

หลังข้ามเส้นพรมแดนสถานะตามกฎหมายของคนย้ายถิ่น (กรณีชนกลุ่มน้อย)

ดร. ไพศาลพานิชย์กุล¹

บทคัดย่อ

ภายหลังก้าวข้ามเส้นพรมแดน สถานะบุคคลตามกฎหมาย คนอพยพย้ายถิ่นด้วยเหตุผลหนีภัยการสู้รบในประเทศต้นทางหรือด้วยเหตุอื่นๆ เริ่มต้นด้วย “คนเข้าเมืองผิดกฎหมาย” ในเวลาเดียวกันภายใต้นโยบาย “จด-นับ” ของรัฐไทย ผู้อพยพย้ายถิ่นกลุ่มนี้ถูกจำแนกและนิยามให้เป็น “ชนกลุ่มน้อย” กลุ่มต่างๆ ผ่านเอกสารแสดงตนที่มีสีแตกต่างกันมากกว่า 17 กลุ่ม (ปัจจุบันถูกยุบรวมเป็นบัตรสีเดียวกันหมดแล้ว) และเลขประจำตัวสิบสามหลัก สถานะคนกลุ่มนี้ไม่ได้ถูกแช่แข็งอยู่กับการเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ทว่าสามารถปรับเปลี่ยนได้ หากรัฐไทยเห็นว่าบุคคลดังกล่าวน่าจะผ่านช่วงเวลาแห่งการผสมกลมกลืนกับสังคมไทยแล้ว ก็จะ “ให้” สถานะใหม่หรือเปิดโอกาสให้คนที่อพยพเข้ามา และเจเนอเรชันที่สองที่เกิดในไทยเริ่มต้นเข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่การเป็นสมาชิกในสังคมไทย กระบวนการเปลี่ยนผ่านดังกล่าวดูเหมือนจะมี “แบบแผน” ของทางปฏิบัติ แต่ขาดความเป็นระบบทำให้เกิดกรณี “คน ‘ตกหล่น’” กระบวนการเปลี่ยนผ่านสถานะบุคคล

เนื้อหาในบทความนี้เป็นการเลือกหยิบเนื้อหาบางส่วนจากโครงการพัฒนาองค์ความรู้เพื่อการพิสูจน์และพัฒนาสิทธิในสุขภาวะของผู้มีปัญหาสถานะบุคคล โดยกระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งดำเนินงานวิจัยผ่านงานให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเพื่อ

1 ดร., อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 50200.

E-mail: liu.darunee@gmail.com

สนับสนุนการพัฒนาสิทธิด้านต่างๆ ของผู้มีปัญหาสถานะบุคคล (มีคนไทยไร้รัฐ ไร้สัญชาติ รวมอยู่ด้วย) ใน 3 พื้นที่ คือ อ.อุ้มผาง จ.ตาก อ.เมืองระนอง จ.ระนอง และ ต.เสาหิน และ ต.แม่คง อ.แม่สะเรียง จ.แม่ฮ่องสอน ภายใต้ระยะเวลาการดำเนินงานพบว่ามี 65 กรณีศึกษาที่สะท้อนถึงปัญหาและข้อจำกัดของการเข้าถึงและพัฒนาสิทธิด้านต่างๆ ของผู้มีปัญหาสถานะบุคคล และงานพัฒนาองค์ความรู้เพื่อการขับเคลื่อนนโยบายด้าน สิทธิในสุขภาวะของผู้มีปัญหาสถานะบุคคล ซึ่งเป็นการพัฒนาข้อเสนอแนะเชิง นโยบายผ่านรูปแบบคณะทำงานที่ประกอบไปด้วยภาควิชาการ นักวิชาการในหน่วย งานรัฐที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานสภาพ มั่นคงแห่งชาติ ฯลฯ เพื่อเสนอข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคลของ กลุ่มชาติพันธุ์ดั้งเดิม ผู้อพยพรุ่นที่หนึ่งและรุ่นที่สอง (กรณีชนกลุ่มน้อย) คนไร้เอกสาร พิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ปรากฏตัวในประเทศไทยและกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น ทั้งสอง โครงการนี้เป็นส่วนหนึ่งของชุดโครงการพัฒนาองค์ความรู้และขับเคลื่อนข้อเสนอแนะ ที่เอื้อต่อการพิสูจน์และพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคลเพื่อสุขภาวะของผู้มีปัญหาสถานะ บุคคล (1 ตุลาคม 2557-31 มีนาคม 2559) ดำเนินการโดยโครงการเฝ้าระวังสถานะ ไร้รัฐ โดยได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.) สำนัก 9

บทความนี้ประกอบไปด้วยประเด็นต่างๆ ตั้งแต่การสะท้อนถึงความเข้าใจ ต่อสถานะบุคคลตามกฎหมายของผู้อพยพย้ายถิ่น กลุ่มชนกลุ่มน้อยและลูกหลาน ที่เกิดในประเทศไทยด้วยสายตาของพวกเขาเอง แบบแผนของแนวทางปฏิบัติ ในการเปลี่ยนผ่านจากสถานะคนเข้าเมืองผิดกฎหมายของผู้อพยพย้ายถิ่นไปสู่ การเข้าถึงสิทธิด้านต่างๆ ที่สำคัญการเข้าเป็นสมาชิกของสังคมไทย “คนตกหล่น” กระบวนการเปลี่ยนผ่านสถานะฯ และข้อเสนอแนะเบื้องต้น

คำสำคัญ: คนอพยพย้ายถิ่น; ชนกลุ่มน้อย; การพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคล; คน ไร้รัฐไร้สัญชาติ

After Border Crossing: Legal Status of Ethnic Migrants in Thailand

Darunee Paisanpanichkul²

Abstract

After walked pass a border, a personal legal status of migrant who flee from civil war in country of origin or with other causes will start with ‘illegal immigration’. In the same time under a Thai policy on ‘record, count’, these people were classified as ‘minority group’ via identity document which had more than 17 different groups (now there is one same colour identity card) and identity number with 13 figures. Their personal legal status did not freeze as illegal aliens, but can change in term of Thai government think they passes a duration of socialize, they have been got new legal status and their children, the 2nd generation who were born in Thailand, will go to a process to members of Thai society. It seems like this is customarily process of enforcement, but lack of procedure, so there were people who were omitted this process.

A content in this article is picked some contents from a project of developing knowledge for proof and develop right to well-being of stateless person by participation which did research through legal aid for supporting a develop on rights of Stateless person/

2 Ph.D., Lecturer, Faculty of Law, Chiang mai University 50200
E-mail: liu.darunee@gmail.com

Nationality-less person in three area studies which are Umphang district, Tak province, Meuang Ranong district, Ranong province and Saohin and Maekong sub-district, Maesariang district, Mae Hong Son province. Under the project, we found that 65 -case-study are reflected to problem and limitation of accessing and developing rights of these people. Moreover, from a project of developing knowledge for proof and develop right to well-being of stateless person which are developed policy recommendation by working group are composed of academic, academican in related government office, for example, Department of Provincial Administration, Ministry of Interior, the national security council, etc. For developing policy recommendation of ethnic groups, first and second generation mmigrant (minority group), undocumented persons and Thai displaced persons. These two projects were belong to a project on developing knowledge and propelling recommendation for proving and developing rights to legal status for well-being of stateless persons, nationality-less persons (1 October 2014- 31 March 2016) by Stateless Watch and got support from Thai Health Promotion Foundation, bureau9.

This article compose of various issues from reflecting on understanding to personal legal status of minority immigrant and their children who born in Thailand through their eyes. A pattern of enforcement in term of changing illegal alien status to accessing rights which are important to be members of Thai society, ‘people who were omitted’, the process of changing legal status and initial recommendation.

keywords: Migrants; Minority; Legal Status; Stateless person; Nationality-less person

หลังข้ามเส้นพรมแดน สถานะตามกฎหมายของคนย้ายถิ่น (กรณีชนกลุ่มน้อย)³

เดือนพฤศจิกายน 2557⁴ ที่บ้านนาป่าแป๋ หย่อมบ้านของหมู่บ้านสล่าเชียงตอง ตำบลเสาหิน อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน จอเตอะเหลอะเป็นชายร่างเล็ก หัวฟูๆ ของเขาทำให้ใครต่อใครจดจำเขาได้ไม่ยาก จอเตอะเหลอะเล่าถึงตัวเองว่า เป็นคนกะเหรี่ยงเกิดที่พม่า เข้ามาเมืองไทยในช่วงปี 2532 ด้วยเหตุผลที่ว่า “อยู่ฝั่งโน้น (พม่า) หากินลำบาก ลองมา ฝั่งนี้ (ไทย) มีงานทำ มีข้าวกิน ไม่มีใครรังแก” (คำแปลผ่านล่าม) เขากับเมียจึงตัดสินใจเดินทางเข้ามาทางด้านบ้านเสาหิน มาลงหลักปักฐานที่บ้านแม่แพะ ซึ่งเป็นหย่อมบ้านของหมู่บ้านสล่าเชียงตอง (อยู่ติดกับบ้านนาป่าแป๋) ทั้งคู่มีลูกด้วยกัน 2 คน เด็กชายเกิดในประเทศไทย

“ผมอยากแจ้งเกิดให้ลูก อยากได้ ‘เลขศูนย์ (0)’ ให้มัน” คือเหตุผลที่จอเตอะเหลอะ มารอพบทีมวิจัย จบประโยชน์เขาก็ก็นึกหีบกระดาดขยับๆ ออกมาจากถุงพลาสติกอยู่ ค่อยๆ คลี่ทีละแผ่น อธิบายเป็นภาษาไทยที่พอเข้าใจได้ว่า สองแผ่นแรกเป็น “ทะเบียนของผมนับกับเมียผม” (มันคือ สำเนา “ทะเบียนประวัติผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร หรือ ท.ร.38 ก.”) แผ่นที่สามและแผ่นที่สี่ เป็น “ บัตร

- 3 เก็บความจากงานวิจัยในชุดโครงการพัฒนาองค์ความรู้และขับเคลื่อนข้อเสนอแนะที่เอื้อต่อการพิสูจน์และพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคลเพื่อสุขภาวะของผู้มีปัญหาสถานะบุคคล (1 ตุลาคม 2557-31 มีนาคม 2559) ดำเนินการโดยโครงการเฝ้าระวังสภาวะไร้รัฐ สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.) สำนัก 9
- 4 การลงพื้นที่เพื่อสำรวจสถานการณ์ข้อเท็จจริงและให้คำปรึกษาทางกฎหมายเบื้องต้น กิจกรรมในโครงการพัฒนาองค์ความรู้เพื่อการพิสูจน์และพัฒนาสิทธิในสุขภาวะของผู้มีปัญหาสถานะบุคคล โดยกระบวนการมีส่วนร่วม ใน 3 พื้นที่คือ อ.แม่สะเรียง จ.แม่ฮ่องสอน โดยร่วมกับแผนกกลุ่มชาติพันธุ์ คณะกรรมการคาทอลิกเพื่อการพัฒนาสังคมแผนกกลุ่มชาติพันธุ์ สังคมพลศึกษาเชียงใหม่, อ.อุ้มผาง จ.ตาก ร่วมกับคลินิกกฎหมายอุ้มผางเพื่อสิทธิมนุษยชน ในโรงพยาบาลอุ้มผาง และอ.เมืองระนอง จ.ระนอง ร่วมกับสำนักกฎหมายด้านสิทธิและสถานะบุคคล (พฤศจิกายน 2557-ตุลาคม 2558)

เลขศูนย์ของผมกับเมีย” (มันคือ “สำเนาบัตรประจำตัวผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน ราษฎร”) แผ่นที่ห้าเป็น “ใบเกิดลูก” (มันคือ “สำเนาหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร.1/1)” ของลูกชายคนโตที่ออกโดยโรงพยาบาลแม่สะเรียง) แผ่นสุดท้ายเป็น “ใบเกิดที่อนามัยออกให้” (มันคือ “สำเนาหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร.1/1)” ของลูกชายคนที่สองที่ออกโดยสถานีอนามัยสลาเชียงตอง ต.แม่คง อ.แม่สะเรียง จ.แม่ฮ่องสอน)

ขณะที่ หน่อคือนีอบอกว่าเธออยากเปลี่ยน “บัตรเลขหก” ที่เธอถืออยู่ เพราะเธอควรเป็น “คนไทย” เหมือนหน่อเกลอะแม่ของเธอ

ส่วน สายพร ลูกสาวของเลโซ่และลาพอ ปกาเกอะญอจากฝั่งพม่าที่เดินเท้าเข้ามาไทยคล้ายจอตอะเหลอะ เพียงแต่เป็นผู้มาก่อนเพราะเข้ามาในไทยในช่วงปี 2519 ด้วยหนี้ยการสู้รบระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับชนกลุ่มน้อย ทั้งคู่อพยพมาลงหลักปักฐานที่บ้านคิดถึง พ่อแม่ของสายพรมี “บัตรเลขหก” แม่คลอดสายพรที่บ้าน ตอนนั้นไม่มีใครรู้ว่าจะต้องไปแจ้งการเกิด พ่อกับแม่ของเธอไม่มั่นใจว่าจะแจ้งเกิดให้ลูกได้จนเธออายุได้ 12 สายพรได้ถือ “บัตรเลขศูนย์” สายพรรู้ว่าการที่เธอเกิดในประเทศไทย “หลังวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535” มันทำให้เธอมีสิทธิยื่นคำร้องขอสัญชาติไทยได้แต่ติดตรงที่ว่าเธอไม่มีเอกสารรับรองว่าเธอเกิดในประเทศไทยจริงๆ

จากการพูดคุยเพิ่มเติมกับหลายๆ คน ข้อสรุปคล้ายๆ กันจากพวกเขาก็คือ “คนหัวศูนย์ มันดีไม่เท่า ‘บัตรเลขหก’” ของหน่อคือนีอ หรือ “บัตรเลขศูนย์” ของสายพร เพราะ “บัตรแบบนั้น มันขอสัญชาติไทยได้” เขายังรู้จักด้วยว่าต่อให้ลูกชายทั้งสองคนได้เลขศูนย์มา เด็กทั้งสองคนก็ยังขอสัญชาติไทยไม่ได้ ฯลฯ

ต้องยอมรับว่าความซับซ้อนที่ชวนสับสนของสถานะตามกฎหมายไทยของ “คนไร้สัญชาติ” ถูกอธิบายอย่างได้ใจความผ่านความเข้าใจของจอตอะเหลอะ หน่อคือนีอ และสายพร คำสำคัญ (keyword) ของเรื่องมันอยู่ที่ “ช่วงเวลาเข้ามาในประเทศไทย” และ “เลขประจำตัวสิบสามหลัก” ที่อาจกล่าวได้ว่าช่วงเวลา

เปลี่ยนผ่าน ตัวเลขเปลี่ยน ชีวิตใครบางคนก็ (ถูก) เปลี่ยน

1. บทบาทผ่านภาพจำ และภาพที่ถูกกลบของ ‘บัตร (สารพัด) สี’

ขณะที่คนทั่วไปคุ้นชินกับคำเรียกขานว่า “คนไร้สัญชาติ” แต่ในมุมของรัฐไทย คนไร้สัญชาติถูกเอ่ยถึงผ่านการจำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง กลุ่มชาติพันธุ์หรือเชื้อชาติ ประเทศต้นทาง ฯลฯ ในช่วงเวลาต่างๆ โดยหมุดหมายสำคัญของคำนิยามได้แก่ “ชนกลุ่มน้อย” และ “คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย” รวมถึง “ผู้มีปัญหาสถานะบุคคลและสิทธิ”

“ชนกลุ่มน้อย” เป็นถ้อยคำที่รัฐไทยโดยเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงมีความคุ้นชินมาอย่างยาวนาน คำๆ นี้มีความหมายที่เฉพาะเจาะจงกว่าความหมายที่ราชบัณฑิตให้ไว้อย่างทั่วไป⁵ กล่าวโดยสรุปชนกลุ่มน้อยของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย หมายถึงคน 2 ลักษณะใหญ่ๆ คือ กลุ่มแรก-ได้แก่กลุ่มคนที่อพยพย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทยด้วยเหตุผลของการหนีภัยความขัดแย้งหรือหนีภัยความตายจากการสู้รบในประเทศต้นทางเข้ามาในช่วงเวลาต่างๆ ประเทศไทยรับคนกลุ่มนี้ด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรมโดยกำหนดพื้นที่รองรับ กลุ่มที่สอง-ได้แก่ กลุ่มคนที่ปรากฏตัวในประเทศไทยมานานเป็น “คนดั้งเดิม” ในประเทศไทยแต่ยังไม่มีการรับรองว่าเป็นคนสัญชาติไทย อาทิ ชาวเขา “ดั้งเดิม” หรือชาวเขาที่บรรพบุรุษเกิดและอาศัยอยู่ในดินแดนที่เรียกว่ารัฐไทย (เฉพาะคนที่อาศัยอยู่บน “พื้นที่สูง”) กลุ่มมลายูหรือคนพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ในจังหวัดแพร่ น่าน ฯลฯ

ตัวตนในภาพจำ

ภายหลังการรับคนอพยพย้ายถิ่นด้วยเหตุของการหนีภัยความตาย สิ่งที่รัฐไทยดำเนินการก็คือ การสำรวจและจัดทำทะเบียน (แบบพิมพ์ประวัติ-เดิม) เพื่อ

5 หมายถึง คนต่างเผ่าหรือต่างเชื้อชาติที่อาศัยรวมกับชนเผ่าอื่นที่มีจำนวนมากกว่า (2525)

บันทึกชื่อ-นามสกุล สมาชิกของคนในครอบครัว เชื้อชาติ สัญชาติ ช่วงเวลาที่เดินทางเข้ามา วันเดือนปีที่บันทึก เพื่อ “จำแนก” และ “นับ” คนแต่ละกลุ่มตามลักษณะกลุ่มชาติพันธุ์หรือประเทศต้นทาง โดยมีคำสำคัญที่เป็นรหัสของการจำแนกและนับคือ ชุดเลขประจำตัวสิบสามหลักของแต่ละคน

กล่าวโดยย่อ เลขหลักที่หนึ่งจะเป็น ‘เลขหก’ เพื่อแทนความหมายของคนอพยพย้ายถิ่นเข้ามาในแต่ละช่วงเวลา และเป็นการ “เข้าเมืองผิดกฎหมาย” (นับตั้งแต่เริ่มต้นการบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมืองฉบับแรก คือ พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2470 มาตรา 12) รวมถึงคนดั้งเดิมที่ยังไม่ได้รับการรับรองว่าเป็นคนไทยซึ่งความหมายภายใต้กฎหมายคนเข้าเมืองแล้ว คนกลุ่มนี้ก็ถูกนับว่าเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย” ด้วย

หากคนกลุ่มนี้มีลูกหลานเกิดในเมืองไทย เด็กที่เกิดจะได้รับการกำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลักเช่นกันโดยหลักแรกจะเป็น “เลขเจ็ด”⁶ ลักษณะร่วมของบัตรเลขหกและเลขเจ็ดก็คือ เลขหลักที่หกและหลักที่เจ็ดของเลขสิบสามหลักจะเป็น “เลขกลุ่ม” ที่จำแนกว่าเป็นคนชาติพันธุ์ใด

ข้อมูลทั้งหมดจะถูกบันทึกไว้ในเอกสารอีกชั้นที่ออกโดยกรมการปกครองเพื่อให้แต่ละคนถือ นั่นคือ “บัตรประจำตัว” โดยมีนิยามใหม่ที่รัฐไทยกำหนดขึ้นครอบคลุมซ้ำทั้งที่ทะเบียนและบัตรของแต่ละคน แต่ละกลุ่ม

ยกตัวอย่างเช่น คนจีนและครอบครัวของอดีตทหารจีนคณะชาติ (หรือทหารกองพล 93 ซึ่งเข้ามาปี 2493-2497) ที่อพยพเข้ามาช่วง 2493-2504 และไม่สามารถกลับประเทศได้ด้วยเหตุผลทางการเมืองจะถูกนิยามว่า “จีนฮ่ออพยพ” โดยบัตรประจำตัวจะเป็นสีเหลือง (เลขหลักที่หกและเจ็ดหรือเลขกลุ่มคือ 52) คนเวียดนามที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยซึ่งเริ่มเข้ามาตั้งแต่ในช่วงสงครามอินโดจีน

6 ในทางปฏิบัติ รวมถึงข้อค้นพบในงานวิจัยฉบับนี้ก็พบว่า มีหลายกรณีที่ผู้อพยพเจเนอเรชันที่ 2 ที่เกิดในประเทศไทยได้รับการกำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลักโดยขึ้นต้นด้วยเลข 6 เช่นเดียวกับคนรุ่นพ่อแม่ เป็นไปได้ว่าเป็นเพราะได้รับการสำรวจพร้อมกันทั้งครอบครัว

จะได้รับการบันทึกในแบบพิมพ์ประวัติ “ญวนอพยพ” โดยบัตรที่แต่ละคนถือจะเป็นบัตรสีขาวขอบน้ำเงิน (เลขกลุ่มคือ 57), คนลาวที่อพยพเข้ามาอยู่กับญาติพี่น้องในประเทศไทยเนื่องจากเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศไทยในช่วงปี 2517 คือ “ลาวอพยพ” และถือบัตรสีฟ้าขอบน้ำเงิน (เลขกลุ่มคือ 58), อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายาที่อพยพเข้ามาช่วง 2532-2533 จะถูกนิยามว่า “ผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย” ถือบัตรสีเขียว (เลขกลุ่มคือ 60), คนหลากหลายชาติพันธุ์ เช่น มอญ ไทใหญ่ ละว้า พม่า ลาว ฯลฯ ที่เดินทางจากพม่าเข้ามาในประเทศไทยก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 คือ “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า” ถือบัตรสีชมพู (เลขกลุ่มคือ 60,) กลุ่มคนไทยที่อาศัยอยู่ในเขตแดนของประเทศไทยสมัยรัชกาลที่ 5 ในช่วงที่มีการแบ่งเขตแดนระหว่างไทยกับอังกฤษ คนกลุ่มนี้ไม่ได้อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทย ต่อมา มีการปราบปรามชนกลุ่มน้อยในพม่าจึงได้อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยใน 4 จังหวัด (ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง และตาก) คือ “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย” ถือบัตรสีเหลืองขอบน้ำเงิน (ดูรายละเอียดในล้อมกรอบ) ฯลฯ

ส่วนชาวเขาดั้งเดิมและมลาบรีถูกนิยามให้เป็น “บุคคลบนพื้นที่สูง” ถือบัตรสีฟ้า (เลขกลุ่มคือ 50) จนถึงการสำรวจครั้งสุดท้ายในปี 2542 หรือที่หลายคนคุ้นในชื่อของการสำรวจโครงการมियाชาวาเพื่อจด-นับคนที่ปรากฏตัวบนพื้นที่สูง แต่ยังคงไม่มีบัตรใดๆ (ไม่ได้รับการสำรวจใดๆ) โดยนิยามว่า “ชุมชนบนพื้นที่สูง” ถือบัตรเขียวขอบแดง (เลขกลุ่มคือ 74 สำหรับกลุ่มที่เป็นชาวเขา 9 เผ่า และเลขกลุ่มคือ 72 สำหรับกลุ่มที่ไม่ใช่ชาวเขา 9 เผ่า) รวมเป็น 17 กลุ่มชนกลุ่มน้อย⁷

7 “...น่าจะหมายถึง บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยจำนวนน้อยกว่าเจ้าของประเทศ และมีวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีแตกต่างกันไป เข้ามาหรืออาศัยอยู่ประเทศไทยโดยวิธีการและลักษณะที่ต่างกัน เช่น อยู่มาดั้งเดิม หลบหนีเข้าเมืองมาพักอาศัยชั่วคราว ในปี 2544 มีชนกลุ่มน้อยรวม 17 กลุ่ม, ดูคู่มือการกำหนดสถานะของบุคคลบนพื้นที่สูง เล่ม 2, กรมการปกครอง, หน้า 1..”

ชนกลุ่มน้อยในรัฐไทยถูกจำแนกเป็น 17 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มญวนอพยพ (บัตรสีขาวขอบน้ำเงิน) (2) อดีตทหารจีนคณะชาติหรืออดีตทจข. (บัตรสีขาว) (3) จีนฮ่ออพยพ (บัตรสีเหลือง) (4) จีนฮ่ออิสระ (บัตรสีส้ม) (5) อดีตโจรคอมมิวนิสต์มลายาหรืออดีตจคม. (บัตรสีเขียว) (6)

ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยที่เข้ามาก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 (ถือบัตรสีเหลืองขบบน้ำเงิน) แต่นิยามที่คนกลุ่มนี้เรียกตัวเองคือ “คนไทยพลัดถิ่น” หรือ “คนไทยถิ่นพลัด”

ที่ผ่านมาได้มีการรวมกลุ่มกันเพื่อเรียกร้องการคืนสัญชาติไทย¹⁸ จนประสบความสำเร็จในปี 2555 ที่มีการประกาศใช้พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555 มีกำหนดนิยาม (มาตรา 4)²⁹ และกระบวนการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น (มาตรา 9/1-9/7) เพื่อคืนสัญชาติไทยให้แก่ผู้มีเชื้อสายไทยที่ต้องเสียสัญชาติอันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขต

อย่างไรก็ดี สำหรับคนไทยพลัดถิ่นที่ปรากฏตัวในเขตจังหวัดตาก มีลักษณะเฉพาะที่น่าสนใจ เพราะเมื่อคนไทยพลัดถิ่นกลุ่มนี้ยื่นคำร้องเพื่อเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์เพื่อให้ได้รับการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น แต่คณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นมีมติ “ไม่รับรองความเป็น

ไทยลื้อ (บัตรสีส้ม) (7) ลาวอพยพ (บัตรสีฟ้าขบบน้ำเงิน) (8) เนปาลอพยพ (บัตรสีเขียว) (9) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (บัตรสีชมพู) (10) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า (บัตรสีส้มและสีม่วง) (11) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย (บัตรสีเหลืองขบบน้ำเงิน) (12) บุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรสีฟ้า) (13) ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง (บัตรสีเขียว) (14) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา (บัตรสีขาวขบแดง) (15) เผ่าตองเหลือง (บัตรสีฟ้า) (16) ชุมชนบนพื้นที่สูง (บัตรสีเขียวขบแดง) และ (17) แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย (บางส่วนเฉพาะปีพ.ศ.2451), ดู คู่มือการกำหนดสถานะของบุคคลบนพื้นที่สูง เล่ม 2, กรมการปกครอง

- 8 องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนส่งเสริมให้คนไทยพลัดถิ่นรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งในพื้นที่จ.ชุมพร จ.ระนอง จ.ประจวบคีรีขันธ์ คือมูลนิธิชุมชนไท
- 9 คนไทยพลัดถิ่น หมายความว่า ผู้ซึ่งมีเชื้อสายไทยที่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่นโดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีตซึ่งปัจจุบันผู้นั้นมิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น และได้อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่งและมีวิถีชีวิตเป็นคนไทย โดยได้รับการสำรวจจัดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรือเป็นผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นทำนองเดียวกันตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

คนไทยพลัดถิ่น” (การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ 2/2557 เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2557) โดยให้เหตุผลว่า

“ท่านมีคุณสมบัติไม่เป็นไปตามคำนิยามของไทยพลัดถิ่น เนื่องจากเป็นคนที่บรรพบุรุษอพยพข้ามไปทำมาหากินในฝั่งประเทศพม่าในอดีต หรือสหภาพเมียนมาร์ในปัจจุบัน อันมิได้เกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีตแต่อย่างใด

และด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้ท่านมีคุณสมบัติไม่เป็นไปตามคำนิยามของไทยพลัดถิ่น ตามมาตรา 3 แห่งพ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 คณะกรรมการฯ จึงมีมติไม่รับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นของท่าน

ในการนี้หากท่านประสงค์จะโต้แย้งคำสั่งนี้สามารถยื่นฟ้องศาลปกครองได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือรับทราบคำสั่ง” จนนำไปสู่การฟ้องร้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนมติดังกล่าวของคณะกรรมการ เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2558

มีข้อสังเกตที่ควรต้องตั้งเป็นคำถามก็คือ หากรัฐไทยตระหนักดีว่าคนกลุ่มนี้ “เป็นคนไทยที่บรรพบุรุษเข้าไปทำมาหากินในฝั่งพม่า” ดังนั้น ณ วันที่ลูกหลานของพวกเขากลับมา สิ่งที่รัฐไทยควรดำเนินการก็คือ รับรองว่าลูกหลานไทยพลัดถิ่นกลุ่มนี้เป็นคนสัญชาติไทย โดยดำเนินการเพิ่มชื่อเข้าไปในทะเบียนบ้านคนไทย ไม่ใช่ไปออกบัตร “บัตรผู้พลัดถิ่นจากพม่าเชื้อสายไทย” แล้วมากำหนดนโยบายภายหลังให้คนกลุ่มนี้เข้าสู่กระบวนการแปลงสัญชาติเป็นไทยในภายหลัง¹⁰

- 10 ดูเพิ่มเติมใน ดรณิ ไพศาลพาณิชย์กุล และคณะ, ข้อเสนอต่อการพัฒนากฎกระทรวง และ (ร่าง) กฎกระทรวงเพื่อกำหนดนิยาม “ผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นในความหมายของคนไทยพลัดถิ่น” เพื่อการคืนสิทธิในสัญชาติไทยให้แก่คนเชื้อสายไทยภาคเหนือที่ปรากฏตัวในอำเภอแม่สลด อำเภอพบพระ และอำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก (ฉบับวันที่ 1 พฤษภาคม 2558) เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแห่งชาติ ในการประชุมวันที่ 6 พฤษภาคม 2558

หลากหลายผู้คนภายใต้การจำแนกและนิยามเป็นกลุ่มต่างๆ ที่ถูกคลุมทับด้วยนิยาม “ชนกลุ่มน้อย” แม้มันจะสร้างความสับสนให้กับคนทั่วไป ด้วยบัตรสารพัดกลุ่ม สารพัดสี แต่กล่าวได้ว่าร่วม 3 ทศวรรษที่ผ่านมา บัตร (สารพัด) สี ที่แต่ละคนในแต่ละกลุ่มถือเป็นเอกสารแสดง “ตัวตน” ภายใต้ नियามของประเทศไทย ก็กลายเป็นภาพจำของเจ้าของบัตร สาเหตุสำคัญเป็นเพราะชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ เหล่านี้อ่านภาษาไทยไม่ออก จดจำกลุ่มตนเอง กลุ่มคนอื่นที่ถือบัตรต่างๆ กัน ผ่านการจำสีของบัตร ส่วนคนทั่วไปหากไม่ใช่แหวดวงคนทำงานที่เกี่ยวข้องก็เป็นการยากที่จะรู้จักเข้าใจหรือจำชนกลุ่มน้อยแต่ละกลุ่มได้ แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่า (สารพัด) สีของบัตรเหล่านี้กลายเป็นภาพที่ง่ายต่อการจดจำว่านิยามของแต่ละกลุ่ม

ภาพจำ (ของบัตรสารพัดสี) ที่ถูกลบ และตัวตนที่ถูกสร้างเพิ่ม

ในเวลาต่อมา ภาพจำต่อบัตร (สารพัด) สีเหล่านี้ ได้ถูกลบหายไปในปี 2549 ด้วยเพราะกรมการปกครองยุบรวมนับบัตรสีต่างๆ ทุกใบ เปลี่ยนเป็น “บัตรสีชมพู (ทั้งสองด้าน)” และนิยามใหม่ว่า “บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย”¹¹ แต่ชื่อเลขประจำตัวของแต่ละคน และเลขกำกับกลุ่มยังคงเหมือนเดิม

สำหรับกรณี ‘คนเลขศูนย์’ ที่เจอเดอะเฮอร์เชลใช้เรียกตัวเองนั้น มีจุดเริ่มต้นจากต้นปี 2548 ที่คณะรัฐมนตรีมีมติผ่านยุทธศาสตร์การจัดการสถานะและสิทธิของบุคคล เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548 เพื่อจัด-นับคนที่ปรากฏตัวในประเทศไทย แต่ไม่มีบัตรหรือเอกสารแสดงตนอะไรเลย (หรือที่สังคมไทยเริ่มคุ้นชินกับคำเรียกที่ว่า เป็น “คนไร้รัฐ” หรือ Undocumented person)¹² โดยกรม

11 ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ.2551

12 ในทางระหว่างประเทศ ใช้คำว่า Stateless person เมื่อกล่าวถึงคนที่ไม่มียุติโดยยอมรับเป็นรัฐเจ้าของสัญชาติ หรือเป็นคนไร้สัญชาติ ดู the Convention relating to the Status of Stateless Person

“stateless person” means a person who is not considered as a national by any State under the operation its law

ส่วนคนที่ไม่มียุติแสดงตน (Identification paper) มักเรียกว่า Undocumented

การปกครองนิยามคนกลุ่มนี้ว่า “ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร” โดยจะได้รับ การบันทึกชื่อและรายการส่วนบุคคลไว้ใน “ทะเบียนประวัติประเภท ท.ร.38 ก” ได้รับการกำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลักโดยหลักแรกคือเลขศูนย์ และเลขกลุ่ม (เลขหลักที่หกและหลักที่เจ็ดของเลขสิบสามหลัก) จะเป็นเลข “89” บัตรของคน กลุ่มนี้จะป็น “บัตรด้านหน้าสีขาวและด้านหลังสีชมพู”¹³ (ดำเนินการสำรวจ ระหว่างปี 2548-2552 และ 2552-2554)¹⁴ และมติกรม. เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 ได้อนุมัติให้ขยายระยะเวลาดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ฯ อีกสองปี ซึ่งปัจจุบัน ระยะเวลาได้สิ้นสุดแล้วเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2554

กลุ่มเป้าหมายของการสำรวจและจัดทำทะเบียนให้กับคนไร้รัฐมีด้วยกัน 4 กลุ่ม คือ เลขศูนย์กลุ่มแรก-หมายถึงคนที่ป็นญาติของชนกลุ่มน้อย 17 กลุ่มแรก รวมถึงตกหล่นการสำรวจชนกลุ่มน้อย, กลุ่มที่สอง-หมายถึงคนที่กำลังเรียนอยู่ใน สถาบันการศึกษาระดับต่างๆ กลุ่มที่สาม-หมายถึงเด็กเยาวชนในสถานสงเคราะห์ (ไม่ปรากฏพ่อแม่) และกลุ่มสุดท้าย-คนทำคุณประโยชน์ให้กับประเทศไทย

ตัวอย่างของคนกลุ่มนี้ก็คือ จอเตอะเหลอะ แม้ข้อเท็จจริงเขาจะเดินเท้าข้าม พรมแดนเข้ามาในประเทศไทยในปี 2532 แต่ ณ วันที่เขาได้รับการสำรวจและจัดทำ ทะเบียนประวัติคือปี 2555 โดยข้อเท็จจริง (ของจอเตอะเหลอะ) เขาเป็นคนตกหล่น การสำรวจชนกลุ่มน้อยบัตรบุคคลบนพื้นที่สูง (ปี 2533-2535) และตกหล่นอีกครั้งใน การสำรวจบัตรชุมชนบนพื้นที่สูง (ในปี 2542) จากถ้อยคำของเขา จอเตอะเหลอะไม่รู้ ถึงการสำรวจฯ แต่สำหรับเจ้าหน้าที่รัฐไทยแล้วมันเป็นเรื่องที่ชวนสงสัยแถมด้วยข้อ

person แต่ในประเทศไทย คำว่า Statelessness ถูกใช้ในความหมายเดียวกันกับ Undocumented person ซึ่งหมายความว่า “คนไร้รัฐ” เนื่องจากบุคคลดังกล่าวไม่มีรัฐใด ในโลกออกเอกสารแสดงตนให้ หรือไม่มีรัฐใดในโลกยอมรับเป็นเจ้าของตัวบุคคล

- 13 ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ.2548
- 14 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 อนุมัติให้ขยายระยะเวลาดำเนินงานเพื่อสำรวจและจัดทำทะเบียนผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎรไปอีก 2 ปี

สังเกตเพิ่มว่า “หรือจอตอะเหลอะเพ็งจะเข้าเมืองมา (new comer)”

2. “สถานะบุคคล” ใหม่ หลังเส้นพรมแดน

การมอง **หน่อคือนี** ผ่านความเป็นชนกลุ่มน้อย นับว่าเป็นความซับซ้อนที่ชวนให้สับสนสำหรับคนทั่วไป หรือแม้กระทั่งเธอเองที่เคยสับสนและความสับสนมักวกกลับมาได้เสมอ ทุกครั้งที่ใครสักคนเอ่ยถึงจุดสิ้นสุดของกระบวนการปรับเปลี่ยน ‘เลขสิบสามหลัก’ ของเธอ

ส่วนการมอง **จอตอะเหลอะ** ผ่านบัตรเลขศูนย์ก็เหมือนถูกเชื้อชวนให้พบกับความสับสนยิ่งขึ้นไปอีกเพราะดังที่กล่าวไปแล้ว จอตอะเหลอะ ไม่ถูกจัดว่าเป็นชนกลุ่มน้อยทั้งยังเป็นคนเลขศูนย์ที่โอกาสน้อยกว่าคนเลขศูนย์ด้วยกันเอง เช่นเมื่อเทียบกับสายพรที่มีโอกาสเปลี่ยนสถานะไปสู่คนไทยในสายตาของคนนอกเวลาเอ่ยถึงคนเลขศูนย์อย่างจอตอะเหลอะจึงเหมือนถูกชวนให้นึกถึงกลุ่มคนที่อยู่รอบนอกของชนกลุ่มน้อยที่บวกด้วยรอบนอกของชายขอบของคนเลขศูนย์ด้วยกันอีกที

(1) จุดเริ่มต้นของทุกอย่าง : “คนเข้าเมืองผิดกฎหมาย”

ภายใต้แนวคิดรัฐชาติ มนุษย์คนหนึ่งๆ ถูกพิจารณาด้วยสายตาของรัฐและสมาชิกในรัฐด้วยกันเองว่าเขาหรือเธอควรต้องมีรัฐเจ้าของตัวบุคคล (Personal State) ซึ่งสิ่งบ่งชี้ของการถูกเป็นเจ้าของโดยรัฐใดรัฐหนึ่งที่มีถูกนึกถึงเป็นสิ่งแรกก็คือ “สัญชาติ” (Nationality, Citizenship) อันเชื่อมโยงไปสู่ความเป็นคนชาติ (National) ของรัฐหนึ่งๆ นั้น สถานะบุคคลตามกฎหมาย (Legal status)¹⁵

15 หมายถึง “สภาพอันทำให้บุคคลมีความสามารถที่จะมีสิทธิและใช้สิทธิ ตลอดจนหน้าที่ในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง หรือในอีกนัยหนึ่งหมายถึงคุณสมบัติทางนิติบัญญัติของบุคคลหนึ่งอันมีต่อรัฐและบุคคลอื่น หรือเงื่อนไขที่กำกับหน้าที่ สิทธิ การใช้สิทธิ และความรับผิดชอบของบุคคล”, “สถานภาพในทางกฎหมายของชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย”, รายงานวิจัยหมายเลข 1 ในชุดโครงการวิจัยประเมินสถานภาพองค์ความรู้เรื่อง สถานภาพและการดำรงชีวิตของ

หรือ นิติฐานะ¹⁶ นี้เองที่เป็นฐานไปสู่การทรงสิทธิด้านต่างๆ ในฐานะพลเมือง อาทิ หากบุคคลมีประเทศไทยเป็นรัฐเจ้าของสัญชาติ บุคคลดังกล่าวก็ย่อมทรงสิทธิในสัญชาติไทย¹⁷ มีสิทธิในหลักประกันสุขภาพ¹⁸ สามารถทำงาน ประกอบอาชีพ มีสิทธิเลือกตั้ง ฯลฯ

ในทางกลับกัน กรณีจอเตอะเหลอะ, หน่อคือนือ หรือสายพร ในฐานะตัวแทนอีกหลายชีวิตที่บ้านเสาหินที่รัฐไทยไม่ใช่รัฐเจ้าของสัญชาติจึงเป็นคนต่างด้าวที่สถานะบุคคลตามกฎหมายหรือนิติฐานะย่อมต้องถูกกำกับด้วยนิตินโยบายของรัฐไทยเพราะภายใต้หลักในทางกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลแล้วคนต่างด้าวจะมีสถานะบุคคล/นิติฐานะอย่างไร ย่อมเป็นอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ของรัฐนั้น

ยกตัวอย่าง พ่อแม่ของสายพรซึ่งเดินเท้าเข้ามาในปี 2519 หรือจอเตอะเหลอะที่เข้ามาในไทยปี 2532 แต่ไม่มีใครถือหนังสือเดินทางที่ได้รับการตรวจลงตรา สถานะบุคคลตามกฎหมายคนเข้าเมืองของพ่อแม่ของสายพรจึงเป็น “ต่างด้าวเข้าเมือง ผิดกฎหมาย”¹⁹ คนอพยพเงื่อนไขเรชั้นที่สองอย่างสายพรก็มีสถานะไม่ต่าง

ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย, 2541

“สถานะที่เอื้ออำนวยให้บุคคลสามารถใช้สิทธิในความเป็นบุคคลตามกฎหมาย (Right of Legal Personality) อันได้แก่สิทธิมนุษยชนเบื้องต้น , ดู“รายงานผลการศึกษาเรื่องกฎหมาย ระเบียบ และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสถานะบุคคลบนพื้นที่สูง” โดยคณะกรรมการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาให้สถานภาพบุคคลบนพื้นที่สูงภายใต้คำสั่งที่ 1/2542 ของคณะกรรมการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาให้สถานภาพบุคคลบนพื้นที่สูงตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542

- 16 ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ.2551, หน้า 45-88.
- 17 อาจโดยการเกิด โดยหลักสืบสายโลหิตหรือหลักดินแดน หรือสิทธิในสัญชาติไทยภายหลังการเกิด ตามพ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 และ 3) พ.ศ.2535, (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 และ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555
- 18 พ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2544
- 19 มาตรา 12 (1) พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2523, (ฉบับที่

ไปจากพ่อแม่ของเธอเพียงแต่เป็นผลจากกฎหมายคนละฉบับ ด้วยเพราะข้อเท็จจริงแล้วสายพรไม่ได้ “เข้าเมืองมา” เธอเกิดในดินแดนรัฐไทย แน่แน่นอนว่าเธอย่อมไม่ได้สัญชาติไทยตามหลักสืบสายโลหิตแต่ภายใต้หลักการได้มาซึ่งสัญชาติไทยตามหลักดินแดน (Jus soli) สายพรก็ไม่ใช่ผู้ทรงสิทธิเพราะพ่อแม่ของเธอเข้าเมืองผิดกฎหมาย (มาตรา 7 ทวิ วรรคสองฯ) นอกจากนี้สายพรยัง “ถูกถือ” ว่า “เข้าเมืองผิดกฎหมาย” ด้วยผลของกฎหมายสัญชาติ (มาตรา 7 ทวิ วรรคสาม)²⁰

ส่วนหน่อคือนีอ แม่ของเธอคือ หน่อเกลอะ ปกาเกอญอสัญชาติไทย เกิดที่ประเทศไทยเมื่อปี 2493 มีทะเบียนบ้านประเภท ท.ร.14 และบัตรประชาชน ได้รับการรับรองว่าเป็นคนสัญชาติไทย หน่อเกลอะเล่าว่า สะลาพอ แฟนของเธอ ซึ่งปกาเกอญอหนุ่มผิวกว่าชวนเธอไปใช้ชีวิตอยู่ด้วยกันที่พม่า เธอคลอดหน่อคือนีอที่พม่าและพาลูกกลับมาอยู่บ้านที่ฝั่งไทยหลังจากที่สามีเธอเสียชีวิต

3) พ.ศ.2542 และโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 87/2557 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมผู้รักษาการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจ (10 กรกฎาคม 2557)

- 20 พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 และ 3) พ.ศ.2535, (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 และ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555

มาตรา 7 ทวิ วรรคแรก ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทย ถ้าในขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้มีการสมรสกับมารดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็น

- (1) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย
- (2) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ
- (3) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

และวรรคสาม “ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยตามวรรคหนึ่งจะอยู่ในราชอาณาจักรไทยในฐานะใด ภายใต้เงื่อนไขใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรและสิทธิมนุษยชนประกอบกัน ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงดังกล่าว ให้ถือว่าผู้นั้นเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง”

ตอนหน่อคือนี้อายุได้ 4 ขวบ หน่อเกลือกก็พาลูกเดินกลับมาบ้านฝั่งไทย เธอเคยพยายามให้หน่อคือนี้อามีบัตรไทยแต่ไม่สำเร็จด้วยเหตุผลที่ว่า “หน่อคือนี้อะเกิดที่พม่า” หน่อคือนี้อะจึงเป็นคนไม่มีบัตร (ไร้รัฐ) ไม่มีสัญชาติไทย ไม่มีสัญชาติพม่า เพราะแม้แต่พ่อของเธอก็ไม่เคยได้รับการรับรองจากรัฐบาลพม่าว่าเป็นคนสัญชาติพม่า จนกระทั่งปี 2542 เมื่อมีการสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติชุมชนบนพื้นที่สูง (ชาวเขา 9) ในทะเบียนระบุว่า “หน่อคือนี้อะเกิดที่พม่าและเข้ามาปี 2520”

ในแง่กฎหมาย ณ วันที่หน่อคือนี้อะไม่มีเอกสารยืนยันว่าเป็น “ลูกของแม่ไทย” สถานะบุคคลของเธอ (ตามกฎหมายคนเข้าเมือง) ย่อมถูก “ถือว่า” เป็นคนต่างด้าว และตราบไต่ที่พิสูจน์ไม่ได้ว่าเธอเป็นลูกแม่ไทยจริง ความเป็นต่างด้าวของเธอก็จะถูกทับซ้อนด้วยสถานะ “ต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย”²¹ และเมื่อเธอถูกจด-นับว่าเป็นกลุ่มชุมชนบนพื้นที่สูง (ชาวเขา 9 เผ่า) ในแง่เอกสารแสดงตนเธอก็มีสถานะบุคคลเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายอย่างสมบูรณ์

(2) กลายเป็นผู้ทรงสิทธิในสิทธิขั้นพื้นฐาน ภายใต้การ (ชิง) ตีความเชิงรุก แต่ทางปฏิบัติก็อีกเรื่องหนึ่ง

เดิมคนไร้สัญชาติต้องเผชิญกับข้อจำกัดในการดำเนินชีวิตเกือบทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นการถูกปฏิเสธสิทธิที่จะเข้ารับการศึกษ การกังวลต่อการถูกจับ กลายเป็นข้อจำกัดในการนำพาตัวเองหรือคนในครอบครัวไปหาหมอที่โรงพยาบาล เมื่อเจ็บไข้ได้ป่วย หรือแทบไม่ต้องพูดถึงการขอจดทะเบียนเกิด ฯลฯ

ในปี 2535²² นับเป็นจุดเริ่มต้นของการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติ หรือแม้แต่เด็กที่ไม่มีเอกสารอะไรเลย (เด็กไร้รัฐ) ที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมายลำดับรอง จนในปี 2548 เด็กไร้สัญชาติมีสิทธิเรียนฟรี 12 ปี (ภาคบังคับ)

21 มาตรา 57 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522

22 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานวัน เดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียนนักศึกษา เข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2535

เหมือนเด็กสัญชาติไทย²³ ความก้าวหน้าในการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมาย สะท้อนผ่านทะเบียนคนเกิด (“เด็กทุกคนที่เกิดในประเทศไทยจะต้องได้รับการจดทะเบียนเกิด”) ²⁴ และทะเบียนคนอยู่ นอกจากนี้ในปี 2553 คณะรัฐมนตรีมีมติ คืบคลานขึ้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขให้กับบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ ซึ่งหมายความว่าคนไร้สัญชาติ 457,409 คน สามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพ²⁵

23 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548

24 ความพยายามสะท้อนความสำคัญของการจดทะเบียนเกิดเด็ก (Birth Registration) มีมานาน ด้วยเพราะเอกสารรับรองการเกิดอย่างสุติบัตรเป็นเอกสารแสดงตนชิ้นแรกของมนุษย์ อันจะช่วยเอื้ออำนวยต่อการเข้าถึงและใช้สิทธิด้านอื่นๆ ได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีอำเภอแม่ฮ่องสอนซึ่งมีค่าส่งเพิกถอนชื่อชาวบ้านจำนวน 1,243 คนออกจากทะเบียนบ้าน (ท.ร.14 ซึ่งหมายถึงทะเบียนบ้านสำหรับผู้มีสัญชาติไทย) ในปีพ.ศ.2544 ส่งผลให้คนจำนวนดังกล่าวเป็นคนไร้รัฐในทันที เนื่องจากไม่มีเอกสารฉบับใดอีกเลยที่สะท้อนถึงจุดเกาะเกี่ยวระหว่างบุคคลกับรัฐ (เกิดในดินแดนประเทศไทย) จึงมีการเรียกร้องจากทั้งภาคประชาสังคม ภาควิชาการว่ากรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ควรมีแนวทางที่ชัดเจนในการจดทะเบียนคนเกิด รวมถึงการรับรองการเกิดย้อนหลัง ให้กับคนที่เกิดในประเทศไทยทุกคน และจัดทำทะเบียนคนอยู่ ให้กับบุคคลที่ปรากฏตัวในประเทศไทย เพื่อแก้ปัญหาความไร้รัฐ อีกทั้งยังสอดคล้องกับพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ผูกพันประเทศไทยในฐานะรัฐภาคี

ต้องกล่าวนั่นว่า ความสำเร็จดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้รัฐบาลทหาร (การยึดอำนาจในปี 2549) โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติผ่านร่างแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการจดทะเบียนเกิดถ้วนหน้า (BR for ALL) และหลักการที่ว่าบุคคลจะได้รับการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมายกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง)และการเมือง ข้อ 16, อนุสัญญาสิทธิเด็กข้อ 7 และข้อ 24 และดูเหมือนหลักไมล์ในครั้งนั้นจะเป็นกำลังใจ (แรงบันดาลใจ ?) ที่จะผลักดันการแก้ไขกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิคนไร้รัฐไร้สัญชาติในช่วงรัฐบาลทหารคสช. (2557- ปัจจุบัน)

25 เช่นเดียวกับคนสัญชาติไทย ทั้งนี้เป็นผลจากแรงขับเคลื่อนจากทั้งภาคประชาสังคม นักวิชาการ ข้าราชการ ชมรมแพทย์ชนบทและเครือข่ายได้ร่วมกันผลักดันมาตั้งแต่ปี 2549 โดยนำเสนอุมุมที่ว่าคนไร้สัญชาติกลุ่มดังกล่าวอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว มีความกลมกลืนกับสังคมไทย จ่ายภาษีทางอ้อม และอยู่ระหว่างการรอพิสูจน์เพื่อพัฒนาสถานะบุคคล นอกจากนี้ยังมีงานทางวิชาการสนับสนุนเครือข่ายแพทย์ชนบทด้วยว่า “หลักประกันสุขภาพเป็นมาตรการเชิงป้องกันดูแล ซึ่งมีต้นทุนต่ำกว่าการรักษาจึงไม่ควรถูกเว้น-ข้ามด้วยเหตุแห่งความ

และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอีกครั้งเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2558 ขยายกลุ่มเป้าหมายเพิ่มขึ้นอีก 208,631 คน²⁶ และหากจอตระเลาะ หน่อคือนี้อ สายพร ต้องการ ทำงาน งานหลายอย่างจะสามารถทำได้ก็ต่อเมื่อไปยื่นคำร้องขออนุญาตทำงาน และจะสามารถทำงานได้บางประเภทที่กฎหมายไม่ห้าม (อาชีพ/วิชาชีพที่ไม่ต้องห้ามสำหรับคนต่างด้าว จำนวน 39 ประเภท)²⁷ เช่น ช่างซ่อมรถจักรยานยนต์ รับจ้างทั่วไป ฯลฯ และแน่นอนว่าทุกคนไม่มีสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ภายใต้หลักการที่ดี หลายครั้งก็นำไปสู่ทางปฏิบัติที่ดี สายพร เป็นตัวอย่างของเด็กไร้สัญชาติจำนวนมากที่ได้เข้าถึงสิทธิการศึกษา (เรียนฟรี) เหมือนเด็กสัญชาติไทยคนอื่นๆ มันเป็นโอกาสที่เปิดทางให้เธอได้เรียนต่อ (ปัจจุบันเธอเรียนอยู่ที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่) หรือ “น้องก้อย” ลูกสาวของหน่อคือนี้อก็เคยเรียนถึงระดับมัธยม (ก่อนที่จะเธอจะเสียชีวิตด้วยอุบัติเหตุ ระหว่างทางที่เธอขี่มอเตอร์ไซด์นำผลการตรวจดีเอ็นเอของแม่กับยายเธอไปให้กับเจ้าหน้าที่ที่อำเภอ)

และเช่นเดียวกัน หลักการดีๆ ก็อาจไม่ได้หมายถึงทางปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพทุกครั้งไป หลายครั้งข้อเท็จจริงมีความย้อนแย้งจนความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติงานคล้ำความคิดตามไม่ทัน อย่างกรณีของจอตระเลาะ ที่ลูกชายของเขาทั้งสองคนซึ่งเกิดในประเทศไทยถูกเจ้าหน้าที่ปฏิเสธที่จะดำเนินการจดทะเบียนการเกิด (ออกสูติบัตร) โดยเจ้าหน้าที่ให้เหตุผลว่า ณ ตอนที่ลูกชายทั้งสองคนเกิด

แตกต่างด้านสถานะบุคคล”ดูเพิ่มเติม ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล และคณะ, ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ, สนับสนุนโดยสำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย (สวปก), 2551

26 <https://www.hfocus.org/content/2015/04/9809>,

<http://www.posttoday.com/social/health/391457>

27 พ.ร.บ.การทำงานคนต่างด้าว พ.ศ.2542, พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2536 (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543 และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2548 หรืองาน 27 อาชีพ (ตามประกาศกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ทำได้, พ.ร.บ.การประกอบธุรกิจคนต่างด้าว พ.ศ.2542

นั้น “จอเตอะเหลอะ ไม่มีบัตรอะไรเลย” ต่อมาเมื่อจอเตอะเหลอะได้รับการสำรวจเพื่อการจัดทำทะเบียนและบัตรผู้ไม่มีปัญหาสถานะทางทะเบียน ในวันนั้นเมียของจอเตอะเหลอะอุ้มลูกชายคนที่สองไว้ก็บอกทำให้ทั้งสามคนได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรผู้ไม่มีสถานะบุคคลทางทะเบียนพร้อมกัน และได้บัตรเลขศูนย์มาพร้อมกัน

เมื่อได้บัตรมาจอเตอะเหลอะก็พยายามไปแจ้งเกิดลูกอีกครั้ง (และอีกหลายครั้ง) แต่ก็ยังคงถูกปฏิเสธจนเมื่อคณะผู้วิจัยลงพื้นที่และกลับมาสื่อสารข้อกฎหมายและยืนยันสิทธิของเด็กชายทั้งสองถึงสำนักทะเบียนท้องถิ่นและกรมการปกครองที่ส่วนกลาง²⁸ ก็ส่งผลเพียงลูกชายคนที่สองเท่านั้นที่เจ้าหน้าที่รับแจ้งเกิด และออกหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร.20/1)²⁹ ให้ โดยเจ้าหน้าที่บอกว่าหนังสือรับรองการเกิดที่ออกโดยสถานีนอนามัยสลาเชียงตองและบัตรเลขศูนย์ของเด็กน้อยเป็นหลักฐานที่ครบถ้วนสมบูรณ์ ขณะที่ลูกชายคนโตที่ตกหล่นการสำรวจและจัดทำทะเบียนฯ เจ้าหน้าที่ยังคงปฏิเสธที่จะออกสูติบัตรให้

(3) สถานะบุคคลไม่ได้ถูกแก้ไขแม้ปรับเปลี่ยนได้ภายใต้รูปแบบ “ไม่แน่นอน”

นโยบายของรัฐบาลไทยนับแต่อดีต สะท้อนข้อเท็จจริงประการหนึ่งว่า “สถานะไร้สัญชาติ” หรือ “คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย” นี้มีโอกาสปรับเปลี่ยนไปสู่

28 กรรณก วัฒนภูมิ, บทวิเคราะห์สถานะบุคคลและความเห็นทางกฎหมายลำดับที่ 1 และที่ 2 ภายใต้โครงการพัฒนาองค์ความรู้เพื่อการพิสูจน์และพัฒนาสิทธิในสถานะของผู้มีปัญหาสถานะบุคคล โดยกระบวนการมีส่วนร่วม, พฤศจิกายน 2557-ตุลาคม 2558, สนับสนุนโดย สสส. ต่อมากรมการปกครองมีหนังสือตอบ มท.0309.1/11192 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2558 สั่งการให้จังหวัดแม่ฮ่องสอนสั่งการให้อำเภอแม่สะเรียงดำเนินการจดทะเบียนการเกิดให้

29 ในกรณีเกิดในประเทศไทย แต่ได้รับการกำหนดเลขสิบหลักและได้รับการบันทึกชื่อและรายการบุคคลในทะเบียนก่อนได้รับการแจ้งการเกิด หากอายุเกิน 10 ปี จะได้รับการออก “หนังสือรับรองการเกิด (ท.ร.20/1)” ตามมาตรา 20/1 พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551

สถานะที่ถูกกฎหมายมีโอกาสดีขึ้นในแง่การเข้าถึงสิทธิที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิต
ด้านต่างๆ ประโยชน์นี้ควรต้องกล่าวด้วยน้ำเสียงที่ชื่นชมไปถึงนโยบายของรัฐไทย
โดยเฉพาะหน่วยงานความมั่นคงอย่างสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติที่เป็น
“เสียงหลัก” ในการกำกับทิศทางของนโยบายการรับเอาคนต่างด้าวที่ไร้สัญชาติ
กลุ่มนี้เข้าเป็นสมาชิกในสังคมไทย อย่างไรก็ตามก็ดีเสียงชื่นชมควรต้องเจือด้วยความหนัก
แน่นต่อการตั้งข้อสังเกตหรือคำถามต่อ “เงื่อนไข” ที่ถูกกำหนดขึ้นด้วยเช่นกัน

กล่าวโดยสรุปในเชิงภาพรวมของทั้งกระบวนการได้ว่าเมื่อชนกลุ่มน้อย
อพยพข้ามพรมแดนเข้ามาด้วยเหตุหนีภัยการสู้รบจากประเทศต้นทาง ในเวลานั้น
สถานะบุคคลตามกฎหมายคนเข้าเมืองของเขาหรือเธอเข้ามา คือ “คนต่างด้าวเข้า
เมืองผิดกฎหมาย”³⁰ การที่รัฐไทยอนุญาตให้สามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยนั้น
เป็นในลักษณะของการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ชั่วคราวภายใต้หลักมนุษยธรรมโดยมี
มติคณะรัฐมนตรีรองรับ³¹

เมื่อเวลาผ่านไปพบว่าคนกลุ่มนี้ไม่สามารถกลับไปยังประเทศต้นทาง
ได้แล้วและมีความกลมกลืน (assimilation) กับสังคมไทยแล้ว ก็จะมีการเสนอและ
ผลักดันมติคณะรัฐมนตรีเพื่อปรับสถานะเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายมี
สิทธิอาศัยชั่วคราว”³² เมื่อเวลาผ่านไปอีกการปรับสถานะก็จะถูกหยิบยกขึ้นมา
พิจารณาอีกครั้งเพื่อ “ให้” สถานะ “ต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายมีสิทธิอาศัย
ถาวร”

ในขั้นตอนนี้ มติคณะรัฐมนตรีมักจะปรับสถานะของเจเนอเรชันที่ 2 ที่เกิด
ในประเทศไทยไปพร้อมกันด้วย กล่าวคือ “ให้ สัญชาติไทย”³³ โดยทั้งผู้อพยพรุ่น

30 มาตรา 17 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522

31 มติคณะรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522

32 มติคณะรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522

33 มติคณะรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจตามพ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2
และ 3) พ.ศ.2535, (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 และ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555 มาตรา 7 ทวิ

พ่อแม่ที่เดินเท้าเข้ามาและรุ่นที่สอง (ที่เกิดในไทย) จะต้องไปดำเนินการ “ยื่นคำขอสถานะต่างด้าว” และรุ่นที่สองจะต้องไป “ยื่นคำขอสัญชาติไทย” ต่อเทศบาล/อำเภอที่ตนมีชื่ออยู่

กระบวนการออกมติกรมภายใต้การใช้อำนาจตามมาตรา 17 พ.ร.บ.คนเข้าเมืองฯ นี้ เท่าที่สืบค้นพบว่ามีกรณีการเป็นระยะๆ โดยพิจารณาเป็น “กลุ่มชาติพันธุ์หรือประเทศต้นทาง” โดยจะมีมติกรมออกมาทีละกลุ่ม

กรณีผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราว

ได้แก่ มติกรมในปี 2535 สำหรับกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าอพยพเข้ามาหลัง 9 มีนาคม 2519, มติกรมในปี 2548 (มกราคม) สำหรับกลุ่มลาวอพยพ, กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชา กลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยที่เข้ามาหลัง 9 มีนาคม 2519 และปี 2548 (พฤศจิกายน) สำหรับกลุ่มบุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูงที่อพยพเข้ามาหลัง 3 ตุลาคม 2528

กรณีให้สถานะต่างด้าวแก่คนที่อพยพเข้ามาและให้สัญชาติไทยแก่รุ่นลูก ตามกลุ่มชาติพันธุ์/ประเทศต้นทางที่อพยพเข้ามา

อาทิ กรณีอดีตทหารจีนคณะชาติและจีนฮ่ออพยพพลเรือน เริ่มมีมติกรมครั้งแรกในปี 2521 และครั้งต่อมาในปี 2527 และปี 2532, กลุ่มผู้อพยพเชื้อสายไทยจาก จ.เกาะกง ประเทศกัมพูชาที่อพยพเข้ามาก่อนและหลังวันที่ 15 พฤศจิกายน 2520 เริ่มจากมติกรมในปี 2527 และต่อมาในปี 2534 และ 2557, กลุ่มอดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา ในปี 2533 และต่อมาในปี 2545, กลุ่มเวียดนามอพยพที่กลับมาดำเนินการต่ออีกครั้งในปี 2535 และปี 2540, กลุ่มเนปาลอพยพในปี 2544, กลุ่มชาวเขา/บุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูงที่อพยพเข้ามาก่อน

วรรคสอง

“ในกรณีที่เห็นสมควร รัฐมนตรีจะพิจารณาและสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้บุคคลตามวรรคหนึ่งได้สัญชาติไทยก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด”

วันที่ 3 ตุลาคม 2528 มีมติกรม.ในปี 2538 ต่อมาในปี 2543, 2544 และ 2548, ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าที่อพยพเข้ามาก่อน 9 มีนาคม 2519 มีมติกรม.ในปี 2543 และในปี 2544 ฯลฯ³⁴

มีคำถามว่าการปรับสถานะจากคนไร้สัญชาติเข้าสู่สถานะพลเมืองของรัฐไทยทั้งในรูปของ “ผู้ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราว”, “ผู้มีสิทธิอาศัยถาวร (permanent resident)” นั้น หมายถึงระยะเวลาเท่าใดจึงจะสามารถสะท้อนถึงความกลมกลืนกับสังคมไทยแล้ว คำตอบจากทางปฏิบัติของรัฐบาลไทยก็คือมันคือ “ระยะเวลา 10 ปี โดยนับย้อนหลังไปจาก “ช่วงเวลา” ที่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนด” มิใช่ย้อนไปตั้งแต่วันที่เดินทางเข้าประเทศไทยมา

ยกตัวอย่าง กรณีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2538 เรื่องการพิจารณา “ให้” สถานะคนต่างด้าวแก่ชาวเขาที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย³⁵ เงื่อนไขประการหนึ่งก็คือ “เงื่อนไข” คือ “ข้อ 2) มีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรไทยมาไม่น้อยกว่า 15 ปีหรือมีภูมิลำเนาถาวรในท้องถิ่นเดียวกันต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 10 ปี นับถึงวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติ”³⁶ หรือกรณีมติคณะรัฐมนตรีล่าสุด คือมติเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2553 ระบุว่า “ข้อ 2) มีภูมิลำเนาและอาศัยอยู่ในราชอาณาจักร

34 ดู ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล และชาติชาย อมรเลิศวัฒนา, “การพัฒนาสิทธิเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและสิทธิอาศัยถาวร กรณีผู้อพยพย้ายถิ่น (ชนกลุ่มน้อย) เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว, รายงานผลการศึกษาลำดับที่ 2 และดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล และกรรณก วัฒนภูมิ, การพัฒนาสิทธิในสัญชาติไทย โดยหลักดินแดนกรณีคนอพยพย้ายถิ่น (ชนกลุ่มน้อย) รุ่นที่ 2, รายงานผลการศึกษาลำดับที่ 3, กิจกรรมพัฒนาองค์ความรู้เพื่อการขับเคลื่อนนโยบายด้านสิทธิในสถานะของผู้มีปัญหสถานะบุคคล (ธันวาคม 2557 – พฤศจิกายน 2558) ในชุดโครงการพัฒนาและขับเคลื่อนองค์ความรู้ที่เอื้อต่อการพัฒนาสุขภาวะของผู้มีปัญหสถานะบุคคล, สสส. สำนัก 9

35 จำนวน 98,549 คน จากจำนวนที่ปรากฏในฐานข้อมูลทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูงที่จัดทำในปี 2533-2534 คือ 247,775 คน, ดู คู่มือปฏิบัติงานโครงการพิจารณาให้สถานะคนต่างด้าวแก่ชาวเขาที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2538, จัดทำโดยกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง, มีนาคม 2544, น.1

36 คู่มือปฏิบัติงานโครงการพิจารณาให้สถานะคนต่างด้าวฯ, อ้างแล้ว, น.2

ไทยติดต่อกันต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี นับถึงวันที่ 18 มกราคม 2548”³⁷

อย่างไรก็ดี มติกรม.7 ธันวาคม 2553 เริ่มมีความเปลี่ยนแปลงบางอย่างที่น่าสนใจ³⁸ กล่าวโดยสรุปคือ

กรณีของการให้สถานะต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย

แน่นอนว่ายังคงกลุ่มเป้าหมายหลักเดิม คือ (1) บุคคลที่อพยพเข้ามาในราชอาณาจักรไทยและอาศัยอยู่เป็นเวลานานแล้วเฉพาะชนกลุ่มน้อย/ชาติพันธุ์ที่ได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียน 14 กลุ่ม³⁹ โดยกำหนดเงื่อนไข 8 ข้อ (มีความเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดเพียงเล็กน้อยนับจากในอดีต)⁴⁰ แต่ก็ได้เพิ่มกลุ่มใหม่

37 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่บุคคลที่อพยพเข้ามาในราชอาณาจักรไทย และอาศัยอยู่มานานตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, น.1

38 ดูเพิ่มเติม ครุณี ไพศาลพาณิชย์กุล และชาติชาย อมรเลิศวัฒนา, และครุณี ไพศาลพาณิชย์กุล และกรรณก วัฒนภูมิ, อ้างแล้ว

39 คือ (1) กลุ่มชาวเขา 9 เผ่า (2) กลุ่มบุคคลบนพื้นที่สูงหรือชุมชนบนพื้นที่สูงที่อพยพเข้ามา ก่อนและหลัง 3 ตุลาคม 2528 (3) อดีตทหารจีนคณะชาติหรืออดีตทจข. (4) จีนฮ่ออพยพ (5) จีนฮ่ออิสระ (6) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (7) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า (8) เวียดนามอพยพ (9) ลาวอพยพ (10) เนปาลอพยพ (11) อดีตโจรคอมมิวนิสต์มลายาหรืออดีตจคม. (12) ไทยลื้อ (13) กลุ่มม้งถ้ากระบอก และ (14) กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชา

40 อาทิเปรียบเทียบเงื่อนไข 10 ข้อภายใต้มติกรม.3 ตุลาคม 2538 กับเงื่อนไขตามมติกรม.7 ธันวาคม 2553

เงื่อนไขตามมติกรม. 3 ตุลาคม 2538 ข้อ 9 ข้อที่เหลือ คือ 1) ต้องเป็นชาวเขาและเป็นผู้ที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติและมีบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูงหรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในลักษณะชั่วคราว (ท.ร.13) 3) เป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ 4) มีความสนใจในการใช้ภาษาไทย 5) มีความจงรักภักดีต่อประเทศและองค์ประมุขของชาติ 6) มีประวัติเคยให้ความร่วมมือ ช่วยเหลือและทำคุณประโยชน์ให้กับทางราชการ และชุมชน 7) ประกอบอาชีพสุจริต มีหลักฐานมั่นคง 8) ไม่เป็นผู้ปลูกพืชเสพติด ดินยาเสพติด หรือเกี่ยวพันกับการค้ายาเสพติด 9) ไม่เป็นตัวการ หรือส่งเสริม หรือสนับสนุนการตัดไม้ทำลายป่า และทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ 10) เงื่อนไขตามข้อ 5,6,7,8 และ 9 ต้องมีผู้รับรอง

โดยจำแนกแยกย่อยตามลักษณะเฉพาะ และกำหนดเงื่อนไขที่คล้ายและต่างกันในแต่ละกลุ่ม ได้แก่ (2) กลุ่มคนอพยพเข้ามาที่กำลังเรียนในสถานศึกษาหรือจบการศึกษาแล้ว เฉพาะชนกลุ่มน้อย 14 กลุ่มที่ได้รับการสำรวจถึงปี 2542 และที่ได้รับการสำรวจ ในฐานะผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎรหรือกรณีบัตรเลขศูนย์ ช่วงปี 2548-2552 โดยกำหนดเงื่อนไข 9 ข้อ (3) คนที่ถูกทอดทิ้งหรือไม่ปรากฏว่าใครคือพ่อแม่ เฉพาะคนที่ได้รับการสำรวจในฐานะผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนช่วงปี 2548-2552 โดยกำหนดเงื่อนไข 7 ข้อ และ (4) คนที่ทำคุณประโยชน์ ที่ได้รับการสำรวจ (เปิดกว้างด้านเวลาที่ได้รับการสำรวจ) โดยกำหนดเงื่อนไข 8 ข้อ

กรณีการให้สัญชาติไทย แก่รุ่นลูก (ของคนอพยพ) ที่เกิดในไทย

เช่นเดียวกันที่ยังคงกลุ่มเป้าหมายเดิมอยู่ คือ (1) กลุ่มลูกของพ่อแม่ที่อพยพเข้ามาในราชอาณาจักรไทยและอาศัยอยู่เป็นเวลานานแล้ว เฉพาะชนกลุ่มน้อย/ชาติพันธุ์ที่ได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียน 14 กลุ่ม กำหนดเงื่อนไข 7 ข้อ แต่ก็ได้จำแนกแยกย่อยตามลักษณะเฉพาะ และกำหนดเงื่อนไขที่คล้ายและต่างกันในแต่ละกลุ่มเพิ่มเติมขึ้นอีกคือ (2) กลุ่มเลขศูนย์กลุ่มที่ 3 คือคนไร้รากเหง้า เฉพาะที่ได้รับการสำรวจในช่วงปี 2548-2552 โดยกำหนดเงื่อนไข 3 ข้อ และ (3) กลุ่มคน

ไม่น้อยกว่า 3 คน ได้แก่ บุคคลที่มีสัญชาติไทยที่ทางราชการให้ความเชื่อถือ และคณะกรรมการสภาตำบล และข้าราชการตั้งแต่ระดับ 4 ขึ้นไป (ที่มีความรับผิดชอบอยู่ในเขตตำบลเดียวกับผู้ยื่นคำร้อง)

เงื่อนไขตามมติครม.7 ธันวาคม 2553 อีก 7 ข้อที่เหลือ คือ 1) ไม่สามารถกลับประเทศต้นทางหรือไม่มีจุดเกาะเกี่ยวใดๆ กับประเทศต้นทาง 2) มีภูมิลำเนาและอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยติดต่อกันต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี นับถึงวันที่ 18 มกราคม 2548 3) สามารถพูดและฟังภาษาไทยเข้าใจ 4) ต้องมีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย และเลื่อมใสการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข 5) มีความประพฤติดีและไม่เคยรับโทษคดีอาญา เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือลหุโทษ กรณีได้รับโทษในคดีอาญาต้องพ้นโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี นับถึงวันยื่นคำร้อง 6) ไม่มีพฤติการณ์เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ 7) ประกอบอาชีพสุจริต ยกเว้นพระภิกษุ สามเณร และนักบวชในศาสนาอื่นๆ ซึ่งต้องปฏิบัติกิจมาไม่น้อยกว่า 5 ปี และ 8) ต้องไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ตามม.44 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง 2522

ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศไทย โดยกำหนดเงื่อนไข 7 ข้อ

กล่าวโดยสรุปถึงนัยยะของการเพิ่มกลุ่ม “ผู้ทรงสิทธิ” ก็คือ การยอมรับเห็นความสำคัญของลูกหลานคนอพยพย้ายถิ่นที่กำลังเรียนหนังสือ เป็นคนที่ทำคุณประโยชน์ให้กับสังคมไทย หรือแม้แต่กรณีของเด็กถูกทอดทิ้ง แม้เหตุผลหลักจะเป็นเรื่องของการเคารพต่อ “หลักประโยชน์สูงสุดของเด็ก” แต่ไม่มากนักน้อยเด็ก เยาวชนเหล่านี้คือ “ทรัพยากรบุคคล” กำลังเติบโตขึ้นในสังคมผู้สูงอายุของเรา

(4) “คนตกหล่น” ในแต่ละช่วงเวลา เพราะมีแต่ “รูปแบบ” แต่ขาด “ระบบ”

เล้งและลาพอ พ่อแม่ของสายพร และคนอื่นๆ ที่ตำบลแม่คง (รวมถึงพื้นที่อื่นๆ ของประเทศไทย) ที่มีคุณสมบัติครบเงื่อนไขทุกอย่างได้เริ่มต้นเข้าสู่กระบวนการปรับเปลี่ยนสถานะโดยไปยื่นคำขอสถานะต่างด้าวที่อำเภอแม่สะเรียงเรียบร้อยแล้วแต่สำหรับ จอเตอะเหลอะ ในสายตาของรัฐบาลไทยแล้วภาพของการเป็น “คนตกหล่น” การสำรวจทะเบียนชนกลุ่มน้อยดูไม่แจ่มชัดเท่าเอกสารที่เขาถือ (มันเพิ่งถูกจัดทำในปี 2552) เขาจึงเป็นผู้ต้องสงสัยถึงการทรงสิทธิ หากจอเตอะเหลอะคิดจะไปยื่นคำขอสถานะต่างด้าว

นิตินโยบายที่พ่วงสิทธิการขอสัญชาติไทยของคนเจนเนอเรชันที่ 2 ไว้กับระยะเวลาการเข้าเมืองมาของคนรุ่นพ่อแม่ก็ส่งผลกระทบต่อการยื่นคำขอสัญชาติไทยด้วยเช่นกัน⁴¹ ตัวอย่างที่ชัดเจนก็คือลูกชายของจอเตอะเหลอะทั้งสองคน ส่วนสายพร จะไม่ได้รับผลกระทบในเรื่องนี้แต่เธอก็มีปัญหาอีกแบบเพราะเธอไม่มีเอกสารรับรองว่าเธอเกิดในไทยจริง สายพรได้ยื่นคำร้องขอท.ร.20/1 ไปแล้วแต่กระบวนการพิสูจน์ว่าเธอเกิดในประเทศไทยจริงยังไม่เคยเริ่มต้นขึ้นและเธอก็เหมือนคล้ายกับคนอื่นๆ อยู่ระหว่างรอการปรับสถานะ การลงติดตามกระบวนการทางวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ติดตาม-โต้แย้ง/อุทธรณ์-ฟ้องศาล) ยังเป็นทางเลือกท้ายๆ และสุดท้ายเสมอ

41 บุตรของบุคคลที่อพยพเข้าในประเทศไทยและอาศัยอยู่มานานที่มิได้มีเชื้อสายไทย และเกิดในประเทศไทยครอบคลุม

ดังนั้นในรอบนี้ (มติครม.7 ธันวาคม 2553) ก็จะมี “คนตกหล่นสะสม” อีก ได้แก่ กรณีชนกลุ่มน้อยที่อพยพเข้ามาอยู่เป็นเวลานาน แต่ (1) ตกหล่นสำรวจ บัตรชนกลุ่มน้อย และต่อมาได้รับการสำรวจฯ (ถือบัตรเลขศูนย์) และ (2) คนไร้รากเหง้าที่อพยพเข้ามาตั้งแต่วันที่ 19 มกราคม 2538 กับกรณีรุ่นลูก ได้แก่ (3) เด็กเยาวยุวชนที่พ่อแม่เป็นชนกลุ่มน้อย แต่ตกหล่นสำรวจทะเบียนชนกลุ่มน้อย (4) เด็กที่มีพ่อแม่เป็นชนกลุ่มน้อยเข้าเมืองมาหลังวันที่ 18 มกราคม 2538 และ (5) คนไร้รากเหง้าที่ตกหล่นการสำรวจบัตรเลขศูนย์

ตารางแสดงจำนวน คนไร้สัญชาติในประเทศไทย

ประเภทบุคคล	เลขรหัส 6	เลขรหัส 7	เลขรหัส 0	รวม
ทั่วไป	42,221		0	42,221
บุคคลบนพื้นที่สูง	23,147		22,202	45,349
อดีตทหารจีนคณะชาติ	678		108	786
จีนฮ่ออพยพพลเรือน	361		105	466
จีนฮ่ออิสระ	1,439		638	2,077
ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า	4,051		5,210	13,821
ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า	14,703		14,522	29,225
ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า (อยู่กับ นจ.)	8,231		5,590	13,821
ญวนอพยพ	544		9	553
ลาวอพยพ	3,364		4,545	7,909
เนปาลอพยพ	10		4	14

ประเภทบุคคล	เลขรหัส 6	เลขรหัส 7	เลขรหัส 0	รวม
อดีตโจรเงินคอมมิวนิสต์ มลายา	0		2	2
ไทยลื้อ	1,568		6,207	6,207
กลุ่มตองเหลือง	0		5	5
ผู้อพยพเชื้อสายไทยจาก จังหวัดเกาะกง	790		278	1,068
ผู้หลบหนีเชื้อสายไทยจาก จังหวัดเกาะกง	1,356		1,056	2,412
ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา	999		646	1,645
ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสาย ไทย	223		2,577	2,800
ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสาย ไทย เข้ามาหลัง 9 มี.ค. 2519	435		4,534	4,969
มั้งถ้ำกระบอก	792		0	792
ชุมชนบนพื้นที่สูง (ชาวเขา 9 เผ่า)	24,774		20,137	44,911
ชุมชนบนพื้นที่สูง (ไม่ใช่ชาว เขา 9 เผ่า)	57,945		18,763	76,708
มอแกน	1		619	620
รวม	187,632	รวม	107,757	295,389
บุตรของคนต่างด้าว/ ชนกลุ่ม น้อย		49,557		49,557
รวมชนกลุ่มน้อย (295,389+ 49,557)				344,946

ประเภทบุคคล	เลขรหัส 6	เลขรหัส 7	เลขรหัส 0	รวม
หลักฐานอื่นๆ	0		39,077	39,077
กลุ่ม 7 อื่น ๆ			5,847	5,847
ลงทะเบียนเลข 0 ครั้งแรก ไม่มีแยกกลุ่มย่อย				997
กลุ่มเด็กและบุคคลที่เรียนอยู่ในสถานศึกษาหรือสถานสงเคราะห์				79,549
กลุ่มบุคคลไร้รากเหง้า				8,806
กลุ่มบุคคลที่ทำคุณประโยชน์แก่ประเทศไทย				28
บุตรของบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนที่ได้รับการแจ้งเกิด				72,318
รวมบัตรเลข 0				161,728
บุคคลต่างด้าวอื่นๆ				252
กลุ่มแรงงานต่างด้าวและผู้หนีภัยจากการสู้รบ				201
รวม				453
รวมทั้งหมด				552,051

ที่มา: กรมการปกครอง กรกฎาคม 2559

มีคำถามว่า คนที่มีข้อเท็จจริงแบบครอบครัวจอตอะเหลอะ มีจำนวนสักเท่าไร คำถามนี้มีความสำคัญ เพราะนโยบายที่เปิดให้คนนอก (กลุ่มชนกลุ่มน้อย) เข้าเป็น คนใน (ไม่ว่าจะในฐานะคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยถาวรหรือคนสัญชาติไทย) มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในตัวเองนั่นคือการลดจำนวนชนกลุ่มน้อยซึ่งหากคิดในเชิงปริมาณ ณ ปัจจุบัน เฉพาะชนกลุ่มน้อยที่อพยพอยู่มานานแล้ว มีเอกสารแสดงตน (ถือบัตรเลขหก) และบุตร (บัตรเลขเจ็ด) มีอยู่จำนวน 344,946 คน รวมกับกรณีบุคคลที่เพิ่งได้รับการสำรวจตามมติกรม.ในปี 2548 จำนวน 161,728 คน

และกลุ่มอื่นๆ เป็นจำนวน 552,051 คน (ดูตาราง) ซึ่งจำนวนนี้หมายถึงคนตกหล่น กระบวนการพัฒนาสิทธิมาร่วม 30 ปี นับแต่วันที่คนอพยพรุ่นแรกเข้ามาในเมืองไทย

นั่นหมายความว่าประชากรส่วนหนึ่งในประเทศไทยยังคงถูกแซ่แข็งศักยภาพ ทั้งๆ ที่พวกเขาหรือเธอควรจะเข้าถึงโอกาสในการพัฒนาศักยภาพด้านต่างๆ เพื่อแปรเปลี่ยนให้เป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพให้กับสังคมไทย ยังไม่นับปัจจัยใหม่ที่ไม่แน่ใจว่าหน่วยงานรัฐให้ความสำคัญมากนักอยู่แล้วก็คือสังคมไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

3. ข้อสรุป

ดังที่กล่าวไปแล้วว่าบทความนี้เลือกหยิบเนื้อหาเพียงบางส่วนของงานวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้มีปัญหาสถานะบุคคล และบางส่วนของงานพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยมุ่งโฟกัสไปที่กรณีกลุ่มผู้อพยพย้ายถิ่นรุ่นที่หนึ่งและรุ่นที่สอง (กรณีชนกลุ่มน้อย) ในส่วนท้ายของบทความฉบับนี้จึงจบลงด้วยข้อเสนอแนะของทีมนักวิจัยถึงสิ่งที่ควรจะเป็นแทนที่การเดินข้ายำไปบนแบบแผน (ทางปฏิบัติ) เดิมๆ นั่นคือการเปลี่ยนแนวคิดต่อนโยบายและเปลี่ยนทางปฏิบัติในการเปลี่ยนผ่านผู้อพยพฯ กลุ่มนี้เข้าเป็นสมาชิกของสังคมไทยโดยยกระดับแบบแผนให้เป็น “ระบบ” ที่มีลักษณะทั่วไป กล่าวโดยสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก-กรณีการปรับเปลี่ยนสถานะบุคคลของผู้อพยพย้ายถิ่น (ชนกลุ่มน้อย) รุ่นที่ 1 คนเกิดนอก เข้ามาในประเทศไทย

(1) รัฐไทยควรละทิ้งแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับกรอบเวลาแบบเดิมๆ กล่าวคือ ไม่ต้องสนใจว่าผู้อพยพย้ายถิ่นคนหนึ่งๆ เข้ามาในประเทศไทยก่อนหรือหลังวันที่ 18 มกราคม 2548 โดยแทนที่ด้วยแนวคิดที่ว่าหากอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว (อาจใช้กรอบระยะเวลา 10 หรือ 15 ปี) โดยมีหลักฐานยืนยัน/พิสูจน์

ได้ ผู้อพยพย้ายถิ่นฯ ก็สามารถเริ่มต้นเข้าสู่กระบวนการยื่นคำขอปรับเปลี่ยนสถานะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย มีสิทธิอาศัยถาวรได้ทันที

(2) กรณีที่ผู้อพยพย้ายถิ่นฯ จบการศึกษาระดับปริญญาตรีแล้ว ไม่ต้องสงสัยว่าเขาหรือเธอได้รับการสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนในช่วงปีใด ก็ให้สามารถเริ่มต้นเข้าสู่กระบวนการยื่นคำขอปรับเปลี่ยนสถานะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย มีสิทธิอาศัยถาวรได้ทันทีเช่นกัน

ประการที่สอง-กรณีผู้อพยพย้ายถิ่นรุ่นลูก (ถูกนับว่าเป็นคนนอก) แต่เกิดใน

(4) ในกรณีเงื่อนไขที่ 2 ทีมวิจัยเสนอว่าให้ตัดเงื่อนไขการปรับสถานะฯ ที่ผูกติดกับเงื่อนไขเวลาการเข้าเมืองของคนรุ่นพ่อแม่ทิ้งไปโดยให้พิจารณาจากข้อเท็จจริงเพียงคำว่า “เกิดในประเทศไทยจริงหรือไม่” หากพิสูจน์ได้ว่าจดทะเบียนเกิดในประเทศไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนมีอยู่จริงก็ยอมเพียงพอแล้วต่อการเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะขอสัญชาติไทย

ประการสุดท้าย-เป็นประเด็นที่ไม่ได้กล่าวถึงในเนื้อหาหลักของบทความแต่สำคัญและเหมาะสมที่จะต้องกล่าวถึงไว้ในตอนท้ายนี้ นั่นคือ ในระหว่างทางการพัฒนาสถานะบุคคลข้างต้น สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่มองข้ามไม่ได้ก็คือ ข้อจำกัดของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริง พยานหลักฐานต่างๆ รวมถึงใช้ดุลพินิจออกคำสั่งต่อคำร้องคำขอแต่ละประเภท เนื่องจากกฎหมายนโยบายแต่ละฉบับมีความเชื่อมโยงกับกฎหมายฉบับอื่นๆ จึงค่อนข้างยากและซับซ้อนในตัวเอง นอกจากนี้ยังมีหนังสือสั่งการที่ออกเพื่ออธิบายตีความกฎหมายมาตราต่างๆ นโยบายเรื่องต่างๆ ที่มีจำนวนร่วมร้อยฉบับในแต่ละปี ความสับสนต่อกฎหมายนโยบายจำนวนมากเป็นเรื่องที่ชวนให้เข้าใจเห็นใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ในขณะเดียวกันก็พบว่าความไม่เข้าใจ ความสับสนได้นำไปสู่สถานะ “เกียร์ว่าง” ต่อคำร้องคำขอ กลายเป็นความล่าช้า ล่าช้าเกินสมควร

ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ดังนั้นการประมวลกฎหมาย นโยบาย และทางปฏิบัติเพื่อพัฒนาเป็น “เกณฑ์กลาง” เป็นเรื่องอีกหนึ่งเรื่องใหญ่ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยต้องเริ่มต้นลงมือทำ

บรรณานุกรม

- กรมการปกครอง, คู่มือการกำหนดสถานะของบุคคลบนพื้นที่สูง เล่ม 2, มมป.
- กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, คู่มือปฏิบัติงานโครงการพิจารณาให้สถานะคนต่างด้าวแก่ชาวเขาที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2538, มีนาคม 2544
- ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล และกรรณก วัฒนภูมิ, การพัฒนาสิทธิในสัญชาติไทย โดยหลักดินแดนกรณีคนอพยพย้ายถิ่น (ชนกลุ่มน้อย) รุ่นที่ 2, รายงานผลการศึกษาลำดับที่ 3, กิจกรรมพัฒนาองค์ความรู้เพื่อการขับเคลื่อนนโยบายด้านสิทธิในสถานะของผู้มีปัญหาสถานะบุคคล (ธันวาคม 2557 – พฤศจิกายน 2558) ในชุดโครงการพัฒนาและขับเคลื่อนองค์ความรู้ที่เอื้อต่อการพัฒนาสถานะของผู้มีปัญหาสถานะบุคคล, สสส. สำนัก 9
- ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล และคณะ, รายงานวิจัยชุดโครงการพัฒนาองค์ความรู้และขับเคลื่อนข้อเสนอแนะที่เอื้อต่อการพิสูจน์และพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคลเพื่อสถานะของผู้มีปัญหาสถานะบุคคล (1 ตุลาคม 2557-31 มีนาคม 2559) สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.) สำนัก 9
- ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล และคณะ, ข้อเสนอต่อการพัฒนากฎกระทรวง และ (ร่าง) กฎกระทรวงเพื่อกำหนดนิยาม “ผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นในความหมายของคนไทยพลัดถิ่น” เพื่อการคืนสิทธิในสัญชาติไทยให้แก่คนเชื้อสายไทยภาคเหนือที่ปรากฏตัวในอำเภอแม่สวด อำเภอพบพระ และอำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก (ฉบับวันที่ 1 พฤษภาคม 2558) ผลการศึกษาลำดับที่ 3, กิจกรรมพัฒนาองค์ความรู้เพื่อการขับเคลื่อนนโยบายด้านสิทธิในสถานะของผู้มีปัญหาสถานะบุคคล (ธันวาคม 2557 – พฤศจิกายน 2558) ในชุด

โครงการพัฒนาและขับเคลื่อนองค์ความรู้ที่เอื้อต่อการพัฒนาสุขภาวะของ
ผู้มีปัญหาสถานะบุคคล, สสส. สำนัก 9, เสนอต่อดคณะกรรมการปฏิรูป
กฎหมายแห่งชาติ ในการประชุมวันที่ 6 พฤษภาคม 2558.

ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล และชาติชาย อมรเลิศวัฒนา, “การพัฒนาสิทธิเข้าเมือง
โดยชอบด้วยกฎหมายและสิทธิอาศัยถาวร กรณีผู้อพยพย้ายถิ่น (ชนกลุ่ม
น้อย) เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว, รายงานผลการ
ศึกษาลำดับที่ 2.

บรรณานุกรมภาษาไทยที่แปลเป็นภาษาอังกฤษ

Department of provincial administration, (n.d.). **Manual (No.2) on personal legal status of person who live in high land** (in Thai).

Department of provincial administration, ministry of interior, (n.d.). **Guideline for considering and giving alien status to hill tribe people who migrant into the kingdom under cabinet resolution on 3 October 1995**, March 2001. (in Thai).

Paisanpanichkul, D and Wathanabhoom K. (n.d.). Legal Concept and process on accessing to Thai nationality by jus soli : migrant people (minority) who born in Thailand (Generation 2), **A report No.3** under Research project for recommendation on Well-being of Stateless and Natonality-less person in Thailand, (December 2014- November 2015), supported by Thai Health Promotion Fund (in Thai).

Paisanpanichkul, D and others, **Project for verification and development of right to legal status of Stateless and Natonality-less person in Thailand, (October 2014- March 2016)**, supported by Thai Health Promotion Fund (in Thai).

Paisanpanichkul, D and others, Recommendation for definition and process for returning Thai nationality for Thai Displace, **Report No.3** under Research project for recommendation on Well-being of Stateless and Natonality-less person in Thailand, (December 2014- November 2015), supported by Thai Health Promotion Fund (in Thai).

Paisanpanichkul, D and Wathanabhoom K. (n.d.). Legal Concept and process on accessing to Thai nationality by jus soli : migrant people (minority) who born in Thailand (Generation 2), **A report No.3** under Research project for recommendation on Well-being of Stateless and Natonality-less person in Thailand, (December 2014- November 2015), supported by Thai Health Promotion Fund (in Thai).

Paisanpanichkul, D and Amornletwattana, C. (n.d.). Legal Concept and process on accessing to Permanent Residence status for : migrant people (minority), **A report No.2** under Research project for recommendation on Well-being of Stateless and Natonality-less person in Thailand, (December 2014- November 2015), supported by Thai Health Promotion Fund (in Thai).