

เสริมพลัง
กลุ่มเปราะบาง

สร้างสังคมที่ไม่ทอดทิ้งกัน



<http://www.thairath.co.th/media/NjpUs24nCQKx5e1A7JZ4qmb78eFoZMTaXCWAPXPUQP.jpg>

เสริมพลังกลุ่มเปราะบาง สร้างสังคมที่ไม่ทอดทิ้งกัน

1. เกริ่นนำ

*ถ้าเปรียบสังคมว่าเป็นเหมือนครอบครัวขนาดใหญ่
ที่มีสมาชิกคือคนทั่วประเทศ สังคมที่เข้มแข็งก็อาจจะ
เปรียบได้กับครอบครัวที่อบอุ่น*

ในครอบครัวที่อบอุ่น สมาชิกทุกคนเติบโตไปด้วยกัน
ไม่มีใครถูกทอดทิ้ง ทุกคนร่วมสุขร่วมทุกข์ไปด้วยกัน ทุกคน
ที่แข็งแรงกว่าและคนที่อ่อนแอกว่า ในสังคมที่เข้มแข็งก็เช่น
เดียวกัน นั่นคือไม่มีคนกลุ่มใดถูกทอดทิ้ง แม้ว่าจะแตกต่าง
กันด้วยสภาพร่างกาย ความสามารถทางสติปัญญา ฐานะ
สีผิว หรือชาติพันธุ์ แต่ทุกคนทุกกลุ่มมีที่ยืน ซึ่งไม่จำเป็นต้อง
เหมือนกัน ทว่ามีความเท่าเทียมและเป็นธรรม คนทุกกลุ่ม
ในสังคมมีสิทธิและโอกาสในการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีของ
ความเป็นมนุษย์

*สังคมที่เข้มแข็งคือสังคมที่คนทุกกลุ่มก้าวเดินไปด้วย
กัน ไม่มีคนกลุ่มใดถูกทิ้งอยู่เบื้องหลัง*

ข้อความข้างต้นอาจฟังดูเป็นอุดมคติ แต่ในโลกของ
ความจริง ครอบครัวที่สมาชิกทุกคนไม่ทอดทิ้งกันไม่ใช่
สิ่งเพ้อฝันที่เป็นไปได้เฉพาะในจินตนาการเท่านั้น หากแต่
เป็นไปได้ในโลกแห่งความเป็นจริง และมีอยู่จริง แม้อาจจะ
ไม่ใช่ทุกครอบครัวที่เป็นเช่นนั้นก็ตาม สังคมที่ไม่ทอดทิ้งกัน
ก็เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ และเป็นจริงแล้วในหลายประเทศ เช่น
สวีเดน เดนมาร์ก ฟินแลนด์ นอร์เวย์ และสวิตเซอร์แลนด์

ความแตกต่างหลากหลายเป็นธรรมชาติของมนุษย์
ที่อยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มเป็นสังคม แม้ภายในครอบครัวซึ่ง
ประกอบด้วยคนกลุ่มเล็กๆ สมาชิกก็ยังมี ความแตกต่างกัน

แต่ไม่ว่าจะแตกต่างและหลากหลายเพียงใด ทุกคนในทุกกลุ่มก็ควรจะมีโอกาส และสามารถเข้าถึงสิ่งจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต อย่างน้อยก็ในเรื่องอาหาร ที่อยู่อาศัยที่มั่นคง สุขลักษณะ การศึกษาพยาบาลในยามเจ็บป่วย ได้เรียนรู้เพื่อการมีชีวิตที่มีคุณภาพ มีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมในกิจการของส่วนรวม และไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ทั้งหมดนี้คือองค์ประกอบพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน ที่สังคมในโลกปัจจุบันถือว่าเป็นเป้าหมายของการพัฒนา

แต่ที่แล้วมาจนถึงวันนี้ การพัฒนาภายใต้ระบบทุนนิยมที่ขับเคลื่อนด้วยกลไกตลาด บนฐานของการแข่งขันเสรีซึ่งเอื้อต่อกลุ่มที่แข็งแรงมากกว่า ทำให้คนหลายกลุ่มในสังคมไม่สามารถก้าวตามกลุ่มอื่นๆ ได้ทันบนเส้นทางแห่งการพัฒนา กลายเป็นกลุ่มที่ถูกทิ้งไว้เบื้องหลัง ไม่ว่าจะโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม กลุ่มคนเหล่านี้คือผู้ที่อ่อนแอกว่า โดยเฉพาะในด้านร่างกายและสุขภาพ แต่ในด้านความรู้ ความสามารถ ทุนทางเศรษฐกิจและทางสังคม สิทธิ โอกาส อำนาจ และศักดิ์ศรี การ “ถูกทิ้ง” จะด้วยเหตุที่ไม่สามารถก้าวตามกลุ่มอื่นได้ทันหรือเพราะไม่ได้รับความใส่ใจจากคนที่แข็งแรงกว่าก็ตาม ทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ตกอยู่ในสภาพที่ **เปราะบาง** เสี่ยงต่อความยากลำบากและประสบกับสภาพอันไม่พึงปรารถนาในการดำรงชีวิตหลายด้าน

ความเปราะบางนั้นเชื่อมโยงอย่างแนบแน่นอยู่กับความเหลื่อมล้ำ สังคมที่มีกลุ่มคนเปราะบางจำนวนมากก็คือสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำ ไม่ว่าจะเหลื่อมล้ำในด้านเศรษฐกิจหรือด้านอื่นใดก็ตาม ยิ่งมีความเหลื่อมล้ำมากเท่าไร โอกาสที่คนเปราะบางจะเพิ่มขึ้นยังมีมากเท่านั้น สิ่งที่ตามมาคือความขัดแย้งในสังคม มีการศึกษาจำนวนมากชี้ให้เห็นด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์ว่า สังคมที่มีความเหลื่อมล้ำสูงจะมีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มหรือระหว่างชนชั้นสูง นอกจากนี้

ยังมีปัญหาทางสุขภาพและปัญหาอื่นๆ มากกว่าในสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำในระดับต่ำด้วย

ในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา แม้ว่าประเทศไทยจะประสบความสำเร็จในการพัฒนาหลายด้าน แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่า ส่วนแบ่งสำคัญจากผลการพัฒนาที่ผ่านมาตกอยู่ในมือของประชากรจำนวนน้อยเพียงบางกลุ่ม ซึ่งเป็นผู้ที่ได้เปรียบมากกว่ากลุ่มอื่นๆ ในทุกด้าน รูปธรรมของความเหลื่อมล้ำจะเห็นได้ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพ ความเหลื่อมล้ำเช่นนี้ได้ขยายตัวมากขึ้น จนบางครั้งนำไปสู่ความขัดแย้งและความรุนแรง ดังที่ได้เกิดขึ้นและเป็นไปอยู่ในสังคมไทยปัจจุบัน

ความขัดแย้งในสังคมไทยมักจะถูกมองว่าเป็นเรื่องของการเมือง (ซึ่งก็มีส่วนถูกอยู่มาก) แต่นักวิเคราะห์หลายคนชี้ให้เห็นว่า ลึกลงไปกว่านั้น ความขัดแย้งในสังคมไทยปัจจุบันมีรากยึดอย่างแน่นหนากับปัญหาความเหลื่อมล้ำ หรือความไม่เท่าเทียมกัน ของคนกลุ่มต่างๆ ทำให้คนจำนวนมากที่อ่อนแอกว่ารู้สึกว่ามันถูกเอาเปรียบ ถูกทิ้งไว้ข้างหลัง และถูกทิ้งห่างออกไปเรื่อยๆ บนเส้นทางการพัฒนาที่ผูกติดอยู่กับระบบทุนนิยมเสรี คนเหล่านี้ส่วนใหญ่มีชีวิตที่ด้อยคุณภาพ ถูกเลือกปฏิบัติ และเข้าไม่ถึงบริการที่จำเป็นในการดำรงชีวิตอย่างที่เราควรจะได้รับ กลายเป็น “คนชายขอบ” และมีความเปราะบาง

การพัฒนาเช่นนี้ แม้จะทุ่มเทพยายามลงไปสักเพียงใด ก็ยากที่จะบรรลุผลสำเร็จอย่างยั่งยืน การพัฒนาจะบรรลุเป้าหมายที่ยั่งยืน ก็ต่อเมื่อไม่มีคนกลุ่มใดในสังคมถูกทิ้งไว้ข้างหลัง นั่นคือต้องนำไปสู่การเป็นสังคมที่ทุกคนก้าวเดินไปด้วยกัน วาระสำคัญของการพัฒนาจะต้องลดปัจจัยที่จะทำให้คนบางกลุ่มกลายเป็นคนเปราะบางลงให้เหลือน้อยที่สุด

2. อย่างไรเรียกว่าเปราะบาง

2.1 ความเปราะบาง

สำหรับสิ่งของ ความเปราะบางเป็นสิ่งที่เข้าใจได้ง่ายและไม่ซับซ้อน เพราะทุกอย่างที่เปราะบางย่อมมีสภาพเหมือนกันหมด นั่นคือแตกหักเสียหายง่าย ไม่แข็งแรงทนทาน และไม่ทนต่อสิ่งที่มากระทบ

สำหรับคนก็อาจเข้าใจได้ในทำนองเดียวกัน แม้ว่าอาจมีความซับซ้อนมากกว่า การทำความเข้าใจเรื่องความเปราะบางสำหรับคนจำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยอย่างน้อยสองด้าน ด้านหนึ่งคือคุณสมบัติภายใน อันได้แก่เรื่องสุขภาพและความรู้ความสามารถที่แต่ละคนมี อีกด้านหนึ่งคือสิ่งแวดล้อมภายนอก ได้แก่บริบทที่บุคคลหรือกลุ่มคนนั้นๆ

อาศัยอยู่ ซึ่งก็คือสิ่งแวดล้อมทั้งหมด ทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองด้วย

ไม่ว่าจะเป็นความเปราะบางของบุคคลหรือของกลุ่มคน ความเปราะบาง ก็คือสภาพที่ทำให้อ่อนแอ หรืออ่อนด้อย ไม่มีกำลังและความสามารถพอที่จะ “รับมือ” กับปัญหาที่เข้ามากระทบรวมทั้งไม่สามารถจะคาดการณ์หรือวางแผนล่วงหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพเมื่อเกิดปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นจะจัดการอย่างไร และเมื่อได้รับผลกระทบจากปัญหาจนอยู่ในสภาพที่เสียหลักล้มหรือ “บอบช้ำ” แล้วจะสามารถ “ลุกขึ้น” และกลับคืนมาสู่สภาพที่เป็นปกติได้อย่างไร

มองในแง่คุณสมบัติภายในของแต่ละคน ความเปราะบาง เป็นสภาพที่คนเราไม่พร้อม ซึ่งอาจเนื่องจากสุขภาพร่างกายไม่แข็งแรง ขาดความรู้และประสบการณ์ ขาดทรัพยากร ขาดทุนทางสังคม ด้อยในด้านสิทธิ โอกาส อำนาจ และศักดิ์ศรี เพราะเหตุที่ไม่พร้อมจึงไม่สามารถรับมือกับปัญหาต่างๆ ได้ด้วยตัวเอง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือจากสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่ไม่เอื้อต่อการดำรงชีวิตก็ตาม

แต่ความเปราะบางนั้น เป็นเรื่องของปัจจัยภายนอกด้วย ดังนั้นการที่จะบอกว่าสภาพอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลเป็นความเปราะบางหรือไม่ จำเป็นต้องพิจารณาด้วยว่า เรากำลังพูดถึงสภาพนั้นๆ ภายในบริบทใด ถ้าพูดถึงสภาพที่อ่อนแอหรืออ่อนด้อยอาจจะไม่เพียงพอที่จะสรุปได้ว่าเป็นความเปราะบางหรือไม่ เช่น ความพิการทางร่างกายที่ทำให้เดินไม่ได้ ต้องนั่งรถเข็น สภาพเช่นนี้อาจเป็นอุปสรรคที่ทำให้บุคคลไปไหนมาไหนด้วยตัวเองลำบาก หรือไปไม่ได้เลย ในกรณีเช่นนี้ความพิการทางร่างกายดังกล่าวทำให้บุคคลเปราะบางแน่นอน แต่นี่ก็เฉพาะในบริบทที่ไม่มีบริการสาธารณะ (เช่น ถนนหนทาง อาคารสาธารณะ และระบบการขนส่ง) ที่เอื้อต่อการที่ผู้พิการทางการเคลื่อนไหวจะไปไหนมาไหนได้ด้วยตัวเองเท่านั้น ในสังคมที่มีบริการสาธารณะที่ “เป็นมิตรกับคนพิการ” การเดินไม่ได้อาจไม่ใช่ข้อจำกัดถึงขนาดที่เป็นความเปราะบางก็ได้ เพราะบุคคลที่มีสภาพร่างกายเช่นนั้นยังสามารถไปไหนมาไหนได้เกือบจะไม่ต่างกับคนทั่วไป ในทำนองเดียวกัน ในสังคมที่ค่าครองชีพสูง ไม่มีสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่ดีพอ ไม่มีทุนทางสังคมที่เข้มแข็ง และโครงสร้างทางสังคมก็ไม่เอื้อต่อความเท่าเทียม การมี

รายได้ต่ำอาจทำให้บุคคลอ่อนแอจนกลายเป็นผู้เปราะบางได้ เพราะในสภาพเช่นนั้นผู้มีรายได้ต่ำย่อมเสี่ยงต่อการที่จะได้รับแรงกระทบจากปัญหาหลายอย่าง อีกทั้งเมื่อได้รับแรงกระทบแล้ว การที่จะฟื้นฟูสภาพเดิมก็เป็นไปได้ยาก แต่ในสังคมที่มีสวัสดิการขั้นพื้นฐานและมีทุนทางสังคมที่ดี มีโครงสร้างที่เอื้อต่อความเท่าเทียมของทุกคน การมีรายได้ต่ำอาจไม่เป็นความเปราะบางก็ได้

เนื่องจากขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอกด้วยเช่นนี้ ความเปราะบางจึงเป็นสิ่งที่ต้องทำความเข้าใจในเชิงเปรียบเทียบ (relative) สภาพอย่างเดียวกันอาจเป็นความเปราะบางในสิ่งแวดล้อมหนึ่ง แต่ในสิ่งแวดล้อมที่ต่างออกไปอาจจะไม่ใช่ความเปราะบาง ปัจจัยภายนอกนั้นอาจเป็นเรื่องของภัยธรรมชาติ ระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม หรือแม้แต่กระแสโลกาภิวัตน์ ที่อาจส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของคนในสังคม

2.2 อะไรทำให้คนเปราะบาง

มีหลายอย่างที่ทำให้คนบางคนหรือบางกลุ่มตกอยู่ในสภาพที่เปราะบาง แต่โดยทั่วไปแล้วสิ่งที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความเปราะบาง แต่จะทำให้เปราะบางเพียงใด ขึ้นอยู่กับปัจจัยเชิงบริบทด้วย ดังกล่าวแล้วข้างต้น :

- 1) ลักษณะทางธรรมชาติและสุขภาพร่างกาย-- ในหลายกรณีความเปราะบางอาจเนื่องมาจากธรรมชาติของชีวิต ซึ่งหลีกเลี่ยงได้ยาก หรือไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เลย ในแง่นี้ คนที่มีความเปราะบาง อาจจะเป็นเด็ก ผู้พิการแต่กำเนิด ผู้สูงอายุ ผู้หญิง และกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศ (LGBT) มากกว่าคนที่อยู่ในสถานภาพอื่น แต่ก็มีไม่น้อยที่ความเปราะบางเกิดจากเหตุการณ์ที่บุคคลได้ประสบ เช่น อุบัติเหตุหรือการเจ็บป่วยที่ทำให้พิการทางกายและทางจิต รวมถึงการติดเชื้อโรคบางชนิด เช่น เชื้อเอชไอวี (HIV) ซึ่งอาจทำให้บุคคลถูกตีตรา ได้รับการปฏิบัติเสมือนเป็นคนชายขอบ
- 2) การเป็นชนกลุ่มน้อย ต่างเชื้อชาติ ต่างวัฒนธรรม-- การมีเชื้อชาติและวัฒนธรรมต่างกับคนส่วนใหญ่ในสังคม มักจะถูกมองว่าเป็นชนกลุ่มน้อย ดังนั้นชาวเขา ชาวเล และประชากรกลุ่มน้อยอื่นๆ รวม

ทั้งกลุ่มคนที่อพยพเข้ามาจากประเทศอื่น และคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่ไม่มีสถานะบุคคลตามกฎหมาย จึงมักถูกมองจากคนส่วนใหญ่ในสังคมว่าเป็น “คนอื่น” ในทำนองเดียวกัน แรงงานจากต่างประเทศ (แรงงานต่างด้าว) โดยเฉพาะที่เข้าเมืองมาโดยไม่ถูกต้อง รวมทั้งกลุ่มคนที่อพยพหนีภัยหนีความเดือดร้อนในถิ่นเดิมของตนเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศ ก็เป็นชนกลุ่มน้อยอีกประเภทหนึ่งที่มีความเปราะบาง เพราะอาจถูกแบ่งแยกและกีดกัน หรือถูกเลือกปฏิบัติ ทำให้ไม่ได้รับบริการที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตในมาตรฐานเดียวกับที่คนส่วนใหญ่ได้รับ

- 3) การถูกจำกัดอิสรภาพและถูกกักขังจองจำ-- ในทุกสังคม รวมทั้งสังคมไทย มีคนจำนวนไม่น้อย ทั้งชายและหญิง ทั้งเด็กและผู้ใหญ่ ถูกจำกัดอิสรภาพหรือถูกกักขังจองจำ เพราะต้องโทษ เนื่องจากถูกศาลตัดสินว่าทำผิดกฎหมาย การถูกกักขังจองจำนอกจากจะทำให้เสียอิสรภาพแล้วยังเสียสิทธิบางอย่าง และขาดโอกาสที่จะเข้าถึงบริการที่เคยได้รับตามปกติเหมือนคนทั่วไป อีกทั้งมักถูกมองด้วยความรู้สึกแบ่งแยก ด้วยสภาพเช่นนี้คนที่อยู่ในทัณฑสถานจึงมีความเปราะบาง
- 4) ความยากจน--ความยากจนเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้คนจำนวนมากตกอยู่ในสภาพเปราะบาง ทั้งนี้เพราะความยากจนเป็นต้นเหตุของความอ่อนด้อยหลายด้าน ครอบครัวยากจนมักจะมีชีวิตอยู่ในบ้านเรือนและสิ่งแวดล้อมที่ไม่ถูกสุขลักษณะ สุขภาพไม่ดี เด็กที่เกิดในครอบครัวยากจนส่วนมากมักได้รับการศึกษาน้อย มีโอกาสที่จะได้รับการฝึกทักษะอาชีพน้อยกว่า ต้องทำงานที่หนักและเสี่ยงต่อสุขภาพมากกว่า มีรายได้น้อยกว่ามีปัญหาสุขภาพมากกว่า และเมื่อเติบโตขึ้น เด็กจากครอบครัวยากจนมีโอกาสมากที่จะเป็นคนยากจนเหมือนรุ่นพ่อแม่ เพราะโดยมากแล้วความยากจนมักจะถูก “ส่งต่อ” จากคนรุ่นหนึ่งสู่คนอีกรุ่นหนึ่ง โดยนัยนี้ ความเปราะบางซึ่งมาพร้อมกับความยากจนก็มีโอกาสที่จะถูกส่งต่อจากรุ่นสู่รุ่นได้เช่นเดียวกัน ในประเทศส่วนมาก รวมทั้ง

ประเทศไทยด้วย คนยากจนคือกลุ่มคนเปราะบางที่ใหญ่ที่สุด

- 5) โครงสร้างสังคมที่ไม่เป็นธรรม--โครงสร้างสังคมในกรณีนี้อาจเปรียบเทียบให้เข้าใจง่าย ๆ ว่าเป็นเหมือนฐานที่รองรับทุกอย่างในสังคม ฐานรองรับนี้มีหลายส่วนที่ประกอบกันอยู่ ที่สำคัญได้แก่ส่วนที่เกี่ยวกับระบบการทำมาหากิน (เศรษฐกิจ) ส่วนที่เกี่ยวกับการจัดระบบความสัมพันธ์พึ่งพากันของผู้คน ส่วนที่เกี่ยวกับระบบการดูแลสุขภาพ การเข้าถึงการศึกษา และอื่นๆ อีกหลายส่วน โครงสร้างแต่ละส่วนที่ว่านี้หากไม่เป็นธรรมจะก่อให้เกิดผลกระทบมากมาย หนึ่งในนั้นคือจะทำให้คนบางกลุ่มมีสถานะที่ได้เปรียบ ขณะที่กลุ่มคนที่เหลือกลายเป็นผู้เสียเปรียบในทุกด้าน เช่น ถ้าโครงสร้างส่วนที่เกี่ยวกับระบบการทำมาหากินไม่เป็นธรรม ผลของการพัฒนาที่รัฐลงทุนไปก็มีโอกาสที่จะไปตกอยู่กับกลุ่มที่ได้เปรียบมากกว่ากลุ่มอื่นๆ ในเรื่องการศึกษาที่เช่นเดียวกัน โครงสร้างระบบการศึกษาที่ไม่เป็นธรรมทำให้คนกลุ่มเปราะบางเข้าถึงการศึกษาที่ดีและเพียงพอได้ยากลำบากกว่ากลุ่มอื่น เมื่อเป็นเช่นนั้นกลุ่มที่อยู่ล่างสุดที่มีความได้เปรียบน้อยก็จะกลายเป็นกลุ่มเปราะบาง กลุ่มเปราะบางเพราะสาเหตุนี้โดยมากแล้วก็คือคนยากจน

เนื่องจากสาเหตุที่ทำให้เกิดความเปราะบางมีหลายอย่าง คนเปราะบางจึงมีหลายกลุ่ม มีทั้งเด็ก ผู้สูงอายุ ผู้หญิง เด็กเร่ร่อน/คนไร้บ้าน กลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศ ผู้พิการทางกายและจิต คนที่มีปัญหาทางพฤติกรรมและการเรียน ชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาติพันธุ์ คนที่มีปัญหาสถานะบุคคล คนไร้รัฐไร้สัญชาติ คนพลัดถิ่น ผู้ต้องขังในทัณฑสถาน คนยากจน และแรงงานต่างด้าว

อย่างไรก็ตาม ในที่นี้จะนำเสนอเพียง 4 กลุ่ม คือ กลุ่มคนยากจน คนพิการ ชนกลุ่มน้อย/กลุ่มคนมีปัญหาสถานะบุคคล และกลุ่มแรงงานต่างด้าว การนำเสนอเฉพาะ 4 กลุ่มนี้ก็เพราะเห็นว่ามีประชากรที่เกี่ยวข้องอยู่จำนวนมาก และปัญหาที่กลุ่มเหล่านี้ประสบก็มีความน่าสนใจในเชิงนโยบายค่อนข้างมาก

3. คนจน

3.1 อย่างไรเรียกว่าจน

ใครๆ ก็อาจบอกได้ว่าความจนคืออะไร แต่ถ้าวิเคราะห์กันจริงๆ แล้วความจนเป็นเรื่องที่ซับซ้อน เพราะมีหลายมิติ การที่จะบอกว่าใครจน ใครไม่จน จึงต้องนำปัจจัยหลายด้านมาพิจารณา

มีหลายมุมมองที่เราอาจทำความเข้าใจว่าอะไรคือความยากจน เราอาจมองว่าความยากจนเป็นสภาพที่เกิดจากความขาดแคลนทรัพยากร เหมือนอย่างที่ธนาคารโลก (World Bank) บอกเราว่า *ความยากจนเป็นเรื่องของการมีทรัพยากรไม่เพียงพอ ทำให้บุคคลมีความเปราะบางและอ่อนไหวต่อเหตุรุนแรงที่มากกระทบ เช่น ความเจ็บป่วยหรือการเสียชีวิตของสมาชิกในครัวเรือน การสูญเสียทรัพย์สินและอาชีพการงาน ทำให้คนยากจนไม่มีอำนาจต่อรองในทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ทั้งในระดับชุมชนที่ตนอาศัยอยู่และในสังคมระดับประเทศ*

แต่เราอาจจะมองความยากจนว่าเป็นเรื่องของ การด้อยคุณภาพชีวิตก็ได้ เหมือนอย่างทีโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) บอกว่า *ความยากจนคือสภาพที่คนเราไม่มีโอกาสและไม่มีทางเลือกที่จะนำไปสู่การมีความเป็นอยู่ที่ดี มีสุขภาพดี มีเสรีภาพ มีศักดิ์ศรี และมีความเคารพในตนเองและผู้อื่น*

นอกจากนี้เราอาจจะมองความยากจนในฐานะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับศักยภาพของมนุษย์ก็ได้ ในมุมมองนี้ ความยากจนคือสภาพที่ขัดขวางไม่ให้คนเราพัฒนาศักยภาพและไม่สามารถใช้ศักยภาพที่มีอยู่ของตนได้อย่างเต็มที่ ดังเช่นที่ อมาตยา เซน (Amartya Sen) นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบลบอกเราว่า *ความยากจนคือสภาพที่คนเราไม่มีโอกาสที่จะใช้ความสามารถของตัวเองได้อย่างเต็มที่ ส่งผลให้ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างที่ควรจะเป็น ทำให้ไม่มีความเป็นอยู่ที่ดีในระดับที่ตนประสงค์ ขาดเสรีภาพที่จะทำหรือที่จะมี และเป็นในสิ่งที่มนุษย์ทั้งหลายควรมีและควรเป็น*

ไม่ว่าจะมองจากมุมมองไหน ความยากจนมีหลายมิติ และไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องของรายได้หรือสิ่งที่เป็นวัตถุเพียงอย่างเดียว แต่ยังมิตินี้ที่ไม่ใช่เรื่องของวัตถุอีกมาก ที่สำคัญ เช่น สุขภาพ การศึกษาเรียนรู้ การมีส่วนร่วมในชุมชนและ



ที่มา: <http://oknation.nationtv.tv/blog/ya-jok/2010/08/25/entry-1>

สังคม การเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน ความมั่นคงในชีวิต เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิ่งทั้งหลายเหล่านี้ บางท่านเรียกกรวมๆ ว่าเป็น *ปัจจัยเชิงโครงสร้างของความยากจน*

อย่างไรก็ตาม โดยมากเรามักจะถือว่ารายได้เป็นตัวชี้วัดสำคัญที่บอกว่าใครจน ใครไม่จน เราเข้าใจกันทั่วไปว่าคนจนคือคนที่มีรายได้น้อยและมีไม่พอใช้ ซึ่งก็ไม่ผิด แต่มีความซับซ้อนตรงที่ว่า คนส่วนมากไม่ได้มีความเห็นเป็นหนึ่งเดียวว่า รายได้เท่าไรจึงถือว่าเป็นรายได้น้อย และรายได้ที่น้อยนั้นต้องน้อยเท่าไรจึงเรียกว่าเป็นคนจน สำหรับบางคนที่มีรายได้เดือนละเป็นหมื่น เขาอาจจะบอกว่าตัวเองมีรายได้น้อย เพราะไม่เพียงพอกับการใช้จ่ายในแต่ละเดือน แต่สำหรับบางคนที่มีรายได้เดือนละไม่กี่พันบาท เขาอาจมองว่ารายได้ของตนไม่น้อยเลย เพราะนอกจากจะพอกับค่าใช้จ่ายส่วนตัวแล้ว เขายังมีส่วนที่เหลือเก็บออมไว้ได้ด้วย ความยากจนที่เอารายได้เป็นเกณฑ์วัดเช่นนี้ แม้จะเป็นสิ่งที่คนทั่วไปเข้าใจกัน แต่มีข้อจำกัดตรงที่ไม่มีมาตรฐานเป็นหนึ่งเดียว

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ซึ่งเป็นหน่วยงานแผนการพัฒนาระดับชาติได้สร้างตัวชี้วัดความยากจน สำหรับใช้ในการประเมินความสำเร็จของการพัฒนาว่าสามารถทำให้คนจนในสังคมมีจำนวนลดลงหรือไม่ ดัชนีนี้เรียกว่า *เส้นความยากจน* ซึ่งกำหนดมาจากค่าเฉลี่ยของค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่อคนต่อเดือน และเป็นรายจ่ายขั้นต่ำที่เพียงพอต่อการดำรงชีพของคนแต่ละคน ค่าใช้จ่ายนี้อาจจะได้มาโดยการจ่ายเงิน

ตารางที่ 1 เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน) จำนวน (ล้านคน) และร้อยละของคนจนในประเทศไทย พ.ศ. 2549-2558

	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558
เส้นความยากจน	1,934	2,006	2,172	2,174	2,285	2,415	2,492	2,572	2,647	2,644
จำนวนคนจน	13,779.7	12,718.3	13,116.3	11,623.9	10,800.7	8,751.9	8,402.1	7,305.1	7,057.4	4,847.2
ร้อยละของคนจน	21.9	20.0	20.4	17.9	16.4	13.2	12.6	10.9	10.5	7.2

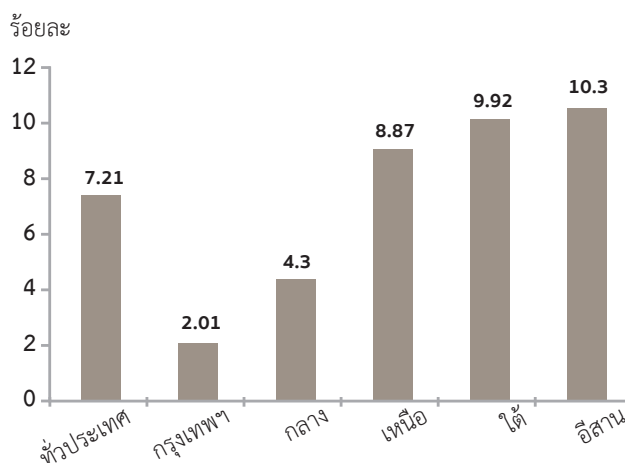
ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ซื้อ ผลผลิตขึ้นมาเอง ได้รับจากผู้อื่น หรือได้รับจากสวัสดิการที่รัฐหรือนายจ้างจัดให้ ทั้งหมดเอามาคำนวณเป็นเงิน ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนนี้ ถือว่าเป็นคนยากจน

เนื่องจากค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคในภาพรวมสำหรับทั้งประเทศ และในแต่ละภาค แต่ละจังหวัดเปลี่ยนแปลงไปทุกปี ตามการเปลี่ยนแปลงของค่าครองชีพ ดังนั้น เส้นแบ่งความยากจนก็เปลี่ยนไปด้วย นั่นหมายความว่า จำนวนและสัดส่วนของคนจนทั้งในระดับประเทศ ระดับภาค และระดับจังหวัดก็เปลี่ยนไปด้วยเช่นกัน เช่น ในปี 2549 เส้นความยากจนสำหรับคนไทยทั่วประเทศอยู่ที่ 1,934 บาท ต่อคนต่อเดือน ในปีนั้นมีคนไทยที่มีค่าใช้จ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจนนี้เกือบ 14 ล้านคน คิดเป็น 21.9% ของประชากรทั้งประเทศในเวลานั้น ในปี 2558 เส้นความยากจนเพิ่มขึ้นเป็น 2,644 บาท ต่อคนต่อเดือน และมีคนจนจำนวนเกือบ 5 ล้านคน หรือคิดเป็น 7.2% ของประชากรทั้งประเทศ ในจำนวนนี้มีทั้งกลุ่มที่จนมาก¹ (2.24%) และกลุ่มที่จนน้อย² (4.97%) นอกจากนี้ยังกลุ่มเกือบจน³ หรือกลุ่มที่เสี่ยงต่อความยากจนอีก 8.38% ถ้ารวมกลุ่มยากจนและกลุ่มเกือบจนเข้าด้วยกันก็จะมีประชากรทั้งสองกลุ่มนี้ 15.59% ของประชากรทั้งประเทศ

ในภาพรวม แล้วในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา (2549-2558) จำนวนและสัดส่วนของคนจนลดลง ดังข้อมูลในตารางที่ 1 ในปี 2558 ภาคที่มีคนจนมากที่สุดคือภาคอีสาน ซึ่งมีคนจน 10.3% ของประชากรในภาค รองลงมาคือภาคใต้ (9.9%) ภาคเหนือ (8.9%) ภาคกลาง (4.3%) และกรุงเทพมหานคร (2.0%) ตามลำดับ ดังข้อมูลในรูปที่ 1

รูปที่ 1 ร้อยละของคนจนต่อประชากรในแต่ละภาค



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558

¹ คือกลุ่มที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนเกินกว่า 20%

² คือกลุ่มที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนไม่เกิน 20%

³ คือกลุ่มที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคสูงกว่าเส้นความยากจนไม่เกิน 20%

3.2 อะไรทำให้คนจน

เพราะความจนมีหลายมิติดังที่กล่าวแล้วข้างต้น ถ้าถามคนหลายคนว่าอะไรคือสิ่งที่ทำให้คนจน เราอาจจะได้คำตอบที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ภาพที่ปรากฏให้เห็นได้ชัดมักจะเป็นเรื่องของความขาดแคลนหรือความด้อยในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นรายได้ โอกาส อำนาจต่อรอง การศึกษา สิทธิ การเข้าถึงบริการสาธารณะ ที่อยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่ถูกสุขลักษณะ หรือชีวิตที่มีคุณภาพและมีศักดิ์ศรี แต่คำถามคือ ความขาดแคลนสิ่งเหล่านี้เกิดจากอะไร และเหตุใดคนจำนวนไม่น้อยจึงมีชีวิตอยู่ในสภาพที่ขาดแคลนเช่นนั้น เหตุใดคนจำนวนมากจึงเป็นคนยากจน

คำตอบที่ว่าความยากจนเป็นเรื่องของแต่ละคนอาจจะพอฟังได้ คนบางคนอาจจะจนเพราะไม่ขยัน ไม่เก็บออม ใช้จ่ายเกินตัว หรือเล่นการพนัน ไม่มีใครปฏิเสธว่าสิ่งเหล่านี้ไม่ใช่การกระทำที่อาจนำไปสู่ความยากจน แต่ความจริงมีคนจำนวนมากที่ขยันขันแข็ง กินน้อยใช้น้อย และไม่ซ่องแวงอบายมุข แต่ก็ยังชักหน้าไม่ถึงหลัง ดังนั้นคำอธิบายความยากจนว่าเป็นเรื่องของแต่ละคนจึงมีน้ำหนักไม่มาก

ถ้าสาวลงไปยังเบื้องลึก เราอาจจะพบว่า การที่คนจำนวนมากประสบกับความขาดแคลนนั่นก็เพราะสังคมมีความเหลื่อมล้ำ ความเหลื่อมล้ำก็คือการที่คนจำนวนหนึ่งมีโอกาสมากกว่าคนอื่นๆ หรือมีแต้มต่อคนอื่นๆ ในการเข้าถึงทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ ยิ่งสังคมมีความเหลื่อมล้ำสูงมากเท่าใด ระดับความยากจนและจำนวนคนจนก็จะยิ่งมากเท่านั้น ทั้งนี้เพราะในระบบที่เหลื่อมล้ำนั้น ความมั่งคั่ง (เงินทอง ทรัพย์สิน) ทรัพยากร (ทั้งที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ ความรู้ และเทคโนโลยี) รวมถึงโอกาสในการเข้าถึงสิ่งดีๆ สำหรับชีวิต จะถูกครอบครองโดยคนจำนวนไม่มาก ซึ่งเป็นกลุ่มที่ “แข็งแรงกว่า” และมีแต้มต่อเหนือคนอื่นๆ ในการแข่งขันทุกด้าน คนส่วนมากซึ่งมีโอกาสน้อย และไม่สามารถแข่งขันได้ จึงได้รับส่วนแบ่งของการพัฒนาและความเติบโตทางเศรษฐกิจน้อย กลายเป็น

คนจน ทั้งในด้านรายได้ ทรัพย์สิน และการเข้าถึงบริการด้านต่างๆ

แต่ถ้าสาวลึกลงไปอีก เราอาจจะพบว่าความเหลื่อมล้ำมีรากยึดโยงอย่างแน่นหนากับโครงสร้างสังคมที่ไม่เป็นธรรม สิ่งที่เราเรียกว่าโครงสร้างสังคมนี้เราอาจทำความเข้าใจง่ายๆ ว่าคือ บรรดาระเบียบ กฎเกณฑ์ กฎหมาย บรรทัดฐาน ขนบประเพณี เป็นต้น ที่ทำหน้าที่จัดระเบียบความสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่มคน และสถาบันต่างๆ ในสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้สังคมดำรงอยู่ได้ โครงสร้างสังคมไม่ใช่สิ่งที่ตายตัว หากแต่เปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา และเงื่อนไขอื่นๆ นั่นหมายความว่าโครงสร้างสังคมที่เป็นอยู่ในเวลาหนึ่งอาจจะเป็นธรรม หรืออย่างน้อยก็ไม่ก่อให้เกิดปัญหา แต่เมื่อเวลาผ่านไปและเงื่อนไขอื่นๆ เปลี่ยนไป โครงสร้างนั้นอาจจะทำให้เกิดปัญหา คือไม่เป็นธรรมก็ได้ ทั้งนี้ไม่ต้องพูดถึงการปฏิบัติแบบสองมาตรฐาน ซึ่งในตัวมันเองก็ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำอยู่แล้ว ไม่ว่าโครงสร้างสังคมจะเป็นอย่างไรก็ตาม

ขอให้อธิบายเรื่องการถือครองที่ดินและระบบภาษีที่ดินของไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ก็ได้อีก การที่กฎหมายอนุญาตให้บุคคล/นิติบุคคลสามารถถือครองที่ดินได้ไม่จำกัดขนาด และระบบภาษีที่ไม่เอื้อต่อการกระจายการถือครองที่ดินอย่างที่เป็นอยู่นี้ในแง่หนึ่งก็เท่ากับเอื้อให้กลุ่มที่มีทุนและมีอำนาจมากกว่าสามารถถือครองที่ดินได้โดยไม่จำกัด ดังนั้นเราจึงได้เห็นในปัจจุบันนี้มีบางครอบครัวหรือนิติบุคคลบางแห่งมีที่ดินถือครองนับพันนับหมื่นไร่⁴ นอกจากนี้ ยังมีงานวิจัยที่ได้เปิดเผยให้เห็นว่าผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ที่สุด 20% มีที่ดินในครอบครองรวมกันประมาณ 80% ของที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ทั้งประเทศ การที่คนเพียง 20% ครอบครองที่ดินส่วนใหญ่ของประเทศเช่นนี้ย่อมทำให้คนอื่นที่มีทุนน้อย (เฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรรายย่อย และคนจน) เข้าถึงที่ดินได้ยาก โครงสร้างที่เอื้อให้คนบางคน บางกลุ่ม ได้เปรียบคนอื่นและกลุ่มอื่นเช่นนี้มีอยู่ในแทบทุกด้านและทุกภาคส่วนในสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นในระบบการศึกษา แรงงาน สุขภาพ และความยุติธรรม (ดู กรอบที่ 1)

⁴ การวิจัยของ ดวงมณี เลาวกุล (2557) ซึ่งใช้ข้อมูลการถือครองที่ดินจากกรมที่ดิน บอกว่าผู้ถือครองที่ดินตระกูลหนึ่ง มีที่ดินถือครอง 631,263 ไร่ หรือเท่ากับ 1,010 ตารางกิโลเมตร (ใหญ่กว่าจังหวัดสมุทรปราการซึ่งมีพื้นที่ 1,004 ตารางกิโลเมตรเล็กน้อย แต่ใหญ่กว่าจังหวัดนนทบุรีซึ่งมีพื้นที่ 622.3 ตารางกิโลเมตรมาก)

กรอบที่ 1 : บางมิติของความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

ด้านรายได้ :

แม้ว่ามาตรการต่างๆ ที่ผ่านมาจะทำให้ความเหลื่อมล้ำทางรายได้มีแนวโน้มลดลงบ้าง แต่ในความเป็นจริงก็ยังคงมีความเหลื่อมล้ำด้านนี้อยู่มาก ดังจะเห็นได้ เช่น:

- กลุ่มครัวเรือน 20% ที่มีรายได้สูงสุดถือครอง 44.6% ของรายได้ทั้งหมดในประเทศ ขณะที่กลุ่มครัวเรือน 20% ที่รายได้ต่ำสุดถือครองรายได้เพียง 7.0% ของรายได้ทั้งหมดเท่านั้น (ข้อมูลปี 2558)
- บัญชีเงินฝากที่มีวงเงินเกิน 10 ล้านบาทขึ้นไปมี 111,517 บัญชี หรือเพียง 0.1% ของจำนวนบัญชีเงินฝากทั้งหมด แต่มีจำนวนเงินรวมกันสูงถึง 49.2% ของเงินฝากทั้งหมด ในขณะที่บัญชีเงินฝากที่เหลืออีก 84 ล้านบัญชี (99.9%) มีวงเงินรวมกันเพียง 50.8% ของวงเงินฝากทั้งหมด (ข้อมูลปี 2558)

ด้านการถือครองที่ดิน

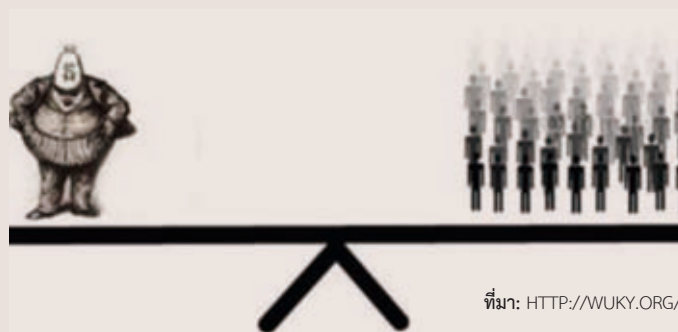
- กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 10 ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุด (Decile10) มีส่วนแบ่งการถือครองที่ดิน 61.5% ซึ่งมากกว่าผู้ถือครองที่ดิน 90% ที่เหลือ (Decile1-9) ที่มีส่วนแบ่งการถือครองที่ดินเพียง 38.5% (“การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย” โดยดวงมณี เลาวกุล, 2557)
- ผู้ถือครองที่ดิน (บุคคลธรรมดา นิติบุคคล) ตั้งแต่ 100 ไร่ขึ้นไปทั่วประเทศมี 4,613 ราย ในจำนวนนี้ 121 ราย มีที่ดินในครอบครองรายละ 500-999 ไร่ และอีก 113 ราย ครอบครองที่ดินรายละ 1,000 ไร่หรือมากกว่า (ข้อมูลจากสำนักงานที่ดิน 399 แห่งทั่วประเทศ)
- ครัวเรือนเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ต้องเช่าที่ดินคนอื่นทำการเกษตร หรือต้องไปรับจ้างคนอื่นทำการเกษตรมี 1.2 ล้านครัวเรือน (ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2554)

ด้านการศึกษา

- กลุ่มคน 10% ที่มีรายได้สูงสุดมีอัตราการเข้าเรียนในระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า 67.3% เทียบกับกลุ่มคน 10% ที่มีรายได้ต่ำสุดซึ่งมีอัตราการเข้าเรียนในระดับเดียวกันเพียง 3.5% เท่านั้น

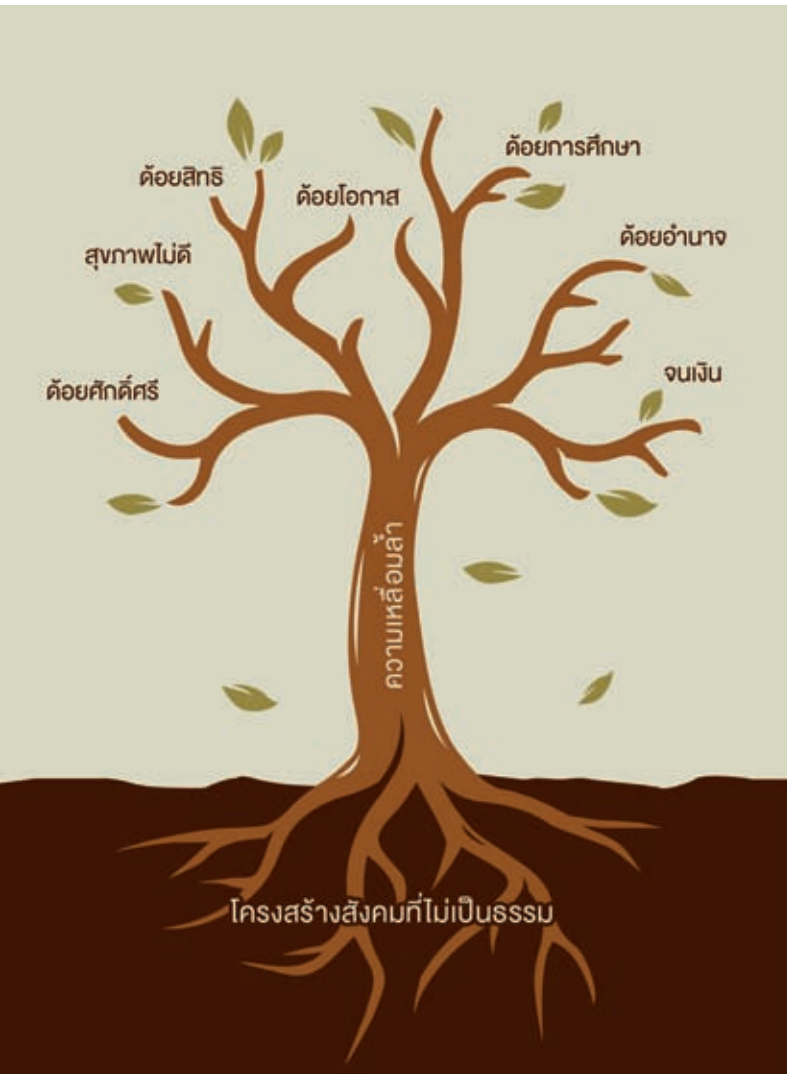
ด้านสุขภาพ

- กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีรายได้สูงสุดในประเทศ มีอัตราแพทย์ 1 คน ต่อประชากร 1,057 คน ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นภาคที่มีรายได้ต่ำสุดมีอัตราแพทย์ 1 คน ต่อประชากร 3,528 คน นั่นคือต่างกันถึง 2.5 เท่า ความแตกต่างอย่างมากระยะนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพของบริการ (รายงานวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2558)



ที่มา: [HTTP://WUKY.ORG/POST/UK-HOLD-CONFERENCE-ECONOMIC-POLITICAL-INEQUALITY#STREAM/0](http://wuky.org/post/uk-hold-conference-economic-political-inequality#stream/0)

รูปที่ 2 ต้นไม้แห่งความยากจน



กราฟฟิก: คุณพล โพธิ์สีตา

กล่าวโดยสรุป รากเหง้าแท้จริงของความยากจนคือ โครงสร้างสังคมที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ในด้านต่างๆ และความเหลื่อมล้ำนั้นก็ส่งผลกระทบทำให้ คนจำนวนน้อยได้เปรียบในการเข้าถึงทรัพยากรและความ มั่งคั่ง ขณะที่คนจำนวนมากเสียเปรียบ เข้าไม่ถึงทรัพยากร และมีโอกาสน้อยที่จะได้ใช้ความสามารถเพื่อบรรลุถึงความ อยู่ดีกินดีอย่างที่ควรจะเป็น

ถ้าเปรียบทั้งหมดนี้เป็นเหมือนต้นไม้ โครงสร้างสังคม ซึ่งเป็นรากเหง้าที่แท้จริงของปัญหาความยากจน อาจเปรียบ ได้กับรากซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่สุดที่ส่งอาหารไปเลี้ยงทุกส่วน ของต้นไม้ ความเหลื่อมล้ำ ซึ่งเป็นตัวกลางที่ส่งผ่านผลกระทบ จากโครงสร้างสังคมที่ไม่เป็นธรรมไปสู่ภาวะความยากจน

อาจเปรียบได้กับลำต้น ส่วนความยากจนอันเป็นผลผลิตจาก โครงสร้างและความเหลื่อมล้ำ ซึ่งปรากฏให้เห็นนั้น เปรียบได้ กับกิ่งก้านสาขา ใบ และผลของต้นไม้ ขอให้สังเกตว่า ความยากจนนั้น มีโอกาสมากที่จะถูกส่งต่อจากรุ่นสู่รุ่น นั่นคือ ถ้าคนรุ่นพ่อแม่ยากจนก็มีโอกาสมากที่รุ่นลูกจะเป็น คนยากจนต่อไป (จนซ้ำซาก) ข้อนี้ก็เปรียบเหมือนกับต้นไม้ ที่ออกผลหล่นร่วงลงดิน แล้วงอกขึ้นมาเป็นต้นไม้ชนิดเดียวกับ ต้นที่เป็นแม่ โดยนัยนี้ ความยากจนจึงสามารถ “ผลิตซ้ำ” ตัวมันเอง ส่งผลต่อเนื่องจากรุ่นสู่รุ่นไปได้เรื่อยๆ トラบเท่า ที่โครงสร้างสังคมยังไม่มีความเป็นธรรม (ดูรูปที่ 2)

3.3 ใครคือคนจน

การศึกษาที่ผ่านมาได้ชี้ให้เห็นลักษณะสำคัญของ คนยากจนในสังคมไทยว่า ส่วนใหญ่แล้วได้แก่คนที่ลักษณะ สำคัญต่อไปนี้

- **อาศัยอยู่ในชนบท** รายงานวิเคราะห์ความยากจน และความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2558 เปิด เผยให้เห็นว่า คนจนเกือบ 2 ใน 3 (62%) อาศัย อยู่ในชนบท ที่เหลืออยู่ในเมือง ซึ่งส่วนใหญ่คือ คนที่อยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมต่างๆ ซึ่งมีอยู่ในทุกเมือง ใหญ่ๆ ของประเทศ
- **มีการศึกษาต่ำ** รายงานวิเคราะห์ความยากจนฯ ที่อ้างถึงข้างต้นบอกว่า คนจน 82.3% มีการศึกษา เพียงระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า ที่มีการศึกษา สูงกว่าระดับประถมแต่ไม่เกินระดับอนุปริญญา มีประมาณ 17% ของคนจนทั้งหมดเท่านั้น
- **มีอาชีพเกษตรกรรม** คนจนส่วนใหญ่มีอาชีพ เกษตรกรรมและเป็นแรงงานนอกระบบ
- **มีครอบครัวขนาดใหญ่/ลูกมาก** การวิเคราะห์ ครัวเรือนไทยชี้ให้เห็นว่าคนจนส่วนมากอาศัยอยู่ ในครัวเรือนขนาดใหญ่ คือมีสมาชิกในครัวเรือน โดยเฉลี่ย 4 คนหรือมากกว่า ซึ่งใหญ่กว่าขนาดครัว เรือนโดยเฉลี่ยของทั้งประเทศ (มีสมาชิก 3 คน) นอกจากนี้ยังพบว่า ครัวเรือนที่มีเฉพาะผู้สูง อายุอยู่คนเดียวหรืออยู่กันตามลำพังไม่มีสมาชิก วัยอื่นอยู่ด้วย และครัวเรือนที่มีเฉพาะผู้สูงอายุ กับเด็ก (ครัวเรือนข้ามรุ่น) มีแนวโน้มเป็นครัวเรือน ยากจน

3.4 ความเปราะบางของคนจน

เพราะความยากจนสามารถนำไปสู่สภาพที่ด้อยกว่าในทุกมิติของชีวิต ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ การศึกษา สิ่งแวดล้อม สุขภาพ หรือแม้แต่ในด้านความยุติธรรม คนจนจึงมีความเสี่ยงมากกว่าที่จะได้ประสบกับสิ่งที่ไม่ดีเหล่านั้นโดยตรงนี้ควรทำความเข้าใจให้ดีกว่านั้นว่า สิ่งที่เป็นปัญหาจริงๆ อาจไม่ใช่เรื่องที่ว่าคนจนไม่มีสิทธิเข้าถึงบริการต่างๆ ในสังคมสมัยใหม่นั้นพลเมืองทุกคน ไม่เลือกว่าจะมีฐานะยากจนหรือมั่งคั่ง ก็ *มีสิทธิ* ไม่ต่างกันในการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับชีวิต โดยเฉพาะในส่วนที่รัฐจัดให้ แต่ปัญหาสำหรับคนจนอยู่ที่การเข้าถึงบริการเหล่านั้นใน *ปริมาณและคุณภาพ* ที่ด้อยกว่า และบ่อยครั้งก็ด้อยกว่ามากเสียจนไม่เพียงพอสำหรับการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพอย่างที่เราควรจะเป็น กล่าวอีกนัยหนึ่ง *คนจนมีสิทธิ แต่ด้อยโอกาส* เช่นนี้กระมังเราจึงพูดกันว่า “*คนจนคือคนด้อยโอกาส*”

ขอให้ดูในเรื่องการศึกษาเป็นตัวอย่าง ในเรื่องนี้สิทธิของคนจนก็คืออันเดียวกับสิทธิของคนไทยทุกคน แต่ความจริงแล้ว คนจนส่วนใหญ่มีโอกาสได้รับการศึกษาในปริมาณและคุณภาพที่แตกต่างจากที่คนรวยได้รับ ลูกหลานคนจนมีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (อนุบาล – มัธยมปลาย) ที่รัฐจัดให้ฟรี เช่นเดียวกับลูกหลานคนรวย แต่จำนวนเด็กจากครอบครัวยากจนและครอบครัวฐานะดีที่ได้รับการศึกษาในระดับนี้ก็ต่างกันมาก เช่น รายงานการวิเคราะห์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2558 ชี้ให้เห็นว่า กลุ่มประชากร 10% ที่มีฐานะความเป็นอยู่ด้อยที่สุด มีโอกาสเข้าศึกษาในระดับมัธยมปลาย (รวม ปวช.) ซึ่งเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานเพียง 39% ขณะที่กลุ่มประชากร

10% ที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีที่สุดในระดับเดียวกันนี้ถึง 70% เรื่องมาตรฐานและคุณภาพของการศึกษาที่ได้รับนั้นคงไม่ต้องพูดถึงว่าจะแตกต่างกันเพียงใด

ในเรื่องสุขภาพ คนจนมีสิทธิที่จะได้รับบริการรักษาพยาบาลที่รัฐจัดให้ เช่นเดียวกับคนที่ไม่จน แต่ก็มี ความเหลื่อมล้ำอย่างมาก กล่าวคือ ค่าใช้จ่ายต่อคนต่อปีสำหรับบริการรักษาพยาบาลที่รัฐจัดให้กลุ่มคนรายได้น้อย (เกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน) ในระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ (บัตรทอง) และประกันสังคม ต่ำกว่าที่จ่ายให้ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นกลุ่มที่มีรายได้ดีกว่า ประมาณ 4 เท่า น่าสังเกตว่า ช่องว่างระหว่างค่าใช้จ่ายที่รัฐจัดให้สำหรับคนสองกลุ่มนี้ขยายกว้างขึ้นเรื่อยๆ ตลอดเวลาประมาณ 10 ปีที่ผ่านมา

ในเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมก็ไม่ได้ต่างกัน คนจนมีสิทธิเข้าถึงความยุติธรรมภายใต้กฎหมาย เช่นเดียวกับคนกลุ่มอื่น แต่โอกาสที่จะได้รับความยุติธรรมด้อยกว่ามาก เอกสารของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ที่เผยแพร่เมื่อ พ.ศ. 2554 ชี้ให้เห็นว่ากว่า 90% ของผู้ต้องขังประมาณ 2.4 แสนคนในเวลานั้นเป็นคนจน ในจำนวนนี้มีผู้ที่ถูกขังก่อนตัดสินคดีกว่า 50,000 คน เหตุเพราะไม่มีเงินประกันตนในระหว่างการดำเนินคดี และมีอีกมากที่ศาลตัดสินให้ต้องเสียค่าปรับ แต่ไม่มีเงินจึงต้องถูกขังแทน ลักษณะเช่นนี้เหมือนเป็น “สองมาตรฐาน” ในระบบยุติธรรม ที่บางทีมีผู้กล่าวเชิงเสียดสีว่า “*คุณมีไว้ขังคนจน*”

วิเคราะห์เช่นนี้แล้วจะเห็นว่าความเปราะบางของคนจนนั้นเชื่อมโยงอยู่กับความเหลื่อมล้ำทางสังคมซึ่งมีรากฝังแน่นอยู่ในโครงสร้างสังคมที่ไม่เป็นธรรม ดังกล่าวแล้วข้างต้น

4. คนพิการ

4.1 ความพิการ

เราอาจจะเคยพบเห็นคนพิการมามาก แต่ถ้าถามว่าอะไรคือ *ความพิการ* หลายคนอาจจะบอกได้ยาก หากจะทำความเข้าใจว่าใครบ้างคือคนพิการ และความพิการทำให้คนเปราะบางอย่างไร เราควรทำความเข้าใจให้ชัดว่าอย่างไรเรียกว่า “ความพิการ”

ถ้าจะว่าตามความหมายที่องค์การอนามัยโลกให้ไว้ตั้งแต่ปี 2544 ในเอกสาร *การจำแนกนานาชาติว่าด้วยการทำงานของร่างกาย ความพิการ และสุขภาพ* (International Classification of Functioning, Disability and Health -- เรียกย่อๆ ว่า ICF) ความพิการเป็นเรื่องที่ค่อนข้างซับซ้อน และมีหลายมิติที่เกี่ยวข้องกันอยู่ สิ่งสำคัญที่จะชี้ชัดว่าพิการหรือไม่พิการอยู่ที่ *กิจกรรม* ซึ่งรวมการทำงานของ

ร่างกาย (functioning) และการมีส่วนร่วมในสังคมเข้าไว้ด้วยกัน ตามความหมายนี้ถ้าบุคคลยังทำกิจกรรมในชีวิตประจำวันได้เป็นปกติ หรือสามารถเข้ามีส่วนร่วมในสังคมได้เหมือนคนทั่วไป เช่น ไปไหนมาไหนได้เอง เรียนหนังสือได้ ทำงานได้ เข้าร่วมในกิจกรรมทางสังคมได้ ฯลฯ เขาก็ไม่ควรถูกนับว่าเป็นคนพิการ ทั้งนี้ ไม่ว่าเขาจะมีสภาพร่างกายที่ครบอาการ 32 หรือไม่ก็ตาม ในทัศนะของ ICF การที่คนเราจะทำกิจกรรมได้เช่นนั้นมีปัจจัยที่เชื่อมโยงกันอยู่ 3 อย่าง คือ :

- 1) *ความบกพร่องทางร่างกาย* – บุคคลมีร่างกายสมบูรณ์หรือไม่ เช่น ตาบอด หูหนวกหรือไม่ แขนขา มีแรงพอที่จะเคลื่อนไหวได้หรือไม่ ฯลฯ
- 2) *ข้อจำกัดในการทำกิจกรรม* – บุคคลสามารถทำกิจวัตรประจำวันได้เป็นปกติหรือไม่ เช่น เดิน กินอาหาร อาบน้ำ ใส่เสื้อผ้า สื่อสารกับคนอื่นได้เอง ฯลฯ
- 3) *ข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมในสังคม* – นอกเหนือจากข้อจำกัดในข้อ 1 และ ข้อ 2 ข้างต้น บุคคลมีอุปสรรคอื่นที่ทำให้การเข้ามีส่วนร่วมในสังคมไม่สามารถเป็นไปได้อย่างคนทั่วไปหรือไม่ เช่น สังคมมีทัศนคติที่แบ่งแยก เลือกปฏิบัติ หรือกีดกันไม่ให้มีสิทธิที่พึงมีเหมือนคนทั่วไป ทำให้ไม่สามารถเดินทาง ทำงาน และได้รับค่าจ้างที่เท่าเทียมกับคนอื่น หรือไม่ ฯลฯ

ใน 3 อย่างนี้ 2 อย่างแรกเป็นปัจจัยเกี่ยวกับตัวบุคคลแต่ละคน ซึ่งก็เป็นที่เราเข้าใจว่าคือเรื่องของสุขภาพทั้งกายและจิต เป็นหลัก อย่างที่ 3 เป็นเรื่องของสิ่งแวดล้อม ทั้งสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางสังคม

ในปัจจุบัน เมื่อพูดถึงความพิการ ผู้เชี่ยวชาญทั้งหลายมักจะใช้กรอบแนวคิดที่อาศัยมุมมองทางการแพทย์ (คือเรื่องสุขภาพ) ประกอบกับมุมมองด้านสิ่งแวดล้อมในการพิจารณาแนวคิดนี้มองความพิการว่า คือ สภาวะที่เป็นผลลัพธ์ของการมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลกับปัจจัยทางสิ่งแวดล้อมว่าเป็นอุปสรรคหรือไม่เป็นอุปสรรคต่อการทำกิจกรรมต่างๆ กล่าวอีกนัยหนึ่ง *ความพิการก็คือ สภาวะที่ทำให้บุคคลมีข้อจำกัดในการทำกิจกรรมในชีวิตประจำวัน หรือการเข้ามีส่วนร่วมในสังคม* ข้อจำกัดนั้นอาจมีหลากหลาย แต่กล่าวโดยสรุปแล้วมี 2 ชนิด คือข้อจำกัดที่มาจากตัวบุคคลเอง และข้อจำกัดที่มาจากสิ่งแวดล้อมซึ่งรวมถึงสังคมที่บุคคล

อาศัยอยู่ด้วย

ข้อจำกัดส่วนบุคคลนั้น นอกจากจะรวมถึง ความบกพร่อง/หรือไม่บกพร่อง ทางร่างกาย จิต ปัญญา และการเรียนรู้แล้ว ยังรวมถึง แรงจูงใจ และการเห็นคุณค่าในตนเองของแต่ละคน ซึ่งมีอิทธิพลต่อการที่เขาจะทำ/ไม่ทำกิจกรรมต่างๆ หรือเข้าร่วม/ไม่เข้าร่วมในสังคมด้วย ส่วนข้อจำกัดทางสิ่งแวดล้อมนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเรื่องของสภาพธรรมชาติ อีกส่วนหนึ่ง ซึ่งสำคัญกว่ามาก คือสิ่งต่างๆ ที่มนุษย์สร้างขึ้นมา เช่น ถนนหนทาง การขนส่งสาธารณะ อาคารสถานที่ ฯลฯ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ รวมทั้งทัศนคติของคนในสังคมต่อคนพิการ บริการและนโยบายทางสังคมที่มีอยู่ สิ่งแวดล้อมอาจจะส่งเสริมหรือขัดขวางการทำกิจกรรมของบุคคลที่มีปัจจัยส่วนตัวแตกต่างกัน และทำให้เขาเหล่านั้นตกอยู่ในสภาพพิการ/ไม่พิการ มากน้อยต่างกันไป

4.2 ใครคือคนพิการ

การจำแนกของ ICF ที่กล่าวข้างต้น แม้จะเป็นการมองอย่างเป็นองค์รวม และมีข้อดีหลายอย่าง แต่ก็มีข้อจำกัดตรงที่ทำให้บอกได้ค่อนข้างยากว่าใครเป็นคนพิการหรือไม่พิการ ในหลายกรณีอาจไม่สามารถจำแนกให้ชัดเจน “ใช่” หรือ “ไม่ใช่” ได้ เพราะความพิการกับไม่พิการไม่ได้ถูกมองแยกขาดจากกันแบบดำกับขาว แต่มองเป็นระดับหรือดีกรี (degree) จากน้อยที่สุด (ถือว่าไม่พิการ) ไปจนถึงมากที่สุด (ถือว่าพิการ) ดังนั้นจึงทำให้กำหนดได้ค่อนข้างยาก โดยเฉพาะเมื่อต้องการจะนับว่าใครคือคนพิการที่ควรจะได้รับสวัสดิการจากรัฐ และคนเหล่านั้นมีจำนวนเท่าไร

ไม่เพียงแต่เท่านั้น แม้เราจะสามารถจำแนกได้ชัดเจนในระดับหนึ่ง แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีปัญหา เพราะความพิการมีความแตกต่างและหลากหลาย จนเราไม่สามารถจะเหมารวมได้ว่า ผู้ที่มีความพิการทั้งหมดเป็นคนกลุ่มเดียวที่มีปัญหาเดียวกัน ดังนั้นจึงควรจะได้รับสวัสดิการอย่างเดียวกัน ความจริงแล้วคนที่มีความพิการแต่ละชนิดมีปัญหาและมีความจำเป็นที่ต้องการการเอาใจใส่จากสังคมต่างกัน คนพิการทางการเห็นต่างกับคนพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย และต่างกับคนพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย แม้คนที่มีความพิการชนิดเดียวกันแต่มีลักษณะส่วนบุคคลต่างกัน ก็มีปัญหาและความต้องการไม่เหมือนกัน

โดยนัยนี้ วัยรุ่นเพศหญิงที่พิการทางการเห็นจึงมีความ
เปราะบางต่างกับผู้สูงอายุเพศชายที่พิการทางการเห็น
เพราะลักษณะทางเพศและอายุที่ต่างกันทำให้ทั้งสองมี
ความต้องการที่ต่างกันในด้านนั่นเอง

เพราะความซับซ้อนของ *ความพิการ* และความ
จำเป็นที่จะกำหนดให้ชัดเพื่อประโยชน์ในทางนโยบาย จึงมี
การบัญญัติในกฎหมายว่า *คนพิการ* คือใครบ้าง มาตรา 4
ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ
พ.ศ. 2550 (แก้ไขปรับปรุงครั้งที่ 2 พ.ศ. 2556) กำหนด
ลักษณะคนพิการไว้ดังนี้ :

คนพิการ “หมายความว่า บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการ
ปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทาง
สังคม เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน
การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติ
ปัญญา การเรียนรู้ หรือความบกพร่องอื่นใด ประกอบกับ
มีอุปสรรคในด้านต่างๆ และมีความจำเป็นพิเศษที่จะต้องได้
รับความช่วยเหลือด้านหนึ่งด้านใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติ
กิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้
อย่างบุคคลทั่วไป ทั้งนี้ตามประเภทและหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรี
ว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
ประกาศกำหนด”

โดยธรรมชาติแล้วการมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรม
ในชีวิตประจำวัน (ความพิการตามความหมายข้างต้น)
มีลักษณะเป็นพลวัต คือเปลี่ยนแปลงไปตามวัย เมื่อบุคคล
เข้าสู่วัยสูงอายุการทำหน้าที่ของอวัยวะต่างๆ เริ่มเสื่อมถอย
หลายคนอยู่ใน *ภาวะทุพพลภาพ* คือหย่อนกำลังความ
สามารถที่จะประกอบการทำงานตามปกติได้ และกลายเป็น
ผู้พิการในที่สุด เพราะเหตุนี้อัตราความพิการในประชากร
สูงอายุจึงสูงกว่าในวัยอื่น และด้วยเหตุผลเดียวกันนี้ประเทศ
ที่มีประชากรสูงอายุมากจึงมักจะมีสัดส่วนคนพิการสูงด้วย

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
ได้ออกประกาศเรื่อง *ประเภทและหลักเกณฑ์ความพิการ*
(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 ซึ่งออกตามความในมาตรา 4 แห่ง
“พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ
พ.ศ. 2550” โดยได้กำหนดความพิการไว้ 7 ประเภทคือ

- (1) ความพิการทางการเห็น
- (2) ความพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย
- (3) ความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย

- (4) ความพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม
- (5) ความพิการทางสติปัญญา
- (6) ความพิการทางการเรียนรู้
- (7) ความพิการทางออทิสติก

ประเภทความพิการข้างต้นบอกให้ทราบว่า ตาม
กฎหมายของไทยผู้ที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลาย
อย่างทีกล่าวนี เป็นคนพิการ แต่ปัญหาก็ยังมีอยู่ นั่นคือ
หากต้องการทราบแน่ชัดว่าใครพิการหรือไม่พิการจะต้องมี
การตรวจโดยผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิค เพราะความพิการเกือบ
ทุกประเภทไม่ใช่สิ่งที่จะบอกได้ด้วยตาเปล่า โดยเฉพาะเมื่อ
ต้องการคัดกรองอย่างถูกต้องตามความเป็นจริงว่าใครควรได้
รับสวัสดิการจากรัฐ ดังนั้น ประกาศกระทรวงการพัฒนา
สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่อ้างถึงข้างต้นจึงกำหนด
ลักษณะเฉพาะของความพิการแต่ละประเภทไว้ ซึ่งได้สรุป
ไว้ใน กรอบที่ 2

สำนักงานสถิติแห่งชาติได้ทำการสำรวจข้อมูลคนพิการ
และภาวะทุพพลภาพเป็นครั้งแรกตั้งแต่ พ.ศ. 2517 โดยรวม
อยู่ในการสำรวจอนามัยและสวัสดิการ ซึ่งดำเนินการทุก
2 ปี ต่อมาใน พ.ศ. 2545 ได้แยกการสำรวจเกี่ยวกับคนพิการ
ออกมาต่างหาก โดยดำเนินการทุกรอบ 5 ปี ข้อมูลจาก
การสำรวจตั้งแต่ปี 2517 ถึง 2555 ชี้ให้เห็นว่า สัดส่วนของ
คนพิการในประเทศไทยในช่วงเวลาเกือบ 40 ปีที่ผ่านมา
แม้จะเป็นตัวเลขไม่มากแต่ก็เพิ่มขึ้นมาตลอด จาก 0.5%
ของประชากรทั้งประเทศในปี 2517 เป็น 2.9% ในปี 2550
แต่ในปี 2555 ลดลงเล็กน้อย เป็น 2.2% หรือคิดเป็นจำนวน
คนพิการประมาณ 1.5 ล้านคน

ในอนาคตคาดว่าจำนวนและสัดส่วนคนพิการอาจจะ
เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากแนวโน้มทางประชากรและ
การพัฒนา ที่จะเกิดขึ้นในช่วงเวลาต่อไป ในทางประชากร
ปัจจัยสำคัญคือการที่คนมีอายุยืนยาวขึ้น ซึ่งจะทำให้ผู้สูงอายุ
มีจำนวนและสัดส่วนเพิ่มขึ้น โดยทั่วไปแล้วประชากรวัยสูง
อายุนั้นมีความเสี่ยงที่จะพิการอย่างใดอย่างหนึ่งมากกว่า
ประชากรที่อายุน้อยกว่า ส่วนการพัฒนานั้นอาจส่งผลต่อ
ความพิการได้ เพราะวิถีชีวิตของผู้คนจะเปลี่ยนไป เช่น ต้อง
ทำงานอยู่กับเครื่องจักรมากขึ้น และพึ่งเทคโนโลยีมากขึ้น
ในการเดินทางและการขนส่ง ซึ่งทำให้มีโอกาสดำเนินอุบัติเหตุ
มากขึ้น ยิ่งกว่านั้น ถ้าการพัฒนาทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ
ในสังคมมาก ก็อาจส่งผลให้ความยากจนและคนจนเพิ่มขึ้น



ที่มา: [http://www.sport.ac.th/study/sumrit/1-58\(500\)/page2-1-58\(500\).html](http://www.sport.ac.th/study/sumrit/1-58(500)/page2-1-58(500).html)

รอบที่ 2 สรุปลักษณะความพิการแต่ละประเภท

ตามประกาศของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (ฉบับที่ 1 และ 2) พ.ศ. 2552 และ 2555 ความพิการ หมายถึงการมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม มี 7 ประเภทคือ:

1. ความพิการทางการเห็น ได้แก่ (1) ตาบอด หรือ (2) ตาเห็นเลือนราง รายละเอียดของทั้งสองชนิดนี้กำหนดด้วยวิธีการทางเทคนิคเฉพาะ และโดยผู้เชี่ยวชาญ
2. ความพิการทางการได้ยิน ได้แก่ (1) หูหนวก หรือหูตึง ซึ่งกำหนดโดยผู้เชี่ยวชาญด้วยวิธีการทางเทคนิคเฉพาะหรือ (2) ความพิการทางการสื่อความหมาย คือมีความบกพร่องทางการสื่อความหมาย เช่น พูดไม่ได้ พูดแล้วผู้อื่นไม่เข้าใจ
3. ความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย ได้แก่ (1) มีความบกพร่อง หรือสูญเสียความสามารถของอวัยวะในการเคลื่อนไหว ได้แก่ มือ เท้า แขนขา อาจมาจากหลายสาเหตุ เช่น อัมพาต แขนขาอ่อนแรง แขนขาขาด หรือภาวะเจ็บป่วยเรื้อรังจนมีผลกระทบต่อการทำงานของมือ เท้า แขนขา หรือ (2) การมีความบกพร่องหรือความผิดปกติของศีรษะ ใบหน้า ลำตัว และลักษณะภายนอกของร่างกายที่เห็นได้อย่างชัดเจน
4. ความพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม ได้แก่ การมีข้อจำกัดซึ่งเป็นผลมาจากความบกพร่องหรือความผิดปกติทางจิตใจหรือสมองในส่วนของการรับรู้อารมณ์หรือความคิด
5. ความพิการทางสติปัญญา ได้แก่ การมีข้อจำกัด ซึ่งเป็นผลมาจากการมีพัฒนาการช้ากว่าปกติ หรือมีระดับเชาวน์ปัญญาต่ำกว่าบุคคลทั่วไป โดยความผิดปกตินั้นแสดงออกให้เห็นก่อนอายุ 18 ปี
6. ความพิการทางการเรียนรู้ ได้แก่ การที่บุคคลมีข้อจำกัด ซึ่งเป็นผลมาจากความบกพร่องทางสมอง ทำให้เกิดความบกพร่องในด้านการอ่าน การเขียน การคิดคำนวณ หรือกระบวนการเรียนรู้พื้นฐานอื่นในระดับความสามารถที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานตามช่วงอายุและระดับสติปัญญา
7. ความพิการทางออทิสติก ได้แก่ ความบกพร่องทางพัฒนาการด้านสังคม ภาษา และการสื่อความหมาย พฤติกรรมและอารมณ์ โดยมีสาเหตุมาจากความผิดปกติของสมอง และความผิดปกตินั้นแสดงออกชัดก่อนอายุ 2 ปีครึ่ง ทั้งนี้ ให้รวมถึงกลุ่มออทิสติกสเปกตรัมอื่นๆ เช่น แอสเพอร์เกอร์ (Asperger)

ที่มา: สรุปจากประกาศของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (ฉบับที่ 1 และ 2) พ.ศ. 2552 และ 2555

อมาตยา เซน (Amartya Sen) นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบลชี้ให้เห็นว่า ความยากจนกับความพิการมักจะมาคู่กัน เนื่องจากความพิการมีแนวโน้มจะทำให้ยากจน ขณะเดียวกัน ความยากจนก็ทำให้บุคคลมีความเสี่ยงที่จะประสบเหตุหรือเจ็บป่วยจนพิการได้

ในปี 2559 มีคนพิการรวมทั้งสิ้น 1,525,834 คน ในจำนวนนี้มากกว่าครึ่งหนึ่งเป็นคนพิการทางการเคลื่อนไหว (794,648 คน) ประมาณ 1 ใน 5 เป็นคนพิการทางการได้ยิน (300,265 คน) รองลงไปคือกลุ่มคนพิการทางการเห็น (175,692 คน) คนพิการทางจิตและพฤติกรรม (120,785 คน) คนพิการทางสติปัญญา (117,887 คน) คนพิการออทิสติก (9,125 คน) และคนพิการทางการเรียนรู้ (7,432 คน) ตามลำดับ ดังแสดงในรูปที่ 3

ในปี 2555 คนพิการ 98.4% ได้รับสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล ซึ่งส่วนใหญ่ได้รับจากโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (บัตรทอง) ในส่วนที่เกี่ยวกับสวัสดิการเบี้ยยังชีพคนพิการ ข้อมูลจากรายงานวิเคราะห์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำ พ.ศ. 2558 ชี้ให้เห็นว่ามีคนพิการ 55.8% เท่านั้นที่ได้รับเบี้ยยังชีพคนพิการเดือนละ 500 บาท (จะปรับเป็น 800 บาท ในเดือนตุลาคม 2560 เป็นต้นไป) โดยผู้ที่จะมีสิทธิรับเบี้ยคนพิการจะต้องลงทะเบียนคนพิการในภูมิลำเนาที่ตนอาศัยอยู่อย่างถูกต้อง

ข้อมูลในตารางที่ 2 ให้ภาพรวมของคนพิการ โดยสรุปจะเห็นว่าสัดส่วนคนพิการสูงที่สุดอยู่ในกลุ่มคนสูงอายุ ในเพศหญิงมากกว่าเพศชาย ในชนบท (นอกเขตเทศบาล) มากกว่าในเมือง ในภาคเหนือและภาคอีสานมากกว่าในภาคอื่น คนพิการส่วนใหญ่ไม่ได้เรียนหนังสือ หรือถ้าได้เรียนก็ไม่เกินระดับประถมศึกษา และประมาณ 3 ใน 4 ไม่ได้ทำงานอะไร

4.3 ความเปราะบางของคนพิการ

ความเปราะบางของคนพิการมาจากปัญหา 2 ด้าน ด้านหนึ่งเป็นปัญหาส่วนตัวบุคคล อีกด้านหนึ่งเป็นปัญหาสังคม ทั้งสองด้านนี้เชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออก เหมือนเป็นสองด้านของเหรียญเดียวกัน

ในแง่ปัญหาส่วนตัวบุคคล ความพิการอาจจะเปรียบได้กับอะไรบางอย่างที่ทำให้ “ภูมิคุ้มกัน” ลดลง ทำให้เสี่ยงต่อการที่จะได้รับผลกระทบจากสิ่งต่างๆ ง่ายกว่าและรุนแรง

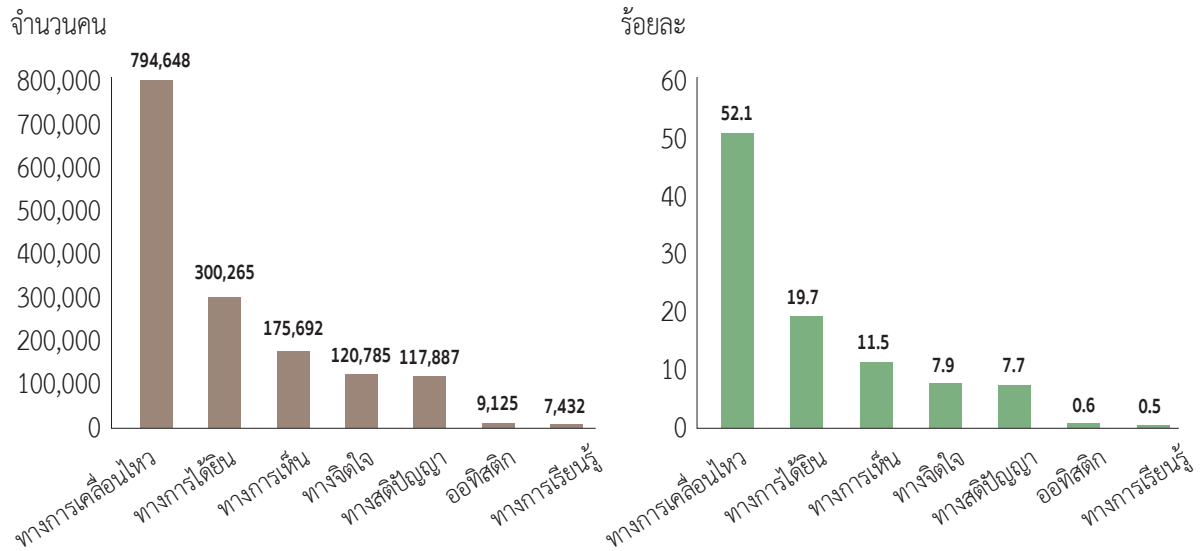
ตารางที่ 2 ร้อยละของคนพิการ จำแนกตามลักษณะบุคคล พ.ศ. 2550 และ 2555

ลักษณะส่วนบุคคล	2550	2555
ทั่วประเทศ	2.9	2.2
อายุ		
0-14	0.4	0.3
15-24	0.9	0.8
25-59	2.0	1.4
60+	15.3	9.8
เพศ		
ชาย	2.7	2.1
หญิง	3.0	2.3
ที่อยู่อาศัย		
ในเขตเทศบาล	1.6	1.5
นอกเขตเทศบาล	3.4	2.5
ภาค		
กลาง (รวม กทม.)	1.7	1.3
เหนือ	4.4	2.9
อีสาน	3.5	2.8
ใต้	2.2	1.8
การศึกษา		
ไม่ได้เรียนหนังสือ	*	22.4
ต่ำกว่าประถม	*	57.6
ประถม	*	10.4
มัธยมต้น-มัธยมปลาย	*	7.8
สูงกว่ามัธยมปลาย	*	1.8
การทำงาน		
ไม่ทำงาน	*	74.3
ทำงาน	*	25.7

* ไม่มีข้อมูล

ที่มา: รวบรวมจาก “สรุปผลที่สำคัญ การสำรวจความพิการ พ.ศ. 2555” ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

รูปที่ 3 จำนวนและร้อยละของคนพิการประเภทต่างๆ



ที่มา: กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ 2559

กว่าคนทั่วไป เหมือนคนที่ภูมิคุ้มกันโรคบกพร่อง ย่อมอ่อนแอ และเสี่ยงต่อความเจ็บป่วยมากกว่าคนที่ภูมิคุ้มกันปกติ เหตุที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะความพิการเป็นสิ่งที่มาจำกัดความสามารถของบุคคลในการปฏิบัติกิจวัตรในชีวิตประจำวัน และในเรื่องอื่นๆ ที่มีความสำคัญต่อชีวิต เช่น การดูแลสุขภาพ การทำงานหารรายได้ หรือการเข้ามีส่วนร่วมในสังคมอย่างมีศักดิ์ศรี เมื่อเทียบคนทั่วไปคนพิการจึงมีความเปราะบางทั้งในทางสุขภาพ เศรษฐกิจ และสังคม ปัญหาส่วนตัวบุคคล คือเหตุผลเพียงพอที่คนพิการควรจะได้สิทธิที่จะได้รับการเอาใจใส่ดูแลที่เหมาะสม ทั้งจากครอบครัวและจากสังคม

ในแง่ปัญหาสังคม มีประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกันอยู่อย่างน้อย 2 เรื่อง เรื่องแรก คือ การที่คนพิการจะต้องได้รับการช่วยเหลือดูแลที่เหมาะสม ไม่เฉพาะจากคนในครอบครัวเท่านั้น แต่จากสังคมและรัฐด้วย ในแง่นี้การให้ความช่วยเหลือดูแลสำหรับคนพิการนั้นเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของสังคม เรื่องที่สอง เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ความจริงมีอยู่ว่า *ความพิการและคนพิการเป็นประเด็นสิทธิมนุษยชน* ในฐานะคนๆ หนึ่ง คนพิการมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม

กับคนทั่วไป โดยไม่มีการแบ่งแยกหรือเลือกปฏิบัติ ในเรื่องการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับชีวิต เช่น การศึกษา สุขภาพ การเดินทาง การทำงานและการได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรม

การที่คนบางคนมีความบกพร่องทางการได้ยิน (หูหนวก) ไม่ได้หมายความว่าเขาจะไม่มีโอกาสสื่อสารกับคนอื่นตลอดชีวิต แต่หมายความว่าสังคมจะต้องให้สิทธิในการสื่อสารแก่พวกเขา ด้วยการจัดให้มีการสอนทักษะและบริการล่ามภาษามือ เพื่อพวกเขาจะสื่อสารกันเองและสื่อสารกับคนอื่นได้ในทำนองเดียวกัน การที่คนจำนวนหนึ่งมีข้อบกพร่องทางการเคลื่อนไหว (เดินไม่ได้) ก็ไม่ได้หมายความว่าพวกเขาจะไม่มีสิทธิไปไหนมาไหนได้เอง แต่เป็นความรับผิดชอบของสังคมที่จะให้พวกเขามีสิทธิไปไหนมาไหนได้ เหมือนคนทั่วไป ด้วยการจัดให้มีเครื่องอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม และมีบริการขนส่ง รวมทั้งสถานที่สาธารณะที่เอื้อต่อการเดินทาง และการใช้ประโยชน์ของพวกเขา ทั้งนี้ บริการต่างๆ เหล่านี้จะต้องมุ่งที่จะบูรณาการพวกเขาเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับคนทั่วไปในสังคม โดยหลีกเลี่ยงการทำให้พวกเขาเกิดความรู้สึกว่าเป็น “พลเมืองชั้นสอง”

5. ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มคนมีปัญหาสถานะบุคคล

รายงานผลการดำเนินงานของประเทศไทย ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (ฉบับที่ 1-3) ซึ่งเสนอต่อ คณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ขององค์การสหประชาชาติ เผยแพร่ทั่วไปเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2554 ระบุว่า มีบุคคล 4 ประเภทที่อยู่ในภาวะอาจเสี่ยงต่อปัญหาการสูญเสียสิทธิ ถูกละเลยสิทธิ หรือถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน นั่นคืออยู่ในภาวะเปราะบางตามความหมายที่เราพูดถึงในบทความนี้ บุคคล 4 ประเภทนั้นคือ

1. ชนกลุ่มน้อย
2. คนไทยพลัดถิ่น
3. บุคคลตกสำรวจ
4. คนต่างด้าว

ประเภทที่ 1-3 คือบุคคลที่จะกล่าวถึงในหัวข้อนี้ แต่เรียกรวมๆ ว่า “ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มคนมีปัญหาสถานะบุคคล” ความจริงชนกลุ่มน้อยกับกลุ่มคนมีปัญหาสถานะบุคคลมีลักษณะเฉพาะที่ไม่เหมือนกัน แต่ในหลายกรณีความเป็นชนกลุ่มน้อยกับปัญหาสถานะบุคคลมักจะมีอยู่ในคนคนเดียวกัน ทั้งสองกลุ่มนี้มีปัญหาเหมือนกันอย่างหนึ่งคือ มีความเสี่ยงต่อการถูกละเลยสิทธิหรือถูกละเมิดสิทธิอันเนื่องมาจากสถานะบุคคลของตน ส่วนประเภทที่ 4 คือคนต่างด้าวนั้น ได้แก่บุคคลที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทย ซึ่งอาจได้รับสถานะให้อยู่ชั่วคราว หรือถาวร รวมทั้งแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามาทำงานในประเทศไทยด้วย เฉพาะแรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุดของคนต่างด้าวในปัจจุบันนี้จะกล่าวถึงต่างหากในหัวข้อต่อไป (ดูข้อที่ 6 แรงงานต่างด้าว)

5.1 ชนกลุ่มน้อย

เมื่อได้ยินคำนี้ หลายคนมักจะนึกถึงกลุ่มชาวเขา ซึ่งส่วนใหญ่อาศัยอยู่บนที่สูงในภาคเหนือและภาคตะวันตกของไทย การเข้าใจเช่นนั้นก็ถูก แต่ไม่ทั้งหมด ชนกลุ่มน้อยหมายถึงชนต่างเผ่าหรือต่างเชื้อชาติที่อยู่อาศัยรวมกันกับชนเผ่าอื่นหรือเชื้อชาติอื่นที่มีจำนวนมากกว่า ถ้ามองในแง่ของการเป็นกลุ่มคนที่มีเชื้อชาติ ภาษา วัฒนธรรม ความเชื่อ และวิถีชีวิต เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของตน ต่างจากคนกลุ่มอื่น ชนกลุ่มน้อยก็ถือว่าเป็น *กลุ่มชาติพันธุ์* แต่ไม่ใช่กลุ่มชาติพันธุ์ทุกกลุ่มเป็นชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นชนกลุ่มใหญ่ๆ ก็มี จากการศึกษานักวิจัยสถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเพื่อพัฒนาชนบท (ปัจจุบันคือ สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเอเซีย) มหาวิทยาลัยมหิดล ในปี 2547 พบว่าประเทศไทย มีกลุ่มชาติพันธุ์มากกว่า 60 กลุ่ม มีทั้งกลุ่มชาติพันธุ์ใหญ่ๆ เช่น กลุ่มคนไทยเหนือ ไทยอีสาน ไทยกลาง และไทยใต้ และกลุ่มชาติพันธุ์ขนาดเล็ก เช่น กลุ่มชาวกะเหรี่ยง ม้ง ญไท กูย โข่ง ชาวเล

รายงานผลการดำเนินงานของประเทศไทยฯ ที่อ้างถึงข้างต้น จำแนกชนกลุ่มน้อยที่จัดว่ามีความเสี่ยงหรือเปราะบางออกเป็น 4 กลุ่ม คือ

- 1) ชนกลุ่มน้อยบนพื้นที่สูงในภาคเหนือ และภาคตะวันตก ประกอบด้วยชาวเขา 10 กลุ่มชาติพันธุ์ ได้แก่ กะเหรี่ยง ม้ง เมี่ยน อาข่า ละหู่ ลีซอ ลัวะ ขมุ มลาบรี (ผิทองเหลือง) และถิ่น ทั้งนี้รวมถึงชนกลุ่มน้อยอื่นๆ และคนไทยบางกลุ่มที่อาศัยอยู่ในแถบภูเขาด้วย กลุ่มชาวเขาเหล่านี้ มีประชากรรวมกันประมาณ 1.2 ล้านคน⁵

⁵ จำนวนประชากรกลุ่มนี้ และกลุ่มอื่นที่จะกล่าวถึงต่อไปในหัวข้อนี้ เป็นจำนวนที่ระบุใน รายงานผลการดำเนินงานของประเทศไทย ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (ฉบับที่ 1-3) ซึ่งเสนอต่อ คณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ขององค์การสหประชาชาติ ที่เผยแพร่เมื่อเดือนตุลาคม 2554 เว้นแต่ที่ระบุเป็นอย่างอื่น ปัจจุบันตัวเลขเหล่านี้ อาจจะเพิ่มขึ้นหรือลดลง แต่ไม่มีข้อมูลยืนยัน

- 2) ชาวเล ประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ขนาดเล็ก 3 กลุ่ม คือ มอแกน มอแกน และอุรักลาไวย์ ที่อาศัยอยู่ตามเกาะน้อยใหญ่ในจังหวัดระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ และสตูล ชาวเลตั้งบ้านเรือน และทำมาหากินอยู่ตามชายฝั่ง ปัจจุบันยังมีชาวเลจำนวนมากที่ยังไม่มีเอกสารแสดงสถานะบุคคล แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายขึ้นทะเบียนสถานะบุคคล สำหรับชาวเลมาหลายปีแล้ว แต่การดำเนินงานยังไม่ครอบคลุมทั้งหมด นอกจากนี้ในวิถีชีวิตดั้งเดิม ชาวเลไม่มีการถือเอกสารสิทธิ์ในการครอบครองที่ดิน จึงมักถูกคนอื่นเอาเปรียบ และถูกเบียดเบียนที่ทำกินมาตลอด ชาวเลมีประชากรประมาณ 13,000 คน (ตัวเลขของมูลนิธิชุมชนไท <http://chumchonhai.or.th/>)
- 3) คนไทยในจังหวัดภาคใต้ตอนล่าง (สตูล ยะลา ปัตตานี นราธิวาส) ประกอบด้วยคนไทยเชื้อสายมลายูนับถือศาสนาอิสลาม คนเชื้อสายไทยนับถือพุทธที่อพยพเข้ามาจากรัฐกลันตัน ประเทศมาเลเซียคนจีน และกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มเล็กๆ เช่น ชาโก (เงาะ) กลุ่มใหญ่สุดคือคนไทยเชื้อสายมลายู มีประมาณ 1.4 ล้านคน
- 4) กลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งเป็นชนชาวพื้นเมืองกลุ่มเล็กๆ ที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่ราบของภาคต่างๆ เช่น ในภาคอีสาน มีกลุ่ม ไทยโคราช ภูไท เขมร กูย เป็นต้น

5.2 กลุ่มคนที่มีปัญหาสถานะบุคคล

การมีปัญหาสถานะบุคคลเกิดจากการไร้สัญชาติ (nationalityless) และไร้รัฐ (stateless) การไร้สัญชาติคือสภาพที่บุคคลไม่มีสัญชาติของประเทศใดเลยในโลก ในทางกฎหมายคนไร้สัญชาติก็คือคนต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะอยู่ในประเทศไหนก็ผิดกฎหมายของประเทศนั้น เนื่องจากไม่มีสถานะบุคคลของประเทศใดเลย ปัญหาไร้สัญชาติจะรุนแรงมากขึ้นหากบุคคลต่างด้าวที่ผิดกฎหมายนั้นไม่มีประเทศใดยอมให้ “สิทธิอาศัย” เลย ในกรณีเช่นนั้น บุคคลในลักษณะดังกล่าวจึงตกเป็น “คนไร้รัฐ” โดยปริยาย

ในประเทศไทยมีสาเหตุที่ทำให้บุคคลกลายเป็นคนไร้สัญชาติอยู่สองอย่าง อย่างแรกคือการไม่มีข้อเท็จจริงที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าตนมีความเกี่ยวพันกับรัฐใดในโลก จึงไม่อาจกำหนดสัญชาติได้ ตกเป็นคนไร้สัญชาติ อย่างที่สองคือการที่บุคคลนั้นเชื่อว่าและอ้างว่า ตนมีข้อเท็จจริงที่ทำให้ได้สัญชาติไทย แต่เจ้าหน้าที่ของไทยปฏิเสธที่จะเชื่อในข้อเท็จจริงที่บุคคลกล่าวอ้าง ผลคือไม่สามารถได้สัญชาติไทย ปัจจุบันประเทศไทย ยังมีคนที่มีปัญหาสถานะบุคคลเพราะความไร้สัญชาติไร้รัฐอาศัยอยู่ในประเทศจำนวนหนึ่ง

ตาม รายงานผลการดำเนินงานของประเทศไทยฯ ที่อ้างถึงข้างต้น กลุ่มคนไทยที่มีปัญหาสถานะบุคคลอาจแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ คนไทยพลัดถิ่น และ คนที่ตกสำรวจ

(ก) คนไทยพลัดถิ่น ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 คนไทยพลัดถิ่น หมายถึง “ผู้ซึ่งมีเชื้อสายไทยที่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่นโดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีต ซึ่งปัจจุบันผู้นั้นมิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น และได้อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่ง และมีวิถีชีวิตเป็นคนไทยโดยได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรือเป็นผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นทำนองเดียวกันตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นเป็นผลมาจากเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์และการเมืองระหว่างประเทศในยุคอาณานิคม ช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ถึงต้นศตวรรษที่ 20 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศเจ้าอาณานิคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในตอนนั้น (คือ ฝรั่งเศสและอังกฤษ) ได้ทำการปักปันเขตแดนของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยยึดเอาสภาพภูมิศาสตร์เป็นเกณฑ์ แทนที่จะเอาประชาชนหรือเชื้อชาติเป็นหลัก ทำให้คนไทยจำนวนหนึ่งที่อยู่ในอาณาเขตของไทยมาก่อน แต่ในการปักปันเขตแดนตกเป็นดินแดนของประเทศเพื่อนบ้าน คนไทยที่อาศัยอยู่ในดินแดนเหล่านั้น ถ้าไม่อพยพเข้ามาอยู่ในเขตไทยหลังการปักปันเขตแดน ก็เป็นคนไทยพลัดถิ่นในดินแดนของประเทศเหล่านั้น ซึ่งอาจจะได้รับสัญชาติของประเทศเพื่อนบ้านที่ตนอยู่อาศัยหรือไม่ก็ได้ กลุ่มนี้ไม่เป็นปัญหาสำหรับประเทศไทย กลุ่มที่มีปัญหาคือกลุ่มที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทย ซึ่งอาจเข้ามาทันทีหลังการปักปันเขตแดน หรือหลังจากเวลาผ่านไปนานแล้ว ปัญหาของ

กลุ่มหลังนี้อยู่ที่การไม่มีสถานะบุคคลตามกฎหมายของไทย แม้ในเวลาต่อมา รัฐมีนโยบายให้มีการพิสูจน์สัญชาติเพื่อดำเนินการให้สถานะบุคคลต่อไป แต่การดำเนินงานก็ไม่ได้ง่าย ความยุ่งยากล่าช้าไม่ได้อยู่ที่การหาหลักฐานที่น่าเชื่อถือมายืนยันต่อเจ้าหน้าที่ว่าตนมีเชื้อสายเป็นคนไทยหรือไม่เท่านั้น แต่อยู่ที่ระบบอันซับซ้อนในการให้สัญชาติ ซึ่งอิงอยู่กับเรื่องของความมั่นคงของชาติ ทั้งนี้ไม่รวมถึงการเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่บางคนด้วย คนเหล่านี้จำนวนมากจึงอยู่ในดินแดนไทยในฐานะเป็นคนไร้สัญชาติและไร้รัฐ

คนไทยพลัดถิ่นในประเทศไทยมี 3 กลุ่ม ได้แก่ (1) คนพลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยที่อาศัยอยู่ในบริเวณจังหวัดตาก ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง มีไม่น้อยกว่า 8,000 คน (2) คนเชื้อสายไทยที่อพยพมาจากเกาะกง เสียมราฐ พระตะบอง ศรีโสภณ ในกัมพูชา มีประมาณ 10,000 คน และ (3) คนไทยพุทธที่อพยพเข้ามาจากรัฐกลันตัน มาเลเซีย และชาวไทยที่อพยพมาจากประเทศลาว ซึ่งไม่ทราบจำนวนที่แน่นอน

(ข) คนตกสำรวจ ความบกพร่อง บวกกับการเลือกปฏิบัติในการสำรวจ จะด้วยเหตุใดก็ตาม ทำให้คนไทยจำนวนหนึ่งที่เกิดและอยู่ในประเทศไทยมาตลอดไม่มีชื่อในระบบทะเบียนราษฎร คนเหล่านี้ไม่มีหลักฐานทางเอกสารหรือหลักฐานอื่นใดที่จะใช้ยืนยันเพื่อขอสัญชาติไทย กลายเป็นคนที่มีปัญหาสถานะบุคคล ไม่มีบัตรประจำตัวประชาชนที่มีเลขประจำตัว 13 หลัก ดังนั้นจึงไม่มีสิทธิในฐานะพลเมือง เช่น สิทธิที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะเหมือนคนไทยทั่วไป คนตกสำรวจ มี 4 กลุ่มย่อย คือ

- (1) คนที่อยู่ในประเทศไทยมาแต่กำเนิด แต่ไม่มีการแจ้งจดทะเบียนการเกิดและไม่มีการแจ้งขอมีชื่อในสำมะโนครัวตามกฎหมาย หรือชื่ออาจตกหล่นไปหรือถูกลบออกจากทะเบียนบ้านด้วยเหตุใดๆ ก็ตาม มีอยู่ทั่วไปทั้งในเมืองใหญ่และในชนบทห่างไกล บุคคลตกสำรวจเหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็นชาวเขาตาม รายงานผลการดำเนินงานของประเทศไทยฯ ที่อ้างถึงข้างต้นกลุ่มนี้มีประมาณ 300,000 คน
- (2) คนที่อพยพเข้ามาจากนอกประเทศและอยู่ในไทยมานาน แต่ไม่ถูกสำรวจ เช่น เวียดนามอพยพและอดีตทหารจีนคณะชาติ มีจำนวนประมาณ 180,000 คน

(3) คนที่อพยพเข้ามาในไทยแต่ไม่สามารถเดินทางกลับออกไปได้ (ซึ่งไม่ทราบจำนวน) และคนที่มีความยากลำบากที่กำลังศึกษาอยู่ในระดับต่างๆ ในประเทศ มีประมาณ 60,000 คน

(4) คนไร้รากเหง้า กฎหมายระบุว่าคนไร้รากเหง้าหมายถึงบุคคลที่ไม่มีหลักฐานแสดงความเป็นตัวตนทั้งสัญชาติและถิ่นกำเนิด คนเหล่านี้ไม่มีจุดเกาะเกี่ยว ไม่มีบุพการีหรือบุพการีทอดทิ้ง ไม่มีการแจ้งเกิด ไม่มีชื่อในระบบทะเบียนราษฎร และไม่มีบัตรประชาชนที่มีเลขประจำตัว 13 หลัก คนกลุ่มนี้บางคนเกิดในประเทศไทยแต่ขาดพยานหลักฐานพิสูจน์การเกิด อาจเนื่องมาจากบุพการีไม่เข้าใจหรือไม่ได้ให้ความสำคัญตั้งแต่แรก หรือด้วยเหตุใดๆ ก็ตาม บางคนไม่ได้เกิดในประเทศไทยแต่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว แต่ก็ไม่มีหลักฐานที่ยอมรับได้ว่าตนเป็นใครมาจากไหน คนไร้รากเหง้าเหล่านี้ แม้จะอยู่ในแผ่นดินไทย แต่ก็ไม่มีสถานะเป็นพลเมือง จึงด้อยสิทธิและเข้าไม่ถึงบริการสาธารณะเหมือนคนทั่วไป บุคคลเหล่านี้ไม่สามารถระบุจำนวนได้ชัดเจน เนื่องจากยังไม่มี การสำรวจอย่างจริงจัง

แม้ว่ารัฐจะมีนโยบายให้คนไร้สัญชาติได้รับบริการจดทะเบียนบุคคลตามกฎหมาย เพื่อจะได้มีสิทธิพื้นฐานเหมือนคนทั่วไป แต่การดำเนินการต้องใช้หลักฐานและใช้เวลานาน คนจำนวนมากในกลุ่มนี้จึงมีชีวิตอยู่ในสภาพที่ไม่มีสถานะบุคคลและไม่ได้รับสิทธิพื้นฐานอะไรเลย

5.3 ความเปราะบางของชนกลุ่มน้อยและกลุ่มคนมีปัญหาสถานะบุคคล

ทัศนคติที่มองว่าชนกลุ่มน้อยเป็น “คนอื่น” คือสาเหตุสำคัญที่ทำให้คนเหล่านี้เสี่ยงต่อความเปราะบางในหลายๆ ด้าน เพราะถูกถือว่าเป็นคนอื่นที่แตกต่างจากคนส่วนใหญ่ นี่เอง ชนกลุ่มน้อยจึงมักประสบปัญหาด้วยสิทธิ ถูกเลือกปฏิบัติ หรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ดังเช่นกรณีชาวเลกลุ่มอูรักลาโว้ยที่ถูกทางการประกาศให้พื้นที่ที่พวกเขาอยู่อาศัยและทำมาหากินมาหลายชั่วคนเป็นเขตอนุรักษ์ ทำให้พวกเขากลายเป็นผู้บุกรุก ไม่สามารถจับปลาในบริเวณ

กรอบที่ 3 ความเปราะบางของชาวเลแห่งหาดราไวย์

ชาวเลที่หาดราไวย์ จังหวัดภูเก็ต จำนวนประมาณ 2,000 คน เป็นตัวอย่างของคนกลุ่มเปราะบางในสังคมไทย ชาวเล อาศัยอยู่ในพื้นที่บริเวณนั้นมาหลายชั่วอายุคน มีอาชีพทำประมงแบบพื้นบ้าน สร้างบ้านเรือนอาศัยอยู่ร่วมกันในพื้นที่สาธารณะริมชายหาด จัดเรือซ่อมอุปกรณ์ประมงบริเวณชายหาด มีการปลูกต้นมะพร้าวในพื้นที่อยู่อาศัย มีชีวิตเรียบง่าย รักความสงบ ส่วนใหญ่ไม่รู้หนังสือ

เมื่อประเทศพัฒนาไป มีกฎหมายต่างๆ ออกมา โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน ทำให้พื้นที่สาธารณะที่ชาวเลอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ร่วมกัน กลายเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนที่ออกโดยเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้ชาวเลสูญเสียพื้นที่อยู่อาศัย ต้องอยู่ในสภาพย่ำแย่กว่าสลัมทางการเมืองการเข้าไปพัฒนาสาธารณูปโภคไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นน้ำ ไฟ การกำจัดขยะมูลฝอย การระบายน้ำ เพราะพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์ถือครองโดยเอกชน ทั้งๆ ที่ชาวเลอยู่อาศัยในพื้นที่เหล่านั้นมาหลายชั่วอายุคน ต้นมะพร้าวที่ปลูกไว้ มีอายุมากกว่า 50 ปี ได้ถูกรื้อถอนมีกระดุกบรรพบุรุษชาวเลที่ฝังไว้ ผ่านการพิสูจน์ ดีเอ็นเอ แล้วว่าเป็นเชื้อสายเดียวกับชาวเลจริง คุณภาพชีวิตของชาวเลจึงตกต่ำ เข้าไม่ถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานทุกด้าน และยังถูกฟ้องขับไล่ให้ย้ายออกจากที่ดินที่เคยเป็นพื้นที่สาธารณะ ที่ใช้ร่วมกันมายาวนาน ถูกปิดเส้นทางและกระชับพื้นที่สาธารณะสำหรับจอดเรือ วางอุปกรณ์ประมง และทำพิธีทางจิตวิญญาณ เพราะเอกชนอ้างว่าตนมีเอกสารสิทธิ์บนพื้นที่ดังกล่าว

ปัจจุบัน หน่วยงานราชการยังไม่สามารถแก้ปัญหาหรือช่วยเหลือให้ชาวเลเหล่านั้นพ้นทุกข์ พ้นจากความเปราะบางออกมาได้ จึงยังคงเป็นคนเปราะบางที่ลำบากซ้ำซาก



ปริญญา ชาวสมุน <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/729941>



ปลาเดช ณ ป้อมเพชร และณฤมล อรุโณทัย โครงการด้อยตุง โดย โครงการนำร่องอันดามัน และหน่วยวิจัยชนพื้นเมืองและทางเลือกการพัฒนา สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมูลนิธิเพื่อนชนเผ่า

ชายฝั่งที่ดินเคยหาเลี้ยงชีพมาก่อนได้ หากเข้าไปจับสัตว์น้ำในเขตอุทยานก็จะถูกจับกุมและยึดเรือและเครื่องมือหาปลา ทั้งนี้ไม่รวมถึงการถูกเอาเปรียบจากนายทุนฉวยโอกาส อุบัติเหตุที่ดินของชาวเลไปทำรีสอร์ท เพียงเพราะว่าพวกเขาไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินที่ตนอาศัยอยู่มานานตั้งแต่รุ่นพ่อแม่ ขณะที่ชาวเลบางกลุ่มยังขาดสถานะความเป็นพลเมืองไทย เพราะไม่มีเอกสารแสดงสถานะบุคคล เช่นทะเบียนบ้าน หรือบัตรประชาชน (ดู กรอบที่ 3)

นี่กระมังคือสิ่งที่ รองศาสตราจารย์พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กล่าวว่า “ความเป็น “ชนกลุ่มน้อย” ของบุคคลในรัฐใดรัฐหนึ่ง มักจะทำให้บุคคลนั้นๆ ตกเป็นผู้ด้อยสิทธิในรัฐนั้นๆ ทั้งที่ในยุคปัจจุบัน “สิทธิมนุษยชน” มิใช่เพียง “สิทธิทางศีลธรรม” (Moral Right) อีกต่อไป หากแต่ได้รับการยอมรับในฐานะของ “สิทธิทางกฎหมาย” (Legal Right) มากขึ้นเรื่อยๆ” นักกฎหมายท่านเดียวกันนี้กล่าวว่า “ปรากฏการณ์เช่นนี้พบเห็นกันโดยทั่วไปไม่เฉพาะแต่ในประเทศไทย หากแต่เป็นเช่นนั้นในประชาคมโลกโดยทั่วไปอีกด้วย”

สำหรับกลุ่มคนที่มีปัญหาสถานะบุคคล ไม่ว่าจะเป็นคนไร้รัฐหรือไร้สัญชาติ ปัญหาเบื้องต้นคือเรื่องของการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสถานะบุคคลที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งดูเหมือนจะเป็นเรื่องไม่ยากในความเข้าใจของคนทั่วไป ถ้าบุคคลนั้นเกิดและอยู่ในประเทศไทยมาแต่เดิม แต่ในทางปฏิบัติแล้วกระบวนการนี้มีความซับซ้อน ต้องใช้เวลาเป็นปีๆ หรือหลายปี ต้องใช้เงินและความอดทนอย่างมาก ความยากอยู่ที่การหาหลักฐานที่น่าเชื่อถือมาแสดง ซึ่งส่วนมากมักจะสูญหายไปแล้ว หลายคนอาจจะท้อแท้ บางคนอาจไม่ประสบ

ความสำเร็จเลย เนื่องจากไม่สามารถหาหลักฐานพยานที่ทางราชการยอมรับและเชื่อถือมายืนยัน แม้คนที่ประสบความสำเร็จ แต่ก็จะดำเนินการเสร็จเรียบร้อย ต้องมีชีวิตอยู่ในสภาพที่เป็นคนไร้สัญชาติไร้สิทธิในฐานะพลเมืองอยู่นาน เข้าไม่ถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับชีวิต โดยเฉพาะบริการด้านสุขภาพ หรือบริการอื่นๆ ที่ต้องใช้เอกสารแสดงสถานะบุคคลเป็นหลักฐานประกอบ บางคนถูกตีตราว่าเป็น “คนเถื่อน” เนื่องจากไม่มีเอกสารที่ถูกต้องตามกฎหมายเช่น บัตรประชาชน แม้แต่จะเปิดบัญชีเงินฝากในธนาคารก็ไม่สามารถทำได้ ดังกรณีของชายวัยกลางคนคนหนึ่งที่ยังขาดบัตรประชาชน ซึ่งถูกบุคคลอื่นลอบซื้อออกจากทะเบียนบ้าน แล้วสวมชื่อคนอื่นแทน เวลาผ่านไปนานจึงรู้ตัว แต่การดำเนินการเพื่อขอเอาชื่อกลับเข้าไปในทะเบียนราษฎรและมีบัตรประชาชน ต้องใช้เวลานานนับปี

ในกรณีของผู้อพยพจากนอกประเทศที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ได้นาน (กลุ่ม “คนตกสำรวจ” กลุ่มที่ 2 และ 3 ข้างต้น) ปัญหาสำคัญอยู่ที่การขอมีสัญชาติไทย ซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐที่กำหนดขึ้นสำหรับคนอพยพเฉพาะกลุ่ม ครอบคลุมไปถึงรัฐยังไม่มียุทธศาสตร์ คนเหล่านี้ก็ต้องรอ ซึ่งอาจจะใช้เวลาตั้งแต่รุ่นพ่อแม่จนถึงรุ่นลูกหลานก็ได้ ดังตัวอย่างของชาวญวนอพยพหลายหมื่นคน ซึ่งหนีภัยสงครามจากการปราบปรามของฝรั่งเศส เข้ามาอยู่ในไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2488-2489 นโยบายของไทยเกี่ยวกับคนญวนอพยพในช่วงแรกปฏิเสธที่จะยอมให้ญวนอพยพมีสัญชาติไทยในทุกรุ่น จนเวลาผ่านไปกว่า 40 ปี ไทยจึงมีนโยบายให้คนญวนอพยพรุ่นที่สองและสามมีสัญชาติไทยโดยการเกิด ขณะเดียวกันก็ผ่อนผันเงื่อนไขในการยอมรับให้ญวนอพยพรุ่นแรกแปลงสัญชาติเป็นไทยได้

6. แรงงานต่างด้าว

6.1 กระแสการไหลเข้าของแรงงานต่างด้าว

การเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงเวลาากว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ประกอบกับคนไทยมีแนวโน้มเลือกงานทำมากขึ้น โดยไม่นิยมทำงานประเภทที่ใช้แรงงานซึ่งถือว่าเป็นงานหนักรายได้ต่ำ ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในระดับล่าง (แรงงานไร้ฝีมือ) ขณะเดียวกันในภาคการผลิต

ก็มีความพยายามที่จะคงความได้เปรียบในด้านค่าแรงต่ำไว้ ซึ่งมีผลโดยตรงต่อต้นทุนการผลิตและการส่งออก สถานการณ์เช่นนี้เปิดโอกาสให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะเมียนมา กัมพูชา และลาว เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยมากขึ้นเรื่อยๆ ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2530 แรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่แล้วเข้ามาอยู่อาศัยและทำงานโดยไม่ถูกกฎหมาย ประมาณ พ.ศ. 2535 รัฐบาลไทยเริ่มมีนโยบาย “ผ่อนผัน”

ให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมายสามารถขอใบอนุญาตทำงานได้ โดยใช้ช่องทางมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ประกอบกับมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ทั้งนี้ เพื่อเป็นการบรรเทาปัญหาขาดแคลนแรงงานระดับล่าง ขณะเดียวกันก็ใช้แรงงานเหล่านี้เสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่เศรษฐกิจไทยด้วย

ในปี 2539 เริ่มมีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวตามมติของคณะรัฐมนตรี โดยแรงงานเหล่านั้นได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ชั่วคราวในระหว่างรอที่จะถูกส่งกลับประเทศของตน อย่างไรก็ตาม การอนุญาตให้อยู่ชั่วคราวได้มีการยืดเวลามาเรื่อยๆ เพราะเหตุผลด้านการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ

แรงงานต่างด้าวจากเมียนมา กัมพูชา และลาว (บางท่านเรียกว่า “แรงงานข้ามชาติ”) อาจแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ตามลักษณะการเข้าเมืองและสถานภาพการทำงาน คือ

- 1) *กลุ่มผ่อนผัน* เป็นแรงงานต่างด้าวที่มีการจดทะเบียนได้รับอนุญาตให้อยู่ชั่วคราว และได้รับหมายเลขประจำตัว 13 หลักที่ขึ้นต้นด้วยเลข 00 แต่จะต้องผ่านการตรวจสุขภาพก่อนจึงจะขอใบอนุญาตทำงานจากกระทรวงแรงงานได้ โดยมีเอกสารสำคัญติดตัว 3 ฉบับคือ ใบอนุญาตให้พำนักชั่วคราว (ทร. 38) บัตรประกันสุขภาพ และใบอนุญาตทำงาน
- 2) *กลุ่มที่ผ่าน “การพิสูจน์สัญชาติ”* ตามนโยบายของรัฐบาลในการที่จะปรับสถานภาพแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายให้เป็นแรงงานถูกกฎหมาย แรงงานจากกัมพูชาและลาวเริ่มการพิสูจน์สัญชาติตั้งแต่ปี 2547 ส่วนแรงงานจากเมียนมาเริ่มในปี 2552 แรงงานที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้วสามารถเดินทางไปได้ทั่วประเทศ แต่ถ้าเดินทางออกนอกประเทศไปแล้วและต้องการกลับเข้ามาอีกจะต้องยื่นคำร้องขอกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองหลังจากกลับออกไปแล้ว ระหว่างที่อยู่ในประเทศแรงงานกลุ่มนี้จะต้องรายงานตัวต่อสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทุก 90 วัน และได้รับอนุญาตให้ทำงานได้เพียง 4 ปีเท่านั้น หลังจากเวลาที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานหมดลงจะต้องกลับประเทศของตนเป็นเวลา 3 ปี

- ก่อนจึงจะขออนุญาตกลับเข้ามาทำงานใหม่ได้อีก
- 3) *กลุ่ม “แรงงานนำเข้า”* คือกลุ่มที่เข้ามาตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ระหว่างรัฐบาลไทย-เมียนมา ไทย-กัมพูชา และไทย-ลาว ใน พ.ศ. 2545-2546 ซึ่งได้วางกรอบการทำงานสำหรับแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือจากประเทศทั้ง 3 ไว้ให้สามารถทำงานได้อย่างถูกกฎหมาย ภายใต้ข้อตกลงนี้แรงงานจะได้รับสวัสดิการสังคม สิทธิในการเข้ารับการรักษาพยาบาล และสิทธิประโยชน์อื่นๆ เช่นเดียวกับแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ การนำเข้าแรงงานจากกัมพูชาและลาวภายใต้ MOU เริ่มในปี 2548 แต่สำหรับแรงงานจากเมียนมาเริ่มในปี 2553 แรงงานในกลุ่มนี้สามารถขยายเวลาทำงานได้ไม่เกิน 4 ปี เช่นเดียวกับกลุ่มพิสูจน์สัญชาติ (กลุ่มที่ 2 ข้างต้น) และถ้ากลับออกไปแล้วจะต้องรอเวลา 3 ปีก่อนจึงจะสามารถขอกลับเข้ามาทำงานอีกได้
 - 4) *กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้จดทะเบียน* หรือ “แรงงานใต้ดิน” หมายถึงแรงงานที่ทำงานโดยไม่มีใบอนุญาต ไม่ว่าจะเป็นเอกสารการพำนักชั่วคราวในราชอาณาจักร (ทร.38/1) หรือเอกสารอื่นก็ตาม แรงงานเหล่านี้ต้องอยู่อย่างหวาดระแวง ต้องคอยหลบหลีกการถูกจับกุมส่งตัวกลับประเทศ และเสี่ยงต่อการถูกข่มขู่หรือถูกเอารัดเอาเปรียบในการทำงานนานาประการ

6.2 แรงงานต่างด้าวมีย่านวนเท่าไร

ค่อนข้างจะกำหนดได้ยากว่าแรงงานต่างด้าวมีย่านวนเท่าไร เพราะแหล่งที่ให้ข้อมูลเรื่องนี้มักจะมีความสนใจและกรอบเวลาอ้างอิงไม่เหมือนกัน แหล่งข้อมูลที่เป็นทางการใหญ่ๆ มีอยู่ 2 แหล่ง คือกระทรวงมหาดไทยซึ่งสนใจประเด็นความมั่นคง และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมซึ่งสนใจเรื่องสถานะการทำงาน ทั้งนี้ไม่ต้องกล่าวถึงความซับซ้อนอันเนื่องมาจาก “พลวัต” (dynamics) ของแรงงานเอง ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านสถานภาพการทำงานและการเข้าออกประเทศอยู่ตลอดเวลา



ตามรายงาน สถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือ ทัวราชอาณาจักร ประจำเดือนมกราคม 2560 ของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีคนต่างด้าว (จากทุกประเทศ) ที่ได้รับอนุญาตทำงานทัวราชอาณาจักร ณ เดือนมกราคม 2560 จำนวนทั้งสิ้น 1,470,225 คน ในจำนวนนี้เป็นแรงงานจากประเทศเมียนมา กัมพูชา และลาว 1,280,991 คน (หรือ 87% ของแรงงานทั้งหมด) จำนวนดังกล่าวนี้ไม่รวมแรงงานที่เข้ามาทำงานแบบไป-กลับหรือตามฤดูกาลในจังหวัดชายแดน เช่น ตาก สระแก้ว จำนวน 11,675 คน ตัวเลขแรงงานต่างด้าวดังกล่าวนี้ดูน้อยกว่าที่น่าจะเป็น เพราะน่าจะมีแรงงานที่ไม่ได้อยู่ในระบบข้อมูลนี้อีกจำนวนมาก

ข้อมูลที่ประมวลได้จากเอกสารเผยแพร่ในเว็บไซต์ของกระทรวงมหาดไทย (ไม่ระบุวันเวลาของข้อมูล แต่อูมานว่าประมาณกลางปี 2558 หรือหลังจากนั้นเล็กน้อย) มีแรงงานต่างด้าวจากประเทศเมียนมา กัมพูชา และลาว จำนวน 2,377,905 คน (มากกว่าจากแหล่งข้างต้น) ข้อมูลนี้ใกล้เคียงกับที่รายงานโดยสำนักข่าวทีนิวส์ที่เผยแพร่เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2557 ซึ่งให้ตัวเลขแรงงานต่างด้าวจากสามประเทศเพื่อนบ้านเป็น 2,233,015 คน แต่จำนวนที่รายงานโดยทั้งสองแหล่งนี้ก็ยังคงจะดูน้อยกว่าที่น่าจะเป็น เพราะไม่ได้รวมแรงงานที่ไม่ได้จดทะเบียน (กลุ่มที่ 4 ข้างต้น) ด้วย นอกจากนี้แรงงานส่วนหนึ่งยังมิได้ติดตามมาด้วย (คู่สมรส เด็ก ผู้สูงอายุ) ซึ่งไม่ทราบว่ามีจำนวนเท่าไร

รายงานของสำนักข่าวทีนิวส์ที่อ้างถึงข้างต้นอ้างการคาดประมาณแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีการจดทะเบียนในปี

2557 โดยเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติในตอนนั้นว่ามีจำนวนมากกว่าแรงงานที่ถูกกฎหมายกว่า 1 เท่าตัว นั้นหมายความว่า ถ้ารวมแรงงานกลุ่มที่ไม่จดทะเบียนนี้เข้ากับกลุ่มที่จดทะเบียนถูกกฎหมายแล้ว น่าจะมีแรงงานต่างด้าวจากประเทศเมียนมา กัมพูชา และลาว ไม่น้อยกว่า 4 ล้านคน ตัวเลขนี้สอดคล้องกับการคาดประมาณของคณะนักวิจัยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ซึ่งใช้ข้อมูลจากหลายแหล่งประกอบกัน พบว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวจากสามประเทศเพื่อนบ้าน ณ สิ้นปี 2558 เท่ากับ 4.55 ล้านคน ในจำนวนนี้ราว 3.52 ล้านคนเป็นแรงงานอีก 1.03 ล้านคน เป็นผู้ติดตาม (คู่สมรส เด็ก ผู้สูงอายุ)

โดยสรุปคือ แรงงานต่างด้าวจากประเทศเมียนมา กัมพูชา และลาว ในประเทศไทยปัจจุบันนี้น่าจะมากกว่าที่รายงานโดยแหล่งของทางราชการ ซึ่งมีอยู่ประมาณ 2.2-2.3 ล้านคน ขณะที่การคาดประมาณโดยนักวิจัยมีมากกว่า 4 ล้านคน ตัวเลขนี้อาจเป็นจำนวนที่ใกล้เคียงความจริงมากกว่า

6.3 ความเปราะบางของแรงงานต่างด้าว

ความเปราะบางของแรงงานต่างด้าวเกิดจากการที่พวกเขาใช้ชีวิตที่เสี่ยงหลายด้าน ที่สำคัญได้แก่ :

- 1) เสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อของการค้ำมนุษย์ เนื่องจากแรงงานส่วนมากจากประเทศเพื่อนบ้านเดินทางเข้ามาโดยไม่ถูกกฎหมาย มีจำนวนไม่น้อยที่ลักลอบเดินทางเข้ามา ความเสี่ยงประการแรกของแรงงานเหล่านี้ก็คือเสี่ยงที่จะถูกจับ และส่งตัวกลับในหลายกรณีแรงงานตกเป็นเหยื่อของขบวนการ

ค่านิยม ซึ่งมีทั้งกลุ่มผู้มีอิทธิพลและเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนที่ทำให้ความร่วมมือ บางกรณีสถานการณ์อาจเลวร้ายถึงขั้นที่เหยื่อเสียชีวิตขณะเดินทางเข้ามา ดังที่เคยเป็นข่าวแล้วหลายครั้ง

- 2) เสี่ยงต่อการถูกเอาเปรียบด้านค่าจ้างและสวัสดิการ เมื่อเข้าประเทศมาได้ แรงงานจำนวนมากยังเสี่ยงต่อการที่จะไม่ได้ทำงานตามที่ตกลงไว้ก่อนเดินทางเข้ามา และเมื่อได้ทำงานก็ยังมีเสี่ยงต่อการที่จะถูกเอาเปรียบด้านค่าแรงและสวัสดิการ ส่วนมากแล้วงานที่แรงงานต่างด้าวทำเป็นงานระดับล่างคือ “งานหนัก จ่ายน้อย และไม่ได้รับความคุ้มครองด้านแรงงาน” แม้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องจะไม่มีทางเลือกปฏิบัติ แต่ในความเป็นจริง แรงงานต่างด้าวจำนวนมากยังได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ทั้งในด้านค่าแรงและสวัสดิการ กรณีคนงานเรือประมงที่เป็นชาวอยู่หลายครั้งในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาเป็นตัวอย่างของสภาพเลวร้ายของการกดขี่และเอาเปรียบแรงงานต่างด้าว
- 3) เสี่ยงต่อการเข้าไม่ถึงบริการสาธารณสุขที่มีอยู่ โดยเฉพาะด้านสุขภาพและการศึกษา ความจริงในทั้งสองด้านนี้รัฐเองก็มีนโยบายให้ออกสแกนแรงงาน

ต่างด้าวอยู่พอสมควร เช่น ในด้านสุขภาพ แม้ว่าแรงงานที่มีการจดทะเบียนถูกต้องประเภทต่างๆ จะได้สิทธิการรักษาพยาบาลในระบบประกันสุขภาพ หรือระบบประกันสังคม แล้วแต่กรณี แต่เนื่องจากทั้งสองระบบนี้แรงงานต้องจ่ายค่าซื้อประกันรายปีเอง จึงทำให้แรงงานส่วนใหญ่ไม่ใช้สิทธินี้ มีการศึกษาพบว่าเพียง 1 ใน 3 ของแรงงานกลุ่มนี้เท่านั้นที่ระบุว่าตนมีหลักประกันสุขภาพอย่างน้อย 1 หลักประกัน สำหรับแรงงานที่ไม่ได้จดทะเบียนให้ถูกต้อง เมื่อเจ็บป่วยก็ไม่กล้าไปใช้บริการจากสถานบริการของรัฐ เนื่องจากกลัวจะถูกจับ ส่วนเรื่องการศึกษาขั้นพื้นฐาน รัฐก็เปิดโอกาสให้เด็กทุกคนที่อยู่ในวัยเรียน ไม่ว่าจะมิสถานะทางกฎหมายใดก็ตาม ได้เข้าเรียนในระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก แต่ความจริงมีตัวอย่างการวิจัยในจังหวัดสมุทรสาครซึ่งเป็นจังหวัดที่มีจำนวนแรงงานต่างด้าวอยู่อาศัยและทำงานอยู่มากเป็นลำดับต้นๆ พบว่าเด็กในวัยเรียนที่เป็นลูกของแรงงานต่างด้าวในจังหวัดนี้เพียง 20% เท่านั้นที่ได้รับการศึกษา ทั้งนี้ด้วยเหตุผลทั้งทางครอบครัวและทางสังคมหลายประการ

7. ผลกระทบทางสังคมของความเปราะบาง

การที่คนบางกลุ่มในสังคมมีความเปราะบางไม่ใช่สิ่งผิดปกติ และไม่เป็นปัญหาถ้าสังคมไม่ได้เลือกปฏิบัติและไม่ทอดทิ้งพวกเขา แต่การมีคนเปราะบางจำนวนมากถูกทิ้งไว้ข้างหลังขณะที่คนส่วนน้อยก้าวเดินไปข้างหน้า ย่อมมีผลเสียหลายอย่าง ทั้งผลเสียต่อกลุ่มคนเปราะบางเองและผลเสียต่อสังคม ผลเสียหรือปัญหาสำหรับกลุ่มเปราะบางแต่ละกลุ่มได้กล่าวไว้พอสมควรแล้วข้างต้น ในที่นี้ต้องการจะชี้ให้เห็นผลกระทบทางสังคมที่สำคัญเพียงข้อเดียว นั่นคือสังคมที่มีคนจำนวนมากดำรงชีวิตอยู่ในความเปราะบางมักจะเป็นสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำสูงในทุกด้าน และความเหลื่อมล้ำนี้เองคือปัจจัยทางสังคมที่กำหนดสุขภาพที่สำคัญมาก สังคมที่มีคนเปราะบางจำนวนมากคือสังคมที่มีปัญหาสุขภาพ

การศึกษาโดยใช้ข้อมูลจากหลายประเทศในโลกโดย ริชาร์ด วิลกินสัน และ เคต พิคเก็ตต์ (Richard Wilkinson and Kate Pickett) ที่เผยแพร่ในปี 2009 (แปลเป็นไทย 2555) ชี้ให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของผู้คนในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นสุขภาพกาย หรือสุขภาพจิตก็ตาม นอกจากนี้ความไม่เท่าเทียมยังบั่นทอนความร่วมมือและความไว้วางใจที่คนมีต่อกัน นำไปสู่ความเครียด ความกลัว ความรู้สึกไม่มั่นคงปลอดภัยของคนในสังคม ดังตัวอย่างในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งคนที่อาศัยอยู่ในรัฐที่มีความเหลื่อมล้ำสูงจะมีอัตราการเสียชีวิตก่อนวัยอันควรสูงตามไปด้วย และเมื่อปี ค.ศ.2000 มีการศึกษาพบว่า กว่า 60% ของหญิงชาวสหรัฐอเมริกาที่มีรายได้

ต่ำและอาศัยอยู่ในรัฐที่มีความเหลื่อมล้ำสูงมีภาวะซึมเศร้า และ 80% มีปัญหาสุขภาพ เมื่อเปรียบเทียบกับคนที่อาศัยอยู่ในรัฐที่มีความเหลื่อมล้ำต่ำกว่า แต่หากคนที่มียารายได้ต่ำอาศัยอยู่ในชุมชนที่มีความเหลื่อมล้ำต่ำ กลับมีอัตราการตายที่ต่ำกว่าคนที่มียารายได้สูง แต่อยู่ในชุมชนที่มีความเหลื่อมล้ำสูงอย่างมีนัยสำคัญ

ความเปราะบาง ไม่ว่าจะเพราะสาเหตุใดก็ตาม มีผลกระทบอย่างมากต่อการได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพและเพียงพอสำหรับการมีคุณภาพชีวิตที่ดีและการหลุดพ้นจากความยากจนของคนกลุ่มเปราะบาง แม้ว่าการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานจะเป็นสิทธิของเด็กทุกคน แต่เด็กในครอบครัวยากจนส่วนมากไม่สามารถได้รับการศึกษาที่ดีและสูงพอ

8. รัฐทำอะไรบ้างเพื่อกลุ่มคนเปราะบาง

มีหลายอย่างที่รัฐทั้งในอดีตและปัจจุบันพยายามทำเพื่อมุ่งให้เกิดผลสำหรับประชาชนทุกกลุ่มในประเทศ รวมทั้งกลุ่มที่มีความเปราะบาง คำถามอยู่ที่ว่าสิ่งที่ทำนั้นได้ผลและยั่งยืนเพียงใด ในที่นี้จะกล่าวถึงสิ่งที่รัฐทำ ซึ่งเห็นว่ามีผลหรือน่าจะมีผลต่อกลุ่มคนเปราะบางทั้ง 4 กลุ่มที่กล่าวแล้วข้างต้นพอเป็นตัวอย่างเท่านั้น

สำหรับกลุ่มคนยากจน รัฐบาลทั้งในอดีตและในปัจจุบันมีโครงการหลายอย่างที่มุ่งให้เกิดผลแก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อย ทั้งในด้านสุขภาพ เศรษฐกิจและการศึกษา ในด้านสุขภาพ รัฐมีความพยายามที่จะให้มีหลักประกันสุขภาพสำหรับคนไทยทั่วไป นอกเหนือจากกลุ่มที่ทำงานในระบบราชการและรัฐวิสาหกิจ (พร้อมทั้งครอบครัว) มาตั้งแต่ พ.ศ. 2518 ที่หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลสมัยนั้นมีนโยบายการรักษาฟรีแก่ประชาชนทั่วไป แต่เนื่องจากมีปัญหาที่ทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ จนในที่สุดก็ยุบสภากลางในเวลาประมาณ 1 ปี โดยที่ยังไม่มีการปฏิบัติตามนโยบายนี้อย่างจริงจัง เวลาผ่านมามาจนถึง พ.ศ. 2526 ได้มีการพัฒนาโครงการบัตรสุขภาพที่ประชาชนเข้าร่วมด้วยความสมัครใจ โครงการนี้วิวัฒนาการมา จนถึง พ.ศ. 2544 จึงมีการเริ่มโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งในตอนแรกเรียกว่ากันทั่วไปว่า “โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค” ปัจจุบันโครงการนี้รู้จักกันทั่วไปในชื่อ “บัตรทอง” เป็นโครงการประกันสุขภาพที่รัฐจัดให้ฟรี สำหรับประชาชน

สำหรับการเข้าสู่อาชีพที่มีรายได้พอที่จะยกระดับชีวิตให้หลุดพ้นจากความยากจนได้ เด็กที่มีความพิการยังมีข้อจำกัดในการได้รับการศึกษามากกว่าเด็กจากครอบครัวยากจนทั่วไป ส่วนเด็กที่มีปัญหาสถานะบุคคล และลูกของแรงงานต่างด้าวแม้จะมีสิทธิได้รับการศึกษา แต่ก็มีโอกาสในการได้รับการศึกษาจริงๆ ก็มีน้อย ข้อจำกัดในเรื่องนี้ทำให้คนเปราะบางไม่สามารถพัฒนาความสามารถของตนได้อย่างเต็มศักยภาพ และดังนั้นจึงไม่สามารถใช้ความสามารถของตนได้อย่างเต็มที่ ส่งผลให้ไม่มีความเป็นอยู่ที่ดีในระดับที่ตนประสงค์ ในระดับสังคม การมีคนจำนวนมากล้าหลังกลุ่มอื่นๆ ในทางการศึกษาย่อมยากที่จะพัฒนาให้เป็นสังคมที่เข้มแข็งได้

ที่ไม่ได้อยู่ในระบบประกันสุขภาพอื่นที่รัฐจัด คือระบบสวัสดิการรักษายาบาลสำหรับข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ และโครงการประกันสังคม (สำหรับแรงงานในภาคเอกชน) โครงการบัตรทองเป็นการให้หลักประกันสุขภาพแก่ประชาชนที่ดีที่สุดโครงการหนึ่งของไทย ได้รับการชื่นชมจากองค์การอนามัยโลก ธนาคารโลก และประชาคมสุขภาพทั่วโลก

ในด้านเศรษฐกิจ มีนโยบายสำคัญที่มุ่งผลสำหรับกลุ่มเกษตรกรหลายโครงการ เช่น ที่ผ่านมามีโครงการประกันราคาข้าว และโครงการรับจำนำข้าว ซึ่งทั้งสองโครงการได้ยุติการดำเนินการไปแล้วด้วยเหตุผลทางการเมือง และปัจจุบันมีโครงการประกันราคาข้าวในชื่อใหม่ คือโครงการประกันยุ้งฉาง สำหรับกลุ่มผู้ใช้แรงงานมีการปรับอัตราค่าแรงขั้นต่ำเป็น 300 บาท ตั้งแต่สมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในด้านการศึกษา ปัจจุบันกำหนดให้การศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปีเป็นการศึกษาที่รัฐต้องจัดให้โดยประชาชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย (เฉพาะในสถานศึกษาของรัฐ) ในระดับที่สูงกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานก็มีกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) อย่างไรก็ตาม เท่าที่ปรากฏในข้อมูลเชิงประจักษ์ ยังมีความแตกต่างทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพของบริการเหล่านี้

สำหรับกลุ่มคนพิการ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 มีแนวคิด



ที่มา <http://www.baanklang.org/home/index.php/27-2>

ในการส่งเสริมและพัฒนาเพื่อให้คนพิการสามารถดำรงชีวิตอิสระให้ได้มากที่สุด แทนการมุ่งให้การสงเคราะห์เป็นหลัก กฎหมายนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนพิการ ห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ ให้มีการขึ้นทะเบียนคนพิการ ระบุถึงสิทธิของคนพิการในด้านต่างๆ ไว้ชัด รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะและสวัสดิการจากรัฐ เช่น เบี้ยยังชีพคนพิการ ให้มีกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ให้นายจ้างหรือผู้ประกอบการและหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะบังคับใช้มา 10 ปี แล้ว แต่ยังไม่เห็นหลักฐานปรากฏชัดว่าชีวิตของคนพิการส่วนใหญ่ดีขึ้นมากนักน้อยเพียงใด สิ่งแวดล้อมต่างๆ เช่น สถานที่สาธารณะส่วนมากก็ยังไม่ปรากฏว่ามีการจัดทำเพื่อให้เหมาะสำหรับการใช้ประโยชน์ของคนพิการ อุปสรรคสำคัญอย่างหนึ่งอาจจะอยู่ที่ทัศนคติของคนในสังคมต่อคนพิการ ในความเห็นของคนพิการจากศูนย์การดำรงชีวิตอิสระของคนพิการ พุทธมณฑล ทัศนคติของคนในสังคมมีความสำคัญมากต่อการมีส่วนร่วมในสังคมของคนพิการ ถ้าวัดราบได้ที่สังคมยังมองคนพิการว่าเป็นเพียงคนที่คอยรับการสงเคราะห์ โอกาสที่คนพิการจะได้มีส่วนร่วมในเรื่องสำคัญๆ เช่น การศึกษาและการทำงานหารายได้ ก็เป็นไปได้ยาก

สำหรับชนกลุ่มน้อยและกลุ่มคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับสถานะของชนกลุ่มน้อยและกลุ่มคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่สำคัญ ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2555 (2) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542 และ (3) พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร กฎหมายเหล่านี้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการได้สัญชาติและการอยู่อาศัยในราชอาณาจักรของบุคคลประเภทต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นคนไทยพลัดถิ่น หรือคนต่างด้าวที่อยู่อาศัยในราชอาณาจักร นอกจากนี้แล้วรัฐยังมีการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อการปฏิบัติเป็นเรื่อยๆ ไป เช่น ใน พ.ศ. 2548 รัฐบาลไทยได้ประกาศ ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ภายใต้แนวคิดการจัดการปัญหาความมั่นคงในมิติใหม่ คำนึงถึงความสมดุลของสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์และความมั่นคงของชาติควบคู่กัน โดยให้ความสำคัญกับคุณค่าความหลากหลายของวิถีชีวิตและวัฒนธรรม คำนึงถึงความเท่าเทียมของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิขั้นพื้นฐานและทัศนคติที่ดีต่อกัน ยอมรับความจริงว่ามีคนบางกลุ่มไม่สามารถกลับประเทศของตนได้ สร้างความสมดุลระหว่างหลักสิทธิมนุษยชน ความมั่นคงของมนุษย์ และความมั่นคงของชาติ และอาศัยทุกภาคส่วน/ประชาคมระหว่างประเทศร่วมแก้ปัญหา ตามยุทธศาสตร์นี้กลุ่มบุคคลที่น่าจะได้รับประโยชน์

คือกลุ่มคนไร้รัฐไร้สัญชาติและชนกลุ่มน้อยที่ยังมีปัญหาสถานะบุคคล อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความล่าช้าในการปฏิบัติ และบางครั้งก็รวมถึงการเลือกปฏิบัติด้วย ทำให้คนจำนวนนับแสนยังคงอยู่ในความเปราะบางเพราะสถานะบุคคลของตนต่อไป

กลุ่มแรงงานต่างด้าว เช่นเดียวกับเรื่องของชนกลุ่มน้อยและคนไร้รัฐไร้สัญชาติ แรงงานต่างด้าวเป็นทั้งประเด็นความมั่นคงและประเด็นเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ประเด็นความมั่นคงนั้นมีกฎหมายเรื่องคนเข้าเมืองรองรับอยู่แล้ว ส่วนเรื่องของเศรษฐกิจก็มีกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งบังคับใช้ครั้งแรกใน พ.ศ. 2521 และต่อมาถูกยกเลิกโดยออก “พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551” แทน นอกจากนี้ยังมีกฎกระทรวง รวมทั้งประกาศและมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องนี้จำนวนมากที่มุ่งเพื่อจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว แต่ปัญหาแรงงานต่างด้าวก็มีความซับซ้อนและสะสมมากขึ้นโดยลำดับ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับประเด็นสิทธิมนุษยชนและการค้ามนุษย์ จนทำให้ประเทศไทยถูกจับตามองโดยประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา และประเทศในกลุ่มอียู อย่างไรก็ตาม แม้ว่าภายหลังจากที่รัฐบาลปัจจุบันเข้ายึดอำนาจการปกครองในปลายเดือนพฤษภาคม 2557 จะได้มีการออกประกาศ คสช. หลายฉบับเพื่อจัดระเบียบเรื่องนี้ ประเทศไทยก็ยังถูกสหรัฐอเมริกาสลดเครดิตลงไปอยู่ระดับ 3 หรือ Tier 3 (20 มิถุนายน 2557)

ซึ่งถือว่าเป็นสถานะของประเทศที่มีการปฏิบัติในเรื่องการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ไม่ผ่านมาตรฐานขั้นต่ำ และไม่มี ความพยายามแก้ไขที่ชัดเจน (สหรัฐอเมริกาเพิ่งปรับอันดับของไทยกลับขึ้นไปอยู่ในระดับ 2 หรือ Tier 2 ซึ่งเป็นสถานะที่ยังต้องถูกจับตามองในเรื่องมาตรฐานการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ต่อไป เมื่อ 30 มิถุนายน 2559)

แม้ว่าจะมีความพยายามในภาครัฐผ่านการออกนโยบาย กฎหมาย ประกาศ และคำสั่งจำนวนมากที่มุ่งจะให้เกิดผลแก่ชนกลุ่มเปราะบาง (เช่นเดียวกับประชาชนทุกกลุ่ม) ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม แต่ปัญหาสำหรับกลุ่มเปราะบางก็ดูเหมือนจะยังไม่ลดลงเท่าไรนัก อาจเนื่องมาจากขนาดและความซับซ้อนของปัญหา บวกกับการดำเนินงานที่ล่าช้า และการเลือกปฏิบัติ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญอย่างหนึ่ง ดังนั้นจึงยากที่จะประเมินว่าทั้งหมดที่ทำมาแล้วและที่กำลังดำเนินการอยู่นั้นจะมีความยั่งยืนเพียงใด แม้แต่สิ่งที่ถือว่าเป็นผลดีอย่างมากสำหรับประชาชนทั้งประเทศ โดยเฉพาะสำหรับผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบางอื่นๆ อย่างเช่นเรื่องหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง) บางครั้งก็มีคำถามว่าจะอยู่ได้อย่างยั่งยืนหรือไม่ในสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งที่ได้ผ่านรัฐบาลมาแล้ว 7 สมัย ทั้งนี้เนื่องจากการแยกแยะระหว่างสวัสดิการสังคมกับประชาชนอาจเป็นเรื่องยาก โดยเฉพาะสำหรับผู้มีอำนาจ ที่คุ้นชินกับระบบการสงเคราะห์และขาดความเชื่อมโยงกับประชาชน

9. สังคมที่ไม่ทอดทิ้งกัน

แม้ว่ากลุ่มเปราะบางที่กล่าวถึงในบทความนี้จะมีลักษณะแตกต่างกัน แต่ทุกกลุ่มก็มีปัญหาสำคัญร่วมกัน นั่นคือการก้าวตามกลุ่มอื่นไม่ทันบนเส้นทางแห่งการพัฒนา เรื่องนี้ไม่ใช่เป็นปัญหาเฉพาะของกลุ่มคนเปราะบางแต่ละกลุ่มเท่านั้น แต่ยังเป็นปัญหาของสังคมโดยรวมด้วย เพราะสังคมที่คนจำนวนมากถูกทิ้งห่างไว้ข้างหลังเป็นสังคมที่ไม่เข้มแข็ง ขาดพลัง นี่คือเหตุผลที่ว่าทำไมจึงควรสร้างสังคมที่ไม่มีคนกลุ่มใดถูกทอดทิ้ง

หัวใจของการทำให้เกิดสังคมที่ไม่มีใครถูกทอดทิ้งอยู่ที่การลดโอกาสที่จะนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำด้านต่างๆ ประสบการณ์ที่ผ่านมาของหลายประเทศชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจไม่ได้ก่อให้เกิดเฉพาะความมั่งคั่ง

ของชาติเท่านั้น แต่ยังทำให้เกิดผลข้างเคียงทางสังคมที่ไม่พึงประสงค์ด้วย นั่นคือความเหลื่อมล้ำ ซึ่งเป็นเหมือนโรคที่บั่นทอนสุขภาวะของสังคม และทำให้คนจำนวนมากประสบกับภาวะเปราะบาง มาตรการลดความเหลื่อมล้ำอย่างหนึ่งที่ประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศใช้ได้ผลคือมาตรการทางภาษี แต่ที่สำคัญสำหรับประเทศไทยคงจะหนีไม่พ้นภาษีที่ดิน ผู้เชี่ยวชาญหลายคนเชื่อว่าถ้าบริหารจัดการได้อย่างเหมาะสม มาตรการทางภาษีจะช่วยกระจายการถือครองที่ดินที่เกินความจำเป็น เช่น ถือครองเพื่อเก็งกำไร และจะเป็นช่องทางหนึ่งให้เกษตรกรยากจนเข้าถึงที่ดินทำกินได้ ในเวลาไม่น้อยกว่า 20 ปีที่ผ่านมาได้มีการพูดถึงการปรับระบบภาษีที่ดินในแทบทุกรัฐบาล แม้รัฐบาลปัจจุบันก็มี

นโยบายที่จะปรับอัตราภาษีที่ดินใหม่ แต่เอาเข้าจริงก็ยังเป็นไปไม่ได้ ส่วนภาษีมรดกซึ่งกฎหมายเพิ่งมีผลบังคับใช้ไปแล้วเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2559 ก็ยังคาดหวังได้ยากว่าจะช่วยในการลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างเป็นรูปธรรมหรือไม่

มาตรการทางภาษีควรจะดำเนินการควบคู่ไปกับการพัฒนาสวัสดิการ

สังคม โดยเฉพาะกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบข.) ซึ่งจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำในวัยสูงอายุได้ระดับหนึ่ง ที่ผ่านมาการดำเนินการตามนโยบายในเรื่องนี้ยังไม่ถึงที่สุดหลายคนได้แต่หวังว่าจะไม่ลงเอยแบบเดียวกับเรื่องอัตราภาษีที่ดินใหม่ที่ต้องยืดเวลาออกไป

ความเหลื่อมล้ำนั้นจะลดลงได้เมื่อทุกคน มีสิทธิในการเข้าถึงทุนทางเศรษฐกิจและทุนทางสังคมเหมือนกัน แต่ในสังคมสมัยใหม่ส่วนมาก รวมทั้งสังคมไทยด้วย เรื่องสิทธิมักจะไม่เป็นปัญหาเท่าใดนักสำหรับบุคคลที่มีสถานะเป็นพลเมืองตามกฎหมาย แต่ที่เป็นปัญหาคือกลุ่มที่มีปัญหาสถานะบุคคล โดยเฉพาะคือคนไร้รัฐไร้สัญชาติ คนเหล่านี้มีทั้งที่อยู่ในแผ่นดินไทยมาตั้งแต่เกิด และที่เข้าเมืองและอยู่ต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน เพื่อเอื้อให้คนเหล่านี้มีสิทธิตามกฎหมายอย่างที่เขาควรจะมี ปฏิบัติการที่มุ่งผลทางความมั่นคงอย่างเดียวอาจไม่ใช่คำตอบ เพราะถึงอย่างไรเรื่องที่สำคัญไม่น้อยไปกว่านั้นคือ มิติด้านมนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชน สำหรับกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในสถานะที่ต่างออกไป มาตรการที่จะป้องกันไม่ให้พวกเขาตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ถูกเอารัดเอาเปรียบและกดขี่ คือสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง ถึงอย่างไรแรงงานเหล่านี้ก็มีส่วนในการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศไทย พวกเขาควรได้สิทธิในสวัสดิการด้านแรงงานที่ไม่ต่างจากแรงงานไทย

การเสริมพลัง (empower) กลุ่มคนเปราะบางเพื่อพวกเขาจะได้ มีโอกาส พัฒนาความสามารถของตนอย่างเต็มศักยภาพก็ควรจะได้ดำเนินการอย่างจริงจังควบคู่กันไป

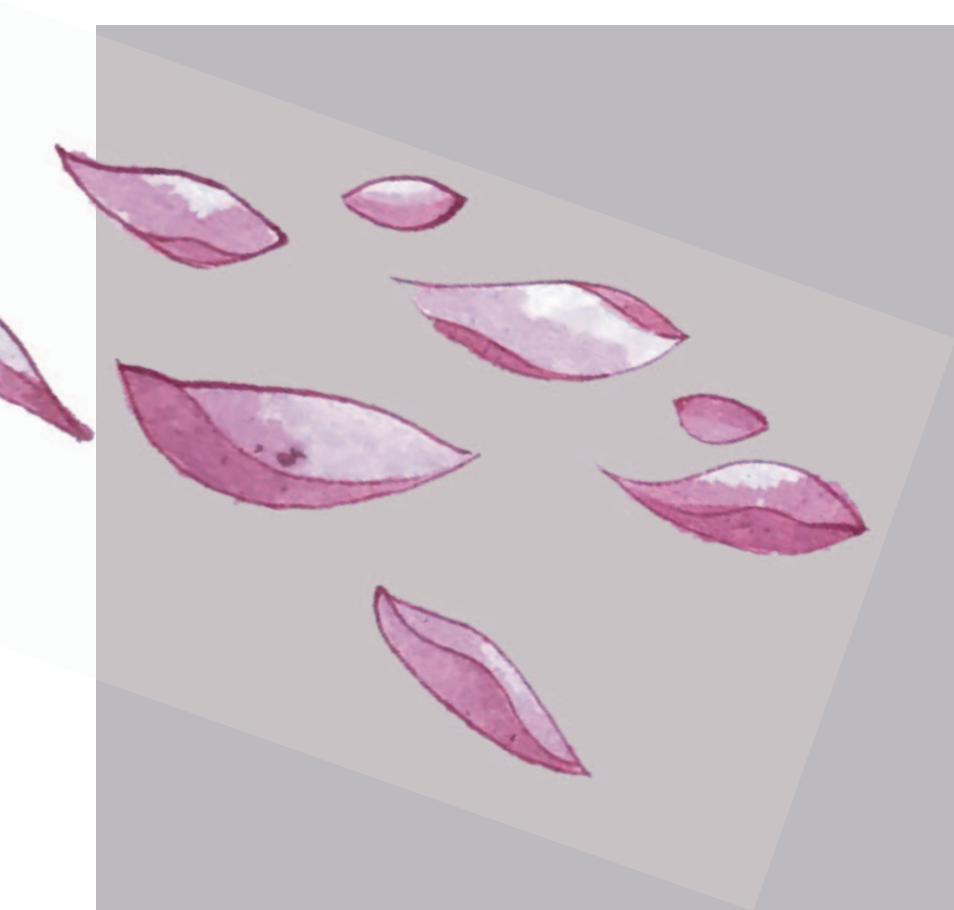


เป้าหมายคือการให้กลุ่มคนที่มีความเปราะบางมีชีวิตที่เป็นอิสระและเป็นตัวของตัวเอง เช่นเดียวกับคนกลุ่มอื่น ควรจะย้ำในที่นี้ว่า สิทธิอย่างเดียวไม่อาจช่วยให้คนที่มีความเปราะบางมีชีวิตที่เป็นอิสระได้เพียงพอถ้าพวกเขายังขาดโอกาส เพื่อให้พวกเขามีโอกาส สังคมจึงไม่เพียงแต่จะต้องเปิดพื้นที่ให้พวกเขาเท่านั้น แต่ต้องช่วยเสริมพลังให้พวกเขามีความเข้มแข็งพอที่จะก้าวเดินไปกับกลุ่มอื่นในกระบวนการพัฒนาได้ โดยไม่ถูกทิ้งห่างอยู่ข้างหลังมากเกินไป สังคมไทยในวันนี้อาจจะต้องทำส่วนนี้ให้มากขึ้น

สังคมที่เราอยู่ทุกวันนี้ประกอบด้วยคนหลายกลุ่มเหมือนร่างกายมนุษย์ที่ประกอบด้วยอวัยวะต่างๆ หลายส่วน สังคมที่เข้มแข็งและมีสุขภาวะก็ไม่ต่างกับร่างกายที่สุขภาพแข็งแรง ในร่างกายที่แข็งแรงนั้น อวัยวะทุกส่วนไม่มีพยาธิสภาพ สังคมที่เข้มแข็งก็เช่นกัน นั่นคือไม่มี “พยาธิสภาพ” ที่ทำให้คนบางกลุ่มมีความเปราะบาง ไม่ว่าจะในรูปแบบใดก็ตาม

ถ้าเป้าหมายของการพัฒนาคือทำให้คนทุกกลุ่มสามารถก้าวเดินไปด้วยกัน โดยไม่มีกลุ่มใดถูกทิ้งไว้เบื้องหลัง การลดความเหลื่อมล้ำและเสริมพลังให้กลุ่มที่เปราะบางมีความเข้มแข็งขึ้นต้องถือเป็นวาระสำคัญของการพัฒนา





สำหรับการอ้างอิงบทความ

โครงการสุขภาพคนไทย. 2560. เสริมพลังกลุ่มเปราะบาง สร้างสังคมที่ไม่ทอดทิ้งกัน. *สุขภาพคนไทย 2560* (หน้า 154-180). นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.