



ที่ สค 0001/1078

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
128 อาคารพญาไทพลาซ่า ถนนพญาไท กทม. 10400

9 มิถุนายน 2552

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง แนวทางการแก้ไข  
ปัญหากลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน 1 ชุด

ด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 2 โดยคณะทำงานด้านการยุติธรรม สิทธิมนุษยชนและธรรมาภิบาล ได้ตระหนักถึงปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย โดยเฉพาะการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านสถานะบุคคล จึงได้มีการศึกษาเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านสถานะบุคคลของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ในเชิงนโยบายเสนอต่อคณะรัฐมนตรีไปแล้ว เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2550 โดยมีความเห็นและข้อเสนอแนะให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จำนวน 3 ด้าน ประกอบด้วย ข้อเสนอแนะการดำเนินการแก้ไขปัญหภาพรวมด้านสถานะบุคคลของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย การดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านสถานะบุคคลของกลุ่มชาวมอแกน และการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านสถานะบุคคลของกลุ่มบุคคลบนพื้นที่สูง

รองนายกรัฐมนตรี (นายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์) ได้สั่งและปฏิบัติราชการแทน นายกรัฐมนตรี มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักในการพิจารณาดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2550 คณะรัฐมนตรี มีมติรับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ และรับทราบผลการพิจารณาความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่องการดำเนินการด้านสถานะบุคคลของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ของสภาที่ปรึกษาฯ ตามที่ได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องฯ ร่วมกันพิจารณา

คณะทำงานด้านการยุติธรรม สิทธิมนุษยชนและธรรมาภิบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของการแก้ไขปัญหากลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานหลัก ในการรับความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ ไปพิจารณาร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 2 โดยคณะทำงานด้านการยุติธรรม สิทธิมนุษยชนและธรรมาภิบาล จึงได้มีการติดตามความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหากลุ่มชาติพันธุ์ต่อเนื่องกันมาโดยตลอด

/ซึ่งได้พบว่า...

ซึ่งได้พบว่ามีกรเรียกร้องให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาจากประชาชนที่ไม่ได้รับการแก้ไขปัญหอย่างจริงจัง รวมทั้งยังมีการละเมิดสิทธิของชนเผ่าด้านอื่นๆ จึงทำให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ต้องดำเนินการศึกษาปัญหา และอุปสรรคของการแก้ไขปัญหสถานะบุคคลของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในประเทศไทยอีกครั้ง โดยมีการลงพื้นที่ศึกษาดูงาน การจัดเสวนา และการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ในการหาข้อมูล เพื่อประมวลจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

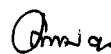
สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในคราวการประชุมสภาครั้งที่ 9/2552 เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 14 พฤษภาคม 2552 ได้พิจารณารายงานผลการศึกษาดังกล่าว และมีมติให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยต่อคณะรัฐมนตรี โดยมีสาระสำคัญของข้อเสนอแนะเพิ่มเติม แบ่งออกเป็น 6 ด้าน ดังนี้

1. ด้านสถานะบุคคล
2. ด้านสาธารณสุขพื้นฐาน
3. ด้านที่ดินทำกินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
4. ด้านอาชีพและเศรษฐกิจ
5. ด้านการศึกษาและวัฒนธรรม
6. ด้านศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชน

(รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย)

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหากผลการพิจารณาเป็นประการใด ขอได้โปรดแจ้งให้ทราบในโอกาสแรกด้วย จะเป็นพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายโคทม อารียา)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักกิจการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร. 0 2612 6965, 0 2612 9222 ต่อ 227

โทรสาร 0 2612 9179 -80

## ความเห็นและข้อเสนอแนะ

### เรื่องแนวทางการแก้ไขปัญหากลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย

#### 1. หลักการและเหตุผล

ประเทศไทยถือว่าเป็นชาติที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมและทางชีวภาพสูง โดยเฉพาะความหลากหลายของชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่กระจายตามภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งชนเผ่าเหล่านี้เป็นผู้ที่มีอัตลักษณ์ทางภาษาและวัฒนธรรม ที่แตกต่างกันออกไปจากสังคมส่วนใหญ่ เช่น ภาคเหนือมีกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ม้ง เมี่ยน ลีซู ลาหู่ อาข่า ลัวะ มลาบรี ชมุ และอื่น ๆ ภาคใต้มีชาวมอแกน มอแกลน อูรักลาโว้ย และอื่น ๆ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีชาวภูไท ไชย ส่งย ญัฮกุร และอื่น ๆ เป็นต้น กลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มประชากรขนาดเล็กมีจำนวนไม่มากนัก มีวิถีการดำเนินชีวิตที่ผูกพันและใกล้ชิดกับธรรมชาติอย่างแนบแน่น เน้นระบบการผลิตแบบดั้งเดิม การตั้งถิ่นฐานและการใช้ทรัพยากรเพื่อการยังชีพเป็นหลัก มีระบบขัดเกลาทางสังคมของตนเอง ซึ่งมีกระบวนการถ่ายทอดและสืบต่อกันมาจากชนรุ่นหนึ่งไปสู่ชนอีกรุ่นหนึ่ง แต่ในระยะหลัง เรื่องราววัฒนธรรมและระบบคุณค่าเหล่านี้เริ่มอ่อนแอและลดความสำคัญลงไป ส่วนหนึ่งเป็นผลพวงมาจากนโยบายการพัฒนาของรัฐที่ผ่านมาในอดีต โดยเฉพาะการมุ่งเน้นการพัฒนาและสร้างความเจริญเติบโตภาคเศรษฐกิจเป็นหลัก และนโยบายการรวมกลุ่ม ซึ่งต้องการหลอมรวมเอา กลุ่มสังคมเล็กๆ เหล่านี้เข้าไปสู่วัฒนธรรมกระแสหลัก ถึงกระนั้นก็ตามชนเผ่าพื้นเมืองกลุ่มต่างๆ ก็ยังพยายามที่จะยืนหยัด ต่อสู้เพื่อให้การดำรงชีวิตและการคงความเป็นเอกลักษณ์ของตนไว้ในกระแสสังคมปัจจุบัน

อย่างไรก็ตามกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้แม้ว่าส่วนหนึ่งจะได้รับการพัฒนาตามลำดับก็ตาม แต่พบว่า ปัญหาที่กลุ่มชาติพันธุ์กำลังประสบอยู่นั้นยังมีต่อเนื่อง ไม่ว่าจะปัญหาสถานะบุคคล หรือคนไร้รัฐ ปัญหา การเข้าถึงการบริการของรัฐ ปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหาการถูกจับกุมดำเนินคดีบุกรุกป่า การประกาศเขตป่าอนุรักษ์ต่างๆ ปัญหาความยากจนที่เกิดจากนโยบายรัฐ เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ล้วนแต่เป็นอุปสรรค ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์แทบทั้งสิ้น ประเด็นดังกล่าวจึงมีความสำคัญที่ควรจะมี การศึกษาและทำความเข้าใจในเชิงลึก เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีดำเนินการแก้ไขต่อไป

#### 2. การดำเนินงาน

1. การติดตามจากเอกสารข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 1 และข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 2

2. การศึกษาดูงานเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนของกลุ่มผู้อพยพที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย (กรณีศึกษากลุ่มกะเหรี่ยงคอยาว) ในวันที่ 21 – 23 กุมภาพันธ์ 2551 ณ จังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดแม่ฮ่องสอน

3. การลงพื้นที่ศึกษาดูงานเรื่องประเทศไทยกับการแก้ไขปัญหากลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ณ จังหวัด เชียงราย เมื่อวันที่ 17-21 กรกฎาคม 2551

4. การศึกษาดูงานและการประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เรื่องสิทธิมนุษยชนกลุ่มชาติพันธุ์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2551 เมื่อวันที่ 18-21 ธันวาคม 2551 ณ จังหวัดเชียงรายและจังหวัดน่าน

5. การสัมมนาเรื่องสิทธิมนุษยชนกลุ่มชาติพันธุ์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2551 ณ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2552 โดยเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลเพิ่มเติม

### 3. สาระสำคัญและข้อวิเคราะห์

#### 3.1 สถานการณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย

จากการลงพื้นที่ ติดตามผลการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหากลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ การประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน รวมทั้งได้มีการศึกษาชนเผ่าป่าดง (กะเหรี่ยงคอยาว) และชนเผ่ามลาบรี (ตองเหลือง) พบว่า สถานการณ์ของชนเผ่าในประเทศไทยยังเป็นประเด็นที่น่าห่วงใย ในหลายๆ ด้านดังนี้

##### 3.1.1 นโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาด้านสถานะบุคคล

ประเด็นปัญหาด้านสถานะบุคคลของชาติพันธุ์ในประเทศไทย เป็นประเด็นปัญหาที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ติดตามและมีความพยายามแก้ไขปัญหามาโดยตลอด ตั้งแต่การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 1 ซึ่งได้จัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคำดำเนินการด้านสถานะบุคคลของบุคคลและชุมชนบนพื้นที่สูง เรื่องนี้ได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีไปแล้ว เมื่อปี พ.ศ. 2547 ต่อมาสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 2 ก็ได้ดำเนินการศึกษาปัญหาด้านสถานะบุคคลของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในประเทศไทยและได้นำเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ.2550 ซึ่งปรากฏว่าข้อเสนอดังกล่าว รัฐบาลมีความเห็นพ้องเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นข้อเสนอเกี่ยวกับกรณีเด็กไร้สัญชาติ

อย่างไรก็ตามการที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้เสนอ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2551 ซึ่งมีข้อกำหนดแก้ไขปัญหาคณะเด็กไร้สัญชาติ ในมาตรา 23 ระบุว่า “ชายหรือหญิงซึ่งมีสัญชาติและได้สละสัญชาติไทยในกรณีที่ได้สมรสกับคนต่างด้าวตามมาตรา 13 ถ้าได้ขาดจากการสมรสแล้วไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ ย่อมมีสิทธิขอกลับคืนสัญชาติไทยได้” ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ที่ไร้สัญชาติสามารถเข้ารับการแก้ไขปัญหาคณะระดับหนึ่ง

จากการติดตามนโยบายรัฐในเรื่องการแก้ไขปัญหาสถานบุคคลพบว่า มีแนวทางการแก้ไข  
ใน 2 ลักษณะ ประกอบด้วย

(1) การได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราว โดยอาศัยอำนาจตาม  
มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมัติ  
คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาอนุญาต โดยต้องอาศัยอยู่ในพื้นที่ควบคุม จะออกนอกเขตได้ตามที่ทาง  
ราชการอนุญาต และได้รับสิทธิต่างๆ เช่น การศึกษา การทำงานตามที่ทางราชการกำหนด เป็นต้น

(2) การได้รับสิทธิอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการถาวร ชนกลุ่มน้อยที่อาศัยมานาน  
มีความผสมกลมกลืนกับสังคมไทยและไม่สามารถกลับประเทศต้นทางได้ก็จะได้สถานะเป็นคนต่างด้าว  
เข้าเมือง โดยชอบด้วยกฎหมายและมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรและให้แปลงสัญชาติเป็นไทยสำหรับผู้ทำ  
คุณประโยชน์หรือมีเชื้อสายไทยบุตรที่เกิดในประเทศไทยได้รับสัญชาติไทย สำหรับชนกลุ่มน้อยดั้งเดิมที่  
พิสูจน์ได้ว่ามีสัญชาติไทยจะได้รับการพิจารณาลงรายการสัญชาติไทยเป็นกรณีพิเศษ

ในการดำเนินการกำหนดสถานะให้กับชนกลุ่มน้อยซึ่งประกอบด้วยคนต่างด้าวหรือ  
ผู้อพยพลี้ภัยเข้าเมืองกับชนกลุ่มน้อยดั้งเดิม โดยอาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือกฎหมายว่าด้วย  
คนเข้าเมืองและกฎหมายสัญชาติ แบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่

**ประเภทที่ 1** ให้สถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่  
บุคคลที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยอาศัยอำนาจกฎหมาย ตามมาตรา 17 แห่ง  
พระราชบัญญัติว่าด้วยคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และให้แปลงสัญชาติเป็นไทยกรณีพิเศษ แก่ผู้ที่มีเชื้อสายไทย  
ตามมาตรา 10 ,11 และ 12 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508

**ประเภทที่ 2** ให้สัญชาติไทย แก่บุคคลรุ่นบุตร – หลาน ของกลุ่มบุคคลประเภทที่ 1  
โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 7 ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 และที่แก้ไขเพิ่มเติม  
(ฉบับที่ 2 ) พ.ศ. 2535

**ประเภทที่ 3** ให้ลงรายการสัญชาติไทยตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วย  
การพิจารณาลงรายการสถานะบุคคลให้ทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2543 แก่ผู้ที่อาศัยอยู่  
ดั้งเดิมและพิสูจน์ได้ว่าเป็นคนไทย

ทั้งนี้กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวแล้ว จะได้รับ  
การกำหนดสถานะบุคคลตามกฎหมายต่อเมื่อรัฐบาลได้มีนโยบายแล้วเท่านั้น

### 3.1.2 ผลการศึกษาการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านสถานะบุคคล

กลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทยประกอบไปด้วย 2 ส่วน คือ ส่วนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยมานานแล้ว และส่วนที่อพยพมาจากประเทศเพื่อนบ้านจากสาเหตุด้านเศรษฐกิจ และการเมือง

#### 3.1.2.1 การดำเนินงานการให้สถานะบุคคล กรณีจังหวัดเชียงราย

1) กรณีชนกลุ่มน้อยดั้งเดิมขอลงรายการสัญชาติไทย ซึ่งมีบุคคลเป้าหมายประมาณ 67,401 คน อำเภอได้อนุมัติสัญชาติไทยแล้ว จำนวน 53,457 คน (คิดเป็นร้อยละ 79.31 ) คงเหลือที่ต้องดำเนินการ จำนวน 13,944 คน

2) กรณีเป็นคนต่างด้าวหรือผู้อพยพหลบหนีเข้าเมือง ขอสัญชาติและสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีกลุ่มบุคคลเป้าหมายประมาณ 43,100 คน ได้สถานะแล้ว 20,962 คน (คิดเป็นร้อยละ 48.40 ) ได้สัญชาติไทย 17,413 คน และคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย 3,449 คน คงเหลือ 22,238 คน (คิดเป็นร้อยละ 51.60)

3) กรณีเด็กไร้สัญชาติ การรับรองสัญชาติให้กับเด็กที่เกิด ทำให้เด็กเข้าถึงสิทธิซึ่งจังหวัดเชียงรายได้ดำเนินการสำรวจตามมาตรา 23 แล้ว และได้ให้สัญชาติไปแล้วประมาณ 27 ราย จากจำนวน 4,000 กว่าราย เนื่องจากมีปัญหา คือ เด็กที่มีทะเบียนประวัติหรือหลักฐานจากทางอำเภอกรณีนี้ก็จะดำเนินการรับรองสัญชาติได้ แต่ในกรณีเด็กที่มีหลักฐานจากทางอำเภอและสอบถามจากพ่อแม่แต่พ่อแม่ไม่รู้ กรณีนี้ไม่สามารถดำเนินการได้ และเนื่องจากมีการยื่นคำร้องจำนวนมาก การพิจารณาดูคำร้องทั้งหมดทีละมาก ๆ นั้น ไม่สามารถดำเนินการได้ทันทีเก็บสะสมเอาไว้ในแต่ละวันทำให้มีจำนวนมากขึ้น เมื่อเปลี่ยนคนที่มาปฏิบัติหน้าที่หรือเปลี่ยนแนวนโยบายการดำเนินงานก็จะส่งผลต่อการพิจารณาหลักฐาน ซึ่งเป็นการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่

4) กระเหรี่ยงคอยาวในจังหวัดเชียงราย ที่มาขึ้นทะเบียนที่เพียง 4 ครอบครัว ประมาณ 10 กว่าคน ในปี 2547 โดยไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นชนเผ่า แต่ขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าว และจากการตรวจสอบกลุ่มดังกล่าวไม่มีหลักฐานใดเลย

#### 3.1.2.2 การให้สถานะบุคคล กรณี จังหวัดเชียงราย

1) ความล่าช้าในกระบวนการยื่นคำร้อง ซึ่งเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น บุคคลเป้าหมายไม่อยู่ในพื้นที่ ปัญหาการสื่อสาร หลักฐานไม่ถูกต้องตรงกัน ข้อมูลส่วนบุคคล เช่น ชื่อบิดา มารดา วันเดือนปีเกิด และสถานที่เกิด ไม่ชัดเจน รวมถึงบุคคลเป้าหมายบางส่วนเป็นบุคคลตกสำรวจ ไม่มีทะเบียนประวัติ และบัตรประจำตัวชนกลุ่มน้อย

2) ขั้นตอนการพิจารณาให้สถานะมีความสลับซับซ้อน หลายขั้นตอนและเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน กล่าวคือ เริ่มต้นจากอำเภอรับคำร้อง จากนั้นส่งเรื่องให้จังหวัดนำเข้าพิจารณาในคณะอนุกรรมการฯ ระดับจังหวัด ส่งผลให้กระทรวงมหาดไทยตรวจสอบความถูกต้อง ส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบพฤติกรรม และนำเสนอคณะอนุกรรมการฯ ระดับกระทรวง พิจารณากลับกรองก่อนนำเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการ

3) ข้อจำกัดด้านการบริหารจัดการ เนื่องจากหน่วยงานปฏิบัติมีอัตรากำลังไม่เพียงพอต่อการรับคำร้องของบุคคลเป้าหมายที่มีจำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถเร่งรัดดำเนินการตามโครงการได้

4) ข้อจำกัดในเรื่องหลักเกณฑ์ตามยุทธศาสตร์ เนื่องจากหลักเกณฑ์ตามยุทธศาสตร์ฯ บางประการกว้างเกินไปไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติจริงได้

5) การร้องเรียนเรื่องการทุจริตและเรียกรับผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐบางกรณี

**3.1.2.3 หลักเกณฑ์การขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551** บุคคลที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่ได้สัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ได้แก่

1) ผู้ที่เกิดในประเทศไทยและเคยมีสัญชาติไทยโดยการเกิดแต่ถูกถอนสัญชาติไทยโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 กล่าวคือเป็นผู้ที่เกิดในประเทศไทยก่อนวันที่ 14 ธันวาคม 2515 โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่อาศัยในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย หรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว หรือเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

2) ผู้ที่เกิดในประเทศไทยแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยโดยการเกิดโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 กล่าวคือเป็นผู้ที่เกิดในประเทศไทยระหว่างวันที่ 14 ธันวาคม 2515 ถึงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2535 (เกิดก่อนพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ใช้บังคับ) โดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่อาศัยในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย หรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว หรือเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

3) บุตรของบุคคลตาม (1) และ (2) ที่เกิดในประเทศไทยก่อนวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551 เฉพาะบุคคลที่ไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิด ทั้งนี้บุคคลตาม (1) - (3) จะต้องมีชื่อและรายการบุคคลในเอกสารทะเบียนราษฎรไม่ว่าจะเป็นเอกสารที่มีเลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก หรือไม่ก็ตาม ได้แก่ สูติบัตร ทะเบียนคนเกิด ทะเบียนบ้าน ใบรับการแจ้งย้ายที่อยู่ หรือทะเบียนประวัติราษฎร เช่น ท.ร. 38 ท.ร. 38 ก เป็นต้น และหากผู้ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยมีเอกสารทะเบียนราษฎรอื่นมาแสดง เช่น บัญชีสำมะโนครัว ใบรับแจ้งการเกิด หนังสือรับรองการเกิด เป็นต้น หรือเอกสารอื่นซึ่งเจ้าพนักงานได้จัดทำขึ้นจากหลักฐานทะเบียนราษฎร ให้สำนักทะเบียนทำหนังสือหรือสำนักทะเบียนกลางเพื่อพิจารณาเป็นการเฉพาะราย

3.1.2.4 ผลการดำเนินงานในการขอลงรายการสัญชาติไทยของชนเผ่าต่างๆ ของจังหวัดเชียงราย (จังหวัดเชียงรายมีกลุ่มเป้าหมายประมาณ 58,305 คน)

1) ตั้งแต่พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 มีผลบังคับใช้ จังหวัดเชียงราย มีผู้ที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทย ประมาณ 5,219 คน และได้รับการพิจารณาอนุมัติแล้ว 3,619 คน

2) จังหวัดเชียงราย ได้มีคำสั่งจังหวัดเชียงราย ที่ 1255/2551 แต่งตั้งคณะทำงาน ติดตามความคืบหน้าการขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) คู่มือ สนับสนุนในการรับคำร้องของอำเภอต่าง ๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการให้บรรลุล่วงวัตถุประสงค์ และระดับอำเภอซึ่งมีองค์กรเอกชนในพื้นที่จังหวัดเชียงราย เพื่อร่วมวางแผนดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรได้รับทราบในการดำเนินงาน

## 3.2 สภาพปัญหา

### 3.2.1 ปัญหาด้านการปฏิบัติงาน

1) การสื่อสาร หลักฐานไม่ถูกต้องตรงกัน ข้อมูลส่วนบุคคลไม่ชัดเจน เช่น บิดา มารดา วันเดือนปีเกิด และสถานที่เกิด ไม่ชัดเจน

2) ความล่าช้าในการออกหนังสือรับรองสถานที่เกิด เนื่องจากผู้ยื่นคำขอและพยานไม่เข้าใจกติกาและขาดการทำความเข้าใจจากภาครัฐและผู้นำชุมชน ซึ่งเป็นเอกสารที่ต้องใช้ประกอบในการยื่นคำขอ เนื่องจากพยานที่ผู้ยื่นคำขอพามาส่วนใหญ่จะไม่รู้ข้อมูลการเกิดของผู้ยื่นคำขอ บางรายให้การทวนไม่ทราบข้อมูลที่แท้จริง เจ้าหน้าที่จึงต้องให้พยานมาใหม่

3) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีการสับเปลี่ยนงาน ทำให้งานที่ทำไม่ต่อเนื่อง ผู้มารับหน้าที่ใหม่ ต้องมาศึกษาระเบียบกฎหมายใหม่จึงทำให้เกิดความล่าช้า ขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะเมื่อมีการโยกย้ายสับเปลี่ยนก็ต้องเริ่มขั้นตอนใหม่

### 3.2.2 ปัญหาด้านหน่วยงานกำกับดูแล

ในอดีตศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา อยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ต่อมาสังกัดกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นหน่วยงานรัฐที่ปฏิบัติการในพื้นที่โดยตรงต่อกลุ่มชาติพันธุ์ (ชาวไทยภูเขา) มีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาบนพื้นที่สูงในด้านต่างๆ ภายหลังการปฏิรูประบบราชการ ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาถูกปรับเปลี่ยนไปเป็นศูนย์พัฒนาสังคม สังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ดูแลกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ได้แก่ ดูแลผู้สูงอายุ คนพิการ เด็กด้อยโอกาส ทำให้ชนเผ่าไม่ได้รับโอกาสดังที่เคยเป็นมาในอดีต ทั้งที่ปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์มีความจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขมากกว่าที่เป็นอยู่



เนื่องจากกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย เป็นกลุ่มคนที่มีความแตกต่างกับกลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศ การดำเนินนโยบายเดียวที่ครอบคลุมทั่วประเทศนั้น ทำให้เกิดผลกระทบต่อกลุ่มชาติพันธุ์อย่างยิ่ง ดังนั้นรัฐไทยจำเป็นจะต้องมีนโยบายกำกับดูแลส่งเสริมให้กลุ่มชาติพันธุ์มีความเข้มแข็งสามารถดำรงรักษาประเพณี วัฒนธรรม พัฒนาคูณภาพชีวิตในท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของสังคมส่วนใหญ่ได้

### 3.2.3 ปัญหาด้านสุขภาพอนามัย

สถานการณ์ด้านการดูแลสุขภาพ คนไทยที่มีสัญชาติไทยทุกคนมีหลักประกันสุขภาพจากรัฐและประกันสังคม ส่วนแรงงานต่างด้าว เช่น พม่า ลาว เขมร มีหลักประกันสุขภาพจากนายจ้าง แต่คนที่เกิดและมีถิ่นอาศัยถาวรในประเทศไทยที่อยู่ระหว่างรอการพิสูจน์สิทธิและสถานภาพ ยังไม่มีหลักประกันสุขภาพใดๆ ทั้งๆที่ในอดีตคนกลุ่มนี้เคยมีบัตรสงเคราะห์ประชาชนผู้มีรายได้น้อย (สปร.) และบัตรประกันสุขภาพ แต่ภายหลังถูกถอดถอนสิทธิ ทำให้ประชากรส่วนนี้ได้รับผลกระทบในด้านการรักษาสุขภาพ

### 3.2.4 ปัญหาด้านที่ดินและการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ

กลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทยส่วนหนึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าต้นน้ำ ป่าอนุรักษ์ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและพันธุ์พืชแห่งชาติ ทำให้การดำเนินชีวิตต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายอย่างเคร่งครัด ทั้งๆที่พื้นที่ดังกล่าวเป็นที่อยู่อาศัยและเป็นที่ทำกินของกลุ่มชาติพันธุ์มาก่อน เมื่อประกาศเขตป่าประเภทต่างๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว ทำให้พื้นที่การใช้ประโยชน์ถูกประกาศเป็นป่าประเภทนั้นๆไปด้วย เมื่อชาวบ้านดำเนินการใดๆกลายเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ชาวบ้านจำนวนมาก ถูกจับ ถูกดำเนินคดี ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ แม้กลุ่มชาติพันธุ์ได้นำเสนอแนวทางการแก้ไขแต่ปัญหายังคงดำรงอยู่

### 3.2.5 ปัญหาด้านอาชีพและเศรษฐกิจ

กลุ่มชาติพันธุ์ส่วนใหญ่ยังขาดโอกาสด้านการศึกษาจึงทำให้ขาดโอกาสในสังคมมีการแข่งขันกันในการค้าซึ่งมุ่งเน้นให้ได้ปริมาณมาก ๆ สร้างมูลค่าเป็นตัวเงิน ยิ่งทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ตกเป็นเครื่องมือของระบบธุรกิจ แต่อย่างไรก็ตามกลุ่มชาติพันธุ์จำเป็นต้องประกอบอาชีพเพื่อความอยู่รอด ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ต้องอาศัยปัจจัยการผลิตคือที่ดิน แรงงาน การขนส่ง ปุ๋ยการตลาด สารเคมี เมล็ดพันธุ์ พลังงาน และอุปกรณ์อื่น เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นต้นทุนในการผลิต และเป็นต้นทุนของภาระหนี้สินในที่สุด

#### 4. การศึกษากลุ่ม ปาด่อง (กะเหรี่ยงคอยาว หรือ คะยา)

กลุ่มชาติพันธุ์ “กะเหรี่ยง” คนล้านนาและคนทางภาคตะวันตกมักเรียกกะเหรี่ยงว่า “ยาง” พม่าเรียกพวกนี้ว่า “กะยิ่น” หรือเรียกว่า “กะเรน” (บางที่เขียนว่า กะเร็น) แต่พม่าออกเสียง ร เป็น ย แต่คำว่า กะเหรี่ยง กะเรน หรือกะยิ่น ก็เป็นคำที่พวกเขาไม่ชอบนัก สังเกตได้จากเมื่อครั้งพม่าได้รับเอกราช พวกเขาได้ตั้งชื่อรัฐของตนเองว่า “กะยา” แปลว่า “คน” (จิตร ภูมิศักดิ์, 2544) อย่างไรก็ตาม เรื่องของชื่อเรียก “กะเหรี่ยง” นี้ยังเป็นปัญหาไม่เป็นที่ยุติ หลายคนในปัจจุบันเข้าใจว่าชื่อเรียกกลุ่มชาติพันธุ์นี้ไม่สมควรจะเรียกว่า “กะเหรี่ยง” อีกต่อไป เพราะมีความหมายไปเชิงดูถูก โดยสมควรให้เรียกว่า “ปกากะญอ” แทน แต่หากศึกษากันไปแล้วกลับพบว่ามียุทธศาสตร์กะเหรี่ยงหลายกลุ่มที่เรียกตนเองว่า “กะเหรี่ยง” และกลุ่มชาติพันธุ์ที่เดิมนักมานุษยวิทยาเห็นว่าควรจัดอยู่ในกลุ่มของกะเหรี่ยงกลับไม่ได้เรียกตัวเองว่ากะเหรี่ยง แต่อย่างใด กลับเรียกเป็นชื่ออื่น กลุ่มชาติพันธุ์ที่ถูกเรียกว่ากะเหรี่ยงมีหลายกลุ่มแตกต่างกันไป กลุ่มใหญ่ๆ มี ปกากะญอ (สกอร์, สะกอ หรือยางขาว) , โพล่ง (โปว์ หรือ โป หรือโพล่ว) ตองสู้ (ปะโอ, ตองสู) และ บะแก (บะเว หรือยางแดง)

ในประเทศไทยมีชาวกะเหรี่ยง 2,130 หมู่บ้าน 70,892 หลังคาเรือน ประชากรทั้งสิ้นประมาณ 353,574 คน คิดเป็นร้อยละ 35.67 (ทำเนียบชุมชนบนพื้นที่สูง : 2540) ของจำนวนประชากรชาวเขาในประเทศไทย อาศัยอยู่ใน 15 จังหวัด ของภาคเหนือและภาคตะวันตก ได้แก่ กาญจนบุรี, กำแพงเพชร, เชียงราย, เชียงใหม่, ตาก, ประจวบคีรีขันธ์, เพชรบุรี, เพชร, น่าน, แม่ฮ่องสอน, ราชบุรี, ลำปาง, ลำพูน, สุโขทัย, สุพรรณบุรี และอุทัยธานี สำหรับชาติพันธุ์ปาด่อง เป็นชาติพันธุ์ย่อยของบะแก จากเอกสารหลักฐานปรากฏว่าได้เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยประมาณยี่สิบปีก่อน โดยอพยพจากประเทศพม่า ในฐานะผู้ลี้ภัยจากการสู้รบจากการกวาดล้างชนกลุ่มน้อยของรัฐบาลทหารพม่าหลายระลอกตลอดยี่สิบปีที่ผ่านมา ส่งผลให้ชนกลุ่มน้อยทะลักเข้าสู่ภาคตะวันตกของประเทศไทย ชาวปาด่องเป็นหนึ่งในชนกลุ่มน้อยชาวกะเหรี่ยงจากรัฐกะยาที่หนีภัยจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพมามายังประเทศไทย ซึ่งต้องถูกจำกัดบริเวณและสิทธิต่างๆตามกฎหมายไทย แต่เรื่องราวเริ่มจากเครื่องแต่งกายของหญิงชาวปาด่อง ที่ทำให้มีอัตลักษณ์แตกต่างจากเผ่าอื่น นั่นคือทองเหลืองเส้นกลมขนาดใหญ่ที่พันรอบลำคอและทำให้ลำคอดูยืดยาวผิดธรรมชาติ ลักษณะเฉพาะทางกายภาพนี้เอง เมื่อผสมกับนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัดแม่ฮ่องสอนในยุคหลายสิบปีก่อน ชื่อ “กะเหรี่ยงคอยาว” (ปาด่อง) จึงโด่งดังขึ้นมาในฐานะตัวชูโรงอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอย่างหนึ่งของจังหวัด จนมีคฤหาสน์ เล่าว่า “ถ้ามาแม่ฮ่องสอนแล้วไม่ได้ดูกะเหรี่ยงคอยาวก็ไม่ว่าจะทำไม เอกลักษณ์ของแม่ฮ่องสอนคือกะเหรี่ยงคอยาว” (ทองศักดิ์ เดชะสูงเนิน) อย่างไรก็ตามเรื่องนี้เป็นประเด็นถกเถียงกันถึงความเหมาะสมหรือไม่ที่นำคนมาอยู่ในที่จัดแสดงซึ่งมีลักษณะคล้ายสวนสัตว์ทำให้สูญเสียศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กระทั่งมีการต่อต้านธุรกิจดังกล่าว

ปัจจุบันหมู่บ้านชาวป่าดงในจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีทั้งหมดสามแห่ง คือบ้านห้วยเสือเฒ่า บ้านใหม่ในสอย และบ้านห้วยปู่แกง แผลกแต่จริงที่หมู่บ้านป่าดงทั้งสามแห่งไม่มีการต่อไฟฟ้าจากภายนอกมาใช้ นอกจากบ้านห้วยปู่แกงที่มีแผงเซลล์ดวงอาทิตย์สำหรับห้องพักนักท่องเที่ยวโฮมสเตย์ และโรงเรียนของชาวป่าดงเท่านั้น ชาวบ้านเคยขอไฟฟ้า ชาวบ้านบอกเหตุผลที่นายทุนไม่ยอมให้ชาวบ้านต่อไฟเข้าไปใช้ในหมู่บ้าน “เขาบอกว่าเดี๋ยวไม่เป็นธรรมชาติ” ขณะที่นายสุริยน สังขสุข เจ้าของกิจการท่องเที่ยวให้ความเห็นว่า “ชาวป่าดงเป็นชนเผ่าหนึ่งที่ต้องดำรงชีพ พวกเขาไม่คิดว่าตนเองเป็นสวนสัตว์มนุษย์เลย การที่นักท่องเที่ยวมาก็ทำให้พวกเขามีรายได้ เป็นสิทธิของพวกเขาที่จะดำรงชีพด้วยการท่องเที่ยว” ต่อประเด็นนี้เจนจิรา สุทัศน์ ณ อยุธยา กล่าวว่า “ต้องมองในมุมของความเป็นจริงว่าชาวป่าดงหลบหนีภัยสงครามมาจากพม่า แต่ด้วยความที่มีลักษณะเฉพาะตัว นายทุนกับทางราชการจึงนำมาประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยว ขณะเดียวกันเมื่อชาวกะยันได้เงินเดือน 1,500 บาท มีข่าวสารกรอกหม้อ แลกกับการไม่ต้องเลี้ยงภัย ไม่ต้องระวังกับระเบิด มีคนคอยคุ้มครองดูแล ทำให้พวกเขามองว่าต่างจากอยู่ที่พม่าราวฟ้ากับดิน” เจนจิรา เสนอว่า “มันต้องแก้ที่ต้นเหตุ ไม่ใช่ไม่ให้นักท่องเที่ยวเข้ามา คุณต้องปลดปล่อยชาวบ้านแต่ที่ทำไม่ได้ เพราะไม่มีใครแท้จริง เงินมหาศาลอุดหนุนก็ไปแล้ว นายทุนมีผลประโยชน์มหาศาลตรงนี้ ชาวบ้านเป็นอิสระ ค่าเก็บค่าตัวเองก็ได้ ชาวป่าดงก็จะปลดแอกตรงนี้ แล้วตั้งเป็นชุมชนจริงๆที่จัดการตัวเองได้”

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ ชาวป่าดงไม่มีสถานะบุคคล แม้ว่าจะเกิดในบ้านใหม่ในสอยเกิดในเมืองไทยและมีชื่อเป็นภาษาไทยแต่ก็ไม่ได้รับสัญชาติไทย และมีสถานะเป็นบุคคลหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายไปด้วย ขณะที่ทางการไทยยืนยันว่า ชาวป่าดงไม่ได้มีสถานะเป็นผู้ลี้ภัย (Refugee) เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้ลงนามเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และไม่ได้ขึ้นทะเบียนชาวป่าดงเป็นผู้ลี้ภัย ดังนั้นชาวป่าดงจึงมีสถานะเป็นผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ และต้องปฏิบัติตามกฎหมายของไทยไม่ใช่กฎระเบียบขององค์การสหประชาชาติ นายธงชัย วงษ์เหรียญทอง ผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน ให้สัมภาษณ์ในหนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ ฉบับวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2551 ว่า “ชาวกะยัน (ป่าดง) ไม่ได้มีสถานะเหมือนผู้ลี้ภัยกว่าสองหมื่นคนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน จึงไม่ต้องอยู่ในค่ายผู้ลี้ภัย”

#### 4.1 ปัญหาการตั้งถิ่นฐานและการถูกกักบริเวณ ของกลุ่มป่าดง (กะเหรี่ยงคอยาว)

##### 4.1.1 จังหวัดแม่ฮ่องสอน

- 1) ในค่ายผู้อพยพได้รับการดูแลจากเจ้าหน้าที่ไทยภายใต้เงื่อนไขผู้อพยพ (ลี้ภัยการสู้รบ) โดย UN และรัฐบาลไทยให้การช่วยเหลือด้านการดำรงชีพ
- 2) ตั้งเป็นชุมชนขนาดย่อมภายใต้การดูแลของเจ้าหน้าที่ไทย สามารถประกอบอาชีพทำมาค้าขาย เดินทางไปมาได้ตามความเหมาะสม

#### 4.1.2 จังหวัดเชียงใหม่

ตั้งถิ่นฐานลักษณะชุมชนจัดตั้งในอำเภอแมริม เป็นชุมชนที่ดำเนินวิถีการดำเนินชีวิตอย่างชีวิตจริง เพื่อเป็นแรงจูงใจให้นักท่องเที่ยวได้สัมผัสซึ่งสร้างความอัดอั้นใจให้กับบางภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น พี่น้องชาวกะเหรี่ยงในไทย และ UNHCR โดยมองว่าใช้กะเหรี่ยงคอยาวเป็น "สินค้า" ทำมาหากินให้กับการท่องเที่ยว (ภาคบริการ) และ โรงแรม ขาดการยอมรับในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และเป็น การละเมิดสิทธิมนุษยชน

#### 4.1.3 จังหวัดภูเก็ต

เจ้าของธุรกิจโรงแรมบางแห่งนำกะเหรี่ยงคอยาวไปเป็น "สินค้า" รวมทั้งด้านนโยบายของภาครัฐ และวิถีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ไทยที่ขาดความชัดเจน เลือกปฏิบัติข้อมูลจาก Chiangmainews (26/2/51) และไทยโพสต์ (25-26 ก.พ. 51) กล่าวอ้างว่า ประเทศที่ 3 คือ New Zealand ต้องการรับตัว ชาวป่าต่อ 500 คน ไปตั้งถิ่นฐานที่ประเทศนั้น และจาก "ปากคำ" ของเจ้าหน้าที่ UNHCR แถลงในที่ ประชุมการพบปะแลกเปลี่ยนข้อมูล ข้อคิดเห็นระหว่าง สมาชิกสภาที่ปรึกษา (ด้านยุติธรรม) และรองผู้ว่า ราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ ว่าประเทศที่ 3 พร้อมและ ยินดีที่จะรับผู้อพยพทั้งหมดไปจากประเทศไทย ขณะที่ทางฝ่ายไทยให้ข้อมูลว่าในทางปฏิบัติประเทศที่ 3 จะเลือกคัดเอาเฉพาะบุคคลที่เป็นประโยชน์สูงสุดไปเท่านั้น อาจจะเป็นคนที่สุขภาพ-วัยแข็งแรง ใช้แรงงาน มีการศึกษาดี ทั้งคนด้อยคุณภาพไว้ให้ประเทศไทยรับผิดชอบเหมือนอย่างที่เคยเป็นมาสมัยผู้อพยพ ชาวเวียดนาม ลาว และเขมร การนำเสนอของ "ตัวแทน" UNHCR เป็นไปในลักษณะดีใส่ตัว ถ้าจะรับ ผู้อพยพก็ต้องรับไปทั้งหมด ไม่ใช่เฉพาะชาวป่าต่อ 500 คน

ที่สำคัญคือ หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง "ตัดสินใจแทน" ผู้อพยพโดยขาดความชัดเจน ในความต้องการที่แท้จริงของพวกเขาเหล่านั้น

### 5. การศึกษากลุ่มมลาบรี (ตองเหลือง)

ชาวมลาบรี เป็นกลุ่มคนที่ต้องเคลื่อนย้ายที่อยู่เมื่อที่พักซึ่งมุงด้วยใบไม้มีสีเหลือง จึงทำให้ทุกคน เรียกเขาว่า ตองเหลือง ซึ่งดั้งเดิมชนกลุ่มตองเหลืองอยู่ในป่า ถ้าผู้หญิงเห็นคนแปลกหน้าจะวิ่งเข้าป่า บางคนถึงขั้น วิ่งหนีไปชนตอไม้เสียชีวิตก็มี ในอดีตจุดไหนที่มีป่าดงดิบ มลาบรีจะมาอยู่ในจุดนั้น เดิมทีเดียว มลาบรีจะอยู่ในอำเภอทุ่งช้าง อำเภอแหละ และเคลื่อนย้ายมาเรื่อย มาถึง อำเภอเมือง จังหวัด น่าน หลังจากผู้ก่อการร้าย หรือคอมมิวนิสต์ในยุคสมัยหนึ่งเข้ามาในท้องที่จังหวัดน่าน ตองเหลืองก็ไม่สามารถอยู่ในป่าได้ เนื่องจากมีอันตรายจากลูกกระเบิด จึงเข้ามาหาชุมชนม้ง และมาอาศัยอยู่ด้วยช่วยกัน ทำมาหากิน ในอดีตจะเห็นว่ามิชชันนารีทางวิทย์ หนังสือพิมพ์ ว่าชาวม้งเอาเปรียบตองเหลือง แต่แท้จริงแล้ว ชาวมลาบรีกับชาวม้งรักกันกลมเกลียวกัน กลมกลืนกัน ซึ่งขณะนี้ย้ายชาวมลาบรีไปอยู่ที่อื่น เนื่องจาก วิถีการดำเนินชีวิตชาวมลาบรีไม่เหมือนคนทั่วไป

## 5.1 สภาพปัญหาของกลุ่มมลาบรี

- 1) ปัญหาชาวมลาบรีมีที่ดินทำกินทั้งชุมชนเพียง 50 ไร่ ทำให้ผลผลิตไม่เพียงพอต่อสมาชิกภายในกลุ่ม
- 2) ปัญหาเรื่องการเรียนหนังสือ ความห่างไกลระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ซึ่งทำให้นักเรียนหนีโรงเรียนได้ง่าย ผู้ปกครองดูแลได้ยาก ส่วนปัญหาอื่นๆ ก็มีความคล้ายคลึงกับชนเผ่าอื่นๆ

## 6. ความเห็นและข้อเสนอแนะ

### 6.1 ด้านสถานะบุคคล

6.1.1 ภาครัฐต้องสร้างความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบให้เกิดความชัดเจน ทั้งในการสื่อสารและหลักฐานที่ต้องใช้ในการดำเนินการด้านสถานะบุคคล และเร่งรัดในการออกหนังสือรับรองการเกิด ทำการประชาสัมพันธ์ผ่านตัวแทนผู้นำและสื่อประเภทต่างๆ ที่สามารถสื่อสารและเข้าใจแก่กลุ่มเป้าหมาย

6.1.2 ให้มีการบูรณาการในการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหากลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ให้เกิดความคล่องตัวและสามารถแก้ไขปัญหาได้ในทางปฏิบัติ

6.1.3 สนับสนุนให้จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ ซึ่งเป็นความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านสถานะบุคคล โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน คณะทำงานดังกล่าวต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจ กฎระเบียบข้อบังคับการดำเนินงานด้านสถานะบุคคล วัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อ และวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อแก้ไขปัญหาในระดับจังหวัด และให้คณะทำงานจัดทำรายงานประจำเดือนเสนอต่อที่ประชุมประจำเดือนของจังหวัด เพื่อให้เกิดการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

6.1.4 ภาครัฐต้องเปิดโอกาสให้องค์กรที่มีได้เป็นองค์กรภาครัฐสามารถร่วมดำเนินการขับเคลื่อนเรื่องสถานะบุคคลได้อย่างเปิดเผยและปลอดภัยจากการทำงาน

6.1.5 ภาครัฐต้องมีมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการบังคับใช้บทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจัง

6.1.6 ปรับปรุงระบบฐานข้อมูลของชนเผ่าเป็นกรณีพิเศษ รวมถึงตลอดถึงการพิมพ์ลายนิ้วมือไว้เป็นหลักฐาน เพื่อทราบจำนวน ทราบการเคลื่อนย้าย เพื่อพิสูจน์ทราบตัวบุคคล ฯลฯ เป็นต้น

### 6.2 ด้านสาธารณสุขพื้นฐาน

6.2.1 ภาครัฐต้องสร้างหลักประกันการเข้าถึงระบบบริการด้านสาธารณสุขให้ประชาชนที่อยู่ระหว่างการรอพิสูจน์สิทธิ์

6.2.2 สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ต้องจัดตั้งกองทุนรักษาพยาบาลสำหรับกลุ่มคนที่มีปัญหาการเข้าถึงสิทธิตามระบบหลักประกันสุขภาพ รวมทั้งการดำเนินการจัดทำรายละเอียดจำนวนประชากรกลุ่มดังกล่าว ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติงบประมาณเหมาจ่ายรายหัวตามจำนวนประชากรที่เป็นจริง

### 6.3 ด้านที่ดินทำกินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

6.3.1 ให้รัฐเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาคนที่อยู่ในป่า ด้วยความรอบคอบ ระมัดระวังไม่ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง และไม่ใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหา โดยส่งเสริมให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการเร่งรัดดำเนินการรับรองสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินที่สอดคล้องกับภูมิสังคม และความเชื่อของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ เช่น โฉนดชุมชน หรือ สปก. เป็นต้น

6.3.2 รัฐต้องทบทวนและแก้ไขปรับปรุงกฎหมายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่มีประชาชนอาศัยอยู่ในป่า

### 6.4 ด้านอาชีพและเศรษฐกิจ

6.4.1 รัฐต้องส่งเสริมอาชีพพัฒนาทักษะและสนับสนุนศักยภาพแก่กลุ่มชาติพันธุ์ให้มีทางเลือกในการประกอบอาชีพที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ โดยยึดแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

6.4.2 รัฐต้องสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางการค้าอย่างเป็นธรรม และเสมอภาค เช่น ตลาดชุมชน การคมนาคมมีความสะดวกสามารถขนส่งผลผลิตเกษตรได้ทุกฤดูกาล ซึ่งจะทำให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

### 6.5 ด้านการศึกษาและวัฒนธรรม

6.5.1 รัฐต้องสนับสนุนการพัฒนาเด็กและเยาวชนให้ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งในและนอกระบบ รวมตลอดถึงการศึกษาตามอัธยาศัย

6.5.2 รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน ชักจูงให้ชนเผ่าสามารถรักษาสืบทอดศิลปวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีของชนเผ่า เพื่อการอนุรักษ์ และเผยแพร่ต่อสาธารณะอย่างกว้างขวาง และเป็นประโยชน์ในด้านอื่น ๆ

6.5.3 รัฐต้องสนับสนุนพัฒนากลุ่มชาติพันธุ์ที่มุ่งเน้นการส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งแก่กลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต เช่น ส่งเสริมจารีตประเพณีวัฒนธรรม ความเป็นอัตลักษณ์ โดยการมีส่วนร่วมของกลุ่มชาติพันธุ์เป็นสำคัญ รวมถึงสนับสนุนให้กลุ่มชาติพันธุ์ได้มีองค์กรดำเนินงานภายใต้สิทธิตามกฎหมาย เพื่อกลุ่มชาติพันธุ์ได้ใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาด้านต่างๆ เช่น สภาชนเผ่าชาติพันธุ์ในประเทศไทย เป็นต้น

6.5.4 รัฐต้องให้การส่งเสริมสนับสนุนและยอมรับความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ประเพณี และวัฒนธรรม รวมทั้งการยอมรับข้อกฎหมายระหว่างประเทศตามที่ประเทศไทยได้ลงนามไว้ให้เกิดเป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง

### 6.6 ด้านศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชน

รัฐต้องดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อยุติการค้าคนเผ่าทุกรูปแบบที่นำไปสู่การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชน