



รายงานสถานการณ์สถานะบุคคลและสิทธิ ของผู้มีปัญหาสถานะบุคคล ปี 2553



สถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฝ้าระวังสภาวะไร้รัฐ

Stateless Watch for

Research and Development Institute of Thailand-SWIT

รายงานสถานการณ์ด้านสถานะบุคคลและสิทธิของผู้มีปัญหาสถานะบุคคล
ปี 2553
กุมภาพันธ์ 2554



บรรณาธิการ

ดร.นิ พิศาลพาณิชย์กุล สถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฝ้าระวังสถานะไร้รัฐ (SWIT)
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร
ปิ่นแก้ว อุณแก้ว สถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฝ้าระวังสถานะไร้รัฐ (SWIT)

กองบรรณาธิการ

กรกนก วัฒนภูมิ สถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฝ้าระวังสถานะไร้รัฐ (SWIT)
กิตติรญา รัตนมณี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร
อัจฉรา สุทธิสุนทรินทร์ โครงการบางกอกคลินิก (Bangkok Clinic),
International Rescues Committee-IRC
ชาติชาย อมรเลิศวัฒนา ทนายความ

สนับสนุนโดย Open Society Institute (OSI)

ภาพปก ภาพถ่ายภาพวาดโดยเด็กๆ ที่ยังไร้สัญชาติ ที่ชายแดนสาละวิน

สถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฝ้าระวังสถานะไร้รัฐ

Stateless Watch for Research and Development Institute of Thailand- SWIT
307/154 ซอยจรัญสนิทวงศ์ 31 ถนนจรัญสนิทวงศ์ แขวงบางขุนศรี เขตบางกอกน้อย กรุงเทพฯ 10700
โทรศัพท์/โทรสาร 02-865-8813, อีเมลล์ statelesswatch@gmail.com
www.statelesswatch.org

นับตั้งแต่ปลายปี 2549 ที่เราได้วางตัวลงในงานด้านสถานะบุคคลและสิทธิ ผ่านกิจกรรมต่างๆ ภายใต้โครงการเล็กๆ ชื่อ โครงการเฝ้าระวังสถานะไร้รัฐ (Stateless Watch) ที่ค่อยๆ เติบโตและพัฒนาตัวเองเป็นสถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อการเฝ้าระวังสถานะไร้รัฐ (Stateless Watch for Research and Development Institute of Thailand) หรือ SWIT พร้อมกับความตั้งใจในการวางตำแหน่งแห่งที่ในบทบาทงาน “วิชาการ”

จากงานติดตาม-เฝ้าระวัง ความเคลื่อนไหวของสถานการณ์ต่างๆ รวมทั้งการลงมือทำงานในแต่ละรอบปี ทำให้เราเกิดความตั้งใจว่าหลังจากผ่านพ้นการทำงานในแต่ละรอบปี ควรจะมีการประมวลสถานการณ์ สังเคราะห์ประเด็นต่างๆ ที่เราทำงาน รวมถึงที่เราเห็นว่าน่าสนใจ มีนัยะ

ภายใต้ข้อจำกัด รายงานฉบับแรกของเรา *รายงานสถานการณ์ด้านสถานะบุคคลและสิทธิของคนไร้รัฐไร้สัญชาติประจำปี 2552* จำนวน 7 ประเด็น เกิดขึ้นและสำเร็จเสร็จสิ้นลงในปลายเดือนมกราคม 2553

ปีนี้-กับความตั้งใจเดิม เพียงแต่รายงานฉบับปี 2553 นั้นนอกจากจะมีทีมงาน SWIT ทั้งสามชีวิตแล้ว เรายังได้รับแรงสนับสนุนจากเพื่อนพ้องที่ทำงานเกี่ยวเนื่องร่วมกันคือ อัจฉรา สุทธิสุนทรินทร์ คณะทำงานโครงการบางกอกคลินิก ภายใต้กองทุนศาสตราจารย์คณะ กุญชรชัย คณะนิติศาสตร์ มธ. และนักกฎหมายของ International Rescues Committee- IRC และ กิติวรญา รัตนมณี อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร อดีตคณะทำงานโครงการบางกอกคลินิกฯ และชาติชาย อมรเลิศวัฒนา ทนายความ อดีตผู้ประสานงานคณะกรรมการการคทาออลีกเพื่อผู้อพยพ จังหวัดระนอง มาร่วมประมวลสถานการณ์ของปี 2553 กับเราด้วย

รายงานสถานการณ์ด้านสถานะบุคคลและสิทธิของผู้มีปัญหาสถานะบุคคล ปี 2553
ฉบับนี้ ประกอบไปด้วยประเด็นที่เราทำงานและประเด็นเด่นๆ ที่น่าสนใจ รวม 12 ประเด็น ได้แก่

1. 5 ปี ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล
2. กฎกระทรวงการพิสูจน์ความเป็นลูกของพ่อไทย (มาตรา 7 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551) ที่ล่าช้าและชวนให้ผิดหวัง
3. 10 เดือน กับกรณียาการขำรอย *ประวัติศาสตร์บาดแผล* ที่แม่อาวย
4. คนสองทะเบียนราษฎร กรณีแรงงานต่างด้าว: จุดเริ่มต้นของการเชื่อมฐานข้อมูลประเทศต้นทางกับประเทศไทย
5. อีกครั้งกับกรณีของ “เด็กชายหม่อง ทองดี” กับอีกก้าวของการตีความเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็ก ..ที่ดูเหมือนยังไม่ยุติ
6. การรับรองความมีสัญชาติไทยกลุ่มมามิ ที่เทือกเขาบรรทัด
7. สถานการณ์คนไร้รัฐไร้สัญชาติในพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า (จังหวัดแม่ฮ่องสอน)
8. อีกก้าวของหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าคนไร้รัฐไร้สัญชาติ
9. ใบขับขี่-หน้าที่ของรัฐที่ต้องออกให้และหน้าที่ของคนขับทุกคนที่ต้องมี
10. สถานการณ์การจดทะเบียนการเกิดในปี 2553
11. สิบัติประเด็นเด่นสถานการณ์การจดทะเบียนการเกิดในพื้นที่จังหวัดระนองปี 2553
12. ความเคลื่อนไหวของกฎหมายและนโยบายด้านสถานะบุคคลและสิทธิ ปี 2553

ด้วยข้อจำกัดของกำลังคนและงานอื่นๆ ในช่วงเวลาข้ามปี ทำให้รายงานสถานการณ์ฯ ของเราล่าช้ากว่าปีที่แล้ว แต่เรายังคงความตั้งใจที่จะให้เกิดความสมบูรณ์มากที่สุด และดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น รายงานฉบับนี้เป็นเพียงบางส่วน-มิได้ครอบคลุมถึงทุกเรื่องราวด้านสถานะบุคคลและสิทธิทั้งหมดที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ในฐานะคนทำงาน เราหวังว่าความพยายามที่จะสะท้อนภาพสถานการณ์นำเสนอบทสังเคราะห์ถึงบทเรียน ข้อจำกัด ข้อท้าทายที่เป็นอยู่-ไม่มากก็น้อย-มันจะมีส่วนสนับสนุนให้เกิดความเข้าใจต่อผู้มีปัญหาสถานะบุคคลที่ปรากฏตัวอยู่ในสังคมไทยและพื้นที่อื่นๆ

ระหว่างทางเดินกับงานด้านสถานะบุคคลและสิทธิ
สถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฝ้าระวังสถานะไร้รัฐ-SWIT
กุมภาพันธ์ 2554

บทนำ

ด้านสถานะบุคคล

1. 5 ปี ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล 2
 - ปิ่นแก้ว อุณแก้ว
2. กฎกระทรวงการพิสูจน์ความเป็นลูกของพ่อไทย (มาตรา 7 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551) ที่ล่าช้า และชวนให้ผิดหวัง 7
 - อัจฉรา สุทธิสุนทรินทร์
3. 10 เดือน กับกรณียุทธการชำระรอย ประวัติศาสตร์บาดแผล ที่แม่อาจ 9
 - ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล
4. คนสองทะเบียนราษฎร กรณีแรงงานต่างด้าว: จุดเริ่มต้นของการเชื่อมฐานข้อมูล ประเทศต้นทางกับประเทศไทย 11
 - อัจฉรา สุทธิสุนทรินทร์
5. อีกครั้งกับกรณีของ “เด็กชายหม่อง ทองดี” กับอีกก้าวของการตีความเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็ก ..ที่ดูเหมือนยังไม่ยุติ 13
 - ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล
6. การรับรองความมีสัญชาติไทยกลุ่มมามิ ที่เทือกเขาบรรทัด 17
 - กรรณก วัฒนภูมิ ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล และกิตติวรา รัตนมณี
7. สถานการณ์คนไร้รัฐไร้สัญชาติในพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า (จังหวัดแม่ฮ่องสอน) 20
 - วีระชัย รักธรรมเนียม และดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล

ด้านสิทธิ

8. อีกก้าวของหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าคนไร้รัฐไร้สัญชาติ 23
 - ปิ่นแก้ว อุณแก้ว
9. ใบขับขี่-หน้าที่ของรัฐที่ต้องออกให้และหน้าที่ของคนขับทุกคนที่ต้องมี 28
 - กรรณก วัฒนภูมิ
10. สถานการณ์การจดทะเบียนการเกิดในปี 2553 31
 - ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล
11. สิบบ่อดประเด็นเด่นสถานการณ์การจดทะเบียนการเกิดในพื้นที่จังหวัดระนองปี 2553 35
 - ขาดิชา ยอมรเลิศวัฒนา
12. ความเคลื่อนไหวของกฎหมายและนโยบายด้านสถานะบุคคลและสิทธิ ปี 2553 39
 - กรรณก วัฒนภูมิ

ด้านสถานะบุคคล

1. 5 ปี ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล¹

เป็นระยะเวลากว่า 5 ปีแล้วที่ ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล (มติคณะรัฐมนตรี 18 มกราคม 2548) ได้มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ ในสังคมไทยภายใต้แนวคิดการจัดการปัญหาความมั่นคงในมิติใหม่ คือ คำนึงถึงความสมดุลของสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์และความมั่นคงของชาติควบคู่กัน

หลักการสำคัญของการแก้ไขปัญหาคือการได้แก่ การสำรวจ กำหนด และพัฒนาสถานะบุคคล โดยเริ่มจากคนไร้รัฐจะต้องได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติ กำหนดเลขประจำตัว 13 หลัก กำหนดสถานะบุคคลเป็น “บุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน” (ถือบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนขึ้นต้นด้วยเลข 0)

นัยอย่างเป็นทางการของการบันทึกการย้ายการบุคคลในฐานะข้อมูลของกรมการปกครองก็คือ คนกลุ่มนี้จะไม่ใช่คนไร้รัฐอีกต่อไป แต่เป็น ‘ราษฎรต่างดาว’ ของประเทศไทย

➤ การสำรวจ

210,182 คน คือคนไร้รัฐ 6 กลุ่มภายใต้ยุทธศาสตร์ ที่ได้รับการสำรวจฯ หรือถือบัตรเลข 0 (ข้อมูล ณ วันที่ 14 มิถุนายน 2553, สำนักบริหารการทะเบียน กระทรวงมหาดไทย) ประกอบไปด้วย

กลุ่มที่ 1 บุคคลที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อยไว้เดิม แต่ตกสำรวจ

กลุ่มที่ 2 นักเรียนที่อยู่ในสถานศึกษา

กลุ่มที่ 3 คนไร้รากเหง้า

กลุ่มที่ 4 บุคคลที่ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติ

กลุ่มที่ 5 แรงงานข้ามชาติ/ต่างดาวและ

กลุ่มที่ 6 ต่างดาวอื่น ๆ ยังไม่ได้ดำเนินการสำรวจ

อย่างไรก็ตาม ตัวเลขดังกล่าวยังคงห่างไกลจากจำนวนบุคคลผู้มีปัญหาสถานะรวม 2 ล้านคนที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ประเมินไว้ในปีเริ่มต้นของยุทธศาสตร์ฯ และดูเหมือนว่าการดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์ฯ ยังเดินไปไม่บรรลุเป้าหมาย

จากเดิมที่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ไว้ 4 ปี(2548-2552) แต่จากการดำเนินการที่ยังไม่บรรลุผล เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติดังนี้

“...1. เห็นชอบการขยายกรอบระยะเวลาการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลซึ่งสิ้นสุดเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2552 ต่อไปอีก 2 ปี โดยให้นับเวลาการขยายการดำเนินงานดังกล่าวตั้งแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เพื่อเร่งรัดดำเนินการให้กลุ่มเป้าหมายได้รับการแก้ปัญหาตามยุทธศาสตร์ฯ ที่กำหนด โดยมีกรอบแผนปฏิบัติการประกอบด้วย 4 กิจกรรม คือ การสำรวจกลุ่มเป้าหมายที่ตกสำรวจ การเร่งรัดกำหนดสถานะบุคคล การพิจารณาให้สิทธิในด้านต่างๆ ในระหว่างรอกระบวนการแก้ปัญหา และการสกัดกั้นป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่ ตามที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเสนอ ซึ่งเป้าหมายนั้นคาดว่าจะสามารถสำรวจและจัดทำทะเบียนบุคคลให้แก่คนไร้รัฐที่เหลืออยู่ และกลุ่มเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ฯ ได้รับการพัฒนาสถานะบุคคล..”

เป็นระยะเวลากว่า 1 ปี นับแต่มีมติครม. ขยายระยะเวลาดังกล่าว

¹ ปิ่นแก้ว อุณแก้ว เจ้าหน้าที่สื่อสารสาธารณะ สถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฝ้าระวังสถานะไร้รัฐ (SWIT), 30 มกราคม 2554



ล่าสุด ธันวาคม 2553 กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้ออกหนังสือสั่งการให้เริ่มดำเนินการสำรวจ ได้แก่

กลุ่มที่ 1 บุคคลที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อยไว้เดิม แต่ดกสำรวจ²

กลุ่มที่ 2 นักเรียนที่อยู่ในสถานศึกษา³

กลุ่มที่ 3 คนไร้รากเหง้า⁴ และ

กลุ่มที่ 4 บุคคลที่ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศไทย จะไม่เปิดสำรวจ โดยหากบุคคลใดคิดว่ามีคุณสมบัติดังกล่าวให้เดินไปแจ้ง แสดงตน(Walk in)

กรณีคนกลุ่มที่ 1

ได้แก่ กรณีบุคคลที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อยไว้เดิมแต่ดกสำรวจ) ทั้งนี้การดำเนินการสำรวจที่ผ่านมาจนถึงปี 2552 พบว่าการทุจริตคอร์รัปชันในหลายพื้นที่ ได้แก่ อำเภอมะนัง จังหวัดตาก อำเภอยะรัง จังหวัดเชียงใหม่ อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ทำให้คนที่กลุ่มเป้าหมายไม่ได้รับการสำรวจ

ขณะที่ส่วนหนึ่งของผู้ที่ได้รับการสำรวจกลับไม่ใช่กลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งพบว่ามีกระบวนการต่อรองเรียกรับผลประโยชน์จากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยมีการสำรวจแล้วไม่ส่งข้อมูลให้อำเภอ ทำให้การทำงานในภาพรวมต้องสะดุด เนื่องจากการปิดระบบหลังพบการทุจริตดังกล่าวฯ

แต่จนปัจจุบันกระบวนการในการดำเนินการดังกล่าวก็ยังไม่มีความคืบหน้า โดยล่าสุดได้มีหนังสือสั่งการให้มีการตรวจสอบเพื่อพิจารณาเพิกถอนสถานะบุคคลที่ไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ฯในเดือนธันวาคมที่ผ่านมา⁵

จากข้อมูลภาคสนาม SWIT พบว่า การดำเนินการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนยังคงมีความล่าช้า ในพื้นที่ทำงานของคณะกรรมการคาทอลิกเพื่อการพัฒนาสังคม แผนกชาติพันธุ์ สังคมชนบทเชียงใหม่ที่เป็นเครือข่ายการทำงานร่วมกับ SWIT ยังคงมีคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล

อาทิ ในพื้นที่ ตำบลแม่มด ตำบลเสาหิน อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน รวม 800 คน ด้วยปัญหาข้อจำกัดในแง่ภูมิศาสตร์หลายสิบหมู่บ้านและหมู่บ้านอยู่ในพื้นที่ห่างไกลฯ

² หนังสือมท 0309.1/ว 29516 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2553 เรื่องการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและเอกสารแสดงตนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน

³ หนังสือมท 0309.1/ว 33 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2553 เรื่องการสำรวจจัดทำทะเบียนตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล (กลุ่มเด็กและบุคคลที่เรียนอยู่ในสถานศึกษา)

⁴ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0309.1/14125 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2553 เรื่องการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนกลุ่มบุคคลไร้รากเหง้า

⁵ หนังสือมท 0309.1/ว 29516 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2553,อ้างแล้ว



ภาพวาดโดยเด็กๆ ที่ยังไร้สัญชาติ ที่ชายแดนสาละวิน

นอกจากนี้ยังพบว่ามีการทวงถามการทุจริตคอร์รัปชันในพื้นที่ดังกล่าวด้วย แม้ว่าจะยังไม่มี ความชัดเจนในการตรวจสอบแต่ก็ทำให้การทำงานขององค์กรในพื้นที่ในการติดตาม และให้ความช่วยเหลือชาวบ้านที่ประสบปัญหาสถานะบุคคลต้องเผชิญกับความยากลำบากจากกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ และการทำงานแก้ไข ปัญหา ในภาพรวมก็ยังไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร

อย่างไรก็ดี ความคืบหน้าที่เกิดขึ้น กลับเกิดขึ้นจากการดำเนินงานด้วยการสนับสนุนของภาคองค์กรพัฒนาเอกชน (ดูรายละเอียดในหัวข้อที่ 7 เรื่องสถานการณ์คนไร้รัฐไร้สัญชาติในพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า (จังหวัดแม่ฮ่องสอน))

กรณีคนกลุ่มที่ 2

หรือ นักเรียน ที่ อยู่ในสถานศึกษา การสำรวจคนกลุ่มนี้ในทางปฏิบัติพบว่ากรณีที่ได้มีการสำรวจและกำหนดเลขประจำตัวประชาชน 2 ชุด เช่น กรณีของเด็กชายหม่อง ทองดี ซึ่งมีเลขประจำตัวประชาชนขึ้นต้นด้วยเลข 0 (กลุ่มนักเรียนฯ) และขึ้นต้นด้วยเลข 00 (กลุ่มผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ) ซึ่งยังไม่ทราบจำนวนที่แน่นอน

➤ การกำหนดและพัฒนาสถานะบุคคล

ที่ผ่านมาถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดกรอบการพิจารณากำหนดสถานะที่เหมาะสมให้แก่กลุ่มบุคคลที่มีปัญหาในเรื่องสถานะและสิทธิซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ฯ ดังที่ระบุไว้ แต่ก็ยังไม่ปรากฏมาตรการใด ๆ ในทางปฏิบัติที่ออกมาเพื่อรองรับการกำหนดสถานะที่เหมาะสมให้แก่บุคคลดังกล่าว ทั้งกลุ่มที่ยังรอรับการสำรวจ และกลุ่มที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและเอกสารแสดงตนแล้ว ซึ่งทำให้การขจัดความไร้สัญชาติยังไม่เกิดขึ้นจริง รวมทั้งยังส่งผลถึงการเข้าถึงสิทธิในด้านต่างๆยังไม่สมบูรณ์

ล่าสุดเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2553 ที่ผ่านมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เรื่อง อนุมัติหลักเกณฑ์ในการกำหนดสถานะบุคคลต่อกลุ่มเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการนโยบาย และอำนวยการจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล (นอศ.) โดยมีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์เดิมบางประเด็นของยุทธศาสตร์ฯ ดังนี้

(1) ประเภทที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยและอาศัยอยู่เป็นเวลานาน โดยครอบคลุมเฉพาะชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งมีมติครม.เดิม 18 กลุ่ม รวม 3 แสนคน หลักเกณฑ์หนึ่งคือ คนที่ไม่ได้มีเชื้อสายไทยต้องอพยพเข้ามาจนถึงวันที่ 18 มกราคม 2538 (เป็นเวลา 10 ปี จนถึงวันที่อนุมัติยุทธศาสตร์ฯ) จะได้รับสถานะบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และบุตรที่เกิดในประเทศไทยจะได้รับสัญชาติไทย

ในรายงานสถานการณ์ฯ ปี 2552 SWIT มีข้อสังเกตว่า สืบเนื่องจากหลักเกณฑ์การสำรวจตามยุทธศาสตร์ฯ กลุ่มนี้ซึ่งเป็นกรณีบุคคลกลุ่มที่ 1 ตามยุทธศาสตร์ฯ ที่กำหนดเงื่อนไขว่า จะต้องเป็นคนที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย ก่อน 18 มกราคม 2538 (เข้ามาในช่วง 10 ปี ก่อนหน้าการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ฯ)

ขณะที่การสำรวจครั้งใหญ่ครั้งสุดท้ายคือเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2542 (ภายใต้โครงการมียาชาวหรือการสำรวจบัตรเขียวขอบแดง) ดังนั้น เมื่อกำหนดว่าจะสำรวจเฉพาะคนที่อพยพเข้ามาในเมืองไทยก่อนปี 2538 ทำให้คนจำนวนหนึ่งตกหล่นไปจากกลุ่มเป้าหมาย คือ คนที่อพยพเข้ามาช่วง 18 มกราคม 2538 - 29 กันยายน 2542 อันจะทำให้คนกลุ่มนี้ไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคล

โดยกรณีนี้ทางกรมการปกครองได้มีการปรับแก้หลักเกณฑ์ดังกล่าวในการสำรวจครั้งใหม่ โดยกำหนดให้กรณีบุคคลกลุ่มที่ 1 ต้องเข้ามาก่อนวันที่ 1 ตุลาคม 2542 ในขณะที่หลักเกณฑ์ในการกำหนดสถานะบุคคล⁶ ยังไม่ได้ปรับแก้หลักเกณฑ์ที่มีปัญหาดังกล่าว

(2) ประเภทกลุ่มเด็กและบุคคลทั้งที่กำลังเรียนอยู่ในสถานศึกษาและจบการศึกษาแล้วแต่ไม่มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย กรณีเกิดในประเทศไทยเข้าสู่กระบวนการกำหนดสถานะตามบิดามารดา

(3) ประเภทบุคคลไร้รากเหง้า กรณีเกิดในประเทศไทยและอาศัยอยู่อย่างน้อย 10 ปี และมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์จะได้รับสัญชาติไทย และ

(4) ประเภทบุคคลที่ทำคุณประโยชน์แก่ประเทศ กรณีเกิดในประเทศไทยจะได้รับสัญชาติไทย

ทั้งนี้ในกลุ่ม (2) –(4) หลักการสำคัญคือ กรณีไม่ได้เกิดในประเทศไทยต้องอพยพเข้ามาก่อน 18 มกราคม 2538 จะได้รับสถานะบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตามเงื่อนไขในการพัฒนาสถานะบุคคลของทุกกลุ่มนั้นในทางปฏิบัติยังคงต้องรอการกำหนดหลักเกณฑ์ในรายละเอียดเพิ่มเติมอีก

นอกจากนี้ ยังพบว่า สมช. เห็นว่าแม้การแก้ไขปัญหาคงจะเดินไปแล้วพอสมควรแต่การแก้ไขที่เป็นอยู่มีลักษณะกระจัดกระจายอยู่ในหลายยุทธศาสตร์ ปัจจุบัน สมช.จึงอยู่ระหว่างการยกร่าง *ยุทธศาสตร์ฉบับใหม่* โดยสมช. ให้เหตุผลว่า เพื่อให้เป็นยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหภาพสถานะบุคคลรวมทั้งระบบ จึงต้องติดตามกันต่อไปว่ากระบวนการดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์ใหม่จะมีประสิทธิภาพและสามารถจัดปัญหาสถานะบุคคลได้อย่างเป็นระบบจริงหรือไม่

⁶ หนังสือมท 0309.1/ว 29516 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2553, อ้างแล้ว

➤ การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐาน

ภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ได้มีหลักการสำคัญอีกประการคือกำหนดยุทธศาสตร์การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานแก่บุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ การดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ผ่านมา มีเพียงสิทธิบางประการที่ได้รับการรับรองโดยมีผลในทางปฏิบัติแล้ว อาทิ

- สิทธิทางการศึกษา (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 5 กรกฎาคม 2548 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยหลักฐาน วัน เดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548 (การจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย) ใดๆก็ดี ยังคงพบว่ายังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติในบางพื้นที่ โดยส่วนหนึ่งเกิดจากความไม่รู้ทั้งของผู้มีปัญหาสถานะบุคคล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทศนคติของผู้บังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- สิทธิอาศัยและสิทธิเดินทาง กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการกำหนดสถานะการอยู่อาศัย รวมทั้งการอนุญาตให้เดินทางออกนอกพื้นที่⁷
- ล่าสุดสิทธิในหลักประกันสุขภาพได้รับรองโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2553 (มติคณะรัฐมนตรีเรื่อง การให้สิทธิ(คืนสิทธิ) ขั้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขกับบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ) มติ ครม.ดังกล่าวครอบคลุมกลุ่มบุคคลตามยุทธศาสตร์ฯ เพียง 3 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มเด็กนักเรียน (2) กลุ่มบุคคลที่มีความประพฤติดี สร้างคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศ และ (3) กลุ่มบุคคลไร้รากเหง้า ที่ได้รับสิทธิดังกล่าว และยังคงติดตามในทางปฏิบัติต่อไป
- สิทธิในการทำงาน มีเพียงการชี้แจงโดยวาจาว่าใช้แนวปฏิบัติเช่นเดียวกับกรณีของชนกลุ่มน้อย

ดังนั้น การกิจสำคัญอีกประการของรัฐบาลไทยจึงควรเร่งรัดให้สิทธิขั้นพื้นฐานได้รับการคุ้มครองตามยุทธศาสตร์ฯ อย่างครอบคลุม เพื่อเอื้ออำนวยให้ผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคลสามารถดำรงชีวิตได้อย่างเหมาะสม ในระหว่างการพิสูจน์สถานะ พิสูจน์สัญชาติ รวมทั้งเร่งสร้างความเข้าใจและให้การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองสิทธิเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์อย่างแท้จริง .

⁷ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและกำหนดเขตพื้นที่ควบคุม ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2552 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2553 ว่าด้วยการอนุญาตให้บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยออกนอกเขตควบคุมเป็นการชั่วคราวเพื่อเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2553 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยออกนอกเขตควบคุมเป็นการชั่วคราวเพื่อเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2553 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127/ ตอนพิเศษ 31 ง/หน้า 1/10 มีนาคม 2553)

2.

**กฎกระทรวงการพิสูจน์ความเป็นลูกของพ่อไทย
(มาตรา 7 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551) ที่ล่าช้าและชวนให้ผิดหวัง⁸**

นับย้อนไปเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 ฝ่ายนิติบัญญัติของไทย ได้ประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 อย่างไรก็ดีสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้หลายส่วนยังไม่สามารถบังคับใช้ได้ทันที เนื่องจากต้องรอกฎกระทรวง หลักเกณฑ์จากคณะรัฐมนตรี จนกระทั่งปัจจุบัน พ.ศ. 2554 กฎหมายสัญชาติ ฉบับที่ 4 ก็ยังคงไม่สามารถบังคับใช้ได้ครบทั้งฉบับ ทำให้ความรู้สึกทั้งยินดีและชวนให้ติดตามต่อถึงความมีประสิทธิภาพของกฎหมายฉบับนี้นับจากวันเริ่มต้นค่อยๆ ลดน้อยถอยลง หรืออาจชวนให้ไม่น่าเชื่อถือเลยก็ได้ เพราะไม่มีใครรู้ได้ว่า เมื่อไรกันที่กฎหมายสัญชาติ ฉบับใหม่นี้ จะมีผลบังคับใช้ได้ทั้งฉบับ ?

ตัวอย่างหนึ่งก็คือ กรณีลูกของพ่อที่มีสัญชาติไทย ที่กฎหมายใหม่ฉบับนี้ กำหนดว่า เด็ก (หรืออดีตเด็ก) คนดังกล่าว จะมีสัญชาติไทยโดยการเกิด โดยหลักสืบสายโลหิตจากพ่อไม่ว่าพ่อคนนั้น จะเป็น “บิดาโดยชอบด้วยกฎหมาย” หรือไม่ก็ตาม ประเด็นนี้ปรากฏในมาตรา 7 วรรคสอง⁹

เป็นข้อกำหนดที่สร้างความดีใจให้เด็กหลายร้อยพันหมื่นชีวิตในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กหรืออดีตเด็กซึ่งเป็น ‘ลูกพ่อไทย-ที่เกิดนอกประเทศไทย’¹⁰ อย่างไรก็ดี ในความปิติยินดีก็แฝงไว้ด้วยความหดหู่เนื่องจากพวกเขาทั้งหลายยังต้องรอกฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิสูจน์เพื่อยืนยันความเป็นพ่อ-ลูกกันจริง¹¹

ทั้งนี้กว่ากฎกระทรวงดังกล่าวจะประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก็ด้วยการติดตามและแรงผลักดันจากภาคส่วนต่างๆ อาทิ ภาคการเมือง (คณะกรรมการการศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและแนวทางแก้ไขการไร้สถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย วุฒิสภา) ภาครัฐ (คณะกรรมการติดตามการให้สถานะบุคคลแก่เด็ก ภายใต้คณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติ) องค์กรเอ็นจีโอตามรัฐธรรมนูญ (ได้แก่ คณะอนุกรรมการด้านสิทธิและสถานะบุคคลของผู้ไร้สัญชาติ ไทยพลัดถิ่น ผู้อพยพ และชนพื้นเมือง ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) ภาควิชาการ ตลอดจนภาคเอกชนและเครือข่ายภาคประชาชน

จนวันที่รอคอยมาถึง (เวลาผ่านไป 2 ปี กับ 9 เดือน) ในวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ.2553 ได้มีการประกาศกฎกระทรวงดังกล่าว¹²

แต่ทุกการรอคอย บางครั้งก็ยอมปะปนด้วยความผิดหวัง กฎกระทรวง ฉบับนี้ก็เช่นกัน แม้จะถูกประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว แต่ก็ยังคงไม่สามารถบังคับใช้ได้ เพราะยังต้องรอประกาศกระทรวงมหาดไทยอีก 3 ฉบับ คือ ประกาศแบบคำขอ, ประกาศวิธีการสอบสวน และประกาศแบบหนังสือรับรองการพิสูจน์ความเป็นบิดา

⁸ อัจฉรา สุทธิสุนทรินทร์ โครงการบางกอกคลินิกเพื่อให้คำปรึกษากฎหมายด้านสถานะและสิทธิบุคคลภายใต้กองทุนศาสตราจารย์คณิง ภาไชย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เรียบเรียงโดยดร.ณัฏฐา โพธิ์สาภาณิชัยกุล, ปิ่นแก้ว อุณแก้ว, วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2554

⁹ บัญญัติว่า “คำว่าบิดาตาม (1) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับการพิสูจน์ว่าเป็นบิดาของผู้เกิดตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง แม้ผู้นั้นจะได้จดทะเบียนสมรสกับมารดาของผู้เกิด และมีได้จดทะเบียนรับรองผู้เกิดเป็นบุตรก็ตาม”.

¹⁰ ในทางปฏิบัติมีการตีความว่า หากเป็นกรณี ‘ลูกพ่อไทย-ที่เกิดในประเทศ’ การดำเนินการเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านประเภทคนไทย (ท.ร.14) หรือการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างพ่อไทยกับผู้เป็นลูก สามารถดำเนินการได้ตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎรพ.ศ. 2535 โดยอธิบายต่อไปว่า กฎกระทรวงที่พิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างพ่อไทยกับบุตรตามมาตรา 7 วรรคสองนี้ใช้เฉพาะกับกรณีที่ ลูกของพ่อไทยคนดังกล่าวเกิดนอกประเทศไทยเท่านั้น

คำถามก็คือ ประกาศที่หลายชีวิตกำลังรอคอยอยู่นี้ จะต้องรอคอยไปถึงเมื่อไร แล้วเมื่อไรกันที่ลูกของพ่อที่มีสัญชาติไทยจะสามารถใช้สิทธิในสัญชาติไทยของเขาได้เสียที

และสำหรับกฎกระทรวงฉบับนี้ ใจความของมันได้กำหนดถึงหลักฐานการตรวจสอบสารพันธุกรรม (DNA) หรือหลักฐานการตรวจทางวิทยาศาสตร์อื่นๆ หรือหลักฐานอื่นๆ ที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างบิดาและผู้เกิดว่าเป็นบิดาและบุตรกัน¹³ จากแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่ผ่านมาจึงทำให้เกิดข้อกังวลว่า หากกฎกระทรวงฉบับนี้บังคับใช้แล้วจะทำให้เจ้าหน้าที่รัฐ (ผู้ที่มีอำนาจรับคำขอ) เรียกพยานหลักฐานการตรวจสอบสารพันธุกรรม (DNA) แม้ว่าในกฎกระทรวงจะไม่ได้ระบุว่า “ต้องมี” ก็ตาม ซึ่งบุคคลกลุ่มเป้าหมายนี้จะต้องประสบปัญหาโดยเฉพาะเรื่องค่าใช้จ่ายในการต้องไปตรวจตรวจสอบสารพันธุกรรม (DNA) เพราะมีค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูง ดังนั้นหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้องจึงควรชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องต่อประเด็นดังกล่าวให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ ในระหว่างที่รอคอยความสมบูรณ์ของการบังคับใช้มาตรา 7 วรรคสอง นี้ คือ การนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1547¹⁴ และมาตรา 1557¹⁵ มาปรับใช้ ทางออกอีกทางก็คือ

หนึ่ง-พ่อหรือแม่ของเด็กไปดำเนินการจดทะเบียนสมรสย้อนหลัง หรือ

สอง-บิดาจดทะเบียนรับรองบุตร หรือ

สาม-ร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งว่าเป็นบิดาและการเป็นบิดาโดยชอบด้วยกฎหมาย



น้อย บะเห ที่กลายเป็นภาพตัวแทนของ ‘ลูกพ่อไทย’ ไปแล้ว ในความพยายามเรียกร้องสิทธิในสัญชาติไทยตามสายโลหิตจากบิดา

ทั้งสามกรณีนี้กฎหมาย(ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ถือได้ว่าเป็นบิดาโดยชอบด้วยกฎหมายย้อนนับตั้งแต่เกิด

อย่างไรก็ดี อีกทางออกในการรับรองความเป็นบิดาโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็ต้องใช้เวลาเช่นกัน ไม่มีใครรู้ได้เลยว่า เวลาของการบังคับใช้กฎหมายฉบับไหนจะเดินไปได้เร็วกว่ากัน แต่อย่างน้อย มันคงดีกว่าที่จะรอความคืบหน้าจากภาครัฐเพียงอย่างเดียว บางครั้งภาคประชาชนอาจเดินได้เร็วกว่าก็เป็นได้ .

¹¹ อ่าน ดรณิ ไพศาลพาณิชย์กุล, บันทึกลับเส้นทาง ตาม‘ลูกพ่อไทย’ กลับเข้าทะเบียนราษฎร (ตอน 1)-ม.7 วรรคสอง พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551, ตอน 1 ที่ <http://gotoknow.org/blog/new-act/325855> และตอน 2 ที่ <http://gotoknow.org/blog/new-act/325924>.

¹² กฎกระทรวงกำหนดวิธีการและค่าธรรมเนียมคำขอพิสูจน์ความเป็นบิดาซึ่งมีสัญชาติไทยของผู้เกิดเพื่อการได้สัญชาติไทยโดยการเกิด พ.ศ.2553 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127/ตอนที่ 66 ก/หน้า 13/3 พศจิกายน 2553.

¹³ ข้อ 1 วรรคสอง “ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอมีหลักฐานการตรวจสอบสารพันธุกรรม (DNA) หรือหลักฐานการตรวจทางวิทยาศาสตร์อื่นๆ ที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่นที่อธิบดีกรมการปกครองรับรองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งพิสูจน์ว่าบิดาและผู้เกิดเป็นบิดาและบุตรกัน หรือมีหลักฐานอื่นๆ ที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างบิดา และผู้เกิดว่าเป็นบิดาและบุตรกัน ให้ยื่นมาพร้อมกับคำขอด้วย”.

¹⁴ บัญญัติว่า “เด็กเกิดจากบิดามารดาที่มีได้สมรสกัน จะเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายต่อเมื่อบิดามารดาได้สมรสกันในภายหลังหรือบิดาได้จดทะเบียนว่าเป็นบุตรหรือศาลพิพากษาว่าเป็นบุตร”.

¹⁵ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 19) พ.ศ.2551 บัญญัติว่า “การเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 1547 ให้มีผลนับแต่วันที่เด็กเกิด.....”.

3. 10 เดือน กับការเยียวยาการชำระรอย ประวัติศาสตร์บาดแผล ที่แม่อาจ¹⁶



ในรายงานสถานการณ์ด้านสถานะบุคคลและสิทธิประจำปี 2552 SWIT¹⁷ ได้รายงานถึงกรณีที่ว่าแม่อาจได้มีคำสั่ง¹⁸ ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2552 รับความเคลื่อนไหวทางทะเบียนราษฎรชาวบ้านแม่อาจ จำนวน 19 ราย และขอตรวจสอบเอกสารหลักฐาน รวมทั้งพยานบุคคลเพิ่มเติม ต่อคำสั่งทางปกครองของอำเภอแม่อาจฉบับดังกล่าว เมื่อได้ตรวจสอบข้อกฎหมายแล้วพบว่า คำสั่งฯ ดังกล่าวนั้นมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเพราะคำสั่งฯ ดังกล่าวไม่แสดงผลให้คู่กรณีสามารถทราบถึงข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ ไม่สามารถโต้แย้งและแสดงหลักฐานของตนได้ และมีได้จัดให้มีเหตุผลอันประกอบไปด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ¹⁹

ประเด็นในทำนองเดียวกันนี้ เคยเกิดขึ้นกับชาวบ้านแม่อาจแล้วครั้งหนึ่งเมื่อปี 2545 จากกรณีที่อำเภอแม่อาจมีคำสั่งเพิกถอนชื่อชาวบ้าน 1,243 คนออกจากทะเบียนบ้าน(ประเภทคนไทย ท.ร.14) ส่งผลให้ชาวบ้านจำนวนดังกล่าวมีสถานะเสมือนคนไร้สัญชาติ

จนนำไปสู่การฟ้องคดีปกครองและเป็นชัยชนะของชาวบ้านแม่อาจทั้งในระดับศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดในปี 2548 เมื่อศาลปกครองชี้ว่า อำเภอแม่อาจออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่เปิดโอกาสให้ชาวบ้านที่ได้รับคำสั่ง ได้อุทธรณ์-โต้แย้ง-ชี้แจงข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นกระบวนการทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการก่อนที่จะมีคำสั่งฯ ใดๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ได้รับคำสั่งฯ

เหตุการณ์นั้นได้กลายเป็นประวัติศาสตร์บาดแผลที่ไม่มีใครอยากให้เกิดขึ้นอีก ดังนั้นกับอีกครั้งของคำสั่งฯ ของอำเภอที่ไม่ชอบด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ชาวบ้านไม่ต้องการพึ่งกระบวนการยุติธรรมทางปกครองและศาลปกครองให้เข้ามาตรวจสอบเพิกถอนคำสั่งฯ ดังกล่าว แต่ต้องการให้อำเภอแม่อาจยกเลิกคำสั่งดังกล่าว ด้วยตนเอง

การตรวจสอบโดยองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ คือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยคณะอนุกรรมการด้านสิทธิและสถานะบุคคลของผู้ไร้สัญชาติ ไทยพลัดถิ่น ผู้อพยพและชนพื้นเมือง ได้มีการเชิญหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องมาร่วมชี้แจงถึง 2 ครั้ง (วันที่ 18 พฤศจิกายน 2552 และวันที่ 2 ธันวาคม 2552) และทางอำเภอแม่อาจและจังหวัดเชียงใหม่ได้ให้คำมั่นว่าจะยกเลิกคำสั่งฯ ดังกล่าวภายในสัปดาห์ที่สองของเดือนธันวาคม 2552²⁰

¹⁶ ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล นักกฎหมายประจำสถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฝ้าระวังสภาวะไร้รัฐ (SWIT), อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, วันที่ 31 มกราคม 2554

¹⁷ รายงานสถานการณ์ด้านสถานะบุคคลและสิทธิประจำปี 2552 โดยสถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฝ้าระวังสภาวะไร้รัฐ (SWIT) สืบค้นได้ที่ <http://www.statelesswatch.org/node/221>

¹⁸ ที่ ชม 1817/3113

¹⁹ ข้อต่อ ตามมาตรา 30 และ 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และข้อ 1 กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการโต้แย้งหรือชี้แจงข้อเท็จจริงการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียน พ.ศ.2551

²⁰ การประชุมครั้งที่ 4/2552

แต่ในความเป็นจริง การดำเนินการเพื่อเยียวยาความเดือดร้อนในใจของชาวบ้าน โดยการยกเลิกคำสั่งฯ ดังกล่าวกลับใช้เวลานานร่วม 10 เดือน โดยเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2553 ที่ผ่านมา อำเภอมะออย ได้มีคำสั่ง²¹ ถึงราษฎรแม่ข่ายจำนวน 19 ราย มีเนื้อหาโดยสรุปว่า

ทางสำนักทะเบียนแม่ข่ายได้ตรวจสอบพบว่า "คำสั่งระงับการเคลื่อนไหวกทางทะเบียนราษฎร ตามคำสั่งอำเภอมะออย (เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2552) มิได้มีผลเฉพาะการแจ้งย้ายเข้า ย้ายออกเท่านั้น หากแต่กระทบต่อการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน และการดำเนินการเกี่ยวกับงานทะเบียนทั่วไป ทางสำนักทะเบียนแม่ข่ายจึงได้ดำเนินการยกเลิกการระงับการเคลื่อนไหวกทางทะเบียนราษฎรดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ต้องกล่าวด้วยว่า หน่วยงานทะเบียนราษฎรทั้งในระดับพื้นที่และส่วนกลางยังคงเดินหน้าเพื่อตรวจสอบการมีชื่อในทะเบียนราษฎรประเภทผู้มีสัญชาติไทย (ท.ร.14) หรือการมีสัญชาติไทยของชาวบ้านในพื้นที่แม่ข่ายกรณี 1,243 คน ต่อไป ด้วยเพราะมีหลายประเด็นที่ต้องสงสัย และต้องมีการตรวจสอบต่อไปถึง *ความถูกต้อง* ของพยานหลักฐานต่างๆ ที่ชาวบ้านยื่นประกอบการพิสูจน์ตนว่าตนเองเป็นคนไทย

ดูเหมือนความไม่มั่นคงในสถานะบุคคลในฐานะผู้มีสัญชาติไทยของชาวบ้านแม่ข่าย (ไม่มีความมั่นคงในนิติฐานะของตนเอง) ยังคงดำเนินต่อไปราวกับไม่มีวันที่สิ้นสุด

ส่งผลให้การดำเนินชีวิตไปในแต่ละวันมีความวิตกกังวลว่า วันไหนที่จะถูกสั่งระงับการเคลื่อนไหวกทางทะเบียนหรือเพิกถอนชื่อออกจากทะเบียนบ้านอีกครั้ง และอีกครั้ง .

²¹ ที่ ชม 1817/ ว.1919 เรื่อง การสั่งระงับการเคลื่อนไหวกทางทะเบียนราษฎร

4. คนสองทะเบียนราษฎร กรณีแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าว: จุดเริ่มต้นของการเชื่อมฐานข้อมูลประเทศต้นทางกับประเทศไทย^{22 23}

ทะเบียนราษฎรไทยของแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าว 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และ กัมพูชา) ทั้งก่อนการพิสูจน์สัญชาติและหลังการพิสูจน์สัญชาติ แม้ว่าจะต่างกันแต่ไม่ว่าทะเบียนราษฎรแบบไหนสำหรับคนกลุ่มไหน ต่างก็มีวัตถุประสงค์เดียวกัน คือเป็นการบันทึกชื่อและรายการบุคคลในฐานข้อมูลของกรมการปกครองเพื่อสะท้อนถึงประเภทหรือจำนวนของราษฎรที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ไม่ว่าคนที่ได้รับการบันทึกในฐานข้อมูลจะเป็นบุคคลที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย หรือเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย

➢ ทะเบียนราษฎรประเภทแรก-สำหรับแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าว 3 สัญชาติ ก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ

คือ แบบรับรองรายการทะเบียนประวัติของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ (ท.ร. 38/1²⁴) และผ่อนผันให้อาศัยอยู่อย่างชั่วคราวในประเทศไทยและอนุญาตให้ทำงานได้ตามความเหมาะสม ระหว่างรอการเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติกับประเทศต้นทาง เพื่อปรับสถานะจากแรงงานผิดกฎหมายให้กลายเป็นแรงงานถูกกฎหมายในที่สุด ซึ่งการดำเนินการเพื่อให้แรงงานดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติกับประเทศต้นทางเป็นไปตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลของประเทศสาธารณรัฐสหภาพพม่า ประเทศกัมพูชา และประเทศแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (MOU)

➢ ทะเบียนราษฎรประเภทที่สอง-สำหรับแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าว 3 สัญชาติ ที่พิสูจน์สัญชาติผ่านแล้ว

คือ ทะเบียนบ้าน (ท.ร.13) สำหรับคนที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย แต่อยู่ในลักษณะชั่วคราว หรือเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

สำหรับกรณีของแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าว 3 สัญชาติ ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติกับประเทศต้นทาง ซึ่งเท่ากับแรงงานคนดังกล่าวจะมีชื่อและรายการบุคคลในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรของประเทศต้นทาง และได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary passport) เข้ามาในประเทศไทย โดยสถานะทางกฎหมายของแรงงานกลุ่มนี้คือ คนต่างด้าวที่เข้าประเทศไทยมาโดยถูกกฎหมาย และอาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ตราบเท่าที่ระยะเวลาการอนุญาตยังไม่สิ้นสุด โดยปกติแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าวกรณีเข้าเมืองตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลของประเทศสาธารณรัฐสหภาพพม่า ประเทศกัมพูชา และประเทศแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (MOU) เมื่อเดินทางผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองจะได้รับการประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรไทย 2 ปี และเมื่อครบกำหนดก็สามารถขออนุญาตอยู่ในราชอาณาจักรไทยต่อได้อีก 2 ปี ส่วนกรมการจัดหางานจะออกใบอนุญาตการทำงานได้เพียง 4 ปี โดยต่อใบอนุญาตการทำงานทุกปี

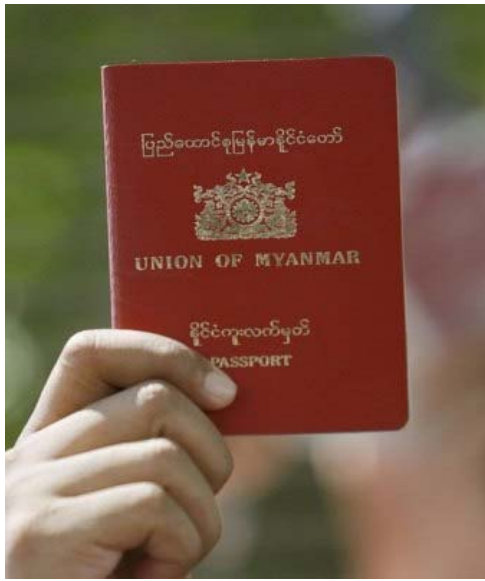
โดยแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าวจะต้องไปยื่นคำร้อง ณ สำนักทะเบียนที่มีภูมิลำเนา นายทะเบียนผู้มีหน้าที่จะตรวจสอบรายการบุคคลเพื่อยืนยันว่าเป็นบุคคลเดียวกันระหว่างหนังสือเดินทางชั่วคราว และทะเบียนประวัติของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ (ท.ร.38/1)

จากนั้นนายทะเบียนจะจำหน่ายรายการบุคคลในทะเบียนประวัติฯ ท.ร.38/1 พร้อมกับเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านประเภทผู้มีสิทธิอาศัยชั่วคราว (ท.ร.13) เลขที่เดียวกับนายจ้างหรือเลขที่สถานที่ทำงานโดยยึดรายการตามที่ปรากฏในหนังสือเดินทาง และกำหนดเลข 13 หลักใหม่ ขึ้นต้นด้วยเลข 6

²² อัจฉรา สุทธิสุนทรินทร์ โครงการบางกอกคลินิกเพื่อให้คำปรึกษากฎหมายด้านสถานะและสิทธิบุคคล ภายใต้กองทุนศาสตราจารย์ ดร. ภาไชย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, วันที่ 15 ธันวาคม 2553

²³ ที่มาภาพประกอบ : <http://www.thaisecondhand.com/board/ms/data/MS8496639.html>

²⁴ ตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549 ข้อ 3.



เหตุผลที่ต้องบันทึกชื่อและรายการบุคคลของข้ามชาติ/ต่างด้าว 3 สัญชาติที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติกับประเทศต้นทางแล้ว ก็ด้วยเพราะการมีข้อมูลของแรงงานฯ ในฐานข้อมูลกรมการปกครองย่อมเป็นผลดีสำหรับประเทศไทย นอกจากจะสามารถตรวจสอบถึงจำนวนแรงงานที่ปรากฏตัว อาศัยอยู่ในประเทศไทยแล้ว ต่อไปหากฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรของประเทศต้นทางกับประเทศไทยสามารถเชื่อมโยงกันได้จริง ก็จะช่วยเกิดความสะดวกและควมมีประสิทธิภาพทั้งต่อประเทศต้นทางและประเทศไทยในการพิสูจน์ถึงการมีตัวตน การติดตาม-ตรวจสอบอาชญากรรมต่าง ๆ ได้ทันทั่วถึง

อย่างไรก็ดี ยังมีหลายสำนักทะเบียนที่เข้าใจคลาดเคลื่อน เช่น เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2553 เทศบาลตำบลคูคต กรุงเทพมหานคร ปฏิเสธไม่ดำเนินการเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน (ท.ร.13) ให้กับนายยอดรัก วงศ์จันทร์²⁵ แรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าวสัญชาติพม่าที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติกับประเทศต้นทางแล้ว โดยเจ้าหน้าที่อ้างว่าแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้วและจะขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน (ท.ร.13) ได้ จะต้องถือหนังสือเดินทางให้ครบ 4 ปี เสียก่อน และเมื่อนายยอดรักไปติดต่ออีกครั้งพร้อมนำหนังสือสั่งการไปด้วย ทางเจ้าหน้าที่ก็อ้างว่า เพิ่งเคยเห็นหนังสือดังกล่าว จนสุดท้ายเจ้าหน้าที่ก็รับคำร้องขอเพิ่มชื่อของนายยอดรัก เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2553 จากการติดต่อกับเจ้าหน้าที่เทศบาลทั้งหมด 4 ครั้ง

วันที่ 13 ธันวาคม 2553 นายยอดรัก วงศ์จันทร์ ได้รับการเพิ่มชื่อเข้าทะเบียนบ้าน (ท.ร.13) เป็นบุคคลที่มีสิทธิอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยลักษณะชั่วคราวอย่างสมบูรณ์แบบ โดยใช้ชื่อนายกิน ลู ซึ่งเป็นชื่อเดียวกันกับในหนังสือเดินทาง ทำให้นายกิน ลู เป็น “บุคคลสองทะเบียนราษฎร” คือทั้งของประเทศสาธารณรัฐสหภาพพม่า และประเทศไทย

6 เดือนกับการรอคอย ในเรื่องที่มีทั้งกฎหมายและนโยบายรองรับอยู่แล้วเป็นระยะเวลาที่สมควรแล้วจริงหรือ

บริบทของคนสองทะเบียนราษฎร เป็นเรื่องใหม่หลายฝ่ายต้องทำความเข้าใจ .

²⁵ ร้องขอความช่วยเหลือไปที่โครงการบางกอกคลินิกเพื่อให้คำปรึกษากฎหมายด้านสถานะและสิทธิบุคคล ภายใต้กองทุนศาสตราจารย์คณิง ภาไชย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

5. อีกครั้งกับกรณีของ “เด็กชายหม่อง ทองดี” กับอีกก้าวของการตีความเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็ก ..ที่ดูเหมือนยังไม่ยุติ²⁶



เด็กชายหม่อง ทองดี กลับมาเป็นที่สนใจของสังคมไทยอีกครั้ง เมื่อพ่อหนุ่มน้อยถูกสำนักงานเทศบาลตำบลสุเทพ จังหวัดเชียงใหม่สั่งระงับการเคลื่อนไหวกทางทะเบียนราษฎร²⁷

เนื่องจาก เด็กชายหม่องมีรายการสถานะบุคคลเป็นผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าวสัญชาติพม่า (บุคคลที่มีเลขประจำตัว 13 หลักขึ้นต้นด้วยเลข 00 ถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (พม่า) มีชื่อในทะเบียนประวัติ ท.ร.38/1 เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2547) และมีสถานะเป็นเด็กในสถาบันการศึกษา (ภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล หรือบุคคลประเภท 0 มีชื่อในทะเบียนประวัติ ท.ร.38 ก) โดยเลขประจำตัวที่ถูกระงับคือชุดเลขประจำตัวที่ขึ้นต้นด้วยเลข 0 หรือ บัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน

ผลในทางปฏิบัติของคำสั่งของสำนักงานเทศบาลตำบลสุเทพก็คือ เด็กชายหม่องจะไม่สามารถดำเนินการใดๆ ในทางทะเบียนบ้านได้ (ย้ายเข้า-ออกทะเบียนบ้านจากพื้นที่หนึ่งไปยังอีกพื้นที่หนึ่ง)

ที่สำคัญการระงับการเคลื่อนไหวกทางทะเบียนเลข 0 ที่อาจนำไปสู่การเพิกถอนเลข 0 เพื่อให้เด็กชายหม่องเหลือเพียงเลขประจำตัว 00

ผลก็คือ เด็กชายหม่อง จะสูญเสียสิทธิในหลักประกันสุขภาพตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2553

นอกจากนี้สิทธิอาศัยของเด็กชายหม่อง เริ่มไม่มั่นคง ตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะถูกส่งออกนอกประเทศไทย ด้วยเพราะภายใต้นโยบายพิสูจน์สัญชาติของแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าว 3 สัญชาติ(พม่า ลาว กัมพูชา) ซึ่งมีเพียงแรงงานที่ขึ้นทะเบียนเท่านั้นที่สามารถเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติกับประเทศต้นทางได้ โดยสิทธิดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงผู้ติดตามอย่างเด็กชายหม่อง

จากการตรวจสอบในเบื้องต้นพบว่า มีเด็กอีกจำนวนไม่น้อยที่มีลักษณะเช่นเดียวกันกับเด็กชายหม่อง

จากการตรวจสอบข้อกฎหมายโดยคณะกรรมการด้านสิทธิและสถานะบุคคลของผู้ไร้สัญชาติ ไทยพลัดถิ่น ผู้อพยพและชนพื้นเมือง ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้นำไปสู่ข้อสรุปว่า หากเด็กชายหม่อง ควรมีเลขประจำตัวเพียงชุดเดียวและควรจะเป็นเลขชุดใดนั้น เกณฑ์การพิจารณา-ควรต้องขึ้นอยู่กับพื้นฐานของหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการใช้และตีความกฎหมายเป็นคุณหรือเป็นประโยชน์สูงสุดกับเด็ก

²⁶ ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล นักกฎหมายประจำสถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฝ้าระวังสภาวะไร้รัฐ (SWIT), อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, วันที่ 31 มกราคม 2554

²⁷ เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2553 นางสาวบงกช นภาอัมพร โครงการบางกอกคลินิกเพื่อให้คำปรึกษากฎหมายด้านสถานะและสิทธิบุคคล ภายใต้กองทุนศาสตราจารย์คณิง ภาไชย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ทำหนังสือร้องเรียนถึงคณะกรรมการด้านสิทธิและสถานะบุคคลของผู้ไร้สัญชาติ ไทยพลัดถิ่น ผู้อพยพและชนพื้นเมือง ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ถึงกรณีที่สำนักเทศบาลตำบลสุเทพ มีคำสั่งทางปกครอง ที่ชม. 64801.1/ท.ร.32 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2553 ระงับการเคลื่อนไหวกทางทะเบียนของ เด็กชายหม่อง ทองดี 0-xxxx-89xxx-xx-x

สิทธิต่างๆ ของเด็กภายใต้สถานะผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าว 3 สัญชาติและสถานะเด็กในสถาบันการศึกษา สามารถตรวจสอบในเชิงเปรียบเทียบ เป็นดังนี้²⁸

	เด็กในสถานะผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าว (มีเลขประจำตัว 13 หลัก ขึ้นต้นด้วยเลข 00 หรือถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย)	เด็กในสถาบันการศึกษา (มีเลขประจำตัว 13 หลัก ขึ้นต้นด้วยเลข 0 หรือถือบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน)
สิทธิอาศัยตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง	- เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2547 มีสิทธิอาศัยตามแรงงานที่ขึ้นทะเบียนคือบิดา-มารดา ในฐานะผู้ติดตามแรงงาน และยังคงมีสิทธิอาศัยสืบเนื่องจนถึงปัจจุบัน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2548	- มีสิทธิอาศัยตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548 และวันที่ 10 มกราคม 2549 ประกอบกับการใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศใช้ ประกาศมหาดไทย เรื่องการอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับและกำหนดเขตพื้นที่ควบคุม ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2552 โดยประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าว ไม่ได้ระบุเวลาสิ้นสุด โดยกล่าวเพียงว่า “อาศัยอยู่ในประเทศไทยชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ”
สิทธิร้องขอพิสูจน์สัญชาติกับประเทศต้นทาง	- ไม่มีสิทธิร้องขอพิสูจน์สัญชาติกับประเทศต้นทาง ไม่มีสิทธิในการเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติตามบันทึกความตกลงระหว่างประเทศไทยกับประเทศต้นทาง (พม่า ลาว กัมพูชา) และตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 ด้วยเพราะมติดังกล่าวกำหนดให้เฉพาะแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าวที่มีใบอนุญาตทำงานเท่านั้นที่สามารถเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติได้ ไม่รวมถึงผู้ติดตามผู้แรงงาน ²⁹	-ไม่มีสิทธิในการร้องขอ/เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติกับประเทศต้นทาง โดยเฉพาะสิทธิในการเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติตามบันทึกความตกลงระหว่างประเทศไทยกับประเทศต้นทาง (พม่า ลาว กัมพูชา)
มีสิทธิร้องขอสัญชาติไทย	- แม้เกิดประเทศไทยก็ไม่ได้สัญชาติโดยหลักสืบสายโลหิตและหลักดินแดน ด้วยเพราะพ่อและแม่เป็นคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยชั่วคราว ดังนั้น การมีสัญชาติไทยจะต้องเป็นไปตามมาตรา 7 ทวิ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2535 และฉบับที่ 4 พ.ศ.2551 ประกอบกับจะต้องมีมติคณะรัฐมนตรี	- มีสิทธิร้องขอสถานะต่างด้าว และสัญชาติไทย ตามมติคณะรัฐมนตรี 7 ธันวาคม 2553 ในกรณีที่เด็กคนดังกล่าวเกิดในประเทศไทยและจบการศึกษาระดับปริญญาตรีก่อนวันที่ 18 มกราคม 2548 ภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล

²⁸ เรียบเรียงจากประเด็นและผลการตรวจสอบกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีเด็กชายหม่อง ทองดี โดยคณะอนุกรรมการด้านสิทธิและสถานะบุคคลของผู้ไร้สัญชาติ ไทยพลัดถิ่น ผู้อพยพและชนพื้นเมือง ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ธันวาคม 2553

²⁹ กระบวนการหารือระหว่างรัฐบาลได้มีเริ่มต้นแล้วถึง ความเป็นไปได้และทางปฏิบัติในการเปิด/ขยายให้ผู้ติดตามสามารถเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติกับประเทศต้นทางได้

	เด็กในสถานะผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าว (มีเลขประจำตัว 13 หลัก ขึ้นต้นด้วยเลข 00 หรือถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย)	เด็กในสถาบันการศึกษา (มีเลขประจำตัว 13 หลัก ขึ้นต้นด้วยเลข 0 หรือถือบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน)
สิทธิในความมั่นคงด้านสาธารณสุข โดยเฉพาะสิทธิในหลักประกันสุขภาพตามกฎหมายไทย	- ไม่มีสิทธิในหลักประกันสุขภาพ เพราะสิทธิในหลักประกันสุขภาพของแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าว มีเฉพาะกรณีที่เป็นแรงงานที่ขึ้นทะเบียนเท่านั้น ไม่รวมถึง "ผู้ติดตาม" ³⁰	- เฉพาะเด็กในสถาบันการศึกษาที่มีเลขประจำตัวขึ้นต้นด้วยเลข 0 เท่านั้นที่สามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2553 ไม่รวมถึงเด็กในสถาบันการศึกษาที่มีเลขประจำตัวขึ้นต้นด้วยเลข 00
สิทธิในความเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะสิทธิเดินทางเพื่อการศึกษาหรือสุขภาพอนามัย	-เป็นไปตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ.2553 ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2553 กล่าวคือ สามารถเดินทางภายในตัวจังหวัดได้ แต่สำหรับกรณีการเดินทางออกนอกพื้นที่จังหวัดนั้น สามารถเดินทางได้เฉพาะกรณีเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ เป็นพยานศาล ได้รับหมายเรียกจากพนักงานสอบสวน มีหนังสือเรียกตัวจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน หรือเพื่อการรักษาพยาบาล โดยจะต้องได้รับอนุญาตจากปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร หรือได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายในเขตท้องที่จังหวัดอื่น ส่วนระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยออกนอกเขตควบคุมเป็นการชั่วคราวเพื่อเข้าเรียนในสถานศึกษา ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2553 ที่กำหนดว่าเด็กสามารถเดินทางออกนอกพื้นที่เพื่อการศึกษาได้จนจบหลักสูตรนั้น อนุญาตเฉพาะเด็กในสถาบันการศึกษาที่มีเลขประจำตัว 13 หลัก ขึ้นต้นด้วยเลข 0 เท่านั้น ไม่คลุมถึงเด็กที่มีเลขประจำตัว 13 หลัก ขึ้นต้น ด้วยเลข 00	- มีกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับคือ หนึ่ง-ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและกำหนดเขตพื้นที่ควบคุม ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2552 เด็กในสถาบันการศึกษาที่มีเลขประจำตัว 13 หลัก ขึ้นต้นด้วยเลข 0 ย่อมสามารถเดินทางเพื่อการรักษาพยาบาลได้ ตามข้อ 4 แห่งประกาศ และอาจอ้าง "เหตุจำเป็นอื่น" ในการเดินทางเพื่อการศึกษาได้ และ สอง-ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยออกนอกเขตควบคุมเป็นการชั่วคราวเพื่อเข้าเรียนในสถานศึกษา ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2553 กำหนดว่าเด็กสามารถเดินทางออกนอกพื้นที่เพื่อการศึกษาได้จนจบหลักสูตร อย่างไรก็ดี การเดินทางเพื่อรักษาพยาบาล ยังเป็นไปตามระบบส่งต่อของสถานพยาบาล และในกรณีฉุกเฉินผู้ป่วยสามารถเดินทางออกนอกพื้นที่ได้โดยไม่ต้องขออนุญาต แต่จะต้องไปปกรายงานตัวทันทีที่สามารถทำได้

³⁰ อย่างไรก็ดี ปลัดจังหวัดเชียงใหม่ และผู้แทนสนย. ได้ชี้แจงเพิ่มเติม ว่าผู้ติดตามสามารถซื้อหลักประกันสุขภาพได้เอง ในราคา 1,300 บาท และจะต้องจ่าย 30 บาทต่อครั้งที่ไปสถานพยาบาล (30 บาท/visit) อย่างไรก็ดี การขายหลักประกันสุขภาพทางเลือกให้แก่ผู้ติดตามนั้นขึ้นอยู่กับดุลพินิจของสถานบริการ ไม่สามารถดำเนินการได้ทุกสถานพยาบาล ทุกจังหวัด แต่ข้อเท็จจริงนี้ ทางคณะอนุกรรมการฯ เห็นว่าจะต้องมีการทำหนังสือเพื่อขอชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

	เด็กในสถานะผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าว (มีเลขประจำตัว 13 หลัก ขึ้นต้นด้วยเลข 00 หรือถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย)	เด็กในสถาบันการศึกษา (มีเลขประจำตัว 13 หลัก ขึ้นต้นด้วยเลข 0 หรือถือบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน)
	ดังนั้น การเดินทางออกนอกพื้นที่จังหวัด เด็กกลุ่มนี้ สามารถเดินทางในกรณีเพื่อการรักษาพยาบาลได้เท่านั้น ไม่รวมถึงการเดินทางเพื่อการศึกษา	
สิทธิในความมั่นคงแ ห่ ง ชี วิ ต โดยเฉพาะสิทธิที่จะไม่ถูกส่งกลับประเทศต้นทางซึ่งยังมีสถานการณ์ที่เสี่ยงต่อความปลอดภัยในชีวิตร่างกาย และ เสรีภาพ	- ไม่เพียงเฉพาะกรณีของเด็ก แต่เป็นหลักทั่วไปว่าการส่งบุคคลกลับประเทศต้นทาง จะต้องคำนึงว่า จะไม่มีการส่งกลับหากสถานการณ์ภายในประเทศต้นทางมีความไม่ปลอดภัย และจะต้องมีการดำเนินการดูแลตามหลักมนุษยธรรม	-ไม่คำนึงถึงเลขประจำตัวของเด็กว่า ขึ้นต้นด้วยเลขกลุ่มใด แม้จะเป็นเด็ก ก็ดำเนินการภายใต้หลักทั่วไปที่ว่า การส่งบุคคลกลับประเทศต้นทาง จะคำนึงว่า จะไม่มีการส่งกลับ หากสถานการณ์ภายในประเทศต้นทางมีความไม่ปลอดภัย และจะต้องมีการดำเนินการดูแลตามหลักมนุษยธรรม

อาจกล่าวได้ว่า จากการตรวจสอบเชิงเปรียบเทียบระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานด้านต่างๆ ภายใต้สถานะผู้ติดตามแรงงานหรือลูกของแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียน กับสถานะของเด็กในสถาบันการศึกษา บนพื้นฐานของการตีความและบังคับใช้กฎหมายที่เป็นคุณแก่เด็ก ได้ส่งผลให้เทศบาลตำบลสุเทพยกเลิกคำสั่งระงับการเคลื่อนไหวทางทะเบียนราษฎรของเด็กชายหม่อง เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2553³¹

แม้สิทธิขั้นพื้นฐานของเด็กชายหม่อง รวมถึงเด็กคนอื่นๆ ที่มีข้อเท็จจริงเหมือนกับเด็กชายหม่อง จะได้รับการคุ้มครอง แต่ภายใต้หลักการที่ว่าบุคคลหนึ่งๆ ควรจะมีสถานะหรือรายการทางทะเบียนราษฎรเพียงอย่างหนึ่งเท่านั้น (หรือมีเลขประจำตัวเพียง 1 ชุด) ข้อถกเถียงและการดำเนินการใดๆ ต่อไปต่อการมีเลขประจำตัว 2 ชุดของ เด็กชายหม่อง ก็ยังไม่ยุติลงโดยสิ้นเชิง

อย่างไรก็ดี จากกรณีนี้ ก็ทำให้สังคมไทยได้เห็นถึง-อีกก้าวที่ก้าวหน้าของการใช้และการตีความกฎหมายเพื่อเป็นคุณ รวมถึงด้วยความคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กคนหนึ่งๆ .

³¹ ที่ ชม. 64801.1 /ท.ร.34 ลงวันที่ 29 กันยายน 2554

6. การรับรองความมีสัญชาติไทยกลุ่มมานิ ที่เทือกเขาบรรทัด³²



กลุ่มมานิในเขตพื้นที่อำเภอตะโหนด จังหวัดพัทลุง

ปลายเดือนพฤศจิกายน 2553 ที่ผ่านมา สื่อมวลชนได้รายงานถึงกรณีความร่วมมือระหว่างอำเภอปะเหลียนและหน่วยงานสาธารณสุขของจังหวัดตรัง ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลของ *กลุ่มชาวกู* โดยการนำร่องตรวจพื้นที่เพื่อประเมินอายุ ก่อนที่จะดำเนินการออกบัตรประชาชนให้

กล่าวได้ว่า กรณีดังกล่าวเป็นความคืบหน้าของการดำเนินการรองรับความมีสิทธิในสัญชาติไทยให้กับกลุ่มชาวกูหรือกลุ่มมานิ-กลุ่มชนพื้นเมืองดั้งเดิมของประเทศไทย ทั้งนี้ จากข้อมูลภาคสนามโดยศูนย์ศึกษาและฟื้นฟูภาษาและวัฒนธรรมในภาวะวิกฤต สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเอเซีย มหาวิทยาลัยมหิดล พบว่า

“..ในบริเวณเทือกเขาบรรทัด (จังหวัดตรัง สตูลและพัทลุง) มีชนกลุ่มมานียังคงไม่มีเอกสารแสดงตนใดๆ ทั้งๆ ที่เป็นกลุ่มชนพื้นเมืองที่อาศัยอยู่มานาน โดยมีหลักฐานการติดต่อสัมพันธ์กับกลุ่มใกล้เคียงในประเทศมาเลเซีย น้อยมาก หลักฐานที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างคนไทยกับชนพื้นเมืองกลุ่มนี้ที่ชัดเจนที่สุด ก็คือพระราชนิพนธ์เรื่อง “เงาะป่า” ที่ทรงพระราชนิพนธ์เสร็จเมื่อปี พ.ศ.2448³³ โดยหากจะเชื่อตามหลักฐานนี้ ชาวมานิ (ชาวกู) ก็จะต้องเข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยอย่างช้าที่สุดก็กว่าร้อยปีมาแล้ว”

ทางสถาบันวิจัยภาษาฯ ได้ร้องขอความช่วยเหลือมายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทางอนุกรรมการด้านสิทธิและสถานะบุคคลของผู้ไร้สัญชาติ ไทยพลัดถิ่น ผู้อพยพและชนพื้นเมืองจึงได้จัดประชุมหารือร่วมกับหน่วยงานทางปกครองและนักวิชาการต่างๆ อันนำไปสู่การจัดประชุมเชิงวิชาการเพื่อแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลให้แก่ชนเผ่าชาวกูหรือมานิหรือเงาะป่าที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดตรัง สตูล พัทลุง และยะลา³⁴

³² กรรณก วัฒนภูมิ นักกฎหมาย สถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฝ้าระวังสภาวะไร้รัฐ, กิติวรญา รัตมณี อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, เรียบเรียงและปรับปรุงโดยดรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล นักกฎหมาย สถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฝ้าระวังสภาวะไร้รัฐและอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2554

³³ พระราชนิพนธ์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ร.5

³⁴ เมื่อวันที่ 27 - 28 มิถุนายน 2553 ณ โรงแรมปรีชาพาเลซ กรุงเทพมหานคร โดยสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง เป็นเจ้าภาพ โดยเชิญนายอำเภอ อำเภอจังหวัด หัวหน้าฝ่ายทะเบียนและบัตรใน จังหวัดดังกล่าวที่มีชาวกูอาศัยอยู่ (พื้นที่ตรัง สตูล พัทลุง ยะลา และนราธิวาส), สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และนักวิชาการจากมหาวิทยาลัย มหิดล และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อาทิ ศ. ดร.

จากที่ประชุม กรรมการปกครองสรุปว่าจะมีการออกหนังสือสั่งการเพื่อให้อำเภอต่างๆ ดำเนินการเพิ่มชื่อกลุ่มมาโนเข้าในทะเบียนบ้านผู้มีสัญชาติไทย (ท.ร. 14) ซึ่งเป็นแนวทางที่เคยดำเนินการไปแล้วกับกรณีของกลุ่มมาโนที่ธารโต จังหวัดยะลา เมื่อปี พ.ศ.2532

หนึ่งเดือนหลังจากนั้น ทางกรมการปกครองได้ออกหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดตรัง สตูล พัทลุง และยะลา เพื่อทำความเข้าใจถึงแนวทางในการจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลกลุ่มมาโน โดยเนื้อหาของหนังสือสั่งการสรุปได้ว่า³⁵

หนึ่ง-ให้ใช้วิธีการเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน ประเภทร.ร.14³⁶ โดยมีวิธีการเพิ่มชื่อที่แตกต่างกัน ขึ้นกับว่ามาโนคนดังกล่าวเกิดในท้องที่/เขตอำเภอที่อาศัยอยู่ปัจจุบันหรือไม่³⁷

สอง-สำหรับกรณีของกลุ่มมาโนที่อยู่บริเวณเทือกเขาสนกาลาคีรี นายทะเบียนจะต้องเพิ่มประเด็นการตรวจสอบว่ามาโนเหล่านั้นเป็นผู้ที่เข้ามาจากประเทศมาเลเซียหรือไม่ หากพบว่าเป็นกลุ่มมาโนที่อยู่ในประเทศมาเลเซียจะต้องใช้วิธีการจัดทำทะเบียนประวัติเป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล เมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ.2548 โดยบันทึกรายการบุคคลไว้ในทะเบียน ท.ร.38 ก เป็นบุคคลที่มีเลข 13 หลักขึ้นต้นด้วยเลข 0 แล้วพิสูจน์สัญชาติว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเนื่องจากมีบิดามารดาสัญชาติไทยหรือไม่

สาม-เนื่องจากที่อยู่อาศัยของกลุ่มมาโน ยังไม่มีเลขบ้าน ในกรณีที่มานั้นเป็นผู้มีสัญชาติไทย ให้ดำเนินการกำหนดเลขที่บ้าน แล้วเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านดังกล่าว โดยระบุชื่อบ้านว่า “บ้านชาโกล” แต่ถ้าบริเวณที่อยู่อาศัยของกลุ่มมาโนไม่มีหลังใดเลยที่มีลักษณะเป็นบ้าน ก็ให้นายทะเบียนสร้างทะเบียนบ้านชั่วคราวขึ้น 1 เลขหมาย ระบุชื่อบ้านว่า “บ้านกลุ่มชาโกล” แล้วเพิ่มชื่อชาวมาโนทั้งกลุ่มเข้าในทะเบียนบ้านดังกล่าวโดยแยกเป็นรายครอบครัว

สี่-การดำเนินการดังกล่าว ให้คำนึงถึงความประสงค์และความสมัครใจของชาวมาโนแต่ละคน โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายทะเบียนอาจดำเนินการร่วมกับหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ที่ทำงานเกี่ยวกับกลุ่มมาโนในแต่ละพื้นที่ โดยอาจจัดชุดเคลื่อนที่ไปปรับคำร้อง ตรวจสอบพยานแวดล้อมและสอบสวนพยานบุคคลในพื้นที่

ระหว่างนี้ยังไม่อาจสรุปได้ถึงผลการดำเนินการดังกล่าว แต่ข้อสังเกตที่พบจากภาคสนามก็คือ การเพิ่มชื่อมาโน ยังมีข้อจำกัดบางประการ อาทิ

ประการแรก ข้อจำกัดในการเดินทางเพื่อแจ้งข่าวและติดตามกลุ่มมาโนให้มาลงรายการสถานะบุคคล เนื่องจากกลุ่มมาโนมีการย้ายที่อยู่ไม่เป็นหลักแหล่ง มีเพียงบางกลุ่มเท่านั้นที่มีการตั้งบ้านเรือนและเรียนรู้วิถีชีวิตและวัฒนธรรมจากชาวบ้านในพื้นที่

ประการที่สอง ข้อจำกัดในการสื่อสารถึงความหมายของการเพิ่มชื่อหรือการมีสัญชาติไทย เมื่อเจ้าหน้าที่ยังไม่สามารถสื่อสารและทำความเข้าใจกับกลุ่มมาโนได้ จึงเกิดความเข้าใจที่ยังไม่ตรงกัน เจ้าหน้าที่ทะเบียนก็ให้เหตุผลว่าไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ เพราะการเพิ่มชื่อจะต้องเป็นไปโดยความสมัครใจของชาวมาโนเอง

ประการที่สาม การที่กลุ่มชาติพันธุ์มาโน ไม่มีวัฒนธรรมการตั้งนามสกุล จึงมีความเป็นไปได้ว่าอาจมีความพยายามที่จะตั้งนามสกุลเพื่อเป็นที่ระลึกให้แก่พื้นที่ที่มีกลุ่มมาโนมาอาศัยอยู่ (มีความเป็นไปได้ว่าอาจมีการเกิดขึ้นของนามสกุล “ศรีตรัง” “ศรีพัทลุง” เช่นเดียวกับที่กลุ่มมาโนในพื้นที่จังหวัดยะลาเคยได้รับการพระราชทานนามสกุล “ศรีธารโต” มาแล้ว)

สุวิไล เปรมศรีรัตน์ จากสถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรม มหาวิทยาลัย มหิดล รศ. ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร และ รศ.ดร.ณรงค์ ใจหาญ จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

³⁵ หนังสือที่ มท 0309.1/ว16756 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ.2553 เรื่อง การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลให้แก่ชนเผ่าชาโกลหรือมาโนหรือเงาะป่า ออกโดยกรมการปกครอง ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดตรัง สตูล พัทลุง และยะลา

³⁶ ตามมาตรา 37 ประกอบกับมาตรา 36 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534

³⁷ กรณีที่ที่เกิด กับที่อยู่อาศัยปัจจุบันเป็นคนละที่กัน ให้ปฏิบัติตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 93 (กรณีเด็กสาวจากการสามเินในประชากรเมื่อปี พ.ศ. 2499) หรือข้อ 97 (กรณีผู้ขอเพิ่มชื่อโดยไม่มีเอกสารราชการ) ส่วนคนที่เกิดในท้องที่อำเภอที่อาศัยอยู่ปัจจุบัน ให้ใช้วิธีการแจ้งการเกิดตามมาตรา 18 และระเบียบสำนักทะเบียนกลางฯ ข้อ 52 (กรณีเด็กเกิดในบ้าน) ข้อ 54 (กรณีเด็กเกิดนอกบ้าน) หรือข้อ 57 (กรณีแจ้งเกิดเกินกำหนด) หรือจะใช้วิธีการเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านดังกล่าวข้างต้นก็ได้

ประการที่สี่ สืบเนื่องจากวิถีชีวิตของชาวมานี ที่นับเลขเพียงหนึ่งถึงห้าจำนวนที่มากกว่าห้า จะถูกนับเป็นหน่วยเดียวกันคือ “มากมาย” ทำให้ยังไม่สามารถสื่อสาร ตรวจสอบเพื่อบันทึกอายุที่ใกล้เคียงความเป็นจริงได้ อันนำไปสู่การตรวจฟันเพื่อเทียบประเมินอายุของกลุ่มมานี

ประการที่ห้า มีข้อสังเกตว่าการสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจกับคนในสังคมไทย ว่าการบันทึกชื่อมานีใน ท.ร.14 จะเกิดประโยชน์ต่อการจัดการประชากรที่ปรากฏตัวในประเทศไทย ในฐานะที่ประชากรมานีสวนหนึ่ง คือ *คนที่ไม่มีสิทธิในสัญชาติไทย แต่ยังไม่อาจใช้สิทธิในสัญชาติไทยได้* ครอบคลุมนี้ยังไม่ผ่านกระบวนการรับรองและออกเอกสารแสดงตนที่รับรองสิทธิในฐานะคนสัญชาติไทย (เช่น การบันทึกชื่อในทะเบียนบ้าน ท.ร.14 ในฐานะคนสัญชาติไทย การออกบัตรประจำตัวประชาชนคนสัญชาติไทย การออกหนังสือเดินทางในฐานะคนสัญชาติไทย เป็นต้น)

ที่สำคัญ ไม่เพียงแต่สิทธิในสัญชาติไทยเท่านั้น แต่สิทธิที่ทุกคนไม่ว่าจะเป็นใคร จะมีชาติพันธุ์อะไร จะยากดีมีจนแค่ไหน จะอยู่ในป่าหรือในคอนโดที่ศิวิไลแค่ไหน ทุกคนก็ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการรับรองคุณค่าความเป็นคน ในทุกแห่งบนโลกใบนี้ อย่างเท่าเทียมกัน ในฐานะ “มนุษย์คนหนึ่ง”

ทั้งนี้ กระบวนการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร(ไม่ว่าจะเป็น ท.ร.14-กรณีสัญชาติไทย หรือ ท.ร.38ก-กรณีที่ยังพิสูจน์สถานะไม่ได้) นับเป็นพันธกรณีในทางระหว่างประเทศที่ผูกพันรัฐไทยให้ต้องปฏิบัติตาม ทั้งในฐานะจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ตามข้อ 6³⁸ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 และในฐานะพันธกรณีตามสนธิสัญญาซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี ตามข้อ 16³⁹ แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่งและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 ฯลฯ

ต้องขอชื่นชมกรมการปกครองที่ออกมาจัดการปัญหา ก่อนที่รัฐไทยจะถูกตั้งคำถามจากประชาคมระหว่างประเทศถึงการให้ความสำคัญกับชนพื้นเมือง และนับเป็นการดำเนินการที่ควรนำมาถอดบทเรียนเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดการปัญหากลุ่มคนที่มีปัญหาสถานะและสิทธิกลุ่มอื่นๆ ต่อไป ส่วนประเด็นต่างๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างทางการดำเนินการล้วนเป็นสิ่งที่ต้องติดตามกันต่อทั้งในแง่ข้อจำกัดอุปสรรค และการดำเนินการเพื่อแก้ไขข้อจำกัด อุปสรรคที่เกิดขึ้น .

³⁸ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 (Universal Declaration of Human Rights,1948) ได้รับการรับรองและประกาศโดยข้อมติสมัชชาสหประชาชาติที่ 217 เอ (III) วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491

ข้อ6 ทุก ๆ คนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลในกฎหมายไม่ว่า ณ ที่ใด (Article 6 Everyone has the right to recognition everywhere as a person before the law.)

³⁹ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 (International Covenant on Civil and Political Rights,1966) สมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้รับรองกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2509 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2519 ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 โดยมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2540

ข้อ16 มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายในทุกแห่งหน (Article 16 Everyone shall have the right to recognition everywhere as a person before the law.)

7. สถานการณ์คนไร้รัฐไร้สัญชาติในพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า (จังหวัดแม่ฮ่องสอน)⁴⁰

นับจากปี 2549 สถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฝ้าระวังสภาวะไร้รัฐ (SWIT) และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ⁴¹ ได้สนับสนุนและร่วมงานกับคณะกรรมการคาทอลิกเพื่อการพัฒนาสังคม แผนกชาติพันธุ์ สังคมชนบทและเชียงใหม่ ดำเนินการแก้ไขบุคคลที่มีปัญหาสถานะบุคคลในพื้นที่อำเภอแม่สะเรียง โดยเน้นที่สองตำบล คือ ตำบลแม่คงและตำบลเสาหิน โดยล่าสุดที่ได้มีการจัดอบรมความรู้ด้านสถานะบุคคลและสิทธิให้กับผู้นำชุมชน แกนนำชาวบ้าน เยาวชนที่สามารถอ่านเขียนภาษาไทยได้เป็นครั้งที่สามในปี 2552 ช่วงปี 2553 จึงเป็นช่วงเวลาขยายพื้นที่การเก็บข้อมูลคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ

กลางปี 2553 โดยเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ของคณะกรรมการคาทอลิกเพื่อการพัฒนาสังคมฯ ได้ร่วมกับผู้นำชุมชนและเยาวชนจำนวนหนึ่งลงพื้นที่ สมาชิกชุมตำบลเสาหิน (บ้านนาป่าแป๋ บ้านแม่แพะ บ้านใหม่ ห้วยเตือ ห้วยปูล บ้านขุนสอง บ้านนาทุ แม่ต๋อบ) และตำบลแม่คง (บ้านอุ น, จอสิเดอ, ปอมี, จอปลอคี จอปรำ ห้วยเหี้ยะ) โดยใช้เครื่องมือคือแบบสอบถามของกรมการปกครอง (แบบ 89 และแบบ 89/1) รวมถึงได้มีการถ่ายภาพบุคคล, ทำแผนภาพ/ตารางเครือญาติพร้อมรวบรวมเอกสารต่างๆ

พบว่ามีคนที่ยังไม่มีเอกสารอะไรเลย (undocumented person) ประมาณ 800 กว่าคน โดยมีบุคคลที่มีพ่อหรือแม่ หรือทั้งพ่อและแม่เป็นผู้มีสัญชาติไทยประมาณ 100 คนและคนที่มีพ่อหรือแม่ หรือทั้งพ่อและแม่ถือบัตรผู้ไม่มีสัญชาติไทย (ขึ้นต้นด้วยเลข 6 หรือ 7) จำนวนประมาณ 400-500 คน



เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ของคณะกรรมการคาทอลิกเพื่อการพัฒนาสังคมฯ ได้ร่วมกับผู้นำชุมชนและเยาวชนจำนวนหนึ่งลงพื้นที่ สมาชิกชุมตำบลเสาหิน และตำบลแม่คง ในปี 2553

⁴⁰ วีระชัย วัชรธรรมเนียม ครูคำสอนเขตตำบลเสาหิน คณะกรรมการคาทอลิกเพื่อการพัฒนาสังคม แผนกชาติพันธุ์ สังคมชนบทและเชียงใหม่ และดร.ณัฏฐา ไพศาลพาณิชย์กุล นักกฎหมาย สถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฝ้าระวังสภาวะไร้รัฐ และอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร , วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2554

⁴¹ ประสานงานและร่วมผลักดันงาน ผ่านเอกชัย ปิ่นแก้ว เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



เมื่อสำรวจเสร็จทางเจ้าหน้าที่ได้สนับสนุนให้ผู้นำชาวบ้านเป็นคนมอบแบบสอบถามที่กรอกข้อมูลเสร็จแล้ว พร้อมแนบเอกสารที่เกี่ยวข้อง รูปถ่ายและตารางเครือญาติให้กับอำเภอแม่สะเรียงเมื่อประมาณกลางปี 2553

อย่างไรก็ดี ด้วยกระแสข่าวคอร์ปชันกรณีบัตรเลข 0 ที่ส่งผลให้หลายอำเภอชะลอไปจนถึงหยุด-ไม่มีการดำเนินการใดๆ อันรวมถึงอำเภอแม่สะเรียงด้วย กล่าวคือในปลายเดือนมิถุนายน 2553 ชาวบ้านกว่า 120 คน ลงขันกันเพื่อเพื่อหารถยนต์รับจ้างเดินทางเข้ามายังอำเภอแม่สะเรียง (คันละ 6,000 บาทจำนวน 4 คัน) ตามที่ได้มีการประสานงานนัดหมายกับทางอำเภอเพื่อการจัดทำบัตรเลข 0 หลังจากที่ได้สำรวจแบบ 89 ไปแล้ว ก็พบว่า ถูกยกเลิกนัดในวันที่ชาวบ้านไปถึงต่อมาราวเดือนสิงหาคม SWIT ได้รับข่าวจากแม่สะเรียงว่าชาวบ้านกำลังจะเดินทางไปอำเภออีกครั้ง และครั้งนี้การเดินทางเหมารถจำนวน 4 คันๆ กลายเป็นปัญหาใหญ่⁴²

ในเวลาเดียวกันกับ กรณีการดำเนินการบัตรเลข 0 มีปัญหา แต่กรณีของ “คนไทยตกหล่นทางทะเบียนราษฎร” ที่มีพ่อหรือแม่เป็นไทย หรือทั้งพ่อและแม่เป็นคนไทย ก็เดินทางไปอย่างรวดเร็ว ทางอำเภอแม่สะเรียงใช้แบบ 89 รวมถึงเอกสารอื่นๆ ที่ทางคณะกรรมการคாதอลิกเพื่อการพัฒนาสังคมฯ ได้สำรวจและรวบรวมพยานเอกสารต่างๆ ร่วมกับชุมชนเป็นเอกสารหนึ่งประกอบการสอบพยานบุคคล ในการพิจารณาเพิ่มชื่อ “คนไทย” ตกหล่นเข้าสู่ทะเบียนราษฎรประเภท 14

จนถึงปัจจุบัน (กุมภาพันธ์ 2554) ข้อมูลเบื้องต้น สรุปได้ว่า

- สำหรับตำบลเส้าหินนั้น เหลือเพียงบ้านหมู่ 3 ตำบลเส้าหินซึ่งมีจำนวน 2 ครอบครัวยังคงที่ยังคงไม่สามารถเพิ่มชื่อเข้าทะเบียนบ้านท.ร.14 ได้ ด้วยเพราะพยานที่มีอยู่เบาบางมากและอาจต้องใช้วิธีการตรวจดีเอ็นเอ
- ส่วนตำบลแม่คง น่าจะไม่มีปัญหาว่า มี “คนไทยตกหล่น” ในพื้นที่บ้านอุญ จอสีเดอ ห้วยเฮี้ยะ อีกแล้ว ยกเว้นบ้านปอมี จอปลอคือ จอปร้า

แม้จะเหลือพื้นที่อีกไม่กี่จุด ที่ทางภาคสนามจะต้องดำเนินการเก็บงานให้เสร็จ แต่ด้วยความพร้อมของคนในชุมชนเองที่น้อยกว่าคือ ผู้นำพูด-อ่านภาษาไทยไม่ได้ และระยะทางที่ไกล รวมถึงมีองค์กรพัฒนาเอกชนบางแห่งแสดงความประสงค์จะเข้าไปทำงานในพื้นที่ดังกล่าว ทำให้ทีมภาคสนามจึงจำเป็นต้องชะลอการทำงานเพื่อประเมินถึงพื้นที่ที่ “ยังว่าง” จากความสนใจและกำลังคนจากฝ่ายต่างๆ จึงจะเข้าไปดำเนินการเสริมเพื่อปิดพื้นที่ว่างนั้น .

⁴² SWIT ร่วมลงขันไปกับองค์กรเครือข่ายของคณะกรรมการคாதอลิกฯ ไปบางส่วน แม้จะมีบางคำถามและความไม่ชัดเจนต่อสถานการณ์ในพื้นที่

ด้านสิทธิ

8. อีกก้าวของหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าคนไร้รัฐไร้สัญชาติ⁴³



ย้อนไปเมื่อประเทศไทยประกาศใช้นโยบาย “30 บาทรักษาทุกโรค” ในปี 2544 ซึ่งเป็นครั้งแรกที่เป็นรูปธรรมของหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ที่ครอบคลุมถึงคนทุกกลุ่มโดยไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความแตกต่างด้านใด

แต่เกือบ 4 ปีต่อมา บัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้าหรือบัตร 30 บาท ก็นิยามใหม่และชัดเจนว่าครอบคลุมเฉพาะ “คนสัญชาติไทย” ด้วยสโลแกน “30 บาท ช่วยคนไทยห่างไกลโรค”

และนับแต่นั้นมาบัตร 30 บาท ก็ถูกดึงกลับจากกระเป๋าคนที่ไม่มีสัญชาติไทย ด้วยเหตุผลที่ว่า “บุคคล” ที่ปรากฏในมาตรา 5 แห่งพ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 นั้น ถูกตีความว่า ได้แก่ “ผู้มีสัญชาติไทย เท่านั้น”

เดือนสุดท้ายของปี 2550

ทีม Health for Stateless (H4S) ก็เริ่มต้นการรวมตัวและก้าวเล็กๆเพื่อหลักประกันสุขภาพของคนไร้รัฐไร้สัญชาติหรือผู้มีปัญหาสถานะบุคคลของ SWIT ก็เริ่มต้นขึ้น และเพื่อตอบโจทก์ที่มองเห็นอยู่จึงได้มีการพัฒนา “โครงการวิจัยเพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะต่อหลักประกันสุขภาพของคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติในประเทศไทย”

มีชื่อเล่นว่า Health for Stateless หรือ H4S ซึ่งประกอบไปด้วยงานวิจัยจำนวน 6 ชุด⁴⁴ โดยการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย (สวปก.) (เพื่อสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข)

เราเริ่มเผยแพร่ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะของเราผ่านสื่อออนไลน์ต่างๆ และมีโอกาสไปร่วมแลกเปลี่ยนในเวทีต่างๆ เป็นระยะ พร้อมกับการติดตามข่าวสารความคืบหน้าของภาคส่วนต่างๆ

หลังจากร่วมพัฒนา fact sheet ในเดือนกุมภาพันธ์ 2552 กับทีมเฉพาะกิจเล็กๆ⁴⁵ ความเคลื่อนไหวจากนั้นคือบอร์ดสปสช. มีมติไม่เสนอเป็นวาระต่อคณะรัฐมนตรี

ก้าวที่เริ่ม-ก้าวเล็กๆ ของ SWIT

แน่นอน-เรา (SWIT) ไม่เคยเข้าได้ใกล้กับทีมงานหรือคณะทำงานใดๆ ในการผลักดันประเด็นหลักประกันสุขภาพ

เราเคยแต่รับรู้ข่าวความพยายามผลักดันให้คนไร้รัฐไร้สัญชาติหรือผู้มีปัญหาสถานะบุคคลได้รับการจัดหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า และเคยได้ขบคิดข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องนี้อยู่บ้าง

⁴³ ปิ่นแก้ว อุณแก้ว เจ้าหน้าที่สื่อสารสาธารณะ สถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฝ้าระวังสถานะไร้รัฐ (SWIT), วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2554 ปรับปรุงจาก ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล บันทึกถึง ..ก้าวเล็กๆ ของพวกเราเพื่อหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของคนไร้สัญชาติ โดย สถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฝ้าระวังสถานะไร้รัฐ (SWIT), นักศึกษาปริญญาเอก คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ่านเพิ่มเติม

http://www.archanwell.org/autopage/show_page.php?t=1&s_id=504&d_id=503

⁴⁴ ดาวน์โหลดไฟล์ รายงานฉบับสมบูรณ์ได้ที่ <http://gotoknow.org/blog/h4s/306240>

⁴⁵ ประกอบด้วยทีมงานของ สำนักงานนโยบายและแผนสาธารณสุข (สนย.) กระทรวงสาธารณสุข, สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ(สปสช.) และ SWIT

ด้วยเพราะมีคำร้องขอความช่วยเหลือของคนป่วยไร้รัฐไร้สัญชาติ เข้ามาที่ *ห้องอาจารย์แหวว* (รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ สายสุนทร) ที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นกรณีของเด็กชายวิษณุ, น้องออย, ป้าเจ็ริง, ป้าสันที่ ฯลฯ

อีกก้าวสำคัญ-เพื่อหลักประกันสุขภาพคนไร้รัฐไร้สัญชาติ

ทาง SWIT ตั้งข้อสังเกตว่า ที่ผ่านมายังไม่เคยมีการหารือเพื่อนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายหรือขอให้มีการตีความในประเด็นผู้ทรงสิทธิแห่งกฎหมายหลักประกันสุขภาพแต่อย่างใด

นอกจากนี้ SWIT มีความเห็นว่า การปรับใช้กฎหมาย การตีความ “บุคคล” ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ หากสปสช. หรือหน่วยงานใดจะตีความว่าหมายถึง เฉพาะบุคคลที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น ย่อมเป็นการตีความที่ขาดความเข้าใจต่อสถานะบุคคลตามกฎหมาย (Legal Personality Status) ของบุคคลกลุ่มต่างๆ ที่ปรากฏตัวอยู่ในสังคมไทย

และเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2552 ทาง SWIT ได้ทำข้อเสนอแนะถึงสปสช. ผ่านสมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์⁴⁶

ต้นเดือนมกราคม 2553

เราได้ร่วมวงพูดคุยกับ ศูนย์ประสานงานเครือข่ายร่วมพัฒนาศักยภาพผู้นำการสร้างสุขภาวะแนวใหม่ (ศ.คศน.) แล้วแรงผลักดันที่เข้มข้นโดย “ทีมแพทย์ชนบท” นำโดย “หมอจิบ” นพ.สุภัทร ฮาสุวรรณกิจ ผอ.รพ.จะนะ จังหวัดสงขลา และ “หมอตุ้ย” นพ.วรวิทย์ ดันติวัฒน์ทรัพย์ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลอุ้มผาง จังหวัดตาก และ “ทีมหมอชายแดน” ทั้งจากอำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี, อำเภออุ้มผาง จังหวัดตาก, อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ที่สื่อสารความจำเป็นของหลักประกันเพื่อคนไร้รัฐไร้สัญชาติหรือผู้มีปัญหาสถานะบุคคลจากฝ่ายสาธารณสุขอย่างชัดเจน

รวมถึง “ตัวแดง” ทางบัญชีที่โรงพยาบาลยังต้องแบกรับ ด้วยเหตุที่เมื่อมองจากมุมของหมอที่เห็น *คนไข้คือ มนุษย์คนหนึ่ง* ไม่ได้สนใจถึงการจำแนกหรือปฏิบัติที่แตกต่างด้วยเหตุแห่งสถานะบุคคล

สอดคล้องกับการมองจากมุมของระบบบริการสาธารณสุขซึ่งเป็นระบบบริการที่จำเป็นนั้น โดยหลักการแล้วควรต้องครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม

กล่าวคือ ต้องให้บริการทั้งชุมชนโดยไม่แบ่งแยกหรือข้ามเว้นกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จึงจะมีผลในเชิงประสิทธิภาพของงานบริการสาธารณสุข โดยเฉพาะงานบริการด้านสร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรค หรือหลัก *สร้าง(สุขภาพที่ดี) นำ (ซ่อม)*

องค์ความรู้ทางกฎหมายทำหน้าที่อย่างแข็งแกร่งในการสนับสนุนหลักคิดทางมนุษยธรรมของคุณหมอฯ อีกทั้งยังสอดคล้องกัน

เพราะในทางกฎหมายแล้ว คนกลุ่มนี้มีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศไทย ทั้งในฐานะคนไทย-ที่อยู่ระหว่างการดำเนินการทางทะเบียนราษฎร, เป็นคนที่แม้จะเป็นคนต่างด้าวแต่ก็เป็นราษฎรของประเทศไทย ขณะที่สิทธิในการเข้าถึงและใช้บริการหลักประกันสุขภาพเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน

ดังนั้น *ภาพรวมของการจัดหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าสำหรับบุคคลที่มีปัญหาสถานะบุคคล (คนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ)* จึงควรต้องถูกพัฒนาขึ้น โดยหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าสำหรับคนที่มีปัญหาสถานะ ย่อมขึ้นอยู่กับจุดเกาะเกี่ยวที่แท้จริงตามข้อเท็จจริงของแต่ละคน ที่มีอยู่จริงกับสังคมไทย และแน่นอนว่า ย่อมไม่ได้หมายความว่า บุคคลที่มีปัญหาสถานะจะต้องร่วมจ่ายในอัตราสามสิบ (30 บาท) หรือศูนย์ (0) บาท ณ จุดรับบริการ (Co-Payment) เสมอไป⁴⁷

นอกจากนี้ ในช่วงดังกล่าวยังมีการนำเสนอโดยสื่อกระแสหลัก ด้วยนักสื่อสารสาธารณะมีอาชีพอย่าง “แวว” (คุณนงนุช แว่ววิรุฒ) จากสถานี TPBS ทำให้ประเด็นดังกล่าวมีการนำเสนอผ่าน “วาระประเทศไทย” เป็นเวลา 4 วันติดต่อกัน⁴⁸ รวมไปถึงการเสนอข่าวคราวการเคลื่อนไหวของชมรมแพทย์ชนบท ทางหน้าข่าวหนังสือพิมพ์หลายฉบับ

⁴⁶ อ่านข้อเสนอแนะฉบับเต็มได้ที่ <http://gotoknow.org/blog/h4s/325270>

⁴⁷ อ่านข้อเสนอแนะฉบับเต็ม, อ้างแล้ว

⁴⁸ ชมย้อนหลัง รายการวาระประเทศไทย วันที่ 18-21 มกราคม 2553, <http://www.statelesswatch.org/library/video?page=1>

25 มกราคม 2553

หลังจากเวทีเสวนาทางวิชาการ หัวข้อ “แนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับราษฎรในประเทศไทย : นิยาม และการจำแนก” ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ต่อมาภายหลังการเสวนาดังกล่าว ได้มี ‘วงคุยเล็กๆ’ เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับกลุ่มเป้าหมายของการผลักดันหลักประกันสุขภาพอันสืบเนื่องมาจากข้อห่วงใยของหน่วยงานความมั่นคง

ท้ายที่สุดของการหารือ กลุ่มเด็กในสถาบันการศึกษา, คนไร้รากเหง้าและกลุ่มคนทำคุณประโยชน์⁴⁹ ถูกรวมเข้าในกลุ่มเป้าหมายของการผลักดัน

โค้งสุดท้ายในเดือนกุมภาพันธ์ 2553

มีความพยายามพัฒนาข้อมูลในรูปแบบของตารางเพื่อสร้างความเข้าใจกลุ่มคนเป้าหมายและจำนวนเพื่อผลักดันหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าให้กับสปช. และคณะรัฐมนตรี โดยความร่วมมือระหว่างคุณวีรณัฐ สีสข นักวิชาการจากสำนักทะเบียนราษฎร, ทีมของสปช. และสมช. รวมถึงแพทย์ชนบท และดูเหมือนงานสนับสนุนทางวิชาการของทีมเราน่าจะจบลงแล้ว

..ถึงตอนนี้ทีมเรารอรับฟังความคืบหน้า

23 มีนาคม 2553

และแล้วสิทธิในหลักประกันสุขภาพของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ก็ได้รับรองโดยมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้จัดตั้ง “กองทุนให้บริการด้านสาธารณสุขกับบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ” โดยให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปช.) งบประมาณในปี 2553 สำหรับบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิจำนวนทั้งสิ้น 457,409 คน

กลุ่มเป้าหมายได้แก่

(1) กลุ่มที่ ครม.มีมติรับรองสถานะให้อาศัยอยู่ถาวร (เลขประจำตัวขึ้นต้นด้วยเลข 3,4,5,8)

(2) กลุ่มที่ถือบัตรประจำตัวผู้ไม่มีสัญชาติไทย (เลขประจำตัวขึ้นต้นด้วยเลข 6,7) และ

(3) กลุ่มที่ถือบัตรบุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน (เลขประจำตัวขึ้นต้นด้วยเลข 0) ซึ่งเป็นนักเรียนในสถาบันการศึกษา,คนไร้รากเหง้า และบุคคลที่ทำคุณประโยชน์

เป็นเงิน 472,823,683.30 บาท⁵⁰ ระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่เมษายน-กันยายน 2553 รวม 6 เดือน⁵¹

ก้าวที่ใกล้? และก้าวต่อไป..งานต่อไป

พฤศจิกายน 2553 หลังมีการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีมานานกว่า 6 เดือน SWIT พบว่ายังมีประเด็นให้ติดตามและพบความไม่ชัดเจนต่อแนวทางปฏิบัติ หลายเรื่อง ได้แก่

กลุ่มเป้าหมาย-การลงทะเบียน ในทางปฏิบัติคือ สปช.จะนำตัวเลขและข้อมูลผู้ที่มีสิทธิตามมติ ครม.ให้ตรวจสอบสิทธิและลงทะเบียนผ่านหน้าเว็บไซท์สปช. โดยการลงทะเบียนขึ้นอยู่กับแต่ละรพ.ว่าจะดำเนินการอย่างไร เช่น ให้เจ้าตัวมาแจ้งลงทะเบียนเอง หรือมีกรณีที่เจ้าตัวไปอาศัยอยู่ต่างพื้นที่ไม่สามารถเดินทางกลับมาลงทะเบียนได้ ก็สามารถโทรศัพท์มาประสานกับเจ้าหน้าที่แล้วเจ้าหน้าที่ลงทะเบียนให้ และทำเรื่องใช้สิทธิที่รพ.ในพื้นที่ที่อาศัยจริง-เป็นกรณีฉุกเฉิน ซึ่งข้อมูลจากเครือข่ายต่างๆในพื้นที่

SWIT พบว่า ปัญหาที่พบได้แก่ ยังมีความสับสนเรื่องกลุ่มคนที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย คือกลุ่มไหน-มีเลขประจำตัวอะไร

และพบว่าในบางพื้นที่ เช่น อำเภอมะสอย จังหวัดเชียงราย มีกรณีผู้ถือบัตรประจำตัวผู้ไม่มีสัญชาติไทย(ขึ้นต้นด้วยเลข 0) ซึ่งไม่ได้เป็นกลุ่มเป้าหมายตามมติครม.สามารถไปลงทะเบียนใช้สิทธิดังกล่าวได้

⁴⁹ สำหรับบุคคลกลุ่มหนึ่งตามยุทธศาสตร์ฯ ซึ่งได้แก่ กลุ่มคนที่เป็นญาติชนกลุ่มน้อย นั้น ทางสมช.เห็นว่าจำเป็นต้องมีการคัดกรองเพื่อให้เห็นคนที่เป็นญาติชนกลุ่มน้อยจริงๆ ด้วยเพราะที่ผ่านมามีการปะปนจากคนที่ไม่ใช่ญาติชนกลุ่มน้อย คนที่เข้ามาใหม่ และมาถือบัตรด้วยกระบวนการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

⁵⁰ เมื่อตรวจสอบสิทธิแล้ว เหลือประมาณ 288,572 คน เนื่องจากบางส่วน มีสิทธิซ้ำซ้อนกับของบัตรทอง เช่น ใน กทม. ผู้ที่มีสิทธิมีบัตรทองที่ ร.พ.ศิริราช อยู่แล้ว สปช. จึงยังไม่ถอนสิทธิ เพราะเกรงว่าจะได้รับผลกระทบต่อประชาชน บางส่วนได้บัตรสัญชาติไทยแล้ว(มีบัตรทอง) และบางส่วนเสียชีวิต,ข้อมูลจาก สปช.

⁵¹ ดาวนโหลตมมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง การให้สิทธิ(คืนสิทธิ)ขั้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขกับบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิฉบับเดิม และเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้ที่ <http://www.statelesswatch.org/node/323>

มีคำถามต่อการลงทะเบียนว่า สามารถลงทะเบียนในพื้นที่อื่นซึ่งไม่มีชื่อในทะเบียนได้หรือไม่ นอกจากนี้ยังมีความกังวลและไม่มั่นใจว่า หากไม่ไปดำเนินการลงทะเบียนซึ่งเริ่ม 1 เมษายน-30 มิถุนายน 2553 และมีการขยายเพิ่มอีก 3 เดือน คือ 1 กรกฎาคม - 30 กันยายน 2553 แล้ว จะทำให้ถูกต้องสิทธิหรือไม่

กรณีการใช้สิทธิกรณีฉุกเฉิน พบว่า ยังติดขัดในระบบคอมพิวเตอร์ที่ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิได้ ซึ่งเหล่านี้ล้วนเป็นคำถามที่มีการสะท้อนถึงการทำความเข้าใจไปยังหน่วยงานที่ให้บริการยังไม่ชัดเจน และการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ไปยังกลุ่มเป้าหมายที่ยังไม่เพียงพอ⁵²

และยังพบว่า มีบุคคลซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายตามมติกรม.แต่ไม่ปรากฏชื่อในฐานข้อมูลของ สปสช. จำนวน 79,561 คน(ข้อมูล ณ วันที่ 15 ตุลาคม 2553)⁵³

รพ.ที่ให้บริการในเขตกทม. มีเพียง 3 รพ. ได้แก่ รพ.เลิดสิน รพ.ราชวิถี และรพ.นพรัตนราชธานี เนื่องจากในปีแรกเพื่อความสะดวกในการประเมินผล จึงให้บริการเฉพาะรพ.ที่อยู่ในสังกัดของสธ.เท่านั้น จึงสร้างความสับสนให้กับกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่กทม.และไม่เชื่อในการใช้บริการตามความเป็นจริง

เรื่องงบประมาณ มีความล่าช้าในการส่งจ่ายงบประมาณการดำเนินงานดังกล่าว และในช่วงที่ยังมีความไม่ชัดเจนว่าสำนักงานงบประมาณ จะปรับลดงบประมาณลงจากที่กรม.อนุมัติหรือไม่ โดยระยะเวลากว่า 6 เดือนนับแต่มีมติกรม.ดังกล่าว จึงสร้างความไม่มั่นใจต่อการให้บริการของสถานบริการ

การโยกย้ายสถานพยาบาล ในทางปฏิบัติ ข้อเท็จจริงจากเครือข่ายในพื้นที่ต่างๆ พบว่า กลุ่มเป้าหมายของมติกรม.ถูกระบุว่าเป็น กลุ่ม "สิทธิ ท99" (สิทธิในการรักษาพยาบาลประเภทบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ) จะไม่สามารถขอเปลี่ยนแปลงหน่วยบริการประจำได้ เนื่องจากระบบคอมพิวเตอร์ของทางโรงพยาบาลซึ่งกำกับดูแลโดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติไม่อนุญาต

SWIT พบว่ามีกลุ่มเป้าหมายบางกลุ่มตามมติกรม.อาจจะประสบปัญหาดังกล่าว ดังนี้

(1) กลุ่มที่ กรม.มีมติรับรองสถานะให้อาศัยอยู่ถาวร (เลขประจำตัวขึ้นต้นด้วยเลข 3,4,5,8)

ดังเช่นข้อมูลจากเครือข่ายในพื้นที่อำเภออุ้มผาง คือ โรงพยาบาลอุ้มผางสะท้อนปัญหาว่า ผู้ใช้บริการที่เป็นคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยอยู่ถาวรในประเทศไทย (เลขประจำตัวขึ้นต้นด้วยเลข 8-เพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน หลัง 22 มีนาคม 2535) จำนวน 207 คนไม่สามารถขอเปลี่ยนแปลงหน่วยบริการประจำไปตามภูมิลำเนาตามข้อเท็จจริงของผู้ใช้บริการได้ เนื่องจาก "ติดล็อคในระบบของสปสช."

ทางสถาบันฯ ได้หารือด้วยวาจากับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ (สนย.) ถึงทางปฏิบัติในกรณีดังกล่าว ได้รับคำชี้แจงว่าให้ ผู้ใช้บริการที่ย้ายที่อยู่สามารถแสดงเอกสารดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่สถานพยาบาลปลายทาง และให้สถานพยาบาลดังกล่าว ส่งเรื่องถึงสปสช.เพื่อทำการปลดล็อค อย่างไรก็ตาม จากกรณีของโรงพยาบาลอุ้มผางซึ่งมี ผู้ใช้บริการกลุ่มดังกล่าวจำนวนกว่า 207 คน หรือกลุ่มเป้าหมายตามมติกรม.กลุ่มนี้มีจำนวนถึง 90,015 คน หากผู้ใช้บริการแต่ละคนประสงค์จะเปลี่ยนแปลงหน่วยบริการประจำหรือย้ายสถานบริการ ก็จะต้องทำการแสดงตนและยื่นเอกสารเป็นรายๆ ไป อันอาจหมายถึงการเพิ่มภาระงานให้แก่สถานพยาบาล และอาจเป็นการเพิ่มข้อจำกัดในการให้บริการด้านอื่นๆ เนื่องจากสถานพยาบาลแต่ละแห่งมีบุคลากรจำนวนไม่มาก

(2) กลุ่มที่ถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (เลขประจำตัวขึ้นต้นด้วยเลข 6,7) และกลุ่มที่ถือบัตรบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (เลขประจำตัวขึ้นต้นด้วยเลข 0) ซึ่งเป็นนักเรียนในสถาบันการศึกษา

⁵² ข้อมูลจากการร้องเรียนคณะกรรมการด้านสิทธิและสถานะบุคคลของผู้ไร้สัญชาติ ไทยพลัดถิ่น ผู้อพยพ และชนพื้นเมือง ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและสัมภาษณ์เพิ่มเติม นักวิเคราะห์นโยบายและแผนดำเนินการ สนย. และเจ้าหน้าที่ สปสช. วันที่ 18 สิงหาคม 2553

⁵³ ข้อมูลจากเอกสารประกอบ การประชุมคณะกรรมการกำหนดแนวทางปฏิบัติตามมติกรม. วันที่ 23 มี.ค.2553 ครั้งที่ 4 พฤศจิกายน 2553

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยออกนอกเขตควบคุมเป็นการชั่วคราวเพื่อเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2553 ได้อนุญาตให้นักเรียนในสถาบันการศึกษาที่ไม่มีสัญชาติไทยสามารถขออนุญาตออกนอกพื้นที่เพื่อไปศึกษาต่อได้จนตลอดหลักสูตร ดังนั้นกลุ่มเป้าหมายตามมติกรม.กลุ่มนี้ส่วนหนึ่งที่เป็นนักเรียนในสถาบันการศึกษาจึงมีความจำเป็นต้องขอเปลี่ยนแปลงสถานบริการ ก็ย่อมประสบปัญหาดังกล่าวเช่นเดียวกัน และยังไม่มีความชัดเจนต่อแนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหานี้⁵⁴

ทั้งนี้ตามกฎหมายการทะเบียนราษฎร คนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยอยู่ถาวรในประเทศไทย มีสิทธิอาศัยอยู่ถาวรในประเทศไทยและสามารถย้ายทะเบียนบ้านได้

SWIT เห็นว่า สปสช.ควรปรับปรุงแก้ไขระบบ หรือ “ปลดล็อค” เพื่อให้สถานบริการปลายทางสามารถดำเนินการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงข้อมูลของหน่วยบริการประจำของผู้ใช้บริการได้เอง โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงตามสถานะและสิทธิของผู้ขอรับบริการตั้งกรณีข้างต้น ไม่จำเป็นต้องทำหนังสือหรือถึงสปสช. เพื่อ “ปลดล็อค” เป็นรายกรณี ทั้งนี้เพื่อความสะดวก รวดเร็วและมีประสิทธิภาพในการสนับสนุนการเข้าถึงสิทธิคนกลุ่มนี้ทั้งหมด

ปี 2554 การติดตามก้าวของหลักประกันสุขภาพคนไร้รัฐไร้สัญชาติยังคงเดินทางต่อไป พร้อมกับการเฝ้ามองของหลายๆ ฝ่าย

สำหรับงานด้านวิชาการ สิทธิขั้นพื้นฐานของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ หรือคนที่มีปัญหาสถานะ ยังคง มีคำถามเดิมๆ ที่ยังไม่มีความชัดเจน รวมถึงคำถามใหม่ๆ ที่รอเราเรียนรู้และศึกษาเพิ่มเติม การเข้าถึงและใช้สิทธิในหลักประกันสุขภาพขั้นพื้นฐานทุกรูปแบบที่เหลื่อมล้ำ รวมถึงการขาดความรู้ หรือความเข้าใจที่ไม่ตรงกันของทุกภาคส่วนในประเด็นผู้ทรงสิทธิ, คำถามต่อหลักประกันพื้นฐานบางประเภทบางรูปแบบที่มุ่งเฉพาะกลุ่มบุคคลบางกลุ่มนั้นสามารถพัฒนาหรือขยายเพื่อให้ครอบคลุมถึงราษฎรไทยกลุ่มอื่นๆ ได้หรือไม่ ฯลฯ รวมถึงเพื่อให้เกิดบรรทัดฐานเดียวกันในการเข้าถึงและใช้สิทธิในหลักประกันสุขภาพตามระบบกฎหมายไทย

แน่นอนว่า สำหรับงานวิชาการ เรายังต้องเดินทางต่อ .

⁵⁴ จม. SWIT ถึงประธานคณะกรรมการด้านสิทธิและสถานะบุคคลของผู้ไร้สัญชาติ ไทยพลัดถิ่น ผู้อพยพ และชนพื้นเมืองที่ สฟร. 26/2553 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2553 เรื่อง ข้อยกเว้นการปลดล็อคเลขประจำตัวประชาชนเพื่อการโยกย้ายสถานพยายาล : กรณีกลุ่มบุคคลที่มีปัญหาสถานะบุคคล ซึ่งได้รับการคืนสิทธิในหลักประกันสุขภาพตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 23 มีนาคม 2553

9. ใบขับขี่-หน้าที่ของรัฐที่ต้องออกให้และหน้าที่ของคนขับทุกคนที่ต้องมี^{55 56}

ในช่วงปีที่ผ่านมา สื่อมวลชนได้เสนอข่าวถึงกรณีสำนักงานขนส่งจังหวัดระนองชะลอการออกใบอนุญาตขับขี่ให้กับแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าวไร้ชั่วคราว พร้อมกับได้ทำหนังสือถึงกรมการขนส่งทางบกเพื่อหาหรือว่า พาสปอร์ตเล่มแดง หรือหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) ที่รัฐบาลสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า (the Republic of the Union of Myanmar) ออกให้กับแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้ว สามารถใช้เป็นหลักฐานเพื่อขอทำใบขับขี่ได้หรือไม่⁵⁷ โดยคำตอบที่ได้รับก็คือ พาสปอร์ตเล่มแดงสามารถใช้เป็นหลักฐานในการยื่นขอมีใบขับขี่ได้⁵⁸



นอกจากนี้ ยังมีกรณีกลุ่มเครือข่ายพิทักษ์สิทธิชาวระนองออกมาเรียกร้องให้ขนส่งจังหวัดระนอง เพิกถอนใบอนุญาตขับรถให้กับคนไทยพลัดถิ่น และแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าวสัญชาติพม่าอย่างต่อเนื่อง เพราะกลัวจะกระทบไปถึงความมั่นคง การก่ออาชญากรรมและแย่งอาชีพคนไทย⁵⁹

ขณะที่จังหวัดเชียงใหม่ปฏิเสธการออกใบขับขี่ให้กับแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าวที่ยังไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ ด้วยเพราะแรงงานคนดังกล่าว “ไม่มีพาสปอร์ต”

SWIT ได้ตรวจสอบข้อกฎหมายและนโยบาย พบว่า เนื่องจากคนหนึ่งๆ ย่อมมีสิทธิที่จะเดินทางและเคลื่อนไหวภายใต้กรอบของกฎหมาย โดยการขับขี่รถยนต์/รถจักรยานยนต์ก็เป็นวิธีการหนึ่งของการเดินทางเคลื่อนไหว เพียงแต่ในการขับขี่รถนั้น ผู้ขับขี่จำเป็นต้องรู้กฎหมาย กฎจราจรเพื่อความปลอดภัยในการใช้รถ ใช้ถนน โดยจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย⁶⁰

สรุปคือ ผู้ยื่นขอมีใบขับขี่จะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปี, มีความรู้และความสามารถในการขับรถ โดยเตรียมหลักฐานสำคัญ คือ

⁵⁵ กรรณก วัฒนภูมิ นักกฎหมาย สถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฝ้าระวังสภาวะไร้รัฐ (SWIT) ,ตรวจและเรียบเรียงโดย ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุลและอัจฉรา สุทธิสุนทรินทร์ ,วันที่ 20 มกราคม 2554

อ่านเพิ่มเติมใน กรรณก วัฒนภูมิ, ใบขับขี่-หน้าที่ของรัฐที่ต้องออกให้และหน้าที่ของคนขับทุกคนที่ต้องมีส่วนหนึ่งของรายงานวิชาสัมมนากฎหมายมหาชน, หลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2553 <http://www.statelesswatch.org/node/393>

⁵⁶ ที่มารูป : http://www.tnews.co.th/html/read.php?hot_id=6030

⁵⁷ http://www.thaisarn.com/th/news_reader.php?newsid=533731

⁵⁸ www.thaisarn.com/th/news_reader.php?newsid=533731

⁵⁹ http://www.thaisarn.com/th/news_reader.php?newsid=533731

⁶⁰ มาตรา 45 46 และ 47 พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 และระเบียบกรมการขนส่งทางบก ว่าด้วยการอบรมและทดสอบผู้ขอรับใบอนุญาตขับรถตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ พ.ศ. 2547

หนึ่ง-บัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรอื่นที่ใช้แทน, ใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวหรือหนังสือเดินทางหรือเอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทาง (กรณีคนต่างด้าว),

สอง-รูปถ่าย

สาม-สำเนาทะเบียนบ้าน, ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ หรือหลักฐานแสดงที่พักอาศัยในราชอาณาจักรที่ทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศออกให้ หรือใบอนุญาตทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว (กรณีคนต่างด้าว)

สี่-ใบรับรองแพทย์⁶¹ โดยผู้ยื่นขอมิใบขับขี่จะต้องสอบผ่านการอบรม/ทดสอบความรู้เกี่ยวกับการขับรถ สมรรถภาพและมารยาทในการขับรถ

SWIT พบว่า กฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองไม่ได้จำกัด หรือกำหนดว่ามีบุคคลใดบ้างที่สามารถขอทำใบขับขี่ได้ และเป็นไปไม่ได้ที่จะทำให้เกิดการแย่งงานเพราะชนิดของใบอนุญาตที่คนต่างด้าวสามารถขอได้มีเพียงใบขับขี่ประเภทส่วนบุคคลเท่านั้น

SWIT เห็นว่า ความสับสนที่นำไปสู่การปฏิเสธการขอใบขับขี่ของแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าว น่าจะเกิดจากความเข้าใจผิดต่อประเภทต่างๆ ของเอกสารที่ใช้ยื่นเพื่อขอมิใบขับขี่ ด้วยเพราะความไม่เข้าใจที่ว่า บัตรประจำตัวคนไทย, ใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว, บัตรแสดงตนของแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าว, บัตรผู้ไม่มีสัญชาติไทย รวมถึงเอกสารยืนยันถิ่นที่อยู่ประเภทต่างๆ อาทิ ใบถิ่นที่อยู่ ใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว, ท.ร.38/1⁶², ท.ร.38 ก. ฯลฯ

ล้วนแล้วแต่เป็นเอกสารแสดงตนที่จัดทำขึ้นโดยกรมการปกครอง ซึ่งถือว่าเป็นเอกสารมหาชน เพื่อยืนยันตัวตนและถิ่นที่อยู่ของบุคคลดังกล่าวได้เช่นเดียวกัน

สำหรับประเด็นความมั่นคง-SWIT เห็นว่า น่าจะเกิดจากบันทึกข้อความของกรมการขนส่งทางบก⁶³ ที่เรียนไปยังสำนักงานขนส่งจังหวัดต่างๆ ระบุว่าให้นายทะเบียนออกใบอนุญาตขับรถตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ให้กับบุคคลต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจำนวนเพียง 14 กลุ่ม⁶⁴เท่านั้น ที่ได้รับการพิจารณาโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สมช.) แล้วว่า “เป็นกลุ่มคนที่รัฐพิจารณาแล้วว่าไม่มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบด้านความมั่นคง”

SWIT มีความเห็นว่า ข้อความที่กรมการขนส่งทางบกอ้างถึงเป็นเพียง “ความเห็นในเชิงนโยบาย” ของสมช. ซึ่งไม่มีสถานะทางกฎหมาย ที่สามารถจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้⁶⁵

⁶¹ กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอและการออกใบอนุญาตขับรถและการขอต่ออายุและการอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตขับรถ พ.ศ. 2548

⁶² กรมการขนส่งทางบกเองได้ยืนยันว่า ว่า “ท.ร.38/1 (เอกสารแสดงถิ่นที่อยู่ของแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าว 3 สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา) สามารถใช้เป็นหลักฐานแสดงตนและหลักฐานแสดงถิ่นที่อยู่ได้ในฉบับเดียวกัน เพราะจะปรากฏรูปถ่าย ชื่อ-สกุล ที่อยู่ ของผู้ยื่นคำร้องไว้แล้ว”, ดู บันทึกข้อความที่ คค 0408/ว030 ลงวันที่ 29 มกราคม 2553 เรื่องการดำเนินการด้านทะเบียนรถของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

⁶³ ที่ คค 0408/ว.108 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2553 เรื่องการออกใบอนุญาตขับรถตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ให้กับคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

⁶⁴ คน 14 กลุ่ม ดังกล่าวได้แก่ (1) อดีตทหารจีนคณะชาติและจีนฮ่ออพยพ (2) อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา (ผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย) (3) ชาวเวียดนามอพยพ (เดิมเรียกญวนอพยพ) (4) ไทยลื้อ (5) ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกงกัมพูชา (6) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย (7) จีนฮ่ออพยพ (8) เนปาลอพยพ (9) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (10) ชาวเขาที่อพยพเข้ามาก่อนวันที่ 3 ตุลาคม 2528 (11) ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวลาวญวนอพยพที่เคยอาศัยอยู่ในประเทศไทย (12) บุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูง (13) มังในที่พักสงฆ์ถ้ำกระบอก (14) ชาวมอแกน (ในพื้นที่ภยพิบัติสินามิ) กลุ่มถือบัตรเลข 0 รหัสกลุ่ม 89 และเนื่องจากคนกลุ่มนี้อยู่ในพื้นที่ควบคุมตัว ดังนั้นจะมีการบันทึกคำว่า “ใช้ได้เฉพาะพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต” ไว้ที่ด้านหลังของใบอนุญาตขับรถด้วย (บันทึกข้อความของกรมการขนส่งทางบก ที่ คค 0408/ว.206 วันที่ 22 มิถุนายน 2553 เรื่องการออกใบอนุญาตขับรถตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ให้กับคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง(เพิ่มเติม)

⁶⁵ SWIT มีข้อสังเกตเพิ่มเติมด้วยว่า กลุ่มชาวมอแกนที่สมช. มีความเห็นอนุญาตให้สามารถทำใบขับขี่ได้นั้น เป็นกลุ่มมอแกนที่มีวิถีชีวิตทางน้ำ ขณะที่คนที่ถือบัตรเลข 0 กลุ่มอื่นๆ ที่มีวิถีชีวิตบนผืนแผ่นดิน กลับไม่ได้รับอนุญาตให้ทำใบขับขี่

นอกจากนี้ หนังสือเวียนของกรมการขนส่งที่มีไปถึงสำนักงานขนส่งจังหวัดต่างๆ ไม่มีสถานะทางกฎหมายเพราะเป็นการออกโดยปราศจากกฎหมายที่ให้อำนาจในการจำกัดกลุ่มคนที่มาขอใบอนุญาตขับขี่

และ **อาจ**ไม่ใช่ “กฎ” แต่เป็นเพียง “หนังสือคำสั่งภายในหน่วยงาน” ซึ่งหากสำนักงานขนส่งจังหวัดใดๆ ปฏิเสธการขอมิใบขับขี่โดยอ้างบันทึกข้อความดังกล่าว คำสั่งปฏิเสชนั้นเมื่อพิจารณาตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองย่อมเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

SWIT มีความเห็นว่า การที่คนๆ หนึ่งจะเคลื่อนไหวร่างกายตัวเองนั้น ถือได้ว่าเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์คนหนึ่ง ซึ่งได้รับการรับรองโดย ข้อ 13 (1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, ข้อ 12 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง(พลเมือง)และสิทธิทางการเมือง

นอกจากนี้ มาตรา 30 แห่งรัฐธรรมนูญฯ และ ข้อ 26 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง(พลเมือง)และสิทธิทางการเมืองยังได้รับรองหลักความเสมอภาคของบุคคลตามกฎหมายที่จะได้รับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยการเคลื่อนไหวนั้นอาจเป็นการเดิน การขับขี่รถยนต์ จักรยานยนต์ เพียงแต่ว่าหากต้องออกนอกพื้นที่ (อำเภอ จังหวัดหรือนอกประเทศ) บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย ถูกควบคุมด้วยหลักเกณฑ์อื่นไว้แล้วว่าต้องขออนุญาต

ประการสำคัญ หากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ขับขี่รถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ต้องมีใบอนุญาตขับขี่ หรือใบขับขี่นั้น เป็นการกำหนดหน้าที่ให้ผู้ขับขี่ต้องมีความรู้ในกฎจราจร การขับขี่และใช้ถนนอย่างปลอดภัย เพื่อความปลอดภัยของสาธารณะ การที่กรมการขนส่งจังหวัดปฏิเสธการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ใช้รถ ใช้ถนน จึงเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องและไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หากรัฐไทยต้องการจำกัด “หน้าที่” ของบุคคลในการขอมิใบขับขี่หรือจำกัดวิธีการเคลื่อนไหวของบุคคลต่างด้าวบางกลุ่ม (ในกรณีภายในพื้นที่ควบคุม) ก็ควรจะมีการระบุให้ชัดเจนโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายมิใช่เพียงหนังสือคำสั่งภายในหน่วยงานที่ปฏิบัติกันอยู่ ณ ตอนนี .

10. สถานการณ์การจดทะเบียนการเกิดในปี 2553⁶⁶

เอกสารรับรองการเกิดของเด็ก(รวมอดีตเด็ก)คนหนึ่งๆ อาจถูกมองด้วยความรู้สึกว่าไม่สำคัญ ทั้งถูกมองด้วยว่าหมายถึงเพียงการ *จด-นับ* สถิติประชากรของประเทศ แต่ด้านสำคัญที่หลายคนยังไม่เข้าใจก็คือ การรับรองว่าชีวิตหนึ่งๆ ถือกำเนิดบนดินแดนของรัฐใด มันหมายถึงการรับรองถึง “จุดเกาะเกี่ยว” ระหว่างชีวิตหนึ่งที่เกิดขึ้นมานั้นกับรัฐนั้นๆ ความหมายต่อมาก็คือ เด็กจะไม่กลายเป็น “เด็กไร้รัฐ” การยืนยันถึงข้อมูลส่วนบุคคลและครอบครัวของตัวเด็กจะหมายถึงเอกสารขั้นต้นที่ประกันสิทธิขั้นพื้นฐานและการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านต่างๆ ของเด็กต่อไป

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้วยสายตาแห่งความมั่นคงของรัฐต่อบริบทการอพยพเคลื่อนย้ายของคนและชุมชนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เด็กจำนวนไม่น้อยมีเครื่องหมายคำถาม ถามว่า-พวกเขามีสัญชาติอะไร?

ต้นปี 2552 ที่ผ่านมาสถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฟื่องฟูภาวะไร้รัฐ ภายใต้การสนับสนุนจากโครงการแอดฮันเอด-ประเทศไทย, Open Society Institute และโดยได้รับทุนสนับสนุนจากโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิต แรงงานข้ามชาติและผู้มีปัญหาด้านสถานะบุคคล (คพรส.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ได้เผยแพร่ความรู้เรื่องการจดทะเบียนการเกิดถ้วนหน้า ครบขั้นตอนและถูกต้อง ในรูปของคู่มือสำหรับบุคคลที่เป็นเจ้าของปัญหาและเครือข่ายการทำงานด้านสถานะบุคคลและสิทธิ

ทฤษฎีหกเด็ก⁶⁷

เด็กทั้ง 6 กลุ่ม ได้แก่ หนึ่ง-เด็กที่เกิดในสถานพยาบาล, สอง-เด็กเกิดนอกสถานพยาบาล, สาม-เด็กเร่ร่อน-เด็กถูกทอดทิ้ง, สี่-เด็กที่เกิดในต่างประเทศ, ห้า-เด็กที่เกิดในพื้นที่พักพิงชั่วคราว และหก-เด็กที่เคยได้รับการกำหนดเลขประจำตัว 13 หลัก ก่อนที่จะมาขอแจ้งเกิด จะสามารถเข้าถึงและได้รับการจดทะเบียนการเกิดโดยไม่คำนึงถึงสถานะบุคคลของพ่อแม่และของเด็ก (*ถ้วนหน้า*) โดยสถานพยาบาลหรือผู้ทำคลอดเด็กจะต้องออกเอกสารรับรองการเกิด (ท.ร.1/1) ให้แก่เด็ก หรือในกรณีเกิดนอกสถานพยาบาล กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ต้องรับรองการเกิดของเด็ก (ท.ร.1 ตอนหน้า) หลังจากนั้นเอกสารฉบับนี้จะถูกใช้เพื่อเป็นหลักฐานหนึ่งในการแจ้งการเกิดที่เทศบาล/อำเภอหรือเขต เพื่อรับสูติบัตร และเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนบ้าน (*ครบขั้นตอน*) โดยข้อความที่ระบุในเอกสารทุกชิ้นควรถูกต้องตรงกับข้อเท็จจริงของเด็กและบุคคลที่เกี่ยวข้อง (*ถูกต้อง*)

⁶⁶ ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล นักกฎหมาย สถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฟื่องฟูภาวะไร้รัฐ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, วันที่ 25 ธันวาคม 2553

⁶⁷ วนัส สีสข “ทฤษฎีหกเด็ก” ใน “3 สูตรสำเร็จเพื่อการจดทะเบียนการเกิดถ้วนหน้า ครบขั้นตอนและถูกต้อง” คู่มือเล่ม 1 สำหรับผู้ปฏิบัติงานและเจ้าของปัญหา”, จัดพิมพ์โดยสถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฟื่องฟูภาวะไร้รัฐ, มีนาคม 2553

**ตารางแสดง การจดทะเบียนการเกิดล่วงหน้า ครบขั้นตอนและถูกต้อง
สำหรับเด็ก(อดีตเด็ก)ทุกกลุ่มที่เกิดในประเทศไทย**

ถ่านหน้า (หกเด็ก)	เด็กเกิด ในสถาน พยาบาล	เด็กเกิด นอก สถาน พยาบาล	เด็กถูกทอดทิ้ง/ เด็กเร่ร่อน	เด็กเกิดใน พื้นที่พักพิง ชั่วคราว	เด็กเกิด ใน ต่าง ประเทศ	การแจ้ง เกิด หลังมี เลข 13 หลัก แล้ว
ครบ ขั้นตอน	1.รับรองการเกิด	2.แจ้งเกิด (สูติบัตร) ต่อหน่วยงานทะเบียน ราษฎร		3.เพิ่มชื่อในทะเบียน บ้าน/ทะเบียนประวัติ		
		ประเภทสูติบัตร	เลขขึ้นต้น			
	-ท.ร.1/1 โดย สถานพยาบาล -ท.ร.1 ตอนหน้า โดยผญบ./กำนัน	-คนไทย >> ท.ร.1, ท.ร.2	1,2	-ท.ร.14		
		-คนต่างด้าว >> ท.ร.3	3			
		-ลูกแรงงานฯ >> ท.ร.03	00	-ท.ร.38 /ท.ร.38/1		
		-ลูกบุคคลผู้ไม่มีสถานะทาง ทะเบียน >> (ท.ร.031)	0			
		-เด็กถูกทอดทิ้ง/เด็กเร่ร่อน >> (ท.ร.100)	-ท.ร.38 ก. /ท.ร.38 ข. หรือ ขึ้นกับข้อเท็จจริงของแต่ละบุคคล	-ขึ้นกับข้อเท็จจริงของแต่ละบุคคล		
		-แจ้งเกิดหลังมีเลข 13 หลัก แล้ว >> (ท.ร.20/1)				
ถูกต้อง	ตรงกับข้อเท็จจริง แก้ไขให้ตรงกับข้อเท็จจริง					

ที่มา: สถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฝ้าระวังสถานะไร้รัฐ (ธันวาคม 2553)

ประสบการณ์จากการจดทะเบียนการเกิดฯ ผ่านกรณีศึกษาและพื้นที่ศึกษา

• **กรณีเด็กเกิดใหม่**

นับจากเดือนสิงหาคม 2551 ที่พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 บังคับใช้⁶⁸ ที่สถาบันฯ ทำงานร่วมกับเครือข่ายหลักคือ คณะกรรมการคานาเพื่อผู้พลายถิ่น จังหวัดระนอง, โรงพยาบาลอุ้มผาง อำเภออุ้มผางจังหวัดตาก และคณะกรรมการคานาเพื่อการพัฒนาสังคม แผนกชาติพันธุ์ สังคมชนบทเชียงใหม่ซึ่งทำงานในบางพื้นที่ของอำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน, การเก็บข้อมูลจากคลินิกแม่ตาวและโรงพยาบาลแม่สอด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก พบว่า “เด็กที่เกิดใหม่” จะได้รับการจดทะเบียนการเกิด โดยเฉพาะในขั้นตอนของการออกหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร.1/1) โดยสถานพยาบาล รวมถึงได้รับการรับรองจากผู้ใหญ่บ้าน/กำนัน (ในกรณีของเด็กที่มาคลอดที่คลินิกแม่ตาว) และหากมีการไปแจ้งเกิดต่อหน่วยงานทะเบียนราษฎร คือแจ้งต่อเทศบาลระนอง อำเภอเมืองระนอง อำเภอแม่สอด อำเภออุ้มผาง อำเภอแม่สะเรียง **เด็กส่วนใหญ่**จะได้รับสูติบัตร รวมถึงการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร มีเพียงบางรายที่อาจได้รับการปฏิเสธด้วยเพราะความไม่เข้าใจในข้อกฎหมายและทางปฏิบัติ ต้องอาศัยการชี้แจงทำความเข้าใจ (เช่นกรณีเทศบาลอุ้มผาง ข้อมูล ณ เดือนตุลาคมและธันวาคม 2553)

อย่างไรก็ดี ทางสถานพยาบาลให้ข้อมูลด้วยเช่นกันว่า หลายครั้งแม่ของเด็กก็ออกจากโรงพยาบาล ก่อนที่กระบวนการออกเอกสารรับรองการเกิดจะแล้วเสร็จ และไม่มารับเอกสารในภายหลัง อย่างกรณีของโรงพยาบาลระนอง พบว่ามี ท.ร.1/1 ตกค้างอยู่ที่โรงพยาบาล 100 กว่าฉบับ (ข้อมูล ณ เดือนกรกฎาคม 2553)

⁶⁸ ก่อนหน้าที่กฎหมายใหม่จะบังคับใช้ หน่วยงานทางทะเบียนเกือบทุกแห่งจะไม่ออกสูติบัตรให้กับเด็กที่เกิดจากพ่อแม่เข้าเมืองผิดกฎหมาย รวมถึงลูกของแรงงานข้ามชาติ รวมถึงสถานพยาบาลหลายแห่งก็ไม่ดำเนินการออกเอกสารรับรองการเกิด ด้วยเพราะความยึดติดกับสถานะบุคคลของแม่ของเด็กว่า เป็นแรงงานข้ามชาติ เป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย หรือแม้แต่เป็นชนกลุ่มชาติพันธุ์ดั้งเดิมกลุ่มต่างๆ ทางสถานพยาบาลอาจไม่ดำเนินการออกเอกสารรับรองการเกิดให้

• จัดทะเบียนการเกิดย้อนหลัง สะดุดเกือบทุกขั้นตอนและเกือบทุกพื้นที่

ในกรณีการขอเอกสารรับรองการเกิดย้อนหลัง พบว่า การขอเอกสารรับรองการเกิดจากสถานพยาบาล การขอให้ผู้ใหญ่บ้าน/กำนันยืนยันการเกิดย้อนหลัง รวมไปถึงการขอแจ้งเกิดย้อนหลังเพื่อขอรับสูติบัตรมีปัญหาเนื่องจาก “ไม่มีใครจำได้ดีหรือจำได้แม่นยำ” และต้องการพยานบุคคลมายืนยัน

การออก ท.ร.1/1 ย้อนหลังโดยสถานพยาบาล

ทางปฏิบัติในการออก ท.ร.1/1 ย้อนหลังของสถานพยาบาลแต่ละแห่งจะคล้ายคลึงกัน เนื่องจากสถานพยาบาลจะมีการทำ “บันทึกหน้าห้องคลอด” หรือ “ทะเบียนคนคลอด” เพื่อระบุว่าใครมาคลอดบุตรที่โรงพยาบาลบ้าง หลายสถานพยาบาลจะไม่ทำลายเอกสารนี้ เมื่อมีการไปขอเอกสารย้อนหลัง ทางสถานพยาบาลจะเริ่มค้นคืนข้อมูลจากบันทึกเล่มนี้ (กรณีโรงพยาบาลท่าเรือ โรงพยาบาลบ้านโป่ง ข้อมูล ณ เดือนกรกฎาคม 2553)

มีบางกรณีที่พบ *ต้นขั้ว* นี้ บางกรณีก็ใช้หลักฐานอื่นยืนยันกับทางสถานพยาบาล เช่น สมุดบันทึกแม่และเด็ก ผ่าศอกข้อมือของเด็กที่มักจะเขียนชื่อของเด็กและพิมพ์ชื่อของสถานพยาบาลไว้ (กรณีโรงพยาบาลระนอง ข้อมูล ณ เดือนกรกฎาคม 2553) บางกรณีไม่ว่าจะพบต้นขั้วหรือไม่ ทางสถานพยาบาลจะขอให้ผู้ขอไปแจ้งขอลงบันทึกประจำวันที่สถานีตำรวจก่อนมายื่นขอท.ร.1/1 ย้อนหลัง

บางกรณีพบว่า ชื่อของพ่อและแม่ตอนมาขอ ท.ร.1/1 ภายหลังไม่ตรงกับข้อมูลที่ทางสถานพยาบาลบันทึกไว้ ทางสถานพยาบาลจะให้พ่อแม่ของเด็กไปแจ้งความลงบันทึกประจำวันก่อนจึงค่อยออกเอกสาร ท.ร.1/1 ย้อนหลังให้

อย่างไรก็ดี พบเช่นกันว่า บันทึกหน้าห้องคลอดอาจสูญหายด้วยเหตุสุดวิสัย เช่น น้ำท่วม (เช่นกรณีโรงพยาบาลท่าเรือ อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี ทำให้เหลือบันทึกหน้าห้องคลอดนับแต่ปี 2527 เป็นต้นมา) ย้ายตึก (เช่นกรณีโรงพยาบาลระนอง ทำให้เหลือบันทึกหน้าห้องคลอดนับแต่ปลายปี 2541 เป็นต้นมา) ปลวกกิน ไฟไหม้ ฯลฯ

ในบางกรณีทางโรงพยาบาลไม่ได้ออกท.ร.1/1 ให้แต่ออกเพียงเอกสารรับรองจากโรงพยาบาลว่าเด็กรายนี้เกิดที่โรงพยาบาลจริงเท่านั้น

การรับแจ้งเกิด-ออกสูติบัตรย้อนหลัง โดยหน่วยงานทะเบียนราษฎร

ในกรณีที่มิ ท.ร.1/1 ที่ออกโดยสถานพยาบาล ประเด็นที่ทางหน่วยงานทะเบียนจะตรวจสอบก็คือ เด็กหรือติดเด็กที่มาขอแจ้งเกิดเพื่อรับสูติบัตร กับเด็กที่ปรากฏชื่อใน ท.ร.1/1 เป็นคนๆ เดียวกันหรือไม่ หรือเป็นการ “สวม ท.ร.1/1” หรือไม่ ซึ่งแน่นอนว่า ต้องมีพยานบุคคลมายืนยัน ซึ่งในบางพื้นที่เจ้าหน้าที่ทะเบียนรับเรื่องเรียกพยานเกินกว่าเหตุ เช่น เรียกหาพยานเป็นจำนวนมาก และต้องเป็นข้าราชการ

บางกรณีมีปัญหาว่าเมื่อมาแจ้งเกิดชื่อของพ่อและแม่ในคำร้องขอสูติบัตร กับใน ท.ร.1/1 ไม่ตรงกัน อาจด้วยเพราะทางสถานพยาบาลสะกดชื่อคลาดเคลื่อน ทางหน่วยงานทะเบียนราษฎรจะให้น้ำ ท.ร.1/1 กลับไปให้ทางสถานพยาบาลแก้ไข ซึ่งสถานพยาบาลอาจแก้ไขให้ โดยระบุว่า “ตามคำบอกเล่าของพ่อแม่” (กรณีโรงพยาบาลกระบี่ ข้อมูลเดือนกรกฎาคม 2553)

กรณีการออกสูติบัตรย้อนหลัง โดยให้เหตุผลว่าคลินิกแม่ดาวไม่มีสถานะเป็นสถานพยาบาล และหลักฐานรับรองการคลอดที่ออกให้โดยคลินิกแม่นั้นถือเป็นหลักฐานในการแจ้งเกิดเกินกำหนดได้หรือไม่

ทั้งๆ ที่กรมการปกครองได้มีหนังสือตอบข้อหารือของทางเทศบาลฯ ว่า ให้ดำเนินการโดยใช้ดุลพินิจต่อความน่าเชื่อถือของเอกสารที่ออกโดยคลินิกแม่ดาว โดยทางส่วนกลางเห็นว่าการแจ้งเกิดเกินกำหนดนั้นนายทะเบียนจะต้องทำการตรวจสอบพยานหลักฐานอื่น พยานบุคคลประกอบด้วยอยู่แล้ว ทั้งยังเห็นว่า คลินิกแม่ดาวเป็นองค์กรที่ได้รับเงินช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศทางด้านสิทธิมนุษยชน และมีส่วนช่วยลดภาระการรักษาพยาบาลของโรงพยาบาลแม่สอด

มีกรณีที่น่าสนใจคือ กรณีเด็กที่คลอดโดยคลินิกแม่ดาว หากเป็นกรณีเด็กเกิดหลังเดือนสิงหาคม 2551 เมื่อมีเอกสารรับรองการคลอดจากทางคลินิกแม่ดาว ประกอบกับ ท.ร.1 ตอนหน้าที่กำนัน และผู้ใหญ่บ้านออกให้ยืนยันว่าเด็กเกิดที่คลินิกจริง ทางเทศบาลตำบลท่าสายลวดรับแจ้งเกิดให้ทุกกรณี

แต่สำหรับเด็กที่เกิดก่อนหน้านั้น พบว่า แม้ว่าจะมีหลักฐานลักษณะเดียวกัน แต่ทางเทศบาลตำบลท่าสายลวด ยังไม่มีแนวทางในทางปฏิบัติ (ธันวาคม 2553)

• การออกหนังสือรับรองการเกิด ท.ร.20/1 โดยหน่วยงานทะเบียนราษฎร

มีปัญหามากกับกรณีที่มีรายการในแบบพิมพ์ประวัติระบุว่าเกิดนอกประเทศไทยซึ่งขัดกับข้อเท็จจริงที่เกิดในประเทศไทย แม้ว่าจะมีพยานบุคคลยืนยันแต่เจ้าหน้าที่ทะเบียน(ผู้รับเรื่อง)ไม่ค่อยเชื่อในพยานบุคคลเท่าไรนัก ทำให้การยื่นขอหนังสือรับรองการเกิด ท.ร.20/1 ล่าช้าเกินกว่าเหตุ

นอกจากนี้ยังพบว่า การรวบรวมพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือเพื่อยืนยันว่าเด็กหรืออดีตเด็กคนหนึ่งๆ เกิดในประเทศไทยจริง เป็นประเด็นสำคัญที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่เด็กดังกล่าวเกิดนอกสถานพยาบาล (กรณีของครอบครัวป่าแสนถี้/สันติ อำเภอสังขละบุรี อำเภอดำรงวิทยะ อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี ข้อมูล ณ เดือนมีนาคม กรกฎาคม และพฤศจิกายน 2553)

แม้ว่าผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และแบบหนังสือรับรองการเกิด ท.ร.20/1 ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2551)⁶⁹ แต่ก็มีเจ้าหน้าที่ทะเบียน (ผู้มีอำนาจออก) ออกหนังสือรับรองการเกิดผิดแบบแตกต่างกันออกไป

การจดทะเบียนการเกิดถ้วนหน้า ครบขั้นตอนและถูกต้องสำหรับเด็กและอดีตเด็กทุกคนในประเทศไทย ยังคงมีปัญหาและมีอีกหลายประเด็นให้ต้องตรวจสอบต่อไป .

⁶⁹ ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการขอหนังสือรับรองการเกิดตามมาตรา 20/1 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551

11. ลิขิตประเด็นเด่นสถานการณ์การจดทะเบียนการเกิดในพื้นที่จังหวัดระนอง ปี 2553⁷⁰



มะเสดีให้ชาน(และแม่) ด้นแบบหนึ่งของการจดทะเบียนการเกิดลูกแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ระนอง

สำหรับพื้นที่ที่มีประชากรแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าวหนาแน่น โดยเฉพาะพม่า อย่างจังหวัดระนอง กล่าวได้ว่าการตระหนักถึงสิทธิในการจดทะเบียนการเกิดได้เริ่มต้นและดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ จนอาจเรียกได้ว่าเป็น “พื้นที่ต้นแบบ” ของการจดทะเบียนการเกิด ทั้งนี้เกิดจากการร่วมด้วยช่วยกันในการบังคับใช้กฎหมายการทะเบียนราษฎรของคน 3 ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง คือ *โรงพยาบาลระนอง* ที่ออกหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร.1/1) ให้แก่แม่ที่มาคลอดลูก และ *พ่อ-แม่ของเด็ก* ได้นำท.ร.1/1 นี้ไปแจ้งเกิดเพื่อรับสูติบัตร (ท.ร.03) จาก *เทศบาลเมืองระนอง*

ส่งผลให้เกิดข้อเท็จจริงที่ว่า ณ สิ้นปี 2553 สำหรับการจดทะเบียนการเกิดในเขตเทศบาลเมืองระนองแล้ว ในกรณีของ *เด็กเกิดใหม่* โดยทั่วไปแล้วแทบจะไม่มีปัญหาข้อขัดข้องใดๆ เด็ดๆ ซึ่งเป็นลูกของแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าวทั้งที่ยังไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ และผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้ว รวมถึงกรณีเด็กซึ่งเป็นลูกของแรงงานที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน หรือเคยขึ้นทะเบียนแรงงานแต่ไม่ได้ไปต่ออายุ ลูกของคนที่ยกบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ฯลฯ ก็สามารถที่จะได้รับการแจ้งเกิดอย่างถ้วนหน้า รวมถึงกรณีการแจ้งเกิดย้อนหลัง ที่แม่ ณ ขณะที่เด็กเกิด พ่อแม่ไม่ได้ไปแจ้งเกิดเพื่อรับสูติบัตรจากเทศบาลเมืองระนอง แต่สามารถนำท.ร.1/1 ไปรับสูติบัตรย้อนหลังได้

⁷⁰ ขาดิชา อมรเลิศวัฒนา เครือข่ายที่เข้มแข็ง ชัยนในการทดสอบความมีประสิทธิภาพของกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจดทะเบียนการเกิด SWIT เริ่มต้นงานกับขาดิชาผ่านการแลกเปลี่ยนข้อกฎหมาย ผ่านบล็อก www.gototknow.org ภายใต้การแนะนำของรศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ สายสุนทร ที่ปรึกษาของ SWIT มาจนถึงเครือข่ายอย่างเป็นทางการใน โครงการพัฒนาองค์ความรู้และกลไกการทำงานเครือข่ายด้านสถานะบุคคลและสิทธิเพื่อผลักดันการจดทะเบียนการเกิดถ้วนหน้า ที่ SWIT รับการสนับสนุนจากโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานข้ามชาติและผู้มีปัญหาสถานะบุคคล สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

รายงานชิ้นนี้ SWIT ขอแรงจากขาดิชาในฐานะ “คนในพื้นที่” ถอดความระหว่างบรรทัดของการทำงานในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดระนอง ,เรียบเรียงเพิ่มเติม โดยสถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฝ้าระวังสภาวะไร้รัฐ, วันที่ 31 มกราคม 2554

จะมีเพียงบางกรณีเท่านั้นที่เป็นข้อยกเว้นการจดทะเบียนการเกิดล่วงหน้าของกรณีเด็กเกิดใหม่ รวมถึงปัญหากรณีอื่นๆ ที่แม้จะมี-แต่ก็นับว่าเป็นอีกด้านหนึ่งที่น่าสนใจในแง่ของความพยายามบังคับใช้กฎหมาย หรือการผลักดันให้เกิดการจดทะเบียนการเกิดล่วงหน้า ครบขั้นตอนและที่ถูกต้อง

กรณีแรก-กรณีการขอท.ร.1/1 ย้อนหลัง

ได้แก่กรณีที่เด็กมาคลอดที่โรงพยาบาลเมื่อ 10 ปีก่อน หรือมากกว่า 10 ปี ทางโรงพยาบาลจะไม่สามารถดำเนินการให้ได้ โดยให้เหตุผลว่าไม่อาจค้นหาหลักฐานได้

กรณีที่สอง-กรณีการคลอดแบบ BBA (Birth Before Admitted หรือ Birth Before Arrival)

ได้แก่กรณีที่เด็กคลอดนอกสถานพยาบาล หรือในระหว่างทางส่งตัวมายังโรงพยาบาล และถูกตัดสายสะดือก่อนที่จะมาถึงโรงพยาบาล พบว่าทางโรงพยาบาลระนองจะปฏิเสธที่จะลงลายมือชื่อในช่อง “ผู้ทำคลอด” โดยให้เหตุผลว่าเด็กไม่ได้คลอดที่โรงพยาบาล

ผลต่อมาก็คือ เทศบาลเมืองระนองจะปฏิเสธที่จะรับแจ้งการเกิด โดยให้เหตุผลว่า “ท.ร.1/1 ไม่สมบูรณ์”

กรณีนี้ ทางคณะกรรมการคานาโทลิกเพื่อผู้ย้ายถิ่นอพยพ จระนอง (NCCM) ได้เคยทำหนังสือหารือถึงทางปฏิบัติต่อกรณีดังกล่าวไปยังสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และปลัดกระทรวงสาธารณสุข อธิบดีกรมอนามัย และผู้อำนวยการโรงพยาบาลระนองแล้ว แต่จนถึงปัจจุบันยังคงไม่ได้รับการชี้แจงใดๆ จากทางฝ่ายสาธารณสุข

มีเพียงคำชี้แจงจากทางกรมการปกครองเท่านั้นว่า ในกรณีเช่นนี้หากพ่อแม่ยืนยันได้ว่าเด็กเกิดในประเทศไทยจริง แม้ไม่มีหลักฐานการเกิด ก็สามารถแจ้งเกิดได้

กรณีที่สาม-เป็นกรณีที่เด็กคลอดในบ้าน และได้มีการนำตัวแม่และเด็กไปโรงพยาบาลระนองทันที ผลของกรณีนี้ คล้ายคลึงกับกรณีของ BBA คือทางโรงพยาบาลระนองออก ท.ร.1/1 ให้ แต่ไม่ลงลายมือชื่อในช่อง “ผู้ทำคลอด” โดยให้เหตุผลว่า “เด็กไม่ได้คลอดที่โรงพยาบาล”

และเมื่อมีการไปแจ้งเกิดที่ว่าการอำเภอเมืองระนอง พบปัญหาว่าเจ้าหน้าที่ไม่ยอมรับคำร้องแจ้งเกิด และกำหนดพ่อแม่เด็กหาพยานบุคคลที่เป็นผู้ใหญ่บ้าน เจ้าบ้าน และพยานรู้เห็นอีก 2 คน เพื่อให้ปากคำกับเจ้าหน้าที่ โดยไม่พิจารณาท.ร.1/1 ที่ทางโรงพยาบาลออกให้แต่อย่างใด

กรณีนี้ มีข้อสังเกตว่า การที่เจ้าหน้าที่กำหนดให้พ่อแม่ของเด็กเป็นคนไปเรียกพยานบุคคลที่เป็นผู้ใหญ่บ้าน อาจหมายถึงการผลักภาระในการเรียกพยาน เพราะเจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกอยู่แล้ว ขณะที่พ่อแม่ของเด็กเมื่อไปขอให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นพยาน ก็ได้รับการปฏิเสธ

จนถึงปัจจุบันเด็กก็ไม่ได้รับการแจ้งเกิดแต่ประการใด

กรณีที่สี่-พบว่าทางโรงพยาบาลระนอง ยังคงระบุข้อมูลสัญชาติของเด็กที่เกิดจากลูกของแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าวว่าเด็กมีสัญชาติพม่า ทั้งๆ ที่โรงพยาบาลระนองไม่มีอำนาจในการระบุสัญชาติ “พม่า” ให้กับเด็ก

อย่างไรก็ดี พบว่าเมื่อนาท.ร.1/1 ที่ทางโรงพยาบาลระนองระบุว่า เด็กมีสัญชาติ “พม่า” ไปยื่นต่อนายทะเบียนที่เทศบาลเมืองระนอง เพื่อขอรับสูติบัตร พบว่านายทะเบียนไม่ได้ระบุในสูติบัตรว่า เด็กมีสัญชาติพม่าตามโรงพยาบาลแต่อย่างใด

กรณีที่ห้า-พบว่า ในกรณีที่เด็กเกิดจากการที่พ่อแม่เป็นคนไทย แต่แม่เป็นแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าวนั้น ทางโรงพยาบาลระนองจะกำหนดเงื่อนไขการรับท.ร.1/1 ว่า ผู้เป็นพ่อจะต้องไปลงบันทึกประจำวันไว้เป็นหลักฐานที่สถานีตำรวจเพื่อยืนยันว่า เด็กคนดังกล่าวเป็นลูกของตนจริง ทางโรงพยาบาลจึงจะยอมมอบท.ร.1/1 ให้ ทางปฏิบัติพบว่า พ่อของเด็กจะต้องไปขอลงบันทึกประจำวันกับทางตำรวจทุกราย

กรณีนี้จำเป็นต้องถูกตั้งข้อสังเกตว่า-เป็นการกำหนดเงื่อนไขเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ทั้งๆ ที่โรงพยาบาลระนองไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าว⁷¹

⁷¹ แม้จะมีข้อสังเกตต่อประเด็นนี้ว่า ทางสถานพยาบาล (รวมถึงโรงพยาบาลอื่นๆ อาทิ โรงพยาบาลบางแห่งในจังหวัดตราด) ก็มีแนวปฏิบัติเช่นนี้ โดยให้เหตุผลว่าเป็นกลไกตรวจสอบและป้องกันกรณีคนไทยรับจ้างเป็นพ่อเด็ก แต่หลักเกณฑ์ที่ไม่สม่าเสมอของสถานพยาบาลแต่ละแห่ง จำเป็นต้องถูกตั้งคำถาม เพื่อให้เกิดแนวปฏิบัติที่ชัดเจน

กรณีที่ถูก-เมื่อประมาณต้นปี 2553 มีแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติไปยื่นคำร้องแจ้งเกิดลูกของตน แต่นายทะเบียนไม่รับแจ้ง โดยให้เหตุผลว่าไม่มีระเบียบปฏิบัติในการแจ้งเกิดสำหรับลูกของแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ

ต่อกรณีดังกล่าว ในเดือนเมษายน 2553 ทางคณะกรรมการคาทอลิกเพื่อผู้ย้ายถิ่นอพยพ จ.ระนอง (NCCM) และสถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฝ้าระวังสภาวะไร้รัฐ (SWIT) ได้ทำหนังสือหรือถึงสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเพื่อขอความชัดเจนถึงการดำเนินการเพื่อแจ้งเกิดลูกที่เกิดจากพ่อแม่ซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้ว

ต่อมา กรมการปกครองได้มีหนังสือสั่งการที่มท.0309.1/ว8 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2553 ถึงนายทะเบียนทั่วประเทศถึงทางปฏิบัติในการรับแจ้งเกิดสำหรับกรณีแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้วออกมาเฉพาะ ซึ่งเมื่อหนังสือสั่งการมาถึงนายทะเบียนที่เทศบาลเมืองระนองแล้ว นายทะเบียนก็ปฏิบัติตามหนังสือสั่งการนั้น

กรณีที่เจ็ด-ในกรณีของการยื่นคำขอแก้ไขรายการในสูติบัตรที่พบว่าจากกรณีที่พ่อแม่ของเด็กแจ้งเกิดในขณะที่พ่อแม่มีสถานะเป็นแรงงานเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ทั้ง ๆ ที่ในขณะที่เด็กเกิดนั้นพ่อแม่ได้เปลี่ยนสถานะเป็นคนเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้ถูกต้องตาม

สถานะการเข้าเมืองที่แท้จริง นายทะเบียนก็ทำการแก้ไขรายการสูติบัตรให้ตามความจริงที่ถูกต้องได้

กรณีที่แปด-เป็นกรณีที่เด็กได้รับการกำหนดเลขประจำตัว 13 หลักแล้ว แต่ยังไม่เคยแจ้งเกิด จึงต้องดำเนินการแจ้งเกิดตามมาตรา 20/1 เพื่อขอรับหนังสือรับรองการเกิด หรือ ท.ร.20/1

อย่างไรก็ดี มีการตีความกฎหมายว่ากรณีที่ขอ ท.ร.20/1 จะต้องเป็นไปเพื่อการขอลงรายการสัญชาติไทย หรือเพื่อนำไปใช้ด้วยเหตุจำเป็นอื่น

แต่กรณีศึกษาที่พบ เป็นเด็กที่เกิดภายหลัง 26 กุมภาพันธ์ 2535⁷² จึงไม่อาจอ้างเหตุเพื่อการลงสัญชาติไทยได้ อย่างไรก็ดี ได้มีการทดลองบังคับใช้กฎหมายว่าจะสามารถอ้างเหตุในการขอ ท.ร.20/1 ว่าเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการพิสูจน์สัญชาติพม่า และเพื่อเพิ่มชื่อเข้าทะเบียนพม่าของพม่าต่อไป

โดยเริ่มต้นจุดแรกที่โรงพยาบาลระนองเพื่อขอ ท.ร.1/1 ย้อนหลัง แต่ก็ได้รับการปฏิเสธ โดยให้เหตุผลว่าไม่สามารถค้นหาได้ จึงทดลองการยื่นคำร้องขอ ท.ร.20/1 ต่อเทศบาลเมืองระนอง โดยปราศจากพยานเอกสาร (ท.ร.1/1) แต่มีเพียงพยานบุคคลที่รู้เห็นการเกิด ผลก็คือนายทะเบียนแห่งเทศบาลเมืองระนองมีความเข้าใจกฎหมาย และตระหนักถึงสิทธิในการแจ้งเกิดของเด็ก จึงสามารถที่จะแจ้งเกิดได้

กรณีที่เก้า-กรณีเด็กถูกทอดทิ้ง มีเพียงเอกสาร ท.ร.1/1 จากโรงพยาบาลระนอง เด็กคนดังกล่าวอยู่ในความอุปการะของครอบครัวชาวไทยมานานถึง 9 ปี ต่อมาผู้อุปการะต้องการจดทะเบียนรับบุตรบุญธรรม จึงไปขอความช่วยเหลือจากสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดระนองในการแจ้งเกิด เวลาผ่านไป 9 เดือน ก็ไม่ปรากฏว่ามีความคืบหน้าแต่ประการใด

ผู้ให้ความอุปการะจึงมาขอความช่วยเหลือจาก NCCM และได้รับคำแนะนำให้นำเอกสารเพียงชิ้นเดียวคือ ท.ร.1/1 ที่โรงพยาบาลระนองเป็นเอกสารในการแจ้งเกิด ปรากฏว่าทางเทศบาลเมืองระนองยินยอมรับแจ้งเกิดและมอบสูติบัตร (ประเภทบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียน หรือท.ร.031) ให้กับเด็กที่ถูกทอดทิ้งรายนี้

ผู้อุปการะได้นำสูติบัตรไปยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งยินยอมแทนพ่อแม่ของเด็ก เพื่อให้เด็กเป็นบุตรบุญธรรมของผู้ให้ความอุปการะเลี้ยงดูต่อไป

⁷² ไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายของคนไทยตามมาตรา 23 คือ ไม่ใช่บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 คือ คนที่เกิดก่อน 26 กุมภาพันธ์ 2535 และบุตรของคนดังกล่าว ที่พระราชบัญญัติสัญชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 กำหนดให้เป็นผู้มีสัญชาติไทย

กรณีทีสิบ-กรณีการแจ้งเกิดเกินกำหนด กรณีเด็กซึ่งเป็นลูกของพ่อแม่ซึ่งถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ขึ้นต้นด้วยเลข 6 กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า (อยู่กับนายจ้าง) และเป็นกรณีที่เด็กเกินอายุ 5 ปี ไปแล้วนั้น ซึ่งก็สามารถดำเนินการได้ และเมื่อได้รับการแจ้งเกิด และทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ส่งผลให้เด็กกรณีนี้สามารถใช้สิทธิในหลักประกันสุขภาพ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 23 มีนาคม 2553 ได้

กรณีทีสิบเอ็ด-ความล้มเหลวในการแจ้งการเกิดกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน

กรณีนี้เป็นประเด็นที่มีความสำคัญ กล่าวคือ ทุกกรณีของเด็กที่เกิดในบ้าน เมื่อพ่อแม่ของเด็กซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติ/ต่างดาวไปแจ้งผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านออกหนังสือรับรองการเกิด ประเภท ท.ร.1 ตอนหน้า เพื่อนำเอกสารดังกล่าวไปแจ้งเกิดกับสำนักทะเบียนที่เกี่ยวข้อง พบว่า ยังไม่มีรายใด ที่ผู้ใหญ่บ้านยอมออกเอกสาร ท.ร.1 ตอนหน้าให้เลย

โดยเหตุผลมีหลายประการด้วยกัน เช่น ปัญหาการสื่อสารภาษา ทำความเข้าใจกับแรงงานว่าผู้ใหญ่บ้านหมายถึงใคร รวมถึงไม่รู้จักรายชื่อผู้ใหญ่บ้านในบ้านที่พื้นที่ที่ตนอาศัยอยู่นั้นเป็นใคร, พยานบุคคลที่เป็นคนไทยไม่ยินดีให้ความช่วยเหลือเป็นพยาน, ในกรณีที่เด็กเกิดในบ้าน และเวลาผ่านไปหลายปีแล้วเมื่อจะไปขอให้ผู้ใหญ่บ้านคนก่อนออกหนังสือให้ ก็ไม่สามารถหาตัวพบได้ ไม่ทราบได้เลยว่าผู้ใหญ่บ้านในช่วงที่ลูกของตนเกิดนั้นเป็นใคร ชื่ออะไร, บางกรณีอดีตนายจ้างซึ่งเป็นเจ้าของบ้านเช่าไม่ยอมเป็นพยานให้, ผู้ใหญ่บ้านไม่กล้าที่จะออกหนังสือรับรองการเกิดให้ แม้จะมีอดีตนายจ้างไปยืนยันก็ตาม เป็นต้น

ประเด็นข้างต้นนี้ ยังเป็นคำถามที่ต้องการคำตอบและทางออกเพื่อการผลักดันให้เด็กทุกคนได้รับการจดทะเบียนการเกิดที่ถ่วงหน้า ครบขั้นตอนและถูกต้อง เพื่อป้องกันไม่ให้เด็กกลายเป็นเด็กไร้รัฐ ไม่สามารถพัฒนาสถานะบุคคลโดยการมีสัญชาติใดสัญชาติหนึ่ง อันจะส่งผลต่อเนื่องกับประเทศไทยต่อไป

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า เกิดปรากฏการณ์ที่ประเด็นการจดทะเบียนการเกิดได้รับความสนใจจากองค์กรหน่วยงานต่างๆ อาทิ องค์กรศาสนา คือหน่วยงานพัฒนาและบริการสังคม สภาคริสตจักรในประเทศไทย โดยทุนสนับสนุนจากโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานข้ามชาติและผู้มีปัญหาสถานะบุคคล สสส. และองค์กรพัฒนาเอกชน มูลนิธิวมมิตรไทยที่จะช่วยกันขยายองค์ความรู้และทางปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดระนองต่อไป .

12. ความเคลื่อนไหวของกฎหมายและนโยบายด้านสถานะบุคคลและสิทธิ ปี 2553⁷³

มติคณะรัฐมนตรี

1	19 มกราคม	• มติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบการขยายเวลาการพิสูจน์สัญชาติและการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวแก่แรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่จดทะเบียนและได้รับอนุญาตทำงาน ออกไปอีก 2 ปี
2	23 มีนาคม	• มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การ ให้สิทธิ (คืนสิทธิ) ขั้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขกับบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ
3	3 สิงหาคม	• มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง
4	21 กันยายน	• มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2520, 3 กุมภาพันธ์ 2524 และ 1 พฤษภาคม 2527 รวม 3 ฉบับ) กรณีข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐสมรสหรืออยู่กินกับ ผู้ที่ยังมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย
5	21 กันยายน	• มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การถอนข้อสงวนของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 7
6	7 ธันวาคม	• มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง อนุมัติหลักเกณฑ์ในการกำหนดสถานะบุคคลต่อกลุ่มเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล และให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดสถานะให้กับชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆรวม 13 กลุ่ม จำนวน 17 มติ

กฎกระทรวง

1	3 พฤศจิกายน	• กฎกระทรวงกำหนดวิธีการและค่าธรรมเนียมค่าขอพิสูจน์ความเป็นบิดา ซึ่งมีสัญชาติไทยของผู้เกิดเพื่อการได้สัญชาติไทยโดยการเกิด พ.ศ. 2553 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127/ตอนที่ 66 ก/หน้า 13/3 พฤศจิกายน 2553
---	-------------	---

ประกาศกระทรวง

1	2 มิถุนายน	• ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการพิเศษ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2553
2	2 มิถุนายน	• ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การยกเว้นข้อห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการเฉพาะสำหรับคน ต่างด้าวสัญชาติพม่า (ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2553) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127/ตอนที่พิเศษ 69 ง/หน้า 40/2 มิถุนายน 2553
3	2 มิถุนายน	• ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การยกเว้นข้อห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการเฉพาะสำหรับคน ต่างด้าวสัญชาติลาว และกัมพูชา (ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2553)

⁷³ กรรณก วัฒนภูมิ เจ้าหน้าที่กฎหมาย สถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฝ้าระวังสถานะไร้รัฐ (SWIT) ,วันที่ 28 มกราคม 2554

ดาวน์โหลดไฟล์ทั้งหมดได้ที่ <http://www.statelesswatch.org/library/archives>

		ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127/ตอนพิเศษ 69 ง/หน้า 38/2 มิถุนายน 2553
4	2 มิถุนายน	ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2553 (สำหรับผู้ที่ได้จัดทำทะเบียนประวัติไว้ในปี พ.ศ. 2551) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127/ตอนพิเศษ 69 ง/หน้า 31/2 มิถุนายน 2553
5	8 ตุลาคม	ประกาศสำนักงานประกันสังคม เรื่องการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าวสัญชาติลาว กัมพูชา และพม่า ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ

ระเบียบ

1	2 กุมภาพันธ์	ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยออกนอกเขตควบคุมเป็นการชั่วคราวเพื่อเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2553 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127/ตอนพิเศษ 31 ง/หน้า 1/10 มีนาคม 2553
---	--------------	---

หนังสือสั่งการ

1	4 กุมภาพันธ์	หนังสือสั่งการสำนักทะเบียนกลาง ที่มท.0309.1/460 เรื่อง หน่วยงานของรัฐตามมาตรา 19/1 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2551
2	27 เมษายน	หนังสือ ตอบที่ มท 0309.1/841 เรื่อง การรับแจ้งการเกิดและการตายสำหรับกลุ่มผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราว
3	27 เมษายน	หนังสือ สั่งการกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0309.1/ว 7 เรื่อง การรับแจ้งการเกิดและการตายสำหรับกลุ่มผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราว
4	10 พฤษภาคม	หนังสือ สั่งการกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0309.1/ว8 เรื่อง การจัดทำทะเบียนราษฎรสำหรับแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าวหลบหนี เข้าเมืองทั้งระบบ
5	25 มิถุนายน	หนังสือ มท 0309.1/ว 10 เรื่องขอหารือการแก้ไขรายการชื่อบิดามารดาในสูติบัตรและทะเบียนบ้าน(กรณีอุ้มบุญ)
6	22กรกฎาคม	หนังสือ สั่งการกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0309.1/ว 16290 เรื่อง การขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ(ฉบับที่4) พ.ศ.2551
7	22กรกฎาคม	หนังสือ สั่งการกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0309.1/ว 16288 เรื่อง หารือการขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่4) พ.ศ.2551
8	29 พฤศจิกายน	หนังสือ มท 0309.1/ว 28 เรื่องการรับแจ้งการเกิดกรณีผู้แจ้งมีหลักฐานหนังสือรับรองการเกิด ท.ร.1/1 ที่ออกด้วยระบบคอมพิวเตอร์
9	14 ธันวาคม	หนังสือมท 0309.1/ว 33 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2553 เรื่องการสำรวจจัดทำทะเบียนตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล(กลุ่มเด็กและบุคคลที่เรียนอยู่ในสถานศึกษา)

10	15 ธันวาคม	หนังสือมท 0309.1/ว 29516 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2553 เรื่องการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและเอกสารแสดงตนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน
11	15 ธันวาคม	หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0309.1/14125 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2553 เรื่องการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนกลุ่มบุคคลไร้รากเหง้า

คำสั่ง

1	15 ตุลาคม	คำสั่งนายกรัฐมนตรี เรื่อง จัดตั้งศูนย์ปราบปราม จ้างกุม และดำเนินคดีแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าวลักลอบทำงานและกระบวนการค้ามนุษย์
---	-----------	--

บันทึกข้อความ

1	22 มีนาคม	บันทึกข้อความ กรมการขนส่งทางบก ที่ คค 0408/ว.108 เรื่อง การออกใบอนุญาตขับรถตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ให้กับคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง
2	22 มิถุนายน	บันทึกข้อความ กรมการขนส่งทางบก ที่ คค 0408/ว.206 เรื่อง การออกใบอนุญาตขับรถตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ให้กับคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง(เพิ่มเติม)



สถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฝ้าระวังสภาวะไร้รัฐ

Stateless Watch for Research and Development Institute of Thailand- SWIT

307/154 ซอยจรัญสนิทวงศ์ 31 ถนนจรัญสนิทวงศ์ แขวงบางขุนศรี เขตบางกอกน้อย กรุงเทพฯ 10700

โทรศัพท์/โทรสาร 02-865-8813, อีเมล statelesswatch@gmail.com

www.statelesswatch.org

จากจุดเริ่มต้นของเพื่อน 3 คน ที่สนใจงานด้านสถานะบุคคลและสิทธิ ได้ก่อตั้งโครงการเล็กๆ ชื่อ โครงการเฝ้าระวังสภาวะไร้รัฐ (Stateless Watch) ในปลายปี 2549 ที่ค่อยๆ เติบโตและพัฒนาตัวเองเพื่อก่อตั้งเป็นสถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อการเฝ้าระวังสภาวะไร้รัฐ (Stateless Watch for Research and Development Institute of Thailand) หรือ SWIT ภายใต้คำแนะนำและการสนับสนุนทางวิชาการจาก รศ.ดร. พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร ในเดือนกุมภาพันธ์ 2552

ด้วยเพราะเห็นด้วยกับแนวความคิดที่ว่า-การผลักดันการแก้ไขปัญหาคาความไร้รัฐไร้สัญชาติในรัฐไทยนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการวิจัยและพัฒนา (R&D&M) องค์ความรู้อย่างต่อเนื่อง

ปัจจุบัน SWIT เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่มุ่งสร้างและพัฒนาองค์ความรู้ด้านสถานะบุคคลและสิทธิ เพื่อติดตามการบังคับใช้กฎหมาย สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย ผ่านกิจกรรมถ่ายทอดองค์ความรู้, ปรับทัศนคติและเสริมสร้างความเข้าใจต่อกฎหมายและนโยบายด้านสถานะบุคคลและสิทธิให้แก่บุคคลผู้มีปัญหาสถานะ รวมถึงภาคส่วนต่างๆ (ราชการ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคม) รวมถึงรณรงค์และผลักดันให้เกิดการปรับปรุงและพัฒนา กฎหมาย และนโยบายด้านสถานะบุคคลและสิทธิ เพื่อการจัดการประชากรที่มีปัญหาสถานะบุคคลในสังคมไทยอย่างมีประสิทธิภาพ ยุติธรรมและเคารพต่อหลักนิติรัฐ

SWIT ทำงานภายใต้คำชี้แนะ และข้อคิดเห็นดีๆ จาก รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, อาจารย์ วีระวัฒน์ ต้นปีชาติ (อดีตเจ้าหน้าที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและรศ.สมชาย ปรึกษาศิลปปะกุล อธิการบดี มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน-ในฐานะที่ปรึกษา

วันนี้เรายังคงเป็นองค์กรขนาดเล็ก มีเจ้าหน้าที่ประจำ 3 คน คือ ปิ่นแก้ว อุณแก้ว ผู้จัดการและเจ้าหน้าที่สื่อสารสาธารณะ ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล นักวิชาการด้านกฎหมาย และกรกนก วัฒนภูมิ นักกฎหมาย

รายงานสถานการณ์เล่มนี้เป็นส่วนหนึ่งของงาน ศูนย์ข้อมูลเฝ้าระวังสภาวะไร้รัฐ (Stateless Watch Information Center) ภายใต้สถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฝ้าระวังสภาวะไร้รัฐ ด้วยความเชื่อมั่นว่า การผลักดันการแก้ไขปัญหาคาความไร้รัฐไร้สัญชาติ ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่มีประสิทธิภาพ-ยุติธรรมนั้น ต้องอาศัยองค์ความรู้ รวมถึงการสร้าง ความเข้าใจร่วมกันของทุกภาคส่วนในสังคม