

ข้อเสนออันเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหสถานานุบุคคลของบุคคลบนพื้นที่สูง

ข้อเสนออันเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหสถานานุบุคคลของบุคคลบนพื้นที่สูง (กรณีบุคคลบนพื้นที่สูงซึ่งอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทย) จากกรณีที่ภาครัฐได้เริ่มดำเนินการแก้ไขปัญหสถานานุภาพทางกฎหมายของบุคคลบนพื้นที่สูงอย่างจริงจังตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๔๒ โดยนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งที่ ๘๓/๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๔๒ ได้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาให้สถานานุภาพบุคคลบนพื้นที่สูงตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๔๒” ขึ้นเพื่อมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหการลงรายการสัญชาติ , ศึกษาปัญหาและข้อกฎหมายต่างๆ รวมทั้งหาแนวทางแก้ไขปัญหอันเกี่ยวกับการให้สัญชาติเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อแปลงผลการศึกษาไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมนั้น ผลการศึกษาปรากฏออกมาอย่างชัดเจนว่าปัญหสถานานุบุคคลของบุคคลบนพื้นที่สูงนั้นสามารถแก้ไขได้จริงโดยดำเนินการตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้นั้นเอง กล่าวคือ การที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างแรกที่พึงต้องกระทำให้ได้คือ การจำแนกสถานะตามกฎหมาย ซึ่งจากการศึกษาผลปรากฏออกมาว่าบุคคลบนพื้นที่สูง๑ นั้นมีสถานะแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท และใน ๓ ประเภทนั้นก็มื่อข้อเสนอในการแก้ไขปัญหที่แตกต่างกันออกไป คือ บุคคลบนพื้นที่สูงประเภทแรก คือ บุคคลบนพื้นที่สูง ซึ่งเป็นชาวเขาดั้งเดิม คืออยู่ในประเทศไทยมานานแล้ว และมีข้อเท็จจริงอันพึงทำให้ได้สัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติแต่ยังมิได้รับการพิสูจน์เพื่อเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนบ้านประเภทบุคคลที่มีสัญชาติไทย ดังนี้จึงได้มีการแก้ไขปัญหาคือ การประกาศใช้ “ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรให้บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ.๒๕๔๓” ซึ่งถือว่าเป็นระเบียบที่สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยสัญชาติมากที่สุด เป็นผลให้ในปัจจุบันมีบุคคลบนพื้นที่สูงซึ่งเป็นชาวเขาดั้งเดิมเป็นจำนวนมากสามารถมาใช้สิทธิตามกฎหมายสัญชาติเพื่อขอเพิ่มชื่อลงในทะเบียนบ้านได้ โดยยอดซึ่งเป็นเป้าหมายคาดว่าจะมีจำนวน ๘๗,๓๓๐ คน ปัจจุบันได้รับอนุมัติให้เพิ่มชื่อแล้ว ๕๖,๖๙๔ คน๒

บุคคลบนพื้นที่สูงประเภทที่สอง คือ บุคคลบนพื้นที่สูงซึ่งเป็นชาวเขาที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว จนมีความผสมกลมกลืนกับสังคมไทย รัฐก็ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองพิจารณาให้สถานะของบุคคลดังกล่าวจากเดิมซึ่งมีสถานะเป็นคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองแต่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ให้กลายเป็นบุคคลซึ่งเป็นคนต่างด้าวซึ่งเข้าเมืองชอบด้วยกฎหมายและอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ถาวรได้ในประเทศไทย๓ ส่วนบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดและเติบโตในประเทศไทยก็ให้ได้สัญชาติไทย๔ แต่ทั้งสองวิธีการจะได้สถานะนั้นต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อนตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ซึ่งในปัจจุบันอยู่ในขั้นดำเนินการ โดยคาดว่าจะมีบุคคลที่จะมีสิทธิได้สถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายนั้นประมาณ ๕๒,๕๘๗ คน ส่วนบุคคลที่จะมีสิทธิขอสัญชาติไทยคาดว่าจะมีจำนวนประมาณ ๔๐,๑๔๔ คน๕ และบุคคลบนพื้นที่สูงประเภทสุดท้าย คือ บุคคลที่เป็นชาวเขาที่พึ่งอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทย กล่าวคือเข้ามาหลังวันที่ ๓ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๒๘ จนถึงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๒ ซึ่งมีจำนวนประมาณ ๑๐๕,๕๕๓ คน๖ โดยบุคคลกลุ่มนี้คณะรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๗ พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองผ่อนผันให้บุคคลกลุ่มนี้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยได้ชั่วคราว โดยมีมติครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๔๓ ผ่อนผันเป็นระยะเวลา ๑ ปี ซึ่งในมติดังกล่าวได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าเมื่อครบกำหนดแล้ว ”ให้ดำเนินการผลักดันอย่างเด็ดขาด” แต่เนื่องจากเมื่อระยะเวลาใกล้ครบกำหนด ๑ ปี นั้น ทางกระทรวงมหาดไทยยังไม่สามารถทำการพิสูจน์สถานะแยกบุคคลกลุ่มนี้ออกจากบุคคลที่กล่าวมาข้างต้นทั้ง ๒ กลุ่มได้ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติอีกครั้งเพื่อขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปอีก ๑ ปี คือ มติ

คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๔๔ และกำหนดระยะเวลาตามมติดังกล่าวก็จะสิ้นสุดในวันที่ ๒๘ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๔๕ และจะต้องดำเนินการผลักดันกลุ่มบุคคลดังกล่าวออกไปนอกราชอาณาจักรตามมติ คณะรัฐมนตรีในครั้งแรกต่อไป แต่เนื่องจากการศึกษาพบว่ากลุ่มบุคคลดังกล่าวมีเหตุแห่งการอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยและเหตุแห่งความจำเป็นที่จะต้องอาศัยอยู่ในประเทศไทยต่อไปหลายประการ เช่น

- เนื่องจากประเทศไทยมีเขตชายแดนติดต่อกับประเทศพม่า และในเขตชายแดนพม่าได้มีการสู้รบระหว่างกองกำลังต่างๆ ของชนกลุ่มน้อย กับทหารของฝ่ายรัฐบาลพม่าเสมอๆ และโดยเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับความเสถียรในชีวิต จึงทำให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวได้อพยพเข้าอาศัยอยู่ในประเทศไทย และถึงแม้ในปัจจุบันการสู้รบในลักษณะของสงครามจะลดน้อยลง แต่ก็ยังปรากฏเสมอๆ ว่าฝ่ายทหารของรัฐบาลพม่าได้มีการบุกทำลายหมู่บ้านต่างๆ ของชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ตามแนวตะเข็บชายแดน มีการเกณฑ์แรงงานในลักษณะของการใช้แรงงานทาส และวิ่งเลยไปจนถึงประทุษร้ายทางเพศแก่สตรีและเด็ก ซึ่งก็ปรากฏบ่อยครั้ง ทำให้เกิดความไม่มั่นคงต่อสิทธิในการมีชีวิตอยู่เป็นอย่างดี

- บุคคลกลุ่มที่อพยพเข้ามาดังกล่าวเป็นญาติพี่น้องของบุคคลที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยมาแต่ดั้งเดิม

- บุคคลกลุ่มที่อพยพเข้ามาดังกล่าวปัจจุบันได้สร้างครอบครัวขึ้นในประเทศไทย โดยการสมรสกับชายไทย หรือหญิงซึ่งมีสัญชาติไทย และมีบุตรที่เกิดในประเทศไทย ดังนั้นจะเห็นได้ว่าจากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จึงมีความเป็นไปได้ว่าแนวโน้มที่จะใช้กำลังในการผลักดันนั้นจะไม่ประสบผลสำเร็จอย่างแน่นอน เนื่องจากถึงแม้จะผลักดันออกไปกลุ่มบุคคลกลุ่มนี้ก็จะเดินทางกลับเข้ามาในประเทศไทยอีก และในการกลับเข้ามาครั้งนี้รัฐจะไม่สามารถควบคุมบุคคลกลุ่มนี้ได้อีกต่อไป เนื่องจากในปัจจุบันบุคคลกลุ่มนี้รัฐได้จัดทำทะเบียนประวัติฯ และบัตรประจำตัวไว้ทำให้มีการตรวจสอบและควบคุมบุคคลกลุ่มนี้ไว้เสมอๆ อีกทั้งยังมีการจำกัดเขตพื้นที่ในการเดินทาง การทำงาน ซึ่งจากการลงไปศึกษาพบว่าบุคคลกลุ่มนี้มีความเข้าใจสถานะของตนเป็นอย่างดี อีกทั้งยังปฏิบัติตัวในกรอบแห่งกฎหมายและระเบียบที่ควบคุมตนเองอยู่อีกด้วย เพียงเพราะบุคคลกลุ่มนี้มีความประสงค์ที่จะอยู่อาศัยในประเทศไทยได้โดยไม่ถูกจับแล้วผลักดันออกไปเท่านั้น แต่หากว่ารัฐจะใช้นโยบายในการผลักดันจริง ตามกระบวนการก็จะต้องมีการเพิกถอนทะเบียนประวัติฯ และบัตรประจำตัวของบุคคลดังกล่าวแล้วผลักดันออกไป

ดังนั้นต่อไปเมื่อบุคคลกลุ่มนี้ลักลอบเข้ามาอยู่ในประเทศไทยอีกครั้งหนึ่งและเมื่อบุคคลนั้นไม่มีสิทธิที่จะอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้อีกต่อไปแล้วตามกฎหมาย บุคคลกลุ่มนี้ก็ต้องอยู่แบบหลบๆ ซ่อนๆ โดยเฉพาะต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะเป็นปัญหามากในการควบคุมและตรวจสอบ กล่าวคือรัฐจะควบคุมและตรวจสอบบุคคลกลุ่มนี้ไม่ได้อีกต่อไป จะทำได้แต่เพียงจับกุมตัวบุคคลที่จับได้ แล้วผลักดันออกไปเท่านั้นแล้วบุคคลดังกล่าวก็จะกลับเข้ามาในประเทศไทยอีกกลายเป็นวังวนของปัญหา และนโยบายดังกล่าวยังเป็นการเปิดช่องเป็นอย่างดีในการเรียกรับเงินโดยทุจริตของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ในการจับกุมและผลักดันบุคคลดังกล่าวตามที่ปรากฏเนื่องๆ ในพื้นที่ต่างๆ ที่ติดกับชายแดน กล่าวคือ จะทำให้ปัญหามีความซับซ้อนมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและยากต่อการแก้ไข อีกทั้งการผลักดันย่อมก่อให้เกิดผลเสียหายนี่ร้ายแรงเป็นอย่างยิ่งทั้งต่อตัวบุคคลที่ถูกผลักดันและภาพลักษณ์ของประเทศไทยต่อประชาคมโลก เช่น การล่มสลายของสถาบันครอบครัวในพื้นที่ต่างๆ จะเกิดขึ้น เช่น สามีและบุตรมีสิทธิตามกฎหมายที่จะอยู่ในประเทศไทยได้แต่ภริยาต้องถูกผลักดันออกนอกประเทศ หรือในทางกลับกันสามีถูกผลักดันออกนอกประเทศโดยทิ้งให้ภริยาและบุตรซึ่งมีสิทธิอยู่ใน

ประเทศได้ (ซึ่งในนัยหนึ่งคือรัฐไทยได้กระทำการอันเป็นการทำลายสถาบันครอบครัววง) หรือเป็นการผลักดันให้บุคคลดังกล่าวกลับไปสู่ภัยแห่งความตาย (เสมือนรัฐไทยได้ปฏิเสธสิทธิแห่งการมีชีวิตอยู่ของมนุษย์) เป็นต้น

ดังนั้นจากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จึงปฏิเสธไม่ได้ที่คณะรัฐมนตรีควรมีนโยบายผ่อนผันให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวต่อไป โดยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดระยะเวลาแห่งการสิ้นสุดการผ่อนผันเอาไว้ทุก ๑ ปี เนื่องจากคงไม่เป็นการสมควรแน่ที่จะต้องสร้างภาระของคณะรัฐมนตรีที่มีมากอยู่แล้วมาพิจารณาเรื่องดังกล่าวทุกๆ ปีไป (อีกทั้งป้องกันปัญหาการชุมนุมเรียกร้องการขอสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทยของบุคคลกลุ่มนี้ในทุกๆ ปี ที่ใกล้สิ้นสุดมติผ่อนผันอีกด้วย) เพราะกฎหมายได้ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีอยู่แล้วในการมีมติผ่อนผันหรือยกเลิกมติดังกล่าวได้ โดยในขณะที่ผ่อนผันนี้ภาครัฐก็ควรแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐ ภาควิชาการและภาคเอกชน ขึ้นเพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาของบุคคลกลุ่มนี้ต่อไป จนเมื่อได้ผลการศึกษาที่เป็นแนวทางชัดเจนในการแก้ไขปัญหาแล้ว คณะรัฐมนตรีจึงมีมติยกเลิกมติที่ได้ผ่อนผันบุคคลดังกล่าวเพื่อดำเนินการตามผลการศึกษาต่อไปก็สามารถทำได้ ส่วนในกรณีบุคคลที่อพยพเข้ามาใหม่ นั้นรัฐต้องเด็ดขาดที่จะผลักดันให้บุคคลนั้นกลับไปยังประเทศต้นทางก่อนที่จะมีการสร้างความสัมพันธ์อันเป็นข้อเท็จจริงที่จะเป็นเหตุให้รัฐไทยไม่สามารถผลักดันบุคคลดังกล่าวออกไปได้ดังเหตุต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น เว้นแต่บุคคลนั้นจะได้หนีภัยความตายเข้ามาเพื่อพึ่งพิงประเทศไทย แต่บุคคลดังกล่าวก็ต้องเข้าไปอยู่ในค่ายพักพิงนั่นเอง และในอีกกรณีหนึ่งที่ไม่สามารถละทิ้งปัญหาไปได้ คือ มีบุคคลบนพื้นที่สูงอีกจำนวนไม่น้อยที่เป็นชาวเขาที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยมานานแล้วแต่ไม่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว ถึงแม้ภาครัฐจะได้มีการสำรวจและจัดทำถึง ๒ ครั้งแล้วก็ตาม โดยสาเหตุแห่งปัญหาก็แบ่งออกได้เป็นหลายกรณีและหลายฝ่ายจะต้องร่วมรับผิดชอบร่วมกันไม่ว่าจะเป็นที่ตัวของบุคคลบนพื้นที่สูงเองที่ไม่อยู่ในพื้นที่ขณะที่มีการสำรวจ หรือภาครัฐเองที่ปล่อยให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบในกระบวนการจัดทำ เช่น นำบุคคลที่เป็นคนนอกพื้นที่เข้ามาจัดทำแทนคนในพื้นที่ เป็นต้น รวมทั้งชุมชนเองที่ไม่สามารถปกป้องและเรียกร้องสิทธิของตนเอง ดังนั้นจะเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่รัฐควรมีวิธีการในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสาเหตุข้างต้น โดยการจัดทำโครงการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติฯ ให้แก่บุคคลตกหล่นขึ้นมาเพื่อควบคุมบุคคลกลุ่มนี้ไว้ แต่รัฐพึงต้องระมัดระวังเป็นอย่างยิ่งในการจัดทำโครงการดังกล่าวเนื่องจากอาจเป็นช่องทางให้มีการนำพาบุคคลจากต่างประเทศเข้ามาจัดทำได้ ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เกิดการทะลักของคนต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง ในที่นี้จากโครงการจัดทำทะเบียนประวัติฯ และบัตรประจำตัวที่ผ่านมาในอดีตจะเห็นว่าภาครัฐได้ตั้งหลักเกณฑ์ในการสำรวจและการพิสูจน์ก่อนข้างจะรัดกุมดีแล้ว แต่ยังไม่ปรากฏปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้นก็เพราะขาดการให้อำนาจชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการด้วย ดังนั้นเพื่อป้องกันบุคคลจากภายนอกเข้ามาลักลอบทำทะเบียนต้องเปิดโอกาสให้ชุมชนมีโอกาสตรวจสอบตนเองและมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดทำทะเบียน ปัญหาดังที่กล่าวมาก็จะหมดสิ้นไป อีกทั้งภาครัฐจะได้ทราบจำนวนที่แท้จริงของบุคคลที่สูงที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเพื่อกำหนดมาตรการที่จะดำเนินการต่อไป ที่มา : ชูติ งามอรุณเลิศ