

บทที่ 5

บทสรุป อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

จากผลการศึกษาในบทที่ 4 ผู้วิจัยสามารถสรุปเนื้อหาทั้งหมด โดยแบ่งหัวข้อตามวัตถุประสงค์หลักของการศึกษา ดังนี้

วัตถุประสงค์ข้อ 1. เพื่อศึกษาพัฒนาการของชุมชนและสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงด้านวิถีชีวิตประเพณีและวัฒนธรรมของชุมชนกะเหรี่ยงคอยาวในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน สรุปผลการศึกษา ดังนี้

กะเหรี่ยงคอยาวไม่ได้เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ดั้งเดิมที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนแต่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์หนึ่งที่อาศัยอยู่ในประเทศพม่า ได้อพยพข้ามชายแดนไทย-พม่า ด้านจังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นแห่งแรกของประเทศไทย เมื่อประมาณปี พ.ศ.2527 ด้วยสาเหตุการหนีภัยการสู้รบจากการกวาดล้างกองกำลังชนกลุ่มน้อยต่อต้านรัฐบาลในประเทศพม่า จากการศึกษาค้นคว้าพบว่าชุมชนชาวกะเหรี่ยงคอยาวที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีพัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงด้านวิถีชีวิตประเพณีและวัฒนธรรมของชุมชน โดยพบว่าด้านชุมชนมีการขยายตัวใหญ่ขึ้นจำนวนประชากรชาวกะเหรี่ยงคอยาวในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยส่วนหนึ่งมาจากการให้กำเนิดบุตรและอีกส่วนหนึ่งมีการอพยพเพิ่ม ส่วนการอพยพเข้ามาของชาวกะเหรี่ยงคอยาวนั้นมีปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ

1.) ปัจจัยด้านการเมือง คือ อพยพหนีภัยการสู้รบที่รัฐบาลทหารพม่าทำการกวาดล้างกองกำลังชนกลุ่มน้อยในประเทศพม่า ซึ่งเป็นกลุ่มชาวกะเหรี่ยงคอยาวรุ่นแรกๆที่อพยพเข้ามาและทุกครั้งที่มีการสู้รบตามบริเวณชายแดนจะมีการหนีข้ามมายังประเทศไทย

2.) เหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ แบ่งเป็นสองปัจจัย คือ ปัจจัยผลักดัน ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำ การทำมาหากินที่มีความยากลำบากและความยากจนในประเทศพม่าทำให้ชาวกะเหรี่ยงคอยาวหนีเข้ามาทำงานในประเทศไทย และปัจจัยดึงดูด คือ สภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ดีกว่าประเทศพม่า การมีงานรองรับมีช่องทำมาหากินและมีรายได้ที่มากและแน่นอนกว่า รวมถึงนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัดแม่ฮ่องสอน ที่นำเอาชาวกะเหรี่ยงคอยาวเป็นสัญลักษณ์ด้านการท่องเที่ยวของจังหวัด ทำให้กะเหรี่ยงคอยาวเข้ามาเพิ่มขึ้นเพราะมีรายได้มาก

ขึ้น เช่น การมีรายได้จากการเข้าชมหมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาว การขายของที่ระลึก การรับจ้างในภาคการเกษตรตามฤดูกาล เป็นต้น ทำให้มีคุณภาพชีวิตชาวกะเหรี่ยงคอยาวดีกว่าดีกว่าอยู่ประเทศพม่า และยังพบว่าอีกว่าเป็นกลุ่มชาวกะเหรี่ยงคอยาวที่เข้ามารุ่นหลังซึ่งเป็นช่วงที่ไม่มีการสู้รบกันในบริเวณชายแดน ส่วนใหญ่มาจากการชักชวนของเพื่อน ญาติพี่น้องที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยก่อนแล้ว

นอกจากนี้พบว่ากรณีวัฒนธรรมหรือประเพณีการสวมห้วงคอทองเหลืองหญิงชาวกะเหรี่ยงคอยาวในประเทศไทยมีความแตกต่างจากประเทศพม่า กล่าวคือ แทนที่หญิงชาวกะเหรี่ยงคอยาวจะใส่ห้วงคอทองเหลืองน้อยลงเนื่องจากได้รับอิทธิพลจากความเปลี่ยนแปลงการติดต่อกับสังคมภายนอกและชนกลุ่มต่างๆรวมทั้งคนไทยที่ไม่ได้ใส่ห้วงคอทองเหลือง แต่กลับปรากฏว่าพ่อแม่ของเด็กหญิงชาวกะเหรี่ยงคอยาวที่ไม่ได้นับถือศาสนาคริสต์จะให้ลูกสาวใส่ห้วงคอทองเหลืองตั้งแต่เด็กเป็นจำนวนมากขึ้น ทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นผลมาจากธุรกิจการท่องเที่ยวที่นำเอาวัฒนธรรมมาเป็นสินค้าโดยเฉพาะการนำเอาหญิงกะเหรี่ยงคอยาวมาเป็นสัญลักษณ์การท่องเที่ยวของจังหวัดแม่ฮ่องสอนทั้งโดยภาครัฐ ภาคเอกชน ทำให้ชาวกะเหรี่ยงคอยาวได้รับผลประโยชน์หรือค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินจากนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยว

ปัจจุบันมีชุมชนกะเหรี่ยงคอยาวในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน 3 ชุมชน ได้แก่

- 1.) บ้านใหม่ในสอย ตำบลปางหมู อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน มีประชากร 243 คน
- 2.) บ้านห้วยเสือเฒ่า ตำบลปางหมู อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน มีประชากร 124 คน
- 3.) บ้านห้วยปูเ่ง ตำบลปางหมู อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน มีประชากร 204 คน

ปัจจุบันหมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาวทั้ง 3 หมู่บ้าน เป็นหมู่บ้านที่มีชื่อเสียงด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยที่ทั้งภาครัฐและเอกชนให้การส่งเสริม

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2. เพื่อศึกษาถึงพัฒนาการของกระบวนการจัดการของรัฐต่อชุมชนกะเหรี่ยงคอยาวที่เกิดขึ้นในพื้นที่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน ของภาครัฐไทย ผลการศึกษาสรุปได้ ดังนี้

นับจากการเริ่มเข้ามาของชาวกะเหรี่ยงคอยาวในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนในฐานะผู้หนีภัยการสู้รบ เมื่อประมาณปี พ.ศ.2527 จนถึงปี พ.ศ.2533 ภาครัฐยังไม่มีกระบวนการกำหนดสถานะที่ชัดเจน

ปี พ.ศ. 2534 กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้สำรวจข้อมูลบุคคลบนพื้นที่สูงเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง(บัตรสีฟ้า) ให้แก่ชาวเขาที่ยังไม่ปรากฏ สถานะทางทะเบียนราษฎรของกรมการปกครอง ครอบคลุมทุกจังหวัดที่มีชาวเขาอาศัยอยู่และตกสำรวจสถานะทางทะเบียน ซึ่งชาวกะเหรี่ยงคอยาวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยแล้วในขณะนั้นได้มาแสดงตนและขอขึ้นทะเบียนและได้รับสถานะ มีบัตรบุคคลบนพื้นที่สูง และต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติ

อนุญาตให้ผู้เข้ามาในประเทศไทยก่อน วันที่ 3 ตุลาคม 2528 สามารถขอสถานะบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่ตนเอง และขอสัญชาติไทยให้แก่บุตรที่เกิดในประเทศไทยได้

ปี พ.ศ.2542 กรมการปกครองสำรวจและจัดทะเบียนประวัติชุมชนพื้นที่สูง (สีเขียวขอบแดง) ซึ่งกะเหรี่ยงคอยาวที่เข้ามาภายหลัง พ.ศ.2534 ได้มาแสดงตนขึ้นทะเบียน และได้รับสถานะและมีบัตรชุมชนพื้นที่สูง นอกจากนี้ผู้เข้ามาภายหลัง พ.ศ.2542 ได้มาแสดงตนขอขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติผ่อนผัน ให้จัดทำประวัติผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เหล่านี้ไว้ไว้อีกด้วย

ในปี พ.ศ. 2542 สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR : United Nations High Commissioner for Refugee) ร่วมกับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้เข้ามาจัดทำ ทะเบียนผู้หนีภัยจากการสู้รบในจังหวัดแม่ฮ่องสอนและได้ลงทะเบียนให้ชาวกะเหรี่ยงคอยาวด้วย

จากการศึกษาข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายพบว่าชาวกะเหรี่ยงคอยาวมีสถานะซ้อนทางกฎหมายประเภทต่างๆหลายประเภท เช่น สถานะเป็นบุคคลบนพื้นที่สูง, สถานะเป็นชุมชนบนพื้นที่สูง, สถานะทางทะเบียน ท.ร.38/1, สถานะเป็นผู้หนีภัยการสู้รบ ตลอดจนเป็นผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนใดๆ ซึ่งแต่ละสถานะมีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายที่แตกต่างกัน

ผู้วิจัยยังพบอีกว่าภาครัฐไม่สามารถจำแนกกลุ่มชาวกะเหรี่ยงคอยาวแต่ละกลุ่มออกจากกันได้ว่ากลุ่มใดเข้ามาก่อนหลังและด้วยเหตุประการใด และสถานะของชาวกะเหรี่ยงคอยาวมีความทับซ้อน คือ คนหนึ่งมีหลายสถานะ ทำให้ยากต่อการบริหารจัดการและเป็นปัญหาในการควบคุมชาวกะเหรี่ยงยาวทั้งในอดีตและอาจรวมถึงอนาคตข้างหน้า

สำหรับการจัดการภาครัฐในส่วนกลางซึ่งได้แก่ สำนักกิจกรรมความมั่นคงภายใน กรมการปกครอง ที่มีต่อผู้หนีภัยการสู้รบทั่วไปซึ่งไม่ได้เจาะจงเฉพาะกลุ่มกะเหรี่ยงคอยาวหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งนั้น มีความชัดเจนในเรื่องของมาตรการและแนวทางการปฏิบัติ เช่น ด้านการป้องกันไม่ให้ผู้หนีภัยการสู้รบออกนอกเขตพื้นที่ ด้านการรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในพื้นที่พักพิง การจัดระเบียบกายภาพในพื้นที่พักพิง การประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศและองค์กรเอกชน ตลอดจนการคุ้มครอง ส่งเสริม สิทธิมนุษยชนผู้หนีภัยการสู้รบ

จากการศึกษาข้อมูลเอกสาร การสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์สรุป โดยแบ่งเป็นช่วงระในการเข้าไปกำหนดนโยบายบริหารจัดการที่มีผลต่อชาวกะเหรี่ยงคอยาวเป็น 4 ระยะ คือ

ระยะแรก เป็นช่วงแรกที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนได้ประกาศนโยบายเปิดเมืองแม่ฮ่องสอนเป็นเมืองท่องเที่ยว ในปี พ.ศ.2528 มีการนำเอาอัตลักษณ์ชาติพันธุ์กะเหรี่ยงคอยาว ซึ่งเป็นกลุ่มที่หนีภัยการสู้รบจากประเทศพม่า เข้ามาอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน เป็นสัญลักษณ์ในการประชาสัมพันธ์และเชิญชวนให้คนมาเที่ยวจังหวัดแม่ฮ่องสอน มีการจัดตั้งเป็น “ศูนย์วัฒนธรรมหมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาว” ที่บ้านห้วยปูแง ตำบลผาบ่อง และแยกกลุ่มผู้อพยพที่อาศัยอยู่ในพื้นที่บ้านใหม่ในสอยซึ่งขณะนั้นมี 2 กลุ่มที่อาศัยอยู่ร่วมกัน คือ กลุ่มกะเหรี่ยงคอยาว กับกลุ่มกะยา หรือกะเหรี่ยงแดง ออกจากกันอย่างชัดเจน เพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย ซึ่งในขณะนั้นกล่าวได้ว่า ทั้งภาครัฐและองค์กรระหว่างประเทศ คือ ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ซึ่งมีการปฏิบัติงานการปกป้องและช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบ ยังไม่มีการกำหนดสถานะใดๆ ให้แก่กลุ่มดังกล่าวอย่างชัดเจน ดังนั้นนโยบายด้านการท่องเที่ยว จึงมีผลต่อชาวกะเหรี่ยงคอยาวทั้งหมดในขณะนั้น ต้องถือปฏิบัติแม้ไม่เคยปรากฏว่าชาวกะเหรี่ยงคอยาวคัดค้านหรือไม่ยินยอม แต่ก็อาจเป็นลักษณะเชิงกึ่งบังคับ เพราะสถานะของชาวกะเหรี่ยงคอยาวในขณะนั้นกล่าวได้ว่าไม่มีสิทธิและอำนาจต่อรองใดๆ กับภาครัฐ แต่ถ้ามองโดยภาพรวมขณะนั้นน่าจะเป็นผลกระทบด้านบวกมากกว่าด้านลบต่อชาวกะเหรี่ยงคอยาว คือ การที่ชาวกะเหรี่ยงคอยาวที่อาศัยอยู่ในพื้นที่บ้านน้ำเพียงดิน ต้องย้ายไปอาศัยอยู่ในพื้นที่ “ศูนย์วัฒนธรรมหมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาว” ที่บ้านห้วยปูแง ตำบลผาบ่อง ส่วนกะเหรี่ยงคอยาวที่อาศัยอยู่ร่วมกับชาวคะยาหรือกะเหรี่ยงแดง ต้องแยกกลุ่มออกมาอย่างชัดเจน เพื่อเป็นการสนองตอบนโยบายของจังหวัดในขณะนั้น ซึ่งการดำเนินงานตามนโยบายนั้น ส่งผลทำให้คุณภาพชีวิตของชาวกะเหรี่ยงคอยาวดีกว่าอยู่ในเขตประเทศพม่า และดีกว่าก่อนที่จะมีการจัดตั้ง “ศูนย์วัฒนธรรมหมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาว” อีกทั้งยังส่งผลทำให้ธุรกิจในพื้นที่ที่มีความเกี่ยวเนื่องกับการท่องเที่ยวในหมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาวต่างได้รับผลกระทบด้านบวกจากนโยบายดังกล่าวด้วย

ระยะที่สอง หรือ ระหว่าง ปี พ.ศ. 2529-2548 คือ ระยะที่ภาครัฐได้ดำเนินการตามนโยบายในระยะแรกปรากฏผลแล้ว คือ มีการจัดตั้ง “ศูนย์ท่องเที่ยวหมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาว” มีชาวกะเหรี่ยงคอยาวย้ายไปอยู่ในหมู่บ้านห้วยปูแง และชาวกะเหรี่ยงคอยาวที่อาศัยอยู่ในบ้านในสอยแยกออกจากชาวคะยา มีการใช้กะเหรี่ยงคอยาวเป็นสัญลักษณ์ในการดึงดูดนักท่องเที่ยวอย่างแพร่หลายทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน ดังจะเห็นได้จากในแต่ละปีมีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติได้เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนเพื่อเข้าไปชมวิถีชีวิตของชาวกะเหรี่ยงคอยาวเป็นจำนวนมาก ช่วงระยะที่สองนี้ กล่าวได้ว่า ในเชิงนโยบายนั้นภาครัฐได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับชาวกะเหรี่ยงคอยาวทั้งด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง แต่ทางด้านการปฏิบัติแล้วนั้น ภาครัฐได้เข้าไปมีบทบาทในการบริหารจัดการต่อหมู่บ้านกะเหรี่ยงเฉพาะมิติด้าน

ความมั่นคงเท่านั้น แต่ไม่ได้มีการดำเนินการอย่างเต็มรูปแบบ เช่น มีการจัดทำทะเบียนสถานะแก่ชาวกะเหรี่ยงคอยาว แต่ไม่ได้มีการดำเนินการทางกฎหมายต่อชาวกะเหรี่ยงคอยาวที่ออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวเฉกเช่นเดียวกันกับผู้อพยพทั่วไป เป็นต้น ไม่ได้เข้าไปมีบทบาทในการส่งเสริมหรือพัฒนาในมิติด้านเศรษฐกิจและไม่ได้มีการกำหนดมาตรการที่ชัดเจนต่อการบริหารจัดการหมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาวแต่อย่างใด ซึ่งส่งผลให้ตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าวเกิดกลุ่มผลประโยชน์ ผู้มีอิทธิพลในพื้นที่เข้าไปแสวงหาผลประโยชน์และบริหารจัดการหมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาวในมิติด้านเศรษฐกิจหรือด้านความมั่นคงบางส่วน ซึ่งตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าวภาครัฐเองรับรู้เป็นอย่างดีว่า ถ้าหากภาครัฐเข้าไปดำเนินการบริหารจัดการหมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาวในด้านผลประโยชน์ที่เกิดจากนโยบายการท่องเที่ยวอาจทำได้ไม่ดีและไม่มีอำนาจหรือกฎหมายรองรับ และมีผลกระทบด้านลบมากกว่า ดังนั้น จึงส่งผลทำให้การบริหารจัดการผลประโยชน์ของทั้งทางภาคเอกชนและภาครัฐที่ไม่ได้มีการจัดระเบียบ กฎเกณฑ์ จึงหมิ่นเหม่ต่อความผิดทางด้านกฎหมาย และการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นอย่างมาก

ระยะที่สาม คือ ระหว่าง ปี พ.ศ.2548-2551 เนื่องจากกะเหรี่ยงคอยาวบางส่วนได้สถานะเป็นผู้หนีภัยการสู้รบ จึงมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการให้การปกป้องและช่วยเหลือ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมากระแสสังคมเรื่องสิทธิมนุษยชนที่มีการอ้างถึงอย่างแพร่หลายนั้น ทำให้การบริหารจัดการของภาครัฐที่มีต่อชาวกะเหรี่ยงคอยาวไม่เข้มงวดหรือไม่การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง โดยเฉพาะต่อกลุ่มกะเหรี่ยงคอยาวที่มีสถานะเป็นผู้หนีภัยการสู้รบ แต่กลับไม่ได้อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงเฉกเช่นเดียวกันกับผู้หนีภัยการสู้รบทั่วไป กลับมีการใช้ประโยชน์จากชาวกะเหรี่ยงคอยาวในการเป็นสัญลักษณ์การท่องเที่ยวของจังหวัดแม่ฮ่องสอน เมื่อ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR : United Nations High Commissioner for Refugee) ได้ดำเนินการตามกระบวนการเพื่อที่จะนำกะเหรี่ยงคอยาว ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามภาครัฐกลับอ้างระเบียบ กฎหมาย ซึ่งภาครัฐเองไม่เคยยึดและปฏิบัติตาม ทำให้ชาวกะเหรี่ยงคอยาวที่มีสิทธิและโอกาสที่จะไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม ไม่สามารถเดินทางไปตั้งถิ่นฐานใหม่ได้ เนื่องจากภาครัฐตรวจสอบแล้วว่ากะเหรี่ยงคอยาวดังกล่าวขาดคุณสมบัติเพราะไม่ได้อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิง สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR : United Nations High Commissioner for Refugee) มองว่าการกระทำของภาครัฐลักษณะในดังกล่าวมีผลต่อชาวกะเหรี่ยงคอยาวโดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของชาวกะเหรี่ยงคอยาว เพียงเพื่อต้องการที่จะใช้กะเหรี่ยงคอยาวเพื่อประโยชน์ทางการค้าด้านท่องเที่ยวต่อไป ในลักษณะเปรียบเทียบการกักขังสัตว์แต่เป็น “สวนสัตว์มนุษย์” Human Zoo กรณี นี้ถือว่าเป็น

ประเด็นสำคัญที่มีผลกระทบต่อภาครัฐ จึงนำไปสู่นโยบายในการแก้ไขปัญหาของภาครัฐในระยะต่อไป

ระยะสุดท้าย คือ ประมาณปี พ.ศ.2548-2553 เป็นห้วงระยะเวลาที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนได้กำหนดแนวทางและนโยบายเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบหรือกระบวนการบริหารจัดการ หมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาวทั้ง 3 แห่ง คือ หมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาวบ้านห้วยปูแง หมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาวบ้านห้วยเสือเฒ่า และหมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาวบ้านใหม่ในสอย โดยที่ไม่ให้มีผลกระทบต่อสภาพลักษณะอาคารท้องที่ของจังหวัดแม่ฮ่องสอนและชาวกะเหรี่ยงคอยาวที่สำคัญที่สุดคือการลดบทบาทของกลุ่มหรือผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ที่เข้าไปบริหารจัดการหมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาวทั้งสามหมู่บ้าน ด้วยนโยบายที่จะย้ายหมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาวบ้านห้วยเสือเฒ่า และหมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาวบ้านในสอย ไปอยู่รวมกันที่หมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาวบ้านห้วยปูแง ภายใต้โครงการ “หมู่บ้านอนุรักษ์วิถีชีวิตชนเผ่ากะเหรี่ยง (ปะด่อง) เพื่อความมั่นคง จังหวัดแม่ฮ่องสอน” ด้วยกล่าวอ้างเหตุผลทางด้านความมั่นคงและการพัฒนา คือ เพื่อจัดระเบียบชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนไทย-พม่า เพื่อป้องกันปัญหาการบุกรุกที่ดินและการตัดไม้ทำลายป่า และเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตชาวกะเหรี่ยงคอยาวให้ดีขึ้น

ผู้วิจัยวิเคราะห์ความล้มเหลวของภาครัฐในการที่จะเข้าไปมีบทบาทในการบริหารจัดการหมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาวเพื่อแก้ไขต่อปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะกรณีการย้ายหมู่บ้านภายใต้โครงการ “หมู่บ้านอนุรักษ์วิถีชีวิตชนเผ่ากะเหรี่ยง (ปะด่อง) เพื่อความมั่นคง จังหวัดแม่ฮ่องสอน” มีดังต่อไปนี้

1.) การขาดการมีส่วนร่วมอย่างจริงจังของทุกภาคส่วนที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินนโยบาย ทั้งในส่วนของการราชการและประชาชนในพื้นที่รวมถึงชาวกะเหรี่ยงคอยาว กล่าวคือ นโยบายมาจากการตัดสินใจของผู้บริหารสูงสุดของภาครัฐในระดับจังหวัดโดยที่ส่วนราชการในพื้นที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการอย่างจริงจัง

2.) ขาดการศึกษา วิเคราะห์ข้อมูล ทั้งด้านบวกและด้านลบ เช่น ข้อมูลสถานะชาวกะเหรี่ยงคอยาว ระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ควรมี วิเคราะห์อุปสรรค ปัญหาและแนวทางการแก้ไข เป็นต้น ซึ่งล้วนมีผลต่อการดำเนินและความเป็นไปได้ของโครงการทั้งสิ้น

3.) ขาดงบประมาณหรืองบประมาณในการดำเนินโครงการไม่เพียงพอ คือ มีการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินโครงการ เฉพาะการก่อสร้างที่พักอาศัยและการขนย้ายเท่านั้น ไม่มีการตั้งงบประมาณสำหรับการบริหารจัดการโครงการ การพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ทำให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จ และไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

4.) ภาครัฐไม่ได้ยึด กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมายและนโยบาย ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่พักพิงชั่วคราว ชนกลุ่มน้อย การข้ามพรมแดนประเทศ อย่างจริงจัง

5.) การใช้ชาวกะเหรี่ยงคอยาว เป็นสัญลักษณ์ดึงดูดนักท่องเที่ยว เป็นการดำเนินนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมายและนโยบายด้านความมั่นคง และสถานะของชาวกะเหรี่ยงคอยาวในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน

วัตถุประสงค์ข้อที่ 3. เพื่อวิเคราะห์ผลการดำเนินตามนโยบายการจัดการชุมชนกะเหรี่ยงคอยาวในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน ผลการศึกษาสรุปได้ ดังนี้

ผลการดำเนินตามนโยบายการจัดการชุมชนกะเหรี่ยงคอยาวในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน จากการที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน ใช้สัญลักษณ์ประเพณีวัฒนธรรมของชาวกะเหรี่ยงคอยาวเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวและความไม่ชัดเจนของสถานะชาวกะเหรี่ยงคอยาวนั้น เกิดผลกระทบต่อเนื่องดังนี้

- 1.) การอพยพเข้ามาของชาวกะเหรี่ยงคอยาวในประเทศพม่าเข้ามาในประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น
- 2.) เกิดขบวนการค้าขายการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือค้ำมนุษย์ คือ การเอาตัวมนุษย์หรือความแตกต่างต่างด้านเชื้อชาติ ประเพณีและวัฒนธรรมมาเป็นสินค้าเพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินหรือวัตถุ ไม่เฉพาะแต่ชาวกะเหรี่ยงคอยาวในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนเท่านั้น เช่น ในจังหวัดเชียงใหม่ หรือจังหวัดเชียงราย มีการนำเอาชนชาติพันธุ์กลุ่มต่างๆมาแสดงให้นักท่องเที่ยวได้ดูวิถีชีวิตประเพณีและวัฒนธรรม โดยต้องเสียเงินเข้าชม เป็นต้น

5.2 อภิปรายผลการศึกษา

จากผลของการศึกษาพบว่า การจัดการหรือการดำเนินนโยบายของภาครัฐทั้งหมดที่มีต่อชาวกะเหรี่ยงคอยาวในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน ตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดเรื่องความมั่นคงของชาติ หรือผลประโยชน์ของชาติ ทั้งนี้ เนื่องจากชาวกะเหรี่ยงคอยาวไม่ได้มีสถานะเป็นคนไทยหรือเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ดั้งเดิมในพื้นที่ที่รอกการพิสูจน์สัญชาติแต่อย่างใด แต่เป็นผู้หนีภัยผู้รับ ที่รอกการส่งกลับประเทศพม่าหากสถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศพม่าสงบ ดังนั้นชาวกะเหรี่ยงคอยาวทั้งหมดที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงได้หลายอย่าง เช่น อาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศระหว่างไทยกับพม่า ปัญหาแรงงานค้าที่อาจแย่งอาชีพคนไทย ปัญหาด้านสาธารณสุขที่ประเทศไทยต้องแบกรับค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ ปัญหายาเสพติด ปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ เป็นต้น แต่ในข้อเท็จจริงแล้วภาครัฐก็ไม่

สามารถระบุได้ชัดเจนว่าปัญหาความมั่นคงของชาติที่เกิดจากชาวกะเหรี่ยงคอยาวคืออะไร และในทางปฏิบัติก็เช่นกันภาครัฐไม่ได้เข้มงวดในการบังคับใช้กฎระเบียบทางราชการต่อชาวกะเหรี่ยงคอยาว เช่น กรณีที่มีการปล่อยให้ชาวกะเหรี่ยงคอยาวที่เป็นผู้หนีภัยการสู้รบตั้งหมู่บ้านและอาศัยนอกพื้นที่ศูนย์พักพิงชั่วคราวได้อย่างถาวรโดยไม่บังคับใช้กฎระเบียบที่ปฏิบัติต่อผู้หนีภัยการสู้รบหรือการที่ภาครัฐและภาคเอกชนออกมาสนับสนุน ส่งเสริมและประชาสัมพันธ์ให้นักท่องเที่ยวเข้าชมหมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาวและใช้กะเหรี่ยงคอยาวเป็นสัญลักษณ์ในการประชาสัมพันธ์จังหวัดมาอย่างยาวนาน ทั้งที่รู้ว่าชาวกะเหรี่ยงคอยาวเป็นผู้หนีภัยการสู้รบ เป็นต้น

ดังนั้น ในการที่ภาครัฐอ้างเรื่องผลกระทบหรือปัญหาความมั่นคงกรณีการจัดการหรือการกำหนดนโยบายที่มีผลต่อชาวกะเหรี่ยงคอยาวผู้วิจัยมีความเห็นว่าเป็นเพียงการสร้างภาพธรรมที่จะดำเนินการจัดการต่อกลุ่มชาวกะเหรี่ยงคอยาวในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นกรณีเฉพาะประเด็นปัญหาเท่านั้น เช่น กรณีการย้ายหมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาวตามโครงการหมู่บ้านรักษ่วิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง(ปะด่อง)เพื่อความมั่นคง จังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็นต้น และกรณีการปฏิบัติต่อชาวกะเหรี่ยงคอยาวอาจถูกมองว่าเป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างกลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบกลุ่มอื่น เช่น กลุ่มกะเหรี่ยง กลุ่มคะยาห์ เป็นต้น ตลอดจนอาจก่อให้เกิดปัญหาในการจัดการต่อกลุ่มชาวกะเหรี่ยงคอยาวและกลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบกลุ่มอื่นๆในอนาคตได้ เช่น เรื่องสถานะสิทธิต่างๆของผู้หนีภัยการสู้รบที่สามารถเดินทางไปประเทศที่สามได้

5.3 ข้อเสนอแนะแนวทางการจัดการชุมชนกะเหรี่ยงคอยาวให้แก่หน่วยงานภาครัฐ จากกรณีวิเคราะห์ของผู้วิจัยสามารถสรุปผล ดังนี้

ผลจากการศึกษาข้อมูลเอกสาร การสังเกตและการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายผู้วิจัยสามารถสรุปข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาหรือทางออกที่ภาครัฐควรเข้าไปมีบทบาทในการบริหารจัดการหมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาวในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน ดังนี้

1.) ควรให้ทุกภาคส่วนเข้าไปมีส่วนโดยเปิดรับความคิดเห็นอย่างกว้างขวางทั้งจากข้าราชการ นักวิชาการ นักสิทธิมนุษยชน นักกฎหมาย ชุมชนในพื้นที่รวมถึงชาวกะเหรี่ยงคอยาวเพื่อช่วยกันหาทางออกและกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาบนพื้นฐานที่คำนึงสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่กฎหมายรัฐธรรมนูญคุ้มครองและภายใต้กฎกติกาที่เป็นที่ยอมรับของนานาชาติ ที่ถือปฏิบัติต่อชนกลุ่มน้อย หรือผู้หนีภัยการสู้รบที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย โดยไม่คำนึงแต่ผลประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยมีขั้นตอน ดังนี้

1.1) ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัดแม่ฮ่องสอน ให้ชัดเจน โดยเฉพาะการกำหนดประเด็นการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์วิถีชีวิตวัฒนธรรมของกลุ่มชนเผ่าต่างๆในพื้นที่ และระบุแนวทางปฏิบัติต่อกลุ่มชาวกะเหรี่ยงคอยาวที่ยังคงมีปัญหาเรื่องสัญชาติ ว่าทิศทางหรือแผนการพัฒนา การส่งเสริม ทั้งในด้านสิทธิเสรีภาพสถานะทางทะเบียน คุณภาพชีวิต จะนำไปในทิศทางใด

1.2) ตามข้อ (1.1) ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาและแก้ไขปัญหาชาวกะเหรี่ยงคอยาวในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีบทบาทเกี่ยวกับชาวกะเหรี่ยงคอยาว จำนวน 2 ระดับ ระดับจังหวัด ได้แก่ ส่วนราชการการประจำจังหวัด (ที่ทำการปกครองจังหวัด กลุ่มงานความมั่นคง โดยมอบให้ปลัดจังหวัดเป็นเลขานุการ) และระดับอำเภอ ประกอบด้วยหน่วยงานระดับอำเภอของกรมการปกครอง (ที่ทำการปกครองอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน ฝ่ายความมั่นคง โดยมอบให้ปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคง/หัวหน้าศูนย์พักพิงชั่วคราวบ้านใหม่ในสอย เป็นเลขานุการคณะกรรมการระดับอำเภอ) ทั้งนี้มีนายอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน/ผู้อำนวยการศูนย์พักพิงชั่วคราวบ้านใหม่ในสอยเป็นผู้รับผิดชอบ

1.3) ผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนต้องกำหนดประเด็นสัญชาติหรือสถานะของชาวกะเหรี่ยงคอยาวที่เป็นประเด็นปัญหาหลักอันมีผลกระทบต่อสิทธิ และการปฏิบัติต่อชาวกะเหรี่ยงคอยาวโดยตรงเป็นประเด็นหลัก โดยมอบหมายให้คณะกรรมการระดับอำเภอตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีสัญชาติหรือสถานะของชาวกะเหรี่ยงคอยาวในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ทั้ง 3 หมู่บ้าน

1.4) ให้คณะกรรมการระดับอำเภอสรุปรายงานผลการตรวจสอบซึ่งส่วนใหญ่อำเภอมีข้อมูลอยู่แล้วตามข้อเท็จจริงให้คณะกรรมการระดับจังหวัดพิจารณาให้สอดคล้องกับแนวทางหรือยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดแม่ฮ่องสอนตามข้อ(1.1)

1.5) ให้คณะกรรมการระดับจังหวัดพิจารณาสัญชาติหรือสถานะของชาวกะเหรี่ยงคอยาวทั้ง 3 หมู่บ้าน ให้กำหนดสถานะเหลือเพียงสถานะใดสถานะหนึ่งเท่านั้นตามข้อเท็จจริงตั้งแต่เริ่มต้นว่าชาวกะเหรี่ยงคอยาวเข้ามาในประเทศไทยด้วยสาเหตุใด เช่น หากเข้ามาเพราะหนีภัยการสู้รบก็ควรได้สถานะผู้หนีภัยการสู้รบและชาวกะเหรี่ยงคอยาวก็มีสิทธิเลือกที่จะเดินทางไปยังประเทศที่สามได้หากปฏิบัติตามเงื่อนไขและไม่ควรได้รับสิทธิพิเศษแตกต่างจากผู้หนีภัยการสู้รบกลุ่มอื่นๆ เช่น กลุ่มกะเหรี่ยง และกลุ่มคะยา โดยทำการจำหน่ายสถานะที่ซ้ำซ้อนทั้งหมดโดยคำนึงถึงความยุติธรรมของทุกฝ่าย

1.6) กรณีที่คณะกรรมการระดับจังหวัดมีความเห็นที่แตกต่างไปจากข้อ (1.5) เช่น เห็นควรให้สถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือ ควรได้รับสัญชาติไทย เพื่อความเป็นธรรมทั้งสองฝ่ายให้จังหวัดเสนอเรื่องไปยังหน่วยงานความมั่นคง ได้แก่ สภาความมั่นคงแห่งชาติ กองทัพ และกระทรวงมหาดไทยโดยผ่านกรมการปกครอง เพื่อพิจารณาและกำหนดเป็นนโยบาย และแนวทางปฏิบัติต่อชาวกะเหรี่ยงคอยาวที่มีความชัดเจนจากระดับส่วนกลาง

2.) เมื่อดำเนินการตามข้อ 1 เรียบร้อยแล้วให้อำเภอดำเนินปรับปรุง จัดทำระบบการบริหารจัดการของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลสถานะของชาวกะเหรี่ยงคอยาวทั้งหมดในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการของภาครัฐต่อชาวกะเหรี่ยงคอยาวในพื้นที่ต่อไป

3.) ภาครัฐควรบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง โดยคำนึงถึงประโยชน์สุขและความพึงพอใจของทุกฝ่าย ได้แก่ ภาครัฐ ประชาชนในพื้นที่ และชาวกะเหรี่ยงคอยาว โดยตั้งมั่นอยู่บนความเป็นธรรม และกฎหมายที่ได้รับรองสิทธิเอาไว้ คือ

3.1 สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ได้แก่

- 1) สิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา 4 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
- 2) สิทธิทางการศึกษา สามารถเข้าเรียนได้ และเมื่อจบการศึกษาแล้วสถาบันการศึกษารับรองวุฒิการศึกษาได้
- 3) สิทธิได้รับรักษาพยาบาลได้ แม้ยังไม่ได้หลักประกันสุขภาพแบบบังคับ แต่อาจใช้หลักประกันสุขภาพทางเลือก

4.) สิทธิทำมาหาเลี้ยงชีพได้

5) สิทธิเดินทางเพื่อการศึกษาและรักษาพยาบาล

3.2 สิทธิในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายที่เหมาะสม ได้แก่

- 1) หากมีข้อเท็จจริงฟังว่า มีสัญชาติไทย ก็ร้องขอพิสูจน์สัญชาติไทยได้
- 2) หากมีข้อเท็จจริงว่า เป็นคนต่างด้าวที่อาจได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองและอาศัยอยู่อย่างถูกกฎหมาย ก็ร้องขอสิทธิดังกล่าวได้

3) ในระหว่างที่ยังมีสถานะบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน รัฐถือว่าเป็นผู้ไม่มีสถานะของคนไร้รัฐ เพราะมีสิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมายการทะเบียนราษฎรไทยแล้ว เพียงแต่ในขณะรอการกำหนดสิทธิในสถานะบุคคลที่เหมาะสมต่อไป ก็ยังมีสถานะเป็นคนที่เข้า

เมืองผิดกฎหมาย แต่ได้รับการผ่อนผันให้สิทธิอาศัยในประเทศไทยในพื้นที่ที่ได้รับการทำทะเบียนประวัติ ก็คือ พื้นที่ที่ระบุในบัตร โดยสรุป มีสถานะเป็นราษฎรไทยประเภทคนอยู่ชั่วคราว แม้จะยังไร้สัญชาติและไร้สถานะคนเข้าเมืองที่ชอบด้วยกฎหมาย

3.3 สิทธิในการพัฒนาคุณภาพชีวิต

- 1) มีสิทธิทำงาน แต่ต้องขออนุญาต และต้องไม่ทำอาชีพที่สงวนให้คนสัญชาติไทย
- 2) มีสิทธิลงทุนประกอบธุรกิจ แต่ต้องขออนุญาต และต้องไม่ทำธุรกิจที่สงวนให้คนสัญชาติไทย
- 3) มีสิทธิในทรัพย์สิน จึงซื้อเช่าหรือทำนิติกรรมตามกฎหมายเอกชนเกี่ยวกับทรัพย์สินได้ แต่ไม่อาจมีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น ซื้อบ้านได้ แต่ถือครองกรรมสิทธิ์ในบ้านไม่ได้
- 4) ซื้อรถได้ และถือครองกรรมสิทธิ์ในรถได้ เพราะรถมิใช่สังหาริมทรัพย์ แต่ในความเข้าใจของสภาความมั่นคงแห่งชาติและกรมการขนส่งทางบกยังมีปัญหาซึ่งในขณะนี้ มีข้อเรียกร้องของเอ็นจีโอให้มีการร่างกฎหมายในระดับกฎหมายปกครองให้เป็นที่เข้าใจต่อสาธารณชน
- 5) มีสิทธิในการเดินทางเพื่อประกอบอาชีพ แต่ต้องขออนุญาต

3.4 สิทธิในการกระบวนการยุติธรรม

- 1) มีสิทธิฟ้องคดีทั้งแพ่ง พาณิชย์ อาญา ปกครอง
- 2) มีโอกาสถูกฟ้องเป็นจำเลยทั้งในคดีแพ่ง พาณิชย์ และอาญา แต่ก็มีสิทธิในกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาค กล่าวคือ อาจร้องขอทนายความจากศาล ศาลต้องรับฟังคำให้การแก้ฟ้องอย่างเท่าเทียมกับคนที่มีสัญชาติ
- 3) จะถูกจำคุกเพราะไม่ชำระหนี้ทางสัญญาไม่ได้
- 4) ภาครัฐหรือประชาชนในพื้นที่ควรเห็นว่าชาวกะเหรี่ยงคอยาวเป็นกลุ่มที่สร้างคุณประโยชน์ให้กับประชาชนในพื้นที่และจังหวัดแม่ฮ่องสอน ให้มีชื่อเสียงด้านการท่องเที่ยวและเป็นที่รู้จักของคนทั่วโลก ดังนั้นภาครัฐและประชาชนในพื้นที่ควรทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการเสนอต่อภาครัฐส่วนกลางในการให้สิทธิหรือสถานะความเป็นไทยแก่ชาวกะเหรี่ยงคอยาวในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนที่มีสถานะถูกต้องตามกฎหมายทั้งหมด
- 5) ภาครัฐ และข้าราชการ ควรมีความจริงใจในการแก้ไขปัญหาต่อชาวกะเหรี่ยงคอยาว และชนชาติพันธุ์ต่างๆ ในพื้นที่โดยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ของจังหวัดที่ผู้บริหารทุกคนจะต้องให้ความสนใจ