

ฝ่าย 1

**ชุดโครงการวิจัย
ประเมินสถานภาพองค์ความรู้ เรื่อง
สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย
ในประเทศไทย**

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร

ตุลาคม ๒๕๔๑

รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร
โครงการวิจัยประเมินสถานภาพองค์ความรู้
เรื่อง “สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย”
สนับสนุน โดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

โดย ฌรงค์ ใจหาญ

๑. ความเป็นมาของโครงการ

คณะวิจัยซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากศูนย์นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ให้ดำเนินการวิจัยประเมินสถานภาพองค์ความรู้ เรื่อง “สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย” โดยมีระยะเวลาในการศึกษาและเก็บข้อมูล ๖ เดือน (ตั้งแต่เดือน ธันวาคม ๒๕๔๐-พฤษภาคม ๒๕๔๑) โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะประเมินสถานภาพองค์ความรู้ของการศึกษาวิจัยในเรื่อง สภาพาสติของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย และสภาพการดำรงชีวิตของบุคคลดังกล่าวว่ามีอยู่อย่างไร และควรจะมีแนวทางในการศึกษาค่อยไปอย่างไร

๒. ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยมุ่งศึกษาออกเป็น ๒ ส่วนใหญ่ ๆ คือ ส่วนแรก ศึกษาสถานภาพทางกฎหมายของบุคคล ซึ่งเน้นการได้รับการลงสัญชาติไทย และสิทธิต่างๆ ที่ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยได้รับประกันสิทธิทั้งในกฎหมายไทยและกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อประเมินสถานภาพของการได้รับสิทธิของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยว่ามีอยู่อย่างไรในกฎหมายไทย

ส่วนที่สอง ศึกษาสภาพการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย ในประเทศไทย ซึ่งได้รับผลกระทบจากการไม่ได้รับสัญชาติ การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และนโยบายของรัฐในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด การอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ การขยายโอกาสของการศึกษา และการให้การช่วยเหลือทางด้านอนามัย ซึ่งกระทำต่อชาวเขาและชนกลุ่มน้อยว่า มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิต หรือมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยอย่างไร และควรได้รับการปรับปรุงในแนวทางใด

การศึกษาทั้งสองส่วนนี้ จะนำมาประมวลเพื่อกำหนดแนวทางในการศึกษาวิจัยในโครงการวิจัยใหญ่ต่อไป ทั้งนี้ เพื่อนำเสนอประเด็นสำคัญในการศึกษาวิจัยในเรื่อง สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย

๓. หัวข้อที่ศึกษาและผู้วิจัย

หัวข้อที่ศึกษาในชุดโครงการวิจัยนี้แบ่งออกเป็น ๑๑ หัวข้อ ดังนี้

๓.๑ สถานภาพทางบุคคลของชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย ศึกษาโดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิรา ทายสุนทร

๓.๒ การศึกษาของชาวเขาในประเทศไทย ศึกษาโดย ผศ. ดร. เพ็ญศิริ จิระเชษฐากุล

๓.๓ พฤติกรรมสุขภาพของชาวไทยบนพื้นที่สูง ศึกษาโดย รศ. ดร. กุศล สุนทรธาดา

๓.๔ สภาพการรักษาและการควบคุมโรคของชนกลุ่มน้อย ศึกษาโดย พญ.สมบุญ เกียรตินันท์ และ ผศ.นพ. กัมมลา กุมาร ปาวา

๓.๕ สถานภาพการประกอบอาชีพของชาวเขาในประเทศไทย ศึกษาโดย นายภูศักดิ์ ธรรมศาล และนายปรีดา ภูณามา

๓.๖ ปัญหาการประกอบอาชีพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย ศึกษาโดย ผศ. ดร. พิศวาท สุนทรพันธุ์ และ อาจารย์ ดร. ปฐมาภรณ์ บุญปราง

๓.๗ ชาวเขากับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ : ป่าไม้และน้ำ ศึกษาโดย ผศ. พรรณีภา บุรพาชีพ ผศ. วิลาสินี อโนมะศิริ และ รศ. ฌรงค์ ใจหาญ

๓.๘ โสเภณีชาวเขาและชนกลุ่มน้อยกับขบวนการค้าหญิงในประเทศไทยและข้ามชาติ ศึกษาโดย ผศ. ดร. กฤตยา อาชวนิจกุล

๓.๙ ประสิทธิภาพและการประเมินโครงการพัฒนาชาวเขาและชนกลุ่มน้อยทั้งภาครัฐ และเอกชนในประเทศไทย ศึกษาโดย รศ. ฌรงค์ ใจหาญ

๓.๑๐ สิทธิของชนกลุ่มน้อยในกฎหมายระหว่างประเทศ ศึกษาโดย ดร. พรชัย คำนววิวัฒน์

๓.๑๑ สภาพความเป็นอยู่และปัญหาของชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยง อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก ศึกษาโดย รศ. ฌรงค์ ใจหาญ

ทั้งนี้ โดยมี นางสาวพัชรินทร์ ชาติประศาสน์ เป็นผู้ช่วยผู้ประสานงานกับหน่วยงาน นักวิจัย และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และมีนางจันทิมา ไทลงาม เป็นเลขานุการโครงการ นอกจากนี้ยังประกอบไปด้วยผู้ช่วยวิจัยอันได้แก่ อาจารย์ธนะ เนตรสุภลักษณ์ และนายอุดม งามเมืองตั้ง เป็นผู้ช่วยวิจัยในส่วนของจังหวัดเชียงใหม่ และนายจิรานุวัฒน์ รัชฎะเจริญ นางสาวอารยา จินวรโกมล นางสาวนันทารักษ์ ช่วยพิทักษ์ และนางสาวกฤษณา สิริสวัสดิ์ เป็นผู้ช่วยวิจัยในส่วนกรุงเทพมหานคร

๔. วิธีการศึกษา

ข้อมูลที่นำมาศึกษาได้มาจาก ๒ ทาง คือ การวิจัยเอกสาร และการวิจัยภาคสนาม

๔.๑ การวิจัยเอกสาร รวบรวมและวิเคราะห์งานวิจัย รายงาน หนังสือ และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาสภาพสิทธิและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย ทั้ง

ที่เป็นภาษาไทยและต่างประเทศ และทั้งนักวิชาการของไทยและของต่างประเทศ เท่าที่ปรากฏอยู่ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และนำงานศึกษาที่สำคัญและน่าเชื่อถือมาวิเคราะห์ในประเด็นที่ศึกษา

๔.๒ การวิจัยภาคสนาม รวบรวมความคิดเห็นของนักวิชาการ นักวิจัยเกี่ยวข้อง ตลอดจนผู้ประกอบการ และความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับชาวเขาและชนกลุ่มน้อย ทั้งภาครัฐและองค์กรเอกชน และตัวชาวเขาและชนกลุ่มน้อยเอง เพื่อทราบวิธีการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับชาวเขาและชนกลุ่มน้อยทั้งในด้านการปฏิบัติการให้สอดคล้องกับสภาพสิทธิของชาวเขาและการให้บริการด้านต่าง ๆ ของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในเรื่องที่นักวิจัยแต่ละคนศึกษา

เนื่องจากเวลาในการศึกษามีเวลาจำกัด คณะผู้วิจัยได้เชิญผู้เกี่ยวข้องมาสัมมนา ๒ ครั้ง ในวันที่ ๕-๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ ณ โรงแรมเชียงใหม่ภูคำ จังหวัดเชียงใหม่ และได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องในการสัมมนาระดับชาติในวันที่ ๓-๔ มิถุนายน ๒๕๔๑ ณ โรงแรมเอสดี อเวนิว กรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ ยังได้เยี่ยมชมโครงการธรรมจาริก ที่บ้านต้นสูง ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดเชียงใหม่ และสัมภาษณ์ พระประสิทธิ์ ปวัณชโก ในวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อสรุปในการสัมมนา ทั้งสามครั้งได้นำมาประมวล สังเคราะห์ และหาข้อสรุปเพื่อนำเสนอในรายงานทั้ง ๑๑ ฉบับ รวมทั้งบทสังเคราะห์ อีก ๑ ฉบับ

๕. ผลสรุปจากการศึกษา

๕.๑ สถานภาพของสิทธิของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย

รายงานการศึกษา ๔ ฉบับที่เกี่ยวข้องกับสถานภาพของสิทธิของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย ได้แก่ รายงานหมายเลข ๑ เรื่อง สถานภาพของบุคคลของชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย รายงานหมายเลข ๖ เรื่องปัญหาการประกอบอาชีพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย รายงานหมายเลข ๑๐ เรื่อง สิทธิของชนกลุ่มน้อยในกฎหมายระหว่างประเทศ และหมายเลข ๑๑ เรื่อง สภาพความเป็นอยู่และปัญหาของชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยง อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก

ในรายงานหมายเลข ๑ ศึกษาถึงสภาพปัญหาของการลงสัญชาติไทย และการจัดการเกี่ยวกับสถานะของบุคคลของชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย โดยวิเคราะห์ปัญหาด้านกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนมติคณะรัฐมนตรี และการปฏิบัติงานในด้านการลงสัญชาติไทยให้กับชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย ส่วนรายงานหมายเลข ๑๑ ศึกษาถึงการลงสัญชาติให้กับชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยง ในอำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก และผลกระทบของการไม่ได้รับสัญชาติไทย และการไม่มีชื่อในทะเบียนบ้าน ต่อการได้รับการศึกษา อนามัย การประกอบอาชีพ ของชาวเขา ส่วนรายงานหมายเลข ๖ ศึกษาปัญหาของการที่ชาวเขา ชาวเล ชาวภูไท ซึ่งมีฐานะเป็นชนกลุ่มน้อยตามกฎหมาย และไม่ได้รับสัญชาติ ประสบปัญหาการประกอบอาชีพ การถือครองที่ดิน การใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีผลกระทบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยศึกษาทั้งในด้านกฎหมายและสภาพทางเศรษฐกิจ ส่วนในรายงานหมายเลข ๑๐ เป็นการศึกษาหลักประกันสิทธิของชนกลุ่มน้อยในกฎหมายระหว่าง

ประเทศ ว่าชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยควรได้รับการปฏิบัติเช่นไร จึงจะสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

ผลการศึกษาของรายงานทั้งสี่ฉบับ พบว่า การปฏิบัติต่อชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยนั้น ยังไม่สอดคล้องกับสิทธิของชนกลุ่มน้อยตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของไทย ตามกฎหมายสัญชาติ และตามมาตรฐานระหว่างประเทศ กล่าวโดยเฉพาะ ยังมีชาวเขาและชนกลุ่มน้อยที่เกิดหรือมีภูมิลำเนาในประเทศไทย ยังไม่ได้รับการลงสัญชาติไทย หรือชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มที่ตกเป็นคนไร้สัญชาติ

นอกจากนี้ ในกฎหมายบางฉบับ หรือระเบียบของหน่วยราชการบางเรื่อง รวมทั้งนโยบายของรัฐ ตลอดจนการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของทางราชการในบางหน่วยงาน ทำให้การได้รับสิทธิในฐานะเป็นคนไทย หรือการมีข้อจำกัดในด้านการได้รับบริการจากรัฐในบางด้าน เช่นการศึกษา การถือครองที่ดิน หรือการประกอบอาชีพ เป็นต้น ซึ่งข้อเท็จจริงเหล่านี้ มีสาเหตุมาจากทั้งในด้านนโยบาย การประสานงานและ เจ้าหน้าที่ และตัวชาวเขาหรือชนกลุ่มน้อยเอง

ข้อที่รายงานในด้านสถานภาพทางกฎหมายของชนกลุ่มน้อย และการประเมินภาพรวมของสิทธิดังกล่าว ได้นำเสนอข้อที่ควรศึกษาต่อไป ถึงความสอดคล้องของกฎหมายไทย ซึ่งรวมถึงการบังคับใช้กฎหมายด้วย ว่าได้ให้การปฏิบัติต่อชาวเขาและชนกลุ่มน้อยที่จะให้เขาได้รับสิทธิในการดำรงตนอยู่เป็นกลุ่ม หรือชุมชนของตน การได้รับการดำรงรักษาเอกลักษณ์ของตน ทางด้านวัฒนธรรม ภาษา ศาสนา และความเชื่อ และที่สำคัญที่สุด คือการได้รับการปฏิบัติที่เสมอภาคภายใต้กฎหมายไทย

๕.๒ สภาพการดำรงชีวิตของชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย

ในรายงานการศึกษาเกี่ยวกับสภาพการดำรงชีวิตของชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย ของชุดโครงการวิจัยนี้ มุ่งศึกษากระทบของการได้รับสิทธิของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในกรณีที่ไม่ได้รับสัญชาติไทย และในกรณีที่ได้รับสัญชาติไทย และศึกษาทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการให้บริการและอุปสรรคในการขอรับบริการด้านการศึกษา การอนามัยและสาธารณสุข การประกอบอาชีพทั้งในด้านเกษตรกรรม การอุตสาหกรรม ข้อจำกัดในการใช้ที่ดิน ป่าไม้ และโครงการพัฒนาชาวเขา เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้ศึกษาสภาพปัญหาอันมีผลให้ชาวเขาหรือชนกลุ่มน้อยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาสุขภาพจิต ขบวนการค้าประเวณี และการทำลายทรัพยากรธรรมชาติว่ามีอยู่อย่างไร และมีสภาพปัญหาอย่างไร

๑) การศึกษา

กล่าวโดยเฉพาะ รายงานหมายเลข ๒ ตรวจสอบระบบการศึกษาของรัฐที่จัดให้แก่ชาวเขาทั้งในด้านเนื้อหา และรูปแบบ และพบว่า การจัดการศึกษาให้แก่ชาวเขาขาดความเป็นอิสระ และไม่สอดคล้องกับสภาพชีวิตความเป็นอยู่ วัฒนธรรมและวิถีชีวิตของชาวเขา นอกจากนี้ การศึกษายังเป็นเครื่องมือของรัฐในการที่ทำให้ชาวเขาผสมกลมกลืนกับคนไทยและมีการพัฒนาชาวเขาตาม

แบบของชาวพื้นราบ และผลกระทบของการศึกษาดังกล่าวทำให้เกิดความเสื่อมสลายของความสัมพันธ์ในครอบครัวและศักดิ์ศรีกระบวนการเรียนรู้แบบดั้งเดิมของชาวเขาลง ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และค่านิยมของชาวเขา

๒) การอนามัยและการรักษาโรค

ในรายงานหมายเลข ๓ และ ๔ ศึกษาเน้นการรักษาสุขภาพอนามัย และการป้องกันรักษาโรคของชาวเขา โดยมุ่งตรวจสอบการศึกษาโรคในกลุ่มชาวเขา และผลกระทบของการมีแรงงานชาวเขาอพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทย คือการควบคุมโรค ตลอดจนการศึกษาถึงกระบวนการรักษาสุขภาพอนามัยของชาวเขา และการขอรับบริการด้านอนามัย ซึ่งรายงานทั้งสองฉบับได้ชี้ให้เห็นถึงการศึกษาด้านโรคเกี่ยวข้องกับชาวเขาในต่างประเทศ เปรียบเทียบกับประเทศไทย และพบว่า ปัญหาที่ยังคงประสพอยู่ของชุมชนชาวเขาของไทย ได้แก่ การเจ็บป่วยและตายของทารก โดยเฉพาะโรคทางเดินหายใจ และท้องร่วง ปัญหาทุพโภชนาการของเด็ก การดูแลสุขภาพหญิงตั้งแต่การตั้งครรภ์จนถึงหลังคลอด การติดยาเสพติดและการแพร่โรคเอดส์

ในส่วนที่เกี่ยวกับพฤติกรรมดูแลสุขภาพของบุคคลบนพื้นที่สูงในรายงานหมายเลข ๔ พบว่ามีการศึกษาพฤติกรรมดังกล่าวในรูปแบบกระบวนการ โดยศึกษาครอบคลุมทั้งระบบสาธารณสุข เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และชุมชน และพบว่าในปัจจุบันชุมชนบนพื้นที่สูงยอมรับการป้องกันและดูแลสุขภาพตามแพทย์แผนปัจจุบันมากขึ้น และชี้ให้เห็นว่า ปัญหาสุขภาพที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากปัจจัยทางสังคม ความเชื่อ ค่านิยม ความยากจน การย้ายถิ่นในชนกลุ่มน้อยในเขตรอยต่อชายแดน และความห่างไกลจากสถานให้บริการสาธารณสุขอีกด้วย

ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับปัญหาสุขภาพอนามัยนั้น ควรสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนเข้ามาประสานงานในการให้บริการ และในขณะเดียวกันควรส่งเสริมให้ชุมชนและชาวเขามีส่วนร่วมในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมสุขภาพให้มากยิ่งขึ้นด้วย

๓) การประกอบอาชีพของชาวเขา

ในรายงานหมายเลข ๕ และ ๖ ชี้ให้เห็นถึงสภาพการประกอบอาชีพของชาวเขา และชนกลุ่มน้อยทั้งในด้านภาคเกษตร และอุตสาหกรรม โดยในรายงานหมายเลข ๕ จะแสดงสภาพข้อเท็จจริงเพื่อให้ทราบถึงสัดส่วน และรูปแบบของการประกอบอาชีพของชาวเขา โดยเปรียบเทียบทั้งในด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ส่วนในรายงานหมายเลข ๖ ได้ตรวจสอบปัญหาทางกฎหมายของการประกอบอาชีพทางด้านเกษตรกรรมของชนกลุ่มน้อยและชาวเขา ว่ามีข้อจำกัดในการประกอบอาชีพอย่างไร

ในรายงานทั้งสองนี้ พบว่า การประกอบอาชีพของชาวเขา หรือชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มประสบปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบการผลิตด้านเกษตรกรรม และแรงผลักดันของความต้องการแรงงานด้านอุตสาหกรรม ทำให้ชาวเขาเข้ามาใช้แรงงานมากขึ้น แต่ก็ประสบกับปัญหาด้าน

ภาษา และการที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย นอกจากนี้ การประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม ยังประสบกับปัญหาการขาดสิทธิในการทำกิน

๔) ชาวเขากับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

ในรายงานหมายเลข ๖ ศึกษาสาเหตุและสภาพการบังคับใช้กฎหมายในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเน้นที่ป่าไม้และน้ำ โดยชี้ให้เห็นข้อสังเกตต่อสมมติฐานของการมองชาวเขาในด้านลบในด้านยาเสพติด และการอนุรักษ์ป่าต้นน้ำลำธาร และป่าเขตอนุรักษ์ ทำให้มีการดำเนินการต่อชาวเขาในฐานะผู้กระทำผิดกฎหมายป่าไม้ และควบคุมหรืออพยพชาวเขาที่อยู่ในเขตป่าต้นน้ำลำธารมาสู่พื้นราบ ทั้งนี้โดยชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องของโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และโครงการพัฒนาชาวเขา ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เข้มงวด และนโยบายที่พยายามแยกคนออกจากป่า โดยมิได้ตรวจสอบถึงสภาพของความเป็นไปได้ของชาวเขาที่จะอยู่กับป่าได้อย่างอนุรักษ์ในชาวเขาบางเผ่า ทำให้นโยบายของรัฐต่อชาวเขาก่อให้เกิดผลกระทบต่่วิถีการดำรงชีวิตของชาวเขา ซึ่งควรได้รับการตรวจสอบและทบทวน ถึงความเป็นไปได้ที่จะให้ชาวเขามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยพิจารณาถึงสภาพวัฒนธรรม ความเชื่อ และการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะหลักการในกฎหมายป่าชุมชน ที่เน้นการอยู่ร่วมกันระหว่างคนกับป่า

๖) โสเภณีชาวเขาและชนกลุ่มน้อยกับขบวนการค้าหญิงในประเทศไทยและข้ามชาติ

รายงานหมายเลข ๗ ศึกษาสถานการณ์ของขบวนการค้าหญิงในประเทศไทยและข้ามชาติ โดยเน้นโสเภณีชาวเขาและชนกลุ่มน้อย โดยนำเสนอสาเหตุและแรงผลักดันทั้งในด้านสภาพทางเศรษฐกิจแบบบริโภคนิยม และความเปราะบางของหญิงชาวเขาและชนกลุ่มน้อย ตลอดจนความไม่จริงจังของการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต่อการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงในประเทศไทยและข้ามชาติ ทั้ง ๆ ที่มีกฎหมายป้องกันและปราบปรามที่มีโทษสูงแล้วก็ตาม

นอกจากนี้ยังได้นำเสนอข้อบกพร่องในการบังคับใช้กฎหมาย และการปรับปรุงและป้องกันปัญหาในเรื่องนี้ โดยเน้นที่การเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย และการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการเผยแพร่ข่าวสารแก่หญิงซึ่งตกเป็นเหยื่อ และลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้ามีส่วนส่งเสริมและละเลยไม่ดำเนินการแก่นายหน้าค้าคนทางอย่างจริงจัง

๖) ประสิทธิภาพและการประเมินโครงการพัฒนาชาวเขาทั้งภาครัฐและเอกชนในประเทศไทย

ในรายงานหมายเลข ๘ ตรวจสอบและชี้ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคของประสิทธิภาพโครงการพัฒนาชาวเขา ตั้งแต่เริ่มโครงการพัฒนาชาวเขามา ทั้งนี้ โดยประมวลสภาพปัญหาอันมีผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของชาวเขาต่อโครงการพัฒนาชาวเขา และการพัฒนานโยบายของชาว

เขาทั้งของภาครัฐและเอกชน และปัญหาอีกส่วนหนึ่ง คือวิธีการประเมินโครงการพัฒนาชาวเขาว่า สอดคล้องกับความจำเป็นของชาวเขาหรือไม่ เพียงใด

จากการศึกษาพบว่า โครงการพัฒนาชาวเขาของรัฐ มุ่งเน้นการพัฒนาชาวเขาเพื่อให้ชาวเขา ไม่เข้าไปประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด โดยเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจแบบปลูกพืชเงินสด การควบคุมการตั้งถิ่นฐานของชาวเขา การควบคุมการทำลายป่าไม้และสิ่งแวดล้อม ส่วนภาค เอกชนจะมุ่งพัฒนาชาวเขาในเชิงให้การลงทุนและการพัฒนาชาวเขาเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม การ ประเมินประสิทธิผลของโครงการพัฒนาซึ่งใช้ตัวประเมินที่เป็นอัตราของจำนวนที่ดำเนินการเสร็จ เป็นตัววัดประสิทธิผล และความไม่ต่อเนื่องของโครงการพัฒนา โดยขาดการส่งเสริมให้ชาวเขามี ส่วนในการเข้ามาประเมินหรือกำหนดเป้าหมายของโครงการพัฒนา ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคใน การดำเนินการตามโครงการพัฒนาชาวเขาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการพัฒนาของรับ

ในส่วนของปัญหาการประเมินผลโครงการ พบว่า ผลการประเมินมุ่งเน้นความสำเร็จตาม เป้าหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งในบางโครงการอาจไม่ใช้ความประสงค์ของชาวเขาก็ได้ ทั้งนี้ สาเหตุเนื่องจาก ความไม่เข้าใจถึงธรรมชาติของชาวเขา และไม่ได้เปิดโอกาสให้ชาวเขามีส่วนในการตัดสินใจที่จะ พัฒนาตนไปในรูปแบบใด นอกจากนี้ การนำเอารูปแบบการพัฒนาของชนพื้นราบเข้ามาใช้กับชาว เขา หรือนำรูปแบบการพัฒนา แบบเดียวกันเพื่อใช้กับชาวเขาในทุกเผ่า ย่อมจะเกิดความไม่สอดคล้อง กับความจำเป็นและการพัฒนาของเขาตามสภาพความเป็นอยู่อีกด้วย

ในรายงานฉบับนี้ เสนอแนวทางการปรับปรุงการกำหนดโครงการพัฒนาและการประเมิน โครงการ โดยเน้นความเป็นไปได้ที่จะให้ชาวเขาเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายและการ ประเมินโครงการพัฒนาเพื่อให้สอดคล้องความจำเป็นของชาวเขาเอง

จากการศึกษาทั้งหกหัวข้อข้างต้น แสดงให้เห็นถึงสภาพความเป็นอยู่ของชาวเขาและ ชนกลุ่มน้อยว่า ส่วนใหญ่ยังคงตกอยู่ในสภาพที่ได้รับการบริการ และการให้การสงเคราะห์อย่าง จำกัด แต่สาเหตุของปัญหานั้น นอกจากจะเป็นปัญหาเรื่อง ความแตกต่างในด้านวัฒนธรรม ความ เชื่อ ค่านิยม และสภาพความเป็นอยู่ของชาวเขาเองแล้ว สาเหตุใหญ่ก็คือ นโยบาย และการปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่บางกลุ่มมีที่ยังไม่ได้รับข้อมูลหรือมีความเข้าใจในชาวเขาดีพอ ทำให้เกิดความไม่ เสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย การให้การสงเคราะห์ การได้รับบริการจากรัฐ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ ควรได้รับการปรับปรุง และเริ่มคิดกันใหม่ ต่อปัญหาการปฏิบัติต่อชาวเขาและชนกลุ่มน้อยโดยเน้น การมีส่วนร่วมของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย การผลักดันให้มีโครงการหรือการศึกษาเพื่อรักษา เอกสิทธิ์ของเขาและ การสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยเพื่อสามารถ เลือและตัดสินใจต่อสภาพสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ด้วยตัวของเขาและวิถีทางของเขา

๖. โจทย์สำคัญและประเด็นที่จะศึกษาวิจัยต่อไป

๖.๑ ศึกษากระบวนการกำหนดสัญชาติไทยและถิ่นที่อยู่ถาวรของชนกลุ่มน้อยและวิธี การแก้ปัญหาอันนำไปสู่การขจัดปัญหาของคนไร้สัญชาติของชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย

**๖.๒ ศึกษาเปรียบเทียบผลกระทบของการดำรงชีวิตของชนกลุ่มน้อยในการได้รับและ
ไม่ได้รับสัญชาติไทย ต่อประเด็น**

- (๑) สิทธิในการศึกษา
 - (๒) การประกอบอาชีพและการทำงาน
 - (๓) การถือครองที่ดิน สิทธิทำกิน และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และ
สิ่งแวดล้อม
 - (๔) สถานะสุขภาพ อนามัย พฤติกรรมสุขภาพและการรับบริการสาธารณสุข
- ๖.๓ ความเป็นไปได้ของชนกลุ่มน้อยในการมีส่วนร่วมในการศึกษา**
- ๖.๔ ความร่วมมือของภาคีต่าง ๆ หน่วยงานราชการและองค์กรเอกชนต่าง ๆ เกี่ยวกับ
ปัญหาชนกลุ่มน้อย**
- ๖.๕ ปัญหาโครงการพัฒนาและการประเมินโครงการพัฒนาชาวเขาและชนกลุ่มน้อย**

**EXECUTIVE SUMMARY
RESEARCH PROJECT ON THE ASSESSMENT
OF KNOWLEDGE STATUS**

ON

**"Status and Living of the Hill Tribers
and Minority Groups in Thailand "
supported by the Thailand Research Fund**

1. Project Backgrounds

The research team appointed the Law Center, Faculty of Law , Thammasat University has been supported by the Office of Thai Research Fund to conduct a research on the assessment of knowledge status on the " Status and Living of the Hill Tribers and Minority Groups in Thailand ". The period required for the study and data collection is 6 month(from December 1997 - May 1998). The objective of this research is to assess the knowledge status of the rights of hill tribers and minority groups in Thailand as well as their current living and future trend of study.

2. Scope of Research

This research is divided into 2 main parts. The first part focuses on the study of legal status of the members of such hill tribers and minority groups with special emphasis on the registration of their nationality as well as other rights guaranteed under Thai laws and international law in order to assess as to the extent of rights acquired by such hill tribers and minority groups under Thai laws. The second part examines the status of living of the hill tribers and minority groups in Thailand as affected by the lack of Thai nationality, economic, social, and political development, national policies on the narcotic drug prevention and suppression, conservation of natural resources, expansion of education opportunity and health assistance. This research is aimed at examining how such factors affect the living of such hill tribers and minority groups and in which direction it should be adjusted.

The study of these two parts will be processed in order to determine the research trend for further major research to introduce such significant issues in the research on the status and living of the hill tribers and minority groups in Thailand.

3. Topics and Researches

There are 11 research topics as follows:

3.1 Personal status of the minority groups in Thailand studied by Associate Professor Dr. Phunthip Kanchanachittra Saisoonthorn

3.2 Education of the hill tribers in Thailand studied by Assistant Professor Phensiri Jeeradyakul

3.3 Hygeinic behaviors of highland Thais studied by Associate Professor Kusol Soonthornthada

3.4 Control and treatment of diseases of the minority groups studied by Dr.Somboon Kiatinand ,M.D.. and Assistant Professor Dr. Kammal Kumal pava , M.D.

3.5 Status of occupations of the hill tribers in Thailand studied by Mr.Phusak Dhammasan and Mr.Preeda Kunama

3.6 Occupation problems of the hill tribers and minority groups in Thailand studied by Assistant Professor Pisawat Sukonthaphan and Archan Dr. Pattamaporn Busapathamrong

3.7 Hill tribers and the conservation of natural resources: forest and water studied by Assistant Professor Phanipha Burapacheep, Assistant Professor Vilasinee Anomasiri and Associate Professor Narong Jaihan

3.8 Prostitutes from the hill tribes and minority groups and national and transnational trade in women studied by Assistant Professor Krittiya Archavanichkul

3.9 Effectiveness and assessment of hill triber and minority group development projects conducted by public and private sectors in Thailand studied by Associate Professor Narong Jaihan.

3.10 Rights of the minority groups in international law studied by Dr. Pornchai Darnviwat.

3.11 Living condition and problems of Karen hill tribe in Amphur Ta-songyang , Tak Province studied by Associate Professor Narong Jaihan.

Miss Patcharin Chalaprasasn serves as a research assistant to coordinate and contact with organs , researchers and the Thailand Research Fund.

4. Methods of Study

Data for this reseach are obtained from two sources namely documentary research and field research.

4.1.Documentary research

The purposes of this type of research are to collect and analyse the research works, reports, books and documents relating to the study of rights and living of the hill tribers and minority groups in Thailand from the past until now and to analyse any such significant and reliable studies.

4.2.Field research

This type of research, on the other hand , is aimed at collecting the views and opinions of scholars, relevant researchers as well as experiences and opinions of those who are involved with the hill tribers and minority groups both from the public and private sectors including those of the hill tribers and minority groups themselves in order to learn about the methods of treatments relating to the hill tribers and minority groups with

respect to practices which are compatible with their rights as well as to various services rendered to such hill tribes and minority groups on the topics studied by each researcher.

Due to limited period of this study , the research team has invited all persons concerned to participate in two seminars held on 5-6 February 1998 at Chiang Mai Phukum Hotel , Chiang Mai and on 3-4 June 1998 at S.D.Avenue Hotel , Bangkok in which views and opinions of those involved in these matters are gathered. In addition, the research team visited Dhamma Jarik (religious pilgrimage) Project at Ban Tonlung , Hill Tribes Development Center , Chiang Mai and had an interview with Pra Prasit Pawattago on 6 February 1998. The data collected from those who have been interviewed and those concerned with the matters including summaries of said seminars have been processed , analysed and summarized in order to present in 11 reports and 1 synopsis.

5. Conclusion drawn from the studies

5.1. Status of rights of the hill tribes and minority groups in Thailand

There are four reports relating to the status of rights of the hill tribes and minority groups in Thailand namely Report no.1 on the personal status of the minority groups in Thailand , Report no.6 on the occupation problems of the hill tribes and minority groups in Thailand , Report no. 10 on the rights of the minority groups in international law and Report no.11 on the living condition and problems of Karen hill tribe , Amphur Ta-songyang , Tak province.

Report no.1 examines the problems of registration of Thai nationality and handling of personal status of the minority groups in Thailand by considering legal problems and law enforcement including cabinet resolutions and operations relating to registration of Thai nationality for the minority groups in Thailand. Report no.11 , on the other hand , focuses on the registration of Thai nationality for Karen hill tribes in Amphur Tasongyang, Tak Province and the impacts of denial of Thai nationality and of registration in a household register on education , health and occupation of the hill tribes. Report no.6 studies the problems of hill tribes , seafarers , and Phuthais who are included as minority groups under the law and denied nationality or experiencing problems with respect to occupation , land holding and exploitation of natural resources affecting environment. The study is conducted both in legal and economic aspects. Report no.10 investigates the guarantees of rights of the minority groups accorded under international law and the extent to which the minority groups should be treated under such international law.

The result from such four reports reveals that treatments of the minority groups are not compatible with the provisions of the Constitution, nationality law and international standards. In particular, there remain certain minority groups who were born or have domicile in the Kingdom but are devoid of Thai nationality or even of any nationality whatsoever.

In addition, under certain legislations or official regulations and state policies as well as practices of certain state organs, the rights as Thai nationals of the minority groups as well as the services to which they should be entitled are still restricted such as rights with respect to education, land holding or occupation. These problems are caused mainly by state policies, coordination among state organs or even the minority groups themselves.

The next issue to be presented further by this research is the study of the compatibility of laws and their enforcement as to the extent of application such laws have accorded to the hill tribes and minority groups as the groups of ethnic tribe or communities which have and preserve their own unique characteristics with respect to their cultures, languages, religious and faith. Most importance of all is the equal treatment accorded to such hill tribes and minority groups under Thai laws.

5.2. Living condition of the minority groups in Thailand

This research project also studies the impacts of acquisition of rights by the hill tribes and minority groups with and without Thai nationality as well as examines the practices of officials with respect to services and impediments of education, health, occupation both in agricultural and industrial sectors, restriction on the use of land, forest and hill tribe development project. In addition, this research examines the problems which involve the hill tribes and minority groups in narcotic drugs, prostitution and destruction of natural resources.

1.) Education

Report no.2 investigates the education system both in contents and form provided by state to the hill tribes. The study shows that education provided for the hill tribes is not independence and incompatible with their ways of life, culture and lifestyle. Moreover, education is used by state as a means to integrate the hill tribes with other Thais and to develop their lifestyle as that of the people on the plain land. The effect of such education impairs family relation among them and deter their traditional learning method and thereby creating economic change and value among them.

2.) Health and medical treatment

Reports no.3 and 4 emphasize the health and prevention and treatment of diseases among the hill tribes by focusing on the study of diseases

among the hill tribes and their impact of their labor movement into Thailand on disease control as well as the study on the process of health care and services provided for them. These two reports reveal the comparative studies of diseases among the hill tribes in foreign countries and in Thailand. The reports also find that the problems faced by Thailand's hill tribes are sickness and death of babies especially respiratory disease and diarrhea, malnutrition in babies, health care of pregnant women from pregnancy until after delivery, drug addiction and AIDS infection. With respect to the behavior of health care practices of highland people, report no.4 covers the study of the entire system of public health, economic and social system, culture and community. The report indicates that at present, highland communities adopt modern health care and medical treatment and also reveals that their health problems arise from social factor, belief, value, poverty, migration of minority groups across the borders and remoteness from health care service centers.

In dealing with these health problems, state organs and private sectors should be given access to them to provide medical services and the hill tribes themselves should at the same time adapt their behavior with respect to health care.

3.) Occupation of the hill tribes

Reports no.5 and 6 reveal the occupational condition of the hill tribes and minority groups both in agricultural and industrial sectors. Report no.5 illustrates the facts in order to establish the ratio and form of occupation of the hill tribes comparing between agricultural and industrial aspects. Report no.6, on the other hand, examines legal problems involving the occupation of the hill tribes and minority groups as to its restrictions.

Both reports indicate that the hill tribes or some minority groups have experienced some occupational problems as a result of change of agricultural production method and needs of labor in industrial sector. As a result, the hill tribes are forced to engage in more labor and faced with language problem and the status of having no Thai nationality. Likewise, their agricultural occupation has experienced the problem of lack of right to land.

4.) Hill tribes and the conservation of natural resources

Report no.6 also examines the causes and law enforcement of the conservation of natural resources with an emphasis on the forest and water. This report takes note of the assumption of negative attitudes towards the hill tribes regarding narcotic drugs and conservation of catchment forest and reserved forests and thereby treating them as violators of forest laws and controlling or moving them from the catchment areas to the plain land. This

report points out the shortcomings of economic development project and hill triber development project as well as strict enforcement of law and national policies aiming at segregating people from the forest without examining the probability of the harmonization of some hill tribes with the forest. As a result, national policies vis-a-vis hill tribers affect the lifestyle of the latter. Such policies should therefore be reexamined and reviewed as to their possibility to allow the hill tribers to take part in the conservation of environment by taking into account their culture, faith and participation in the management of environment especially the principles of community forest law which emphasizes the cohabitation of man and forest.

6.) Prostitutes from the hill tribes and minority groups and national and transnational trade in women

Report no.7 studies the situations of national and transnational trade in women with an emphasis on the prostitutes from the hill tribes and minority groups by proposing the causes and pressure of consumerism economy and the vulnerability of female hill tribers and minority groups as well as the seriousness in enforcing the law by officials concerned with the prevention and suppression of national and transnational trade in women despite the existence of law with grave penalty on the matter.

In addition, report no.7 presents the shortcomings of law enforcement as well as its modification and prevention by emphasizing the strict enforcement of law and the encouragement of private sector to play a role in dissemination of information to such female victims as well as seriously punishing state officials who have taken part in the promotion or failed to take legal action against any broker.

7.) Effectiveness and assessment of hill triber and minority group development projects conducted by public and private sectors in Thailand

Report no. 9 examines and points out the problems and obstacles of effectiveness of hill tribe development project from the beginning of the project by surveying the problems which affect the living of the hill tribers and hill triber development projects as well as development of state and private policies towards the hill tribers. Another problem concerns the method of assessment of such hill triber development project as to whether and to what extent such project meet the needs of the hill tribes.

The study reveals that hill triber development projects conducted by state organs aims at encouraging the hill tribers to avoid any occupation that involves in narcotic drugs by emphasizing cash agriculture, control of settlement of the hill tribers and control of destruction of forest and

environment. Private development projects aim mainly at assisting and developing the hill tribes. However, the assessment of effectiveness of development projects by way of the number of finished projects and non-continuity of such projects without encouraging the hill tribes to take part in the assessment process and to formulate the objectives of the project cause problems of and obstacles to the implementation of such development projects particularly state projects.

With respect to the problems of project assessment, it is found that the assessment emphasizes the achievement of the determined objectives which, in some projects, may not meet the needs of the hill tribes. These problems are caused by the lack of understanding of the nature of the hill tribes and of participation of the hill tribes in a decision-making process as to what direction they should be developed. In addition, the application of development method of people on the plain land to those on the high land or of single form of development for all hill tribes certainly create incompatibility with the needs and the development of the hill tribes according to their living condition.

This report proposes the guidelines for improvement of development projects and assessment of said projects with an emphasis on the possibility of allowing the hill tribes to take part in the formulation of the objectives and project assessment in order to ensure compatibility with needs of such hill tribes.

The study of the above six topics reveals the living condition of the hill tribes and minority groups in that most of them remain subject to limited services and assistance. The sources of the problems include differences of culture, belief, value and living condition of such hill tribes and minority groups. The major sources of the problems, however, lie in state policies and practices of certain groups of officials who have not understood or had sufficient information about the hill tribes. As a result, law enforcement, assistance and services from state are made or rendered on an unequal basis. These problems should be solved. New approach should also be initiated with respect to treatments of the hill tribes and minority groups by emphasizing their participation and pushing forward the projects or education in order to preserve their unique characteristics as well as to strengthen their communities to allow them to choose and make decision about their social, economic and political formation on their own in accordance with their lifestyle.

6. Issues and questions for further researches

6.1 Study of process of nationality determination and permanent residence of the minority groups and of solutions to eliminate the problem of statelessness of the minority groups in Thailand.

6.2 Comparative study of the impacts of acquisition and non-acquisition of nationality on the living of the minority groups with respect to

- (1) right to education**
- (2) occupation and employment**
- (3) land holding , land right and exploitation of natural resources and environment.**
- (4) health condition , hygiene , health behavior and public health services**

6.3. Possibility for the minority groups to take part in education

6.4. Cooperation of various parties , state organs and non-government organizations with respect to minority group problem

6.5. Problems of development projects and project assessment for hill tribes and minority group development.
