

ชาวเขากับสัญชาติไทย*

ชนินทร์ สวณภักดิ์**

บทคัดย่อ

Abstract

ปัญหาการได้รับสัญชาติไทยของชาวเขาเป็นปัญหาเรื้อรังทั้งทางนโยบายและการปฏิบัติ เหตุของการให้และการขอสัญชาติไทยนั้นก็เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจหลายประการในช่วงเวลากว่าสามสิบปีที่ผ่านมา ความต้องการสัญชาติไทยของชาวเขานำไปสู่ผลกระทบโดยตรงต่อสังคมชาวเขาหลายประการ และการได้รับสัญชาติไทยของชาวเขาก็นำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงที่สังคมต้องเตรียมการเพื่อรับมือกับสมาชิกที่อยู่ร่วมกันอย่างเฉียดๆ มานานในฐานะใหม่คือเป็นพลเมืองไทยที่มีสิทธิเท่าเทียมกันกับคนไทย

The Thai naturalization for the hill tribes is still problematic, both in policy and in practice. During the past three decades, the reasons for nationality grant have varied due to the social and economical changes. The need for Thai nationality among the hill tribes led to many effects in hill tribe societies and the Thai naturalization brought changes for which Thai society needs to be prepared. That is, as the former silent members of our society, the hill people of various tribes have become part of the nation with Thai citizenship, entitling them to equal rights.

ในการสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนราษฎรในปี พ.ศ. 2499 ชาวเขาทั่วประเทศไทยยังถือเป็นกลุ่มชนที่ตกสำรวจ ในทะเบียนราษฎร เนื่องจากในครั้งนั้นมีการสำรวจเพียงประชากรไทยพื้นราบ ไม่รวมชนกลุ่มน้อยที่ในมุมมองของรัฐยังเป็นชาวป่า ไม่ได้มีวิถีชีวิตและความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับสังคมไทยนัก (ปิ่นแก้ว, 2541: 94) แต่นักโบราณคดีได้ค้นพบแหล่งโบราณคดีที่มีอายุเก่าแก่ลงไปถึงพุทธศตวรรษที่ 19 บนที่สูงในพื้นที่เขตแคว้นล้านนา สิ่งที่มีหลุมฝังศพที่มีเครื่องสังโลก และทรัพย์สินต่างๆ เป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีกลุ่มชนที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูงที่มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ มีการติดต่อกับบ้านเมืองในที่ราบลุ่มอย่างสม่ำเสมอ และพบว่ามีกรกล่าวถึงความสำคัญของชาวเขาทางการเมืองในเอกสารโบราณ เช่น คำานานที่เกี่ยวข้องกับการสร้างเมืองเชียงใหม่ (ศรีสุทธร, 2545: 338) นอกจากนี้ใบบันทึกของนักเดินทางชาวตะวันตก เช่น เจมส์ แม็กคาร์ธี (ค.ศ. 1881) และ คลาร์ก บ็อค (ค.ศ. 1884) ที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ก็ได้บันทึกเรื่องของชาวกะเหรี่ยง ขมุ ลัวะ มูเซอ เข่า และกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ ที่พบในระหว่างการเดินทางสำรวจดินแดนทางภาคเหนือของประเทศไทย โดยมีความแตกต่างกับหลักฐานแบบโบราณคดีคือ ตามหลักฐานโบราณคดีแสดงให้เห็นว่ามีกลุ่มชนที่ตั้งหลักแหล่งถาวรบนที่สูง ส่วนในบันทึกของนักเดินทางชาวตะวันตกเล่าถึงการโยกย้ายหลักแหล่งไม่อยู่เป็นที่ของชาวเขา โดยเปลี่ยนไปมาตามแหล่งที่มีที่ดินอุดมสมบูรณ์สำหรับการเกษตร แต่ก็มีการติดต่อสัมพันธ์กับชนพื้นราบตลอดมา ไม่ได้แยกขาดจากกัน

*บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง "The Thai Naturalization of Lahu People in Chiang Rai Province" (2003)

**สาขาวิชาประวัติศาสตร์และมานุษยวิทยา สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเพื่อพัฒนาชนบท มหาวิทยาลัยมหิดล

รัฐบาลไทยเริ่มสนใจชาวเขาอย่างจริงจังตั้งแต่ช่วงภัยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2512-2513 แต่เดิมนโยบายที่รัฐกำหนดใช้กับชาวเขามักเป็นรูปของการสงเคราะห์ ซึ่งเป็นภารกิจของตำรวจตระเวนชายแดน มีกรมประชาสงเคราะห์ให้การสนับสนุน นโยบายให้สัญชาติไทยแก่ชาวเขาอย่างเป็นทางการฉบับแรกคือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพิจารณารายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวเขา พ.ศ. 2517 ช่วงก่อนหน้านั้นรัฐบาลก็ไม่ได้มีนโยบายเรื่องสัญชาติที่แน่นอน หลังจากนั้นก็มีการออกระเบียบฯ ว่าด้วยการพิจารณารายการสัญชาติไทยให้แก่ชาวเขาอีกหลายฉบับ ตามความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง เนื่องจากรัฐพบว่าในเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา มีบุคคลหลายกลุ่มขึ้นไปทำมาหากินอยู่บนที่สูงเช่นเดียวกับชาวเขา ซึ่งจะต้องมีการลงรายการสถานะให้ชัดเจนว่าเป็นชาวไทยพื้นราบที่ขึ้นไปลาดยางที่ดินเพื่อทำกิน เป็นชาวเขาที่อพยพเข้ามาแต่ดั้งเดิมก่อนจะมีการขีดเส้นแบ่งเขตประเทศไทยอย่างแน่นอน หรือเป็นชาวเขาที่อพยพเข้ามาเพื่อลี้ภัยสงครามและความอดอยาก เนื่องจากการอพยพขึ้นไปอยู่บนที่สูงที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำ โดยไม่มีการจัดการที่ดี ทำให้เกิดผลกระทบเรื่องทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมต่อคนพื้นราบ และยังอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงอันเนื่องมาจากความใกล้ชิดกับพรมแดนของประเทศ

ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2517 เป็นต้นมา รัฐได้กำหนดนโยบาย ออกกฎหมาย และมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้สัญชาติไทยแก่ชาวเขามากกว่า 10 ฉบับ ซึ่งทำให้เกิดความสับสนทั้งกับชาวเขาและเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เป็นต้นว่า ชาวเขาที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยในปีต่างๆ กัน ก็จะอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับต่างกันไป ทำให้สถานะของชาวเขาในประเทศไทยแบ่งเป็นหลายกลุ่ม คณะอนุกรรมการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาสถานะบุคคลบนพื้นที่สูงจึงได้แบ่งชาวเขาออกเป็นสามกลุ่มคือ กลุ่มที่ 1 เป็นบุคคลบนพื้นที่สูงดั้งเดิม ซึ่งเป็นบุคคลดกสำรวจหรือขาดเอกสารพิสูจน์ตน กลุ่มที่ 2 เป็นบุคคลที่เข้ามา

อาศัยอยู่ในประเทศไทยก่อนวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2528 มีสถานะบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทยในลักษณะถาวร กลุ่มที่ 3 เป็นบุคคลบนพื้นที่สูงที่เป็นชาวเขาอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2528 จนถึงปัจจุบัน มีสถานะบุคคลเป็นผู้ไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในลักษณะชั่วคราว (กานดา, 2543: 77)

ไม่ว่าจะเป็นคนกลุ่มใดที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูง หากไม่ได้มีสัญชาติไทยและ ไม่ได้มีการกำหนดสถานะบุคคลให้ชัดเจน ก็ย่อมมีความลำบากในการใช้สิทธิในฐานะพลเมือง และสิทธิในการรับบริการจากรัฐ ในบางกรณีอาจถูกถอนสัญชาติ โดยไม่มีความผิดอีกด้วย (ปิ่นแก้ว, 2541: 108-109) เมื่อสัญชาติและบัตรประชาชนกลายเป็นสิ่งสำคัญในการดำรงชีวิตในสังคมมากขึ้น การต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสัญชาติของผู้ที่มีสิทธิได้รับสัญชาติ และการแลกเปลี่ยนทรัพย์สินเงินทองเพื่อให้ได้สัญชาติในกรณีผู้อพยพจึงมีความรุนแรงในระดับหนึ่ง และยังเป็นช่องทางให้เกิดการหารายได้ในทางไม่สุจริตของข้าราชการระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องบางคนด้วย (ฤทธยา และพรสุข, 2540: 26)

ปัจจุบันชาวเขาในประเทศไทยตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่ทางภาคเหนือและภาคตะวันตกรวม 20 จังหวัด มีจำนวนประมาณ 873,713 คน ในจำนวนนี้มี 377,468 คนเป็นชาวเขาที่ยังไม่มีสัญชาติไทย (กรมการปกครอง, 2544: 213) อย่างไรก็ตาม ตัวเลขและสถิติต่างๆ หากมาจากหน่วยงานรัฐที่ต่างกันก็มักจะไม่ตรงกัน เนื่องจากการสำรวจของแต่ละหน่วยงานมักจะ ไม่มีการประสานงานกัน (ฤทธยา และพรสุข, 2540: 33) ประกอบกับยังมีชาวเขาอพยพเข้ามาอย่างต่อเนื่องรวมกับจำนวนเด็กที่เกิดจากพ่อแม่ที่เป็นผู้อพยพซึ่งยังไม่มีสถานภาพบุคคลที่ชัดเจน จึงไม่อาจสรุปตัวเลขที่แน่นอนได้

ในการวิจัยเพื่อการทำวิทยานิพนธ์ ผู้วิจัยเลือกศึกษาเฉพาะชาวเขาเผ่าละหู่ เนื่องจากชาวละหู่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในเขตประเทศไทยปัจจุบันมา

สำรวจทะเบียนราษฎรชาวเขา และจัดทำบัตรประจำตัวชาวเขา ใช้ทะเบียนราษฎรตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรพุทธศักราช 2499 มาใช้ในการจัดทำโดยอนุโลม โดยลงเฝ้าของชาวเขาแทนในช่องสัญชาติทะเบียนประวัตินี้เรียกว่า “พร.ช.1” (ประสิทธิ์, 2540: 35)

ในปี พ.ศ. 2513 เกิดกรณี “ญวนใหม่” คือคนญวนที่อพยพเข้ามาระหว่างและหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และติดค้างอยู่ในประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2513 มีการใช้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 (ปว.337) ให้ถอนสัญชาติไทยของบรรดาบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวหรือเป็นผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเพื่อถอนสัญชาติไทยของบุตรหลานญวนอพยพ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ยกเลิกนโยบายนี้ในปี พ.ศ. 2535-2537 และให้คนญวนอยู่ในประเทศไทยได้ถาวรรวมถึงให้สัญชาติไทยแก่คนญวนที่แต่งงานด้วยแต่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ส่งผลให้ชาวเขาส่วนหนึ่งถูกถอนสัญชาติเพราะบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าว แม้ว่าจะเป็นชาวเขาที่ได้รับสัญชาติไทยแล้วก็ตาม ก็กลายเป็นคนไร้สัญชาติหรือคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายอีกครั้ง

พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 234 ทำให้เกิดทะเบียนบ้านของคนที่ไม่ได้สัญชาติไทยและถูกถอนสัญชาติไทย เรียกว่า พ.ร.13 ขึ้นมาครั้งแรก มีการกำหนดหลักเกณฑ์การให้สัญชาติไทยแก่ชาวเขาโดยคณะทำงานชุดต่างๆ อีกใน พ.ศ. 2516 และพ.ศ. 2517 ในปี พ.ศ. 2519 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาทบทวนนโยบายและวิธีดำเนินการกับชาวเขา มีมติเห็นชอบที่จะให้ชาวเขาในประเทศไทยสามารถปรับตัวเข้ากับคนไทยและผสมผสานอยู่ร่วมกับคนไทยโดยสันติจึงนำ “นโยบายการรวมพวก” (Integration Policy) มาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาวัตถุประสงค์ของนโยบายคือ “เพื่อให้ชาวเขาเป็นพลเมืองไทยที่มีคุณภาพสามารถช่วยเหลือตัวเองได้” ให้ชาวเขามีความสำคัญในการเป็นพลเมืองไทย เป็นส่วน

หนึ่งของสังคมไทย และมีความจงรักภักดีต่อประเทศชาติอย่างแท้จริง

มีการจัดทำทะเบียนประวัติอีกครั้งในปี พ.ศ. 2533-2534 และมีระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการพิจารณาการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวไทยภูเขา พ.ศ. 2535 สำนักทะเบียนกลางได้ออกระเบียบว่าด้วยการพิจารณาการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวไทยภูเขา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539 เพื่อให้ระเบียบฯ ฉบับปีพ.ศ. 2535 สมบูรณ์ขึ้น ไม่ขัดกับกฎหมายระเบียบอื่น รวมทั้งเป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และในพ.ศ. 2542 มีการจัดทำทะเบียนแบบพิมพ์ประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง หรือที่เรียกว่าบัตรสีเขียว ขอบแดงให้แก่ชาวเขาที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยในระยะหลัง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้สัญชาติไทยแก่ชาวเขาในปัจจุบันคือ ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2543 ซึ่งศึกษาและจัดทำโดยคณะกรรมการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาให้สถานภาพบุคคลบนพื้นที่สูง ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 ระเบียบฉบับนี้มีเนื้อหามากกว่าระเบียบฉบับที่ผ่านมา และมีหน่วยงานทั้งรัฐและเอกชนอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วมเพิ่มขึ้นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการบังคับใช้และนิยามศัพท์ ที่ให้ยกเลิกระเบียบฉบับเก่าแล้วให้คำจำกัดความ “บุคคลบนพื้นที่สูง” ว่าเป็น “บุคคลซึ่งเป็นชาวไทยภูเขา คนไทย หรือกลุ่มชนอื่นๆ ที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูง ซึ่งรัฐบาลไม่ได้มีนโยบายดูแลดำเนินการเป็นการเฉพาะ และให้หมายความรวมถึง บุคคลบนพื้นที่สูงที่อพยพลงมาอาศัยอยู่บนพื้นราบด้วย” ระเบียบฉบับนี้ยังได้เพิ่มเติมเรื่อง “สถานะบุคคล” ว่าเป็น “สถานภาพตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว” มีการระบุชื่อชาติพันธุ์ของชาวไทยภูเขาลงในทะเบียนราษฎรใหม่ให้เป็นกะเหรี่ยง ม้ง เมี่ยน อาข่า ลาหู่ ลีซู ลัวะ ขมุ และมลาบรี ในส่วนของการลงรายการสัญชาติไทยใน

ทะเบียนบ้าน ระเบียบฯ ฉบับนี้เสนอว่า “ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรระหว่างวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2456 จนถึงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เป็นบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยเว้นแต่จะพิสูจน์ได้เป็นอย่างอื่น” นอกจากนี้ ยังเปิดโอกาสให้ผู้ยื่นคำร้องอาศัยเอกสารอ้างเป็นพยานพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้กว้างขวางกว่าระเบียบฯ ฉบับก่อน และยังสามารถอ้างบุคคลเป็นพยานได้ เป็นต้นว่า ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ผู้นำชุมชน ผู้นำเครือข่ายชุมชน คณะกรรมการหมู่บ้าน เจ้าหน้าที่ส่วนราชการ เจ้าหน้าที่ซึ่งทำการศึกษาวิชาการที่เกี่ยวข้อง หรือองค์กรพัฒนาเอกชน นอกจากนี้ ยังสามารถอ้างวัตถุใดๆ เป็นพยานได้อีกด้วย ในการยื่นคำร้องตามระเบียบฯ ฉบับนี้ผู้ยื่นคำร้องสามารถให้องค์กรพัฒนาเอกชนหรือคณะกรรมการชุมชนเข้าทำการช่วยเหลือ ดำเนินการ เขียน รวบรวมคำร้องและพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อยื่นต่อนายทะเบียนได้

ส่วนชาวเขาที่จัดเป็นกลุ่มหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ทั้งเนื่องจากอพยพเข้ามาหลังจากวันที่ 3 ตุลาคม 2528 หรือไม่สามารพิสูจน์ตนได้ว่าเป็นชาวเขาที่เกิดในประเทศไทย ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 ได้เปิดโอกาสให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยชั่วคราวเพื่อพิสูจน์สถานะเป็นเวลาหนึ่งปี คือจนถึงวันที่ 29 สิงหาคม 2544 และหากไม่สามารถพิสูจน์สถานะได้ ก็จะต้องถูกผลักดันกลับไปยังประเทศต้นทาง และได้มีมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันการอยู่ชั่วคราวของบุคคลบนพื้นที่สูงเมื่อ 27 สิงหาคม 2545

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตจากลำดับนโยบายรัฐที่เกี่ยวข้องกับการให้สัญชาติไทยกับชาวเขาจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในข้อสันนิษฐานปี พ.ศ. 2516 ของคณะกรรมการชาวเขาสาขาปกครองและทะเบียนที่ได้เสนอหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้สัญชาติไทยแก่ชาวเขาว่า “ชาวเขาที่ตั้งหลักแหล่งอยู่ในประเทศไทย ในวันสำรวจหรือได้จัดทำทะเบียนราษฎรชาวเขาไว้แล้ว ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นชาวเขาที่ถือสัญชาติไทยเว้นแต่ได้พิสูจน์ภายหลังว่า เป็นชาวเขาที่เข้ามาภายในประเทศ

ไทยโดยการผลักดันทางการเมือง, เข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย...จึงจะกำหนดสถานะบุคคลให้แก่ชาวเขาตามความเหมาะสม” ส่วนระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2543 ซึ่งศึกษาและจัดทำโดยคณะกรรมการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาให้สถานภาพบุคคลบนพื้นที่สูง ในส่วนของการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน ระเบียบฯ ฉบับนี้เสนอว่า “ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรระหว่างวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2456 จนถึงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เป็นบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยเว้นแต่จะพิสูจน์ได้เป็นอย่างอื่น” ระเบียบฯ ในปี พ.ศ. 2543 มีสมมติฐานว่าบุคคลที่ได้รับการสำรวจหลังปี พ.ศ. 2515 จะได้รับการสำรวจและรายงานตัวกับเจ้าหน้าที่เพื่อจะได้รับสถานะบุคคลเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในความเป็นจริงชาวเขาอาจไม่ได้รับการสำรวจและไม่ได้รายงานตัวกับเจ้าหน้าที่ แต่ก็ยังเป็นบุตรหลานของชาวเขาที่ได้รับสัญชาติไทยแล้ว ซึ่งการตั้งสมมติฐานเช่นนี้ย่อมทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในการกำหนดสถานะบุคคลหลังปี พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา

● กระบวนการได้รับสัญชาติไทยของชาวละหู่

ชาวละหู่ถือเป็นชาวเขาดั้งเดิมในประเทศไทย กลุ่มหนึ่ง พ่อหลวงบ้านหรือผู้ใหญ่บ้านชาวละหู่ในพื้นที่ศึกษาถือว่าชาวละหู่เป็นกลุ่มชาวเขาที่ไม่มีบัตรประชาชนมากที่สุด ในสมัยก่อนชาวเขามักไม่ยอมทำบัตรประชาชนเพราะเข้าใจว่าหากมีบัตรจะต้องเข้าโรงเรียนเด็กต้องไปเป็นทหาร ดำรง ผู้ใหญ่บ้านให้ข้อมูลว่าสมัยก่อนเมื่อทางการจะมาตั้งโรงเรียนในหมู่บ้าน ชาวเขาก็ยังกลัว

การให้สัญชาติแก่คนในหมู่บ้านเริ่มตั้งแต่สมัยทำเหรียญที่ระลึกหรือเหรียญชาวเขาที่กรมการปกครองออกให้เมื่อทำการสำรวจครั้งแรกในปี พ.ศ. 2512-2513 เมื่อชาวบ้านนำไปที่อำเภอ ทางอำเภอจะให้ใบเหลือง

ปัจจุบันชาวบ้านยังไม่ค่อยให้ความสนใจเรื่องบัตรประชาชนมากนัก พ่อหลวงนัดหมายให้มาจัดทำบัตรประชาชน ชาวบ้านก็มักไม่ให้ความร่วมมือ มีหลายครอบครัวที่สมาชิกในครอบครัวมีชื่อในทะเบียนบ้านแต่ก็ปรากฏตามบัตรประจำตัวว่าเป็นคนต่างด้าว ถูกจัดเป็นชาวเขตกสำรวจเนื่องจากความเข้าใจไม่ตรงกันระหว่างชาวเขากับทางราชการเรื่องการให้ข้อมูลและบันทึกข้อมูลเพื่อจัดทำบัตรประจำตัว ชาวบ้านเพิ่งจะตื่นตัวสนใจเรื่องการมีสัญชาติไทยและมีบัตรประชาชนมากขึ้นเมื่อออกจากหมู่บ้านไปไหนก็โดนตำรวจจับ และต้องการไปทำงานในเมือง

ในการดำเนินงานหลักมีสี่ขั้นตอนที่สำคัญคือการติดต่อกับผู้นำชุมชน การเตรียมเอกสาร การเสียค่าใช้จ่าย และการยื่นเอกสาร โดยขั้นตอนติดต่อกับผู้นำชุมชน ผู้นำชุมชนแจ้งให้ทราบว่าจะมีการเปิดให้ขอสัญชาติไทย ชาวบ้านที่ต้องการดำเนินการ สามารถแสดงความจำนงกับผู้นำชุมชนได้ หรือในอีกกรณีหนึ่ง ชาวบ้านมาสอบถามถึงวิธีการและค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการขอสัญชาติไทยกับผู้นำชุมชนเอง เพื่อให้ผู้นำชุมชนดำเนินการให้ ส่วนในขั้นเตรียมเอกสาร เนื่องจากในการขอสัญชาติไทยต้องใช้เอกสารรับรองต่างๆ หลายชนิด ชาวเขาต้องรวบรวมเอกสารการสำรวจของทางราชการทั้งหมดมายืนยันสถานะบุคคลของตนเอง เพื่อดำเนินการกรอกชุดคำร้องหรือเพิ่มเติมเอกสารที่ขาดอยู่อื่นๆ หากไม่มีเอกสารสำคัญเลยก็อาจต้องสร้างเอกสารสำคัญขึ้นมา ในกระบวนการจัดเตรียมเอกสารเพื่อยื่นให้เจ้าหน้าที่ต้องมีการเซ็นรับรองเอกสาร โดยผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน 2 คน อบต. 2 คน และประชาคมคือผู้ที่มีบัตรแล้วอีก 32 คน

ในขั้นเสียค่าใช้จ่าย ตามปกติแล้วค่าธรรมเนียมในการขอสัญชาติไม่ควรเกิน 200 บาท หากติดต่อกับทางอำเภอเอง แต่ชาวเขาส่วนใหญ่ที่มักจะไม่ค่อยเข้าใจภาษาไทยและกระบวนการในการดำเนินงานก็มักจะติดต่อด้านตัวแทนต่างๆ ซึ่งทำให้ชาวเขาต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นได้แก่ ค่ารับรองให้กับผู้เซ็นรับรองในเอกสาร ค่าใช้จ่ายในการสร้างเอกสารสำคัญ การสร้างเอกสารสำคัญคือ

กรณีที่ชาวเขาเป็นผู้อพยพเข้ามาใหม่จะขาดเอกสารการสำรวจที่ทำโดยทางราชการ เอกสารเหล่านี้จะมีผลต่อการได้หรือไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมาย จึงต้องสร้างเอกสารเหล่านี้ขึ้น ในบางพื้นที่จากการสอบถามคนในหมู่บ้าน พบว่ามีคนต่างด้าวที่อพยพเข้ามาจากประเทศพม่าไม่เกิน 5 ปี แต่มีบัตรประชาชนไทยก็เกินไปได้ว่าจ่ายเงินเพื่อสร้างเอกสารทั้งหมดขึ้น การสร้างเอกสารสำคัญขึ้นอยู่กับเงินของชาวเขา และค่าใช้จ่ายเพื่อให้ผู้นำชุมชนและเจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการให้ ซึ่งจะขึ้นอยู่กับเครื่องของฝ่ายดำเนินการ และความสามารถด้านการเงินของฝ่ายชาวเขา นอกจากนี้ ยังขึ้นอยู่กับความยากง่ายของแต่ละกรณีด้วย แต่ความยากง่ายจะสามารถแก้ไขได้ หากชาวเขาทำตามเงื่อนไขที่ฝ่ายดำเนินการเรียกร้อง หากชาวเขาสามารถจ่ายเงินได้ทั้งสามข้อดังกล่าว ก็อาจจะได้รับการคัดเลือกจากผู้นำชุมชนหรือคณะกรรมการหมู่บ้านหรือเจ้าหน้าที่รัฐให้เป็นผู้ได้รับสัญชาติไทยก่อน ในกรณีหมู่บ้านหนึ่งซึ่งเป็นชาวเขาดั้งเดิม เหตุที่ต้องมีค่าใช้จ่ายเนื่องจาก ผู้ที่ได้บัตรไปก่อนมีความคิดว่าได้ลงทุนหรือได้เสียค่าใช้จ่ายในการทำบัตรประชาชนของตนเองไปแล้วเมื่อต้องเป็นผู้รับรองก็จะเรียกเงินในส่วนที่เสียไป เมื่อครั้งที่ทำบัตรประชาชนของตนเองคืน ชาวบ้านที่ต้องการทำบัตรประชาชนก็ต้องจ่ายเงินเพื่อการทำบัตรประมาณ 400-500 บาท นอกจากนี้ ในการทำงานขอสัญชาติไทยให้ลูกบ้านร่วมกับปลัดที่รับผิดชอบงานสถานะบุคคลยังมีสิ่งที่พ่อหลวงเรียกว่า “การทำความเข้าใจกัน” ซึ่งอาจจะเป็นสุราต่างประเทศให้ปลัดฝ่ายทะเบียนของอำเภอ หรือผู้รับรองขอเป็นเบียร์หนึ่งกระป๋องเป็นต้น ส่วนค่าใช้จ่ายในการสร้างเอกสารสำคัญจากการสอบถามเจ้าหน้าที่อำเภอที่รับผิดชอบเขตหมู่บ้านหนึ่ง ชาวบ้านต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือเจ้าหน้าที่เรียกว่า “ข้อหลักฐาน” จากเจ้าหน้าที่ประชาสงเคราะห์อำเภอได้ในราคา 2,000 บาท ขั้นสุดท้ายคือการยื่นเอกสาร ความสำคัญของขั้นตอนนี้ในกรณีชาวเขาไปดำเนินการเองที่อำเภอ จะขึ้นอยู่กับความใส่ใจของชาวเขา ต้องติดตามผลและไปตามที่อำเภอนัดหมาย หากดำเนินการผ่านผู้

นำชุมชน ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำชุมชนกับ ปลัดอำเภอ และการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่ต้องตรวจสอบ เอกสารจำนวนมากอย่างรอบคอบ

ในชุมชนละหู่ญี่ที่ยกมาเป็นพื้นที่ศึกษาดังได้อธิบายมาแล้วนั้น ถือเป็นกรณีของชาวเขาค้างเดิม ซึ่งในความเป็นจริงกลุ่มที่ก่อให้เกิดปัญหาต่อการกำหนดว่าใครเป็นใครตามกฎหมายนั้นคือ กลุ่มคนที่อยู่ตามแนวชายแดน เคลื่อนที่ข้ามแดนไป-มา ระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่า จะเป็นผู้ที่อพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานใหม่ในเขตประเทศไทย ผู้ศึกษาจึงนำข้อมูลภาคสนามของหมู่บ้านสองซึ่งเป็นชุมชนละหู่ญี่ที่ตั้งอยู่ใกล้กับชายแดน และเป็นชาวละหู่ที่อพยพเข้ามาตั้งชุมชนใหม่ในบริเวณดังกล่าวมาเปรียบเทียบกับข้อมูลของละหู่ญี่หมู่บ้านหนึ่ง การได้รับสัญชาติไทยของชาวละหู่หมู่บ้านสองนั้น โดยหลักการก็จะเป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด เช่นเดียวกันในทุกพื้นที่อย่างไรก็ตาม ในแต่ละพื้นที่ก็จะมีข้อจำกัดแตกต่างกันไป

ขั้นตอนการดำเนินงานของหมู่บ้านสองในขั้นตอนการติดต่อกับผู้นำชุมชนจะเหมือนกับหมู่บ้านหนึ่ง ข้อที่แตกต่างกันคือ ชาวละหู่ที่อพยพเข้ามาใหม่ต้องผ่านขั้นตอนการคัดเลือกผู้ที่ควรยื่นขอสัญชาติไทย การคัดเลือคนั้น จากการสัมภาษณ์พ่อหลวง เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้านในการคัดเลือกตามรายชื่อผู้ที่ยังไม่มีสัญชาติไทย เหตุที่ต้องมีการคัดเลือก เนื่องจากจะมีการพิจารณาภายในชุมชนว่าสมาชิกคนใดมีคุณสมบัติครบตามที่ราชการกำหนดและมีความพร้อมในการดำเนินการก่อน เนื่องจากมีผู้ที่ต้องการขอสัญชาติไทยเป็นจำนวนมาก (เกือบทั้งหมู่บ้าน) ผู้ที่อ่านออกเขียนได้และสามารถจัดการ ด้านเอกสารมีเพียงคนเดียวคือพ่อหลวง จึงไม่สามารถจัดการเรื่องขอสัญชาติให้ภายในเวลารวดเร็วได้ ในเรื่องการคัดเลือคนี้นักศึกษาได้ทำการสอบถามสมาชิกในหมู่บ้านพบว่า คณะกรรมการจะถือเอาค่าใช้จ่ายเป็นสำคัญ ผู้ที่สามารถจ่ายได้ก่อนก็จะได้รับการคัดเลือกก่อน นอกจากนี้ ยังขึ้นกับระยะเวลาที่อพยพเข้ามาด้วย จากการสอบถามพ่อหลวงและศึกษาเอกสาร ได้แก่ ชุดโอน (เป็น

คำเรียกชุดเอกสารที่ใช้ในการขอสัญชาติไทยทั้งหมด ประกอบด้วยเอกสารต่างๆ เช่น คำร้อง สำเนาแบบพิมพ์ทะเบียนประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง สำเนาบัตรประชาชนของผู้รับรอง รูปถ่าย และเอกสารอื่นๆ) ของชาวบ้านพบว่า หากเป็นชาวเขาที่มีบัตรเขียวขอบแดง หรือมีสถานะบุคคลเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ก็จะไม่สามารถขอสัญชาติไทยได้ ต้องรอคำเนิ การต่อจากกลุ่มที่ถือบัตรสีฟ้า ในขั้นเสียค่าใช้จ่าย จากการสอบถามชาวบ้านหมู่บ้านสอง ชาวบ้านต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากให้พ่อหลวงดำเนินการให้ มีตั้งแต่รายละ 2,000-6,000 บาท โดยเสียเงินครั้งเดียวให้กับพ่อหลวงซึ่งจะรวมค่าใช้จ่ายทั้งสามข้อ ส่วนการดำเนินการด้วยตนเองนั้น จากการสอบถามไม่พบว่ามีชาวบ้านดำเนินการเรื่องขอสัญชาติด้วยตนเอง

ในขั้นเตรียมเอกสารและยื่นเอกสาร หลังจากคณะกรรมการหมู่บ้านคัดเลือกรายชื่อได้แล้วจะส่งมาให้พ่อหลวง พ่อหลวงจะเริ่มดำเนินการ โดยไปปรับฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรที่ว่าการอำเภอ จากนั้น จึงแจ้งให้ชาวบ้านทราบเรื่องการรวบรวมหลักฐาน ชาวบ้านจะรวบรวมใบสำคัญต่างๆที่ได้รับจากเจ้าหน้าที่รัฐในการสำรวจทุก ครั้งมาให้พ่อหลวงเมื่อรวบรวมหลักฐานได้แล้วก็จะส่งไปพิมพ์ โดยมีค่าพิมพ์ประมาณ 100 บาท ขั้นตอนการพิมพ์นี้ จากการสัมภาษณ์พ่อหลวงบ้านให้เหตุผลว่า เพื่อให้มีความเป็นระเบียบและให้เจ้าหน้าที่อ่านง่าย คนพิมพ์เป็นเพื่อนกับพ่อหลวง เป็นคนเมือง จากนั้น จึงส่งเอกสารไปที่อำเภอแล้วดำเนินการตามขั้นตอนอื่นต่อไป ได้แก่ การตรวจสอบเอกสาร สอบประวัติ ถ่ายรูป จนกระทั่งเสร็จสิ้นกระบวนการ นายอำเภออนุมัติ ชาวหมู่บ้านสองที่ได้รับสัญชาติไทยแล้วจะมีสิทธิได้รับบริการต่างๆ จากรัฐมากขึ้นกว่าก่อนที่จะเป็นพลเมืองไทย ในการทำตามหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับตนเองและครอบครัว เช่น การแจ้งเกิดและรับสูติบัตรให้สมาชิกในครอบครัว การต่ออายุบัตรประชาชน จะยังคงเป็นหน้าที่ของพ่อหลวงบ้านเช่นเดิม และมีการจ่ายค่าน้ำมันรถหรือค่าดำเนินการเล็กๆ น้อยๆ ตอบแทน เนื่องจากชาวบ้านส่วนใหญ่ที่ได้รับสัญชาติ

ไทยเมื่ออายุพ้นเกณฑ์ที่จะเข้าเรียนแล้วก็จะไม่สามารถใช้ภาษาไทยในการสื่อสารได้ โดยเฉพาะการอ่านและเขียน

● ปัญหาที่เกิดขึ้น

จากกระบวนการดำเนินงานในหมู่บ้านละหู่ทั้งสองหมู่บ้านในเรื่องเอกสาร ผู้วิจัยมีข้อสังเกตคือ ชาวเขาส่วนใหญ่ไม่สามารถอ่านออกเขียนได้ทั้งชาวละหู่ดั้งเดิมและชาวละหู่อพยพ เรื่องการเตรียมเอกสารด้วยตนเองเป็นไปได้ยาก ต้องให้พ่อหลวงจัดการให้เท่านั้น ดังนั้นขั้นตอนการเตรียมเอกสารส่วนใหญ่จึงไม่ได้เป็นหน้าที่ของชาวเขาแต่ชาวเขาจะรวบรวมเอกสารที่มีทั้งหมดและเก็บรักษาไว้ให้ดี เพื่อนำมาเป็นหลักฐานในการพิสูจน์สถานะในกรณีที่ต้องการขอสัญชาติไทย ส่วนเรื่องความกระตือรือร้นในการขอสัญชาติ ในหมู่บ้านชาวละหู่ดั้งเดิม ไม่เพียงแต่ในหมู่บ้านที่เป็นพื้นที่ศึกษา จากการสอบถามผู้นำชุมชนชาวละหู่อื่นๆ ที่อยู่ในประเทศไทยมานาน ได้ข้อมูลตรงกันคือ เมื่อครั้งที่ทางราชการได้เข้ามาสำรวจและออกเอกสารสำคัญเพื่อเตรียมดำเนินการเรื่องให้สัญชาติไทย ชาวบ้านมักไม่สนใจเพราะไม่เห็นว่าเป็นเรื่องที่จำเป็น นอกจากนี้ ในช่วงเวลา 30 - 40 ปีที่ผ่านมา ชาวละหู่ดั้งเดิมเหล่านี้ ยังมีการอพยพโยกย้ายหมู่บ้านไปเรื่อยๆ ในบริเวณใกล้เคียงกับหมู่บ้านเดิมอยู่อีกด้วย ทำให้ไม่มีการกำหนดหลักแหล่งและตั้งเป็นหมู่บ้านที่แน่นอน แม้เมื่อมีการตั้งถิ่นฐานถาวรแล้ว สมาชิกของหมู่บ้านรุ่นก่อนๆ บางส่วนทำเอกสารสำคัญต่างๆ หายหรือไม่ได้มีการแจ้งเกิดสมาชิกใหม่ทำให้สมาชิกรุ่นใหม่ๆ ของหมู่บ้านกลายเป็นคนต่างด้าวตามการสำรวจครั้งหลังๆ บางครั้งชาวบ้านส่วนใหญ่ก็ยังงงไม่กระตือรือร้น เนื่องจากอาศัยอยู่ในประเทศไทยมานาน และมีความรู้สึกเป็นคนไทย ส่วนชาวละหู่ที่อพยพเข้ามาใหม่จะต้องการเอกสารที่ยืนยันว่าเป็นคนไทย เนื่องจากกลัวจะถูกผลักดันออกนอกประเทศหรือถูกจับ ทำให้มีความกระตือรือร้นในการขอสัญชาติมากกว่าอย่างเห็นได้ชัด

ชาวเขาส่วนใหญ่ในพื้นที่ศึกษาที่มีอายุมากกว่า 30 ปีขึ้นไป มักเป็นผู้ที่อ่าน-เขียนภาษาไทยไม่ได้ ส่วนหนึ่ง

ไม่สามารถฟังและพูดภาษาไทยได้ด้วย เนื่องจากไม่ได้รับการศึกษาในโรงเรียน ชาวละหู่เหล่านี้ไม่มีความรู้ด้านกฎหมาย ดังนั้น จึงมักเกิดปัญหาในกรณีชาวหมู่บ้านหนึ่งหลายครอบครัวที่พ่อและแม่เป็นผู้มีสัญชาติไทย แต่ลูกๆ เป็นคนต่างด้าว เนื่องจากพ่อแม่ไม่ไปปรับใบเกิดเมื่อเจ้าหน้าที่มาสำรวจภายหลัง ก็จัดให้ลูกๆ เป็นชาวเขากลุ่มที่สองหรือสามไป หรืออีกกรณีหนึ่งคือ ผู้ขอบัตรไม่อยู่ในหมู่บ้าน แต่งงานออกไปอยู่ที่อื่นหรือไปทำงานจังหวัดอื่น เมื่อทางราชการแจ้งว่าจะเข้าไปสำรวจ พ่อแม่ก็ไม่เรียกกลับมา เพราะคิดว่าไม่สำคัญ คนเหล่านี้จึงเป็นคนตกสำรวจ บ้างก็ไม่มีหลักฐานพิสูจน์ตน เมื่อไม่มีหลักฐาน ก็แก้ไขทะเบียนยาก ค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการแก้ไขเอกสารเพื่อให้เป็นบุคคลที่มีเอกสารถูกต้องก็มากขึ้น

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเรื่องขอสัญชาติไทย นับเป็นปัญหาที่ใหญ่ที่สุดของผู้ที่ต้องการได้รับสัญชาติไทย ทั้งชาวละหู่ดั้งเดิมและชาวละหู่อพยพ เนื่องจากค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าธรรมเนียม แม้จะมีการยกเว้นให้กับชาวเขาทำให้เสียค่าใช้จ่ายไม่ถี่ยิบเท่าแต่รายได้ของชาวเขาในกรณีหมู่บ้านหนึ่งซึ่งถูกบังคับให้ย้ายหมู่บ้านลงมาและกำลังประสบปัญหาเรื่องที่ทำกินและมีรายได้ไม่พอเพียงก็ทำให้ไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายในเรื่องสัญชาติได้ ส่วนชาวละหู่หมู่บ้านสองก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก เรื่องการขอสัญชาติในปัจจุบันจึงเป็นเรื่องของผู้ที่มีเงินจ่ายมากกว่าผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดจริง เพราะไม่ว่าจะมีคุณสมบัติตรงตามกฎหมายหรือไม่ก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น ปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินการยังเกี่ยวข้องกับการหาผลประโยชน์กับผู้ด้อยโอกาส โดยเกี่ยวข้องทั้งกับผู้นำชุมชน และเจ้าหน้าที่รัฐหลายฝ่าย เช่น ปลัดอำเภอเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์

ปัญหาการให้ข้อมูลผิดพลาด ซึ่งพบทั้งสองชุมชนแต่ในหมู่บ้านสอง พ่อหลวงจะสามารถจัดการกับปัญหาได้ดีกว่า เนื่องจากพ่อหลวงเป็นผู้จัดการด้านเอกสาร สามารถไปสอบถามประวัติอย่างละเอียดและถูกต้องกับผู้ดำเนินการได้ อย่างไรก็ตาม พ่อหลวงหมู่บ้านสองก็เห็นว่าแม้จะสื่อสารกับลูกบ้านเป็นภาษาละหู่ แต่

ในเรื่องที่ยากก็ต้องอาศัยเวลาทำความเข้าใจนานเนื่องจากชาวละหู่ส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ในเรื่องสังคมไทยและระบบราชการมาก ส่วนในหมู่บ้านหนึ่ง พบในกรณีที่ชาวบ้านไปดำเนินการเองที่อำเภอ ซึ่งเป็นข้อผิดพลาดของฝ่ายชาวเขาที่ทำให้ได้ข้อมูลไม่ตรงกับความจริง

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นจากทางราชการก็มีเช่นกัน ได้แก่ เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูลผิดพลาด การกำหนดเงื่อนไขด้านเวลาทำให้ชาวบ้านจัดทำเอกสารและเตรียมตัวเรื่องต่างๆ ไม่ทัน เจ้าหน้าที่อำเภอเรียกเงินจากชาวเขา เจ้าหน้าที่และผู้นำชุมชนสามารถจะดำเนินการให้ได้รับอนุมัติหรือไม่ก็ได้ จึงมีอำนาจในการต่อรองสูง เป็นการหาประโยชน์จากความไม่รู้หนังสือของชาวเขากระบวนการทำงานยังไม่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ตามความเห็นของปลัดอำเภอที่รับผิดชอบงานด้านสัญชาติในพื้นที่ศึกษามีการทำงานซ้ำซ้อนกันมากเกินไปและปัญหาความกระตือรือร้นของเจ้าหน้าที่

ชาวเขาที่ได้รับสัญชาติไทยแล้วกับชาวเขาที่ไม่มีสัญชาติไทย (คนต่างด้าว) มีความแตกต่างด้านสิทธิที่สำคัญดังนี้

ประการแรก สิทธิในการประกอบอาชีพ ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 ได้กำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำจำนวน 39 รายการ โดยปรกฏอาชีพซึ่งเป็นอาชีพหลักของชาวเขาหลายอาชีพได้แก่ งานกสิกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ งานขายของหน้าร้าน งานทอผ้าด้วยมือ งานทอเสื่อ หรืองานทำเครื่องใช้ด้วยกก หวาย ปอ ฟาง หรือเย็บไม้ไผ่ งานทำมิด งานประดิษฐ์เครื่องแต่งกาย งานเร่ขายสินค้า จะเห็นได้ว่าหากมีการบังคับใช้กฎหมายแล้ว ชาวเขาที่ไม่ได้รับสัญชาติไทย จะไม่สามารถประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงชีวิตได้เลย แต่ในความเป็นจริง ชาวเขาทั้งที่มีและไม่มีสัญชาติต่างก็ตั้งประกอบอาชีพที่ยกมาข้างต้นทั้งสิ้น ชาวเขาที่ไม่ได้รับสัญชาติกลายเป็นผู้ต้องทำงานเพื่อเลี้ยงชีวิตอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งทำให้ไม่มีความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน

ประการที่สอง ความแตกต่างในการถือครองที่ดิน ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดิน หมวดที่ 8 การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว มาตรา 87 ได้กำหนดจำนวนที่ดินที่ชาวเขาจะได้รับสิทธิ เป็นค่น่ว่า ที่อยู่อาศัย ครอบครองได้ไม่เกินหนึ่งไร่ ที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม ครอบครองได้ไม่เกิน 10 ไร่ ซึ่งชาวเขาที่ทำไร่หมุนเวียนจะใช้เนื้อที่ในการเกษตรมากกว่าที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ชาวเขาที่เป็นคนต่างด้าวไม่สามารถดำเนินชีวิตได้เพียงพอตามอัตภาพ นอกจากนั้น ก็ทำให้ชาวเขาบุกรุกที่ทำกินเพิ่มเติมอีกด้วย

ประการสุดท้าย สิทธิของเด็ก การที่เด็กชาวเขา (ที่เกิดในประเทศไทย) ไม่ได้รับสัญชาตินั้น ถือเป็นการผิดอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กที่ไทยเป็นภาคี ในข้อ 7 มีใจความสำคัญคือ เด็กจะมีสิทธิที่จะได้สัญชาติ ซึ่งรัฐได้สงวนไว้ทำให้ไม่ต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาดังกล่าว แต่ทั้งนี้ เป็นข้อที่มีความสำคัญ ผลที่ตามมาคือ ทำให้เด็กชาวเขาอยู่ในสถานะไร้สัญชาติ ในทัศนะของผู้วิจัย การจัดการปัญหาเด็กไร้สัญชาติ รัฐควรดำเนินการตามอนุสัญญาดังกล่าว และควรกลับไปย้อนพิจารณาการนำนโยบายรวมพวกมาใช้ โดยเฉพาะเด็กที่เกิดในประเทศไทย และในข้อ 8 ซึ่งมีใจความสำคัญคือ รัฐรับที่จะเคารพต่อสิทธิของเด็กในการรักษาเอกลักษณ์ของคนไว้ รวมถึงสัญชาติและความสัมพันธ์ทางครอบครัวของตนตามที่กฎหมายรับรอง โดยปราศจากการแทรกแซงที่มีชอบด้วยกฎหมาย แต่จากการศึกษาภาคสนามพบว่า ยังไม่ได้มีการปฏิบัติจริง เนื่องจากพบเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยในครอบครัวที่พ่อแม่ได้รับสัญชาติไทยแล้ว ทำให้ส่งผลกระทบต่อได้รับการศึกษา และสิทธิอื่นๆ

ความแตกต่างเหล่านี้ถือว่าเป็นความด้อยกว่าโดยเปรียบเทียบ (Relative deprivation) ซึ่งรัฐเป็นผู้กระทำให้เกิดความด้อยกว่าอันเนื่องมาจากความบกพร่องในการดำเนินการด้านทะเบียนราษฎรของรัฐ การดำเนินงานของภาครัฐที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่ารัฐได้เปลี่ยนจากการใช้นโยบายรวมพวกมาเป็นนโยบายการจำแนก ซึ่งเริ่มในช่วงปี พ.ศ. 2530 ทั้งนี้ นโยบายจำแนกทำให้ชาวเขาที่ไม่ได้เป็นคนไทยถูกทำให้ด้อยกว่าและการจำแนก

ด้วย จะเห็นได้จากชาวหมู่บ้านหนึ่งที่ไม่มีความรู้ว่าต้อง
แจ้งเกิดให้ลูกและไปรับสูติบัตร ต้องไปเกณฑ์ทหารเมื่อ
อายุครบ 18 ปี เป็นต้น ความสามารถในการจัดการศึกษา
ของรัฐในอดีตอาจไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึงแต่หลังจาก
เปิดโอกาสให้ชาวละหู่ได้รับสัญชาติไทยแล้ว ควรมีการ
สนับสนุนเรื่องความรู้ภาษาไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
ในชีวิตประจำวัน ให้กับชาวละหู่เพิ่มขึ้นด้วย เพื่อช่วยใน
การปรับตัวและส่งเสริมคุณภาพชีวิตประชาชน

● ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปัญหของรัฐ

1. การปรับปรุงสิทธิตามรัฐธรรมนูญของ
พลเมืองไทย คนต่างด้าว และคนไร้สัญชาติเนื่องจากการ
รักษาสถิตตามรัฐธรรมนูญของคนแต่ละกลุ่มยังไม่ได้รับ
การขยายผลอย่างเต็มที่ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษย
ชนในด้านต่างๆ ของคนต่างด้าวและคนไร้สัญชาติ ซึ่งแม้
จะไม่ควรได้รับสิทธิเทียบเท่ากับพลเมืองไทย แต่ควรได้
รับการคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินตามสมควร

2. ปรับปรุงกฎหมาย ในการลงรายการสัญชาติ
ไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวเขา เนื่องจากการศึกษา
พัฒนาการของความเปลี่ยนแปลงในนโยบายทำให้ทราบ
ว่าเกิดความบกพร่องในเรื่องการจัดการด้านเอกสาร และ
การกำหนดสถานะบุคคลไม่ตรงตามความจริง การปรับ
ปรุงกฎหมายให้เข้ากับข้อเท็จจริง เป็นต้นว่า การกำหนด
สัญชาติของคนในครอบครัวเดียวกัน หรือการตรวจสอบ
ข้อเท็จจริงของผู้ได้รับสัญชาติไทยในเขตอำเภอที่มีปัญหา
เรื่องความโปร่งใสในการทำงานของเจ้าหน้าที่ หรือหมู่
บ้านที่อยู่ติดชายแดน จึงมีความจำเป็นในการปรับตัวให้
เข้ากับสถานการณ์การขอสัญชาติของชาวเขาที่เปลี่ยน
แปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมทั้งภายในและ
ภายนอกประเทศไทย

3. ในระดับนโยบายควรมีการสังเคราะห์นโยบาย
ใหม่ทั้งการรวมพวกและการกีดกันคนออกไปขึ้นใหม่ ซึ่ง
ผู้วิจัยเรียกว่า นโยบายการจำแนกที่เป็นธรรม กล่าวคือ
ต้องมีการรวมชาวเขาดั้งเดิมเข้ามาเป็นคนไทยและกีดกัน
ผู้อพยพใหม่ไม่ให้ขอเอกสารสำคัญเข้ามาขอสัญชาติไทย

ได้ แต่ทั้งนี้ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ รัฐบาลต้องไม่
กระทำการใดๆ ที่เป็นการกดขี่ (Deprive) ชาวเขา

4. ปรับเปลี่ยนทัศนคติเจ้าหน้าที่รัฐ ในการติดต่อ
ประสานงานกับชาวเขาหากเจ้าหน้าที่มีความรู้ในเรื่อง
ชาวเขาและมีความสามารถใช้ภาษาชาวเขาได้ ก็อาจทำให้
การตรวจสอบข้อเท็จจริงมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอก
จากนี้ ยังเป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างชาวเขา
กับทางราชการ ซึ่งก่อให้เกิดผลในทางบวกมากกว่าจะ
มองว่าชาวเขามักก่อปัญหาและไม่ใช้คนไทย

● สรุป

จากผลการศึกษาการได้รับสัญชาติไทยของชาว
ละหู่พบว่า กระบวนการที่ใช้ในปัจจุบันทำให้ชาวละหู่
ได้สถานะบุคคลไม่ตรงกับความเป็นจริงตามกฎหมาย ชาว
ละหู่ดั้งเดิมที่ควรจะได้สัญชาติไทยก็ไม่ได้สัญชาติ ส่วน
ชาวละหู่ที่อพยพเข้ามาภายหลังซึ่งไม่ควรได้รับสัญชาติ
ก็มีผู้ที่ได้รับสัญชาติไทย การได้รับสถานะบุคคลไม่ตรงกับ
ความเป็นจริงเช่นนี้ ทำให้ถูกหลานของคนเหล่านี้โดย
เฉพาะผู้ที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทยมีปัญหาเรื่องสถานะ
บุคคลยืดเยื้อต่อไป

หากการกำหนดสถานะบุคคลของชาวเขาต้องยึด
ตามกฎหมายปัจจุบัน กฎหมายที่รัฐใช้ในการกำหนด
สถานะบุคคลประเภทต่างๆ หรือตัดสินใจจะให้ชาวเขา
ได้รับสัญชาติไทยหรือไม่ ก็ไม่สามารถวัดความเป็น
คนไทยของชาวเขาได้ เนื่องจากใช้ระยะเวลาและเอกสาร
สำคัญเป็นหลัก ซึ่งทั้งระยะเวลาและเอกสารที่ระบุระยะ
เวลาไม่ได้ช่วยให้กำหนดบุคคลที่จะเป็นหรือไม่เป็น
คนไทยได้ เนื่องจากเอกสารไม่ได้หมายถึงตัวบุคคล แต่
เอกสารเป็นการสื่อสารระหว่างชาวเขากับรัฐ ชาวเขาอาจ
มีเอกสารใดๆ ก็ได้ตามที่รัฐต้องการ แต่เอกสารที่ชาวเขา
มีอยู่ไม่จำเป็นว่าจะต้องแสดงสถานะที่ชาวเขาเป็นอยู่จริง
แต่รัฐเลือกรับเฉพาะเอกสารที่เข้ากับกฎหมายในการ
ตัดสินใจให้สัญชาติไทยแก่ชาวเขาเป็นส่วนใหญ่

ผู้ที่อพยพเข้ามาภายหลังและได้สัญชาติไทย
นั้น เป็นเหตุให้เกิดการอพยพเข้ามาใหม่อยู่ตลอดเวลา

เนื่องจากผู้อพยพเหล่านี้แสวงหาโอกาสในการมีชีวิตที่ดีกว่าเดิม และมองเห็นว่ายังมีโอกาสได้เข้าเป็นพลเมืองตามกฎหมายของประเทศไทยอยู่ หากดำเนินการตามแบบผู้อพยพที่ได้สัญชาติไทยอื่นๆ การอพยพเข้ามาเพิ่มขึ้นทำให้รัฐต้องรับภาระเพิ่มขึ้นในการให้สวัสดิการแก่ชาวเขาที่อพยพเข้ามาใหม่ เมื่อมีชาวเขาเข้ามาจับจองบุกเบิกที่ดินทำกิน ก็ทำให้เกิดผลกระทบทางทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในระยะยาว

เมื่อมีผู้อพยพเข้ามามากเกินความสามารถที่รัฐจะรับภาระ รัฐจึงมีนโยบายผลักดันชาวเขาออกนอกประเทศ ทำให้เกิดปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนของชาวเขาตามมา เช่น ในกรณีที่ดินในครอบครัวเดียวกันมีสถานะบุคคลต่างกันตามเอกสาร อาจเกิดเหตุการณ์ต้องผลักดันแม่และลูกที่มีบัตรเขียวขอบแดงออกนอกประเทศแต่พอสามารถอยู่ในประเทศไทยได้ทำให้ครอบครัวต้องแตกแยก ชาวเขาถูกละเมิดสิทธิตั้งแต่กระบวนการ

การก่อนจะได้รับสัญชาติไทย ซึ่งให้อำนาจกับผู้อยู่ในท้องถิ่นสามารถขู่หรือกรรโชกทรัพย์หรือกระทำการอื่นเป็นการละเมิดสิทธิต่างๆ ของชาวเขาได้ เพราะชาวเขาที่ไม่ได้สัญชาติไทยก็ยังต้องโอกาสในการได้รับความคุ้มครองจากรัฐมากกว่าคนไทย

ปัญหาที่เป็นวัตถุประสงค์ของการให้สัญชาติจึงไม่ได้รับการแก้ไข เนื่องจากไม่สามารถผ่านขั้นตอนการแก้ไขปัญหาด้านเอกสารและการดำเนินการไปได้ นอกจากการกำหนดตัวบุคคลให้ถูกต้องไม่สามารถทำได้สำเร็จแล้ว ชาวเขาก็มียุคคุณภาพชีวิตที่ไม่ดีขึ้น ซึ่งหากทั้งปัญหาชาวเขาดังกล่าวไว้ก็อาจเกิดผลกระทบหรือเกิดปัญหาสังคมอื่นๆ ตามมาได้อีกมากมาย เนื่องจากสำนึกในความเป็นเจ้าของสังคมร่วมกัน ยังไม่สามารถแทรกซึมเข้าไปในสังคมของชาวเขาได้เท่ากับคนไทย



บรรณานุกรม

- กฤตยา อาชวนิจกุล และพรสุข เกิดสว่าง. 2540. สถานะของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กานดา คารุทยาน. 2543. นโยบายที่เหมาะสมสำหรับกำหนดสถานะบุคคลของคนพื้นที่สูง: ศึกษาเฉพาะกรณีชาวเขา อำเภอแม่สลด จังหวัดตาก. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ทะเบียนกลาง, สำนัก, กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. 2544. ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาขอย้ายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2543. พิมพ์ครั้งที่ 2. ประเทือง นรินทรางกูร ณ อยุธยา. 2543. “ชุมชนกับการจัดการทรัพยากรที่ดินในภาคเหนือ.” ใน
- อานันท์ กาญจนพันธุ์ (บรรณาธิการ). พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร: สถานการณ์ประเทศไทย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ประสิทธิ์ มงคลธรรม. 2540. ผลอันเกิดจากการที่ชาวไทยภูเขาได้รับการลงสัญชาติไทย: ศึกษาเฉพาะกรณี 14 จังหวัดภาคเหนือ. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. 2541. “วาทกรรมว่าด้วย ‘ชาวเขา’.” สังคมศาสตร์ 11(1):92-134.
- ศรีจักร วัลลิโภดม. 2545. ประวัติศาสตร์โบราณคดีของล้านนาประเทศ. กรุงเทพฯ: มติชน.
- Sturgeon, Janet C. 1996. “State-building processes and the perception of the periphery.”

In the Proceedings of the 6th International Conference on Thai Studies, Theme II Cultural Crisis and the Thai Capitalist Transformation, Chiang Mai, Thailand, 14-17 October 1996.