข้ามาประเทศไทยอีกครั้งในสมัยรัชกาลที่ 5 เพื่อทำงานที่ได้ค่าจ้างสูงกว่าถึงสามเท่า ในสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง มุสลิมชวาถูกจับเป็นเชลยเข้ามาในประเทศไทยโดยทหารญี่ปุ่น เพื่อสร้างทางรถไฟสายมรณะที่จังหวัดกาญจนบุรีที่จะข้ามไปพม่า หลังสงครามยุติ ทหารชวาเหล่านี้บางคนไม่ได้กลับไปบ้านเกิดของตัวเอง แต่ตั้งรกรากอยู่ที่เมืองไทยแทน (จรัญ, 2547)

เมื่อถูกเวียดนามบุกรุก มุสลิมจามหรือชามหนีเข้ามาประเทศไทยจากแผ่นดินใหญ่ที่ปัจจุบันคือประเทศกัมพูชา มุสลิมที่เป็นลูกหลานของมุสลิมจามปัจจุบันตั้งถิ่นฐานอยู่ที่กรุงเทพฯ ตราด และสุราษฎร์ธานี ส่วนมุสลิมอินเดียเดินทางเข้ามาประเทศไทยทางเรือในลักษณะพ่อค้าในสมัยกรุงศรีอยุธยาเช่นกัน จนกระทั่งปัจจุบัน มุสลิมอินเดียมีฐานะทางเศรษฐกิจดี กิจการค้าขายเจริญก้าวหน้า และได้ครอบครองพื้นที่หลายแห่งในกรุงเทพฯ ส่วนมุสลิมเชื้อสายจีนก็มีอยู่ไม่น้อยเช่นกัน เป็นกลุ่มที่อพยพมาจากยูนนานทางตอนใต้ของจีน อาศัยอยู่ทางภาคเหนือ โดยเฉพาะในจังหวัดเชียงใหม่

การศึกษาและทำความเข้าใจมุสลิมในประเทศไทย จึงไม่อาจจำกัดอยู่เพียงการศึกษาชาวมุสลิมมลายูในสามจังหวัดภาคใต้ หรือการแยกแยะเพียงมุสลิมพุดมลายูและมุสลิมพุดไทยเท่านั้น ความหลากหลายของมุสลิมในประเทศไทยในด้านกลุ่มชาติพันธุ์ก็สมควรถูกตัดออกไปจากภาพที่มองมุสลิมในประเทศไทย

4. ทำไมจึงว่ามุสลิมเป็นคนชายขอบ

ภาพของมุสลิมในฐานะชนกลุ่มน้อยที่มีสถานะด้อยกว่าคนส่วนใหญ่ในเกือบทุกแง่มุม ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างไร้หลักฐาน โดยเฉพาะเมื่อพูดถึงมุสลิมในสามจังหวัดภาคใต้ สังคมไทยรับรู้จากข้อมูลเชิงประจักษ์ตลอดมาว่า ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของสามจังหวัดภาคใต้อยู่ในลำดับท้ายๆ ของประเทศ ตัวเลข GDP ของสามจังหวัดนี้ คิดเป็นร้อยละ 14 ของภาคใต้ ขณะที่มีความหนาแน่นประชากรถึง 1 ใน 5 ของภาคใต้ นอกจากนี้ ข้อมูลจำนวนคนจนที่วัดตามเกณฑ์เส้นความยากจน แสดงให้เห็นว่า ในจำนวนคนจนทั้งหมดในภาคใต้เป็นคนในสามจังหวัดชายแดนถึงครึ่งหนึ่งของคนจนทั้งหมด (ประพันธ์, 2549)

นอกจากเรื่องภาพรวมเชิงเศรษฐกิจแล้ว การวิเคราะห์เชิงปริมาณด้านประชากรและสังคมที่ผ่านมา (เช่น อารีและศรีรินทร์, 2550) ก็ชี้ไปทำนองว่า มุสลิมในสามจังหวัดภาคใต้โดยเฉพาะมุสลิมที่พูดภาษามลายู อยู่ในสถานะที่ด้อยกว่าชาวไทยที่ไม่ใช่มุสลิม เช่น มุสลิมมีภาวะเจริญพันธุ์สูงกว่า มีอัตราส่วนพึ่งพิงวัยเด็กสูงกว่า และมีประชากรวัยแรงงานต่ำกว่าผู้ที่ไม่ใช่มุสลิม มุสลิมยังอาศัยอยู่ในเขตเมืองในสัดส่วนที่ต่ำกว่าผู้ที่ไม่ใช่มุสลิม นอกจากนี้ มุสลิมแต่งงานเร็วกว่า และแต่งงานมากกว่า 1 ครั้ง สูงกว่าผู้ที่ไม่ใช่มุสลิม และยังพบว่า พ่อแม่มีอิทธิพลต่อการแต่งงานของผู้หญิงมุสลิมมากกว่าผู้หญิงที่ไม่ใช่มุสลิม ที่สำคัญคือ มุสลิมที่พูดภาษามลายูมีภาวะการตายสูงกว่าผู้ที่ไม่ใช่มุสลิม อย่างไรก็ตาม ในบางแง่มุม มุสลิมก็มีจุดแข็งที่ควรส่งเสริม เช่น การเลี้ยงลูกด้วยนมตนเองเป็นระยะเวลาที่นานกว่า เป็นต้น การชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างมุสลิมและผู้ที่ไม่ใช่มุสลิม ทำให้เห็นช่องว่างที่ควรถูกเติมให้เต็ม เป็นโอกาสที่จะทำให้มีการพัฒนาไปพร้อมๆ กัน เพื่อความเท่าเทียมกันในทุกกลุ่มประชากรในสังคมไทย

ยังมีอีกหลายประเด็นในภาพรวมที่ชี้ว่า ความต่างในการครองตนของชาวมุสลิมที่อยู่บนพื้นฐานของวิถีชีวิตแบบอิสลามกับคนส่วนใหญ่ในสังคมไทยที่ไม่ใช่มุสลิม ยังจำกัดโอกาสเข้าถึงทุน ทรัพยากร และบริการต่างๆ ในสังคม เช่น มุสลิมที่เคร่งครัดในหลักการอิสลาม ไม่อาจเข้าไปใช้บริการการเงินการธนาคารที่มีระบบดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการได้ แม้ปัจจุบันจะมีธนาคารอิสลามเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของชาวมุสลิมโดยจัดตั้งตามพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 แต่การบริการของธนาคารอิสลามยังไม่เพียงพอ และธนาคารอิสลามยังไม่สามารถเข้าถึงได้ง่ายเหมือนธนาคารทั่วไป

ที่สำคัญ มุสลิมไม่อาจเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับเงินทุนต่างๆ ที่มีเรื่องดอกเบี้ยเข้ามาเกี่ยวข้อง ไม่ว่าในแง่มุมไหน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม มุสลิมยังไม่อาจเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับเงินทุนที่มีที่มาจากกิจกรรมใดๆ ที่หลักการอิสลามไม่ได้อนุมัติ เช่น เงินทุนจากสลากกินแบ่งของรัฐบาล หรือแม้แต่เงินที่ได้จากภาษีบุหรี่และเหล้า ก็ยังเป็นที่คลางแคลงว่าเป็นที่อนุมัติและใช้ได้ตามหลักการอิสลามหรือไม่ ข้อจำกัดเหล่านี้ นอกจากทำให้การสนับสนุนบางอย่างจากรัฐบาลไม่ได้รับการขานรับ หรือถึงรับก็ด้วยความรู้สึกไม่สบายใจแล้ว ยังเป็นประเด็นละเอียดอ่อนแต่มีพลังในการสร้างให้เกิดความรู้สึกทางลบหรือบวกต่ออำนาจรัฐได้ การบริหารจัดการเพื่อจัดสรรทรัพยากรในชาติให้เกิดความเท่าเทียมและเสมอภาคกันบนพื้นฐานที่เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และพลเมือง จึงต้องอาศัยจิตใจที่กว้างขวางของรัฐและสังคมที่จะทำความเข้าใจประเด็นของวิถีชีวิตที่ต่างออกไปนี้อย่างแท้จริง

เรื่องราวเหล่านี้สะท้อนถึงโอกาสที่ไม่เท่าเทียม ความไม่เป็นธรรม และการถูกกีดกันให้อยู่วงนอกของมุสลิมในประเทศไทย ไม่ว่าจะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม มุสลิมจึงอยู่ในฐานะคนชายขอบของรัฐไทยมาเป็นเวลายาวนานกว่าหลายศตวรรษ

4.1 มุสลิมเป็นชายขอบได้อย่างไร

กระบวนการเป็นคนชายขอบ เกิดขึ้นเมื่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลถูกปฏิเสธโอกาสที่จะเข้าถึงตำแหน่งสำคัญและเป็นสัญลักษณ์ทางเศรษฐกิจ ศาสนา และอำนาจทางการเมืองในสังคมใดๆ (สุริชัย, 2550) การถูกปฏิเสธและถูกกีดกันมาจากกระบวนการสำคัญในการสร้างภาวะความเป็นชายขอบ คือการสร้างความหมายในแง่ลบให้กับสิ่งใดสิ่งหนึ่งแล้วนำมาผูกติดเข้ากับอัตลักษณ์ของกลุ่มคนในสังคม โดยการแยกข้อเท็จจริงและการกระทำออกจากความเป็นตัวตนของคน อัตลักษณ์ชายขอบจึงถูกสร้างและให้ความหมายโดยสังคมศูนย์กลางที่มีวิธีคิดแบบแยกขั้ว ที่ให้คุณค่าและอำนาจแก่ขั้วหนึ่งสูงกว่าอีกขั้วหนึ่ง (ปีนแก้ว, 2546)

สมัคร์ กอเซ็ม (2552) หยิบประเด็นของมุสลิมพม่าในชุมชนข้างคลาน เชียงใหม่ เพื่ออธิบายว่ากระบวนการสร้างภาพลักษณ์ที่วุ่นวาย ได้กลายเป็นสิ่งยึดติดกับพฤติกรรมของมุสลิมพม่า เมื่อพูดถึงคนพม่า คนก็จะนึกถึงน้ำหมากสีแดงที่ชวนไปทั่ว หมากที่เคี้ยวก็ตั้งแง่ว่าต้องมีสิ่งแปลกปลอมมากกว่าหมากธรรมดา นึกถึงภาพของการแย่งผัวแย่งเมีย ซึ่งยิ่งทำให้ภาพความเป็นชุมชนมุสลิมเสื่อมเสีย หรือการเป็นขอรานของมุสลิมพม่าก็ยิ่งทำให้ภาพของมุสลิมติดลบมากขึ้น สมัคร์ (2552) วิเคราะห์ว่า สิ่งเหล่านี้เกิดจากการที่คนส่วนใหญ่มองว่าวัฒนธรรมที่ต่างไปจากตนเป็นสิ่งไม่พึงประสงค์ จึงต้องแยกสิ่งที่แปลกแยกออกจากส่วนใหญ่ ทำให้เกิดความเป็นชายขอบขึ้น

แนวคิดเรื่องชนกลุ่มน้อยที่ทำให้เกิดกระบวนการกลายเป็นคนชายขอบ สะท้อนความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกลุ่มชนผู้มีอำนาจที่สถาปนาตนเองขึ้นเป็นชนกลุ่มใหญ่ (dominant group) กับกลุ่มชนที่ด้อยอำนาจกว่า (subordinate group) ที่ถูกเรียกโดยชนกลุ่มแรกว่าชนกลุ่มน้อยภายใต้กระบวนการสร้างความเป็นชาติ (ปีนแก้ว, 2546) เครื่องมือสำคัญที่รัฐชาติใช้ในการควบคุมพลเมืองของตนคือ การสร้างพรมแดนและการสร้างช่วงชั้นที่ไม่เท่ากันทางชาติพันธุ์ ที่เรียกว่า “โครงการสร้างความศิวิไลซ์” โดยชนศูนย์กลางมีปฏิสัมพันธ์กับชนชายขอบบนฐานคิดว่า อารยธรรมของชนศูนย์กลางดีกว่าและเหนือกว่าวัฒนธรรมของชนชายขอบ จึงถือเป็นหน้าที่ของรัฐและชนศูนย์กลางในการเข้าไปทำหน้าที่ยกระดับวัฒนธรรมของชนชายขอบให้สูงขึ้น ให้เปลี่ยนมายอมรับอารยธรรมแบบศูนย์กลาง โดยมีความเชื่อว่าเป็นการช่วยให้ชนชายขอบมีชีวิตที่ดีขึ้น (Harrell, 1995)

การสร้างความหมายในแง่ลบให้กับคำว่า “หัวรุนแรง” แล้วนำมาผูกติดเข้ากับอัตลักษณ์ของมุสลิม ส่วนหนึ่งเกิดจากการบริโภควารสารที่อิงอยู่กับสื่อตะวันตกที่สร้างภาพมุสลิมให้เป็นอีกกลุ่มหนึ่ง เป็นฝ่ายตรงกันข้ามกับอารยธรรมตะวันตกที่โลกต้องปฏิเสธได้สร้างภาพลบที่สำคัญที่คนทั่วไปนึกถึงมุสลิม คือภาพความเป็นมุสลิมหัวรุนแรง โดยเฉพาะเมื่อเกิดเหตุการณ์หลังก่อวินาศกรรมในสหรัฐอเมริกาวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2544 รัฐทั่วโลกได้ตระหนักถึงเรื่องของการก่อการร้ายกันมากขึ้นและเกิดปรากฏการณ์ใหม่ในโลกซึ่งเรียกว่า “การก่อการร้ายสากล” (มารค, 2552)

การสร้างภาพว่ามุสลิมหัวรุนแรงและเป็นปฐมเหตุของปัญหาความวุ่นวายทั้งมวลของโลก คำว่ามุสลิมเคร่งจารีตและมุสลิมหัวรุนแรงถูกหลอมรวมกลายเป็นถ้อยคำที่มีความหมายเดียวกัน ความเคร่งครัดในศาสนาของมุสลิมถูกมองว่าเป็นอันตรายต่อสังคมมนุษย์ เป็นภัยคุกคามดุจเดียวกันกับการก่อการร้าย ปรากฏการณ์ความขัดแย้งในตะวันออกกลาง ในกลุ่มประเทศที่แยกตัวมาจากอดีตสหภาพโซเวียต และสถานการณ์ภาคใต้ ทำให้มุสลิมที่มีความเคร่งครัดในศาสนาถูกมองเหมารวมเป็นมุสลิมหัวรุนแรง ความขัดแย้งในตะวันออกกลางที่เกิดจากประเทศมหาอำนาจสถาปนาแผ่นดินปาเลสไตน์ให้เป็นที่ตั้งรัฐอิสราเอล โดยผนวกมัสยิดอัล-อักซอ ณ กรุงเยรูซาเล็ม ซึ่งเป็น

กิบลัต⁴ แรกของศาสนาอิสลาม หรือความพยายามแทรกแซงบางรัฐในอดีตสหภาพโซเวียต ย่อมมีเรื่องราวและที่มาที่ไป แต่จะมีสักกี่คนของผู้เสพข่าวสารที่จะสนใจค้นหาความจริง สิ่งที่คนนอกมองความขัดแย้งจึงเป็นเพียงภาพของความรุนแรง ความไม่สงบที่ต่อเนื่องไม่จบไม่สิ้น ด้วยอิทธิพลของสื่อและการรับข้อมูลแบบฉาบฉวย ความจริงจึงถูกทำให้บิดเบี้ยวไป มุสลิมจึงมีภาพของความเป็นคนอื่นในโลกนี้และในประเทศไทย ถ้อยคำของศาสดามุฮัมมัด “อิสลามจะมาอย่างผู้แปลกหน้า และจะกลับไปด้วยผู้แปลกหน้า” (อัดติรมิซียี, อิบนิมาญะฮ์ และอะฮฺมัด อ่างใน ซัยคฺ ซัลมาน บิน ฟะฮฺด อัล เอาตะฮฺ, ม.ป.ป.) ย่อมอธิบายปรากฏการณ์มุสลิมเคร่งจารีตได้อย่างชัดเจน

กระบวนการกลายเป็นคนชายขอบของมุสลิมในประเทศไทย เห็นได้ชัดเจนที่สุดในกรณีมุสลิมสามจังหวัดภาคใต้ ความขัดแย้งรุนแรงที่เกิดขึ้นยาวนานในพื้นที่ชายแดนแห่งนี้คือภาพสะท้อนการขัดแย้ง และไม่ยอมจำนนต่ออำนาจที่ผลักดันให้ตกอยู่ในกลุ่มคนชายขอบมาเป็นเวลายาวนาน จากการสถาปนาอำนาจความเป็นศูนย์กลางของรัฐไทยในบริบทแห่งยุคสมัยหนึ่ง ที่เกิดจากโครงสร้างวาทกรรมเชิงอำนาจที่แฝงอยู่ในแนวคิดทฤษฎีที่เน้นบูรณาการและเอกภาพทางวัฒนธรรม ผ่านนโยบายนิยมแบบเชื้อชาติเดียวและประเทศเดียว (one race one nation) ในการบริหารประเทศ ความเป็นไทยที่เป็นอารยะ เช่น กำหนดให้มีการแต่งตัวแบบทันสมัย ให้ใส่หมวกและเลิกกินหมาก รวมทั้งสร้างแบบแผนใหม่ๆ ขึ้น และเรียกคนมุสลิมที่มีชาติพันธุ์มลายูว่า “แขก” จนนำไปสู่การเคลื่อนไหวของกลุ่มปัญญาชนที่เป็นผู้นำของมุสลิม (ศรีศักร, 2550)

นอกจากนี้ นิยามของคำว่า “ชนกลุ่มน้อย” ที่เน้นมุมมองโดยใช้ “จำนวน” เป็นเกณฑ์หลักในการพิจารณา (สุริชัย, 2550) ได้ตอกย้ำให้มุสลิมกลายเป็นทั้งชนกลุ่มน้อยและคนชายขอบ กลายเป็นเหตุการณ์ความรุนแรงชนิดถึงตายที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ความเป็นชายขอบของมุสลิมจึงไม่ได้เกิดขึ้นเองอย่างเป็นธรรมชาติ ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างไม่มีที่มาที่ไป ดังเช่นที่ ปิ่นแก้ว (2546) ได้กล่าวไว้ว่า ศูนย์กลางเป็นผู้ผลิตชายขอบด้วยกระบวนการที่ซับซ้อน การเป็นชายขอบเกิดขึ้นเมื่อคนกลุ่มหนึ่งถูกกีดกันจากการมีส่วนร่วมในการกำหนดความหมายและการมีตัวตนของกลุ่ม โดยที่ศูนย์กลางและชายขอบยังมีความสัมพันธ์ที่ขึ้นตรงต่อกันและพึ่งพาซึ่งกันและกัน (เช่น ศูนย์กลางยังต้องอาศัยการผลิตและเพาะปลูกจากคนชายขอบที่เป็นคนยากจน หรือกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ) แต่เป็นความสัมพันธ์ที่ศูนย์กลางไม่ได้ตระหนักหรือซาบซึ้งกับการที่กลุ่มตนเองต้องพึ่งพาชายขอบ

4.2 มุสลิมสามจังหวัด: ชายขอบของภูมิศาสตร์ ชายขอบของประวัติศาสตร์ และชายขอบของความ

มุสลิมในสามจังหวัดภาคใต้ (ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส) ความเป็นคนชายขอบทั้งในแง่ของภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ และความรู้

(1) **ความเป็นชายขอบในทางภูมิศาสตร์** เป็นการพิจารณาความเป็นชายขอบในมิติพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ โดยนิยามความเป็นชายขอบตามนัยนี้หมายถึง กลุ่มคนที่ใช้ชีวิตอยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางทั้งในทางภูมิศาสตร์และสังคมวัฒนธรรม คนชายขอบตามความหมายนี้ มักจะเป็นกลุ่มที่ต้องเคลื่อนย้ายจากภูมิลำเนาดั้งเดิมด้วยเหตุผลทางธรรมชาติ เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม การตั้งถิ่นฐาน การประกอบอาชีพหรือวิถีชีวิตของตน คนกลุ่มนี้ต้องเผชิญกับการแก่งแย่งแข่งขันเพื่อเข้าถึงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ถูกกีดกันและเอารัดเอาเปรียบจากคนกลุ่มใหญ่

⁴ กิบลัต - ทิศที่มุสลิมที่ต้องผินหน้าไปหาในเวลาละหมาด

ซึ่งอาศัยอยู่ในดินแดนหรือเขตภูมิศาสตร์นั้นมาก่อน (สุริชัย, 2550) ซึ่งหากพิจารณาโดยลักษณะภูมิศาสตร์ มุสลิมในสามจังหวัดภาคใต้ (ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส) จึงกลายเป็น *ขายขอบของภูมิศาสตร์* เนื่องจากพื้นที่ที่ตั้งอยู่ในคาบสมุทรที่มีชื่อเรียกมาตั้งแต่สมัยพุทธกาลว่า แหลมทอง (Golden Chersonesel) หรือสุวรรณภูมิ ซึ่งอยู่ใกล้กับเกาะเล็กและเกาะใหญ่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะเกาะสุมาตราและชาวทีในเอกสารของอินเดียเรียกว่า มัลลยทวีปและยะวาทวีป (ศรีศักร, 2550)

ปัจจุบัน พื้นที่ตรงนี้คือขายขอบของแผนที่ประเทศไทย ซึ่งในปี พ.ศ. 2506 คณะรัฐมนตรีของทางราชการไทยได้มีมติให้ใช้คำว่า “จังหวัดชายแดนภาคใต้” แทนการเรียกว่า “สี่จังหวัดภาคใต้” (ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล) และเรียกจังหวัดต่างๆ ดังกล่าวว่สี่จังหวัดภาคใต้เรื่อยมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน (พันธุ์ทิพย์, 2544)

(2) *ความเป็นขายขอบของประวัติศาสตร์* ความเป็นขายขอบของประวัติศาสตร์ของมุสลิมในสามจังหวัดภาคใต้ เริ่มเกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงศูนย์กลางอำนาจตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาที่รัฐอิสระปัตตานีกลายเป็นประเทศราชของสยามประเทศ และมีพัฒนาการสืบทอดความคิดต่อเนื่องมาถึงสมัยกรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ (ศรีศักร, 2550)

มุสลิมในสามจังหวัดภาคใต้ในปัจจุบัน ส่วนใหญ่คือลูกหลานของชาวรัฐปัตตานีในอดีต ปัตตานีเป็นหัวเมืองใหญ่ทางตอนใต้ ที่ประวัติศาสตร์ชาติไทยบันทึกไว้เพียงว่า คือรัฐหนึ่งภายใต้การปกครองของประเทศไทย แต่ข้อมูลที่สังคมไทยควรตระหนักมีมากกว่านั้นมากมายนัก รัฐปัตตานีเป็นเมืองท่าเก่าแก่ เป็นส่วนหนึ่งของแคว้นลังกาสุกะ ซึ่งเป็นเครือข่ายของอาณาจักรศรีวิชัยที่มีอายุประมาณพุทธศตวรรษที่ 13-14-15 ลงมา มีบริเวณทลกว้างขวางครอบคลุมคาบสมุทรมลายูและหมู่เกาะต่างๆ ในประเทศมาเลเซียและอินโดนีเซียในปัจจุบัน เป็นกลุ่มรัฐที่มีความสัมพันธ์กันทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยมีศูนย์กลางอำนาจเปลี่ยนแปลงไปตามความผันผวนทางเศรษฐกิจการเมืองในแต่ละยุคสมัย (สุจิตต์, 2547)

กรอบความคิดในการศึกษาประวัติศาสตร์ในเชิง “ประวัติศาสตร์แห่งชาติของไทย” ในระบบการศึกษาไทยมีส่วนอย่างมากในการทำให้คนไทยเกิดความรู้สึกดูแคลนความเป็นอื่นหรือวัฒนธรรมที่แตกต่างไปจากตนเอง อดีตอันยิ่งใหญ่ของรัฐปัตตานีจึงถูกลดทอนบทบาทลงในประวัติศาสตร์ชาติไทย เป็นเพียงประเทศราชหนึ่งที่เคยอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศไทยเท่านั้น

การศึกษาประวัติศาสตร์ปัตตานีในภาษาไทยจนถึงปัจจุบัน มีไม่มากนัก แทบทั้งหมดอยู่ในกรอบของตรรกะทางภูมิศาสตร์ดังกล่าวมา และอยู่ในกรอบของมุมมองของเจ้ากรุงเทพฯ ส่วนด้านที่ไม่เข้ากรอบไม่ลงรอยกับประวัติศาสตร์แห่งชาติก็หลีกเลี่ยงหรือมองข้ามไปเสีย...ภาพพจน์รวบยอด (trope) ของปัตตานีในประวัติศาสตร์แห่งชาติของไทย คือ แยก-ประเทศราช-ที่เต็มไปด้วยความวุ่นวายภายใน-และชอบเป็นขบถ...ประวัติศาสตร์ปัตตานีที่เป็น ‘แยก’ จึงเป็นประวัติศาสตร์ฉบับดูแคลนตั้งแต่ต้น (ธงชัย, 2547)

มุมมองที่ขัดแย้งระหว่างรัฐกับท้องถิ่น ทำให้ผู้ก่อความไม่สงบใช้แรงจูงใจทางประวัติศาสตร์สร้างแนวร่วมจากประชาชนในพื้นที่ได้ ขณะที่การเรียนประวัติศาสตร์ของไทยเน้นเรื่องราวที่บอกว่า “เรา” คืออย่างไร และ “คนอื่น” ไม่ใช่อะไร เป็นประวัติศาสตร์ด้านเดียวและไม่มีความชัดเจน พลั้งอำนาจของประวัติศาสตร์ขึ้นอยู่กับการให้ความหมายของผู้คนในอดีต ในเวลาที่พวกเขาเดินร่นต่อสู้เพื่อพิทักษ์สัญลักษณ์ทางวัฒนธรรม ซึ่งเป็นเครื่องนิยามวิถีชีวิตและอัตลักษณ์ ผู้คนในปัตตานียังมีความทรงจำและสำนึกในประวัติศาสตร์ที่ทรงพลังจนถึงปัจจุบัน ประวัติศาสตร์ของคนปัตตานี จึง “ขัดผืน” เข้ากันไม่ได้กับประวัติศาสตร์มาตรฐานที่ถูกกำหนดขึ้นโดยอำนาจรัฐ (ธงชัย, 2548)

วิชาประวัติศาสตร์จึงควรสอนให้ประชาชนเข้าใจในความแตกต่างหลากหลาย และสามารถจัดการกับความขัดแย้งที่มีที่มาจากความต่างนั้นได้ การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการเรียนรู้ประวัติศาสตร์จึงเป็นเรื่องจำเป็น การศึกษาประวัติศาสตร์ที่ถูกครอบงำด้วยกรอบของประวัติศาสตร์แห่งชาติเพื่อความสามัคคีผืนหรือเพื่อค้ำจุนชาติ ทำให้อดีตที่ไม่ลงรอยกับอุดมการณ์ของชนชั้นปกครองถูกบดบัง จึงควรถูกยกเลิก (สุจิตต์, 2547)

(3) ความเป็นชายขอบของความรู้ ความรู้ใดที่ไม่สอดคล้องกับความรู้อื่นๆ ความรู้ใดที่ไม่ใช่กระแสหลัก ความรู้นั้นก็เป็ชายขอบ แม้แต่คนที่อยู่ที่ยุ่ศูนย์กลางขอบเขตทางภูมิศาสตร์ หากมีความรู้ต่างไปจากสังคม ต่างไปจาก ความเชื่อ ความคิด ความเห็นของคนส่วนใหญ่ ความรู้นั้นก็เป็ชายขอบในท่ามกลางศูนย์กลางนั่นเอง (สุริชัย, 2550) รัฐปัตตานีในอดีตคือแหล่งความรู้ทางวิชาการของศาสนาอิสลาม ที่มุสลิมในคาบสมุทรแหลมมลายูต่างมุ่งหน้า มาหาความรู้ พื้นที่สามจังหวัดภาคใต้ในอดีตเป็นศูนย์กลางการศึกษาอิสลามของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยใช้ภาษา มลายูในการถ่ายทอดศาสนาและวัฒนธรรมอิสลาม (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2543)

อย่างไรก็ตาม ในยุคปัจจุบัน ความรู้ด้านศาสนาถูกมองว่าไม่ใช่ความรู้กระแสหลักอย่างศาสตร์อื่นๆ แต่สำหรับ มุสลิม อิสลามคือวิถีชีวิต ไม่ใช่แค่ศาสนา มุสลิมถือว่า ไม่ว่าโลกจะเปลี่ยนไปอย่างไร อิสลามไม่เคยล้าสมัย หรือ ทันสมัย แต่อิสลามคือความนำสมัย (อบุลหะซัน, 2554) มุสลิมจึงมีหน้าที่ต้องศึกษาและเรียนรู้เกี่ยวกับหลักคำสอน ของศาสนาอิสลาม ครอบครัวมุสลิมส่วนใหญ่ โดยเฉพาะมุสลิมในสามจังหวัดภาคใต้จึงมักส่งลูกหลานเข้าโรงเรียน ศาสนา หรืออย่างน้อยก็ให้เข้าโรงเรียนที่มีหลักสูตรบูรณาการ (สอนศาสนาควบคู่สามัญ) หลังจากจบระดับมัธยมศึกษา หรือตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษา ครอบครัวชนชั้นกลางหรือผู้มีฐานะร่ำรวยมักส่งลูกหลานไปเรียนต่อในระดับสูงกว่า มัธยมศึกษาในประเทศอิสลามที่มีชื่อในการเป็นศูนย์กลางการสอนศาสนาอิสลามในปัจจุบัน (เช่น อียิปต์ ซาอุดีอาระเบีย ปากีสถาน และอินเดีย)

เยาวชนจากครอบครัวยากจนบางคนอาจได้รับทุนการศึกษาให้ศึกษาต่อในประเทศเหล่านี้ เฉพาะในประเทศ อียิปต์ มีเยาวชนมุสลิมไปเรียนวิชาการด้านอิสลามอยู่หลายพันคน ประเด็นก็คือ วุฒิการศึกษาจากมหาวิทยาลัยต่าง ประเทศเหล่านี้ หลายแห่งไม่ได้รับการรับรองโดยระบบการอุดมศึกษาของไทย คนหนุ่มสาวที่จบการศึกษาจากประเทศ เหล่านี้ เมื่อกลับมาประเทศไทย จึงอาจหางานทำไม่ได้ หรือได้งานที่ต่ำกว่าวุฒิการศึกษา (อารี และคณะ, 2554)

ในงานวิจัยทบทวนองค์ความรู้เกี่ยวกับสถาบันสอนศาสนาอิสลามในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของแพร ศิริศักดิ์ดำเกิง (2552) พบว่า รัฐบาลยังขาดความรู้ในเรื่องของสถาบันสอนศาสนาอิสลามในด้านสังคมและวัฒนธรรม อยู่มาก ที่สำคัญ รัฐบาลยังคงมองสถาบันเหล่านี้ว่า เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ

ความรู้อิสลามที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานในสังคมปัจจุบัน วุฒิการศึกษาที่ไม่ได้รับ การรับรอง และความรู้ที่ถูกมองว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาตินี้ ทำให้มุสลิมส่วนหนึ่งที่แม้จะมีความรู้แต่เป็น ความรู้ชายขอบ เป็นความรู้ที่ไม่สอดคล้องกับกระแสหลัก เป็นความรู้ที่ไม่ถูกให้คุณค่าโดยคนส่วนใหญ่ในสังคม ถูกผลักให้กลายเป็นคนชายขอบของความรู้ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นส่งผลให้มุสลิมส่วนหนึ่งไม่เห็นความจำเป็น ของการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น เพราะตระหนักดีว่ารัฐบาลไทยและสังคมไทยไม่ยอมรับวุฒิการศึกษา ดังนั้น เมื่อจบการศึกษาภาคบังคับแล้ว คนหนุ่มสาวในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวนไม่น้อยที่เลือกที่จะพาตัวเอง เข้าสู่ตลาดแรงงาน กลายเป็นแรงงานราคาถูกของสังคมอีกกลุ่มหนึ่ง

4.3 สองคนยลตามช่อง: แก่ไม่ได้เพราะยืนอยู่คนละด้าน

มุมมองของนักวิชาการ นักการเมือง องค์กรการปกครอง ทหาร ตำรวจ และประชาชน ในการวิเคราะห์สาเหตุปัญหา ต่อเนื่องมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันไม่ได้มีอะไรใหม่ไปกว่าเดิมมากนัก งานวิจัยส่วนใหญ่ชี้ว่า ความไม่สงบในสามจังหวัดภาคใต้เกิดจากคนส่วนใหญ่ในพื้นที่เป็นคนกลุ่มน้อยในบริบทของสังคมไทย มีความรู้สึกใกล้ชิดกับคนมาเลย์มากกว่าคนไทย ความแตกต่างกับคนส่วนใหญ่ในด้านประวัติศาสตร์ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียม ประเพณี การศึกษา และเศรษฐกิจ ถูกมองว่าเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ก่อให้เกิดปัญหาต่อรัฐไทย (แพร, 2552) อย่างไรก็ตาม มีการวิเคราะห์กันว่า ประชาชน ผู้นำมุสลิม และรัฐ มองประเด็นปัญหาสามจังหวัดภาคใต้ด้วยกรอบคิดที่ขัดแย้งสวนทางกัน การเลือกมองคนละมุม ยืนกันอยู่คนละด้าน และให้ความสำคัญกับสิ่งที่มองเห็นไปคนละด้านนั้น ทำให้แนวทางการแก้ไขปัญหาเป็นไปแบบแยกส่วนและขาดการบูรณาการ การแก้ปัญหาจึงไม่อาจบรรลุผลได้อย่างที่ควรจะเป็น

การวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาความไม่สงบในการศึกษาที่ผ่านมา สรุปว่ามีสาเหตุหลายด้าน หนึ่งใน *ด้านการเมืองการปกครอง* นั้นคือมองว่า ความไม่สงบเกิดจากประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมและเข้าไม่ถึงกระบวนการยุติธรรม (กอส., 2549) จากความไม่เข้าใจในความแตกต่างทางวัฒนธรรมของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้เกิดทัศนคติที่ไม่ดีและอคติ ชาวมุสลิมเกิดความรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรม มีความรู้สึกในทางลบต่ออำนาจรัฐ การศึกษาที่ผ่านมาสะท้อนว่า ปัญหาความไม่ยุติธรรมและการเข้าไม่ถึงกระบวนการยุติธรรมยังคงดำรงอยู่ในปัจจุบัน และรุนแรงขึ้นโดยเฉพาะในกรณีของเหตุการณ์ตากใบ และการตรวจค้นจับกุมผู้ต้องสงสัยในชีวิตประจำวันของผู้คนในสามจังหวัด (จุฑารัตน์, 2548) นอกจากนี้ ในด้านการเมืองการปกครอง ความรุนแรงในสามจังหวัดภาคใต้ยังเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายการผสมกลมกลืน และระบบราชการไทยที่เน้นการรวมอำนาจ และคนในพื้นที่ไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

ยังมีการศึกษาที่พูดถึงประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในสามจังหวัดภาคใต้ (กฤตยา และคณะ, 2549) ซึ่งไม่ได้เกิดขึ้นจากพฤติกรรมส่วนบุคคลเท่านั้น แต่เป็นปัญหาเรื่องนโยบายของเจ้าหน้าที่ความมั่นคงที่ดำเนินการจับกุมอย่างละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างชัดเจน ไม่เป็นธรรม และมีหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่เป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ ดังเช่นกรณีการดำเนินคดีกับอัยยิสุหลงที่นำไปสู่เหตุการณ์การปะทะกันอย่างรุนแรงที่สุดในหมู่บ้านดุซงญอ จังหวัดนราธิวาส ซึ่งการปะทะกันในครั้งนั้นเป็นที่รู้จักกันดีใน “กบฏดุซงญอ” (ธเนศ, 2551)

งานวิจัยส่วนหนึ่งพบว่า ผู้นำศาสนาอิสลามมีความเห็นว่า ปัญหาความไม่สงบเกิดจากการกำหนดนโยบายของรัฐ แนวทางการบริหารจัดการ และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่เหมาะสม ขาดความเข้าใจที่ถูกต้องในเอกลักษณ์พื้นฐานของประชาชน แม้จะมีความพยายามของรัฐที่จะดึงผู้นำศาสนาให้เข้ามามีส่วนร่วมในนโยบายส่งเสริมสันติสุข แต่เจ้าหน้าที่รัฐยังคงมองการแสดงบทบาทของผู้นำศาสนาด้วยสายตาหวาดระแวง (แพร, 2552) ขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่า ความไม่สงบเกิดจากการไม่ได้รับความไม่เป็นธรรม ความหวาดระแวง ความแตกต่างทางวัฒนธรรม การโฆษณาชวนเชื่อ ความขัดแย้งทางการเมือง เจ้าหน้าที่รัฐมีส่วนเกี่ยวข้อง เมื่อมองในกรอบนี้ ข้อเสนอแนะก็คือ รัฐต้องจัดการกับเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่เข้าใจและมีอคติกับประชาชน ต้องเปิดโอกาสให้คนในพื้นที่เข้ามาเป็นข้าราชการให้มากที่สุด ไม่ควรใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหา ให้ทุนสนับสนุนเยาวชนให้ศึกษาในหลายสาขาวิชา นำหลักการอิสลามมาเป็นแนวทางแก้ไข

ความเป็นชายขอบในสามจังหวัดภาคใต้ยังถูกซ้ำเติมด้วยสาเหตุ *ด้านเศรษฐกิจและทรัพยากรธรรมชาติ* โดยมุ่งไปที่ความยากจนของประชากรในสามจังหวัด จากโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่มีฐานแคบเนื่องจากประชาชนมีอาชีพหลักเพียงไม่กี่อย่าง นักลงทุนไม่กล้ามาลงทุนเพราะเกรงกลัวเหตุการณ์ความรุนแรง และไม่คุ้นเคยกับภาษาและวัฒนธรรม (จิตชนก, 2548) โครงการพัฒนาประเทศที่ผ่านมานอกจากจะไม่สอดคล้องกับศาสนาและวัฒนธรรมท้องถิ่นแล้ว ยังทำลายระบบนิเวศและทรัพยากรในท้องถิ่น ทำให้ประชาชนเดือดร้อนและยากจนซ้ำซาก (สำนักงานพัฒนานโยบายสาธารณะ, 2549) เช่น ชาวประมงพื้นบ้านประสบปัญหาทะเลชายฝั่งถูกทำลายจากเรืออวนลากอวนรุนที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล ปัญหาป่าดิบเขียวถูกทำลายจากการส่งเสริมการปลูกสวนยางแบบปูพรม ป่าพรุถูกทำลายจากโครงการก่อสร้างถนนและเขื่อนกั้นน้ำ หรือนำร้างจากระบบชลประทานที่ไม่มีการศึกษาระบบนิเวศน์ (สนธิศดา, 2549)

ขณะเดียวกัน การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไขในมุมมองของทหารและตำรวจ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญของรัฐในการแก้ปัญหาสามจังหวัดภาคใต้ กลับไม่สอดคล้องกับสิ่งที่ประชาชนในพื้นที่และผู้นำศาสนามองเห็นงานของพลเอกกิตติ รัตนฉายา อดีตแม่ทัพภาคที่ 4 ยืนยันมาโดยตลอดว่า ปัญหาสามจังหวัดภาคใต้เป็นเรื่องของขบวนการแบ่งแยกดินแดน (แพร, 2552) ทหารตำรวจยังมองว่า การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานตนเองได้มีการปรับตัว ปรับยุทธศาสตร์ และยุทธวิธีในการทำงานแล้ว และปฏิบัติการทั้งหมดก็เป็นไปเพื่อความมั่นคงของชาติและความปลอดภัยของประชาชน

การมองปัญหานับพื้นฐานจากจุดยืนคนละด้านส่งผลให้สิ่งที่เราเห็น คือ นโยบายของรัฐที่สับสนระหว่างแนวทางสันติวิธีกับการแก้ปัญหาโดยใช้ความรุนแรงตอบโต้ เราจึงยังไม่เห็นยุทธศาสตร์ที่เป็นระบบและเป็นกระบวนการบูรณาการ ทำให้การแก้ปัญหาสามจังหวัดชายแดนใต้ที่ผ่านมาขาดพลังและความรุนแรงก็ยังคงคุกรุ่น กัดกร่อนชีวิตและความผาสุกของพี่น้องสามจังหวัด รวมทั้งของเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ต่อไป

4.4 ความรุนแรงในสามจังหวัดภาคใต้: ชายขอบเพราะขัดแย้ง หรือขัดแย้งเพราะชายขอบ

พื้นที่สามจังหวัดภาคใต้ถูกกล่าวถึงอย่างต่อเนื่องยาวนานในสังคมไทย เนื่องจากถูกมองว่าเป็น “ปัญหา” ต่อความมั่นคงของชาติ ความสนใจต่อพื้นที่ “พิเศษ” นี้ ก็เพื่อแสวงหาความเข้าใจสาเหตุของปัญหา นำเสนอเรื่องราวที่เกิดขึ้น แสดงให้เห็นผลกระทบของความรุนแรง และเสนอแนะแนวทางแก้ไข (แพร, 2552) ทั้งที่พื้นที่สามจังหวัดภาคใต้มีศักยภาพและโอกาสในการพัฒนาสูง มีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ มีความเป็นเมืองชายแดนที่เป็นจุดค้าขายแลกเปลี่ยนกับเพื่อนบ้าน มีวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ แต่ปัญหาความไม่สงบที่ลุกลามต่อเนื่องมาตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2547 โดยไม่มีทีท่าว่าจะยุติได้นั้น ดูเหมือนจะบดบังทุนที่ดีงามของสามจังหวัดภาคใต้ไปอย่างน่าเสียดาย (ประพันธ์, 2549)

ความรุนแรงในสามจังหวัดภาคใต้ที่กำลังเกิดขึ้นกว้างและลึกกว่าอดีตที่ผ่านมา กระทบกับชีวิตผู้คนทั้งชาวมุสลิมและชาวพุทธ รายงานสถิติความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ล่าสุดเมื่อเดือนพฤษภาคม 2551 นับตั้งแต่เดือนมกราคม 2547 เกิดเหตุการณ์ยิง ระเบิด วางเพลิงและการก่อวินาศกรรมอื่น ๆ จำนวนประมาณ 8,907 เหตุการณ์ มีผู้เสียชีวิตประมาณ 3,471 คน และบาดเจ็บประมาณ 5,470 คน รวมแล้วมีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บสูญเสียชีวิตทั้งฝ่ายประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐเกือบ 10,000 คน พบว่า คนไทยมุสลิมเสียชีวิตมากกว่าชาวไทยพุทธเสียอีก เป้าหมายของความรุนแรงจึงเป็นประชาชนคนธรรมดา ทั้งคนไทยพุทธและมุสลิม เพื่อสร้างความหวาดกลัวในหมู่ประชาชนทั่วไป รองลงมาคือตำรวจและทหาร (ศรีสมภพ, 2549)

รายงานเรื่อง “อาชนะความรุนแรงด้วยพลังสมานฉันท์” ของกอส. (2549) ได้นำเสนอกรอบการวินิจฉัยสาเหตุของปัญหาเป็นสามระดับ คือ *เงื่อนไขบุคคล* ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางการปกครองในทางที่ผิด การใช้ความรุนแรงโดยฝ่ายผู้ก่อความไม่สงบ และการตอบโต้ของฝ่ายรัฐด้วยความรุนแรง *เงื่อนไขเชิงโครงสร้าง* ซึ่งรวมถึงความไม่เป็นธรรมอันเกิดจากกระบวนการยุติธรรมและลักษณะการปกครอง ความยากจนของประชาชน การศึกษาที่ไม่เอื้อให้ประชาชนมีพลังชนะการทำลายทางสังคม และสภาพภูมิศาสตร์ของชายแดนใต้ที่ติดกับมาเลเซีย ทำให้เกิดการเปรียบเทียบคุณภาพชีวิตของคนในสองประเทศ และ *เงื่อนไขทางวัฒนธรรม* ซึ่งก็คือลักษณะเฉพาะทางศาสนาและชาติพันธุ์ในพื้นที่ คือศาสนาอิสลาม ภาษามลายู และประวัติศาสตร์ปัตตานี

การวิเคราะห์ของ กอส. ได้หยิบประเด็นความไม่เป็นธรรมและความยากจนของประชาชน ว่าเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้ง ซึ่งถือเป็นลักษณะหนึ่งของความเป็นชายขอบ ในมุมนี้จะเห็นว่า ความเป็นชายขอบเป็นเงื่อนไขของความขัดแย้งที่นำไปสู่เหตุการณ์ความรุนแรง ในทางกลับกัน ความขัดแย้งถึงตายที่ยืดเยื้อยาวนานนี้ได้กร่อนเซาะทรัพยากรทางสังคมวัฒนธรรมและพลังของสถาบันต่างๆ ซึ่งเคยดำรงอยู่และจำเป็นต่อการยุติความขัดแย้งด้วยหนทางสันติ (ชัยวัฒน์, 2552) ชุมชนและบุคคลที่ตกอยู่ในวังวนของความขัดแย้งนี้จึงถูกกักขังให้อยู่ภายใต้กรอบของความเป็นชายขอบอย่างยากที่จะหลีกเลี่ยงได้

ภาพที่สังคมมองเห็นที่สามจังหวัดภาคใต้ว่า คือพื้นที่ “พิเศษ” คือ “ปัญหา” ของความมั่นคงแห่งชาตินี้ ทำให้ความขัดแย้งรุนแรงชนิดถึงตายในพื้นที่ยิ่งขับเน้นความเป็นชายขอบของมุสลิมให้ปรากฏชัดขึ้น ข้อมูลข่าวสารจากสามจังหวัดผ่านการนำเสนอของหนังสือพิมพ์รายวันเน้นไปในทางลบมากกว่าบวก ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการลอบทำร้ายชีวิตและทรัพย์สิน ข้อมูลที่นำเสนอมีมาจากบุคคลของรัฐระดับบน ขณะที่ความคิดเห็นจากคนในพื้นที่และเจ้าหน้าที่รัฐระดับล่างไม่ได้รับการนำเสนออย่างสมดุลกัน แม้แหล่งข่าวจากหน่วยงานรัฐบาลจะนำเชื่อถือและตรวจสอบได้แต่เป็นข้อมูลเพียงด้านเดียว ยิ่งกว่านั้น อาจมีคำสั่งจากเบื้องบนให้ปกปิดข้อมูลหรือให้ข้อมูลที่ไปในทิศทางเดียวกัน (วันวิสาข์, 2548 อ้างใน แพร, 2552:155) ยิ่งกว่านั้น การเสนอข่าวยังขาดการติดตามผลการสอบสวนคดีต่างๆ รวมทั้งการพิสูจน์ข่าวลือต่างๆ ในพื้นที่ (พิจิตร อ้างใน แพร, 2552) การฟังความข้างเดียววนๆ ส่งผลให้คนในสังคมไทยจำนวนไม่น้อยเหมารวมคนมุสลิมในจังหวัดชายแดนใต้ว่าเป็น “โจรก่อการร้าย” เป็นผู้กระทำความรุนแรงขณะที่ชาวบ้านมุสลิมในพื้นที่รู้สึกกว่าตนเองเป็นผู้ถูกกระทำ (นารี, 2552)

นอกจากภาพด้านลบของสามจังหวัดผ่านทางสื่อ ยังมีอีกหลายประเด็นที่ขับเน้นความเป็นชายขอบของมุสลิมสามจังหวัด สถาบันแห่งความรู้อิสลามถูกจับตามองว่าเป็นภัยของความมั่นคง เศรษฐกิจมวลรวมของทั้งสามจังหวัดลดลงเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบ รายได้ต่อหัวของประชากรต่ำลง ความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้นับวันยิ่งรุนแรงขึ้น การว่างงานมากขึ้น ยังอาจนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรม สิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นประเด็นสืบเนื่อง ช้อนทับ และเชื่อมโยงกัน ล้อมกรอบให้ชาวมุสลิมในสามจังหวัดภาคใต้ ตกอยู่ในสภาพความเป็นคนชายขอบอย่างยากที่จะหลุดพ้น

5. อีกฝั่งของชายขอบ: มุสลิมที่ก้าวไกล

แม้โดยทั่วไป มุสลิมจะมีภาพของความด้อยกว่าคนไทยที่ไม่ใช่มุสลิมในเรื่องของฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม และการเข้าถึงทรัพยากรและโอกาสต่างๆ แต่ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงพัฒนาของสังคมจากยุคหนึ่งสู่อีกยุคหนึ่ง ประวัติศาสตร์ไทยได้บันทึกชื่อของมุสลิมอีกบางกลุ่มที่สามารถครอบครองพื้นที่ทุนทางสังคม และก้าวไปยืนอยู่ ณ

จุดที่น้อยคนนักจะไปถึงได้ มุสลิมหลายคนสร้างชื่อเสียง มีบทบาทโดดเด่น เป็นที่ยอมรับในสังคมวงกว้าง ทั้งระดับชาติ และระดับนานาชาติ ที่โดดเด่นมากคนหนึ่ง คือ ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ มุสลิมผู้เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศ ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย พ.ศ. 2535-2540 ประวัติศาสตร์ไทยได้จารึกว่า ประเทศไทย ที่คนส่วนใหญ่เป็นชาวพุทธนั้น ครั้งหนึ่งเคยมีเสนาบดีกระทรวงต่างประเทศที่เป็นมุสลิม ที่สำคัญ ดร.สุรินทร์ เป็นเสนาบดีและนักการเมืองที่ได้รับการยอมรับในความสามารถอย่างกว้างขวาง ชื่อของ ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ ถูกจารึก ในหน้าประวัติศาสตร์ไทยอีกครั้ง เมื่อก้าวขึ้นดำรงตำแหน่งเลขาธิการสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน ใน พ.ศ. 2551

ดร.สุรินทร์ ยังได้รับเลือกให้เป็น “หนึ่งใน 500 ชาวมุสลิมผู้ทรงอิทธิพลที่สุด” จากศูนย์พริ้นซ์ อัลวาเล็ด บิน ทาลาล เพื่อความเข้าใจระหว่างมุสลิม-คริสเตียน แห่งมหาวิทยาลัยจอร์จทาวน์ ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์อิสลาม แห่งราชวงศ์จอร์แดน และศูนย์อิสลามศึกษา มหาวิทยาลัยนิวยอร์ก ที่ได้ร่วมกันคัดเลือกชาวมุสลิมทั่วโลกที่มีชื่อเสียง และทรงอิทธิพล ลงในหนังสือที่จัดทำขึ้นเป็นพิเศษประจำปี ค.ศ. 2009 ชื่อว่า “The 500 Most Influential Muslims – 2009” เพื่อหวังให้ประชาชนทั่วโลกได้เข้าใจถึงอิทธิพลของชาวมุสลิมและผลกระทบของอิสลามที่มีต่อ โลกปัจจุบัน (MTODAY, 2554)

หนึ่งใน “500 ชาวมุสลิมผู้ทรงอิทธิพลที่สุด” ที่ได้รับคัดเลือกในปีเดียวกันอีกคนหนึ่งคือ ดร.สุกรี หลังบุเต๊ะ คณบดีคณะศิลปศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอิสลามยะลา ซึ่งเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการร่วมพัฒนา และแก้ไขปัญหาเหตุการณ์ทางภาคใต้ (WEBMASTER YIU, ม.ป.ป.)

ประเทศไทยยังเคยมีประธานรัฐสภา ประมุขของฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นมุสลิมคือ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา เป็นประธานรัฐสภาลำดับที่ 34 (พ.ศ. 2539-2543) เป็นอดีตประธานรัฐสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรคนแรก ในประวัติศาสตร์ที่เป็นชาวไทยมุสลิม และอดีตรองนายกรัฐมนตรี เคยดำรงตำแหน่งสำคัญ เช่น ประธานรัฐสภาและ ประธานสภาผู้แทนราษฎร รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (2 สมัย) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา เป็นลูกคนโตของครอบครัว ชาวจังหวัดยะลา จบการศึกษาระดับปริญญาโทจากคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นอกจากนี้ ประธานศาลปกครองสูงสุดคนแรกของประเทศไทย คือ นายอักษราทร จุฬารัตน ซึ่งจบปริญญา เอกทางกฎหมายจากมหาวิทยาลัยโรม ประเทศอิตาลี (ดำรงตำแหน่งเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2543 และพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากอายุครบ 70 ปี เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2553) ก็มีต้นตระกูลเป็นมุสลิม คือ เจ้าพระยาบวรราชนายก หรือ เถกอะหมัด ขุนนางเชื้อสายเปอร์เซีย ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งจุฬาราชมนตรี และเป็นสมุหราชนายกในแผ่นดินพระเจ้า ทรงธรรม ในสมัยกรุงศรีอยุธยา (ลูกหลานบางส่วนของนายเถกอะหมัด เปลี่ยนมานับถือศาสนาพุทธ เช่น ตระกูล บุณนาค ตระกูลจุฬารัตน ส่วนลูกหลานอื่นๆ ยังคงนับถือศาสนาอิสลาม เช่น ตระกูลอหะหมัดจุฬา) (ประยูรศักดิ์, 2539)

ในการปฏิวัติครั้งล่าสุด เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 นั้น หัวหน้าคณะปฏิวัติซึ่งเป็นนายทหารผู้มีอำนาจ สูงสุดในขณะนั้นคือ พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน เป็นชาวมุสลิม เป็นผู้บัญชาการทหารบก (2548-2550) คนแรก ที่เป็นมุสลิม มีต้นตระกูลมาจากเถกอะหมัดเช่นเดียวกับนายอักษราทร

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการอิสลามหลายคนที่เป็นที่ยอมรับในสังคมมุสลิมในวงกว้าง ทั้งในระดับประเทศ และนานาชาติ คนหนึ่งคือ ดร.อิสมาแอลลุตฟี จะปะกียา ซึ่งเป็นทั้งนักคิด นักเขียน และนักพูด เป็นบุคคลใน 3 จังหวัดภาคใต้ที่ได้รับการยอมรับอย่างสูงของมุสลิมทั่วประเทศ ชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับในมาเลเซีย อินโดนีเซีย จีน เกาหลี อินเดีย และปากีสถาน รวมทั้งประเทศในตะวันออกกลาง ดร.อิสมาแอลลุตฟี จบปริญญาเอกสาขากฎหมายอิสลาม มหาวิทยาลัยอิสลามมาดิเนฮ์ ประเทศซาอุดีอาระเบีย เป็นผู้ก่อตั้งมหาวิทยาลัยอิสลามยะลา บทบาทที่โดดเด่นของ ดร.อิสมาแอลลุตฟีนี้ว่ากันว่า ในบางช่วงบางตอน ชื่อของเขาถูกบรรจุอยู่ในรายชื่อบุคคลที่รัฐต้องระมัดระวัง (MTODAY, 2554)

เชคริฎอ อะหมัด สมะดี ประธานกลุ่มมุสลิมเพื่อสันติ เป็นนักการศาสนาที่ได้รับการยอมรับสูงในกลุ่มเยาวชนคนหนุ่มสาวมุสลิมยุคปัจจุบัน เป็นผู้ทรงความรู้ทางศาสนาอิสลามที่เชี่ยวชาญภาษาอาหรับและภาษาอังกฤษ เรียนระดับอนุบาลที่ซาอุดีอาระเบีย ระดับมัธยมที่อียิปต์ จบปริญญาตรีด้านนิติศาสตร์อิสลามจากมหาวิทยาลัยอัล-อัซฮัร อียิปต์ และจบปริญญาโทด้านศาสนาเปรียบเทียบจากมหาวิทยาลัยกุเระเวียฮุน ประเทศโมร็อกโก การแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมาในหลายสถานการณ์ตามหลักการของศาสนาที่ถูกต้อง ส่งผลให้เชคริฎอ อะหมัด สมะดี มีชื่อเสียงและได้รับการยอมรับอย่างสูง (MTODAY, 2554)

กล่าวโดยสรุปก็คือ แม้มุสลิมในภาพรวมคือผู้ด้อยโอกาส เป็นคนชายขอบโดยนิยามทั่วๆ ไป แต่เมื่อมองด้วยเลนส์ภาพที่ละเอียดมากขึ้น พบว่ามีมุสลิมกลุ่มหนึ่งที่สามารถก้าวขึ้นไปยืนอยู่ในจุดสูงสุดของสังคม ด้านหนึ่งเราเห็นความเป็นชายขอบของมุสลิมในประเทศไทย เป็นด้านที่สะท้อนความไม่เป็นธรรม การถูกกีดกัน และการถูกจำกัดในหลายแง่มุม แต่อีกด้านหนึ่งก็เห็นความแตกต่างและหลากหลายในชาวมุสลิม สะท้อนความเป็นจริงอีกแง่มุมของสังคมไทยที่เปิดพื้นที่และให้โอกาสกับชนกลุ่มที่ถูกเรียกขานมาตลอดว่าชนกลุ่มน้อย เป็นข้อเท็จจริงที่ไม่อาจมองข้ามหากต้องการทำความเข้าใจมุสลิมในประเทศไทย ที่สำคัญคือ เป็นข้อเท็จจริงที่สะท้อนว่า หากสังคมให้โอกาส มุสลิมก็สามารถก้าวพ้นความเป็นชายขอบได้เช่นเดียวกับกลุ่มอื่นๆ ในสังคมไทย

6. มุสลิม: ชายขอบหรือเพียงแค่แตกต่าง

แนวทางคลี่คลายปัญหาที่เกิดจากการเบียดผลักดันผู้ที่แตกต่างจากวิถีกระแสหลักให้จำกัดอยู่ในพื้นที่ของคนชายขอบ ที่วางอยู่บนฐานความหลากหลายทางวัฒนธรรมของกลุ่มชนต่างๆ และเคารพ “ความเป็นอื่น” ไม่ใช่เรื่องใหม่ในสังคมไทย ในสามจังหวัดชายแดนใต้ เจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ส่วนหนึ่งเข้าใจปัญหามีความพยายามกำหนดกฎเกณฑ์ที่ตั้งอยู่บนฐานของความเคารพต่อศักดิ์ศรีของคน เรายังเห็นสายสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ยังขาดหายไป สิ่งที่ทุกคนเฝ้ารอ คือพลังของแนวทางแก้ไขปัญหาที่จะหยุดยั้งความขัดแย้งและนำมาซึ่งสันติ คงจะเป็นอย่างนั้นที่นักวิชาการด้านสันติคนหนึ่งกล่าวไว้ว่า แนวทางเหล่านี้จะมีพลังเมื่อผู้คนในสังคมไทย “มีจินตนาการถึงชุมชนชาติของตน ชนิดที่เปิดพื้นที่ให้กับแผ่นดินและผู้คน ซึ่งดำรงอยู่และก่อกำเนิดมาจากจินตนาการที่ต่างออกไป ดำรงอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรีเสมอกัน” (ชัยวัฒน์, 2551)

ความเป็นผู้กำหนดตนเอง (autonomy) และการกำหนดชะตาชีวิตตนเอง (self-determination) เป็นฐานรากสำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่สะท้อนความเป็นมนุษย์ ว่ามีความปรารถนาและทางเดินชีวิตที่แตกต่างหลากหลาย การที่มนุษย์จะตัดสินใจชะตากรรมตนเอง ครองชีวิตได้อย่างเป็นนายตนเอง แต่ไม่สร้างความเดือดร้อนให้เพื่อนมนุษย์คนอื่น จึงเป็นเรื่องที่รัฐตามระบอบประชาธิปไตยควรวางหลักประกันไว้ให้ และควรเป็นเรื่องที่สังคมพึงเรียกร้อง หากรัฐไม่สามารถสร้างประกันในเรื่องดังกล่าวและล้มเหลวในการเปิดพื้นที่ให้กับความต้องการที่แตกต่างหลากหลายของสมาชิก พลเมืองส่วนที่ถูกกดทับทางเดินชีวิตก็就会被ผลักให้เป็นพลเมืองชายขอบของสังคม ความยากลำบากในการยกสถานะมุสลิมให้พ้นจากความเป็นชายขอบ ไม่ว่าจะด้วยข้อเท็จจริงหรือด้วยภาพลักษณ์ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความพยายามคลี่คลายความขัดแย้งรุนแรงจนถึงตายในสามจังหวัดภาคใต้ นั้น อยู่ที่คนจำนวนมากยังมองเรื่องความเป็นผู้กำหนดตนเอง และการกำหนดชะตาชีวิตตนเอง ด้วยสายตาที่หวาดกลัว และเข้าใจไปว่า เป็นคำกบฏที่สะท้อนความพยายามปลดแอกแยกประเทศ (อาทิตย์, 2554)

ตราบใดที่สังคมไทยยังยึดอยู่กับกรอบคิดที่มองเรื่อง “ความแตกต่าง” ว่าเป็นภัยคุกคาม และมองเรื่อง “ความเหมือนกัน” เป็นเรื่องเอกภาพ ความสามัคคี และความเป็นปึกแผ่น ก็ดูเหมือนว่าแนวทางใดๆ ก็ตามที่เป็นการยกอำนาจบางส่วนให้กับ “คนอื่นที่แตกต่างไปจากคนส่วนใหญ่” ได้บริหารกิจการชีวิตของตนเองจะกลายเป็นยุ่งยากและเป็นไปไม่ได้ เพราะถูกมองว่าเป็นการมอบและแบ่งปันอำนาจให้กับ “คนอื่น” ของสังคม “ไทย” (the others within) (อาทิตย์, 2554)

ในยุคสมัยปัจจุบันที่ความแตกต่างหลากหลายจะเป็นภาพหลักมากกว่าภาพของความเหมือนกันที่สังคมไทยพยายามตอกย้ำมาโดยตลอด กรอบคิดแบบที่เป็นอยู่ไม่อาจสร้างความสงบสุขอย่างเท่าเทียมในสังคมได้ ทักษะคิดและการรับรู้ที่แบ่งแยกเขา-เราเป็นปัจจัยที่มีพลังมหาศาลในการเคลื่อนกงล้อประวัติศาสตร์ ที่ทำให้การติดกับอยู่กับความเป็นคนชายขอบของคนที่ไม่ต่างไปจากคนส่วนใหญ่อย่างชาวมุสลิมต้องดำรงอยู่ต่อไป

คำถามก็คือ สังคมไทยจะก้าวต่อไปอย่างไรภายใต้สถานการณ์ที่คนในสังคมยังติดยึดอยู่กับกรอบคิดแบบเดิม ในเงื่อนไขที่สังคมต้องรับมือกับความแตกต่างหลากหลายที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ สังคมไทยต้องตั้งคำถามกับตัวเองอย่างต่อเนื่องว่า เลือกว่าจะให้ภาพของความเป็นชายขอบของกลุ่มต่างๆ ที่ถูกกดทับเป็นคนชั้นสองของสังคมดำรงอยู่ต่อไป หรือจะสร้างภาพใหม่ให้ไทยเป็นสังคมที่แตกต่างแต่สวยงาม แตกต่างแต่เท่าเทียมเสมอกันด้วยศักดิ์และสิทธิอย่างโมเสคที่ประกอบขึ้นด้วยหินหรือกระเบื้องชิ้นเล็กๆ ที่เป็นตัวแทนของกลุ่มคนที่ต่าง มีความปรารถนาเลือกทางเดินชีวิต และตัดสินใจชะตากรรมของตนเอง ชาวมุสลิมก็คือกระเบื้องชิ้นหนึ่งของโมเสคสังคมไทย แน่แน่นอนว่าสิ่งที่ถูกเลือกยังต้องผ่านกระบวนการจัดการอีกมากมายที่จะทำให้ภาพที่อยากเห็นนั้นเป็นความจริง แต่หากเห็นพ้องต้องกันในจุดมุ่งหมายที่จะไปให้ถึงแล้ว เราจะได้ก้าวเดินไปข้างหน้าด้วยกัน ไปสู่สังคมของสมาชิกที่อาจมีความต่างโดยไม่ต้องยึดโยงอยู่กับความเป็นชายขอบอีกต่อไป

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมการศาสนา กระทรวงการศึกษาธิการ (2545). *ศาสนาอิสลามในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: การศาสนา.

กฤตยา อาชวนิจกุล, กุลภา วจนสาระ และหทัยรัตน์ เสี่ยงดัง. (2549). ความรุนแรงและความตายภายใต้นโยบายรัฐ: กรณี 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้. ใน กฤตยา อาชวนิจกุล และวรชัย ทองไทย (บรรณาธิการ). *ภาวะการตาย ภาพสะท้อนความมั่นคงของประชากร* (หน้า 43-66). นครปฐม: สำนักพิมพ์ประชากรและสังคม.

คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์ (กอส.). *รายงานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ*. (2549). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย. (2548). *กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์: การคืน “อำนาจ” แก่เหยื่ออาชญากรรมและชุมชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

เจริญ มะลูลีม. (2547). *อิสลามศึกษา*. เอกสารประกอบการบรรยายนักศึกษาหลักสูตรพลัดอำเภอประจำตำบลรุ่นที่ 1 ระหว่างวันที่ 13-25 พฤษภาคม 2547 รุ่นที่ 2, 3 ระหว่างวันที่ 1-8 มิถุนายน 2547 ณ วิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (บรรณาธิการ). (2551). *แผ่นดินจินตนาการ: รัฐและการแก้ไขปัญหามหาความรุนแรงในภาคใต้*. กรุงเทพฯ: มติชน.

_____. (บรรณาธิการ). (2552). *ศึกษาความรุนแรงภาคใต้: บริบททางนโยบาย ความรู้ การรับรู้: รายงานการศึกษาความขัดแย้งในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ข่าวสารสันติภาพ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชัยคุ ชัลมาน บิน ฟูฮัด อัล อาเดฮ. (ม.ป.ป.). ศิพดุลชอรอบา = คุณลักษณะของคนแปลกหน้า. นาสิรุดดิน (แปลและเรียบเรียง). ค้นเมื่อ 21 พ.ค. 2555, จาก http://www.ymat.org/local/index.php?option=com_content&task=view&id=501&Itemid=44

ชิดชนก ราฮิมมูลา. (2548). วิกฤตการณ์ชายแดนใต้. ใน อุทัย ดุลยเกษม และเลิศชาย ศิริชัย (บรรณาธิการ). *ความรู้กับการแก้ปัญหาความขัดแย้ง กรณีวิกฤตการณ์ชายแดนภาคใต้* (หน้า 1-64). กรุงเทพฯ: เอดิสันเพรส.

ดนัย มุสตา. (2552). นโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในสมัยรัฐบาลสุรยุทธ์ จุลานนท์. ใน ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (บรรณาธิการ). *ศึกษาความรุนแรงภาคใต้: บริบททางนโยบาย ความรู้ การรับรู้: รายงานการศึกษาความขัดแย้งในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้* (หน้า 21-78). กรุงเทพฯ: ศูนย์ข่าวสารสันติภาพ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ธงชัย วินิจจะกุล. (2547). เรื่องเล่าจากชายแดน. ใน สุจิตต์ วงศ์เทศ (บรรณาธิการ). *รัฐปัตตานี ใน ‘ศรีวิชัย’ เก่าแก่กว่ารัฐสุโขทัยในประวัติศาสตร์* (หน้า 2-33). กรุงเทพฯ: มติชน.

_____. (2548). *ข้ามให้พ้นประชาธิปไตยแบบหลัง 14 ตุลาคม*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิ 14 ตุลา.

ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ. (2549). *ความเป็นมาของทฤษฎีแบ่งแยกดินแดนในภาคใต้*. กรุงเทพฯ: โครงการเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____. (2551). *ความเป็นมาของทฤษฎีแบ่งแยกดินแดนในภาคใต้*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโตโยต้าประเทศไทย.

ประพันธ์ มุสิกพันธ์. (2549). สภาพเศรษฐกิจสังคมใน 3 จังหวัดภาคใต้. ใน แก้ว วิฑูรย์เอียร, ญัฐกา สงวนวงษ์ และดวงพร ริมดุสิต (บรรณาธิการ). *ความรู้และความไม่รู้ 3 จังหวัดชายแดนใต้* (หน้า 92-97). กรุงเทพฯ: แผนงานร่วมศึกษาเสริมสร้างสุขภาวะกรณี 3 จังหวัดภาคใต้ คณะทำงานวาระทางสังคม สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2549). *ปัญหาวิธีเข้าใจประวัติศาสตร์ของสังคมไทย*. ใน แก้ว วิฑูรย์เอียร, ญัฐกา สงวนวงษ์ และดวงพร ริมดุสิต (บรรณาธิการ). *ความรู้และความไม่รู้ 3 จังหวัดชายแดนใต้* (หน้า 2-14). กรุงเทพฯ: แผนงานร่วมศึกษา เสริมสร้างสุขภาวะกรณี 3 จังหวัดภาคใต้ คณะทำงานวาระทางสังคม สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นารี เจริญผลพิริยะ. (2552). บทนำ: กว่าจะมาเป็น “สันติอาสาสมัครชียาน. ใน นารี เจริญผลพิริยะ และจันจิรา สมบัติพูนศิริ (บรรณาธิการ). *สันติอาสาสมัครชียาน “เสี่ยงกระชิบจากความเจ็บ”* (หน้า 6-15). นครปฐม: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล.

มารค ตามไท. (2552). สิทธิเสรีภาพของประชาชนในสถานการณ์ไม่ปกติ. ใน กุลธิดา สามะพุทธิ (บรรณาธิการ). *ความรู้และความไม่รู้ 3 จังหวัดชายแดนใต้ ปี 2552* (หน้า 65-104). กรุงเทพฯ: คณะทำงานวาระทางสังคม สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประยูรศักดิ์ ชลาชนเดชะ. (2539). *มุสลิมในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: โครงการหอสมุดกลางอิสลาม สายสกุล สุลต่านสุลัยมาน.

ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี (บรรณาธิการ). (2546). *อัตลักษณ์ ชาติพันธุ์ และความเป็นคนชายขอบ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร.

แพรว ศิริศักดิ์ดำเกิง. (2552). องค์ความรู้เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนใต้ท่ามกลางสถานการณ์ความรุนแรง (2547-2550). ใน ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (บรรณาธิการ). *ศึกษาความรุนแรงภาคใต้: บริบททางนโยบาย ความรู้ การรับรู้: รายงานการศึกษาความขัดแย้งในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้* (หน้า 69-194). กรุงเทพฯ: ศูนย์ข่าวสารสันติภาพ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2544). *สถานะบุคคลตามกฎหมายไทยของชนกลุ่มน้อย: แนวคิดและหลักกฎหมายทั่วไป*. บทความเสนอในที่ประชุมเพื่อชี้แจงนโยบายและสัมมนาแนวทางการดำเนินงาน โครงการกำหนดสถานะบุคคลบนพื้นที่สูงและชนกลุ่มน้อย ณ โรงแรมเชียงใหม่ภูคำ จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 7 มีนาคม 2544.
- ยงยุทธ ชูแว่น (บรรณาธิการ). (2550). *ประวัติศาสตร์ตัวตนของภาคใต้สมัยอยุธยาถึงต้นรัตนโกสินทร์: คาบสมุทรไทยในราชอาณาจักรสยาม*. กรุงเทพฯ: เอดิสันเพรส.
- ศรีศักร วัลลิโภดม. (2550). *เล่าขานตำนานใต้*. นครปฐม: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี. (2549). ลักษณะความรุนแรงในพื้นที่ชายแดนใต้. ใน แก้ว วิฑูรย์เอียร, ญัฐกา สงวนวงษ์ และดวงพร ริมดุสิต (บรรณาธิการ). *ความรู้และความไม่รู้ 3 จังหวัดชายแดนใต้* (หน้า 105-111). กรุงเทพฯ: แผนงานร่วมศึกษา เสริมสร้างสุขภาวะกรณี 3 จังหวัดภาคใต้ คณะทำงานวาระทางสังคม สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สนิทสุตา เอกชัย. (2549). *เหยี่ยวแผ่นดิน*. กรุงเทพฯ: หจก.สามลดา.
- สาณูรักษ์ ฟองวาริน, ว่าที่ ร.ต. (ม.ป.ป.). *กระบวนการกลายเป็นคนชายขอบ: ศึกษาเฉพาะกรณีคนขอทานในเขตราชเทวีกรุงเทพมหานคร*. ค้นเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 2555, จาก เว็บไซต์ <http://www.sccthailand.org/index.php?lay=show&ac=article&id=539100769&Ntype=2>
- สมัคร์ กอเข้ม. (2552). *กระบวนการกลายเป็นคนชายขอบของมุสลิมพม่าในชุมชนข้างตลาด*. ค้นเมื่อ 21 กุมภาพันธ์ 2555, จาก เว็บไซต์ <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=45621>
- เสาวนีย์ จิตต์หมวด. (2535). *วัฒนธรรมอิสลาม*. กรุงเทพฯ: ทางนำ.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2543). *รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนศึกษาปัญหา 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สงขลาและสตูล*. [เอกสารถ่ายสำเนา].
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2543). *ตารางประชากรจำแนกตามศาสนา หมวดอายุ และเขตการปกครอง (2543)*. ค้นเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 2555, จากเว็บไซต์ http://popcensus.nso.go.th/show_table.php?t=t5&yr=2543&a=1
- _____. (2545). *ตัวชี้วัดที่สำคัญทางด้านประชากรและที่อยู่อาศัย จากข้อมูลโครงการสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2523 2533 และ 2543*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีและสารสนเทศ.
- สำนักงานพัฒนาโยบายสาธารณะ. (2549). *แนวทางด้านนโยบายในการแก้ไขปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้*. [เอกสารถ่ายสำเนา].
- สถาบันวิจัยประชากรและสังคม. (2555). *มิเตอร์ประเทศไทย*. ค้นเมื่อ 21 เมษายน 2555, จาก สถาบันวิจัยประชากรและสังคม เว็บไซต์: <http://www.ipsr.mahidol.ac.th/ipsr/>
- สุจิตต์ วงษ์เทศ (บรรณาธิการ). (2547). *รัฐปัตตานี ใน 'ศรีวิชัย' เก่าแก่กว่ารัฐสุโขทัยในประวัติศาสตร์*. กรุงเทพฯ: มติชน
- สุรัชย์ หวันแก้ว. (2546). *กระบวนการกลายเป็นคนชายขอบ*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขาสังคมวิทยา สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- _____. (2550). *คนชายขอบ จากความคิดสู่ความจริง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อาทิตย์ ทองอิน. (2554). *เขตปกครองพิเศษในพื้นที่ชายแดนใต้: สังคมไทย กลัวอะไรกับเรื่องนี้???*. ค้นเมื่อ 25 กุมภาพันธ์ 2555, จากเว็บไซต์ <http://www.deepsouthwatch.org/node/2357>
- อารี จำปาคล้าย และศรีรินทร์ เกรย์. (2550). *การเปลี่ยนแปลงทางประชากร ครอบครัว และสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของชาวไทยมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้*. [รายงานวิจัย]. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). [เอกสารอัดสำเนา].
- อารี จำปาคล้าย, อภิชาติ จำรัสฤทธิ์รงค์, แคธี พอร์ต และชาริต้า หะยีเต๊ะ. (2554). *การย้ายถิ่นของผู้หญิงและความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้*. [รายงานการศึกษาเบื้องต้น]. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). [เอกสารอัดสำเนา].
- อบลุหะซัน อาลี อัลนดรี. (2554). *โลกสูญเสียอะไรจากความตกต่ำของประชาชาติมุสลิม? ภาคที่ 1. นัศรุลลอฮ์ หมดตะพงค์ (แปล)*. ปัตตานี: โครงการส่งเสริมการวิจัยและเขียนตำรา มหาวิทยาลัยอิสลามยะลา.
- MTODAY. (2554). *มุสลิมไทย ผู้ทรงอิทธิพล*. นิตยสาร MTODAY. มกราคม 2554. ค้นเมื่อ 26 กุมภาพันธ์ 2555, จากเว็บไซต์ <http://www.muslimtoday.in.th/?modules=article&id=2123>
- WEBMASTER YIU. (ม.ป.ป.). *ดร.สุกรี หลังปูเต๊ะ 1 ใน 500 มุสลิมผู้ทรงอิทธิพลสูงสุดของโลก*. ค้นเมื่อ 25 กุมภาพันธ์ 2555, จากเว็บไซต์ http://www.yiu.ac.th/th/index.php?option=com_content&view=article&id=88:-1-500-&catid=32:yiulitemid=72

ภาษาอังกฤษ

- Harrell, Stevan. (1995). Civilizing projects and reaction to them. in Stevan Harrell (ed.). *Cultural Encounters on China's Ethnic Frontiers* (pp. 3-36). Seattle: University of Washington Press.

ผู้สูงอายุ: คนวงในที่จะถูกผลักให้ไปอยู่ชายขอบ

Elderly: Inner People to Be Marginalised

ปราโมทย์ ประสาทกุล¹, ศุทธิดา ชวนวัน² และกาญจนา เทียนลาย³
Pramote prasartkul, Sutthida Chuanwan, and Kanchana Thianlai

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะมองภาพสังคมผู้สูงอายุไทยในอนาคต ผู้เขียนได้วิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลทางบวกและลบต่อสถานภาพผู้สูงอายุ ในทางทฤษฎีและในทางกฎหมายแล้ว ผู้สูงอายุไทยมีสถานภาพเท่าเทียมกับประชากรในวัยอื่นๆ แต่ในความเป็นจริงมีปัจจัยหลายอย่างที่จะผลักดันให้ผู้สูงอายุกลายเป็นคนชายขอบ ปัจจัยผลักดันเหล่านั้น ได้แก่ วยาคติ ความยากจน ความเจ็บป่วย การอยู่ตามลำพัง รวมทั้งสิ่งก่อสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่ไม่เอื้อต่อผู้สูงอายุ ผู้เขียนได้เสนอแนะให้รัฐและสังคมมีนโยบายสาธารณะที่จะแก้ไขปัจจัยผลักดันต่างๆ เช่น การลดวยาคติต่อผู้สูงอายุผ่านพลฒิศึกษา การจัดระบบสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ การดูแลระยะยาว การให้ผู้สูงอายุได้เข้าถึงบริการสุขภาพอนามัยและบริการสาธารณะ การออกแบบสิ่งก่อสร้างและระบบการคมนาคมที่เอื้อต่อผู้สูงอายุ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้สูงอายุไทยในอนาคตไม่ถูกผลักให้เป็นคนชายขอบ

คำสำคัญ: คนชายขอบ, ผู้สูงอายุ, วยาคติ, ความยากจน, พลฒิศึกษา, การดูแลระยะยาว

Abstract

Thai aged society in the future is explored in this article through analysis of variance factors affecting the status of elderly both negatively and positively. Theoretically and legally Thai elderly are equals as with people in others age groups but in reality there are several factors pushing Thai elderly to become marginal people including ageism, poverty, sickness, living alone and infra-structure and public service unfavorable to the elderly. This article recommends that the Thai government and society should have public policies addressing push factors; reducing ageism through ageing education; provision of elderly welfare and long-term caring; facilitating elderly persons to access public and health services; as well as re-designing infra-structure and transportation system so as to be favorable to the elderly. These policies can protect elderly from becoming marginalised.

Keywords: marginalised people, elderly, ageism, poverty, ageing education, long-term caring

¹ ศาสตราจารย์ประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

² นักวิจัยโครงการ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

³ นักวิจัยประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

1. แล้วคนไทยก็แก่ขึ้น (ลง)

ทุกวันนี้ คนไทยเริ่มรู้สึกแล้วว่าในสังคมมีคนแก่มากขึ้น ในหมู่บ้านชนบทจะสังเกตเห็นว่ามีผู้สูงอายุมากกว่าแต่ก่อน ขณะเดียวกันก็มีเด็กในหมู่บ้านลดน้อยลง ภาพที่เห็นเช่นนี้เป็นปรากฏการณ์ทางประชากรที่เกิดขึ้นจริงในประเทศไทย ในรอบ 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา ภาวะเจริญพันธุ์ของประชากรไทยได้ลดต่ำลงอย่างมากและรวดเร็ว ตามหลักฐานการจดทะเบียนเกิดในแต่ละปีจากทะเบียนราษฎรของกระทรวงมหาดไทย ในช่วง 20 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2506 ถึง 2526 มีเด็กเกิดปีละเกินกว่าล้านคน ปราโมทย์ และปัทมา (2548) เรียกคนที่เกิดในช่วงนี้ว่า “ประชากรรุ่นเกิดล้าน” ถ้าจะเปรียบประชากรรุ่นเกิดล้านกับเหตุการณ์ทางประชากรของประเทศตะวันตกก็อาจเรียกได้ว่าเป็น “เบบี้บูม” ของประเทศไทย อัตราเกิดของประเทศไทยในช่วงนั้นสูงมากถึงเกินกว่า 35 ต่อประชากร 1,000 คน แต่หลังจากนั้น อัตราและจำนวนเด็กเกิดในประเทศก็ลดลงเรื่อยๆ จนในปัจจุบันเมื่อปี 2553 อัตราเกิดได้ลดลงเหลือเพียง 13 ต่อประชากร 1,000 คน และจำนวนเกิดได้ลดลงเหลือเพียง 7 แสน 8 หมื่นคนเท่านั้น

มาตรวัดภาวะเจริญพันธุ์ที่นิยมอ้างอิงกันอยู่เสมออย่างหนึ่ง คือ “อัตราเจริญพันธุ์รวม” (Total Fertility Rate - TFR) อัตรานี้หมายถึง จำนวนบุตรเฉลี่ยที่สตรีคนหนึ่ง (หรือ 100 หรือ 1,000 คน) จะมีตลอดด้วยเจริญพันธุ์ของตน อัตราเจริญพันธุ์ที่มีค่าประมาณ 2 หมายถึง สตรีคนหนึ่งมีบุตรโดยเฉลี่ยตลอดด้วยเจริญพันธุ์ ประมาณ 2 คน ซึ่งเป็นอัตราของภาวะเจริญพันธุ์ระดับทดแทนคือ สตรีมีบุตร 2 คน เป็นจำนวนที่จะทดแทนพ่อและแม่ของตนพอดี อัตราเจริญพันธุ์รวมของประเทศไทยเมื่อ 40-50 ปีก่อน มีค่าสูงกว่า 6 เมื่อภาวะเจริญพันธุ์ลดลง จำนวนบุตรเฉลี่ยต่อสตรีได้ลดลงอย่างรวดเร็วจนเหลือประมาณ 2 หรือเท่ากับภาวะเจริญพันธุ์ระดับทดแทนเมื่อราวปี พ.ศ. 2546 จากนั้นก็ลดลงจนต่ำกว่าระดับทดแทน ปัจจุบันในปี พ.ศ. 2553 อัตราเจริญพันธุ์รวมของประชากรไทยลดต่ำลงเหลือเพียง 1.6 เท่านั้น

ในขณะที่ภาวะเจริญพันธุ์ของประชากรไทยลดลง อายุคาดเฉลี่ยของคนไทยก็ยืนยาวขึ้น ความก้าวหน้าทางสาธารณสุขและการแพทย์ช่วยให้การตายก่อนวัยอันสมควรจากโรคติดเชื้อลดลงอย่างมาก การตายในวัยทารกและเด็กที่ลดลงช่วยเพิ่มอายุคาดเฉลี่ยของประชากรให้สูงขึ้น “อัตรารายการก” หรือการตายของเด็กอายุต่ำกว่าหนึ่งขวบที่เคยสูงเกือบ 100 ต่อการเกิดมีชีพ 1,000 ราย ได้ลดลงจนเหลือเพียง 13-14 ต่อการเกิดมีชีพ 1,000 รายในปี 2553 อัตรารายการกที่เคยสูงเกือบ 20 ต่อประชากร 1,000 คน เมื่อ 50 ปีก่อน ได้ลดลงเหลือเพียง 7 ในปัจจุบัน

เมื่อดูการเปลี่ยนแปลงประชากรของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมาแล้ว น่าเชื่อได้ว่าในอนาคตภาวะเจริญพันธุ์มีแนวโน้มจะลดต่ำลงไปอีก ถ้าดูตัวอย่างจากหลายๆ ประเทศในทวีปเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น สิงคโปร์ เกาหลีใต้ และได้หวัน ซึ่งมีอัตราเจริญพันธุ์รวมที่ต่ำมาก คืออยู่ในระดับ 1.2 หรือต่ำกว่านั้น จึงเป็นไปได้ที่อัตราเจริญพันธุ์รวมของประชากรไทยจะลดต่ำลงไปอยู่ในระดับใกล้เคียงกับประเทศดังกล่าว คือ โดยเฉลี่ยแล้ว สตรีไทยคนหนึ่งจะมีบุตรเพียง 1.2 คน หรือน้อยกว่านั้นในอนาคต

ในขณะที่ภาวะเจริญพันธุ์มีแนวโน้มลดต่ำลง อายุคาดเฉลี่ยของประชากรไทยก็มีแนวโน้มว่าจะยืนยาวขึ้น การพัฒนาทางด้านการสาธารณสุข และความก้าวหน้าของเทคโนโลยีทางการแพทย์และสุขภาพอนามัย จะทำให้การตายในวัยเยาว์หรือวัยกลางคนลดต่ำลง ปัจจุบันการตายก่อนอายุครบ 60 ปีของประชากรคิดเป็นประมาณร้อยละ 30 ของการตายทั้งหมด ในอนาคตการตายก่อนอายุ 60 ปี น่าจะเหลือเพียงร้อยละ 10 เท่านั้น

อายุคาดเฉลี่ยของประชากรก็มีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นไปอีกจาก 73 ปีในปัจจุบัน ไปจนใกล้เคียงกับ 80 ปี ในอีกไม่เกิน 20 ปีข้างหน้า ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีอายุคาดเฉลี่ยของประชากรสูงสุด คือ ประมาณ 82 ปี

พอๆ กับประเทศในแถบยุโรปเหนือ เช่น สวีเดน นอร์เวย์ ประเทศที่พัฒนาแล้วในปัจจุบันมีอายุคาดเฉลี่ยของประชากรประมาณ 80 ปี จึงเป็นไปได้อย่างมากที่อายุคาดเฉลี่ยของประชากรไทยจะสูงขึ้นถึง 80 ปี ในอีก 20 ปีข้างหน้า

ในอนาคต อัตราเกิดของประชากรไทยน่าจะลดลงอีกเล็กน้อย จนเหลือประมาณ 10 ต่อประชากร 1,000 คน อัตราตายจะเพิ่มสูงขึ้นอันเนื่องมาจากเมื่อประชากรมีอายุมากขึ้นก็จะมีคนตายมากขึ้น อัตราตายอาจจะสูงขึ้นไปถึงประมาณ 10 ต่อประชากร 1,000 คน ซึ่งจะพอๆ กับอัตราเกิด มีผลให้อัตราเพิ่มตามธรรมชาติ คือ อัตราเกิดลบอัตราตายมีค่าใกล้เคียงกับศูนย์ หรือบางทีอาจจะถึงขั้นติดลบ ในปี พ.ศ. 2554 อัตราเพิ่มตามธรรมชาติของประชากรไทยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 0.5 ซึ่งหมายความว่า ประชากรไทยในขณะนี้ค่อนข้างคงตัว คือ ไม่เพิ่มขึ้นมากนักในแต่ละปี

ตาราง 1 จำนวนประชากรคาดประมาณของประเทศไทย จำแนกตามกลุ่มอายุ พ.ศ. 2553 - 2583

กลุ่มอายุ	พ.ศ. 2553	พ.ศ. 2563	พ.ศ. 2573	พ.ศ. 2583
รวม	63,652,322	65,138,313	64,518,751	61,721,251
0 - 14 ปี	13,202,899	11,172,238	9,770,191	8,493,257
15 - 59 ปี	42,926,583	43,011,884	40,107,908	36,627,562
60 ปีขึ้นไป	7,522,840	10,954,191	14,640,652	16,600,432
60 - 69 ปี	4,332,488	6,649,231	8,245,796	8,199,913
70 - 79 ปี	2,414,191	3,112,114	4,843,914	6,028,593
80 ปีขึ้นไป	776,161	1,192,846	1,550,942	2,371,926

ที่มา: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม (2549)

ขณะที่จำนวนรวมของประชากรไทยค่อนข้างจะคงตัวนั้น ประชากรในกลุ่มที่เป็นส่วนยอดของพีระมิดหรือประชากรสูงอายุมีขนาดใหญ่ขึ้น และที่สำคัญคือจะเติบโตอย่างรวดเร็ว ในปี พ.ศ. 2553 ประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมีจำนวนประมาณ 7.5 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 12 ของประชากรไทยทั้งหมด 64 ล้านคน แต่ประชากรกลุ่มสูงอายุนี้อาจเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ด้วยอัตราปีละประมาณร้อยละ 5 ทำให้เพิ่มจำนวนขึ้นอีกเท่าตัวเป็นประมาณ 15 ล้านคน ในอีก 20 ปีข้างหน้า ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด และเพิ่มเป็น 16.6 ล้านคน ในอีก 30 ปีข้างหน้า หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 27 ของประชากรทั้งหมด ถ้าแบ่งประชากรสูงวัยที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปออกเป็น 3 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มผู้สูงอายุวัยต้น อายุ 60-69 ปี (2) กลุ่มผู้สูงอายุวัยกลาง อายุ 70-79 ปี และ (3) กลุ่มผู้สูงอายุวัยปลาย อายุ 80 ปีขึ้นไป ในอีก 30 ปีข้างหน้า ประชากรของประเทศไทยจะมีอายุสูงมาก โดยที่ประชากรสูงอายุนี้นั้นจะมีจำนวนประมาณ 8.2 ล้านคน วัยกลางมี 6 ล้านคน และวัยปลายมีจำนวนมากถึงประมาณ 2.4 ล้านคน

แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงประชากรทำให้เราพอจะมองภาพออกว่า ในอนาคตประเทศไทยจะเป็นสังคมผู้สูงอายุ ภาพต่อไปที่ทุกคนอยากเห็นคือ สังคมที่ผู้คนอยู่กันอย่างมีความสุข ผู้สูงอายุที่มีจำนวนมากขึ้นนั้นสามารถอยู่ในสังคมได้อย่างเท่าเทียมเสมอภาคกับประชากรกลุ่มวัยอื่นๆ เราต้องไม่ลืมข้อความจริงที่ว่า ยิ่งผู้สูงอายุมีอายุมากขึ้นก็ยิ่งเสี่ยงต่อการเจ็บไข้ได้ป่วย และสามารถพึ่งตนเองได้น้อยลง คนที่เคยเป็นแรงงานและกำลังการผลิต

ให้กับครอบครัว เมื่ออายุสูงขึ้น ก็อาจกลับกลายเป็นคนเปราะบางไป ผู้สูงอายุซึ่งครั้งหนึ่งเคยเป็นกำลังแรงงานของสังคมจะต้องเปลี่ยนสถานภาพเป็นผู้พึ่งพิง วัยที่สูงขึ้นอาจเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้คนที่เคยอยู่วงในของสังคมถอยออกไปอยู่ชายขอบ ด้อยสิทธิ และไม่ได้รับความเสมอภาคเท่าเทียมกับประชากรกลุ่มอื่นๆ บทความนี้ประสงค์ที่จะอภิปรายเกี่ยวกับสาเหตุปัจจัยต่างๆ ที่จะส่งผลทางบวกและลบต่อสถานภาพผู้สูงอายุ ทั้งนี้ เพื่อจะได้มาซึ่งข้อเสนอแนะและแนวทางที่จะดึงผู้สูงอายุให้อยู่ภายในวงในของสังคม ไม่ถูกผลักให้เป็นคนชายขอบในอนาคต

2. ในทางกฎหมายผู้สูงอายุได้รับความเสมอภาค

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ให้ความเสมอภาคแก่ประชาชนทุกคน คนไทยทุกเพศวัย และไม่ว่าจะอยู่ในสถานะทางเศรษฐกิจสังคมใด ย่อมมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกัน สำหรับผู้สูงอายุเมื่อแก่ชราลง กลายเป็นคนเปราะบางที่เสี่ยงต่อการเจ็บป่วย และด้อยสิทธิบางอย่างที่ควรจะได้ หรือเข้าไม่ถึงบริการสาธารณะต่างๆ เพราะสภาพร่างกายที่เสื่อมโทรม รัฐจึงได้มีมาตรการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือให้สวัสดิการผู้สูงอายุในฐานะเป็นประชากรกลุ่มพิเศษกลุ่มหนึ่งตลอดมา ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้กำหนดสิทธิของผู้มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ไว้ในมาตรา 53 ความว่า

“บุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ และไม่มีรายได้เพียงพอต่อการยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ”

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 3 ได้นิยามผู้สูงอายุว่า หมายถึง “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปที่มีสัญชาติไทย” ประชากรที่แยกตามวัย โดยใช้อายุ 60 ปีเป็นเกณฑ์ และเรียกว่าผู้สูงอายุนี้ได้กลายเป็นประชากรอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งอยู่ในฐานะที่แตกต่างจากประชากรทั่วไป และต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ เช่นเดียวกับประชากรสตรี เด็ก และเยาวชน

ที่จริงแล้ว แม้รัฐธรรมนูญจะไม่แบ่งกลุ่มผู้มีอายุ 60 ปีขึ้นไปออกต่างหาก แต่ประชากรกลุ่มนี้ก็ต้องมีสิทธิเสรีภาพเสมอภาคเท่าเทียมกับประชากรทุกคน ในรัฐธรรมนูญปี 2550 ในส่วนที่ 2 ว่าด้วยความเสมอภาค มาตรา 30 กำหนดไว้ว่า

“บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน”

“การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สถานภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การฝึกอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้”

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้หลักประกันความเสมอภาคแก่ประชาชนทุกวัย ผู้สูงอายุทั้งชายและหญิงย่อมมีความเสมอภาคเท่าเทียมกับประชากรในวัยอื่น นอกจากนั้น สภานิติบัญญัติยังได้ตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ให้สิทธิแก่ผู้สูงอายุเป็นพิเศษกว่าคนในวัยอื่นอีก ดังในส่วนที่ว่าด้วยสิทธิของผู้สูงอายุ ดังนี้

“มาตรา 11 ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่างๆ ดังนี้

- (1) การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นพิเศษ

- (2) การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต
- (3) การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม
- (4) การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน
- (5) การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ หรือบริการสาธารณะอื่น
- (6) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม
- (7) การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ
- (8) การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกละเมิดกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง
- (9) การให้คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องทางคดี หรือในทางการแก้ปัญหาครอบครัว
- (10) การจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง
- (11) การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
- (12) การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี
- (13) การอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศและกำหนด”

นอกจากความที่ได้ตราไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 แล้ว ประเทศไทยยังมีแผน (ระยะยาว) ผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2545 - 2564 ที่กำหนดวัตถุประสงค์และมาตรการต่างๆ ที่จะส่งเสริมศักดิ์ศรี คุณค่า พิตักษิณิธิ และจัดสรรสวัสดิการเพื่อคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ รวมทั้งมีสภาผู้สูงอายุแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการงานผู้สูงอายุของประเทศอีกด้วย

ในทางทฤษฎี หากทุกอย่างเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ รวมทั้งนโยบายและแผนที่ได้กำหนดไว้ ต้องนับว่า ผู้สูงอายุเป็นประชากรกลุ่มที่อยู่ในสถานภาพที่ดีมากๆ มีสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคเท่าเทียมกับคนไทยทั่วไป และสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในสังคมอย่างมีคุณค่า ศักดิ์ศรี และมีคุณภาพชีวิตที่ดีเป็นคนอยู่ใน “วงใน” มิใช่เป็นคน “วงนอก” หรือ “อยู่ชายขอบ” หากแต่ในความเป็นจริง ผู้สูงอายุก็เหมือนกับประชากรกลุ่มวัยอื่นๆ ที่มีสภาพความเป็นอยู่ที่แตกต่างกันไป มีความแตกต่างกันในด้านต่างๆ ทั้งในเรื่อง “ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สถานภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การฝึกอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง” แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้ชัดเจนว่า จะต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเหล่านี้ แต่ในสภาพความเป็นจริง ความแตกต่างเหล่านี้มีอยู่จริงในสังคมไทย รวมทั้งในกลุ่มประชากรสูงอายุด้วยเช่นกัน จึงไม่น่าแปลกใจที่เราจะเห็นผู้สูงอายุส่วนหนึ่งถูกผลักออกจาก “วงใน” ให้กลายเป็น “คนชายขอบ” ที่ด้อยสิทธิ ด้อยโอกาสกว่าคนทั่วไป และแม้กระทั่งในหมู่ผู้สูงอายุด้วยกันเอง

ในอนาคต เมื่อสังคมไทยเป็นสังคมผู้สูงอายุที่มีจำนวนและสัดส่วนประชากรสูงอายุเพิ่มมากขึ้น น่าจะเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐจะต้องมีนโยบายสาธารณะเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้สูงอายุถูกผลักออกจาก “วงใน” ไปอยู่บริเวณ “ชายขอบ” ที่ทำให้เป็นคนด้อยสิทธิหรือด้อยโอกาสกว่าคนทั่วไป ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม สมดังเจตนารมณ์ของรัฐที่ประกาศไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ

3. วัฒนธรรมไทยเป็นพลังช่วยดึงให้ผู้สูงอายุยังคงอยู่วงใน

สังคมไทยมีวัฒนธรรมประเพณีอันดีงามที่ส่งเสริมคุณค่าของผู้สูงอายุ วัฒนธรรมในการให้คุณค่าผู้สูงอายุเป็นปัจจัยสำคัญที่จะผลักดันผู้สูงอายุออกไปอยู่ชายขอบหรือดึงผู้สูงอายุไว้ให้ยังคงอยู่วงใน สังคมไทยทั้งในอดีตและปัจจุบันยังให้คุณค่าแก่ผู้สูงอายุสูงมาก การที่คนไทยมีทัศนคติเชิงบวกต่อผู้สูงอายุเป็นเหมือนพลังดึงดูดรั้งไม่ให้ผู้สูงอายุหลุดออกไปอยู่ชายขอบได้โดยง่าย คนไทยมีวัฒนธรรมที่ให้ความเคารพนับถือผู้สูงอายุ การประกอบพิธีกรรมงานประเพณีต่างๆ จะให้ความสำคัญแก่ผู้สูงอายุและผู้มีอาวุโส ครอบครัวไทยเปรียบผู้สูงอายุเป็นเหมือนร่มโพธิ์ร่มไทร เป็นศูนย์กลางทางจิตใจของลูกหลาน สังคมไทยให้เกียรติและเคารพนับถือผู้สูงอายุเป็นผู้ทรงความสามารถ เป็นผู้สะสมภูมิปัญญา ผู้สูงอายุจึงมีคุณค่าสูงในสังคมไทยที่บุตรหลานในครอบครัวและคนในชุมชนจะต้องเคารพยกย่อง คนไทยยังมีค่านิยมเรื่องความกตัญญูรู้คุณ และพร้อมที่จะแสดงกตเวทิตา คือ ตอบแทนพระคุณท่าน การสงเคราะห์บิดามารดาถือเป็นหนึ่งในมงคล 38 ประการในคตินิพุทธศาสนา

อย่างไรก็ตาม แม้สังคมไทยจะมีวัฒนธรรมหลายอย่างที่ทำให้คุณค่าแก่ผู้สูงอายุ แต่ก็ยังมี “วैयाคติ”⁴ หรือมือคดต่อผู้คนในบางกลุ่มอายุอยู่ โดยเฉพาะต่อกลุ่มผู้สูงอายุ เราพอจะมองเห็นว่าสังคมไทยยังมีทัศนคติ และการปฏิบัติต่อผู้สูงอายุในเชิงลบอยู่ไม่น้อย ทัศนคติเชิงลบหลายอย่างได้รับการปลูกฝังมาตั้งแต่เด็ก เช่น ภาพลักษณ์ของผู้สูงอายุคือ ผู้เฒ่า ที่จะต้องหลังโกง ถือไม้เท้า ผิวหนังเหี่ยวย่น ผมหงอกขาวโพลน พูดด้วยเสียงสั่นเครือ หูตึง เชื่องช้า เงอะงะ ชุ่มช้ำ ฟันหลุดหมดปาก หูตาฝ้าฟาง จู้จี้ขี้บ่น ขี้หลงขี้ลืม และเจ็บปวดๆ แดๆ คนแก่ไทยถูกวาดภาพให้เป็นคนอ่อนแอ หมดพลังในการทำงาน ไม่สามารถทำงานได้อีกต่อไป กลายเป็นผู้เป็นภาระต้องพึ่งพาคนวัยแรงงาน บ่อยครั้งที่เราได้ยินคำพูดเย้ยหยันให้ผู้สูงอายุเลิกทำงาน หรือเลิกเกี่ยวข้องกับการทำงาน แล้วไล่ให้กลับไปอยู่บ้านเลี้ยงหลาน

สิ่งที่ควรระวังคือ ทัศนคติเชิงลบต่อผู้สูงอายุที่อาจเกิดขึ้นในคนบางกลุ่ม หรือในสังคมไทยในอนาคต จะเป็นพลังผลักดันให้ผู้สูงอายุต้องหลุดออกจากวงในไปอยู่ชายขอบ ในขณะที่กระแสโลกาภิวัตน์กำลังหลั่งไหลเข้าสู่สังคมไทย คุณค่าของผู้สูงอายุที่เคยมีอยู่ในสังคมไทยอาจสั่นคลอนไปได้ คนไทยรุ่นใหม่กำลังซึมซับเอาความคิดและวิถีการดำเนินชีวิตในแนวทุนนิยมและบริโภคนิยม วิทยาการและเทคโนโลยีที่พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว อีกทั้งจำนวนผู้สูงอายุก็เพิ่มขึ้นอย่างมาก คนรุ่นใหม่อาจเปลี่ยนค่านิยมที่มองว่าผู้สูงอายุเป็นภาระ ค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูผู้สูงอายุที่เคยเป็นเหมือนการแสดงความกตัญญูกตเวทิตาอาจถูกมองว่าเป็นภาระของลูกหลาน ครอบครัว และสังคม ทัศนคติเชิงลบต่อผู้สูงอายุเช่นนี้หากเกิดขึ้นย่อมไม่เป็นผลดีในสังคมผู้สูงอายุนัก

ค่านิยมของสังคมเปลี่ยนแปลงได้ตามสภาพสังคมที่เปลี่ยนไป มีการศึกษาพบว่า ชาวเอเชียตะวันออกได้มีการเปลี่ยนค่านิยมเกี่ยวกับผู้สูงอายุไปบ้างแล้ว เช่น ชาวเกาหลี ญี่ปุ่น และจีน ซึ่งได้เชื่อว่ามีค่านิยมยกย่องให้ความเคารพผู้สูงอายุอย่างสูง แต่ทัศนคติเหล่านี้เริ่มเปลี่ยนแปลงไป เช่น ในประเทศเกาหลีพบว่า คนรุ่นหนุ่มสาวบางส่วนเริ่มมีแนวโน้มไม่ให้ความเคารพนับถือแก่ผู้สูงอายุ แสดงออกด้วยการที่ไม่สนใจต่อปัญหาของผู้สูงอายุ ละเลย และทำร้ายผู้สูงอายุ รวมทั้งเลือกปฏิบัติด้วย (Sung & Kim, 2003) รวมทั้งการศึกษาของเซ็งและคณะ พบว่าคนหนุ่มสาวในฮ่องกงมีทัศนคติในการให้คุณค่าผู้สูงอายุลดลง (Cheung, Chan & Lee, 1999)

⁴ วैयाคติ มาจาก วัย (วัย)+อคติ คือ การมือคด หรือทัศนคติเชิงลบต่อคนในบางกลุ่มอายุ ผู้เขียนตั้งใจจะให้ความหมายตรงกับคำว่า ageism ในภาษาอังกฤษ

ปัจจุบันหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยด้วย มีการแบ่งกลุ่มประชากรเพื่อประโยชน์ในการจัดสวัสดิการต่างๆ คนชราหรือผู้สูงอายุอาจถูกตีตราว่าเป็นกลุ่มคนที่ไม่ใช่ผู้ผลิตทางเศรษฐกิจ แต่เป็นกลุ่มที่รอรับสวัสดิการ ผู้สูงอายุกลายเป็นภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลสุขภาพการแพทย์และสาธารณสุข เป็นปัญหาสังคม ดังนั้น จึงเป็นไปได้ที่ผู้สูงอายุจะถูกผลักออกไปเป็นคนชายขอบของสังคมไทยมากยิ่งขึ้นในวันข้างหน้า

4. กระบวนการผลักผู้สูงอายุให้ไปอยู่ชายขอบ

ประชากรของประเทศไทยกำลังมีอายุสูงขึ้นเรื่อยๆ ประชากรสูงอายุมีจำนวนมากขึ้นและมีชีวิตอยู่ได้ยาวนานขึ้น ประเทศไทยได้กลายเป็น “สังคมผู้สูงอายุ” เพราะมีจำนวนและสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น สังคมผู้สูงอายุก็เหมือนสังคมทั่วไป ซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายทางด้านชีวิตความเป็นอยู่ วัฒนธรรม สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งมีความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกัน ความเหลื่อมล้ำไม่เสมอภาคของผู้สูงอายุอาจแตกต่างจากกลุ่มคนที่ด้อยสิทธิและโอกาสกลุ่มอื่นๆ ตรงที่มีสาเหตุหลักมาจากสังขารของตนที่เสื่อมลงตามวัย

ด้วยสภาพสังขารร่างกายที่เสื่อมลงตามวัย ประชากรสูงอายุที่เคยเป็นแรงงานซึ่งถือเป็นกำลังหลักในการผลิตต้องเปลี่ยนสภาพเป็นผู้ต้องพึ่งพิง กิจกรรมหลายอย่างสำหรับผู้สูงอายุเคยปฏิบัติได้อย่างคล่องแคล่วเมื่อครั้งยังเป็นหนุ่มสาวก็อาจทำได้ช้าลงหรือทำไม่ได้เลย ผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งต้องกลายเป็นคนทุพพลภาพไปโดยปริยาย คนที่เคยแข็งแรงเมื่อยังเป็นหนุ่มสาวต้องกลับกลายเป็นคนเปราะบางเมื่อเข้าสู่วัยชรา สังคมไทยซึ่งจะมีประชากรสูงอายุเป็นจำนวนและสัดส่วนเพิ่มมากขึ้น ก็ย่อมจะมีประชากรที่จัดอยู่ในกลุ่มเปราะบางเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย

กลุ่มเปราะบางในที่นี้หมายถึง กลุ่มคนที่ด้อยสิทธิกว่าคนทั่วไป เป็นกลุ่มคนที่เข้าไม่ถึงบริการสาธารณะที่ตนควรจะได้รับ เป็นกลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือ โดยเฉพาะจากรัฐ หรือจากนโยบายสาธารณะของรัฐ พื้นที่ของประชากรเปราะบางดังกล่าวนี้เสมือนอยู่ชายขอบหรืออยู่วงนอก อย่างไรก็ตาม ผู้สูงอายุที่กลายเป็นกลุ่มเปราะบางทุกวันนี้ไม่ได้เป็นคนอยู่ชายขอบมาก่อน พวกเขาเคยอยู่วงใน เคยอยู่ในบริเวณที่มีสิทธิเสมอกับคนทั่วไป และอยู่ตรงตำแหน่งที่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆ ได้ ความชราเป็นปัจจัยหลักที่ผลักพวกเขาออกมาจากวงใน หากไม่มีปัจจัยบางประการที่จะช่วยอุดตันทิ้งพวกเขาไว้ไม่ให้หลุดออกมา เช่น สุขภาพที่ดี ฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่เอื้ออำนวย ญาติพี่น้องที่คอยอุปถัมภ์ช่วยเหลือ และคุณค่าที่สังคมให้กับผู้สูงอายุ พวกเขาก็จะหลุดจากวงในออกมาอยู่ตามพื้นที่ชายขอบ

ความแตกต่างของสถานภาพบุคคลในสังคมย่อมทำให้เกิดความไม่เสมอภาคและความไม่เป็นธรรมขึ้นมาได้ ในกลุ่มประชากรสูงอายุก็เช่นกัน ความแตกต่างที่ผนวกเข้ากับอายุที่สูงขึ้นจนอยู่ในช่วงสุดท้ายแห่งชีวิตได้ผลักให้ประชากรสูงอายุส่วนหนึ่งต้องกลายเป็นประชากรกลุ่มเปราะบางที่ด้อยสิทธิ หรือไม่ได้รับความเสมอภาคในการใช้สิทธิและเสรีภาพของตนเท่าที่ประชาชนคนหนึ่งจะพึงมี

แรงที่ผลักให้ประชากรสูงอายุส่วนหนึ่งต้องหลุดออกจากพื้นที่ส่วนกลางไปอยู่บริเวณชายขอบ อาจแบ่งได้ดังนี้

1. แรงผลักดันที่เป็นผลจากความด้อยสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม
2. แรงผลักดันที่เป็นผลจากสุขภาพอนามัยของตน
3. แรงผลักดันเป็นผลมาจากการอยู่อาศัย
4. แรงผลักดันเป็นผลมาจากการบริการสาธารณะต่างๆ ไม่เอื้ออำนวย

แรงผลักดันนี้เกิดขึ้นอย่างสัมพันธ์กัน บางครั้งซ้ำซ้อนกันจนยิ่งกลายเป็นพลังมหาศาลที่จะผลักดันให้คนสูงอายุส่วนหนึ่งให้กลายเป็นคนชายขอบที่ต้องถอยร่นห่างออกไปจนอยู่หมิ่นขอบแห่งความเสมอภาคในสังคม สถานการณ์ในอนาคตที่สังคมไทยกำลังมีจำนวนและสัดส่วนของประชากรสูงอายุเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว การวางแผน และนโยบายสาธารณะเพื่อช่วยดึงประชากรสูงอายุไม่ให้หลุดออกไปอยู่บริเวณชายขอบ หากแต่ให้คงอยู่ในพื้นที่แห่งความเสมอภาคในสังคมจึงเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่ง

4.1 เพราะความยากจนจึงต้องเป็นคนชายขอบ

ผู้ที่อยู่ในฐานะยากจน ไม่ว่าจะวัยใด ย่อมจัดอยู่ในประเภทคนชายขอบได้ทั้งสิ้น โดยเฉพาะคนที่อยู่ในฐานะยากจนมาก จนมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ ต้องนับเป็นคนชายขอบอย่างสมบูรณ์ทีเดียว ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงกำหนดไว้ชัดเจนว่า รัฐจะต้องให้ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ด้วยสาเหตุแห่งความแตกต่างกันในฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม

ปัจจุบัน ประเทศไทยยังมีครัวเรือนที่ยากจนอยู่อีกเป็นจำนวนไม่น้อย สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2554) รายงานว่า ในปี 2553 มีครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นแบ่งความยากจนมากถึงร้อยละ 6.8 ครัวเรือนและผู้คนที่ยากจนเหล่านี้ย่อมอยู่ใกล้ชายขอบยิ่งเข้าไปอีก เมื่อพิจารณาถึงความยากจนในกลุ่มประชากรสูงอายุ ประชากรสูงอายุอยู่ในวัยที่ล่วงเลยช่วงวัยทำงานมาแล้ว สภาพร่างกายจะไม่เอื้อต่อการเป็นผู้ผลิตอีกต่อไป ถ้าตัวเองไม่มีรายได้เพียงพอต่อการยังชีพ และไม่มีความช่วยเหลือจากครอบครัวของตน ผู้สูงอายุที่ยากจนเหล่านี้ก็จะกลายเป็น “คนชายขอบ” อย่างสมบูรณ์

ดังที่ได้กล่าวมาในตอนต้นว่า ประชากรสูงอายุในประเทศไทยกำลังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐจำเป็นต้องวางนโยบายและมาตรการที่จะช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอต่อการยังชีพ ถ้าหากรัฐจะมีนโยบายและมาตรการที่จะสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้กับประชากรกลุ่มนี้ในรูปของเบี้ยยังชีพ รัฐจะต้องมีระบบข้อมูลให้รู้แน่ชัดว่าพวกเขาใคร มีจำนวนเท่าไร และอยู่ที่ไหน ถ้าหากไม่สามารถนิยามความจำเป็นให้ชัดเจนจนไม่รู้ใครคือผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือแล้ว ก็อาจต้องใช้วิธีการเดิม คือ จ่ายเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุที่ไม่ได้รับเบี้ยบำนาญจากแหล่งอื่นทุกคน ซึ่งการจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุโดยไม่มีการคัดกรองเรื่องความจำเป็นเช่นนี้อาจกลายเป็นภาระของรัฐที่หนักมากต่อไปในอนาคต

4.2 เพราะสังขารจึงต้องกลายเป็นคนชายขอบ

(1) สถานะทางสุขภาพร่างกายของผู้สูงอายุ

มนุษย์มีอายุขัยประมาณ 100 ปี แต่ก็มีคนน้อยมาก คือไม่ถึงร้อยละ 1 ของคนที่เกิดมาพร้อมๆ กัน จะมีอายุยืนยาวไปถึงขนาดนั้น คนไทยในปัจจุบันมีอายุคาดเฉลี่ยประมาณ 73 ปี โดยที่ผู้หญิงมีอายุคาดเฉลี่ยที่ยืนยาวกว่าผู้ชาย คือ ประมาณ 76 ปี ในขณะที่ผู้ชาย 70 ปี คนที่เกิดมาในปีเดียวกัน ด้วยอัตราตายตามอายุที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จะเหลือรอดชีวิตจนได้เป็นผู้สูงอายุ คือมีอายุถึง 60 ปี ประมาณร้อยละ 80 อีกร้อยละ 20 ได้ตายไปก่อน ตั้งแต่ยังเป็นทารก เด็ก และเมื่อยังเป็นหนุ่มสาว ส่วนที่รอดชีวิตจนถึงอายุ 60 ปีนั้น จะมีชีวิตอยู่ต่อไปอีกโดยเฉลี่ยประมาณ 22 ปี

คนเราเมื่อมีอายุสูงขึ้นก็มีความเสี่ยงต่อการเป็นโรคต่างๆ มากขึ้น แม้ในปัจจุบัน โรคติดเชื้อต่างๆ จะลดน้อยลง เพราะความก้าวหน้าทางด้านการสาธารณสุขและสุขภาพ แต่โรคที่เกี่ยวข้องกับอวัยวะที่เสื่อมสภาพของคนก็มีมากขึ้นในกลุ่มคนที่มียุสูงวัย ยิ่งอายุสูง โอกาสที่จะเป็นโรคหัวใจ โรคเกี่ยวกับทางเดินโลหิต โรคเกี่ยวกับกระดูกและไขสันหลัง โรคเกี่ยวกับกระเพาะและลำไส้ ก็จะเพิ่มสูงขึ้น

อย่างไรก็ตาม การเป็นโรคต่างๆ ยังไม่สำคัญเท่ากับสภาพที่ผู้สูงอายุเมื่อเป็นโรคแล้วไม่สามารถปฏิบัติกิจวัตรประจำวันได้ ต้องตกอยู่ในสภาวะที่ต้องพึ่งพิงผู้อื่น กิจวัตรประจำวัน 5 อย่างที่เมื่อผู้สูงอายุไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างใดอย่างหนึ่งได้ด้วยตนเอง ก็ถือว่าตกอยู่ในสภาวะที่ต้องพึ่งพิงแล้ว ได้แก่ (1) การรับประทานอาหาร (2) การขับถ่าย (3) การอาบน้ำชำระร่างกาย (4) การแต่งตัว และ (5) การเคลื่อนไหวไปมาภายในบ้าน เมื่อผู้สูงอายุตกอยู่ในสภาวะเช่นนี้ก็เท่ากับต้องพึ่งพิงผู้อื่น ต้องมีผู้ดูแลใกล้ชิด เรียกได้ว่าเป็นกลุ่มประชากรที่ต้องการความช่วยเหลือด้วยการดูแลระยะยาว

โรคที่ผู้สูงอายุเป็นกันมากและเป็นสาเหตุนำไปสู่สภาวะพึ่งพิง ได้แก่ โรคสมองเสื่อมหรืออัลไซเมอร์ โรคทางเดินโลหิตและโรคหัวใจ ซึ่งนำไปสู่อาการเส้นเลือดในสมองแตก ทำให้ผู้ป่วยกลายเป็นอัมพฤกษ์ อัมพาต ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ โรคเบาหวานซึ่งนำไปสู่ความพิการอื่นๆ โรคไตที่ผู้ป่วยมีสภาวะต้องทำการฟอกไตเป็นประจำ โรคกระดูกและไขสันหลังซึ่งทำให้เจ็บปวดทรมานและไม่สามารถเคลื่อนไหวร่างกายจนต้องกลายเป็นผู้ป่วยติดเตียงไป

ตาราง 2 การคาดประมาณจำนวนประชากรสูงอายุที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้ พ.ศ. 2553 - 2583

(จำนวน X 1,000 คน)

พ.ศ.	ชาย	หญิง	รวม	% การเปลี่ยนแปลง
2553	113.8	180.5	294.2	
2563	163.3	261.9	425.2	3.08
2573	217.7	364.3	582.0	2.69
2583	268.4	471.2	739.6	2.13

หมายเหตุ: ผู้สูงอายุที่ไม่สามารถช่วยตัวเองได้ หมายถึง ผู้ที่ไม่สามารถปฏิบัติกิจวัตรอย่างใดอย่างหนึ่งในกิจวัตรพื้นฐาน 5 อย่างได้ด้วยตนเอง คือ รับประทานอาหาร อาบน้ำ แต่งตัว ขับถ่าย และเคลื่อนไหวไปมาภายในบ้าน

ที่มา: จำนวนประชากรได้จากการฉายภาพประชากรของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม (2549) อัตราความชุกของผู้ช่วยตัวเองไม่ได้ คำนวณจากข้อมูลการสำรวจสุขภาพอนามัยของประชาชนไทยโดยการตรวจร่างกาย ครั้งที่ 3 พ.ศ. 2546 - 2547

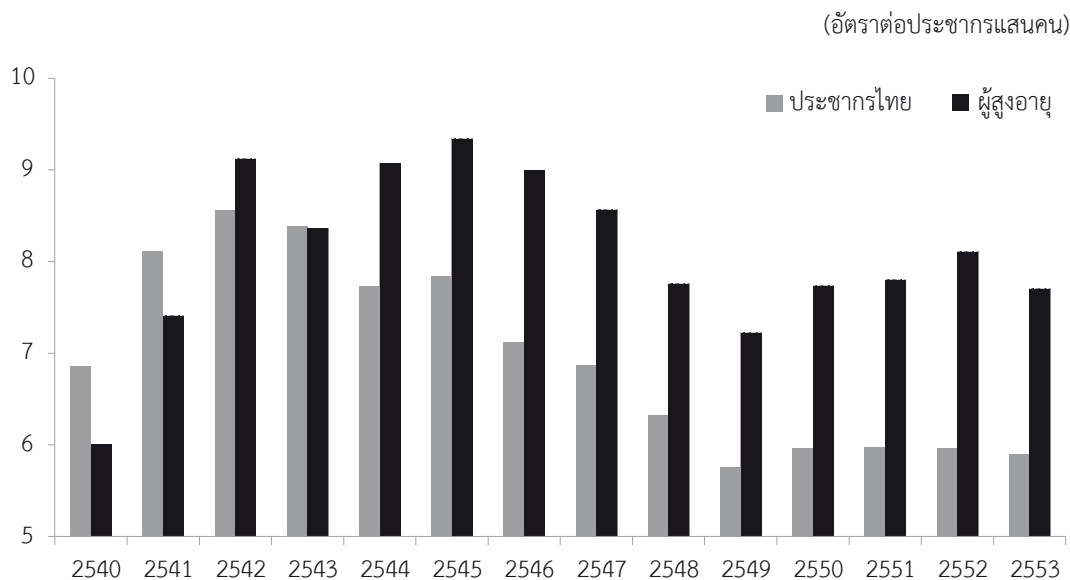
1) สถานะทางสุขภาพจิตของผู้สูงอายุ

นอกจากสุขภาพกายของผู้สูงอายุที่อาจเสื่อมถอยลงตามสังขารแล้ว สุขภาพจิตของผู้สูงอายุก็อาจเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อประชากรกลุ่มนี้ต้องกลายเป็นคนชายขอบได้ ผู้สูงอายุอาจมีสุขภาพจิตตกต่ำลง อยู่ในภาวะเครียดและเป็นทุกข์ เมื่อมีปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม หรือสุขภาพอนามัยเข้ามามีผลเชิงลบต่อชีวิต ผู้สูงอายุที่อยู่ในสภาวะยากจนไม่มีรายได้เพียงพอต่อการยังชีพ มีสุขภาพที่ไม่สมบูรณ์ มีโรคเรื้อรังประจำตัว มีความยากลำบากในการรักษาพยาบาลตนเอง และอยู่ในครอบครัวที่ไม่อบอุ่น ขาดลูกหลานหรือญาติพี่น้องที่ช่วยดูแลใกล้ชิด หรืออยู่ลำพังกับผู้สูงอายุด้วยกัน หรืออยู่ตัวคนเดียว สถานการณ์ต่างๆ เหล่านี้จะยิ่งซ้ำเติมให้ผู้สูงอายุมีความทุกข์ยิ่งขึ้น

ในปัจจุบัน สุขภาพจิตของผู้สูงอายุไทยได้ปรากฏเป็นปัญหาให้เห็นแล้ว ถ้าหากเราใช้อัตราการฆ่าตัวตายเป็นตัวชี้วัดปัญหาสุขภาพจิต จะเห็นได้ว่าอัตราการฆ่าตัวตายของประชากรสูงอายุไทยในรอบทศวรรษที่ผ่านมาอยู่ในระดับที่สูงกว่าอัตราของประชากรรวมมาโดยตลอด ในปี 2553 อัตราการฆ่าตัวตายของประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปสูงถึงเกือบ 8 ต่อประชากรแสนคน ในขณะที่อัตราของประชากรทั่วไปสูงไม่ถึง 6 ต่อประชากรแสนคน ในปี 2553 นั้น อัตราการฆ่าตัวตายของผู้สูงอายุสูงมากที่สุดในกลุ่มประชากรอายุ 70-79 ปี คือสูงถึง 15 ต่อประชากรแสนคน ในขณะที่อัตราของผู้สูงอายุวัยต้นเท่ากับ 7 และของผู้สูงอายุวัยปลายเท่ากับ 4 เท่านั้น

ข้อมูลอัตราการฆ่าตัวตายจำแนกตามกลุ่มอายุ สะท้อนให้เห็นสถานการณ์สุขภาพจิตของผู้สูงอายุไทยในปัจจุบัน และเตือนให้เราระวังปัญหานี้ในอนาคต เมื่อประเทศไทยมีผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้นทั้งสัดส่วนและจำนวน โดยที่ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพของผู้สูงอายุไม่ได้รับการดูแลให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของประชากรสูงอายุ ปัญหาสุขภาพจิตก็จะกลายเป็นปัจจัยผลักดันให้ผู้สูงอายุต้องถอยออกไปเป็นคนชายขอบ การส่งเสริมสุขภาพจิตของผู้สูงอายุโดยเฉพาะผู้สูงอายุวัยกลาง (70 - 79 ปี) จึงเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐจะต้องไม่ละเลยสำหรับสังคมผู้สูงอายุในอนาคต

รูปที่ 1 อัตราการฆ่าตัวตายของประชากรไทย และของประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป พ.ศ. 2540 - 2553



ที่มา: จำนวนการฆ่าตัวตายเป็นรายอายุในปีต่างๆ ได้จากกรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข (2554)
จำนวนประชากรรายอายุ ซึ่งใช้เป็นตัวหาร ได้จากทะเบียนราษฎร กระทรวงมหาดไทย

ตาราง 3 อัตราการฆ่าตัวตายของประชากรอายุ 60-69 ปี 70-79 ปี และ 80 ปีขึ้นไป
จำแนกตามกลุ่มอายุ พ.ศ. 2550-2553

(อัตราต่อประชากรแสนคน)

ปี พ.ศ.	60-69 ปี	70-79 ปี	80+ ปี
2550	7.9	8.0	6.2
2551	8.1	7.9	6.3
2552	8.6	7.6	7.6
2553	7.3	14.6	3.6

ที่มา: จำนวนการฆ่าตัวตายเป็นรายอายุในปีต่างๆ ได้จากกรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข (2554)
จำนวนประชากรรายอายุ ซึ่งใช้เป็นตัวหาร ได้จากสำนักบริหารการทะเบียน กระทรวงมหาดไทย

4.3 ลักษณะการอยู่อาศัยในเมืองและชนบทจะผลักให้ผู้สูงอายุไปอยู่ชายขอบ

ในรอบครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา ครอบครัวไทยมีรูปแบบเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงครอบครัวที่เห็นได้ชัดอย่างหนึ่งคือ มีขนาดเล็กลง ถ้าวัดขนาดครอบครัวด้วยจำนวนสมาชิกในครัวเรือน ข้อมูลจากทะเบียนราษฎรของกระทรวงมหาดไทยได้แสดงให้เห็นว่า ขนาดเฉลี่ยของครัวเรือนไทยได้ลดลงอย่างมากจากประมาณ 5 คนต่อครัวเรือนเมื่อ 40 ปีก่อน เหลือเพียง 3.5 คนในปี 2553 ขนาดครัวเรือนที่เล็กลงนี้ทำให้เราเห็นภาพว่า ครอบครัวไทยซึ่งเป็นครอบครัวขยายในอดีต ที่ครัวเรือนหนึ่งมีคนหลายรุ่นต่างวัยอาศัยอยู่ด้วยกัน เปลี่ยนมาเป็นครอบครัวมีสมาชิกที่อยู่ด้วยกันน้อยคน ยิ่งไปกว่านั้นครัวเรือนที่มีคนอยู่เพียงคนเดียวยังน่าจะเพิ่มขึ้นอีกด้วย

แบบแผนการอยู่อาศัยในครัวเรือนของผู้สูงอายุเป็นเรื่องน่าเป็นห่วง ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนเล็ก ผู้สูงอายุอยู่กันตามลำพัง หรือผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียว มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น นอกจากนั้น ครัวเรือนที่ผู้สูงอายุอยู่กับเด็กอายุน้อยๆ ผู้สูงอายุที่ต้องดูแลตนเอง ไม่ว่าจะเป็นคู่สมรสด้วยกัน หรือผู้สูงอายุที่เป็นลูกต้องดูแลพ่อแม่ซึ่งมีอายุมาก ก็น่าจะมีมากขึ้นในหมู่บ้านชนบท การอยู่อาศัยในลักษณะนี้จะทำให้ผู้สูงอายุไม่สามารถพึ่งพิงใครได้

เราได้คาดประมาณจำนวนผู้สูงอายุ ซึ่งน่าจะจัดอยู่ในกลุ่มเปราะบาง และควรต้องได้รับความสนใจเป็นพิเศษ การคาดประมาณผู้สูงอายุที่อาจกลายเป็นประชากรชายขอบ เมื่อดูจากลักษณะการอยู่อาศัยครั้งนี้ เราใช้ข้อมูลอัตราส่วนผู้สูงอายุ จำแนกตามลักษณะการอยู่อาศัย จากการสำรวจผู้สูงอายุ พ.ศ. 2550 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และข้อมูลจากการฉายภาพประชากรของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม (2549) ในปี 2555 ขณะที่ประเทศไทยมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป จำนวนประมาณ 8 ล้านคนนั้น มีประชากรสูงอายุที่อยู่คนเดียวประมาณร้อยละ 8 หรือคิดเป็นจำนวนประมาณ 6.2 แสนคน ผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียวเป็นผู้หญิงมากกว่าผู้ชาย ผู้สูงอายุสตรีอยู่คนเดียวประมาณ 3.9 แสนคน ผู้สูงอายุชายอยู่คนเดียว 2.2 แสนคน เมื่อแบ่งผู้สูงอายุออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ผู้สูงอายุวัยต้น 60-69 ปี ผู้สูงอายุวัยกลาง 70-79 ปี และผู้สูงอายุวัยปลาย อายุ 80 ปีขึ้นไป ผู้สูงอายุอยู่คนเดียวเพศหญิงมากกว่าเพศชายทั้งสามกลุ่ม นอกจากนั้น ผู้สูงอายุที่อยู่กันตามลำพังกับคู่สมรสที่เป็นผู้สูงอายุด้วยกันมีมากถึง 1.3 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 16 ของผู้สูงอายุทั้งหมด (ตาราง 4)

อย่างไรก็ตาม ผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียวหรืออยู่ตามลำพังกับผู้สูงอายุด้วยกัน ก็ไม่อาจจัดอยู่ในกลุ่มเปราะบางเสียทั้งหมด ในสังคมไทยผู้สูงอายุที่อยู่ตามลำพังอาจยังได้รับการดูแลจากลูกหลานซึ่งอยู่ห่างออกไป ลูกหลานอาจแวะเวียนมาเยี่ยมเป็นครั้งคราว หรือช่วยเกื้อหนุนผู้สูงอายุโดยส่งเงินมาให้ แต่สิ่งที่น่าคิดสำหรับภาพในอนาคตก็คือ ผู้สูงอายุที่มีสถานภาพสมรสโสดหรือหม้าย และผู้สูงอายุที่ไม่มีบุตรหรือมีบุตรน้อย จะมีจำนวนมากขึ้น และยิ่งหากค่านิยมของสังคมการให้คุณค่าผู้สูงอายุเสื่อมถอยลง ผู้สูงอายุที่อยู่ตามลำพัง ไม่ว่าจะเป็นคนเดียวหรืออยู่กับผู้สูงอายุด้วยกัน ก็จะมีโอกาสถูกผลักให้เป็นคนชายขอบได้โดยง่าย

ตาราง 4 ลักษณะการอยู่อาศัยของผู้สูงอายุ จำแนกตามกลุ่มอายุและเพศ พ.ศ. 2555

ลักษณะการอยู่อาศัย	รวม		60 - 69 ปี		70 - 79 ปี		80 ขึ้นไป	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
รวม								
อยู่คนเดียว	621,629	7.7	289,955	6.2	243,072	9.6	87,304	10.1
อยู่กับคู่สมรสเท่านั้น	1,315,915	16.3	865,190	18.5	369,672	14.6	70,881	8.2
อยู่หลายคน	6,135,556	76.0	3,521,555	75.3	1,919,256	75.8	706,215	81.7
รวม	8,073,100	100.0	4,676,700	100.0	2,532,000	100.0	864,400	100.0
ชาย								
อยู่คนเดียว	222,729	6.1	100,561	4.6	94,656	8.5	28,480	8.1
อยู่กับคู่สมรสเท่านั้น	777,727	21.3	483,128	22.1	233,856	21.0	54,498	15.5
อยู่หลายคน	2,654,495	72.7	1,602,411	73.3	785,088	70.5	268,271	76.3
รวม	3,651,300	100.0	2,186,100	100.0	1,113,600	100.0	351,600	100.0
หญิง								
อยู่คนเดียว	393,540	8.9	189,286	7.6	148,932	10.5	58,459	11.4
อยู่กับคู่สมรสเท่านั้น	543,881	12.3	383,552	15.4	139,003	9.8	17,948	3.5
อยู่หลายคน	3,484,378	78.8	1,917,762	77.0	1,131,883	79.8	436,393	85.1
รวม	4,421,800	100.0	2,490,600	100.0	1,418,400	100.0	512,800	100.0

ที่มา: จำนวนประชากร พ.ศ. 2555 จากการฉายภาพประชากร พ.ศ. 2548 - 2568 ของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม, 2549
อัตราส่วนร้อยละของการอยู่อาศัยได้จากการสำรวจผู้สูงอายุ พ.ศ. 2550 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ลักษณะการอยู่อาศัยของผู้สูงอายุว่าจะอยู่ตามลำพัง หรือจะอยู่กับลูกหลานญาติพี่น้องนี้ เมื่อพิจารณาควบคู่ไปกับเขตที่อยู่อาศัยที่เป็นเมืองหรือชนบทด้วยแล้ว จะทำให้เราสามารถมองภาพผู้สูงอายุที่อาจถูกผลักให้เป็นคนชายขอบในอนาคตได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

1) ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบท

ในหมู่บ้านชนบท การที่ผู้สูงอายุอยู่คนเดียวอาจมีสภาพไม่น่ากลัวเหมือนผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียวในเมืองใหญ่ ผู้สูงอายุในหมู่บ้านชนบทมักมีญาติพี่น้อง หรือเพื่อนบ้านที่อาศัยอยู่ใกล้ๆ คอยช่วยเป็นธุระดูแล การช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชุมชนชนบทยังพอเป็นที่พึ่งให้ผู้สูงอายุในหมู่บ้านได้บ้าง รูปแบบการอยู่อาศัยของครัวเรือนที่อาจมีมากขึ้นในปัจจุบันคือ การอยู่อาศัยของ “ครอบครัวข้ามรุ่น” ในช่วงเวลาสองสามศตวรรษที่ผ่านมา ประชากรวัยแรงงานได้หลั่งไหลออกจากหมู่บ้านเข้ามาทำงานในเขตเมือง หรือในพื้นที่อื่นที่มีโอกาสในการทำงานมากกว่าเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะได้เกิดความกดดันทางประชากรขึ้นในเขตชนบท อันเป็นผลมาจากการที่ประชากรเพิ่มมากขึ้น ขณะที่พื้นที่ทำการเกษตรมีอยู่จำกัด ประกอบกับความต้องการแรงงานในภาคเกษตรกรรมน้อยลงอันเนื่องมาจากการใช้เครื่องจักรกลเพิ่มมากขึ้น คนวัยแรงงานจึงย้ายถิ่นออกจากหมู่บ้านชนบท และทิ้งให้ผู้สูงอายุอยู่ในหมู่บ้าน ส่วนหนึ่งของคนวัยแรงงานจะส่งลูกมาให้พ่อแม่ของตนเลี้ยงในชนบท เกิดสถานการณ์ที่ผู้สูงอายุอยู่กับหลาน หรือเด็กที่อายุยังน้อย ผู้สูงอายุต้องรับภาระในการเลี้ยงดูเด็กโดยอาศัยรายได้ของคนวัยแรงงานที่ส่งมาให้ แม้ผู้สูงอายุเหล่านั้นจะมีรายได้แต่ภาระในการเลี้ยงดูหลานก็หนักพอสมควร โดยเฉพาะกับผู้สูงอายุที่ชราภาพ และมีสุขภาพไม่ดี นอกจากนั้นยังอาจมีประเด็นเรื่องคุณภาพของการเลี้ยงดูเด็กที่ไม่ได้อยู่กับพ่อแม่ว่าอาจมีผลทางลบต่อตัวเด็กอีกด้วย

ผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียวและที่มีภาระต้องเลี้ยงดูหลานในหมู่บ้านชนบท ทั้งในปัจจุบันและที่จะเพิ่มมากขึ้นอีกในอนาคต นับเป็นกลุ่มเปราะบาง หรือเป็นคนชายขอบอีกกลุ่มหนึ่งที่รัฐต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ

2) ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง

เมือง ตามคำจำกัดความที่ใช้กันอยู่ในประเทศไทย หมายถึง เขตเทศบาลทุกระดับ ตั้งแต่เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร รวมถึงเขตเมืองพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ในเขตเมืองจะมีประชากรอยู่กันอย่างหนาแน่น โดยทั่วไปสังคมเมืองจะมีลักษณะแตกต่างจากสังคมชนบท คนในสังคมเมืองจะอยู่กันอย่างตัวใครตัวมัน มีความสัมพันธ์กันน้อยแม้ที่อยู่อาศัยจะไม่ไกลกันนัก บางครั้งเพื่อนบ้านที่มีรั้วบ้านติดกันยังไม่รู้จักกัน โดยเฉพาะคนที่อยู่อาศัยในรูปแบบของคอนโดมิเนียม อพาร์ทเมนต์ หรือห้องเช่า ลักษณะการอยู่อาศัยในเมืองเช่นนี้ ไม่เอื้อต่อการที่จะทำให้ผู้อยู่อาศัยใกล้กันมีความสัมพันธ์กันมากนัก ในอนาคตผู้คนจะเข้ามาอาศัยอยู่ในเมืองมากขึ้น มีแนวโน้มค่อนข้างชัดเจนว่าจะมีผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียวหรืออยู่ตามลำพังผู้สูงอายุด้วยกันเพิ่มมากขึ้น

ผู้สูงอายุที่อยู่ในเมือง ถ้าอยู่ตามลำพังคนเดียว น่าจะจัดเป็นประชากรกลุ่มเปราะบางได้ ผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียวในเมืองจะมีมากขึ้นในอนาคต ประชากรกลุ่มนี้อาจมีปัญหาในการเข้าถึงบริการความช่วยเหลือเมื่อถึงเวลาจำเป็น รัฐอาจต้องคิดถึงระบบการสื่อสารเพื่อให้ผู้ที่อยู่ตามลำพังคนเดียวหรืออยู่กับผู้สูงอายุด้วยกัน มีช่องทางที่จะติดต่อกับแหล่งบริการให้ความช่วยเหลือได้เมื่อต้องการหรือจำเป็น

4.4 บริการสาธารณะทำให้ผู้สูงอายุต้องกลายเป็นคนชายขอบไปโดยปริยาย

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายต่างๆ จะให้หลักประกันว่า ผู้สูงอายุต้องได้รับความเสมอภาคเช่นเดียวกับประชากรวัยอื่นๆ และต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิต่างๆ อย่างเป็นธรรมแล้วก็ตาม แต่ในความเป็นจริง บริการสาธารณะ โดยเฉพาะถนนหนทาง ยานพาหนะ และสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะต่างๆ ไม่ได้ออกแบบให้เอื้อต่อสภาพร่างกายของผู้สูงอายุ ทำให้ผู้สูงอายุไม่สามารถได้รับสิทธิในการใช้หรือเข้าถึงบริการเหล่านี้เป็นธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

ปัจจุบัน เราจะเห็นว่า ถนน ทางเดินต่างๆ ทั้งในเมืองและชนบทไม่ได้ออกแบบมาให้เอื้อต่อการเดินทางของผู้สูงอายุและผู้พิการ ในเขตเมืองทางเท้าที่ต่างระดับและมักมีสิ่งกีดขวาง เช่น ร้านค้า แผงลอยที่ตั้งอยู่อย่างไม่เป็นระเบียบ ยากที่ผู้สูงอายุจะเดินทางไปตามถนนหนทางเหล่านี้ การข้ามถนนในเมืองที่การจราจรหนาแน่นเกือบเป็นไปไม่ได้เลยสำหรับผู้สูงอายุที่มีอายุมากๆ ผู้สูงอายุยากที่จะใช้บริการขนส่งมวลชน ไม่ว่าจะเป็นรถประจำทาง รถไฟฟ้า หรือรถใต้ดิน ทั้งด้วยยานพาหนะเอง และทางเข้าออกยานพาหนะเหล่านั้นไม่ได้ออกแบบมาเพื่อผู้สูงอายุ

อาคารสถานที่ต่างๆ ในประเทศไทยยังไม่เอื้อต่อผู้สูงอายุ เราจะเห็นสถานที่ราชการบางแห่งที่ไม่ได้ออกแบบไว้เพื่อการเข้าถึงของผู้สูงอายุเลย แม้แต่แบบสภานีออนามัยแบบใหม่ที่ทำได้สูงมากจนยากที่ผู้สูงอายุจะเดินขึ้นบันไดสูงชันขึ้นไปถึงได้ จนในที่สุด บางแห่งต้องมีการประยุกต์ ดัดแปลงกันห้องชั้นล่างสำหรับบริการผู้สูงอายุ เราจะเห็นวัดวาอารามที่สร้างเพื่อให้ดูโอ่อ่าอลังการ แต่ไม่ได้ออกแบบสร้างเผื่อไว้สำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งแท้ที่จริงแล้วเป็นกลุ่มผู้ใช้บริการหลักของวัดนั่นเอง

ถนนหนทาง การขนส่งคมนาคม อาคารและสิ่งก่อสร้างต่างๆ ที่ไม่ได้ออกแบบไว้เพื่อสังคมผู้สูงอายุ ทำให้ผู้สูงอายุต้องกลายเป็นกลุ่มคนชายขอบไปโดยปริยาย แม้ผู้สูงอายุทุกคนจะมีสิทธิที่จะเข้าถึงบริการเหล่านั้น แต่ในทางปฏิบัติ ผู้สูงอายุกลับด้อยสิทธิคือไม่สามารถเข้าถึงบริการเหล่านั้นได้

5. นโยบายสาธารณะเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

นโยบายสาธารณะที่จะช่วยให้ผู้สูงอายุได้รับสิทธิเสมอภาคกับประชาชนทั่วไป และสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี อาจพิจารณาไปตามปัจจัยที่ผลักดันให้ผู้สูงอายุต้องกลายเป็นคนชายขอบ ดังนี้

5.1 นโยบายกำนุบำรุงวัฒนธรรมประเพณี และรักษาค่านิยมทางบวกที่สังคมมีต่อผู้สูงอายุ

รัฐจะต้องหามาตรการและวิธีต่างๆ โดยเฉพาะการสื่อสารประชาสัมพันธ์ที่จะจัด “วาทคดี” หรือออกติดต่อผู้สูงอายุในสังคมไทย หรืออย่างน้อยต้องลดระดับอคติเช่นนี้ในหมู่คนรุ่นใหม่ลง ขณะเดียวกันต้องพยายามรักษาค่านิยมของสังคมที่มีต่อผู้สูงอายุในทางบวกเอาไว้ให้ได้ รวมทั้งต้องมีมาตรการเข้มข้นในการกำนุบำรุงวัฒนธรรมประเพณีอันดีงามที่มีผู้สูงอายุเกี่ยวข้องด้วยให้เข้มแข็งยั่งยืนต่อไป

ในการรักษาค่านิยมของสังคมที่มีต่อผู้สูงอายุในทางบวก รัฐอาจพิจารณาส่งเสริมโครงการ “พลฒศึกษา” ขึ้นในสังคมไทย

“พลฒศึกษา” (ageing education) หมายถึง การให้ข้อมูล ข่าวสาร และความรู้แก่ประชาชนทุกเพศทุกวัย เกี่ยวกับกระบวนการที่ประชากรมีอายุสูงขึ้น ซึ่งมีสาระครอบคลุมสถานการณ์ แนวโน้ม สาเหตุ และผลที่ตามมาของการมีอายุสูงขึ้นของประชากร

พลฒศึกษาต้องทำทั้งในระบบการศึกษาในโรงเรียนและนอกโรงเรียน ทั้งอย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ และต้องอาศัยสื่อการสอนและสื่อการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายให้คนทุกเพศทุกวัยอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขในสังคมผู้สูงอายุ

นอกเหนือจากความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการมีอายุสูงขึ้นของประชากรแล้ว สารสำคัญของพลวัตศึกษาควรแบ่งไปตามวัยของประชากร คือ ในกลุ่มประชากรสูงอายุ ประชากรวัยแรงงาน และวัยเด็กและเยาวชน

“พลวัตศึกษาสำหรับประชากรสูงอายุ” ควรมีสาระที่มุ่งให้ผู้สูงอายุดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า รู้วิถีครองชีวิต ยามชรา และรู้ทันโลก พลวัตศึกษาสำหรับประชากรสูงอายุอาจแบ่งย่อยออกไปอีก ดังนี้

1) กลุ่มแรกคือ ผู้สูงอายุที่ยังแข็งแรง มีสุขภาพอนามัยสมบูรณ์ ส่วนใหญ่ผู้สูงอายุวัยต้น (อายุ 60 - 69 ปี) จะอยู่ในกลุ่มนี้ พลวัตศึกษาควรเน้นการให้ข่าวสารความรู้เกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ ข้อมูลข่าวสารที่จะช่วยส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมกันทำกิจกรรมทางสังคม การส่งเสริมการทำงานและความรู้เกี่ยวกับการดูแลสุขภาพทั้งกายและใจ

2) กลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือบ้าง โดยเฉพาะในกลุ่มผู้สูงอายุวัยกลาง (อายุ 70 - 79 ปี) ผู้สูงอายุในกลุ่มนี้อาจมีโรคภัยไข้เจ็บบ้างแต่ยังพอช่วยเหลือตนเองได้ พลวัตศึกษาจะต้องเน้นการให้ความรู้เกี่ยวกับแหล่งบริการทางสุขภาพอนามัยที่ผู้สูงอายุจะเข้าถึงได้ ความรู้เกี่ยวกับการดูแลสุขภาพตนเอง การออกกำลังกายที่เหมาะสม และวิธีการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ให้กับคนรุ่นหลัง

3) กลุ่มผู้สูงอายุกลุ่มหนึ่งต้องการความช่วยเหลือหรือต้องพึ่งพิงผู้อื่นในการดำรงชีวิต ผู้สูงอายุวัยปลาย (อายุ 80 ปีขึ้นไป) อยู่ในกลุ่มนี้เป็นสัดส่วนที่สูง เพราะผู้สูงอายุวัยปลายจะมีอัตราการเจ็บป่วยสูงขึ้น โรคของผู้สูงอายุหลายโรคมีความรุนแรง เช่น โรคสมองเสื่อม โรคเส้นโลหิตในสมองแตกจนเป็นอัมพฤกษ์อัมพาต โรคเบาหวาน โรคหัวใจ ซึ่งทำให้ผู้สูงอายุป่วยเรื้อรัง และอาจถึงขั้นเป็นผู้ป่วยนอนติดเตียง จนต้องการการดูแลอย่างใกล้ชิดระยะยาว พลวัตศึกษาสำหรับผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะพึ่งพิงเหล่านี้จะต้องเป็นข่าวสารความรู้ที่ต้องให้ผ่านผู้ดูแลสารของพลวัตศึกษาจะเน้นเรื่องวิธีการดูแลและการอยู่กับผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง รวมทั้งสาระที่ช่วยผ่อนคลายความเครียดของผู้ดูแล

“พลวัตศึกษาสำหรับประชากรวัยแรงงาน” ต้องเน้นข้อมูลข่าวสารและความรู้ที่จะส่งเสริมให้คนวัยแรงงานได้เตรียมตัวเตรียมใจเพื่อก้าวเข้าสู่ชีวิตสูงวัยที่มีคุณภาพต่อไป การเตรียมตัวในที่นี้หมายรวมถึง การเตรียมตัวด้านเศรษฐกิจ คือ การเก็บออม และการเข้าสู่ระบบที่จะเป็นหลักประกันด้านรายได้เพียงพอต่อการยังชีพยามชรา ด้านสุขภาพคือการสร้างเสริมสุขภาพของตน เพื่อเป็นผู้สูงอายุที่มีสุขภาพดีในวันหน้า และด้านการอยู่อาศัยคือการเตรียมแผนเรื่องที่อยู่อาศัย ทั้งเรื่องสถานที่และบุคคลที่อยู่ด้วย

“พลวัตศึกษาสำหรับประชากรวัยเด็กและเยาวชน” เน้นเรื่องการอยู่ร่วมกันในสังคมผู้สูงอายุ ปลูกฝังให้เด็กและเยาวชนสืบสานวัฒนธรรมที่ดีของไทย ในเรื่องการให้ความเคารพและให้คุณค่าผู้สูงอายุ ให้ข้อมูลข่าวสารที่จะส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนมีความรู้และความเข้าใจในผู้สูงอายุ

5.2 นโยบายช่วยผู้สูงอายุที่ด้อยสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคม

ประเทศไทยมีนโยบายที่จะจัดสวัสดิการให้กับประชาชนทั่วไปอย่างเสมอภาค โดยไม่เลือกเพศ วัย เชื้อชาติ ศาสนา และฐานะทางเศรษฐกิจสังคมอยู่แล้ว สำหรับความช่วยเหลือที่รัฐจะให้กับผู้สูงอายุที่ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจได้กำหนดไว้ในมาตรา 11 (11) แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 รัฐจะให้สิทธิผู้สูงอายุได้รับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม รัฐบาลได้ให้เบี้ยยังชีพในอัตรา 500 บาทต่อเดือนแก่ผู้สูงอายุ “ทุกคน” มาตั้งแต่ปี 2549

มีข้อสังเกตว่า นโยบายจ่ายเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุทุกคน (ยกเว้นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์จากหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ) นั้น อาจไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับที่กำหนดให้สงเคราะห์เบี้ยยังชีพ “ตามความจำเป็น” การให้เบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุ “ทุกคน” อาจง่ายในทางปฏิบัติ เพราะไม่ต้องคัดเลือกผู้มีความจำเป็นที่สมควรได้รับเบี้ยยังชีพ และการกำหนดเกณฑ์เรื่อง “ความจำเป็น” ก็อาจยาก และมีข้อถกเถียงโต้แย้งกันอยู่ อย่างไรก็ตาม หากนโยบายการให้เบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุทุกคนจะยังคงดำเนินต่อไป โดยไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ประชากรสูงอายุที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในแต่ละปี และระยะเวลาที่ผู้สูงอายุจะมีชีวิตยืนยาวขึ้น จะกลายเป็นภาระทางการเงินที่หนักมากในอนาคต ดังนั้น หากจะคงนโยบายการจ่ายเบี้ยยังชีพต่อไป รัฐควรพิจารณาประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดเกณฑ์เกี่ยวกับ “ความจำเป็น” ของผู้สูงอายุที่สมควรได้รับเบี้ยยังชีพ ควรให้สวัสดิการเป็นตัวเงินเฉพาะผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ

(2) ควรต้องปรับปรุงระบบข้อมูลทะเบียนราษฎร มีการศึกษาเกี่ยวกับความสมบูรณ์ของข้อมูลการตายจากทะเบียนราษฎร ฮิลล์ และคณะ (Hill et al., 2007) พบว่ามีการตายในประเทศไทยในแต่ละปีประมาณร้อยละ 20 ของการตายทั้งหมดที่ไม่ได้จดทะเบียน และการศึกษาของศุทธิดา และปราโมทย์ (2553) พบว่า จากรายชื่อผู้มีอายุเกินร้อยปีขึ้นไปในทะเบียนราษฎร มีเพียงประมาณร้อยละ 12 เท่านั้นที่ยังมีชีวิตอยู่จริง การศึกษาเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าบัญชีรายชื่อผู้สูงอายุในทะเบียนราษฎรที่ต้องใช้เป็นฐานในการจ่ายเบี้ยยังชีพนั้น ยังคลาดเคลื่อนไปในทางที่มากเกินไปมาก เมื่อจำนวนผู้สูงอายุมากขึ้นจริงก็จะเป็นช่องทางให้เกิดการคอร์รัปชั่นขึ้นได้

(3) ในปัจจุบันนี้ สุขภาพของคนไทยดีขึ้นมาก อายุคาดเฉลี่ยของคนไทยได้เพิ่มขึ้นจากต่ำกว่า 50 ปี เมื่อ 50 ปีก่อน เป็นประมาณ 73 ปีในปี 2553 คนไทยที่เป็นผู้สูงอายุวัยต้น คือ อายุ 60-69 ปี ส่วนใหญ่ยังมีสุขภาพแข็งแรงและยังมีพลังกำลังพร้อมทำงานเป็นผู้ผลิตต่อไปได้ ดังนั้น การเลื่อนอายุผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพ (ถ้าจะยังคงมี) จากเดิมที่เริ่มเมื่อบุคคลอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป เป็นเริ่มตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป น่าจะเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่จะทำให้ นโยบายการจ่ายเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุตามความจำเป็นดำเนินต่อไปได้ และอาจพิจารณาปรับเปลี่ยนอัตราเบี้ยยังชีพให้สูงขึ้นตามค่าครองชีพที่สูงขึ้น

นอกเหนือจากการจ่ายเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุทุกคนแล้ว ในอนาคตรัฐจะต้องมีทางเลือกอื่นเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงด้านรายได้ให้ผู้สูงอายุทุกคนด้วย ปัจจุบันผู้สูงอายุที่เกษียณจากการทำราชการและรัฐวิสาหกิจ และการทำงานที่อยู่ในระบบของกองทุนประกันสังคม มีรายได้ยามชราจากเบี้ยบำนาญ แต่ยังมีแรงงานนอกระบบอีกเป็นจำนวนมาก ที่ยังไม่มีหลักประกันด้านรายได้เพื่อการดำรงชีพยามชรา สำหรับแรงงานนอกระบบ สภานิติบัญญัติได้ตราพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ด้วยประสงค์ที่ให้หลักประกันรายได้ยามชราแก่แรงงานนอกระบบที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของกองทุนใดๆ อย่างไรก็ตาม การเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้ยังให้เป็นไปตามความสมัครใจ ดังนั้น จึงต้องมียกเว้นที่จูงใจให้แรงงานทุกคนเข้าร่วมเป็นสมาชิก รัฐจะต้องมีนโยบายที่ผลักดันให้เกิดระบบบำนาญที่ประกันได้ว่า ผู้สูงอายุ “ทุกคน” จะมีรายได้ “เพียงพอ” ต่อการครองชีพยามชราของผู้สูงอายุที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นอีกมากในอนาคต

5.3 นโยบายด้านสุขภาพอนามัยของผู้สูงอายุ

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีนโยบายที่จะให้บริการทางการแพทย์พยาบาลแก่ผู้เจ็บป่วยอย่างทั่วถึง เริ่มจากโครงการ “30 บาท รักษาทุกโรค” และการให้บริการรักษาพยาบาลโดยถ้วนหน้า มีบริการ “บัตรทอง” สำหรับผู้สูงอายุ ในขณะเดียวกัน ทั้งรัฐและองค์กรอิสระ ที่สำคัญคือสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) ก็ได้ทุ่มเทความพยายามอย่างมากเพื่อรณรงค์ให้มีการรักษาและส่งเสริมสุขภาพของประชาชน สิ่งที่รัฐอาจช่วยเสริมให้นโยบายการให้บริการรักษาพยาบาลอย่างทั่วถึง มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น คือ การเผยแพร่ข่าวสารความรู้ให้ผู้สูงอายุเข้าถึงแหล่งบริการด้านสุขภาพอนามัย รวมถึงการให้บริการที่เข้าไปหาผู้สูงอายุ มิใช่ตั้งรับอยู่ที่แหล่งให้บริการอย่างเดียว

รัฐจะต้องคณนโยบายสร้างเสริมสุขภาพของประชาชนทุกเพศทุกวัยไว้ การสร้างเสริมสุขภาพของคนให้สมบูรณ์แข็งแรงตั้งแต่ก่อนวัยสูงอายุ เท่ากับเป็นการตัดทอนปัจจัยที่จะผลักดันให้ผู้สูงอายุต้องกลายเป็นคนชายขอบเพราะสุขภาพในอนาคต

สำหรับผู้สูงอายุที่อาจถูกผลักดันให้เป็นคนชายขอบเพราะสุขภาพของตน รัฐอาจต้องมียุทธศาสตร์ที่จะช่วยผู้สูงอายุที่ป่วยเรื้อรัง และต้องการผู้ดูแลใกล้ชิดเป็นพิเศษที่ไม่ได้อยู่ในโรงพยาบาลหรือที่อยู่ตามบ้านของตนเอง เช่น ผู้ป่วยด้วยโรคเบาหวาน โรคสมองเสื่อม ผู้สูงอายุที่เป็นอัมพฤกษ์ อัมพาต นอนติดเตียง การให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ป่วยเรื้อรังและอยู่ในสภาพที่ช่วยตนเองไม่ได้ที่อยู่ตามบ้านเหล่านี้ จำเป็นต้องมีข้อมูลที่ถูกต้องชัดเจน เพื่อรู้ว่ามีความต้องการความช่วยเหลือเหล่านี้อยู่ที่ใดบ้างในแต่ละพื้นที่

นอกจากเป้าหมายผู้สูงอายุที่เจ็บป่วยเรื้อรังด้วยโรคทางกายแล้ว การป้องกันและช่วยผู้ป่วยด้วยโรคทางจิตต่างๆ ก็ควรที่จะมีการพิจารณาเป็นพิเศษด้วย รัฐควรต้องมียุทธศาสตร์ที่จะป้องกันและส่งเสริมสุขภาพจิตของผู้สูงอายุ โดยผ่านสื่อชนิดต่างๆ การส่งเสริมสุขภาพจิตของผู้สูงอายุ โดยเฉพาะในวัย 70 - 79 ปี ซึ่งมีอัตราการฆ่าตัวตายสูงกว่าผู้สูงอายุวัยอื่น ควรได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ การสื่อสารประชาสัมพันธ์ด้วยสาระที่เหมาะสม เพื่อหาทางออกให้ผู้สูงอายุหลุดพ้นจากความเครียดและความทุกข์ น่าจะเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการป้องกันมิให้ผู้สูงอายุต้องถูกผลักดันให้เป็นคนชายขอบเพราะสุขภาพจิต

5.4 นโยบายช่วยเหลือผู้สูงอายุที่อยู่ตามลำพัง

รัฐควรมีนโยบายช่วยเหลือผู้สูงอายุที่อยู่ตามลำพังคนเดียว หรือผู้สูงอายุอยู่ด้วยกันตามลำพังให้ชัดเจน ในชุมชนชนบทหรือในเมืองเล็ก องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ควรบรรจุเรื่องการดูแลช่วยเหลือประชากรกลุ่มนี้ไว้ในภารกิจ จะต้องมีการระบุที่ถูกต้อง มีเจ้าหน้าที่หรืออาสาสมัครทำงานเยี่ยมบ้าน และคอยให้ความช่วยเหลือตามความจำเป็น ในเมืองใหญ่ที่การดูแลใกล้ชิดเหมือนอย่างในชนบทหรือเมืองเล็กทำได้ยาก ควรมีโครงการให้ข้อมูลข่าวสารความรู้แก่ผู้สูงอายุที่อยู่ตามลำพัง เกี่ยวกับการติดต่อขอความช่วยเหลือในกรณีฉุกเฉิน อปท.ของเมืองอาจมีศูนย์ประสานงานให้ความช่วยเหลือ และเปิดช่องทางติดต่อสื่อสารกับผู้สูงอายุเหล่านั้นเมื่อจำเป็น ควรได้มีการพัฒนาระบบอาสาสมัครเพื่อเยี่ยมบ้านช่วยดูแลผู้สูงอายุที่อยู่ตามลำพัง

สำหรับผู้สูงอายุที่อยู่ตามลำพังที่จะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในอนาคต รัฐควรมีนโยบายส่งเสริมให้มีการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับประชากรกลุ่มนี้เพิ่มขึ้น ไม่ว่ารัฐจะลงทุนสร้างเองเพื่อเป็นสวัสดิการให้กับประชาชน หรือส่งเสริมให้เอกชนสร้างขึ้นเพื่อการพาณิชย์ก็ตาม

5.5 นโยบายด้านการคมนาคมขนส่งและสิ่งก่อสร้างสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุ

รัฐจะต้องมีนโยบายที่จะคุ้มครองสิทธิในการเดินทางของผู้สูงอายุ นโยบายดังกล่าวนี้จะต้องให้ผู้สูงอายุได้เดินทางตามถนนหนทางได้ โดยขจัดอุปสรรคสิ่งกีดขวางที่จะทำให้ผู้สูงอายุเกิดความไม่สะดวก ซึ่งจะเป็นประโยชน์ทั้งผู้สูงอายุและคนพิการด้วย ทางเท้า ทางเดินข้ามถนน และทางเข้าถึงพาหนะขนส่งสาธารณะ จะต้องได้รับการจัดระเบียบ และออกแบบการก่อสร้างให้เอื้อต่อการใช้ประโยชน์ของผู้สูงอายุ รวมทั้งยานพาหนะสาธารณะต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นรถเมล์ประจำทาง รถไฟฟ้า รถไฟ จะต้องออกแบบให้เอื้อต่อผู้สูงอายุที่จะใช้บริการเหล่านี้ตามสมควร

อาคารสิ่งก่อสร้างต่างๆ จะต้องออกแบบโดยคำนึงถึงการใช้ประโยชน์ของผู้สูงอายุ ต้องมีกฎระเบียบที่บังคับให้อาคารสถานที่สาธารณะต่างๆ ที่ผู้สูงอายุมีโอกาสไปใช้บริการออกแบบให้เอื้อต่อผู้สูงอายุ นอกจากนั้น สิ่งก่อสร้างซึ่งแม้ไม่ใช่ของรัฐ เช่น ส้วมตามที่พักริมทาง วัด หรืออาคารสถานที่ของเอกชนอื่นๆ รัฐก็ควรส่งเสริมแรงจูงใจให้มีรูปแบบในการก่อสร้างที่เอื้อไว้สำหรับการใช้งานของผู้สูงอายุด้วย

เมื่อเราทราบแน่ชัดแล้วว่า สังคมไทยกำลังกลายเป็นสังคมผู้สูงอายุ รัฐควรประกาศนโยบายให้ชัดเจนไปเลย ว่าต่อไปนี้จะพัฒนาบ้านเมืองให้เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ อาคารบ้านเรือน ถนนหนทาง และสิ่งก่อสร้างทั้งหลาย จะต้องออกแบบโดยคำนึงถึงการใช้งานของผู้สูงอายุ

5.6 แผนการเตรียมความพร้อมช่วยเหลือผู้สูงอายุยามที่เกิดอุบัติเหตุ

ในช่วงที่เกิดอุบัติเหตุ หรือเหตุการณ์ฉุกเฉิน ไม่ว่าจะเป็นอุทกภัย อย่างเช่นเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ที่เกิดขึ้นเมื่อปลายปี 2553 และมหาอุทกภัยในปี 2554 หรือกรณีการสู้รบบริเวณชายแดนไทย-กัมพูชาในปี 2553 หรือแม้กระทั่งกรณีเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่อาจก่อให้เกิดสึนามิ ในราวเดือนเมษายน 2555 ทำให้ต้องมีการอพยพเคลื่อนย้ายประชาชนจากพื้นที่ที่เกิดเหตุ หรือพื้นที่ภัยพิบัติไปสู่พื้นที่ปลอดภัย ระหว่างการเคลื่อนย้ายคนกรณีฉุกเฉินเช่นนี้ กลุ่มประชากรที่เคลื่อนย้ายไม่ได้ง่ายนัก ได้แก่ เด็ก ผู้พิการ และคนชรา ดังนั้น ประเทศไทยควรต้องมีการเตรียมแผนเคลื่อนย้ายประชากรกลุ่มเปราะบางเหล่านี้เมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินด้วย

6. สรุป

สังคมไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์แล้ว แนวโน้มในอนาคตที่เห็นได้ชัดเจน คือประชากรไทยจะมีอายุยิ่งสูงขึ้นไปอีก ประชากรจะมีอายุสูงขึ้นเร็วมาก ในอีกเพียงไม่เกิน 20 ปีข้างหน้า ประชากรหนึ่งในห้าจะเป็นผู้สูงอายุ และสัดส่วนของผู้สูงอายุจะยิ่งสูงขึ้นไปอีกหลังจากนั้น ในกลุ่มประชากรสูงอายุที่จะเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากเหล่านี้ ก็อาจมีผู้สูงอายุจำนวนหนึ่ง ซึ่งถึงแม้จะได้รับหลักประกันจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้มีสิทธิเสมอภาคกับประชากรกลุ่มวัยอื่นๆ แล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติจะมีผู้สูงอายุจำนวนไม่น้อยที่ด้อยสิทธิและกลายเป็นคนชายขอบไป ดังนั้น เพื่อให้ผู้สูงอายุในอนาคตได้รับการคุ้มครองสิทธิที่พึงมี และสามารถมีชีวิตอยู่ในสังคมไทยได้อย่างมีศักดิ์ศรี รัฐจึงจำเป็นต้องมีนโยบายสาธารณะที่เอื้อต่อการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุ และต้องเร่งรัดพยายามให้นโยบายเหล่านี้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมขึ้นมาให้ได้ ไม่ใช่มีแค่เพียงตัวอักษรที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย นโยบาย และแผนต่างๆ เท่านั้น

นโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุนี้เป็นเรื่องจำเป็น เราคงไม่อยากเห็นภาพสังคมไทยในอนาคตที่เต็มไปด้วย “ผู้สูงอายุที่น่าสงสาร” ผู้สูงอายุที่อยู่อย่างโดดเดี่ยว ผู้สูงอายุที่ไร้ที่อยู่ เจ็บไข้ได้ป่วยก็ไม่มีใครช่วยเหลือดูแล ผู้สูงอายุที่อยู่ตามลำพังและตายอยู่ภายในบ้านของตนโดยไม่มีใครรู้ ผู้สูงอายุที่ความจำเสื่อมเดินพลัดหลงจากบ้าน ผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งพิงครอบครัวได้ และถูกนำไปปล่อยทิ้งตามวัด โรงพยาบาล หรือสถานที่สาธารณะต่างๆ อัตราที่เพิ่มสูงขึ้นของผู้สูงอายุที่ตัดสินใจฆ่าตัวตาย ผู้สูงอายุที่ถูกกระทำรุนแรงจากบุคคลใกล้ชิด ฯลฯ เหตุการณ์เหล่านี้จะทำให้สังคมไทยกลายเป็นสังคมที่น่าเวทนา แต่หากประเทศไทยมีนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับสังคมผู้สูงอายุที่เหมาะสม เหตุการณ์น่าสมเพชเหล่านั้นก็อาจไม่เกิดขึ้น หรือเกิดขึ้นไม่มากนัก

เราทุกคนคงอยากเห็นภาพผู้สูงอายุไทยมีชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีศักดิ์ศรี และได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเป็นอย่างดี เราจะต้องสร้างสังคมไทยในอนาคตให้เป็นสังคมที่ผู้สูงอายุได้รับการยอมรับ เป็นสังคมที่มีอคติต่อผู้สูงอายุน้อยที่สุด และเป็นสังคมที่คนเราเมื่อแก่ตัวลงจะไม่ถูกผลักให้เป็นคนชายขอบ ถ้าเป็นเช่นนั้นได้ เราก็จะเห็นภาพสังคมไทยเป็นสังคมผู้สูงอายุที่งดงาม สังคมที่ผู้คนทุกเพศทุกวัยอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข. (2554). รายงานอัตราการฆ่าตัวตายของประเทศไทย. ค้นเมื่อ 10 มกราคม 2555, จาก <http://www.dmh.go.th/report/suicide/>
- ปราโมทย์ ประสาทกุล และปัทมา ว่าพัฒน์วงศ์. (2548). สถานการณ์ประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2548. ใน กฤตยา อาชวนิจกุล และปราโมทย์ ประสาทกุล (บรรณาธิการ). *ประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2548* (หน้า 14 - 31). นครปฐม: สำนักพิมพ์ประชากรและสังคม.
- พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546. (2546). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 120 ตอนที่ 130 ก, 1-8.
- สถาบันวิจัยประชากรและสังคม. (2549). *การฉายภาพประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2548 - 2568*. นครปฐม: สำนักพิมพ์ประชากรและสังคม.
- สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. (2549). *การสำรวจสภาวะสุขภาพอนามัยของประชาชนไทยโดยการตรวจร่างกาย ครั้งที่ 3 พ.ศ. 2546 - 2547*. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข และสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2551). *รายงานการสำรวจประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2550*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- _____. (2554). *สรุปผลที่สำคัญการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2553*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- สำนักบริหารการทะเบียน กระทรวงมหาดไทย. (ม.ป.ป.). *จำนวนประชากรและประชากรแยกอายุ*. ค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2555, จาก <http://stat.bora.dopa.go.th/hpstat9/people2.htm>
- ศุทธิดา ชวนวัน และปราโมทย์ ประสาทกุล. (2553). *การรอดชีพที่เพิ่มขึ้นในกลุ่มประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2503 - 2543*. บทความเสนอในการประชุมวิชาการประชากรศาสตร์แห่งชาติ 2553, 25 - 26 พฤศจิกายน 2553 โรงแรมเดอะทาวเวอร์ ปทุมวัน กรุงเทพฯ.

ภาษาอังกฤษ

- Cheung, Chau - Kiu, Chan, Cheng - Ming and Lee, Jik - Joen. (1999). Beliefs about elderly people among social workers and the general public in Hong Kong. *Journal of Cross - Cultural Gerontology*, 14, 131 - 152.
- Hill, K., Vapattanawong, P., Prasartkul, P., Porapakkham, Y., Lim, S. S., & Lopez, A. D. (2007). Epidemiologic transition interrupted: A reassessment of mortality trends in Thailand, 1980 - 2000. *Int. J. Epidemiol*, 36, 374 - 384.
- Sung, Kyu - taik and Kim, Han Sung. (2003). Elderly respect among young adult: Exploration of behavioral forms in Korea. *Ageing Internation*, 28(3), 279 - 294.

ความท้าทายในการขจัดแรงงานเด็ก ในรูปแบบที่เลวร้าย

The Challenge of Eliminating the Worst Forms of Child Labour

ศิริพันธ์ กิตติสุขสถิต¹
Sirinan Kittisuksathit

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอการติดตามประเมินผลครึ่งแผนแรก (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552–2554) ในการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ พบว่าการใช้แรงงานเด็กในประเทศไทยยังเป็นปัญหาในระดับที่น่าห่วงใย มีปัญหาในการนิยามความหมาย และการวัดจำนวนเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีที่เป็นเด็กด้อยโอกาส เป็นเด็กชายขอบ และเป็นเด็กที่กำลังทำงาน รวมถึงเป็นความท้าทายที่จะบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายในครึ่งแผนหลัง (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555–2557) ที่ “เด็กทุกคน” อาจได้รับผลพลอยได้จากความสำเร็จในการป้องกันและคุ้มครองครั้งนี้ หากรัฐสามารถดำเนินการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามแผนครึ่งหลังอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง และจริงจัง รวมทั้งนำผลที่ได้มาปรับปรุงการปฏิบัติงานด้วย

คำสำคัญ: การจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย, ภาวะการเกิดเด็กชายขอบ, การเป็นเด็กชายขอบ

Abstract

This paper presents the results of monitoring and evaluating of the National Policy and Plan to Eliminate the Worst Forms of Child Labour in Thailand during the first half (FY 2009-2011). Results showed progress with the five main strategies set out by the National Policy and Plan was effectively carried out. To meet the target goal, Policy and Plan should be strengthened through the continuous monitoring and evaluation system. Definition and numbers of child labour and marginalized children should be seriously identified by all concerned stakeholders. A challenging achievement of the Policy and Plan in 2012 to 2014 could be the windfall of protection and prevention to “all children” in Thailand eventually.

Keywords: Eliminating the Worst Forms of Child Labour, marginalisation, marginality

¹ รองศาสตราจารย์ประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

1. นำเรื่อง

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ กำหนดเป้าหมายโลกให้มีการดำเนินการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายให้เสร็จสมบูรณ์และหมดสิ้นไปทั่วโลกใน พ.ศ. 2559 ตามการรับรองในที่ประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศสมัยที่ 87 จัดขึ้น ณ นครเจนีวา เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2542 มีข้อเสนอให้นำอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organisation - ILO) ฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (The Worst Forms of Child Labour) มาปฏิบัติควบคู่กับข้อเสนอแนะของ ILO ฉบับที่ 190 ที่เป็นแนวทางในการพิจารณาว่างานประเภทใดอาจถือให้เป็นงานอันตราย

ทั้งนี้ อนุสัญญาฉบับที่ 182 กำหนดรูปแบบของความเลวร้ายในการใช้แรงงานเด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปีไว้ 4 รูปแบบได้แก่ (1) **การใช้แรงงานเยี่ยงทาสในทุกรูปแบบ** อาทิ การค้าหรือลักลอบค้าเด็ก การใช้แรงงานขัดหนี้ การใช้แรงงานเด็กในลักษณะของไพร่ตืดที่ดิน การบังคับใช้แรงงาน ตลอดจนการจัดหาเด็กโดยการบีบบังคับเพื่อเป็นกำลังพลแก้ไขความขัดแย้ง (2) **การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี** การผลิตสื่อบลามกอนาจาร และเพื่อการแสดงลามกอนาจาร (3) **การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย** โดยเฉพาะการผลิตและการลักลอบค้ายาเสพติด และ (4) **การทำงานที่โดยลักษณะงาน หรือสภาวะแวดล้อมของงานที่ตึงๆ ทำนั้น มีโอกาสที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย และศีลธรรมของเด็ก** (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2552)

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับดังกล่าวฯ โดยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2544 เป็นผลให้มีพันธะผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ โดยต้องดำเนินการโดยทันที และคณะรัฐมนตรีได้รับทราบและมีเป้าหมายให้เสร็จสมบูรณ์ภายใน พ.ศ. 2557 รัฐบาล โดยกระทรวงแรงงาน จึงได้จัดทำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552-2557 (แผน 5 ปี) ตามบทบัญญัติมาตรา 6 ของอนุสัญญาฯ ฉบับที่ 182

หลักการสำคัญของการจัดทำนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ เพื่อป้องกัน คุ้มครอง ช่วยเหลือ พัฒนา และพัฒนา “เด็ก” โดยไม่เลือกปฏิบัติ และการดำเนินการให้คำนึงถึงหลักมนุษยธรรมและหลักสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการกระทำผิดใดๆ ของ “เด็ก” ภายใต้แผนฉบับนี้ในทุกกรณี ให้ถือว่า “เด็กทุกคน” ตกเป็นเหยื่อหรือเป็นผู้ถูกระทำ ซึ่งต้องได้รับความคุ้มครองเป็นอันดับแรก

โดยทั่วไปแล้ว “เด็ก” คือ บุคคลที่อยู่ในช่วงของการเจริญเติบโตไปสู่สภาพการเป็นผู้ใหญ่ มีอายุระหว่าง 0-14 ปี บุคคลที่อยู่ในช่วงวัยเด็ก ควรได้รับการพัฒนาทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และสังคม อย่างเหมาะสม จึงจะเจริญเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่สมบูรณ์ทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และสังคมได้ “เด็ก” ในวัยนี้ส่วนใหญ่จึงยังไม่ได้ทำงาน มักใช้เวลาอยู่บ้านหรือสถานศึกษา สำหรับเด็กที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปแต่ไม่เกิน 18 ปี ถ้าเข้าสู่ตลาดแรงงานก็สามารถทำได้ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมาย หรือพระราชบัญญัติ หรืออนุสัญญาต่างๆ ดังนั้น “แรงงานเด็ก” จึงหมายถึงลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป แต่ยังไม่ถึง 18 ปี **ส่วนเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปีลงมา ห้ามขายจ้างจ้างเป็นลูกจ้างโดยเด็ดขาด** ผู้ฝ่าฝืนจะมีโทษ ตามมาตรา 148 แห่ง พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จำคุกไม่เกิน 1 ปี ปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ถือว่าไม่ใช่แรงงานเด็ก

อย่างไรก็ตาม แรงงานเด็กตามอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน ได้กำหนดอายุขั้นต่ำของลูกจ้างไว้เท่ากับอายุที่จบการศึกษาภาคบังคับ หรือไม่ต่ำกว่า 15 ปีสำหรับงานทั่วไป ไม่ต่ำกว่า 13 ปีสำหรับงานเบา และไม่ต่ำกว่า 18 ปีสำหรับงานอันตราย แต่บางประเทศกำลังพัฒนาได้กำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับงานทั่วไปเป็น 14 ปี งานเบาเป็น 12–14 ปี และงานอันตรายเป็น 16 ปี สำหรับประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (ไม่ครอบคลุมลูกจ้างภาคเกษตรกรรมและลูกจ้างที่รับงานไปทำที่บ้าน) ได้กำหนดอายุขั้นต่ำของลูกจ้างไว้ที่ 15 ปี ดังนั้น แรงงานเด็กตามกฎหมายไทยหมายถึงลูกจ้างที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป แต่ยังไม่ถึง 18 ปีบริบูรณ์ (ทวิสุข, 2543)

แนวคิดเรื่องการคุ้มครองการใช้แรงงานเด็กตามกฎหมายข้างต้นนี้ ให้ความสำคัญกับอายุของเด็กที่ถูกจ้างทำงานเป็นสำคัญ และมีความหมายครอบคลุมการทำงานแลกค่าตอบแทนของ “เด็กทุกประเภท” โดยไม่ให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมในการทำงานหรือเงื่อนไขการจ้างงาน **แตกต่างกับแนวคิดเรื่องการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย** ซึ่งไม่ได้เพียงเน้นที่ “เด็กทุกคน” และ “อายุของเด็กที่ทำงาน” แต่ยังให้ความสนใจสภาพแวดล้อมในการทำงาน เงื่อนไขการจ้างงานที่เลวร้ายและสังคมไม่ยอมรับหรือเพิกเฉยไม่ได้ (the most intolerable forms) ซึ่งเป็นคำที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศใช้ก่อนจะเปลี่ยนเป็น **ในรูปแบบที่เลวร้าย** (the worst forms) ในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการใช้แรงงานเด็กโดยทั่วไปมีความสลับซับซ้อนในเชิงสังคมและวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ที่ทำให้ผู้ประกอบการพยายามลดต้นทุน โดยการจ้างแบบเหมาช่วงและให้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งอาจทำให้มีการใช้แรงงานเด็กมากขึ้น ผนวกกับมีครอบครัวที่ได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจส่วนหนึ่งให้ลูกออกจากระบบการศึกษาเพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน เด็กจึงมีโอกาสดูแสวงหาประโยชน์จากการใช้แรงงานมากขึ้นเช่นกัน นอกจากนี้ ยังมีการใช้แรงงานเด็กต่างชาติที่ส่วนหนึ่งติดตามพ่อแม่ที่เป็นแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายไปทำงานตามไร่ นา สวน งานก่อสร้าง หรืองานประมงต่อเนื่อง เด็กจึงทำงานไปด้วย อีกส่วนหนึ่งเป็นแรงงานเด็กต่างชาติที่มักทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็ก หรืองานรับใช้ตามบ้าน และเด็กต่างชาติเพศหญิงมีโอกาสเสี่ยงสูงในการถูกชักนำเข้าสู่งานบริการทางเพศ (ทวิสุข, 2543)

สิ่งที่ยากที่สุดในการแก้ปัญหาคือ ปัญหาการใช้แรงงานเด็กมักควบคู่กับปัญหาการค้ามนุษย์ และแรงงานเด็กเกือบทั้งหมดเป็นแรงงานเด็กอายุน้อย องค์การแรงงานระหว่างประเทศประเมินการใช้แรงงานเด็กไว้เมื่อปี 2549 ว่า มีเด็กทั่วโลกอายุระหว่าง 5–17 ปี จำนวน 217.7 ล้านคนที่ถูกใช้แรงงาน ในจำนวนนี้ประมาณ 126.3 ล้านคนถูกบังคับให้ทำงานในรูปแบบที่เลวร้ายสำหรับเด็ก และในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก มีจำนวนแรงงานเด็กอายุระหว่าง 5–14 ปี ที่ทำงานในเชิงเศรษฐกิจมากที่สุดในโลก คือประมาณ 122.3 ล้านคน และมีปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย (ไต้ข้าวประชาธิปไตย, ม.ป.ป.)

บริบทของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย จึงเป็นประเด็นของเด็กถูกละเมิดสิทธิ ถูกกระทำรุนแรง ถูกเอารัดเอาเปรียบ ถูกหลอกลวง และถูกใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เด็กเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิที่ตนพึงมีพึงได้ ที่สำคัญคือ แรงงานเด็กที่เข้าสู่ตลาดแรงงานมักเป็นกลุ่ม “เด็กด้อยโอกาส” ซึ่งหมายถึงเด็กที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนและได้รับผลกระทบในด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สาธารณสุข การเมือง วัฒนธรรม ภัยธรรมชาติ และภัยสงคราม เป็นเด็กที่ขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ เป็นเด็กประสบปัญหาที่ยังไม่มีองค์กรหลักรับผิดชอบ อันจะส่งผลให้ไม่สามารถดำรงชีวิตได้เท่าเทียมกับผู้อื่น อาทิ เป็นกลุ่มเด็กยากจน

เด็กเร่ร่อนไร้ที่อยู่อาศัย เด็กที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร เด็กที่ติดเชื้อเอชไอวีหรือเป็นเอดส์ หรือเด็กที่ถูกทอดทิ้ง ถูกเลือกปฏิบัติ เนื่องจากบิดาและหรือมารดาอยู่ในกลุ่มผู้ติดเชื้อหรือเสียชีวิตด้วยโรคเอดส์ หรือเป็นเด็กพันโท (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2554)

นอกจากนี้ ยังเป็นการใช้แรงงาน “เด็กด้อยอำนาจ” หมายถึง เด็กที่ต้องยอมตกเป็นเบี้ยล่างของคนกลุ่มใหญ่ ที่คอยแสวงหาประโยชน์จากการใช้แรงงานเด็กเหล่านี้ ข้ำร้าย เมื่อเด็กเหล่านี้ไม่มีตำแหน่งแห่งที่ในสังคมด้วยแล้ว ทำให้เด็กเหล่านี้ต้องตกอยู่ในสถานการณ์ที่ถูกขูดรีดหรือถูกจำกัดซ้ำแล้วซ้ำเล่า เป็นเด็กชายขอบในพหุมิติ (multiple marginalities) และแทบจะกล่าวได้ว่าศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของเด็กเหล่านี้เท่ากับศูนย์ (สุริยา และพัฒนา, 2542)

การจัดการใช้แรงงาน “เด็ก” ในรูปแบบที่เลวร้ายให้หมดสิ้นไป จึงเป็นประเด็นที่มีความละเอียดอ่อนอย่างยิ่ง เนื่องจากคำว่า “เด็ก” ที่เป็นตัวชี้วัดผลสำเร็จสำคัญของการจัดการใช้แรงงานเด็กนั้นมีความหลากหลาย ต้องทำความเข้าใจหรือให้ความหมายอย่างแน่ชัด เนื่องจากเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญที่จะแสดงความสำเร็จของการจัดการใช้แรงงาน “เด็ก” ให้หมดสิ้นไปในปีงบประมาณ 2557 หรืออีก 2 ปีข้างหน้า รวมทั้งมีความสำคัญในการนำไปสู่การกำหนดนโยบาย มาตรการ หรือกลไกเพื่อช่วยเหลือ ส่งเสริม หรือพิทักษ์สิทธิให้ได้อย่างทั่วถึง ต่อเนื่อง และยั่งยืน นั่นหมายถึง เด็กทุกคนในประเทศไทยจะได้รับการเคารพในศักดิ์ศรีและสิทธิมนุษยชน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม และกฎหมาย

ประเด็นที่นำมาสู่ความสนใจของบทความนี้คือ ความท้าทายที่น่าติดตามของความเป็นไปได้ในการจัดการใช้แรงงาน “เด็ก” ในรูปแบบที่เลวร้าย ถ้าความเป็นไปได้ดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย จะสามารถสกัดกั้น “เด็กทุกคน” ที่จะเข้าสู่กระบวนการเป็นเด็กชายขอบ ขณะเดียวกัน ก็เป็นการคุ้มครอง “เด็กทุกคน” ที่เป็นเด็กชายขอบ ไม่ให้ถูกเอาเปรียบและถูกละเมิดสิทธิในการใช้แรงงาน ซึ่งนับเป็นผลพลอยได้ของการป้องกันและคุ้มครองเด็กและแรงงานเด็กทุกคนในประเทศไทย

วัตถุประสงค์ของบทความนี้ คือนำเสนอการติดตามประเมินผลครึ่งแผนแรก (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552–2554) ในการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ และวิพากษ์ความท้าทายที่จะบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายในครึ่งแผนหลัง (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555–2557) ตลอดจนชี้ประเด็นของ “เด็กทุกคน” ที่จะได้รับผลพลอยได้จากความสำเร็จในการป้องกันและคุ้มครองครั้งนี้

2. วิธีการศึกษา

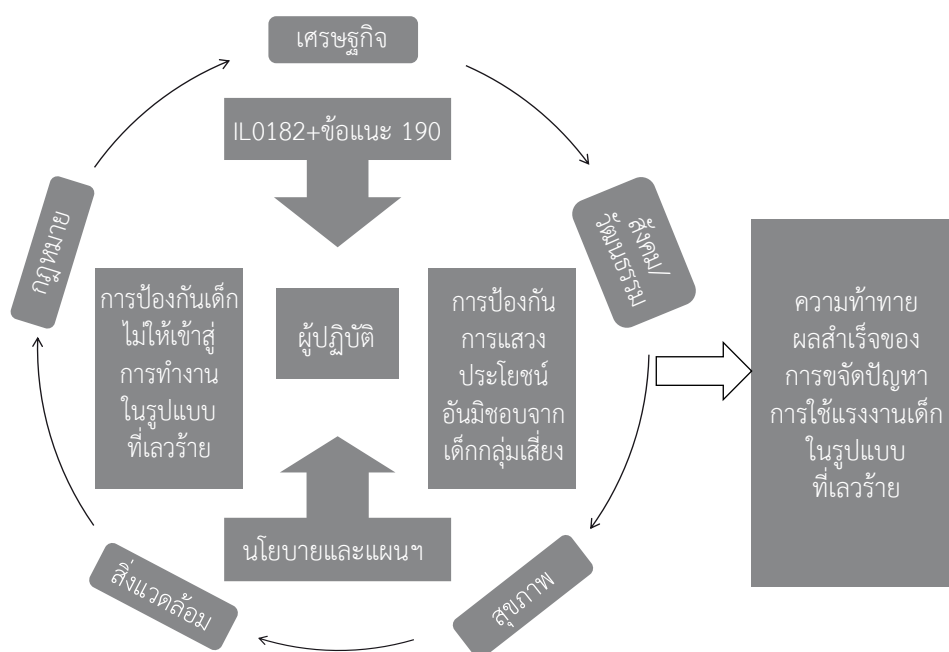
การศึกษาครั้งนี้ใช้ข้อมูลทุติยภูมิของ “โครงการศึกษาสภาพปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของประเทศไทย” ที่ปฏิบัติตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ปีงบประมาณ 2552–2557 (แผน 5 ปี) โครงการฯ ดังกล่าวดำเนินการใน พ.ศ. 2554 โดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล สนับสนุนโดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน เพื่อศึกษาติดตามความก้าวหน้ารวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ในระยะครึ่งแผนแรก (พ.ศ. 2552–2554) ตลอดจนศึกษาทิศทางและแนวโน้มของการดำเนินงานตามนโยบายและแผนฯ ที่จะดำเนินต่อไปในครึ่งแผนหลัง (พ.ศ. 2555–2557)

การวิเคราะห์ครั้งนี้ใช้ข้อมูลบางส่วนที่ได้จากการศึกษาทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพของโครงการดังกล่าว ในส่วนข้อมูลเชิงปริมาณ ใช้ข้อมูลบางส่วนจากการตอบแบบสอบถามส่งทางไปรษณีย์ ซึ่งมีตัวอย่างทั้งสิ้นจำนวน 677 ราย กลุ่มตัวอย่างคือ ผู้ปฏิบัติงานในระดับปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บทและกำลังปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และจากหน่วยงานอื่นๆ เช่น กรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี และผู้สูงอายุ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สภาองค์การนายจ้าง สภาองค์การลูกจ้าง และสหภาพนายความ เป็นต้น

สำหรับข้อมูลเชิงคุณภาพ การวิเคราะห์ครั้งนี้ใช้ข้อมูลบางส่วนที่ได้จากการจัดประชุมเพื่อค้นหอนาคต (future search conference) ซึ่งจัดรวม 5 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมประชุมทั้งสิ้นจำนวน 76 ราย สำหรับการวิเคราะห์ภาคีเครือข่าย (stakeholders analysis) เป็นการเก็บข้อมูลจากทุกจังหวัดทั่วประเทศ โดยใช้ตารางวิเคราะห์ภาคีเครือข่าย ส่งให้ผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามนโยบายและแผนฯ นี้ กรอกข้อมูลให้ครบถ้วน ซึ่งได้รับการตอบกลับจากทุกจังหวัดทั่วประเทศ รวมทั้งการสัมภาษณ์ระดับลึก ซึ่งเป็นการเก็บข้อมูลจากบุคคลระดับผู้บริหาร หรือผู้จัดทำแผน รวมถึงผู้ที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติ จำนวนทั้งสิ้น 36 ราย

กรอบแนวคิดที่ผู้เขียนคิดขึ้นครั้งนี้ (รูปที่ 1) เพื่อใช้เป็นแนวในการวิพากษ์ความเป็นไปได้ของผลสำเร็จในการดำเนินนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กให้หมดสิ้นไปในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 โดยวิเคราะห์ผลสำเร็จที่มาจากการปฏิบัติตามแนวนโยบายและแผนระดับชาติฯ รวมทั้งกฎหมาย พระราชบัญญัติ และตราสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเชื่อมโยงไปถึงการป้องกันและคุ้มครองเด็กทั่วไปและเด็กด้อยโอกาสหรือเด็กชายขอบ ไม่ให้ถูกแสวงประโยชน์และเข้าสู่กระบวนการทำงานในรูปแบบเลวร้าย ถ้าผลสำเร็จนี้เป็นไปได้แล้ว “เด็กทุกคน” ก็จะดำเนินชีวิตอย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี ท่ามกลางสถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม สุขภาพ สิ่งแวดล้อม และกฎหมาย

รูปที่ 1 กรอบแนวคิด ความท้าทายในการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย



3. สถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในประเทศไทย

วรรณกรรมส่วนใหญ่ระบุว่าความยากจนเป็นสาเหตุหลักของใช้แรงงานเด็ก ส่วนสถานการณ์อื่นๆ ของการใช้แรงงานเด็ก ได้แก่ การไม่สามารถเข้าถึงระบบโรงเรียน (Edmonds & Pavcnik, 2005) คุณภาพของโรงเรียนที่ไม่ดี (Ray, 2000) การมีที่ดินจำนวนมาก (Menon, 2005) การมีธุรกิจครอบครัวอยู่ในชุมชนที่มีการใช้แรงงานเด็กอย่างแพร่หลาย (Edmonds & Turks, 2004) สถานการณ์เหล่านี้คือ สาเหตุให้เด็กไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษาและต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานก่อนวัยอันควร

ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่กระตุ้นให้การแข่งขันในตลาดโลกรุนแรง และมีความสำคัญมากขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ผู้ประกอบการในหลายประเทศต่างแสวงหาวิธีการบริหารธุรกิจให้มีต้นทุนต่ำ เพื่อให้ได้ผลกำไรสูงสุด เพื่อขยายโอกาสของธุรกิจให้สามารถคงอยู่และแข่งขันในตลาดเสรีให้ได้มากที่สุด การลักลอบใช้แรงงานเด็กกลายเป็นช่องทางสำคัญของผู้ประกอบการที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว และต้องการประหยัดต้นทุนการผลิต โดยเอาัดเอาเปรียบและละเมิดสิทธิของแรงงานทางกฎหมาย จึงเกิดปัญหาการใช้แรงงานเด็ก และทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น เมื่อเกิดปัญหาการหลอกลวง การทำร้ายทารุณ และการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม

“การใช้แรงงานเด็กถือเป็นรูปแบบของการละเมิดต่อเด็กที่แพร่หลายที่สุดในโลกปัจจุบัน” องค์การแรงงานระหว่างประเทศระบุว่า งานส่วนใหญ่ที่เด็กทำมีลักษณะที่ซ้ำซากและเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัย ซึ่งการใช้แรงงานเด็กถือเป็นกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อเด็กทั้งพัฒนาการทางกาย จิตใจ จิตวิญญาณ การศึกษา และสังคม โดยกว่าร้อยละ 70 ของแรงงานเด็กทั้งหมดทำงานในภาคเกษตร ซึ่งมีความเสี่ยงต่อสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่อันตราย รวมทั้งส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงน้ำสะอาดที่จะใช้ดื่มและล้างมือ” (Physicians for Human Rights Child Rights Group, 2003)

มีรายงานวิเคราะห์ว่า การใช้แรงงานเด็กในประเทศไทยเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทย การพัฒนาทางเศรษฐกิจ การขยายตัวในระบบการศึกษาในประเทศ การปรับเปลี่ยนทัศนคติด้านคุณค่าในสังคม และการพัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมา (Baker, 2007) และรายงานสถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในประเทศไทยชี้ว่า มีการกระจายตัวทำงานอยู่ในสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รองลงมาคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ อาทิ ในกิจการตัดเย็บเสื้อผ้า เย็บกระเป๋า รองเท้า เจียรไนพลอย ทำเครื่องประดับ ซ่อมรถยนต์ รถจักรยานยนต์ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง และร้านอาหาร ขณะนี้มีแนวโน้มของการศึกษาในประเด็นใหม่ๆ ด้านแรงงานเด็กหลายประเด็น อาทิ รูปแบบการใช้แรงงานเด็กที่ซ่อนเร้น อาทิ การทำงานในไร่ นา สวน การทำงานรับใช้ภายในบ้าน การแก้ปัญหาแรงงานเด็กที่ครอบคลุมทั้งการบังคับใช้กฎหมายและการสร้างโอกาสในการทำงานของเด็กที่กำลังจะเข้าสู่วัยแรงงาน ควบคู่กับการจัดระบบการศึกษาที่เหมาะสม ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างการจ้างแรงงานเด็กและโอกาสการจ้างงานแรงงานผู้ใหญ่ และโครงสร้างของอัตราค่าแรงของแรงงานกลุ่มต่างๆ เป็นต้น (ทวิสุข, 2543)

สถานการณ์การย้ายถิ่นข้ามชาติในปัจจุบันเปิดโอกาสให้เกิดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมากขึ้น นั่นคือ เด็กที่เคลื่อนย้ายแรงงานข้ามพรมแดนจากประเทศเพื่อนบ้านมากับพ่อแม่ ซึ่งส่วนใหญ่เข้ามาอย่างผิดกฎหมาย รวมถึงเด็กต่างชาติที่เกิดในครอบครัวแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือประเทศไทย ทั้งหมดล้วนเป็น “เด็กด้อยโอกาส”

ทางสังคม เศรษฐกิจ ขาดโอกาสทางการศึกษา และต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานเพื่อความอยู่รอด เผชิญกับปัญหา การถูกละเมิดสิทธิ ถูกเอารัดเอาเปรียบ ตลอดจนถูกทารุณกรรม ถูกล่อลวงละเมิดทางเพศ นำไปสู่การทำงานในรูปแบบ ที่เลวร้าย นอกจากนี้ ยังเป็นแรงงานราคาถูกเพื่อต้นทุนต่ำสุดในการผลิตเพื่อการแข่งขันทางการค้า ดังผลจาก การศึกษาและการสำรวจการใช้แรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ในรูปแบบที่เลวร้าย พบว่ามักเป็นการใช้แรงงานเด็ก ต่างชาติ (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2552)

จากการสำรวจแรงงานเด็กต่างชาติสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ในประเทศไทยที่ทำงานในภาคเกษตรกรรม กิจการประมง โรงงาน และทำงานรับใช้ในบ้าน พบว่า 1 ใน 4 เป็นการจ้างแรงงานเด็กต่างชาติอายุต่ำกว่า 18 ปี แรงงานเด็กต่างชาติเหล่านี้เป็นแรงงานถูกแสวงประโยชน์โดยการถูกบังคับและถูกข่มขู่ว่าจะลงโทษ แรงงานเหล่านี้ จำนวนมากถูกละเมิดสิทธิและอยู่ในสภาพลำบากจากเงื่อนไขการทำงานที่ต่ำกว่ามาตรฐาน เช่น การจ่ายค่าจ้าง ต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำ บังคับให้ทำงานล่วงเวลา การทำงานยาวนานต่อเนื่องและไม่มีวันหยุด และพบว่าแรงงาน ถูกกระทำการรุนแรงทางกายและวาจาในระดับสูงจากนายจ้าง นอกจากนี้มีบางส่วนถูกค้ามนุษย์ ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทย เป็นประเทศปลายทางอันดับหนึ่งของการค้าเด็กและผู้หญิงข้ามพรมแดน (อีเลน และคณะ, 2549)

จากการศึกษาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ซึ่งเป็นงานรับใช้ตามบ้าน งานบริการและขอทาน งานเกษตร ประมงและประมงต่อเนื่อง ในจังหวัดสมุทรสาคร เชียงราย ตาก อุตรดิตถ์ สงขลา และปัตตานี โดยเก็บ ตัวอย่างจากเด็กประมาณ 2,000 คน พบว่าจำนวนเกือบครึ่งหนึ่ง หรือ 918 ราย เป็นการจ้างแรงงานเด็กในรูปแบบที่ เลวร้าย ส่วนใหญ่เป็นเด็กต่างชาติ อายุต่ำกว่า 15 ปี ไม่มีเอกสารแสดงตน รูปแบบการใช้แรงงานส่วนใหญ่เป็นขอทาน ทำงานเกษตรกรรม ทำงานประมงและประมงต่อเนื่อง เด็กเหล่านี้ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ทำงาน ภายใต้อันตรายและเป็นอันตรายคือ มีโอกาสสูงมากในการสัมผัสสารเคมี ทำงานในที่สกปรกชื้นแฉะ ถูกละเมิด ทางวาจา ถูกกักขัง หน่วงเหนี่ยว และถูกทำร้าย ถูกละเมิดทางเพศ และถูกข่มขืน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2552)

ปัญหาการใช้แรงงานเด็กได้ถูกนำมาเชื่อมโยงกับการค้าระหว่างประเทศ เมื่อประเทศนำเข้าสินค้ารายใหญ่ ของไทยคือสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ได้หยิบยกประเด็นการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรมขึ้นมาเป็นข้อกีดกัน ทางการค้า โดยพยายามกดดันให้มีการปรับปรุงมาตรฐานแรงงานภายในประเทศ โดยเฉพาะกรณีการใช้แรงงานเด็ก มิฉะนั้น จะไม่ให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรแก่ประเทศไทย รวมทั้งจะต่อต้านการนำเข้าสินค้าที่ผลิตโดยการใช้ แรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี หรือเป็นแรงงานเด็กที่ถูกทารุณหรือเอารัดเอาเปรียบ ก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบ ต่อภาพลักษณ์และเศรษฐกิจของประเทศในฐานะที่ไทยเป็นประเทศส่งออก นอกจากนี้ ใน พ.ศ. 2554 สหรัฐอเมริกา ได้จัดให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีระดับความรุนแรงของปัญหาการค้ามนุษย์อยู่ในกลุ่มที่ 2 (tier 2 watch list) โดยให้เหตุผลว่าประเทศไทยยังไม่ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่เพียงพอในการดำเนินคดีและลงโทษผู้ค้ามนุษย์ (คอลัมน์คนแรงงาน, 6 กุมภาพันธ์ 2555)

ต่อกรณีการใช้แรงงานเด็กในภาพรวม ควรพิจารณาด้วยว่า ยังมีเด็กจำนวนมากในโลกที่อยู่ในบริบทของสังคม หรือวัฒนธรรมที่การทำงานถือเป็นการแสดงถึงความภาคภูมิใจที่ได้ช่วยทำงาน เพื่อเป็นการตอบแทนพระคุณของ ผู้เลี้ยงดู เป็นการใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ เป็นการเก็บออมเงินเพื่ออนาคต หรือเพื่อไว้ในกิจกรรมใดๆ ที่ตนต้องการ โดยไม่ต้องรบกวนผู้เลี้ยงดู ข้อสำคัญ การทำงานของเด็กเหล่านี้ไม่ทำให้เสียโอกาสและเสียสิทธิใดๆ ที่พึงมีพึงได้ ความหมายของแรงงานเด็กในกรณีเหล่านี้มีความแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับสถานการณ์ที่กล่าวมาข้างต้น

สำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้อธิบายบนหน้าเว็บไซต์ของตนเอง² ถึงบทความของกระทรวงแรงงาน สหรัฐอเมริกา เรื่อง “เขาวัว...ประเทศไทยใช้แรงงานเด็ก” ที่กล่าวหาว่า ประเทศไทยมีการใช้แรงงานเด็กอายุ 5-14 ปี ถึงร้อยละ 13 นั้น ในข้อเท็จจริงแล้ว บทความดังกล่าวได้อ้างตัวเลขจากการสำรวจสถานการณ์เด็กในประเทศไทย พ.ศ. 2548-2549 ที่สำนักงานสถิติแห่งชาติสำรวจร่วมกับองค์การยูนิเซฟประเทศไทย เมื่อปี 2548 ซึ่งในรายงานการสำรวจ มีรายละเอียดว่า ประเทศไทยมีเด็กอายุ 5-14 ปี ประมาณ 1.3 ล้านคน หรือร้อยละ 13 ของเด็กในวัยนี้ทั้งหมด 9.99 ล้านคนกำลังทำงานอยู่ โดยนับจากจำนวนเด็กที่ทำงานนอกครัวเรือน 3.33 แสนคน (ร้อยละ 25.5) ช่วยธุรกิจนอกครัวเรือน 8.85 แสนคน (ร้อยละ 68.0) และที่ทำงานทั้งสองอย่าง 0.84 แสนคน (ร้อยละ 6.5) ทั้งนี้ โดยไม่คำนึงถึงชั่วโมงในการทำงานและไม่รวมเด็กที่ช่วยทำงานที่บ้าน

ในรายงานยังได้ระบุต่อไปเกี่ยวกับนิยามแรงงานเด็ก เปรียบเทียบระหว่างนิยามแรงงานเด็กของกระทรวงแรงงานสหรัฐอเมริกากับนิยามแรงงานเด็กขององค์การยูนิเซฟ ซึ่งความแตกต่างของนิยามคือการนับจำนวนชั่วโมงทำงาน โดยนิยามของกระทรวงแรงงาน สหรัฐอเมริกา ไม่นับจำนวนชั่วโมงทำงาน ถือว่าจำนวนเด็กที่สำรวจได้ทั้งหมด เป็นการใช้แรงงานเด็ก (ร้อยละ 13) ขณะที่องค์การยูนิเซฟให้ความหมายของแรงงานเด็กไว้ 2 ประเภท คือ ประเภท 1) หมายถึง เด็กอายุ 5-11 ปี ที่ทำงานเชิงเศรษฐกิจอย่างน้อย 1 ชั่วโมง และ/หรือทำงานบ้านอย่างน้อย 28 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และประเภท 2) หมายถึง เด็กอายุ 12-14 ปี ที่ทำงานเชิงเศรษฐกิจอย่างน้อย 14 ชั่วโมง และ/หรือทำงานบ้านอย่างน้อย 28 ชั่วโมงต่อสัปดาห์

ส่วนในประเทศไทยนั้น พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 46 ระบุเวลาทำงานและเวลาพักของเด็ก โดยต้องมีเวลาพักวันหนึ่งไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมงติดต่อกัน หลังจากทำงานมาแล้วไม่เกิน 4 ชั่วโมง แต่ใน 4 ชั่วโมงนั้น ต้องมีเวลาพักตามที่นายจ้างกำหนด และห้ามนายจ้างใช้แรงงานเด็กระหว่างเวลา 22.00-06.00 น. เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย มาตรา 48 ในพ.ร.บ. นี้ ยังห้ามนายจ้างใช้แรงงานเด็กทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุดด้วย

นอกจากนี้ สำนักงานสถิติแห่งชาติยังได้กล่าวถึงแรงงานเด็กตามบริบทของสังคมไทยที่มีการถ่ายทอดวิถีการทำมาหากินของบรรพบุรุษจากรุ่นสู่รุ่น การปลูกฝังให้ลูกหลานรู้จักใช้เวลาให้เป็นประโยชน์ รู้จักความรับผิดชอบ เห็นคุณค่าของเงิน และช่วยแบ่งเบาภาระของพ่อแม่ การทำงานดังกล่าวนี้ส่วนใหญ่เป็นอาชีพเกษตรกร ค้าขาย และรับจ้างทั่วไป ซึ่งในรายงานเปิดประเด็นที่น่าสนใจว่า เด็กที่ทำงานนอกครัวเรือนเหล่านี้ครึ่งหนึ่งได้รับค่าจ้าง อีกครึ่งหนึ่งไม่ได้รับค่าจ้าง และส่วนใหญ่ยังเป็นเด็กนักเรียน ข้อสำคัญที่ควรพิจารณาเพิ่มเติมคือ เกณฑ์กำหนดเงื่อนไขเวลาทำงานและเวลาพักของการทำงานดังกล่าวนี้จะน้อยอย่างไร

เห็นได้ว่า คำจำกัดความและเกณฑ์กำหนดเงื่อนไขมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากการหยิบตัวเลขไปตีความโดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงของบริบทและใช้เกณฑ์หรือเงื่อนไขที่แตกต่างจากข้อเท็จจริง จะทำให้เกิดการตีความผิดหรือตีความตามที่ตนต้องการ ซึ่งมีผลกระทบรุนแรงต่อประเทศที่เป็นเจ้าของตัวเลข ที่สำคัญ คำจำกัดความและเกณฑ์กำหนดเงื่อนไขนี้จะสามารถวัดผลสำเร็จของการนโยบายและแผนระดับชาติฯ และตอบคำถามได้ว่า “เด็กทุกคน” ในประเทศไทยได้รับการป้องกันและคุ้มครอง ประเทศไทยไม่มี “เด็ก” ที่ถูกละเมิดสิทธิและแสวงหาประโยชน์จากการใช้แรงงานในรูปแบบที่เลวร้ายแล้วจริงหรือไม่ อย่างไร

² http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/citizen/news_lfschild.jsp

4. แนวคิดความเป็นชายขอบ (marginality) และการสร้างคนชายขอบ (marginalisation)

ความเป็นชายขอบหรือภาวะชายขอบ (marginality) ในมิติทางเศรษฐกิจ เป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างหนึ่งในบริบทส่วนใหญ่ของการวิจัยทางมานุษยวิทยา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเป็นชายขอบในทางเศรษฐศาสตร์การเมือง ที่แสดงถึงเศรษฐกิจสถานะของคนที่ถูกเป็นเบี้ยล่าง ด้อยอำนาจ และเป็นคนยากไร้ ไม่มีที่ยืนในสังคม ตกอยู่ในสถานการณ์ที่ถูกสังคมเอาเปรียบทุกวิถีทาง คนเหล่านี้มักถูกกีดกันหรือเบียดขับออกจากสังคม ไม่ว่าจะเป็นบริบทในทางภูมิศาสตร์ สังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม การเมือง และสิ่งแวดล้อม (ชูศักดิ์, 2541)

“คนชายขอบ” มักเป็นกลุ่มคนที่มีการย้ายถิ่นจากภูมิลำเนาเดิม ด้วยเหตุผลทางธรรมชาติ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การตั้งถิ่นฐาน การประกอบอาชีพ และการเมือง การดำรงวิถีชีวิตของ “คนชายขอบ” มักต้องเผชิญกับการแก่งแย่งแข่งขันเพื่อเข้าถึงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ถูกกีดกันและเอาเปรียบจากคนกลุ่มใหญ่ซึ่งอาศัยอยู่ในดินแดนหรือเขตภูมิศาสตร์นั้นมาก่อน “คนชายขอบ” มักกลายเป็นคนกลุ่มน้อยในสังคมใหม่ วัฒนธรรมประจำกลุ่มจึงเป็นวัฒนธรรมย่อยที่ไม่ได้รับการยอมรับ หรือได้รับการเลือกปฏิบัติจากผู้คนในกระแสวัฒนธรรมหลัก การเรียนรู้การปรับตัวและการต่อสู้ดิ้นรนเพื่อที่จะเอาตัวรอดหรือมีชีวิตรอดอยู่ภายใต้สภาพการณ์ดังกล่าว จึงเป็นสาระสำคัญของวิถีชีวิตประชากรที่อาศัยอยู่ในวัฒนธรรมชายขอบ (สุริยา และพัฒนา, 2542)

การสร้างคนชายขอบเป็นภาวะหรือกระบวนการที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลได้รับการปฏิเสธทางจากสังคมที่จะเข้าถึงการดำรงตำแหน่งหรือการเป็นสัญลักษณ์ทางเศรษฐกิจ ศาสนา หรืออำนาจทางการเมือง กระบวนการเป็นคนชายขอบนั้นอาจจะเกิดขึ้นได้ใน 2 ทิศทางที่ตรงข้ามกัน กล่าวคือ ในทิศทางแรก ความเป็นชายขอบเกิดขึ้นจากการถูกกีดกัน และถูกกดอำนาจ หรือถูกตีตบท้าย แต่ในอีกทิศทางหนึ่ง ความเป็นชายขอบเกิดขึ้นจากการถูกดึงเข้าร่วมกระบวนการจนกลับกลายเป็นชายขอบในทิศทางตรงกันข้ามกับทิศทางแรก (อานันท์, 2549)

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ความเอาเปรียบทางเศรษฐกิจของตลาดแรงงานมักดำเนินควบคู่ไปกับการใช้แรงงานราคาถูกซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานเด็ก กลุ่มเด็กที่เข้าสู่ตลาดแรงงานต้องตกอยู่ในฐานะเสมือนถูกระบบกดหัวให้จมอยู่ในภาวะความยากจนอย่างที่สุด มิหนำซ้ำยังได้รับผลกระทบที่สืบเนื่องมาจากการขาดบริการด้านสังคมและสวัสดิการ ทั้งนี้เพราะถูกกันให้อยู่นอกระบบสวัสดิการจึงทำให้ยากที่จะลืมตาอ้าปาก และไม่มีโอกาสรับจ้างงานที่ปกติสุขหรือไม่สามารถมีชีวิตที่มีศักดิ์ศรี (สุริชัย, 2546) การดึงแรงงานเด็กเข้าสู่ตลาดแรงงานเพราะต้องการแรงงานราคาถูกจึงกลายเป็นการทำให้เด็กที่กำลังทำงานอยู่ถูกแปลกแยก ถูกดึงให้เป็นคนชายขอบ เพราะมีสถานภาพเป็นเพียงแรงงานราคาถูกสำหรับการผลิตในตลาดเชิงเศรษฐกิจ

ดังนั้น การนิยามว่าใครคือคนชายขอบต้องพิจารณาโดยการเปรียบเทียบกับภายในบริบทของสังคมที่พูดถึง เช่น ถ้าพิจารณาเฉพาะในกลุ่มผู้ “ไร้อำนาจ” ซึ่งได้แก่การไร้อำนาจในทางเศรษฐกิจและการเมือง อันเป็นผลมาจากการไม่มีทรัพย์สินและปัจจัยการผลิต การขาดโอกาสทางการศึกษา การเข้าไม่ถึงสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสวัสดิการของรัฐ คนชายขอบในความหมายนี้ได้แก่ เกษตรกรและคนจนที่ร่วมกันเคลื่อนไหวในนามสมัชชาคนจนและกรรมกรในภาคเอกชน (นภาพร, 2552: 4-61) ทั้งนี้ โดยเป็นการเปรียบเทียบกับกลุ่มคนในอาชีพหรือสถานภาพอื่นๆ ที่มีความสัมพันธ์เชิงอำนาจในทางเศรษฐกิจและการเมืองสูงกว่าคน 2 กลุ่มนี้

ในทำนองเดียวกัน ถ้าพิจารณาเฉพาะกลุ่มแรงงานเด็กในภาคเอกชน แรงงานเด็กที่เป็นลูกจ้างประจำทำงานอยู่ในสถานประกอบการย่อมมิใช่คนชายขอบ เพราะมีรายได้ประจำมีความมั่นคงในการทำงานในระดับหนึ่ง และ

มีโอกาสดำเนินการสวัสดิการแรงงานภายใต้ระบอบการประกันสังคม และได้รับการคุ้มครองสิทธิแรงงานจากกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ขณะที่แรงงานเด็กอื่นๆ เช่น เด็กที่รับงานไปทำที่บ้าน เด็กที่เป็นลูกจ้างแรงงานภายนอก (outsourcer) และเด็กที่เป็นแรงงานข้ามชาติ กลายเป็น “คนชายขอบ” ในกลุ่มกรรมกรภาคเอกชน เนื่องจากไม่มีสิทธิและสวัสดิการดังกล่าว ในทำนองเดียวกับแรงงานต่างชาติซึ่งถือเป็นคนชายขอบของกรรมกรภาคเอกชน ถูกมองด้วยทัศนคติที่แตกต่างจากสังคมไทย เช่น การถูกมองว่าเป็นภัยต่อความมั่นคง เป็นแหล่งของโรคระบาดและอาชญากรรม แรงงานข้ามชาติถูกกีดกันออกจากความเป็นสมาชิกของสังคมไทย กลายเป็น “คนอื่น” ในขณะที่นักธุรกิจมองว่าแรงงานข้ามชาติเป็นแรงงานราคาถูกและไร้ซึ่งอำนาจการต่อรอง ส่วนนักวิชาการและนักพัฒนาบางกลุ่มมองแรงงานข้ามชาติด้วยสายตาของนักสิทธิมนุษยชนที่เห็นว่าแรงงานข้ามชาติมีความเป็นคนและลูกจ้างเท่ากับแรงงานไทย จึงสมควรได้รับการปฏิบัติในมาตรฐานเดียวกัน (ปริดา, 2551)

แนวคิดคนชายขอบกับการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายจึงเป็นบริบทที่แยกไม่ออกและมีความสัมพันธ์กันอย่างยิ่ง ในฐานะ**คนที่เป็ชายขอบ** และ**ความเป็นชายขอบ** มักถูกจัดอยู่ในประเภทของคนที่ถูกละเมิดสิทธิตามแนวคิดของ “สิทธิมนุษยชน” อันดัดด้นๆ ในสังคมที่คนชายขอบดำรงชีวิตอยู่ (นภาพร, 2552) ขณะเดียวกัน เด็กที่ถูกสังคมมองว่าเป็นเด็กด้อยโอกาส เป็นเด็กที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนและได้รับผลกระทบในด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สาธารณสุข การเมือง กฎหมาย วัฒนธรรม ภัยธรรมชาติ และภัยสงคราม รวมถึงขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ ตลอดจนเด็กที่ประสบปัญหาและยังไม่มีองค์กรหลักมารับผิดชอบ ซึ่งนำไปสู่การมีชีวิตอยู่อย่างยากลำบาก

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะระบุไว้ชัดเจนว่าประชาชนชาวไทยทุกคน ไม่ว่ามีแหล่งกำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคเท่าเทียมกัน แต่ในความเป็นจริงแล้ว กลุ่มเด็กเหล่านี้ได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ถูกเอารัดเอาเปรียบอยู่เสมอ ถูกละเมิดสิทธิ และไม่สามารถเข้าถึงสิทธิ ถูกใช้แรงงานเยี่ยงทาส ถูกบังคับให้ขอทาน ตกเป็นเหยื่อเพื่อการค้าประเวณี เพื่อการผลิตสื่อลามกหรือเพื่อการแสดงลามก ถูกบังคับให้เข้าสู่กิจกรรมที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะเพื่อการผลิตและขนส่งยาเสพติด และต้องทำงานเสี่ยงอันตรายที่อาจถึงแก่ชีวิตโดยปราศจากการรับผิดชอบ

กลุ่มเด็กเหล่านี้จึงควรได้รับการดูแลอย่างจริงจัง ควรมีหน่วยงานหลักในการดูแลรับผิดชอบด้วยนโยบายที่เป็นเอกภาพ สามารถครอบคลุมดูแลกลุ่มเด็กเหล่านี้ได้อย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง ข้อสำคัญ จำนวนและประเภทของกลุ่มเด็กเหล่านี้จะบริหารจัดการอย่างไร เพื่อให้มีฐานข้อมูลที่น่าเชื่อถือได้สำหรับการบริหารจัดการอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย การมีหน่วยงานหลักติดตามดูแลนี้จะช่วยให้การขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบเลวร้ายที่เด็กกลุ่มต่างๆ เหล่านี้ซึ่งมีความเสี่ยงสูงที่จะเข้าสู่กระบวนการถูกใช้แรงงาน สามารถบริหารจัดการได้อย่างชัดเจน

5. กฎหมายและตราสารในการขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็ก

การแก้ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในประเทศไทยดำเนินกันมาอย่างยาวนานนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2499 จนถึงปัจจุบัน มีบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้บังคับแก่ผู้เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กให้ปฏิบัติตามหลายฉบับ และตราสารระหว่างประเทศ (international instrument) ซึ่งหมายถึง สาส์นหรือหนังสือระบุดสิทธิ หน้าที่ และเงื่อนไขการปฏิบัติของประเทศภาคี ซึ่งตราสารมีทั้งแบบที่มีผลและไม่ผลผูกพันทางกฎหมาย รวมถึงนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552–2557 จำแนกได้ ดังนี้

5.1 พระราชบัญญัติเพื่อใช้บังคับแก่ผู้เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กให้ปฏิบัติตาม

กฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 กำหนดหมวดการใช้แรงงานเด็กเพื่อคุ้มครองแรงงานเด็กโดยเฉพาะ และมีการพัฒนามาตลอดจนถึงปัจจุบัน อาทิ

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในหมวดว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานเด็กตามมาตรา 44 ถึงมาตรา 52 กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงานและการจ่ายค่าตอบแทนในการทำงาน เพื่อให้ลูกจ้างทำงานด้วยความปลอดภัย มีสุขภาพอนามัยอันดี ได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการตามสมควร มีสาระสำคัญคือ การจ้างเด็กอายุ 15-17 ปี ต้องแจ้งพนักงานตรวจแรงงาน และเงื่อนไขการทำงานของแรงงานเด็ก ต้องระบุเวลาพัก ห้ามทำงานยามวิกาล ล่วงเวลา วันหยุด งานที่มีผลร้าย และคำนึงถึงสภาพการทำงานที่ห้ามเด็กทำงาน

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ในหมวดว่าด้วยการห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการไม่ว่าเด็กจะยินยอมหรือไม่ ตามมาตรา 4 และ มาตรา 26 (1) ถึง (10) พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มุ่งให้ความคุ้มครองแก่เด็กทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ รวมถึงการสงเคราะห์ การคุ้มครองสวัสดิภาพ การพัฒนาและฟื้นฟู ทั้งนี้ คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ สาระสำคัญคือ ต้องมีการบังคับใช้กับเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี คุ้มครองเด็กเร่ร่อน เด็กกำพร้า เด็กที่อยู่ในสภาพยากลำบาก เด็กพิการ เด็กที่เสี่ยงต่อการกระทำความผิด นักศึกษาและนักเรียน วิธีการคุ้มครองเด็กมี 3 วิธี ได้แก่ การสงเคราะห์เด็ก การคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก และการส่งเสริมความประพฤตินักเรียนนักศึกษา

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ตามมาตรา 12 ซึ่งแก้ไขในหมวดว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานเด็กตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 50 ว่าด้วยการห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีทำงานในโรงฆ่าสัตว์ สถานที่เล่นการพนัน สถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ และสถานที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด และมาตรา 51 ว่าด้วยการห้ามมิให้นายจ้างเรียกหรือรับหลักประกันเพื่อการใดๆ จากฝ่ายลูกจ้างซึ่งเป็นเด็ก ห้ามมิให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างของลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กให้แก่บุคคลอื่น เป็นต้น

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายในการดำเนินคดีผู้กระทำความผิดและการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ มีมาตรการคุ้มครองผู้เสียหาย ไม่ว่าผู้เสียหายจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม และมีกลไกสนับสนุนกำกับการดำเนินงาน มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องตามมาตรา 3 มาตรา 4 มาตรา 6 มาตรา 7 และ มาตรา 52 พ.ร.บ.นี้คุ้มครองครอบคลุมไปถึงเด็กทุกคน เพราะการค้ามนุษย์นับเป็นการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ไม่ว่าจะเป็นการค้าทาส หรือการใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อค้าประเวณี

พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งประเภทยาเสพติด การควบคุมยาเสพติดให้โทษ และการกำหนดโทษเพื่อปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องตามมาตรา 4 มาตรา 7 มาตรา 15 มาตรา 16 และ มาตรา 17 มาตรา 48 และ มาตรา 65 ถึง มาตรา 106 แม้กฎหมายฉบับนี้มิได้ระบุโดยตรงถึงการคุ้มครองเด็ก แต่ถ้ามีการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบเลวร้ายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อลักลอบส่งยาเสพติด ก็สามารถนำกฎหมายนี้ไปปรับใช้ในการกำหนดโทษได้

5.2 ธรรมชาติของปัญหา

ปัญหาการใช้แรงงานเด็กได้กลายเป็นประเด็นที่ประชาคมโลกให้ความสนใจมากขึ้น จึงก่อให้เกิดการตื่นตัวในกระแสสิทธิมนุษยชนและการต่อต้านการใช้แรงงานเด็กขึ้นทั่วโลก นับแต่องค์การสหประชาชาติประกาศ

ใช้อนุสัญญาสิทธิเด็ก เมื่อปี พ.ศ. 2533 รัฐบาลไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาแรงงานเด็ก และได้มีการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาลูกจ้างอย่างจริงจัง โดยได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2525 จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม และต่อมาเปลี่ยนเป็น คณะกรรมการคุ้มครองแรงงานเด็ก ต่อมาในปี 2535 ประเทศไทยได้เข้าร่วมโครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการแก้ไขปัญหาลูกจ้างขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Programme on the Elimination of Child Labour IPEC/ILO) รวมทั้ง อนุสัญญาอื่นๆ ดังต่อไปนี้

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child) เป็นอนุสัญญาที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย โดยเริ่มแรกไทยตั้งข้อสงวนเมื่อเข้าเป็นภาคีไว้ 3 ข้อ และสุดท้ายได้ถอนข้อสงวนข้อที่ 29 ออก ได้แก่ (ข้อ 7) เรื่องการจดทะเบียนเกิด และการให้สัญชาติแก่ผู้ลี้ภัย หรือผู้อพยพที่เกิดในประเทศไทย (ข้อ 22) เรื่องสถานะของเด็กผู้ลี้ภัย และ (ข้อ 29 (ค)) เรื่องสิทธิการศึกษาของชนกลุ่มต่างๆ ที่จะสามารถดำรงรักษาเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม ภาษา และค่านิยมของเด็กเองได้

อนุสัญญานี้มี 54 ข้อ มุ่งคุ้มครอง “เด็ก” ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ที่ควรจะได้รับคุ้มครอง การช่วยเหลือที่จำเป็น รวมทั้งการพิทักษ์และดูแลเป็นพิเศษ สิทธิต่างๆ ของเด็ก ครอบคลุมสิทธิในการอยู่รอด สิทธิในการได้รับการปกป้องคุ้มครอง และสิทธิในการมีส่วนร่วม

อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination) มีผลบังคับใช้กับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2546 เป็นการขจัดการเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับการจำแนก การกีดกัน การจำกัด หรือการเลือก โดยตั้งอยู่บนฐานของเชื้อชาติ สีผิว เชื้อสายกำเนิดหรือเผ่าพันธุ์กำเนิด ประณามการเลือกปฏิบัติ จัดให้มีนโยบายขจัดการเลือกปฏิบัติ และส่งเสริมความเข้าใจระหว่างชนทุกเชื้อชาติ ประกันสิทธิของทุกคนให้มีความเสมอภาคกันตามกฎหมาย

อนุสัญญาว่าด้วยลักษณะทางแพ่งในการลักพาเด็กข้ามชาติ (The Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction) ประเทศไทยเป็นภาคีเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2545 มีวัตถุประสงค์เพื่อรับรองการส่งเด็กที่ถูกลักพาตัวกลับประเทศภูมิลำเนา และเพื่อให้ความคุ้มครองเด็กทางแพ่งในเรื่องการแย่งอำนาจการปกครอง อนุสัญญานี้ไม่ได้ให้การรับรองสิทธิพื้นฐานใดๆ แต่เป็นการสร้างข้อตกลงระหว่างประเทศในเรื่องการส่งเด็กที่ถูกลักพาตัวกลับประเทศ การกระทำใดๆ ที่ถือเป็นการฝ่าฝืนต่อสิทธิในการดูแลเด็กถือเป็นการละเมิด

อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรม (United Nations Convention against Transnational Organised Crime) ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2543 วัตถุประสงค์ของอนุสัญญา เพื่อให้รัฐภาคีได้ร่วมกันปราบปรามการประกอบอาชญากรรมข้ามชาติที่มีเครือข่ายในลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรม กำหนดถ้อยคำและความหมายของคำว่ากลุ่มอาชญากรรม กำหนดให้การกระทำและดำเนินกิจกรรมที่ผิดกฎหมายขององค์กรอาชญากรรมที่มีลักษณะข้ามชาติเป็นความผิดที่มีบทลงโทษในทางอาญา ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วม การขัดขวางกระบวนการยุติธรรม การฟอกเงิน การฉ้อราษฎร์บังหลวง

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 (Convention concerning Minimum Age for Admission to Employment No. 138) ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน รวมทั้งเพื่อประกันการยกเลิก

การใช้แรงงานเด็กอย่างมีประสิทธิภาพ และรับรองที่จะยกอายุขั้นต่ำที่ยอมให้จ้างงานหรือทำงานให้สูงขึ้นจนถึงระดับที่สอดคล้องกับการพัฒนาทางร่างกายและจิตใจอย่างสมบูรณ์ที่สุดของเด็ก อนุสัญญาฉบับนี้ระบุว่าห้ามจ้างเด็กอายุขั้นต่ำ 15 ปี และห้ามจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีในกรณีสภาพงานน่าจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของเยาวชน

ข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 (ILO Recommendation No 146) ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการจ้างงานเป็นส่วนเพิ่มเติม และควรนำมาปฏิบัติควบคู่กับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 (Convention concerning the Maximum Permissible Weight to be carried by One Worker) กำหนดว่า ในการดำเนินการทางเศรษฐกิจทุกสาขา ซึ่งประเทศสมาชิกมีระบบการตรวจแรงงานอยู่ คนงานต้องไม่ชนของหนักที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพด้วยร่างกาย และต้องได้รับการฝึกอบรม คำแนะนำ หรือเทคนิคในการขนส่งสิ่งของด้วยร่างกาย รวมทั้งข้อจำกัดเรื่องน้ำหนักของที่ชนด้วยร่างกายในคนงานหญิงหรือเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ของนั้นต้องมีน้ำหนักต่ำกว่าน้ำหนักที่อนุญาตให้คนงานชายแบกหามได้

ข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 128 (ILO Recommendation No 128) ว่าด้วยน้ำหนักสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานคนหนึ่งแบกหามได้ เป็นส่วนเพิ่มเติมและควรนำมาปฏิบัติควบคู่กับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 128

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 (Convention concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour) เป็นอนุสัญญาที่กำหนดให้ประเทศที่ให้สัตยาบันหาแนวทางที่มีประสิทธิผลและเร่งด่วน เพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กโดยทันที อนุสัญญานี้มีทั้งหมด 16 มาตรา และกำหนดรูปแบบเลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กไว้ 4 รูปแบบคือ การบังคับให้เด็กทำงานโดยไม่เต็มใจ การให้เด็กค้าประเวณี การใช้เด็กทำงานผิดกฎหมาย และการให้เด็กทำงานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพไม่ว่าจะเป็นสุขภาพกายหรือใจ

ข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 190 (ILO Recommendation No 190) เป็นส่วนเพิ่มเติมและควรนำมาปฏิบัติควบคู่กับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182

5.3 นโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย พ.ศ. 2552–2557

ในปี 2544 ประเทศไทยมีพันธะผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของอนุสัญญาฉบับที่ 182 รวมถึงข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 190 โดยกระทรวงแรงงานได้จัดทำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552–2557 (แผน 5 ปี) โครงสร้างในการดำเนินนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ มีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน เป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการระดับชาติ โดยมีหน่วยงานทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หน่วยงานส่วนท้องถิ่น องค์การภาคเอกชน องค์การระหว่างประเทศ องค์การนอกภาครัฐ และสื่อมวลชน ทั้งระดับประเทศและภูมิภาค เป็นภาคีเครือข่ายในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนฯ ดังกล่าว

วัตถุประสงค์ของนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ จัดทำขึ้นเพื่อให้หน่วยงานที่เป็นภาคีเครือข่ายมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและแผนระดับชาติฯ สามารถนำไปใช้เป็นแผนแม่บท เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติงานระดับจังหวัดในการดำเนินงานเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย โดยจัดตั้ง “คณะกรรมการศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือแรงงานหญิงและเด็กจังหวัด” ทุกจังหวัดทั่วประเทศ รวมทั้งกำหนดให้คณะกรรมการศูนย์ฯ ต้องกำหนดนโยบายและจัดทำแผนปฏิบัติการระดับจังหวัด (Action Plan) เพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย บูรณาการการปฏิบัติตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้เข้าไปในงานประจำ นอกจากนี้ยังสร้างเครือข่ายขยายการคุ้มครองแรงงานเด็กออกไปอย่างกว้างขวาง

นโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ประกอบด้วย 5 นโยบายและ 5 ยุทธศาสตร์ ในส่วนของ 5 นโยบายประกอบด้วย (1) นโยบายจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายทุกรูปแบบโดยเด็ดขาด (2) นโยบายระดมสรรพกำลังทั้งด้านความคิด ด้านการปฏิบัติ และจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมในการดำเนินการ เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบายและแผนระดับชาติฯ (3) นโยบายส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรในทุกภาคส่วนของสังคม (4) นโยบายดำเนินงานโดยยึดหลักสิทธิเด็ก สิทธิมนุษยชน และมนุษยธรรม และ (5) นโยบายส่งเสริมกลไกทุกระดับ เพื่อให้การดำเนินการตามแผนระดับชาติฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

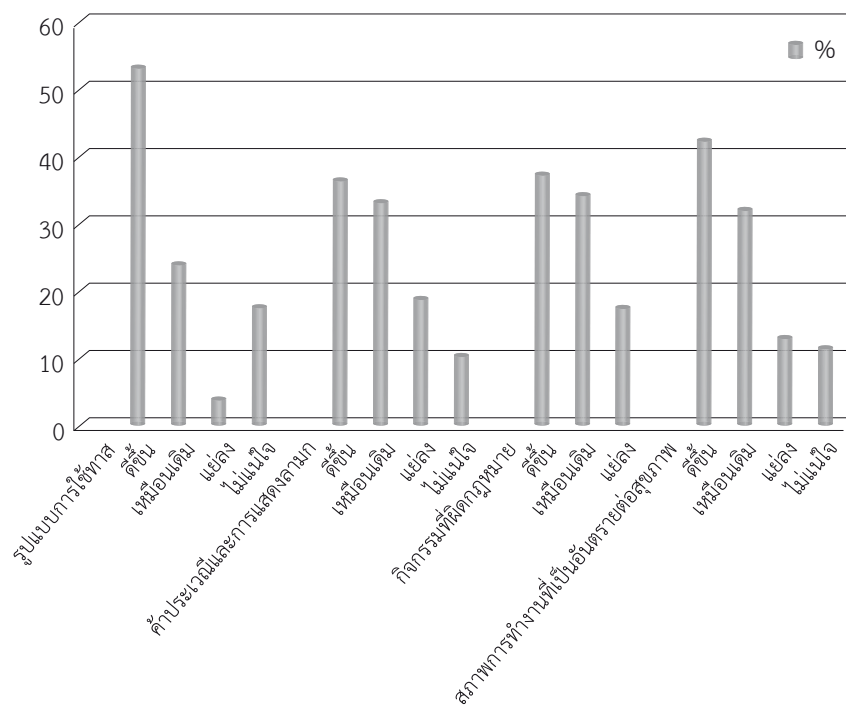
ในส่วนของ 5 ยุทธศาสตร์ประกอบด้วย (1) ยุทธศาสตร์การป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ซึ่งมีเป้าประสงค์ในการดำเนินการมิให้เด็กเข้าสู่การทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย และป้องกันการแสวงประโยชน์อันมิชอบจากเด็กกลุ่มเสี่ยง (2) ยุทธศาสตร์การสร้างและพัฒนาเครื่องมือและระบบในการคุ้มครองเด็กจากการทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย ซึ่งมีเป้าประสงค์ในการสร้างระบบการรับรู้สถานที่ที่มิเด็กทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย สร้างหลักประกันในการคุ้มครอง พื้นฟูพัฒนาการของเด็กที่ถูกนำออกมาจากสภาพการทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย ให้มีความพร้อมที่จะกลับเข้าสู่สังคมและครอบครัว (3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ (4) ยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์ความรู้และสร้างเสริมศักยภาพของบุคลากร และ (5) ยุทธศาสตร์การพัฒนากลไกและระบบการบริหารจัดการ (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2552)

6. การติดตามประเมินผลการดำเนินนโยบายและแผนระดับชาติ เพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในครึ่งแผนแรก

จากการติดตามประเมินการดำเนินการตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ เพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในครึ่งแผนแรก ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552-2554 โดย “โครงการศึกษาสภาพปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของประเทศไทย” (ศิริพันธ์ และคณะ, 2554) ที่ทำการสำรวจกลุ่มตัวอย่างจำนวน 677 ราย เป็นชายร้อยละ 51 และหญิงร้อยละ 49 กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดมีอายุระหว่าง 20-62 ปี เกือบทั้งหมดทำงานอยู่ในหน่วยงานภาครัฐ และมากกว่าครึ่งหนึ่งสมรสแล้ว กลุ่มตัวอย่างในหน่วยงานภาครัฐร้อยละ 41 จบการศึกษาระดับปริญญาโทหรือปริญญาเอก กลุ่มตัวอย่างในองค์กรนอกภาครัฐ ร้อยละ 18.6 จบการศึกษาระดับปริญญาโท กลุ่มตัวอย่างที่ให้ข้อมูลในหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ (ร้อยละ 45.1) ทำงานในตำแหน่งนักวิชาการหรือผู้ชำนาญการ ขณะที่กลุ่มตัวอย่างในองค์กรนอกภาครัฐส่วนใหญ่ทำงานเป็นหัวหน้าหรือผู้บริหารของหน่วยงาน

ผลการติดตามพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่า ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบเอียงทาส (เช่น การซื้อขายเด็ก แรงงานขี้ดหนี้ หรือแรงงานถูกบังคับ) ในประเทศไทยมีสถานการณ์ที่ดีขึ้นมากที่สุด อย่างไรก็ตาม ปัญหาการใช้เด็กเพื่อการค้าประเวณีและการแสดงลามกมีสถานการณ์ที่แย่ลงมากที่สุด สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ระดับลึกที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่ลงความเห็นเห็นว่า ปัญหาการค้าประเวณีและการแสดงลามกและปัญหาการใช้เด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมายเป็นปัญหาที่พบเห็นมากขึ้นในสังคมปัจจุบัน ขณะที่ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบเอียงทาสเป็นปัญหาที่พบเห็นน้อยลงมาก (ดูรูปที่ 2)

รูปที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในประเทศไทย ระหว่างการดำเนินงานในครึ่งแผนแรก (ปีงบประมาณ 2552-2554)



ที่มา: ปรับจาก ศิรินันท์ และคณะ (2549).

สำหรับแนวโน้มสถานการณ์ของปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของประเทศไทยในอนาคตนั้น กลุ่มตัวอย่างเห็นว่า ปัญหาการใช้เด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมายมีแนวโน้มสูงขึ้นมากที่สุด ส่วนปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบเอียงทาสมีแนวโน้มลดต่ำลงมากที่สุด (ดูตาราง 1)

ตาราง 1 ความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวโน้มสถานการณ์ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของประเทศไทย
ในอนาคต (การดำเนินงานในครึ่งแผนแรก ปีงบประมาณ 2552-2554)

ความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวโน้ม สถานการณ์ปัญหาในอนาคต	หน่วยงานภาครัฐ (n = 634)						องค์กรนอกภาครัฐ (n = 43)					
	ไม่มี	น้อย	ปานกลาง	มาก	ไม่ ตอบ	รวม	ไม่มี	น้อย	ปานกลาง	มาก	ไม่ ตอบ	รวม
1 ปัญหาการใช้แรงงาน ในรูปแบบเยี่ยงทาส	21.0	51.9	16.1	9.8	1.3	100.0	23.3	41.9	20.9	11.6	2.3	100.0
2 ปัญหาการใช้เด็กเพื่อการค้า ประเวณีและการแสดงลามก	5.8	38.6	23.8	31.1	0.6	100.0	7.0	39.5	20.9	30.2	2.3	100.0
3 ปัญหาการใช้เด็กเพื่อ กิจกรรมที่ผิดกฎหมาย	6.8	38.6	22.1	31.5	0.9	100.0	9.3	37.2	18.6	32.6	2.3	100.0
4 ปัญหาสภาพการทำงาน ที่อันตรายต่อสุขภาพ	9.5	43.4	25.2	21.1	0.8	100.0	14.0	37.2	18.6	27.9	2.3	100.0

ที่มา: ศิรินันท์ และคณะ (2549).

ข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ระยะครึ่งแผนหลังที่น่าสนใจจากการจัดประชุมเพื่อค้นหอนาคต ได้แก่ ปัญหาการขาดแผนปฏิบัติการ ปัญหาบุคลากรภายในหน่วยงานที่มี การเปลี่ยนผู้รับผิดชอบหลักอยู่เป็นประจำ ทำให้การปฏิบัติตามนโยบายและแผนฯไม่ต่อเนื่อง หยุดชะงัก ปัญหา การดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการพิจารณาว่าเป็นการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายหรือไม่ (เช่น นายจ้างผู้ประกอบการตัดสินใจว่าจ้างพนักงานที่มีสิทธิพลในการพิจารณาหรือตัดสิน เป็นต้น) ปัญหาสภาพของนโยบาย และแผนระดับชาติที่ไม่มีสภาพบังคับ ทำให้ไม่สามารถกระตุ้นให้หน่วยงานต่างๆ ดำเนินการให้สอดคล้องโดยตรงกับ แผนฯ รวมทั้งนโยบายและแผนฯ นี้ไม่มีลักษณะเป็นรูปธรรม ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถเห็นภาพการดำเนินงาน ที่ชัดเจน

นอกจากนี้ยังมีปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งในนโยบายและแผนระดับชาติฯ มีเกณฑ์ที่เหมาะสมในการ คำนวณแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย แต่ไม่มีการกำหนดโทษ โดยในหลักสากลแล้ว เจ้าพนักงานตำรวจจะสอบถาม เป็นเบื้องต้นก่อนว่า เด็กได้ถูกบังคับให้ทำงานในรูปแบบที่เลวร้ายหรือโดยสมัครใจ ถ้าเด็กสมัครใจก็จะไม่เข้าเกณฑ์ การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

สำหรับข้อเสนอแนะที่น่าสนใจจากการติดตามประเมินผลครึ่งแผนแรกของโครงการฯ ดังกล่าว คือ การส่งเสริมให้แผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายเป็นวาระแห่งชาติ เพื่อให้เป็น ช่องทางหนึ่งในการเพิ่มและกระจายงบประมาณไปยังหน่วยงานต่างๆ ได้อย่างทั่วถึง และยังเปิดโอกาสให้หน่วยงาน ต่างๆ สามารถเพิ่มจำนวนบุคลากรที่มีความรู้และมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าปัจจุบัน การดำเนินงานภายใต้แผนระดับชาติฯ ในหลายๆ หน่วยงานยังต้องเผชิญกับปัญหาบุคลากรและงบประมาณ ไม่เพียงพอ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบยังต้องดูแลงานในส่วนอื่นๆ ร่วมด้วย ส่งผลให้ไม่มีเวลาที่จะปฏิบัติงาน ภายใต้แผนระดับชาติฯ ได้อย่างเต็มที่

ข้อเสนอแนะอีกข้อหนึ่งที่สำคัญคือ ควรมีเจ้าภาพที่ชัดเจนในส่วนภูมิภาคและส่วนจังหวัด เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงานระหว่างภาคีเครือข่ายและกระจายข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งได้จัดตั้งคณะกรรมการศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือแรงงานหญิงและเด็กในแต่ละจังหวัดขึ้นเพื่อสร้างเครือข่ายขยายการคุ้มครองแรงงานเด็กอยู่แล้ว ในช่วงครึ่งหลังควรใช้กลยุทธ์การดำเนินงานเชิงรุกเป็นสำคัญ โดยแสดงบทบาทที่ชัดเจนในการเป็นศูนย์กลางการสร้างเครือข่ายการคุ้มครองแรงงานเด็กผ่านกิจกรรมและการรณรงค์ร่วมกับภาคีเครือข่าย มีการแต่งตั้งผู้บริหารที่รับผิดชอบโดยตรง มีบุคลากรในทุกระดับ เช่น เจ้าหน้าที่นิติบุคคล ผู้เชี่ยวชาญด้านจิตวิทยานักวิชาการ และเจ้าหน้าที่ประสานงาน ฯลฯ เพื่อให้สามารถคุ้มครองเด็กได้ในทุกขั้นตอน และมีจำนวนบุคลากรเพียงพอในการดำเนินการและประสานงานตามแผนปฏิบัติการ ศูนย์กลางในการประสานงานควรจัดประชุมกับภาคีเครือข่ายอย่างต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะทั้ง 2 ข้อนี้ ทำให้เห็นได้ว่า การบริหารจัดการและการปฏิบัติงานเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายให้หมดสิ้นไปใน พ.ศ. 2557 ยังดำเนินไปไม่ราบรื่นนัก จึงเป็นข้อเสนอแนะสำคัญที่รัฐบาลในฐานะผู้ควบคุมกำกับงานต้องเร่งดำเนินการ และสนับสนุนให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่น เพื่อบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

7. บทส่งท้าย

ผลการดำเนินการจัดแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในครึ่งแผนแรก ที่ได้จากการติดตามประเมินผลของ “โครงการศึกษาสภาพปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของประเทศไทย” พบว่า **การใช้แรงงานเด็กในประเทศไทยยังเป็นปัญหาในระดับที่ไม่น่าไว้วางใจ** แม้ว่าสถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบของการใช้ทาสในประเทศไทยลดน้อยลง แต่สถานการณ์การใช้เด็กเพื่อการค้าประเวณีและการแสดงลามก รวมทั้งการใช้เด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมายมีเพิ่มมากยิ่งขึ้น สอดคล้องกับรายงานการสำรวจต่างๆ ที่ระบุว่า มีการใช้แรงงานเด็กอายุ 15–17 ปีในสถานประกอบการลดลงก็ตาม แต่การใช้แรงงานเด็ก โดยเฉพาะแรงงานเด็กต่างด้าวที่ทำงานในภาคเกษตรกรรม ประมง สถานประกอบการขนาดเล็ก และคนรับใช้ในบ้าน ยังคงสูงอยู่ ที่น่าวิตกคือ การค้ามนุษย์ การค้าประเวณี และการใช้แรงงานเด็กในการขนส่งยาเสพติด ซึ่งเป็นการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายยังปรากฏอยู่อย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากขึ้น (นิพนธ์ และคณะ, 2544; ILO, 2005; Okusa, 2008)

นอกเหนือจากนี้ แม้จะมีกฎหมายและตราสารต่างๆ ในการคุ้มครองการใช้แรงงานเด็กก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มแข็งและเอาจริง ปัญหาผู้มีอิทธิพล และปัญหาคำจำกัดความของการตีความในแต่ละบริบทในแต่ละสังคมที่ส่งผลต่อภาพพจน์และส่วนได้ส่วนเสียทางการค้าของประเทศ ทั้งนี้ ในช่วงปี 2553 กระทรวงแรงงานสหรัฐอเมริกาได้เผยแพร่บัญชีรายชื่อสินค้าที่ผลิตจากแรงงานเด็กและ/หรือแรงงานบังคับ 128 รายการจาก 70 ประเทศ พบรายการสินค้ากึ่งและเสื้อผ้าของไทยในบัญชีนี้ด้วย ซึ่งจากการตรวจสอบของทางการไทยไม่พบว่ามีการใช้แรงงานเด็กในกิจการประเภทดังกล่าว มีเพียงเด็กที่ติดตามพ่อแม่ที่เป็นแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานในโรงงานแกะกุ้งและอาจมีการช่วยเหลือพ่อแม่แกะกุ้งยามว่าง ประเด็นนี้จึงเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ประเทศไทยต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ได้มีการดำเนินการอย่างจริงจังในการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย เพราะหากไทยถูกจัดอันดับให้เป็น Tier 2 Watch List ติดต่อกัน 2 ปี ไทยก็จะถูกลดระดับไปอยู่ที่ Tier 3 ซึ่งจะส่งผลให้สหรัฐอเมริกาใช้เป็นเหตุผลในการตัดความช่วยเหลือระหว่างประเทศ (คอลัมน์คนแรงงาน, 6 กุมภาพันธ์ 2555)

กรณีเช่นนี้จึงเห็นได้ว่า คำจำกัดความ บริบท และเกณฑ์กำหนดเงื่อนไข มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากการประเมินจากสถานการณ์อย่างฉาบฉวย การหยิบตัวเลขไปตีความ โดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงของบริบท และใช้เกณฑ์หรือเงื่อนไขที่แตกต่างจากข้อเท็จจริง จะทำให้เกิดการตีความผิด ซึ่งส่งผลกระทบรุนแรงต่อประเทศที่เป็นเจ้าของตัวเลข สิ่งสำคัญที่สุดคือ การดำเนินงานในครึ่งแผนหลังของนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555–2557) ตามพันธะผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก รวมทั้งข้อเสนอของ ILO ฉบับที่ 190 คือ **การดำเนินการโดยทันที และต้องจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายให้หมดสิ้นไปใน พ.ศ. 2557 นั้น เป็นความท้าทายที่น่าติดตามเป็นอย่างยิ่ง**

ความเป็นไปได้ที่จะเป็นคำตอบสำคัญนอกเหนือจากการปฏิบัติคือ การกำกับติดตามและประเมินผลอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง การกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จต้องมีการนิยามความหมายและการวัดที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จำนวนเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีที่เป็นเด็กด้อยโอกาส เป็นเด็กชายขอบ และเป็นเด็กที่กำลังทำงานอยู่นั้น มีอยู่เป็นจำนวนมหาศาลในสังคมไทย เด็กเหล่านี้มีทั้งที่การดำเนินการของนโยบายและแผนระดับชาติฯ ในครึ่งแผนหลังสามารถเข้าถึงได้จากการสำรวจวิจัย สำหรับเด็กที่ไม่สามารถเข้าถึงได้ เนื่องจากเด็กไม่ต้องการเปิดเผยตัวเอง เด็กถูกบังคับและกดขี่ข่มเหงไม่ให้เปิดเผยตัว ซึ่งมีแนวโน้มที่จะมีจำนวนมากกว่าเด็กในกลุ่มแรกหลายเท่าตัว เมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์การจดทะเบียนแรงงานต่างชาติดลบนีเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ผ่านมาที่แรงงานจดทะเบียนมีจำนวนน้อยกว่าแรงงานไม่จดทะเบียนหลายเท่า

8. ข้อเสนอแนะ

1. ต้องมีการจัดทำระบบฐานข้อมูลในการจัดเก็บข้อมูลของการใช้แรงงานเด็กในแต่ละประเภท โดยคำนึงถึงคำนิยาม บริบท และเกณฑ์กำหนด “แรงงานเด็ก” และ “เด็กชายขอบ” มาร่วมในการกำหนดการปฏิบัติ การติดตาม การประเมินผลด้วย เนื่องจากผลสำเร็จของนโยบายและแผนฯ นี้เป็นผลพลอยได้สำคัญที่ทำให้ประเทศไทยสามารถลดจำนวนเด็กชายขอบและทำให้หมดสิ้นไปในปี 2557 ซึ่งนับเป็นความท้าทายอย่างยิ่ง
2. ต้องมีการศึกษาวิจัยตัวบทกฎหมายและตราสารที่เกี่ยวข้อง และขยายผลถึงผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับตัวบทกฎหมายและตราสารต่างๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่สอดคล้องต้องกัน สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างจริงจัง และเหมาะสมกับเจตนาและการกระทำของผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย
3. ต้องมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติโดยหน่วยงานที่มีมาตรฐานและน่าเชื่อถือ โดยต้องติดตามประเมินผลของการปฏิบัติงานตามแผนในครึ่งหลังอย่างสม่ำเสมอ ต่อเนื่อง และจริงจัง รวมทั้งต้องมีการนำข้อเสนอแนะมาปรับใช้ในการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรมและเข้มงวดอีกด้วย

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน. (2552). นโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552-2557. กรุงเทพฯ: กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน.
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2554). รายงานสถานการณ์ผู้ด้อยโอกาส ประจำปี พ.ศ. 2554. กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส.
- คอลัมน์คนแรงงาน. (6 กุมภาพันธ์ 2555). มติชน. 35(12385), 10.
- ชูศักดิ์ วิทยาภัก (บรรณาธิการ). (2541). บทนำ: สังคมศาสตร์กับการศึกษาคนชายขอบ. วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. 11(1): 2-25.
- ทวีสุข พันธุ์เพ็ง. (2543). สถานการณ์ปัญหาแรงงานเด็กในประเทศไทย. อนามัยสิ่งแวดล้อม, 5(1), 1, ค้นเมื่อ 21 สิงหาคม 2554, จาก <http://advisor.anamai.moph.go.th/factsheet/boyproblem.htm>
- โตะข่าวประชาธิปไตย สถาบันอิศรา มูลนิธิพัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). การใช้แรงงานเด็กในเอเชียและแปซิฟิก. ค้นจาก เว็บไซต์ สถาบันอิศรา <http://politic.isranews.org/index.php?option=content&task=view&id=329>
- นภาพร อติวานิชยพงศ์. (2552). อำนาจ: การเคลื่อนไหวในสังคมสมัยใหม่. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี คณะศิลปศาสตร์ ฉลองครบรอบ 75 ปี มหาวิทยาลัยแม่โจ้ เรื่อง “มองมนุษย์และสังคมในโลกยุคไร้พรมแดน” (หน้า 4-61). โรงแรมเชียงใหม่ฮอติล จังหวัดเชียงใหม่, 24 กรกฎาคม.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. (2544). สภาพปัญหาและแนวโน้มของแรงงานเด็กในประเทศไทยและผลกระทบต่อโอกาสในอนาคตของแรงงานเด็ก [รายงานวิจัย]. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ปริดา รอดนวล. (2551). ชีวิตแรงงานข้ามชาติในชุมชนชนบทไทย: กรณีศึกษาแรงงานสัญชาติพม่าในชนบทตำบลโคกหม้อ อำเภอมือง จังหวัดสมุทรสาคร. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาชนบทศึกษาและการพัฒนา สำนักบัณฑิตอาสาสมัครมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- ศิรินันท์ กิตติสุขสถิต และคณะ. (2554). โครงการศึกษาสภาพปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของประเทศไทย. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน.
- สุริชัย หวันแก้ว. (2546). กระบวนการกลายเป็นคนชายขอบ. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขาสังคมวิทยา สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- สุรียา สมทคุปต์ และพัฒนา กิติอาษา (2542). มานุษยวิทยากับโลกาภิวัตน์: รวมบทความ. นครราชสีมา: หอไทยศึกษานิตยสาร, สำนักวิชาเทคโนโลยีสังคม มหาวิทยาลัยสุรนารี.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2549). การต่อสู้เพื่อความเป็นคนของคนชายขอบในสังคมไทย. ใน อานันท์ กาญจนพันธุ์ (บรรณาธิการ). อยู่ชายขอบ มองลดความรู้ รวมบทความเนื่องในวาระครบรอบ 60 ปี ฉลาดชาย รมิตานนท์ (หน้า 3-31). กรุงเทพฯ: มติชน.
- อีเลน เพียร์สัน, สุริยพร พันธุ์, อารี จำปากลาย, ศิรินันท์ กิตติสุขสถิต และอารีย์ พรหมไม้. (2549). งานทำหยาบที่ลุ่มแม่น้ำโขง การจ้างงานข้ามชาติในประเทศไทย: งานหนัก จ่ายน้อย และไม่ได้รับการคุ้มครอง เล่มหนึ่ง. กรุงเทพฯ: โครงการอนุภูมิภาค ลุ่มน้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้าเด็กและหญิง องค์การแรงงานระหว่างประเทศ.

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546. (2546). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 120 ตอนที่ 95 ก, 9-10.
- พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541. (2541). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 115 ตอนที่ 8 ก, 11-13.
- พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551. (2551). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125 ตอนที่ 39ก, 18-23.
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551. (2551). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125 ตอนที่ 29ก, 29-31.
- พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522. (2522). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 63 ตอนที่ 40พ, 1-40.
- องค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ. (2535). อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก = Convention on the Rights of the Child.
- องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. (2511). ข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 128 = ILO Recommendation No 128 ว่าด้วยน้ำหนักสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานคนหนึ่งแบกหามได้.

- _____. (2542). ข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 190 = ILO Recommendation No 190 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก.
- _____. (2542). อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 .ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก.
- _____. (2548). ข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 = ILO Recommendation No 146 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน.
- _____. (2548). อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการจ้างงานได้.
- องค์การสหประชาชาติ. (2522). อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ = *Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination*.
- _____. (2543). อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรม = *United Nations Convention against Transnational Organised Crime*.
- _____. (2545). อนุสัญญาว่าด้วยลักษณะทางแพ่งในการลักพาเด็กข้ามชาติ = *The Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction*.

ภาษาอังกฤษ

- Baker, S. (2007). Child Labor and Child Prostitution in Thailand: Changing Realities. *Studies in Contemporary Thailand*, (18).
- Edmonds, E., & Pavcnik, N. (2005). Child labor in the global economy. *Journal of Economic Perspectives*, 18(1), 199–220.
- Edmonds, E., & Turk, C. (2004). Child Labor in Transition in Vietnam. In P. N. Agrawal Glewwe and D. Dollar (eds.). *Economic Growth, Poverty and Household Welfare in Vietnam* (pp. 505–550). Washington DC: World Bank.
- International Labour Organization. (2005). *Combating Child Labour in Asia and the Pacific: Progress and Challenge*. Geneva: International Labour Organization.
- Menon, N. (2005). *Why Might Credit used to Finance Investments increase Child Labor?* Working Paper. Brandeis University.
- Okusa, M. (2008). *Child Labour in Asia: Challenges and Response of the International Labour Organization in Thailand and India*. M.A. Thesis presented to the International Studies Program, The University of Oregon.
- Physicians for Human Rights Child Rights Group. (2003). Child Labor in India: A Health and Human Rights Perspective. *The Lancet Extreme Medicine*, 362(December), s32-s33.
- Ray, R. (2000). Child labor, child schooling, and their interaction with adult labor: Empirical evidence for Peru and Pakistan. *The World Bank Economic Review*, 14(2), 347–367.

รัฐไทยกับชีวิตคู่แบบเพศวิถีนอกขนบ

Thai State and *Queer* Relationships

กนกวรรณ ธรารวรรณ¹

Kanokwan Tharawan

บทคัดย่อ

บทความนี้วิพากษ์แนวคิดที่รัฐไทยใช้กำกับความสัมพันธ์ทางเพศและสถานภาพสมรสของคนไทย แนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่ฝังรากลึกมาตั้งแต่กลางสมัยรัชกาลที่ 6 และเป็นแนวคิดที่ทำให้รัฐไทยมีแนวปฏิบัติต่อคนรักเพศเดียวกันเสมือนบุคคลที่มีความผิดปกติ แนวปฏิบัติของราชการไทยที่ปฏิเสธคนรักเพศเดียวกัน เป็นสิ่งที่คนรักเพศเดียวกันทุกคนในสังคมไทยพบเจอในชีวิตประจำวันนับตั้งแต่ยุคสมัยที่ชนชั้นปกครองนิยมวัฒนธรรมตะวันตกตราจนทุกวันนี้ การเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เลือกปฏิบัติต่อคนรักเพศเดียวกันเป็นประเด็นที่นักต่อสู้เพื่อสิทธิความหลากหลายทางเพศกระทำมาโดยตลอด แม้การเรียกร้องกฎหมายใหม่ที่ไม่เลือกปฏิบัติต่อคนรักเพศเดียวกันจะเป็นสิ่งที่คนรักเพศเดียวกันทั่วไปในสังคมไทยมองว่าเป็นเรื่องไกลตัวก็ตาม บทสัมภาษณ์คนรักเพศเดียวกันเหล่านี้ฉายภาพให้เห็นว่าพวกเขามีแนวคิดและวิถีการดำรงชีวิตแบบคน*เพศนอกขนบ*ทุกวันอย่างไร โดยไม่แยแสกฎหมายบ้านเมืองที่เลือกปฏิบัติต่อความเป็นมนุษย์ของพวกเขา “ความรู้ท้องถิ่น” ซึ่งเป็น “ความรู้ชายขอบ” นี้ มีคุณูปการต่อการทำความเข้าใจแนวคิดและวิถีชีวิตแบบ*เพศนอกขนบ*ในสังคมไทย อีกทั้งยังสามารถใช้เป็นแนวทางในการวางนโยบายเพื่อยุติการปฏิบัติที่เลื่อมล้ำและการเบียดขับคนรักเพศเดียวกันออกจากสังคมด้วย

คำสำคัญ: ความสัมพันธ์ทางเพศ, สถานภาพสมรสของคนไทย, คนรักเพศเดียวกัน, *เพศนอกขนบ*

Abstract

This article critiques theoretical concepts the Thai state uses to define romantic relationships in Thai society and through which marital status for Thai people is managed. These deep-rooted grounds led the Thai state to an immature institutionalisation of structural violence against homosexuality since the early 1900s. This structural denial of homosexuality is experienced among all homosexuals in Thai society to the present day. Political movement to change prejudiced laws is central to queer activism in Thailand although it might not be a shared agenda among all homosexuals. Interviews with Thai queers reveal that people find alternatives to substitute state authorities with their cultural beliefs and practices. These various sets of *local knowledge* inform how regular Thai queers live their everyday lives in a state-initiated discriminating society. It is practicable that queer knowledge is translated into policy planning for Thai queers.

Keywords: romantic relationships, marital status for Thais, homosexuality, *queer*

¹ อาจารย์ประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

1. ความเป็นชายขอบจากเพศวิถี

คนหลายคนในสังคมไทยต้อง *จำยอม* กับสิ่งที่สังคมหยิบยื่นให้ เพียงเพราะพวกเขาเกิดมาแล้วเลือกดำเนินชีวิตตามเพศวิถีที่ไม่ใช่ “ชายจริง” หรือ “หญิงแท้”² บุคคลง่ายๆ คือคนในสังคมไทยจำนวนหนึ่งถูกกำหนดให้เป็น *คนผิดปกติ* ในสังคมไทย เพียงเพราะคนเหล่านี้มีความสัมพันธ์ฉันท์คนรักกับคนเพศเดียวกัน คำเรียกขานคนเหล่านี้ เช่น บุคคลเพศที่สาม ชาวสีม่วง เลส กะเทย ทอม ดี เกย์ ชายรักชาย หญิงรักหญิง เสือใบ ฯลฯ ล้วนเป็นคำเรียกขานที่สื่อความหมายทางสังคมว่าเป็น “เพศอื่น” ที่ผิดปกติ เพราะไม่ใช่เพศ “ชายจริง” หรือเพศ “หญิงแท้” ความคิดเรื่องความปกติ/ผิดปกติด้วย *การเลือกคนรัก* ของบุคคลดังกล่าวนี้ เป็นที่มาสำคัญที่ทำให้คนหลายคนในสังคมไทยกลายเป็นคนชายขอบโดยปฏิบัติการที่แยบยลของรัฐไทย บทความนี้จึงมุ่งทบทวนกระบวนการของรัฐไทยที่ทำให้คนหลายคนในสังคมไทยกลายเป็นคนชายขอบเพราะเพศวิถีของพวกเขาเหล่านั้น

การจำเพาะเจาะจงว่ามนุษย์มีเพียง 2 เพศคือเพศชายและเพศหญิง เป็นการจำเพาะเจาะจงที่มีรากเหง้ามาจากมุมมองแบบวิทยาศาสตร์ล้วนๆ แต่เป็นมุมมองแบบวิทยาศาสตร์ที่ไม่ครบถ้วนและคับแคบ เพราะยึดเอาเพียงความคิดด้านวิทยาศาสตร์กายภาพเรื่องกายวิภาคศาสตร์ (anatomy) และสรีรวิทยา (physiology) เป็นหลักในการตีความร่างกายมนุษย์ ซึ่งมองมนุษย์อย่างย่อส่วนลงไปเพียงอวัยวะของร่างกายและการทำงานของอวัยวะเหล่านั้น เท่านั้น โดยไม่ให้ความสำคัญกับอารมณ์ความรู้สึกของมนุษย์ หรือความสามารถในการปรับตัวเพื่อเลือกสิ่งที่เหมาะสมสำหรับตนเองของมนุษย์ ทั้งที่ทั้งสองสิ่งนี้ล้วนเป็นคุณลักษณะที่สำคัญยิ่งของความเป็นมนุษย์ การจำเพาะเจาะจงว่ามนุษย์มี 2 เพศคือชายและหญิงจึงเป็นการจำเพาะเจาะจงที่ไม่เห็นคุณค่าของความเป็นมนุษย์ ในเชิงพัฒนาการทางสังคมตามทฤษฎีของ Erikson (1993) ซึ่งเป็นทฤษฎีด้านจิตวิทยาศาสตร์ และไม่เห็นคุณค่าของมนุษย์ในเชิงการปรับตัวให้เหมาะสมกับตนเองมากที่สุดตามทฤษฎีวิวัฒนาการของ Charles Darwin (พ.ศ. 2352 - 2428) ซึ่งถือได้ว่าเป็นการจำเพาะเจาะจงที่คับแคบแม้แต่กับทฤษฎีทางวิทยาศาสตร์ด้วยตนเอง และลดทอนคุณค่าความเป็นมนุษย์ให้เหลือเพียงความเป็นอวัยวะของร่างกายที่มีหน้าที่ตามที่ถูกกำหนดมาเท่านั้น

ราชการไทยก็ยึดเอาวิธีคิดที่ลดทอนคุณค่าความเป็นมนุษย์นี้มาใช้ในการแบ่งเพศคนในสังคมไทยเช่นกัน ระบบวิธีคิดที่ราชการไทยย่อส่วนมนุษย์เหลือเพียงเพศชายและเพศหญิงตามอวัยวะเพศโดยกำเนิดของบุคคลนั้น เป็นวิธีคิดที่ปรากฏชัดเจนอยู่ในข้อบังคับทางราชการทั่วไป ส่งผลให้ *พลเมืองไทย*³ ทุกคน *จำต้อง* ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับทางราชการเหล่านั้นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับเพศ ทารกแรกคลอดที่มีอวัยวะเพศชาย ราชการไทยจะกำหนดให้ทารกนั้นใช้คำนำหน้านามว่าเด็กชาย ส่วนทารกแรกคลอดที่มีอวัยวะเพศหญิง ราชการไทยจะกำหนดให้ทารกนั้นใช้คำนำหน้านามว่าเด็กหญิง เมื่อต่างอายุครบ 15 ปี เด็กชายจะเปลี่ยนไปใช้คำนำหน้านามว่านาย ส่วนเด็กหญิงจะเปลี่ยนไปใช้คำนำหน้านามว่านางสาว

² ตลอดบทความนี้ ผู้เขียนใช้คำว่า “ชาย” และ “ชายจริง” (ใช้เครื่องหมายคำพูด) เพื่ออธิบายถึงความคิดของสังคมไทยที่เชื่อว่าผู้ชายต้องเป็นคนที่มีอวัยวะเพศชาย มีกิริยาจากหัวหาญ มีความเข้มแข็ง เป็นผู้นำ และใช้คำว่า “หญิง” และ “หญิงแท้” เพื่ออธิบายถึงความคิดของสังคมไทยที่เชื่อว่าผู้หญิงต้องเป็นคนที่มีอวัยวะเพศหญิง มีกิริยาจากนุ่มนวลอ่อนหวาน วางตัวเหมาะสมกับเพศตรงกันข้าม

³ ผู้ที่มีบัตรประจำตัวประชาชนไทย 13 หลัก

การกำหนดคำนำหน้านามเช่นนี้เริ่มขึ้นตั้งแต่รัชกาลที่ 6 ทรงประกาศยกเลิกคำนำหน้านามเด็กไทย⁴ ซึ่งเดิมใช้คำว่า *หนู* สำหรับทั้งเด็กชายและเด็กหญิงที่ยังไม่โกนจุก มาเป็นให้เรียกเด็กไทยที่ไม่มีฐานันดรศักดิ์ที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี ลงมาว่าเด็กชายและเด็กหญิง ตามพระราชกฤษฎีกาคำนำหน้านามเด็ก ประกาศเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2464 องค์ความรู้ที่สังคมไทยมีอยู่ ณ พ.ศ. 2555 ว่าด้วยการกำหนดคำนำหน้านามให้แก่ทารกแรกคลอด ยังคงวางอยู่บนแนวคิดเรื่องกายวิภาคศาสตร์เป็นหลัก และ ณ ปัจจุบันยังไม่มีข้อคัดค้านจากผู้ถูกเลือกปฏิบัติจากความแตกต่างด้านเพศวิถี

นอกจากราชการไทยใช้วิทยาศาสตร์ด้านกายวิภาคศาสตร์มากำหนดคำนำหน้านามบุคคลนับแต่แรกเกิดแล้ว ราชการไทยยังใช้วิทยาศาสตร์ด้านสรีรวิทยามาบอกว่า *อวัยวะเพศชายต้องแต่งงานกับอวัยวะเพศหญิง* เท่านั้น *การแต่งงานตามกฎหมาย* ในประเทศไทยจึงเป็นเรื่องของการแต่งงานระหว่างชายกับหญิง การกำหนดสถานภาพชีวิตคู่ของคนไทยโดยใช้ *หน้าที่* ของอวัยวะเพศชายและอวัยวะเพศหญิงเป็นบรรทัดฐาน จึงทำให้คำว่า *แต่งงาน* เป็นศัพท์เฉพาะของคนรักต่างเพศ

แนวคิดของรัฐไทยที่วางอยู่บนฐานวิทยาศาสตร์ด้านกายวิภาคศาสตร์และสรีรวิทยาดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้เกิดการตีความความสัมพันธ์อันคนรักของคนไทยต่อไปอีกหลายด้าน *ประการแรก* แนวคิดดังกล่าวทำให้ความสัมพันธ์อันคนรักแบบ *ชายชาย* และ *หญิงหญิง* ถูกหมายรวมว่า มีเจตนาจะ *ไม่ใช่* อวัยวะเพศและระบบสืบพันธุ์ของตน *เพื่อการสืบพันธุ์* ซึ่งไม่เป็นความจริงเสมอไป คนรักชายชาย และ หญิงหญิง หลายคู่มีบุตรเป็นของตนเอง (ไม่ได้รับบุตรบุญธรรม) *ประการที่สอง* แนวคิดดังกล่าวทำให้รัฐไทย *มองข้าม* ข้อเท็จจริงที่ว่าเมื่อคู่แต่งงานชายหญิงไม่ต้องการมีบุตรหรือไม่สามารถมีบุตรได้ (เป็นหมัน) ชายหญิงคู่นั้น *ไม่ได้ใช้/ไม่สามารถใช้* อวัยวะสืบพันธุ์ตามหน้าที่ของอวัยวะเพศชายและอวัยวะเพศหญิงตามหลักสรีรวิทยาอย่างแท้จริง ซึ่งในกรณีนี้รัฐไทยควรทบทวนว่าการใช้แนวคิดด้านสรีรวิทยาในการตัดสินความสัมพันธ์ของมนุษย์ถูกต้องหรือไม่ แต่รัฐไทยกลับไม่ได้หยุดทบทวน

กฎหมายไทยรับรองและคุ้มครองสถานภาพชีวิตคู่ของชายหญิงเสมอ แม้ว่าชายหญิงบางคู่จะมีเจตนาชัดเจนว่าไม่ต้องการสืบพันธุ์ (ไม่ต้องการมีบุตร) หรือมีเจตนาจะสืบพันธุ์แต่ไม่สามารถสืบพันธุ์ได้ (เป็นหมัน) *แต่สำหรับคู่รักเพศกำเนิดเดียวกัน* แม้ว่าพวกเขาต้องการการรับรองสถานภาพชีวิตคู่ ต้องการการคุ้มครองสิทธิในชีวิตคู่ ต้องการใช้อวัยวะเพศและระบบสืบพันธุ์เพื่อมีบุตรไว้สืบสกุล พวกเขากลับไม่เคยได้รับสิทธิและการปกป้องคุ้มครองในเรื่องชีวิตคู่เลย

ข้อบังคับราชการไทยจึงเป็นข้อบังคับที่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งเพศวิถี เพราะแม้แต่การมองอย่างแคบแคบในเรื่องหน้าที่ของอวัยวะเพศและระบบสืบพันธุ์เพียงด้านเดียว ก็มีคำถามขึ้นมาว่า ทำไมรัฐไทยไม่รับรองสถานภาพชีวิตคู่ของคนรักเพศเดียวกัน หากเป็นเพราะเหตุผลว่าคนรักเพศเดียวกันไม่สามารถสืบพันธุ์ได้ แล้วคู่รักต่างเพศที่ไม่ต้องการสืบพันธุ์ หรือต้องการสืบพันธุ์แต่ *ไม่สามารถสืบพันธุ์ได้* เล่า ดูแล้วต่างฝ่ายต่างก็กระทำ *ผิดกฎแห่งสรีรวิทยา* เหมือนกันไม่ใช่หรือ ดังนั้น หากจะใช้หลักสรีรวิทยาเข้ามากำหนดการรับรองสถานภาพชีวิตคู่ของบุคคลแล้วไซ้ เหตุใดรัฐไทยจึงรับรองสถานภาพชีวิตคู่ของคนรักต่างเพศ แต่ไม่รับรองสถานภาพชีวิตคู่ของคนรักเพศเดียวกัน?

⁴ ข้อมูลจากการศึกษาพระราชบัญญัติการตรวจสอบบัญชีสำมะโนครัวและการจดทะเบียนคนเกิดคนตายคนย้ายตำบล พ.ศ. 2460 ปรับปรุงจาก พระราชบัญญัติคำนำหน้านามต่างๆ ประกาศเมื่อวันพุธ เดือน 10 ขึ้น 7 ค่ำ ประกา ตรีศก ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2401)

การจัดการของรัฐไทยในเรื่องสถานภาพชีวิตคู่ จึงเป็นกระบวนการที่ทำให้คนหลายคนในสังคมไทยกลายเป็นคนชายขอบเพราะเหตุแห่งเพศวิถีของพวกเขา ผู้เขียนหวังว่า การทบทวนการจัดการของรัฐไทยในเรื่องความเป็นชายขอบจากเพศวิถีจะทำให้เกิดความรู้ชายขอบในเรื่องเพศวิถีขึ้น และความรู้นี้จะป็นองค์ความรู้แก่สังคมไทยในการกำหนดนโยบายเพื่อพลเมืองไทยที่ไม่ใช่ “ชายจริง” หรือ “หญิงแท้” ได้

2. ทบทวนวรรณกรรมและแนวคิด “การจัดการสถานภาพชีวิตคู่โดยรัฐ”

นักวิชาการชื่อ Jagose เขียนไว้ในหนังสือว่าด้วย Queer Theory ว่า โดยหลักการแล้ว Queer Theory ซึ่งผู้เขียนขอแปลเป็นไทยว่าทฤษฎี “เพศนอกขนบ” เป็นทฤษฎีที่มองว่าเพศของมนุษย์เป็นสิ่งที่ *ไม่สามารถจัดระเบียบแบบแผนได้เลย* (Jagose, 1996: 1) ดังนั้น การจัดมนุษย์ลงกล่องเพศ ไม่ว่าจะเป็นกล่องเกย์ กล่องกะเทย กล่องทอม กล่องดี้ ถือว่าเป็นการอาจหาญสร้างแบบแผนเรื่องเพศให้แก่มนุษย์ นักวิชาการชื่อ Halperin บอกว่า เมื่อใดที่เริ่มจัดแบบแผน เมื่อนั้นความเป็นเพศนอกขนบก็จะลดน้อยลงทันที (Halperin, 1995:113) ซึ่งนักวิชาการชื่อ Butler (1994: 21) เสริมว่าไม่ใช่แต่เพียงความเป็นเพศนอกขนบจะถูกกลดทอนลงเท่านั้น ถือว่าเมื่อใดก็ตามที่เพศของมนุษย์เป็นไป *ตามแบบแผน* เมื่อนั้นอวสานของความเป็นเพศนอกขนบก็จะมาเยือนทันที ซึ่ง Berlant และ Warner ได้ขยายความต่อไปอีกว่า ที่เป็นเช่นนี้เพราะเพศของมนุษย์ไม่ใช่อะไรที่จะสามารถ “กำหนด” ไว้ล่วงหน้า แล้วมาจับมนุษย์ลงกล่องที่กำหนดได้ แต่ *เพศของมนุษย์คือความเป็นจริงตามธรรมชาติของแต่ละคน* นั้นหมายความว่ามนุษย์ทุกคนเมื่อเกิดมาแล้ว ต้องเป็นอย่างที่เป็นก่อน จึงจะรู้ว่าเพศของตนเป็นอย่างไร เพศของมนุษย์ไม่สามารถ “กำหนด” ไว้ล่วงหน้าได้ เพราะ “ข้อกำหนด” เหล่านั้นจะกลายเป็นเพียงเศษเสี้ยวของความจริงเท่านั้น (Berlant & Warner 1995: 344)

Jagose (1996:3) สรุปว่าความจริงแล้วทฤษฎี “เพศนอกระบบ” อาศัย “ความไม่แน่นอน” เป็นฐานคิด กล่าวคือไม่สามารถระบุได้ชัดเจนตาม “แบบแผน” ว่าคนเกิดมาแล้วมีเพศกำเนิดแบบใดจะยึดเพศใดเป็นเพศของตน อีกทั้งในที่สุดแล้ว ความปรารถนาทางเพศที่คนๆ นั้นพึงมีตามธรรมชาติของมนุษย์ จะเป็นความปรารถนาทางเพศกับคนเพศใด พูดง่ายๆ ว่าเราไม่สามารถ “กำหนด” ได้เลยว่าในกระบวนการคิดแบบ *เพศนอกขนบ* นั้น แท้จริงแล้วอวัยวะเพศใดจะคู่กับอวัยวะเพศใด และในการคู่กันนั้น อวัยวะเพศชายจะแสดงบทบาททางเพศ “ชาย” หรือไม่ และอวัยวะเพศหญิงจะแสดงบทบาททางเพศ “หญิง” หรือไม่

จากทฤษฎี “เพศนอกระบบ” ที่ปฏิเสธชัดเจนว่า อย่าจัดคนลงกล่องเพศต่างๆ นี้ ขัดแย้งกับวิธีคิดของรัฐไทยในปัจจุบันที่นิยม *จัดการ* เรื่องเพศของคนในสังคม ผู้เขียนจึงขอทำความเข้าใจกับประเด็น “การจัดการสถานภาพชีวิตคู่โดยรัฐ” ให้มากขึ้น โดยจะเป็นการทำความเข้าใจผ่านการทบทวนวรรณกรรมที่มีผู้ศึกษาไว้ก่อนหน้านี้แล้ว

เมื่อสังคมไทย *ถูกเปลี่ยน* ให้เป็นเมือง “ศิวิไลซ์” มากขึ้นในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา เรื่องเกี่ยวกับเพศของคนในสังคมก็ไม่ใช่เรื่องส่วนตัวของแต่ละคนอีกต่อไป แต่กลายมาเป็นหัวข้อการพูดคุยในสังคม บางทีก็เป็นประเด็นทางวิชาการด้วยซ้ำ จะว่าไปแล้วผู้เขียนควรจะกล่าวให้ถูกต้องชัดเจนว่า เรื่องเพศกลายมาเป็นประเด็นสำคัญที่เจ้าหน้าที่รัฐไทย “ใช้เป็นเครื่องมือ” ในการนำพาประเทศชาติไปสู่ “ความเป็นตะวันตก” ด้วยซ้ำไป ซึ่งธงชัย วินิจจะกูลก็เคยกล่าวไว้ว่า รัฐไทยใช้ *ความเป็นเพศ* ของผู้หญิงไทยเป็นเครื่องมือในการบอกชาวโลกว่ารัฐไทยได้ปฏิบัติตาม “มาตรฐานโลก” มาแล้ว (Winichakul, 2000: 528 - 549)

นอกจากนี้ ยังนักวิชาการอีกหลายคน (ตัวอย่างเช่น Barme, 1993; Copeland, 1993; Fishel, 1999; ธาวิต, 2544; Kasetsiri, n.d.) ก็ได้กล่าวไว้เช่นกันว่า รัฐไทยยังใช้ *ความเป็นเพศ* ของผู้หญิงไทยแสดงความเป็นชาตินิยมอีกด้วย ผู้เขียนขอกล่าวย้อนไปถึงตั้งแต่ พ.ศ. 2460 ในสมัยรัชกาลที่ 6 ที่ความเป็น “ชนชั้นกลาง” ในสังคมไทยได้ถือกำเนิดขึ้น (Barme, 2002: 9) ชนชั้นกลางในยุคสมัยนั้นมีบทบาทสำคัญในการจินตนาการและสร้าง *ลักษณะใหม่* ของคน “ไทย” ตั้งแต่นั้นมาจนถึงปัจจุบัน “ลักษณะใหม่” ดังกล่าวจะบ่งชี้ว่า “หญิงไทย” ควรจะมีลักษณะอย่างไร อันมักจะหมายถึงการกระทำที่ “พัฒนาแล้ว” ซึ่งหญิงชนชั้นกลางในสังคมไทยก็มักจะบังคับตนเองให้ดำรงตนตามนั้น เพื่อให้ตนเองให้เป็นคนชนชั้นกลางด้วยเช่นกัน (ก้องสกล, 2545) นอกจากนี้ เมื่อ *ลักษณะหญิงไทยชนชั้นกลางตามจินตนาการ* ได้ดำเนินไปเพื่อจัดระเบียบเพศวิถีของหญิงไทยแล้ว สิ่งใดที่ไม่เป็นไปตามลักษณะที่ได้จินตนาการไว้ก็จะถูกจับตามองว่าเป็นพฤติกรรมของหญิงไม่มีสกุล

ว่าด้วยเรื่อง “ความเป็นตะวันตก”⁵ ที่รัฐไทยยึดถือว่าเป็นความศิวิไลซ์และพยายามจะ “พัฒนา” ประเทศไทยตามแบบ “ตะวันตก” ตามจินตนาการนั้น นักวิชาการชื่อ Chakrabarty ซึ่งศึกษาเรื่อง “ความเป็นตะวันตก” และเขียนไว้ในหนังสือเล่มหนึ่ง (Chakrabarty, 2000) ว่า “ความเป็นตะวันตก” ในที่นี้หมายถึงความคิด *มายาคติ* ของคนในชาติเมืองขึ้นที่ต่อความเป็นยุโรป เป็นความคิดที่ทึกทักเอาว่าเป็นความจริงของประเทศยุโรป แต่แท้จริงแล้วเป็นความคิดของคนซึ่งไม่ได้เป็นชาวยุโรป ไม่ได้เกิดและเติบโตในยุโรป ไม่ได้ผ่านประสบการณ์ที่แท้จริงเยี่ยงชาวยุโรป แต่เป็น *ความคิดของคนที่อาศัยอยู่ในเมืองขึ้นของประเทศยุโรปที่คิดว่าประเทศยุโรปเป็นอย่างไร* อันหมายถึงทั้งเมืองขึ้นแบบถูกยึดครองจริงๆ เช่น ประเทศอินเดีย ซึ่งเป็นประเทศที่ Chakrabarty ศึกษา หรือเมืองขึ้นทางความคิด เช่น ประเทศไทย

มายาคติ ที่มีต่อประเทศยุโรปทำให้บรรดาเมืองขึ้นทั้งหลายต่างคิดว่าตนเอง “ด้อยกว่า” และ “ไม่สมบูรณ์” เมื่อเปรียบเทียบกับยุโรปใน *มายาคติ* ซึ่งก็เลยทำให้บรรดาเมืองขึ้นทั้งหลายต่างจินตนาการต่อเนื่องกันไปว่า หากต้องการจะ “ไม่ด้อย” แต่มีความ “ศิวิไลซ์” เยี่ยง *ยุโรปในมายาคติ* นั้น บรรดาเมืองขึ้นทั้งหลายก็ต้องรับเอา “ความเป็นตะวันตก” มายึดมั่นและถือปฏิบัติ เฉกเช่นเดียวกับที่รัฐไทยได้ยึดมั่นและถือปฏิบัติมายาวนานถึงกว่าศตวรรษ เป็นต้น

Chakrabarty (2000) บอกว่าแท้จริงแล้วทุกท้องถิ่นต่างต้องมีชีวิตและประสบการณ์เป็นของตนเองเสมอ การเปลี่ยนแปลงบ้านเมือง เช่น จากสังคมชนบทสู่สังคมเมือง จากชุมชนเกษตรกรรมสู่ชุมชนอุตสาหกรรม จากเศรษฐกิจพอเพียงสู่เศรษฐกิจทุนนิยม จากความต้องการเพียงปัจจัยสี่สู่บริโภคนิยม การเปลี่ยนแปลงบ้านเมืองตามที่กล่าวมาล้วนส่งผลให้ชีวิตของผู้คนต้องเปลี่ยนแปลงตามไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งแต่ละคนในแต่ละแห่งหนตำบลก็จะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับ “โลกปัจจุบัน” ที่กำลังจะเปลี่ยนไป และ “โลกใบใหม่” ที่กำลังจะเข้ามาแทนที่ โดยธรรมชาติคนทุกคนย่อมมีความคิด ความรู้สึก และกระบวนการทำความเข้าใจกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างแน่นอน และแต่ละคนย่อมอาจจะคิดไม่เหมือนกันได้

⁵ ผู้เขียนไม่ได้แปลมาจากคำว่า Westernisation ซึ่งเป็นคำแปลตามรากศัพท์ แต่ในที่นี้ผู้เขียนหมายถึงคำว่า Provincialising Europe ตามความหมายของ Chakrabarty

การนำเอาความคิดและประสบการณ์แบบยุโรปมาทาบทับบังคับให้ผู้คนเป็นแบบที่คนในยุโรปเคยเป็นมาก่อน ย่อมเป็นสิ่งที่ไม่สมควรอย่างยิ่ง ในทางตรงกันข้าม ความคิดและประสบการณ์ของผู้คนในแต่ละแห่งหนเป็นอย่างไร ย่อมควรจะได้รับเคารพและบอกต่อตามความจริงที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงบ้านเมืองของทุกท้องถิ่น เป็นเรื่องราวชีวิตของบ้านเมืองนั้นและผู้คนที่ย้ายอยู่ในท้องถิ่นนั้นอย่างแท้จริง หากจะใช้ภาษาของ Chakrabarty อธิบายก็ต้องบอกว่าเพื่อให้เกิดความยุติธรรมและความเท่าเทียมในการ [เล่าถึง] การเปลี่ยนแปลงนั่นเอง จึงนับได้ว่า Chakrabarty เป็นนักวิชาการคนหนึ่งที่ยืนยันจะเสนอความคิดเชิงวิพากษ์ว่าวิธีคิดและงานเขียนเชิงสังคมศาสตร์ เช่น งานที่เล่าถึงความเปลี่ยนแปลงของบ้านเมือง สังคม และผู้คน ควรเป็นงานที่เขียนจากมุมมองและประสบการณ์ ของคนชายขอบด้วย ซึ่งในการนี้ Chakrabarty หมายถึงว่าเป็นการนำเสนอเรื่องราวชีวิตและประสบการณ์ที่ ไม่ยึดเอาประสบการณ์แบบยุโรปเป็นพื้นฐานในการคิดและการเขียนบอกเรื่องราว

ในนามของ *การสร้างชาติ* (nationalisation) ซึ่งรัฐชาติมักจะกระทำเพื่อให้เกิด *อัตลักษณ์* ประจำชาติ ของตนนั้น กระบวนการที่รัฐชาติเลือกใช้ หากไม่ใช่การนำเอา “ความเป็นตะวันตก” เข้ามาใช้เป็นแบบแผน ในการเปลี่ยนแปลงบ้านเมือง กฎหมาย สังคมวัฒนธรรม และชีวิตของผู้คนดังที่ผู้เขียนได้นำเสนอข้างต้น ก็ยังมีตัวอย่าง การที่รัฐชาติได้ใช้ “ความเป็นท้องถิ่น” เข้ามาทำให้เกิด *อัตลักษณ์* ของชาติได้เช่นกัน งานเขียนของ Shelly Errington (1998) ซึ่งศึกษาเรื่องศิลปะสมัยบรรพกาล ได้วิพากษ์ไว้ว่าศิลปะสมัยบรรพกาลเป็นเรื่องของการอุปโลกน์ (อาจจะ คล้ายกับการอุปโลกน์ว่าศิลาจารึกหลักที่หนึ่งถูกสร้างขึ้นในสมัยพ่อขุนรามคำแหง แทนที่จะเป็นช่วงคริสต์ศตวรรษ ที่ 19 ในรัชสมัยรัชกาลที่ 4) Errington บอกว่าหน้าที่ของ [การอุปโลกน์] ศิลปะสมัยบรรพกาลแต่ละยุคคือ การทำให้ คนรุ่นหลังเห็นว่าแต่ละยุคสมัยในอดีตมีความรุ่งเรืองที่สุดในด้านใด และบ้านเมืองผู้คนมีการเปลี่ยนแปลงจาก ยุคสมัยหนึ่งไปสู่อีกยุคสมัยหนึ่งอย่างไร โดยทั้งหมดนี้ใช้ประสบการณ์ยุโรปเป็นศูนย์กลางในการมอง

Errington (1998) พบว่า งานศิลปะสมัยบรรพกาลล้วนพยายามจะสื่อสารผ่านเนื้องานศิลปะให้เห็นว่า ช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นช่วงที่ชาวยุโรปเชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีครั้งใหญ่ทั่วไปในยุโรป ส่วนช่วง คริสต์ศตวรรษที่ 20 เป็นช่วงที่ชาวยุโรปเชื่อว่าเป็นยุคสมัยใหม่ในยุโรป และสุดท้ายถึงยุคหลังๆ ของคริสต์ศตวรรษที่ 20 เป็นช่วงที่โลกทั้งใบได้เปลี่ยนไปเป็นตลาดเสรี (ในมุมมองของชาวยุโรป) สิ่งที่น่าสนใจในงานวิพากษ์ของ Errington คือการพูดถึงการย่อส่วน “วัฒนธรรมประจำชาติ” ให้มาอยู่ในรูปของงานศิลปะสมัยบรรพกาล แล้วนำ “วัฒนธรรม” ที่เลือกสรรแล้วนั้นมาเก็บไว้ตามพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ โดยบอกว่าเป็น “วิถีดั้งเดิมของชนเผ่า” หรือการนำรูปภาพ ของศิลปกรรมโบราณไปพิมพ์เป็นแผ่นพับเชิญชวนให้คนมาเที่ยวชมศิลปกรรมเหล่านั้นเพื่อ “การท่องเที่ยวเชิง วัฒนธรรม” หรือการนำเรื่องราวในอดีตไปสร้างเป็น “ประเด็นการเรียนรู้” ในศูนย์วัฒนธรรมประจำชาติ หรือ การจำลอง “งานศิลปะสมัยบรรพกาล” ไปไว้ตามสนามบินประจำชาติเพื่อแสดงความเป็นชาติ

ตัวอย่างเช่น รูปปั้นยักษ์ที่สนามบินสุวรรณภูมิ ซึ่งถูกนำไปตั้งไว้เพื่อแสดงให้เห็นแก่บ้านแขกเมืองเห็นถึงศิลปกรรม ดั้งเดิมอันใหญ่โตของชาติไทย รูปปั้นยักษ์วัดพระแก้วที่จำลองไว้ที่สนามบินสุวรรณภูมิเป็นตัวอย่างหนึ่งของการแสดง ให้เห็นถึง “วัฒนธรรมไทย” ที่ได้ผ่านการคัดสรรเพื่อให้เป็น “ตัวแทน” มาเป็นอย่างดีแล้ว

อำนาจในการคัดสรร “ตัวแทน” ของวัฒนธรรมประจำชาติ ไม่ว่าจะเป็นการคัดสรรจาก “ความเป็นตะวันตก” ในจินตนาการ หรือเป็นการคัดสรรจาก “ความเป็นท้องถิ่นและวิถีดั้งเดิม” ที่ถูกสร้างขึ้นมาจากงานศิลปะสมัย บรรพกาล ทั้งสองแบบต่างล้วนเป็น *กระบวนการ* ที่รัฐชาติจินตนาการ/อุปโลกน์วัฒนธรรมขึ้นมาชุดหนึ่ง แล้วทำให้ วัฒนธรรมชุดนั้นกลายเป็น “วัฒนธรรมประจำชาติ” ที่พลเมืองของชาติทุกคนต้องปฏิบัติตามได้ (institutionalised knowledge) นักมานุษยวิทยาชื่อ Clifford (1988) เรียก “อำนาจในการคัดสรร” ว่าเป็น authority of

representation⁶ ซึ่งส่วนใหญ่มักตกอยู่ในมือของผู้มีอำนาจในชาตินั้น มักกระทำในนามของการสร้างชาติ และมักใช้ “วัฒนธรรมประจำชาติ” เหล่านั้นมาแสดงความเป็นชาติ แสดงอัตลักษณ์ประจำชาติ และเพื่อเป็นจุดขายเชิงวัฒนธรรมของชาติอีกด้วย

สิ่งที่สำคัญนอกเหนือจาก *กระบวนการ* การใช้อำนาจของรัฐในนามของการสร้างชาติแล้ว *แนวคิด* พื้นฐานอันเป็นหลักคิดสำคัญของการอุปโลกน์/จินตนาการนั้นก็มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ในกระบวนการสร้างชนชั้นกลางในสังคมไทย แนวคิดพื้นฐานที่ถูกนำมาใช้วัดความเป็นคนชนชั้นกลางคือ แนวคิดเรื่องเพศ มีการระบุชัดเจนว่า “หญิงไทย” ควรจะมีลักษณะอย่างไร ซึ่งผู้หญิงไทยตั้งแต่ยุคสมัยนั้นเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน มักจะถูกอบรมสั่งสอนตั้งแต่เด็กจนโตว่าให้ *วางตัว* ตามจินตนาการดังกล่าว เช่น เป็นผู้หญิงต้องรู้ว่าเพศตรงกันข้ามคือผู้ชาย ต้องรู้จักระมัดระวังตัวกับเพศตรงกันข้าม ต้องรู้จักรักษานวลสงวนตัว *แนวคิด* เป็นสิ่งที่รัฐชาติต้องมีก่อน เพื่อให้ปฏิบัติการตาม *กระบวนการ* สร้างชาติมีความเป็นไปได้

สำหรับผู้เขียนเอง การจินตนาการ/อุปโลกน์วัฒนธรรมขึ้นเป็น “วัฒนธรรมประจำชาติ” เป็นประเด็นทางวัฒนธรรมที่น่าสนใจ เพราะการศึกษา “วัฒนธรรมประจำชาติ” ที่รัฐชาติจินตนาการ/อุปโลกน์ขึ้นมานั้น ทำให้เข้าใจว่าความคิดแบบใดครอบงำคนในยุคสมัยที่เกิด “วัฒนธรรมประจำชาติ” แบบนั้น ครอบงำอย่างไรจนเป็นเหตุให้ต้องผลิต “วัฒนธรรมประจำชาติ” ชุดนั้นขึ้นมารองรับ/ต่อรอง อีกทั้งเมื่อรัฐชาติได้นำ “วัฒนธรรมประจำชาติ” ซึ่งเป็นชุดความรู้ชุดใหม่นั้นไปใช้ในการปกครองประเทศแล้ว จะเกิดการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมภายในประเทศชาตินั้นอย่างไร เป็นต้น

ดังนั้น ในการทำความเข้าใจ *แนวคิด* ของรัฐไทยว่าเหตุใดจึงรับรองสถานภาพชีวิตคู่ให้เพียง “ชายจริงหญิงแท้” แต่ไม่รับรองชีวิตคู่ระหว่างชายชาย หรือหญิงหญิง จึงเป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายควรให้ความสนใจและเร่งทบทวนแนวคิดนี้กันใหม่

นักวิชาการผู้ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับวัฒนธรรมการสร้างชาติในประเทศมาหลายทศวรรษ เช่น Reynolds (1994) ได้กล่าวไว้ในหนังสือเล่มหนึ่งว่า การศึกษาเรื่องเพศในประเทศไทยไม่ควรจะผลิตซ้ำอีกต่อไปว่าประวัติศาสตร์ของผู้หญิงไทยเป็นมาอย่างไร เพราะทำแบบนี้กันมากพอแล้ว ทางที่ดีควรรู้จักตั้งคำถาม วิพากษ์วิจารณ์ และท้าทายอำนาจเก่าบางอย่างที่ครอบงำและกดทับเรื่องเพศของคนไทยไว้มากกว่า ซึ่งจะว่าไปแล้วองค์ความรู้เกี่ยวกับบุคคล *เพศอื่น* หรือ *เพศนอกขนบ* ในสังคมไทยก็มีมากมายพอสมควร

งานของ Wilson (2004) ที่ศึกษาเรื่อง *ทอม-ดี้* พบว่าการยอมรับว่าลูกสาวเป็น *ทอม* และการยอมรับความสัมพันธ์แบบ *ทอม-ดี้* ของลูกสาวในสังคมไทยขึ้นอยู่กับแต่ละครอบครัว บางบ้านต้องการให้ลูกสาวเป็นฝั่งเป็นฝาเร็วก็จะเร่งให้มีแฟนและรีบแต่งงาน (กับผู้ชาย) บางบ้านไม่เคยพูดถึงการแต่งงานของลูกสาวเลย (ไม่ยอมให้ลูกสาวแต่งงาน) ขณะที่บางบ้านก็ยอมรับความเป็น *ทอม* ของลูกสาวได้ดีมาก โดยมักจะขอเพียงให้ลูกสาวปฏิบัติตัวให้เหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นความรับผิดชอบต่อนหน้าที่การงาน การดำรงตนเป็นคนดี การช่วยเหลือจุนเจือครอบครัว และการดูแลพ่อแม่ ซึ่งเป็นวิธีการยอมรับที่สอดคล้องกับผลการศึกษาของมัทนา (2539) เกี่ยวกับหญิงรักหญิง

⁶ James Clifford (1988) ใช้คำว่า ‘authority of representation’ เพื่อเตือนสตินักมานุษยวิทยาที่เขียนงานจากมุมมองแบบยุโรป (eurocentric) ว่าให้ระมัดระวังความคิดของตนเอง การที่นักมานุษยวิทยาเองก็ถูกครอบงำทางความคิด ซึ่งอาจจะรู้ตัวหรือไม่รู้ตัวก็ตามนั้น อาจทำให้มุมมองที่เขียนงานมานุษยวิทยานั้นขาดความเป็นจริงตามมุมมองของคนท้องถิ่นได้

ในกรุงเทพมหานครที่พบว่า *ทอม* ในสังคมไทยส่วนใหญ่สามารถดำรงตนอยู่ได้และเป็นที่ยอมรับภายในครอบครัวของตนเอง เพราะไม่ละทิ้งหน้าที่ของความเป็นลูกสาวที่ต้องช่วยเหลือดูแลพ่อแม่ การศึกษาอีกชิ้นหนึ่งของ Sinnott (2004) อธิบายว่า *ทอม* ในสังคมไทยชอบ *ความเป็นทอม* ของตนเอง เพราะ *ความเป็นทอม* เป็นทางออกให้เขา “หลุด” จากความเป็นผู้หญิง โดย *ทอม* คนไทยหลายคนบอกว่าชอบไปศึกษาต่อต่างประเทศให้ได้ปริญญาด้านบริหารธุรกิจ เพื่อที่จะสามารถกลับมาทำงานในตำแหน่งที่ไม่ถูกบังคับให้สวมกระโปรงทำงาน

แม้เราจะพบเห็นอยู่ทุกวันว่า สังคมไทยมีคนไทยที่เป็นคน *เพศนอกขนบ* จำนวนมากมาย และคนเหล่านี้สามารถใช้ชีวิตภายในครอบครัวของตนเอง ท่ามกลางเพื่อนฝูง และในสังคมไทยได้อย่างเปิดเผย แต่ก็ทราบกันดีว่าการดำเนินชีวิตทางเพศที่เป็นแบบ *เพศนอกขนบ* ของพวกเขา ไม่ใช่วิถีทางเพศที่เป็นที่ยอมรับว่าเป็นแบบอย่างได้ (institutionalised knowledge) *เพศนอกขนบ* ไม่ใช่วิถีทางเพศที่สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา สถาบันสื่อมวลชน สถาบันกฎหมาย สถาบันการปกครอง สถาบันการเงิน สถาบันศาสนาในประเทศไทย สามารถยอมรับให้พลเมืองของชาติปฏิบัติตามได้อย่างหน้าชื่นตาบาน

ที่สำคัญคือ *แนวคิด* ของรัฐไทย ระบบราชการไทย และสถาบันต่างๆ ในประเทศไทยเกี่ยวกับบุคคล *เพศอื่น* ก็ยังคงสวนกระแสกับความต้องการของคน *เพศนอกขนบ* เพราะแนวนโยบายของรัฐไม่คุ้มครองสิทธิพลเมืองของคน *เพศนอกขนบ* เช่น คำนำหน้านามยังคงแบ่งเป็น 2 เพศคือเพศชายและหญิง (ไม่มีเพศอื่น) รัฐไทยยังไม่รับรองสถานภาพชีวิตคู่ของบุคคลที่มี *เพศนอกขนบ* ส่งผลให้ชายชายหรือหญิงหญิงยังไม่สามารถจดทะเบียนสมรสอย่างถูกต้องตามกฎหมายไทยได้ นอกจากนี้ *แนวคิด* ของรัฐไทยยังสวนกระแสกับองค์ความรู้เกี่ยวกับ *เพศนอกขนบ* ตามทฤษฎี queer theory เพราะ *แนวคิด* ของรัฐไทยพยายามจะจัดระเบียบแบบแผนให้แก่คน *เพศนอกขนบ* ทั้งที่เป็นสิ่งที่ไม่ควรทำเป็นอย่างยิ่ง

การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมในสังคมไทยนับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลง *แนวคิด* เรื่องเพศให้มี “ความเป็นตะวันตก” เช่นนานาอารยประเทศ เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ได้รับอิทธิพลจากสังคมอังกฤษ โบราณยุคพระราชนิเวศตอเรีย ซึ่งเรื่องอำนาจระหว่าง พ.ศ. 2380 - 2444 ในยุคนั้นผู้หญิงต้องวางตัวเรียบร้อย สวมเสื้อผ้ามัดชิด เพศสัมพันธ์ที่เหมาะสมจะต้องเป็นเพศสัมพันธ์ระหว่าง *หนึ่งชายหนึ่งหญิง* ที่อายุรุ่นราวคราวเดียวกัน เป็นชายหญิงที่แต่งงานกันแล้วและต้องการมีเพศสัมพันธ์เพื่อการสืบสกุล ไม่ใช่เพื่อความสนุก ไม่ใช่เพื่อตอบสนองตัณหา ไม่ใช่เพื่อการหารายได้ และต้องเป็นเพศสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในสถานที่ส่วนตัวมัดชิด

ความคิดเรื่องเพศตั้งแต่สมัยวิคตอเรียนี้ นักวิชาการชื่อ Rubin (1984) บอกว่าเป็น *ความคิดเรื่องเพศ* ที่ได้รับการสอนต่อบอกต่อจนกลายมาเป็น *บรรทัดฐานในเรื่องเพศ* ในหลายสังคมจนถึงยุคปัจจุบัน งานเขียนของ Rubin ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางเพราะได้วิพากษ์ *บรรทัดฐาน* เรื่องเพศดังกล่าวว่า เป็นเหตุให้สังคมมนุษย์กลายเป็นสังคม 2 มาตราฐานที่นิยมตัดสินความดีงามของมนุษย์ด้วยพฤติกรรมทางเพศ หากใครสามารถปฏิบัติตาม *บรรทัดฐาน* ได้ก็เป็นคนดี ใครออกนอกกริตนอกรอยก็เป็นคนไม่ดี การวิพากษ์ของ Rubin ทำให้ *ความเป็นเพศ* และ *ความสัมพันธ์ทางเพศ* ทุกรูปแบบในทุกสังคมกลับมาเป็นสิ่งที่มีความค่า เป็นสิ่งที่ควรได้รับการปกป้องคุ้มครอง และ *ความเป็นเพศ* ทุกรูปแบบจะต้องมีพื้นที่ทางสังคมด้วย

สำหรับสังคมไทยซึ่งมี *ความคิดเรื่องเพศ* แบบนี้เป็นบรรทัดฐาน ดังจะเห็นได้จากการก่อตัวของชนชั้นกลางในสังคมไทยที่ต้องการให้ประเทศชาติมีความ “ศิวิไลซ์” โดยกำหนดให้หญิงไทยชนชั้นกลางต้องมีพฤติกรรมทางเพศเหมาะสม กับความเป็นหญิงชนชั้นกลาง (Barme, 2002) โดยต้องรักษานวลสงวนตัวกับ *เพศตรงกันข้าม* (Tharawan,

2009) นั้น *ความคิดเรื่องเพศ* แบบนี้ย่อมส่งผลให้เพศสัมพันธ์ระหว่าง ชายชาย หรือ หญิงหญิง กลายเป็นเพศสัมพันธ์ที่ไม่เหมาะสม ไม่ถูกต้องตาม *บรรทัดฐาน* ของสังคมไทย

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาชาติไทยให้มี “ความเป็นตะวันตก” โดยพยายามจะเชื่อมโยงกับการก่อตัวของชนชั้นกลางในยุโรปที่ตั้งอยู่บนฐานคิดเรื่องพฤติกรรมทางเพศและคุณสมบัติของอัศวิน (Mosse, 1985) ก็ไม่สามารถเป็นตะวันตกได้แบบสนิททุกส่วน สังคมไทยยังมีบริบทท้องถิ่น เช่น ระบบศักดินา ระบบอาวุโส ระบบคุณค่าเรื่องความกตัญญู ซึ่งเป็นปัจจัยทำให้ “ชนชั้นกลาง” ในสังคมไทยไม่เป็นแบบ “ตะวันตก” อย่างสมบูรณ์ เช่นเดียวกับแนวคิด *เพศนอกรูปแบบ* ในสังคมไทย บริบทไทยย่อมเอื้อให้คนไทย *เพศนอกรูปแบบ* มีวิถีการดำเนินชีวิต ตลอดจนการจัดการความรักและชีวิตคู่ *เพศนอกรูปแบบ* ตามบริบทสังคมวัฒนธรรมไทย

ด้วยเหตุฉะนี้ ผู้เขียนจึงสนใจศึกษาว่าคนไทย *เพศนอกรูปแบบ* ดำเนินชีวิตคู่ *เพศนอกรูปแบบ* โดยไม่ได้รับการรับรองทางกฎหมายจากรัฐอย่างไร เพื่อเพิ่มพูนองค์ความรู้เรื่องนี้ในสังคมไทยต่อไป

3. องค์ความรู้คนชายขอบสู่องค์ความรู้สังคม

อันที่จริงเราสามารถมองร่างกายมนุษย์โดยไม่ใช้ทฤษฎีกายวิภาคศาสตร์และสรีรวิทยาก็ได้ หากยังนิยมวิทยาศาสตร์ ก็สามารถใช้แนวคิดวิทยาศาสตร์ เช่น ทฤษฎีพัฒนาการทางสังคมของ Erikson หรือทฤษฎีวิวัฒนาการของ Darwin หากต้องการเปลี่ยนมุมมองไปสู่แนวคิดด้านสังคมศาสตร์บ้าง ก็มีแนวคิดด้านสังคมศาสตร์อีกหลายแนวคิดที่เราสามารถเลือกใช้อธิบายเพศวิถีของมนุษย์ได้ ซึ่งหากประเทศไทยเลือกใช้ทฤษฎีทางวิทยาศาสตร์ที่หลากหลายหรือทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ที่ละเอียดอ่อนต่อความเป็นมนุษย์มากกว่า รัฐไทยอาจจะสามารถกำหนดนโยบายที่ปกป้องคุ้มครองสิทธิพลเมืองของคนไทยทุกคนได้มากกว่า เลือกปฏิบัติต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกันน้อยกว่า

ผู้เขียนได้มีโอกาสพูดคุยกับ “ป้าหมาย”⁷ ผู้ซึ่งมีเพศหญิงโดยกำเนิด แต่ใช้คำแทนตัวเองว่า “ผม” ป้าหมายอายุย่าง 55 ปีในวันที่เราพูดคุยกัน เรื่องราวที่คุยกันเป็นความเจ็บปวดชอกช้ำใจของป้าหมายที่ถูก *เมีย* ทั้ง ทั้งที่อยู่ร่วมเรียงเคียงหมอนกันมานานถึง 17 ปี

“ผมให้จนหมดทุกอย่าง ทุกอย่างจริงๆ บ้านหลังนี้ 3 ห้องนอน ผมก็สร้างให้ ลูกเรียนที่ปอลี่ อะพ่อ ... ไม่มีตั้งค่างาเหอม เอมหนึ่งหมื่นกว่าแก่ง ผมก็ไปหามาให้ก่อน แล้วก็ไปทำงานใช้คืนเขา ข้าวสารไม่มี ไข่ไม่มี ผมทั้งนั้น เนี่ย ลุงเดชรู้ดี งานฤดูหนาวทุกปี ผมรับจ้างลุงเดชรับฝากรถ คีนละ 200 บาท มีอะไรให้ผมทำหมด แต่ผมกินเหล้า ผมสูบบุหรี่ ผมยอมรับ แต่ผมก็ไม่ได้ไปไหนนะ กินก็กินที่นี้ บ้านแม่หลวง (ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน) กินแล้วก็กลับบ้าน กินข้าว นอน...”

ป้าหมายยุติความสัมพันธ์กับผู้หญิงที่คบหากันฉันทามีภรรยามาแล้ว 6 ปี ป้าหมายเล่าว่า 2 ปีแรกเป็นช่วงเวลาที่เขาคิดมีเล้าต่างน้ำ เพราะความเศร้าโศกเสียใจที่ *ครอบครัวที่เคยอบอุ่น* ต้องสูญเสียไป ป้าหมายต้องเหลือเพียงตัวคนเดียวและงานรับจ้างที่ทำได้ไปวันๆ โดยไม่มีจุดมุ่งหมายใดอีกต่อไป

⁷ สัมภาษณ์วันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555

“ทุกวันนี้เขาก็โทรมาหาบ้าง ... พ่อ ... อยู่ไหน ผมก็บอกขับรถอยู่ ผมขับรถส่งน้ำ ผมก็ถามมีอะไร เขาก็บอกไม่มีอะไร ... [ผู้เขียนถาม: เขายังคิดถึงอยู่หรือเปล่า] ... ผมก็ไม่รู้ แต่เขาเคยร้องไห้ เขามาหาผมที่บ้าน บอกว่าจะมาเอาเสื้อผ้า เขาก็มาเห็นว่าทุกอย่างอยู่ในตู้เหมือนเดิมหมด เขาร้องไห้ เขากล่าวว่าทำไมไม่ทิ้งของของเขาเลย ผมบอกว่าผมไม่สามารถทิ้งคุณออกจากใจผมได้ ทำไมผมจะต้องทิ้งของคุณ ... [ผู้เขียนถาม: แล้วลูกล่ะคะ] ... ลูกชายนะ ผมก็เลี้ยงเขามาตั้งแต่เล็ก เป็นลูกเมียผมนี่แหละ พอเลิกกันลูกก็ไปกับแม่เขา ตอนนี้นักโตแล้ว ทำงานแล้ว ก็ไม่ค่อยอะไรเพราะเป็นลูกชาย ...”

ในความเป็น “ผู้ชาย” และเป็นหัวหน้าครอบครัวของเป้าหมาย “ผู้ชาย” คนนี้ คิดว่าเขาได้ทำทุกอย่างที่ผู้ชายคนหนึ่งพึงปฏิบัติต่อภรรยาและลูก เป้าหมายหาเงินเข้าบ้าน เมีย เป็นผู้ทำให้บ้านกลายเป็นครอบครัวที่อบอุ่น เป้าหมายอาศัยอยู่ในชุมชนดั้งเดิมที่ตนเองเกิดและเติบโตขึ้นมา นอกเหนือจากลุงเดชเพื่อนสนิทและแม่หลวงผู้ชายเหล่า ให้เป้าหมาย สมาชิกชุมชนคนอื่นก็รับทราบดีว่าเป้าหมายเป็น คนปุ๋เมีย หรือผู้ชายในร่างผู้หญิง ผู้คนในชุมชนไม่เคยทำให้เป้าหมายรู้สึกด้อยคุณค่าหรือมีปมด้อย ตรงกันข้าม ในสมัยเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ครั้งต่อไป เป้าหมายจะลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยสโลแกนส่วนตัวว่า “เรียกได้ตลอดเวลา ต้องปุ๋ [ชื่อจริง] ปุ๋เมีย”

แม้ แนวคิดบทบาททางเพศ จะทำให้สังคมไทยเข้าใจมากขึ้นว่า บทบาททางเพศ เป็นสิ่งที่สังคมกำหนดขึ้นมา ไม่ใช่คุณสมบัติตายตัวที่ติดตัวเพศหญิงหรือเพศชายมาแต่กำเนิด แต่การปฏิบัติตามบทบาททางเพศที่สังคมได้กำหนดไว้ เช่น ชายต้องหาเลี้ยงครอบครัว หญิงต้องดูแลบ้านและเลี้ยงลูก ก็ยังคงเป็นสิ่งที่คนส่วนใหญ่ในสังคมไทยนิยมประพฤติปฏิบัติตาม หรือประพฤติปฏิบัติตามแล้วรู้สึกผิด อึดอัด เป็นคนดี เป็นที่ยอมรับของสังคม มุมมองทางสังคมศาสตร์ว่าด้วยเรื่องบทบาททางเพศ (gender role) เป็นแนวคิดทรงพลังที่กำหนดความเป็นคนดี/คนไม่ดี ในสังคมไทยได้ อีกทั้งกำหนดความภาคภูมิใจส่วนบุคคลได้/ไม่ได้อีกด้วย จึงไม่น่าแปลกใจว่าสิ่งที่ยึดเหนี่ยวให้เป้าหมายดำรงอยู่ได้ รู้สึกว่าตนเองเป็นคนดี มีความภาคภูมิใจในตนเอง คือ “ความเป็นชาย” ตามบทบาททางเพศที่เป้าหมายได้รับการหล่อหลอมบ่มเพาะมาตลอดชีวิตนั่นเอง

แม้เป้าหมายจะไม่มีสิทธิขอการรับรองและคุ้มครองสถานภาพชีวิตคู่ได้เพียงพอ “ชายจริง” หรือ “หญิงแท้” และแม้เป้าหมายจะไม่มีสิทธิเรียกร้อง ความเป็นพ่อ ที่เลี้ยงลูกชายคนหนึ่งมากับมือ แต่เป้าหมายไม่เคยรู้สึกด้อยคุณค่า เพราะในความเป็น “ผู้ชาย” ที่มีลูกและเมีย เป้าหมายดำรงตนเป็นหัวหน้าครอบครัวที่สมบูรณ์มาโดยตลอด ข้อบังคับของราชการไทยต่างหาก แนวคิดเรื่อง “ครอบครัว” ของรัฐไทยที่ยึดอวัยวะเพศมากกว่าบทบาททางเพศ (ตามบรรทัดฐานสังคมไทย) ของเป้าหมายต่างหาก ที่ไม่เคยให้ความสนใจกับความสมบูรณ์แบบในฐานะผู้ชายของเป้าหมายเลย

แนวคิดบทบาททางเพศยังปรากฏว่า มีอิทธิพลต่อผู้หญิงไทยด้วยเช่นกัน ดังเช่นในการศึกษา “วิถีชีวิตและชีวิตครอบครัวของหญิงรักหญิง” มัทนา (2539) พบว่าการทำหน้าที่ ลูกสาว ครอบสมบูรณ์ กล่าวคือสามารถอยู่โยงปรนนิบัติดูแลบุพการีเลี้ยงลูกสาวพึงปฏิบัติต่อบิดามารดา เช่น ไม่ละทิ้งยามเจ็บป่วย หุงหาอาหารให้รับประทานในยามปกติ สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยเพิ่มคุณค่าความเป็นคนให้แก่หญิงรักหญิงได้เป็นอย่างดี ดังนั้น แม้มนุษย์เพศหญิงจะเกิดมา “ผิดปกติ” เพราะรักผู้หญิงด้วยกัน แต่หญิงรักหญิงนั้นก็ยังสามารถเป็นคนดีได้ด้วยการใช้สถานะ ลูกสาว ในการบำรุงบุพการีให้สมบูรณ์เลี้ยง ลูกสาว พึงปฏิบัติต่อบิดามารดา ซึ่งน่าสนใจเป็นอย่างยิ่งที่ บทบาทของลูกสาว ในรูปแบบนี้เป็นสิ่งที่ ประไพ⁸ รับผิดชอบปฏิบัติเช่นกัน

⁸ สัมภาษณ์วันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2555

“ต้องเรียกว่าหนูโชคดีค่ะ พ่อหนูเป็นตำรวจ แม่เป็นครู แม่เนี่ย เข้าใจหนูอยู่แล้ว แต่พ่อนะ ต้องยอมรับเลยว่าพ่อเปลี่ยนไปเยอะมากกกกค่ะ (ลากเสียงยาว) ตอนนี้พ่อหนูเป็นวิทยากรกับ หนูได้ หนูภูมิใจมาก ตอนนี้ครอบครัวแฮปปี้สุดๆ ค่ะ”

ประไพเป็นกะเทยอายุ 29 ปี มีคู่ชีวิตเป็นชายหนุ่มวัยเดียวกันชื่อบัญชา ทั้งคู่อยู่กินกันในฐานะสามีภรรยา มาแล้ว 5 ปี ประไพเป็นนักกิจกรรมต่อสู้เพื่อสิทธิและความเป็นธรรมทางเพศ ต้องเดินทางไปบรรยายในสถานศึกษาทุกระดับ เพื่อสร้างความเข้าใจให้แก่นักเรียนนักศึกษาเรื่องเพศวิถีและเพศสัมพันธ์ปลอดภัย หลายครั้งประไพได้ขอให้พ่อมาเป็นวิทยากรร่วมบรรยายด้วย โดยเฉพาะในประเด็นที่ต้องรณรงค์ให้ผู้ปกครองเข้าใจบุตรหลานที่เป็นกะเทย หรือในกรณีที่ต้องเพิ่มทักษะในการดูแลเยาวชนที่เป็นกะเทยให้แก่ผู้ปกครอง ก่อนจะมาถึงวันที่ประไพบอกว่าครอบครัวมีความสุขมากนั้น ประไพเล่าเรื่องราวเมื่อครั้งเธอยังเด็กและความสัมพันธ์ในครอบครัวให้ผู้เขียนฟังว่า

“ตอนอายุ 13-14 พ่อจะด่ามาก เหมือนเขาเกลียดเราไปเลยนะตอนนั้น แต่จะให้เรายังไงล่ะ... หนูก็ทำตามปกตินะ ทำกับข้าว กวาดบ้านถูบ้าน ซักผ้ารีดผ้าอะไรของหนูไป ทำเป็นกิจวัตรตั้งแต่เด็ก หนูสนิทกับแม่ เป็นลูกสาว กับพ่อนี้เราต้องหลบไว้ก่อน ... [ผู้เขียนถาม: น้องชายทำงานบ้านด้วยไหม] ... ไม่ค่ะ เขาก็ตามประสาเด็กผู้ชายทั่วไป ... หนูยังงานบ้านไว้คนเดียว (หัวเราะ) เราคงชอบทำด้วย อาจจะเพราะคิดว่ามันเป็นงานของเรามากกว่าของน้องชาย ทุกวันนี้หนูก็ทำทุกอย่างนะคะ อย่างตอนนั้นแม่ต้องผ่าตัด หนูก็ต้องไปอยู่ดูแลเลย ตั้งแต่ที่โรงพยาบาลจนถึงกลับมาพักที่บ้าน บัญชาก็ไปอยู่ด้วย เขาก็จะนั่งคุยกับพ่อไป เราก็ดูแลจนแม่หายดี ... คือชีวิตจริงมันเป็นแบบนี้ค่ะ พ่อก็ต้องยอมรับว่าพ่อมีลูกสาวกับลูกชาย เราก็อำนาจที่ (“ลูกสาว”) ของเราครบถ้วน ถึงตอนนี้ 20 กว่าปีแล้ว พ่อก็บอกว่าลูกผมเป็นกะเทย รับบัญชาเป็นลูกชายได้ ทุกวันนี้พ่อก็ภูมิใจในตัวหนูนะ แบบว่าโอ้โฮ... มีลูกออกทีวีบ่อยๆ ลงหนังสือพิมพ์บ่อยๆ ... (หัวเราะ)”

ในความเป็น “ลูกสาว” ของประไพ เธอเชื่อว่าได้ทำหน้าที่ความเป็น ลูกสาว ที่ดีได้อย่างไม่ขาดตกบกพร่อง ประไพช่วยมารดาทำงานบ้านทุกอย่างตั้งแต่วัยเด็ก ในบรรดาพี่น้อง 2 คนคือเธอและน้องชาย ประไพถูกวางตัวให้เป็นผู้ดูแลบุพการีโดยอัตโนมัติ เพราะเป็น “ลูกสาว” ซึ่งประไพบอกว่ากินดีและชื่นชอบการทำหน้าที่ ลูกสาว ตามบรรทัดฐานบทบาททางเพศในสังคมไทยจากใจจริง

บรรทัดฐานเรื่องเพศ ได้บ่มเพาะให้รัฐไทยเชื่ออย่างสนิทใจว่า ความสัมพันธ์ทางเพศของมนุษย์เป็นไปตาม ทฤษฎีสรีรวิทยาและกายวิภาคศาสตร์เท่านั้น พุดง่าย ๆ คือ รัฐไทยเชื่อว่า ตามธรรมชาติ อวัยวะเพศชายต้องคู่กับ อวัยวะเพศหญิงเท่านั้น ความเชื่ออย่างสนิทใจในทฤษฎีสรีรวิทยาและกายวิภาคศาสตร์ทำให้รัฐไทยกำหนดคำศัพท์ ที่ใช้ระบุสถานภาพชีวิตคู่ของคนไทยไว้ 5 คำ ได้แก่คำว่า โสด สมรส หย่า แยก และในคำว่า **สถานภาพสมรส** นั้น รัฐไทยหมายความว่า เป็นการสมรสกันระหว่าง **ชายหนึ่งหญิงหนึ่ง** เท่านั้น การจัดประเภทครอบครัวในสังคมไทย จึงมีครอบครัวเพียงประเภทเดียวที่เป็นครอบครัวถูกต้องตามกฎหมาย นั่นคือ **ครอบครัวที่ประกอบด้วยชายหนึ่ง หญิงหนึ่งที่จดทะเบียนสมรสกันตามกฎหมาย** นอกจากนี้ ด้วยความที่สังคมไทยเชื่อในหลักกายวิภาคศาสตร์ อย่างสนิทใจ ครอบครัวที่มักจะเป็นที่ยอมรับมากที่สุดตามบรรทัดฐานของสังคมไทย ย่อมหมายถึง “ครอบครัว” ตามกฎหมายที่มีบุตรอันเกิดจากการสมรสตามกฎหมายของชายหนึ่งหญิงหนึ่ง เพราะนั่นหมายถึงผลลัพธ์ที่อวัยวะ เพศชายและอวัยวะเพศหญิงสามารถทำงานได้สมบูรณ์ตามหลักกายวิภาคศาสตร์แล้ว

“พี่อายุ 51 นันทาอายุ 45 อยู่กันมา 25 ปีแล้ว ... อายากรู้อะไรอีก (หัวเราะ) ... พี่เนี่ยมีแฟนผู้หญิง มาตลอด แต่นันทาเคยมีแฟนเป็นผู้ชายมาก่อน เขาคบกันนานเหมือนกัน เกือบแต่งงานด้วยมั้ง

แต่เขาก็ระหองระแหงกัน พี่เองตอนนั้นก็มีปัญหากับแฟน แต่ความที่เราทำงานที่เดียวกันไง แล้วต่างคนต่างมีปัญหากับแฟนด้วย มันก็... ไปๆ มาๆ มันก็ลงเอยกันเอง สนิทกันมากขึ้นเรื่อยๆ ประมาณนั้น ... [ผู้เขียนถาม: ตั้งใจเลยไหมคะว่าจะอยู่เป็นคู่กันตลอดไป] ... พี่ว่าเรายู่กันมาแล้วมันใช้มาเรื่อยๆ มากกว่า ใช้ใหม่ ใครจะไปบังคับใครได้ คนเราก็มีสิทธิเลือกได้ทั้งนั้น มันฝืนใจที่แท้จริงของตัวเองไม่ได้หรอก มันไม่ใช่ก็คือไม่ใช่ ใช่ก็คือใช่ เราต้องเลือกสิ่งที่ใช้ที่สุจริตสำหรับเรานั้นแหละ ทุกคนเลย... พี่ว่าความลงตัวนั้นแหละคือสิ่งที่ใช่”

บทสัมภาษณ์ของ คำหล้า⁹ (อายุ 51 ปี) ขำตัน ซึ่งคือหญิงรักหญิงคนหนึ่ง ทำให้ผู้เขียนตั้งคำถามกับ แนวคิดเรื่องเพศ ของรัฐไทย ซึ่งราชการไทยได้ใช้กำหนดสถานภาพสมรสตามกฎหมายของคนในชาติมาโดยตลอด บทสัมภาษณ์ของคำหล้าทำให้ผู้เขียนมองเห็นภาพชีวิตของคนไทยจำนวนนับไม่ถ้วนอย่างชัดเจนมากขึ้น เหล่านี้เป็นภาพชีวิตปกติของผู้คนจำนวนมากที่ผู้เขียนพบเจอตลอดชีวิตตั้งแต่วัยเด็กจนถึงปัจจุบัน คนเหล่านี้มีทั้งคนที่ผู้เขียนเคยพบเห็นแต่ไม่รู้จัก เคยได้ยินเรื่องราวแต่ไม่รู้จัก และรวมถึงผู้คนที่ผู้เขียนรู้จักดีในฐานะต่างๆ เมื่อผู้เขียนขอให้คำหล้าเล่าความเป็นมาของชีวิตคู่ของเขาให้ฟังอีก คำหล้าเล่าต่อแบบสบายๆ ด้วยสีหน้ามีความสุข และด้วยท่าทีมั่นใจในตนเองว่า

“ชีวิตคู่มันก็... พี่ก็ทำงานชุมชนนะ เป็นผู้ใหญ่บ้าน นันทาเขาก็ทำงานชุมชนเหมือนกัน มีโครงการเกี่ยวกับเยาวชนบ้าง สิ่งแวดล้อมบ้าง เมื่อก่อนเขาก็ทำเกี่ยวกับเรื่องโรคเอดส์ พี่ก็ใช้ชีวิตอยู่ด้วยกันทุกวัน ไปไหนก็ไปด้วยกันมาด้วยกันยังจื๊แหละ เมื่อก่อนพี่ยังไม่ได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน เราไปไหนคนก็จะถามว่านันทาไม่มาเหรอ ตอนนี้เป็นผู้ใหญบ้าน ชาวบ้านเขาก็เรียกเราพ่อหลวง เรียกนันทาว่าแม่หลวง เราก็รู้ว่านี่คือเขายอมรับว่าเราเป็นคู่กัน ... [ผู้เขียนถาม: คิดอยากจะมีลูกกันไหมคะ] ... นันทาเขาอยากมีลูก พี่ยังงี้ก็ได้ แต่เราคิดเหมือนกันว่าถ้ามีก็เอาหลานมาเลี้ยงดีกว่านะ เป็นคนอื่นไปเลยนี่ไม่เอา”

เสียงของผู้ใหญ่บ้านหญิงชัดเจนมั่นคง ประสบการณ์หลายปีในฐานะนักปกครองทำให้คำหล้ามีบุคลิกความเป็นผู้นำสูง เขาเป็นผู้ริเริ่มโครงการขะหมู่บ้านให้แก่ลูกบ้านในความดูแลของตัวเอง รมรงค์ให้ชาวบ้านแยกขยะหน้าบ้านตนเอง ให้ผู้ใหญ่ไม่เผาขยะและกิ่งไม้แห้ง ให้เยาวชนใส่ใจการรีไซเคิลด้วยเทคนิคการขายกระดาษและขวดใช้แล้วเป็นรายได้พิเศษ และให้ชาวบ้านทุกเพศทุกวัยลดการใช้ถุงพลาสติกเพื่อลดภาวะโลกร้อน คำหล้าเป็นผู้ใหญ่บ้านที่เป็นที่ยอมรับของชาวบ้าน นอกจากงานพัฒนาชุมชนหลายด้าน ชาวบ้านยังถามหาการปรากฏตัวและความช่วยเหลือของคำหล้า ไม่ว่าจะในงานศพ งานบวช งานแต่งงาน และอื่นๆ ตามประเพณีของหมู่บ้าน

บ้านพักส่วนตัวของคำหล้าและนันทาเป็นบ้านก่ออิฐถือปูนชั้นเดียว อยู่อาศัยกันเพียง 2 คน ภายในตัวบ้านบางส่วนและรอบบ้านบางส่วนจัดเป็นสถานที่ทำงาน ชาวบ้านสามารถแวะมานั่งพูดคุยปรึกษาหารือได้ บางครั้งใช้เป็นสถานที่ประชุมชาวบ้าน ในยามปกติคำหล้าและนันทาใช้เป็นบริเวณรับประทานอาหาร และใช้สำหรับเป็นที่ตั้งของราวตากผ้าเมื่อฝนตก เป็นที่จอดรถ และเป็นที่พักของ การดำเนินชีวิต “สมรส” ของคำหล้าและนันทาเป็นไปดังเช่นชีวิตสมรสตามกฎหมายของ “ผู้ชาย” และ “ผู้หญิง” โดยทั่วไป กล่าวคือประกอบไปด้วยการมีที่พักอาศัยอยู่ร่วมกัน การรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในครัวเรือนร่วมกัน การที่ต่างฝ่ายต่างมีกิจวัตรประจำวันในส่วนของตนเองและ

⁹ สัมภาษณ์วันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555

ในส่วนที่ปฏิบัติร่วมกัน ตลอดจนถึงสิ่งที่สำคัญยิ่งสำหรับการมีชีวิตคู่ร่วมกัน นั่นคือการที่ทั้งคำหล้าและนันทา มีความรักความผูกพันและความรับผิดชอบต่อชีวิตของกันและกันทุกวัน

จากการสัมภาษณ์และการสังเกตของผู้เขียน ชีวิตคู่ของคำหล้าและนันทา และตลอดจนถึงชีวิตคู่ของ *คนเพศนอกรูปแบบ* ที่ผู้เขียนพบเห็นและรับรู้ในสังคมไทย ล้วนเป็นการดำเนินชีวิตคู่ดังที่คำหล้ากล่าวไว้ว่า “ใครจะไปบังคับใครได้ คนเราก็มีสิทธิเลือกได้ทั้งนั้น มันผินใจที่แท้จริงของตัวเองไม่ได้หรอก ... เราต้องเลือกสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับเรานั้นแหละ ทุกคนเลย ... พี่ว่าความลงตัวนั้นแหละคือสิ่งที่ใช่” คำกล่าวตรงไปตรงมาที่ออกจากชีวิตจริงและประสบการณ์ชีวิตคู่แบบ *เพศนอกรูปแบบ* ตลอดเวลา 25 ปีของนักปกครองคนนี้เป็นคำกล่าวที่ผู้เขียนพบว่า สมควรนำไปเปรียบเทียบกับแนวคิดตามทฤษฎีสรีรวิทยาและกายวิภาคศาสตร์ที่ครอบงำกรมการปกครองในปัจจุบัน

การพิจารณาความจริงว่าคน *เพศนอกรูปแบบ* ในสังคมไทยจัดการความรักและชีวิตคู่แบบ *เพศนอกรูปแบบ* ของเขาอย่างไร ถือว่าเป็นการพิจารณานำเอา องค์ความรู้ของคณาจารย์ ไปเป็น *บรรทัดฐาน* ในการให้ความรู้แก่สังคมได้ ดังนั้น แทนที่จะใช้แนวคิดตามทฤษฎีสรีรวิทยาและกายวิภาคศาสตร์ รัฐไทยในฐานะผู้เปิดข้อให้คน *เพศนอกรูปแบบ* กลายเป็น *คนชายขอบ* สามารถเปลี่ยนวิธีคิดใหม่ได้ แล้วเลือกใช้หลักการสิทธิมนุษยชนแทน อีกทั้งยังสามารถทำให้ *การปฏิบัติต่อคนเพศนอกรูปแบบ* เป็นไปเยี่ยงผู้มีสิทธิพลเมืองอย่างแท้จริง เฉกเช่นเดียวกับคนไทย “ผู้ชาย” และ “ผู้หญิง” ที่ *เลือก* จะมีความรัก และ/หรือ ชีวิตคู่กับคนเพศตรงกันข้าม

สิ่งที่น่าสนใจประการหนึ่งเกี่ยวกับวิถีชีวิตของคน *เพศนอกรูปแบบ* ในสังคมไทยคือ เรื่อง *การให้ความหมาย* กับคำว่า *การอยู่ด้วยกันฉันท์สามีภรรยา* ของคน *เพศนอกรูปแบบ* โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอยู่ด้วยกันภายใต้กฎหมายไทย ที่ไม่ให้ความสำคัญกับสถานภาพชีวิตคู่ของคน *เพศนอกรูปแบบ* เลย ผู้เขียนพบว่าคน *เพศนอกรูปแบบ* ในบริบทสังคมวัฒนธรรมไทยจำนวนมาก *ไม่สนใจและไม่ให้ความสำคัญ* กับประเด็นทางกฎหมายดังกล่าว หลายคนให้ความเห็นว่า *ไม่มีความจำเป็น* ที่ทางการจะต้องรับรองการใช้ชีวิตคู่ของพวกเขา สาเหตุเป็นเพราะพวกเขาสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยไม่เดือดร้อน สามารถทำมาหากินได้ตามปกติ พ่อแม่ญาติพี่น้องยอมรับชีวิตคู่แบบ *เพศนอกรูปแบบ* หลายคนมองว่าการอนุญาตให้คนเพศเดียวกันสามารถสมรสกันได้ตามกฎหมายไม่น่าจะทำให้การดำเนินชีวิตดีขึ้นไม่ว่าจะในแง่ภูมิใด

การพูดคุยกับคน *เพศนอกรูปแบบ* ในประเด็นกฎหมายนี้ ทำให้ผู้เขียนหนักใจถึงคำกล่าวในสังคมไทยที่ว่า *กินเรื่องใหญ่ ตายเรื่องกลาง ตารางเรื่องเล็ก* ซึ่งบ่งบอกความเชื่อทางสังคมวัฒนธรรมของคนไทยเกี่ยวกับชีวิตประจำวันและข้อกฎหมายของประเทศ ว่าคนไทยมักจะดำเนินชีวิตโดยคิดว่าเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายเป็นเรื่องไกลตัว การทำมาหากินทุกวันเป็นเรื่องใกล้ตัวมากกว่า แนวคิดตามบริบทสังคมวัฒนธรรมไทยดังกล่าวนี้ถูกสะท้อนให้เห็นในคำสัมภาษณ์ของคน *เพศนอกรูปแบบ* หลายคน ผู้เขียนพบว่าปัจจัยที่คู่รักเพศเดียวกันให้ความสำคัญมากที่สุดไม่ใช่ประเด็นกฎหมาย แต่เป็นประเด็นเกี่ยวกับการดำรงชีวิตและ *การใช้ชีวิตร่วมกัน*

“พ่อแม่พี่มาจากเมืองจีน เราเป็นลูกคนสุดท้อง พ่อแม่พี่น้องทำมาหากินมีทรัพย์สินกันหมดนะ เราเป็นคุณหนูแทบจะไม่ต้องทำอะไรเลย แต่พอมาอยู่กับคนนี้ [คู่ชีวิต] แรกทีเดียวก็ออกมาอยู่หอพักกับเขา แล้วก็ออกไปปลุกกระต๊อบอยู่กัน พี่เคยชวนเขาไปทำธุรกิจกับทางโน้นนะ [บ้านพี่น้อง] เขาก็บอกจะอยู่ที่นั่นแหละ ที่นี้พ่อเราอยู่กับคนนี้นานเข้า รับจ้างรายวันไปเรื่อย คนนี้เขาก็ทำงานโรงงาน ... มันก็เหมือนดวงชะตามันเข้ากันดีแม้จะอยู่กระต๊อบนะ (หัวเราะ) ... จนในที่สุดพี่สาวคนโตก็เลยต้องมาช่วยดูที่ให้ เพราะพวกญาติพี่น้องจากกรุงเทพก็เริ่มถามหาว่าเราหายไปไหน จะพาญาติมาเยี่ยมเราที่กระต๊อบก็คงไม่ได้ พี่สาวเขาก็เลยมาลงทุนตึกนี้ให้ เสร็จแล้วเราก็ก่อนเริ่มเอาของมาขาย ตัวพี่เองเป็นคนคิดว่าจะซื้ออะไรมาขาย ส่วนคนนี้เป็นคนออกไปซื้อของตามที่พี่จัดให้ แล้วก็เอามาช่วยกันขายหน้า

ร้าน เมื่อก่อนเวลาออกไปขายข้างนอก ก็ให้คนนี้อาไปเดินขาย ได้เงินมาเท่าไรพี่เป็นคนเก็บหมด พี่จะเป็นคนบริหารทั้งรายรับรายจ่าย ตอนนี้ก็ถือว่าอยู่สบาย ไม่มีหนี้สิน เราทำด้วยกันมาอย่างนี้ เกือบ 20 ปีแล้ว ญาติพี่น้องก็ไม่ว่าอะไรแล้ว เขาคงคิดว่าเพราะเราสองคนดวงสมพงศ์กัน อยู่กันแล้ว ทำมาค้าขึ้น คนจีนก็จะมองแบบนี้”

คำว่า “ทำมาค้าขึ้น” ในคำบอกเล่าข้างต้นของ เจ็กิม¹⁰ (อายุ 58 ปี) หมายถึงการเป็นเจ้าของร้านขายของชำ ขนาดกลางในย่านชุมชน ซึ่งเป็นอาคารพาณิชย์ 3 ชั้นหลังใหม่ แบ่งชั้นล่างสุดเป็นร้านค้า ชั้นลอยเป็นห้องเก็บของ ชั้นสองเป็นห้องอาหารและพักผ่อน และชั้นสามเป็นห้องนอนของเจ้าของบ้านทั้งสองคือ เจ็กิมและคู่ชีวิตวัย 47 ปี ชื่อแตน นอกจากร้านขายของชำนี้แล้ว เจ็กิมและแตนยังมีธุรกิจหอพักขนาดหกห้องรวม 2 แห่งและบ้านเช่า ขนาดเล็กอีก 3 หลังด้วย คู่รักเพศเดียวกันทั้งสองช่วยกันเล่าให้ผู้เขียนฟังว่า ต่างช่วยเหลือกันและกันในการประกอบ ธุรกิจครอบครัวทั้งหมดอย่างไร เจ็กิมเล่าให้ฟังเป็นพิเศษว่าเมื่อประมาณกว่า 20 ปีที่แล้วที่ทั้งสองเริ่มคบหากัน แแตนปฏิเสธการเข้าอยู่ร่วมกับครอบครัวเจ็กิมที่มีฐานะมั่งคั่ง แแตนฝันแต่ฝันว่าจะมีบ้านเป็นของตัวเอง โดยพยายาม มาบอกเจ็กิมเสมอว่าที่ดินตรงนั้นสวย ปลุกบ้านอยู่กันบริเวณนี้น่าจะดี เจ็กิมบอกว่า *รับรู้ว่าได้เสมอว่า* แแตนมีความสุข กับการมีบ้านและที่ดิน ธุรกิจหอพักและบ้านเช่าจึงเริ่มก่อเกิดขึ้นเมื่อประมาณ 10 ปีที่ผ่านมาเพื่อตอบสนองต่อ ความฝันของแตน ความลึกซึ้งในการดำรงชีวิตคู่ดังกล่าว อันเป็นความลึกซึ้งที่คนสองคนผูกพันกันด้วยความรักและความต้องการให้บุคคลอื่นเป็นที่รักมีความสุขสมหวังนั้น นับได้ว่าเป็นความลึกซึ้งแบบพิเศษที่เมื่อคนสองคนพบเจอ ในกันและกันแล้ว ย่อมเป็นสิ่งที่อยู่เหนือกฎเกณฑ์และบรรทัดฐานทางสังคมใดๆ ในขณะที่เจ็กิมพูดถึงแตนอย่างผูกพัน ลึกซึ้งนั้น แแตน¹¹ เล่าให้ฟังว่า รับหน้าที่เป็นผู้ช่วยในร้านของชำให้แก่เจ็กิมทั้งหมด

“เราไม่อยากจ้างใครเพราะไม่ถูกใจเจ้ เขาปากร้าย [หัวเราะรำเริง] ... แต่จริงๆ นะ ... ไม่มีใครรู้ว่าเขา เป็นคนจิตใจดีมาก ก็ต้องเป็นเรานั้นแหละดีที่สุด เพราะเรารู้ใจเขาที่สุด”

แตนเล่าต่อว่า ยังรับหน้าที่อื่นๆ เช่น ส่งแก๊สให้ลูกค้าตามบ้าน ขับรถไปตระเวนซื้อของเข้าร้าน จัดของ หน้าร้านยามเช้าและเก็บของเพื่อปิดร้านยามค่ำ เมื่อถามว่าทำไมแบ่งหน้าที่กันอย่างนี้ แแตนตอบด้วยท่าทีจริงจังว่า เจ็กิมไม่ค่อยสบาย แแตนต้องการทำงานทุกอย่างเพื่อเจ็กิมจะได้ไม่ต้องลงแรงมากเกินไป แแตนอยากจะทำให้เจ็กิมไม่เหนื่อยเกินไป จะได้มีสุขภาพแข็งแรงและอายุยืน

ความหมายของ *การใช้ชีวิตร่วมกัน* และความหมายของคำว่า *ทำมาค้าขึ้น* ของเจ็กิมและแตน เป็นสิ่งที่ นักวิชาการชื่อ Geertz กล่าวเสมอว่าเป็น *สัญลักษณ์เชิงวัฒนธรรม* ซึ่ง Geertz บอกว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ ผู้ที่ต้องการศึกษาวัฒนธรรมอื่นเกิดความเข้าใจผู้คนและวัฒนธรรมนั้นอย่างลึกซึ้งและแจ่มชัดมากขึ้น Geertz เชื่อว่า “ชุดความรู้” ที่คนในวัฒนธรรมนั้นใช้สื่อความหมายระหว่างกัน หรือเรียกว่าเป็น *ความรู้ของคนท้องถิ่น* (Geertz, 1983) ควรจะเป็น “เป้าหมาย” ของการศึกษาวรรณธรรม เพราะความเข้าใจใน “ชุดความรู้” ที่คนในวัฒนธรรมนั้นใช้ ซึ่งเป็น *สัญลักษณ์เชิงวัฒนธรรม* ที่คนในวัฒนธรรมเดียวกันถือปฏิบัติ จะส่งผลให้ผู้ศึกษาเข้าใจวัฒนธรรมที่ผลิต “ชุดความรู้” นั้นได้เป็นอย่างดี

¹⁰ สัมภาษณ์วันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555

¹¹ สัมภาษณ์วันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555

สำหรับผู้เขียนเอง การทำความเข้าใจใน “ความหมาย” ของ การใช้ชีวิตร่วมกัน และความหมายของคำว่า ทำมาค้าขึ้น ตามแบบของเจ้ากิมและแต่น ทำให้ผู้เขียนเข้าใจวัฒนธรรมไทยส่วนที่ผลิตความคิดเรื่อง การใช้ชีวิตร่วมกัน และ การทำมาค้าขึ้น และเข้าใจว่า “ชุดความรู้” นี้กำหนดชีวิตของคนในสังคมวัฒนธรรมไทยที่เชื่อเช่นเดียวกับเจ้ากิมและแต่น ไม่ว่าเขาเหล่านั้นจะเป็นคนรักต่างเพศหรือคน เพศนอกขนบ ในที่สุด ผู้เขียนจึงคลายความสงสัยไปบ้างว่าเหตุใดคนรักเพศเดียวกันในสังคมไทยจึงไม่ให้ความสำคัญกับกฎหมายรับรองสถานภาพชีวิตคู่เท่าใดนัก แต่สนใจที่จะดำเนินชีวิตคู่ไปตามวิถีที่แต่ละคนเชื่อมากกว่า ซึ่งแตกต่างจากชีวิตคน เพศนอกขนบ อีกหลายคนทั่วประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย แต่เป็นเพราะสังคมวัฒนธรรมไทยไม่ให้ความสำคัญต่อประเด็นกฎหมายพวกเขาเหล่านั้นจึงทวงสิทธิพลเมืองที่ควรได้รับในฐานะคนไทย พวกเขาต้องการเรียกร้องให้รัฐไทยและราชการไทยรับรองสถานภาพชีวิตคู่แบบ เพศนอกขนบ ของพวกเขา

4. คุณูปการของแนวคิดชายขอบต่อการกระบวนนโยบาย

การดำเนินชีวิตประจำวัน ความรัก และปรัชญาในการใช้ชีวิตคู่ของคน เพศนอกขนบ ไม่ว่าจะเป็นคนที่สังคมไทยเรียกว่าบุคคลเพศที่สาม คนเพศอื่น ชาวสีม่วง กะเทย ทอม เกย์ ชายรักชาย หญิงรักหญิง ล้วนแต่เป็นชีวิตความรัก ความหวัง และปรัชญาที่ไม่แตกต่างไปจากคนซึ่งสังคมไทยจัดกลุ่มให้เป็น “ชายจริงหญิงแท้”

ตราบใดที่ “ชายจริงหญิงแท้” มีความแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคล เช่น นับถือศาสนาต่างกัน มีความถนัดในการประกอบอาชีพต่างกัน มีปรัชญาในการดำรงชีวิตต่างกัน ตราบนั้นคน เพศนอกขนบ ก็มีความแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคลเช่นกัน โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับความรักและการแต่งงาน ในขณะที่ “ชายจริงหญิงแท้” จำนวนหนึ่งนิยมจดทะเบียนสมรสเพื่อประกาศความเป็นสามีภรรยาตามกฎหมาย “ชายจริงหญิงแท้” จำนวนมากมายในสังคมไทยอยู่กันฉันท์สามีภรรยาและมีบุตรหลานโดยไม่ได้จดทะเบียนสมรสกันเลย ฉันใดฉันนั้นสำหรับคน เพศนอกขนบ ในขณะที่คน เพศนอกขนบ หลายคนในสังคมไทยใช้ชีวิตคู่อยู่ร่วมกันมาโดยไม่ต้องการเรียกร้องสิทธิด้านกฎหมายเลย อีกหลายคนนิยมจัดพิธีแต่งงานเพื่อให้คนรู้จักร่วมแสดงความยินดี และอีกหลายคนต้องการมากกว่าการจัดพิธีแต่งงานตามประเพณีนิยม เพราะเขาเหล่านั้นต้องการให้รัฐรับรองสถานภาพสมรสตามกฎหมาย เพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ที่คู่สมรสพึงได้รับจากกันและกันตามกฎหมายการจดทะเบียนสมรส

ความต้องการของคน เพศนอกขนบ ที่ต้องการจดทะเบียนสมรสตามกฎหมายเป็นความต้องการเฉกเช่นเดียวกันกับ “ชายจริงหญิงแท้” ที่ต้องการจดทะเบียนสมรส แต่พบว่ากรมการปกครองให้บริการจดทะเบียนสมรสเพียงเฉพาะคนไทยที่เป็น “ชายจริงหญิงแท้” โดยเป็นการจดทะเบียนสมรสระหว่างชายจริง 1 คน หญิงแท้ 1 คน ส่วนชายชายหรือหญิงหญิงที่ต้องการจดทะเบียนสมรสกัน กรมการปกครองไม่สามารถจดทะเบียนสมรสให้ได้

หากว่ากันตามกรอบรัฐธรรมนูญไทยฉบับ พ.ศ. 2550 คนไทยทุกคนย่อมต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองจากรัฐ และจะต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติโดยรัฐเอง เช่น เลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ อายุ ความพิการ เชื้อชาติ ถิ่นกำเนิด ศาสนา นอกจากนี้ หากเมื่อมีสถานการณ์ที่คนไทยถูกเลือกปฏิบัติ หรือถูกปฏิเสธสิทธิพลเมืองที่พึงได้รับตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ รัฐบาลไทยโดยหน่วยงานราชการทุกสังกัด จะต้องทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์และรณรงค์ให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิความเป็นพลเมืองของคนไทยทุกคน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเลือกปฏิบัติในสถานการณ์นั้น ต้องทำหน้าที่ขจัดปิดเป่าปัญหาที่คนไทยถูกเลือกปฏิบัตินั้น เพื่อดำรงไว้ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้คนไทยทุกคนมีสิทธิพลเมืองอย่างเท่าเทียมกัน

การปฏิบัติแบบสองมาตรฐานของรัฐไทยที่ให้บริการจดทะเบียนสมรสแก่ “ชายจริงหญิงแท้” แต่ไม่ให้บริการในลักษณะเดียวกันแก่ชายชายหรือหญิงหญิงย่อมเป็นการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง อีกทั้งไม่ควรเกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญไทยที่เน้นย้ำสิทธิพลเมืองของคนไทยทุกคน *เจ้าหน้าที่ปกครอง*¹² ซึ่งรับผิดชอบงานทะเบียนราษฎรคนหนึ่งให้ความเห็นต่อกรณีสองมาตรฐานดังกล่าวไว้อย่างน่าสนใจ แต่ย้ำว่าเป็นความเห็นส่วนบุคคล

“ความเห็นส่วนตัวคือยังงี้ก็ได้ พี่ไม่ได้ต่อต้านความรักแบบเพศที่สาม ไม่ใช่เรื่องอะไรที่เราจะไปต่อต้าน เราไม่รู้ว่าเป็นยังไง แต่ถ้าจะมาจดทะเบียนสมรสตอนนี้ก็ทำให้ไม่ได้ พี่เป็นเจ้าพนักงานก็ต้องทำตามที่ข้อกฎหมายกำหนด เราจะทำอะไรมากกว่านั้นไม่ได้ไงคะ เราเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายจะแก้กฎหมายก็ไปแก้กัน คนปฏิบัติยังงี้ก็ได้อยู่แล้ว เราทำตามที่เขาบัญญัติมา”

กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนสมรสคือประมวลกฎหมายแพ่ง ในกรณีการสมรสระหว่างบุคคลที่มีเพศกำเนิดเดียวกัน เช่น ชายชายหรือหญิงหญิงนั้น กฎหมายแพ่ง บรรพ 5 มาตรา 1459 ได้เปิดช่องทางไว้ว่า การสมรสในต่างประเทศระหว่างคนที่มีสัญชาติไทยด้วยกัน หรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีสัญชาติไทย จะ **ทำตามแบบที่กำหนดไว้ตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายแห่งประเทศนั้นก็ได้** โดยในกรณีที่คู่สมรสประสงค์จะจดทะเบียนตามกฎหมายไทย ให้พนักงานทูตหรือกงสุลไทยเป็นผู้รับจดทะเบียน แต่เนื่องจากผู้เขียนไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายนัก จึงเข้าใจความของกฎหมายแพ่งดังกล่าวได้แต่เพียงว่า หากคนไทยชายชายหรือหญิงหญิงต้องการการรับรองสถานภาพชีวิตคู่ เขาเหล่านั้นสามารถเดินทางไปจดทะเบียนสมรส ณ รัฐใดก็ตามที่รับรองชีวิตคู่ของคนเพศเดียวกันได้ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่ากฎหมายแพ่ง บรรพ 5 มาตรา 1459 เป็นข้อกฎหมายที่น่าสนใจ รอคอยการถูกนำมาใช้และรอคอยการถูกตีความตามเจตนาของกฎหมายอยู่นับแต่มีการบัญญัติเป็นต้นมา

รัฐไทยควรทำความเข้าใจว่า คน *เพศนอกขอบ* ในสังคมไทยมีความหลากหลายในความเป็นคนเฉกเช่นเดียวกับ “ชายจริงหญิงแท้” ไม่ใช่คน *เพศนอกขอบ* ทุกคนทุกคู่ที่ต้องการจดทะเบียนสมรสและจัดพิธีแต่งงาน รัฐไทยไม่มี ความจำเป็นต้องหวาดเกรงว่าหากกำหนดให้คน *เพศนอกขอบ* จดทะเบียนสมรสกันได้ตามกฎหมาย คน *เพศนอกขอบ* ทุกคนทุกคู่จะพากันมาจดทะเบียนกันล้นหลาม เพราะคน *เพศนอกขอบ* ที่ไม่ต้องการจดทะเบียนสมรสยังมีจำนวนมากมายเช่นเดียวกันกับ “ชายจริงหญิงแท้” ที่อยู่กันกันฉันท์สามีภรรยาโดยไม่ต้องจดทะเบียนสมรส รัฐไทยไม่จำเป็นต้องหวาดเกรงว่าความเป็นชายความเป็นหญิงจะหมดไปจากสังคมไทย เพราะผู้หญิงอย่างเป้าหมายเป็นผู้หญิงที่เกิดมาเพื่อทำหน้าที่ของ “ผู้ชาย” มาตลอดชีวิต เช่นเดียวกับผู้ชายอย่างประไพที่เกิดมาเพื่อทำหน้าที่ของ “ผู้หญิง” มาโดยตลอดเช่นกัน

รัฐไทยไม่จำเป็นต้องหวาดเกรงว่า การจดทะเบียนสมรสระหว่างคนเพศเดียวกันจะทำให้เกิดความวุ่นวายในสังคม ดังจะเห็นได้จากการใช้ชีวิตคู่ของคำหลักกับนันทา เจ็กิมกับแตง ตลอดจนคู่รักคู่ชีวิตจำนวนมากมายในชุมชนต่างๆ ทั่วประเทศ บุคคลเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของชุมชน ล้วนมีบทบาทหน้าที่ในชุมชนในฐานะลูกสาวลูกชาย กำนันผู้ใหญ่บ้าน พ่อค้าแม่ค้า แพทย์พยาบาล ครู ผู้นำทางศาสนา พนักงานธนาคาร สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอื่นๆ บุคคลเหล่านี้ล้วนมีปรัชญาในการดำเนินชีวิตและการครองคู่ต่างกันไป ขึ้นอยู่กับการได้รับการอบรมเลี้ยงดูและถูกบ่มเพาะให้เป็นคนไทย ที่อาศัยอยู่ในบริบทสังคมวัฒนธรรมไทย รัฐไทยจึงไม่มีความจำเป็นต้องหวาดเกรงใดๆ เพราะคนไทยทุกคน ไม่ว่าจะเป็นคนรักเพศเดียวกันหรือรักต่างเพศ ล้วนเป็นผลผลิตของการอบรมบ่มเพาะ

¹² สัมภาษณ์วันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2555

ตามแบบสังคมวัฒนธรรมไทยทั้งสิ้น เพียงเพราะความแตกต่างในการเลือกที่จะรักคนเพศใด ไม่ใช่ปัจจัยที่จะทำให้คน เพศนอกขนบ แตกต่างไปจากคนไทยที่เป็น “ชายจริงหญิงแท้” รัฐไทยควรมีความตระหนักในข้อเท็จจริงส่วนนี้

สรุปแล้วความต้องการจดทะเบียนสมรสของคนเพศเดียวกันไม่ใช่เรื่องของคนเพศเดียวกัน แต่เป็นเรื่องของคนที่ต้องการจะจดทะเบียนสมรสเพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายของตนเองและคู่สมรส ไม่ว่าจะเป็นชายชาย หญิงหญิง หรือชายหญิง ต่างมีจุดประสงค์ชุดเดียวกันในการจดทะเบียนสมรสทั้งสิ้น รัฐไทยจึงควรเปลี่ยนมุมมองในการอนุญาต/ไม่อนุญาตให้คนไทยจดทะเบียนสมรส รัฐไทยควรมองตามความต้องการของ คนไทยผู้ซึ่งต้องการจดทะเบียนสมรส ไม่ใช่มองแยกว่าเป็นชายชาย หญิงหญิง หรือชายหญิง เพราะเพศใดไม่ใช่ประเด็น ประเด็นคือเพศใดก็ตามที่ต้องการจดทะเบียนสมรส หากเป็นคนไทยก็ควรจะได้รับสิทธิพลเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน เหมือนกันทุกคน มิใช่หรือ

5. สรุปความ

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยแผนงานวิชาการและระบบทะเบียนราษฎร ฝ่ายระบบการทะเบียนราษฎร ส่วนการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน ได้กำหนดแนวปฏิบัติสำหรับประชาชนเกี่ยวกับการจดทะเบียนสมรสในประเทศไทย แล้วเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวในเว็บไซต์ของหน่วยงาน ดังที่ผู้เขียนได้คัดลอกมา

คุณสมบัติของผู้ที่จะจดทะเบียนสมรส
๑. จะต้องมียุ่ไม่ต่ำกว่า ๑๗ ปีบริบูรณ์ และต้องนำบิดา มารดา หรือผู้ปกครองมาให้ความยินยอมด้วย กรณีที่มีอายุต่ำกว่า ๑๗ ปี จะต้องได้รับอนุญาตจากศาลให้ทำการสมรสได้ ส่วนผู้ที่มีอายุ ๒๐ ปี บริบูรณ์ขึ้นไป สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง

๒. ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือไร้ความสามารถ

๓. ไม่เป็นพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมแม่แต่บิดามารดา

๔. ไม่เป็นคู่สมรสของบุคคลอื่น

๕. ผู้รับบุตรบุญธรรมจะสมรสกับบุตรบุญธรรมไม่ได้

๖. หญิงหม้ายจะสมรสใหม่ เมื่อการสมรสครั้งก่อนได้สิ้นสุดไปแล้วไม่น้อยกว่า ๓๑๐ วัน เว้นแต่คลอดบุตรแล้วในระหว่างนั้นสมรสกับคู่สมรสเดิม มีใบรับรองแพทย์ว่าไม่ได้ตั้งครรภ์ ศาลมีคำสั่งให้สมรสได้

๗. ชายหญิงที่มีอายุไม่ครบ ๑๗ ปีบริบูรณ์ ศาลอาจอนุญาตให้สมรสได้

(กรอบซ้าย) เป็นแนวปฏิบัติที่ ไม่ได้ระบุว่าจดทะเบียนสมรสจะต้องเป็นการจดทะเบียนกันระหว่างบุคคลสองคน คนหนึ่งเป็นเพศชายโดยกำเนิด และอีกคนหนึ่งเป็นเพศหญิงโดยกำเนิด เนื้อหาในคำประกาศแนวปฏิบัติในเว็บไซต์ดังกล่าว (ส่วนที่ไม่ได้คัดลอกมา) บอกต่ออีกว่าการจดทะเบียนสมรสภายใต้กฎหมายของรัฐไทยทำได้ไม่ยาก คู่สมรสสามารถจดทะเบียนสมรสกันที่สำนักทะเบียนไหนก็ได้ ไม่มีค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสมรส เมื่อจดทะเบียนสมรสแล้ว คู่สมรสสามารถเลือกใช้นามสกุลของอีกฝ่ายหนึ่ง หรือเลือกใช้นามสกุลเดิมของตนก็ได้ ตามพระราชบัญญัติชื่อบุคคล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2548 มาตรา 12 คู่สมรสมีสิทธิใช้ชื่อสกุลของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือตามที่ตกลงกัน หรือต่างฝ่ายต่างใช้ชื่อสกุลเดิมของตน โดยจะกระทำเมื่อมีการสมรสหรือในระหว่างสมรสก็ได้ หรือจะตกลงเปลี่ยนแปลงภายหลังก็ได้

ส่วนฝ่ายหญิงก็สามารถเลือกใช้นามานางหรือนางสาวก็ได้ ตามพระราชบัญญัติคำนำหน้านามหญิง พ.ศ. 2551 มาตรา 5 หญิงซึ่งจดทะเบียนสมรสแล้ว จะใช้คำนำหน้านามว่านางหรือนางสาวได้ตามความสมัครใจ โดยให้แจ้งต่อนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนสมรส อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 ครอบครัว หมวด 2 เงื่อนไขแห่งการสมรส มาตรา 1458 ระบุว่าสมรสจะทำได้ต่อเมื่อ ชายหญิง

ยินยอมเป็นสามีกริยากัน และต้องแสดงการยินยอมนั้นให้ปรากฏโดยเปิดเผยต่อหน้านายทะเบียน และให้นายทะเบียนบันทึกความยินยอมนั้นไว้ด้วย

ในความเข้าใจของนักการปกครอง นายทะเบียน ตลอดจนประชาชนทั่วไป คำว่า “ความเป็นสามีกริยากัน” ของชายหญิง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 ครอบครัว มาตรา 1458 เกี่ยวกับการจดทะเบียนสมรส ย่อมหมายถึง การที่ชายโดยกำเนิดหนึ่งคนในฐานะเป็นสามี กับ หญิงโดยกำเนิดหนึ่งคนในฐานะภริยาอย่างไม่มีข้อสงสัยใดๆ (อรณพ, 2547:14) และความเข้าใจโดยปราศจากข้อสงสัยนี้คือที่มาของ “คำประกาศ” ที่ไม่ระบุ ว่าทะเบียนสมรสต้องเป็นการจดทะเบียนระหว่างชายหญิงตามกฎหมายที่แท้จริง จึงแปลความได้ว่าแนวคิดพื้นฐานที่ฝังแน่นและหยั่งรากลึกในกฎหมายเกี่ยวกับการจดทะเบียนสมรสที่รัฐไทยเลือกใช้ และอบรมให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของรัฐ ตลอดจนประชาชนคนไทยรับรู้และรับเป็นแนวปฏิบัติ เป็นแนวคิดที่เชื่อมั่นว่ามนุษย์มี 2 เพศคือ “เพศชาย” และ “เพศหญิง” ครั้นหากมนุษย์ 2 คนจะอยู่ร่วมกันเป็นคู่สามีกริยา การอยู่ร่วมกัน (ตามกฎหมาย) นั้นจะต้องเป็นการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ “เพศชาย” กับ มนุษย์ “เพศหญิง” เท่านั้น

ความเชื่อมั่นนี้ทำให้การประกาศ “คุณสมบัติของผู้ที่จะจดทะเบียนสมรส” ของกรมการปกครอง ไม่ระบุเพศของคู่สมรสไว้ในภาษาที่ใช้ในการประกาศเลย เพราะกรมการปกครองได้สันนิษฐานแกมสรุปไปแล้วว่าคนไทยที่ต้องการจะจดทะเบียนสมรสกันย่อมเป็นชายหนึ่งหญิงหนึ่งเท่านั้น พุดง่าย ๆ คือเพราะรัฐไทยเชื่อมั่นอย่างสนิทใจว่าในสังคมไทยแห่งนี้ คงไม่มีใครคิด “ฟิสตาร” อยากจะลุกขึ้นมาจดทะเบียนสมรสอยู่ร่วมกันเป็น “สามีกริยา” กับคนเพศเดียวกันนั่นเอง

แนวคิดเรื่องเพศของรัฐไทยและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เชื่อว่าการแต่งงานเป็นเรื่องของ “ชาย” หนึ่งคน กับ “หญิง” หนึ่งคนเป็นวิธีการที่รัฐชาติไทยใช้ในการจัดระเบียบครอบครัวของคนไทย ซึ่งที่จริงแล้วควรตั้งคำถามว่าเป็นการจัดระเบียบที่ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิพลเมืองของคนไทยทุกคนที่จะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครอง ตัวอย่างเช่น เมื่อชายต้องการจดทะเบียนสมรสกับชาย หรือหญิงต้องการจดทะเบียนสมรสกับหญิง ในกรณีที่มีความต้องการการได้รับการคุ้มครองสิทธิเช่นนี้ บุคคลรักเพศเดียวกันที่ต้องการจดทะเบียนสมรสรับรองสถานภาพชีวิตคู่ย่อมสมควรจะได้รับสิทธิความเป็นพลเมืองเฉกเช่นเดียวกับบุคคลสัญชาติไทยที่ต้องการจดทะเบียนสมรสกับเพศตรงกันข้ามด้วยเช่นกัน

ผู้เขียนเชื่อว่า มีคนไทยจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้ใช้หรือไม่ต้องการใช้ประโยชน์จากการจดทะเบียนสมรส มีคนไทยชายหญิงหลายคู่ที่อยู่กินกันฉันท์สามีกริยาโดยไม่ได้จดทะเบียน เช่นเดียวกับที่มีคนไทยชายชาย และหญิงหญิงที่อยู่กินกันฉันท์ “สามีกริยา” โดยไม่ได้ต้องการให้รัฐรับรองสถานภาพชีวิตคู่ แต่ความต่างคือรัฐไทยมองว่าคู่ชีวิตต่างเพศเป็นเรื่องธรรมชาติ ส่วนคู่ชีวิตเพศเดียวกันไม่เป็นธรรมชาติ ซึ่งเป็น มุมมองที่เบียดขับให้คนไทยกลายเป็นคนชายขอบเนื่องจากเพศสภาพและวิถีทางเพศ ของพวกเขา

รัฐไทยใช้เกณฑ์ใดวัดความเป็นธรรมชาติในเรื่องเพศของมนุษย์ ธรรมชาติที่มนุษย์เกิดมามีความรักต่อกัน ไม่ว่าจะ มีเพศสภาพเพศวิถีใด หรือธรรมชาติที่จะต้องจัดการให้ความรักของมนุษย์อยู่ในกรอบอะไรกันแน่ คือสิ่งที่รัฐไทยมองว่าเป็น “เรื่องธรรมชาติ” เกี่ยวกับเพศของมนุษย์

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- ก้องสกล กวินวิกุล. (2545). *การสร้างร่างกายพลเมืองไทยในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม พ.ศ. 2481 - 2487*. วิทยานิพนธ์สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยมหิดล สาขาวิชามานุษยวิทยา คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- ธาวิต สุขพานิช. (2544). *108 เรื่องที่หญิงไทยควรรู้แต่ไม่เคยรู้เพราะหลงนึกว่ารู้ดีกันอยู่แล้ว*. กรุงเทพฯ: ป๊อปปูล่าบุ๊ก.
- พระราชบัญญัติกำหนดน่านามหญิง พ.ศ. 2551. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 125 ตอนที่ 28ก, 72 - 73.
- พระราชบัญญัติชื่อบุคคล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2548. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 122 ตอนที่ 7ก, 1 - 4.
- มัทนา เซตมี. (2539). *วิถีชีวิตและชีวิตครอบครัวของหญิงรักหญิง*. วิทยานิพนธ์สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยมหิดล สาขาวิชามานุษยวิทยา คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- อรณพ จันทร์กิตติสกุล. (2547). *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 ครอบครัว*. [หนังสืออิเล็กทรอนิกส์]. ค้นจาก <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์%20บรรพ%205%20ครอบครัว>.

ภาษาอังกฤษ

- Barne, Scot. (1993). *Luang Wichit Wathakan and the Creation of a Thai Identity*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- _____. (2002). *Woman, Man, Bangkok: Love, Sex and Popular Culture in Thailand*. New York: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- Berlant, Lauren and Warner, Michael. (1995). What Does Queer Theory Teach Us about X?. *PMLA* 110, 3, 343 - 9.
- Butler, Judith. (1994). Against Proper Objects. *Difference: A Journal of Feminist Cultural Studies* 6, 2 - 3, 1 - 26.
- Chakrabarty, Dipesh. (2000). *Provincializing Europe: Postcolonial Thought and Historical Difference*. Princeton: Princeton University Press.
- Clifford, James. (1988). *The Predicament of Culture: Twentieth - Century Ethnography Literature, and Art*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Copeland, Matthew. (1993). *Contested Nationalism and the 1932 Overthrow of the Absolute Monarchy in Siam*. Unpublished PhD Dissertation. Australian National University, Canberra.
- Erikson, Erik. (1993). *Childhood and Society* (reissued). New York: W.W. Norton and Company Inc.,
- Errington, Shelly. (1998). *The Death of Authentic Primitive Art and Other Tales of Progress*. Berkeley, California: University of California Press.
- Fishel, Thamora. (1999). Romances of the Sixth Reign: Gender, Sexuality, and Siamese Nationalism. In Peter Jackson and Nerida Cook (Editors). *Genders and Sexualities in Modern Thailand* (pp. 63 - 77). Chiang Mai: Silkworm Books.
- Geertz, Clifford. (1983). *Local Knowledge*. New York: Basic Books.
- Halperin, David. (1995). *Saint Foucault: Towards a Gay Hagiology*. New York: Oxford University Press.
- Jagose, Annamarie. (1996). *Queer Theory: An Introduction*. New York: New York University Press.
- Kasetsiri, Charnvit. n.d. *Siam/Civilization—Thailand/Globalization: Things to Come*. Unpublished paper delivered at the 14th Conference, International Association of Historians of Asia, Bangkok. May 1996.
- Mosse, George L. (1985). *Nationalism and Sexuality: Middle - Class Morality and Sexual Norms in Modern Europe*. Madison: The University of Madison Press.
- Reynolds, Craig. (Editor). (1991). *National Identity and its Defenders, Thailand, 1939 - 1989*. Papers on Southeast Asia No.25. Melbourne: Centre of Southeast Asian Studies, Monash University.
- _____. (1994). Predicaments of Modern Thai History. *South East Asia Research*, 2(1) March, 64 - 90.

- _____. (1998). Globalization and Cultural Nationalism in Modern Thailand. In Muthiah Alagappa (ed.). *Southeast Asian Identities: Culture and the Politics of Representation in Indonesia*. Singapore: ISEAS.
- Rubin, Gayle. (1984). Thinking Sex: Notes for a Radical Theory of the Politics of Sexuality. In Carole Vance (editor). *Pleasure and Danger: Exploring Female Sexuality*. Boston: Routledge and Kegan Paul.
- Sinnott, Megan. (2004). *Toms and Dees: Transgender Identity and Female Same-Sex Relationships in Thailand*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Tharawan, Kanokwan. (2009). *Private Dance Floor in Public Space: Contested Sexualities among Thai Women*. Unpublished PhD dissertation. California: University of California Santa Cruz.
- Wilson, Ara. (2004). *The Intimate Economies of Bangkok: Tomboys, Tycoons, and Avon Ladies in the Global City*. Berkeley: University of California Press.
- Winichakul, Thongchai. (2000). The Quest for 'Siwilai': A geographical discourse of civilizational thinking in the Late 19th and early 20th Century Siam. *Journal of Southeast Asian Studies*, 59(3), 528 - 549.

ส่วนที่

3

**ความเป็นชายขอบ
กับ
การเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ**

Women with Disability and Access to Reproductive Health Services

Amara Soonthorndhada, and Aksarapak Lucktong

คำสำคัญ: ความพิการ, สภาวะชายขอบ, สิทธิการเข้าถึงการบริการอนามัยเจริญพันธุ์

² นักศึกษาหลักสูตรดุษฎีบัณฑิตสาขาประชากรศาสตร์ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

1. นำเรื่อง

สิทธิการเข้าถึงบริการอนามัยเจริญพันธุ์ของสตรีคนพิการ เป็นประเด็นที่ถูกพูดถึงถึงความสำคัญและได้รับความสนใจกว้างขวางขึ้นในสังคมไทย ซึ่งเกี่ยวข้องกับพหุปัจจัยว่าด้วยค่านิยมและบรรทัดฐานทางสังคม วัฒนธรรม สิทธิทางเพศ สิทธิในการเลือกมีชีวิตครอบครัว สิทธิในการตัดสินใจมีบุตร และสิทธิในการรับบริการสุขภาพและการคุ้มครองป้องกันต่างๆ ที่ถูกละเลยจากครอบครัวและสังคม เมื่อคนพิการเข้าสู่วัยเจริญพันธุ์ มีการเปลี่ยนแปลงด้านสรีระ อารมณ์ และความต้องการทางเพศตามธรรมชาติเช่นเดียวกับคนปกติทั่วไป การขาดโอกาสทางการศึกษา และการเข้าถึงข้อมูลเรื่องเพศศึกษา มีผลต่อการดูแลตนเองอย่างถูกต้อง

ในข้อเท็จจริงนั้น สตรีคนพิการจำนวนมากขาดผู้ดูแล ต้องใช้ชีวิตที่มีความเสี่ยง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มสตรีคนพิการทางสติปัญญา หรือกลุ่มที่มีความบกพร่องทางการเรียนรู้ มีโอกาสสัมผัสเสี่ยงต่อการล่วงละเมิดทางเพศ ขณะที่ระดับความพิการที่เป็นอยู่ก็เป็นอุปสรรคที่สำคัญในการป้องกันตนเอง หรือการเรียนรู้ว่าการกระทำในรูปแบบใดเป็นการกระทำไม่พึงประสงค์ และจะขอความช่วยเหลือเพื่อป้องกันตนเองอย่างไร ดังข้อมูลจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่รายงานว่า ในปี 2552 มีคดีล่วงละเมิดทางเพศ 4,642 ราย โดยในจำนวนนี้รวมสตรีคนพิการอยู่ด้วย (เพ็ญจันทร์, 2552)

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีการบริการสาธารณสุขอนามัยเจริญพันธุ์ที่มีคุณภาพ และครอบคลุมประชากรเป้าหมาย แต่ยังมีข้อจำกัดสำหรับสตรีคนพิการเมื่อเปรียบเทียบกับบุคคลทั่วไป เช่น ระบบบริการด้านการวางแผนครอบครัว ยังมีข้อจำกัดในการพัฒนาเพื่อรองรับความต้องการของคนพิการ ด้านข้อมูล จำนวนบุคลากรสาธารณสุขที่ผ่านการอบรมเฉพาะด้านสำหรับการให้คำปรึกษา และการผลักดันนโยบายเพื่อส่งเสริมสุขภาพคนพิการ (เสาวลักษณ์, 2555)

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอข้อมูลที่สังเคราะห์จากกรณีศึกษาสตรีคนพิการ จำนวน 5 กรณี ถึงปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อสิทธิการเข้าถึงบริการอนามัยเจริญพันธุ์ และนำเสนอประเด็นว่าด้วยอัตลักษณ์ เพศวิถี และความพิการ ที่ส่งผ่านการควบคุมเชิงสังคมด้านอนามัยเจริญพันธุ์ของสตรีคนพิการ และผลักดันให้สตรีพิการกลายเป็นคนชายขอบในที่สุด

2. สถานการณ์และข้อมูลเกี่ยวกับคนพิการ

สำนักงานสถิติแห่งชาติ สํารวจคนพิการเมื่อปี 2550 พบว่า มีคนพิการจำนวน 1,871,860 คน หรือร้อยละ 2.9 ของประชากรทั้งหมด จำนวน 65,566,359 คน โดยเพศหญิงมีสัดส่วนที่สูงกว่าเพศชายเล็กน้อย คือ ร้อยละ 3.0 และร้อยละ 2.7 ตามลำดับ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2550) สำหรับการจดทะเบียนคนพิการนั้นเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ปี 2537 ตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 และปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงการจดทะเบียนคนพิการเป็นการออกบัตรประจำตัวคนพิการตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ทั้งนี้ คนพิการมีบัตรประจำตัวคนพิการแล้วจำนวน จำนวน 1,112,543 ราย (ณ เดือน กรกฎาคม 2554) เป็นชายจำนวน 614,207 ราย หญิง จำนวน 498,327 ราย (สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ, 2554)

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 มาตรา 4 เล่ม 124 ตอนที่ 61 ก ระบุว่า “คนพิการ” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือความบกพร่องอื่นใด ประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่างๆ และมีความจำเป็นเป็นพิเศษที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านหนึ่งด้านใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป

ทั้งนี้ ตามประเภทและหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ประกาศกำหนด และตามประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่องประเภทและหลักเกณฑ์ ความพิการ กำหนดประเภทความพิการไว้ 6 ประเภท ได้แก่ (1) ความพิการทางการเห็น ได้แก่ ตาบอด และตาเห็น เลือนราง (2) ความพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย ได้แก่ หูหนวก หูตึงและทางสื่อความหมาย (3) ความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย (4) ความพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม หรือออทิสติก (5) ความพิการทาง สติปัญญา (6) ความพิการทางการเรียนรู้³

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับคนพิการ (disabled people) ในประเทศไทยช่วงปี พ.ศ. 2517 - 2552 นั้นแบ่งได้ 5 ประเด็นหลัก ได้แก่ สิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ สถาปัตยกรรม/ที่อยู่อาศัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นคนพิการ การศึกษา เรียนรู้ของคนพิการ ชีวิตทางสังคมของคนพิการ และมุมมองของสังคมและบุคคลภายนอกต่อคนพิการ (อนรรฆ, 2553ก) โดยแต่ละประเด็นสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงความคิดของสังคม นโยบายและกฎหมายของภาครัฐต่อ คนพิการในมุมมองเพื่อการสงเคราะห์ไปสู่การให้คุณค่าและมองเห็นศักยภาพของคนพิการที่สามารถใช้ชีวิตร่วมกับ สังคมทั่วไปได้ เช่น ระบบการศึกษาของคนพิการที่เปลี่ยนจุดเน้นจากการศึกษาพิเศษสู่การจัดการเรียนร่วมของ คนพิการมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายทางการศึกษาของชาติ การศึกษาในประเด็นของสถาปัตยกรรมการ ออกแบบที่แสดงถึงการปรับเปลี่ยนแนวคิดการออกแบบบริการสาธารณะที่เหมาะสมสำหรับคนพิการให้เป็น สาขามากขึ้นที่คนทั่วไปและคนพิการสามารถอยู่ร่วมกันได้ หรือการให้ความสำคัญกับการศึกษาชีวิตทางสังคมของ คนพิการ การปรับเปลี่ยนแนวคิดหรือทัศนคติระหว่างรัฐกับคนพิการ สังคมกับคนพิการ และคนพิการกับคนพิการ เพื่อลดช่องว่างทางสังคม และการเข้าถึงทรัพยากรอย่างเป็นธรรมในการดำรงชีวิต (อนรรฆ, 2553ข)

3. แนวคิดสัญลักษณ์นิยมในเชิงวิทยาศาสตร์การแพทย์ว่าด้วยความพิการ และการเป็นชายขอบ

สังคมกระแสหลักนิยามคนพิการให้มีสถานะแตกต่างจากคนปกติ ส่วนหนึ่งของแนวคิดเช่นนี้ได้อิทธิพล จากความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์การแพทย์ที่มองคำว่า “ความพิการ” โดยให้ความสำคัญกับการรักษา การฟื้นฟู สมรรถภาพ เพราะมีความบกพร่องทางร่างกาย สติปัญญา อารมณ์ และต้องพึ่งพิงผู้อื่นในการดำรงชีพ การเน้นเรื่อง สถานะที่แตกต่างระหว่างความปกติกับความพิการจึงนำไปสู่ความเชื่อ ทัศนคติ และการปฏิบัติที่เป็นกระแสหลักของ สังคมต่อคนพิการ ในฐานะของประชากรกลุ่มย่อยที่เป็นภาระของสังคม ทำให้รัฐต้องมีระบบสวัสดิการสังคมเพื่อดูแล

³ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2552 เล่ม 126 ตอนพิเศษ 77ง

คนพิการ ดังนั้น การตีตราคนพิการว่าแตกต่างจากคนปกติจึงเกิดจากมุมมองของคนปกติที่เป็นคนส่วนใหญ่ของสังคม (Finkelstein, 1980; Sapey, 2001) ทำให้คนพิการถูกแยกออกไปจากสังคมกระแสหลัก (social exclusion) ถูกจำกัดบทบาททางสังคม และโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรเพื่อการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพเท่าเทียมกับคนปกติ เช่น การมีงานทำ การศึกษา การเข้าถึงบริการสาธารณสุข (Sapey, 2001; Morris, 1993; Macfarlane, 1996; อุบลพันธ์ และเพ็ญจันทร์, ม.ป.ป.)

การศึกษาของ Finkelstein และ Sapey ให้ความสำคัญกับอิทธิพลของแนวคิดวิทยาศาสตร์การแพทย์ที่กำหนดความหมายคนพิการว่าเป็นผู้ป่วยที่ต้องได้รับการรักษา ไร้สมรรถภาพในการทำงาน ต้องได้รับการบำบัดหรือมีการดูแลเป็นพิเศษ การให้คุณค่าคนพิการในบริบททางการแพทย์ เน้นความก้าวหน้าทางนวัตกรรมเพื่อการรักษาหรือฟื้นฟูคนพิการ เช่น การประดิษฐ์อวัยวะเทียม การใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์เสริมการเรียนรู้ หรือการศึกษาด้านพันธุกรรมเพื่อป้องกันการให้กำเนิดทารกพิการ ส่งอิทธิพลต่อสังคมกระแสหลักที่แยก “ความปกติ” และ “ความไม่ปกติ” ของคนในสังคม มีผลให้คนพิการถูกกำหนดให้มีสถานะเป็นกลุ่มวัฒนธรรมย่อย (Finkelstein, 1980; Sapey, 2001)

ในช่วงต้นทศวรรษ 1960 นักสังคมศาสตร์การแพทย์ให้ความสำคัญกับแนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยบทบาทผู้ป่วย (Sick Role) ที่พัฒนาโดย Talcott Parsons เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างบรรทัดฐานทางสังคมต่อผู้ที่อยู่ในภาวะการเจ็บป่วย ในด้านสิทธิและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับบทบาททางสังคมในระดับปัจเจก (Segall, 1976) กล่าวคือ ผู้ป่วยคือผู้ที่ได้รับการยกเว้นบทบาทปกติทางสังคมชั่วคราว เช่น ไม่ต้องไปทำงาน หรือปฏิบัติภารกิจต่างๆ ในชีวิตประจำวัน ได้รับสิทธิอย่างสมบูรณ์ด้านการรักษาพยาบาล ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และเงื่อนไขทางสังคมในฐานะผู้ป่วยคือการเข้าถึงการรักษาพยาบาลและการให้ความร่วมมือในกระบวนการรักษาพยาบาลเพื่อการฟื้นฟูสุขภาพเดิม ดังนั้น การได้รับสิทธิพิเศษในฐานะผู้ป่วยหรืออยู่ในภาวะการเจ็บป่วย เช่น สิทธิการลาป่วย การรับสวัสดิการต่างๆ จึงถูกกำหนดจากสถานะด้านร่างกาย บทบาทของผู้ป่วยคือการปฏิบัติตามวิธีการของแพทย์เพื่อให้ผู้ป่วยจะกลับสู่สถานะความเป็นปกติ (normalisation) ให้เร็วที่สุด และมีสถานะเป็นคนปกติในสังคม

แนวคิดดังกล่าวถูกนำมาสังเคราะห์อีกครั้งโดยนักสังคมศาสตร์ในยุค 1980 เป็นต้นมา ที่ต้องการเปลี่ยนกระบวนการทัศนภาวะการเจ็บป่วยและบทบาทผู้ป่วยหลายประเภท รวมถึงคนพิการว่ามีสถานะเป็นผู้ป่วยหรือไม่ มีทางเลือกในการดำรงบทบาทของตนเองและไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงผู้อื่นเสมอไป มีอิสระจากการถูกตีตราจากสถานะการเจ็บป่วย (Varul, 2010)

การที่สังคมกำหนดความหมายเชิงสัญลักษณ์ให้กับคนพิการ เป็นกระบวนการสำคัญในการสร้างภาวะความเป็นชายขอบสำหรับคนพิการ ถ้าเปรียบเทียบกับกรณีที่สังคมให้ความหมายเชิงสัญลักษณ์ผู้ป่วยโรคเอดส์ว่าเป็น “ความผิดปกติ” หรือ “ไม่พึงประสงค์” ทำให้ผู้ป่วยเอดส์ถูกสังคมรังเกียจเพิ่มเป็นหลายเท่าเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ป่วยอื่นๆ กลายเป็นบุคคลที่น่ารังเกียจและสังคมปฏิเสธไม่ยอมรับ เพราะสังคมเป็นผู้กำหนดนิยามความเป็นตัวตนให้กับผู้ป่วยเอดส์ (พิศิษฐ์, 2546) การให้ความหมายลักษณะนี้ไม่แตกต่างจากการที่คนพิการถูกสังคมให้ความหมายการให้ความหมายมนุษย์หรือสมาชิกของสังคมว่าเป็นคน “ปกติ” หรือ “ผิดปกติ” ส่งผลโดยตรงต่อครอบครัวว่าจะเปิดใจยอมรับได้มากน้อยเพียงไร มีวิธีการปฏิบัติอย่างไรกับสมาชิกครอบครัวที่สังคมให้นิยามว่าเป็นคนพิการ

นักสังคมวิทยาและมานุษยวิทยาให้ความสำคัญกับการทำความเข้าใจความเป็นชายขอบของกลุ่มคนในสังคมว่าไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ แต่เกิดจากการให้ความหมายจากสังคม หรือนัยหนึ่งคืออำนาจศูนย์กลางความเป็นชายขอบหรือถูกทำให้เป็นชายขอบเป็นเรื่องของอำนาจศูนย์กลาง ทำให้คนเฉพาะกลุ่ม เช่น คนจนเมือง

กลุ่มชาติพันธุ์ คนเร่ร่อน คนติดยา คนพิการ ไม่มีตัวตนไร้คุณค่า เป็นภาระของสังคมหรือเป็นกลุ่มคนที่ไม่พึงประสงค์ (ปิ่นแก้ว, 2546)

การเป็นคนชายขอบอาจเป็นการยอมรับหรือเป็นสามัญสำนึกที่รับรู้และเข้าใจได้ในสังคม ผู้ที่อยู่ชายขอบอาจยอมรับสภาพเกี่ยวกับความเป็นตัวตน หรือต่อต้านในเวลาเดียวกันได้เช่นกัน (ปริตตา, 2545) ความเป็นคนชายขอบ โดยเฉพาะสตรีเป็นผลผลิตของความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของสังคม ที่มีการแข่งขันในระบบการผลิตภายใต้เศรษฐกิจทุนนิยม และวัฒนธรรมบริโภคนิยมที่ผลักดันกลุ่มผู้อ่อนแอ ไร้ความสามารถ เป็นภาระของสังคม ไม่สามารถแข่งขันกับคนปกติได้ เกิดวัฒนธรรมย่อยในสังคม การแบ่งแยกเช่นนี้หมายถึงคนส่วนใหญ่เป็นคนปกติ มีค่าเหนือกว่าคนไม่ปกติ (นฤพนธ์, 2545)

การศึกษาด้านสังคมศาสตร์ในกลุ่มโพสต์โมเดิร์น (postmodernism) สนใจกลุ่มคนที่เรียกว่า *คนที่ถูกกดทับไว้* เช่น ผู้หญิง กลุ่มรักร่วมเพศ คนพิการ ชาวไร่ชาวนา ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่มักถูกเบียดขับออกจากสังคมในบริบทต่างๆ กัน เช่น การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (สุริชัย, 2550)

4. บรรทัดฐานว่าด้วยเพศวิถีและความพิการ

เพศวิถี (sexuality) เป็นเรื่องที่บรรทัดฐานทางสังคมกำหนดให้เป็นพฤติกรรมระดับปัจเจกที่เชื่อมโยงกับระบบคุณค่า วัฒนธรรม ศีลธรรมของสังคม ในมิติต่างๆ เช่น อารมณ์ ความปรารถนา ความสัมพันธ์ ความดึงดูดทางเพศ เพศสัมพันธ์ การให้ความหมายและแสดงตัวตนทางเพศ รสนิยมทางเพศ พฤติกรรม การประพฤติปฏิบัติ กิริยามารยาทที่เกี่ยวกับเพศ รวมทั้งความสัมพันธ์ทางเพศ ซึ่งกฤตยาได้ให้ความหมายของเพศวิถี (sexuality) ว่า หมายถึง “วิถีชีวิตทางเพศที่ถูกหล่อหลอมสร้างจากค่านิยม บรรทัดฐาน และระบบวิถีคิด วิถีปฏิบัติที่เกี่ยวกับความปรารถนาและการแสดงออกทางเพศ ความคิดเกี่ยวกับคู่รัก คู่ชีวิตในอุดมคติ และกามกิจ” (กฤตยา, 2554: 44)

เพศวิถีในมิติและรูปแบบต่างๆ ถูกให้ความหมายว่า “ปกติ” หรือ “ผิดปกติ” “เหมาะสม” หรือ “ไม่เหมาะสม” แตกต่างกันไปในแต่ละสังคม วัฒนธรรม ชนชั้น ชาติพันธุ์ และยังเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย นอกจากนี้ เพศวิทยังถูกแบ่งเป็นเพศวิถีกระแสหลักและเพศวิถีกระแสรอง โดยเพศวิถีกระแสหลักจะถือเป็นมาตรฐานของสังคมที่ผู้คนต้องปฏิบัติตาม โดยทั่วไปแล้ว สังคมจะมีการสร้างบรรทัดฐานชุดหนึ่งที่ยอมรับ หรือให้ความชอบธรรมกับเพศวิถีที่กำหนดขึ้นเท่านั้น ซึ่งเป็นเพศวิถีกระแสหลักที่สังคมคาดหวังให้ผู้คน “ควร” ปฏิบัติตาม จึงจะได้รับการนิยามว่าเป็น “คนปกติ” ของสังคม องค์ประกอบของเพศวิถีกระแสหลักส่งผลต่อการมองเรื่องเพศของคนในสังคมว่าอะไรคือความปกติ - ความเบี่ยงเบน (ชลิดาภรณ์, 2551)

ประวัติศาสตร์เพศวิถีในสังคมไทย เริ่มต้นการศึกษาเพื่อแก้ไขปัญหหรือเพื่อการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายสาธารณสุข เช่น อนามัยเจริญพันธุ์ การระบาดของเอชไอวี/เอดส์ รวมทั้งการหาทางแก้ไขพฤติกรรมทางเพศนอกกระแสหลัก ทั้งที่เป็นความสัมพันธ์ต่างเพศหรือเพศเดียวกัน มีความเคลื่อนไหวเรื่องสิทธิทางเพศมากขึ้น เกิดประเด็นเพศวิถีที่ทับซ้อนมากขึ้น โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับผู้หญิง เช่น สิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ การทำแท้งอย่างปลอดภัย ภัยคุกคามทางเพศต่อผู้หญิง สิทธิการทำงานของหญิงบริการ และการให้ความรู้เพศศึกษากับเยาวชน รวมทั้งเพศวิธีนอกกระแสหลักที่มีวิถีปฏิบัติหรืออัตลักษณ์ทางเพศที่หลากหลาย (วรารักษ์, 2551)

การศึกษาเพศวิถีได้ขยายวงกว้างมากขึ้นในหลากหลายมิติและขยายผลมากขึ้นในกลุ่มคนชายขอบที่อยู่นอกกรอบการติตราของสังคม เช่น กลุ่มคนรักเพศเดียวกัน กลุ่มหญิงบริการ กลุ่มผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ กลุ่มที่มีเพศสัมพันธ์ก่อนสมรส กลุ่มที่มีเพศสัมพันธ์นอกสมรส รวมทั้งเริ่มมีงานศึกษาเกี่ยวกับเพศวิถีในกลุ่มผู้สูงอายุ สำหรับงานวิจัยเรื่องเพศวิถีในกลุ่มคนพิการและสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ยังคงเป็นภาพที่ขาดหายไปจากวงวิชาการของสังคมไทย

5. วิธีการศึกษาและข้อค้นพบ

การวิจัยเกี่ยวกับคนพิการมีข้อจำกัดในการเข้าถึงประชากรกลุ่มเป้าหมาย เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน รวมถึงอุปสรรคในการสื่อสาร จึงเป็นข้อจำกัดระดับหนึ่งของการศึกษาในครั้งนี้ที่จะเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายให้ครบตามค่านิยามคนพิการ ดังนั้น แหล่งข้อมูลที่ใช้เพื่อการวิเคราะห์จึงเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพจากกรณีศึกษาสตรีคนพิการจำนวน 5 ราย ที่อยู่ในวัยเจริญพันธุ์ มีสถานภาพโสดหรือสมรส อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร การให้ข้อมูลเป็นความสมัครใจของผู้ให้ข้อมูล และไม่มีภาระระบุตัวบุคคลเมื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์ ในกรณีที่กรณีศึกษามีความพิการทางได้ยินหรือสื่อความหมาย หรือความพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม หรือออทิสติก ผู้วิจัยได้ขอสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลใกล้ชิด และการสัมภาษณ์ผ่านล่ามภาษามือ

กรณีศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย

1. สตรีที่มีความพิการทางการเห็น จำนวน 1 ราย
2. สตรีที่มีความพิการทางการได้ยิน จำนวน 1 ราย ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผ่านล่ามภาษามือ
3. สตรีที่มีความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือร่างกาย จำนวน 2 ราย
4. สตรีที่มีความพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรมหรือออทิสติก จำนวน 1 ราย ซึ่งผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้ปกครอง

5.1 ความต้องการและการเข้าถึงข้อมูล

ข้อมูลจากกรณีศึกษาพบว่า การเข้าถึงข้อมูลเพื่อการเรียนรู้เรื่องอนามัยเจริญพันธุ์ในคนพิการเป็นเรื่องที่ซับซ้อน โดยเฉพาะการยอมรับจากพ่อแม่หรือบุคคลใกล้ชิด เพราะมีทัศนคติว่าไม่ใช่เรื่องที่จะพูดคุยได้อย่างตรงไปตรงมาหรือมีความจำเป็น แม้แต่การคิดวิธีการเพื่อการเรียนการสอนกันก็เป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน อิทธิพลของครอบครัวในบางกรณีเป็นปราการสำคัญที่ปิดกั้นการเรียนรู้ในเรื่องสรีระ ความสัมพันธ์ระหว่างชายหญิง การมีเพศสัมพันธ์ การป้องกันตนเองให้ปลอดภัยจากการล่วงละเมิดทางเพศ โดยเฉพาะสตรีคนพิการวัยรุ่น ที่ขาดการให้ความรู้หรือข้อมูลที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจ สามารถแยกแยะได้ว่าการปฏิบัติจากผู้อื่นต่อตนเอง เช่น การสัมผัส การใช้คำพูด มีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร รวมถึงการทำความเข้าใจกับการเปลี่ยนแปลงทางร่างกาย อารมณ์ เป็นต้น

อุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการเข้าถึงข้อมูลเรื่องอนามัยเจริญพันธุ์อย่างรอบด้าน เนื่องจากปัญหาหลักคือการเข้าถึงข้อมูลให้ครบถ้วนเหมือนคนปกติทั่วไป ซึ่งในทางปฏิบัติมีข้อจำกัดมาก เนื่องจากมีความหลากหลายและระดับของความพิการ การให้ความรู้เรื่องการดูแลสุขภาพความสะอาดเมื่อมีรอบเดือน การตรวจมะเร็งปากมดลูก มะเร็งเต้านม การวางแผนครอบครัว ความรู้เรื่องโรคติดต่อจากเพศสัมพันธ์ ล้วนมีข้อจำกัดอย่างยิ่งเมื่อต้องการให้ความรู้หรือทำความเข้าใจกับสตรีคนพิการที่มีระดับความพิการไม่เหมือนกัน

ครอบครัวต้องสอนให้รู้จักสระร่างกายของตัวเอง เช่น เริ่มมีหน้าอก เค้าจะบ่นว่าเจ็บ เราจะสอนว่า หนูอย่าไปโดนนะ มันเจ็บ และนี่เป็นของสงวนของเรา อย่าให้ใครมาโดนนะ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของร่างกาย เช่น การมีขนขึ้น เราก็ต้องอธิบายเค้า ค่อยๆ สอนเค้าไป แม้การมีรอบเดือนครั้งแรกก็สำคัญ คือเราเอาของจริงเลย เวลาดูโฆษณา เค้าก็ถามว่าอะไร เราก็อธิบายเลย ทำยังไง ใช้อย่างไร เพื่อให้ไม่เกิดความตกใจเวลามีรอบเดือนครั้งแรก รวมทั้งการสอนเรื่องความสะอาดทั้งความสะอาดของตัวเอง และการเก็บทิ้งผ้าอนามัย

(สัมภาษณ์ ผู้ปกครองของสตรีคนพิการออทิสติก)

นอกจากนี้ การเข้าถึงบริการอนามัยเจริญพันธุ์ยังคงพบข้อจำกัดสำหรับสตรีคนพิการหลายประการ ได้แก่ สถานบริการภาครัฐมีบริการเพื่ออำนวยความสะดวกไม่เพียงพอ เช่น จำนวนล่ามภาษามือเพื่อทำหน้าที่สื่อสารระหว่างผู้ป่วยและแพทย์/พยาบาล เพราะยังมีระเบียบและขั้นตอนที่ยุ่งยาก เช่น ต้องแจ้งเจ้าหน้าที่สถานพยาบาลล่วงหน้า 3 วัน และในบางกรณีผู้ป่วยไม่ต้องการเล่าอาการเจ็บป่วยผ่านล่ามภาษามือให้เป็นผู้สื่อความหมาย เพราะคิดว่าเป็นเรื่องส่วนตัวที่จะสื่อสารกับคนแปลกหน้า ข้อจำกัดอื่นๆ ในการรับบริการจากสถานพยาบาลภาครัฐ เช่น ไม่อนุญาตให้สามีอยู่ในห้องตรวจร่างกายเพื่อช่วยให้ข้อมูลเพิ่มเติม เพราะสามีสามารถช่วยเรื่องการสื่อสารให้ใกล้เคียงกับปัญหาหรืออาการเจ็บป่วยได้มากขึ้น ความไม่พร้อมจากการบริการของภาครัฐทำให้ต้องเลือกการใช้บริการภาคเอกชนที่สะดวก รวดเร็ว ซึ่งมีค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น ในกรณีปัญหาสุขภาพไม่รุนแรงก็จะปฏิบัติตัวเพื่อรักษาอาการตามที่เรียนรู้มาจากพ่อแม่ เช่น การดื่มน้ำอุ่นเพื่อบรรเทาอาการปวดท้องเวลามีรอบเดือน หรือปรึกษาขอคำแนะนำจากเพื่อนเมื่อมีอาการผิดปกติต่างๆ

ปัญหามีมานานแล้ว เป็นเรื่องของทัศนคติของสังคม ไม่เฉพาะในคนปกติ แต่คนพิการเองก็ไม่มีสิทธิว่าจะไปเรียกร้องอะไร โรงเรียนก็ไม่สอน เจออย่างงี้ ก็คุยกันเองในคนพิการด้วยกัน แล้วก็ตามๆ กันไป เช่น การมีเพศสัมพันธ์ แล้วพอมีปัญหาที่ปรึกษาเพื่อนพิการด้วยกัน รุ่นพี่บอกต่อรุ่นน้อง ต่อๆ กันไป เช่น มียา ต้องใช้แบบนี้ และเดี๋ยวนี้เทคโนโลยีมีมากขึ้น มีการใช้โซเชียลส่งต่อกันเรื่องพวกนี้ คนหูหนวกก็ค้นหาข้อมูลกันเอง ในโรงเรียนไม่มีสอนเรื่องราวเหล่านี้เลย ครูก็อายุที่จะพูดที่จะสอน

(สัมภาษณ์ สตรีคนพิการทางการได้ยินผ่านล่ามภาษามือ)

5.2 การบริการที่พึงประสงค์

ลักษณะการใช้บริการทางการแพทย์นั้น ขึ้นอยู่กับลักษณะความพิการและระดับการศึกษาของคนพิการด้วย เช่น คนพิการทางการได้ยินจะสื่อสารด้วยการเขียนข้อความเพื่อบอกเล่าปัญหาหรืออาการเจ็บป่วย อย่างไรก็ตาม คนพิการทางการได้ยินส่วนใหญ่ไม่สามารถอ่านออกเขียนได้ในระดับที่จะสื่อสารได้ ดังนั้น จึงมีข้อจำกัดการสื่อสารด้วยวิธีนี้ และมักนำญาติไปพบแพทย์ด้วย แต่ญาติก็ไม่สามารถสื่อสารได้ครบถ้วนทุกเรื่องเกี่ยวกับอาการเจ็บป่วยต่างๆ เพราะญาติส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความชำนาญการใช้ภาษามือ แต่เนื่องจากอาศัยความคุ้นเคยจากการอยู่ในบ้านเดียวกัน ทำให้สามารถสื่อสารระหว่างกันได้ในเรื่องทั่วไปในชีวิตประจำวัน การสื่อสารอาการป่วยบางอย่างของผู้ป่วย ญาติไม่สามารถทำหน้าที่สื่อสารระหว่างแพทย์ และผู้ป่วยได้ครบถ้วน

ปัญหาค้นพื้นฐานสำหรับสตรีคนพิการเพื่อการเข้าถึงบริการอนามัยเจริญพันธุ์ ประกอบด้วย การรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสุขอนามัยต่างๆ ไป และอนามัยเจริญพันธุ์ เนื่องจากข้อมูลส่วนใหญ่เป็นข้อมูลสำหรับคนปกติ การเข้าถึงแหล่งข้อมูลข่าวสารต่างๆ ของสตรีคนพิการมีข้อจำกัด เพราะความพิการมีความหลากหลาย อุปกรณ์และข้อมูลข่าวสารไม่เหมาะสมตามความต้องการ และความสามารถในการเข้าถึงและการใช้ข้อมูล

เวลาคนหูหนวกไปโรงพยาบาลของรัฐคนเดียว มักไม่รู้ขั้นตอนของโรงพยาบาล เมื่อเจ้าหน้าที่เรียกชื่อตามคิว จะไม่ได้ยิน ผู้ที่มีสามีก็ไม่สามารถนำสามีเข้าไปในห้องตรวจได้ เพราะทางการแพทย์ถือว่าเป็นความลับ เพราะฉะนั้น เวลาไปหาหมอ จะใช้การสื่อสารด้วยการเขียน แต่ปัญหาอีกอย่างคือ คนหูหนวกจำนวนไม่น้อยมีปัญหาการเขียน

(สัมภาษณ์ สตรีคนพิการทางการได้ยินผ่านล่ามภาษามือ)

นอกจากข้อมูลข่าวสารในรูปแบบสิ่งพิมพ์ รายการความรู้ต่างๆ ที่ผ่านสื่อต่างๆ เช่น รายการวิทยุ โทรทัศน์ หรือการสื่อสารออนไลน์ สำหรับผู้ที่มีความรู้หรือสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลข่าวสารยังไม่เพียงพอ เพราะข้อมูลข่าวสารที่เป็นข้อมูลกระแสหลักส่วนใหญ่มีสำหรับเฉพาะคนปกติ

ครอบครัวมักดูทีวีด้วยกัน เวลาละครมีฉากตบตีกันระหว่างตัวละคร หรือฉากตัวร้ายกำลังจะทำมีดมีร้ายหรือจะข่มขืนผู้หญิง น้องเค้าจะถามว่า เค้าทำอะไรกัน เรายังต้องถือโอกาสนี้ล่อนลูกไปเลย ว่าเค้าอย่างนี้ไม่ดีนะ รังแกผู้หญิงไม่ดีนะ เราเป็นผู้หญิงต้องอยู่ห่างๆ คนที่นิสัยไม่ดีนะ เพื่อเป็นการสอนวิธีป้องกันให้ลูก เพราะเด็กออทิสติกจะเข้าใจยาก ต้องใช้การสอนผ่านสื่อที่มองเห็นภาพได้ชัดเจน

(สัมภาษณ์ ผู้ปกครองของสตรีคนพิการออทิสติก)

การทำเฟสบุ๊ค การเขียนบล็อกต่างๆ ก็เป็นประโยชน์ แต่ยังเป็นในกลุ่มเล็กๆ หน่วยงานหรือสมาคมคนพิการต้องสนับสนุน ต้องเพิ่มช่องทางข้อมูล ต้องทำให้เกิดเป็นนโยบายหลัก คนพิการจะมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลได้ ไม่ใช่มีแผ่นป้ายใหญ่ๆ หรือแผ่นพับต่างๆ เท่านั้น คนพิการต้องเข้าไปมีบทบาทด้วย

(สัมภาษณ์ สตรีคนพิการทางการมองเห็น)

นอกจากนี้แล้ว การเข้าถึงการบริการอนามัยเจริญพันธุ์ยังมีช่องว่างด้านการสื่อสารระหว่างแพทย์ พยาบาล และผู้ป่วย ส่วนหนึ่งเกิดจากทัศนคติที่มีต่อสตรีคนพิการ ความไม่เข้าใจสถานะคนพิการ ช่องว่างระหว่างบุคลากรสาธารณสุขและคนพิการนั้นยังรวมถึงการให้ความไว้วางใจ เพื่อปรึกษาเรื่องส่วนตัวเกี่ยวกับการปฏิบัติตนเรื่องเพศ คนพิการไม่ว่าชายหรือหญิง ที่มีครอบครัวหรือชีวิตคู่ ต่างต้องการคำปรึกษาจากแพทย์หรือพยาบาลในเรื่องเพศสัมพันธ์ ซึ่งเป็นเรื่องส่วนตัว บางครั้งมีช่องว่างในการเริ่มสนทนา หรือขาดความมั่นใจที่จะขอคำปรึกษา เพราะเกรงว่าเป็นเรื่องไม่เหมาะสมที่คนพิการจะสนใจหรือมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องเพศ และไม่มั่นใจว่าจะได้รับคำแนะนำ หรือถูกเพิกเฉยที่จะให้คำปรึกษา

มีเพื่อนพิการที่มีครอบครัว บางครั้งก็ต้องการคำปรึกษาเรื่องเพศเหมือนกัน เช่น จะมีเพศสัมพันธ์กับแฟนได้หรือไม่อย่างไร เขาจะไม่กล้าถามหมอ เพราะกลัวโดนหัวเราะเยาะว่าไม่เจียมตัว พิจารณแล้ว ยังสนใจเรื่องมีเพศสัมพันธ์อีก ส่วนใหญ่จะเป็นการพูดคุยสื่อสารกันในกลุ่มเพื่อนบ้าง เป็นการแลกเปลี่ยนความเห็นกันมากกว่า ว่าสุขภาพเป็นอย่างไร ถ้ามีปัญหาแบบนี้ทำอย่างไร จะแนะนำกันในกลุ่มเพื่อนๆ

(สัมภาษณ์ สตรีคนพิการทางการเคลื่อนไหว)

การเข้าถึงบริการอนามัยเจริญพันธุ์ที่เกี่ยวข้องกับคนพิการที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การให้ความสำคัญที่เท่าเทียมกันระหว่างคนปกติและคนไม่ปกติ โดยเฉพาะสตรีคนพิการที่ตั้งครรภ์หรือหลังคลอด เนื่องจากสตรีพิการที่ท้องมักจะได้รับความแนะนำและการปฏิบัติที่แตกต่างออกไป ด้วยภาพเหมารวมที่ว่าสตรีคนพิการไม่สามารถตั้งครรภ์และเลี้ยงลูกด้วยตนเองได้ การดูแลทารกแรกคลอดน่าจะเป็นหน้าที่ของญาติหรือสามี การมองสถานะของสตรีคนพิการในบทบาทและหน้าที่ของแม่ของบุคลากรสาธารณสุขเช่นนี้ทำให้สตรีพิการขาดโอกาสการเรียนรู้ที่สำคัญในหลายด้าน เช่น การตรวจครรภ์ การเลี้ยงดูทารกแรกเกิดที่ถูกวิธี การคุมกำเนิดระยะให้มนบุตร เป็นต้น ข้อมูลจากกรณีศึกษาข้างล่างนี้ เป็นตัวอย่างหนึ่งที่ชี้ให้เห็นถึงช่องว่างระหว่างสตรีคนพิการและบุคลากรสาธารณสุขในด้านการสื่อสารหรือการมีปฏิสัมพันธ์กับผู้ป่วย เช่น การซักถามอาการป่วยจากผู้ป่วยโดยตรงยังเป็นเรื่องที่ต้องได้รับการแก้ไข

ความจริงข้อมูลเรื่องสุขภาพอนามัยตามโรงพยาบาลก็มีอยู่แล้ว แต่ไม่ใช่สำหรับคนพิการ อุปสรรคสำคัญสำหรับสตรีพิการคือการสื่อสารกับแพทย์พยาบาล ยังมีช่องว่างอยู่ในเรื่องการให้ความสำคัญสำหรับผู้ป่วยที่พิการ เช่น กรณีการฝากครรภ์ การคลอด และการดูแลหลังคลอด จะได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างจากคนทั่วไป เพราะคงคิดว่าคนพิการไม่ได้เลี้ยงลูกเอง เพราะข้อจำกัดจากที่เป็นคนพิการ เราจะไม่ได้รับความรู้เรื่องการเลี้ยงทารก การให้นมลูก วิธีการอาบน้ำให้ลูก ไม่มีอุปกรณ์ที่เหมาะสม เช่น การชั่งน้ำหนัก หรือการตรวจภายในที่จำเป็นสำหรับการเตรียมตัวคลอด มีปัจจัยหลายอย่างที่ทำให้การบริการมีข้อจำกัด ปัญหาเหล่านี้อาจเกิดจากการมองข้ามความสำคัญของบุคลากรด้านสาธารณสุข ซึ่งเป็นเรื่องต้องใช้เวลาและวิธีการหลายอย่างให้เกิดความเข้าใจในทางปฏิบัติ

(สัมภาษณ์ สตรีผู้พิการทางการเคลื่อนไหว)

อีกกรณีหนึ่งที่ชี้ให้เห็นถึงช่องว่างด้านการสื่อสารระหว่างบุคลากรสาธารณสุขและคนพิการในการให้บริการด้านอนามัยเจริญพันธุ์

ไปหาหมอกับแม่ เวลามีปัญหาด้านสุขภาพ หมอไม่ถามอาการเจ็บป่วยจากเรา จะสื่อสารกับแม่มากกว่า ไม่ทราบเหตุผลเหมือนกัน ความจริงถ้าถามเราตรงๆ จะได้ข้อมูลมากกว่า ว่าเรามีปัญหาอะไร ไม่เข้าใจเหมือนกันว่ามีเหตุผลอะไร เวลามีปัญหาด้านสุขภาพอนามัย หรือเรื่องเกี่ยวกับประจำเดือนจะปรึกษาแม่ก่อน ถ้าเป็นมากจะไปโรงพยาบาล จะไปโรงพยาบาลเอกชนมากกว่าไปโรงพยาบาลของรัฐ เพราะสะดวกไม่ต้องรอนาน

(สัมภาษณ์ สตรีคนพิการทางการมองเห็น)

การเข้าถึงข้อมูลด้านอนามัยเจริญพันธุ์เพื่อการตัดสินใจที่ถูกต้องในการเลือกวิธีคุมกำเนิดมีความสำคัญอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นคนพิการหรือคนปกติ เมื่อสตรีคนพิการที่มีชีวิตคู่ไม่ประสงค์จะมีบุตร ควรจะมีทางเลือกอย่างไรในการเลือกวิธีคุมกำเนิด จากการสนทนากับกรณีศึกษาพบว่า สิ่งที่สตรีคนพิการต้องการมากที่สุด คือข้อมูลที่น่าเชื่อถือที่ช่วยในการตัดสินใจเลือกวิธีคุมกำเนิดที่คิดว่าปลอดภัยและเหมาะสมกับตนมากที่สุด

รู้จักกับคนที่ไปทำหมัน รู้ว่ามีอาการข้างเคียงมาก ผังเข็มก็ทำให้เกิดอาการข้างเคียงได้ ต้องการได้รับข้อมูลที่ก่อให้เกิดความมั่นใจ เคยปรึกษากับแฟนเรื่องนี้

(สัมภาษณ์ สตรีคนพิการทางการเคลื่อนไหว)

โดยสรุป อุปสรรคของการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับอนามัยเจริญพันธุ์ในกลุ่มคนพิการจากการศึกษาในครั้งนี้ มีประเด็นที่น่าสนใจด้านการปรับปรุงรูปแบบการบริการให้มีความเหมาะสม ดังนี้คือ

- (1) ข้อจำกัดด้านอุปกรณ์การเรียนรู้ที่เหมาะสมกับความสามารถและสติปัญญา รวมทั้งความพร้อมของผู้ให้ความรู้ยังขาดทักษะในการทำความเข้าใจกับคนพิการ และส่วนใหญ่ยังมีทัศนคติว่าเรื่องเพศเป็นเรื่องไม่จำเป็นสำหรับคนพิการ
- (2) การยอมรับหรือการเปิดใจของพ่อแม่ ผู้ปกครองคนพิการ เพราะมีทัศนคติว่าเรื่องเพศเป็นสิ่งต้องห้ามสำหรับคนพิการ ไม่ใช่เป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิต

ทัศนคติดังกล่าวส่งผลกระทบให้คนพิการต้องอยู่ภายใต้กรอบหรือค่านิยมทางสังคมที่กำหนดความหมายและตัวตนและวิถีชีวิตที่มีทางเลือกน้อยลง ต้องพึ่งพิงผู้อื่น ไม่สามารถมีชีวิตปกติได้เหมือนคนทั่วไป การจำกัดขอบเขตการดำเนินชีวิตเช่นนี้ ดูเหมือนว่าเป็นความหวังดีของผู้ปกครองหรือสังคมรอบข้าง ในทางตรงกันข้ามอาจเป็นการทำให้ปัญหาความซับซ้อนมากขึ้น เช่น การเข้าถึงข้อมูลเรื่องโรคเพศสัมพันธ์ โดยเฉพาะเอชไอวี/เอดส์ เพราะมีโอกาสเสี่ยงเหมือนบุคคลทั่วไป แต่สังคมละเลยประเด็นที่ว่าคนพิการไม่เสี่ยงกับสิ่งเหล่านี้ด้วยตนเอง แต่อาจเป็นความสับสนเสี่ยงจากการกระทำของบุคคลอื่นๆ เช่น การถูกข่มขืน หรือการติดเชื้อจากสามีหรือคู่นอน ดังนั้น การให้ความรู้ด้านเพศศึกษาจึงเป็นเรื่องสำคัญ

ต้องเริ่มต้นที่พ่อแม่ หรือผู้ดูแลให้เข้าใจเรื่องสุขภาพอนามัยของคนพิการก่อน แล้วขยายการให้ความรู้ที่เน้นเรื่องอนามัยเจริญพันธุ์ เพื่อลดการต่อต้าน หรือทัศนคติที่เห็นว่าเป็นเรื่องไม่จำเป็นที่คนพิการต้องเรียนรู้ พ่อแม่ดูแลใกล้ชิดแล้ว และไม่คิดว่าใครจะละเมิดทางเพศคนพิการ คนพิการมีโอกาสเสี่ยงเหมือนคนทั่วไป ความรู้เรื่องโรคเอดส์ก็สำคัญ สังคมมักคิดว่าคนพิการไม่เสี่ยง เพราะไม่ใช่กลุ่มเสี่ยงเหมือนคนทั่วไป แต่เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ เช่น ถูกข่มขืน การให้ความรู้ก็ต้องคิดรูปแบบที่เหมาะสมกับคนพิการด้วย

(สัมภาษณ์ สตรีคนพิการทางการเคลื่อนไหว)

5.3 เพศศึกษาสำหรับคนพิการ

การสอนเพศศึกษาสำหรับคนพิการยังคงถูกปิดกั้นมาก โดยเฉพาะกรณีที่คนพิการต้องใช้ชีวิตในโรงเรียนประจำ เช่น โรงเรียนสอนคนพิการทางการมองเห็น การปิดกั้นข้อมูลในสังคมของคนพิการด้วยตนเอง เกิดแรงกดดันที่จะต่อต้านกฎเกณฑ์ที่คิดว่าไม่เป็นธรรม และขาดความเข้าใจการดำเนินชีวิตของคนพิการ

โรงเรียนสอนคนตาบอดหูหนวกก็มีกฎเกณฑ์ที่เข้มงวด ครูจะแยกนักเรียนชายหญิงอย่างเข้มงวด แม้แต่เวลาทำการบ้าน ไม่อยากให้ผู้ชายผู้หญิงอยู่ใกล้ชิดพูดคุยกัน ยิ่งทำให้ทุกคนต้องการต่อต้าน นักเรียนชายบางคนแอบหนีออกจากโรงเรียน คงเป็นเพราะอยากรู้จักสังคมภายนอกบ้างเหมือนกัน นักเรียนชาย นักเรียนหญิงหลายคนก็แอบพบกัน ไม่มีใครห้ามได้ เพราะเป็นเรื่องธรรมดาที่ผู้ชายผู้หญิงต้องคุยกัน แอบชอบกัน

(สัมภาษณ์ สตรีคนพิการทางการมองเห็น)

ระบบการศึกษาระดับมัธยมที่เสริมหลักสูตรเรียนร่วมกับนักเรียนปกติมีข้อจำกัดเช่นกัน ถึงแม้ว่าจะเป็นนโยบายด้านการศึกษาที่ไม่แบ่งแยกปฏิสัมพันธ์ของคนโดยใช้ความพิการเป็นตัวกำหนด อย่างไรก็ตาม ระบบการศึกษาเช่นนี้ยังมีข้อจำกัด โดยเฉพาะในเรื่องการสอนเพศศึกษา เพราะนักเรียนปกติและคนพิการมีทักษะการเรียนรู้ที่แตกต่างกัน การใช้อุปกรณ์การเรียนการสอนเพื่อสื่อความเข้าใจจำเป็นต้องแตกต่างกันด้วย ระบบหลักสูตรการเรียนร่วมด้วยการให้เด็กนักเรียนพิการมีโอกาสใช้ชีวิตในสังคมภายนอกร่วมกับนักเรียนปกติเป็นแนวคิดที่ดีทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติอาจมีข้อบกพร่องเกิดขึ้นในกระบวนการเรียนรู้

เด็กนักเรียนตาบอดออกมาเรียนร่วมกับโรงเรียนนักเรียนปกติ มีทั้งข้อดีและข้อเสีย แต่ข้อเสียอาจมีมากกว่า เพราะการใช้อุปกรณ์การเรียนการสอนที่ไม่ได้ปรับให้มีความเหมาะสมกับนักเรียนตาบอด ครูที่สอนก็ไม่ว่านักเรียนมีความเข้าใจตรงกันหรือถูกต้องชัดเจนมากน้อยเพียงไร พอหมดเวลาเรียนก็กลับเข้าโรงเรียนคนตาบอดแบบอยู่ประจำ มีนักเรียนบางคนอยากรู้อยากลองเรื่องที่เรียนมา เขาอาจจะทำอะไรที่ไม่ถูกต้องก็ได้ เพราะเรียนรู้มาแบบไม่เข้าใจอย่างถูกต้อง

(สนทนากับสตรีคนพิการทางการมองเห็น)

เพศศึกษาที่พัฒนาโดยกระทรวงศึกษาธิการมักเน้นเพศศึกษาที่ห้ามการมีเพศสัมพันธ์จนกว่าจะแต่งงาน มิได้สอนสาระของเพศศึกษาอย่างสมควรเป็น แต่เน้นเรื่องการเปลี่ยนแปลงของร่างกายในวัยเจริญพันธุ์ และมุ่งควบคุม “กำหนด” และคุม “กำเนิด” ภายใต้กรอบ “วัฒนธรรมไทย” และ “ศีลธรรมอันดีงาม” ทำให้การเรียนการสอนมีแต่เนื้อหาที่มุ่ง “สั่งสอน” และ “ห้ามปราม” ซึ่ง กฤตยา (2554) ได้เสนอการจัดหลักสูตรการสอนเพศศึกษารอบด้านให้สอดคล้องเหมาะสมกับนักเรียนแต่ละชั้น โดยเนื้อหาควรสอดแทรกการเรียนรู้เรื่องเนื้อตัวร่างกายของตนเอง เรื่องเพศกับเอดส์ เรื่องอนามัยเจริญพันธุ์ และทักษะการจัดการความสัมพันธ์กับผู้อื่น โดยครูผู้สอนทุกคนควรต้องผ่านการอบรมหลักสูตรการสอนเรื่องเพศศึกษารอบด้าน และควรกำหนดให้การจัดการเรียนการสอนเรื่องเพศศึกษารอบด้านในโรงเรียนเป็นตัวชี้วัดหนึ่งของการประกันคุณภาพการศึกษาของทุกโรงเรียน

ประเด็นเรื่องเพศศึกษาที่สะท้อนจากมุมมองในการศึกษาครั้งนี้พบว่า รูปแบบการเรียนรู้ต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานะความพิการ

การศึกษาในโรงเรียนควรมีการสอนเรื่องเพศศึกษาให้เหมาะสมกับวัยในแต่ละชั้นเรียน และอยากให้ครูผู้หญิงเป็นผู้สอน เพราะบางทีครูผู้ชายไม่เข้าใจธรรมชาติของผู้หญิง ไม่เข้าใจเพศหญิงที่พิการ พวกเด็กผู้ชายก็อยากรู้ อยากเห็น ยิ่งมาเจอเด็กพิเศษด้วยแล้ว จะยิ่งอยากเปิดดู อยากจับ กลายเป็นตัวตลกให้พวกนี้มั่วล้อเล่น มาทดลองดู แต่ถ้าเป็นครูผู้หญิง จะได้บอกว่า เธอมาทำอย่างนี้กับเพื่อนผู้หญิงไม่ได้นะ อย่างน้อยความเป็นเพศเดียวกัน จะเข้าใจกว่า

(สัมภาษณ์ ผู้ปกครองของสตรีคนพิการออทิสติก)

โรงเรียนควรให้ความรู้กับเด็ก และควรให้ความรู้กับครอบครัวด้วย ควรต้องทำควบคู่กันไป ทุกวันนี้ครูมุ่งเน้นสอนตามหลักสูตรเท่านั้น และภาษาที่ใช้สอนเป็นภาษาเขียน ซึ่งเด็กอ่านไม่ค่อยรู้เรื่องอยู่แล้ว ไม่ใช่ภาษามือที่คนหูหนวกใช้ ทำให้คนหูหนวกไม่เข้าใจอย่างแท้จริง นอกจากนั้น ไม่มีกิจกรรมชมรม เช่น ชมรมผู้หญิง จึงไม่ทำให้เด็กวัยรุ่นในโรงเรียนได้แลกเปลี่ยนอย่างเป็นจริงเป็นจัง ทำให้วัยรุ่นหูหนวกมักเรียนรู้จากโทรทัศน์ จากสื่ออื่นๆ โดยเฉพาะปัจจุบันมีสื่ออินเทอร์เน็ต ซึ่งครูต้องตามให้ทัน การให้ความรู้เรื่องเพศศึกษาในโรงเรียนไม่ใช่เรื่องน่าอาย ต้องสอนอย่างตรงไปตรงมา

(สัมภาษณ์ สตรีผู้พิการทางการได้ยิน ผ่านล่ามภาษามือ)

เราต้องสอนให้เค้ารู้จักการรักษาเนื้อตัวร่างกาย เช่น เมื่อโตแล้วให้ถนอมตัวเอง แม้แต่การกอดของพ่อ เพราะโตเป็นสาวแล้ว แค่หอมแก้มนิดหน่อยก็พอ สอนให้เค้ารู้จักพื้นที่สงวนของร่างกาย ไม่ให้เด็กผู้ชายมาล่วงเกินจับต้อง เพราะเด็กกลุ่มออทิสติก หรือแม้แต่เด็กทั่วไป เวลาไปโรงเรียนพวกเด็กผู้ชายก็จะมาไล่จับของ เด็กผู้หญิง เราจะสอนให้ลูกรู้จักการป้องกันตัวเอง

(สัมภาษณ์ ผู้ปกครองของสตรีคนพิการออทิสติก)

5.4 อัตลักษณ์ เพศวิถี และความพิการ: จุดเริ่มต้นของสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์

บทความในส่วนนี้เป็นการสังเคราะห์มาคิดเกี่ยวกับสตรีคนพิการที่ถูกสร้างขึ้น เพื่อกำกับวิถีคิด วิถีปฏิบัติ และเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตของผู้หญิงที่ยังรากลึกลงไปในแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องเพศที่ส่งผลต่อเพศวิถี หรือการดำเนินชีวิตเรื่องเพศ ความคิดเห็นที่ได้จากกรณีศึกษามีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

จากการสนทนากับกรณีศึกษาทำให้เข้าใจถึงสถานะและข้อจำกัดต่างๆ ที่มีพื้นฐานจากครอบครัว โดยเฉพาะสตรีคนพิการกลายเป็นผู้ไร้สถานะ หรืออยู่ในภาวะชายขอบโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ เช่น การมีบุตรสาวพิการจะเพิ่มแรงกดดันให้พ่อแม่มากกว่ามีบุตรชายพิการ เนื่องจากมีเจตคติหรือความวิตกกังวลว่าบุตรสาวจะไม่ปลอดภัย ถ้าปล่อยให้เผชิญชีวิตในสังคมโดยลำพัง พ่อแม่หรือคนใกล้ชิดต้องดูแลหรือระมัดระวังเป็นพิเศษ เพราะมีค่านิยมและความเชื่อที่ว่าสตรีคนพิการนั้นไม่ได้รับความปลอดภัยอย่างแน่นอนจากสภาพสังคมรอบตัว

ความเชื่อและความหวาดกลัวดังกล่าวเป็นเสมือนกฎเหล็กที่จำกัดสตรีคนพิการให้อยู่ในโลกของตนเอง มีชีวิตอยู่กับข้อห้ามหรือข้อแม้ต่างๆ ที่ครอบครัวเป็นผู้กำหนด เช่น พ่อแม่ไม่เห็นด้วยในเรื่องชีวิตคู่ของบุตรสาวจากความเชื่อหลัก 2 ประการ คือ ชีวิตครอบครัวจะไม่ราบรื่น เพราะคนพิการและคนปกติจะมีชีวิตฉันท์สามีภรรยาอย่างปกติสุขได้อย่างไร ประการที่สองได้แก่ ความเชื่อและความกลัวที่ว่าถ้าแม่พิการลูกที่เกิดมามีโอกาสพิการ จะเป็นการซ้ำเติมและเป็นภาระต่อครอบครัว ในกรณีที่พ่อแม่เห็นว่าบุตรสาวอาจมีชีวิตคู่ได้ ถ้าอยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือความเชื่อที่ว่า การแต่งงานกับคนพิการเช่นเดียวกันน่าจะเป็นทางเลือกที่ดีกว่า เพราะจะไม่มีปัญหาเรื่องสถานะที่แตกต่างกัน

ในกลุ่มผู้พิการทางการได้ยินจะรวมกลุ่มกัน หากเพื่อนในกลุ่มหายไป จะมีการไถ่ถามกัน และส่วนใหญ่มักพบว่า ครอบครัวกีดกันไม่ให้ออกนอกบ้าน ไม่ให้มีสังคมเพื่อน ไม่ต้องการให้พบปะกับใคร คนในครอบครัวมักเห็นว่าควรให้ทำงานในบ้านจะเหมาะสมมากกว่า เพราะดูแลง่าย เช่น ครอบครัวคนจีนย่านเยาวราชจะบังคับให้ลูกหลานที่พิการทางการได้ยินทำงานในบ้านโดยไม่มีค่าตอบแทน เช่น ทำขนมขาย ทำให้คนเหล่านี้ไม่สามารถออกไปหาความรู้นอกร้านได้เลย

(สัมภาษณ์ สตรีคนพิการทางการได้ยิน ผ่านล่ามภาษามือ)

ทำหมันหรือตัดมดลูกทิ้งเพื่อไม่ให้มีประจำเดือน ก็อาจจะเป็นความคิดอย่างหนึ่งที่ป้องกันปัญหาให้คนพิการ แต่อย่าลืมว่าสตรีพิการควรมีสิทธิรับรู้และตัดสินใจด้วยตนเอง การตัดมดลูกทิ้งดูเหมือนเป็นเจตนาดี แต่ต้องคิดในทางกลับกันด้วยว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ทำให้เกิดปัญหาซับซ้อนมากขึ้นหรือไม่ เช่น อาจถูกกระทำซ้ำๆ จากคนใกล้ชิดหรือใครก็ได้ที่รู้ว่าจะไม่เกิดปัญหาการตั้งครรภ์ เพราะทำหมันแล้ว กลายเป็นการที่ผู้หญิงถูกกระทำซ้ำๆ มากขึ้น

(สัมภาษณ์ สตรีคนพิการทางการเคลื่อนไหว)

แม้สิทธิของคนพิการได้ถูกยกระดับมากขึ้นในสังคมไทย เช่น การปรับปรุงกฎหมายด้วยการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของคนพิการจากรัฐ การเข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย อุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวก การจ้างงานคนพิการ และการห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ โดยเฉพาะในมาตรา 20 ที่กล่าวถึงการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสิ่งอำนวยความสะดวก สวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นๆ จากรัฐ ซึ่งประกอบด้วย การฟื้นฟูสมรรถภาพทางการแพทย์และการรักษาพยาบาล การศึกษา การฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ การยอมรับและการมีส่วนร่วม การช่วยเหลือให้เข้าถึงนโยบาย โครงการฯ และการช่วยเหลือทางกฎหมาย ข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร บริการล่ามภาษามือ สิทธินำสัตว์นำทางหรืออุปกรณ์ไปในยานพาหนะหรือสถานที่โดยยกเว้นค่าบริการ/ธรรมเนียม สวัสดิการเบี้ยความพิการ การปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย การมีผู้ช่วยคนพิการ สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยและการเลี้ยงดู

หากแต่สิทธิทางเพศวิถีของคนพิการ โดยเฉพาะผู้หญิงยังถูกตีกรอบด้วยบรรทัดฐานของสังคมและภาพเหมารวม (stereotype) ที่ถูกสร้างขึ้น เพื่อกำกับวิธีคิด วิธีปฏิบัติ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตของสตรีคนพิการ ภายใต้ฐานคติเรื่องเพศ บทบาทผัวเมีย ความเป็นแม่ ผู้ดูแลครอบครัว

งานวิจัยในสหรัฐอเมริกาในกลุ่มคนพิการพบว่า ทักษะคิดของผู้อื่นต่อคนพิการและการให้คุณค่าตนเองของคนพิการ มักถูกตีตราให้เป็นคนไม่มีความสามารถเรื่องเพศ ไม่สามารถมีความสัมพันธ์ทางเพศที่ปกติ ไม่มีความสามารถเป็นพ่อหรือเป็นแม่ เป็นผู้ไม่มีเพศ (sexless) เป็นผู้ไม่มีความรู้สึกทางเพศ หรือไม่มีความต้องการทางเพศ (asexual) เพราะเรื่องเพศมักผูกโยงกับความมีศักยภาพ (ableism) และรูปลักษณ์ หรือความสวยงามทางร่างกาย (body image) ซึ่งเป็นเครื่องมือในการตอบสนองทางเพศที่สำคัญ (Bucciare & Reel, 2009; Teleprolos & McCabe, 2002)

ข้อค้นพบดังกล่าวมีความใกล้เคียงกับการศึกษาครั้งนี้ กล่าวคือ กรณีศึกษาให้ความเห็นว่าสังคมมักพิพากษาสตรีคนพิการในแง่ความเหมาะสม เรื่องเพศ เรื่องการมีครอบครัว ความกังวลต่างๆ รวมถึงการเผชิญปัญหาอนามัยเจริญพันธุ์ และการเข้าถึงระบบบริการทางการแพทย์มากกว่าสตรีทั่วไป โดยเฉพาะในสังคมที่มีความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมในแบบปิตาธิปไตย (patriarchy) บทบาทความเป็นหญิงที่มีฐานะด้อยและมีคุณค่าต่ำกว่าความเป็นชาย สตรีคนพิการมักถูกเลือกปฏิบัติในสภาพที่รุนแรงกว่าด้วยอคติที่ซ้อนทับสองชั้น (double taboo) คือ ความพิการ และความเป็นผู้หญิง คุณค่าที่สังคมตีตราให้สตรีคนพิการ คือ ถ้าเป็นแม่ก็เป็นแม่ที่สมบูรณ์แบบไม่ได้ (เพ็ญจันทร์, 2551)

จากการสนทนากับกรณีศึกษา ช่วยทำให้มองเห็นภาพที่ชัดเจนมากขึ้นระหว่างปฏิสัมพันธ์ด้านแนวคิดและการตอบโต้ระหว่าง *คนปกติ* และ *คนไม่ปกติ* ดังตัวอย่างความเห็นต่อไปนี้

สังคมไทยมักมองว่า คนพิการไม่ต้องคิดเรื่องชีวิตคู่ เป็นความเข้าใจผิด เริ่มจากพ่อแม่เลย เริ่มจากครอบครัวที่มีลูกพิการ พ่อแม่จะคุยกันเองและเข้าใจว่า คนพิการควรอยู่กับคนพิการ ไปอยู่กับใครไม่ได้ แล้วคนหูหนวกไม่ค่อยมีสิทธิมีเสียงในครอบครัว พ่อแม่ก็บอก แต่งกับคนหูหนวกไปเลย เพราะหูหนวก สื่อสารกับใครไม่ได้ แต่งกับคนหูดีไม่ได้ เดี่ยวมาหลอก

ครอบครัวเป็นตัวกัน จะคอยมาคุมถ้ามีคนมาจีบ และถ้าไม่เชื่อฟัง อาจถูกขังในห้อง ถ้ายังไม่ฟัง อาจถูกตี แต่ก็คงเพราะห่วงลูกมากเกินไป กลัวว่าคนหูหนวกออกไปจากครอบครัวไม่ได้ ต้องคอยป้องกันอย่างเต็มที่ แต่เป็นความเข้าใจที่ผิดของครอบครัว

การมีคู่ของคนพิการส่วนใหญ่พ่อแม่หาให้ การรักใคร่ไม่มีเลย ผู้ใหญ่เอามาเจอกันแบบคลุมถุงชน ก็ต้องทนกันไป มักเลิกกันในภายหลัง หูหนวกกับหูหนวก บางทีก็มีปัญหา ก็ยังเลิกกันได้ เช่น หลายครอบครัวไม่สามารถแยกออกมาเป็นครอบครัวเดี่ยวได้ ก็มีปัญหากับคนอื่นๆ ในครอบครัว

(สัมภาษณ์ สตรีคนพิการทางการได้ยิน ผ่านล่ามภาษามือ)

พ่อแม่ไม่เคยปิดกั้น แต่ขอให้อยู่ในสายตาของผู้ใหญ่ ส่วนใหญ่พ่อแม่ผู้ปกครองจะเป็นห่วง กลัวแต่งงานไปแล้วจะลำบาก กลัวไม่มีใครรักลูกของเราจริง จึงไม่กล้าปล่อยไป หรือแม้แต่คนทุกวันนี้ ส่วนใหญ่ถ้ามีงานทำ มีเงิน ก็เลือกที่จะไม่แต่งงาน สังคมทุกวันนี้เปลี่ยนไป เห็นแก่ตัวกันมากขึ้น ผู้ชายมักเอาเปรียบผู้หญิง เราจะเห็นได้จากผู้ชายทุกวันนี้เรียนน้อย แล้วคอยหาเมียรวยสวย ใจ พ่อแม่ตาย ในความคิดจริงๆ พ่อแม่ก็อยากให้เจอผู้ชายที่ดี แต่หายาก

(สัมภาษณ์ ผู้ปกครองของสตรีคนพิการออทิสติก)

ผู้พิการทางการได้ยินรับรู้ในความแตกต่าง และมีความคับข้องใจที่สังคมไม่พยายามหรือละเลยที่จะทำความเข้าใจสถานะสตรีคนพิการ ความไม่พอใจย่อมเกิดขึ้นเสมอจากการถูกเลือกปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ผู้หญิงจะได้รับผลกระทบมากกว่า รวมถึงเรื่องการถูกห้ามปรามมากกว่าผู้ชาย ทำให้ผู้หญิงมีโลกทัศน์ที่แคบมาก

เวลาที่มีโอกาสไปอยู่ในสังคมนอกบ้าน คนปกติมักมองคนพิการทางการได้ยินเป็นตัวตก เพราะเวลาสื่อสาร มักต้องทำหน้าตาหรือแสดงสีหน้าท่าทางประกอบไปด้วย และบางครั้งมีการเปล่งเสียงออกมา ไม่สามารถบังคับความดังหรือลักษณะของเสียงได้ เพราะไม่ได้ยินเสียงตนเอง

(สัมภาษณ์ สตรีคนพิการทางการได้ยิน ผ่านล่ามภาษามือ)

เราต้องปรับตัว และต้องเรียนรู้ว่าจะอยู่อย่างไรในสังคมให้ปลอดภัย ควรหลีกเลี่ยงสถานที่และเหตุการณ์อย่างไร สามารถจัดการกับสิ่งไม่พึงประสงค์ได้อย่างเหมาะสม คนพิการตาบอดเวลาออกไปอยู่สังคมภายนอก จะมีคนให้ความช่วยเหลือ ต้องแยกให้ได้ว่าความช่วยเหลือแบบไหนไม่พึงประสงค์ เพราะคนในสังคมมีหลายประเภท ต้องเปิดกว้างกับเหตุการณ์บางอย่างแบบไม่มีอคติ เช่น คนทั่วไปที่พูดคุยด้วยอาจใช้คำพูดที่ไม่เหมาะสม เช่น จะแต่งงานใหม่ นำเสียดายหน้าตาดี ต้องทำความเข้าใจว่าผู้ถามอาจอยากรู้จริงๆ โดยไม่มีเจตนาจะล่วงเกิน ก็จะทำให้เกิดการพูดคุยกัน การเข้าใจซึ่งกันและกัน

(สัมภาษณ์ สตรีคนพิการทางการมองเห็น)

อำนาจการต่อรองของสตรีคนพิการต่อประเด็นสิทธิในเพศวิถีของตนได้เกิดขึ้นอย่างเงิบๆ และมีเพียงส่วนน้อยที่สามารถก้าวข้ามกำแพงมายาคติออกมาเป็นหยดในทางเลือกของตนเอง

ครอบครัวของตัวเองก็เหมือนกัน ตั้งแต่ก่อนแต่งงาน พ่อก็บอกว่า ไม่ควรแต่ง หรือจะแต่งก็ควรแต่งกับคนหูหนวกด้วยกัน มองว่าสังคมข้างนอกอันตรายมาก พ่อห่วง เพราะพี่น้อง 3 คนพิการทั้งหมด พ่อแม่ครอบครัวจะคอยตามไปด้วยตลอด คอยกำกับดูแลต่างๆ พ่อแต่งงานก็บอกว่า อย่าท้องนะ เพราะว่ากลัวหลานจะออกมาพิการ พ่อท้องก็อยากให้ทำแท้ง แต่ผเอิญตัวเองเป็นคนดี ไม่ยอมทำหมัน ไม่ยอมทำแท้ง คิดว่าทุกคนควรมีชีวิตของตัวเอง เช่น คนหูหนวกแต่งงานกับคนหูหนวก เล็กกันก็มี คนหูดีแต่งกับคนหูดี เล็กกันก็มี เป็นเรื่องปกติ ถ้าอยู่ได้ก็อยู่ อยู่ไม่ได้ก็เลิก ใครๆ ก็เป็นกัน

(สัมภาษณ์ สตรีคนพิการทางการได้ยิน ผ่านล่ามภาษามือ)

6. บทสรุป

บทความนี้ได้นำเสนอข้อมูลจากกรณีศึกษาถึงข้อคิดเห็นต่างๆ จากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้เขียนบทความและสตรีคนพิการ แม้จะเป็นเพียงเสียงสะท้อนจากกรณีศึกษาเพียง 5 ราย แต่ไม่ได้เป็นข้อจำกัดอย่างใดที่เราจะร่วมเรียนรู้เรื่องสถานะ วิถีชีวิต และการให้คุณค่าความเป็นส่วนหนึ่งของสังคม เราเรียนรู้ว่าคนพิการได้กลับความเป็นชายขอบที่สังคมของคนปกติให้ความหมายเอาไว้ และไม่คิดว่าตนแตกต่างจากคนปกติทั่วไปและสามารถปรับตัวเพื่ออยู่ในสังคมเดียวกันได้ สามารถทำงานได้ มีบทบาททางสังคมและวัฒนธรรม เช่น การมีครอบครัว การมีสถานะเป็นแม่ เป็นภรรยา ดูแลครอบครัวและตนเองได้ ไม่มองว่าเป็น “ภาระของสังคม”

ข้อคิดเห็นที่เป็นความต้องการเปลี่ยนแปลงระบบการให้บริการอนามัยเจริญพันธุ์ เช่น การพัฒนาบุคลากรทางการแพทย์ให้เข้าใจสิทธิของสตรีคนพิการ และการเพิ่มพูนทักษะการให้บริการและการให้คำแนะนำด้านอนามัยเจริญพันธุ์ที่เสมอภาคและเข้าใจสถานะของคนพิการ เพื่อเพิ่มโอกาสให้สตรีคนพิการสามารถเข้าถึงบริการด้านอนามัยเจริญพันธุ์ได้อย่างเป็นธรรม การดำเนินการร่วมกับโรงพยาบาลในการให้บริการให้คำปรึกษาเรื่องเพศศึกษาจะเป็นส่วนที่สำคัญในการเข้าถึงข้อมูลและการรับบริการอนามัยเจริญพันธุ์ โดยเน้นการจัดรูปแบบการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับสภาวะความพิการ เช่น การเชื่อมโยงความรู้ผ่านผู้ปกครองหรือผู้ใกล้ชิด โดยเฉพาะกรณีความพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรมหรือออทิสติก ความพิการทางสติปัญญาและความพิการทางการเรียนรู้ ส่วนคนพิการทางการได้ยินควรจัดการศึกษาผ่านล่ามภาษามือ ซึ่งจะช่วยให้การเรียนรู้เรื่องเพศศึกษาเป็นไปอย่างเปิดใจและเป็นการเรียนรู้อย่างแท้จริง

กรณีศึกษาให้ความเห็นที่สอดคล้องกันในประเด็นที่จะทำอะไรให้เด็กหรือสตรีคนพิการมีความปลอดภัยในชีวิต ไม่ถูกกลั่นแกล้งหรือตีความว่าเป็นมนุษย์ คือแนวคิดการใช้ชุมชนเป็นผู้ดูแลคนพิการ โดยจะต้องมีกระบวนการสร้างชุมชนเข้มแข็ง ดูแลเอาใจใส่ซึ่งกันและกัน แลกเปลี่ยนความรู้และข้อมูลระหว่างกัน เพื่อให้ผู้พิการมีคุณภาพชีวิตที่ดี ไม่ตกอยู่ในภาวะการตีตรา การทอดทิ้ง และการไร้ตัวตน ไม่ถูกปฏิบัติแบบไร้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยเฉพาะการอยู่ในสังคมแบบบริโภคนิยมที่พ่อแม่หรือผู้ดูแลต้องออกไปทำงานนอกบ้าน และมีทางเลือกไม่มากนักที่จะให้การดูแลลูกที่พิการ เช่น การจำกัดบริเวณที่อยู่ บางกรณีใช้วิธีกักขังหรือล่ามไว้ เพื่อให้แน่ใจว่าลูกพิการจะปลอดภัยได้ในระดับหนึ่งขณะอยู่ตามลำพังในบ้าน

การช่วยเหลือผู้มีภาวะบกพร่องทางร่างกายในนิยามทางการแพทย์ เป็นการช่วยเหลือหรือแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ เช่น การทำหมัน เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์ การแก้ปัญหาดังกล่าวไม่ควรด่วนสรุปว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด สตรีคนพิการควรมีโอกาสได้รับรู้หรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ประการสุดท้ายคือ การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะให้มีผลกับสตรีคนพิการด้านสุขอนามัย หนึ่งในสาระสำคัญของแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ พ.ศ. 2555 - 2559 คือเน้นการส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ จะเป็นก้าวต่อไปในสังคมไทยสำหรับสตรีคนพิการ สังคมจะต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติต่อสตรีคนพิการจากความเป็นภาระของครอบครัวและสังคม สุ่มมองใหม่ในการให้ความเป็นธรรมและเสมอภาคในการบริโภคสิ่งสาธารณูปโภคที่ทุกคนในสังคมต่างเป็นหุ้นส่วนร่วมกัน เพียงแต่ต้องการให้มีการเสนอทางเลือกที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมทางกายภาพเพื่อการเข้าถึงบริการ จะเป็นการปรับเปลี่ยนที่สำคัญ และเป็นการปลดแอกใจของสตรีคนพิการจากภาวะชายขอบทันที

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กฤตยา อาชวนิจกุล. (2554). เพศวิถีที่กำลังเปลี่ยนไปในสังคมไทย. ใน สุรีย์พร พันพั่ง และมาลี สันภูวรรณ (บรรณาธิการ). *จุดเปลี่ยนประชากร จุดเปลี่ยนสังคมไทย* (หน้า 43 - 66). นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ชลิดาภรณ์ ส่งสัมพันธ์. (2551). ความหลากหลายเชิงสังคม: เพศวิถีที่ถูกมองข้ามในสังคมไทย. ใน ธวัชชัย พาชื่น และพิมพ์วิทย์ บุญมงคล (บรรณาธิการ). *เพศวิถีศึกษาในสังคมไทย: วิพากษ์องค์ความรู้และธรรมเนียมปฏิบัติเรื่องเพศวิถีศึกษาในสังคมไทย* (หน้า 215 - 220). นครปฐม: โครงการจัดตั้งสำนักงานศึกษานโยบายสาธารณสุขฯ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- นฤพนธ์ ตัววิเศษ. (2545). ข้อพิจารณาเรื่องความเป็นชายขอบกับการศึกษาวัฒนธรรม. ใน ปรีดา เฉลิมเผ่า กอนันทกุล (บรรณาธิการ), *ชีวิตชายขอบ ตัวตนกับความหมาย* (หน้า 1 - 35). กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร.
- ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่องประเภทและหลักเกณฑ์ความพิการ. (29 พฤษภาคม 2552). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 126 ตอนพิเศษ 77ง, 2 - 5.
- ปรีดา เฉลิมเผ่า กอนันทกุล. (2545). คำนำ: ชายขอบสังคมไทย. ใน ปรีดา เฉลิมเผ่า กอนันทกุล. (บรรณาธิการ). *ชีวิตชายขอบ ตัวตนกับความหมาย* (หน้า 4 - 15). กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร.
- ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. (2546). *อัตลักษณ์ ชาติพันธุ์และความเป็นชายขอบ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 ตอน 61ก, 8 - 24.
- พิศิษฐ์ คุณวโรดม. (2546). อัตลักษณ์และกระบวนการต่อสู้ชีวิตของผู้ติดเชื้อ HIV. ใน ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี (บรรณาธิการ). *อัตลักษณ์ ชาติพันธุ์ และความเป็นชายขอบ* (หน้า 303 - 348). กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร.
- เพ็ญจันทร์ ประดับมุข - เซอร์เรอร์. (2551). เพศวิถีและอนามัยเจริญพันธุ์ของผู้หญิงพิการ. ใน ธวัชชัย พาชื่น และพิมพ์วิทย์ บุญมงคล (บรรณาธิการ). *เพศวิถีศึกษาในสังคมไทย: วิพากษ์องค์ความรู้และธรรมเนียมปฏิบัติเรื่องเพศวิถีศึกษาในสังคมไทย* (หน้า 250 - 262). นครปฐม: โครงการจัดตั้งสำนักงานศึกษานโยบายสาธารณสุขฯ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- _____. (2552). *ความรุนแรงต่อผู้พิการ: สถานะความรู้และข้อเสนอแนะโครงการวิจัย*. ค้นเมื่อ วันที่ 15 พฤษภาคม 2555, จาก สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข เว็บไซต์: <http://kb.hsri.or.th>
- วรารณณ์ แซ่มสนิท. (2551). ภูมิทัศน์ของเพศวิถีศึกษาในฐานะกระบวนการต่อสู้ทางความรู้. ใน ธวัชชัย พาชื่น และพิมพ์วิทย์ บุญมงคล (บรรณาธิการ). *เพศวิถีศึกษาในสังคมไทย: วิพากษ์องค์ความรู้และธรรมเนียมปฏิบัติเรื่องเพศวิถีศึกษาในสังคมไทย* (หน้า 13 - 27). นครปฐม: โครงการจัดตั้งสำนักงานศึกษานโยบายสาธารณสุขฯ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สุรัชย์ หันแก้ว. (2550). *คนชายขอบ: จากความคิดสู่ความจริง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2550). *รายงานการสำรวจประชากร, รายงานสถานการณ์คนพิการ ปี 2550*. ค้นเมื่อ 11 มกราคม 2555, จาก สถาบันสร้างเสริมสุขภาพคนพิการ เว็บไซต์: http://www.healthyability.com/new_version5/detail_new.php?content_id=345
- สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ. (2554). *สถิติข้อมูลคนพิการจำแนกตามเพศและภูมิภาค*. ค้นเมื่อ 11 พฤษภาคม 2555, จาก สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ เว็บไซต์: <http://www.nep.go.th/home.php>
- เสาวลักษณ์ ทองก๊วย. (2555). *ปัญหาผู้หญิงพิการในประเทศไทย*. ค้นเมื่อ มกราคม 2555, จาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ เว็บไซต์: <http://www.thaihealth.or.th/healthcontent/news>
- อนรรฆ พิทักษ์ธานิน. (2553ก). *เพศวิถีของคนพิการ: มายาภาพและอคติ*. ค้นเมื่อ 9 มกราคม 2555, จาก กรุงเทพธุรกิจออนไลน์ เว็บไซต์: <http://www.bangkokbiznews.com/home/details/politics/opinions>
- _____. (2553ข). *รายงานวิจัยการทบทวนและวิเคราะห์วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นคนพิการ ระหว่างปี พ.ศ. 2517 - 2552*. กรุงเทพฯ: สถาบันสร้างเสริมสุขภาพคนพิการ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- อุบลพันธ์ ธีระศิลป์ และเพ็ญจันทร์ เซอร์เรอร์. (ม.ป.ป.). *ความพิการ แนวคิดทฤษฎีทางสังคมศาสตร์สุขภาพ*. นครปฐม: คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.

ภาษาอังกฤษ

- Bucciare, R. A, and Reel, J. J. (2009). *Ableism and body image: conceptualizing how individuals marginalized*. Retrieved 24 February 2012, from <http://www.thefreelibrary.com>
- Finkelstein, V. (1980). *Attitudes and Disabled People: Issues for Discussion*. New York: World Rehabilitation Fund.
- Macfarlane, A. (1996). Aspects of Intervention: Consultation, Care, Help and Support. In Gerald Hales (Ed.). *Beyond Disability: Towards an Enabling Society* (pp. 6 - 18). London: Sage.
- Morris, J. (1993). *Community care or independence living*, York: Joseph Rowntree Foundation.
- Sapey, B. (2001). From stigma to the social exclusion of disabled person. In Tom Mason, Caroline Carlisle, Caroline Watkins, and Elizabeth Whitehead (Eds.). *Stigma and social exclusion in healthcare* (pp. 14 - 25). London: Routledge.
- Segall, A. (1976). The sick role concepts. *Journal of Health and Social Behaviour*, 17(2), 162 - 169. Retrieved 2 April 2012, from <http://www.Jstor.org/stable/2136342>
- Teleporos, G. and McCabe, M. (2002). The impact of physical disability on body esteem. *Sexuality and Disability*, 54, 971 - 980.
- Varul, M. Z. (2010). *Talcott Parsons, the sick role and chronic illness*. Retrieved 2 April 2012, from <http://www.bod.sagepub.com>

อนามัยเจริญพันธุ์ของชาวไทยมุสลิมปัตตานี: ความแตกต่างที่อาจกลายเป็นชายขอบ?

Reproductive Health of Thai Muslims Pattani: The Differences May Become Marginalised?

อัสลามะ สมุห์เสนีโต¹, กุศล สุนทรธาดา² และกมลชนก ขำสุวรรณ³

Anlaya Smuseneeto, Kusol Soonthoradhada, and Kamolchanok Khumsuwun

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพฤติกรรมและประเด็นสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ของชาวไทยมุสลิม เปรียบเทียบกับชาวไทยพุทธ ในจังหวัดปัตตานี ที่อาจนำไปสู่ความเป็นชายขอบ โดยใช้ข้อมูลจากโครงการวิจัยสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ของชาวไทยพุทธและไทยมุสลิม จังหวัดปัตตานี 2554 ซึ่งเก็บข้อมูลเชิงปริมาณโดยใช้แบบสอบถาม จากกลุ่มตัวอย่างทั้งสองกลุ่มใน 4 อำเภอ ที่อยู่ในวัยเจริญพันธุ์ อายุ 15-49 ปี ทั้งชายและหญิงที่ยังอยู่กับคู่สมรส กลุ่มละ 110 คน รวมทั้งสิ้น 440 คน ผลการศึกษาพบว่า อายุเมื่อมีเพศสัมพันธ์ครั้งแรก บุคคลที่มีเพศสัมพันธ์ครั้งแรก และการใช้วิธีคุมกำเนิด รวมทั้งการเลือกคูครองของกลุ่มตัวอย่างชาวไทยมุสลิมและชาวไทยพุทธแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ โดยสัดส่วนชาวไทยมุสลิมทั้งชายและหญิงมีเพศสัมพันธ์ครั้งแรกที่อายุน้อยกว่า 20 ปี มากกว่าชาวไทยพุทธ โดยเฉพาะกับคู่สมรส และกว่าครึ่งหนึ่งไม่ได้ใช้วิธีคุมกำเนิด ส่วนใหญ่พอ-แมรีบหาคูครองให้ ทำให้อายุแรกสมรสของชาวไทยมุสลิมน้อยไปด้วย และกว่าครึ่งมีระยะเวลาเรียนรู้คู่สมรสก่อนมีครอบครัวน้อยกว่า 1 ปี ทำให้เกิดความยากลำบากในการปรับตัวเข้าหากัน มีปัญหาความรุนแรงทางเพศ จากคู่สมรส และความรุนแรงในครอบครัวมากกว่าคนไทยพุทธ ความแตกต่างดังกล่าวอาจทำให้คนไทยมุสลิมไปสู่การเป็นคนชายขอบ จากการถูกดึงเข้าสู่กระแสสิทธิมนุษยชนในด้านสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ โดยเฉพาะสตรีมุสลิม ถ้ารัฐไม่ปรับปรุงบริการให้คนไทยมุสลิมสามารถเข้าถึง และได้รับบริการที่สะดวกใจ รวมทั้งให้โอกาสสตรีมุสลิมเข้าร่วมกระบวนการพัฒนาสตรี เพื่อเสริมสร้างศักยภาพสตรีให้เท่าเทียมกับชาย

คำสำคัญ: สิทธิอนามัยเจริญพันธุ์, ผู้หญิงมุสลิม, จังหวัดปัตตานี, การเป็นชายขอบ

¹ อาจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

² รองศาสตราจารย์ประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

³ นักวิจัยประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

Abstract

This study identifies reproductive behaviour among Thai-Muslims compared to Thai-Buddhists in Pattani Province in order to further explore whether such differences may result in marginalisation. Secondary data from a survey carried out for assessing reproductive health rights of the Thai-Muslim and Thai-Buddhist populations in Pattani Province in 2011 was used for analysis. A sample of 440 people, with equal numbers of male and female participants aged 15-49 years who were still married and living with their spouses were interviewed by using a structured questionnaire. Analysis of findings show that age at first sexual experience, persons to whom a first sexual experience is shared, contraceptive used and persons who chose their spouses were more statistically significant factors among Thai-Muslims compared to Thai-Buddhists. The proportion of male and female Thai-Muslims who had their first sexual experience at aged less than 20 years old was greater than Thai-Buddhists, particularly for females, and more than half did not use any modern contraceptive methods. Parents hesitated to find a spouse for their children and this resulted in early age at marriage with more than half of respondents only having a short period of time to learn each other and adapt together with difficulties after their marriage. Such factors resulted in sexual and family violence among Thai-Muslims. These differences may result in marginalisation if the government cannot provide access and convenient services for Thai-Muslims in accordance with woman's development needs and in order to raise women's status.

Keywords: *reproductive rights, Muslim women, Pattani province, marginalisation*

รัฐบาลไทยได้ให้พันธะสัญญาไว้กับประชาคมโลกในการประชุมนานาชาติเรื่องประชากรและการพัฒนา (ICPD'94) ณ กรุงโคโร ประเทศอียิปต์ใน พ.ศ. 2537 ซึ่งผลของการประชุมครั้งนี้ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางอุดมการณ์ครั้งใหญ่ จากแนวคิดการควบคุมจำนวนประชากรมาสู่แนวคิดการคุ้มครองสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ (ภัสสร, 2547) โดย “อนามัยเจริญพันธุ์ (reproductive health)” ตามแผนปฏิบัติการโคโร หมายถึง บุคคลต้องมีวิถีชีวิตด้านเพศสัมพันธ์ที่ปลอดภัย เป็นที่พึงพอใจ สามารถตัดสินใจได้อย่างเป็นอิสระว่าจะมีหรือไม่มีลูก จะมีเมื่อไร จะมีกี่คน และจะเว้นระยะห่างของบุตรแต่ละคนอย่างไร ในการนี้บุคคลทั้งหญิงและชายต้องได้รับข้อมูลและเข้าถึงวิธีการคุมกำเนิดที่ปลอดภัย มีประสิทธิภาพ เป็นที่ยอมรับในราคาที่สามารถจ่ายได้โดยไม่ลำบาก รวมถึงวิธีควบคุมการเจริญพันธุ์อย่างอื่นๆ ที่บุคคลต้องการ โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย นอกจากนี้แล้ว บุคคลยังมีสิทธิการเข้าถึงบริการสุขภาพที่เหมาะสมกับตัวเอง อันจะช่วยให้ผู้หญิงสามารถผ่านพ้นภาวะการตั้งครรภ์และการคลอดอย่างปลอดภัย และช่วยให้คู่สมรสมีโอกาสที่จะได้บุตรที่สุขภาพดี (กองอนามัยการเจริญพันธุ์, 2554) นอกจากนี้ประชาคมระหว่างประเทศได้มีการรับรองในเรื่องอนามัยเจริญพันธุ์ว่า คู่สมรสทุกคู่และทุกคนมีสิทธิในการตัดสินใจว่าจะมีลูกหรือไม่ และจะมีลูกเมื่อไร แต่ก็ยังมีคนจำนวนมากทั่วโลกที่ต้องการเว้นระยะการมีบุตรแต่ไม่สามารถเข้าถึงวิธีการคุมกำเนิดสมัยใหม่ อันนี้ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ซึ่งส่งผลที่น่าตกใจคือมีคนที่ตั้งครรภ์โดยไม่ตั้งใจหลายล้านคน ส่งผลให้บ่อยครั้งมีการทำแท้งโดยไม่ปลอดภัยหรือเกิดการตายของมารดาและทารก รวมทั้งทำให้ประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในประเทศยากจน (UNFPA, 2004)

จากความหมายดังกล่าว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า “อนามัยเจริญพันธุ์” นั้นมีความเกี่ยวข้องกับมิติต่างๆ ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชีวิตบุคคลอย่างกว้างขวาง และยังเกี่ยวข้องกับการที่บุคคลจะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเพื่อบรรลุถึงการมีอนามัยเจริญพันธุ์ที่ดี ซึ่งนานาชาติถือว่าสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ได้รวมเอาสิทธิทางเพศเข้าไว้ด้วย ในฐานะเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ทุกคนพึงได้รับ (Reproductive rights are human rights) (สุวรรณ และคณะ, 2545: 1-2) นอกจากนี้ ยังเห็นได้ชัดว่า “อนามัยเจริญพันธุ์” เป็นเรื่องของประชาชนทั้งหญิงและชาย โดยผู้หญิงเป็นกลุ่มที่มีภาระในเรื่องอนามัยเจริญพันธุ์หลากหลายประเด็นกว่าชาย นโยบายและการปฏิบัติงานด้านอนามัยเจริญพันธุ์จึงเข้าไปเกี่ยวข้องกับผู้หญิงมากกว่าผู้ชาย

อย่างไรก็ดี ความไม่เท่าเทียมของหญิงชายยังเป็นปัญหาใหญ่ที่ฝังรากลึกในหลายวัฒนธรรมที่ก่อให้เกิดปัญหาด้านสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์และวัฒนธรรม จึงต้องอาศัยความรู้และความเข้าใจร่วมกัน ดังนั้น การพัฒนางานทางด้านอนามัยเจริญพันธุ์ต้องคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนและสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์โดยขึ้นอยู่กับความเข้าใจและความเคารพในวัฒนธรรมของคนกลุ่มต่างๆ อย่างแท้จริง (โรรายา, 2551) บทความนี้จึงให้ความสนใจกับคนมุสลิมภาคใต้ของไทย ซึ่งถือเป็นกลุ่มคนชายขอบของดินแดนรัฐไทยในบริบทของความมั่นคง ความเป็นชายแดน (ในทางภูมิศาสตร์ที่อยู่อาศัย) และบริบทของชาติพันธุ์ที่มีอัตลักษณ์ทางประวัติศาสตร์ จารีต ประเพณี วัฒนธรรม สังคม และความเชื่อทางศาสนาที่แตกต่างจากชาวไทยพุทธ ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของภาคใต้ (สุริชัย, 2550: 46) ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหา/ผลกระทบต่อสมรรถภาพของผู้หญิงในการสมรส การตั้งครรภ์ การคุมกำเนิด ความรุนแรงที่มีรากฐานมาจากการเลือกปฏิบัติต่อหญิง และการกระทำที่ละเมิดสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์

การศึกษาครั้งนี้ได้เลือกจังหวัดปัตตานี ซึ่งเป็นศูนย์รวมของประชากรหลากหลายเชื้อชาติศาสนามาตั้งแต่ในอดีต มีประชากรทั้งสิ้น 655,259 คน โดยส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม (ร้อยละ 88) ส่วนประชากรที่เหลือนับถือศาสนาพุทธ (ร้อยละ 12) ข้อมูลสถานการณ์ปัญหาอนามัยแม่และเด็ก ปี พ.ศ. 2549 พบว่า หญิงวัยเจริญพันธุ์กว่าครึ่งแต่งงานครั้งแรกอายุน้อยกว่า 20 ปี (ร้อยละ 51) อัตราการตั้งครรภ์ครั้งแรกของประชากรวัยรุ่นอายุน้อยกว่า

20 ปี คือ 40 ต่อหญิงอายุ 15 - 19 ปี 1,000 คน และยังพบว่าการตั้งครรภ์สูงสุดถึงครรภ์ที่ 13 และมีปัญหาทารกในครรภ์และทารกแรกเกิดที่มีความผิดปกติสูง (สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดปัตตานี, 2554:18, 87) ข้อมูลจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เกือบสิบปีที่ผ่านมา พบว่าชาวไทยมุสลิมมีการสมรสเร็วกว่าชาวไทยพุทธ โดยจังหวัดปัตตานีเป็นจังหวัดที่มีอายุแรกสมรสเฉลี่ยต่ำที่สุดในกลุ่ม 4 จังหวัดชายแดนใต้ที่มีคนไทยมุสลิมอาศัยอยู่จำนวนมาก คือ ประมาณ 14 ปี (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2546)

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลล่าสุดจากสำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข (2553) พบว่า ในปี 2551 - 2553 อัตราการเกิดของจังหวัดปัตตานีมีแนวโน้มลดลง เหลือ 19.10, 18.68 และ 15.48 ตามลำดับ แต่ก็ยังมากกว่าค่าเฉลี่ยในระดับประเทศและภาคใต้ ขณะที่ข้อมูลจากสำนักอนามัยการเจริญพันธุ์ (2553) รายงานว่าอัตราการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นของปัตตานี เท่ากับ 40 ต่อวัยรุ่นหญิงอายุ 15 - 19 ปี 1,000 คน ซึ่งอยู่ในกลุ่มจังหวัดที่มีอัตราการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นที่ต่ำ (ต่ำกว่า 50 ต่อ 1,000 คน)

ดังนั้น การนำบางประเด็นที่สำคัญในเรื่องสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์มาศึกษา ก็น่าจะแสดงให้เห็นว่าชาวไทยมุสลิม น่าจะมีความเสี่ยงต่อการเป็นชายขอบของกระแสหลักของสังคมไทยในด้านอนามัยเจริญพันธุ์ ด้วยบริบทของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ไทยและโลกเข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งมองว่าสิทธิด้านอนามัยเจริญพันธุ์ถือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน หากคนไทยมุสลิมซึ่งมีมิติทางเศรษฐกิจ สังคม ศาสนาและวัฒนธรรมแตกต่างจากคนไทยพุทธ ไม่สามารถปรับตัวภายใต้กระแสของการเปลี่ยนแปลงนี้ ก็อาจทำให้คนไทยมุสลิมอาจถูกเบียดขับให้ไปอยู่วงนอกของประเด็นด้านสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ได้ คำถามในการวิจัยครั้งนี้ก็คือ ชาวไทยมุสลิมมีพฤติกรรมอนามัยเจริญพันธุ์ และมีสิทธิด้านอนามัยเจริญพันธุ์แตกต่างจากชาวไทยพุทธหรือไม่ อย่างไร เพื่อให้เห็นภาพว่าชาวไทยมุสลิมจะกลายเป็นชายขอบด้านอนามัยเจริญพันธุ์หรือไม่ หรือเป็นเพียงความแตกต่างทางด้านชาติพันธุ์เท่านั้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความแตกต่างด้านพฤติกรรมอนามัยเจริญพันธุ์ (เช่น การมีเพศสัมพันธ์ครั้งแรก อายุแรกสมรส) ของชาวไทยมุสลิมและชาวไทยพุทธในจังหวัดปัตตานี
2. เพื่อศึกษาความแตกต่างด้านสิทธิด้านอนามัยเจริญพันธุ์ (เช่น การมีเพศสัมพันธ์ การตัดสินใจมีครอบครัว การตั้งครรภ์/การมีบุตร และการคุมกำเนิด) ของชาวไทยมุสลิมและชาวไทยพุทธ
3. เพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับการเป็นคนชายขอบด้านอนามัยเจริญพันธุ์ของชาวไทยมุสลิม

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

งานด้านอนามัยการเจริญพันธุ์ไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย หากแต่เป็นเรื่องที่ต้องการมุมมองใหม่ในด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพทางเพศและอนามัยเจริญพันธุ์ หรือที่เรียกว่า สิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ (reproductive rights) ในการประชุม ICPD ที่ไคโร (Bergman, 2004:27) ได้กล่าวถึงสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ไว้ดังนี้

“สิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ คือ สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกเพศในการตัดสินใจอย่างอิสระ เสมอภาค และรับผิดชอบร่วมกันในการมีเพศสัมพันธ์ที่ปลอดภัย ปราศจากการบังคับ หรือใช้ความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งสิทธิในการตัดสินใจมีบุตร การเว้นระยะห่างและจำนวนบุตร ตลอดจนมีสิทธิได้รับข้อมูลในเรื่องดังกล่าวอย่างถูกต้อง

ครบถ้วน มีคุณภาพ และได้มาตรฐาน เพียงพอต่อการตัดสินใจ เพราะสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของทุกเพศทุกวัย”

ข้อมูลที่ใช้ศึกษา

ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ศึกษาครั้งนี้ ใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากการสำรวจ “สิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ของชาวไทยมุสลิมและไทยพุทธ จังหวัดปัตตานี” ใน พ.ศ. 2554 ซึ่งเก็บข้อมูลทั้งชายและหญิง อายุระหว่าง 15 - 49 ปีที่อาศัยอยู่กับคู่สมรส (เพศละ 110 คน) ในอำเภอเมือง อำเภอหนองจิก อำเภอโคกโพธิ์ และอำเภอยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี จากการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นหลายขั้นตอน (multi-stage sampling) โดยการสุ่มอำเภอ หมู่บ้าน ครีวเรือนและคู่สมรสที่ยังอยู่กันด้วยกัน ได้ตัวอย่างทั้งหมด 440 คน และใช้แบบสอบถามบุคคลที่สร้างขึ้น ประกอบด้วยข้อมูลพื้นฐานด้านประชากร เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งข้อมูลด้านสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ต่างๆ ได้แก่ การมีเพศสัมพันธ์ การคุมกำเนิด การมีบุตร ความรุนแรง ความรู้เกี่ยวกับโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ การรับบริการด้านอนามัยเจริญพันธุ์ และการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสิทธิต่างๆ ทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ตารางร้อยละและตารางไขว้ รวมทั้งมีการทดสอบนัยสำคัญ

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาเป็นเพศชายและหญิงที่สมรสแล้วทั้งหมด นับถือศาสนาอิสลามและศาสนาพุทธอย่างละเท่าๆ กันคือ 110 คน รวมเป็นชาวไทยมุสลิมและชาวไทยพุทธอย่างละ 220 คน ส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มอายุ 25 - 34 ปี (ร้อยละ 26) และกลุ่มอายุ 35 - 44 ปี (ร้อยละ 34) มีอายุเฉลี่ยประมาณ 34.3 ปี (อัลญาน์ และเพ็ญพักตร์, 2555) ผลการวิเคราะห์ข้อมูลด้านสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ที่น่าสนใจบางประเด็น ได้แก่ การมีเพศสัมพันธ์ครั้งแรก การคุมกำเนิด การเลือกคู่ครอง การสมรส และความรุนแรงทางเพศและความรุนแรงในครอบครัว จำแนกตามศาสนา ดังรายละเอียดต่อไปนี้

การมีเพศสัมพันธ์และการคุมกำเนิด พบว่า โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างคนไทยมุสลิมมีอายุเฉลี่ยเมื่อมีเพศสัมพันธ์ครั้งแรกที่อายุใกล้เคียงกับไทยพุทธ (ไทยมุสลิม 18.7 ปีและไทยพุทธ 19.3 ปี) โดยคนไทยมุสลิมเกือบครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 47.7) และคนไทยพุทธประมาณ 1 ใน 3 (ร้อยละ 36.5) มีเพศสัมพันธ์ครั้งแรกที่อายุต่ำกว่า 20 ปี โดยเฉพาะหญิงไทยมุสลิมมีสัดส่วนการมีเพศสัมพันธ์ครั้งแรกที่อายุต่ำกว่า 20 ปีมากกว่าหญิงไทยพุทธมาก (หญิงไทยมุสลิมร้อยละ 43.0 และหญิงไทยพุทธร้อยละ 24.4) และมากกว่าชาย (ชายไทยมุสลิมและไทยพุทธ ร้อยละ 33.8 และ 16.5 ตามลำดับ) ซึ่งความแตกต่างของการมีเพศสัมพันธ์ครั้งแรกของกลุ่มตัวอย่างทั้งสองศาสนามีนัยสำคัญไม่มาก (ค่าไคสแควร์=.04, มีนัยสำคัญที่ระดับ .05)

ส่วนบุคคลที่มีเพศสัมพันธ์ด้วยครั้งแรกก็คือ คู่สมรส (ไทยมุสลิม ร้อยละ 76.8 และไทยพุทธ ร้อยละ 64.5) และแฟน/คู่รัก (ไทยมุสลิม ร้อยละ 20.9 และไทยพุทธ ร้อยละ 26.4) โดยไทยมุสลิมทั้งชายและหญิง มีสัดส่วนการมีเพศสัมพันธ์ครั้งแรกกับบุคคลอื่น (ได้แก่ เพื่อน คนขายบริการทางเพศ และคนแปลกหน้า) ในสัดส่วนที่ต่ำมาก (ร้อยละ 0.5, 0.5 และ 1.4) ขณะที่คนไทยพุทธมีสัดส่วนที่สูงกว่า โดยเฉพาะกับเพื่อน (ร้อยละ 5.0, 2.7 และ 1.4) ซึ่งความแตกต่างของบุคคลที่เพศสัมพันธ์ครั้งแรกของกลุ่มตัวอย่างทั้งสองศาสนามีนัยสำคัญค่อนข้างมาก (ค่าไคสแควร์=.004, มีนัยสำคัญที่ระดับ .01)

สำหรับการใช้วิธีคุมกำเนิดพบว่า คนไทยมุสลิมและคนไทยพุทธใช้วิธีคุมกำเนิดในการมีเพศสัมพันธ์ครั้งแรกแตกต่างกันอย่างชัดเจน หรือมีนัยสำคัญในระดับดี (ค่าไคสแควร์=.001) โดยคนไทยมุสลิมน้อยกว่าครึ่งใช้วิธีคุมกำเนิดในการมีเพศสัมพันธ์ครั้งแรก (ร้อยละ 40) โดยเฉพาะถุงยางอนามัยและยาเม็ดคุมกำเนิด (ร้อยละ 26.1 และ 10.2) รองลงมาคือการนับระยะปลอดภัย ซึ่งเป็นวิธีที่มีความเสี่ยงต่อการตั้งครรภ์สูง (ร้อยละ 13) ส่วนคนไทยพุทธกว่าครึ่งใช้วิธีคุมกำเนิด (ร้อยละ 55.9) โดยเฉพาะถุงยางอนามัยและยาเม็ดคุมกำเนิดเช่นกัน (ร้อยละ 26.8 และ 14.6) รองลงมาคือการหลั่งภายนอก ซึ่งเป็นวิธีที่มีความเสี่ยงต่อการตั้งครรภ์ค่อนข้างต่ำ (ร้อยละ 13.8) ความแตกต่างของวิธีคุมกำเนิดที่ใช้มีความแตกต่างระหว่างชายและหญิงอย่างชัดเจน โดยหญิงไทยมุสลิมยังใช้วิธีนับระยะปลอดภัยมากที่สุด (ร้อยละ 13.0) ขณะที่หญิงไทยส่วนใหญ่ใช้ยาเม็ดคุมกำเนิด (ร้อยละ 27.3) อย่างไรก็ตาม การใช้วิธีการคุมกำเนิดของคนทั้งสองศาสนา แม้ว่าจะมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ แต่ก็ไม่มาก (ค่าไคสแควร์=.046, มีนัยสำคัญที่ระดับ .05)

การใช้ถุงยางคุมกำเนิดเมื่อมีเพศสัมพันธ์ครั้งแรกของผู้ชายไทยพุทธและไทยมุสลิม สะท้อนมุมมองในแง่ความรับผิดชอบต่อการมีเพศสัมพันธ์ รวมทั้งความเสี่ยงต่อการตั้งครรภ์ที่ไม่พึงประสงค์และโรคทางเพศสัมพันธ์ แต่การที่ชาวไทยมุสลิมและชาวไทยพุทธ เกือบร้อยละ 40 ไม่ใช้วิธีคุมกำเนิด รวมทั้งใช้วิธีการนับระยะปลอดภัยและการหลั่งภายนอกในสัดส่วนที่สูง ก็ยังทำให้มีความเสี่ยงต่อการตั้งครรภ์ที่ไม่พึงประสงค์และโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์สูง ซึ่งอาจมีปัญหากำหนดตามมา รวมทั้งส่งผลให้มีการสมรสที่อายุน้อย เนื่องจากพ่อแม่บังคับให้ต้องแต่งงานก่อนจะมีปัญหาอื่นตามมา ส่งผลให้สตรีต้องรับภาระการตั้งครรภ์เร็วก่อนวัยอันควร (ดูตาราง 1)

ตาราง 1 ร้อยละของการมีเพศสัมพันธ์ครั้งแรกและการคุมกำเนิด จำแนกตามศาสนาและเพศ

	รวม	ศาสนาอิสลาม			ศาสนาพุทธ		
		ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม
อายุเมื่อมีเพศสัมพันธ์ครั้งแรก	440	100	100	200	100	100	200
ต่ำกว่า 20 ปี	42.3	46.7	48.8	47.7	36.5	36.6	36.5
20 - 24 ปี	24.2	17.8	32.6	25.0	18.8	28.0	23.4
25 - 29 ปี	28.9	28.9	15.1	22.2	40.0	31.7	35.9
30 ปีขึ้นไป	4.7	6.7	3.5	5.1	4.7	3.7	4.2
อายุเฉลี่ยเมื่อมีเพศสัมพันธ์ครั้งแรก (ปี)	18.99	19.41	18.07	18.74	19.69	18.80	19.25
χ^2	.038			.036			.488
บุคคลที่มีเพศสัมพันธ์ด้วยครั้งแรก							
คู่สมรส	70.7	71.8	81.8	76.8	59.1	70.0	64.5
แฟน	23.6	25.5	16.4	20.9	30.0	22.7	26.4
เพื่อน	2.7	0.0	0.9	0.5	2.7	7.3	5.0
คนขายบริการทางเพศ	1.6	0.9	0.0	0.5	5.5	0.0	2.7
คนแปลกหน้า	1.4	1.8	0.9	1.4	2.7	0.0	1.4
χ^2	.004			.265			.010

	รวม	ศาสนาอิสลาม			ศาสนาพุทธ		
		ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม
การคุมกำเนิดเมื่อมีเพศสัมพันธ์ครั้งแรก							
ใช้	48.0	34.5	45.5	40.0	61.8	50.0	55.9
ไม่ใช้	52.0	65.5	54.5	60.0	38.2	50.0	44.1
X ²	.001			.099			.078
วิธีคุมกำเนิดที่ใช้เมื่อมีเพศสัมพันธ์ครั้งแรก							
ถุงยางอนามัย	26.5	47.4	10.0	26.1	38.2	12.7	26.8
ยาเม็ดคุมกำเนิด	12.8	2.6	16.0	10.2	4.4	27.3	14.6
ยาฉีดคุมกำเนิด	2.4	5.3	2.0	3.4	0.0	3.6	1.6
ยาคุมกำเนิดฉุกเฉิน	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	1.8	0.8
การหลั่งภายนอก	11.4	10.5	6.0	8.0	11.8	16.4	13.8
นับระยะปลอดภัย	7.1	7.9	18.0	13.6	0.0	5.5	2.4
ไม่ได้คุม/ไม่แน่ใจ	39.3	26.3	48.0	38.6	45.6	32.7	39.8
X ²	.046			.001			.0001

ที่มา: การสำรวจ “สิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ของชาวไทยมุสลิมและไทยพุทธ จังหวัดปัตตานี” พ.ศ. 2554.

การเลือกคู่ครอง พบว่ากลุ่มตัวอย่างทั้งสองศาสนามีสิทธิในการเลือกคู่ครองที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญในระดับมาก (ค่าไคสแควร์=.001, มีนัยสำคัญที่ระดับ .001) ชาวไทยมุสลิมทั้งชายและหญิงมีส่วนในการเลือกคู่ครองด้วยตนเองในสัดส่วนที่ต่ำกว่าชาวไทยพุทธ (ชาวไทยมุสลิม ร้อยละ 62.3 ชาวไทยพุทธ ร้อยละ 76.8) โดยชาวไทยมุสลิมกว่าครึ่ง (ร้อยละ 56.6) มีพ่อและ/แม่เป็นผู้เลือกคู่ครองให้ โดยเฉพาะสตรีไทยมุสลิม (ร้อยละ 70.2) ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งอาจมาจากหลักศาสนาที่ว่า สตรีมุสลิมไม่มีอิสระ/สิทธิในการเลือกคู่ครองเอง ต้องอยู่ภายใต้ความเห็นชอบของผู้ปกครอง ในขณะที่ชาวไทยพุทธน้อยกว่าครึ่ง (ร้อยละ 41.2) มีพ่อและ/แม่เป็นผู้เลือกคู่ครองให้ แม้แต่สตรีไทยพุทธยังมีสัดส่วนที่พ่อและ/แม่เป็นผู้เลือกคู่ครองให้ต่ำกว่าชาย (ร้อยละ 36.7 และ 47.6 ตามลำดับ) อย่างไรก็ตาม ญาติก็มีบทบาทสำคัญในการเลือกคู่ครองให้แก่ทั้งชาวไทยมุสลิมและไทยพุทธ (ร้อยละ 24.1 และ 25.5 ตามลำดับ) โดยทั้งสองศาสนามีบุคคลที่เลือกคู่ครองให้แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญในระดับไม่มาก (ค่าไคสแควร์=.043, มีนัยสำคัญที่ระดับ .05)

สำหรับความคิดเห็นต่อการที่มีบุคคลอื่น (นอกจากตนเอง) เลือกคู่ครองให้ พบว่า กลุ่มตัวอย่างไทยพุทธมีส่วนของการเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยที่บุคคลอื่นเลือกคู่ครองให้มากกว่าชาวไทยมุสลิม (ไทยพุทธเห็นด้วย ร้อยละ 43.1 และไม่เห็นด้วย ร้อยละ 45.1) ส่วนชาวไทยมุสลิมที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย มีประมาณ 1 ใน 3 (เห็นด้วย ร้อยละ 32.5 ไม่เห็นด้วยร้อยละ 36.1 ตามลำดับ) ที่ไม่ออกความเห็นมีถึงร้อยละ 31.3 เป็นที่น่าสังเกตว่าสตรีไทยมุสลิมส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยและไม่ออกความเห็นต่อการที่มีบุคคลอื่นเลือกคู่ครองให้ (ร้อยละ 42.6 ไม่เห็นด้วย และร้อยละ 36.1 ไม่ออกความเห็น) ทั้งสองศาสนามีความคิดเห็นต่อบุคคลที่เลือกคู่ครองให้แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญในระดับไม่มาก (ค่าไคสแควร์=.036, มีนัยสำคัญที่ระดับ .05)

ส่วนระยะเวลาในการศึกษาเรียนรู้คู่ครองก่อนการแต่งงาน พบว่า เกือบร้อยละ 40 ของชาวไทยมุสลิม มีระยะเวลาในการศึกษาเรียนรู้คู่ครองน้อยกว่า 1 ปี ซึ่งมากกว่าชาวไทยพุทธ (ไทยมุสลิมร้อยละ 37.7 ไทยพุทธร้อยละ 28.6) ขณะที่ชาวไทยพุทธไม่ถึง 1 ใน 3 ที่มีเวลาเรียนรู้คู่ครองน้อยกว่า 1 ปี (ร้อยละ 28.6) แต่ส่วนใหญ่มีเวลาในการศึกษาเรียนรู้คู่ครอง 2-5 ปี (ร้อยละ 40.0) โดยเฉพาะสตรีไทยพุทธเกือบครึ่งหนึ่งมีสัดส่วนของการเรียนรู้คู่ครองราว 2-5 ปี (ร้อยละ 47.3) (ดูตาราง 2)

ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการปฏิบัติดังกล่าวขัดกับหลักสิทธิเสรีภาพในด้านความคิด สิทธิในการเลือกคู่สมรส และการวางรากฐานครอบครัว โดยเฉพาะชาวไทยมุสลิม กว่าหนึ่งในสามยังไม่มีสิทธิในการเลือกคู่ครองเอง ยังต้องให้พ่อแม่หรือญาติเป็นผู้เลือกคู่ครองให้ แม้จะชอบพอกับคนอื่นอยู่แล้ว โดยเฉพาะสตรีไทยมุสลิมต้องเข้าสู่การสมรสโดยบุคคลอื่นเป็นผู้ตัดสินใจให้ ทั้งๆ ที่ตนเองไม่เห็นด้วยหรือไม่กล้าแสดงความคิดเห็น (เกือบร้อยละ 80) นอกจากนี้ การที่ชาวไทยมุสลิมกว่าครึ่งมีระยะเวลาเรียนรู้คู่สมรสก่อนมีครอบครัวน้อยกว่า 1 ปี ก็ทำให้เกิดความยากลำบากในการปรับตัวเข้าหากัน ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการหย่าร้างตามมา หรือผู้หญิงต้องตกอยู่ในสภาวะยากลำบากหากหย่ากันไม่ได้ แม้ว่ากฎหมายอิสลามให้ทั้งผู้หญิงและผู้ชายมีสิทธิขอหย่าได้ แต่ผู้หญิงต้องมีผู้แทนแต่ในทางปฏิบัติผู้ชายขอหย่าได้ง่ายกว่าผู้หญิง (อังคณา, 2554)

การเจริญพันธุ์ พบว่า กลุ่มตัวอย่างคนไทยมุสลิมและไทยพุทธส่วนใหญ่ (ร้อยละ 70) มีประสบการณ์ในการมีบุตร โดยคนไทยมุสลิมมีบุตรครั้งแรกที่อายุน้อยมีสัดส่วนมากกว่าคนไทยพุทธ กล่าวคือคนไทยมุสลิมมีสัดส่วนของการมีบุตรครั้งแรกที่อายุ 15-19 ปี ร้อยละ 12.7 (โดยเฉพาะสตรีไทยมุสลิมมีร้อยละ 18.4) ส่วนคนไทยพุทธมีบุตรครั้งแรกที่อายุ 15-19 ปี ร้อยละ 8.2 (สตรีไทยพุทธร้อยละ 15.8) อายุเฉลี่ยเมื่อมีบุตรคนแรกของคนทั้งสองศาสนามีความแตกต่างกันเล็กน้อย (ไทยมุสลิม 24.7 ปี ไทยพุทธ 25.5 ปี) ถ้าเปรียบเทียบกับการสำรวจอนามัยเจริญพันธุ์ พ.ศ. 2552 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2552) พบว่า อายุเฉลี่ยเมื่อมีบุตรคนแรกสูงกว่าภาคใต้ทั่วไปเล็กน้อย (23.6 ปี) แต่คนไทยมุสลิมยังมีจำนวนบุตรสูงกว่าคนไทยพุทธ (คนไทยมุสลิมมีบุตรเฉลี่ยจำนวน 2.32 คน คนไทยพุทธมี 2.03 คน) จำนวนบุตรที่คิดว่าเหมาะสมของคนไทยมุสลิมคือ 3-4 คน (ร้อยละ 80) ขณะที่คนไทยพุทธครึ่งหนึ่งเห็นว่าควรจะมีบุตร 2 คน แสดงว่าคนมุสลิมมีลูกเร็วและมีค่านิยมของการมีขนาดครอบครัวที่ใหญ่กว่า อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างระหว่างเพศของอายุในการมีบุตรครั้งแรกมีนัยสำคัญสูงในกลุ่มไทยมุสลิม (มีนัยสำคัญที่ระดับ .0001) มากกว่ากลุ่มไทยพุทธ (มีนัยสำคัญที่ระดับ .001) แต่ความแตกต่างของทั้งสองศาสนามีนัยสำคัญไม่มากนัก (มีนัยสำคัญที่ระดับ .01)

เมื่อถามสิทธิในการมีบุตร โดยถามถึงความต้องการมีบุตรในขณะที่ตั้งครรภ์บุตรคนสุดท้าย พบว่า คนไทยมุสลิมทั้งชายและหญิงเกือบ 1 ใน 5 (ร้อยละ 19.7) ที่แม้ว่าจะมีความต้องการบุตร แต่สำหรับครรภ์นี้ไม่ใช้ในขณะเวลานี้ และอีกร้อยละ 8.9 ไม่ได้มีความต้องการบุตรสำหรับครรภ์นี้ (โดยเฉพาะสตรีไทยมุสลิม ร้อยละ 9.2) ขณะที่ความต้องการมีบุตรแต่ไม่ใช้ในขณะเวลานี้ของคนไทยพุทธมีสัดส่วนน้อยกว่า (ร้อยละ 8.2) แต่สัดส่วนของคนไทยที่ตอบว่า “ไม่ต้องการบุตร” มีสูงกว่า (ร้อยละ 11.0) อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างของทั้งสองศาสนามีนัยสำคัญไม่มากนัก (ค่าไคสแควร์=.004, มีนัยสำคัญที่ระดับ .01) ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ทั้งคนไทยมุสลิมและคนไทยพุทธส่วนใหญ่มีสิทธิในการตัดสินใจได้อย่างเสรีในการที่จะมีบุตรกี่คน (ตามสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ ข้อที่ 8)

แต่การตัดสินใจที่จะมีบุตรเมื่อไรนั้นพบว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งสองศาสนายังมีปัญหาเรื่องช่วงเวลาในการตั้งครรภ์ หรือมีบุตรที่ยังไม่ตรงกับความต้องการ แสดงว่า ยังมีช่องว่างของความต้องการวางแผนครอบครัว (unmet need) ซึ่งอาจจะเกิดจากการขาดความรู้ที่ถูกต้อง ทันสมัย และรอบด้าน เกี่ยวกับวิธีการวางแผนครอบครัวที่เหมาะสม การไม่สามารถเข้าถึงบริการวางแผนครอบครัวที่มีอยู่ (อาจเนื่องด้วยหลักคำสอนของศาสนาอิสลามที่ไม่ส่งเสริมให้คุมกำเนิด หรือถ้าจะคุมกำเนิดก็ต้องเลือกใช้วิธีคุมกำเนิดที่ไม่ขัดกับหลักธรรมชาติและไม่เป็นการทำลายชีวิต และสตรีมุสลิมไม่สามารถไปขอรับบริการวางแผนครอบครัวได้โดยปราศจากความยินยอมจากสามี) รวมทั้งคุณภาพบริการวางแผนครอบครัวไม่ประทับใจหรือไม่สะดวกใจสำหรับผู้รับบริการ สังเกตได้จากสัดส่วนการไปขอรับบริการจากคณะกรรมการอิสลาม ที่ทั้งคนไทยมุสลิมและไทยพุทธมีสัดส่วนการใช้บริการค่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับสถานบริการของรัฐประเภทต่างๆ (ดูตาราง 2 และ 3)

ความรุนแรงทางเพศและในครอบครัว เมื่อถามความรุนแรงทางเพศว่า “คุณเคยถูกบังคับให้มีเพศสัมพันธ์หรือไม่” พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่นับถือศาสนาอิสลามมีสัดส่วนการถูกบังคับให้มีเพศสัมพันธ์สูงกว่าผู้ที่นับถือศาสนาพุทธกว่าสองเท่า (คนมุสลิม ร้อยละ 13.6 และไทยพุทธร้อยละ 5.5 ตามลำดับ) โดยสตรีไทยมุสลิมมีสัดส่วนการถูกบังคับให้มีเพศสัมพันธ์สูงกว่าสตรีไทยพุทธเกือบหกเท่า (สตรีไทยมุสลิม ร้อยละ 17.3 และสตรีไทยพุทธร้อยละ 2.7) และมีนัยสำคัญค่อนข้างสูง (ค่าไคสแควร์=.003, มีนัยสำคัญที่ระดับ .01) โดยบุคคลที่บังคับให้มีเพศสัมพันธ์ส่วนใหญ่ (เกือบร้อยละ 80) คือคู่สมรสคนปัจจุบัน (ไทยมุสลิม ร้อยละ 86.7 ไทยพุทธ ร้อยละ 58.3) รองลงมาคือ เพื่อน (ร้อยละ 66.7 และ 58.3 ตามลำดับ) โดยเฉพาะเพศชาย

เมื่อถามถึงความรุนแรงในครอบครัว พบว่า สตรีไทยมุสลิมเคยถูกทำร้ายร่างกายมากกว่าสตรีไทยพุทธ (สตรีไทยมุสลิม ร้อยละ 24.5 และสตรีไทยพุทธ ร้อยละ 18.2) และความแตกต่างดังกล่าวมีนัยสำคัญไม่มาก (ค่าไคสแควร์=.028, มีนัยสำคัญที่ระดับ .05) บุคคลที่ทำร้ายร่างกาย ส่วนใหญ่ตอบว่า คู่สมรสปัจจุบัน (สตรีไทยมุสลิม ร้อยละ 85.7 สตรีไทยพุทธ ร้อยละ 58.3) สำหรับคนที่ยังไม่แต่งงานตอบว่า แฟนคนปัจจุบัน (สตรีไทยมุสลิม ร้อยละ 14.3 และสตรีไทยพุทธ 41.7) ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า สตรีทั้งสองศาสนายังประสบปัญหาการถูกล่วงละเมิดทางเพศจากการบังคับให้มีเพศสัมพันธ์ โดยเฉพาะจากคู่สมรสปัจจุบัน และเพื่อน (โดยเฉพาะเพศชายในทั้งสองศาสนา) นอกจากนี้ สตรีไทยมุสลิมยังถูกทำร้ายร่างกายโดยคู่สมรสปัจจุบัน ซึ่งการถูกล่วงละเมิดทางเพศและความรุนแรงในครอบครัวสะท้อนให้เห็นว่า สตรีมุสลิมยังมีปัญหาสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ในด้านการได้รับความปลอดภัยจากการทารุณกรรมและการปฏิบัติมิชอบจากความรุนแรงทางเพศทุกรูปแบบมากกว่าสตรีไทยพุทธ (สิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ ข้อ 11) ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการมีเพศสัมพันธ์ครั้งแรกและการสมรสก่อนวัยอันควรและการไม่ได้เลือกคู่ครองเอง (ดูตาราง 4)

เมื่อถามถึงความรู้เกี่ยวกับเอชไอวี/เอดส์ พบว่า ผู้ที่นับถือศาสนาทั้งสองศาสนาทั้งชายและหญิง ส่วนใหญ่รู้จักเอชไอวี/เอดส์ โดยผู้ที่นับถือศาสนาพุทธมีสัดส่วนสูงกว่าศาสนาอิสลาม (ร้อยละ 76.8 และร้อยละ 61.4 ตามลำดับ) แต่ไม่มีความแตกต่างระหว่างเพศของความรู้เกี่ยวกับเอชไอวี/เอดส์ และความแตกต่างดังกล่าวมีนัยสำคัญในระดับมาก (ค่าไคสแควร์=.0001, มีนัยสำคัญที่ระดับ .001) ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ชาวไทยมุสลิมเกือบร้อยละ 40 ยังมีปัญหาความรู้เกี่ยวกับเอชไอวี/เอดส์

ตาราง 2 ร้อยละของการเลือกคู่สมรส จำแนกตามศาสนาและเพศ

	รวม	ศาสนาอิสลาม			ศาสนาพุทธ		
		ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม
การเลือกคู่สมรส	440	100	100	200	100	100	200
เลือกด้วยตนเอง	69.5	67.3	57.3	62.3	80.9	72.7	76.8
ไม่ได้เลือกด้วยตนเอง	30.5	32.7	42.7	37.7	19.1	27.3	23.2
X ²	.001			.126			.150
บุคคลที่เลือกคู่สมรสให้							
พ่อ/แม่	50.7	38.9	70.2	56.6	47.6	36.7	41.2
พี่/น้อง	14.2	19.4	10.6	14.5	4.8	20.0	13.7
ปู่ย่า/ตายาย	10.4	2.8	6.4	4.8	19.0	20.0	19.6
ญาติ	24.6	38.9	12.8	24.1	28.6	23.3	25.5
X ²	.043			.013			.550
ความรู้สึกต่อการที่บุคคลอื่นเลือกคู่สมรสให้							
เห็นด้วย	36.6	47.2	21.3	32.5	42.9	43.3	43.1
ไม่เห็นด้วย	39.6	27.8	42.6	36.1	42.9	46.7	45.1
ไม่มีความเห็น	23.9	25.0	36.2	31.3	14.3	10.0	11.8
X ²	.036			.044			.890
ระยะเวลาในการศึกษาและเรียนรู้ก่อนสมรส							
1 ปีหรือน้อยกว่า	33.2	43.6	31.8	37.7	35.5	21.8	28.6
2 - 5 ปี	35.0	31.8	28.2	30.0	32.7	47.3	40.0
6 ปีขึ้นไป	4.1	3.6	3.6	3.6	4.5	4.5	4.5
ไม่ทราบ/ไม่แน่ใจ	27.7	20.9	36.4	28.6	27.3	26.4	26.8
X ²	.101			.076			.090
หน่วยงานที่เคยไปขอคำปรึกษาการวางแผนครอบครัว							
โรงพยาบาล/สถานบริการของรัฐ	23.0	26.1	26.1	26.1	11.8	24.3	20.4
โรงพยาบาล/สถานบริการของเอกชน	14.0	4.3	4.3	4.3	17.6	24.3	22.2
ศูนย์บริการสาธารณสุข	8.0	17.4	4.3	10.9	11.8	2.7	5.6
สถานีนามัย	23.0	8.7	30.4	19.6	29.4	24.3	25.9
สำนักงานกรรมการอิสลาม	32.0	43.5	34.8	39.1	29.4	24.3	25.9
ไม่เคยไปขอรับบริการฯ	77.2	79.1	79.1	79.1	84.5	66.1	75.3
X ²	.069			.308			.543

ที่มา: การสำรวจ “สิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ของชาวไทยมุสลิมและไทยพุทธ จังหวัดปัตตานี” พ.ศ. 2554

ตาราง 3 ร้อยละของการเจริญพันธุ์ จำแนกตามศาสนาและเพศ

	รวม	ศาสนาอิสลาม			ศาสนาพุทธ		
		ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม
อายุเมื่อมีบุตรครั้งแรก							
15 - 19 ปี	10.6	7.4	18.4	12.7	0.0	15.8	8.2
20 - 24 ปี	26.7	14.8	31.6	22.9	34.3	27.6	30.8
25 - 29 ปี	36.3	38.3	35.5	36.9	38.6	32.9	35.6
30 ปีขึ้นไป	15.8	22.2	1.3	12.1	25.7	14.5	19.9
ไม่ทราบ/ไม่แน่ใจ	10.6	17.3	13.2	15.3	1.4	9.2	5.5
อายุเฉลี่ยเมื่อมีบุตรคนแรก (ปี)	25.07	26.31	22.95	24.65	26.61	24.35	25.48
X ²	.011			.0001			.001
ขณะตั้งครรภ์คนสุดท้ายต้อง ต้องการบุตร?							
ต้องการมีบุตรในช่วงนั้นพอดี	48.8	45.7	35.5	40.8	68.6	47.4	57.5
ต้องการมีบุตร แต่ไม่ใช่ช่วงเวลา นั้น	14.2	19.8	19.7	19.7	1.4	14.5	8.2
อย่างไรก็ได้	27.1	25.9	35.5	30.6	20.0	26.3	23.3
ไม่ต้องการมีบุตร	9.9	8.6	9.2	8.9	10.0	11.8	11.0
X ²	.004			.534			.011
จำนวนบุตร							
1 คน	32.1	42.0	23.7	33.1	25.7	36.0	31.0
2 คน	35.4	19.8	27.6	23.6	51.4	45.3	48.3
3 คนขึ้นไป	32.4	38.3	48.7	33.3	22.8	18.6	20.7
จำนวนบุตรเฉลี่ย (คน)	2.18	2.15	2.51	2.32	2.10	1.97	2.03
X ²	.001			.091			.605
จำนวนบุตรที่คิดว่าเหมาะสม							
1 - 2คน	17.6	22.2	10.3	17.6	54.5	56.0	55.3
3 - 4 คน	71.8	64.5	82.8	71.6	27.2	36.0	31.9
ไม่แน่ใจ	10.8	13.3	6.9	10.8	18.2	8.0	12.8
X ²	.000			.063			.735

ที่มา: การสำรวจ “สิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ของชาวไทยมุสลิมและไทยพุทธ จังหวัดปัตตานี” พ.ศ. 2554

ตาราง 4 ร้อยละของความรุนแรงทางเพศและความรุนแรงในครอบครัว จำแนกตามศาสนาและเพศ

	รวม	ศาสนาอิสลาม			ศาสนาพุทธ		
		ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม
การถูกบังคับให้มีเพศสัมพันธ์							
เคย	440	100	100	200	100	100	200
ไม่เคย	9.5	10.0	17.3	13.6	8.2	2.7	5.5
ไม่เคย	90.5	90.0	82.7	86.4	91.8	97.3	94.5
X ²	.003			.116			.075
บุคคลที่บังคับให้มีเพศสัมพันธ์							
คู่สมรสปัจจุบัน	78.6	81.8	89.5	86.7	77.8	0.0	58.3
คู่สมรสเก่า	7.1	0.0	10.5	6.7	0.0	33.3	8.3
แฟนปัจจุบัน	7.1	9.1	0.0	8.3	22.7	0.0	16.7
แฟนเก่า	7.1	9.1	0.0	3.3	0.0	66.7	16.7
เพื่อน	64.3	72.7	63.2	66.7	77.8	0.0	58.3
การถูกทำร้ายร่างกาย							
เคย	21.6	27.3	24.5	25.9	16.4	18.2	17.3
ไม่เคย	78.4	72.7	75.5	74.1	83.6	81.8	82.7
X ²	.028			.644			.721
บุคคลที่ทำร้ายร่างกาย							
คู่สมรสปัจจุบัน	75.0	80.0	85.7	83.3	77.8	0.0	58.3
คู่สมรสเก่า	2.8	10.0	0.0	4.2	0.0	0.0	0.0
แฟนปัจจุบัน	22.2	10.0	14.3	12.5	22.2	100.0	41.7
แฟนเก่า	16.7	30.8	6.7	17.9	0.0	40.0	14.3
เพื่อน	5.6	0.0	0.0	0.0	0.0	66.7	16.7
ญาติ	36.8	33.3	33.3	33.3	35.7	57.1	42.9
อื่นๆ	47.8	54.5	30.0	42.9	30.8	78.6	55.6
ความรู้เกี่ยวกับเอชไอวี/เอดส์							
รู้	69.1	61.8	60.9	61.4	76.4	77.3	76.8
ไม่รู้	30.9	38.2	39.1	38.6	23.6	22.7	23.2
X ²	.0001			.890			.873

ที่มา: การสำรวจ “สิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ของชาวไทยมุสลิมและไทยพุทธ จังหวัดปัตตานี” พ.ศ. 2554

อภิปรายผล

งานศึกษานี้ได้ศึกษาประเด็นสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์เพียงบางประเด็น เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจและความรับผิดชอบเกี่ยวกับวิถีชีวิตด้านเพศ สุขภาพทางเพศ และอนามัยเจริญพันธุ์ และความรุนแรง ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า คนไทยพุทธและไทยมุสลิมทั้งชายหญิง มีอายุเฉลี่ยเมื่อมีเพศสัมพันธ์ครั้งแรกไม่แตกต่างกันมากนัก คือประมาณ 19 ปี แต่สัดส่วนของคนไทยมุสลิมทั้งชายและหญิงที่มีเพศสัมพันธ์ครั้งแรกที่อายุต่ำกว่า 20 ปีมีมากกว่าคนไทยพุทธกว่า 1 เท่าตัว โดยความแตกต่างของ *อายุเมื่อมีเพศสัมพันธ์ครั้งแรก* ระหว่างคนไทยมุสลิมและกับคนไทยพุทธมีนัยสำคัญไม่มากนัก (ที่ระดับ .05) ทั้งนี้อาจเนื่องมาจาก กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษามาจากประชากรจังหวัดปัตตานี ซึ่งมีการอยู่ร่วมกันเป็นลักษณะของสังคมเปิดระหว่างคนไทยพุทธและคนไทยมุสลิม ส่งผลให้รูปแบบการดำเนินชีวิตในสังคม รวมทั้งเรื่องเพศของคนทั้งสองศาสนาแตกต่างกันไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม คนไทยมุสลิมก็มีเพศวิถีที่มีพื้นฐานจากหลักการทางศาสนาที่เป็นกรอบในการปฏิบัติ แม้จะมีเพศสัมพันธ์ที่อายุน้อยกว่าคนไทย (โดยเฉพาะสตรีมุสลิม) แต่ส่วนใหญ่ก็แต่งงานกับบุคคลที่เป็นคู่สมรสปัจจุบัน ดังคำกล่าวที่ว่า “ชีวิตทางเพศไม่ใช่สิ่งต้องห้ามในอิสลามและชาวมุสลิมจะต้องรู้ถึงเพศศึกษาในอิสลาม และการทำให้คู่รักพอใจ ซึ่งโดยปกติแล้วมุสลิมทั้งชายและหญิงจะร่วมเพศครั้งแรกกับคู่แต่งงานเท่านั้น” (จริญ, 2554)

ส่วนการคุมกำเนิดเมื่อมีเพศสัมพันธ์ครั้งแรก ก็พบเช่นเดียวกันว่าคนไทยมุสลิมใช้วิธีคุมกำเนิดน้อยกว่าคนไทยพุทธ การมีเพศสัมพันธ์ก่อนแต่งงานและที่อายุน้อยอาจเป็นเรื่องปกติ/ไม่ใช่ปัญหาสำหรับวัยรุ่นในยุคโลกาภิวัตน์ ถ้ามีการคุมกำเนิด แต่ผลจากการศึกษาพบว่า คนไทยมุสลิมกว่าครึ่งหนึ่งไม่ได้ใช้วิธีคุมกำเนิดเมื่อมีเพศสัมพันธ์ครั้งแรก ขณะที่คนไทยพุทธใช้มากกว่าอย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ วิธีคุมกำเนิดที่ใช้เมื่อมีเพศสัมพันธ์ครั้งแรก ยังเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพต่ำ โดยเฉพาะวิธีนับระยะปลอดภัย เช่นเดียวกับคนไทยพุทธที่ใช้วิธีการหลังภายนอกในสัดส่วนใกล้เคียงกัน

การมีเพศสัมพันธ์อายุน้อยและไม่ใช้/ใช้วิธีคุมกำเนิดแบบธรรมชาติ มีความเสี่ยงต่อการตั้งครรภ์ที่ไม่พึงประสงค์ หรืออาจมีปัญหาการทำแท้งตามมา หรือต้องรับสมรสตั้งแต่อายุน้อย เนื่องจากถูกบังคับให้ต้องแต่งงานก่อนที่ปัญหาอื่นจะตามมา (ฉวีวรรณ และคณะ, 2526) ส่งผลให้สตรีมุสลิมต้องรับภาระในการตั้งครรภ์และดูแลบุตรก่อนวัยอันควร นอกจากนี้ อายุเมื่อมีเพศสัมพันธ์ครั้งแรกที่ค่อนข้างต่ำ สะท้อนให้เห็นถึงการมีอายุแรกสมรสที่ค่อนข้างต่ำด้วย สอดคล้องกับการสำรวจอนามัยเจริญพันธุ์ภาคใต้เมื่อเกือบ 10 ปีที่แล้วของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2546) ที่พบว่าคนไทยมุสลิมแต่งงานเร็วกว่าไทยพุทธ ซึ่งเป็นไปตามหลักศาสนาอิสลามที่ให้ชาวไทยมุสลิมสามารถแต่งงานได้เร็ว ตั้งแต่อายุ 12-13 ปี เป็นที่ทราบกันดีว่าสังคมมุสลิมเป็นสังคมที่มีความเคร่งครัดในเรื่องศาสนาโดยเฉพาะเรื่องเพศ บทบัญญัติทางศาสนาว่าด้วยเรื่องเพศนั้นมีกล่าวไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับการประพฤติกและการปฏิบัติตนของชายและหญิงมุสลิมว่าสิ่งใดควรทำและสิ่งใดไม่ควรทำ ซึ่งบทบัญญัติทางศาสนาสามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของศาสนาอิสลามที่ปลูกฝังพฤติกรรมทางเพศได้เป็นอย่างดี

สำหรับการเลือกคู่ครอง กลุ่มตัวอย่างไทยมุสลิมทั้งชายและหญิงมีสิทธิในการเลือกคู่ครองด้วยตนเองในสัดส่วนที่ต่ำกว่าชาวไทยพุทธอย่างมีนัยสำคัญในระดับมาก ทั้งนี้ เนื่องจากตามหลักศาสนาอิสลาม สตรีมุสลิมสามารถแต่งงานได้ตั้งแต่อายุ 12-13 ปีขึ้นไป ผู้ชายตั้งแต่ 7-19 ปีขึ้นไป พ่อแม่มีส่วนในการหาหรือเลือกคู่ครองให้กับลูก หรือต้องอยู่ภายใต้ความเห็นชอบของผู้ปกครอง โดยเฉพาะสตรีมุสลิมไม่มีอิสระ/สิทธิในการเลือกคู่ครองเอง โดยส่วนใหญ่

ก็เห็นด้วย ซึ่งการปฏิบัติดังกล่าวขัดกับหลักสิทธิเสรีภาพในด้านความคิด สิทธิในการเลือกคู่สมรส และการวางรากฐานครอบครัว นอกจากนี้การที่ชาวไทยมุสลิมกว่าครึ่งมีระยะเวลาเรียนรู้คู่สมรสก่อนมีครอบครัวน้อยกว่า 1 ปี ก็ทำให้เกิดความยากลำบากในการปรับตัวเข้าหากัน ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการหย่าร้างตามมา แต่กฎหมายอิสลามให้ผู้ชายมีสิทธิขอหย่าได้ แต่ผู้หญิงต้องมีผู้แทน ทำให้ผู้หญิงต้องตกอยู่ในสภาวะยากลำบากหากหย่ากันไม่ได้ แม้ว่ากฎหมายอิสลามจะอนุญาตให้หย่าได้ก็ตาม (อังคณา, 2554)

ส่วนการตัดสินใจในการมีบุตร พบว่าทั้งคนไทยมุสลิมและคนไทยพุทธ ส่วนใหญ่มีสิทธิในการตัดสินใจได้อย่างเสรีในการที่จะมีบุตรหรือไม่และมีกี่คน สอดคล้องกับสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ ข้อที่ 8 แต่การตัดสินใจที่จะมีบุตรเมื่อไรยังพบว่าสตรีมุสลิมยังมีปัญหาเรื่องช่วงเวลาในการตั้งครรภ์ที่ยังไม่ตรงกับความต้องการ แม้ว่าจะมีความต้องการบุตรสำหรับครรภ์นี้แต่ไม่ใช่ช่วงเวลานี้ หรือไม่ได้มีความต้องการบุตร ซึ่งแตกต่างจากคนไทยพุทธอย่างมีนัยสำคัญ แสดงว่ายังมีช่องว่างของความต้องการการวางแผนครอบครัว หรือยังไม่สามารถเข้าถึงบริการวางแผนครอบครัวที่มีอยู่ได้อย่างสะดวก (unmet need) อาจเนื่องด้วยหลักคำสอนของศาสนาอิสลามที่ไม่ส่งเสริมให้คุมกำเนิด หรือถ้าจะคุมกำเนิดก็ต้องเลือกใช้วิธีคุมกำเนิดที่ไม่ขัดกับหลักธรรมชาติและไม่เป็นการทำลายชีวิต (ห้ามการทำแท้ง) ทำให้สตรีมุสลิมไม่สามารถไปขอรับบริการวางแผนครอบครัวได้โดยปราศจากความยินยอมจากสามี นอกจากนี้ อาจเนื่องมาจากการขาดความรู้ที่ถูกต้อง ทันสมัย และรอบด้าน เกี่ยวกับวิธีการวางแผนครอบครัวที่เหมาะสม หรือบริการวางแผนครอบครัวที่มีให้อย่างไม่ทั่วถึงและคุณภาพบริการที่ให้อย่างไม่สะดวกใจของผู้รับบริการ จะสังเกตได้จากสัดส่วนการไปขอรับบริการจากคณะกรรมการอิสลามมีสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับสถานบริการของรัฐประเภทต่างๆ

สำหรับความรู้เกี่ยวกับเอชไอวี/เอดส์ แม้ว่ากลุ่มตัวอย่างทั้งสองศาสนาทั้งชายและหญิง ส่วนใหญ่รู้จักเอชไอวี/เอดส์ แต่คนไทยพุทธมีสัดส่วนการมีความรู้เกี่ยวกับเอชไอวี/เอดส์สูงกว่าคนไทยมุสลิมอย่างมีนัยสำคัญในระดับมาก ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ชาวไทยมุสลิมยังมีปัญหาเกี่ยวกับความรู้เกี่ยวกับเอชไอวี/เอดส์ นอกเหนือจากความรู้ด้านการวางแผนครอบครัว

ความรุนแรงทางเพศ สตรีทั้งสองศาสนายังประสบปัญหาการถูกล่วงละเมิดทางเพศจากการบังคับให้มีเพศสัมพันธ์ โดยเฉพาะสตรีมุสลิมเคยถูกบังคับให้มีเพศสัมพันธ์มากกว่าสตรีไทยพุทธอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะจากคู่สมรสปัจจุบัน นอกจากนี้ สตรีไทยมุสลิมยังถูกทำร้ายร่างกายโดยคู่สมรสปัจจุบัน “ผู้หญิงมุสลิมมีความอดทนยอมที่จะถูกทำร้าย ซึ่งคงคล้ายกับผู้หญิงทั่วไป อีกอย่างที่เจอแต่ไม่มากเป็นเรื่องของความรุนแรงทางเพศ แต่ผู้หญิงอาจจะไม่ค่อยเล่า” (ดำรง, 2549) ซึ่งการถูกล่วงละเมิดทางเพศและความรุนแรงในครอบครัวสะท้อนให้เห็นว่า สตรีมุสลิมยังมีปัญหาสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ในด้านการได้รับความปลอดภัยจากการทารุณกรรมและการปฏิบัติมิชอบจากความรุนแรงทางเพศทุกรูปแบบ ตามสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ ที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกเชื้อชาติ ศาสนา และทุกเพศวัยที่อยู่ในสังคมไทยต้องได้รับการคุ้มครอง

ดังนั้น การนำกระแสของสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ที่แม้ว่าประชาคมระหว่างประเทศจะให้การรับรอง มาวิเคราะห์กับสังคมมุสลิมปัตตานีภาคใต้ อาจเป็นเรื่องที่เร็วเกินไปในการก้าวไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ เนื่องจากสังคมมุสลิมเป็นสังคมที่ผู้ชายเป็นใหญ่มาเป็นเวลานาน และการมีบุตรถือเป็นความประสงค์ของพระเจ้าหรือพระศาสดาของศาสนาอิสลาม การใช้วิธีคุมกำเนิดสมัยใหม่ถูกห้ามมานาน แม้ในระยะหลังจะมีการผ่อนปรนมากขึ้น โดยสตรีมุสลิมจะใช้วิธีคุมกำเนิดสมัยใหม่ได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากฝ่ายชายหรือความเห็นชอบจากคณะกรรมการอิสลาม การตอบสนองต่อความทันสมัยและสิทธิสตรีในทัศนะตะวันตกอาจถูกต่อต้าน แต่ก็อาจทำให้คนมุสลิมภาคใต้ โดยเฉพาะสตรีมีแนวโน้มและเสี่ยงต่อการถูกกีดกันแปลกแยกจากสังคมใหญ่ของประเทศและถูกเบียดขับให้อยู่วงนอก (ของสิทธิด้านอนามัยเจริญพันธุ์) จนกลายเป็นคนชายขอบ (marginalised) ของกระแสหลัก แม้ว่าสังคมมุสลิมจะมีความเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ แต่อาจจะเป็นไปอย่างช้าๆ

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาของนักมานุษยวิทยาส่วนใหญ่ที่ผ่านมา ชี้ให้เห็นว่า “คนกลุ่มน้อยและคนที่อยู่ตรงชายขอบของสังคมและวัฒนธรรมหลัก (marginal people) มักเกิดจากการที่รัฐไม่ได้ให้ความสนใจแก่กระบวนการที่กระทำให้กลุ่มคนเหล่านั้นต้องตกไปอยู่ชายขอบ จะโดยจงใจหรือไม่ก็ตาม” กระบวนการเป็นคนชายขอบนั้นอาจเกิดขึ้นได้ใน 2 ทิศทาง ทิศทางแรก ความเป็นชายขอบเกิดขึ้นจากการถูกกีดกัน และถูกลดอำนาจ หรือถูกตีป้าย เช่นผู้หญิง แต่ในอีกทิศทางหนึ่ง ความเป็นชายขอบเกิดขึ้นจากการถูกดึงเข้าร่วมกระบวนการจนกลายเป็นชายขอบ ดังนั้น ชาวไทยมุสลิมมีแนวโน้มที่จะไม่เป็นคนที่อยู่ชายขอบของกระแสหลักแห่งสิทธิด้านอนามัยเจริญพันธุ์ ถ้ารัฐสามารถปรับปรุงบริการให้คนไทยมุสลิมเข้าถึงบริการและจัดบริการให้ผู้รับบริการได้รับความสะดวกสบายใจ โดยเฉพาะการให้ความรู้ที่ถูกต้อง และทันสมัยเกี่ยวกับวิธีการวางแผนครอบครัวที่เหมาะสม (ถิรณัย, 2554)

แนวทางที่สำคัญก็คือ ให้สตรีมุสลิมในสังคมไทยได้มีโอกาสเข้าร่วมกระบวนการพัฒนาสิทธิสตรี เพื่อเสริมสร้างศักยภาพสตรีให้เท่าเทียมกับชาย เพราะความไม่เสมอภาคทางเพศก่อให้เกิดปัญหาอนามัยเจริญพันธุ์และเป็นปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของผู้หญิง ซึ่งสังคมได้วางบทบาทให้รักนวลสงวนตัว ทำให้ไม่มีความรู้เรื่องเพศ ไม่กล้าพูด ไม่กล้าถาม มีอำนาจต่อรองเพื่อสุขภาพทางเพศของตนเองน้อยกว่าผู้ชาย จึงจำเป็นต้องมีการผลักดันการดำเนินงานในเชิงนโยบายและในเชิงระบบ โดยการประสานการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกส่วน ดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาให้ครอบคลุมมิติที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาบุคลากร พัฒนาระบบบริการและองค์ความรู้ มาตรการในการดูแลทางสังคม การดูแลทางกฎหมาย รวมทั้งการรณรงค์ค่านิยมทางเพศที่ถูกต้อง และสอดคล้องกับหลักการที่แท้จริงของศาสนาอิสลาม และผสมผสานการทำงานด้านสิทธิมนุษยชน และการส่งเสริมความเท่าเทียมหญิงชายที่สอดคล้องกับความละเอียดอ่อนเชิงวัฒนธรรม เพื่อสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่มีความยั่งยืน พร้อมๆ กันนั้นก็ทำงานร่วมกับองค์กรต่างๆ ในระดับชุมชนและบุคคลจำนวนมากที่จะเป็นกำลังสำคัญของความเปลี่ยนแปลง (โธรายา, 2551)

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กองอนามัยการเจริญพันธุ์. (2554). นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนามาตรการเจริญพันธุ์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2553-2557). นนทบุรี: สำนักงานอนามัยการเจริญพันธุ์ กองอนามัยการเจริญพันธุ์ กระทรวงสาธารณสุข.
- กุศล สุนทรธาดา. (2524). ภาวะเจริญพันธุ์ของไทยมุสลิมภาคใต้. *จุลสารสังคมศาสตร์*, 3 (พฤษภาคม-ตุลาคม 2524), 45-48.
- เจริญ มะลูลีม. (2554). *อิสลามกับเรื่องเพศ*. ค้นเมื่อ 21 เมษายน 2555, จาก <http://www.piwdee.net/kab6/sanha04.htm>
- ฉวีวรรณ วรรณประเสริฐ และคณะ. (2526). ลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมชาวไทยมุสลิมกับภาวะเจริญพันธุ์และการวางแผนครอบครัว. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องภาวะเจริญพันธุ์ การวางแผนครอบครัว และการพัฒนาประชากรภาคใต้ วันที่ 16-18 มีนาคม 2526 ณ โรงแรมโนรา อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา.
- ณัฐยา บุญภักดี. (2547). *สรุปสถานการณ์ด้านอนามัยเจริญพันธุ์ของประเทศไทย*. เอกสารประกอบการประชุม คณะอนุกรรมการเสริมสร้างความมั่นคงในชีวิตด้านสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ วันที่ 29 มกราคม 2547 ณ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- ดำรง อาแวลี. (2549). *วันนี้ของผู้หญิงมุสลิมใน 3 จังหวัดชายแดนใต้: ชีวิตที่หลงเหลือก็บรอยยิ้มหลังหยาดเลือด*. เอกสารประกอบการเสวนาเรื่อง “ชีวิตผู้หญิงมุสลิม: มายาคติ และ ความเป็นจริง” วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2549 ณ วิทยาลัยอิสลาม มอ.ปัตตานี จัดโดย เครือข่ายผู้หญิงเพื่อสันติภาพ และคณะทำงานวาระทางสังคม สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ค้นเมื่อ 21 มีนาคม 2555, จาก www.southwatch.org/article_detail.php?id=15 -
- ถิรณัย อาป้อม. (2554). *อยู่ชายขอบ: ตัวตนและการต่อสู้ของคนชายขอบในสังคมไทย*. ค้นเมื่อ 21 มีนาคม 2555, จาก <http://chomorpor.blogspot.com/2011/09/1.html>
- โรธยา อาเหม็ด โอเบค. (2551). *UNFPA ชี้ปัญหาวัฒนธรรม เพศภาวะ และสิทธิมนุษยชน ในมุมมองระดับโลกและนานาชาติ* [สุนทรพจน์]. ในงานแนะนำ “รายงานสถานการณ์ ประชากรโลก ประจำปี 2551” ภายใต้หัวข้อ “บรรลุข้อตกลงพื้นฐาน: วัฒนธรรม เพศภาวะ และสิทธิมนุษยชน” กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ ณ กรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ. ค้นเมื่อ 17 เมษายน 2555, จาก http://www.medicthai.com/news/news_detail.php?id=2958
- ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. (บ.ก.). (2546). *อัตลักษณ์ ชชาติพันธุ์ และความเป็นชายขอบ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร.
- ภัสสร ลิมานนท์. (2547). *ผู้หญิง...กับทางเลือกในการเจริญพันธุ์ และเพศสัมพันธ์?*. เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ ชีวจริยศาสตร์ เบื้องต้น: ทางเลือกของสังคมไทย จัดโดย สถาบันไทยศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และโครงการ ASEAN-EU LEMLIFE. ค้นเมื่อ 11 มีนาคม 2555, จาก www.stc.arts.chula.ac.th/Women_and_Reproductive_Choices.ppt
- สถาบันวิจัยประชากรและสังคม. 2555. *ข้อมูลประชากรไทย 2555*. ค้นเมื่อ 11 มีนาคม 2555, จาก สถาบันวิจัยประชากรและสังคม เว็บไซต์: http://www.ipsr.mahidol.ac.th/ipsr-th/population_thai.html
- สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดปัตตานี. (2554). *ประวัติจังหวัดปัตตานี. (หน้า 18)*. ค้นเมื่อ 11 มีนาคม 2555, จาก <http://www.pattani.go.th/data/banyay/bunyay54.pdf>
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2546). *รายงานการสำรวจอนามัยเจริญพันธุ์ภาคใต้*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- _____. (2552). *รายงานการสำรวจอนามัยเจริญพันธุ์ พ.ศ.2552*. ค้นเมื่อ 21 มีนาคม 2555, จาก <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/files/.../fertilityRep52.pdf>
- สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์กระทรวงสาธารณสุข. (2553). *สถิติสาธารณสุขประจำปี 2553*. ค้นเมื่อ 11 มีนาคม 2555, จาก <http://bps.ops.moph.go.th/Healthinformation/index2.html>
- สำนักงานอนามัยการเจริญพันธุ์ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. (2553). *สถานการณ์อนามัยเจริญพันธุ์ในวัยรุ่นและเยาวชน*. ค้นเมื่อ 11 มีนาคม 2555, จาก <http://rh.anamai.moph.go.th/home.html>
- สุรัชย์ หวันแก้ว. (2550). *คนชายขอบ: จากความคิดสู่ความจริง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุวรรณ วรคามิน และคณะ. (2545). *หลักการของกฎหมายอนามัยเจริญพันธุ์ = Reproductive Health Law and Policy*. กองวางแผนครอบครัวและประชากร กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. ค้นเมื่อ 21 มีนาคม 2555, จาก <http://www.womenhealth.or.th/downloads/document-resource/document-1.pdf>

อังคณา นีละไพจิตร. (2549). *วันนี้ของผู้หญิงมลายูมุสลิมใน 3 จังหวัดชายแดนใต้: ชีวิตที่หลงเหลือกับรอยยิ้มหลังหยาดเลือด*. เอกสารประกอบการเสวนาเรื่อง “ชีวิตผู้หญิงมลายูมุสลิม : มายาคติ และ ความเป็นจริง” วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2549 ณ วิทยาลัยอิสลาม มอ.ปัตตานี จัดโดย เครือข่ายผู้หญิงเพื่อสันติภาพ และคณะทำงานวาระทางสังคม สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ค้นเมื่อ 21 มีนาคม 2555, จาก www.southwatch.org/article_detail.php?id=15 -

อัลญาน์ สมุห์เสนโต และเพ็ญพักตร์ ทองแท้. (2555). *สิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ของประชากรไทยพุทธและไทยมุสลิม* [รายงานการวิจัย]. ปัตตานี: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี.

ภาษาอังกฤษ

Bergman, Ylva (ed.). (2004). *Breaking Through: A Guide to Sexual and Reproductive Health and Rights*. Stockholm: The Swedish Association for Sexuality Education.

United Nations Population Fund (UNFPA). (2004). *Rights into Action: UNFPA implementations Human Rights-Based Approach; Reproductive health and rights* (p.16). Retrieved 13 March 2012, from http://www.unfpa.org/upload/lib_pub_file/529_filename_rights_into_action.pdf

การตีตราชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย ในกระบวนการดำเนินงานแก้ปัญหาเอดส์¹

Stigmatisation of Men Having Sex with Men through HIV Prevention Programing

นิพนธ์ ดาราวุฒิมาประกรณ์²
Niphon Darawuttimaprakorn

บทคัดย่อ

บทความนี้วิเคราะห์การตีตราและเลือกปฏิบัติในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาเอชไอวี/เอดส์ ผ่านมุมมองเรื่องเพศ เพศภาวะ เพศวิถี ในโครงสร้างสังคมแบบชายเป็นใหญ่ และความเชื่อกระแสหลักเรื่องเพศที่มีอคติต่อความสัมพันธ์แบบเพศเดียวกัน แนวคิดดังกล่าวนำไปสู่การให้เหตุผลในการควบคุมพฤติกรรมของคนที่รักเพศเดียวกัน การตีตรา และเลือกปฏิบัติ อคติทางเพศดังกล่าวสะท้อนออกมาอย่างชัดเจนในความพยายามลดอัตราการติดเชื้อเอชไอวีด้วยการกำหนดให้กลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายกลายเป็นประชากรกลุ่มที่เสี่ยงสูงต่อการติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ และจำเป็นต้องควบคุมพฤติกรรมเสี่ยง การระบุว่าชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายเป็นผู้ที่มีภาวะเสี่ยงสูงกว่ากลุ่มอื่นจากการมีเพศสัมพันธ์ทางทวารหนักนั้น เท่ากับเป็นการตีตราซ้ำและตอกย้ำอัตลักษณ์ความเป็นชายรักชายที่ไม่เป็นที่ยอมรับของสังคม บทความนี้ยังนำเสนอสถานการณ์การติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ของกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย และทบทวนรูปแบบการดำเนินงานการป้องกันการติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ในกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายในทศวรรษที่ผ่านมา รวมทั้งข้อเสนอแนะให้ทบทวนนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่นำไปสู่การตีตราและเลือกปฏิบัติต่อชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย และขจัดการตีตราและเลือกปฏิบัติที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อความสำเร็จของการดำเนินงานป้องกันการติดเชื้อเอชไอวีในกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย

¹ บทความนี้ไม่ได้มีเจตนาที่จะวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานของหน่วยงานใดหรือโครงการใดเป็นการเฉพาะ หากแต่เป็นการนำเสนอมุมมองของผู้เขียนต่อการดำเนินงานด้านการป้องกันการติดเชื้อเอชไอวีในกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายในภาพรวมเท่านั้น การกล่าวถึงการดำเนินงานภายใต้การสนับสนุนของกองทุนโลกรอบที่ 8 เป็นเพียงภาพตัวอย่างของกิจกรรมป้องกันการติดเชื้อเอชไอวีที่ครอบคลุมพื้นที่มากกว่า 30 จังหวัด ซึ่งเป็นโครงการที่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายมากที่สุด ทั้งในทางภูมิศาสตร์และขนาดของประชากร

² นักวิจัยประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

Abstract

This article analyses the stigma and discrimination presenting in the efforts of responding to HIV and AIDS in Thailand. The analysis is based on the perspective of sex, gender and sexuality in the patriarchal social structure and on the mainstream sexuality that prejudices the same-sex relationships. Such perspectives have brought about the rationale of controlling the behavior of population with same-sex relationships, and consequently lead to the stigma and discrimination. The prejudices obviously reflect in the efforts to reduce the HIV prevalence rate by defining the men having sex with men as the most at risk population that needs intensive interventions to control such at-risk behavior of same-sex sexual relationships. The author argues that the stigmatisation, that men having sex with men are the most at risk, has doubled the degree of stigma on the identity of men having sex with men that is not yet socially accepted. The article also presents the situation of infection with HIV infection among men who have sex with men and the review of the HIV prevention intervention targeting men having sex with men in the past decade. This article suggests the revision of policy and practices that lead to stigma and discrimination against men having sex with men, as well as eliminate such stigma and discrimination that is the main obstacle to the progress of the HIV prevention for men having sex with men.

Keywords: *stigma, discrimination, men having sex with men, HIV prevention program.*

1. นำเรื่อง

การตีตราเป็นแนวคิดที่มีมาตั้งแต่สมัยกรีก เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมว่าด้วยเครื่องหมายที่ปรากฏบนร่างกาย อันเนื่องมาจากบุคคลมีการกระทำบางสิ่งบางอย่างผิดไปจากปกติ เช่น นักโทษอาชญากรรมอาจตีตราประทับไว้ที่แขน เป็นตัวบ่งบอกคนทั่วไปว่าบุคคลนั้นเป็นคนไม่ดี ทำผิดกฎ ผิดศีลธรรม คนที่ถูกตีตราจะถูกแบ่งแยกให้โดดเดี่ยว ไม่ให้เป็นส่วนหนึ่งของสังคม สังคมจะจำกัดสิทธิของเขาเหล่านั้น การตีตราจึงเปรียบเสมือนการติดป้ายบอกให้รู้ว่า บุคคลนี้มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งในแง่ลบ (stigmatisation) ทำให้บุคคลที่ถูกตีตราเปลี่ยนจากบุคคล “ปกติธรรมดา” กลายเป็นบุคคล “ผิดปกติ” เป็นคนที่ไม่บริสุทธิ์ ต่างพร้อย มีรอยมลทิน ไร้คุณค่า แตกต่างไปจากบุคคลอื่นๆ จึงกล่าวได้ว่าเป็น “การตีตรา” นั้นทำให้เกิด “การเลือกปฏิบัติ” ซึ่งเปรียบเสมือนหรือเท่ากับเป็น “การละเมิดสิทธิมนุษยชน” โดยไม่รู้ตัว (สุทธิดา, 2553)

การตีตราถือว่าเป็นหนึ่งในกระบวนการสร้างความเป็น “คนชายขอบ” เบียดขับสร้างความเป็นอื่น (otherness) แบ่งแยกคนส่วนน้อยให้ออกไปจากกระแสหลักของสังคม ดังนั้น คนชายขอบจึงเปรียบได้กับบุคคลหรือกลุ่มคนที่สังคมไม่สนใจ ไม่รับรู้ ถูกมองข้าม ถูกทำให้เป็นคนที่ไม่รู้ค่า ถูกทำให้มีชีวิตอยู่ตามริมขอบของพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ พื้นที่สังคม พื้นที่ทางความคิด และถูกปฏิเสธจากสังคมกระแสหลัก ทำให้คนเหล่านี้ขาดโอกาสทางการศึกษา ขาดอำนาจในการต่อรอง ไม่ได้รับความเป็นธรรม ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากร บริการ สวัสดิการต่างๆ ตามสิทธิขั้นพื้นฐานที่ควรจะได้รับ และยังถูกมองว่าเป็นตัวปัญหา เป็นเพียงแหล่งทรัพยากรและแรงงานราคาถูกที่ไม่ได้รับผลประโยชน์ และรับผลกระทบจากการพัฒนา เช่น ชาวเขา ชนกลุ่มน้อย ผู้หญิงขายบริการ กลุ่มรักเพศเดียวกัน กลุ่มผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ หรือคนพิการ เป็นต้น (สุริชัย, 2550)

บทความนี้ตั้งใจศึกษาการตีตราและเลือกปฏิบัติในการดำเนินงานป้องกันการติดเชื้อในกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย ที่ถูกตีตราซ้อนในสองประเด็นที่เกี่ยวกับเพศวิถี (sexuality) กล่าวคือ (1) การตีตราจากพฤติกรรมการมีเพศสัมพันธ์ที่แตกต่างจากสังคมกระแสหลัก คือ การมีเพศสัมพันธ์ในกลุ่มรักเพศเดียวกัน (homosexual) โดยบทความนี้เน้นศึกษาเฉพาะกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย และ (2) การตีตราที่เกิดจากโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ โดยเฉพาะการติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ กล่าวได้ว่า การตีตราในประเด็นเกี่ยวกับเพศสัมพันธ์ทั้งสองประเด็นนี้เกิดขึ้นยาวนานและกว้างขวางในสังคมไทย

ข้อมูลที่น่ามาใช้ในการบทความนี้ได้จากงานค้นคว้าวิจัย รวบรวมความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์กลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย อาสาสมัครที่ทำงานในกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย องค์กรภาคประชาสังคม และเจ้าหน้าที่ภาครัฐผู้ให้บริการในงานป้องกันการติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ และโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ รวมถึงประสบการณ์ของผู้เขียนเองในฐานะผู้ประสานงานการติดตามประเมินผล ภายใต้โครงการการป้องกันการติดเชื้อเอชไอวีแบบผสมผสานสำหรับประชากรที่มีภาวะเสี่ยงสูง ผู้ต้องขัง และแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ดำเนินงานโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

2. การตีตราและทัศนคติเชิงลบอันเนื่องมาจาก “เพศ เพศภาวะ เพศวิถี”

กลุ่มบุคคลรักเพศเดียวกันในสังคมไทย ได้รับผลกระทบอย่างมากจากกระบวนการหลอมสร้างวิถีคิดเรื่องเพศกระแสหลักที่ปลูกฝังและถ่ายทอดชุดความรู้เกี่ยวกับเพศสัมพันธ์ว่า ที่ถูกต้อง เหมาะสม ดั่งงามมีเพียงชุดเดียวนั่นคือ การมีเพศสัมพันธ์กับคู่ต่างเพศ ชาย-หญิง โดยเฉพาะต้องมีเพศสัมพันธ์ภายใต้บริบทการแต่งงานเท่านั้น การมีเพศสัมพันธ์ที่นอกเหนือไปจากนี้ คนในสังคมจะถือว่าเป็นสิ่งที่ผิดปกติ ผิดศีลธรรมจรรยาบรรณ เสื่อมเสีย ชื่อเสียงต่อตนเอง ญาติพี่น้อง รวมไปถึงสังคมรอบๆ ตัว กล่าวได้ว่าเป็นการใช้บรรทัดฐานเรื่องเพศภาวะและเพศวิถีแบบตายตัวเพียงแบบเดียว โดยการถ่ายทอดชุดความรู้มักเสนอให้เห็นภาพวิถีคิดเรื่องเพศสัมพันธ์เพียงแค่สองด้านตรงข้าม เช่น “ขาวกับดำ” “ดีกับเลว” และ “ปกติกับผิดปกติ” และมักมุ่งใช้ความรู้และความเชื่อของตนเองไปเพื่อตัดสินคุณค่าของคนอื่นๆ เสมอ (สุชาติดา, 2554:17) การหลอมสร้างวิถีคิดเรื่องเพศกระแสหลักนี้เป็นการชี้นำตัดสินว่าอะไรควรทำ อะไรไม่ควรทำในเรื่องเพศ โดยการพยายามนำเงื่อนไขทางสังคม วัฒนธรรม การเมือง เศรษฐกิจ และธรรมเนียมปฏิบัติในเรื่องเพศวิถีในสังคมไทย เพื่อนำมาใช้ควบคุม กดขี่ หรือครอบงำ จนเป็นการประกอบสร้างให้เกิดอคติ มายาคติ (ความรู้ความเข้าใจผิดๆ) ทำให้เกิดการปลูกฝังและถ่ายทอดเรื่องเพศสัมพันธ์ที่ดั่งงามตามวัฒนธรรมไทยมาจนถึงปัจจุบัน

ลักษณะที่โดดเด่นของโครงสร้างเรื่องเพศวิถี-เพศภาวะในสังคมไทยปัจจุบัน คือ ความพยายามควบคุมวิถีชีวิตทางเพศของคน และผลิตสร้างวาทกรรมเรื่องเพศเพื่อไปกดขี่ ครอบงำ และปิดกั้นคนกลุ่มที่แตกต่างเอาไว้ให้สอดคล้องกับฐานคิดเรื่องเพศวิถีในนโยบายด้านเอตส์ของรัฐบาลที่ยังยึดอยู่กับกรอบเรื่องเพศกระแสหลัก ที่จำกัดทิศทางของเรื่องเพศให้อยู่เฉพาะในความสัมพันธ์คู่ต่างเพศหญิงชายภายใต้กรอบการแต่งงาน และต้องมีเพศสัมพันธ์นั้นจะต้องมีเพื่อการสืบพันธุ์เท่านั้น (วรารณ, 2551) การใช้แนวคิดดังกล่าวทำให้คนที่มีเพศสัมพันธ์นอกกรอบถูกมองข้าม และไม่ให้ความสำคัญกับวิถีทางเพศที่หลากหลายและมีความซับซ้อนในสังคม ทำให้กลุ่มที่มีพฤติกรรมทางเพศที่แตกต่างเหล่านีกลายเป็นพฤติกรรมนอกกรอบ ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานความดีงามที่รัฐหรือสังคมพึงสนับสนุนหรือส่งเสริม

นอกจากนี้ รัฐได้พยายามสร้างวิถีปฏิบัติทางเพศของคนในสังคมให้สอดคล้องและอัตลักษณ์ของชาติ โดยกำหนดวิถีปฏิบัติทางเพศให้อยู่ภายใต้กรอบวาทกรรมวัฒนธรรมและประเพณีอันดีงามของไทย ที่เชื่อว่าสังคมไทยมีแบบแผนทางเพศที่ดั่งงาม คนส่วนใหญ่ต้องปฏิบัติตามแบบแผนพฤติกรรมที่ว่านี่จึงจะถือว่าถูกต้องเหมาะสม ปกติ และไม่เป็นปัญหา ขณะที่วิถีทางเพศที่นอกเหนือจากแบบแผนวัฒนธรรมอันดีงามนั้นถูกมองว่าเป็นตัวสร้างปัญหา มีความเบี่ยงเบน ผิดปกติ ทำให้วิถีทางเพศที่แตกต่างกลายเป็นสิ่งผิดปกติ ต้องควบคุม และต้องได้รับการแก้ไข มากกว่าจะยอมรับพฤติกรรมที่แตกต่างนั้น ทำให้การดำรงชีวิตในสังคมของกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายต้องหลบซ่อนอยู่ในพื้นที่ส่วนตัว ไม่เปิดเผยตนเองในที่สาธารณะ หรือกล้าเปิดเผยตนเองเฉพาะในพื้นที่ที่คิดว่าปลอดภัยเท่านั้น สังคมจึงไม่เข้าใจวิถีชีวิตและเงื่อนไข ความเหลื่อมล้ำ หลากหลาย และซับซ้อนของการมีเพศสัมพันธ์ในกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย (ชลิตาภรณ์, 2547; วรารณ, 2551; สุชาติดา, 2554) ดังคำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารองค์กรที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการป้องกันการติดเชื้อเอชไอวี ที่ว่า

เรื่องการตีตรานี้ มันก็เหมือนเดิม เป็นเรื่องเดิมๆ ถูกยกมาด้วยภาษาใหม่ๆ แต่มันยังคงเป็นเรื่องเดิมๆ ตลอด ส่วนตัวรู้สึกว่าการตีตรามันยังไม่ไปไหน คือ เมื่อ 10 ปีที่แล้วพูดเรื่องเกี่ยวกับเอตส์อยู่ด้วยกัน ซึ่งก็อยู่ด้วยกันจริงๆ แต่ก็ต้องบอกว่าจริงๆ แล้วก็มีคนอื่น ๆ อยู่ด้วยครบทุกกลุ่ม ไม่ใช่

มีแค่เกย์ แล้วก็เอาเกย์ไปโยงกับเอดส์ ไปมองว่าเกย์มั่ว ล้าล่อน ซึ่งจริงๆ ทุกเพศก็มี แล้วก็มองว่าเรื่องมั่วกับเอดส์เป็นเรื่องเดียวกัน ซึ่งจริงๆ แล้วคนละเรื่อง แต่มันก็ยังพูดเรื่องเดิมอย่างนี้

(สัมภาษณ์องค์กรที่ทำงานป้องกันการติดเชื้อในกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย, 2 เมษายน 2555)

การรับเอากฎเกณฑ์ ระเบียบ แบบแผนที่ถูกสร้างขึ้น ผลิตซ้ำ และถ่ายทอดในรูปของ “ความรู้” และ “ความเชื่อ” จากคุณลักษณะความเป็นชาย ความเป็นหญิง การส่งเสริมการเรียนรู้เรื่องเพศ เพศสัมพันธ์ผ่านทางสถาบันหลักๆ ของสังคม ได้แก่ ครอบครัว สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา และสถาบันอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของคนในสังคม ทั้งหมดนี้ถือได้ว่าเป็นการสร้างมายาคติ/อคติที่ตอกย้ำและสร้างความเป็นอื่นให้กับกลุ่มคนที่มีความแตกต่างหลากหลายที่อยู่นอกกรอบจากเพศวิถีกระแสหลักของสังคมไทย การกระทำดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมในการเปิดรับให้บุคคลที่มีพฤติกรรมนอกเหนือจากแบบแผนวัฒนธรรมทางเพศที่ตั้งมาให้ออกจากพื้นที่ของสังคมส่วนใหญ่ โดยที่สังคมไม่เปิดโอกาสมนุษย์ให้แต่ละคนได้ตัดสินใจในตัวตนทางเพศที่นอกเหนือจากเพศหญิง-ชาย ทำให้เกิดการใช้อำนาจทางเพศที่ไม่เสมอภาค ไม่เคารพสิทธิความเป็นมนุษย์

การถูกกดขี่หรือถูกตีตราทางเพศ ทำให้กลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายต้องตกอยู่ในสภาพที่ไร้ซึ่งอำนาจในการเลือกและตัดสินใจเรื่องเพศของตนเอง กลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายถูกผลักรกลายเป็นคนชายขอบ เพียงแค่พฤติกรรมทางเพศไม่เป็นไปตามแบบแผนของคนส่วนใหญ่ของสังคม การตีตราและเลือกปฏิบัติดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการละเมิดสิทธิทางเพศซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการตัดสินใจเกี่ยวกับเพศเกี่ยวกับความพึงพอใจและบทบาททางเพศ ซึ่งขัดกับหลักการยอร์กยาคาร์ต้า ในปี 2549 ณ เมืองยอร์กยาคาร์ต้า ประเทศอินโดนีเซีย ที่กล่าวไว้ว่า

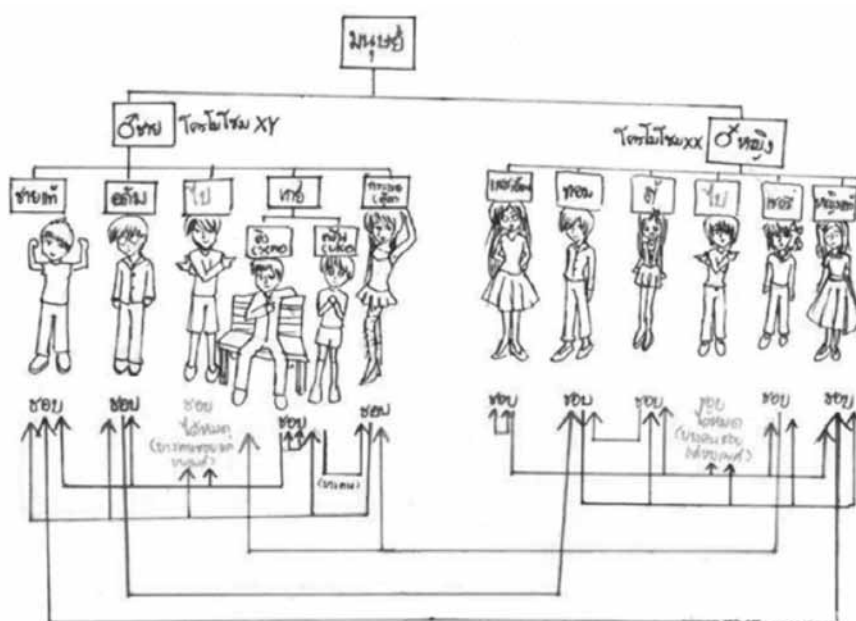
มนุษย์ทุกคนเกิดมาโดยอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรีและสิทธิต่างๆ บรรดาสิทธิมนุษยชนทั้งหมดล้วนมีความเป็นสากล มีความเชื่อมโยงเกี่ยวพันกัน ไม่สามารถแบ่งแยกจากกันได้ วิถีทางเพศ (sexual orientation) และอัตลักษณ์ทางเพศ (gender identity) เป็นส่วนสำคัญของศักดิ์ศรีและความเป็นมนุษย์ของแต่ละบุคคล และจำต้องไม่เป็นเหตุของการเลือกปฏิบัติ หรือการกระทำการรุนแรง (จันทร์จิรา, 2554: 85)

ดังนั้น หากต้องการลดปัญหาการตีตราและเลือกปฏิบัติในกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย สังคมต้องทำความเข้าใจและให้ความสำคัญกับแนวคิดด้านสิทธิมนุษยชนมากขึ้น โดยเคารพในสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์รวมถึงสิทธิทางเพศมากขึ้น และต้องทำความเข้าใจให้ครอบคลุมมิติทางเพศทั้ง 3 มิติดังต่อไปนี้ คือ

มิติที่ 1 เพศสรีระ (sex) เป็น “เพศ” ที่หมายถึง สรีระร่างกายที่มีอวัยวะเพศติดตัวมาตั้งแต่เกิดบ่งบอกว่า เป็นเพศอะไร ซึ่งเป็นการจำแนกบนฐานความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์ **มิติที่ 2 เพศภาวะ (gender)** เป็น “เพศ” ที่หมายถึงภาวะแห่งเพศที่ถูกประกอบสร้างทางสังคม คือความเป็นหญิงความเป็นชายที่ถูกหล่อหลอมผ่านการอบรมเลี้ยงดูจากสถาบันครอบครัว ไปจนถึงสถาบันหลักในสังคม เช่น การศึกษา ศาสนา ที่ประกอบสร้างให้สอดคล้องกับจารีตประเพณี ความเชื่อ ค่านิยม บรรทัดฐาน และระบบวิธีคิด วิธีปฏิบัติอันติงามของสังคม และ**มิติที่ 3 เพศวิถี (sexuality)** หมายถึง วิถีทางเพศหรือความรู้สึกดึงดูดสนใจ ทั้งทางด้านอารมณ์ ความรักใคร่ ความรู้สึกทางเพศ ความปรารถนาลึกซึ้งกับบุคคลซึ่งมีเพศสภาพที่แตกต่างออกไป รวมถึงความรู้สึกดึงดูดสนใจคนที่มีความเพศเดียวกับตนหรือสนใจมากกว่าหนึ่งเพศสภาพ และความหลากหลายของการมีความสัมพันธ์ทางเพศในรูปแบบต่างๆ (กฤตยา, 2554:44; จันทร์จิรา, 2554:85; ยูพิน, 2553:39)

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา เมื่อพูดถึงคำว่า “เพศ” คนส่วนใหญ่มักนึกถึงเพียงมนุษย์คนหนึ่งซึ่งเกิดมาพร้อมกับอวัยวะสืบพันธุ์ที่กำหนดให้เป็นคนเพศใดเพศหนึ่งที่เป็นชายหรือหญิง และต้องมีความต้องการหรือความรู้สึกดึงดูดทางเพศกับเพศตรงข้ามที่มีอวัยวะเพศแตกต่างกันไปจากตนเท่านั้น แต่ในความเป็นจริง ความหลากหลายของเพศวิถีเป็นสิ่งที่ซับซ้อนและแตกต่างกันในแต่ละบุคคล บางครั้งในบุคคลเดียวกันก็สามารถเปลี่ยนแปลงความรู้สึกหรือความต้องการทางเพศของตนได้ในบางช่วงเวลา ดังนั้น เพื่อเป็นสร้างความเข้าใจถึงความหลากหลายซับซ้อนทางเพศในสังคมไทยที่มีความสับสน ไม่หยุดนิ่งและตายตัว ความหลากหลายทางเพศนั้นมีรูปแบบที่หลากหลายเกินกว่าที่จะชี้ชัดหรือระบุเป็นกลุ่มก้อนชัดเจน เห็นได้จากความพยายามให้ความหมายของคำนิยาม หรือคำศัพท์ใหม่ๆ จากการจัดประเภทของคน โดยดูจากอัตลักษณ์ทางเพศและการสร้างคำศัพท์จากกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศในประเทศไทย เช่น ผู้ชาย ผู้หญิง เลสเบี้ยน เกย์ ไบเซ็กส์ชวล กระเทย สาวประเภทสอง ทอม ดี เป็นต้น (ดูรูปที่ 1)

รูปที่ 1 การจัดกลุ่มความหลากหลายทางเพศของสังคมไทย



ที่มา: <http://www.pantip.com/cafe/siam/topic/F11550908/F11550908.html>

สังคมไทยส่วนใหญ่ยังไม่ยอมรับและมองกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายไปในทางลบและตั้งข้อรังเกียจ ถ้าเด็กผู้ชายมีพฤติกรรมเอนเอียงหรือแสดงออกไปทาง “ผู้หญิง” ก็จะสร้างความอับอาย และสร้างความทุกข์ให้กับพ่อแม่ ไม่เป็นที่ยอมรับของครู ถูกเพื่อนล้อเลียน และหลายคนถูกกดดันให้เปลี่ยนพฤติกรรมกลับไปเป็นเพศ “ชาย” นอกจากนี้ ยังมีความเชื่อว่ากลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายเป็นกลุ่มที่มีอารมณ์รุนแรง เมื่อผิดหวังก็มักจะคับแค้นจนถึงกับต้องตัดสินใจหรือต้องแลกกันด้วยชีวิต แต่ในความเป็นจริง พฤติกรรมดังกล่าวนี้สามารถพบได้ในคนทั่วไป ถึงแม้จะไม่ใช่ว่าคนรักเพศเดียวกันก็ตาม (สุพร, 2546) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า ยังคงมีการตีตราเรื่องความหลากหลายทางเพศในกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย ทั้งการตีตราตนเองและการตีตราจากสังคม ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

เรารู้สึกอึดอัดตั้งแต่อยู่ในบ้าน พ่อ แม่ พี่ชาย น้องชาย เรารู้สึกว่าตัวเราผิด รู้สึกกดดัน และต้องเก็บกดไว้ พอออกไปนอกบ้าน สังคมเพื่อนบ้านก็ล้อว่าเป็นกะเทย ตีต อะไรอย่างเนี่ย พ่อไปโรงเรียนมันมีวิชาพลศึกษาที่เป็นฟุตบอล ตะกร้อ ทำให้เรารู้สึกว่าการเป็นแบบนี้มันเป็นสิ่งผิดตลอดมา ผิดต่อพ่อ ต่อแม่ ทำให้ตัวเองรู้สึกที่ไม่รักตัวเอง และไม่อยากจะเข้าไปอยู่ในระบบอะไรเลย

(สัมภาษณ์ชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย อายุ 32 ปี, 11 เมษายน 2555)

มี ก็เคยเจอเขาพูด แบบว่า หน้าตาก็ดี ไม่หน้ามาเป็นเกย์เลย เสียตาย สังคมภายนอกยังไม่ยอมรับ และก็มองแบบเหยียดหยาม คือต้องแต่งตัวเป็นผู้ชายอย่างเดียว ทำไมสังคมต้องมาตีตราเรา

(สัมภาษณ์ชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย อายุ 22 ปี, 10 เมษายน 2555)

การแต่งตัว เราอยากแต่งตัว ทำสีผม เขามองตั้งแต่หัวจรดเท้าเลย เหมือนกับว่าเราเป็นตัวประหลาด

(สัมภาษณ์สาวประเภทสอง อายุ 22 ปี, 10 เมษายน 2555)

เคยพาน้องไปบริจาคเลือด หมอไม่ให้บริจาค ถ้าหากเป็นเกย์ เขาจะไม่ให้บริจาคเลือด คือเพศนี้ จะเสี่ยงต่อการติดเชื้อเอชไอวี

(สัมภาษณ์อาสาสมัครกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย อายุ 23 ปี, 10 เมษายน 2555)

อย่างไรก็ตาม การที่คนในแต่ละสังคมมีค่านิยม ทัศนคติ และคำอธิบายในเรื่องเพศแตกต่างกันนั้น เป็นผลมาจากกระบวนการหล่อหลอมขัดเกลา และการให้ความหมายทางสังคมเกี่ยวกับเรื่องเพศผ่านสถาบันต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นครอบครัว โรงเรียน คำสอนทางศาสนา กฎหมาย จิตวิทยา คำจำกัดความทางการแพทย์ นโยบายสังคม รวมไปถึงวัฒนธรรมร่วมสมัย ที่อธิบายว่าสิ่งที่คนส่วนใหญ่ถือเป็นเรื่อง “ธรรมชาติ” นั้น ในความเป็นจริงแล้วล้วนถูกกำกับโดยสังคมทั้งสิ้น การกีดกันกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายจนกลายเป็นคนชายขอบทางเพศ ได้สร้างภาพให้คนกลุ่มนี้กลายเป็นผู้มีความผิดปกติด้านจิตใจ ไม่ได้รับความเป็นธรรม ไม่ได้รับการยอมรับจากสังคม และถูกมองว่าเป็นตัวสร้างปัญหาต่อสังคม ทำให้ชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย ต้องเผชิญกับความโดดเดี่ยวและความกดดันอย่างมากจากอคติและการเลือกปฏิบัติของสังคม ทั้งในระดับครอบครัว ชุมชน สังคม และรัฐ

นอกจากนี้ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของสื่อมวลชนไทยก็ยังเป็นการตอกย้ำและคำจูนอคติทางเพศ และสังคม กระแสหลักพยายามควบคุมและจัดระเบียบสังคมคนชายขอบกลุ่มนี้ต่อไปจึงเกิดคำต่างๆ มากมายที่ใช้ในการตีตรากลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย ดังต่อไปนี้

การตีตราจาก	ภาษาและวิธีคิดที่มีนัยเชิงอคติ
ตนเอง และกลุ่ม	ผิดปกติ ผิดเพศ พวกชอบไม่ป่าเดียวกัน เสือใบ ตูดเต็ก ตูดแก่ แก้ง กวาง กะเทยควาย สาวเสียบ
ครอบครัว	ลูกผิดปกติ ทำให้พ่อแม่อับอายขายหน้า เสื่อมเสียชื่อเสียงวงศ์ตระกูล เพราะว่าเลี้ยงลูกได้ไม่ดี
สังคม ชุมชน	เช็กซ์จัต มักมากในกาม ตัวประหลาด ตัวตลก วิปริตทางเพศ ชอบความรุนแรง เสียชาติเกิด
สถาบันการศึกษา	เปี่ยงเบนทางเพศ ผิดกฎระเบียบ เป็นเด็กมีปัญหาก้าวร้าวรุนแรง พฤติกรรมไม่เหมาะสม มาจากครอบครัวแตกแยก
สถาบันศาสนา	ผิดศีลธรรม มีเวรกรรมหรือบาปกรรมที่ต้องชดใช้ ห้ามบวช
บุคลากรทางการแพทย์	โรคจิต จิตวิปริต/ผิดปกติ เพี้ยน โรคประสาท วิกฤตจิตป่วย มั่ว ตัวแปรเชื้อ กลุ่มเสี่ยง

การเป็นบุคคลรักเพศเดียวกัน ไม่เพียงเป็นผู้ที่ด้อยโอกาสเรื่องสิทธิทางการเมืองและสังคมมาโดยตลอดเท่านั้น แต่ยังถูกรังเกียจเหยียดฉันท์ ถูกกีดกัน ทำร้าย ตกเป็นเหยื่อของการเลือกปฏิบัติจากความแตกต่างจากวิถีทางเพศ อันเนื่องมาจากพฤติกรรมและการแสดงออกทางเพศที่แตกต่างสังคมกระแสหลัก ดังจะเห็นได้จากการกำหนดมาตรการหรือนโยบายต่างๆ เพื่อออกมากำหนดและควบคุมกลุ่มที่มีความแตกต่างทางเพศ ดังต่อไปนี้

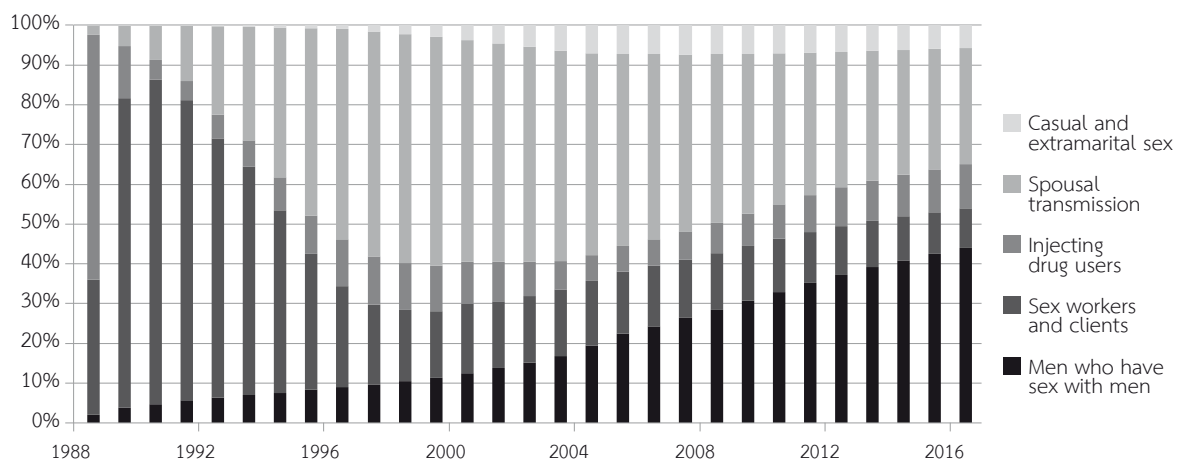
- มาตรา 3 “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ หมายความว่า การกระทำหรือไม่กระทำการ อันใด อันเป็นการแบ่งแยก กีดกัน หรือจำกัดสิทธิประโยชน์ใดๆ ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม โดยปราศจากความชอบธรรม เพราะเหตุที่บุคคลนั้นเป็นเพศชายหรือเพศหญิง หรือมีการแสดงออกที่แตกต่างจากเพศ โดยกำเนิด **เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุผลทางวิชาการ ทางศาสนา หรือเพื่อประโยชน์ทางสาธารณะ**” (ร่าง พ.ร.บ.เท่าเทียมระหว่างเพศ...โลกเสรีที่รอคอย, 12 เมษายน 2555)
- ในปี พ.ศ. 2540 สถาบันราชภัฏได้ออกกฎระเบียบห้ามผู้ที่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางเพศเข้าศึกษาวิชาชีพครู ทำให้โอกาสในการเลือกอาชีพลดลง และยังเป็นการสร้างภาพลบให้กับกลุ่มที่มีความหลากหลายทางเพศโดยตรง (จันทร์จิรา, 2554)
- การอธิบายด้วยทฤษฎีทางจิตวิทยาในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 ว่าคนรักเพศเดียวกันเป็นโรคจิตชนิดหนึ่ง แม้สมาคมจิตแพทย์ของสหรัฐอเมริกาได้ลงมติและประกาศในปี พ.ศ. 2513 ว่าคนรักเพศเดียวกัน ไม่ได้เป็นคนที่ผิดปกติทางจิตใจแล้วก็ตาม แต่การรับรู้และอคติของสังคมที่มีต่อบุคคลรักเพศเดียวกันยังคงอยู่ และยังส่งผลสืบเนื่องมาจนถึงทุกวันนี้ (สุพร, 2546)
- การตอบแบบสอบถามคัดกรองที่ให้ข้อมูลว่า มีเพศสัมพันธ์กับเพศเดียวกันก่อนการบริจาคเลือด เพื่อแบ่งแยกและปฏิเสธการรับบริจาคเลือดผู้ที่มีพฤติกรรมเป็นกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย (จันทร์จิรา, 2554)
- บทบาทของสื่อที่ผลิตซ้ำและประกอบสร้างภาพเหมารวมว่ากลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายเป็นกลุ่มที่มั่วเซ็กส์หรือเป็นตัวตลก ซึ่งเป็นการตอกย้ำความคิด ความเชื่อ จารีต และสร้างกฎเกณฑ์แก่คนในสังคม ส่งผลต่อการครอบงำความคิดของคนในสังคม (จันทร์จิรา, 2554)

3. สถานการณ์เอชไอวี/เอดส์ในกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย

การสำรวจและนำเสนอข้อมูลสถานการณ์การติดเชื้อเอชไอวีในกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาของนักระบาดวิทยานั้น เป็นการนำเสนอข้อมูลที่มีประโยชน์ทางการแพทย์ที่สามารถนำไปใช้ในการวางแผนเพื่อยับยั้งการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อรายใหม่ แต่การที่นักระบาดวิทยาและบุคลากรทางด้านสาธารณสุขมองว่าพฤติกรรมทางเพศของกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายเป็นสะพานเชื่อมต่อการแพร่เชื้อเอชไอวีสู่ประชากรกลุ่มอื่นๆ ในสังคมนั้น ทำให้กลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายหนีไม่พ้นจากการถูกตีตราว่าเป็น “กลุ่มเสี่ยง” และ “กลุ่มแพร่เชื้อ” (สุชาติ และ อุมารณ, 2554) ดังรายละเอียดข้อมูลต่อไปนี้

รายงานของโครงการเอดส์แห่งสหประชาชาติ (UNAIDS) เสนอข้อมูลภาพรวมสถานการณ์เอดส์ว่า ในปี 2551 มีผู้ติดเชื้อทั่วโลกประมาณ 33.4 ล้านคน และจำนวนผู้ติดเชื้อรายใหม่ลดลงจาก 3 ล้านคนในปี 2544 เหลือ 2.7 ล้านคนในปี 2551 และคาดว่าจะมีผู้เสียชีวิตอันเนื่องมาจากเอดส์ 2 ล้านคน สำหรับสถานการณ์ของโรคเอดส์ในประเทศไทย นับตั้งแต่พบผู้ป่วยเอดส์รายแรกเมื่อปี 2527 จนถึงปี 2550 คาดว่ามีผู้ติดเชื้อเอชไอวีสะสมในปี 2553 จำนวน 1,148,117 ล้านคน ในจำนวนนี้เสียชีวิตไปแล้ว 669,191 คน เหลือผู้ป่วยเอดส์ที่ยังมีชีวิตอยู่ 481,770 คน และมีผู้ติดเชื้อรายใหม่ประมาณ 10,097 คนต่อปี (The Thai Working Group on HIV/AIDS Projections 2005, 2008)

รูปที่ 2 แสดงการคาดประมาณร้อยละผู้ติดเชื้อเอชไอวีรายใหม่ จำแนกตามกลุ่มประชากรที่มีความเสี่ยง ตั้งแต่ปี 2531–2559



ที่มา: The Thai Working Group on HIV/AIDS Projections 2005, 2008

ข้อมูลจากการสำรวจเฝ้าระวังพฤติกรรมที่สัมพันธ์กับการติดเชื้อเอชไอวี (Integrated Biological and Behavioral Surveillance - IBBS) ของสำนักระบาดวิทยา กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข และข้อมูลจากการสำรวจของศูนย์ความร่วมมือด้านสาธารณสุข ไทย-สหรัฐ (TUC) พบว่า สถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อของชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 17.3 ในปี 2546 เป็นร้อยละ 30.7 ในปี 2550 (National AIDS

Prevention and Alleviation Committee, 2010) ขณะที่ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรที่ทำงานในกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายให้ความเห็นว่า แม้อัตราการติดเชื้อเอชไอวีที่เพิ่มสูงขึ้นนั้นอาจทำให้เกิดการตีตราต่อกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายได้ แต่ก็ยังเป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์และปัญหาที่แท้จริงในกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย เพื่อนำข้อมูลมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการติดเชื้อรายใหม่ต่อไป

ถ้าให้พูดถึงตัวเลขนี้ เราต้องพูดถึงวิธีการเก็บข้อมูลก่อน เราก็เชื่อมั่นว่านักวิชาการจะสามารถสร้างความน่าเชื่อถือได้ แล้วเราต้องกลับมาย้อนดูความสำเร็จในการทำงาน กลับมาดูทิศทางในการทำงานในเมื่อตัวเลขมันขยับสูงขึ้น เรายังทำอะไรกันอยู่ หลายๆ ครั้ง ขยับเคลื่อนทางนโยบายมันถูกแรงกดดันด้วยเรื่องโน้นเรื่องนี้ ทำให้ทำงานไม่ได้เต็มที่นะ เมื่อมีตัวเลขออกมา ทำให้ต้องมาคิดว่า จะใช้ประโยชน์จากตัวเลขนี้ได้อย่างไรในการเฝ้าระวังป้องกัน การวางแผนการทำงาน

จริงๆ อัตราการติดเชื้อนี้ ต้องใช้เป็นเครื่องมือว่าจะต้องทำยังไง สังคมต้องช่วยกัน แต่กลับกลายเป็นว่า กลายเป็นเครื่องมือในการตีตรา ซึ่งวิธีใช้มันคนละเรื่อง คนละมุมมองกันเลยนะ

(สัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรที่ทำงานป้องกันการติดเชื้อในกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย,
2 เมษายน 2555)

คิดว่ามันมี hidden agenda อยู่ เลือกพื้นที่อย่างไร เลือกเวลาอย่างไร ถ้าเลือกพื้นที่ตรงนี้ อย่งไร มันก็ขึ้นอยู่แล้ว ขึ้นสูงอยู่แล้ว พวกพื้นที่น้ำตาตกเลยนะ ปีที่ 1 มันประมาณ 18% มันขึ้นมาเป็น 25% เราทำงานเกือบเป็นเกือบตาย มองกลับหรือเปล่าว่าที่มันเป็น 25% คือ หลังจากที่คนได้ความรู้ คนเริ่มสนใจ คนเริ่มให้ความสำคัญที่จะออกมาตรวจจริงๆ แล้วคนเหล่านั้นมีภาวะความเสี่ยงอยู่แล้ว พอมีคนลงไปทำงาน ก็มีคนกล้าเข้ามาตรวจ ตัวเลขมันก็เลยขึ้น ดีโพยดีพายไปเยอะแยะมากมาย ว่าพฤติกรรม MSM แยะมาก แต่ทำไมเราไม่คิดว่า นี่มันเป็นการปลดล็อกที่เราจะพยายามให้คนออกมาตรวจ VCT³

(สัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรที่ทำงานป้องกันการติดเชื้อในกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย,
15 มีนาคม 2555)

นอกจากนี้ ในการคาดประมาณผู้ติดเชื้อรายใหม่ของ Asian Epidemic Model (2008) พบว่ากลุ่มที่น่าเป็นห่วงมากที่สุดคือ กลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย ซึ่งยังคงมีอัตราการติดเชื้อสูงและมีแนวโน้มการติดเชื้อขยายวงกว้างขึ้น และมีสัดส่วนเกือบครึ่งหนึ่งของผู้ติดเชื้อรายใหม่ทั้งหมด สำหรับข้อมูลจากการคาดประมาณจำนวนผู้ติดเชื้อรายใหม่ของ Asian Epidemic Model ตั้งแต่ปี 2531-2559 พบว่า ร้อยละ 41 ของผู้ติดเชื้อรายใหม่คือกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย ซึ่งยังคงมีอัตราการติดเชื้อเอชไอวีอยู่ในระดับสูงและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในเมืองใหญ่และจังหวัดท่องเที่ยวที่สำคัญๆ ของประเทศไทย การติดเชื้อจากคู่อ้อยละ 32 พนักงานบริการและลูกค้า ร้อยละ 11 ผู้ใช้ยาเสพติดด้วยวิธีฉีด ร้อยละ 10 อย่างไรก็ตาม ชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายบางส่วนจะมีเพศสัมพันธ์กับผู้หญิงด้วย โดยทางด้านระบาดวิทยามองว่าชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายเป็นสะพานเชื่อมการระบาด

³ Voluntary Confidential Counselling and Testing คือ การให้คำปรึกษาเพื่อตรวจเลือดด้วยความสมัครใจและเป็นความลับ

ที่สำคัญของการแพร่เชื้อไปสู่ประชากรกลุ่มอื่น ทั้งนี้ ได้มีการพยายามคาดประมาณตัวเลขชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายในประเทศไทยว่ามีประมาณ 560,000 คน โดยคำนวณจากร้อยละ 3 ของประชากรชายไทย อายุ 15–59 ปี (The Thai Working Group on HIV/AIDS Projections 2005, 2008)

3.1 กติกาและแนวโน้มด้านนโยบายและแผนการป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ในประเทศไทย

ประเทศไทยมีประสบการณ์ในการต่อสู้กับการแพร่ระบาดของการติดเชื้อเอชไอวีมาเป็นเวลานานเกือบ 3 ทศวรรษ แต่ปัจจุบันพบว่าปัญหาเอดส์ยังคงมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชากร ระบบสาธารณสุข สภาพสังคม และเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง จากข้อมูลการเฝ้าระวังทางระบาดวิทยาและการสำรวจพฤติกรรมเสี่ยงพบว่า จำนวนผู้ติดเชื้อเอชไอวีรายใหม่ในประชากรบางกลุ่มของไทยยังไม่ลดลง ส่วนมากเป็นกลุ่มเยาวชน และกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายยังคงอยู่ในระดับสูงและมีแนวโน้มไม่ลดลงเช่นกัน (ธนรักษ์ และคณะ, 2551) ควรกล่าวด้วยว่า การใช้คำศัพท์คำว่า **ชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย** เป็นการลดทอนมิติของความเป็นมนุษย์และอัตลักษณ์ที่ซับซ้อนของผู้ชายคนหนึ่ง ให้เหลือแค่มิติพฤติกรรมทางเพศที่มีความหมายตายตัวเพียงมิติเดียวคือ **พฤติกรรมที่มีเพศสัมพันธ์แบบเสี่ยง** (สุชาติ และอุมาภรณ์, 2554) ดังจะเห็นได้จากการที่มีนโยบายให้จัดทำแผนเร่งรัดเพื่อลดการติดเชื้อรายใหม่ในกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย รวมถึงแผนงานและโครงการสนับสนุนการทำงานที่ใช้งบประมาณทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อเพิ่มการเข้าถึงบริการป้องกันที่เน้นบริการเชิงรุก โดยองค์กรภาคประชาสังคมและการเชื่อมต่อกับโรงพยาบาล โดยส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการทางสุขภาพต้องมีความเข้าใจเรื่องเพศ เพศภาวะ และเพศวิถี และให้บริการที่เป็นมิตรกับประชากรกลุ่มนี้ โดยปราศจากการตีตรา และเลือกปฏิบัติต่อผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศ (พวงเพชร, 2554)

ปัจจุบัน กระทรวงสาธารณสุขได้สนับสนุนการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์อย่างต่อเนื่อง ทั้งส่งเสริมการดำเนินงานร่วมกันกับภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วน และร่วมกันกำหนดแผนยุทธศาสตร์ป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2555-2559) ตามแผนยุทธศาสตร์ใหม่ของโครงการโรคเอดส์แห่งสหประชาชาติ ด้วยการมุ่งสู่เป้าหมายที่เป็นศูนย์ (getting to zero) หรือภารกิจสาม-ศูนย์ โดย “0” ตัวที่ 1 คือ การมุ่งสู่เป้าหมายที่ไม่มีผู้ติดเชื้อเอชไอวีรายใหม่ (zero new infections) “0” ตัวที่ 2 คือ การมุ่งสู่เป้าหมายที่ไม่มีการตายเนื่องจากเอดส์ (zero AIDS-related death) และ “0” ตัวที่ 3 คือ มุ่งสู่เป้าหมายที่ไม่มีการตีตราและเลือกปฏิบัติ (zero discrimination) แผนการดำเนินการมีดังนี้คือ สร้างสื่อสาธารณะ เพื่อสร้างความรู้ความตระหนักเรื่องเอดส์เพื่อป้องกันการติดเชื้อเอชไอวี ส่งเสริมการสื่อสารเรื่องเพศในครอบครัว และส่งเสริมการใช้ถุงยางอนามัย ด้วยการสร้างเสริมทัศนคติที่ดีต่อถุงยางอนามัย และปรับเปลี่ยนภาพลักษณ์ถุงยางอนามัยให้เป็นอุปกรณ์ส่งเสริมสุขอนามัยทางเพศ รวมถึงการจัดการให้กลุ่มประชากรเข้าถึงบริการถุงยางอนามัยอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง สุดท้ายคือ ขยายและพัฒนาคุณภาพการดำเนินงานป้องกันประชากรกลุ่มที่มีแนวโน้มการติดเชื้อ (เพชรศรี และวาสนา, 2554)

3.2 การตีตราและทัศนคติเชิงลบอันเนื่องมาจาก “เอชไอวี/เอดส์”

นับตั้งแต่เริ่มมีการแพร่ระบาดของเชื้อเอชไอวี/เอดส์ใน พ.ศ. 2527 ถือว่าได้เป็นจุดสำคัญที่ทำให้นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญหลากหลายสาขามหันมาให้ความสนใจเรื่อง “เอดส์” และ “เพศ” เพิ่มมากขึ้น แต่โรคเอดส์ก็ยังคงเป็นโรคที่มีการตีตราสูงมากในสังคมไทย เพราะคนส่วนใหญ่คิดว่าสาเหตุของการติดเชื้อสัมพันธ์กับพฤติกรรมที่สังคมไม่ยอมรับ เช่น พฤติกรรมสำส่อนทางเพศ การมีเพศสัมพันธ์กับเพศเดียวกัน รวมถึงการใช้ยาเสพติด ดังนั้น การตีตรา

แก่ผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์นั้นส่งผลให้คุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ถูกทำลาย ผู้ติดเชื้อทั้งถูกมองและมองตนเองอย่างไร้ค่า และคิดว่าตนเองอาจทำให้คนอื่นเดือดร้อน ส่งผลกระทบไปถึงครอบครัวและชุมชนโดยรอบ ทำให้ผู้ติดเชื้อต้องพยายามปกปิดหรือปิดกั้นและแยกตนเองจากสังคม จนบางรายคิดฆ่าตัวตาย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการสร้างปฏิสัมพันธ์ในกลุ่มผู้ติดเชือนั้นยังไม่ประสบความสำเร็จ เพราะผู้ติดเชื้อไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกับคนในสังคมที่ติตราพวกเขาได้

จากการศึกษาเรื่องดัชนีชี้วัดการติตราและเลือกปฏิบัติต่อผู้ติดเชื้อเอชไอวีเมื่อ พ.ศ. 2553 ของเครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์แห่งประเทศไทย พบว่า ผู้ติดเชื้อเอชไอวียังถูกกีดกันไม่ให้เข้าร่วมกับกิจกรรมของชุมชนตกเป็นเป้าหมายของการขู่ข่มขู่คุกคาม เคยถูกกระทำความรุนแรงตั้งแต่กระทบกระทั่ง ข่มขู่ ไปจนถึงทำร้ายร่างกาย ถูกปฏิเสธไม่รับเข้าทำงาน และที่สำคัญคือ ถูกปฏิเสธไม่รักษาพยาบาลจากบุคลากรทางการแพทย์ หรือถูกปฏิบัติแตกต่างจากคนทั่วไป เช่น เปลี่ยนบัตรคิวไม่ให้บริการในคิวต้นๆ หรือจัดบริการแยกต่างหากให้ โดยอ้างว่าจะให้การดูแลเป็นพิเศษ (เครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์แห่งประเทศไทย, 2553 อ้างใน สุชาติดา และอุมาภรณ์, 2554) สอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายถึงปัญหาอุปสรรคและความรู้สึกเมื่อเข้าไปรับบริการตรวจเอชไอวีว่า

ก็เคยเจอเหมือนโรงพยาบาลทั่วไป เขา [เจ้าหน้าที่] พูดจากับเราไม่ค่อยดีเลย อยากให้มีการให้บริการที่เป็นมิตรกับพวกเรามากกว่านี้ ไม่ใช่มาเลือกปฏิบัติต่อพวกเรา รังเกียจพวกเรา

(สัมภาษณ์พนักงานบริการชาย อายุ 21 ปี, 9 เมษายน 2555)

ปัจจุบันสังคมยังคงคิดว่าโรคเอดส์เป็นเรื่องอันตราย เป็นโรคที่น่ากลัว และสังคมก็ติตราว่า “โรคเอดส์เป็นโรคของเกย์” สำหรับประเทศไทย ในช่วงแรกๆ ของการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ ได้สร้างภาพลบให้กับกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายอย่างมาก เพราะสังคมเชื่อว่าเอดส์เป็นโรคที่ชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายสร้างขึ้นเพราะความสำส่อนทางเพศ (Jackson, 1995 อ้างใน นฤพนธ์, 2554:48) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อตรวจพบว่าบุคคลที่ติดเชื้อคนแรกของโลกและคนแรกของประเทศไทยมีพฤติกรรมมีเพศสัมพันธ์กับเพศเดียวกัน จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้คนกลุ่มนี้ถูกมองว่าเป็นกลุ่มเสี่ยงสูง มีรสนิยมทางเพศที่โลดโผน สำส่อน และเป็นสาเหตุหลักของการแพร่ระบาดของโรคเอดส์

เพราะคนมองว่าคนเป็นเอดส์เป็นเรื่องน่าอับอาย เป็นเรื่องที่ต้องปกปิด ฉะนั้น คนเป็นเอดส์ก็ไม่รู้จะทำยังไงให้ตัวเองอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุขปกติเหมือนเดิม เพราะคนเป็นเอดส์คิดว่ากูต้องตายแล้ว กูต้องตายด้วยโรคอุบาทว์ อะไรอย่างนี้ ซึ่งจริงๆ คนเขาคิดอย่างนั้น

(สัมภาษณ์อาสาสมัครชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย อายุ 23 ปี, 10 เมษายน 2555)

ปัญหาสำคัญในการแพร่ระบาดของเอชไอวี/เอดส์คือ การไม่รู้สถานะการติดเชื้อของตนเอง ทำให้ต้องกลายเป็นผู้รับและแพร่เชื้อเอชไอวีโดยไม่ได้ตั้งใจ ไม่มีการป้องกัน เข้าไม่ถึงบริการป้องกันการติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ โดยปัจจัยสำคัญที่ทำให้คนส่วนใหญ่ไม่สนใจเข้าไปรับบริการตรวจหาเชื้อ เพราะมักคิดว่าตนเองไม่มีความเสี่ยงต่อการติดเชื้อเอชไอวี เพราะมีคู่นอนเพียงคนเดียวหรือมีเพศสัมพันธ์กับคนที่คิดว่าไว้วางใจได้ สำหรับเหตุผลสำคัญที่ทำให้กลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายไม่กล้าไปตรวจหาเชื้อเอชไอวี/เอดส์คือ กลัวว่าหลังจากทราบผลการตรวจเลือดแล้วพบว่าติดเชื้อ ก็จะถูกรังเกียจ ถูกติตรา ถูกเลือกปฏิบัติ ถูกปฏิเสธ ถูกซ้ำเติมจากสังคมเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ ยังมี

ปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคมอื่นๆ อีก เช่น ปัญหาความยากจน ความไม่เสมอภาคทางเพศ การตีตรา และการผลักผู้คนออกไปอยู่ชายขอบ ทำให้จำนวนผู้ติดเชื้อรายใหม่ที่ไม่ถึงบริการป้องกันการติดเชื้อเอชไอวีเพิ่มสูงขึ้น กลุ่มชายรักชายมีอัตราการติดเชื้อรายใหม่เพิ่มสูงอย่างต่อเนื่องและยังไม่มีแนวโน้มที่จะลดลง (สำนักกระบวนทัศน์, 2551)

3.3 บทบาทกองทุนโลกกับงานเอดส์ในประเทศไทย

ในช่วงเกือบ 10 ที่ผ่านมานี้ ประเทศไทยได้รับเงินสนับสนุนการทำงานด้านเอดส์จากต่างประเทศประมาณ 8 พันล้านบาทจากกองทุนโลกด้านเอดส์ วัณโรค และมาลาเรีย โครงการที่ได้ให้ความสำคัญกับกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายมากที่สุดคือ **โครงการกองทุนโลกรอบที่ 8** หรือ “โครงการป้องกันการติดเชื้อเอชไอวีแบบผสมผสานสำหรับประชากรที่มีภาวะเสี่ยงสูงและแรงงานข้ามชาติ โดยการส่งเสริมบริการเชิงรุกและสร้างเครือข่ายบริการที่บูรณาการ” (Comprehensive HIV-Prevention Among MARPs by Promoting Integrated Outreach and Networking - CHAMPION) ครอบคลุมกลุ่มประชากรเป้าหมายประกอบด้วย กลุ่มชายมีเพศสัมพันธ์กับชาย (Man having Sex With Men : MSM) กลุ่มพนักงานบริการหญิง (Female Sex Worker : FSW) กลุ่มผู้ใช้ยาเสพติดชนิดฉีด (Intravenous Drug User : IDU) กลุ่มผู้ต้องขัง (Prisoner : PR) และแรงงานข้ามชาติ (Migrant Worker: MW)

กล่าวได้ว่า กองทุนโลกฯ มีส่วนสำคัญในการพัฒนาและส่งเสริมงานด้านต่างๆ เพื่อเอื้ออำนวยการทำงานด้านเอดส์สำหรับกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายให้มีประสิทธิภาพและความคล่องตัวมากขึ้น โดยกระตุ่นการทำงานร่วมกันระหว่างภาคประชาสังคมที่เน้นบริการเชิงรุกในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย การให้ความรู้ การแจกจ่ายถุงยางอนามัยและสารหล่อลื่น รวมถึงส่งต่อให้กับสถานบริการสุขภาพของภาครัฐที่เน้นให้บริการเชิงรับ การคัดกรองการติดเชื้อโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ และการตรวจหาเชื้อเอชไอวี เป็นการส่งเสริมการพัฒนาระบบเครือข่ายการทำงานร่วมกัน และช่วยเติมเต็มช่องว่างการให้บริการสุขภาพของภาครัฐในการเข้าถึงประชากรที่มีความเปราะบางและอ่อนไหว นอกจากนี้ ได้ส่งเสริมการพัฒนาระบบการบริหารจัดการ เช่น การจัดทำรายงาน การบริหารจัดการระบบบัญชี การติดตามประเมินผล (พวงเพชร, 2554)

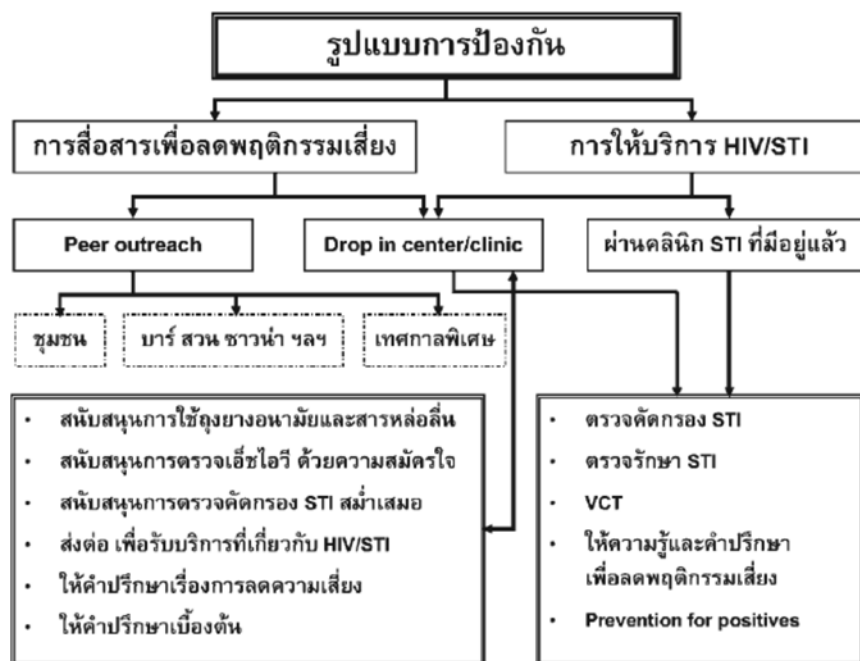
การมีทุน Global Fund ถือว่าเป็นโอกาสในการพัฒนาเยอะมากเลย ได้คนมาพัฒนาชุมชน ทำให้เกิดการพัฒนาเยอะแยะไปหมดเลย และที่สำคัญคือ เป็นกลไกสำคัญในการช่วยลดอัตราการติดเชื้อของผู้ติดเชื้อรายใหม่

(สัมภาษณ์ที่ปรึกษาองค์กรที่ทำงานกับกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย, 3 เมษายน 2555)

ปัจจุบันโครงการป้องกันการติดเชื้อเอชไอวีสำหรับกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย ที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณโดยกองทุนโลกได้ขยายพื้นที่ครอบคลุมกว่า 30 จังหวัดทั่วประเทศ โดยตั้งเป้าว่าจะสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายจำนวน 35,578 คน ภายใน 5 ปี เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและขยายผลการให้บริการป้องกันการติดเชื้อเอชไอวีแบบบูรณาการ กิจกรรมหลักคือการเข้าถึงประชากรกลุ่มเป้าหมายที่อยู่ในชุมชนผ่านอาสาสมัคร/แกนนำ การสร้างศูนย์ข้อมูลข่าวสารและศูนย์บริการ (drop in center) “เป็นพื้นที่ปลอดภัย” สำหรับประชากรกลุ่มเป้าหมายในการสร้างเครือข่าย การแจกจ่ายอุปกรณ์เพื่อการป้องกันที่จำเป็น เช่น ถุงยางอนามัยและสารหล่อลื่น การให้สารทดแทนเมธาโดน และการแจก/แลกเปลี่ยนเข็มและกระบอกฉีดยา กิจกรรมการให้คำปรึกษาและตรวจการติดเชื้อเอชไอวี โดยการส่งเสริมการเข้าถึงบริการให้คำปรึกษาและตรวจการติดเชื้อเอชไอวีโดยสมัครใจ

ทั้งหมดนี้ เป็นการให้ความรู้ความเข้าใจเพื่อประเมินความเสี่ยงของตนเอง และเป็นจุดนำผู้ติดเชื้อเข้าสู่บริการดูแลรักษา จากการสร้างระบบเชื่อมต่อระหว่างบริการเชิงรุกในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่ดำเนินการโดยภาคประชาคมกับการให้บริการจากภาครัฐ โดยผ่านกลไกการประสานงานจังหวัด (Provincial Coordinating Mechanism: PCM) และสนับสนุนการจัดให้มีภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการทำงานในประชากรกลุ่มเป้าหมาย พัฒนาการให้บริการที่เป็นมิตรกับประชากรในกลุ่มเป้าหมาย ด้วยการเสริมสร้างทัศนคติที่ดีของผู้ให้บริการที่มีความเข้าใจกลุ่มประชากรเป้าหมายในโครงการฯ ตลอดจนเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและยั่งยืนต่อไป

รูปที่ 3 การบริการเชิงรุกในชุมชนและการบริการเชิงรับทางคลินิก เพื่อการป้องกันการติดเชื้อเอชไอวีในกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย ภายใต้การสนับสนุนจากกองทุนโลกรอบที่ 8



ที่มา: ขมนาถ, 2551

อย่างไรก็ตาม การนำโมเดลการให้บริการที่เป็นมิตรภายใต้โครงการกองทุนโลกที่พยายามเชื่อมโยงการให้บริการเชิงรุกขององค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่กับการให้บริการเชิงรับของสถานพยาบาล ยังพบว่ายังมีอุปสรรคและช่องว่างในการให้บริการกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย ทั้งในเรื่องการประสานงานระบบส่งต่อกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายเข้ารับบริการป้องกันการติดเชื้อเอชไอวี การประเมินความเสี่ยงของตนเองสำหรับชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย การส่งเสริมการเข้าถึงบริการให้คำปรึกษาและตรวจการติดเชื้อเอชไอวีโดยสมัครใจ และการดูแลรักษาผู้ติดเชื้อ พบว่า กลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายยังเข้าไม่ถึงบริการสุขภาพด้านเอ็ดส์ได้ ด้วยอุปสรรคหลายประการ เช่น ไม่ต้องการเปิดเผยตัวเองต่อเจ้าหน้าที่และผู้ป่วยคนอื่นๆ เพราะเกรงว่าจะถูกตีตราและเลือกปฏิบัติ สถานพยาบาลมีทัศนคติเชิงลบและไม่เข้าใจความอ่อนไหวและเปราะบางของกลุ่มคนหลากหลายทางเพศ สถานบริการยังไม่มีความพร้อมในการให้บริการ ขาดความรู้และเครื่องมือเฉพาะทาง เป็นต้น

ก็คิดว่าส่วนหนึ่งอาจจะเป็นปัญหาส่วนตัวมากกว่า เพราะบางทีเค้าอาจจะไม่ยากเปิดเผยตัวเอง กับคนอื่นสักเท่าไร

(สัมภาษณ์อาสาสมัครชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย อายุ 23 ปี, 10 เมษายน 2555)

พอพูดถึงบริการที่เป็นมิตรเนี่ยมันยาก เพราะระบบมันยังไม่ใช้ มันยังไม่เป็นมิตรไง มันก็เลยแค่คน คนนั้น แม้แต่บางคลินิกนะ คนที่ให้บริการตรวจเนี่ย friendly มาก แต่ตรงเนี่ย front line เนี่ย กว่าจะไปถึงตรงโน้น น่องหายไปเลยนะ มันทำให้เราพูดถึง friendly clinic เป็นภาพในฝัน

(สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หน่วยงานที่ทำงานกับกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย, 15 มีนาคม 2555)

มองเรื่องของความสัมพันธ์และทักษะของคนทำงาน อย่างเจ้าหน้าที่บางคนมีความสัมพันธ์ที่ดี มันก็มี การ refer น่องไปหา ทำให้กลุ่มเป้าหมายเข้าถึงบริการได้สะดวกขึ้น แต่พอไปถึงสถานที่ให้บริการ แล้ว ทักษะในการให้บริการของเจ้าหน้าที่ยังน้อยมาก เพราะฉะนั้นจะตอบสนองความต้องการของ น่องได้ไม่เท่าที่ควร เพราะฉะนั้น้องที่เป็น MSW [พนักงานบริการชาย] ก็จะไปได้แค่เพียงบางพื้นที่ เท่านั้น ที่มีเจ้าหน้าที่ดูแล เข้าใจเรื่องการตรวจ 3 ช่องทางของเราได้ดี แต่บางพื้นที่ก็ไม่มี

(สัมภาษณ์ผู้บริหารหน่วยงานที่ทำงานกับชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย, 15 มีนาคม 2555)

งาน Global Fund เป็นงานที่ขาดชีวิตจิตใจ ทุกอย่างอยู่ในตัวชีวิตหมดเลย แต่ตัวชีวิตความสุข ไม่มีในนั้นนะ วัดเป็นเรื่องๆ แต่การทำงานของเรามาก่อน ตัวชีวิตของเราเน้นเรื่องคุณภาพชีวิตนะ อย่างรุ่นคนที่อยู่มามีพื้นที่ มีความสุข การมีสุขภาพจิตที่ดี ก็จะทำให้มีสุขภาพดีด้วย มันไม่ได้เป็น ก่อนๆ เหมือน Global Fund ทุกวันนี้

(สัมภาษณ์ที่ปรึกษาองค์กรที่ทำงานกับกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย, 3 เมษายน 2555)

อย่างไรก็ตาม การทำให้กลุ่มเป้าหมายตระหนักถึงความสำคัญของการตรวจหาเชื้อเอชไอวี/เอดส์นั้น ไม่ได้เกิดจากระบบเหตุผลเสมอไป เนื่องจาก “ความรู้” ไม่สามารถเปลี่ยน “ความเชื่อ” และพฤติกรรมทางเพศของ มนุษย์ได้ หรืออาจเปลี่ยนได้แต่ไม่ถาวร หากแต่ยังมีเงื่อนไขอื่นๆ ที่มีอิทธิพลเหนือความรู้ เช่น ความเชื่อ ค่านิยมทาง สังคม ขนบธรรมเนียมประเพณี แบบแผนการดำเนินชีวิต และอารมณ์ความรู้สึกซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนพฤติกรรม (นฤพนธ์, 2554:156) ดังข้อสังเกตที่ผู้เขียนได้จากการมีส่วนร่วมในโครงการหนึ่งพบว่า จากการดำเนินงานป้องกันการ ติดเชื้อเอชไอวีในกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา ที่พยายามสร้างแกนนำ/อาสาสมัครเข้าถึง กลุ่มเป้าหมายด้วยการออกไปให้ความรู้คำแนะนำ เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและสามารถประเมิน ความเสี่ยงด้วยตนเองได้นั้น ในทางปฏิบัติแล้ว แกนนำ/อาสาสมัครยังมีความรู้ไม่เพียงพอที่จะทำให้กลุ่มเป้าหมาย ปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ประเมินความเสี่ยงของตนเอง และตัดสินใจเข้ารับบริการป้องกันการติดเชื้อได้ เนื่องจาก มุ่งทำงานตามตัวชี้วัดมากเกินไป ทำให้การให้คำแนะนำกับกลุ่มเป้าหมายในบางครั้งยังไม่ได้มาตรฐานและมีคุณภาพ มากพอ และความไว้วางใจของกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายต่อแกนนำ/อาสาสมัครก็ต้องการเวลาระยะหนึ่ง ในการสร้างความมั่นใจและไว้วางใจ ไม่สามารถทำให้กลุ่มเป้าหมายพร้อมเข้ารับบริการตรวจหาเชื้อได้จากการพบเจอ เพียงระยะสั้นๆ

นอกจากนี้แล้ว ยังมีอีกหลายปัจจัยที่ทำให้กลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายไม่เข้ารับบริการป้องกันการติดเชื้อเอชไอวี ได้แก่ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านบริการ ที่ทำให้เกิดความตระหนักและเห็นความสำคัญของการตรวจหาเชื้อเอชไอวี/เอดส์ การเข้าถึงสถานบริการยังมีความไม่สะดวกหลายประการ เช่น เวลาเปิดปิดไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตกลุ่มเป้าหมาย มีขั้นตอนรับบริการหลายชั้นหลายแผนก ไม่ใช่ one stop services อยู่ไกลเดินทางไม่สะดวก เจ้าหน้าที่ขาดทักษะและไม่ละเอียดอ่อนในการให้บริการคนหลากหลายทางเพศที่ต้องตรวจ 3 ช่องทาง (ปาก จู ก้น) และการรักษาความลับของกลุ่มเป้าหมาย ฯลฯ ทั้งหมดนี้มีความสำคัญอย่างมากที่จะทำให้กลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายตัดสินใจเข้ารับบริการตรวจเลือดหาเชื้อเอชไอวีด้วยความสมัครใจ ดังนั้น สังคมต้องเข้าใจประเด็นที่มีความละเอียดอ่อนต่อการตัดสินใจเข้ารับบริการ และต้องยอมรับความแตกต่างหลากหลายทางเพศ เพื่อลดการตีตราและเลือกปฏิบัติจากสังคม และทำให้กลุ่มชายรักชายตัดสินใจเข้ารับบริการการป้องกันการติดเชื้อเพิ่มมากขึ้น

4. เชื้อนปมของปัญหาเอดส์ในกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย

ก่อนสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อเอชไอวี ชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย ไม่ว่าจะอยู่ในอัตลักษณ์ของผู้ชาย เกย์ กะเทย สาวประเภทสอง หรืออื่นๆ ต่างประสบปัญหาจากการตีตราและเลือกปฏิบัติในรูปแบบต่างๆ จากวิธีคิดเรื่องเพศกระแสหลักที่ตายตัวและมีเพียงแค่ 2 เพศเท่านั้น ต่อมาเมื่อมีสถานการณ์การแพร่ระบาดของเอชไอวีและเอดส์เกิดขึ้น กลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายยิ่งถูกมองว่าเป็นตัวสร้างปัญหา เป็นแหล่งแพร่เชื้อเอชไอวีให้กับประชากรกลุ่มอื่นๆ อันเนื่องมาจาก**ความเข้าใจผิด**ที่คิดว่า การมีเพศสัมพันธ์ทางทวารหนักมีโอกาสเสี่ยงต่อการแพร่กระจายเชื้อเอชไอวี**ได้มากกว่า**เพศสัมพันธ์ทางช่องคลอด

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจากการศึกษาวิจัยเชิงชีววิทยาศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาแสดงให้เห็นแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นของอัตราการติดเชื้อเอชไอวีในกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายในประเทศไทย (สำนักระบาดวิทยา, 2551) แม้ได้มีความพยายามอย่างมากในการพัฒนารูปแบบการให้บริการเพื่อเข้าถึงกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย และส่งเสริมการให้บริการเชิงรุกเพื่อเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย โดยการแจกถุงยางอนามัย สารหล่อลื่น และให้ความรู้ เพื่อให้กลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายสามารถเข้ารับบริการป้องกันการติดเชื้อได้เพิ่มขึ้นก็ตาม ประเทศไทยถือว่าเป็นประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียที่มีความก้าวหน้ามากในการดำเนินงานด้านเอชไอวีในประชากรกลุ่มนี้ (ธนรักษ์ และคณะ, 2551) โดยเฉพาะความสำเร็จในแง่นวัตกรรมในการดำเนินงาน มีรูปแบบในการให้บริการที่หลากหลาย ด้วยการรวบรวมองค์ความรู้จากการศึกษาวิจัยต่างๆ และนำมาใช้ออกแบบบริการให้เข้าถึงกลุ่มประชากรที่อยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการติดเชื้อเอชไอวีจริงๆ และทำให้ผู้ที่อาจจะได้รับผลกระทบจากการติดเชื้อเหล่านั้นได้ประโยชน์จากการจัดบริการป้องกันจริงๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและนำไปสู่อัตราการติดเชื้อที่ลดลงได้

การรณรงค์ป้องกันเอดส์กว่า 10 ปีที่ผ่านมา เน้นผลักดันให้กลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายเข้าสู่กระบวนการตรวจเลือดให้ได้จำนวนมากที่สุด แต่การส่งเสริมดังกล่าวยังไม่ประสบความสำเร็จและไม่ได้รับการตอบรับจากกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์เท่าที่ควร (สำนักระบาดวิทยา, 2551) คำถามสำคัญคือ ทำไมกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายจึงยังไม่กล้ารับบริการดังกล่าว ดังนั้น จึงควรศึกษาเพิ่มเติมทั้งในเชิงเทคนิคทางวิทยาศาสตร์การแพทย์ ประกอบกับต้องทำความเข้าใจมุมมองเชิงสังคมวัฒนธรรมที่มีความแตกต่าง หลากหลาย และซับซ้อน เพื่อช่วยกระตุ้นให้กลุ่มชายรักชายเห็นความสำคัญของการรู้สถานะของตนเอง ซึ่งหากพบว่าตนเองติดเชื้อเอชไอวีก็จะมีทางเลือกเข้าสู่ระบบการรักษาและรับยาต้านไวรัสได้อย่างทันท่วงที

นอกจากนั้น ความรู้ความเข้าใจกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายที่มีเพิ่มมากขึ้น (แม้ว่าอาจจะยังไม่ครบถ้วน หรือไม่สามารถตอบได้ว่าเพียงพอแล้วหรือยัง) ทำให้มีการจำแนกกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์ออกเป็นกลุ่มประชากรย่อย เพื่อกำหนดทิศทางการทำงานด้านเอชไอวี/เอดส์ให้สามารถดูแลและเข้าใจปัญหาเฉพาะของกลุ่มประชากรย่อยๆ เหล่านี้ได้อย่างแท้จริง ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายทั่วไป (men who have sex with men : MSM) กลุ่มพนักงานบริการชาย (male sex worker : MSW) และกลุ่มสาวประเภทสอง (transgendered : TG) รวมถึงพนักงานบริการชายที่อยู่ในสถานประกอบการ (venue based) หรือพนักงานบริการชายที่ไม่ได้อยู่ในสถานประกอบการ (non-venue based) เป็นต้น

การแบ่งกลุ่มนั้นเป็นไปเพื่อความละเอียดอ่อนในการเข้าถึงและบริการ โดยโครงการป้องกันการติดเชื้อเอชไอวีในกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายได้ตระหนักถึงความสำคัญและความละเอียดอ่อนในเรื่องประชากรกลุ่มย่อยๆ เหล่านี้เพิ่มมากขึ้น แหล่งทุนเองก็ได้ให้ความสำคัญในการทำงานกับประชากรกลุ่มย่อยๆ เหล่านี้ ซึ่งในแต่ละกลุ่มจะมีความเฉพาะรายละเอียดในหลายๆ เรื่องอยู่ด้วย แต่การแบ่งประชากรกลุ่มย่อยก็นำไปสู่การตีตราที่แตกต่างกันในแต่ละกลุ่มประชากรที่จะตัดสินใจเข้ารับบริการ เช่น กลุ่มชายรักชายทั่วไปที่ไม่เปิดเผยตัวเอง มักไม่กล้าเข้ารับบริการในสถานบริการที่จัดไว้เฉพาะกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายโดยตรง หรือสาวประเภทสองไม่กล้าเข้ารับบริการในสถานบริการทั่วไป เพราะกลัวหรืออายกับการที่ถูกหัวเราะหรือถูกมองว่าเป็นตัวประหลาด เมื่อเจ้าหน้าที่ขานชื่อด้วยคำว่า “นาย” ทั้งๆ ที่รูปร่างหน้าตาเป็นผู้หญิง เป็นต้น

ด้วยข้อเท็จจริงตามมุมมองของนักระบาดวิทยา ความเสี่ยงต่อการติดเชื้อเอชไอวีของกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายเกิดจากการมีเพศสัมพันธ์ทางทวารหนักโดยไม่ป้องกัน แต่หากมองให้ลึกลงไปถึงรากเหง้าของปัญหาการมีเพศสัมพันธ์โดยไม่ป้องกัน ก็อาจเกิดได้จากเงื่อนไขทางสังคมและความสัมพันธ์เชิงอำนาจอื่นๆ ด้วย ดังข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกเรื่องการมีเพศสัมพันธ์ทางทวารหนักโดยไม่ป้องกัน ที่แสดงให้เห็นการขาดอำนาจต่อการใช้อำนาจของพนักงานบริการชายและสาวประเภทสอง การมีเพศสัมพันธ์ระหว่างคู่ประจำที่เชื่อว่า การมีเพศสัมพันธ์กับคู่อารแสดงถึงความไว้วางใจไม่จำเป็นต้องใช้ถุงยางอนามัย รวมทั้งรูปแบบการมีเซ็กส์ที่หลากหลายซับซ้อน เปลี่ยนแปลงค่อนข้างรวดเร็วอยู่ตลอดเวลา มักจะถูกมองว่ามีความเสี่ยงสูง ฯลฯ ดังต่อไปนี้

กล้า ถ้าได้เงิน ฉันทยอมตาย ฉันได้เงินฉันเอา...ก็รู้สึกกลัวมากเลยตรงนี้ แต่ก็คิดว่าตัวเองป้องกันได้ แต่ก็มีโอกาสเสี่ยง ต้องพิเคราะห์ดูสุขภาพบ้าง แล้วก็...ถ้าไม่จำเป็นจริงๆ เราก็จะไม่...คือลูกค้าส่วนใหญ่ เค้าจะไม่ชอบให้เราใช้ปากกับเค้าโดยใช้ถุงยาง แต่เราต้องดูปากเราก่อนว่าเป็นแผลหรือเปล่า

(สัมภาษณ์พนักงานบริการสาวประเภทสอง อายุ 22 ปี, 10 เมษายน 2555)

ถ้ามีอะไรกับคนอื่นที่ไม่ใช่แฟนเราก็ใช้นะ ถุงยาง แต่ถ้ามีอะไรกับแฟนก็จะไม่ใช่

(สัมภาษณ์ชายรักชายอายุ 21 ปี, 10 เมษายน 2555)

ส่วนมากก็ใช้กับลูกค้า แต่กับแฟนไม่ได้ใช้ครับ

(สัมภาษณ์พนักงานบริการชาย อายุ 20 ปี, 9 เมษายน 2555)

เมื่อก่อนก็คือแบบว่าเดินสวนๆ (สวนสาธารณะ) บ่อย ก็มีแบบเพศสัมพันธ์กับแบบสดๆ ถ้าเจอคนที่หล่อหรือถูกใจ บางครั้งก็ไม่ได้ใช้ถุงยาง เพราะไม่ได้เตรียมมา

(สัมภาษณ์ชายรักชายอายุ 21 ปี, 10 เมษายน 2555)

อย่างไรก็ตาม การใช้หรือไม่ใช้ถุงยางอนามัยเพื่อเป็นการป้องกันจากการมีเพศสัมพันธ์นั้น เกิดขึ้นได้จากการตัดสินใจของตนเองได้มากพอๆ กับการมีเงื่อนไขอื่นๆ เป็นตัวกำหนด ดังนั้น การดำเนินงานป้องกันการติดเชื้อเอชไอวีในกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย ที่มุ่งแก้ปัญหาเชิงพฤติกรรมด้วยการผลักดันให้เป็นการตัดสินใจของคนหรือกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายเพียงอย่างเดียว และความเชื่อว่าการให้ความรู้เรื่องเอชไอวีอย่างเข้มข้นจะทำให้บุคคลนั้นตัดสินใจใช้ถุงยางอนามัยในการมีเพศสัมพันธ์ได้ทุกครั้ง จึงเป็นการดำเนินงานที่ละเลยเงื่อนไขทางสังคมอื่นๆ ที่มีผลต่อการใช้หรือไม่ใช้ถุงยางอนามัย ลักษณะเช่นนี้อาจกล่าวได้ว่าทำให้การดำเนินงานป้องกันการแพร่ระบาดของ การติดเชื้อเอชไอวีในกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

การทบทวนบทเรียนในการดำเนินงานที่ผ่านมาจึงเป็นประโยชน์ในการหาแนวทางลดการตีตราและเลือกปฏิบัติ ในอนาคต ด้วยการทำความเข้าใจและให้ความสำคัญกับความเสี่ยงต่อการติดเชื้อเอชไอวีที่มีรากเหง้าสาเหตุจากอคติที่มีต่อคนที่มีเพศสัมพันธ์กับเพศเดียวกัน มากกว่าการมองรูปแบบของพฤติกรรมการมีเพศสัมพันธ์ (การใช้หรือไม่ใช้ถุงยางอนามัยหรือจำนวนคู่เพศสัมพันธ์) ซึ่งเป็นการมองเพียงผิวเผิน เนื่องจากการมีเพศสัมพันธ์อาจขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางสังคมอื่นๆ เช่น ความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมระหว่างกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย การมีตัวตนและพื้นที่สังคม ความรู้สึกมีคุณค่าในตัวเอง รวมถึงทัศนคติในเรื่องการใช้ชีวิตคู่ของกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย เป็นต้น เหล่านี้ เป็นปัจจัยสำคัญที่กำกับความปลอดภัยหรือไม่ปลอดภัยของเพศสัมพันธ์ และนำไปสู่ความเสี่ยงต่อการติดเชื้อเอชไอวีของกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย

แผนการติดตามประเมินผลการดำเนินงานด้านเอชไอวีแห่งชาติปี 2555-2559 จึงกำหนดแนวทางในการดำเนินงานเพื่อป้องกันการตีตราและเลือกปฏิบัติในกลุ่มประชากรเปราะบางต่อการติดเชื้อหลายกลุ่ม รวมทั้งกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายด้วย นับเป็นนิมิตหมายดีที่ประเทศไทยน่าจะมีทิศทางในการแก้ปัญหาดังกล่าว และมีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบขึ้นเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของการทำงานด้านเอดส์ เพราะบทเรียนที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นแล้วว่า การทำงานแบบแยกส่วน กล่าวคือ การแก้ไขปัญหาเรื่องอคติ การลดการตีตราและเลือกปฏิบัติต่อชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายนั้น ถือเป็นเรื่องหนึ่ง และการแก้ปัญหาการแพร่ระบาดของเอชไอวีถือเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ไม่น่าจะเรียกได้ว่าเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่ความสำเร็จอีกต่อไป สิ่งสำคัญคือ การผนวก รวมการดำเนินงานทั้งสองส่วนให้กลมกลืนเป็นหนึ่งเดียวกันให้มากที่สุด ด้วยการให้บริการต่างๆ ต้องไม่มีการตีตรา และเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย และการให้บริการที่เคารพในสิทธิมนุษยชนของพวกเขาไม่ต่างไปจากสิทธิของผู้มีเพศวิถีอื่นๆ (เพชรศรี และวาสนา, 2554)

5. แนวทางการแก้ไขปัญหาลดการตีตราและเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย เพื่อคลายปมของปัญหาเอชไอวี/เอดส์ คือ

(1) สังคมต้องยอมรับและเข้าใจว่าความหลากหลายทางเพศมีอยู่จริงสังคมไทย ไม่ควรมีอคติต่อกลุ่มคนหลากหลายทางเพศ ลดการตีตราตนเอง สร้างภาคภูมิใจให้กับตนเอง ไม่มีการตีตรากันเองในกลุ่มหลากหลายทางเพศ และต้องช่วยการสร้างความยอมรับจากครอบครัว โรงเรียน ชุมชน สังคม เจ้าหน้าที่ภาครัฐ และบุคลากรทางด้านสาธารณสุข ไม่ให้ตีตราและเลือกปฏิบัติในกลุ่มคนหลากหลายทางเพศ

(2) ผู้ให้บริการในระบบบริการภาครัฐ ภายใต้การจัดระบบดูแลสุขภาพที่มีนโยบาย “ถ่วงน้ำหนัก” ยังคงเป็นระบบที่ผลิตซ้ำความสัมพันธ์เดิมในสังคมคือ สังคมรักต่างเพศ (heterosexuality) กล่าวคือ การเป็นผู้มีเพศวิถีที่แตกต่างไปจากเพศวิถีกระแสหลักนั้น ยังไม่มีตัวตนในสายตาของรัฐไทย และมองว่าเป็นเพศนอกกระแสหลัก ดังนั้น การเป็นชายรักชายยังคงเป็นสิ่งผิดปกติและเสี่ยงต่อการติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ ทั้งที่ในความเป็นจริง การติดเชื้อจากเพศสัมพันธ์มีจำนวนผู้ติดเชื้อจากทั้งกลุ่มชายรักหญิงและชายรักชายเช่นกัน แต่ผู้ให้บริการยังคงให้บริการด้วยทัศนคติและความรู้แบบมีอคติ ส่งผลให้การแสดงออกเมื่อให้บริการและการเก็บรวบรวมความรู้เกี่ยวกับเอชไอวีเอดส์ในกลุ่มชายรักชาย ยังคงอยู่ในกรอบที่ถูกต้องติงามของ “ชายรักหญิง” แต่กลับเป็นสิ่งผิดปกติและต้องควบคุมแก้ไขสำหรับกลุ่ม “ชายรักชาย”

(3) การสร้างความเข้าใจเรื่องสิทธิต่างๆ ให้แก่ผู้บริการและผู้รับบริการ โดยเฉพาะเรื่องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะสิทธิเสรีภาพในการตัดสินใจเกี่ยวกับเพศ บทบาทและความพึงพอใจทางเพศ ต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ทุกคนต้องได้รับสิทธิในการศึกษาเรื่องเพศ สิทธิที่จะได้รับบริการทางสุขภาพ อนามัยเจริญพันธุ์ ทุกเพศสภาพและเพศวิถีต่างๆ โดยปราศจากความรุนแรง การแบ่งแยก การตีตรา และการเลือกปฏิบัติ ผู้ให้บริการควรเคารพในประเด็นนี้ ส่วนผู้รับบริการก็ควรตระหนักไว้ในประเด็นนี้ และยังต้องผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย รวมทั้งสร้างความเข้าใจให้กับสังคมไปพร้อมๆ กัน

(4) การสร้างระบบการให้บริการที่เป็นมิตรและครบวงจร ตั้งแต่การคัดเลือกอาสาสมัครให้เข้าใจความหลากหลายทางเพศและเข้าใจความเป็นเพศทางร่างกาย เพศทางจิตใจ และวิถีชีวิตทางเพศ เพื่อลดการตีตราและเลือกปฏิบัติกันเอง การให้ความรู้เพื่อกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายสามารถประเมินความเสี่ยงของตนเอง และตัดสินใจตรวจหาเชื้อเอชไอวีด้วยความสมัครใจ ปราศจากการบังคับตรวจ การเชื่อมโยงช่องทางส่งต่อจากอาสาสมัครไปสู่บุคลากรทางสาธารณสุขให้สะดวกรวดเร็วโดยมีหลายช่องทางให้เลือก และเน้นการรักษาความลับ มีการให้คำปรึกษาและคำแนะนำก่อนและหลังการตรวจหาเชื้อเอชไอวี และหากพบว่าติดเชื้อก็สามารถแนะนำเข้าสู่ระบบการดูแลรักษาให้ยาต้านไวรัส ส่งเสริมหรือให้โอกาสกลุ่มที่มีความหลากหลายทางเพศเข้ามามีส่วนร่วมเป็นบุคลากรให้บริการ เพื่อลดอคติที่จะถูกตีตราและการเลือกปฏิบัติจากผู้ให้บริการ เป็นการสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและสามารถใช้พื้นที่ปลอดภัย สบายใจให้กลุ่มคนหลากหลายทางเพศเข้ามารับบริการ

(5) การปรับปรุงนโยบายและเน้นการใช้กฎหมาย เช่น ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายปราบปรามที่ไม่ได้คำนึงถึงมาตรการหรือผลประโยชน์ทางด้านสาธารณสุข ไม่ควรให้กระบวนการบังคับใช้กฎหมายกลายเป็นอุปสรรคในการเข้าถึงบริการสุขภาพที่ขัดต่อการลดจำนวนผู้ติดเชื้อรายใหม่และป้องกันการแพร่เชื้อเอชไอวี ตัวอย่างเช่น ชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายถูกจับในกรณีพกูงยางอนามัยเกินกว่า 2 ชิ้น ขณะยืนหรือเดินในพื้นที่สาธารณะในเวลากลางวัน โดยถูกยึดยึดข้อหาว่าสูม เตรีดเตร และค่าประเวณี กรณีนี้ถือเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการป้องกันการติดเชื้อเอชไอวีเอดส์ นอกจากนี้ การทำงานด้านเอดส์ต้องใช้แนวทางการส่งเสริมและคุ้มครองเรื่องของสิทธิมนุษยชน โดยเน้นการสั่งการจากผู้บังคับบัญชาหรือมีบทลงโทษภายในองค์กร หากพบว่ามีการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มที่มีความหลากหลายทางเพศ

(6) เน้นความร่วมมือจากหน่วยงานภาคส่วนต่างๆ เข้ามาร่วมแก้ไขปัญหา ส่งเสริมการพัฒนาระบบเครือข่ายทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ช่วยเติมเต็มช่องว่างการให้บริการเชิงรุก เชิงรับ และการจัดบริการสุขภาพของภาครัฐ ในเรื่องของการเข้าถึงบริการป้องกันการติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ในกลุ่มประชากรที่มีความหลากหลายเปราะบางและอ่อนไหว

(7) สร้างความเข้าใจและรณรงค์ให้สังคมไทยเห็นถึงความสำคัญของการตรวจหาเชื้อเอชไอวี/เอดส์ให้เหมือนกับการตรวจเช็คสุขภาพประจำปี เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของเอดส์ให้ได้ผล รวมทั้งยอมรับว่าการตรวจเอดส์เป็นหน้าที่ของทุกคนและมีประโยชน์โดยตรง จึงควรสนับสนุนให้มีการตรวจหาเชื้อเอชไอวีเป็นประจำ (routine voluntary testing) อย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง และเข้ารับบริการตรวจอย่างเปิดเผยด้วยความภาคภูมิใจ แทนการตรวจแบบนิรนามหรือแบบหลบๆ ซ่อนๆ จะเป็นหนทางหนึ่งที่จะทำให้สังคมลดการรังเกียจและตีตรา (stigma and discrimination) คนที่ไปตรวจเอดส์หรือคนที่เอดส์น้อยลง เพราะทุกคนต่างก็ตรวจเอดส์กันเป็นปกติ

(8) ประเด็นที่สำคัญในการทำงานด้านเอชไอวี/เอดส์ในกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายคือ การสร้างความต่อเนื่องในการทำงานป้องกัน และการสร้างความเข้าใจทางสังคมและวัฒนธรรมว่า ชายรักชาย “มิใช่ตัวปัญหาสังคม” “ไม่ใช่ตัวแพร่เชื้อ” และ “ไม่ใช่สิ่งมีชีวิตที่ผิดปกติทางพันธุกรรม” ชายรักชายก็เป็นมนุษย์ธรรมดาที่มีความรัก มีเพศสัมพันธ์กับคู่ ไม่แตกต่างกับชายรักหญิง เพื่อลดการตีตราทางสังคม และการเลือกปฏิบัติต่อชายรักชาย ไม่ว่าจะมียารักษาแบบใดก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อทำให้ความหลากหลายทางเพศเป็นเรื่องปกติในสังคม และสมควรเคารพในความเป็นมนุษย์ของทุกคนโดยไม่เลือกเพศ

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กฤตยา อาชวนิจกุล. (2554). เพศวิถีที่กำลังเปลี่ยนไปในสังคมไทย. ใน สุรีย์พร พันพื้ง และมาลี สันถาวรณ (บรรณาธิการ). *จุดเปลี่ยนประชากร จุดเปลี่ยนสังคมไทย* (หน้า 43-66). นครปฐม: สำนักพิมพ์ประชากรและสังคม.
- คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์. (2553). *รายงานความก้าวหน้าระดับประเทศ ตามปฏิญญาวาด้วยพันธกรณี เรื่อง เอชไอวี/เอดส์*. ปทุมธานี: เฟื่องฟ้าพรินต์.
- ความหลากหลายทางเพศในสังคมไทย. ค้นเมื่อ 15 มกราคม 2555, จาก <http://www.pantip.com/cafe/siam/topic/F11550908/F11550908.html>
- เครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวีในประเทศไทย. (2553). *การศึกษาตัวชี้วัดการตีตราและการเลือกปฏิบัติต่อผู้ติดเชื้อเอชไอวีในประเทศไทย*. [เอกสารอัดสำเนา].
- จันทร์จิรา บุญประเสริฐ. (2554). *ชีวิตที่ถูกละเมิด : เรื่องเล่า กระเทย ทอม ดี หึงรักหญิง ชายรักชาย และกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิธีรนาถ กาญจนอักษร และสมาคมฟ้าสีรุ้งแห่งประเทศไทย.
- ชนนาถ มโนไพบูลย์. (2551). โครงการป้องกันการติดเชื้อเอชไอวีในกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย. ใน ธนรัช ผลิตพันธ์ และกิตติกันต์ กลัดสวัสดิ์ (บรรณาธิการ). *การป้องกันและแก้ไขปัญหาการติดเชื้อเอชไอวี ในกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย* (หน้า 21-26). นนทบุรี: สำนักกระบวนวิชา กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข.
- ชลิตาภรณ์ ส่งสัมพันธ์. (2547). ฐานคิดเรื่องเพศวิถีไทยนโยบายเรื่องเอดส์ของประเทศไทย. *รัฐศาสตร์สาร*. 25(3), 1-81.
- ธนรัช ผลิตพันธ์ และคณะ. (2551). ผลการเฝ้าระวังความชุกของการติดเชื้อเอชไอวีในกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายในกรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ และภูเก็ต. ใน ธนรัช ผลิตพันธ์ และกิตติกันต์ กลัดสวัสดิ์ (บรรณาธิการ). *การป้องกันและแก้ไขปัญหาการติดเชื้อเอชไอวี ในกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย* (หน้า 1-16). นนทบุรี: สำนักกระบวนวิชา กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข.
- นฤพนธ์ ดั้ววิเศษ. (2554ก). ไม้ม้วนแต่ทั่วถึงเช็คแฟนตาซีของเกย์ไทยยุค 2000. *วารสารเพศวิถีศึกษา*. 1(1), 44-68.
- _____. (2554ข). เสียบสด แตกใน กับความล้มเหลวของกระบวนการป้องกันเอดส์ในชุมชนเกย์ไทย. *รัฐศาสตร์สาร*. 32(3), 128-168.
- แผนงานพัฒนาศักยภาพและสมรรถนะด้านการสร้างเสริมสุขภาพของไทยระดับนานาชาติ (TGLIP). (2552). *การเร่งขยายและยกระดับงานป้องกันเอดส์: เป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วนของโลก*. กรุงเทพฯ: เดอ กราฟิโก ซิสเต็มส์ จำกัด.
- ร่าง พ.ร.บ.เท่าเทียมระหว่างเพศ...โลกเสรีที่รอคอย. (12 เมษายน 2555). *คมชัดลึก*. ค้นเมื่อ 16 เมษายน 2555, จาก http://www.youtube.com/watch?v=N_35pQR3FRQ&sns=fb search
- พวงเพชร สุทธิเจริญสุข. (2554). *รายงานการประชุมระดับชาติ เรื่อง อนาคตและความยั่งยืนของงานป้องกันเอชไอวีภายหลังกองทุนโลก*. กรุงเทพฯ: YKH GRAPHIC & PRESS.
- เพชรศรี ศิริรินทร์ และวาสนา นิมวรพันธุ์. (2554). *มติและการประกาศคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ การบูรณาการงานเอดส์ ศบจ.*. นนทบุรี: บริษัท โอ-วิทย์ ประเทศไทยจำกัด.
- ยุพิน ชินสงวนเกียรติ. (2553). *หลักสูตรอบรมเตรียมความพร้อมครู เพื่อสอนทักษะชีวิตสำหรับเยาวชนชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย*. นนทบุรี: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย
- วรารณ แซ่มสนิท. (2551). *วิถีคิดเรื่องเพศวิถีของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: แผนงานสร้างเสริมสุขภาพทางเพศ มูลนิธิสร้างสุขใส่ใจเรื่องสุขภาพผู้หญิง.
- สำนักกระบวนวิชา. (2551). *การป้องกันและแก้ไขปัญหา การติดเชื้อเอชไอวี ในกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย*. นนทบุรี: สำนักกระบวนวิชา กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข.
- สุชาติ ทวีสิทธิ์ และอุมาภรณ์ ภัทรวานิชย์. (2554). *รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์แบบมีส่วนร่วมประเด็นการตีตรา และเลือกปฏิบัติ การละเมิดสิทธิในกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย และข้อเสนอต่อสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: บริษัท ทีคิวพี จำกัด.
- สุชาติ ทวีสิทธิ์. (2554). เพศวิถีมีชีวิต การเปลี่ยนแปลงจากภายใน. *วารสารเพศวิถีศึกษา*. 1(1), 15-27.
- สุทธิดา มะลิแก้ว. (2553). *รายงานการวิเคราะห์นโยบายการตอบสนองต่อปัญหาเอดส์ของประเทศไทย ในมุมมองของภาคประชาสังคม ปี พ.ศ. 2552*. เชียงใหม่: ดาราวรรณการพิมพ์.
- สุพร เกิดสว่าง. (2546). *ชายรักชาย*. กรุงเทพฯ: บริษัทสามเจริญพาณิชย์.
- สุรัช หวันแก้ว. (2550). *คนชายขอบ จากความคิดสู่ความจริง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

Jackson, P. A. (1995). *Dear Uncle Go : Male Homosexuality in Thailand*. Bangkok: Bua Lunag Books.

National AIDS prevention and alleviation committee. (2010). *UNGASS country progress report Thailand reporting period January 2008-December 2009*. Bangkok: Ferng-fah Printing.

The Thai Working Group on HIV/AIDS Projections 2005. (2008). *The Asian Epidemic Model (AEM) Projections for HIV/AIDS in Thailand: 2005-2025*. Bangkok: Family Health International (FHI.) and Bureau of AIDS, TB and STIs, Department of Disease Control, Ministry of Public Health, Thailand.

เสียงจาก “ชายขอบ”: การเคลื่อนไหวสิทธิมนุษยชน เพื่อคนใช้ยาเสพติดในประเทศไทย

Listening to Voices from the Margins of Society: The Human Rights Movement for Drug Users in Thailand

สุชาดา ทวีสิทธิ์¹
Suchada Taweessith

บทคัดย่อ

บทความนี้นำกรอบแนวคิดสี่เรื่องที่เกี่ยวข้องกัน ได้แก่ ความเป็นชายขอบ ความรุนแรงเชิงโครงสร้าง ความรุนแรงเชิงสัญลักษณ์ และสิทธิมนุษยชน มาวิเคราะห์ประสบการณ์ของคนใช้ยาเสพติดในประเทศไทย ข้อมูลในบทความนำมาจากข้อมูลเชิงคุณภาพที่เก็บโดยการทำสนทนากลุ่ม 2 กลุ่ม สัมภาษณ์เจาะลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 10 คน และการค้นคว้าข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่าการตีตราคนใช้ยาเสพติดว่าเป็นคนไม่ดี/อาชญากรเป็นกระบวนการสร้างทางสังคม ที่ทำให้เกิดอคติ การเกลียดชัง การกีดกัน และการเลือกปฏิบัติทางสังคมต่อคนใช้ยาเสพติด เนื้อหาในกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย นโยบายเกี่ยวกับการปราบปรามยาเสพติดของรัฐ การปฏิบัติต่อคนใช้ยาเสพติดของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมและผู้ให้บริการสุขภาพในบางกลุ่มบางพื้นที่ สะท้อนให้เห็นว่าคนใช้ยาเสพติดถูกจัดวางไว้ในตำแหน่งชายขอบของสังคมไทย และกำลังเผชิญกับความรุนแรงเชิงโครงสร้าง ความจำเป็นในการนำมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดมาใช้เพื่อหยุดยั้งการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ เปิดช่องให้กลุ่มคนใช้ยาเสพติดและองค์กรเครือข่ายจำนวนหนึ่งเริ่มเคลื่อนไหวทางสังคม เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมและสิทธิมนุษยชนให้กับคนใช้ยาเสพติด

คำสำคัญ: คนใช้ยาเสพติด, คนชายขอบ, การเคลื่อนไหวทางสังคม, ความรุนแรงเชิงโครงสร้าง, สิทธิมนุษยชน

Abstract

This paper applies four interrelated theoretical concepts including marginality, structural violence, symbolic violence and human rights to analyse lived experiences of drug users in Thailand. Conclusions are drawn from qualitative data collected by using multiple methods, two focus group discussions, ten in-depth interviews of key informants and a review of related documents and literature. Stigmatisation of drug users as bad or crime doers is revealed through this research as part of social construction processes that result in bias, prejudice, abhorrence, exclusion and social discriminations by members of the society against them. Related laws, state's policies as well as treatments of officers often demonstrate violations of drug users' human rights and dignity. This structural and symbolic violence mirrors the marginality of drug users in Thai society. The inevitability of stopping the spread of HIV/AIDS has opened an opportunity for drug users network and their allied organisations to initiate a human rights movement on behalf of drug users in Thailand.

Keywords: drug users, marginality, social movement, structural violence, human right.

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

1. นำเรื่องว่าด้วยแนวคิด

งานวิจัยเกี่ยวกับคนใช้ยาเสพติดส่วนใหญ่ที่ศึกษากันในประเทศไทย มองคนใช้ยาเสพติดในมุมที่เป็น “ปัญหา” ส่วนงานวิจัยที่นำเสนอประสบการณ์ชีวิตที่พวกเขาถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนและเรื่องราวการต่อสู้เพื่อเรียกร้องให้สังคมต้องหันกลับมาทบทวนวิธีคิดและวิถีปฏิบัติต่อพวกเขาก็ยังมีอยู่จำกัด บทความนี้นำเสนอแนวคิดเรื่อง “ความเป็นชายขอบ” มาทำความเข้าใจกับประสบการณ์ของคนใช้ยาเสพติดในสังคมไทย มุ่งให้พื้นที่แก่เสียงของผู้ใช้ยาเสพติดเพื่อบอกเล่าเรื่องราวความทุกข์และความลำบากในการใช้ชีวิต อันเป็นผลมาจากกระบวนการสร้างทางสังคม บทความยังนำเสนอการต่อสู้ของกลุ่มคนใช้ยาเสพติดที่ใช้วิกฤติการณ์เอตลู่กขึ้นทวงถามสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ผ่านการผลักดันให้นโยบายการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดเป็นหนึ่งในนโยบายเอตลู่กของประเทศไทย

กระบวนการสร้างความเป็นชายขอบ (marginalisation) หมายถึง กระบวนการที่ผลักหรือกดทับให้บุคคลหรือกลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ต้องตกอยู่ในสถานะไร้อำนาจ หรือขาดแหล่งอำนาจที่จะมาสนับสนุน ส่งผลทำให้คนกลุ่มนั้นเข้าไม่ถึงความยุติธรรมและทรัพยากรที่จำเป็น ขาดโอกาสทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ทำให้พวกเขาตกอยู่ในภาวะชายขอบ (marginality) คนชายขอบมักรู้สึกว่าการสังคมทำให้พวกเขาไร้ตัวตน หรือแม้กระทั่งเป็นปัญหาของสังคม

ผู้อ่านพึงตระหนักว่าคำศัพท์ “ภาวะชายขอบ” “การสร้างภาวะชายขอบ” และ “คนชายขอบ” เป็นมโนทัศน์นามธรรมที่นักสังคมศาสตร์ประดิษฐ์ขึ้น เพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์ความไม่เป็นธรรมที่ดำรงอยู่ในสังคม ด้วยเหตุนี้กลุ่มคนที่ถูกนักสังคมศาสตร์วิเคราะห์แล้วว่าเป็น “คนชายขอบ” ไม่จำเป็นต้องนิยามตนเองว่าเป็นคนชายขอบเสมอไป แต่ประสบการณ์ที่พวกเขาเผชิญสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องคนชายขอบ นักสังคมศาสตร์เชื่อว่าปรากฏการณ์คนชายขอบไม่ใช่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ และไม่ใช่ว่าเป็นเรื่องของกรรมในอดีตภาพ แต่เป็นกระบวนการสร้างทางสังคม โดยใช้ความแตกต่าง (differences) ไปจากบรรทัดฐาน มาแบ่งแยก กีดกัน และสร้างความเป็นอื่นให้กับคนด้วยกัน เครื่องมือที่ใช้ได้ผลเสมอในการทำให้อำนาจกลุ่มคนบางกลุ่มกลายเป็นคนชายขอบ คือ การตีตรา การแบ่งแยก การกีดกันออกไป และการเลือกปฏิบัติ

มโนทัศน์เรื่องภาวะชายขอบเกี่ยวข้องกับมโนทัศน์เรื่องความรุนแรงเชิงโครงสร้าง (structural violence) ที่หมายถึง ความรุนแรงหรือความทุกข์ที่เกิดจากการกระทำของโครงสร้างสังคมหรือสถาบันที่ผลิตความอยุติธรรมและความด้อยโอกาสให้คนบางกลุ่ม (Farmer, 1996; 2005) คนชายขอบมักเผชิญกับข้อจำกัดนานัปการที่ทำให้พวกเขาต้องอ่อนแอ หรือสูญเสียศักยภาพและโอกาสในการพัฒนาตัวเอง ข้อจำกัดเหล่านั้นพบในระบบเศรษฐกิจ นโยบายรัฐ และการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรม รวมทั้งเกิดจากอคติ ค่านิยม และวัฒนธรรมครอบงำ ที่เน้นการตัดสินและลงโทษบุคคลที่มีพฤติกรรมไม่สอดคล้องกับบรรทัดฐานที่สังคมบอกว่า “ถูกต้อง” และ “ดีงาม” คนที่ถูกโครงสร้างสถาบันกระทำความรุนแรงจะไม่สามารถกำหนดชีวิตของตนเองได้ อีกทั้งเปราะบางที่จะถูกระทำความรุนแรงซ้ำซากในหลายรูปแบบ

ปีแอร์ บูดีเยอร์ มองว่าความรุนแรงเชิงสถาบันมักเป็นส่วนหนึ่งของความรุนแรงเชิงสัญลักษณ์ (symbolic violence) กล่าวคือ เป็นความรุนแรงแบบละมุนละม่อมเพราะเป็นวิถีชีวิตในวัฒนธรรมหรือเป็นความรู้ที่เราคุ้นชิน ทำให้เรามองความรุนแรงไม่ออก เข้าทำนองที่ว่าแม้สัมผัสแต่ไม่ตระหนักรู้ เราต่างมีส่วนร่วมในการสร้าง สร้างซ้ำ และใช้ความรุนแรงในรูปแบบนี้ต่อคนอื่น ทั้งแบบรู้ตัวและไม่รู้ตัว (Bourdier et al., 2000) บูดีเยอร์ยังบอกว่าความรุนแรงเชิงสัญลักษณ์มักถูกบดบังด้วยวิธีคิดแบบชอบกล่าวโทษตัวเอง โทษพฤติกรรมเฉพาะบางอย่าง

หรือกล่าวโทษเหยื่อความรุนแรงว่าหาเรื่องใส่ตัวเอง (blaming the victims) ในขณะที่มองไม่เห็นว่าสังคมและวัฒนธรรมมีบทบาทในการผลิตและยืนยันการใช้ความรุนแรงต่อคนอย่างไร

ตัวอย่างที่โดดเด่นของความรุนแรงเชิงสัญลักษณ์ ได้แก่ วัฒนธรรมกตขีทางเพศ การเหยียดชาติพันธุ์ หรือการเลือกปฏิบัติต่อประชากรบางกลุ่ม เช่น พนักงานขายบริการทางเพศ คนรักเพศเดียวกัน แรงงานข้ามชาติ และคนไร้สัญชาติ เป็นต้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความรุนแรงเชิงสัญลักษณ์เป็นความรุนแรงที่ได้รับใบอนุญาตจากสังคม สิ่งที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งคือความรุนแรงเชิงสัญลักษณ์มักสนับสนุนให้เกิดความรุนแรงเชิงโครงสร้าง (การปฏิเสธ การกีดกัน การเลือกปฏิบัติ) รวมทั้งความรุนแรงทางตรง (การฆ่า การทำร้าย การข่มขู่ การประหารชีวิต) แนวคิดเรื่องความรุนแรงเชิงสัญลักษณ์ของบูดีเยอร์ช่วยให้เราเข้าใจที่มาอันซับซ้อนของความรุนแรงที่เกิดขึ้นกับคนชายขอบ

ความคิดเรื่องความรุนแรงเชิงสัญลักษณ์ของบูดีเยอร์ คล้ายคลึงกับการอธิบายเรื่องศิลปะการปกครองแห่งยุคสมัยใหม่โดย มิเชล ฟูกูต์ นักปรัชญาแนววิเคราะห์สังคมด้วยแนวคิดหลังสมัยใหม่นิยมที่เลื่องชื่อ ฟูกูต์เรียกศิลปะการปกครองยุคสมัยใหม่ว่า การปกครองจิตสำนึก (governmentality) หรือนักวิชาการไทยบางท่านแปลว่าการปกครองชีวญาณ ฟูกูต์เชื่อว่ารัฐสมัยใหม่ไม่ได้ทำให้ประชากรเชื่อฟังรัฐโดยการใช้กำลังหรืออาวุธควบคุมแบบตรงๆ แต่ใช้อำนาจผ่านการสร้างความรู้เพื่อควบคุมคน กล่าวคือ ปังเจกบุคคลในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคม ย่อมรับเอาความรู้เกี่ยวกับระบบคุณค่า (norms and values) ชุดต่างๆ ที่มาในรูปของกฎหมาย วินัย บรรทัดฐาน จารีตประเพณี และศีลธรรม เป็นต้น มาไว้ในตัวเอง

การมีความรู้เหล่านั้น ทำให้ปัจเจกบุคคลต้องควบคุมความคิดและพฤติกรรมของตนให้อยู่ในกรอบที่รัฐต้องการ เปรียบเสมือนหุ่นยนต์ที่มีโปรแกรมสั่งการไว้ นำมาซึ่งพฤติกรรมแบบควบคุมตนเอง (self-regulation) และการมีวินัยในตัวเอง (self-discipline) ฟูกูต์มองว่าพฤติกรรมแบบนี้ของมนุษย์ไม่ได้เกิดจากสัญชาตญาณ หรือเป็นสิ่งชั่วร้าย มนุษย์มีเสรีภาพอันสมบูรณ์ในตัวเอง แต่มนุษย์ตกอยู่ภายใต้อำนาจของความรู้ที่ฝังอยู่ในระดับจิตสำนึก (Foucault, 1980; 1991; Colin, 1991) นอกจากจะกำกับให้เราทำหรือไม่ทำอะไรแล้ว การปกครองจิตสำนึกยังส่งผลให้เรา นำความรู้ไปตัดสินคนอื่นอีกด้วย ดังนั้น เพราะเราถูกบอกให้รู้ว่ายาเสพติดและคนเสพยาเสพติด “ไม่ดี/ชั่วร้าย” เราจึงปฏิเสธ ตีตรา เลือกปฏิบัติ และยอมรับวิธีการลงโทษรุนแรงที่สังคมกระทำกับคนกลุ่มนี้โดยไม่ได้คิดโต้แย้ง

หัวใจสำคัญของการปลดปล่อยอำนาจและศักยภาพให้กับคนชายขอบ คือ การต้องเติมและปลูกฝังความรู้ชุดใหม่ว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชนให้กับสมาชิกในสังคม การยึดถือหลักสิทธิมนุษยชนและความเป็นธรรมทางสังคมอย่างกว้างขวางในหมู่รัฐและประชาชนจะช่วยจัดการกระทำความรุนแรงต่อคนชายขอบได้ สิทธิมนุษยชนในความหมายที่เข้าใจกันได้ง่ายที่สุดคือหมายถึง สิทธิความเป็นคนซึ่งเป็นสิทธิ/สิทธิตามธรรมชาติ มิได้เกิดจากการที่รัฐบัญญัติให้ เป็นสิทธิที่มนุษย์ทุกคนมีเหมือนกันหมด ไม่ใช่สิทธิที่บุคคลต้องไปร้องขอจากรัฐหรือจากผู้มีอำนาจ แต่เป็นสิทธิที่บุคคลเป็นเจ้าของโดยสมบูรณ์ตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย ถึงแม้ไม่มีรัฐ มนุษย์ทุกคนก็ยังคงผู้ทรงสิทธิหรือเป็นเจ้าของสิทธินี้ สิทธินี้เกี่ยวข้องกับรากฐานของความเป็นมนุษย์ ที่ประกอบด้วย การต้องมีชีวิตอยู่รอด การต้องมีคุณภาพชีวิตที่ดี ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และจิตใจ การต้องอยู่ภายใต้ระบบการเมืองที่เป็นธรรมและระบบบริการสาธารณะที่ยุติธรรม รวมทั้งการที่ต้องอยู่ในสังคมอย่างมีศักดิ์ศรี รัฐต้องรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้กับประชาชนทุกคนเสมอเหมือนกัน รัฐใดที่ไม่ใช้สิทธิตามธรรมชาติเป็นบรรทัดฐานในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมือง ถือว่าเป็นรัฐที่ทำผิดศีลธรรมและกำลังละเมิดศักดิ์ศรีและสิทธิแห่งความเป็นมนุษย์

นักคิดสายสิทธิมนุษยชนย้ำว่า รัฐและตัวแทนของรัฐไม่ได้มีหน้าที่ให้สิทธิมนุษยชนแก่ประชาชน แต่มีหน้าที่ต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชน ตลอดจนทำหน้าที่ส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชนของประชาชนที่มีความแตกต่างหลากหลายในวิถีการดำเนินชีวิต เพื่อให้พวกเขาได้รับประโยชน์ในฐานะคนๆ หนึ่งที่เท่าเทียมกัน นอกจากนี้ รัฐและตัวแทนของรัฐควรเข้าใจและยึดมั่นว่า สิทธิความเป็นคนของบุคคลอยู่เหนือสิทธิของสาธารณะและสิทธิของรัฐ ในขณะที่เดียวกันนักสิทธิมนุษยชนเห็นพ้องกันว่า สมาชิกในสังคมทุกคนต้องเข้าใจว่าตนเองเป็นเจ้าของสิทธิไปพร้อมๆ กับตระหนักว่าตนเองมีหน้าที่ในการเคารพสิทธิของปัจเจกคนอื่น

การที่บุคคลตระหนักว่าตนเองเป็นผู้ทรงสิทธิหรือเจ้าของสิทธิ ย่อมทำให้บุคคลตระหนักในพลังและศักยภาพของตนเองในการที่จะเรียกร้องให้เกิดการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของตน อย่างไรก็ตาม เครื่องมือทางกฎหมายและนโยบายแห่งรัฐ ตลอดจนพลังภาคประชาสังคม และบทบาทขององค์กรเหนือรัฐ (ตัวอย่างเช่น องค์กรสหประชาชาติ) ยังมีความจำเป็นต้องเข้ามาช่วยปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนชายขอบกลุ่มต่างๆ ที่ถูกทำให้ด้อยอำนาจต่อรองและอ่อนแอ จนปกป้องสิทธิของตนเองจากการถูกละเมิดไม่ได้ เชื่อกันว่าอำนาจขององค์กรเหนือรัฐ เช่น สหประชาชาติ และพลังของภาคประชาสังคม จะช่วยปกป้องไม่ให้รัฐละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคล/เอกชนภายในรัฐ

ในขณะที่การมีกฎหมายและมาตรการระดับรัฐที่ดี รวมทั้งการบังคับใช้ที่ถูกต้องจะช่วยป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนระหว่างบุคคล/เอกชนด้วยกันเอง และระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนได้ การเคารพในสิทธิมนุษยชนเป็นมโนสำนึกแห่งความเป็นมนุษย์ที่มีความเป็นสากล เป็นตัวชี้วัดถึงความศิวิไลซ์ด้านจิตใจของมนุษย์ เพราะแนวคิดสิทธิมนุษยชนทำให้เราต้องตระหนักว่า คนทุกคนมีคุณค่าที่เสมอเหมือนกัน ไม่ว่าเขาจะมีพฤติกรรม สถานะทางสังคม อาชีพ เพศภาวะ เพศวิถี เชื้อชาติ สภาพเจ็บป่วย พิการ หรือมีอุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างไปจากเราเพียงใดก็ตาม

อคติและการปฏิบัติต่อผู้เปราะบางในสังคม ณ ปัจจุบัน แสดงให้เห็นว่าจิตวิญญาณด้านสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับรัฐและระดับปัจเจกบุคคลในสังคมไทยยังอ่อนแอ หลายเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นพบว่า รัฐและเจ้าหน้าที่รัฐไม่เคารพสิทธิมนุษยชนของบุคคล เพราะเข้าใจว่าตนเองเป็นผู้ให้บริการ ผู้หวังดี และต้องทำหน้าที่ปกป้องคนส่วนใหญ่ โดยลืมไปว่าถ้าไม่เคารพสิทธิของระดับบุคคลก่อนเป็นอันดับแรก สาธารณะก็ย่อมไม่ปลอดภัยเช่นกัน คนในองค์กร เรือยลงไปจนชาวบ้านในชุมชน ไม่เคารพในสิทธิมนุษยชนของเพื่อนร่วมงาน เพื่อนร่วมชุมชน เพราะมีความเชื่อเรื่องศีลธรรมแบบตายตัว และใช้ความเชื่อนั้นไปตัดสินคนอื่นว่าถูกหรือผิด ขาดความรู้ ชอบใช้อคติ และสร้างภาพลักษณ์แบบเหมารวม จึงเกิดการเลือกปฏิบัติ รังเกียจ กีดกันแบ่งแยกคนบางประเภท มองพวกเขาเป็น “คนอื่น” ที่มีคุณค่าไม่เท่า “เรา”

2. ข้อมูลและวิธีการเก็บรวบรวม

เนื้อหาสาระหลักของบทความนี้วิเคราะห์มาจากข้อมูลเชิงคุณภาพที่เก็บรวบรวมจากการสนทนากลุ่ม ภายใต้โครงการการวิเคราะห์สถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านเอดส์แบบมีส่วนร่วมในกลุ่มผู้เปราะบางในสังคมไทย โดยกองทุนโลก วิธีการรวบรวมข้อมูลใช้การสนทนากลุ่มกับผู้เปราะบาง 2 กลุ่ม มีผู้เข้าร่วม 25 คน เป็นผู้เปราะบางด้วยวิธีฉีดยาในกรุงเทพมหานคร 15 คน และอยู่ต่างจังหวัดจำนวน 10 คน นอกจากนี้ ยังใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่ให้บริการสุขภาพแก่ผู้เปราะบางภาครัฐ 6 คน และเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่

ทำงานภายใต้โครงการป้องกันการติดเชื้อเอชไอวีโดยส่งเสริมการบูรณาการและสร้างเครือข่ายการเข้าถึงบริการของกลุ่มเป้าหมายที่เข้าถึงยาก หรือที่เรียกโดยย่อว่า “โครงการแซมเปียน” จำนวน 4 คน ข้อมูลอีกส่วนหนึ่งนำมาจาก การที่ผู้เขียนเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านเอดส์ในฐานะกรรมการ ตลอดจนมาจากการค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้องทางด้านกฎหมายและนโยบายเพิ่มเติม

3. ข้อค้นพบ

3.1 ถูกข่มขู่เพราะถูกตีตราไม่เลิกรา

บุคคลที่ใช้สารเสพติดมักเผชิญกับทุกข์ทางสังคมอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เพราะพวกเขาถูกทำให้ดูด้วยคุณค่าผ่านกระบวนการตีตราทางสังคม การตีตรา หมายถึง การที่สังคมไปกำหนดภาพลักษณ์ด้านลบแบบตายตัวให้กับบุคคลหรือกลุ่ม โดยสังคมตัดสินจากพฤติกรรมที่สังคมเห็นว่าฝ่าฝืนหรือไม่สอดคล้องกับบรรทัดฐานที่ควรจะเป็น โดยทั่วไปแล้วบุคคลที่ถูกตีตรามักถูกมองว่าเป็น “คนอื่น” ซึ่งหมายถึง เป็นบุคคลที่ขาดคุณสมบัติที่จะเป็นสมาชิกที่ดีของสังคม (Goffman, 1963; Link & Phelan, 2001) ทิศทางนโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับยาเสพติดในยุคสมัยใหม่ มีส่วนอย่างมากต่อการหล่อหลอมท่าทีและทัศนคติของสมาชิกในสังคมที่มีต่อคนใช้ยาเสพติด ปัจจุบันพฤติกรรมการใช้ยาเสพติดถูกมองว่าเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบน คนใช้ยาเสพติดเป็นทั้งคนป่วยและอาชญากรที่เป็นอันตรายต่อสังคม การรับรู้ภาพลักษณ์เชิงลบที่ตายตัวนี้ส่งผลให้ผู้ใช้ยาเสพติดถูกรังเกียจเหยียดฉันทและถูกเลือกปฏิบัติในขั้นที่รุนแรง

ข้อมูลการสนทนากลุ่มจากผู้ที่ใช้ยาเสพติดยืนยันว่า รูปแบบการตีตราที่สังคมปฏิบัติต่อผู้ใช้ยาเสพติดที่พบ่อยในสังคมไทย ออกมาในท่วงทำนองกล่าวโทษ ประณาม ปฏิเสธ ไม่ยอมรับ ผลักไสออกจากชุมชน คนใช้ยาเสพติดถูกมองว่าเป็นพวกหัวขโมย ถูกดูถูกเหยียดหยาม และปรามาสว่าพวกเขาเอาดีไม่ได้ ดังคำบอกเล่าของผู้ใช้ยา เช่น

“คำว่าเราว่าไม่สามารถทำอะไรได้เหมือนคนอื่น เอาดีไม่ได้”

“เขาไม่ให้ลูกหลานมายุ่งเกี่ยวกับเรา เพราะเราติดยาและมักคิดว่าเราเป็นเอดส์”

“แม้แต่ลูกหลานของคนที่ใช้สารเสพติดและเสียชีวิตไปแล้วก็พลอยถูกตีตราไปด้วย”

แม้กระทั่งคนในครอบครัวก็มองพวกเขาว่าเป็นผู้สร้างปัญหาให้กับตัวเองและครอบครัว คนในครอบครัวรังเกียจถูกพ่อแม่ตัดหางปล่อยวัด เช่น ทอดทิ้งให้อยู่โรงพยาบาล หรืออยู่ในสถานที่คุมขัง โดยไม่มีการไปเยี่ยมหรือไม่มารับตัวกลับ บางคนถูกคัดชื่อออกจากทะเบียนบ้าน เพราะกลัวครอบครัวเสียชื่อเสียงที่มีสมาชิกในบ้านติดยาเสพติด เป็นต้น พวกเขาจึงขาดสิ่งสนับสนุนทางสังคมที่จะทำให้พวกเขามีพื้นที่ยืนในสังคม ไม่ได้รับการเคารพในศักดิ์ศรีและเข้าไม่ถึงความยุติธรรม

เนื่องจากคนใช้ยาเสพติดที่เข้าร่วมสนทนากลุ่มทุกคนมีความคับข้องใจต่อสิ่งที่สังคมกระทำกับพวกเขา คำพูดที่พร่ำพรูออกมาจึงเจือไปด้วยความรู้สึกบอบช้ำ น้อยเนื้อต่ำใจกับสิ่งที่สังคมปฏิบัติกับพวกเขา ดังตัวอย่างความรู้สึกที่ได้จากข้อมูลสนทนากลุ่มกับคนใช้ยาเสพติดในกรุงเทพมหานคร เมื่อตุลาคม 2553 ดังนี้

“ตีตราทุกสิ่งทุกอย่างเหมือนกับว่าเราเป็นบุคคลที่สี่ (คนอีกชนชั้นหนึ่ง) นั่งเป็นกลุ่มก็ไม่ได้ เดินดึกๆ ก็ไม่ได้ คอยคิดว่าเราจะเป็นขโมย”

“เข้าไปในบ้านเพื่อนก็เหมือนกัน ระวังของฉันทายนะ ระวังมอเตอร์ไซด์ฉันทายนะ ทั้งที่เรา ขับมอเตอร์ไซด์ไม่เป็น เค้าหาว่าเราจะขโมยมอเตอร์ไซด์เค้า เค้าดีตราเลย”

ผู้ขายหลายคนกล่าวเป็นเสียงเดียวกันว่า “เข้าไปในบ้านเพื่อนก็เหมือนกัน ทุกคนจะนิทาว่า ไอ้นี้เล่นยา ระวังจะทำให้ลูกมึงเสีย ทั้งๆ ที่ลูกเค้าเองนั่นแหละตัวดี ทั้งๆ ที่เล่นด้วยกัน”

“ของในชุมชนหายก็เราคนแรก ทั้งที่เราไม่ได้เอาไปก็ดีตราว่าเราเอาไป จะไม่สอบสวนอะไรทั้งนั้น”

“เพราะเราอยู่ในชุมชน พุงเป๋ามาที่เราก่อนเป็นอันดับแรก ทั้งๆ ที่ ยังไม่ได้สอบข้อเท็จจริง”

“เรากลายเป็นผู้ต้องสงสัย”

“ใช่ ของในชุมชนหาย เราคนแรกที่ถูกสงสัย ก็ดีตราว่าเราเอาไป เดินผ่านก็เหยียดหยาม”

พวกเขายังถูกแบ่งแยกชนชั้นจากฐานะทางเศรษฐกิจ การแต่งกาย สภาพร่างกาย และบุคลิกภาพ ผู้ขายยาเสพติดที่มาจากภาคใต้คนหนึ่งสะท้อนให้ฟังว่า การกระทำความรุนแรง เช่น การเรียกตรวจฉีระหว่างเดินทาง การจับกุม และการบังคับบำบัด เป็นเรื่องของการเลือกปฏิบัติทางชนชั้น เพราะเจ้าหน้าที่มักกระทำกับเฉพาะผู้ขายยาเสพติดที่เป็นชนชั้นล่าง ดุยาจน ในขณะที่คนดูดีมีฐานะแม้จะเป็นผู้ขายยาเสพติดก็ไม่ถูกเรียกตรวจฉีหรือถูกจับกุม เพราะฉะนั้นคนขายยาเสพติดที่มีสถานะทางสังคมสูง มีชื่อเสียง หรือมีฐานะทางเศรษฐกิจดีก็จะได้รับผลกระทบจากโครงสร้างที่รุนแรงน้อยกว่าผู้ขายยาเสพติดที่ยากจนเป็นชนชั้นล่าง

ผู้ขายยาคนหนึ่งเล่าประสบการณ์ถูกเพื่อนร่วมงานหรือนายจ้างรังเกียจ เธอทำงานอยู่กับนายจ้าง ตอนแรก นายจ้างไม่รู้ว่าเธอติดยาจึงไม่ได้แสดงอาการรังเกียจอะไร แต่พอเธอแคะระคายว่าเธอเสพยาก็รังเกียจ “เค้ารังเกียจเรา อย่างกินน้ำในตู้ แม้เราใช้แก้วของเราเองนะ เค้าบอกว่าทำไมไม่ไปกินน้ำในตู้เย็นอีกใบที่อยู่ข้างหลัง ทั้งๆ ที่น้ำที่อยู่ในตู้เย็นข้างหน้านั้นเป็นของเสมียน เรารู้สึกได้ว่าเค้ารังเกียจ” นายจ้างบางแห่งเลือกที่จะไม่ปรับเงินเดือนให้แก่ผู้ขายยาเสพติด ผู้ขายยาในวงสนทนากลุ่มบอกเล่าว่า “เจ้านายเริ่มสงสัยว่าข้าพเจ้า เจ้ [นายจ้าง] บอกตั้งแต่เดือนแรกว่า จะปรับเงินเดือนให้ นี่ก็เดือนที่สามแล้ว ยังไม่ปรับ รู้สึกว่าเค้าจะระแคะระคายข้าพเจ้า ยังไม่ไล่แต่ไม่บรรจุให้เป็นพนักงานประจำ” (ข้อมูลสนทนากลุ่มจากผู้ขายยาในกรุงเทพมหานคร)

นอกจากนี้ยังมีความพยายามของนายจ้างบางแห่งให้มีการตรวจเลือดก่อนเข้าทำงาน เช่น การทำงานเป็นเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย “มีหลายๆ ที่ครับ ถึงแม้กฎหมายออกมาว่าไม่ให้ตรวจเลือดตอนสมัครงาน แต่คือเรายากจะเข้าทำงาน เราก็ต้องรับเงื่อนไขให้ได้” นอกจากจะต้องเผชิญกับการต้องยอมตรวจเลือดในการรับสมัครงานแล้ว บริษัทหรือโรงงานจำนวนหนึ่งยังให้ตรวจสารเสพติดก่อนรับเข้าทำงานด้วย นี่เป็นเหตุผลให้ผู้ขายยาเสพติดไม่สามารถหางานทำได้ และไม่มีรายได้ในการเลี้ยงชีพ (ข้อมูลสนทนากลุ่มกับผู้ขายยาเสพติดในกรุงเทพมหานคร)

ผู้ขายคนหนึ่งเล่าในวงสนทนากลุ่มกล่าวเปรียบเทียบการปฏิบัติของคนในสังคมไทยกับสังคมอเมริกันว่า “ในอเมริกามีการใช้ยากันทุกชนชั้น แต่ทำไมสังคมเขายอมรับกันได้ ของบ้านเราผู้ขายกลับถูกตีตราหนัก คนทั่วไปมักมองและตัดสินว่าเราเป็นผู้ขายยาหรือไม่จากบุคลิกภาพและการแต่งตัว บทเรียนถูกสอนมาตั้งแต่แรกว่าผู้ขายยาต้องดูมอมโซ ใส่เสื้อแขนยาวเพื่อปิดบังรอยแผลที่แขน” ผู้ขายอีกคนหนึ่งกล่าวเสริมว่า “ในสถานที่หลายๆ แห่ง อย่างเช่นไปที่ศาล พวกเราก็ตกใจเจอ ถูกห้ามไม่ให้เข้าไป เพราะเรื่องของการแต่งตัว และบุคลิกภายนอกของเรา หรืออย่างผมไปกินอาหารกับเพื่อน เพื่อนของเรายังมีลักษณะมาอยู่ เค้ามองแล้วเหมือนกับแล้วว่า น้องเอาใส่กล่องไปทานที่บ้านมัย เหมือนไล่ผมกับเพื่อนออกไปเลย” (ข้อมูลสนทนากลุ่มผู้ขายยาในกรุงเทพมหานคร ตุลาคม 2553)

คนใช้ยาเสพติดยังบอกว่าพวกเขาถูกสื่อมวลชนตอกย้ำว่าเป็นคนเลวคนทำผิดกฎหมาย สื่อมวลชนมักผลิตและซ้ำเติมภาพลักษณ์ของพวกเขาไปในทางลบ สื่อมวลชนทำให้สังคมและคนในชุมชนหวาดกลัวและรังเกียจพวกเขา ข้อมูลข่าวสารที่เผยแพร่ผ่านสื่อออกมาส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตอย่างปกติสุขของพวกเขา ดังตัวอย่างประสบการณ์ของอาสาสมัครผู้ที่ใช้ยาที่สัมภาษณ์ข้างล่างนี้ว่า

“ผมเข้ามาทำงาน [เป็นอาสาสมัครที่ศูนย์ช่วยเหลือผู้ใช้ยา] อาทิตย์แรก ก็ได้รับผลกระทบจากชุมชน อาทิตย์แรกไปติดต่องานที่บ้านเช่าแถวหน้าศูนย์ หาบ้านเช่าแถวๆ นั้น เจ้าของบ้านไม่ให้เช่าทั้งๆ ที่มีห้องว่าง คือ คำพูดที่เขาพูดกลับมา นึกคิดว่า เฮ้ย มึงคิดอะไรกันอยู่ เค้าบอกไปหาที่อื่นก่อนแต่กลับหลังไปพูดว่าเช่าเอาไว้เสพยาหรือที่พักขาขายยาหรือ? ไม่มีทางหรอก พวกเราชั่วร้ายขนาดนั้นหรือ นี่คือผลกระทบ แต่ในความคิดตัวเอง ไม่ว่าจะเป็นชุมชน ชาวบ้าน คำว่าผู้ใช้ยาเสพติดของทางราชการมีผลมาถึงชุมชน ว่าเราเป็นคนใช้ยาประเคี้ยว สื่อบอกว่าคนใช้ยาไม่ดี ทำผิดกฎหมาย บ้านเมือง”

3.2 กลยุทธ์ใช้ยาเสพติด “คนชายขอบซ้ำซ้อน”

การตีตราเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติ ความเชื่อ และการปฏิบัติเชิงลบที่กระทำต่อบุคคลซึ่งถูกจัดให้เป็นกลุ่มที่ไม่พึงปรารถนา การตีตราจึงไปตอกย้ำความไม่เท่าเทียมทางสังคมที่มีอยู่แล้วในระบบชนชั้น เพศภาวะ เพศวิถี และชาติพันธุ์ เป็นต้น ในสังคมแบบชายเป็นใหญ่ ผู้หญิงถูกทำให้เป็นประชากรชายขอบอยู่แล้ว แต่ผู้หญิงที่ใช้หรือติดยาเสพติดจะตกอยู่ในฐานะคนชายขอบซ้ำซ้อน ที่ต้องเผชิญกับความอยุติธรรมและการลดทอนคุณค่าที่หนักหนาสาหัสกว่าผู้หญิงทั่วไป อีกทั้งยังเผชิญกับการตีตราที่รุนแรงและซับซ้อนกว่าผู้ชายที่ใช้ยาเสพติด ผู้หญิงที่ใช้ยาเสพติดมักถูกมองว่าไร้ค่า มีพฤติกรรมที่อยู่นอกกรอบความเป็น “หญิงดี” ถูกดูถูกและไม่ยอมรับ ผู้หญิงที่ใช้ยาคคนหนึ่งยอมรับว่า “สังคมมองว่า ผู้หญิงไม่น่าใช้ยาเสพติด เพราะมันดูไร้ค่ามาก”

วัฒนธรรมเพศแบบชายเป็นใหญ่ใช้เรื่องเพศ/เพศวิถีมาควบคุมและกดขี่ผู้หญิง ผู้หญิงที่ใช้ยาเสพติดยังเผชิญกับการกดขี่ทางเพศได้ง่ายกว่าผู้หญิงทั่วไป ผู้ใช้ยาเสพติดที่ร่วมสนทนาคคนหนึ่งเล่าว่า “ในกรณีหน้าตาดีหน่อยก็จะมามีเรื่องเพศสัมพันธ์มาเกี่ยวข้อง เช่น การขอมิเชกส์ การแลกเชกส์กับยา” กรณีผู้หญิงที่ถูกจับกุมคดียาเสพติด “เจ้าหน้าที่มักไม่ให้เกียรติ กระทำอนาจารและละเมิดทางเพศ” โดยเฉพาะเมื่อตำรวจเข้าไปตรวจค้นในชุมชน และหากพบของกลางโดยมีผู้ใช้ยาผู้หญิงเป็นผู้ต้องหา เจ้าหน้าที่ตำรวจชายทำการตรวจค้นร่างกายผู้ต้องหาหญิงด้วยตนเอง เพราะไม่มีเจ้าหน้าที่ตำรวจหญิงทำการตรวจค้นตัว ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิต่อผู้ใช้ยาเสพติดหญิง

ผู้ต้องหาหญิงในคดีเสพยาบางคนถูกเจ้าหน้าที่ขอมิเพศสัมพันธ์ และต้องจำยอมมีเพศสัมพันธ์ด้วยโดยไม่เต็มใจ ผู้ใช้ยาเสพติดคนหนึ่งเล่าว่า “มีเพื่อนผู้ใช้ยาผู้หญิงคนหนึ่งโดนจับไป 13 ครั้ง และใน 10 ครั้ง จะโดนเจ้าหน้าที่ขอมิเพศสัมพันธ์ด้วย” (ข้อมูลสนทนากลุ่มในกรุงเทพมหานคร) ผู้ใช้ยาเสพติดหญิงคนหนึ่งเล่าประสบการณ์ของตนเองว่า “เคยเข้าไปในชุมชนไปซื้อ ‘ของ’ [ยาเสพติด] หลังจากออกมาจากชุมชน ถูกตำรวจขอตรวจค้นตัว พอเข้าไปในซอยมีอีก 2 คับ 4 คน รวมทั้งหมด 6 คน วันนั้นเข้าไปเอา ‘ของ’ จริงๆ เป็นตอนกลางคืน ตำรวจบอกให้เข้าไปในห้องน้ำของโรงเรียน และให้เราต้องเปิดทุกอย่างให้เขาดู” (ข้อมูลสนทนากลุ่มในกรุงเทพมหานคร)

3.3 รัฐที่รุนแรง

กฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับยาเสพติดของประเทศไทยและนานาชาติส่งผลต่ออคติและการกระทำ ความรุนแรงต่อผู้ใช้สารเสพติดโดยตรงและทางอ้อม นโยบายปราบปรามยาเสพติดของสหรัฐอเมริกาที่พยายามเข้าไป จัดการกับประเทศต้นทางที่ผลิตยาเสพติด โดยใช้ทั้งมาตรการโน้มน้าวและวางเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาล ประเทศเหล่านั้นได้ส่งผลต่อนโยบายเกี่ยวกับยาเสพติดในประเทศที่เคยได้ชื่อว่าเป็นแหล่งผลิตใหญ่ เช่น กรณีของ ประเทศไทย ปัจจุบันเรามีทั้งกฎหมายลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด และมีนโยบายปราบปรามยาเสพติด ที่เปลี่ยนแปลงไปตามการรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับคุณค่าและภัยของยาเสพติดในระดับสากล

พระราชบัญญัติเกี่ยวกับยาเสพติดฉบับแรกของไทยถูกตราขึ้นใน พ.ศ. 2456 มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการควบคุมและการอนุญาตผลิต นำเข้า ส่งออก และการครอบครองยาเสพติดแต่ละประเภท ซึ่งเอื้อต่อการค้าและการคลังของรัฐ ก่อนหน้าการตรากฎหมายฉบับนี้ การค้าฝิ่นเป็นกิจการที่ต้องได้รับอนุญาตเช่นกัน การจัดเก็บภาษีจากการอนุญาตค้าฝิ่นเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของการคลังไทยมาตลอด ถึงช่วงระหว่าง พ.ศ. 2499 ถึง พ.ศ. 2501 มีความพยายามทำให้ยาเสพติดประเภทฝิ่นกลายเป็นสิ่งผิดกฎหมายทั้งในแง่การผลิต นำเข้า ส่งออก ครอบครอง และการเสพ ซึ่งยังไม่มีมีการตราเป็นพระราชบัญญัติ แต่ใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ พ.ศ. 2501 ห้ามคนไทยปลูกฝิ่น นำเข้า ส่งออก จำหน่าย และเสพ การเปลี่ยนแปลงมาสู่ทิศทางนี้เป็นเพราะการเคลื่อนไหวต่อต้านยาเสพติดในระดับสากล

ประเทศไทยประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติยาเสพติด พ.ศ. 2456 ใน พ.ศ. 2522 โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 แทน พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังใช้มาถึงปัจจุบัน และมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม บางมาตราในภายหลัง มาตรา 91 และมาตรา 92 ให้ลงโทษจำคุกและปรับต่อผู้เสพยาเสพติดประเภท 1, 2 และ 5² แต่ในมาตรา 94 ระบุว่า “ผู้ใดเสพยาเสพติดให้โทษและได้สมัครขอเข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลก่อน ความผิดจะปรากฏต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ อีกทั้งได้ปฏิบัติครบถ้วนตามระเบียบข้อบังคับเพื่อควบคุมการบำบัดรักษา และระเบียบวินัยสำหรับสถานพยาบาลดังกล่าว จนได้รับการรับรองเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรี กำหนดแล้ว ให้ได้รับการยกเว้นโทษสำหรับความผิดที่บัญญัติไว้ในมาตรา 91 และมาตรา 92”

มาตรา 98 ของกฎหมายฉบับปัจจุบันนี้ยังระบุอีกว่า “ผู้ใดต้องโทษตามมาตรา 91 หรือมาตรา 92 เป็นครั้งที่สามเมื่อพ้นโทษแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่โดยคำสั่งรัฐมนตรีนำไปควบคุมไว้ ณ สถานพยาบาลที่รัฐมนตรีประกาศ จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ และให้ทำการบำบัดรักษาจนกว่าจะได้รับการรับรองเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรี กำหนดว่าเป็นผู้ได้รับการบำบัดรักษาครบถ้วนตามระเบียบข้อบังคับ เพื่อควบคุมการบำบัดรักษาและระเบียบวินัย สำหรับสถานพยาบาลดังกล่าวแล้ว” และเพื่อให้การบังคับบำบัดมีประสิทธิภาพ มาตรา 99 ของพระราชบัญญัตินี้ ระบุโทษผู้ติดยาเสพติดที่หลบหนีไปในระหว่างที่ถูกควบคุมไว้ ณ สถานพยาบาลตามมาตรา 98 โดยให้รับโทษจำคุก ไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

² ยาเสพติดประเภท 1 คือ ยาเสพติดให้โทษชนิดร้ายแรง เช่น เฮโรอีน ประเภท 2 เป็นยาเสพติดให้โทษทั่วไป เช่น มอร์ฟีน โคคาอีน โคเคอีน ฝิ่นยา และยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ได้แก่ กัญชา หรือ กระท่อม

นโยบายปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2546 ของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ที่ประกาศทำสงครามกับยาเสพติด แจ้งเจตนาการปราบปรามเอเย่นต์ผู้ค้ารายใหญ่ แต่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงกลับมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรงที่สุดต่อผู้ใช้ยาเสพติด กล่าวคือผู้ที่ถูกสงสัยว่าเกี่ยวกับการใช้ยาหรือผู้จำหน่ายยาเสพติดรายย่อยถูกฆาตดတ်ตอนหรือถูกวิสามัญฆาตกรรมโดยเจ้าหน้าที่รัฐ นโยบายนี้ทำให้มีผู้เสียชีวิตไปไม่น้อยกว่า 2,275 ราย (Human Right Watch, 2004) และในช่วงนี้ผู้ต้องสงสัยเกี่ยวกับการใช้ยาเสพติดถูกตรวจค้นตัว หากพบเข็มหรืออุปกรณ์ฉีดยาอยู่กับตัวก็จะถูกจับกุมแจ้งหาเสพยาทันที ด้วยเหตุนี้ในช่วงดังกล่าวผู้ใช้ยาเสพติดจึงไม่กล้าพกพาหลอดฉีดยาติดตัว ซึ่งยิ่งเพิ่มความเสี่ยงในการติดเชื้อเอชไอวีจากการใช้หลอดฉีดยาที่ไม่สะอาดร่วมกับผู้ใช้ยาเสพติดที่มีเชื้อเอชไอวี และนโยบายสงครามกับยาเสพติดทำให้ผู้ใช้ยาเสพติดต้องหลบซ่อนตัว ไม่กล้าออกมาใช้บริการด้านสาธารณสุขและบริการที่ศูนย์ drop-in ทำให้การป้องกันการติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ในประชากรกลุ่มนี้ล้มเหลว (Human Right Watch, 2004)

พ.ศ. 2554 ถึงปัจจุบัน รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่มี ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง เป็นรองนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบนโยบายด้านการปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาล ประกาศนโยบายและแผนยุทธศาสตร์พลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติด มีการปราบปรามผู้ค้ายาเสพติดที่เข้มข้นอื้อวาระ การจับกุมผู้ค้าเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันผู้เสพยาเสพติดก็ถูกกดดันอย่างหนักเช่นกัน แม้ว่ามีนโยบายให้ปฏิบัติต่อผู้เสพยาและผู้ติดยาเสพติดเสมือนเป็นคนไข้หรือผู้ป่วย แต่การตั้งเป้าการจับกุมในปีแรกและทำทะเบียนประวัติผู้เสพยาเสพติด เพื่อนำมาเข้าสู่กระบวนการบำบัดไว้ถึง 400,000 ราย จากตัวเลขประมาณการว่ามีผู้เสพยาเสพติดในประเทศไทยทั้งหมด 1,200,000 คน (กอบกุล, 2555) ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตและคุกคามต่อความปลอดภัยในชีวิตของผู้ใช้ยาเสพติดที่เป็นคนระดับล่างอย่างมาก เพราะเสี่ยงต่อการถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

ปัจจุบัน นโยบายการปราบปรามยาเสพติดถูกทำให้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการลดอาชญากรรม จึงเน้นให้ตำรวจตั้งด่านค้นตัว ตรวจปัสสาวะ และจับกุมผู้เสพยาเสพติดในท้องที่ต่างๆ มีการเข้าตรวจค้นยาเสพติดและผู้เสพยาเสพติดในชุมชนที่มีผู้ใช้ยาอาศัย ซึ่งเจ้าหน้าที่มูลนิธิธรรมรงค์เพื่อการรักษาเอดส์คนหนึ่งได้ให้ความเห็นที่ประชุมเรื่องการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2554 ว่า การตั้งด่านตรวจทำให้ผู้ใช้ยามีความยากลำบากในเดินทางไปไหนมาไหน และไม่กล้ามารับบริการที่ศูนย์ drop-in เพราะเกรงว่าจะถูกตำรวจเรียกตรวจค้น นโยบายปัจจุบันยังส่งผลกระทบต่อการทำงานของอาสาสมัครผู้ใช้ยาเสพติด ที่พยายามเข้าถึงเพื่อนผู้ใช้ยาเสพติดเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของเอชไอวี/เอดส์ เช่น การให้ข้อมูล ความรู้ แหล่งรักษาบำบัด การตรวจเลือด การแจกจ่ายถุงยางอนามัย และอุปกรณ์ลดอันตรายจากการใช้ยา เพราะผู้ใช้ยาเสพติดหลบซ่อนหรือไม่เปิดเผยตัวมากขึ้น ผู้ใช้ยาเสพติดที่ต้องการเลิกยาด้วยตัวเองเข้าไม่ถึงบริการที่รัฐและองค์กรเอกชนจัดให้ ไม่ว่าจะเป็นการรับบริการบำบัดเพื่อเลิกยาที่ศูนย์ drop-in คลินิกเมธาโดน การตรวจเอชไอวีด้วยความสมัครใจ การเข้ารับบริการยาต้านไวรัสเอชไอวี และยารักษาวัณโรค เป็นต้น

อาสาสมัครผู้ใช้ยาคนหนึ่งให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า นโยบายนี้ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของพวกเขาด้วย เพราะส่วนใหญ่อาสาสมัครฯ เป็นอดีตผู้ใช้ยาเสพติด และบางคนอาจยังใช้ยาเสพติดอยู่ พวกเขามีหน้าที่ต้องเดินทางไปติดตามเยี่ยมบ้านและชวนเพื่อนมารับบริการบำบัดที่ศูนย์ drop-in และยังพกพาอุปกรณ์ฉีดยาไปแจกจ่ายผู้ใช้ยา เพื่อให้ผู้ใช้ยามีอุปกรณ์สะอาดใช้เสพยา ซึ่งจะช่วยลดการติดเชื้อเอชไอวีและไวรัสต่างๆ แต่พวกเขามักถูกตรวจค้นทั้งในระหว่างเดินทางและในชุมชนที่ลงไปปฏิบัติงาน อาสาสมัครบางคนถูกตั้งข้อหาความผิดฐานไปยุ่งส่งเสริมให้ผู้อื่นใช้ยา เพราะตำรวจค้นเจอเข็มฉีดยา บางคนก็ถูกตำรวจข่มขู่และรีดไถเงิน

งานวิจัยที่ประเมินผลกระทบจากสงครามปราบปรามยาเสพติดสมัย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ยืนยันว่า ประมาณร้อยละ 70 ของผู้ขายยาเสพติดที่ทำการสัมภาษณ์ หายตัวไปหรือหนี อันเนื่องมาจากนโยบายการประกาศสงครามกับยาเสพติดของรัฐบาล โดยเกือบหนึ่งในสามของผู้หายตัวใช้สารเสพติดด้วยวิธีฉีดเปลี่ยนไปสู่การสูบบุหรี่และสูบกัญชาแทน และแม้ว่ากลุ่มตัวอย่างของผู้ขายยาเสพติดส่วนใหญ่ในการวิจัยนี้ได้รายงานว่า นโยบายการประกาศสงครามกับยาเสพติดนี้ช่วยลดจำนวนความต้องการใช้สารเสพติดได้บ้าง แต่ผลกระทบที่ตามมาคือ การไปเพิ่มโอกาสเสี่ยงในการติดเชื้อเอชไอวีในกลุ่มผู้ขายยาเสพติด เพราะคนเหล่านี้เข้าไม่ถึงบริการต่างๆ ที่มีให้พวกเขา เช่น ศูนย์ drop-in เข็มสะอาด และยาเมธาโดน เป็นต้น (Vongchak et al., 2005)

3.4 ความรุนแรงจากกระบวนการยุติธรรม

ผู้ขายยาที่เข้าร่วมสนทนากลุ่มกล่าวถึงพฤติกรรมการยึดเยียดข้อหาและการยึดของกลางให้กับผู้ขายยาเสพติด “ผมไปซื้อยาและโดนจับตรวจ ค้นเจอแต่ยานอนหลับ แต่ก็เอาผมไปซึกประวัติพักหนึ่ง แล้วเอาเฮโรอีนมาให้ผมหนึ่งตัวเพื่อยึดเยียด และเอากระดาษเปล่ามาให้เซ็นชื่อ” การใช้วิธีการ “ยึดของกลาง” หรือการข่มขู่ บีบบังคับให้สารภาพ นอกจากนี้ ผู้ขายยาเสพติดที่ถูกจับกุมตามด่านตรวจต่างๆ มักไม่ได้รับการปฏิบัติที่เป็นไปตามกระบวนการยุติธรรม ไม่มีการพาไปโรงพัก ผู้ขายยาเสพติดบางคนถูกบังคับให้เป็นสายให้ตำรวจ และมีการรายงานไว้ในกรณี ตำรวจตั้งด่านลอยเพื่อตรวจปัสสาวะ ตำรวจมักไม่มีเครื่องมือตรวจที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ผลตรวจผิดพลาดและเป็นผลเสียแก่ผู้ถูกตรวจ เพราะพบปัสสาวะสีม่วง ทั้งๆ ที่ไม่ได้เสพยามาก่อนถูกจับตรวจปัสสาวะ เป็นต้น

ผู้ขายยาเสพติดคนหนึ่งเข้าร่วมสนทนากลุ่มให้ข้อมูลว่า “นโยบายการปราบปรามยาเสพติดทำให้ตำรวจละเมียดลัทธิ ทุกวันนี้กฎหมายมันเอื้อให้ ทุกวันนี้ซื้อมอเตอร์ไซด์ นั่งรอรถเมล์ ต้องระวังสายตรวจ ถ้าตรวจก็เกมไม่ยากให้เกิด ไม่อยากให้มีเรื่องตรวจปัสสาวะ” “ถ้าไม่เจอของกลาง เขาก็ตรวจฉี่” “ถ้าตรวจฉี่ก็ต้องเจออยู่แล้ว เพราะเราใช้ยา” การถูกตำรวจจับแต่ละครั้งต้องจ่ายเงินให้ตำรวจ “ขั้นต่ำ 10,000 บาท ไม่งั้นก็ต้องประกันชั้นศาล” และ “เหมือนเค้ามีจิตวิทยาบีบบังคับเรา อย่างเช่นพอจับปั๊บถามทันทีว่ามึงใช้ยาอะไร นี่คือบีบบังคับเราให้เราใช้ยาจนได้ เหมือนพยายามยึดเยียดข้อหา ถ้าเรายอมรับก็จะยาวทันทีเลย” (ข้อมูลสนทนากลุ่มผู้ขายยาเสพติดในกรุงเทพมหานคร)

ผู้ขายยาคนหนึ่งมีข้อสังเกตว่าเจ้าหน้าที่ “แบ่งกันเป็นทีม ข่มขู่ ใช้กำลัง มากันหลายคน กันเราออกให้ไปอยู่ในที่ๆ มีคนน้อยๆ ซึ่งใจหรือตำรวจนี้ทำให้ได้รีปล่อย เราเลยต้องยอม ไปถึงโรงพักแล้ว เสร็จเลย 45 วัน [ถูกส่งไปบำบัด]” ผู้ขายยาอีกคนหนึ่งบอกว่าตำรวจเลือกปฏิบัติในการจับกุม คนที่จ่ายส่วยให้ประจำก็จะไม่ถูกจับ “เชื่อว่าทุกคนรู้กันหมดว่าใครใช้ยา ใครขายยา ไม่เชื่อหรือกว่าตำรวจไม่รู้ คือรู้กันหมดแต่ถูกเลือกปฏิบัติ บางคนก็ชอบหิ้วเงินไปให้ตำรวจ... ผมโดนจับมาเฉียดร้อยแล้ว ทุกครั้งเสีย 5,000 ขึ้น ส่วนหนึ่งผมพินาศก็เอามาให้ตำรวจเหมือนกัน ผมไม่ได้ปล้นจี้ใคร ผมใช้ยา ทำไมตำรวจต้องทำกับเราอย่างนี้” “ไม่อยากให้ตำรวจยึดเยียดข้อหาให้กับผู้ขายยา... บางทีจับไปแล้วถึงรู้ข้อหา”

มีการตั้งข้อสังเกตจากผู้ที่เกี่ยวข้องว่า นโยบายการตั้งด่านตรวจจับเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ รัฐบาลไม่ค่อยมีการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุจริงๆ เช่น ไม่ไปจับแหล่งผลิตหรือผู้ค้ารายใหญ่ ซึ่งอาสาสมัครผู้ขายยาเสพติดมองว่าการใช้มาตรการตั้งด่านตรวจปัสสาวะเป็นช่องโหว่ให้เจ้าพนักงานบางคนแสวงหาผลประโยชน์จากผู้ขายยาเสพติด การไม่ปฏิบัติตามกระบวนการยุติธรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจส่งผลร้ายแรงต่อชีวิตของผู้ขายยาเสพติด ข้อมูลจากการวิจัยชุมชนโดยมูลนิธิธรรมาภิบาลเพื่อการรักษาเอดส์เมื่อเดือนสิงหาคม 2551 พบว่า เกือบครึ่งของผู้ขายยาเสพติดที่

เข้าร่วมในกระบวนการวิจัยเคยถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจยึดของกลางให้ และส่วนใหญ่จำต้องยอมจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อแลกกับการไม่ให้ถูกจับกุม (มูลนิธิธรรมาภิบาลเพื่อการรักษาเอดส์, ม.ป.ป.) ซึ่งการจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นเป็นการจ่ายเนื่องจากถูกบังคับข่มขู่ ขู่วินิจฉัย หรือใช้กำลังเพื่อให้รับสารภาพ

เจ้าหน้าที่สาธารณสุขและอาสาสมัครที่ถูกสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่า การถูกจับกุม การถูกยึดเยียดข้อหา และถูกยึดของกลาง เป็นสาเหตุนำไปสู่การเข้าไม่ถึงบริการด้านรักษาพยาบาลและการรับบริการด้านเอดส์ของประชากรกลุ่มนี้ และผลกระทบระยะยาวคือทำให้ผู้ใช้นายามีพฤติกรรมเสี่ยงต่อการติดเชื้อเอชไอวีมากขึ้น กล่าวคือ ผู้ใช้ยาเสพติดจะไม่พกพาเข็มและอุปกรณ์ฉีดยา เพราะเกรงจะถูกเจ้าหน้าที่ตรวจตรวจค้นและใช้เข็มเป็นหลักฐานจับกุม ดังนั้น เมื่อต้องการใช้สารเสพติดจึงต้องขอยืมเข็มฉีดยาจากเพื่อนที่พกพา หรืออาจใช้เข็มสกปรกที่ซุกซ่อนไว้ในแหล่งสาธารณะที่พวกเขาใช้เป็นสถานที่เสพยาร่วมกัน ทำให้มีการใช้อุปกรณ์ร่วมกัน ซึ่งเสี่ยงต่อการติดเชื้อเอชไอวีและไวรัสตับอักเสบบีสูงขึ้น (มูลนิธิธรรมาภิบาลเพื่อการรักษาเอดส์, ม.ป.ป.)

ผู้ใช้นายคนหนึ่งเข้าร่วมสนทนากลุ่มมองว่า ปัญหายาเสพติดในประเทศไทยเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างและเป็นเรื่องของผลประโยชน์ในระหว่างผู้มีอำนาจในบ้านเมือง อีกทั้งยังเป็นความล้มเหลวของระบบงานยุติธรรม โดยเฉพาะงานตำรวจ การมุ่งแก้ไขปัญหายาเสพติดที่ตัวผู้ใช้นายเป็นการแก้ปัญหายาเสพติดที่ปลายเหตุ เพราะรากเหง้าของปัญหาไม่ได้อยู่ที่ผู้ใช้นาย เขากล่าวว่า “พวกเรามาจากผลกระทบของสังคมที่ไม่ยอมแก้พวกเดียวกัน เช่น พวกข้าราชการมีอำนาจ พวกนักการเมืองอะไรต่างๆ” ผู้ใช้ยาเสพติดอีกคนหนึ่งกล่าวว่า “ต้องถล่มคนผลิตยาให้พังเสียก่อน ถ้าพังแล้วเราจะไปซื้อมาได้ยังไง คือ ตำรวจไปซื้อมาขาย อย่างเวลาจับได้ 10,000 เม็ด เผาทั้ง 5,000 เม็ด ที่เหลือก็เอามาขายต่อ” และ “ที่ผ่านมามีตำรวจก็ทำเกินหน้าที่ อย่างเช่น เรียกตรวจเยี่ยมเรากลางไฟแดง เราทำอะไรได้บ้าง” “พวกเราถูกตีตราจากตำรวจโดยมองจากลักษณะร่างกาย ตำรวจละเมิดสิทธิเราโดยเรียกตรวจตรวจฉี่ เรียกส่วย บังคับ ข่มขู่ ขู่วินิจฉัย ใช้กำลังบังคับขู่เข็ญให้รับสารภาพว่าค้ายา เสพยา กระชกทรัพย์ ใช้อำนาจเกินบทบาท ไม่มีหมายค้นแล้วเข้ามาตรวจค้นพวกเรา” เป็นต้น ทั้งหมดนี้เป็นรูปแบบของความรุนแรงเชิงโครงสร้างที่ผู้ใช้นายเสพติดส่วนใหญ่ในสังคมไทยต้องเผชิญ

4. เมื่อ “คน” ใช้ยาเสพติดทวงสิทธิความเป็นคน

การกีดกันและการเบียดขับผู้ใช้นายเสพติดด้วยกระบวนการสร้างความเป็นชายขอบ ส่งผลให้พวกเขาถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน เข้าไม่ถึงทรัพยากร และความเป็นธรรม ทั้งหมดที่กล่าวมาก่อนหน้านี้นับเป็นความรุนแรงระดับสังคมที่หล่อหลอมและผลิตซ้ำประสบการณ์ชีวิตของคนใช้ยาเสพติด และเป็นที่มาของความทุกข์ทางสังคม (social suffering) ที่คนติดยาเสพติดในสังคมไทยกำลังเผชิญ แม้ว่ากระบวนการสร้างความเป็นชายขอบ ทำให้ผู้ใช้นายเสพติดตกอยู่ในฐานะ “เหยื่อ” ของโครงสร้างที่รุนแรง แต่กระบวนการสร้างความเป็นชายขอบที่กดทับตลอดเวลา ได้ทำให้พวกเขาต้องรวมตัวและสานความร่วมมือกับภาคีแนวร่วม เพื่อเรียกร้องให้สังคมต้องเคารพในสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของพวกเขา

ผู้ใช้นายเสพติดในประเทศไทยได้รวมตัวตั้งเป็นเครือข่ายครั้งแรก เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2545 ใช้ชื่อว่า เครือข่ายผู้ใช้นายประเทศไทย มีเป้าหมายเพื่อให้ผู้ใช้นายเสพติดและครอบครัวของพวกเขามีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ได้รับการคุ้มครองสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียม สามารถอยู่ร่วมในสังคมได้อย่างปกติสุข ได้รับการยอมรับและเข้าใจที่ดีขึ้นจากสังคม เครือข่ายฯ ทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น มูลนิธิศูนย์คุ้มครองสิทธิ

ด้านเอดส์ มูลนิธิรักษ์ไทย มูลนิธิธรรมรงค์เพื่อการรักษาเอดส์ เครือข่ายคนทำงานเพื่อลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด หรือเครือข่าย 12D ตลอดจนหน่วยงานของรัฐ เช่น กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น

เครือข่ายฯ ทำงานผลักดันนโยบายด้านสวัสดิการสังคม การบำบัด การดูแลรักษาเรื่องยาเสพติดและเอชไอวี ที่ครอบคลุมในระบบประกันสุขภาพ นโยบายพัฒนาระบบบริการดูแลรักษา มีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการลดอันตรายในการใช้ยา ผลักดันนโยบายลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด เปิดศูนย์ลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด ร่วมดำเนินกิจกรรมรณรงค์การเข้าถึงอุปกรณ์ป้องกันเอชไอวีและเชื้อไวรัสอื่น โครงการแลกเปลี่ยนเข็มและกระบอกฉีดยา โครงการบำบัดรักษาโดยสารทดแทน (เมธาโดน) จัดระบบส่งต่อผู้ที่ใช้ยาเสพติดให้เข้ารับการบำบัด การตรวจเลือด และการรับยาต้านไวรัส สนับสนุนการประกอบอาชีพตามความเหมาะสม สนับสนุนการรวมกลุ่มและการทำงานเป็นอาสาสมัครแบบเพื่อนช่วยเพื่อนของผู้ใช้ยาฯ เป็นต้น กล่าวได้ว่า การเข้ามาแพร่ระบาดของไวรัสเอดส์ในประเทศไทยเป็นโอกาสและจุดหักเหสำคัญที่จะทำให้ผู้ใช้ยาเสพติดในประเทศไทยสามารถลดทอนความเป็นชายขอบของตนเองลงได้บ้าง แต่ยังมีประเด็นปัญหาอีกหลายเรื่องที่เราจะต้องต่อสู้เรียกร้อง สรุปลงเป็นประเด็นใหญ่ๆ ได้ดังนี้

4.1 นโยบายบังคับบำบัด

การศึกษาของสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดแห่งชาติพบว่า ในปี 2553 มีผู้ติดยาเสพติดเข้ารับการบำบัดรักษาจำนวนทั้งสิ้น 102,225 คน ผู้ติดยาเสพติดที่เข้าบำบัดส่วนใหญ่ คือ ร้อยละ 63 เข้าบำบัดผ่านระบบการบังคับบำบัด ร้อยละ 23.6 สมัครใจ และร้อยละ 24.4 ผ่านระบบต้องโทษ (กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, 2553) นโยบายบังคับบำบัดนี้เริ่มขึ้นใน พ.ศ. 2534 รัฐบาลมีนโยบายให้ผู้ติดยาเสพติดเข้ารับการบำบัดเพื่อเลิกยาอย่างกว้างขวาง จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ฉบับ พ.ศ. 2534 มีการจัดตั้งศูนย์ฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดในท้องที่ต่างๆ โดยมาตรา 19 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติว่า “ผู้ใดต้องหาว่ากระทำความผิดฐานเสพหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษประเภท 1 ประเภท 2 หรือประเภท 5 ตามปริมาณที่กำหนดในกฎกระทรวง และไม่ปรากฏว่าต้องหาหรืออยู่ในระหว่างถูกดำเนินคดีในความผิดฐานอื่นด้วย ซึ่งเป็นความผิดที่มีโทษจำคุกหรือต้องคำพิพากษาให้จำคุก ให้พนักงานสอบสวนส่งตัวผู้นั้นไปยังศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพที่อยู่ในเขตอำนาจ เพื่อตรวจพิสูจน์ว่าผู้ต้องหานั้นติดยาเสพติดหรือไม่ และให้ถือว่าผู้ต้องหายังอยู่ในความควบคุมของพนักงานสอบสวน ส่วนการสอบสวนก็ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการต่อไป” เท่ากับว่าผู้ติดยาเสพติดยังถูกปฏิบัติในฐานะผู้กระทำความผิดกฎหมาย ที่ยังต้องถูกจับกุมมาลงโทษตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522

ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 รัฐบาลได้ปรับปรุงพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดใหม่ โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 แทนฉบับ พ.ศ. 2534 สิ่งใหม่ในกฎหมายฟื้นฟูสมรรถภาพฉบับนี้คือ มีการระบุชัดเจนว่าบุคคลที่ติดยาเสพติดเป็น “ผู้ป่วย” ไม่ใช่เป็นอาชญากร ซึ่งเป็นมาตรการลดทอนความเป็นอาชญากร (decriminalisation) อีกทั้งใช้มาตรการเบี่ยงเบนคดี (diversion) โดยให้โอกาสผู้ติดยาเสพติดเข้ารับการบำบัดผ่านระบบการบังคับเป็นเวลาติดต่อกันได้นานถึงหกเดือนแทนการคุมขัง มาตรา 22 ระบุว่า ถ้าหากคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดวินิจฉัยว่า ผู้ติดยาเสพติดที่ถูกจับกุมและได้รับการตรวจพิสูจน์ว่าเป็นผู้เสพหรือติดยาเสพติดจริง ก็ให้มีสิทธิเข้าสู่แผนการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด โดยชะลอการฟ้องไว้ก่อน จนกว่าจะได้รับแจ้งผลการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดจากคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

แต่เพราะว่ากฎหมายฉบับนี้ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ ฉบับ พ.ศ. 2522 ที่ยังคงเน้นโทษจำคุกผู้ใช้ยาเสพติด ในทางปฏิบัติจึงพบข้อจำกัดของการนำพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 ไปใช้ ผู้ติดยาเสพติดถูกมองว่าเป็นผู้ป่วยเฉพาะในหลักการเท่านั้น ในความเป็นจริงพวกเขายังถูกปฏิบัติแบบเดียวกับอาชญากร ตัวอย่างเช่น ยังมีการควบคุมตัวผู้เสพยาที่ถูกจับกุมไว้ในเรือนจำ เพื่อพิสูจน์ว่าติดยาเสพติดจริงหรือไม่นานถึง 45 วัน โดยไม่ได้ให้การรักษาบำบัดทันที ถ้ามองว่าผู้ติดยาเสพติดเป็นผู้ป่วยจริง โดยหลักทางการแพทย์แล้วผู้ป่วยจะต้องได้รับการรักษาทันที แต่การเอาคนเหล่านี้เข้าไปอยู่ในเรือนจำนานถึง 45 วัน เท่ากับไม่ดูแลรักษาเขา การเข้าไปอยู่ในคุกมีผลกระทบต่อสุขภาพของผู้ติดยาเสพติดหลายประการ เช่น เกิดการติดยาต้านไวรัสเอชไอวีในกรณีที่ใช้ยาเสพติดที่ถูกจับกุมติดเชื้อเอชไอวี เพราะเมื่ออยู่ในสถานคุมขังพวกเขาไม่ได้รับยาต้านไวรัสที่ควรได้ ผู้ถูกคุมขังอาจถูกบังคับร่วมเพศทางทวารหนักโดยผู้ถูกคุมขังด้วยกัน และอาจนำไปสู่การเข้าร่วมแก๊งยาเสพติด เป็นต้น

มีข้อเท็จจริงจากผู้ติดยาเสพติดและอาสาสมัครผู้ช่วยฯ ที่ยืนยันว่าผู้ติดยาเสพติดจำนวนหนึ่งที่ถูกจับกุมต้องเข้าสู่แผนการบังคับบำบัดในค่ายทหารที่ใช้ระเบียบวินัยเคร่งครัด ผู้ติดยาเสพติดที่ถูกบังคับบำบัดมักทุกข์ทรมานจากการต้องอดยาทันทีทันใดหรือที่เรียกว่า “การหักดิบ” ผู้ติดยาเสพติดที่เข้าร่วมสนทนากลุ่มตั้งคำถามกับมาตรการนี้ว่า “อยากถามว่าตำรวจจับแล้วเอาไปบำบัด ก็เปอร์เซ็นต์ที่ไปบำบัดแล้วออกมาไม่ใช้ยาเลย ส่วนมากแล้วกลับมาใช้อย่างเดิม เพราะโดนตีตราไปแล้ว เราถูกจับไปบำบัดไม่ได้ไปด้วยใจ” อาสาสมัครผู้ช่วยยาเสพติดที่เข้าสนทนากลุ่มยังยืนยันอีกว่า มีผู้ติดยาเสพติดจำนวนมากที่เมื่อผ่านพ้นช่วงเวลาของการบังคับบำบัดก็กลับไปใช้ยาอีก “เพราะสภาพแวดล้อมในชีวิตของเราไม่ได้เปลี่ยนไป บางคนยังอยู่ภายใต้อิทธิพลของแก๊งค์ยา และยังคงถูกสังคามรอบข้างตีตราไปแล้วว่าเป็นไอ้ยา” (สนทนากลุ่มผู้ช่วยยาในกรุงเทพมหานคร, ตุลาคม 2553)

เครือข่ายผู้ติดยาเสพติดในประเทศไทยเห็นว่า การใช้มาตรการบังคับบำบัดเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ติดยาเสพติด เพราะผู้ติดยาเสพติดส่วนใหญ่ไม่ได้มีความต้องการที่จะรักษาบำบัดการติดสารเสพติดด้วยวิธีการที่รัฐทำอยู่ เนื่องจากถูกจับกุมและถูกบังคับให้เข้าโครงการ ซึ่งตาม พ.ร.บ. ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยา พ.ศ. 2545 มีข้อบังคับให้ผู้ต้องหาที่กระทำความผิดฐานเสพยาเสพติด ต้องถูกส่งตัวไปพิสูจน์ว่าติดยาเสพติดจริงหรือไม่ หากพบว่าเป็นผู้ติดยาเสพติดจริง จะต้องถูกส่งไปรักษาฟื้นฟูสมรรถภาพตามสถานบำบัดหรือศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพที่รัฐจัดไว้ให้น้อยกว่า 6 เดือน

ถึงแม้จะได้รับการยกเว้นไม่ดำเนินคดีและไม่ลงโทษด้วยการขังคุก แต่ผู้ติดยาเสพติดจำนวนมากมิได้ต้องการเช่นนั้น เพราะการบำบัดด้วยกระบวนการที่ศูนย์ฟื้นฟูหรือในสถานบำบัดที่รัฐกำหนดขึ้นต้องใช้เวลายาวนาน ซึ่งไม่แตกต่างไปจากการเข้าไปอยู่ในคุก ทำให้พวกเขาต้องอยู่ห่างไกลครอบครัว และถ้าหากคนที่ถูกบังคับบำบัดเป็นผู้หารายได้หลักเลี้ยงครอบครัว การเอามาตรการบังคับบำบัดมาใช้จึงสร้างปัญหาทางเศรษฐกิจให้กับผู้ติดยาและครอบครัว เช่น ผู้ติดยาคนหนึ่งบอกว่า “เวลาที่ถูกจับไปบังคับบำบัดแบบนี้ พวกเราไม่มีรายได้ ทำงานไม่ได้ แล้วใครจะเลี้ยงดูลูก เมีย และแม่” (สนทนากลุ่มผู้ติดยาเสพติดในกรุงเทพมหานคร, ตุลาคม 2553)

อนึ่ง ประเทศไทยพยายามนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกหรือกระบวนการยุติธรรมแนวสมานฉันท์ (restorative justice) มาใช้กับกรณีผู้ติดยาเสพติดในชุมชน เพื่อให้โอกาสแก่ผู้ติดยาเสพติดได้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมหรือละเลิกยาเสพติดโดยไม่จับกุม มีกระบวนการของชุมชนให้ผู้ใช้ยามีส่วนร่วมกับยาเสพติดเข้าร่วมโครงการทำความดีเพื่อแผ่นดินแทน อย่างไรก็ตาม การนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติในระดับหมู่บ้านกลับมีการใช้มาตรการที่เรียกว่า “คลีนแอนด์

ซีล” (clean and seal) เพื่อกำจัดการบุกรุกที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดในหมู่บ้านให้หมดไป มีการกดดันผู้ขายยาเสพติดอย่างหนัก เช่น ทำประชาคมหมู่บ้านเพื่อค้นหาและทำทะเบียนผู้ขายยาเสพติด เพื่อส่งต่อไปให้ตำรวจและทางราชการในระดับอำเภอ หลังจากนั้นคณะกรรมการกลางระดับอำเภอเรียกตัวผู้ขายยาเสพติดที่หมู่บ้านส่งรายชื่อมาไปเจรจาให้เลิกพฤติกรรม หากใครประสงค์เข้ารับการบำบัดก็จะส่งเข้าสู่สถานบำบัด หากใครไม่เปลี่ยนพฤติกรรมก็ใช้มาตรการรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ จนถึงขั้นการจับกุม มีผู้ให้ความเห็นว่า “การกดดันอย่างหนัก...มันเหมือนกับการต้อนเข้าบังคับบำบัด ก็เริ่มเสียดการละเมิดสิทธิ” (ความเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนาเรื่องการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด เมื่อ 11 มกราคม 2555) นอกจากนี้ การมีชื่ออยู่ในทะเบียนของท้องถิ่นว่าเป็นผู้ขายยาเสพติด ทำให้ผู้ขายยาเสพติดตกเป็นเป้าของการถูกจับกุมและรีดไถโดยเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงานโดยมิชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย

ในขณะที่การบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดให้เลิกเสพยาเสพติดให้โทษสามารถกระทำได้และไม่ได้เป็นการละเมิดสิทธิของผู้ขายยาเสพติด แต่การบำบัดรักษาโดยไม่ได้รับการยินยอมของผู้รับการรักษาถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพราะในกระบวนการบังคับบำบัดนั้น ผู้เสพยาเสพติดที่ถูกจับกุมต้องจำใจเซ็นชื่อยินยอมเพื่อเข้ารับการบำบัด เพราะถ้าหากไม่ยินยอมก็ไม่มีทางเลือกอื่นให้นอกจากต้องเข้าไปอยู่ในคุก การบังคับบำบัดจึงนับเป็นความรุนแรงเชิงโครงสร้างอีกรูปแบบหนึ่งที่รัฐกระทำกับผู้ขายยาเสพติด

4.2 การมีส่วนร่วมตัดสินใจในวิธีบำบัดที่คลินิกเมธาโดน

ในการไปรับบริการบำบัดรักษาที่คลินิกบำบัดรักษาผู้ขายยาเสพติดในระบบสมัครใจ ผู้ขายยาที่เข้าร่วมสนทนากลุ่มส่วนใหญ่ระบุว่า ผู้ติดยาเสพติดที่เข้ารับการบำบัดรักษาไม่เคยรับรู้หรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องขนาดยาเมธาโดนที่แพทย์สั่งให้ หรือเมื่อมีการลดปริมาณยาเมธาโดนที่ใช้ลงมา ส่วนใหญ่แล้วการลดขนาดการให้เมธาโดนซึ่งเป็นสารที่ให้แทนเฮโรอีน ไม่ได้ดูที่ความพร้อมของผู้รับการรักษา ทำให้ผู้รับการรักษาหยุดการรักษาบำบัดและกลับไปใช้เฮโรอีนอีก เนื่องจากเมธาโดนที่ได้รับจากสถานบำบัดมีปริมาณไม่เพียงพอที่จะทำให้ลดอาการอยากเสพยาลง ผู้ขายยาเสพติดที่เข้าร่วมสนทนากลุ่มกล่าวว่าการละเมิดสิทธิ “มันรวมไปถึงสิทธิที่จะรับรู้ยา แต่สถานบริการของรัฐไม่เปิดเผย” “ลดตัวยาลงมาก็ไม่บอกเรา” (ข้อมูลสนทนากลุ่มจากผู้ขายยาเสพติดในชุมชนแห่งหนึ่งของกรุงเทพมหานคร)

ในขณะที่ทางแพทย์อธิบายว่า ผู้ป่วยนอกที่มารับการบำบัดด้วยการให้ยาเมธาโดนแบบต่อเนื่องนั้นมักใช้เวลาบำบัดนานกว่าผู้ป่วยใน ดังนั้น ควรต้องลดขนาดการให้เมธาโดนอย่างช้าๆ ซึ่งจะทำให้ผู้ป่วยปลอดภัยจากอาการขาดยา นอกจากนี้ การรักษาแบบผู้ป่วยนอกจะพบปัญหาการแอบเสพยาเสพติดระหว่างการรักษา และอาจจะเลิกการรักษากลางคันได้สูงกว่า ทำให้มีอัตราการกลับไปใช้ยาเสพติดอีก จึงต้องมีการฟื้นฟูสมรรถภาพหลังจากการลดขนาดเมธาโดน กระบวนการฟื้นฟูสมรรถภาพต้องร่วมมือกันหลายฝ่าย ระหว่างผู้รับการรักษา นักจิตวิทยา แพทย์ นักสังคมสงเคราะห์ และผู้ทรงคุณวุฒิ ตามหลักการใน พ.ร.บ. ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยา พ.ศ. 2545 กระบวนการนี้ต้องเกิดขึ้นไปด้วย แต่ในทางปฏิบัติแล้วกลับพบว่า ผู้ป่วยนอกที่เข้ารับการรักษาบำบัดโดยใช้เมธาโดน ไม่ได้รับรู้เรื่องการฟื้นฟูสมรรถภาพ เจ้าหน้าที่สาธารณสุขลดขนาดของยาเมธาโดนลง หรือไม่ก็เปลี่ยนแปลงส่วนผสมตัวยาโดยไม่แจ้งให้ผู้เข้ารับการบำบัดมีสิทธิได้รับรู้หรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (พิชัย และวีระ, 2541)

4.3 การเลือกปฏิบัติในการรักษาพยาบาล

ประเทศไทยพบการติดเชื้อเอชไอวีในกลุ่มผู้ใช้ยาเสพติดด้วยวิธีการฉีดครั้งแรกใน พ.ศ. 2531 ถึงแม้ผู้ใช้ยาเสพติดชนิดฉีดเป็นกลุ่มผู้ติดเชื้อเอชไอวีกลุ่มแรกๆ ที่พบในประเทศไทย แต่อัตราความชุกของการติดเชื้อเอชไอวีในกลุ่มนี้ไม่เคยลดลง ตรงกันข้ามกลับพุ่งขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ทางระบาดวิทยาอธิบายว่าความเสี่ยงของการติดเชื้อเอชไอวีในกลุ่มนี้มีสาเหตุหลักๆ มาจากการมีเพศสัมพันธ์ที่ไม่ใช้ถุงยางอนามัย และการใช้เข็มฉีดยาร่วมกับผู้ติดเชื้อเอชไอวี แต่งานวิจัยของฮิวแมนไรท์วอตช์ (2549) ซึ่งทำงานร่วมกับกลุ่มรณรงค์เพื่อการรักษาเอดส์ ระบุว่าผู้ใช้ยาเสพติดในประเทศไทยยังเผชิญกับความเสี่ยงเชิงสังคมที่เป็นสาเหตุของการติดเชื้อเอชไอวี เช่น การเลือกปฏิบัติ การตีตรา และแบ่งแยก อันเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงบริการสุขภาพที่จำเป็นทั้งการป้องกันและการรักษา ที่พบคืออคติและทัศนคติแบบผิดพลาดต่อผู้ใช้ยาเสพติด

สิทธิในการเข้าถึงการบริการสาธารณสุขเป็นสิทธิที่พลเมืองในประเทศไทยทุกคนพึงได้รับ แต่สถานบริการสาธารณสุขบางแห่งเมื่อทราบว่ามีผู้ใช้ยาเสพติดมีประวัติการใช้ยาและติดเชื้อเอชไอวี การให้บริการจะเป็นไปในลักษณะเลือกปฏิบัติ ยกตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่บริการสาธารณสุขบางแห่งจัดคิวให้ไปอยู่คิวสุดท้าย “ผมไปทำฟันแล้วเค้ารู้ว่าเป็นผู้ติดยาและติดเชื้อ ให้ไปอยู่ในคิวสุดท้าย ไปตั้งแต่เช้าได้ทำบาย ก็ถูกเลือกปฏิบัติเหมือนกัน” (ข้อมูลสนทนากลุ่มจากผู้ใช้ยาเสพติดในกรุงเทพมหานคร) หรือแม้แต่การไปตรวจเพื่อหาเชื้อเอชไอวี ซึ่งยังไม่มีหลักฐานว่ามีเชื้อ ยังมีการเลือกปฏิบัติให้อยู่ในคิวสุดท้ายเช่นกัน (ข้อมูลสนทนากลุ่มจากผู้ใช้ยาเสพติดจากต่างจังหวัด)

กลุ่มผู้ใช้ยาเสพติดที่ร่วมสนทนากลุ่มยังระบุปัญหาที่เข้าข่ายการไม่เคารพสิทธิด้านสุขภาพหลายเรื่อง ตัวอย่างเช่น ผู้ให้บริการด้านเอชไอวีและผู้ให้บริการบำบัดการติดยาขาดความรู้ความเข้าใจด้านการดูแลและการบำบัด การที่ผู้ให้บริการมีทัศนคติเชิงลบต่อผู้ใช้นำไปสู่การละเมิดสิทธิของผู้ใช้ยา ผู้ให้บริการสุขภาพจำนวนมากยังคงปฏิเสธที่จะให้การรักษาด้วยยาต้านไวรัสแก่ผู้ใช้นายที่อยู่ระหว่างการบำบัดด้วยเมธาโดน ผู้ให้บริการสุขภาพบางคนปฏิเสธที่จะให้การรักษาด้วยยาต้านไวรัสเอดส์แก่ผู้ใช้ยาเสพติด แม้ว่า CD4 จะต่ำถึงเกณฑ์ที่จะได้รับยาแล้วก็ตาม เพราะผู้ให้บริการสุขภาพมีทัศนคติเชิงตัดสินว่า การให้ยาต้านไวรัสแก่ผู้ติดยาเสพติดจะเป็นการเสียของ เพราะผู้ใช้นายเชื่อถือไม่ได้และจะไม่กินยาอย่างต่อเนื่องตามแผนการรักษา ทำให้เชื้อมีได้ง่าย หรืออาจทำให้มีการแพร่ระบาดของเชื้อเอดส์ในสายพันธุ์ที่ดื้อยานี้ เป็นต้น ทัศนคติของผู้ให้บริการที่กล่าวมา ส่งผลให้ผู้ใช้ยาเสพติดซึ่งได้รับยาต้านไวรัสไม่กล้าบอกให้แพทย์รู้ว่าตัวเองใช้ยาเสพติดอยู่ และไม่กล้าขอข้อมูลเกี่ยวกับการบำบัดภาวะพึ่งพายาเสพติดจากผู้ให้บริการยาต้านไวรัสเอชไอวี เนื่องจากกลัวจะถูกต่อว่า นอกจากนี้ สถานพยาบาลบางแห่งไม่เต็มใจที่จะรักษาผู้ป่วยที่ใช้สารเสพติดและติดเชื้อเอชไอวี เพราะมีค่าใช้จ่ายในการรักษาสูง ผู้ให้บริการรักษาด้วยยาต้านไวรัสเอดส์บางคนนโยบาย “หากไม่ถาม ก็ไม่บอก” มาใช้กับผู้ใช้ยาเสพติด ทำให้ผู้ใช้ยาไม่มีข้อมูลและเข้าไม่ถึงบริการ (ข้อมูลจากการสนทนากลุ่ม)

โรงพยาบาลของรัฐจำนวนมากยังไม่มีบริการเมธาโดน ทั้งๆ ที่เป็นชุดสิทธิประโยชน์ที่อยู่ในหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า แม้ว่านโยบายให้ผู้ติดยาเสพติดใช้เมธาโดนที่สถานบำบัดหรือศูนย์ drop-in ซึ่งเป็นหนึ่งในมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด แต่เนื่องจากการให้เมธาโดนนั้นมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูงคือ ประมาณ 400 บาทต่อครั้ง ทำให้โรงพยาบาลหรือคลินิกที่จัดบริการนี้มีอยู่จำกัด อาสาสมัครผู้ใช้นายยอมรับว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจมักจะไปจับกุมผู้ใช้นายที่ไปรับบริการตามศูนย์บำบัดรักษายาเสพติดต่างๆ นอกจากนี้ มีข้อมูลจากผู้ใช้ยาเสพติดว่า โรงพยาบาลและคลินิกของรัฐหลายแห่งส่งข้อมูลเกี่ยวกับผู้ใช้นายให้กับหน่วยงานผู้รักษากฎหมาย ซึ่งเป็นทั้งการปฏิบัติตามนโยบายและการปฏิบัติ (ข้อมูลจากการสนทนากลุ่ม)

4.4 นโยบายลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด

กระทรวงสาธารณสุขคาดว่า เมื่อปี 2551 ประเทศไทยมีผู้ใช้ยาเสพติดด้วยวิธีการฉีดอยู่จำนวนไม่ต่ำกว่า 30,000 คน และมีอัตราการใช้เข็มและกระบอกฉีดร่วมกันสูงถึงร้อยละ 36 และช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2543 - 2552) อัตราการติดเชื้อเอชไอวีในประชากรกลุ่มนี้สูงถึงร้อยละ 30 - 40 หากไม่เร่งรัดหามาตรการป้องกันการติดเชื้อไวรัสเอชไอวีในผู้ใช้ยาเสพติดด้วยวิธีฉีดให้สอดคล้องกับประสบการณ์ชีวิตของพวกเขา ในแต่ละปีประเทศไทยจะมีผู้ติดเชื้อเอชไอวีรายใหม่ที่เป็นผู้ใช้ยาเสพติดด้วยวิธีฉีดสารเสพติดเข้าหลอดเลือดเพิ่มขึ้นอีก (กระทรวงสาธารณสุข, 2553)

นโยบายการปราบปรามยาเสพติดที่ใช้ความรุนแรง การประณาม การจำคุก ตลอดจนการบังคับบำบัดผู้เสพยาเสพติดให้โทษที่ปฏิบัติกันอยู่ในสังคมไทย เป็นแนวทางที่ควรปรับเปลี่ยน เพราะทำให้ผู้ใช้ยาเสพติดถูกเหยียดหยามศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จนเกิดความบอบช้ำทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ อีกทั้งเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่เข้ามาใช้อำนาจเกินขอบเขตกับผู้ใช้ยาเสพติด เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน และผู้ใช้ยาเสพติดด้วยวิธีฉีดเสี่ยงต่อการติดเชื้อเอชไอวีและไวรัสตับอักเสบบีชนิดต่างๆ เนื่องจากต้องอยู่อย่างหลบซ่อน ทำให้หันไปพึ่งพาวิธีการเสพยาเสพติดที่ไม่ปลอดภัยต่อสุขภาพ เช่น ใช้กระบอกฉีดยาร่วมกัน เป็นต้น

เครือข่ายผู้ใช้ยาเสพติดประเทศไทยและองค์กรภาคีเข้าพบรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และเสนอให้รัฐบาลไทยสนับสนุนนโยบายการลดอันตรายจากการใช้สารเสพติดอย่างจริงจัง นอกจากนี้พวกเขายังมีส่วนร่วมในการออกแบบมาตรการและกิจกรรมการลดอันตรายจากการใช้ยา เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการและเงื่อนไขของผู้ใช้ในประเทศไทย เพราะการติดยาเสพติดเป็นอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง การติดยาเสพติดบางประเภท เช่น เฮโรอีนนั้นยากที่ผู้ติดยาจะเลิกเสพยาได้ในระยะเวลาการบำบัดที่สั้นและด้วยวิธีการบังคับ โอกาสกลับมาเสพยาซ้ำมีสูงมาก หากการบำบัดรักษาไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่องยาวนาน รวมทั้งไม่เป็นความพร้อมด้านจิตใจของผู้ติดยาเสพติดเอง การเรียกร้องนี้ได้รับการสนับสนุนจากเครือข่ายคนทำงานเพื่อลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด กระทรวงสาธารณสุข องค์การสหประชาชาติด้านเอดส์ รวมทั้งเครือข่ายผู้ใช้ยาระดับนานาชาติ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้เสพยาเสพติดสามารถใช้สารเสพติดได้อย่างปลอดภัยในระหว่างที่ยังเลิกยาไม่ได้ ซึ่งจะช่วยลดยังการแพร่ระบาดของเชื้อเอชไอวี เชื้อไวรัสตับอักเสบลดลงจนโรคอื่นๆ ที่ติดต่อกันทางเลือด ตลอดจนช่วยลดผลกระทบทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการใช้ยาเสพติด

มาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดได้รับการยอมรับในระดับสากลว่าเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดการกับปัญหายาเสพติด เพราะเป็นแนวทางที่เคารพในสิทธิมนุษยชนและมีมนุษยธรรมต่อผู้ใช้ยาเสพติดและครอบครัว ให้ทางเลือกและให้โอกาสแก่คนใช้ยาเสพติดได้เข้าสู่กระบวนการลดอันตราย ไปจนถึงเข้าสู่กระบวนการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสุขภาพ ตลอดจนสมรรถนะในการทำงานและการใช้ชีวิตร่วมกับคนอื่นในสังคม (กระทรวงสาธารณสุข, 2553)

มาตรการลดอันตรายจากการใช้สารเสพติดมีให้เลือกนำมาใช้ได้หลายมาตรการ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและการทำความเข้าใจกับสังคมให้เกิดการยอมรับในมาตรการเหล่านี้ ซึ่งอาจเริ่มต้นจากการดำเนินการให้ความรู้และสอนวิธีการใช้สารเสพติดอย่างถูกวิธีแก่ผู้ติดยาเสพติด ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการใช้ในทางที่ผิด มาตรการสอนวิธีการล้างเข็มฉีดยาให้สะอาดพร้อมแจกชุดทำความสะอาดอุปกรณ์ฉีดยาก่อนนำกลับมาใช้ใหม่ มาตรการจัดสถานที่ให้ผู้ติดยาเสพติดมีสถานที่เสพยาที่ปลอดภัยจากตำรวจและมีอุปกรณ์เสพยาที่สะอาดปลอดภัยไว้บริการ มาตรการแจกเข็มฉีดยาสสะอาดให้แก่ผู้ใช้ยาเสพติดที่อยู่ในชุมชน มาตรการให้การบำบัดรักษาด้วยเมธาโดนแบบสมัครใจ และ

ผู้รับการบำบัดมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับวิธีการบำบัด เป็นต้น (สำนักพัฒนาการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด, 2551)

ปัจจุบันประเทศไทยได้ดำเนินโครงการนำร่องเพื่อลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดไปแล้วในหลายจังหวัดและหน่วยงาน อาทิ โครงการทดลองของโรงพยาบาลแม่จัน จ.เชียงราย โครงการป้องกันการแพร่ระบาดเอชไอวี/เอดส์ของสำนักงานมัยของกรุงเทพมหานคร โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเอชไอวี/เอดส์ของกรมราชทัณฑ์ และโครงการป้องกันการแพร่ระบาดเอชไอวี/เอดส์ของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน (สำนักพัฒนาการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด, 2551) ส่วนกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข กำลังดำเนินโครงการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด เพื่อลดอัตราการติดเชื้อรายใหม่อันเนื่องมาจากการใช้ยาเสพติดด้วยวิธีฉีดใน 14 จังหวัด ภายใต้การสนับสนุนขององค์การอนามัยโลกแห่งประเทศไทย โดยมีอาสาสมัครที่เคยติดยาเสพติดร่วมกับเครือข่ายผู้ใช้ยาเสพติดประเทศไทยเข้ามามีบทบาทเข้าถึงและประสานให้ผู้ใช้ยาเสพติดมาเข้าร่วมโครงการนี้ด้วยความสมัครใจ ปัจจุบันมีผู้ติดยาด้วยวิธีการฉีดเข้าร่วมโครงการนี้ประมาณ 4,000 - 5,000 ราย แต่ละรายได้รับมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาแตกต่างกันไป นอกจากนี้ยังมีโครงการลดอันตรายจากการใช้ยา ดำเนินการโดยองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานผ่านบทบาทของอาสาสมัครผู้ใช้ยาเสพติดเช่นกัน และมีการจัดสถานที่พบปะของผู้ใช้ยาที่เรียกว่าศูนย์ drop-in หลายแห่งเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนและหน่วยบริการสาธารณสุขในท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การนำนโยบายลดอันตรายจากการใช้ยามาใช้ยังเต็มไปด้วยอุปสรรค เพราะความไม่เข้าใจของสังคม ผู้กำหนดนโยบาย และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ยังมีประเด็นโต้แย้ง เช่น หลายภาคส่วนแสดงความวิตกกังวลต่อการใช้มาตรการแจกเข็มและกระบอกฉีดยาที่สะอาดให้กับผู้ใช้สารเสพติดว่า การแจกเข็มและกระบอกฉีดยาสะอาดจะไปกระตุ้นส่งเสริมให้มีการใช้สารเสพติดด้วยวิธีฉีดเพิ่มขึ้น แต่**อุปสรรคที่มีผลต่อทิศทางของนโยบายเรื่องนี้มากที่สุดคือ การตีความกฎหมายที่คับแคบของคณะกรรมการกฤษฎีกา**

สืบเนื่องจากกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุขได้หารือประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนำมาตรการแจกเข็มและกระบอกฉีดยาไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าผิดกฎหมายหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความว่า มาตรการแจกเข็มและอุปกรณ์สำหรับฉีดยาขัดต่อมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ที่ห้ามมิให้ผู้ใดเสพยาเสพติดให้โทษ ซึ่งตามมาตราดังกล่าวเข็มและอุปกรณ์ฉีดย่อมจะเป็นอุปกรณ์สำหรับใช้ในการกระทำความผิด หากมีบุคคลใดแจกเข็มและอุปกรณ์ฉีดแก่ผู้ติดยาเสพติด โดยมีเจตนาให้นำเข็มและอุปกรณ์ฉีดยานั้นไปใช้ในการเสพยาเสพติด การกระทำความผิดกล่าวถือเป็นการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกในการเสพยาเสพติด จึงถือเป็นการสนับสนุนการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 86 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2554)

คณะกรรมการกฤษฎีกายังวินิจฉัยเพิ่มเติมอีกว่า มาตรการดังกล่าวขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 93 ในพระราชบัญญัติเดียวกันที่แก้ไขเพิ่มเติม คือ พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งห้ามมิให้ผู้ใดยุยงส่งเสริมให้ผู้อื่นเสพยาเสพติดให้โทษประเภท 1 หรือยาเสพติดให้โทษประเภท 2 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2554) ข้อวินิจฉัยนี้ส่งผลให้อาสาสมัครผู้ใช้ยาเสพติดที่พกพาอุปกรณ์ฉีดยาติดตัว เพื่อนำไปแจกให้ผู้ใช้ยาเสพติดในชุมชนต้องเสี่ยงต่อการถูกตำรวจเรียกค้นตัวและจับกุม อีกทั้งทำให้ผู้ใช้บริการสุขภาพในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขลังเลที่จะทำงานเพื่อสนองนโยบายลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดโดยวิธีการแจกอุปกรณ์ที่ปลอดภัยให้แก่ผู้ใช้ยาเสพติด

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินโครงการการป้องกันการติดเชื้อเอชไอวีในกลุ่มผู้ขายยาเสพติดด้วยวิธีฉีดในกลุ่มประชากรมุสลิมในประเทศไทย โดยเฉพาะในพื้นที่ 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เครือข่ายคนทำงานเพื่อลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดร่วมกับมูลนิธิพีเอสไอประเทศไทย ได้ทำหนังสือหารือเกี่ยวกับการนำมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดด้วยการแจกเข็มและอุปกรณ์สำหรับการเสพยาที่ปลอดภัยให้แก่ผู้ขายยาเสพติดไปยังสำนักจุฬาราชมนตรี ทั้งนี้เพื่อให้วินิจฉัยว่าวิธีการนี้ขัดแย้งต่อหลักการศาสนาอิสลามหรือไม่ ซึ่งสำนักจุฬาราชมนตรีชี้แจงว่าไม่ขัดแย้งกับหลักการอิสลามหากทำในภาวะจำเป็นขั้นอุกฤษฎ์ โดยสำนักจุฬาราชมนตรีวินิจฉัยเพิ่มเติมว่าสถานการณ์แพร่ระบาดของเชื้อเอชไอวีในกลุ่มผู้ขายยาเสพติด ตลอดจนความยากลำบากในการบำบัดรักษาให้ผู้เสพยาเสพติดละเลิกจากการเสพยาอย่างเด็ดขาด เป็นภาวะจำเป็นขั้นอุกฤษฎ์ที่ศาสนาอนุโลมให้บริการเข็มฉีดยาและอุปกรณ์สะอาดแก่ผู้รับบริการได้ (สำนักจุฬาราชมนตรี, 2554)

ขณะนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านเอดส์ ร่วมกับเครือข่ายผู้ขายยา ประเทศไทย และเครือข่ายคนทำงานเพื่อลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด หรือเครือข่าย 12D พยายามรณรงค์กับสังคมและหาทางออกเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขการตีความกฎหมายอันคับแคบของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้ทันนโยบายและมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาถูกนำไปปฏิบัติ หากพิจารณาข้อวินิจฉัยทางกฎหมายแล้ว เราจะเห็นว่าวิธีการตีความพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษกำลังกระทำความรุนแรงต่อผู้ขายยาเสพติด เนื่องจากปิดกั้นโอกาสไม่ให้คนกลุ่มนี้เข้าถึงอุปกรณ์ฉีดยาที่สะอาดและปลอดภัยต่อสุขภาพ ความรุนแรงที่เกิดจากจากเงื่อนไขในกฎหมายในลักษณะนี้ เป็นความรุนแรงเชิงโครงสร้างที่สังคมมองไม่เห็น

5. ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อลดทอนภาวะชายขอบ

ข้อเสนอเชิงนโยบายที่นำเสนอในบทความนี้เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายที่สังเคราะห์มาจากการระดมความคิดเห็นของตัวแทนกลุ่มคนขายยาเสพติด และคนทำงานสนับสนุนสิทธิมนุษยชนและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้ขายยาเสพติด ที่ผู้เขียนจัดขึ้นภายใต้กิจกรรมการวิเคราะห์สถานการณ์ด้านสิทธิ การตีตรา และการเลือกปฏิบัติในโครงการแซมเปียน ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อสังคมไทยที่ทุกคนที่เข้าร่วมกิจกรรมเห็นว่ามีสำคัญ และเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่จะนำการเปลี่ยนแปลงมาสู่สังคมไทยในกรณีปัญหาเสพติดและคุณภาพชีวิตของผู้ขายยาเสพติด มีด้วยกัน 10 ข้อ เรียงลำดับตามความสำคัญดังนี้

- (1) รัฐบาลควรสนับสนุนอย่างจริงจังให้นโยบายและมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดสามารถดำเนินการต่อไปได้ เพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจตั้งข้อหาการมีอุปกรณ์สำหรับเสพยากับกลุ่มผู้ขายหรือกลุ่มอาสาสมัคร อันจะส่งผลให้ผู้ขายยาเสพติดกล้าแสดงตัวเข้ารับการรักษาพยาบาลเพิ่มขึ้น และสามารถลดความเสี่ยงในการใช้เข็มและอุปกรณ์ที่ไม่ปลอดภัย ซึ่งจะนำไปสู่การลดจำนวนผู้ติดเชื้อเอชไอวีรายใหม่ได้ด้วย
- (2) ผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายไม่ให้เอาผิดผู้ติดยาเสพติดตาม พ.ร.บ. ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. พินูปสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 ที่ถือว่าผู้ติดยาเสพติดเป็นผู้ป่วย และสอดคล้องกับนโยบายและมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดที่ประกาศไว้
- (3) เจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานด้านยาเสพติดควรได้รับการอบรมให้มีความเข้าใจอย่างถูกต้องในนโยบายลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด เพื่อให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นตระหนักถึงความสำคัญและลดปัญหาการไปละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ขายยาเสพติด

- (4) ให้ความสำคัญกับการรณรงค์ผ่านสื่อมวลชนและสื่อสาธารณะทุกช่องทางในเรื่องสิทธิมนุษยชนของผู้ใช้ยาเสพติด สื่อมวลชนควรได้รับการแนะนำไม่ให้ตอกย้ำหรือสร้างภาพลักษณ์ด้านลบให้แก่ผู้ใช้ยาเสพติด ทั้งนี้เพื่อให้สังคมเกิดความเข้าใจและลดการรังเกียจกลุ่มผู้ใช้ยาเสพติด เนื่องจากผู้ใช้ยาเสพติดยังถูกรังเกียจ ตีตรา และถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนในระดับที่รุนแรงเพราะการรับข้อมูลจากสื่อมวลชนเป็นหลัก
- (5) ส่งเสริมการเพิ่มทางเลือกในกฎหมายให้ผู้ติดยาเสพติดที่ถูกจับกุมดำเนินคดีสมัครใจบำบัดรักษามากกว่าการบังคับ เนื่องจากการบังคับฝืนใจในการบำบัดรักษาไม่มีประสิทธิผล ผู้ใช้ยากลับมาใช้ยาใหม่อีกครั้งเมื่อเสร็จสิ้นการบำบัด
- (6) หน่วยงานสาธารณสุขควรสนับสนุนให้มีการอบรมจิตวิทยาในการให้บริการสำหรับกลุ่มผู้ใช้ยาเสพติด โดยเฉพาะ เพื่อให้เข้าใจสภาพความเป็นมาและประสบการณ์ของคนใช้ยาเสพติด
- (7) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ควรให้ความสำคัญและจัดสรรเจ้าพนักงานผู้หญิงเพื่อสอบสวนหรือค้นตัวผู้หญิงและเด็กที่ต้องสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับยาเสพติด เพื่อไม่ให้เกิดการปฏิบัติที่ละเมิดสิทธิคนสองกลุ่มนี้
- (8) เจ้าหน้าที่สาธารณสุข แพทย์ นักจิตวิทยา หรือผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนที่ทำหน้าที่บำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ใช้ยาเสพติด ควรทำความเข้าใจและให้คำปรึกษากับผู้ใช้ยาเสพติดที่มาทำการรักษาบำบัด โดยให้ข้อมูลเรื่องรูปแบบการรักษาบำบัด รวมถึงชนิดของยา และขนาดของยาที่ใช้ หากมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการรักษา ชนิดและขนาดของยา ก็ควรแจ้งแก่ผู้ป่วยก่อนเพื่อความเข้าใจร่วมกัน
- (9) รัฐบาลและภาคเอกชนควรร่วมมือกันขยายศูนย์ drop-in ให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ เพื่อเพิ่มเครือข่ายอาสาสมัครผู้ใช้ยาเสพติดให้มากขึ้น จะได้ช่วยประสานงานติดต่อระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ และญาติผู้ป่วยเอดส์ที่เป็นผู้ใช้ยาเสพติด และทำการส่งต่อในกรณีที่ผู้ป่วยไม่มีญาติ
- (10) ขยายการบริการบำบัดรักษาด้วยยาเมธาโดนแก่ผู้ใช้ยาเสพติดที่สมัครใจรับการบำบัดให้ครอบคลุมในโรงพยาบาลทุกแห่งทั่วประเทศ เพื่อให้ผู้ใช้ยาเสพติดเข้าถึงการบำบัดรักษา เพราะยาเมธาโดนเป็นหนึ่งในสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนได้รับอยู่แล้วในประกันสุขภาพถ้วนหน้า

6. บทส่งท้าย

กล่าวโดยรวม เห็นได้ชัดเจนว่าคนใช้ยาเสพติดถูกกระทำ ความรุนแรงเชิงสัญลักษณ์และเชิงโครงสร้างยิ่งกว่าคนชายขอบกลุ่มอื่นๆ และยากที่พวกเขาจะตอบโต้กับความรุนแรงนั้น คนในสังคมยอมรับว่า สามารถทำความเข้าใจกับคนใช้ยาเสพติดได้ เพราะเป็น “คนไม่ดี” เป็น “อาชญากร” คนใช้ยาเสพติดจึงมีประสบการณ์ชีวิตที่มีลักษณะเฉพาะ ถูกกระทำอย่างรุนแรงจากนโยบายการปราบปรามยาเสพติดของรัฐ ต้องหลบซ่อนตัว ไม่มีงานทำ เผชิญความยากจน เผชิญกับการรังเกียจเหยียดฉันทและการตีตราจากสังคม เข้าไม่ถึงความเป็นธรรมในแทบทุกด้าน

ความพยายามจากทั้งภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน รวมทั้งเครือข่ายผู้ใช้ยาฯ ที่เข้าดำเนินงานเชิงรุกเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของเอชไอวีและฟื้นฟูคุณค่าและคุณภาพชีวิตของผู้ใช้ยาเสพติด เช่น การจัดให้มีอาสาสมัครเข้าไปให้คำปรึกษาเพื่อการป้องกันการแพร่ของเอชไอวี/เอดส์ องค์กรพัฒนาเอกชนบางกลุ่มได้พยายามให้ความรู้และสนับสนุนให้กลุ่มผู้ใช้ยาเสพติดป้องกันการติดเชื้อเอชไอวี ตรวจเอชไอวี และมาเข้ารับบริการบำบัดเพื่อเลิกยาที่ศูนย์ drop-in ในพื้นที่ต่างๆ ที่ผ่านมา ทำให้ผู้ใช้ยาเสพติดจำนวนหนึ่งได้รับการพัฒนาศักยภาพให้เป็นอาสาสมัครค้นหาผู้ใช้สาร

เสพติดที่ยังไม่สามารถเข้าถึงบริการฟื้นฟูสุขภาพได้ ผู้ใช้ยาเสพติดจำนวนหนึ่งได้เข้าสู่ระบบการรักษาและบำบัดอย่างต่อเนื่อง โดยกระบวนการดังกล่าวไม่ได้มุ่งเฉพาะให้ผู้ใช้นิยาสารเสพติดเลิกใช้ยาเพียงอย่างเดียว แต่เป็นการช่วยเหลือฟื้นฟูให้ผู้ใช้นิยาสารเสพติดสามารถอยู่ในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี ได้รับการยอมรับจากชุมชน และใช้กฎหมายที่มีอยู่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพวกเขา ผลที่เกิดขึ้นคือผู้ใช้ยาเสพติดหรืออดีตผู้ใช้ยาเสพติดส่วนหนึ่งที่ทำหน้าที่เป็นอาสาสมัคร มีความรู้สึกภาคภูมิใจกับบทบาทของตน รู้สึกมีคุณค่าและเห็นถึงศักยภาพของตนเองในการลุกขึ้นมาช่วยเหลือตัวเอง เพื่อนผู้ใช้ยา และสังคม

จากประสบการณ์ที่ผ่านมาทำให้เครือข่ายผู้ใช้ยาเสพติดประเทศไทย รวมทั้งเครือข่ายคนทำงานเพื่อลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดตระหนักดีว่า คนในสังคมไทยยังรู้สึกตะขิดตะขวงใจที่จะพูดถึงสิทธิมนุษยชนของคนใช้ยาเสพติด หรือเมื่อต้องให้ความช่วยเหลือแก่คนใช้ยาเสพติด เพราะคำพูดที่คนใช้ยาเสพติดบอกว่าพวกเขาได้ยินเสมอจากคนทั่วไป ได้แก่ “ไปดูแลมันทำไม” และ “ทำไมต้องเอาภาษีมาดูแลคนพวกนี้” และเมื่อพวกเขาถูกกระทำความรุนแรงโดยเจ้าหน้าที่รัฐ คำพูดที่ได้ยินคือ “สมควรแล้วที่จะต้องเป็นอย่างนั้น” เพราะคนมีอคติและเห็นว่าความรุนแรงที่เกิดขึ้นกับคนกลุ่มนี้เป็น “ความรุนแรงที่จำเป็น” เพื่อปกป้องความสงบสุขของสังคมส่วนรวม จะเห็นว่าความเป็นชายขอบของผู้ใช้ยาเสพติดในประเทศไทยฝังรากลึกและถูกประกอบสร้างอย่างแยบยล การคิดหาหนทางแก้ไขจึงต้องใช้แนวทาง (approach) และภาษา/วาทกรรม (discourse) ที่แยบยลเช่นกัน

แนวทางและวาทกรรมที่เครือข่ายคนใช้ยาประเทศไทยและองค์กรภาคีเลือกมาใช้ต่อสู้เรื่องสิทธิมนุษยชนของคนใช้ยาเสพติด จึงแอบอิงอยู่กับวาทกรรมทางการแพทย์ว่าด้วยการป้องกันเอดส์/เอชไอวีแพร่ระบาด แกนนำคนหนึ่งกล่าวว่า “เราจะไม่ชูประเด็นการเรียกร้องเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นหลัก แต่เราจะสู้เรื่องนโยบายการลดอันตรายจากการใช้ยา เพราะการพูดถึงนโยบายนี้ จะทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องร่วมกันปรับปรุงกฎหมาย นโยบายระเบียบ และวิธีปฏิบัติทั้งหมดที่ไปละเมิดสิทธิผู้ใช้ยาเสพติด หรือทำให้เข้าไม่ถึงบริการด้านสุขภาพ และความเป็นธรรมด้านเศรษฐกิจ - สังคม” (สัมภาษณ์ผู้แทนเครือข่ายคนทำงานเพื่อลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด, 9 มีนาคม 2555)

ทั้งยังพบว่า วาทกรรมการลดอันตรายจากการใช้ยาสร้างความชอบธรรมและสร้างพื้นที่ให้พวกเขาได้พูดถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของพวกเขาได้มากขึ้น เพราะสังคมเริ่มเห็นว่าคนใช้ยาเสพติดมีสิทธิที่จะได้รับการดูแลด้านสุขภาพ ฟื้นฟูสมรรถภาพ เข้าถึงบริการสังคม และได้รับโอกาสทางเศรษฐกิจ แต่ที่สำคัญกว่านั้น การเคลื่อนไหวต่อสู้เรื่องสิทธิของคนใช้ยาเสพติดในประเทศไทยจะประสบความสำเร็จก็ต่อเมื่อคนในสังคมก้าวพ้นอคติ มองคนใช้ยาเสพติดในทัศนะใหม่ และรัฐบาลต้องนำหลักการเรื่องสิทธิมนุษยชนมาสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริงในมาตรการทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กระทรวงสาธารณสุข. (2553). *นโยบายลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด* [เอกสารอัดสำเนา].
- กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. (2553). *สถานการณ์ป้องกันปัญหายาเสพติด ช่วงปฏิบัติการ 5 รั้วป้องกัน ระยะที่ 2 (ช่วงตุลาคม 2552-กันยายน 2553)*. ค้นเมื่อ 14 มีนาคม 2555, จาก [http://www.nccd.go.th/upload/content/suj.pdf\(7\).pdf](http://www.nccd.go.th/upload/content/suj.pdf(7).pdf)
- กอบกุล จันทวโร. (2555). *ทางออกในการดำเนินงานลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดในประเทศไทย*. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง การลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด 11 มกราคม 2555 ณ ห้องประชุมแสงสิงแก้ว กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข.
- ฉลาดชาย รมิตานนท์. (ม.ป.ป.). *คู่มือการทำความเข้าใจเบื้องต้นวิชาทฤษฎีสตรีนิยมในฐานะทฤษฎีวิพากษ์*. เชียงใหม่: ศูนย์สตรีศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. [เอกสารอัดสำเนา].
- พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 (27 เมษายน 2522). *ราชกิจจานุเบกษา [ฉบับพิเศษ]*, เล่ม 96 ตอนที่ 63, 40-82.
- พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528 (24 ตุลาคม 2528). *ราชกิจจานุเบกษา [ฉบับพิเศษ]*, เล่ม 102 ตอนที่ 154, 31-36.
- พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2530 (28 ธันวาคม 2530). *ราชกิจจานุเบกษา [ฉบับพิเศษ]*, เล่ม 104 ตอนที่ 269, 49-57.
- พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 (29 พฤศจิกายน 2543). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 117 ตอนที่ 111 ก, 35-37.
- พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 (30 กันยายน 2545). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 119 ตอนที่ 96 ก, 8-25.
- พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2534 (25 พฤศจิกายน 2534). *ราชกิจจานุเบกษา [ฉบับพิเศษ]*, เล่ม 108 ตอนที่ 205, 1-17.
- พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 (30 กันยายน 2545). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 119 ตอนที่ 96ก, 26-42.
- พิชัย แสงชาญชัย และวีระ เชื้อศิริกุล. (2541). การถอนพิษผู้ป่วยติดเฮโรอีนในปัจจุบัน. *วารสารสมาคมจิตแพทย์แห่งประเทศไทย*, 43(2), 173-183.
- นวลตา อาภาศัพท์กุล. (2550). แนวคิดในการลดอันตรายจากการใช้สารเสพติด: ตอนที่ 1. *สงขลานครินทร์เวชสาร*, 25(1), 61-70.
- มูลนิธิธรรมาภิบาลเพื่อการรักษาเอดส์. (ม.ป.ป.). *การยึดของกลางของตำรวจไทยเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ใช้ยา*. ค้นเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2555, จาก http://www.idpc.net/sites/default/files/library/2%20Drug_planting%20final%5B1%5D.pdf
- สุภาภรณ์ จรัสพัฒน. (2523). *ภาษีฝิ่นกับนโยบายด้านการคลังของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2367-2468*. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2554). *บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การประกาศนโยบายลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของ การติดเชื้อเอชไอวี*, เลขที่ 663/2554 สิงหาคม 2554.
- สำนักจุฬาราชมนตรี. (2554). *แนวทางการป้องกันการติดเชื้อเอชไอวีในกลุ่มผู้ใช้ยาเสพติดด้วยวิธีการฉีด*. หนังสือเลขที่ สห. 1853.268.08/2554 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2554.
- สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ. (2547). *ประเทศไทยกับโรคเอดส์: ความก้าวหน้าและสิ่งท้าทาย*. กรุงเทพฯ: UNDP.
- สำนักพัฒนาการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด. (2551). *สรุปการสัมมนาวิชาการเรื่อง Harm Reduction กับการแก้ไขปัญหายาเสพติด/ผู้ติดยาเสพติด*. วันที่ 21 มกราคม 2551 ห้องประชุมอาคาร 2 ชั้น 3 สำนักงาน ป.ป.ส.
- ฮิวแมนไรตวอช. (2549). *ประเทศไทย: หลุมศพเท่าไรก็ไม่พอ สงครามยาเสพติด เอชไอวี/เอดส์ และการละเมิดสิทธิมนุษยชน*. ค้นเมื่อ 14 มีนาคม 2555, จาก <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/thailand0704thwebwcover.pdf>

ภาษาอังกฤษ

- Bourdieu, Pierre, et al. (2000). *Weight of the World: Social Suffering in Contemporary Society*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Esteban, Rafael. (1993). Epidemiology of Hepatitis C virus Infection. *Journal of Hepatology*, 17(supplement 5), S67 - S71.
- Des Jarlais, D. C., Friedman, S. R., Choopanya, K., Vanichseni, S., and Ward, T. P. (1992). International Epidemiology of HIV and AIDS among Injecting Drug Users. *AIDS*, 6, 1053 - 1068.
- Farmer, Paul. (1996). On Suffering and Structural Violence: A View from Below. *Social Suffering*, 125(1)(Winter), 261 - 283.
- _____. (2005). *Pathologies of Power*. Berkeley: University of California Press.
- Foucault, Michel (1980). *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972 - 1977* 1977. C. Gordon (ed.). Brighton: Harvester.
- _____. (1991). Governmentality. in Graham Burchell, Colin Gordon, & Peter Miller (eds.). *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (pp. 87 - 104). Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Gordon, Colin. (1991). Governmental rationality: an introduction, in: Graham Burchell, Colin Gordon, & Peter Miller (eds.). *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (pp. 1 - 51). Hemel Hampstead: Harvester Wheatsheaf.
- Garfein, Richard S., Vlahov, David, Galai, Noya, Doherty, Meg C., and Nelson, Kenrad E. (1996). Virus Infection in Short - Term Injection Drug Users: The Prevalence of the Hepatitis C, Hepatitis B, Human Immunodeficiency, and Human T - Lymphotropic Viruses. *American Journal of Public Health*, 86(5), 655 - 661.
- Goffman, E. (1963). *Stigma: Notes on the Management of Spoiled Identity*. New Jersey: Prentice Hall.
- Link, Bruce G. and Phelan, Jo C. (2001). Conceptualizing Stigma. *Annual Review Sociology*, 27(1), 363 - 385.
- Khondkar, Laila. (n.d.) Tackling HIV/AIDS Among Injecting Drug Users: Lessons Learned from Thailand. Retrieved 22 February 2011, from <http://www.unescobkk.org/education/hivaids/hivaidsclearinghouse/publications-by-topic/hiv-and-injecting-drug-users-idus/>
- Human Rights Watch. (2004). *Not Enough Graves: The War on Drugs, HIV/AIDs, and Violations of Human Rights*. New York: Human Rights Watch.
- Levine, Orin. S., Vlahov, David, and Nelson, Kenrad E. (1994). Epidemiology of Hepatitis B virus Infection among Injecting drug users: Seroprevalence. Risk factors, and viral interactions. *Epidemiology Reviews*, 16, 418 - 436.
- Manns, A., and Blattner, W. A. (1991). The Epidemiology of Human T - cell Lymphotropic Virus Type I and Type II: Etiologic Role in Human Disease. *Transfusion*, 31, 67 - 75.
- Vanichseri, Suphak, et al. (2001). Continued High HIV - 1 Incidence in a vaccine Trial Preparatory Cohort of Injection Drug Users in Bangkok, Thailand. *AIDS*, 15(3), 397 - 405.
- Vongchak, Tassanai, et al. (2005). The Influence of Thailand's 2003 'War on Drugs' Policy on Self - reported Drug Use among Injection Drug Users in Chiang Mai, Thailand. *International Journal of Drug Policy*, 16(2), 115 - 121.

ส่วนที่

4

**ความเป็นชายขอบ
กับ
การเข้าถึงบริการด้านสังคม**

ผู้รับงานไปทำที่บ้าน: แรงงานชายขอบของสังคมไทย ใครกำหนด?

Homeworkers: Are They Marginalised?

รศรินทร์ เกรย์¹, อุมารณ ภัทรวานิชย์² และอภิชาติ จำรัสฤทธิ์วงศ์³
Rossarin Gray, Umaporn Pattaravanich, and Aphichat Chamrathirong

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึง 1) คุณลักษณะของการเป็นคนชายขอบตามนิยามของนักวิชาการ และนิยามของผู้รับงานไปทำที่บ้านเอง 2) กระบวนการกลายเป็นคนชายขอบ และ 3) บทบาทของภาครัฐที่นำผู้รับงานไปทำที่บ้านสู่สังคมแห่งความเป็นธรรมมากขึ้น โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจการรับงานไปทำที่บ้านของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2550 และจากการสนทนากลุ่มกับผู้เย็บผ้าโหลและกลุ่มทำความสะอาดต้นกุยช่ายเขียว ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2555 จากการสำรวจพบว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นประชากรชายขอบเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานไทยในระบบตามนิยามของนักวิชาการในหลากหลายมิติ แต่สำหรับมุมมองของผู้รับงานไปทำที่บ้านเองจากการสนทนากลุ่มไม่ได้มองว่าตนเองเป็นคนชายขอบ เหตุผลหลักคือประโยชน์ทางด้านครอบครัว กระบวนการเข้าสู่การทำงานของกลุ่มรับงานไปทำที่บ้านเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจระดับมหภาค และระดับชุมชน ใช้เครือข่ายความสัมพันธ์ที่รู้จักกับคนทำงานประเภทเดียวกัน เชื่อมโยงกับผู้รับเหมาช่วง เองงานมาส่งให้ถึงบ้าน การเข้าสู่การทำงานประเภทนี้มาจากปัญหาความยากจนเป็นหลัก ไม่ได้เรียนหนังสือต่อหลังจากจบ หรือไม่จบภาคบังคับ การรับงานไปทำที่บ้านควรได้รับการส่งเสริม เพราะสถาบันครอบครัวเป็นหน่วยที่สำคัญที่สุดสำหรับสังคม รัฐควรหาทางช่วยปกป้องพวกเขาเพื่อการพัฒนาคุณภาพมนุษย์ อย่างไรก็ตาม ภาครัฐได้มีบทบาทในการทำให้ผู้รับงานได้รับความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้นอยู่แล้ว โดยผ่านกระบวนการการจดทะเบียน การออกกฎหมายในปี 2553 คัดกรองสิทธิประโยชน์ของผู้รับงานไปทำที่บ้าน และการขยายประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบในปี 2554

คำสำคัญ: ผู้รับงานไปทำที่บ้าน, คนชายขอบ, ความเป็นธรรมในสังคม, ความสัมพันธ์ในครอบครัว, เครือข่ายทางสังคม

Abstract

The objectives of this study are to examine homeworkers in terms of: 1) their characteristics as marginal people from academic or the other perspectives and self-identification; 2) the process of marginalisation; and 3) the government's role in increasing social justice. The survey of homeworkers in 2007 by the National Statistical Office, and focus group discussions among two groups of homeworkers (workers sewing pants and cleaning green Chinese chives) carried out in March 2012, are utilized for analysis. The findings of this research show that

¹ รองศาสตราจารย์ประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

³ ศาสตราจารย์ประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

homeworkers are marginal workers in several ways when compared with workers in the formal sectors based on others' definitions but they are not marginalised if self-definition is taken into account mainly due to several advantages provided by their work to their families. The marginalisation of homeworkers links the macro and local economy as at the local level, social networking plays a major role in exploiting homeworkers, which mainly results from poverty. Homeworkers need to leave school even before compulsory education ends to find jobs. Homework should however, it is argued, be promoted since the family is one of the most important institutions. Homeworkers should be protected for human development. Only recently, the government has released policies concerning equity including registration, a law of homeworker protection in 2010 and has expanded social security systems to cover workers in the informal sectors in 2011.

Keywords: *homeworkers, marginalised people, social justice, family relation, social networking.*

1. นำเรื่อง

ในบริบทการพัฒนาประเทศด้วยระบบทุนนิยมที่มุ่งเน้นการแข่งขันทางเศรษฐกิจ สถานประกอบการใช้ระบบการเหมาช่วงออกไปผลิตนอกสถานประกอบการ เพื่อลดค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนการผลิต เพื่อให้ได้ผลกำไรสูงที่สุด (Kaplinsky & Morris, 2001) ดังนั้น แรงงานเหมาช่วงเหล่านี้ไม่ได้รับสิทธิคุ้มครองเช่นเดียวกับแรงงานในระบบขณะเดียวกัน ผลพวงของการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศไทยเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้เกิดกลุ่มแรงงานชายขอบต่างๆ (สุริชัย, 2550) รวมถึง “ผู้รับงานไปทำที่บ้าน⁴ (homeworkers)” องค์กรแรงงานระหว่างประเทศให้ความหมายของผู้รับงานไปทำที่บ้านว่า เป็นงานที่ทำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่งในบ้านของบุคคลนั้น หรือในสถานที่อื่นๆ ซึ่งบุคคลนั้นเลือกเอง ที่มีใช้สถานที่ทำงานของนายจ้างเพื่อรับค่าตอบแทน ซึ่งก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์หรือบริการตามที่นายจ้างกำหนด โดยไม่คำนึงถึงว่าผู้ใดเป็นผู้จัดหาอุปกรณ์ วัสดุ หรือสิ่งของอื่นๆ ที่ใช้ในการทำงาน (ILO, 1996) การศึกษานี้ใช้คำจำกัดความเช่นเดียวกับขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ

ในประเทศไทย แรงงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบ (ร้อยละ 62.6) หมายถึงผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง และไม่มีหลักประกันสังคมจากการทำงาน ที่เหลือร้อยละ 37.4 เป็นแรงงานในระบบ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2554) ผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นกลุ่มที่มีความเปราะบางที่สุดกลุ่มหนึ่งในบรรดาแรงงานนอกระบบ กระบวนการกลายเป็นคนชายขอบของกลุ่มคน “รับงานไปทำที่บ้าน” เกี่ยวข้องโดยตรงกับห่วงโซ่เศรษฐกิจระดับประเทศ ซึ่งเป็นคนจน มีการศึกษาน้อย มีทักษะในการทำงานน้อย ขาดอำนาจต่อรอง ไม่ได้รับสวัสดิการเท่าเทียมกับแรงงานในระบบ และส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง

อย่างไรก็ตาม การรับงานไปทำที่บ้านมีคุณลักษณะที่ขัดแย้งกันอยู่ คือมองในมุมหนึ่งเป็นการใช้ประโยชน์จากแรงงานที่อาจก่อให้เกิดการเจริญเติบโตที่ไม่ได้พัฒนาคุณภาพมนุษย์ (UNDP, 2003) ขณะที่ในทางตรงกันข้ามมองว่าการรับงานไปทำที่บ้านสนับสนุนการพัฒนามนุษย์ (Nussbaum, 2000) โดยงานนี้เป็นการให้เครื่องมือขยายความสามารถของสมาชิกในครอบครัว ชุมชน และรวมตัวกันก่อตั้งวิสาหกิจรายย่อย (microenterprise) หรือวิสาหกิจชุมชน (community enterprise) ซึ่งช่วยพัฒนาระบบเศรษฐกิจท้องถิ่น สอดคล้องกับแนวความคิดที่ว่าประชากรชายขอบมีลักษณะเป็นพลวัต สามารถทำให้คนชายขอบเข้าสู่สังคมแห่งความเป็นธรรมมากขึ้นได้ (สุริชัย, 2550)

การศึกษาการรับงานไปทำที่บ้านในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับคุณลักษณะ ปัญหาต่างๆ สิทธิ และสวัสดิการของผู้รับงานไปทำที่บ้าน (วินัย, ม.ป.ป.) โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้านที่เป็นหญิง (มัทนา และคณะ, 2552; Namsonboon & Kusakabi, 2011) ผู้หญิงและเด็ก (อมรา และคณะ, 2547) ผลกระทบต่อวิถีทางเศรษฐกิจที่มีต่อการรับงานไปทำที่บ้าน (ศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน, 2545) แต่ยังไม่ได้เชื่อมโยงกับการเป็นคนชายขอบ และขาดมุมมองความสัมพันธ์ทางสังคมที่ทำให้เป็นคนชายขอบ นอกจากนี้ การให้นิยามของคนชายขอบเป็นนิยามโดยนักวิชาการ หรือ “คนอื่น” (สุริชัย, 2550) ขาดเสียงสะท้อนจากตัวตนของคนชายขอบเอง

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ศึกษาการรับงานไปทำที่บ้านที่เกี่ยวข้องกับ (1) คุณลักษณะของการเป็นคนชายขอบตามนิยามของนักวิชาการ และนิยามของผู้รับงานไปทำที่บ้านเอง (2) กระบวนการกลายเป็นคนชายขอบ และ (3) บทบาทของภาครัฐที่นำผู้รับงานไปทำที่บ้านสู่สังคมแห่งความเป็นธรรมมากขึ้น โดยใช้ข้อมูลทั้งจากการสำรวจการรับงานไปทำที่บ้าน ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2550 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของการสำรวจ

⁴ การที่เรียกแรงงานกลุ่มนี้ว่า “ผู้รับงานไปทำที่บ้าน” เพราะส่วนใหญ่ทำงานที่บ้าน หรือบริเวณบ้าน

การสำรวจการรับงานไปทำที่บ้านครั้งนี้ใช้แผนการสุ่มตัวอย่างแบบ Stratified One - Stage Sampling โดยทำการนับจดครัวเรือนทุกครัวเรือนในชุมชนอาคาร/หมู่บ้านตัวอย่างที่เลือกมาอย่างมีระบบจากทั่วประเทศ และทำการนับจดเป็นรายเดือนตั้งแต่เดือนตุลาคม 2548 ถึงเดือนกันยายน 2549 เพื่อหาครัวเรือนที่มีสมาชิกอายุ 15 ปีขึ้นไปรับงานมาทำที่บ้าน หลังจากนั้นทำการสัมภาษณ์สมาชิกทุกคนในครัวเรือนที่นับจดได้ทั้งหมดพร้อมกันในเดือนมกราคม 2550 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2550) ได้จำนวนประชากรตัวอย่างทั้งสิ้น 11,528 คน

ในการศึกษาครั้งนี้ศึกษาเฉพาะผู้รับงานด้วยตนเอง และผู้ช่วยผู้รับงาน จำนวนทั้งสิ้น 11,461 คน และทำการถ่วงน้ำหนักแล้ว⁵ ทั้งนี้ ผู้รับงานด้วยตนเอง (*contract workers*) หมายถึง ผู้ที่รับงานมาจากผู้ว่าจ้างและทำงานนั้นด้วยตนเอง และบางครั้งอาจส่งต่อให้ผู้อื่นทำด้วย คิดเป็นร้อยละ 85.7 ของผู้รับงานทั้งหมด และ ผู้ช่วยผู้รับงาน (*unpaid homeworkers*) หมายถึง ผู้ที่ช่วยผู้รับงานด้วยตนเองทำงาน และอยู่ในครัวเรือนเดียวกับผู้รับงานด้วย คิดเป็นร้อยละ 13.7 ของผู้รับงานทั้งหมด

บทความนี้ นอกจากต้องการวิเคราะห์แสดงภาพระดับมหภาคของการเป็นคนชายขอบแล้ว ยังมุ่งเสนอภาพระดับจุลภาค เพื่อสะท้อนเสียงของผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยการจัดสนทนากลุ่มกับ ผู้เย็บผ้าโหล ซึ่งถูกจัดอยู่ในกลุ่มเสื้อผ้าเครื่องแต่งกายและสิ่งทอ ที่นับว่าเป็นกลุ่มที่มีสัดส่วนสูงที่สุด (ดูตาราง 3) และกลุ่มทำความเข้าใจ เชี่ยว จัดเป็นกลุ่มบริการการเกษตร ซึ่งถึงแม้มีจำนวนน้อย แต่น่าจะเป็นกลุ่มที่มีความเปราะบางที่สุดกลุ่มหนึ่งในเชิงรายได้

2. ความเป็น “ประชากรชายขอบ” ของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีคุณลักษณะของการเป็นประชากรชายขอบในหลายมิติ ดังคำจำกัดความที่ว่า

“...ประชากรชายขอบ ขาดอำนาจการต่อรอง ขาดการศึกษา ขาดเครื่องมือที่เข้าถึงอำนาจ และถูกกีดกันออกจากระบบการต่อรองอำนาจและการจัดสรรทรัพยากร อำนาจและความมั่งคั่งในสังคม...ตัวอย่างกลุ่มประชากรชายขอบ ได้แก่ ชนกลุ่มน้อย ผู้อพยพ...แรงงานไร้ทักษะฝีมือ...” (Seymour - smith, 1986 อ้างใน สุริชัย, 2550: 20)

2.1 มิติประชากรและสังคม

จากข้อมูลเชิงปริมาณของสำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจการรับงานไปทำที่บ้านปี 2550 พบว่ากลุ่มรับงานไปทำที่บ้าน ส่วนใหญ่เป็นหญิง (ร้อยละ 77) ซึ่งมีหลายบทบาท ทั้งทางด้านครอบครัว ในบทบาทของหัวหน้าครอบครัว และภรรยา นอกจากนี้ผู้หญิงมีสัดส่วนของผู้ที่หย่า แยก หรือเป็นแม่เลี้ยงเดี่ยวสูงกว่าชายเกือบ 4 เท่า อายุเฉลี่ยของทั้งหญิงและชายอยู่ในวัยทำงานประมาณ 41 ปี ซึ่งเป็นวัยที่ควรจะมีงานทำที่เหมาะสม ทั้งในด้านสิทธิประโยชน์ ค่าตอบแทน และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เพื่อก่อให้เกิดรายได้สำหรับตนเองและครอบครัว และการออมสำหรับอนาคต ส่วนใหญ่โดยเฉพาะหญิงมีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า และอยู่ในเขตชนบท (ตาราง 1)

⁵ ไม่รวม ผู้รับช่วงงาน (subcontractors) หมายถึง ผู้ที่รับงานมาจากผู้ว่าจ้าง โดยที่ตนเองไม่ได้ทำงานนั้นแต่นำงานไปให้ผู้อื่นทำ หรือคิดเป็นร้อยละ 0.6 ของผู้รับงานทั้งหมด เนื่องจากกลุ่มนี้มีคุณลักษณะต่างจากสองกลุ่มแรกชัดเจน เช่น มีการศึกษา และรายได้สูงกว่ามาก ส่วนใหญ่เป็นผู้ชาย (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2550)

ตาราง 1 คุณลักษณะของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ในมิติประชากรและสังคม จำแนกตามเพศ (n=11,461)

ลักษณะทางประชากร และสังคม	ร้อยละ		
	รวม	ชาย	หญิง
เพศ	100.0	23.1	76.9
อายุเฉลี่ย	41.4	41.5	41.4
หัวหน้าครัวเรือน	32.7	67.0	22.4
คู่สมรส	39.6	7.3	49.4
สถานภาพสมรส			
มีคู่	76.5	83.1	74.5
หย่า แยก ม่าย	11.4	3.5	13.8
โสด	12.1	13.4	11.8
ประถมศึกษาและต่ำกว่า	80.1	72.4	82.5
เขตชนบท	74.1	61.9	77.7

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2550

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับภาพรวมของแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ พบว่ามีคุณลักษณะทางประชากรแตกต่างจากการรับงานไปทำที่บ้าน กล่าวคือ แรงงานส่วนใหญ่เป็นชาย และมีการศึกษาสูงกว่าผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยเฉพาะแรงงานในระบบ ส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษา (ตาราง 2)

ตาราง 2 คุณลักษณะของแรงงานในระบบ และนอกระบบ ในมิติประชากรและสังคม

ลักษณะทางประชากรและสังคม	รวม	ชาย	หญิง
แรงงานในระบบ			
เพศ	100.0	54.3	45.7
อายุเฉลี่ย	36.7	37.0	36.4
ประถมศึกษาและต่ำกว่า	34.3	36.1	32.2
แรงงานนอกระบบ			
เพศ	100.0	53.9	46.1
อายุเฉลี่ย	42.8	42.2	43.4
ประถมศึกษาและต่ำกว่า	65.9	63.2	69.0

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2553

ส่วนใหญ่เกินกว่าครึ่งหนึ่งของงานที่รับมาทำที่บ้าน เป็นประเภทเสื้อผ้าเครื่องแต่งกายและสิ่งทอ โดยเฉพาะผู้หญิง เกือบร้อยละ 60 ทำงานอยู่ในหมวดนี้ ส่วนหมวดอื่นๆ ซึ่งมีจำนวนผู้รับงานรองลงมาและมีสัดส่วนเพศชายมากกว่าหญิง คือผลิตภัณฑ์จากไม้และกระดาด และเครื่องประดับเพชรพลอย สำหรับในหมวดเกษตรกรรมมีเพียงร้อยละ 0.6 เท่านั้น (ตาราง 3)

ตาราง 3 ประเภทของงานที่รับไปทำที่บ้านที่มีจำนวนมากใน 5 อันดับแรก จำแนกตามเพศ (n=11,461)

ประเภทของงาน	รวม	ชาย	หญิง
เสื้อผ้าเครื่องแต่งกายและสิ่งทอ	53.9	36.3	59.3
การขายส่ง ขายปลีก ของใช้ส่วนบุคคล และในครัวเรือน	11.4	10.4	11.7
ผลิตภัณฑ์จากไม้และกระดาด	8.6	12.4	7.5
เครื่องประดับเพชรพลอย	8.1	18.3	5.0
สินค้าเบ็ดเตล็ด ได้แก่ ดอกไม้ประดิษฐ์ รม ไม้กวาด ม้าลาย	5.8	4.6	6.2

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2553

2.2 มิติทางเศรษฐกิจ การทำงาน รายได้ และอำนาจต่อรอง

กลุ่มรับงานไปทำที่บ้าน ใช้เวลาในการทำงานสูง เกือบร้อยละ 30 มีชั่วโมงการทำงานตั้งแต่ 9 ชั่วโมงขึ้นไปต่อวัน ส่วนใหญ่ของชายถือว่ารายได้จากการรับงานมาทำที่บ้านเป็นอาชีพหลัก ในขณะที่ของหญิงเป็นอาชีพรอง หญิงมีหลายบทบาท ทั้งจากการรับงานมาทำที่บ้านและงานอื่น เช่น หญิงที่ทำงานในภาคเกษตรจำนวนมากรับงานมาทำที่บ้านเป็นอาชีพเสริม รวมทั้งดูแลบ้านและครอบครัวด้วย แต่รายได้เฉลี่ยต่อเดือนจากการรับงานมาทำที่บ้านของหญิงน้อยกว่าชายมากกว่า 2 เท่า ทั้งนี้อาจเป็นเพราะส่วนใหญ่ของชายรับงานไปทำที่บ้านเป็นอาชีพหลัก ส่วนหญิงเป็นอาชีพรองหรืออาชีพเสริม ในขณะที่คนกลางที่นำงานมาให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีรายได้เฉลี่ยสูงกว่าผู้รับงานประมาณ 3.6 เท่า หรือโดยเฉลี่ยเดือนละ 11,893 บาท (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2550)

เมื่อเปรียบเทียบรายได้ระหว่างการรับงานไปทำที่บ้านกับแรงงานในระบบ และแรงงานนอกระบบอื่นๆ พบว่ารายได้ของแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบอื่นๆ สูงกว่า โดยเฉพาะแรงงานในระบบมีรายได้สูงกว่าการรับงานไปทำที่บ้านเกินกว่า 3 เท่า สิ่งที่น่าสังเกตเมื่อพิจารณาตามเพศแล้ว รายได้ที่ผู้ชายรับงานไปทำที่บ้านสูงกว่ารายได้ของผู้ชายที่เป็นแรงงานนอกระบบ ขณะที่ผู้หญิงมีรายได้น้อยกว่าผู้ชาย ไม่ว่าจะเป็นแรงงานประเภทใด (ตาราง 4)

ตาราง 4 ชั่วโมงการทำงาน และรายได้ จำแนกตามเพศ (n=11,461)

จำนวนชั่วโมงทำงาน/รายได้เฉลี่ยต่อเดือน	รวม	ชาย	หญิง
1 - 2 ชั่วโมง	2.1	2.1	2.2
3 - 4 ชั่วโมง	10.7	7.0	11.8
5 - 6 ชั่วโมง	23.3	17.4	25.0
7 - 8 ชั่วโมง	34.9	31.0	36.0
9 - 11 ชั่วโมง	17.3	21.8	16.0
12 ชั่วโมงขึ้นไป	11.8	20.8	9.1
รวม	100.0	100.0	100.0
จำนวนชั่วโมงทำงานเฉลี่ยต่อวัน	7.6	8.5	7.4
เป็นรายได้หลัก	45.3	73.0	37.7
รายได้เฉลี่ยต่อเดือน (รับงานไปทำที่บ้าน)	3,322	6,166	2,552
ค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือน (แรงงานในระบบ)*	11,223	11,624	10,771
ค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือน (แรงงานนอกระบบ)*	4,525	4,768	4,134

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2550

*สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2554

เมื่อแยกการรับงานไปทำที่บ้านจำแนกตามประเภทของงาน พบว่า งานในกลุ่มเครื่องประดับเพชรพลอย และเครื่องใช้ที่ทำด้วยหนังมีรายได้สูงกว่างานนอกระบบในภาพรวม โดยเฉพาะเพศชาย สำหรับกลุ่มเสื้อผ้าเครื่องแต่งกายและสิ่งทอ ถึงแม้ในภาพรวมรายได้จะน้อยกว่าแรงงานนอกระบบอื่นๆ แต่สำหรับเพศชายแล้วรายได้มากกว่า กลุ่มที่ทำงานในภาคเกษตรกรรมมีรายได้ต่ำที่สุด (ตาราง 5)

ตาราง 5 รายได้เฉลี่ย จำแนกตามเพศ และประเภทของงานที่รับไปทำที่บ้าน (n=11,461)

ประเภทของงาน	รวม	ชาย	หญิง
เสื้อผ้าเครื่องแต่งกายและสิ่งทอ	3,322	7,466	2,721
การขายส่ง ขายปลีกฯ ของใช้ส่วนบุคคลและในครัวเรือน	2,472	4,198	2,092
ผลิตภัณฑ์จากไม้และกระดาษ	2,196	2,894	1,846
เครื่องประดับเพชรพลอย	6,171	7,454	4,306
สินค้าเบ็ดเตล็ด ได้แก่ ดอกไม้ประดิษฐ์ รม ไม้กวาด กล้วย	2,055	3,809	1,815
เครื่องใช้ที่ทำด้วยหนัง	6,119	8,387	3,805
เกษตรกรรม	1,050	1,185	982

ที่มา: การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2553, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

การรับงานไปทำที่บ้านในประเทศอื่นๆ ส่วนใหญ่ไม่มีสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างผู้รับงานกับผู้ว่าจ้าง (Mehrotra & Biggeri, 2005) ซึ่งน่าจะเหมือนกับประเทศไทย (ไม่มีข้อถามในการสำรวจนี้) ขาดอำนาจต่อรอง อาจเนื่องมาจากส่วนใหญ่มีการศึกษาน้อย และประสบปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงาน จากการสำรวจเดียวกันนี้ พบว่าในภาพรวมประมาณร้อยละ 85 กำหนดค่าตอบแทนโดยนายจ้าง ประมาณร้อยละ 8 กำหนดโดยผู้รับงาน และร้อยละ 2 ตกลงร่วมกัน ประมาณร้อยละ 63 ตอบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการทำงาน โดยปัญหาที่พบมากที่สุดคือ ความไม่ปลอดภัยจากการทำงาน เช่น จากสายตา ฝุ่นละออง สารเคมี ซึ่งขึ้นอยู่กับชนิดของงานที่ทำ เป็นที่น่าสังเกตว่ามีถึงร้อยละ 37 ที่ตอบว่าไม่มีปัญหา (ตาราง 6)

ตาราง 6 ร้อยละของปัญหาที่พบจากการทำงาน จำแนกตามเพศ (n=11,461)

ปัญหาที่พบ	รวม	ชาย	หญิง
ไม่ปลอดภัยจากการทำงาน	45.5	43.8	46.0
ค่าตอบแทน	34.4	33.5	34.7
งานขาดความต่อเนื่อง	28.2	31.0	27.4
ชั่วโมงทำงานมากเกินไป	11.8	11.2	12.0

หมายเหตุ: ตอบได้หลายคำตอบ

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2550

ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 90 ได้รับวัตถุดิบจากนายจ้าง ซึ่งเป็นเหตุผลข้อหนึ่งเมื่อกล่าวถึงข้อดีของการรับงานไปทำที่บ้าน ประมาณร้อยละ 33 เคยได้รับการฝึกอบรม ส่วนใหญ่ได้รับการฝึกอบรมจากผู้รับงานด้วยกันเอง (ร้อยละ 60) รองลงมาคือจากนายจ้าง (ร้อยละ 36) การรับการฝึกอบรมเช่นนี้ไม่มีความแตกต่างระหว่างเพศมากนัก

2.3 มิติด้านสวัสดิการสังคม

ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 86) ได้รับสวัสดิการจากระบบสุขภาพบัตร 30 บาท (บัตรทองในปัจจุบัน) เท่านั้น ไม่ได้รับสวัสดิการใดๆ จากนายจ้าง แต่เมื่อสอบถามว่าต้องการเข้าระบบประกันสังคมหรือไม่ ประมาณร้อยละ 70 ไม่ต้องการ (ร้อยละ 64.6 สำหรับผู้ชาย ร้อยละ 72.7 สำหรับผู้หญิง) เหตุผลส่วนใหญ่ที่ไม่ต้องการเนื่องมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจ มีรายได้ไม่แน่นอน หรือไม่มีเงินจ่ายสมทบ (ตาราง 7)

ข้อมูลสำรวจการรับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2550 ที่ใช้ในบทความนี้ เป็นเวลาที่รัฐยังไม่ได้ขยายประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ ในปัจจุบันแรงงานนอกระบบสามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ ตามมาตรา 40 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ฉบับแก้ไข โดยเริ่มจ่ายเงินสมทบด้วยตนเอง โดยมีรัฐร่วมจ่ายตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2554 (สำนักงานประกันสังคม, 2555) แต่ไม่มีข้อมูลจำนวนผู้รับงานไปทำที่บ้านที่เข้าสู่ระบบประกันสังคมแล้ว

ตาราง 7 ร้อยละของเหตุผลที่ไม่ต้องการเข้าร่วมในระบบประกันสังคม (n=11,461)

เหตุผลที่ไม่ต้องการเข้าร่วมในระบบประกันสังคม	รวม	ชาย	หญิง
รายได้ไม่แน่นอน	40.7	40.9	40.7
ไม่มีเงินจ่ายสมทบ	36.6	31.6	38.0
ไม่มีความรู้เรื่องประกันสังคม	12.2	14.0	11.8
อื่นๆ	10.4	13.5	9.6
รวม	100.0	100.0	100.0

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2550

ถึงแม้ว่าการรวมกลุ่มจะสามารถทำให้เกิดอำนาจต่อรอง แต่ประมาณร้อยละ 75.5 (ชายร้อยละ 80.7 หญิงร้อยละ 73.9) ไม่ต้องการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของกลุ่มหรือองค์กร โดยให้เหตุผลว่า ไม่มีเวลาร่วมกิจกรรม พอใจกับรายได้ที่ได้รับถึงร้อยละ 24 และไม่มี ความแตกต่างเรื่องรายได้ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกกลุ่มหรือไม่ คิดเป็นร้อยละ 19 (ตาราง 8)

ตาราง 8 ร้อยละของเหตุผลที่ไม่ต้องการเป็นสมาชิกกลุ่ม หรือองค์กร จำแนกตามเพศ (n=11,461)

เหตุผลที่ไม่ต้องการเป็นสมาชิกกลุ่ม	รวม	ชาย	หญิง
ไม่มีเวลาร่วมกิจกรรม	32.5	30.3	33.3
พอใจกับรายได้ที่ได้รับ	24.2	25.8	23.6
คิดว่าไม่มีความแตกต่างเรื่องรายได้	19.4	19.2	19.4
ไม่มีความรู้เรื่องการรวมกลุ่ม	11.4	11.1	11.6
สามารถหางานเองได้สม่ำเสมอ	6.3	7.0	6.1
ไม่ทราบว่ามีกรรวมกลุ่ม	2.8	2.9	2.7
อื่นๆ	3.4	3.7	3.3
รวม	100.0	100.0	100.0

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2550

ภาพรวมในระดับมหภาคพบว่า การรับงานไปทำที่บ้านในประเทศไทยมีลักษณะเป็นชายขอบตามนิยามของนักวิชาการ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานในระบบ คือ เป็นแรงงานที่ใช้ทักษะน้อย มีช่วงเวลาการทำงานนาน แต่รายได้ต่ำ มีการศึกษาน้อย ขาดอำนาจในการต่อรอง ส่วนใหญ่เป็นหญิง มีสวัสดิการเพียงอย่างเดียวคือ ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า ส่วนใหญ่ไม่ต้องการเข้าสู่ระบบประกันสังคม หรือเป็นสมาชิกของกลุ่มหรือองค์กร เนื่องจากเหตุผลทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานนอกระบบด้วยกัน ยังไม่เป็นที่แน่ชัด เนื่องจากการรับงานไปทำที่บ้านบางประเภทมีรายได้สูงกว่า

อย่างไรก็ตาม ยังขาดภาพเชิงลึกจากมุมมองของผู้รับงานเอง เช่น คิดว่าตนเองเป็นคนชายขอบหรือไม่ กระบวนการที่ทำให้รับงานมาทำที่บ้านเกิดขึ้นได้อย่างไร ซึ่งในส่วนต่อไปจะเป็นเรื่องราวจากการสนทนากลุ่มเย็บผ้าโหล จัดอยู่ในภาคการผลิตประเภทสิ่งทอและเสื้อผ้า และเลือกต้นกุ่มช่ายเขียว ซึ่งอยู่ในภาคบริการทางการเกษตร ถึงแม้ว่าประเภทของงานจะแตกต่างกัน แต่มีมุมมองคล้ายคลึงกันในหลายๆ ด้าน การสนทนากลุ่มได้ดำเนินการในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2555

3. ขอบค้นพบจากการสนทนากลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน

กลุ่มเย็บผ้าโหล อยู่ในเขตอำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี เป็นหญิง 6 คน อายุต่ำสุด 22 ปี สูงสุด 48 ปี ส่วนใหญ่จบชั้น ป. 6 อีก 2 คนจบชั้น ป. 4 และ ม. 3 ส่วนใหญ่อยู่กินกับสามี มีลูก 1-4 คน มี 1 คนที่เป็นโรคอาชีวพลคือการทำนา งานเย็บผ้าโหลเป็นอาชีพรอง

กลุ่มเลือกต้นกุ่มช่ายเขียว อยู่ในเขตชานเมือง เขตทวีวัฒนา กรุงเทพฯ ประกอบด้วยผู้หญิง 5 คน ชาย 2 คน ผู้หญิงอายุระหว่าง 22-63 ปี การศึกษาอยู่ระหว่าง ป. 1 ถึง ม. 3 โสด 1 คน ที่เหลือเป็นผู้มีคู่ มีลูก 1-3 คน ลูกเป็นผู้ใหญ่หมดแล้ว ยกเว้น 1 คนที่ลูกยังเล็กอยู่ยังไม่เข้าเรียน ส่วนผู้ชาย 2 คน อายุ 55 ปี และ 77 ปี จบการศึกษา ป. 4 และ ป. 6 มีลูก 2 คน และ 3 คน ลูกเติบโตเป็นผู้ใหญ่แล้วเช่นกัน งานเลือกต้นกุ่มช่ายเขียวเป็นอาชีพเดียวที่ทำอยู่

3.1 กระบวนการเข้าสู่การรับงานไปทำที่บ้าน: เครือข่ายเพื่อนบ้าน ความสัมพันธ์ส่วนตัว และคนกลาง

กลุ่มเย็บผ้าโหล ส่วนใหญ่จบการศึกษาภาคบังคับ (ป. 6) แล้วไม่ได้เรียนต่อ เนื่องจากฐานะยากจนต้องหางานทำ คนในพื้นที่ที่เคยเย็บผ้าโหลมาก่อนได้มาชวน เริ่มต้นต้องไปฝึกหัดที่กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นโรงงานเล็กๆ ในการเย็บเสื้อผ้า หน้าที่แรกคือ ตัดผ้าด้วยมือ แล้วค่อยๆ ฝึกการเดินฝีเข็ม ใช้เวลาในการฝึกหัดประมาณ 1 เดือนก็สามารถเย็บได้ ในช่วงไปหัดเย็บผ้า เมื่อ 30 ปีที่แล้ว มีรายได้เดือนละ 800 บาท เป็นค่าอาหาร ส่วนที่พัก พักกับเจ้าแม่

เจ้าแม่ (เป็นผู้เหมาช่วงที่รับงานมาจากกรุงเทพฯ อีกทอดหนึ่ง) เป็นคนเอางานมาส่งให้ถึงหมู่บ้าน เป็นผ้าที่ตัดเป็นชิ้นส่วนมาแล้ว ผู้รับงานเย็บตามแบบเท่านั้น ต่างคนต่างทำอยู่กับบ้านตัวเอง เริ่มหลังจากทำงานบ้านเสร็จและส่งลูกไปโรงเรียนกันหมดแล้ว ตั้งแต่ประมาณ 10 โมงเช้า มีเวลาพักช่วงเที่ยงกินข้าว หลังจากนั้นทำงานยาวต่อเนื่องพักอีกครั้งตอน 4 โมงเย็น เพื่อเตรียมอาหารเย็น บางคนเย็บต่ออีกจนถึงสามทุ่ม สี่ทุ่ม ดูโทรทัศน์ไปด้วย ทำให้เพลินจนลืมเวลา ดึกที่สุดบางครั้งทำกันถึงเที่ยงคืน ทำกันทุกวันไม่มีวันหยุด วันที่ไม่เย็บผ้าคือวันที่มีธุระจำเป็นต้องออกไปข้างนอก แต่ก็จะต้องรีบกลับมาทำเพิ่มเติมช่วงดึก เพื่อทำงานได้ทันตามนัดของเจ้าแม่ งานมีให้ทำตลอดปี ช่วงที่งานชุกมากคือ ช่วงเวลาทำนา อาจเป็นเพราะว่าคนส่วนใหญ่ไปทำงานในไร่นา ทำให้คนที่รับงานมาเย็บมีน้อยลงช่วงน้ำท่วมใหญ่ปี 2554 มีงานน้อย เพราะการเดินทางมีความลำบากในการส่งของ

กลุ่มเลือกต้นกุ่มช่ายเขียว การเข้าสู่การทำงานนี้ ทั้งผู้หญิงและผู้ชายเล่าว่า เพราะมีคนที่มีรู้จักหรือญาติรับมาก่อน คนที่รับมาทำครั้งแรก เดิมเป็นคนปลูกผัก มีเจ้าแม่มารับผักในสวนไปส่งตลาดปากคลองอีกทอดหนึ่ง แต่เมื่ออายุมากขึ้นจึงเลิกทำสวน เจ้าแม่คนเดิมซึ่งมีสัมพันธ์ภาพที่ดีต่อกันมาก่อน เลยเอาผักกุ่มช่ายเขียวที่รับมา

จากสวนคนอื่นมาส่งให้เลือก ลอก และทำให้สะอาด ไม่ให้ติดเศษดิน ล้างด้วยน้ำคลองที่ใกล้หรือติดกับบ้าน ถ้าบ้านใครอยู่ไกลจากคลองก็ต้องมานั่งใกล้คลองเพราะต้องใช้น้ำล้างทำความสะอาด เมื่อเอาน้ำผักมาส่งให้ถึงหน้าบ้าน จึงชักชวนคนรู้จักและญาติมาช่วยกันทำ

ทำงานทุกวันไม่เว้นวันหยุด ถ้าแก่จะเอาผักกูดขายเขียวมาทิ้งไว้หน้าบ้านตั้งแต่ตี 5 ในบางครั้งถ้าแก่แก่ต้องเดินทางไปรับผักที่สวนต่างจังหวัดที่อยู่ไกล เช่น ปากช่อง จะมาทิ้งไว้เที่ยงคืน แต่จะเริ่มทำการเลือกล้างผักตั้งแต่ 6 โมงเช้าของทุกวัน ถ้ามีผักมาให้ทำมากก็จะเสร็จประมาณ 6 โมงเย็น ถ้าผักที่เอากลับมาส่งไม่มากนัก ก็จะเสร็จประมาณบ่ายโมง หลังจากน้ำท่วมใหญ่ปี 2554 ถ้าแก่จะมาส่องผักไม่มากเหมือนสมัยก่อนน้ำท่วม

3.2 การทำงานและค่าตอบแทน ขึ้นอยู่กับปริมาณที่ทำได้ และความยากง่ายของงาน

กลุ่มเย็บผ้าโหล เป็นงานเสริมของกลุ่มแม่บ้านกลุ่มนี้ เพราะอาชีพหลักคือ ทำนา และรับจ้างในไร่นา เช่น รับจ้างพ่นปุ๋ย พ่นยาฆ่าแมลง ซึ่งการรับจ้างพ่นปุ๋ยนี้มีรายได้ไร่ละ 100 บาท วันหนึ่งทำได้ 10 ไร่ ก็จะได้ค่าตอบแทน 1,000 บาทต่อวัน เมื่อถึงหน้านา กลุ่มแม่บ้านส่วนใหญ่หยุดการรับงานมาทำที่บ้าน แต่จะไปทำงานในไร่นา ซึ่งมีรายได้มากกว่าการรับเย็บผ้ามาตัดเย็บที่บ้าน ค่าตอบแทนในการรับเย็บผ้ามาเย็บที่บ้านนั้นขึ้นอยู่กับแบบที่เย็บ ปกติจะเป็นแบบกางเกง โดยจะได้รับผ้าที่ตัดเป็นส่วนๆ ตามแบบกางเกง แล้วมาเย็บส่วนต่างๆ นั้นให้เป็นรูปร่างของกางเกง ถ้าเป็นแบบยาก เช่น มีกระเป๋าด้านข้างขาทั้ง 2 ข้าง ได้ตัวละ 20 กว่าบาท แต่ผู้รับงานต้องซื้อจักรและด้ายเอง เดือนหนึ่งมีรายได้ประมาณ 3,000-8,000 บาท ขึ้นอยู่กับความขยัน ถ้าแบบง่าย ๆ เช่น กางเกงเจจ กางเกงขาสั้นผ้าฝ้ายลายดอก ซึ่งไม่ต้องเย็บขอบเอว เพราะถ้าแก่จะนำไปให้คนอื่นเย็บขอบเอวต่อไป ได้ตัวละ 3 บาท วันหนึ่งอย่างน้อยได้ 30-40 ตัว ขึ้นอยู่กับการให้เวลากับการเย็บ

กลุ่มเลือกต้นกุยช่ายเขียว ในการสัมภาษณ์ครั้งนี้ ผู้หญิงทุกคนที่มาเลือกต้นกุยช่ายเขียวไม่มีงานที่มีรายได้อื่นอีก ดังนั้น งานนี้เป็นงานหลักของตนเอง เหตุผลของการมาทำงานนี้คือจะได้มีเงินเป็นของตัวเอง แม้ว่าจะเป็นรายได้ที่ไม่มากนัก (100-200 บาทต่อวัน) แต่ส่วนใหญ่เป็นรายได้สำหรับค่าขนมของลูก ค่าของใช้ในบ้าน เช่น สบู่ ยาสีฟัน ผงซักฟอก แต่สำหรับค่าน้ำค่าไฟในบ้าน สามิเป็นคนจ่าย เวลาที่ใช้ทำงานต่อวันประมาณ 5 ชั่วโมงโดยเฉลี่ย เคยทำสูงสุด 12 ชม. แต่ทำมาก็ได้มาก เพราะได้ตามน้ำหนักรที่ตนเองทำได้ คือ 1 ก.ก. ได้ 4 บาท

สำหรับผู้ชายที่มาเลือกต้นกุยช่ายเขียวก็ไม่มีงานอื่นเช่นกัน ค่าตอบแทนก็ได้เช่นเดียวกับผู้หญิงคือ ก.ก.ละ 4 บาท แต่ละวันรายได้ประมาณ 100-200 บาท เช่นกัน รายได้ที่ได้ก็ไม่ได้ให้ลูก แต่ใช้ส่วนตัว

3.3 การต่อรองค่าตอบแทนทำได้ยาก สัญญาด้วยปากเปล่า

กลุ่มเย็บผ้าโหล ส่วนใหญ่รับค่าตอบแทนหลังจากที่ทำงานเสร็จตามข้อตกลงหรือช่วงที่ส่งงาน แต่อาจรับเป็นรายสัปดาห์หรือรายเดือนก็ได้ ขึ้นอยู่กับคนเหมาช่วงที่มารับส่งของว่าสามารถให้ค่าตอบแทนได้ช่วงไหน ซึ่งในบางครั้งผู้รับงานมาทำที่บ้านต้องการเบิกเงินก้อนหนึ่งก่อนเวลาที่กำหนดเพื่อจ่ายค่าใช้จ่ายเฉพาะหน้าได้

สำหรับค่าตอบแทนนั้น นายทุนเป็นผู้กำหนดมาให้ เคยมีการต่อรองราคาขอเพิ่มขึ้นอีก 2 บาท เนื่องจากแบบที่เย็บค่อนข้างจะยาก แต่นายทุนก็ไม่ให้ ด้วยเหตุผลที่ว่าเขาก็กว้รับมาราคาเดิมเหมือนกัน แต่ผู้รับงานสามารถเลือกจากคนเหมาช่วงคนอื่น ๆ ได้ หากคนเหมาช่วงพูดจาไม่ดี หรือค่าตอบแทนไม่เหมาะสม เนื่องจากมีปริมาณงานเป็นจำนวนมาก

สำหรับการจ้างงานในลักษณะนี้ ไม่มีการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นเพียงสัญญาปากเปล่า เคยเกิดเหตุการณ์นายทุน (ผู้เหมาช่วง) ไม่จ่ายค่าตอบแทนก็มี แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้ ก็ต้องปล่อยไป

กลุ่มเลือกต้นกุยช่ายเขียว ปัจจุบันนี้ค่าตอบแทนที่ได้จากการเลือกและล้างกุยช่ายเขียวคือ ก.ก.ละ 4 บาท เมื่อ 2 ปีที่แล้ว ก.ก.ละ 3 บาท ดังนั้นเมื่อ 2 ปีก่อนได้บอกเจ้าแก้วว่าขอขึ้นเป็น ก.ก.ละ 4 บาท เนื่องจากราคาสินค้าขึ้นราคา รายได้ไม่พอใช้ เจ้าแก้วก็ยอมให้ขึ้นเป็น 4 บาทต่อ ก.ก. โดยไม่ได้เกี่ยงงอนอะไร ส่วนในกลุ่มอื่นที่เจ้าแก้วไปส่งให้เลือกกุยช่ายเขียวก็ได้ราคานี้เช่นกัน ในอนาคตยังไม่ทราบว่าขอขึ้นอีกหรือไม่ เพราะต้องดูราคาสินค้าและเห็นใจเจ้าแก้วที่ต้องเดินทางไปรับผักจากต่างจังหวัด หลังน้ำท่วมปี 2554 ต้นทุนของเจ้าแก้วก็สูงขึ้นด้วย

3.4 เปรียบเทียบกะงานในระบบ: กะงานที่บ้านดีกว่า

กลุ่มเย็บผ้าโหล กลุ่มสนทนาให้ความเห็นว่าการรับงานมาทำที่บ้านดีกว่างานในระบบโรงงาน เพราะการรับงานมาทำที่บ้านได้อยู่กับครอบครัว รู้สึกรอบอุ่น แต่การทำงานในระบบโรงงาน จะเย็บจักรยากกว่า เพราะเป็นจักรอุตสาหกรรม นอกจากนี้ การทำงานในโรงงานต้องไปทำในกรุงเทพฯ ซึ่งรู้สึกอึดอัด เพราะวัฒนธรรมที่แตกต่าง โดยเฉพาะสำเนียงการพูดที่แตกต่างจากคนกรุงเทพฯ และคนงานที่มาทำในโรงงานจากภาคอื่นๆ บางคนบอกว่ารู้สึกอึดอัด ไม่สามารถทำได้ อยู่ได้เพียงหนึ่งอาทิตย์ก็ต้องกลับบ้าน หญิงคนหนึ่งเคยมาทำงานเย็บผ้าที่โรงงานในกรุงเทพฯ ทำงานอยู่ได้ 1 ปีก็ต้องย้ายกลับมาเย็บผ้าโหลที่บ้าน มีผู้เย็บกางเกงโหลคนหนึ่งเล่าว่าได้เข้าสู่ระบบประกันสังคมแบบสมัครใจ โดยจ่ายเงินสมทบเดือนละ 100 บาท (มี 2 แบบให้เลือกคือ แบบแรก ผู้ประกันตนจ่ายเดือนละ 70 บาท รัฐสมทบ 30 บาท หรือแบบที่สอง ผู้ประกันตนจ่ายเดือนละ 100 บาท รัฐสมทบ 50 บาท (สำนักงานประกันสังคม, 2555))

กลุ่มเลือกต้นกุยช่ายเขียว ข้อดีมีความคล้ายคลึงกับกลุ่มเย็บผ้าโหล คือสามารถเอาเวลาหลังจากการทำงานเสร็จไปดูแลบ้าน ทำกับข้าว เลี้ยงลูกเล็ก หรือไปเที่ยวเดินเล่นได้ ในกรณีที่ไม่ต้องดูแลบ้านหรือผู้ขายเป็นส่วนใหญ่ ถ้าวันไหนไม่สบายก็หยุดหรือพักได้ นอกจากนี้ ยังคิดว่าเป็นอาชีพที่เหมาะสมสำหรับคนมีการศึกษาน้อย ผู้หญิงที่มีลูกเล็ก ผู้สูงอายุ และคนที่ไม่สบาย มีสุขภาพไม่ดี ขณะเดียวกัน การทำงานที่บ้านดีกว่าการทำงานในโรงงาน เนื่องจากไม่ต้องเสียค่าเดินทาง ค่าอาหาร และค่าเสื้อผ้า

ข้อเสียเมื่อเปรียบเทียบกับงานในระบบหรืองานในโรงงานคือ สวัสดิการบางอย่างไม่ได้เท่าประกันสังคม ถึงแม้ทุกคนมีบัตรทอง นั่นคือ ผู้หญิงที่คลอดลูกแม้ว่าบัตรทองจะไม่เสียเงินค่าคลอดลูก แต่จะต้องเสียเงินเมื่อมียานอกบัญชี แต่ได้สิทธิไม่เท่าเทียมกับบัตรประกันสังคม เพราะคนมีบัตรประกันสังคมเมื่อผู้หญิงคลอดลูกจะได้รับเงินช่วยเหลือด้วย นอกจากนี้งานที่ตนเองทำอยู่ไม่มั่นคง หากเจ้าแก้วที่มาส่งผักเจ็บป่วยหรือเสียชีวิต ก็จะไม่สามารถมาส่งผักให้ทำได้

3.5 เปรียบเทียบงานที่รับมาทำที่บ้านด้วยกัน

กลุ่มเย็บผ้า: ต้องมีทักษะ ลงทุนจักรเย็บผ้า และด้าย มีปัญหาสายตา และปวดเมื่อย

การเย็บกางเกงที่ทำอยู่ปัจจุบันต้องใช้ฝีมือ ต้องมีการฝึกอบรมทักษะ แต่ต้องซื้อจักรและด้ายเอง มีปัญหาด้านสายตาบ้าง เพราะต้องใช้สายตาในการเพ่ง เนื่องจากต้องทำงานจนถึงมืดและทำงานต่อเนื่องเป็นเวลานาน แต่พอได้นอนพัก รุ่งขึ้นก็เป็นปกติ หรือมีปัญหาเรื่องการนั่งนานๆ ก็มีเมื่อยล้า แต่ปัจจุบันชินแล้ว

กลุ่มเลือกต้นกุยช่ายเขียว: ลงแรงอย่างเดียว ไม่ต้องใช้ฝีมือ แต่มีปัญหาสารเคมีตกค้างในผัก

ข้อดีคือ ลงแรงอย่างเดียว ไม่ต้องลงทุนอุปกรณ์ และไม่ต้องใช้ฝีมือมากนัก ไม่ต้องเสียเวลาในการอบรมก่อนทำงาน ข้อเสียคือ ผู้สันทนาคิดว่าค่าตอบแทนที่ได้น้อยกว่าการรับงานมาทำที่บ้านประเภทอื่น เช่น เย็บเสื้อผ้า และปัญหาเรื่องยาฆ่าแมลง ผักที่รับมาส่งให้ลูกค้าและล้างจะมียาฆ่าแมลงอยู่ด้วย ถ้ามียาหลงเหลืออยู่มาก ทำให้คนเลือกและล้างผักแพ้ โดยมีผื่นขึ้นที่มือได้ ก็ต้องไปอนามัยเพื่อขอยามาทาหรือกินในกรณีที่พักมาก

3.6 ความสัมพันธ์กับคู่สมรส และสมาชิกในบ้าน: ลดการพึ่งพิงสามี แบ่งเบาค่าใช้จ่ายในครอบครัว

กลุ่มเย็บผ้าโหล การได้มีโอกาสรับงานมาทำที่บ้านเป็นผลดีตรงที่ว่า ภรรยาได้ช่วยแบ่งเบาค่าใช้จ่ายภายในครัวเรือน ทำให้สามีเกิดความรู้สึกภูมิใจในตัวภรรยา เนื่องจากรายได้ที่เกิดจากสามีเพียงฝ่ายเดียวไม่เพียงพอ ทั้งนี้เมื่อสอบถามว่าการรับงานมาทำที่บ้านส่งผลต่อการดูแลเรื่องงานบ้านหรือไม่ แม่บ้านตอบว่าไม่ส่งผล เพราะการทำงานบ้านใช้เวลาในการทำไม่นาน เวลาที่เหลือก็สามารถมานั่งเย็บผ้าได้

กลุ่มเลือกต้นกุยช่ายเขียว ผู้หญิงที่แต่งงานแล้วบอกว่า ถ้าไม่รับงานมาทำที่บ้านหรือมีรายได้ก็จะมีปัญหากับคู่สมรส เนื่องจากการพึ่งพิงสามีโดยไม่มีรายได้จะทำให้เกิดการทะเลาะวิวาทในเรื่องค่าใช้จ่ายในบ้านเกิดขึ้น พอมาทำงานนี้ การทะเลาะลดลง ซ้ำยังได้เงินเป็นค่าขนมให้ลูกในกรณีมีลูกเล็ก หรือมีเงินซื้อกับข้าว สิ่งของใช้ในครัวเรือน ไม่ต้องพึ่งสามีเพียงอย่างเดียว เพราะครอบครัวและสามีก็มีหนี้สินอยู่ ถือว่าเป็นการแบ่งเบาภาระด้านเศรษฐกิจครอบครัวและสามี ดูแลบ้านได้บ้าง

3.7 ผู้ชายไม่เหมาะกับการรับงานมาทำที่บ้าน: ค่านิยมชายเป็นหลักให้ครอบครัว

ทั้งสองกลุ่มให้ความเห็นคล้ายคลึงกันคือ ไม่ใช่งานของผู้ชาย สำหรับกลุ่มเย็บผ้าโหลนั้น ผู้ชายจะออกไปทำนาและรับจ้างก่อสร้าง ส่วนกลุ่มเลือกกุยช่ายเขียวให้ความเห็นว่า หญิงหรือชายก็รับงานมาทำที่บ้านได้ แต่มีปัญหาบ้างในด้านเจตคติที่ว่า ผู้ชายเป็นเพศที่เป็นหลักให้กับครอบครัว แต่การรับงานมาทำบ้านเป็นงานที่ไม่มั่นคง หากไม่มีงานแล้วก็จะทำให้เศรษฐกิจครอบครัวสั่นคลอน ดังนั้น ถ้าผู้ชายรับงานมาทำที่บ้านน่าจะเป็นผู้ชายที่มีอายุหรือไม่ก็เจ็บป่วย มีโรคประจำตัว

3.8 เด็กช่วยพ่อแม่เมื่อมีเวลาว่าง

ทั้งสองกลุ่มให้ความเห็นสอดคล้องกันคือ งานเลือกกุยช่ายเขียว เด็กก็สามารถช่วยพ่อแม่ได้เมื่อมีเวลาว่าง เพราะเป็นงานที่ไม่ต้องการทักษะหรือการฝึกอบรม สามารถทำได้เลยในวันหยุดเสาร์อาทิตย์ ส่วนลักษณะงานการเย็บผ้า เด็กๆ สามารถช่วยได้ตั้งแต่การตัดชิ้นผ้าและช่วยเย็บ หากต้องการช่วยพ่อแม่ ไม่คิดว่าเป็นการใช้แรงงานเด็กที่ไม่สมควร เพราะไม่ใช่งานหนัก ไม่ได้บังคับ แล้วแต่เด็ก เป็นการรู้จักใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์ แต่เด็กในปัจจุบันไม่ค่อยช่วยทำ เนื่องจากค่านิยมสุขสบายที่เกิดขึ้นในสังคม เด็กและวัยรุ่นเมื่อจบ ม. 3 ก็มักจะเรียนต่อ ขณะเดียวกันพ่อแม่ก็ต้องการให้ลูกได้ทำงานดีๆ ด้วย

3.9 คุณค่าของงานต่อตนเองและสังคม: ไม่ใช่เป็นคนชายขอบ

กลุ่มเย็บผ้าโหล คิดว่าสังคมไม่ได้มองพวกเขาเป็นคนชายขอบ คนรอบข้างกลับมองว่างานที่พวกเขาทำเป็นงานสบาย อยู่ในร่ม และไม่รู้สึกรู้ว่าตัวเองเป็นคนชายขอบด้วย เมื่อสอบถามต่อว่าแล้วคิดว่าใครเป็นคนชายขอบให้ความเห็นว่า พวกที่ทำงานอยู่ในโรงงานที่ไม่เป็นทางการ เช่น พวกแรงงานต่างชาติ เช่น พม่าที่ทำงานในโรงงานที่โดนนั่งคุมตลอดเวลา

กลุ่มเลือกต้นกุยช่ายเขียว สังคมหรือเพื่อนฝูงบางคนอาจมองว่า เป็นงานที่ค่าตอบแทนน้อย และมีการชักชวนให้ไปทำงานอื่น แต่ในความคิดของผู้มาสนทนาเห็นว่า งานเลือกกุยช่ายเขียวเป็นงานที่มีคุณค่าสำหรับตนเองและสังคม คุณค่าสำหรับตนเองคือ สามารถสร้างรายได้ให้กับครอบครัวทางหนึ่ง แม้ไม่มากนัก แต่ลดภาระให้กับครอบครัวได้บ้าง นอกจากนี้ งานเหล่านี้รองรับผู้มีการศึกษาน้อย คนมีอายุ และคนเจ็บป่วยได้ สำหรับคุณค่าต่อสังคมคือ ผู้ร่วมสนทนามองว่า เป็นขั้นตอนหนึ่งของงานบริการที่ส่งผลต่อผู้บริโภคต่อไป

จะเห็นได้ว่า มุมมองของผู้รับงานส่วนใหญ่เป็นข้อดีสำหรับตนเองและครอบครัว ถึงแม้จะมีปัญหาบ้างที่ไม่สามารถต่อรองค่าตอบแทน และปัญหาสุขภาพที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการทำงาน แต่อย่างไรก็ตาม ภาครัฐได้มีความพยายามที่จะให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านอยู่ในระบบ และมีความเป็นธรรมมากขึ้น ดังนี้

4. บทบาทของภาครัฐต่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน

กรมการจัดหางานได้มีการจดทะเบียนรวมกลุ่มรับงานไปทำที่บ้าน เพื่อสร้างเสริมความมั่นคงในการทำงาน (กองส่งเสริมการมีงานทำ, 2555ก) และมีกองทุนกู้ยืมการรับงานไปทำที่บ้าน (กองส่งเสริมการมีงานทำ, 2555ข) แต่พบว่าการจดทะเบียนกับกรมการจัดหางาน ณ เดือนพฤศจิกายน 2554 มี 496 กลุ่ม ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 6,366 คน จากทั่วประเทศ (กองส่งเสริมการมีงานทำ, 2554) แต่จากการประมาณของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี 2550 มีผู้รับงานไปทำที่บ้านจำนวน 440,251คน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2550)

ภาครัฐได้มีการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 กำหนดให้ต้องมีการทำสัญญาว่าจ้างเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างผู้ว่าจ้างและผู้รับงานไปทำที่บ้าน มีการคุ้มครองค่าตอบแทน ตามมาตรา 16 หมวด 3 หากงานที่รับไปทำที่บ้านมีลักษณะและคุณภาพอย่างเดียวกันและปริมาณเท่ากัน ให้ผู้ว่าจ้างกำหนดค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานตามที่คณะกรรมการกำหนด และห้ามมิให้หญิงมีครรภ์หรือเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี รับงานไปทำที่บ้าน ถ้างานนั้นจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัย (พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553) นอกจากนี้ ภาครัฐได้ขยายประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบตามความสมัครใจด้วยดังกล่าวแล้ว

5. สรุป

จากการศึกษาเชิงปริมาณ แสดงให้เห็นได้ว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นแรงงานชายขอบเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานไทยในระบบ ตามนิยามของนักวิชาการในหลากหลายมิติ ทั้งในด้านประชากร เศรษฐกิจ สังคม และสวัสดิการ เป็นหญิงมากกว่าชาย การศึกษาน้อย รายได้ต่ำ ไม่มีอำนาจในการต่อรองค่าตอบแทน ไม่มีสัญญาการว่าจ้างเป็นลายลักษณ์อักษร มีชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน แต่มีคุณลักษณะบางประการที่แตกต่างจากนิยามแรงงานชายขอบ เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่ใช่แรงงานไร้ฝีมือเสียทีเดียว เนื่องจากงานบางชนิดต้องมีการฝึกอบรมก่อน เช่น การเย็บเสื้อผ้า ผู้รับงานบางคนเคยทำงานในโรงงานมาก่อน และรายได้ของผู้รับงานในบางประเภทสูงกว่าแรงงานนอกระบบอื่นๆ

ผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่ได้รับสวัสดิการสุขภาพ (บัตรทอง) (ทุกคนในประเทศไทยเข้าถึงบริการสุขภาพในระบบใดระบบหนึ่ง) แต่สำหรับในมุมมองของผู้รับงานไปทำที่บ้านเองจากการสนทนากลุ่ม ไม่ได้มองว่าตนเองเป็นคนชายขอบ กลุ่มเย็บผ้าโหลและเลือกผูกยูชายเขียวให้ความเห็นว่า การทำงานที่บ้านไม่ต้องลงทุนมากนักได้อยู่กับครอบครัว ดูแลครอบครัว แบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายในบ้าน ผู้สูงอายุสามารถทำงานนี้ได้ เป็นงานที่มีคุณค่าต่อตนเอง ครอบครัว และสังคม ตลอดจนไม่ต้องโยกย้ายถิ่นฐานไปอยู่ในเมือง ซึ่งแม้แต่เพียงสำเนียงภาษาพูดที่ไม่เหมือนกันก็จะทำให้ตนเองมีความรู้สึกด้อยคุณค่าและไม่มีความสุข

กระบวนการเข้าสู่การทำงานของกลุ่มรับงานไปทำที่บ้านเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจระดับมหภาค และระดับชุมชน กลุ่มเย็บผ้าโหลและกลุ่มเลือกผูกยูชายเขียวใช้เครือข่ายความสัมพันธ์ที่รู้จักกับคนทำงานประเภทเดียวกัน เชื่อมโยงกับผู้ว่าจ้างหรือผู้รับเหมาช่วง ซึ่งไม่ทราบว่าจะงานที่ส่งมานั้นมีกี่ทอด เอาจานมาส่งให้ถึงบ้าน การเข้าสู่การทำงานประเภทนี้มาจากปัญหาความยากจนเป็นหลัก ไม่ได้เรียนหนังสือต่อหลังจากจบภาคบังคับ หรือไม่จบภาคบังคับ ต้องหางานทำ และปัจจุบันก็ยังยากจนอยู่ สอดคล้องกับการศึกษาเชิงปริมาณที่พบว่า ร้อยละ 70 ของผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่ต้องการเข้าสู่ระบบประกันสังคม ส่วนใหญ่เนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจ ไม่มีเงินส่งเข้าระบบประกันสังคม รายได้ไม่แน่นอน การแก้ไขปัญหาคอนชายขอบในกรณีนี้ คือการแก้ไขปัญหาคอนยากจนควบคู่กันไปนั่นเอง

การรับงานไปทำที่บ้านควรจะได้รับการส่งเสริม เพราะสถาบันครอบครัวเป็นหน่วยที่สำคัญที่สุดสำหรับสังคม รัฐควรหาทางช่วยปกป้องเพื่อการพัฒนามนุษย์ เช่น ส่งเสริมการรวมกลุ่ม สร้างเครือข่ายทางสังคม ดูแลเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน การเข้าสู่ระบบสวัสดิการสังคมที่นอกเหนือจากระบบสุขภาพ การปรับระบบสุขภาพให้ครอบคลุมเงินช่วยเหลือบุตรด้วย หรือการปรับระบบสุขภาพของประเทศทั้งสามระบบให้มีความเท่าเทียมกัน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ภาครัฐได้มีบทบาทในการทำให้ผู้รับงานได้รับความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้นอยู่แล้ว โดยผ่านกระบวนการจดทะเบียน การออกกฎหมายในปี 2553 ให้คุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้รับงานไปทำที่บ้านในระดับหนึ่ง เช่น การคุ้มครองค่าตอบแทน และการกำหนดให้มีสัญญาจ้างเป็นลายลักษณ์อักษร ขยายการประกันตนให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบด้วยตั้งแต่ปี 2554 โดยใช้ระบบสมัครใจและรัฐช่วยจ่ายเงินสมทบให้ด้วย แต่ยังไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กองส่งเสริมการมีงานทำ. (2554). ข้อมูลกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านที่จดทะเบียนกับกรมการจัดหางาน. กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. [เอกสารเผยแพร่].
- _____. (2555ก). การรับงานไปทำที่บ้าน. ค้นเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 2555, จาก เว็บไซต์ <http://www.doe.go.th/vgnew/freelance/workathome.asp>
- _____. (2555ข). กองทุนเพื่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน. ค้นเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 2555, จาก เว็บไซต์ <http://www.doe.go.th/vgnew/freelance/capitalathome.asp>
- พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553. ค้นเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 2555, จาก เว็บไซต์ <http://protection.labour.go.th/doc/พรบ.ผู้รับงานไปทำที่บ้าน.pdf>
- มัทนา พานานิรามย์, สมบุญ ยมณา, กัลยา ไทยวงษ์ และสมคิด ผลนิล. (2552). การเรียนรู้และการปรับตัวเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานสตรีที่รับงานผลิตภัณฑ์สิ่งทอและเครื่องแต่งกายไปทำที่บ้าน. กรุงเทพฯ: สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วินัย สุวิโรจน์. (ม.ป.ป.). บทบาทของรัฐในการส่งเสริมการรับงานไปทำที่บ้าน. กรุงเทพฯ: กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน.
- ศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน. (2545). ผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจต่อผู้รับงานไปทำที่บ้านในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: นำอักษรการพิมพ์.
- สำนักงานประกันสังคม. (2555). ผู้ประกันตนมาตรา 40 อัตราการจ่ายเงินสมทบ/สิทธิประโยชน์และเงื่อนไขการเกิดสิทธิ. ค้นเมื่อ 27 มีนาคม 2555, จาก เว็บไซต์ <http://www.sso.go.th/wpr/content.jsp?lang=th&cat=622&id=1726>
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2550). รายงานการสำรวจการรับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2550. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- _____. (2554). การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ. ศ. 2554. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- สุรัชย์ หวันแก้ว. (2550). คนชายขอบ จากความคิดสู่ความจริง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อมรา พงศาพิชญ์, นภัส ศิริสัมพันธ์ กอร์ดอน, นฤมล อรุโณทัย, นิตยา กัทสิทธิ์พันธุ์, รัตนา จารุเบญจ และคนอื่นๆ. (2547). การกระจายงานนอกแหล่งผลิต: งานจ้างเหมาที่รับไปทำที่บ้านโดยผู้หญิงและเด็ก. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

- Carr, M., Chen, M. & Tate, J. (2000). Globalization and homebased workers. *Feminist Economics*, 6(3), 123 - 142.
- International Labor Office (ILO). (1996). *Convention on Home Work No. 177*. Geneva: International Labor Office.
- Kaplinsky, R. & Morris, M. (2001). *A handbook for value chain research (Mimeo)*. Institute of Development Studies, University of Sussex; School of Development Studies, University of Natal. Retrieved from Website <http://www.srp-guinee.org/download/valuechain-handbook.pdf>
- Mehrotra, S. & Biggeri, M. (2005). Can industrial outwork enhance homeworkers' capabilities? Evidence from cluster in South Asia. *World Development*, 33(10), 1735 - 1757.
- Namsonboon, B. & Kusakabi, K. (2011). Social Protection for women homeworkers: a case of healthcare services in Thailand. *The International Journal of Sociology and Social Policy*, 31(1/2), 123 - 136.
- Nussbaum, M. (2000). *Women and human development. The capabilities approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Seymour-smith, C. (1986). *Dictionary of Anthropology*. London: Macmillan Press.
- United Nations Development Program (UNDP). (2003). *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.

การเข้าถึงกองทุนเงินทดแทนอุบัติเหตุ: ภาพสะท้อนความอยุติธรรม ต่อแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

Denial of Access to the Accident Compensation Fund: Reflection of Social Injustice towards Migrant Workers in Thailand

อานดี้ ฮอลล์¹ และบงกช นภาพัมพร²
Andy Hall, and Bongkot Napa-umporn

บทคัดย่อ

แรงงานข้ามชาติที่ย้ายถิ่นในลักษณะไม่ปกติที่ยังไม่เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ แม้จะได้รับการขึ้นทะเบียนตามนโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลและขออนุญาตทำงานตามกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าวแล้วก็ตาม แต่แรงงานเหล่านี้ก็ยังคงมีสถานะเป็น “คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเพื่อการส่งกลับ” แรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้จึงถูกจำกัดสิทธิหลายๆ ประการในความเป็นจริง โดยเฉพาะสิทธิเสรีภาพในการเดินทางและสิทธิในการเข้าถึงกองทุนเงินทดแทนอุบัติเหตุเมื่อประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน เรื่องจริงของ นางหนู่ม แรงงานข้ามชาติชาวไทยใหญ่ที่เป็นอัมพาตจากอุบัติเหตุก่อสร้างตึก และนายแขก แรงงานข้ามชาติเชื้อสายมอญถูกเครื่องจักรโรงงานตัดแขนขา เป็นตัวอย่างหนึ่งของแรงงานข้ามชาติไม่ได้รับความเป็นธรรมเมื่อประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน เจื่อนไขของการมี “หนังสือเดินทาง” เพื่อที่จะได้รับความคุ้มครองจากกองทุนฯ ที่ปรากฏใน หนังสือเวียน รส.0711/ว.751 ว่าด้วย แนวปฏิบัติในการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานต่างด้าวที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ได้ปิดกั้นโอกาสของนางหนู่ม และนายแขก รวมไปถึงแรงงานข้ามชาติกว่า 1,200,000 คนที่ขึ้นทะเบียนกับรัฐบาลไทยและกำลังรอพิสูจน์สัญชาติตามแผนนโยบายของรัฐบาล ภาพสะท้อนความอยุติธรรมที่ปรากฏในนโยบายการจ่ายเงินทดแทนแก่แรงงานข้ามชาติที่ประสบอุบัติเหตุจากการทำงานนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบายอันเกี่ยวเนื่องกับการบริหารจัดการการอพยพย้ายถิ่นของประเทศไทยที่ผ่านมา ซึ่งไม่มีความต่อเนื่องและไม่ปรากฏพัฒนาแนวนโยบายในลักษณะที่เป็นองค์รวมจากแนวคิดระยะยาวด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิทธิมนุษยชน

คำสำคัญ: ความอยุติธรรมทางสังคม, อุบัติเหตุจากการทำงาน, กองทุนเงินทดแทน, ความเป็นชายขอบ, แรงงานข้ามชาติ

¹ ผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

² นักศึกษาปริญญาโท ศูนย์สิทธิมนุษยชนศึกษาและการพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

Abstract

Migrant workers, particularly those who are classified as ‘irregular’ and who have yet to pass the Nationality Verification (NV) process, despite registering and possessing work permits according to Thailand’s migration policy requirements, continue to be classified as persons who receive ‘permission to remain in Thailand on an exceptional basis awaiting deportation.’ These workers only have a temporary status to remain in Thailand and continue to be classified as persons who do not comply with Thailand’s immigration laws. These workers have restricted rights in practice, particularly related to freedom of movement and the right to access work related accident compensation. The cases of *Nang Noom*, a Shan migrant worker who incurred a construction site accident which left her disabled, and *Nai Khek*, a Mon worker whose right arm was cut off in a machine accident, illustrate the injustice faced by migrant work accident victims in Thailand. Such workers are unable to access work accident compensation as they do not possess a passport as required by circular RS0711/W751, the circular which outlines the means by which migrant workers should access such compensation. Circular RS0711/W751 denies access to work accident compensation to over 1.2 million migrant workers, in addition to Nang Noom and Nai Khek, who have registered to legally work in Thailand and are awaiting NV. The denial of work accident compensation to migrant workers is a reflection of Thailand’s lacking migration policy which remains inconsistent and short term. Such policy fails to prioritise equally national, economic and human security. Thailand’s migration policy continues to prioritise economic development and addressing labour shortages rather than national and human security and human rights of the workers and populations concerned.

Keywords: *social injustice, migrant accidents at work, accident compensation fund, marginalisation, irregular migration, nationality verification*

บทความนี้มีเป้าหมายวิเคราะห์เรื่องจริงที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาอันเกี่ยวเนื่องกับ “การเข้าถึงกองทุนเงินทดแทนอุบัติเหตุ” ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง “ความยุติธรรมทางสังคม” ต่อ “กลุ่มแรงงานข้ามชาติ” ในประเทศไทย ทั้งนี้ ผู้เขียนได้นำ “การวิเคราะห์เชิงกฎหมายนโยบายอย่างที่เราจะเป็น (normative analysis of laws and policies)” มาเป็นแนวทางในการศึกษาและวิเคราะห์

ภาพสะท้อนที่ 1: เรื่องจริงของแรงงานข้ามชาติที่เข้าไม่ถึงกองทุนเงินทดแทนอุบัติเหตุ

นางหนูม--แรงงานข้ามชาติชาวไทยใหญ่ อัมพาตจากอุบัติเหตุก่อสร้างตึก

เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2549 เวลา 10.00 น. ขณะที่นางหนูมแรงงานข้ามชาติชาวไทยใหญ่จากประเทศพม่ากำลังทำงานอยู่ในสถานที่ทำงานก่อสร้างโรงแรมแห่งใหม่แห่งหนึ่ง แบบเพนขนาดใหญ่ได้ตกลงมาจากชั้น 12 ของตึก และชั้นที่ใหญ่ที่สุดของแบบเพนได้กระเด็นมาทับนางหนูมบริเวณฝั่งขวาของศีรษะและร่างกาย ผลจากอุบัติเหตุดังกล่าว นางหนูมได้รับบาดเจ็บสาหัสกระดูกสันหลังแตกกดทับไขสันหลัง กระดูกซี่โครงหัก เลือดออกในช่องปอด กระบังลมฉีก กระดูกสะบักขวาหัก กระดูกต้นขาหัก และร่างแหประสาทแขนขาได้รับบาดเจ็บ หลังจากเหตุการณ์ นางหนูมได้เข้ารับการรักษายาบาลตั้งแต่วันที่ 4 ธันวาคม 2549 จนถึง 20 กุมภาพันธ์ 2550 จากอุบัติเหตุในครั้งนั้น นางหนูมเป็นอัมพาตตั้งแต่ช่วงเอวลงไปและไม่สามารถทำงานได้อีก

นางหนูมยังประสบความยากลำบากในการฟื้นฟูร่างกายภายหลังอุบัติเหตุจากนโยบายอันเลือกปฏิบัติของรัฐบาลที่ปฏิเสธการจ่ายเงินทดแทนและความช่วยเหลือในการฟื้นฟูร่างกายจากกองทุนเงินทดแทน ด้วยข้ออ้างที่ว่า นางหนูมมี “สถานะของคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย” แม้ นางหนูมจะได้รับการขึ้นทะเบียนแรงงานและขออนุญาตทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม เงื่อนไขที่ว่านี้ปรากฏอยู่ในหนังสือเวียน รส.0711/ว.751 ว่าด้วย “แนวปฏิบัติในการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานต่างด้าวที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย” (คู่ต้นฉบับในภาคผนวกท้ายเรื่อง) และแม้ นายจ้างจะได้จ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนเงินทดแทน แต่หากแรงงานข้ามชาติ เช่น นางหนูม ยังคงสถานะเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย คือ ไม่มี “หนังสือเดินทาง” มาแสดงเป็นหลักฐานในการใช้สิทธิ (นางหนูมและแรงงานข้ามชาติหลายคนในสถานการณ์เดียวกันยังไม่ได้เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ จึงยังไม่มีเอกสารดังที่ได้กล่าวมาได้) นางหนูมก็ไม่สามารถเข้าข่ายที่จะเข้าถึงสิทธิในกองทุนเงินทดแทนซึ่งถูกจำกัดเงื่อนไขโดยหนังสือเวียน รส.0711/ว.751

หนังสือเวียน รส.0711/ว.751 เรียกร้องให้นายจ้างของแรงงานที่ยังไม่ได้ผ่านการพิสูจน์สัญชาติเป็นผู้จ่ายเงินทดแทนให้แก่แรงงานที่เป็นเหยื่อจากอุบัติเหตุเนื่องจากการทำงาน แต่การเจรจาระหว่างนางหนูม นายจ้าง และสำนักงานประกันสังคมที่เกิดขึ้นในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2550 ประสบความล้มเหลว จนท้ายที่สุดในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2550 สำนักงานประกันสังคมจังหวัดเชียงใหม่ได้สั่งการให้นายจ้างของนางหนูมจ่ายเงินทดแทนให้แก่ นางหนูม ทุกเดือนเป็นเวลา 15 ปี (HRDF, 2010)

อย่างไรก็ตาม คำสั่งดังกล่าวทำให้นางหนูมต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งสำนักงานประกันสังคมเชียงใหม่ต่อคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน เนื่องจากไม่เห็นด้วยและไม่มั่นใจว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นธรรมและจะปฏิบัติได้จริงตามหลักการแล้ว นางหนูมควรที่จะได้รับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทนโดยตรงตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ซึ่งนายจ้างได้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนเพื่อให้องค์กรจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างแล้ว ดังนั้น

กองทุนเงินทดแทนควรที่จะจ่ายเงินทดแทนเป็นเงินก้อนเดียวหรือคราวเดียวให้กับนางหนู่ม และด้วยผลจากการเคลื่อนไหวเข้มข้นผ่านสื่อมวลชนในช่วงเดือนกันยายนและตุลาคม พ.ศ. 2550 นายจ้างจึงได้ตกลงจะจ่ายเงินคราวเดียวตามข้อเรียกร้องให้กับนางหนู่ม

ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2550 คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของนางหนู่ม และแนะนำให้สำนักงานประกันสังคมแก้ไขหนังสือเวียน รส.0711/ว.751 ด้วยเหตุของการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติในการเข้าสู่เงินทดแทนเมื่อประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน แต่ต่อมาเดือนพฤศจิกายน คณะกรรมการฯ กลับยกคำอุทธรณ์ของนางหนู่ม และกล่าวว่านายจ้างของเหยื่อซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติที่ประสบอุบัติเหตุจากการทำงานต้องเป็นผู้จ่ายเงินทดแทนรายเงินให้แก่แรงงานเอง นางหนู่มจึงอุทธรณ์คำปฏิเสธของคณะกรรมการฯ ที่ว่าแรงงานข้ามชาติไม่มีสิทธิในกองทุนเงินทดแทนต่อศาลแรงงานภาค 5 แต่ศาลกลับพิพากษายืนตามคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน เดือนสิงหาคม 2551 นางหนู่มยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดอีกครั้งเพื่อให้แรงงานข้ามชาติมีสิทธิในกองทุนเงินทดแทน แต่ยังไม่ได้ถูกไต่สวนจนปัจจุบันนี้ (พฤษภาคม 2555)

กรณีของนางหนู่มได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นของการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยกลุ่มนักสิทธิมนุษยชนและสหภาพแรงงาน เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2550 นอกจากนี้ ยังทำให้มีการประชุมเพื่อเจรจากาแนวทางในหลายต่อหลายครั้งในหลายปีที่ผ่านมาระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม และเมื่อเดือนเมษายน 2551 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอแนะให้มีการเพิกถอนหนังสือเวียน รส.0711/ว.751 เนื่องจากเป็นการเลือกปฏิบัติในเชิงระบบต่อแรงงานข้ามชาติและยังเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของนางหนู่มซึ่งกลายเป็นคนพิการ อย่างไรก็ตาม ยังไม่ปรากฏการตอบกลับต่อข้อเสนอดังกล่าว

ในช่วงเวลาไม่ห่างกันมากนัก กลุ่มของแรงงานข้ามชาติรวมทั้งนางหนู่มได้ยื่นฟ้องศาลปกครองเชียงใหม่เมื่อเดือนเมษายน 2551 เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนหนังสือเวียน รส.0711/ว.751 ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติที่เลือกปฏิบัติและขัดต่อหลักการของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าศาลปกครองปฏิเสธที่จะพิจารณาคดีดังกล่าว ด้วยเห็นว่าคดีลักษณะนี้ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองและเป็นอำนาจของศาลแรงงาน กลุ่มของแรงงานข้ามชาติยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2551 ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามศาลปกครองชั้นต้น ไม่รับฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความในเดือนธันวาคม

กลุ่มของแรงงานข้ามชาติกลุ่มเดิมยื่นฟ้องต่อศาลแรงงานกลางเพื่อให้ศาลเพิกถอนหนังสือเวียนดังกล่าว ซึ่งรับคำร้องไว้พิจารณาในเดือนพฤษภาคม 2552 พร้อมทั้งส่งเรื่องไปให้ศาลแรงงานภาค 5 เป็นผู้พิจารณา ในเดือนกันยายน 2552 ศาลแรงงานภาค 5 มีคำพิพากษายกฟ้องคดีที่ขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนหนังสือเวียนที่เลือกปฏิบัติดังกล่าวโดยศาลเห็นว่า “ประเด็นความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของหนังสือเวียนดังกล่าว นั้น ปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา ซึ่งทำให้นางหนู่มและพวกไม่มีอำนาจฟ้อง” (HRDF, 2010)

ล่าสุดนางหนู่มยื่นอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาไปเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2552 ปัจจุบัน (พฤษภาคม 2555) คดีนี้ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา โดยสรุป การต่อสู้ของนางหนู่มตั้งแต่ พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา ถูกนำมาใช้เป็นประสบการณ์และเป็นพื้นฐานในการเคลื่อนไหวจนกระทั่งปัจจุบันเพื่อที่จะยุติการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติในเชิงระบบ และเพื่อที่จะรับรองการเข้าถึงสิทธิในกองทุนเงินทดแทนอย่างเป็นทางการ แต่การเคลื่อนไหวกรณีนางหนู่มก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรในแง่ของการปฏิรูปนโยบายที่เกี่ยวข้อง

นายแบก -- แรงงานข้ามชาติเชื้อสายมอญ แบบชาวถูกตัดจากเครื่องจักรโรงงาน

นายแบกบุญมา แรงงานข้ามชาติเชื้อสายมอญจากประเทศพม่าซึ่งทำงานในโรงงานผลิตชิ้นส่วนจากแผ่นยางและพลาสติกสังเคราะห์ เป็นอีกหนึ่งกรณีศึกษาที่ได้รับอุบัติเหตุจากการทำงานและถูกเลือกปฏิบัติในการได้รับการคุ้มครองจากกองทุนเงินทดแทน นายแบกทำงานได้ค่าจ้างวันละ 150 บาท ขณะที่ค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำที่กำหนดในปี 2551 อยู่ที่ 203 บาทต่อวัน เมื่อเดือนมิถุนายน 2551 แขนขวาของนายแบกตั้งแต่ข้อศอกลงไปถูกตัด หลังจากที่เขาและลูกจ้างอีกคนพยายามยกแผ่นยางหนักกว่า 30 กิโลกรัมขึ้นเครื่องตัดในโรงงาน แพทย์วินิจฉัยว่านายแบกสูญเสียความสามารถทางกายภาพในการทำงานถึงร้อยละ 56 นายแบกจึงขอลาออกจากโรงงานและเรียกร้องเงินทดแทนจากนายจ้าง แต่นายจ้างกลับให้เงินมาเพียงแค่ 8,000 บาท

ในเดือนกรกฎาคม 2551 นายแบกแจ้งเหตุการณ์ดังกล่าวต่อสำนักงานประกันสังคมสมุทรสาคร แต่ไม่ได้รับการตอบกลับใดๆ นายแบกจึงยื่นหนังสือร้องทุกข์ไปยังสำนักงานประกันสังคม ในเดือนธันวาคม 2551 สำนักงานประกันสังคมออกคำสั่งให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างนายแบกร้อยละ 60 ในแต่ละเดือน เป็นระยะเวลา 112 เดือน (หรือ 9.33 ปี) เป็นจำนวนรวม 354,681.60 บาท นั่นคือ นายจ้างสามารถจ่ายได้เป็นงวด งวดละ 3,166.80 บาท/เดือน จนกว่าจะครบตามจำนวน นายแบกได้สอบถามถึงวิธีการของสำนักงานฯ ในการบังคับให้นายจ้างทำตามคำสั่งดังกล่าว แต่กลับได้คำตอบว่านายแบกต้องเจรจากับนายจ้างด้วยตัวเอง

นายแบกต้องการให้นายจ้างจ่ายเงินทดแทนเต็มจำนวนเพื่อจะได้เดินทางกลับประเทศพม่าในทันที แต่นายจ้างสามารถจ่ายได้แค่สูงสุด 70,000 บาทในแต่ละครั้งเท่านั้น เดือนมีนาคม พ.ศ. 2552 นายแบกจึงยื่นคำฟ้องต่อศาลแรงงานเพื่อร้องขอให้ศาลบังคับให้นายจ้างจ่ายเงินค่าเสียหายเพิ่มเติมเป็นจำนวน 534,425 บาท หลังจากที่มีการเจรจาอย่างต่อเนื่อง ศาลแรงงานจึงมีข้อสรุปเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2552 ให้นายจ้างจ่ายค่าเสียหายเพิ่มเติมให้แก่ นายแบกจำนวน 80,000 บาท โดยสรุป นายแบกได้รับเงินทดแทนทั้งหมด 150,000 บาท

ย้อนกลับไปเมื่อเดือนมกราคม 2552 ขณะที่นายแบกพยายามให้นายจ้างจ่ายเงินทดแทนให้แก่ตน นายแบกก็ได้ยื่นอุทธรณ์แนวปฏิบัติในหนังสือเวียนต่อคณะกรรมการกองทุนทดแทน เพื่อเรียกร้องเงินทดแทนจากกองทุนฯ เช่นเดียวกับที่นางหนู่มได้เคยดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ในเดือนกรกฎาคม 2552 คณะกรรมการฯ มีความเห็นยืนยันในกรณีของนางหนู่มว่า หนังสือเวียน รส.0711/ว.751 นั้นยังคงมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย และนายแบกเองก็ไม่เข้าใจเงื่อนไขในการได้รับเงินทดแทนจากกองทุนฯ นายแบกอุทธรณ์คำตัดสินของคณะกรรมการฯ ต่อศาลแรงงานในเดือนธันวาคม 2552 และยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาอีกครั้งในเดือนกรกฎาคม 2553 หลังจากที่ถูกยกฟ้องในศาลแรงงาน จนกระทั่งปัจจุบัน (พฤษภาคม 2555) คดีของนายแบกก็ยังไม่ได้รับการไต่สวน

ขณะเดียวกัน ภายหลังจากที่มีการปฏิเสธไม่รับคำร้องคดีที่นางหนู่มยื่นขอถอดถอนหนังสือเวียน รส.0711/ว.751 ในศาลปกครองชั้นต้น ปัจจุบันคดีของนางหนู่มก็กำลังอยู่ในขั้นตอนของการพิจารณาของศาลฎีกาเช่นเดียวกัน นอกจากนางหนู่มแล้ว ก็ยังมีกลุ่มแรงงานข้ามชาติอีกกลุ่ม ซึ่งรวมถึงนายแบกด้วย ที่ได้ยื่นคำร้องขอถอดถอนหนังสือเวียน รส.0711/ว.751 ต่อศาลปกครองกลางในเดือนมกราคม 2553 ครั้งนี้ศาลปกครองกลับรับพิจารณาคดีในเดือนกุมภาพันธ์ 2553 ตรงกันข้ามกับศาลปกครองสูงสุดที่ปฏิเสธว่าไม่มีอำนาจในการพิจารณาคดีในกรณีของนางหนู่ม แต่จนกระทั่งปัจจุบัน (พฤษภาคม 2555) ผลของการไต่สวนก็ยังไม่ปรากฏ

สถานการณ์ของนางหนู่มและนายแขกที่กล่าวมาในข้างต้น แสดงอย่างเห็นได้ชัดว่า **กลุ่มแรงงานข้ามชาติ** เป็นหนึ่งในกลุ่มบุคคล 10 กลุ่ม³ ที่ “มักถูกเลือกปฏิบัติ ถูกลดคุณค่า ถูกละเมิดสิทธิ และถูกปิดกั้นโอกาสที่จะได้ใช้ **ความรู้ความสามารถที่ตนเองมีอยู่อย่างเต็มที่** ไม่ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานที่ตนเองพึงมีพึงได้ อันเนื่องมาจากความแตกต่างทางเพศ อายุ เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ วัฒนธรรม ศาสนา อาชีพ จนถูกเบียดขับให้อยู่ ‘ชายขอบ’ ของสังคม” ตามค่านิยมและการจัดประเภทของกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ภายใต้นโยบายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตคนไทยและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะที่ได้ถูกนำเสนอต่อรัฐบาลโดยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเมื่อ พ.ศ. 2551 (สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551)

นอกจากนี้ คนชายขอบ (marginalised people) ดังเช่น นางหนู่มและนายแขก ก็ยังด้อยโอกาส ไม่อยู่ในศูนย์กลางของการพัฒนา และไม่ได้รับความเอาใจใส่จากสังคมและรัฐเมื่อเปรียบเทียบกับคนกลุ่มอื่นๆ ของสังคมไทยอีกด้วย อาทิ แรงงานที่มีสัญชาติไทย หรือนักธุรกิจชาวต่างชาติ (พันธุ์ทิพย์, 2552)

ความด้อยโอกาสที่ทำให้มนุษย์กลายเป็นคนชายขอบสามารถจำแนกตามข้อเท็จจริงได้เป็น 3 กรณี กล่าวคือ **(1) ความด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม (2) ความด้อยโอกาสทางการศึกษา และ (3) ความด้อยโอกาสทางกฎหมาย** ความด้อยโอกาสอาจมีที่มาจากหลายสาเหตุ อาทิ เพราะอาศัยอยู่ในชนบทห่างไกลจึงมิได้เรียนสูงๆ จึงขาดการศึกษา ทำให้ขาดโอกาสที่จะทำงานที่ดีและมีรายได้ที่ดี หรือเพราะร่างกายพิการจึงไม่อาจเรียนได้ จึงไม่สามารถทำงานได้ หรือแม้จะเรียนได้ก็ยังมีข้อจำกัดในการทำงาน หรือเพราะเป็นคนในกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีข้อจำกัดทางภาษาและวัฒนธรรม ขาดโอกาสทางการศึกษาและการทำงาน (พันธุ์ทิพย์, 2552)

เมื่อมองย้อนสถานการณ์ที่เกิดขึ้นกับนางหนู่มและนายแขกแล้ว ทั้งสองคนประสบ **ความด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม** อย่างชัดเจน เนื่องจากทั้งสองคนถูกกีดกันในการเข้าถึงทรัพยากร และไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งส่งผลกระทบต่อตน และยังถูกมองว่าเป็นเพียงแหล่งทรัพยากรหรือแรงงานในระบบเศรษฐกิจเท่านั้น ส่วนความด้อยโอกาสทางสังคมในกรณีของนางหนู่มและนายแขกส่วนหนึ่งเกิดจากทัศนคติของคนส่วนใหญ่ในสังคมต่อแรงงานข้ามชาติว่ามีความต่างจากคนส่วนใหญ่ของสังคม

นอกจากนี้ กรณีของทั้งคู่ยังแสดงให้เห็นถึง**ความด้อยโอกาสทางกฎหมาย**อีกด้วย โดยปกติแล้ว กฎหมายเป็นได้ทั้งกลไกในการขจัดความด้อยโอกาสให้แก่คนชายขอบ และกลไกในการสร้างความด้อยโอกาสทำให้คนตกเป็น คนชายขอบ ในขณะเดียวกัน ความด้อยโอกาสทางกฎหมายยังหมายถึงการถูกกีดกันในเชิงระบบที่สามารถเกิดขึ้นได้กับคนทุกกลุ่มในสังคมไทย ซึ่งการศึกษานี้จะขอเน้นไปที่กลุ่มแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

แรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะกลุ่มที่มีปัญหาสถานะบุคคล หรือกลุ่มที่เรียกว่า “**แรงงานข้ามชาติที่ย้ายถิ่นในลักษณะไม่ปกติ (irregular migrants)**” ถือเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิต่างๆ ได้โดยง่าย โดยเฉพาะเมื่อกล่าวถึงการได้รับความคุ้มครองทางสังคม คนเหล่านี้ยังมีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศต้นทางอย่างชัดเจน และไม่มี ความผสมกลมกลืนกับสังคมไทย เห็นได้จากภาษา วัฒนธรรม หรือยังมีครอบครัวอยู่ที่ประเทศต้นทาง เป็นต้น ความแตกต่างจากคนส่วนใหญ่ของสังคมเช่นนี้ ทำให้พวกเขามักจะประสบปัญหาในการดำรงชีวิต

³ กลุ่มเป้าหมายเฉพาะจากการจัดประเภทของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้แก่ (1) กลุ่มเด็กเยาวชน (2) กลุ่มผู้หญิง (3) กลุ่มผู้สูงอายุ (4) กลุ่มผู้พิการ (5) กลุ่มคนไร้สัญชาติ กลุ่มชาติพันธุ์ คนไทยพลัดถิ่น (6) กลุ่มชุมชนเมือง คนจนเมือง คนเร่ร่อน (7) กลุ่มแรงงานข้ามชาติ (8) กลุ่มแรงงานนอกระบบ (9) กลุ่มคนใน 4 จังหวัดภาคใต้ (สงขลา ปัตตานี ยะลา นราธิวาส) และ (10) กลุ่มผู้ติดเชื้อเอชไอวี ผู้ป่วยเอดส์ และผู้ได้รับผลกระทบ

ในประเทศไทยพบแรงงานข้ามชาติที่ย้ายถิ่นในลักษณะไม่ปกติ (irregular migrants) แต่ได้รับการขึ้นทะเบียนภายใต้นโยบายแรงงานของรัฐบาลไทยอยู่ 2 กลุ่มใหญ่ กล่าวคือ (1) แรงงานข้ามชาติที่ผ่านพิธีจูงสัญชาติกับประเทศต้นทางแล้ว แต่ยังเสี่ยงที่จะตกเป็นคนที่มีความเสี่ยงสูงอีกครั้ง และ (2) แรงงานข้ามชาติที่ยังไม่เข้าสู่กระบวนการพิธีจูงสัญชาติ

แรงงานข้ามชาติที่ผ่านการพิธีจูงสัญชาติกับประเทศต้นทางแล้ว โดยหลักการคนเหล่านี้สมควรได้รับการปฏิบัติจากประเทศไทยด้วยยุติธรรมและเท่าเทียม เนื่องจากได้แก้ไขสถานะที่ผิดกฎหมายแล้ว จึงไม่มีเหตุที่จะถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพอีกต่อไป หลักการดังกล่าวจะส่งผลให้ประเทศอื่นๆ ปฏิบัติต่อคนสัญชาติไทยที่อาศัยหรือไปทำงานประเทศนั้นๆ ในลักษณะเดียวกันตามจารีตประเพณีระหว่างประเทศว่าด้วย “หลักต่างตอบแทน (reciprocity)” แต่ต้องยอมรับว่าการคุ้มครองคนต่างชาติในความเป็นจริง โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติที่แม้จะผ่านการพิธีจูงสัญชาติกับประเทศต้นทางแล้วนั้น มิได้เป็นไปตามหลักการที่วางไว้

นอกจากนี้ แม้พวกเขาจะได้รับการรับรองสถานะเป็น ‘คนชาติ’ จากประเทศต้นทางแล้วแต่ยังคงมีความเสี่ยงที่จะประสบปัญหาสถานะบุคคลได้อีก เนื่องจากสถานการณ์จริงหลายประการที่จะเป็นสาเหตุในการกลับเข้าสู่วงจรของความเป็นคนผิดกฎหมายและอาจจะทำให้ตกเป็นคนที่เสี่ยงสูงที่สุดในที่สุด ดังนี้

แรงงานที่ผ่านการพิธีจูงสัญชาติจากประเทศต้นทางแล้วแต่ไม่ได้อบรมงาน มีตัวอย่างมากมายจากสถิติของกระทรวงแรงงาน ที่พบว่าแรงงานจำนวนมากที่ผ่านการพิธีจูงสัญชาติจากประเทศต้นทาง แต่ไม่ได้ไปต่อใบอนุญาตทำงานตามกำหนดเวลา 1 ปี สาเหตุอาจจะมาจากความไม่รู้ขั้นตอน หรือแรงงานได้เปลี่ยนงานหรือเปลี่ยนนายจ้างไปแล้ว หรือทั้งแรงงานและนายจ้างเห็นว่าขั้นตอนมีความยุ่งยาก เป็นต้น

แรงงานที่ผ่านการพิธีจูงสัญชาติจากประเทศต้นทาง อาศัยและทำงานในประเทศไทยจนครบ 4 ปี แต่ไม่กลับประเทศต้นทาง เนื่องจากอาจสร้างครอบครัวกับคนสัญชาติไทยไปแล้ว หรืออาจต้องการอยู่ทำงานต่อในประเทศไทย แรงงานกลุ่มนี้ก็จะกลายกลายเป็นแรงงานใต้ดินที่ผิดกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง

แรงงานที่ผ่านการพิธีจูงสัญชาติจากประเทศต้นทางแล้ว แต่ประเทศดังกล่าวกลับมิใช่ประเทศเจ้าของสัญชาติที่แท้จริง เรียกได้ว่าเป็นสถานการณ์พิเศษ ซึ่งสะท้อนว่า ควรต้องทบทวนกระบวนการทำให้แรงงานข้ามชาติมีสถานะที่ถูกกฎหมาย (การขึ้นทะเบียนแรงงานและการพิธีจูงสัญชาติ) ที่อาจจะยังไม่ตอบสนองต่อความเป็นจริงของประชากรแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย เช่น พบแรงงานเชื้อชาติจีนที่อพยพมาจากจีนแผ่นดินใหญ่ยอมขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า เพราะต้องการเข้าสู่ความเป็นคนที่ถูกกฎหมายและมีเอกสารพิสูจน์ตน ภายหลังผ่านการพิธีจูงสัญชาติกับทางการพม่า แม้จะไม่สามารถสื่อสารภาษาพม่าได้เลย ปัจจุบันถือหนังสือเดินทางชั่วคราวที่ออกโดยประเทศพม่า (บกข, 2553ข)

โจทย์ที่ต้องทบทวนเพื่อหาวิธีการในการแก้ปัญหา คือ เมื่อครบกำหนด 4 ปีของการทำงานในประเทศไทย พวกเขาจะเดินทางกลับประเทศพม่า หรือประเทศจีน หรือยังอยู่ในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมายต่อไป?

แรงงานข้ามชาติที่ยังไม่เข้าสู่กระบวนการพิธีจูงสัญชาติ ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของบทความชิ้นนี้ แม้จะได้รับการขึ้นทะเบียนตามนโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาล และขออนุญาตทำงานตามกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว แรงงานเหล่านี้ก็ยังมีสถานะเป็น “คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเพื่อการส่งกลับ” กล่าวคือ ได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว

แต่ไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองตามกฎหมายคนเข้าเมือง หมายความว่า แรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้จะถูกจำกัดให้อยู่ในพื้นที่ควบคุมไม่สามารถเดินทางได้อย่างอิสระในประเทศไทย

นางหนูและนายแขกก็ถือว่าเป็นกลุ่มแรงงานที่ยังไม่เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ ดังนั้น ทั้งสองจึงยังไม่สามารถมีหนังสือเดินทางที่ออกโดยประเทศต้นทางได้ ตามที่กำหนดเป็นเงื่อนไขในหนังสือเวียน รส.0711/ว.751 อนึ่ง ข้อจำกัดของการเข้าหรือยังไม่เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติมิได้มาจากตัวแรงงานเพียงฝ่ายเดียว แต่การเจรจาเพื่อให้เกิดกระบวนการพิสูจน์สัญชาติระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลประเทศต้นทางเองก็มีความล่าช้าและไม่ต่อเนื่องเช่นกัน

ภาพสะท้อนที่ 2: นโยบายที่ปิดกั้นโอกาสในการเข้าถึงกองทุนเงินทดแทนอุบัติเหตุของแรงงานข้ามชาติ

นโยบายการจ่ายเงินทดแทนแก่แรงงานข้ามชาติที่ประสบอุบัติเหตุจากการทำงานของประเทศไทย

เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2544 สำนักงานประกันสังคมได้ออกหนังสือเวียน รส.0711/ว.751 ว่าด้วยแนวปฏิบัติในการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานต่างด้าวที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย โดยระบุว่า “แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยในสถานะของลูกจ้างมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติเงินทดแทน” อย่างไรก็ตาม ในหนังสือเวียนดังกล่าวปรากฏเงื่อนไขของการได้รับความคุ้มครอง ดังต่อไปนี้

1. แรงงานข้ามชาติจะมีสิทธิในการได้รับเงินชดเชยจากการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานและเงินสงเคราะห์อื่นๆ จากกองทุนเงินทดแทนได้ ก็ต่อเมื่อ:

- (ก) มีหลักฐานการจดทะเบียนแรงงานและมีใบอนุญาตทำงาน (work permit) ที่ราชการออกให้มาแสดงประกอบกับหนังสือเดินทาง หรือใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว
- (ข) นายจ้างได้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนในอัตราไม่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ และแรงงานต้องยื่นแบบเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้กับประเทศไทย

2. ในกรณีแรงงานต่างด้าวที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานไม่สามารถแสดงหลักฐานข้างต้นได้ นายจ้างต้องเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างเอง

พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง กำหนดให้นายจ้างในที่ทำงานที่มีแรงงานจำนวนหนึ่งคนหรือมากกว่านั้นขึ้นไป (ในจำนวนที่จำกัด) มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนเงินทดแทนที่อยู่ภายใต้ความดูแลของสำนักงานประกันสังคม เงินสมทบของนายจ้างเหล่านี้จะถูกจ่ายให้แก่แรงงาน (หรือผู้ติดตาม) เมื่อเกิดความเจ็บป่วย หรือสูญเสียอวัยวะ หรือเสียชีวิตจากการทำงาน แรงงานผู้ประกันตนจะได้รับค่ารักษาพยาบาล เงินทดแทนการขาดรายได้ และค่าใช้จ่ายเพื่อการรักษาและฟื้นฟูจากความพิการ ตามลักษณะการบาดเจ็บ ในกรณีที่แรงงานผู้ประกันตนเสียชีวิต ผู้ติดตามจะได้รับค่าทำศพและเงินสงเคราะห์ ดังนั้น เมื่อนายจ้างมีหน้าที่ส่งเงินสมทบเข้าสู่กองทุนเงินทดแทนแล้ว กองทุนก็มีหน้าที่ในการจ่ายเงินชดเชยโดยตรงให้แก่แรงงานมิใช่แก่นายจ้าง

ดังที่ได้กล่าวข้างต้น นายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนเงินทดแทน มิเช่นนั้น นายจ้างจะต้องโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน และ/หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท สำนักงานประกันสังคมจึงต้องกดดันว่านายจ้างจ่ายเงินสมทบดังกล่าวหรือไม่ หากไม่ก็ต้องบังคับใช้อำนาจเพื่อกระตุ้นความรับผิดชอบของนายจ้าง โดยสรุปแล้วระบบของการจ่ายเงินทดแทนเมื่อแรงงานประสบอุบัติเหตุ หรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานถูกกำหนดอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติเงินทดแทน ซึ่งนายจ้างต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนฯ ที่บริหารจัดการโดยสำนักงานประกันสังคม ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อทั้งนายจ้างและลูกจ้าง

อย่างไรก็ตาม เมื่อเดือนกันยายนและสิงหาคม พ.ศ. 2544 คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนได้ประชุมหารือเพื่อสร้างกรอบความคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติเงินทดแทนให้แก่แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านในกรณีที่ได้รับอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน บันทึกการประชุมแสดงให้เห็นการโต้แย้งที่เกิดขึ้นในที่ประชุมเพื่อหาข้อสรุปว่าแรงงานกลุ่มใดควรได้รับเงินทดแทนกรณีดังกล่าว การถกเถียงทั้งในเชิงสนับสนุนและคัดค้านการสร้างระบบเฉพาะสำหรับการจ่ายเงินทดแทนให้แก่แรงงานในกรณีที่ได้รับอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานจึงเป็นประเด็นมาโดยตลอด และเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2544 สำนักงานประกันสังคมได้ออกหนังสือเวียน รส.0711/ว.751 ว่าด้วย แนวปฏิบัติในการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานต่างด้าวที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยดังที่ได้กล่าวในข้างต้น

เงื่อนไขที่ถูกระบุในหนังสือเวียนดังกล่าว หมายความว่า แรงงานข้ามชาติส่วนมากในประเทศไทยจะไม่มีสิทธิในกองทุนเงินทดแทนนี้ เนื่องจากไม่สามารถทำตามเงื่อนไขที่ถูกกำหนดไว้ในหนังสือเวียน รส.0711/ว.751 ได้ ดังนี้

ประการแรก แรงงานไม่เพียงแต่ต้องมีใบอนุญาตทำงานเท่านั้น แต่ยังต้องมีหนังสือเดินทาง หรือใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวอีกด้วย เพื่อที่จะได้รับความคุ้มครองจากกองทุนฯ ขณะที่ปัจจุบันแรงงานข้ามชาติประมาณร้อยละ 34 ของแรงงานที่ขึ้นทะเบียนทั้งหมดในประเทศไทย ยังไม่ได้เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ (รูปที่ 2 หน้า 278) จึงยังไม่สามารถมีเอกสารดังที่ได้กล่าวมาได้

ประการที่สอง นายจ้างของแรงงานข้ามชาติต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทน แต่สำนักงานประกันสังคมกลับไม่อนุญาตให้นายจ้างจ่ายเงินดังกล่าวหากลูกจ้างยังไม่ได้รับหนังสือเดินทาง แม้ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกองทุนเงินทดแทนจะกำหนดความรับผิดชอบของนายจ้างในการจ่ายเงินเข้ากองทุนฯ ไว้ อีกทั้งยังเป็นหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมในการบังคับให้เป็นไปตามระเบียบก็ตาม⁴

ประการสุดท้าย แรงงานจำต้องจ่ายภาษีเพื่อเข้าถึงกองทุนฯ โดยแรงงานต้องลงทะเบียนเพื่อขอมีเลขประจำตัวผู้เสียภาษีก่อน แต่แรงงานข้ามชาติที่แม้จะขึ้นทะเบียนแรงงานแล้วก็ยังไม่สามารถทำได้ เนื่องจากขาดเอกสารพิสูจน์ตนจากประเทศต้นทาง หรือหนังสือเดินทาง เพื่อใช้ในการเสียภาษี

ดังที่กล่าวข้างต้นแล้วว่า แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขภายใต้หนังสือเวียน รส.0711/ว.751 ได้ ดังนั้น เมื่อแรงงานประสบอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยเนื่องมาจากการทำงาน นายจ้างจึงต้องรับผิดชอบจ่ายเงินทดแทนให้แก่แรงงานแทนกองทุนฯ ตามที่ปรากฏในหนังสือเวียนดังกล่าว สำนักงานประกันสังคมยืนยันว่า ตามมาตรา 50 แห่งพ.ร.บ.เงินทดแทน ได้ให้อำนาจสำนักงานฯ บังคับนายจ้างให้รับผิดชอบต่อสถานการณ์

⁴ ถ้าหากนายจ้างไม่ได้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนและแรงงานต้องประสบอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน สำนักงานประกันสังคมสามารถเรียกเก็บเงินสมทบย้อนหลังจากนายจ้างได้ และทางกองทุนฯ ก็จะจ่ายเงินทดแทนโดยตรงให้แก่แรงงาน อย่างไรก็ตาม การเก็บเงินสมทบย้อนหลังดังกล่าวไม่เคยเรียกร้องได้ในความเป็นจริง

ที่เกิดขึ้น รวมทั้งยังให้อำนาจสำนักงานในการสร้างระบบอย่างไม่เป็นทางการเพื่อชดเชยให้แก่แรงงานข้ามชาติที่เป็นเหยื่อจากอุบัติเหตุ นอกจากเงินทดแทนแล้ว นายจ้างยังต้องรับผิดชอบค่ารักษาพยาบาลที่เกิดขึ้นอีกด้วย เนื่องจากประกันสุขภาพของแรงงานภายใต้โครงการของกระทรวงสาธารณสุขนั้น ไม่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเมื่อเกิดอุบัติเหตุหรือความเจ็บป่วยจากการทำงาน

แต่ในความเป็นจริงปรากฏว่า นายจ้างส่วนใหญ่ไม่สามารถทำตามข้อกำหนดในการรับผิดชอบแรงงานข้ามชาติที่ระบุในหนังสือเวียน รส.0711/ว.751 ได้ ดังข้อความในบันทึกข้อความจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2554 ที่ว่า “แม้ว่าจะมีคำสั่งให้นายจ้างจ่าย นายจ้างก็มักจะหลบเลี่ยงไม่ดำเนินการตามคำสั่งหรืออาจหนีหายไป” แต่ด้วยแรงกดดันจากการเคลื่อนไหวทั้งในประเทศไทยและระหว่างประเทศ เมื่อเดือนธันวาคม 2552 คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจึงได้เห็นชอบแนวคิดเกี่ยวกับโครงการการประกันอุบัติเหตุให้แก่แรงงานข้ามชาติ และเมื่อเดือนเมษายน 2553 กระทรวงแรงงานยังได้ออกแถลงข่าวว่าทางกระทรวงกำลังพยายามเร่งรัดโครงการดังกล่าวอยู่

ภายหลังจากการเจรจาอันยาวนาน เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2554 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้จัดระบบการดูแลให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและได้รับอนุญาตทำงานได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน โดยใช้ระบบประกันภัยซึ่งแยกต่างหากจากกองทุนเงินทดแทน ในมติคณะรัฐมนตรียังมีการเน้นย้ำว่า “สิทธิประโยชน์ของแรงงานที่จะได้รับต้องเทียบเท่าที่กองทุนเงินทดแทนคุ้มครองคนไทย” โดยอ้างถึงอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 19 และกติการะหว่างประเทศอื่นๆ ที่ผูกพันรัฐไทย

นอกจากนี้ โครงการดังกล่าวยังครอบคลุมไปถึงแรงงานข้ามชาติที่เข้าประเทศไทยอย่างผิดกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวในประเทศไทยและได้รับอนุญาตทำงาน ภายใต้การขึ้นทะเบียนแรงงานในแต่ละครั้งอีกด้วย โดยให้นายจ้างซื้อประกันให้แก่แรงงานต่างด้าวจากบริษัทประกันภัยเอกชน และนำมาแสดงเพื่อรับใบอนุญาตทำงานในแต่ละปี อย่างไรก็ตาม สำนักงานประกันสังคมเป็นผู้วินิจฉัยค่าทดแทน โดยการจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้กับบริษัทประกันภัยเป็นผู้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิ โครงการดังกล่าวได้รับการยอมรับมากกว่าที่จะให้แรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบกองทุนเงินทดแทน ด้วยเหตุผลที่ให้ไว้ในมติคณะรัฐมนตรีว่า “การนำแรงงานต่างด้าวเข้าระบบกองทุนเงินทดแทนโดยจ่ายเงินสมทบเท่าอัตราคนไทย น่าจะเป็นความเสี่ยงต่อเสถียรภาพของกองทุนเงินทดแทน” (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2554)

ต่อมาวันที่ 29 มิถุนายน 2554 กระทรวงแรงงานได้ออกประกาศ “แนวทางจัดระบบการดูแลและคุ้มครองแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและได้รับอนุญาตทำงาน” เพื่อบังคับให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2554 และประกาศให้นายจ้างของแรงงานข้ามชาติจากประเทศกัมพูชา ลาว และพม่า ที่เข้าเมืองผิดกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและได้รับอนุญาตทำงานนั้น ต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ ก่อนที่จะต่ออายุใบอนุญาตทำงาน

1. จัดทำประกันภัยเพื่อคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกรณีประสบอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน
2. ประกันภัยดังกล่าวจะต้องคุ้มครองแรงงานในมาตรฐานเดียวกับที่คนไทยได้รับภายใต้พระราชบัญญัติเงินทดแทน
3. เมื่อมีการจัดทำประกันภัยแล้ว นายจ้างจะต้องแจ้งต่อกรมการจัดหางานก่อนที่จะขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานของแรงงาน

4. หากนายจ้างไม่จัดหาทำประกันภัยให้แก่แรงงาน นายจ้างจะต้องรับผิดชอบจ่ายเงินทดแทนทั้งหมดให้แก่แรงงานและครอบครัว หากแรงงานประสบอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน ตามที่ได้กำหนดในหนังสือสั่งการของสำนักงานประกันสังคม

นอกจากนี้ ยังปรากฏประกาศกระทรวงแรงงานอีกหนึ่งฉบับที่ออกมาในวันเดียวกันเรื่อง “การกำหนดเงื่อนไขการรับประกันภัย เพื่อให้บริษัทที่รับประกันภัยจัดทำกรมธรรม์ประกันภัยคุ้มครองแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและได้รับอนุญาตทำงาน” ซึ่งได้กำหนดหลักและจำนวนเงินทดแทนตามที่กองทุนฯ จะต้องจ่ายในมาตรฐานเดียวกับคนไทย อย่างไรก็ตาม การกำหนดเกณฑ์ดังกล่าวสำนักงานประกันสังคมจะเป็นผู้สั่งการให้บริษัทประกันภัยเป็นผู้จ่ายเงินทดแทน แต่จนกระทั่งต้น พ.ศ. 2555 มีรายงานว่าแรงงานเพียง 3,000 กว่าคนเท่านั้นที่ได้รับการจัดหาทำประกันภัย เนื่องจากโครงการดังกล่าวไม่ได้กำหนดข้อบังคับให้นายจ้างต้องทำประกันภัยให้แก่แรงงาน (Little Accident Cover for Migrant Labour, 9 January 2012)

หากมองย้อนกลับไปที่เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2553 สำนักงานประกันสังคมได้ออกประกาศเรื่องการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว กัมพูชา และพม่า ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ (น่าจะหมายถึงแรงงานที่ถูกนำเข้าอย่างถูกกฎหมายภายใต้ MOU ด้วย) โดยให้นายจ้างขึ้นทะเบียนลูกจ้างตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งเอกสารที่ต้องเตรียมเพื่อการขึ้นทะเบียนคือ ใบอนุญาตทำงานและหนังสือเดินทาง (หรือเอกสารแสดงตัวแทนหนังสือเดินทาง) และเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานไทย ประกาศดังกล่าวกลับยกเว้นการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติที่เป็นลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ นอกจากนี้ ประกาศยังมิได้ขยายความไปถึงประโยชน์ที่แรงงานจะได้รับการกองทุนเงินทดแทนและระบบประกันสังคม อีกทั้งมิได้กล่าวถึงการบริหารจัดการอุปสรรคอันจะเกิดจากเอกสารและการจ่ายผลประโยชน์ภายหลังที่แรงงานกลับประเทศต้นทางของตน

3. บั๊อสังกตฌิงนโยบายและการจัดการของรัฐไทยต่อแรงงานข้ามชาติ

ภาพสะท้อนของนโยบายการจ่ายเงินทดแทนแก่แรงงานข้ามชาติที่ประสบอุบัติเหตุจากการทำงานดังที่กล่าวมาข้างต้นน่าจะเป็นผลมาจากนโยบายการบริหารจัดการการอพยพย้ายถิ่นของประเทศไทยที่ไม่ต่อเนื่องและไม่ครอบคลุมมิติอื่นๆ นอกเหนือจากมิติทางด้านเศรษฐกิจ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

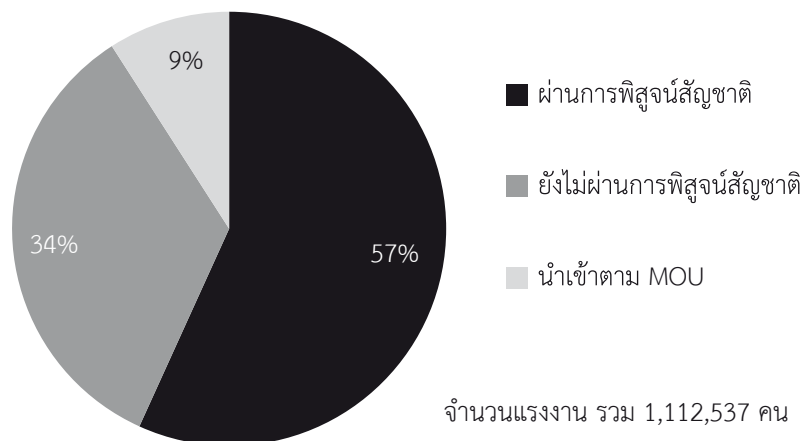
3.1 นโยบายด้านการอพยพย้ายถิ่นของประเทศไทย

กว่า 20 ปีแล้วที่ประเทศไทยไม่เคยพัฒนานโยบายการย้ายถิ่นแบบองค์รวมระยะยาว ที่ครอบคลุมทั้งมิติทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิทธิมนุษยชน แต่กลับถือความสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจและความต้องการแรงงานข้ามชาติ สำคัญยิ่งกว่าความมั่นคงของมนุษย์และหลักนิติธรรม (Hall, 2011; Huguet, 2008:8) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550–2554) ไม่ได้กล่าวถึงนโยบายการย้ายถิ่นในระยะยาวที่จะรับมือกับปัญหาความต้องการแรงงานอย่างต่อเนื่อง (Rukumnuaykit, 2009:12) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2554–2559) ก็ยังมีความคลุมเครือในประเด็นดังกล่าว แม้รัฐบาลจะตระหนักแล้วว่าความต้องการแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านมิใช่สถานการณ์ชั่วคราว

ในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1990 (พ.ศ. 2533–2542) ประเทศไทยเริ่มยอมรับการปรากฏตัวของแรงงานอพยพย้ายถิ่นทักษะฝีมือต่ำจากประเทศเพื่อนบ้าน คือ กัมพูชา ลาว และพม่า เข้ามาอยู่ในประเทศ อย่างไรก็ตาม แม้ในช่วงที่การพัฒนาเศรษฐกิจมีอัตราการเติบโตสูง และขาดแคลนแรงงานทักษะฝีมือต่ำจำนวนมาก กฎหมายการจ้างงานก็ยังคงเข้มงวดและไม่อนุญาตให้มีการนำเข้าแรงงานเหล่านี้ด้วยเหตุนี้ เครือข่ายลักลอบนำเข้าแรงงานจึงเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว เพื่อใช้ประโยชน์จากการขาดแคลนการนำเข้าแรงงานอย่างถูกกฎหมาย และเพื่อตอบสนองต่อความต้องการแรงงานทักษะฝีมือต่ำของตลาดแรงงานไทยเสียเอง

เพียงไม่กี่ปี ความตึงเครียดอันเกิดจากประเด็นความมั่นคงของชาติ ความจำเป็นในเชิงเศรษฐกิจ และความต้องการแรงงานของกลุ่มนายจ้าง ทำให้เกิดการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติที่ย้ายถิ่นในลักษณะไม่ปกติแบบ “กึ่งถูกกฎหมาย” ผ่านมติคณะรัฐมนตรีที่อนุญาตให้ “แรงงานที่ผิดกฎหมาย” มาขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อที่จะสามารถทำงานในประเทศไทยได้ 1–2 ปี ในฐานะ “กรรมกร” หรือ “คนรับใช้ในบ้าน” แม้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานแล้วก็ตาม แต่แรงงานเหล่านี้ก็ยังคงมีสถานะ “เข้าเมืองผิดกฎหมายและรอการส่งกลับ” อยู่เช่นเดิม เนื่องจากระเบียบของการเข้าเมืองในลักษณะที่ไม่ปกติ เสรีภาพในการเคลื่อนไหวจึงถูกจำกัดอย่างมากมาย รวมถึงการถูกปฏิเสธในการได้รับการคุ้มครองทางสังคมของแรงงานด้วย (Hall, 2011)

รูปที่ 1 การประมาณตัวเลขแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนในประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2539–2554



ที่มา: Archavanitkul, 2009. และ International Organization for Migration, 2011.

ใน พ.ศ. 2544 พ.ศ. 2547 พ.ศ. 2552 และ พ.ศ. 2554 รัฐบาลประกาศให้มีจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ และเปิดโอกาสให้แรงงานที่ไร้เอกสารพิสูจน์ตนสามารถเข้าสู่การขึ้นทะเบียนได้ (Archavanitkul, 2009; Hall, 2011) แรงงาน 1,011,443 คน ได้รับการจดทะเบียนระหว่าง 15 มิถุนายน ถึง 15 กันยายน พ.ศ. 2554 (IOM, 2011) (รูปที่ 1) ภายในระยะเวลา 1 ปีหลังจากที่มีการขึ้นทะเบียนแรงงาน ตัวเลขของแรงงานที่มาต่ออายุใบอนุญาตทำงานจะมีจำนวนลดลงเสมอ และแรงงานจำนวนมากมักจะเปลี่ยนงานและเปลี่ยนนายจ้าง ส่งผลให้พวกเขากลับเข้าสู่สถานะผิดกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง ขณะที่แรงงานรวมถึงนายจ้างส่วนหนึ่งมักจะปฏิเสธการขึ้นทะเบียนแรงงาน หรือต่ออายุใบอนุญาตทำงาน เนื่องจากกระบวนการจดทะเบียนแรงงานมีความยุ่งยาก สับสน และมีค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูง โดยที่แรงงานอีกจำนวนหนึ่งไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการขึ้นทะเบียนได้ เนื่องจากเพิ่งอพยพเข้ามาในประเทศไทย (Chantavanich et al., 2007; สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2552)

การที่แรงงานขึ้นทะเบียนไม่สามารถเข้าถึงสิทธิแรงงานได้จริงในทางปฏิบัติ รวมถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายต่อแรงงานที่ไม่จดทะเบียนและนายจ้าง และการละเมิดสิทธิแรงงานโดยเจ้าหน้าที่รัฐเสียเอง สิ่งเหล่านี้ล้วนทำให้ระบบการจัดการแรงงานต่างด้าวย้ายถิ่นมีความอ่อนแอลง (Hall, 2011:18)

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ขณะที่กระบวนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวย้ายถิ่นทักษะฝีมือต่ำที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นระยะๆ การเจรจาระหว่างประเทศไทย กัมพูชา และพม่า เกี่ยวกับการร่วมมือเพื่อทำให้แรงงานจากประเทศเหล่านี้มีสถานะที่ถูกกฎหมายก็เริ่มต้นขึ้น การเจรจาดังกล่าวนำไปสู่การลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างงานกับประเทศกัมพูชา ลาว และพม่า ในช่วง พ.ศ. 2545–2546 (Rukumnuaykit, 2009:10) แนวทางสองประการที่ทำให้แรงงานที่ย้ายถิ่นในลักษณะไม่ปกติเหล่านี้มีสถานะที่ถูกกฎหมายตามกฎหมาย คือการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานจดทะเบียนที่อยู่ในประเทศไทย เพื่อให้ตัวแรงงานได้รับสถานะที่ถูกกฎหมาย และมีเอกสารพิสูจน์ตนอย่างเป็นทางการที่ออกโดยประเทศต้นทาง⁵ และการนำเข้าแรงงานที่มีสถานะที่ถูกกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้านโดยตรง การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวย้ายถิ่นที่ได้พำนักอยู่ในประเทศไทยแล้วจะดำเนินการต่อในอนาคตก็ต่อเมื่อสองวิธีการข้างต้นไม่บรรลุผล

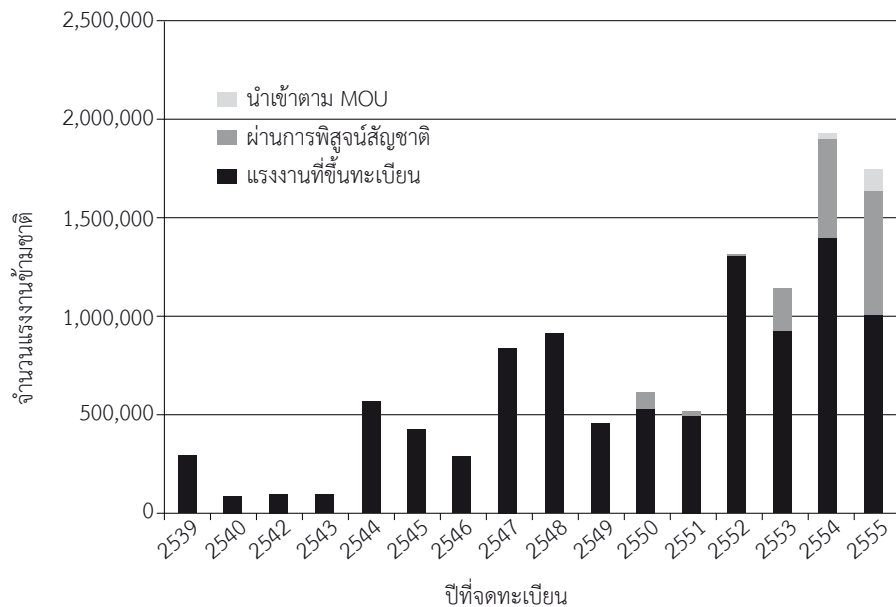
นอกจากนี้ การจับกุมและการส่งกลับแรงงานข้ามชาติที่ไร้เอกสารพิสูจน์ตนก็ยังคงดำเนินต่อไปอย่างเข้มงวดในเวลาเดียวกัน (Hall, 2011) ตัวเลขล่าสุดเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2554 จากสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงมหาดไทย ระบุว่า มีแรงงานข้ามชาติจำนวน 631,773⁶ คน จากแรงงานที่ขึ้นทะเบียนจำนวน 1,011,443 คน ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติกับประเทศต้นทางแล้ว รวมกับแรงงานนำเข้าอย่างถูกกฎหมายผ่านช่องทางของ MOU อีกจำนวน 101,094⁷ คน หมายความว่า โดยสรุปแล้วมีแรงงานจำนวน 379,670 คน (หรือประมาณ 34% ของแรงงานจดทะเบียนทั้งหมดในประเทศไทย) ที่ยังคงมีสถานะเป็นแรงงานที่จดทะเบียนแต่ยังมีสถานะทางกฎหมายที่ไม่ปกติ (IOM, 2012) (ดูรูปที่ 2)

⁵ ในส่วนหนึ่งของกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ แรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนต้องให้ข้อมูลส่วนบุคคลแก่ประเทศต้นทางเพื่อพิสูจน์ตนและรับหนังสือเดินทางชั่วคราวหรือหนังสือสำคัญประจำตัว หลังจากนั้น แรงงานก็จะต้องขอวีซ่าเพื่ออาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลา 2 ปีในเบื้องต้น (วีซ่าดังกล่าวสามารถขยายต่อไปได้อีก 2 ปี หลังจากนั้นแรงงานจะต้องเดินทางกลับประเทศต้นทางเป็นระยะเวลา 3 ปี) และเปลี่ยนสถานะเป็นคนเข้าเมืองถูกกฎหมาย และเมื่อแรงงานผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติแล้ว แรงงานจะมีสิทธิต่างๆ เพิ่มขึ้น อาทิ ประกันสังคม เงินทดแทนเมื่อประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน ใบอนุญาตขับขีรถจักรยานยนต์ และเสรีภาพในการเดินทางทั่วประเทศไทย และระหว่างประเทศไทยกับประเทศต้นทางด้วย

⁶ 565,669 คน จากประเทศพม่า 34,999 คน จากประเทศลาว และ 31,105 คน จากประเทศกัมพูชา (IOM, 2012)

⁷ 69,829 คน จากประเทศกัมพูชา 23,985 คน จากประเทศลาว และ 7,280 คน จากประเทศพม่า (IOM, 2012) จากงานวิจัยเสนอว่า แรงงานจากกัมพูชาและลาวจำนวนมากที่เข้าเมืองอย่างถูกกฎหมายมาก่อนมักจะกลับสู่สถานะผิดกฎหมายอีกครั้ง เนื่องจากไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ยากเพื่อทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย เงื่อนไขดังกล่าวรวมถึงการเปลี่ยนนายจ้าง การขาดความรู้เกี่ยวกับหน้าที่ตามกฎหมาย และการเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการของนายหน้าผิดกฎหมาย (Vasuprasat, 2008)

รูปที่ 2 จำนวนแรงงานข้ามชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานจำแนกตามสถานะที่ขึ้นทะเบียน
(ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2554)



ที่มา: IOM, 2012.

กระบวนการทำให้แรงงานข้ามชาติมีสถานะที่ถูกกฎหมายได้เพิ่มทั้งความมั่นใจ และทำให้แรงงานสามารถเข้าถึงสิทธิต่างๆ ได้มากขึ้น เมื่อสถานะทางกฎหมายพัฒนาขึ้น แรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมายอย่างสมบูรณ์จะมีสิทธิเข้าถึงประกันสังคม การชดเชยเมื่อประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน และสามารถขอใบอนุญาตในการขับขีได้ และสามารถเดินทางได้อย่างอิสระทั่วประเทศไทย รวมถึงการเดินทางกลับไปยังประเทศต้นทางอย่างถูกกฎหมายด้วย นอกจากนี้ ตั้งแต่ พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา ทั้งประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศพม่า ได้พยายามทำให้กระบวนการทำให้แรงงานข้ามชาติมีสถานะที่ถูกกฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้นเรื่อยๆ (Hall, 2011) แต่ยังคงมีความท้าทายหลายด้านที่เกิดขึ้นภายใต้กระบวนการทำให้แรงงานข้ามชาติมีสถานะที่ถูกกฎหมาย ดังนี้ (Hall, 2011; สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2552: 64-70)

- (1) ความซับซ้อนของกระบวนการพิสูจน์สัญชาติและกระบวนการนำเข้าแรงงาน ตลอดจนการไม่มีจุดบริการการพิสูจน์สัญชาติแบบเบ็ดเสร็จในสถานที่เดียว
- (2) ขาดข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการที่จำเป็นต้องดำเนินการ และสิทธิที่แรงงานจะได้หลังจากกลายเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย
- (3) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่ถูกเรียกในราคาสูงจากนายหน้าผิดกฎหมาย
- (4) ขาดการเชื่อมต่อของกระบวนการพิสูจน์สัญชาติกับกระบวนการทางทะเบียนราษฎรในประเทศต้นทาง
- (5) การขาดการคุ้มครองสิทธิที่แท้จริงหลังกระบวนการ

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 รัฐบาลได้ยืนยันว่าจะไม่มีการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติที่ไร้เอกสารพิสูจน์ในประเทศไทย ในอนาคตอีก แรงงานเหล่านี้ควรจะกลับประเทศต้นทาง หากไม่เป็นโดยความสมัครใจก็ต้องถูกส่งกลับในที่สุด และหากมีความประสงค์จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย แรงงานก็ต้องถูกนำเข้ามาอย่างถูกกฎหมายตามช่องทางตามบันทึกข้อตกลงของรัฐบาลสองประเทศเท่านั้น (Archavanitkul & Hall, 2011)

ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2553 กลุ่มสิทธิมนุษยชนต่างๆ ได้รณรงค์เพื่อเรียกร้องให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวย้ายถิ่นอีกครั้งหนึ่ง ขณะที่นายจ้างก็เรียกร้องให้มีการจดทะเบียนแรงงานครั้งใหม่เช่นกันเพื่อบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานทักษะต่ำที่มีมาโดยตลอด ดังนั้น เมื่อวันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2554 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติอนุมัติให้มีการเปิดลงทะเบียนแก่แรงงานอีกครั้ง และยอมให้แรงงานเหล่านี้เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติด้วย การเปลี่ยนในเชิงนโยบายครั้งนี้สร้างความยินดีให้แก่ นายจ้าง นักเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชน และตัวแรงงานเอง แม้นโยบายในการบริหารจัดการการอพยพย้ายถิ่นของไทยจะยังคงเป็นนโยบายระยะสั้นและไม่สามารถคาดการณ์ได้ก็ตาม เมื่อต้นปี พ.ศ. 2555 รัฐบาลไทยก็ประกาศยืนยันอีกครั้งหนึ่งว่าจะไม่มีการเปิดการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวอีกในอนาคต

มาตรการอย่างเป็นทางการเพื่อจัดการกับปัญหาการย้ายถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพในระยะยาวมีความจำเป็นอย่างมาก เห็นได้จากการที่รัฐบาลให้คำมั่นต่อการสร้างมาตรการที่ชัดเจนในการทำให้แรงงานข้ามชาติมีสถานะถูกกฎหมาย รวมถึงการเปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานครั้งล่าสุดเมื่อปี พ.ศ. 2554 ทำให้มีแรงงานข้ามชาติสามารถเข้าสู่การมีเอกสารพิสูจน์ตนได้เกือบ 2 ล้านคน อย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน

3.2 การให้ความคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

(1) **มาตรฐานระหว่างประเทศเพื่อการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานข้ามชาติ** อนุสัญญาว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน (การชดเชยในกรณีที่ประสบอุบัติเหตุ) ค.ศ.1925 (Equality of Treatment (Accident Compensation) Convention (in 1925) or ILO C-19 ซึ่งรัฐบาลของทั้งประเทศไทยและประเทศพม่าต่างก็ได้ลงนามเป็นภาคีในอนุสัญญา ILO C-19 ในข้อ 1 แห่งอนุสัญญาดังกล่าวระบุว่า

1. แต่ละสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ได้ลงนามเป็นภาคีแห่งอนุสัญญานี้ ต้องปฏิบัติต่อคนชาติของรัฐบาลอื่นรวมถึงผู้ติดตาม ซึ่งได้รับบาดเจ็บจากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในดินแดนของรัฐตน เทียบเท่าการปฏิบัติต่อคนชาติของรัฐตนในประเด็นการจ่ายเงินทดแทนให้แก่คนทำงาน
2. แรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามควรจะได้รับหลักประกันสำหรับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันดังกล่าวโดยปราศจากเงื่อนไข ดังเช่นผู้ที่พำนักอยู่ในรัฐนั้นๆ ได้รับ⁸

เมื่อ พ.ศ. 2528 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ลงมติที่ 40/144 เห็นชอบปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของบุคคลซึ่งมิใช่คนชาติของประเทศที่บุคคลนั้นอาศัยอยู่ (Declaration on the Human Rights of Individuals who are not Nationals of the Country in Which They Live) บทบัญญัติข้อ 8 (C) ระบุว่า “แรงงานต่างด้าว

⁸ อย่างไรก็ตาม ขอบเขตที่เกี่ยวกับมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยการให้ความคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานข้ามชาตินั้นจะครอบคลุมไปถึงแรงงานข้ามชาติที่ย้ายถิ่นในลักษณะไม่ปกติหรือไม่ ยังเป็นข้อโต้เถียงจนกระทั่งปัจจุบัน (Kapuy, 2009; Schoukens and Pieters, 2004; Schoukens, 2004).

ทุกคนควรที่จะสามารถใช้สิทธิดังต่อไปนี้ได้อย่างเต็มที่... (c) สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองด้านสาธารณสุข สิทธิในการได้รับการรักษาพยาบาล สิทธิในหลักประกันสังคม และสิทธิในสวัสดิการทางสังคม...อย่างไรก็ตาม พวกเขาก็จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขภายใต้ระเบียบที่เกี่ยวข้องในการมีส่วนร่วมจ่าย ซึ่งรัฐไม่ควรแบกรับภาระที่เกินความจำเป็น” (General Assembly, 1985)

นอกจากนี้ ในข้อ 27, 28, 43 และ 45 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติและสมาชิกในครอบครัว (International Convention on the Rights of Migrant Workers and their Families) ยังได้วางภารกิจให้แก่รัฐภาคีว่า แรงงานข้ามชาติและสมาชิกในครอบครัวทุกคนควรได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างเต็มที่ที่ไม่ต่างจากคนชาติของรัฐนั้นๆ และหากความคุ้มครองดังกล่าวยังไม่สามารถเป็นจริงได้ แรงงานข้ามชาติและสมาชิกในครอบครัวก็ควรที่จะได้หลักประกันว่าสวัสดิการที่เท่าเทียมกันจะถูกชดเชยภายใต้มาตรการอื่นๆ (General Assembly, 1990)

องค์การแรงงานระหว่างประเทศเองก็มีมาตรฐานมากมายเพื่อการคุ้มครองทางสังคมให้แก่แรงงานข้ามชาติเหล่านี้ (ILO, 2011:5) เครื่องมือกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของบทความนี้มากที่สุด คือ อนุสัญญาว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน (การชดเชยในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุ) พ.ศ. 2468 (Equality of Treatment (Accident Compensation) Convention (in 1925) or ILO C-19) ซึ่งรัฐบาลทั้งไทยและพม่าต่างลงนามเป็นภาคีในอนุสัญญา ILO C-19 ดังที่แนบไว้ในข้างต้น

แม้จะมีมาตรฐานระหว่างประเทศที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ในความเป็นจริงแรงงานข้ามชาติทั่วโลก โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติที่ย้ายถิ่นในลักษณะไม่ปกติ (irregular migrant workers) ก็ยังคงประสบปัญหาต่อเนื่องในการเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งหมายรวมถึงการจ่ายเงินทดแทนแก่แรงงานข้ามชาติที่ประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน ทั้งก่อน ระหว่าง และหลังช่วงเวลาของการอพยพย้ายถิ่น แรงงานเหล่านี้มักจะถูกปฏิเสธสิทธิในการเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคม ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งในประเทศต้นทางและประเทศผู้รับแรงงาน หรือไม่ก็มักจะถูกจ้างงานในภาคธุรกิจนอกระบบหรือในภาคส่วนอื่นๆ ที่ทำให้ไม่มีสิทธิได้รับการคุ้มครองดังกล่าว นอกจากนี้ ยังพบว่ามีช่องว่างขนาดใหญ่ระหว่างการมีสิทธิในการคุ้มครองทางสังคมของแรงงาน และการเข้าถึงสิทธิที่จะได้รับผลตอบแทนหรือการชดเชยจากกองทุนเงินทดแทน สถานการณ์ทั่วโลกยังพบว่าการบังคับใช้กฎหมายเชิงรุกกว่าด้วยการคุ้มครองทางสังคมยังคงขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคธุรกิจที่ยังต้องจ้างแรงงานข้ามชาติ (Cholewinski, 2005; Cuddy et. al., 2006; ISSA, 2011; Kulke, 2006)

ประเทศต้นทางและประเทศปลายทางมักจะจำกัดความคุ้มครองทางสังคมต่อแรงงานข้ามชาติ เนื่องจากไม่มีมาตรการเฉพาะในการอำนวยความสะดวกให้แรงงานสามารถเข้าถึงผลตอบแทนหรือการชดเชย เมื่อต้องอพยพย้ายถิ่นไปสู่อีกประเทศหนึ่ง หรือหากต้องเดินทางกลับประเทศแม่ก็ตาม เนื่องจากการคุ้มครองทางสังคมเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นในระยะยาว หมายถึงการชดเชยเมื่อพิการหรือได้รับโรคติดต่อ รวมทั้งการได้รับบำนาญ ประเทศที่รับรองสิทธิเหล่านี้อาจไม่ใช่ประเทศบ้านเกิดของแรงงานก็ได้ และแรงงานข้ามชาติเองก็มักจะอพยพเคลื่อนย้ายอยู่เสมอ จึงเข้าสู่ระบบประกันสังคมที่แตกต่างไปในแต่ละประเทศ ดังนั้น การก้าวข้ามอุปสรรคจากปัญหาดังกล่าวจึงเป็นเรื่องยาก หากหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้ความคุ้มครองทางสังคมในรัฐมีความอ่อนแอและไม่มีเจตจำนงทางการเมืองที่จะผลักดันเรื่องดังกล่าว (ILO, 2011; Tamagno, 2008)

ยิ่งไปกว่านั้น ในสถานการณ์จริงปรากฏว่า บางประเทศมีกฎหมายกีดกันแรงงานข้ามชาติในการเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคม โดยอ้างข้อจำกัดของแรงงานหลายประการ ได้แก่ การเป็นคนต่างชาติ ข้อกำหนดเกี่ยวกับภูมิลำเนาที่จะได้รับความคุ้มครองในประเทศแม่หรือประเทศที่รับแรงงาน ข้อกำหนดเกี่ยวกับเอกสาร ข้อกำหนดเกี่ยวกับการเข้าเมือง อาทิ ระยะเวลาของการได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยอยู่หลังจากที่ว่างงานหรือเจ็บป่วย บทบัญญัติซึ่งกำหนดถึงการจ่ายเงินสมทบในโครงการต่างๆ เพื่อชดเชยในเวลาที่แรงงานไม่สามารถทำงานในประเทศนั้นๆ ได้ตามที่กำหนด และความเหมาะสมของแต่ละภาคการทำงาน แม้เงื่อนไขนี้จะใช้ทั้งกับคนชาติและคนต่างชาติ แต่แรงงานข้ามชาติมักจะประสบปัญหามากกว่าเสมอ ขณะที่ในบางประเทศ แรงงานข้ามชาติสามารถใช้สิทธิได้รับความคุ้มครองทางสังคมได้ตามกฎหมาย แต่การเข้าถึงสิทธิดังกล่าวในทางปฏิบัติมักจะถูกจำกัดเช่นกัน เช่น การระบุเงื่อนไขเกี่ยวกับเอกสารที่ใช้ยื่นเพื่อขอใช้สิทธิว่าต้องถูกรับรองอย่างเป็นทางการ การกำหนดวิธีการในการโอนเงินอุปสรรคทางภาษา วิธีการจ่ายเงินข้ามประเทศ อุปสรรคที่เกิดจากการกำหนดเอกสารที่ต้องใช้เมื่อต้องมอผลประโยชน์ให้แก่ญาติหรือคู่สมรสในกรณีที่แรงงานได้เสียชีวิตลง (ILO, 2011; Kulke, 2006: 2; Tamagno, 2008:1)

ความตกลงระหว่างประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง หรือความตกลงที่กว้างกว่านั้นในระดับพหุภาคีสามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่อการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานข้ามชาติได้ ดังที่ถูกระบุในข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 167 ว่าด้วย “บทบัญญัติต้นแบบสำหรับการรักษาไว้ซึ่งสิทธิประกันสังคม (Model Provisions for the Maintenance of Social Security Rights)” (ILO, 1983) วัตถุประสงค์ของความตกลงด้านการประกันสังคมของแรงงาน หมายรวมถึง (Franssen, 2006: 7; ILO, 2011: 19; Tamagno, 2008:9)

- **การปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน** หลักการนี้จะช่วยเอาชนะข้อจำกัดด้านสัญชาติในการรับรองการใช้ประโยชน์จากความคุ้มครองทางสังคมต่อตัวแรงงานและครอบครัว
- **บทบัญญัติว่าด้วยผลประโยชน์ในต่างประเทศ** โครงการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทางสังคมอาจมีข้อห้ามการจ่ายผลประโยชน์ในต่างประเทศ หรือกำหนดเงื่อนไขที่เข้มงวดเกี่ยวกับการจ่ายเงิน หรือกำหนดภูมิลำเนาภายในประเทศ ดังนั้น บทบัญญัตินี้จะกำหนดให้รัฐจ่ายผลประโยชน์ของแรงงานไปยังประเทศแม่หรือประเทศที่สามได้
- **การพิจารณากำหนดกฎหมายที่นำมาใช้** เป็นการเลือกใช้ระบบกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงาน เพื่อหลีกเลี่ยงการจ่ายเงินซ้ำซ้อนในประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานที่มีกิจการเป็นของตนเองและแรงงานประมง
- **การรวมระยะเวลาที่ต่อเนื่อง** เป็นการช่วยให้แรงงานเข้าถึงคุณสมบัติด้านระยะเวลาที่กำหนดสำหรับการได้รับการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งรวมถึงระยะเวลาการทำงาน และ/หรือความจำเป็นของการเข้าร่วมโครงการเมื่อถึงเวลาที่จะได้รับสิทธิดังกล่าว (อาทิ การได้รับบำนาญเมื่อเกษียณอายุ) การรวมระยะเวลาพำนักรของแรงงานในแต่ละประเทศภาคีอย่างต่อเนื่องจะเป็นการช่วยให้แรงงานสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขของคุณสมบัติด้านระยะเวลาได้
- **ความช่วยเหลือด้านการบริหารจัดการ** ด้วยการทำให้กระบวนการเรียกร้องเอกสารหรือพยานที่ถูกระบุในหลายประเทศง่ายขึ้น และทำให้ขั้นตอนในการรับรองเอกสารต่างๆ เป็นระบบเดียวกัน

นอกจากนี้ นวัตกรรมใหม่ๆ ในทางส่งเสริมให้เกิดการคุ้มครองทางสังคมต่อตัวแรงงาน ยังรวมไปถึงการกำหนดให้บริษัทจัดหาแรงงานจ่ายเงินสมทบให้แก่แรงงานในต่างประเทศ หรือการจ่ายเงินสมทบโดยสมัครใจในโครงการระดับชาติสำหรับคนชาติที่เดินทางไปต่างประเทศ หรือการจัดให้มีการประกันแบบกลุ่มสำหรับแรงงานที่ทำงานในต่างประเทศ หรือการจ่ายเงินสมทбы้อนหลังให้แก่คนชาติที่กลับมาจากการทำงานในต่างประเทศ หรือการจัดตั้งกองทุนสำหรับแรงงานในต่างประเทศ หรือการงดเว้นระยะเวลาสำหรับการจ่ายเงินสมทบ หรือการให้เรียกคืนค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล หรือการใช้เทคโนโลยีใหม่ในการส่งคืนเงินสมทบ และการกำหนดผลประโยชน์สำหรับครอบครัวของแรงงานต่างด้าว (Domingo, 2008; Hirose, 2007; Holzmann et al., 2005; ISSA, 2011:3; Kulke, 2006:7; Rosario, 2008)

(2) **ความยุติธรรมภายใต้กฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย** ในประเทศไทย ปรากฏบทบัญญัติว่าด้วย “แนวนโยบายด้านกฎหมายและความยุติธรรม” ตามมาตรา 81 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนด “หน้าที่” ของรัฐที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายหรือที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย เพื่อให้เกิดความยุติธรรม ดังต่อไปนี้

- ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และทั่วถึง
- คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด และต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน
- จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย
- จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม
- สนับสนุนการดำเนินการขององค์กรภาคเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน

เมื่อกล่าวถึง “ความยุติธรรม” ของแต่ละสังคม สิ่งที่ต้องพิจารณาเป็นอันดับแรกก็คือ “กฎหมายแห่งรัฐ” เนื่องจากกฎหมายเป็น “เครื่องมือ” อย่างหนึ่งที่จะกำหนดทั้ง “เนื้อหาอันว่าด้วยความยุติธรรม” และ “วิธีการในการสร้างหรือรักษาความยุติธรรม” ในสังคม แม้ว่าหลายต่อหลายครั้ง เราทราบดีว่าสิ่งที่กฎหมายกำหนดอาจจะไม่ได้ถูกนำมาบังคับใช้ในทางปฏิบัติ และการมีบทบัญญัติดังกล่าวก็อาจจะไม่ทำให้ความยุติธรรมเกิดขึ้นได้จริงในสังคม

ดังนั้น รัฐย่อมมีหน้าที่ในการดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมแก่ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน สอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล ในมาตรา 4 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

หลักการของความยุติธรรมมิเคยเลือกคุ้มครองเพียงบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น มิเคยกำหนดสัญชาติหรือสถานะตามกฎหมายของบุคคลเป็นเงื่อนไขในการเลือกคุ้มครองหรือไม่คุ้มครอง หากเป็นเช่นนั้น ก็ถือว่า “ความยุติธรรม” ได้เกิดขึ้นแล้ว ดังนั้น กฎหมายหรือนโยบายของรัฐใดๆ ที่มีบทบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญซึ่งกฎหมายสูงสุดของประเทศจึงไม่อาจมีผลบังคับได้ ปัญหาของความไม่เป็นธรรมจึงอยู่ในระดับของกฎหมายและนโยบายที่มีลักษณะเฉพาะ หรือมักจะเป็นปัญหาที่ความไม่มีประสิทธิภาพของกฎหมาย หรือปัญหาของการบังคับใช้กฎหมาย หรือปัญหาด้านทัศนคติที่บุคคลมีต่อคนที่แตกต่าง เช่น คนชายขอบ

เมื่อพิจารณาถึงประเด็นความยุติธรรมที่เกิดขึ้นในศาลไทย พบว่าในช่วง พ.ศ. 2548–2552 ศาลไทยได้มีคำพิพากษาหลายครั้งเพื่อคุ้มครองสิทธิของคนชายขอบที่มีปัญหาสถานะบุคคล ดังต่อไปนี้ (พันธุ์ทิพย์, 2552)

1. คดีซึ่งอัยการจังหวัดระนองฟ้องนายประเสริฐ อินทรจักร ซึ่งเป็นคนไร้รัฐหนีภัยความตายจากประเทศพม่า ต่อศาลจังหวัดระนอง เมื่อ พ.ศ. 2548⁹ คดีนี้สุดท้ายศาลนี้กลับมีคำพิพากษาในทิศทางที่จะไม่ส่งตัวนายประเสริฐ อินทรจักร ออกไปจากประเทศไทย เนื่องจากศาลฟังข้อเท็จจริงได้ว่า นายประเสริฐเป็นคนหนีภัยความตายจากพม่าและเป็นคนเชื้อสายไทย แม้นายประเสริฐเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยไม่ได้รับอนุญาตก็ตาม หมายความถึงการให้ความคุ้มครองในชีวิตของมนุษย์คนหนึ่งจากภัยความตายที่หนีมานั้นเอง

2. คดีซึ่งสามีสัญชาติไทยของหญิงไร้สัญชาติซึ่งเป็นอดีตคนหนีภัยความตายจากประเทศลาว ฟ้องนายอำเภอनाव้าวต่อศาลปกครองสูงสุด เมื่อ พ.ศ. 2549¹⁰ คดีนี้นายอำเภอनाव้าวถูกฟ้องในศาลปกครองสูงสุด เพราะปฏิเสธที่จะจดทะเบียนสมรสตามกฎหมายไทยให้แก่ชายสัญชาติไทยและหญิงซึ่งเป็น “คนลาวอพยพ” โดยอ้างว่าไม่มีหนังสือรับรองความเป็นโสดหรือความไม่เป็นเครือญาติกันจากสถานทูตลาว ศาลเห็นว่าการรับรองความเป็นโสดอาจทำได้โดยการให้ผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันท้องที่ที่หญิงลาวอพยพอาศัยอยู่ออกหนังสือรับรองให้การรับรองว่ามีไม่ใช่เครือญาติกันก็อาจพิสูจน์ได้โดยการตรวจหมั้นเลือด ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำได้โดยไม่จำเป็นต้องสร้างภาระเกินจำเป็นให้ต้องไปร้องขอหนังสือรับรองจากสถานทูตลาว คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในกรณีนี้จึงมีผลเป็นการคุ้มครองสิทธิในการก่อตั้งครอบครัวตามกฎหมายของคนไร้สัญชาติในประเทศไทย

3. คดีซึ่งลูกจ้างเรือประมงซึ่งส่วนหนึ่งเป็นแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายฟ้องนายจ้าง ต่อศาลแรงงานกลาง เมื่อ พ.ศ. 2551¹¹ คดีนี้ศาลแรงงานกลางพิพากษาเมื่อวันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2551 ให้นายศุภสิทธิ์ พงศ์สถาพร และพวกอีก 5 คน ซึ่งเป็นนายจ้าง รับผิดชอบต่อลูกเรือประมงประภาสนาวี 45 คน โดยจ่ายค่าจ้างค้างจ่ายรวมค่าชดเชยการเลิกจ้าง 3 เดือน และค่าเลิกจ้างโดยไม่บอกล่วงหน้าอีก 1 เดือน รวมจำนวนเงินที่จำเลยต้องจ่ายทั้งสิ้น 4 ล้านบาทเศษ การเยียวยาความเสียหายนี้เป็นไปตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เห็นได้ว่าศาลไทยรับรองสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของแรงงานจากพม่าที่แม้ว่าจะเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย หรือบางรายสวมชื่อเป็นคนไทยโดยผิดกฎหมาย แต่สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิมนุษยชน จึงไม่สิ้นไป แม้ผู้ทรงสิทธิจะมีความผิดตามกฎหมายคนเข้าเมืองหรือตามกฎหมายทะเบียนราษฎร ซึ่งเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่แยกต่างหากออกไป

ตัวอย่างของคำพิพากษาทั้ง 3 คดีสะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติของฝ่ายตุลาการของประเทศไทยที่มีความเข้าใจในปัญหาแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะคนที่มีปัญหาสถานะบุคคลเป็นอย่างดี และมีเจตนาในการสร้างมาตรฐานของความยุติธรรมต่อบุคคลทุกกลุ่มในประเทศไทยอย่างเท่าเทียมกัน แม้จะมีสถานะทางกฎหมายที่ต่างกันก็ตาม

อย่างไรก็ตาม เราไม่อาจปฏิเสธได้ว่ายังมีอีกหลายสถานการณ์จริงที่เกิดขึ้นในสังคมไทยซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความอยุติธรรมที่เกิดขึ้นกับคนชายขอบที่มีปัญหาสถานะบุคคล โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติที่ย้ายถิ่นในลักษณะไม่ปกติ และยังไม่ได้เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติกับประเทศต้นทางจึงยังไม่มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังเช่น กรณีนางหนู่มและนายแขกที่ยกมาตอนต้นบทความนี้

⁹ คดีในศาลจังหวัดระนอง (คดีหมายเลขดำที่ 1325/2546 และคดีหมายเลขแดงที่ 3641/2548) เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2548 ระหว่าง พนักงานอัยการจังหวัดระนอง โจทก์ ประเสริฐ อินทรจักร จำเลย เรื่อง ความผิดต่อพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง

¹⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550 ระหว่าง นายนิยม จันทะคุณ และพวก กับนายอำเภอनाव้าว

¹¹ ศาลสั่งนายจ้างจ่าย 4 ล. ให้ลูกเรือประมง เหตุเลิกจ้าง-ปล่อยตายกลางทะเล. (18 กันยายน 2551). มติชน.

4. การรณรงค์เคลื่อนไหวเพื่อสร้างคามยุติธรรมให้แก่แรงงานข้ามชาติที่ประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน

ตั้งแต่ พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา การกีดกันแรงงานข้ามชาติไม่ให้อำนาจเข้าสู่สิทธิในกองทุนเงินทดแทนเป็นประเด็นที่นักสิทธิมนุษยชนรวมถึงสหภาพแรงงานใช้ในการรณรงค์เพื่อปกป้องสิทธิให้แก่แรงงานมาโดยตลอด การเคลื่อนไหวดังกล่าวได้ทำทั้งในระบบกระบวนการยุติธรรมภายในประเทศ การมีแถลงการณ์ต่อรัฐบาล และการใช้กลไกขององค์การระหว่างประเทศ อาทิ ILO และสหประชาชาติ รวมทั้งการใช้สื่อมวลชนในการนำเสนอข่าวสารต่อสังคม และตัวอย่างที่กำลังจะกล่าวถึงต่อไปคือ กรณีศึกษาที่สำคัญที่ถูกนำมาใช้ในการเคลื่อนไหวเพื่อต่อสู้ในประเด็นการเรียกร้องความยุติธรรมทางสังคมให้แก่แรงงานที่ประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน (HRDF, 2010)

ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2551 ผู้อำนวยการสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกได้มีหนังสือถึงกระทรวงแรงงานระบุว่า การปฏิเสธสิทธิของแรงงานจากประเทศพม่าในการเข้าสู่กองทุนเงินทดแทนถือเป็นการผิดต่อพันธสัญญาของอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 19 แต่เมื่อไม่ได้มีการตอบกลับของกระทรวงแรงงานในประเด็นดังกล่าว นายสาวิตย์ แก้วหวาน เลขาธิการสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (สรส.) จึงได้ยื่นความเห็นแย้งรัฐบาลไทยเกี่ยวกับมาตรา 23 ว่าเป็นการละเมิด ต่อคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านมาตรฐานและข้อเสนอแนะในระหว่างการประชุมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 98 ณ กรุงเจนีวา กรณีที่ทาง สรส. ได้ยื่นข้อมูลเพิ่มเติมให้แก่คณะกรรมการเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2552 นั้น ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในเดือนพฤศจิกายนในปีเดียวกัน และต่อมาในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2553 คณะกรรมการฯ จึงทำความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรเรียกร้องให้ประเทศไทยถอดถอนหนังสือเวียน รส.0711/ว.751 เนื่องจากเป็นการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติ และเป็น การละเมิดอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 19 ที่ประเทศไทยให้สัตยาบันอีกด้วย

ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2553 สรส. ได้ยื่นความเห็นเพิ่มเติมอีกครั้งหนึ่งต่อคณะกรรมการฯ เกี่ยวกับโครงการประกันภัยสำหรับแรงงานข้ามชาติว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานอีกเช่นกัน และเมื่อยังไม่ปรากฏความคืบหน้า สรส. จึงได้ยื่นคำร้องอีกครั้งต่อ ILO ในเดือนมิถุนายน 2553 หลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติจัดทำโครงการประกันภัยสำหรับแรงงานข้ามชาติ และเมื่อเดือนกันยายน 2554 คำร้องดังกล่าวได้รับการพิจารณา จนกระทั่งในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2555 ปรากฏรายงานของ ILO ให้ความเห็นเห็นว่า แม้รัฐบาลไทยจะพยายามแก้ไขปัญหาการเข้าถึงกองทุนเงินทดแทนของแรงงานข้ามชาติด้วยการจัดหาประกันภัยให้แก่แรงงานแทนนั้น ก็ไม่อาจรับรองสิทธิของแรงงานได้ เนื่องจากการซื้อประกันภัยให้แก่แรงงานดังกล่าวมิได้เป็นข้อกำหนดตามกฎหมาย และเปิดให้เป็นดุลยพินิจของนายจ้างอยู่ดี นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังเสี่ยงต่อการปฏิบัติในสองมาตรฐานอีกด้วย

นอกจากจะมีการรณรงค์เคลื่อนไหวผ่านกลไกของ ILO แล้ว ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2552 องค์การเครือข่ายภาคประชาสังคมและสหภาพแรงงานก็ยังได้ยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุก รูปแบบ (CERD Committee) ผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติด้านสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติ ผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติด้านรูปแบบของการเหยียดเชื้อชาติ การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ การรังเกียจคนต่างชาติ และการไม่ยอมรับความต่างในลักษณะอื่นๆ และผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติด้านสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศพม่า โดยใช้พื้นฐานการร้องทุกข์ที่ว่า การปฏิเสธมิให้แรงงานเข้าสู่กองทุนเงินทดแทนเป็นการเลือกปฏิบัติในเชิงระบบ และยังละเมิดบทบัญญัติในอนุสัญญา CERD รวมไปถึงการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอีกด้วย

ส่งผลให้ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2552 ผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติด้านแรงงานข้ามชาติและการเหยียดเชื้อชาติได้มีหนังสือถึงรัฐบาลไทยว่าได้ละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เนื่องจากการออกหนังสือเวียน รส.0711/ว.751 เป็นการละเมิดสิทธิ นอกจากนี้ ยังปรากฏกรณีของนายชาลี ด้อยู ซึ่งเป็นหนึ่งในแรงงานข้ามชาติที่ประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554¹² คณะทำงานด้านการต่อต้านการควบคุมตัวโดยมิชอบและผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติด้านการต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม พร้อมกับผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติด้านแรงงานข้ามชาติ จึงมีหนังสือถึงรัฐบาลไทยในประเด็นคล้ายๆ กันอีกครั้งหนึ่ง องค์กร Human Rights Watch เองก็ได้หยิบยกประเด็นหนังสือเวียน รส.0711/ว.751 มากล่าวถึงในการประชุมคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2552 (ในสมัยที่ 11) และเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2553 (ในสมัยที่ 14) และการประชุมระหว่างรัฐบาลแต่ละประเทศระหว่างการทบทวนรายงานตรวจสอบสากลสถานการณ์สิทธิมนุษยชน (Universal Periodic Review - UPR) ของประเทศไทยเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมา

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

แรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติที่ย้ายถิ่นในลักษณะไม่ปกติ (irregular migrant workers) ในประเทศไทย คือคนที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศต้นทางอย่างชัดเจน มักจะอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยในลักษณะที่ไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายคนเข้าเมือง จึงทำให้เป็นประสบปัญหาสถานะบุคคลในประเทศไทย บางคนอาจจะได้รับการพัฒนาสถานะผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติแล้วในภายหลัง แต่ก็ยังปรากฏความเสี่ยงในการกลับสู่วงจรของความผิดกฎหมายคนเข้าเมืองอีกครั้ง และอาจทำให้มีปัญหาสถานะบุคคลอีกในเวลาต่อมา ซึ่งปัญหาสถานะบุคคลเหล่านี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พวกเขาตกเป็น “คนชายขอบ” ของสังคมไทยได้โดยง่าย

เมื่อวิเคราะห์จากสถานการณ์จริงแล้ว แรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมทางสังคมเมื่อประสบอุบัติเหตุจากการทำงานนั้น เป็นคนชายขอบที่ประสบความด้อยโอกาสในทุกๆ ด้านอย่างแท้จริง

นางหนู่มและนายแขกประสบ **ความด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม** อย่างชัดเจน เห็นได้จากการที่ทั้งคู่ถูกกีดกันในการได้รับประโยชน์จากกองทุนเงินทดแทน รวมถึงเหตุผลของสำนักงานประกันสังคมที่ระบุในมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2552 ว่าไม่ควรนำแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบกองทุน “เนื่องจากจะทำให้มีปัญหาในแง่ของความมั่นคงของกองทุน และอาจจะต้องนำเงินสมทบส่วนของคนไทยมาช่วยจ่าย จึงไม่เป็นธรรม” สะท้อนถึงแนวคิดในการมองแรงงานข้ามชาติเป็นเพียงแหล่งทรัพยากร หรือเพียงแค่แรงงานไร้ฝีมือในระบบเศรษฐกิจเท่านั้น มิได้มองในมุมของการให้คุ้มครองทางสังคมแก่คนทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติ และตระหนักถึงความสำคัญของแรงงานกลุ่มนี้ที่มีส่วนอย่างมากในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทย

¹² หลังจากที่ถูกเอกสารของนายชาลี ด้อยู สูญหายไปเมื่อครั้งเกิดอุบัติเหตุในที่ทำงาน นายชาลีจึงถูกล่ามโซ่ติดกับเตียงในโรงพยาบาล แม้ว่าจะเป็นแรงงานที่ขึ้นทะเบียนอย่างถูกกฎหมายและกำลังบาดเจ็บสาหัสจากอุบัติเหตุก็ตาม (Ashayagachat, 2011)

นอกจากนี้ นางหนุ่มและนายแขกก็ยังประสบความด้อยโอกาสทางกฎหมาย ซึ่งน่าจะเป็น “ความด้อยโอกาสจากความไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย” เสียมากกว่า ทั้งที่พันธกรณีของประเทศไทยบนเวทีแรงงานระหว่างประเทศ ระบุไว้ดังนี้

- (1) เป็นรัฐภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ พ.ศ. 2512 มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดว่า “รัฐภาคีจะห้ามและจัดการเลือกปฏิบัติในทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ และจะประกันสิทธิของทุกคนให้มีความเสมอภาคกันตามกฎหมาย โดยไม่จำแนกตามเชื้อชาติ สีผิว หรือชาติกำเนิด” ทั้งยังปรากฏตามข้อเสนอทั่วไปว่า “ประเทศภาคีสมาชิกอาจปฏิเสธไม่ให้บุคคลที่มีใช้พลเมืองทำงานหากไม่มีใบอนุญาตทำงาน แต่หากมีการจ้างงานหรือใช้แรงงานแล้ว คนเหล่านั้นจะต้องได้รับหลักประกันด้านสิทธิแรงงาน”
- (2) ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา ILO ฉบับที่ 19 ว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันในค่าทดแทนกรณีเกิดอุบัติเหตุสำหรับคนงานในชาติและคนงานต่างชาติ พ.ศ. 2468 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2511
- (3) ลงนามในปฏิญญาสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) เรื่อง การปกป้องและส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งกำหนดว่า แต่ละประเทศต้อง “ใช้ความพยายามในอันที่จะปกป้องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ส่งเสริมสวัสดิภาพ และเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของแรงงานข้ามชาติ และส่งเสริมการคุ้มครองการจ้างแรงงาน การจ่ายค่าจ้าง และการมีสภาพการทำงานและสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีุดีธรรมและเหมาะสม”

ดังนั้น พันธกรณีทั้ง 3 ฉบับต่างผูกพันประเทศไทยอย่างชัดเจนจนไม่อาจปฏิเสธได้เลย แต่ประเทศไทยก็ยังไม่สามารถนำข้อตกลงมาปรับใช้เพื่อบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติได้จริง

นอกจากนี้ มุมมองของกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติกองทุนเงินทดแทน พ.ศ. 2537 แม้ไม่มีเกณฑ์ใดๆ ที่เลือกปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติ หากแต่การบังคับใช้กฎหมายด้วยแนวปฏิบัติภายใต้หนังสือเวียน รส.0711/ว.751 เป็นการเลือกปฏิบัติและขัดต่อหลักการของกฎหมาย กล่าวคือ กำหนดเงื่อนไขที่เกินสมควรและไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของสังคม

เพื่อแก้ปัญหาความอยุติธรรมทางสังคมต่อแก่แรงงานข้ามชาติที่ประสบอุบัติเหตุจากการทำงานในประเทศไทย และเพื่อทำให้ความเป็นธรรมทางสังคมเกิดขึ้นกับแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติที่ย้ายถิ่นในลักษณะไม่ปกติ ซึ่งยังมีปัญหาสถานะบุคคลในประเทศไทยหรือเคยมีปัญหาดังกล่าวแต่ก็ยังไม่ปรากฏความเสี่ยงในการกลับสู่วงจรของความผิดกฎหมายคนเข้าเมืองอีกครั้ง การดำเนินงานควรแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ดังต่อไปนี้

- **การดำเนินการเพื่อเยียวยาปัญหาจากความอยุติธรรมทางสังคมในอดีต** อาทิ การกำหนดเกณฑ์ในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วต่อแรงงานข้ามชาติ เช่น แรงงานข้ามชาติที่พิการจากการทำงานแต่ยังทำงานอยู่ซึ่งควรได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพ เป็นต้น

- **การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหความอยุติธรรมทางสังคมในปัจจุบัน** อาทิ

- การวางกรอบนโยบายในการบริหารจัดการการปฏิบัติตามกฎหมายที่มีอยู่ปัจจุบัน โดยสร้างกลไกที่กำกับดูแลการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งอาจมีสมาชิกที่เป็นตัวแทนจากกลุ่มแรงงานข้ามชาติด้วย
- การให้สิทธิในการรวมกลุ่มของแรงงานข้ามชาติ เพื่อดำเนินกิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรม
- การให้สิทธิในการได้รับการคุ้มครองตามกระบวนการยุติธรรม เช่น การจัดหาล่าม เป็นต้น

- การดำเนินการเพื่อเตรียมการต่อปัญหาความยุติธรรมทางสังคมที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต
 - การมีนโยบายสำหรับการจัดการปัญหาการอพยพย้ายถิ่นในระยะยาวและรอบด้าน
 - การมีนโยบายสำหรับกลุ่มพิเศษที่ต้องรับการคุ้มครองและดูแล เพื่อให้สามารถเข้าถึงสวัสดิการของรัฐเพิ่มมากขึ้น
 - การให้การศึกษาเรื่องสิทธิของแรงงานกับทั้งนายจ้างและลูกจ้าง
 - การให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารแก่แรงงานที่ไม่สามารถพูด อ่าน หรือเขียนภาษาไทยได้ โดยให้มีการแปลเอกสารที่เป็นประโยชน์เป็นภาษาของแรงงาน
 - การปรับทัศนคติของคนในสังคมที่มีต่อแรงงานข้ามชาติให้เห็นคุณค่าทางเศรษฐกิจของแรงงานมากขึ้น โดยใช้สื่อประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวาง

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล. (2552ก). ห้าคุณหก: สูตรความคิดและปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายไทย. ใน ปิ่นแก้ว อุณแก้ว (บรรณาธิการ). 5x6 จากแม่้อย...สู่อันต๋ามัน เส้นทางสู่การมีสถานะบุคคล บนผืนแผ่นดินไทย (หน้า 49-64). กรุงเทพฯ: มูลนิธิเอเชีย.
- _____. (2552ข). บันทึกเส้นทาง ตาม ‘ลูกพ่อไทย’ กลับเข้าทะเบียนราษฎร (ตอน 1). ค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2555, จาก <http://www.gotoknow.org/blogs/posts/325855>
- บงกช นภาอัมพร. (1 สิงหาคม 2553ก). มนุษย์ในสัญญาการรัฐ. *มติชน*. หน้า 9.
- _____. (2553ข). ฉันไม่ใช่พม่า: คำสารภาพของแรงงานต่างด้าวจากจีนที่ต้องขึ้นทะเบียนเป็นคนพม่า. บทความนำเสนอในโครงการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้เชิงปฏิบัติการในการพิสูจน์สัญชาติ ภายใต้โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานข้ามชาติและผู้มีปัญหาสถานะบุคคล สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ.
- _____. (2554). สถานการณ์ของคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย. เอกสารประกอบการประชุมเรื่องแนวทางการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- ปิ่นแก้ว อุณแก้ว. (2551). *ส่งสุข...บ้าเจ๊เรียง เอี่ยมละออคนไทยไร้ตัวตน* [รายงานการวิจัย]. โครงการสำรวจสภาพปัญหาการเข้าถึงและการใช้บริการสิทธิในสุขภาพของคนไร้รัฐ. กรุงเทพฯ: สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย.
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2548). ความเห็นทางกฎหมายในกรณีปัญหาสิทธิในการเดินทางไปต่างประเทศของเด็กชายหม่องทองดี ซึ่งเป็นคนไร้สัญชาติประเภทเด็กและบุคคลที่เรียนอยู่ในสถาบันศึกษาไทยของประเทศไทยตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2548 เพื่อทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศไทย. ค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2555, จาก http://www.archanwell.org/autopage/show_page.php?t=1&s_id=472&d_id=470
- _____. (2552). รายงานผลการศึกษาศาสนาการณ์สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของคนชายขอบ. เสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมการอนุวัติตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม.
- _____. (2553). จุดเกาะเกี่ยว องค์ประกอบต่างด้าว และลักษณะระหว่างประเทศ มีความหมายเหมือนหรือต่างกันอย่างไร?. ค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2555, จาก <http://www.learners.in.th/blogs/posts/422272>
- ศาลสั่งนายจ้างจ่าย 4 ล. ให้ลูกเรือประมง เหตุเลิกจ้าง-ปล่อยตายกลางทะเล. (18 กันยายน 2551). *มติชน*.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2552). *การทบทวนนโยบาย ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการ และแรงกดดันในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ.
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (ม.ป.ป.). *ข้อมูลสถิติรายเดือน*. ค้นเมื่อ 13 พฤษภาคม 2555, จาก <http://wp.doe.go.th/monthly-statistics>

ภาษาอังกฤษ

- Australian Broadcasting Corporation (ABC). (2010, January 21). Thailand to enforce worker nationality checks. Retrieved 15 April 2011, from <http://www.radioaustralianews.net.au/stories/201001/2798275.htm?desktop>
- _____. (2010a, July 22). Burma to Investigate Border Rape, Murder Allegations. Retrieved 15 April 2011, from <http://www.abc.net.au/pm/content/2010/s2961489.htm>
- Al Jazeera English. (2010, July 17). Myanmar migrants in Thailand caught in Thai graft and crime circle. Retrieved 15 April 2011, from <http://www.youtube.com/watch?v=VgQn0wwQ3c4>
- Archavanitkul, K. (2009). Thai state policy to manage irregular migration from neighbouring countries. *Mahidol Migration Centre Newsletter*, 1(1), 6-7.
- Achavanichkul, K. and Hall, A. (2011). Migration Workers and Human Rights in a Thai Context. in J. Huguet and A. Chamrathirong (Eds.). *Migration for Development in Thailand: Overview and Tools for Policymakers* (pp.63-73). Bangkok: International Organization for Migration.

- Ashayagachat, Achara. (2011, February 3). Chained to a hospital bed with no escape: Trying to find work in Thailand can turn into a nightmare. *Bangkok Post*. Retrieved from <http://www.bangkokpost.com/news/local/219616/chained-to-a-hospital-bed-with-no-escape>
- Life Looks Rosier for Chalee. (2011, April 18). *Bangkok Post*. Retrieved 18 April 2011, from <http://www.bangkokpost.com/news/local/232357/life-looks-rosier-for-charlieChalee>
- Little Accident Cover for Migrant Labour. (2012, January 9). *Bangkok Post*. Retrieved 15 April 2011, from <http://www.bangkokpost.com/news/local/274265/little-accident-cover-for-migrant-labour>
- Chantavanich, S., Vungsiriphal, P. and Laodumrongchai, S. (2007). *Thailand Policies towards Migrant Workers from Myanmar*. Bangkok: Asian Research Center for Migration, Chulalongkorn University.
- Cholewinski, R. (2005). *Study on Obstacles to Effective Access of Irregular Migrants to Minimum Social Rights*. Council of Europe, Strasbourg.
- Cuddy, M., Suharto, E., Thamrin, J. and Moran, E. (2006). *The European Union's Programme for ASEAN: Strengthening Social Protection Systems in ASEAN*. Final Report (Galway Development Services International, n.p.)
- Director general of employment department confirms there will be no new round of alien worker registration. (2010, April 20). Retrieved 15 April 2011, from http://www.shanland.org/index.php?option=com_content&view=article&id=3007:director-general-of-employment-department-confirms-there-will-be-no-new-round-of-alien-worker-registration&catid=102:mailbox&Itemid=279
- Domingo, B. (2008). *Feasibility Study of the Electronic Money Remittance to Extend Social Security Coverage for Migrant Workers: The Case of the Philippines*. Bangkok: International Labour Organization.
- Franssen, W. (2006). *Role of Social Security in Protecting Migrant Workers*. New Delhi: International Social Security Association.
- General Assembly. (1985, December 13). *Declaration on the Human Rights of Individuals who are not Nationals of the Country in Which They Live*.
- _____. (1990, December 18). *International Convention on the Rights of Migrant Workers and their Families*.
- Hall, A. (2011). Migration and Thailand: Policy, Perspectives and Challenges. in J. Huguet and A. Chamrathirong (Eds.) *Migration for Development in Thailand: Overview and Tools for Policymakers*. Bangkok: International Organization for Migration.
- Hirose, K. (2007). *Social Security for Migrant Workers*. Powerpoint Presentation to 19th ASSA Board Meeting in Bangdung, 25th April 2007.
- Holzmann, R., Koettl, J. and Chernetsky, T. (2005). *Portability Regimes of Pension and Health Care Benefits for International Migrants: An Analysis of Issues and good Practices*. Geneva: Global Commission on International Migration.
- Human Rights and Development Foundation (HRDF). (2010). *Selected Case Studies of Myanmar Migrant Work Accident Victims in Thailand*. (Unpublished Manuscript).
- Huguet, J. W. (2008). *Do International Migration Policies in Thailand Achieve Their Objectives?*. ILO Asia Regional Programme on Governance of Labour Migration, working paper No. 13. Bangkok: International Labour Organization.
- International Labour Organization (ILO). (1925). *Equality of Treatment (Accident Compensation) Convention*. Geneva: International Labour Organization.
- _____. (1983). *Recommendation concerning the Establishment of an international System for the Maintenance of Rights in Social Security*. Geneva: International Labour Organization.
- _____. (2011). *Social Security for Migrant Workers: A Rights Based Approach*. Geneva: International Labour Organization.
- International Organization for Migration (IOM). (2011). *Migrant Information Note Issue No.13*. Bangkok: IOM.

- _____. (2012). *Migrant Information Note Issue No.14*. Bangkok: International Organization for Migration.
- International Social Security Association (ISSA). (2011). *Social Policy Highlight 17 – Social Security and Migrants: Policy Challenges and Responses*. Geneva: International Social Security Association.
- Kanchanachittra Saisoonthorn, Phuntip. (2006). Development of Concepts on Nationality and the Efforts to Reduce Statelessness in Thailand. *Refugee Survey Quarterly*, (25), 40-53.
- Kapuy, K. (2009). European and International Law in Relation to the Social Security of Irregular Migrant Workers. in D. Pieters and P. Schoukens (eds.). *The Social Security Coordination Between the EU and Non-EU Countries*. Oxford: Intersentia.
- Kulke, U. (2006). *Filling the Gap of Social Security for Migrant Workers*. Geneva: International Labour Organization.
- Rosario, T. (2008). *Best Practices in Social Insurance for Migrant Workers: The Case of Sri Lanka*, Bangkok: International Labour Organization.
- Rukumnuaykit, P. (2009). *Synthesis Report on Labour Migration Policies, Management and Immigration Pressure in Thailand*. Bangkok: International Labour Organization.
- Schoukens, P. (2004). *Exploratory Report on the Access to Social Protection for Illegal Labour Migrants*. Oslo: International Social Security Association.
- Schoukens, P. and Pieters, D. (2004). Illegal Labour Migrants and Access to Social Protection. *European Journal of Social Security*, 6, 229-254.
- Il's merry-go-round of misery in Thailand. (2010, September 7). *South China Morning Post*. Retrieved 15 April 2011, from <http://www.burmanet.org/news/2010/09/07/south-china-morning-post-iis-merry-go-round-of-misery-in-thailand-myanmar-tell-how-authorities-profit-from-human-smuggling-they-are-meant-to-stop-%E2%80%93-chutima-sidasathian-and-alan-morison/>
- Tamagno, E. (2008). *Strengthening Social Protection for ASEAN Migrant Workers Through Social Security Agreements*. Bangkok: International Labour Organization.
- Vasuprasat, P. (2008). *Inter-state Cooperation on Labour Migration: Lessons learned from MOUs between Thailand and neighboring countries*. Bangkok: International Labour Organization.

กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง

- กระทรวงแรงงาน. (29 มิถุนายน 2554). ประกาศเรื่อง การจัดทำประกันภัยคุ้มครองแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและได้รับอนุญาตทำงาน.
- _____. (29 มิถุนายน 2554). ประกาศเรื่อง กำหนดเงื่อนไขการรับประกันภัย เพื่อคุ้มครองแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและได้รับอนุญาตทำงาน.
- พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537. (2537). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 111 ตอนที่ 28 ก, 3-21.
- พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533. (2533). *ราชกิจจานุเบกษา [ฉบับพิเศษ]*. เล่มที่ 107 ตอนที่ 161, 1-47.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2539). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- _____. (2553). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2554-2559)*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานประกันสังคม. (25 ตุลาคม 2544). หนังสือสั่งการเลขที่ รส.0711/ว.751 ว่าด้วย แนวปฏิบัติในการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานต่างด้าวที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (18 กันยายน 2551). หนังสือเวียนเลขที่ สศ 001/1799 เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง นโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนไทยและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (14 มิถุนายน 2554). มติคณะรัฐมนตรีเรื่องที่ 5 ว่าด้วยการดูแลและคุ้มครองแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและได้รับอนุญาตทำงาน.
- _____. (26 เมษายน 2554). มติคณะรัฐมนตรีเรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหางานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ.

ภาคผนวกท้ายบทความ

ที่ รส0711/ว 751

สำนักงานประกันสังคม

ถนนติวานนท์ นนทบุรี 11000

25 ตุลาคม 2544

เรื่อง การให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

ด้วยสำนักงานประกันสังคมได้กำหนดแนวปฏิบัติในการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานต่างด้าวที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน เพื่อให้สำนักงานประกันสังคมจังหวัดและสำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่ถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน ดังนี้

1. แรงงานต่างด้าวที่มาทำงานเป็นลูกจ้างในประเทศไทยมีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

2. กรณีที่แรงงานต่างด้าวจะมีสิทธิได้รับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน ต้องมีหลักฐานดังนี้

2.1 มีการจดทะเบียนและมีใบอนุญาตให้ทำงาน (Work Permit) ที่ทางราชการออกให้มาประกอบกับหนังสือเดินทาง (Passport) หรือใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว

2.2 นายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนในอัตราที่ไม่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ

ทั้งนี้ แรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนต้องยื่นแบบเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้กับประเทศไทย

3. กรณีแรงงานต่างด้าวที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานให้นายจ้างแต่ไม่มีหลักฐานตามข้อ 2 มาแสดง นายจ้างต้องเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ให้แก่ลูกจ้างเอง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และกรุณาแจ้งให้สำนักงานประกันสังคมจังหวัดเพื่อทราบและถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายอนุโพธิ์ บุนนาค)

รองเลขาธิการ ปฏิบัติราชการแทน

เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม

สำนักงานกองทุนเงินทดแทน

โทร. 0-2968-9844-5

โทรสาร 0-2968-9847

การศึกษาถ้วนหน้า: เด็กข้ามชาติในสวนยางพารามีโอกาสหรือไม่?

Education for All: Do Migrant Children in Rubber Plantation Have an Opportunity to Be Included?

มาลี สันภูวรรณ¹
Malee Sunpuwan

บทคัดย่อ

บทความนี้ใช้แนวคิดเรื่องชายขอบที่ว่าด้วยความเป็นอื่น เพื่ออธิบายปรากฏการณ์การเข้าถึงการศึกษาของเด็กข้ามชาติภายใต้นโยบายการศึกษาถ้วนหน้าของประเทศไทย ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษานี้ประกอบด้วยข้อมูลเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เด็กข้ามชาติ พร้อมทั้งผู้ปกครองที่อยู่ในสวนยางพาราจำนวน 230 คน ซึ่งเป็นข้อมูลระดับบุคคลและครัวเรือน และการสัมภาษณ์ระดับลึกผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการศึกษาในพื้นที่จำนวน 7 องค์กร โดยแบ่งการเข้าถึงการศึกษาเป็น 4 ประเภท คือ เข้าไม่ถึงระบบการศึกษาใดๆ เลย เข้าถึงระบบการศึกษาไทย เข้าถึงการศึกษาในระบบพม่า และเข้าถึงการศึกษานอกระบบ (ศูนย์การเรียนรู้) ส่วนความเป็นอื่นนั้นวัดจากความเป็นอื่นเชิงอัตวิสัย และความเป็นอื่นเชิงอรรถวิสัย ซึ่งได้แก่ สถานที่เกิด สัญชาติ เชื้อชาติ สถานะทางทะเบียนในประเทศไทย ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย และความสามารถในการพูดภาษาไทย ผลการศึกษาพบว่าความเป็นชายขอบที่ว่าด้วยความเป็นอื่นนั้นประกอบด้วย 3 รูปแบบ คือ การข้ามพรมแดนเพื่อมาเป็นอื่นในสังคมใหม่ การเป็นอื่นในแผ่นดินเกิดสู่ความเป็นอื่นบนพื้นที่ใหม่ และการเกิดบนแผ่นดินอื่นด้วยความเป็นอื่น ซึ่งความเป็นอื่นเหล่านี้ได้ส่งผลต่อการเข้าถึงการศึกษา โดยมีเพียงร้อยละ 13.5 เท่านั้นที่เข้าสู่การศึกษาในระบบในประเทศไทย ในขณะที่ร้อยละ 15.7 ไม่ได้เข้าสู่ระบบการศึกษาใดๆ เลย ซึ่งให้เห็นว่าปัจจัยความเป็นอื่นนั้นเป็นปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการทำให้เด็กข้ามชาติถูกเลือกปฏิบัติ ส่งผลต่อการเข้าถึงการศึกษาที่จัดให้โดยรัฐไทย

คำสำคัญ: เด็กต่างชาติ, การศึกษาถ้วนหน้า, ความเป็นชายขอบ, ความเป็นอื่น

¹ อาจารย์ประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

Abstract

This paper aims to apply the concept of marginalisation or otherness to explain such a phenomena within the context of “Education for All” in Thailand. This study employs both quantitative and qualitative approaches. Face to face interviews were conducted with 230 migrant children and their guardians living in rubber plantations. Data at individual and household levels were collected. The in - depth - interviews of 7 key informants who work in jobs related to education were also undertaken. Measurement of access to education was divided into 4 categories, including: 1) no access to any educational system; 2) access to Thai formal education; 3) access to Myanmar formal education; and 4) access to non - formal education (migrant learning centers). Otherness is measured in terms of place of birth, nationality, ethnicity, registration status, duration of living in Thailand and ability to speak Thai. The research found three patterns of otherness including: 1) cross - border to be others in a new society; 2) others from their own hometown to be others in the new place; and 3) born in another place with otherness. These patterns of otherness are related to access to education. There were 13.5 percent of respondents entering Thai formal education while 15.7 percent were not entering any educational system. There were also other factors related to access to education of migrant children, namely using Thai language, education of guardian, household economic status, importance of education and the practices of educational personnel.

Keywords: *migrant children, Education for All, marginalisation, otherness*

1. นำเรื่อง

การข้ามพรมแดนเชิงภูมิศาสตร์และการข้ามเขตพลเมืองตนเองสู่ความเป็นพลเมืองอื่นนั้น แม้ว่าจะมีปัญหาอุปสรรคมากมาย แต่ด้วยความบีบคั้นทางเศรษฐกิจและการเมือง ทำให้แต่ละปียังมีแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านของไทยหาหนทางข้ามพรมแดนเพื่อเข้ามาหางานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก และมีผู้ติดตามที่เป็นเด็กอีกจำนวนหนึ่งที่เดินทางมากับแรงงานเหล่านั้น มีการคาดประมาณว่ามีเด็กข้ามชาติอายุต่ำกว่า 17 ปี ที่เป็นแรงงานและผู้ติดตามอาศัยอยู่ในประเทศไทยจำนวน 200,000 - 400,000 คน ขณะที่ในแต่ละปีมีเด็กซึ่งเป็นลูกของแรงงานข้ามชาติที่เกิดในประเทศไทยอีกจำนวนหนึ่ง จากสถิติการคลอดในโรงพยาบาลในแต่ละปีพบว่า มีเด็กข้ามชาติประมาณ 2,000 คนที่คลอดในโรงพยาบาล แต่ยังมีเด็กข้ามชาติอีกจำนวนหนึ่งที่คลอดที่บ้านหรือที่อื่นๆ ที่มีชื่อโรงพยาบาล ซึ่งยังไม่ทราบตัวเลขแน่ชัด ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะทราบว่าจริงๆ แล้วจำนวนเด็กข้ามชาติมีเท่าไรในประเทศไทย (IOM, 2009; Jampaklay, 2011)

แม้จำนวนเด็กข้ามชาติในประเทศไทยจะยังไม่ชัดเจน แต่สิ่งหนึ่งที่ต้องคำนึงถึงคือการได้รับการศึกษาของเด็กข้ามชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐไทยมีนโยบาย “การศึกษาถั่วหน้า” มาตั้งแต่ปี 2548 นั่นคือการให้การศึกษาแก่เด็กทุกคนในประเทศไทย ไม่ว่าจะมีความสามารถอยู่อาศัยหรือสถานะทางทะเบียนอย่างไร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เด็กทุกคนที่อยู่ในประเทศไทยสามารถเข้าถึงการศึกษาได้อย่างเท่าเทียม (กระทรวงศึกษาธิการ, 2555) แต่ด้วย “ความเป็นอื่น” การเข้าถึงการศึกษาของเด็กข้ามชาติจึงมีปัญหาอีกมากมายหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยทางด้านตัวเด็กและครอบครัว หรือว่าการปฏิบัติงานด้านการศึกษาของภาครัฐ

หากพิจารณาปัจจัยที่ทำให้เด็กข้ามชาติไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาในระบบได้ ก็พบว่าทางด้านตัวเด็กนั้น มักจะมีปัญหาด้านภาษา ขาดแคลนทุนทรัพย์ เนื่องจากเด็กบางส่วนต้องทำงานให้กับครอบครัว และบางส่วนอยู่ห่างไกลโรงเรียนหรือเดินทางไปโรงเรียนลำบาก ด้วยข้อจำกัดเหล่านี้ทำให้เด็กข้ามชาติส่วนหนึ่งไม่มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาใดๆ เลย และเด็กส่วนหนึ่งหาทางเลือกในการศึกษาโดยการเข้าเรียนในศูนย์การเรียนรู้ที่ดำเนินการโดยองค์การพัฒนาเอกชน แต่ศูนย์การเรียนรู้เหล่านี้ส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดไม่ได้รับยอมรับโดยกระทรวงศึกษาธิการ ขณะที่สถานศึกษาที่ดำเนินการโดยภาครัฐเองก็มีปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น ครูไม่ยอมรับให้เด็กเข้าเรียนเนื่องจากกลัวจะผิดกฎระเบียบ หรือครูจะยอมรับเด็กเข้าเรียนก็ต่อเมื่อครอบครัวสามารถจ่ายได้ ทั้งๆ ที่รัฐมีนโยบายให้เรียนฟรี (กฤตยา, 2554) ดังนั้น จึงมีความหวังไม่มากนักที่เด็กข้ามชาติจะเข้าสู่ระบบโรงเรียนของรัฐได้ หรือแม้จะสามารถเข้าสู่ระบบโรงเรียนได้ แต่ก็ยากที่จะได้รับใบรับรองการศึกษาซึ่งมีความจำเป็นสำหรับอนาคตพวกเขา ทั้งในด้านการเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นหรือการใช้ประกอบอาชีพการงาน

การศึกษานี้ได้ให้ความสนใจต่อการเข้าถึงการศึกษาของเด็กที่อยู่ในสวนยางพารา ทั้งนี้เนื่องจากสวนยางพาราเป็นงานเป้าหมายอย่างหนึ่งของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะทำกันเป็นครอบครัว และหลายๆ ครอบครัวได้พาลูกๆ มาอาศัยอยู่ด้วย และที่สำคัญในสวนยางพาราที่แรงงานข้ามชาติรับจ้างทำงานนั้นค่อนข้างอยู่ห่างไกลชุมชน ยิ่งสวนยางพาราห่างชุมชนออกไปเท่าไรก็ดูเหมือนว่าคนข้ามชาติเหล่านั้นจะอยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางบริการสาธารณะต่างๆ ที่จัดให้โดยรัฐไทยมากขึ้นเท่านั้น ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จึงมีประชากรเป้าหมายอยู่ที่เด็กข้ามชาติที่ทำงานในสวนยางพารา หรือเด็กข้ามชาติที่ผู้ปกครองทำงานในสวนยางพารา โดยเลือกพื้นที่เฉพาะเจาะจงที่ 2 จังหวัดในภาคใต้ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการทำสวนยางพาราและมีการใช้แรงงานข้ามชาติอย่างเข้มข้น

คำถามหลักของบทความนี้คือ เด็กข้ามชาติที่ข้ามชายแดนเพื่อมาเป็นชายขอบในชุมชนและสังคมใหม่ด้วยความเป็นอื่น และเด็กข้ามชาติที่เกิดบนแผ่นดินอื่นด้วยความเป็นอื่นนั้น เข้าถึงการศึกษาได้หรือไม่อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่การปกครองของรัฐไทยที่มีนโยบาย “การศึกษาถ้วนหน้า”

2. แนวคิดเรื่องกระบวนการเป็นชายขอบกับเด็กข้ามชาติ

จากคำถามที่ว่าด้วยเด็กข้ามชาติกับความเป็นอื่นในสังคมไทยนั้น คงต้องสนใจแนวคิดความเป็นชายขอบที่ด้วยความเป็นอื่นที่เชื่อมโยงกับการเข้าถึงบริการสาธารณะ และหากให้นิยามของคนชายขอบก็คือ “คนที่มีชีวิตอยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางทั้งในทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการศึกษา” (Gurung & Kollmair, 2005; สุริชัย, 2550) ก็ยังเป็นภาพสะท้อนความ (ไม่) สามารถเข้าถึงทรัพยากร และการได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา ที่จัดให้โดยรัฐไทย ทั้งนี้เนื่องจากพวกเขาถูกมองว่าเป็น “คนอื่น” ที่มีสถานะเป็นเพียงแรงงานราคาถูกในกระบวนการผลิตเท่านั้น

ความเป็นชายขอบนั้นไม่ได้เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ แต่ทว่าเกิดจากการถูกกระทำให้เป็นชายขอบ โดยมีสาเหตุใหญ่ๆ สามประการคือ การกีดกันรัฐชาติ การพัฒนา และโลกาภิวัตน์ เริ่มต้นจากการกีดกันรัฐชาติ ทำให้คนที่มีเชื้อพลเมืองของรัฐชาติหรือ “คนอื่น” (other) กลายเป็นคนชายขอบ เนื่องจากไม่ได้ถูกนับรวมว่าเป็นพวก (self/one) ส่วนการพัฒนานั้นที่ผ่านมา มิติการพัฒนาได้มุ่งเน้นไปที่ศูนย์กลาง โดยทำให้พื้นที่ที่ถูกกละเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้พื้นที่เรียกว่า “ไกลปืนเที่ยง” กลายเป็นพื้นที่ชายขอบ และคนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เหล่านั้นก็กลายเป็นคนชายขอบสำหรับโลกาภิวัตน์ กระแสของโลกาภิวัตน์ที่เกิดขึ้นและดำเนินอยู่ได้ทำให้ผู้คนที่ไม่สามารถปรับตัวเข้ากับกระแสในมิติการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และวัฒนธรรม กลายเป็นคนชายขอบอีกรูปแบบหนึ่ง (สุริชัย, 2550)

ส่วน “ความเป็นอื่น (otherness)” นั้นถูกนิยามว่าเป็นความแตกต่างจากตน (self/oneness) ในด้านหลักๆ 2 ด้าน คือ ความเป็นอื่นเชิงวัตถุวิสัย (objective otherness) และความเป็นอื่นเชิงอัตวิสัย (subjective otherness) โดยความเป็นอื่นเชิงวัตถุวิสัยหลักๆ หมายถึงความเป็นอื่นทางภูมิศาสตร์ (geographical others) ซึ่งหมายถึงคนที่มาจากที่อื่นๆ ที่มีเชื้อพื้นที่ของตน ไม่ว่าจะเป็นภาค ประเทศ โซน และทวีป เป็นต้น ขณะที่ความเป็นอื่นเชิงอัตวิสัยนั้นไปไกลกว่า คือหมายถึงความเป็นอื่นในแง่ของกลุ่มหรือองค์กรที่มีพื้นที่เฉพาะ (spatial organization) ซึ่งมีเชื้อพื้นที่ทางธรรมชาติเช่นเดียวกับความหมายแรก แต่เป็นในแง่ของสังคม วัฒนธรรม ความประพุดติ หรือแม้กระทั่งความแตกต่างในเรื่องของความคิดเห็นหรือมุมมอง และรวมถึงสำเนียงการพูด (Murdick et al., 2004)

หากกล่าวถึงความเป็นอื่น (otherness) แล้ว คงต้องกล่าวถึง ความเป็นไทย (Thainess) ภายใต้บริบทของสังคมไทยที่ทำให้ภาพของ “ความเป็นอื่น” นั้นเด่นชัดขึ้น เนื่องจาก “ความเป็นไทย” นั้นถูกใช้ในการสร้างชาติเพื่อให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียวกันซึ่งเป็นการรับประกันความมั่นคงของชาติ และทำให้ความเป็นชาติไทยถูกสงวนไว้สำหรับคนไทยเท่านั้น ซึ่งทำให้ตัดสินคนอื่นที่แตกต่างจากตนพร้อมจะเบียดขับพวกเขาเหล่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชาติพันธุ์อื่นหรือคนอื่นที่มีสถานะด้อยกว่าทางด้านเศรษฐกิจและสังคม (โสฬส, 2551; สายชล, 2551) จนกลายเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการเลือกปฏิบัติกับคนที่ “เป็นอื่น” (Traitongyoo, 2008)

เมื่อนำแนวคิดเรื่องกระบวนการเป็นชายขอบและความเป็นอื่นมาประยุกต์ใช้กับเด็กข้ามชาติก็จะเห็นได้ว่า นอกจากเด็กข้ามชาติจะเป็นชายขอบในเชิงภูมิศาสตร์แล้ว ความที่พวกเขาเหล่านั้นมีเชื้อพลเมืองของประเทศไทย

เกิดการกระทำซ้ำหรือตอกย้ำความเป็นชายขอบด้วยความเป็นอื่นอย่างชัดเจน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเด็กข้ามชาตินั้นถูกทำให้เป็นอื่น ทั้งในเชิงภูมิศาสตร์และความเป็นอื่นในเชิงที่ไม่ใช่พวกเดียวกันหรือเป็น “คนอื่น” ซึ่งความเป็นชายขอบที่เกิดขึ้นอาจส่งผลต่อการได้รับบริการทางสังคมที่จัดให้โดยรัฐ

3. ความเป็นชายขอบกับการเข้าถึงการศึกษา

การเข้าถึงบริการสาธารณะของคนชายขอบนั้นมีปัญหาอุปสรรคหลายประการด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นความขัดสนทางด้านเศรษฐกิจ อุปสรรคทางด้านภาษาและการสื่อสาร รวมทั้งการถูกเลือกปฏิบัติ (Children on the Edge, 2012; Smith et al., 2009; กฤตยา, 2554) ส่วนในการศึกษานี้จะมุ่งเน้นไปบริการสาธารณะเรื่องการศึกษาเป็นหลัก โดยเริ่มต้นจากนโยบายของรัฐไทยที่ว่าด้วยการศึกษาถ้วนหน้า

3.1 กว่าจะมาเป็นการศึกษาถ้วนหน้า

มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในการเข้าถึงการศึกษา หรือที่รู้จักกันทั่วไปว่า “การศึกษาถ้วนหน้าหรือการศึกษาเพื่อปวงชน (Education for All)” นั้นเริ่มต้นในปี 2533 ที่งาน World Conference on Education for All จัดขึ้นที่จอมเทียน ประเทศไทย โดยตั้งเป็นคณะกรรมการการศึกษาเพื่อปวงชนขึ้น นำโดยองค์การ UNESCO ประกอบด้วยตัวแทนของประชาคมโลกประมาณ 155 ประเทศ ตกลงร่วมมือในการกระจายและสนับสนุนการศึกษาขั้นพื้นฐานและลดอัตราการไม่รู้หนังสือให้มากที่สุด ภายในกรอบระยะเวลา 10 ปี ภายใต้ “ปฏิญญาจอมเทียน (Jomtien Declaration)” มีหลักการว่า คนทุกคนต้องได้รับการศึกษาเท่าเทียมกัน โดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ ศาสนา และอายุ โดยต้องเป็นการศึกษาที่ทำให้มนุษยชาติเกิดสันติภาพ มีความมั่นคง มีการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และมีส่วนช่วยสนับสนุนการพัฒนา ช่วยแก้ปัญหาต่างๆ ในสังคมได้ ต่อมาในปี พ.ศ. 2543 มีการประชุมประชาคมระหว่างประเทศอีกครั้งในดาการ์ ประเทศเซเนกัล ได้มีการรับรองกรอบปฏิบัติการดาการ์ว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน โดยทุกประเทศยืนยันความมุ่งมั่นที่จะกระทำเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กรใน พ.ศ. 2558 และ UNESCO ได้เชิญชวนให้ประเทศสมาชิกจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานด้านการศึกษาเพื่อปวงชนของแต่ละประเทศต่อไป (UNESCO, 2010; United Nations Children’s Fund and UNESCO, 2007)

ในฐานะสมาชิกของ UNESCO ไทยได้ร่วมเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการตั้งแต่ พ.ศ. 2533 และนำปฏิญญาจอมเทียน (Jomtien Declaration) ไปประยุกต์ใช้เพื่อการดำเนินงานด้านการศึกษาเพื่อปวงชนในประเทศ และใน พ.ศ. 2543 ไทยก็เข้าร่วมการประชุมผลการดำเนินงานด้านการศึกษาเพื่อปวงชน โดยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมระดับภูมิภาคเพื่อประเมินผลความก้าวหน้าในเรื่องดังกล่าวในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก เพื่อนำผลการประชุมมาประกอบการประชุมระดับโลกด้านการศึกษาที่กรุงดาการ์ ประเทศเซเนกัล เพื่อการตอบสนองการเชิญชวนของ UNESCO จากการประชุมที่ดาการ์ ไทยได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดทำร่างแผนระดับชาติด้านการศึกษาเพื่อปวงชนขึ้น โดยมีปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน และมีสำนักนโยบายและแผน และกองการสัมพันธ์ต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ร่วมกันทำหน้าที่เลขานุการ ทั้งนี้ ได้มีการประชุมปฏิบัติการในระดับชาติเพื่อระดมความคิดเห็นในการจัดทำแผนระดับชาติว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชนในปี 2545 และมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2548 ให้มีการจัดการศึกษาอย่างถ้วนหน้า ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติและบุตรหลานสามารถลงทะเบียนเรียนในสถานศึกษาของรัฐและเอกชนได้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2555)

ทั้งนี้ ระบบการศึกษาในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติปี 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 ปี พ.ศ. 2545 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 ปี พ.ศ. 2553 นั้นสามารถแบ่งออกเป็นสามรูปแบบใหญ่ๆ ด้วยกันดังนี้ (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ, 2542; 2545; 2553)

- (1) *การศึกษาในระบบโรงเรียน* เป็นการศึกษาที่เป็นระบบชัดเจนและแน่นอนในการกำหนดเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษา ซึ่งได้แก่ จุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา รวมทั้งการวัดและการประเมินผล
- (2) *การศึกษานอกระบบโรงเรียน* เงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษามีความยืดหยุ่นทั้งเนื้อหาและหลักสูตร โดยยึดความเหมาะสมและสอดคล้องตามบริบทของผู้เรียน ดังนั้น จึงมีความยืดหยุ่นทั้งจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ทั้งนี้กำหนดรับบุคคลที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไปเข้าสู่ระบบการศึกษานี้
- (3) *การศึกษาตามอัธยาศัย* เป็นการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อม และโอกาส โดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์ สังคม สภาพแวดล้อม สื่อหรือแหล่งความรู้อื่นๆ แต่ยังไม่ได้นำมาใช้อย่างจริงจัง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหากยึดการจัดการศึกษาอย่างถ้วนหน้าของรัฐบาลไทยเป็นหลักในการจัดระบบการศึกษาแล้ว เด็กข้ามชาติสามารถเข้าถึงระบบการศึกษาหลักๆ ได้ในสองรูปแบบด้วยกันคือ คือการศึกษาในโรงเรียนและการศึกษานอกโรงเรียน

3.2 เด็กชายขอบกับการเข้าถึงการศึกษา

แม้สิทธิในการศึกษาจะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานสำหรับบุคคลทุกเพศ ทุกวัย และทุกชาติ ทุกภาษา ทุกศาสนา มนุษย์ทุกคนต่างมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์และโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเท่าเทียม เสมอภาคกันอย่างเป็นธรรม ตามวลีที่ว่า “Education for All” แต่ด้วยความ “เป็นอื่น” ได้ก่อให้เกิดความยากลำบากในการเข้าถึงการศึกษาสำหรับเด็กและเยาวชนข้ามชาติไม่มากนักน้อย ตามแต่บริบททางนโยบายของรัฐที่พวกเขาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเองมีเด็กข้ามชาติจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่สามารถเข้าถึงการศึกษา จากจำนวนเด็กข้ามชาติเกือบสี่แสนคนในปี 2553 มีเด็กข้ามชาติเพียง 60,000 คนโดยประมาณที่เข้าสู่ระบบโรงเรียนของรัฐ และบางส่วนเข้าสู่การศึกษานอกระบบซึ่งดำเนินการโดยองค์การพัฒนาเอกชนและองค์การระหว่างประเทศในรูปแบบของศูนย์การเรียนรู้ที่มีจำนวนกว่า 130 ศูนย์ (กฤตยา, 2554)

ผลจากความยากลำบากในการเข้าถึงการศึกษาทำให้เด็กข้ามชาติจำนวนหนึ่งเข้าสู่ระบบการศึกษาล่าช้า และอัตราการเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาเมื่อเปรียบเทียบกับเด็กไทย นอกจากนี้ เด็กจำนวนหนึ่งยังไม่สามารถเข้าสู่ระบบการศึกษาได้ เนื่องจากสาเหตุทางด้านครอบครัว ตัวเด็ก และการปฏิบัติของผู้เกี่ยวข้องกับการศึกษา (European Commission, 2008; Nawarat, 2012)

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับตัวเด็กและครอบครัว ได้แก่ พ่อ/แม่ของเด็กข้ามชาติไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา ไม่ทราบนโยบายเกี่ยวกับการศึกษาถ้วนหน้าที่เปิดโอกาสให้เด็กข้ามชาติ รวมถึงการไม่มีสถานะทางทะเบียนหรือไม่ได้จดทะเบียน ทำให้กลัวการถูกจับและส่งตัวกลับ ขณะที่เด็กข้ามชาติเองนั้นก็มักมีปัญหาในเรื่องการพูด/ใช้ภาษาไทย การไม่รู้วิธีชีวิตคนไทย ทักษะการใช้ภาษาและการเรียนรู้วิถีชีวิตและวัฒนธรรมนั้นขึ้นอยู่กัระยะเวลาที่อาศัยอยู่ใน

ประเทศไทย รวมถึงการที่เด็กต้องทำงานควบคู่ไปกับการเรียน (Children on the Edge, 2012; ILO & Office of the Educational Council, 2006; กฤตยา, 2554)

ส่วนปัจจัยด้านผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา พบว่าผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษาจำนวนหนึ่งไม่ยอมรับเด็กเข้าเรียน ทั้งนี้เนื่องจากกลัวว่าจะเกิดปัญหา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการได้รับงบประมาณรายหัว หรือกลัวว่าจะผิดระเบียบปฏิบัติ และการไม่ยอมรับระบบการศึกษาของประเทศต้นทาง ทำให้เด็กไม่สามารถเรียนต่อได้ (Children on the Edge, 2012; ILO & Office of the Educational Council, 2006; กฤตยา, 2554)

แม้มีการศึกษาในประเด็นการเข้าถึงการศึกษาของเด็กข้ามชาติในหลายประเทศรวมถึงประเทศไทยด้วย แต่ที่ผ่านมายังมีการประยุกต์ใช้แนวคิดเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ค่อนข้างน้อย ทำให้ความเข้าใจในประเด็นดังกล่าวในเชิงแนวคิดยังมีค่อนข้างจำกัด ดังนั้น ในบทความนี้จึงต้องการทำความเข้าใจปรากฏการณ์โดยใช้แนวคิดความเป็นชายขอบที่ว่าด้วยความเป็นอื่นที่ส่งผลต่อการเข้าถึงระบบการศึกษาของรัฐไทยของเด็กข้ามชาติจากพม่าที่อาศัยอยู่ในสวนยางพารา

4. วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ใช้ข้อมูลส่วนหนึ่งจากโครงการ “Rapid Assessment on Child Labour in the Rubber Industry in Thailand: Data Collection in Phang Nga and Songkhla Provinces” ดำเนินการโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม และได้รับความร่วมมือจากคณะทรัพยากรธรรมชาติ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มูลนิธิการศึกษาเพื่อการพัฒนา หรือ GHRE (Grassroots Human Rights Education and Development) และบ้านสุขสรรค์ ด้วยการสนับสนุนจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) โดยใช้การศึกษาเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูล 3 ระดับ คือ ชุมชน คร้วเรือน และบุคคล²

การศึกษาเชิงปริมาณใช้วิธีการสัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบถามเด็กและผู้ปกครอง มีกลุ่มประชากรเป้าหมายคือ เด็กข้ามชาติ อายุระหว่าง 9 - 17 ปี และผู้ปกครอง มีจำนวนตัวอย่างทั้งสิ้น 513 คน ข้อมูลที่เก็บมีสองระดับคือ ระดับบุคคลและระดับครัวเรือน ข้อมูลระดับชุมชนนั้นใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน/ชุมชน หรือที่เรียกกันว่า กชข 2 ค³ สำหรับการศึกษาเชิงคุณภาพใช้การสัมภาษณ์ระดับลึก มีผู้ให้ข้อมูลสำคัญคือเจ้าหน้าที่องค์กรภาครัฐและเอกชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับยางพารา แรงงาน สุขภาพ และการศึกษา จำนวน 30 คน ในพื้นที่จังหวัดพังงาและสงขลา ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ปลูกยางพาราและมีการใช้แรงงานข้ามชาติอย่างเข้มข้น โดยเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ - กรกฎาคม 2553

2 การศึกษานี้ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคน มหาวิทยาลัยมหิดล หมายเลข MU - IRB 2010/119.2604

3 กชข 2 ค คือ ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน/ชุมชน ที่แสดงให้เห็นสภาพทั่วไป ด้านเศรษฐกิจและสังคมระดับหมู่บ้าน เช่น โครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจ สุขภาพและอนามัยความรู้ รวมถึงการศึกษา ความเข้มแข็งของชุมชน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภาพแรงงาน และยาเสพติด เป็นข้อมูลที่จัดเก็บทุกหมู่บ้านในชนบทเป็นประจำทุก 2 ปี

เนื่องจากการศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และสนใจการเข้าถึงการศึกษาของเด็กข้ามชาติ ตัวอย่างในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือเด็กข้ามชาติพร้อมทั้งผู้ปกครองจำนวน 230 คน ซึ่งเป็นข้อมูลระดับบุคคลและครัวเรือน และการสัมภาษณ์ระดับลึกผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการศึกษาในพื้นที่จำนวน 7 องค์กร ส่วนข้อมูลที่น่ามาวิเคราะห์นั้นประกอบด้วยข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ทั้งนี้ข้อมูลเชิงปริมาณประกอบด้วย ข้อมูลทางประชากรและสังคม สถานะการศึกษา สถานะการทำงาน สถานภาพทางเศรษฐกิจและสภาพการอยู่อาศัยของครัวเรือน โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา ซึ่งเป็นข้อมูลหลัก ส่วนข้อมูลเชิงคุณภาพนั้นใช้เพื่อสนับสนุนข้อมูลเชิงปริมาณ

4.1 การวัดการเข้าถึงการศึกษาของเด็กข้ามชาติ

ในการศึกษานี้ได้นิยามการเข้าถึง/ไม่เข้าถึงการศึกษาของเด็กข้ามชาติออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ (1) ไม่เข้าถึงระบบการศึกษาใดๆ เลย (2) เข้าถึงระบบการศึกษาในประเทศต้นทาง (การศึกษาในระบบของพม่า) (3) เข้าถึงการศึกษาในระบบในประเทศไทย และ (4) การเข้าถึงระบบการศึกษานอกระบบในประเทศไทย (ศูนย์การเรียนรู้) ที่ดำเนินการโดยองค์กรพัฒนาเอกชน

4.2 การวัดความเป็นชายขอบด้วยความเป็นอื่น

จากแนวคิดเรื่องความเป็นชายขอบที่ว่าด้วยความเป็นอื่น และความหมายของความเป็นอื่นดังกล่าวแล้วข้างต้น ในการวิเคราะห์นี้ได้ให้ความหมายของความเป็นชายขอบว่าด้วยความเป็นอื่นในเชิงอัตวิสัย ซึ่งเป็นความหมายในเชิงภูมิศาสตร์และพลเมือง ได้แก่ สถานที่เกิด สัญชาติ สถานะทางทะเบียนในประเทศไทย ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย (national others) เชื้อชาติ (ethnic others) และความเป็นอื่นในเชิงอัตวิสัย ได้แก่ ความสามารถในการพูดภาษาไทย ซึ่งสะท้อนความเป็นอื่นเชิงภาษา (linguistic others) ทั้งหมดนี้คือตัวแปรที่ทำให้เห็นว่า กลุ่มเด็กข้ามชาติมีความเป็นอื่นหรือแตกต่างจากความเป็นไทยอย่างชัดเจน

แต่การวัดความเป็นอื่นในลักษณะนี้ก็อาจมีข้อจำกัด เนื่องจากสะท้อนความเป็นอื่นได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ความเป็นอื่นเชิงอัตวิสัยในการศึกษานี้มีความจำเป็นในฐานะที่เป็นหลักฐานสำคัญที่เจ้าหน้าที่ด้านการศึกษาใช้เป็นหลักฐานประกอบการรับเด็กข้ามชาติเข้าศึกษา

4.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

เพื่อตอบคำถามที่ว่าเด็กข้ามชาติที่ข้ามชายแดนเพื่อมาเป็นอื่น และเด็กข้ามชาติที่เกิดบนแผ่นดินอื่นด้วยความเป็นอื่นนั้นเข้าถึงการศึกษาได้หรือไม่อย่างไร บทความนี้จะจึงได้ให้ความสำคัญกับลักษณะความเป็นอื่นของเด็กข้ามชาติกับการเข้าถึงการศึกษาเป็นหลัก และวิเคราะห์ปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ปัจจัยในระดับบุคคล (ลักษณะของเด็กข้ามชาติ) ครัวเรือน และการปฏิบัติของผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา ทั้งนี้ ข้อมูลระดับบุคคลและครัวเรือนเป็นข้อมูลจากการสำรวจ ส่วนข้อมูลการปฏิบัติของผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษานั้นมาจากการสัมภาษณ์ระดับลึก

ปัจจัยส่วนบุคคลประกอบด้วยเพศ อายุ สถานภาพการศึกษา ระดับการศึกษาสูงสุด และสถานภาพการทำงาน ส่วนปัจจัยครัวเรือนประกอบด้วยลักษณะของหัวหน้าครัวเรือน และลักษณะของครัวเรือน และด้านการปฏิบัติของผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษานั้นเน้นไปในเรื่องของความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายการศึกษาถ่วงน้ำหนักและการนำไปปฏิบัติในพื้นที่

5. บอคนพบ

5.1 ลักษณะของเด็กและครัวเรือนข้ามชาติ

เด็กข้ามชาติที่เป็นตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้เป็นเด็กผู้ชายมากกว่าเด็กผู้หญิง อายุเฉลี่ยอยู่ที่ 13.3 ปี สองในสามเรียนหนังสือจบแล้ว กำลังเรียนร้อยละ 21.7 และมีเด็กที่ไม่ได้เรียนร้อยละ 15.7 มากกว่าครึ่งหนึ่งมีระดับการศึกษาสูงสุดอยู่ในระดับประถมศึกษา เด็กส่วนใหญ่มากกว่าสองในสามทำงานบางเวลาหรือทำงานเต็มเวลา มีเพียงร้อยละ 30 เท่านั้นที่ไม่ได้ทำงาน (ตาราง 1)

ตาราง 1 ลักษณะทั่วไปของเด็กข้ามชาติ*

ลักษณะทั่วไปของเด็กข้ามชาติ	จำนวน	ร้อยละ
เพศ		
ชาย	140	60.9
หญิง	90	39.1
อายุ (เฉลี่ย)	13.3	
9 - 11 ปี	63	27.4
12 - 14 ปี	81	35.2
15 - 17 ปี	86	37.4
สถานภาพการศึกษา		
เรียนจบแล้ว	144	62.6
กำลังเรียน	50	21.7
ไม่ได้เรียน	36	15.7
ระดับการศึกษาสูงสุด		
ไม่ได้เรียน	36	15.7
อนุบาล	12	5.2
ประถมศึกษา	132	57.4
มัธยมศึกษา	50	21.7
สถานภาพการทำงาน		
ไม่ได้ทำงาน	67	29.1
ทำงานบางเวลา	99	43.0
ทำงานเต็มเวลา	63	27.4

*หมายเหตุ: จำนวนรวมน้อยกว่า 230 เนื่องจากไม่รวมผู้ไม่ตอบคำถามนั้นๆ

ที่มา: คำนวนจากข้อมูลโครงการ “Rapid Assessment on Child Labour in the Rubber Industry in Thailand: Data Collection in Phang Nga and Songkhla Provinces”

ตัวอย่างประชากรที่บทความให้ความสนใจนั้น นอกจากตัวเด็กคือครัวเรือนเด็กข้ามชาติ โดยครัวเรือนที่ศึกษานั้นมีจำนวนสมาชิกในครัวเรือนเฉลี่ย 3.6 คน กว่าครึ่งหนึ่งมีจำนวนสมาชิกน้อยกว่า 5 คน ส่วนจำนวนเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีนั้นเฉลี่ยอยู่ที่ 2.2 คนต่อครัวเรือน สองในห้าของครัวเรือนมีจำนวนเด็ก 2 คน และเกือบหนึ่งในสามมีจำนวนเด็กมากกว่าสองคน ส่วนลักษณะของหัวหน้าครัวเรือนนั้น มากกว่าสี่ในห้าหัวหน้าครัวเรือนเป็นผู้ชาย แต่งงานแล้ว จบการศึกษาในระดับประถมศึกษา และเป็นพ่อบ้านหรือแม่บ้านหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าไม่ได้ทำงานนอกบ้าน ครัวเรือนมากกว่าครึ่งหนึ่งมีรายได้น้อยกว่าหรือเท่ากับ 10,000 บาท (ตาราง 2)

ตาราง 2 ลักษณะทั่วไปของครัวเรือนที่เด็กข้ามชาติอาศัยอยู่*

	จำนวน	ร้อยละ
ลักษณะครัวเรือน		
ขนาดครัวเรือน (เฉลี่ย)	3.6	
2 - 4 คน	122	53.0
5 - 6 คน	88	38.3
7 คนขึ้นไป	20	8.7
จำนวนเด็กอายุน้อยกว่า 18 ปี	2.2	
1 คน	63	27.4
2 คน	94	40.9
มากกว่า 2 คน	73	31.7
ลักษณะของหัวหน้าครัวเรือน		
เพศของหัวหน้าครัวเรือน		
ชาย	206	89.6
หญิง	24	10.4
สถานภาพสมรสของหัวหน้าครัวเรือน		
แต่งงาน	207	90.0
ไม่แต่งงาน (รวมโสด หม้าย หย่า แยก)	23	10.0
อายุของหัวหน้าครัวเรือน	39.5	
น้อยกว่า 30	18	7.8
30 - 39	95	41.3
40 - 49	79	34.3
50 - ขึ้นไป	38	16.5
การศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน		
ไม่ได้เรียน	57	24.8
ประถมศึกษา	127	55.2
มัธยมศึกษา	46	20.0

	จำนวน	ร้อยละ
อาชีพของหัวหน้าครัวเรือน		
แม่บ้าน/พ่อบ้าน	224	97.4
อื่นๆ	6	2.6
สถานภาพทางเศรษฐกิจของครัวเรือน		
รายได้ (ฐานนิยม)	10,000	
<=10,000 บาท	135	58.7
10001 - 15000 บาท	44	19.1
มากกว่า 15000 บาท	46	20.0

หมายเหตุ: *จำนวนรวมน้อยกว่า 230 เนื่องจากไม่รวมผู้ไม่ตอบคำถามนั้นๆ

ที่มา: คำนวนจากข้อมูลโครงการ “Rapid Assessment on Child Labour in the Rubber Industry in Thailand: Data Collection in Phang Nga and Songkhla Provinces”

5.2 การเข้าถึงการศึกษาของเด็กข้ามชาติ

ตาราง 3 แสดงระบบการศึกษาที่เด็กข้ามชาติสามารถเข้าถึง จำแนกเป็นการศึกษาในประเทศต้นทาง (พม่า) และประเทศปลายทาง (ไทย) เด็กข้ามชาติรายงานว่าเข้ารับการศึกษามัธยมศึกษาในโรงเรียนในระบบในประเทศพม่าหรือประเทศไทยสูงถึงร้อยละ 60 และเมื่อพิจารณาจำแนกตามประเทศพบว่า มีเพียงร้อยละ 13.5 เท่านั้นที่เข้าสู่มัธยมศึกษาในระบบในประเทศไทย เกือบครึ่งหนึ่งเข้าสู่มัธยมศึกษาในระบบในประเทศพม่า (ร้อยละ 46.5) ขณะที่ร้อยละ 24.3 เข้าสู่มัศึกษานอกระบบหรือศูนย์การเรียนรู้ซึ่งจัดให้โดยองค์การพัฒนาเอกชนในพื้นที่ ทั้งนี้ สถานการณ์การศึกษานี้ส่วนใหญ่อยู่นอกโรงเรียน มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ใช้พื้นที่ของโรงเรียนไทยในการเตรียมความพร้อมของเด็กก่อนเข้าสู่ระบบโรงเรียน เป็นที่น่าสังเกตว่ามีเด็กข้ามชาติร้อยละ 15.7 ไม่ได้เข้าสู่มัธยมศึกษาใดๆ เลย ไม่ว่าจะในประเทศต้นทางหรือประเทศปลายทาง

ตาราง 3 ร้อยละของเด็กข้ามชาติที่เข้าถึงระบบการศึกษาจำแนกตามระบบการศึกษา

ตัวแปร	จำนวน	ร้อยละ
ระบบการศึกษา		
ในระบบ	78	60.0
• ในประเทศไทย	31	13.5
• ในประเทศพม่า	47	46.5
ศูนย์การเรียนรู้	56	24.3
ไม่ได้เรียนเลย	36	15.7
รวม	230	100

ที่มา: คำนวนจากข้อมูลโครงการ “Rapid Assessment on Child Labour in the Rubber Industry in Thailand: Data Collection in Phang Nga and Songkhla Provinces”

ดังกล่าวมาแล้วว่าเด็กข้ามชาติสามารถเข้าถึงการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบ เพื่อให้เห็นภาพชัดเจนมากขึ้นเกี่ยวกับการเข้าถึงการศึกษาของเด็กข้ามชาติ ตาราง 4 ชี้ให้เห็นว่าเด็กข้ามชาติที่เรียนจบแล้วและเด็กที่กำลังเรียนอยู่นั้น มีสัดส่วนที่เข้าถึงโรงเรียนของรัฐไทยค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับที่ได้เรียนในประเทศต้นทางและในศูนย์การเรียนรู้ ทั้งนี้ มีเด็กที่เรียนจบในระบบในประเทศไทยเพียงร้อยละ 14.6 และกำลังเรียนอยู่ระบบในประเทศไทยร้อยละ 20.0 เด็กข้ามชาติที่อยู่ในพื้นที่ศึกษาส่วนใหญ่หรือร้อยละ 80 กำลังเรียนอยู่ในศูนย์การเรียนรู้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าศูนย์การเรียนรู้เป็นสถานที่ที่เด็กข้ามชาติสามารถเข้าถึงได้มากกว่าสถานศึกษาของรัฐไทย

ตาราง 4 สถานภาพการศึกษาและระดับการศึกษาจำแนกตามการเข้าถึงการศึกษา

	การเข้าถึงการศึกษา				รวม (จำนวน)
	ไม่ได้เรียน	ในระบบ (ประเทศไทย)	ในระบบ (ประเทศพม่า)	นอกระบบ (ศูนย์การเรียนรู้)	
สถานภาพการศึกษา					
เรียนจบแล้ว	0.0	14.6	74.3	11.1	144
กำลังเรียน	0.0	20.0	0.0	80.0	50
ไม่ได้เรียน	100.0	0.0	0.0	0.0	36
ระดับการศึกษาสูงสุด					
ไม่ได้เรียน	100.0	0.0	0.0	0.0	36
อนุบาล	0.0	83.3	0.0	16.7	12
ประถมศึกษา	0.0	12.9	50.0	37.1	132
มัธยมศึกษา	0.0	8.0	82.0	10.0	50

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลโครงการ “Rapid Assessment on Child Labour in the Rubber Industry in Thailand: Data Collection in Phang Nga and Songkhla Provinces”

5.3 ความเป็นชายขอบว่าด้วยความเป็นอื่นของเด็กข้ามชาติกับการเข้าถึงการศึกษา

ตาราง 5 ชี้ให้เห็นข้อมูลเชิงประจักษ์ในเรื่องของความเป็นอื่นของเด็กข้ามชาติ ซึ่งพบว่าเด็กเกือบสี่ในห้ารายงานว่าสถานที่เกิดคือประเทศพม่า มีเพียงหนึ่งในห้าเท่านั้นที่บอกว่าเกิดในประเทศไทย ส่วนใหญ่รายงานว่ามีสัญชาติพม่า อย่างไรก็ตาม เกือบหนึ่งในสี่รายงานว่าตนเป็นเด็กข้ามชาติที่ไม่มีสัญชาติใดๆ ครึ่งหนึ่งมีเชื้อชาติพม่า และสองในสามมีเชื้อชาติมอญ หนึ่งในสามรายงานว่ามิช้อยู่ในทะเบียน ทร.38/1 ในประเทศไทย มากกว่าครึ่งหนึ่งตอบว่าอาศัยอยู่ในประเทศไทยนานห้าปีขึ้นไป ส่วนการพูดภาษาไทยนั้น หนึ่งในสามรายงานว่าพูดภาษาไทยไม่ได้เลย เกือบครึ่งหนึ่งพูดได้บ้าง และมีเพียงไม่ถึงหนึ่งในห้าที่พูดภาษาไทยได้ดี แต่ทั้งนี้ก็มีได้หมายความว่าพูดได้เหมือนกับคนไทย (ตาราง 5)

ตาราง 5 ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอื่น

ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอื่น	จำนวน	ร้อยละ
สถานที่เกิด		
ไทย	49	21.3
พม่า	180	78.3
สัญชาติ		
พม่า	187	81.3
ไร้สัญชาติ	43	18.7
เชื้อชาติ		
พม่า	124	53.9
มอญ	106	46.1
สถานะทางทะเบียนในประเทศไทย		
มี	84	36.5
ไม่มี	146	63.5
ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย		
น้อยกว่า 5 ปี	100	43.5
5 - 10 ปี	64	27.8
10 ปีขึ้นไป	59	25.7
ความสามารถในการพูดภาษาไทย		
พูดไทยไม่ได้เลย	74	32.2
พูดได้เป็นบางคำ	116	50.4
พูดได้ดี	38	16.5

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลโครงการ “Rapid Assessment on Child Labour in the Rubber Industry in Thailand: Data Collection in Phang Nga and Songkhla Provinces”

เมื่อพิจารณาปรากฏการณ์ความเป็นชายขอบว่าด้วยความเป็นอื่นของเด็กข้ามชาติกับการเข้าถึงการศึกษา โดยตัวแปรที่แสดงถึงความเป็นอื่น คือ สถานที่เกิด สัญชาติ เชื้อชาติ สถานะทางทะเบียนในประเทศไทย ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย และความสามารถในการพูดภาษาไทย พบว่าเด็กข้ามชาติที่เกิดในประเทศไทยมีโอกาเข้าถึงการศึกษามากกว่าเด็กที่เกิดในพม่า (ร้อยละ 16.3 และ 12.8 ตามลำดับ) เด็กไร้รัฐ⁴ ร้อยละ 18.6 เข้าถึงระบบการศึกษาของไทยได้มากกว่าเด็กสัญชาติพม่าซึ่งสามารถเข้าถึงเพียงร้อยละ 12.3 เด็กข้ามชาติเชื้อชาติมอญเข้าถึง

⁴ เด็กไร้รัฐมากกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 55.8) เกิดในประเทศไทย ไม่ได้แสดงในตาราง

การศึกษาไทยร้อยละ 17.0 เปรียบเทียบร้อยละ 10.5 ของเด็กเชื้อชาติพม่า เด็กข้ามชาติที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน เข้าถึงระบบการศึกษาไทยร้อยละ 15.8 เทียบกับร้อยละ 9.5 ของเด็กที่มีสถานะทางทะเบียน (สะท้อนว่าเด็กที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนบางส่วนก็ได้รับการยอมรับเข้าสู่ระบบการศึกษาของรัฐไทย) และเด็กข้ามชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยนานขึ้นมีโอกาเข้าสู่ระบบการศึกษาไทยมากขึ้น และถ้าพูดภาษาไทยได้ดีมีโอกาได้เข้ารับการศึกษานในโรงเรียนไทยถึงร้อยละ 23.7 (ตาราง 6)

ตาราง 6 การกระจายของการเข้าถึงการศึกษาตามลักษณะของความเป็นอื่น

	การเข้าถึงการศึกษา				รวม (จำนวน)
	ไม่ได้เรียน	ในระบบ (ประเทศไทย)	ในระบบ (ประเทศพม่า)	นอกระบบ (ศูนย์การเรียนรู้)	
สถานที่เกิด					
ไทย	18.4	16.3	24.5	40.8	49
พม่า	15.0	12.8	52.2	20.0	180
สัญชาติ					
พม่า	15.5	12.3	48.1	24.1	187
ไร้สัญชาติ	16.3	18.6	39.5	25.6	43
เชื้อชาติ					
พม่า	13.7	10.5	51.6	24.2	124
มอญ	17.9	17.0	40.6	24.5	106
สถานะทางทะเบียนในประเทศไทย					
มี	20.2	9.5	52.4	17.9	84
ไม่มี	13.0	15.8	43.2	28.1	146
ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย					
น้อยกว่า 5 ปี	9.0	13.0	64.0	14.0	100
5 - 10 ปี	25.0	14.1	21.9	39.1	64
10 ปีขึ้นไป	18.6	15.3	39.0	27.1	59
ความสามารถในการพูดภาษาไทย					
พูดไทยไม่ได้เลย	16.2	13.5	60.8	9.5	74
พูดได้เป็นบางคำ	15.5	9.5	47.4	27.6	116
พูดได้ดี	15.8	23.7	15.8	44.7	38

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลโครงการ “Rapid Assessment on Child Labour in the Rubber Industry in Thailand: Data Collection in Phang Nga and Songkhla Provinces”

5.4 ปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงการศึกษาของเด็กข้ามชาติ

นอกจากปัจจัยความเป็นอื่นแล้ว ยังมีปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงการศึกษา ได้แก่ ตัวเด็ก ครอบครัว และการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

ก. ปัจจัยด้านบุคคลของเด็กข้ามชาติกับการเข้าถึงการศึกษา

ตาราง 7 แสดงลักษณะอื่นๆ ของเด็กข้ามชาติกับการเข้าถึงการศึกษา ได้แก่ เพศ อายุ และสถานภาพการทำงาน แม้ว่าเด็กผู้หญิงจะมีสัดส่วนที่ไม่ได้เรียนมากกว่าเด็กผู้ชาย แต่สัดส่วนเด็กผู้หญิงที่เข้าสู่ระบบโรงเรียนไทยกลับสูงกว่าเด็กผู้ชาย และเมื่ออายุของเด็กเพิ่มขึ้น การเข้าสู่ระบบโรงเรียนไทยกลับลดลง สะท้อนว่าโอกาสที่เด็กข้ามชาติจะเข้าสู่ระบบโรงเรียนไทยในระดับมัธยมศึกษาชั้นน้อยลง ส่วนสถานภาพการทำงานของเด็กข้ามชาติกับการเข้าถึงการศึกษาพบว่า เด็กที่ทำงานเต็มเวลากับเด็กที่ไม่ได้ทำงานนั้นมีสัดส่วนที่เข้าถึงการศึกษาของประเทศไทยไม่แตกต่างกัน เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลในรายละเอียดพบว่า เด็กที่ทำงานตอนกลางคืน (ทำงานในช่วงเวลา 22.00-05.00 น.) เพียงอย่างเดียว ที่เข้าถึงการศึกษาของประเทศไทยได้มากกว่าเด็กที่ทำงานยาวนาน (มากกว่า 8 ชั่วโมงต่อวัน) และทำงานกลางคืนไปพร้อมกัน และเด็กที่ทำงานยาวนานเกินไป (ไม่ได้นำเสนอในตาราง) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าเด็กข้ามชาตินั้น แม้จะทำงานตอนกลางคืนก็มีความพยายามเข้าถึงการศึกษาที่จัดโดยไทย ซึ่งเปิดให้บริการในช่วงเวลากลางวัน

ตาราง 7 ลักษณะอื่นๆ ของเด็กข้ามชาติกับการเข้าถึงการศึกษา

	การเข้าถึงการศึกษา			
	ไม่ได้เรียน	ในระบบประเทศไทย	ในระบบประเทศพม่า	ศูนย์การเรียนรู้
เพศ				
ชาย	15.0	10.7	50.7	23.6
หญิง	16.7	17.8	40.0	25.6
อายุ (เฉลี่ย)				
9 - 11 ปี	22.2	19.0	22.2	36.5
12 - 14 ปี	13.6	14.8	44.4	27.2
15 - 17 ปี	12.8	8.1	66.3	12.8
สถานภาพการทำงาน				
ไม่ได้ทำงาน	11.9	16.4	34.3	37.3
ทำงานบางเวลา	21.2	9.1	63.6	6.1
ทำงานเต็มเวลา	11.1	17.5	33.3	38.1

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลโครงการ “Rapid Assessment on Child Labour in the Rubber Industry in Thailand: Data Collection in Phang Nga and Songkhla Provinces”

ข. ปัจจัยด้านครัวเรือนกับการเข้าถึงการศึกษาของเด็กข้ามชาติ

สำหรับปัจจัยด้านครัวเรือนกับการเข้าถึงการศึกษาของเด็กข้ามชาตินั้น ในบทความนี้สนใจลักษณะของหัวหน้าครัวเรือน ลักษณะของครัวเรือน และการให้ความสำคัญของครัวเรือนกับการศึกษาของเด็ก ตาราง 8 แสดงให้เห็นว่า เด็กข้ามชาติที่มีหัวหน้าครัวเรือนเป็นชาย มีสัดส่วนของเด็กที่ไม่ได้เรียนสูงกว่าเด็กในครัวเรือนที่หัวหน้าครัวเรือนเป็นหญิง อย่างไรก็ตาม สัดส่วนของเด็กที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนเหล่านี้กลับเข้าสู่ระบบการศึกษาของประเทศไทยมากกว่า ส่วนสถานภาพสมรสของหัวหน้าครัวเรือนนั้น แม้สัดส่วนที่เข้าถึงระบบการศึกษาของไทยของเด็กไม่แตกต่างกัน (ร้อยละ 13.5 และร้อยละ 13.0) แต่ครัวเรือนที่หัวหน้าครัวเรือนมีคู่มีสัดส่วนของเด็กที่ไม่เข้าถึงระบบการศึกษาใดๆ เลยมากกว่าครัวเรือนที่หัวหน้าครัวเรือนไม่มีคู่ (ร้อยละ 16.4 และ 8.7) ส่วนอายุของหัวหน้าครัวเรือนกับการเข้าถึงการศึกษาของเด็กข้ามชาตินั้น มีรูปแบบที่ไม่ชัดเจนนัก แม้ว่าแนวโน้มของเด็กในครัวเรือนที่มีอายุน้อยมีสัดส่วนของเด็กที่เข้าเรียนในระบบโรงเรียนไทยมากกว่าก็ตาม ส่วนการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนนั้น ค่อนข้างชัดเจนว่าเด็กข้ามชาติจากครัวเรือนที่หัวหน้ามีการศึกษาเข้าถึงระบบการศึกษาสูงกว่าหัวหน้าครัวเรือนที่ไม่ได้เรียนหนังสือ

อย่างไรก็ตาม สัดส่วนของเด็กในครัวเรือนที่หัวหน้าครัวเรือนจบในระดับมัธยมศึกษากลับมีสัดส่วนที่เข้าเรียนในโรงเรียนไทยน้อย เนื่องจากเด็กส่วนใหญ่เรียนจบมาจากประเทศต้นทาง (พม่า) มาแล้วประมาณร้อยละ 80 (ไม่ได้แสดงในตาราง) ทั้งนี้ อาจเนื่องจากหัวหน้าครัวเรือนที่มีการศึกษาสูงเห็นความสำคัญของการศึกษา และให้เด็กในครัวเรือนเข้าสู่ระบบการศึกษาตั้งแต่อยู่ในประเทศต้นทาง ส่วนระยะเวลาที่ผู้ปกครองอาศัยอยู่ในประเทศไทยกับการเข้าถึงการศึกษายังไม่รู้รูปแบบชัดเจน แต่ความสามารถในการพูดภาษาไทยนั้นค่อนข้างมีผลต่อการเข้าถึงระบบการศึกษาในประเทศไทย ซึ่งภาษามีความจำเป็นสำหรับผู้ปกครองในการสื่อสารกับผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา เพื่อติดต่อขอเด็กเข้าเรียนในระบบ

ส่วนลักษณะของครัวเรือนนั้น แม้ว่าจำนวนเด็กในครัวเรือนไม่มีผลต่อการเข้าถึงระบบการศึกษาในประเทศไทย แต่ถ้ามีเด็กจำนวนมากขึ้น สัดส่วนของเด็กที่จะเข้าสู่ระบบการศึกษาใดๆ ลดลง ในขณะที่รายได้ครัวเรือนนั้นค่อนข้างชัดเจนว่าครัวเรือนที่มีรายได้สูงกว่า เด็กในครัวเรือนเข้าสู่ระบบการศึกษาไทยได้มากกว่า แม้ว่าจะมีสัดส่วนของเด็กที่ไม่เรียนสูงกว่า ทั้งนี้อาจเนื่องจากการได้รับการศึกษาของเด็กเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง แต่รายได้เป็นรายได้ในปัจจุบัน ซึ่งไม่มีผลเกี่ยวข้องกับการศึกษาของเด็กที่เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องตั้งแต่ประเทศต้นทาง

นอกจากลักษณะของหัวหน้าครัวเรือนและลักษณะของครัวเรือนแล้ว การให้ความสำคัญด้านการศึกษาของครอบครัวนับว่าเป็นตัวแปรที่สำคัญอย่างหนึ่งในการเข้าถึงการศึกษาของเด็กข้ามชาติ ผลการศึกษาพบว่า หากครอบครัวเห็นความสำคัญของการศึกษาแล้ว สัดส่วนของเด็กที่จะเข้ารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาในโรงเรียนไทยนั้นสูงกว่าในครัวเรือนที่ผู้ปกครองไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าผู้ปกครองเห็นว่าเด็กต้องได้รับการศึกษาต่อ เด็กในครัวเรือนจะมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาที่จัดให้โดยประเทศไทยมากขึ้น (ตาราง 8)

ตาราง 8 ครั้วเรือนกับการเข้าถึงการศึกษาของเด็กข้ามชาติ

ลักษณะครั้วเรือน	การเข้าถึงการศึกษา			
	ไม่ได้เรียน	ในระบบ ประเทศไทย	ในระบบ ประเทศพม่า	ศูนย์การเรียนรู้
ลักษณะของหัวหน้าครั้วเรือน				
เพศของหัวหน้าครั้วเรือน				
ชาย	16.0	14.1	58.7	11.2
หญิง	12.5	8.3	62.5	16.7
สถานภาพสมรสของหัวหน้าครั้วเรือน				
แต่งงาน	16.4	13.5	45.4	24.6
ไม่แต่งงาน (รวมโสด หม้าย หย่า แยก)	8.7	13.0	56.5	21.7
อายุของหัวหน้าครั้วเรือน				
น้อยกว่า 30	16.7	16.7	55.6	11.1
30 - 39	18.9	16.8	38.9	25.3
40 - 49	11.4	8.9	55.7	24.1
50 - ขึ้นไป	15.8	13.2	42.1	28.9
การศึกษาของหัวหน้าครั้วเรือน				
ไม่ได้เรียน	29.8	14.0	35.1	21.1
ประถมศึกษา	14.2	15.7	44.1	26.0
มัธยมศึกษา	2.2	6.5	67.4	23.9
ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย				
น้อยกว่า 5 ปี	9.1	18.2	60.6	12.1
5 - 10 ปี	18.8	10.1	49.3	21.7
10 ปีขึ้นไป	15.3	14.5	41.9	28.2
ความสามารถในการพูดภาษาไทย				
พูดไม่ได้เลย	13.0	9.3	53.7	24.1
พูดได้บ้าง	16.7	17.5	43.9	21.9
พูดได้ดี	13.6	10.2	45.8	30.5
ลักษณะของครั้วเรือน				
จำนวนเด็กอายุน้อยกว่า 18 ปีในครั้วเรือน				
1 คน	11.1	12.7	58.7	17.5
2 คน	17.0	13.8	45.7	23.4
มากกว่า 2 คน	17.8	13.7	37.0	31.5

ลักษณะครัวเรือน	การเข้าถึงการศึกษา			
	ไม่ได้เรียน	ในระบบ ประเทศไทย	ในระบบ ประเทศพม่า	ศูนย์การเรียนรู้
สถานภาพทางเศรษฐกิจของครัวเรือน				
รายได้				
<=10,000 บาท	11.9	11.1	47.4	29.6
10,001 - 15,000 บาท	15.9	15.9	52.3	15.9
มากกว่า 15,000 บาท	26.1	19.6	37.0	17.4
ความสำคัญของการศึกษาต่ออนาคตเด็ก				
ไม่สำคัญ	16.7	8.3	54.2	20.8
สำคัญบ้าง	21.3	12.8	48.9	17.0
สำคัญมาก	10.8	15.3	42.3	31.5
เด็กต้องได้รับการศึกษาต่อ				
เห็นด้วย	15.6	14.7	44.5	25.1
ไม่เห็นด้วย	18.8	0.0	62.5	18.8

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลโครงการ “Rapid Assessment on Child Labour in the Rubber Industry in Thailand: Data Collection in Phang Nga and Songkhla Provinces”

5.5 ปัจจัยด้านองค์กรที่ปฏิบัติงานด้านการศึกษากับการเข้าถึงการศึกษาของเด็กข้ามชาติ

ปัจจัยด้านองค์กรที่ปฏิบัติงานด้านการศึกษาก็นับเป็นที่ปัจจัยที่สำคัญต่อการเข้าถึงการศึกษาของเด็กข้ามชาติ ผลการศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า แม้ว่านโยบายของรัฐจะเปิดโอกาสให้กับเด็กข้ามชาติสู่ระบบการศึกษาแต่ยังมีปัญหาอุปสรรคในการเข้าถึงการศึกษาของเด็กข้ามชาติในหลายด้านด้วยกันในด้านการปฏิบัติ

ก. ทราบนโยบาย แต่ยังขาดความเข้าใจในการปฏิบัติ

จากการศึกษาพบว่า ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษารับทราบว่ามีนโยบายรับเด็กข้ามชาติได้ แต่ตีความแตกต่างกันไป บางหน่วยงานการศึกษาเข้าใจว่าสามารถรับเด็กข้ามชาติเข้าเรียนได้ ไม่ว่าจะมิสสถานะทางทะเบียนหรือไม่ก็ตาม ขณะที่บางแห่งยังคงยืนยันว่า เด็กข้ามชาติจะต้องมีสถานะทางทะเบียนและมีเอกสารที่ถูกต้องเท่านั้น จึงจะสามารถเข้าเรียนได้

“พูดถึงเรื่องของการเรียนของเด็กต่างชาติ รัฐเองมีนโยบายว่าถึงแม้ไม่มีทะเบียนบ้านก็ให้เรียน เราก็มีนโยบาย เด็กถึงแม้ไม่มีทะเบียนบ้าน หรือไม่มีอะไร เรื่องการเรียนเราให้เรียนทุกคน เราไม่ได้ปิด”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา 1)

“แต่พอพูดถึงการศึกษา เราไม่เกี่ยวกับว่าคุณถูกหรือไม่ถูก คุณจะเรียนก็เข้ามาเรียน”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา 2)

“มีบัตร ต้องมีบัตร เพราะว่าของเราที่รับเข้ามาจะต้องมีบัตร”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา 3)

“ก็คือเราก็ต้องเอาความถูกต้องจากเอกสาร”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา 4)

อย่างไรก็ตาม แม้บางสถานศึกษาจะรับเด็กข้ามชาติเข้าศึกษา แต่ยังคงมีความแตกต่างกันในทางปฏิบัติในรายละเอียดของการรับเด็กต่างชาติเข้าสู่ระบบการศึกษาที่จัดโดยรัฐไทย เพราะบางแห่งตีความไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของนโยบายการศึกษาถั่วหน้า ประกอบกับการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับคนข้ามชาติ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษารู้สึกไม่ชัดเจนในเรื่องของการรับเด็กข้ามชาติกับการมีเอกสารหลักฐานทางทะเบียน

“รับๆ เรามีหนังสือของ สพฐ. มีเด็กต่างชาติโรงเรียนรับไว้ก่อน ส่วนเรื่องรายละเอียดค่อยว่ากัน คือต้องรับ”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา 4)

“สภากาการศึกษาที่เอา...ของมหาดไทยมา ก็คุยว่าต้องมีทะเบียน เราก็จะทำทะเบียน กลายเป็นว่าทะเบียนอันนี้เก็บไม่ได้อีก มีปัญหาอีก เพราะว่าเด็กบางคนเค้ามาผิดกฎหมาย ก็ยังไม่ได้เก็บตรงนี้”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา 2)

“เวลาเค้ามา เค้าก็บอกไม่ได้ เพราะว่าเค้าไม่ทำ โรงเรียนใกล้ๆ ไม่กล้ารับ แต่ผมรับ โรงเรียนใกล้ๆ ก็มาปรึกษาผม ผมก็บอกว่าเป็นอย่างนี้ๆ ชี้แจงไป ผมก็ยังแนะว่ารับเถอะ”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา 6)

ข. เข้าเรียนได้แต่ยังไม่ชัดเจนเรื่องใบรับรองวุฒิการศึกษา

การได้รับการรับรองวุฒิการศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับอนาคตในการทำงานและการศึกษาต่อของเด็กๆ ไป รวมทั้งเด็กข้ามชาติ แม้นโยบายจะกำหนดว่าเด็กทุกคนต้องได้รับการรับรองวุฒิการศึกษาจากสถานศึกษา แต่ในทางปฏิบัติ สถานศึกษาบางแห่งเท่านั้นที่ออกหนังสือรับรองวุฒิการศึกษาให้เด็กข้ามชาติที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ขณะที่บางแห่งยังไม่ออกหนังสือรับรองวุฒิการศึกษาให้

“ก็คือบางคนอยากจะมาเรียน ถ้าไม่ต้องการวุฒิมาเรียนได้ รับหมดคือสอนให้ แต่ว่าต้องการวุฒิ ที่ถูกต้องจะต้องมีเลขบัตร 13 หลัก ให้ได้เฉพาะเรียนแล้วก็ออกเป็นหนังสือรับรอง แต่ออกเป็นวุฒิ ที่ถูกต้องไม่ได้”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา 4)

“จบออกไปแล้วให้หลักฐานการศึกษา หรือให้ประกาศนียบัตรเหมือนกับคนไทยทุกอย่าง แต่มี ข้อยกเว้นว่าต้องเขียนว่าไม่มีชื่อ ทร.14 เขียนตัวแดงไว้”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา 6)

“ให้ได้ เพียงแต่เราไม่มีเลขประจำตัวประชาชนของเค้าเท่านั้นเอง มีเลข 13 หลักเหมือนกัน แต่มัน เริ่มต้นตัวหน้าไม่เหมือนกันเท่านั้นเอง”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา 2)

“สังเกตได้เลยว่าเด็กที่ไม่มีบัตรเลยก็คือจะมีตัว G อยู่ข้างหน้า เค้าเรียกว่าไม่มีเลขบัตรประจำตัว คือไม่มีเลขบัตรอะไรเลย จะมีตัว G อยู่ข้างหน้า พวกที่มีเลขบัตรประชาชนที่อยู่ข้างหน้าอยู่แล้ว พวกนี้ก็จะมีเลขบัตรประชาชนอะไรเรียบร้อย มีเลขบัตรเค้าเรียก ทร.13 ถ้าตัวเลขข้างหน้าเป็น G ก็คือไม่มีเลขอะไรเลย”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา 7)

ค. ความชัดเจนด้านงบประมาณรายหัว

รัฐไทยได้จัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาตาม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 10 กำหนดว่า การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษา ขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และในมาตรา 60 กำหนด ให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับการศึกษา คือ จัดสรรเงินอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลที่เหมาะสมแก่ผู้เรียน การศึกษาภาคบังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดโดยรัฐและเอกชนให้เท่าเทียมกัน หรือที่เรียกว่าค่าใช้จ่ายรายหัว

ส่วนการปฏิบัตินั้นยังมีความเข้าใจในด้านงบประมาณแตกต่างกัน สถานศึกษาบางแห่งเข้าใจถูกต้องว่า ไม่ว่าจะเด็กไทยหรือเด็กข้ามชาติก็ได้รับงบประมาณรายหัวเท่ากัน ในขณะที่บางแห่งยังเข้าใจไม่ถูกต้อง เพราะคิดว่า ไม่ได้รับงบประมาณสำหรับเด็กข้ามชาติ ซึ่งทำให้สถานศึกษาบางแห่งไม่กล้ารับเด็กข้ามชาติเข้าศึกษา

“พอเข้าโรงเรียนนี้ก็ได้ค่าใช้จ่ารายหัวรายได้เหมือนกับเด็กไทย”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา 2)

“รายหัวเค้าก็ให้ เค้าก็นับจำนวนเด็ก เค้าให้เหมือนกันทั้งหมด เรียนฟรี 15 ปีก็เหมือนกัน ถ้าเราแจ้งว่าตอนนี้เรามีเด็กเรียนทั้งหมด 450 รวมทั้งแรงงานพม่าด้วย เค้าจัดสรรงบประมาณให้มา รายหัวเท่ากัน มีบางโรงเรียนเข้าใจผิดว่าไม่ได้ คือผมเองก็ประสานคุยกับจังหวัดตั้งแต่ต้น เค้าก็โอเค บอกว่าได้ แต่บางโรงเรียนเค้าไม่ประสาน เค้าคิดเอง”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา 6)

ง. ความพร้อมของสถานศึกษาในการรับเด็กข้ามชาติ

นอกจากความเข้าใจในเนื้อหาของนโยบายแล้ว ความพร้อมของสถานศึกษาก็เป็นอีกประเด็นหนึ่ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อการศึกษาของเด็กข้ามชาติ ทั้งนี้เนื่องจากสถานศึกษาบางแห่งนั้นยังไม่มีความพร้อมที่จะรับ เด็กข้ามชาติเข้าศึกษา

“มันอยู่ที่ความพร้อมของสถานศึกษา สถานศึกษาไม่พร้อม ก็จะไม่ได้ แม้แต่ของไทยเอง ถ้าเกิดว่าจะจัดวิชาชีพให้ ถ้าเราไม่พร้อมเรื่องนี้เราก็จัดไม่ได้ เหมือนกับที่เราสอนภาษาต่างประเทศ ถ้าหากว่าไม่มีครูมา เราก็จัดไม่ได้ การจัดให้แรงงานต่างด้าว ถ้าหากเราไม่พร้อมก็ทำไม่ได้ ทำได้ก็ไม่ดี มันก็เสียหาย เพราะฉะนั้นก็อยู่ด้วยความพร้อมของสถานศึกษานั้น แต่ถ้าถามว่าสถานศึกษาเต็มใจและให้การศึกษากับคนไม่ว่าชาติไหน ก็โอเค แต่ว่าตนเองพร้อมที่จะให้หรือเปล่า มีข้อจำกัดบางที่เค้าพูด ภาษาไทยไม่ได้ พูดได้บ้างไม่ได้บ้าง ก็ลำบากเหมือนกัน”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา 3)

ดังนั้น สถานศึกษาบางแห่งจึงร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนในการเตรียมเด็กข้ามชาติ เพื่อให้มีความพร้อม ในการเข้ารับการศึกษาระบบของการศึกษาที่จัดให้โดยรัฐไทย

“ถ้าเป็นเด็กต่างชาติ เค้าจะมีมูลนิธิตั้งแต่เด็กเลย เริ่มต้นตั้งแต่ก่อนวัยเรียน จะมีมูลนิธิเปิดรับ เลี้ยงเด็ก มีรถไปรับที่สวนยาง แล้วก็มาส่งที่มูลนิธิ พอเลิกก็ขับรถไปส่ง มูลนิธิดูแลอย่างดีเลยนะ ตั้งแต่หาที่เด็กก่อนวัยเรียน ระหว่างก่อนวัยเรียนก็มีรถรับส่ง แล้วก็พอโตขึ้นมาหน่อยก็เข้าโรงเรียน ปกติของคนไทย”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา 3)

“กลุ่มนี้ที่เค้าเข้ามาสู่ในระบบของการศึกษาโรงเรียน มาด้วยมูลนิธิ มีมูลนิธิเป็นพี่เลี้ยง...เคยคุยว่า ถ้า NGO จะทำ ขอความพร้อมโดยการเตรียมหลักสูตรให้เด็กก่อน เด็กเข้าใจเรื่อง เพราะว่าไม่มี หลักสูตรสอนภาษาไทยในโรงเรียน ครูจะต้องพะวงกับเด็กตรงนี้ เด็กคนนี้ก็รู้เรื่องอีก เป็นภาระ ก็เลยบอกว่าให้เตรียมความพร้อมมาก่อน แล้วก็มาเข้าในโรงเรียน”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา 2)

“ก็มีปัญหาเรื่องการจัดการศึกษา ผมปวดหัวอยู่ ยกตัวอย่างว่าเด็กโตแล้ว แต่ถ้าจะให้เรียนชั้นสูงเลย โดยที่ไม่มีพื้นฐาน เราก็ทำไม่ได้ ให้มันขั้นต่ำๆ ชั้น ป.1 ป.2 คนละเรื่องเลย นี่ก็คือปัญหาเหมือนกัน เพราะฉะนั้นมูลนิธิเพื่อการศึกษาที่เข้ามาคุยกับผม จะสร้างศูนย์ความพร้อมในโรงเรียน ผมก็โอเค เพราะว่าถ้าเตรียมความพร้อมแรงงานเด็กพวกนี้ได้ พูดภาษาไทยได้ ก็มาง่ายหน่อย เพราะว่าตอนแรกเค้าไม่เคยคิดถึงประเด็นนี้ เค้าคิดเพียงแต่จะทำอย่างไรให้สิทธิเด็กคนนี้ เรื่องการศึกษาที่เอามาเข้า สุดท้ายก็มีปัญหาว่าต้องเตรียมความพร้อมด้วย เรื่องภาษาเรื่องอะไรก่อน”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา 6)

“คือครูก็ว่าเราสอนเด็กไทยก็ยุ่งยากพอสมควรแล้ว สอนชาวต่างชาติที่สื่อภาษากันรู้บ้างไม่รู้บ้าง ยิ่งยากใหญ่ แล้วถ้าเราจัดให้เค้า ก็จัดไม่ได้อีก เพราะว่าหลักสูตรจัดยาก เค้าไม่รู้พื้นฐานภาษาไทย”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา 2)

ขณะเดียวกันบทบาทของสถานศึกษาในการทำงานเชิงรุก เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารหรือการรณรงค์ให้เด็กข้ามชาติ เข้าถึงการศึกษา นับเป็นอีกปัจจัยหนึ่งซึ่งจะทำให้เด็กข้ามชาติสามารถเข้าถึงการศึกษาได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม บทบาทในการทำงานเชิงรุกของสถานศึกษายังมีอยู่อย่างจำกัด

“มีการประชุมผู้ปกครอง ผมบอกเลยเรื่องการรับเด็กที่นี่...ผมก็พยายามเหมือนกันถ้ามีโอกาส คือผู้ปกครองสำคัญที่สุด ครูนี้อยู่ เพราะว่าเป้าหมายผู้ปกครองคือเด็ก”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา 5)

“ส่วนมากเป็นนโยบายของ ผอ.เขตแต่ละเขต แต่นโยบาย สพฐ.ต้องเข้าเพื่อที่จะลงไปหาอยู่เด็กแล้ว แต่ว่าความเข้มในการเข้าไปหา อาจจะแตกต่างกัน แต่ถ้าเค้าวิ่งเข้ามาหาเรา ก็ต้องรับเค้าอยู่แล้ว”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา 7)

นอกจากการรณรงค์เพื่อเด็กข้ามชาติเข้าถึงการศึกษาของสถานศึกษาแล้ว บทบาทของสถานศึกษาที่ไม่อาจมองข้ามไปได้อีกประการหนึ่งก็คือ การสร้างความเข้าใจกับชุมชนเพื่อลดการแบ่งแยก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ลดช่องว่างของความเป็นอื่นลง เนื่องจากยังมีการรังเกียจหรือแบ่งแยกจากชุมชนที่ค่อนข้างชัดเจนในบางพื้นที่

“ถามว่ามีรังเกียจเดียดฉันทบ้างไหม ก็มีบ้าง ก็ไม่ถึงขนาดแอนตี้”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา 7)

“บางคนบอกผมมาว่าจะมีนาย ก. นำชาวบ้านมาประท้วงผม ในฐานะรับเด็กมาเข้าเรียน ผมบอกวามายเลย จะได้ชี้แจง เค้าก็ไม่มา คือเค้าฝากบอกมา เราก็ฝากบอกไว้มาเลย เรารู้ว่าปัญหานี้มันมีอยู่ในตำบลนี้ เวลาประชุมผู้ปกครองนักเรียน เราก็พูดให้ฟัง โดยที่ไม่ต้องให้เค้าเสนอปัญหาเชิงรุก เราก็พูด

ให้ฟังว่าเป็นอย่างนั้นอย่างนั้น มีเหตุผลประกอบอย่างนี้ มันก็ลดลงได้ ก็ไม่มีใครโผล่มาประท้วง ในความเป็นจริง ผู้ปกครองก็สั่งเด็กมาว่าอย่าไปเล่นกับเด็กพม่า เวลานอนก็ให้นอนแยกจากกัน อย่าไปนอนใกล้กัน เค้าก็ยังสั่งมา เราก็จะบอกว่าไม่ได้ ครูเค้าดูแล ก็ตามผู้ปกครองไปก่อน เราจะมาบอกว่าไม่ได้ สิทธิเท่ากัน มนุษย์เท่ากัน ต้องให้นอนร่วมกัน ถ้าเราหักห้ามพรวดด้วยเข้าอย่างนี้ แรงต่อต้านก็เยอะ เพราะฉะนั้นบางเรื่องก็ต้องค่อยเป็นค่อยไป”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา 6)

“มีแน่นอนตรงนี้ ทางชุมชนเค้าจะมองทันที่ว่าไปยุ่งอะไรกับเด็กพม่า เด็กไทยคุณจัดการให้ดีกว่าก่อนเถอะ ตอนนี้มีที่ที่ไม่เข้าใจ...ครูก็ได้รับได้ไม่เป็นปัญหา แต่สิ่งที่รับไม่ได้ก็คือชุมชน คือเค้าไม่เข้าใจว่าทำไม เหมือนกับว่าต้องมาแย่งคนไทยอีก ตรงนี้เป็นความคิดของชุมชนที่คิดอย่างนี้”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา 2)

จ. ปัจจัยด้านตัวเด็กและครอบครัวกับการเข้าถึงการศึกษาจากมุมมองของผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา

นอกจากการปฏิบัติของหน่วยงานด้านการศึกษาแล้ว ผู้ปฏิบัติงานด้านนี้ยังให้ความเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับครอบครัวและตัวเด็กข้ามชาติ ที่อาจทำให้เด็กข้ามชาติเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาของไทยในระบบได้ หรือเข้าถึงการศึกษาล่าช้า ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความกลัวต่อการถูกจับกุมและส่งกลับ เนื่องจากไม่มีสถานะทางกฎหมาย หรือเข้าเมืองผิดกฎหมาย

“ถ้าพ่อแม่ไม่มีบัตร จะไม่กล้าพาลูกมาเลย กลัวพามาแล้วถูกจับ ทำให้บางทีเด็กก็พลาดจากตรงนี้ เด็กไม่รู้ชื่อไหน อีไหน”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา 7)

“คือผู้บริหารเค้ารับ แต่ว่าเด็กอายุมันเยอะ เข้าไปเรียน ป.1 ก็เลยไม่รับ จะมีเหตุผลอยู่ว่าเด็กวัยรุ่นแล้ว มาเรียนกับเด็ก ป.1 น่าจะเป็นการจัดกลุ่มของเค้าที่สอน...ก็ยังมีปัญหาว่าเด็กโตมาอยู่ ป.1 ครูก็ไม่รับ ผอ.โรงเรียนรับ แต่ว่าครูบอกว่ามันสอนลำบาก เพราะว่า 15 ปีกับเด็ก 7-8 ปีนี้ ความต่างระหว่างวัย”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา 2)

“บางทีอยู่ไกลโรงเรียน แล้วก็อาจจะหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายอยู่ ไม่กล้าเอาลูกมา ก็อาจจะเป็นไปได้ ครั้นทีจะเอาลูกไปเรียน เค้าก็ต้องหลบซ่อนตัว อยู่ในป่า อยู่ตามสวนยาง ที่เราไม่รู้ข้อมูล แต่ถ้าหากว่าโรงเรียนอยู่ในหมู่บ้าน แล้วก็เด็กสนใจเรียน ผมว่าไม่มีปัญหาที่จะเรียน”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา 1)

“อีกประเด็นหนึ่ง เด็กส่วนใหญ่มาโดยถูกกฎหมายก็ไม่มีปัญหา แต่มีเด็กกลุ่มหนึ่งที่มาแล้ว ไม่ถูกกฎหมายก็ไม่กล้าที่จะมาเรียน แต่พอมาแล้วก็โดนจับ อย่างที่โดนจับ จะมาเข้าเรียนก็ไม่ได้”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา 2)

ผลจากการศึกษาข้างต้นอาจกล่าวโดยสรุปว่า ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษาบางส่วนยังขาดความเข้าใจในเรื่องนโยบายการศึกษา ทั้งการรับเด็กเข้าศึกษา งบประมาณ การรับรองวุฒิการศึกษา รวมถึงการทำงานเชิงรุกเพื่อให้เด็กข้ามชาติเข้าถึงการศึกษา นอกจากนั้นแล้ว ปัจจัยเรื่องของการเดินทาง อุปสรรคเรื่องภาษา ก็เป็นสิ่งที่สำคัญที่ส่งผลต่อการเข้าถึงการศึกษาของเด็กข้ามชาติ สอดคล้องกับผลการศึกษาที่ผ่านมาทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ (Green, 2003; Nawarat, 2012; กฤตยา, 2550; 2554)

6. บทวิเคราะห์

กระบวนการเป็นชายขอบของเด็กข้ามชาติชี้ให้เห็นว่าเด็กข้ามชาติ “เป็นอื่น” ในหลายลักษณะด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นการข้ามพรมแดนเพื่อมาเป็นอื่นในสังคมใหม่ การเป็นอื่นในแผ่นดินเกิดสู่ความเป็นอื่นบนพื้นที่ใหม่ หรือเกิดบนแผ่นดินอื่นด้วยความเป็นอื่น

เริ่มต้นจากความเป็นอื่นลักษณะแรก “การข้ามพรมแดนเพื่อมาเป็นอื่นในสังคมใหม่” ตัวอย่างในการศึกษาค้างนี้ทั้งหมดเป็นเด็กและครัวเรือนข้ามชาติที่มาจากประเทศพม่า ในรุ่นพ่อแม่ของเด็กข้ามชาติได้เข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยเฉลี่ยแล้วมากกว่า 10 ปี แต่ทว่ายังมีความเป็นอื่นในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิของความเป็นพลเมือง เพราะเป็นได้แค่ “คนอื่น” ที่ไม่ใช่คนไทยตามฐานะทางทะเบียนที่ระบุใน ทร. 38/1 หรือบางคนยังคงสถานะเข้าเมืองผิดกฎหมาย เพราะไม่มีสถานะทางทะเบียน ประกอบกับการทำงานในสวนยางที่ห่างไกลชุมชนและศูนย์การพัฒนาอย่างดีที่สุดก็เป็นได้แค่เพียงแรงงานที่จดทะเบียนและมีชื่อในฐานทะเบียน เด็กและสมาชิกในครอบครัวจึงเป็นคนอื่นทั้งในด้านภูมิศาสตร์และพลเมือง

สำหรับความเป็นอื่นในลักษณะถัดมาคือ “การเป็นอื่นในแผ่นดินเกิดสู่ความเป็นอื่นบนพื้นที่ใหม่” ข้อมูลจากการศึกษานี้พบว่าเด็กเชื้อชาติมอญจากประเทศพม่า ซึ่งรัฐบาลพม่ามิได้นับเป็นพลเมืองของพม่า เด็กเหล่านี้จึง “เป็นอื่น” ในเขตแดนของประเทศพม่าซึ่งเป็นแผ่นดินเกิด และเมื่อเดินทางเข้ามาในประเทศไทย เด็กและครอบครัวเหล่านี้ไม่สามารถหลีกเลี่ยงความ “เป็นอื่น” ได้ หรืออาจกล่าวได้ว่ามีการผลิตซ้ำของความเป็นอื่นนั่นเอง

ส่วนความเป็นอื่นลักษณะสุดท้าย คือ “เกิดบนแผ่นดินอื่นด้วยความเป็นอื่น” นอกจากเด็กข้ามชาติที่เกิดในประเทศพม่าแล้ว ยังมีเด็กอีกส่วนหนึ่งที่เกิดในประเทศไทย เด็กกลุ่มนี้ไม่ได้ถูกยอมรับให้เป็นพลเมืองทั้งในพม่าและไทย ไม่มีสถานะใดๆ ปราศจากตัวตนในเชิงกฎหมาย และสุดท้ายกลายเป็นคนไร้สัญชาติในประเทศไทย

ส่วนความเป็นอื่นกับการเข้าถึงการศึกษานั้น แม้จะมีการดำเนินงานการศึกษาเพื่อปวงชนหรือการศึกษาถ้วนหน้ามาเป็นเวลากว่าสองทศวรรษแล้ว โอกาสในการเข้ารับการศึกษาสำหรับคนที่เป็ “คนอื่น” ยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่หลายประการด้วยกัน ทั้งที่เป็นปัจจัยด้านตัวเด็กข้ามชาติเอง ปัจจัยครัวเรือน และปัจจัยด้านการปฏิบัติของผู้เกี่ยวข้องกับระบบการศึกษาของประเทศไทย ซึ่งปัจจัยสุดท้ายนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวกับการทำให้

เด็กข้ามชาติที่ “เป็นอื่น” ถูกเลือกปฏิบัติ ส่งผลต่อการเข้าถึงการศึกษาที่จัดให้โดยรัฐไทย จะเห็นได้ว่าหลักฐานที่ชัดเจนของความเป็นคนอื่นของเด็กและครอบครัวที่แยกให้เห็นว่ามีไม่ใช่ไทย (non-Thainess) ไม่ว่าจะเป็นสัญชาติ เชื้อชาติ สถานะทางทะเบียนในประเทศไทย และตลอดจนความสามารถในการพูดภาษาไทย ซึ่งคือภาพสะท้อนของความเป็นอื่นเชิงภาษา (linguistic otherness) นั้นง่ายต่อการแยกแยะว่าเขาเหล่านั้น “เป็นอื่น” หรือไม่ โดยมีหลักฐานทางทะเบียนเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานทางด้านการศึกษาใช้เป็น ตัวคัดกรองในการแยกแยะว่า “เป็นอื่นหรือไม่เป็นอื่น” และถ้าหากวินิจฉัยได้ว่า “เป็นอื่น” การเลือกปฏิบัติก็จะเกิดขึ้นในทุกขั้นตอนของกระบวนการศึกษา เช่น ตั้งแต่การรับเข้าศึกษาว่ารับหรือไม่รับ (จากหลักฐานทางทะเบียน) บางรายถูกปฏิเสธ บางรายถูกรับเข้าศึกษาพร้อมด้วยเงื่อนไขในลักษณะเลือกปฏิบัติอีกหลายประการ ไม่ว่าจะเป็น ในระหว่างการศึกษาที่ความเป็นอื่นในแง่ของสำเนียง ส่งผลต่อการปฏิบัติที่ถูกแบ่งแยกจากเพื่อนร่วมชั้นและ/หรือ ผู้ปกครอง อีกทั้งเมื่อจบการศึกษาการได้รับวุฒิตริก็ยังเป็นประเด็นว่าจะได้รับหรือไม่ได้รับ แม้ว่าตามสิทธิแล้ว เด็กข้ามชาติต้องได้รับวุฒิการศึกษาเมื่อเรียนจบครบตามหลักสูตรกำหนดก็ตาม

7. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- (1) การสร้างความรู้ความเข้าใจ และการตีความนโยบายการศึกษาถ่วงหน้าและนโยบายของรัฐ ทั้งในเรื่องของการรับเด็กเข้าศึกษา การได้รับงบประมาณรายหัว และการออกวุฒิบัตร สำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษายังมีความจำเป็นต้องทำอย่างต่อเนื่องและต้องเป็นผลในเชิงปฏิบัติ
- (2) การเตรียมความพร้อมของเด็กข้ามชาติเพื่อเข้าสู่ระบบการศึกษาของรัฐไทยนั้น ควรมีความร่วมมือระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) กับสถานศึกษา
- (3) ศูนย์การเรียนรู้เป็นโอกาสการศึกษาทางเลือกสำหรับเด็กข้ามชาติ ดังนั้น การรับรองหลักสูตรที่มีมาตรฐานสำหรับศูนย์การเรียนรู้จึงมีความสำคัญ และควรมีการดำเนินการร่วมกันระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและผู้มีส่วนได้เสีย
- (4) การไม่ได้เข้าสู่ระบบการศึกษา หรือการเข้าสู่ระบบการศึกษาล่าช้า ต้องการการทำงานเชิงรุกและการรณรงค์ เพื่อให้ผู้ปกครองของเด็กข้ามชาติรับทราบถึงนโยบายการศึกษาถ่วงหน้า และระบบการศึกษานอกโรงเรียนของรัฐไทยควรเป็นทางเลือกของเด็กข้ามชาติที่เข้าสู่ระบบการศึกษาล่าช้า
- (5) นโยบายการศึกษาถ่วงหน้าต้องนับรวมเด็กข้ามชาติ และต้องการความร่วมมือและความเข้าใจจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับคนข้ามชาติ เพื่อให้เด็กข้ามชาติมีโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กระทรวงศึกษาธิการ. (2555). *ปฏิญญาการศึกษาเพื่อปวงชน (EFA) เกิดที่จอมเทียนศึกอีกครั้งที่จอมเทียน*. ค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2555, จาก <http://www.moe.go.th/moe/th/news/detail.php?NewsID=22779&Key=hotnews>
- กฤตยา อาชวนิจกุล. (2550). ‘ประชากรต่างชาติ’ กับการจัดการศึกษาของประเทศไทยในอนาคต. รายงานวิจัยเสนอต่อสภาการศึกษาแห่งประเทศไทย. [เอกสารอัดสำเนา].
- _____. (2554). การจัดระบบคนไร้รัฐในบริบทประเทศไทย. ใน สุรีย์พร พันพื้ง และมาลี สันภูวรรณ (บรรณาธิการ). *จุดเปลี่ยนประชากร จุดเปลี่ยนสังคมไทย* (หน้า 103-126). นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. (19 สิงหาคม 2542). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 116 ตอนที่ 74 ก, 1-23.
- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545. (19 ธันวาคม 2545). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 119 ตอนที่ 123 ก, 16-21.
- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553. (22 กรกฎาคม 2553). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 127 ตอนที่ 45 ก, 1-3.
- โสฬส ศิริไสย์. (2551). อำนาจทางภาษาวาดด้วย “ความเป็นไทย” กับการเลือกสรรจินตภาพแห่งตัวตนคนตัวเล็กตัวน้อยในชีวิตประจำวัน. ใน กฤตยาอาชวนิจกุล (บรรณาธิการ). *จินตนาการความเป็นไทย* (หน้า 85-112). นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม และศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สายชล สัตยานุรักษ์. (2551). ประวัติศาสตร์การสร้าง “ความเป็นไทย” กระแสหลัก. ใน กฤตยา อาชวนิจกุล (บรรณาธิการ). *จินตนาการความเป็นไทย* (หน้า 61-84). นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม และศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สุริชัย หวันแก้ว. (2550). *คนชายขอบ: จากความคิดสู่ความจริง* พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

- Children on the Edge. (2012). *Thailand: Education for Migrant Children*. Retrieved 20 March 2012, from <http://www.childrenontheedge.org/thailand-education-for-migrant-children.html>
- European Commission. (2008). *Education and Migration: Strategies for integrating migrant children in European schools and societies*. Bamberg: European Commission.
- Green, P. E. (2003). The Undocumented: Educating the Children of Migrant Workers in America. *Bilingual Research Journal*, 7(1), 51-71.
- Gurung, G. S., & Kollmar, M. (2005). *Marginality: Concepts and their Limitations* (Working paper No. 4). Zurich: Department of Geography, University of Zurich.
- International Labour Organization (ILO), & Office of the Educational Council. (2006). *Educational Opportunity of Migrant and Stateless Children in Samut Sakhon*. Bangkok: International Labour Organization and Office of the Educational Council, Ministry of Education.
- International Organization of Migration (IOM). (2009, January 27). IOM, UNICEF Launch Migrant Child Rights Package in Thai Schools. Retrieved from <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pbnAS/cache/offonce?entryId=21751>
- Jampaklay, A. (2011). Migration and Children. In J. W. Huguet & A. Chamrathirong (Eds.). *Thailand Migration Report 2011* (pp. 95-106). Bangkok: International Organization for Migration, Thailand Office.
- Murdick, N., Shore, P., Chittooran, M. M., & Gartin, B. (2004). Cross - Cultural Comparison of the Concept of “Otherness” and Its Impact on Persons with Disabilities. *Education and Training in Developmental Disabilities*, 239(4), 310-316.
- Nawarat, N. (2012). *Thailand educational for migrant children from Burma*. Chiang Mai: Faculty of Education, Chiang Mai University.
- Smith, D., Peterson, W. E., Jaglarz, M., & Doell, K. (2009). Improving Access to Preventive Services for Marginalized Families During Early Childhood: An Integrative Review of Inter-organizational Integration Interventions. *The Open Health Services and Policy Journal*, 2, 16-25.
- Traitongyoo, K. (2008). *The management of irregular migration in Thailand: Thainess, identity and citizenship*. Unpublished Ph.D. thesis, The University of Leeds, Leeds, UK.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (2010). *EFA Global Monitoring Report 2010: Reaching the marginalized*. Oxford: University of Oxford.
- United Nations Children’s Fund, & United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (2007). *A Human Rights - Based Approach to Education*. Paris: United Nations Children’s Fund, New York and United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

ครอบครัวแม่เดี่ยว: การเป็นชายขอบ และความไม่เป็นธรรมในสังคม

Single-mother: Marginality and Social Injustice

กมลชนก ขำสุวรรณ¹ และบุรเทพ โชคธนานุกูล²
Kamolchanok Khumsuwan, and Burathep Chokthananukoon

บทคัดย่อ

การศึกษานี้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ และสังเคราะห์องค์ความรู้ที่มีอยู่บนพื้นฐานงานวิจัย ทำการเก็บข้อมูลในเขตกรุงเทพมหานคร และนครปฐม โดยการสัมภาษณ์ระดับลึกแม่เดี่ยวที่สมัครใจเข้าร่วมโครงการ จำนวน 11 คน และผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในระดับส่วนกลางและท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการทำให้เป็นชายขอบของครอบครัวแม่เดี่ยวเกิดจากความไม่เท่าเทียมกันทางเพศ ทั้งปัจจัยด้านชีววิทยา และโครงสร้างของวัฒนธรรมแบบชายเป็นใหญ่ โดยเฉพาะครอบครัวแม่เดี่ยว การถูกตีตรา และการกีดกันความก้าวหน้า ทำให้สังคมเต็มไปด้วยอคติ ส่งผลกระทบต่อฐานะทางเศรษฐกิจของแม่เดี่ยวที่ต้องเผชิญกับความยากจน ไม่มีเงินทุนของตัวเอง ขาดปัจจัยต่างๆ ที่จะทำให้ครอบครัวมีคุณภาพชีวิต ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมด้านสิทธิ และโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร ข้อเสนอแนะของการศึกษานี้ ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ เอกชน ภาคประชาสังคม ควรตระหนักถึงความไม่เท่าเทียมของชาย-หญิงในตลาดแรงงาน พร้อมทั้งส่งเสริมอาชีพสำหรับแม่เดี่ยวให้สามารถทำหน้าที่แม่ และทำงานนอกบ้านได้อย่างสมดุล รวมทั้งเน้นการแก้ปัญหาแบบยั่งยืน โดยเชื่อมโยงมิติทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมควบคู่กัน

คำสำคัญ: ครอบครัวแม่เดี่ยว, การเป็นชายขอบ และความไม่เป็นธรรมในสังคม

Abstract

This study adopted qualitative research methods and synthesis of existing knowledge based on research. The area of data collection included Bangkok and Nakhon Phanom province in Thailand. In-depth interviews were carried out with 11 respondents voluntarily and with key informants working in central and local governmental organisations. This research found that marginalisation in single mother families was due to sexual inequality in many aspects, including biological and patriarchal cultural structures. Stigmatisation and discrimination in the society have significant impacts on economic status of single-mother families, leaving them in poverty with little money to meet their ends and to have a good quality of life. This situation can be further developed into more serious problems such as inequality in rights and lack of opportunity. This research suggests that governmental organisations, the private sectors and civil society realise existing inequality between male and female and the importance of helping single mothers in terms of jobs to enable them to carry out mothers' duties and be able to work at the same time, keeping the balance between their dual roles. This research also highlights that solving challenges sustainably requires integrating various aspects in economic, social and cultural realms.

Keywords: single mother family, marginalisation and social injustice

¹ นักวิจัยประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

² นักวิจัยประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

1. นำเรื่อง

ในอดีตครอบครัวไทยมีลักษณะเป็นครอบครัวขยาย มีสมาชิกครอบครัวหลายช่วงอายุอาศัยอยู่ร่วมกันอย่างน้อย 3 รุ่น คือ รุ่นปู่ย่าตายาย รุ่นพ่อแม่ และรุ่นลูก ลักษณะครอบครัวแบบนี้ทำให้สมาชิกมีความใกล้ชิดผูกพันกัน มีความอบอุ่นและปลอดภัย มีความร่วมมือกันในกิจกรรมด้านต่างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ การศึกษา การอบรมเลี้ยงดู การปลูกฝังจริยธรรม คุณธรรม ค่านิยม ความเอาใจใส่ในสภาวะวิกฤติ ฯลฯ กล่าวได้ว่า ครอบครัวได้ทำหน้าที่เป็นแหล่งบ่มเพาะ หล่อหลอม ถ่ายทอดค่านิยม ความเชื่อ และอบรมขัดเกลาสมาชิกในครอบครัวให้มีพฤติกรรมที่พึงประสงค์ ครอบครัวจึงมีความสำคัญและมีอิทธิพลที่สุดต่อชีวิตมนุษย์ อย่างไรก็ตาม การอยู่ร่วมกันไม่ว่าจะเป็น พ่อ-แม่-ลูกซึ่งเป็นครอบครัวเดี่ยว หรือพ่อ-แม่-ลูกอยู่กับปู่-ย่า-ตา-ยาย เป็นครอบครัวขยาย หรือแม้กระทั่งครอบครัวรูปแบบอื่นๆ ต่างก็มีเป้าหมายของการใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขและมั่นคง

ในปัจจุบัน สภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่เพียงแต่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขนาดครอบครัว และรูปแบบของครอบครัว แต่ยังส่งผลต่อสภาวะการดำเนินชีวิตครอบครัวด้วย ไม่ว่าจะเป็นการทำหน้าที่ของครอบครัว และความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกครอบครัวที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม กล่าวคือ มีครอบครัวเดี่ยวถึงร้อยละ 54-55 และครอบครัวขยายลดลงเหลือร้อยละ 32.5 ขณะที่ครอบครัวที่อยู่คนเดียวมีสูงถึงร้อยละ 11.3 มีความหลากหลายของรูปแบบครอบครัวประเภทต่างๆ มากขึ้น โดยเฉพาะรูปแบบความสัมพันธ์ต่างๆ ที่ไม่ต้องการผูกมัด ไม่ว่าจะเป็นการอยู่อาศัยก่อนแต่งงาน การอยู่ร่วมกันโดยไม่แต่งงาน ไม่จดทะเบียนสมรส ซึ่งพบรูปแบบการอยู่อาศัยร่วมกันเป็นครอบครัวรูปแบบใหม่ในสัดส่วนที่สูง โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร (อรทัย, 2552)

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ครอบครัวไทยในปัจจุบันจึงมิได้ประกอบด้วย พ่อ แม่ ลูก และเครือญาติ ดังเช่นแต่ก่อน แต่มีหลากหลายรูปแบบ ทั้งครอบครัวขยาย ครอบครัวเดี่ยว ครอบครัวที่อยู่คนเดียว ครอบครัวพ่อหรือแม่เลี้ยงลูกตามลำพัง ครอบครัวที่รับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม ครอบครัวลักษณะอื่นๆ เป็นต้น ขณะที่กระแสความตื่นตัวเกี่ยวกับสถานะและบทบาททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของผู้หญิงได้รับความสนใจไปทั่วโลก โดยผู้หญิงมีบทบาททางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมากขึ้น รวมถึงการที่ผู้หญิงทำหน้าที่เป็นหัวหน้าครอบครัว ซึ่งมีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้น จนกลายเป็นประเด็นการศึกษาวิจัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของหัวหน้าครอบครัวที่เป็นหญิงไม่มีคู่ คือมีสถานภาพสมรส โสด หม้าย หย่า หรือแยกกันอยู่กับคู่สมรส ซึ่งถือว่าเป็นตัวชี้วัดความเปราะบางของสถานะทางเศรษฐกิจการมีเครือข่ายทางสังคม และการกลืนกลายเข้ากับสังคมของครัวเรือนอย่างหนึ่ง (ชายและมาลี, 2552)

จากงานศึกษาที่ผ่านมา สามารถสรุปได้ว่าครอบครัวที่มีหญิงเป็นหัวหน้าครัวเรือนเลี้ยงลูกคนเดียว ได้รับผลกระทบ 2 ประการ ประการแรกคือ *ผลกระทบที่เกิดกับพ่อหรือแม่* ได้แก่ ปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม เมื่อครอบครัวมีผู้หาเลี้ยงครอบครัวหลักเพียงคนเดียว ปัญหาที่ตามมาคือความยากจนของครอบครัว มีผลกระทบต่อการโอกาสในการศึกษาของบุตรและปัญหาจะทวีความรุนแรงขึ้นตามจำนวนบุตรที่มี (นิศา และคณะ, 2545) ปัญหาด้านวัฒนธรรม ผู้หญิงต้องเผชิญกับอคติจากคนในสังคมที่มีความเชื่อว่าผู้หญิงหม้าย หรือหย่าร้าง เป็นผู้มียอมลทิน (สุรียพร และกมลพรรณ, 2552)

ประการที่สอง คือ *ผลกระทบที่เกิดกับลูก* ได้แก่ ปัญหาด้านพฤติกรรมไม่พึงประสงค์ สภาพความประพฤติที่ไม่เหมาะสม หรือการกระทำผิดของเด็กที่ต้องเผชิญสถานการณ์ปัญหาครอบครัวแตกแยก ดังผลการศึกษาภูมิหลังของเยาวชนที่กระทำผิดในจังหวัดสมุทรปราการ พบว่าเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดมากกว่าครึ่ง (ร้อยละ 52)

มีพ่อแม่แยกกันอยู่หรือหย่าร้าง (วรชาติ, 2543) และการศึกษาที่พบว่าเด็กที่ไม่ได้อยู่กับพ่อแม่อย่างพร้อมหน้า จะมีความภาคภูมิใจต่ำกว่าเด็กในครอบครัวที่มีพ่อแม่ (สาวิตรี, 2541) เนื่องจากการขาดพ่อหรือแม่ทำให้เขาคิดว่า ตนไม่เป็นที่ต้องการรู้สึกว่าคุณค่า (วินัดดา, 2538) การที่พ่อแม่ไม่ได้อยู่ด้วยกัน ส่งผลให้ลูกมีทัศนคติต่อ ครอบครัวในทางลบสูงกว่าเด็กที่พ่อแม่อยู่ด้วยกัน (พจนา, 2541) ตลอดจนมองโลกและอนาคตต่ำกว่าเด็กในครอบครัว ปกติ (สุรัชย์, 2541) การที่เด็กขาดผู้เลี้ยงดูฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดอาจทำให้ขาดความรักความอบอุ่นที่พึงได้รับเช่นเดียวกับ เด็กในครอบครัวที่มีพร้อมทั้งพ่อและแม่ รวมทั้งขาดตัวแบบที่จะเรียนรู้บทบาทของการเป็นพ่อหรือแม่ที่เหมาะสม หากเขาต้องเป็นพ่อหรือแม่ต่อไปในอนาคต (นิศา และคณะ, 2545)

ปัจจุบันครอบครัวเหล่านี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ส่งผลให้ครอบครัวเหล่านี้กำลังถูกสังคมและนโยบายภาครัฐผลักดันเข้าสู่กระบวนการทำให้เป็นชายขอบ ซึ่งส่งผลกระทบอย่างมากต่อวิถีการดำเนินชีวิตของสมาชิกในครอบครัว และนับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงจนเกิดเป็นช่องว่างทางสังคม ชนชั้น และสร้างความไม่เป็นธรรมในสังคมไทย

บทความนี้ต้องการทำความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการกลายเป็นชายขอบ และความไม่เป็นธรรมในสังคม ต่อครอบครัวแม่เดี่ยว ความแตกต่างระหว่างเพศ ความเปราะบางทางด้านเศรษฐกิจ ความยากจน และการแบ่งปันผลประโยชน์จากกระบวนการพัฒนา การถูกกีดกัน การถูกตีตรา การปรับตัว การต่อสู้ดิ้นรนเพื่อที่จะเอาตัวรอด และมุ่งที่จะสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่สาธารณะ รวมทั้งสร้างความตระหนักและเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายของรัฐ และมีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษากระบวนการถูกทำให้เป็นชายขอบของครอบครัวแม่เดี่ยว
2. เพื่อศึกษาความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นกับครอบครัวแม่เดี่ยว
3. เพื่อศึกษาแนวทางในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เป็นธรรม และเหมาะสมกับความต้องการของ ครอบครัวแม่เดี่ยว

ทั้งนี้คำว่า *ครอบครัวแม่เดี่ยว (single mother)* ในบทความนี้หมายถึง ครอบครัวที่ประกอบด้วยสมาชิกหลัก คือ มารดา และบุตรที่มีอายุไม่เกิน 20 ปี โดยมารดาอาจอาศัยอยู่แยกต่างหาก หรืออยู่ร่วมกับผู้อื่นเป็นลักษณะ ครอบครัวขยายได้ ขณะที่คำว่า *ครอบครัวปกติ* หมายถึง ครอบครัวที่ประกอบด้วยพ่อแม่ลูกอาศัยอยู่ร่วมกัน หรือพ่อแม่ลูกอาศัยอยู่ร่วมกับเครือญาติ และ *การทำให้เป็นชายขอบ* หมายถึง การที่บุคคลนั้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของสังคมแล้วถูก (สังคม) กำหนดว่าเป็นส่วนเกิน หรือมองว่ามีความเป็นอื่น ฯลฯ เนื่องจากเป็นคนที่อยู่นอกการรับรู้ของคนกระแสหลัก ไร้ซึ่งสิทธิเสียงต่างๆ จากระบบ จึงไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของระบบ (ถูกคนส่วนใหญ่ในสังคมมองข้ามไป)

2. วิธีศึกษา

บทความนี้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ และจากการสังเคราะห์องค์ความรู้จากเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การเก็บข้อมูลขั้นต้นใช้วิธีการสัมภาษณ์ระดับลึกครอบครัวแม่เดี่ยวในเขตกรุงเทพฯ และนครปฐม จำนวน 11 ครอบครัว โดยสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงตามความสนใจของครอบครัวที่ให้ข้อมูล เพื่อศึกษาสภาพการดำเนินชีวิต สภาพปัญหา ความยากลำบากในการดำรงชีวิตด้วยตนเอง และผลกระทบทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งความเป็นธรรมในการใช้ประโยชน์หลักประกันความมั่นคงของสมาชิกครอบครัว เพื่อหาแนวทางในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของครอบครัวแม่เดี่ยว ลดช่องว่างทางชนชั้น และศึกษากระบวนการที่ทำให้ครอบครัวดังกล่าวเข้าสู่การเป็นชายขอบ

นอกจากนี้ ยังทำการสัมภาษณ์ระดับลึกผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง คือ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานด้านครอบครัวในระดับนโยบายและปฏิบัติการ (1) *สังกัดหน่วยงานภาครัฐ* ได้แก่ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (สศ.) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2) *ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* ได้แก่ บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านครอบครัว สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กองสวัสดิการสังคม กองอนามัยและสิ่งแวดล้อมเทศบาลเมืองกระทุ่มล้ม เพื่อหาแนวทางในการขับเคลื่อนนโยบายและมาตรการให้ความช่วยเหลือครอบครัวแม่เดี่ยวที่เป็นธรรมในสังคม และเชื่อมโยงกับนโยบายหลักของประเทศด้านสังคม และ (3) *ผู้ปฏิบัติงานในมูลนิธิที่ทำงานเกี่ยวกับครอบครัวพ่อแม่เดี่ยว* ได้แก่ มูลนิธิเครือข่ายครอบครัว และเครือข่ายครอบครัวแม่เดี่ยวที่เข้มแข็ง

3. แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรม

ในการศึกษากระบวนการกลายเป็นชายขอบและความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นกับครอบครัวแม่เดี่ยว ใช้แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรม ดังต่อไปนี้

3.1 แนวคิดพื้นฐานเรื่องครอบครัว

ครอบครัวในปัจจุบันมีลักษณะหลากหลายมากกว่าแต่ก่อน ที่สำคัญยังจัดว่ามีอยู่เพียง 2 ลักษณะที่ชัดเจนคือ ครอบครัวเดี่ยว ประกอบไปด้วยพ่อแม่ลูก และครอบครัวขยาย ซึ่งนอกจากมีพ่อแม่ลูกแล้ว อาจมีปู่ย่าตายายและญาติอาศัยร่วมอยู่ด้วย มีผู้ให้ความหมายของครอบครัวไว้มากมาย ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2542: 240) ให้ความหมายของครอบครัวไว้ว่า หมายถึง สถาบันพื้นฐานของสังคมที่ประกอบด้วย สามี ภรรยา และหมายรวมถึงลูกด้วย ความเป็นครอบครัวก่อเกิดขึ้นเมื่อบุคคลสองคนหรือมากกว่าตกลงใจในการที่จะดำเนินชีวิตร่วมกัน พึ่งพิงกัน ส่วนใหญ่จะมาจากรากฐานของความรักและความผูกพันระหว่างบุคคล ซึ่งการแต่งงานเป็นจุดที่สำคัญของกำเนิดชีวิตครอบครัว

นอกจากนี้ ยังมีการให้ความหมายของครอบครัวอาจให้โดยแบ่งตามการนิยามในแง่มุมต่างๆ คือ ในแง่ *วัฒนธรรมและกฎหมาย* การสมรสเป็นเงื่อนไขของครอบครัว ซึ่งหมายถึงว่า ครอบครัวที่ไม่มีการสมรสจะถูกถือว่าเป็นครอบครัวที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่มีสถานภาพทางสังคม (วิระดา, 2546: 3) แง่สังคมวิทยา ครอบครัวคือกลุ่มที่รวมอยู่ในบ้านเดียวกัน อาจเกี่ยวหรือไม่เกี่ยวพันทางสายโลหิตหรือทางกฎหมาย แต่มีปฏิกริยาสัมพันธ์กันให้ความรักและความเอาใจใส่ต่อกัน มีความปรารถนาดีต่อกัน ความสัมพันธ์นั้นอาจจะแน่นแฟ้นมั่นคง หรือไม่กระชับ สั่นคลอน หรือร้าวราน แต่ไม่ถึงกับแตกแยก ก็ยังนับว่าเป็นครอบครัว (ทวีรสมิ์, 2524: 86)

แง่ *ชีววิทยา* ครอบครัวหมายถึง กลุ่มคนที่เกี่ยวพันกันทางสายโลหิต เช่น สามีภรรยา มีลูก ลูกเกิดจากอสุจิของบิดาผสมกับไข่สุกของมารดา ฉะนั้น บิดามารดากับลูกจึงเกี่ยวพันกันทางสายโลหิต แง่ *เศรษฐกิจ* ครอบครัว คือ คนที่ใช้จ่ายร่วมกัน จากเงินงบประมาณเดียวกันของบุคคลที่ทำการสมรสแล้ว แม้แยกบ้านไปอยู่ต่างหาก แต่ถือว่ายังมีพันธะทางศีลธรรมที่จะเลี้ยงดูส่งเสียเครือญาติ เช่น น้อง คือต้องส่งเสียให้เงินน้องเล่าเรียน เช่นนี้นับว่าใช้จ่ายจากงบประมาณเดียวกันและเป็นครอบครัวเดียวกัน (ทวีรสมิ์, 2524: 86-87)

อย่างไรก็ตาม สำหรับแนวคิดพื้นฐานดังกล่าว นับว่าเป็นแนวคิดและนิยามที่เป็นบรรทัดฐานเชิงเดี่ยวหรือเป็นบรรทัดฐานดั้งเดิมของ “ความเป็นครอบครัว” ซึ่งไม่น่าจะเพียงพอต่อการทำความเข้าใจสถานภาพ บทบาท

ประเภท และรูปแบบครอบครัว ที่หลากหลายของครอบครัวที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพราะปัจจุบันมีครอบครัวจำนวนมากที่เกิดขึ้นโดยไม่ผ่านการแต่งงาน หรือการมีความสัมพันธ์ทางเพศที่แตกต่างไปจากบรรทัดฐานของสังคมกระแสหลัก แต่แนวคิดดังกล่าวก็ยังคงมีความสำคัญในแง่ของการทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบัน

3.2 หญิงสตรีนิยม (Feminism)

ทฤษฎีสตรีนิยมมุ่งเน้นที่จะทำความเข้าใจกับธรรมชาติของความไม่เท่าเทียมกันระหว่างชายหญิง ระบบคิดและขบวนการทางสังคมที่พยายามจะเปลี่ยนแปลงสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งตั้งอยู่บนการวิเคราะห์ว่าผู้ชายอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบและสตรีอยู่ในสภาพที่เป็นรอง จุดร่วมหลักของทฤษฎีนี้คือ การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างเพศหญิงและเพศชาย ซึ่งมีลักษณะของความไม่เท่าเทียมระหว่างเพศมาตั้งแต่สังคมในอดีตจนถึงปัจจุบัน ไม่ว่าสังคมจะเปลี่ยนแปลงอย่างไร ความไม่เท่าเทียมระหว่างเพศก็ยังคงเป็นปัญหาโลก ถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและเนื้อหาไปบ้าง แต่สิ่งที่ไม่เปลี่ยนแปลงก็คือการเอาเปรียบระหว่างเพศนั่นเอง (กาญจนา, 2543)

ประเด็นเรื่องเพศ เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงการถูกจำกัดพื้นที่ของผู้หญิง ต่อการกำหนดตำแหน่งที่ผู้หญิงควรอยู่ในพื้นที่ทางสังคมแต่ละแห่งตามความต้องการของกลุ่มคนที่เป็นผู้มีอำนาจในสังคม ส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในสิทธิและโอกาสระหว่างชายหญิงขึ้น หรือเกิดความได้เปรียบเสียเปรียบขึ้นในสังคม การวิเคราะห์ถึงความไม่เท่าเทียมในสิทธิและโอกาสของสตรีภายใต้องค์ประกอบ กระบวนการ และผลกระทบของนโยบายสังคม ความไม่เท่าเทียมของรายได้ของโอกาสการทำงานและโอกาสทางการศึกษา ถือเป็นตัวอย่างของผลกระทบที่สตรีได้รับจากนโยบายสังคมที่ไม่เป็นธรรม กระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่ผู้หญิงมีบทบาทน้อยกว่าผู้ชาย เป็นตัวอย่างของกระบวนการกำหนดนโยบายสังคมที่แนวคิดสตรีนิยมไม่ยอมรับ ส่วนการจัดสวัสดิการสังคมที่จำกัดให้สตรีกลายเป็นผู้รับภาระในครัวเรือน เป็นองค์ประกอบของนโยบายสังคมที่ต้องการแก้ไข ซึ่งในการศึกษาวิจัยประเด็นแม่เลี้ยงเดี่ยวได้ให้ความสำคัญในสองประเด็นหลัก คือ (สุรพล, 2547)

(1) **การผลิต-การให้กำเนิด** (production-reproduction) สตรีถือเป็นกลุ่มที่ทำหน้าที่สร้างสมาชิกใหม่และให้การเลี้ยงดู ซึ่งถือว่ามีคุณค่าเพียงแค่ว่าให้การกำเนิด (reproductive work) ขณะที่การผลิตในเชิงเศรษฐกิจที่ถือว่ามีคุณค่าในเชิงผลิตภาพ (productive work) เป็นเรื่องของบุรุษ ภายใต้กรอบความคิดนี้ นโยบายสังคมกลายเป็นเครื่องมือของระบบทุนนิยมในการควบคุมให้สตรีต้องอยู่ในโลกส่วนตัว หรือครอบครัวเท่านั้น สวัสดิการต่างๆ ที่รัฐดำเนินการ ทำให้สตรีต้องทำหน้าที่ในการเลี้ยงดูเด็ก คนชรา คนป่วยตลอดไป

(2) **การพึ่งพา-การพึ่งพาซึ่งกัน** (dependency-interdependency) เน้นการพึ่งพาของบทบาทที่ทำให้สตรีกลายเป็นบุคคลที่พึ่งตนเองไม่ได้ บทบาทการเลี้ยงดูของสตรีทำให้สามารถทำงานในเชิงเศรษฐกิจนอกบ้านได้และมีส่วนสร้างชาติ หน้าที่ของสวัสดิการสังคมในรูปแบบนี้ทำให้สตรีต้องเป็นฝ่ายพึ่งพาต่อไปแทนที่จะเป็นการสร้างการพึ่งพาซึ่งกัน

การที่สังคมเชื่อว่าผู้หญิงด้อยกว่าผู้ชายในเชิงความสามารถ สติปัญญา และพลังกำลัง ตลอดจนความเชื่อที่ว่าผู้หญิงต้องทำบทบาทแม่และภรรยาเท่านั้น ได้ไปสร้างกลไกที่กีดกันผู้หญิงไม่ให้ผู้หญิงได้เติบโตอย่างเต็มศักยภาพไว้อย่างซับซ้อนและแนบเนียน นอกจากนี้ ยังทำให้ผู้หญิงถูกเลือกปฏิบัติในเรื่องค่าจ้างและเงินเดือน ผู้หญิงส่วนใหญ่จึงมีรายได้เฉลี่ยจากการทำงานต่ำ ทั้งมีโอกาสในการหางานทำและหรือได้รับการว่าจ้างน้อย ทั้งหมดนี้ส่งผลต่อฐานะทางเศรษฐกิจของผู้หญิง พบว่า ผู้หญิงในสังคมไทยกำลังเผชิญกับปัญหาความยากจนสูงกว่าผู้ชาย และครอบครัวที่มีผู้หญิงเป็นหัวหน้าครอบครัวเผชิญกับความยากจนที่รุนแรงกว่าครอบครัวที่มีผู้ชายเป็นหัวหน้าครอบครัว (สุชาติดา,

2554) ดังเช่นที่ สำนักส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย (2550) ยืนยันว่า ครอบครัวที่มีหัวหน้าครัวเรือนเป็นผู้หญิง มีรายได้ไม่น้อยกว่าครอบครัวที่มีหัวหน้าครัวเรือนเป็นผู้ชาย

การที่หัวหน้าครอบครัวเป็นหญิง โดยเฉพาะครอบครัวแม่เดี่ยวที่มีสถานภาพสมรสเป็นหม้าย หย่า แยกกับ คู่สมรสด้วยกว่าครอบครัวที่มีหัวหน้าเป็นชายนั้น ก็เพราะครอบครัวขาดผู้หารายได้หลักที่สำคัญไปคือสามี (Fuwa, 2000) ทำให้มีสัดส่วนผู้พึ่งพิงในครอบครัวสูงเมื่อเทียบกับครอบครัวที่มีคู่สมรส (Chant, 2003) นอกจากนี้ยังมีภาระ รับผิดชอบมากทั้งในบ้านและนอกบ้าน ส่งผลให้โอกาสที่จะเข้าสู่การจ้างงานในระบบที่มีค่าจ้างสูงเป็นไปได้น้อย ครอบครัวแม่เดี่ยวจำนวนมากต้องเข้าสู่การจ้างงานนอกระบบที่มีอัตราค่าจ้างต่ำ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่ ความยากจนของครอบครัว (ชาย และมาลี, 2552)

นอกจากนี้ ผู้หญิงยังเป็นแรงงานที่รับงานมาทำที่บ้าน และเป็นแรงงานนอกระบบมากกว่าชายถึงสามเท่า (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2550ข) แม้ว่าจะมีหน่วยงาน หรือองค์กรต่างๆ เข้ามาให้ความช่วยเหลือและสนับสนุน การสร้างเครือข่ายระหว่างสมาชิกแม่เดี่ยวด้วยกัน แต่ทว่าการดำเนินงานในสภาพสังคมที่ยังคงเต็มไปด้วยมายาคติ ที่บอกว่า ผู้หญิงเป็นเพศที่มีความอ่อนแอทางด้านสรีระ ปล่อยให้อารมณ์อยู่เหนือเหตุผล ไม่ฉลาดหลักแหลมเท่าผู้ชาย ต้องพึ่งพาอาศัยผู้ชาย มีความอ่อนไหวต่อสิ่งเร้าภายนอกได้ง่าย ส่งผลให้สังคมมองว่าผู้หญิงมีความสามารถน้อยกว่า ผู้ชาย นำมาสู่การเลือกปฏิบัติที่ปิดกั้นโอกาสในการแสวงหาความก้าวหน้าของผู้หญิง (สุชาติดา, 2554) ทำให้ กลุ่มแม่เดี่ยวจำนวนมากต้องประสบกับความยากจน ขาดทรัพยากร เช่น ที่ดินทำกิน และเงินทุนของตัวเอง ไม่มี ที่พักอาศัย ไม่มีอาหารเพียงพอ และไม่มีปัจจัยอื่นๆ ที่จะทำให้ชีวิตมีคุณภาพ

3.3 กระบวนการทำให้เป็นชายขอบ

ในสังคมทุกแห่งมีคนชายขอบ ซึ่งอาศัยอยู่ห่างจากศูนย์กลางและมีมิติในด้านต่างๆ ได้แก่ เศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม และความคิดกระแสหลัก โดยคนกลุ่มนี้ขาดอำนาจต่อรอง ขาดการศึกษา ขาดเครื่องมือที่เข้าถึง อำนาจ และถูกกีดกันออกจากระบบการต่อรองอำนาจ การจัดสรรทรัพยากร ความมั่งคั่งในสังคม (สุริชัย, 2550) บริบททางเศรษฐกิจและสังคมของกระบวนการกลายเป็นชายขอบที่สำคัญคือ การใช้ประโยชน์และสร้างผลกำไรสูงสุด ทางเศรษฐกิจ โดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบและความไม่เป็นธรรมในสังคม ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแก่ชีวิตผู้คน ที่นอกจากจะไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาในด้านต่างๆ แล้ว กลุ่มคนชายขอบ ดังกล่าวยังขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรและการแบ่งปันผลประโยชน์จากกระบวนการพัฒนา อีกทั้งมีโอกาสสูง ที่จะตกเป็นเหยื่อ หรือผู้รับเคราะห์ของการพัฒนา แบกรับความเสี่ยง หรือผลด้านลบของการพัฒนา หรือขัดขวาง การพัฒนาทั้งในระดับย่อยและในระดับโลก การเรียนรู้การปรับตัวและการต่อสู้ดิ้นรนเพื่อที่จะเอาตัวรอดหรือ มีชีวิตอยู่ จึงเป็นสาระสำคัญของวิถีชีวิตของประชากรชายขอบ (สุริยา และพัฒนา, 2542)

ความเป็นชายขอบทางสังคมนั้นเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ซับซ้อน ผลักให้คนส่วนหนึ่งไร้อำนาจ จนตกไปอยู่ชายขอบของสังคม แม้ว่าจะมีชีวิตอยู่ตรงศูนย์กลางของพื้นที่ในเชิงภูมิศาสตร์ ขณะเดียวกันยังหมายถึง กระบวนการลดทอนความเป็นมนุษย์ ด้วยความพยายามทำให้คนกลายเป็นสิ่งของหรือเป็นสินค้า (commoditisation) และการติดป้ายให้มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งในแง่ลบ (stigmatisation) รวมถึงการติดตรา (labelling) ที่เชื่อว่าการกระทำใดจะเป็นการเบี่ยงเบนหรือไม่เพียงไร ขึ้นอยู่กับสังคมที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกอยู่ เช่น สังคมระบุว่า การกระทำนั้นๆ เบี่ยงเบนหรือไม่เบี่ยงเบน ผิดหรือถูก เป็นเรื่องความรู้สึกของสังคมต่อพฤติกรรมบางอย่าง ซึ่งจะทำให้กลุ่มบุคคลหนึ่งมีอำนาจเหนือ หรือได้เปรียบกลุ่มบุคคลอื่น จนเป็นการกีดกัน ลงโทษ และตีตราบุคคล นั้นๆ ว่าการกระทำนั้นๆ เป็นความผิด (สุพัตรา, 2546)

การที่สังคมตีตราและนิยามให้กลุ่มดังกล่าวเป็นชายขอบของการรับรู้ ความคิด และทัศนคติของคนในสังคม ตามแนวคิดกระแสหลัก หรือการมองว่าเป็นข้อบกพร่อง เกิดจากความผิดพลาดจากการใช้ชีวิต และเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาต่างๆ ในสังคม อันเนื่องมาจากความไม่มั่นคงของครอบครัว เช่น ครอบครัวหย่าร้าง แยกแยก และส่งผลให้เด็กมีปัญหา ซึ่งล้วนแต่เป็นทัศนคติและการตีตราของสังคม และผลักดันให้กลุ่มดังกล่าวก้าวเข้าสู่กระบวนการกลายเป็นชายขอบ เป็นผลให้สังคมกำหนดบทบาทและลักษณะของครอบครัวพ่อ-แม่เดี่ยวว่าเป็นผู้ด้อยโอกาส จำเป็นต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างจากคนอื่นๆ อีกทั้งไม่ได้รับการยอมรับจากสังคม ส่งผลให้การดำเนินชีวิตในสังคมของครอบครัวพ่อ-แม่เดี่ยวเป็นไปอย่างยากลำบากและไม่เป็นธรรม

แนวคิดดังกล่าวทำให้แม่เดี่ยวบางกลุ่มต้องกลายเป็นชายขอบ อันเนื่องมาจากความไม่เท่าเทียมกันระหว่างเพศ ส่งผลให้ประสบกับความยากจน ถูกตีตรา หรือถูกกีดกันออกจากสังคม ในขณะที่กลุ่มแม่เดี่ยวอีกหลายกลุ่มไม่เป็นชายขอบ เนื่องจากมีเครือข่ายทางสังคมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ มาสนับสนุนช่วยเหลือทำให้สามารถผ่านพ้นช่วงวิกฤติไปได้

3.4 ความไม่เป็นธรรมในสังคม

เป็นการนำแนวคิดด้านสิทธิมนุษยชนมาประยุกต์ใช้กับเรื่องความเป็นธรรมในสังคมของกลุ่มแม่เดี่ยว เนื่องจากเป็นแนวคิดที่มุ่งเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิความเสมอภาคของปัจเจกบุคคลในการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างมีศักดิ์ศรี กรณีครอบครัวแม่เดี่ยว เน้นอธิบายถึงสิทธิต่างๆ ที่ควรได้รับตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มีหลายมาตราที่ให้ความสำคัญต่อประเด็นความเสมอภาคและสิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุข และสวัสดิการจากรัฐ ได้แก่ มาตรา 30 มาตรา 51 มาตรา 55 และโดยเฉพาะมาตรา 80 ซึ่งเน้นว่ารัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม เพื่อคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาปทุมวัยส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้

ขณะที่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ได้มุ่งเน้นและให้ความสำคัญต่อประเด็นความไม่เท่าเทียม เพื่อต้องการลดช่องว่างและความแตกต่างในด้านของโอกาสและการเข้าถึงสิทธิ และสวัสดิการของภาครัฐ ดังเห็นได้จากบทที่ 3 ยุทธศาสตร์ความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งแผนดังกล่าวได้มุ่งเน้นการสร้างภูมิคุ้มกันสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ดังนี้

กลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้รับโอกาสและการพัฒนาศักยภาพอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม เข้าถึงทรัพยากร และโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ การพัฒนาเศรษฐกิจมีฐานกว้าง ครอบคลุมทั่วถึง และสร้างโอกาสสำหรับกลุ่มด้อยโอกาสมากขึ้น บนหลักการยอมรับอย่างมีศักดิ์ศรีของความเสมอภาคและลดช่องว่างในสังคม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554: 31)

ความเป็นธรรมทางสังคมในสังคมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแม่เดี่ยว ที่ควรใส่ใจมี 2 ด้าน คือ

(1) **ด้านเศรษฐกิจ** ผู้หญิงส่วนใหญ่ทำงานในภาคเกษตร ช่วยธุรกิจครอบครัวที่ไม่ได้รับค่าตอบแทน และการทำงานรวมกลุ่ม ในขณะที่ผู้ชายทำงานเป็นนายจ้าง ลูกจ้างรัฐบาล เอกชน และทำงานส่วนตัวมากกว่าผู้หญิง การทำงานนอกภาคเกษตรเป็นงานที่ต้องการความสามารถเฉพาะตัว โดยผู้ทำงานได้รับค่าตอบแทนเป็นรายบุคคล

แม้ค่าจ้างแรงงานจะเท่ากันตามกฎหมาย ซึ่งหญิง-ชายที่ทำงานลักษณะเดียวกัน ควรได้รับค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน แต่จากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร พ.ศ. 2548-2550 พบว่าผู้หญิงได้รับค่าตอบแทนจากการทำงานนอกภาคเกษตรน้อยกว่าผู้ชายอย่างต่อเนื่องในทุกภาค ภาพโดยรวมก็คือ แม้ผู้หญิงจะมีความสามารถในการทำงานทัดเทียมกับผู้ชายทั้งในภาครัฐและเอกชน แต่ผู้หญิงมีโอกาสดำเนินงานระดับสูงน้อยกว่าผู้ชาย (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2550ก)

ความไม่เท่าเทียมทางด้านเศรษฐกิจของผู้หญิงและผู้ชาย โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นหัวหน้าครอบครัว เป็นประเด็นที่ได้รับการวิพากษ์มานาน เนื่องจากหัวหน้าครอบครัวที่เป็นหญิงมักถูกมองว่ามีความเปราะบางทางด้านเศรษฐกิจกว่าครอบครัวที่มีหัวหน้าเป็นชาย และความเปราะบางนี้ทำให้ออกาสในการเข้าถึงปัจจัยพื้นฐานทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกครอบครัว มีข้อจำกัด นำไปสู่ความยากจน ดังมีงานวิจัยจำนวนมากที่ศึกษาหัวหน้าครอบครัวที่เป็นหญิงกับความยากจน สามารถสรุปผลสำคัญๆ ได้ดังนี้ คือ

ครอบครัวที่มีหัวหน้าครอบครัวเป็นหญิง ไม่ว่าจะมีสถานภาพสมรสอย่างไรก็ตาม ในทางเศรษฐกิจแล้วด้อยกว่าครอบครัวที่มีหัวหน้าครอบครัวเป็นชาย และครอบครัวแม่เดี่ยวที่มีหญิงเป็นหัวหน้าครอบครัวด้อยกว่าครอบครัวพ่อเดี่ยวที่มีชายเป็นหัวหน้าครอบครัว สอดคล้องกับงานศึกษาเรื่องสถานภาพสมรสของหัวหน้าครัวเรือนกับความยากจน ที่พบว่า ครอบครัวที่หัวหน้าเป็นหญิงไม่มีคู่แทบจะไม่แตกต่างจากครอบครัวที่หัวหน้าเป็นชายไม่มีคู่ แต่ด้อยกว่าครอบครัวที่หัวหน้าเป็นหญิงมีคู่ และจะค่อนข้างดีกว่าครอบครัวที่หัวหน้าเป็นชายมีคู่ (ชาย และ มาลี, 2552: 72-87) แม้ว่าข้อค้นพบดังกล่าวจะไม่ยืนยันชัดเจนว่าครอบครัวที่มีหัวหน้าครอบครัวเป็นหญิงโดยทั่วไปมีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่าครอบครัวที่มีหัวหน้าครอบครัวเป็นชาย แต่ชี้ให้เห็นว่าครอบครัวที่หัวหน้าไม่มีคู่ โดยเฉพาะหัวหน้าครอบครัวที่เป็นหญิง มีความเปราะบางต่อความยากจนมากกว่าครอบครัวที่หัวหน้าครอบครัวเป็นหญิงมีคู่ ซึ่งนโยบายเพื่อลดความยากจน และลดช่องว่างทางเศรษฐกิจของครอบครัว ยังคงต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อครอบครัวที่หัวหน้าครอบครัวไม่มีคู่ โดยเฉพาะครอบครัวแม่เดี่ยวที่หัวหน้าครอบครัวเป็นหญิง

(2) **ด้านสังคม** วาทกรรมเรื่องผู้หญิงกับความยากจน ผู้หญิงกับความเท่าเทียมระหว่างเพศ เริ่มเป็นที่สนใจในวงวิชาการ ซึ่งเป็นช่วงที่กระแสการตื่นตัวเกี่ยวกับสถานะและบทบาททางสังคมของผู้หญิงได้รับความสนใจไปทั่วโลก โดยผู้หญิงเข้ามามีบทบาททางสังคมมากขึ้น ที่ผ่านมามีการผลักดันประเด็นความเสมอภาคทางสังคมให้กับผู้หญิง ส่งผลให้ผู้หญิงมีบทบาทในสังคมมากขึ้น เช่น ผู้หญิงมีโอกาสด้านการศึกษาทุกระดับและทุกสาขามีโอกาสเลือกประกอบอาชีพได้ตามความสามารถ ได้รับการยอมรับให้กับอาชีพที่ถูกปิดกั้น เช่น ผู้พิพากษา แพทย์ ตำรวจ วิศวกร เป็นต้น แต่กระนั้นผู้หญิงหลายกลุ่ม และจำนวนมากในประเทศไทย ยังเข้าไม่ถึงความเป็นธรรมและความเสมอภาคทางสังคม (สุชาติดา, 2554) ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาผู้หญิง โดยบรรจุลงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (2515-2519) จนถึงปัจจุบัน ที่ยังคงระบุให้การพัฒนาผู้หญิงเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาประเทศ โดยวิธีการพัฒนาผู้หญิงในประเทศไทยไม่ได้แตกต่างจากแนวทางการพัฒนาผู้หญิงในประเทศอื่นๆ ทั่วโลก คือ พยายามรวมผู้หญิงเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาที่มุ่งก้าวไปสู่สังคมที่มั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ จึงมักเน้นให้ผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างงาน สะสมทุน สร้างสินค้า ฯลฯ

ในอดีตผู้หญิงมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศน้อย อีกทั้งเป็นกลุ่มด้อยโอกาสที่ยังไม่ได้รับประโยชน์จากกระบวนการพัฒนาประเทศ จึงวางแผนให้ผู้หญิงเป็นกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนา โดยการส่งเสริมให้ผู้หญิงได้รับการศึกษา สร้างงาน และผลักดันเข้าสู่ตลาดแรงงาน อีกทั้งเชื่อมโยงกับบทบาทตามประเพณีของผู้หญิง ผลที่เกิดตามมาคือผู้หญิงถูกจัดวางไว้เป็นกลุ่มแม่บ้านในโครงการพัฒนาหมู่บ้าน เน้นให้เป็นผู้รับผิดชอบหลักในกิจกรรมวางแผนครอบครัวและการคุมกำเนิด ตอกย้ำให้ผู้หญิงทำบทบาทแม่อย่างเข้มแข็ง ซึ่งตัวแบบการพัฒนาแบบนี้ถูกครอบงำจาก

อุดมการณ์ชายเป็นใหญ่ในสังคม ที่มุ่งเน้นให้ผู้หญิงปรับปรุงตัวเองให้สอดคล้องกับการพัฒนากระแสหลัก ซึ่งถือว่าเป็นระบบที่ขัดต่อหลักเสมอภาคระหว่างเพศหญิงและชาย ขณะที่เงื่อนไขทางประเพณี วัฒนธรรม ตลอดจนความคิด ความเชื่อเกี่ยวกับความเป็นหญิงชายยังเป็นอุปสรรคใหญ่หลวงต่อการสร้างความก้าวหน้า และความเสมอภาคให้กับผู้หญิงยังไม่ได้รับการแก้ไข (สุชาติดา, 2554: 152)

นอกจากนี้ แนวคิดที่ว่า “ชายเป็นใหญ่ในครอบครัว” และแนวคิด “ครอบครัวปกติ” หัวหน้าครอบครัวจะต้องมีคู่สมรสอยู่ด้วยกัน ทำให้ครอบครัวแม่เดี่ยว ซึ่งมีหญิงเป็นหัวหน้าครอบครัวเพียงลำพัง “ไม่ปกติ” หรือแปลกแยกจากส่วนใหญ่ แนวคิดเช่นนี้นำไปสู่ข้อสรุปว่า ครอบครัวที่มีหัวหน้าเป็นหญิง มักจะด้อยกว่าครอบครัวประเภทอื่นในแง่ของการมีเครือข่ายทางสังคม และการบูรณาการเข้ากับสังคม ซึ่งส่งผลถึงความอยู่ดีมีสุขของสมาชิกครอบครัวได้ (Joshi, 2004) จากสิ่งที่กล่าวมาข้างต้น เป็นกรอบจำกัดบทบาทของผู้หญิงให้อยู่ภายใต้ข้อจำกัดที่สังคมได้สร้างขึ้น ส่งผลให้ครอบครัวแม่เดี่ยวได้รับผลจากข้อจำกัดดังกล่าว

3.5 สถานการณ์ครอบครัวเลี้ยงเดี่ยวในประเทศไทย

ในประเทศไทย ยังไม่มีการสำรวจข้อมูลครอบครัวพ่อแม่เดี่ยวโดยตรง แต่ข้อมูลที่บ่งบอกถึงแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของครอบครัวเลี้ยงเดี่ยวคือ การเปลี่ยนแปลงครอบครัวในสังคมไทยจากครอบครัวเดี่ยวและครอบครัวขยายเป็นครอบครัวลักษณะอื่นๆ ในช่วงที่ผ่านมา กล่าวคือ ครอบครัวพ่อหรือแม่เดี่ยวมีแนวโน้มมากขึ้น เพราะสาเหตุจากการสิ้นสุดของชีวิตคู่ 4 รูปแบบ คือ การละทิ้ง การแยกทาง การหย่าร้าง และการเสียชีวิตของคู่สมรส เป็นผลให้ครอบครัวมีผู้ดูแลลูกตามลำพังเพียงคนเดียวคือ พ่อหรือแม่ จากการรายงานเด็กไทยในมิติวัฒนธรรม พบว่าครอบครัวพ่อหรือแม่เลี้ยงเดี่ยวในประเทศไทยมีประมาณ 1.3 ล้านครอบครัว (อมรา และสุพัตรา, 2552) นอกจากนี้ การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร พ.ศ. 2547–2550 พบว่าหัวหน้าครัวเรือนที่เป็นเพศชายนั้นมีอัตราการลดลงอย่างต่อเนื่อง คือ จากร้อยละ 72.1 ในปี 2547 เป็นร้อยละ 69.0 ในปี 2550 ขณะที่เพศหญิงมีอัตราการเป็นหัวหน้าครัวเรือนที่เพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 27.9 ในปี 2547 เป็นร้อยละ 31.0 ในปี 2550 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2550ก)

ครอบครัวแบบแม่เดี่ยวไม่ใช่ปรากฏการณ์ใหม่ในสังคม ผู้หญิงที่มีลูกและไม่สามารถดำรงชีวิตคู่ไว้ได้ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม ล้วนมีอยู่ทุกยุคทุกสมัยและทุกสังคม สิ่งที่ตามมาคือผลกระทบของการเป็นครอบครัวแม่เดี่ยว โดยครอบครัวแม่เดี่ยวที่มาจากสาเหตุที่ต่างกัน ย่อมได้รับการยอมรับจากสังคมแตกต่างกันไป เนื่องจากฐานคิด ค่านิยมทางสังคม วัฒนธรรมของบริบทสังคมที่ต่างกัน ครอบครัวแม่เดี่ยวที่เกิดจากสาเหตุที่สังคมไม่ให้การยอมรับ สังคมจะมองในแง่ลบของความไม่ปกติ หรือเบี่ยงเบน (deviant) ยังรวมถึงการซึมซับและยอมรับนับถือในภาพลักษณ์ที่ตนเองเป็นอยู่ (self image) อันส่งผลต่อสภาพร่างกาย จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรมต่างๆ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการที่ครอบครัวแม่เดี่ยวเหล่านั้นจะสามารถปรับสภาพครอบครัวให้ดำเนินชีวิตไปตามปกติสุขในสังคมต่อไปได้หรือไม่ในระดับไหนอย่างไร (อารียา, 2551)

การที่ครอบครัวแม่เดี่ยวต้องประสบปัญหาใดปัญหาหนึ่งของครอบครัว อาจเกี่ยวพันและก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมา โดยเฉพาะความยากจน การมีคุณภาพชีวิตต่ำ ฯลฯ ทำให้ครอบครัวต้องต่อสู้กับปัญหาต่างๆ ทั้งทางจิตใจ ความรู้สึกโดดเดี่ยว สูญเสียความมั่นใจ ต่ำหนืดตนเอง ความเครียดในภาระที่ต้องรับผิดชอบ ความยากลำบากทางกาย การต่อสู้ดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดของครอบครัว อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความสมดุลของครอบครัวได้ (คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ, 2537) นอกจากนี้ แนวคิดส่วนใหญ่ยังคงถูกครอบงำด้วยอุดมการณ์ครอบครัวแบบดั้งเดิมที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทยมานาน ทำให้การเป็นครอบครัวแม่เดี่ยวเป็นภาวะที่ไม่พึงประสงค์ และเป็นปัญหาที่พึงได้รับการแก้ไข (บุษกร, 2552ก)

4. วิเคราะห์ และอภิปรายผลการศึกษา

4.1 สภาพปัญหาทั่วไป

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่า การเป็นครอบครัวแม่เดี่ยว ส่วนใหญ่เกิดจากการแยกทางกัน และคู่สมรสเสียชีวิต (ดูตาราง 2) โดยสามารถแบ่งแม่เดี่ยวได้ 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่เปราะบาง จำนวน 7 กรณี กลุ่มที่เข้มแข็ง จำนวน 3 กรณี และแม่เดี่ยวที่เป็นนักสู้ สามารถรวมตัวกันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน จำนวน 1 กรณี

แม่เดี่ยวกลุ่มที่เปราะบาง หมายถึง กลุ่มแม่เดี่ยวที่เผชิญกับปัญหาด้านเศรษฐกิจเป็นปัญหาหลัก เนื่องจากต้องแบ่งเวลาเพื่อเลี้ยงดูลูกและทำงาน ทำให้โอกาสที่จะเข้าสู่การจ้างงานในระบบที่มีค่าจ้างสูงเป็นไปได้น้อย ประกอบกับครอบครัวเดิมก่อนเป็นแม่เดี่ยวก็มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีอยู่ก่อน รวมทั้งแม่เดี่ยวกลุ่มนี้ส่วนใหญ่อยู่กินกันโดยไม่ผ่านการแต่งงาน ทำให้ไม่สามารถเรียกร้องให้ฝ่ายชายส่งค่าเลี้ยงดูได้ ต้องประสบกับความยากจน ไม่มีเงินทุนของตัวเอง อยู่บ้าน/ห้องเช่า แม่เดี่ยวกลุ่มนี้สะท้อนปัญหาเรื่องเศรษฐกิจให้ฟังว่า

“ค่าน้ำค่าไฟ บางทีรับจ้างรายวันเก็บไว้วันละ 100 ค่าโรงเรียนคนละ 50 บาท 2 คน ค่าบ้าน ค่าเติมน้ำมัน ค่าน้ำค่าไฟ ไม่จ่าย 2 เดือนไม่ได้ รัฐไม่ให้ ค่าเช่าบ้านเจ้าของบ้านยังพอกุยกันได้ บางทีเอาค่าบ้านมาจ่ายค่าไฟ”

“ถ้าเจ็บป่วยต้องหยุดงาน เรื่องรายได้ แล้วลูกก็ยังเล็ก กำลังเรียนด้วย ก็จะกังวลเรื่องนี้มาก วันหนึ่งก็ต้องแกล้งไป ไม่มีเงินออม ขณะนี้รายได้ ซึ่งก็ไม่มั่นคงเป็นอย่างมาก”

“การทำงานมีความยากลำบากมาก ไม่มีเวลาให้ลูก บางครั้งต้องทำงานวันเสาร์ วันอาทิตย์ ซึ่งเด็กเขาก็อยากให้แม่พาไปเที่ยวบ้าง สอนการบ้านบ้าง เราก็ไม่มีเวลาให้เขา

“ต้องทำงานด้วย เลี้ยงลูกด้วย คนในวัยเดียวกันอาจจะยังไม่มีลูก เรามองว่า เกิดมาจนก็ต้องทำทุกอย่าง เพื่อให้ลูกได้มีกิน”

“ปัญหาที่สำคัญก็คือด้านการเงิน ทั้งรายได้ และหนี้สิน ต้องส่งดอกเบี้ยยตามกำหนด แล้วจะเอาเงินที่ไหนเก็บ แคะกินไปวันวันก็แทบไม่พอ”

“การทำงานไม่สุขสบาย เพราะเราจะออกมาทำงานบางทีก็ตี 3 ตี 4 เลิก บ่าย 2-3 นิ่งทั้งวัน”

“ตอนอยู่ด้วยกันยังไม่รับผิดชอบเลย ไม่ช่วยเหลืออะไรเลย”

“การเงินฝืดเคืองมาก บางเดือนก็ไม่ค่อยพอ เพราะว่า เด็กกำลังเรียนทั้งนั้น กินก็เก่ง”

นอกจากนี้ ยังประสบปัญหาความยากลำบากทางสังคมด้วย เนื่องจากไม่มีระบบเครือข่ายทางสังคมให้การช่วยเหลือ เพราะเป็นผู้ย้ายถิ่น อยู่ห่างไกลกัน จึงไม่มีเครือข่ายที่จะมาสนับสนุน ขณะที่การมีส่วนร่วมในกลุ่มเพื่อนหรือคนในชุมชนน้อยมาก เนื่องจากต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ไปกับดิ้นรนทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่ให้เห็นถึงโอกาสต่างๆ มีค่อนข้างน้อย เพราะครอบครัวไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งเป็นคุณลักษณะที่เป็นผลซ้ำเติมครอบครัวแม่เลี้ยงเดี่ยวที่มีปัญหาให้ได้รับความยากลำบาก และมีความเสี่ยงต่อการเป็นครอบครัวชายขอบยิ่งขึ้น กลุ่มแม่เดี่ยวกลุ่มนี้ยังสะท้อนปัญหาทางด้านเครือข่ายสนับสนุนทางสังคมให้ฟังว่า

“ถ้ามีโอกาสทำกิจกรรมร่วมกับคนอื่น ไม่ไป เพราะไม่มีเวลา ห่วงลูก ถ้าวันนี้เราไปคือความสุขของเรา ถ้าเราไปวันนั้นไม่มีรายได้ ลูกจะกินอะไร ทำงานแบบหาเช้ากินค่ำ ไม่เหลือเก็บ”

“ญาติพี่น้องก็ไปมาหาสู่กันบ้าง เราเป็นคนต่างจังหวัดมาทำงานในกรุงเทพฯ ปีหนึ่งก็กลับบ้านครั้งหนึ่ง ก็เจอญาติพี่น้อง ก็จะเยี่ยมเยียนหากัน แต่เขาไม่มาเยี่ยมเราที่นี่”

“ญาติพี่น้องอยู่ไกล แต่ถึงอยู่ใกล้เขาก็ช่วยเหลือเราไม่ได้มาก เพราะว่าต่างคนต่างก็ดิ้นรนเหมือนกัน”

“ญาติมีแต่ก็ไม่มาก ก็ไม่กล้าไปรบกวน เพราะเขาก็แยะเหมือนกัน”

ทำให้แม่เดี่ยวบางคนคิดว่าลูกตนเองมีปัญหา ดังตัวอย่างคำบอกเล่าต่อไปนี้

“ลูกคนกลางเขาจะเรียบบ่อย ติดไปทางสาวประเภทสอง ตอนแรกไม่ออก ตอนนีเริ่มออกเต็มตัวแล้ว เพราะแม่รับได้ ขอให้เป็นคนดีก็พอ ก็จะทาปาก แต่งหน้า ไปตามเรื่อง”

“ลูกคนเล็กจะมีปัญหาทางด้านอารมณ์ คือเจียบ เกือบกด โตเถียง และต่อต้าน เนื่องจากแม่ไม่มีเวลาให้”

“วันเกิดหนู ทำไมแม่ไม่มา วันแม่ แม่ก็ไม่มา เพื่อนๆ เขามีแม่มาทุกคน หนูไม่สำคัญหรือ”

“ทำไมพ่อกับแม่ถึงไม่อยู่ด้วยกัน”

ในขณะที่กลุ่มแม่เดี่ยวกลุ่มนี้มองตัวเองว่า

“ก็แตกต่างจากครอบครัวที่เขามีพร้อม เพราะว่าเราไม่มีผู้นำ เราต้องเป็นผู้นำเอง ลูกเราซึ่งตอนนี้เขาโตแล้ว เขาก็มีความคิด เขาก็อยากมีพ่อ”

“การเลี้ยงดูลูก หนักใจ อย่างถ้ามีผู้นำอยู่ในบ้าน เด็กก็จะฟัง แต่เราเลี้ยงเดี่ยว เราต้องทำงาน บางทีเราออกไปลูกก็ไม่ฟัง”

แม่เดี่ยวกลุ่มที่เข้มแข็ง หมายถึง กลุ่มแม่เดี่ยวที่มีความสามารถในตัวเอง มีความเข้มแข็ง ไม่ผูกติดกับความเชื่อที่ว่าผู้ชายเป็นผู้หาเลี้ยงหลักของครอบครัว ข้อค้นพบสำคัญของแม่เดี่ยวกลุ่มนี้ ได้แก่ สภาวะแวดล้อมที่กลุ่มแม่เดี่ยวอยู่ โดยเฉพาะเครือข่ายการสนับสนุนทางสังคม กล่าวคือ เรื่องการทำมาหากินและการดูแลลูก ล้วนเป็นเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับต้นทุนในเรื่องของเวลา ทำให้แม่เดี่ยวกลุ่มนี้ใช้ต้นทุนเรื่องเวลาไปจัดการกับมิติเศรษฐกิจ ขณะที่เวลาในการดูแลลูกได้รับการจัดสรรผ่านต้นทุนของเครือข่ายความช่วยเหลือจากภายนอก ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ได้แก่ ความเกื้อหนุนของเครือญาติ และเครือข่ายเพื่อน มีทางเลือกในการแก้ปัญหาต่างๆ ทำให้ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจเป็นเรื่องรองเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับอิสระภาพที่ได้รับหลังแยกทางกัน แม่เดี่ยวกลุ่มนี้เล่าให้ฟังว่า

“ตอนที่แต่งงาน เราจดทะเบียนสมรสกันถูกต้อง พ่อแม่เสียตั้งแต่เด็ก เราเลือกของเราเอง ดำเนินชีวิตเอง ตอนยังไม่ได้แยกทาง เขาไม่ได้ช่วยค่าเลี้ยงดูในครอบครัวเลย เอาเงินไปดื่มเหล้า เที่ยวเตร่ เจ้าชู้ เขาก็ไม่เคยมารับผิดชอบครอบครัว จดทะเบียนหย่า ที่อำเภอก็บอกให้ส่งค่าเลี้ยงดู ก็ไม่ส่งต่างคนต่างอยู่จะดีกว่า”

“การอยู่อย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันถึงแม้ไม่สุขสบายเท่าไร แต่ก็อยู่แบบสบายใจมากกว่า”

“เงินขาดมือก็กู้สวัสดิการ มาสำรองไว้ในบัญชี จึงไม่มีปัญหา ลูกอยากได้อะไรก็จะซื้อให้”

“โอกาสไปงานสังคม งานวัด ก็มีไปบ้าง ทำกิจกรรมร่วมกับผู้อื่น ก็มีบ้าง”

“ถ้ารายได้ ไม่พอ มีญาติมาช่วยเรื่องเงินทองบ้าง ซื้ออาหารให้ลูกบ้าง พี่น้องบางเดือนก็หยิบยืมกัน เพราะอยู่ใกล้เคียงกัน”

ขณะที่แม่เดี่ยวกลุ่มนี้มองตัวเองว่า

“การเป็นครอบครัวแม่เดี่ยว ไม่มีความแตกต่างกับคนในสังคม หรือครอบครัวที่มีพ่อแม่ลูก เพราะสามารถเป็นได้ทั้งพ่อและแม่ และอบรมลูกให้เป็นคนดีได้เหมือนกัน”

“การอยู่อย่างนี้ ไม่ต่างจากคนอื่น ๆ ที่เขามีพ่อแม่พร้อมกัน ทางพ่อของเด็ก นานๆ ครั้งก็จะส่งเงินมาให้บ้าง แต่ไม่มาก และโทรคุย มารับไปเที่ยว กินข้าวบ้าง ลูกก็จะมาบอกกับแม่”

“ผู้เลี้ยงดูลูกหลัก นอกจากแม่ ก็มียายช่วยเลี้ยงดูด้วย โดยยายจะมาช่วยเลี้ยงที่บ้าน บางทีก็ไปเลี้ยงที่บ้านยาย”

“บางครั้งก็พามาเลี้ยงที่ทำงาน ถ้าเป็นช่วงปิดเทอม เพื่อนๆ ที่ทำงานก็พาไปกินข้าวบ้าง ลูกของคนอื่นๆ ก็มาเลี้ยงด้วย เขาก็จะเป็นเพื่อนเล่นกัน”

แม่เดี่ยวนักสู้ หมายถึง แม่เดี่ยวที่รวมกลุ่มของครอบครัวพ่อ-แม่เดี่ยวที่มีปัญหาล้ำคลึงกัน ตั้งกองทุนช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีการจัดกิจกรรมการเรียนรู้เกี่ยวกับการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นกับครอบครัวพ่อ-แม่เดี่ยว การเข้าค่ายฝึกอบรมพฤติกรรมและจิตใจ การตั้งกระบวนการรวมกลุ่มสร้างภาคีเครือข่ายและจัดกิจกรรม เพื่อพัฒนาและต่อยอดในด้านการเรียนรู้และจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น ทำให้กลุ่มครอบครัวแม่เดี่ยวสามารถแก้ปัญหาได้จากการสัมภาษณ์เครือข่ายครอบครัวแม่เดี่ยวที่เข้มแข็ง มูลนิธิเครือข่ายครอบครัว เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2555 ขยายความเรื่องกิจกรรมและการแบ่งประเภทของแม่เดี่ยวให้ฟังว่า

“ปัจจุบัน พี่เข้ามาบริหารโครงการครอบครัวพ่อ-แม่เดี่ยว พี่ทำกระบวนการเป็นกระบวนการด้วย ทำกิจกรรมที่จะพัฒนากลุ่มพ่อแม่เดี่ยว ให้เขามีมุมมองที่ลบอดีต ให้เขามีชีวิตเป็นปกติในสังคม”

“กิจกรรมห้องเรียนมี 6 หมวดความรู้ ได้แก่ การจัดการอารมณ์ตนเอง การดูแลอารมณ์ตนเอง การสื่อสาร การจัดการปัญหา ข้อกฎหมาย และการเสริมสร้างคุณค่าให้ตัวเอง โดยแบ่งประเภทแม่เดี่ยวตามความพร้อมออกเป็น 3 สี ไฟแดง เพิ่งผ่านการเป็นแม่เดี่ยวสดๆ ร้อนๆ ต้องหยุดเพื่อทำอะไรกับคนกลุ่มนี้ก่อน ไฟเหลือง แม่เดี่ยวที่ผ่านการเยียวยามาแล้ว รอการพักฟื้น ส่วนไฟเขียว แม่เดี่ยวที่สามารถเป็นแกนนำ เป็นครอบครัวอาสา พร้อมถ่ายทอด”

นอกจากนี้ยังเสริมรายละเอียดในกิจกรรมแต่ละหัวข้อว่า

“การจัดการอารมณ์ตนเองให้ผ่านวิกฤติช่วงนี้ไปได้ ส่วนใหญ่มักจะโดนกับลูกเต็มๆ ทักษะการจัดการปัญหา เรื่องงาน เรื่องเงิน เรื่องลูก ไม่ต่างกับบ้านที่ปกติ แต่ต้องมาเรียนรู้การบริหารเวลามากกว่า ข้อกฎหมาย คนไทยไม่รู้เลย คนที่รู้มีน้อยมาก เป็นเรื่องจำเป็นต้องรู้ เพราะอยู่กับเราตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย ส่วนการจัดการและการดูแลอารมณ์ตนเอง เป็นวิชาการ ต้องสอนให้มีความอดทนในการฟังมากขึ้น ครั้งแรกมาไม่มีใครยอมฟัง ทุกคนต้องการพูดอย่างเดียว อยากเล่าอยากบอก เราต้องบอกให้เขามีความอดทนในการฟังให้มากขึ้น เน้นการสื่อสาร พ่อแม่ที่มาทำกิจกรรมติดต่อกัน 3 ครั้ง รู้สึกว่าดีขึ้น ใจเย็นลง พูดจากับลูกดีขึ้น ปัญหาหนักคลายลง”

ข้อค้นพบสำคัญที่สะท้อนให้เห็นว่า การรวมกลุ่มช่วยเหลือกันของครอบครัวพ่อแม่เดี่ยวได้เข้ามามีบทบาทเพิ่มเติมในสิ่งที่สวัสดิการจากภาครัฐยังมีช่องว่าง กล่าวคือ ที่ผ่านมาการดำเนินงานของภาครัฐเน้นการแก้ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและไม่เพียงพอ ในขณะที่การแก้ปัญหาที่เน้นมิติด้านสังคม และวัฒนธรรมทำให้เกิดแก้ปัญหาแบบยั่งยืน และมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน

ตาราง 2 ข้อมูลพื้นฐานของแม่เดี่ยวที่สมัครใจเข้าร่วมโครงการ

ลำดับ	อายุ	การศึกษา	อาชีพ	ประเภท	สาเหตุ	จำนวนลูก	อายุลูก (ปี)	รายได้	การเป็นเจ้าของบ้าน
1	26	ม.6	รับจ้างร้อยดอกไม้ (นอกระบบ)	เปราะบาง	แยกทาง	1	7	300 บาท/วัน ไม่ได้ทำทุกวัน	เช่า
2	45	ป.1	รับจ้างร้อยดอกไม้ (นอกระบบ)	เปราะบาง	แยกทาง	3	18, 14, 11	300 บาท/วัน ไม่ได้ทำทุกวัน	เช่า
3	29	ป.6	เย็บผ้าโหล (นอกระบบ)	เปราะบาง	แยกทาง	1	7	5,000 บาท/เดือน	เช่า
4	42	ม.3	รับจ้างทั่วไป ก่อสร้าง ขายของ (นอกระบบ)	เปราะบาง	เสียชีวิต	3	19, 16, 14	7,000 บาท/เดือน	เช่า
5	42	ปวช.	เย็บผ้าแพชั่น (นอกระบบ)	เปราะบาง	แยกทาง	2	15, 11	7,000 บาท/เดือน	เช่า
6	51	ป.ตรี	พนักงานมหาวิทยาลัย (ในระบบ)	เข้มแข็ง	แยกทาง	1	10	15,000 บาท/เดือน	ของตัวเอง
7	32	ปวช.	ครูพี่เลี้ยง (ในระบบ)	เข้มแข็ง	แยกทาง	1	9	8,200 บาท/เดือน	บ้านพักสวัสดิการ
8	34	ป.ตรี	ครูพี่เลี้ยง+ทำงานพิเศษ (ในระบบ)	เข้มแข็ง	แยกทาง	1	9	9,000+5,000 บาท/เดือน	ของตัวเอง
9.	40	ป.6	ก่อสร้าง (นอกระบบ)	เปราะบาง	แยกทาง	2	18, 16	9,000 บาท/เดือน	เช่า
10.	16	ม.3	รับจ้าง	เปราะบาง	แยกทาง	1	3 เดือน	7,000 บาท/เดือน	อาศัยอยู่กับพ่อแม่
11.	50	ป.ตรี 2 ใบ	อาชีพอิสระ (นอกระบบ)	นักสู้	เสียชีวิต	2	19, 18	20,000 บาท/เดือน	อาศัยอยู่กับแม่

4.2 กระบวนการทำให้เป็นชายขอบของแม่เดี่ยว

ทักษะของสังคมไทยที่มีต่อผู้หญิงที่เป็นครอบครัวแม่เดี่ยวแตกต่างกัน ทั้งในแง่มุมมองเชิงบวก ที่เห็นอกเห็นใจ และเชิดชูความเข้มแข็งของการเลี้ยงดูโดยไม่พึ่งผู้ชาย และมุมมองเชิงลบที่มองว่าไม่สามารถดำรงความสัมพันธ์แบบครอบครัวปกติได้ ดังนั้น ในการมองว่าครอบครัวแม่เดี่ยวเป็นชายขอบหรือไม่นั้น มีความเกี่ยวข้องกับเพศภาวะที่แนวคิดส่วนใหญ่ยังคงถูกครอบงำด้วยอุดมการณ์ครอบครัวแบบดั้งเดิมที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทยมานาน ทำให้ครอบครัวแม่เดี่ยวมักจะด้อยกว่าครอบครัวประเภทอื่นในแง่ของเศรษฐกิจ การมีเครือข่ายทางสังคม และการบูรณาการเข้ากับสังคม ซึ่งส่งผลถึงความอยู่ดีมีสุขของสมาชิกครัวเรือน

การเป็นครอบครัวแม่เดี่ยว มีหลายสาเหตุ เช่น สามีเสียชีวิต แยกทาง หรือหย่าร้างกับคู่สมรส และการตกเป็นแม่เดี่ยวด้วยเหตุผลที่ต่างกัน ทำให้สถานการณ์และมุมมองที่มีต่อครอบครัวแม่เดี่ยวในแต่ละกลุ่มแตกต่างกันด้วยการเป็นแม่เดี่ยวที่เกิดจากการเสียชีวิตของสามีจะได้รับความเห็นใจมากที่สุด

จากแนวคิดชายขอบ ทำให้ครอบครัวแม่เดี่ยวบางกลุ่มประสบกับปัญหาความยากจน อันเนื่องมาจากความไม่เท่าเทียมกันระหว่างเพศ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่างๆ ในด้านค่าแรง สถานภาพ และบทบาท ขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร และการแบ่งปันผลประโยชน์จากกระบวนการพัฒนาของภาครัฐ เช่น โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว มาตรฐานครอบครัวเข้มแข็ง มีความเปราะบางที่จะเป็นครอบครัวชายขอบ ที่นับว่าเป็นปัญหาที่ควรได้รับการดูแล ป้องกันและแก้ไขในระยะยาว เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดซ้ำหรือมีความรุนแรงมากขึ้นจนเป็นการเพิ่มปัญหาในรูปแบบอื่นๆ ได้ กลุ่มแม่เดี่ยวสะท้อนปัญหาให้ฟังว่า

“ทำงานก่อสร้าง งานปูน ฉาบ ได้ค่าแรงวันละ 250 บาท แค่นี้ก็ดีแล้ว ทำในร่ม งานทำหลังคา งานไม้ ค่าแรงดีกว่า ส่วนใหญ่ช่างจะเป็นผู้ชาย ผู้หญิงที่อยู่ด้วยกันทำงานฉาบ หิ้วปูนทั้งนั้น”

“เรียนน้อย เพราะพ่อไม่ให้เรียนต่อ ต้องไปตลาดเก็บผักมาขายที่ปากคลอง เนื่องจากที่บ้านมีฐานะยากจน ต้องสละให้น้องชายเรียน”

แม่เดี่ยวบางกลุ่มต้องเผชิญกับอคติจากสังคมต่างๆ เช่น

“เลิกกับสามีทำไม ถ้าดีจริงสามีจะทิ้งทำไม”

“ส่วนใหญ่มองว่าแตกแยก บางคนก็มองดี บางคนก็มองอีกอย่าง มีทั้งสองอย่าง”

“หนีตามกันไปทำไม ไม่เชื่อพ่อแม่ถึงเป็นอย่างนี้”

“เรื่องหญิงหม้าย เขาดูถูกเรา แต่ไม่กล้าดูถูกเราตรงๆ คือการที่เราทำงานกับคนต่างชาติ สังคมจะมองว่า คู่อียังแต่งตัวอยู่น้อยๆเลย เป็นดอกกระดังงา เดี่ยวก็มีสามีใหม่”

ขณะที่แม่เดี่ยวบางกลุ่มถูกกีดกันออกจากระบบการทำงาน ด้วยเหตุผลที่ว่าไม่สามารถทำงานได้เต็มที่เนื่องจากต้องใช้เวลาส่วนหนึ่งในการดูแลลูก เข้าสู่การเป็นชายขอบด้วยการถูกกีดกัน เบียดขับ

“พอสามีตายบริษัทก็ให้ออกจากงาน อาจจะเป็นธรรมเนียมของฝรั่ง มีปัญหาตรงที่บริษัทต่างประเทศ เขามองว่าเราว่าเป็นครอบครัวที่ผิดปกติในสายตาของเขา เพราะต้องเลี้ยงดูลูกด้วย ทำงานด้วย มีปัญหา อาจทำให้จิตใจไม่ปกติ ทำงานได้ไม่เต็มที่”

นอกจากนี้ยังมีแม่เดี่ยวบางกลุ่มจำนวนมาก ที่สังคมมีมุมมองในแง่บวก เนื่องจากสามารถดำเนินชีวิตครอบครัวให้ผ่านพ้นช่วงวิกฤตไปได้โดยไม่ต้องพึ่งพิงผู้ชาย และไม่ถูกมองว่าเป็นชายขอบ

“ดาบก็กว้าง มือก็เกรว งานก็ต้องทำ ลูกก็ต้องเลี้ยง ข้างบ้านก็ชม ว่าเก่งนะ”

“ต้องแบ่งเวลาดีดี เวลาทำงาน ประชุมตอน 6 โมงเย็น ลูกก็ยังไม่ได้กินข้าวเลย เรื่องการสื่อสารกับลูกก็ต้องทำให้ลูกรู้ว่าพี่ไม่ได้หายไปจากเขา พี่ก็ทำได้”

กล่าวโดยสรุป ครอบครัวแม่เดี่ยวที่เป็นชายขอบของสังคมมีกระบวนการทำให้เป็นชายขอบ 3 ลักษณะ ได้แก่

(1) **ความไม่เท่าเทียมระหว่างเพศ ทั้งด้านค่าแรง สถานภาพ และบทบาท** ทำให้ขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรต่างๆ ที่จะทำให้สมาชิกครอบครัวมีคุณภาพ ซึ่งส่งผลกระทบต่อฐานะทางเศรษฐกิจของผู้หญิงที่เผชิญกับความยากจนมากกว่าผู้ชาย โดยเฉพาะผู้หญิงที่เป็นหัวหน้าครัวเรือนอย่างครอบครัวแม่เดี่ยว ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐควรตระหนักถึงความไม่เท่าเทียมของชาย-หญิงในตลาดแรงงาน ส่งเสริมงานสำหรับแม่เดี่ยวให้สามารถทำหน้าที่แม่และทำงานนอกบ้านได้อย่างสมดุล

(2) **การตีตราให้มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งในแง่ลบ (stigmatisation)** เนื่องจากความประหลาดหรือการปฏิบัติขัดกับหลักบรรทัดฐานของสังคม

(3) **การถูกกีดกัน ลดอำนาจ ถูกผลักให้เป็นชายขอบ** ในลักษณะที่เรียกว่าสังคมไม่ยอมรับ ด้วยเหตุผลที่ว่าต้องทำงานด้วย เลี้ยงลูกด้วย ทำให้ทำงานได้ไม่เต็มที่ จึงให้ออกจากงาน

4.3 ความไม่เป็นธรรมในสังคมของแม่เดี่ยว

จากการศึกษาพบว่า ครอบครัวแม่เดี่ยวบางกลุ่มไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยเฉพาะกลุ่มที่ประสบกับความยากจนไม่ได้รับความเป็นธรรมตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เช่น มาตรา 30 ระบุว่าบุคคลต้องเสมอภาคกันตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นเพศ อายุ ฐานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือน เนื่องมาจากความไม่เท่าเทียมกันระหว่างเพศ ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงโครงการพัฒนาของภาครัฐ เพื่อช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับครอบครัว เช่นเดียวกับครอบครัวรูปแบบอื่นๆ ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจยากจน ได้แก่ โครงการบ้านเอื้ออาทรที่รัฐจัดสำหรับผู้มีรายได้น้อย โครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัย โครงการกู้ยืมเงินของธนาคารออมสินหรือธนาคารอาคารสงเคราะห์ ขณะที่โครงการสุขภาพถ้วนหน้า โครงการกู้ยืมทุนการศึกษา โครงการด้านอาชีพ โครงการด้านการมีส่วนร่วม ยังมีช่องว่างในการเข้าถึงโดยส่วนใหญ่ยังเข้าถึงสิทธิประโยชน์ด้านนี้ได้อย่างจำกัด

ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรสร้างความตระหนักรู้ให้กับกลุ่มแม่เดี่ยวในเรื่องสิทธิต่างๆ ที่ควรจะได้รับตามกฎหมาย เพื่อหาช่องทางในการเข้าถึงสิทธินั้น เช่น การรวมกลุ่มของครอบครัวแม่เดี่ยว เพื่อให้ความรู้ด้านสิทธิสวัสดิการ และการเข้าถึง เป็นต้น แม่เดี่ยวกลุ่มนี้สะท้อนเรื่องการไม่ได้รับความเป็นธรรมว่า

“อยากได้ที่อยู่แบบบ้านเอื้ออาทร แต่ไปจองแล้วก็ไม่ได้ เราไม่มีโอกาส เงินก็ไม่พอ เราก็ต้องสละสิทธิตรงนั้นไป ไม่เป็นธรรมอย่างมาก”

“ตอนที่ลูกเป็นหอบ เขาจะออกให้ครึ่งหนึ่ง เราออกครึ่งหนึ่ง เพราะเป็นยานอกรายการ น่าจะออกให้เราหมด ถ้าเปรียบเทียบกับสิทธิอื่นๆ เขาเสียเงิน เขาก็ได้ยาดีกว่า”

“บัตรทองก็บริการดี เราสามารถเข้าถึง การศึกษาลูกเราเข้าไม่ถึง เราไม่ได้เดินเรื่อง เรามีอย่างไร เราก็ส่งให้ลูกเราเรียนอย่างนั้น”

ในขณะที่มุมมองของหน่วยงาน ให้ความเห็นว่า

“บ้านเป็นเรื่องใหญ่ เวลาที่กู้ยืม ไม่ใช่ว่า 100-200 ก็สร้างบ้าน ต้องเป็นเงินที่มีจำนวนเยอะมาก พอสมควร ถ้าไม่ผ่านระบบหรือกระบวนการ ไม่ใช่จนมกระป๋องหนึ่งที่เราจะหยิบยื่นให้คุณได้ ถ้าพูดว่าไม่สามารถเข้าถึงก็ต้องไม่สามารถเข้าถึงกันต่อไป ต้องเกี่ยวพันกับเศรษฐกิจ เรื่องหนี้ ธนาการมีข้อจำกัดไว้หลายเรื่อง วิธีการคลัง ธนาการแห่งประเทศไทยเขาจะมีข้อกำหนดของเขา เป็นเรื่องระบบเศรษฐกิจระบบใหญ่ ถ้าจะมีบ้านเป็นของตัวเองอาจจะยาก แต่อาจจะเป็นในลักษณะของแพลตฟอร์มแดงให้คุณเช่าอยู่ในระยะยาว เป็นอาคารของรัฐอยู่ แต่คุณอยู่ได้ตลอด ค่าเช่าไม่มาก จะเป็นไปได้มากกว่าจะเป็นโครงการบ้านเอื้ออาทร กลุ่มเป้าหมายอาจจะเข้าไม่ถึง กลุ่มที่งานไม่มั่นคงทั้งหมดเลยที่อาจจะเข้าไม่ถึง ไม่ได้เป็นสวัสดิการเพื่อคนกลุ่มนี้ คนกลุ่มนี้อาจจะต้องไปใช้บริการอื่น อาจจะง่ายกว่า ไม่ใช่ว่าเฉพาะครอบครัวเลี้ยงเดี่ยวที่เข้าไม่ถึงเท่านั้น พวกทำงานนอกระบบอาจจะเข้าไม่ถึงบ้านเอื้ออาทร”

“เท่าเทียมเสมอภาค ไม่ได้แปลว่าน้ำ 1 แก้วเท่ากัน ถ้าจะต้องช่วยกันหลายฝ่าย”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐ

สังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 16 กุมภาพันธ์ 2555)

4.4 นโยบายสาธารณะกับครอบครัวแม่เดี่ยว

จากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในหน่วยงานภาครัฐแห่งหนึ่ง สังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2555 ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบและประสบการณ์เกี่ยวกับครอบครัวแม่เดี่ยว พบว่า ยังมีปัญหาหลายประการที่ไม่สามารถปฏิบัติจัดทำให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามหลักของความเสมอภาพและความเป็นธรรม ประชาชนทุกคนควรได้รับสิทธิและบริการพื้นฐานอย่างเท่าเทียมกัน แต่ในสภาพความเป็นจริง หน่วยงานภาครัฐมุ่งเน้นแต่นโยบายในการสร้างความเข้มแข็งของประเทศทางด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง ทำให้ละเลยนโยบายด้านสังคมที่จะเสริมสร้างความมั่นคงของครอบครัว ซึ่งประเด็นดังกล่าวถูกมองว่าเป็นเรื่องใกล้ตัวจนไม่ได้ให้ความสำคัญ แต่ในความเป็นจริงการที่สังคมจะเข้มแข็งและสามารถสร้างศักยภาพการพัฒนาในด้านต่างๆ ได้อย่างประสบผลสำเร็จ ย่อมมาจากปัจจัยและกลไกของครอบครัว ซึ่งเป็นรากฐานหลักสำคัญทางสังคมของมนุษย์ ดังนั้น การที่ภาครัฐยังคงหลงอยู่ในมายาคติของการพัฒนาแต่วัตถุนิยม เศรษฐกิจ และโครงสร้างพื้นฐาน ละเลยความสำคัญในความเป็นมนุษย์และจิตใจ ย่อมทำให้ไม่สามารถเข้าถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน

“ปัญหาอะไรที่ไม่ผลักดันไปถึงนโยบายชาติ ทั้งๆ ที่ทุกคนก็ต้องมีครอบครัว เนื่องจากเป็นเรื่องใกล้ตัว ทุกคนมองข้ามว่าเป็นจุดเริ่มต้นของทุกอย่าง ไปเห็นปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาอื่นๆ เป็นปัญหาใหญ่ ปัญหาในครอบครัวเล็ก แต่เป็นจุดเริ่มต้นของทุกๆ เรื่อง ทุกคนมองข้าม”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐ

สังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 16 กุมภาพันธ์ 2555)

ปัจจุบันการช่วยเหลือสงเคราะห์ของรัฐ มุ่งเน้นให้สิทธิและสวัสดิการในลักษณะเหมารวม เปรียบเทียบกับการ “ตัดเสื้อโหล” แม้ว่าประชาชนทุกเพศ ทุกวัย ทุกชนชั้น ทุกกลุ่มในสังคมจะได้ประโยชน์ แต่ในความเป็นจริงสิ่งที่รัฐดำเนินการดังกล่าวไม่ได้พอเหมาะหรือพอดีสำหรับประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอย่างชัดเจน ทำให้บางกลุ่มได้รับสวัสดิการตรงตามความต้องการ แต่ในขณะที่หลายกลุ่มได้รับไม่ตรงกับความต้องการ และอีกหลายกลุ่มไม่สามารถเข้าถึงสิ่งดังกล่าว ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีปัจจัยสำคัญมากจากการที่หน่วยงานต่างๆ ยังขาดข้อมูลของกลุ่มครอบครัวแม่เดี่ยว เนื่องจากยังไม่มีมีการสำรวจจำนวนและรูปแบบการใช้ชีวิต ทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศที่ได้มีการสำรวจในเรื่องดังกล่าวอย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกามีสัดส่วนครอบครัวที่มีบุตรซึ่งมีผู้นำครอบครัวเป็นพ่อ/แม่เพียงคนเดียว อัตราร้อยละ 30 สหราชอาณาจักรร้อยละ 25 ฝรั่งเศส 1 ใน 8 และออสเตรเลีย 1 ใน 6 (บุกร, 2552ข)

สำหรับในประเทศไทย ยังไม่มีการสำรวจข้อมูลครอบครัวพ่อ-แม่เดี่ยวในระดับชาติ ทำให้การวางแผนด้านสังคมและสวัสดิการไม่สามารถรองรับความต้องการได้อย่างเต็มที่ นำไปสู่การสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมไทย เกิดช่องว่างทางสังคมและชนชั้น และผลักดันประชาชนบางกลุ่มบางคนให้เข้าสู่กระบวนการกลายเป็นคนชายขอบมากยิ่งขึ้น ดังนั้น หน่วยงานส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือสำนักงานสถิติแห่งชาติ ควรจัดให้มีการสำรวจครอบครัวพ่อเดี่ยว-แม่เดี่ยวในระดับชาติ เพื่อให้ทราบถึงจำนวนรูปแบบของการเป็นครอบครัว เช่น พ่อเดี่ยว แม่เดี่ยว และความต้องการช่วยเหลือสนับสนุน โดยให้มีเจ้าภาพหลักในการดูแลรับผิดชอบเรื่องครอบครัวแม่เดี่ยวโดยตรง เพื่อสามารถตอบสนองความต้องการได้ตรงประเด็น

“นโยบายด้านครอบครัว จริงๆ ยังไม่มีใครทำเลย จะเป็นนโยบายการให้สวัสดิการในภาพรวมทั่วๆ ไป และไม่ได้เฉพาะเจาะจงว่าจะเป็นครอบครัวพิเศษลักษณะเฉพาะลักษณะไหนด้วยซ้ำ ก็เห็นด้วยถ้าจะมีการให้ระบบสวัสดิการหรือระบบหลักประกันความมั่นคงของครอบครัวที่มีลักษณะเฉพาะของความพิเศษในแต่ละลักษณะ อาจจะเป็นในลักษณะของบุคคลที่ดี คือถ้าเราไม่ตัดเสื้อโหลก็จะดีกว่า แต่ติดแต่เพียงว่าครอบครัวลักษณะพิเศษ เมื่อโลกมันเปลี่ยน ระบบราชการยังเปลี่ยนไม่ทัน หน่วยงานภาครัฐก็สนใจอยู่ ว่ามีครอบครัวลักษณะแปลกๆ เกิดขึ้นมากมาย แต่ยังไม่ได้ลงมือทำอะไรที่จริงจังในมิติของครอบครัว ถ้าได้ลงมือทำจริงๆ บริการที่ให้กับครอบครัวทุกลักษณะก็จะเข้าถึงจะตรงกับความต้องการมาก อาจจะเป็นไอดอลของการทำงานของเรา”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐ)

สังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 16 กุมภาพันธ์ 2555)

ขณะที่การบริหารราชการในปัจจุบันมุ่งเน้นการกระจายอำนาจ และกระจายความรับผิดชอบไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการบูรณาการในการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เข้าด้วยกัน เพื่อการบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถบริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในความเป็นจริง กระบวนการทำงานในระบบราชการยังขาดความเข้าใจ ไม่สามารถประสานการทำงานได้อย่างเป็นระบบ แยกส่วนการทำงานตามด้านอย่างสับสน และไม่สามารถทำงานร่วมกันในหลายต่อหลายด้าน และที่สำคัญการประสานงานในหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐ พบว่ามีปัญหาภายในอันเกิดจากระบบที่ซับซ้อน ไม่สามารถประสานงานผ่านหน่วยงานต่างๆ ด้วยกันเองได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง เช่น มีหลายหน่วยงานที่ดำเนินการเรื่องส่งเสริมความมั่นคงของครอบครัว แต่ทว่าไม่มีหน่วยงานใดที่ทำหน้าที่เฉพาะสำหรับครอบครัวเลี้ยงเดี่ยว เป็นต้น เมื่อประชาชนต้องการเข้าถึงบริการย่อมไม่ทราบว่าสามารถจะไปติดต่อกับหน่วยงานใด

“ขนาดเป็นข้าราชการด้วยกัน ไปติดต่อราชการด้วยตนเอง ระบบราชการเป็นระบบที่ตั้งไว้ บางหน่วยก็เอื้ออำนวย บางหน่วยก็ไม่เอื้ออำนวย ถ้าเราสามารถที่จะบอกให้เขาเข้าใจตามความจำเป็น ถ้าเรามีแนวคิดเหล่านี้อยู่ในการทำงานก็จะไม่ยุ่งยาก”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐ
สังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 16 กุมภาพันธ์ 2555)

ขณะที่นโยบายครอบครัวยังไปแทรกอยู่กับการกิจของหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น ซึ่งหลายหน่วยงานต้องทำการกิจของตัวเองก่อน ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐควรมีเจ้าภาพหลักในการดูแลรับผิดชอบเรื่องครอบครัวโดยตรง และควรให้ทุกภาคส่วนบูรณาการการทำงาน เพื่อลดความซ้ำซ้อนที่จะเกิดขึ้น

“ก็มีนะคะ เป็นเรื่องตามนโยบาย 2-3 ปีก่อน จัดโครงการเตรียมความพร้อมก่อนมีครอบครัว ก็จะมีจัดฝึกอบรม และทำหลักสูตร ทำอยู่ 2-3 ปี มีกระบวนการทำงานหลายเรื่อง หลายอย่าง ได้หลักสูตรออกมา 1 หลักสูตร จัดอบรมไปประมาณ 2-3 รุ่น พอเปลี่ยนผู้บริหารก็ไม่ได้ทำต่อ พอคนใหม่มาทำโครงการโรงเรียนพ่อแม่ร่วมกับกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ แต่ไม่มีหน่วยงานไหนรับผิดชอบโดยตรงกับเรื่องนี้ จะไปแทรกอยู่ทุกหน่วยงาน เพราะฉะนั้นหลายหน่วยงานต้องทำการกิจหลักของตัวเองก่อน”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐ
สังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 16 กุมภาพันธ์ 2555)

“มีลักษณะของโครงการนำร่องไปยังอปท. บางอปท.ก็รับบางเรื่องบางอย่างได้ บางอปท. ก็รับไม่ได้ หลายอย่างหลายเรื่องก็ทำได้ บางพื้นที่ลงไปก็ล้มเหลว บางพื้นที่ดำเนินการต่อได้ หลายโครงการทำต่อได้อย่างดี เราจะพยายามถ่ายทอด แนวทางของเราคือ ท้องถิ่นต้องดูแลประชาชน เราอาจจะเป็นส่วนที่ไปสนับสนุน เราต้องบอกเขา เราจะดูแลคุณให้คุณดูแลประชาชนของคุณ บางทีหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ต้องมีคน action จากอปท. ด้วย อาจจะแยกว่าเป็นโครงการนำร่องเท่านั้น เราไม่ได้ลงพื้นที่ทุกอปท. ทำเฉพาะอปท. ที่เข้มแข็งที่พร้อมก่อน เนื่องจากงบประมาณเรามีน้อย ถ้าเราลงไปท้องถิ่นที่ไม่พร้อมเรากลับจะสูญเปล่า”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐ
สังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 16 กุมภาพันธ์ 2555)

จากปัญหาข้างต้น พบว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายพื้นที่ยังไม่พร้อมจะรับผิดชอบภาระงานด้านสังคม หรือนโยบายที่มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตและครอบครัวในชุมชน ส่งผลกระทบต่อครอบครัวเลี้ยงเดี่ยวที่อยู่ในท้องถิ่น ซึ่งไม่สามารถเข้าถึงสิทธิและหลักประกันความมั่นคงของครอบครัว ส่งผลให้เกิดช่องว่างทางชนชั้น และความไม่เป็นธรรมในสังคม ทำให้ครอบครัวแม่เดี่ยวต้องแบกรับภาระต่างๆ ซึ่งยากต่อการแก้ไขปัญหา และในอนาคตจะกลายเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนในสังคม เช่น

“ปัญหาด้านครอบครัวและชุมชน อบต. ก็ได้ให้ความสำคัญและหาทางช่วยเหลือ แต่เนื่องจากงบประมาณและบุคลากรที่จำกัด ทำให้ไม่สามารถออกไปบริการประชาชนได้ทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง จึงเน้นในกลุ่มที่จะทำได้ชัดเจน เช่น คนแก่ คนยากไร้ หรือคนพิการ แต่ว่าท่านนายกฯ ได้มีนโยบายให้ความสำคัญกับเรื่องสังคมมากขึ้น ในงบประมาณปีหน้าได้สั่งให้ทางหน่วยจัดทำแผนด้านสังคมและครอบครัวมากยิ่งขึ้น แต่ก็ยังเป็นภาพรวมๆ ไม่ได้พูดถึงหรือว่าให้การช่วยเหลือกับกลุ่มแม่เดี่ยวโดยเฉพาะ”

(สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานในเทศบาลเมืองกระทุ่มล้ม จังหวัดนครปฐม, 22 กุมภาพันธ์ 2555)

จากการสัมภาษณ์ระดับลึกผู้ปฏิบัติงานในมูลนิธิเครือข่ายครอบครัวพบว่า แนวโน้มและผลกระทบต่อครอบครัวเลี้ยงเดี่ยวซึ่งนับวันจะเพิ่มจำนวนมากขึ้น โดยจำนวนครอบครัวเลี้ยงเดี่ยวในปัจจุบันที่ทางมูลนิธิฯ พบจากการทำงานกับกลุ่มต่างๆ เช่น โรงเรียน องค์กร และหน่วยงานต่างๆ ในปัจจุบันพบว่ามีความครอบครัวเลี้ยงเดี่ยวมากถึง 1 ใน 3 สอดคล้องกับการศึกษาภูมิหลังของนักเรียนระดับประถมและมัธยมศึกษาในกรุงเทพมหานคร พบว่า นักเรียนร้อยละ 33 อยู่เฉพาะกับพ่อหรือแม่เท่านั้น (ดวงเดือน และคณะ, 2536) ขณะที่นักเรียนมัธยมในจังหวัดสมุทรปราการ ร้อยละ 12 อยู่ในครอบครัวพ่อแม่หย่าร้าง (มลลิสสา, 2541) ส่งผลให้พ่อหรือแม่เหล่านั้นต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคต่างๆ เมื่อต้องรับผิดชอบทางด้านเศรษฐกิจ ดูแลงานบ้าน และยังต้องทำหน้าที่เป็นทั้งพ่อและแม่ในคนเดียวทั้งนั้น ทั้งประสบปัญหาความเครียดและความว้าเหว่ ไม่มีเวลาในการอบรมสั่งสอนและการช่วยเหลือลูกในด้านการเรียนอย่างเหมาะสม ซึ่งหากครอบครัวอ่อนแอ ขาดความพร้อม อาจส่งผลให้เด็กเกิดปัญหา ดังนั้น รัฐจึงควรให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาดังกล่าว เพราะความมั่นคงของครอบครัวเกี่ยวข้องกับศักยภาพของครัวเรือนในการผลิต การบริโภค ซึ่งเชื่อมโยงกับฐานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือนโดยตรง

5. สรุปและข้อเสนอแนะ

การเกิดครอบครัวแม่เดี่ยวเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยากในสภาพสังคมปัจจุบัน เนื่องจากสภาวะการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่สลับซับซ้อนมากขึ้น ทำให้รูปแบบของครอบครัวเปลี่ยนแปลงและมีหลากหลายมากขึ้น ทิศนะของสังคมไทยที่มีต่อผู้หญิงที่เป็นครอบครัวแม่เดี่ยวแตกต่างกัน ทั้งในแง่มุมมองเชิงบวกที่เห็นอกเห็นใจและเชิดชูความเข้มแข็งของการเลี้ยงดูลูกโดยไม่พึ่งผู้ชาย และมุมมองเชิงลบที่มองว่าไม่สามารถดำรงความสัมพันธ์แบบครอบครัวปกติได้ ในขณะที่การเป็นครอบครัวแม่เดี่ยวมีหลายสาเหตุ เช่น สามีเสียชีวิต แยกทาง หรือหย่าร้างกับคู่สมรส และการตกเป็นแม่เดี่ยวด้วยเหตุผลที่ต่างกัน ทำให้สถานการณ์และมุมมองที่มีต่อครอบครัวแม่เดี่ยวในแต่ละกลุ่มแตกต่างกันด้วย

กระบวนการเป็นชายขอบของครอบครัวแม่เดี่ยวเกิดจากความไม่เท่าเทียมกันระหว่างเพศ ทั้งด้านค่าแรง บทบาท สถานภาพ การถูกตีตรา และการกีดกันความก้าวหน้า ทำให้ขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรและกระบวนการพัฒนาของภาครัฐ ส่งผลกระทบต่อฐานะทางเศรษฐกิจของแม่เดี่ยว นำไปสู่ความยากจน ขาดปัจจัยต่างๆ ที่จะทำให้อารมณ์ดีมีคุณภาพชีวิต ไม่ได้รับความไม่เป็นธรรม นับว่าเป็นปัญหาที่ควรได้รับการดูแลป้องกันและแก้ไขในระยะยาว เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดซ้ำหรือมีความรุนแรงมากขึ้น จนเป็นการเพิ่มปัญหาในรูปแบบอื่นๆ ได้ นอกจากนี้ ยังมีแม่เดี่ยวบางกลุ่มจำนวนมากที่สังคมมีมุมมองในแง่บวก เนื่องจากสามารถดำเนินชีวิตครอบครัวให้ผ่านพ้นช่วงวิกฤติไปได้โดยไม่ต้องพึ่งพิงผู้ชาย และไม่ถูกมองว่าเป็นชายขอบ

การดำเนินงานด้านนโยบายของภาครัฐ ด้านครอบครัวยังไปแทรกอยู่กับการกิจของหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น ซึ่งหลายหน่วยงานต้องทำภารกิจของตัวเองก่อน ทำให้ไม่มีเจ้าภาพหลักในการดูแลรับผิดชอบเรื่องครอบครัวโดยตรง อีกประการที่พบจากการศึกษา คือ เมื่อความต้องการของประชาชนไม่สามารถตอบสนองได้ด้วยนโยบายภาครัฐ จึงเกิดความพยายามในการสร้างพื้นที่ของตนเอง เพื่อแสดงถึงพลังและการปรับตัวเพื่อมีชีวิตอยู่ ภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน โดยเกิดเป็นกลุ่มภาคีเครือข่ายต่างๆ ที่พยายามส่งเสริม ผลักดันให้เกิดการเรียนรู้ในประเด็นครอบครัวพ่อแม่เดี่ยวขึ้นในสังคมไทย ซึ่งจะช่วยเปิดช่องทางให้สังคมไทยได้เรียนรู้จากทุกๆ ส่วนของสังคม เพื่อให้ทุกคนสามารถใช้ศักยภาพของตนได้อย่างแท้จริง และมีส่วนร่วมในสังคมได้มากขึ้น ทำให้สามารถเข้าใจความจริงในสิ่งที่เป็นอย่างของกลุ่มคนดังกล่าว และจุดมุ่งหมายสำคัญอีกประการของผู้ที่ทำงานในด้านนี้ คือ การลดทัศนคติของสังคมที่มองว่ากลุ่มครอบครัวเลี้ยงเดี่ยวเป็นกลุ่มที่มีความแตกต่าง แปลกแยก เป็นข้อผิดพลาดจากการใช้ชีวิตครอบครัว จนเกิดเป็นการตีตรา หรือมีมุมมองทางความคิดว่ากลุ่มคนดังกล่าวเป็นจุดมืดของสังคม ซึ่งความคิดดังกล่าวควรได้รับการขจัดให้หมดไป เพื่อให้กลุ่มครอบครัวเลี้ยงเดี่ยวสามารถอาศัยอยู่ในสังคมได้อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. หน่วยงานส่วนกลางควรจัดให้มีการสำรวจในระดับชาติเรื่องครอบครัวพ่อแม่เดี่ยว-แม่เดี่ยว เพื่อให้ทราบถึงจำนวน รูปแบบของการเป็นครอบครัว เช่น พ่อเดี่ยว แม่เดี่ยว และความต้องการช่วยเหลือสนับสนุน
2. ควรจัดให้มีเจ้าภาพหลักในการดูแลรับผิดชอบเรื่องครอบครัวแม่เดี่ยวโดยตรง เพื่อสามารถตอบสนองความต้องการได้ตรงประเด็นทั้งในระดับส่วนกลางและท้องถิ่น
3. หน่วยงานภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคม ควรตระหนักถึงความไม่เท่าเทียมของชาย-หญิงในตลาดแรงงาน พร้อมทั้งส่งเสริมอาชีพสำหรับแม่เดี่ยวให้สามารถทำหน้าที่แม่และทำงานนอกบ้านได้อย่างสมดุล
4. หน่วยงานภาครัฐควรเน้นการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในกลุ่มแม่เดี่ยวแบบยั่งยืน โดยเชื่อมโยงมิติทางด้านสังคม-วัฒนธรรมควบคู่กับมิติด้านเศรษฐกิจ
5. สำนักกิจการสตรีและครอบครัวควรสร้างความตระหนักรู้ในการลดทัศนคติของสังคมที่มองว่ากลุ่มครอบครัวเลี้ยงเดี่ยวโดยเฉพาะกลุ่มแม่เดี่ยว ซึ่งสังคมมองว่าแตกต่าง มีความผิดพลาดในการใช้ชีวิตคู่ เพื่อสร้างการรับรู้ที่ถูกต้องแก่สังคม
6. สำนักกิจการสตรีและครอบครัว ควรสร้างความตระหนักรู้ในเรื่องสิทธิ และสวัสดิการต่างๆ ที่ควรจะได้รับตามกฎหมาย เพื่อหาช่องทางในการเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการนั้น

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กาญจนา แก้วเทพ. (2543). *ความเรียงว่าด้วยสตรีกับสื่อมวลชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ. (2537). *ครอบครัว*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- ชาย โพธิ์สีตา และมาลี สันภูวรรณ. (2552). สถานภาพสมรสของหัวหน้าครัวเรือนกับความยากจน. ใน ชาย โพธิ์สีตา และสุชาดา ทวีสิทธิ์ (บรรณาธิการ). *ครอบครัวไทยในสถานการณ์เปลี่ยนผ่านทางสังคมและประชากร* (หน้า 70-79). เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 359. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ดวงเดือน พันธุมนาวิน, งามตา วินันทานนท์ และคณะ. (2536). *ลักษณะทางจิตและพฤติกรรมของนักเรียนวัยรุ่นที่อยู่ในสภาวะเสี่ยงในครอบครัวและทางป้องกัน* [รายงานการวิจัย]. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ.
- ทวีธรรม ธนาคม. (2524). *ตำราครอบครัวสัมพันธ์*. กรุงเทพฯ: สมาคมคหเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย
- นิศา ชูโต, วิมลศิริ ชำนาญเวช, ชัดติยา กรรณสูต, และธัญญา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา. (2545). *การศึกษาเพื่อหามาตรการช่วยเหลือเด็กที่มีปัญหาเนื่องจากการมีพ่อหรือแม่เพียงคนเดียว* [รายงานการวิจัย]. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ.
- บุษกร กาสมณี. (2552ก). วาทกรรมแม่เลี้ยงเดี่ยวในสังคมไทย. ใน โครงการศึกษาการแบ่งปันภาระในการดูแลบุตรภายใต้สถานการณ์หย่าร้าง/แยกกันอยู่. เป็นพ่อแม่หลังชีวิตคู่แยกทาง: มุมมองด้านกฎหมาย มิติหญิงชายและวาทกรรม (หน้า 79-103). เชียงใหม่: มูลนิธิไฮนริก เบิลล์ สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.
- _____. (2552ข). นโยบายการดูแลบุตรหลังพ่อแม่แยกทาง: ประสบการณ์ต่างประเทศ. ใน โครงการศึกษาการแบ่งปันภาระในการดูแลบุตรภายใต้สถานการณ์หย่าร้าง/แยกกันอยู่. เป็นพ่อแม่หลังชีวิตคู่แยกทาง: มุมมองด้านกฎหมาย มิติหญิงชายและวาทกรรม (หน้า 46-72). เชียงใหม่: มูลนิธิไฮนริก เบิลล์ สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.
- พจนา ทรัพย์สกุลเจริญ. (2541). *ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติของวัยรุ่นระดับมัธยมศึกษาตอนต้นต่อสถาบันครอบครัวไทย*. วิทยานิพนธ์ วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต (ชีวสถิติ) มหาวิทยาลัยมหิดล, นครปฐม.
- มลลิสา ดันดิรัศมี. (2541). *การศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมประชาธิปไตยของนักเรียน: ศึกษากรณีนักเรียนมัธยมศึกษาในจังหวัดสมุทรปราการ*. สารนิพนธ์สังคมศาสตรมหาบัณฑิต (การจัดการโครงการสวัสดิการสังคม) มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, สมุทรปราการ.
- มูลนิธิเครือข่ายครอบครัว. (2551). *สุขแบบ...Single Parent*. กรุงเทพฯ: บริษัท รักลูกแฟมิลีกรุ๊ป จำกัด.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2524). *พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์.
- วรชาติ แสนคำ. (2543). *ลักษณะทางจิตใจของเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดในจังหวัดสมุทรปราการ*. สารนิพนธ์สังคมศาสตรมหาบัณฑิต (การจัดการโครงการสวัสดิการสังคม) มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, สมุทรปราการ.
- วารุณี ภูริสินสิทธิ์. (2548). *“ครอบครัว” ในแนวความคิดพื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรม*. เชียงใหม่: ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วันดา ปิยะศิลป์. (2538). *ครอบครัวกับวัยรุ่น: การพัฒนาครอบครัว*. กรุงเทพฯ: อัมรินทร์พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง
- วิระดา สมสวัสดิ์. (2546). *กฎหมายครอบครัว*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2546.
- สาวตรี ทะยานศิลป์. (2541). *อิทธิพลของครอบครัวต่อความภาคภูมิใจในอนาคตของวัยรุ่น*. วิทยานิพนธ์สังคมศาสตรมหาบัณฑิต (วิจัยประชากรและสังคม) มหาวิทยาลัยมหิดล, นครปฐม.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2554). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบเอ็ด พ.ศ. 2555 – 2559*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2550ก). *การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ไตรมาส 3: กรกฎาคม-กันยายน 2548-2550*. กรุงเทพฯ: สำนักสถิติพยากรณ์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- _____. (2550ข). *รายงานการสำรวจการรับงานมาทำที่บ้าน พ.ศ. 2550*. กรุงเทพฯ: สำนักสถิติพยากรณ์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- สำนักส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย. (2550). *สตรีกับความยากจน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการสตรีและครอบครัว, กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

- สุชาติ ทวีสิทธิ์. (2554). การพัฒนาสุขภาวะของผู้หญิงไทย. ใน สุรีย์พร พันพืง และมาลี สันภูวรรณ (บรรณาธิการ). *จุดเปลี่ยนประชากรจุดเปลี่ยนสังคมไทย* (หน้า 161-179). นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สุพัตรา สุภาพ. (2546). *ปัญหาสังคม*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชจำกัด.
- สุรัชย์ วิริยะมนตรี. (2541). *ปัจจัยที่มีผลต่อความรู้สึกถึงคุณค่าของตนเองของวัยรุ่นที่มาจากครอบครัวหย่าร้าง*. วิทยานิพนธ์สังคมศาสตรมหาบัณฑิต (วิจัยประชากรและสังคม) มหาวิทยาลัยมหิดล, นครปฐม.
- สุรพล ปธานวนิช. (2547). *นโยบายสังคม: เส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรัชย์ หวันแก้ว. (2550). *คนชายขอบจากความคิดสู่ความจริง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุริยา สมุทคุปต์ และพัฒนา กิตติอาษา. (2542). *มานุษยวิทยากับโลกาภิวัตน์: รวมบทความ*. นครราชสีมา: สำนักวิชาเทคโนโลยีสังคม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี.
- สุรีย์พร พันพืง และกมลพรรณ พันพืง. (2552). *การจัดการของรัฐต่อความต้องการของครอบครัวเลี้ยงเดี่ยว*. ใน ขาย โพธิ์สิตา และสุชาติ ทวีสิทธิ์ (บรรณาธิการ). *ครอบครัวไทยในสถานการณ์เปลี่ยนผ่านทางสังคมและประชากร* (หน้า 148-147). นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- อมรา สุนทรธาดา และสุพัตรา เลิศชัยเพชร. (2552). *การลดลงของครอบครัวสามช่วงวัย: นโยบาย*. ใน ขาย โพธิ์สิตา และสุชาติ ทวีสิทธิ์ (บรรณาธิการ). *ครอบครัวไทยในสถานการณ์เปลี่ยนผ่านทางสังคมและประชากร* (หน้า 90-103). นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- อรรถ อจธ. (2552). *พลวัตครอบครัวคนชายขอบ พหุลักษณะ และบรรทัดฐานใหม่เกี่ยวกับครอบครัวที่ไม่อาจละเลย*. ใน ขาย โพธิ์สิตา และสุชาติ ทวีสิทธิ์ (บรรณาธิการ). *ครอบครัวไทยในสถานการณ์เปลี่ยนผ่านทางสังคมและประชากร* (หน้า 160-180). นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2549). *การต่อสู้เพื่อความเป็นคนของคนชายขอบในสังคมไทย*. ใน อานันท์ กาญจนพันธุ์ (บรรณาธิการ). *อยู่ชายขอบ มองตลอดความรู้* (หน้า 3-32). กรุงเทพฯ: มติชน.
- อารียา จินมพันธ์. (2551). *การกลายมาเป็นแม่ที่เลี้ยงลูกโดยลำพังในสังคมไทย: กรณีศึกษาหญิงชนชั้นกลางคนหนึ่ง*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชาสตรีศึกษา) บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.

ภาษาอังกฤษ

- Chant, Sylvia. (2003). *Female Household Headship and the Feminisation of Poverty: Facts, Fictions and Forward Strategies*. New Working paper Series, Issue 9, Gender Institute, London School of Economics and Political Science, London, UK. (Unpublished Manuscript).
- Fuwa, Nobuhiko. (2000). *A note on the Analysis of Female Head Households in Developing Countries*. Agricultural Economics Department, Faculty of Horticulture, Chiba University.
- Joshi, Shareen. (2004). *Female household-Headship in rural Bangladesh: incidence, Determinants and Impact on Children's Schooling*. New Haven: Economic Growth Center, Yale University. Economic Growth Center Discussion Paper Series No. 894. (Unpublished Manuscript).

เกษียณเมื่อไหร่ ให้ใครกำหนด?

To Retire or not to Retire, Whose Choice Is It?

มนสิการ กาญจนะจิตรา¹, สุภรต์ จรัสสิทธิ² และชื่นฤทัย กาญจนะจิตรา³
Manasigan Kanchanachitra, Suporn Jarassit, and Churnrurtai Kanchanachitra

บทคัดย่อ

การเกษียณอายุในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งไม่มีการปรับเปลี่ยนอายุเกษียณมาตั้งแต่ปี 2494 ขณะที่อายุคาดเฉลี่ยเมื่อแรกเกิดเปลี่ยนจากประมาณ 44 ปีใน พ.ศ. 2494 เป็นประมาณ 75 ปีใน พ.ศ. 2553 ทำให้อายุหลังเกษียณยืนยาวขึ้นมาก เป็นภาระทั้งงบประมาณ และภาวะพึ่งพิงของผู้สูงอายุ จากอคติแห่งวัยมองว่าผู้สูงอายุมีสุขภาพที่ไม่เอื้อต่อการทำงาน บทความนี้จึงวิเคราะห์ตัวชี้วัดด้านสุขภาพอนามัยทั้งทางร่างกายและจิตใจของผู้สูงอายุ เพื่อสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงด้านความสามารถและความพร้อมในการทำงาน พบว่า ส่วนใหญ่สุขภาพของผู้สูงอายุไม่ได้ส่งผลต่อลักษณะการทำงานอย่างมีนัยสำคัญ แต่การมีโรคที่สำคัญ 4 จาก 7 โรคที่ศึกษา มีผลต่อโอกาสการทำงานนอกระบบและไม่ทำงานที่เพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุหญิงเทียบกับการทำงานในระบบ การเสนอประเด็นนโยบายเรื่องอายุเกษียณยังคงต้องการการศึกษาเพิ่มเติม การทบทวนความเหมาะสมของอายุเกษียณ และการเสนอทางเลือกในการทำงานของผู้ที่มีอายุเกิน 60 ปีให้เหมาะสมกับความต้องการ และสภาวะทางสุขภาพของแต่ละคน และควรศึกษาการแยกแยะระหว่างอายุเกษียณ และอายุแรกรับสิทธิ

คำสำคัญ: ผู้สูงอายุ, การเกษียณอายุ, อคติแห่งวัย

Abstract

The current mandatory retirement age in Thailand has been imposed by the Government Pension Act since 1951. During which time, the life expectancy of Thais has increased from around 44 years in 1951 to almost 75 years in 2010. This increased life expectancy results in a much longer life span after retirement which substantially increases public expenditure to support those after retirement and raises the level of dependency of elderly people. With ageism, the elderly are viewed to have poor health and are incompetent to work. This study thus aims to analyse health indicators, both physical and mental, to reflect the changes in their productivity and ability to work. The analysis indicates that health of elder men, as measured by 7 main diseases, does not have an effect on their work behaviour. However, the health of elder women, particularly having 4 of the 7 main diseases considered in this research, increases the log-odds of working in the informal sector and not working compared to working in the formal sector. Further study is still needed in order to make policy recommendations. Future research directions should examine the suitability of the current mandatory retirement age and explore alternatives for those over 60 years of age in order to better reflect the differences in their health and work needs. It should also be noted that the age of retirement and the age to start receiving welfare benefits can be treated as two separate issues in practice.

Key-words: elderly, retirement age, ageism

¹ อาจารย์ประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

² นักวิจัยประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

³ รองศาสตราจารย์ประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

1. อคติแห่งวัยกับความเป็นคนชายขอบของผู้สูงอายุ

อายุแต่เพียงลำพังไม่ได้ทำให้ผู้สูงอายุกลายเป็นคนชายขอบ แต่หากนำอคติแห่งวัยมากำหนดบทบาทของผู้สูงอายุด้วยแล้ว ผู้สูงอายุกลับกลายเป็นกลุ่มคนชายขอบเนื่องจากเป็นกลุ่มที่ถูกมองว่าต้องพึ่งพากลุ่มอื่น นำไปสู่ความด้อยอำนาจในฐานะเป็นผู้พึ่งพิง กระบวนการที่ทำให้ผู้สูงอายุกลายเป็นชายขอบมีสาเหตุได้จากหลายมิติ (Green, 1993; Kohli et al., 1991; Myles & Quadagno, 1991; Phillipson, 1982 อ้างใน Marshall, 1996)

- 1) **อคติแห่งวัย (Ageism)** เมื่อสังคมฉายภาพผู้สูงอายุในทางลบ เช่น ผู้สูงอายุเป็นคนด้อยความสามารถ เจ็บป่วยง่าย อยู่ลำบาก ไม่มีประโยชน์ต่อสังคม เป็นผู้ที่ต้องการพึ่งพิง ต้องรอรับความช่วยเหลือ อคติแห่งวัยนี้นำไปสู่การเลือกปฏิบัติด้านอายุ (age discrimination) คือการกีดกันกลุ่มคนเนื่องจากอายุ และถูกผลักให้เป็นประชากรอีกกลุ่มบนพื้นฐานแห่งวัย ทำให้ไม่ได้รับโอกาสที่เท่าเทียมในการเข้าถึงทรัพยากรด้านต่างๆ
- 2) **การลดคุณค่า** การมองว่าผู้สูงอายุเป็นคนที่ไร้ค่า เป็นภาระ ไม่มีความสามารถ และลดบทบาททางสังคมของผู้สูงอายุลงมา (roleless role)
- 3) **เศรษฐศาสตร์การเมืองในประเด็นผู้สูงอายุ** (political economy of aging) เมื่อพิจารณาทางด้านเศรษฐกิจมองว่า กลุ่มผู้สูงอายุมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายทางเศรษฐกิจ (Estes, 2001) โดยเฉพาะจากการดูแลรักษาสุขภาพเป็นหลัก ความคิดเห็นจากนักเศรษฐศาสตร์หลายท่านให้ความเห็นว่า การที่สังคมลดบทบาทหน้าที่ของผู้สูงอายุลงเป็นการผลักให้ผู้สูงอายุไปอยู่ชายขอบ (Estes, 1979; Guillemard, 1980; Phillipson, 1982; Walker, 1983 อ้างใน Marshall, 1996) และเมื่อรวมกับพื้นฐานทางทฤษฎีมาร์ก (The Marxian) ซึ่งให้ความสำคัญกับเรื่องของแรงงานแล้ว ยิ่งทำให้กลุ่มผู้สูงอายุซึ่งถูกมองเกี่ยวไปกับประสิทธิภาพการทำงานที่ลดลง จึงทำให้เกิดการพิจารณาว่า การเลิกทำงานจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อบุคคลผู้นั้นเป็นผู้สูงอายุ

แนวคิดซึ่งเกิดจากอคติแห่งวัย และมุมมองต่อผู้สูงอายุดังกล่าว เป็นการเหมารวม (stereotype) ซึ่งนำไปสู่การเลือกปฏิบัติด้านอายุ โดยการกำหนดอายุเกษียณถือเป็นการเลือกปฏิบัติรูปแบบหนึ่ง โดยมุมมองของสังคมต่อผู้มีอายุเกิน 60 ปีคือ 1) ควรเลิกทำงานเพื่อมีเวลาพักผ่อนมากขึ้น เนื่องจากปัญหาสุขภาพที่มาพร้อมกับอายุที่เพิ่มขึ้น และ 2) เป็นผู้ไม่มีความสามารถที่จะทำงานต่อได้ เนื่องจากประสิทธิภาพการทำงานลดลง ไม่สามารถแข่งกับวัยแรงงานที่มีทักษะการทำงานสูงกว่าหรือมีการศึกษามากกว่า การเหมารวมเช่นนี้ ไม่มีการประเมินคุณค่าหรือความสามารถในการทำงานที่แท้จริง

เมื่อสังคมไทยก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ กำลังแรงงานจะเป็นสิ่งที่เป็ปัญหาในอนาคต เมื่อยุคของปีนผลทางประชากรจากอัตราการเกิดสูงในอดีตกำลังจะผ่านพ้นไป เมื่อแรงงานในวัยดังกล่าวเริ่มเข้าสู่วัยสูงอายุ และวัยแรงงานเริ่มน้อยลงจากอัตราการเกิดที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นคำถามว่าประเทศไทยควรทบทวนอายุเกษียณ หรือมีนโยบายที่หลากหลายให้การเกษียณอายุเป็นทางเลือก มากกว่าการบังคับได้หรือยัง

บทความนี้ ต้องการที่จะทบทวนข้อมูลด้านการเกษียณอายุในประเทศไทยและต่างประเทศ และทำการศึกษารูปแบบที่ทำให้ผู้สูงอายุถูกผลักออกไปจากสังคมการทำงานหรือถูกมองว่าด้อยประสิทธิภาพ เปรียบเทียบปัจจัยที่นำไปสู่การไม่ทำงานของผู้สูงอายุ 60 ปี โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจสภาวะสุขภาพอนามัยของประชาชนไทย ประกอบกับผลการตรวจร่างกายครั้งที่ 3 พ.ศ. 2547 (Health Exam Survey III) และเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเสนอให้เห็นโอกาสที่เป็นไปได้แก่แรงงานที่กำลังจะกลายเป็นผู้สูงอายุในไม่กี่ปีข้างหน้า

2. การกำหนดอายุเกษียณและการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ

คำว่า “เกษียณอายุ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายไว้ว่า “ครบกำหนดอายุรับราชการ สิ้นกำหนดเวลารับราชการหรือการทำงาน” โดยคำว่า “เกษียณ” แปลว่า “สิ้นไป” ซึ่งประเทศไทยใช้อายุ 60 ปีเป็นอายุเกษียณจากการทำงานในระบบราชการ การกำหนดอายุเช่นนี้ นับเป็นการเกษียณอายุโดยการบังคับ ไม่ใช่การเกษียณอายุโดยความสมัครใจ การกำหนดอายุเกษียณอยู่บนฐานความคิดที่ว่า อาชีพหรืองานบางลักษณะมีอันตราย หรือต้องการความแข็งแรงของร่างกายและจิตใจในการทำงานเพื่อไม่ให้เกิดอันตราย เช่น ทหารที่ต้องออกรบ หรือนักบินที่ต้องมีสมรรถนะในการทำงานสูงเพราะรับผิดชอบชีวิตผู้โดยสารจำนวนมาก เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดว่าอายุเท่าไรที่จะมีสมรรถนะการทำงานลดลงนั้น เป็นการกำหนดโดยประมาณ ไม่ได้มีการวัดสมรรถนะที่แท้จริง ดังนั้น การกำหนดอายุเกษียณจึงอาจมองได้ว่า เป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุอันเกิดจากอคติแห่งวัย และแตกต่างจากการเลือกปฏิบัติด้านอื่นๆ เพราะเป็นการเลือกปฏิบัติที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

2.1 ความเป็นมาของการกำหนดอายุเกษียณ

การกำหนดเกณฑ์อายุเกษียณถูกเริ่มเมื่อใดนั้น ยังไม่พบการศึกษาใดที่มีการสืบหาช่วงเวลาที่แน่นอน แต่พบว่าการริเริ่มให้มีอายุเกษียณนั้นเนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับสวัสดิการที่แรงงานจะได้รับในช่วงหลังวัยทำงาน ดังนั้น แนวคิดการกำหนดอายุเกษียณจึงเกิดขึ้น เพื่อจะคำนวณผลประโยชน์ที่แรงงานจะได้รับเมื่อพ้นวัยทำงานไปแล้ว แต่ละประเทศจะมีจุดเริ่มต้นของการเริ่มต้นกำหนดอายุเกษียณที่ต่างกัน ขึ้นอยู่กับการพัฒนาระบบสวัสดิการบำเหน็จบำนาญ และผลประโยชน์ ให้แก่แรงงานที่พ้นวัยทำงาน ในประเทศอังกฤษช่วงก่อน พ.ศ. 2443 การตัดสินใจเลิกทำงานเป็นความตัดสินใจของแต่ละบุคคล ไม่มีระเบียบทางสังคมที่กำหนดให้แรงงานต้องเกษียณอายุเมื่อใด แรงงานจะตัดสินใจเกษียณอายุงานโดยพิจารณาจากความสามารถของการทำงานที่ลดลงหรือไม่สามารถทำงานต่อไปอีกได้ ในการศึกษาของ Thane (1978; 2000) ในประเทศอังกฤษ พบว่าอายุเกษียณถูกเริ่มต้นที่อายุ 60-65 ปี โดยหน่วยงานภาคราชการเป็นหน่วยงานแรกที่ริเริ่มกำหนดอายุเกษียณงาน

ช่วงเวลาเดียวกันนี้ เยอรมันซึ่งเป็นประเทศที่มีการพัฒนาระบบสวัสดิการประกันสังคมเป็นระยะเวลานานและเป็นต้นแบบของการวางรูปแบบประกันสังคมให้หลายประเทศ ก็ได้กำหนดอายุเกษียณการทำงานที่ 65 ปีในช่วงปี พ.ศ. 2420 อย่างไรก็ตาม การกำหนดอายุ 65 ปี ของเยอรมันนั้น การจ่ายผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนหลังเกษียณไม่สูงมาก เนื่องจากอายุคาดเฉลี่ยของประชากรชาวเยอรมันในช่วง พ.ศ. 2414-2424 อยู่ที่เพียง 35.6 สำหรับผู้ชาย และ 38.5 ปีสำหรับผู้หญิง (Kitchen, 2012) ทำให้มีประชากรจำนวนไม่มากที่มีอายุเกิน 65 ปี ทำให้การกำหนดอายุเกษียณที่ 65 ปี จึงจะได้รับสิทธิประโยชน์ จึงเป็นการกำหนดอายุเกษียณภายใต้ความไม่เป็นธรรมต่อแรงงาน

สหรัฐอเมริกาเป็นอีกประเทศที่เริ่มกำหนดอายุเกษียณการทำงานใน พ.ศ. 2463 แก่ผู้ทำงานในหน่วยงานของรัฐ (ศูนย์จริยธรรมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, 2551) ซึ่งต่อมาใน พ.ศ. 2478 ซึ่งเป็นปีที่ได้รับความสำเร็จจากการพัฒนาระบบประกันสังคม และสามารถผ่านกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดเกณฑ์และผลประโยชน์ให้แก่ผู้เกษียณอายุ ทำให้คนทำงานในภาคเอกชนถูกกำหนดอายุเกษียณเช่นกัน แม้ในเวลานั้นสหรัฐอเมริกามีอายุคาดเฉลี่ยของประชากรที่ 61.7 ปีเท่านั้น แต่เกณฑ์ในการกำหนดอายุเกษียณคือ 65 ปี

ใน พ.ศ. 2520 สภาคองเกรสในสหรัฐอเมริกาได้ผ่านกฎหมายว่าด้วยการกีดกันด้านอายุและการจ้างงาน (Age Discrimination in Employment Act) โดยไม่อนุญาตให้ภาคส่วนต่างๆ ที่ไม่ใช่รัฐบาลกลางบังคับให้พนักงานเกษียณอายุก่อนอายุ 69 ปี และยกเลิกการบังคับเกษียณอายุโดยสิ้นเชิงสำหรับผู้ทำงานในส่วนรัฐบาลกลางของสหรัฐ ต่อมาใน พ.ศ. 2529 กฎหมายฉบับนี้บังคับให้ทุกภาคส่วนยกเลิกการกำหนดอายุการเกษียณโดยสิ้นเชิง โดยยกเว้นให้เพียงบริษัทเล็กที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 12 คน และบางสายงานที่อายุมีผลต่อความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน เช่น ตำรวจ พนักงานดับเพลิง นักบิน เป็นต้น ในปัจจุบันสหรัฐอเมริกาจึงไม่มีการบังคับให้เกษียณอายุ แต่จะมีการกำหนดอายุที่จะเริ่มได้รับสวัสดิการจากประกันสังคม (Schulz, 1988) ปัจจุบันนี้อายุที่จะได้รับสวัสดิการจากประกันสังคมอย่างเต็มรูปแบบคือ เมื่ออายุครบ 66 ปี และจะเพิ่มขึ้นไปเรื่อยๆ จนกระทั่งถึง 67 ปี ภายใน พ.ศ. 2570

สำหรับประเทศไทย กฎหมายที่มีการระบุอายุเกษียณ คือ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ในมาตรา 19 ได้กล่าวว่า

“มาตรา 19 ข้าราชการซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้ว เป็นอันพ้นจากราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ข้าราชการผู้นั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์”

สำหรับตำแหน่งที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะ เช่น ตำแหน่งตุลาการ ได้กำหนดอายุเกษียณที่ 65 ปี ดังรายละเอียดของมาตรา 19 ทวิ ดังนี้

“มาตรา 19 ทวิ ข้าราชการตุลาการซึ่งดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโส ที่มีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์แล้ว เป็นอันพ้นจากราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ข้าราชการตุลาการผู้นั้นมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ เว้นแต่ข้าราชการตุลาการที่ได้ผ่านการประเมินแล้วว่ายังมีสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ก็ให้รับราชการต่อไปได้จนถึงสิ้นปีงบประมาณที่ข้าราชการตุลาการผู้นั้นมีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์”

ดังนั้น การกำหนดอายุเกษียณจึงมีนัย 2 ประการคือ สมรรถนะในการทำงาน และสวัสดิการที่จะได้รับหลังเกษียณ โดยหากกำลังแรงงานนั้นถูกมองว่าสมรรถนะลดลงไม่สอดคล้องกับค่าจ้างที่จ่ายไป กลุ่มนั้นก็จะเป็กลุ่มที่กำหนดให้เกษียณอายุเร็วขึ้น และหากสวัสดิการที่ได้รับหลังเกษียณสูงจนเป็นภาระของภาครัฐที่จะต้องจ่าย การกำหนดอายุเกษียณจะเลื่อนออกไปให้นานขึ้น

สำหรับประเทศไทยนั้น การกำหนดอายุเกษียณได้มีการปรับเปลี่ยนไปให้อายุเกษียณสูงขึ้นสำหรับบางกลุ่มที่สมรรถนะทางการทำงานไม่ได้ลดลงตามอายุที่เพิ่มขึ้น เช่น กลุ่มตุลาการ กลุ่มอาจารย์มหาวิทยาลัยระดับรองศาสตราจารย์ขึ้นไป เป็นต้น ขณะที่ภาคเอกชนไม่มีการกำหนดอายุเกษียณอย่างเป็นทางการ ขึ้นอยู่กับข้อตกลงของแต่ละองค์กรเอกชน (Ministry of Social Development and Human Security, 2007) แต่ในกลุ่มอื่นๆ นั้น อายุเกษียณยังคงกำหนดที่ 60 ปี

ปัจจุบันโครงสร้างประชากรของไทยประกอบด้วยสัดส่วนของผู้สูงอายุสูงขึ้น ทำให้สัดส่วนประชากรวัยพึ่งพิงเพิ่มมากขึ้นด้วย ส่งผลให้รัฐต้องการเม็ดเงินในการจัดสวัสดิการมากขึ้น เพราะฉะนั้นการให้คนทำงานอยู่ในระบบนานขึ้นอาจเป็นการดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งการกำหนดอายุประชากรวัยแรงงานหรือหากพิจารณาการยกเลิกการมีอายุการเกษียณนั้นสามารถส่งผลกระทบหลายด้าน ทั้งด้านโครงสร้างประชากร กำลังแรงงาน และการกำหนดสวัสดิการ

ตาราง 1 อายุเกษียณและอายุที่เริ่มรับบำนาญ/อายุเกิดสิทธิฯ กรณีชราภาพ ในภาคการจ้างงานของไทย

ภาคการจ้างงาน	ภาคที่เป็นทางการ/ในระบบ		ภาคที่ไม่เป็นทางการ/ นอกระบบ (เช่น ภาคเกษตร ธุรกิจส่วนตัว ฯลฯ)
	ภาครัฐ/ ราชการ	ภาคเอกชน	
อายุเกษียณที่เป็นทางการ (ตามกฎหมาย)	อายุครบ 60 ปี บริบูรณ์	ไม่มีการกำหนดไว้โดยกฎหมาย (อาจขึ้นอยู่กับภาระบำ นาญในสัญญาจ้างโดยนายจ้าง)	ไม่มีการกำหนด ไว้โดยกฎหมาย
อายุที่เริ่มรับบำนาญ/ อายุเกิดสิทธิฯ กรณีชราภาพ	ตั้งแต่อายุ 50-60 ปีบริบูรณ์	ตั้งแต่อายุ 55 ปีบริบูรณ์ (กองทุนประกันสังคม)	ไม่มีการกำหนด (เนื่องจาก ไม่มีระบบบำนาญ หรือ ไม่ครอบคลุมภายใต้ระบบ ประกันสังคม)

ที่มา: เฉลิมพล, 2555 ปรับปรุงจาก สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ประเด็นสำคัญคือ อายุเกษียณ กับ อายุที่จะเริ่มรับบำนาญหรืออายุเกิดสิทธิ นั้นเป็นคนละประเด็นกัน เช่นประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ อีกหลายประเทศ ที่มีการกำหนดอายุที่จะได้รับสวัสดิการแต่ไม่ได้กำหนดอายุเกษียณ การตัดสินใจเกษียณจึงเป็นด้วยความสมัครใจ ไม่ใช่โดยการบังคับ การเพิ่มอายุเกษียณในประเทศเหล่านี้ จึงเป็นการเพิ่มอายุที่จะได้รับสิทธิเริ่มรับบำนาญนั่นเอง

2.2 ความต้องการทำงานและการมีงานทำของผู้สูงอายุหลังเกษียณอายุ

ผู้สูงอายุเมื่อถึงวัยต้องเกษียณอายุการทำงานในองค์กรบางแห่งทั้งในระบบราชการและเอกชน ไม่ว่าจะที่อายุ 55 ปี 60 ปีหรือมากกว่านั้น ย่อมเกิดความกังวลในเรื่องของความมั่นคงในชีวิตหลังเกษียณอายุ แม้จะไม่เกิดขึ้นกับทุกคนก็ตาม ความต่างทางสถานะเศรษฐกิจของแต่ละคนจะเป็นปัจจัยหนึ่งในหลายปัจจัย ที่ผลักดันให้ผู้สูงอายุอยากที่จะทำงานต่อหรือต้องการหยุดพัก คำถามคือ หากต้องการทำงานต่อ สังคมได้สร้างทางเลือกไว้ให้แล้วหรือยัง ปัจจุบันประเทศไทยมีมาตรการการต่ออายุหลังเกษียณที่สามารถยืดหยุ่นเวลาทำงานได้ แต่มาตรการดังกล่าวนี้มีเพียงในบางองค์กรและบางตำแหน่งงานเท่านั้น โดยผู้ที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษในงานมีสิทธิและโอกาสที่จะได้ต่ออายุหลังเกษียณมากกว่าแรงงานทั่วไป

ปัจจุบันสหรัฐอเมริกาอนุญาตให้ผู้สูงอายุยังคงทำงานต่อไปได้ และยังสามารถรับเงินบำนาญจากระบบประกันสังคมในเวลาเดียวกันด้วย เหตุผลที่น่าสนใจคือ สัดส่วนวัยสูงอายุที่รรับเงินบำนาญจากระบบประกันสังคมมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ อายุคาดเฉลี่ยของประชากรก็ยืนยาวขึ้นเช่นกัน ฐานการคลังของระบบประกันสังคมย่อมสั้นไหว เมื่อรายรับจากวัยแรงงานอาจไม่เพียงพอต่อการจ่ายเงินบำนาญในอนาคต แนวคิดการให้ผู้สูงอายุยังคงทำงานในระบบต่อไปได้ และต้องจ่ายค่าประกันสังคมด้วย จะเป็นการช่วยให้การคลังของระบบประกันสังคมมั่นคงขึ้นไม่มากนักน้อย (The United States Social Security Administration, 2012)

อังกฤษเป็นอีกหนึ่งประเทศที่มีมาตรการยกเลิกอายุเกษียณการทำงานตั้งแต่เดือนตุลาคม 2554 เป็นต้นมา ดังนั้น ผู้สูงอายุ 65 ปี สามารถทำงานต่อไปได้ตามที่ต้องการ โดยลักษณะงานจะมีความยืดหยุ่นขึ้น เพื่อรองรับผู้สูงอายุให้สามารถทำงานได้ ขณะเดียวกันก็ยังได้รับเงินบำนาญ (state pension) ได้เช่นกัน (Directgov, 2012) โดยเฉพาะวิกฤติเศรษฐกิจการเงินในระดับมหภาคและระดับบุคคล ทำให้กว่า 2 ใน 3 ของชาวสกอตแลนด์ ยังคงต้องการทำงานต่อไปแม้จะถึงวัยเกษียณอายุการทำงานแล้วก็ตาม

สำหรับประเทศไทย เมื่ออายุคาดเฉลี่ยคนไทยอายุยืนยาวขึ้นและมีสุขภาพที่ดีขึ้น การต้องเกษียณอายุเมื่ออายุ 60 ปี จึงทำให้คนกลุ่มนี้ยังคงมีความต้องการทำงาน โดยผลการสำรวจความเหมาะสมในการทำงานของแรงงานหลังเกษียณอายุจากกลุ่มคนอายุ 50-60 ปีที่กำลังทำงานอยู่และยังคงต้องการทำงานหลังเกษียณ ให้เหตุผลหลักคือไม่ต้องการเป็นภาระของคนอื่นและของสังคม (ประมาณร้อยละ 50) ต้องการรักษาสถานภาพทางสังคม (ร้อยละ 27.5) ยังสามารถทำงานได้ (ร้อยละ 22.5) และต้องการใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์และต้องการช่วยเหลือตัวเอง (ร้อยละ 15 เท่ากัน) (สมรักษ์ และคณะ, 2551)

เหตุผลที่สำคัญอีกประการคือ การทำงานย่อมมีผลโดยตรงต่อระดับรายได้และสถานะทางเศรษฐกิจของผู้สูงอายุ โดยที่ร้อยละ 37.2 กล่าวว่า ยังคงต้องการทำงานหลังเกษียณเนื่องจากยังต้องการหารายได้ และประมาณร้อยละ 20 ยังต้องการทำงานเนื่องจากยังมีหนี้สิน ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อระบบการจ้างงานในประเทศมีไม่มากนัก โดยแรงงานในภาคเอกชนมีแนวโน้มที่จะเกษียณอายุก่อนเวลา (early retirement) เหตุผลหนึ่งที่สนับสนุนความคิดนี้คือ แรงงานในภาคเอกชนสามารถรับเงินบำนาญได้เมื่อถึงอายุ 55 ปี (Fujioka & Thangphet, 2009)

ความเป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดขึ้นสำหรับแรงงานในระบบ หากไม่มีการบังคับอายุเกษียณการทำงาน คือเมื่อถึงอายุเกษียณควรให้ผู้สูงอายุเป็นผู้ตัดสินใจว่าต้องการจะทำงานต่อไปหรือไม่ หากเลือกที่จะทำงานต่อ ให้มีการปรับเงื่อนไขการทำงานให้ยืดหยุ่นขึ้น เพื่อสนับสนุนให้ผู้ที่ยังต้องการทำงานสามารถทำงานต่อไปได้ สำหรับผู้ที่ไม่ต้องการทำงานต่อก็สามารถออกจากงานได้ตามอายุเกษียณการทำงานที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ การที่ผู้สูงอายุคาดการณว่าอายุคาดเฉลี่ยของตนจะยาวนานอาจส่งผลให้ผู้สูงอายุเลือกที่จะทำงานนานขึ้น เพื่อให้มีเงินได้สำหรับใช้จ่ายในช่วงบั้นท้ายชีวิตที่ยาวนานขึ้น

ด้านการมีงานทำของผู้สูงอายุ จากรายงานการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่ายังคงมีผู้สูงอายุที่เป็นกำลังแรงงานอยู่ถึงเกือบร้อยละ 40 แต่ส่วนใหญ่ของผู้ที่ทำงาน (ร้อยละ 90) เป็นแรงงานนอกระบบ ที่ทำงานในภาคการเกษตร (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2555)

2.3 ผลกระทบต่อผู้สูงอายุจากการบังคับอายุเกษียณ

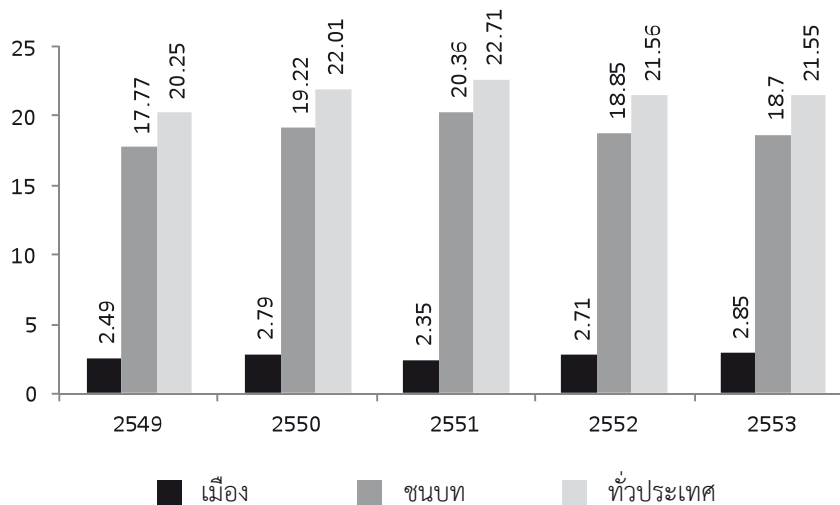
อายุเกษียณนั้นมีผลกระทบต่อผู้ที่ทำงานในระบบ ดังนั้น สำหรับคนกลุ่มนี้แล้ว การเพิ่มอายุการเกษียณหรือการไม่บังคับเกษียณอายุอาจเป็นผลดีทั้งต่อตัวผู้สูงอายุเอง และอาจส่งผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศด้วย งานศึกษาโดย Park & Hewings (2007) ได้วิจัยผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงในกรณีแรงงานในซีกาโกเกษียณที่อายุต่างๆ กัน คือจาก 65 เป็น 66, 67, 68 และ 69 ปีตามลำดับ พบว่า หากชาวซีกาโกเพิ่มอายุการเกษียณจาก 65 เป็น 69 ปีแล้วนั้น ภายใน พ.ศ. 2573 ค่าจ้างแรงงานในซีกาโกจะต่ำกว่าหากเกษียณอายุที่ 65 ปีประมาณร้อยละ 7-8 เนื่องจากการมีกำลังแรงงานในระบบมากขึ้น ขณะที่ผลจากการเพิ่มอายุเกษียณนั้นมีผลบวกต่อผลิตภัณฑ์ภาคโดยรวม (Gross Regional Product) ของซีกาโกที่จะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 5-6 ในระยะเวลาดังกล่าว เพราะเศรษฐกิจมีกำลังการผลิตสูงขึ้น นอกจากนี้แล้ว การวิจัยชิ้นนี้ยังพบว่า หากชาวซีกาโกเกษียณอายุกันช้าลงเป็นที่ยอายุ 69 ปี อัตราภาษีที่เก็บจากประชาชนภายใน พ.ศ. 2573 จะลดลงเป็นต่ำกว่าร้อยละ 6 เมื่อเปรียบเทียบกับประมาณร้อยละ 11 หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงอายุเกษียณ การที่รัฐบาลสามารถเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำลงได้นั้นสืบเนื่องมาจากอัตราส่วนพึ่งพิง (dependency ratio) ที่ต่ำลง กล่าวคือรัฐบาลมีฐานกำลังคนที่สามารถอุดหนุนด้านทุน เพื่อจัดสวัสดิการรัฐที่กว้างขึ้นด้วยประชากรในวัยแรงงานที่สูงขึ้น และรัฐมีค่าใช้จ่ายน้อยลงจากการที่มีสัดส่วนประชากรอยู่ในวัยพึ่งพิงน้อยลง ทำให้ภาระของประชาชนที่จะจ่ายภาษีลดลง

ในด้านความเหลื่อมล้ำทางความมั่งคั่งเมื่อเพิ่มอายุเกษียณแล้วนั้น พบว่าความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้น แต่เพิ่มขึ้นอย่างไม่มีนัยสำคัญโดยวัดจากสัมประสิทธิ์จินี (Gini Coefficient) เหตุผลหลักคือ เมื่อผู้สูงอายุยังคงอยู่ในระบบแรงงานมากขึ้น การแข่งขันในตลาดแรงงานจะเพิ่มสูงขึ้นโดยเฉพาะตลาดแรงงานชั้นล่าง เนื่องจากผู้สูงอายุอาจเลือกทำงานที่ไม่ได้ใช้ทักษะระดับสูงนัก ค่าจ้างแรงงานชั้นล่างจึงลดลง ดังนั้น ผู้ที่รายได้ต่ำอาจมีรายได้ต่ำลงมากขึ้น ส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำมากขึ้น แต่ขณะเดียวกัน การเพิ่มอายุเกษียณส่งผลให้ผู้สูงอายุที่เลือกทำงานมีฐานะที่ดีขึ้น ไม่ตกอยู่ในภาวะยากจน ส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำน้อยลง โดยรวมแล้วความเหลื่อมล้ำจึงเพิ่มขึ้นบ้างอย่างไม่มีนัยสำคัญ

ในอีกหลายประเทศกำลังทบทวนอายุเกษียณให้เพิ่มขึ้น ด้วยเหตุผลทั้งจากอายุคาดเฉลี่ยที่เพิ่มขึ้น และความไม่มั่นคงของกองทุนประกันสังคม กองทุนบำเหน็จบำนาญ เป็นต้น การกำหนดว่าผู้สูงอายุควรมีอายุเท่าใดนั้น ถูกผูกไว้รวมกับการจัดบำเหน็จบำนาญหลังอายุเกษียณเป็นส่วนใหญ่ การเตรียมความพร้อมด้านการสร้างหลักประกันทางรายได้ยามชราเป็นมาตรการที่รัฐบาลต้องให้ความสำคัญ แม้ว่าปัจจุบันจะมีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้างในภาคเอกชนและกองทุนบำเหน็จบำนาญสำหรับข้าราชการ แต่กองทุนเหล่านี้ไม่ได้ครอบคลุมประชากรไทยทั้งหมดที่เมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุแล้ว ผนวกกับการต้องออกจากการทำงาน เงินออมจะกลายเป็นสิ่งจำเป็น รายได้หลักส่วนใหญ่ของผู้สูงอายุจากการสำรวจจะมาจากบุตรเป็นอันดับแรก และปัญหาความมั่นคงทางการเงินจะทวีขึ้นกับกลุ่มผู้สูงอายุที่ไม่ได้แต่งงานหรือแต่งงานแต่ไม่มีบุตรมาช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่าย หากไม่มีการสนับสนุนการทำงานในวัยสูงอายุภาระหนักจะตกไปยังวัยแรงงานในอนาคตที่ต้องดูแลผู้สูงอายุจำนวนมากที่ขาดรายได้ อันเนื่องมาจากการไม่มีงานทำ

ผลกระทบต่อผู้สูงอายุที่สำคัญอีกประการคือ ปัญหาความยากจน และการขาดรายได้ จากการคำนวณจำนวนผู้สูงอายุโดยใช้แนวคิดความยากจนเชิงสัมบูรณ์ (absolute poverty) คำนวณหาจำนวนผู้สูงอายุที่มีระดับรายได้ต่ำกว่า “เส้นความยากจน” พบว่า หนึ่งในห้าของคนยากจนทั้งหมดเป็นผู้สูงอายุ และส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเขตชนบท (รูปที่ 1) โดยในกลุ่มผู้สูงอายุที่ยากจนมีเพียงร้อยละ 38.1 ที่ได้รับเบี้ยยังชีพ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551)

รูปที่ 1 ร้อยละของผู้สูงอายุที่ยากจนต่อประชากรยากจนทั้งหมด จำแนกตามเขตพื้นที่ปี 2549-2553



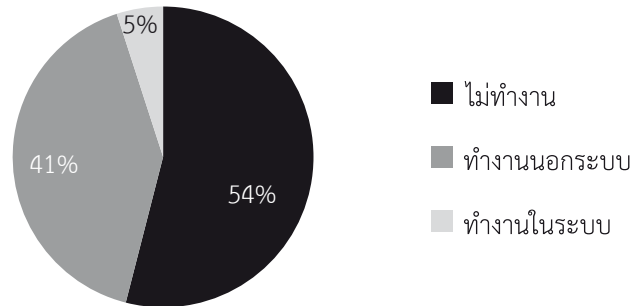
ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน และการกระจายรายได้ สศช. (สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้, 2554)

3. ผู้สูงอายุกับการทำงานและสุขภาพ

การกำหนดอายุเกษียณของไทยไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนว่าใช้อายุ 60 ปีจากเหตุผลใด แต่จากความคิดเรื่องการเกษียณอายุเนื่องจากเหตุสุขภาพ จึงน่าจะอนุมานได้ว่าเนื่องจากเห็นว่าสภาวะสุขภาพของผู้สูงอายุนั้นไม่เอื้อต่อการทำงาน ในบทความนี้จะวิเคราะห์โดยใช้ตัวชี้วัดด้านสุขภาพทั้งทางร่างกายและจิตใจของผู้สูงอายุเป็นตัวสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงด้านความสามารถและความพร้อมในการทำงาน การวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนนี้จึงต้องการเปรียบเทียบสภาวะสุขภาพของผู้สูงอายุ โดยใช้ข้อมูล ‘การสำรวจสภาวะสุขภาพอนามัยของประชาชนไทยโดยการตรวจร่างกายครั้งที่ 3 พ.ศ. 2546-2547’ โดยสำนักงานการสำรวจสภาวะสุขภาพอนามัย (สกสอ.) ซึ่งจัดตั้งโดยสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขและสนับสนุนด้านงบประมาณการสำรวจจากสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์กระทรวงสาธารณสุข ในการวิเคราะห์นี้จะเลือกกลุ่มอายุ 60-69 ปี เนื่องจากอายุไม่แตกต่างจากกลุ่มก่อนเกษียณมากนัก และใช้ผู้ที่ทำงานในระบบเป็นกลุ่มเปรียบเทียบ (reference group) โดยเทียบกับกลุ่มที่ทำงานนอกระบบและไม่ทำงาน เนื่องจากกลุ่มที่ทำงานในระบบหลังอายุ 60 ปีน่าจะเป็นตัวแทนของกลุ่มที่ยังไม่เกษียณอายุจากระบบงาน และน่าจะยังคงมีสมรรถนะในการทำงานดี

ประชากรกลุ่มเป้าหมายในการสำรวจคือ ประชากรในวัยสูงอายุ โดยแบ่งประชากรเป้าหมายออกเป็น 2 กลุ่มย่อย คือ ชายและหญิง อายุ 60-69 ปี จำนวนตัวอย่างที่ได้จากการสำรวจทั้งสิ้น 10,988 คน ประกอบด้วยชาย 5,336 คน และหญิง 5,652 คน โดยผู้สูงอายุในกลุ่มตัวอย่างดังกล่าว ร้อยละ 46 ยังคงทำงานอยู่ ในจำนวนนี้มีเพียงร้อยละ 5 ที่ทำงานในระบบ และร้อยละ 54 ไม่ได้ทำงาน (รูปที่ 2) รายได้มีฐานของผู้ชายสูงกว่าผู้หญิงที่ 4,428 บาทต่อเดือนสำหรับผู้ชาย และ 3,211 บาทต่อเดือนสำหรับผู้หญิง โดยที่กลุ่มอายุ 60-69 ปีนั้นมีสัดส่วนผู้มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนที่ร้อยละ 30.7 และ 46.9 สำหรับผู้ชายและผู้หญิงตามลำดับ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551)

รูปที่ 2 การมีงานทำของผู้สูงอายุ 60-69 ปี (รวม 10,988 คน)



ที่มา: สำนักงานการสำรวจสภาวะสุขภาพอนามัย (สกอ.), 2551

3.1 การศึกษาเกี่ยวกับการทำงานของผู้สูงอายุ

ผู้สูงอายุชายส่วนใหญ่ยังคงทำงานอยู่ถึงแม้จะอายุเกิน 60 ปี ขณะที่ผู้หญิงเพียงสองในสามเท่านั้นที่ยังคงทำงานอยู่ เมื่อแยกการมีงานทำตามระดับการศึกษา พบว่าการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่ายังคงทำงานอยู่มากกว่าผู้สูงอายุที่มีการศึกษาที่สูงขึ้น และผู้ที่จบการศึกษาระดับอุดมศึกษาทำงานในระบบเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าการศึกษาอื่นๆ แต่ขณะเดียวกันมีผู้ไม่ได้ทำงานสูงกว่าด้วยเช่นกัน (ตาราง 2)

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของงาน พบว่าสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ทำงานในระบบ โดยจำแนกเป็นภาคเอกชน รัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจ มีประมาณร้อยละ 6 ในผู้ชาย และร้อยละ 3 ในผู้หญิง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับรายงานการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2553 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติที่พบว่าประเทศไทยมีแรงงานอยู่ในระบบประมาณร้อยละ 37.7 จึงแสดงให้เห็นว่า ผู้สูงอายุมีโอกาสในการทำงานในระบบลดลงอย่างมากเมื่อเทียบกับผู้ที่อยู่ในวัยแรงงาน มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ยังคงทำงานในระบบได้

ผู้สูงอายุที่เคยทำงานในระบบเหล่านี้เปลี่ยนแปลงลักษณะการทำงานอย่างไรเมื่ออายุครบ 60 ปี ส่วนหนึ่งอาจเปลี่ยนไปประกอบธุรกิจส่วนตัว ส่วนหนึ่งอาจไปช่วยเหลือครอบครัว และส่วนหนึ่งอาจไปมีลักษณะของงานอื่นๆ การเปลี่ยนแปลงลักษณะอาชีพนี้ถูกสะท้อนให้เห็นได้จากสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นในประเภทงานอื่นๆ สำหรับคนวัย 60 ปีขึ้นไป และนอกเหนือจากจำนวนผู้ที่ทำงานทั้งหมดแล้ว ยังคงมีอีกส่วนหนึ่งที่เลิกทำงานไปโดยสิ้นเชิง

สาเหตุการเปลี่ยนลักษณะงานไปเป็นนอกระบบหรือการออกจากการทำงานโดยสิ้นเชิงเป็นไปโดยสมัครใจหรือไม่นั้นไม่ทราบได้แน่ชัด แต่ผู้สูงอายุจำนวนมากไม่สามารถเลือกที่จะทำงานต่อในระบบได้โดยเฉพาะในระบบราชการ จึงส่งผลให้สัดส่วนการทำงานในระบบลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ขณะที่สัดส่วนผู้ที่ทำงานนอกระบบเพิ่มขึ้น

หลังเกษียณอายุแล้วมีสัดส่วนผู้ที่ประกอบธุรกิจส่วนตัวสูงที่สุดที่ร้อยละ 42.9 ตามมาด้วยลักษณะงานอื่นๆ ที่ร้อยละ 25.1 ตามด้วยลักษณะการทำงานให้ครอบครัวที่ร้อยละ 17.6 สำหรับกลุ่มอายุ 60-69 ปี

ตาราง 2 ระดับการศึกษาจำแนกตามเพศและการมีงานทำ

การมีงานทำ/ การศึกษา	ไม่มี การศึกษา	ประถม ศึกษา	มัธยมศึกษา	อาชีวศึกษา	อุดมศึกษา	อื่นๆ	รวม
ชาย							
ไม่ทำงาน	43.69	40.85	55.40	66.67	68.28	53.33	44.27
ทำนอกระบบ	49.49	52.83	39.28	30.95	24.23	40.00	49.50
ทำในระบบ	6.82	6.31	5.32	2.38	7.49	6.67	6.23
รวม (N)	100.00 (396)	100.00 (4,024)	100.00 (583)	100.00 (84)	100.00 (227)	100.00 (15)	100.00 (5,329)
หญิง							
ไม่ทำงาน	66.77	61.59	66.97	71.43	72.44	80.00	63.08
ทำนอกระบบ	27.42	35.01	31.22	23.81	22.05	20.00	33.10
ทำในระบบ	5.82	3.40	1.81	4.76	5.51	0.00	3.83
รวม (N)	100.00 (1,014)	100.00 (4,233)	100.00 (221)	100.00 (42)	100.00 (127)	100.00 (10)	100.00 (5,647)

ที่มา: สำนักงานการสำรวจสภาวะสุขภาพอนามัย (สกสอ.), 2551

3.2 ผู้สูงอายุกับสุขภาพและการมีงานทำ

ในการสำรวจสภาวะสุขภาพอนามัยของประชาชนไทย โครงการตรวจร่างกายครั้งที่ 3 นั้นมีคำถามเพื่อประเมินสถานะสุขภาพโดยทั่วไปค่อนข้างละเอียด ผู้ถูกสัมภาษณ์จะประเมินสภาวะสุขภาพทั้งร่างกาย จิตใจ และอารมณ์ในภาพรวม โดยแบ่งเป็น 5 ระดับ ตั้งแต่ดีมากไปจนถึงแย่มาก (1-5) นอกจากนั้น จะมีคำถามเกี่ยวกับความสามารถในการประกอบกิจวัตรประจำวัน การเคลื่อนไหว ความสามารถในการดูแลตนเอง ความรู้สึกเจ็บปวด ไม่สบาย ความสามารถในการจดจำหรือสมมติที่จะเรียนรู้การทำงานใหม่ๆ สัมพันธภาพกับผู้อื่น การมองเห็น การพักผ่อนนอนหลับ และอารมณ์ความรู้สึกต่างๆ

จากข้อมูลการประเมินระดับสุขภาพของตนเองพบว่า มีผู้สูงอายุชายเกือบร้อยละ 50 และประมาณร้อยละ 44 สำหรับผู้สูงอายุหญิงที่ตอบว่าตนเองมีสุขภาพดีถึงดีมาก โดยเมื่อจำแนกตามการมีงานทำและเพศ ผู้สูงอายุชายที่ทำงานจะมีสุขภาพทั้งกายและใจดีกว่าผู้ที่ไม่ทำงานเล็กน้อย และผู้ที่ทำงานในระบบจะมีสุขภาพดีกว่าผู้ที่ทำงานนอกระบบเล็กน้อย (ตาราง 3) สังเกตได้ว่าความแตกต่างในด้านสุขภาพระหว่างกลุ่มที่ทำงานนั้น มีความแตกต่างสูงสุดสำหรับผู้ตอบว่าตนเองมีสุขภาพแย่ สำหรับผู้สูงอายุหญิงนั้น การประเมินระดับสุขภาพระหว่างกลุ่มการทำงานมีความแตกต่างค่อนข้างน้อย เช่นเดียวความสามารถในการทำงานของสมอง ผู้ที่ทำงานมีระดับความสามารถทางสมองที่สูงกว่าเช่นกัน โดยเฉพาะในผู้ชาย ส่วนผู้หญิงไม่แตกต่างกันในทางสถิติ (ตาราง 4)

ตาราง 3 ระดับสุขภาพของผู้สูงอายุระหว่าง 60-69 ปี จำแนกตามการมีงานทำและเพศ

การมีงานทำ/ระดับสุขภาพ	ดีมาก	ดี	ปานกลาง	แย่	แย่มาก	รวม
ชาย						
ไม่ทำงาน	13.44	34.57	41.75	9.06	1.19	100.00
ทำนอกระบบ	14.00	36.53	43.32	5.54	0.61	100.00
ทำในระบบ	15.66	41.87	38.55	3.92	0.00	100.00
รวม	13.85	36.00	42.33	6.99	0.83	100.00
N	737	1,915	2,252	372	44	5,320
ผู้หญิง						
ไม่ทำงาน	10.95	32.49	44.54	10.75	1.27	100.00
ทำนอกระบบ	11.15	34.85	44.99	8.42	0.59	100.00
ทำในระบบ	11.16	34.42	42.33	10.23	1.86	100.00
รวม	11.03	33.35	44.60	9.96	1.07	100.00
N	621	1,878	2,512	561	60	5,632

ที่มา: สำนักงานการสำรวจสภาวะสุขภาพอนามัย (สกสอ.), 2551

ตาราง 4 ร้อยละของคะแนนความสามารถด้านสมอง จำแนกตามการมีงานทำและเพศ

การมีงานทำ/คะแนนสภาพสมอง	0-10	11-20	21-30	30+	รวม
ชาย					
ไม่ทำงาน	1.14	6.09	91.84	0.93	100.00
ทำนอกระบบ	0.76	4.89	93.63	0.72	100.00
ทำในระบบ	0.00	1.81	97.29	0.90	100.00
รวม	0.88	5.23	93.07	0.82	100.00
N	47	279	4,966	44	5,336
ผู้หญิง					
ไม่ทำงาน	1.32	7.51	90.19	0.98	100.00
ทำนอกระบบ	1.23	6.47	91.76	0.54	100.00
ทำในระบบ	0.46	8.80	89.81	0.93	100.00
รวม	1.26	7.22	90.69	0.83	100.00
N	71	408	5,126	47	5,652

ที่มา: สำนักงานการสำรวจสภาวะสุขภาพอนามัย (สกสอ.), 2551

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้มุ่งเน้นไปยังการศึกษาถึงสภาวะสุขภาพกับพฤติกรรมการทำงานของผู้สูงอายุ เพื่อเปรียบเทียบสุขภาพของผู้สูงอายุตามระดับการมีงานทำ ซึ่งข้อมูลจากการประเมินสุขภาพตนเองนั้น อาจไม่ได้สะท้อนสุขภาพที่แท้จริง ดังนั้น ในส่วนนี้จึงจะใช้การวิเคราะห์การถดถอยพหุโลจิสติกส์ (Multiple Logistic Regression) โดยรวมตัวแปรวัดสุขภาพทั้งแบบที่ประเมินด้วยตนเอง (self assessed)⁴ และตัวแปรวัดสุขภาพจากการตรวจร่างกายของเจ้าหน้าที่ เช่น ระดับความดันและชีพจร รวมถึงโรคเรื้อรังต่างๆ เช่น เบาหวาน และโลหิตจาง การเพิ่มตัวแปรที่มาจาก การตรวจวัดระดับสุขภาพนั้น ช่วยให้การคำนวณผลกระทบของสุขภาพต่อการตัดสินใจทำงานมีความแม่นยำมากขึ้น โดยสมการที่ใช้เป็นการวิเคราะห์การตัดสินใจที่แต่ละบุคคลเลือกคือ ทำงาน นอกระบบ หรือไม่ทำงาน โดยกำหนดให้สองทางเลือกนี้ไม่สามารถเกิดขึ้นพร้อมกันได้หรือซ้อนทับกันได้ (mutually exclusive) โดยเทียบกับการทำงานในระบบ

ดังนั้น แต่ละคนจึงต้องคำนึงถึงอรรถประโยชน์ที่ตนจะได้รับจากแต่ละทางเลือก โดยที่

$$U_{i1} = x_i\beta_1 + z_{i1}\alpha + e_{i1}$$

$$U_{i2} = x_i\beta_2 + z_{i2}\alpha + e_{i2}$$

$$U_{i3} = x_i\beta_3 + z_{i3}\alpha + e_{i3}$$

โดยที่ U_{ij} แสดงถึงระดับอรรถประโยชน์ที่บุคคล i ($i=1,2,\dots, N$) ได้รับเมื่อเลือกทาง j โดยที่ $j = 1$ ไม่ทำงาน และ $j = 2$ คือทำงานนอกระบบ และ $j = 3$ คือทำงานในระบบ ตัวแปร x คือตัวแปรอิสระเช่น เพศ อายุ ระดับการศึกษา ความเป็นอยู่โดยรวมในครัวเรือน และตัวแปร z คือตัวแปรอิสระที่แสดงถึงระดับสถานะสุขภาพของบุคคลนั้นๆ ส่วนตัวแปร e นั้นคือค่าความคลาดเคลื่อน ซึ่งกำหนดให้ค่าคลาดเคลื่อนทั้งสามตัวนั้นมีความสัมพันธ์กันได้

ตาราง 5 ผลการวิเคราะห์การถดถอยพหุโลจิสติกส์

	ชาย		หญิง	
	ไม่ทำงาน	ทำงานนอกระบบ	ไม่ทำงาน	ทำงานนอกระบบ
อายุ	0.12* (0.03)	0.03 (0.03)	0.11* (0.03)	-0.01 (0.03)
แต่งงาน	-0.32 (0.22)	0.37 (0.22)	0.34 (0.18)	0.57* (0.18)
เขตเทศบาล	0.01 (0.16)	0.43* (0.15)	-0.21 (0.18)	0.05 (0.19)
ระดับการศึกษา (ไม่มีการศึกษาเป็นกลุ่มอ้างอิง)				
- ประถมศึกษา	0.25 (0.28)	0.21 (0.27)	0.56* (0.21)	0.68* (0.22)
- มัธยมศึกษา	1.16* (0.38)	0.37 (0.37)	1.78* (0.76)	1.55* (0.76)
- อาชีวศึกษา	2.37* (1.06)	1.12 (1.07)	0.01 (0.80)	-0.77 (0.87)

⁴ โดยให้ประเมินสภาวะสุขภาพโดยรวมในวันที่สัมภาษณ์ว่าอยู่ในระดับใด ทั้งภาวะสุขภาพร่างกายและจิตใจ โดยมี 5 ระดับ คือ 1 = ดีมาก 2 = ดี 3 = ปานกลาง 4 = ไม่ดี และ 5 = แย่มาก

	ชาย		หญิง	
	ไม่ทำงาน	ทำงานนอกระบบ	ไม่ทำงาน	ทำงานนอกระบบ
- อดการศึกษา	1.18* (0.46)	-0.38 (0.47)	-0.17 (0.57)	-0.92 (0.61)
- อื่นๆ	0.11 (1.15)	-0.71 (1.19)	11.55 (363.73)	10.34 (363.73)
รายได้ต่อหัว	-1.92e-06 (7.86e-06)	2.41e-06 (7.00e-06)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
ลักษณะการพักอาศัย (อยู่คนเดียวเป็นกลุ่มอ้างอิง)				
- อยู่กับบุตรหลาน	0.53* (0.17)	0.12 (0.17)	0.64* (0.21)	0.15 (0.22)
- อยู่กับผู้อื่นที่ไม่ใช่ญาติ	0.25 (0.24)	0.14 (0.23)	0.14 (0.27)	0.22 (0.27)
เป็นที่พึงพิงในครอบครัว	-0.13 (0.10)	-0.07 (0.10)	-0.12 (0.13)	0.02 (0.13)
มีความขัดสนในการดำเนินชีวิต	0.55* (0.17)	0.47* (0.16)	0.82* (0.19)	0.60* (0.19)
สภาวะสุขภาพที่ผู้สูงอายุประเมินเอง				
ระดับสถานะสุขภาพโดยรวม	0.28* (0.10)	0.29* (0.10)	0.03 (0.12)	-0.03 (0.12)
ปัญหาในการดำเนินชีวิตประจำวัน	0.01 (0.10)	-0.10 (0.10)	0.27* (0.12)	0.36* (0.12)
สภาวะสุขภาพจากการตรวจร่างกาย				
- BMI	0.03 (0.02)	0.02 (0.02)	0.07* (0.03)	0.09* (0.03)
- ระดับความดันเลือดสูง	0.20 (0.20)	-0.09 (0.19)	0.85* (0.28)	0.65* (0.29)
- เป็นโรคเบาหวาน	0.49 (0.27)	0.08 (0.26)	1.14* (0.36)	1.01* (0.36)
- มีความเสี่ยงต่อการเป็นโรคหัวใจ	-0.16 (0.13)	0.01 (0.13)	-0.49* (0.21)	-0.61* (0.22)
- โลหิตจาง	0.09 (0.18)	-0.11 (0.18)	0.06 (0.20)	0.15 (0.20)
- เป็นมะเร็ง	0.44 (0.86)	1.36 (0.88)	-0.10 (0.75)	0.01 (0.77)
- ระดับคอเลสเตอรอลสูง	0.68* (0.24)	0.25 (0.23)	0.36 (0.28)	0.43 (0.29)
- สภาวะการทำงานของสมอง	-0.06* (0.03)	-0.04 (0.02)	-0.02 (0.02)	0.00 (0.02)
ค่าคงที่	-9.62 (2.70)	-5.67 (2.70)	-7.96 (2.84)	-1.55 (2.90)

ที่มา: สำนักงานการสำรวจสภาวะสุขภาพอนามัย (สกสอ.), 2551

ผลการวิเคราะห์การถดถอยพหุโลจิสติกส์ใช้ทางเลือกการทำงานในระบบเป็นกลุ่มอ้างอิง จากข้อมูลในตาราง 5 พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อระดับความเป็นไปได้ที่ไม่ทำงานอย่างมีนัยสำคัญคือ อายุ ยิ่งอายุมากขึ้น โอกาสที่จะไม่ทำงานก็จะมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับโอกาสการทำงานในระบบ ปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลอย่างมีนัยสำคัญคือ ระดับการศึกษา การอยู่กับบุตรหลาน และความขัดสนในการดำรงชีวิต โดยผู้ที่อยู่กับบุตรหลานและมีความขัดสนในการดำรงชีวิต มีโอกาสที่จะไม่ทำงานมากกว่าผู้ที่ทำงานในระบบ ในด้านสุขภาพการประเมินสุขภาพตนเองว่ามีปัญหาของผู้ชาย มีผลต่อโอกาสการไม่ทำงานและทำงานนอกระบบ แต่เมื่อเทียบกับสุขภาพจากการตรวจร่างกายกลับไม่พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ ยกเว้นเพียงระดับคอเลสเตอรอลสูงที่มีผลต่อการไม่ทำงาน และสภาวะการทำงานของสมองที่มีผลต่อการไม่ทำงาน

แต่สำหรับผู้หญิงแล้ว การประเมินตนเองไม่มีความแตกต่างระหว่างการทำงาน แต่ผู้ที่มีปัญหาในการดำเนินชีวิตประจำวัน และผู้ที่มีผลการตรวจร่างกายในด้านต่างๆ ได้แก่ ระดับ BMI ระดับความดันเลือดสูง เบาหวาน และความเสี่ยงโรคหัวใจ มีผลต่อโอกาสการไม่ทำงานและทำงานนอกระบบทั้งสิ้น แต่สภาวะการทำงานของสมองไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ จากข้อมูลนี้จึงอาจสรุปได้ว่า สำหรับผู้ชายแล้ว ปัจจัยที่มีผลต่อโอกาสการทำงานในระบบขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านอายุ การศึกษา ความจำเป็นในการดำรงชีพ และความสามารถด้านการทำงานของสมอง แต่ไม่ใช่ปัจจัยด้านสุขภาพ แต่สำหรับผู้หญิงแล้ว ปัจจัยด้านสุขภาพมีผลต่อการไม่ทำงานในระบบมากกว่า

4. สรุปและประเด็นเชิงนโยบาย

บทความนี้ต้องการตั้งประเด็นคำถามเรื่องการกำหนดอายุเกษียณในปัจจุบันนั้นเหมาะสมหรือไม่ เพราะคงปฏิเสธไม่ได้ว่า ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา โครงสร้างอายุและอายุคาดเฉลี่ยของคนไทยได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดอายุเกษียณไว้ที่ 60 ปีอาจไม่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยในปัจจุบัน นอกจากนี้ การมีอคติแห่งวัยว่าผู้สูงอายุมีสุขภาพด้อยกว่าวัยอื่นๆ และมีสมรรถนะในการทำงานลดลงนั้น อาจไม่ได้เป็นจริงในภาพรวม ข้อมูลจากการสำรวจสภาวะสุขภาพจากการตรวจร่างกายไม่พบว่าสุขภาพของผู้ชายมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างผู้ทำงานในระบบ นอกระบบ และไม่ได้ทำงาน ในขณะที่ผู้หญิงมีประเด็นด้านสุขภาพในหลายด้าน

เมื่อประเทศไทยมีสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มจากอดีตมาก โดยในช่วงปี 2494 สัดส่วนผู้สูงอายุมีเพียงร้อยละ 5 ของประชากร เพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 10 ในปัจจุบัน ขณะเดียวกัน อายุคาดเฉลี่ยของไทยก็สูงขึ้นมากเช่นเดียวกัน เมื่อเริ่มมีพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 นั้น อายุคาดเฉลี่ยของประชากรอยู่ที่ประมาณ 40 ปีสำหรับผู้ชาย และ 43 ปีสำหรับผู้หญิง ซึ่งน้อยกว่าอายุเกษียณที่ 60 ปี ประกอบกับสัดส่วนผู้ที่จะมีอายุยืนยาวถึง 60 ปีมีประมาณร้อยละ 31 และ 37 สำหรับผู้ชายและผู้หญิงตามลำดับ และอายุคาดเฉลี่ยเมื่ออายุ 60 (life expectancy at 60) พบว่าผู้ชายอยู่ที่ประมาณ 12 ปี และผู้หญิงที่ 14 ปี (ปราโมทย์ และปัทมา, 2544) ทำให้จำนวนคนที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญหลังเกษียณมีไม่มากหรือได้รับเป็นเวลาที่ไม่นานมากนัก แต่ปัจจุบันอายุคาดเฉลี่ยในปี พ.ศ. 2554 เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 70 ปีสำหรับผู้ชาย และ 76 ปีสำหรับผู้หญิง ซึ่งมากกว่าปี 2494 ประมาณ 30 ปี และสัดส่วนผู้ที่จะมีอายุยืนยาวถึง 60 ปี เพิ่มขึ้นเป็นประมาณร้อยละ 81 และ 88 สำหรับผู้ชายและผู้หญิงตามลำดับ

(United Nations, 2010) นอกจากนี้ เมื่อดูข้อมูลอายุคาดเฉลี่ยเมื่ออายุ 60 พบว่าผู้ชายเท่ากับ 20 ปี ผู้หญิง 22 ปี (สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, 2554) ซึ่งหมายถึงจำนวนปีหลังเกษียณที่อายุ 60 ยืนยาวขึ้นสำหรับผู้ชายและผู้หญิง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงหมายถึงผู้สูงอายุหลังวัยเกษียณจะมากขึ้น ทั้งจำนวนและจำนวนปีที่จะมีชีวิตอยู่หลังเกษียณนานขึ้น ภาระด้านงบประมาณของรัฐในเรื่องบำเหน็จบำนาญจึงเพิ่มขึ้นอย่างมากเมื่อเทียบกับในอดีต และเป็นภาวะที่ผู้สูงอายุต้องพึ่งพิงยาวนานขึ้นด้วย

การเพิ่มอายุเกษียณจึงมีข้อดีที่สำคัญคือ ทำให้คนอยู่ในกำลังแรงงานนานขึ้น มีเวลาในการออมเพื่อใช้จ่ายหลังเกษียณได้มากขึ้น และทำให้ค่าใช้จ่ายของรัฐในการให้สวัสดิการแก่ผู้สูงอายุลดลง นอกจากนี้ การกำหนดอายุเกษียณเพราะเหตุแห่งสุขภาพเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุในลักษณะเหมารวม ซึ่งจากข้อมูลการตรวจสอบสุขภาพร่างกาย จิตใจและการทำงานของสมอง แสดงให้เห็นว่ายังมีผู้สูงอายุจำนวนมากที่ยังมีสุขภาพที่ดีถึงดีมากในทุกๆ ด้าน ยังคงเป็นกำลังสำคัญของหน่วยงานได้ต่อไป

สิ่งที่ต้องคำนึงถึงในการเพิ่มอายุเกษียณคือ ความเหมาะสมของกำลังแรงงานและโครงสร้างค่าจ้าง เพราะหากขยายเวลาเกษียณอาจทำให้แรงงานใหม่มีตำแหน่งงานน้อยลง และองค์กรอาจต้องมีค่าใช้จ่ายในเรื่องอัตราเงินเดือนสูงขึ้น เพราะคนที่อายุมากมักมีเงินเดือนที่สูงกว่าคนจบใหม่ และอายุเฉลี่ยของคนในองค์กรจะสูงขึ้น นอกจากนี้ การขยายอายุเกษียณยังคงต้องคำนึงถึงความพร้อมของร่างกาย และความสามารถทางด้านการทำงานของสมองควบคู่ไปด้วย ประเด็นต่างๆ เหล่านี้ จำเป็นต้องได้รับการศึกษาเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมต่อไป

การทบทวนการกำหนดอายุเกษียณโดยการบังคับจะเป็นการปรับทัศนคติของสังคมที่มีต่อผู้สูงอายุอย่างสำคัญ และจะนำไปสู่การลดอคติแห่งวัย และปรับเปลี่ยนบทบาทผู้สูงอายุจาก “ภาระ” เป็น “พลัง” ของสังคมต่อไป

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- เฉลิมพล แจ่มจันทร์. (2555). มโนทัศน์ใหม่ของ “นิยามผู้สูงอายุ” และ “อายุเกษียณ”. ค้นเมื่อ 6 มีนาคม 2555, จากเว็บไซต์ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย: http://www.thaigtgri.org/images/stories/Document2/article_technical/Retire/tgri_retire_doc2.pdf
- ชาย โพธิ์สิตา. (2550). หอมกลิ่นลำดวน เตรียมพร้อมสู่สังคมผู้สูงอายุ. ใน ชื่นฤทัย กาญจนะจิตรา, ชาย โพธิ์สิตา, กฤตยา อาชวนิจกุล, อุมารณ ภัทรวาณิช, กุลวิณ ศิริรัตนมงคล, หทัยรัตน์ เสี่ยงดัง และคนอื่นๆ. *สุขภาพคนไทย 2550* (หน้า 86-121). นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ปราโมทย์ ประสาทกุล และ ปัทมา ว่าพัฒนวงศ์. (2544). *ตารางชีพ: เครื่องมือสำคัญทางประชากรศาสตร์*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494. (2494). *ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ)*. เล่มที่ 68 ตอนที่ 24, 1-34.
- พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2542 ฉบับที่ 17. (2542). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 116 ตอนที่ 75ก, 6-8.
- เยาวรัตน์ ปรีกษ์ขาม และพรพันธุ์ บุญยรัตพันธุ์. (บรรณาธิการ). (2549). *การสำรวจสภาพอนามัยของประชาชนไทยโดยการตรวจร่างกาย ครั้งที่ 3 พ.ศ. 2546-2547*. นนทบุรี: สำนักงานพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารสุขภาพ.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์.
- ศูนย์วิจัยธรรมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2551). *รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการพัฒนาดัชนีการเกษียณอายุข้าราชการและพนักงานของรัฐ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (2554). *สารประชากร มหาวิทยาลัยมหิดล*. ปีที่ 20, มกราคม. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สมรักษ์ รักษาทรัพย์, ถวิล นิลใบ และนงนุช อินทวิเศษ. (2551). *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการนำร่องศึกษาความเหมาะสมในการทำงานของแรงงานหลังเกษียณอายุ*. กรุงเทพฯ: บางชันการพิมพ์.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2545). *รายงานการสำรวจผู้สูงอายุ ปี พ.ศ. 2545*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- _____. (2554). *สรุปผลที่สำคัญการทำงานของผู้อยู่อาศัยในประเทศไทย พ.ศ. 2553*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- _____. (2555). *สรุปผลที่สำคัญการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร พ.ศ. 2554*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้. (26 กันยายน 2554). *ความยากจนตามประชากรกลุ่มวัย*. ค้นเมื่อ 25 กุมภาพันธ์ 2555, จาก สำนักพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ: http://social.nesdb.go.th/SocialStat/StatReport_Final.aspx?reportid=187&template=2R2C&yeartype=M&subcatid=34
- สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ. (2551). *รายงานการประเมินความยากจนปี 2550*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ.

ภาษาอังกฤษ

- Directgov. (2012). *Pensions and retirement planning*. Retrieved 19 April 2012, from website Directgov: http://www.direct.gov.uk/en/Pensionsandretirementplanning/Working/WorkingToSuitYou/DG_184309
- Estes, C.L. (2001). Political Economy of Aging: A Theoretical Framework. In C. Estes (Ed.). *Social policy and aging* (pp. 1-22). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Fujioka, R., & Thangphet, S. (2009). *Decent work for older persons in Thailand*. Bangkok: ILO.
- Huber, B. (2005). *Implementing the Madrid Plan of Action on Ageing*. Mexico: Division for Social Policy and Development, United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- Kitchen, M. (2012). *A history of modern Germany: 1800 to the present*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Marshall, V. W. (1996). The State of Theory in Aging and the Social Sciences. In R.H. Binstock & L.K. George (Eds.).

- Handbook of aging and the social sciences* (pp. 12-30). San Diego: Academic Press.
- Ministry of Social Development and Human Security. (2007). *Thailand's implementation of the Shanghai implementation strategy (SIS) and the Madrid International Plan of Action on Ageing (MIPAA)*. Bangkok: Ministry of Social Development and Human Security.
- Palacios, R. & Whitehouse, E. (2006). Civil-service pension schemes around the world. *MPRA Paper 14796*, University Library of Munich, Germany.
- Park, S., & Hewings, G. (2007). *Does a change in retirement age affect a regional economy? Evidence from the Chicago economy*. n. p.
- Prasartkul, P., & Rakchanyaban, U. (2002). *Estimated generation life tables for Thailand of five-year birth cohorts: 1900-2000*. Nakhon Pathom: Institute for Population and Social Research, Mahidol University.
- Schulz, J. H. (1988). *History of retirement age*. Retrieved 26 February 2012, from <http://www.medrounds.org/encyclopedia-of-aging/2006/01/retirement-age-history-of.html>
- Thane, P. (1978). The muddled history of retiring at 60 and 65. *New Society*, 45(826), 234-236.
- _____. (2000). *Old age in English history, past experiences, present Issues*. Oxford: Oxford University Press.
- The United States Social Security Administration. (2012). *Retirement planner*. Retrieved 19 April 2012, from website Social security online: <http://www.ssa.gov/retire2/whileworking.htm>.
- United Nations. (2010). *WPP 2010: Extended model life tables*. Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York. Retrieved 8 May 2012, from <http://esa.un.org/wpp/Model-Life-Tables/download-page.html>.

แนะนำผู้เขียน (เรียงตามตัวอักษร)

ผู้เขียนที่ทำงานประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

กนกวรรณ ธารารรณ	อาจารย์ ปริญญาเอกทางมานุษยวิทยา
กมลชนก ขำสุวรรณ	นักวิจัย ปริญญาโททางประชากรและสังคม
กฤตยา อาชวนิจกุล	รองศาสตราจารย์ ปริญญาเอกทางประชากรศาสตร์
กุลภา วัฒนสาระ	นักวิจัย ปริญญาโททางมานุษยวิทยา
กุลล สุนทรธาดา	รองศาสตราจารย์ ปริญญาเอกทางประชากรและการพัฒนา
กาญจนา เทียนลาย	นักวิจัย ปริญญาโททางประชากรและสังคม
ชื่นฤทัย กาญจนะจิตรา	รองศาสตราจารย์ ปริญญาเอกทางเศรษฐศาสตร์
ธีรณรงค์ สกุลศรี	นักวิจัย (กำลังศึกษา) ปริญญาเอกทางประชากรศึกษา
นิพนธ์ ดาราวุฒิมาประกรณ์	นักวิจัย ปริญญาโททางประชากรและสังคม
บุรเทพ โชคนานุกุล	นักวิจัย ปริญญาโททางรัฐศาสตร์
ปราโมทย์ ประสาทกุล	ศาสตราจารย์ ปริญญาเอกทางประชากรศาสตร์
มาลี สันภูวรรณ	อาจารย์ ปริญญาเอกทางประชากรศาสตร์
มนสิการ กาญจนะจิตรา	อาจารย์ ปริญญาเอกทางเศรษฐศาสตร์
รศรินทร์ เกรย์	รองศาสตราจารย์ ปริญญาเอกทางประชากรศาสตร์
ศรินันท์ กิตติสุขสถิต	รองศาสตราจารย์ ปริญญาเอกทางวิจัยประยุกต์ทางประชากร
ศุทธิดา ชนวนวัน	นักวิจัย ปริญญาเอกทางประชากรศาสตร์
สักรินทร์ นิยมศิลป์	อาจารย์ ปริญญาเอกทางเศรษฐศาสตร์การเมือง
สุชาดา ทวีสิทธิ์	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ปริญญาเอกทางมานุษยวิทยา
สุภรต์ จรัสสิทธิ์	นักวิจัย ปริญญาโททางประชากรและการพัฒนา
อภิชาติ จำรัสฤทธิ์รักษ์	ศาสตราจารย์ ปริญญาเอกทางสังคมวิทยา
อมรา สุนทรธาดา	รองศาสตราจารย์ ปริญญาเอกทางเพศภาวะและการพัฒนา
อานดี ฮอลล์	ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศ ปริญญาโททางนิติศาสตร์
อารี จำปาปลาย	รองศาสตราจารย์ ปริญญาเอกทางสังคมวิทยา
อักษรวิภาค หลักทอง	นักศึกษา ปริญญาเอกทางประชากรศาสตร์
อับดุลอาซิส ประสิทธิหิมะ	นักศึกษา ปริญญาโททางประชากรและสังคม
อุมาภรณ์ ภัทรวาณิชย์	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ปริญญาเอกทางประชากรศาสตร์

ผู้เขียนจากหน่วยงานนอกสถาบันฯ

บงกช นภาอัมพร	นักศึกษา ปริญญาโททางสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล
อัลญาน์ สมุห์เสนาโต	อาจารย์ ปริญญาเอกทางประชากรศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความ

ศาสตราจารย์ ดร.สุริชัย หวันแก้ว

รองศาสตราจารย์ ดร.ชาย โพธิ์สีดา

รองศาสตราจารย์ ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ขวัญจิต ศศิวงศาโรจน์

อาจารย์ ดร.นฤพนธ์ ดัวงวิเศษ

อาจารย์ ดร.ศรีประภา เพชรหมื่นศรี

อาจารย์ ดร.ปณิธิ สุขสมบูรณ์

อาจารย์ ปาริชาติ ศิวะรักษ์

ศูนย์ศึกษาสันติภาพและความขัดแย้ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมแห่งเอเชีย มหาวิทยาลัยมหิดล

ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร

สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล

คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นักวิชาการอิสระ

คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพบทความ

ศาสตราจารย์ ดร.สุริชัย หวันแก้ว

ศาสตราจารย์ ดร.ปราโมทย์ ประสาทกุล

รองศาสตราจารย์ ดร.กฤตยา อาชวนิจกุล

รองศาสตราจารย์ ดร.ชาย โพธิ์สีดา

อาจารย์ ดร.วราภรณ์ แซ่มสนิท

ศูนย์ศึกษาสันติภาพและความขัดแย้ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

นักวิชาการอิสระ

คณะกรรมการจัดประชุมวิชาการระดับชาติ “ประชากรและสังคม 2555”

1. รองศาสตราจารย์ ดร.กฤตยา อาชวนิจกุล

ประธานคณะกรรมการ

2. ศาสตราจารย์ ดร.ปราโมทย์ ประสาทกุล

คณะกรรมการ

3. ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ดร.อภิชาติ จำรัสสุทธิรงค์

คณะกรรมการ

4. รองศาสตราจารย์ ดร.กุลศุล สุนทรธาดา

คณะกรรมการ

5. รองศาสตราจารย์ ดร.ชาย โพธิ์สีดา

คณะกรรมการ

6. รองศาสตราจารย์ ดร.ชื่นฤทัย กาญจนะจิตรา

คณะกรรมการ

7. รองศาสตราจารย์ ดร.โยธิน แสงวงศ์

คณะกรรมการ

8. รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริพันธ์ กิตติสุขสถิต

คณะกรรมการ

9. รองศาสตราจารย์ ดร.สุรีย์พร พันพื้ง

คณะกรรมการ

10. รองศาสตราจารย์ ดร.รศรินทร์ เกรย์

คณะกรรมการ

11. รองศาสตราจารย์ ดร.อารี จำปาภาย

คณะกรรมการ

12. รองศาสตราจารย์ ดร.อมรา สุนทรธาดา

คณะกรรมการ

- | | |
|--|-----------------------------|
| 13. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิมลพรรณ อิศรภักดี | คณะทำงาน |
| 14. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุชาดา ทวีสิทธิ์ | คณะทำงาน |
| 15. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อุมาภรณ์ ภัทรวานิชย์ | คณะทำงาน |
| 16. อาจารย์ ดร.กนกวรรณ ธารวรรณ | คณะทำงาน |
| 17. อาจารย์ ดร.จรัมพร ไหล่ลอย | คณะทำงาน |
| 18. อาจารย์ ดร.เฉลิมพล แจ่มจันทร์ | คณะทำงาน |
| 19. อาจารย์ ดร.มาลี สันภูวรรณ | คณะทำงาน |
| 20. อาจารย์ ดร.มนสิการ กาญจนะจิตรา | คณะทำงาน |
| 21. อาจารย์ ดร.สักรินทร์ นิยมศิลป์ | คณะทำงาน |
| 22. อาจารย์ อานต์ ฮอลล์ | คณะทำงาน |
| 23. นางสาวกุลภา วจนสาระ | คณะทำงาน |
| 24. นางสาวกาญจนา เทียนลาย | คณะทำงาน |
| 25. นางสาวกมลชนก ขำสุวรรณ | คณะทำงาน |
| 26. นางสาวธีรณรงค์ สกุลศรี | คณะทำงาน |
| 27. นายนิพนธ์ ดาราวุฒิมาประกรณ์ | คณะทำงาน |
| 28. นายบุรเทพ โชคนานุกุล | คณะทำงาน |
| 29. นางสาวสุภรณ์ จรัสสิทธิ์ | คณะทำงาน |
| 30. นางสาวศุทธิดา ชนวนวัน | คณะทำงาน |
| 31. นายอับดุลอาซิส ประสิทธิหิมะ | คณะทำงาน |
| 32. นางสุภาณี ปลื้มเจริญ | คณะทำงาน |
| 33. นางสาวกุลธู วจนสาระ | คณะทำงาน |
| 34. นางสาวจุฑารัตน์ ทรัพย์ยอดแก้ว | คณะทำงาน |
| 35. นางสาวชัชฎา รัตนจันทร์ | คณะทำงาน |
| 36. นางสาวพอลดา บุญดีรัตน์ | คณะทำงาน |
| 37. นางสาวภคพร พุทธิโกษา | คณะทำงาน |
| 38. นางสาวณัฐิดา ศรีทอง | คณะทำงาน |
| 39. นางสาววรารัตน์ ชัยสุข | คณะทำงาน |
| 40. นางวิศรา ไหว้รบ | คณะทำงาน |
| 41. นางสาวเยาวลักษณ์ เจียรนัย | คณะทำงาน |
| 42. นายสมชาย ทรัพย์ยอดแก้ว | คณะทำงาน |
| 43. นางสาวเอี่ยมเดือน แก้วสว่าง | คณะทำงาน |
| 44. นางเบญจมาศ รอดภัย | คณะทำงานและเลขานุการ |
| 45. นายภาสกร บุญคุ้ม | คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ |