

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทย เป็นประเทศหนึ่งที่มีชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่มอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก โดยชนกลุ่มน้อยเหล่านั้น ส่วนใหญ่จะอพยพหลบหนีเข้าเมืองมาด้วยสาเหตุต่างกันไป เมื่ออดีตเกิดจากการสู้รบอันเนื่องมาจากความแตกแยกภายใน เรื่องอุดมการณ์ทางการเมืองภายในประเทศของกลุ่มชนในประเทศเพื่อนบ้านอันได้แก่ เวียดนาม กัมพูชา ลาว และพม่า จากปรากฏการณ์การย้ายถิ่นข้ามชาติ มักจะเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด เนื่องจากทำให้เกิดผลกระทบหลายประการทั้งต่อประเทศปลายทางและผลนั้นอาจจะสะท้อนกลับไปยังประเทศต้นทางด้วย

ด้วยลักษณะทางภูมิประเทศที่มีแนวพรมแดนติดต่อกันทั้งทางบก ทางน้ำและทางทะเลกับประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 4 ประเทศ ได้แก่ พม่า ลาว กัมพูชา และมาเลเซีย โดยมีพรมแดนติดต่อกับทางบกและทางน้ำประมาณ 5,650 กิโลเมตรใน 30 จังหวัด (สภาความมั่นคงแห่งชาติ: ยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน พ.ศ.2548-2549) ซึ่งประเทศเพื่อนบ้านแต่ละประเทศต่างก็มีปัญหาภายในที่แตกต่างกันและส่วนใหญ่มีสภาพแวดล้อมที่ต่างจากประเทศไทยอย่างมาก จึงเป็นช่องทางให้มีประชากรลี้ภัยไหลออกนอกประเทศของเหล่านั้นเข้ามาในประเทศไทยอยู่เรื่อยมา

นับแต่ยุคสงครามเย็นยุติลง เกิดการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลก ภูมิภาค และประเทศเพื่อนบ้านส่วนใหญ่ของไทยเป็นอย่างมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพความมั่นคงตามแนวชายแดนเปลี่ยนแปลงไปด้วย ปัจจุบันประเทศเพื่อนบ้านทั้งหมดได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มอาเซียนแล้ว และการสู้รบภายในประเทศเหล่านั้นก็ยุติลงเกือบหมดแล้ว จะยังคงมีเหลืออยู่บ้างในบริเวณชายแดนของพม่าในบางจุดเท่านั้น สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อไทยบริเวณชายแดนหลากหลายปัญหา โดยเฉพาะปัญหาการอพยพเข้าสู่ประเทศไทย ทั้งโดยถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย และปัญหาหลักที่ยืดเยื้อยาวนานจนถึงปัจจุบันที่รัฐบาลไทยสมัยต่างๆยังคงหาทางแก้ไขมาโดยตลอดก็คือ การลักลอบหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย

จากการศึกษาพบว่า สาเหตุและวัตถุประสงค์ของการอพยพเข้ามาเป็นชนกลุ่มน้อยและผู้หลบหนีเข้าเมืองน่าจะมีสาเหตุมาจาก 5 ประการ คือ (กฤตยา อาชวนิจกุลและคณะ, 2545: หน้า 3-4)

1) สภาพภูมิประเทศที่ติดต่อกันกับประเทศเพื่อนบ้าน เอื้ออำนวยต่อการลักลอบหลบหนีเข้าเมือง ทั้งนี้เนื่องด้วยประเทศไทยมีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านรอบด้าน ยาวหลายพันกิโลเมตร และมีช่องทางสำหรับการผ่านเข้า-ออก ทั้งที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการจำนวนมาก โดยเฉพาะ ชายแดนด้านพม่ามีความยาวกว่า 2,000 กิโลเมตร ซึ่งทางราชการไม่สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึง

2) ผลจากการสู้รบ ความขัดแย้งและความแตกต่างในเรื่องลัทธิ และอุดมการณ์ทางการเมืองภายในประเทศเพื่อนบ้าน อาจเป็นสาเหตุหลักมาจากอดีตจนล่วงเลยมาจนปัจจุบัน ซึ่งอาจส่งผลให้มีกลุ่มคนจากประเทศเพื่อนบ้านอพยพหนีภัยเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยหลายกลุ่มด้วยกัน

3) การลักลอบเข้าเมืองมาอยู่อาศัยในประเทศไทย ด้วยเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อแสวงหาโอกาสและสภาพความเป็นอยู่ที่ดีกว่า ทั้งนี้สาเหตุสำคัญอาจเกิดจากการมองว่าไทยกับประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศมีระดับการพัฒนาที่แตกต่างกันค่อนข้างมาก ส่งผลให้กลุ่มคนจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา อพยพหลบหนีเข้าเมืองมาอยู่อาศัยและทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก

4) ประเทศเพื่อนบ้านไม่สามารถควบคุมดูแลประชากรของตนเองได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศ มีปัญหาความขัดแย้งและเกิดปัญหาการสู้รบภายในมาเป็นเวลานาน ส่งผลให้ประชากรบางกลุ่ม ไม่ได้รับการให้สถานะที่ถูกต้องตามกฎหมายและได้ถูกผลักดัน กีดกันออกนอกประเทศ กลายเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองมาอาศัยอยู่ในประเทศไทย

5) ความสัมพันธ์ของประชาชนมาแต่กาลก่อน ทั้งนี้เนื่องจากว่าประชาชนไทยกับประชาชนของประเทศเพื่อนบ้านที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดน มีความสัมพันธ์กันมาตั้งแต่อดีต โดยบางส่วนเป็นเผ่าเดียวกันหรือเป็นญาติกัน มีทั้งวัฒนธรรม ประเพณีและภาษาที่คล้ายคลึงกัน และมีความสัมพันธ์เดินทางไปมาหาสู่ระหว่างกันอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดช่องทางของการแอบแฝงลักลอบหลบหนีเข้าเมืองได้โดยง่าย

ชาติพันธุ์ม้งมีถิ่นฐานอยู่ในประเทศเพื่อนบ้านคือ จีน ลาว พม่า และเวียดนาม ในประเทศไทย ม้งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยชาวไทยภูเขากลุ่มหนึ่งที่มีจำนวนประชากรมากเป็นอันดับสองในจำนวนชาวไทยภูเขาทั้งหมดที่มีอยู่ อาศัยอยู่ในพื้นที่ 13 จังหวัด คือ เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา น่าน กำแพงเพชร ตาก พิชณุโลก เพชรบูรณ์ แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง สุโขทัย และเลย มีรากฐานวัฒนธรรม ประเพณีเป็นของตนเองมายาวนานจนได้รับขนานนามว่า “อิสระชนแห่งขุนเขา” (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2545: หน้า 16)

มั้งมีปัญหาจากการอพยพหลายๆด้าน เช่นเดียวกับชาวเขาเผ่าอื่นๆ แต่มั้งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความฉลาดและสามารถพัฒนาตนเองรวดเร็วกว่าชาติพันธุ์อื่น จึงมักเกิดปัญหาด้านการเรียกร้องต่างๆ เสมอมา

จากในอดีตนั้น ปัญหาผู้อพยพชาวมั้งจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้เริ่มเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเพิ่มสูงภายหลังจากที่ฝ่ายปเทศลาวได้เข้ามามีอำนาจทั้งทางการเมืองและการทหาร และได้เปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศลาวมาเป็นระบอบสังคมนิยมในปี พ.ศ. 2518 โดยในระหว่างสงครามกลางเมืองในลาวนั้น ชาวมั้งเหล่านี้ได้ดำเนินการต่อสู้เพื่อต่อต้านฝ่ายปเทศลาวอย่างแข็งขันร่วมกับสหรัฐอเมริกา ไทยและลาวฝ่ายขวา ทำให้ภายหลังจากที่ฝ่ายปเทศลาวเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ชาวมั้งเหล่านี้จึงกลายเป็นปฏิปักษ์ทางการเมืองที่สำคัญที่ฝ่ายปเทศลาวต้องดำเนินการกวาดล้าง ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดคลื่นของผู้อพยพชาวมั้งและชาวลาวฝ่ายขวาเป็นจำนวนมากเข้ามาพำนักอาศัยในประเทศไทย โดยเหตุการณ์เหล่านี้ได้สร้างความกังวลใจและก่อให้เกิดความหวาดระแวงแก่รัฐบาลลาวว่า ประเทศไทยได้ให้การสนับสนุนผู้อพยพเหล่านี้ในการเข้าไปสร้างความวุ่นวายทางการเมืองและการปฏิบัติการทางทหารในลาวหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อต่อต้านระบอบการปกครองของลาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้อพยพชาวมั้งที่หลบหนีเข้ามาอาศัยอยู่ในสำนักสงฆ์ถ้ำกระบอก จังหวัดสระบุรี (ผู้จัดการรายวัน, 2542: หน้า 16 อ้างใน พิทักษ์ อินทียศ, 2546: หน้า 7)

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ขบวนการต่อต้านรัฐบาลลาว(ขตล.) กลุ่มนายพลวังเปา ซึ่งแกนนำส่วนใหญ่ถือหนังสือเดินทางสหรัฐอเมริกา ได้เข้ามาเคลื่อนไหวจ้างกลุ่มราษฎรไทย(มั้ง) ในภาคเหนือ ภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และชาวมั้งลาว เข้าไปก่อความไม่สงบในลาวหลายครั้ง เป็นเหตุให้ทางการลาวเพิ่มการกดขี่ชาวมั้งลาวตามแนวชายแดนไทย ส่งผลให้ชาวมั้งลาวได้รับความเดือดร้อน และเกิดกระแสการอพยพเข้ามาตามแนวชายแดนไทยเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ผู้อพยพบางส่วนได้หลบหนีจากศูนย์อพยพตามชายแดนของไทยเข้าสู่วัดถ้ำกระบอก อำเภอพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี จนเป็นชุมชนขนาดใหญ่ ปัจจุบันทางราชการสามารถสลายชุมชนแห่งนี้ได้สำเร็จและทำพิธีปิดชุมชนไปแล้ว โดยผู้อพยพส่วนหนึ่งได้รับสิทธิจากสหรัฐอเมริกาโดยการประกาศรับผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ (ผกร.) ตามที่ราษฎรมั้งลาวในศูนย์อพยพกล่าวอ้าง ให้ไปตั้งถิ่นฐานในสหรัฐอเมริกาได้และมีบางประเทศในยุโรปมีนโยบายรับผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ ผกร.ลาว ไปตั้งถิ่นฐานเช่นกัน

แม้ว่าศูนย์อพยพที่สำนักสงฆ์ถ้ำกระบอกจะปิดตัวอย่างถาวรแล้วเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ การดำเนินการรับชาวมั้งอพยพในที่พักสงฆ์ถ้ำกระบอกไปประเทศสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย เสร็จสิ้นลงพร้อมกับการปิดชุมชนมั้งในที่พักสงฆ์ถ้ำกระบอก แต่กลับปรากฏว่า

ประเทศไทยกำลังประสบปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองของกลุ่มชาวม้งจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) ระลอกใหม่ ซึ่งนอกจากจะเป็นปัญหาการอพยพข้ามชาติแล้ว ยังมีกลุ่มผู้มีอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลประเทศลาวแฝงตัวเข้ามา ซึ่งอาจสร้างความหวาดระแวงว่าไทยให้การสนับสนุนกลุ่มชนดังกล่าว เช่น กรณีชาวม้งลาวอพยพ บ้านห้วยน้ำขาว อำเภอเขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์ (สิทธิเดช วงศ์ปรัชญา, 2548) ซึ่งมีผู้อพยพบางส่วนมาจากศูนย์อพยพวัดถ้ำกระบอกเดิม ได้มาสมทบด้วย โดยหวังที่จะได้อพยพไปยังประเทศที่ 3 ในการพิจารณาต่อไปและมักจะตั้งตนเป็นผู้ที่มีบทบาทในการเหนี่ยวนำทางความคิดของชาวม้งลาวกลุ่มใหม่ที่อพยพเข้ามา และพบว่า บางส่วนก็เป็นทหารของนายพลวังเปาแต่เดิมด้วย นอกจากกลุ่มดังกล่าว ยังมีกลุ่มที่เรียกตนเองว่า กลุ่มเจ้าฟ้า ซึ่งยังมีอุดมการณ์ที่จะก่อตั้งชาติของตนขึ้นมา ซึ่งเป็นประเด็นที่ผลกระทบต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและลาวเช่นกัน

ตั้งแต่เดือน กันยายน พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา ได้มีชาวม้งได้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจาก สปป.ลาว เข้ามาอาศัยอยู่ในพื้นที่ ตำบลเข็กน้อย อำเภอเขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์ กลุ่มแรกสุดจำนวนรวม 657 คน ต่อมาในระยะเวลาเพียงไม่กี่วัน กลับพบว่า จำนวนผู้ลักลอบได้เพิ่มขึ้นเป็น 958 คนและเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อยๆ โดยในปัจจุบันมีจำนวนสูงถึงราว 8,000 คน โดยชาวม้งลาวมีความหวังว่าจะได้รับการดำเนินการให้ไปอยู่อาศัยในประเทศที่ 3 ตามที่ได้รับข้อมูลข่าวสารจากกลุ่มม้งอพยพกลุ่มเดิมที่สำนักสงฆ์ถ้ำกระบอกและม้งที่ได้รับสิทธิการช่วยเหลือให้ลี้ภัยในประเทศสหรัฐอเมริกาก่อนหน้านี้ ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ได้ผลักดันผู้อพยพบางส่วนกลับ สปป.ลาว ผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองที่อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย แต่ก็กลับเข้ามาอีกโดยอ้างว่าถูกเจ้าหน้าที่ฝ่ายลาวใช้อาวุธปืนยิงขังไว้ และมีแนวโน้มว่า จะมีชาวม้งลาวลักลอบเข้ามาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยส่วนใหญ่จะลักลอบเข้ามาตามช่องทางในภูมิภาคตั้งแต่จังหวัดเชียงรายลงมาจนถึงจังหวัดหนองคายและได้ลักลอบเดินทางเข้าสู่พื้นที่ตำบลเข็กน้อยด้วยวิธีการต่างๆ โดยมีช่องทางลักลอบเข้ามาดังนี้

- ทางจังหวัดหนองคาย ร้อยละ 45
- ทางจังหวัดเลย ร้อยละ 35
- ทางจังหวัดเชียงราย, น่าน, นครพนม ร้อยละ 5
- จากกลุ่มถ้ำกระบอกเดิม จังหวัดสระบุรี ร้อยละ 15

การเข้ามาของชาวม้งเป็นจำนวนมากนี้ ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งต่อคนที่อาศัยอยู่เป็นเจ้าของพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เพราะจำนวนม้งลาวที่มากมายหลายพันคน และได้ปลูกเพิงพักอาศัยชั่วคราวอยู่ตามริมถนนและริมลำธาร การขับถ่ายของเสียจึงลงสู่แม่น้ำ รวมถึงการใช้น้ำในชีวิตประจำวัน ทำให้ลำธารไม่สะอาด ชาวบ้านกังวลกับปัญหาแหล่งน้ำเน่าเสีย หรือการที่ชาวบ้านในพื้นที่โรงเรียนเกี่ยวกับ การถูกแย่งชิงแหล่งอาหาร เช่น การที่ม้งลาวไปแอบขูดผลผลิตของชาวบ้านมาเป็นอาหาร นอกจากนี้ยังมีผลกระทบสำคัญที่น่าเป็นห่วง คือ การที่ม้งลาวและม้งไทยในพื้นที่ มีความสัมพันธ์ฉันท์ชู้สาว จนกระทั่งแต่งงาน ตั้งครรภ์ ซึ่งทำให้มีอัตราการเกิดที่เพิ่มสูงขึ้นทุกเดือน นำไปสู่ความยากลำบากในการที่จะผลักดันออกนอกประเทศในอนาคต เนื่องจาก ได้ภรรยา หรือสามี เป็นม้งไทย และอาจนำพาไปสู่การเรียกร้องสิทธิอื่นๆมากมายในอนาคตอีกด้วย

ที่ผ่านมาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ได้พยายามที่จะหามาตรการในการดำเนินการแก้ไข ปัญหาชาวม้งลาวเหล่านี้มาโดยตลอด แต่ก็ยังคงไม่สามารถที่จะผลักดันชาวม้งลาวเหล่านี้ออกนอกราชอาณาจักรไทยได้ จากการสอบถามกับเจ้าหน้าที่ทหารในพื้นที่ ทำให้ทราบว่า ปัญหาหลักที่ไม่สามารถผลักดันให้ชาวม้งลาวเหล่านี้ออกนอกประเทศไทยได้หมดภายในระยะเวลาอันสั้น นั้น เนื่องจาก การไม่รู้นโยบายที่แน่นอนในช่วงแรก เนื่องจากเป็นประเด็นที่อ่อนไหว ต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งกับ สปป.ลาว และสหรัฐอเมริกา จำเป็นต้องมีการวางมาตรการแก้ไขปัญหาระดับภูมิภาคทั้งต้องการความร่วมมือจากรัฐบาลลาวด้วย เพราะที่ผ่านมาการแก้ไขปัญหา ยังไม่สำเร็จลุล่วงก็เนื่องจากในช่วงแรกที่มีการเข้ามา รัฐบาลลาวยังปฏิเสธการรับรองม้งเหล่านี้ว่าเป็นพลเมืองของประเทศทั้งหมด นอกจากความร่วมมือกับรัฐบาลลาวแล้ว ไทยยังโดนกดดันจากปัจจัยภายนอกก็คือ องค์กรเอกชนต่างๆที่เข้ามาช่วยเหลือชาวม้งลาวเหล่านี้ โดยอ้างหลักทางมนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชน อีกทั้งปัญหาในเรื่องกฎระเบียบและแนวทางปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง ซึ่งคาดว่าจะสามารถผลักดันออกนอกประเทศได้หมดให้แล้วเสร็จในปี 2552

จากเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ ผู้ศึกษาจึงเห็นความสำคัญในการศึกษาถึงการกำหนดสถานภาพของชาวม้งลาว และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้ามาในประเทศไทย อีกทั้งชาวม้งลาวเหล่านี้ ได้สร้างผลกระทบต่อประเทศไทยและชุมชนในด้านใดบ้าง ตลอดจนการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลไทยและรวมไปถึงการปฏิบัติต่อชาวม้งลาวเหล่านี้ ได้กำหนดนโยบายใดเพื่อให้การผลักดันกลับสู่ภูมิลำเนาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลสูงสุด

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาสถานภาพของชาวม้งลาวที่ได้รับจากรัฐบาลไทย
- 2) เพื่อศึกษาวิธีการเข้ามาและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้ามาของชาวม้งลาวที่บ้านห้วยน้ำขาว ตำบลเข็กน้อย อำเภอเขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์
- 3) เพื่อศึกษาผลกระทบโดยภาพรวมของประเทศไทยและผลกระทบที่มีต่อชุมชนที่เกิดขึ้นจากการเข้ามาของชาวม้งลาว
- 4) เพื่อศึกษาอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาและการเลือกวิธีการปฏิบัติของรัฐบาลไทยต่อชาวม้งเหล่านี้

1.3 คำถามในการศึกษา

1. ชาวม้งลาวเหล่านี้ จะได้รับสถานภาพเป็น ผู้อพยพลี้ภัย หรือไม่
2. เพราะเหตุใดจึงมีการเข้ามาอย่างต่อเนื่องและง่ายดาย จนมีจำนวนมากมายหลายพันคน
3. นอกจากผลกระทบด้านลบเป็นส่วนใหญ่แล้ว พบว่ามีผลกระทบด้านบวกอีกหรือไม่ ราษฎรในชุมชนมีบทบาทอย่างไรกับสถานการณ์นี้
2. ความล่าช้าในการดำเนินการส่งกลับชาวม้งลาว เกิดจากอุปสรรคด้านใดเป็นสำคัญ และการเลือกวิธีการปฏิบัติของรัฐบาลไทยสัมฤทธิ์ผลหรือไม่

1.4 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงสถานภาพที่รัฐบาลไทยให้แก่ชาวม้งลาว
2. ทำให้ทราบสาเหตุและกระบวนการเข้ามาของชาวม้งลาว ที่บ้านห้วยน้ำขาว ตำบลเข็กน้อย อำเภอเขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์
3. เพื่อทราบถึงผลกระทบโดยภาพรวมของประเทศไทยและผลกระทบต่อชุมชนที่เป็นพื้นที่พักพิงจากการเข้ามาของชาวม้งลาว
4. เพื่อทราบปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญต่อการดำเนินการแก้ไขปัญหา รวมถึงวิธีการปฏิบัติต่อชาวม้งลาว เพื่อเป็นข้อมูลในการนำไปใช้กับชุมชนอื่นๆต่อไป