

ชุดโครงการวิจัย
ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย:
การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย
และการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ

สถานะของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย

โดย

กฤตยา อาชวนิจกุล

พรสุข เกิดสว่าง

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
ดำเนินงานโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

ชุดโครงการวิจัย
ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย:
การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อเสนอทางกฎหมาย
และการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ

สถานะของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย

โดย
กฤษฎา อาชนิจกุล
พรสุข เกิดสว่าง
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
ดำเนินงานโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

แม่น้ำสาละวินใหญ่ หลงว่าตัวใหญ่เอง
แม่น้ำโขงใหญ่ หลงว่าตัวใหญ่เอง
ใหญ่เพราะห้วยเล็ก ๆ ไหลลงสู่
ใหญ่เพราะสายน้ำน้อย ๆ ไหลลงสู่
เล็ก ๆ ไม่ไหลลงสู่
ใหญ่ ๆ ก็จะแห้งขอดลง

เพลงพื้นบ้านชาวกะเหรี่ยงปกาญญอ

(คัดจากวารสารเสียงภูเขา ตุลาคม 2534)

รายงานวิจัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานส่วนกลางของชุดโครงการวิจัย ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามของประเทศไทย เป็นรายงานที่ครอบคลุมถึงคนข้ามชาติอีกกลุ่มหนึ่งของประเทศเรา คือชาวเขาและชนกลุ่มน้อย โดยนัยแห่งนามที่ถูกเรียกขานของประชากรกลุ่มนี้ก็แสดงชัดเจนว่า ย่อมมีจำนวนน้อยกว่าคนไทยพื้นราบ หรือผู้มีสัญชาติไทย ซึ่งโดยนัยทางกฎหมายจะหมายถึงคนไทย เพราะคนต่างด้าวในกฎหมายไทยหมายถึงรวมถึงคนทุกกลุ่มที่มีได้ถือสัญชาติไทย แต่ถ้ามองโดยนัยแห่งประวัติศาสตร์ของการมีถิ่นที่อยู่ในอาณาบริเวณของประเทศสยามปัจจุบัน มีคนหลายกลุ่มหลายพวกได้อยู่อาศัยบนผืนดินแถบนี้มานานนับเป็นร้อยปีแล้ว ความซับซ้อนและสับสนที่จะนับจัดประชากรชาวเขาและชนกลุ่มน้อย เนื่องจากการมีถิ่นที่อยู่บนพื้นที่สูงห่างไกล การคมนาคมกับสังคมพื้นล่างเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก แล้วยังเป็นเพราะความสับสนอันเกิดจากหน่วยงานของรัฐที่กำหนดนิยามอันขัดแย้งกัน ดังปรากฏรายละเอียดในรายงานฉบับนี้

นัยสำคัญจากรายงานนี้คือ เมื่อเป็นคนแห่งรัฐย่อมต้องถูกตีทะเบียนรับรองจึงจะได้สิทธิแห่งความเป็นคนของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา การครอบครองที่ดิน การรักษาพยาบาล การทำงาน และอื่นๆอีกร้อยแปด เพราะเหตุนี้ ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยจึงมีทั้งผู้ที่ได้เป็นคนสัญชาติไทย เป็นคนไร้สัญชาติ หรือคือคนเถื่อนเข้าเมืองผิดกฎหมาย แม้ว่าจะไม่เคยเดินทางออกนอกประเทศไทยเลยก็ตาม เป็นผู้อพยพหลบภัยสงคราม และเป็นแรงงานเถื่อนทำงานโดยผิดกฎหมายแรงงาน

บนเส้นทางของการเขียนรายงานนี้ ผู้เขียนทั้งสองได้รับความเมตตากรุณาจากผู้รู้เป็นจำนวนมาก ที่กรุณาให้ข้อมูล เล่าเรื่อง ให้เอกสาร ให้ข้อคิด ให้โอกาสที่ผู้เขียนได้เรียนรู้ถึงภูมิปัญญาน่าฟังของประชากรกลุ่มนี้ มีทั้งกลุ่มชาวเขาเองหลายเผ่าพันธุ์ ข้าราชการหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะจากกรมประชาสงเคราะห์ และกรมการปกครอง และมิตรสหายนักวิชาการจากหลายสถาบัน ผู้เขียนขอขอบพระคุณบุคคลหลากหลายฝ่ายที่ทำให้รายงานฉบับนี้ลุล่วงลงไปได้ โดยเฉพาะพี่น้องชาวเขาที่ได้สะท้อนภาพชีวิตเรียบง่ายและสมถะ แต่ประสบปัญหาารุมเร้าจากเรื่องความไม่แน่นอนในสถานะของตนเองต่อการดำรงชีพบนผืนแผ่นดินไทย

ข้อเขียนที่ท่านจะเปิดอ่านต่อไปนี้อาจชวนสับสน สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากตัวปัญหาและข้อมูลของเรื่องเองที่วาววนเวียน โดยเฉพาะตัวเลขจากแหล่งต่าง ๆ แต่สาเหตุหลักมาจากภูมิปัญญาของผู้เขียนในการจัดระบบ และการนำเสนอที่ยังอาจขาดความกระชับชัดเจนดังใจปรารถนา คำเสนอแนะและข้อคิดเห็นจากผู้อ่านและผู้รู้ทุกท่านจึงเป็นสิ่งที่ผู้เขียนต้องการอย่างยิ่ง

กฤตยา อาชวนิจกุล

พรสุข เกิดสว่าง

สารบัญ

	หน้า
บทที่หนึ่ง ความสับสนเรื่องชาวเขาและชนกลุ่มน้อย	1
1.1 ความสับสนในคำจำกัดความของภาควาชาการ	2
1.2 ความแตกต่างในคำจำกัดความ	6
1.3 ข้อสังเกต	7
บทที่สอง นโยบายรัฐกับสถานะของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย	9
2.1 นโยบายรัฐกับสถานะของชาวเขา	11
2.2 ความแตกต่างของหน่วยงานหลักที่ทำงานกับชาวเขา	13
2.3 นโยบายรัฐกับสถานะของชนกลุ่มน้อย	15
บทที่สาม ผลกระทบการไร้สัญชาติ	17
3.1 ความต้อยโอกาสในการรับบริการของรัฐ	18
3.2 การจำกัดการถือครองที่ดิน	19
3.3 การละเมิดสิทธิมนุษยชน	19
บทที่สี่ การพิจารณาสถานภาพแก่ชาวเขาและชนกลุ่มน้อย	21
4.1 การทำทะเบียนประวัติและบัตรชนกลุ่มน้อย โดย กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย	21
4.2 โครงการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง (2533-2534)	
กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย	25
4.3 โครงการจัดทำทะเบียนชุมชนบนพื้นที่สูงในประเทศไทย 2538 กองสงเคราะห์ชาวเขา	
กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	27
4.4 การพิจารณาลงรายการสัญชาติไทยแก่ชาวเขาและชนกลุ่มน้อย	28
4.5 โครงการพิจารณาให้สถานะคนต่างด้าวแก่ชาวเขาที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย	30
บทที่ห้า การสำรวจและทำทะเบียนชาวเขาและชนกลุ่มน้อย	31
5.1 ว่าด้วยจำนวนชาวเขาและชนกลุ่มน้อย	31
5.2 ความแตกต่างของการเก็บข้อมูล	33
5.3 ปัญหาในการเก็บข้อมูลทะเบียนและการพิจารณาสถานะแก่ชาวเขาและชนกลุ่มน้อย	35
5.4 ผลกระทบจากความคลาดเคลื่อนของข้อมูล	42

บทที่หก ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยกับวิกฤตการณ์แรงงานข้ามชาติ.....	43
บทที่เจ็ด ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายของรัฐต่อชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย.....	46
7.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการสำรวจและการจัดทำทะเบียนชาวเขาและชนกลุ่มน้อย.....	47
7.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายแรงงานชาวเขาและชนกลุ่มน้อย.....	48
เอกสารอ้างอิง.....	50
ภาคผนวก.....	52
ภาคผนวก ก.	
ภาคผนวก ข.	
ภาคผนวก ค.	
ภาคผนวก ง.	

บทที่หนึ่ง ความสับสนเรื่องชาวเขาและชนกลุ่มน้อย

ทุกวันนี้

คนเราอยู่ในรถโดยสารโลก

ขับรถโดยนายทุน มีทหารเป็นเด็กท้ายรถ

ถ้าเราไม่ขึ้น นายทุนก็ไม่ได้เงิน ทหารก็ไม่มีข้าวกิน

จริง ๆ แล้วนายทุนนี้ขับรถไม่ได้

ไม่ดันเดี่ยวยังปลูกไม่ได้

แล้วจะขับรถได้อย่างไร

พวกเราจะหาคะเมนต์ลิงกาเวียนหัวแค่ไหน

ก็บอกให้นายทุนหยุดรถไม่ได้

พ่อเลป้า

กวีชาวกะเหรี่ยงปกาญญอ

(คัดจากวารสารเสียงภูเขา สิงหาคม 2534)

แนวความคิดเรื่อง 'คนข้ามชาติ' ที่เกี่ยวกับกลุ่มคนที่เกิดและใช้ชีวิตอยู่ในขอบเขตของประเทศหนึ่งโดยมิได้ถือสัญชาติของประเทศใด ๆ เลย หรือที่เรียกว่า กลุ่มคนไร้สัญชาติ (stateless people) เป็นสถานการณ์ที่มักเกิดต่อชนกลุ่มน้อยในประเทศต่าง ๆ หรือ กลุ่มชนพื้นเมืองดั้งเดิม หรือ กลุ่มผู้อพยพพลัดถิ่นเข้าเมือง กลุ่มบุคคลเหล่านี้ซึ่งตามระบบกฎหมายไทยแล้วจะปราศจากสิทธิในการเดินทางข้ามเขตที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ได้ และหรือไม่มีสิทธิในการทำงานด้วย¹ สถานภาพชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยที่เชื่อมโยงกับการเป็นคนข้ามชาติ และการเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมาย จึงเป็นคำถามหลักหนึ่งในโครงการวิจัยชุดนี้ ความสับสนต่อสถานภาพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยส่วนหนึ่งมาจากความไม่แน่ใจว่า ในกลุ่มบุคคลเหล่านี้ ใครคือคนไทยในสายตาการปกครองไทยบ้าง เพราะมีเงื่อนไขซับซ้อนมากพอสมควรต่อการที่คนเหล่านี้จะได้รับสัญชาติไทย รายงานฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์จะตอบคำถามหลักตามชื่อเรื่องว่า สถานะที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยนั้นเป็นอย่างไร โดยการวิเคราะห์คำจำกัดความของภาครัฐ ความแตกต่างสับสนของจำนวนที่ภาครัฐสำรวจได้ระหว่างหน่วยราชการ และผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อกลุ่มชาวเขาและชนกลุ่มน้อย²

¹ โปรดดูรายละเอียดใน กฤตยา อาชวนิจกุล, วรณา จารุสมบุรณ์ และอัญชลี วรวัชรรัตน์ (2540). ความซับซ้อนและความสับสนเรื่องคนข้ามชาติในประเทศไทย. 1 ใน 14 รายงานของชุดโครงการวิจัยนี้.

² ข้อมูลพื้นฐานที่ใช้ในการเขียนรายงานนี้มาจากการศึกษาวิเคราะห์เอกสาร การสัมภาษณ์ระดับลึกเจ้าหน้าที่รัฐบาลที่ทำงานเรื่องนี้ และการจัดกลุ่มสนทนากับชาวเขาในบางพื้นที่ ข้อมูลที่ปรากฏในรายงานนี้ทั้งหมดเป็นข้อมูลสมมุติ

1.1 ความสับสนในคำจำกัดความของภาคราชการ

เมื่อเอ่ยถึงเรื่องชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยนั้น คงต้องเริ่มต้นกันที่ **ความสับสน** คือแม้เพียงคำว่า 'ชาวเขา' หรือ 'ชนกลุ่มน้อย' แต่ละหน่วยงานทั้งองค์กรภาครัฐและเอกชน หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ประชาชนทั่วไป ก็ล้วนมีนิยามของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยที่ต่างกันไป บางคนมองว่า ชาวเขาคือชนกลุ่มน้อย และชนกลุ่มน้อยก็คือชาวเขา แต่บางคนก็แยกภาพชาวเขาออกจากชนกลุ่มน้อยโดยสิ้นเชิง และยังคงมีอีกหลายคนที่ยืนยันว่า 'ชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยคือใครกันแน่' เมื่อเริ่มต้นอย่างนี้แล้ว การจะถกทนายโยบายหรือการดำเนินงานใด ๆ กับประชาชนกลุ่มดังกล่าวก็ย่อมเป็นไปได้ยาก เพราะหากเริ่มด้วยความสับสน ก็มักต้องลงท้ายที่ความสับสนทุกทีไป ในรายงานฉบับนี้ผู้เขียนจึงขอเริ่มเรื่องจากคำนิยามจากหน่วยงานหลักของรัฐที่ทำงานเกี่ยวกับชาวเขาและชนกลุ่มน้อย 2 หน่วยงานคือ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และกรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เพื่อความเข้าใจตรงกันแต่เบื้องต้น

(1) คำจำกัดความของสำนักทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

จากเอกสารของสำนักทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง ที่สรุปสถิติทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวของชนกลุ่มน้อย (กรมการปกครอง ตุลาคม 2539) ได้ให้คำจำกัดความชนกลุ่มน้อยว่าคือ **กลุ่มชนที่มีเชื้อคนไทยมีจำนวนน้อยกว่าเจ้าของประเทศ มีวัฒนธรรมแตกต่างกันไป และอาศัยอยู่ในประเทศไทย** ซึ่งอาจเป็นชนกลุ่มน้อยดั้งเดิม เช่น ชาวเขา หรือเป็นผู้อพยพเข้ามา หลบหนีเข้าเมือง หรือเข้ามาพักชั่วคราว รวม 11 กลุ่มหลักคือ³

1. **ญวนอพยพ** คือ คนเวียดนามที่หนีการปราบปรามของฝรั่งเศสในปี 2488-2489 มาอยู่ใน 13 จังหวัด คือ นครพนม มุกดาหาร หนองคาย อุบลราชธานี อุตรธานี ยโสธร สกลนคร ปราจีนบุรี สุราษฎร์ธานี พัทลุง หนองบัวลำภู สระแก้ว อำนาจเจริญ มีจำนวนโดยรวมตั้งแต่รุ่นแรกจนถึงชั้นหลาน 39,693 คน กลุ่มนี้จะค่อย ๆ หมดไปเรื่อย ๆ เพราะชั้นลูกหลานที่เกิดในเมืองไทย กำลังเริ่มต้นดำเนินการให้ได้รับสัญชาติไทย

2. **จีน** แบ่งเป็นหลายกลุ่มย่อยดังนี้

2.1 **อดีตทหารจีนคณะชาติ (อดีตทชช.)** คือ อดีตทหารกองพล 93 และครอบครัวของจีนได้วันที่หลบหนีจีนคอมมิวนิสต์เข้ามาในเขตจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย และแม่ฮ่องสอน ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2497 มีจำนวน 13,143 คน ได้รับการแปลงสัญชาติเป็นไทยไปแล้ว 3,000 คน

2.2 **จีนฮ่ออพยพ** คือคนจีนอพยพพร้อมครอบครัวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493-2504 ในจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน โดยอ้างว่าเป็นญาติของอดีตทชช.บ้าง มีจำนวน 7,814 คน

2.3 **จีนฮ่ออิสระ** คือคนจีนที่อ้างว่าเป็นญาติของ 2 กลุ่มแรก หรือหลบหนีเข้าเมืองเองบ้างตั้งแต่ 2505-2532 ปัจจุบันถูกควบคุมให้อยู่ภายในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอนและพะเยา ยังถือเป็นผู้หลบหนีจากประเทศจีน ไม่มีนโยบายจะให้สัญชาติเหมือนกับจีนฮ่อ 2 กลุ่มแรก ทางราชการได้สำรวจทำทะเบียนประวัติไว้จำนวน 16,581 คน

³ จำนวนชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในตอนนี้อยู่ที่ 1.1 ทั้งหมดนี้ ได้จากเอกสารสรุปสถิติชนกลุ่มน้อยที่กรมการปกครองได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว ตุลาคม 2539 ยกเว้นแต่จะมีการอ้างอิงเป็นต่างหากออกไป.

3. **อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา (อดีต จคม.)** คือกลุ่มผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยที่เคยอยู่ พรรคคอมมิวนิสต์มลายาเก่าในจังหวัดยะลา นราธิวาสและสงขลา และได้เข้ามาอพยพตั้งเมื่อปี 2530 มีจำนวน 851 คน

4. **ไทยลื้อ** คือ คนเชื้อสายไทยในแคว้นสิบสองปันนา มณฑลยูนนาน ประเทศจีน ที่อพยพมาอยู่ในเขตจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย พะเยา ประมาณ 300 ปีมาแล้ว มีจำนวน 3,245 คน

5. **ลาวอพยพ** คือ คนลาวจากประเทศลาวที่อพยพมาโดยเฉพาะช่วงหลังปี 2517 ที่ลาวเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยมาอยู่ในจังหวัดหนองคาย อุบลราชธานี เลย อุดรดิตถ์ นครพนม มุกดาหาร พะเยา เชียงราย น่าน มีจำนวน 15,713 คน

6. **เนปาลอพยพ** คือ คนเนปาลที่อยู่ในพม่าสมัยเป็นอาณานิคมอังกฤษ และถูกขับไล่ออกมาหลังจากพม่าได้รับอิสรภาพ ปัจจุบันจำกัดพื้นที่ให้อยู่ในอำเภอทองผาภูมิ กาญจนบุรีแห่งเดียว ผ่อนผันให้ทำงานได้ โดยขออนุญาตต่อปี มีจำนวนประมาณ 1,500 คน แต่เมื่อปี 2537 มาต่อบัตรประจำตัวเพียง 957 คน

7. ชนกลุ่มน้อยชาวพม่า⁴

7.1 **ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า** คือบุคคลจากประเทศพม่าหลายเชื้อชาติที่อพยพเข้ามา ก่อน 9 มีนาคม 2519 หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบสังคมนิยมโดยนายพลเนวิน โดยอาศัยอยู่ใน เชียงใหม่ เชียงราย ตาก แม่ฮ่องสอน กาญจนบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพรและระนอง แต่เดิมในปี 2536 ทำทะเบียนไว้ได้ 47,735⁵ คน ส่วนเมื่อ 2537 มาต่อบัตรประจำตัวเพียง 13,824 คน

7.2 **ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า** คือผู้หลบหนีเข้าเมืองมาหลัง 9 มีนาคม 2519 ที่มีหลักแหล่งถาวรใน 9 จังหวัดเดิม ลำสุดกรมการปกครองทำบัตรประจำตัวได้ 130,000 คน

7.3 **ผู้ใช้แรงงานจากพม่า** คือบุคคลสัญชาติพม่าที่เข้ามาใช้แรงงานแถบชายแดน และอาศัยอยู่กับนายจ้าง โดยรัฐบาลมีนโยบายผ่อนผันให้อาศัยอยู่ได้ชั่วคราว กรมการปกครองทำทะเบียนประวัติไว้ 101,845 คน

7.4 **ผู้หลบหนีจากการสู้รบในพม่า** คือบุคคลเชื้อชาติต่าง ๆ ซึ่งหลบหนีการปราบปรามชนกลุ่มน้อยของรัฐบาลทหารพม่ามาอยู่ในพื้นที่พักพิง ทางรัฐยังไม่มียุทธศาสตร์จะทำทะเบียนประวัติหรือบัตร จากรายงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานช่วยเหลือผู้หลบหนีภัยการสู้รบนี้ เมื่อเดือนธันวาคม 2539 มีสมาชิกชนกลุ่มน้อยจากพม่าในพื้นที่พักพิงชั่วคราวจังหวัดแม่ฮ่องสอน ตาก และกาญจนบุรี รวม 91,500⁶ คน และยังคงเพิ่มขึ้นอีกเรื่อย ๆ แถบจังหวัดแม่ฮ่องสอน นอกจากนี้ ด้วยการกวาดล้างกองกำลังชนกลุ่มน้อยชาวกะเหรี่ยงครั้งใหญ่ตั้งแต่ต้นปี 2540 ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบได้หลั่งไหลเข้าสู่พื้นที่รองรับอำเภออุ้มผาง จังหวัดตากกว่าหมื่นคน และกำลังเดินทางเข้ามาเรื่อย ๆ ทางจังหวัดกาญจนบุรี ราชบุรี และประจวบคีรีขันธ์อีกหลายพันคน จนถึงเดือนเมษายน

⁴ ในที่นี้เป็นคำจำกัดความของกรมการปกครอง แต่แท้จริงแล้วหมายถึงกลุ่มประชาชนจากประเทศพม่า.

⁵ เอกสารประกอบโครงการประชุมชี้แจงข้อมูลแนวทางปฏิบัติการพิจารณาการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านชาวไทยภูเขา ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของสำนักทะเบียนในเขต 20 จังหวัด ส่วนการทะเบียนราษฎร ฝ่ายการทะเบียนชนกลุ่มน้อย กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย 2537.

⁶ ข้อมูลองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานกับผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบในพม่า.

2540 ก็ยังสรุปตัวเลขไม่ได้ เพราะการสำรวจยังดำเนินต่อไปและมีผู้เดินทางเข้ามาไม่ขาดสาย แต่คาดว่าตัวเลขจะเพิ่มขึ้นอีกเป็นหลักหมื่นเช่นกัน

7.5 **นักศึกษาพม่าที่หลบหนีการปราบปรามของรัฐบาลพม่า** เริ่มเข้ามาหลังการเรียกร้องประชาธิปไตยปี 2531 มารายงานกับกระทรวงมหาดไทย 1,355 คน มารายงานตัวในเขตควบคุมอำเภอปากท่อ ราชบุรี 142³ คน ปัจจุบันไม่ทราบจำนวนแน่ชัด แต่สำนักงานความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้คุมตัวเลขไว้ และไม่มียุบายจะทำทะเบียนประวัติหรือบัตรประจำตัว

8. **ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกง กัมพูชา** คือคนไทยจากเกาะกง ซึ่งแต่เดิมเคยเป็นดินแดนของไทย เมื่อปี 2517 กัมพูชาเปลี่ยนแปลงการปกครอง จึงได้อพยพเข้ามาอยู่ในจังหวัดตราด มติคณะรัฐมนตรี 19 กุมภาพันธ์ 2534 ให้นำบุคคลเหล่านี้แปลงสัญชาติเป็นไทยได้ แต่ยังคงเหลือที่พิสูจน์ไม่ได้แน่ชัดว่าเป็นคนไทย 5,470 คน

9. **ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา** คือคนเชื้อสายกัมพูชาที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย มาทำทะเบียนประวัติกับกรมการปกครองไว้ 6,265 คน

10. **ผู้พลัดถิ่นพม่าเชื้อสายไทย** คือคนไทยที่อาศัยอยู่ในดินแดนที่ถูกอังกฤษยกเป็นเขตกลายเป็นของพม่า หรือคนไทยที่เข้าไปทำงานในพม่าเมื่อ 40-50 ปีก่อน เมื่อประเทศมีความไม่สงบนานับประการก็อพยพกลับมาเมืองไทย โดยอยู่ในเขตจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ระนอง ตาก ชุมพร มีจำนวนประมาณ 7,849 คน รัฐบาลมีนโยบายให้แปลงสัญชาติได้ต่อไปเหมือนคนไทยจากเกาะกง

11. บุคคลบนพื้นที่สูงและชาวเขา

ชาวเขา คือ ชนกลุ่มน้อยที่ตั้งถิ่นฐานบริเวณป่าเขาในพื้นที่ภาคเหนือและตะวันตกรวม 20 จังหวัดคือ เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ลำพูน ลำปาง พะเยา ตาก สุโขทัย น่าน กำแพงเพชร แพร่ พิจิตรโลก เพชรบูรณ์ เลย อุทัยธานี กาญจนบุรี สุพรรณบุรี ราชบุรี เพชรบุรีและประจวบคีรีขันธ์ แบ่งเป็นเผ่าสำคัญ 9 เผ่า คือ ม้ง อีเก้อ (อาข่า) เย้า (เมี่ยน) กะเหรี่ยง ลีซอ (ลีซู) มูเซอ (ลาหู่) ลัวะ ถิ่น ชมุ นอกจากนี้แล้วชาวเขายังถูกแบ่งเป็น

- **ชาวไทยภูเขา** คือชาวเขาที่มีถิ่นฐานดั้งเดิมในประเทศไทย จำนวนชาวเขาที่ได้รับการพิจารณาให้สัญชาติไทยแล้วมี 182,065 คน แต่บางกลุ่มยังไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรเนื่องจากตกสำรวจ หรือมีถิ่นที่อยู่ห่างไกลไม่สามารถติดต่อกับทางราชการได้ ซึ่งต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวไทยภูเขา ปี 2535 ต่อไป

- **ชาวเขาอพยพจากนอกประเทศ** แม้ลูกหลานจะเกิดในประเทศไทยก็ไม่ได้รับสัญชาติ เพราะผลของพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) 2535 ปัจจุบันทางราชการได้กำหนดคุณสมบัติให้บางกลุ่มสามารถไปขอสถานะบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายแล้ว

ความสับสนจุดนี้เกิดจากความหมายของ **บุคคลบนพื้นที่สูง** ที่รวมชนกลุ่มน้อย เช่น ชาวไทยใหญ่ และรวมชาวไทยพื้นราบที่อาศัยทำกินร่วมกับชาวเขาเข้าไปด้วย จากการสำรวจเมื่อปี 2536 โดยสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชาวเขาและการปลูกพืชเสพติด (สส.อชส.) พบว่ามีบุคคลบนพื้นที่สูงจำนวน 804,726 คน ผู้เขียนได้สอบถามถึงวิธีการสำรวจตัวเลขข้างต้นนี้ ฝ่ายทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย กระทรวงมหาดไทยปฏิเสธไม่ทราบแหล่งที่มาของการเก็บข้อมูล ซึ่งไม่มีการแยกเป็นชาวเขา ชนกลุ่มน้อย และ

ชาวไทยพื้นราบให้เห็นเด่นชัด เจ้าหน้าที่กล่าวว่าตัวเลขนี้เพิ่มสูงขึ้นมากเมื่อเปรียบเทียบกับผลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติเมื่อปี 2528-2531 ที่ระบุจำนวนไว้ 579,239 คน ตัวเลขจากฝ่ายการทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย กรมการปกครอง ตุลาคม 2539 ซึ่งไม่ตรงกับแหล่งอื่นสรุปว่า มีชาวเขาได้รับสัญชาติไทยแล้วประมาณ 197,989 คน และมีชาวเขาที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง (2533-2534) 247,775 คน โดยเจ้าหน้าที่คาดประมาณเด็กเกิดใหม่ภายในช่วง 2534-2539 ไร่ราว ๆ 30,000 คน ดังนั้น เมื่อยัดจากจำนวนเต็ม 8 แสนกว่านี้ กรมการปกครองก็จะนับจำนวนที่เหลืออีก 372,102 คนเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองใหม่ทั้งสิ้น⁷

(2) คำจำกัดความของกองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ชุมชนบนพื้นที่สูง หมายถึงชุมชนที่ชาวเขาชาติพันธุ์ต่าง ๆ และชนกลุ่มอื่น ๆ ขึ้นไปอยู่อาศัยทำกินปะปนกับชาวเขา โดยที่ชาวเขาหมายถึงกลุ่มชนชาติส่วนน้อยที่อาศัยถาวรในพื้นที่สูงและทุรกันดารของภาคเหนือและตะวันตกเฉียงใต้ของประเทศไทย มีภาษา ค่านิยม ความเชื่อ ประเพณีวัฒนธรรมแตกต่างจากชาวไทยพื้นราบ มีจำนวน 745,910⁸ คน โดยแบ่งเป็น 9 เผ่าหลัก คือ

1. กะเหรี่ยง เป็นเผ่าที่อาศัยอยู่ในแผ่นดินไทยมากกว่า 200 ปีขึ้นไป ในประเทศไทยแบ่งเป็นกลุ่มสะกอ (ปกาเกอญอ) และโปว์ (โพลว์) รวมตัวหนาแน่นทางด้านป่าตะวันตกเชื่อมต่อกับแผ่นดินพม่ามีจำนวนมากที่สุดประมาณ 353,110 คน
2. แม้ว (ม้ง) กระจายตัวมากที่สุดในแถบจีน เวียดนาม ลาว และไทย มีจำนวนประมาณ 111,677 คน
3. เย้า (เมี่ยน) อาศัยอยู่ในจีน เวียดนาม ลาว พม่า ไทย ปัจจุบันมีประชากร 41,967 คน
4. อีเก้อ (อาข่า) ปัจจุบันอยู่ในจีน พม่า ลาว และอพยพเข้ามาในประเทศไทยเกือบ 100 ปีมาแล้ว และปัจจุบันมีกลุ่มที่อพยพมาจากพม่าเรื่อย ๆ มีจำนวน 49,903 คน
5. มูเซอ (ลาหู่) อาศัยอยู่ในจีน พม่า ลาว และไทย มีประชากร 82,158 คน
6. ลีซอ (ลีซู) เข้ามาอยู่ในประเทศไทยราว 60-70 ปีมาแล้ว ปัจจุบันมีประชากรราว 31,463 คน
7. ลัวะ เชื่อกันว่าเป็นเจ้าของดินแดนแถบลุ่มน้ำโขงก่อนชาวไทยจะมาครอบครอง ปัจจุบันส่วนใหญ่ได้ผสมกลมกลืนกับชาวไทยจนยากจะแบ่งชัดเจน มีประชากรประมาณ 17,346 คน
8. ถิ่น (ลัวะเมืองน่าน) มีจำนวน 48,025 คน
9. ขมุ ถิ่นฐานอยู่แถบลุ่มแม่น้ำโขง ไทย-ลาว ปัจจุบันได้ผสมกลมกลืนกับชนเผ่าอื่นและคนไทยมาก มีจำนวน 10,198 คน

⁷ สล.อชส. ไม่ได้นับว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองใหม่ แต่เป็นการตีความของกรมการปกครองเองที่เชื่อว่า ตนได้ทำงานครบถ้วนแล้ว

⁸ ทำเนียบชุมชนบนพื้นที่สูงในประเทศไทย ปี 2538 กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.

10. **ตองซู่ (กระเหรี่ยงปะโอ)** จำนวน 276 คน

11. **ตองเหลือง(มลาบรี)** มีจำนวน 57 คน ในจังหวัดแพร่

สองกลุ่มหลังนี้เพิ่งถูกเพิ่มในทำเนียบชุมชนบนพื้นที่สูง ฉบับ 2538 ของกองส่งเสริมชาวเขา

ชนกลุ่มน้อย หมายถึงกลุ่มชนชาติส่วนน้อยที่อาศัยอยู่ในพื้นที่สูงภาคเหนือของประเทศไทยในลักษณะชั่วคราว มีการเคลื่อนย้ายอยู่เสมอระหว่างประเทศไทย พม่า และลาว มีจำนวน 40,173 คน ได้แก่

1. **จีนฮ่อ** เริ่มอพยพจากจีนแผ่นดินใหญ่ด้วยเหตุผลทางการเมือง เข้ามาอยู่ในพม่าและไทยโดยตั้งหมู่บ้านบนพื้นที่สูง และปะปนกับชาวเขาเผ่าต่าง ๆ บ้าง ปัจจุบันอยู่ในเชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง พะเยา มีจำนวน 19,773 คน

2. **ไทยใหญ่** เป็นชนเผ่าดั้งเดิมในบริเวณเขตจังหวัดแม่ฮ่องสอน และรัฐฉาน ประเทศพม่า ปัจจุบันมีกลุ่มที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูงในจังหวัด เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน และเพชรบูรณ์ จำนวน 13,810 คน

3. **ไทยลื้อ** เป็นชนเผ่าดั้งเดิมแถบสิบสองปันนา ประเทศจีน ตอนเหนือของรัฐฉาน ประเทศพม่า และแม่ฮ่องสอน ปัจจุบันมีกลุ่มที่อยู่บนพื้นที่สูงในเขตเชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง และพะเยา จำนวน 3,904 คน

4. **ปะหล่อง (ดาระอั้ง-ปะลวง)** อพยพจากรัฐฉาน ประเทศพม่าเมื่อราวปี 2527 เป็นต้นมา โดยอาศัยอยู่ในเขตอำเภอฝาง เชียงใหม่ จำนวนล่าสุด 1,937 คน

5. **อื่น ๆ** ในการสำรวจไม่ได้ระบุชาติพันธุ์ไว้ชัดเจน ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่กองส่งเสริมชาวเขาอ้างว่าบางส่วนเป็นกลุ่มที่อพยพมาจากประเทศใกล้เคียง มีจำนวน 749 คน

จำนวนโดยรวมชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยจึงมี 786,083 คน และสำหรับคำว่าชุมชนบนพื้นที่สูงรวมคนไทยพื้นราบที่ขึ้นไปทำกินด้วยอีก 67,191 คน จึงรวมประชากรบนพื้นที่สูงเป็น 853,274 คน

1.2 ความแตกต่างในคำจำกัดความ

เห็นได้ชัดเจนว่า คำว่า 'ชาวเขา' และ 'ชนกลุ่มน้อย' ในสายตาของหน่วยงานรัฐจะมีความหมายตามขอบเขตหน้าที่ที่หน่วยงานตนเองต้องรับผิดชอบ คำจำกัดความของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยอย่างเป็นทางการของสำนักงานทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยจึง **นับชาวเขาเป็นหนึ่งในชนกลุ่มน้อย** ในขณะที่กองส่งเสริมชาวเขา กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม **แยกคำว่าชาวเขาและชนกลุ่มน้อยออกจากกัน** โดยให้ความสำคัญการแบ่งตามเผ่าพันธุ์มากกว่าสถานะทางกฎหมายหรือการจดทะเบียนใดๆ ความแตกต่างของสองหน่วยงานหลักที่ทำงานกับชาวเขาและชนกลุ่มน้อยนี้สรุปได้ดังนี้คือ

1. กรมการปกครองจะจัดชาวเขาเป็นหนึ่งในชนกลุ่มน้อย และเน้นการนับจำนวนเฉพาะชาวเขาที่ได้รับการสำรวจซึ่งได้รับสัญชาติไทย หรือ ทำทะเบียนบุคคลบนพื้นที่สูงไว้ นอกเหนือจากนั้นจะเป็นตัวเลขที่ได้รับจากหน่วยงานอื่นมา โดยจะถือเป็นกลุ่มที่เข้ามาใหม่หลังปี 2534 ทั้งหมด แต่จำนวนผู้ที่ทำทะเบียนบุคคลบนพื้นที่สูงไว้ก็อาจไม่ใช่ชาวเขา เพราะตามหลักเกณฑ์การทำทะเบียนได้รวมชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ เช่น ไทยใหญ่ ไว้ด้วย จึงไม่มีจำนวนแยกเฉพาะชาวเขาแน่นอน

2. กลุ่มคนต่างด้าวที่เพิ่งเข้าเมืองมาใหม่ เช่น ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ผู้หลบหนีการสู้รบในพม่า หรือกลุ่มที่อพยพมาตั้งหลักแหล่งใหม่ เช่น ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า จีนฮ่ออพยพ กรมการปกครองจะนับรวมเป็นชนกลุ่มน้อยทั้งหมด

3. กรมประชาสงเคราะห์ จะแยกคำว่าชาวเขาและชนกลุ่มน้อยออกจากกัน และให้ความสำคัญการแบ่งตามเผ่าพันธุ์มากกว่าสถานะทางกฎหมายหรือการจดทะเบียนใด ๆ การนับจำนวนชาวเขาจะนับตามกลุ่มที่ตั้งถิ่นฐานเป็นหมู่บ้านถาวร โดยถือว่าเป็นชาวเขาในประเทศไทยทั้งหมด

4. การนับจำนวนชาวไทยใหญ่ ไทยลื้อ จีนฮ่อของกรมประชาสงเคราะห์ จะนับเฉพาะกลุ่มที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูงตามคำจำกัดความของกรมที่ดินเท่านั้น ไม่ได้รวมถึงกลุ่มที่อยู่รวมบนพื้นราบกับประชาชนไทย และไม่ได้พิจารณาเรื่องสถานะทางกฎหมายหรือการจดทะเบียนใด ๆ

5. กรมประชาสงเคราะห์แยกชาวไทยใหญ่ออกเป็นชนกลุ่มน้อยชัดเจน ในขณะที่กรมการปกครองจะไม่แยกออกมาจากกลุ่มผู้อพยพจากพม่า โดยชาวไทยใหญ่อาจได้รับบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าหรือบุคคลบนพื้นที่สูงก็ได้ แต่กลับแยกไทยลื้อออกมาเป็นอีกกลุ่มต่างหาก ซึ่งให้สิทธิพิเศษในการร้องขอสัญชาติอีกด้วย

6. คำว่าบุคคลบนพื้นที่สูงของกรมประชาสงเคราะห์ ไม่ได้หมายความว่าประชาชนผู้ถือบัตรบุคคลบนพื้นที่สูง (สีฟ้า) เนื่องจากอาจมีผู้ไม่มีบัตรเลย หรือถือบัตรสีชมพู (ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า) สีขาว เหลือง และ ส้มเข้ม (จีนฮ่อกลุ่มต่าง ๆ) สีส้ม (ไทยลื้อ) และบัตรประชาชน (คนไทยพื้นราบและผู้ที่ย้ายมาตั้งถิ่นฐานได้แล้ว) อาศัยอยู่บนพื้นที่ดังกล่าว

7. ชาวเขาในความหมายของกรมประชาสงเคราะห์อาจไม่นับเป็นบุคคลบนพื้นที่สูงตามความหมายของกรมการปกครอง หากไม่ได้รับการทำทะเบียนสีเหลืองและบัตรประจำตัวสีฟ้า ชาวเขาจึงอาจมีสถานะเป็นชาวไทยภูเขาถือสัญชาติไทย หรือผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายอื่น ๆ

1.3 ข้อสังเกต

1. คำว่าบุคคลบนพื้นที่สูงอาจก่อให้เกิดปัญหาในการตีความ และเกิดความเข้าใจผิดหรือ สับสนได้ง่าย แม้แต่การประมาณจำนวนทั้งหมด หรือนับจำนวนผู้ได้รับสัญชาติไทยและคิดเปรียบเทียบกับร้อยละก็เกิดความสับสนว่า ข้อมูลที่ได้เป็นตัวเลขของบุคคลบนพื้นที่สูงหรือชาวเขา และจะคิดฐานในการเปรียบเทียบกับจำนวนบุคคลบนพื้นที่สูงทั้งหมดหรือเฉพาะชาวเขาเท่านั้น การอ้างอิงในเอกสารราชการหลายฉบับก็ไม่ได้ระบุแยกแยะชัดเจน บางครั้งผู้อ้างก็สับสนกับคำจำกัดความเสียเอง

2. หากพิจารณาถึงบุคคลบนพื้นที่สูง (ตามความหมายของกรมประชาสงเคราะห์) ที่ได้รับสัญชาติ ย่อมมีจำนวนและเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าการมุ่งมองเฉพาะชาวเขา เพราะบุคคลบนพื้นที่สูงจะรวมชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มที่มีสิทธิร้องขอสัญชาติไทย เช่น จีนฮ่อ ไทยลื้อ และยักรวมกลุ่มคนไทยพื้นราบด้วย

3. เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นหลาย ๆ แห่งเกิดความสับสนในการทำทะเบียนประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง เนื่องจากเข้าใจผิดว่า เป็นการนับชนกลุ่มน้อยเข้ารวมเป็นชาวเขา และจะทำให้มีสิทธิขอสัญชาติไทยตามระเบียบปี 2535 ต่อไป ทั้งนี้ได้มีผลสืบเนื่องไปถึงการหาผลประโยชน์จากการซื้อขาย และปลอมบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง (สีฟ้า) อย่างแพร่หลายในบางเขต

4. บุคคลหนึ่ง ๆ อาจมีหลายสถานะ คือ เป็นได้ทั้งผู้พลัดถิ่นจากประเทศพม่า บุคคลบนพื้นที่สูง ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากประเทศพม่า ผู้ใช้แรงงานจากประเทศพม่า เป็นต้น กรณีตัวอย่างที่พบในบางท้องถิ่น มีชาวมอญที่อพยพจากประเทศพม่า มีบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง (สีฟ้า) และบัตรผู้พลัดถิ่นซึ่งเข้าเมืองก่อน 9 มีนาคม 2519 อยู่ด้วย แรงงานจากประเทศพม่าบางคนในบางท้องถิ่นสามารถมีบัตรประจำตัวได้หลายต่อหลายสี และมีชื่ออยู่ในหลาย ๆ ทะเบียน และบางทีก็ให้ชื่อไว้ต่างกัน

5. บุคคลหนึ่ง ๆ อาจได้รับการบันทึกไว้ในทะเบียนที่ไม่ตรงกับสถานะที่แท้จริงของตน เช่น ชาวเขาในประเทศไทยซึ่งตกหล่นหรือพลาดโอกาสที่จะเป็น 'บุคคลบนพื้นที่สูง' ซึ่งจะถูกนับว่าเป็นผู้หลบหนีเข้ามาภายหลังปี 2534 ไปโดยปริยายนั้น ก็อาจมีนายจ้างพาไปทำบัตรผู้ใช้แรงงานจากประเทศพม่า (สีม่วง) ให้ก็ได้ ซึ่งเจ้าตัวก็จะยินดีทำเพราะคิดว่าการลงทะเบียนหรือมีบัตรประจำตัวชนิดใดชนิดหนึ่งย่อมดีกว่าไม่มี หรือผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าหลัง 9 มีนาคม 2519 ซึ่งตั้งหลักแหล่งถาวรในประเทศไทยอาจพยายามหาโอกาสวิ่งเต้นเป็นบุคคลบนพื้นที่สูง ซึ่งถือว่าสถานะดีกว่าการเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับบัตรประจำตัวสีส้ม ผู้ถือบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูงจึงอาจไม่ได้มีถิ่นฐานถาวรแต่กลับเป็นแรงงานไทยใหญ่อพยพ ดังนั้นชาวเขาจึงกลายเป็นแรงงาน และแรงงานก็อาจกลายเป็นบุคคลบนพื้นที่สูง (เรื่องบัตรหลากหลายสีที่ออกโดยกรมการปกครองนี้จะกล่าวอย่างละเอียดในบทที่ 5 ต่อไป)

6. กรมประชาสงเคราะห์มีรายงานของชาวจีนฮั่นบนพื้นที่สูงในเขตลำปาง-งั่วย ทั้งที่กรมการปกครองได้กำหนดเขตควบคุมไว้ในเขตจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน และพะเยา แต่อาจเป็นไปได้ว่ากลุ่มที่กรมประชาสงเคราะห์พบในอีก 1 จังหวัดเพิ่มเติม จะเป็นกลุ่มที่ได้รับสัญชาติไทยแล้ว จึงเดินทางออกนอกพื้นที่ได้

ในรายงานฉบับนี้ ผู้เขียนขอสรุปนิยามของคำว่าชาวเขาและชนกลุ่มน้อยเพื่อความเข้าใจที่ตรงกันว่า จะแยก 'ชาวเขา' ในประเทศไทย ไม่ว่าจะได้รับสัญชาติไทย ได้รับการจัดทำทะเบียนใด ๆ หรือกลุ่มตกลำวงศ์ที่เชื่อได้ว่ามิได้อพยพเข้ามาใหม่หลังปี 2534 ซึ่งเป็นปีที่จัดทำทะเบียนบุคคลบนพื้นที่สูง ออกจาก 'ชนกลุ่มน้อย' อย่างชัดเจน โดย 'ชนกลุ่มน้อย' ก็จะนับรวมเพียงชนชาติส่วนน้อยอื่น นอกเหนือจากชาวเขา 11 เผ่าที่ได้เข้ามาตั้งถิ่นฐานมีหลักแหล่งถาวรในประเทศไทยเท่านั้น มิได้รวมเอาผู้หลบหนีเข้าเมืองใหม่ซึ่งเข้ามาเป็นแรงงานหรืออยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวตามแนวชายแดนเข้าด้วย สำหรับกลุ่มชาวเขาจากประเทศพม่าและลาวที่อพยพเข้ามาทำงานหรือหลบภัยสงครามนั้น ก็คือผู้หลบหนีเข้าเมืองนั่นเอง ในรายงานจะไม่นับรวมว่าเป็น 'ชาวเขา' แต่อย่างใด

บทที่สอง

นโยบายรัฐกับสถานะของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย

เมื่อเล็กฉันอยู่ที่นี้
โตขึ้นฉันแต่งงานที่นี่ มีลูกที่นี่ ทำไรทำนาที่นี่
ฉันไม่เคยไปอยู่ที่ไหน
จะอยู่ได้อย่างไรถ้าไม่มีป่ากับลำห้วย
คนเมืองอยู่กันไม่มีไร่มีนาได้อย่างไร
ฉันก็ไม่รู้

น้อเบะ

หญิงหม้ายกะเหรี่ยงปกาแกว๋อ ไร่สุกชาติ

แนวนโยบายของรัฐในการปกครองดูแลชนกลุ่มน้อยแบ่งได้เป็น 2 วิธีคิดหลักคือ พิจารณาชนกลุ่มน้อยว่าเป็น 'คนใน' คือนับรวมเข้าเป็นพลเมือง (citizen) ของรัฐ (inclusion) หรือมองว่าเป็น 'คนนอก' คือมิใช่คนของรัฐ (exclusion) กล่าวคือเป็นการปกครองแบบกลมกลืน หรือปกครองแบบแบ่งแยก Menzies (1992 อ้างใน Sturgeon 1997:132-133) ได้ศึกษาเปรียบเทียบนโยบายของรัฐบาลจีนในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชกับรัฐในยุโรปในยุคเดียวกันพบว่า รัฐจีนในอดีตใช้ทั้งยุทธวิธีและวิธีทางสัญลักษณ์ในการรวมคนที่อาศัยอยู่ตามชายขอบประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ภูเขาสูง ให้สามารถเชื่อมกับรัฐบาลกลางโดยเน้นการให้ความสำคัญในการพัฒนาคนกับพื้นที่พร้อมกัน เพื่อต้องการให้กลุ่มคนบนพื้นที่สูงนี้มีความจงรักภักดีต่อรัฐ ในขณะที่รัฐในยุโรปใช้วิธีกันคนออกจากพื้นที่หรือที่จริงคือ การขับคนออกจากป่า เพื่อมุ่งรับเอาทรัพยากรในป่ามาเป็นของรัฐ นโยบายแบบหลังสะท้อนว่ารัฐมีเพียงมุ่งควบคุมพื้นที่เพียงเดียว แต่ยังมุ่งหวังที่จะได้ผลประโยชน์ทุกประการที่จะตกตวงได้ในพื้นที่เหล่านั้น

จากแนวคิดเรื่องคนในคนนอกนี้ Sturgeon (1997) ได้นำมาใช้ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างสถานะของชาวเขาเผ่าอาข่าที่อาศัยอยู่ในประเทศจีนและประเทศไทยพบว่า จีนยังคงใช้นโยบายปกครองชาวเขาแบบเป็น 'คนใน' กล่าวคือชาวเขาทุกเผ่าได้รับสิทธิอย่างอัตโนมัติว่า เป็นพลเมืองของประเทศจีนหลังเกิดการปฏิวัติในปี 1949 และได้รับการปฏิบัติเหมือนกับเกษตรกรจีนในพื้นที่ราบทุกประการ ไม่ว่าในช่วงนโยบายเกษตรกรรมแบบรวมหมู่ (1958-1980) และหลังปี 1980 ถึงปัจจุบันที่เป็นยุคปฏิรูปที่ให้เกษตรกรสามารถถือครองที่ดินเป็นส่วนตัวได้ โดยการแบ่งที่ทำกินจะยึดหลักจำนวนประชากรของแต่ละครอบครัวเป็นหลักเหมือนกัน แต่สำหรับชาวอาข่าในประเทศไทยพบว่า รัฐไทยมองว่าชาวอาข่าและชาวเขาอื่นๆเป็นคนอื่น รวมทั้งตัวชาวอาข่าก็รู้สึกว่าตัวเองเป็นคนนอก ในพื้นที่ที่ศึกษานั้นมีอาข่าจำนวนน้อยมากที่ได้บัตรบุคลลบนพื้นที่สูง และต้องเผชิญกับปัญหาเรื่องพื้นที่ทำกิน เพราะถูกประกาศว่าเป็นเขตป่า

สงวน ห้ามทำเกษตรกรรม ชาวอาข่าหนุ่มสาวจึงหลังไหลเข้าไปทำงานในเมือง จำนวนหนึ่งถูกดึงเข้าไปในขบวนการค้ายาเสพติด และมีเด็กสาวถูกล่อลวงเข้าทำงานในสถานบริการทางเพศ ที่สำคัญคือชาวอาข่าที่พอมีฐานะจะพยายามส่งลูกเรียนภาษาจีนแทนที่จะเรียนภาษาไทย เพื่อหวังจะไปทำงานที่ได้วัน

ต่างจากในอดีตสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งมีนโยบายในการรวมคนที่ไม่ได้ใช้ภาษาไทยเป็นภาษาพูด (non-Thai speaking) ทางภาคเหนือรวมถึงชาวเขาและชนกลุ่มน้อยมาเป็นคนของรัฐทั้งหมด โดยจัดตั้งเป็นหมู่บ้านให้ปกครองตนเองและต้องเสียภาษีให้รัฐแทนระบบการเกณฑ์แรงงาน 'เข้าเดือน' (Renard 1993) นำเสียดายว่านโยบายดังกล่าวนี้ไปไม่ถึงชาวเขาบนพื้นที่สูงและชนกลุ่มน้อยในหลายพื้นที่ ซึ่งต่อมาต้องประสบปัญหาการถูกมองว่าเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ปัจจุบันโดยภาพรวมกล่าวได้ว่า ในสายตาคนไทยพื้นราบทั่วไปยังมองว่า ชาวเขาเป็นคนป่าเถื่อน สกปรก ไร้ความรู้ และเป็นต้นเหตุของการตัดไม้ทำลายป่าเพราะการทำไร่เลื่อนลอย ภาพลักษณ์อีกแบบหนึ่งของชาวเขาคือปลูก ผลิต ขายเป็นและเฮโรइन ซึ่งทั้งหมดนี้ถือว่าเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ ภาพลักษณ์ด้านลบเหล่านี้มิได้เกิดขึ้นลอย ๆ แต่มาจากนโยบายพัฒนาชาวเขาของรัฐเป็นหลักที่ให้ภาพดังกล่าวข้างต้นต่อสาธารณชนทั่วไป

สำหรับนโยบายปัจจุบันกล่าวได้ว่า รัฐมีความพยายามที่จะรวมชาวเขาเข้าเป็นชาวเรา เช่น การเรียกว่า คนไทยภูเขา เป็นต้น และมีแผนที่จะทยอยให้สัญชาติไทยต่อชาวเขาและชนกลุ่มน้อย แต่แนวปฏิบัติระหว่างหน่วยงานรัฐยังลักลั่นกันอยู่มาก เช่น การจัดระบบหมู่บ้านของชาวเขาโดยกระทรวงมหาดไทย การสงเคราะห์ชาวเขาในรูปแบบต่างๆ โดย กรมประชาสงเคราะห์ และให้บริการดูแลสุขภาพ โดยกองสาธารณสุขภูมิภาค และการจัดสรรพื้นที่ป่าสงวนในระดับชั้นต่าง ๆ ของกรมป่าไม้ เพื่อมุ่งเป้าเพิ่มพื้นที่ป่า จนกลายมาเป็นนโยบายขับคนออกจากป่า ซึ่งปรากฏเป็นนโยบายปฏิบัติจริงต่อชาวเขาในหลายจังหวัดทางภาคเหนือ กล่าวอย่างถึงที่สุดนโยบายปกครองแบบกลมกลืนที่รัฐใช้อยู่ นั้น มีสภาพเน้นหนักไปที่การกลมกลืนแบบกลืนกลายชาวเขาและชนกลุ่มน้อยมาเป็นคนไทยคือพูดไทย เขียนไทย และใช้ชีวิตเหมือนคนไทยส่วนใหญ่ มากกว่าให้กลุ่มคนเหล่านี้ยังคงความเป็นตัวเองไว้ นั่นคือแผนการดำเนินงานใด ๆ เกี่ยวกับชาวเขา ล้วนมีจุดมุ่งหมายเพื่อ 'พัฒนา' สังคมบนพื้นที่สูงให้ได้ตามเกณฑ์ที่สังคมพื้นราบกำหนดทั้งสิ้น และไม่ว่าจะเป็นปัญหาใดก็ตามที่ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยประสบมักจะได้รับการมองข้ามเสมอ เพราะรัฐยังมองว่าคนทั้ง 2 กลุ่มเป็นผู้สร้างปัญหามากกว่าผู้ประสบปัญหา หน่วยงานที่แต่งตั้งมาเพื่อแก้ไขปัญหาหมักมีจุดมุ่งหมายจะ 'แก้ปัญหาให้ชาวเขาและชนกลุ่มน้อย' ซึ่งบางครั้งอาจเป็นปัญหาจริงๆ แต่บางครั้งก็กลายเป็นการเพิ่มปัญหาให้คนเหล่านี้ โดยไม่ได้ใช้หลักการให้คนเป็นศูนย์กลางและ 'ช่วยให้เจ้าของปัญหาเป็นผู้ลงมือแก้ปัญหาเอง' ปรับบทบาทของเจ้าหน้าที่ในฐานะผู้ให้มาเป็นพี่เลี้ยงแทน

ดังตัวอย่างจากระบบการศึกษาปัจจุบันเห็นได้ว่า เด็กไทยพื้นราบจะถูกสอนว่า ชาวเขาเป็นผู้ตัดไม้ทำลายป่าสร้างปัญหาเสพติด ไปจนถึงกระทั่งเป็นผู้แพร่กระจายโรคเอดส์ ขณะที่เด็ก ๆ ชาวเขาที่ได้มีโอกาสเข้าโรงเรียนของรัฐถูกอบรมภาษาไทยจนเรียก การเตรียมพื้นไร่เพื่อลงข้าว ว่า ถางป่า เข้าใจศัพท์คำว่า ไร่เลื่อนลอย ว่าคือระบบไร่หมุนเวียน ของตน การตัดไม้ไผ่มาทำกระบอกรน้ำ ถูกตีความว่าเป็น การตัดไม้ และมุ่งรังเกียจแต่ผืน ในขณะที่มียาสูบมาเสนอขายถึงในโรงเรียน ทั้งเด็กและผู้ใหญ่ชาวเขาต่างได้รับการบอกเล่าว่า พวกเขายังคงต้องการการพัฒนาเพื่อให้เป็นพลเมืองไทยที่มีคุณภาพ และจงรักภักดีต่อชาติบ้านเมือง หน่วยงานรัฐหลายฝ่ายที่ทำงานกับ

ชาวเขา มักมีจุดมุ่งหมายเพื่อควบคุมไม่ให้ชาวเขา 'ก่อปัญหา' หรือมิฉะนั้นก็เป็นการให้การสงเคราะห์ โดยไม่ได้เคารพหรือยกย่องในภูมิปัญญาความเป็นมนุษย์ที่ทัดเทียมกัน

ชาวเขาที่ยังคงทำกินบนพื้นที่สูงอยู่จำนวนมากไม่มีสิทธิในที่ดินทำกินของตนเอง หมู่บ้านชาวเขาจำนวนมากถูกประกาศเป็นเขตป่าสงวนหวงห้ามตามกฎหมายป่าไม้ ทั้งที่ในหลายพื้นที่ชาวเขาได้ตั้งรกรากอยู่กันมานานหลายชั่วอายุคนแล้ว ปัจจุบันมีหมู่บ้านชาวเขาที่จัดตั้งถูกต้องตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ 2457 เพียง 31%⁹ และประมาณ 57%¹⁰ เท่านั้นที่โครงการพัฒนาของรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ สามารถเข้าไปเยี่ยมเยียนถึงหมู่บ้านชาวเขาส่วนใหญ่จึงอยู่ในสภาพด้อยโอกาสและขาดแคลนบริการจากรัฐรวมทั้งการศึกษาและสาธารณสุข กระแสการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สังคม และปัญหาการเมืองทั้งในและนอกประเทศ ส่งผลกระทบให้ชาวเขาต้องประสบปัญหาซับซ้อนยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นความเสี่ยงมรดกของวัฒนธรรมเผ่าพันธุ์ การถูกเพ่งเล็งว่าเป็นตัวปัญหาเรื่องความมั่นคง การถูกขับไล่ออกจากพื้นที่ทำกิน ฯลฯ ที่สำคัญคือความเป็นคนไร้สัญชาติทำให้ชาวเขาไม่มีสิทธิเสียงใด ๆ และหลาย ๆ ครั้งก็ถูกปฏิบัติเหมือนบุคคลที่ไม่มีตัวตน

2.1 นโยบายรัฐกับสถานะของ ชาวเขา

(1) ความเป็นมาของนโยบายรัฐกับชาวเขา

ในปี 2494 รัฐบาลได้เข้าไปแก้ปัญหาและช่วยเหลือชาวเขาในรูปการสงเคราะห์ โดยมีตำรวจตระเวนชายแดนเป็นผู้บุกเบิก และกรมประชาสงเคราะห์สนับสนุน จนกระทั่งปี 2502 จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการสงเคราะห์ชาวเขาซึ่งถือเป็นคณะกรรมการระดับชาติคณะแรกที่มุ่งแก้ปัญหาในเรื่องเกี่ยวกับชาวเขา เมื่อชาวเขาถูกมองว่าเป็นบุคคลต้นปัญหาความมั่นคง สิ่งแวดล้อมและยาเสพติด การแก้ปัญหาอย่างหนึ่งของรัฐก็คือการจัดทำทะเบียนเพื่อควบคุมให้พิสูจน์ทราบตัวบุคคลได้ ในปี 2512 กรมประชาสงเคราะห์จึงเริ่มจัดทำทะเบียนราษฎรชาวเขา (ทร.ชช. 1) เพื่อเป็นการบันทึกรายชื่อบุคคลในบ้านโดยไม่มีการถ่ายรูปยืนยัน และไม่ได้ออกบัตรหรือให้สิทธิใด ๆ ต่อมาในปี 2517 จึงได้มีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวเขา 2517 โดยให้สำนักทะเบียนต่าง ๆ ซึ่งชาวเขามีภูมิลำเนาอยู่รับคำร้อง และเสนอตามลำดับขั้นเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ซึ่งสามารถลงรายการสัญชาติไทยให้แก่ชาวเขาใน 20 จังหวัด ได้ 182,065 คน¹¹

จากมติคณะรัฐมนตรี 24 เมษายน 2527 กำหนดให้มีโครงการสำรวจประชากรชาวเขาโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ กรมตำรวจ กรมการปกครองและกรมประชาสงเคราะห์ ระหว่างปี 2528-2531 ได้ตัวเลขประชากรชาวเขาใน 20 จังหวัดรวม 554,172 คนและได้มีการทำทะเบียนสำรวจบัญชีบุคคลในบ้านไว้ในช่วงมีนาคม-สิงหาคม 2528 ไว้ แต่ก็ยังเป็นทะเบียนที่ไม่สามารถพิสูจน์ตัวบุคคลได้ดังก่อน เพราะไม่

⁹ กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม 2539. สถานการณ์การพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาในปัจจุบัน แนวโน้มในอนาคต.

¹⁰ ทำเนียบชุมชนบนพื้นที่สูง, 2538. กรมประชาสงเคราะห์.

¹¹ เอกสารสรุปสถิติชนกลุ่มน้อยที่กรมการปกครองได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวไว้ ตุลาคม 2539.

มีรูปถ่ายหรือลายนิ้วมือนิยามัน หลังจากนั้นเป็นต้นมาก็มีการสำรวจของแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้ข้อมูลที่เป็นปัจจุบันตามวัตถุประสงค์ของตน ฝ่ายสาธารณสุขบางจังหวัดก็ให้สาธารณสุขชุมชน (สสช.) ตรวจนับชาวเขาในพื้นที่ความดูแล เช่นเดียวกับฝ่ายกรมการศึกษานอกโรงเรียน หรือตำรวจตระเวนชายแดนในบางพื้นที่ ตัวเลขที่แต่ละกรมกองถือนั้นต่างกันมาก และแม้แต่ในหน่วยงานเดียวกันบางครั้งก็ไม่ตรงกัน

มติคณะรัฐมนตรี 7 กุมภาพันธ์ 2532 ตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชาวเขาและการปลูกพืชเสพติดแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง 2535-2539 กล่าวได้ว่าเป็นหลักในการทำงานกับชาวเขาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชาวเขาและการปลูกพืชเสพติด (อชส.) ซึ่งมีเลขาธิการสำนักงานความมั่นคงแห่งชาติเป็นเลขาธิการ เพื่อดำเนินนโยบายระดับชาติ และสำหรับระดับภูมิภาคจะมีคณะกรรมการศูนย์อำนวยการประสานงานแก้ไขปัญหาชาวเขาและกำจัดการปลูกพืชเสพติด กองทัพบกที่ 3 (คอชช.ทบ.3) อำนวยการประสานงานต่อไป ซึ่งจะสืบงานไปยังคณะกรรมการชาวเขาจังหวัด และอำเภอ ตามลำดับ

จนในปี 2533-2534 กรมการปกครองจึงได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูงให้แก่ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยบนพื้นที่สูง และเมื่อมีการออกทะเบียนสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวไทยภูเขา 2535 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อ 16 กันยายน 2535 นั้น ก็ได้ดำเนินการพิจารณาให้ชาวเขาก่อจำนวนหนึ่งได้รับสัญชาติไทย

(2) แนวคิดเรื่องปัญหาชาวเขากับความมั่นคง

น่าสังเกตว่านโยบายหรือคณะทำงานหลักที่กำหนดแนวทางปฏิบัติต่อชาวนั้น มุ่งประเด็นความมั่นคงเป็นสำคัญ คือเมื่อกล่าวถึงชาวเขาก็มักมีเรื่องของความมั่นคงตามมา โครงการต่าง ๆ เช่น โครงการจัดที่ทำกินศิริราชวรวิหาร ซึ่งมุ่งช่วยเหลือพัฒนาชาวเขาที่ถูกย้ายจากพื้นที่สูงลงมาอยู่ตามอำเภอพบพระ จังหวัดตาก ก็เป็นโครงการพิเศษเฉพาะความมั่นคง หรือโครงการโรงเรียนตชด.ที่สอนเด็กชาวเขาก็เป็นการปฏิบัติทางจิตวิทยาจัดตั้งเพื่อความมั่นคง

ชาวเขาถูกเพ่งเล็งในเรื่องนี้ เพราะพวกเขาถูกมองว่าไม่ใช่คนไทย ซึ่งคำว่าไม่ใช่คนไทยนี้ก็อธิบายได้ยากเหมือนกัน เพราะคนไทยทั้งหลายที่อยู่ในประเทศไทยทุกวันนี้ก็แทบจะแยกไม่ออกแล้วว่าสายเลือดไทยแท้ ๆ นั้นเป็นอย่างไร เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้กุมนโยบายเกี่ยวกับชาวเขาก็ล้วนแล้วแต่สืบเชื้อสายผสมผสานจากบรรพบุรุษซึ่งย้ายมาจากที่โน่นบ้างที่นี่บ้าง แต่ทุกคนก็ถือว่าตนมีสิทธิมีเสียงและมีความเป็นเจ้าของประเทศนี้มากกว่าชาวเขาที่อยู่บนดอยสูง

เพียงเพราะว่าชาวเขาเป็นชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอย่างสุขสงบในป่าที่ห่างไกล ไม่มีพลังด้านเศรษฐกิจ และไม่ได้ทะเยอทะยานออกมากระโดดโลดเต้นนอกถิ่นฐาน พวกเขาจึงเป็นพลเมืองชั้นสองเสมอมา ในยุคที่กระแสคอมมิวนิสต์รุกเข้าประเทศ ประชาชนที่ห่างไกลรวมทั้งชาวเขาถูกชักจูงเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และก็ถูกตีค่าว่าเป็นชนต่างเผ่าพันธุ์ที่อาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศจนปัจจุบัน จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานท้องถิ่นจังหวัดชายแดน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการเก็บข้อมูลโครงการนี้พบว่า เจ้าหน้าที่มองชาวม้งซึ่งมีนิสัยขี้ขลาดกลัวและรู้จักเรียกร้องสิทธิของตนเองว่าเป็นตัวปัญหาอันทำลายความมั่นคงและไม่รักประเทศชาติ และแม้แต่ชาวเขาอย่างกะเหรี่ยงปกาญญ่อซึ่งรักสงบเรียบร้อยและสมถะ ไม่เคยคิดจะต่อสู้กับใคร ก็จะได้รับปฏิบัติที่ไม่ได้

ดีไปกว่ากัน โดยถูกมองว่าอาจเป็นตัวชักนำให้ญาติมิตรข้ามพรมแดนมาปะปนและสร้างปัญหาแก่ประเทศ ความสมถะมีผลเพียงให้พวกเขาถูกเอาเปรียบได้ง่ายขึ้นเท่านั้น

การพิจารณาชาวเขาให้ได้รับสัญชาติ ทางกรณีสั่งกำหนดที่เกิดในเมืองไทย รักประเทศไทย จงรักภักดี รับผิดชอบต่อสังคมและประเทศชาติ ฯลฯ เป็นเกณฑ์สำคัญในการผู้วัดและตัดสิน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองท้องถิ่นผู้หนึ่งกล่าวว่า 'การที่เกิดในประเทศไทยไม่ได้แปลว่าชาวเขาผู้นั้นจะรักเมืองไทยเสมอไป แต่ต้องมีการพิสูจน์อีก' แม้เพียงการพิจารณาสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายให้แก่ชาวเขา ก็ประเมินความรักชาติจากการร้องเพลงชาติ หรือพูดภาษาไทยในครอบครัว หรือการติดรูปพระมหากษัตริย์ไว้ในบ้าน¹²

ในช่วงเวลาไม่กี่ปีมานี้ ชาวเขาในประเทศไทยที่อยู่ตามตะเข็บชายแดนไทยและพม่า ต้องประสบปัญหาเนื่องจากการอพยพข้ามเส้นพรมแดนของชาวเขาจากดินแดนข้างเคียง เนื่องจากการสู้รบกวาดล้างและการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศพม่า¹³ ปัญหานี้ไม่ได้เกิดจากชาวเขาผู้อพยพ หรือผู้หลบหนีภัยสงครามโดยตรง แต่เป็นเพราะฝ่ายรัฐไทยเพ่งเล็งในเรื่องความมั่นคงว่าจะมีประชาชนจากประเทศอื่นลี้ภัยมาอาศัยถาวร การจดทะเบียนนับจำนวนและพิจารณาสัญชาติจึงเป็นไปอย่างเข้มงวดกวัดขุ่นมากขึ้น และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นก็ไม่อยากรับผิดชอบในการตัดสินใจรับรองหรืออนุมัติสัญชาติ ทั้งยังเกิดปัญหาการสร้างอิทธิพล ชื้อขายบัตร สวมตัว และการข่มขู่เพื่อให้ได้มาซึ่งบัตรชนิดต่าง ๆ ตามมาอีกมากมาย ซึ่งถ้ามองอย่างยุติธรรมจะเห็นว่าความไม่เรียบร้อยเหล่านี้ มิได้เริ่มต้นขึ้นด้วยฝีมือของชาวเขาหรือผู้อพยพเองเลย

2.2 ความแตกต่างของหน่วยงานหลักที่ทำงานกับชาวเขา

กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข ต่างดำเนินงานกับชาวเขาภายใต้นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชาวเขาและการปลูกพืชเสพติดตามมติ คณะรัฐมนตรี 7 กุมภาพันธ์ 2532 เช่นเดียวกัน หากแต่แต่ละหน่วยงานจะมีมุมมองและจุดยืนต่อภาระหน้าที่ของตนต่างกันไปบ้าง ที่สำคัญคือการดำเนินงานมักจะขึ้นอยู่กับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายด้วย

ในหมู่บ้านชาวเขาจะมีสถานบริการสาธารณสุขชุมชน ซึ่งจะรับชาวเขาที่มีการศึกษาระดับมัธยม 3-6 ให้สมัครสอบและผ่านการอบรมเพื่อให้เข้าใจการป้องกันโรค วัณโรค และ การช่วยเหลือนทางด้านสังคมอื่นๆ เช่น ยาเสพติด โดยให้การบริการแก่ชาวเขาทั้งที่มีทะเบียนและไม่มีทุกคน มุมมองของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นลูกจ้างประจำของรัฐเหล่านี้ ค่อนข้างแตกต่างไปจากบุคลากรของหน่วยงานอื่น ซึ่งอาจเป็นเพราะนอกจากจะได้ทำงานใกล้ชิดแล้วยังมีความเข้าใจในฐานะที่เป็นชนชาติส่วนน้อยด้วยกัน แม้แต่กรมการศึกษานอกโรงเรียนเอง ครูอาสาสมัครซึ่งเป็นชาวไทยพื้นราบจำนวนมากก็ยังคงมองชาวเขาว่าเป็นผู้ด้อยสติปัญญา ด้อยวัฒนธรรม ที่ต้องเร่งปรับปรุงและ

¹² แบบตรวจสอบประวัติเพื่อพิจารณาการให้สถานะคนต่างด้าว ประเมินความจงรักภักดีต่อประเทศไทยและองค์ประกอบของชาติ.

¹³ โปรดดูรายละเอียดใน 'พรสุข เกิดสว่าง และกฤตยา อาชวนิจกุล (2540). 'การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศพม่า จากผู้ลี้ภัยสู่แรงงานข้ามชาติ'.

1 ใน 14 รายงานของชุดโครงการวิจัยนี้..

พัฒนา ถึงกับมีคำกล่าวแพร่หลายกันในหมู่ครูบางท้องถิ่นถึงชาวเขาเผ่าหนึ่งว่า 'เป็นสัตว์สองเท้าที่มีความเป็นอยู่คล้ายมนุษย์'

สำหรับฝ่ายกรมประชาสงเคราะห์ ตามหลักจะมีหน้าที่ช่วยเหลือชาวเขาที่มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทย 'ให้เป็นพลเมืองไทยที่มีคุณภาพ พึ่งพาตนเองได้' ไม่ก่อให้เกิดเป็นภาระของสังคม โดยจะมีแผนงานพัฒนาจากกองสงเคราะห์ชาวเขา ซึ่งดูแลโดยศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาประจำจังหวัด และดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ในเขตพื้นที่เกี่ยวกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ผลักดันหมู่บ้านให้เข้าสู่ระบบปกครองปกติ ผลักดันการกำหนดสถานภาพบุคคลให้ชัดเจน เพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพ พัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันเขตความดูแลของกรมประชาสงเคราะห์ ก็ยังคงไม่สามารถขยายเข้าไปในพื้นที่ห่างไกลจริง ๆ ที่มีปัญหารุนแรงเรื่องสัญชาติและสถานะบุคคล ฯลฯ ได้ เนื่องจากขาดงบประมาณและกำลังคน

ทางด้านการรวมมหาดไทยจะมีหน่วยงานในสังกัดที่ทำงานกับชาวเขาและชนกลุ่มน้อย เช่น สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง ตำรวจตระเวนชายแดน กรมการพัฒนาชุมชนและจังหวัด โดยจะกำหนดแผนของกระทรวง ตามนโยบายแก้ไขปัญหาคความมั่นคงฯ ดังกล่าว ซึ่งมุ่งให้ชาวเขาไม่สร้างปัญหาและก่อภาระทางด้านการเมืองเศรษฐกิจสังคม และเพื่อให้สำนึกในความเป็นคนไทย

โครงการของกระทรวงมหาดไทยจะเน้นไปที่การควบคุมเป็นหลัก การเร่งรัดสำรวจจำนวน จัดทำทะเบียน และบัตรประจำตัว รวมทั้งพิจารณาถึงสัญชาติไทยให้ตามระเบียบฯ ปี 2535 และกำหนดสถานะบุคคลให้ชัดเจนตามกฎหมายที่กำหนดไว้ด้วยความตั้งใจที่ให้ความคุ้มครองได้ง่าย สกัดกั้นการอพยพของชาวเขาจากนอกประเทศ และหยุดการอพยพย้ายถิ่นในไทยเป็นสำคัญ นอกจากนี้ยังมีโครงการ เช่น 'การจัดสิทธิพลของชนกลุ่มน้อยและพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในหมู่ชาวเขา' หรือ 'การวางแผนครอบครัวเพื่อควบคุมอัตราการเพิ่มประชากร' 'การเปลี่ยนชื่อหมู่บ้านชาวเขาเป็นภาษาไทย เพื่อสร้างความรู้สึกให้เป็นคนไทย' และ 'การแนะนำให้ชาวเขารู้จักอนุรักษสิ่งแวดล้อม' ทั้งที่ชาวเขาบางกลุ่มเป็นผู้พิทักษ์สิ่งแวดล้อมและป่าให้แก่ประเทศไทยเสมอมา เป็นต้น

ในแถบ 6 จังหวัดชายแดนฝั่งพม่า คือ เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี จะมีโครงการสกัดกั้นผลักดันชาวเขาจากนอกประเทศและการโยกย้ายถิ่นที่อยู่ในประเทศของกระทรวงมหาดไทย โดยใช้เกณฑ์บุคคลที่เข้ามาหลังการทำทะเบียนประวัติและบัตรบุคคลบนพื้นที่สูง 2534 ว่าเป็นชาวเขาจากนอกประเทศ¹⁴ ซึ่งหากโครงการดำเนินการอย่างเคร่งครัดก็อาจจะเกิดปัญหาตามมามากมาย เพราะตามจริงแล้วยังคงมีชาวเขาไทยซึ่งตั้งถิ่นฐานถาวรอยู่บนภูเขาทางไกล ตั้งแต่รุ่นพ่อแม่ปู่ย่าอีกจำนวนมาก ที่พลาดโอกาสทำบัตรประจำตัวชนิดนี้ และอาจเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตหรือหาผลประโยชน์ในทางมิชอบต่อไปได้

ท่ามกลางปัญหาต่างๆที่ชาวเขาต้องประสบ กรมการปกครองก็ยังคงดำเนินการพิจารณาสัญชาติไทยให้กับชาวเขา พร้อมกับเร่งทำโครงการพิจารณาให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายแก่ชาวเขาที่อพยพเข้ามาในประเทศ โดยพิจารณาผู้ที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่ได้รับสถานะคนเข้าเมืองถูกกฎหมาย เพื่อที่บุตรหลานจะสามารถร้องขอสัญชาติไทยได้ต่อไป ความพยายามนี้อาจแก้ไขปัญหาคความมั่นคงได้บางส่วน แต่บุคคลที่อยู่ในท้องถิ่นห่างไกลที่ตกสำรวจเสมอมา ก็ยังอยู่ในสภาพตกสำรวจอยู่ต่อไป

¹⁴ คู่มือปฏิบัติงานและฝึกอบรมชาวเขา กรมการปกครอง 2538.

2.3 นโยบายรัฐกับสถานะของชนกลุ่มน้อย

ฝั่งพม่าไม่ไปครับ ไม่รู้ภาษาพม่า.. ที่อื่นถ้ามันดีก็ไม่ใช่ไร
แต่ขออยู่ที่นี้ตลอด มีบ้าน มีน้ำ อยู่ที่นี่ต้องไปบุกรุกป่าอีก
ลูก ๆ ที่เกิดมา เกิดในไทย เขาเรียนหนังสือ
เขาตั้งใจ อยากเป็นคนไทย
ผมก็ไม่อยากไป ขออยู่เมืองไทย ตายเมืองไทย

ลุงคำเหียง

บ้านปะหล่องปางแดง อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่

(วารสารเสียงภูเขา กรกฎาคม 2534)

โครงการประสานและสนับสนุนเครือข่ายงานพัฒนาชาวเขา

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่)

กรมการปกครองได้จัดคนข้ามชาติเกือบทุกกลุ่มเป็นชนกลุ่มน้อยทั้งหมด มีหน่วยงานที่ความดูแลโดยตรงคือกองการชาว และกองการต่างประเทศ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย แต่มีบางส่วนขึ้นอยู่กับความดูแลของตำรวจตระเวนชายแดน และกระทรวงกลาโหม รัฐได้พยายามทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวเพื่อควบคุมไว้ โดยแบ่งออกเป็น 12 กลุ่มดังกล่าวในบทที่หนึ่งแล้ว

(1) การควบคุมหรือกำหนดสถานะชนกลุ่มน้อย

1. **การแปลงสัญชาติหรือการให้สัญชาติ** การแปลงสัญชาตินี้จะดำเนินการแก่ชนกลุ่มน้อยที่ไม่ได้เกิดในประเทศไทย เช่น ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกง ประเทศกัมพูชา และชาวไทยพลัดถิ่นจากประเทศพม่า โดยเจ้าหน้าที่มีสิทธิพิจารณาว่าสมควรเดินเรื่องให้หรือไม่ก็ได้ ผู้แปลงสัญชาติจะถูกถอดถอนสัญชาติได้ง่ายกว่ากลุ่มที่ได้รับการให้สัญชาติ ซึ่งได้แก่กลุ่มญวนอพยพ อดีตทหารจีนคณะชาติ จีนฮ่ออพยพ อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา และชาวไทยลื้อที่เกิดในประเทศไทย¹⁵

2. **การให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย** ได้แก่กลุ่มญวนอพยพ อดีตทหารจีนคณะชาติ จีนฮ่ออพยพ อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา และไทยลื้อที่เกิดนอกประเทศซึ่งได้รับการทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวเรียบร้อยแล้ว

¹⁵ ไพโรตตยละเอียดใน พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร (2540) 'การยอมรับให้คนต่างด้าวผสมกลมกลืนในสังคมไทย: ข้อสำรวจกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย' 1 ใน 14 รายงานของชุดโครงการวิจัยนี้.

3. การทำทะเบียนควบคุมผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ ทำให้แก่ทุกกลุ่มที่เหลือ (รวมทั้งกลุ่มที่กำลังรอขอสถานะต่างด้าว สัญชาติ และแปลงสัญชาติ) ยกเว้นผู้หลบหนีการสู้รบในพม่าและนักศึกษาพม่าซึ่งทางสมช.จะเป็นคนคุมตัวเลขไว้ การทำทะเบียนนี้ไม่ได้เป็นการให้สิทธิใด ๆ นอกจากกลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าที่เข้าเมืองก่อน 9 มีนาคม 2519 และเนปาลอพยพ ซึ่งจะได้รับสิทธิให้ออกนอกพื้นที่ได้หากได้รับอนุญาต

บางท้องถิ่นเช่น เขตอำเภอทองผาภูมิและสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ได้มีการจัดพื้นที่ควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าเพื่อรอการส่งกลับโดยจัดเป็นหมู่บ้าน โดยอิงกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่ 2475 จัดให้มีสภาตำบลปกครองตามสมควร มีการทำทะเบียนพร้อมรูปถ่ายกำกับ อนุญาตให้ทำงานได้เพื่อเป็นการแก้ปัญหาการอยู่กระจัดกระจายและก่อปัญหาสิ่งแวดล้อมและความมั่นคง

4. การจัดพื้นที่พักพิงชั่วคราวเพื่อรอการผลักดันกลับให้แก่ผู้หลบหนีการสู้รบจากภัยสงครามในประเทศพม่า เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้อยู่ใต้อนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย 1951 จึงจัดตั้งเป็นพื้นที่พักพิงโดยไม่ได้อาศัยคำว่า 'ผู้ลี้ภัย' เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาซับซ้อน ภายในพื้นที่นี้จะมีการสำรวจภายในและทำทะเบียนเหมือนเป็นหมู่บ้าน เพื่อให้กำกับดูแลง่ายขึ้น ทางรัฐไม่มีแนวทางจะพัฒนาหรือให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษ เว้นแต่รับความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชน

(2) ข้อสังเกต

ปัญหาของชนกลุ่มน้อยที่ควรตระหนักถึงเป็นพิเศษ คือกลุ่มที่อพยพเข้ามาเพื่อตั้งถิ่นฐานในเมืองไทยอย่างถาวรทั้งหลาย ซึ่งเป็นกลุ่มที่ผู้เขียนได้นิยามว่าเป็น 'ชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย' อย่างเต็มปาก ทั้งนี้อาจมีแรงงาน หรือผู้หลบหนีการสู้รบในประเทศเคลื่อนย้ายสถานะของตนมาอยู่ในกลุ่มนี้ด้วย หากพบว่าปัญหาของประเทศถิ่นต้นทางยังคงไม่ได้รับการคลี่คลาย หรือแม้เมื่อสถานการณ์ถิ่นกำเนิดเป็นไปในทางที่ดีขึ้นจนประชาชนบางกลุ่มอยากอพยพกลับ ลูกหลานที่เกิดขึ้นในประเทศไทยก็มักจะมีความผูกพันกับแผ่นดินนี้มากกว่าถิ่นฐานของพ่อแม่จากผู้เขียนได้พบปะพูดคุยกับเด็กชนกลุ่มน้อยชาวมอญ ไทยใหญ่ ปะโอ หรือปาดอง ที่เกิดหรือมาเติบโตในเขตแดนไทยนั้น แต่ละคนไม่มีความคิดที่จะกลับไปประเทศพม่า ไม่ใช่เพราะทราบถึงปัญหาการเมืองและเศรษฐกิจต่าง ๆ แต่เป็นเพราะพวกเขาไม่รู้จักประเทศพม่า และรู้สึกที่ประเทศไทยเป็นบ้านแห่งเดียวที่มีคนกลุ่มดังกล่าวจะกลายเป็นคนสองแผ่นดิน แต่ในขณะเดียวกันก็ไร้สัญชาติ และไม่ได้รับการต้อนรับอย่างเต็มที่ทั้งจากประเทศบ้านเกิดและประเทศไทย เรื่องทั้งหมดเกิดขึ้นเพียงเพราะพวกเขาได้ก้าวข้ามเส้นบาง ๆ เส้นหนึ่งที่มีคนวาดไว้บนแผนที่นั้นเอง

บทที่สาม

ผลกระทบจากการไร้สัญชาติ

ภูเขาเกิดมาก่อน มีป่า มีลำห้วย
แล้วป่ากฏาก็มาเกิดที่นี่ มังก็มาเกิดที่ใกล้ ๆ
คนไทยก็มาเกิดอยู่ข้างล่าง
ดอยโน้นก็มีป่ากฏอมาเกิด แล้วปะญอ(พม่า) ก็เกิดที่ล่งดอย
มีดอยแล้วจึงได้มีคน
คนเกิดคนละที่ พูดภาษาไม่เหมือนกัน ก็คนเหมือนกัน
ดี ๗
ผู้แต่งชาวกะเหรี่ยงปกาญญอ

กลุ่มชนอพยพ อพยพจากจีนคนละชาติ จีนฮ่ออพยพ ไทยลื้อ รวมทั้งผู้อพยพเชื้อสายไทย จากเกาะกง ประเทศกัมพูชา และประเทศพม่า ปัจจุบันอยู่ในชายที่จะได้รับการพิจารณาให้สัญชาติ หรือแปลงสัญชาติให้เป็นไทยแล้ว กลุ่มแรงงานจากประเทศข้างเคียงจำนวนมากยังถือสัญชาติจากประเทศต้นกำเนิดของตนอยู่ แต่มีชนกลุ่มน้อยและชาวเขาอีกจำนวนไม่น้อย ที่ต้องกลายเป็นบุคคลไร้สัญชาติ ไม่มีสิทธิและหน้าที่ในความเป็นประชาชนพลเมืองของประเทศใด ๆ จากสถิติที่นำเสนอในกรอบข้างล่างนี้เห็นได้ว่า ชาวเขาเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ได้รับสัญชาติไทย ทั้งที่ในความเป็นจริงพวกเขาจำนวนมากได้อาศัยอยู่บนผืนแผ่นดินนี้มาช้านาน บางกลุ่มก็ตั้งรกรากมาแต่บรรพบุรุษ สืบทอดเชื้อสายกันมานานนับว่าคนไทยเชื้อสายจีนหลายคน ซึ่งปัจจุบันเป็นชนชั้นปกครองของประเทศ มีหลักฐานและการสำรวจในเชิงมานุษยวิทยาว่าชาวเขาบางชาติพันธุ์ได้อาศัยอยู่ในประเทศไทยมาแต่ก่อนการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเข้าเมือง 2470¹⁶ เช่น ชาวกะเหรี่ยงซึ่งมิได้มีนิสัยชอบโยกย้ายหรือร่อนเร่ทำไร่เลื่อนลอย ชาวอาข่า หรือลีซอ เป็นต้น ชนกลุ่มน้อยที่อพยพจากประเทศข้างเคียงมาตั้งถิ่นฐานอย่างถาวรในไทย เช่น กลุ่มคนลาว ไทยใหญ่ พม่าพลัดถิ่น ชนกลุ่มน้อยจากพม่า หรือกลุ่มเนปาลอพยพ ก็ต้องประสบปัญหาเดียวกัน คือไม่มีสิทธิถือสัญชาติจากประเทศต้นกำเนิด หรือที่บิดามารดาของตนถือกำเนิด และก็ยังไม่มีสิทธิได้รับสัญชาติไทย ทั้งนี้รวมถึงลูกหลานที่เกิดใหม่ แรงงาน และกลุ่มผู้หลบหนีการสู้รบจากประเทศพม่าอีกด้วย หากสถานการณ์การเมืองในบ้านเกิดยังไม่คลี่คลาย และตามกฎหมายถิ่นต้นทางยังไม่ยอมรับประชาชนที่ไม่มีหลักฐานการแจ้งเกิดในประเทศ พวกเขาแล้วแล้วคือคนไร้สัญชาติ

¹⁶ ผู้อาศัยในประเทศไทยก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง 2470 และบุตร จะถือว่าเป็นผู้เข้าเมืองถูกกฎหมาย ดูรายละเอียดใน พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร (2540) 'การยอมรับให้คนต่างด้าวสมถกมลในสังคมไทย : ข้อสำรวจกฎหมาย ปัญหาและทางเลือกนโยบาย'.

มีชาวเขาอีก 606,094 คน หรือ 75 % ที่ยังไม่ได้รับสัญชาติ ถ้าคำนวณจากข้อมูลฝ่ายชาวเขาและชนกลุ่มน้อย ส่วนประสานราชการ สำนักงานประสานมวลชน กรมการปกครอง โดยยึดจำนวนชาวเขา 804,726 ของสส.อชส. เป็นจำนวนเต็ม ซึ่งจะแตกต่างจากตัวเลขของกรมประชาสัมพันธ์ 2539 ที่ระบุจำนวน 348,421 คน หรือ 47 % (นิตยสารภาพข่าวทักษิณ กรมการปกครอง กรกฎาคม 2539)

แม้คนไร้สัญชาติซึ่งไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเช่นเดียวกับคนมีสัญชาติ ย่อมจะต้องได้รับการรับรองสิทธิแห่งความเป็นมนุษย์หรือสิทธิมนุษยชนก็ตามที เจ้าหน้าที่ของรัฐบางฝ่ายบางคน ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยผู้มีสัญชาติไทยหรือไร้สัญชาติ ก็ยังไม่รับทราบหรือไม่ตระหนักถึงข้อนี้ สภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นต่าง ๆ จึงมักไม่ตรงกับหลักกฎหมายหรือกฎระเบียบของรัฐเสมอไป คนไร้สัญชาติอาจไม่สามารถมองเห็นภาพความ 'ด้อย' ของตัวอย่างชัดเจน แต่พวกเขาจะได้เรียนรู้ถึงความรู้สึกต่ำต้อยและไม่เท่าเทียมโดยไม่ต้องมีใครสอน

3.1 ความด้อยโอกาสในการรับการบริการจากรัฐ

คนไร้สัญชาติจะเป็นกลุ่มด้อยโอกาสในทุก ๆ ด้าน แม้แต่กองสงเคราะห์ชาวเขา ก็ยังมีหลักการทำงานว่า จะต้องช่วยเหลือเฉพาะชาวเขาสัญชาติไทยเท่านั้น โชคดีที่ในทางปฏิบัติได้อัปเดตข้อมูลช่วยให้ชาวเขาทุกคนที่มีถิ่นฐานในประเทศไทยเป็นเป้าหมาย เช่นเดียวกับทางสาธารณสุขซึ่งเป็นอีกฝ่ายที่ทำงานเน้นมนุษยธรรม จึงมองคนไร้สัญชาติในระนาบเดียวกัน(หรือเกือบเหมือนกัน) กับคนไทยทั่วไป โดยหลักการแล้ว คนไร้สัญชาติมีสิทธิได้รับการรักษาจากโรงพยาบาลของรัฐ และรับการยกเว้นหรือลดหย่อนค่าบริการ แรงงานต่างชาติจำนวนมากก็เดินเข้าออกโรงพยาบาลท้องถิ่นเมื่อมีปัญหา แต่ชาวเขาที่ 'ไม่มีบัตร' จำนวนมากที่อยู่บนท้องที่ห่างไกลกลับไม่ทราบถึงสิทธินี้ กลุ่มที่ไม่มีทะเบียนอะไรเลยมักไม่กล้าไปติดต่อกับรัฐในพื้นที่ราบ แม้ว่าจะเป็นฝ่ายสาธารณสุขก็ตาม และบางครั้งเมื่อไปติดต่อก็จะถูกซักถามเรื่อง 'ทะเบียนและบัตร' จากเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยบางคน และถูกบันทึกไว้เป็นผู้ป่วยต่างดาวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งสร้างความไม่สบายใจและกังวลให้กับชาวเขาซึ่งถือว่าตนมีถิ่นฐานอยู่ในประเทศไทยมาก

ฝ่ายสาธารณสุขท้องถิ่นเองก็ประสบปัญหา เมื่อการของบประมาณในพื้นที่สูงต้องรายงานตามจำนวนบุคคลที่มีทะเบียนบ้าน หากในความเป็นจริงแล้ว จากการสำรวจของสาธารณสุขชุมชนก็พบว่ามิใช่ชาวเขาไทยตกสำรวจอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะต้องให้การดูแลเท่าเทียมกันกับผู้มีสัญชาติไทยหรือได้รับบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง (ส.พ.ท.) เช่นกัน ดังนั้นงบประมาณที่ขอไปแต่ละปีจึงน้อยเกินไปเสมอ จำนวนบุคลากรที่ไปประจำสาธารณสุขชุมชนก็ไม่เพียงพอ เนื่องจากตัวเลขประชากรที่แท้จริงนั้นมากกว่าทะเบียนสำรวจหรือทะเบียนบ้านของผู้มีสัญชาติไทยนัก

ปัจจุบัน กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศระเบียบการรับนักเรียนที่ไม่มีทะเบียนราษฎร เพื่อให้โอกาสทางการศึกษาและวุฒิบัตรแก่คนไร้สัญชาติ แต่ในแง่ปฏิบัติหรือความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่น ก็อาจไม่ดำเนินไปตามหลักการนั้นเสมอไป จะด้วยความสับสนไม่เข้าใจของผู้ปฏิบัติหรืออย่างไรก็แล้วแต่ ผู้เขียนพบว่ามีเด็ก ๆ ชาวเขาหรือชนกลุ่มน้อยจำนวนมาก โดยเฉพาะกลุ่มที่ไม่มีบัตรประจำตัวสี ไม่มีโอกาสเข้าโรงเรียนประถมของสำนักงานการศึกษาแห่งชาติ เพราะ 'ครูบอกพ่อแม่ว่าไม่มีบัตร' หรือบางแห่งซึ่งโรงเรียนท้องถิ่นมีขนาดเล็กและ

กำลังบุคลากรน้อย สามารถรับนักเรียนได้จำนวนจำกัด ก็ย่อมต้องให้โอกาสเด็กสัญชาติไทยก่อน โดยปล่อยให้เด็กไร้สัญชาติวิ่งเล่นอยู่แถวนั้นเอง หลักเกณฑ์การให้วุฒิบัตรแก่เด็กเหล่านี้ก็ยังเป็นเรื่องลับสนอยู่ในระดับท้องถิ่นหลายแห่ง เจ้าหน้าที่หรือครูอาสาสมัครจากกรมการศึกษานอกโรงเรียนหลายพื้นที่ก็ยังไม่แน่ใจว่า จะสามารถออกวุฒิการศึกษาให้แก่เด็กที่ไม่ได้รับสัญชาติไทยและไม่มีทะเบียนบุคคลบนพื้นที่สูงได้หรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ผู้เขียนยังได้ทราบข้อเท็จจริงจากคนไร้สัญชาติบางคน ซึ่งได้เรียนจบการศึกษาระดับประถม 6 ในโรงเรียนท้องถิ่น แต่ก็ไม่ได้รับวุฒิบัตรใด ๆ เนื่องจากทางโรงเรียนบอกว่า 'ออกให้ไม่ได้เพราะไม่มีทะเบียน' และ 'ได้วุฒิไปก็ไปสมัครงานไม่ได้อยู่ดี'

3.2 การจำกัดการถือครองที่ดิน

ชาวเขามียอดสูงจำนวนมากไม่เข้าใจเรื่องของเอกสารสิทธิ์ที่ดิน แต่บางคนที่อยู่ในหมู่บ้านไม่ห่างไกลนักพอจะรับทราบเรื่องที่เพื่อนบ้านบางคนได้กรรมสิทธิ์นี้ ความเข้าใจง่าย ๆ ก็คือว่าคนใดที่มีเอกสารดังกล่าว ย่อมจะไม่ถูกไล่่อออกไปจากบ้านของตัวเองได้ง่าย ๆ นอกจากหมู่บ้านชาวเขาส่วนใหญ่จะไม่ได้รับการจัดตั้งถูกต้องตามพระราชบัญญัติ ปกครองท้องที่ 2457 แล้ว ชาวเขาไร้สัญชาติจะไม่มีโอกาสถือครองที่ดิน ไม่มีความมั่นคงในการทำมาหากินในถิ่นที่อยู่ของตน บางครั้งการอพยพโยกย้ายก็เป็นเพราะความรู้สึกว่าตัวยังไม่มีกรรมสิทธิ์หรือหน้าที่ใด ๆ จะต้องดูแลรักษาผืนดินชิ้นนั้นไว้ ชาวบ้านกะเหรี่ยงในอำเภอท่าสองยางหลายครอบครัวพากันย้ายไปอาศัยวัดพระบาทห้วยต้มที่อำเภอสี จังหวัดลำพูน แม้จะได้รับคำเตือนว่าไม่ควรจะย้ายถิ่นเพื่อรอสิทธิขอสัญชาติเหตุผลของพวกเขาก็คือ บางคนไม่ได้รับการสำรวจและทำบัตรบุคคลบนพื้นที่สูง แม้จะเกิดเติบโตและอาศัยอยู่ที่หมู่บ้านแห่งนั้นมารวม 50 ปี บางคนถือบัตรประจำตัวไว้แล้ว แต่ทราบว่าตนไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดิน และได้ยินข่าวลือว่าอาจจะมีย่นท่วมน้ำใหญ่จากการสร้างเขื่อน ซึ่งหากใครไม่มี 'ใบที่ดิน' ก็จะไม่สิทธิเรียกร้องอะไรได้

ในการศึกษาของบริษัทใจกว้างเพื่อการสร้างเขื่อนแม่เงา บริเวณพื้นที่รอยต่อจังหวัดแม่ฮ่องสอน ตาก และเชียงใหม่ เมื่อปี 2535 รายงานว่าพื้นที่บริเวณนั้นไม่มีประชาชนหรือหมู่บ้านใด ๆ อยู่เลย ซึ่งในความเป็นจริงตลอดลุ่มน้ำเงานั้นมีชาวกะเหรี่ยงตั้งถิ่นฐานและปลูกปศุสัตว์มาช้านานแล้ว หากเพียงพวกเขาไม่มีทะเบียนบ้าน ไม่มีบัตร จึงกลายเป็นเสมือนบุคคลไม่มีตัวตนในโลกนี้ โชคดีที่โครงการดังกล่าวได้ถูกระงับไว้ชั่วคราว แต่ก็ไม่ทราบว่าถูกรื้อฟื้นขึ้นมาอีกเมื่อไรหรือไม่ (จิตราภรณ์ วันสพงษ์ 2535)

3.3 การละเมิดสิทธิมนุษยชน

ชนกลุ่มน้อยและชาวเขาไร้สัญชาติเป็นกลุ่มที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอยู่เสมอมา เพราะไม่ว่าจะมีใครล่วงละเมิดสิทธิแห่งความเป็นมนุษย์ ทั้งทุบตีทำร้าย ข่มขืน หรือการขู่เข็ญหาประโยชน์โดยมิชอบจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ คนกลุ่มนี้ก็จะ 'ยอม' ในทุกกรณี เนื่องจากคิดว่าตนเองไม่มีหนทางต่อสู้เพราะถือเป็นบุคคลนอกกฎหมาย ผู้เขียนได้พบเห็นและรับทราบด้วยตัวเองถึงเหตุการณ์ในท้องที่ชายแดนภาคเหนือแห่งหนึ่ง เมื่อเด็กสาวชาวเขาหายตัวไปกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ่อเด็กก็ไม่สามารถต่อสู้อะไรได้นอกจากแค้นด้วยวิถีทางนอกระบบ นั่นคือการเผา

มอเตอร์ไซด์ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ผลก็คือเพียงไม่กี่วันต่อมาชาวเขาผู้นั้นก็ถูกฆ่าปาดคอบนบ้าน และคดีก็เงียบหาย เพราะเขาเป็นเพียงบุคคลไร้สัญชาติ ไม่มีแม้แต่บัตรประจำตัวใด ๆ

อีกเหตุการณ์หนึ่งซึ่งยืนยันได้โดยชาวบ้านในท้องถิ่น คือการนำตัวผู้ต้องหาชาวเขาไร้สัญชาติมายังทั้งบริเวณป่าชายแดน เนื่องจากนักโทษดังกล่าวเคยก่อคดีทำร้ายและฆ่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ การสังหารนี้เป็นไปโดยเงียบเชียบ มีเพียงคนท้องถิ่นรู้เห็น เพราะอย่างไรก็ตาม ชาวเขาที่เสียชีวิตก็เป็นเพียงบุคคลไม่มีตัวตนในประเทศไทยและประเทศใดทั้งสิ้น

จากการสัมภาษณ์กลุ่มชาวเขาในจังหวัดชายแดน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในงานเก็บข้อมูลของโครงการวิจัยนี้เมื่อเดือนเมษายน 2539 มีรายงานกรณีของชาวเขาที่ออกไปหาปลาในลำห้วยใกล้บริเวณที่มีการตัดไม้ผิดกฎหมาย โดยลูกจ้างซึ่งเป็นคนนอกพื้นที่ถูกเจ้าหน้าที่จับไปด้วยข้อหาลักลอบตัดไม้ ชาวบ้านผู้นี้ถูกทุบตีด้วยไม้ กระบี่ และขลุ่ยที่ศีรษะเป็นแผล ทั้งที่ในยามยังมีปลาอยู่ ชาวบ้านคนหนึ่งหนีไปได้ แต่อีกคนหนึ่งถูกขังไว้ 2 วัน จนกระทั่งทางผู้ใหญ่บ้านพาชาวบ้านคนอื่นมารับรองว่าเป็นลูกบ้านและช่วยขอร้องให้พิจารณาว่าไม่ได้ทำผิดจริง ชาวเขาผู้นี้จึงถูกปล่อยตัวไปโดยไม่มีการดำเนินคดี และก็ไม่สามารถเรียกร้องความยุติธรรมให้ตนเองได้ 'หม่อเยะ' เด็กหนุ่มชาวกะเหรี่ยงกล่าวอย่างซื่อ ๆ ในวงสนทนาวนนั้นว่า 'สัญชาตินี้ผมไม่รู้จักผมก็เป็นกะเหรี่ยง แล้วก็เป็นคนไทยนี่แหละผมอ่านหนังสือกะเหรี่ยงก็ได้ แล้วครูก็สอนให้อ่านหนังสือไทยได้ผมร้องเพลงไทยก็ได้ แต่ผมไม่มีบัตร ผมก็ไม่รู้ว่าทำไมบางคนมีบัตร บางคนไม่มี ทำไมไม่เหมือนกัน'

สัญชาติคือสิ่งที่มนุษย์กำหนด แต่บางครั้งเราดูคล้ายว่าสัญชาติจะกำหนดมนุษย์ให้มีสถานะสิทธิหรือความเท่าเทียมกันกับเพื่อนร่วมโลกอื่น ๆ คนไร้สัญชาติจำนวนมากพากันดิ้นรนเพื่อให้ได้มาซึ่งสถานะดังกล่าวนี้ คำว่าสัญชาติคำเดียวจึงเป็นที่มาของการหาผลประโยชน์และกิจกรรมซับซ้อนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการสวมตัว สวมชื่อ ชื่อบัตร ปลอมเอกสาร ฯลฯ ผู้อพยพข้ามชาติซึ่งมีกำลังทรัพย์และต้องการสัญชาติเพื่อความมั่นคงของตน อาจมีความพยายามใช้เงินทุกวิถีทางเพื่อให้ได้มาซึ่งทะเบียนและบัตรประจำตัวชาวไทย ในขณะที่ชาวบ้านคนเชื้อเผ่าจะอยากได้ 'บัตร' อันแสดงถึงสถานะอันเท่าเทียมกับประชาชนไทยทั่วไปก็ไม่สามารถคว่ำได้ถึง

บทที่สี่

การพิจารณาสถานภาพแก่ชาวเขาและชนกลุ่มน้อย

ผมเอาบัตรประชาชนไปต่อ เขาเอาทะเบียนบ้านกับบัตรไปเก็บไว้

แล้วเขาให้มาแต่บัตรสีฟ้าแทน ผมจะเอาไว้ทำอะไร

แล้วทำไมเขาไม่คืนบัตรประชาชนผม

ปลาตา ชาวกระเหรี่ยง

เดิมสัญชาติไทย

ปัจจุบันไร้สัญชาติโดยไม่ทราบเหตุผล

4.1 การทำทะเบียนประวัติและบัตรชนกลุ่มน้อย โดย กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

กรมการปกครองได้ดำเนินการทำทะเบียนประวัติ บัตรประจำตัว และบัญชีบุคคลในบ้านให้กับชาวเขาและชนกลุ่มน้อยเพื่อควบคุมและพิสูจน์ตัวบุคคล โดยยังถือเป็นผู้เข้าเมืองมิชอบด้วยกฎหมายได้รับการผ่อนผันให้อยู่ได้ชั่วคราวเพื่อรอการผลักดัน เว้นแต่บางกลุ่มที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้แปลงสัญชาติไทยได้ โดยในแต่ละกลุ่มจะมีวิธีการทำทะเบียนและออกบัตรสีแตกต่างกันไปดังนี้

1. ญวนอพยพ

สำนักงาน 114 จังหวัดเป็นผู้เก็บทะเบียนประวัติและออกบัตรญวนอพยพให้ ต่อมาในปี พ.ศ. 2532 คณะกรรมการควบคุมญวนอพยพของ สผช. ได้ให้กรมการปกครองจัดทำ (ท.ร.13) และบัตรประจำตัวสีขาวขอบน้ำเงินให้ เมื่อปี 2533 และ 2539

2. จีน

2.1 อดีตทหารจีนคณะชาติ (อดีต ทชช.)

จัดทำทะเบียนประวัติ (ทบน.จังหวัด 2,3) และบัตรประจำตัวสีขาว มีท.ร. 13 ไว้

2.2 จีนผู้อพยพ

จัดทำทะเบียนประวัติ (ทบน. จังหวัด 2,3) และบัตรประจำตัวสีเหลือง

2.3 จีนฮ่ออิสระ

จัดทำ ท.ร. 13 และบัตรประจำตัวสีส้มเข้ม

3. **อดีตโจรเงินคอมมิวนิสต์มลายา (อดีต จคม.)**

สมช. และกองทัพนาคที่ 4 ให้กรรมการปกครองท่า ท.ร. 13 และทะเบียนประวัติ (สท.ร.จค.3) และ **บัตรประจำตัวสีเขียวซีด**

4. **ไทยลื้อ**

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยท่า ท.ร. 13 และทะเบียนประวัติคล้ายทบน. จังหวัด 3 และ **บัตรประจำตัวสีส้ม**

5. **ลาวอพยพ**

ปี 2532 สมช.และกองทัพนาคที่ 2 ให้กรรมการปกครองท่าทะเบียนประวัติ และ**บัตรประจำตัวสีฟ้า**

6. **เนปาลอพยพ**

ปี 2530 จัดทำทะเบียนประวัติและ**บัตรสีเขียว**

7. **ชนกลุ่มน้อยชาวพม่า**

7.1 **ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า**

ปี 2522 จังหวัดจัดทำทะเบียนประวัติและ**บัตรสีชมพูเอง**

ปี 2529 สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยจัดทำบัตรและ**บัตรสีชมพูครั้งที่ 2**

ปี 2536 กรมการปกครองกำลังจัดทำทะเบียนประวัติเพิ่มเติม

จะมีรายชื่อบุคคลในบ้านสำหรับทุกๆ คน และจะมีทะเบียนประวัติพร้อมบัตรประจำตัวเฉพาะคนที่อายุเกิน 12 ปี ให้แจ้งความเปลี่ยนแปลงทุกวันที่ 15 ของเดือน

7.2 **ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า**

ปี 2537 จัดทำทะเบียนประวัติและ**บัตรประจำตัวสีส้ม**

7.3 **ผู้ใช้แรงงานจากพม่า**

ปลายปี 2536 จัดทำทะเบียนประวัติและ**บัตรสีม่วง**

8. **บุคคลบนพื้นที่สูงและชาวเขา**

ปี 2533-2534 ทำทะเบียนประวัติและ**บัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูงสีฟ้า**

9. **ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกง กัมพูชา**

จัดทำทะเบียนประวัติและ**บัตรประจำตัวสีเขียว** ตามบัญชีรายชื่อที่กระทรวงมหาดไทยมี

10. **ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา**

จัดทำทะเบียนประวัติและ**บัตรประจำตัวสีขาวขอบแดง**

11. **ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย**

จัดทำทะเบียนประวัติและ**บัตรสีเหลืองขอบน้ำเงิน**

ปัจจุบันมีการทำทะเบียนประวัติให้แก่ชาวม้งที่วัดถ้ำกระบอก จังหวัดสระบุรี ซึ่งแต่เดิมวัดถ้ำกระบอกได้จัดทำทะเบียนบ้านและออกบัตรให้เองโดยไม่มีกฎหมายรองรับ โดยมียอดประมาณ 13,000 คน ในต้นปี 2540 สมช.จัดให้มีการพิสูจน์ถิ่นกำเนิดและแยกจำนวนระหว่างชาวม้งในประเทศและที่อพยพมาจากประเทศลาวออกจากกัน โดยกลุ่มม้งอพยพจากลาวจะถูกส่งเข้าศูนย์พักพิงที่ อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา เพื่อรอการส่งกลับต่อไป

ตารางที่ 1: สรุปรูปแบบทะเบียนและบัตร

ชื่อทะเบียน	หน่วยงาน	ปี	ลักษณะและจุดประสงค์	บัตร	หมายเหตุ
ท.ร. 13	กรมการปกครอง		เป็นทะเบียนบ้านสำหรับ ผู้ไม่มีสัญชาติไทย มีรูปถ่ายตัว เองและครอบครัว แจกเกิด แจกตายได้แบบทะเบียนบ้าน	-	ถ้าไม่มีต้องขอเองที่ อำเภอ โดยต้องมีหลัก ฐานอื่นยืนยัน
ทบน.3	กรมการปกครอง		ทะเบียนประวัติอดีตทจข. จีน ฮ่ออพยพ มีรูปถ่าย ลายพิมพ์ นิ้วมือ ของคนที่อายุ 12 ปีขึ้น ไป	สีขาว สีเหลือง	เป็นหลักฐานขอ สัญชาติไทยได้
สท.จค.3	กรมการปกครอง	2530	ทะเบียนประวัติอดีตจค.ม.	สีเขียว	
ทะเบียนประวัติไทย ลื้อ	กรมการปกครอง	2537	คล้าย ทบน.จ3	สีส้ม	
ทะเบียนประวัติ ลาว อพยพ	กรมการปกครอง	2534	มีรูปถ่ายและลายพิมพ์นิ้วมือ กำกับ	สีฟ้า	
ทะเบียนประวัติ เนปาลอพยพ	กรมการปกครอง	2530	มีรูปถ่ายและลายพิมพ์นิ้วมือ กำกับ	สีเขียว	
ทะเบียนประวัติ ผู้พลัดถิ่น สัญชาติ พม่า (พล.3)	จังหวัด, ส.ป.มท., กรมการ ปกครอง	2522, 2529, 2536	มีรูปถ่ายและลายพิมพ์นิ้วมือ กำกับ	สีชมพู	เก็บที่เจ้าบ้าน, อำเภอ, ส.น.ผบ. สส., มท. = 4 ชุด
ทะเบียนประวัติ ผู้หลบหนีเข้าเมือง จากพม่า	กรมการปกครอง	2536	มีรูปถ่ายและลายพิมพ์นิ้วมือ กำกับ	สีส้ม	
ทะเบียนประวัติ ผู้ใช้แรงงาน พม่า	กรมการปกครอง	2536	มีรูปถ่ายและลายพิมพ์นิ้วมือ กำกับ	สีม่วง	
ทะเบียนประวัติ บุคคลบนพื้นที่สูง	กรมการปกครอง	2533- 2534	มีรูปถ่ายและลายพิมพ์นิ้วมือ กำกับ	สีฟ้า	การแจ้งเกิดจะต้องเพิ่ม ชื่อใน ท.ร.13
ทะเบียนราษฎร ชาวเขา ท.ร.ชข1	กรมประชา สงเคราะห์	2512- 2513	ทะเบียนรายชื่อบุคคลในบ้านไม้ มีรูปถ่ายลายนิ้วมือ	-	การเพิ่มชื่อแจ้งจะเย็บ ใบอ่อนติดไว้ไม่ให้ เขียนลงตัวทะเบียน
ทะเบียนประวัติ ผู้อพยพเชื้อสายไทย จากเกาะกง	กรมการปกครอง		มีรูปถ่ายและลายพิมพ์นิ้วมือ กำกับ	สีเขียว	ใช้เป็นหลักฐานขอ แปลงสัญชาติ

ชื่อทะเบียน	หน่วยงาน	ปี	ลักษณะและจุดประสงค์	บัตร	หมายเหตุ
ทะเบียนประวัติ ผู้หลบหนีเข้าเมือง จากกัมพูชา	กรมการปกครอง		มีรูปถ่ายและลายพิมพ์นิ้วมือ กำกับ	สีขาว ขอบแดง	
ทะเบียนประวัติ ผู้พลัดถิ่นสัญชาติ พม่าเชื้อสายไทย	กรมการปกครอง		มีรูปถ่ายและลายพิมพ์นิ้วมือ กำกับ	สีเหลือง ขอบ น้ำเงิน	ใช้เป็นหลักฐาน ขอแปลงสัญชาติ

หมายเหตุ: ลักษณะทะเบียนบ้านจะต่างกับทะเบียนประวัติ คือทะเบียนประวัติจะบันทึกประวัติบุคคลแต่ละคนที่มีอายุเกิน 12 ปี โดยมีรูปถ่ายและลายพิมพ์นิ้วมือ บัญชีรายชื่อบุคคลในบ้านจะใช้ประกอบทะเบียนประวัติ จะมีการกำหนดเลขหมายประจำบ้านและลงรายชื่อทุกคนเพื่อทราบจำนวน

ตารางที่ 2: สรุปสถานะของบัตรของชนกลุ่มน้อยและการควบคุมพื้นที่

ชนกลุ่มน้อย	บัตรสี	อายุบัตร	เขตควบคุม	การออกนอกพื้นที่	สถานะ	การได้รับสัญชาติไทย
ญวนอพยพ	ขาวขอบ น้ำเงิน	6 ปี	13 จังหวัด*	แต่เดิมต้องขอ อนุญาต ผจว. แต่ หากเป็นต่างด้าว หรือได้สัญชาติแล้ว ก็ออกได้เลย	ต่างด้าว เข้าเมือง ถูกกฎหมาย	ขอสัญชาติได้ในชั้นลูก หลานที่เกิดในไทย (กำลังเริ่มทำเรื่อง)
อดีตทจข.	ขาว	6 ปี	เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน			แปลงสัญชาติแล้วบาง ส่วน และขอสัญชาติได้ ในชั้นลูกหลานเกิดใน ไทย
จีนฮ่ออพยพ	เหลือง	6 ปี				ขอสัญชาติได้ในชั้นลูก หลานที่เกิดในไทย
จีนฮ่ออิสระ	ส้มเข้ม	6 ปี	3 จังหวัดเพิ่ม พะเยา	ขออนุญาตได้	เข้าเมืองผิด กฎหมาย	-
อดีตทจคม.	เขียวซีด	6 ปี	ยะลา นราธิวาส สงขลา	เดิมต้องขอผจว. แต่ถ้าได้ต่าง ด้าวหรือสัญชาติ แล้วก็ออกได้เลย	ต่างด้าว	ขอสัญชาติได้ในชั้น ลูกหลานที่เกิดในไทย
ไทยลื้อ	ส้ม	6 ปี	พะเยา เชียงใหม่ เชียงราย			ขอสัญชาติได้ในชั้น ลูกหลานที่เกิดในไทย
ลาวอพยพ	ฟ้า	6 ปี	9 จังหวัด**	ออกไม่ได้	หลบหนี	-
เนปาลอพยพ	เขียว	6 ปี	อำเภอทองผา ภูมิ	ขออนุญาตได้	เข้าเมือง	-
ผู้พลัดถิ่น สัญชาติพม่า	ชมพู	5 ปี	9 จังหวัด***	ออกนอกเขตได้ ขอปลัดกระทรวง	ผิด กฎหมาย	-
ผู้หลบหนีเข้า เมืองจากพม่า	ส้ม	5 ปี		ออกนอกเขต ไม่ได้	ผ่อนผัน ให้อยู่ได้	-

ชนกลุ่มน้อย	บัตรสี	อายุบัตร	เขตควบคุม	การออกนอกพื้นที่	สถานะ	การได้รับสัญชาติไทย
ผู้ใช้แรงงาน จากพม่า	ม่วง	5 ปี	9 จังหวัด***	ออกนอกเขต ไม่ได้	ชั่วคราว	-
บุคคลบน พื้นที่สูง	ฟ้า	6 ปี	20 จังหวัด ****	ออกนอกเขตได้ ขอผู้ว่าราชการจังหวัด	หลบหนี เข้าเมือง	ขอสัญชาติได้ถ้าคุณ- สมบัติตรงตามระเบียบ หรือขอสถานะคนต่าง ด้าว
ผู้อพยพเชื้อ สายไทยจาก เกาะกง	เขียว	6 ปี	ตราด	ออกไม่ได้ รอแปลง สัญชาติไทย อยู่	ผิด กฎหมาย ผ่อนผัน ให้อยู่ได้ ชั่วคราว	ขอแปลงสัญชาติได้ ตามคำสั่งนายกฯ ที่ เลือกกำลังรอแปลง สัญชาติอยู่ จึงมีการ- ทำทะเบียนควบคุม ไว้เพื่อเสนอคณะรัฐ มนตรี
ผู้พลัดถิ่น สัญชาติพม่า เชื้อสายไทย	เหลือง ขอบ น้ำเงิน	6 ปี	ชุมพร ระนอง ประจวบฯ ตาก			
ผู้หลบหนีเข้า เมืองกัมพูชา	ขาวขอ J แดง	6 ปี	ตราด	ออกไม่ได้		-

หมายเหตุ * 13 จังหวัด ได้แก่ นครพนม มุกดาหาร หนองคาย อุบลราชธานี อุตรดิตถ์ ยโสธร สกลนคร ปรวาจินบุรี สุราษฎร์ธานี พัทลุง
หนองบัวลำภู สระแก้ว อำนาจเจริญ

** 9 จังหวัด ได้แก่ หนองคาย อุบลราชธานี เลย อุตรดิตถ์ นครพนม มุกดาหาร พะเยา เชียงราย น่าน

*** 9 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย ตาก แม่ฮ่องสอน ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง กาญจนบุรี

**** 20 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย ตาก แม่ฮ่องสอน ลำพูน ลำปาง พะเยา สุโขทัย น่าน กำแพงเพชร แพร่ พิจิตรโลก เพชรบูรณ์
เลย อุทัยธานี สุพรรณบุรี เพชรบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ กาญจนบุรี

4.2 โครงการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง (2533-2534)

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

โครงการจัดทำทะเบียนนี้มีวัตถุประสงค์ระบุชัดว่า เพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงเกี่ยวกับชาวเขา การปลูกพืชเสพติด การพัฒนา ชุมชนและสิ่งแวดล้อมบนพื้นที่สูง ตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชาวเขาและการปลูกพืชเสพติดตามมติ คณะรัฐมนตรี 7 กุมภาพันธ์ 2532 โดยหวังผลว่าจะให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องเป็นปัจจุบัน เพื่อการพิสูจน์ทราบตัวบุคคล ส่งผลให้ควบคุมดูแลได้ง่ายขึ้น ป้องกันการโยกย้าย การสวมตัวและปลอมแปลงเอกสารบุคคลเป้าหมายในการทำทะเบียนคือบุคคลที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูง ตามคำจำกัดความของกรมที่ดินที่หมายถึงบุคคลที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูงกว่าระดับน้ำทะเล 500 เมตรและมีความลาดชันเหนือระดับน้ำทะเล 35 องศาขึ้นไป ซึ่งจะมีทั้งชาวเขาและรวมถึงชนกลุ่มน้อยอื่นด้วย กำหนดเป้าหมายไว้ 257,008 คน ใน 20 จังหวัด โดยประมาณการตัวเลขจากการสำรวจประชากรชาวเขาของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เมื่อปี 2528-2531 พบว่ามีจำนวน 545,942 คน เมื่อได้ตัวเลขรวมแล้วก็นำมาหักลบกับจำนวนผู้ได้รับสัญชาติไทยแล้ว จึงได้กลุ่มประชากรเป้าหมาย จากนั้นได้ให้ทางจังหวัดสำรวจประชากรเป้าหมายอีกครั้งเป็น 270,679 คน โดยโครงการจะเร่งทำในอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย และ

อำเภอแม่ฮาด แม่สาย ฝาง เชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ก่อน เพราะถือว่าเป็นพื้นที่ที่มีการลักลอบเข้าประเทศสูง แล้วจึงค่อยทำจังหวัดอื่นตามมา

ทะเบียนบุคคลบนพื้นที่สูง เป็นทะเบียนสี่เหลี่อง มีรูปถ่ายบุคคล รูปหมู่ และรอยพิมพ์นิ้วมือ ทะเบียนนี้จะมีใบเดียวเก็บไว้ที่อำเภอ ไม่มีเก็บที่เจ้าบ้าน และจะต้องมีบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูงหรือบัตรสีฟ้าประกอบ ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย เมื่อมีทะเบียนก็สามารถร้องขอ ท.ร.13 หรือทะเบียนราษฎรสำหรับผู้อยู่ไม่มีสัญชาติไทยได้ เพื่อจะได้เพิ่มชื่อเมื่อแจ้งเกิดต่อไป ส่วนผู้ที่มีอายุเกิน 12 ปีจะต้องทำบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง (สีฟ้า) ดังนั้นผู้ที่ถือบัตรสีฟ้าทุกคนไม่ว่าจะเป็นชาวเขาหรือชนกลุ่มน้อยอพยพจากประเทศข้างเคียง ก็ต้องมีใบทะเบียนสี่เหลี่อง ซึ่งอยู่ร่วมกันเป็นครอบครัวถาวร มีเลขบ้านชัดเจน และระบุสถานที่เกิดของแต่ละคน เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาสัญชาติ

ผลการดำเนินงานก็คือ¹⁷ บางจังหวัด เช่น กาญจนบุรี สามารถทำยอดได้ทะลุเป้า 168% ในขณะที่จังหวัดอย่างแม่ฮ่องสอนทำได้เพียง 81% หรือตากได้เพียง 49% รวมจำนวนที่จัดทำทะเบียนได้คือ 247,775 คน จึงนำมารวมกับยอดผู้ได้สัญชาติไทย¹⁸ ซึ่งได้จำนวนประชากรชาวเขาน้อยกว่าตัวเลข 8 แสนกว่าคนตามการรายงานของสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชาวเขา และการปลูกพืชเสพติด (สล.อชส) เจ้าหน้าที่กรมการปกครองไม่ยอมรับว่ายอดรวม 5 แสนกว่าคน ในปี 2531 จะสามารถเพิ่มเป็น 8 แสนในปี 2536 ได้ หากไม่มีชาวเขาอพยพใหม่

ปัจจุบันยังไม่มีแนวโน้มจะเปิดการทำทะเบียนนี้อีก บุคคลตกสำรวจในครั้งนั้น กรมการปกครองถือว่าเป็นชาวเขาที่อพยพเข้ามาใหม่หลังปี 2534 ทั้งสิ้น เหตุที่ไม่เปิดทำอีกเพราะเกรงว่าจะมีชาวเขาทยอยมาทำทะเบียนและบัตรไม่จบสิ้น

ข้อสังเกต

1. ทางกรมการปกครองแจ้งว่า จากยอด 2 แสน 7 ที่ตั้งไว้และทำได้เพียง 2 แสน 4 คนนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะชาวกะเหรี่ยงในจังหวัดตากราว 2 หมื่นคนเป็นกลุ่มที่อพยพมาใหม่ทั้งหมด แต่ในความเป็นจริงจะพบว่า ยังคงมีชาวกะเหรี่ยงไทยแท้ในพื้นที่ชายแดนจังหวัดตากจำนวนมากที่พลาดโอกาสทำบัตร แต่มีชาวกะเหรี่ยงอพยพที่ได้ทำทะเบียนประวัตินี้¹⁹

2. การจัดทำทะเบียนและบัตรนี้ไม่ได้แยกประเภทชนกลุ่มน้อยให้ชัดเจนว่า กลุ่มใดมีสิทธิทำบัตรประเภทนี้หรือควรจัดอยู่ในชนกลุ่มน้อยอื่น เพราะชนกลุ่มน้อยที่เพิ่งอพยพเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมากก็ได้ทำบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง ไม่ว่าจะเป็นชาวมอญ หรือแรงงานชาวไทยใหญ่ หรือชาวกะเหรี่ยงปาดอง (กะเหรี่ยงคอยาว) ซึ่งถือเป็นผู้ลี้ภัยจากการสู้รบในพม่า

¹⁷ รายงานการติดตามประเมินผล โครงการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง, กรมการปกครอง 2537.

¹⁸ ตัวเลขนี้มีความแตกต่างกันมาก โดยที่เจ้าหน้าที่แต่ละฝ่ายก็ไม่สามารถให้อธิบายได้ จึงไม่นำมาอ้างไว้ในที่นี้ รายละเอียดตัวเลขนี้จะกล่าวอีกครั้งหนึ่งในตอนการให้สัญชาติแก่ชาวเขา.

¹⁹ ดูรายละเอียดจากภาคผนวก กรณีศึกษา อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก.

3. ทะเบียนนี้ไม่ได้แยกชัดเจนระหว่างชาวเขาและชนกลุ่มน้อย จึงไม่ทราบจำนวนชาวเขาชัดเจน และประชาชนรวมทั้งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของรัฐในบางแห่งเกิดความสับสนว่า บัตรประจำตัวสีฟ้าเป็นบัตรประจำตัวชาวเขา ซึ่งแท้จริงแล้วไม่ใช่

4. หลังจากหมดกำหนดการทำบัตรแล้ว ยังคงมีชาวเขาในถิ่นห่างไกลจำนวนมากที่ตกสำรวจ ทั้งชาวเขาในไทยที่อยู่มาหลายสิบปี หรือเกิดในประเทศไทย หรือมีพ่อแม่เกิดในประเทศไทย ทางกรมประชาสงเคราะห์ให้ความคิดเห็นว่า เนื่องจากกรมการปกครองถือว่าทะลุยอดเป้าหมาย 2 แสนกว่า แต่ในความเป็นจริงมีบุคคลที่อพยพมาใหม่คือ ชนกลุ่มน้อยจากประเทศข้างเคียงเข้ามาทำบัตรจำนวนมาก ทำให้ชาวเขากลุ่มเป้าหมายจริง ๆ ซึ่งอยู่ห่างไกลความเจริญไม่มีโอกาสมาทำทะเบียนได้ทัน

5. หลังจากการทำทะเบียนและบัตร ชาวเขา ชนกลุ่มน้อย รวมทั้งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจำนวนมาก ยังไม่เข้าใจเงื่อนไขหรือสิทธิที่จะได้รับ แม้คนจำนวนมากจะพยายามให้ได้มาซึ่งบัตรสีฟ้านี้ ก็ยังคงมีอีกจำนวนหนึ่งซึ่งอยู่บนดอยสูงไม่เห็นความสำคัญเพราะคิดว่าไม่ใช่บัตรประชาชน และไม่ทราบว่าหากมีสมาชิกในครอบครัวเพิ่มขึ้นจะไปแจ้งเกิดได้หรือไม่อย่างไร

6. ความหละหลวมในการกำหนดแผนงาน ความเข้าใจสับสน รวมทั้งความจงใจหาผลประโยชน์จากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ทำให้เกิดการซื้อขายบัตร สวมชื่อลงทะเบียน และเกิดบัตรปลอมจำนวนมาก

4.3 โครงการจัดทำทะเบียนชุมชนบนพื้นที่สูงในประเทศไทย 2538

กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

กรมประชาสงเคราะห์ถือว่าตนเป็นหน่วยงานที่ทำงานกับชาวเขามาตลอดกว่า 30 ปี จึงได้จัดทำทะเบียนขึ้นเพื่อทราบจำนวนและชาติพันธุ์ชาวเขา ให้ได้ฐานข้อมูลที่ต้องการในการวางแผนพัฒนาต่าง ๆ โดยให้ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา 14 จังหวัดดำเนินการสำรวจจัดเก็บข้อมูลระหว่างเดือนมีนาคมถึงมิถุนายน 2538 รายละเอียดข้อมูลที่ได้จะเป็นชื่อและจำนวนชุมชนทั้งหมด แยกสถานะหมู่บ้านที่ต้องตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ 2457 และที่ยังไม่ถูกต้อง รวมทั้งข้อมูลประชากร แต่ไม่มีการจัดซื้อแยกเป็นบัญชีแต่ละครัวเรือน การสำรวจแบ่งเป็นพื้นที่ปฏิบัติงานของศูนย์และพื้นที่ใกล้เคียง โดยเจ้าหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์จะเข้าไปสำรวจด้วยตนเอง และตรวจสอบกับหลักฐานข้อมูลสวัสดิการสังคมระดับครัวเรือนทั่วประเทศ ส่วนพื้นที่นอกเขตหรือห่างไกลก็จะส่งแบบสำรวจให้คณะกรรมการชาวเขาอำเภอ กำหนด ผู้ใหญ่บ้านหรือหน่วยงานอื่นที่เข้าปฏิบัติงานในพื้นที่นั้นเก็บข้อมูลให้

ผลการนับจำนวนชุมชนบนพื้นที่สูงจะได้ 853,247 คน โดยแบ่งเป็นชาวเขา 11 ชาติพันธุ์จำนวน 754,910 คน ชนกลุ่มน้อย 40,173 คน และชาวไทยพื้นราบที่ขึ้นไปอาศัยบนพื้นที่สูง 67,191 คน โดยตัวเลขนี้ไม่ได้พิจารณาเรื่องสัญชาติหรือทะเบียนประวัติใดๆ แต่มุ่งเอากลุ่มที่ตั้งถิ่นฐานถาวรบนพื้นที่สูง และใช้ชาติพันธุ์เป็นเกณฑ์จำแนก อย่างไรก็ตามข้อมูลนี้ยังไม่ได้รับการยอมรับจากอีกหลายหน่วยงาน ในปี 2540 จึงมีความพยายามที่จะสำรวจอีกครั้ง โดยของความร่วมมือประสานงานกันในทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และมีความมุ่งหวังจะแก้ไขข้อบกพร่องจากการสำรวจที่เคยทำมาก่อน

ข้อสังเกต

1. เจ้าหน้าที่จากกรมประชาสงเคราะห์เองก็ยอมรับว่า ข้อมูลนี้อาจมีความบกพร่องในส่วนพื้นที่นอกเขตความดูแลของศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา เพราะเจ้าหน้าที่ไม่ได้ตรวจนับเอง ซึ่งชาวเขากลุ่มที่อยู่ห่างไกลนี้ ก็จะประสบปัญหาเดียวกันกับการตรวจนับและทำทะเบียนอื่น ๆ เพราะเป็นไปได้อย่างที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะยอมเดินทางเท้าขึ้นดอยสูงเป็นวันๆ ไปสำรวจได้ ข้อมูลจึงขึ้นกับความรับผิดชอบและความเข้าใจของผู้ใหญ่บ้านกำนันเป็นสำคัญ ข้อเท็จจริงที่พบคือ ผู้ใหญ่บ้านบางแห่งไม่มีความสนใจในปัญหาของลูกบ้านตน และบางแห่งก็เข้าใจว่าจำนวนที่ให้กรอก เป็นจำนวนเฉพาะกลุ่มที่ได้รับสัญชาติไทย หรือมี พ.ร. 14 ดังนั้นกลุ่มที่จะไม่ได้ขึ้นทะเบียนก็ยังคงไม่มีตัวตนเหมือนเดิม

2. แม้ทำเนียบนี้จะมีประโยชน์ในการทราบจำนวน แต่ก็ไม่สามารถใช้อ้างอิงพิสูจน์ตัวบุคคลได้เลย การนับจำนวนโดยไม่แจ้งนับครอบครัวและชื่อทำให้เกิดความผิดพลาดได้ง่าย และบางแห่งก็ใช้การประมาณคร่าว ๆ เท่านั้น นอกจากนี้ข้อมูลนี้ยังถูกโจมตีจากหน่วยงานอื่นว่า ได้นับรวมชาวเขาจากนอกประเทศเข้าไปด้วย แต่กรมการปกครองเองก็ได้ออกบัตรบุคคลบนพื้นที่สูงให้แก่ชาวเขาจากนอกประเทศ เช่น กะเหรี่ยงป่าดอง ชาวตองซุบางกลุ่ม และชนกลุ่มน้อยบางกลุ่ม เช่น ชาวไทยใหญ่ หรือ มอญ มาตรฐานการตรวจนับจำนวนจึงยังคงสับสนอยู่

4.4 การพิจารณาลงรายการสัญชาติไทยแก่ชาวเขาและชนกลุ่มน้อย

พ.ศ. 2517 มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวเขา ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 มีผลให้ระเบียบนี้ถูกยกเลิกไป และเพิ่งเมื่อปี 2535 นี้เองที่มีการวางระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวไทยภูเขา พ.ศ. 2535 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อ 16 กันยายน 2535 มีชาวเขาได้รับสัญชาติไทยไปแล้ว 182,065 คนจากระเบียบปี 2517 และจากระเบียบใหม่ปี 2535 นี้ กรมการปกครองได้ดำเนินการไปแล้ว 15,924 คน²⁰ และยังคงดำเนินการอยู่เรื่อย ๆ โดยตัวเลขผู้ได้รับสัญชาติบางส่วนจะคือ บุคคลที่เคยถือบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง ดังนั้นจำนวนบุคคลบนพื้นที่สูงก็จะค่อยๆ ลดลงเพราะได้เปลี่ยนเป็นบัตรประชาชน แต่อาจมีบางส่วนที่ขอสัญชาติโดยใช้หลักฐานอื่น จึงไม่อาจหักลบเป็นจำนวนแน่นอนได้

แต่ข้อมูลจากกรมประชาสงเคราะห์ในปี 2539 ระบุว่า มีประชากรชาวเขาที่ได้รับสัญชาติไทยแล้ว 398,754 คน และที่ยังไม่ได้รับสัญชาติ 348,421 คน²¹ ซึ่งใกล้เคียงกับรายงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติเมื่อปี 2528-2531 ว่ามีผู้ได้รับสัญชาติไทย 312,519 คน ตัวเลขนี้ต่ำกว่าตัวเลขชาวเขาที่ได้รับการพิจารณาลงสัญชาติไทยจำนวน 538,597 คน หรือเป็น 65% ของชาวเขาทั้งหมดใน รายงานการติดตามประเมินผลการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม และควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ระยะครึ่งแผนแม่บทฯ (2535 -2537) โดยฝ่ายเศรษฐกิจสังคม สส.อชส. ความแตกต่างมากมายนี้ทางฝ่ายทะเบียนชนกลุ่มน้อย กรมการปกครอง ไม่สามารถอธิบายได้เพราะไม่ทราบที่มาของข้อ

²⁰ เอกสารกรมประชาสงเคราะห์, 2539 ตารางแสดงประเภทหมู่บ้าน ประชากร และการได้รับสัญชาติไทยในปี 2539.

²¹ จากตารางแสดงประเภทหมู่บ้าน ประชากร และการได้รับสัญชาติไทยในปี 2539 ในเอกสารกรมประชาสงเคราะห์ 2539.

มูลจากหน่วยงานอื่น ตัวเลขล่าสุดเมื่อเดือนสิงหาคม ปี 2540 ของสถาบันวิจัยชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ระบุว่า มีชาวเขาในพื้นที่ 17 จังหวัดได้สัญชาติไทยไปแล้วรวม 453,757 คน หรือเป็น 61% ของจำนวนรวม 746,176 คน

สำหรับการให้สัญชาติชนกลุ่มน้อยนั้น ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ทวิ กำหนดให้รัฐมนตรีมหาดไทยมีอำนาจอนุมัติให้สัญชาติไทยแก่บุคคลที่ไม่ได้สัญชาติไทย ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดมีอยู่ 4 กลุ่ม คือ

1. อดีตทหารจีนคณะชาติและจีนฮ่ออพยพ ตามมติ คณะรัฐมนตรี 30 พฤษภาคม 2521, 12 มิถุนายน 2527, 29 พฤษภาคม 2533
2. ญวนอพยพ ตามมติ คณะรัฐมนตรี 29 พฤษภาคม 2533 และ 15 มีนาคม 2535
3. อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์ มาลายา ตามมติ คณะรัฐมนตรี 30 ตุลาคม 2533
4. ไทยลื้อ ตามมติ คณะรัฐมนตรี 17 มีนาคม 2535

โดยบุคคลที่ไม่ได้เกิดในประเทศไทยจะได้รับสถานะบุคคลต่างด้าว เข้าเมืองถูกกฎหมายมีสิทธิเดินทางได้ทั่วประเทศ และบุตรหลานจะได้สัญชาติไทย โดยการพิจารณาจะเป็นหน้าที่ของกองการข่าว สำนักปลัดกระทรวงกระทรวงมหาดไทย

สาระสำคัญของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง

ว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวไทยภูเขา 2535

1. กำหนดให้พิจารณาสัญชาติแก่ชาวไทยภูเขาเท่านั้น คำว่าบุคคลบนพื้นที่สูงมีความหมายกว้างกว่าคือรวมถึงชาวเขาจากนอกประเทศ ชนกลุ่มน้อยอื่นที่มีถิ่นฐานบนพื้นที่สูง เช่น ไทยใหญ่ จีนฮ่อ ฯลฯ ผู้ที่ได้รับการทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูงสี่ฟ้า อาจไม่ใช่ชาวไทยภูเขาที่มีสิทธิร้องขอสัญชาติ
2. ชาวไทยภูเขาที่ได้รับการพิจารณาจะต้องเป็นบุคคลในกรณีใดกรณีหนึ่ง ต่อไปนี้
 - 2.1 อยู่ในความดูแลของหน่วยราชการ เช่น กรมประชาสงเคราะห์ ต.ช.ด. กอ.รมน. หรือกองทัพบก
 - 2.2 ได้รับการสำรวจตรวจสอบ และได้รับการจดทะเบียนราษฎรชาวเขา (ทร.ชช.1) โดยกรมประชาสงเคราะห์ ในช่วงปี 2512-2513
 - 2.3 ได้รับการจัดทำทะเบียนราษฎร ตามโครงการจัดทำเลขประจำตัวที่ คณะรัฐมนตรี มีมติอนุมัติ เมื่อ 20 กรกฎาคม 2525 ซึ่งเป็นการคัดลอกรายการให้เลขประจำตัวประชาชน แก่ชาวเขาที่มีชื่อใน ท.ร. 13 เมื่อ เมษายน - พฤษภาคม 2538
 - 2.4 ได้รับการจัดทำทะเบียนราษฎรชาวเขา โดยกรมประชาสงเคราะห์ ระหว่างเดือนมีนาคม-สิงหาคม 2528
 - 2.5 ได้รับการสำรวจข้อมูลประชากรชาวเขา ของกรมประชาสงเคราะห์ ระหว่างพ.ศ. 2528-2531
 - 2.6 ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติ และบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง ระหว่าง 2533-2534
3. ชาวไทยภูเขาที่ได้รับการพิจารณาต้องเกิดในประเทศไทย ดังนั้นข้อห่วงใยของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นว่าบุคคลที่ได้รับบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง จะมีสิทธิขอสัญชาติได้ทุกคนนั้นจึงไม่เป็นปัญหา อีกทั้งชาวไทยใหญ่ที่ได้รับบัตรประจำตัวนี้ก็จะไม่นับเป็นชาวไทยภูเขาด้วย

4. ชาวไทยภูเขาที่ได้รับการพิจารณาจะต้องมีถิ่นที่อยู่ถาวรไม่น้อยกว่า 5 ปี โดยมีรายการใน ท.ร. 13 ซึ่งผู้ที่ยังไม่มีแต่มีทะเบียนประวัติอื่นจะทำเรื่องขอได้ที่นายทะเบียนท้องถิ่น หรือหากได้รับการทำทะเบียนประวัติและบัตรบุคคลบนพื้นที่สูงแล้ว ทางกรมการปกครองจะจัดพิมพ์ ท.ร.13 ฉบับคอมพิวเตอร์ส่งให้สำนักทะเบียนต่อไป

5. ชาวเขาที่มีทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง จะต้องไม่มีคุณสมบัติขัดต่อมาตรา 7 ทวิ แห่ง พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) 2535 คือ บิดามารดาจะต้องไม่ได้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายด้วย ซึ่งภายหลังจึงได้มีการพิจารณาจะให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายแก่ชาวเขาที่ได้รับการจดทะเบียนประวัตินี้แล้ว เพื่อให้เป็นผู้เข้าเมืองถูกกฎหมายและรุ่นลูกหลานจะได้รับสัญชาติไทยต่อไป

4.5 โครงการพิจารณาให้สถานะคนต่างด้าวแก่ชาวเขาที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย

ในการประชุมคณะทำงานพิจารณาปัญหาทางทะเบียนและการให้สัญชาติแก่ชาวเขาที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยเมื่อ 13 พฤษภาคม 2536 สรุปว่าควรกำหนดสถานะของชาวเขาที่อพยพเข้ามา ให้ได้รับสถานะเป็นบุคคลเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย ประเภทคนไร้สัญชาตินอกกำหนดจำนวนคนต่างด้าว โดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 17 พระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง 2522 และ พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) 2535 บุคคลที่ได้รับสถานะนี้จะเดินทางออกนอกเขตควบคุมได้ โดยมีใบสำคัญประจำถิ่น ใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และได้รับการเพิ่มชื่อลงในทะเบียนบ้านท.ร. 14 ซึ่งโครงการจะเริ่มทำนาร่องที่จังหวัดเชียงราย และดำเนินต่อไปจนครบ 20 จังหวัด โดยมีประชากรเป้าหมาย 98,549 คน ระยะเวลาดำเนินการ 7 ปี

หลักการของโครงการก็คือยอมรับการอยู่ร่วมของชาวเขาที่อพยพมานาน ซึ่งเป็นไปได้ยากที่จะผลักดันกลับ เพื่อประโยชน์ในการปกครองดูแล ตรวจสอบพิสูจน์ทราบตัวบุคคล ฝ่ายรัฐคาดว่าจะสามารถควบคุมชาวเขาที่อพยพมาได้ และระงับยับยั้งการลักลอบเข้ามาใหม่ การดำเนินงานจะใช้ข้อมูลจากทะเบียนประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง กำกับด้วยหลักฐานจากหน่วยราชการที่ควบคุมดูแลชาวเขาประกอบ โดยพิจารณาเงื่อนไขสำคัญคือจะต้องเป็นชาวเขาที่มีชื่อในทะเบียนประวัติ และมีบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง หรือมีท.ร. 13 และอยู่ในประเทศไทยไม่น้อยกว่า 15 ปี หรือมีภูมิลำเนาถาวรในท้องที่อำเภอเดียวกันไม่น้อยกว่า 10 ปี ทั้งนี้บุตรของผู้ที่ได้สถานะบุคคลต่างด้าวจะได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายสัญชาติ การพิจารณาสัญชาติจะผ่านคณะกรรมการซึ่งมีรองปลัดกระทรวงมหาดไทยฝ่ายความมั่นคงเป็นประธาน เจ้าหน้าที่จากฝ่ายชาวเขาและชนกลุ่มน้อย ส่วนประสานราชการรายงานว่าการดำเนินงานเริ่มแรกพบว่าเมื่ออุปสรรคจากการที่ชาวเขาในประเทศไทยไม่พอใจคำว่า ‘คนต่างด้าว’ และเกิดความเข้าใจผิดในบางท้องถิ่นว่าเป็นการให้สถานะเพื่อผลักดันออก บางคนจะรีรอไม่มายื่นเรื่องเนื่องจากคิดว่าจะรอขอสัญชาติไทย แม้ตนจะไม่มีหลักฐานว่าเกิดในประเทศไทยก็ตาม

การพิจารณาให้สถานะคนต่างด้าวแก่ชาวเขาที่อพยพในประเทศไทย เป็นการแก้ไขปัญหให้แก่กลุ่มชาวเขาที่อพยพมาไม่นานมากนัก เช่น ชาวปะหล่อง ตองซู่ หรือกะเหรี่ยงคะยาร์ ในบางพื้นที่ แต่สำหรับชาวเขาที่ตระหนักดีว่าตนเกิดในประเทศไทยแต่ไม่มีหลักฐานการเกิด ก็เป็นเพียงภาวะจำยอมซึ่งเจ้าตัวเองไม่ยินดีที่จะรับสถานะนี้ เหมือนเช่นการได้เป็นประชาชนไทยตามกฎหมาย นอกจากนี้ การพิจารณาสถานะคนต่างด้าวยังไม่ได้แก้ปัญหามูลการสำรวจที่ตกหล่นบกพร่อง กลุ่มชาวเขาที่ไม่มีชื่อในทะเบียนยังคงเป็นกลุ่มที่ตกสำรวจต่อไป จึงควรพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหให้แก่ประชาชนกลุ่มหลังนี้ด้วย

บทที่ห้า

การสำรวจและทำทะเบียนชาวเขาและชนกลุ่มน้อย

5.1 ว่าด้วยจำนวนชาวเขาและชนกลุ่มน้อย

ตารางที่ 3: ตัวเลขชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ชนกลุ่มน้อย	กรมการปกครอง	
	2535	ตุลาคม 39
ญวนอพยพ ชั้นพ่อแม่	8,289	39,6๙3
ชั้นลูก	27,462	-
ชั้นหลาน	7,942	-
อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์	951	เท่าเดิม
เนปาลอพยพ	1,500	954*
ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า	47,435	13,824**
ผู้หลบหนีเข้าเมือง-พม่า	36,888	130,000**
ผู้ใช้แรงงาน-พม่า	12,702	101,845**

* จากการตอบสำมะโนปี 2537 ข้อมูลจากจังหวัดกาญจนบุรี

** จากการทำสำมะโนปี 2537

ไทยลื้อ	3,271	3,245
ลาวอพยพ	-	15,713
ผู้อพยพเชื้อสายไทย จากเกาะกง กัมพูชา	-	5,470
ผู้หลบหนีเข้าเมือง จากกัมพูชา	-	6,265
ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เชื้อสายไทย	-	7,849
ผู้หลบหนีการสู้รบ-พม่า	47,000	91,500***
นักศึกษาพม่า	1,355	2,500****

ชนกลุ่มน้อย	กรมการปกครอง	
	2535	ตุลาคม 39
จีนฮ่ออพยพ	7,814	เท่าเดิม
จีนฮ่ออิสระ	16,581	
อดีตทหารจีนคณะชาติ	10,143	13,143
กรมประชาสงเคราะห์	รวม	37,538

ได้แจ้งจำนวนชาวจีนฮ่อที่อาศัยบนพื้นที่สูงใน 5

จังหวัด 19,773 คน ในขณะที่ตัวเลขของกรมการ

ปกครองจะเป็นชาวจีนฮ่อทั้งหมดที่อาศัยอยู่ใน 3

และ 4 จังหวัดควบคุม

ตัวเลขไทยลื้อในที่นี้ กรมการปกครองได้มาจากกอง

การข่าว สป. แต่มีรายงานจากฝ่ายปกครองจังหวัด

เชียงรายเอง ว่าทางมหาดไทยสำรวจไทยลื้อเมื่อ

2538 ในเชียงรายได้ 7,460 คน เกิดในไทย 3,447 คน

เกิดนอกประเทศ 4,013 คน ส่วนกองสงเคราะห์ชาวเข

สำรวจเฉพาะไทยลื้อบนพื้นที่สูงได้ 3,904 คน (2538)

*** องค์การพัฒนาเอกชนที่ทำงานกับผู้ลี้ภัย ธ.ค. 2539

ปัจจุบันขณะเขียนรายงานได้เพิ่มขึ้นแล้วราว 20,000

คน และยังทยอยเพิ่มอีกเรื่อย ๆ

**** ตัวเลขจากกระทรวงมหาดไทย

ในกรณีชาวม้งที่วัดถ้ำกระบอก จังหวัดสระบุรี ที่หลายหน่วยงานราชการได้ร่วมมือกันตรวจนับได้ประมาณ 13,000 คนนั้นไม่ได้รวมไว้ในที่นี้ เพราะแม้ว่าส่วนหนึ่งจะเป็นกลุ่มชาวเขาในไทย แต่ส่วนใหญ่เป็นผู้อพยพจากประเทศลาว สำหรับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าที่จำนวนลดลงนั้น เจ้าหน้าที่กรมการปกครองอธิบายว่า จะมีบางส่วนไม่มาต่อบัตรเนื่องจากตกหล่น หายตัวไป หรือสามารถขอบัตรอื่น เช่นบัตรบุคคลบนพื้นที่สูงได้ หรือหาช่องทางขอสัญชาติได้จึงไม่ได้มาต่ออายุบัตร แต่ที่อำเภอทองผาภูมิ กลับมีคนมาขอทำเป็นจำนวนมาก เพราะแต่เดิมขอบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูงไว้ ด้วยความเข้าใจว่ามีสิทธิดีกว่า เมื่อทราบว่าเป็นบัตรสีชมพูได้รับสิทธิ ก็มาขอทำภายหลัง

ตารางที่ 4: ตัวเลขบุคคลบนพื้นที่สูง

ปี	แหล่งข้อมูล	จำนวน	หมายเหตุ
2528-2531	สำนักงานสถิติแห่งชาติ	554,172	(ตัดจากทำเนียบชุมชนบนพื้นที่สูง 2538, กรมประชาสงเคราะห์)
2528-2531	สำนักงานสถิติแห่งชาติ	545,942	(ตัดจากคู่มือปฏิบัติงานโครงการทะเบียนบุคคล บนพื้นที่สูง 2533-2534, กรมการปกครอง)
2536	สส.อชส.	804,736	(ตัดจากเอกสารประกอบคำชี้แจงตามโครงการชี้แจงซักซ้อมแนวทางปฏิบัติการพิจารณาลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวไทยภูเขา, กรมการปกครอง)
2538	กองสงเคราะห์ชาวเขา	786,083	(ตัดจากทำเนียบชุมชนบนพื้นที่สูง 2538, กรมประชาสงเคราะห์)
2539	กองสงเคราะห์ชาวเขา	747,175	(ตัดจากเอกสารของกรมประชาสงเคราะห์ ข้อมูลจากศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา)
2539	ฝ่ายการทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย	475,746	

- หมายเหตุ 1. ข้อมูลจากฝ่ายการทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย กรมการปกครอง นำตัวเลขชาวเขาที่ได้รับสัญชาติไทยแล้ว 197,989 คน รวมกับจำนวนบุคคลบนพื้นที่สูง 247,775 คน และจากการประมาณการจำนวนเด็กเกิดคร่าว ๆ ของเจ้าหน้าที่ระดับสูง 30,000 คน ได้ตัวเลขดังกล่าว นอกเหนือจากนี้ ซึ่งเป็นตัวเลขที่ได้รับจากหน่วยงานอื่น ฝ่ายการทะเบียนน่าจะถือว่าเป็นกลุ่มอพยพใหม่ทั้งหมด ไม่ใช่บุคคลบนพื้นที่สูง
2. ข้อมูลจากกองสงเคราะห์ชาวเขา 2538 กรมประชาสงเคราะห์ ใช้ตัวเลขจำนวนประชากรชาวเขา 745,910 รวมกับจำนวนชนกลุ่มน้อยบนพื้นที่สูง 40,173 คน ได้จำนวนดังกล่าว ทั้งนี้ไม่นับรวมคนไทยพื้นราบที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูงอีก 67,191 คนด้วย เพื่อเปรียบเทียบกลุ่มเป้าหมายการสำรวจให้ตรงกับอีกสองหน่วยงานข้างต้น ซึ่งหากนับรวมประชากรบนพื้นที่สูงทั้งหมดจะเป็น 853,274 คน
3. ข้อมูลของกองสงเคราะห์ชาวเขาในปี 2539 ไม่ได้ระบุชัดเจนว่านับรวมประชากรชนกลุ่มน้อยบนพื้นที่สูงด้วยหรือไม่ หากยังไม่ได้นับรวมก็ต้องเพิ่มตัวเลขอีกประมาณ 40,173 เป็น 787,348 คน

4. ข้อมูลจากสำนักงานเลขาธิการ คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชาวเขาและการปลูกพืชเสพติด ไม่ได้ระบุชัดเจนว่าเป็นจำนวนประชากรบนพื้นที่สูง ซึ่งรวมคนไทยพื้นราบที่มีถิ่นที่อยู่บนพื้นที่สูงด้วยหรือไม่ แต่หากได้นับรวมไปก็สามารถเปรียบเทียบได้กับจำนวน 863,274 ของกรมประชาสงเคราะห์

ตารางที่ 5: ตัวเลขชาวเขาที่ได้รับสัญชาติไทย

ปี	แหล่งข้อมูล	จำนวน	ร้อยละ
2528-2531	สำนักงานสถิติแห่งชาติ	312,519	57.2
2539	กรมการปกครอง	197,989	25.6
2540	สถาบันวิจัยชาวเขา	453,757	60.8

ตารางที่ 6: ตัวเลขชาวเขาที่ไม่ได้รับสัญชาติไทย

ปี	แหล่งข้อมูล	จำนวน	ร้อยละ
2528-2531	สำนักงานสถิติแห่งชาติ	233,423	42.8
2539	กรมการปกครอง	606,094	74.4
2540	สถาบันวิจัยชาวเขา	292,419	39.2

- หมายเหตุ 1. ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ใช้ฐานจำนวนเต็ม 545,942 คน ซึ่งตีพิมพ์ในเอกสารเดียวกันกับตัวเลขผู้ได้รับสัญชาติไทย คือเอกสารของกรมการปกครอง
2. ข้อมูลของกรมการปกครอง ใช้ฐานจำนวนเต็มของ สล.อส. คือ 804,736 คน ซึ่งกรมการปกครองยึดเป็นหลัก แม้จะมองว่ากลุ่มชาวเขาที่ไม่ได้รับการสำรวจคือ พวกที่เข้ามาใหม่หลังปี 2534 ก็ตาม
3. ข้อมูลของสถาบันวิจัยชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ ใช้ฐานจำนวนเต็ม 746,175 คน ซึ่งตีพิมพ์ไว้ในเอกสารเดียวกันกับตัวเลขผู้ได้รับสัญชาติไทย

5.2 ความแตกต่างของการเก็บข้อมูล

- ฝ่ายกรมการปกครองจะให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ได้แก่ คณะกรรมการชาวเขาอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ออกสำรวจลูกบ้านตนเอง แต่เมื่อจะไปทำทะเบียนควบคุมจะให้ชาวเขาลงมายื่นคำร้องติดต่อเอง
- กองสงเคราะห์ชาวเขาจะใช้วิธีส่งเจ้าหน้าที่ของตน สำรวจในพื้นที่ที่อยู่ในความดูแลของศูนย์ และส่งแบบสอบถามให้หน่วยงานอื่น หรือกำนันผู้ใหญ่บ้านช่วยกรอก สำหรับพื้นที่ห่างไกล
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้รับข้อมูลจากการสำรวจร่วมกันของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ กรมตำรวจ กรมการปกครองและกรมประชาสงเคราะห์

ข้อสังเกต

1. แต่ละหน่วยงานมีปัญหาความบกพร่องในการเก็บข้อมูลเอง (ดูตอนที่ 6.4) แม้แต่ในหน่วยงานเดียวกันก็เกิดปัญหาข้อมูลไม่ตรงกัน
2. การสำรวจเป็นไปแบบต่างคนต่างทำ ไม่มีการประสานงานที่ดี และต่างฝ่ายจะไม่ยอมรับตัวเลขของหน่วยงานอื่น นอกจากข้อมูลที่ได้เสนอไว้ที่นี้ ยังคงมีหน่วยงานท้องถิ่นบางจังหวัด เช่น สาธารณสุขจังหวัด หรือกรมการศึกษานอกโรงเรียน ที่ได้จัดทำทะเบียนสำรวจของตนเองไว้ โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่สุ่มรวบรวมซึ่งก็ได้ตัวเลขไม่ตรงกันเช่นกัน
3. การสำรวจอาจถือหลักเกณฑ์คำว่าชาวเขาหรือบุคคลบนพื้นที่สูงต่างกัน เช่น กรมการปกครองจะนับรวมชาวมอญกาญจนบุรี ชาวไทยใหญ่จังหวัดแม่ฮ่องสอนจำนวนมาก หรือชาวกะเหรี่ยงปาดอง (คองยาว) เป็นบุคคลบนพื้นที่สูงด้วย ในขณะที่แยกกลุ่มจีนฮ่อต่างๆไว้ต่างหาก ส่วนกรมประชาสัมพันธ์จะไม่นับชาวมอญ และนับชาวไทยใหญ่เฉพาะบนดอยสูง แต่รวมชาวจีนฮ่อไว้ด้วย
4. ตัวเลขบุคคลบนพื้นที่สูงของกรมการปกครอง อาจซ้อนทับกันกับผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ซึ่งมาตั้งถิ่นฐานบนพื้นที่สูง หรือเข้ามาเป็นแรงงาน หรือเป็นผู้ลักลอบการลักลอบ แต่พยายามเข้าร่วมกับชนเผ่าเดียวกันในท้องถิ่นนั้น ในขณะที่จำนวนชาวเขาที่ไม่ได้รับการสำรวจจากกรมการปกครอง ต้องกลายเป็นตัวเลขผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า หรือผู้ใช้แรงงานสัญชาติพม่า (หากไปจดทะเบียนทำบัตรประจำตัว) แทน

ตารางที่ 7:

เปรียบเทียบความแตกต่างในการเก็บข้อมูลจำนวนประชากรชาวเขาของกรมประชาสัมพันธ์

จังหวัด	ศูนย์พัฒนา สงเคราะห์ ชาวเขา 2539	ทำเนียบ ชุมชนบน พื้นที่สูง 2538	จังหวัด	ศูนย์พัฒนา สงเคราะห์ ชาวเขา 2539	ทำเนียบ ชุมชนบน พื้นที่สูง 2538
เพชรบุรี	3,003	3,659	น่าน	66,173	80,497
ประจวบ	748	786	พิจิตรโลก	5,042	5,399
กาญจนบุรี	18,358	23,555	สุโขทัย	2,152	2,024
ราชบุรี	5,849	8,307	เพชรบูรณ์	9,982	10,644
อุทัยธานี	5,127	2,932	เลย	1,289	756
สุพรรณบุรี	3,663	1,550	แพร่	10,420	10,540
กำแพงเพชร	8,870	8,613	แม่ฮ่องสอน	96,516	97,645
เชียงราย	152,125	132,447	ลำปาง	11,969	12,443
เชียงใหม่	209,885	208,330	ลำพูน	24,833	24,709
ตาก	96,979	96,979	พะเยา	14,192	14,095
			รวม	745,175	745,910

ตามทำเนียบชุมชนบนพื้นที่สูง 2538 จำนวนชาวเขา 745,910 คนในตารางที่ 7 ข้างบนนี้ เมื่อรวมกับชนกลุ่มน้อย 40,173 คนและคนไทยพื้นที่สูง 67,191 คนจะได้ยอดบุคคลบนพื้นที่สูง 853,274 คนตามที่เสนอไว้ใน

ตอนที่ 5 จำนวนประชากรชาวเขาแยกจังหวัดที่แสดงในตารางได้ลบชนกลุ่มน้อยและคนไทยพื้นราบที่ขึ้นไปตั้งถิ่นฐานบนพื้นที่สูงออกจนได้เฉพาะจำนวนชาวเขาแล้ว เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับข้อมูลตรงจากศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์จังหวัด แม้ตัวเลขรวมจะใกล้เคียงกันมากจะพบความแตกต่างมากในบางจังหวัด เช่น อุทัยธานี ราชบุรี น่าน คือต่างกันหลายพันถึงกว่าหมื่นคน และพบว่ามีจังหวัดตากจังหวัดเดียวที่ตรงกัน ซึ่งอาจตีความได้ 2 แบบ คือ เป็นการเก็บข้อมูลที่สมบูรณ์มาก หรือเจ้าหน้าที่ไม่ได้สำรวจใหม่ แต่ลอกจากของเดิม นอกจากนี้บุคคลบนพื้นที่สูงทั้งหมด 853,274 คน อยู่ในพื้นที่ดำเนินการของกรมประชาสงเคราะห์ 366,736 คน (กองสงเคราะห์ชาวเขา 2539) แต่ในเอกสารของศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา 2539 อ้างว่ามี 'ชาวเขา' อยู่ในเขตการดูแล 409,337 คน

5.3 ปัญหาในการเก็บข้อมูลทำทะเบียนและการพิจารณาสถานะแก่ชาวเขาและชนกลุ่มน้อย

ผ่าน 7 โด๊ะ ก็ต้องเสียเงิน 7 ครั้ง
ไปหาใครก็เสียให้คนนั้น ไม่มีเงินก็ทำไม่ได้
อำเภอบอกให้ไปทำบัตร พอไปก็ต้องเสียเงินแล้วยังทำไม่ได้
ลูกบ้านบอกว่า มีสิทธิมีเสียงเสียเปล่า
ทำไมทำให้ไม่ได้
ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านชาวกะเหรี่ยง

การเก็บข้อมูลประชากร จากการสำรวจ หรือทำทะเบียนประวัตินั้นยังคงมีข้อบกพร่องและจุดอ่อนอยู่ไม่น้อย ตัวเลขประชากรของแต่ละหน่วยงานเสนอมาแล้วมีความแตกต่าง และบางครั้งก็ต่างกันมากอย่างน่าตกใจ ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยจำนวนหนึ่งยังคงตกสำรวจหรือไม่ได้รับสถานะและสิทธิที่สมควรจะได้ ทั้งนี้เป็นเรื่องน่าเห็นใจเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและหน่วยงานรับผิดชอบเช่นกัน เนื่องจากกลุ่มประชากรเป้าหมาย ยังอยู่ในสถานะบุคคลเข้าเมืองผิดกฎหมาย หากตัวพบได้ยาก มีการอพยพย้ายเข้ามาใหม่บ้าง และย้ายถิ่นไปมาบ้าง หรือบางกลุ่มก็อาศัยอยู่ในท้องที่ทุรกันดารห่างไกล ทั้งยังต่างภาษาและวัฒนธรรมอันทำให้ประสานความเข้าใจได้ลำบากขึ้นด้วย ผู้เขียนพอจะสรุปรวบรวมที่มาของความแตกต่างหรือความผิดพลาดได้ดังนี้

1. ปัญหาจากตัวชาวเขาหรือชนกลุ่มน้อยเอง

1.1 ความไม่เข้าใจของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย ไม่ทราบความสำคัญของการสำรวจหรือทำทะเบียนประวัติ เมื่อได้ข่าวว่าทางราชการเรียกตัวลงมาทำบัตร บัญชีรายชื่อ หรือทะเบียนใดๆ ก็ไม่ได้รับลงมาตามกำหนดเวลา บางครั้งเข้าใจว่าจะทำงานส่วนตัว เช่น ขนข้าวให้เสร็จก่อนจึงค่อยมาก็ได้ ข้อเท็จจริงเช่นนี้พบได้ในพื้นที่ดอยสูงห่างไกล ซึ่งขาดการติดต่อสื่อสารที่ดีกับทางพื้นราบโดยชาวเขาชนกลุ่มน้อย ณ ที่นั้นยังดำเนินวิถีชีวิตดั้งเดิมซึ่งมีวัฒนธรรมและวิถีชีวิตต่างกับคนไทยในเมือง

จากประสบการณ์ของผู้เขียนเอง ชาวเขาบางท้องถิ่นยังคงไม่นับวันตามปฏิทิน และไม่เข้าใจว่าคนพื้นราบถือกำหนดวันเป็นสิ่งสำคัญเพียงไร การนัดหมายในหมู่บ้านจะดูตามรูปพระจันทร์ และใช้วิธีมาบอกกล่าวกันในเวลา

ใกล้ ๆ หากผู้นำหมู่บ้านหรือคนรุ่นใหม่ที่มีความเข้าใจวัฒนธรรมพื้นราบไม่ค่อยกระตุ้นเตือนกันแล้ว การนัดหมายมักจะผิดพลาดบ่อยครั้ง

1.2 ชาวเขาอาจไม่เข้าใจความสำคัญของเอกสารที่ตนมีอยู่ เช่น ทร.ชช.1 ทะเบียนสำรวจบุคคลในบ้าน 2528-2531 ซึ่งเมื่อเห็นว่าไม่ใช่ทะเบียนบ้านก็อาจไม่เก็บรักษาไว้อย่างดี และบางคนก็จะแจ้งว่าตนไม่มีทะเบียน หรือเคยได้รับการสำรวจใด ๆ เพราะเห็นว่าไม่มีทะเบียนอยู่ที่บ้านแล้ว และไม่ทราบว่าการจดนับของเจ้าหน้าที่หลาย ๆ ฝ่ายนั้นมีความสำคัญอย่างไร หรือบันทึกชื่อของตนไว้ที่ไหน ความไม่เข้าใจนี้ทำให้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่คลาดเคลื่อนได้

1.3 ในขณะที่มีการสำรวจ ชาวเขาหรือชนกลุ่มน้อยผู้นั้นอาจไม่อยู่ในหมู่บ้าน บางคราวอาจเดินทางไปค้าขายตามหมู่บ้านต่าง ๆ บนดอย บางคราวก็ไปอยู่เฝ้าในไร่ในนา หรือออกไปรับจ้างทำงานในท้องถิ่นใกล้ ๆ และไม่ได้กลับบ้าน บางคนก็เดินทางไปเยี่ยมเยียนญาติพี่น้องที่อื่น หรือติดตามพิธีกรรมตามประเพณีซึ่งเจ้าตัวถือว่าสำคัญมาก เช่น กินผีเลี้ยงผี เป็นต้น

1.4 ปัญหาเรื่องการสื่อสารเป็นปัจจัยสำคัญ ชาวเขาไทยจำนวนมากยังพูดภาษาไทยไม่ได้เลย แม้จะอยู่ในแผ่นดินไทยมาแต่รุ่นพ่อแม่หรือปู่ย่าตายาย เนื่องจากชีวิตประจำวันไม่จำเป็นต้องติดต่อกับคนพื้นราบมากนัก และแม้บางกลุ่มรวมทั้งชนกลุ่มน้อยที่พูดภาษาไทยได้ ก็อาจไม่สามารถสื่อความหมายได้ดี ทำให้เกิดการตีความผิด ๆ เช่น การเรียกชื่อไม่ถูกต้อง ทำให้ระบุสับสนว่าบัตรที่ได้รับเป็นบัตรสีฟ้าหรือเขียว สีส้มพู่หรือสีส้ม การตอบคำถามเรื่องเวลาเป็นเรื่องยุ่งยาก เพราะประชาชนบางชาติพันธุ์จะยังไม่นับจำนวนปีอย่างแม่นยำ และแม้แต่การแจ้งตามชื่อภาษาของตน ก็ถอดออกมาเป็นอักษรไทยได้ยาก ทำให้เจ้าหน้าที่ไทยจดชื่อไว้ไม่เหมือนกัน และก่อให้เกิดปัญหาคนเดียวได้รับ 2 ทะเบียน หรือถูกกล่าวหาว่าแจ้งชื่อไม่ตรง

1.5 ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยจำนวนหนึ่งไม่เข้าใจเงื่อนไขและประโยชน์ที่จะได้รับการจากการสำรวจหรือทำทะเบียน ในขณะที่บางคนละเลยเพราะเห็นว่าไม่ใช่การทำทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) บางคนก็มีความต้องการจะขอทำให้ได้หลายทะเบียนหรือมีหลายบัตร เพื่อความมั่นใจในการอยู่อาศัยและทำมาหากินในประเทศไทย ผู้เขียนได้พบชนกลุ่มน้อยจากพม่าที่มีทั้งบัตรสีส้ม สีม่วงและฟ้า หรือชาวไทยใหญ่อพยพที่ได้ทำบัตรสีส้ม และยังเข้าชื่อกับพี่น้องในเมืองไทยได้ทำบัตรสีฟ้าอีก เด็กหนุ่มชาวกะเหรี่ยงที่มีชื่อใน ท.ร.14 แล้ว ก็ไปทำบัตรประจำตัวสีฟ้า เพราะบังเอิญไปยืนอยู่แถวที่มีการทำบัตรกัน (ซึ่งเจ้าตัวไม่ทราบว่าไปเข้าในทะเบียนบ้านใคร) ปัจจุบันจึงมีทั้งบัตรประชาชนและบัตรบุคคลบนพื้นที่สูง

1.6 ผู้นำชาวบ้านเป็นส่วนสำคัญ ที่จะทำให้คนในชุมชนได้รับความดูแลได้รับการสำรวจอย่างทั่วถึง ผู้นำบางคนเฉื่อยชา ไม่สนใจ ไม่เข้าใจ หรือคิดหาผลประโยชน์กับชาวบ้านเสียเอง ในการสำรวจชนิดที่ให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นคนนับจำนวนกรอกพบว่า บางครั้งก็เป็นเพียงการประมาณคร่าว ๆ ซึ่งต่างกับข้อมูลจริงมาก (ทั้งนี้เป็นปัญหาเนื่องจากการนับเลขด้วย) หรือบางครั้งก็ใส่จำนวนไปเกินไวกมาก ๆ เพื่อจะหาผลประโยชน์ภายหลัง หรือบางครั้งราชการติดต่อไป ผู้นำอาจไม่สนใจแจ้งหรืออธิบายให้ลูกบ้านรับรู้เลย

1.7 ผู้นำหมู่บ้านเองอาจแจ้งข้อมูลไม่ตรงด้วยความเข้าใจผิด เช่น เหตุการณ์ที่หมู่บ้านชาวเขาแห่งหนึ่งซึ่งได้รับแบบสำรวจจากกรมประชาสงเคราะห์เมื่อต้นปี 2538 ผู้ใหญ่บ้านได้รับข่าวว่าทางการจะจัดการกับผู้หลบหนีเข้าเมือง จึงเข้าใจว่าหากให้จำนวนลูกบ้านที่ไม่ได้รับบัตรประชาชน และบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง

รวมไปด้วย จะเกิดปัญหา ดังนั้นตัวเลขสำรวจบางหมู่บ้านแถบนั้นจึงออกมาน้อย เพราะจะแจ้งแต่คนที่มียชื่อในทะเบียนเท่านั้น

2. ปัญหาเนื่องจากกระบวนการสำรวจหรือการทำทะเบียนและเจ้าหน้าที่

2.1 หน่วยงานไม่สามารถสำรวจได้ถึงพื้นที่ทางไกลบนดอยสูง ถนนบนดอยบางแห่งจะใช้เวลาไม่ได้ในหน้าฝน และมีหมู่บ้านจำนวนมากที่กระจัดกระจายตั้งอยู่บนดอย ซึ่งจะต้องเดินเท้าหลายวัน เมื่อกำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอที่จะสำรวจด้วยตนเองได้ทั่วถึง ก็จะใช้การฝากบุคคลอื่น เช่น เจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่นในพื้นที่กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งอาจไม่เข้าใจตัวงาน ไม่รับผิดชอบ หรือหาผลประโยชน์โดยที่หน่วยงานต้นสำรวจไม่สามารถตรวจสอบได้

2.2 การสำรวจหรือจัดทำทะเบียนต้องใช้เวลานานพอสมควร เนื่องจากเจ้าหน้าที่มีจำนวนน้อยดังที่ได้กล่าวมา และแต่ละพื้นที่จะมีประชากรมากซึ่งก็มีรายละเอียดปัญหาต่างกันไป เช่น ได้รับการสำรวจแล้วแต่ชื่อตกหล่น ไม่ทราบว่าตนได้รับการสำรวจหรือไม่ ไม่ทราบว่ามีเอกสารอะไรที่จำเป็นต่อเอามา การแก้ปัญหาหรือทำความเข้าใจในเรื่องเหล่านี้ไม่สามารถทำได้ในเวลาอันสั้น ทั้งท้องถิ่นบางแห่งก็อยู่ห่างไกลต่อกัน ต้องใช้เวลาเดินทางมาก

2.3 การทำทะเบียนประวัติมักมาตั้งหน่วยรออยู่ที่หมู่บ้านที่ถนนไปถึง ชาวบ้านจะต้องเดินทางมาจากหมู่บ้านอื่น หรือชาวเขาบางแห่งจะต้องเดินลงดอยมาเป็นระยะทางไกล บางครั้งเมื่อมาถึงก็หมดเวลาทำการแต่ละวัน หรือลงมาไม่ทันกำหนดซึ่งสิ้นมาก ความไม่สะดวกนี้ก็มีส่วนให้ชาวบ้านที่ไม่เข้าใจระบบหรือเงื่อนไขการทำงานของเจ้าหน้าที่ อาจพลาดโอกาสที่ทำทะเบียนได้ง่าย

2.4 การขาดการประชาสัมพันธ์ทั้งในกรณีทำทะเบียนบุคคลบนพื้นที่สูง หรือทะเบียนชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ เนื่องจากเกรงว่าคนต่างด้าวอพยพใหม่จะหลั่งไหลมาร่วมสำรวจหรือทำทะเบียน ทำให้กลุ่มเป้าหมายจริงๆ ไม่ทราบและไม่เข้าใจดังที่ได้กล่าวมา ในขณะที่กลุ่มหาผลประโยชน์ เช่น นายหน้าซื้อขายบัตรจะรับข้อมูลเร็วเสมอ อย่างไรก็ตาม ฝ่ายรัฐมักคาดหวังว่าชาวเขาหรือชนกลุ่มน้อยน่าจะรู้สิทธิของตน ซึ่งบางครั้งก็เป็นไปไม่ได้สำหรับบุคคลที่อยู่บนพื้นที่สูงซึ่งขาดการติดต่อใกล้ชิดจากพื้นราบ

2.5 หลังจากที่ได้ทำทะเบียนและบัตร มักไม่ได้มีการอธิบายให้ผู้ทำได้เข้าใจถึงสิทธิประโยชน์ เงื่อนไข หรือแนวปฏิบัติต่อไป เช่น ชาวบ้านบางคนไม่แน่ใจว่า เมื่อมีบัตรแล้วต้องการออกนอกพื้นที่จะทำได้หรือไม่ ขออนุญาตอย่างไร และจะแจ้งเกิด แจ้งตายได้หรือไม่ อย่างไร ชนกลุ่มน้อยและชาวเขาที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทยมักไม่ไปแจ้งเกิด เพราะไม่ทราบว่าจะแจ้งอย่างไรถ้าไม่มีบัตรประชาชน แม้เมื่อขอคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นภายหลัง ก็พบว่าเจ้าหน้าที่เข้าใจแนวปฏิบัติไม่ตรงกัน จึงทำให้เกิดปัญหาตามมาเมื่อมีการสำรวจหรือทำทะเบียนอีกครั้ง เพราะจะมีรายชื่อตกหล่นต้องเพิ่มอีก

2.6 นิยาม ระเบียบปฏิบัติบางอย่างสับสนซับซ้อนมาก ทั้งต่อเจ้าหน้าที่และชาวบ้านเอง บางครั้งเกิดความสับสนไม่ทราบจะจัดสถานะของชนกลุ่มน้อยดังกล่าวให้อยู่ในทะเบียนประเภทใด จึงได้มีคนที่มีชื่ออยู่หลายทะเบียนดังกล่าว ตัวอย่างเช่น ชนกลุ่มน้อยอพยพจากประเทศพม่าอาจไปตั้งถิ่นฐานกับญาติพี่น้องชาติพันธุ์เดียวกันและได้โอกาสจัดทำบัตรบุคคลบนพื้นที่สูงสัฟฟิ อีกกลุ่มที่มาอยู่พื้นราบอย่างถาวรก็จะได้รับบัตรสัฟฟิไปแทน แต่ถ้า

เป็นคนเชื้อชาติพม่าแท้ก็ไม่มีโอกาสทำบัตรสีฟ้า ซึ่งกรณีนี้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติก็สับสนในการแยกแยะ เพราะตามจริงแล้ว การมีชื่อเป็นบุคคลบนพื้นที่สูงย่อมดีกว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ซึ่งจะไม่มีการขอสัญชาติหรือสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายเลย

2.7 เมื่อการสำรวจทำทะเบียนมีกลุ่มเป้าหมายเป็นประชาชนต่างภาษา และไม่มีการเตรียมการรับปัญหา การดำเนินการจึงเป็นไปอย่างล่าช้าและได้ข้อมูลผิดพลาดสับสน อีกทั้งก็ไม่สามารถอธิบายเงื่อนไขหรือประโยชน์ของการทำทะเบียนนี้ได้ด้วย

2.8 วิธีการเก็บข้อมูลที่ต่างกัน เช่น ฝ่ายสาธารณสุขท้องถิ่น กรมการศึกษานอกโรงเรียน ตำรวจตระเวนชายแดน ฯลฯ ซึ่งเป็นแบบต่างฝ่ายต่างทำไม่มีการประสานงานเพื่อให้ได้ความสมบูรณ์ของข้อมูล และไม่ยอมรับความผิดพลาด ตกหล่น บกพร่องของข้อมูลตน และมักจำกัด ความว่า หากชาวเขาหรือชนกลุ่มน้อยที่ไม่ได้รับการสำรวจในครั้งนั้นครั้งนี้ จะต้องเป็นผู้เข้ามาใหม่อย่างแน่นอน

3. ปัญหาจากตัวเจ้าหน้าที่เอง

3.1 เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเกิดความสับสนในนิยามบัตรประจำตัวสีซึ่งมีจำนวนมาก และมีชื่อเรียกคล้ายกัน บางคนแม้มีหน้าที่โดยตรงกับชาวเขาและชนกลุ่มน้อยก็ยังไม่ได้ศึกษาหลักการให้ถูกต้อง เช่น เรียกบัตรสีฟ้าว่าเป็นบัตรผู้ใช้แรงงาน บัตรสีส้มว่าผู้พลัดถิ่น บางคนเข้าใจว่าบัตรสีฟ้าเป็นบัตรที่ขอสัญชาติไทยได้จึงเกิดความหวงใยและไม่อยากรับรองให้ง่าย ๆ

3.2 ความไม่เข้าใจของเจ้าหน้าที่ต่อชนกลุ่มน้อย เช่น เจ้าหน้าที่บางคนซึ่งไม่ได้คลุกคลีกับชาวเขาโดยตรงจะเชื่อว่า ชาวเขาเกิดในประเทศไทยย่อมต้องพูดภาษาไทยได้บ้าง แต่แท้จริงแล้วยังมีชาวเขาจำนวนมากที่พูดไม่ได้ และกลุ่มแรงงานอพยพจำนวนมากที่พูดภาษาไทยได้คล่อง จึงไม่สามารถนำมาเป็นเกณฑ์ได้ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ยังมีความคาดหวังบางประการโดยไม่เข้าใจพื้นฐานทางวัฒนธรรมชาวเขา เช่น เมื่อชาวเขาไม่สามารถแจ้งอายุลูกของตนได้ ก็กล่าวหาว่ามีเงื่อนไข ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว มีชาวเขามากมายที่ไม่ทราบอายุลูกของตนโดยจะจำเทียบวันเกิดจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปีนั้น หรือเทียบกับลูกเพื่อนบ้านคนอื่น เป็นต้น ชาวเขาหลายคนไม่นับอายุตัวเองบางครั้งอาจจะย้อนถามผู้ถามด้วยว่าคิดว่าตนอายุเท่าไรกันแน่

3.3 เจ้าหน้าที่บางคนไม่กล้ารับผิดชอบในการรับรองบุคคลเพื่อทำทะเบียน โดยอ้างว่าเกรงเรื่องความมั่นคง แต่ในความเป็นจริงแล้ว บุคลากรที่ทำงานคลุกคลีกับประชาชนท้องถิ่นนั้นจริง จะสามารถจำแนกชาวเขาในและนอกประเทศ ชาวไทยใหญ่อพยพใหม่หรือคนท้องถิ่นได้ไม่ยาก ด้วยสำเนียงภาษา คำโครงหน้า หรือการสอบถามบางอย่าง

3.4 เจ้าหน้าที่บางคนมีทัศนคติไม่ดีต่อชาวเขาและชนกลุ่มน้อย การสอบถามบางครั้งจึงมีการใช้วิธีข่มขู่ หรือคาดล่วงหน้าก่อนว่าบุคคลนั้น ๆ จะต้องโกหก ทำให้ข้อมูลที่ได้รับมีอคติ และผู้ตอบซึ่งต้องพบกับคำถามยาก ๆ เช่น อายุ ปีเกิดของลูก ฯลฯ อยู่แล้วก็จะยิ่งหวาดกลัวลนลาน เจ้าหน้าที่บางคนไม่พยายามแม้แต่จะพูดให้ช้าและชัดเจนทั้งที่รู้ว่าผู้ฟังสื่อภาษาไทยไม่คล่อง

3.5 เจ้าหน้าที่บางคนขาดความรับผิดชอบ ในการสำรวจบางครั้งพบว่าบางคนเพียงแค่ถามตัวเลขโดยประมาณจากชาวบ้านคนเดียวโดยไม่มีการตรวจสอบ ลอกข้อมูลจากหน่วยงานอื่นและใส่ตัวเลขแต่งเพิ่มไปบ้าง

เป็นต้น เพราะในการสำรวจพื้นที่ห่างไกลย่อมไม่มีใครตรวจสอบข้อเท็จจริง จากประสบการณ์ของผู้เขียนก็คือ หากเจ้าหน้าที่หน่วยงานหนึ่งสำรวจประชากรชาวเขามูลบ้านพื้นที่สูงไว้ เมื่อหน่วยงานอื่นมีคำสั่งให้เก็บข้อมูล ก็จะมาลอกเอกสารนี้ไป โดยไม่ได้คำนึงถึงเวลาที่ผ่านมาว่าจะมีเด็กเกิดใหม่หรือไม่ บางครั้งข้อมูลนี้มีการคัดลอก และแต่งเติมไปถึง 4-5 ครั้งโดยที่ไม่มีการสำรวจจริงเลย

4. การหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

ผลประโยชน์นี้อาจตกอยู่กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือนายหน้าที่หากินทางนี้โดยเฉพาะ ซึ่งผู้เสียประโยชน์ก็คือชาวเขาและชนกลุ่มน้อย ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มที่อยู่ในประเทศไทยมานานหรือเพิ่งเข้ามาใหม่นั้นเอง

รูปแบบการหาผลประโยชน์พอจะรวบรวมได้คร่าว ๆ ได้แก่

- การซื้อขายบัตรประชาชนและบัตรประจำตัวสี หมายถึงการซื้อขายเมื่อมีการไปทำบัตรใหม่ ต่อบัตร หรือแจ้งบัตรหาย โดยต้องให้เจ้าของเดิมยินยอมขาย และมีผู้รับรองซึ่งรู้เห็นเป็นใจด้วยกัน
- การสวมตัวเข้าแทนคนตาย เป็นวิธีที่ง่ายที่สุด แต่เมื่อมีความต้องการเอกสารหรือบัตรมากเข้า ก็ไม่มีชื่อคนตายเพียงพอ
- การสวมตัวเข้าแทนคนเป็น บางแห่งจะมีการข่มขู่หรือเกลี้ยกล่อมเพื่อให้รับคำตอบแทน เพื่อให้เจ้าบ้านยอมรับรองว่าบุคคลนั้น ๆ เป็นบุคคลในครอบครัวตน
- การทำบัตรและเอกสารปลอม บัตรประจำตัวสีจะทำปลอมได้ค่อนข้างง่าย เจ้าหน้าที่กรมการปกครองอธิบายว่า บัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูงเป็นบัตรที่ได้รับความนิยมสูงสุด โดยจะสังเกตการปลอมแปลงได้จากวันที่ออกบัตร หรือชื่อนายอำเภอ ซึ่งไม่ตรงกับผู้อยู่ในตำแหน่ง ขณะออกบัตรจริง บัตรนี้อาจไม่มีทะเบียนกำกับเลย คือออกบัตรปลอมเลย ๆ หรือมีการใส่ชื่อลงไปในทะเบียนด้วยก็ได้
- การใส่ชื่อเพิ่มและรับรองโดยมิชอบ ในบางพื้นที่ ผู้ใหญ่บ้านกำนันจะใส่ชื่อและเพิ่มจำนวนบุคคลภายนอกไว้ในบัญชีสำรวจก่อนที่จะทำการจะมาทะเบียนหรือบัตร และได้ผลประโยชน์จากการรับรอง นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ระดับอื่น ๆ ก็อาจมีส่วนร่วมกับการรับรองโดยมิชอบด้วยก็ได้
- การเรียกเงินใต้โต๊ะจากกระบวนการปกติ เช่น ขอค่าเหนื่อยค่าแรงในการดำเนินการ ทั้งที่ชาวบ้านผู้นั้นเดินเรื่องถูกตามกฎหมายทุกอย่าง แต่ก็ต้องจ่ายให้เพื่อความรวดเร็ว หรือไม่รู้นอกจากนี้อาจกล่าวได้ว่า การทุจริตในข้อข้างต้นทุกข้อนั้นจะสำเร็จลงได้ก็ด้วยการจ่ายเงินใต้โต๊ะให้แก่เจ้าหน้าที่นั่นเอง

กรณีตัวอย่าง:

เรื่องเล่าจากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อยชาวเขา 2 เมษายน 2539

การสัมมนาครั้งนี้แบ่งการสนทนาออกเป็น 3 กลุ่มย่อย ในกลุ่มผู้สนทนาต่อไปนี้ประกอบด้วยชาวบ้านที่เป็นชาวเขาเกิดในประเทศไทย 4 คน ล่าม 2 คน²² และนักวิจัย 2 คน รายละเอียดของชาวบ้านทั้ง 4 คนมีดังนี้

- ชาวบ้าน 1 อยู่หมู่บ้านเกือบติดถนน มีความเจริญถึง กำลังศึกษา กศน. จะสอบเทียบชั้นมัธยม 6
- ชาวบ้าน 2 ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หมู่บ้านเกือบติดถนน มีทางรถมอเตอร์ไซด์เข้าถึง มีไฟฟ้า
- ชาวบ้าน 3 ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านจากหมู่บ้านระยะเดินเท้าถึงถนน 4-5 ชั่วโมง พูดภาษาไทยไม่ได้เลย
- ชาวบ้าน 4 ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านจากหมู่บ้านติดถนน มีเจ้าหน้าที่ประชาสงเคราะห์อยู่

ตอนหนึ่งของการสนทนา

- ชาวบ้าน 3 ⇨ ชาวบ้านเคยได้ทะเบียนบ้านแล้วไม่ไปแจ้งเกิดเพราะผู้ใหญ่บอกว่าต้องเสีย 500 บาทแค่เพิ่มชื่อ ในทะเบียนต้องเสีย 4,000-5,000 ก็ไม่รู้ว่าการเขาให้เสียเท่านั้นเท่านี้ ที่หมู่บ้าน 30 กว่าหลัง มีได้ทะเบียนอยู่ 2-3 บ้านเท่านั้น
- ชาวบ้าน 1 ⇨ ได้ข่าวจากปลัดว่าต้องเสียเงิน ถ้าไม่มีทะเบียนเลย ก็ไปเข้าที่ทะเบียนของน้องได้ เจ้าของเขาจะยืนยัน ต้องเอาพี่น้องทั้งตระกูลมารับรอง
- ชาวบ้าน 2 ⇨ ถ้ามาจากที่อื่นแล้วขอเพิ่มชื่อ เจ้าของทะเบียนไม่ยอม แต่ถ้ายอมก็คงทำได้ อย่างลูกจ้างต่างดาวมาอยู่ 10-20 ปีก็เอ็นดู แต่ต้องขอคำรับรองจากผู้ใหญ่ว่าอยู่มานานมากแล้ว แต่ส่วนมากก็ไม่ได้หรอก ทำอย่างนี้ต้องให้เงินที่อำเภอ มีเท่าไรก็เอา
- ชาวบ้าน 3 ⇨ ที่หมู่บ้านเพิ่งได้ทะเบียน พ่อแม่เพิ่งได้ทะเบียนมา 2-3 เดือนนี้ลูกก็ไม่มีชื่อ ถ้าเพิ่ม ชื่อต้องเสียเงิน ตอนนี้อย่างไม่มีเงินก็เอาแต่ชื่อพ่อไปก่อน ตอนเป็นทะเบียนพัฒนา (ประชาสงเคราะห์) ทำไม่มีชื่อลูก พอเปลี่ยนเป็นทะเบียนบ้านมีแต่ชื่อพ่อแม่ บางคนก็ไม่ไปเพิ่ม เพราะผู้ใหญ่บอกว่าต้องเสียเงิน ไม่มีเงิน
- ชาวบ้าน 2 ⇨ แบบชื่อลูกหายไปอย่างงี้ก็มี แต่บางคนเกิดลูกหลังทำทะเบียน เขาก็ลอกไปตามเดิม ก็เลยต้องไปเพิ่มชื่อ ถ่ายรูปครอบครัวยุคคนรับรอง ต้องใช้เวลานานเกือบเดือน
- ชาวบ้าน 1 ⇨ ถ้าไม่จ่ายเงินเจ้าหน้าที่ก็ไม่ทำให้ เราก็ไม่รู้ว่าจะอะไรคืออะไร ถ้ามีเงิน 50 บาทก็ไม่กล้าไปทำ ไม่รู้ว่าต้องเสียเงินมากหรือน้อย
- ชาวบ้าน 2 ⇨ จ่ายก็ต้องจ่ายหลายคน ทุกขั้นตอนที่ติดต่อกัน ถ้าไม่ให้ก็ไม่ทำ ไปหาเจ้าหน้าที่คนไหนก็ต้องเสียเงินให้คนนั้น มี 7 โต๊ะก็ต้องเสียเงิน 7 ครั้ง แต่ตอนพัฒนา (ประชาสงเคราะห์) มาทำทะเบียนไม่ต้องเสียเงิน

²² ล่ามชาวกะเหรี่ยงที่ใช้แปลการสัมภาษณ์มี 2 คน ทั้งคู่กำลังศึกษาอยู่ระดับมัธยมและพูดภาษากะเหรี่ยงสำเนียงพม่า คนหนึ่งบอกว่าพ่อแม่ของตนย้ายมาจากพม่าตั้งแต่ตัวเองยังเล็ก ส่วนอีกคนหนึ่งได้ตามพ่อไปเติบโตและเรียนหนังสืออยู่ในประเทศพม่า ล่ามทั้ง 2 คนอยู่ในหมู่บ้านใกล้เคียงกัน ปัจจุบันได้รับสัญชาติไทยมีบัตรประชาชนแล้ว

- ชาวบ้าน 3 ✧ ที่หมู่บ้านมีชื่อในทะเบียนแต่ทำบัตรไม่ได้ เจ้าหน้าที่ว่าอายุเกิน เขาอายุ 30 ทะเบียนเพิ่งได้มาก็ต้องอายุเกิน ต้องหาคนมารับรองแล้วก็ถูกปรับ 100-200 บาท ตัวผมเองก็เพิ่งได้ทะเบียน เขาให้บัตรมาด้วย แต่มีคนอื่นก็ไม่ได้บัตรมาแบบนี้ ไม่รู้ทำไมไม่เหมือนกัน แล้วในทะเบียนชาวเขา มีชื่อพ่อแม่ผม ตัวผม เมียกับลูกครบ พอเป็นทะเบียนบ้าน เมียไปมีชื่ออยู่ทะเบียนพ่อของเมีย ลูกก็ไม่มีชื่อเลยทั้ง 2 ทะเบียน ทำไม่ชื่อพ่อไปทางแม่ไปทางก็ 모르 ทะเบียนพัฒนา (ชาวเขา) นี่ทำมา 10 กว่าปีถึงได้ทะเบียนชาว ตอนนั้นลูกโตจนแต่งงานมีลูกแล้ว หลานก็เลยไม่มีชื่อใครก็อยากเพิ่มชื่อ อยากมีสิทธิมีเสียงทั้งนั้น แต่ขั้นตอนยุ่งยากแล้วต้องเสียเงิน พี่น้องผมมี 3 คน คนหนึ่งลงมาอยู่หมู่บ้านนี้ (บ้านชาวบ้าน 4 ซึ่งติดถนน) ก็ได้ทำบัตรไปแล้ว แต่อีกคนอยู่ข้างบนก็ทำไม่ได้ ไม่รู้ทำไมไม่เหมือนกัน
- ชาวบ้าน 4 ✧ ถ้าผู้นำไม่ดี ไม่ช่วยลูกบ้านจะมีปัญหาแน่นอน เพราะแจ้งเกิดหรืออะไร ผู้ใหญ่ก็ต้องลงมาบางหมู่บ้านผู้ใหญ่ก็ขอเงิน
- ชาวบ้าน 3 ✧ ลูกบ้านไม่มีบัตรไม่รู้จะแจ้งเกิดยังไง แจ้งที่ไหน แจ้งแล้วจะไม่มีใบอะไร ก็ไม่รู้ทำยังไงต่อเพราะไม่มีทะเบียนบ้าน ก็แค่ฟังไว้
- ชาวบ้าน 4 ✧ ถามเจ้าหน้าที่เขาให้ใส่ชื่อในใบสำรวจชาวเขา
- ชาวบ้าน 3 ✧ เวลาประชุมผู้ใหญ่ผู้ช่วยที่อำเภอ คนฟังไม่รู้เรื่องเยอะเยอะ ก็นั่งไป บางครั้งคนที่รู้เรื่องก็แปลๆ ให้ฟัง
- ชาวบ้าน 4 ✧ ที่หมู่บ้านผม ถ้าจะถ่ายบัตรทั้งครอบครัวต้องจ่ายคนละ 200 บาท มี 5 คนก็เอา 1,000 บาท คือบ้านมีทะเบียนแล้วชื่อไม่ครบต้องถ่ายเพิ่ม เจ้าหน้าที่อำเภอไปถ่ายให้ที่หมู่บ้าน บอกว่าเวลาไปจดชื่อจะได้ชี้ให้ดูว่าใครตกหล่น คิดหัวละ 200 แต่ก็เอาไปเก็บไว้เฉย ๆ ไม่ทำอะไรสักอย่างใบเสร็จไม่เห็นมี มีแต่ว่าจะรับรองให้แต่ไปเขียนที่ไหนก็ไม่รู้ พอวันหลังไปถามว่าจะถ่ายบัตรยังงี้ได้ไหม ก็ขอเงินอีกต่างหาก หาพยานรับรองตามกฎหมายทุกอย่างว่าเป็นลูกก็ไม่ได้ ผู้ใหญ่เอารูปลงไปวิ่งจะทำกับทางอำเภอก็ไม่ได้เรื่อง
- ชาวบ้าน 2 ✧ แบบนี้ที่หมู่บ้านก็มี พอไปอำเภอก็บอกว่า ..เดี๋ยวก่อน ..ทำให้คนอื่นก่อน ..เดี๋ยวก่อน...อย่างนี้แล้วก็หายไปเลย คือเจ้าหน้าที่จะเอาเงินทั้งที่เป็นคนยากจน ไม่มีเงินก็ทำไม่ได้มีเงินก็จะไม่ให้เหมือนกัน ที่หมู่บ้านมีหลายคนที่ยื่นเงินแล้วก็ทำไม่ได้ บางคนจะไปขอเข้าทะเบียนของพี่น้องแท้ ๆ อำเภอก็รับแจ้ง ขอเงิน แล้วให้มาอีกรอบ พอมาก็ผลัดไปเรื่อย ๆ อ้างว่ายังไม่เสร็จบ้างจนเรื่องหายไปเลย บางทีขอเงินซ้ำ เวลาประชุมนายอำเภอก็บอกให้เน้นเรื่องทำบัตร แต่พอทำก็มีปัญหา
- ชาวบ้าน 1 ✧ เขาให้มาทำ แต่เข้ามาก็ไม่ได้ทำ บ่ายมาก็ไม่ได้ทำ หลาย ๆ วันเข้าชาวบ้านก็ไม่มีคำรถมาแล้ว บางทีมารอถึงเวลาปิดทำการก็ไม่ได้ทำ
- ชาวบ้าน 2 ✧ ทำไม่เสร็จต้องกลับไป มาใหม่เสียค่ารถมาใหม่เรื่อย ๆ ก็ไม่มีเงิน มาถึงก็ไม่ยอมทำ ให้ออแล้วก็ไม่รู้จะให้มาทำได้อะไร ผมทำให้ลูกบ้านก็ทำไม่ได้สักที ชาวบ้านก็บอกว่าทำไม่มียกยติเสียงแล้วทำไม่ได้

- ชาวบ้าน 1 ✧ ทางข้างล่างเขามีขายบัตรกัน ได้ยินว่าคนยากจนจะขาย แล้วก็มือถือพล อย่างผมให้ 5-6 หมื่นก็
ไม่ขาย คนซื้อเป็นพวกต่างด้าว พวกเราไม่มีเงินซื้อ
- ชาวบ้าน 3 ✧ ที่หมู่บ้านไม่มีบัตรจะขาย ผมรู้ว่าบัตรมีความสำคัญมา 20 ปีได้แล้วแล้วก็พยายามทำมาเรื่อย ที่รู้
ว่าสำคัญเพราะพัฒนา (หมายถึงเจ้าหน้าที่ประจำสงเคราะห์) บอกตั้งแต่ผมยังไม่มีความรู้ จนเดี๋ยวนี้
ลูกอายุ 20 กว่าแล้วก็เพิ่งได้บัตร ก็ดีใจ แต่ลูกทำไม่ได้ไม่รู้

5.4 ผลกระทบจากความคลาดเคลื่อนของข้อมูล

คนไม่มีบัตร บัตรสีฟ้าก็ไม่มี เจอตารวจตชด.ก็ถูกจับ
คนไปบอกที่หมู่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านก็ต้องพาญาติพี่น้องมารับรอง
เป็นอย่างงี้บ่อย ๆ ไม่รู้ทำไม ก็คนไทยด้วยกัน
ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านชาวกะเหรี่ยง

ผลกระทบที่ชัดเจนที่สุดก็คือ ทางรัฐจะไม่มีฐานข้อมูลที่แน่นอนและเชื่อถือได้ในการกำหนดนโยบายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการพัฒนาชาวเขาซึ่งรวมทั้งด้านสาธารณสุขและการศึกษา การควบคุมจำนวนชนกลุ่มน้อย นโยบายแรงงาน และความมั่นคง แต่ละหน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวกับชาวเขาและชนกลุ่มน้อยจะขาดการประสานงานที่ดี เพราะต่างถือข้อมูลคนละชุด หรือมีฉะนั้นก็อ้างข้อมูลคนละแหล่ง ความคลาดเคลื่อนตกหล่นนี้มีผลให้ชาวเขาและชน- กลุ่มน้อยจำนวนมาก ไม่ได้รับสถานะภาพที่แน่นอน คือไม่สามารถขอสถานะบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย ขอแปลงสัญชาติ หรือร้องขอสัญชาติไทยได้ ส่งผลให้มีบุคคลไร้สัญชาติจำนวนมากกว่าที่น้ำจะเป็น และยังมีบุคคลที่ไม่มีตัวตนในประเทศไทยอีกมากมาย กล่าวคือไม่มีชื่อในทะเบียนสารบบใด ๆ ทั้งสิ้น พวกเขาจะขาดสิทธิในความเป็นพลเมืองของประเทศ และที่สำคัญ ขาดหรือด้อยสิทธิในการทำงาน ในขณะที่ประเทศไทยเปิดผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติดังทะเบียน ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยที่มีถิ่นฐานถาวรซึ่งนับเป็นแรงงานที่มีอยู่แล้ว ก็เทียบสิทธิเท่ากับแรงงานข้ามชาติใหม่เท่านั้น

ข้อบกพร่องในการสำรวจข้อมูลและจัดทำทะเบียนดังกล่าว เป็นการเปิดประตูให้แก่การหาผลประโยชน์จากหลาย ๆ ฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นการซื้อขายสถานะและสัญชาติ การสวมตัว สวมชื่อ ฯลฯ ความพยายามที่จะควบคุมแรงงานต่างชาติดังทะเบียนหรือรักษาความมั่นคง ย่อมไม่สามารถบรรลุถึงเป้าหมาย

บทที่หก ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยกับวิกฤตการณ์แรงงานข้ามชาติ

พ่อไปรับจ้างเขาตัดไม้วันละ 60 บาท บอกว่าปีนี้จะซื้อควาย

แต่ยังไม่มีควาย พ่อก็ถูกจับไป

เขาขังคุกไว้ไกลมาก อีก 5 ปีถึงจะได้กลับบ้าน

ผมไม่มีเงินไปเยี่ยมพ่อ

ถ้าจะไป ก็ต้องไปรับจ้างหาเงินค่ารถ

ถ้าหาได้เยอะ ผมจะซื้อควาย

เสโป เด็กหนุ่มชาวกะเหรี่ยง

จากรายงานการล่าสุดที่ศึกษาปัญหาการประกอบอาชีพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยให้ภาพปัญหาของชาวเขาในภาคเกษตรกรรมไว้ว่า มีปัญหาหลัก 3 เรื่องคือ (1) ปัญหาอันเกิดจากการไม่ได้สัญชาติไทยทำให้ไม่มีสิทธิในที่ทำกิน (2) ปัญหาจากวิธีการทำเกษตรแบบไร้หมุนเวียนและไร้เส้นล่อย และ (3) ปัญหาการถือครองที่ดิน สำหรับปัญหาของชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มจะมีปัญหาของการไม่มีสิทธิและบางพื้นที่ถูกรุกที่ดินทำกิน (พิศวาท สุคนธ์พันธุ์ และปฐมภรณ์ บุษปธ่าง 2541) จากการสำรวจของกองสงเคราะห์ชาวเขาเมื่อปี 2537 พบว่ามีชาวเขา 28,261 คนลงมาทำงานในพื้นที่ราบ เป็นไปได้ว่าตัวเลขนี้จะต่ำกว่าความเป็นจริง เมื่อวัฒนธรรมพื้นราบหลังไหลขึ้นสร้างอิทธิพลบนดอยสูง ชาวเขาจำนวนมากโดยเฉพาะคนรุ่นหนุ่มสาวต่างก็ไผ่ผื่นที่จะลงมาทำงานในเมืองใหญ่ นอกจากนี้การขนย้ายชาวเขาจากถิ่นทำกินมายังพื้นที่ที่ขาดความอุดมสมบูรณ์ และสนับสนุนการเกษตรเพื่อการค้าที่ต้องการทุนเพื่อเมล็ดพันธุ์และสารเคมีจำนวนมาก ส่งผลให้ชาวเขาบางส่วนต้องพบประสบการณ์ใหม่กับการเป็นหนี้สิน หรือขาดทุนเมื่อราคาผลผลิตตกต่ำ เงินที่เคยเป็นสิ่งที่ไม่มีค่ามากนักในป่าเขา กลายเป็นปัจจัยสำคัญซึ่งหาได้มาไม่ได้ง่าย ๆ เว้นแต่จะมาขายแรงงานในเมือง ซึ่งทั้งหมดนี้ทำให้ความยากจนและพึ่งตนเองไม่ได้เป็นปัญหาหลักที่ติดตามมา

การเดินทางเข้ามาทำงานในเมืองของชาวเขามักขาดการเตรียมพร้อมทั้งทางด้านการปรับตัวต่อสังคมภายนอกและการพัฒนา จำนวนมากยังไม่สามารถสื่อสารภาษาไทยได้ดีทั้งพูดหรืออ่าน และไม่รู้ในสิทธิที่ตนควรจะได้รับส่วนใหญ่จึงเป็นได้แต่เพียงแรงงานไร้ฝีมือ ถูกเอารัดเอาเปรียบ หรือล่อลวงไปทำงานผิดกฎหมาย กลุ่มชาวเขาที่ไม่ได้รับสัญชาติไทย แม้มีบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง ก็จะได้รับอนุญาตให้ทำงานในพื้นที่เท่านั้น ส่วนชาวเขาที่ไม่มีบัตรอะไรเลย ก็จะมีสถานะเทียบเท่าผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าที่ไม่ได้รับการจดทะเบียนใด ๆ เมื่อถูกชักชวนให้ออกทำงานนอกพื้นที่ ก็ยังต้องอยู่ในฐานะหลบ ๆ ซ่อน ๆ ไม่กล้าต่อสู้หรือร้องเรียนสิทธิใด ๆ ที่ถูกละเมิด

การย้ายถิ่นลงพื้นที่ราบอย่างไร้ระบบ ก่อให้เกิดความสับสน ตลอดจนความล่มสลายในวัฒนธรรมประเพณี ชาวเขาหลายแห่งถูกกลืนเป็นคนพื้นราบ โดยลี้มวัฒนธรรมและภูมิปัญญาของชาติพันธุ์ พวกเขาเลิกทำงานศิลปะหัตถกรรมและชวนขายหาเงินมาซื้อเสื้อผ้าและตะกร้าพลาสติก กองสงเคราะห์ชาวเขารายงานเมื่อปี 2537 ว่า มีเด็กและคนชราถูกทอดทิ้งให้อยู่ตามลำพังบนดอยที่มีไร่นาร้างกว่าพันคนเพราะหนุ่มสาวต่างพากันละทิ้งธรรมชาติและความเป็นอิสระไปอยู่ในสังคมบริโภคและการจ้างงาน ที่สำคัญก็คือ คนเหล่านี้ยังขาดความพร้อมทั้งในด้านสถานะทางกฎหมายและมีมือแรงงานชนิดที่คนเมืองต้องการ พวกเขายังไม่ได้รับการติดต่อทางความคิดเพื่อปกป้องตนเองและความมั่งคั่งของชาติพันธุ์

ชนกลุ่มน้อยก็ล้วนก้าวมาเป็นแรงงานไร้ฝีมือในข้อจำกัดใกล้เคียงกับชาวเขาก็คือ บางส่วนที่ไม่ได้รับการจดทะเบียนใด ๆ ทั้งสิ้นแม้แต่การขอใบอนุญาตทำงาน ถูกนับว่าเป็นแรงงานผิดกฎหมายที่ต้องหลบๆซ่อนๆ และอาจต้องเดินเข้าออกที่คุมขัง และบางส่วนของพวกจะมีทะเบียน หรือบัตร หรือใบอนุญาต ก็จะถูกจำกัดพื้นที่ไว้ ซึ่งใบอนุญาตทำงานจากมาตรการผ่อนผันแรงงานต่างชาติตามมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อ 29 มิถุนายน 2539 ก็มีได้ครอบคลุมถึงชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ ชาวเมืองที่วัดถ้ำกระบอกซึ่งออกมาขายแรงงานในจังหวัดสระบุรีก็มีเพียงทะเบียนและใบอนุญาตที่ออกจากวัดซึ่งมิได้ผลปกป้องหรือให้สิทธิการทำงานแต่อย่างใดเช่นกัน อย่างไรก็ตามที่เหมือนกับกลุ่มชาวเขาแน่ชัดก็คือ ชนกลุ่มน้อยมักจะได้รับความแรงสำหรับงานประเภทเดียวกันต่ำกว่าประชาชนคนไทย

คนไทยพลัดถิ่นในพม่าที่เล็ดลอดข้ามพรมแดนมากับชาวพม่าและมอญ มีแนวโน้มจะกระจายตัวไปเป็นแรงงานได้อย่างรวดเร็วเช่นกัน ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้ให้ข้อมูลเรื่องนี้ต่อผู้เขียนว่า คนไทยพลัดถิ่นนี้จะพูดภาษาไทยได้และภาษาพม่าไม่ชัดทั้งสองภาษา แต่ถูกกลมกลืนกับคนไทยเช่นเดียวกับกลุ่มไทยใหญ่และไทยลื้อ แม้ทางรัฐจะประกาศให้คนไทยพลัดถิ่นมาขึ้นทะเบียนเพื่อรอพิจารณาแปลงสัญชาติ ผู้พลัดถิ่นชาวไทยจำนวนมากก็ยังไม่รู้ หรือรู้แต่ไม่กล้าเพราะพูดไทยไม่ชัด หรืออาจเพราะเคยได้ข่าวว่ามีคนไปรายงานตัวแต่ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นคนไทย

ผู้หลบหนีการสู้รบในพม่าที่ต้องติดอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานาน และยังไม่เห็นหนทางจะกลับไปอยู่ถิ่นกำเนิดอย่างปลอดภัยและสงบสุข ช่วงปี 2537-2538 จึงเริ่มมีการทยอยออกมาขายแรงงานในที่ใกล้ๆ และในที่สุดก็จะถูกนายหน้าชักนำไปที่อื่น ปะปนกับกลุ่มที่เข้ามาเพื่อเป็นแรงงานโดยตรงนั่นเอง ความไม่ปลอดภัยในสถานพักพิงและความหวาดกลัวต่อการถูกส่งกลับประเทศ อาจทำให้ชนกลุ่มน้อยจากพม่าหันเหสถานะของตนออกมาเป็นแรงงานเช่นกัน จากการเก็บข้อมูลที่จังหวัดชายแดนแห่งนี้ผู้เขียนพบว่า ผู้หลบหนีการสู้รบในที่พักพิงจำนวนมากได้รับอนุญาตให้ออกมาเป็นแรงงานในบริเวณใกล้เคียง และก็มีอีกมากที่ถูกบรรทุกขึ้นรถหายไป รายงานขององค์กรชนกลุ่มน้อยจากพม่าระบุว่าช่วงปลายปี 2539 มีประชาชนของตนจำนวนไม่น้อยที่ถูกขนส่งไปขายแรงงานในเมืองใหญ่โดยไม่เต็มใจ เพราะคนเหล่านี้ส่วนใหญ่จะไม่อยากห่างจากครอบครัวที่อยู่ในที่พักพิงที่ทางรัฐไทยจัดให้

องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานกับผู้ลี้ภัยและผู้นำชนกลุ่มน้อยพลัดถิ่นจากประเทศพม่าให้ข้อสังเกตว่า รัฐบาลไทยมีความตั้งใจที่จะไม่ยอมสร้างที่พักพิงลักษณะเดียวกันให้แก่ผู้อพยพชาวไทยใหญ่ ในเขตชายแดนแม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ หรือเชียงราย ทั้งที่ประชาชนกลุ่มนี้ก็หลบหนีความไม่สงบในรัฐฉานมาเช่นเดียวกันกับชาวมอญ กะเหรี่ยง หรือกะเหรี่ยงคะยาห์ที่มีที่พักพิงชั่วคราวให้ตั้งปัจจุบัน หลังจากขุนส่าได้มอบตัวแก่รัฐบาลทหาร

ของพม่าแล้ว ชาวรัฐฉานก็หลั่งไหลมาสู่ชายแดนเป็นจำนวนมาก เมื่อไม่มีพื้นที่รองรับในลักษณะค่าย จึงค่อย ๆ หายหายเข้าเขตแดนและกระจัดกระจายมาเป็นแรงงานในประเทศไทย ทั้งนี้จะเป็นเพราะความเป็นเครือญาติของประชาชนทางพรมแดนภาคเหนือ และความกลมกลืนทางด้านภาษาและวัฒนธรรม ที่เป็นปัจจัยให้ชาวไทยใหญ่ไทยลื้อ เป็นแรงงานที่ได้รับการต้อนรับมากกว่ากลุ่มอื่น

จากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลในอำเภอชายแดนแห่งหนึ่ง ซึ่งมีชาวกะเหรี่ยงอพยพจากประเทศพม่ามาอยู่ในที่พักพิงชั่วคราวเป็นจำนวนมากถึงกว่า 30,000 คนนั้น ผู้เขียนสันนิษฐานว่าผู้หลบหนีภัยจากความไม่สงบดูจะมีทางเลือกน้อยมากในการดำรงชีพหรือการกลับประเทศ จึงถูกชักจูงให้ออกมาทำงานผิดกฎหมาย เช่น การตัดไม้ทำลายป่า หรือการร่วมมือผลิตยาบ้า โดยมีคนชาติอื่นรวมทั้งคนไทยเป็นนายทุน ชาวกะเหรี่ยงไทยในพื้นที่แจ้งว่า นายทุนทำไม้เถื่อนได้จ้างคนจากที่พักพิงนี้เพื่อตัดไม้ โดยจ่ายยาบ้าให้เพื่อจะได้ทำงานทั้งกลางวันกลางคืน เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นระดับสูงผู้หนึ่งก็ให้ข้อมูลตรงกันว่า ในบางครั้งผู้ที่ยืนชี้ตัวผู้กระทำความผิด ก็คือคน ๆ เดียวกับที่ออกคำสั่งให้ทำงานนั่นเอง

จนถึงเมษายน 2540 จำนวนผู้หลบหนีการสู้รบจากประเทศพม่าทั้งหมดมีอยู่มากกว่า 100,000²³ คน กลุ่มผู้ลี้ภัยนี้มีแนวโน้มว่าจะต้องพึ่งพิงอยู่ในประเทศไทยไปอีกระยะยาวพอสมควร ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น ประชาชนผู้ไร้ทางเลือกจากประเทศเพื่อนบ้านก็ต้องออกมาขายแรงงานนอกเขตควบคุม ไม่ว่าจะเป็นความต้องการที่แท้จริงของตนหรือไม่ก็ตาม เพราะนั่นคือการดิ้นรนเพื่อความอยู่รอด กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นในประเทศพม่าและชาวไทยใหญ่อพยพจำนวนหนึ่งก็มีความเป็นไปได้ที่จะลงหลักปักฐานเป็นชนกลุ่มน้อยอยู่ในประเทศไทย จากความเป็นพลเมืองชั้นสองบนดอยสูงหรือในประเทศถิ่นกำเนิด ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยก็ต้องมาเป็นพลเมืองชั้นสามอีกซ้ำด้วยสถานะแรงงาน ที่ไม่ว่าจะผิดหรือถูกกฎหมาย ก็ยังเทียบไม่เท่ากับแรงงานไร้ฝีมือชาวไทยอยู่นั่นเอง

²³ ข้อมูลจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานกับผู้หลบหนีจากการสู้รบในพม่า ธันวาคม 2539 รวมกับกลุ่มอพยพใหม่ในต้นปี 2540.

บทที่เจ็ด ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ นโยบายของรัฐต่อชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย

ตั้งแต่เกิดมา ฉันเคยไปตลาดที่อำเภอไม่ถึง 10 ครั้งละมัง

จะซื้อของก็เดินดอยไปบ้านมัง

ในเมืองไม่สนุก ฉันพูดไทยไม่ได้ แล้วก็ไม่มีบัตร

ถ้าไปถูกตำรวจจับก็พูดกับเขาไม่รู้เรื่อง

เดอปี หุญหม้ายวัย 50

ชาวกะเหรี่ยงปกาญญอ

แม้นโยบายของชาวไทยจะผ่อนคลายความเข้มงวดในการปกครองแบบแบ่งแยกต่อกลุ่มชาวเขาและชนกลุ่มน้อยลงไปแล้ว แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าวิถีปฏิบัติที่มุ่งกลืนชาวเขาและชนกลุ่มน้อยอย่างมีเงื่อนไขต่างๆบีบบังคับชาวเขาและชนกลุ่มน้อย อย่างไม่คำนึงถึงตัวตนของคนเหล่านี้เลย สะท้อนถึงการยังคงเน้นด้านความมั่นคงมากเกินไป จนหลงลืมประเด็นอื่น ในขณะที่ระบบการสำรวจและจัดทำทะเบียนเพื่อควบคุมของหน่วยงานรัฐ มีข้อบกพร่องมากมาย เป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการทุจริตในท้องถิ่น ผู้อพยพใหม่ได้สวมตัว โดยที่กลุ่มที่ตั้งถิ่นฐานในประเทศกลับตกสำรวจ หรือยังคงสถานะไร้สัญชาติต่อไป ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาความมั่นคงที่รุนแรงขึ้นมากกว่าจะผ่อนคลาย

ในที่นี้เราขอเสนอว่า นโยบายการพัฒนาชาวเขาและชนกลุ่มน้อยควรยืนอยู่บนพื้นฐานการเคารพในสิทธิของความเป็นมนุษย์ ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยไม่ควรเป็นเป้าหมายของมาตรการจัดหาแรงงานไร้ฝีมือแทนแรงงานต่างชาติ ไม่ควรเป็นกลุ่มทดลองในการใช้ยา หรือการทดลองทางด้านสาธารณสุข เช่น การคุมกำเนิด หรือยาอื่น ๆ ประชาชนเหล่านี้ควรมีสิทธิทางเลือกในการดำรงชีวิตของตนเอง เทียบเท่ากับประชาชนคนเชื้อสายไทย รัฐควรให้ความสนใจกับชาวเขาและชนกลุ่มน้อยที่ตั้งถิ่นฐานถาวรในประเทศไทยแล้วให้มาก เนื่องจากเป็นไปได้อย่างยากที่จะผลักดันให้ออกนอกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนรุ่นที่เกิดและเติบโตบนแผ่นดินไทยและมีความผูกพันกับท้องถิ่นเช่นเดียวกับคนไทยทั่วไป ข้อแตกต่างก็คือพวกเขายังคงไร้สัญชาติ ซึ่งเป็นการทอนโอกาสของวิถีการดำรงชีวิตในทุกๆด้าน ที่สำคัญคือ เป็นการปิดประตูตายในการที่ชุมชนและรัฐจะพัฒนาศักยภาพของคนเหล่านี้ให้เป็นประโยชน์สูงสุดทั้งต่อตัวเขา ครอบครัว ชุมชนที่อาศัยอยู่ และต่อรัฐโดยรวม²⁴

²⁴ ผู้สนใจรายละเอียดของสภาพปัญหา สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย ศึกษาได้จากรายงานวิจัยจำนวน 12 เรื่องของชุดโครงการวิจัยประเมินสถานภาพองค์ความรู้เรื่อง 'สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย' โดย ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทุนสนับสนุนจากสกว.

7.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการสำรวจและจัดทำทะเบียนชาวเขาและชนกลุ่มน้อย

1. การนิยามที่ชัดเจนและตรงกันทุกหน่วยงาน จะทำให้สามารถคำนวณสัดส่วนชาวเขาและชนกลุ่มน้อยที่ได้รับสัญชาติไทยหรือไร้สัญชาติได้ถูกต้อง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และลดปัญหาบุคลากรหลายสถานะ

'ชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย' ควรใช้เฉพาะชนชาติส่วนน้อย นอกเหนือจากชาวเขา 11 เผ่า ที่ตั้งหลักแหล่งถาวรในประเทศไทยและยังไม่ได้รับสัญชาติไทยเท่านั้น และควรแยกจดทะเบียนออกจากบุคคลบนพื้นที่สูงให้ชัดเจน โดยกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยบนพื้นที่สูงที่ตั้งหลักแหล่งถาวรก็ควรได้รับการจดทะเบียนเป็นชนกลุ่มน้อย และกลุ่มชาวเขาก็ได้รับการจดทะเบียนเป็นชาวเขา โดยพิจารณาชาติพันธุ์เป็นหลัก กลุ่มที่อพยพใหม่เป็นแรงงาน ลี้ภัยการเมือง หลบหนีภัยจากความไม่สงบในประเทศ ไม่ควรเรียกว่าเป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย ซึ่งเมื่อ 'ชนกลุ่มน้อย' ได้รับสัญชาติไทยแล้ว พวกเขาไม่ควรจะเป็น 'ชนกลุ่มน้อย' อีกต่อไป

การระบุบุคคลพื้นที่สูงซึ่งหมายรวมเอาชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ รวมทั้งชาวไทยพื้นราบไว้ด้วย ทำให้เกิดความสับสนในแนวปฏิบัติ หรือการแสดงข้อมูลประชากรและจำนวนผู้ได้รับสัญชาติไทย ควรแยกนิยาม 'ชาวเขา' เป็นเพียงกลุ่มชาวเขา 11 เผ่าตามคำจำกัดความ ของกรมประชาสงเคราะห์ โดยแยกออกเป็นกลุ่มที่ได้รับสัญชาติไทยแล้วและกลุ่มที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย โดยชาวเขาใหม่จากประเทศอื่น ไม่สมควรจะได้รับคำนิยามว่า 'ชาวเขา' ให้สับสน เพราะพวกเขาคือผู้หลบหนีเข้าเมือง ไม่ว่าจะเป็นเผ่าพันธุ์ใด และมาจากพื้นที่สูงของประเทศนั้นหรือไม่

2. การแยกประเภทชาวเขา ชนกลุ่มน้อย และผู้หลบหนีเข้าเมือง เพื่อทำทะเบียนประวัติและบัตรของแต่ละกลุ่ม ควรมีจุดประสงค์ชัดเจนว่าทำเพื่อต้องการทราบจำนวน ควบคุมจำนวน หรือจะนำมาซึ่งสิทธิใดบ้าง เช่น สิทธิการทำงาน การขอสถานะใด ๆ หรือสัญชาติ ซึ่งการแยกกลุ่มหรือให้สิทธินี้ควรมีหลักการและเหตุผลชัดเจน เช่น เมื่อแยกไทยลื้อเป็นชนกลุ่มน้อยออกจากกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า และพิจารณาสัญชาติให้จะใช้หลักการหรือมีเหตุผลแตกต่างอย่างไกับชนกลุ่มน้อยจากประเทศพม่าอื่น ๆ เช่น ชาวไทยใหญ่ หรือมอญ ซึ่งปัจจุบันได้รวมเข้ากับผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า

3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรร่วมสำรวจและจัดทำทะเบียนด้วยกัน เพื่อยึดถือข้อมูลและนิยามเดียวกัน ทุกฝ่ายควรหารือถึงข้อบกพร่องและหนทางแก้ไขในการทำงานที่ผ่านมา การประสานงานจะทำให้เก็บข้อมูลได้ทั่วถึงมากขึ้น และเป็นการแก้ไขการขาดกำลังเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ควรมีที่ปรึกษาเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านมานุษยวิทยาเพื่อให้คำ-แนะนำในพื้นฐานของกลุ่มชาติพันธุ์ ภาษาและวัฒนธรรม ซึ่งมีความสำคัญมากในการสำรวจ

4. ควรยอมรับความบกพร่อง ผิดพลาดในการสำรวจและจัดทำทะเบียนครั้งก่อน ๆ ว่ามีผู้ตกสำรวจอยู่จำนวนมิใช่น้อย และปรับปรุงวิธีการให้รัดกุม เพื่อให้ประโยชน์แก่ผู้ตกสำรวจในท้องถิ่นห่างไกล และเพื่อประโยชน์ของรัฐในการพิสูจน์ทราบบุคคล ป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่

5. ควรมีการให้ความรู้และประชาสัมพันธ์ในระดับหมู่บ้านชาวเขาและชนกลุ่มน้อย เพื่อให้รับทราบถึงเงื่อนไข ขั้นตอนการสำรวจจดทะเบียน ความสำคัญ และแนวปฏิบัติภายหลังการสำรวจ ทั้งนี้อาจผ่านทางผู้นำ หรือคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยจะต้องคำนึงถึงปัญหาการสื่อสารด้วย การประชาสัมพันธ์ควรใช้ภาษาของชนกลุ่มนั้น ๆ เพื่อความเข้าใจโดยละเอียดไม่ผิดพลาด

6. ในการสำรวจจัดทำทะเบียน ควรคำนึงเรื่องการสื่อสารเป็นสำคัญ หน่วยงานท้องถิ่นอาจจ้างบุคคลชาติพันธุ์เดียวกับกลุ่มเป้าหมายที่มีการศึกษาดีเป็นล่ามประจำโครงการถาวร ดีกว่าจะตั้งตัวชาวบ้านแถบใกล้ ๆ ที่พอพูดภาษาไทยได้มาคอยแปลให้เป็นครั้งคราวอย่างไม่เป็นระบบ ทั้งนี้เพื่อ ความน่าเชื่อถือและชัดเจนของข้อมูล โดยตัวล่ามนี้อาจมีหน้าที่เป็นสื่อกลางประสานความเข้าใจระหว่างวัฒนธรรมด้วย

7. เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการควรได้รับการอบรมเรื่องกฎระเบียบให้เข้าใจตรงกัน และได้รับความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับวัฒนธรรม ภาษา และทัศนคติต่อประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ส่วนเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นก็ควรได้รับการอบรมให้แม่นยำเกี่ยวกับแนวปฏิบัติหลังการทำทะเบียนประเภทต่าง ๆ เช่น การแจ้งเกิด การขออนุญาตออกนอกพื้นที่ การขออนุญาตทำงาน และสามารถตอบข้อสงสัยของประชาชนได้ตรงกัน

7.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายแรงงานชาวเขาและชนกลุ่มน้อย

1. การมุ่งวางนโยบายนำแรงงานชาวเขาและชนกลุ่มน้อยลงมาทดแทนแรงงานต่างชาติในปัจจุบัน เป็นการมุ่งมองประชาชนเหล่านี้โดยไม่คำนึงถึงสิทธิในความเป็นมนุษย์ที่ย่อมมีทางเลือกได้ด้วยตนเอง และเป็นกรรมมองโดยกดบุคคลดังกล่าวเป็นพลเมืองชั้นสอง ประเด็นที่น่าพิจารณาก็คือ เมื่อมีการทำทะเบียนเพื่อพ่อ แม่ แรงงานต่างชาติให้ทำงานได้ในประเทศไทยแล้ว กลุ่มชาวเขาและชนกลุ่มน้อยที่นับได้ว่าเป็นประชาชนไทยย่อมสมควรได้รับสิทธิในการทำงานอย่างถูกต้องตามระเบียบกฎหมายหรือน่าจะเทียบเท่าประชาชนคนไทย รัฐควรมีนโยบายชัดเจนเรื่องการอนุญาตให้ทำงานได้ การส่งเสริมทางการศึกษาและอาชีพ ประกอบกับกำหนดสถานะบุคคลตามกฎหมายเพื่อให้พวกเขามีทางเลือกกว่าจะต้องการเป็นเกษตรกรในพื้นที่ แรงงานไร้ฝีมือ หรือได้รับการศึกษาสูงเพื่อเป็นแรงงานมีฝีมือ

2. ควรเร่งพัฒนาทักษะและฝีมือแรงงานให้กับชาวเขา ชนกลุ่มน้อย ทั้งที่ได้รับสัญชาติไทย และไร้สัญชาติ และประสานการรองรับเข้าสู่ตลาดงานโดยถูกกฎระเบียบ คำนึงครองสิทธิพื้นฐานตามที่แรงงานควรจะได้รับ ทั้งนี้จะต้องส่งเสริม หาดตลาดอุตสาหกรรมในครัวเรือนและการเกษตรให้แก่ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยด้วย เพื่อเพิ่มทางเลือกในการประกอบอาชีพ

3. เร่งพัฒนาการศึกษาพื้นฐานแก่ทั้งบุคคลสัญชาติไทยและไร้สัญชาติ โดยกำชับหน่วยการศึกษาท้องถิ่นไม่ให้เลือกปฏิบัติ ควรเน้นการเตรียมพร้อมสำหรับการดำเนินชีวิตในสังคมเมือง ความรู้เกี่ยวกับสิทธิต่าง ๆ โดยเฉพาะสิทธิพื้นฐานของแรงงาน ทั้งนี้จะมุ่งให้ความสำคัญกับภูมิปัญญาท้องถิ่น การรักษาเอกลักษณ์และวัฒนธรรมของชาติพันธุ์ตนไว้อย่างเข้มแข็งด้วย

4. ควรเร่งดำเนินการจัดสรรและออกเอกสารสิทธิที่ดินให้แก่หมู่บ้านบนพื้นที่สูง ควบคู่ไปกับการให้การศึกษาและรณรงค์อนุรักษ์ป่าต้นน้ำ (สำหรับชาวเขาเพียงบางกลุ่มที่ยังคงทำการเกษตรไร่เลื่อนลอย) ใช้หลักการว่าคนอยู่ร่วมกับป่าได้เป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อให้ชาวเขาที่ต้องการลงมาเป็นแรงงาน มีความรู้สึกผูกพันและเป็นเจ้าเข้าเจ้าของแผ่นดินของตน และไม่คิดจะย้ายถิ่นลงมาอย่างถาวร ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหามากมายต่อไป

5. การสนับสนุนการเกษตรเพื่อการค้า การผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่นและเทคโนโลยีสมัยใหม่ พึ่งระวังการทำลายสิ่งแวดล้อมโดยสารเคมี การลงทุนมากเกินไปจนควรที่จะสร้างภาระหนี้สินต่อไป

6. รัฐควรสนับสนุนองค์กรชาวบ้าน องค์กรท้องถิ่น หรือองค์กรของชาติพันธุ์นั้นเพื่อให้รวมกลุ่มกันดูแลด้านสิทธิ พัฒนาฝีมือแรงงาน อุตสาหกรรม หัตถกรรม การศึกษา หรือการรักษาวัฒนธรรมด้วยตนเอง มากกว่าจะไปกำหนดแผนงานหรือจัดการให้ทั้งหมด

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. 2533. คู่มือการปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและรับผิดชอบ
การจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง ตามโครงการจัดทำทะเบียนประวัติและ
บัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง ปี 2533-2534. กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.
- กรมการปกครอง. 2535. รายงานการติดตามประเมินผลโครงการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวบุคคล
บนพื้นที่สูง 2533-2534. กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.
- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. 2539. แบบบันทึกและตรวจสอบประวัติการพิจารณาให้สถานะคนต่างด้าว
แก่ชาวเขาที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.
- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. 2539. โครงการพิจารณาให้สถานะต่างด้าวแก่ชาวเขาที่อพยพเข้ามาใน
ประเทศ. เอกสารอัดสำเนา
- กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. 2539. คู่มือปฏิบัติงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา
2535-2539. กรุงเทพฯ : กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.
- กรมประชาสัมพันธ์. 2539. ตารางแสดงประเภทหมู่บ้าน ประชากร และการได้รับสัญชาติไทยปี 2539. เอกสาร
อัดสำเนา
- กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. 2538. ทำเนียบชุมชนบนพื้นที่
สูงในประเทศไทยปี 2538. กรุงเทพฯ : กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.
- กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. 2539. สถานการณ์การพัฒนา
และสงเคราะห์ชาวเขาในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต. กรุงเทพฯ : กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชา-
สงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.
- จังหวัดเชียงราย. 2539. จำนวนชนกลุ่มน้อยในจังหวัดเชียงราย. เอกสารอัดสำเนา.
- จิตราภรณ์ วนัสพงษ์. 2535. สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์. เดือนกันยายน 7-13.
- พ้อเลป่า. 2534. 'เสียงแรก' วารสารเสียงภูเขา ฉบับตุลาคม 2534, เชียงใหม่ : สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัย
เชียงใหม่.
- พิทวัส สุนทรพิพันธุ์ และปฐมภรณ์ บุณยธิ์. 2541. ปัญหาการประกอบอาชีพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย. ราย
งานผลการวิจัยของชุดโครงการวิจัยประเมินสถานภาพองค์ความรู้เรื่อง สถานภาพและการดำรงชีวิตของ
ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย สนับสนุนโดยสกว.
- ส่วนการทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. 2539. สถิติชนกลุ่มน้อยที่กรมการปกครองได้
จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวไว้. เอกสารอัดสำเนา

สถาบันวิจัยชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์. 2539. ตัวเลขเกี่ยวกับชาวเขาในประเทศไทย. เอกสารอัดสำเนา.

สถาบันวิจัยชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์. 2540. รายงานการรวบรวมข้อมูลการพิจารณาลงสัญชาติไทยให้ชาวเขา 2540. เอกสารอัดสำเนา.

สำนักบริหารการทะเบียน ส่วนการทะเบียนราษฎร ฝ่ายทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย. 2537. เอกสารประกอบคำชี้แจงตามโครงการประชุมชี้แจงซักซ้อมแนวทางปฏิบัติการพิจารณาลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านแก่ชาวไทยภูเขาให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของสำนักทะเบียนใน 20 จังหวัด. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.

สำนักประสานงานมวลชน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. 2538. คู่มือปฏิบัติงานและฝึกอบรมชาวเขา. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.

สำนักประสานงานมวลชน กรมการปกครอง. 2539. 'สรุปยอดชาวเขาที่ได้รับสัญชาติไทย' นิตยสารภาพข่าวทักษิณ. ปีที่ 26 ฉบับที่ 12 ประจำเดือนกันยายน 2539.

สำนักประสานงานมวลชน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. 2538. สรุปผลการประชุมสัมมนาข้าราชการผู้ปฏิบัติงานในท้องที่ชาวเขาปี 2538. เอกสารอัดสำเนา.

'เสียงสุดท้าย' วารสารเสียงภูเขา ฉบับกรกฎาคม 2534, เชียงใหม่ : สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ภาษาอังกฤษ

Chimprabha, Marisa. 1997. 'Origins will decide fate of Hmong', **The Nation**, January 11.

Sturgeon, Janet C. 1997. 'Claming and naming resources on the border of the state: Akha strategies in China and Thailand'. **Asia Pacific Viewpoint**. Vol.38(2): 131-1440.

Menzies, N. (1995). **The Changing Dynamic of Shifting Cultivation Practices in Upland Southwest China**. Paper presented at Symposium on Montane Mainland Southeast Asia in Transition, Chiangmai, November.

Renard, R. (1993). **Civilized and Uncivilized Peoples**. Paper presented at The 5th International Conference on Thai Studies, London.

ภาคผนวก ก.

ตัวอย่างเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในหมู่บ้านชาวกะเหรี่ยงแห่งหนึ่ง

หมู่บ้านแห่งนี้ตั้งอยู่ในหุบเขาสูง มีลำธารอุดมสมบูรณ์ไหลผ่าน ไม่มีประปาภูเขาและไฟฟ้า มีอาศรมศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนในเขตภูเขา²⁵ และสาธารณสุขชุมชนในเขตภูเขาซึ่งถาวรลิ้นคลุมหนาจนหาทางเข้าไม่ได้²⁶ ระยะเดินเท้าจากถนนใหญ่ราว 8-9 ชั่วโมงสำหรับคนพื้นราบ และหากเป็นหน้าฝนจะใช้เวลานานกว่านี้

เมื่อ กุมภาพันธ์ 2538 จากการทำรายชื่อประชากรทุกครอบครัว ระบุความเป็นเครือญาติทั้งหมดไว้ สำนวญทะเบียน เอกสารประจำตัวที่มี พบว่าทั้งหมู่บ้านมีอยู่ 52 หลังคาเรือน ประชากรทั้งหมด 256 คน²⁷ มีประชากรอายุเกิน 15 ปีอยู่ 123 คน²⁸ ในจำนวนทั้งหมดนี้พูดภาษาไทยได้ราวไม่เกิน 10 คน และมีเพียง 3-4 คนที่ใช้ภาษาไทยได้ดี

ในจำนวนชาวบ้านทั้งหมด มีชื่ออยู่ใน ทร. 14 หรือได้รับสัญชาติไทยแล้ว 72 คน ซึ่งหลายครอบครัวจะมีชื่อลงในทะเบียนบ้านนี้ไม่ครบ ฝ่ายสามีหรือภรรยาคนใดคนหนึ่งไม่มีชื่อบ้าง ตกหล่นการแจ้งเกิดบุตรบ้าง ไม่ทราบจะทำไมบุตรคนโตหรือคนที่สามชื่อหายไปหรือถูกขีดชื่อออกบ้าง จึงนับบ้านที่สมาชิกมีชื่อในทะเบียนบ้านครบทุกคนได้เพียง 9 ครอบครัว มีชาวบ้านที่ถือบัตรประชาชนเพียง 39 คนบางคนมีบัตรประชาชน แต่ไม่มีทะเบียนบ้านไว้กับตัว เพราะทะเบียนอยู่กับครอบครัวเดิมที่หมู่บ้านอื่น เมื่อเจ้าตัวแต่งงานมาก็ไม่ได้ย้ายชื่อ และไม่ทราบว่าดำเนินการอย่างไร ส่วนที่เหลือนั้นถือบัตรบุคคลบนพื้นที่สูงอยู่ 26 คน มีทะเบียนราษฎรชาวเขาที่สำรวจเมื่อปี 2528 อยู่ 30 คน บางบ้านบอกว่าเคยมี 'ทะเบียนพัฒนา' (ทะเบียนชาวเขา ของกรมประชาสงเคราะห์) แต่หนีกันไปหมดแล้ว ฝนตกหลังคารั่วฉีกขาดไปแล้วบ้าง ดังนั้นจึงเหลือกลุ่มที่ไม่มีหลักฐาน อะไรอยู่กับตัวเลยถึง 139 คน

หมู่บ้านดังกล่าวเป็นหมู่บ้านใหญ่และตั้งอยู่ที่นี่มาช้านาน ชาวบ้านบางคนซึ่งปัจจุบันอายุราว 50 ปีบอกว่าพ่อแม่ของตนก็เกิด ณ ที่แห่งนี้ หญิงชายชราวัยเกิน 70 ปีต่างก็เกิดที่หมู่บ้านนี้ ซึ่งในบริเวณที่อกเขาเดียวกันจะมีหมู่บ้านกะเหรี่ยงกระจัดกระจายทั่วดอย แต่ละหมู่บ้านมีการไปมาหาสู่กัน รู้จักกัน และมีความสัมพันธ์ฉันเครือญาติซับซ้อนระหว่างกัน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า การพิสูจน์ว่าชาวบ้านคนใดเพิ่งอพยพมาจากประเทศข้างเคียงหรือไม่เป็นเรื่องง่ายมาก ทั้งจากสำเนียงภาษา คำศัพท์บางคำซึ่งต่างกันแล้ว ชาวเขาใหม่จะไม่สามารถมีเครือญาติโยงได้ทั้งดอยเหมือนกับคนท้องถิ่นเดิม

ในหมู่บ้านแห่งนี้ มีชาวกะเหรี่ยงจากพม่ามาแต่งงานอาศัยอยู่คนหนึ่ง ซึ่งเป็นที่รู้จักกันทั้งหมู่บ้าน และดอยแถบนั้น ชาวกะเหรี่ยงผู้นี้หนีทหารเข้ามาเมื่อราว 10-14 ปี (คำนวณจากคำบอกเล่าประวัติและอายุบุตรทั้ง 3 คน)

²⁵ ขณะที่เขียนรายงานฉบับนี้อยู่ ศูนย์ดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปแล้วเพราะเหตุผลว่าอยู่ในพื้นที่ทางไกลเกินไป ไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง.

²⁶ ขณะที่สำรวจ ชาวบ้านรายงานว่าเจ้าหน้าที่จะขึ้นมาราว 4 เดือนต่อครั้ง และมาเพียง 1-2 คืนปัจจุบันได้มี เจ้าหน้าที่คนใหม่ไปเปลี่ยนแล้ว.

²⁷ ข้อมูลจากทำเนียบชุมชนบนพื้นที่สูง 2538 ของกองสงเคราะห์ชาวเขา แจ้งว่า หมู่บ้านแห่งนี้มีเพียง 37 หลังคาเรือน ประชากรเพียง 189 คน.

²⁸ สำหรับเด็กวัยนี้ต้องประมาณเอาเพราะเจ้าตัวหรือพ่อแม่ไม่ทราบอายุ.

และได้ทำบัตรประชาชนไทยเรียบร้อยแล้ว โดยไม่มีทะเบียนบ้านเก็บไว้กับตัว จนปัจจุบันชาวบ้านคนนี้ยังต้องหาหมู และไก่ให้เจ้าหน้าที่หรือ ทชด. ที่ขึ้นมาเป็นครั้งคราว และยังต้องทำงานรับใช้ผู้ใหญ่บ้านทุกครั้งโดยไม่มีการปฏิเสธ

หลายปีก่อน มีการตั้งโต๊ะทำทะเบียนบุคคลบนพื้นที่สูง และบัตรประจำตัวสีฟ้าให้ที่หมู่บ้านข้างล่างซึ่งรถเข้าถึงได้ในฤดูแล้ง จากหมู่บ้านนั้นใช้เวลาเดินทางไปกลับราว 5-7 ชั่วโมงสำหรับคนปกติสามัญ มีชาวบ้านบางคนลงไปทำบัตรแต่ก็ไม่ทราบว่าทำแล้วจะมีประโยชน์อย่างไร บางคนก็ไม่ได้ไปทำเพราะมีงานยุ่งในไร่นาและทราบว่าไม่ใช่บัตรประชาชน จึงไม่ได้สนใจ ชาวบ้านที่มีบัตรสีฟ้าจะไม่ทราบว่าตนมีทะเบียนสีเหลืองไว้กับทางอำเภอด้วย ทุกคนจะเรียกบัตรนี้ว่า 'บัตรพัฒนา' ซึ่งหมายถึง ประชาสงเคราะห์นั่นเอง

ชาวบ้านที่ได้รับสัญชาติไทยจำนวนหนึ่ง ไม่สามารถอธิบายได้ว่า เหตุใดตนจึงได้ทะเบียนบ้านและบัตรประชาชนในขณะที่เพื่อนไม่ได้ บางคนครอบครัวมี 3 พี่น้อง แต่คนพี่ได้บัตรสีฟ้า คนกลางได้บัตรประชาชนและ ทร.14 ส่วนอีกคนไม่มีหลักฐานอะไรเลยก็มี

ตัวอย่างความสับสนที่เกิดขึ้นจริงแก่บุคคลซึ่งได้รับการสำรวจหรือมีทะเบียนบ้านแล้ว

1. ครอบครัวที่ฝ่ายพ่อหรือแม่มี ทร.14 เพียงฝ่ายเดียวมักไม่ได้ไปแจ้งเกิดลูก เพราะเข้าใจว่าการแจ้งเกิดจะต้องมีบัตรประชาชนทั้ง 2 ฝ่าย ในที่นี้คำว่าแจ้งเกิดของชาวบ้าน หมายถึงรวมถึงการเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านไปด้วย ส่วนบุคคลที่มีบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูงหรือทะเบียนชาวเขาก็จะไม่ไปแจ้งเกิดเลยเช่นกัน เพราะเข้าใจว่าไม่มีสิทธิแจ้ง และไม่มีเจ้าหน้าที่แนะนำให้ทำ ทร.13 เพื่อแจ้งเกิด

2. ใน ทร.14 บางฉบับ พบว่าชื่อบุคคลในครอบครัวไม่ครบ โดยที่ไม่เกี่ยวกับการแจ้งเกิด เช่น เมื่อแรกได้มาก็มีชื่อพ่อแม่ลูก แต่ตกหล่นชื่อลูกบางคนไป และบางฉบับมีชื่ออยู่แล้ว แต่ถูกขีดออกด้วยปากกาสีแดง โดยไม่ได้มีการระบุว่า ย้าย หรือตายแต่อย่างใด เจ้าตัวซึ่งมักเป็นเด็กหนุ่มวัย 15-16 ปีก็จะเกิดความเดือดร้อนมากเมื่อไม่สามารถไปทำบัตรประชาชนได้ และก็ไม่เข้าใจว่าการถูกขีดชื่อออกหมายความว่าอะไร ทางอำเภอเองก็ไม่ได้ให้ความกระจ่างในเรื่องนี้

3. การประมาณอายุเด็กของเจ้าหน้าที่เวลาลงรายการทะเบียนชาวเขาหรือ ทร.14 ในบางครั้งต่างจากอายุจริงมาก ทำให้มีปัญหาเวลาเจ้าตัวไปติดต่อขอทำบัตรประชาชน บางคนดูเป็นผู้ใหญ่มากแล้ว แต่อายุในทะเบียนยังไม่ถึง 15 ปี จึงไม่กล้าไปไหนเพราะกลัวถูกตำรวจจับว่าไม่มีบัตร ในขณะที่บางคนยังเด็กราว 13 ปี แต่ทะเบียนเขียนไว้ว่า 15 ปีแล้ว เมื่อไปทำบัตรประชาชนก็จะถูกซักถามมากมาย เข้าใจว่าเมื่อมีการทำทะเบียน บุคคลเหล่านี้ยังเด็กอยู่มาก เมื่อพ่อแม่ไม่ทราบอายุลูกของตน เจ้าหน้าที่จึงใช้วิธีประมาณให้ ต่อเมื่อโตขึ้นจึงได้แยกแยะวัยได้ชัดเจน และเกิดปัญหาขึ้น

4. มีกรณีตัวอย่างแปลก ๆ ก็คือ ชาวบ้านที่เคยมีบัตรประชาชนและ ทร.14 พร้อมชื่อลูกทั้ง 3 คน ได้ไปต่อบัตรประชาชนหมดอายุ แต่กลับได้บัตรประจำตัวสีฟ้าคืนมาและถูกยึดทะเบียนไป เจ้าตัวเสียใจมากและไม่เข้าใจว่าเกิดอะไรขึ้น เมื่อสอบถามเขาก็ไม่ได้รับคำตอบอะไร เรื่องนี้เกิดในราวปี 2534-2535 เมื่อไปติดต่อกับทางอำเภอก็ไม่มีใครค้นเรื่องให้ และผู้ใหญ่บ้านก็วางเฉยไม่ช่วยเหลือ

5. ผู้ใหญ่บ้านเป็นชาวกะเหรี่ยงจากท้องถิ่นอื่นที่อยู่ใกล้เมืองและมาแต่งงานที่นี่ พูดภาษาไทยได้ดี แต่เป็นบุคคลมีอิทธิพล และชอบเอาไรต์เอาเปรียบชาวบ้านของตน ผู้ใหญ่คนนี้ได้รับเลือกแต่แรกเพราะพูดภาษาไทยได้

ปกติผู้ใหญ่จะขอค่าเหนื่อยในการแจ้งเกิดจากชาวบ้านเป็นเงินจำนวน 10-20 บาท หรือเหล้า 1 ขวด นอกจากนี้เจ้าตัวก็ไม่ได้มีความรู้ชัดเจนในเรื่องการทะเบียนในเรื่องการแจ้งเกิด หรือกระบวนการอื่น ๆ และไม่สนใจตั้งรับช่วยเหลือชาวบ้านของตน

ในปี 2538 ผู้ใหญ่บ้านคนดังกล่าว ได้เรียนรู้วิธีการสำรวจจดทะเบียนชาวบ้านจากครูอาสาสมัครของกรมการศึกษานอกโรงเรียน จึงได้เลียนแบบ โดยให้หลานชายซึ่งพอจะเขียนหนังสือได้ร่วมมือ โดยไปสำรวจหมู่บ้านบริวารในความปกครอง (เป็นหมู่บ้านย่อย ๆ ในระยะใกล้เคียง) ได้ชื่อผู้ไม่ได้สัญชาติไทยเป็นหลักร้อยละ 10 และเรียกเก็บหัวละ 10 บาทพร้อมเหล้า 1 ขวดในการเขียนชื่อนั้น โดยอ้างว่าจะนำไปช่วยเหลือเพื่อให้ได้สัญชาติไทยต่อไป

ธุรกิจการซื้อขายบัตรกับแรงงานข้ามชาติในหมู่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านคนนี้มีพฤติกรรมข่มขู่ลูกบ้านให้ขายบัตรประชาชนให้กับแรงงานต่างชาติที่อาศัยเส้นทางบนภูเขาเดินทางไปทำงานที่จังหวัดใหญ่ข้างเคียง โดยให้แรงงานนี้เข้ามาทำบัตรประชาชนแทนเด็กหนุ่มที่อายุถึงเกณฑ์ 15 ปี และให้ตัวเจ้าบ้านไปรับรอง การทำธุรกิจนี้แรก ๆ ดูเหมือนว่าจะไม่บ่อยนักและเริ่มจากการหาขายชื่อคนตายมาสวมแต่ต่อมาก็ไล่เอาจากคนที่มียุทธา เช่น ติดต่อพ่อของเด็กใบ้ให้ยินยอมไปรับรองว่าชาวต่างชาติเป็นบุตรชายของตน โดยให้เหตุผลว่าคนใบ้ไม่จำเป็นต้องมีบัตรประชาชน เมื่อรับเงินมากก็จะแบ่งให้เจ้าบ้านส่วนหนึ่ง

ต่อมาทราบว่าผู้ใหญ่บ้านได้ข่มขู่พ่อของเด็กหนุ่มที่ติดผีนคนหนึ่ง โดยบอกว่าลูกเป็นคนกินผีนจึงไม่มีความจำเป็นต้องมีบัตรประชาชน และหากไม่ยอมขายก็จะแจ้ง ตชด. ให้มาจับกุม ทั้งนี้ยังได้ปลอมว่าจะได้เงินตอบแทนจำนวนหนึ่งด้วย เมื่อตกลงก็ให้แรงงานต่างชาติชาวกะเหรี่ยงผู้นั้นไปแจ้งบัตรประชาชนหายและนำทะเบียนบ้านไปทำใหม่ โดยมีตนและเจ้าบ้านรับรอง

ไม่มีรายงานแน่ชัดว่าการซื้อขายบัตรในขณะนั้นตกเป็นเงินเท่าไร แต่คาดว่าเป็นราคาหลายหมื่น เพราะสังเกตว่าบุคคลปลายทาง เช่น ตัวเจ้าบ้านจะได้เงินหลายพัน ซึ่งนับว่ามากมหาศาลสำหรับคนดอย ตัวผู้ใหญ่บ้านจะต้องได้อีกเกินหมื่นแน่นอน ทั้งนี้ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ที่จะต้องร่วมมือ เพราะถ้าพิจารณาตามเหตุผลแล้ว ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเดิมไม่ค่อยรู้ระเบียบกฎหมายคนไหน น่าจะได้รับคำแนะนำจากบุคคลอื่น อีกทั้งการสวมบุคคลเข้าไปทะเบียนบ้านสำหรับท้องที่เล็ก ๆ ดังกล่าว แทบจะทำได้เลยหากไม่มีเจ้าหน้าที่รู้เห็นเป็นใจ นอกจากนี้ไม่กล้าเสี่ยงแล้ว คนในท้องถิ่นเกือบทุกคนจะสามารถแยกได้ระหว่างชาวเขาในประเทศและนอกประเทศ เมื่อมีคนแปลกถิ่นมาก็จะทราบได้ไม่ยาก

ล่าสุดในเดือนเมษายน 2539 จากการสัมภาษณ์ชาวเขากลุ่มย่อยในท้องถิ่นดังกล่าว ผู้เขียนได้รับทราบจากผู้ใหญ่บ้านได้ก้าวไปถึงการขายบัตรโดยที่เจ้าตัวไม่เต็มใจหรือรู้เห็น กล่าวคือเมื่อมีการเปลี่ยนทะเบียนบ้านจากรูปแบบเก่า ผู้ใหญ่จะมีหน้าที่ไปรับจากอำเภอมาให้ลูกบ้าน เมื่อนำมาถึงครอบครัวหนึ่งซึ่งอยู่ในบ้านบริวารของตน ก็พบว่าชื่อของเด็กชายวัย 15 ปีได้ถูกทำบัตรประชาชนไปเรียบร้อยแล้ว และผู้ใหญ่ได้มอบเงินจำนวน 7 พันบาทให้เด็กชายผู้นั้นอ่านหนังสือออก จึงบอกให้พ่อของตนพาไปทำบัตร และได้ทราบว่าทำไม่ได้ ข้าเจ้าตัวยังได้รับคำแนะนำจากอำเภอและผู้ใหญ่ให้แจ้งเกิดย้อนหลังโดยเปลี่ยนชื่อเสีย โดยผู้ใหญ่ยินดีจะรับรองให้ นอกจากนี้ ในช่วงเวลาเดียวกัน ผู้เขียนยังได้รับแจ้งว่า มีชาวบ้านในหมู่บ้านดังกล่าวบางคนได้รับการสนับสนุนให้ขายบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูงในราคาหลักพัน โดยถูกชักนำว่า บัตรนี้ไม่ใช่บัตรประชาชน และอีกไม่นานทางการก็จะมาทำ

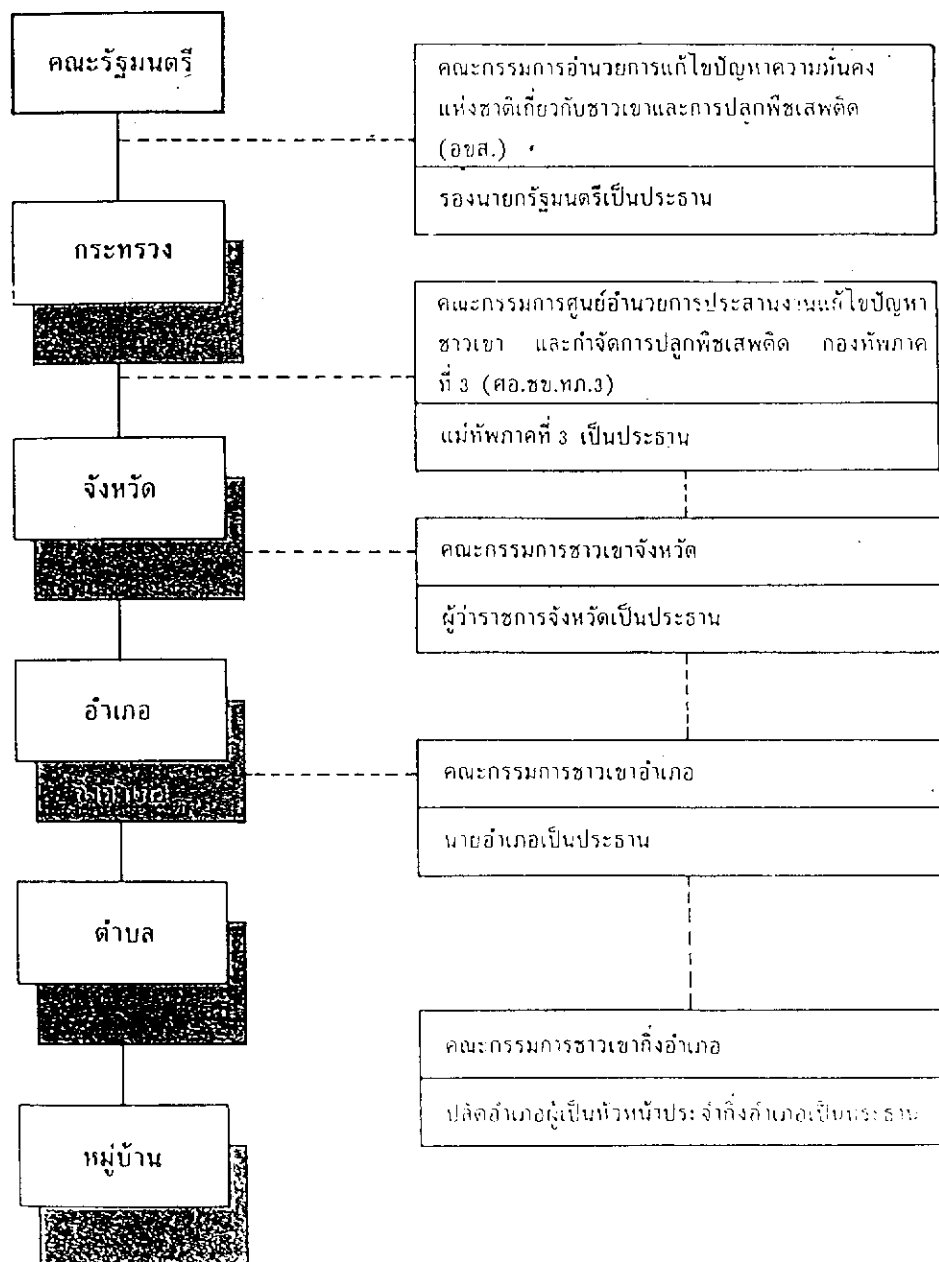
บัตรประชาชนให้แล้ว กระบวนการขายบัตรยังรวมถึงการนำส่งแรงงานต่างชาติอีกด้วย เมื่อหมู่บ้านนี้อยู่ในทางเดินดอยที่จะผ่านไปยังจังหวัดใหญ่ จึงได้มีการติดต่อชาวบ้านที่มีบัตรประชาชนให้เป็นผู้นำทางส่งในราคา 1,000 บาท (เมื่อปี 2538) โดยแนะนำว่า หากถูกตำรวจจับก็ให้บอกว่า ชาวบ้านเหล่านี้เป็นคนหมู่บ้านเดียวกันที่ยังไม่ได้ทำบัตรประชาชน และผู้ใหญ่บ้านจะตามไปรับรองให้เอง²⁹

จากเรื่องราวทั้งหมดจะเห็นได้ว่า หมู่บ้านดังกล่าวนี้ประสบปัญหามากมายเพราะสาเหตุหลายประการ ทั้งเพราะถิ่นที่ตั้งห่างไกลพื้นราบ การละเลยของเจ้าหน้าที่ ระบบการสำรวจและทะเบียนที่มีข้อบกพร่อง จึงเป็นช่องทางเปิดให้บุคคลหลายคนประกอบการทุจริต ซึ่งเป็นผลเสียทั้งต่อตัวชาวบ้านเองและต่อความมั่นคงของรัฐ

²⁹ ล่าสุดผู้ใหญ่บ้านคนดังกล่าวถูกจับกุมดำเนินคดีแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกกล่าวหาว่าร่วมด้วยสามารถพ้นความผิดและถูกย้ายตัวไปพื้นที่อื่น.

ภาคผนวก ข

แผนภูมิระบบงานแก้ไขปัญหาวชาวเขา



แบบพิมพ์ประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง

แผ่นที่.....

สำนักทะเบียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ..... รหัสสำนักทะเบียน ☐☐
 จังหวัด..... รหัสจังหวัด ☐☐
 วัน เดือน ปี ที่จัดทำประวัติ.....

บัญชีรายชื่อบุคคลในบ้าน		บุคคลในครอบครัวเข้ามาในประเทศไทยพาดำเนิน										
เลขรหัสประจำบ้าน		เคยอยู่ที่ใดมาก่อนก่อนที่จะมาอยู่ที่นี่..... รวม..... ปี..... เดือน.....										
บ้านเลขที่		หมู่ที่		ตำบล		อำเภอ						
ชื่อสถานที่		ชื่อหมู่บ้าน				ครอบครัว				สถานที่เกิด		ที่ควรไปด้วย
ลำดับ	เลขประจำตัวประชาชน	สถานภาพ (เจ้าบ้าน)	เกิด วันที่	เกิด เดือน	เกิด พ.ศ.	สัญชาติ	รายการมารดาผู้ให้กำเนิด			เกิด		
ลำดับ	ชื่อ	ชื่อ	ชื่อ	ชื่อ	ชื่อ	ชื่อ	เลขประจำตัวประชาชน (ถ้ามี)					
	ชื่อ	ชื่อ	ชื่อ	ชื่อ	ชื่อ	ชื่อ	ชื่อ			ชื่อ		
		ชาย					มารดา					
		หญิง					บิดา					
		ชาย					มารดา					
		หญิง					บิดา					
		ชาย					มารดา					
		หญิง					บิดา					
		ชาย					มารดา					
		หญิง					บิดา					
		ชาย					มารดา					
		หญิง					บิดา					

ตัวอย่างแบบพิมพ์ประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง (สีเหลือง) ของกรมการปกครอง

หน่วยราชการที่ควบคุมดูแล

ลงชื่อ _____

ตำแหน่งหน่วยงาน

ที่ปิดรูปถ่ายขนาด 3x3 นิ้ว

(รูปถ่ายติดรอบตัว)

หมายเหตุ

ตารางพิมพ์นิ้วมือของบุคคลในครอบครัว

บุคคล ลำดับที่	หัวนมมือซ้าย	หัวนมมือขวา	คำหนังสือพจนาน	หลักฐานการทำบัตรประจำตัว	
				วันออกบัตร	วันหมดอายุ

ลงชื่อ

หัวหน้าชุดปฏิบัติการ

ลงชื่อ

ผู้ตรวจลงบัตร

ลงชื่อ

กำนันผู้ใหญ่บ้าน/เจ้าของพื้นที่

	รหัสประจำตัว	□-□□□□-□□□□□-□□-□		
	ชื่อตัว-ชื่อสกุล	_____		
	คำนำ	_____		
	วัน เดือน ปีเกิด	_____		
	บ้าน	เลขที่	หมู่ที่	ตำบล
	อำเภอ	จังหวัด		

ลงชื่อ _____ (_____) นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ประทับตราประจำตำแหน่ง	ลายพิมพ์นิ้วหัวแม่มือซ้าย ลายพิมพ์นิ้วหัวแม่มือขวา
---	--

บัตรนี้มิใช่บัตรประจำตัวประชาชน
ตาม พ.ร.บ. บัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๖

บัตรประจำตัวบุคคลพลเมือง

ออกโดยสำนักงานทะเบียนราษฎร

๑. บัตรประจำตัวออกให้บุคคลที่ขอสมัคร เพื่อรับการตรวจ
๒. หากหมกอายุ ๑๕ ปีขึ้นไป ให้ผู้ถือบัตรนำหลักฐานไปขอ
ทำใหม่ ณ ที่ว่าการอำเภอ/กิ่งอำเภอ ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันเกิดเหตุ
๓. ห้ามนำบัตรนี้ไปใช้ประโยชน์อื่นนอกเขตพื้นที่ที่ออกบัตร

วันออกบัตร ____/____/____ นักรหมกอายุ ____/____/____

ตัวอย่างบัตรประจำตัวบุคคลพลเมือง (สีฟ้า) กรมการปกครอง

ภาคผนวก ค.



คนไทย

ฉันเป็นคนไทย
เธอเป็นคนไทย
เราเป็นคนไทย
เรารักเมืองไทย

ที่มา ภาพจากหน้า 35 ในบทที่ 6 'บุคคลที่ควรรู้จัก' ใน แบบเรียนโครงการรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ
สำหรับชาวเขา ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาคเหนือ กรมการศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ
2536.