



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการพัฒนาคน ชุมชน และพื้นที่
การค้าชายแดนจังหวัดแม่ฮ่องสอน

โดย สิทธิพร ภู่นริศ และคณะ

มกราคม 2552

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการพัฒนาคน ชุมชนและพื้นที่การค้าชายแดน จังหวัดแม่ฮ่องสอน

คณะผู้วิจัย

สิทธิพร ภู่นริศ

วรรณทนี รุ่งเรืองสภาคูล

สังกัด

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

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) คำสั่งผู้อำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (เฉพาะ) ที่ 1/49 เรื่อง จัดตั้งศูนย์กองอำนาจการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2549	
(2) คำสั่งจังหวัดแม่ฮ่องสอนและศูนย์สั่งการชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านด้านพม่า จังหวัดแม่ฮ่องสอนที่ 729/2549 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการศูนย์สั่งการชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านด้านพม่า จังหวัดแม่ฮ่องสอน ลงวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ.2549	
(3) ประกาศจังหวัดแม่ฮ่องสอนและศูนย์สั่งการชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านด้านพม่า จังหวัดแม่ฮ่องสอน เรื่อง กำหนดมาตรการ หลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติบริเวณจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าและช่องทางอนุมัติ ด้านจังหวัดแม่ฮ่องสอน ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2549	
(4) คำสั่งกรมทะเบียนการค้าที่ 61/2544 เรื่องมอบอำนาจของอธิบดีกรมทะเบียนการค้าในการอนุญาตการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 ลงวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ.2544	
(5) คำร้องขอขึ้นทะเบียนเพื่อค้าขายบริเวณชายแดนด้านจังหวัดแม่ฮ่องสอน	

ประมวลกิจกรรมการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลภาคสนามของ“โครงการพัฒนาคน ชุมชน และพื้นที่การค้าชายแดนจังหวัดแม่ฮ่องสอน” 129-134

รายนามเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับการค้าชายแดน จังหวัดแม่ฮ่องสอนภายใต้“โครงการพัฒนาคน ชุมชน และพื้นที่การค้าชายแดนจังหวัดแม่ฮ่องสอน” 135-137

บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)

การค้าชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้นมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจในจังหวัดแม่ฮ่องสอนไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการเกษตรและการท่องเที่ยว และโดยที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนเองมีศักยภาพด้านการค้าชายแดนหลายๆ ประการ ไม่ว่าจะเป็นการที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีพรมแดนติดต่อกับประเทศพม่าทั้งทางบกและทางน้ำเป็นระยะทางยาวกว่า 326 กิโลเมตร การย้ายเมืองหลวงของประเทศพม่าจากเมืองย่างกุ้งมาเป็นเมืองเนปยีดอซึ่งมีระยะทางห่างจากจังหวัดแม่ฮ่องสอนเพียง 210 กิโลเมตร การมีแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ศิลปวัฒนธรรม หัตถกรรมอันมีค่าตั้งอยู่ในระหว่างชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนกับประเทศพม่า เป็นต้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ล้วนแต่ส่งผลต่อศักยภาพด้านการค้าชายแดนที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีอยู่แล้วทั้งสิ้น

แรงผลักดันต่อศักยภาพด้านการค้าชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนประการหนึ่ง คือ ผู้ประกอบการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน และโดยที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนประกอบไปด้วยทั้งคนไทยและคนต่างด้าว ดังนั้น ผู้ประกอบการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนจึงอาจจะมีทั้งผู้ประกอบการที่เป็นคนไทยและผู้ประกอบการที่เป็นคนต่างด้าว ซึ่งผู้ประกอบการทั้งสองกลุ่มนี้ต่างอาศัยอยู่ร่วมกันในระบบการค้าชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนในลักษณะเกื้อกูลซึ่งกันและกัน

ระบบการค้าชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้นประกอบไปด้วยการค้าชายแดน 2 รูปแบบคือการค้าชายแดนโดยแท้และการค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศ จากข้อเท็จจริงในพื้นที่พบว่าการค้าชายแดนทั้ง 2 รูปแบบนั้น หากเป็นการค้าชายแดนโดยแท้เรื่อง “สถานะบุคคล” จะยังไม่มีบทบาทหรือผลกระทบใดๆ ต่อผู้ประกอบการที่เป็นคนไทยและผู้ประกอบการที่เป็นคนต่างด้าว กล่าวคือ กฎหมายและระเบียบทางการค้าไม่มีการจำกัดสิทธิในการประกอบธุรกิจการค้าชายแดนทั้งคนไทยและคนต่างด้าวที่จะเป็นผู้ประกอบการค้าชายแดนโดยแท้

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

อนึ่ง แม้ผู้ประกอบการที่เป็นคนไทยจะไม่ประสบปัญหาทางกฎหมายในการถูกจำกัดสิทธิในการประกอบธุรกิจเหมือนเช่นผู้ประกอบการที่เป็นคนต่างด้าวก็ตาม แต่ในทางข้อเท็จจริงแล้วกลับปรากฏว่ามีนโยบายทางการค้าบางประการที่ออกโดยหน่วยงานราชการในพื้นที่ที่สร้างหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการที่เป็นคนไทยเอาไว้ประดุจหนึ่งกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดอุปสรรคต่อ

ระบบการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งนโยบายทางการค้าดังกล่าว ก็คือ ประกาศจังหวัดแม่ฮ่องสอนและศูนย์ส่งเสริมการค้าชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านด้านพม่า จังหวัดแม่ฮ่องสอน ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2549 เรื่อง กำหนดมาตรการ หลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติบริเวณจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าและช่องทางอนุวัติด้านจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ประกาศจังหวัดแม่ฮ่องสอนและศูนย์ส่งเสริมการค้าชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านด้านพม่า จังหวัดแม่ฮ่องสอนดังกล่าวจึงน่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 43 เนื่องจากประกาศดังกล่าวกำหนดเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจของคนไทยเอาไว้โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ และนอกจากนี้ประกาศฯ ดังกล่าวยังจำกัดสิทธิในการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวมากกว่าที่พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 กำหนดไว้โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เช่นกัน

ในขณะที่ผู้ประกอบการที่เป็นคนไทยนั้นไม่ประสบปัญหาทางกฎหมายในการประกอบธุรกิจแต่ผู้ประกอบการที่เป็นคนต่างด้าวนั้นต้องประสบปัญหาทางกฎหมายในการประกอบธุรกิจโดยเฉพาะพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวเอาไว้อย่างเข้มงวด โดยเฉพาะการห้ามคนต่างด้าวที่เข้าเมืองไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบธุรกิจโดยเด็ดขาดในประเทศไทย ซึ่งการเข้าเมืองไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นมีทั้งการเข้าเมืองไม่ชอบด้วยกฎหมายตามข้อเท็จจริงและการเข้าเมืองไม่ชอบด้วยกฎหมายตามข้อสันนิษฐานของกฎหมาย

การเข้าเมืองไม่ชอบด้วยกฎหมายตามข้อเท็จจริงของคนต่างด้าวบางกลุ่มหรือบางประเภทนั้นประเทศไทยมีนโยบายในการพัฒนาสถานะบุคคล กล่าวคือ การพัฒนาสถานะบุคคลจากคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่มีสิทธิอาศัยชั่วคราวในประเทศไทย มาเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย และคนไทยหรือคนสัญชาติไทยตามลำดับ

สำหรับการเข้าเมืองไม่ชอบด้วยกฎหมายตามข้อสันนิษฐานของกฎหมายของคนต่างด้าวบางกลุ่มหรือบางประเภท ประเทศไทยมีนโยบายในการพัฒนาสถานะบุคคล กล่าวคือ การพัฒนาสถานะจากคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาเป็นคนไทยหรือคนสัญชาติไทย

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวเอาไว้อย่างเข้มงวด โดยเฉพาะประเด็นของการเข้าเมืองไม่ชอบด้วยกฎหมายเอาไว้ในสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในปัจจุบัน โดยเฉพาะกลุ่มของคนต่างด้าวที่ประเทศไทยมีนโยบายในการพัฒนาสถานะบุคคลดังกล่าวแล้วหรือไม่ อย่างไร? ซึ่งในประเด็นนี้ทางคณะผู้วิจัยคงไม่ได้เรียกร้องให้ประเทศไทยเปิดกว้างหรือยอมรับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้มีสิทธิประกอบธุรกิจในประเทศไทยอย่างเต็มที่โดยไม่มีข้อจำกัด แต่ทางคณะผู้วิจัยเห็นว่าการที่กฎหมายปิดช่องทางในการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวกลุ่มนี้อย่างเด็ดขาดโดยไม่มี การเปิดช่องหรือสร้างโอกาสในการประกอบธุรกิจเอาไว้ย่อมไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน

และยังเป็นการผลักดันให้เกิดระบบการค้าชายแดนในคลาคว์มากขึ้น และที่สำคัญอาจจะเป็นการทำให้ประเทศไทยต้องเสียโอกาสและประโยชน์จากการนำทรัพยากรมนุษย์ที่มีศักยภาพมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศไทย

นอกจากนี้ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 จะเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทย และคนต่างด้าวที่ถูกถอนสัญชาติไทยสามารถประกอบธุรกิจในประเทศไทยได้ภายใต้เงื่อนไขของพระราชบัญญัตินี้ก็ตาม แต่ทางปฏิบัติกลับไม่มีการประกาศเงื่อนไขตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวออกมาเพื่อให้คนต่างด้าวสามารถใช้สิทธิในการประกอบธุรกิจภายใต้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ และคนต่างด้าวในกรณีนี้ยังถูกสันนิษฐานโดยข้อกฎหมายให้เป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งจะเป็เหตุให้คนต่างด้าวเหล่านี้ตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของการห้ามประกอบธุรกิจในประเทศไทยโดยเด็ดขาดเหมือนกับคนต่างด้าวในกรณีแรก

และในประการสุดท้าย แม้พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 จะอนุญาตให้คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทยสามารถที่จะประกอบธุรกิจในประเทศไทยได้โดยพิจารณาบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัตินี้ก็ตาม แต่เนื่องจากในปัจจุบันนี้ยังไม่มี การเสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวให้ทำการพิจารณาประเภทของธุรกิจการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนเพื่อพิจารณาว่าธุรกิจการค้าชายแดนประเภทใดอยู่ในบัญชีใดในบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัตินี้ กล่าวคือ บัญชีหนึ่ง บัญชีสองและบัญชีสาม ทั้งนี้เพราะบัญชีแต่ละบัญชีนั้ ก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 ที่แตกต่างกัน ดังนั้น การเข้าถึงสิทธิในการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวในกรณีนี้ยังไม่สามารถเข้าถึงได้โดยสมบูรณ์

ดังนี้ จะเห็นได้ว่าเรื่อง “สถานะบุคคล” จะเริ่มเข้ามามีบทบาทในการจำกัดสิทธิในการประกอบธุรกิจมากขึ้นเมื่อการค้าชายแดนนั้นมีการพัฒนาหรือยกระดับ กล่าวคือ การค้าชายแดนโดยแท้ เรื่อง “สถานะบุคคล” จะเข้ามามีบทบาทในการจำกัดสิทธิในการประกอบธุรกิจน้อย แต่เมื่อไรก็ตามที่การค้าชายแดนพัฒนาหรือยกระดับเป็นการค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศ เรื่อง “สถานะบุคคล” จะเข้ามามีบทบาทในการจำกัดสิทธิในการประกอบธุรกิจมากขึ้นตามลำดับ

.....

รหัสโครงการ : RDG51O0001

ชื่อโครงการ : พัฒนาคมน ชุมชนและพื้นที่การค้าชายแดน จังหวัดแม่ฮ่องสอน

ชื่อนักวิจัย : สิทธิพร ภู่นริศ, วรณทนี รุ่งเรืองสภาคูล

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

ระยะเวลาโครงการ : 1 พฤศจิกายน 2550 – 31 มกราคม 2552

แรงผลักดันต่อศักยภาพด้านการค้าชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนประการหนึ่ง คือ ผู้ประกอบการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน และโดยที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนประกอบไปด้วยทั้งคนไทยและคนต่างด้าว ดังนั้น ผู้ประกอบการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนจึงอาจจะมีทั้งผู้ประกอบการที่เป็นคนไทยและผู้ประกอบการที่เป็นคนต่างด้าว ซึ่งผู้ประกอบการทั้งสองกลุ่มนี้ต่างอาศัยอยู่ร่วมกันในระบบการค้าชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนในลักษณะเกื้อกูลซึ่งกันและกัน

ระบบการค้าชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้นประกอบไปด้วยการค้าชายแดน 2 รูปแบบคือการค้าชายแดนโดยแท้ และการค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศ จากข้อเท็จจริงในพื้นที่พบว่าการค้าชายแดนทั้ง 2 รูปแบบนั้น หากเป็นการค้าชายแดนโดยแท้เรื่อง “สถานะบุคคล” จะยังไม่มีบทบาทหรือผลกระทบใดๆ ต่อผู้ประกอบการที่เป็นคนไทยและผู้ประกอบการที่เป็นคนต่างด้าว กล่าวคือ กฎหมายและระเบียบทางการค้าไม่มีผลต่อการจำกัดสิทธิในการประกอบธุรกิจการค้าชายแดนทั้งคนไทยและคนต่างด้าวที่จะเป็นผู้ประกอบการค้าชายแดนโดยแท้

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

อนึ่ง แม้ผู้ประกอบการที่เป็นคนไทยจะไม่ประสบปัญหาทางกฎหมายในการถูกจำกัดสิทธิในการประกอบธุรกิจเหมือนเช่นผู้ประกอบการที่เป็นคนต่างด้าวก็ตาม แต่ในทางข้อเท็จจริงแล้วกลับปรากฏว่ามีนโยบายทางการค้าบางประการที่ออกโดยหน่วยงานราชการในพื้นที่ที่สร้างหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการที่เป็นคนไทยเอาไว้ประดุจหนึ่งกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดอุปสรรคต่อระบบการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ในขณะที่ผู้ประกอบการที่เป็นคนไทยนั้นไม่ประสบปัญหาทางกฎหมายในการประกอบธุรกิจแต่ผู้ประกอบการที่เป็นคนต่างด้าวนั้นต้องประสบปัญหาทางกฎหมายในการประกอบธุรกิจโดยเฉพาะพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวเอาไว้อย่างเข้มงวด โดยเฉพาะการห้าม

คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบธุรกิจโดยเด็ดขาดในประเทศไทย ซึ่งการเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นมีทั้งการเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามข้อเท็จจริงและการเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามข้อสันนิษฐานของกฎหมาย

การเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามข้อเท็จจริงของคนต่างด้าวบางกลุ่มหรือบางประเภทนั้น ประเทศไทยมีนโยบายในการพัฒนาสถานะบุคคล กล่าวคือ การพัฒนาสถานะบุคคลจากคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่มีสิทธิอาศัยชั่วคราวในประเทศไทย มาเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย และคนไทยหรือคนสัญชาติไทยตามลำดับ

ส่วนการการเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามข้อสันนิษฐานของกฎหมายของคนต่างด้าวบางกลุ่มหรือบางประเภท ประเทศไทยมีนโยบายในการพัฒนาสถานะบุคคล กล่าวคือ การพัฒนาสถานะจากคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาเป็นคนไทยหรือคนสัญชาติไทย

นอกจากนี้ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 จะเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทย และคนต่างด้าวที่ถูกถอนสัญชาติไทยสามารถประกอบธุรกิจในประเทศไทยได้ภายใต้เงื่อนไขของพระราชบัญญัตินี้ก็ตาม แต่ทางปฏิบัติกลับไม่มีการประกาศเงื่อนไขตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวออกมาเพื่อให้คนต่างด้าวสามารถใช้สิทธิในการประกอบธุรกิจภายใต้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ และคนต่างด้าวในกรณีนี้ยังถูกสันนิษฐานโดยข้อกฎหมายให้เป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งจะเป็นเหตุให้คนต่างด้าวเหล่านี้ตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของการห้ามประกอบธุรกิจในประเทศไทยโดยเด็ดขาดเหมือนกับคนต่างด้าวในกรณีแรก

และในประการสุดท้าย แม้พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 จะอนุญาตให้คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทยสามารถที่จะประกอบธุรกิจในประเทศไทยได้โดยพิจารณาบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัตินี้ก็ตาม แต่เนื่องจากในปัจจุบันนี้ยังไม่มี การเสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวให้ทำการพิจารณาประเภทของธุรกิจการค้าขายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนเพื่อพิจารณาว่าธุรกิจการค้าขายแดนประเภทใดอยู่ในบัญชีใดในบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัตินี้ กล่าวคือ บัญชีหนึ่ง บัญชีสองและบัญชีสาม ทั้งนี้เพราะบัญชีแต่ละบัญชียัง ก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 ที่แตกต่างกัน ดังนั้น การเข้าถึงสิทธิในการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวในกรณีนี้ก็ยังไม่สามารถเข้าถึงได้โดยสมบูรณ์

คำหลัก : คน ชุมชน การพัฒนา การค้าขายแดน จังหวัดแม่ฮ่องสอน

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 ผู้ประกอบการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนจึงอาจจะมีทั้งผู้ประกอบการที่เป็นคนสัญชาติไทยและผู้ประกอบการที่เป็นคนต่างด้าว ซึ่งผู้ประกอบการทั้งสองกลุ่มนี้ต่างอาศัยอยู่ร่วมกันในระบบการค้าชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนในลักษณะเกื้อกูลซึ่งกันและกัน

ด้วยเหตุนี้ ทางคณะผู้วิจัยจึงเข้ามาศึกษาถึงโครงสร้างของผู้ประกอบการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นลำดับแรก เพื่อให้เห็นภาพของมิติโครงสร้างผู้ประกอบการค้าชายแดนอันจะช่วยให้การวางแผนในการพัฒนาการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนชัดเจนยิ่งขึ้นต่อไปในอนาคต นอกจากนี้จากโครงสร้างของผู้ประกอบการค้าชายแดนดังกล่าวยังทำให้เห็นภาพของมิติเรื่อง “สถานะบุคคล” กับ การจำกัดสิทธิในการประกอบธุรกิจของบุคคลที่มี “สถานะบุคคล” ที่แตกต่างกันซึ่งมีผลต่อบุคคลที่อาศัยอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นอย่างมาก

และเพื่อให้เห็นภาพของการทำงานภายใต้โครงการดังกล่าว รายงานวิจัยฉบับนี้จึงประกอบไปด้วย 3 ส่วน คือ (1) รายงานเกี่ยวกับองค์ความรู้ (2) รายงานเกี่ยวกับกิจกรรมการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลภาคสนามและการพัฒนาองค์ความรู้ และ (3) รายงานผลการทักทอเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับการค้าชายแดนภายใต้โครงการ รายงานวิจัยนี้คงจะไม่สามารถศึกษาไปได้อย่างลึกซึ้งหากปราศจากองค์ความรู้การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิบุคคลของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ

และรายงานงานวิจัยฉบับนี้คงจะไม่สามารถที่จะเป็นรูปร่างที่สมบูรณ์ได้หากปราศจากทีมที่ปรึกษาที่มีความรู้และวิสัยทัศน์อันกว้างไกลอย่างรศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และอาจารย์วิวัฒน์ ตันปิชาติ กรรมการและเลขานุการมูลนิธิพิทักษ์ประเทศไทย ซึ่งท่านทั้งสองได้สละเวลาอันมีค่ายิ่งในการแต่งเติมองค์ความรู้จากประสบการณ์ทางวิชาการอันยาวนานให้แก่ทางคณะผู้วิจัยทำให้รายงานงานวิจัยฉบับนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นทั้งเนื้อหาและข้อเสนอแนะ

นอกจากนี้ทางคณะผู้วิจัยต้องขอขอบคุณกรณีศึกษาทุกท่านที่ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน และขอขอบคุณคุณเดชา สัตถาผล นายอำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอนและหน่วยงานราชการในจังหวัดแม่ฮ่องสอนทุกหน่วยงานเป็นอย่างมากที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลและองค์ความรู้ต่างๆเกี่ยวกับการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนแก่ทางคณะผู้วิจัย

ท้ายสุดนี้ ทางคณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าทุกท่านที่ได้มีโอกาสอ่านงานวิจัยฉบับนี้คงจะเกิดประกายความคิดใหม่ๆ ที่จะต่อยอดความคิดหรือองค์ความรู้ใหม่ๆ ในการสร้างสรรค์งานวิจัยต่อไปในอนาคตในอันที่จะช่วยพัฒนาการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนและประเทศไทยต่อไปในอนาคต

คณะผู้วิจัย

มกราคม 2552

บทนำ

หลักการและเหตุผล

จากการที่ทางคณะผู้วิจัยได้ทำงานด้านสถานะและสิทธิบุคคลของคนตามแนวชายแดนมาโดยตลอดนั้น ทำให้ทางคณะผู้วิจัยได้มีโอกาสสัมผัสกับการค้าขายตามแนวชายแดนในพื้นที่ต่างๆ ควบคู่ไปกับการทำงานด้านสถานะและสิทธิบุคคล ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการค้าขายแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชาทางด้านจังหวัดตราด การค้าขายแดนระหว่างประเทศไทยกับเกาะกง ประเทศกัมพูชา หรือการค้าขายแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่าทางด้านจังหวัดเชียงใหม่

อย่างไรก็ตาม ทางคณะผู้วิจัยเริ่มเห็นความสำคัญของการค้าขายแดนและได้เข้ามาศึกษาอย่างจริงจังในโครงการวิจัยเรื่อง “ศักยภาพและอุปสรรคการค้าขายแดน: จังหวัดแม่ฮ่องสอน” ซึ่งโครงการดังกล่าวนี้ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

จากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการค้าขายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนดังกล่าว ทำให้ทางคณะผู้วิจัยเห็นว่าการค้าขายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้นมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจในจังหวัดแม่ฮ่องสอนไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการเกษตรและการท่องเที่ยว¹ และโดยที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนเองมีศักยภาพด้านการค้าขายแดนหลายๆประการ² ไม่่าจะเป็นการที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีพรมแดนติดต่อกับประเทศพม่า ทั้งทางบกและทางน้ำเป็นระยะทางยาวกว่า 326 กิโลเมตร การย้ายเมืองหลวงของประเทศพม่าจากเมืองย่างกุ้งมาเป็นเมืองเนปยีดอซึ่งมีระยะทางห่างจากจังหวัดแม่ฮ่องสอนเพียง 210 กิโลเมตร การมีแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ศิลปวัฒนธรรม หัตถกรรมอันมีค่าตั้งอยู่ในระหว่างชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนกับประเทศพม่า เป็นต้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ล้วนแต่ส่งผลต่อศักยภาพด้านการค้าขายแดนที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีอยู่แล้วทั้งสิ้น

ดังนั้น ณ ห้วงเวลาปัจจุบันนี้จึงเป็นโอกาสอันดีที่ทางจังหวัดแม่ฮ่องสอนจะได้นำศักยภาพเหล่านี้มาใช้ในการพัฒนาเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการค้าขายแดนในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน อันจะนำมาซึ่งความเจริญทางด้านเศรษฐกิจแก่จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงและพัฒนาช่องทางการค้าต่างๆ ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน³ เพื่อรองรับการค้าขายแดนที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคตและรองรับการยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าให้เป็นจุดผ่านแดนถาวรต่อไป รวมทั้งการประสานความร่วมมือและสร้างความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างจังหวัดแม่ฮ่องสอนกับประเทศพม่า

¹ ทั้งนี้โดยพิจารณาจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจของจังหวัดแม่ฮ่องสอนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดแม่ฮ่องสอน ปี พ.ศ.2548-2552.

² สิทธิพร ภูณิศ และวรรณพณี รุ่งเรืองสกุล. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “ศักยภาพและอุปสรรค การค้าขายแดน: จังหวัดแม่ฮ่องสอน” โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2550.

³ ปัจจุบันนี้จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีช่องทางการค้าอยู่ 5 ช่องทางที่สำคัญ อันได้แก่ บ้านห้วยผึ้ง บ้านน้ำเพียงดิน บ้านห้วยต้นนุ่น บ้านเสาหิน และบ้านแม่สามแลบ.

อย่างไรก็ดี การปรับปรุงและพัฒนาช่องทางการค้าต่างๆดังกล่าว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงสภาพความเหมาะสมของ “คน” “ชุมชน” “ทรัพยากรธรรมชาติ” “ศิลปวัฒนธรรม” ต่างๆที่อยู่ในพื้นที่ที่มีช่องทางการค้าหรืออยู่ในบริเวณที่ตั้งของช่องทางการค้า อันเปรียบเสมือนฐานรากที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ทั้งนี้แม้ว่า “คน” และ “ชุมชน” เหล่านี้จะได้รับประโยชน์จากการเติบโตของระบบเศรษฐกิจในพื้นที่ที่มีช่องทางการค้าชายแดน แต่ในขณะเดียวกัน “คน” และ “ชุมชน” เหล่านี้ก็ต้องแบกรับปัญหาและผลกระทบต่างๆจากความเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจในพื้นที่ที่มีช่องทางการค้าชายแดนเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาสังคม ปัญหาสุขภาพจิต ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง เป็นต้น

ดังนั้น จังหวัดแม่ฮ่องสอนควรมีมาตรการรับรองปัญหาและผลกระทบต่างๆ จากความเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจการค้าชายแดนในพื้นที่ที่มีช่องทางการค้า ทั้งนี้เพื่อเป็นเกราะป้องกัน “คน” “ชุมชน” ที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวจากปัญหาที่เกิดขึ้น และป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาดังกล่าวลุกลามเข้ามาในพื้นที่ด้านในของจังหวัดแม่ฮ่องสอน

นอกจากนี้ หากในอนาคตการเติบโตของระบบเศรษฐกิจในพื้นที่ที่มีช่องทางการค้าชายแดนเกิดการชะงักงันหรือหยุดลงในที่สุดไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใดๆก็ตาม ก็เป็นไปได้มากที่จะมีผลกระทบต่อ “คน” และ “ชุมชน” ในพื้นที่นั้นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ “คน” และ “ชุมชน” มีการพึ่งพิงระบบเศรษฐกิจการค้าชายแดนไม่ว่าจะเป็นกรณีของ “คน” ในชุมชนที่เป็นผู้ประกอบการค้าชายแดน หรือ “ชุมชน” นั้นเป็นย่านการค้าชายแดนในพื้นที่ที่มีช่องทางการค้านั้นๆ

จากการศึกษาวิจัยเบื้องต้นพบว่า โครงสร้างของผู้ประกอบการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้น⁴ หากจะแยกออกเป็นประเภทแล้วก็สามารถที่จะแยกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ กล่าวคือ 1) ผู้ประกอบการค้าชายแดนโดยแท้ ซึ่งผู้ประกอบการค้าชายแดนกลุ่มนี้จะมีลักษณะทำการค้าชายแดนเพื่อการอุปโภคและบริโภคโดยตรง และ 2) ผู้ประกอบการค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งผู้ประกอบการค้าชายแดนในกลุ่มนี้นอกจากจะทำการค้าชายแดนเพื่ออุปโภคและบริโภคโดยตรงแล้ว ก็ยังทำการค้าชายแดนโดยการส่งต่อซึ่งสินค้าและ/หรือบริการไปยังพื้นที่ต่างๆทั้งในประเทศไทยและประเทศพม่าด้วย โดยผู้ประกอบการค้าชายแดนทั้งสองประเภทนี้จะอาศัยอยู่ทั้งในชุมชนและนอกชุมชนซึ่งเป็นที่ตั้งของพื้นที่ที่มีช่องทางการค้าชายแดนอยู่

ดังนั้น จังหวัดแม่ฮ่องสอนควรมีมาตรการรองรับปัญหาและผลกระทบต่างๆที่อาจจะเกิดขึ้นจากการชะงักงันหรือการหยุดลงของระบบเศรษฐกิจการค้าชายแดนในพื้นที่ที่มีช่องทางการค้าชายแดน เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อ “คน” และ “ชุมชน” ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งอาจจะส่งผลเป็นลูกโซ่ต่อระบบเศรษฐกิจของจังหวัดแม่ฮ่องสอนในอนาคตในที่สุด

ด้วยเหตุนี้ ทางคณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าหากทางจังหวัดแม่ฮ่องสอนจะพัฒนาระบบเศรษฐกิจโดยอาศัยศักยภาพด้านการค้าชายแดนดังกล่าว โดยมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาพื้นที่ช่องทางการค้าแต่เพียงอย่างเดียว

⁴ สัทธิพร ภู่นริศ และวรรณทิณี รุ่งเรืองสกุล, อังแล้ว.

โดยไม่มีมาตรการรองรับการพัฒนา “คน” และ “ชุมชน” ในพื้นที่ ทั้งในส่วนของการได้รับประโยชน์และในส่วนของการได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเศรษฐกิจของการค้าชายแดนดังกล่าวข้างต้น รวมไปถึงการมีมาตรการจัดการ “ทรัพยากรธรรมชาติ” และ “ศิลปวัฒนธรรม” ต่างๆ ในพื้นที่ที่ดี การพัฒนาระบบเศรษฐกิจการค้าชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนก็คงจะไม่สามารถนำมาซึ่งความเจริญทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนมาสู่ “คน” และ “ชุมชน” ของจังหวัดแม่ฮ่องสอนได้

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาเพื่อพัฒนาพื้นที่ช่องทางการค้าชายแดนของจังหวัดเพื่อนำไปสู่การยกระดับจากจุดอ่อนปรนการค้าเป็นการเปิดจุดผ่านแดนถาวรในอนาคต การศึกษาหามาตรการรองรับให้แก่ “คน” และ “ชุมชน” เพื่อที่จะให้คนและชุมชนเหล่านั้นสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยได้รับประโยชน์จากการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจของการค้าชายแดนและในขณะเดียวกันก็ได้รับผลกระทบจากการชะงักงันหรือการหยุดตัวลงของระบบเศรษฐกิจการค้าชายแดนน้อยที่สุด รวมไปถึงการศึกษาเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและศิลปวัฒนธรรมต่างๆ ที่มีอยู่ในระหว่างชายแดนของทั้งสองประเทศจึงเป็นสิ่งที่สำคัญเพราะการศึกษาดังกล่าวจะเป็นวัคซีนหรือภูมิคุ้มกันแก่ “คน” และ “ชุมชน” รวมไปถึงการพัฒนาความสัมพันธ์ของคนตามแนวชายแดนของทั้งสองประเทศให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นด้วย

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- (1) เพื่อศึกษารูปแบบความเป็นไปได้ในการพัฒนาช่องทางการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนจากจุดอ่อนปรนการการค้าเป็นจุดผ่านแดนถาวรในอนาคต
- (2) เพื่อศึกษาผลกระทบด้านต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม ศิลปวัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ จากการเปิดดำเนินการค้าชายแดน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อ “คน” และ “ชุมชน” ที่อยู่ในบริเวณด้านการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน
- (3) เพื่อศึกษาถึงโครงสร้างของผู้ประกอบการในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยเฉพาะผู้ประกอบการค้าชายแดนที่เป็น “คน” ใน “ชุมชน” ที่มีด้านการค้าชายแดนตั้งอยู่ และผลประโยชน์ที่ได้รับจากการเปิดดำเนินการค้าชายแดน รวมทั้งผลกระทบจากการชะงักงันหรือการปิดดำเนินการค้าชายแดน
- (4) เพื่อศึกษาถึงนโยบายและมาตรการต่างๆ ของจังหวัดแม่ฮ่องสอน ในกรณีที่มีการปิดดำเนินการค้าชายแดนทั้งในกรณีที่ปิดดำเนินการค้าชายแดนแบบชั่วคราวและแบบถาวร ไม่ว่าจะเป็นเพราะสาเหตุใดๆ ก็ตาม
- (5) เพื่อเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายด้านการค้าชายแดนที่สำคัญและจำเป็นให้กับชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการค้าชายแดน เช่น ผู้ประกอบการค้าชายแดน เป็นต้น
- (6) เพื่อเผยแพร่องค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาวิจัยดังกล่าวให้กับชุมชนวิจัยการค้าชายแดน เช่น นักวิชาการ เป็นต้น
- (7) เพื่อเสนอแผนพัฒนาช่องทางการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนอย่างเป็นระบบและเหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ที่เหมาะสมของจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ระเบียบวิธีวิจัย/ศึกษา

(1) วิธีวิจัย

เป็นการวิจัยโดยการรวบรวมข้อมูลจากการแสวงหาข้อเท็จจริงและข้อมูลเอกสาร

(2) ลักษณะของงาน มุ่งเน้นที่การวิจัย 3 ส่วน คือ

(2.1) วิธีวิจัย

เป็นการวิจัยโดยรวบรวมข้อมูลจากการแสวงหาข้อเท็จจริง ข้อมูลเอกสารและข้อมูลจากการสัมภาษณ์คนและชุมชนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ช่องทางการค้าชายแดนต่างๆ

(2.2) ลักษณะของงาน มุ่งเน้นที่การวิจัย 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 : การแสวงหาข้อเท็จจริง

(1) การศึกษาข้อมูลเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการทบทวนวรรณกรรมจากหนังสือ ตำรา รายงานการศึกษาวิจัยและสิ่งพิมพ์ของหน่วยงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการ สถาบันอุดมศึกษา และเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลออนไลน์

(2) การศึกษาข้อมูลเชิงสำรวจ (Survey Research) การลงพื้นที่เพื่อสอบถามโดยใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) และสัมภาษณ์เพื่อสำรวจและระดมความคิดเห็นของประชาชน เจ้าหน้าที่ภาครัฐ และเอกชนในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียกับการพัฒนาพื้นที่การค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ส่วนที่ 2 : การวิจัย โดยการนำผลจากการแสวงหาข้อเท็จจริงในส่วนที่ 1 มาวิเคราะห์เพื่อเป็นข้อเสนอแนะในการพัฒนาคน ชุมชนและพื้นที่การค้าชายแดน ตลอดจนมาตรการรับรองต่างๆที่จะมีในอนาคตเพื่อเป็นการส่งเสริมและป้องกันปัญหาจากระบบเศรษฐกิจการค้าชายแดนในชุมชนที่อยู่ในพื้นที่บริเวณช่องทางการค้าชายแดน

ส่วนที่ 3 : การพัฒนา โดยการนำองค์ความรู้ที่ได้รับจากการศึกษาวิจัยมาพัฒนาองค์ความรู้ในส่วนของคนและชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่การค้าชายแดน รวมทั้งการสร้างเครือข่ายการดำเนินงานวิจัยในส่วน of ภาควิชาการต่อปัญหาด้านการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนและจังหวัดอื่นๆ

(2.3) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

- 1) แบบสอบถาม (Questionnaire) และแบบสัมภาษณ์
- 2) การลงพื้นที่เพื่อสำรวจข้อเท็จจริงในชุมชนและพื้นที่การค้าชายแดน
- 3) การวิเคราะห์เนื้อหาจากเอกสาร

(2.4) แหล่งข้อมูล

1) ข้อมูลจากหน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชน เช่น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ตำรวจตระเวนชายแดน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน หอการค้าจังหวัดแม่ฮ่องสอน และหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการค้าชายแดนในจังหวัด

แม่ฮ่องสอน รวมทั้งข้อมูลจากจังหวัดที่อยู่ติดกับจังหวัดแม่ฮ่องสอนและมีการค้าชายแดน เช่น จังหวัด เชียงราย และจังหวัดตาก เป็นต้น

2) เอกสาร หนังสือ ตำรา งานวิจัยและบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการค้าชายแดนระหว่าง ประเทศไทยและประเทศพม่าจากทั้งในและต่างประเทศ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจังหวัด แม่ฮ่องสอน

ขอบเขตของการวิจัย

ทางคณะผู้วิจัย ได้แบ่งขอบเขต/เป้าหมายของการศึกษาวิจัยออกเป็น 3 กลุ่ม กล่าวคือ

- (1) “คน” หมายถึง คนที่อาศัยอยู่ในชุมชนที่ตั้งอยู่บริเวณของช่องทางการค้าชายแดนนั้นๆ
- (2) “ชุมชน” หมายถึง ชุมชนที่ตั้งอยู่บริเวณของช่องทางการค้าชายแดนนั้นๆ
- (3) “พื้นที่การค้าชายแดน” หมายถึง บริเวณโดยรอบของช่องทางการค้าชายแดนนั้นๆ

ทั้งนี้ การแบ่งขอบเขต/เป้าหมายของการศึกษาวิจัยนั้น ทางคณะผู้วิจัยต้องการที่จะให้มีความหมาย สอดคล้องกับ “ยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน พ.ศ. 2550 - 2554 ของสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ที่ ต้องการเสริมสร้างความมั่นคงให้กับ “คน” “ชุมชน” และ “พื้นที่” ที่ตั้งอยู่ในบริเวณชายแดนของประเทศไทย

และนอกจากนี้ การแบ่งขอบเขต/เป้าหมายของการศึกษาวิจัยดังกล่าว จะทำให้เห็นถึงโครงสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่าง “คน” และ “ชุมชน” ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่หรือบริเวณช่องทางการค้าชายแดนในจังหวัด แม่ฮ่องสอน จากการได้รับประโยชน์และ/หรือ ได้รับผลกระทบจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของ การค้าชายแดนในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(1) รูปแบบความเป็นไปได้ในการพัฒนาช่องทางการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน จากจุดผ่อนปรนการค้าเป็นจุดผ่านแดนถาวรในอนาคต

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

(3) โครงสร้างของผู้ประกอบการในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยเฉพาะผู้ประกอบการค้าชายแดน ที่เป็น “คน” ในชุมชนที่มีด้านการค้าชายแดนตั้งอยู่ และผลประโยชน์ที่ได้รับจากการเปิดด่านการค้าชายแดน และผลกระทบจากการชะงักงันหรือการปิดด่านการค้าชายแดน

(4) นโยบายและมาตรการต่างๆของจังหวัดแม่ฮ่องสอน ในกรณีที่มีการปิดด่านการค้าชายแดนทั้งใน กรณีที่ปิดด่านการค้าชายแดนแบบชั่วคราวและแบบถาวร ไม่ว่าจะเป็นเพราะสาเหตุใดๆก็ตาม

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

.....

บทที่ 1

กรอบแนวคิด (Concept)

ทางคณะผู้วิจัยจะแสดงให้เห็นภาพของการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน รวมทั้งรูปแบบของการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนโดยการนำการค้าระหว่างประเทศที่เป็นสากลมาเทียบเคียงเพื่อให้เห็นถึงมิติของรูปแบบของการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนอย่างแท้จริง ตลอดจนเส้นแบ่งระหว่างการค้าชายแดนและการค้าระหว่างประเทศ และสินค้าในระบบการค้าชายแดน และในท้ายที่สุดก็คือ สภาพของพื้นที่การค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ลักษณะทั่วไปของการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

การค้าชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้นมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจในจังหวัดแม่ฮ่องสอนไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการเกษตรและการท่องเที่ยว และโดยที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนเองมีศักยภาพด้านการค้าชายแดนหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีพรมแดนติดต่อกับประเทศพม่าทั้งทางบกและทางน้ำเป็นระยะทางยาวกว่า 326 กิโลเมตร การย้ายเมืองหลวงของประเทศพม่าจากเมืองย่างกุ้งมาเป็นเมืองเนปยีดอซึ่งมีระยะทางห่างจากจังหวัดแม่ฮ่องสอนเพียง 210 กิโลเมตร การมีแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ศิลปวัฒนธรรม หัตถกรรมอันมีค่าตั้งอยู่ในระหว่างชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนกับประเทศพม่า เป็นต้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ล้วนแต่ส่งผลต่อศักยภาพด้านการค้าชายแดนที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีอยู่แล้วทั้งสิ้น ซึ่งการค้าชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้น เราสามารถที่จะแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ

(1) การค้าชายแดนโดยแท้

การค้าชายแดนในรูปแบบนี้เป็นการค้าชายแดนระหว่างชาวบ้านหรือผู้คนที่อาศัยอยู่ในบริเวณหมู่บ้านหรือชุมชนตามแนวชายแดน ซึ่งในกรณีนี้คือ ผู้คนที่อาศัยอยู่ตามแนวชายแดนระหว่างจังหวัดแม่ฮ่องสอนของประเทศไทยกับผู้คนที่อาศัยอยู่ตามแนวชายแดนของประเทศพม่า โดยการค้าชายแดนในรูปแบบนี้จะเป็นการค้าที่ไม่ได้แสวงหากำไรเป็นหลักเหมือนกับกรณีของการค้าระหว่างประเทศ แต่เป็นการค้าเล็กๆ น้อยๆ ในลักษณะเกื้อกูลซึ่งกันและกันระหว่างชุมชนที่ผู้คนที่ทั้งสองอาศัยอยู่ใกล้เคียงกัน

ดังนั้น ความเข้มข้นหรือเข้มงวดในเรื่องกฎหมายและระเบียบนโยบายทางการค้าต่อการค้าชายแดนในรูปแบบนี้จะน้อยกว่าการค้าชายแดนที่มีลักษณะแสวงหากำไรเป็นจำนวนมากหรือการค้าระหว่างประเทศ เช่น การเสียภาษีศุลกากร การเดินทางผ่านเข้า-ออกหรือการผ่านแดนของผู้คนตามแนวชายแดน เป็นต้น

เหตุที่ความเข้มข้นหรือเข้มงวดในเรื่องกฎหมายและระเบียบนโยบายทางการค้ามีน้อยนั้นเป็นเพราะว่าทางราชการต้องการให้การค้าชายแดนในรูปแบบนี้เป็นจุดเชื่อมโยงถึงความสัมพันธ์ระหว่างคนและชุมชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณชายแดนเข้าด้วยกันนั่นเอง

ตัวอย่างภาพ : ชาวบ้านจากประเทศพม่าเดินทางเข้ามาขายผักผลไม้ที่ตนเองเพาะปลูกและซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคกลับไปบริโภคในหมู่บ้านรักไทย อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน



ตัวอย่างภาพ : ชาวบ้านจากหมู่บ้านรักไทย อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ประเทศไทยเดินทางไปยังหมู่บ้านในประเทศพม่าเพื่อซื้อหาสินค้าการเกษตรมาอุปโภคบริโภค



จากตัวอย่างภาพข้างต้น จะเห็นได้ว่าความเข้มงวดในเรื่องการเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองของประเทศไทย และความเข้มงวดในเรื่องพิธีการศุลกากร ได้รับการปฏิบัติที่ผ่อนคลายเป็นแก่ผู้คนหรือชาวบ้านที่อาศัยอยู่บริเวณตามแนวชายแดนระหว่างประเทศไทยและประเทศพม่า

(2) การค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศ

การค้าชายแดนในรูปแบบนี้จะเป็นการค้าชายแดนที่มุ่งเน้นที่คู่ค้าหรือคู่สัญญาที่อาศัยอยู่ในเมืองใหญ่ๆของประเทศพม่าเป็นสำคัญ โดยเฉพาะเมืองที่เป็นเมืองท่าในการกระจายสินค้าไปยังผู้บริโภค ซึ่งจะแตกต่างจากการค้าชายแดนในรูปแบบแรกๆที่มุ่งเน้นที่ชาวบ้านหรือผู้คนที่อาศัยตามแนวชายแดน

นอกจากนี้การค้าชายแดนในรูปแบบนี้จะเป็นการค้าที่เน้นการแสวงหากำไรเป็นสำคัญเหมือนกับกับการค้าระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในเมืองใหญ่ๆของประเทศไทย ดังนั้น ความเข้มงวดหรือเข้มข้นในเรื่องกฎหมายและระเบียบนโยบายทางการค้า เช่น การเสียภาษีศุลกากร การเดินทางผ่านเข้า-ออกหรือการผ่าน

แดนของผู้คนตามแนวชายแดน ต่อการค้าชายแดนในรูปแบบนี้จะเข้มข้นมากกว่าการค้าชายแดนในรูปแบบแรก

ตัวอย่างภาพ : ผู้ประกอบการจากประเทศไทยทำการขนส่งสินค้าผ่านจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าบ้านห้วยผึ้ง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ไปยังบ้านห้วยเมือง ประเทศพม่าเพื่อส่งต่อไปยังจังหวัดตองกีสประเทศพม่า ซึ่งเป็นเมืองท่าที่สำคัญของประเทศพม่าในกระจายสินค้าไปยังเมืองต่างๆ ชั้นในของประเทศพม่า



จากภาพตัวอย่างข้างต้นจะเห็นได้ว่า ความเข้มงวดในเรื่องพิธีการศุลกากรจะได้รับการปฏิบัติอย่างเข้มงวดตามกฎหมายทุกประการ

อนึ่ง เหตุที่การค้าชายแดนในรูปแบบนี้ยังไม่เป็นการค้าระหว่างประเทศในมุมมองของทางคณะผู้วิจัย เพราะทางคณะผู้วิจัยเห็นว่าการค้าชายแดนรูปแบบนี้แม้จะมีลักษณะเฉกเช่นกับการค้าระหว่างประเทศ กล่าวคือ เป็นการค้าที่เน้นการแสวงหากำไรและมุ่งเน้นที่คู่ค้าหรือคู่สัญญาที่อาศัยอยู่ในเมืองใหญ่ๆ ของประเทศพม่าที่เป็นเมืองท่าในการกระจายสินค้าไปยังผู้บริโภคเป็นสำคัญก็ตาม แต่การค้าชายแดนในรูปแบบนี้ยังมีความความสัมพันธ์อันแนบแน่นต่อชาวบ้านหรือผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณตามแนวชายแดน ซึ่งจะแตกต่างจากการค้าระหว่างประเทศที่โดยทั่วไปจะไม่มีความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวพันใดๆต่อชาวบ้านหรือผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณตามแนวชายแดน

นอกจากนี้ หากเราพิจารณาถึงความสัมพันธ์อันแนบแน่นระหว่างการค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศและชาวบ้านหรือผู้ที่อาศัยอยู่ในบริเวณตามแนวชายแดนแล้ว เราจะพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการและชาวบ้านหรือผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณตามแนวชายแดนดังกล่าว ส่วนมากจะปรากฏออกมาในรูปแบบของ “บริการ” เช่น บริการ “แรงงาน” ในการขนถ่ายสินค้าขึ้นและลงจากรถบรรทุกหรือเรือขนส่ง หรือ บริการ “ขนส่ง” สินค้าจากหมู่บ้านไปยังช่องทางการค้าที่รถยนต์บรรทุกขนาดใหญ่ไม่สามารถเดินทางเข้าไปได้

ซึ่งหากความสัมพันธ์ดังกล่าวเกิดขึ้นระหว่างผู้ประกอบการจากประเทศไทยกับชาวบ้านหรือผู้ที่อาศัยอยู่ตามแนวชายแดนในประเทศเพื่อนบ้าน และระหว่างผู้ประกอบการจากประเทศเพื่อนบ้านกับชาวบ้านหรือผู้ที่อาศัยอยู่ตามแนวชายแดนในประเทศไทย ดังภาพตัวอย่างนี้

ตัวอย่างภาพ : ชาวบ้านจากบ้านนามน ประเทศพม่าที่อาศัยอยู่ใกล้จุดผ่อนปรนเพื่อการค้าบ้านห้วยผึ้ง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอนเดินทางมารับจ้างแรงงานเพื่อขนถ่ายสินค้าลงจากรถยนต์บรรทุกของผู้ประกอบการไทย



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

⁵ สำหรับประเภทของสินค้า “บริการ” สามารถแบ่งได้เป็น 12 ประเภท ดังนี้

- **บริการด้านธุรกิจ** ได้แก่ บริการวิชาชีพ บริการเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ บริการด้านวิจัยและพัฒนา บริการเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ บริการให้เช่าหรือเช่าซื้อ และอื่นๆ รวมถึงบริการเกี่ยวกับกฎหมาย บัญชี สถาปัตยกรรม และวิศวกรรม.
- **บริการด้านสื่อสารคมนาคม** ได้แก่ บริการเกี่ยวกับไปรษณีย์ การสื่อสาร โทรคมนาคม โสตทัศน และอื่นๆ
- **บริการด้านก่อสร้างและวิศวกรรมที่เกี่ยวข้อง** ได้แก่ การก่อสร้างอาคาร วิศวกรรมโยธา งานติดตั้งงานเกี่ยวกับการประกอบอาคาร และอื่นๆ
- **บริการด้านการจัดจำหน่าย** ได้แก่ บริการเกี่ยวกับตัวแทนขายหน้า 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
- **บริการด้านการท่องเที่ยวและบริการที่เกี่ยวข้อง** องค์การการค้าโลก(WTO)ได้จำแนกประเภทบริการสาขาท่องเที่ยวออกเป็น 4 สาขาย่อย คือ

ดังนั้น ทางคณะผู้วิจัยจึงสามารถที่จะสรุปได้ในเบื้องต้นว่า การค้าขายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน นั้นมีอยู่ 2 ลักษณะคือ การค้าขายแดนโดยแท้และการค้าขายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศ โดยการค้าขายแดนทั้งสองนั้นกระทำผ่านสินค้า 2 ประเภทคือ สินค้าที่เป็น “ของ” (Goods) และสินค้าที่เป็น “บริการ” (Service)

ช่องทางการค้าในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

อย่างที่ทราบแล้วในตอนต้นว่า การค้าขายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีทั้งการค้าขายแดนโดยแท้และการค้าขายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งการค้าขายแดนทั้งสองรูปแบบนั้นเกิดขึ้นในช่องทางการค้าต่างๆ ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ทั้งที่เป็นช่องทางการค้าที่ทางราชการประกาศกำหนดไว้ เช่น จุดผ่อนปรนเพื่อการค้า ช่องทางอนุมติ และช่องทางอนุมติเฉพาะคราว เป็นต้น และช่องทางที่ทางราชการยังไม่ได้ประกาศกำหนดไว้ เช่น ช่องทางธรรมชาติต่างๆ

ปัจจุบันจังหวัดแม่ฮ่องสอนและกระทรวงการคลัง (ศุลกากร) ได้ประกาศเปิดทำการช่องทางการค้าในจังหวัดแม่ฮ่องสอนจำนวน 5 ช่องทาง⁶ โดยแต่ละช่องทางการค้าจะตั้งอยู่ตามแนวชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนและส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตพื้นที่ป่า ดังนี้

- (1) จุดผ่อนปรนเพื่อการค้าช่องทางห้วยต้นนุ่น หมู่ที่ 4 ตำบลแม่เงา อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน
- (2) จุดผ่อนปรนเพื่อการค้าช่องทางบ้านห้วยผึ่ง หมู่ที่ 3 ตำบลห้วยผา อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน

-
- โรงแรมและภัตตาคาร รวมทั้งบริการจัดเตรียมอาหารและเครื่องดื่มนอกสถานที่ (catering services):CPC 641-643
 - ผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวและตัวแทนท่องเที่ยว (Travel agencies and tour operators services):CPC 7471
 - ไกด์ท่องเที่ยว (Tourist guides services):CPC 7472
 - บริการท่องเที่ยวอื่นๆ (Others)

- บริการด้านนันทนาการ วัฒนธรรม และการกีฬา ได้แก่ บริการด้านความบันเทิง บริการสำนักข่าวสาร บริการด้านห้องสมุดพิพิธภัณฑ์และวัฒนธรรมอื่นๆ บริการด้านการกีฬาและนันทนาการ และอื่นๆ ไม่รวมบริการโสเภณี
- บริการด้านการขนส่ง ได้แก่ บริการขนส่งทางรถไฟ ทางถนน ทางอากาศ ทางทะเล ทางท่อ บริการเสริมสำหรับการขนส่งทุกรูปแบบ และอื่นๆ
- บริการอื่นๆ ได้แก่ บริการอื่นๆ ที่ไม่ได้รวมอยู่ในข้อใดดังกล่าวข้างต้น.

⁶ ประกาศจังหวัดแม่ฮ่องสอนและศูนย์สั่งการชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านด้านพม่า จังหวัดแม่ฮ่องสอน เรื่องกำหนดมาตรการ หลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติบริเวณจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าและช่องทางอนุมติด้านจังหวัดแม่ฮ่องสอน ประกาศ ณ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2549.

(3) จุดผ่อนปรนเพื่อการค้าช่องทางบ้านเสาหินและทางอนุมัติบ้านเสาหิน หมู่ที่ 1 ตำบลเสาหิน อำเภอมะเข่เรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน

(4) ทางอนุมัติบ้านน้ำเพียงดิน อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน

(5) ทางอนุมัติเฉพาะคราวบ้านแม่สามแลบ หมู่ที่ 10 ตำบลแม่สามแลบ อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน

ดังนั้นจะเห็นว่า จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีช่องทางการค้าสำหรับการค้าชายแดนในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนทั้งหมด 5 ช่องทาง โดยช่องทางการค้าดังกล่าวปรากฏใน 3 รูปแบบ คือ

- 1.) จุดผ่อนปรนเพื่อการค้า⁷จำนวน 3 ช่องทาง และ
- 2.) ทางอนุมัติจำนวน⁸ 2 ช่องทาง และ
- 3.) ทางอนุมัติเฉพาะคราวจำนวน 1 ช่องทาง

จังหวัดแม่ฮ่องสอนโดยผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนได้ประกาศเปิดจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าจำนวน 3 ช่องทางและกระทรวงการคลัง (กรมศุลกากร) ได้ประกาศเปิดทางอนุมัติและทางอนุมัติเฉพาะคราว จำนวน 3 ช่องทางให้เป็นช่องทางการค้าสำหรับผู้คนที่ต้องการทำการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

จุดสังเกตประการหนึ่งที่ได้เห็นได้ชัดจนถึงความแตกต่างระหว่างจุดผ่อนปรนเพื่อการค้ากับทางอนุมัติและทางอนุมัติเฉพาะคราว นั่นก็คือ ทางอนุมัติและทางอนุมัติเฉพาะคราวจะไม่มีตำรวจตรวจคนเข้าเมืองประจำการอยู่ในช่องทางการค้าที่เป็นทางอนุมัติหรือทางอนุมัติเฉพาะคราว โดยในการเข้ามาหรือออกไปนอกราชอาณาจักรของชาวบ้านหรือผู้ที่อาศัยตามแนวชายแดนหรือผู้ประกอบการจะมีเจ้าหน้าที่ทหารหรือตำรวจตระเวนชายแดนทำหน้าที่แทนตำรวจตรวจคนเข้าเมืองในการตรวจสอบคนที่ผ่านเข้าออกบริเวณชายแดนดังกล่าว

ในขณะที่จุดผ่อนปรนเพื่อการค้า จะมีตำรวจตรวจคนเข้าเมืองประจำการอยู่ ณ จุดผ่อนปรนเพื่อการค้าดังกล่าวทำหน้าที่เกี่ยวกับการเข้าหรือออกของบุคคลตามแนวชายแดนตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

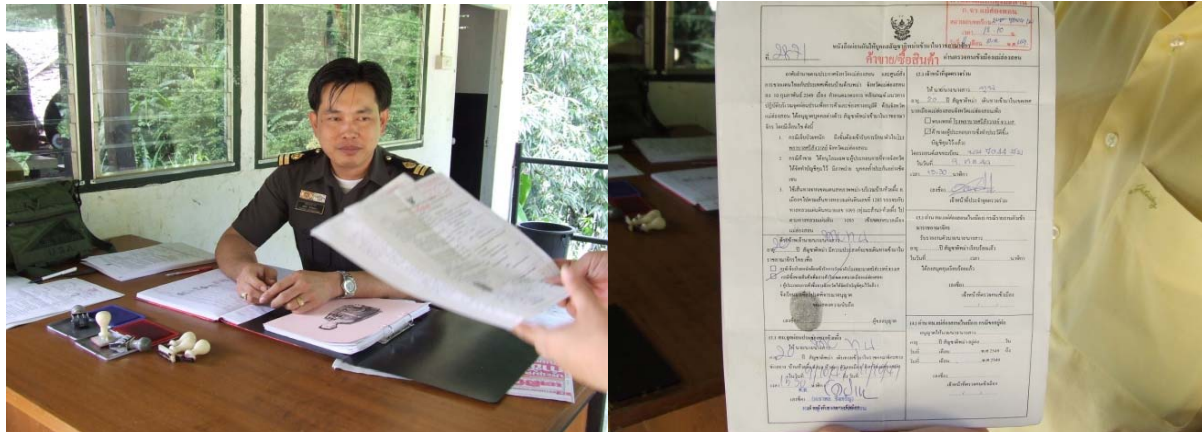
⁷ จุดผ่อนปรนเพื่อการค้า เป็นจุดที่กระทรวงมหาดไทยมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดนมีอำนาจประกาศเปิดจุดผ่อนปรนเพื่อผ่อนผันให้มีการค้าชายบริเวณชายแดนในพื้นที่จังหวัดที่ตนรับผิดชอบ และกำหนดประเภทสินค้าไว้เป็นกรณีพิเศษ อาทิ สินค้าเล็กน้อยที่จำเป็นต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชนทั้งสองประเทศ โดยมูลค่าการค้าซื้อขายไม่เกิน 500,000 บาท/คน/วัน

⁸ ทางอนุมัติกำหนดขึ้นโดยกฎกระทรวง โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 3 มาตรา 13 และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2480 เพื่อให้เป็นทางที่ใช้ขนส่งของเข้าในหรือออกนอกราชอาณาจักร หรือจากเขตแดนทางบกมายังด่านศุลกากร หรือจากด่านศุลกากรไปยังเขตแดนทางบก การขนส่งของดังกล่าวออกทางอนุมัติจะกระทำได้เว้นแต่กรณีมีเหตุจำเป็นอาจได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมศุลกากรหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายอนุญาตให้ใช้ทางนอกเส้นทางอนุมัติเป็นการเฉพาะคราวได้

⁹ อ้างแล้ว.

และนอกจากนี้จุดผ่อนปรนเพื่อการค้านั้นจะจำกัดมูลค่าของการซื้อขายเอาไว้ กล่าวคือ ไม่เกิน 500,000 บาท/คน/วัน ในขณะที่ทางอนุมัติหรือทางอนุมัติเฉพาะคราวนั้น ไม่มีการจำกัดมูลค่าของการซื้อขายสินค้าเอาไว้เหมือนเช่นกรณีจุดผ่อนปรนเพื่อการค้า

ภาพตัวอย่าง : ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ณ จุดผ่อนปรนเพื่อการค้าบ้านห้วยผึ้ง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน



ภาพตัวอย่าง : เจ้าหน้าที่ทหารทำหน้าที่ตรวจคนเข้าออก ณ ทางอนุมัติเฉพาะคราวบ้านแม่สามแลบ ตำบลแม่สามแลบ อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน



อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการค้าชายแดนโดยแท้นั้นเป็นการค้าขายในระหว่างชาวบ้านหรือผู้ที่อาศัยอยู่ตามแนวชายแดนในลักษณะเกือบลูกกันระหว่างชุมชนที่ผู้คนทั้งสองอาศัยอยู่ใกล้กัน ดังนั้น จึงอาจจะมีการค้าชายแดนที่ทำการในบริเวณอื่นๆที่ยังไม่มีการประกาศเปิดเป็นจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าหรือทางอนุมัติหรือทางอนุมัติเฉพาะคราว ซึ่งเราเรียกช่องทางเหล่านี้ว่า “ช่องทางธรรมชาติ” ซึ่งการค้าในกรณีนี้ก็คือการค้าชายแดนโดยแท้เช่นเดียวกัน

สินค้าที่ค้าขายตามแนวชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอน

อย่างที่ทางคณะผู้วิจัยได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้นที่ผ่านมาว่า การค้าชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนสามารถที่จะแยกได้เป็นการค้าชายแดนโดยแท้และการค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศ โดยการค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศนั้นยังมีจุดเชื่อมโยงหรือจุดเกาะเกี่ยวกับอย่างแนบแน่นกับคนและชุมชนที่อยู่ในบริเวณตามแนวชายแดนอย่างเหนียวแน่น อันส่งผลให้การค้าชายแดนในรูปแบบนี้ไม่สามารถแยกตัวเป็นการค้าระหว่างประเทศโดยสมบูรณ์แบบเหมือนเช่นในพื้นที่จังหวัดอื่นๆ ได้ เช่น จังหวัดเชียงราย หรือจังหวัดตาก เป็นต้น

จุดเชื่อมโยงหรือจุดเกาะเกี่ยวที่ผูกพันการค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศกับคนและชุมชนที่อยู่ในบริเวณตามแนวชายแดนนั้น ก็คือ การที่ผู้ประกอบการในการค้าชายแดนดังกล่าวนั้นจำเป็นที่จะต้องอาศัยคนและชุมชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณแนวชายแดนในระบบการค้าชายแดนของตนเอง ซึ่งสิ่งที่ผู้ประกอบการใช้ในระบบการค้าชายแดนของตนเองนั้นไม่ใช่สินค้าที่มีรูปร่าง หรือ “ของ” (Goods) แต่เป็นสินค้าที่ไม่มีรูปร่าง หรือ “บริการ” (Service) ไม่ว่าจะเป็น “แรงงาน” หรือ “ขนส่ง” เป็นต้น

และจุดเชื่อมโยงหรือจุดเกาะเกี่ยวดังกล่าว นอกจากจะผูกพันระหว่างผู้ประกอบการในประเทศไทยกับคนและชุมชนในประเทศไทยแล้ว ในบางครั้งผู้ประกอบการในประเทศข้างเคียง เช่น ประเทศพม่า ก็ยังเข้ามาผูกพันในจุดเชื่อมโยงหรือจุดเกาะเกี่ยวดังกล่าวเช่นกัน ซึ่งหากเราพิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้วจะพบว่าจุดเชื่อมโยงหรือจุดเกาะเกี่ยวนี้ ก็คือ การค้าชายแดนรูปแบบหนึ่งนั่นเอง แต่การค้าชายแดนนี้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ไปที่สินค้า “ของ” (Goods) แต่เป็นสินค้า “บริการ” (Service) นั่นเอง

ดังนั้น ทางคณะผู้วิจัย จึงสรุป “สินค้าที่ค้าขายตามแนวชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอน” มีดังนี้

(1) สินค้าที่เป็น “ของ” (Goods)

สินค้าที่เป็น “ของ” หรือวัตถุที่มีรูปร่างที่มีการนำเข้าและส่งออกตามแนวชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนที่สำคัญๆ มีดังนี้¹⁰

สินค้านำเข้าที่สำคัญ ได้แก่ สินค้าเกษตร เช่น พริกแห้ง เมล็ดงาดำ งามา ถั่วเขียวผิวมัน ถั่วหมา ถั่วลิสง เป็นต้น ปศุสัตว์ เช่น โค กระบือมีชีวิต เป็นต้น และเปลือกไม้ก่อก เมื่อนำเข้ามาแล้วส่วนใหญ่จะส่งต่อไปยังจังหวัดอื่น เช่น จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดลำพูน และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

ตัวอย่างภาพ : ภาพของพริกแห้งที่นำเข้ามาจากจังหวัดลพบุรี ประเทศพม่าเพื่อนำไปส่งขายต่อในจังหวัดนครศรีธรรมราช ผ่านทางจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าและช่องทางอนุวัติบ้านเสาหิน ตำบลเสาหิน อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน

¹⁰ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ด่านศุลกากร จังหวัดแม่ฮ่องสอน.



ตัวอย่างภาพ : ภาพของวัวควายจากบ้านตะกอกท่า เมืองผาจอง ประเทศพม่าที่ผู้ประกอบการนำเข้า มาผ่านช่องทางอนุมัติเฉพาะคราวบ้านแม่สามแลบ ตำบลแม่สามแลบ อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอนเพื่อ ส่งไปจำหน่ายต่อยังกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียงเพื่อทำลูกชิ้นและผลิตภัณฑ์อื่นๆ



จากการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูล ทางคณะผู้วิจัยสังเกตเห็นว่า สินค้าที่ผู้ประกอบการในจังหวัด แม่ฮ่องสอนนำเข้ามาจากประเทศพม่าส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าเกษตรและปศุสัตว์ที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน สามารถผลิตได้ แต่ก็ไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนจึงต้องมีการนำเข้า สินค้าดังกล่าว

ในการนำเข้าสินค้าจากประเทศพม่ามายังจังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้น ผู้ประกอบการจะนำเข้าผ่านจุด ผ่านปรนเพื่อการค้า ทางอนุมัติและทางอนุมัติเฉพาะคราวทั้ง 5 ช่องทางในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ข้อสังเกตก็คือ ผู้นำเข้าสินค้าโดยส่วนใหญ่เป็นประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดนที่ทำการติดต่อ ค้าขายกันมานานแล้ว สินค้าที่นำเข้ามาทางด่านศุลกากรแม่ฮ่องสอนจะนำมาจำหน่ายภายในจังหวัด ส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งก็นำไปจำหน่ายยังจังหวัดใกล้เคียงโดยเฉพาะ โค กระบือมีชีวิต

ส่วนสินค้าที่นำเข้ามาทางด่านศุลกากรแม่สะเรียงก็จะมีพ่อค้าไปติดต่อซื้อขายกับคู่ค้าตรงบริเวณ แนวชายแดนพม่าโดยตรง และอีกส่วนหนึ่งผู้นำเข้าก็จะนำไปจำหน่ายยังจังหวัดใกล้เคียงต่อไป

สินค้าส่งออกที่สำคัญ ได้แก่ น้ำมันพืช ผงชูรส ทีวีสี รองเท้าแตะฟองน้ำ ยางนอกรถยนต์ และเครื่อง อุปกรณ์บริโภคเบ็ดเตล็ด

ตัวอย่างภาพ : ภาพของน้ำมันปาล์มที่นำมาจากกรุงเทพมหานครเพื่อมาเปลี่ยนถ่ายรถบรรทุกเป็นรถบรรทุก 10 ล้อเพื่อขนส่งไปยังจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าและช่องทางอนุมัติบ้านเสาหิน ตำบลเสาหิน อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอนเพื่อส่งต่อไปยังเมืองลอยก่อ ประเทศพม่า



ตัวอย่างภาพ : ภาพของเครื่องยนต์เก่าและน้ำมันเชื้อเพลิงจากประเทศมาเลเซียที่รอการส่งออกไปยังประเทศพม่า ณ สันเขตจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าและช่องทางอนุมัติบ้านเสาหิน ตำบลเสาหิน อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน



จากการสังเกตของคณะผู้วิจัยพบว่า สินค้าส่วนใหญ่ที่ผู้ประกอบการส่งออกไปยังประเทศพม่านั้นเป็นสินค้าที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนไม่สามารถผลิตขึ้นเองได้ หรือผลิตได้แต่ไม่เพียงพอต่อความต้องการภายในจังหวัด และสินค้าส่วนใหญ่นั้นผู้ประกอบการจะนำมาจากจังหวัดใกล้เคียง เช่น จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดตาก เป็นต้น

ในการส่งออกสินค้าจากจังหวัดแม่ฮ่องสอนไปยังประเทศพม่านั้น ผู้ประกอบการจะส่งออกผ่านจุดผ่อนปรนเพื่อการค้า ทางอนุมัติและทางอนุมัติเฉพาะคราวทั้ง 5 ช่องทางในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ข้อสังเกตก็คือ การส่งออกสินค้าผ่านด่านศุลกากรแม่ฮ่องสอนและด่านศุลกากรแม่สะเรียงนั้นผู้ประกอบการส่งออกมีทั้งประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดนที่ทำการติดต่อค้าขายกันมาเป็นเวลานานและบริษัทจากจังหวัดตากและกรุงเทพมหานคร

สินค้าที่ส่งออกจะนำไปจำหน่ายให้กับประชาชนชาวพม่าตามบริเวณชายแดนและหมู่บ้านใกล้เคียง และอีกส่วนหนึ่งก็ส่งจำหน่ายไปยังเมืองใหญ่ๆของประเทศพม่า กล่าวคือ ถ้าส่งสินค้าออกทางด่านศุลกากรแม่ฮ่องสอนก็จะสามารถส่งไปจำหน่ายยังเมืองตองยี(ตองยี) ซึ่งเป็นเมืองหลวงของรัฐฉานได้ แต่ถ้าส่งสินค้าออกทางด่านศุลกากรแม่สะเรียงก็สามารถส่งไปจำหน่ายเมืองลอยกอกของรัฐกะยา เป็นต้น

(2) สินค้าที่เป็น “บริการ”¹¹ (Service)

ในส่วน of สินค้าที่เป็น “บริการ” (Service) นั้นเนื่องจากสินค้าประเภทนี้มีความหลากหลายในแง่ of รูปแบบการใช้ “บริการ”¹² ดังนั้น ทางคณะผู้วิจัยจะขอเสนอเฉพาะในส่วน of “บริการ” ที่เกิดขึ้น โดย “คน” ที่อาศัยอยู่ในบริเวณตามแนวชายแดนเป็นสำคัญ เพื่อให้ให้เห็นภาพ of จุดเชื่อมโยงและจุดเกาะเกี่ยว ที่เกิดขึ้นในระบบ of การค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศ และนำไปสู่รูปแบบ of การค้าชายแดน ในสินค้า “บริการ” ในจังหวัดแม่ฮ่องสอนต่อไป

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

ตัวอย่างภาพ : ภาพแรงงานชาวพม่าที่เข้ามาใช้แรงงาน ณ สันเขตจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าบ้านห้วยผึ้ง ตำบลห้วยผา อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยแรงงานเหล่านี้จะมานั่งรอผู้ประกอบการค้าทั้งชาวไทยและชาวพม่า บริเวณสันเขตเพื่อใช้แรงงาน โดยผู้ประกอบการค้าจะจ่ายค่าจ้างให้ครั้งละ 10-20 บาท ต่อคนต่อครั้ง โดยไม่นับจำนวนสินค้า โดยในแต่ละครั้งจะจ้างประมาณ 3-5 คน



ตัวอย่างภาพ : เรือบรรทุกสินค้าบางส่วน of ชาวพม่าในแม่น้ำสาละวินที่จอดรออยู่บริเวณท่าเรือบ้านแม่สามแลบ อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอนเพื่อขนถ่ายสินค้าไปยังประเทศพม่า ทั้งนี้เนื่องจากเรือ of ชาวไทยไม่สามารถเข้าไปในเขตพื้นที่ประเทศพม่าได้

¹¹โดยเป็นไปตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Service-GATS) ซึ่งเป็นหนึ่งในความตกลง of องค์การการค้าโลก (WTO) ที่ประเทศสมาชิกทุกประเทศรวมทั้งประเทศไทยต้องปฏิบัติโดยประเภท of “บริการ”นี้ อ้างอิงจากการจำแนกประเภท of “บริการ”ใน UN Central Product Classification (CPC).

¹²ส่วนสินค้า “บริการ” ที่มีการนำเข้าและส่งออกตามแนวชายแดนจังหวัดแม่ฮ่องสอนและประเทศพมานั้น เนื่องจากไม่มีหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการเก็บข้อมูลส่วนนี้โดยตรง ดังนั้น ทางคณะผู้วิจัยจึงไม่สามารถเสนอ ข้อมูลสถิติ of สินค้า “บริการ” ที่มีการนำเข้าและส่งออกตามแนวชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนและประเทศพม่าได้.



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

ตัวอย่างภาพ : ภาพแรงงานชาวไทยบริเวณบ้านเสาหิน ตำบลเสาหิน อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยแรงงานชาวไทยเหล่านี้จะอาศัยอยู่ในบริเวณบ้านเสาหินโดยผู้ประกอบการจะจ้างแรงงานเหล่านี้ในลักษณะหมุนเวียนผลัดเปลี่ยนกันไปตามหมู่บ้าน โดยการจ้างแรงงานในแต่ละครั้งผู้ประกอบการจะจ้างเหมาโดยคิดเป็นรายชิ้นๆ ละ 1-2 บาท เช่น หากเป็นรถบรรทุก 10 ล้อบรรทุกน้ำมันปาล์มจำนวน 800 ถัง (ปี๊บ) ผู้ประกอบการจะจ้างเหมาจำนวน 800 บาทในการขนสินค้าลงมาจากรถบรรทุก 10 ล้อเพื่อขนสินค้าขึ้นไปยังรถบรรทุก 10 ล้อของผู้ประกอบการชาวพม่าต่อไป



ตัวอย่างภาพ : ภาพการเปลี่ยนถ่ายสินค้าจากรถบรรทุกขนาดใหญ่ (6 ล้อ) มาเป็นรถยนต์บรรทุกขนาดเล็ก (4 ล้อ) เพื่อนำสินค้าไปยังทำน้ำช่องทางอนุมัติเฉพาะครัวบ้านแม่สามแลบ ตำบลแม่สามแลบ อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน ทั้งนี้เนื่องจากเส้นทางในหมู่บ้านไปยังทำน้ำเป็นทางแคบรถบรรทุกขนาดใหญ่เข้าไปได้ลำบาก โดยรถบรรทุกเล็กเหล่านี้เป็นของชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในบ้านแม่สามแลบ อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน



ตัวอย่างภาพ : ภาพรถยนต์บรรทุกรับจ้างขนาดใหญ่ (รถบรรทุก 10 ล้อพ่วงและรถบรรทุก 10 ล้อ) โดยในภาพจะเป็นการรับจ้างบรรทุกน้ำมันปาล์มไปยังสันเขตกองจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าและทางอนุวัติ บ้านเสาหิน ตำบลเสาหิน อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ทั้งนี้เพราะเส้นทางไปยังบ้านเสาหินนั้น ยากลำบาก ผู้ประกอบการจึงต้องใช้บริการรถบรรทุกรับจ้าง โดยรถบรรทุกดังกล่าวเป็นของคนที่มีอาศัยอยู่นอกชุมชนบ้านเสาหิน การคิดค่าบริการขนส่งก็คิดถึง (ปีป) ละ 16-18 บาท โดยรถบรรทุก 10 ล้อ 1 คัน จะบรรทุกได้ประมาณ 800-900 ถัง (ปีป) และหาก สินค้าได้รับความเสียหายในระหว่างการขนส่ง ผู้ขนส่ง จะต้องชดเชยราคาถัง (ปีป) ละ 720-740 บาท



เหตุที่แรงงานรับจ้างตามแนวชายแดนทั้งที่เป็นคนไทยและคนพม่ามีความสำคัญต่อระบบการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน เพราะจังหวัดแม่ฮ่องสอนและด่านตรวจคนเข้าเมืองในจังหวัดแม่ฮ่องสอนยังไม่อนุญาตให้ผู้ประกอบการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนและประเทศพม่านำรถยนต์หรือรถบรรทุกไปส่งสินค้าจนถึงเมืองท่าต่างๆ ในประเทศพม่าหรือในเขตประเทศไทย กล่าวคือ ผู้ประกอบการสามารถนำรถยนต์และรถบรรทุกเดินทางไปส่งสินค้าได้ ณ สันเขตกองจุดผ่อนปรนเท่านั้นจะนำรถยนต์และรถบรรทุกออกนอกประเทศไทยหรือเข้ามาในประเทศไทยไม่ได้

นอกจากนี้จากมาตรการในการรักษาความปลอดภัยจากสิ่งเสพติดและของผิดกฎหมายทำให้สินค้าที่จะส่งออกไปยังประเทศพม่าหรือนำเข้ามายังประเทศไทยต้องมีการตรวจค้นโดยละเอียด โดยการนำสินค้าดังกล่าวลงมาจากรถยนต์หรือรถบรรทุกเพื่อทำการตรวจสอบค้น ซึ่งในกรณีเหล่านี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง

ใช้แรงงาน โดยเฉพาะแรงงานในพื้นที่เพื่อทำการขนสินค้าลงมาเพื่อทำการตรวจสอบและตรวจค้น และ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้แรงงานในการขนสินค้าขึ้นรถยนต์หรือรถบรรทุกของคู่ค้าหรือลูกค้าจากประเทศ พม่า/ประเทศไทยเพื่อขนส่งสินค้าเข้าไปยังประเทศพม่า/ประเทศไทยต่อไป ซึ่งแรงงานในพื้นที่โดยเฉพาะ สันเขตของจุดผ่อนปรนเพื่อการค้า ทางอนุมติหรือทางอนุมติเฉพาะคราวมีทั้งแรงงานชาวไทย และแรงงาน ชาวพม่า

และนอกจากนี้ในการขนถ่ายสินค้าในแต่ละครั้งผู้ประกอบการอาจจะไม่สามารถนำสินค้าไปส่งได้ ด้วยตนเองเพราะมีสินค้าที่จะต้องทำการส่งออกเป็นจำนวนมาก หรือเส้นทางที่จะใช้ขนส่งมีความยากลำบาก ต้องใช้รถบรรทุกขนาดใหญ่ในการขนส่ง หรือเส้นทางคับแคบต้องเปลี่ยนถ่ายสินค้าลงรถยนต์บรรทุกขนาดเล็ก หรือผู้ประกอบการไม่มีรถยนต์บรรทุกขนาดใหญ่ เป็นต้น เหตุผลเหล่านี้เองที่ทำให้จำเป็นต้องอาศัย บริการขนส่งสินค้าในการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้า

ซึ่งจากการลงพื้นที่สำรวจข้อเท็จจริง ทางคณะผู้วิจัยพบว่าอาชีพรถยนต์หรือรถบรรทุกจ้างนี้หาก เป็นรถยนต์หรือรถบรรทุกขนาดเล็กมักจะเป็น “คน” ที่อยู่ในชุมชนที่เป็นที่ตั้งของช่องทางการค้าต่างๆเป็น ผู้ดำเนินการหรือรับจ้าง

แต่หากเป็นรถยนต์หรือรถบรรทุกขนาดใหญ่ก็จะเป็นของ “คน” ที่อาศัยอยู่นอกพื้นที่ช่องทางการค้า นั้นๆเป็นผู้ดำเนินการหรือรับจ้าง ทั้งนี้เพราะรถยนต์หรือรถบรรทุกขนาดใหญ่เหล่านี้ต้องมีการลงทุนด้วย เงินจำนวนมากและต้องมีการรับจ้างอย่างต่อเนื่องถึงจะคุ้มค่ากับการลงทุน ซึ่ง “คน” ที่อยู่ในชุมชนที่เป็น ที่ตั้งของช่องทางการค้าต่างๆไม่สามารถที่จะลงทุนได้

นอกจากบริการขนส่งสินค้าโดยรถยนต์หรือรถบรรทุกแล้ว ยังมีบริการรถยนต์โดยสารให้แก่ ชาวบ้านหรือผู้ประกอบการชาวพม่าในการเดินทางเข้ามาติดต่อค้าขายในจังหวัดแม่ฮ่องสอนด้วย ทั้งนี้เพราะ ทางจังหวัดแม่ฮ่องสอนและด่านตรวจคนเข้าเมืองจะไม่อนุญาตให้นายานพาหนะใดๆจากประเทศพม่าเข้ามา ในจังหวัดแม่ฮ่องสอนดังที่กล่าวมาในตอนต้น

ผู้ประกอบการค้าชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอน

จากลักษณะของการค้าชายแดนดังกล่าวมานั้น ทางคณะผู้วิจัยสามารถที่จะสรุปโครงสร้างของ ผู้ประกอบการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนได้ดังนี้ กล่าวคือ

1) ผู้ประกอบการค้าชายแดนโดยแท้

ผู้ประกอบการค้าชายแดนกลุ่มนี้จะมีลักษณะทำการค้าชายแดนเพื่อการอุปโภคและบริโภคโดยตรง ซึ่งสินค้าที่ผู้ประกอบการทำการค้านั้นมีทั้งสินค้าที่เป็น “ของ” และสินค้าที่เป็น “บริการ” ดังที่กล่าวไว้ใน ตอนต้น

2) ผู้ประกอบการค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศ

ผู้ประกอบการค้าชายแดนในกลุ่มนี้นอกจากจะทำการค้าชายแดนเพื่ออุปโภคและบริโภคโดยตรง แล้ว ก็ยังทำการค้าชายแดนโดยการส่งต่อซึ่งสินค้าที่เป็น “ของ” และสินค้าที่เป็น “บริการ” ไปยังพื้นที่ต่างๆ

ทั้งในประเทศไทยและประเทศพม่าด้วย โดยผู้ประกอบการค้าชายแดนทั้งสองประเภทนี้จะอาศัยอยู่ทั้งในชุมชนและนอกชุมชนซึ่งเป็นที่ตั้งของพื้นที่ที่มีช่องทางการค้าชายแดนอยู่

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูล ทางคณะผู้วิจัยพบว่า การค้าชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีลักษณะที่แตกต่างจากจังหวัดอื่นๆ คือ ไม่ค่อยปรากฏการค้าชายแดน ณ บริเวณช่องทางการค้าในลักษณะของการค้าในเชิงพาณิชย์ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการอยู่ห่างจากแหล่งชุมชนที่ตั้งของสินค้าที่จะทำการส่งออกไปยังประเทศพม่านั้นเอง

ดังนั้น ช่องทางการค้าจึงเป็นเพียงจุดหรือช่องทางที่เปิดทำการให้มีการนำสินค้าผ่านเข้าและ/หรือออกของสินค้าเท่านั้น

จากโครงสร้างของผู้ประกอบการค้าชายแดนดังกล่าวทำให้เห็นถึงรูปแบบของการค้าชายแดนที่ชัดเจนยิ่งขึ้นไปอีกระดับหนึ่ง คือ

(1) การค้าชายแดนที่ต้องตามกฎหมาย

การค้าชายแดนที่ต้องตามกฎหมายนี้ สามารถที่จะแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1.1 การค้าชายแดนที่ต้องตามกฎหมายแต่ไม่ผ่านพิธีการศุลกากร

การค้าชายแดนในรูปแบบนี้เป็นการค้าชายแดนที่ต้องตามกฎหมายทุกประการ แต่เพราะเหตุที่การค้าชายแดนในบางลักษณะไม่จำเป็นต้องผ่านพิธีการศุลกากร ทั้งนี้ไม่ใช่เป็นเพราะต้องการหลบหลีกการเสียภาษีแต่อย่างใด แต่เป็นเพราะตัวของสินค้าที่ทำการซื้อขายนั้นมีปริมาณเล็กน้อยและเป็นสินค้าที่ใช้ในการอุปโภคบริโภคโดยเฉพาะ หรืออาจจะเป็นเพราะสินค้านั้นไม่อยู่ในอำนาจของด่านศุลกากรที่จะเรียกเก็บภาษีหรือดำเนินการตามพิธีการศุลกากรก็ได้ ซึ่งการค้าชายแดนในกรณีนี้มีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

ก. การค้าชายแดนโดยแท้

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

ข. การค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศ

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

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

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

ในขณะเดียวกัน กระทรวงพาณิชย์ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 ก็เห็นว่า “การค้าแบบถ่ายลำหรือสินค้าถ่ายลำ” นั้นมีการนำสินค้าที่เป็น “ของ” เข้ามาในราชอาณาจักร ดังนั้น ผู้นำเข้าต้องมีการขออนุญาตในการนำเข้าหรืออาจจะต้องมีใบแหล่งกำเนิดสินค้าเพื่อตรวจสอบที่มาของสินค้าดังกล่าว

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

ดังนั้น การค้าแบบถ่ายลำหรือสินค้าถ่ายลำจึงเป็นการค้าชายแดนรูปแบบหนึ่งที่ผู้ประกอบการในประเทศไทยส่งออกสินค้าที่เป็น “บริการ” กล่าวคือ “บริการขนส่ง” ไปยังต่างประเทศโดยการ “ขนส่ง” สินค้าที่เป็น “ของ” ผ่านประเทศไทยไปยังประเทศของผู้ซื้อสินค้าที่เป็น “ของ” และสินค้าที่ “บริการ” นั้นเอง

อนึ่ง เนื่องจากปัจจุบันนี้ยังไม่มีหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องของการนำเข้าและส่งออกสินค้าที่เป็น “บริการ” โดยตรงจึงทำให้ปัญหาที่เกี่ยวกับการค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศในกรณีการค้าแบบถ่ายลำหรือสินค้าถ่ายลำยังคงมีต่อไป โดยเฉพาะการทับซ้อนซึ่งอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานผู้มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ ซึ่งทางคณะผู้วิจัยเห็นว่าควรที่จะมีการศึกษาอย่างจริงจังในเรื่องนี้เพื่อไม่เกิดการทับถมของปัญหากันเกิดกลายเป็น “ช่องว่าง” ของระบบการค้าชายแดนของประเทศไทย

ตัวอย่าง : การค้าแบบถ่ายลำหรือสินค้าถ่ายลำ

จากการสอบถามผู้ประกอบการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนพบว่า มีประเทศต่างๆ เช่น ประเทศมาเลเซีย ประเทศสิงคโปร์ และประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น ใช้จังหวัดแม่ฮ่องสอนของประเทศไทย เป็นทางผ่านในการขนส่งสินค้าที่เป็น “ของ” ไปยังประเทศพม่า ประเทศจีนตอนใต้ (มณฑลยูนนาน) โดยเฉพาะสินค้าที่เป็น “ของ” ประเภทพวกน้ำมันเบนซิน น้ำมันปาล์มและจักรยานเก่าๆที่ใช้แล้ว ซึ่งในการขนส่งสินค้าเหล่านี้ ผู้ประกอบการชาวพม่าที่เป็นผู้ซื้อสินค้าที่เป็น “ของ” ประเภทพวกน้ำมันปาล์มและจักรยานเก่าๆที่ใช้แล้ว นิยมใช้ “บริการขนส่ง” จากผู้ประกอบการชาวไทย โดยเฉพาะผู้ประกอบการในจังหวัดแม่ฮ่องสอนเนื่องจากมีความคุ้นเคยเป็นอย่างดีจากการติดต่อกับชายแดนกันมานาน ซึ่งในการขนส่งสินค้าที่เป็น “ของ” ผ่านจังหวัดแม่ฮ่องสอนในแต่ละครั้งนั้นต้องไปดำเนินการพิธีการศุลกากรเพื่อนำเข้าและส่งออกสินค้าที่เป็น “ของ” ที่จะทำการถ่ายลำทุกครั้ง มิฉะนั้นจะไม่สามารถขนถ่ายสินค้าที่เป็น “ของ” ดังกล่าวได้

¹³ สินค้าถ่ายลำนั้นไม่สามารถจำหน่ายได้ในประเทศไทยต้องส่งออกป็นอกประเทศไทยเท่านั้น.

ตัวอย่างภาพ : ผู้ประกอบการชาวไทยขนถ่ายสินค้าที่เป็น “ของ” คือน้ำมันเบนซินไปยังผู้ซื้อในประเทศพม่า โดยน้ำมันเบนซินดังกล่าวเป็นของผู้ขายที่อยู่ในประเทศมาเลเซีย ซึ่งค่าใช้จ่ายในการขนส่งนี้ผู้ประกอบการชาวพม่าจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมดให้กับผู้ประกอบการชาวไทย



1.2 การค้าชายแดนที่ถูกต้องตามกฎหมายและผ่านพิธีการศุลกากร

การค้าชายแดนในรูปแบบนี้เป็นการค้าชายแดนที่ถูกต้องตามกฎหมายทุกประการ ซึ่งในกรณีนี้ได้แก่ การค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศในสินค้าที่เป็น “ของ” ซึ่งสินค้านี้ตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2480 ที่กำหนดให้ผู้ประกอบการที่นำเข้าและส่งออกซึ่งสินค้านี้จะต้องดำเนินการผ่านพิธีการศุลกากรเพื่อเสียภาษีอากรอย่างถูกต้อง

ตัวอย่างภาพ : ภาพของผู้ประกอบการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนกำลังขนถ่ายสินค้าไปยังประเทศพม่าผ่านช่องทางการค้าบ้านห้วยผึ้ง ตำบลห้วยผา อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยมีเจ้าหน้าที่ด่านศุลกากรจังหวัดแม่ฮ่องสอนและเจ้าหน้าที่ทหารประจำช่องทางการค้าร่วมตรวจสอบเอกสารหลักฐานการนำเข้าและส่งออกสินค้าและตรวจค้นสิ่งของผิดกฎหมาย



(2) การค้าชายแดนที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

การค้าชายแดนที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายนี้ สามารถที่จะแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

2.1 ผู้ประกอบการค้าชายแดนที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ก. ผู้ประกอบการค้าขายแดนที่มีสิทธิในการประกอบธุรกิจการค้าขายแดน แต่ใช้สิทธิในการประกอบธุรกิจการค้าขายแดนไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

คนไทยมีสิทธิในการประกอบธุรกิจ ซึ่งรวมทั้งการค้าขายแดนได้อย่างเต็มที่ เพราะสิทธิในการประกอบธุรกิจดังกล่าวนี้เป็นสิทธิโดยเด็ดขาดของคนไทยที่ได้รับการรองรับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550¹⁴

แต่อย่างไรก็ตาม แม้คนไทยจะมีสิทธิในการประกอบธุรกิจดังกล่าวข้างต้นก็ตาม แต่การใช้สิทธิในการประกอบธุรกิจนั้นเป็นคนละเรื่องคนละกรณี ดังนั้น คนไทยจะใช้สิทธิในการประกอบธุรกิจอย่างใดนั้น ต้องพิจารณากฎหมายที่ได้บัญญัติหรือกำหนดไว้เป็นเรื่องๆ ไป เช่น หากประสงค์จะนำสินค้าที่เป็น “ของ” เข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมากก็ต้องดำเนินการพิธีการศุลกากรให้ถูกต้องตามที่พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2480 กำหนด เป็นต้น ดังนั้น หากนำสินค้าที่เป็น “ของ” เข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องตามที่พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2480 กำหนดย่อมเป็นการค้าขายแดนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และส่งผลทำให้สินค้าที่มีการนำเข้าและส่งออกกลายเป็นสินค้าที่ผิดกฎหมายไปด้วยเช่นกัน

ตัวอย่างภาพ : ภาพถ่ายการจับกุมการลักลอบนำโค-กระบือเข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาต บริเวณห้วยปอ บ้านแม่สามแลบ อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 (ขอขอบคุณด้านกักสัตว์แม่ฮ่องสอน: เอื้อเฟื้อภาพถ่าย)



ข. ผู้ประกอบการค้าขายแดนที่ไม่มีสิทธิในการประกอบธุรกิจ หรือมีสิทธิในการประกอบธุรกิจภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

ผู้ประกอบการค้าขายแดนในกรณีนี้ คือ ผู้ประกอบการค้าขายแดนที่เป็นคนต่างด้าวซึ่งกฎหมายได้จำกัดการมีสิทธิในการประกอบธุรกิจในประเทศไทยเอาไว้ ซึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย¹⁵ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542¹⁶ เป็นต้น

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

กรณีเหล่านี้ ได้แก่ กรณีที่กฎหมายกำหนดห้ามคนต่างด้าวบางประเภทประกอบธุรกิจในประเทศไทยโดยเด็ดขาด กล่าวคือ คนต่างด้าวไม่มีสิทธิในการประกอบธุรกิจในประเทศไทยเลยไม่ว่ากรณีใดๆ ดังนั้น หากคนต่างด้าวฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวโดยไปประกอบธุรกิจ ดังนี้การประกอบธุรกิจดังกล่าวนี้ย่อมที่จะไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หรือ กรณีที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวบางประเภทเอาไว้ หากคนต่างด้าวฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าว โดยการไปประกอบธุรกิจโดยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ดังนี้การประกอบธุรกิจดังกล่าวนี้ย่อมที่จะไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

ดังนี้ สรุปได้ว่า “ผู้ประกอบการค้าชายแดนที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย” นั้นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นไม่ได้เป็นสินค้าโดยตรง แต่เป็นตัวผู้ประกอบการเองที่ประกอบธุรกิจการค้าชายแดนโดยไม่มีสิทธิในการประกอบธุรกิจหรือมีสิทธิในการประกอบธุรกิจโดยจำกัดหรือมีเงื่อนไข ซึ่งในประเด็นนี้ทางคณะผู้วิจัยจะนำเสนอรายละเอียดในบทต่อไป

2.2 สินค้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

การค้าชายแดนที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายในกรณีนี้ คือ การทำการค้าชายแดนในสินค้าที่ผิดกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะแตกต่างจากกรณีแรกที่น่าเสนอไป ซึ่งสินค้าที่ผิดกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายนั้นก็คือ การนำเข้าสินค้าที่ประเทศไทยห้ามนำเข้ามาในประเทศไทยหรือการส่งออกสินค้าที่ประเทศไทยห้ามส่งออกนอกประเทศไทย เป็นต้น

พื้นที่การค้าชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอน

จังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นจังหวัดชายแดนทางด้านตะวันตกเหนือสุดของประเทศไทย โดยมีอาณาเขตด้านทิศตะวันตกติดกับรัฐฉาน รัฐกะยา รัฐกระเหรี่ยง(รัฐกอกูเล)ของประเทศพม่า โดยมีเทือกเขาดินนงชัยตะวันตกและแม่น้ำสาละวินเป็นแนวแบ่งเขตแดน และทิศเหนือติดกับรัฐฉาน ประเทศพม่า โดยมีทิวเขา

¹⁵ มาตรา 43 วรรค 2 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 บัญญัติว่า “...การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

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

อนึ่ง มาตรา 50 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 คือ มาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ปัจจุบันนั่นเอง.

แดนลาวเป็นแนวแบ่งเขตแดนติดกับประเทศพม่า ทิศตะวันออกติดกับจังหวัดเชียงใหม่ และทิศใต้ติดจังหวัดตาก ด้วยเหตุนี้ ทุกอำเภอของจังหวัดแม่ฮ่องสอนจึงมีพรมแดนติดกับประเทศพม่า กล่าวคือ (1) อำเภอเมืองจังหวัดแม่ฮ่องสอนติดกับรัฐฉานและรัฐกะยา ประเทศพม่า (2) อำเภอปายและอำเภอปางมะผ้า จังหวัดแม่ฮ่องสอนติดกับรัฐฉาน ประเทศพม่า (3) อำเภอขุนยวมและอำเภอแม่ลาน้อย จังหวัดแม่ฮ่องสอนติดกับรัฐกะยา ประเทศพม่า และ(4) อำเภอแม่สะเรียงและอำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอนติดกับรัฐกระเหรี่ยงประเทศพม่า

จากข้อมูลเว็บไซต์ของจังหวัดแม่ฮ่องสอน¹⁷ระบุว่า จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีพื้นที่ทั้งหมด 12,681,259 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 7,925,812.5 ไร่ ซึ่งใหญ่เป็นอันดับ 3 ของภาคเหนือ และอันดับ 7 ของประเทศ พื้นที่ส่วนใหญ่ร้อยละ 90 เป็นทิวเขาน้อยใหญ่และป่าไม้ แต่ส่วนใหญ่จะเป็นเทือกเขาสูงชัน บางแห่งมีความสูงกว่าระดับน้ำทะเลถึงประมาณ 2,000 เมตร ที่เหลือเป็นที่ราบลุ่มตามลำน้ำและหุบเขา ดังนั้นพื้นที่ที่สามารถทำการเกษตรจึงมีเพียง 249,025 ไร่

จะเห็นได้ว่า พื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าไม้ และแน่นอนที่สุดช่องทางการค้าทั้ง 5 ช่องทางของจังหวัดแม่ฮ่องสอนซึ่งตั้งอยู่ตามแนวชายแดนก็จะอยู่ในเขตของพื้นที่ป่าไม้เช่นเดียวกัน ซึ่งในห้วงเวลาของการให้ความสำคัญต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมหรือปัญหาโลกร้อน ดังนั้น แนวความคิดของการอนุรักษ์กับแนวความคิดของการพัฒนาพื้นที่ช่องทางการค้าเพื่อรองรับการค้าชายแดนที่เจริญเติบโตขึ้นตามลำดับนั้นดูเหมือนจะเป็นแนวคิดที่ยังไม่ลงรอยให้แก่นักมากนักในปัจจุบัน

อนึ่ง ทางคณะผู้วิจัยจะนำเสนอประเด็นของพื้นที่การค้าชายแดนกับการพัฒนาการค้าชายแดนในบทต่อไป

.....

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

บทที่ 2

กรอบแนวความคิด (Concept)

บทที่ 2 นี้ทางคณะผู้วิจัยจะนำเสนอถึงโครงสร้างของผู้คนที่อาศัยอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยการนำเรื่อง “สถานะบุคคล” ตามกฎหมายมาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ซึ่ง “สถานะบุคคล” ตามกฎหมายดังกล่าวจะเป็นตัวกำหนดการ “มีสิทธิ” ในการประกอบธุรกิจตามกฎหมายในฐานะที่เป็น “ผู้ทรงสิทธิ” ในการประกอบธุรกิจการค้าขายเดินต่อไป และจะทำให้เราเห็นภาพของคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย และคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่นอกประเทศไทยที่ชัดเจนยิ่งขึ้นโดยเฉพาะการปฏิบัติต่อคนต่างด้าวทั้งสองกลุ่มในเรื่องสิทธิในการประกอบธุรกิจ

โครงสร้างของ “คน” ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

จากข้อมูลของจังหวัดแม่ฮ่องสอน¹⁸ ประชากรของจังหวัด “แม่ฮ่องสอน” นั้นประกอบไปด้วยประชากร 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ

(1) กลุ่มคนที่อยู่ในพื้นราบ ซึ่งประกอบด้วยชาวไต (ไทยใหญ่) ชาวไทยจากจังหวัดอื่น และชาวเขาบางส่วน และ

(2) กลุ่มชนชาวไทยภูเขาที่อาศัยอยู่ตามภูเขา ซึ่งประกอบด้วยกะเหรี่ยง ม้ง ลัวะ มูเซอ และลีซอ

ซึ่งจากข้อมูลของจังหวัดแม่ฮ่องสอนดังกล่าว ทำให้เราเห็นได้ว่าจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์หรือเชื้อชาติอย่างมาก

แต่จากข้อมูลประชากรดังกล่าวของจังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้นเป็นเพียงข้อมูลที่แสดงถึงประชากรที่เป็น “คนไทย” เท่านั้น ไม่รวมถึงประชากรตามข้อเท็จจริงซึ่งเป็น “คนต่างด้าว” ที่อาศัยอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ดังนั้น หากจะแบ่งแยกประชากรของจังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยนำหลักเกณฑ์ของ “สัญชาติ” หรือ “สถานะบุคคล” มาเป็นหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกแล้ว เราสามารถที่จะแบ่งแยกประชากรในจังหวัดแม่ฮ่องสอนออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ

(1) กลุ่มประชากรที่เป็น “คนไทย”

ประชากรกลุ่มนี้ คือ คนที่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติไทย

แต่อย่างที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นว่า จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์หรือเชื้อชาติ จึงอาจเป็นไปได้ที่จะมีประชากรของจังหวัดแม่ฮ่องสอนบางส่วนมีสัญชาติมากกว่า 1 สัญชาติ กล่าวคือ มี

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

ทั้งสัญชาติไทยตามกฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติไทยและมีสัญชาติอื่นๆ ตามกฎหมายสัญชาติของประเทศอื่นๆด้วย

(2) กลุ่มประชากรที่เป็น “คนต่างด้าว”

ประชากรกลุ่มนี้ คือ คนที่ไม่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติไทย

กลุ่มประชากรที่เป็น “คนต่างด้าว” นี้ทางหน่วยงานราชการในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน จะเรียกประชากรกลุ่มนี้ว่า “ประชากรตามความเป็นจริง” หรือ “ประชากรตามข้อเท็จจริง” ซึ่งประชากรกลุ่มนี้จะอาศัยกระจายตัวอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน และจะอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นตามบริเวณแนวชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งรวมถึงบริเวณที่เป็นที่ตั้งของช่องทางการค้าทั้ง 5 ช่องทางในจังหวัดแม่ฮ่องสอนเช่นกัน

ประชากรหรือคนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนที่เป็น “คนต่างด้าว” นั้นถือได้ว่าเป็น “ชนกลุ่มน้อย”¹⁹ ในประเทศไทย ซึ่งก็คือ “คนต่างด้าว” ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย หรืออาจจะเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “คนต่างด้าวในประเทศไทย” ซึ่งกรณีนี้มีความแตกต่างจาก “คนต่างด้าว” ที่อาศัยอยู่นอกประเทศไทย หรืออาจจะเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “คนต่างด้าวนอกประเทศไทย” ซึ่งคนต่างด้าวทั้งสองกลุ่มนี้มีความแตกต่างกันอย่างมากตรงที่ “คนต่างด้าวนอกประเทศไทย” นั้นสามารถที่จะเดินทางกลับไปยังประเทศต้นทางหรือประเทศที่ตนเองมีสัญชาติอยู่เมื่อใดก็ได้ และเมื่อเดินทางเข้ามาในประเทศไทยก็มีสิทธิเสรีภาพในการเดินทางในประเทศไทยได้อย่างเต็มที่โดยไม่ถูกจำกัด ในขณะที่ “คนต่างด้าวในประเทศไทย” นั้นส่วนใหญ่ไม่สามารถเดินทางกลับไปยังประเทศต้นทางของตนเองได้และเมื่อมาอยู่อาศัยในประเทศไทยก็จะถูกจำกัดสิทธิในการเดินทางออกนอกพื้นที่ที่ตนเองอาศัยอยู่ กล่าวคือ หากจะเดินทางออกนอกพื้นที่ต้องขออนุญาตต่อทางราชการเสมอเหล่านี้เป็นต้น

ดังนั้น กฎเกณฑ์ทางกฎหมายบางประการอาจจะสอดคล้องกับ “คนต่างด้าวนอกประเทศไทย” แต่อาจจะไม่สอดคล้องกับ “คนต่างด้าวในประเทศไทย” ก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงต่างๆ ในสังคมจะเป็นตัวกำหนด ซึ่งในรายงานวิจัยฉบับนี้ทางคณะผู้วิจัยจะนำเสนอโดยเน้นหนักที่ “คนต่างด้าวในประเทศไทย” เป็นสำคัญเนื่องจาก “คนต่างด้าวในประเทศไทย” ในกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนและมีส่วนสำคัญในระบบการค้าชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งทางคณะผู้วิจัยจะนำเสนอรายละเอียดต่อไปในบทต่อไป

¹⁹ ชนกลุ่มน้อย หมายถึง กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่มีสัญชาติไทยมีจำนวนน้อยกว่าเจ้าของประเทศและมีวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีแตกต่างกันไป เข้ามาและพักอาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยวิธีการหรือลักษณะที่ต่างกัน เช่น หลบหนีเข้าเมือง เข้ามาพักอาศัยชั่วคราว

เอกสารประกอบการสัมมนาร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาชุมชนบนพื้นที่สูง ประจำปี 2551 ส่วนประสานราชการ สำนักกิจการความมั่นคงภายใน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, หน้า 9.

“คนต่างด้าวในประเทศไทย” ที่เป็น “ชนกลุ่มน้อย” และอาศัยอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้น สามารถที่จะแยกออกเป็นกลุ่มๆ ได้ ดังนี้²⁰

- 1.) อติตทหารจินคณะชาติและจีนฮ่ออพยพพลเรือน²¹
- 2.) จีนฮ่ออิสระ²²
- 3.) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า²³
- 4.) ชาวเขาและบุคคลบนพื้นที่สูงอื่นๆ ที่อพยพเข้ามา ก่อน 3 ตุลาคม พ.ศ. 2528²⁴

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

²¹ อติตทหารจินคณะชาติ คือ ทหารกองพล 93 ของประเทศจีนในสมัยที่ประเทศจีนมีการต่อสู้กันทางการเมืองระหว่างเจียงไคเช็ค กับเหมาเจ๋อตง เมื่อเหมาเจ๋อตงมีชัยชนะ กองพล 93 มาอยู่ทางใต้ของประเทศจีน กลับไปเกาะไต้หวันกับเจียงไคเช็คไม่ทัน จึงหลบหนีเข้ามาอยู่ในประเทศพม่า และต่อมาได้เข้ามาในประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2493 – 2497 โดยอาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัด 1. เชียงใหม่ 2. เชียงราย 3. แม่ฮ่องสอน กลุ่มอติตทหารจินคณะชาติได้ทำคุณประโยชน์ให้กับประเทศไทยในการช่วยเหลือทางราชการต่อสู้และปราบปรามคอมมิวนิสต์ในหลายพื้นที่ ระหว่างปี พ.ศ. 2514 – 2518

จีนฮ่ออพยพพลเรือน คือ คนจีนและครอบครัวของอติตทหารจินคณะชาติที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย ตั้งแต่ปี 2493 – 2504 และไม่มีโอกาสกลับไปประเทศเดิม เนื่องจากเหตุผลทางการเมือง โดยอาศัยอยู่ในจังหวัด 1. เชียงใหม่ 2. เชียงราย 3. แม่ฮ่องสอน เช่นเดียวกับอติตทหารจินคณะชาติ.

²² จีนฮ่ออิสระ คือ กลุ่มคนจีนที่อ้างว่าเป็นญาติกับอติตทหารจินคณะชาติหรือจีนฮ่ออพยพที่หลบหนีเข้าเมืองมา ระหว่าง พ.ศ. 2505 – 2521 อาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัด 1. เชียงใหม่ 2. เชียงราย 3. แม่ฮ่องสอน 4. พะเยา.

²³ ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า หมายถึงบุคคลหลายเชื้อชาติอยู่ในประเทศพม่า เช่น มอญ กะเหรี่ยง ไทยใหญ่ ละว้า พม่า ลาว ฯลฯ ที่เดินทางมาในประเทศไทยก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 (9 มีนาคม 2519 เป็นวันที่กระทรวงมหาดไทยมีประกาศลงวันที่ 9 มีนาคม 2519 ห้ามบุคคลจากประเทศพม่าเดินทางเข้ามาอยู่ในประเทศไทยอีก ถ้าเข้ามาถือว่าเป็นผู้ที่หลบหนีเข้าเมือง) ส่วนผู้ที่เข้ามา ก่อน 9 มีนาคม 2519 อนุญาตให้อยู่ได้ชั่วคราว ทั้งนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493 ซึ่งให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (มีต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี)) สาเหตุที่ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเดินทางเข้ามาในประเทศไทยเพราะพม่ามีการปราบปรามชนกลุ่มน้อย ประกอบด้วยสภาวะเศรษฐกิจกำลังฝืดเคือง มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง จึงทำให้กลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเดินทางเข้ามาอาศัยอยู่ในจังหวัด 1. เชียงใหม่ 2. เชียงราย 3. ตาก 4. แม่ฮ่องสอน 5. ราชบุรี 6. กาญจนบุรี 7. ประจวบคีรีขันธ์ 8. ชุมพร และ 9. ระนอง.

²⁴ บุคคลบนพื้นที่สูง หมายถึง ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูง โดยตามคำนิยามของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาชุมชนสิ่งแวดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2540 มีดังนี้

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

“ประชากรบนพื้นที่สูง” หมายถึง ประชากรที่อยู่อาศัยบนพื้นที่สูงซึ่งเป็นชาวเขาคนไทย และกลุ่มคนอื่นๆ ซึ่งรัฐบาลไม่ได้มีนโยบาย หรือมาตรการนโยบายดูแลดำเนินการเป็นการเฉพาะ”

- 5.) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่อพยพเข้ามาหลัง 9 มีนาคม พ.ศ.2519²⁵
- 6.) ชาวเขาและบุคคลบนพื้นที่สูงอื่นๆที่อพยพเข้ามาหลัง 3 ตุลาคม พ.ศ.2528²⁶
- 7.) แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงาน²⁷
- 8.) ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า²⁸
- 9.) คนต่างด้าวอื่นๆ

เหตุที่ทางราชการ ซึ่งก็คือ สภาความมั่นคงแห่งชาติ และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จำแนก “คนต่างด้าว” ออกเป็นกลุ่มดังกล่าวนี้เพราะในเรื่อง “สถานะบุคคล” เป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนและมีผลกระทบต่อสิทธิต่างๆของบุคคลเป็นอย่างมาก ประกอบกับแนวคิดในการกำหนดสถานะบุคคลหรือการพัฒนาสถานะบุคคลนั้นในแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์มีความแตกต่างกันทั้งในแง่ของนโยบายและประวัติศาสตร์ความเป็นมาของแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มบุคคลต่างๆซึ่งจะมีผลต่อการพัฒนาสถานะบุคคลของ “คนต่างด้าว” นั้นๆ ดังนั้น การจำแนก “คนต่างด้าว” ออกเป็นกลุ่มดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์ต่อนโยบายในการพัฒนาสถานะบุคคลของคนต่างด้าวกุมนั้น

และจากการที่ประเทศไทยมีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นระยะทางที่ยาว ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจสังคมของประเทศไทยมีความเจริญเติบโตและก้าวหน้ากว่าประเทศเพื่อนบ้านในบริเวณเดียวกัน จึงส่งผลให้เกิดการหลั่งไหลหรือการเคลื่อนย้ายของผู้คนตามแนวชายแดนของประเทศไทยกับ

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

ตามแผนแม่บทดังกล่าว ให้ดำเนินการสำรวจจำนวนของบุคคลบนพื้นที่สูงและกำหนดกฎระเบียบในการกำหนดสถานะของบุคคลบนพื้นที่สูงตามกฎหมายสัญชาติ ในการนี้ได้มีการสำรวจประชากรหรือชุมชนบนพื้นที่สูงทั้งหมดเมื่อ 1 พฤษภาคม – 25 กันยายน 2543 เพื่อทราบจำนวนและสถานะ โดยได้เริ่มมีการทดลองสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูงเมื่อปี 2541 ที่จังหวัดตาก โดยสามารถสำรวจบุคคลพื้นที่สูงใน 5 อำเภอของจังหวัดตาก คือ อ.พบพระ แม่สอด ท่าสองยาง แม่ระมาด อุ้มผาง ได้จำนวน 1,975 ครอบครัว จำนวน 7,303 คน ในปี 2542 ได้มีการสำรวจใน 20 จังหวัด สามารถสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูงได้ 873,713 คน โดยเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทยแล้ว 496,245 คน เป็นผู้ที่ยังไม่เคยมีบัตรประจำตัวชนกลุ่มน้อยใดเลย 187,326 คน นอกจากนั้นเคยได้จัดทำบัตรประจำตัวชนกลุ่มน้อยแล้ว เช่น บัตรผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า บัตรบุคคลบนพื้นที่สูง บัตรจีนฮ่ออิสระ ฯลฯ เป็นต้น.

²⁵ อ้างแล้ว.

²⁶ อ้างแล้ว.

²⁷ แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย คือ กลุ่มคนจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่า ลาว กัมพูชา เดินทางเข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมายและมารับจ้างทำงานอยู่ในประเทศไทย ซึ่งกระจายอยู่เกือบทั่วประเทศซึ่งรวมทั้งจังหวัดแม่ฮ่องสอน.

²⁸ บุคคลในกลุ่มนี้ คือ ผู้ที่หนีภัยจากการสู้รบจากพม่า โดยอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวผู้หนีภัยจากการสู้รบในจังหวัดแม่ฮ่องสอน .

ประเทศเพื่อนบ้านอยู่อย่างสม่ำเสมอ และรวมถึงปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศเพื่อนบ้านก็ส่งผลกระทบต่อให้เกิดการหลั่งไหลหรือการเคลื่อนย้ายของผู้คนตามแนวชายแดนของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเช่นกัน

การหลั่งไหลหรือการเคลื่อนย้ายของผู้คนตามแนวชายแดนของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดแนวคิดในการจัดการสถานะบุคคลในประเทศไทยขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มคนที่อาศัยอยู่บริเวณตามแนวชายแดน ทั้งนี้เพราะคนต่างด้าวกลุ่มนี้เมื่ออาศัยอยู่ในประเทศไทยในระยะเวลาที่ยาวนานก็เกิดความผูกพันและการผสมกลมกลืนกับสังคมไทยอย่างแนบแน่นขึ้นตามลำดับไม่ว่าจะเป็นการที่มีบุตรหลานเกิดในประเทศไทย การสมรสกับคนที่มีสัญชาติไทย การประกอบอาชีพหรือธุรกิจอยู่ในประเทศไทย ดังนั้น การกลับประเทศต้นทางเมื่อถึงเวลาอันควรอาจจะเป็นแนวทางที่ไม่เหมาะสมหรือไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของคนคนต่างด้าวกลุ่มนี้ที่ได้มีการอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลานานแล้วก็เป็นได้ ซึ่งหากปล่อยให้มีการอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นเวลานานโดยที่ไม่มีนโยบายและมาตรการรองรับในเรื่องของการจัดการสถานะบุคคล หรือเรื่องการพัฒนาสถานะบุคคลแล้วก็อาจจะเกิดผลกระทบกับสังคมของประเทศไทยและประเทศไทยโดยรวมได้ โดยเฉพาะประเด็นของความมั่นคงในด้านมนุษย์ในประเทศไทย ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อสถานะบุคคลไม่ชัดเจนหรือไม่สามารถพัฒนาสถานะบุคคลได้ การมีสิทธิหรือการใช้สิทธิในสถานะบุคคลนั้นก็จะมีไม่ชัดเจนและถูกจำกัด ซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลดีทั้งต่อคนเหล่านั้นและสังคมไทย

หากเราจะพิจารณาถึงนโยบายในการจัดการสถานะบุคคลหรือการพัฒนาสถานะบุคคลแล้วทางคณะผู้วิจัยเห็นควรที่เราจะต้องพิจารณานโยบายตั้งแต่ระดับมหภาคจนมาถึงการเปลี่ยนนโยบายดังกล่าวมาสู่ทางปฏิบัติโดยหน่วยงานผู้ปฏิบัติในระดับพื้นที่เพื่อที่จะทำให้เราเห็นภาพของกรอบแนวคิดการจัดการสถานะบุคคลหรือการพัฒนาสถานะบุคคลของคนต่างด้าวในประเทศไทยและเห็นถึงเจตนารมณ์ที่อยู่ในเบื้องหลังของกรอบนโยบายดังกล่าวได้อย่างชัดเจน โดยทางคณะผู้วิจัยขอเสนอตามลำดับ ดังนี้²⁹

ก. พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ทรงมีต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544

“ประชาชนที่อยู่ในประเทศไทยเขามีมานานแล้วแต่ก็ไม่ใช่คนไทย คือ เขาไม่ถือว่าเป็นคนไทยจริง เขาอยู่และเกิดในเมืองไทย แต่ก็ไม่ได้รับประโยชน์ของความเป็นไทย สิ่งนี้เป็นสิ่งที่จะต้องปฏิบัติเหมือนกัน เพราะว่าถ้าหากว่ามีคนที่อยู่เมืองไทยและก็มีค่าน้อยใจมาก ไม่มีใครเอาใจใส่ก็จะทำให้ความมั่นคงของประเทศด้อยไป”

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

ยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน พ.ศ.2550-2554 ได้กำหนดการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลของคนที่อาศัยอยู่ตามแนวชายแดนภายใต้กรอบของยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน ดังนี้

²⁹ ทางคณะผู้วิจัย คัดเลือกเฉพาะนโยบายที่สำคัญๆ เพื่อให้เห็นถึงกรอบแนวคิดในการจัดการสถานะบุคคลหรือการพัฒนาสถานะบุคคลในประเทศไทยเท่านั้น ทั้งนี้ นโยบายในการจัดการสถานะบุคคลหรือการพัฒนาสถานะบุคคลในประเทศไทยมีมากกว่าที่ทางคณะผู้วิจัยนำเสนอในรายงานวิจัยฉบับนี้.

“...ข้อที่ 7.1 เป้าหมายดำเนินการได้กำหนดให้บุคคลบนพื้นที่สูงได้รับการกำหนดสถานะบุคคลที่ชัดเจน และหมู่บ้านในเขตชุมชนบนพื้นที่สูงได้รับการจัดตั้ง รวมทั้งมีการกำหนดขอบเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินตามหลักเกณฑ์ของทางราชการ

ข้อที่ 8.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพคน ชุมชนและพื้นที่ชายแดน ชายฝั่งทะเล และเกาะแก่งต่างๆ ในการเร่งรัดการแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลที่ยังไม่มีสถานภาพที่ชัดเจนให้สมดุลระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานกับการรักษาความมั่นคง โดยการจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี...”

ค. ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล เมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ.2548³⁰

ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการเร่งรัดการกำหนดสถานะให้แก่กลุ่มคนที่มีปัญหาสถานะและสิทธิให้เกิดความชัดเจน การกำหนดขอบเขตการคุ้มครองสิทธิอย่างเหมาะสม โดยให้การควบคุมดูแลด้านสิทธิมนุษยชนต่อกลุ่มคนที่ไม่มีความสถานะใดๆ รวมถึงการป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่โดยการกำหนดมาตรการการดำเนินการเชิงสร้างสรรค์ที่ไม่ส่งผลกระทบในด้านสิทธิมนุษยชน ภาพลักษณ์ของประเทศและสอดคล้องกับสถานการณ์ความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านในปัจจุบัน โดยได้กำหนดยุทธศาสตร์ที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่ ยุทธศาสตร์การกำหนดสถานะ ยุทธศาสตร์การให้สิทธิขั้นพื้นฐาน ยุทธศาสตร์การดำเนินการเชิงรุกและเชิงสร้างสรรค์เพื่อป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่ และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ

“(1) ยุทธศาสตร์การกำหนดสถานะ

คือ การสำรวจจัดทำทะเบียนคนต่างด้าวทุกคนเพื่อทราบที่มาและนำไปสู่การกำหนดสถานะการณั้แก้ไขหลักเกณฑ์และขั้นตอนการพิจารณาคำร้องให้เหมาะสมโดยได้กำหนดแนวทางการให้สถานะแก่กลุ่มบุคคลต่างๆ ดังนี้

ก. กลุ่มที่อพยพเข้ามาในประเทศและอาศัยอยู่เป็นเวลานานแล้ว

ประกอบด้วย 2 กลุ่มย่อย กล่าวคือ กลุ่มที่ทางราชการมีนโยบายกำหนดสถานะให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างถาวร และกลุ่มที่ทางราชการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติควบคุมไว้โดยผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราว

ข. กลุ่มเด็กและบุคคลที่เรียนอยู่ในสถานศึกษาในประเทศไทยแต่ไม่มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย

ค. กลุ่มคนที่มีคุณประโยชน์แก่ประเทศพิจารณาให้สัญชาติไทยแก่บุคคลที่มีผลงาน/ความรู้/ความเชี่ยวชาญที่เป็นคุณประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ อาทิ ในด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม และการกีฬา

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

ง. กลุ่มคนไร้รากเหง้า ได้แก่ กลุ่มบุคคลที่ขาดบุพการีหรือบุพการีทอดทิ้งซึ่งอยู่นอกสถานรับเลี้ยงของรัฐ และอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลาอย่างน้อย 10 ปีให้ดำเนินการให้สัญชาติไทยแก่กลุ่มคนดังกล่าว

จ.กลุ่มแรงงานต่างด้าว (พม่า ลาว และกัมพูชา) ที่ได้รับการจดทะเบียนซึ่งอาจมีบางส่วนที่ประเทศต้นทางไม่ยอมรับกลับ โดยในขั้นต้นให้สิทธิอาศัยชั่วคราวและเข้าสู่กระบวนการพิจารณากำหนดสถานะตามข้อ 1-4 และหากไม่สามารถรับรองสถานะตามเงื่อนไขดังกล่าวได้ให้นำเข้าสู่กระบวนการพิจารณากำหนดสถานะโดยกำหนดให้มีคณะกรรมการซึ่งมีองค์ประกอบจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภาคราชการ ภาควิชาการ และภาคประชาชนพิจารณากำหนดแนวทางการให้สถานะที่เหมาะสมตามมาตรการระยะยาว

ฉ. กลุ่มอื่นๆ ที่เหลือ กลุ่มที่ไม่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์และไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทาง จะให้สิทธิอาศัยชั่วคราวและกำหนดให้มีคณะกรรมการศึกษาแนวทางแก้ปัญหาในระยะยาว เช่นเดียวกับกลุ่มแรงงานในข้อ จ....”

จากกรอบนโยบายดังกล่าวข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยให้ความสำคัญในการจัดการสถานะบุคคลหรือการกำหนดสถานะบุคคลให้แก่กลุ่มคนต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยในประเทศไทยในลักษณะของการจัดการประชากรตามแนวชายแดน โดยคำนึงถึงเงื่อนไขของความมั่นคงของประเทศไทยเป็นจุดสำคัญ ซึ่งในการดำเนินการจัดการสถานะบุคคลหรือการกำหนดสถานะบุคคลดังกล่าวภายใต้กรอบนโยบายข้างต้นนั้น ทางกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักในการปฏิบัติตามนโยบายได้กำหนดกรอบนโยบายในการปฏิบัติดังกล่าวโดยการแบ่งกลุ่มของ “คนต่างด้าว” ออกเป็น 3 ประเภท โดยพิจารณาจากนโยบายในการจัดการสถานะบุคคลหรือการพัฒนาสถานะบุคคลเป็นเกณฑ์ในการแบ่งกลุ่มเพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายในการจัดการสถานะบุคคลหรือการพัฒนาสถานะบุคคลดังนี้³¹

1.) คนต่างด้าวที่ทางราชการมีนโยบายกำหนดสถานะภาพให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างถาวร³²

คนต่างด้าวในกรณีนี้ หากจะพิจารณาเฉพาะในจังหวัดแม่ฮ่องสอนแล้ว เราจะพบว่าจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีคนต่างด้าวในกรณีนี้อยู่ทั้งหมด 4 กลุ่ม คือ

ก.) อดีตทหารจีนคณะชาติและจีนฮ่ออพยพพลเรือน³³

³¹ ทางคณะผู้วิจัยจะนำเสนอเฉพาะกลุ่มของคนต่างด้าวที่อาศัยในจังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นสำคัญเท่านั้น.

³² โดยมี 14 กลุ่ม ที่คณะรัฐมนตรี (ครม.) ได้มีมติเห็นชอบการให้สถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและการแปลงสัญชาติเป็นไทย โดยบุตรที่เกิดในประเทศไทยจากบุคคลเหล่านี้จะได้รับสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ (1) เวียดนามอพยพ (2) อดีตทหารจีนคณะชาติและจีนฮ่ออพยพพลเรือน (3) อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา (4) ไทยลื้อ (5) ผู้อพยพเชื้อสายไทย จากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา (6) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย (7) จีนฮ่ออิสระ (8) เนปาลอพยพ (9) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (10) ชาวเขาที่อพยพเข้ามาก่อนวันที่ 3 ตุลาคม 2528 (11) ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวลาเวียที่เคยอาศัยอยู่ในประเทศไทย (12) บุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูง (13) ม้งในที่พักสงฆ์ถ้ำกระบอก (14) ชาวมอแกน.

³³ อ้างแล้ว.

ข.) จีนฮ่ออิสระ³⁴

ค.) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า³⁵

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

คนต่างด้าวทั้ง 4 กลุ่มนี้เป็นคนต่างด้าวที่เกิดนอกประเทศไทยและมีการเดินทางอพยพเข้ามาในประเทศไทยเป็นระยะเวลาที่นานแล้ว และไม่สามารถที่จะกลับประเทศต้นทางของตนเองได้

ดังนั้น ทางราชการจึงกำหนดนโยบายในการจัดการสถานะบุคคลหรือการพัฒนาสถานะบุคคลเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาศัยถาวรอยู่ในประเทศไทย” และพัฒนาสถานะบุคคลเป็น “คนสัญชาติไทย” ตามลำดับ

ส่วนบุตรของคนต่างด้าวในกรณีนี้จะได้รับการพัฒนาสถานะบุคคลเป็น “คนสัญชาติไทย” หากบุตรของคนต่างด้าวดังกล่าวเกิดในประเทศไทย

2.) คนต่างด้าวที่ทางราชการมีนโยบายกำหนดสถานภาพให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยในลักษณะชั่วคราว

โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ

ก. กลุ่มที่คณะรัฐมนตรีมีมติผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยในลักษณะชั่วคราวอย่างเป็นทางการโดยมีการจัดทำทะเบียนประวัติและกำหนดให้อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่กำหนดเพื่อให้พิสูจน์สถานะของตนเอง³⁷

คนต่างด้าวในกรณีนี้ หากจะพิจารณาเฉพาะในจังหวัดแม่ฮ่องสอนแล้ว เราจะพบว่าจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีคนต่างด้าวในกรณีนี้อยู่ 2 กลุ่ม คือ

ก.) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่อพยพเข้ามาหลัง 9 มีนาคม พ.ศ.2519³⁸

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

คนต่างด้าวกลุ่มนี้ ทางราชการยังไม่มีนโยบายในการพัฒนาสถานะบุคคลเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาศัยถาวรอยู่ในประเทศไทย” และพัฒนาสถานะบุคคลเป็น “คนสัญชาติไทย” เหมือนเช่นในกรณีแรก

ดังนั้น คนต่างด้าวที่เดินทางอพยพเข้ามาในประเทศไทยเหล่านี้จะมีสถานะเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่มีสิทธิอาศัยชั่วคราวในประเทศไทย”

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” เหมือนเช่นกรณีของพ่อแม่ที่เป็นคนต่างด้าว

ข. กลุ่มที่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ชั่วคราวอย่างไม่เป็นทางการ⁴⁰ ภายใต้การควบคุมของทางราชการซึ่งมีทั้งกลุ่มที่เคยทำประโยชน์ให้กับทางราชการ กลุ่มตกค้างการสำรวจ ซึ่งไม่สามารถระบุจำนวนได้

คนต่างด้าวในกลุ่มนี้ไม่ปรากฏข้อมูลจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยว่าอาศัยอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

3.) คนต่างด้าวที่มีผลกระทบค่อนข้างรุนแรงและทางราชการอยู่ระหว่างการพิจารณาเร่งรัดแก้ไข ปัญหา แบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ

1) กลุ่มที่ทางราชการต้องมีนโยบายและมาตรการดูแลเป็นการเฉพาะเนื่องจากมีเงื่อนไขและเหตุผลพิเศษบางประการ ซึ่งทางราชการจำเป็นต้องผ่อนผันให้อยู่อาศัยในประเทศเป็นการชั่วคราว โดยบางส่วนมีปัญหาเชื่อมโยงกับปัญหาการเมืองระหว่างประเทศ⁴¹

ก.) แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงาน⁴²

ข.) ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า⁴³

คนต่างด้าวกลุ่มนี้เนื่องจากมีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศต้นทางที่คนต่างด้าวเดินทางมาอย่างเหนียวแน่น อีกทั้งอาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยที่ไม่มีสิทธิอาศัยชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งในที่นี้ก็คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เหมือนเช่นกรณีอื่นๆ ดังนั้น ประเทศไทยจึงไม่มีนโยบายในการพัฒนาสถานะบุคคลให้แก่คนต่างด้าวในกลุ่มนี้

ส่วนบุตรของคนต่างด้าวในกรณีนี้จะไม่ได้รับการพัฒนาสถานะบุคคลเป็น “คนสัญชาติไทย” เช่นกัน แม้บุตรของคนต่างด้าวดังกล่าวจะเกิดในประเทศไทยก็ตาม เนื่องจากประเทศไทยไม่มีนโยบายในการพัฒนาสถานะบุคคลให้แก่บุตรของคนต่างด้าวในกลุ่มนี้

2.) กลุ่มที่ไม่ได้รับการผ่อนผันหรือมีสิทธิพิเศษใดๆ และต้องดำเนินคดีตามกฎหมาย⁴⁴

⁴⁰ ได้แก่ (1) ชาวลาวอพยพ (2) ผู้หลบหนีเข้าเมืองกัมพูชา (3) กลุ่มชาติพันธุ์ที่ทางราชการเคยใช้ประโยชน์ในงานด้านความมั่นคง เช่น กลุ่มอาสาสมัครช่วยรบพิเศษเขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์ (4) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยที่ อำเภอบพพระ จังหวัดตาก (5) ชาวเขมรที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงใหม่ (6) กลุ่มทหารเขมรอิสระขบวนการกู้ชาติ.

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

⁴² อ้างแล้ว.

⁴³ อ้างแล้ว.

คนต่างด้าวกลุ่มนี้ เนื่องจากกระทำความผิดตามกฎหมายของประเทศไทยอย่างชัดเจน โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมือง ซึ่งในที่นี้ก็คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ⁴⁵

ดังนั้น คนต่างด้าวกลุ่มนี้จะต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมายและต้องถูกส่งกลับหรือเนรเทศออกนอกประเทศไทย

ส่วนบุตรของคนต่างด้าวในกรณีนี้จะไม่ได้รับการพัฒนาสถานะบุคคลเป็น “คนสัญชาติไทย” เช่นกัน แม้บุตรของคนต่างด้าวดังกล่าวจะเกิดในประเทศไทยก็ตาม เนื่องจากประเทศไทยไม่มีนโยบายในการพัฒนาสถานะบุคคลให้แก่บุตรของคนต่างด้าวในกลุ่มนี้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้จำแนก “คนต่างด้าว” ออกเป็น 3 กลุ่ม ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งแต่ละกลุ่มนั้น ประเทศไทยมีนโยบายในการกำหนดสถานะบุคคลที่ไม่เหมือนกัน กล่าวคือ บางกลุ่มประเทศไทยมีนโยบายพัฒนาสถานะบุคคลเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย” ตามลำดับ บางกลุ่มประเทศไทยมีนโยบายให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว กล่าวคือ เป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาศัยชั่วคราวในประเทศไทย” และบางกลุ่มประเทศไทยไม่มีนโยบายใดๆเลยในการพัฒนาสถานะบุคคล กล่าวคือ ให้ดำเนินการส่งกลับออกไปนอกประเทศไทย

แต่อย่างไรก็ตาม ทางคณะผู้วิจัยอยากจะขอให้เข้าใจว่า กลุ่มของ “คนต่างด้าว” ทั้ง 3 กลุ่มดังกล่าว นั้น แม้จะมีนโยบายในการพัฒนาสถานะบุคคลต่างๆดังกล่าวข้างต้น แต่นโยบายนี้ยังคงไม่มีผลในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ไม่ก่อให้เกิดผลในการได้มาซึ่งสถานะบุคคลดังกล่าวข้างต้น ซึ่ง “คนต่างด้าว” จะได้รับสิทธิในสถานะบุคคลตามนโยบายดังกล่าวก็ต่อเมื่อมีการยื่นคำร้องขอต่อทางราชการ ซึ่งก็คือ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยตามรูปแบบและวิธีการที่ทางราชการได้มีการกำหนดไว้เท่านั้น และจะมีผลให้ “คนต่างด้าว” ได้รับสิทธิตามสถานะบุคคลดังกล่าวก็ต่อเมื่อทางราชการหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งอนุมัติตามคำร้องขอดังกล่าวแล้วเท่านั้น และที่สำคัญสถานะบุคคลดังกล่าวข้างต้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่เกี่ยวกับสถานะบุคคล อันได้แก่ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2 และ3) พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 ด้วยเช่นกัน

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

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

และนอกจากนี้ “คนต่างด้าว” จะยื่นคำร้องได้หรือไม่ต้องพิจารณาต่อไปอีกว่าทางราชการหรือกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้มีการออกหลักเกณฑ์หรือวิธีการในการรับคำร้องขอดังกล่าวแล้วหรือไม่ อย่างไร ดังนี้ หากยังไม่มีหลักเกณฑ์หรือวิธีการในการรับคำร้องขอพัฒนาสถานะบุคคล “คนต่างด้าว” ก็จะไม่สามารถยื่นคำร้องดังกล่าวเพื่อขอรับการพัฒนาสถานะบุคคลดังกล่าวได้ แม้ “คนต่างด้าว” จะอยู่ในกลุ่มหรือประเภทที่ประเทศไทยมีนโยบายในการพัฒนาสถานะบุคคลแล้วก็ตาม

และที่สำคัญที่สุด ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะแบ่งกลุ่ม “คนต่างด้าว” ออกเป็น 3 กลุ่มดังกล่าว แต่กรณีก็อาจจะเป็นไปได้ว่ามี “คนต่างด้าว” บางคนที่มีข้อเท็จจริงที่จะได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายสัญชาติของประเทศไทยหรือเป็น “คนไทย” แต่กลับถูกทางราชการหรือกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยบันทึกในเอกสารของทางราชการว่าเป็น “คนต่างด้าว” ซึ่งในกรณีนี้เราเรียกว่าเป็น “คนต่างด้าวเทียม” ดังนั้น ไม่ว่าทางราชการหรือกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยจะได้แบ่ง “คนต่างด้าว” ต่างๆออกเป็น 3 กลุ่มดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ท้ายที่สุดแล้ว “คนต่างด้าว” ทุกคนเหล่านี้จำเป็นต้องมีการจำแนกตัวบุคคลเพื่อให้ทราบถึงสถานะบุคคลที่ชัดเจนและถูกต้องอันจะนำไปสู่การพัฒนาสถานะบุคคลที่ชัดเจนและถูกต้องต่อไป

อนึ่ง ในห้วงเวลาที่ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ.2548 มีผลใช้บังคับอยู่นั้นทำให้กลุ่มคนต่างด้าวกลุ่มที่ 2 คือ คนต่างด้าวที่ทางราชการมีนโยบายกำหนดสถานภาพให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยในลักษณะชั่วคราว ได้รับประโยชน์ในการพัฒนาสถานะบุคคลตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวข้างต้นในการพัฒนาสถานะบุคคลเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย” และเป็น “คนสัญชาติไทย” ตามลำดับภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ของยุทธศาสตร์ฯ กล่าวคือ อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานและไม่สามารถกลับไปยังประเทศต้นทางได้

แต่อย่างไรก็ตาม แม้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยจะได้ขออนุมัติในการดำเนินการพัฒนาสถานะบุคคลให้แก่คนต่างด้าวในกลุ่มที่ 2 ดังกล่าวแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถดำเนินการรับคำร้องขอพัฒนาสถานะบุคคลเพื่อพิจารณาต่อไปได้ ทั้งนี้เนื่องจากมีปัญหาเรื่องหลักเกณฑ์การไม่สามารถกลับไปยังประเทศต้นทางได้ ซึ่งในขณะนี้ทางสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กำลังพิจารณาทบทวนหลักเกณฑ์ดังกล่าวเพื่อให้ได้ข้อยุติต่อไป

ดังนั้น จากนโยบายเกี่ยวกับสถานะบุคคลดังกล่าวประกอบกับกรอบนโยบายของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยในเรื่องของคนต่างด้าวนั้น ทำให้เราพอที่จะสรุป “สถานะบุคคล” ตามกฎหมายได้ ดังนี้

- (1) คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทย

คนต่างด้าวกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลที่เพิ่งอพยพเข้ามาใหม่จากประเทศพม่าหรือประเทศใกล้เคียงโดยการลักลอบเข้ามาอาศัยอยู่ตามแนวตะเข็บชายแดนของประเทศไทยและตัวเมืองใหญ่ๆที่สำคัญในประเทศไทย ซึ่งเราจะเรียกคนต่างด้าวกลุ่มนี้ว่า “พวกตัวเปี้ยกน้ำ” ซึ่งการอพยพเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเหล่านี้มาจากหลายสาเหตุ เช่น หนีภัยความตาย หนีภัยเศรษฐกิจ และอื่นๆ

คนต่างด้าวในกรณีนี้ ได้แก่ แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ผู้หนีภัยความตายจากประเทศพม่า เป็นต้น และรวมถึงคนต่างชาติที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่ยอมเดินทางกลับประเทศต้นทางของตนเองด้วย

คนต่างด้าวในกรณีนี้เนื่องจากไม่มีสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมือง ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ดังนั้น เมื่อคนต่างด้าวเหล่านี้ถูกจับกุมจะต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมายและมีการส่งกลับออกนอกประเทศไทยตามกฎหมาย ซึ่งในที่นี้ก็คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522⁴⁶

(2) คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่มีสิทธิอาศัยชั่วคราวในประเทศไทย

คนต่างด้าวในกรณีนี้ก็เช่นเดียวกับในกรณีแรก กล่าวคือ เป็นคนต่างด้าวที่อพยพหรือเดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เนื่องจากคนต่างด้าวกลุ่มนี้ได้อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว ความผูกพันกับประเทศไทยจึงมีอยู่อย่างหนาแน่นกว่าคนต่างด้าวในกลุ่มแรก ประกอบกับเมื่อระยะเวลาผ่านไป การที่คนต่างด้าวเหล่านี้จะเดินทางกลับไปยังประเทศต้นทางที่ตนเองจากมาไม่สามารถกระทำได้

ดังนั้น ประเทศไทยจึงมีนโยบายในการให้คนต่างด้าวเหล่านี้อาศัยอยู่ในประเทศเป็นการชั่วคราวโดยอาศัยอำนาจของมติคณะรัฐมนตรี (มติครม.) ที่ออกตามความในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522⁴⁷ ให้คนต่างด้าวอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวหรือให้มีสิทธิอาศัยชั่วคราวในประเทศไทยนั่นเอง

แต่อย่างไรก็ตาม การให้สิทธิอาศัยชั่วคราวดังกล่าวนี้ไม่ลบเลือนการเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของคนต่างด้าวเหล่านั้น ดังนั้น คนต่างด้าวดังกล่าวจึงยังมีสถานะบุคคลเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” แต่มีสิทธิอาศัยชั่วคราวในประเทศไทย

⁴⁶ มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 บัญญัติว่า “คนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวคนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้”

ถ้ามีกรณีต้องสอบสวนเพื่อส่งตัวกลับตามวรรคหนึ่ง ให้ตามมาตรา 19 และมาตรา 20 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่มีคำสั่งให้ส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรแล้วในระหว่างรอการส่งกลับ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจอนุญาตให้ไปพักอาศัยอยู่ ณ ที่ใด โดยคนต่างด้าวผู้นั้นต้องมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด โดยต้องมีประกัน หรือมีทั้งประกันและหลักประกันก็ได้ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะกักตัวคนต่างด้าวผู้นั้นไว้ ณ สถานที่ใดเป็นเวลานานเท่าใดตามความจำเป็นก็ได้ ค่าใช้จ่ายในการกักตัวนี้ให้คนต่างด้าวผู้นั้นเป็นผู้เสีย

บทบัญญัติในมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรก่อนวันที่พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พุทธศักราช 2480 ใช้บังคับ”

⁴⁷ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 บัญญัติว่า “ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใด ๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีใด ๆ ก็ได้”

อนึ่ง เนื่องจากคนต่างด้าวในกรณีนี้เป็นคนต่างด้าวที่อพยพหรือเดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเข้าเมืองผิดกฎหมายตามข้อเท็จจริง ดังนั้น สิทธิอาศัยชั่วคราวในประเทศไทยของคนต่างด้าวเหล่านี้ย่อมเป็นไปในกรณีพิเศษตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เท่านั้น คนต่างด้าวเหล่านี้ไม่สามารถที่จะมีสิทธิอาศัยชั่วคราวในประเทศไทยในกรณีทั่วไปตามมาตรา 34 และมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522⁴⁸

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

- (1) การปฏิบัติหน้าที่ทางทูตหรือกงสุล
- (2) การปฏิบัติหน้าที่ทางราชการ
- (3) การท่องเที่ยว
- (4) การเล่นกีฬา
- (5) ธุรกิจ
- (6) การลงทุนที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง
- (7) การลงทุนหรือการอื่นที่เกี่ยวกับการลงทุนภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การเดินทางผ่านราชอาณาจักร
- (9) การเป็นผู้ควบคุมพาหนะหรือคนประจำพาหนะที่เข้ามายังท่า สถานีหรือท้องที่ในราชอาณาจักร
- (10) การศึกษาหรือดูงาน
- (11) การปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชน
- (12) การเผยแพร่ศาสนาที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง
- (13) การค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์หรือฝึกสอนในสถาบันการค้นคว้าหรือสถาบันการศึกษาในราชอาณาจักร
- (14) การปฏิบัติงานด้านช่างฝีมือหรือผู้เชี่ยวชาญ
- (15) การอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ”

มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 บัญญัติว่า “คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 34 อธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีมอบหมายจะอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใด ๆ 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)

ในกรณีที่คนต่างด้าวมีเหตุจำเป็นจะต้องอยู่ในราชอาณาจักรเกินระยะเวลาที่กำหนดใน (1) (2) (3) และ (4) ให้อธิบดีเป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้อยู่ต่อไปได้ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี และเมื่อได้อนุญาตแล้วให้รายงานต่อคณะกรรมการเพื่อทราบพร้อมด้วยเหตุผลภายในเจ็ดวันนับแต่วันอนุญาต

คนต่างด้าวกลุ่มนี้จะอาศัยอยู่ในประเทศไทยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรของประเทศไทย ประเภท “ทร.13” และมีเอกสารที่ทางกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยออกให้ กล่าวคือ แบบพิมพ์ ประวัติ/ทะเบียนประวัติ และ “บัตรประจำตัว” หรือที่เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “บัตรสี” ซึ่งจะมีลักษณะและสีที่แตกต่างกันตามแต่ประเภทของคนต่างด้าวที่ทางกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้ทำการจำแนกไว้

แต่อย่างไรก็ตาม ณ ปัจจุบันนี้ทางกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยกำลังดำเนินการออก “บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย” ให้เป็นประเภทเดียวกันที่เรียกกันว่า บัตร “Smart Card” ซึ่งเป็นอีกก้าวหนึ่งของงานทะเบียนราษฎรของประเทศไทย

ตัวอย่างภาพ : “บัตรประจำตัวบุคคล” หรือที่เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “บัตรสี” เอกสารของคนต่างด้าว เข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายแต่มีสิทธิอาศัยชั่วคราวในประเทศไทย

The image displays several examples of Thai temporary residence permits (บัตรสี) for different categories of foreigners. The permits are organized into a grid. The top row shows yellow permits for general temporary residents (บัตรประจำตัวชั่วคราว) and green permits for those with specific permits (บัตรประจำตัวผู้มีใบอนุญาต). The middle row shows pink permits for those with specific permits (บัตรประจำตัวผู้มีใบอนุญาต) and green permits for those with specific permits (บัตรประจำตัวผู้มีใบอนุญาต). The bottom row shows pink permits for those with specific permits (บัตรประจำตัวผู้มีใบอนุญาต) and green permits for those with specific permits (บัตรประจำตัวผู้มีใบอนุญาต). Each permit includes fields for name, date of birth, sex, and other personal information, along with a list of conditions and a signature line for the official. Some permits also feature a circular official seal.

การขออนุญาตเพื่ออยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต่อไปแต่ละครั้งให้คนต่างด้าวยื่นคำขอตามแบบและเสียค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ในระหว่างรอฟังคำสั่งให้คนต่างด้าวผู้นั้นอยู่ในราชอาณาจักรไปพลางก่อนได้”

(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 ประเทศไทยจึงมีนโยบายในการให้คนต่างด้าวเหล่านี้อาศัยอยู่ในประเทศเป็นการถาวรโดยอาศัยอำนาจของมติคณะรัฐมนตรี (มติครม.) ที่ออกตามความในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522⁵⁰ ให้คนต่างด้าวอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการถาวรหรือให้สิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทยนั่นเอง

นอกจากนี้ การให้สิทธิอาศัยถาวรดังกล่าวนี้ยังมีผลในการลบล้างการเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของคนต่างด้าวเหล่านั้นด้วย ดังนี้ คนต่างด้าวดังกล่าวจึงมีสถานะบุคคลเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย” และมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย

อนึ่ง เนื่องจากคนต่างด้าวในกรณีนี้เป็นคนต่างด้าวที่อพยพหรือเดินทางเข้ามาในประเทศไทยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเข้าเมืองผิดกฎหมายตามข้อเท็จจริง ดังนั้น สิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทยของคนต่างด้าวเหล่านี้ย่อมเป็นไปในกรณีพิเศษตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เท่านั้น คนต่างด้าวเหล่านี้ไม่สามารถที่จะมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศในกรณีทั่วไปตามมาตรา 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 ซึ่งจะมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเป็นรายปี แต่มิให้เกินประเทศละหนึ่งร้อยคนต่อปี และสำหรับคนไร้สัญชาติมิให้เกินห้าสิบคนต่อปี

เพื่อประโยชน์แห่งการกำหนดจำนวนคนต่างด้าว บรรดาอาณานิคมของประเทศหนึ่งรวมกันหรือแต่ละอาณาจักร ซึ่งมีการปกครองของตนเองให้ถือเป็นประเทศหนึ่ง”

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

เพื่อให้การเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศให้มากที่สุด ให้ คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของคนต่างด้าวซึ่งขอเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรโดยคำนึงถึง รายได้ สินทรัพย์ ความรู้ ความสามารถในด้านวิชาชีพ และฐานะในครอบครัวของคนต่างด้าวดังกล่าวกับบุคคลซึ่งมีสัญชาติ ไทย เจื่อนใจเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ หรือเจื่อนใจอื่นตามความเหมาะสม เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์และเจื่อนใจใน การพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร

การขออนุญาต คนต่างด้าวจะขอก่อนเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรหรือขอภายหลังได้รับอนุญาตให้อยู่ใน ราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวแล้วก็ได้

เพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการมีอำนาจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ให้คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาใน ราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวกรณีใดกรณีหนึ่งตามมาตรา 34 อาจยื่นคำขอเพื่อมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ได้

คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรก่อนเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร จะมีถิ่นที่อยู่ใน ราชอาณาจักร ต่อเมื่อเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรและได้ยื่นรายการและผ่านการตรวจ อนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 18 วรรคสอง และไม่เป็นผู้ต้องห้ามตามมาตรา 12 และมาตรา 44 และได้รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามมาตรา 47 แล้ว ในระหว่างขอรับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ให้คนต่างด้าวผู้นั้นอยู่ในราชอาณาจักรไปพลางก่อนได้”

มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 บัญญัติว่า “บุคคลดังต่อไปนี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับของประกาศ กำหนดจำนวนคนต่างด้าว ซึ่งรัฐมนตรีประกาศตามมาตรา 40

(1) คนต่างด้าวซึ่งเคยเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรแล้ว และได้กลับเข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา 48 หรือ มาตรา 51

(2) หญิงซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดและได้สละสัญชาติไทยในกรณีที่ได้สมรสกับคนต่างด้าว

(3) บุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะของหญิงซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดไม่ว่าหญิงนั้นจะสละสัญชาติไทยในกรณีที่ได้ สมรสกับคนต่างด้าวหรือไม่ก็ตาม

(4) บุตรของบิดามารดาซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่เกิดในระหว่างเวลาที่มารดาออกไปนอกราชอาณาจักร โดยมีหลักฐาน การแจ้งออกไปนอกราชอาณาจักรเพื่อกลับเข้ามาอีกตามมาตรา 48 เมื่อเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรพร้อมกับบิดาหรือ มารดา ซึ่งกลับเข้ามาอีกภายในเวลาที่กำหนดตามหลักฐานการแจ้งออกไปนอกราชอาณาจักร และบุตรนั้นอายุยังไม่เกินหนึ่ง ปี”

มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 บัญญัติว่า “คนต่างด้าวที่นำเงินตราต่างประเทศเข้ามาลงทุน ในราชอาณาจักรเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าสิบล้านบาท เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่เป็นการฝาดบดบัญชีแห่ง พระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้นั้นมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร นอกเหนือจากจำนวนคนต่างด้าวที่รัฐมนตรีประกาศตามมาตรา 40 ก็ได้ แต่ในปีหนึ่ง ๆ จะเกินร้อยละห้าของจำนวนดังกล่าว มิได้

คนต่างด้าวกลุ่มนี้จะอาศัยอยู่ในประเทศไทยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรของประเทศไทย ประเภท “ทร.14” และมีเอกสารที่ทางราชการออกให้อันได้แก่ “ใบสำคัญถิ่นที่อยู่”⁵² และ “ใบสำคัญประจำตัว”⁵³

ตัวอย่าง : “ใบสำคัญถิ่นที่อยู่” เอกสารของคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย

เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบเกี่ยวกับเงินตราต่างประเทศที่นำเข้ามาลงทุน คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามา มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามวรรคหนึ่งต้องแสดงฐานะการเงินตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดเป็นเวลาไม่น้อยกว่า สองปีแต่ไม่เกินห้าปี ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร”

มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 บัญญัติว่า “คนต่างด้าวซึ่งเคยเข้ามามีถิ่นที่อยู่ใน ราชอาณาจักรแต่ไม่มีหลักฐานการแจ้งออกไปนอกราชอาณาจักรเพื่อกลับเข้ามาอีก หรือมีหลักฐานการแจ้งออกไปนอก ราชอาณาจักรเพื่อกลับเข้ามาอีก แต่มิได้กลับเข้ามาภายในเวลาที่กำหนดตามมาตรา 48 หากประสงค์จะกลับเข้ามามีถิ่นที่อยู่ ในราชอาณาจักรตามเดิม ให้ยื่นคำขอตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงเพื่อพิจารณาอนุญาต เมื่อคณะกรรมการพิจารณา แล้วเห็นว่า คนต่างด้าวผู้นั้นมีเหตุผลและข้อแก้ตัวอันสมควร ทั้งไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 และมาตรา 44 จะ อนุญาตให้คนต่างด้าวผู้นั้นมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรต่อไปโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีก็ได้แต่ต้องขอรับใบสำคัญถิ่นที่ อยู่ใหม่ ในระหว่างการขออนุญาตให้นับมาตรา 45 วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

บทบัญญัติในมาตรา 12 เฉพาะความใน (1) ในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจลงตราหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทน หนังสือเดินทาง และความใน (2) (3) และ (9) มิให้นำมาใช้บังคับแก่กรณีตามวรรคหนึ่ง

ผู้ขอรับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ใหม่ตามวรรคหนึ่ง ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามอัตราและหลักเกณฑ์ที่กำหนดใน กฎกระทรวง”

⁵² มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 บัญญัติว่า “คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ใน ราชอาณาจักรจะต้องขอรับใบสำคัญถิ่นที่อยู่จากอธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีมอบหมายไว้เป็นหลักฐาน ภายในเวลา สามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นลายลักษณ์อักษร

ในกรณีที่คนต่างด้าวอายุต่ำกว่าสิบสองปีได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ผู้ใช้อำนาจปกครองหรือ ผู้ปกครองต้องขอรับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ในนามของคนต่างด้าวผู้นั้น ในการนี้อธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีมอบหมาย จะออกใบสำคัญถิ่นที่อยู่ให้ต่างหาก หรือรวมกันกับผู้ใช้อำนาจปกครองหรือผู้ปกครองก็ได้

ถ้าไม่ขอรับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ในระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการอาจสั่งระงับการอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ใน ราชอาณาจักรเสียได้ ในกรณีเช่นนี้การผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา 41 วรรคห้า หรือมาตรา 45 วรรคสอง เป็น อันสิ้นสุด”

ผู้ขอรับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามอัตราและหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง”

⁵³ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.2493 บัญญัติว่า “คนต่างด้าวที่มีอายุสิบสองปีบริบูรณ์ หรือ คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เป็นคนเข้าเมืองตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแล้วให้ไปขอใบสำคัญประจำตัวภายใน เจ็ดวันนับแต่วันที่มีอายุสิบสองปีบริบูรณ์หรือวันที่รับอนุญาตให้เป็นคนเข้าเมืองแล้วแต่กรณี เฉพาะในกรณีหลังให้แจ้งด้วย ว่าได้นำคนต่างด้าวอายุต่ำกว่าสิบสองปีมาด้วยกี่คนถ้ามี เพื่อนายทะเบียนจะได้จดลงไว้ในใบสำคัญประจำตัว”



(4) คนสัญชาติไทยหรือคนไทย

บุคคลจะมีสัญชาติไทยหรือไม่นั้นเป็นไปตามกฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติไทย และการได้สัญชาติไทยมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

1.) การได้สัญชาติไทยโดยการเกิด ได้แก่ สัญชาติไทยโดยการเกิดโดยหลักสืบสายโลหิต และสัญชาติไทยโดยการเกิดโดยหลักดินแดน และ

2.) การได้สัญชาติไทยภายหลังการเกิด อันได้แก่ สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ สัญชาติไทยโดยการสมรส เป็นต้น

โดยหลัก หากบุคคลใดมีสัญชาติไทยก็จะมีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรของประเทศไทยประเภท “ทร.14” และมีเอกสารที่ทางกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยออกให้ที่เรียกว่า “บัตรประจำตัวประชาชน”

ตัวอย่าง : “บัตรประจำตัวประชาชน” เอกสารของคนไทย



ดังนั้น ทางคณะผู้วิจัยสามารถที่จะสรุปได้ว่าการพัฒนา “สถานะบุคคลตามกฎหมาย” ของคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้นมีลำดับขั้นตอนการพัฒนาสถานะบุคคล ดังนี้⁵⁴

⁵⁴ อนึ่ง สถานะบุคคลของ “คนต่างด้าวหรือคนที่ไม่มีสัญชาติไทยที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและไม่มีสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทย” นั้นไม่สามารถที่จะพัฒนาสถานะบุคคลเป็นสถานะบุคคลอื่นๆที่ดีกว่าได้.

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

โดยหลักแล้วการพัฒนา “สถานะบุคคล” นั้นจะเป็นไปตามลำดับขั้นตอนดังกล่าวในตอนต้น แต่อย่างไรก็ตาม มีบางกรณีที่ “คนต่างด้าว” สามารถพัฒนาสถานะบุคคลเป็น “คนสัญชาติไทยหรือคนไทย” ได้โดยตรง โดยที่ไม่ต้องผ่านการมีสถานะบุคคลเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย” ซึ่งกรณีนี้เป็นการพัฒนาสถานะบุคคลที่พิเศษโดยการพิจารณาถึงความเข้มข้นหรือโอกาสในการผสมกลมกลืนกับสังคมไทยมาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้มีการพัฒนาสถานะบุคคลเป็นกรณีพิเศษดังกล่าว

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 กรณีหญิงที่เป็นคนต่างด้าวสมรสกับชายสัญชาติไทยและร้องขอมีสัญชาติไทยตามสามีตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508⁵⁶ เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม เราต้องไม่ลืมว่า “สถานะบุคคล” ดังกล่าวนั้นไม่ใช่ “สถานะบุคคล” ที่คนต่างด้าวจะได้มาโดยอัตโนมัติ แต่ “สถานะบุคคล” ดังกล่าวนั้นจะได้มาก็ต่อเมื่อมีการร้องขอด้วยวิธีการยื่นคำร้องขอต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบ ซึ่งในที่นี้ก็คือ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และการพัฒนาสถานะบุคคลนั้นเป็นการพัฒนาเป็นไปตามลำดับขั้นตอนของสถานะบุคคลเว้นแต่กรณีพิเศษดังกล่าวข้างต้น

อนึ่ง กรณีที่มีการพัฒนาสถานะบุคคลจนกลายเป็น “คนไทย” และหากต่อมามีการถอนสัญชาติไทยที่ได้มาจากการพัฒนาสถานะบุคคลดังกล่าว ปัญหาที่ต้องขบคิดก็คือ คนไทยที่ถูกถอนสัญชาติไทยดังกล่าว นั้นจะกลับสู่ “สถานะบุคคล” ในสถานะบุคคลใด? กล่าวคือ จะกลับเป็นคนต่างด้าวตาม “สถานะบุคคล” เดิมก่อนที่จะมีการพัฒนาสถานะบุคคลเป็น “คนไทย” หรือไม่ ?

เช่น เดิม ผู้หญิงที่เป็นคนต่างด้าวมีสถานะบุคคลเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่มีสิทธิอาศัยชั่วคราวในประเทศไทย” ต่อมาได้มีการพัฒนาสถานะบุคคลเป็น “คนไทย” ตามสามีที่เป็นคน

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

ในกรณีที่เห็นสมควร รัฐมนตรีจะพิจารณาและสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้บุคคลตามวรรคหนึ่งได้สัญชาติไทยก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด...”

⁵⁶ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 บัญญัติว่า “หญิงซึ่งเป็นคนต่างด้าวและได้สมรสกับผู้มีสัญชาติไทย ถ้าประสงค์จะได้สัญชาติไทย ให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบและ วิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ได้สัญชาติไทยให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรี”

ไทยตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508⁵⁷ หากต่อมา มีการถอนสัญชาติดังกล่าวตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551⁵⁸ ดังนั้น หลังจากที่ผู้หญิงคนดังกล่าวถูกถอนสัญชาติไทย เธอจะมีสถานะบุคคลเป็นสถานะใด?

และถึงแม้ว่ามาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.2493⁵⁹ จะให้บุคคลที่ถูกถอนสัญชาติไปขอใบสำคัญประจำตัวตามพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.2493 แต่ใบสำคัญประจำตัวกับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522⁶⁰ นั้นให้สถานะบุคคลตามกฎหมายที่ไม่เหมือนกัน กล่าวคือ ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 นั้น แสดงถึงการมี “สิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย” ซึ่งรวมถึงการเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ด้วย ในขณะที่ใบสำคัญประจำตัวตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.2493 ดังกล่าวไม่น่าจะก่อให้เกิดสิทธิในสถานะบุคคลใดๆ ตามกฎหมาย

และนอกจากนี้ หากนำข้อสันนิษฐานตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522⁶¹ มาพิจารณาประกอบแล้ว จะเห็นได้ว่า คนต่างด้าวต่างด้าวที่ยังไม่มีใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และไม่มีใบสำคัญประจำตัวตามพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.2493 มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าคนต่างด้าวผู้นั้นเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

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

⁵⁷ อ้างแล้ว.

⁵⁸ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 บัญญัติว่า “หญิงซึ่งเป็นคนต่างด้าวและได้สัญชาติไทยโดยการสมรส อาจถูกถอนสัญชาติไทยได้เมื่อปรากฏว่า

(1) การสมรสนั้นได้เป็นไปโดยปกปิดข้อเท็จจริง หรือแสดงข้อความเท็จอันเป็นสาระสำคัญ

(2) กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคง หรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐ หรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติ

(3) กระทำการใดๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

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

⁶⁰ อ้างแล้ว.

⁶¹ มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 บัญญัติว่า “คนต่างด้าวผู้ใดไม่มีหลักฐานการเข้ามาในราชอาณาจักรโดยถูกต้อง ตามมาตรา 12 (1) หรือไม่มีใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามพระราชบัญญัตินี้ และทั้งไม่มีใบสำคัญประจำตัวตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าคนต่างด้าวผู้นั้นเข้ามาในราชอาณาจักรโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้”

สัญญา พ.ศ.2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญญา (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 พิสูจน์หักล้างข้อสันนิษฐานดังกล่าวได้ผลจะเป็นประการใด?

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

เหตุผลที่ทางคณะผู้วิจัยต้องตั้งคำถามเช่นนี้ เพราะในช่วงเวลาที่มีการพัฒนาสถานะบุคคลนั้น สิทธิของคนต่างด้าวในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการเดินทาง สิทธิในการประกอบอาชีพ หรือสิทธิในการทำงานจะพิจารณาได้หรือไม่ นั่นคือต้องพิจารณาจาก “สถานะบุคคล” ของคนต่างด้าวนั้นๆ เป็นลำดับแรก หาก “สถานะบุคคล” ของคนต่างด้าวยังไม่สามารถกำหนดได้อย่างชัดเจน การกำหนดสิทธิของคนต่างด้าวในด้านต่างๆ ดังกล่าวก็ไม่สามารถที่จะพิจารณาหรือกำหนดได้เช่นกัน

นอกจากนี้ “สถานะบุคคล” ดังที่ได้กล่าวมาตั้งแต่ต้นนั้นเป็น “สถานะบุคคล” ของคนต่างด้าวที่อพยพหรือเดินทางเข้ามาในประเทศไทยเท่านั้น แต่หากเป็นคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยจากบิดามารดาที่เป็นคนต่างด้าวที่เกิดนอกประเทศไทยนั้น การพัฒนาสถานะบุคคลจะเป็นการพัฒนาในสถานะ “คนไทย” ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 7 ทวิ วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติสัญญา พ.ศ.2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติสัญญา (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551⁶²

และในกรณีของคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยจากบิดามารดาที่เป็นคนต่างด้าวซึ่งเกิดนอกประเทศไทยซึ่งมีสิทธิร้องขอสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติสัญญา พ.ศ.2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติสัญญา (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 ดังกล่าวนั้น มีปัญหาที่ต้องขบคิดเช่นเดียวกับการถอนสัญชาติในกรณีข้างต้น คือ ในระหว่างที่มี การยื่นคำร้องขอพัฒนาสถานะบุคคลต่อกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเพื่อพัฒนา

⁶² มาตรา 7 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสัญญา พ.ศ.2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติสัญญา (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 บัญญัติว่า “ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทย ถ้าในขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้มีการสมรสกับมารดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็น

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

ในกรณีที่เห็นสมควร รัฐมนตรีจะพิจารณาและสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้บุคคลตามวรรคหนึ่งได้สัญชาติไทยก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยตามวรรคหนึ่งจะอยู่ในราชอาณาจักรไทยในฐานะใด ภายใต้เงื่อนไขใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรและสิทธิมนุษยชนประกอบกัน ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงดังกล่าว ให้ถือว่าผู้นั้นเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง”

สถานะบุคคลเป็น “คนไทย” คนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยดังกล่าวนั้นจะมีสถานะบุคคลในสถานะใดในการเริ่มต้นของการพัฒนาสถานะบุคคล?

ซึ่งหากพิจารณาจากมาตรา 7 ทวิ วรรค 3 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 แล้ว จะเห็นได้ว่ามาตรา 7 ทวิฯ ดังกล่าว “...ให้ถือว่าผู้นั้นเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง” หรือก็คือ มีสถานะบุคคลเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” จนกว่าจะมีกฎกระทรวงออกมากำหนดเป็นอย่างอื่น ซึ่งในขณะนี้ยังไม่มีกฎกระทรวงออกตามความในมาตรา 7 ทวิฯ ดังกล่าวแต่อย่างใด

และเนื่องจากในกรณีนี้ไม่ใช่กรณีของการถอนสัญชาติไทยเหมือนกรณีข้างต้น ดังนั้น จึงไม่มีกรณีที่ขอใบสำคัญประจำตัว ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.2493 ดังกล่าว

และหากพิจารณาข้อสันนิษฐานตามมาตรา 7 ทวิ วรรค 3 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (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

ปัญหาต่อมาที่ต้องขบคิด คือ การมีสถานะเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ดังกล่าวนั้น คนต่างด้าวนั้นมีสิทธิอาศัยชั่วคราวหรือถาวรอยู่ในประเทศไทยหรือไม่มีสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทย? เนื่องจากข้อสันนิษฐานตามมาตรา 7 ทวิฯ ดังกล่าวไม่ได้กล่าวถึงเรื่องสิทธิอาศัยของคนต่างด้าวที่ตกอยู่ภายใต้มาตรา 7 ทวิฯ ไว้เลย

เหตุผลที่ทางคณะผู้วิจัยต้องตั้งคำถามเช่นนี้ เพราะว่าเป็นช่วงเวลาที่มีการพัฒนาสถานะบุคคลนั้น สิทธิของคนต่างด้าวในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการเดินทาง สิทธิในการประกอบอาชีพ หรือสิทธิในการทำงาน จะพิจารณาได้หรือไม่? ต้องพิจารณาจาก “สถานะบุคคล” ของคนต่างด้าวนั้นๆ เป็นลำดับแรก หาก “สถานะบุคคล” ของคนต่างด้าวยังไม่สามารถกำหนดได้อย่างชัดเจน การกำหนดสิทธิของคนต่างด้าวในด้านต่างๆ ดังกล่าวก็ไม่สามารถที่จะพิจารณาหรือกำหนดได้เช่นกันเหมือนกรณีของคนไทยหรือคนสัญชาติไทยที่ถูกถอนสัญชาติ

“คน ชุมชน และพื้นที่การค้าชายแดน” จังหวัดแม่ฮ่องสอน

ดังที่ได้กล่าวมาในตอนต้นแล้วว่า โครงสร้างของ “คน” ในจังหวัดแม่ฮ่องสอนประกอบไปด้วย “คนสัญชาติไทยหรือคนไทย” และ “คนที่ไม่ใช่สัญชาติไทยหรือคนต่างด้าว” ซึ่งคนเหล่านี้ต่างอาศัยรวมกันอยู่ในชุมชน และพื้นที่ของจังหวัดแม่ฮ่องสอน

เพราะฉะนั้น ชุมชนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนจึงประกอบไปด้วยกลุ่มของ “คนสัญชาติไทยหรือคนไทย” และ “คนที่ไม่ใช่สัญชาติไทยหรือคนต่างด้าว” อาศัยอยู่ร่วมกันในชุมชนโดยหากเป็นชุมชนที่อยู่ในเขตเมืองความหนาแน่นของ “คนที่ไม่ใช่สัญชาติไทยหรือคนต่างด้าว” อาจจะน้อยกว่าชุมชนที่อยู่นอกเขตเมืองซึ่งความหนาแน่นของ “คนที่ไม่ใช่สัญชาติไทยหรือคนต่างด้าว” จะหนาแน่นกว่า “คนสัญชาติไทยหรือคนไทย”

ด้วยเหตุนี้ ภาพของการค้าขายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนจึงเป็นภาพของการค้าขายแดนที่ประกอบไปด้วย “คนสัญชาติไทยหรือคนไทย” และ “คนที่ไม่ใช่สัญชาติไทยหรือคนต่างด้าว” เป็นกลจักรสำคัญในการขับเคลื่อนระบบการค้าขายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ดังนั้น การพัฒนาจังหวัดแม่ฮ่องสอนในมุมมองของทางคณะผู้วิจัย จึงเห็นว่าควรที่จะต้องเริ่มต้นที่ “คน” ในจังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นสำคัญในลำดับแรก เพราะหาก “คน” ได้รับการพัฒนา ชุมชนที่คนเหล่านั้นอาศัยอยู่ก็จะได้รับการพัฒนาและประโยชน์เช่นเดียวกัน และหาก “ชุมชน” ได้รับการพัฒนาพื้นที่ของจังหวัดแม่ฮ่องสอนที่ชุมชนเหล่านั้นอาศัยอยู่ก็จะได้รับการพัฒนาหรือประโยชน์เช่นเดียวกัน

ดังนั้น ทางคณะผู้วิจัยจะนำเสนอภาพของการค้าขายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนผ่านผู้คนหรือคนที่มีสถานะบุคคลแตกต่างกันไปซึ่งอาศัยอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน เพื่อที่จะทำให้เราเห็นภาพของระบบการค้าขายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในบทต่อไป โดยเฉพาะคนที่เป็น “ผู้ประกอบการ” ค้าขายแดนอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอนทั้งที่เป็นคนไทยหรือคนที่มีสัญชาติไทย และผู้ประกอบการที่เป็นคนต่างด้าวหรือคนที่ไม่ใช่สัญชาติไทย

.....

บทที่ 3

กรอบแนวคิด (Concept)

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

ส่วนที่ 1: ข้อเท็จจริง

ส่วนที่ 2: นโยบาย

ส่วนที่ 3: กฎหมาย

ส่วนที่ 1 : ข้อเท็จจริง

“ผู้ประกอบการค้าชายแดน” ของจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ผู้ประกอบการค้าชายแดนที่ทางคณะผู้วิจัยได้สัมผัสในระหว่างการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลในจังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้นมีทั้งผู้ประกอบการค้าชายแดนที่อาศัยอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอนและผู้ประกอบการค้าชายแดนที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ผู้ประกอบการค้าชายแดนที่อาศัยอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้นก็มีทั้งผู้ประกอบการค้าชายแดนที่เป็น “คนไทย” และ “คนต่างด้าว” ที่อาศัยอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

สำหรับผู้ประกอบการค้าชายแดนที่อาศัยอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอนนี้ บางส่วนก็เป็นผู้ประกอบการค้าชายแดนในลักษณะของ “การค้าชายแดนโดยแท้” และบางส่วนก็เป็นผู้ประกอบการในลักษณะของ “การค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศ” ซึ่งผู้ประกอบการทั้งสองลักษณะนั้นจะมีปัญหาอุปสรรคในการทำการค้าชายแดนไม่เหมือนกัน โดยเฉพาะประเด็นของการเข้าถึงสิทธิในการประกอบธุรกิจในฐานะ “ผู้ทรงสิทธิ”

ดังนั้น การนำเสนอในส่วนนี้ ทางคณะผู้วิจัยจะนำเสนอถึง “ผู้ประกอบการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน” โดยการนำรูปแบบของการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนทั้งสองรูปแบบดังกล่าวข้างต้นกล่าวคือ การค้าชายแดนโดยแท้ และการค้าชายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศมาเป็นหลักเกณฑ์การพิจารณาเพื่อให้เห็นภาพของการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนที่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะประเด็นของ “สถานะบุคคล” ต่อการเข้าถึงสิทธิในการประกอบธุรกิจในฐานะ “ผู้ทรงสิทธิ”

1.) การค้าชายแดนโดยแท้

การค้าชายแดนโดยแท้นี้ เป็นการค้าชายแดนระหว่างประชาชนหรือผู้ที่อาศัยอยู่ตามแนวชายแดนในลักษณะเอื้อเพื่อเกื้อกูลกันตามธรรมชาติในลักษณะของบ้านใกล้เรือนเคียง

ดังนั้น การค้าชายแดนในลักษณะนี้จึงมีการผ่อนคลายกฎหมายและระเบียบนโยบายทางการค้าเป็นอย่างมากไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งออกและนำเข้าสินค้า กฎหมายที่เกี่ยวกับพิธีการศุลกากร กฎหมายที่เกี่ยวกับคนเข้าเมือง เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนหรือผู้ที่อาศัยในบริเวณพื้นที่ชายแดน

และอย่างที่ได้อ้างไว้ในตอนต้นในบทที่ 2 ว่า โครงสร้างของ “คน” ในจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีทั้งคนไทยและคนต่างด้าวอาศัยอยู่ร่วมกันในชุมชนตามบริเวณแนวชายแดน

ปัญหาที่ต้องขบคิด คือ การผ่อนคลายกฎหมายและระเบียบนโยบายทางการค้าดังกล่าวนั้น เป็นการผ่อนคลายกฎหมายและระเบียบนโยบายทางการค้าให้เฉพาะคนไทยเท่านั้น หรือรวมถึงคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในบริเวณตามแนวชายแดนด้วย ซึ่งคำตอบต่อคำถามดังกล่าวนี้ ทางคณะผู้วิจัยจะขอเสนอ “คำตอบ” โดยผ่านกรณีศึกษา (Case Study) ตามลำดับดังนี้

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

สถานะบุคคลตามกฎหมาย : คนสัญชาติไทย

ข้อสังเกต : ไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบการกับทางจังหวัดแม่ฮ่องสอน

“ป้าแก้ว” เป็นลูกหลานของอดีตทหารจีนคณะชาติ คือ ทหารกองพล 93 ของประเทศจีน อาศัยอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน “ป้าแก้ว” เปิดร้านขายของชำอยู่ในพื้นที่ชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยสินค้าที่นำมาขายในร้านค้าของ “ป้าแก้ว” นั้น ส่วนหนึ่ง “ป้าแก้ว” สั่งซื้อมาจากญาติพี่น้องที่อยู่ได้หวันโดยให้ส่งสินค้ามาทางเรือผ่านจุดผ่านแดนถาวรบ้านเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงรายและส่งต่อมายังจังหวัดแม่ฮ่องสอนเพื่อให้ “ป้าแก้ว” จำหน่ายต่อไป ส่วนสินค้าอีกส่วนหนึ่งนั้น “ป้าแก้ว” นำมาจากจังหวัดแม่ฮ่องสอน

นอกจากสินค้าที่นำมาจำหน่ายจะมาจากได้หวันและจังหวัดแม่ฮ่องสอนแล้ว สินค้าอีกส่วนหนึ่งยังมาจากประเทศจีนด้วย โดย “ป้าแก้ว” ได้เดินทางไปซื้อเอง โดยเดินทางจากจังหวัดแม่ฮ่องสอนไปยังประเทศพม่าและจากประเทศพม่าไปยังประเทศจีน และเหตุที่ป้าแก้วไม่สั่งซื้อสินค้าเหมือนเช่นกรณีสั่งซื้อสินค้าจากได้หวันเพราะ “ป้าแก้ว” ต้องการไปเยี่ยมญาติพี่น้องที่อยู่ในประเทศจีนด้วยและที่สำคัญหากไม่ได้เห็นสินค้าในประเทศจีนด้วยตนเองก็ไม่รู้ว่าเมื่อนำสินค้ามาจำหน่ายแล้วจะมีชาวบ้านมาซื้อหรือไม่ โดยสินค้าที่ “ป้าแก้ว” ซื้อจากประเทศจีนนั้นส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าเล็กน้อย เช่น ผ้าห่ม เป็นต้น ในการขนส่งสินค้าแต่ละครั้งนั้น “ป้าแก้ว” จะขนส่งสินค้าผ่านประเทศพม่าแล้วนำมาจำหน่ายต่อในร้านค้าของ “ป้าแก้ว” การซื้อสินค้าแต่ละครั้งนั้น “ป้าแก้ว” ไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามพิธีการศุลกากรเพราะมีปริมาณไม่มากนัก อีกทั้งช่องทางที่ “ป้าแก้ว” เดินทางไปประเทศพม่าและประเทศจีนนั้นไม่มีเจ้าหน้าที่ด่านศุลกากรหรือ

เจ้าหน้าที่ คำนวณตรวจคนเข้าเมืองประจำการอยู่เพราะเป็นช่องทางที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนยังไม่ได้ประกาศเปิดทำการเป็น “จุดผ่อนปรนเพื่อการค้า” เหมือนเช่นช่องทางการค้าอื่นๆ ที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนได้ทำการประกาศเปิดเอาไว้

ในหมู่บ้านที่ “ป่าแก้ว” อาศัยอยู่จะมีชาวบ้านจากประเทศพม่าเดินทางมาแวะเวียนซื้อหาสินค้าไปใช้อุปโภคบริโภคอยู่เป็นประจำเสมอ ซึ่งชาวบ้านจากประเทศพม่านั้นมีทั้งชาวบ้านที่เป็นคนพม่าจริงๆ และชาวบ้านที่เป็นชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ในประเทศพม่า

นอกจาก “ป่าแก้ว” จะมีบัตรประจำตัวประชาชนไทยแล้ว เธอยังมีบัตรประจำตัวประชาชนของประเทศพม่าด้วยจึงทำให้การเดินทางไปประเทศพม่าสะดวกกว่าคนไทยคนอื่นๆ และที่สำคัญเธอยังมีที่ดินบางส่วนในประเทศพม่า ซึ่งเธอจะจ้างลูกจ้างชาวพม่าให้ดูแลที่ดินดังกล่าว โดยที่ดินดังกล่าวนี้จะเพาะปลูกผลไม้เมืองหนาวไว้หลายชนิดไม่ว่าจะเป็นสตอเบอรี่ เชอร์รี่ และอื่นๆ เพื่อนำมาจำหน่ายในร้านค้าและส่งไปขายต่อในจังหวัดแม่ฮ่องสอน นอกจากนั้น เธอยังมีบัตรประจำตัวประชาชนของประเทศจีนอีกด้วย โดยบัตรประจำตัวประชาชนของทั้งสองประเทศนั้น เธอจะฝากญาติพี่น้องในประเทศนั้นๆ เก็บรักษาไว้ไม่นำติดตัวกลับมายังประเทศไทยเพราะอาจจะถูกเจ้าหน้าที่ตรวจค้นซึ่งอาจจะไม่ปลอดภัยกับตัวเธอเอง

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

สถานะบุคคลตามกฎหมาย : คนสัญชาติไทย

ข้อสังเกต : ไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบการกับทางจังหวัดแม่ฮ่องสอน

“ลุงดำ” เป็นคนสัญชาติไทย ซึ่งอาศัยอยู่ที่บ้านทรายขาวหรือที่ชาวบ้านเรียกว่า “บ้านดินคอย” ซึ่งอยู่ติดกับจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าบ้านห้วยผึ้ง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดย “ลุงดำ” ประกอบอาชีพขับรถรับส่งคนโดยสารจากเส้นทางร่องแห้ง (ใกล้จุดผ่อนปรนเพื่อการค้าบ้านห้วยผึ้ง) ถึงตลาดในเมืองแม่ฮ่องสอน

จากการพูดคุยกับ “ลุงดำ” ทำให้ทราบว่า ชาวบ้านที่มาใช้บริการรถยนต์โดยสารของ “ลุงดำ” นั้นมีทั้งชาวบ้านจากฝั่งพม่าและฝั่งไทย ถ้าเป็นชาวบ้านฝั่งไทยโดยส่วนใหญ่จะเดินทางไปซื้อสินค้าในตลาด แต่ถ้าเป็นชาวบ้านจากฝั่งพม่าก็จะมีทั้งเดินทางเข้ามาซื้อสินค้าในตลาดและเข้ามาขายแรงงานโดยทางราชการจะอนุญาตให้ชาวบ้านจากฝั่งพม่าเข้ามาอยู่ในอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอนได้ไม่เกิน 3 วัน

นอกจากนี้ “ลุงดำ” ยังเล่าให้ฟังอีกว่า “ลุงดำ” เดินทางไปประเทศพม่าบ่อยครั้ง โดยส่วนใหญ่ “ลุงดำ” จะเดินทางไปซื้อสินค้าที่บ้านหัวเมือง ประเทศพม่าเพื่อนำมาอุปโภคบริโภคในครอบครัว เช่น กาแฟ ใบชา เป็นต้น และบางส่วนก็นำมาจำหน่ายในร้านขายของชำของตนเองบ้างเล็กน้อย และในขณะเดียวกัน “ลุงดำ” ก็จะนำสินค้าที่ตัวเองมีไปขายที่บ้านหัวเมือง ประเทศพม่า เช่น มะม่วง เครื่องอุปโภคบริโภค เป็นต้นโดยเจ้าหน้าที่บริเวณช่องทางการค้าในประเทศพม่าและประเทศไทยจะไม่เรียกเก็บภาษีในสินค้าที่ “ลุงดำ” นำเข้ามาจำหน่ายในประเทศไทย และสินค้าที่ “ลุงดำ” นำออกไปขายในประเทศพม่า เนื่องจาก

เจ้าหน้าที่บริเวณช่องทางการค้าเห็นว่าเป็นสินค้าเล็กน้อยและเป็นการนำสินค้ามาอุปโภคบริโภคมากกว่าที่จะนำมาขายหรือจำหน่ายอย่างพ่อค้าแม่ค้าในตัวเมืองจังหวัดแม่ฮ่องสอน

สำหรับพาหนะหรือรถยนต์ที่ใช้เดินทางไปยังบ้านห้วยเมือง ประเทศพม่า นั้น หากเป็นฝั่งไทย “ลุงดำ” ก็จะนั่งรถยนต์รับจ้างไป เมื่อไปถึงจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าบ้านห้วยผิงแล้วก็ต้องไปรายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ทหารที่ประจำการและตำรวจตรวจคนเข้าเมือง จากนั้น “ลุงดำ” ก็จะนั่งรถยนต์ปิกอัพหรือรถยนต์บรรทุกของพ่อค้าแม่ค้าชาวพม่าไปบ้านห้วยเมือง ประเทศพม่าโดยการเดินทางไปประเทศพม่าในแต่ละครั้งนั้นจะเสียค่าใช้จ่ายเฉลี่ยคนละ 105 บาทให้กับพ่อค้าแม่ค้าเจ้าของรถยนต์ปิกอัพหรือรถยนต์บรรทุก สินค้าที่ “ลุงดำ” ไปซื้อขายในบ้านห้วยเมือง ประเทศพม่า นั้นส่วนใหญ่จะชำระเป็นเงินบาท

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

สถานะบุคคลตามกฎหมาย : คนสัญชาติไทย

ข้อสังเกต : ไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบการกับทางจังหวัดแม่ฮ่องสอน

“ป้าสายใจ” อายุ 55 ปี เป็นคนสัญชาติไทย อาศัยอยู่ที่บ้านประตูเมืองซึ่งใกล้กับจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าบ้านห้วยผิง อำเภอยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอนมาตั้งแต่เกิด “ป้าสายใจ” เปิดร้านขายของชำอยู่ที่บ้านประตูเมือง อำเภอยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน

“ป้าสายใจ” มักจะเดินทางไปประเทศพม่าเพื่อซื้อสินค้าที่บ้านน้ำมวง จังหวัดลพบุรี ประเทศพม่า มาขายค่อนข้างบ่อย โดยสินค้าที่ “ป้าสายใจ” ซื้อส่วนใหญ่จะเป็นพืชผลทางการเกษตร เช่น พริก หอมแดง บุหรี่ เห็ดเผาะ ลือเกวียน เป็นต้น นอกจากนี้ “ป้าสายใจ” ยังนำสินค้าที่ชาวบ้านฝั่งพม่าสั่งซื้อทางโทรศัพท์ไปขายให้กับชาวพม่าด้วย สำหรับสินค้าที่ชาวบ้านฝั่งพม่าสั่งซื้อจาก “ป้าสายใจ” ส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าอุปโภคบริโภค เช่น น้ำมันพืช รองเท้าแตะ เสื้อผ้า เป็นต้น โดยการนำสินค้าไปขายยังประเทศพม่าดังกล่าว นั้นเนื่องจากมีปริมาณไม่มากนัก ดังนั้น เจ้าหน้าที่ประจำบริเวณช่องทางการค้าโดยเฉพาะ “เจ้าหน้าที่ด่านศุลกากร” จะไม่จัดเก็บภาษีตามพิธีการศุลกากรแต่อย่างใด

นอกจากนี้ “ป้าสายใจ” ยังเล่าให้ฟังอีกว่า ในตัวจังหวัดลพบุรี ประเทศพม่า นั้นมีสินค้าเป็นจำนวนมาก แต่ไม่กล้าเข้าไปในตัวจังหวัดเพราะกลัวถูกตำรวจหรือทหารพม่าจับกุมตัวเพราะไม่ได้เดินทางโดยมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารเดินทางที่ถูกต้อง ในการชำระราคาสินค้านั้นสามารถที่จะชำระเป็นเงินบาทได้เลย ในบางครั้ง “ป้าสายใจ” ก็จะใช้วิธีการแลกเปลี่ยนระหว่างสินค้ากับสินค้าเพราะไม่ยอมรับเงินจ้าวของประเทศพม่า และเมื่อถามถึงค่าเดินทางนั้น “ป้าสายใจ” บอกว่า ถ้าเหมารถยนต์จากบ้านต่อแพไปบ้านน้ำมวง จังหวัดลพบุรี ประเทศพม่า (ซึ่งอยู่ใกล้กับ “บ้านประตูเมือง”) ก็จะเสียค่าใช้จ่ายจำนวน 3,000 บาท แต่ถ้าไปตามปกติโดยอาศัยรถยนต์ปิกอัพหรือรถยนต์บรรทุกของพ่อค้าแม่ค้าก็จะเสียค่าใช้จ่ายเพียงครั้งละ 100 บาท แต่ในการเดินทางไปยังบ้านน้ำมวง จังหวัดลพบุรี ประเทศพม่า เจ้าของรถยนต์ปิกอัพหรือรถยนต์บรรทุกต้องรายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ของไทยที่ประจำ ณ จุดผ่อนปรนเพื่อการค้าบ้านห้วยผิง และหลังจากเข้าเขตแดนประเทศพม่า “ป้าสายใจ” ก็ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมอีก 100 บาท โดยเจ้าหน้าที่ของพม่าจะออก

ใบเสร็จรับเงินให้เพื่อเป็นหลักฐานในการเดินทางไปในประเทศพม่า แต่ใบเสร็จรับเงินนี้ไม่สามารถเดินทางไปถึงในตัวจังหวัดลพบุรีได้

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

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

ข้อสังเกต : ไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบการกับทางจังหวัดแม่ฮ่องสอน

“ป้าบัว” มีชาติพันธุ์ไทยใหญ่ เป็นชาวบ้านต่อแพ อำเภอชุมยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน อาศัยอยู่ติดกับจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าบ้านห้วยคันนูน อำเภอชุมยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน “ป้าบัว” เป็นชาวบ้านคนหนึ่งที่มีวิถีชีวิตเกี่ยวข้องกับการค้าชายแดน เธออาศัยอยู่ที่บ้านต่อแพมา 20 กว่าปีแล้ว เธอเกิดที่ประเทศพม่า ปัจจุบันมีสถานะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทยตามมติคณะรัฐมนตรี (ภายใต้มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522)

“ป้าบัว” มีอาชีพขายของชำที่บ้านในบ้านต่อแพ สินค้าที่เธอขายเป็นสินค้าประเภทน้ำตาลอ้อย ถั่วเหลือง ใบยาสูบ อาหารเจที่ทำจากหั่วบุก โดยสินค้าส่วนหนึ่งนำมาจากประเทศพม่าซึ่งมีทั้งกรณีชาวบ้านจากบ้านน้ำม่าง จังหวัดลพบุรี ประเทศพม่าเดินทางมาขายสินค้านี้ให้กับเธอที่ร้านโดยตรง และบางครั้งเธอก็สั่งซื้อสินค้าผ่านพ่อค้าแม่ค้าที่บ้านต่อแพ อำเภอชุมยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอนซึ่งไปรับซื้อสินค้ามาจากประเทศพม่าอีกทอดหนึ่ง ในการชำระราคาสินค้าทั้งกรณีที่ชาวบ้านบ้านน้ำม่าง จังหวัดลพบุรี ประเทศพม่านำมาขายและกรณีที่สั่งซื้อผ่านพ่อค้าแม่ค้าที่บ้านต่อแพ อำเภอชุมยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้น จะชำระเป็นเงินบาท แต่ในบางครั้งก็ใช้วิธีการแลกเปลี่ยนสินค้ากับสินค้า โดยสินค้าที่เธอใช้แลกเปลี่ยน เช่น เสื้อผ้า น้ำมันพืช เป็นต้น

นอกจากนี้ “ป้าบัว” ยังเคยเดินทางไปบ้านน้ำม่าง จังหวัดลพบุรี ประเทศพม่าด้วย โดยส่วนใหญ่เธอจะเดินทางไปเพื่อท่องเที่ยวและดูสินค้าที่จำหน่ายแถวบ้านน้ำม่าง จังหวัดลพบุรี ประเทศพม่า ซึ่งอยู่ใกล้กับหมู่บ้านที่เธออาศัยอยู่พอสมควร ถ้านั่งรถยนต์ของพ่อค้าแม่ค้าไปก็จะเสียค่าเดินทางคนละ 200 บาท

สำหรับชาวบ้านบ้านน้ำม่าง จังหวัดลพบุรี ประเทศพม่านั้นนอกจากจะมาติดต่อค้าขายในชุมชนบ้านต่อแพ อำเภอชุมยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอนแล้ว บางส่วนก็เดินทางเข้ามาเพื่อรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลชุมยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอนด้วย

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

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

ข้อสังเกต : ไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบการกับทางจังหวัดแม่ฮ่องสอน

“ลุงชาติ” เป็นชาวบ้านอีกคนหนึ่งที่อยู่ที่บ้านห้วยทรายขาวหรือที่ชาวบ้านเรียกว่า “บ้านตีนคอย” ซึ่งติดกับจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าบ้านห้วยผึ้ง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ปัจจุบันลุงชาติยังคงถือ “บัตรสีชมพู” หรือ “บัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า” และมีอาชีพรับจ้างทั่วไปอยู่ในหมู่บ้านห้วยทรายขาว อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ทั้งนี้เพราะ “ลุงชาติ” ยังไม่มีสัญชาติไทยทำให้ไม่สามารถถือครองที่ดินที่จะนำมาทำการเกษตรได้เหมือนกับชาวบ้านที่เป็นเพื่อนบ้าน โดยการรับจ้างส่วนใหญ่จะเป็นการรับจ้างในบริเวณชุมชนรอบๆ ที่ “ลุงชาติ” อาศัยอยู่ และหากมีงาน ณ จุดผ่อนปรนเพื่อการค้าบ้านห้วยผึ้ง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน “ลุงชาติ” จะเดินทางไปใช้แรงงานที่แนวสันเขตรับจ้างขนสินค้าขึ้นและลงจากรถบรรทุกของผู้ประกอบการค้าเพื่อให้เจ้าหน้าที่ทหารและเจ้าหน้าที่ศุลกากรตรวจสอบสินค้า โดยผู้ใช้แรงงานในบริเวณดังกล่าวมีทั้งชาวไทยและชาวพม่า และเมื่อมีเวลาว่างจากงานรับจ้าง “ลุงชาติ” จะนำพืชผลเกษตรและสัตว์เลี้ยงพวกหมูและไก่ในหมู่บ้านห้วยทรายขาว อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอนไปขายยังบ้านนามน ประเทศพม่าเพื่อนำรายได้ดังกล่าวนี้มาใช้ในครอบครัว โดยการนำสินค้าไปขายในแต่ละครั้ง “ลุงชาติ” จะใช้ช่องทางผ่านจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าบ้านห้วยผึ้ง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอนไปยังบ้านนามน ประเทศพม่า และการซื้อขายจะใช้เป็นเงินบาท โดยเจ้าหน้าที่ด่านศุลกากรจะไม่จัดเก็บภาษีตามพิธีการศุลกากรเพราะเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นสินค้าเล็กๆ น้อยๆ และไม่ใช้การค้าขายที่แสวงหากำไรอย่างพ่อค้าและแม่ค้า และในบางครั้ง “ลุงชาติ” ก็นำสินค้าของตนเองไปแลกกับสินค้าเกษตรจากประเทศพม่าแทนเพราะชาวบ้านในบ้านนามน ประเทศพม่านั้นไม่มีเงินซื้อสินค้าของลุงชาติ

จากกรณีศึกษาทั้ง 5 กรณี จะเห็นได้ว่า การค้าชายแดนโดยแท้นั้น กฎหมายและระเบียบนโยบายทางการค้าจะได้รับการผ่อนผันหรือยกเว้นในการปฏิบัติเพื่อให้การค้าชายแดนในลักษณะนี้เอื้อประโยชน์ต่อผู้คนที่อาศัยอยู่ในบริเวณตามแนวชายแดนที่เป็นที่ตั้งของช่องทางการค้า ทั้งที่เป็นช่องทางการค้าที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนและกระทรวงการคลังได้ทำการประกาศเปิดเป็นจุดผ่อนปรนเพื่อการค้า ทางอนุมติและทางอนุมติเฉพาะคราว หรือเป็นช่องทางธรรมชาติที่ยังไม่มีหน่วยงานราชการประกาศเปิดเป็นช่องทางการค้าอย่างเป็นทางการ

และนอกจากนี้ การผ่อนผันหรือยกเว้นในการปฏิบัติดังกล่าวนี้เป็นการยกเว้นให้ทั้งของบุคคลที่เป็น “คนไทย” และ “คนต่างด้าว” ซึ่งกฎหมายและระเบียบนโยบายทางการค้าที่มีการผ่อนหรือยกเว้นการปฏิบัติ ได้แก่

(1) กฎหมายว่าด้วยการนำเข้าและ/หรือส่งออกสินค้า

สินค้าที่มีการนำเข้าและ/หรือส่งออกสินค้า หากเป็นสินค้าที่ไม่ผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 หรือสิ่งของต้องจำกัดตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2480 และกฎหมายอื่นๆ แล้ว เจ้าหน้าที่ประจำจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าทางอนุมติ หรือช่องทางอนุมติจะไม่ห้ามชาวบ้านหรือผู้คนที่อยู่บริเวณช่องทางการค้าดังกล่าวในการนำเข้ามาในประเทศไทยและ/หรือส่งออกไปนอกประเทศไทย

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

แต่ถ้าหากสินค้าที่มีการนำเข้าและ/หรือส่งออกไปนั้นมีจำนวนเล็กน้อยหรือไม่มากนักและไม่มีลักษณะเป็นของติดตัว เจ้าหน้าที่ศุลกากรมีอำนาจเรียกเก็บภาษี “ปากระวาง” ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2480 ซึ่งภายในลักษณะนี้เจ้าหน้าที่ศุลกากรมีดุลพินิจที่จะเรียกเก็บหรือไม่ก็ได้ ซึ่งจากกรณีศึกษาจะเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ศุลกากร ไม่มีการจัดเก็บภาษีปากระวางในกรณีดังกล่าว

(2) กฎหมายว่าด้วยการเข้าเมือง

การเข้าออกตามแนวชายแดนจังหวัดแม่ฮ่องสอนของบุคคลหรือชาวบ้านที่อาศัยอยู่บริเวณตามแนวชายแดน จังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้น ทางคณะผู้วิจัยสามารถที่จะสรุปได้ ดังนี้

ก. จุดผ่อนปรนเพื่อการค้า ทางอนุมติและทางอนุมติเฉพาะคราว

อย่างที่ทางคณะผู้วิจัยได้นำเสนอแล้วในบทที่ 1 ว่าจุดผ่อนปรนเพื่อการค้านั้นจะมีตำรวจตรวจคนเข้าเมืองมาประจำการ แต่หากเป็นทางอนุมติหรือทางอนุมติเฉพาะคราวนั้นจะไม่มีตำรวจตรวจคนเข้าเมืองมาประจำการ แต่จะมีเจ้าหน้าที่ทหารด้านความมั่นคงเข้ามาดูแลรับผิดชอบ

แต่ไม่ว่าจะเป็นจุดผ่อนปรนเพื่อการค้า ทางอนุมติ และทางอนุมติเฉพาะคราว หากเป็นชาวบ้านที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่อันเป็นที่ตั้งของช่องทางการค้าดังกล่าวแล้ว ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองจะไม่อนุญาตหรือยินยอมให้คนเหล่านั้นผ่านช่องทางการค้าดังกล่าวได้ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งนี้เพื่อความปลอดภัยของชาวบ้านดังกล่าวนั่นเอง

ในทางกลับกัน หากเป็นชาวบ้านที่ได้อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่อันเป็นที่ตั้งของช่องทางการค้าดังกล่าวแล้ว ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง เจ้าหน้าที่ทหารด้านความมั่นคงจะผ่อนผันอนุญาตให้มีการผ่านเข้าออกผ่านช่องทางการค้าดังกล่าวแบบลักษณะเข้าไปเย็นกลับ โดยไม่ยินยอมให้ไปพักค้างแรม ณ ประเทศพม่าแต่อย่างใด ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่ว่าเพื่อสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือผู้คนที่อาศัยอยู่ตามบริเวณแนวชายแดนดังกล่าว

ข. ช่องทางตามธรรมชาติ

ช่องทางตามธรรมชาติเป็นช่องทางที่ทางราชการยังไม่มีประกาศเปิดทำการเป็นช่องทางการค้า ดังนั้น จึงไม่มีตำรวจตรวจคนเข้าเมืองมาประจำการแต่จะมีเจ้าหน้าที่ทหารด้านความมั่นคงเข้ามาดูแลรับผิดชอบ เหมือนเช่นกรณีทางอนุมติและทางอนุมติเฉพาะคราว

กรณีของช่องทางตามธรรมชาตินี้ เฉพาะชาวบ้านที่ได้อาศัยอยู่ในบริเวณช่องทางตามธรรมชาติดังกล่าวเท่านั้นที่เจ้าหน้าที่ทหารด้านความมั่นคงจะอนุญาตให้มีการผ่านเข้าออกผ่านช่องทางตามธรรมชาติดังกล่าวแบบลักษณะเข้าไปเย็นกลับแต่จะไม่ยินยอมให้ไปพักค้างแรม ณ ประเทศพม่าแต่อย่างใด ทั้งนี้ด้วย

เหตุผลที่ว่าเพื่อสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือผู้คนที่อาศัยอยู่ตามบริเวณของแนวชายแดนดังกล่าวเช่นกัน

ตัวอย่างภาพ : ชาวบ้านจากหมู่บ้านรักไทย อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ประเทศไทยเดินทางไปยังหมู่บ้านในประเทศพม่าเพื่อซื้อหาสินค้าเกษตรมาบริโภค



ตัวอย่างภาพ : ชาวบ้านจากบ้านห้วยทรายขาวหรือบ้านตีนคอย อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน เดินทางไปยังหมู่บ้านในประเทศพม่าเพื่อซื้อหาสินค้าเกษตรมาอุปโภคบริโภค



ดังนั้น ทางคณะผู้วิจัยจึงสรุปได้ว่า การค้าชายแดน โดยแท้นั้น หากเป็นบุคคลหรือคนที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่เป็นช่องทางการค้า ไม่ว่าจะเป็นจุดผ่อนปรนเพื่อการค้า ทางอนุมติ และทางอนุมติเฉพาะคราว รวมถึงช่องทางตามธรรมชาตินั้น กฎหมายและระเบียบนโยบายทางการค้านั้นจะได้รับการผ่อนคลายความเข้มข้นของการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบนโยบายทางการค้าดังกล่าวโดยไม่นำเรื่อง “สถานะบุคคล” ของการเป็นคนไทยหรือคนต่างด้าวมาเป็นหลักเกณฑ์ในการจำกัดสิทธิการประกอบธุรกิจแต่อย่างใด

ในทางกลับกัน หากเป็นบุคคลหรือคนที่อาศัยอยู่นอกบริเวณที่เป็นช่องทางการค้า ไม่ว่าจะเป็นจุดผ่อนปรนเพื่อการค้า ทางอนุมติ และทางอนุมติเฉพาะคราว รวมถึงช่องทางตามธรรมชาตินั้น กฎหมายและระเบียบนโยบายทางการค้านั้นจะได้รับการปฏิบัติที่เข้มงวดหรือเข้มข้นมากขึ้นแต่ก็ยังถือว่าได้รับการผ่อนคลายกว่ากรณีปกติ และเรื่องของ “สถานะบุคคล” ของการเป็นคนไทยหรือคนต่างด้าวก็เริ่มที่จะเข้ามามีบทบาทในการจำกัดสิทธิการประกอบธุรกิจมากยิ่งขึ้น

2.) การค้าขายแดนในเชิงการค้าระหว่างประเทศ

การค้าขายแดนในรูปแบบนี้จะเป็นการค้าขายแดนที่มุ่งเน้นที่คู่ค้าหรือคู่สัญญาที่อาศัยอยู่ในเมืองใหญ่ๆของประเทศพม่าที่เป็นเมืองท่าในการกระจายสินค้าไปยังผู้บริโภคเป็นสำคัญ ซึ่งจะแตกต่างจากการค้าขายแดนในลักษณะแรกที่มุ่งเน้นที่ชาวบ้านหรือผู้คนที่อาศัยตามแนวชายแดนเป็นสำคัญ

และอย่างที่ได้อธิบายไว้ในตอนต้นว่า โครงสร้างของ “คน” ในจังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้นมีทั้งคนไทยและคนที่มีภูมิปัญญาชาวไทยหรือคนต่างด้าว ปัญหาที่ต้องขบคิด คือ กฎหมายและระเบียบนโยบายทางการค้าดังกล่าวนี้มีผลต่อคนไทยและคนต่างด้าวที่เป็นผู้ประกอบการค้าขายแดนในลักษณะนี้อย่างไร ซึ่ง “คำตอบ” ต่อคำถามนี้ ทางคณะผู้วิจัยจะขอเสนอโดยผ่านกรณีศึกษา หรือ Case Study ดังนี้

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

สถานะบุคคลตามกฎหมาย : คนสัญชาติไทย

ข้อสังเกต : ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบการกับทางจังหวัดแม่ฮ่องสอน

“ลุงสาม” เป็นชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ทางคณะผู้วิจัยได้พบ “ลุงสาม” ซึ่งกำลังขับรถจักรยานยนต์ไปส่งสินค้าที่บ้านหัวเมือง ประเทศพม่า ณ จุดตรวจ บริเวณใกล้จุดผ่อนปรนเพื่อการค้าบ้านห้วยผึ้ง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน “ลุงสาม” เป็นผู้ประกอบการค้าสัญชาติไทยหรือคนไทยที่เคยไปใช้ชีวิตในสมัยยังหนุ่มที่บ้านหัวเมือง ประเทศพม่า โดยประกอบอาชีพรับจ้างขับรถจักรยานยนต์โดยสาร และมีบ้านอยู่ที่นั่นด้วย

ต่อมา “ลุงสาม” เห็นช่องทางที่จะทำการค้าขายชายแดนได้จึงหันเหชีวิตมาทำอาชีพเป็นผู้ประกอบการค้าขายแดนซึ่งทำมาได้ตลอดเวลาเกือบ 20 ปีแล้ว ตลอดระยะเวลาการทำการค้าขายแดนดังกล่าว “ลุงสาม” ไม่เคยติดต่อผ่านตัวแทนหรือนายหน้า “ลุงสาม” ใช้ช่องทางการค้าคือจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าบ้านห้วยผึ้ง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอนมาโดยตลอดทั้งนี้เพราะถ้าไปใช้ช่องทางการค้าอื่นก็จะต้องไปเริ่มต้นหาคู่ค้ารายใหม่

นอกจากนี้ “ลุงสาม” ยังเล่าให้ฟังอีกว่า ปกติคู่ค้าทางฝั่งพม่าจะโทรศัพท์มาสั่งซื้อสินค้าโดยตรงจาก “ลุงสาม” ซึ่งสินค้าที่ถูกค้าชาวพม่าสั่งซื้อและให้ “ลุงสาม” ส่งสินค้าออกไปให้มันจะเป็นสินค้าพวกอุปโภคบริโภค เช่น รองเท้าแตะ ผ้าขนหนู เป็นต้น ซึ่งสินค้าเหล่านี้ “ลุงสาม” จะเดินทางไปซื้อยังอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และหลังจากที่ “ลุงสาม” ซื้อสินค้านี้แล้วก็จะไปติดต่อกับด่านศุลกากรเพื่อนัดวัน เวลาที่จะนำสินค้าไปส่งยังสันเขตรัฐผ่อนปรนเพื่อการค้าบ้านห้วยผึ้ง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน และขอเอกสารการส่งสินค้าออกนอกประเทศไทย และเสียภาษีตามพิธีการศุลกากรต่อไป ข้อสังเกต คือ ในการส่งสินค้านี้ “ลุงสาม” จะไม่ทำประกันภัยสินค้าใดๆทั้งสิ้น และไม่คิดจะทำด้วยเนื่องจากไม่สะดวกและต้องเสียค่าใช้จ่าย

นอกจากนี้ “ลุงสาม” ยังเล่าให้ฟังอีกว่า การขนส่งสินค้าไปบ้านหัวเมือง ประเทศพม่าจะใช้รถยนต์จักรยานยนต์ กล่าวคือ หากการขนส่งอยู่ในเขตแดนของประเทศไทยก็จะใช้รถยนต์จักรยานยนต์ของตนเอง แต่เมื่อต้อง