



ที่ นร ๑๑๑๗/๑๕๕๑

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๑๒๘ อาคารพญาไทพลาซ่า ถนนพญาไท กทม. ๑๐๕๐๐

๙ ตุลาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง " ข้อเสนอแนะการแก้ปัญหาการดำเนินการด้านสถานะบุคคลของบุคคลและชุมชนบนพื้นที่สูง "

ด้วย สภานายความ ได้มีหนังสือขอเชิญสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เข้าร่วมการศึกษาดูงานเพื่อรับฟังปัญหาและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเข้ารับสถานภาพบุคคล สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มอบหมายให้คณะทำงานสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองผู้บริโภค ดำเนินการศึกษาข้อมูลเอกสารและรายงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประชุมกับผู้แทนหน่วยงานของรัฐและเอกชน และจัดการสัมมนากับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนในพื้นที่ เพื่อศึกษาเรื่อง " ข้อเสนอแนะการแก้ปัญหาการดำเนินการด้านสถานะบุคคลของบุคคลและชุมชนบนพื้นที่สูง "

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในคราวการประชุมเมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๗ ได้พิจารณาผลการศึกษาของคณะทำงาน ฯ ดังกล่าวและมีมติให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เรื่อง " ข้อเสนอแนะการแก้ปัญหาการดำเนินการด้านสถานะบุคคลของบุคคลและชุมชนบนพื้นที่สูง "

โดยมีรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย สรุปได้ดังนี้

๑. รัฐควรกำหนดนโยบายและหาข้อยุติในการดำเนินการเกี่ยวกับการลงรายการสถานะบุคคลเป็นวาระเร่งด่วน และวางแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ยึดถือในการทำงาน และเป็นเครื่องมือคุ้มครองการปฏิบัติงาน

๒. ในการพิจารณาสถานภาพบุคคล ดังกล่าว ควรยึดถือข้อมูลการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรสำรวจชุมชน ของกระทรวงมหาดไทย เป็นเกณฑ์ประกอบการพิจารณา

๓. ควรยึดหลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยให้องค์กรภาคประชาชนหรือองค์กรอิสระได้มีส่วนร่วมในกระบวนการพิสูจน์และดำเนินการให้สัญชาติ เช่น ในการรวบรวมพยานเอกสาร กระบวนการยื่นหลักฐาน และการตรวจสอบเอกสารและมีความเห็นประกอบการพิจารณาของเจ้าหน้าที่

/๙.กลุ่มคนที่อพยพ...

๔. กลุ่มคนที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยหลังปี พ.ศ.๒๕๒๘ ซึ่งคณะรัฐมนตรีกำหนดสถานะให้เป็นบุคคลเข้าเมืองโดยมิชอบตามกฎหมายและมีมติผ่อนผันให้อยู่ภายในประเทศคราวละ ๑ ปี เนื่องจากข้อเท็จจริงยังไม่สามารถหาแนวนโยบายที่เหมาะสมสำหรับบุคคลเหล่านี้ได้ นั้น ควรดำเนินการดังนี้

๔. ๑ คณะรัฐมนตรีควรอนุมัติให้กลุ่มคนที่อพยพเข้ามาก่อน พ.ศ.๒๕๓๘ ได้รับสัญชาติไทยและให้สถานะต่างดาว เช่นเดียวกับกลุ่มที่อพยพเข้ามาก่อน ๓ ตุลาคม ๒๕๒๘ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๓๘ อนุมัติให้สัญชาติไทยและให้สถานะต่างดาวแก่บุคคลที่อพยพเข้าเมืองย้อนหลัง ๑๐ ปี คือ อพยพเข้าเมืองก่อนวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๒๘

๔. ๒ กลุ่มคนที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยหลังปี พ.ศ.๒๕๓๘ ถือเป็นผู้อพยพโดยผิดกฎหมายให้ผลักดันออกนอกประเทศ

๕. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรปรับทัศนคติ วิธีคิด วิธีทำงานโดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายและมนุษยธรรมควบคู่กัน

๖. กรมการปกครองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคประชาชน ควรร่วมมือกันในการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์และให้การศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านสถานะบุคคลอย่างถูกต้องและรวดเร็ว เพื่อป้องกันความเข้าใจคลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริงและเพื่อสร้างความเข้าใจและทัศนคติที่ดีระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

๗. การแก้ปัญหาความล่าช้า และการเร่งกระบวนการลงรายการสถานะบุคคล โดยวิธีดังนี้

๗.๑ การดำเนินการให้สถานะบุคคลแก่ชาวเขา บุคคลบนพื้นที่สูง และชุมชนบนพื้นที่สูง ซึ่งยังอยู่ระหว่างการดำเนินการประมาณ ๗๗,๘๖๘ คน แยกเป็นกลุ่มที่ลงรายการสัญชาติไทยให้กับกลุ่มชาวเขาและบุคคลบนพื้นที่สูง ซึ่งคงเหลือ ๑๗,๖๐๖ คน และกลุ่มที่ขอแปลงสัญชาติไทย ซึ่งมีสถานะเป็นบุคคลต่างดาว ซึ่งยังคงเหลือถึง ๖๐,๒๖๒ คน นั้น เนื่องจากปัญหาความล่าช้าเป็นผลมาจากการที่กระทรวงมหาดไทยสมัยที่ ร้อยตำรวจเอก ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์เป็นรัฐมนตรี ได้กำหนดมาตรการในการตรวจสอบประวัติเพิ่มเติมเป็นพิเศษ ได้แก่ประวัติการค้ายาเสพติด การค้าอาวุธ การค้าประเวณี ฯลฯ ซึ่งจะต้องตรวจสอบประวัติโดยการพิมพ์ลายนิ้วมือทุกคนส่งไปตรวจประวัติยังหลายหน่วยงาน จึงไม่อาจเร่งรัดดำเนินการให้รวดเร็วได้ ดังนั้นเมื่อกลุ่มคนดังกล่าว รัฐได้จัดทำทะเบียนประวัติและออกบัตรประจำตัวให้แล้ว รวมทั้งมีนโยบายที่จะให้สถานะบุคคลอยู่แล้ว ควรที่จะพิจารณาอนุมัติให้สถานะบุคคลไปได้โดยไม่จำเป็นต้องรอผลการพิสูจน์การพิมพ์ลายนิ้วมือ แต่ทั้งนี้เป็นการอนุมัติโดยมีเงื่อนไข กล่าวคือหากพบว่ามีพฤติการณ์ที่รัฐมนตรีเห็นสมควรก็สามารถใช้มาตรการถอนสัญชาติดังกล่าวได้ในภายหลัง หรืออีกแนวทางหนึ่ง การตรวจสอบลายนิ้วมือ ให้กระทำเฉพาะคนที่มีประวัติต้องสงสัย

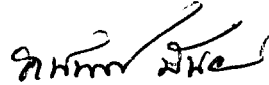
๗.๒ ควรกำหนดและวางแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้ยึดถือในการทำงานและเป็นเครื่องมือคุ้มครองการปฏิบัติงาน เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์เป็นการทั่วไปสำหรับการพิจารณาเป็นกลุ่มมิใช่รายบุคคล โดยในการกลับกรองอนุมัติให้สถานะบุคคลควรดำเนินการในลักษณะคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากหลายฝ่าย

๗.๓ รัฐควรจัดตั้งกองทุนและหน่วยงานเพื่อดำเนินการตรวจพิสูจน์หลักฐานด้วยวิธีการตรวจ ดี เอ็น เอ ให้กับบุคคลที่ขาดพยานหลักฐานอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของพลเมือง

๘. แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ระยะ
ที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๕๙) ควรมีการทบทวน ประเมินผลแผนดังกล่าวเป็นระยะ และเปิดโอกาสให้ทุกภาค
ส่วนของสังคมได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนแม่บท

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหากผลการพิจารณาเป็นประการใด ขอให้โปรดแจ้งให้
สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทราบในโอกาสแรกด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นายอานันท์ ปันยารชุน)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร. ๐-๒๖๑๒-๙๒๒๒ ต่อ ๒๒๗ หรือ ๒๓๖

โทรสาร ๐-๒๖๑๒-๙๑๗๙-๘๐

**ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการดำเนินการด้านสถานะบุคคล
ของบุคคลและชุมชนบนพื้นที่สูง**

1. หลักการและเหตุผล

การลงรายการสถานะบุคคลเป็นการจัดทำเอกสารที่เป็นหลักฐานพิสูจน์ตน หรือกำหนดสถานะของบุคคลให้ถูกต้องตามกฎหมายโดยการพิสูจน์ตามระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นพื้นฐานเบื้องต้นของการรับรองสิทธิความเป็นมนุษย์ที่มีตัวตนตามกฎหมายต่อรัฐ อันนำไปสู่การมีสิทธิพื้นฐานในการดำรงชีวิต ได้แก่ สิทธิในการศึกษา สิทธิในการสาธารณสุข สิทธิในการเดินทาง สิทธิในการทำงาน สิทธิในการก่อตั้งครอบครัว แต่คนจำนวนมากไม่น้อยเป็นคนไม่มีสถานะบุคคล หรือที่เรียกว่า “คนไร้รัฐ” ประกอบด้วยคนหลายกลุ่มจำนวนหลายแสนคน เช่น กลุ่มไทยใหญ่ กลุ่มม้ง กลุ่มมอญ กลุ่มไทยลื้อ กลุ่มกะเหรี่ยง กลุ่มผู้อพยพ กลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า กลุ่มบุคคลบนพื้นที่สูง (ชาวเขา) กลุ่มผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา เป็นต้น

ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเรื้อรังและทับถม ทวีจำนวนเพิ่มขึ้น หากรัฐไม่มีมาตรการแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจนในการแก้ไขปัญหา ในระยะที่ผ่านมาการดำเนินการของรัฐมุ่งเน้นลักษณะการเมืองการปกครอง ความปลอดภัยและมั่นคงของชาติเป็นหลัก แต่เนื่องจากปัจจัยต่างๆ และสภาพแวดล้อมของโลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ปัญหาดังกล่าวได้ถูกปรับเปลี่ยนให้กลายเป็นภัยต่อความมั่นคงทางสังคมของประเทศ ซึ่งสามารถเห็นได้จาก ชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยแล้วไม่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติ หรือบัตรประจำตัวไว้กับหน่วยงานของรัฐ สิ่งสำคัญที่สุดคือรัฐบาลของประเทศต้นทางของผู้อพยพไม่ยอมรับกลุ่มบุคคลเหล่านั้นว่าเป็นพลเมืองของตน รวมถึงคนที่น่าจะมีสิทธิตามกฎหมาย น่าจะมีสัญชาติไทยมาตั้งแต่เดิม เพียงแต่ไม่มีระบบการทำเอกสารแสดงตัวหรือพิสูจน์ตน ไม่ทราบที่มาของตนเอง ไม่มีใครเป็นพยานรู้เห็น การแก้ไขโดยการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวประเภทต่างๆ เช่น บัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรสีฟ้า) บัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (บัตรสีชมพู) บัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า (บัตรสีส้มและสีม่วง) บัตรสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูง(บัตรสีเขียวขอบแดง) เป็นต้น จะยิ่งทำให้เกิดความสับสนในข้อเท็จจริงของบุคคล นอกจากนี้วิธีการผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราว คราวละ 1 ปี ตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ชัดเจนและไม่ยั่งยืน คณะทำงานสิทธิมนุษยชนและคุ้มครองผู้บริโภคได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงได้ทำการศึกษาปัญหาการลงรายการสถานะบุคคลของชาวไทยบนพื้นที่สูง และกลุ่มบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. วิธีการดำเนินงาน

2.1 เดือนพฤษภาคม 2545 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้รับหนังสือเชิญจาก สภานายความขอเชิญเข้าร่วมการลงพื้นที่จังหวัดเชียงราย เพื่อรับฟังปัญหาและตรวจสอบข้อเท็จจริงการเข้ารับสถานภาพบุคคล จากการร้องขอความช่วยเหลือทางกฎหมายจากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน ชาวบ้านทางภาคเหนือ และภาคตะวันตก

2.2 เดือนสิงหาคม 2545 คณะทำงานสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองผู้บริโภค สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดการประชุมสัมมนาเพื่อศึกษาปัญหาเรื่อง “ สิทธิมนุษยชนสำหรับชาวไทย

ภูเขา ” ณ จังหวัดเชียงใหม่ โดยเชิญผู้แทนชนเผ่า นักวิชาการ ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนที่สนใจเข้าร่วมประชุมประมาณ 130 คน

2.3 เดือนมกราคม 2546 คณะทำงานสิทธิมนุษยชน ฯ ได้ประชุมหารือกับรองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่และเจ้าหน้าที่หน่วยปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ (ฝ่ายปกครอง ทหาร ตำรวจ และเจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง) เพื่อรับฟังและแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขสถานะบุคคลบนพื้นที่สูงและชาวไทยภูเขาในประเทศไทย

2.4 เดือนเมษายน 2546 คณะทำงานสิทธิมนุษยชน ฯ ได้ประชุมร่วมกับผู้แทนจากสภานายความพิจารณาข้อเสนอเพิ่มเติมส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานะบุคคล โดยเครือข่ายภาคประชาชนบนพื้นที่สูง เพื่อกำหนดกรอบแนวทางจัดทำร่าง “ ข้อเสนอต่อรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวข้องกับสถานะบุคคล ” ณ สำนักงานสภาที่ปรึกษา ฯ

2.5 เดือนสิงหาคม 2546 คณะทำงานสิทธิมนุษยชน ฯ จัดประชุมสัมมนาและศึกษาดูงานในพื้นที่เรื่อง “ สิทธิและปัญหาในการลงรายการสถานะบุคคลบนพื้นที่สูง ” ณ จังหวัดเชียงใหม่ โดยมี นักวิชาการ ผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ และแกนนำองค์กรเครือข่ายภาคประชาชน รับฟังข้อเท็จจริง และเสนอแนวทางแก้ไข

2.6 เดือนพฤศจิกายน 2546 เพื่อให้ข้อคิดเห็นดังกล่าวได้ข้อยุติและแนวทางที่สามารถปฏิบัติได้และเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่าย คณะทำงานสิทธิมนุษยชน ฯ ได้จัดประชุมโต๊ะกลมเพื่อถกปัญหาและสรุปแนวความคิดการนำเสนอ “ ปัญหาและทางออกสถานะบุคคล และสิทธิที่ดินของชาวไทยบนพื้นที่สูง ” ณ สำนักงานสภาที่ปรึกษา ฯ ร่วมกับผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนสภาความมั่นคงแห่งชาติ

2.7 วันที่ 1 - 2 มีนาคม 2547 จัดสัมมนาเรื่อง “ ปัญหาและทางออกสถานะบุคคลและสิทธิที่ทำกินของชาวไทยบนพื้นที่สูงกับแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูงระยะที่ 3 (พ.ศ.2545 - 2549) ” ที่จังหวัดเชียงรายและเชียงใหม่

2.8 วันที่ 25 เมษายน 2547 เดินทางไปศึกษาข้อเท็จจริงและร่วมประชุมกับชาวบ้านที่ถูกถอนสัญชาติที่ตำบลท่าต่อน อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงใหม่

2.9 วันที่ 26 - 27 เมษายน 2547 จัดการประชุมสัมมนาร่วมกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการลงรายการสถานะบุคคลและแผนแม่บท ฯ เรื่อง “ แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการลงรายการสถานะบุคคลและสิทธิที่ทำกินของชาวไทยบนพื้นที่สูงกับแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูงระยะที่ 3 (พ.ศ.2545 - 2549) ” โดยจัดสัมมนาร่วมกับข้าราชการในจังหวัดเชียงราย และจังหวัดเชียงใหม่

2.10 วันที่ 11 มิถุนายน 2547 จัดการประชุมเพื่อพิจารณาร่างข้อเสนอแนะเรื่อง “ การลงรายการสถานะบุคคล ” ร่วมกับผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมการปกครอง สภาความมั่นคงแห่งชาติ กรมการจัดหางาน กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสภานายความ ที่สำนักงานสภาที่ปรึกษา ฯ

2.11 วันที่ 25 สิงหาคม 2547 คณะทำงาน ฯ ผู้แทนกรมการปกครองและผู้แทนสภานายความ ได้ร่วมกันพิจารณาร่างข้อเสนอแนะเรื่อง การแก้ปัญหาการดำเนินการด้านสถานะบุคคลของบุคคลและชุมชนบนพื้นที่สูง เป็นครั้งสุดท้าย ที่สำนักงานสภาที่ปรึกษา ฯ

3. ข้อเท็จจริงและสภาพปัญหา

3.1 นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีคนอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเพิ่มขึ้น รัฐบาลได้เคยพิจารณาผ่อนผันให้สถานะบุคคลแก่ผู้ที่อยู่แต่เดิมหรือผู้อพยพเข้ามาในประเทศไทยเป็นเวลานาน และไม่สามารถกลับถิ่นฐานเดิมหรือไปอยู่ที่อื่นได้

มีคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยอีกจำนวนไม่น้อยที่ยังไม่ได้รับสถานะบุคคล กล่าวเฉพาะบุคคลและชุมชนบนพื้นที่สูง ได้แก่*

3.1.1 **ชาวเขา และบุคคลบนพื้นที่สูง** คือกลุ่มคนซึ่งเป็นบุคคลที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูง ได้แก่ชาวไทยภูเขา เช่น กระเหรี่ยง ม้ง เมี่ยน อาข่า ชมุ และลลาบรี เป็นต้น นอกจากนี้ได้แก่คนไทย หรือชนกลุ่มน้อยกลุ่มอื่น ๆ เช่น พม่า จีน ลาว ไทยใหญ่ ไทยลื้อ ที่ไม่ได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวอื่นเป็นการเฉพาะ แต่ได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2533 ในพื้นที่ที่เป็นพื้นที่สูงโดยถือเอาความลาดชันโดยเฉลี่ยมากกว่าร้อยละ 35 หรือพื้นที่ที่มีความสูงกว่าระดับน้ำทะเล 500 เมตรขึ้นไป ในจังหวัดต่าง ๆ รวม 20 จังหวัด คือ กาญจนบุรี กำแพงเพชร เชียงราย เชียงใหม่ ตาก น่าน ประจวบคีรีขันธ์ พะเยา พิษณุโลก เพชรบุรี เพชรบูรณ์ แพร่ แม่ฮ่องสอน ราชบุรี เลย ลำปาง ลำพูน สุโขทัย สุพรรณบุรี และอุทัยธานี ผู้ที่ถือบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูงจะประกอบไปด้วยชาวไทยภูเขาเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งความหมายชาวเขานั้น แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ชาวเขาดั้งเดิมที่เป็นคนไทยติดแผ่นดินเรียกว่าชาวไทยภูเขา และชาวเขาที่ไม่ได้เป็นชาวเขาในประเทศไทยแต่อพยพมาจากประเทศข้างเคียง เช่น พม่า ลาว จีน สถานะของบุคคลพวกนี้จึงเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง มีใช้คนไทยดั้งเดิม การกำหนดสถานะของบุคคลบนพื้นที่สูงมีได้ 3 กรณี แล้วแต่ว่าจะเป็นชาวเขาดั้งเดิม ชาวเขาจากนอกประเทศ หรือบุคคลที่ไม่ใช่ชาวเขา ดังนี้

3.1.1.1 กรณีที่เป็นชาวเขาดั้งเดิมที่เป็นคนไทยติดแผ่นดิน การกำหนดสถานะให้ต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรให้กับบุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ.2543 เนื่องจากชาวเขากลุ่มนี้เป็นคนไทยดั้งเดิมการอนุมัติให้ใช้สัญชาติไทยตามระเบียบ ฯ นี้เป็นอำนาจของนายอำเภอเป็นผู้พิจารณาอนุมัติให้ลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน (ท.ร.14)

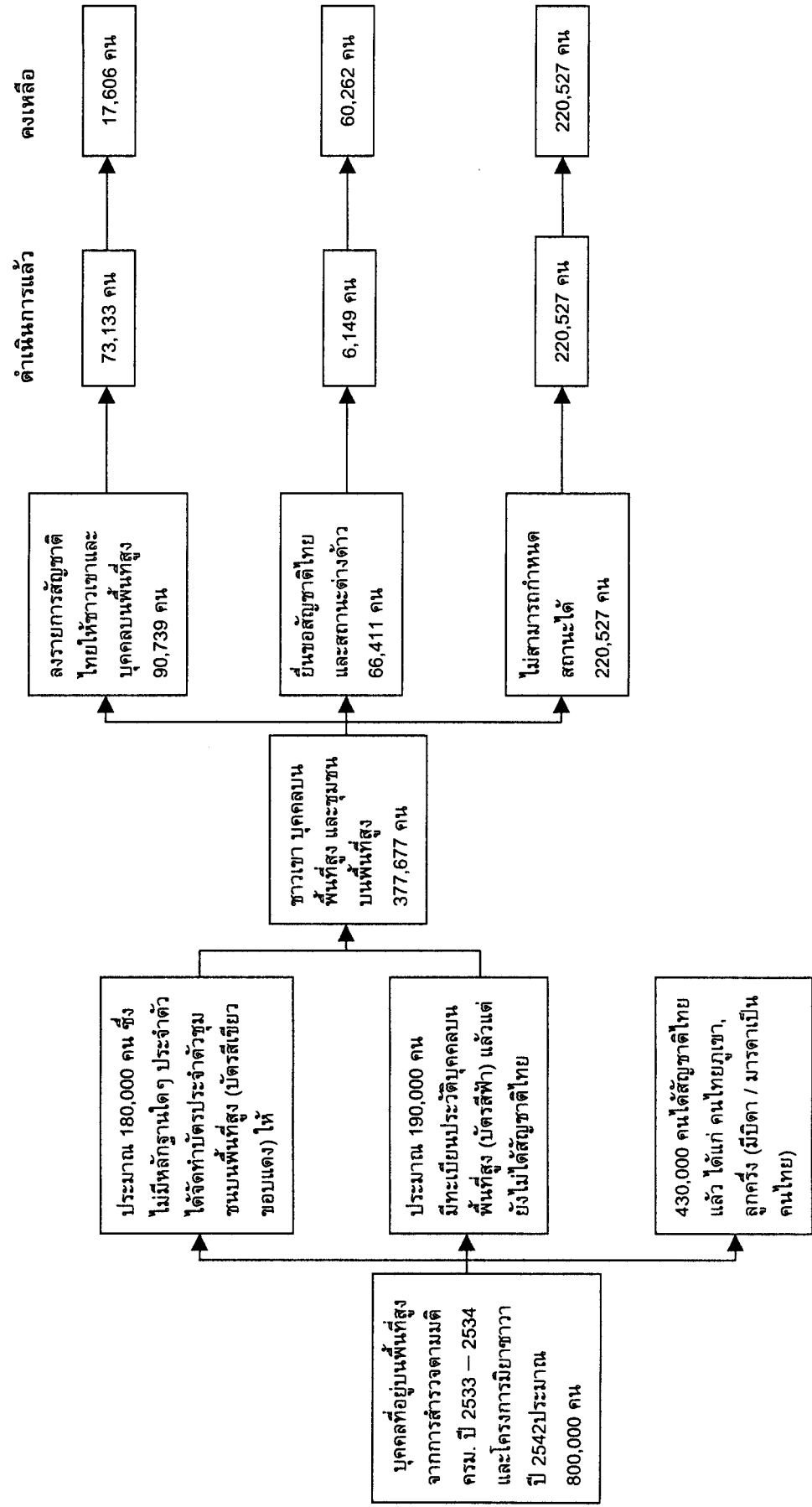
3.1.1.2 กรณีที่เป็นชาวเขานอกประเทศ หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยจนถึงวันที่ 3 ตุลาคม 2528 มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2538 ให้สถานะต่างด้าวเป็นบุคคลเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและถือใบสำคัญถิ่นที่อยู่กับรุ่นบิดามารดาที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย

3.1.1.3 มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อที่ 29 สิงหาคม 2543 และวันที่ 28 สิงหาคม 2544 กำหนดสถานะให้กับบุคคลที่ไม่ใช่ชาวเขา เช่น พม่า มอญ จีน ไทยใหญ่ ฯลฯ โดยให้สถานะต่างด้าวเป็นบุคคลเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและถือใบสำคัญถิ่นที่อยู่กับรุ่นบิดามารดาที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยและให้สัญชาติไทยรุ่นบุตรหลาน ตามมาตรา 7 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535

3.1.2 **บุคคลและชุมชนบนพื้นที่สูง** คือ กลุ่มคนซึ่งเป็นบุคคลที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูง ได้แก่ชาวไทยภูเขา คนไทย หรือชนกลุ่มน้อยกลุ่มอื่น ๆ เช่น พม่า จีน ลาว ไทยใหญ่ ไทยลื้อ ที่มีการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง เมื่อ พ.ศ.2533 – 2534 และจากการจัดทำทะเบียนประวัติชุมชนบนพื้นที่สูงเมื่อ พ.ศ.2542

* เรียบเรียงจากเอกสารการจัดเก็บข้อมูลประชากรของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง โดยนายมนตรี จงพูนผล

แบบจำลองข้อมูลเกี่ยวกับคนไทยที่อพยพไปอยู่ต่างประเทศ



ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้เป็นบุคคลที่ยังไม่มีสัญชาติไทยเหมือนกับคนไทยโดยทั่วไป เพราะฉะนั้นเมื่อบุคคลเหล่านี้เดินทางเข้ามาในประเทศไทยจะต้องมีหน่วยงานของทางราชการเป็นผู้ควบคุมดูแล เช่น สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย หน่วยงานราชการทหารตามแนวชายแดนและจะต้องมีมติคณะรัฐมนตรีที่อนุมัติให้ดำเนินการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติ เมื่อระยะเวลาล่วงเลยไปสักกระยะหนึ่งชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ทำคุณประโยชน์ให้กับประเทศชาติ หรือบุคคลเหล่านี้ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลาอันยาวนาน บุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยมีความผสมกลมกลืนกับคนไทยและที่สำคัญก็คือบุคคลเหล่านี้จะต้องมีความจงรักภักดีต่อชาติบ้านเมืองไม่เป็นภัยต่อประเทศชาติ คณะรัฐมนตรีก็จะมติดำหนดสถานะให้กับบุคคลเหล่านี้

3.2 ในสภาพความเป็นจริงการดำเนินการให้กลุ่มบุคคลหลายกลุ่มไปอาศัยอยู่ที่อื่นมีความยากลำบากมากและโอกาสของคนกลุ่มเหล่านี้ที่จะถูกผลักดันให้ไปอยู่ในประเทศอื่นก็น้อยมากเช่นกัน ขณะนี้กลุ่มคนดังกล่าวจำเป็นต้องมีชีวิตอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานาน บางกรณีนับสองสามชั่วอายุคนมีลูกและหลานคนเหล่านี้ต้องมีปัจจัยสี่เพื่อดำรงชีวิต การควบคุมการเคลื่อนย้ายไปถิ่นอื่นก็เป็นสิ่งยากลำบากและรัฐไม่ได้พัฒนาทรัพยากรเหล่านี้ให้เป็นประโยชน์ อีกทั้งได้จำกัดสิทธิหลายอย่าง เช่น สิทธิการทำงาน สิทธิการเดินทาง หลายกรณีเป็นการกีดกันและไม่ให้ทางเลือกเนื่องจากถูกจำกัดสิทธิออกนอกพื้นที่ นำมาสู่ปัญหาสังคม ได้แก่ ปัญหายาเสพติด การค้าประเวณี อาชญากรรมข้ามชาติ การถูกกดขี่ทางค่าแรงหรือค่าจ้าง ซึ่งได้กลายเป็นปัญหาเรื้อรัง และทับถมเรื่อยมา การแก้ไขที่ผ่านมาจะดำเนินการเป็นมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศชั่วคราวเป็นปี ดังเช่นมติคณะรัฐมนตรีในวันที่ 29 สิงหาคม 2543 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 สิงหาคม 2544 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 27 สิงหาคม 2545 และมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 26 สิงหาคม 2546 ได้ผ่อนผันให้กลุ่มบุคคลที่อพยพเข้ามาอยู่ประเทศหลังปี 2528 อยู่ในประเทศได้อีกคราวละ 1 ปี

3.3 ปัญหาเกี่ยวกับการลงรายการสถานะบุคคล

3.3.1 ปัญหาของบุคคลที่อยู่ในประเทศไทยมานานแล้ว แต่มิได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติหรือบัตรประจำตัวเนื่องจากการตกหล่น จากการที่ราชการได้มีนโยบายและได้ดำเนินการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติไว้แล้วหลายแล้วครั้งหลายหนด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น การไม่อยู่ในพื้นที่ในช่วงเวลาสำรวจ ความห่างไกลและความทุรกันดารของถิ่นที่อยู่ของชาวชนบท เอกสารสูญหาย การขาดพยานบุคคล ปัญหาการสื่อสาร ปัญหาไม่มาติดต่อหรือยื่นคำร้อง เนื่องจากไม่อยู่ในพื้นที่หรือไม่สามารถติดต่อได้ ขาดความตระหนักถึงความสำคัญ การไม่จดทะเบียนหรือจัดทำประวัติบุคคลกลุ่มบุคคลเหล่านี้ให้ครบถ้วนสมบูรณ์ จะทำให้ภาครัฐขาดข้อมูลมาเป็นเครื่องมือในการจัดการวางแผนนโยบายหรือมาตรการหรือดำเนินการที่เหมาะสมต่อไปในอนาคต

3.3.2 กระบวนการพิจารณาของรัฐมีความล่าช้าในการกำหนดสถานะบุคคล ในกลุ่มบุคคลที่รัฐมีนโยบายและคำสั่งปฏิบัติชัดเจน ในส่วนที่ให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจ เจ้าหน้าที่บางคนเกรงว่าจะเกิดความผิดพลาด จึงไม่ตัดสินใจที่จะดำเนินการ ซึ่งการใช้ดุลยพินิจก็เป็นช่องทางในการหาประโยชน์ทางมิชอบของเจ้าหน้าที่ได้

3.3.3 จากข้อเท็จจริงที่ผ่านมามีข้อบกพร่องในการทำฐานข้อมูลหรือข้อเท็จจริงในเอกสารที่ประชาชนได้รับไป รวมทั้งข้อบกพร่องจากการสื่อสารภาษาที่ต่างกันระหว่างผู้ให้บริการกับกลุ่มปัญหาทำให้เกิดข้อผิดพลาดในเอกสารที่ได้รับ นำไปสู่ปัญหาการแอบอ้างหรือปลอมตนเพื่อให้ได้สัญชาติไทย

3.3.4 เงื่อนไขการพิสูจน์สถานภาพบุคคลโดยเอกสารทางราชการและพยานบุคคลมีความยากลำบาก ปัจจุบันมีการใช้วิธีการพิสูจน์ทราบตัวบุคคลโดยวิธีการพันธุศาสตร์โดยตรวจรายพิมพ์ดีเอ็นเอ ซึ่งเป็นที่ยอมรับในทางกฎหมาย แต่การพิสูจน์รายพิมพ์ดีเอ็นเอ มีค่าใช้จ่ายสูง

3.3.5 กระบวนการในการให้สัญชาติบุคคลมีขั้นตอนมากและใช้เวลานาน และวิธีการปฏิบัติที่ยากลำบาก โดยเริ่มจากการยื่นเรื่องพร้อมหลักฐานที่อำเภอ จากอำเภอส่งเรื่องไปจังหวัด โดยจังหวัดตรวจสอบทะเบียนประวัติในเรื่องอาชญากรรม ยาเสพติด ในบางจังหวัดมีถึง 40,000-50,000 คน และจากจังหวัดส่งเรื่องเข้ามายังกระทรวงมหาดไทย

ในสมัยที่ ร้อยตำรวจเอก ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้มีการระบุให้มีการตรวจลายพิมพ์นิ้วมือทั้ง 10 นิ้วของผู้ขอสัญชาติด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติพบปัญหาวิธีการพิมพ์ลายนิ้วมือที่ไม่ถูกต้อง ทำให้ต้องส่งเรื่องกลับไปยังพื้นที่อีก เป็นเหตุให้การดำเนินการตามคำร้องล่าช้า ปัจจุบันกรมการปกครองได้มีการลงไปพิมพ์ลายนิ้วมือเองถึงในพื้นที่

เมื่อพิมพ์ลายนิ้วมือผ่านแล้ว จะต้องส่งคำร้องนั้นไปให้ สำนักงาน ป.ป.ส. สำนักงานตำรวจแห่งชาติตรวจสอบประวัติ และส่งให้คณะกรรมการพิจารณาให้สัญชาติไทยและให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่ชนกลุ่มน้อย พิจารณาก่อนที่จะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนามอนุมัติ

3.3.6 เงื่อนไขคุณสมบัติ หรือหลักเกณฑ์ในการพิจารณามีหลายองค์ประกอบ ในการพิจารณาให้สัญชาติไทย นอกเหนือจากตรวจสอบทะเบียนประวัติ ระยะเวลาแล้ว ยังต้องพิจารณาคุณสมบัติอื่น ๆ เช่น หลักฐานการเสียภาษี การทำคุณประโยชน์ เป็นต้น

4. ข้อเสนอแนะ

4.1 รัฐควรกำหนดนโยบายและหาข้อยุติในการดำเนินการเกี่ยวกับการลงรายการสถานะบุคคลเป็นวาระเร่งด่วน และวางแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ยึดถือในการทำงาน และเป็นเครื่องมือคุ้มครองการปฏิบัติงาน

4.2 ในการพิจารณาสถานภาพบุคคล ดังกล่าว ควรยึดถือข้อมูลการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติ และบัตรสำรวจชุมชน ของกระทรวงมหาดไทย เป็นเกณฑ์ประกอบการพิจารณา

4.3 ควรยึดหลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยให้องค์กรภาคประชาชนหรือองค์กรอิสระได้มีส่วนร่วมในกระบวนการพิสูจน์และดำเนินการให้สัญชาติ เช่น ในการรวบรวมพยานเอกสาร กระบวนการยื่นหลักฐาน และการตรวจสอบเอกสารและมีความเห็นประกอบการพิจารณาของเจ้าหน้าที่

4.4 กลุ่มคนที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยหลังปี พ.ศ.2528 ซึ่งคณะรัฐมนตรีกำหนดสถานะให้เป็นบุคคลเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายและมีมติผ่อนผันให้อยู่ภายในประเทศคราวละ 1 ปี เนื่องจากข้อเท็จจริงยังไม่สามารถหาแนวนโยบายที่เหมาะสมสำหรับบุคคลเหล่านี้ได้ นั้น ควรดำเนินการดังนี้

4.4.1 คณะรัฐมนตรีควรอนุมัติให้กลุ่มคนที่อพยพเข้ามาก่อน พ.ศ.2538 ได้รับสัญชาติไทย และให้สถานะต่างด้าว เช่นเดียวกับกลุ่มที่อพยพเข้ามาก่อน 3 ตุลาคม 2528 ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่

3 ตุลาคม 2538 อนุมัติให้สัญชาติไทยและให้สถานะต่างดาวแก่บุคคลที่อพยพเข้าเมืองย้อนหลัง 10 ปี คืออพยพเข้าเมืองก่อนวันที่ 3 ตุลาคม 2528

4.4.2 กลุ่มคนที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยหลังปี พ.ศ.2538 ถือเป็นผู้อพยพเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายให้ผลักดันออกนอกประเทศ

4.5 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรปรับทัศนคติ วิธีคิด วิธีทำงานโดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน กฎหมายและหลักมนุษยธรรมควบคู่กัน

4.6 กรมการปกครองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคประชาชน ควรร่วมมือกันในการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์และให้การศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านสถานะบุคคลอย่างถูกต้องและรวดเร็ว เพื่อป้องกันความเข้าใจคลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริงและเพื่อสร้างความเข้าใจและทัศนคติที่ดีระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

4.7 การแก้ปัญหาความล่าช้า และการเร่งกระบวนการลงรายการสถานะบุคคล โดยวิธีดังนี้

4.7.1 การดำเนินการให้สถานะบุคคลแก่ชาวเขา บุคคลบนพื้นที่สูง และชุมชนบนพื้นที่สูง ซึ่งยังอยู่ระหว่างการดำเนินการประมาณ 77,868 คน แยกเป็นกลุ่มที่ลงรายการสัญชาติไทยให้กับกลุ่มชาวเขาและบุคคลบนพื้นที่สูง ซึ่งคงเหลือ 17,606 คน และกลุ่มที่ขอแปลงสัญชาติไทย ซึ่งมีสถานะเป็นบุคคลต่างดาว ซึ่งยังคงเหลือถึง 60,262 คน นั้น เนื่องจากปัญหาความล่าช้าเป็นผลมาจากการที่กระทรวงมหาดไทย สมัยที่ ร้อยตำรวจเอก ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์เป็นรัฐมนตรี ได้กำหนดมาตรการในการตรวจสอบประวัติเพิ่มเติมเป็นพิเศษ ได้แก่ ประวัติการค้ายาเสพติด การค้าอาวุธ การค้าประเวณี ฯลฯ ซึ่งจะต้องตรวจสอบประวัติโดยการพิมพ์ลายนิ้วมือทุกคนส่งไปตรวจประวัติยังหลายหน่วยงาน จึงไม่อาจเร่งรัดดำเนินการให้รวดเร็วได้ ดังนั้นเมื่อกลุ่มคนดังกล่าว รัฐได้จัดทำทะเบียนประวัติและออกบัตรประจำตัวให้แล้ว รวมทั้งมีนโยบายที่จะให้สถานะบุคคลอยู่แล้ว ดังนั้นควรที่จะพิจารณาอนุมัติให้สถานะบุคคลไปได้โดยไม่ต้องรอผลการพิสูจน์การพิมพ์ลายนิ้วมือ แต่ทั้งนี้เป็นการอนุมัติโดยมีเงื่อนไข กล่าวคือหากพบว่ามีพฤติการณ์ที่รัฐมนตรีเห็นสมควรก็สามารถใช้มาตรการถอนสัญชาติดังกล่าวได้ในภายหลัง หรืออีกแนวทางหนึ่ง การตรวจสอบลายนิ้วมือ ให้กระทำเฉพาะคนที่มีประวัติต้องสงสัย

4.7.2 ควรกำหนดและวางแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้ยึดถือในการทำงาน และเป็นเครื่องมือคุ้มครองการปฏิบัติงาน เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์เป็นการทั่วไปสำหรับการพิจารณาเป็นกลุ่มมิใช่รายบุคคล โดยในการกลั่นกรองอนุมัติให้สถานะบุคคลควรดำเนินการในลักษณะคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากหลายฝ่าย

4.7.3 รัฐควรจัดตั้งกองทุนและหน่วยงานเพื่อดำเนินการตรวจพิสูจน์หลักฐานด้วยวิธีการตรวจ ดี เอ็น เอ ให้กับบุคคลที่ขาดพยานหลักฐานอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของพลเมือง

4.8 แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ระยะที่ 3 (พ.ศ.2545 – 2549) ควรมีการทบทวน ประเมินผลแผนดังกล่าวเป็นระยะ และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนของสังคมได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนแม่บท
