



ที่ สศ 0001/197

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
128 อาคารพญาไทพลาซ่า ถนนพญาไท กทม. 10400

๒๖ มกราคม ๒๕๕๐

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง "การดำเนินการด้านสถานะบุคคลของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในประเทศไทย"

ด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการไม่มีสถานะบุคคลของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในประเทศไทย โดยเฉพาะกลุ่มชาวมอแกน และกลุ่มบุคคลและชุมชนบนพื้นที่สูง ซึ่งในระยะที่ผ่านมายังมีปัญหา อุปสรรค บางประการที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการด้านสถานะบุคคลให้กับกลุ่มบุคคลดังกล่าวได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพได้ แม้ว่ารัฐบาลไทยจะมีมติคณะรัฐมนตรีในการกำหนดสถานะและสิทธิของบุคคลแล้ว หรือจากการที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 1 ได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการดำเนินการด้านสถานะบุคคลของบุคคลและชุมชนบนพื้นที่สูงต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม ๒๕๔๗ ไปแล้วนั้น แต่สามารถแก้ไขปัญหาได้ระดับหนึ่งเท่านั้น ซึ่งยังไม่มีแผนในการดำเนินการอย่างจริงจังและเป็นระบบ

ดังนั้น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เล็งเห็นถึงความสำคัญในการดำเนินการด้านสถานะบุคคลของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในประเทศไทย เพื่อกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพและยั่งยืน เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์บนพื้นฐานข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ส่งผลให้เกิดการยอมรับต่อบุคคลกลุ่มดังกล่าว โดยคณะทำงานด้านการยุติธรรม สิทธิมนุษยชนและธรรมาภิบาล สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการดำเนินการด้านสถานะบุคคลของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในประเทศไทย โดยเป็นการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ประกอบด้วยบุคคล ๒ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มชาวมอแกน และกลุ่มบุคคลและชุมชนบนพื้นที่สูง ซึ่งได้มีการศึกษาดูงานและการสัมมนาในพื้นที่ต่างๆ เพื่อศึกษาข้อเท็จจริงและการระดมความคิดเห็นจากบุคคลที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อรวบรวมข้อมูลที่ได้ประกอบการประมวลเป็นความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา เพื่อกำหนดเป็นนโยบายหรือมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป


/ สภาที่ปรึกษา...

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในคราวการประชุมครั้งที่ 23/2549 เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 23 พฤศจิกายน 2549 ได้พิจารณารายงานผลการศึกษาดังกล่าว และมีมติให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เรื่อง การดำเนินการด้านสถานะบุคคลของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในประเทศไทย โดยมีสาระสำคัญประกอบด้วย 3 ด้าน ได้แก่

1. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาภาพรวมด้านสถานะบุคคลของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในประเทศไทย
  2. การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาด้านสถานะบุคคลของกลุ่มชาวมอแกน
  3. การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาด้านสถานะบุคคลของกลุ่มบุคคลและชุมชนบนพื้นที่สูง
- (โดยมีรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย)

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหากผลการพิจารณาเป็นประการใด ขอได้โปรดแจ้งให้ทราบในโอกาสแรกด้วย จะเป็นพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายโคทม อาริยา)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร. 0-2612-9172, 0-2612-9222 ต่อ 227

โทรสาร 0-2612-9179-80

**ความเห็นและข้อเสนอแนะ**  
**ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**  
**เรื่อง การดำเนินการด้านสถานะบุคคลของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในประเทศไทย**

1. **ความเป็นมา**

ปัจจุบันประเทศไทยมีกลุ่มคนที่มีปัญหาเกี่ยวกับด้านสถานะและสิทธิอาศัยหลายกลุ่ม ซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศไทยมานาน รวมทั้งบุตรหลานที่เกิดขึ้นในภายหลัง มีจำนวนมากถึงประมาณ 1-2 ล้านคน<sup>1</sup> และอนาคตมีแนวโน้มที่จะเพิ่มจำนวนมากยิ่งขึ้น ปัญหาดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมาก หากปล่อยทิ้งไว้จะเกิดปัญหาสะสมและจะลุกลามจนเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศหลายด้านในระยะยาว ดังนี้

1. เกิดปัญหาด้านสังคม สถานภาพบุคคล และสิทธิการดำรงชีวิต
2. เกิดปัญหาการควบคุมและการดูแลอย่างทั่วถึง
3. เกิดความขัดแย้งกับคนไทย
4. เกิดปัญหาการเมืองระหว่างประเทศ

จากการสำรวจของโครงการให้ความช่วยเหลือด้านสิทธิและสถานภาพแก่ชนกลุ่มน้อยผู้ประสบภัยสึนามิของมูลนิธิกระจกเงา พบว่า บุคคลไร้รัฐ ไร้สัญชาติ สามารถแบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มคนไทยพลัดถิ่น กลุ่มชาติพันธุ์มอแกน กลุ่มผู้ตกหล่นทางทะเบียนราษฎร กลุ่มผู้สูญเสียหลักฐานทางทะเบียนราษฎร และ กลุ่มคนไร้รากเหง้า โดยตัวเลขของกรมการปกครองรายงานว่ามีจำนวนผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎรในประเทศไทยมีจำนวนกว่า 2 ล้านคน เฉพาะในพื้นที่ประจวบคีรีขันธ์ ระนองและพังงามีผู้ตกหล่นจากรัฐจำนวนถึง 15,849 คน

กลุ่มชนหรือชนเผ่าต่างๆ ในประเทศไทยจะมีอยู่ทุกภาคของประเทศ ซึ่งในภาคกลาง ได้แก่ คนมอญ คนลาว คนจีน ภาคเหนือ ได้แก่ อาข่า กะเหรี่ยง ลahu เมี่ยน ม้ง ลีซู ลัวะ มาบรี (เผ่าตองเหลือง) ภาคอีสาน ได้แก่ เวียดนาม ลาวโซ่ง ลาวคำ ภาคใต้ ได้แก่ มอแกน (ชาวเล) ชาไก เป็นต้น

การได้รับสัญชาติ อาจจะได้มาโดยหลักดินแดนและการเกิดแต่ข้อเท็จจริงพบว่า บางกลุ่มได้อาศัยอยู่เป็นชนถิ่นฐานดั้งเดิมแต่ยังมิได้รับรองสัญชาติ อาจจะช่วยขาดการสำรวจอย่างจริงจังหรืออยู่ในพื้นที่ห่างไกล เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่ถูกต้องเห็นควรให้มีการรับรองสัญชาติฐานะบุคคลตามความเหมาะสมที่มีระเบียบและข้อบังคับปฏิบัติได้โดยเร่งด่วน

<sup>1</sup> ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

ทั้งนี้ การตกหล่นจากการเป็น “พลเมือง” นี้ ไม่ได้มีนัยเฉพาะ การได้เป็นคนไทยหรือไม่เป็นคนไทยเท่านั้น หากแต่ส่งผลสำคัญต่อการดำเนินชีวิตของบุคคลเหล่านี้ โดยเฉพาะในด้านของสิทธิและการเข้าถึงบริการต่าง ๆ ของรัฐ เช่น ด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา เป็นต้น ถึงแม้ว่าทางรัฐบาลไทยจะมีมติคณะรัฐมนตรีโดยมีการกำหนดสถานะให้กับกลุ่มชนทุกกลุ่มแล้ว แต่สามารถแก้ไขปัญหาได้ระดับหนึ่งเท่านั้น แต่ยังไม่เห็นแผนในการดำเนินการอย่างจริงจังและเป็นระบบ ดังนั้นจึงส่งผลกระทบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน การขายแรงงานตามจังหวัดต่างๆ ถูกเอารัดเอาเปรียบด้านแรงงาน รวมถึงถูกเชื่อมโยงกระบวนการค้ามนุษย์ และปัญหาสังคมอื่นๆตามมาอีกมากมาย

จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันปัญหาจากการไม่มีสถานะบุคคล เช่น ชาวมอแกน และบุคคลและชุมชนบนพื้นที่สูง โดยเฉพาะชาวมอแกนเป็นชาวเลกลุ่มหนึ่งซึ่งเร่ร่อนอยู่บริเวณทะเลอันดามัน แต่จากเหตุการณ์แผ่นดินไหวและการเกิดคลื่นสึนามิ ส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิตของชาวมอแกนซึ่งอาศัยอยู่ในจังหวัดกระบี่ จังหวัดพังงา เป็นจำนวนมาก ซึ่งชาวเลในเมืองไทยอาจแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ “อุรักลาไวย์” “มอแกน” และ “มอแลน” ชาวเลมอแลนและอุรักลาไวย์นั้นมีวิถีชีวิตเปลี่ยนแปลงไปมากเนื่องจากตั้งหลักแหล่งถาวรมากขึ้น ติดต่อกับคนไทยท้องถิ่นมากขึ้น เด็กๆ ได้รับการศึกษาภาคบังคับและผู้คนส่วนใหญ่ในชุมชนได้รับสัญชาติไทย จึงมักเรียกชาวเลทั้งสองกลุ่มนี้ว่า “ไทยใหม่” ปัจจุบันมีอยู่ไม่ถึง 1,000 ครอบครัว ครอบคลุมภาคใต้ 6 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดระนอง จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง และจังหวัดสตูล

สำหรับ บุคคลและชุมชนบนพื้นที่สูง คือ กลุ่มคนซึ่งเป็นบุคคลที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูง ได้แก่ ชาวไทยภูเขา คนไทย หรือชนกลุ่มน้อยกลุ่มอื่นๆ เช่น พม่า จีน ลาว ไทยใหญ่ ไทยลื้อ ที่มีการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง เมื่อ พ.ศ. 2533-2534 และจากการจัดทำทะเบียนประวัติชุมชนบนพื้นที่สูงเมื่อ พ.ศ. 2542 ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้เป็นบุคคลที่ยังไม่มีสัญชาติไทย เหมือนกับคนไทยทั่วไป เพราะฉะนั้น เมื่อบุคคลเหล่านี้เดินทางเข้ามาในประเทศไทยจะต้องมีหน่วยงานของทางราชการเป็นผู้ควบคุม เช่น สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ซึ่งในสภาพความเป็นจริงการดำเนินการให้กลุ่มบุคคลหลายกลุ่มไปอาศัยอยู่ที่อื่นมีความยากลำบากและโอกาสของคนกลุ่มเหล่านี้ที่จะถูกผลักดันให้ไปอยู่ในประเทศอื่นก็น้อยมากเช่นกัน ขณะนี้กลุ่มคนดังกล่าวจำเป็นต้องมีชีวิตอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานาน บางกรณีนับสองสามชั่วอายุคนมีลูกและหลาน คนเหล่านี้ต้องมีปัจจัยสี่เพื่อดำรงชีวิต การควบคุมการเคลื่อนย้ายไปถิ่นอื่นก็เป็นสิ่งยากลำบากและรัฐไม่ได้พัฒนาทรัพยากรเหล่านี้ให้เป็นประโยชน์

แม้ว่ารัฐบาลไทยจะมีมติคณะรัฐมนตรีโดยมีการกำหนดสถานะให้กับกลุ่มชนทุกกลุ่มแล้วแต่สามารถแก้ไขปัญหาได้ระดับหนึ่งเท่านั้น แต่ยังไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจังและเป็นระบบ ดังนั้นจึงส่งผลกระทบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน การขายแรงงานตามจังหวัดต่างๆ ถูกเอาัดเอาเปรียบด้านแรงงาน รวมถึงถูกเชื่อมโยงกระบวนการค้ามนุษย์ และปัญหาสังคมอื่นๆตามมามากมาย

นอกจากนี้ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 1 ได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาค่าเงินการด้านสถานะบุคคลของบุคคลและชุมชนบนพื้นที่สูงต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2547 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2547 ประชุมรับทราบและเห็นด้วยเกี่ยวกับข้อเสนอแนะการแก้ปัญหาค่าเงินการด้านสถานะบุคคลของบุคคลและชุมชนบนพื้นที่สูงของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในประเด็นต่าง ๆ เช่น เห็นด้วยกับข้อเสนอที่ให้รัฐควรกำหนดนโยบายและหาข้อยุติในการดำเนินการเกี่ยวกับการลงรายการสถานะบุคคลเป็นวาระเร่งด่วน และวางแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ยึดถือปฏิบัติและเป็นเครื่องมือคุ้มครองการปฏิบัติงาน และในการพิจารณาสถานภาพบุคคลดังกล่าวให้ยึดถือข้อมูลการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรสำรวจชุมชนของกระทรวงมหาดไทย เป็นเกณฑ์ประกอบการพิจารณา รวมทั้งให้ยึดหลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยการให้องค์กรภาคประชาชนหรือองค์กรอิสระได้มีส่วนร่วมในกระบวนการพิสูจน์และดำเนินการให้สัญชาติ และการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปรับทัศนคติ วิธีคิด วิธีการทำงาน โดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน กฎหมายและมนุษยธรรมควบคู่กัน

อย่างไรก็ตาม มีมติคณะรัฐมนตรีที่สำคัญๆ เกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

- 1) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548 โดยเห็นชอบและอนุมัติตามที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอร่างยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล
- 2) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2549 ได้มีมติอนุมัติในหลักการตามที่กระทรวงกระทรวงมหาดไทยเสนอโครงการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและเอกสารแสดงตนสำหรับบุคคลที่ไม่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนราษฎร และโครงการเร่งรัดให้สถานะตามกฎหมายแก่บุคคลที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ประเทศไทยติดต่อกันเป็นเวลานานตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล และให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการต่อไปได้
- 3) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2549 ได้มีมติรับทราบตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาค่าเงินการด้านสถานะและสิทธิของบุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูง ผู้ที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย รวมถึงคนเข้าเมืองกลุ่มต่างๆ เช่น ผู้อพยพลี้ภัย และแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง เป็นต้น เป็นไปอย่างมีระบบ

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า มีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานที่อยู่ระหว่างการดำเนินการในเรื่องการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านสถานะบุคคล ทั้งในรูปแบบที่เป็นลักษณะการกำหนดยุทธศาสตร์ การกำหนดโครงการเพื่อดำเนินการด้านสถานะบุคคล รวมถึงลดจนการมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐอีกหลายหน่วยงานและการมอบหมายบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว แต่สถานการณ์จำนวนกลุ่มชาวมอแกน และบุคคลบนพื้นที่สูงไม่ได้รับสถานะบุคคลและสัญชาติไทยอีกเป็นจำนวนมาก

ดังนั้น สภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เล็งเห็นถึงความสำคัญในการดำเนินการด้านสถานะบุคคลของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในประเทศไทย เพื่อกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพและยั่งยืน เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์บนพื้นฐานข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นส่งผลให้เกิดการยอมรับต่อบุคคลกลุ่มดังกล่าว โดยคณะทำงานด้านการยุติธรรม สิทธิมนุษยชนและธรรมาภิบาล สภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคาดการณ์การดำเนินการด้านสถานะบุคคลของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในประเทศไทย โดยเป็นการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งประกอบด้วยบุคคล 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มชาวมอแกน และกลุ่มบุคคลและชุมชนบนพื้นที่สูง โดยคณะทำงานด้านการยุติธรรมฯ ได้มีการศึกษาดูงานและการสัมมนาในพื้นที่ต่างๆ เพื่อศึกษาข้อเท็จจริงและการระดมความคิดเห็นจากบุคคลที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

ทั้งนี้ เพื่อรวบรวมข้อมูลที่ได้ ประกอบการประมวลเป็นความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา เพื่อกำหนดเป็นนโยบายหรือมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านสถานะบุคคลให้กับกลุ่มชาวมอแกน และกลุ่มบุคคลและชุมชนบนพื้นที่สูงต่อไป

## 2. การดำเนินการศึกษาดูงานและการสัมมนา

### 2.1 การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาด้านสถานะบุคคลของกลุ่มชาวมอแกน

2.1.1 สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 1 โดยคณะทำงานสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองผู้บริโภค ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาด้านสถานะบุคคล กรณีชาวมอแกน ดังนี้

- 1) การประชุมร่วมกับนักวิจัย เจ้าหน้าที่กรมการปกครอง และเจ้าหน้าที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2548
- 2) การสัมมนา เรื่อง การดำเนินการด้านสถานะบุคคลของชาวมอแกน เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2548
- 3) การศึกษาดูงานที่หมู่เกาะสุรินทร์ จังหวัดพังงา และเกาะเหลา จังหวัดระนอง เมื่อวันที่ 26-27 กุมภาพันธ์ 2548

2.1.2 สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 2 โดยคณะทำงานด้านการยุติธรรม สิทธิมนุษยชนและธรรมาภิบาล ได้ดำเนินการศึกษาถึงสภาพปัญหาในลักษณะการดำเนินงานที่ติดตามผลการดำเนินการจากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 1 โดยการศึกษาดูงานในพื้นที่ที่มีกลุ่มชาวมอแกนอาศัยอยู่ รวมถึงการเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลต่อคณะทำงานฯ ดังนี้

1) คณะทำงานด้านการยุติธรรม สิทธิมนุษยชน และธรรมาภิบาล ในคราวการประชุม ครั้งที่ 1/2549 เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2549 ได้เชิญบุคคลภายนอกมาให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการด้านสถานะบุคคลของกลุ่มชาวมอแกน ได้แก่

1.1) พ.ต.ท.พีระ วิชารกุล คณะทำงานสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองผู้บริโภค สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 1

1.2) ดร.นฤมล อรุโณทัย หัวหน้าโครงการนำร่องอันดามัน สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศึกษาเกี่ยวกับวัฒนธรรม สภาพปัญหา และความ เป็นอยู่ของชาวมอแกน

2) คณะทำงานด้านการยุติธรรม สิทธิมนุษยชนและธรรมาภิบาล ได้ดำเนินการลงสำรวจพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการด้านสถานะบุคคลของชาวมอแกน รวมถึงข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ในจังหวัดภูเก็ต จังหวัดพังงา และจังหวัดระนอง

3) การประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระดับจังหวัด

## 2.2 การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาด้านสถานะบุคคลของกลุ่มบุคคลและชุมชนบนพื้นที่สูง

เป็นการประชุมสัมมนาและการลงพื้นที่เพื่อรับทราบข้อมูลทั้งในส่วนของภาคกลางและภาคเหนือ การรวบรวมจากการศึกษางานวิจัยต่างๆ ของเครือข่ายเรื่องชาติพันธุ์ และการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ เช่น กอ.รมน. สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นต้น

## 3. ประมวลสภาพปัญหาจากการศึกษาดูงานและการจัดสัมมนาของกลุ่มชาวมอแกน และกลุ่มบุคคลและชุมชนบนพื้นที่สูง

3.1 สภาพปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการด้านสถานะบุคคลของบุคคลของชาวมอแกน สามารถสรุปปัญหาได้ดังนี้

1) การอพยพมาจากมอแกนในเกาะอื่นๆ ของไทยและที่เดินทางมาจากประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐประสบปัญหาในการดำเนินการออกเอกสารการให้สัญชาติ

2) ปัญหาด้านภาษา จากการที่มีภาษาท้องถิ่นเป็นของตนเอง และเป็นการสื่อสารกันเฉพาะในพื้นที่ จึงทำให้ประสบปัญหาทางด้านการสื่อสารกับบุคคลภายนอกที่จะต้องใช้ภาษากลางหรือภาษาราชการ ตลอดจนการเกิดความหวาดกลัวในการเข้าร่วมกับสังคมภายนอกด้วย

- 3) การขาดพยานหลักฐานและพยานวัตถุที่เกี่ยวข้องและเอกสารที่เป็นหลักฐานขาดความชัดเจนในการดำเนินการ ทำให้ต้องใช้เวลาในการตรวจสอบ
- 4) การไม่รู้หนังสือ และเข้าใจภาษาไทยน้อย นอกจากนี้การที่ไม่มีภาษาเขียนไม่มีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้ขาดพยานหลักฐานเอกสาร ไม่มีหนังสือรับรองโดยเฉพาะหลังเกิดเหตุการณ์สึนามิ เอกสารรับรองการเกิดของเด็กๆ ได้สูญหายไปแล้ว
- 5) การไม่รู้เรื่องข้อกฎหมาย การขาดความเข้าใจในเรื่องสิทธิหน้าที่และข้อจำกัดต่างๆ จึงไม่ดำเนินการรับรองด้านสถานะบุคคลให้กับตนเอง
- 6) ปัญหาค่าใช้จ่ายส่งผลกระทบในการติดต่อกับราชการ
- 7) ความไม่เข้าใจจากหน่วยงานภาครัฐที่คิดว่าชาวมอแกนไม่ใช่ชาวมอแกน จึงไม่สนใจดำเนินการสำรวจหรือขึ้นทะเบียน ตลอดจนการไม่ได้รับการใส่ใจและผลักดันเท่าที่ควร เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว
- 8) ปัญหาทางด้านการสำรวจและการตรวจสอบจากหน่วยงานของรัฐที่จะต้องใช้เวลาดำเนินการนานพอสมควร
- 9) การสืบเปลี่ยนโยกย้ายตำแหน่งข้าราชการทำให้การประสานงาน และการสานต่อของงานเกิดความไม่ต่อเนื่อง

### 3.2 สภาพปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการด้านสถานะบุคคลของบุคคลและชุมชนบนพื้นที่สูง สามารถสรุปปัญหาได้ดังนี้

- 1) ปัญหานโยบายและกฎหมายของรัฐในเรื่องสถานะบุคคลและสัญชาติไทย
- 2) ปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อำเภอในการลงรายการสัญชาติและสถานะบุคคลบนพื้นที่สูง เช่น กระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ที่มีความล่าช้าในการกำหนดสถานะบุคคล และการใช้ดุลยพินิจเจ้าหน้าที่บางคนเกรงว่าจะเกิดความผิดพลาด จึงไม่ตัดสินใจที่จะดำเนินการ ซึ่งการใช้ดุลยพินิจก็เป็นช่องทางในการหาประโยชน์ทางมิชอบของเจ้าหน้าที่ได้
- 3) ปัญหาอันเกิดจากความผิดพลาดของเอกสาร เช่น สถานที่เกิด สถานที่อพยพเข้ามาปีเดียวกัน ข้อมูลขัดกับความจริงในเรื่องสถานที่เกิด ข้อมูลไม่ชัดเจน และการตกลงจากทะเบียนบ้านแต่ไม่มีสิทธิยื่นคำร้องขอลงรายการสัญชาติ
- 4) ความไม่แน่นอนทางด้านนโยบายของแต่ละรัฐบาล ในการดำเนินการนโยบายด้านสถานะบุคคล
- 5) ขาดกลไกการดำเนินงานและการตรวจสอบที่รัดกุมในการแก้ไขปัญหาสัญชาติและสถานะบุคคลในระดับจังหวัดและระดับอำเภอ ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน การละเมิดกฎหมาย และการเลือกปฏิบัติ การไม่สนองนโยบายในการเร่งรัดดำเนินการดังกล่าว



- 6) ระบบฐานข้อมูลไม่ได้มาตรฐาน ในการยื่นคำขอมีบัตรและไม่สามารถอ้างอิงได้
- 7) เจ้าหน้าที่รัฐมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อกลุ่มชาติพันธุ์ และปฏิเสธความร่วมมือขององค์กรพัฒนาเอกชน เนื่องจากมองว่าองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าข้างกลุ่มชาติพันธุ์ และก็ไม่เชื่อถือข้อมูลขององค์กรพัฒนาเอกชน

ดังนั้น จากสภาพปัญหาการดำเนินการด้านสถานะบุคคล ได้แก่ ชาวมอแกนและบุคคลและชุมชนบนพื้นที่สูง ส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาต่างๆ ดังนี้

1. ปัญหาเรื่องสิทธิการอยู่อาศัยในประเทศไทย
2. ปัญหาสิทธิการทำงานหรือการประกอบอาชีพ
3. ปัญหาการถูกจำกัดสิทธิการเดินทาง
4. ปัญหาสิทธิการเข้าถึงบริการระบบสุขภาพและการสาธารณสุข
5. ปัญหาสิทธิในการถือครองที่ดินทำกินเพื่อประกอบการเลี้ยงชีพ
6. ปัญหาการใช้สิทธิในการศึกษา
7. ปัญหาการการรับรองสิทธิ
8. ปัญหาการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน
9. ผลกระทบอื่นๆ เช่น สิทธิทางการเมือง การมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ สิทธิการถือครองทรัพย์สิน

#### 4. ความเห็นและข้อเสนอแนะสภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง การดำเนินการด้านสถานะบุคคลของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มชาวมอแกน และกลุ่มบุคคลและชุมชนบนพื้นที่สูง ประมวลมาจากผลการศึกษาดูงานและการจัดสัมมนาในพื้นที่ต่างๆ และผลการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านสถานะบุคคลของชาวมอแกนและกลุ่มบุคคลและชุมชนบนพื้นที่สูง ซึ่งเสนอแนะให้ภาครัฐควรดำเนินการ ดังนี้

##### 4.1 การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาภาพรวมด้านสถานะบุคคลของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในประเทศไทย

1. การสำรวจประชากรชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ในประเทศไทยทั้งหมดและขึ้นทะเบียนประวัติบุคคล บันทึกการเกิด การตาย การสมรส การโยกย้ายถิ่น เพื่อให้ทราบจำนวนประชากรในปัจจุบันและป้องกันการอพยพเข้าเมืองของกลุ่มอื่น ๆ ที่เข้ามาภายหลัง
2. การกำหนดรูปแบบ เกี่ยวกับการพิสูจน์บุคคล การจัดทำบัตรประชาชนหรือกำหนดสถานะบุคคลให้กับชนกลุ่มน้อยทุกๆ กลุ่มในประเทศไทย เพื่อให้เป็นระบบและมาตรฐานเดียวกันทุกจังหวัดที่ได้อาศัยอยู่ในแต่ละพื้นที่

3. ควรกำหนดนโยบายและแก้ไขการรับรองสถานะบุคคลของกลุ่มชนกลุ่มน้อย ทุกๆ กลุ่มในพื้นที่ต่าง ๆ แต่ละจังหวัดอย่างเป็นรูปธรรมและเร่งด่วน เพื่อหน่วยงานในระดับจังหวัด จะได้นำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

4. ควรดำเนินการสำรวจจำนวนประชากรของชนกลุ่มน้อยทุกๆ กลุ่มในประเทศไทย ที่มีอยู่อย่างเป็นระบบ เพื่อเป็นฐานข้อมูลอย่างครบถ้วน เพื่อป้องกันการออกบัตรซ้ำซ้อน การรับรองสูติบัตรเด็กแรกเกิดและการรับรองผู้ที่เกิดในดินแดนประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรม และปฏิบัติได้ เพื่อเป็นแนวทางในการไปปฏิบัติในท้องถิ่นอย่างเร่งด่วนต่อไป

#### 4.2 การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาด้านสถานะบุคคลของกลุ่มชาวมอแกน

1. ควรเร่งส่งเสริมประเพณีให้กับกลุ่มชาวมอแกนอย่างสร้างสรรค์ โดยคำนึงถึง ชีตจำกัดที่ไม่เป็นการกีดกัน หรือการดูถูกเหยียดหยาม ทำให้บุคคลทั่วไปได้เข้าใจวัฒนธรรม ประเพณีอย่างถูกต้อง โดยมีผู้แทนของชาวมอแกนเข้าร่วมปรึกษาหารือร่วมกันในการฟื้นฟู ประเพณี เพื่อเป็นการส่งเสริมวัฒนธรรมที่ดีงาม เผยแพร่ต่อสาธารณชนต่อไป

2. ควรมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องต่างๆ ได้แก่ ด้านสวัสดิการ ด้านครอบครัว ด้านสุขภาพ และด้านที่อยู่อาศัย เพื่อให้มีความเหมาะสมกับการครองชีพและเหมาะสมกับวิถีชีวิต

3. ควรส่งเสริมให้กลุ่มชาวมอแกนได้รับการศึกษา โดยพิจารณาแนวทางการ ศึกษาแบบทางเลือก ที่สอดคล้องกับประเพณี วัฒนธรรม และอาชีพ ของกลุ่มชาวมอแกน

#### 4.3 การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาด้านสถานะบุคคลของกลุ่มบุคคลและชุมชน บนพื้นที่สูง

1. ควรปรับเปลี่ยนจุดยืนในการวิเคราะห์ปัญหา จากเดิมที่มองว่าชนเผ่าชาติพันธุ์ เป็นเพียงผู้ที่อพยพเข้ามาสร้างปัญหา ตัดไม้ทำลายป่า ค้ายาเสพติด และเป็นภัยต่อความมั่นคง ของชาติ ด้วยการเริ่มต้นจากการมองว่าชนเผ่าและชาติพันธุ์เป็นสมาชิกส่วนหนึ่งของสังคมไทย การค้นหาศักยภาพด้านบวกของชนเผ่าและพยายามจัดปรับแนวนโยบายและกฎหมายให้ สอดคล้องกับปัญหาและเปิดพื้นที่ให้คนเหล่านั้นได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหา ในฐานะผู้เป็นเจ้าของปัญหา เคารพในสิทธิเสรีภาพอย่างเท่าเทียมและไม่เลือกปฏิบัติ

2. การปรับเปลี่ยนมุมมองกรอบคิดในการวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการ ดำเนินงานในเรื่องการแก้ไขปัญหาบนพื้นที่สูงเสียใหม่ เช่น ควรคำนึงถึงสิทธิศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยตามหลักดินแดน การประกอบอาชีพ การเดินทาง การศึกษา การรักษาสุขภาพ และการเข้าถึงบริการต่าง ๆ ของรัฐ มากกว่าการให้สถานะบุคคลแล้วไม่มีสิทธิ

### 3. การลงรายการสัญชาติและสถานะบุคคล

3.1 ให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ระเบียบการลงรายการสัญชาติ และสถานะบุคคลให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงและปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น และเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ รวมทั้งกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ลงนามผูกพันไว้กับสหประชาชาติ

3.2 ควรจะมีการจัดตั้งกลไกร่วมระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนในการดำเนินงาน ติดตาม เร่งรัดการดำเนินการลงรายการสถานะบุคคล โดยให้มีอำนาจและหน้าที่ในการเข้าถึงข้อมูลและการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่

4. ให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลบนพื้นที่สูง ในโครงการนำร่อง เพื่อเป็นแม่แบบในการแก้ไขปัญหา โดยเลือกจังหวัดละอย่างน้อย 1 อำเภอ

5. ให้มีกลไกในการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลบนพื้นที่สูง โดยต้องมีส่วนร่วมของตัวแทนภาคประชาชนในสัดส่วนที่ทัดเทียมกันทุกระดับ เช่น คณะกรรมการระดับชาติ, คณะกรรมการระดับจังหวัด เพื่อเป็นกลไกการทำงานที่สอดคล้องกับความเป็นจริง

6. ให้มีประชาคมระดับตำบล ประชาคมระดับอำเภอ ในการพิจารณากลั่นกรองในการลงรายการสถานะบุคคล

7. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับฝ่ายปกครองท้องถิ่นดำเนินการสำรวจสถานะบุคคลในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง

8. ระบบฐานข้อมูลของหน่วยงานราชการไม่ตรงกัน ทำให้เกิดความเข้าใจที่ไม่ตรงกันในการแก้ไขปัญหา ดังนั้น ขอให้ดำเนินการให้ระบบฐานข้อมูลเกิดความชัดเจน เพื่อเป็นข้อมูลในการแก้ปัญหาที่ต่อเนื่องและถูกต้อง เช่น

8.1 ให้ดำเนินการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและเอกสารแสดงตนสำหรับบุคคลที่ไม่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนราษฎร

8.2 ควรมีการปรับปรุงระบบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับชนเผ่าให้เป็นมาตรฐานเป็นระบบเดียวกัน ระบบข้อมูลมีการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับสถิติคนไร้สัญชาติ การอพยพย้ายถิ่น ระบบการเชื่อมโยงข้อมูล และการสืบค้นที่รวดเร็วนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง

8.3 ดำเนินการเป็นวาระเร่งด่วนในการให้สถานะบุคคลตามกฎหมายกับบุคคลที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยติดต่อกันเป็นเวลานาน ตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ของสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) และการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ยึดถือในการปฏิบัติงาน และเป็นเครื่องมือคุ้มครองการทำงานต่อไป

9. กรณีแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชนสิ่งแวดล้อมและควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง และสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ให้รัฐปฏิบัติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ในมาตราที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด และให้มี “แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาบนพื้นที่สูง” โดยการมีส่วนร่วมของชนเผ่าอย่างแท้จริง

10. กรณีเด็กไร้สัญชาติ

10.1 ควรีมาตรการเร่งด่วนที่จะดำเนินการให้เด็กที่เกิดในราชอาณาจักรไทยได้รับสัญชาติไทยตามหลักดินแดน โดยต้องยกเลิกมาตรา 7 ทวิ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 ทั้งนี้เนื่องจากขัดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ของเด็กที่เกิดในประเทศไทย และขัดต่อกติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989

10.2 ควรเร่งรัดดำเนินการแก้ไขปรับปรุงเปลี่ยนแปลง พ.ร.บ. คุ้มครองสิทธิเด็ก และมาตรการคุ้มครองและปกป้องสิทธิต่าง ๆ ให้ครอบคลุมถึงเด็กที่ยังไม่มีสถานะบุคคล ให้เป็นผู้มีสัญชาติไทยด้วยทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 3 ที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนทุกคนที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย

11. ควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานและการเข้าถึงบริการของรัฐ ในเรื่องสิทธิการอาศัยอยู่ในประเทศไทย สิทธิการทำงานและการประกอบอาชีพ สิทธิการเดินทาง สิทธิการเข้าถึงการบริการระบบสุขภาพ สิทธิในการถือครองที่ดินทำกิน สิทธิในการศึกษา สิทธิในการก่อตั้งครอบครัว ฯลฯ

12. ควรให้การสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องสถานะบุคคลอย่างจริงจัง ตลอดจนการแบ่งแยกเจ้าหน้าที่ให้เข้ามาดูแลรับผิดชอบเรื่องสถานะบุคคลโดยตรง

-----