



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการพัฒนาคน ชุมชน และพื้นที่
การค้าชายแดนจังหวัดแม่ฮ่องสอน

โดย สิทธิพร ภูนริศ และคณะ

มกราคม 2552

รายงานວິຈัยฉบับສມບູຮົນ

ໂຄຮກພັດທະນາຄນ ທຸມທະນາ ແລະ ພື້ນທີການຄ້າຫາຍແດນ ຈັງຫວັດແມ່ນອ່ອງສອນ

ຄະະຜູ້ວິຈัย

ສີທະນີພຣ ກູ່ນຣີສ

ວຽກທະນີ ຮູ່ງເຮືອງສກາກຸລ

ສັງກັດ

ຄະະນິຕິສາສຕ່າ ມາວິທາລ້າຍພາຍັ້ນ

ຄະະນິຕິສາສຕ່າ ມາວິທາລ້າຍພາຍັ້ນ

ສັບສົນໂດຍສໍານັກງານກອງທຸນສັບສົນການວິຈัย (ສກວ.)
(ຄວາມເຫັນໃນรายงานນີ້ເປັນຂອງຜູ້ວິຈัย ສກວ. ໄມຈໍາເປັນຕົ້ນເຫັນດ້ວຍເສມອໄປ)

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	4-6
บทคัดย่อ : ภาษาไทย	7-8
บทคัดย่อ : ภาษาอังกฤษ	9-10
คำนำ	11-11
บทนำ	12-17
บทที่ 1	18-37
บทที่ 2	38-60
บทที่ 3	61-98
บทที่ 4	99-112
บรรณานุกรม	113-113
ภาคผนวก	114-128

(1) คำสั่งผู้อำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทยกับประเทศไทยเพื่อนบ้าน (เฉพาะ) ที่ 1/49 เรื่อง จัดตั้งศูนย์กองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทยกับประเทศไทยเพื่อนบ้าน ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2549

(2) คำสั่งจังหวัดแม่ฮ่องสอนและศูนย์สั่งการชายแดนไทยกับประเทศไทยเพื่อนบ้านด้านพม่า จังหวัดแม่ฮ่องสอนที่ 729/2549 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการศูนย์สั่งการชายแดนไทยกับประเทศไทยเพื่อนบ้านด้านพม่า จังหวัดแม่ฮ่องสอน ลงวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ.2549

(3) ประกาศจังหวัดแม่ฮ่องสอนและศูนย์สั่งการชายแดนไทยกับประเทศไทยเพื่อนบ้านด้านพม่า จังหวัดแม่ฮ่องสอน เรื่อง กำหนดมาตรการ หลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติบริเวณจุดผ่อนปรนเพื่อ การค้าและช่องทางอนุมัติ ด้านจังหวัดแม่ฮ่องสอน ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2549

(4) คำสั่งกรมทะเบียนการค้าที่ 61/2544 เรื่องมอบอำนาจของอธิบดีกรมทะเบียนการค้าในการ อนุญาตการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจ ของคนต่างด้าวตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 ลงวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ.2544

(5) คำร้องขอขึ้นทะเบียนเพื่อค้าขายบริเวณชายแดนด้านจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ประมวลกิจกรรมการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลภาคสนามของ“โครงการพัฒนาคน ชุมชน และ พื้นที่การค้าชายแดนจังหวัดแม่ฮ่องสอน”

รายงานแมริโอข่ายที่เกี่ยวข้องกับการค้าชายแดน จังหวัดแม่ฮ่องสอนภายใต้“โครงการพัฒนาคน ชุมชน และพื้นที่การค้าชายแดนจังหวัดแม่ฮ่องสอน”

បញ្ជីប្រើប្រាស់ (Executive Summary)

การค้าชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนนี้มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ไม่มีจังหวัดอื่น ไปกว่าการเกษตรและการท่องเที่ยว และโดยที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนเองมีศักยภาพด้านการค้าชายแดนหลายๆ ประการ ไม่ว่าจะเป็นการที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีพรมแดนติดต่อกับประเทศพม่าทั้งทางบก และทางน้ำเป็นระยะทางยาวกว่า 326 กิโลเมตร การย้ายเมืองหลวงของประเทศพม่าจากเมืองย่างกุ้งมาเป็น เมืองเปียงนาซึ่งมีระยะทางห่างจากจังหวัดแม่ฮ่องสอนเพียง 210 กิโลเมตร การมีแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ศิลปวัฒนธรรม หัตถกรรมอันมีค่าตั้งอยู่ในระหว่างชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนกับประเทศพม่า เป็นต้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ล้วนแต่ส่งผลต่อศักยภาพด้านการค้าชายแดนที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีอยู่แล้วทั้งสิ้น

แรงผลักดันต่อศักยภาพด้านการค้าชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอน pronunciation คือ ผู้ประกอบการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน และโดยที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนประกอบไปด้วยทั้งคนไทยและคนต่างด้าว ดังนั้น ผู้ประกอบการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนจึงอาจจะมีทั้งผู้ประกอบการที่เป็นคนไทยและผู้ประกอบการที่เป็นคนต่างด้าว ซึ่งผู้ประกอบการทั้งสองกลุ่มนี้ต่างอาศัยอยู่ร่วมกันในระบบการค้าชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนในลักษณะเกือบกลุ่มซึ่งกันและกัน

ระบบการค้าชายแดนของจังหวัดแม่ร่องสอนนี้ประกอบไปด้วยการค้าชายแดน 2 รูปแบบคือ การค้าชายแดนโดยแท้และการค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศ จากข้อเท็จจริงในพื้นที่พบว่าการค้าชายแดนทั้ง 2 รูปแบบนี้ หากเป็นการค้าชายแดนโดยแท้เรื่อง “สถานะบุคคล” จะยังไม่มีบทบาทหรือผลกระทบใดๆ ต่อผู้ประกอบการที่เป็นคนไทยและผู้ประกอบการที่เป็นคนต่างด้าว กล่าวคือ กฎหมายและระเบียบทางการค้าไม่มีผลต่อการจำกัดสิทธิในการประกอบธุรกิจการค้าชายแดนทั้งคนไทยและคนต่างด้าว ที่จะเป็นผู้ประกอบการค้าชายแดนโดยแท้

แต่หากเป็นการค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศ เรื่อง “สถานะบุคคล” จะเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญหรือผลกระทบอย่างยิ่ง โดยเฉพาะต่อผู้ประกอบการที่เป็นคนต่างด้าว กล่าวคือ กฎหมายและระเบียบทางการค้าจะเข้ามามีผลในการจำกัดสิทธิในการประกอบธุรกิจการค้าชายแดนของคนต่างด้าวที่จะเป็นผู้ประกอบการค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งกฎหมายที่สำคัญที่จะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการจำกัดสิทธิในการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ก็คือ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542

อนึ่ง แม้ผู้ประกอบการที่เป็นคนไทยจะไม่ประสบปัญหาทางกฎหมายในการถูกจำกัดสิทธิในการประกอบธุรกิจเหมือนเช่นผู้ประกอบการที่เป็นคนต่างด้าวถ้าตาม แต่ในทางข้อเท็จจริงแล้วกลับปรากฏว่ามีนโยบายทางการค้าบางประการที่ออกโดยหน่วยงานราชการในพื้นที่ที่สร้างหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการที่เป็นคนไทยเอาไว้ประคุจหนึ่งกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดอุปสรรคต่อ

ระบบการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งนโยบายทางการค้าดังกล่าว ก็คือ ประกาศจังหวัดแม่ฮ่องสอนและศูนย์สั่งการชายแดนไทยกับประเทศไทยเพื่อนบ้านด้านพม่า จังหวัดแม่ฮ่องสอน ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2549 เรื่อง กำหนดมาตรการ หลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติบริเวณจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าและช่องทางอนุมัติด้านจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ประกาศจังหวัดแม่ฮ่องสอนและศูนย์สั่งการชายแดนไทยกับประเทศไทยเพื่อนบ้านด้านพม่า จังหวัดแม่ฮ่องสอนดังกล่าวจึงน่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 43 เนื่องจากประกาศฯดังกล่าวกำหนดเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจของคนไทยเอาไว้โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้และนอกจากนี้ประกาศฯ ดังกล่าวยังจำกัดสิทธิในการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวมากกว่าที่พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 กำหนดไว้โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เช่นกัน

ในขณะที่ผู้ประกอบการที่เป็นคนไทยนั้นไม่ประสบปัญหาทางกฎหมายในการประกอบธุรกิจแต่ผู้ประกอบการที่เป็นคนต่างด้านนี้ต้องประสบปัญหาทางกฎหมายในการประกอบธุรกิจโดยเฉพาะพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัตินับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวเอาไว้อย่างเข้มงวด โดยเฉพาะการห้ามคนต่างด้าวที่เข้าเมืองไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบธุรกิจโดยเด็ดขาดในประเทศไทย ซึ่งการเข้าเมืองไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นมีทั้งการเข้าเมืองไม่ชอบด้วยกฎหมายตามข้อเท็จจริงและการเข้าเมืองไม่ชอบด้วยกฎหมายตามข้อสันนิษฐานของกฎหมาย

การเข้าเมืองไม่ชอบด้วยกฎหมายตามข้อเท็จจริงของคนต่างด้าวบางกลุ่มหรือบางประเภทนั้นประเทศไทยมีนโยบายในการพัฒนาสถานะบุคคล กล่าวคือ การพัฒนาสถานะบุคคลจากคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่มีสิทธิอาศัยชั่วคราวในประเทศไทย มาเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย และคนไทยหรือคนสัญชาติไทยตามลำดับ

สำหรับการเข้าเมืองไม่ชอบด้วยกฎหมายตามข้อสันนิษฐานของกฎหมายของคนต่างด้าวบางกลุ่มหรือบางประเภท ประเทศไทยมีนโยบายในการพัฒนาสถานะบุคคล กล่าวคือ การพัฒนาสถานะจากคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาเป็นคนไทยหรือคนสัญชาติไทย

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวเอาไว้อย่างเข้มงวด โดยเฉพาะประเด็นของการเข้าเมืองไม่ชอบด้วยกฎหมายเอาไว้นั้นสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในปัจจุบัน โดยเฉพาะกลุ่มของคนต่างด้าวที่ประเทศไทยมีนโยบายในการพัฒนาสถานะบุคคลดังกล่าวแล้วหรือไม่ อ่าย่างไร? ซึ่งในประเด็นนี้ทางคณะกรรมการผู้วิจัยคงไม่ได้เรียกร้องให้ประเทศไทยเปิดกว้างหรือยอมรับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้มีสิทธิประกอบธุรกิจในประเทศไทยอย่างเต็มที่โดยไม่มีข้อจำกัด แต่ทางคณะกรรมการผู้วิจัยเห็นว่าการที่กฎหมายปิดช่องทางในการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวกลุ่มนี้อย่างเด็ดขาดโดยไม่มีการเปิดช่องหรือสร้างโอกาสในการประกอบธุรกิจเอาไว้ย่อมไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน

และยังเป็นการผลักดันให้เกิดระบบการค้าชายแดนในตลาดมีมากยิ่งขึ้น และที่สำคัญอาจจะเป็นการทำให้ประเทศไทยต้องเสียโอกาสและประโยชน์จากการนำทรัพยากรน้ำที่มีศักยภาพมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศไทย

นอกจากนี้ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 จะเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทย และคนต่างด้าวที่ถูกถอนสัญชาติไทยสามารถประกอบธุรกิจในประเทศไทยได้ภายใต้เงื่อนไขของพระราชบัญญัตินี้ก็ตาม แต่ทางปฏิบัติกลับไม่มีการประกาศเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติดังกล่าวอุกมาเพื่อให้คนต่างด้าวสามารถที่จะใช้สิทธิในการประกอบธุรกิจภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าวได้ และคนต่างด้าวในกรณีนี้ยังถูกสันนิษฐานโดยข้อกฎหมายให้เป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งจะเป็นเหตุให้คนต่างด้าวเหล่านี้ถูกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของการห้ามประกอบธุรกิจในประเทศไทยโดยเด็ดขาดเหมือนกับคนต่างด้าวในกรณีแรก

และในประกาศสุดท้าย แม่พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 จะอนุญาตให้คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาศัยต่างประเทศได้ประกอบธุรกิจในประเทศไทยได้โดยพิจารณาบัญชีแบบท้ายพระราชบัญญัตินี้ก็ตาม แต่เนื่องจากในปัจจุบันนี้ยังไม่มีการเสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวให้ทำการพิจารณาประเภทของธุรกิจการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนเพื่อพิจารณาว่าธุรกิจการค้าชายแดนประเภทใดอยู่ในบัญชีได้ในบัญชีแบบท้ายพระราชบัญญัตินี้ กล่าวคือ บัญชีหนึ่ง บัญชีสองและบัญชีสาม ทั้งนี้เพราบัญชีแต่ละบัญชีนั้น ก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 ที่แตกต่างกัน ดังนั้น การเข้าถึงสิทธิในการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวในกรณีนี้ยังไม่สามารถเข้าถึงได้โดยสมบูรณ์

ดังนี้ จะเห็นได้ว่าเรื่อง “สถานะบุคคล” จะเริ่มเข้ามามีบทบาทในการจำกัดสิทธิในการประกอบธุรกิจมากยิ่งขึ้นเมื่อการค้าชายแดนนั้นมีการพัฒนาหรือยกระดับ กล่าวคือ การค้าชายแดนโดยแท้ เรื่อง “สถานะบุคคล” จะเข้ามามีบทบาทในการจำกัดสิทธิในการประกอบธุรกิจน้อย แต่เมื่อไรก็ตามที่การค้าชายแดนพัฒนาหรือยกระดับเป็นการค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศ เรื่อง “สถานะบุคคล” จะเข้ามามีบทบาทในการจำกัดสิทธิในการประกอบธุรกิจมากยิ่งขึ้นตามลำดับ

.....

รหัสโครงการ : RDG51O0001

ชื่อโครงการ : พัฒนาคน ชุมชนและพื้นที่การค้าชายแดน จังหวัดแม่ฮ่องสอน

ชื่อนักวิจัย : ลิทธิพร ภูนริศ, วรรณานี รุ่งเรืองสกุล

E-Mail Address: r_sittiporn@yahoo.co.th, r_wantanee@yahoo.com

ระยะเวลาโครงการ : 1 พฤษภาคม 2550 – 31 มกราคม 2552

แรงผลักดันต่อศักยภาพด้านการค้าชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนประการหนึ่ง คือ ผู้ประกอบการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน และ โดยที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนประกอบไปด้วยทั้งคนไทยและคนต่างด้าว ดังนั้น ผู้ประกอบการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนจึงอาจจะมีทั้งผู้ประกอบการที่เป็นคนไทยและผู้ประกอบการที่เป็นคนต่างด้าว ซึ่งผู้ประกอบการทั้งสองกลุ่มนี้ต่างอาศัยอยู่ร่วมกันในระบบการค้าชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนในลักษณะเกือบถูกซึ่งกันและกัน

ระบบการค้าชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้นประกอบไปด้วยการค้าชายแดน 2 รูปแบบคือ การค้าชายแดนโดยแท้ และการค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศ จากข้อเท็จจริงในพื้นที่พบว่าการค้าชายแดนทั้ง 2 รูปแบบนั้น หากเป็นการค้าชายแดนโดยแท้เรื่อง “สถานะบุคคล” จะยังไม่มีบันทึกหรือผลกระทบใดๆ ต่อผู้ประกอบการที่เป็นคนไทยและผู้ประกอบการที่เป็นคนต่างด้าว กล่าวคือ กฏหมายและระเบียบทางการค้าไม่มีผลต่อการจำกัดสิทธิในการประกอบธุรกิจการค้าชายแดนทั้งคนไทยและคนต่างด้าว ที่จะเป็นผู้ประกอบการค้าชายแดนโดยแท้

แต่หากเป็นการค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศ เรื่อง “สถานะบุคคล” จะเข้ามามีบันทึกอย่างสำคัญหรือผลกระทบอย่างยิ่ง โดยเฉพาะต่อผู้ประกอบการที่เป็นคนต่างด้าว กล่าวคือ กฏหมายและระเบียบทางการค้าจะเข้ามามีผลในการจำกัดสิทธิในการประกอบธุรกิจการค้าชายแดนของคนต่างด้าวที่จะเป็นผู้ประกอบการค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งกฏหมายที่สำคัญที่จะเข้ามามีบันทึกสำคัญในการจำกัดสิทธิในการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ก็คือ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542

อนึ่ง แม้ผู้ประกอบการที่เป็นคนไทยจะไม่ประสบปัญหาทางกฏหมายในการถูกจำกัดสิทธิในการประกอบธุรกิจเหมือนเช่นผู้ประกอบการที่เป็นคนต่างด้าว ก็ตาม แต่ในทางข้อเท็จจริงแล้วกลับปรากฏว่า มีนโยบายทางการค้านางประการที่ออกโดยหน่วยงานราชการในพื้นที่ที่สร้างหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการที่เป็นคนไทยเอาไว้ประดุจหนึ่งกฏหมาย ซึ่งก่อให้เกิดอุปสรรคต่อระบบการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ในขณะที่ผู้ประกอบการที่เป็นคนไทยนั้นไม่ประสบปัญหาทางกฏหมายในการประกอบธุรกิจแต่ผู้ประกอบการที่เป็นคนต่างด้านนี้ต้องประสบปัญหาทางกฏหมายในการประกอบธุรกิจโดยเฉพาะ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 ทั้งนี้ เพราะพระราชบัญญัตินับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวเอาไว้อย่างเข้มงวด โดยเฉพาะการห้าม

คนต่างด้าวที่เข้าเมือง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบธุรกิจ โดยเด็ดขาดในประเทศไทย ซึ่งการเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นมีทั้งการเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามข้อเท็จจริงและการเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามข้อสันนิษฐานของกฎหมาย

การเข้าเมือง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามข้อเท็จจริงของคนต่างด้าวบางกลุ่มหรือบางประเทศนั้นประเทศไทยมีนโยบายในการพัฒนาสถานะบุคคล กล่าวคือ การพัฒนาสถานะบุคคลจากคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่มีสิทธิอาศัยชั่วคราวในประเทศไทย มาเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย และคนไทยหรือคนสัญชาติไทยตามลำดับ

ส่วนการการเข้าเมือง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามข้อสันนิษฐานของกฎหมายของคนต่างด้าว บางกลุ่มหรือบางประเทศ ประเทศไทยมีนโยบายในการพัฒนาสถานะบุคคล กล่าวคือ การพัฒนาสถานะจากคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาเป็นคนไทยหรือคนสัญชาติไทย

นอกจากนี้ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 จะเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทย และคนต่างด้าวที่ถูกถอนสัญชาติไทยสามารถประกอบธุรกิจในประเทศไทยได้ภายใต้เงื่อนไขของพระราชบัญญัตินี้ก็ตาม แต่ทางปฏิบัติกลับไม่มีการประกาศเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติดังกล่าวอุกมาเพื่อให้คนต่างด้าวสามารถที่จะใช้สิทธิในการประกอบธุรกิจภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าวได้ และคนต่างด้าวในกรณีนี้ยังถูกสันนิษฐานโดยข้อกฎหมายให้เป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งจะเป็นเหตุให้คนต่างด้าวเหล่านี้ตอกย้ำให้หลักเกณฑ์ของการห้ามประกอบธุรกิจในประเทศไทยโดยเด็ดขาดเหมือนกับคนต่างด้าวในกรณีแรก

และในปัจจุบัน แม่พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 จะอนุญาตให้คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทยสามารถที่จะประกอบธุรกิจในประเทศไทยได้โดยพิจารณาบัญชีแบบท้ายพระราชบัญญัตินี้ก็ตาม แต่เนื่องจากในปัจจุบันนี้ยังไม่มีการเสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวให้ทำการพิจารณาประเภทของธุรกิจ การค้าชายแดนในจังหวัดแม่ส่องสอนเพื่อพิจารณาว่าธุรกิจการค้าชายแดนประเภทใดอยู่ในบัญชีใดในบัญชีแบบท้ายพระราชบัญญัตินี้ กล่าวคือ บัญชีหนึ่ง บัญชีสองและบัญชีสาม ทั้งนี้เพราะบัญชีแต่ละบัญชีนั้น ก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 ที่แตกต่างกัน ดังนั้น การเข้าถึงสิทธิในการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวในกรณีนี้ยังไม่สามารถเข้าถึงได้โดยสมบูรณ์

คำหลัก : คน ชุมชน การพัฒนา การค้าชายแดน จังหวัดแม่ส่องสอน

Project Code: RDG51O0001

Project Title: People, Community and Border Trade Development in Maehongson Province.

Investigators: Phunaris P., Rungruangsapakun W.

E-Mail Address: r_sittiporn@yahoo.co.th, r_wantanee@yahoo.com

Project Duration: 1 November 2007 – 31 January 2009

The good reason for Mae Hong Son's border trade is a variety of traders in the province, both Thais and Burmese (alien traders) shared leading role along the trade border. People on both sides are deep roots in relationships and living by together.

The border trade of Mae Hong Son has 2 categories, i.e. the actual border trade and the border trade in term of international trade. Firstly, the actual border trade means trade in real qualities. There is no part of a by law “status of person” giving effect to the traders no matter they are Thais or Burmese, that is to say that, no provided law or formal trade regulation prevent the Thais and Burmese (alien traders) to operate their usual trades.

Secondly, the border trade in term of international trade means by law international trade, legal issues such as “status of person” as provided by law or certain trade regulations are enforceable, particularly, on alien traders, a limitation for doing business in Thailand, as seen in the Alien Business Act B.E. 2542.

Although Thai traders have no concern with Alien Business Act B.E. 2542, there are some difficulties as to trade regulation or trade policy or, in certain aspect, it is enforceable as if law, issued by officials in the area.

On part of the alien traders, found that difficulties are rigorously on legal issues particularly by Alien Business Act B.E. 2542, provided that an alien by illegal entry is strictly prohibited from doing business in the Kingdom of Thailand. The illegal entry comprises illegal entry by fact and illegal entry by presumption of law.

On the other hand, Thailand has its policy regarding the improvement on the “status of person”. The alien entered illegally, nevertheless having been permitted to temporary stay in Thailand could be approved status to be alien entered legally and gain permanent stay, or to gain status as Thais or Thai citizen.

For some groups of alien entering illegally by presumption of law, Thailand also has its policy regarding the improvement on the “status of person”, that is, the alien entered illegally by presumption of law could be approved status as Thais or to gain Thai citizen.

With regard to Alien Business Act B.E.2542, provided that the aliens born in Thailand, without having Thai nationality and the alien whose the Thai nationality has been withdrawn, allows to do business in Thailand under regulation provided by this Act. However, there is no announcement put into practice at the time. In this case, this group is presumed by law to be the “alien by illegal entry”, as mentioned earlier, with the same result, falls under the strict prohibition for doing business in Thailand.

Although the Alien Business Act B.E. 2542 allows the alien by legal entry and gain permission to stay permanently to do business in Thailand, by Lists attached to the Act, List 1 - 3, there are requirements that the categories of business must be specified by the Committee under this Act. Each list is variable from the others on limitation to carry on business under the Act, so that the requirement must be furnished, i.e. the request must be submitted by the Mae Hong Son's officials to the discretion of the Committee providing the lists in order to specify the List and then allow the alien traders clear and complete access into Mae Hong Son's border trade.

Keyword: People, Community, Development, Border Trade, Maehongson Province

คำนำ

แรงผลักดันต่อศักยภาพด้านการค้าชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนประการหนึ่ง คือ ผู้ประกอบการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน และโดยที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนประกอบไปด้วยทั้งคนสัญชาติไทยและคนต่างด้าว ดังนั้น ผู้ประกอบการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนจึงอาจจะมีทั้งผู้ประกอบการที่เป็นคนไทยและผู้ประกอบการที่เป็นคนต่างด้าว ซึ่งผู้ประกอบการทั้งสองกลุ่มนี้ต่างอาศัยอยู่ร่วมกันในระบบการค้าชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนในลักษณะเกือบกลั่นและกัน

ด้วยเหตุนี้ ทางคณะกรรมการผู้วิจัยจึงเข้ามาศึกษาถึง โครงสร้างของผู้ประกอบการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นลำดับแรก เพื่อทำให้เห็นภาพของมิติโครงสร้างผู้ประกอบการค้าชายแดนอันจะช่วยให้การวางแผนในการพัฒนาการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนชัดเจนยิ่งขึ้นต่อไปในอนาคต นอกจากนี้ จากโครงสร้างของผู้ประกอบการค้าชายแดนดังกล่าวยังทำให้เห็นภาพของมิติเรื่อง “สถานะบุคคล” กับการจำกัดสิทธิในการประกอบธุรกิจของบุคคลที่มี “สถานะบุคคล” ที่แตกต่างกันซึ่งมีผลต่อบุคคลที่อาศัยอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นอย่างมาก

และเพื่อให้เห็นภาพของการทำงานภายใต้โครงการดังกล่าว รายงานวิจัยฉบับนี้จึงประกอบไปด้วย 3 ส่วน คือ (1) รายงานเกี่ยวกับองค์ความรู้ (2) รายงานเกี่ยวกับกิจกรรมการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลภาคสนาม และการพัฒนาองค์ความรู้ และ (3) รายงานผลการทักษะเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับการค้าชายแดนภายใต้โครงการ รายงานวิจัยนี้คงจะไม่สามารถศึกษาไปได้อย่างลึกซึ้งหากปราศจากองค์ความรู้การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิบุคคลของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ

และรายงานงานวิจัยฉบับนี้คงจะไม่สามารถที่จะเป็นรูปร่างที่สมบูรณ์ได้หากปราศจากทีมที่ปรึกษาที่มีความรู้และวิสัยทัศน์อันกว้างไกลอย่างศ.ดร.พันธุ์พิพิพ กาญจนะจิตรา สายสุนทร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และอาจารย์วีรวัฒน์ ตันปิชาติ กรรมการและเลขานุการมูลนิธิพิทักษ์ประชาธิรัชต์ ซึ่งท่านทั้งสองได้สละเวลาอันมีค่าอย่างในการแต่งเติมองค์ความรู้จากประสบการณ์ทางวิชาการอันยาวนาน ให้แก่ทางคณะกรรมการผู้วิจัยจึงทำให้รายงานงานวิจัยฉบับนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นทั้งเนื้อหาและข้อเสนอแนะ

นอกจากนี้ทางคณะกรรมการผู้วิจัยต้องขอขอบคุณกรณีศึกษาทุกท่านที่ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน และขอขอบคุณคุณเดชา สัตถាល นายอําเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอนและหน่วยงานราชการในจังหวัดแม่ฮ่องสอนทุกหน่วยงานเป็นอย่างมากที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลและองค์ความรู้ต่างๆเกี่ยวกับการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนแก่ทางคณะกรรมการผู้วิจัย

ท้ายสุดนี้ ทางคณะกรรมการผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าทุกท่านที่ได้มีโอกาสอ่านงานวิจัยฉบับนี้คงจะเกิดประโยชน์ความคิดใหม่ๆที่จะต่อยอดความคิดหรือองค์ความรู้ใหม่ๆในการสร้างสรรค์งานวิจัยต่อไปในอนาคตในอันที่จะช่วยพัฒนาการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนและประเทศไทยต่อไปในอนาคต

บทนำ

หลักการและเหตุผล

จากการที่ทางคณะผู้วิจัยได้ทำงานด้านสถานะและสิทธิบุคคลของคนตามแนวชายแดนมาโดยตลอดนั้น ทำให้ทางคณะผู้วิจัยได้มีโอกาสสัมผัสถกนการค้าชายแดนในพื้นที่ต่างๆ ควบคู่ไปกับการทำงานด้านสถานะและสิทธิบุคคล ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการค้าชายแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชาทางด้านจังหวัดตราช การค้าชายแดนระหว่างประเทศไทยกับເກາະກง ประเทศไทยกับพุชา หรือการค้าชายแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่าทางด้านจังหวัดเชียงใหม่

อย่างไรก็ตาม ทางคณะผู้วิจัยเริ่มเห็นความสำคัญของการค้าชายแดนและ ได้เข้ามาศึกษาอย่างจริงจัง ในโครงการวิจัยเรื่อง “ศักยภาพและอุปสรรคการค้าชายแดน: จังหวัดแม่ส่องสอน” ซึ่งโครงการดังกล่าวนี้ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

จากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการค้าชายแดนของจังหวัดแม่ส่องสอนดังกล่าว ทำให้ทางคณะผู้วิจัยเห็นว่า การค้าชายแดนของจังหวัดแม่ส่องสอนนั้นมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจในจังหวัดแม่ส่องสอนไม่ใช่ หย่อนไปกว่าการเกษตรและการท่องเที่ยว¹ และโดยที่จังหวัดแม่ส่องสอนเองมีศักยภาพด้านการค้าชายแดน หลายๆ ประการ² ไม่ว่าจะเป็นการที่จังหวัดแม่ส่องสอนมีพรมแดนติดต่อกับประเทศไทยพม่า ทั้งทางบกและทางน้ำเป็นระยะทางยาวกว่า 326 กิโลเมตร การขยายเมืองหลวงของประเทศไทยพม่าจากเมืองย่างกุ้งมาเป็นเมืองเปียงมะนาซึ่งมีระยะทางห่างจากจังหวัดแม่ส่องสอนเพียง 210 กิโลเมตร การมีแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ศิลปวัฒนธรรม หัตถกรรมอันมีค่าตั้งอยู่ในระหว่างชายแดนของจังหวัดแม่ส่องสอนกับประเทศไทยพม่า เป็นต้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ล้วนแต่ส่งผลต่อศักยภาพด้านการค้าชายแดนที่จังหวัดแม่ส่องสอนมีอยู่แล้วทั้งสิ้น

ดังนั้น ณ ห่วงเวลาปัจจุบันนี้จึงเป็นโอกาสอันดีที่ทางจังหวัดแม่ส่องสอนจะ ได้นำศักยภาพเหล่านี้มาใช้ในการพัฒนาเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการค้าชายแดนในพื้นที่จังหวัดแม่ส่องสอน อันจะนำมาซึ่งความเจริญทางด้านเศรษฐกิจแก่จังหวัดแม่ส่องสอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงและพัฒนาช่องทางการค้าต่างๆ ในจังหวัดแม่ส่องสอน³ เพื่อรับรับการค้าชายแดนที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคตและรองรับการยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าให้เป็นจุดผ่านแดนถาวรต่อไป รวมทั้งการประสานความร่วมมือและสร้างความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างจังหวัดแม่ส่องสอนกับประเทศไทยพม่า

¹ ทั้งนี้โดยพิจารณาจากโครงการสร้างทางเศรษฐกิจของจังหวัดแม่ส่องสอนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดแม่ส่องสอน ปี พ.ศ.2548-2552.

² สิทธิพร ภู่ริศ และวรรณท妮 รุ่งเรืองสกากุล. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “ศักยภาพและอุปสรรค การค้าชายแดน: จังหวัดแม่ส่องสอน” โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2550.

³ ปัจจุบันนี้จังหวัดแม่ส่องสอนมีช่องทางการค้าอยู่ 5 ช่องทางที่สำคัญ อันได้แก่ บ้านห้วยผึ้ง บ้านน้ำเพียงดิน บ้านห้วยตันนุ่น บ้านเสาหิน และบ้านแม่สามแฉน.

อย่างไรก็ดี การปรับปรุงและพัฒนาช่องทางการค้าต่างๆดังกล่าว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึง สภาพความเหมาะสมของ “คน” “ชุมชน” “ทรัพยากรธรรมชาติ” “ศิลปวัฒนธรรม” ต่างๆที่อยู่ในพื้นที่ที่มี ช่องทางการค้าหรืออยู่ในบริเวณที่ตั้งของช่องทางการค้า อันเปรียบเสมือนฐานรากที่สำคัญของระบบ เศรษฐกิจการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ทั้งนี้แม้ว่า “คน” และ “ชุมชน”เหล่านี้จะได้รับประโยชน์จาก การเติบโตของระบบเศรษฐกิจในพื้นที่ที่มีช่องทางการค้าชายแดน แต่ในขณะเดียวกัน “คน” และ “ชุมชน” เหล่านี้ก็ต้องแบกรับปัญหาและผลกระทบต่างๆจากความเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจในพื้นที่ที่มี ช่องทางการค้าชายแดน เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาสังคม ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง เป็นต้น

ดังนั้น จังหวัดแม่ฮ่องสอนควรมีมาตรการรับรองปัญหาและผลกระทบต่างๆ จากความเจริญเติบโต ของระบบเศรษฐกิจการค้าชายแดนในพื้นที่ที่มีช่องทางการค้า ทั้งนี้เพื่อเป็นเกราะป้องกัน “คน” “ชุมชน” ที่ อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวจากปัญหาที่เกิดขึ้น และป้องกันไม่ให้ปัญหาดังกล่าวลุกถามเข้ามายังพื้นที่ด้านใน ของจังหวัดแม่ฮ่องสอน

นอกจากนี้ หากในอนาคตการเติบโตของระบบเศรษฐกิจในพื้นที่ที่มีช่องทางการค้าชายแดนเกิดการ ชะงักงันหรือหยุดลงในที่สุด ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใดๆก็ตาม ก็เป็นไปได้มากที่จะมีผลกระทบต่อ “คน” และ “ชุมชน” ในพื้นที่นั้นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ “คน” และ “ชุมชน” มีการพึ่งพิงระบบเศรษฐกิจการค้า ชายแดนไม่ว่าจะเป็นกรณีของ “คน” ในชุมชนที่เป็นผู้ประกอบการค้าชายแดน หรือ “ชุมชน” นั้นเป็นย่าน การค้าชายแดนในพื้นที่ที่มีช่องทางการค้านั้นๆ

จากการศึกษาวิจัยในเบื้องต้นพบว่า โครงสร้างของผู้ประกอบการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน นั้น⁴ หากจะแยกออกเป็นประเภทแล้วก็สามารถที่จะแยกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ กล่าวคือ 1) ผู้ประกอบการ ค้าชายแดนโดยแท้ ซึ่งผู้ประกอบการค้าชายแดนกลุ่มนี้จะมีลักษณะทำการค้าชายแดนเพื่อการอุปโภคและ บริโภคโดยตรง และ 2) ผู้ประกอบการค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งผู้ประกอบการค้า ชายแดนในกลุ่มนี้นอกจากจะทำการค้าชายแดนเพื่ออุปโภคและบริโภคโดยตรงแล้ว ก็ยังทำการค้าชายแดน โดยการส่งต่อซึ่งสินค้าและ/หรือบริการไปยังพื้นที่ต่างๆทั้งในประเทศไทยและประเทศพม่าด้วย โดย ผู้ประกอบการค้าชายแดนทั้งสองประเภทนี้จะอาศัยอยู่ทั้งในชุมชนและนอกชุมชนซึ่งเป็นที่ตั้งของพื้นที่ที่มี ช่องทางการค้าชายแดนอยู่

ดังนั้น จังหวัดแม่ฮ่องสอนควรมีมาตรการรองรับปัญหาและผลกระทบต่างๆที่อาจจะเกิดขึ้นจากการ ชะงักงันหรือการหยุดลงของระบบเศรษฐกิจการค้าชายแดนในพื้นที่ที่มีช่องทางการค้าชายแดน เพื่อไม่ให้ เกิดผลกระทบต่อ “คน” และ “ชุมชน” ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งอาจจะส่งผลเป็นลูกโซ่ต่อระบบ เศรษฐกิจของจังหวัดแม่ฮ่องสอนในอนาคตในที่สุด

ด้วยเหตุนี้ ทางคณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าหากทางจังหวัดแม่ฮ่องสอนจะพัฒนาระบบเศรษฐกิจโดยอาศัย ศักยภาพด้านการค้าชายแดนดังกล่าว โดยมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาพื้นที่ช่องทางการค้าแต่เพียงอย่างเดียว

⁴ สิทธิพร ภูนิรัศ และวรรณท尼 รุ่งเรืองสกุล, อ้างแล้ว.

โดยไม่มีมาตรการรองรับการพัฒนา “คน” และ “ชุมชน” ในพื้นที่ ทั้งในส่วนของการได้รับประโยชน์และในส่วนของการได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเศรษฐกิจของการค้าชายแดนดังกล่าวข้างต้น รวมไปถึงการมีมาตรการจัดการ “ทรัพยากรธรรมชาติ” และ “ศิลปวัฒนธรรม” ต่างๆ ในพื้นที่ที่ดี การพัฒนาระบบเศรษฐกิจ การค้าชายแดนของจังหวัดแม่ร่องสอนก็คงจะไม่สามารถนำมาซึ่งความเจริญทางเศรษฐกิจที่หยิ่งยืนมาสู่ “คน” และ “ชุมชน” ของจังหวัดแม่ร่องสอนได้

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาเพื่อพัฒนาพื้นที่ช่องทางการค้าชายแดนของจังหวัดเพื่อนำไปสู่การยกระดับจากจุดผ่อนปรนการค้าเป็นการเปิดจุดผ่านแดนถาวรในอนาคต การศึกษาสามารถรองรับให้แก่ “คน” และ “ชุมชน” เพื่อที่จะให้คนและชุมชนเหล่านั้นสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยได้รับประโยชน์จากการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจของการค้าชายแดนและในขณะเดียวกันก็ได้รับผลกระทบจากการชะงักนั้นหรือการหยุดตัวลงของระบบเศรษฐกิจการค้าชายแดนน้อยที่สุด รวมไปถึงการศึกษาเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และศิลปวัฒนธรรมต่างๆ ที่มีอยู่ในระหว่างชายแดนของทั้งสองประเทศจึงเป็นสิ่งที่สำคัญเพื่อการศึกษาดังกล่าวจะเป็นวัสดุหรือภูมิคุุนกันแก่ “คน” และ “ชุมชน” รวมไปถึงการพัฒนาความสัมพันธ์ของคนตามแนวชายแดนของทั้งสองประเทศให้แนบแน่นยิ่งขึ้นด้วย

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

(1) เพื่อศึกษารูปแบบความเป็นไปได้ในการพัฒนาช่องทางการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ร่องสอนจากจุดผ่อนปรนการค้าเป็นจุดผ่านแดนถาวรในอนาคต

(2) เพื่อศึกษาผลกระทบด้านต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม ศิลปวัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ จากการเปิดด่านการค้าชายแดน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อ “คน” และ “ชุมชน” ที่อยู่ในบริเวณด่านการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ร่องสอน

(3) เพื่อศึกษาถึงโครงสร้างของผู้ประกอบการในพื้นที่จังหวัดแม่ร่องสอน โดยเฉพาะผู้ประกอบการค้าชายแดนที่เป็น “คน” ใน “ชุมชน” ที่มีด่านการค้าชายแดนตั้งอยู่ และผลประโยชน์ที่ได้รับจากการเปิดด่านการค้าชายแดน รวมทั้งผลกระทบจากการชะงักนั้นหรือการปิดด่านการค้าชายแดน

(4) เพื่อศึกษาถึงนโยบายและมาตรการต่างๆ ของจังหวัดแม่ร่องสอน ในกรณีที่มีการปิดด่านการค้าชายแดนทั้งในกรณีที่ปิดด่านการค้าชายแดนแบบชั่วคราวและแบบถาวร ไม่ว่าจะเป็นระยะสั้นๆ ใจๆ ตาม

(5) เพื่อเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายด้านการค้าชายแดนที่สำคัญและจำเป็นให้กับชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการค้าชายแดน เช่น ผู้ประกอบการค้าชายแดน เป็นต้น

(6) เพื่อเผยแพร่องค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาวิจัยดังกล่าวให้กับชุมชนวิจัยการค้าชายแดน เช่น นักวิชาการ เป็นต้น

(7) เพื่อเสนอแผนพัฒนาช่องทางการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ร่องสอนอย่างเป็นระบบและเหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ที่แท้จริงของจังหวัดแม่ร่องสอน

ระเบียบวิธีวิจัย/ศึกษา

(1) วิธีวิจัย

เป็นการวิจัยโดยการรวบรวมข้อมูลจากการสำรวจหาข้อเท็จจริงและข้อมูลเอกสาร

(2) ลักษณะของงาน มุ่งเน้นที่การวิจัย 3 ส่วน คือ

(2.1) วิธีวิจัย

เป็นการวิจัยโดยการรวบรวมข้อมูลจากการสำรวจหาข้อเท็จจริง ข้อมูลเอกสารและข้อมูลจากการสัมภาษณ์คนและชุมชนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ซึ่งทางการค้าชายแดนต่างๆ

(2.2) ลักษณะของงาน มุ่งเน้นที่การวิจัย 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 : การสำรวจหาข้อเท็จจริง

(1) การศึกษาข้อมูลเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการทบทวนวรรณกรรมจากหนังสือตำรา รายงานการศึกษาวิจัยและสิ่งพิมพ์ของหน่วยงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการ สถาบันอุดมศึกษา และเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลออนไลน์

(2) การศึกษาข้อมูลเชิงสำรวจ (Survey Research) การลงพื้นที่เพื่อสอบถามโดยการใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) และสัมภาษณ์เพื่อสำรวจและระดมความคิดเห็นของประชาชน เจ้าหน้าที่ภาครัฐ และเอกชนในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียกับการพัฒนาพื้นที่การค้าชายแดนในจังหวัดแม่ส่องสอน

ส่วนที่ 2 : การวิจัย โดยการนำผลจากการสำรวจหาข้อเท็จจริงในส่วนที่ 1 มาวิเคราะห์เพื่อเป็นข้อเสนอแนะในการพัฒนาคน ชุมชนและพื้นที่การค้าชายแดน ตลอดจนมาตรการรับรองต่างๆที่จะมีในอนาคตเพื่อเป็นการส่งเสริมและป้องกันปัญหาจากระบบเศรษฐกิจการค้าชายแดนในชุมชนที่อยู่ในพื้นที่บริเวณช่องทางการค้าชายแดน

ส่วนที่ 3 : การพัฒนา โดยการนำองค์ความรู้ที่ได้รับจากการศึกษาวิจัยมาพัฒนาองค์ความรู้ในส่วนของคนและชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่การค้าชายแดน รวมทั้งการสร้างเครือข่ายการดำเนินงานวิจัยในส่วนของภาควิชาการต่อปัญหาด้านการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ส่องสอนและจังหวัดอื่นๆ

(2.3) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1) แบบสอบถาม (Questionnaire) และแบบสัมภาษณ์

2) การลงพื้นที่เพื่อสำรวจข้อเท็จจริงในชุมชนและพื้นที่การค้าชายแดน

3) การวิเคราะห์เนื้อหาจากเอกสาร

(2.4) แหล่งข้อมูล

1) ข้อมูลจากหน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชน เช่น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สมช.) กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ตัวรวจตระเวนชายแดน สำนักงานตรวจเข้าเมือง จังหวัดแม่ส่องสอน หอการค้าจังหวัดแม่ส่องสอน และหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการค้าชายแดนในจังหวัด

แม่ส่องสอน รวมทั้งข้อมูลจากจังหวัดที่อยู่ติดกับจังหวัดแม่ส่องสอนและมีการค้าชายแดน เช่น จังหวัดเชียงราย และจังหวัดตาก เป็นต้น

2) เอกสาร หนังสือ ตำรา งานวิจัยและบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการค้าชายแดนระหว่างประเทศไทยและประเทศพม่าจากทั้งในและต่างประเทศ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดแม่ส่องสอน

ขอบเขตของการวิจัย

ทางคณบัญชี ได้แบ่งขอบเขต/เป้าหมายของการศึกษาวิจัยออกเป็น 3 กลุ่ม กล่าวคือ

(1) “คน” หมายถึง คนที่อาศัยอยู่ในชุมชนที่ตั้งอยู่บริเวณของช่องทางการค้าชายแดนนั้นๆ

(2) “ชุมชน” หมายถึง ชุมชนที่ตั้งอยู่บริเวณของช่องทางการค้าชายแดนนั้นๆ

(3) “พื้นที่การค้าชายแดน” หมายถึง บริเวณโดยรอบของช่องทางการค้าชายแดนนั้นๆ

ทั้งนี้ การแบ่งขอบเขต/เป้าหมายของการศึกษาวิจัยนั้น ทางคณบัญชีต้องการที่จะให้มีความหมาย สอดคล้องกับ “บุคลาศาสตร์ความมั่นคงชายแดน พ.ศ. 2550 - 2554 ของสภากาชาดมั่นคงแห่งชาติ (สมช.)” ที่ ต้องการเสริมสร้างความมั่นคงให้กับ “คน” “ชุมชน” และ “พื้นที่” ที่ตั้งอยู่ในบริเวณชายแดนของประเทศไทย

และนอกจากนี้ การแบ่งขอบเขต/เป้าหมายของการศึกษาวิจัยดังกล่าว จะทำให้เห็นถึงโครงสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่าง “คน” และ “ชุมชน” ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่หรือบริเวณช่องทางการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ส่องสอน จากการได้รับประโยชน์และ/หรือได้รับผลกระทบจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของ การค้าชายแดนในพื้นที่จังหวัดแม่ส่องสอน ได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(1) รูปแบบความเป็นไปได้ในการพัฒนาช่องทางการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ส่องสอน จากจุดผ่อนปรนการค้าเป็นจุดผ่านแดนถาวรในอนาคต

(2) ผลกระทบด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ จากการเปิดด่านการค้าชายแดน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อ “คน” และ “ชุมชน” ที่อยู่ในบริเวณด่านการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ส่องสอน

(3) โครงสร้างของผู้ประกอบการในพื้นที่จังหวัดแม่ส่องสอน โดยเฉพาะผู้ประกอบการค้าชายแดนที่เป็น “คน” ในชุมชนที่มีด่านการค้าชายแดนตั้งอยู่ และผลประโยชน์ที่ได้รับจากการเปิดด่านการค้าชายแดน และผลกระทบจากการจะงั้นหรือการปิดด่านการค้าชายแดน

(4) นโยบายและมาตรการต่างๆ ของจังหวัดแม่ส่องสอน ในกรณีที่มีการปิดด่านการค้าชายแดนทั้งในกรณีที่ปิดด่านการค้าชายแดนแบบชั่วคราวและแบบถาวร ไม่ว่าจะเป็นเพราะสาเหตุใดๆ ก็ตาม

- (5) ชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการค้าชายแดนมีความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับการค้าชายแดน
 - (6) ได้เผยแพร่องค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาวิจัยให้กับชุมชนวิจัยการค้าชายแดน
 - (7) ได้แผนพัฒนาช่องทางการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนอย่างเป็นระบบและเหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ที่แท้จริงของจังหวัดแม่ฮ่องสอน
-

บทที่ 1

กรอบแนวคิด (Concept)

ทางคณะผู้วิจัยจะแสดงให้เห็นภาพของการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน รวมทั้งรูปแบบของการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยการนำการค้าระหว่างประเทศที่เป็นสากলมาเทียบเคียงเพื่อให้เห็นถึงมิติของรูปแบบของการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนอย่างแท้จริง ตลอดจนเส้นแบ่งระหว่างการค้าชายแดนและการค้าระหว่างประเทศ และสินค้าในระบบการค้าชายแดน และในท้ายที่สุดก็คือ สภาพของพื้นที่การค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ลักษณะทั่วไปของการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

การค้าชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้นมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ไม่ใช่แค่การเกษตรและการท่องเที่ยว และโดยที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนเองมีศักยภาพด้านการค้าชายแดนหลาย ๆ ประการ ไม่ว่าจะเป็นการที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีพรมแดนติดต่อกับประเทศพม่าทั้งทางบก และทางน้ำเป็นระยะทางยาวกว่า 326 กิโลเมตร การชายเมืองหลวงของประเทศพม่าจากเมืองย่างกุ้งมาเป็นเมืองเปียงมะนาซึ่งมีระยะทางห่างจากจังหวัดแม่ฮ่องสอนเพียง 210 กิโลเมตร การมีแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ คลิปปัตตานี หัตถกรรมยันมีค่าตั้งอยู่ในระหว่างชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนกับประเทศพม่า เป็นต้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ล้วนแต่ส่งผลต่อศักยภาพด้านการค้าชายแดนที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีอยู่แล้วทั้งสิ้น ซึ่งการค้าชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้น เรากล่าวได้ว่าเป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ

(1) การค้าชายแดนโดยแท้

การค้าชายแดนในรูปแบบนี้เป็นการค้าชายแดนระหว่างชาวบ้านหรือผู้คนที่อาศัยอยู่ในบริเวณหมู่บ้านหรือชุมชนตามแนวชายแดน ซึ่งในกรณีนี้คือ ผู้คนที่อาศัยอยู่ตามแนวชายแดนระหว่างจังหวัด แม่ฮ่องสอนของประเทศไทยกับผู้คนที่อาศัยอยู่ตามแนวชายแดนของประเทศพม่า โดยการค้าชายแดนในรูปแบบนี้จะเป็นการค้าที่ไม่ได้แสวงหากำไรเป็นหลักเหมือนเช่นกับกรณีของการค้าระหว่างประเทศ แต่เป็นการค้าเล็ก ๆ ในลักษณะเกือกถูกลซึ่งกันและกันระหว่างชุมชนที่ผู้คนทั้งสองอาศัยอยู่ใกล้เคียงกัน

ดังนั้น ความเข้มข้นหรือเข้มงวดในเรื่องกฎหมายและระเบียบนโยบายทางการค้าต่อการค้าชายแดนในรูปแบบนี้จะน้อยกว่าการค้าชายแดนที่มีลักษณะแสวงหากำไรเป็นจำนวนมากหรือการค้าระหว่างประเทศ เช่น การเสียภาษีศุลกากร การเดินทางผ่านเข้า-ออกหรือการผ่านแดนของผู้คนตามแนวชายแดน เป็นต้น

เหตุที่ความเข้มข้นหรือเข้มงวดในเรื่องกฎหมายและระเบียบนโยบายทางการค้ามีน้อยนั้นเป็น เพราะว่าทางราชการต้องการให้การค้าชายแดนในรูปแบบนี้เป็นจุดเชื่อมโยงถึงความสัมพันธ์ระหว่างคนและชุมชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณชายแดนเข้าด้วยกันนั่นเอง

ตัวอย่างภาพ : ชาวบ้านจากประเทศไทยมาร่วมเดินทางเข้ามาขายผักผลไม้ที่ถนนสองเพาะปลูกและซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคกลับไปบริโภคในหมู่บ้านรักไทย อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน



ตัวอย่างภาพ : ชาวบ้านจากหมู่บ้านรักไทย อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ประเทศไทยเดินทางไปยังหมู่บ้านในประเทศไทยเพื่อซื้ออาหารสินค้าการเกษตรมาอุปโภคบริโภค



จากตัวอย่างภาพข้างต้น จะเห็นได้ว่าความเข้มงวดในเรื่องการเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองของประเทศไทย และความเข้มงวดในเรื่องพิธีการศุลกากร ได้รับการปฏิบัติที่松懈คลายให้แก่ผู้คนหรือชาวบ้านที่อาศัยอยู่บริเวณตามแนวชายแดนระหว่างประเทศไทยและประเทศไทย

(2) การค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศไทย

การค้าชายแดนในรูปแบบนี้จะเป็นการค้าชายแดนที่มุ่งเน้นที่คู่ค้าหรือคู่สัญญาที่อาศัยอยู่ในเมืองใหญ่ๆของประเทศไทยเป็นสำคัญ โดยเฉพาะเมืองที่เป็นเมืองท่าในการกระจายสินค้าไปยังผู้บริโภค ซึ่งจะแตกต่างจากการค้าชายแดนในรูปแบบแรกที่มุ่งเน้นที่ชาวบ้านหรือผู้คนที่อาศัยตามแนวชายแดน

นอกจากนี้การค้าชายแดนในรูปแบบนี้จะเป็นการค้าที่เน้นการแสวงหากำไรเป็นสำคัญเหมือนเช่นกับการค้าระหว่างประเทศไทยที่เกิดขึ้นในเมืองใหญ่ๆของประเทศไทย ดังนั้น ความเข้มงวดหรือเข้มข้นในเรื่องกฎหมายและระเบียบ นโยบายทางการค้า เช่น การเสียภาษีศุลกากร การเดินทางผ่านเข้า-ออกหรือการผ่าน

แคนของผู้คนตามแนวชายแดน ต่อการค้าชายแดนในรูปแบบนี้จะเข้มข้นมากกว่าการค้าชายแดนในรูปแบบแรก

ตัวอย่างภาพ : ผู้ประกอบการจากประเทศไทยทำการขนส่งสินค้าผ่านจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าข้าวหัวยี่ห้อ อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ไปยังบ้านหัวเมือง ประเทศไทยมาเพื่อส่งต่อไปยังจังหวัดต่องกี่ประเทศไทยมาซึ่งเป็นเมืองท่าที่สำคัญของประเทศไทยมาในระยะสินค้าไปยังเมืองต่างๆ ซึ่งในของประเทศไทยมา



จากภาพตัวอย่างข้างต้นจะเห็นได้ว่า ความเข้มงวดในเรื่องพิธีการศุลกากรจะได้รับการปฏิบัติอย่างเข้มงวดตามกฎหมายทุกประการ

อนึ่ง เหตุที่การค้าชายแดนในรูปแบบนี้ขึ้นไม่เป็นการค้าระหว่างประเทศในมุมมองของทางคุณผู้วิจัย เพราะทางคุณผู้วิจัยเห็นว่าการค้าชายแดนรูปแบบนี้แม้จะมีลักษณะเจกเช่นกับการค้าระหว่างประเทศ กล่าวคือ เป็นการค้าที่เน้นการแสวงหากำไรและมุ่งเน้นที่คู่ค้าหรือคู่สัญญาที่อาศัยอยู่ในเมืองใหญ่ๆ ของประเทศไทยที่เป็นเมืองท่าในการกระจายสินค้าไปยังผู้บริโภคเป็นสำคัญก็ตาม แต่การค้าชายแดนในรูปแบบนี้ยังมีความความสัมพันธ์อันแน่นต่อชาวบ้านหรือผู้คนที่อาศัยอยู่บริเวณตามแนวชายแดน ซึ่งจะแตกต่างจากการค้าระหว่างประเทศที่โดยทั่วไปจะไม่มีความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวพันใดๆ ต่อชาวบ้านหรือผู้คนที่อาศัยอยู่บริเวณตามแนวชายแดน

นอกจากนี้ หากเราพิจารณาถึงความสัมพันธ์อันแน่นระหว่างการค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศไทยและชาวบ้านหรือผู้คนที่อาศัยอยู่ในบริเวณตามแนวชายแดนแล้ว เราจะพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการและชาวบ้านหรือผู้คนที่อาศัยอยู่บริเวณตามแนวชายแดนดังกล่าว ส่วนมากจะปรากฏออกมายในรูปแบบของ “บริการ” เช่น บริการ “แรงงาน” ในการขนถ่ายสินค้าขึ้นและลงจากรถบรรทุกหรือเรือขนส่ง หรือ บริการ “ขนส่ง” สินค้าจากหมู่บ้านไปยังช่องทางการค้าที่ถนนต์บรรทุกขนาดใหญ่ไม่สามารถเดินทางเข้าไปได้

ซึ่งหากความสัมพันธ์ดังกล่าวเกิดขึ้นระหว่างผู้ประกอบการจากประเทศไทยกับชาวบ้านหรือผู้คนที่อาศัยอยู่ตามแนวชายแดนในประเทศไทยเพื่อนบ้าน และระหว่างผู้ประกอบการจากประเทศไทยเพื่อนบ้านกับชาวบ้านหรือผู้คนที่อาศัยอยู่ตามแนวชายแดนในประเทศไทย ดังภาพตัวอย่างนี้

ตัวอย่างภาพ : ชาวบ้านจากบ้านนามน ประเทศพม่าที่อาศัยอยู่ใกล้จุดผ่อนปวนเพื่อการค้าบ้านห้วยผึ้ง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอนเดินทางมารับจ้างแรงงานเพื่อขนถ่ายสินค้าลงจากรถยนต์บรรทุกของผู้ประกอบการไทย



ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ หากเราพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้วจะเห็นได้ว่านี้คือ รูปแบบหนึ่งของการค้าชายแดนอย่างหนึ่งแต่เป็นการค้าชายแดนที่ไม่ได้เน้นที่สินค้าที่มีรูปร่างหรือสินค้าที่เป็น “ของ” แต่เน้นที่สินค้าที่ไม่มีรูปร่างที่เราเรียกว่า สินค้าที่เป็น “บริการ” เป็นสำคัญ

⁵ สำหรับประเภทของสินค้า “บริการ” สามารถแบ่งได้เป็น 12 ประเภท ดังนี้

- บริการด้านธุรกิจ ได้แก่ บริการวิชาชีพ บริการเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ บริการด้านวิจัยและพัฒนา บริการเกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์ บริการให้เช่าหรือเช่าซื้อ และอื่นๆ รวมถึงบริการเกี่ยวกับกฎหมาย บัญชี สถาปัตยกรรม และวิศวกรรม.
- บริการด้านสื่อสารมวลชน ได้แก่ บริการเกี่ยวกับไปรษณีย์ การสื่อสาร โทรคมนาคม โสตทัศน์ และอื่นๆ
- บริการด้านก่อสร้างและวิศวกรรมที่เกี่ยวนেื่อง ได้แก่ การก่อสร้างอาคาร วิศวกรรมโยธา งานติดตั้งงานเกี่ยวกับการประกอบอาคาร และอื่นๆ
- บริการด้านการจัดจำหน่าย ได้แก่ บริการเกี่ยวกับตัวแทนนายหน้า ค้าส่ง ค้าปลีก บริการเกี่ยวกับแฟรนไชส์ และอื่นๆ
- บริการด้านการศึกษา ได้แก่ บริการการศึกษาชั้นประถม การศึกษาชั้นมัธยม การศึกษาระดับสูง การศึกษาผู้ใหญ่ และบริการการศึกษาอื่นๆ
- บริการด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ บริการกำจัดของเสีย กำจัดขยะ บริการเกี่ยวกับสุขอนามัย และอื่นๆ
- บริการด้านการเงิน ได้แก่ บริการเกี่ยวกับการประกันภัย การธนาคารและสถาบันการเงินอื่นๆ และบริการเสริมด้านการเงิน
- บริการด้านสุขภาพและบริการทางสังคม ได้แก่ บริการด้านโรงพยาบาล บริการเกี่ยวกับสุขภาพประเภทอื่นๆ/บริการสังคม และอื่นๆ
- บริการด้านการท่องเที่ยวและบริการที่เกี่ยวนেื่อง องค์การการค้าโลก(WTO)ได้จำแนกประเภทบริการสาขาท่องเที่ยวออกเป็น 4 สาขาอยู่คือ

ดังนั้น ทางคณะผู้วิจัยจึงสามารถที่จะสรุปได้ในเบื้องต้นว่า การค้าชายแดนในจังหวัดแม่ส่องสอนนั้นมีอยู่ 2 ลักษณะคือ การค้าชายแดนโดยแท้และการค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศ โดยการค้าชายแดนทั้งสองนั้นกระทำผ่านสินค้า 2 ประเภทคือ สินค้าที่เป็น “ของ” (Goods) และสินค้าที่เป็น “บริการ” (Service)

ช่องทางการค้าในจังหวัดแม่ส่องสอน

อย่างที่ได้ทราบแล้วในตอนต้นว่า การค้าชายแดนของจังหวัดแม่ส่องสอนมีทั้งการค้าชายแดนโดยแท้และการค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งการค้าชายแดนทั้งสองรูปแบบนั้นเกิดขึ้นในช่องทางการค้าต่างๆ ในจังหวัดแม่ส่องสอน ทั้งที่เป็นช่องทางการค้าที่ทางราชการประกาศกำหนดไว้ เช่น จุดผ่อนปรนเพื่อการค้า ช่องทางอนุมัติ และช่องทางอนุมัติเฉพาะครัว เป็นต้น และช่องทางที่ทางราชการยังไม่ได้ประกาศกำหนดไว้ เช่น ช่องทางธรรมชาติต่างๆ

ปัจจุบันจังหวัดแม่ส่องสอนและกระทรวงการคลัง (ศุลกากร) ได้ประกาศเปิดทำการช่องทางการค้าในจังหวัดแม่ส่องสอนจำนวน 5 ช่องทาง^๖ โดยแต่ละช่องทางการค้าจะต้องอยู่ตามแนวชายแดนของจังหวัดแม่ส่องสอนและส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตพื้นที่ป่า ดังนี้

(1) จุดผ่อนปรนเพื่อการค้าช่องทางห้วยตันนุ่น หมู่ที่ 4 ตำบลแม่เงา อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ส่องสอน

(2) จุดผ่อนปรนเพื่อการค้าช่องทางบ้านห้วยผึ้ง หมู่ที่ 3 ตำบลห้วยพา อำเภอเมือง จังหวัดแม่ส่องสอน

-
- โรงแรมและภัตตาคาร รวมทั้งบริการจัดเตรียมอาหารและเครื่องดื่มนอกสถานที่ (catering services): CPC 641-643
 - ผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวและตัวแทนท่องเที่ยว (Travel agencies and tour operators services): CPC 7471
 - ไกด์ท่องเที่ยว (Tourist guides services): CPC 7472
 - บริการห้องเที่ยวอื่นๆ (Others)
 - บริการด้านนันทนาการ วัฒนธรรม และการกีฬา ได้แก่ บริการด้านความบันเทิง บริการสำนักข่าวสาร บริการด้านห้องสมุดพิพิธภัณฑ์และวัฒนธรรมอื่นๆ บริการด้านการกีฬาและนันทนาการ และอื่นๆ ไม่รวมบริการ โสตทัศน์.
 - บริการด้านการขนส่ง ได้แก่ บริการขนส่งทางรถไฟฟ้า ทางถนน ทางอากาศ ทางทะเล ทางท่อ บริการเสริม สำหรับการขนส่งทุกรูปแบบ และอื่นๆ
 - บริการอื่นๆ ได้แก่ บริการอื่นๆ ที่ไม่ได้รวมอยู่ในข้อใดดังกล่าวข้างต้น.

^๖ ประกาศจังหวัดแม่ส่องสอนและศูนย์สั่งการชายแดนไทยกับประเทศไทยเพื่อนบ้านด้านพม่า จังหวัดแม่ส่องสอน เรื่องกำหนดมาตรการ หลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติบริเวณจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าและช่องทางอนุมัติด้านจังหวัดแม่ส่องสอน ประกาศ ณ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2549.

(3) จุดผ่อนปรนเพื่อการค้าช่องทางบ้านเสาหินและทางอนุมัติบ้านเสาหิน หมู่ที่ 1 ตำบลเสาหิน อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน

(4) ทางอนุมัติบ้านน้ำเพียงดิน อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน

(5) ทางอนุมัติเฉพาะครัวบ้านแม่สามแอบ หมู่ที่ 10 ตำบลแม่สามแอบ อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน

ดังนี้จะเห็นว่า จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีช่องทางการค้าสำหรับทำการค้าชายแดนในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนทั้งหมด 5 ช่องทาง โดยช่องทางการค้าดังกล่าวปรากฏใน 3 รูปแบบ คือ

1.) จุดผ่อนปรนเพื่อการค้าจำนวน 3 ช่องทาง และ

2.) ทางอนุมัติจำนวน⁷ 2 ช่องทาง และ

3.) ทางอนุมัติเฉพาะครัว⁸ จำนวน 1 ช่องทาง

จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน ได้ประกาศเปิดจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าจำนวน 3 ช่องทาง และกระทรวงการคลัง (กรมศุลกากร) ได้ประกาศเปิดทางอนุมัติและทางอนุมัติเฉพาะครัว จำนวน 3 ช่องทาง ให้เป็นช่องทางการค้าสำหรับผู้คนที่ต้องการทำการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

จุดสังเกตประการหนึ่งที่เห็นได้ชัดเจนถึงความแตกต่างระหว่างจุดผ่อนปรนเพื่อการค้ากับทางอนุมัติและทางอนุมัติเฉพาะครัว นั้นก็คือ ทางอนุมัติและทางอนุมัติเฉพาะครัวจะไม่มีตัวตรวจคนเข้าเมืองประจำอยู่ในช่องทางการค้าที่เป็นทางอนุมัติหรือทางอนุมัติเฉพาะครัว โดยในการเข้ามาหรือออกไปนอกราชอาณาจกรของชาวบ้านหรือผู้คนที่อาศัยตามแนวชายแดนหรือผู้ประกอบการจะมีเจ้าหน้าที่พหารหรือตัวตรวจคนเข้าเมืองในจังหวัดที่ต้องการทำหน้าที่แทนตัวตรวจคนเข้าเมืองในการตรวจสอบคนที่จะผ่านเข้าออกบริเวณชายแดนดังกล่าว

ในขณะที่จุดผ่อนปรนเพื่อการค้า จะมีตัวตรวจคนเข้าเมืองประจำอยู่ณ จุดผ่อนปรนเพื่อการค้าดังกล่าวที่เกี่ยวกับการเข้ามาหรือออกของบุคคลตามแนวชายแดนตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

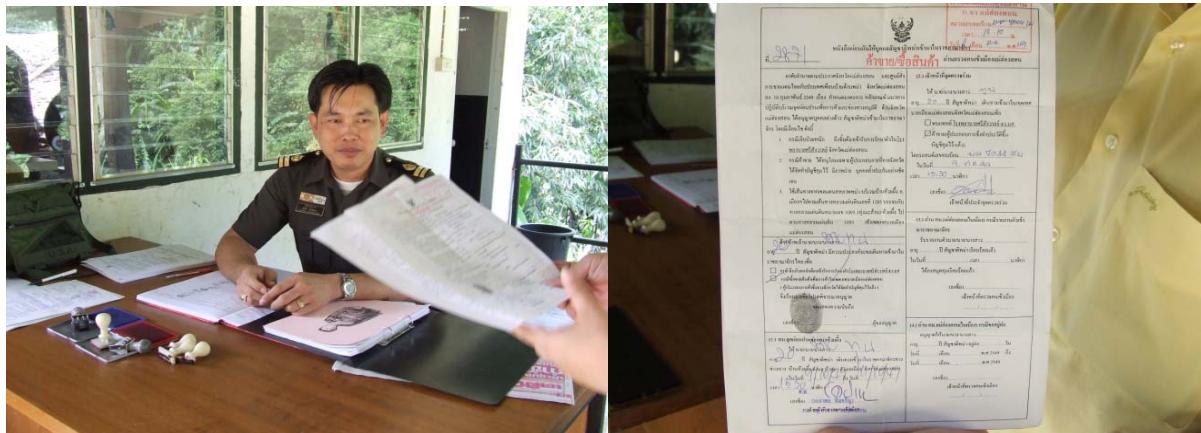
⁷ จุดผ่อนปรนเพื่อการค้า เป็นจุดที่กระทรวงhardt ที่อนุมอนอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดนนี้อำนวยประกาศเปิดจุดผ่อนปรนเพื่อผ่อนผันให้มีการค้าชายบริเวณชายแดนในพื้นที่จังหวัดที่ตนรับผิดชอบ และกำหนดประเภทสินค้าไว้เป็นกรณีพิเศษ อาทิ สินค้าเล็กๆน้อยๆที่จำเป็นต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชนทั้งสองประเทศ โดยมูลค่าการซื้อขายไม่เกิน 500,000 บาท/คัน/วัน

⁸ ทางอนุมัติกำหนดขึ้นโดยกฎกระทรวง โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 3 มาตรา 13 และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2480 เพื่อให้เป็นทางที่ใช้ขนส่งของเข้าในหรือออกของราษฎร หรือจากเขตแดนทางบกมาซึ่งด้านศุลกากร หรือจากด้านศุลกากรไปยังเขตแดนทางบก การขนส่งของดังกล่าวทางอนุมัติจะกระทำมิได้เว้นแต่กรณีมีเหตุจำเป็นอาจได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมศุลกากรหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายอนุญาตให้ใช้ทางออกเดินทางอนุมัติเป็นการเฉพาะครัวได้

⁹ จ้างแล้ว.

และนอกจากนี้จุดผ่อนปรนเพื่อการค้านั้นจะจำกัดมูลค่าของการซื้อขายเอาไว้ กล่าวคือ ไม่เกิน 500,000 บาท/คน/วัน ในขณะที่ทางอนุมติหรือทางอนุมติเฉพาะคราวนั้นไม่มีการจำกัดมูลค่าของการซื้อขายสินค้าเอาไว้เหมือนเช่นกรณีจุดผ่อนปรนเพื่อการค้า

ภาพตัวอย่าง : ตัวตรวจคนเข้าเมือง ณ จุดผ่อนปรนเพื่อการค้าบ้านห้วยผึ้ง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน



ภาพตัวอย่าง : เจ้าหน้าที่ทหารทำหน้าที่ตรวจคนเข้าออก ณ ทางอนุมติเฉพาะคราวบ้านแม่สามแอบ ตำบลแม่สามแอบ อำเภอสันเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน



อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการค้าชายแดนโดยแท้ที่นี้เป็นการค้าขายในระหว่างชาวบ้านหรือผู้คนที่อาศัยอยู่ตามแนวชายแดนในลักษณะเกือกุลกันระหว่างชุมชนที่ผู้คนทั้งสองอาชัยอยู่ใกล้กัน ดังนั้น จึงอาจจะมีการค้าชายแดนที่ทำการในบริเวณอื่นๆที่ยังไม่มีประกาศเปิดเป็นจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าหรือทางอนุมติหรือทางอนุมติเฉพาะคราว ซึ่งเราเรียกช่องทางเหล่านี้ว่า “ช่องทางธรรมชาติ” ซึ่งการค้าในกรณีนี้ก็คือการค้าชายแดนโดยแท้เช่นเดียวกัน

สินค้าที่ค้าขายตามแนวขายเด่นของจังหวัดแม่ฮ่องสอน

อย่างที่ทางคณะกรรมการผู้วิจัยได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้นที่ผ่านมาว่า การค้าขายเด่นของจังหวัดแม่ฮ่องสอนสามารถที่จะแยกได้เป็นการค้าขายเด่นโดยแท้และการค้าขายเด่นในเชิงการค้าระหว่างประเทศ โดยการค้าขายเด่นในเชิงการค้าระหว่างประเทศนั้นยังมีจุดเชื่อมโยงหรือจุดเดียวกันอย่างแนบแน่นกับคนและชุมชนที่อยู่ในบริเวณตามแนวขายเด่นอย่างหนึ่งแน่นอน ฉันส่งให้การค้าขายเด่นในรูปแบบนี้ไม่สามารถแยกตัวเป็นการค้าระหว่างประเทศโดยสมบูรณ์แบบเหมือนเช่นในพื้นที่จังหวัดอื่นๆ ได้ เช่น จังหวัดเชียงรายหรือจังหวัดตาก เป็นต้น

จุดเชื่อมโยงหรือจุดเดียวกันอย่างที่ผู้กันการค้าขายเด่นในเชิงการค้าระหว่างประเทศกับคนและชุมชนที่อยู่ในบริเวณตามแนวขายเด่นนั้น คือ การที่ผู้ประกอบการในการค้าขายเด่นดังกล่าวนั้นจำเป็นที่จะต้องอาศัยคนและชุมชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณแนวขายเด่นในระบบการค้าขายเด่นของตนเอง ซึ่งสิ่งที่ผู้ประกอบการใช้ในระบบการค้าขายเด่นของตนนั้น ไม่ใช่สินค้าที่มีรูปร่าง หรือ “ของ” (Goods) แต่เป็นสินค้าที่ไม่มีรูปร่าง หรือ “บริการ” (Service) ไม่ว่าจะเป็น “แรงงาน” หรือ “ขนส่ง” เป็นต้น

และจุดเชื่อมโยงหรือจุดเดียวกันอย่างที่ผู้กันการค้าขายเด่นในเชิงการค้าระหว่างประเทศกับคนและชุมชนในประเทศไทยแล้ว ในบางครั้งผู้ประกอบการในประเทศไทยข้างเคียง เช่น ประเทศไทยมี ที่ยังเข้ามาผูกพันในจุดเชื่อมโยงหรือจุดเดียวกันอย่างที่ผู้กันการค้าขายเด่นของตนนั้น แต่การค้าขายเด่นนี้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ไปที่สินค้า “ของ” (Goods) แต่เป็นสินค้า “บริการ” (Service) นั่นเอง

ดังนี้ ทางคณะกรรมการผู้วิจัย จึงสรุป “สินค้าที่ค้าขายตามแนวขายเด่นของจังหวัดแม่ฮ่องสอน” มีดังนี้

(1) สินค้าที่เป็น “ของ” (Goods)

สินค้าที่เป็น “ของ” หรือวัตถุที่มีรูปร่างที่มีการนำเข้าและส่งออกตามแนวขายเด่นของจังหวัดแม่ฮ่องสอนที่สำคัญๆ มีดังนี้¹⁰

สินค้านำเข้าที่สำคัญ ได้แก่ สินค้าเกษตร เช่น พริกแห้ง เมล็ดงาดำ งาขาว ถั่วเขียวผิวมัน ถั่วหมาถั่วลิสง เป็นต้น ปศุสัตว์ เช่น โค กระบือมีชีวิต เป็นต้น และเปลือกไม้ก่อ เมื่อนำเข้ามาแล้วส่วนใหญ่จะส่งต่อไปยังจังหวัดอื่น เช่น จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดลำพูน และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

ตัวอย่างภาพ : ภาพของพริกแห้งที่นำเข้ามาจากจังหวัดดอยก่อ ประเทศไทยเพื่อนำไปส่งขายต่อในจังหวัดครรชธรรมราช ผ่านทางจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าและซ่องทางอนุมัติบ้านเสาหิน ตำบลเสาหิน อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน

¹⁰ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ด่านศุลกากร จังหวัดแม่ฮ่องสอน.



ตัวอย่างภาพ : ภาพของวัสดุที่มาจากบ้านตระกูลท่า เมืองพاجอง ประเทศไทยมีที่ผู้ประกอบการนำเข้ามาผ่านช่องทางอนุมัติและคราวบ้านแม่สามแ伦 ตำบลแม่สามแ伦 อำเภอสามเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอนเพื่อส่งไปจำหน่ายต่อยังกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียงเพื่อทำลูกชิ้นและผลิตภัณฑ์อื่นๆ



จากการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูล ทางคณะผู้วิจัยสังเกตเห็นว่า สินค้าที่ผู้ประกอบการในจังหวัดแม่ฮ่องสอนนำเข้ามาจากการค้าชายแดน ใหญ่จะเป็นสินค้าเกษตรและปศุสัตว์ที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนสามารถผลิตได้ แต่ก็ไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน จึงต้องมีการนำเข้าสินค้าดังกล่าว

ในการนำเข้าสินค้าจากประเทศพม่ามาจังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้น ผู้ประกอบการจะนำเข้ามาผ่านจุดผ่อนปรนเพื่อการค้า ทางอนุมติและทางอนุมติเฉพาะคราวทั้ง 5 ช่องทางในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

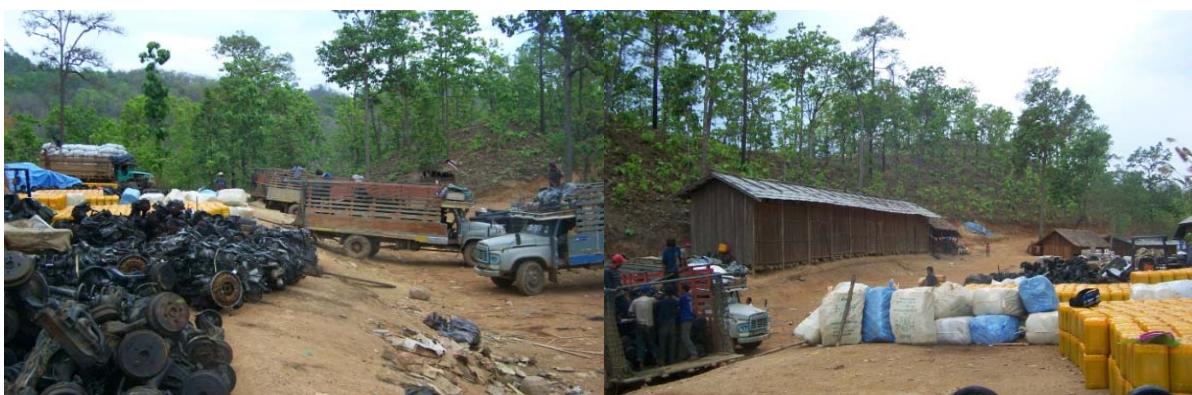
ข้อสังเกตก็คือ ผู้นำเข้าสินค้าโดยส่วนใหญ่เป็นประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดนที่ทำการคิดต่อกำข่ายกันมานานแล้ว สินค้าที่นำเข้ามาทางด้านศุลกากรแม่ร่องสอนจะนำมาจำหน่ายภายในจังหวัดส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งก็นำໄปจำหน่ายยังจังหวัดใกล้เคียงโดยเฉพาะ โคง กระปือมีชีวิต

สินค้าส่งออกที่สำคัญ ได้แก่ น้ำมันพืช ผงชูรส ทีวีสี รองเท้าแตะ ฟองน้ำ ยางนอกรถยนต์ และเครื่องอุปโภคบริโภคเบ็ดเตล็ด

ตัวอย่างภาพ : ภาพของน้ำมันปาล์มที่นำมาจากกรุงเทพมหานครเพื่อมาเปลี่ยนถ่ายรถบรรทุกเป็นรถบรรทุก 10 ล้อเพื่อขนส่งไปยังจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าและซ่องทางอนุมัติบ้านเส้าหิน ตำบลเส้าหิน อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอนเพื่อส่งต่อไปยังเมืองลอยก่อ ประเทศไทยมา



ตัวอย่างภาพ : ภาพของเครื่องยนต์เก่าและน้ำมันเชื้อเพลิงจากประเทศไทยมาเลเซียที่รือการส่งออกไปยังประเทศไทยมา ณ สันเบตจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าและซ่องทางอนุมัติบ้านเส้าหิน ตำบลเส้าหิน อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน



จากการสังเกตของคณะผู้วิจัยพบว่า สินค้าส่วนใหญ่ที่ผู้ประกอบการส่งออกไปยังประเทศไทยนั้น เป็นสินค้าที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนไม่สามารถผลิตขึ้นเองได้ หรือผลิตได้แต่ไม่เพียงพอต่อความต้องการภายในจังหวัด และสินค้าส่วนใหญ่นั้นผู้ประกอบการจะนำมาจากจังหวัดใกล้เคียง เช่น จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดตาก เป็นต้น

ในการส่งออกสินค้าจากจังหวัดแม่ฮ่องสอนไปยังประเทศไทยนั้น ผู้ประกอบการจะส่งออกผ่านจุดผ่อนปรนเพื่อการค้า ทางอนุมัติและทางอนุมัติเฉพาะคราวทั้ง 5 ช่องทางในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ข้อสังเกตก็คือ การส่งออกสินค้าผ่านด่านศุลกากรแม่ฮ่องสอนและด่านศุลกากรแม่สะเรียงนั้น ผู้ประกอบการส่งออกมีทั้งประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดนที่ทำการติดต่อกันมากันเป็นเวลานานและบริษัทจากจังหวัดตากและกรุงเทพมหานคร

สินค้าที่ส่งออกจะนำໄไปจำหน่ายให้กับประชาชนชาวพม่าตามบริเวณชายแดนและหมู่บ้านใกล้เคียง และอีกส่วนหนึ่งก็ส่งจำหน่ายไปยังเมืองใหญ่ๆ ของประเทศพม่า กล่าวคือ ถ้าส่งสินค้าออกทางด่านศุลกากร แม่ส่องสอน ก็จะสามารถส่งไปจำหน่ายซึ่งเมืองต่องกี่ (ตองยี) ซึ่งเป็นเมืองหลวงของรัฐฉาน ได้ แต่ถ้าส่งสินค้าออกทางด่านศุลกากรแม่สะเรียง ก็สามารถส่งไปจำหน่ายเมืองลอยกอของรัฐศรีเชียงราย เป็นต้น

(2) สินค้าที่เป็น “บริการ”¹¹ (Service)

ในส่วนของสินค้าที่เป็น “บริการ” (Service) นั้นนี่เองจากสินค้าประเภทนี้มีความหลากหลายในแต่ละรูปแบบการใช้ “บริการ”¹² ดังนี้ ทางคณะผู้วิจัยจะขอนำเสนอเฉพาะในส่วนของ “บริการ” ที่เกิดขึ้นโดย “คน” ที่อาศัยอยู่ในบริเวณตามแนวชายแดนเป็นสำคัญ เพื่อให้เห็นภาพของจุดเชื่อมโยงและจุดเกี่ยวข้องที่เกิดขึ้นในระบบของการค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศ และนำໄไปสู่รูปแบบของการค้าชายแดนในสินค้า “บริการ” ในจังหวัดแม่ส่องสอนต่อไป

สินค้าที่เป็น “บริการ” ที่นำเข้าสำคัญๆ ได้แก่ บริการด้าน “แรงงาน” และบริการด้าน “ขนส่ง”

ตัวอย่างภาพ : ภาพแรงงานชาวพม่าที่เข้ามาใช้แรงงาน ณ ล้านนาเขตจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าข้าว หัวยง ตัวบานหัวยพา อำเภอเมือง จังหวัดแม่ส่องสอน โดยแรงงานเหล่านี้จะมานั่งรอผู้ประกอบการค้าทั้งชาวไทยและชาวพม่า บริเวณสันเบตเพื่อใช้แรงงานโดยผู้ประกอบการค้าจะจ่ายค่าจ้างให้ครั้งละ 10-20 บาท ต่อคนต่อครั้ง โดยไม่นับจำนวนสินค้าโดยในแต่ละครั้งจะจ้างประมาณ 3-5 คน



ตัวอย่างภาพ : เรือบรรทุกสินค้าบางส่วนของชาวพม่าในแม่น้ำสาละวินที่จอดรออยู่บริเวณท่าเรือบ้านแม่สามแ伦 อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ส่องสอนเพื่อขนถ่ายสินค้าไปยังประเทศพม่า ทั้งนี้นี่เองจากเรือของชาวไทยไม่สามารถเข้าไปในเขตพื้นที่ประเทศพม่าได้

¹¹ โดยเป็นไปตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Service-GATS) ซึ่งเป็นหนึ่งในความตกลงขององค์การการค้าโลก (WTO) ที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติโดยประเทศของ “บริการ” นี้ ถูกจัดการจำแนกประเภทของ “บริการ” ใน UN Central Product Classification (CPC).

¹² ส่วนสินค้า “บริการ” ที่มีการนำเข้าและส่งออกตามแนวชายแดนจังหวัดแม่ส่องสอนและประเทศพม่า นั้นเนื่องจากไม่มีหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการเก็บข้อมูลส่วนนี้โดยตรง ดังนั้น ทางคณะผู้วิจัยจึงไม่สามารถเสนอข้อมูลสถิติของสินค้า “บริการ” ที่มีการนำเข้าและส่งออกตามแนวชายแดนในจังหวัดแม่ส่องสอนและประเทศพม่าได้.



สินค้าที่เป็น “บริการ” ที่ส่งออกสำคัญๆ ได้แก่ บริการด้าน “แรงงาน” และบริการด้าน “ขนส่ง”

ตัวอย่างภาพ : ภาพแรงงานชาวไทยบริเวณบ้านเส้าหิน ตำบลเส้าหิน อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยแรงงานชาวไทยเหล่านี้จะอาศัยอยู่ในบริเวณบ้านเส้าหิน โดยผู้ประกอบการจะจ้างแรงงานเหล่านี้ในลักษณะหมุนเวียนผลัดเปลี่ยนกันไปตามหมู่บ้าน โดยการจ้างแรงงานในแต่ละครั้งผู้ประกอบการจะจ้างเหมาโดยคิดเป็นรายชั่วโมง 1-2 บาท เช่น หากเป็นรถบรรทุก 10 ล้อบรรทุกน้ำมันปาล์มจำนวน 800 ถัง (ปีบ) ผู้ประกอบการจะจ้างเหมาจำนวน 800 บาทในการขนสินค้าลงมาจากการบรรทุก 10 ล้อเพื่อรอขนสินค้าขึ้นไปบนรถบรรทุก 10 ล้อของผู้ประกอบการชาวพม่าต่อไป



ตัวอย่างภาพ : ภาพการเปลี่ยนถ่ายสินค้าจากการบรรทุกขนาดใหญ่ (6 ล้อ) มาเป็นรถยกต์บรรทุกขนาดเล็ก (4 ล้อ) เพื่อนำสินค้าไปยังท่าน้ำช่องทางอนุมัติเฉพาะชาวบ้านแม่สามแอบ ตำบลแม่สามแอบ อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน ทั้งนี้เนื่องจากเส้นทางในหมู่บ้านไปยังท่าน้ำเป็นทางแคบรถบรรทุกขนาดใหญ่เข้าไปได้ลำบาก โดยรถบรรทุกเล็กเหล่านี้เป็นของชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในบ้านแม่สามแอบ อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน



ตัวอย่างภาพ : ภาครถยนต์บรรทุกรับจ้างขนาดใหญ่ (รถบรรทุก 10 ล้อพ่วงและรถบรรทุก 10 ล้อ) โดยในภาพจะเป็นการรับจ้างบรรทุกนำ้มันปาล์ม ไปยังสันเขตของจุดผ่านปูนเพื่อการค้าและทางอนุมัติ บ้านเส้าหิน ตำบลเส้าหิน อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ทั้งนี้ เพราะเส้นทางไปยังบ้านเส้าหินนั้น ยากลำบาก ผู้ประกอบการจึงต้องใช้บริการรถบรรทุกรับจ้าง โดยรถบรรทุกดังกล่าวเป็นของคนที่อาศัยอยู่ นอกชุมชนบ้านเส้าหิน การคิดค่าบริการขนส่งก็คิดถัง (ปีป) ละ 16-18 บาท โดยรถบรรทุก 10 ล้อ 1 คัน จะบรรทุกได้ประมาณ 800-900 ถัง (ปีป) และหาก สินค้าได้รับความเสียหายในระหว่างการขนส่ง ผู้ขนส่ง จะต้องชดใช้ราคาถัง (ปีป) ละ 720-740 บาท



เหตุที่แรงงานรับจ้างตามแนวชายแดนทั้งที่เป็นคนไทยและคนพม่ามีความสำคัญต่อระบบการค้า ชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน เพราะจังหวัดแม่ฮ่องสอนและด่านตรวจคนเข้าเมืองในจังหวัดแม่ฮ่องสอนยัง ไม่อนุญาตให้ผู้ประกอบการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนและประเทศไทยนำรถยนต์หรือรถบรรทุกไป ส่งสินค้าจันถีเมืองท่าต่างๆ ในประเทศไทยหรือในเขตประเทศไทย กล่าวคือ ผู้ประกอบการสามารถนำ รถยนต์และรถบรรทุกเดินทางไปส่งสินค้าได้ ณ สันเขตที่เป็นช่องทางการค้าเท่านั้นจะนำรถยนต์และ รถบรรทุกออกประเทศไทยหรือเข้ามาในประเทศไทยไม่ได้

นอกจากนี้จากมาตรการในการรักษาความปลอดภัยจากสิ่งสเปติดและของผิดกฎหมายทำให้สินค้าที่ จะส่งออกไปยังประเทศไทยหรือนำเข้ามาซึ่งประเทศไทยต้องมีการตรวจค้นโดยละเอียด โดยการนำสินค้า ดังกล่าวลงมาจากการยนต์หรือรถบรรทุกเพื่อทำการตรวจสอบค้น ซึ่งในกรณีเหล่านี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง

ใช้แรงงานโดยเฉพาะแรงงานในพื้นที่เพื่อทำการขนสินค้าลงมาเพื่อทำการตรวจสอบและตรวจคืน และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้แรงงานในการขนสินค้าขึ้นรถยนต์หรือรถบรรทุกของคู่ค้าหรือลูกค้าจากประเทศพม่า/ประเทศไทยเพื่อขนส่งสินค้าเข้าไปยังประเทศไทย/ประเทศไทยต่อไป ซึ่งแรงงานในพื้นที่โดยเฉพะสัมบทดของจุดผ่อนปรนเพื่อการค้า ทางอนุมัติหรือทางอนุมัติเฉพาะคราวมีทั้งแรงงานชาวไทย และแรงงานชาวพม่า

และนอกจากนี้ในการขนถ่ายสินค้าในแต่ละครั้งผู้ประกอบการอาจจะไม่สามารถนำสินค้าไปส่งได้ด้วยตนเองเพราะมีสินค้าที่จะต้องทำการส่งออกเป็นจำนวนมาก หรือเส้นทางที่จะใช้ขนส่งมีความยากลำบาก ต้องใช้รถบรรทุกขนาดใหญ่ในการขนส่ง หรือเส้นทางคับแคบต้องเปลี่ยนถ่ายสินค้าลงรถยนต์บรรทุกขนาดเล็ก หรือผู้ประกอบการไม่มีรถยนต์บรรทุกขนาดใหญ่ เป็นต้น เหตุผลเหล่านี้อาจที่ทำให้จำเป็นต้องอาศัยบริการขนส่งสินค้าในการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้า

ซึ่งจากการลงพื้นที่สำรวจข้อเท็จจริง ทางคณะผู้วิจัยพบว่าอาชีพรถยนต์หรือรถบรรทุกรับจ้างนี้หากเป็นรถยนต์หรือรถบรรทุกขนาดเล็กมักจะเป็น “คน” ที่อยู่ในชุมชนที่เป็นที่ตั้งของช่องทางการค้านั้นๆ เป็นผู้ดำเนินการหรือรับจ้าง

แต่หากเป็นรถยนต์หรือรถบรรทุกขนาดใหญ่ก็จะเป็นของ “คน” ที่อาศัยอยู่นอกพื้นที่ช่องทางการค้านั้นๆ เป็นผู้ดำเนินการหรือรับจ้าง ทั้งนี้ เพราะรถยนต์หรือรถบรรทุกขนาดใหญ่เหล่านี้ต้องมีการลงทุนด้วยเงินจำนวนมากและต้องมีการรับจ้างอย่างต่อเนื่องถึงจะคุ้มค่ากับการลงทุน ซึ่ง “คน” ที่อยู่ในชุมชนที่เป็นที่ตั้งของช่องทางการค้านั้นๆ ไม่สามารถที่จะลงทุนได้

นอกจากบริการขนส่งสินค้าโดยรถยนต์หรือรถบรรทุกแล้ว ยังมีบริการรถยนต์โดยสารให้แก่ชาวบ้านหรือผู้ประกอบการชาวพม่าในการเดินทางเข้ามาติดต่อกันขายในจังหวัดแม่ฮ่องสอนด้วย ทั้งนี้ เพราะทางจังหวัดแม่ฮ่องสอนและด้านติดต่อกันของจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีความต่างกันอย่างมาก ทำให้ชาวบ้านต้องเดินทางมาขายสินค้าในจังหวัดแม่ฮ่องสอนด้วยรถบัสที่เดินทางมาลงที่สถานีขนส่งจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ผู้ประกอบการค้าชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอน

จากลักษณะของการค้าชายแดนดังกล่าวที่นั้น ทางคณะผู้วิจัยสามารถที่จะสรุปโครงสร้างของผู้ประกอบการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนได้ดังนี้ กล่าวคือ

1) ผู้ประกอบการค้าชายแดนโดยแท้

ผู้ประกอบการค้าชายแดนกลุ่มนี้จะมีลักษณะทำการค้าชายแดนเพื่อการอุปโภคและบริโภคโดยตรงซึ่งสินค้าที่ผู้ประกอบการทำการค้านั้นมีทั้งสินค้าที่เป็น “ของ” และสินค้าที่เป็น “บริการ” ดังที่กล่าวไว้ในตอนต้น

2) ผู้ประกอบการค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศ

ผู้ประกอบการค้าชายแดนในกลุ่มนี้นอกจากจะทำการค้าชายแดนเพื่ออุปโภคและบริโภคโดยตรงแล้ว ก็ยังทำการค้าชายแดนโดยการส่งต่อซึ่งสินค้าที่เป็น “ของ” และสินค้าที่เป็น “บริการ” ไปยังพื้นที่ต่างๆ

ทั้งในประเทศไทยและประเทศพม่าด้วย โดยผู้ประกอบการค้าชายแดนทั้งสองประเทศนี้จะอาศัยอยู่ทั้งในชุมชนและนอกชุมชนซึ่งเป็นที่ตั้งของพื้นที่ที่มีช่องทางการค้าชายแดนอยู่

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและจากการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูล ทางคณะผู้วิจัยพบว่า การค้าชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีลักษณะที่แตกต่างจากจังหวัดอื่นๆ คือ ไม่ค่อยปรากฏการค้าชายแดน ณ บริเวณช่องทางการค้าในลักษณะของการค้าในเชิงพาณิชย์ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการอยู่ห่างจากแหล่งชุมชนที่ตั้งของสินค้าที่จะทำการส่งออกไปยังประเทศพม่านั่นเอง

ดังนั้น ช่องทางการค้าจึงเป็นเพียงจุดหรือช่องทางที่เปิดทำการ ให้มีการนำสินค้าผ่านเข้าและ/หรือออกของสินค้าเท่านั้น

จากโครงสร้างของผู้ประกอบการค้าชายแดนดังกล่าวทำเรานั่นถึงรูปแบบของการค้าชายแดนที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ไปอีกระดับหนึ่ง คือ

(1) การค้าชายแดนที่ถูกต้องตามกฎหมาย

การค้าชายแดนที่ถูกต้องตามกฎหมายนี้ สามารถที่จะแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1.1 การค้าชายแดนที่ถูกต้องตามกฎหมายแต่ไม่ผ่านพิธีการศุลกากร

การค้าชายแดนในรูปแบบนี้เป็นการค้าชายแดนที่ถูกต้องตามกฎหมายทุกประการ แต่พระเหตุที่การค้าชายแดนในบางลักษณะไม่จำเป็นต้องผ่านพิธีการศุลกากร ทั้งนี้ไม่ใช่เป็นเพราะต้องการหลบหลีกการเสียภาษีแต่อย่างใด แต่เป็นเพราะตัวของสินค้าที่ทำการซื้อขายนั้นมีปริมาณเล็กๆน้อยๆและเป็นสินค้าที่ใช้ในการอุปโภคบริโภคโดยเฉพาะ หรืออาจจะเป็นเพราะสินค้าดังกล่าวนั้นไม่อยู่ในอำนาจของค่านศุลกากรที่จะเรียกเก็บภาษีหรือดำเนินการตามพิธีการศุลกากรก็ได้ ซึ่งการค้าชายแดนในกรณีนี้มีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

ก. การค้าชายแดนโดยแท้

การค้าชายแดนโดยแท้นี้ไม่ว่าเป็นสินค้าที่เป็น “ของ” (Goods) และสินค้าที่เป็น “บริการ” ก็ไม่จำเป็นต้องผ่านพิธีการศุลกากรทั้งนี้เนื่องจากสินค้าที่เป็น “ของ” (Goods) ที่ทำการค้าชายแดนนั้นมีปริมาณเล็กๆน้อยๆนั่นเอง และในขณะเดียวกันสินค้าที่เป็น “บริการ” นั้นไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2480 เนื่องจากสินค้าที่จะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2480 ได้ต้องเป็นสินค้าที่เป็น “ของ” เท่านั้น

ข. การค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศ

การค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศ เนพารากรีของสินค้าที่เป็น “บริการ” เท่านั้นที่โดยหลักแล้วไม่จำเป็นต้องผ่านพิธีการศุลกากร ทั้งนี้เนื่องจากไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2480 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแนวความคิดในเรื่อง การค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศ ระหว่างสินค้าที่เป็น “ของ” (Goods) และสินค้าที่เป็น “บริการ” (Service) นั้นยังมีความเห็นที่ไม่ลงรอยกัน ดังจะเห็นได้จาก กรณีของการค้าชายแดนที่ผู้ประกอบการเรียกว่า “การค้าแบบถ่ายลำหรือสินค้าถ่ายลำ” (Transshipments cargo) โดยการค้าชายแดนรูปแบบนี้ทางค่านศุลกากร กระทรวงการคลัง เห็นว่าเป็นสินค้าที่เป็น “ของ” ตามที่พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2480 ได้กำหนดไว้ ดังนั้น การนำสินค้าที่เป็น “ของ”

ดังกล่าวผ่านเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อการส่งออก¹³ ผู้ที่นำสินค้าที่เป็น “ของ” เข้ามาเพื่อถ่ายลำจึงต้องดำเนินการพิธีการศุลกากรทุกประการตามที่พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2480 ได้กำหนดไว้

ในขณะเดียวกัน กระทรวงพาณิชย์ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 กล่าวว่า “การค้าแบบถ่ายลำหรือสินค้าถ่ายลำ” นั้นมีการนำสินค้าที่เป็น “ของ” เข้ามาในราชอาณาจักร ดังนั้น ผู้นำเข้าต้องมีการขออนุญาตในการนำเข้าหรืออาจจะต้องมีใบแหล่งกำเนิดสินค้าเพื่อตรวจสอบที่มาของสินค้าดังกล่าว

แต่หากเราพิจารณาอีกมุมหนึ่งเราจะพบว่ากรณีของสินค้าถ่ายลำนั้นเป็นสินค้าที่เป็น “บริการ” ประเภทหนึ่งของประเทศไทย ซึ่งก็คือ “บริการขนส่ง” ที่มีผู้ซื้อสินค้าที่เป็น “บริการ” อยู่ต่างประเทศ ซึ่งก็คือ ผู้นำเข้าสินค้าที่เป็น “บริการ” จากประเทศไทย (และเป็นคนเดียวกันกับผู้ที่สั่งซื้อสินค้าที่เป็น “ของ” จากต่างประเทศ ซึ่งก็คือ นอกประเทศไทย)

ดังนั้น การค้าแบบถ่ายลำหรือสินค้าถ่ายลำจึงเป็นการค้าขายเดนรูปแบบหนึ่งที่ผู้ประกอบการในประเทศไทยส่งออกสินค้าที่เป็น “บริการ” กล่าวคือ “บริการขนส่ง” ไปยังต่างประเทศโดยการ “ขนส่ง” สินค้าที่เป็น “ของ” ผ่านประเทศไทยไปยังประเทศของผู้ซื้อสินค้าที่เป็น “ของ” และสินค้าที่ “บริการ” นั่นเอง

อนึ่ง เนื่องจากปัจจุบันนี้ยังไม่มีหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องของการนำเข้าและส่งออกสินค้าที่เป็น “บริการ” โดยตรงจึงทำให้ปัญหาที่เกี่ยวกับการค้าขายเดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศในกรณีการค้าแบบถ่ายลำหรือสินค้าถ่ายลำยังคงมีต่อไป โดยเฉพาะการทับซ้อนซึ่งอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานผู้มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ ซึ่งทางคณะกรรมการผู้วิจัยเห็นว่าควรที่จะมีการศึกษาอย่างจริงจังในเรื่องนี้เพื่อไม่เกิดการทับซ้อนของปัญหางานเกิดคล้ายเป็น “ซ่องว่าง” ของระบบการค้าขายเดนของประเทศไทย

ตัวอย่าง : การค้าแบบถ่ายลำหรือสินค้าถ่ายลำ

จากการสอบถามผู้ประกอบการค้าขายเดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนพบว่ามีประเทศต่างๆ เช่น ประเทศมาเลเซีย ประเทศไทยสิงค์โปร์ และประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น ใช้จังหวัดแม่ฮ่องสอนของประเทศไทย เป็นทางผ่านในการขนส่งสินค้าที่เป็น “ของ” ไปยังประเทศพม่า ประเทศไทยจีนตอนใต้ (มณฑลยูนนาน) โดยเฉพาะสินค้าที่เป็น “ของ” ประเทศไทยน้ำมันเบนซิน น้ำมันปาล์มและจักรยานเก่าๆที่ใช้แล้ว ซึ่งในการขนส่งสินค้าเหล่านี้ ผู้ประกอบการชาวพม่าที่เป็นผู้ซื้อสินค้าที่เป็น “ของ” ประเทศไทยน้ำมันปาล์มและจักรยานเก่าๆที่ใช้แล้ว นิยมใช้ “บริการขนส่ง” จากผู้ประกอบการชาวไทยโดยเฉพาะผู้ประกอบการในจังหวัดแม่ฮ่องสอนเนื่องจากมีความคุ้นเคยเป็นอย่างดีจากการติดต่อกันมานาน ซึ่งในการขนส่งสินค้าที่เป็น “ของ” ผ่านจังหวัดแม่ฮ่องสอนในแต่ละครั้งนั้นต้องไปดำเนินการพิธีการศุลกากรเพื่อนำเข้าและส่งออกสินค้าที่เป็น “ของ” ที่จะทำการถ่ายลำทุกครั้ง มิฉะนั้นจะไม่สามารถถ่ายสินค้าที่เป็น “ของ” ดังกล่าวได้

¹³ สินค้าถ่ายลำนั้น ไม่สามารถนำเข้าได้ในประเทศไทยต้องส่งออกไปนอกประเทศไทยเท่านั้น.

ตัวอย่างภาพ : ผู้ประกอบการชาวไทยขนถ่ายสินค้าที่เป็น “ของ” คือ นำมันเบนชินไปยังผู้ซื้อในประเทศพม่า โดยนำมันเบนชินดังกล่าวเป็นของผู้ขายที่อยู่ในประเทศมาเลเซีย ซึ่งค่าใช้จ่ายในการขนส่งนี้ ผู้ประกอบการชาวพม่าจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมดให้กับผู้ประกอบการชาวไทย



1.2 การค้าชายแดนที่ถูกต้องตามกฎหมายและผ่านพิธีการศุลกากร

การค้าชายแดนในรูปแบบนี้เป็นการค้าชายแดนที่ถูกต้องตามกฎหมายทุกประการ ซึ่งในกรณีนี้ ได้แก่ การค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศในสินค้าที่เป็น “ของ” ซึ่งสินค้าประเภทนี้ต้องมีเอกสารที่ได้รับรองจากศุลกากร พ.ศ.2480 ที่กำหนดให้ผู้ประกอบการที่นำเข้าและส่งออกซึ่งสินค้าดังกล่าวต้องดำเนินการผ่านพิธีการศุลกากรเพื่อเสียภาษีอากรอย่างถูกต้อง

ตัวอย่างภาพ : ภาพของผู้ประกอบการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ส่องสอนกำลังขนถ่ายสินค้าไปยังประเทศพม่าผ่านช่องทางการค้าบ้านห้วยพึง ตำบลห้วยพา อำเภอเมือง จังหวัดแม่ส่องสอน โดยมีเจ้าหน้าที่ด่านศุลกากรจังหวัดแม่ส่องสอนและเจ้าหน้าที่ทหารประจำช่องทางการค้าร่วมตรวจสอบเอกสารหลักฐานการนำเข้าและส่งออกสินค้าและตรวจค้นสิ่งของผิดกฎหมาย



(2) การค้าชายแดนที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

การค้าชายแดนที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายนี้ สามารถที่จะแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

2.1 ผู้ประกอบการค้าชายแดนที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ก. ผู้ประกอบการค้าชายแดนที่มีสิทธิในการประกอบธุรกิจการค้าชายแดน แต่ใช้สิทธิในการประกอบธุรกิจการค้าชายแดนไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

คนไทยมีสิทธิในการประกอบธุรกิจ ซึ่งรวมทั้งการค้าชายแดน ได้อย่างเต็มที่ เพราะสิทธิในการประกอบธุรกิจดังกล่าวนั้นเป็นสิทธิโดยเด็ดขาดของคนไทยที่ได้รับการรองรับตามรัฐธรรมเนียมราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550¹⁴

แต่อย่างไรก็ตาม แม้คนไทยจะมีสิทธิในการประกอบธุรกิจดังกล่าวข้างต้นก็ตาม แต่การใช้สิทธิในการประกอบธุรกิจนั้นเป็นคนละเรื่องคนละกรณี ดังนั้น คนไทยจะใช้สิทธิในการประกอบธุรกิจอย่างไรนั้น ต้องพิจารณากฎหมายที่ได้บัญญัติหรือกำหนดไว้เป็นเรื่องๆไป เช่น หากประสงค์จะนำสินค้าที่เป็น “ของ” เข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมากก็ต้องดำเนินการพิธีการศุลกากรให้ถูกต้องตามที่พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2480 กำหนด เป็นต้น ดังนั้น หากนำสินค้าที่เป็น “ของ” เข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องตามที่พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2480 กำหนดย่อมเป็นการค้าชายแดนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และส่งผลทำให้สินค้าที่มีการนำเข้าและส่งออกถูกกล่าวเป็นสินค้าที่ผิดกฎหมายไปด้วยเช่นกัน

ตัวอย่างภาพ : ภาพถ่ายการจับกุมการลักลอบนำโโค-กระเบื้องเข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาต บริเวณห้วยปอ บ้านแม่สามແลบ อำเภอสนมเมย จังหวัดแม่ส่องสอน เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 (ขอบคุณค่าณกักสัตว์แม่ส่องสอน: เอื้อเพื่อภาพถ่าย)



ข. ผู้ประกอบการค้าชายแดนที่ไม่มีสิทธิในการประกอบธุรกิจ หรือมีสิทธิในการประกอบธุรกิจภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

ผู้ประกอบการค้าชายแดนในกรณีนี้ คือ ผู้ประกอบการค้าชายแดนที่เป็นคนต่างด้าวซึ่งกฎหมายได้จำกัดการมีสิทธิในการประกอบธุรกิจในประเทศไทยไว้ ซึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย¹⁵ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542¹⁶ เป็นต้น

¹⁴ มาตรา 43 วรรค 1 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม...”

กรณีเหล่านี้ ได้แก่ กรณีที่กฎหมายกำหนดห้ามคนต่างด้าวบางประเภทประกอบธุรกิจในประเทศไทย โดยเด็ดขาด กล่าวคือ คนต่างด้าวไม่มีสิทธิในการประกอบธุรกิจในประเทศไทยเลย ไม่ว่ากรณีใดๆ ดังนั้น หากคนต่างด้าวฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวโดยไปประกอบธุรกิจ ดังนี้ การประกอบธุรกิจดังกล่าวนั้นย่อมที่จะไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หรือ กรณีที่กฎหมายกำหนดเงื่อนในการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวบางประเภทเอาไว้ หากคนต่างด้าวฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าว โดยการไปประกอบธุรกิจโดยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ดังนี้ การประกอบธุรกิจดังกล่าวนั้นย่อมที่จะไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นกัน

ดังนี้ สรุปได้ว่า “ผู้ประกอบการค้าชายแดนที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย” นั้น สิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ไม่ได้เป็นสินค้าโดยตรง แต่เป็นตัวผู้ประกอบการเองที่ประกอบธุรกิจการค้าชายแดน โดยไม่มีสิทธิในการประกอบธุรกิจหรือมีสิทธิในการประกอบธุรกิจโดยจำกัดหรือมีเงื่อนไข ซึ่งในประเด็นนี้ทางคณะผู้วิจัยจะนำเสนอรายละเอียดในบทต่อๆไป

2.2 สินค้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

การค้าชายแดนที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายในกรณีนี้ คือ การทำการค้าชายแดนในสินค้าที่ผิดกฎหมาย หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะแตกต่างจากการซื้อขายที่นำเข้าสู่ประเทศไทย ซึ่งสินค้าที่ผิดกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น ก็คือ การนำเข้าสินค้าที่ประเทศไทยห้ามนำเข้ามาในประเทศไทยหรือการส่งออกสินค้าที่ประเทศไทยห้ามส่งออกนอกประเทศไทย เป็นต้น

พื้นที่การค้าชายแดนของจังหวัดแม่ร่องสอน

จังหวัดแม่ร่องสอนเป็นจังหวัดชายแดนทางด้านตะวันตกหนีอสุคของประเทศไทย โดยมีอาณาเขตด้านทิศตะวันตกติดกับรัฐพานา รัฐยะลา รัฐยะหรี่ยง(รัฐกอทุเล)ของประเทศไทย โดยมีเทือกเขาถนนชั้ย ตะวันตกและแม่น้ำสาละวินเป็นแนว界เขตแดน และทิศเหนือติดกับรัฐพานา ประเทศไทย โดยมีทิวเขา

¹⁵ มาตรา 43 วรรค 2 แห่งรัฐธรรมแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 บัญญัติว่า “...การจำกัดเดรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เนื่องเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเศรษฐกิจของประเทศไทย การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขโลก การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดความไม่เป็นธรรมในการแบ่งขัน”

¹⁶ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 บัญญัติว่า “...พระราชบัญญัตินี้บัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเดรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 35 และมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย...”

อนึ่ง มาตรา 50 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 คือ มาตรา 43 แห่งรัฐธรรมแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ปัจจุบันนี้เอง.

แผนกว่าเป็นแนวแบ่งเขตเด่นติดกับประเทศไทยมี ทิศตะวันออกติดกับจังหวัดเชียงใหม่ และทิศใต้ติดจังหวัดตาก ด้วยเหตุนี้ ทุกอำเภอของจังหวัดแม่ฮ่องสอนจึงมีพรมแดนติดกับประเทศไทยมี กล่าวคือ (1) อำเภอเมืองจังหวัดแม่ฮ่องสอนติดกับรัฐฉานและรัฐกะยา ประเทศไทย (2) อำเภอปายและอำเภอปางมะผ้า จังหวัดแม่ฮ่องสอนติดกับรัฐฉาน ประเทศไทย (3) อำเภอขุนยวมและอำเภอแม่ลาน้อย จังหวัดแม่ฮ่องสอนติดกับรัฐกะยา ประเทศไทย และ(4) อำเภอแม่สะเรียงและอำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอนติดกับรัฐกะยะหรือรัฐเชียงประเทศไทย

จากข้อมูลเวปไซด์ของจังหวัดแม่ฮ่องสอน¹⁷ระบุว่า จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีพื้นที่ทั้งหมด 12,681,259 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 7,925,812.5 ไร่ ซึ่งใหญ่เป็นอันดับ 3 ของภาคเหนือ และอันดับ 7 ของประเทศไทย พื้นที่ส่วนใหญ่ร้อยละ 90 เป็นทิวทัศน์ออยใหญ่และป่าไม้ แต่ส่วนใหญ่จะเป็นที่อกราชสูงชัน บางแห่งมีความสูงกว่าระดับน้ำทะเลถึงประมาณ 2,000 เมตร ที่เหลือเป็นที่ราบลุ่มตามลักษณะและทุบเขา ดังนั้นพื้นที่ที่สามารถทำการเกษตรจังหวัดแม่ฮ่องสอน¹⁸ ประมาณ 249,025 ไร่

จะเห็นได้ว่า พื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าไม้ และแน่นอนที่สุดซึ่งทางการค้าทั้ง 5 ช่องทางของจังหวัดแม่ฮ่องสอนซึ่งตั้งอยู่ตามแนวชายแดนก็จะอยู่ในเขตของพื้นป่าไม้ เช่นเดียวกัน ซึ่งใน ห่วงเวลาของการให้ความสำคัญต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมหรือปัญหาโลกร้อน ดังนั้น แนวความคิดของ การอนุรักษ์กับแนวความคิดของการพัฒนาพื้นที่ช่องทางการค้าเพื่อรับการค้าชายแดนที่เศรษฐกิจโดยทั่วไป ตามลำดับนั้นดูเหมือนจะเป็นแนวคิดที่ยังไม่ลงรอยให้แก่กันมากนักในปัจจุบัน

อนึ่ง ทางคณะผู้วิจัยจะนำเสนอประเด็นของพื้นที่การค้าชายแดนกับการพัฒนาการค้าชายแดนในบทต่อไป

¹⁷ ข้อมูลจังหวัดแม่ฮ่องสอน,[Online].Available:URL:<http://old.moc.go.th/opscenter/ms/datapv.html>.

บทที่ 2

กรอบแนวความคิด (Concept)

บทที่ 2 นี้ทางคณะผู้วิจัยจะนำเสนอถึงโครงสร้างของผู้คนที่อาศัยอยู่ในจังหวัดแม่ร่องสอน โดยการนำเรื่อง “สถานะบุคคล” ตามกฎหมายมาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ซึ่ง “สถานะบุคคล” ตามกฎหมาย ดังกล่าวจะเป็นตัวกำหนดการ “มีสิทธิ” ใน การประกอบธุรกิจตามกฎหมายในฐานะที่เป็น “ผู้ทรงสิทธิ” ใน การประกอบธุรกิจการค้าชายแดนต่อไป และจะทำให้เราเห็นภาพของคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย และคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยที่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการปฏิบัติต่อคนต่างด้าวทั้งสองกลุ่มในเรื่องสิทธิในการประกอบธุรกิจ

โครงสร้างของ “คน” ในจังหวัดแม่ร่องสอน

จากข้อมูลของจังหวัดแม่ร่องสอน¹⁸ ประชากรของจังหวัด “แม่ร่องสอน” นั้นประกอบไปด้วย ประชากร 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ

(1) กลุ่มนชนที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วยชาวไทย (ไทยใหญ่) ชาวไทยจากจังหวัดอื่น และชาวเขานางส่วน และ

(2) กลุ่มนชนชาวไทยภูเขาที่อาศัยอยู่ตามภูเขา ซึ่งประกอบด้วยกะเหรี่ยง มอง ลัวะ มูเซอ และลีซอ

ซึ่งจากข้อมูลของจังหวัดแม่ร่องสอนดังกล่าว ทำให้เราเห็นได้ว่าจังหวัดแม่ร่องสอนมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์หรือเชื้อชาติอย่างมาก

แต่จากข้อมูลประชากรดังกล่าวของจังหวัดแม่ร่องสอนนั้นเป็นเพียงข้อมูลที่แสดงถึงประชากรที่เป็น “คนไทย” เท่านั้น ไม่รวมถึงประชากรตามข้อเท็จจริงซึ่งเป็น “คนต่างด้าว” ที่อาศัยอยู่ในจังหวัดแม่ร่องสอน

ดังนั้น หากจะแบ่งแยกประชากรของจังหวัดแม่ร่องสอน โดยนำหลักเกณฑ์ของ “สัญชาติ” หรือ “สถานะบุคคล” มาเป็นหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกแล้ว เราสามารถที่จะแบ่งแยกประชากรในจังหวัดแม่ร่องสอนออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ

(1) กลุ่มประชากรที่เป็น “คนไทย”

ประชากรกลุ่มนี้ คือ คนที่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติไทย

แต่อย่างที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นว่า จังหวัดแม่ร่องสอนมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์หรือเชื้อชาติ จึงอาจเป็นไปได้ที่จะมีประชากรของจังหวัดแม่ร่องสอนบางส่วนมีสัญชาติมากกว่า 1 สัญชาติ กล่าวคือ มี

¹⁸ ข้อมูลจังหวัดแม่ร่องสอน, [Online]. Available. URL: <http://old.moc.go.th/opscenter/ms/datapv.html> ระบุเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2548 ซึ่งจังหวัดแม่ร่องสอนมีจำนวนประชากรทั้งหมดจำนวน 252,164 คน.

ทั้งสัญชาติไทยตามกฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติไทยและมีสัญชาติอื่นๆ ตามกฎหมายสัญชาติของประเทศไทยอื่นๆด้วย

(2) กลุ่มประชากรที่เป็น “คนต่างด้าว”

ประชากรกลุ่มนี้ คือ คนที่ไม่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติไทย

กลุ่มประชากรที่เป็น “คนต่างด้าว” นี้ทางหน่วยงานราชการในพื้นที่จังหวัดแม่ร่องสอน จะเรียกประชากรกลุ่มนี้ว่า “ประชากรตามความเป็นจริง” หรือ “ประชากรตามข้อเท็จจริง” ซึ่งประชากรกลุ่มนี้จะอาศัยกระจายตัวอยู่ในจังหวัดแม่ร่องสอน และจะอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นตามบริเวณแนวชายแดนของจังหวัดแม่ร่องสอน ซึ่งรวมถึงบริเวณที่เป็นที่ตั้งของช่องทางการค้าทั้ง 5 ช่องทางในจังหวัดแม่ร่องสอน เช่นกัน

ประชากรหรือคนในจังหวัดแม่ร่องสอนที่เป็น “คนต่างด้าว” นั้นถือได้ว่าเป็น “ชนกลุ่มน้อย”¹⁹ ในประเทศไทย ซึ่งก็คือ “คนต่างด้าว” ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย หรืออาจจะเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “คนต่างด้าวในประเทศไทย” ซึ่งกรณีนี้จะมีความแตกต่างจาก “คนต่างด้าว” ที่อาศัยอยู่นอกประเทศไทย หรืออาจจะเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “คนต่างด้าวนอกประเทศไทย” ซึ่งคนต่างด้าวทั้งสองกลุ่มนี้มีความแตกต่างกันอย่างมากตรงที่ “คนต่างด้าวนอกประเทศไทย” นั้นสามารถที่จะเดินทางกลับไปยังประเทศไทยหรือประเทศที่ตนเองมีสัญชาติอยู่เมื่อใดก็ได้ และเมื่อเดินทางเข้ามาในประเทศไทยก็มีสิทธิ์เสรีภาพในการเดินทางในประเทศไทยได้อย่างเต็มที่โดยไม่ถูกจำกัด ในขณะที่ “คนต่างด้าวในประเทศไทย” นั้นส่วนใหญ่ไม่สามารถเดินทางกลับไปยังประเทศไทยต้นทางของตนเองได้และเมื่อมาอยู่อาศัยในประเทศไทยก็จะถูกจำกัดสิทธิในการเดินทางออกนอกพื้นที่ที่ตนเองอาศัยอยู่ กล่าวคือ หากจะเดินทางออกนอกพื้นที่ต้องขออนุญาตต่อทางราชการเสมอเหล่านี้เป็นต้น

ดังนั้น กฎหมายที่ทางกฎหมายบางประการอาจจะสอดคล้องกับ “คนต่างด้าวนอกประเทศไทย” แต่อาจจะไม่สอดคล้องกับ “คนต่างด้าวในประเทศไทย” ก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงต่างๆในสังคมจะเป็นตัวกำหนด ซึ่งในรายงานวิจัยฉบับนี้ทางคณะผู้วิจัยจะนำเสนอโดยเน้นหนักที่ “คนต่างด้าวในประเทศไทย” เป็นสำคัญเนื่องจาก “คนต่างด้าวในประเทศไทย” ในกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดแม่ร่องสอน และมีส่วนสำคัญในระบบการค้าชายแดนของจังหวัดแม่ร่องสอน ซึ่งทางคณะผู้วิจัยจะนำเสนอรายละเอียดต่อไปในบทต่อๆไป

¹⁹ ชนกลุ่มน้อย หมายถึง กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยมีจำนวนน้อยกว่าเจ้าของประเทศไทยและมีวัฒนธรรมชนบทนิยมประเพณีแตกต่างกันไป เข้ามาและพักอาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยวิธีการหรือลักษณะที่แตกต่างกัน เช่น หลบหนีเข้าเมือง เข้ามาพักอาศัยชั่วคราว

เอกสารประกอบการสัมมนาร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาชุมชนบนพื้นที่สูง ประจำปี 2551 ส่วนประสานราชการ สำนักกิจการความมั่นคงภายใน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, หน้า 9.

“คนต่างด้าวในประเทศไทย” ที่เป็น “ชนกลุ่มน้อย” และอาศัยอยู่ในจังหวัดแม่ส่องสอนนั้น สามารถที่จะแยกออกเป็นกลุ่มๆ ได้ ดังนี้²⁰

- 1.) อดีตทหารจีนคณะชาติและจีนฮ่ออพพพลเรือน²¹
- 2.) จีนฮ่ออิสระ²²
- 3.) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า²³
- 4.) ชาวเขาและบุคคลนพีนที่สูงอื่นๆ ที่อพยพเข้ามาก่อน 3 ตุลาคม พ.ศ.2528²⁴

²⁰ คู่มือปฏิบัติงาน เล่มที่ 2: คณะรัฐมนตรี หนังสือสั่งการ และเรื่องที่ควรรู้เกี่ยวกับการกำหนดสถานะตามกฎหมายของกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย, ส่วนประสานราชการ สำนักกิจการความมั่นคงภายใน กรมการปกครอง.

²¹ อดีตทหารจีนคณะชาติ คือ ทหารกองพล 93 ของประเทศไทยในสมัยที่ประเทศไทยมีการต่อสู้กันทางด้านการเมืองระหว่างเจียงไคเช็ก กับเหมาเจอตุง เมื่อเหมาเจอตุงมีชัยชนะ กองพล 93 มาอยู่ทางใต้ของประเทศไทยกลับไปเกาะ ได้หัวกับเจียงไคเช็กไม่ทัน จึงหลบหนีเข้ามาอยู่ในประเทศไทยพม่า และต่อมาได้เข้ามาในประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2493 – 2497 โดยอาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัด 1. เชียงใหม่ 2. เชียงราย 3.แม่ส่องสอน กลุ่มอดีตทหารจีนคณะชาติได้ทำคุณประโยชน์ให้กับประเทศไทยในการช่วยเหลือทางราชการต่อสู้และปราบปรามคอมมิวนิสต์ในหลายพื้นที่ ระหว่างปี พ.ศ. 2514 – 2518

จีนฮ่ออพพพลเรือน คือ คนจีนและครอบครัวของอดีตทหารจีนคณะชาติที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย ตั้งแต่ปี 2493 – 2504 และไม่มีโอกาสกลับไปประเทศไทยเดิม เนื่องจากเหตุผลทางการเมือง โดยอาศัยอยู่ในจังหวัด 1. เชียงใหม่ 2. เชียงราย 3. แม่ส่องสอน เนื่องเดียวกับอดีตทหารจีนคณะชาติ.

²² จีนฮ่ออิสระ คือ กลุ่มคนจีนที่อ้างว่าเป็นญาติกับอดีตทหารจีนคณะชาติหรือจีนฮ่ออพพที่หลบหนีเข้ามายังมา ระหว่าง พ.ศ. 2505 – 2521 อาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัด 1. เชียงใหม่ 2. เชียงราย 3.แม่ส่องสอน 4.พะ夷.

²³ ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า หมายถึงบุคคลหลายเชื้อชาติอยู่ในประเทศไทยพม่า เช่น มองุ กะหรี่ยง ไทยใหญ่ ละว้า พม่า ลาฯ ที่เดินทางมาในประเทศไทยก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 (9 มีนาคม 2519 เป็นวันที่กระทรวงมหาดไทยมีประกาศลงวันที่ 9 มีนาคม 2519 ห้ามนุคคลจากประเทศไทยพม่าเดินทางเข้ามาอยู่ในประเทศไทยอีก ถ้าเข้ามาถือว่าเป็นผู้ที่หลบหนีเข้าเมือง) ส่วนผู้ที่เข้ามาก่อน 9 มีนาคม 2519 อนุญาตให้อยู่ได้ชั่วคราว ทั้งนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493 ซึ่งให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (มีต้องนำเสนอด้วยคณะรัฐมนตรี) สาเหตุที่ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเดินทางเข้ามาในประเทศไทยเพรำพม่ามีการปราบปรามชนกลุ่มน้อย ประกอบด้วยสภาวะเศรษฐกิจกำลังฝืดเคือง มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง จึงทำให้กลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเดินทางเข้ามาอาศัยอยู่ในจังหวัด 1. เชียงใหม่ 2. เชียงราย 3. ตาก 4. แม่ส่องสอน 4. ราชบุรี 6. กาญจนบุรี 7. ประจวบคีรีขันธ์ 8. ชุมพร และ 9. ระนอง.

²⁴ บุคคลนพีนที่สูง หมายถึง ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูงโดยตามคำนิยามของระเบียง สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาชุมชนสิ่งแวดล้อมและการควบคุมพื้นที่เสพติดบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2540 มีดังนี้

“พื้นที่สูง” หมายความว่า พื้นที่ที่เป็นที่อยู่ของชาวเขาเผ่าต่างๆ หรือเป็นที่ตั้งบ้านเรือนและที่ทำการที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยมากกว่าร้อยละ 35 หรือมีความสูงกว่าระดับน้ำทะเล 500 เมตร ขึ้นไป ในจังหวัดต่างๆ 20 จังหวัด คือ เชียงใหม่ แม่ส่องสอน เชียงราย พะ夷 น่าน ลำพูน ลำปาง แพร่ ตาก เพชรบูรณ์ เลย พิษณุโลก สุโขทัย กำแพงเพชร กาญจนบุรี อุทัยธานี สุพรรณบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และเพชรบูรณ์”

“ประชากรบนพื้นที่สูง” หมายถึง ประชากรที่อยู่อาศัยบนพื้นที่สูงซึ่งเป็นชาว夷คนไทย และกลุ่มคนอื่นๆ ซึ่งรัฐบาลไม่ได้มีนโยบาย หรือมาตรการนโยบายดูแลดำเนินการเป็นการเฉพาะ”

- 5.) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่อพยพเข้ามาหลัง 9 มีนาคม พ.ศ.2519²⁵
- 6.) ชาวเขาและบุคคลบนพื้นที่สูงอื่นๆที่อพยพเข้ามาหลัง 3 ตุลาคม พ.ศ.2528²⁶
- 7.) แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ได้รับการฝ่อมั่นให้ทำงาน²⁷
- 8.) ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า²⁸
- 9.) คนต่างด้าวอื่นๆ

เหตุที่ทางราชการ ซึ่งก็คือ สภาพความมั่นคงแห่งชาติ และกรรมการปักครอง กระทรวงมหาดไทย จำแนก “คนต่างด้าว” ออกเป็นกลุ่มดังกล่าวนี้เพราะในเรื่อง “สถานะบุคคล” เป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนและมีผลกระทบต่อสิทธิต่างๆของบุคคลเป็นอย่างมาก ประกอบกับแนวคิดในการกำหนดสถานะบุคคลหรือการพัฒนาสถานะบุคคลนี้ ในแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์มีความแตกต่างกันทั้ง ในแง่ของนโยบายและประวัติศาสตร์ความเป็นมาของแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มบุคคลต่างๆซึ่งจะมีผลต่อการพัฒนาสถานะบุคคลของ “คนต่างด้าว” นั้นๆ ดังนั้น การจำแนก “คนต่างด้าว” ออกเป็นกลุ่มดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์ต่อนโยบายในการพัฒนาสถานะบุคคลของคนต่างด้าวกลุ่มนี้

และการที่ประเทศไทยมีพร้อมแผนติดต่อ กับประเทศเพื่อนบ้านเป็นระยะทางที่ยาว ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจสัมคมของประเทศไทยมีความเจริญเติบโตและก้าวหน้ากว่าประเทศเพื่อนบ้านในบริเวณเดียวกัน จึงส่งผลให้เกิดการหลั่งไหลหรือการเคลื่อนย้ายของผู้คนตามแนวชายแดนของประเทศไทยกับ

ชุมชนบนพื้นที่สูงเป็นกลุ่มบุคคลที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูง (คำนิยามของ “พื้นที่สูง” และ “ประชาชนบนพื้นที่สูง” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชุมชนสิ่งแวดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง พ.ศ.2520) ทั้งนี้ เป็นไปตามแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชนสิ่งแวดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 2 พ.ศ.2540-2544 ซึ่งคณะกรรมการได้อนุมัติแผนแม่บทเมื่อ 20 เมษายน 2540.

ตามแผนแม่บทดังกล่าว ให้ดำเนินการสำรวจจำนวนของบุคคลบนพื้นที่สูงและกำหนดกฎระเบียบในการกำหนดสถานะของบุคคลบนพื้นที่สูงตามกฎหมายสัญชาติ ในกรณีได้มีการสำรวจประชากรหรือชุมชนบนพื้นที่สูงทั้งหมดเมื่อ 1 พฤษภาคม – 25 กันยายน 2543 เพื่อทราบจำนวนและสถานะ โดยได้เริ่มมีการทดลองสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูงเมื่อปี 2541 ที่ จังหวัดตาก โดยสามารถสำรวจบุคคลพื้นที่สูงใน 5 อำเภอของจังหวัดตาก คือ อ.พนพะ แม่สอด ท่าสองยาง แม่รำดา อุ้มผาง ได้จำนวน 1,975 ครอบครัว จำนวน 7,303 คน ในปี 2542 ได้มีการสำรวจใน 20 จังหวัด สามารถสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูงได้ 873,713 คน โดยเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทยแล้ว 496,245 คน เป็นผู้ที่ยังไม่เคยมีบัตรประจำตัวคนกู้มน้อยได้เลย 187,326 คน นอกจากนี้ในภัยได้จัดทำบัตรประจำตัวคนกู้มน้อยแล้ว เช่น บัตรผู้พิลัตถินสัญชาติพม่า บัตรบุคคลบนพื้นที่สูง บัตรเงินออมอิสระฯลฯ เป็นต้น.

²⁵ ข้างแล้ว.

²⁶ ข้างแล้ว.

²⁷ แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย คือ กลุ่มคนจากประเทศไทยเพื่อนบ้าน เช่น พม่า ลาว กัมพูชา เดินทางเข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมายและมารับจ้างทำงานอยู่ในประเทศไทย ซึ่งกระจากอยู่ก่อนทั่วประเทศซึ่งรวมทั้ง จังหวัดแม่ฮ่องสอน.

²⁸ บุคคลในกลุ่มนี้ คือ ผู้ที่หนีภัยจากการสู้รบจากพม่า โดยอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวผู้หนีภัยจากการสู้รบใน จังหวัดแม่ฮ่องสอน.

ประเทศเพื่อนบ้านอยู่อย่างสม่ำเสมอ และรวมถึงปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศไทยเพื่อนบ้านก็ส่งผลกระทบให้เกิดการหลั่งไหลหรือการเคลื่อนย้ายของผู้คนตามแนวชายแดนของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่นกัน

การหลั่งไหลหรือการเคลื่อนย้ายของผู้คนตามแนวชายแดนของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดแนวคิดในการจัดการสถานะบุคคลในประเทศไทยขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มคนที่อาศัยอยู่บริเวณตามแนวชายแดน ทั้งนี้ เพราะคนต่างด้าวกลุ่มนี้ เมื่ออาศัยอยู่ในประเทศไทยในระยะเวลานาน ก็จะเกิดความผูกพันและการผสมกลมกลืนกับสังคมไทยอย่างแน่นหนึ่งตามลำดับ ไม่ว่าจะเป็นการที่มีบุตรหลานเกิดในประเทศไทย การสมรสกับคนที่มีสัญชาติไทย การประกอบอาชีพหรือธุรกิจอยู่ในประเทศไทย ดังนั้น การกลับประเทศไทยต้นทางเมื่อถึงเวลาอันควรอาจจะเป็นแนวทางที่ไม่เหมาะสมหรือไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของคนต่างด้าวกลุ่มนี้ ที่ได้มีการอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลานานแล้ว ก็เป็นได้ ซึ่งหากปล่อยให้มีการอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นเวลานานโดยที่ไม่มีนโยบายและมาตรการรองรับในเรื่องของการจัดการสถานะบุคคล หรือเรื่องการพัฒนาสถานะบุคคลแล้ว ก็อาจจะเกิดผลกระทบกับสังคมของประเทศไทยและประเทศไทยโดยรวม ได้ โดยเฉพาะประเด็นของความมั่นคงในด้านมนุษย์ในประเทศไทย ทั้งนี้ เมื่อออกจากสถานะบุคคลไม่ชัดเจนหรือไม่สามารถพัฒนาสถานะบุคคลได้ การมีสิทธิหรือการใช้สิทธิในสถานะบุคคลนั้น ก็จะไม่ชัดเจนและถูกจำกัด ซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลดีทั้งต่อคนเหล่านี้และสังคมไทย

หากเราจะพิจารณาถึงนโยบายในการจัดการสถานะบุคคลหรือการพัฒนาสถานะบุคคลแล้ว ทางคณะกรรมการผู้วิจัยเห็นว่า ที่เราจะต้องพิจารณา นโยบายตั้งแต่ระดับภาครัฐมาถึงการเปลี่ยนนโยบายดังกล่าว มาสู่ทางปฏิบัติโดยหน่วยงานผู้ปฏิบัติในระดับพื้นที่ เพื่อที่จะทำให้เราเห็นภาพของกรอบแนวคิดการจัดการสถานะบุคคลหรือการพัฒนาสถานะบุคคลของคนต่างด้าวในประเทศไทยและเห็นถึงเจตนาณณ์ที่อยู่ในเบื้องหลังของกรอบนโยบายดังกล่าว ได้อย่างชัดเจน โดยทางคณะกรรมการผู้วิจัยอนุมัติและสนับสนุนตามลำดับ ดังนี้²⁹

ก. พระราชดำริสขของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ทรงมีต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544

“ประชาชนที่อยู่ในประเทศไทยเขามีมานานแล้วแต่ก็ไม่เป็นคนไทย คือ เขายังไม่ถือว่าเป็นคนไทยจริง เขายังอยู่และเกิดในเมืองไทย แต่ก็ไม่ได้รับประโยชน์ของความเป็นไทย สิ่งนี้เป็นสิ่งที่จะต้องปฏิบัติ เมื่อกัน พระรัชดาภิเษก ว่าถ้าหากว่ามีคนที่อยู่เมืองไทยและก็มีความน้อยใจมาก ไม่มีใครเอาใจใส่ ก็จะทำให้ความมั่นคงของประเทศไทยด้อยไป”

ข. ยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน พ.ศ.2550-2554 ของสภากาชาดแห่งชาติ (สมช.)

ยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน พ.ศ.2550-2554 ได้กำหนดการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลของคนที่อาศัยอยู่ตามแนวชายแดนภายใต้กรอบของยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน ดังนี้

²⁹ ทางคณะกรรมการผู้วิจัย คัดเลือกเฉพาะนโยบายที่สำคัญ เพื่อให้เห็นถึงกรอบแนวคิดในการจัดการสถานะบุคคลหรือการพัฒนาสถานะบุคคลในประเทศไทยเท่านั้น ทั้งนี้ นโยบายในการจัดการสถานะบุคคลหรือการพัฒนาสถานะบุคคลในประเทศไทยมีมากกว่าที่ทางคณะกรรมการผู้วิจัยนำเสนอในรายงานวิจัยฉบับนี้.

“... ข้อที่ 7.1 เป้าหมายดำเนินการ ได้กำหนดให้บุคคลนั้นพื้นที่สูง ได้รับการกำหนดสถานะบุคคลที่ชัดเจน และหมู่บ้านในเขตชุมชนบนพื้นที่สูง ได้รับการจัดตั้ง รวมทั้งมีการกำหนดขอบเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินตามหลักเกณฑ์ของทางราชการ

ข้อที่ 8.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพคน ชุมชนและพื้นที่ชัยเด่น ชายฝั่งทะเล และเกาะแก่ง ต่างๆ ในการเร่งรัดการแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลที่ยังไม่มีสถานภาพที่ชัดเจนให้สมควรระหว่างสิทธิขึ้นพื้นฐานกับการรักษาความมั่นคง โดยการจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี...”

ก. ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล เมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ.2548³⁰

ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ได้กำหนดด้วยประ伤ค์ในการเร่งรัดการกำหนดสถานะให้แก่กลุ่มคนที่มีปัญหาสถานะและสิทธิให้เกิดความชัดเจน การกำหนดขอบเขตการคุ้มครองสิทธิอย่างเหมาะสม โดยให้การคุ้มครองดูแลด้านสิทธิมนุษยชนต่อกลุ่มคนที่ไม่มีสถานะใดๆ รวมถึงการป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่ โดยการกำหนดมาตรการการดำเนินการเชิงสร้างสรรค์ที่ไม่ส่งผลกระทบในด้านสิทธิมนุษยชน ภาพลักษณ์ของประเทศและสอดคล้องกับสถานการณ์ความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านในปัจจุบัน โดยได้กำหนดยุทธศาสตร์ที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่ ยุทธศาสตร์การกำหนดสถานะ ยุทธศาสตร์การให้สิทธิขึ้นพื้นฐาน ยุทธศาสตร์การดำเนินการเชิงรุกและเชิงสร้างสรรค์เพื่อป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่ และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ

“(1) ยุทธศาสตร์การกำหนดสถานะ

คือ การสำรวจจัดทำทะเบียนคนต่างด้าวทุกคนเพื่อทราบที่มาและนำໄไปสู่การกำหนดสถานการณ์แก้ไขหลักเกณฑ์และขั้นตอนการพิจารณาคำร้องให้เหมาะสมโดยได้กำหนดแนวทางการให้สถานะแก่กลุ่มบุคคลต่างๆ ดังนี้

ก. กลุ่มที่อพยพเข้ามาในประเทศและอาศัยอยู่เป็นเวลานานแล้ว

ประกอบด้วย 2 กลุ่มย่อย กล่าวคือ กลุ่มที่ทางราชการมีนโยบายกำหนดสถานะให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างถาวร และกลุ่มที่ทางราชการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติความคุ้มไว้โดยผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราว

ข. กลุ่มเด็กและบุคคลที่เรียนอยู่ในสถานศึกษาในประเทศไทยแต่ไม่มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย

ค. กลุ่มคนที่มีคุณประโยชน์แก่ประเทศไทยพิจารณาให้สัญชาติไทยแก่บุคคลที่มีผลงาน/ความรู้/ความเชี่ยวชาญที่เป็นคุณประโยชน์ในการพัฒนาประเทศไทย อาทิ ในด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม และการกีฬา

³⁰ คณะกรรมการได้มีมติเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2550 รับทราบการขยายกรอบแผนปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลต่อไปอีก 2 ปี (ถึงวันที่ 17 มกราคม 2552).

ง. กลุ่มคนไร้รากเหง้า ได้แก่ กลุ่มนบุคคลที่ขาดบุพการีหรือบุพการีทอดทิ้งซึ่งอยู่นอกสถานรับเลี้ยงของรัฐ และอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลาอย่างน้อย 10 ปีให้ดำเนินการให้สัญชาติไทยแก่กลุ่มคนดังกล่าว

จ. กลุ่มแรงงานต่างด้าว (พม่า ลาว และกัมพูชา) ที่ได้รับการจดทะเบียนซึ่งอาจมีบางส่วนที่ประเทศไทยต้นทางไม่ยอมรับกลับ โดยในขั้นต้นให้สิทธิอาชัยชั่วคราวและเข้าสู่กระบวนการพิจารณากำหนดสถานะตามข้อ 1-4 และหากไม่สามารถรับรองสถานะตามเงื่อนไขดังกล่าวได้ให้นำเข้าสู่กระบวนการพิจารณากำหนดสถานะโดยกำหนดให้มีคณะกรรมการซึ่งมีองค์ประกอบจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภาคราชการ ภาควิชาการ และภาคประชาชนพิจารณากำหนดแนวทางการให้สถานะที่เหมาะสมตามมาตรการระยะยาว

ฉ. กลุ่มอื่นๆ ที่เหลือ กลุ่มที่ไม่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์และไม่สามารถเดินทางกลับประเทศไทยต้นทาง จะให้สิทธิอาชัยชั่วคราวและกำหนดให้มีคณะกรรมการศึกษาแนวทางแก้ปัญหาในระยะยาว เช่นเดียวกับกลุ่มแรงงานในข้อ จ...."

จากการอบรมนโยบายดังกล่าวข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าประเทศไทยให้ความสำคัญในการจัดการสถานะบุคคลหรือการกำหนดสถานะบุคคลให้แก่กลุ่มคนต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยในประเทศไทยในลักษณะของการจัดการประชากรตามแนวทางเด่น โดยคำนึงถึงเงื่อนไขของความมั่นคงของประเทศไทยเป็นจุดสำคัญ ซึ่งในการดำเนินการจัดการสถานะบุคคลหรือการกำหนดสถานะบุคคลดังกล่าวภายใต้กรอบนโยบายข้างต้นนี้ ทางกรรมการปักธง กระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักในการปฏิบัติตามนโยบายได้กำหนดกรอบนโยบายในการปฏิบัติตั้งกล่าว โดยการแบ่งกลุ่มของ "คนต่างด้าว" ออกเป็น 3 ประเภท โดยพิจารณาจากนโยบายในการจัดการสถานะบุคคลหรือการพัฒนาสถานะบุคคลเป็นเกณฑ์ในการแบ่งกลุ่มเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางนโยบายในการจัดการสถานะบุคคลหรือการพัฒนาสถานะบุคคล ดังนี้³¹

1.) คนต่างด้าวที่ทางราชการมีนโยบายกำหนดสถานภาพให้อาชัยอยู่ในประเทศไทยอย่างถาวร³²

คนต่างด้าวในกรณีนี้ หากจะพิจารณาเฉพาะในจังหวัดแม่ฮ่องสอนแล้ว เราจะพบว่าจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีคนต่างด้าวในกรณีนี้อยู่ทั้งหมด 4 กลุ่ม คือ

ก.) อดีตทหารจีนคนชาติและจีนอ่อนพยพพลเรือน³³

³¹ ทางคณะกรรมการผู้วิจัยจะนำเสนอเฉพาะกลุ่มของคนต่างด้าวที่อาศัยในจังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นสำคัญเท่านั้น.

³² โดยมี 14 กลุ่ม ที่คณะกรรมการรัฐมนตรี (ครม.) ได้มีมติเห็นชอบการให้สถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและการแบ่งสัญชาติเป็นไทย โดยบุตรที่เกิดในประเทศไทยจากบุคคลเหล่านี้จะได้รับสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ (1) เวียดนามอพยพ (2) อดีตทหารจีนคนชาติและจีนอ่อนพยพพลเรือน (3) อดีต จีนคอมมิวนิสต์ลายา (4) ไทยลือ (5) ผู้อพยพเชื้อสายไทย จากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา (6) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย (7) จีนอ่อนล้า (8) เนปาลลูกพยพ (9) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (10) ชาวเขาที่อพยพเข้ามาก่อนวันที่ 3 ตุลาคม 2528 (11) ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวลาวภูเขาที่เคยอาศัยอยู่ในประเทศไทย (12) บุคคลนับพื้นที่สูงและชุมชนนับพื้นที่สูง (13) นั่งในที่พักสงฆ์กำรงค์ (14) ชาวมอแกน.

³³ อาจแล้ว.

บ.) จีนส่ออิสระ³⁴

ค.) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า³⁵

๑.) ชาวเขาและบุคคลบนพื้นที่สูงอื่นๆ ที่อพยพเข้ามาก่อน 3 ตุลาคม พ.ศ.2528³⁶

คนต่างด้าวทั้ง 4 กลุ่มนี้เป็นคนต่างด้าวที่เกิดนอกประเทศไทยและมีการเดินทางอพยพเข้ามาในประเทศไทยเป็นระยะเวลาที่นานแล้ว และ ไม่สามารถที่จะกลับประเทศไทยด้วยทางของตนเอง ได้

ดังนั้น ทางราชการจึงกำหนดนโยบายในการจัดการสถานะบุคคลหรือการพัฒนาสถานะบุคคลเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมือง โดยชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาศัยถาวรอよู่ในประเทศไทย” และพัฒนาสถานะบุคคลเป็น “คนสัญชาติไทย” ตามลำดับ

ส่วนบุตรของคนต่างด้าวในกรณีนี้จะได้รับการพัฒนาสถานะบุคคลเป็น “คนสัญชาติไทย” หากบุตรของคนต่างด้าวดังกล่าวเกิดในประเทศไทย

๒.) คนต่างด้าวที่ทางราชการมีนโยบายกำหนดสถานภาพให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยในลักษณะ

ชั่วคราว

โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ

ก. กลุ่มที่คณะกรรมการมีมติผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยในลักษณะชั่วคราวอย่างเป็นทางการ โดยมีการจัดทำทะเบียนประวัติและกำหนดให้อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่กำหนดเพื่อให้พิสูจน์สถานะของตนเอง³⁷

คนต่างด้าวในกรณีนี้ หากจะพิจารณาเฉพาะในจังหวัดแม่ส่องสอนแล้ว เราจะพบว่าจังหวัดแม่ส่องสอนมีคนต่างด้าวในกรณีนี้อยู่ 2 กลุ่ม คือ

ก.) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่อพยพเข้ามาหลัง 9 มีนาคม พ.ศ.2519³⁸

ข.) ชาวเขาและบุคคลบนพื้นที่สูงอื่นๆ ที่อพยพเข้ามาหลัง 3 ตุลาคม พ.ศ.2528³⁹

คนต่างด้าวกลุ่มนี้ ทางราชการยังไม่มีนโยบายในการพัฒนาสถานะบุคคลเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมือง โดยชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาศัยถาวรอよู่ในประเทศไทย” และพัฒนาสถานะบุคคลเป็น “คนสัญชาติไทย” เหมือนเช่นในกรณีแรก

ดังนั้น คนต่างด้าวที่เดินทางอพยพเข้ามาในประเทศไทยเหล่านี้จะมีสถานะเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมือง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่มีสิทธิอาศัยชั่วคราวในประเทศไทย”

³⁴ อ้างแล้ว.

³⁵ อ้างแล้ว.

³⁶ อ้างแล้ว.

³⁷ ได้แก่ (1) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าอพยพเข้ามาหลัง 9 มีนาคม 2519 ประกอบด้วยผู้มีถิ่นที่อยู่และผู้ใช้แรงงาน (2) ชาวเขาและบุคคลบนพื้นที่สูงอื่นๆ ซึ่งอพยพเข้ามาหลัง 3 ตุลาคม 2528 โดยผ่อนผันเพื่อให้พิสูจน์สถานะของตนเอง.

³⁸ อ้างแล้ว.

³⁹ อ้างแล้ว.

ส่วนบุตรของคนต่างด้าวในกรณีนี้จะได้รับการพัฒนาสถานะบุคคลเป็น “คนสัญชาติไทย” หากบุตรของคนต่างด้าวดังกล่าวเกิดในประเทศไทย อนึ่งในขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มีนโยบายในการพัฒนาสถานะบุคคลเป็น “คนสัญชาติไทย” เมื่อมีการเข่นกรณีของพ่อแม่ที่เป็นคนต่างด้าว

ข. กลุ่มที่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ชั่วคราวอย่างไม่เป็นทางการ⁴⁰ ภายใต้การควบคุมของทางราชการซึ่งมีทั้งกลุ่มที่เคยทำประโภชันให้กับทางราชการ กลุ่มตกหลังการสำรวจ ซึ่งไม่สามารถระบุจำนวนได้

คนต่างด้าวในกลุ่มนี้ไม่ปรากฏข้อมูลจากการปักครอง กระทรวงมหาดไทยว่าอาศัยอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

3.) คนต่างด้าวที่มีผลกรະทบค่อนข้างรุนแรงและทางราชการอยู่ระหว่างการพิจารณาเร่งรัดแก้ไขปัญหา แบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ

1) กลุ่มที่ทางราชการต้องมีนโยบายและมาตรการดูแลเป็นการเฉพาะเนื่องจากมีเงื่อนไขและเหตุผลพิเศษบางประการ ซึ่งทางราชการจำเป็นต้องผ่อนผันให้อยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว โดยบางส่วนมีปัญหาเชื่อมโยงกับปัญหาการเมืองระหว่างประเทศ⁴¹

ก.) แรงงานต่างด้าวที่พิดกฏหมายที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงาน⁴²

ข.) ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า⁴³

คนต่างด้าวกลุ่มนี้เนื่องจากมีจุดเด่นที่เกี่ยวกับประเทศไทยต้นทางที่คนต่างด้าวเดินทางมาอย่างหนาแน่น อีกทั้งอาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยที่ไม่มีสิทธิอาศัยชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งในที่นี้ก็คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เมื่อมีการเข่นกรณีอื่นๆ ดังนั้น ประเทศไทยจึงไม่มีนโยบายในการพัฒนาสถานะบุคคลให้แก่คนต่างด้าวในกลุ่มนี้

ส่วนบุตรของคนต่างด้าวในกรณีนี้จะไม่ได้รับการพัฒนาสถานะบุคคลเป็น “คนสัญชาติไทย” เนื่องจาก แม่บุตรของคนต่างด้าวดังกล่าวจะเกิดในประเทศไทยก็ตาม เนื่องจากประเทศไทยไม่มีนโยบายในการพัฒนาสถานะบุคคลให้แก่บุตรของคนต่างด้าวในกลุ่มนี้

2.) กลุ่มที่ไม่ได้รับการผ่อนผันหรือมีสิทธิพิเศษใดๆ และต้องดำเนินคดีตามกฎหมาย⁴⁴

⁴⁰ ได้แก่ (1) ชาวลาวอพยพ (2) ผู้หลบหนีเข้าเมืองกัมพูชา (3) กลุ่มชาติพันธุ์ที่ทางราชการเคยใช้ประโยชน์ในงานด้านความมั่นคง เช่น กลุ่มอาสาสมัครช่วยรับพิเศษเข้าค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์ (4) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยที่ จำเกอ พบพระ จังหวัดตาก (5) ชาวแขกที่จำเกอแม่อย จังหวัดเชียงใหม่ (6) กลุ่มทหารเขมรอิสระบวนการกู้ชาติ.

⁴¹ ได้แก่ (1) แรงงานต่างด้าวที่พิดกฏหมายที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงาน (2) ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า (3) ชาวม้งในที่พักสงฆ์ถ้ำกระบอก (ยกเว้นกลุ่มที่ 1).

⁴² อาจแล้ว.

⁴³ อาจแล้ว.

คนต่างด้าวกลุ่มนี้ เนื่องจากกระทำความผิดตามกฎหมายของประเทศไทยอย่างชัดเจน โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมือง ซึ่งในที่นี้ก็คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522⁴⁵

ดังนั้น คนต่างด้าวกลุ่มนี้จะต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมายและต้องถูกส่งกลับหรือเนรเทศออกจากประเทศไทย

ส่วนบุตรของคนต่างด้าวในการนี้จะไม่ได้รับการพัฒนาสถานะบุคคลเป็น “คนสัญชาติไทย” เช่นกัน แม่บุตรของคนต่างด้าวดังกล่าวจะเกิดในประเทศไทยก็ตาม เนื่องจากประเทศไทยไม่มีนโยบายในการพัฒนาสถานะบุคคลให้แก่บุตรของคนต่างด้าวในกลุ่มนี้

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า กรรมการปักธง กระทรวงมหาดไทยได้จำแนก “คนต่างด้าว” ออกเป็น 3 กลุ่ม ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งแต่ละกลุ่มนั้น ประเทศไทยมีนโยบายในการกำหนดสถานะบุคคลที่ไม่เหมือนกัน กล่าวคือ บางกลุ่มประเทศไทยมีนโยบายพัฒนาสถานะบุคคลเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาชีวกรรมในประเทศไทย” ตามลำดับ บางกลุ่มประเทศไทยมีนโยบายให้อาชีวอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว กล่าวคือ เป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาชีวชั่วคราวในประเทศไทย” และบางกลุ่มประเทศไทยไม่มีนโยบายใดๆเลยในการพัฒนาสถานะบุคคล กล่าวคือ ให้ดำเนินการส่งกลับออกไปนอกประเทศไทย

แต่ยังไงไร่ก็ตาม ทางคณะกรรมการผู้วิจัยยกจะขอให้เข้าใจว่า กลุ่มของ “คนต่างด้าว” ทั้ง 3 กลุ่มดังกล่าว นั้น แม้จะมีนโยบายในการพัฒนาสถานะบุคคลต่างๆดังกล่าวข้างต้น แต่นโยบายนี้ยังคงไม่มีผลในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ไม่ก่อให้เกิดผลในการได้มาซึ่งสถานะบุคคลดังกล่าวข้างต้น ซึ่ง “คนต่างด้าว” จะได้รับสิทธิในสถานะบุคคลตามนโยบายดังกล่าวก็ต่อเมื่อมีการยื่นคำร้องขอต่อทางราชการ ซึ่งก็คือ กรรมการปักธง กระทรวงมหาดไทยตามรูปแบบและวิธีการที่ทางราชการได้มีการกำหนดไว้เท่านั้น และจะมีผลให้ “คนต่างด้าว” ได้รับสิทธิตามสถานะบุคคลดังกล่าวก็ต่อเมื่อทางราชการหรือรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งอนุมัติตามคำร้องขอดังกล่าวแล้วเท่านั้น และที่สำคัญสถานะบุคคล ดังกล่าวข้างต้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่เกี่ยวกับสถานะบุคคล อันได้แก่ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2 และ 3) พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และ พระราชบัญญัติการทะเบียนรายภูมิ พ.ศ.2534 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนรายภูมิ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 ด้วยเช่นกัน

⁴⁴ ได้แก่ (1) ชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยอย่างถูกต้อง แต่ไม่ยอมเดินทางกลับ เช่น ชาวจีน อินเดีย ปากีสถาน ศรีลังกา และบังคลาเทศ (2) ผู้ลักลอบเข้าเมืองและไม่ได้อยู่ภายใต้ระบบการควบคุมของทางราชการ เช่น แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่มิได้รับการผ่อนผัน (3) ผู้สามตัวว่ามีสัญชาติไทยหรือถือบัตรประจำตัวประชาชนปลอม.

⁴⁵ เช่น คนต่างด้าวต้องเดินทางเข้ามาในประเทศไทยในช่องทาง ด่านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่าสถานี หรือท้องที่ที่รัฐมนตรีได้ประกาศกำหนด รายละเอียดโปรดคุณมาตรา 12, 13, 15 และ 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522.

และนอกจากนี้ “คนต่างด้าว” จะยื่นคำร้องได้หรือไม่ต้องพิจารณาต่อไปอีกว่าทางราชการหรือกรรมการปักครอง กระทรวงมหาดไทยได้มีการออกหลักเกณฑ์หรือวิธีการในการรับคำร้องขอดังกล่าวแล้ว หรือไม่ อย่างไร ดังนี้ หากยังไม่มีหลักเกณฑ์หรือวิธีการในการรับคำร้องขอพัฒนาสถานะบุคคล “คนต่างด้าว” ก็จะยังไม่สามารถยื่นคำร้องดังกล่าวเพื่อขอรับการพัฒนาสถานะบุคคลดังกล่าวได้ แม้ “คนต่างด้าว” จะอยู่ในกลุ่มหรือประเภทที่ประเทศไทยมีนโยบายในการพัฒนาสถานะบุคคลแล้วก็ตาม

และที่สำคัญที่สุด ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะแบ่งกลุ่ม “คนต่างด้าว” ออกเป็น 3 กลุ่มดังกล่าว แต่กรณี ก็อาจจะเป็นไปได้ว่ามี “คนต่างด้าว” บางคนที่มีข้อเท็จจริงที่จะได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายสัญชาติของประเทศไทยหรือเป็น “คนไทย” แต่กลับถูกทางราชการหรือกรรมการปักครอง กระทรวงมหาดไทยบันทึกในเอกสารของทางราชการว่าเป็น “คนต่างด้าว” ซึ่งในกรณีนี้เราเรียกว่าเป็น “คนต่างด้าวเที่ยม” ดังนั้น ไม่ว่าทางราชการหรือกรรมการปักครอง กระทรวงมหาดไทยจะได้แบ่ง “คนต่างด้าว” ตามออกเป็น 3 กลุ่มดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ท้ายที่สุดแล้ว “คนต่างด้าว” ทุกคนเหล่านี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจำแนกตัว บุคคลเพื่อให้ทราบถึงสถานะบุคคลที่ชัดเจนและถูกต้องอันจะนำไปสู่การพัฒนาสถานะบุคคลที่ชัดเจนและถูกต้องต่อไป

อนึ่ง ในห้วงเวลาที่ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามติดตามรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ.2548 มีผลใช้บังคับอยู่นั้นทำให้กลุ่มคนต่างด้าวกลุ่มที่ 2 คือ คนต่างด้าวที่ทางราชการมีนโยบายกำหนดสถานภาพให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยในลักษณะชั่วคราว ได้รับประโยชน์ในการพัฒนาสถานะบุคคลตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวข้างต้นในการพัฒนาสถานะบุคคลเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาศัยตาวรในประเทศไทย” และเป็น “คนสัญชาติไทย” ตามลำดับภายใต้ กระบวนการออกหลักเกณฑ์ของยุทธศาสตร์ฯ กล่าวคือ opoly เพื่อเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานและไม่สามารถกลับไปยังประเทศไทยได้

แต่อย่างไรก็ตาม แม้กรรมการปักครอง กระทรวงมหาดไทยจะได้ขออนุญาตในการดำเนินการพัฒนาสถานะบุคคลให้แก่คนต่างด้าวในกลุ่มที่ 2 ดังกล่าวแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถดำเนินการรับคำร้องขอพัฒนาสถานะบุคคลเพื่อพิจารณาต่อไปได้ ทั้งนี้เนื่องจากมีปัญหารื่องหลักเกณฑ์การไม่สามารถกลับไปยังประเทศไทยต้นทางได้ ซึ่งในขณะนี้ทางสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) กำลังพิจารณาทบทวนหลักเกณฑ์ ดังกล่าวเพื่อให้ได้ข้อผูกติดต่อไป

ดังนั้น จากนโยบายเกี่ยวกับสถานะบุคคลดังกล่าวประกอบกับกระบวนการนโยบายของกรรมการปักครอง กระทรวงมหาดไทยในเรื่องของคนต่างด้าวนั้น ทำให้เรารอที่จะสรุป “สถานะบุคคล” ตามกฎหมายได้ ดังนี้

(1) คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทย

คนต่างด้าวกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลที่เพื่อพอยพเข้ามาใหม่จากประเทศไทยหรือประเทศไทย กลับคืนดี โดยการลักลอบเข้ามาอาศัยอยู่ตามแนวเขตเข็บชายแดนของประเทศไทยและตัวเมืองใหญ่ๆ ที่สำคัญๆ ในประเทศไทย ซึ่งเราจะเรียกคนต่างด้าวกลุ่มนี้ว่า “พวกรตัวเปี้ยน้ำ” ซึ่งการอยพเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเหล่านี้มีจากหลายสาเหตุ เช่น หนีภัยความตาย หนีภัยเศรษฐกิจ และอื่นๆ

คนต่างด้าวในกรณีนี้ ได้แก่ แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ผู้หนี้กัยความตายจากประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้น และรวมถึงคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่ยอมเดินทางกลับประเทศเดิมทางของตนเอง ด้วย

คนต่างด้าวในกรณีนี้เนื่องจากไม่มีสิทธิอาสัยอยู่ในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมืองซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ดังนั้น เมื่อคนต่างด้าวเหล่านี้ถูกจับกุมจะต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมายและมีการส่งกลับออกนอกประเทศไทยตามกฎหมาย ซึ่งในที่นี้ก็คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522⁴⁶

(2) คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่มีสิทธิอาศัยชั่วคราวในประเทศไทย

คนต่างด้าวในกรณีนี้ก็เช่นเดียวกับในกรณีแรก กล่าวคือ เป็นคนต่างด้าวที่อพยพหรือเดินทางเข้ามายังประเทศไทยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เนื่องจากคนต่างด้าวกลุ่มนี้ได้อพยพเข้ามายังประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว ความผูกพันกับประเทศไทยจึงมีอยู่อย่างหนาแน่นกว่าคนต่างด้าวในกลุ่มแรก ประกอบกับเมื่อระยะเวลาผ่านไป การที่คนต่างด้าวเหล่านี้จะเดินทางกลับไปยังประเทศต้นทางที่ตนเองจากมายังไม่สามารถกระทำได้

ดังนั้น ประเทศไทยจึงมีนโยบายในการให้คุณต่างด้าวเหล่านี้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว โดยอาศัยอำนาจของมติคณะรัฐมนตรี (มติครม.) ที่ออกตามความในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคุณเข้าเมือง พ.ศ.2522⁴⁷ ให้คุณต่างด้าวอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวหรือให้มีสิทธิอาศัยชั่วคราวในประเทศไทยนั่นเอง

แต่อย่างไรก็ตาม การให้สิทธิอาชญากรที่ดังกล่าวนั้นไม่ลบล้างการเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของคนต่างด้าวเหล่านั้น ดังนั้น คนต่างด้าวดังกล่าวจึงยังมีสถานะบุคคลเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” แต่มีสิทธิอาชญากรที่ดังกล่าวในประเทศไทย

ถ้ามีกรณ์ต้องสอนสวนเพื่อส่งตัวกลับตามวาระหนึ่ง ให้นำมาตรา 19 และมาตรา 20 มาใช้บังคับโดยอนุโลม
ในกรณีที่มีคำสั่งให้ส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปนอกอาณาเขตแล้วในระหว่างรอการส่งกลับ พนักงาน
เจ้าหน้าที่มีอำนาจอนุญาตให้ไปพักอาศัยอยู่ ณ ที่ได้ โดยคนต่างด้าวผู้นั้นต้องมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวัน เวลา และ
สถานที่ที่กำหนด โดยต้องมีประกัน หรือมีทั้งประกันและหลักประกันก็ได้ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะกักตัวคนต่างด้าวผู้นั้น
ไว้ ณ สถานที่ใดเป็นเวลานานเท่าใดตามความจำเป็นก็ได้ ค่าใช้จ่ายในการกักตัวนี้ให้คุณต่างด้าวผู้นั้นเป็นผู้เสีย

บทบัญญัติในมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่คณต่างด้าวซึ่งเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรก่อนวันที่พระราชบัญญัติคุณเข้าเมือง พทศกัตราย 2480 ใช้บังคับ”

⁴⁷ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคุณเข้าเมือง พ.ศ.2522 บัญญัติว่า “ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ได้หรือจำพวกได้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใด ๆ หรือจะยกเว้นไม่จำต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีใด ๆ ก็ได้”

อนึ่ง เนื่องจากคนต่างด้าวในกรณีนี้เป็นคนต่างด้าวที่อพยพหรือเดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเข้าเมืองผิดกฎหมายตามข้อเท็จจริง ดังนั้น สิทธิอาสัยชั่วคราวในประเทศไทยของคนต่างด้าวเหล่านี้ย่อมเป็นไปในกรณีพิเศษตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เท่านั้น คนต่างด้าวเหล่านี้ไม่สามารถที่จะมีสิทธิอาสัยชั่วคราวในประเทศไทยในกรณีทั่วไปตามมาตรา 34 และมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522⁴⁸

⁴⁸ มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 บัญญัติว่า “คนต่างด้าวซึ่งจะเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวได้จะต้องเข้ามาเพื่อการดังต่อไปนี้

- (1) การปฏิบัติหน้าที่ทางทุตหรือกองสุด
- (2) การปฏิบัติหน้าที่ทางราชการ
- (3) การท่องเที่ยว
- (4) การเล่นกีฬา
- (5) ธุรกิจ
- (6) การลงทุนที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง
- (7) การลงทุนหรือการอื่นที่เกี่ยวกับการลงทุนภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การเดินทางผ่านราชอาณาจักร
- (9) การเป็นผู้ควบคุมพาหนะหรือคนประจำพาหนะที่เข้ามายังท่า สถานีหรือห้องที่ในราชอาณาจักร
- (10) การศึกษาหรือดูงาน
- (11) การปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชน
- (12) การเผยแพร่สารสนเทศที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง
- (13) การค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์หรือฝึกสอนในสถาบันการค้นคว้าหรือสถาบันการศึกษาในราชอาณาจักร
- (14) การปฏิบัติงานด้านช่างฝีมือหรือผู้เชี่ยวชาญ
- (15) การอื่นตามที่กำหนดในกฎหมายที่กำหนด

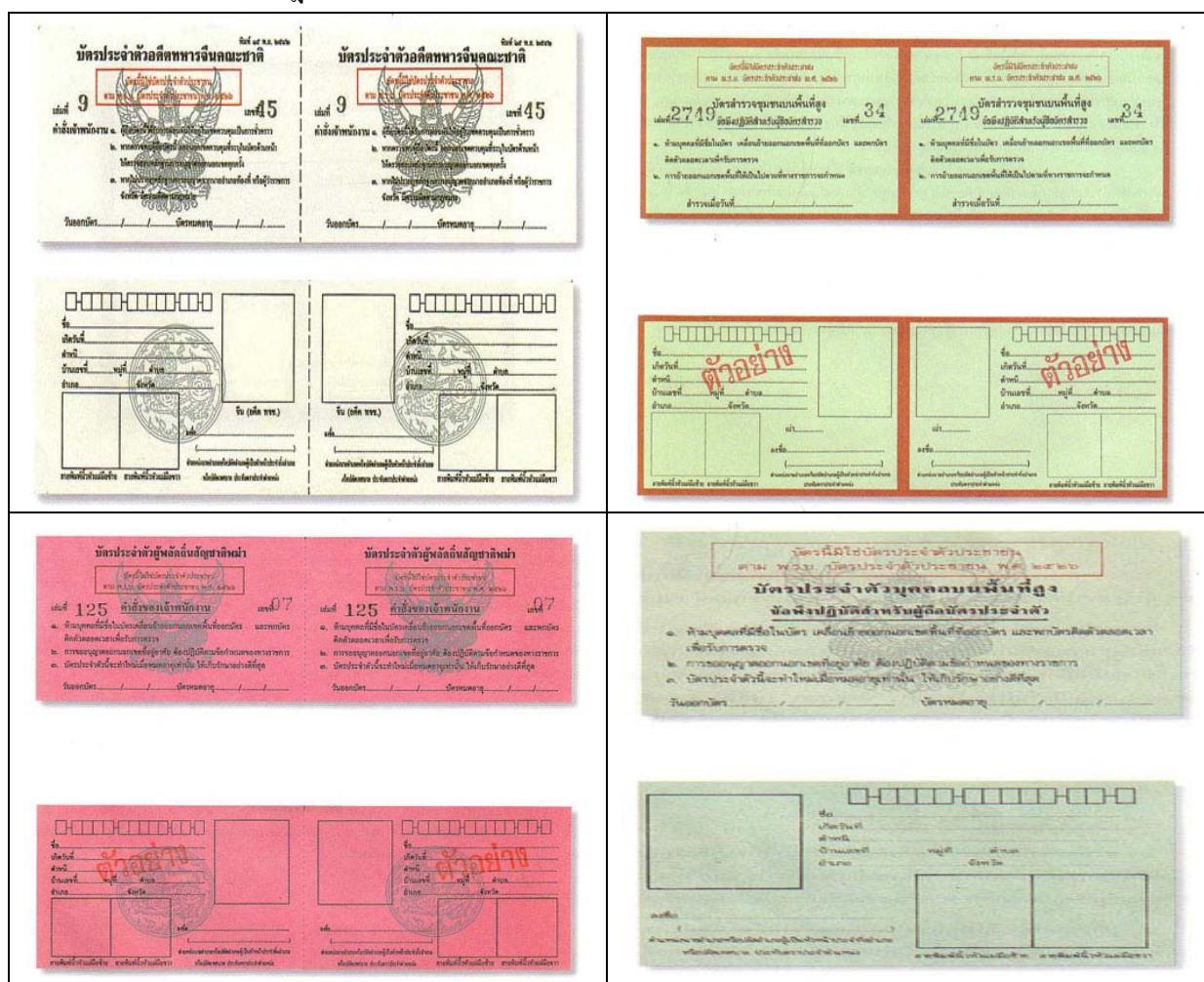
มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 บัญญัติว่า “คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 34 อธิบดีหรือพนักงานเข้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีมีอ่อนนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใด ก็ได้

- ระยะเวลาที่จะอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรให้กำหนดดังนี้
- (1) ไม่เกินสามสิบวัน สำหรับกรณีตามมาตรา 34 (4) (8) และ (9)
 - (2) ไม่เกินเก้าสิบวัน สำหรับกรณีตามมาตรา 34 (3)
 - (3) ไม่เกินหนึ่งปี สำหรับกรณีตามมาตรา 34 (5) (10) (11) (12) (13) (14) และ (15)
 - (4) ไม่เกินสองปี สำหรับกรณีตามมาตรา 34 (6)
 - (5) ตามกำหนดระยะเวลาตามความจำเป็น สำหรับกรณีตามมาตรา 34 (1) และ (2)
 - (6) ตามกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาเห็นสมควรสำหรับกรณีตามมาตรา 34 (7)
- ในกรณีที่คนต่างด้าวมีเหตุจำเป็นจะต้องอยู่ในราชอาณาจักรกินระยะเวลาที่กำหนดใน (1) (2) (3) และ (4) ให้อธิบดีเป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้อยู่ต่อไปได้ครั้งละ ไม่เกินหนึ่งปี และเมื่อได้อุปนุญาตแล้วให้รายงานต่อกองคณะกรรมการเพื่อทราบพร้อมด้วยเหตุผลภายในเจ็ดวันนับแต่วันอนุญาต

คนต่างด้าวกลุ่มนี้จะอาศัยอยู่ในประเทศไทยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนรายชื่อรของประเทศไทย ประเภท “ทร.13” และมีเอกสารที่ทางกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยออกให้ กล่าวคือ แบบพิมพ์ ประวัติทะเบียนประวัติ และ “บัตรประจำตัว” หรือที่เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “บัตรสี” ซึ่งจะมีลักษณะและสีที่แตกต่างกันตามแต่ประเภทของคนต่างด้าวที่ทางกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้ทำการจำแนกไว้

แต่ยังไงไร่ก็ตาม ณ ปัจจุบันนี้ทางกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยกำลังดำเนินการออก “บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย” ให้เป็นประเภทเดียวกันที่เรียกกันว่า บัตร “Smart Card” ซึ่งเป็นอีก ก้าวหนึ่งของงานทะเบียนรายชื่อรของประเทศไทย

ตัวอย่างภาพ : “บัตรประจำตัวบุคคล” หรือที่เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “บัตรสี” เอกสารของคนต่างด้าว เข้าเมือง โดยมีขอบด้วยกุญแจและมีลิฟท์อัศยชั่วคราวในประเทศไทย



การขออนุญาตเพื่ออยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต่อไปแต่ละครั้งให้คนต่างด้าวยื่นคำขอตามแบบและสีของธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ในระหว่างรอฟังคำสั่งให้คนต่างด้าวผู้นั้นอยู่ในราชอาณาจักร ไปพลางก่อนได้ ”

(3) คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย

คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทยในกรณีนี้เกิดขึ้นได้ใน 2 ลักษณะ คือ

1.) คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาศัยชั่วคราวในประเทศไทย แล้วพัฒนาสถานะเป็น “คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย” และ

2.) คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่มีสิทธิอาศัยชั่วคราวในประเทศไทย แล้วพัฒนาสถานะเป็น “คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย”

รายงานวิจัยฉบับนี้ ทางคณะผู้วิจัยจะพิจารณาเฉพาะกรณีที่ 2 คือ คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่มีสิทธิอาศัยชั่วคราวในประเทศไทยแล้วพัฒนาสถานะเป็น “คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย” ซึ่งเป็น “คนต่างด้าวในประเทศไทย” เท่านั้น

คนต่างด้าวในกรณีนี้ก็เช่นเดียวกับในกรณีแรก กล่าวคือ เป็นคนต่างด้าวที่อพยพหรือเดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เนื่องจากคนต่างด้าวกลุ่มนี้ได้พัฒนาสถานะบุคคลเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่มีสิทธิอาศัยชั่วคราวในประเทศไทยแล้ว” ตามความในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522⁴⁹

ดังนั้น ประเทศไทยจึงมีนโยบายในการให้คนต่างด้าวเหล่านี้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการถาวรโดยอาศัยอำนาจของมติคณะรัฐมนตรี (มติครม.) ที่ออกตามความในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522⁵⁰ ให้คนต่างด้าวอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการถาวรหรือให้สิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทยนั่นเอง

นอกจากนี้ การให้สิทธิอาศัยถาวรดังกล่าวนั้นยังมีผลในการลบล้างการเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของคนต่างด้าวเหล่านั้นด้วย ดังนี้ คนต่างด้าวดังกล่าวจึงมีสถานะบุคคลเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย” และมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย

อนึ่ง เนื่องจากคนต่างด้าวในกรณีนี้เป็นคนต่างด้าวที่อพยพหรือเดินทางเข้ามาในประเทศไทยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเข้าเมืองผิดกฎหมายตามข้อเท็จจริง ดังนั้น สิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทยของคนต่างด้าวเหล่านี้ย่อมเป็นไปในกรณีพิเศษตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เท่านั้น คนต่างด้าวเหล่านี้ไม่สามารถที่จะมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทยในกรณีทั่วไปตามมาตรา 40 41 42 43 และ 51 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522⁵¹

⁴⁹ อ้างแล้ว.

⁵⁰ อ้างแล้ว.

⁵¹ มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 42 มาตรา 43 และมาตรา 51 ให้รัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจำนวนคนต่างด้าว ซึ่งจะมีถี่ที่อยู่ในราชอาณาจักรเป็นรายปี แต่ไม่ให้เกินประเทศไทยหนึ่งร้อยคนต่อปี และสำหรับคนไร้สัญชาติให้เกินห้าสิบคนต่อปี”

เพื่อประโยชน์แห่งการกำหนดจำนวนคนต่างด้าว บรรดาอาณาจักรของประเทศหนึ่งรวมกันหรือแต่ละอาณาจักร ซึ่งมีการปกครองของตนเอง ให้ถือเป็นประเทศหนึ่ง”

มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติคุณเข้าเมือง พ.ศ.2522 บัญญัติว่า “คนต่างด้าวจะเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร มิได้เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการและด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี ทั้งนี้ ภายในจำนวนที่รัฐมนตรีประกาศ ตามมาตรา 40 และได้รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามมาตรา 47 แล้ว

เพื่อให้การเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศให้มากที่สุด ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของคนต่างด้าวซึ่งขอเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรโดยคำนึงถึง รายได้ สินทรัพย์ ความรู้ ความสามารถในด้านวิชาชีพ และฐานะในครอบครัวของคนต่างด้าวดังกล่าวกับบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทย เนื่องไปเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ หรือเนื่องไปอื่นตามความเหมาะสม เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร

การขออนุญาต คนต่างด้าวจะขอ ก่อนเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรหรือขอภายหลังได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวแล้วก็ได้

เพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการมีอำนาจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ให้คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวกรณีได้รับหนี้ตามมาตรา 34 อาจยื่นคำขอเพื่อมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรได้

คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ก่อนเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร จะมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ต่อเมื่อเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรและได้ยื่นรายการและผ่านการตรวจ อนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 18 วรรคสอง และไม่เป็นผู้ต้องห้ามตามมาตรา 12 และมาตรา 44 และได้รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามมาตรา 47 แล้ว ในระหว่างขอรับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ให้คนต่างด้าวผู้นั้นอยู่ในราชอาณาจักรไปพำนักระยะก่อนได้”

มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติคุณเข้าเมือง พ.ศ.2522 บัญญัติว่า “บุคคลดังต่อไปนี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับของประกาศกำหนดจำนวนคนต่างด้าว ซึ่งรัฐมนตรีประกาศตามมาตรา 40

(1) คนต่างด้าวซึ่งเคยเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรแล้ว และได้กลับเข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา 48 หรือ มาตรา 51

(2) หญิงซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดและได้สละสัญชาติไทยในกรณีที่ได้สมรสกับคนต่างด้าว

(3) บุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะของหญิงซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด ไม่ว่าหญิงนั้นจะสละสัญชาติไทยในกรณีที่ได้สมรสกับคนต่างด้าวหรือไม่ก็ตาม

(4) บุตรของบิดาค่าซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่เกิดในระหว่างเวลาที่มารดาอพกไปนอกราชอาณาจักร โดยมีหลักฐานการแจ้งออกไปนอกราชอาณาจักรเพื่อกลับเข้ามาอีกตามมาตรา 48 เมื่อเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรพร้อมกับบิดาหรือมารดา ซึ่งกลับเข้ามาอีกภายในเวลาที่กำหนดตามหลักฐานการแจ้งออกไปนอกราชอาณาจักร และบุตรนั้นอายุยังไม่เกินหนึ่งปี”

มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติคุณเข้าเมือง พ.ศ.2522 บัญญัติว่า “คนต่างด้าวที่นำเงินตราต่างประเทศเข้ามาลงทุนในราชอาณาจักรเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าสิบล้านบาท เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่เป็นการผิดเพี้ยนทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้นั้นมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร นอกเหนือจากจำนวนคนต่างด้าวที่รัฐมนตรีประกาศตามมาตรา 40 ที่ได้แต่ในปีหนึ่ง ๆ จะเกินร้อยละห้าของจำนวนดังกล่าว ไม่ได้”

คนต่างด้าวกลุ่มนี้จะอาศัยอยู่ในประเทศไทยและมีชื่อออยู่ในทะเบียนรายภูรของประเทศไทย ประเภท “ทร.14” และมีเอกสารที่ทางราชการออกให้อันได้แก่ “ใบสำคัญถื่นที่อยู่”⁵² และ “ใบสำคัญประจำตัว”⁵³

ตัวอย่าง : “ใบสำคัญถินที่อยู่” เอกสารของคนต่างด้าวที่เข้าเมือง โดยชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย

เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบเกี่ยวกับเงินตราต่างประเทศที่นำเข้ามาลงทุน คุณต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามวาระหนึ่งต้องแสดงฐานะการเงินตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองปีแต่ไม่เกินห้าปี ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร”

มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติคุณเข้าเมือง พ.ศ.2522 บัญญัติว่า “คนต่างด้าวซึ่งเคยเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรแต่ไม่มีหลักฐานการแจ้งออก ไปนองกรราชอาณาจักรเพื่อกลับเข้ามาอีก หรือมีหลักฐานการแจ้งออกไปนองกรราชอาณาจักรเพื่อกลับเข้ามาอีก แต่ไม่ได้กลับเข้ามายังไนเวลาที่กำหนดตามมาตรา 48 หากประสงค์จะกลับเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามเดิม ให้ยื่นคำขอตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงเพื่อพิจารณาอนุญาต เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คนต่างด้าวผู้นั้นมีเหตุผลและข้อแก้ตัวอันสมควร ทั้ง ไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 และมาตรา 44 จะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้นั้นมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรต่อไปโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีได้แต่ต้องขอรับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ใหม่ ในระหว่างการขออนุญาตให้คำน้ำมาตรา 45 วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

บทบัญญัติในมาตรา 12 เลขพำนความใน (1) ในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจลงตราหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง และความใน (2) (3) และ (9) มิให้นำมาใช้บังคับแก่กรณีตามวรรคหนึ่ง

ผู้ขอรับใบสำคัญดิจิทัลที่อยู่ใหม่ตามวาระคนั้น ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามอัตราและหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง”

⁵² มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติคุณเข้าเมือง พ.ศ.2522 บัญญัติว่า “คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรจะต้องขอรับใบสำคัญถิ่นที่อยู่จากอธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีมอบหมายไว้เป็นหลักฐาน ภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นลายลักษณ์อักษร

ในกรณีที่คนต่างด้าวอายุต่ำกว่าสิบสองปีได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ผู้ใช้ชื่อเจ้าของปัจจุบันหรือผู้ปกครองต้องขอรับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ในนามของคนต่างด้าวผู้นั้น ในการนี้อธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ชื่ออธิบดีมอบหมายจะออกใบสำคัญถิ่นที่อยู่ให้ต่างหาก หรือรวมกันกับผู้ใช้ชื่อเจ้าของปัจจุบันหรือผู้ปกครองก็ได้

ถ้าไม่ขอรับใบสำคัญยื่นที่อยู่ในระยะเวลาตามวาระหนึ่ง คณะกรรมการอาจสั่งระงับการอนุญาตให้มีดื่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเสียได้ ในกรณีเช่นนี้การผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา 41 วรรคท้า หรือมาตรา 45 วรรคสอง เป็นอันสิ้นสุด”

ผู้ขอรับใบสำคัญถื่นที่อยู่ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามอัตราและหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง”

⁵³ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.2493 บัญญัติว่า “คนต่างด้าวที่มีอายุสิบสองปีบริบูรณ์ หรือ คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เป็นคนเข้าเมืองตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแล้วให้ไปขอใบสำคัญประจำตัวภายนอกได้ทุกวันนับแต่วันที่มีอายุสิบสองปีบริบูรณ์หรือวันที่รับอนุญาตให้เป็นคนเข้าเมืองแล้วแต่กรณี เอกพาหนะในกรณีหลังให้แจ้งด้วยว่าได้นำคนต่างด้าวอายุต่ำกว่าสิบสองปีมาด้วยกี่คนถ้ามี เพื่อนายทะเบียนจะได้จดลงไว้ในใบสำคัญประจำตัว”



(4) คนสัญชาติไทยหรือคนไทย

บุคคลจะมีสัญชาติไทยหรือไม่นั้นเป็นไปตามกฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติไทย และการได้สัญชาติไทยมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

1.) การได้สัญชาติไทยโดยการเกิด ได้แก่ สัญชาติไทยโดยการเกิดโดยหลักสืบสายโลหิต และสัญชาติไทยโดยการเกิดโดยหลักดินแดน และ

2.) การได้สัญชาติไทยภายหลังการเกิด อันได้แก่ สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ สัญชาติไทยโดยการสมรส เป็นต้น

โดยหลัก หากบุคคลใดมีสัญชาติไทยก็จะมีชื่ออยู่ในทะเบียนรายภูรของประเทศไทยประเทก “กร.14” และมีเอกสารที่ทางกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยออกให้ที่เรียกว่า “บัตรประจำตัวประชาชน”

ตัวอย่าง : “บัตรประจำตัวประชาชน” เอกสารของคนไทย



ดังนี้ ทางคณะกรรมการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน “สถานะบุคคลตามกฎหมาย” ของคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้นมีลำดับขั้นตอนการพัฒนาสถานะบุคคล ดังนี้⁵⁴

⁵⁴ อนึ่ง สถานะบุคคลของ “คนต่างด้าวหรือคนที่ไม่มีสัญชาติไทยที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและไม่มีสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทย” นั้น ไม่สามารถที่จะพัฒนาสถานะบุคคลเป็นสถานะบุคคลอื่นๆ ที่ดีกว่าได้.

- (1) คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่มีสิทธิอาศัยชั่วคราวในประเทศไทย
- (2) คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย
- (3) คนสัญชาติไทย หรือคนไทย

โดยหลักแล้วการพัฒนา “สถานะบุคคล” นี้จะเป็นไปตามลำดับขั้นตอนดังกล่าวในตอนต้น แต่อย่างไรก็ตาม มีบางกรณีที่ “คนต่างด้าว” สามารถพัฒนาสถานะบุคคลเป็น “คนสัญชาติไทยหรือคนไทย” ได้โดยตรง โดยที่ไม่ต้องผ่านการมีสถานะบุคคลเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย” ซึ่งกรณีนี้เป็นการพัฒนาสถานะบุคคลที่พิเศษโดยการพิจารณาลึกลงความเข้มข้น หรือโอกาสในการพสมกลมกลืนกับสังคมไทยมาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้มีการพัฒนาสถานะบุคคลเป็นกรณีพิเศษดังกล่าว

เช่น การให้สัญชาติไทยกับบุตรที่เกิดในประเทศไทยจากบิดามารดาต่างด้าวที่เกิดนอกประเทศไทย ตามมาตรา 7 ทวิ วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2 และ 3) พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551⁵⁵ หรือ กรณีหนึ่งที่เป็นคนต่างด้าวสมรสกับชาวสัญชาติไทยและร้องขอ มีสัญชาติไทยตามสามีตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508⁵⁶ เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม เราต้องไม่ลืมว่า “สถานะบุคคล” ดังกล่าววนนี้ไม่ใช่ “สถานะบุคคล” ที่คนต่างด้าวจะได้มาโดยอัตโนมัติ แต่ “สถานะบุคคล” ดังกล่าววนนี้จะได้มาที่ต่อเมื่อมีการร้องขอด้วยวิธีการยื่นคำร้องขอต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบ ซึ่งในที่นี้ก็คือ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และการพัฒนาสถานะบุคคลนี้เป็นการพัฒนาเป็นไปตามลำดับขั้นตอนของสถานะบุคคลเว้นแต่กรณีพิเศษดังกล่าวข้างต้น

อนึ่ง กรณีที่มีการพัฒนาสถานะบุคคลจนกลายเป็น “คนไทย” และหากต่อมาไม่มีการถอนสัญชาติไทยที่ได้มาจากการพัฒนาสถานะบุคคลดังกล่าว ปัญหาที่ต้องพบคือ กด คนไทยที่ถูกถอนสัญชาติไทยดังกล่าว นั้นจะกลับสู่ “สถานะบุคคล” ในสถานะบุคคลใด? กล่าวคือ จะกลับเป็นคนต่างด้าวตาม “สถานะบุคคล” เดิมก่อนที่จะมีการพัฒนาสถานะบุคคลเป็น “คนไทย” หรือไม่?

เช่น เดิม ผู้หญิงที่เป็นคนต่างด้าวมีสถานะบุคคลเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่มีสิทธิอาศัยชั่วคราวในประเทศไทย” ต่อมา ได้มีการพัฒนาสถานะบุคคลเป็น “คนไทย” ตามสามีที่เป็นคน

⁵⁵ มาตรา 7 ทวิ วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 บัญญัติว่า “ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทย ...”

ในกรณีที่เห็นสมควร รัฐมนตรีจะพิจารณาและสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้บุคคลตามวรรคหนึ่งได้สัญชาติไทยก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการตัดสินใจ”

⁵⁶ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 บัญญัติว่า “หญิงซึ่งเป็นคนต่างด้าวและได้สมรสกับผู้มีสัญชาติไทย ถ้าประสงค์จะได้สัญชาติไทย ให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ได้สัญชาติไทยให้อยู่ในคุลพินิจของรัฐมนตรี”

ไทยตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508⁵⁷ หากต่อมามีการถอนสัญชาติดังกล่าวตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551⁵⁸ ดังนั้น หลังจากที่ผู้หลงคิดังกล่าวถูกถอนสัญชาติไทย เขายังมีสถานะบุคคลเป็นสถานะใด?

และถึงแม้ว่ามาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.2493⁵⁹ จะให้บุคคลที่ถูกถอนสัญชาติไปข้อในสำคัญประจำตัวตามพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.2493 แต่ในสำคัญประจำตัวกับใบสำคัญถื่นที่อยู่ตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522⁶⁰ นั้นให้สถานะบุคคลตามกฎหมายที่ไม่เหมือนกัน กล่าวคือ ในสำคัญถื่นที่อยู่ตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 นั้น แสดงถึงการมี “สิทธิอาสั�ารในประเทศไทย” ซึ่งรวมถึงการเป็น “คนต่างด้าว เข้าเมือง โดยชอบด้วยกฎหมาย” ด้วย ในขณะที่ใบสำคัญประจำตัวตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.2493 ดังกล่าวไม่น่าจะก่อให้เกิดสิทธิในสถานะบุคคลใดๆ ตามกฎหมาย

และนอกจากนี้ หากนำข้อสันนิษฐานตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522⁶¹ มาพิจารณาประกอบแล้ว จะเห็นได้ว่า คนต่างด้าวค้าที่ยังไม่มีใบสำคัญถื่นที่อยู่ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และไม่มีใบสำคัญประจำตัวตามพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.2493 มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าคนต่างด้าวผู้นี้เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อนึ่ง ข้อสันนิษฐานตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 นั้นเป็นเพียงข้อสันนิษฐานโดยไม่เด็ดขาดเท่านั้น หากคนต่างด้าวที่ถูกถอนสัญชาติตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติ

⁵⁷ ถ้าแก้.

⁵⁸ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 บัญญัติว่า “หนุ่นซึ่งเป็นคนต่างด้าวและได้สัญชาติไทยโดยการสมรส อาจถูกถอนสัญชาติไทยได้เมื่อปรากฏว่า (1) การสมรสนั้นได้เป็นไปโดยปกปิดข้อเท็จจริง หรือแสดงข้อความเท็จอันเป็นสาระสำคัญ

(2) กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อกำลัง หรือขัดต่อประโภชน์ของรัฐ หรือเป็นการเหยียดหยามประเทศไทย

(3) กระทำการใดๆ อันเป็นการขัดต่อกำลัง หรือศักดิ์สิทธิ์ของประชาชน”

⁵⁹ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.2493 บัญญัติว่า “คนสัญชาติไทยผู้เสียไปซึ่งสัญชาติไทยไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้ไปข้อในสำคัญประจำตัวจากนายทะเบียนในท้องที่ที่ตนอยู่ภายใต้สถานะบุคคลแต่วันที่ได้รู้หรือควรรู้ว่าตนได้เสียไปซึ่งสัญชาติไทย”

⁶⁰ ถ้าแก้.

⁶¹ มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 บัญญัติว่า “คนต่างด้าวผู้ได้ไม่มีหลักฐานการเข้ามาในราชอาณาจักร โดยถูกต้อง ตามมาตรา 12 (1) หรือไม่มีใบสำคัญถื่นที่อยู่ตามพระราชบัญญัตินี้ และทั้งไม่มีใบสำคัญประจำตัวตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าคนต่างด้าวผู้นี้เข้ามาในราชอาณาจักร โดยผิดฝืนพระราชบัญญัตินี้”

สัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 พิสูจน์หักล้างข้อสันนิษฐานดังกล่าวได้ผลจะเป็นประการใด?

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า กรณีที่มีการถอนสัญชาติไทยนั้นจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาสถานะบุคคลใหม่แทนที่สถานะบุคคลเดิม กล่าวคือ สถานะ “คนไทย” ปัญหาที่ต้องขับคิด คือ การพัฒนาสถานะบุคคลดังกล่าวจะเป็นการเริ่มต้นในการพัฒนาสถานะบุคคลจากสถานะบุคคลใด?

เหตุผลที่ทางคณะผู้วิจัยต้องตั้งคำถามเช่นนี้ เพราะว่าในช่วงเวลาที่มีการพัฒนาสถานะบุคคลนั้น สิทธิของคนต่างด้าวในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการเดินทาง สิทธิในการประกอบอาชีพ หรือสิทธิในการทำงานจะพิจารณาได้หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจาก “สถานะบุคคล” ของคนต่างด้าวนั้นๆ เป็นลำดับแรก หาก “สถานะบุคคล” ของคนต่างด้าวยังไม่สามารถกำหนดได้อย่างชัดเจน การกำหนดสิทธิของคนต่างด้าวในด้านต่างๆ ดังกล่าวก็ไม่สามารถที่จะพิจารณาหรือกำหนดได้เช่นกัน

นอกจากนี้ “สถานะบุคคล” ดังที่ได้กล่าวมาตั้งแต่ต้นนี้เป็น “สถานะบุคคล” ของคนต่างด้าวที่อยู่พำนักระยะหนึ่งในประเทศไทย แต่หากเป็นคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยจากบิดามารดาที่เป็นคนต่างด้าวที่เกิดนอกประเทศไทยนั้น การพัฒนาสถานะบุคคลจะเป็นการพัฒนาในสถานะ “คนไทย” ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 7 ทวิ วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551⁶²

และในกรณีของคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยจากบิดามารดาที่เป็นคนต่างด้าวซึ่งเกิดนอกประเทศไทยซึ่งมีสิทธิร้องขอสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 ดังกล่าวนั้น มีปัญหาที่ต้องขับคิดเช่นเดียวกับการถูกถอนสัญชาติในกรณีข้างต้น คือ ในระหว่างที่มี การยื่นคำร้องขอพัฒนาสถานะบุคคลต่อกรรมการปักธงชัย กระทรวงมหาดไทยเพื่อพัฒนา

⁶² มาตรา 7 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 บัญญัติว่า “ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดามารดาเป็นคนต่างด้าวย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทย ถ้าในขณะที่เกิดบิดามารดาทั้งสองคนเป็นคนต่างด้าว ไม่ได้รับสัญชาติไทย ไม่ได้รับสัญชาติไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้มีการสมรสกับมารดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็น

- (1) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย
 - (2) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ
 - (3) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง
- ในกรณีที่เห็นสมควร รัฐมนตรีจะพิจารณาและสั่งเจ้าพนักงานรายหรือเป็นการทั่วไปให้บุคคลตามวรรคหนึ่งได้สัญชาติไทยก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการตัดสินใจ

ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยตามวรรคหนึ่งจะอยู่ในราชอาณาจักรไทยในฐานะได ภายใต้เงื่อนไขใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรและสิทธิมนุษยชน ประกอบกัน ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงดังกล่าว ให้อ้อว่าผู้นั้นเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง”

สถานะบุคคลเป็น “คน ไทย” คนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยดังกล่าววนั้นจะมีสถานะบุคคลในสถานะใดในการเริ่มต้นของการพัฒนาสถานะบุคคล?

ซึ่งหากพิจารณาตามมาตรา 7 ทวิ วรรค 3 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 แล้ว จะเห็นได้ว่ามาตรา 7 ทวิ ดังกล่าว “...ให้ถือว่าผู้นั้นเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร ไทยโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง” หรือก็คือ มีสถานะบุคคลเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” จนกว่าจะมีกฎหมายรองรับมากำหนดเป็นอย่างอื่น ซึ่งในขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายรองรับตามความในมาตรา 7 ทวิ ดังกล่าวแต่อย่างใด

และเนื่องจากในกรณีนี้ไม่ใช่กรณีของการถอนสัญชาติไทยเนื่องกรณีข้างต้น ดังนั้น จึงไม่มีกรณีที่จะขอไปสำคัญประจำตัว ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.2493 ดังกล่าว

และหากพิจารณาข้อสันนิษฐานตามมาตรา 7 ทวิ วรรค 3 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 แล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายได้สันนิษฐานโดยเด็ดขาดให้คนต่างด้าวตามมาตรา 7 ทวิ วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 มีสถานะบุคคลเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” โดยเด็ดขาด ซึ่งคนต่างด้าวในกรณีดังกล่าวไม่สามารถพิสูจน์หักล้างเป็นอย่างอื่นได้

ปัญหาต่อมาที่ต้องบุกคิด คือ การมีสถานะเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ดังกล่าววนั้น คนต่างด้าวนั้นมีสิทธิอาชัยชั่วคราวหรือถาวรออยู่ในประเทศไทยหรือไม่มีสิทธิอาชัยอยู่ในประเทศไทย? เนื่องจากข้อสันนิษฐานตามมาตรา 7 ทวิ ดังกล่าวไม่ได้กล่าวถึงเรื่องสิทธิอาชัยของคนต่างด้าวที่ตกอยู่ภายใต้มาตรา 7 ทวิ ไว้เลย

เหตุผลที่ทางคณะผู้วิจัยต้องตั้งคำถามเช่นนี้ เพราะว่าในช่วงเวลาที่มีการพัฒนาสถานะบุคคลนั้น สิทธิของคนต่างด้าวในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการเดินทาง สิทธิในการประกอบอาชีพ หรือสิทธิในการทำงาน จะพิจารณาได้หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจาก “สถานะบุคคล” ของคนต่างด้าวนั้นๆ เป็นลำดับแรก หาก “สถานะบุคคล” ของคนต่างด้าวยังไม่สามารถกำหนดได้อย่างชัดเจน การกำหนดสิทธิของคนต่างด้าว ในด้านต่างๆ ดังกล่าวก็ไม่สามารถที่จะพิจารณาหรือกำหนดได้เช่นกันเหมือนกรณีของคน ไทยหรือคนสัญชาติไทยที่ถูกถอนสัญชาติ

“คน ชุมชน และพื้นที่การค้าชายแดน” จังหวัดแม่ฮ่องสอน

ดังที่ได้กล่าวมาในตอนต้นแล้วว่า โครงสร้างของ “คน” ในจังหวัดแม่ฮ่องสอนประกอบไปด้วย “คนสัญชาติไทยหรือคน ไทย” และ “คนที่ไม่มีสัญชาติไทยหรือคนต่างด้าว” ซึ่งคนเหล่านี้ต่างอาศัยรวมกันอยู่ในชุมชน และพื้นที่ของจังหวัดแม่ฮ่องสอน

พระองค์นั้น ชุมชนในจังหวัดแม่ร่องสอนจึงประกอบไปด้วยกลุ่มของ “คนสัญชาติไทยหรือคนไทย” และ “คนที่ไม่มีสัญชาติไทยหรือคนต่างด้าว” อาศัยอยู่ร่วมกันในชุมชนโดยหากเป็นชุมชนที่อยู่ในเขตเมืองความหนาแน่นของ “คนที่ไม่มีสัญชาติไทยหรือคนต่างด้าว” อาจจะน้อยกว่าชุมชนที่อยู่นอกเขตเมืองซึ่งความหนาแน่นของ “คนที่ไม่มีสัญชาติไทยหรือคนต่างด้าว” จะหนาแน่นกว่า “คนสัญชาติไทยหรือคนไทย”

ด้วยเหตุนี้ ภาพของการค้าชายแดนของจังหวัดแม่ร่องสอนจึงเป็นภาพของการค้าชายแดนที่ประกอบไปด้วย “คนสัญชาติไทยหรือคนไทย” และ “คนที่ไม่มีสัญชาติไทยหรือคนต่างด้าว” เป็นกลุ่มสำคัญในการขับเคลื่อนระบบการค้าชายแดนของจังหวัดแม่ร่องสอน

ดังนั้น การพัฒนาจังหวัดแม่ร่องสอนในมุมมองของทางคณะผู้วิจัย จึงเห็นว่าควรที่จะต้องเริ่มต้นที่ “คน” ในจังหวัดแม่ร่องสอนเป็นสำคัญในลำดับแรก เพราะหาก “คน” ได้รับการพัฒนา ชุมชนที่คนเหล่านี้อาศัยอยู่ก็จะได้รับการพัฒนาและประโยชน์เช่นเดียวกัน และหาก “ชุมชน” ได้รับการพัฒนาพื้นที่ของจังหวัดแม่ร่องสอนที่ชุมชนเหล่านี้อาศัยอยู่ก็จะได้รับการพัฒนาหรือประโยชน์เช่นเดียวกัน

ดังนั้น ทางคณะผู้วิจัยจะนำเสนอภาพของการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ร่องสอนผ่านผู้คนหรือคนที่มีสถานะบุคคลแตกต่างกัน ไปซึ่งอาศัยอยู่ในจังหวัดแม่ร่องสอน เพื่อที่จะทำให้เราเห็นภาพของระบบการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ร่องสอนที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในบทต่อไป โดยเฉพาะคนที่เป็น “ผู้ประกอบการ” ค้าชายแดนอยู่ในจังหวัดแม่ร่องสอนทั้งที่เป็นคนไทยหรือคนที่มีสัญชาติไทย และผู้ประกอบการที่เป็นคนต่างด้าวหรือคนที่ไม่มีสัญชาติไทย

.....

บทที่ 3

กรอบแนวคิด (Concept)

บทที่ 3 นี้ ทางคณะผู้วิจัยจะนำเสนอถึงผลของ “สถานะบุคคล” ต่อการเข้าถึงสิทธิในการประกอบธุรกิจในฐานะ “ผู้ทรงสิทธิ์” โดยเฉพาะธุรกิจการค้าชายแดนในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งธุรกิจการค้าชายแดนนี้ทางคณะผู้วิจัยจะนำ “รูปแบบของการค้าชายแดน” ในจังหวัดแม่ฮ่องสอนมาเป็นหลักเกณฑ์การพิจารณาเพื่อให้เห็นภาพของ “สถานะบุคคล” ต่อการเข้าถึงสิทธิในการประกอบธุรกิจที่ชัดเจนยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ทางคณะผู้วิจัยจะนำนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาประกอบเพื่อให้เห็นภาพของนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิในการประกอบธุรกิจในฐานะ “ผู้ทรงสิทธิ์” โดยในบทที่ 3 นี้ ทางคณะผู้วิจัยจะพิจารณาแยกออกเป็น 3 ส่วนคือ

ส่วนที่ 1: ข้อเท็จจริง

ส่วนที่ 2: นโยบาย

ส่วนที่ 3: กฎหมาย

ส่วนที่ 1 : ข้อเท็จจริง

“ผู้ประกอบการค้าชายแดน” ของจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ผู้ประกอบการค้าชายแดนที่ทางคณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ในระหว่างการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลในจังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้นมีทั้งผู้ประกอบการค้าชายแดนที่อาศัยอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอนและผู้ประกอบการค้าชายแดนที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ผู้ประกอบการค้าชายแดนที่อาศัยอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอนนี้ก็มีทั้งผู้ประกอบการค้าชายแดนที่เป็น “คนไทย” และ “คนต่างด้าว” ที่อาศัยอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

สำหรับผู้ประกอบการค้าชายแดนที่อาศัยอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอนนี้ บางส่วนก็เป็นผู้ประกอบการค้าชายแดนในลักษณะของ “การค้าชายแดนโดยแท้” และบางส่วนก็เป็นผู้ประกอบการในลักษณะของ “การค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศ” ซึ่งผู้ประกอบการทั้งสองลักษณะนั้นจะมีปัญหาอุปสรรคในการทำการค้าชายแดน ไม่เหมือนกัน โดยเฉพาะประเด็นของการเข้าถึงสิทธิในการประกอบธุรกิจในฐานะ “ผู้ทรงสิทธิ์”

ดังนั้น การนำเสนอในส่วนนี้ ทางคณะผู้วิจัยจะนำเสนอถึง “ผู้ประกอบการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน” โดยการนำรูปแบบของการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนทั้งสองรูปแบบดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือ การค้าชายแดนโดยแท้ และการค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศมาเป็นหลักเกณฑ์การพิจารณาเพื่อให้เห็นภาพของการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนที่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะประเด็นของ “สถานะบุคคล” ต่อการเข้าถึงสิทธิในการประกอบธุรกิจในฐานะ “ผู้ทรงสิทธิ์”

1.) การค้าชายแดนโดยแท้

การค้าชายแดนโดยแท้ที่นี่ เป็นการค้าชายแดนระหว่างประชาชนหรือผู้คนที่อาศัยอยู่ตามแนวชายแดนในลักษณะอิสระโดยไม่เกี่ยวกับกฎหมายชาติในลักษณะของบ้านไก่เรือนเคียง

ดังนั้น การค้าชายแดนในลักษณะนี้จึงมีการผ่อนคลายกฎหมายและระเบียบนโยบายทางการค้าเป็นอย่างมากไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งออกและนำเข้าสินค้า กฎหมายที่เกี่ยวกับพิธีการศุลกากรกฎหมายที่เกี่ยวกับคนเข้าเมือง เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนหรือผู้คนที่อาศัยในบริเวณพื้นที่ชายแดน

และอย่างที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นในบทที่ 2 ว่า โครงสร้างของ “คน” ในจังหวัดแม่ส่องสอนมีทั้งคนไทยและคนต่างด้าวอาศัยอยู่ร่วมกันในชนชั้นตามบริเวณแนว方言แคน

ปัญหาที่ต้องขับคิด คือ การผ่อนคลายกฎหมายและระเบียบ นโยบายทางการค้าดังกล่าวนั้น เป็นการผ่อนคลายกฎหมายและระเบียบ นโยบายทางการค้าให้เฉพาะคนไทยเท่านั้น หรือรวมถึงคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในบริเวณตามแนวชายแดนด้วย ซึ่งคำตอบต่อคำถามดังกล่าวนี้ ทางคณะกรรมการผู้วิจัยจะขอนำเสนอ “คำตอบ” โดยผ่านกรณีศึกษา (Case Study) ตามลำดับดังนี้

(1) กรณีศึกษา (Case Study): ชื่อ: ป้าแก้ว (นามสมมติ)

สถานะบุคคลตามกฎหมาย : คนสัญชาติไทย

ข้อสังเกต : ไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบการกับทางจังหวัดแม่ร่องสอน

“ป้าเก้ว” เป็นลูกหลานของอดีตทหารจีนคณะชาติ คือ ทหารกองพล 93 ของประเทศไทย อาศัยอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน “ป้าเก้ว” เปิดร้านขายของชำอยู่ในพื้นที่ชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยสินค้าที่นำมาขายในร้านค้าของ “ป้าเก้ว” นั้น ส่วนหนึ่ง “ป้าเก้ว” สั่งซื้อมาจากญี่ปุ่นที่อยู่ได้หัวน โดยให้ส่งสินค้ามาทางเรือผ่านจุดผ่านแดนถาวรบ้านเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงรายและส่งต่อมายังจังหวัดแม่ฮ่องสอนเพื่อให้ “ป้าเก้ว” จำหน่ายต่อไป ส่วนสินค้าอีกส่วนหนึ่งนั้น “ป้าเก้ว” นำมายากจังหวัดแม่ฮ่องสอน

นอกจากสินค้าที่นำมาจำหน่ายจะมาจาก “ใต้หัวน้ําและจังหวัดแม่ฮ่องสอนแล้ว สินค้าอีกส่วนหนึ่งยังมาจากประเทศไทยด้วย โดย “ป้าแก้ว” ได้เดินทางไปซื้อของ โดยเดินทางจากจังหวัดแม่ฮ่องสอนไปยังประเทศไทยมาแล้วจากประเทศไทยมา ไปยังประเทศไทย และเหตุที่ป้าแก้วไม่สั่งซื้อสินค้าเหมือนเช่นกรณีสั่งซื้อสินค้าจาก “ใต้หัวน้ํา” ต้องการไปเยี่ยมชมต้นพืชที่อยู่ในประเทศไทยด้วยและที่สำคัญหากไม่ได้เห็นสินค้าในประเทศไทยด้วยตนเองก็ไม่รู้ว่าเมื่อนำสินค้ามาจำหน่ายแล้วจะมีชาวบ้านมาซื้อหรือไม่ โดยสินค้าที่ “ป้าแก้ว” ซื้อจากประเทศไทยนั้นส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าเล็กน้อย เช่น ผ้าห่ม เป็นต้น ในการขนส่งสินค้าแต่ละครั้งนั้น “ป้าแก้ว” จะขนส่งสินค้าผ่านประเทศไทยมาแล้วนำมาจำหน่ายต่อในร้านค้าของ “ป้าแก้ว” การซื้อสินค้าแต่ละครั้งนั้น “ป้าแก้ว” ไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามพิธีการศุลกากรเพรากมีปริมาณไม่มากนัก อีกทั้งซ่องทางที่ “ป้าแก้ว” เดินไปยังประเทศไทยมาและประเทศไทยนั้นไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินศุลกากรหรือ

เจ้าหน้าที่ ด้านตราชกนเข้าเมื่องประจำการอยู่ เพราะเป็นช่องทางที่จังหวัดแม่ส่องสอนยังไม่ได้ประกาศเปิดทำการเป็น “จุดผ่อนปรนเพื่อการค้า” เนื่องจากช่องทางการค้าอื่นๆ ที่จังหวัดแม่ส่องสอนได้ทำการประกาศเปิดเอาไว้

ในหมู่บ้านที่ “ป้าแก้ว” อาศัยอยู่จะมีชาวบ้านจากประเทศพม่าเดินทางมาแรมเยือนซื้อขายสินค้าไปใช้อุปโภคบริโภคอยู่เป็นประจำเสมอ ซึ่งชาวบ้านจากประเทศพม่าเน้นมีทั้งชาวบ้านที่เป็นคนพม่าจริงๆ และชาวบ้านที่เป็นชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ในประเทศพม่า

นอกจาก “ป้าแก้ว” จะมีบัตรประจำตัวประชาชนไทยแล้ว เธอยังมีบัตรประจำตัวประชาชนของประเทศพม่าด้วยจึงทำให้การเดินทางไปประเทศพม่าสะดวกกว่าคนไทยคนอื่นๆ และที่สำคัญเธออย่างมีคิดบังส่วนในประเทศพม่า ซึ่งเธอจะจ้างลูกจ้างชาวพม่าให้ดูแลที่ดินดังกล่าว โดยที่ดินดังกล่าววนนี้จะเพาะปลูกผลไม้เมืองหนาวไว้หลายชนิดไม่ว่าจะเป็นสตอเบอร์รี่ เชอร์รี่ และอื่นๆ เพื่อนำมาจำหน่ายในร้านค้าและส่งไปขายต่อในจังหวัดแม่ส่องสอน นอกจากนี้ เธอยังมีบัตรประจำตัวประชาชนของประเทศจีนอีกด้วย โดยบัตรประจำตัวประชาชนของทั้งสองประเทศนั้น เธอจะฝากญาติพี่น้องในประเทศนั้นๆ เก็บรักษาไว้ไม่นำติดตัวกลับมาบังประเทศไทย เพราะอาจจะถูกเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าออกจังหวัดแม่ส่องสอน

(2) กรณีศึกษา (Case Study): ชื่อ: ลุงคำ (นามสมมติ)

สถานะบุคคลตามกฎหมาย : คนสัญชาติไทย

ข้อสังเกต : ไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบการกับทางจังหวัดแม่ส่องสอน

“ลุงคำ” เป็นคนสัญชาติไทย ซึ่งอาศัยอยู่ที่บ้านทรายขาวหรือที่ชาวบ้านเรียกว่า “บ้านตีนดอย” ซึ่งอยู่ติดกับจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าบ้านห้วยผึ้ง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ส่องสอน โดย “ลุงคำ” ประกอบอาชีพขับรถยนต์รับส่งคนโดยสารจากเส้นทางร่องแห้ง (ใกล้จุดผ่อนปรนเพื่อการค้าบ้านห้วยผึ้ง) ถึงตลาดในเมืองแม่ส่องสอน

จากการพูดคุยกับ “ลุงคำ” ทำให้ทราบว่า ชาวบ้านที่มาใช้บริการรถยนต์โดยสารของ “ลุงคำ” นั้น มีทั้งชาวบ้านจากฝั่งพม่าและฝั่งไทย ถ้าเป็นชาวบ้านฝั่งไทยโดยส่วนใหญ่จะเดินทางไปซื้อสินค้าในตลาด แต่ถ้าเป็นชาวบ้านจากฝั่งพม่าก็จะมีทั้งเดินทางเข้ามาซื้อสินค้าในตลาดและเข้ามาขายแรงงานโดยทางราชการจะอนุญาตให้ชาวบ้านจากฝั่งพม่าเข้ามาอยู่ในอำเภอเมือง จังหวัดแม่ส่องสอนได้ไม่เกิน 3 วัน

นอกจากนี้ “ลุงคำ” ยังเล่าให้ฟังอีกว่า “ลุงคำ” เดินทางไปประเทศพม่าบ่อยครั้ง โดยส่วนใหญ่ “ลุงคำ” จะเดินทางไปซื้อสินค้าที่บ้านหัวเมือง ประเทศพม่าเพื่อนำมาอุปโภคบริโภคในครอบครัว เช่น กาแฟใบชา เป็นต้น และบางส่วนก็นำมาจำหน่ายในร้านขายของชำของบ้านเล็กน้อย และในขณะเดียวกัน “ลุงคำ” ก็จะนำสินค้าที่ตัวเองมีไปขายที่บ้านหัวเมือง ประเทศพม่า เช่น มะม่วง เครื่องอุปโภคบริโภค เป็นต้น โดยเจ้าหน้าที่บริเวณช่องทางการค้าในประเทศพม่าและประเทศไทยจะไม่เรียกเก็บภาษีในสินค้าที่ “ลุงคำ” นำเข้ามาจำหน่ายในประเทศไทย และสินค้าที่ “ลุงคำ” นำออกไปขายในประเทศพม่าเนื่องจาก

เจ้าหน้าที่บริเวณช่องทางการค้าเห็นว่าเป็นสินค้าเล็กน้อยและเป็นการนำสินค้ามาอุปโภคบริโภคมากกว่าที่จะนำมายหรือจำหน่ายอย่างพ่อค้าแม่ค้าในตัวเมืองจังหวัดแม่อ่องสอน

สำหรับพานะหรือรถยนต์ที่ใช้เดินทางไปยังบ้านหัวเมือง ประเทศพม่านั้น หากเป็นฝั่งไทย “ลุงคำ” ก็จะนั่งรถยนต์รับจ้างไป เมื่อไปถึงจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าบ้านหัวเมืองซึ่งแล้วก็จะต้องไปรายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ท่าที่ประจำการและทำการตรวจคนเข้าเมือง จากนั้น “ลุงคำ” ก็จะนั่งรถยนต์ปิกอัพหรือรถยนต์บรรทุกของพ่อค้าแม่ค้าชาวพม่าไปบ้านหัวเมือง ประเทศพม่าโดยการเดินทางไปประเทศพม่าในแต่ละครั้ง นั้นจะเสียค่าใช้จ่ายเฉลี่ยคนละ 105 บาท ให้กับพ่อค้าแม่ค้าเจ้าของรถยนต์ปิกอัพหรือรถยนต์บรรทุก สินค้าที่ “ลุงคำ” ไปซื้อขายในบ้านหัวเมือง ประเทศพม่านั้นส่วนใหญ่จะชำระเป็นเงินบาท

(3) กรณีศึกษา (Case Study): ชื่อ: ป้าสายใจ (นามสมมติ)

สถานะบุคคลตามกฎหมาย : คนสัญชาติไทย

ข้อสังเกต : ไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบการกับทางจังหวัดแม่อ่องสอน

“ป้าสายใจ” อายุ 55 ปี เป็นคนสัญชาติไทย อาศัยอยู่ที่บ้านประดู่เมืองซึ่งใกล้กับจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าบ้านหัวเมืองตันนุน อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่อ่องสอนมาตั้งแต่เกิด “ป้าสายใจ” เปิดร้านขายของชำอยู่ที่บ้านประดู่เมือง อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่อ่องสอน

“ป้าสายใจ” มักจะเดินทางไปประเทศพม่าเพื่อซื้อสินค้าที่บ้านน้ำมาง จังหวัดลอยก่อ ประเทศพม่า หมายค่อนข้างบ่อย โดยสินค้าที่ “ป้าสายใจ” ซื้อส่วนใหญ่จะเป็นพืชผลทางการเกษตร เช่น พริก หอมแดง บุหรี่ เห็ดถ่า ล้อเกวียน เป็นต้น นอกจากนี้ “ป้าสายใจ” ยังนำสินค้าที่ชาวบ้านฝังพม่าสั่งซื้อทางโทรศัพท์ไปขายให้กับชาวพม่าด้วย สำหรับสินค้าที่ชาวบ้านฝังพม่าสั่งซื้อจาก “ป้าสายใจ” ส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าอุปโภคบริโภค เช่น น้ำมันพืช รองเท้าแตะ เสื้อผ้า เป็นต้น โดยการนำสินค้าไปขายยังประเทศพม่าดังกล่าว นั้นเนื่องจากมีปริมาณไม่มากนัก ดังนั้น เจ้าหน้าที่ประจำบริเวณช่องทางการค้าโดยเฉพาะ “เจ้าหน้าที่ด่านศุลกากร” จะไม่จัดเก็บภาษีตามพิธีการศุลกากรแต่อย่างใด

นอกจากนี้ “ป้าสายใจ” ยังเล่าให้ฟังอีกว่า ในตัวจังหวัดลอยก่อ ประเทศพม่านั้นมีสินค้าเป็นจำนวนมาก แต่ไม่กล้าเข้าไปในตัวจังหวัด เพราะกลัวถูกตำรวจหรือทثارพม่าจับกุมตัว เพราะไม่ได้เดินทางโดยมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารเดินทางที่ถูกต้อง ในการชำระราคาสินค้าที่สามารถที่จะชำระเป็นเงินบาทได้เลย ในบางครั้ง “ป้าสายใจ” ก็จะใช้วิธีการแลกเปลี่ยนระหว่างสินค้ากับสินค้าพะระ ไม่ยอมรับเงินข้าดของประเทศพม่า และเมื่อถูกดึงค่าเดินทางนั้น “ป้าสายใจ” บอกว่า ถ้าหมายรถยนต์จากบ้านต่อแพไปบ้านน้ำมาง จังหวัดลอยก่อ ประเทศพม่า (ซึ่งอยู่ใกล้กับ “บ้านประดู่เมือง”) ก็จะเสียค่าใช้จ่ายจำนวน 3,000 บาท แต่ถ้าไปตามปกติโดยอาศัยรถยนต์ปิกอัพหรือรถยนต์บรรทุกของพ่อค้าแม่ค้า ก็จะเสียค่าใช้จ่ายเพียงครั้งละ 100 บาท แต่ในการเดินทางไปยังบ้านน้ำมาง จังหวัดลอยก่อ ประเทศพม่าเจ้าของรถยนต์ปิกอัพหรือรถยนต์บรรทุกต้องรายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ของไทยที่ประจำ ณ จุดผ่อนปรนเพื่อการค้าบ้านหัวเมืองตันนุน และหลังจากเข้าเขตแดนประเทศพม่า “ป้าสายใจ” ก็ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมอีก 100 บาท โดยเจ้าหน้าที่ของพม่าจะออก

ใบเสร็จรับเงินให้เพื่อเป็นหลักฐานในการเดินทางไปในประเทศไทย แต่ใบเสร็จรับเงินนี้ไม่สามารถเดินทางไปถึงในตัวจังหวัดโดยก่อได้

(4) กรณีศึกษา (Case Study): ชื่อ: ป้าบัว (นามสมมติ)

สถานะบุคคลตามกฎหมาย : คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย (ภายใต้มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522)

ข้อสังเกต : ไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบการกับทางจังหวัดแม่ฮ่องสอน

“ป้าบัว” มีชาติพันธุ์ไทยใหญ่ เป็นชาวบ้านต่อแพ อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน อาศัยอยู่ติดกับจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าบ้านห้วยตันนุ่น อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน “ป้าบัว” เป็นชาวบ้านคนหนึ่งที่มีวิถีชีวิตเกี่ยวข้องกับการค้าชายแดน เธออาศัยอยู่ที่บ้านต่อแพมา 20 กว่าปีแล้ว เธอเกิดที่ประเทศไทย ปัจจุบันมีสถานะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทยตามมติคณะรัฐมนตรี (ภายใต้มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522)

“ป้าบัว” มีอาชีพขายของชำที่บ้านในบ้านต่อแพ สินค้าที่เรอขายเป็นสินค้าประเภทน้ำตาลอ้อย ถั่วเหลือง ในยาสูบ อาหารเจที่ทำจากหัวบุก โดยสินค้าส่วนหนึ่งนำมาจากประเทศไทยมาซึ่งมีทั้งกรณีชาวบ้านจากบ้านนำมามาก จังหวัดโดยก่อ ประเทศไทยมารเดินทางมาขายสินค้าดังกล่าวให้กับเรือที่ร้านโดยตรง และบางครั้งเรือกีสั่งซื้อสินค้าผ่านพ่อค้าแม่ค้าที่บ้านต่อแพ อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอนซึ่งไปรับซื้อสินค้ามาจากประเทศไทยอีกทอดหนึ่ง ในการชำระราคาสินค้าทั้งกรณีที่ชาวบ้านนำมามาก จังหวัดโดยก่อ ประเทศไทยม่านำมายและกรณีที่สั่งซื้อผ่านพ่อค้าแม่ค้าที่บ้านต่อแพ อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้น จะชำระเป็นเงินบาท แต่ในบางครั้งก็ใช้วิธีการแลกเปลี่ยนสินค้ากับสินค้า โดยสินค้าที่เรอใช้แลกเปลี่ยน เช่น เสื้อผ้า น้ำมันพืช เป็นต้น

นอกจากนี้ “ป้าบัว” ยังเคยเดินทางไปบ้านนำมามาก จังหวัดโดยก่อ ประเทศไทยด้วย โดยส่วนใหญ่ เธอจะเดินทางเข้าไปเพื่อท่องเที่ยวและดูสินค้าที่จำหน่ายแควรบ้านนำมามาก จังหวัดโดยก่อ ประเทศไทยซึ่งอยู่ใกล้กับหมู่บ้านที่เรออาศัยอยู่พอมาร่วมกัน ถ้านั่งรถยกของพ่อค้าแม่ค้าไปก็จะเสียค่าเดินทางคนละ 200 บาท

สำหรับชาวบ้านนำมามาก จังหวัดโดยก่อ ประเทศไทยมีน้ำหนักจากจะมาติดต่อกันขายในชุมชนบ้านต่อแพ อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอนแล้ว บางส่วนก็เดินทางเข้ามาเพื่อรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลชุมชน จังหวัดแม่ฮ่องสอนด้วย

(5) กรณีศึกษา (Case Study): ชื่อ: ลุงชาติ (นามสมมติ)

สถานะบุคคลตามกฎหมาย : คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่มีสิทธิอาศัยชั่วคราวในประเทศไทย (ภายใต้มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522)

ข้อสังเกต : ไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบการกับทางจังหวัดแม่ฮ่องสอน

“ลุงชาติ” เป็นชาวบ้านอีกคนหนึ่งที่อาศัยอยู่ที่บ้านห้วยทรายขาวหรือที่ชาวบ้านเรียกว่า “บ้านดีนดอย” ซึ่งติดกับจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าบ้านห้วยพึง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ปัจจุบันลุงชาติ ยังคงถือ “บัตรสีชมพู” หรือ “บัตรประจำตัวผู้พิลัดถิ่นสัญชาติพม่า” และมีอาชีพบรรจุหัวใจที่บ้านห้วยทรายขาว อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ทั้งนี้ เพราะ “ลุงชาติ” ยังไม่มีสัญชาติไทยทำให้ไม่สามารถถือ ครองที่ดินที่จะนำมาทำการเกษตรได้เหมือนกับชาวบ้านที่เป็นเพื่อนบ้าน โดยการรับจ้างส่วนใหญ่นั้นจะเป็น การรับจ้างในบริเวณชุมชนรอบๆ ที่ “ลุงชาติ” อาศัยอยู่ และหากมีงาน ณ จุดผ่อนปรนเพื่อการค้าบ้านห้วยพึง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน “ลุงชาติ” จะเดินทางไปใช้แรงงานที่แนวสันเขตเพื่อรับจ้างขนสินค้าอีกน้ำหนึ่งและ ลงจากรถบรรทุกของผู้ประกอบการค้าเพื่อให้เจ้าหน้าที่ทหารและเจ้าหน้าที่ศุลกากรตรวจสอบสินค้า โดยผู้ใช้แรงงานในบริเวณดังกล่าวมีทั้งชาวไทยและชาวพม่า และเมื่อมีเวลาว่างจากงานรับจ้าง “ลุงชาติ” จะ นำพี่น้องเกษตรและสัตว์เลี้ยงพากหมูและไก่ในหมู่บ้านห้วยทรายขาว อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอนไป ขายยังบ้านน้ำมนต์ ประเทศพม่าเพื่อนำรายได้ดังกล่าววนน้ำใช้ในครอบครัว โดยการนำสินค้าไปขายใน แต่ละครั้ง “ลุงชาติ” จะใช้ช่องทางผ่านจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าบ้านห้วยพึง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ไปยังบ้านน้ำมนต์ ประเทศพม่า และการซื้อขายจะใช้เป็นเงินบาท โดยเจ้าหน้าที่ค่านศุลกากรจะไม่จัดเก็บภาษี ตามพิธีการคุ้มครองประเทศเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นสินค้าเล็กๆน้อยๆ และไม่ใช่การค้าขายที่แสวงหากำไรอย่าง พ่อค้าและแม่ค้า และในบางครั้ง “ลุงชาติ” ก็นำสินค้าของตนเองไปแลกกับสินค้าเกษตรจากประเทศไทย แทน เพราะชาวบ้านในบ้านน้ำมนต์ไม่มีเงินซื้อสินค้าของลุงชาติ

จากการณ์ศึกษาทั้ง 5 กรณี จะเห็นได้ว่า การค้าขายเด็น โดยแท่นนี้ กฎหมายและระเบียบนโยบายทาง การค้าจะได้รับการผ่อนผันหรือยกเว้นในการปฏิบัติเพื่อให้การค้าขายเด็นในลักษณะนี้อีกประ โยชน์ต่อ ผู้คนที่อาศัยอยู่ในบริเวณตามแนวชายแดนที่เป็นที่ตั้งของช่องทางการค้า ทั้งที่เป็นช่องทางการค้าที่จังหวัด แม่ฮ่องสอนและกระทรวงการคลังได้ทำการประกาศเปิดเป็นจุดผ่อนปรนเพื่อการค้า ทางอนุมัติและ ทางอนุมัติเฉพาะครัว หรือเป็นช่องทางธรรมชาติที่ยังไม่มีหน่วยงานราชการประกาศเปิดเป็นช่องทาง การค้าอย่างเป็นทางการ

และนอกจากนี้ การผ่อนผันหรือยกเว้นในการปฏิบัติตั้งกล่าววนนี้เป็นการยกเว้นให้ทั้งของบุคคลที่ เป็น “คนไทย” และ “คนต่างด้าว” ซึ่งกฎหมายและระเบียบนโยบายทางการค้าที่มีการผ่อนหรือยกเว้นการ ปฏิบัติ ได้แก่

(1) กฎหมายว่าด้วยการนำเข้าและ/หรือส่งออกสินค้า

สินค้าที่มีการนำเข้าและ/หรือส่งออกสินค้า หากเป็นสินค้าที่ไม่ผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติการ ส่งออกไปนอกและ การนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 หรือสิ่งของต้องจำกัดตาม พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2480 และกฎหมายอื่นๆแล้ว เจ้าหน้าที่ประจำจุดผ่อนปรนเพื่อการค้า ทางอนุมัติ หรือช่องทางอนุมัติจะไม่ห้ามชาวบ้านหรือผู้คนที่อยู่บริเวณช่องทางการค้าดังกล่าวในการนำเข้า มาในประเทศไทยและ/หรือส่งออกไปนอกประเทศไทย

และหากสินค้าที่มีการนำเข้าและ/หรือส่งออกไปนั้นมีจำนวนเล็กน้อยหรือไม่มากนัก เจ้าหน้าที่ศุลกากรมีคุลพินิจที่จะจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2480 หรือไม่ก็ได้ กล่าวคือ หากสินค้าที่มีการนำเข้าและ/หรือส่งออกไปนั้นมีลักษณะเป็นของติดตัว เจ้าหน้าที่ศุลกากรจะไม่ทำการเรียกเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2480

แต่ถ้าหากสินค้าที่มีการนำเข้าและ/หรือส่งออกไปนั้นมีจำนวนเล็กน้อยหรือไม่มากนักและไม่มีลักษณะเป็นของติดตัว เจ้าหน้าที่ศุลกากรมีอำนาจเรียกเก็บภาษี “ปักระวาง” ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2480 ซึ่งภาษีในลักษณะนี้ เจ้าหน้าที่ศุลกากรมีคุลพินิจที่จะเรียกเก็บหรือไม่ก็ได้ ซึ่งจากการณีศึกษาจะเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ศุลกากรไม่มีการจัดเก็บภาษีปักระวางในกรณีดังกล่าว

(2) กฎหมายว่าด้วยการเข้าเมือง

การเข้าออกตามแนวชายแดนจังหวัดแม่ฮ่องสอนของบุคคลหรือชาวบ้านที่อาศัยอยู่บริเวณตามแนวชายแดน จังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้น ทางคณะผู้วิจัยสามารถที่จะสรุปได้ ดังนี้

ก. จุดผ่อนปรนเพื่อการค้า ทางอนุมัติและทางอนุมัติเฉพาะครัว

อย่างที่ทางคณะผู้วิจัยได้นำเสนอแล้วในบทที่ 1 ว่าจุดผ่อนปรนเพื่อการค้านั้นจะมีตัวรวจตรา คนเข้าเมืองมาประจำการ แต่หากเป็นทางอนุมัติหรือทางอนุมัติเฉพาะครัวนั้นจะไม่มีตัวรวจตรา คนเข้าเมืองมาประจำการ แต่จะมีเจ้าหน้าที่ทหารด้านความมั่นคงเข้ามาดูแลรับผิดชอบ

แต่ไม่ว่าจะเป็นจุดผ่อนปรนเพื่อการค้า ทางอนุมัติ และทางอนุมัติเฉพาะครัว หากเป็นชาวบ้านที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่อันเป็นที่ตั้งของช่องทางการค้าดังกล่าวแล้ว ตัวรวจคนเข้าเมืองจะไม่อนุญาตหรือยินยอมให้คนเหล่านั้นผ่านช่องทางการค้าดังกล่าวได้ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งนี้เพื่อความปลอดภัยของชาวบ้านดังกล่าวนั้นเอง

ในทางกลับกัน หากเป็นชาวบ้านที่ได้อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่อันเป็นที่ตั้งของช่องทางการค้า ดังกล่าวแล้ว ตัวรวจคนเข้าเมือง เจ้าหน้าที่ทหารด้านความมั่นคงจะผ่อนผันอนุญาตให้มีการผ่านเข้าออกผ่านช่องทางการค้าดังกล่าวแบบลักษณะเช้าไปเย็นกลับ โดยไม่ยินยอมให้ไปพักค้างแรม ประเภทพม่าแต่อย่างใด ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่ว่าเพื่อสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือผู้คนที่อาศัยอยู่ตามบริเวณแนวชายแดนดังกล่าว

ข. ช่องทางตามธรรมชาติ

ช่องทางตามธรรมชาติเป็นช่องทางที่ทางราชการยังไม่มีประกาศเปิดทำการเป็นช่องทางการค้า ดังนั้น จึงไม่มีตัวรวจคนเข้าเมืองมาประจำการแต่จะมีเจ้าหน้าที่ทหารด้านความมั่นคงเข้ามาดูแลรับผิดชอบ เหมือนเช่นกรณีทางอนุมัติและทางอนุมัติเฉพาะครัว

กรณีของช่องทางตามธรรมชาตินี้ เนพะชาวบ้านที่ได้อาศัยอยู่ในบริเวณช่องทางตามธรรมชาติ ดังกล่าวเท่านั้นที่เจ้าหน้าที่ทหารด้านความมั่นคงจะอนุญาตให้มีการผ่านเข้าออกผ่านช่องทางตามธรรมชาติ ดังกล่าวแบบลักษณะเช้าไปเย็นกลับแต่จะไม่ยินยอมให้ไปพักค้างแรม ประเภทพม่าแต่อย่างใด ทั้งนี้ด้วย

เหตุผลที่ว่าเพื่อสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือผู้คนที่อาศัยอยู่ต่างบ้านบริเวณของแนวชายแดนดังกล่าว เช่นกัน

ตัวอย่างภาพ : ชาวบ้านจากหมู่บ้านรักไทย อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ประเทศไทยเดินทางไปยังหมู่บ้านในประเทศพม่าเพื่อซื้อหาสินค้าเกยตromanบริโภค



ตัวอย่างภาพ : ชาวบ้านจากบ้านห้วยทรายขาวหรือบ้านดีนดอย อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอนเดินทางไปยังหมู่บ้านในประเทศพม่าซื้อหาสินค้าเกยตromanอุปโภคบริโภค



ดังนั้น ทางคณะผู้วิจัยจึงสรุปได้ว่า การค้าชายแดน โดยแท้ที่นั้น หากเป็นบุคคลหรือคนที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่เป็นช่องทางการค้า ไม่ว่าจะเป็นจุดผ่อนปรนเพื่อการค้า ทางอนุมัติ และทางอนุมัติเฉพาะครัว รวมถึงช่องทางตามธรรมชาตินั้น กฎหมายและระเบียบนโยบายทางการค้านั้นจะได้รับการผ่อนคลาย ความเข้มข้นของการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบนโยบายทางการค้าดังกล่าวโดยไม่นำเรื่อง “สถานะบุคคล” ของการเป็นคนไทยหรือคนต่างด้าวมาเป็นหลักเกณฑ์ในการจำกัดสิทธิการประกอบธุรกิจแต่อย่างใด

ในทางกลับกัน หากเป็นบุคคลหรือคนที่อาศัยอยู่นอกบริเวณที่เป็นช่องทางการค้า ไม่ว่าจะเป็นจุดผ่อนปรนเพื่อการค้า ทางอนุมัติ และทางอนุมัติเฉพาะครัว รวมถึงช่องทางตามธรรมชาตินั้น กฎหมายและระเบียบนโยบายทางการค้านั้นจะได้รับการปฏิบัติที่เข้มงวดหรือเข้มข้นมากขึ้นแต่ก็ยังดีกว่าได้รับการผ่อนคลายกว่ากรณีปกติ และเรื่องของ “สถานะบุคคล” ของการเป็นคนไทยหรือคนต่างด้าวที่เริ่มที่จะเข้ามามีบทบาทในการจำกัดสิทธิการประกอบธุรกิจมากยิ่งขึ้น

2.) การค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศ

การค้าชายแดนในรูปแบบนี้จะเป็นการค้าชายแดนที่มุ่งเน้นที่คู่ค้าหรือคู่สัญญาที่อาศัยอยู่ในเมืองใหญ่ๆ ของประเทศพม่าที่เป็นเมืองท่าในการกระจายสินค้าไปยังผู้บริโภคเป็นสำคัญ ซึ่งจะแตกต่างจากการค้าชายแดนในลักษณะแรกที่มุ่งเน้นที่ชาวบ้านหรือผู้คนที่อาศัยตามแนวชายแดนเป็นสำคัญ

และอย่างที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นว่า โครงสร้างของ “คน” ในจังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้นมีทั้งคนไทย และคนที่มิได้มีสัญชาติไทยหรือคนต่างด้าว ปัญหาที่ต้องขับคิด คือ กฎหมายและระเบียบนโยบายทางการค้า ดังกล่าวที่มีผลต่อคนไทยและคนต่างด้าวที่เป็นผู้ประกอบการค้าชายแดนในลักษณะนี้อย่างไร ซึ่ง “คำตอบ” ต่อคำถามนี้ ทางคณะผู้วิจัยจะขอนำเสนอโดยผ่านกรณีศึกษา หรือ Case Study ดังนี้

(1) กรณีศึกษา (Case Study) : ชื่อ: ลุงสาม (นามสมมติ)

สถานะบุคคลตามกฎหมาย : คนสัญชาติไทย

ข้อสังเกต : ได้เขียนทะเบียนเป็นผู้ประกอบการกับทางจังหวัดแม่ฮ่องสอน

“ลุงสาม” เป็นชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ทางคณะผู้วิจัยได้พบ “ลุงสาม” ซึ่งกำลังขับรถยนต์ปิกอัพไปส่งสินค้าที่บ้านหัวเมือง ประเทศพม่า ณ จุดตรวจ บริเวณใกล้จุดผ่อนปรนเพื่อการค้า บ้านหัวยัง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน “ลุงสาม” เป็นผู้ประกอบการค้าสัญชาติไทยหรือคนไทยที่เคยไปใช้ชีวิตในสมัยยังหนุ่มที่บ้านหัวเมือง ประเทศพม่า โดยประกอบอาชีพรับจ้างขับรถยนต์โดยสาร และมีบ้านอยู่ที่นั่นด้วย

ต่อมา “ลุงสาม” เห็นช่องทางที่จะทำการค้าชายแดน ได้จึงหันเหลี่ยมมาทำอาชีพเป็นผู้ประกอบการค้าชายแดนซึ่งทำมาได้ตลอดเวลาเกือบ 20 ปีแล้ว ตลอดระยะเวลาการทำการค้าชายแดน ดังกล่าว “ลุงสาม” ไม่เคยติดต่อผ่านตัวแทนหรือนายหน้า “ลุงสาม” ใช้ช่องทางการค้าคือจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าบ้านหัวยัง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอนมาโดยตลอดทั้งนี้ เพราะถ้าไปใช้ช่องทางการค้าอื่นก็จะต้องไปเริ่มต้นหาคู่ค้ารายใหม่

นอกจากนี้ “ลุงสาม” ยังเล่าให้ฟังอีกว่า ปกติคู่ค้าทางฝั่งพม่าจะโทรศัพท์มาสั่งซื้อสินค้าโดยตรงจาก “ลุงสาม” ซึ่งสินค้าที่ลูกค้าชาวพม่าสั่งซื้อและให้ “ลุงสาม” ส่งสินค้าออกไปให้นั่นจะเป็นสินค้าพากอุปโภค บริโภค เช่น รองเท้าแตะ ผ้าขนหนู เป็นต้น ซึ่งสินค้าเหล่านี้ “ลุงสาม” จะเดินทางไปซื้อยังอำเภอเมือง จังหวัดตาก และหลังจากที่ “ลุงสาม” ซื้อสินค้าดังกล่าวแล้วก็จะไปติดต่อกับค่ายศุลกากรเพื่อนัดวัน เวลาที่จะนำสินค้าไปส่งยังสันเบตจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าบ้านหัวยัง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน และขอเอกสารการส่งสินค้าออกนอกประเทศไทย และเสียภาษีตามพิธีการศุลกากรต่อไป ข้อสังเกต คือ ในการส่งสินค้าดังกล่าวนั้น “ลุงสาม” จะไม่ทำประกันภัยสินค้าใดๆ ทั้งสิ้น และไม่คิดจะทำด้วยเนื่องจากไม่สะดวกและต้องเสียค่าใช้จ่าย

นอกจากนี้ “ลุงสาม” ยังเล่าให้ฟังอีกว่า การขนส่งสินค้าไปบ้านหัวเมือง ประเทศพม่าจะใช้รถยนต์ปิกอัพ กล่าวคือ หากการขนส่งอยู่ในเขตแดนของประเทศไทยก็จะใช้รถยนต์ปิกอัพของตนเอง แต่เมื่อต้อง