

# สถานการณ์และท่าทีของรัฐแรกรับ ต่อปัญหาผู้ลี้ภัยแบบยืดเยื้อในภูมิภาคเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้: ความยืดหยุ่นคือหนทางออก

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

ลักกรินทร์ นียมศิลป์<sup>1</sup>

Sakkarin Niyomsilpa

### บทคัดย่อ

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

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

<sup>1</sup> 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

ผู้ลี้ภัย<sup>2</sup> (refugees) และผู้แสวงหาการลี้ภัย<sup>3</sup> (asylum seekers) เป็นกลุ่มบุคคลที่หนีการประหัตประหาร การข่มขู่ฆ่า การบังคับใช้แรงงานทาส และภัยคุกคามต่อชีวิตและทรัพย์สิน จนต้องละทิ้งภูมิลำเนาและทรัพย์สินของตนเพื่อไปตายตาบหน้า โดยส่วนใหญ่เป็นการลี้ภัยไปยังประเทศเพื่อนบ้านหรือประเทศใกล้เคียง หากเป็นการลี้ภัยข้ามพรมแดนก็มักจะถูกควบคุมในสถานที่พักพิงชั่วคราวตามแนวชายแดน ถูกจำกัดสิทธิต่างๆ รวมทั้งโอกาสในการทำมาหาเลี้ยงชีพ และไม่รู้อนาคตว่าจะเป็นอย่างไร ในบางประเทศนั้น ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาการลี้ภัยอาจถูกจับกุมขังในฐานะผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย และอาจถูกผลักดันออกนอกประเทศ ในบางกรณีผู้ลี้ภัยแทบหาแผ่นดินยืนไม่ได้ เนื่องจากถูกผลักดันออกจากประเทศบ้านเกิดของตนเอง ไม่เป็นที่ต้องการของประเทศปลายทาง อีกทั้งไม่ได้รับการรับรองสถานภาพความเป็นพลเมืองจากรัฐใดรัฐหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาการลี้ภัยจึงเป็นกลุ่มบุคคลซึ่งอยู่ชายขอบของสังคม ทั้งในด้านกายภาพ ในด้านการเมืองและกฎหมาย และในด้านจิตใจ โดยบุคคลเหล่านี้เป็นกลุ่มที่ขาดอำนาจต่อรองกับองค์กรของรัฐ ทั้งในประเทศต้นทาง ประเทศผู้รับ รวมถึงหน่วยงานระหว่างประเทศในการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยอย่างถาวร

ผู้ลี้ภัยเป็นหนึ่งในกลุ่มบุคคลในความห่วงใย<sup>4</sup> (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 ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่อยู่ในข่ายสถานการณ์ผู้ลี้ภัยแบบยืดเยื้อ<sup>5</sup> (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

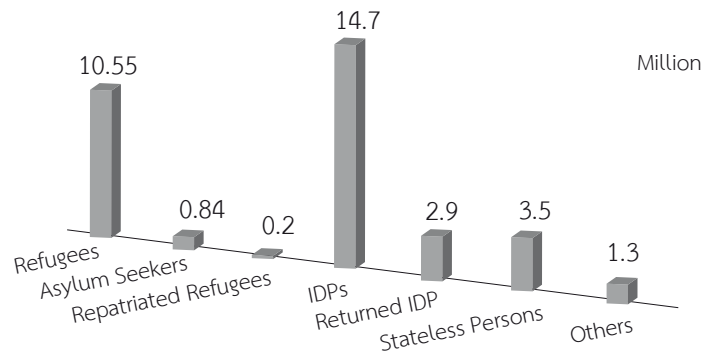
<sup>2</sup> อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 ให้คำนิยาม และความหมายของสถานภาพผู้ลี้ภัยว่า ผู้ลี้ภัย หมายถึง บุคคลที่จำเป็นต้องทิ้งประเทศบ้านเกิดของตนเอง เนื่องจากความหวาดกลัวการถูกประหัตประหารหรือได้รับการคุกคามต่อชีวิตเนื่องจากสาเหตุข้อหนึ่งข้อใด เช่น เชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มทางสังคม สมาชิกภาพในกลุ่มความคิดทางการเมือง

<sup>3</sup> ผู้แสวงหาการลี้ภัยที่ได้รับการตรวจสอบคุณสมบัติจาก UNHCR และได้รับการขึ้นทะเบียนแล้วเท่านั้นจึงจะได้รับสถานภาพผู้ลี้ภัย และได้รับการคุ้มครองจาก UNHCR และประเทศผู้รับ

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

<sup>5</sup> 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 และเสนอแนะให้มีการปรับกระบวนการตัดสินใจในการพิจารณาปัญหาผู้ลี้ภัย 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 integration<sup>6</sup>)

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

<sup>6</sup> 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 รัฐผู้รับจะอนุญาตให้มีการตั้งถิ่นฐานได้เพื่อแก้ปัญหาที่ยืดเยื้อของผู้ลี้ภัย ดังเช่นกรณีที่ไลบีเรียอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยจากเซียร์ราเลโอนตั้งถิ่นฐานในประเทศได้ภายหลังผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่เดินทางกลับประเทศตนโดยสมัครใจแล้ว 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 ส่วนการแก้ปัญหาระยะยาว ได้แก่ การส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศของตนเอง หรือส่งไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามเป็นหลัก โดยประเทศไทยไม่มีนโยบายให้ผู้ลี้ภัยตั้งถิ่นฐานถาวรในประเทศ

มาเลเซียเป็นประเทศที่มีผู้ลี้ภัยมากเป็นอันดับสองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รองจากประเทศไทย คาดว่ามีผู้ลี้ภัยและคนไร้รัฐที่อาศัยอยู่ในมาเลเซียประมาณ 130,000 คนในปี 2549 (Adnan, 2007) ส่วนใหญ่เป็นผู้ลี้ภัยจากประเทศพม่า ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย<sup>7</sup> 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 ในทางปฏิบัติมีการผ่อนผันในเรื่องนี้สลับกับการกวาดต้อนจับกุมผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเป็นช่วงๆ<sup>8</sup> 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

<sup>7</sup> ประกอบด้วยผู้ลี้ภัยจากอาเจะห์ในอินโดนีเซีย ชาวโรฮิงญา จีน ไทยใหญ่ กะเรนนี มอญจากพม่า ชาวเนปาล ชาวศรีลังกา และกลุ่มมุสลิมจากมินดาเนาในฟิลิปปินส์

<sup>8</sup> 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 โดยกลุ่มนักศึกษาและผู้ลี้ภัยจากพม่า<sup>9</sup> ทางกรมไทยได้ระงับการขึ้นทะเบียนผู้ลี้ภัยภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการจังหวัดในปี พ.ศ. 2544 เพื่อแสดงความไม่พอใจอย่างรุนแรงต่อการสร้างปัญหาความมั่นคงในไทยของผู้ลี้ภัย และต้องการลดแรงจูงใจมิให้ผู้ลี้ภัยกลุ่มใหม่เดินทางเข้าสู่ประเทศไทย

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

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

## 4.2 ผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญา

ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ชาวโรฮิงญาจากทางตอนเหนือของรัฐยะไข่ประมาณ 250,000 คน ได้หลบหนีการกวาดล้างกลุ่มต่อต้านรัฐบาลและชนกลุ่มน้อยที่ตั้งตนเป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลทหารพม่าเข้าไปในบังกลาเทศ นอกจากนี้ ยังมีชาวโรฮิงญาจำนวนหนึ่งลี้ภัยทางเรือเข้าไปอาศัยอยู่ในมาเลเซีย โดยผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาในบังกลาเทศจำนวนหนึ่งอาศัยอยู่ในค่ายผู้ลี้ภัย แต่ส่วนใหญ่อาศัยในที่พักพิงใกล้ค่ายผู้ลี้ภัย 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 ชาวโรฮิงญาไม่ใช่ประชาชนพม่า แต่เป็นคนต่างด้าว 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 ทางการบังกลาเทศยอมรับชาวโรฮิงญาเป็นผู้ลี้ภัย เนื่องจากเป็นชาวมุสลิมที่มีความใกล้ชิดด้านภาษาและวัฒนธรรมกับตนและให้ความช่วยเหลือร่วมกับองค์การสหประชาชาติ แต่ต่อมาบังกลาเทศได้เจรจากับพม่าเพื่อส่งกลับชาวโรฮิงญาไปยังภูมิภาคเนาเดมเกือบทั้งหมด ยกเว้นชาวโรฮิงญาจำนวน 28,000 คนที่ยังอาศัยอยู่ในค่ายผู้ลี้ภัย 2 แห่งที่ Nayapura และ Kutupalong และยุติการยอมรับสถานะผู้ลี้ภัยแก่ผู้ที่เข้ามาใหม่ตั้งแต่ช่วงกลางปี 2535 เป็นต้นมา ทำให้ผู้ลี้ภัยกลุ่มใหม่ราว 200,000 คนไม่สามารถอาศัยอยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยได้ สำหรับผู้ลี้ภัยในศูนย์ฯ จะได้รับความช่วยเหลือเป็นคู่มืออาหาร ซึ่งต่อมา UNHCR ออกบัตรประจำตัวเป็นรายบุคคล ทางการบังกลาเทศไม่อนุญาตให้ผู้ลี้ภัยออกไปนอกศูนย์ฯ 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)

ชาวขแมร์กรอม<sup>10</sup>เป็นกลุ่มชนเชื้อสายเขมรที่อาศัยอยู่ในภาคใต้ของเวียดนามบริเวณปากแม่น้ำโขง และทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของกัมพูชาที่ติดต่อกับเวียดนาม 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

<sup>10</sup> 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 ส่วนเด็กชาวขแมร์กรอมที่เข้าโรงเรียนเวียดนามก็ไม่เข้าใจภาษาเวียดนามและต้องออกจากโรงเรียนถึงประมาณครึ่งหนึ่ง 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 ทวีปจำนวนมากขึ้น ทำให้ประเทศที่สามไม่พร้อมที่จะรับผู้ลี้ภัยจำนวนมากนับแสนคนจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศตนดังเช่นในอดีต 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 ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้เข้าร่วมกับประเทศในเอเชียแปซิฟิกในการหาชื่อ 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 การเจรจาขั้วขาดกรอบความร่วมมือที่ชัดเจน 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 ความร่วมมือในการส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศและการตั้งถิ่นฐาน<sup>11</sup> เป็นต้น ซึ่งคาดว่าความร่วมมือดังกล่าวอาจต้องใช้เวลาอีกไม่ต่ำกว่า 2-3 ปี ก่อนที่จะเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม แต่นับว่าเป็นพัฒนาการที่สำคัญอันจะนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคในอนาคต

<sup>11</sup> 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) ได้ร่วมมือกันภายใต้ 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 และขาดความผูกพันกับภูมิลาเนาเดิมของครอบครัว

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

หลายประเทศได้นำแนวทาง local integration มาใช้กับผู้ลี้ภัยส่วนน้อยที่ไม่เดินทางกลับภูมิลำเนาเดิม ภายหลังการปิดศูนย์ผู้อพยพ เช่น การอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยจากอิเรียนจายาของอินโดนีเซียตั้งถิ่นฐานและทำงานในป่าปัวนิวกินีภายหลังการปิดศูนย์ผู้ลี้ภัยตามแนวชายแดนแล้ว 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 ดังนั้น ไทยและประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 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 ทางออกที่เหลืออยู่คือการตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามควบคู่กับการตั้งถิ่นฐานในประเทศแรมรับ 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](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 จำปากลาง<sup>1</sup>, อีรณงศ์ สกุลศรี<sup>2</sup> และอาซิส ประสิทธิ์หิมา<sup>3</sup>

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

### บทคัดย่อ

บทความนี้ใช้กรอบคิดเกี่ยวกับคนชายขอบในการมองชาวมุสลิมในประเทศไทยว่าเป็นคนชายขอบหรือไม่ ถ้า “เป็น” คนมุสลิมเป็นคนชายขอบในแง่ใดบ้าง และเป็นได้อย่างไร บทความนำเสนอชาวมุสลิมโดยทั่วไปที่มีภาพของความเป็นคนชายขอบทับ โดยเฉพาะมุสลิมในสามจังหวัดภาคใต้ที่มีความขัดแย้งรุนแรงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและยาวนาน มีเพียงการเปิดพื้นที่ให้กับคนที่ดำรงชีวิตต่างออกไปจากตนให้อยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรีเสมอกันเท่านั้น ที่จะมีพลังเพียงพอในการหยุดยั้งความขัดแย้งและนำมาซึ่งสันติ ในมุมกลับกัน บทความก็นำเสนอภาพของมุสลิมที่มีความหลากหลายในตัวเอง และมุสลิมที่มีโอกาสเข้าถึงอำนาจและทรัพยากรทางสังคม สะท้อนว่าเมื่อสังคมให้ออกาส ชาวมุสลิมในประเทศไทยก็ไม่ได้ผูกติดอยู่กับความเป็นชายขอบเสมอไป 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

<sup>1</sup> รองศาสตราจารย์ประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

<sup>2</sup> นักวิจัยประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

<sup>3</sup> 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 และประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการโน้มนำให้มุสลิมกลายเป็นคนชายขอบ 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 มีคนพื้นเมืองที่นับถือศาสนาอิสลามอยู่ก่อนที่คนอื่นอีกเผ่าหนึ่งจะเคลื่อนมาจากญวนนานใต้ 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 แถวบ้านสมเด็จฯ 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 และอยุธยาอย่างที่เห็นในปัจจุบัน

### 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         |
| <b>รวม</b> | <b>2,777,542</b> | <b>100.0</b> |

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        |
| <b>รวม</b> | <b>4.5</b> | <b>93.9</b> | <b>1.6</b> | <b>100.0</b> | <b>61,660,131</b> |

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2545

## มุสลิมในประเทศไทยหลากหลายด้วยชาติพันธุ์และที่มา

เมื่อนึกถึงชาวมุสลิมในประเทศไทย คนส่วนใหญ่มักนึกถึงภาพของมุสลิมมลายูที่ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในสามจังหวัดภาคใต้ แต่ประเทศไทยยังมีมุสลิมนอกสามจังหวัดและมุสลิมที่อยู่นอกภาคใต้ ที่สำคัญคือ ยังมีมุสลิมที่ไม่ใช่มลายู แม้มุสลิมมลายูจะมีจำนวนมากที่สุดก็ตาม แต่บรรพบุรุษของมุสลิมในประเทศไทยมีที่มาหลากหลาย มีมุสลิมจากอาหรับ มุสลิมจากเปอร์เซีย มุสลิมจากชาว มุสลิมจากจามหรือขาม 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 มหาสารคาม 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) มุสลิมเปอร์เซียอาศัยอยู่กระจัดกระจายทั่วไป ส่วนใหญ่มีอาชีพเลี้ยงสัตว์ มาในระยะหลังหันมาทำธุรกิจมากขึ้น มุสลิมเปอร์เซียส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี เนื่องจากความขยันขันแข็ง และเป็นกลุ่มคนที่มีนิสัยชอบเสี่ยง

มุสลิมจากชาวเข้ามาในประเทศไทยในสมัยกรุงศรีอยุธยา เนื่องจากพระรูปร่างหน้าตาที่ไม่แตกต่างจากมุสลิมมลายู เรื่องราวของมุสลิมชาวจึงไม่เด่นชัดนัก มีหลักฐานว่ามุสลิมชาวเข้ามาประเทศไทยอีกครั้งในสมัยรัชกาลที่ 5 เพื่อทำงานที่ได้ค่าจ้างสูงกว่าถึงสามเท่า ในสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง มุสลิมชาวถูกจับเป็นเชลยเข้ามาในประเทศไทยโดยทหารญี่ปุ่น เพื่อสร้างทางรถไฟสายมรณะที่จังหวัดกาญจนบุรีที่จะข้ามไปพม่า หลังสงครามยุติ ทหารชาวเหล่านี้บางคนไม่ได้กลับไปบ้านเกิดของตัวเอง แต่ตั้งรกรากอยู่ที่เมืองไทยแทน (จรัญ, 2547)

เมื่อถูกเวียดนามบุกรุก มุสลิมจามหรือขามหนีเข้ามาประเทศไทยจากแผ่นดินใหญ่ที่ปัจจุบันคือประเทศกัมพูชา 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 มีอัตราส่วนพึงพิงวัยเด็กสูงกว่า 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 “โครงการสร้างชาติวิไลซ์” โดยชนศูนย์กลางมีปฏิสัมพันธ์กับชนชายขอบบนฐานคิดว่า อารยธรรมของชนศูนย์กลางดีกว่าและเหนือกว่าวัฒนธรรมของชนชายขอบ จึงถือเป็นหน้าที่ของรัฐและชนศูนย์กลางในการเข้าไปทำหน้าที่ยกระดับวัฒนธรรมของชนชายขอบให้สูงขึ้น ให้เปลี่ยนมายอมรับอารยธรรมแบบศูนย์กลาง โดยมีความเชื่อว่าเป็นการช่วยให้ชนชายขอบมีชีวิตที่ดีขึ้น (Harrell, 1995)

การสร้างความหมายในแง่ลบให้กับคำว่า “หัวรุนแรง” แล้วนำมาผูกติดเข้ากับอัตลักษณ์ของมุสลิม ส่วนหนึ่งเกิดจากการบริโภควาทะสารที่อิงอยู่กับสื่อตะวันตกที่สร้างภาพมุสลิมให้เป็นอีกกลุ่มหนึ่ง 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

กิบลัต<sup>4</sup> แรกของศาสนาอิสลาม หรือความพยายามแทรกแซงบางรัฐในอดีตสหภาพโซเวียต ย่อมมีเรื่องราวและที่มาที่ไป แต่จะมีสักกี่คนของผู้แสพข่าวสารที่จะสนใจค้นหาความจริง สิ่งที่คนนอกมองความขัดแย้งจึงเป็นเพียงภาพของความรุนแรง ความไม่สงบที่ต่อเนื่องไม่จบไม่สิ้น ด้วยอิทธิพลของสื่อและการรับข้อมูลแบบฉาบฉวย ความจริงจึงถูกทำให้บิดเบี้ยวไป มุสลิมจึงมีภาพของความเป็นคนอื่นในโลกนี้และในประเทศไทย ถ้อยคำของศาสดามุฮัมมัด “อิสลามจะมาอย่างผู้แปลกหน้า และจะกลับไปด้วยผู้แปลกหน้า” (อัดติรมิซีย, 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 การเป็นชายขอบเกิดขึ้นเมื่อคนกลุ่มหนึ่งถูกกีดกันออกจากการมีส่วนร่วมในการกำหนดความหมายและการมีตัวตนของกลุ่ม 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

<sup>4</sup> กิบลัต - ทิศที่มุสลิมที่ต้องผินหน้าไปหาในเวลาละหมาด

ซึ่งอาศัยอยู่ในดินแดนหรือเขตภูมิศาสตร์นั้นมาก่อน (สุริชัย, 2550) ซึ่งหากพิจารณาโดยลักษณะภูมิศาสตร์ มุสลิมในสามจังหวัดภาคใต้ (ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส) จึงกลายเป็น **ขายขอบของภูมิศาสตร์** เนื่องจากพื้นที่ที่ตั้งอยู่ในคาบสมุทรที่มีชื่อเรียกมาตั้งแต่สมัยพุทธกาลว่า แหลมทอง (Golden Chersones) หรือสุวรรณภูมิ ซึ่งอยู่ใกล้กับเกาะเล็กและเกาะใหญ่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะเกาะสุมาตราและชาวที่ในเอกสารของอินเดียเรียกว่า 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 มีบริเวณทลกว้างขวางครอบคลุมคาบสมุทรมาเลย์และหมู่เกาะต่างๆ 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 พลังอำนาจของประวัติศาสตร์ขึ้นอยู่กับการให้ความหมายของผู้คนในอดีต ในเวลาที่พวกเขาเดินร่นต่อสู้เพื่อพิทักษ์สัญลักษณ์ทางวัฒนธรรม ซึ่งเป็นเครื่องนิยามวิถีชีวิตและอัตลักษณ์ ผู้คนในปัตตานียังมีความทรงจำและสำนึกในประวัติศาสตร์ที่ทรงพลังจนถึงปัจจุบัน ประวัติศาสตร์ของคนปัตตานี จึง “ขัดผืน” เข้ากันไม่ได้กับประวัติศาสตร์มาตรฐานที่ถูกกำหนดขึ้นโดยอำนาจรัฐ (ธงชัย, 2548)

วิชาประวัติศาสตร์จึงควรสอนให้ประชาชนเข้าใจในความแตกต่างหลากหลาย และสามารถจัดการกับความขัดแย้งที่มีที่มาจากความต่างนั้นได้ การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการเรียนรู้ประวัติศาสตร์จึงเป็นเรื่องจำเป็น การศึกษาประวัติศาสตร์ที่ถูกครอบงำด้วยกรอบของประวัติศาสตร์แห่งชาติเพื่อความสามัคคีผืนหรือเพื่อค้ำจุนชาติ ทำให้อุดมคติที่ไม่ลงรอยกับอุดมการณ์ของชนชั้นปกครองถูกบดบัง จึงควรถูกยกเลิก (สุจิตต์, 2547)

**(3) ความเป็นชายขอบของความรู้** ความรู้ใดที่ไม่สอดคล้องกับความรู้อื่นๆ ความรู้ใดที่ไม่ใช่กระแสหลัก ความรู้นั้นก็เป็นชายขอบ แม้แต่คนที่อยู่ในศูนย์กลางขอบเขตทางภูมิศาสตร์ หากมีความรู้ต่างไปจากสังคม ต่างไปจาก ความเชื่อ ความคิด ความเห็นของคนส่วนใหญ่ ความรู้นั้นก็เป็นชายขอบในท่ามกลางศูนย์กลางนั่นเอง (สุริชัย, 2550) รัฐปัตตานีในอดีตคือแหล่งความรู้ทางวิชาการของศาสนาอิสลาม ที่มุสลิมในคาบสมุทรมลายูต่างมุ่งหน้ามาหาความรู้ พื้นที่สามจังหวัดภาคใต้ในอดีตเป็นศูนย์กลางการศึกษาอิสลามของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยใช้ภาษามลายูในการถ่ายทอดศาสนาและวัฒนธรรมอิสลาม (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2543)

อย่างไรก็ตาม ในยุคปัจจุบัน ความรู้ด้านศาสนาถูกมองว่าไม่ใช่ความรู้กระแสหลักอย่างศาสตร์อื่นๆ แต่สำหรับมุสลิม อิสลามคือวิถีชีวิต ไม่ใช่แค่ศาสนา มุสลิมถือว่า ไม่ว่าโลกจะเปลี่ยนไปอย่างไร อิสลามไม่เคยล้าสมัย หรือทันสมัย แต่อิสลามคือความนำสมัย (อบุลหะซัน, 2554) มุสลิมจึงมีหน้าที่ต้องศึกษาและเรียนรู้เกี่ยวกับหลักคำสอนของศาสนาอิสลาม ครอบครัวมุสลิมส่วนใหญ่ โดยเฉพาะมุสลิมในสามจังหวัดภาคใต้จึงมักส่งลูกหลานเข้าโรงเรียนศาสนา หรืออย่างน้อยก็ให้เข้าโรงเรียนที่มีหลักสูตรบูรณาการ (สอนศาสนาควบคู่สามัญ) หลังจากจบระดับมัธยมศึกษาหรือตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษา ครอบครัวชนชั้นกลางหรือผู้มีฐานะร่ำรวยมักส่งลูกหลานไปเรียนต่อในระดับสูงกว่ามัธยมศึกษาในประเทศอิสลามที่มีชื่อในการเป็นศูนย์กลางการสอนศาสนาอิสลามในปัจจุบัน (เช่น อียิปต์ ซาอุดีอาระเบีย ปากีสถาน และอินเดีย)

เยาวชนจากครอบครัวยากจนบางคนอาจได้รับทุนการศึกษาให้ศึกษาต่อในประเทศเหล่านี้ เฉพาะในประเทศอียิปต์ มีเยาวชนมุสลิมไปเรียนวิชาการด้านอิสลามอยู่หลายพันคน ประเด็นก็คือ วุฒิการศึกษาจากมหาวิทยาลัยต่างประเทศเหล่านี้ หลายแห่งไม่ได้รับการรับรองโดยระบบการอุดมศึกษาของไทย คนหนุ่มสาวที่จบการศึกษาจากประเทศเหล่านี้ เมื่อกลับมาประเทศไทย จึงอาจหางานทำไม่ได้ หรือได้งานที่ต่ำกว่าวุฒิการศึกษา (อารี และคณะ, 2554)

ในงานวิจัยทบทวนองค์ความรู้เกี่ยวกับสถาบันสอนศาสนาอิสลามในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของแพรวศิริศักดิ์ดำเกิง (2552) พบว่า รัฐบาลยังขาดความรู้ในเรื่องของสถาบันสอนศาสนาอิสลามในด้านสังคมและวัฒนธรรมอยู่มาก ที่สำคัญ รัฐบาลยังคงมองสถาบันเหล่านี้ว่า เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ

ความรู้อิสลามที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานในสังคมปัจจุบัน วุฒิการศึกษาที่ไม่ได้รับการรับรอง และความรู้ที่ถูกมองว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาตินี้ ทำให้มุสลิมส่วนหนึ่งที่แม้จะมีความรู้แต่เป็นความรู้ชายขอบ เป็นความรู้ที่ไม่สอดคล้องกับกระแสหลัก เป็นความรู้ที่ไม่ถูกให้คุณค่าโดยคนส่วนใหญ่ในสังคม ถูกผลักให้กลายเป็นคนชายขอบของความรู้ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นส่งผลให้มุสลิมส่วนหนึ่งไม่เห็นความจำเป็นของการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น เพราะตระหนักดีว่ารัฐบาลไทยและสังคมไทยไม่ยอมรับวุฒิการศึกษา ดังนั้นเมื่อจบการศึกษาภาคบังคับแล้ว คนหนุ่มสาวในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวนไม่น้อยที่เลือกที่จะพาตัวเองเข้าสู่ตลาดแรงงาน กลายเป็นแรงงานราคาถูกของสังคมอีกกลุ่มหนึ่ง

### 4.3 สองคนยลตามช่อง: แก้มได้ไพร่ยีนอยู่คนละด้าน

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 ยังทำลายระบบนิเวศน์และทรัพยากรในท้องถิ่น 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 ดูเหมือนจะบดบังทุนที่ดั่งงามของสามจังหวัดภาคใต้ไปอย่างน่าเสียดาย (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* ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางการเมืองที่ผิด 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) การฟังความข้างเดียวนานๆ ส่งผลให้คนในสังคมไทยจำนวนไม่น้อยเหมารวมคนมุสลิมในจังหวัดชายแดนใต้ว่าเป็น “โจรก่อการร้าย” เป็นผู้กระทำความรุนแรงขณะที่ชาวบ้านมุสลิมในพื้นที่รู้สึกกว่าตนเองเป็นผู้ถูกกระทำ (นารี, 2552)

นอกจากภาพด้านลบของสามจังหวัดผ่านทางสื่อ ยังมีอีกหลายประเด็นที่ขับเน้นความเป็นชายขอบของมุสลิมสามจังหวัด สถาบันแห่งความรู้อิสลามถูกจับตามองว่าเป็นภัยของความมั่นคง เศรษฐกิจมวลรวมของทั้งสามจังหวัดลดลงเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบ รายได้ต่อหัวของประชากรต่ำลง ความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้นับวันยิ่งรุนแรงขึ้น การว่างงานมากขึ้น ยังอาจนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรม สิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นประเด็นสืบเนื่อง ซ้อนทับ 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 หลังบูเต๊ะ 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-อัสฮร์ อียิปต์ และจบปริญญาโทด้านศาสนาเปรียบเทียบจากมหาวิทยาลัยกูเราะวีเยน 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” ได้บริหารกิจการชีวิตของตนเองจะกลายความเป็นยุ่งยากและเป็นไปไม่ได้ 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*. เอกสารประกอบการบรรยายนักศึกษาหลักสูตรปรีชาญาณประจำตำบลรุ่นที่ 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 เอาตะฮฺ. (ม.ป.ป.). ศิพดุลชอรอบา = คุณลักษณะของคนแปลกหน้า. นาสิรุดดีน (แปลและเรียบเรียง). ค้นเมื่อ 21 พ.ค. 2555, จาก [http://www.ymat.org/local/index.php?option=com\\_content&task=view&id=501&Itemid=44](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). นโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในสมัยรัฐบาลสุรนัย 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, ณัฐกา สงวนวงษ์ และดวงพร ริมดุสิต (บรรณาธิการ). *ความรู้และความไม่รู้ 3 จังหวัดชายแดนใต้* (หน้า 92-97). กรุงเทพฯ: แผนงานร่วมศึกษาเสริมสร้างสุขภาวะกรณี 3 จังหวัดภาคใต้ คณะทำงานวาระทางสังคม สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2549). *ปัญหาวิธีเข้าใจประวัติศาสตร์ของสังคมไทย*. ใน แก้ว วิฑูรย์เอียร, ณัฐกา 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>
- สมัคร 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). *รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหา 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](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 จำปาปลาย และศรีรินทร์ เกรย์. (2550). *การเปลี่ยนแปลงทางประชากร ครอบครัว และสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของชาวไทยมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้*. [รายงานวิจัย]. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). [เอกสารอัดสำเนา].
- อารี จำปาปลาย, อภิชาติ จำรัสฤทธิ์รงค์, แคธี พอร์ด 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](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 ประสาทกุล<sup>1</sup>, ศุทธิดา ชวนวัน<sup>2</sup> และกาญจนา เทียนลาย<sup>3</sup>

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

<sup>1</sup> ศาสตราจารย์ประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

<sup>2</sup> นักวิจัยโครงการ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

<sup>3</sup> 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 “อัตรามรตายนัย” หรือการตายของเด็กอายุต่ำกว่าหนึ่งขวบที่เคยสูงเกือบ 100 ต่อการเกิดมีชีพ 1,000 ราย ได้ลดลงจนเหลือเพียง 13-14 ต่อการเกิดมีชีพ 1,000 รายในปี 2553 อัตรามรตายนัยที่เคยสูงเกือบ 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 แต่ประชากรกลุ่มสูงอายุนี้น่าจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว 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 โดยที่ประชากรสูงวัยวัยต้นจะมีจำนวนประมาณ 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) การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกละเมิด 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 และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีคุณค่า ศักดิ์ศรี และมีคุณภาพชีวิตที่ดีเป็นคนอยู่ใน “วงใน” มิใช่เป็นคน “วงนอก” หรือ “อยู่ชายขอบ” หากแต่ในความเป็นจริง ผู้สูงอายุก็เหมือนกับประชากรกลุ่มวัยอื่นๆ ที่มีสภาพความเป็นอยู่ที่แตกต่างกัน 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 ประการในคติพุทธศาสนา

อย่างไรก็ตาม แม้สังคมไทยจะมีวัฒนธรรมหลายอย่างที่ทำให้คุณค่าแก่ผู้สูงอายุ แต่ก็ยังมี “วैयाคติ”<sup>4</sup> หรือมือคดต่อผู้คนในบางกลุ่มอายุอยู่ โดยเฉพาะต่อกลุ่มผู้สูงอายุ เราพอจะมองเห็นว่าสังคมไทยยังมีทัศนคติ และการปฏิบัติต่อผู้สูงอายุในเชิงลบอยู่ไม่น้อย ทัศนคติเชิงลบหลายอย่างได้รับการปลูกฝังมาตั้งแต่เด็ก เช่น ภาพลักษณ์ของผู้สูงอายุคือ ผู้เฒ่า ที่จะต้องหลังโกง ถือไม้เท้า ผิวหนังเหี่ยวย่น ผมหงอกขาวโพลน พูดด้วยเสียงสั่นเครือ หูตึง เชื่องช้า เงอะงะ ชุ่มช้ำ ฟันหลุดหมดปาก หูตาฝ้าฟาง จู้จี้ขี้บ่น ขี้หลงขี้ลืม และเจ็บออดๆ แอดๆ 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)

<sup>4</sup> 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

แรงผลักดันเหล่านี้เกิดขึ้นอย่างสัมพันธ์กัน บางครั้งซ้ำซ้อนกันจนยิ่งกลายเป็นพลังมหาศาลที่จะผลักดันซ้ำเติมให้ผู้สูงอายุส่วนหนึ่งให้กลายเป็นคนชายขอบที่ต้องถอยร่นห่างออกไปจนอยู่หมิ่นขอบแห่งความเสมอภาคในสังคม สถานการณ์ในอนาคตที่สังคมไทยกำลังมีจำนวนและสัดส่วนของประชากรสูงอายุเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว การวางแผนและนโยบายสาธารณะเพื่อช่วยดึงประชากรสูงอายุไม่ให้หลุดออกไปอยู่บริเวณชายขอบ 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 ครัวเรือนและผู้ที่ยากจนเหล่านี้ย่อมอยู่ใกล้ชายขอบยิ่งเข้าไปอีก เมื่อพิจารณาถึงความยากจนในกลุ่มประชากรสูงอายุ ประชากรสูงอายุอยู่ในวัยที่ล่วงเลยช่วงวัยทำงานมาแล้ว สภาพร่างกายจะไม่เอื้อต่อการเป็นผู้ผลิตอีกต่อไป ถ้าตัวเองไม่มีรายได้เพียงพอต่อการยังชีพ และไม่มีความช่วยเหลือจากครอบครัวของตน ผู้สูงอายุที่ยากจนเหล่านี้ก็จะกลายเป็น “คนชายขอบ” อย่างสมบูรณ์

ดังที่ได้กล่าวมาในตอนต้นว่า ประชากรสูงอายุในประเทศไทยกำลังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐจำเป็นต้องวางนโยบายและมาตรการที่จะช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอต่อการยังชีพ ถ้าหากรัฐจะมีนโยบายและมาตรการที่จะสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้กับประชากรกลุ่มนี้ในรูปของเบี้ยยังชีพ รัฐจะต้องมีระบบข้อมูลให้รู้แน่ชัดว่าพวกเขาใคร่ใคร่ 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 คำนวณจากข้อมูลการสำรวจสภาวะสุขภาพอนามัยของประชาชนไทยโดยการตรวจร่างกาย ครั้งที่ 3 พ.ศ. 2546 - 2547

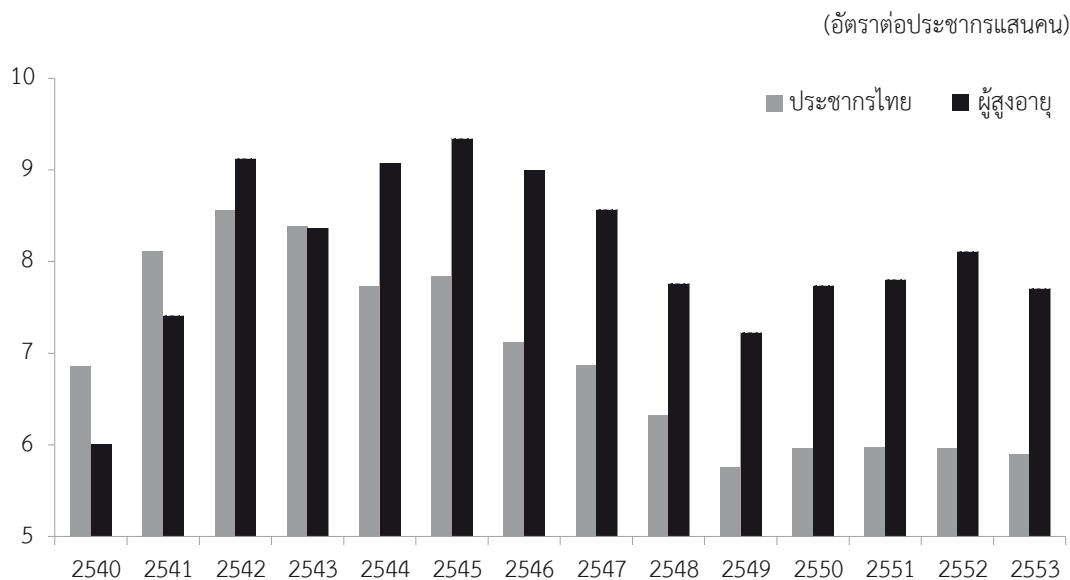
### 1) สถานะทางสุขภาพจิตของผู้สูงอายุ

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

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       |
| <b>รวม</b>             |                  |              |                  |              |                  |              |                |              |
| 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         |
| <b>รวม</b>             | <b>8,073,100</b> | <b>100.0</b> | <b>4,676,700</b> | <b>100.0</b> | <b>2,532,000</b> | <b>100.0</b> | <b>864,400</b> | <b>100.0</b> |
| <b>ชาย</b>             |                  |              |                  |              |                  |              |                |              |
| 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         |
| <b>รวม</b>             | <b>3,651,300</b> | <b>100.0</b> | <b>2,186,100</b> | <b>100.0</b> | <b>1,113,600</b> | <b>100.0</b> | <b>351,600</b> | <b>100.0</b> |
| <b>หญิง</b>            |                  |              |                  |              |                  |              |                |              |
| 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         |
| <b>รวม</b>             | <b>4,421,800</b> | <b>100.0</b> | <b>2,490,600</b> | <b>100.0</b> | <b>1,418,400</b> | <b>100.0</b> | <b>512,800</b> | <b>100.0</b> |

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 แม้แต่แบบสภานิรามัยแบบใหม่ที่ทำได้สูงมากจนยากที่ผู้สูงอายุจะเดินขึ้นบันไดสูงชันขึ้นไปถึงได้ 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 ปัจจุบันผู้สูงอายุที่เกษียณจากการทำงานราชการและรัฐวิสาหกิจ 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 ไม่ใช่มีแต่เพียงตัวอักษรที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ 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., Porapakham, 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 กิตติสุขสถิต<sup>1</sup>  
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

<sup>1</sup> 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 ทำนั้นมีโอกาสที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย และศีลธรรมของเด็ก** (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2552)

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับดังกล่าว โดยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2544 เป็นผลให้มีพันธะผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของอนุสัญญา โดยต้องดำเนินการโดยทันที และคณะรัฐมนตรีได้รับทราบและมีเป้าหมายให้เสร็จสมบูรณ์ภายใน พ.ศ. 2557 รัฐบาล โดยกระทรวงแรงงาน จึงได้จัดทำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552-2557 (แผน 5 ปี) ตามบทบัญญัติมาตรา 6 ของอนุสัญญา 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 ปีลงมาห้ามขายจ้างจ้างเป็นลูกจ้างโดยเด็ดขาด** 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 ปัญหาการใช้แรงงานเด็กมักควบคู่กับปัญหาการค้ำมนุษย์ 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

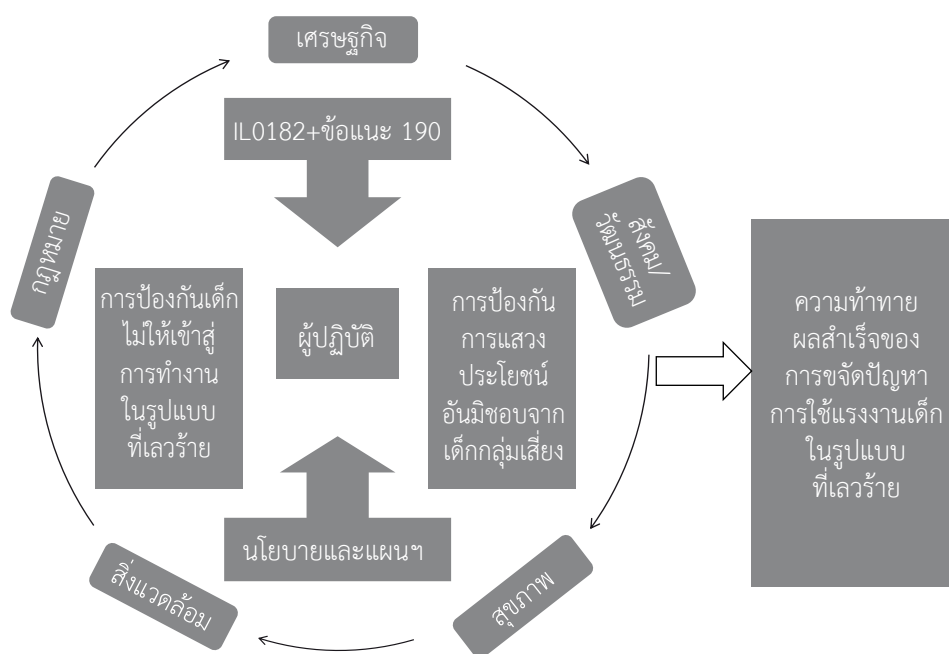
การศึกษาครั้งนี้ใช้ข้อมูลทุติยภูมิของ “โครงการศึกษาสภาพปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของประเทศไทย” ที่ปฏิบัติตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ปีงบประมาณ 2552–2557 (แผน 5 ปี) โครงการฯ ดังกล่าวดำเนินการใน พ.ศ. 2554 โดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล 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 ได้อธิบายบนหน้าเว็บไซต์ของตนเอง<sup>2</sup> 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

<sup>2</sup> [http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/citizen/news\\_lfschild.jsp](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 ความเป็นชายขอบเกิดขึ้นจากการถูกดึงเข้าร่วมกระบวนการจนกลับกลายเป็นชายขอบในทิศทางตรงข้ามกับทิศทางแรก (อานันท์, 2549)

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ความเอาเปรียบทางเศรษฐกิจของตลาดแรงงานมักดำเนินควบคู่ไปกับการใช้แรงงานราคาถูกซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานเด็ก กลุ่มเด็กที่เข้าสู่ตลาดแรงงานต้องตกอยู่ในฐานะเสมือนถูกระบบกดหัวให้จมอยู่ในภาวะความยากจนอย่างที่สุด มิหนำซ้ำยังได้รับผลกระทบที่สืบเนื่องมาจากการขาดบริการด้านสังคมและสวัสดิการ ทั้งนี้เพราะถูกกันให้อยู่นอกระบบสวัสดิการจึงทำให้ยากที่จะลืมตาอ้าปาก และไม่มีโอกาสรับจ้างงานที่ปกติสุข หรือไม่สามารถมีชีวิตที่มีศักดิ์ศรี (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 สาส์นหรือหนังสือระบุดีสิทธิ 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 คนงานต้องไม่ขนของหนักที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพด้วยร่างกาย และต้องได้รับการฝึกอบรม คำแนะนำ หรือเทคนิคในการขนส่งสิ่งของด้วยร่างกาย รวมทั้งข้อจำกัดเรื่องน้ำหนักของที่ขนด้วยร่างกายในคนงานหญิงหรือเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 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

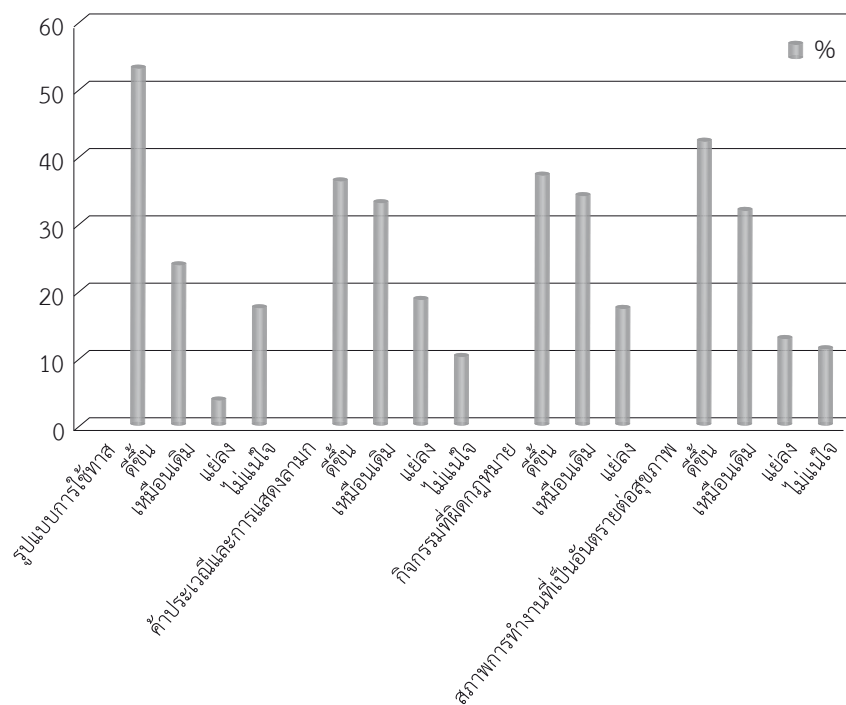
ในส่วนของ 5 ยุทธศาสตร์ประกอบด้วย (1) ยุทธศาสตร์การป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ซึ่งมีเป้าประสงค์ในการดำเนินการมิให้เด็กเข้าสู่การทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย และป้องกันการแสวงประโยชน์อันมิชอบจากเด็กกลุ่มเสี่ยง (2) ยุทธศาสตร์การสร้างและพัฒนาเครื่องมือและระบบในการคุ้มครองเด็กจากการทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย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

## 6. การติดตามประเมินผลการดำเนินนโยบายและแผนระดับชาติ เพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในครึ่งแผนแรก

จากการติดตามประเมินการดำเนินการตามนโยบายและแผนระดับชาติ 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<br>สถานการณ์ปัญหาในอนาคต  | หน่วยงานภาครัฐ<br>(n = 634) |      |         |      |            |       | องค์กรนอกภาครัฐ<br>(n = 43) |      |         |      |            |       |
|-------------------------------------------------------|-----------------------------|------|---------|------|------------|-------|-----------------------------|------|---------|------|------------|-------|
|                                                       | ไม่มี                       | น้อย | ปานกลาง | มาก  | ไม่<br>ตอบ | รวม   | ไม่มี                       | น้อย | ปานกลาง | มาก  | ไม่<br>ตอบ | รวม   |
| 1 ปัญหาการใช้แรงงาน<br>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<br>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<br>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<br>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 นายจ้างผู้ประกอบการติดสินบนเจ้าพนักงานที่มีอิทธิพลในการพิจารณาหรือตัดสิน 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>
- โต๊ะข่าวประชาธิปไตย 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 ธรารวรรณ<sup>1</sup>

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*

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

## 1. ความเป็นชายขอบจากเพศวิถี

คนหลายคนในสังคมไทยต้อง *จำยอม* กับสิ่งที่สังคมหยิบยื่นให้ เพียงเพราะพวกเขาเกิดมาแล้วเลือกดำเนินชีวิตตามเพศวิถีที่ไม่ใช่ “ชายจริง” หรือ “หญิงแท้”<sup>2</sup> 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*<sup>3</sup> ทุกคน *จำต้อง* ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับทางราชการเหล่านั้นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับเพศ ทารกแรกคลอดที่มีอวัยวะเพศชาย ราชการไทยจะกำหนดให้ทารกนั้นใช้คำนำหน้านามว่าเด็กชาย ส่วนทารกแรกคลอดที่มีอวัยวะเพศหญิง ราชการไทยจะกำหนดให้ทารกนั้นใช้คำนำหน้านามว่าเด็กหญิง เมื่อต่างอายุครบ 15 ปี เด็กชายจะเปลี่ยนไปใช้คำนำหน้านามว่านาย ส่วนเด็กหญิงจะเปลี่ยนไปใช้คำนำหน้านามว่านางสาว

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

<sup>3</sup> ผู้ที่มีบัตรประจำตัวประชาชนไทย 13 หลัก

การกำหนดคำนำหน้านามเช่นนี้เริ่มขึ้นตั้งแต่รัชกาลที่ 6 ทรงประกาศยกเลิกคำนำหน้านามเด็กไทย<sup>4</sup> 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?

<sup>4</sup> 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 “เพศนอกขอบ” เป็นทฤษฎีที่มองว่าเพศของมนุษย์เป็นสิ่งที่ *ไม่สามารถจัดระเบียบแบบแผนได้เลย* (Jagose, 1996: 1) ดังนั้น การจัดมนุษย์ลงกล่องเพศ ไม่ว่าจะเป็นกล่องเกย์ กล่องกะเทย กล่องทอม กล่องดี้ ถือว่าเป็นการอาจหาญสร้างแบบแผนเรื่องเพศให้แก่มนุษย์ นักวิชาการชื่อ Halperin บอกว่า เมื่อใดที่เริ่มจัดแบบแผน เมื่อนั้นความเป็นเพศนอกขอบก็จะลดน้อยลงทันที (Halperin, 1995:113) ซึ่งนักวิชาการชื่อ Butler (1994: 21) เสริมว่าไม่ใช่แต่เพียงความเป็นเพศนอกขอบจะถูกกลดทอนลงเท่านั้น ถือว่าเมื่อใดก็ตามที่เพศของมนุษย์เป็นไป *ตามแบบแผน* เมื่อนั้นอวสานของความเป็นเพศนอกขอบก็จะมาเยือนทันที 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 *เพศนอกขอบ* 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”<sup>5</sup> 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

<sup>5</sup> ผู้เขียนไม่ได้แปลมาจากคำว่า Westernisation ซึ่งเป็นคำแปลตามรากศัพท์ แต่ในที่นี้ผู้เขียนหมายถึงคำว่า Provincialising Europe ตามความหมายของ Chakrabarty

การนำเอาความคิดและประสบการณ์แบบยุโรปมาทาบทับบังคับให้ผู้คนเป็นแบบที่คนในยุโรปเคยเป็นมาก่อนย่อมเป็นสิ่งที่ไม่สมควรอย่างยิ่ง ในทางตรงกันข้าม ความคิดและประสบการณ์ของผู้คนในแต่ละแห่งหนเป็นอย่างไรย่อมควรจะได้รับเคารพและบอกต่อตามความจริงที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงบ้านเมืองของทุกท้องถิ่นเป็นเรื่องราวชีวิตของบ้านเมืองนั้นและผู้คนที่ยังอาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้นอย่างแท้จริง หากจะใช้ภาษาของ Chakrabarty อธิบายก็ต้องบอกว่าเพื่อให้เกิดความยุติธรรมและความเท่าเทียมในการ [เล่าถึง] การเปลี่ยนแปลงนั่นเอง จึงนับได้ว่า Chakrabarty เป็นนักวิชาการคนหนึ่งที่ยืนยันจะเสนอความคิดเชิงวิพากษ์ว่าวิธีคิดและงานเขียนเชิงสังคมศาสตร์ เช่น งานที่เล่าถึงความเปลี่ยนแปลงของบ้านเมือง สังคม และผู้คน ควรเป็นงานที่เขียนจากมุมมองและประสบการณ์ของคนชายขอบด้วย ซึ่งในการนี้ Chakrabarty หมายถึงว่าเป็นการนำเสนอเรื่องราวชีวิตและประสบการณ์ที่ไม่ยึดเอาประสบการณ์แบบยุโรปเป็นพื้นฐานในการคิดและการเขียนบอกเรื่องราว

ในนามของ *การสร้างชาติ* (nationalisation) ซึ่งรัฐชาติมักจะกระทำเพื่อให้เกิด *อัตลักษณ์* ประจำชาติของตนนั้น กระบวนการที่รัฐชาติเลือกใช้ หากไม่ใช่การนำเอา “ความเป็นตะวันตก” เข้ามาใช้เป็นแบบแผนในการเปลี่ยนแปลงบ้านเมือง กฎหมาย สังคมวัฒนธรรม และชีวิตของผู้คนดังที่ผู้เขียนได้นำเสนอข้างต้น ก็ยังมีตัวอย่างการที่รัฐชาติได้ใช้ “ความเป็นท้องถิ่น” เข้ามาทำให้เกิด *อัตลักษณ์* ของชาติได้เช่นกัน งานเขียนของ Shelly Errington (1998) ซึ่งศึกษาเรื่องศิลปะสมัยบรรพกาล ได้วิพากษ์ไว้ว่าศิลปะสมัยบรรพกาลเป็นเรื่องของการอุปโลกน์ (อาจจะคล้ายกับการอุปโลกน์ว่าศิลาจารึกหลักที่หนึ่งถูกสร้างขึ้นในสมัยพ่อขุนรามคำแหง แทนที่จะเป็นช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 ในรัชสมัยรัชกาลที่ 4) Errington บอกว่าหน้าที่ของ [การอุปโลกน์] ศิลปะสมัยบรรพกาลแต่ละยุคคือ การทำให้คนรุ่นหลังเห็นว่าแต่ละยุคสมัยในอดีตมีความรุ่งเรืองที่สุดในด้านใด และบ้านเมืองผู้คนมีการเปลี่ยนแปลงจากยุคสมัยหนึ่งไปสู่อีกยุคสมัยหนึ่งอย่างไร โดยทั้งหมดนี้ใช้ประสบการณ์ยุโรปเป็นศูนย์กลางในการมอง

Errington (1998) พบว่า งานศิลปะสมัยบรรพกาลล้วนพยายามจะสื่อสารผ่านเนื้องานศิลปะให้เห็นว่าช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นช่วงที่ชาวยุโรปเชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีครั้งใหญ่ทั่วไปในยุโรป ส่วนช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 20 เป็นช่วงที่ชาวยุโรปเชื่อว่าเป็นยุคสมัยใหม่ในยุโรป และสุดท้ายถึงยุคหลังๆ ของคริสต์ศตวรรษที่ 20 เป็นช่วงที่โลกทั้งใบได้เปลี่ยนไปเป็นตลาดเสรี (ในมุมมองของชาวยุโรป) สิ่งที่น่าสนใจในงานวิพากษ์ของ Errington คือการพูดถึงการย่อส่วน “วัฒนธรรมประจำชาติ” ให้มาอยู่ในรูปของงานศิลปะสมัยบรรพกาล แล้วนำ “วัฒนธรรม” ที่เลือกสรรแล้วนั้นมาเก็บไว้ตามพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ โดยบอกว่าเป็น “วิถีดั้งเดิมของชนเผ่า” หรือการนำรูปภาพของศิลปกรรมโบราณไปพิมพ์เป็นแผ่นพับเชิญชวนให้คนมาเที่ยวชมศิลปกรรมเหล่านั้นเพื่อ “การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม” หรือการนำเรื่องราวในอดีตไปสร้างเป็น “ประเด็นการเรียนรู้” ในศูนย์วัฒนธรรมประจำชาติ หรือการจำลอง “งานศิลปะสมัยบรรพกาล” ไปไว้ตามสนามบินประจำชาติเพื่อแสดงความเป็นชาติ

ตัวอย่างเช่น รูปปั้นยักษ์ที่สนามบินสุวรรณภูมิ ซึ่งถูกนำไปตั้งไว้เพื่อแสดงให้เห็นแก่บ้านแขกเมืองเห็นถึงศิลปกรรมดั้งเดิมอันใหญ่โตของชาติไทย รูปปั้นยักษ์วัดพระแก้วที่จำลองไว้ที่สนามบินสุวรรณภูมิเป็นตัวอย่างหนึ่งของการแสดงให้เห็นถึง “วัฒนธรรมไทย” ที่ได้ผ่านการคัดสรรเพื่อให้เป็น “ตัวแทน” มาเป็นอย่างดีแล้ว

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

representation<sup>6</sup> 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 บางบ้านต้องการให้ลูกสาวเป็นผิงเป็นผาเร็วก็จะเร่งให้มีแฟนและรีบแต่งงาน (กับผู้ชาย) บางบ้านไม่เคยพูดถึงการแต่งงานของลูกสาวเลย (ไม่ยอมให้ลูกสาวแต่งงาน) ขณะที่บางบ้านก็ยอมรับความเป็น *ทอม* ของลูกสาวได้ดีมาก โดยมักจะขอเพียงให้ลูกสาวปฏิบัติตัวให้เหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นความรับผิดชอบต่อนหน้าที่การงาน การดำรงตนเป็นคนดี การช่วยเหลือจุนเจือครอบครัว และการดูแลพ่อแม่ ซึ่งเป็นวิธีการยอมรับที่สอดคล้องกับผลการศึกษาของมัทนา (2539) เกี่ยวกับหญิงรักหญิง

<sup>6</sup> 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”<sup>7</sup> ผู้ซึ่งมีเพศหญิงโดยกำเนิด แต่ใช้คำแทนตัวเองว่า “ผม” ป้าหมายอายุย่าง 55 ปีในวันที่เราพูดคุยกัน เรื่องราวที่คุยกันเป็นความเจ็บปวดชอกช้ำใจของป้าหมายที่ถูก *เมีย* ทั้ง ทั้งที่อยู่ร่วมเรียงเคียงหมอนกันมานานถึง 17 ปี

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

ป้าหมายยุติความสัมพันธ์กับผู้หญิงที่คบหากันฉันทันทีสามปีมาแล้ว 6 ปี ป้าหมายเล่าว่า 2 ปีแรกเป็นช่วงเวลาที่เขาคิดถึงเหล้าต่างน้ำ เพราะความเศร้าโศกเสียใจที่ *ครอบครัวที่เคยอบอุ่น* ต้องสูญเสียไป ป้าหมายต้องเหลือเพียงตัวคนเดียวและงานรับจ้างที่ทำได้ไปวันๆ โดยไม่มีจุดมุ่งหมายใดอีกต่อไป

<sup>7</sup> 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 คนปุ้มเมีย หรือผู้ชายในร่างผู้หญิง ผู้คนในชุมชนไม่เคยทำให้เป้าหมายรู้สึกด้อยคุณค่าหรือมีปมด้อย ตรงกันข้าม ในสมัยเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ครั้งต่อไป เป้าหมายจะลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยสโลแกนส่วนตัวว่า “เรียกได้ตลอดเวลา ต้องปุ้ม [ชื่อจริง] ปุ้มเมีย”

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 ครอบสมบุรณ์ กล่าวคือสามารถอยู่โยงปรนนิบัติดูแลบุพการีเลี้ยงลูกสาวพึงปฏิบัติต่อบิดามารดา เช่น ไม่ละทิ้งยามเจ็บป่วย หุงหาอาหารให้รับประทานในยามปกติ สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยเพิ่มคุณค่าความเป็นคนให้แก่หญิงรักหญิงได้เป็นอย่างดี ดังนั้น แม้มนุษย์เพศหญิงจะเกิดมา “ผิดปกติ” เพราะรักผู้หญิงด้วยกัน แต่หญิงรักหญิงนั้นก็ยังสามารถเป็นคนดีได้ด้วยการใช้สถานะ ลูกสาว ในการบำรุงบุพการีให้สมบุรณ์เลี้ยง ลูกสาว พึงปฏิบัติต่อบิดามารดา ซึ่งน่าสนใจเป็นอย่างยิ่งที่ บทบาทของลูกสาว ในรูปแบบนี้เป็นสิ่งที่ ประไพ<sup>8</sup> รับผิดชอบปฏิบัติเช่นกัน

<sup>8</sup> 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 ต้องเดินทางไปบรรยายในสถานศึกษา ทุกระดับ เพื่อสร้างความเข้าใจให้แก่นักเรียนนักศึกษาเรื่องเพศวิถีและเพศสัมพันธ์ปลอดภัย หลายครั้งประไพ ได้ขอให้พ่อนมาเป็นวิทยากรร่วมบรรยายด้วย โดยเฉพาะในประเด็นที่ต้องรณรงค์ให้ผู้ปกครองเข้าใจบุตรหลานที่เป็น กะเทย หรือในกรณีที่ต้องเพิ่มทักษะในการดูแลเยาวชนที่เป็นกะเทยให้แก่ผู้ปกครอง ก่อนจะมาถึงวันที่ประไพบอก ว่าครอบครัวมีความสุขมากนั้น ประไพเล่าเรื่องราวเมื่อครั้งเธอยังเด็กและความสัมพันธ์ในครอบครัวให้ผู้เขียนฟังว่า

“ตอนอายุ 13-14 พ่อจะด่ามาก เหมือนเขาเกลียดเราไปเลยนะตอนนั้น แต่จะให้เรายังไงล่ะ... หนูก็ทำตามปกตินะ ทำกับข้าว กวาดบ้านถูบ้าน ซักผ้ารีดผ้าอะไรของหนูไป ทำเป็นกิจวัตรตั้งแต่ เด็ก หนูสนิทกับแม่ เป็นลูกสาว กับพ่อนี้เราต้องหลบไว้ก่อน ... [ผู้เขียนถาม: น้องชายทำงานบ้านด้วย ไหม] ... ไม่ค่ะ เขาก็ตามประสาเด็กผู้ชายทั่วไป ... หนูยืนงานบ้านไว้คนเดียว (หัวเราะ) เราคงชอบทำ ด้วย อาจจะเพราะคิดว่ามันเป็นงานของเรามากกว่าของน้องชาย ทุกวันนี้หนูก็ทำทุกอย่างนะคะ อย่างตอนนั้นแม่ต้องผ่าตัด หนูก็ต้องไปอยู่ดูแลเลย ตั้งแต่ที่โรงพยาบาลจนถึงกลับมาพักฟื้นที่บ้าน บัญชา ก็ไปอยู่ด้วย เขาก็จะนั่งคุยกับพ่อไป เราก็ดูแลจนแม่หายดี ... คือชีวิตจริงมันแบบนี้นะคะ พ่อก็ต้องยอมรับว่าพ่อมีลูกสาวกับลูกชาย เราก็อำนาจที่ (“ลูกสาว”) ของเราครบถ้วน ถึงตอนนี้ 20 กว่าปีแล้ว พ่อก็บอกว่าลูกผมเป็นกะเทย รับบัญชาเป็นลูกชายได้ ทุกวันนี้พ่อก็ภูมิใจในตัวหนูนะ แบบว่าโอ้โฮ... มีลูกออกทีวีบ่อยๆ ลงหนังสือพิมพ์บ่อยๆ ... (หัวเราะ)”

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

บรรทัดฐานเรื่องเพศ ได้บ่มเพาะให้รัฐไทยเชื่ออย่างสนิทใจว่า ความสัมพันธ์ทางเพศของมนุษย์เป็นไปตาม ทฤษฎีสรีรวิทยาและกายวิภาคศาสตร์เท่านั้น พุดง่าย ๆ คือ รัฐไทยเชื่อว่า ตามธรรมชาติ อวัยวะเพศชายต้องคู่กับ อวัยวะเพศหญิงเท่านั้น ความเชื่ออย่างสนิทใจในทฤษฎีสรีรวิทยาและกายวิภาคศาสตร์ทำให้รัฐไทยกำหนดคำศัพท์ ที่ใช้ระบุสถานภาพชีวิตคู่ของคนไทยไว้ 5 คำ ได้แก่คำว่า โสด สมรส หม้าย 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 ใช้ก็คือใช่ เราต้องเลือกสิ่งที่ใช้ที่สุจริตสำหรับเรานั้นแหละ ทุกคนเลย... พี่ว่าความลงตัวนั้นแหละคือสิ่งที่ใช่”

บทสัมภาษณ์ของ คำหล้า<sup>9</sup> (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

<sup>9</sup> 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 การอยู่ด้วยกันฉันท์สามีภรรยาของคน *เพศนอกรูปแบบ* โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอยู่ด้วยกันภายใต้กฎหมายไทยที่ไม่ให้ความสำคัญกับสถานภาพชีวิตคู่ของคน *เพศนอกรูปแบบ* เลย ผู้เขียนพบว่าคน *เพศนอกรูปแบบ* ในบริบทสังคมวัฒนธรรมไทยจำนวนมาก *ไม่สนใจและไม่ให้ความสำคัญ* กับประเด็นทางกฎหมายดังกล่าว หลายคนให้ความเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่ทางการจะต้องรับรองการใช้ชีวิตคู่ของพวกเขา สาเหตุเป็นเพราะพวกเขาสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยไม่เดือดร้อน สามารถทำมาหากินได้ตามปกติ พ่อแม่ญาติพี่น้องยอมรับชีวิตคู่แบบ *เพศนอกรูปแบบ* หลายคนมองว่าการอนุญาตให้คนเพศเดียวกันสามารถสมรสกันได้ตามกฎหมายไม่น่าจะทำให้การดำเนินชีวิตดีขึ้นไม่ว่าจะในแง่ภูมิใด

การพูดคุยกับคน *เพศนอกรูปแบบ* ในประเด็นกฎหมายนี้ ทำให้ผู้เขียนหวนนึกถึงคำกล่าวในสังคมไทยที่ว่า *กินเรื่องใหญ่ ตายเรื่องกลาง ตารางเรื่องเล็ก* ซึ่งบ่งบอกความเชื่อทางสังคมวัฒนธรรมของคนไทยเกี่ยวกับชีวิตประจำวันและข้อกฎหมายของประเทศ ว่าคนไทยมักจะดำเนินชีวิตโดยคิดว่าเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายเป็นเรื่องไกลตัว การทำมาหากินทุกวันเป็นเรื่องใกล้ตัวมากกว่า แนวคิดตามบริบทสังคมวัฒนธรรมไทยดังกล่าวนี้อาจสะท้อนให้เห็นในคำสัมภาษณ์ของคน *เพศนอกรูปแบบ* หลายคน ผู้เขียนพบว่าปัจจัยที่คู่รักเพศเดียวกันให้ความสำคัญมากที่สุดไม่ใช่ประเด็นกฎหมาย แต่เป็นประเด็นเกี่ยวกับการดำรงชีวิตและ *การใช้ชีวิตร่วมกัน*

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

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

คำว่า “ทำมาค้าขึ้น” ในคำบอกเล่าข้างต้นของ เจ็กิม<sup>10</sup> (อายุ 58 ปี) หมายถึงการเป็นเจ้าของร้านขายของชำ ขนาดกลางในย่านชุมชน ซึ่งเป็นอาคารพาณิชย์ 3 ชั้นหลังใหม่ แบ่งชั้นล่างสุดเป็นร้านค้า ชั้นลอยเป็นห้องเก็บของ ชั้นสองเป็นห้องอาหารและพักผ่อน และชั้นสามเป็นห้องนอนของเจ้าของบ้านทั้งสองคือ เจ็กิมและคู่ชีวิตวัย 47 ปี ชื่อแตน นอกจากนี้ร้านขายของชำนี้แล้ว เจ็กิมและแตนยังมีธุรกิจหอพักขนาดหกห้องรวม 2 แห่งและบ้านเช่า ขนาดเล็กอีก 3 หลังด้วย คู่รักเพศเดียวกันทั้งสองช่วยกันเล่าให้ผู้เขียนฟังว่า ต่างช่วยเหลือกันและกันในการประกอบ ธุรกิจครอบครัวทั้งหมดอย่างไร เจ็กิมเล่าให้ฟังเป็นพิเศษว่าเมื่อประมาณกว่า 20 ปีที่แล้วที่ทั้งสองเริ่มคบหากัน แตนปฏิเสธการเข้าอยู่ร่วมกับครอบครัวเจ็กิมที่มีฐานะมั่งคั่ง แตนฝันแต่ฝันว่าจะมีบ้านเป็นของตัวเอง โดยพยายาม มาบอกเจ็กิมเสมอว่าที่ดินตรงนั้นสวย ปลุกบ้านอยู่กันบริเวณนี้น่าจะดี เจ็กิมบอกว่า *รับรู้ว่าได้เสมอว่า* แตนมีความสุข กับการมีบ้านและที่ดิน ธุรกิจหอพักและบ้านเช่าจึงเริ่มก่อเกิดขึ้นเมื่อประมาณ 10 ปีที่ผ่านมาเพื่อตอบสนองต่อ ความฝันของแตน ความลึกซึ้งในการดำรงชีวิตคู่ดังกล่าว อันเป็นความลึกซึ้งที่คนสองคนผูกพันกันด้วยความรักและความต้องการให้บุคคลอื่นเป็นที่รักมีความสุขสมหวังนั้น นับได้ว่าเป็นความลึกซึ้งแบบพิเศษที่เมื่อคนสองคนพบเจอ ในกันและกันแล้ว ย่อมเป็นสิ่งที่อยู่เหนือกฎเกณฑ์และบรรทัดฐานทางสังคมใดๆ ในขณะที่เจ็กิมพูดถึงแตนอย่างผูกพัน ลึกซึ้งนั้น แตน<sup>11</sup> เล่าให้ฟังว่า รับหน้าที่เป็นผู้ช่วยในร้านของชำให้แก่เจ็กิมทั้งหมด

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

แตนเล่าต่อว่า ยังรับหน้าที่อื่นๆ เช่น ส่งแก๊สให้ลูกค้าตามบ้าน ขับรถไปตระเวนซื้อของเข้าร้าน จัดของ หน้าร้านยามเช้าและเก็บของเพื่อปิดร้านยามค่ำ เมื่อถามว่าทำไมแบ่งหน้าที่กันอย่างนี้ แตนตอบด้วยท่าทีจริงจังว่า เจ็กิมไม่ค่อยสบาย แตนต้องการทำงานทุกอย่างเพื่อเจ็กิมจะได้ไม่ต้องลงแรงมากเกินไป แตนอยากจะทำให้เจ็กิมไม่เหนื่อยเกินไป 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

<sup>10</sup> สัมภาษณ์วันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555

<sup>11</sup> 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” จำนวนมากมายในสังคมไทยอยู่กินกันฉันท์สามีภรรยาและมีบุตรหลานโดยไม่ได้จดทะเบียนสมรสกันเลย 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*<sup>12</sup> ซึ่งรับผิดชอบงานทะเบียนราษฎรคนหนึ่งให้ความเห็นต่อกรณีสองมาตรฐานดังกล่าวไว้อย่างน่าสนใจ แต่ย้ำว่าเป็นความเห็นส่วนบุคคล

“ความเห็นส่วนตัวคือยังงี้ก็ได้ พี่ไม่ได้ต่อต้านความรักแบบเพศที่สาม ไม่ใช่เรื่องอะไรที่เราจะไปต่อต้าน เราไม่รู้ว่าเขาเป็นยังไง แต่ถ้าจะมาจดทะเบียนสมรสตอนนี้ก็ทำให้ไม่ได้ พี่เป็นเจ้าพนักงานก็ต้องทำตามที่ข้อกฎหมายกำหนด เราจะทำอะไรมากกว่านั้นไม่ได้งี้คะ 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 รัฐไทยไม่มีความจำเป็นต้องหวาดเกรงว่าหากกำหนดให้คน *เพศนอกขอบ* จดทะเบียนสมรสกันได้ตามกฎหมาย คน *เพศนอกขอบ* ทุกคนทุกคู่จะพากันมาจดทะเบียนกันล้นหลาม เพราะคน *เพศนอกขอบ* ที่ไม่ต้องการจดทะเบียนสมรสยังมีจำนวนมากมายเช่นเดียวกันกับ “ชายจริงหญิงแท้” ที่อยู่กินกันฉันท์สามีภรรยาโดยไม่ต้องจดทะเบียนสมรส รัฐไทยไม่จำเป็นต้องหวาดเกรงว่าความเป็นชายความเป็นหญิงจะหมดไปจากสังคมไทย เพราะผู้หญิงอย่างป้าหมายเป็นผู้หญิงที่เกิดมาเพื่อทำหน้าที่ของ “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

<sup>12</sup> 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 (อรรถนพ, 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 14<sup>th</sup> 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**



# สตรีผู้พิการ และการเข้าถึงบริการอนามัยเจริญพันธุ์

## Women with Disability and Access to Reproductive Health Services

อมรา สุนทรธาดา<sup>1</sup> และอัษฎราภักค์ หลักทอง<sup>2</sup>  
Amara Soonthorndhada, and Aksarapak Lucktong

### บทคัดย่อ

บทความเสนอการสังเคราะห์จากกรณีศึกษาสตรีคนพิการ รวม 5 กรณี ด้วยวิธีสัมภาษณ์ระดับลึก เพื่อศึกษาปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อสิทธิการเข้าถึงบริการอนามัยเจริญพันธุ์ ประเด็นที่พบในการศึกษาคือ สตรีคนพิการมีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลและการบริการอนามัยเจริญพันธุ์ เนื่องจากความหลากหลายและระดับของความพิการ สถานบริการภาครัฐมีบริการเพื่ออำนวยความสะดวกไม่เพียงพอ เช่น ล่ามภาษามือ อุปกรณ์และข้อมูลข่าวสารไม่เหมาะสมตามความต้องการ ช่องว่างด้านการสื่อสารระหว่างแพทย์ พยาบาล และผู้ป่วย ส่วนหนึ่งเกิดจากทัศนคติที่มีต่อสตรีคนพิการ พ่อแม่ หรือผู้ดูแลใกล้ชิด มีทัศนคติว่าเรื่องเพศเป็นสิ่งต้องห้ามสำหรับคนพิการ มีผลต่อวิถีชีวิตเรื่องการเรียนรู้ และสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ แม้ว่าสตรีคนพิการไม่คิดว่าความพิการเป็นข้อจำกัดหรือทำให้ตนอยู่ในสภาวะชายขอบของสังคม

**คำสำคัญ:** ความพิการ, สภาวะชายขอบ, สิทธิการเข้าถึงการบริการอนามัยเจริญพันธุ์

### Abstract

Five case studies of women with disabilities and their access to reproductive health services are explored in this article. Challenges encountered by these women include seeking information and services based on different levels of disabilities and needs as well as inadequate equipment as services provided at the public sector, including interpreters for women with hearing problems. Attitudes towards disabled women are found to obstruct proper interpersonal communication between health personnel and the disabled. Parents or caregivers are reluctant to accept the needs of reproductive health education for the disabled as long as their sexual life is socially intolerable. The disabled do not consider themselves as a marginalised people.

**Keywords:** disability, marginalisation, reproductive health access

<sup>1</sup> รองศาสตราจารย์ ประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

<sup>2</sup> นักศึกษาหลักสูตรดุขฎฐฎิบัณฑิตสาขาประชากรศาสตร์ 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) ความพิการทางได้ยินหรือสื่อความหมาย ได้แก่ หูหนวก หูตึงและทางสื่อความหมาย (3) ความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย (4) ความพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม หรือออทิสติก (5) ความพิการทาง สติปัญญา (6) ความพิการทางการเรียนรู้<sup>3</sup>

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

<sup>3</sup> 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 หรือการศึกษาผ่านพันธกรรมเพื่อป้องกันการให้กำเนิดทารกพิการ 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 รวมทั้งเพศวิถีนอกกระแสหลักที่มีวิถีปฏิบัติหรืออัตลักษณ์ทางเพศที่หลากหลาย (วรารักษ์, 2551)

การศึกษาเพศวิถีได้ขยายวงกว้างมากขึ้นในหลากหลายมิติและขยายผลมากขึ้นในกลุ่มคนชายขอบที่อยู่ นอกกรอบการตีตราของสังคม เช่น กลุ่มคนรักเพศเดียวกัน กลุ่มหญิงบริการ กลุ่มผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ กลุ่มที่มี เพศสัมพันธ์ก่อนสมรส กลุ่มที่มีเพศสัมพันธ์นอกสมรส รวมทั้งเริ่มมีงานศึกษาเกี่ยวกับเพศวิถีในกลุ่มผู้สูงอายุ สำหรับงานวิจัยเรื่องเพศวิถีในกลุ่มคนพิการและสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ยังคงเป็นภาพที่ขาดหายไปจากวงวิชาการ ของสังคมไทย

## 5. วิธีการศึกษาและข้อค้นพบ

การวิจัยเกี่ยวกับคนพิการมีข้อจำกัดในการเข้าถึงประชากรกลุ่มเป้าหมาย เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน รวมถึงอุปสรรคในการสื่อสาร จึงเป็นข้อจำกัดระดับหนึ่งของการศึกษาในครั้งนี้ที่จะเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายให้ครบตามคำนิยามคนพิการ ดังนั้น แหล่งข้อมูลที่ใช้เพื่อการวิเคราะห์จึงเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพจาก กรณีศึกษาสตรีคนพิการจำนวน 5 ราย ที่อยู่ในวัยเจริญพันธุ์ มีสถานภาพโสดหรือสมรส อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร การให้ข้อมูลเป็นความสมัครใจของผู้ให้ข้อมูล และไม่มีภาระระบุตัวบุคคลเมื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์ ในกรณีที่กรณีศึกษา มีความพิการทางได้ยินหรือสื่อความหมาย หรือความพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม หรือออทิสติก ผู้วิจัยได้ขอสัมภาษณ์ ผู้เกี่ยวข้อง 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 การเข้าถึงข้อมูลเพื่อการเรียนรู้เรื่องอนามัยเจริญพันธุ์ในคนพิการเป็นเรื่องที่ ซับซ้อน โดยเฉพาะการยอมรับจากพ่อแม่หรือบุคคลใกล้ชิด เพราะมีทัศนคติว่าไม่ใช่เรื่องที่จะพูดคุยได้อย่างตรงไป ตรงมาหรือมีความจำเป็น แม้แต่การคิดวิธีการเพื่อการเรียนการสอนกันนับว่าเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน อิทธิพลของ ครอบครัวในบางกรณีเป็นปราการสำคัญที่ปิดกั้นการเรียนรู้ในเรื่องสรีระ ความสัมพันธ์ระหว่างชายหญิง การมี เพศสัมพันธ์ การป้องกันตนเองให้ปลอดภัยจากการล่วงละเมิดทางเพศ โดยเฉพาะสตรีคนพิการวัยรุ่น ที่ขาดการให้ ความรู้หรือข้อมูลที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจ สามารถแยกแยะได้ว่าการปฏิบัติจากผู้อื่นต่อตนเอง เช่น การสัมผัส การใช้คำพูด มีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร รวมถึงการทำความเข้าใจกับการเปลี่ยนแปลงทางร่างกาย อารมณ์ เป็นต้น

อุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการเข้าถึงข้อมูลเรื่องอนามัยเจริญพันธุ์อย่างรอบด้าน เนื่องจากปัญหา หลักคือการเข้าถึงข้อมูลให้ครบถ้วนเหมือนคนปกติทั่วไป ซึ่งในทางปฏิบัติมีข้อจำกัดมาก เนื่องจากมีความหลากหลาย และระดับของความพิการ การให้ความรู้เรื่องการดูแลสุขภาพความสะอาดเมื่อมีรอบเดือน การตรวจมะเร็งปากมดลูก มะเร็งเต้านม การวางแผนครอบครัว ความรู้เรื่องโรคติดต่อจากเพศสัมพันธ์ ล้วนมีข้อจำกัดอย่างยิ่งเมื่อต้อง ให้ความรู้หรือทำความเข้าใจกับสตรีคนพิการที่มีระดับความพิการไม่เหมือนกัน

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

ปัญหานี้พื้นฐานสำหรับสตรีคนพิการเพื่อการเข้าถึงบริการอนามัยเจริญพันธุ์ 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 พิกุลแล้วยังสนใจเรื่องมีเพศสัมพันธ์อีก ส่วนใหญ่จะเป็นการพูดคุยสื่อสารกันในกลุ่มเพื่อนบ้าง เป็นการแลกเปลี่ยนความเห็นกันมากกว่า ว่าสุขภาพเป็นอย่างไร ถ้ามีปัญหาแบบนี้ทำอย่างไร จะแนะนำกันในกลุ่มเพื่อนๆ

(สัมภาษณ์ สตรีคนพิการทางการเคลื่อนไหว)

การเข้าถึงบริการอนามัยเจริญพันธุ์ที่เกี่ยวข้องกับคนพิการที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การให้ความสำคัญที่เท่าเทียมกันระหว่างคนปกติและคนไม่ปกติ โดยเฉพาะสตรีคนพิการที่ตั้งครรภ์หรือหลังคลอด เนื่องจากสตรีพิการที่ท้องมักจะได้รับความคำแนะนำและการปฏิบัติที่แตกต่างออกไป 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 การปิดกั้นข้อมูลในสังคมของคนพิการด้วยตัวเอง 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 ครูที่สอนก็ไม่รู้ว่่านักเรียนมีความเข้าใจตรงกันหรือถูกต้องชัดเจนมากน้อยเพียงไร พอหมดเวลาเรียนก็กลับเข้าโรงเรียนคนตาบอดแบบอยู่ประจำ มีนักเรียนบางคนอยากรู้อยากลองเรื่องที่เรียนมา เขาอาจจะทำอะไรที่ไม่ถูกต้องก็ได้ เพราะเรียนรู้มาแบบไม่เข้าใจอย่างถูกต้อง*

(สนทนากับสตรีคนพิการทางการมองเห็น)

เพศศึกษาที่พัฒนาโดยกระทรวงศึกษาธิการมักเน้นเพศศึกษาที่ห้ามการมีเพศสัมพันธ์จนกว่าจะแต่งงาน มิได้สอนสาระของเพศศึกษาอย่างที่ควรเป็น 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 และมีเพียงส่วนน้อยที่สามารถก้าวข้ามกำแพงมายาคติออกมาเป็นหยัดในทางเลือกของตนเอง

ครอบครัวของตัวเองก็เหมือนกัน ตั้งแต่ก่อนแต่งงาน พ่อก็บอกว่า ไม่ควรแต่ง หรือจะแต่งก็ควรแต่งกับคนหูหนวกด้วยกัน มองว่าสังคมข้างนอกอันตรายมาก พ่อห่วง เพราะพี่น้อง 3 คนพิการทั้งหมดพ่อแม่ครอบครัวจะคอยตามไปด้วยตลอด คอยกำกับดูแลต่างๆ พ่อแต่งงานก็บอกว่า อย่าท้องนะ เพราะว่ากลัวหลานจะออกมาพิการ พ่อท้องก็อยากให้ทำแท้ง แต่ผเอิญตัวเองเป็นคนดี ไม่ยอมทำหมัน ไม่ยอมทำแท้ง คิดว่าทุกคนควรมีชีวิตของตัวเอง เช่น คนหูหนวกแต่งงานกับคนหูหนวกเล็กกันก็มี คนหูดีแต่งงานกับคนหูดี 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 และพิมพ์วัลย์ บุญมงคล (บรรณาธิการ). *เพศวิถีศึกษาในสังคมไทย: วิพากษ์องค์ความรู้และธรรมเนียมปฏิบัติเรื่องเพศวิถีศึกษาในสังคมไทย* (หน้า 215 - 220). นครปฐม: โครงการจัดตั้งสำนักงานศึกษานโยบายสาธารณสุขฯ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- นฤพนธ์ ตัววิเศษ. (2545). ข้อพิจารณาเรื่องความเป็นชายขอบกับการศึกษาวัฒนธรรม. ใน ปรีตตา เถลิมนเฒ่า กอนันตกุล (บรรณาธิการ), *ชีวิตชายขอบ ตัวตนกับความหมาย* (หน้า 1 - 35). กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร.
- ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่องประเภทและหลักเกณฑ์ความพิการ. (29 พฤษภาคม 2552). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 126 ตอนพิเศษ 77ง, 2 - 5.
- ปรีตตา เถลิมนเฒ่า กอนันตกุล. (2545). คำนำ: ชายขอบสังคมไทย. ใน ปรีตตา เถลิมนเฒ่า กอนันตกุล. (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 และพิมพ์วัลย์ 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 และพิมพ์วัลย์ บุญมงคล (บรรณาธิการ). *เพศวิถีศึกษาในสังคมไทย: วิพากษ์องค์ความรู้และธรรมเนียมปฏิบัติเรื่องเพศวิถีศึกษาในสังคมไทย* (หน้า 13 - 27). นครปฐม: โครงการจัดตั้งสำนักงานศึกษานโยบายสาธารณสุขฯ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สุริชัย หวันแก้ว. (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](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.