



ที่พิเศษ ๒/๒๕๕๒

วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๒

- เรื่อง ขอให้ชี้แจงเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๐ วรรคสี่ พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๑ และขอให้มีหนังสือสั่งการเพื่อทำความเข้าใจต่อการดำเนินการดังกล่าว
- เรียน ๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
๒) อธิบดีกรมการปกครอง
- สำเนาถึง ๓) ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่
๔) นายอำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่
๕) นายแพทย์นรินทร์ พิทักษ์วัชร กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สืบเนื่องจากสำนักทะเบียนอำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่ กรมการปกครองได้มีคำสั่งระงับการเคลื่อนไหวรายการทะเบียนราษฎรชาวบ้านอำเภอแม่เมาะแล้ว จำนวน ๑๗ คน และอยู่ระหว่างเตรียมออกคำสั่ง จำนวน ๗๗๔ คน สถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฝ้าระวังสถานะไร้รัฐ ร่วมกับเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ศูนย์ปฏิบัติการร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาประชาชนบนพื้นที่สูง มูลนิธิกระจกเงา และมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา ซึ่งเป็นองค์กรด้านกฎหมายและองค์กรพัฒนาเอกชนด้านปัญหาสถานะบุคคลและสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ แรงงานข้ามชาติและผู้มีสถานะบุคคล มีข้อกังวลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักทะเบียนอำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่และกรมการปกครอง หรือการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว โดยมีความเห็นและข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

๑. ในชั้นการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง (le deroulement de la procedure administrative) มีหลักสำคัญอยู่ ๒ ประการคือ การดำเนินกระบวนการพิจารณาจะต้องมีประสิทธิภาพ (effectif) และการดำเนินการพิจารณาจะต้องเป็นไปโดยเปิดเผย (public) อันหมายถึงการดำเนินขั้นตอนการรวบรวมข้อเท็จจริงและพิจารณาข้อกฎหมายเพื่อใช้ในการตัดสินใจว่าจะออกคำสั่งอย่างไร เพื่อให้คำสั่งทางปกครองที่จะออกมีความสมบูรณ์ที่สุด รวมถึงเปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งมีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของตน

ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทะเบียนในกรณีที่มีข้อสงสัยต่อพฤติกรรมของบุคคลว่าการมีชื่อและรายการบุคคลในทะเบียนบ้าน (ท.ร.๑๔) เป็นการดำเนินการโดยมิชอบด้วยกฎหมายระเบียบหรือโดยอำนาจ หรือโดยมีรายการข้อความผิดจากความเป็นจริงตามพ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร ฯลฯ การดำเนินกระบวนการพิจารณาภายใต้หลักการพิจารณาอย่างมีประสิทธิภาพจึงย่อมได้แก่ การไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง โดยออกคำสั่งเรียกให้ชาวบ้านมาได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้

โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน อันเป็นหลักทั่วไปแห่งวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามมาตรา ๓๐ แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ที่ได้รับการรับรองคุ้มครองโดยมาตรา ๕๘ แห่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ มิใช่ดำเนินการเพียงการตรวจสอบฝ่ายเดียวโดยลำพัง และ ออกคำสั่งฯ ดังกล่าว

นอกจากนี้ การใช้อำนาจตามมาตรา ๑๐ วรรคสี่ ยังเป็นการตัดราษฎรซึ่งเป็นผู้ได้รับคำสั่ง หรือคู่อริออกไปจากการดำเนินการกระบวนพิจารณาทางปกครอง คู่อริไม่มีโอกาสได้ร่วมรู้เห็นในชั้น การดำเนินการพิจารณาจนล่วงเลยถึงชั้นออกคำสั่งไปแล้ว การจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงใด ๆ ก็จะเป็นเรื่อง ในชั้นทบทวนคำสั่งไปแล้ว

๒. เนื่องจากชาวบ้านผู้ได้รับคำสั่งระงับการเคลื่อนไหวกทางทะเบียน โดยสำนักทะเบียนแม่ข่าย กลุ่มนี้ คือ กลุ่มบุคคลใน ๑,๒๔๓ คน ที่เคยได้รับการคุ้มครองตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๑๗/๒๕๕๘) โดยกลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้เป็นบุคคล ตั้งเดิม อาศัยอยู่มานานจนมีสิทธิที่จะได้รับการพัฒนาสถานะบุคคลเป็นผู้มีสัญชาติไทยตามกฎหมาย สัญชาติและระเบียบที่เกี่ยวข้อง กลุ่มบุคคลดังกล่าวยังคงยืนยันถึงสิทธิในสถานะบุคคลผู้มีสัญชาติไทยของตนมาโดยตลอด พร้อมทั้งจะเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบสถานะบุคคล การพิสูจน์ถึงการมีสัญชาติไทย โดย ยังคงปรากฏตัว ไม่เคยอพยพโยกย้ายออกไปจากอำเภอแม่ข่าย ฯลฯ ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นที่ประจักษ์ต่อสาธารณะ มีพยานชุมชนร่วมยืนยัน ฯลฯ

การออกคำสั่งทางปกครองของสำนักทะเบียนแม่ข่าย อันเป็นการผลัดภาระการพิสูจน์ให้กับชาวบ้าน อาจกล่าวได้ว่า เป็นการกระทำทางปกครองที่ขัดต่อหลักความจำเป็น (Erforderlichkeit) กล่าวคือ สามารถใช้มาตรการอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้เช่นกัน ทั้งยังมีผลกระทบน้อยกว่า แต่กลับเลือกใช้ มาตรการที่ส่งผลกระทบต่อรุนแรงกว่า และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Verhaeltnismaessigkeit imengeren Sinne) อันได้แก่หลักแห่งการพิจารณาความสมดุระหว่างสิทธิขั้น พื้นฐานที่ถูกกระทบกับผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดจากการกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าว หากคำสั่ง ดังกล่าวกระทบต่อสิทธิของปัจเจกบุคคลยิ่งกว่าประโยชน์สาธารณะที่ได้รับ กรณีดังกล่าวย่อมถือว่าไม่เป็นไป ตามหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

๓. อีกทั้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ยังมีผลกระทบต่อฐานะทางทะเบียนราษฎรและสิทธิ เสรีภาพในการโยกย้ายถิ่นฐานเพื่อไปประกอบอาชีพหรือดำเนินการต่าง ๆ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยคุ้มครองและรับรองไว้ ตามมาตรา ๔, ๒๖, ๒๗, ๒๘, และมาตรา ๒๙ ทั้งยังก่อให้เกิดและ/หรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ได้รับคำสั่งฯ ดังที่เคยเกิดขึ้นกับ ชาวบ้านอำเภอแม่แตงซึ่งถูกคำสั่งฯ ระงับการเคลื่อนไหวกทางทะเบียนมาแล้ว

ทางองค์กรและเครือข่ายฯ เล็งเห็นถึงและขอชื่นชมความตั้งใจที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ของ อำเภอแม่ข่าย จังหวัดเชียงใหม่และกรมการปกครอง ในการดำเนินงานด้านการทะเบียนเพื่อให้เกิดระบบ จัดการประชากร รวมถึงการแก้ไขและป้องกันปัญหาฯ ในประเทศไทยที่มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ใน ขณะเดียวกัน เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ยุติธรรม โดยสอดคล้องกับ หลักการกระทำทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายและหลักนิติรัฐ อีกทั้งยังเป็นการประกันถึงสิทธิเสรีภาพ

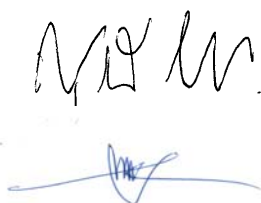
ของราษฎรจากการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ องค์กรและเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง ขอเสนอแนะให้
กรรมการปกครองชี้แจงอย่างชัดเจนต่อสาธารณะถึง

- (๑) หลักการ/เจตนารมณ์ของมาตรา ๑๐ วรรคสี่ แห่งพ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๑
- (๒) แนวปฏิบัติ/หลักเกณฑ์ในการบังคับใช้มาตรา ๑๐ วรรคสี่
- (๓) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ถูกออกคำสั่ง รวมถึงแนวทางการเยียวยาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น และ
- (๔) ขอให้กรรมการปกครองมีหนังสือสั่งการไปยังสำนักทะเบียน/เทศบาลทุกแห่งเพื่อชี้แจงหลักการและแนวทางปฏิบัติของมาตรา ๑๐ วรรคสี่ ดังกล่าว

ทางองค์กรและเครือข่ายฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นหรือคำถามใดๆ ที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการปกครอง จังหวัดเชียงใหม่ รวมถึงอำเภอแม่เมาะ จะไม่กลายเป็นอุปสรรค ลดทอนกำลังใจในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ด้วยเพราะสังคมไทยจักสามารถเข้มแข็ง มั่นคงได้นั้น การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเป็นสาระสำคัญที่จำเป็นอย่างยิ่ง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดดำเนินการ

ขอแสดงความนับถือ



ดร.ณิ ไพศาลพานิชย์กุล
สถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อแผ้วถางวังสภาวะไร้รัฐ

ศักดิ์ดา แสนมี

ผู้ประสานงานกองเลขานุการ
เครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (คชท.)



สุมิตรชัย หัตถสาร

ผู้ประสานงาน

ศูนย์ปฏิบัติการร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาประชาชนบนพื้นที่สูง (ศปส.)



วีระ อูร์รัมย์

ผู้อำนวยการ

มูลนิธิกระเจกเงา สำนักงานเชียงใหม่



สมชาย หอมล่อ

เลขาธิการ มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา

หมายเหตุ: ติดต่อสถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อแผ้วถางวังสภาวะไร้รัฐ โทร.๐๒-๘๖๔-๙๐๐๙, ๐๘๓-๑๓๑๔-๘๘๓
๔๓๗/๓๗ ซอยจรัลสนิทวงศ์ ๓๕ (วัดมะลิ) แขวงบางขุนศรี เขตบางกอกน้อย กรุงเทพฯ ๑๐๗๐๐