

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สตรีเพศเป็นกลุ่มประชากรมากกว่าครึ่งของจำนวนประชากรทั้งประเทศ เป็นทรัพยากรบุคคลที่มีความสำคัญ สถานภาพและบทบาทของสตรีมีการพัฒนาเท่าเทียมกับเพศชายมากขึ้น สตรีส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงบริการต่าง ๆ ได้มากขึ้น แต่ยังคงมีสตรีอีกกลุ่มหนึ่ง คือ สตรีไร้สัญชาติ ซึ่งมีฐานะยากจน มีรายได้ไม่แน่นอน และเสี่ยงต่อการถูกหลอกลวง ชักจูงหรือแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ที่ยังมีข้อจำกัดการเข้าถึงบริการของรัฐด้านการศึกษาและสาธารณสุข

จากข้อมูลสถิติการสำรวจจำนวนประชากรไทย ของสำนักงานสถิติแห่งชาติในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2553 มีการประมาณการประชากรทั้งหมดประมาณ 67.4 ล้านคน ประกอบด้วยเพศชาย 33.1 ล้านคน เพศหญิง 34.3 ล้านคน ในส่วนของข้อมูลจากสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ระบุว่า ณ วันที่ 24 มีนาคม 2552 (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. 2553 : ออนไลน์) แยกตามสถานะของบุคคล เป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกคือผู้ที่มีสัญชาติไทย และมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน เป็นเพศชาย 30,736,671 คน เพศหญิง 31,844,624 คน จำนวนทั้งสิ้น 62,581,295 คน กลุ่มที่สอง คือ กลุ่มผู้ที่ไม่ได้สัญชาติไทย และมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน เป็นเพศชาย 206,692 คน เพศหญิง 176,534 คน รวมจำนวนทั้งหมด 383,226 คน สำหรับจังหวัดแม่ฮ่องสอน ข้อมูลของกรมการปกครอง ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2552 มีประชากรชาย 124,211 คน ประชากรหญิง 117,636 คน รวม 241,847 คน แม่ฮ่องสอนเป็นจังหวัดที่มีคนไร้สัญชาติอยู่เป็นจำนวนกว่า 50,000 คน หรือประมาณหนึ่งในห้าของประชากรทั้งจังหวัด รายละเอียด ตามตารางที่ 1.1

#### ตารางที่ 1.1

#### สถิติจำนวนประชากรไทยและผู้ไม่มีสัญชาติไทย

ที่มาของข้อมูล	ชาย	หญิง	รวม
จำนวนประชากรไทยของสำนักงานสถิติแห่งชาติในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2553	33.1 ล้าน	34.3 ล้าน	67.4 ล้าน
ผู้ที่มีสัญชาติไทยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านของกรมการปกครอง ณ วันที่ 24 มีนาคม 2552	30,736,671 คน	31,844,624 คน	62,581,295 คน
ผู้ที่ไม่ได้สัญชาติไทยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านของกรมการปกครอง ณ วันที่ 24 มีนาคม 2552	206,692 คน	176,534 คน	383,226 คน
จำนวนประชากรในจังหวัดแม่ฮ่องสอนของกรมการปกครอง ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2552	124,211 คน	117,636 คน	241,847 คน

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2553 : ออนไลน์ และกรมการปกครอง. 2552 : ออนไลน์.

จากรายงานการดำเนินการสำรวจประชากรไร้สัญชาติในประเทศไทย โดยหน่วยงานประชาสังคมและหน่วยงานของรัฐ ที่มีความหลากหลาย ซึ่งยังไม่ตรงกันในตัวเลขของจำนวนประชากรตั้งข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

สภาความมั่นคงแห่งชาติได้แสดงตัวเลขจำนวนคนไร้สัญชาติในประเทศไทย เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2548 พบว่ามีมากกว่า 2,000,000 คน และในจำนวนนี้เป็นกลุ่มบุคคลบนพื้นที่สูง ประมาณ 377,677 คน และประเมินว่าแนวโน้มจำนวนคนไร้สัญชาติที่หลบหนีเข้าเมืองจะสูงขึ้นจากข้อมูล ณ วันที่ 14 มิถุนายน 2553 ในส่วนของข้อมูลจากสำนักบริหารการทะเบียน กระทรวงมหาดไทย พบว่ามีประชากรไร้สัญชาติ จำนวน 210,182 คน แยกเป็นคนไร้สัญชาติ 6 กลุ่มภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลที่ได้รับการสำรวจหรือถือบัตรเลข 0 ประกอบไปด้วย กลุ่มที่ 1 บุคคลที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อยไว้เดิมแต่ตกสำรวจ กลุ่มที่ 2 นักเรียนที่อยู่ในสถานศึกษา กลุ่มที่ 3 คนไร้รากเหง้า กลุ่มที่ 4 บุคคลที่ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติ กลุ่มที่ 5 แรงงานต่างด้าวและกลุ่มที่ 6 ต่างด้าวอื่น ๆ ยังไม่ได้ดำเนินการสำรวจ

สตรีไร้สัญชาติเป็นส่วนหนึ่งทั้งตัวเลขที่นับได้และนับไม่ได้ สตรีไร้สัญชาติจึงตกเป็นผู้ด้อยโอกาส และถูกเลือกปฏิบัติที่ประสบปัญหาและมีความยากลำบากในการดำเนินชีวิตอย่างมีความสุขได้ เนื่องจากเป็นบุคคลที่มีปัญหาทางสถานะบุคคลทางกฎหมาย ทำให้เกิดการเข้าไม่ถึงสิทธิด้านต่าง ๆ เช่น สิทธิการศึกษา สิทธิสาธารณสุข สิทธิการเดินทาง เป็นต้น ซึ่งเกิดจากปัจจัยภายในตัวบุคคล เช่น ค่านิยม ความเชื่อ การตัดสินใจ เป็นต้น หรือปัจจัยภายนอก เช่น อยู่ในถิ่นทุรกันดาร ห่างไกล ความเจริญ การคมนาคมที่ยากลำบาก รวมทั้งเงื่อนไขต่าง ๆ ของสังคม เช่น ประเพณี วัฒนธรรม เจตคติทางชาติพันธุ์ หรือแนวคิดทางความมั่นคง ปัจจัยเหล่านี้จะเปลี่ยนแปลงตามเวลา สภาพการณ์ เงื่อนไขทางสังคมที่เปลี่ยนไป รวมทั้งความเป็นสตรีเพศ เงื่อนไขทางเพศสภาพของสตรีไร้สัญชาติ ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงสวัสดิการ หรือการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของสตรีไร้สัญชาติ การทำให้สตรีไร้สัญชาติมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยมีการศึกษาและมีสุขภาพที่ดี ก็จะทำให้คนกลุ่มนี้เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าต่อสังคมและประเทศชาติ รวมทั้งไม่เกิดปัญหาด้านสังคมอื่น ๆ ตามมา

ปัจจุบันความสนใจในการวิจัยด้านการศึกษาและสาธารณสุขของสตรี รวมทั้งการศึกษาในกลุ่มคนไร้สัญชาติเริ่มได้รับความสนใจมากขึ้นเป็นลำดับ แต่ยังมีเพียงการศึกษา กลุ่มคนไร้สัญชาติโดยรวม เช่น สิทธิเด็กไร้สัญชาติ ด้านการค้ามนุษย์ แรงงานข้ามชาติ กลุ่มชนเผ่า กลุ่มคนบนพื้นที่สูง เป็นต้น แต่สามารถอนุมานจากองค์ความรู้และข้อเท็จจริงได้ว่า สตรีไร้สัญชาติเป็นผู้ที่มีปัญหาด้านสถานะทางกฎหมายประกอบกับเงื่อนไขทางเพศสภาพและบริบทของชุมชน ที่มีผลต่อการได้รับสิทธิทั้งทางตรงและอ้อม โดยเฉพาะ สิทธิที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาตนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษา เรื่อง สิทธิการศึกษาและสิทธิด้านสาธารณสุข

ประเทศไทยมีการจัดการสถานะบุคคลตามกฎหมาย การบันทึกตัวบุคคล การจดทะเบียนคนเกิดและคนตาย ปรากฏเป็นกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น พ.ร.บ.สำหรับทำบาญชีคนในพระราชอาณาจักร ร.ศ. 128 (พ.ศ. 2452) พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 พ.ร.บ.การตรวจสอบบัญชีสำมะโนครัวและการจดทะเบียนคนเกิด คนตาย คนย้ายตำบล พ.ศ. 2460 พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎรในเขตเทศบาล พ.ศ. 2479 เป็นต้น การบันทึกสถานะบุคคลภายใต้บังคับบัญญัติของกฎหมายที่อ้างถึงแต่ละฉบับ มีการปฏิบัติที่แตกต่างกันไป และไม่ครอบคลุมทั่วประเทศ จนกระทั่ง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 การจัดการสถานะทางทะเบียนของประชากรในประเทศไทย จึงได้ถูกนำมากำหนดเพื่อใช้ปฏิบัติในแนวทางเดียวกันทั่วประเทศ โดยดำเนินการสำรวจและจัดทำบัญชีประชากร สร้างเป็นทะเบียนบ้านสำหรับบ้านแต่ละหลัง โดยไม่ได้แยกประเภททะเบียนบ้านระหว่างคนไทยกับคนต่างด้าว พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 ถูกยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับใหม่แทน คือ พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 เกี่ยวกับการรับแจ้งการเกิดและจดทะเบียนการเกิด

นอกจากกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรแล้ว ประเทศไทยได้มีการดำเนินการภายใต้นโยบายด้านความมั่นคง ดำเนินการบันทึกเพื่อรับรองสถานะบุคคลให้กับคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย หรือถูกเรียกในชื่ออื่น เช่น ชนกลุ่มน้อย กลุ่มผู้อพยพหลบหนีภัยจากการสู้รบหรือหนีภัยความตาย เป็นต้น เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า พ.ศ. 2522 กำหนดให้การจัดทำทะเบียนผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าให้แยกต่างหากจากทะเบียนราษฎร ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2525 กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการ โครงการจัดทำเลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก ให้มีการจัดกลุ่มประเภทบุคคลด้วยระบบเลขโดยแบ่งกว้าง ๆ เป็นคนไทยและคนต่างด้าว ซึ่งในส่วนของคนต่างด้าวยังแบ่งเป็นคนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย และคนต่างด้าวที่ไม่มีถิ่นที่อยู่ถาวร (พวกที่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ได้เป็นกรณีพิเศษ พวกที่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ได้เป็นการชั่วคราวหรือพวกที่หลบหนีเข้าเมือง) สูติบัตรหรือใบเกิดจึงถูกกำหนดให้แบ่งประเภทเป็นแบบสำหรับคนไทยโดยการเกิด (เลข 13 หลักขึ้นต้นหลักแรกด้วยเลข 1 หรือเลข 2) และแบบสำหรับคนที่ไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิด (เลข 13 หลักขึ้นต้นหลักแรกด้วยเลข 7) ส่วนทะเบียนบ้านได้ถูกกำหนดให้แบ่งประเภทเป็นแบบสำหรับคนที่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในไทย (ท.ร.14) และแบบสำหรับคนที่ไม่ไม่มีถิ่นที่อยู่ถาวร (ท.ร.13) หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการทะเบียนและการควบคุมอดีตทหารจีนคณะชาติและจีนฮ่ออพยพ พ.ศ. 2528 กำหนดให้การจัดทำหลักฐานการเกิดให้ใช้แบบพิมพ์ตามระเบียบสำนักงานกลางทะเบียนราษฎร เป็นต้น การบันทึกสถานะบุคคลและการจดทะเบียนคนเกิดสำหรับคนต่างด้าวที่อยู่ในสถานะของคนไร้รัฐหรือไร้สถานะทางทะเบียน

ได้มีการปรับแนวคิดและแนวทางดำเนินการโดยใช้ฐานจากกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการทะเบียนราษฎรแทนที่จะกำหนดขึ้นใหม่ โดยมีการจัดการปัญหาสถานะบุคคล โดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นผู้กำหนดขึ้น คือ “ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล เมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2548” และมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบและอนุมัติเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548 ในกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการทะเบียนราษฎร โดยยุทธศาสตร์ด้านการกำหนดสถานะได้กำหนดวิธีดำเนินการด้วยการสำรวจบุคคล กลุ่มเป้าหมายแล้วบันทึกรายการบุคคลเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติตามแบบ ท.ร.38 ก และกำหนดเลขประจำตัว 13 หลักให้ ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจจัดทำทะเบียนสำหรับคนที่ไม่มียุทธศาสตร์กำหนดสถานะทางทะเบียน พ.ศ. 2548 โดยนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะของบัตรประจำตัวของคนไร้สัญชาติ ยกเลิกกลุ่มบัตรสีประเภทต่าง ๆ เพื่อไม่ให้เกิดความสับสน โดยออก “ระเบียบว่าด้วยการจัดทำบัตรผู้ไม่มีสัญชาติไทย” ขึ้น แต่ยังคงใช้เลขประจำตัวประชาชน และเลขกลุ่มต่าง ๆ เอาไว้ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายในการจัดการปัญหาและพัฒนาสถานะภายใต้ยุทธศาสตร์นี้ ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานแก่บุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ (สถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฝ้าระวังสถานะไร้รัฐ(Stateless Watch for Research and Development Institute of Thailand-SWIT). 2552 : ออนไลน์) ณ ปัจจุบัน ภายใต้ พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 และ พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ภายใต้กฎหมายของไทยสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายของประเทศไทยถือได้ว่าการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในเขตราชอาณาจักรไทยในการบันทึกและการจดทะเบียนการเกิดของบุคคล แต่ยังคงพบปัญหาเรื่องดังกล่าวอยู่ ซึ่งมีหลากหลายสาเหตุแตกต่างในเงื่อนไขข้อเท็จจริงของแต่ละรายและพฤติกรรมปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นความไม่รู้ไม่เข้าใจ อคติ หรือผลประโยชน์ (วินัส สีสุข. 2552 : ออนไลน์)

รายงานสรุปสถานการณ์ด้านสถานะบุคคลและสิทธิของคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ ประจำปี 2552 ระบุว่า ได้ดำเนินการสำรวจประชากรและขึ้นทะเบียนสถานะของคนไร้สัญชาติ โดยดำเนินการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติในพื้นที่ที่มีเครือข่ายการทำงานร่วมกับสถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อการเฝ้าระวังสถานะไร้รัฐ (Stateless Watch for Research and Development Institute of Thailand) ซึ่งยังคงมีคนไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล บุคคลที่ตกหล่นจากการสำรวจตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ทั้งนี้มีเพียงสิทธิบางประการที่ได้รับการรับรอง โดยมีผลในทางปฏิบัติแล้ว เช่น สิทธิทางการศึกษา การกำหนดสถานะการอยู่อาศัย การอนุญาตให้เดินทางออกนอกพื้นที่ แต่สิทธิขั้นพื้นฐานอย่างสิทธิในหลักประกันสุขภาพ สิทธิในการทำงาน ยังคงครอบคลุมไปไม่ถึง แม้จะมีการผลักดันกฎหมายทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

เพื่อคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิความเป็นพลเมืองที่อาศัยอยู่ในดินแดนและภายใต้อำนาจอธิปไตยของไทย การดำเนินการยังมีข้อจำกัดอยู่มาก ทำให้กลุ่มบุคคลที่ไม่มีสัญชาติมีปัญหาสถานะทางกฎหมาย ซึ่งเป็นต้นตอของปัญหา การไม่สามารถเข้าถึงสิทธิบริการขั้นพื้นฐานในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะ 2 สิทธิที่มีผลต่อสุขภาพกายและการพัฒนาคุณภาพชีวิตและมีผลกระทบต่อความมั่นคงในชีวิตของคนไร้สัญชาติเอง ครอบครัว ชุมชน และอาจจะก่อให้เกิดปัญหาสังคมของประเทศไทยก็เป็นได้ ซึ่งสิทธิทางการศึกษาและสิทธิทางสาธารณสุขกับการไร้สัญชาติ มีความเชื่อมโยงถึงกันและกัน

การดำเนินการด้านการศึกษาของคนไร้สัญชาติที่ผ่านมา มีการส่งเสริมและพัฒนารูปแบบการศึกษาเพื่อพัฒนาทรัพยากรบุคคลในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง ทั้งการศึกษาที่ทั่วถึงและเท่าเทียม ตลอดจนนโยบายส่งเสริมลดค่าใช้จ่ายในการยังชีพเพื่อให้เกิดการเข้าถึงทางการศึกษามากขึ้น แต่การศึกษาสำหรับคนไร้สัญชาติ มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาให้คนไร้สัญชาติ มีสิทธิทางการพัฒนาตนเอง โดยได้รับการศึกษาที่เท่าเทียมกันทุกคน ขณะนี้มีกฎระเบียบที่เอื้อต่อการใช้สิทธิด้านนี้ แต่ก็มีข้อจำกัดอยู่มากในการไปใช้สิทธิทางการศึกษา

สิทธิการศึกษาที่คนไร้สัญชาติได้รับขณะนี้ นับแต่มีการดำเนินการมา โดยกระทรวงศึกษาธิการ ได้จัดทำระเบียบว่าด้วยการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย จากปัญหาความเหลื่อมล้ำในสิทธิทางการศึกษา เกิดขึ้นในกลุ่มคนไร้สัญชาติ เช่น เด็กที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรและเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยโดยส่วนใหญ่จะไม่ได้รับการศึกษาจากระบบการศึกษาของไทยนับล้านคน (สุรพงษ์ กองจันทึก. ม.ป.ป. : ออนไลน์) แม้ขณะนี้จะมีระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 5 กรกฎาคม 2548 เพื่อเป็นการเปิดโอกาสแก่ทุกคนให้ได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง ในข้อกฎหมายถือว่าเป็นการให้สิทธิอย่างเต็มที่ ทุกคนต้องได้เรียน เรียนได้ถึงระดับอุดมศึกษา เรียนแล้วต้องได้หลักฐานทางการศึกษา สถานศึกษาได้ค่าใช้จ่ายรายหัว เรียนได้ตลอดหลักสูตร และขออนุญาตออกนอกเขตควบคุม เพื่อเข้ารับการศึกษโดยไม่ต้องขออนุญาตเป็นครั้งคราวตาม “ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยออกนอกเขตควบคุมเป็นการชั่วคราวเพื่อเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2553” ระยะเวลาการออกนอกพื้นที่พิจารณาตามหลักสูตรการศึกษาระดับนั้น รวมทั้งการเดินทางไป-กลับ แต่ทางปฏิบัติยังมีปัญหาและข้อจำกัดต่าง ๆ ในการใช้สิทธิทางการศึกษาอีกไม่น้อย เช่น ข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ที่ห่างไกล เจ้าหน้าที่บางส่วนยังมีอคติต่อคนไร้สัญชาติ เป็นต้น

สำหรับปัญหาสุขภาพอนามัยของคนไร้สัญชาติ ในพื้นที่ห่างไกล ตามแนวชายแดนไทย - พม่า พบว่ามีโรคติดต่อที่สำคัญ เช่น โรคมาลาเรีย โรคเรื้อน วัณโรค โรคเท้าช้าง อุจจาระร่วง โรคเอดส์ รวมถึงการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการด้อยโอกาสในการเข้าถึงระบบบริการด้านสุขภาพขั้นพื้นฐาน

ของสถานบริการของรัฐ เช่น การไม่ได้รับบริการดูแลฝากครรภ์ การคลอดและการดูแลหลังคลอด ภาวะทุพโภชนาการ รวมถึงบริการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันในเด็ก ปัญหาด้านสุขภาพอนามัยเป็นปัญหา ค่อนข้างซับซ้อนและค่อนข้างยากลำบากในการแก้ไข สภาพการคมนาคมไม่สะดวกความแตกต่าง ทางวัฒนธรรม เชื้อชาติ และภาษา การด้อยโอกาสต่าง ๆ เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงบริการของรัฐ ของคนไร้สัญชาติ (สาธารณสุขจังหวัดแม่ฮ่องสอน. 2552 : ออนไลน์)

การดำเนินการจัดบริการด้านสาธารณสุขแก่คนไร้สัญชาติในปัจจุบัน ได้มีบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2550 ในมาตรา 4 มาตรา 5 มาตรา 28 และมาตรา 30 ระบุถึงสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ให้ได้รับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน และ ส่วนที่ 9 สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการ จากรัฐ มาตรา 51 และแนวนโยบาย ที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการดำเนินการเป็นหลักประกันทาง สาธารณสุข ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 80 อย่างชัดเจน อันนำไปสู่สุขภาพที่ยั่งยืนของประชาชนที่มี มาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับประกาศรับรองสิทธิผู้ป่วย โดยองค์กร วิชาชีพด้านสุขภาพในประเทศไทย พ.ศ. 2541 ที่ระบุสิทธิพื้นฐานในการรับบริการด้านสุขภาพ ผู้ป่วยทุกคนมีสิทธิพื้นฐานที่จะได้รับบริการด้านสุขภาพ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและมีสิทธิ ที่จะได้รับการจากผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ให้เป็นไปตามหลัก มนุษยธรรม หลักสิทธิมนุษยชน หลักคุณธรรม ตามปณิญาสากล และอนุสัญญาที่ประเทศไทย ได้เข้าร่วมเป็นภาคี แม้กฎหมายจะมีระบุชัดเจน แต่ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติยังมีปัญหา ทั้งในด้านการตีความทางข้อกฎหมาย ทำให้การดำเนินการจัดสวัสดิการด้านสาธารณสุข ยังไม่ครอบคลุมสิทธิในหลักประกันสุขภาพถึงคนไร้สัญชาติ ข้อมูลข่าววันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2550 จาก (กระทรวงสาธารณสุข. 2551 : ออนไลน์) ปัจจุบันมีกลุ่มบุคคลที่มีปัญหาสถานะทางทะเบียน ในประเทศไทยประมาณ 1,150,000 คน และข้อมูลระบุถึงจังหวัดแม่ฮ่องสอนว่ามีบุคคล ไร้สัญชาติกว่า 50,000 คน ส่วนใหญ่ไม่มีเงินเพียงพอสำหรับการรักษาพยาบาล ส่งผลให้ หน่วยบริการต้องรับภาระค่าใช้จ่ายปีละ 30-40 ล้านบาท โดยงบประมาณเหมาจ่ายรายหัวในระบบ หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าไม่ได้ครอบคลุมถึงกลุ่มบุคคลที่มีปัญหาสถานะทางทะเบียน ผู้ไม่มี สัญชาติไทย ไม่มีชื่ออยู่ใน ทร.14 ซึ่งส่วนใหญ่ จะมีฐานะยากจน มีเงินไม่พอกับค่าใช้จ่ายในการรักษา (สำนักงานหลักประกัน สุขภาพแห่งชาติ. ม.ป.ป. : ออนไลน์) โดยก่อนหน้านี้จะมีการบังคับใช้นโยบาย ประกันสุขภาพถ้วนหน้า หรือหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ของคนสัญชาติไทยพ.ศ. 2545 โดย การตีความของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ผลจากการตีความในข้อกฎหมายว่า กองทุนสุขภาพให้บริการครอบคลุมเฉพาะผู้มีสัญชาติไทย ทำให้คนไร้สัญชาติที่มีสิทธิบัตรทอง (30 บาทรักษาทุกโรค) สิทธิสำหรับผู้มีรายได้น้อยและผู้ที่ตั้งครรภ์ช่วยเหลือเกื้อกูล (สปร.) และสิทธิ

ในการซื้อบัตรสุขภาพจากโรงพยาบาลใกล้บ้าน 300 – 500 บาทต่อครอบครัว (รัฐสบทบ 500 และ 1,000 บาท) ถูกเพิกถอนสิทธิที่เคยมี หลายภาคส่วน พยายามอย่างต่อเนื่องเพื่อผลักดันให้เกิดความเสมอภาคทางสิทธิสาธารณสุขของคนไร้สัญชาติ จนกระทั่ง พ.ศ. 2553 ในสมัยนายจรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ประธานกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ในขณะนั้น มอบหมายให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุขและเลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติร่วมกันพิจารณาเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาการให้บริการสาธารณสุขในพื้นที่ทุรกันดาร เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดต่อจากคนข้ามแดนไปมาและจากคนไร้สถานะที่จะระบาดเข้าสู่คนไทย โดยมติที่ประชุมของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติให้ความเห็นชอบจัดตั้ง "กองทุนให้บริการสาธารณสุขกับบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ" กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับหลักประกันสุขภาพคือบริการด้านรักษาพยาบาล มี 3 กลุ่ม กลุ่มแรกได้แก่กลุ่มที่คณะรัฐมนตรีให้การรับรองให้อยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นการถาวร (เลขประจำตัวขึ้นต้นด้วยเลข 3, 4, 5 และ 8) ประมาณ 90,000 คน กลุ่มที่ 2 ได้แก่กลุ่มที่คณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้อยู่เป็นการชั่วคราวเพื่อรอพิสูจน์สถานะซึ่งมีแนวโน้มจะได้รับการรับรองสัญชาติไทยตามขั้นตอนกระบวนการ ซึ่งเป็นผู้ถือบัตรประจำตัวผู้ไม่มีสัญชาติไทย (เลขประจำตัวขึ้นต้นด้วยเลข 6, 7) มีอยู่ประมาณ 296,863 คน และกลุ่มที่ 3 ได้แก่ นักเรียนในสถาบันการศึกษา, คนไร้รากเหง้า และบุคคลที่ทำคุณประโยชน์ เป็นกลุ่มที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติมีบัตรประจำตัวชัดเจน ถือบัตรบุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน (เลขประจำตัวขึ้นต้นด้วยเลข 0) จำนวน 70,513 คน รวม 3 กลุ่ม 457,409 คน งบประมาณ ในปี 2553 ใช้งบประมาณ 472,823,683.30 บาทล้านบาท เฉลี่ย 2,067.40 บาทต่อคนต่อปี มีผลตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2553 การจัดการในด้านสิทธิสาธารณสุขของคนไร้สัญชาติ แม้จะมีการคืนสิทธิ แต่ยังเป็นการแบ่งแยกความเสมอภาค เห็นได้จากการจัดตั้งกองทุนแยกส่วนขาดความชัดเจนด้านงบประมาณในการจัดการที่ไม่ยั่งยืน ข้อมูลจากศูนย์ข่าวข้ามพรมแดน ฉบับที่ 83 วันที่ 29 มิถุนายน 2553 พบว่า สำนักงานประมาณได้ทำหนังสือถึงปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ นร 0713/22862 เรื่อง ขออนุมัติจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นตามมติคณะรัฐมนตรี โดยเนื้อความในหนังสือกล่าวถึง การที่สำนักงานประมาณได้ออมนุมัติให้สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขเบิกจ่ายงบประมาณได้จำนวน 348,044,795 บาท (สามร้อยสี่สิบแปดล้านสี่หมื่นสี่พันเจ็ดร้อยเก้าสิบห้าบาทถ้วน) เพื่อใช้ในการจัดบริการขั้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขให้แก่บุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิในอัตราหมาจ่ายรายหัวไม่เกิน 1,521.81 บาท/คน/ปี ลดลงกว่าเดิมถึง 545.19 บาท/คน/ปี จากที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาคือ 2,067 บาทต่อหัวไปแล้วนั้น สำหรับกองทุนการให้สิทธิแก่ผู้ไม่มีสถานะและสิทธิในอนาคต มีคำถามและความน่า

เป็นห่วงจากหลายภาคส่วนเกี่ยวกับนโยบายของภาครัฐยังจะเหมือนเดิม มีความต่อเนื่องและยั่งยืนของกองทุนให้บริการสาธารณสุขกับบุคคลที่มีภูมิลำเนาและสิทธิได้นานเพียงใด ยังไม่รวมถึงในส่วนของคนไร้สัญชาติที่ยังไม่มีรายชื่ออยู่ในกองทุนที่ยังเป็นปัญหาที่รบกวนใจ กลุ่มบุคคลดังกล่าวยังคงขาดสิทธิที่พึงมีในฐานะมนุษย์คนหนึ่ง

หากไม่มีปัญหาและข้อจำกัด เรื่อง “สิทธิ” โดยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำสิทธิมนุษยชนได้ คุณค่าความเป็นคนของคนไร้สัญชาติย่อมมีเพิ่มขึ้นเท่าบุคคลอื่นทั่วไปที่มีสัญชาติ หากคนไร้สัญชาติไม่ได้รับการศึกษาและการดูแลสุขภาพที่ดี การควบคุมโรคติดต่อ ระบาดวิทยา แม้แต่การเก็บอุบัติการณ์โรค ที่ยากยิ่งอันอาจเนื่องจาก ความหวาดกลัว การหลบซ่อน การย้ายถิ่น ความไม่เข้าใจต่อความจำเป็นในการรักษาสุขภาพ การดูแลสุขภาพ ก็จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของคนไร้สัญชาติเอง ครอบครัว ชุมชน สังคม ตลอดจนประเทศไทย เพราะ เมื่อไม่มีสถานะ ไม่มีข้อมูล ก็คงยากที่จะจัดการปัญหาที่มีอยู่ได้ ดังนั้น ถ้าหากคนไร้สัญชาติ ได้รับการส่งเสริมสุขภาพที่ดี มีความพร้อมทั้งสภาพร่างกาย และพร้อมที่จะพัฒนาความคิด สามารถเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าต่อประเทศไทย

จังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์สูงจังหวัดหนึ่งในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นชาวเขา รวมทั้งผู้อพยพลี้ภัยจากประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าแม่ฮ่องสอนเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีคนไร้สัญชาติอยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก ประกอบกับการศึกษาเอกสารในเบื้องต้น พบว่า ข้อมูลของกลุ่มคนไร้สัญชาติในจังหวัดแม่ฮ่องสอนที่ปรากฏออกมาในรูปเอกสาร สื่อ สิ่งพิมพ์ ในเชิงลึก เกี่ยวกับการศึกษาและสาธารณสุข ยังมีอยู่ค่อนข้างน้อย ในขณะที่สถานการณ์ปัญหามีความซับซ้อน และเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

บ้านแม่สามแลบเป็นหมู่บ้านเล็ก ๆ แห่งหนึ่งของอำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน อยู่ห่างจากตัวอำเภอสบเมยประมาณ 62 กิโลเมตร ทิศเหนือ ติด ตำบลแม่ข่ม อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ทิศใต้ ติด ตำบลท่าสองยาง อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก ทิศตะวันออก ติดตำบลสบเมย อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน ทิศตะวันตก ติด แม่น้ำสาละวิน สาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า มีประชากรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล 9,489 คน และจำนวนหลังคาเรือน 1,014 หลังคาเรือน (ข้อมูลตำบลแม่สามแลบอำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน. 2553 : ออนไลน์)

บ้านแม่สามแลบ เป็นหมู่บ้านที่ติดกับชายแดนไทย-พม่าทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของประเทศไทย จุดที่ตั้งของบ้านแม่สามแลบ คือ อำเภอสบเมย ซึ่งเป็นบริเวณที่แม่น้ำเมยมาบรรจบกับแม่น้ำแม่สาละวิน จากฝั่งประเทศไทยสามารถมองเห็นทิวทัศน์ของแม่น้ำสาละวินและฝั่งพม่าได้ ประชากรส่วนใหญ่ในบ้านแม่สามแลบเป็นชนเผ่ากระเหรี่ยงและไทใหญ่ ในอดีตบริเวณนี้เป็นจุดการค้าผ่านแดนที่มีผู้คนเดินทางเข้ามาทำการค้าขายจำนวนมาก แต่ปัจจุบันซบเซาลงไป เนื่องจากปัญหาการสู้รบระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังของสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงตามบริเวณชายแดน ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2548 ทำให้เผ่ากระเหรี่ยงและไทใหญ่ในฝั่งพม่า ต้องอพยพลี้ภัยการสู้รบมาอยู่ที่



บ้านแม่สามแลบ ทำให้ปัจจุบันนี้ บ้านแม่สามแลบมีทั้งชนเผ่ากระเหรี่ยง และไทใหญ่ที่อยู่มาแต่เดิม กับผู้นักยสงครามอาศัยอยู่ร่วมกัน ซึ่งโดยส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทยไม่มีบัตรประจำตัวประชาชนจึงถูกจำกัดให้อยู่ในพื้นที่ หากต้องการเดินทางออกจากหมู่บ้านต้องขออนุญาตจากฝ่ายปกครองของประเทศไทย

ถึงแม้ว่า ประชากรในหมู่บ้านแม่สามแลบจะยังไม่ได้รับสัญชาติไทยก็ตาม แต่ผู้วิจัยตระหนักถึงความสำคัญสิทธิมนุษยชนของสตรีไร้สัญชาติ ในการเข้าถึงบริการทางการศึกษาและสาธารณสุขของคนกลุ่มนี้ จึงได้เลือกพื้นที่ชุมชนแม่สามแลบในการศึกษาวิจัย ข้อจำกัดในการเข้าถึงสิทธิการศึกษาและสาธารณสุข : ศึกษาเฉพาะกรณีสตรีไร้สัญชาติในชุมชนแม่สามแลบ อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน เพื่อค้นหารูปแบบและแนวทางในการจัดการศึกษาและการเข้าถึงสิทธิด้านสาธารณสุขของสตรี เพื่อเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการปัญหาทั้งองค์กรภาครัฐ และหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องนำมาปรับนโยบายมาตรการที่เกี่ยวข้องกับสตรีไร้สัญชาติ โดยให้ความสำคัญกับต้นเหตุและหาทางป้องกันทั้งในเชิงนโยบายและในภาคปฏิบัติ และประโยชน์ต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับแนวทางการแก้ปัญหาต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาบริบทของชุมชนแม่สามแลบที่มีผลกระทบต่อ การเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาและสาธารณสุข
2. เพื่อศึกษานโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบริการการศึกษา และสาธารณสุขแก่กลุ่มสตรีไร้สัญชาติ
3. เพื่อศึกษาเพศสภาพและการเข้าถึงสิทธิการศึกษา สาธารณสุขและคุณภาพชีวิตของสตรีไร้สัญชาติในชุมชนแม่สามแลบ อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน
4. เพื่อศึกษารูปแบบและแนวทางในการจัดการศึกษาและการเข้าถึงสิทธิด้านสาธารณสุข บริการสวัสดิการสังคมของสตรีไร้สัญชาติที่เหมาะสมในชุมชนแม่สามแลบ อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน

## 1.3 ขอบเขตการวิจัย

1. เป็นการศึกษาบริบทของชุมชน ที่เกี่ยวข้องกับเพศสภาพ การศึกษา สาธารณสุขและคุณภาพชีวิตของสตรีไร้สัญชาติที่อยู่อาศัยในชุมชนแม่สามแลบ อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน

2. ศึกษารูปแบบและแนวทางในการจัดการศึกษาและการเข้าถึงสิทธิด้านสาธารณสุข บริการสวัสดิการสังคมของสตรีไร้สัญชาติที่เหมาะสมในชุมชนแม่สามแลบ อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน

#### 1.4 นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

**เพศสภาพ** หมายถึง ความเป็นหญิงชาย ที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากธรรมชาติ แต่ความแตกต่างเกิดจากการกำหนดคุณค่าทางสังคมและวัฒนธรรม จึงเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ตาม ความเชื่อ ทักษะคติ มายาคติ ประเพณีปฏิบัติ ความคาดหวัง ที่มีต่อบทบาททางเพศและความสัมพันธ์ของหญิงชายในแต่ละสังคม ซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละวัฒนธรรม ในแต่ละช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง

**สิทธิการศึกษา** หมายถึง สิทธิเสมอกันสำหรับทุกคนในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้มีโอกาสอย่างทั่วถึง ด้วยมาตรฐานเดียวกัน และเข้าถึงง่ายโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย รวมถึง เปิดโอกาสและสนับสนุนให้สามารถทุกคนเรียนความรู้ที่เป็นประโยชน์แก่ชีวิต เช่น การฝึกอาชีพ การศึกษาทางเทคนิคและวิชาชีพ จะต้องเปิดโดยทั่วไป และการศึกษาขั้นสูงสุดขึ้นไป โดยไม่มีการปิดกั้นและเสมอภาคตามคุณวุฒิ

**สิทธิด้านสาธารณสุข** หมายถึง สิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข ได้แก่ การป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐที่ได้มาตรฐาน โดยทั่วถึง เท่าเทียม เสมอภาคกันในสิทธิและมีประสิทธิภาพ ไม่เสียค่าใช้จ่ายและทันต่อเหตุการณ์

**คุณภาพชีวิต** หมายถึง การดำรงชีวิตของบุคคลที่มีการเปิดโอกาส ให้ได้รับสิ่งที่มีประโยชน์ต่อร่างกายและจิตใจ เพิ่มความสามารถของบุคคลให้ดำรงชีวิตได้ดีขึ้น เช่น การส่งเสริมการศึกษา การส่งเสริมด้านสุขภาพ การฝึกพัฒนาจิตใจ คุณธรรม การส่งเสริมสุขภาพอนามัยการประกอบอาชีพ การจัดการบริการสังคมพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต อันได้แก่ อาหาร เสื้อผ้า ยารักษาโรคและที่อยู่อาศัย รวมถึงการมีส่วนร่วมในชุมชนและสังคม

**สตรีไร้สัญชาติ** หมายถึง สตรีที่ไม่สามารถระบุตนได้ว่า เป็นผู้มิมีสถานะที่เกี่ยวข้องกับรัฐใดรัฐหนึ่งในโลกนี้ หรือ ไม่มีรัฐใดรัฐใน โลกยอมรับที่จะให้สัญชาติ

#### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบบริบทของชุมชนแม่สามแลบที่มีผลกระทบต่อ การเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาและสาธารณสุข

2. ได้ทราบสถานการณ์นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ บริการการศึกษา และสาธารณสุข แก่กลุ่มสตรีไร้สัญชาติ
3. ได้ทราบสถานการณ์ เพศสภาพ และการเข้าถึงสิทธิการศึกษา สาธารณสุขและคุณภาพชีวิต ของสตรีไร้สัญชาติในชุมชนแม่สามแลบ อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน
4. ได้รูปแบบและแนวทางในการจัดการศึกษาและการเข้าถึงสิทธิด้านสาธารณสุขบริการ สวัสดิการสังคมของสตรีไร้สัญชาติที่เหมาะสมในชุมชนแม่สามแลบ อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน
5. ได้ข้อมูลและองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการปัญหาทั้งองค์กรภาครัฐ และ หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง นำมาปรับนโยบายมาตรการที่เกี่ยวข้อง และประโยชน์ต่อการกำหนด ยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับแนวทางการแก้ปัญหาเฉพาะกลุ่มของสตรีไร้สัญชาติต่อไป

