

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง ปัญหา อุปสรรค ในการกำหนดสถานะบุคคลบนพื้นที่สูง (กลุ่มชาวไทยภูเขา) ในพื้นที่อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่ ผู้ศึกษาได้นำเอาแนวคิดทฤษฎี เอกสารหลัก วิชาการ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในมาเป็นกรอบในการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. ความรู้เกี่ยวกับบุคคลบนพื้นที่สูง
3. แนวนโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลบนพื้นที่สูง
4. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
5. กรอบแนวคิดในการศึกษา

2.1 แนวคิดทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เพรสแมน และวิลดาฟสกี (Pressman and Wildavsky, 1973:21, อ้างในชั้นยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2551) ได้ให้นิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง “ระดับของการเกิดขึ้นของผล นโยบายที่คาดคะเนไว้ และการปฏิบัติคือ ความสามารถที่จะจัดการและประสานสิ่งที่จะเกิดขึ้นมา ภายหลังในลักษณะที่เป็นลูกโซ่เชิงสาเหตุและผล ทั้งนี้เพื่อให้ผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา” จากคำนิยามของเพรสแมน และวิลดาฟสกี จะเห็นว่าสิ่งที่ต้องถูกนำไปปฏิบัตินั้นได้แก่ นโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดขึ้นมา การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเพื่อต้องการให้เกิดผลลัพธ์ออกมาตามที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้

แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975: 447, อ้างในชั้นยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2551) ให้คำนิยามของ “การนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึงภาครวม การดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในภาครัฐและเอกชน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมุ่งที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จ โดยตรงตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งผู้ที่ปฏิบัตินั้นอาจจะมีทั้งบุคคล หรือกลุ่มบุคคลในภาครัฐ หรือเอกชนก็ได้ แล้วแต่ว่า นโยบายนั้นจะเกี่ยวข้องกับใครหรือนโยบายที่กำหนดให้ใครเป็นผู้ถือปฏิบัติ

2. ความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก โดยอาจเรียกได้ว่าเป็นหัวใจของการดำเนินนโยบายของรัฐ เหตุผลที่ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญมาก เนื่องจาก (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2540)

1) ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย ในกรณีที่การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ของนโยบาย จะส่งผลให้ผู้ตัดสินใจนโยบายได้รับความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชน ในทางตรงกันข้ามถ้าหากการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จความล้มเหลว จะส่งผลให้ผู้ตัดสินใจนโยบายถูกตำหนิหรือวิพากษ์วิจารณ์ในทางลบจากประชาชน

2) ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ จะทำให้ปัญหาของกลุ่มเป้าหมายได้รับการแก้ไขด้วยดี ทางตรงกันข้าม ถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จความล้มเหลว ปัญหาของกลุ่มเป้าหมายจะไม่ได้รับการแก้ไข กลุ่มเป้าหมายจะยังคงเรียกร้องให้รัฐบาลหามาตรการใหม่ ในการแก้ไขปัญหาต่อไป

3) ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อหน่วยปฏิบัติ ในกรณีที่การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ หน่วยปฏิบัติจะได้รับความเชื่อถือและไว้วางใจจากผู้กำหนดนโยบายและกลุ่มเป้าหมายว่า เป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และหน่วยปฏิบัติอาจได้รับรางวัลตอบแทนเพื่อเป็นขวัญและกำลังใจ ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จความล้มเหลว หน่วยปฏิบัติจะถูกตำหนิทั้งจากผู้กำหนดนโยบายและกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องว่า ทำงานอย่างไร้ประสิทธิภาพ ซึ่งอาจทำให้ผู้รับผิดชอบในหน่วยปฏิบัติต้องถูกลงโทษ

4) การนำนโยบายไปปฏิบัติมุ่งเน้นความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร เนื่องมาจากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ แสดงว่าการใช้ทรัพยากรมีความคุ้มค่า เพราะสามารถแก้ไขปัญหาของกลุ่มเป้าหมายหรือของสังคมอย่างได้ผล ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จความล้มเหลว แสดงว่าการใช้ทรัพยากรไม่คุ้มค่าหรือเกิดการสูญเปล่าจากการใช้ทรัพยากร

5) ความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญต่อความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง เพราะถ้าหากการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ จะส่งผลให้การพัฒนาประเทศบรรลุเป้าหมายเพื่อความก้าวหน้าทั้งทาง

เศรษฐกิจและสังคม ในทางตรงกันข้าม ถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ทำให้นักพัฒนาประเทศไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามเป้าหมาย ปัญหาของประชาชนจะไม่ได้รับการแก้ไข

6) การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะ

3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ได้แก่ แหล่งที่มาของนโยบาย (Source of the policy) ความชัดเจนของนโยบาย (clarity of the policy) การสนับสนุนนโยบาย (support for the policy) ความซับซ้อนในการบริหารงาน (complexity of the administration) สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัติ (incentives for implementers) และการจัดสรรทรัพยากร (resource allocation) เพื่อสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสมและเพียงพอ โดยรายละเอียดของปัจจัยต่างๆ ข้างต้น มีดังต่อไปนี้ (สมบัติ ช่างธัญวงศ์, 2540)

1) แหล่งที่มาของนโยบาย (source of the policy) โดยทั่วไปนโยบายอาจที่มาจากหรือผ่านกระบวนการกำหนดนโยบาย (policy formulation) จนกระทั่งปรากฏเป็นนโยบายใน ลักษณะเพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยอาจจำแนกให้เห็นชัดเจนได้ดังนี้

ประการแรก การแถลงการณ์หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร ลักษณะของนโยบายประเภทนี้อาจกระทำในรูปของการประกาศแถลงการณ์หรือมติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งก่อนจะถึงขั้นตอนนี้ นโยบายจะต้องผ่านกระบวนการก่อรูปนโยบาย (Policy formation) การพัฒนาทางเลือกนโยบาย (policy alternative development) และการตัดสินใจเลือกนโยบาย (policy decisionmaking) เรียบร้อยแล้ว ดังนั้น แถลงการณ์หรือประกาศหรือมติคณะรัฐมนตรี ที่มีต่อการแก้ไขปัญหาสาธารณะ (public problems) จึงเป็นผลผลิต (outputs) ของระบบการเมืองซึ่งมีผลโดยชอบด้วยกฎหมาย (legality)

ประการที่สอง เนื้อหาหรือรายละเอียดในกฎหมาย กฎหมายคือรูปธรรมของนโยบายที่ผ่านกระบวนการตัดสินใจนโยบาย และได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ กฎหมายจึงเป็นผลผลิตจากกระบวนการทางการเมือง

ประการที่สาม ความร่วมมือระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในการประกาศใช้กฎหมายที่ถือว่าเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลนั้น โดยทั่วไปจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความร่วมมือกันตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

ประการที่สี่ ข้าราชการระดับสูง บทบาทหน้าที่ขององค์การราชการมิใช่แค่เพียงการนำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทสำคัญในการริเริ่มการก่อรูปนโยบายและการพัฒนา

ทางเลือกนโยบายอีกด้วย โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูงหรือผู้นำองค์กรจะมีบทบาทมากในการกำหนดปัญหา นโยบายสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

ประการที่ห้า การพิจารณาและการวินิจฉัยของศาล โดยทั่วไปคำพิพากษาของศาลฎีกา ซึ่งเป็นศาลสูงสุดและถือเป็นที่สุด คือนโยบายสาธารณะที่สำคัญของทุกสังคมเพราะคำพิพากษาดังกล่าว จะเป็นมาตรฐานสำหรับผู้เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติตาม

2) ความชัดเจนของนโยบาย (clarity of policy) เป็นรากฐานสำคัญของความมุ่งหมายของนโยบายทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในบางครั้งอาจพบว่านโยบายมีวัตถุประสงค์ชัดเจน แต่มาตรการในการปฏิบัติไม่ชัดเจน หน่วยงานปฏิบัติที่รับผิดชอบอาจต้องใช้ดุลยพินิจของตนในการปฏิบัติ และอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ได้แก่ การระบุสภาพปัญหา นโยบายอย่างครอบคลุมครบถ้วน การกำหนดผู้เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหอย่างชัดเจน การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา และการประเมินทรัพยากรที่ต้องใช้ในการดำเนินการอย่างเหมาะสม ซึ่งจะมีบทบาทอย่างสำคัญในการส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3) การสนับสนุนนโยบาย (support for policy) เมื่อกำหนดนโยบายเรียบร้อยแล้ว นโยบายจะถูกนำไปปฏิบัติอย่างไร หรือจะได้รับการนำไปปฏิบัติจริงหรือไม่ คำตอบของคำถามเหล่านี้ขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนนโยบายจากผู้ปฏิบัติ และผู้ที่ได้รับผลการการปฏิบัติตามนโยบายนั้น หรืออาจพิจารณาในแง่ของการเมืองในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ว่า มีกลุ่มใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งกลุ่มในรัฐบาล ได้แก่ นักการเมืองที่เกี่ยวข้อง องค์กรราชการที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือผู้มีอำนาจจัดสรรงบประมาณสนับสนุน เป็นต้น ส่วนกลุ่มภายนอกรัฐบาล อาจได้แก่ สมาชิกในเขตเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับปัญหา กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา และสาธารณชนทั่วไป เป็นต้น กลุ่มเหล่านี้เป็นกลุ่มที่สนับสนุนหรือคัดค้านนโยบาย จะมีการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างพอเพียงหรือไม่ และจัดสรรมาจากแหล่งใด จะต้องใช้ช่วยมากน้อยเท่าใด พันธะข้อตกลงมีความมั่นคงเพียงใด และมีระยะเวลาผูกพันที่จะต้องกระทำให้สำเร็จนานเท่าใด คำถามเหล่านี้ล้วนต้องการคำตอบในเชิงนโยบาย และต้องพิจารณาทางเลือกในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสม

4) ความซับซ้อนในการบริหารงาน (complexity of administration) การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างการบริหารงานขององค์กร ดังนั้น และจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ยังมีจำนวนหน่วยงานหรือองค์กรเข้ามาเกี่ยวข้องกับ

การนำนโยบายไปปฏิบัติมากเพียงใด ก็จะทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยุ่งยาก ซับซ้อนมากขึ้นตามไปด้วย

5) สิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติ (incentives for implementers) การนำนโยบายไปปฏิบัติ จะประสบผลสำเร็จหรือไม่นั้น อาจขึ้นอยู่กับปัจจัยการสร้างสิ่งจูงใจของฝ่ายบริหารต่อผู้ปฏิบัติ อีกด้วย ประเด็นนี้จะเกี่ยวข้องกับเรื่องการทำงานและปัจจัยกระตุ้นที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ ลักษณะของสิ่งจูงใจให้แก่ผู้ปฏิบัติ อาจกระทำได้หลายกรณี เช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ การเลื่อนตำแหน่ง ส่วนการลงโทษในกรณีที่ทำงานล้มเหลว เช่น การระงับการขึ้นเงินเดือน การงดเงินรางวัลประจำปี การโยกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งที่มีความสำคัญน้อยกว่า เป็นต้น

6) การจัดสรรทรัพยากร (resource allocation) ทรัพยากรเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญ ต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าปัจจัยอื่น โดยอาจกล่าวได้ว่า แผนงานหรือโครงการใด แม้จะมีปัจจัยอื่นครบถ้วน แต่ถ้าขาดปัจจัยเรื่องทรัพยากรในการ สนับสนุนแผนงานและโครงการดังกล่าวได้ประสบความสำเร็จตั้งแต่ยังไม่ได้เริ่มลงมือปฏิบัติ ทรัพยากรในการนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึงรวมถึงเงินทุน เวลา และบุคลากร ตลอดจนเทคโนโลยี และอุปกรณ์ที่จำเป็นต่างๆ แต่โดยทั่วไปมักพบว่า มีทรัพยากรไม่เพียงพอต่อการพัฒนาโครงการ ต่างๆ เพราะทุกองค์การล้วนมีทรัพยากรจำกัด ดังนั้น การใช้ทรัพยากรที่ถูกต้องจะต้องคำนึงถึงการ จัดลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการ รวมทั้งกลยุทธ์ในการใช้ทรัพยากรให้เกิด ประสิทธิภาพสูงสุด

ทรัพยากรในเรื่องบุคลากรนั้น นับได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง สิ่งที่ได้รับผิดชอบการ นำนโยบายไปปฏิบัติต้องคำนึงอยู่เสมอคือ จะต้องเลือกสรรบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับการ ปฏิบัติงาน และเป็นบุคลากรที่มีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ เป็นผู้มีความรับผิดชอบ สูง หากในหน่วยงานหรือองค์กรมีบุคลากรลักษณะดังกล่าวเป็นจำนวนมาก การนำนโยบายไป ปฏิบัติก็สามารถสำเร็จตามเป้าประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

Donald S. Van Meter and Carl E.Von Horn (อ้างใน รวิภา หอมเศรษฐี, 2541) ได้ กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่าประกอบด้วย 6 ปัจจัย ประกอบด้วย

1) วัตถุประสงค์ของนโยบาย สิ่งแรกที่สำคัญที่สุดคือการระบุและแบ่งแยกให้ชัดเจนว่า วัตถุประสงค์ที่กำหนดนโยบายมีอะไรบ้าง เนื่องจากวัตถุประสงค์เป็นเกณฑ์ที่ใช้ประเมิน ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงทำหน้าที่เสมือนเป็นกรอบกำหนด แนวทางในการปฏิบัติต่างๆ วัตถุประสงค์เป็นส่วนขยายเป้าหมายรวมของนโยบายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ทำให้เป้าหมายมีลักษณะเป็นรูปธรรมที่ง่ายต่อการเข้าใจ เห็นได้ว่าวัตถุประสงค์เป็นแนวทางในการกระทำกิจกรรมต่างๆ ดังนั้น วัตถุประสงค์จะต้องมีความชัดเจน สอดคล้องกันและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจในเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์นั้นๆ และสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างดี โอกาสความสำเร็จมีสูง

2) ทรัพยากรนโยบาย หมายถึง งบประมาณ และผลประโยชน์ตอบแทนอื่นๆ ที่เป็นตัวแรงในการทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นต้องได้รับการสนับสนุนทรัพยากรอย่างเพียงพอ ไม่ว่าจะเป็นด้านการเงิน กำลังคน วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้

3) การสื่อสารและการทำให้ปฏิบัติตามนโยบายระหว่างองค์กรต่างๆ การสื่อสารต้องถูกต้อง รวดเร็ว ต่อเนื่อง และไม่มี การปิดบังข่าวสารระหว่างกัน นอกจากนั้นภายในหน่วยงานเดียวกันการสื่อสารก็ต้องมีประสิทธิภาพด้วย การแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จได้หากหน่วยงานต่างๆ มีกลไกและขั้นตอนที่ช่วยให้ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานสามารถเพิ่มความเป็นไปได้ที่ผู้ใต้บัญชาหรือลูกน้องปฏิบัติในลักษณะที่สอดคล้องและส่งเสริมวัตถุประสงค์ของนโยบาย

4) คุณสมบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติ ประกอบไปด้วยปัจจัยต่างๆ ต่อไปนี้

- จำนวนบุคลากรและความสามารถของบุคลากร
- ระดับของการควบคุมตามลำดับชั้นบังคับบัญชาของหน่วยงานย่อย ๆ
- ทรัพยากรทางการเงิน
- ความสำเร็จของหน่วยงาน
- ระดับของการสื่อสารแบบเปิดรวมถึงการติดต่ออย่างเสรีระหว่างบุคลากรระดับ

เดียวกันและต่างกัน

- สายสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

5) สภาพทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง คำถามที่ควรพิจารณาคำตอบเมื่อต้องการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติบรรลุผล คือ

- ทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีอยู่เพียงพอหรือไม่
- การแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติจะก่อให้เกิดผลกระทบอะไรบ้าง
- ประชาชนในเขตพื้นที่ดำเนินการมีความเห็นอย่างไรบ้าง ต่อการแปลงนโยบาย

ไปสู่ภาคปฏิบัติ

- ผู้นำในพื้นที่ดำเนินการเห็นด้วยหรือคัดค้าน



- ประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่นิยมชมชอบพรรคการเมืองใดและพรรคการเมืองนั้นมีความเห็นในเรื่องนี้อย่างไร

- กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มีการเคลื่อนไหวสนับสนุนหรือคัดค้านอย่างไร

6) คุณสมบัติของบุคลากรที่รับผิดชอบงาน ในการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ บุคลากรที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ควรเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้นๆ และต้องมีทักษะทางการเมืองด้วย และต้องไม่มีความขัดแย้งกับค่านิยมพื้นฐาน

4. ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการศึกษาของ Andrew Dunsire (1990: 15-27, อ้างในสมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2540) สรุปว่า ความล้มเหลวจากการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจเกิดจาก 3 ประการ คือ

ประการแรก การเลือกกลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เหมาะสม

ประการที่สอง การเลือกหน่วยปฏิบัติและกลไกปฏิบัติไม่เหมาะสม

ประการที่สาม การเลือกเครื่องมือและวิธีปฏิบัติไม่เหมาะสม

อย่างไรก็ตาม Dunsire ย้ำว่าถึงแม้สิ่งที่กล่าวมาทั้งสามประการข้างต้นจะเหมาะสมทั้งหมด ก็อาจเกิดความล้มเหลวได้ ถ้าเกิดกรณี ดังต่อไปนี้ **ประการแรก** แผนงานในระบบราชการผิด **ประการที่สอง** นิยามปฏิบัติการณ์ของนโยบายถูกนำไปปฏิบัติอย่างไรประสิทธิภาพมากกว่าหนึ่งหรือสองจุด **ประการที่สาม** เกิดความคลาดเคลื่อนในการสื่อสารข้อมูล และการถ่ายทอดข้อมูลสื่อสารที่ผิด **ประการที่สี่** ถ้ามีบางสิ่งบางอย่างไม่ถูกต้องในระดับปฏิบัติการ อาทิเช่น ความบกพร่องของระบบราชการและการปฏิบัติประสบกับปัญหาอุปสรรค และ**ประการที่ห้า** ถ้าการตอบสนองหรือปฏิกิริยาจากผู้ได้รับผลกระทบทางลบมีมากกว่าที่ประเมินไว้

จากการศึกษาของ R.S. Mountjoy และ L.O. O Toole Jr. (1979:466 – 467 , อ้างในสมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2540) พบว่ามีปัจจัยสองประการที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ **ปัจจัยแรก** ได้แก่ ทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติ **ปัจจัยที่สอง** ได้แก่ แนวทางการปฏิบัติที่ระบุอย่างเฉพาะเจาะจง และหลักการสำคัญที่จะป้องกันมิให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบกับปัญหาและอุปสรรคจนกระทั่งไปสู่ความล้มเหลวได้แก่

ประการแรก ถ้ามีทรัพยากรใหม่แต่แนวทางปฏิบัติคลุมเครือ จะต้องจัดการเรื่องการตีความนโยบายให้ชัดเจน และทัศนคติในการจัดการตีความจะต้องสอดคล้องกับผู้กำหนดนโยบาย

ประการที่สอง ถ้ามีทรัพยากรเพียงพอและมีแนวทางการปฏิบัติที่เฉพาะเจาะจงและชัดเจน เป้าประสงค์ส่วนบุคคลภายในองค์กรจะมีความสำคัญน้อยลง และการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีทิศทางที่สอดคล้องกับการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายสูง

ประการที่สาม ถ้าไม่มีทรัพยากรเพียงพอ และแนวทางการปฏิบัติไม่ชัดเจน สถานการณ์เช่นนี้จำเป็นจะต้องสร้างกิจกรรมให้ผู้ปฏิบัติเกิดความสนใจที่จะปฏิบัติ เพื่อสร้างพลังความมุ่งมั่นในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นมากพอที่จะเอาชนะอุปสรรคเรื่องการขาดแคลนทรัพยากรและแนวทางปฏิบัติที่ไม่ชัดเจน

5. ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

หมายถึง การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ให้ผลการปฏิบัติที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายในระยะสั้น และมีทิศทางที่จะช่วยให้เกิดผลกระทบของนโยบายในส่วนที่ต้องการได้ในระยะเวลาที่ต้องการ ในขณะที่ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ ความไม่สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติตามเป้าหมายของนโยบายได้ตามที่ต้องการ (วรเดช จันทรศร, 2543)

การวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีแนวทางการวัดความแตกต่างออกไปอย่างน้อย 3 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถวัดได้จากระดับของความร่วมมือที่ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติมีต่อผู้ออกคำสั่งหรือผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับความร่วมมือสูงระดับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็มีสูงตามไปด้วย และในทางกลับกันถ้าระดับความร่วมมือต่ำก็ย่อมหมายความว่า ระดับของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีสูง

แนวทางที่ 2 ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไขที่ว่าได้บรรลุการปฏิบัติตามนโยบายนั้นตามภาระหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบด้วยความราบรื่นปราศจากปัญหา ถ้าการปฏิบัติตามนโยบายใดเต็มไปด้วยความขัดแย้งหรือมีอุปสรรคขัดขวางเกิดขึ้นมากเท่าใด ระดับความล้มเหลวก็น่าจะมีสูงขึ้นเท่านั้น

แนวทางที่ 3 ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถพิจารณาได้จากการที่นโยบายนั้นได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติงานในระยะสั้น และก่อให้เกิดผลกระทบตามที่พึงปรารถนาหรือไม่

การประเมินระดับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรพิจารณาจากผลการปฏิบัติในระยะสั้นว่ามีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้เพียงใด การประเมินความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถทำได้ในระหว่างที่นโยบายยังอยู่ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในลักษณะของการประเมินเพื่อหาทางแก้ไขปัญหามากกว่าการประเมินเพื่อให้รู้ผลทั้งหมดของโครงการ ซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลาที่มากกว่าข้อมูลทางด้านผลกระทบจะพร้อม

2.2 ความรู้เกี่ยวกับบุคคลบนพื้นที่สูง

บุคคลบนพื้นที่สูง หมายถึงชาวเขาและกลุ่มบุคคลอื่นๆ ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่สูงร่วมกับชาวเขา บุคคลบนพื้นที่สูงเป็นชนกลุ่มน้อยที่ตั้งถิ่นฐานอยู่บริเวณป่าเขาซึ่งเป็นที่สูงในเขตพื้นที่ทางด้านทิศเหนือไปทางทิศตะวันออกของประเทศในเขต 20 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ลำปาง แพร่ น่าน ลำพูน สุโขทัย พะเยา ตาก กาญจนบุรี กำแพงเพชร ประจวบคีรีขันธ์ พิชัย โลก เพชรบุรี เพชรบูรณ์ ราชบุรี สุพรรณบุรี เลย และอุทัยธานี

พื้นที่สูง หมายความว่า พื้นที่ที่เป็นที่อยู่ของชาวเขาเผ่าต่างๆ หรือเป็นที่ตั้งบ้านเรือนและที่ทำกินที่มีความลาดชัน โดยเฉลี่ยมากกว่าร้อยละ 35 หรือมีความสูงกว่าระดับน้ำทะเล 500 เมตร ขึ้นไป ในจังหวัดต่างๆ 20 จังหวัด ดังที่กล่าวข้างต้น

ประชากรบนพื้นที่สูง หมายถึง ประชากรที่อยู่อาศัยบนพื้นที่สูง ซึ่งเป็นชาวไทยภูเขาและกลุ่มคนอื่นๆ ซึ่งรัฐบาลไม่ได้มีนโยบาย หรือมาตรการนโยบายดูแลดำเนินการเป็นการเฉพาะชาวเขาในประเทศไทยแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. ชาวเขาค้างเดิมที่เป็นชนกลุ่มน้อยอยู่ติดแผ่นดินไทย ในปัจจุบันมีจำนวน 9 ชาติพันธุ์หลัก ประกอบด้วย 1) กะเหรี่ยง หรือ ปกาเกอญอ 2) ม้ง หรือ แม้ว 3) เมี่ยน หรือ เข่า 4) อาข่า หรือ อีเก้อ 5) ลานู หรือ มูเซอ 6) ลีซู หรือ ลีซอ 7) ลัวะ หรือ ละว้า 8) ขมุ 9) มลาบรี หรือ คนตองเหลือง

2. ชาวเขาที่มีได้เกิดในประเทศไทย แต่อพยพมาจากนอกประเทศ เช่น พม่า ลาว จีน ทางราชการไทยได้มีการสำรวจชาวเขาค้างครั้งแรก เมื่อปี 2512 โดยมีการมอบเหรียญชาวเขาไว้ให้เป็นหลักฐานว่าได้รับการสำรวจจากราชการ และต่อมาได้มีการสำรวจอีกหลายครั้ง เช่นในปี 2528 – 2533 มีการสำรวจโครงการ “สิงห์ภูเขา” (แต่ไม่มีการออกบัตรประจำตัวให้) ปี 2533 – 2534 มีการสำรวจจัดทำทะเบียนบุคคลบนพื้นที่สูงและออกบัตรประจำตัว (สีฟ้า) ให้และครั้งล่าสุด ปี 2542 มีการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติชุมชนบนพื้นที่สูงและออกบัตรประจำตัว (สีเขียวขอบแดง) ให้ (กรมการปกครอง, 2542)

สถานะบุคคลบนพื้นที่สูง

1. บุคคลบนพื้นที่สูงที่เป็นชาวเขาค้างเดิม 9 เผ่า ประกอบด้วย 1) กะเหรี่ยง หรือ ปกาเกอญอ 2) ม้ง หรือ แม้ว 3) เมี่ยน หรือ เข่า 4) อาข่า หรือ อีเก้อ 5) ลานู หรือ มูเซอ 6) ลีซู หรือ ลีซอ 7) ลัวะ หรือ ละว้า 8) ขมุ 9) มลาบรี หรือ คนตองเหลือง ที่เกิดและอยู่ในประเทศไทย ถือว่าเป็นคนสัญชาติไทยโดยการเกิด การลงรายการสัญชาติไทยให้ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพิจารณาการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวเขา พ.ศ. 2517 / ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพิจารณาการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวเขา พ.ศ. 2535 / ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพิจารณาการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน

ให้แก่ชาวเขา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการลงรายการสถานะในทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ.2543 (ฉบับปัจจุบัน)

2. บุคคลบนพื้นที่สูงที่เป็นชาวเขาและอพยพเข้ามาในประเทศไทย ก่อนวันที่ 3 ตุลาคม 2528 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2538 เห็นชอบให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองนอกกำหนดจำนวนคนต่างด้าวแก่ชาวเขาที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ)

3. บุตรของบุคคลบนพื้นที่สูงที่มาจากในประเทศไทยถึงวันที่ 3 ตุลาคม 2538 และเกิดในประเทศไทยระหว่างวันที่ 14 ธันวาคม 2515 ถึง 25 กุมภาพันธ์ 2535 ซึ่งไม่ได้สัญชาติไทย คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 ให้ได้สัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และต่อมา คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 เห็นชอบให้บุตรที่เกิดในประเทศไทยได้สัญชาติไทย โดยไม่จำกัดช่วงเวลา

2.3 นโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาลสถานะบุคคลบนพื้นที่สูง

วิวัฒนาการของนโยบายรัฐในการกำหนดสถานะบุคคลของชาวเขา

ในปี พ.ศ. 2517 กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศระเบียบว่าด้วยการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวเขา พ.ศ. 2517 (มีผลบังคับใช้ 1 มกราคม 2518) ทำให้ชาวไทยภูเขาสามารถลงรายการสัญชาติไทยได้ หากได้รับการจัดทำทะเบียนราษฎรเมื่อปี 2512-2513 ไว้แล้วหรืออยู่ในความดูแลของหน่วยราชการ เช่น กรมประชาสงเคราะห์ ตชด. กอ.รมน. หรือ กองทัพบก เกิดในประเทศไทยและบรรลุนิติภาวะแล้ว และถ้าเป็นผู้เยาว์มีบิดามารดาเป็นคนสัญชาติไทยให้ได้สัญชาติไทยตามบิดามารดา ในปีเดียวกันนี้ กรมการปกครอง โดยอนุกรรมการชาวเขา สาขาการปกครองก็มีความเห็นว่า “ชาวเขาเป็นพวกที่มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทยมานาน ตามหลักกฎหมายย่อมได้สัญชาติไทยอยู่แล้ว เพียงแต่ยังไม่มีหน่วยราชการเข้าไปปกครองดูแลอย่างทั่วถึง ชาวเขาจึงยังไม่มีทะเบียนบ้านและสัญชาติตามกฎหมาย การกรอกระเบียบเกี่ยวกับสัญชาติของชาวเขาจึงใช้คำว่า ลงรายการสัญชาติ แทนคำว่า “ให้สัญชาติ” หลังจากนั้นรัฐบาลจึงปรับแนวคิดว่า “ชาวเขา” เป็น “คนไทย” และดำเนินโครงการเพิ่มเติม คือ (กรมการปกครอง, 2542)

ในปีพ.ศ.2528-2531 กรมประชาสงเคราะห์มีโครงการสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติชาวเขาที่ตกหล่นที่เรียกว่าโครงการสิงห์ภูเขา” และในปีพ.ศ.2533 แผนแม่บทการพัฒนาที่สูงระบุให้ออกบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูงหรือ บัตรสีฟ้า ให้แก่ชาวเขาที่ผ่านการจัดทำทะเบียน

ประวัติ ทำให้ชาวเขาบางส่วนได้รับสถานะบุคคลบนพื้นที่สูง แต่อีกหลายคนตกหล่นเนื่องจากไม่อยู่ในพื้นที่ขณะที่มีการสำรวจ

ในปีพ.ศ.2534 กรมการปกครองได้จัดทำทะเบียนบ้านชั่วคราวหรือ ทร.13 ให้แก่ชาวเขา โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 และยกเลิกพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2499 เป็นผลให้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวเขา พ.ศ.2517 ถูกยกเลิกไปพร้อมกัน

ในปีพ.ศ. 2535 สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง ได้ออกระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวไทยภูเขา พ.ศ.2535 โดยชาวไทยภูเขาที่จะได้รับการพิจารณาการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน จะต้องเป็นบุคคลในกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้ 1) อยู่ในความดูแลของส่วนราชการ 2) ได้รับการสำรวจตรวจสอบและได้รับการจดทะเบียนราษฎรชาวเขา (แบบ ทร.ชข.1) ไว้แล้ว เมื่อระหว่าง พ.ศ. 2512 – 2513 3) ได้รับการจัดทำทะเบียนราษฎรตาม โครงการจัดทำเลขประจำตัวประชาชนที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติ เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2525 4) ได้รับการจัดทำทะเบียนราษฎรชาวเขา ตามโครงการที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติ เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2527 ระหว่างเดือน มีนาคม – สิงหาคม 2528 5) ได้รับการสำรวจข้อมูลชาวเขา ตามโครงการที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติ เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2527 ระหว่าง พ.ศ. 2528 – 2531 6) ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูงตาม โครงการที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2533 ระหว่าง พ.ศ. 2533 – 2534 แต่ทั้งนี้ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและอยู่ภายใต้เงื่อนไข คือเกิดในประเทศไทยและบรรลุนิติภาวะ หรือได้มีการสมรสแล้วตามประเพณี มีถิ่นที่อยู่ถาวรเป็นหลักแหล่ง โดยมีรายการในทะเบียน (ท.ร. 13) เป็นผู้ทำมาหาเลี้ยงชีพโดยสุจริต และต้องไม่เป็นผู้ปลูกพืชเสพติด ซึ่งในการดำเนินการตามระเบียบนี้ทำให้ชาวเขาคั้งเดิมส่วนใหญ่ได้รับการลงรายการสัญชาติ โดยผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด (กรมการปกครอง, 2542)

ในปี พ.ศ. 2539 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวไทยภูเขา พ.ศ. 2535 โดยได้เพิ่มเติมคุณสมบัติของชาวเขาที่จะลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน คือ ต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติไม่ขัดกับการได้สัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และต้องเป็นผู้ที่พูดและฟังภาษาไทยได้

ในปี พ.ศ. 2542 กรมการปกครองได้มีการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติให้แก่ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ตามโครงการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติชุมชนบนพื้นที่สูง และจัดทำบัตรให้เป็นบัตรสีเขียวขอบแดง ซึ่งชาวเขาคั้งเดิมที่ตกสำรวจจากครั้งที่ผ่านมา ได้รับการสำรวจและ

จัดทำทะเบียนประวัติในครั้งนี้เป็นจำนวนมาก ทำให้มีหลักฐานแสดงตนว่าเป็นชาวไทยภูเขาดั้งเดิม และมีสิทธิได้รับการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านอีกด้วย (กรมการปกครอง, 2542)

ในปี พ.ศ. 2543 สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง ได้ยกเลิกระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารารายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวไทยภูเขา พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2539 และประกาศใช้ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการลงรายการสถานะในทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2543 (ฉบับปัจจุบัน) ซึ่งระเบียบฉบับนี้ได้มีการปรับปรุงกระบวนการในการลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรให้แก่ชาวเขาและบุคคลบนพื้นที่สูงที่เพื่อให้กระบวนการดังกล่าวมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2543 และระเบียบดังกล่าวมีสาระที่สำคัญสรุปได้ดังนี้ (กรมการปกครอง, 2543)

1) เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่สำคัญ

1. ระเบียบนี้ใช้บังคับเฉพาะในเขตท้องที่ 20 จังหวัดเท่านั้น คือ เชียงใหม่ เชียงราย ตาก น่าน แม่ฮ่องสอน พะเยา แพร่ ลำปาง ลำพูน กาญจนบุรี กำแพงเพชร ประจวบคีรีขันธ์ พิษณุโลก เพชรบุรี เพชรบูรณ์ ราชบุรี เลย สุโขทัย สุพรรณบุรี และอุทัยธานี

2. “บุคคลบนพื้นที่สูง” หมายความว่า บุคคลซึ่งเป็นชาวไทยภูเขา คนไทย หรือกลุ่มชนอื่นๆ ที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูง ซึ่งรัฐบาลไม่ได้มีนโยบายดูแลดำเนินการเป็นการเฉพาะ และให้หมายรวมถึง บุคคลบนพื้นที่สูงที่อพยพลงมาอาศัยอยู่บนพื้นราบด้วย

3. “ชาวไทยภูเขา” หมายความว่า กลุ่มชาติพันธุ์ดั้งเดิมที่อาศัยทำกินหรือบรรพชนอาศัยทำกินอยู่บนพื้นที่สูงในราชอาณาจักร ซึ่งมีวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อ ภาษาและการดำเนินชีวิตที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัว ประกอบด้วย 9 ชาติพันธุ์หลัก คือ 1) กะเหรี่ยง หรือปกากะญอ 2) ม้ง หรือแม้ว 3) เมี่ยน หรือเย้า 4) อาข่า หรืออีโก้ 5) ลาหู่ หรือมุเซอ 6) ลีซู หรือลีซอ 7) ลัวะ หรือละว้า 8) ขมุ และ 9) มลาบรี หรือ คนตองเหลือง

4. บุคคลบนพื้นที่สูงที่จะได้รับการลงรายการสัญชาติไทย จะต้องเป็นบุคคลที่ทางราชการได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวไว้แล้ว และจะต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ โดยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรระหว่างวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2456 จนถึงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้เป็นอย่างอื่น

2) เอกสารหลักฐานที่ใช้ในการยื่นคำร้อง

เอกสารหลักฐานที่ต้องใช้ประกอบในการยื่นคำร้องขอลงรายการสัญชาติไทย หมายถึงเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่ออกโดยส่วนราชการ หรือพยานหลักฐานแวดล้อมโดยอาศัยการพิสูจน์ทางประวัติศาสตร์ ภาษาศาสตร์ หรือชาติพันธุ์ เป็นต้น ซึ่งบุคคลบนพื้นที่สูงที่ยื่นคำร้องอาจ

อ้างอิงสารที่เป็นพยานเพื่อใช้พิสูจน์ข้อเท็จจริง อันทำให้ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ ประกอบด้วย เอกสารที่ได้จากการจัดทำทะเบียนประวัติต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และตามมติคณะรัฐมนตรี เช่น เอกสารที่ได้รับการสำรวจ ตรวจสอบ และจดทะเบียนราษฎรชาวเขา (แบบ ท.ร.ช.ข.1) เมื่อระหว่างปี พ.ศ. 2512 – 2513, เอกสารที่ได้รับการจัดทำทะเบียนราษฎรตามโครงการเลขประจำตัวประชาชน เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2525, เอกสารที่ได้รับการสำรวจข้อมูลประชากรชาวเขา ระหว่าง พ.ศ. 2528 - 2531 ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์และหน่วยงานในสังกัดให้การรับรอง, เอกสารที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง ระหว่าง พ.ศ. 2533 – 2534, เอกสารที่ได้รับการจัดทำทะเบียนบุคคลตามโครงการจัดทำทะเบียนประวัติชุมชนบนพื้นที่สูง พ.ศ.2542 และ เอกสารที่ได้รับการจัดทำทะเบียนบ้าน (ท.ร.13) รวมทั้ง เอกสารต่างๆ ที่ทางราชการออกให้เพื่อรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย เช่น ใบรับแจ้งการเกิด, ใบรับรองการเกิด, สูติบัตร หรือ เอกสารอื่นๆ ที่มีรายละเอียดสามารถเป็นข้อมูลในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง อันทำให้ได้รับสัญชาติไทย นอกจากพยานเอกสารที่กล่าวถึงข้างต้น ผู้ร้องอาจอ้างบุคคลเป็นพยานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริง อันทำให้ได้รับสัญชาติไทย เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ราชการที่เคยหรือปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่

3) ขั้นตอนการยื่นคำร้อง

ชาวไทยภูเขาหรือบุคคลบนพื้นที่สูงที่มีสิทธิได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายสัญชาติ ซึ่งมีความประสงค์จะยื่นคำร้องขอลงรายการสัญชาติไทยให้ยื่นคำร้องพร้อมแสดงเอกสารหลักฐาน (ตาม 2)) ต่อนายทะเบียนในท้องที่ที่ตนเองมีภูมิลำเนา และในกรณีที่ เป็นผู้เยาว์ ให้บิดา มารดา หรือ ผู้ปกครองหรือผู้อุปการะเลี้ยงดู เป็นผู้ยื่นคำร้อง

4) ขั้นตอนการพิจารณาคำร้อง

นายทะเบียนท้องที่ที่ได้รับความร้อง ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร รวมถึงแก้ไขเพิ่มเติมรายการที่เกิดขึ้น ในกรณีที่รายการบุคคลตามเอกสารไม่ถูกต้องตรงกันให้สอบปากคำพยานบุคคลเพิ่มเติม และสรุปความเห็นเสนอนายอำเภอเพื่อพิจารณาอนุมัติ และเมื่อนายอำเภอได้รับความเห็นของนายทะเบียน ให้ดำเนินการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้ลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน โดยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันทำการ

5) ขั้นตอนการอุทธรณ์

ในกรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งไม่รับคำร้องโดยไม่แจ้งเหตุ หรือแจ้งเหตุแต่เหตุแห่งการนั้นผู้ยื่นคำร้องสามารถพิสูจน์ได้เป็นอย่างอื่น ผู้ยื่นคำร้องมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียน ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษร และหากกรณีที่นายทะเบียนเสนอคำร้องพร้อมความเห็นต่อนายอำเภอ แต่นายอำเภอไม่อนุมัติ ผู้ยื่นคำร้องอาจอุทธรณ์

คำสั่งไปยังคณะกรรมการอุทธรณ์อำเภอได้ ภายใน 1 เดือน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือ ถ้าไม่อุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนดถือว่าการอุทธรณ์เป็นอันสิ้นสุด ทั้งนี้ประกอบคณะกรรมการอุทธรณ์อำเภอประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญที่มาจากฝ่ายผู้ร้อง 1 คน ผู้เชี่ยวชาญฝ่ายรัฐ ที่นายอำเภอแต่งตั้ง 1 คน และปลัดอำเภอ เป็นกรรมการและเลขานุการ 1 คน

2.4 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พันธูทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร (2542) ได้กล่าวว่าความเป็น “ชนกลุ่มน้อย” อาจทำให้บุคคลไม่อาจได้มาซึ่งสัญชาติของรัฐเจ้าของดินแดน หรือภูมิลำเนาในดินแดนนั้นโดยง่ายจริงหรือไม่ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิข้างต้น รัฐเจ้าของดินแดนก็มักจะกำหนดอุปสรรคในทางกฎหมายอันจะทำให้ชนกลุ่มน้อยไม่อาจมีสัญชาติของตนหรือมีภูมิลำเนาในประเทศของตน และผลต่อมาในท้ายที่สุด ชนกลุ่มน้อยก็จะตกเป็น “ผู้ด้อยสิทธิในทางกฎหมาย” ในรัฐนั้น จึงต้องมาตรวจสอบว่าประเทศไทยในฐานะของรัฐเจ้าของดินแดนกำหนดสถานภาพในทางกฎหมายของบุคคลอย่างไร และประเทศไทยได้สร้างอุปสรรคในการให้สัญชาติหรือภูมิลำเนาแก่ “ชนกลุ่มน้อย” หรือไม่ หากพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ก็อาจสรุปได้ว่า ความเป็นไปได้ที่ชนกลุ่มน้อยจะได้สัญชาติไทยย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงของแต่ละบุคคล โดยหลัก กฎหมายไทยยอมรับให้สัญชาติไทยแก่บุคคลในลักษณะเดียวกับนานาประเทศ กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสัญชาติไทยโดยอัตโนมัติหากบุคคลนั้นมีความสัมพันธ์ที่แท้จริงกับประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตาม ปราบกฏมีชนกลุ่มน้อยจำนวนมากที่ไม่ได้รับการยอมรับว่า เป็นไทยในความเป็นจริงทั้งที่มีคุณสมบัติตามข้อกำหนดของกฎหมาย ปัญหานี้มีสาเหตุหลายประการ ในหลายกรณีมาจากความไม่รู้กฎหมายของชนกลุ่มน้อยเอง และในอีกหลายกรณีที่มีที่มาจากแนวนโยบายของรัฐที่ไม่รักษาจุดสมดุลระหว่างหลักความมั่นคงแห่งรัฐและสิทธิมนุษยชน รัฐจึงปฏิเสธความเป็นไทยของชนกลุ่มน้อย แม้บทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้สัญชาติไทยแก่บุคคลแล้วก็ตาม ชนกลุ่มน้อยแต่ละกลุ่มต้องเผชิญกับอุปสรรคในลักษณะที่แตกต่างกัน และอุปสรรคนั้นยังมีลักษณะที่แตกต่างกันในยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลง

พันธูทิพย์ กาญจนะ และจิตรา สายสุนทร (2545) ได้กล่าวว่าปัญหาของบุคคลบนพื้นที่สูงของประเทศไทย ประกอบไปด้วยหลายประการ ซึ่งประการหนึ่งก็คือ ปัญหาของบุคคลบนพื้นที่สูงจำนวนมากไม่มีสถานะบุคคลตามกฎหมายกฎหมาย บุคคลบนพื้นที่สูงเหล่านี้เกิดในประเทศไทยและบิดามารดาที่เป็นคนที่เกิดและอาศัยอยู่ในประเทศไทยมาตั้งแต่ดั้งเดิม แต่อาจมิใช่คนที่พูดภาษาไทย แต่อาจจะเป็นกลุ่มชาติพันธุ์พื้นเมือง เช่น อาข่า มูเซอ กะเหรี่ยง พวกเขามีสัญชาติไทยโดยผลอัตโนมัติของกฎหมายเพราะเกิดในประเทศไทยและบิดามารดาเป็นคนที่เกิดในประเทศไทย แต่ด้วยบิดามารดาตกสำรวจทางทะเบียนราษฎร บุตรหลานจึงตกอยู่ในความไม่เชื่อของเจ้าหน้าที่ของ

รัฐว่าเป็นคนสัญชาติไทย แม้ว่า โดยกฎหมายไทย เขาควรจะได้รับการยอมรับว่ามีสัญชาติไทย ในหลายสถานการณ์ที่การพิสูจน์สัญชาติไทย มิใช่สิ่งที่ยากเกินกว่าวิชาการนิติศาสตร์ในประเทศไทย จะเข้าสนับสนุนได้ แต่ด้วยความไม่ใส่ใจในการติดตามเรื่องทั้งโดยตัวชาวบ้านเองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ บุคคลนั้นหรือชุมชนนั้นจึงยังไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล โดยสรุป คนส่วนใหญ่บนพื้นที่สูงจึงยังมีปัญหาอันเนื่องมาจากความไม่มีหรือความบกพร่องของสถานะบุคคลที่ขอบด้วยกฎหมาย

ศุภชัย เจริญวงศ์ (2545) ได้เขียนบทความในโครงการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย คนชายขอบ โดยชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีบัตรประจำตัวประชาชนของชาวเขา และปัญหาสัญชาติของชาวไร่โดยสรุป ดังนี้ บัตรประจำตัวประชาชนมิได้ความหมายเพียงแค่เอกสารที่ราชการมอบให้แสดงตัวเท่านั้น แต่บัตรประชาชนมีความหมายรวมถึงสิทธิการเข้าถึงทรัพยากร และสถานะความมีตัวตนของคน การเรียกร้องเรื่องสัญชาติของชาวเขา จึงเป็นการเรียกร้องขอความมีตัวตนและการยอมรับให้มีชีวิตผ่านการมีบัตรประจำตัวประชาชน นับแต่ภาครัฐเริ่มให้ความให้ความสนใจกับชาวไทยภูเขา กรมการปกครองโดยอนุกรรมการชาวเขา สาขาการปกครองก็มีความเห็นว่า "ชาวเขาเป็นพวกที่มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทยมานาน ตามหลักกฎหมายย่อมได้สัญชาติไทยอยู่แล้ว เพียงแต่ยังไม่มีหน่วยราชการเข้าไปปกครองดูแลถึง ชาวเขาจึงยังไม่มีทะเบียนบ้านและสัญชาติตามกฎหมาย การกรอกระเบียบเกี่ยวกับสัญชาติของชาวเขาจึงใช้คำว่า ลงรายการสัญชาติ แทนคำว่า ให้สัญชาติ" รัฐบาลจึงปรับแนวคิดว่าชาวเขาเป็นคนไทยและดำเนินโครงการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน แต่ปัญหาที่ชาวเขาพบในเรื่องขอสัญชาติไทยหรือลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านของตนเองพอสรุปได้ คือ ปัญหาเรื่องหลักฐานการพิสูจน์ตน ด้วยเหตุที่เอกสารบางอย่างที่ถูกระเบียบระบุให้นำมาแสดง เกิดการสูญหายหรือบางอย่างขัดกัน เช่น ในท.ชช.ระบุว่าเกิดพม่าหรือเกิดลาว กรณีนี้แม้นายอำเภอสามารถชำระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร 2535 แก้ไขเอกสารได้หากสอบพยานแล้วนำเชื่อถือ แต่ก็ยังมีปัญหาอีกว่าพยานที่เรียกมาสอบหรือพยานบุคคลอาจเรียกเงินในอัตราสูงแลกกับการรับรองตัวบุคคล ทำให้ชาวไทยภูเขาที่ยากจนหมดสิทธิในการพิสูจน์ความเป็นคนไทยตามกฎหมายของตนเอง

วิทวัส บุตรตะ (2550) ได้ศึกษาถึง ผลกระทบจากการเพิ่มชื่อทางทะเบียนราษฎรให้แก่ชาวเขา เผ่ากระเหรี่ยงในอำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าการดำเนินการเพิ่มชื่อทางทะเบียนราษฎรให้แก่ชาวเขาเผ่ากระเหรี่ยงในอำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ ส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพ การได้รับการดูแลจากรัฐในด้านการศึกษา การสาธารณสุข การเมือง และความมั่นคงของชาติอย่างมาก กล่าวคือ ภายหลังจากการทะเบียนเพิ่มชื่อทางทะเบียนราษฎร กลุ่มตัวอย่างมีโอกาสในการทำงานมากยิ่งขึ้น สามารถเข้ามาทำงานในเมืองหรือเข้ามาซื้อของในเมืองได้โดยไม่ผิด

กฎหมาย เพราะมีบัตรประชาชนและมีสถานะเป็นคนไทย และยังได้รับสิทธิในการดูแลทางด้านสาธารณสุขและการรักษาพยาบาลโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย มีสิทธิทางการเมือง ซึ่งทำให้รับประโยชน์และการเอาใจใส่จากนักการเมือง นอกจากนี้การเพิ่มชื่อทางทะเบียนราษฎรยังส่งผลถึงความมั่นคงของชาติ โดยเห็นได้ชัดว่าผู้ที่ได้รับการเพิ่มชื่อมีความภาคภูมิใจที่ได้เป็นคนไทย เคารพและเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์

ประทีป นทีทวิวัฒน์ (2550) ได้ศึกษา ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาคอนไร์สัญชาติไปปฏิบัติเกิดจากองค์ประกอบต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ความซับซ้อนในการบริหารงานรวมถึงกลไก ระหว่างการบริหารงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มีขั้นตอนมากมายซึ่งต้องใช้ระยะเวลานานขั้นตอนในการขอสถานะต่างด้าวหรือขอสัญชาติไทยนั้นมีหลายขั้นตอนเพราะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายระดับและหลายหน่วยงานคือตั้งแต่ระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับกระทรวงซึ่งในบางครั้งหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ยังมีการทำงานซ้อนกันอีก ส่งผลให้ระยะเวลาในการดำเนินการเพิ่มขึ้นไปอีก

2. ความพอเพียงของทรัพยากร การขาดแคลนบุคลากรเนื่องจากหน่วยงานในระดับปฏิบัติ มีจำนวนบุคลากรอยู่อย่างจำกัด อีกทั้งบุคลากรที่มีอยู่ก็ขาดความรู้ความสามารถในงานที่ปฏิบัติ เนื่องจากบุคลากรมาจากการจ้างเหมาชั่วคราว พอหมดภารกิจก็เลิกจ้างหากได้งบประมาณใหม่ก็จะมี การจ้างใหม่ ซึ่งอาจจะไม่ใช่บุคลากรเดิมที่เคยทำงานทำให้ต้องมาเริ่มต้นเรียนรู้และฝึกฝนกันใหม่

3. รัฐบาลขาดความชัดเจนและความจริงจังในการแก้ปัญหาเป็นเพราะเห็นว่าไม่ใช่ปัญหาเร่งด่วนของประเทศหรือมีผลกระทบต่อสังคมในวงกว้างมากนัก เพียงแต่ควบคุมและจำกัดไม่ให้ชนกลุ่มน้อยต่างๆ เหล่านี้ไปสร้างปัญหาต่อไป ดังนั้นจึงปล่อยให้เป็นที่หน้าที่ของหน่วยงานระดับปฏิบัติในการจัดการ ควบคุมดูแลและแก้ไขปัญหาตนเอง

4. ขาดการสนับสนุนและความร่วมมือจากบุคคลไร้สัญชาติ กล่าวคือบุคคลไร้สัญชาติขาดความกระตือรือร้น ความเอาใจใส่ ตลอดจนไม่ยอมปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ รวมถึงขาดความเข้าใจในขอบเขตของสิทธิและหน้าที่ของการได้มาซึ่งสัญชาติไทย ตลอดจนการดำเนินการของสถานะคนต่างด้าวหรือขอสัญชาติไทยนั้นต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนไม่น้อยซึ่งก็เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้คนต่างด้าวไม่ใส่ใจที่จะดำเนินการขอสัญชาติไทย

บทสรุป การศึกษาเกี่ยวกับ “ ปัญหา อุปสรรค ในการขอรับและพิจารณาลงรายการสัญชาติไทยของบุคคลบนพื้นที่สูง (กลุ่มชาวไทยภูเขา) ในพื้นที่อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่ ผู้ศึกษาได้นำเอาแนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความรู้เกี่ยวกับบุคคลบนพื้นที่สูง แนวนโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลบนพื้นที่สูง และได้รวบรวมเอกสารและ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะได้นำมาพิจารณาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์และสรุปถึง การศึกษาอุปสรรค ในการขอรับและพิจารณาลงรายการสัญชาติไทยของบุคคลบนพื้นที่สูง (กลุ่มชาวไทยภูเขา) ในพื้นที่อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่ พร้อมทั้งแนวทางแก้ไข ต่อไป

2.5 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

