

ชุดโครงการวิจัย
ประเมินสถานภาพองค์ความรู้
เรื่อง สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย
ในประเทศไทย

.....
โดยการสนับสนุนของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

รายงานวิจัยหมายเลข ๑
สถานภาพของชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย
โดย
รศ.ดร. พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

บทสรุปการวิจัยเบื้องต้นนำเสนอในการประชุมทางวิชาการ
ชุดโครงการวิจัยประเมินสถานภาพองค์ความรู้
สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย
ในประเทศไทย

ณ โรงแรมเอสดี อเวนิว
ระหว่างวันที่ ๓-๔ มิถุนายน ๒๕๔๑

**ชุดโครงการวิจัย
ประเมินสถานภาพองค์ความรู้
เรื่อง สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย
ในประเทศไทย**

โดยการสนับสนุนของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

**รายงานวิจัยหมายเลข ๑
สถานภาพของชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย
โดย
รศ.ดร. พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร**

**รายงานผลการวิจัยเบื้องต้นนำเสนอในการประชุมทางวิชาการ
ชุดโครงการวิจัยประเมินสถานภาพองค์ความรู้
เรื่อง สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย
ในประเทศไทย
ณ โรงแรมเอสดี อเวนิว
ระหว่างวันที่ ๓-๔ มิถุนายน ๒๕๔๑**

รายงานผลการวิจัยเบื้องต้นนำเสนอในการประชุมทางวิชาการ หมายเลข ๑
“สถานภาพของชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย”
โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

ภายใต้ชุดโครงการวิจัยประเมินสถานภาพองค์ความรู้
เรื่อง สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย
ณ โรงแรมเอสดี อเวนิว กรุงเทพมหานคร
ระหว่างวันที่ ๓-๔ มิถุนายน ๒๕๕๑
โดยการสนับสนุนของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

จัดพิมพ์โดย คณะวิจัยโครงการวิจัยชุดประเมินสถานภาพองค์ความรู้
เรื่อง สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย
พิมพ์ครั้งที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๑
นางสาวพัชรินทร์ ชาลาประศาสน์
บรรณาธิการ

บทคัดย่อ

โดยปรากฏการณ์ที่พบเห็นกันโดยทั่วไปไม่เฉพาะแต่ในประเทศไทย หากแต่เป็นเช่นนั้น ในประชาคมโลกโดยทั่วไปอีกด้วย ความเป็น “ชนกลุ่มน้อย” ของบุคคลในรัฐใดรัฐหนึ่งมักจะทำให้บุคคลนั้นๆ ตกเป็นผู้ด้อยสิทธิในรัฐนั้นๆ ทั้งที่ในยุคปัจจุบัน “สิทธิมนุษยชน” มิใช่เพียง “สิทธิทางศีลธรรม” (Moral Right) อีกต่อไป หากแต่ได้รับการยอมรับในสถานะของ “สิทธิทางกฎหมาย” (Legal Right) มากขึ้นเรื่อยๆ ภายใต้อัปเดตกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนทั้งที่เป็นกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ ความเป็นมนุษย์ย่อมทำให้บุคคลมีความเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ ต้นกำเนิด ศาสนา หรือภาษา จึงเป็นสิ่งที่คาดคิดไม่ได้ว่า กฎหมายของรัฐสมัยใหม่ซึ่งยอมรับในความศักดิ์สิทธิของแนวความคิดว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะกำหนดโดยชัดแจ้งเพื่อขจัดสิทธิหรือจำกัดสิทธิของชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งด้วยเหตุที่มีเชื้อชาติ ต้นกำเนิด ศาสนา หรือภาษา แตกต่างไปจากชนกลุ่มใหญ่ของสังคม

แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ไม่อาจจะปฏิเสธได้เลยในอีกมุมหนึ่งของความเป็นจริง ก็คือ ถึงแม้ว่ารัฐสมัยใหม่จะไม่อาจจะเลือกปฏิบัติต่อบุคคลธรรมดาในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิทางธรรมชาติหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ แต่รัฐอาจจะเลือกปฏิบัติต่อบุคคลดังกล่าวได้ในเรื่องที่มีใช้สิทธิทางธรรมชาติหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ รัฐสมัยใหม่จะเลือกปฏิบัติต่อบุคคลธรรมดานี้โดยคำนึงถึงความแตกต่างในสถานภาพในทางกฎหมาย(Legal Status) ที่บุคคลหนึ่งมีอยู่ การถกเถียงกันถึงผลของความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิของมนุษย์ในลักษณะดังกล่าวจึงเกิดขึ้นใน ๒ ประเด็นที่สำคัญ กล่าวคือ

ในประเด็นแรก นักวิชาการได้ถกเถียงกันอย่างมากมายว่า สิทธิของมนุษย์ใดเป็นสิทธิทางธรรมชาติหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ อย่างใดมิใช่ และเมื่อได้คำตอบในแต่ละกรณีว่า สิทธิใดมิใช่สิทธิทางธรรมชาติหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ รัฐก็อาจเลือกที่จะให้สิ่งนั้นแก่ชนกลุ่มหนึ่งแต่มิให้แก่ชนอีกกลุ่มหนึ่งได้ อาทิ หากยอมรับว่า สิทธิในการทำงาน (right to work) มิใช่ “สิทธิทางธรรมชาติหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์” การไม่ยอมรับให้สิทธินี้แก่ชนกลุ่มน้อยจึงทำได้

ในประเด็นที่สอง นักวิชาการได้ถกเถียงกันต่อไปว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิทางธรรมชาติหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ อันเป็นสิทธิที่รัฐจะต้องรับรองให้แก่มนุษย์ทุกคนอย่างเท่าเทียมกันนั้น รัฐไม่อาจเลือกที่จะให้สิ่งนั้นแก่ชนกลุ่มหนึ่งแต่มิให้แก่ชนอีกกลุ่มหนึ่งมิได้เลย แต่ปัญหาก็เกิดอีกว่า รัฐจะต้องให้แก่มนุษย์ทุกคนใน “ปริมาณ” (quantity) หรือ “คุณภาพ” (quality) ที่เท่าเทียมกันหรือไม่ อาทิ หากยอมรับว่า สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองการทำงาน (right to labour protection)

เป็น “สิทธิทางธรรมชาติหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์” รัฐก็มีหน้าที่ที่จะต้องรับรองสิทธินี้ให้แก่บุคคลทุกคน รัฐไม่อาจเลือกปฏิบัติ แต่รัฐมีหน้าที่ต้องคุ้มครองให้มนุษย์ทุกคนได้รับค่าจ้างแรงงานเท่ากันหรือไม่ หรือรัฐมีหน้าที่เพียงการคุ้มครองให้ได้รับเพียงค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำเท่านั้นเอง

แต่อย่างไรก็ตาม ขอให้สังเกตว่า โดยหลักกฎหมาย แม้ความด้อยสิทธิอาจจะเกิดในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับสิทธิทางธรรมชาติหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์นี้ได้ แต่สถานการณ์นี้ก็มีได้เกิดเพราะว่า บุคคลเป็น “ชนกลุ่มน้อย” ในสังคม แต่เกิดจากการที่บุคคลเป็น “ต่างด้าว” ในสังคมนั้นต่างหาก หรือเกิดจากการที่รัฐไม่ยอมรับว่า บุคคลไม่มี “ภูมิลำเนา” อยู่ในสังคมนั้นต่างหาก

คำถามที่น่าสนใจในท้ายที่สุดก็คือ ความเป็น “ชนกลุ่มน้อย” อาจทำให้บุคคลไม่อาจได้มาซึ่งสัญชาติของรัฐเจ้าของดินแดน หรือภูมิลำเนาในดินแดนนั้นโดยง่ายจริงหรือไม่ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิข้างต้น รัฐเจ้าของดินแดนก็มักจะกำหนดอุปสรรคในทางกฎหมายอันจะทำให้ชนกลุ่มน้อยไม่อาจมีสัญชาติของตนหรือมีภูมิลำเนาในประเทศของตน และผลต่อมาในท้ายที่สุด ชนกลุ่มน้อยก็จะตกเป็น “ผู้ด้อยสิทธิในทางกฎหมาย” ในรัฐนั้น จึงต้องมาตรวจสอบว่า ประเทศไทยในฐานะของรัฐเจ้าของดินแดนกำหนดสถานภาพในทางกฎหมายของบุคคลอย่างไร และประเทศไทยได้สร้างอุปสรรคในการให้สัญชาติหรือภูมิลำเนาแก่ “ชนกลุ่มน้อย” หรือไม่

หากพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ก็อาจสรุปได้ว่า มีความเป็นไปได้ที่ชนกลุ่มน้อยจะได้สัญชาติไทยย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงของแต่ละบุคคล โดยหลัก กฎหมายไทยยอมรับให้สัญชาติไทยแก่บุคคลในลักษณะเดียวกับนานาประเทศ กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสัญชาติไทยโดยอัตโนมัติหากบุคคลนั้นมีความสัมพันธ์ที่แท้จริงกับประเทศไทย หรือกล่าวในอีกแง่ก็คือ หากบุคคลนั้นมีความกลมกลืนกับสังคมไทย และบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะร้องขอสัญชาติไทยหากบุคคลนั้นมีความเป็นไปได้ที่จะสร้างความสัมพันธ์ที่แท้จริงกับประเทศไทย หรือกล่าวในอีกแง่ก็คือ หากบุคคลนั้นมีศักยภาพที่จะกลมกลืนกับสังคมไทย

แต่อย่างไรก็ตาม ปราบกฏมีชนกลุ่มน้อยจำนวนมากที่ไม่ได้รับการยอมรับว่า เป็นไทยในความเป็นจริงทั้งที่มีคุณสมบัติตามข้อกำหนดของกฎหมาย ปัญหานี้มีสาเหตุหลายประการ ในหลายกรณีมาจากความไม่รู้กฎหมายของชนกลุ่มน้อยเอง และในอีกหลายกรณีที่มีที่มาจากแนวนโยบายของรัฐที่ไม่รักษาจุดสมดุลระหว่างหลักความมั่นคงแห่งรัฐและสิทธิมนุษยชน รัฐจึงปฏิเสธความเป็นไทยของชนกลุ่มน้อย แม้บทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้สัญชาติไทยแก่บุคคลแล้วก็ตาม ชนกลุ่มน้อยแต่ละกลุ่มต้องเผชิญกับอุปสรรคในลักษณะที่แตกต่างกัน และอุปสรรคนี้ยังมีลักษณะที่แตกต่างกันในยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลง รัฐมักจะใช้เหตุผลทางความมั่นคงมาพิจารณาการให้สัญชาติไทยแก่ชนกลุ่มน้อย และในหลายโอกาส นโยบายของรัฐในเรื่องดังกล่าวนำไปสู่การละเมิด

สิทธิมนุษยชน แต่อย่างไรก็ตาม สถานการณ์หลังมิได้เกิดแก่คนต่างด้าวหรือแม่ชนกลุ่มน้อยโดยทั่วไป หากแต่จะเกิดแต่เพียงในสถานการณ์หรือช่วงเวลาที่มีรัฐมีความไม่ไว้วางใจชนกลุ่มน้อยนั้นเท่านั้น ดังจะเห็นจากนโยบายของรัฐไทยที่เกี่ยวกับญวนอพยพ ซึ่งวิวัฒนาการจาก “ลบที่สุด” กล่าวคือ ปฏิเสธที่จะยอมรับให้ญวนอพยพมีสัญชาติไทยในทุกส่วนของบุคคล มาสู่ “บวก” ได้เช่นกัน กล่าวคือ ยอมรับให้ญวนอพยพรุ่นที่สองและสามมีสัญชาติไทยโดยการเกิด ในขณะที่ผ่อนผันเงื่อนไขในการยอมรับให้ญวนรุ่นแรกแปลงสัญชาติเป็นไทย

ในกรณีที่ชนกลุ่มน้อยนั้นไม่มีข้อเท็จจริงที่อาจนำไปสู่การได้สัญชาติไทย ก็ยังปรากฏความสัมพันธ์ในทางข้อเท็จจริงระหว่างรัฐเจ้าของดินแดนและชนกลุ่มน้อยอยู่ดี เพราะการเป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยหมายถึงการที่ชนกลุ่มนี้ได้รวมกลุ่มกันในประเทศไทย บุคคลในลักษณะนี้มีเจตนาชัดเจนที่จะอาศัยอยู่ในประเทศ พวกเขาจึงมิใช่เพียง “คนต่างด้าวในประเทศไทย” หากแต่มีเจตนาที่จะเป็น “ประชาชนในประเทศไทย” ปัญหาก็คือ รัฐเจ้าของดินแดนจะยอมรับรองเจตนาของชนกลุ่มนี้ให้เป็นผลสำเร็จหรือไม่

เป็นไปได้ที่ชนกลุ่มน้อยหนึ่งจะอาศัยอยู่ในประเทศไทยมานาน จนถือได้ตามกฎหมายแพ่งว่า ถิ่นอันบุคคลนั้นมีสถานที่อยู่เป็นแห่งสำคัญอยู่ในประเทศไทย กล่าวคือ มีภูมิลำเนาตามกฎหมายเอกชนอยู่ในประเทศไทย แต่เนื่องจากชนกลุ่มน้อยดังกล่าวไม่เคยได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองให้อยู่ในประเทศไทย จึงไม่อาจถือว่า บุคคลดังกล่าวมีภูมิลำเนาตามกฎหมายมหาชนในประเทศไทย กรณีที่เกิดขึ้นจึงเป็นสิ่งที่ซับซ้อนยิ่ง เหตุผลที่อธิบายได้ในวิชานิติศาสตร์ก็คือ ภูมิลำเนาตามกฎหมายเอกชนเป็นเรื่องที่ว่าตามข้อเท็จจริงในขณะที่ภูมิลำเนาตามกฎหมายมหาชนเป็นเรื่องในทางการเมืองซึ่งเป็นไปตามนโยบายแห่งรัฐเจ้าของดินแดน

แต่อย่างไรก็ตาม อาจยืนยันได้ว่า ความแตกต่างในทางศาสนาและภาษาของบุคคลเป็นสิ่งที่ขจัดออกไปได้ง่ายกว่าความแตกต่างในทางเชื้อชาติและต้นกำเนิดของบุคคล แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน แทบจะไม่มีกฎหมายฉบับใดที่กำหนดข้อจำกัดสิทธิของบุคคลอันเนื่องมาจากศาสนาและภาษา แม้จะมีบทกฎหมายจำนวนเล็กน้อยที่ระบุว่า บุคคลถูกจำกัดสิทธิด้วยเหตุแห่งเชื้อชาติและต้นกำเนิด อาทิ กฎหมายที่ดินของไทยรับรองสิทธิในการถือครองของคนต่างด้าวภายใต้เงื่อนไข หรือกฎหมายรัฐธรรมนูญไทยกำหนดเงื่อนไขหลายประการสำหรับคนไทยโดยการเกิดที่มีบิดาเป็นต่างด้าวในการใช้สิทธิรับเลือกตั้ง แต่ความเป็น “ชนกลุ่มน้อย” ในประเทศไทยไม่มีผลโดยตรงให้ตกเป็นผู้ด้อยสิทธิ เพราะไม่มีกฎหมายไทยฉบับใดเลยที่ขจัดหรือจำกัดสิทธิของบุคคลโดยเหตุที่ว่าบุคคลนั้นเป็น “ชนกลุ่มน้อย” ในประเทศไทย

เป็นสิ่งที่ชัดเจนว่า ความด้อยสิทธิของบุคคลในประเทศไทยในทางกฎหมายอาจเกิดได้ใน ๓ สถานการณ์ กล่าวคือ ในประการแรก ความด้อยสิทธิของบุคคลในประเทศไทยอาจเกิดเพราะความเป็นต่างตัวของบุคคลนั้น หรือในประการที่สอง ความด้อยสิทธินี้อาจเกิดจากความไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทย หรือในท้ายที่สุด ความด้อยสิทธินี้อาจเกิดจากความไม่ถาวรของสิทธิที่จะเข้าเมืองและอาศัยอยู่ในประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตาม เป็นสิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้เช่นกันว่า ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและแนวนโยบายของรัฐที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ความเป็น “ชนกลุ่มน้อย” อาจนำมาซึ่งความไม่เป็นไทยหรือความไม่มีภูมิลำเนาไทยหรือความไม่ถาวรของลักษณะการเข้าเมืองของบุคคล

คำถามสุดท้าย ก็คือ เมื่อชนกลุ่มน้อยได้สัญชาติไทย ความเป็น “ชนกลุ่มน้อย” ยังคงอยู่กับบุคคลนั้นหรือไม่ และความ “ด้อยสิทธิ” ของบุคคลหมดไปเลยหรือไม่ ในทางกฎหมาย คำตอบคงจะง่าย กล่าวคือ ความเป็น “ชนกลุ่มน้อย” ในเรื่องของกฎหมายจึงน่าจะสิ้นสุดลง แต่ในมุมอื่นของเรื่องก็อาจจะดำเนินต่อไป จนกระทั่งชนกลุ่มน้อยนั้นยอมละทิ้งความแตกต่างที่ตนมีจากชนกลุ่มใหญ่ หรือกลับเข้าไปอยู่ในสังคมของรัฐที่มีลักษณะเหมือนตน ซึ่งกรณีหลังจะเกิดขึ้นได้ยากมาก หากได้มีการย้ายถิ่นข้ามชาติออกมาแล้ว เพราะการย้ายถิ่นข้ามชาติจะทำให้ชนกลุ่มดังกล่าวซึมซับรับเอาวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชนกลุ่มใหญ่ในรัฐที่ตนมาอาศัยอยู่เข้าไปผสมกลมกลืนกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมดั้งเดิมของตน จนทำให้ชนกลุ่มนี้กลายเป็นชนกลุ่มน้อยในสังคมของรัฐต้นกำเนิดอีกด้วย ดังที่มักกล่าวกันว่า “เมื่อวันวาน คนจีนในประเทศไทยย้ายถิ่นมาจากแผ่นดินใหญ่ของจีนก็จริง แต่ในวันนี้ คนจีนในประเทศไทยซึ่งไม่มีความรู้สึกนึกคิดที่เหมือนคนไทย ก็ไม่มีความรู้สึกนึกคิดที่คล้ายกับคนในแผ่นดินใหญ่ของจีนอีกด้วย” ปรากฏการณ์ก็เป็นเช่นเดียวกันในชนที่ย้ายถิ่นข้ามชาติอื่นๆ ชนกลุ่มน้อยจึงมักจะเลือกที่จะยังคงอยู่ในรัฐปลายทางการย้ายถิ่นและพยายามที่จะปรับตัวให้เข้ากับชนกลุ่มใหญ่ในสังคมของรัฐนั้น หรือเข้าแบ่งแยกดินแดนของรัฐนั้นมาก่อตั้งรัฐของตนเองขึ้นใหม่ซึ่งทางเลือกอย่างหลังนี้เองที่ทำให้รัฐปลายทางการย้ายถิ่นมีมุมมองในเบื้องต้นที่พยายามจะควบคุมมิให้ชนกลุ่มน้อยในดินแดนของตนมีศักยภาพที่จะทำเช่นนั้น

ดังนั้น จุดวนกลับของปัญหาก็คือ เมื่อรัฐปลายทางการย้ายถิ่นตระหนักถึงความเป็นจริงที่ว่า ไม่อาจส่งกลับคนต่างด้าวที่เป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศตนได้อย่างแน่แท้แล้ว ทางแก้ปัญหาก็เหลือก็คือ ความจำเป็นที่จะต้องกลืนชนกลุ่มน้อยดังกล่าวเข้าในสังคมของตนให้ได้ แต่อย่างไรก็ตาม วัฏจักรของการกลืนชนกลุ่มน้อยในสังคมใดสังคมหนึ่งย่อมยาวนาน และความไม่ราบรื่นหรือความรุนแรงอาจเกิดขึ้นได้ในระหว่างเวลาดังกล่าว ความชาญฉลาดของรัฐที่จะชิงมีนโยบายที่จะกลืนชนกลุ่มน้อยในเวลาที่เหมาะสมไม่ว่าจะโดยการให้สัญชาติของคนหรือการให้ถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศของคนจึงเป็นเหตุปัจจัยที่หลีกเลี่ยงความไม่ราบรื่นหรือความรุนแรงนั้นได้

สารบัญ

(๑.)	วัตถุประสงค์ของงานวิจัย	๑
(๒.)	บทนำทางความคิด	๒
(๓.)	สภาพปัญหาของชนกลุ่มน้อย : การเลือกปฏิบัติของรัฐและความด้อยสิทธิ	๔
(๔.)	ข้อเท็จจริงที่กฎหมายของนานารัฐสมัยใหม่ใช้ในการจำแนกสถานภาพบุคคล	๖
(๕.)	การเกิดขึ้นของปรากฏการณ์ “ชนกลุ่มน้อย” ในประเทศไทย	๗
ก.	ชนกลุ่มน้อยที่มีได้เกิดในประเทศไทย	๗
ข.	ชนกลุ่มน้อยที่เกิดในประเทศไทย	๘
(๖.)	การจำแนกประเภทของ “ชนกลุ่มน้อย” ตามทะเบียนของทางราชการไทย	๘
๖.๑.	ชนกลุ่มน้อยที่เดินทางมาจากประเทศพม่า	๑๒
ก.	ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า	๑๒
ข.	ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย	๑๓
ค.	ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า (มีถิ่นที่อยู่ถาวรแล้ว)	๑๓
ง.	ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า (ใช้แรงงาน)	๑๔
จ.	ผู้หลบหนีจากการสู้รบในพม่า	๑๕
ฉ.	นักศึกษาพม่าที่หลบหนีการปราบปรามของรัฐบาลพม่า	๑๖
ช.	เนปาลอพยพ	๑๖
๖.๒.	ชนกลุ่มน้อยที่มาจากประเทศจีน	๑๗
ก.	อดีตทหารจีนคณะชาติ	๑๗
ข.	จีนฮ่ออพยพ	๑๘
ค.	จีนฮ่ออิสระ	๑๙
ง.	ไทยลื้อ	๒๐
๖.๓.	ชนกลุ่มน้อยที่มาจากประเทศลาว	๒๐
๖.๔.	ชนกลุ่มน้อยที่มาจากประเทศเวียดนาม	๒๑

๖.๕.	ชนกลุ่มน้อยที่เดินทางมาจากประเทศมาเลเซีย	๒๒
๖.๖.	ชนกลุ่มน้อยที่มาจากประเทศเขมร	๒๕
ก.	ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา	๒๕
ข.	ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา	๒๖
๖.๗.	ชนกลุ่มน้อยที่อาศัยบนพื้นที่สูง	๒๖
(๗.)	การกำหนดสถานภาพในทางกฎหมายของชนกลุ่มน้อยโดยสัญญาชาติ	๒๕
(๘.)	ความเป็นไปได้ในทางกฎหมายที่ชนกลุ่มน้อยจะได้สัญชาติไทย	๓๐
๘.๑.	การยอมรับให้สัญชาติไทยแก่ชนกลุ่มน้อยรุ่นแรกในประเทศไทย	๓๑
๘.๒.	การยอมรับให้สัญชาติไทยแก่ชนกลุ่มน้อยรุ่นที่สองในประเทศไทย	๓๓
๘.๓.	การยอมรับให้สัญชาติไทยแก่ชนกลุ่มน้อยรุ่นที่สามในประเทศไทย	๓๖
(๙.)	อุปสรรคที่ทำให้ชนกลุ่มน้อยไม่มีสัญชาติไทย	๓๗
(๑๐.)	การพิจารณาลงสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวเขา	๓๘
๑๐.๑.	ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพิจารณาลงสัญชาติไทย ในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวเขา พ.ศ.๒๕๑๗	๓๘
๑๐.๒.	ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสัญชาติ ไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวไทยภูเขา พ.ศ.๒๕๓๕ ซึ่งถูกแก้ไข และเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณา ลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวไทยภูเขา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕	๔๕
(๑๑.)	ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐเจ้าของดินแดนและชนกลุ่มน้อยที่ไม่มีสัญชาติไทย	๕๒
(๑๒.)	ภูมิลำเนาในฐานะเครื่องกำหนดสถานภาพในทางกฎหมายของชนกลุ่มน้อย ในรัฐเจ้าของดินแดน	๕๕

(๑๓.) สิทธิของชนกลุ่มน้อยที่จะอยู่ในประเทศไทยในลักษณะถาวร	๕๕
๑๓.๑. คนต่างด้าวที่กฎหมายรับรองสิทธิที่จะร้องขออนุญาต มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย	๕๕
๑๓.๒. กระบวนการของรัฐในการยอมรับให้คนต่างด้าวมีถิ่น ที่อยู่ถาวรในประเทศไทย	๕๗
-โครงการการพิจารณาให้สถานะคนต่างด้าวแก่ชาวเขาที่ อพยพเข้ามาในประเทศ	๖๑
(๑๔.) เงื่อนไขในการส่งชนกลุ่มน้อยออกจากประเทศไทย	๖๒
(๑๕.) นโยบายของรัฐในเรื่องการผสมกลมกลืนชนกลุ่มน้อยในสังคมไทย	๖๔
(๑๖.) บทส่งท้ายทางความคิด	๖๕
๑๖.๑. ความเป็น “ชนกลุ่มน้อย” ไม่ทำให้บุคคลที่มีสถานภาพที่ด้อย สิทธิภายใต้กฎหมายไทย	๖๕
๑๖.๒. ข้อเท็จจริงที่ทำให้ชนกลุ่มน้อยตกเป็นบุคคลที่มีสถานภาพ ที่ด้อยสิทธิภายใต้กฎหมายไทย	๖๕
(๑๗.) ข้อเสนอเพื่อการวิจัยในอนาคต	๖๗
บรรณานุกรม	๖๘
ภาคผนวก	

ชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย

(๑.) วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้เป็นงานวิจัยทางนิติศาสตร์ ซึ่งมีความมุ่งหมายเพียงที่จะสำรวจและประเมินสถานภาพองค์ความรู้ทางกฎหมายในปัญหาที่เกี่ยวกับ “สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย” เท่านั้น ยังมีได้มุ่งที่จะทำงานวิจัยในรายละเอียดในเรื่องนี้

ปัญหาที่เป็นวัตถุประสงค์แห่งการศึกษาในงานวิจัยเบื้องต้นฉบับนี้ก็คือ “สถานภาพในทางกฎหมาย (Legal Status) ของชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย” งานวิจัยฉบับนี้จึงเป็นงานวิจัยฉบับแรกในชุดโครงการวิจัยฯ ที่เข้ามาตรวจสอบถึงสภาพความด้อยสิทธิของชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยในลักษณะทั่วไป ก่อนที่จะก้าวไปศึกษาความด้อยโอกาสของชนกลุ่มน้อยในเรื่องอื่นๆ อาทิ การศึกษา สาธารณสุข หรือการประกอบอาชีพ ฯลฯ เชื่อกันว่า สภาพความด้อยสิทธินี้เองที่นำมาซึ่งสภาพความด้อยโอกาส และเชื่อกันอีกว่า การเยียวยาความด้อยโอกาสของชนกลุ่มน้อยจะเป็นไปได้ก็แต่โดยการเยียวยาสภาพความด้อยสิทธิทางกฎหมายของชนกลุ่มน้อยดังกล่าว

แต่จะต้องตั้งข้อสังเกตในเบื้องต้นว่า ในปัจจุบัน แม้ว่าจะปรากฏมีการศึกษาชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยอย่างมากมาย แต่ก็ปรากฏมีงานวิจัยทางนิติศาสตร์เกี่ยวกับสถานภาพทางกฎหมายของบุคคลที่เป็นชนกลุ่มน้อยเพียงน้อยนิดในประเทศไทย และยิ่งน้อยลงไปอีกในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นและผลของความเป็นคนต่างด้าวในประเทศไทยของชนกลุ่มน้อย

หากพิจารณาถึงความพยายามของนักกฎหมายที่จะทบทวนและตรวจสอบวิธีการปรับใช้กฎหมายต่อปัญหาของสังคม เราจะพบเห็นความพยายามดังกล่าวอยู่ไม่น้อย ความพยายามเพื่อจะค้นคว้าหาคำตอบและแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นอาจจะปรากฏอยู่ในการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ หรืออยู่ในการกระทำของฝ่ายปกครอง หรือการกระทำของฝ่ายตุลาการ

ดังนั้น การเข้ามาประเมินสถานภาพองค์ความรู้ทางกฎหมายที่เกี่ยวกับสถานภาพทางกฎหมายของชนกลุ่มน้อยจึงจะต้องทำในเบื้องต้นจากกฎหมายของรัฐที่มีผลต่อปัญหาดังกล่าว เพราะกฎหมายนี้จะเป็นตัวชี้ถึงแนวความคิดและการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐต่อปัญหานั้น หรือหากจะพิจารณาจากคำสั่งขององค์ฝ่ายบริหารของรัฐ ก็จะพบแนวนโยบายและวิธีปฏิบัติการที่ฝ่ายบริหารใช้ในการปรับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือหากจะพิจารณาจากคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล ก็จะพบ “ภาพสะท้อน” ของ “เหตุ” กล่าวคือ กฎหมายและแนวนโยบายแห่งรัฐ ประกอบกับ “ผล” กล่าวคือ ข้อพิพาทของคนในสังคมในเรื่องนั้นๆ ณ จุดสุดท้าย จะเป็น “ตัวบอก” ถึงความสอดคล้องและประสิทธิภาพของกฎหมายที่จะใช้ในสังคม การทำงานในระดับลึกในประเด็นดังกล่าวคงจะเกิดขึ้นในขั้นตอนต่อไปที่งานวิจัยลุ่มลึกได้เกิดขึ้นแล้ว ในขั้นตอนนี้ สิ่งที่เป็นวัตถุประสงค์ของ

งานก็คือ “การประเมิน” ในที่นี้ ก็คือ การค้นหาแนวความคิดที่เป็นอยู่และจำนวนของประสบการณ์ที่สังคมไทยได้เคยเผชิญกับปัญหาเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อยที่ปรากฏในกฎหมายก็ดี คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ดี หรือคำพิพากษาของศาลก็ดี ในท้ายสุด ควรจะต้องนำผลของการประเมินสถานภาพองค์ความรู้ทางกฎหมายข้างต้น มาตรวจสอบกับความคิดเห็นทางวิชาการซึ่งจะปรากฏในงานทางวิชาการโดยแท้ แต่อย่างไรก็ตาม ขอให้ตระหนักว่า งานวิชาการโดยแท้ ดังกล่าวอยู่ในรูปของงานวิจัยเพียงน้อยนิด โดยทั่วไป จะอยู่ในรูปของคำรากฎหมายหรือบทความทางวิชาการเสียมากกว่า

(๒.) บทนำทางความคิด

เนื่องจากงานทางวิชาการฉบับนี้มุ่งจะสำรวจและศึกษา “สถานภาพในทางกฎหมายกฎหมาย” (Legal status) ของ “ชนกลุ่มน้อย” (Minority) ในประเทศไทย เพื่อที่จะทำให้ขอบเขตของการศึกษาชัดเจน จึงจำเป็นต้องนิยามวัตถุแห่งการศึกษาทั้งสองเสียก่อน¹

ในประการแรก โดยจะไม่ขอลดเกี่ยงในเรื่องคำนิยามของคำว่า “ชนกลุ่มน้อย” ในรายละเอียด² เมื่อจะกล่าวถึง “ชนกลุ่มน้อย” ในงานทางวิชาการฉบับนี้ ผู้เขียนขอให้ความหมายในเบื้องต้นถึง “กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่มิได้มีเชื้อชาติ (race) ต้นกำเนิด (national origin) ศาสนา (religion) หรือภาษา (language) ในลักษณะเดียวกับ “ชนกลุ่มใหญ่” (Majority or dominant group) ในประเทศนั้นๆ” ดังนั้น การนิยามนี้จึงมีความตั้งใจที่จะให้มีผล ๓ ประการคือ

ความตั้งใจแรกก็คือ คำนี้ไม่หมายถึงเฉพาะแต่ “คนต่างด้าว” ที่อาศัยในประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น แต่ยังหมายถึง “คนชาติ” ด้วย หากบุคคลดังกล่าวมีความแตกต่างไปจากชนกลุ่มใหญ่ในทางเชื้อชาติ หรือศาสนา หรือภาษา ดังนั้น ด้วยการให้ความหมายดังนี้ คนชาตินั้นก็อาจมีสถานะเป็นชนกลุ่มน้อยในรัฐเจ้าของสัญชาติของตนได้เช่นกัน

¹ มีงานทางวิชาการในประเทศไทยหลายชิ้นที่พยายามถกเถียงทางความคิดถึงนิยามของ “ชนกลุ่มน้อย” โปรดดู ลิจิต ชีรเวคิน, ชนกลุ่มน้อยและระบบการเมือง ปัญหาและแนวโน้ม, ใน: ชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย, ลิจิต ชีรเวคิน(บรรณาธิการ), งานวิจัยในระดับปริญญาโทของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๑, หน้า ๒ - ๕; ชัยนต์ วรรณะภูติ, การศึกษาชนกลุ่มน้อยในล้านนา, ใน: จดหมายข่าวล้านนาคติศึกษา, ๒(๒๕๓๐)๒, โครงการข้อเสนเทศล้านนาคติศึกษา, ศูนย์ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, หน้า ๕ - ๖๒.

² Francesco Caporioni, Minorities, in: International Encyclopedia of Public International Law, Instalment 8, p 385

ความตั้งใจที่สองก็คือ คำๆ นี้อย่อมแสดงถึงบุคคลที่รวมกลุ่มในรูป “กลุ่มชน” มิใช่การปรากฏตัวของคนๆ เดียว หรือครอบครัวเดียวในประเทศใดประเทศหนึ่ง ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจทำให้บุคคลมีสถานะเป็นเพียง “คนต่างด้าว” ในประเทศนั้น เมื่อภาพของ “กลุ่มชน” ไม่ชัดเจน พวกเขาจึงไม่มีสถานะเป็น “ชนกลุ่มน้อย” ในประเทศที่อาศัยอยู่ แต่อย่างไรก็ตาม ภาพนี้อาจมีความผันแปร ในยุคหนึ่ง การรวมตัวของบุคคลที่มีความแตกต่างจากชนกลุ่มใหญ่อาจไม่ชัดเจนจนมีสถานะเป็นชนกลุ่มน้อย แต่ในอีกยุคหนึ่ง การรวมตัวดังกล่าวอาจมีความชัดเจนจนได้รับการยอมรับว่ามีสถานะเป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศนั้น และในยุคต่อมา เมื่อถูกผสมกลมกลืนในรัฐที่อาศัยอยู่ ความเป็นชนกลุ่มน้อยก็อาจเลือนหายไป เราอาจจะยกตัวอย่างของมอญในบางท้องที่ในประเทศไทยก็คงไม่ผิดกระมัง จำนวนบุคคลที่มารวมกลุ่มกันจนทำให้กลุ่มชนนั้นมีสถานะเป็นชนกลุ่มน้อยเป็นหัวข้อที่นักวิชาการยังถกเถียงกัน³ ซึ่งผู้เขียนไม่เห็นความสำคัญที่จะร่วมถกเถียงด้วย เพราะจำนวนของกลุ่มชนไม่มีความสำคัญเนื่องจากความมากหรือน้อยของจำนวนไม่ใช่ปัจจัยหลักในการปรากฏตัวของชนกลุ่มน้อยในประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่ความชัดเจนและความแปลกแยกไปจากชนกลุ่มใหญ่ต่างหากที่ทำให้ภาพของชนกลุ่มน้อยปรากฏตัวขึ้นในสังคมใดสังคมหนึ่ง ดังนั้น ด้วยการให้ความหมายดังนี้ บุคคลหนึ่งๆ (ซึ่งจะเป็นไทยหรือต่างด้าวก็ตาม) จะมีสถานะเป็นชนกลุ่มน้อย ก็ต่อเมื่อบุคคลเป็นสมาชิกของ “กลุ่มชน” ที่รวมกลุ่มอย่างชัดเจนและ “แปลกแยก”⁴ ไปจากชนกลุ่มใหญ่ในประเทศที่ตนอาศัยอยู่

ความตั้งใจที่สามก็คือ คำว่า “ชนกลุ่มน้อย” ในงานเขียนนี้ไม่หมายถึง “คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยโดยมีเจตนาที่จะออกไปจากประเทศนี้เมื่อได้กระทำการตามวัตถุประสงค์ของตนในประเทศไทยสิ้นสุดลง” เช่น คนต่างด้าวที่เข้ามาเพื่อท่องเที่ยวในประเทศไทย คนต่างด้าวที่เข้ามาเพื่อทำงานในประเทศไทย หรือแม้คนต่างด้าวที่เข้ามาเพื่อลี้ภัยในประเทศไทย ดังนั้น ด้วยการให้ความหมายดังนี้ นอกจากจะมีลักษณะร่วมกับชนกลุ่มน้อยในประเทศใดประเทศหนึ่งอันทำให้ตกเป็นสมาชิกของชนกลุ่มนั้นแล้ว คนต่างด้าวจะมามีสถานะเป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศนั้นก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นอาศัยอยู่ในประเทศนั้นอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม คนต่างด้าวซึ่งไม่มีเจตนาอาศัยอยู่ในประเทศไทยในขณะที่เข้าเมือง ก็อาจเปลี่ยนเจตนาเป็นตรงข้ามได้ภายหลังจากที่อยู่ในประเทศไทยไประยะหนึ่ง

³ เช่นเดียวกัน

⁴ ผู้วิจัยตั้งใจที่จะใช้คำว่า “แปลกแยก” ในที่นี้ เพราะเหตุว่า คำนี้มีความหมายลึกกว่าคำว่า “แตกต่าง” คำแรกจะแสดงถึงความรู้สึกว่า กลุ่มบุคคลนั้นมีความแตกต่างจากชนกลุ่มใหญ่อย่างเห็นได้ชัด จนกระทั่งเกิดความเป็น “ส่วนน้อย” ของสังคม

ในประการที่สอง งานวิชาการฉบับนี้มุ่งศึกษา “สถานภาพในทางกฎหมาย” ของชนกลุ่มน้อยเท่านั้น จะไม่กล่าวถึงประเด็นอื่นใดเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อย อาทิ ปัญหาการศึกษา ปัญหาสาธารณสุข ปัญหาการทำงาน ผู้เขียนมีความเข้าใจเหมือนนักนิติศาสตร์ทั่วไปว่า คำว่า “สถานภาพในทางกฎหมาย” มีความหมายถึง “สภาพอันทำให้บุคคลมีความสามารถที่จะมีและใช้สิทธิ ตลอดจนหน้าที่ในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง” เป้าหมายของงานวิชาการฉบับนี้จึงอยู่ที่การให้คำตอบว่า ชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยมี “สถานภาพในทางกฎหมาย” อย่างไร กล่าวในทางรูปธรรมลงไปอีก ก็คือ ชนกลุ่มน้อยมีความสามารถที่จะมีและใช้สิทธิ ตลอดจนหน้าที่ในประเทศไทยในลักษณะใด เหตุที่ต้องนำประเด็นแห่งปัญหาดังกล่าวมาศึกษาค้นคว้า ก็เพราะข้อสมมติฐานที่นักวิจัยโดยทั่วไปพบเห็นก็คือ ความเป็น “ชนกลุ่มน้อย” มักทำให้บุคคลถูกเลือกปฏิบัติและมีสภาพที่ด้อยไปกว่าชนกลุ่มใหญ่ของประเทศ จึงควรจะมาค้นคว้าและตรวจสอบว่า ในความเป็นจริง ความเป็น “ชนกลุ่มน้อย” ในประเทศไทยทำให้บุคคลถูกเลือกปฏิบัติและตกเป็นผู้ด้อยสิทธิในทางกฎหมายจริงหรือไม่จริง เพราะเหตุใดส่วนใหญ่ของพวกเขาเหล่านั้นจึงถูกเลือกปฏิบัติและตกเป็นผู้ด้อยสิทธิในทางกฎหมาย

(๓.) สถานภาพปัญหาของชนกลุ่มน้อย : การเลือกปฏิบัติของรัฐและความด้อยสิทธิ

โดยปรากฏการณ์ที่พบเห็นกันโดยทั่วไปไม่เฉพาะแต่ในประเทศไทย หากแต่เป็นเช่นนั้นในประชาคมโลกโดยทั่วไปอีกด้วย ความเป็น “ชนกลุ่มน้อย” ของบุคคลในรัฐใดรัฐหนึ่งมักจะทำให้บุคคลนั้นๆ ตกเป็นผู้ด้อยสิทธิในรัฐนั้นๆ ทั้งที่ในยุคปัจจุบัน “สิทธิมนุษยชน” มิใช่เพียง “สิทธิทางศีลธรรม” (Moral Right) อีกต่อไป หากแต่ได้รับการยอมรับในฐานะของ “สิทธิทางกฎหมาย” (Legal Right) มากขึ้นเรื่อยๆ ภายใต้อิทธิพลของกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนทั้งที่เป็นกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ ความเป็นมนุษย์ย่อมทำให้บุคคลมีความเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ ต้นกำเนิด ศาสนา หรือภาษา จึงเป็นสิ่งที่คาดคิดไม่ได้ว่า กฎหมายของรัฐสมัยใหม่ซึ่งยอมรับในความศักดิ์สิทธิ์ของแนวความคิดว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะกำหนดโดยชัดแจ้งเพื่อขจัดสิทธิหรือจำกัดสิทธิของชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งด้วยเหตุที่มีเชื้อชาติ ต้นกำเนิด ศาสนา หรือภาษา แตกต่างไปจากชนกลุ่มใหญ่ของสังคม

แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ไม่อาจจะปฏิเสธได้เลยในอีกมุมหนึ่งของความเป็นจริง ก็คือ ถึงแม้ว่ารัฐสมัยใหม่จะไม่อาจจะเลือกปฏิบัติต่อบุคคลธรรมดาในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิทางธรรมชาติหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ แต่รัฐอาจจะเลือกปฏิบัติต่อบุคคลดังกล่าวได้ในเรื่องที่มีใช้สิทธิทาง

ไม่มีปัญหาหลักๆ ในทุกปัญหาดังกล่าวมา มักจะเกิดจากการที่ชนกลุ่มน้อยมีสถานภาพในทางกฎหมายที่ด้อยไปกว่าชนกลุ่มใหญ่ก็ตาม งานเขียนฉบับนี้ก็ไม่ว่าจะศึกษาลงไปได้ แต่ทั้งนี้ จะพบการศึกษาแต่ละปัญหาในรายละเอียดในรายงานผลวิจัยในชุดโครงการวิจัยเดียวกัน

ธรรมชาติหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ รัฐสมัยใหม่จะเลือกปฏิบัติต่อบุคคลธรรมดาหนึ่งโดยคำนึงถึงความแตกต่างในสถานภาพในทางกฎหมาย(Legal Status) ที่บุคคลหนึ่งมีอยู่ การถกเถียงกันถึงผลของความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิของมนุษย์ในลักษณะดังกล่าวจึงเกิดขึ้นใน ๒ ประเด็นที่สำคัญ กล่าวคือ

ในประเด็นแรก นักวิชาการได้ถกเถียงกันอย่างมากมายว่า สิทธิของมนุษย์ใดเป็นสิทธิทางธรรมชาติหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ อย่างใดมิใช่ และเมื่อได้คำตอบในแต่ละกรณีว่า สิทธิใดมิใช่สิทธิทางธรรมชาติหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ รัฐก็อาจเลือกที่จะให้สิ่งนั้นแก่ชนกลุ่มหนึ่งแต่มิให้แก่ชนอีกกลุ่มหนึ่งได้ อาทิ หากยอมรับว่า สิทธิในการทำงาน (right to work) มิใช่ “สิทธิทางธรรมชาติหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์” รัฐอาจกำหนดให้บุคคลบางจำพวกต้องขออนุญาตทำงาน หรือรัฐอาจกำหนดให้บุคคลบางจำพวกทำงานได้โดยไม่ต้องขออนุญาตก่อน หรือรัฐอาจกำหนดห้ามมิให้บุคคลบางจำพวกทำงาน การเลือกปฏิบัติดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนหากยอมรับแล้วว่า สิทธิในการทำงานมิใช่สิทธิทางธรรมชาติหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ปัญหาธรรมชาติของ “สิทธิในการทำงาน” นี้เข้ามาเกี่ยวข้องกับปัญหาชนกลุ่มน้อยอย่างมาก เพราะรัฐมักอ้างความเป็นต่างด้าวของชนกลุ่มน้อยเพื่อกำหนดให้ชนกลุ่มน้อยต้องขออนุญาตทำงานบางอย่างด้วยเหตุผลที่ว่าชนกลุ่มน้อยได้เข้าแย่งงานชนกลุ่มที่มีสัญชาติของรัฐเจ้าของดินแดน หรือแม้ชนกลุ่มน้อยนั้นจะมีสัญชาติของตน รัฐมักห้ามชนกลุ่มน้อยเข้าทำงานบางอย่างด้วยเหตุผลว่าชนกลุ่มน้อยอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งรัฐ ในกรณีที่ชนกลุ่มน้อยเป็นต่างด้าวและไม่ได้รับอนุญาตให้มีภูมิคุ้มกันตามกฎหมายมหาชนในรัฐนั้น กฎหมายของนานารัฐมักจะกำหนดห้ามชนกลุ่มน้อยดังกล่าวทำงานบางประเภทในประเทศของตน อันนำมาซึ่งการลักลอบทำงานโดยผิดกฎหมายของชนกลุ่มน้อย

ในประเด็นที่สอง นักวิชาการได้ถกเถียงกันต่อไปว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิทางธรรมชาติหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ อันเป็นสิทธิที่รัฐจะต้องรับรองให้แก่มนุษย์ทุกคนอย่างเท่าเทียมกันนั้น รัฐไม่อาจเลือกที่จะให้สิ่งนั้นแก่ชนกลุ่มหนึ่งแต่มิให้แก่ชนอีกกลุ่มหนึ่งมิได้เลย แต่ปัญหาก็เกิดอีกว่า รัฐจะต้องให้แก่มนุษย์ทุกคนใน “ปริมาณ” (quantity) หรือ “คุณภาพ” (quality) ที่เท่าเทียมกันหรือไม่ อาทิ หากยอมรับว่า สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองการทำงาน (right to labour protection) เป็น “สิทธิทางธรรมชาติหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์” รัฐก็มีหน้าที่ที่จะต้องรับรองสิทธินี้ให้แก่บุคคลทุกคน รัฐไม่อาจเลือกปฏิบัติ แต่รัฐมีหน้าที่ต้องคุ้มครองให้มนุษย์ทุกคนได้รับค่าจ้างแรงงานเท่ากันหรือไม่ หรือรัฐมีหน้าที่เพียงการคุ้มครองให้ได้รับเพียงค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำเท่านั้นเอง ปัญหาธรรมชาติของ “สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองการทำงาน” นี้เข้ามาเกี่ยวข้องกับปัญหาชนกลุ่มน้อยอย่างมากเช่นกัน เพราะถึงแม้ว่าอารยรัฐจะไม่กล้าที่จะเลือกปฏิบัติต่อชนกลุ่มน้อยในเรื่องนี้ แต่หลายรัฐก็

กำหนดกฎหมายของตนที่ให้ผลในลักษณะที่คุ้มครองชนกลุ่มน้อยที่ไม่มีสัญชาติของตนในลักษณะที่ต่ำกว่าชนกลุ่มใหญ่ที่มีสัญชาติของตน ในกรณีที่ชนกลุ่มน้อยลักลอบทำงานโดยผิดกฎหมายเพราะเหตุว่าชนกลุ่มน้อยนั้นเป็นต่างด้าวและไม่ได้รับอนุญาตให้มีภูมิลำเนาตามกฎหมายมหาชนในรัฐนั้น รัฐนั้นก็จะต้องคุ้มครองการทำงานของชนกลุ่มน้อยดังกล่าวทำงานในประเทศของตน^๖ แต่อย่างไรก็ตาม การที่ชนกลุ่มน้อยนั้นมีสถานะเป็นคนหลบหนีเข้าเมืองย่อมทำให้ชนกลุ่มนี้ไม่กล้าที่จะเข้ามาร้องขอความคุ้มครองจากรัฐเมื่อถูกละเมิดจากนายจ้าง เพราะเกรงว่า จะถูกส่งกลับประเทศต้นทางโดยทั่วไป หากชนกลุ่มน้อยมีสถานะเป็นคนหลบหนีเข้าเมืองภายใต้กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองของรัฐ ชนนั้นก็ไมอาจได้รับการคุ้มครองแรงงานอยู่ดี แม้จะมีการยืนยันอย่างชัดเจนว่า สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิมนุษยชนซึ่งรัฐย่อมต้องรับรองให้แก่มนุษย์ทุกคน

แต่อย่างไรก็ตาม ขอให้สังเกตว่า โดยหลักกฎหมาย แม้ความด้อยสิทธิอาจจะเกิดในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับสิทธิทางธรรมชาติหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์นี้ได้ แต่สถานการณ์นี้ก็มิได้เกิดเพราะว่า บุคคลเป็น “ชนกลุ่มน้อย” ในสังคม แต่เกิดจากการที่บุคคลเป็น “ต่างด้าว” ในสังคมนั้นต่างหาก หรือเกิดจากการที่บุคคลไม่มี “ภูมิลำเนา” อยู่ในสังคมนั้นต่างหาก

คำถามที่น่าสนใจในท้ายที่สุดก็คือ ความเป็น “ชนกลุ่มน้อย” อาจทำให้บุคคลไม่อาจได้มาซึ่งสัญชาติของรัฐเจ้าของดินแดน หรือภูมิลำเนาในดินแดนนั้นโดยง่ายจริงหรือไม่ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิข้างต้น รัฐเจ้าของดินแดนก็มักจะกำหนดอุปสรรคในทางกฎหมายอันจะทำให้ชนกลุ่มน้อยไม่อาจมีสัญชาติของตนหรือมีภูมิลำเนาในประเทศของตน และผลต่อมาในท้ายที่สุด ชนกลุ่มน้อยก็จะตกเป็น “ผู้ด้อยสิทธิในทางกฎหมาย” ในรัฐนั้น ในลำดับต่อไปของการศึกษากรณีของชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย จึงต้องมาตรวจสอบว่า ประเทศไทยในฐานะของรัฐเจ้าของดินแดนกำหนดสถานภาพในทางกฎหมายของบุคคลอย่างไร และประเทศไทยได้สร้างอุปสรรคในการให้สัญชาติหรือภูมิลำเนาแก่ “ชนกลุ่มน้อย” หรือไม่

(๔.) ข้อเท็จจริงที่กฎหมายของนานารัฐสมัยใหม่ใช้ในการจำแนกสถานภาพบุคคล

กฎหมายของรัฐสมัยใหม่มักจะแบ่งแยกสถานภาพในทางกฎหมายของบุคคล โดย “สัญชาติ” หรือ “ภูมิลำเนา” รัฐมักจะปฏิบัติต่อคนชาติของตนในลักษณะที่ดีกว่าต่อคนที่ไม่ใช่

^๖ ดังจะเห็นจากคดีใหญ่คดีหนึ่งในศาลอเมริกันซึ่งพิจารณาสิทธิของคนไทยที่ลักลอบเข้าไปทำงานโดยผิดกฎหมายในสหรัฐอเมริกา แม้ศาลจะลงโทษคนไทยเหล่านั้นในฐานะความผิดที่หลบหนีเข้าเมือง แต่ศาลก็คุ้มครองคนไทยเหล่านั้นโดยบังคับให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำแก่ลูกจ้างคนไทยดังกล่าว ซึ่งหากไม่มีคดีนี้เกิดขึ้น นายจ้างย่อมจ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้างต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายนี้ในอัตราที่ต่ำกว่าข้อกำหนดของกฎหมายเพราะรู้ว่าลูกจ้างไม่กล้าไปร้องเรียนต่อทางการสหรัฐอเมริกา เนื่องจากกลัวถูกจับฐานกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

สัญชาติของตน หรือรัฐมักจะปฏิบัติต่อคนที่มิมีภูมิลำเนาอยู่ในดินแดนของตนในลักษณะที่ดึกว่าต่อคนที่มิมีภูมิลำเนาอยู่ในดินแดนของตน โดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล (Private International Law) การได้มาซึ่งสัญชาติของรัฐใดรัฐหนึ่งหรือการได้มาซึ่งภูมิลำเนาในรัฐใดรัฐหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของกฎหมายของรัฐนั้นๆ ดังนั้น ความยากหรือง่ายในการได้มาซึ่งสัญชาติหรือภูมิลำเนาจึงขึ้นอยู่กับเจตจำนงของรัฐนั้นๆ ซึ่งผันแปรตามสภาวะการณ์ของแต่ละรัฐในแต่ละยุคแต่ละสมัย หรือในแต่ละสถานการณ์ อาทิ กฎหมายของรัฐที่มีประชากรเบาบางย่อมมีท่าทีเปิดรับมากกว่ากฎหมายของรัฐที่มีประชากรหนาแน่น หรือในกรณีที่มีดุลยพินิจ รัฐมักยอมรับที่จะให้สัญชาติหรือภูมิลำเนาแก่คนที่มีความรู้ได้ง่ายกว่าคนที่ไม่มีความรู้

ดังกล่าวมาแล้ว ชนกลุ่มน้อยจะมีสิทธิในลักษณะใดจึงขึ้นอยู่กับว่า รัฐนั้นๆ ยอมรับให้สัญชาติแก่ชนกลุ่มน้อยหรือไม่ รัฐนั้นๆ ยอมรับให้ภูมิลำเนาในประเทศของตนแก่ชนกลุ่มน้อยหรือไม่ ดังนั้น ปัญหาที่จะต้องตอบในที่สุดก็คือ กฎหมายไทยยอมรับโอกาสที่ชนกลุ่มน้อยจะมีสัญชาติไทยหรือไม่ และคือ กฎหมายไทยยอมรับโอกาสที่ชนกลุ่มน้อยจะมีภูมิลำเนาในประเทศไทยหรือไม่

เนื่องจากคำตอบต่อคำถามทั้งสองขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของชนกลุ่มน้อยแต่ละกลุ่ม จึงควรจะมาจำแนกประเภทของชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยเพื่อความเข้าใจร่วมกันเบื้องต้นเสียก่อน

(๕.) การเกิดขึ้นของปรากฏการณ์ “ชนกลุ่มน้อย” ในประเทศไทย

ในลักษณะเดียวกับปรากฏการณ์โดยทั่วไปในประชาคมโลก ชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยปรากฏตัวใน ๒ ลักษณะ กล่าวคือ

ก. ชนกลุ่มน้อยที่มีได้เกิดในประเทศไทย

ในลักษณะแรก เมื่อบุคคลย้ายถิ่นออกมาตั้งรกรากอยู่ในรัฐต่างประเทศ บุคคลนั้นก็จะได้ตกเป็น “ชนกลุ่มน้อย” (minority) ในรัฐนั้น เพราะบุคคลดังกล่าวจะมีความแตกต่างไปจาก “ชนกลุ่มมาก” (majority) ในรัฐนั้น ทั้งนี้ อาจะเกิดขึ้นจากความแตกต่างในทางเชื้อชาติ (race) ต้นกำเนิด (national origin) ศาสนา (religion) หรือภาษา (language) ของบุคคลทั้งสองกลุ่ม จะเห็นว่า ปรากฏการณ์นี้เป็นผลโดยตรงของการย้ายถิ่นข้ามชาตินั่นเอง ปรากฏการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นในประเทศไทยอย่างชัดเจนเช่นกัน กรณีตัวอย่างที่ชัดเจน ก็คือ กรณีของคนเชื้อชาติจีนซึ่งเดินทางเข้ามาตั้งรกรากในประเทศไทย คนเชื้อชาติจีนจึงตกเป็น “ชนกลุ่มน้อย” ในประเทศไทยเพราะคนส่วนใหญ่ในดินแดนนี้มีเชื้อชาติไทย กล่าวคือ เป็นชนกลุ่มน้อยรุ่นแรก หรือ First Generation ในชนรุ่นนี้ จะสังเกตเห็น

ว่า แม้จะเกิดความสัมพันธ์ระหว่างชนกลุ่มน้อยกับรัฐเจ้าของดินแดนอันเป็นปลายทางของการย้ายถิ่นแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม ชนกลุ่มนี้ก็ยังคงมีความสัมพันธ์กับรัฐเจ้าของดินแดนอันเป็นต้นทางของการย้ายถิ่นอยู่อีกโดยไม่เปลี่ยนแปลง ดังจะสังเกตเห็นจากความสัมพันธ์ทางใจระหว่างคนจีนที่เข้ามาตั้งรกรากในประเทศไทยแล้วและจีนแผ่นดินใหญ่เป็นต้น

ข. ชนกลุ่มน้อยที่เกิดในประเทศไทย

ในลักษณะที่สอง บุคคลอาจจะตกเป็นชนกลุ่มน้อยมา “ตั้งแต่เกิด” โดยมีได้มีการย้ายถิ่นข้ามชาติแต่อย่างใด ความเป็นชนกลุ่มน้อยเกิดจากการสืบสายโลหิตจากบิดาและ/หรือมารดา ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย ปรากฏการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นในประเทศไทยอย่างชัดเจนเช่นกัน อาทิ ลูกของคนเชื้อชาติจีนที่เข้ามาตั้งรกรากในประเทศไทย ยังเป็น “ชนกลุ่มน้อย” ในประเทศไทย ทั้งที่เกิดในประเทศไทย มิใช่คนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย กล่าวคือ เป็นชนกลุ่มน้อยรุ่นสอง หรือ Second Generation หรือมากกว่านั้น สังเกตได้เช่นกันว่า โดยการเกิดในประเทศไทย จึงเกิดความสัมพันธ์ทางดินแดนระหว่างชนกลุ่มน้อยกับรัฐเจ้าของดินแดนอันเป็นถิ่นที่เกิดของบุคคล แต่อย่างไรก็ตาม ชนกลุ่มนี้ก็ยังคงมีความสัมพันธ์กับรัฐเจ้าของต้นกำเนิดของเผ่าพันธุ์อยู่บ้าง แต่ความสัมพันธ์นี้เ็นความสัมพันธ์ที่ผ่านบุพการี มิได้เกิดขึ้นโดยตรงระหว่างบุคคลและรัฐ

(๖.) การจำแนกประเภทของ “ชนกลุ่มน้อย” ตามทะเบียนของทางราชการไทย

นอกจากชาวเขาซึ่งอาศัยอยู่ในเขตภูเขาหรือชาวป่าที่อาศัยอยู่ในเขตป่าลึกของประเทศไทยมานานแล้ว เริ่มมีคนต่างด้าวอพยพเข้ามาอย่างเป็น “กลุ่มก้อน” อย่างชัดเจนในประเทศไทยก็เพียงตั้งแต่ยุคที่ชาติตะวันตกเข้ามาในทวีปเอเชีย และโดยเฉพาะในยุคที่มีสงครามระหว่างเจ้าอาณานิคมและชนพื้นเมืองในอินโดจีน จนกระทั่งในปัจจุบัน จึงเป็นสิ่งที่ปฏิเสธมิได้ว่า มีคนต่างด้าวรวมตัวกันอย่างเป็น “กลุ่มก้อน” หลายกลุ่มด้วยกันในประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาการมีอยู่ของชนกลุ่มน้อยกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในประเทศไทยหรือไม่ ก็เป็นปัญหาที่ถกเถียงกันอย่างมาทั้งในวงวิชาการและในส่วนราชการต่างๆ อย่างไม่รู้จักจบ ชนกลุ่มน้อยในความเป็นจริงอาจจะไม่ได้รับการยอมรับในทะเบียนของรัฐก็อาจเป็นได้^๗

^๗ กฤตยา อาชวนิจกุล และพรสุข เกิดสว่าง, ข้อเท็จจริงเรื่องชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย, ใน: รายงานผลวิจัยในชุดโครงการวิจัยทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย : การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำรวจทางกฎหมาย และการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.), ๒๕๔๐.

นโยบายของรัฐในยุคแรกในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าวที่อพยพย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทย ปรากฏในประกาศกระทรวงมหาดไทยเลขที่ ๔๖๗๘/๒๔๕๗ ลงวันที่ ๘ เมษายน พ.ศ. ๒๔๕๗ ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับผู้อพยพจากประเทศเพื่อนบ้านอย่างชัดเจนว่า “ผู้อพยพ” (Displaced Persons) หมายถึง “ผู้ที่หนีจากอันตรายอันเนื่องมาจากการจลาจล การต่อสู้ หรือสงคราม และเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง” จะเห็นว่า รัฐไทยในยุคแรกมิได้มีนโยบายที่จะยอมรับให้คนย้ายถิ่นข้ามชาติในลักษณะนี้มีสถานภาพเป็น “ไทย” หรือ “ให้สิทธิที่จะมีภูมิลำเนาถาวรตามทะเบียนของรัฐในประเทศไทย” ได้โดยง่าย^๘

แต่อย่างไรก็ตาม ชนกลุ่มน้อยที่เข้ามาในประเทศไทยก่อนหรือในราว พ.ศ. ๒๔๕๗ นี้ ก็ยังคงค้างอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก มีคดีความขึ้นสู่ศาลฎีกาไทยหลายคดีที่ศาลไทยต้องชี้ถึงสิทธิอยู่ในประเทศไทยของชนกลุ่มน้อยที่เข้ามาในประเทศไทยในราว พ.ศ. ๒๔๕๗ ดังจะเห็นเป็นตัวอย่างได้จากคำพิพากษาศาลฎีกา ๒ ฉบับดังต่อไปนี้

ใน ฎ.๓๓๖/๒๕๓๕ อัยการจังหวัดตราดฟ้องต่อศาลให้ลงโทษนายโฮน สะเจริญว่า มีความผิดต่อ พ.ร.บ.คนเข้าเมือง โดยมีข้อเท็จจริงปรากฏต่อศาลว่า นายโฮนเป็นบุคคลต่างด้าวเชื้อชาติจีน สัญชาติเขมร เดิมอาศัยอยู่ที่กรุงกัมพูชาเพื่อประเทศกัมพูชา นายโฮนเป็นทหารกัมพูชาอิสระได้ช่วยกู้ชาติต่อต้านฝรั่งเศส และใน พ.ศ. ๒๔๕๕ ได้หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยทางตำบลไม้รูด กิ่งอำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด พร้อมกับพวกรวม ๒๘๘ คน ทางราชการไทยได้จัดให้จำเลยกับพวกอยู่ที่ตำบลห้วยน้ำขาว อำเภอเมืองตราด จังหวัดตราดประมาณ ๑ สัปดาห์ จากนั้น ก็ส่งไปควบคุมที่จังหวัดระยองประมาณ ๒ เดือน หลังจากนั้น ได้ปล่อยให้ทำมาหากินอย่างอิสระ ตามหนังสือที่ มท. ๐๒๐๖/๑๑๕๑๕ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๔ ของปลัดกระทรวงมหาดไทยตอบข้อหารือที่แจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดตราด ระบุว่า ชาวเขมรอิสระ ๒๘๘ คน ซึ่งรวมทั้งจำเลยด้วย มิได้อยู่ในข่ายที่จะส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรไทย เพราะคนเหล่านี้ได้เข้ามาในประเทศไทยก่อนมีการปฏิวัติในเขมร จึงยังไม่ต้องดำเนินการใดๆ กับคนเหล่านี้ ดังนั้น ศาลไทยจึงมีคำพิพากษาว่า นายโฮนได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและการอนุญาตก็ยังไม่สิ้นสุดหรือถูกเพิกถอนแต่อย่างใด นายโฮนจึงไม่มีความผิดฐานเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย จะเห็นว่า นายโฮนเป็นตัวอย่างของชนกลุ่มน้อยที่มาจากประเทศเขมร แต่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทยให้มีสิทธิอยู่ในประเทศไทยชั่วคราว

ใน ฎ.๔๖๓/๒๕๓๕ อัยการฟ้องต่อศาลให้ลงโทษนางหมาว บุนธิเพราะเป็นญวนอพยพที่ออกมานอกเขตควบคุมของทางราชการ ข้อเท็จจริงปรากฏต่อศาลว่า นางหมาวเกิดที่อำเภอศรี

^๘ พันธิ ฤวิยะ, สิทธิมนุษยชน, กทม., สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๓๗, น. ๑๐๑.

เชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย เมื่อ พ.ศ.๒๕๔๔ ทั้งบิดาและมารดาของนางหมาเป็นญวนอพยพ แม้ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดโดยหลักดินแดน แต่ก็เสียสัญชาติไทยนี้แล้วเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยผลของข้อ ๒ แห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๕ เมื่อถูกถอนสัญชาติไทย นางหมาเป็น บัญชีจึงถูกทางราชการไทยถือว่า มีสถานภาพเป็น “คนญวนอพยพและได้รับอนุญาตให้พักอาศัยอยู่ในประเทศไทยเพียงชั่วคราว” นางหมาเป็นได้ขึ้นทะเบียนเป็นญวนอพยพและได้รับอนุญาตให้พักอาศัยอยู่ภายในเขตจังหวัดหนองคาย ซึ่งเป็นเขตควบคุมคนญวนอพยพ การออกจากเขตดังกล่าวจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคาย ดังนั้น เมื่อนางหมาเป็น บัญชี ได้ออกจากเขตจังหวัดหนองคาย และเข้ามาอาศัยอยู่ที่แขวงบুদ্ধโล เขตธนบุรี กทม. และเมื่อไม่ปรากฏว่า ได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทางราชการจึงถือเป็นการหลบหนีออกจากเขตควบคุม อันเป็นการขัดคำสั่งของเจ้าพนักงานโดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควรและไม่ได้รับอนุญาต พนักงานอัยการจึงขอให้ศาลลงโทษตามมาตรา ๓๖๘ แห่ง ประมวลกฎหมายอาญา ศาลจึงพิพากษาว่า นางหมาเป็น จำเลยกระทำความผิดตามมาตรา ๓๖๘ แห่ง ประมวลกฎหมายอาญา จำคุก ๑๐ วัน และปรับ ๕๐๐ บาท โทษจำคุกรอไว้ ๑ ปี ไม่ชำระค่าปรับ ให้กักขังแทนตามมาตรา ๒๕ และ ๓๐ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ขอให้สังเกตว่า นางหมาเป็น บัญชี เป็นตัวอย่างของบุตรของชนกลุ่มน้อยที่มาจากประเทศเวียดนาม แม้จะเกิดในประเทศไทยและได้สัญชาติไทยโดยการเกิด แต่ก็ถูกถอนสัญชาติไทยในเวลาต่อมาในวันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๕ จึงตกเป็นต่างด้าว และในวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ถูกถือเป็นคนต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาตให้มาในประเทศไทย แต่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยในลักษณะชั่วคราวในเขตพื้นที่ที่ทางราชการกำหนด การเดินทางออกมานอกเขตควบคุม จึงเป็นความผิดให้ต้องถูกลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ความแตกต่างระหว่างคดีนายโฮนและคดีนางหมาเป็นอยู่ถึง ๒ ประการ กล่าวคือ ความแตกต่างประการแรกอยู่ที่นายโฮนมิได้ออกมานอกเขตควบคุมจึงไม่มีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแต่เมื่อนางหมาเป็นออกนอกเขตควบคุมจึงมีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง บุคคลทั้งสองจึงไม่มีเสรีภาพที่จะเคลื่อนไหวอย่างเสรีภายในประเทศไทยในลักษณะเดียวกับที่รัฐธรรมนูญไทยรับรองให้แก่คนสัญชาติไทย^๙ และความแตกต่างประการที่สองอยู่ที่นายโฮนเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยโดยแท้ จึงไม่มีความสัมพันธ์ในทางดินแดนกับประเทศไทยแต่อย่างใด ใน

^๙ มาตรา ๓๖ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ ซึ่งกำหนดว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร....”

ขณะที่นางหมาวเป็นคนต่างด้าวที่ “เกิด” บนแผ่นดินไทย จึงมีความสัมพันธ์ในทางดินแดนกับประเทศไทย¹⁰

ความเหมือนกันระหว่างคดีนายโฮนและคดีนางหมาวปรากฏใน ๓ ประเด็น กล่าวคือ ความเหมือนกันในประการแรกอยู่ที่ทั้งนายโฮนและนางหมาวต่างก็มีสถานะเป็นคนต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ทั้งนี้ จะเห็นว่า โดยข้อเท็จจริง นายโฮนเข้ามาในประเทศไทยโดยมิได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ในขณะที่นางหมาวต้องซื้อสันนิษฐานของกฎหมาย¹¹ ถือว่า “เป็นผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง” ทั้งที่โดยข้อเท็จจริง นางหมาวเป็นคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย ความเหมือนกันในประการที่สองอยู่ที่ว่า บุคคลทั้งสองต่างก็มีสิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราวในประเทศไทย ตราบเท่าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยผลของมาตรา ๑๗ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ อันทำให้ไม่อาจถูกส่งออกนอกประเทศไทย แม้ว่าบุคคลในทั้งสองลักษณะจะมีสถานะเป็นคนต่างด้าว“ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง” ก็ตาม

นอกจากบุคคลเชื้อชาติจีนและญวนที่เข้ามารวมตัวเป็น “กลุ่มก้อน” ในประเทศไทยแล้ว ในยุคต่อๆ มาจนถึงปัจจุบัน ก็ได้มีคนต่างด้าวจากหลายประเทศที่ทยอยกันเข้ามาในประเทศไทยและมาอาศัยอยู่ในลักษณะที่เป็น “กลุ่มก้อน” อีกหลายกลุ่ม กลุ่มดังกล่าวจะมีสถานะเป็น “ชนกลุ่มน้อย” หรือไม่ ขึ้นอยู่กับแนวความคิดในการนิยามคำว่า “ชนกลุ่มน้อย” นั้นเอง แต่สำหรับนิยามของฝ่ายการทะเบียนชนกลุ่มน้อย ส่วนการทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้¹² เห็นว่า “ชนกลุ่มน้อย” ในความหมายของส่วนราชการไทยในปัจจุบัน มีที่มาจาก ๗ พื้นที่ดังต่อไปนี้¹³

¹⁰ อันทำให้มีสัญชาติไทยโดยหลักดินแดนโดยการเกิดจนถึงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๕ เพราะ ปว.๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๕ มีผลเป็นการถอนสัญชาติไทยของนางหมาวในวันที่กฎหมายนี้มีผล กล่าวคือ ในวันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๕

¹¹ โดยผลของมาตรา ๗ ทวิ วรรค ๓ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. สัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ และมาตรา ๑๑ วรรค ๑ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ(ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕

¹² โดยมีหน่วยงานอื่นเข้าสนับสนุนการทำงานนี้ อาทิ กองสงเคราะห์ชาวเขาของกรมประชาสงเคราะห์ หรือกรมจัดหางาน หรือกองบัญชาการตำรวจชายแดนของกรมตำรวจ หรือกองทัพบกต่างๆ ฯลฯ

¹³ สำนักบริหารการทะเบียน ส่วนการทะเบียนราษฎร ฝ่ายทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย, เอกสารประกอบคำชี้แจงตามโครงการประชุมชี้แจงซักซ้อมแนวทางปฏิบัติการพิจารณาถ้อยคำรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวไทยภูเขาให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานในเขต ๒๐ จังหวัด, ๒๕๓๗, น.๖-๑๒; ฝ่ายทะเบียนประวัติ

๖.๑. ชนกลุ่มน้อยที่เดินทางมาจากประเทศพม่า

ก. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า

ฝ่ายทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อยของกระทรวงมหาดไทยใช้คำว่า "ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า" สำหรับบุคคลจากประเทศพม่าหลายเชื้อชาติ เช่น มอญ กระเหรี่ยง ไทยใหญ่ ละว้า พม่า ฯลฯ ที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยก่อนวันที่ ๕ มีนาคม พ.ศ.๒๕๑๕ บุคคลดังกล่าวเดินทางเข้ามาในประเทศไทยเพราะเหตุการณ์ภายในประเทศพม่า ๓ เหตุการณ์ กล่าวคือ ครั้งแรกก็คือ การเดินทางเข้ามาเพื่อหลบหนีภัยการสู้รบอันเนื่องมาจากการที่นายพลเนวินทำการปฏิวัติเพื่อล้มนายกรัฐมนตรีอุและเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นสังคมนิยมในปี พ.ศ.๒๕๑๕ ครั้งที่สองก็คือ การเดินทางเข้ามาเพื่อหลบหนีภัยการสู้รบระหว่างรัฐบาลพม่าและชนกลุ่มน้อย และครั้งที่สามก็คือ การเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยอันเนื่องมาจากสภาวะทางเศรษฐกิจในพม่าที่ฝืดเคือง

กรมการปกครองได้เข้าทำทะเบียนบุคคลให้แก่ชนกลุ่มนี้แล้ว โดยบัตรประจำตัวที่กรมการปกครองออกให้แก่ชนกลุ่มนี้มีสี่ชมพู ดังจะเห็นตัวอย่างในภาคผนวกที่ ๑ ท้ายงานวิจัย

ในปัจจุบัน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๕ และข้อ ๑๓๔(๓) และข้อ ๑๕๒(๒) แห่งระเบียบกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๕ บุคคลที่เกิดในประเทศไทยโดยมีทั้งบิดาและมารดาเป็นผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าก็จะได้รับการยอมรับจากกรมการปกครองในสถานะของ "ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า" เช่นเดียวกันกับบิดาและมารดา^{๑๔} โดยลงรายการเกี่ยวกับสัญชาติของบุคคลดังกล่าวว่า เป็นคนสัญชาติพม่า และใส่วงเล็บคำว่า "(ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า)"

ในขณะนี้ บุคคลดังกล่าวจะเดินทางออกนอกเขตจังหวัดที่อยู่อาศัยได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากปลัดกระทรวงมหาดไทย

ชนกลุ่มน้อย ส่วนการทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง, สถิติชนกลุ่มน้อยที่กรมการปกครองได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวไว้ ณ เดือนตุลาคม พ.ศ.๒๕๓๕, ๖ น; หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ มท.๐๓๑๐.๑/ว.๘ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๘ เรื่อง การลงรายการสัญชาติของบุตรชนกลุ่มน้อย; ขจักษ์ บุรุษพัฒน์, ชนกลุ่มน้อยในไทยกับความมั่นคงของชาติ, กทม., สำนักพิมพ์แพรวพิตยา, พิมพ์ครั้งที่ ๓, ๒๕๒๖, ๓๑๕ น.

^{๑๔} หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ มท.๐๓๑๐.๑/ว.๘ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๘ เรื่อง การลงรายการสัญชาติของบุตรชนกลุ่มน้อย

ข. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย

เอกสารเผยแพร่ใน พ.ศ.๒๕๓๕ ของฝ่ายการทะเบียนชนกลุ่มน้อยได้แบ่งแยกผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายพม่าออกจากผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย บุคคลกลุ่มหลังนี้เป็นบุคคลที่อาศัยอยู่ในดินแดนที่ไทยเสียแก่อังกฤษไปในสมัยที่อังกฤษเข้าปกครองพม่า ชนกลุ่มนี้จึงเคยมีสัญชาติไทย แต่เสียสัญชาติไทยนี้ไปโดยผลของการเสียอาณาเขตดังกล่าวไป เมื่อพม่าได้เอกราชจากอังกฤษแล้ว ดินแดนเหล่านี้จึงตกเป็นของพม่า ชนกลุ่มนี้จึงมีสัญชาติพม่าในปัจจุบัน เมื่อพม่ามีปัญหาเกี่ยวกับการเมืองและทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเมื่อพม่ามีปัญหาการปราบปรามชนกลุ่มน้อย ชนกลุ่มนี้จึงอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทย นอกจากนี้ เอกสารราชการดังกล่าวยังระบุว่า มีคนไทยแท้ที่เข้าไปทำมาหากินในพม่าเมื่อประมาณ ๔๐-๕๐ ปีมาแล้ว ประปนอยู่ในกลุ่มนี้ด้วย อาจพบผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง และตาก เอกสารเผยแพร่ใน พ.ศ.๒๕๓๕ ของฝ่ายการทะเบียนชนกลุ่มน้อยระบุว่า บุคคลดังกล่าวมีจำนวนประมาณ ๗,๘๔๕ คน

ไม่ปรากฏว่า กรมการปกครองได้เข้าทำทะเบียนบุคคลให้แก่ชนกลุ่มนี้ และไม่ปรากฏมีการกล่าวถึงชนกลุ่มนี้ในภาคผนวกเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยแบบท้ายหนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ ทท.๐๓๑๐.๑/ว.๘ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๘ เรื่อง การลงรายการสัญชาติของบุตรชนกลุ่มน้อย จึงเป็นที่สงสัยว่า รัฐยอมรับบุคคลกลุ่มนี้และบุตรที่เกิดจากบุคคลกลุ่มนี้ในสถานะใด

ค. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า (มีถิ่นที่อยู่ถาวรแล้ว)

ทางปฏิบัติในช่วงแรกของกระทรวงมหาดไทยใช้คำว่า "ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า" เท่านั้น สำหรับผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่เข้ามาหลังวันที่ ๕ มีนาคม พ.ศ.๒๕๑๕ และตั้งหลักแหล่งถาวรอยู่ในประเทศไทยใน ๕ จังหวัด^{๑๕} ต่อมาในเอกสารเผยแพร่ใน พ.ศ.๒๕๓๕ ของฝ่ายการทะเบียนชนกลุ่มน้อยเรียกชนกลุ่มนี้ว่า "ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าประเภทมีที่อยู่ถาวร" ในการทำทะเบียนประวัติและบัตรครั้งแรกในปี พ.ศ.๒๕๓๗ กรมการปกครองพบว่า ชนกลุ่มนี้มีจำนวนทั้งสิ้นถึง ๑๓,๐๐๐ คน^{๑๖} แต่ในปัจจุบัน กรมการปกครองเรียกชนกลุ่มนี้ว่า "ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า (มีถิ่นที่อยู่ถาวรแล้ว)" บัตรประจำตัวที่กรมการปกครองออกให้แก่ชนกลุ่มน้อยนี้มีสี

^{๑๕} ฝ่ายทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย, อ้างแล้ว, ๒๕๓๕, หน้า ๑๐.

^{๑๖} ฝ่ายทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย, อ้างแล้ว, ๒๕๓๕, หน้า ๔.

ล้ม และระบุเรียกชนกลุ่มนี้ว่า "ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า" ดังจะเห็นตัวอย่างในภาคผนวกที่ ๑ ทำรายงานวิจัย

ในปัจจุบัน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๕ และข้อ ๑๓๔(๓) และข้อ ๑๕๒(๒) แห่งระเบียบกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๕ บุคคลที่เกิดในประเทศไทยโดยมีทั้งบิดาและมารดาเป็นผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าก็จะได้รับการยอมรับจากกรมการปกครองในสถานะของ "ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า" เช่นเดียวกันกับบิดาและมารดา^{๑๗} ในส่วนการลงรายการเกี่ยวกับสัญชาติของบุคคลดังกล่าวว่า กรมการปกครองจะลงรายการสัญชาติบุตรที่เกิดมาตามความเป็นจริง ทั้งนี้ โดยกรมการปกครองให้เหตุผลว่า "ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่ามีหลายสัญชาติ เช่น มอญ ไทยใหญ่"^{๑๘} แต่ก็จะไม่ลงเลียบต่อทำว่า "(ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า)"

ในขณะนี้ ทางราชการยังไม่อนุญาตให้บุคคลดังกล่าวออกนอกเขตจังหวัดที่อยู่อาศัย

ง. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า (ใช้แรงงาน)

ทางปฏิบัติในช่วงแรกของกระทรวงมหาดไทยใช้คำว่า "ผู้ใช้แรงงานจากพม่า" สำหรับบุคคลสัญชาติพม่าที่หลบหนีเข้ามาใช้แรงงานในประเทศไทยตามจังหวัดชายแดนที่ติดกับพม่า เช่น ระนอง เชียงราย ตาก แม่ฮ่องสอน และกาญจนบุรี ส่วนมากพวกนี้จะเข้ามาอาศัยอยู่กับนายจ้าง ต่อมาในเอกสารเผยแพร่ใน พ.ศ.๒๕๓๕ ของฝ่ายการทะเบียนชนกลุ่มน้อยเรียกชนกลุ่มนี้ว่า "ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าประเภทใช้แรงงาน" หรือ "ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า (กลุ่มอาศัยอยู่กับนายจ้าง)" ^{๑๙}

^{๑๗} หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ มท.๐๓๑๐.๑/ว.๔ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๕ เรื่อง การลงรายการสัญชาติของบุตรชนกลุ่มน้อย

^{๑๘} ขอให้สังเกตว่า ในทางการเมืองระหว่างประเทศ มอญหรือไทยใหญ่มีสถานะเป็นเพียง "ดินแดนส่วนหนึ่งของพม่า" ที่พยายามต่อสู้ที่จะแยกตัวออกจากพม่ามาสร้างสถาบันรัฐของตนเอง แต่ยังไม่ได้รับการยอมรับจากทั้งประเทศพม่าและนานาชาติ

^{๑๙} หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ มท.๐๓๑๐.๑/ว.๔ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๕ เรื่อง การลงรายการสัญชาติของบุตรชนกลุ่มน้อย

ในการทำทะเบียนประวัติและบัตรครั้งแรกในปลายปี พ.ศ.๒๕๓๖-๒๕๓๗ กรมการปกครองพบว่า ชนกลุ่มนี้มีจำนวนทั้งสิ้นถึง ๑๐๑,๘๔๕ คน^{๒๐} แต่ในปัจจุบัน กรมการปกครองเรียกชนกลุ่มนี้ว่า "ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า (ใช้แรงงาน)" บัตรประจำตัวที่ กรมการปกครองออกให้แก่ชนกลุ่มน้อยนี้มีสีม่วง และระบุเรียกชนกลุ่มนี้ว่า "ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า" ดังจะเห็นตัวอย่างในภาคผนวกที่ ๑ ทำเบียนวิจัย

ในปัจจุบัน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๕ และข้อ ๑๓๔(๓) และข้อ ๑๕๒(๒) แห่งระเบียบกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๕ บุคคลที่เกิดในประเทศไทยโดยมีทั้งบิดาและมารดาเป็นผู้หลบหนีสัญชาติพม่า กลุ่มนี้ก็จะได้รับการยอมรับจากกรมการปกครองในสถานะของ "ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า" เช่น เดียวกันกับบิดาและมารดา^{๒๑} ในส่วนการลงรายการเกี่ยวกับสัญชาติของบุคคลดังกล่าวว่า กรมการปกครองจะลงรายการสัญชาติบุตรที่เกิดมาตามความเป็นจริง^{๒๒} แต่ก็จะมีใส่งเล็บต่อท้ายว่า "(ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า(ใช้แรงงาน))"

ในขณะนี้ ทางราชการยังไม่อนุญาตให้บุคคลดังกล่าวออกนอกเขตจังหวัดที่อยู่อาศัย

จ. ผู้หลบหนีจากการสู้รบในพม่า

เนื่องจากในช่วงปี พ.ศ.๒๕๒๗ - ๒๕๓๔ พม่าปราบปรามชนกลุ่มน้อย ครั้งใหม่ โดยเฉพาะกระเหรี่ยง ได้หลบหนีการปราบปรามมาอยู่ในเขตควบคุม อำเภอสองยาง แม่ระมาด แม่สอ ดพพระ จังหวัดตาก มีประมาณ ๔๗,๐๐๐ คน^{๒๓} แต่ต่อมาในเอกสารเผยแพร่ใน พ.ศ. ๒๕๓๕ ของฝ่ายการทะเบียนชนกลุ่มน้อย ไม่มีการกล่าวถึงชนกลุ่มนี้อีก ซึ่งอาจจะเป็นเพราะนโยบายของประเทศไทยต่อชนกลุ่มนี้ ก็คือ การอนุญาตให้ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบเข้ามาพักพิงในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว(Temporary Refugee) เพื่อรอการเดินทางกลับเมื่อสถานการณ์กลับสู่สภาพปกติและมีความปลอดภัย โดยประเทศไทยจะส่งกลับอย่างปลอดภัย ทางทหารและทางการ

^{๒๐} ฝ่ายทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย, อ้างแล้ว, ๒๕๓๕, หน้า ๔.

^{๒๑} หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ มท.๐๓๑๐.๑/ว.๘ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๘ เรื่อง การลงรายการสัญชาติของบุตรชนกลุ่มน้อย

^{๒๒} ขอให้สังเกตว่า ในทางการเมืองระหว่างประเทศ มอญหรือไทยใหญ่มีสถานะเป็นเพียง "ดินแดนส่วนหนึ่งของพม่า" ที่พยายามต่อสู้ที่จะแยกตัวออกจากพม่ามาสร้างสถาบันรัฐของตนเอง แต่ยังไม่ได้รับการยอมรับจากทั้งประเทศพม่าและนานาชาติ

^{๒๓} ฝ่ายทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย, อ้างแล้ว, ๒๕๓๕, หน้า ๔.

ต่างประเทศ จึงเรียกบุคคลกลุ่มนี้ว่า “ผู้พลัดถิ่น” (Displaced persons) แม้โดยความเป็นจริง บุคคลเหล่านี้จะหนีภัยต่อชีวิตเข้ามาในประเทศไทย แต่ทางการไทยก็ไม่อนุญาตให้ UNHCR เข้าไปมีบทบาทในการคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลเหล่านี้²⁴ แต่ในความเป็นจริงท้ายที่สุดที่ปฏิเสธไม่ได้ในปัจจุบัน กลุ่มชนกล่าวก็ยังคงอาศัยอยู่ในประเทศไทยต่อไป ไม่ว่าจะได้รับการบันทึกจากทางราชการในฐานะของ “ชนกลุ่มน้อย” หรือไม่ก็ตาม

ไม่ปรากฏว่า กรมการปกครองได้เข้าทำทะเบียนบุคคลให้แก่ชนกลุ่มนี้ และไม่ปรากฏมีการกล่าวถึงชนกลุ่มนี้ในภาคผนวกเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยแนบท้ายหนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ มท.๐๓๑๐.๑/ว.๘ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๘ เรื่อง การลงรายการสัญชาติของบุตรชนกลุ่มน้อย จึงกล่าวได้ว่า ไม่มีนโยบายที่ชัดเจนของกระทรวงมหาดไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการทำทะเบียนชนกลุ่มนี้ ตลอดจนบุตรที่เกิดในประเทศไทยของชนกลุ่มนี้ จึงเป็นที่สงสัยเช่นกันว่า ฝ่ายบริหารของรัฐยอมรับสถานะในทางบุคคลของชนกลุ่มนี้และบุตรที่เกิดจากชนกลุ่มนี้ในสถานะใด

จ. นักศึกษาพม่าที่หลบหนีการปราบปรามของรัฐบาลพม่า

ในปี พ.ศ.๒๕๓๓ - ๒๕๓๔ มีนักศึกษาพม่าที่หลบหนีการปราบปรามของรัฐบาลพม่ามารายงานตัวกับกระทรวงมหาดไทย ๑,๓๕๕ คน²⁵ แต่ในเอกสารเผยแพร่ใน พ.ศ. ๒๕๓๘ ของฝ่ายการทะเบียนชนกลุ่มน้อย²⁶ ไม่มีการกล่าวถึงชนกลุ่มนี้ และไม่ปรากฏมีการกล่าวถึงชนกลุ่มนี้ในภาคผนวกเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยแนบท้ายหนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ มท.๐๓๑๐.๑/ว.๘ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๘ เรื่อง การลงรายการสัญชาติของบุตรชนกลุ่มน้อยเช่นกัน

ข. เนปาลอพยพ

ทางปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยใช้คำว่า “เนปาลอพยพ” สำหรับคนเนปาลที่อาศัยอยู่ในพม่าตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ ซึ่งขณะนั้น เนปาลและพม่าเป็นอาณานิคมของอังกฤษ จึงมีพวกเนปาลมาอาศัยอยู่ในพม่า ต่อมา พม่าได้เอกราช จึงขับไล่เนปาลออกนอก

²⁴ สนั่น ขจรกล้า(พลโท), นโยบายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย/ผู้พลัดถิ่น, ใน: Seminar on the Status of Thai Immigration Law in the post - cold war period with respect to displaced persons, จัดโดย The Asian Research Center for Migration, ในวันที่ ๒ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๓๘, น.๔.

²⁵ ฝ่ายทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย, อ้างแล้ว, ๒๕๓๘, หน้า ๑๐

²⁶ ฝ่ายทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย, อ้างแล้ว, ๒๕๓๘, หน้า ๔.

ประเทศ ชาวเนปาลส่วนหนึ่งจึงอพยพเข้ามาในประเทศไทย บุคคลดังกล่าวอาศัยอยู่ที่อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี แห่งเดียว ทางราชการได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรให้ครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๐ เนปาลอพยพมีจำนวนประมาณ ๑,๕๐๐ คน บัตรที่กรมการปกครองออกให้แก่บุคคลดังกล่าวมีสีเขียว

ในปัจจุบัน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๕ และข้อ ๑๓๔(๓) และข้อ ๑๕๒(๒) แห่งระเบียบกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๕ บุคคลที่เกิดในประเทศไทยโดยมีทั้งบิดาและมารดาเป็นเนปาลอพยพก็จะได้รับการยอมรับจากกรมการปกครองในฐานะของ "เนปาลอพยพ" เช่นเดียวกันกับบิดาและมารดา^๖ ในส่วนการลงรายการเกี่ยวกับสัญชาติของบุคคลดังกล่าวว่า กรมการปกครองจะลงรายการสัญชาติบุตรที่เกิดว่า "เนปาล (เนปาลอพยพ)"

ในปัจจุบัน ชนกลุ่มนี้อาจขออนุญาตออกมานอกเขตได้คราวละ ๑ ปี

๖.๒. ชนกลุ่มน้อยที่มาจากประเทศจีน

ก. อดีตทหารจีนคณะชาติ

ทางปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยมักจะเรียกชนกลุ่มนี้ย่อๆ ว่า "อดีตทหช" โดยให้หมายถึง "อดีตทหารกองพล ๕๓ และครอบครัวของจีนได้หวั่นซึ่งหลบหนีจีนคอมมิวนิสต์เข้ามาในพม่าและพม่าขับไล่เลยเข้าอยู่ในประเทศไทยในเขตจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย และแม่ฮ่องสอน ตั้งแต่ปี ๒๔๙๗"^{๖๖} ประเทศไทยมีนโยบายที่ค่อนข้างผันแปรอย่างมากเกี่ยวกับอดีตทหารจีนคณะชาติ กล่าวคือ เมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม พ.ศ.๒๔๙๗ เนื่องมาจากการที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมดำเนินการเกี่ยวกับการอพยพกองทหารจีนคณะชาติในพม่าตามมติสหประชาชาติ คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้กระทรวงมหาดไทยส่งกรมตำรวจให้รักษาชายแดนด้านนี้โดยกวัดจั้น หากมีทหารจีนล่องลำเข้ามา ก็ให้ดำเนินการจับกุมและปลดอาวุธทันที แล้วควบคุมตัวไว้เพื่อดำเนินการต่อไป ทั้งนี้เพื่อเป็นการช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านในอันที่จะรักษาสันติสุขของโลก และเมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม พ.ศ.๒๔๙๗ คณะรัฐมนตรีก็ได้ลงมติในเรื่องนี้อีกว่า สมควรที่จะกวัดจั้นการติดต่อกับทหารจีนในดินแดนพม่าให้เข้มงวดยิ่งขึ้นโดยมิให้ผู้ใดที่อยู่ในเขตแดนไทยติดต่อกับทหารจีนในดินแดนพม่าโดยเด็ดขาด ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุผลในการเกิดสันติสุขในดินแดนพม่า ซึ่งเป็นเพื่อนบ้านใกล้เคียงของ

^{๖๖} หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ มท.๐๓๑๐ ๑/ว.๘ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๘ เรื่อง การลงรายการสัญชาติของบุตรชนกลุ่มน้อย

^{๖๗} ฝ่ายทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย, อ้างแล้ว, ๒๕๓๗, น.๘.

ไทย ตามนโยบายของรัฐบาลและตามมติของสหประชาชาติ ในวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๔๗ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นจึงได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ข้าราชการ และประชาชนงดการติดต่อและการให้ความช่วยเหลือใดๆ แก่กองทหารต่างด้าวที่อยู่ในพม่านี้โดยเคร่งครัด ทั้งนี้เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามข้อ ๖ แห่งมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติสมัยสามัญครั้งที่ ๕ ในวันที่ ๒๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ ให้ “เร่งเร้าให้รัฐทั้งปวงดำเนินการที่จำเป็นในอันที่จะป้องกันการส่งความช่วยเหลือใดๆ ที่จะทำให้ทหารต่างด้าวเหล่านั้นสามารถอยู่ในดินแดนของสหภาพพม่า หรือกระทำการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อประเทศนั้นอีกต่อไป”^{๒๙}

แต่ในที่สุด ก็ปรากฏว่า ใน พ.ศ.๒๕๔๗ มีทหารจีนคณะชาติเข้ามาในประเทศไทยตามข้อมูลของกระทรวงมหาดไทยจำนวน ๑๓.๑๔๓ คน^{๓๐} บัตรประจำตัวที่กรมการปกครองออกให้แก่ชนกลุ่มนี้มีสีขาวดังจะเห็นได้ในภาคผนวกที่ ๑ แนบท้ายงานวิจัย

ในปัจจุบัน โดยอาศัยอำนาจตามตรา ๑๘ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๕ และข้อ ๑๓๔(๓) และข้อ ๑๕๒(๒) แห่งระเบียบกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๕ บุคคลที่เกิดในประเทศไทยโดยมีทั้งบิดาและมารดาเป็นอดีตทหารจีนคณะชาติ ก็จะได้รับ การยอมรับจากกรมการปกครองในฐานะของ “อดีตทหารจีนคณะชาติ” เช่นเดียวกันกับ บิดาและมารดา^{๓๑} ในส่วนการลงรายการเกี่ยวกับสัญชาติของบุคคลดังกล่าวว่า กรมการปกครองจะลงรายการสัญชาติบุตรที่เกิดว่า “จีน (อดีต ทชช.)”

ในปัจจุบัน ฝ่ายบริหารของรัฐยังจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหวของชนกลุ่มนี้ แต่ชนกลุ่มนี้อาจขออนุญาตออกมานอกเขตจังหวัดที่อาศัยอยู่ได้โดยการขออนุญาตจากจังหวัด

บ. จีนฮ่ออพยพ

ทางปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยใช้คำว่า “จีนฮ่ออพยพ” ให้หมายถึง คนจีนที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยพร้อมครอบครัว ตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๔๗ - ๒๕๐๔ โดยอ้างว่าเป็นญาติของอดีตทหารจีนคณะชาติ แต่ชนกลุ่มดังกล่าวเป็นพลเรือน มิใช่ทหาร บุคคลดังกล่าวมา

^{๒๙} ใน:ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๑ ตอนที่ ๗๕ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๔๗ หน้า ๑๔๑๕-๑๔๑๗.

^{๓๐} ฝ่ายทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย, อ้างแล้ว, ๒๕๓๗, น.๘; ฝ่ายทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย, อ้างแล้ว, ๒๕๓๘, น.๑

^{๓๑} หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ มท.๐๓๑๐.๑/ว.๘ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๘ เรื่อง การลงรายการสัญชาติของบุตรชนกลุ่มน้อย

อาศัยอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน³² บัตรประจำตัวที่กรมการปกครองออกให้แก่ชนกลุ่มนี้มีสีเหลืองดังจะเห็นได้ในภาคผนวกที่ ๑ แนบท้ายงานวิจัย

ในปัจจุบัน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๕ และข้อ ๑๓๔(๓) และข้อ ๑๕๒(๒) แห่งระเบียบกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๕ บุคคลที่เกิดในประเทศไทยโดยมีทั้งบิดาและมารดาเป็นจีนฮ่ออพยพก็จะได้รับการยอมรับจากกรมการปกครองในสถานะของ "จีนฮ่ออพยพ" เช่นเดียวกันกับบิดาและมารดา³³ ในส่วนการลงรายการเกี่ยวกับสัญชาติของบุคคลดังกล่าวว่า กรมการปกครองจะลงรายการสัญชาติบุตรที่เกิดว่า "จีน (จีนฮ่ออพยพ)"

ในปัจจุบัน ฝ่ายบริหารของรัฐยังจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหวของชนกลุ่มนี้ แต่ชนกลุ่มนี้อาจขออนุญาตออกมานอกเขตจังหวัดที่อาศัยอยู่ได้โดยการขออนุญาตจากจังหวัด

ก. จีนฮ่ออิสระ

ทางปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยใช้คำว่า "จีนฮ่ออิสระ" สำหรับกลุ่มคนจีนที่หลบหนีเข้าเมืองมาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๐๕ จนถึงปี พ.ศ.๒๕๓๒ โดยอ้างว่า เป็นญาติของอดีตทหารจีนคณะชาติ จีนฮ่ออิสระ บุคคลดังกล่าวมาอาศัยอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน³⁴ บัตรประจำตัวที่กรมการปกครองออกให้แก่ชนกลุ่มนี้มีสีส้มดังจะเห็นได้ในภาคผนวกที่ ๑ แนบท้ายงานวิจัย

โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๕ และข้อ ๑๓๔(๓) และข้อ ๑๕๒(๒) แห่งระเบียบกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๕ บุคคลที่เกิดในประเทศไทยโดยมีทั้งบิดาและมารดาเป็นจีนฮ่ออิสระก็จะได้รับการยอมรับจากกรมการปกครองในสถานะของ "จีนฮ่ออิสระ" เช่นเดียวกันกับบิดาและมารดา³⁵ ในส่วนการ

³² ฝ่ายทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย, อ้างแล้ว, ๒๕๓๗, น.๘.

³³ หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ มท.๐๓๑๐.๑/ว.๘ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๘ เรื่อง การลงรายการสัญชาติของบุตรชนกลุ่มน้อย

³⁴ ฝ่ายทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย, อ้างแล้ว, ๒๕๓๗, น.๘.

³⁵ หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ มท.๐๓๑๐.๑/ว.๘ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๘ เรื่อง การลงรายการสัญชาติของบุตรชนกลุ่มน้อย

ลงรายการเกี่ยวกับสัญชาติของบุคคลดังกล่าวว่า กรมการปกครองจะลงรายการสัญชาติบุตรที่เกิดว่า "จีน (จีนฮ่อฮิสระ)"

ในปัจจุบัน ฝ่ายบริหารของรัฐยังจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหวของชนกลุ่มนี้ แต่ชนกลุ่มนี้อาจขออนุญาตออกมานอกเขตจังหวัดที่อาศัยอยู่ได้โดยการขออนุญาตจากจังหวัด

ง. ไทยลื้อ

ทางปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยใช้คำว่า "ไทยลื้อ" สำหรับคนเชื้อสายไทยในแคว้นสิบสองจุไทย/สิบสองปันนา มณฑลยูนนาน ประเทศจีน ซึ่งเดินทางอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศที่จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย พะเยา บัตรประจำตัวที่กรมการปกครองออกให้แก่ชนกลุ่มนี้มีสีส้มดังจะเห็นได้ในภาคผนวกที่ ๑ แนบท้ายงานวิจัย

โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๕ และข้อ ๑๓๔(๓) และข้อ ๑๕๒(๒) แห่งระเบียบกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๕ บุคคลที่เกิดในประเทศไทยโดยมีทั้งบิดาและมารดาเป็นไทยลื้อก็จะได้รับการยอมรับจากกรมการปกครองในสถานะของ "ไทยลื้อ" เช่นเดียวกับกับบิดาและมารดา^{๓๖} ในส่วนการลงรายการเกี่ยวกับสัญชาติของบุคคลดังกล่าวว่า กรมการปกครองจะลงรายการสัญชาติบุตรที่เกิดว่า "ไทยลื้อ"

ในปัจจุบัน ฝ่ายบริหารของรัฐยังจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหวของชนกลุ่มนี้ แต่ชนกลุ่มนี้อาจขออนุญาตออกมานอกเขตจังหวัดที่อาศัยอยู่ได้โดยการขออนุญาตจากจังหวัด

๖.๓. ชนกลุ่มน้อยที่มาจากประเทศลาว

ทางปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยใช้คำว่า "ลาวอพยพ" สำหรับกลุ่มคนลาวจากประเทศลาวอพยพเข้ามาอาศัยอยู่กับญาติพี่น้องตามแนวชายแดนไทยแล้วไม่ยอมเดินทางกลับ บางคนมาสมรสกับคนไทยเกิดลูกเกิดหลาน บุคคลดังกล่าวอาศัยอยู่ในจังหวัดหนองคาย อุบลราชธานี เลย อุดรดิตถ์ นครพนม มุกดาหาร พะเยา เชียงราย และน่าน และในปี พ.ศ.๒๕๑๗ ประเทศลาว

^{๓๖} หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ มท.๐๓๑๐.๑/ว.๘ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๘ เรื่อง การลงรายการสัญชาติของบุตรชนกลุ่มน้อย

เปลี่ยนแปลงการปกครอง ทำให้คนลาวอพยพเข้ามาอยู่อาศัยมากขึ้น บัตรประจำตัวที่กรมการปกครองออกให้แก่ชนกลุ่มนี้มีสีฟ้าดังจะเห็นได้ในภาคผนวกที่ ๑ แนบท้ายงานวิจัย

โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๕ และข้อ ๑๓๔(๓) และข้อ ๑๕๒(๒) แห่งระเบียบกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๕ บุคคลที่เกิดในประเทศไทยโดยมีทั้งบิดาและมารดาเป็นลาวอพยพก็จะได้รับการยอมรับจากกรมการปกครองในฐานะของ "ลาวอพยพ" เช่นเดียวกันกับบิดาและมารดา^{๓๗} ในส่วนการลงรายการเกี่ยวกับสัญชาติของบุคคลดังกล่าวว่า กรมการปกครองจะลงรายการสัญชาติบุตรที่เกิดว่า "ลาว (ลาวอพยพ)"

ฝ่ายบริหารของรัฐยังจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหวของชน กลุ่มนี้ กล่าวคือ ไม่อนุญาตให้ออกมานอกเขตจังหวัดที่อาศัยอยู่เลย

๖.๔. ชนกลุ่มน้อยที่มาจากประเทศเวียดนาม

ทางปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยเรียกชนกลุ่มน้อยที่เดินทางมาจากประเทศเวียดนามว่า "ญวนอพยพ" บุคคลเหล่านี้เดินทางมาอาศัยอยู่ในประเทศไทยด้วยสาเหตุหลายประการ^{๓๘}

ในระลอกแรกของการย้ายถิ่น คนสัญชาติเวียดนามกลุ่มหนึ่งเดินทางเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเพื่อหลบหนีการปราบปรามของฝรั่งเศสในปี พ.ศ.๒๔๘๘ - ๒๔๘๙ บุคคลดังกล่าวหลบหนีเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยใน ๑๓ จังหวัด คือ นครพนม มุกดาหาร หนองคาย อุบลราชธานี อุดรธานี ยโสธร สกลนคร ปราจีนบุรี สุราษฎร์ธานี พัทลุง หนองบัวลำภู สระแก้ว และอำนาจเจริญ ญวนอพยพอาศัยอยู่ในประเทศไทยมา ๓ รุ่นแล้ว กล่าวคือ ญวนอพยพรุ่นบิดามารดา(๘,๒๘๕ คน) ญวนอพยพชั้นบุตร(๒๗,๔๖๒ คน) และญวนอพยพชั้นหลาน(๗,๕๔๒ คน) บัตรประจำตัวที่กรมการปกครองออกให้แก่ชนกลุ่มนี้มีสีขาวยกเว้นเงินดังจะเห็นได้ในภาคผนวกที่ ๑ แนบท้ายงานวิจัย

^{๓๗} หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ มท.๐๓๑๐.๑/ว.๘ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๘ เรื่อง การลงรายการสัญชาติของบุตรชนกลุ่มน้อย

^{๓๘} ในรายละเอียดของชาวญวนอพยพในประเทศไทย โปรดดู วิชชา ประสานเกลียว, สุรพล วัฒนธรรม, ปริมาวศุต อติศักดิ์ และอัสนีย์ ทองนิรมล, ชาวญวนอพยพในประเทศไทย, ใน: ชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย, ลิขิต ชีระเวคิน (บรรณาธิการ), งานวิจัยในระดับปริญญาโทของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๑, ภาคที่ ๒, ๖๒ หน้า.

ในปัจจุบัน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๕ และข้อ ๑๓๔(๓) และข้อ ๑๕๒(๒) แห่งระเบียบกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๕ บุคคลที่เกิดในประเทศไทยโดยมีทั้งบิดาและมารดาเป็นผู้นอภพก็จะได้รับการยอมรับจากกรมการปกครองในฐานะของ "ผู้นอภพ" เช่นเดียวกันกับบิดาและมารดา^{๖๖} ในส่วนการลงรายการเกี่ยวกับสัญชาติของบุคคลดังกล่าวว่า กรมการปกครองจะลงรายการสัญชาติบุตรที่เกิดว่า "เวียดนาม (ผู้นอภพ)"

ในปัจจุบัน ฝ่ายบริหารของรัฐยังจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหวของชน กลุ่มนี้ แต่ชนกลุ่มนี้อาจขออนุญาตออกมานอกเขตจังหวัดที่อาศัยอยู่ได้โดยการขออนุญาตจากจังหวัด

๖.๕. ชนกลุ่มน้อยที่เดินทางมาจากประเทศมาเลเซีย

ในปัจจุบัน มีชนเชื้อชาติมาเลเซียจำนวนหนึ่งได้ตกค้างอยู่ในภาคใต้ของประเทศไทยอีกด้วย ชนกลุ่มนี้เข้ามาในประเทศไทยในยุคที่ลัทธิคอมมิวนิสต์ยังก่อให้เกิดปัญหาการสู้รบในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้^{๖๗} โดยผลของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๖๖/๒๕๒๓ ในสมัยรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ขบวนการก่อการร้ายโจรคอมมิวนิสต์มลายา (จคม.) ได้สลายกองกำลังและเข้ามารายงานตัวเป็น “ผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย” (พรท.) บุคคลในขบวนการดังกล่าวมีทั้งที่มีสัญชาติไทยและไม่มีสัญชาติไทย โดยนโยบาย หาก อดีต จคม. นั้นเป็นไทย ก็จะต้องรับไว้และยอมรับว่า เป็นไทย แต่ถ้าเป็นคนสัญชาติมาเลเซียและสัญชาติอื่น ก็จะต้องพยายามให้กลับออกไปจากประเทศไทยให้มากที่สุด

ในปี พ.ศ.๒๕๓๓ พบว่า มี อดีต จคม. ที่เข้ามารายงานตัว ๑,๗๒๖ คน และในการมอบตัวของกลุ่มพรรคคอมมิวนิสต์แห่งมาเลเซีย (กลุ่มจางงหมิง) เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งมีจำนวน ๖๔๕ คน ทางราชการไทยก็ได้ยอมรับเงื่อนไขว่า จะไม่ส่งบุคคลดังกล่าวกลับประเทศมาเลเซีย ส่วนที่เหลือจำนวน ๑,๐๘๑ คน ซึ่งเป็นสมาชิกของกลุ่มพรรคคอมมิวนิสต์มลายา(กลุ่มจีนเป็ง) ที่มามอบตัวในเดือนธันวาคม พ.ศ.๒๕๓๒ นั้น คน ทางราชการไทยก็ได้ยอมรับเงื่อนไขในการมอบตัวว่า การส่งบุคคลดังกล่าวกลับประเทศมาเลเซียจะต้องเป็นไปโดยความสมัครใจ

ภายหลังการดำเนินการทั้งหมด ปรากฏมี อดีต จคม. เหลืออยู่ในประเทศไทยทั้งสิ้น ๑,๗๑๕ คน เป็นคนไทย ๖๗๘ คน เป็นคนมาเลเซียและสัญชาติอื่นๆ ๙๑๑ คน และเป็นเด็กเกิดใหม่

^{๖๖} หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ มท.๐๓๑๐ ๑/ว.๘ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๘ เรื่อง การลงรายการสัญชาติของบุตรชนกลุ่มน้อย

๑๒๖ กบ บุคคลจึงตกเป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย บุคคลดังกล่าวอาศัยอยู่ในจังหวัดยะลา นราธิวาส และสงขลา

ดังนั้น จะเห็นว่า อดีต จคม. ย่อมเป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย เพราะบุคคลดังกล่าวมีเชื้อชาติมลายา และยังนับถือศาสนาอิสลาม ขอให้สังเกตต่อไปว่า เราอาจจำแนกความเป็นชนกลุ่มน้อยของ “อดีต จคม.” ในประเทศไทยออกได้เป็น ๒ จำพวก เช่นกัน กล่าวคือ (๑.) อดีต จคม. ซึ่งมีสัญชาติไทย และ (๒.) อดีต จคม. ซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

กรมการปกครองได้เข้าทำทะเบียนบุคคลให้แก่ชนกลุ่มนี้แล้ว ฝ่ายทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อยของกระทรวงมหาดไทยก็ใช้คำว่า “อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา” (อดีต จคม.) สำหรับบุคคลกลุ่มนี้เช่นกัน^{๔๐} บัตรประจำตัวที่กรมการปกครองออกให้ชนกลุ่มน้อยกลุ่มนี้มีสีเขียว โดยระบุเรียกชนกลุ่มนี้ในบัตรว่า “ผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย”

ต่อมา คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทยในเรื่องการให้ความช่วยเหลือผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย ดังนี้

๑. มอบหมายให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินการ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการและคณะทำงาน เพื่อดำเนินงานตามโครงการได้ตามความเหมาะสม
๒. ให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือ สนับสนุนการดำเนินงาน
๓. ให้สำนักงานประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ตามโครงการฯ ปี ๒๕๔๒ ให้กระทรวงมหาดไทย”

นอกจากนั้น กระทรวงมหาดไทยแจ้งว่า ได้มอบหมายให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้จัดทำโครงการให้ความช่วยเหลือผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย ปี ๒๕๔๑ และ ๒๕๔๒ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยุติสถานการณ์การก่อการร้าย สร้างบรรยากาศแห่งความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเน้นการให้ความช่วยเหลือผู้หลงผิดที่กลับใจเข้ามอบ

^{๔๐} ฝ่ายทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย, อ้างแล้ว, ๒๕๓๗, น. ๕.

ตัวเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อนุมัติให้ดำเนินการในวงเงินงบประมาณ ๑๔,๕๐๖,๘๐๐ บาท โดยโครงการปี ๒๕๔๑ ได้รับการใช้จ่ายงบประมาณจากกรมการปกครอง เป็นเงิน ๕,๔๕๕,๘๐๐ บาท และในปี ๒๕๔๒ ได้ตั้งจ่ายไว้ในงบปกติของกระทรวงมหาดไทย เป็นเงิน ๙,๐๐๗,๐๐๐ บาท

ทั้งนี้ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้รายงานว่าได้มอบหมายให้จังหวัดที่มีผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย มีภูมิลาเนา หรือประกอบอาชีพในพื้นที่ ดำเนินการสำรวจข้อมูลสถานภาพของผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย ที่มีการรับมอบตัวตั้งแต่ปี ๒๕๒๒ จนถึงปัจจุบัน เพื่อรับทราบข้อมูลความต้องการที่จะให้ทางราชการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งจะต้องอาศัยความร่วมมือและสนับสนุนจากส่วนราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ประกอบกับเรื่องนี้เป็นเรื่องที่มีได้มีหน่วยงานใดได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบเป็นการเฉพาะ กระทรวงมหาดไทยจึงได้มอบหมายให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ตามนัยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๕๖/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๓๕ ข้อ ๗(๖) ที่กำหนดให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ดำเนินการอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหามันคงจังหวัดชายแดนภาคใต้

ในปัจจุบัน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๕ และข้อ ๑๓๔(๓) และข้อ ๑๕๒(๒) แห่งระเบียบกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๕ บุคคลที่เกิดในประเทศไทยโดยมีทั้งบิดาและมารดาเป็นอดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา ก็จะได้รับ การยอมรับจากกรมการปกครองในสถานะเช่นเดียวกันกับบิดาและมารดา" ในส่วนการลงรายการเกี่ยวกับสัญชาติของบุคคลดังกล่าวว่า กรมการปกครองจะลงรายการสัญชาติบุตรตามความเป็นจริง อาทิ จีน หรือมาเลเซีย หรือสิงคโปร์ หรืออินโดนีเซีย แล้ววงเล็บต่อท้ายว่า "อดีตจกม.)"

จะเห็นว่า แม้ว่าเนื้อหาของนโยบายเท่าที่เปิดเผยจะยังไม่ชัดเจนนัก นโยบายดังกล่าวของฝ่ายบริหารย่อมนำมาซึ่งการผ่นผันให้ชนกลุ่มนี้อาศัยอยู่ในประเทศไทย อย่างน้อยในลักษณะชั่วคราว ในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม ฝ่ายบริหารของรัฐยังจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหวของชนกลุ่มนี้ โดยกำหนดให้ต้องอนุญาตจากจังหวัดเมื่อต้องการออกมานอกเขตจังหวัดที่อาศัยอยู่

^๑ หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ บพ.๐๓๑๐.๑/ว.๘ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๘ เรื่อง การลงรายการสัญชาติของบุตรชนกลุ่มน้อย

๖.๖. ชนกลุ่มน้อยที่มาจากประเทศเขมร

ก. ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา

ชนกลุ่มนี้มีเชื้อชาติไทยด้วยเหตุผล ๒ ประการ⁴² ในประการแรก ชนกลุ่มนี้มีเชื้อชาติไทยเพราะอาศัยอยู่ในเกาะกงตั้งแต่ครั้งดินแดนนี้เป็นของประเทศไทย ในยุคนั้นชนกลุ่มนี้จึงมีสัญชาติไทย แต่เมื่อเกาะกงตกเป็นของฝรั่งเศส ชนกลุ่มนี้จึงเสียสัญชาติไทยโดยผลของการเสียดินแดนดังกล่าว และเมื่อประเทศกัมพูชาได้รับเอกราชจากประเทศฝรั่งเศส เกาะกงจึงตกเป็นของกัมพูชาและบุคคลในเกาะกงจึงมีสัญชาติเขมร ในประการที่สอง ชนกลุ่มนี้มีเชื้อชาติไทยเพราะเพิ่งเข้าไปทำมาหากินที่เกาะกงหลังจากการเสียดินแดนนี้ไป ในปี พ.ศ.๒๕๑๗ เมื่อกัมพูชาเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบสาธารณรัฐ คนไทยที่อยู่ในเกาะกงจึงอพยพเข้ามาอยู่ที่จังหวัดตราด

รัฐบาลเห็นว่า บุคคลดังกล่าวเคยเป็นคนสัญชาติไทยมาก่อน จึงมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๓๔ อนุมัติให้บุคคลเหล่านี้แปลงสัญชาติเป็นไทยได้ แต่ยังเหลือไม่ได้รับการแปลงชาติอีก ๕,๔๗๐ คน เนื่องจากยังไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า กรมการปกครองจะออกบัตรประจำตัวให้แก่บุคคลที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย บัตรนี้มีสีเขียวดังจะเห็นได้ในภาคผนวกที่ ๑ ทำรายงานวิจัย

ในส่วนที่เกี่ยวกับบุตรที่เกิดในประเทศไทยของผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกงนี้ สถานะทางกฎหมายของบุคคลดังกล่าวย่อมแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของบุตรผู้นั้น กล่าวคือ

- ในกรณีของบุคคลที่เกิดในประเทศไทยโดยมีทั้งบิดาและมารดาเป็นผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกง และในขณะที่บุตรเกิด บิดาและมารดา ยังไม่ได้รับการแปลงสัญชาติ บุคคลดังกล่าวก็จะได้รับการยอมรับจากกรมการปกครองในฐานะเช่นเดียวกับบิดาและมารดา⁴³ ในส่วนการลงรายการเกี่ยวกับสัญชาติของบุคคลดังกล่าวว่า กรมการปกครองจะลงรายการสัญชาติบุตรที่เกิดว่า "กัมพูชา (เกาะกง)"
- ในกรณีของบุคคลที่เกิดในประเทศไทยโดยมีทั้งบิดาและมารดาเป็นผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกง และในขณะที่บุตรเกิด บิดาและมารดา ยังไม่ได้รับการแปลงสัญชาติ แต่ต่อมา บิดาและ

⁴² ฝ่ายทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย, อ้างแล้ว, ๒๕๓๕, หน้า ๖.

⁴³ หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ มท.๐๓๑๐.๑/ว.๘ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๔ เรื่อง การลงรายการสัญชาติของบุตรชนกลุ่มน้อย

มารดาได้รับสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ บุคคลดังกล่าวก็จะได้รับการยอมรับจากกรมการปกครองในสถานะของบุคคลไร้สัญชาติ ในการบันทึกของสำนักงานทะเบียนราษฎรเมื่อมีการแจ้งเกิด ก็จะระบุในช่องสัญชาติว่า "ไร้สัญชาติ (เกาะกง)"⁴⁴

- ในกรณีของบุคคลที่เกิดในประเทศไทยโดยมีทั้งบิดาและมารดาเป็นผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกง และในขณะที่บุตรเกิด บิดาและมารดาได้รับสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ บุคคลดังกล่าวก็จะได้รับการยอมรับจากกรมการปกครองในสถานะของคนสัญชาติไทยโดยการเกิดเมื่อมีการแจ้งเกิด สำนักงานทะเบียนราษฎรก็จะระบุในช่องสัญชาติว่า "ไทย"⁴⁵

บุคคลที่ถือบัตรประจำตัวผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกง กัมพูชา ไม่อาจออกนอกพื้นที่ควบคุมโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายอำเภอท้องที่หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

ข. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา⁴⁶

ชนกลุ่มนี้เป็นคนสัญชาติและเชื้อชาติกัมพูชาแท้ แต่ได้อพยพมาอยู่กับคนสัญชาติกัมพูชาแต่เชื้อชาติไทยในเกาะกง ฝ่ายการทะเบียนชนกลุ่มนี้อันจึงเรียกชนกลุ่มนี้ว่า “ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา” ซึ่งทางราชการสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว พบว่ามีจำนวน ๖,๒๖๕ คน

๖.๗. ชนกลุ่มน้อยที่อาศัยบนพื้นที่สูง

โดยทั่วไป ทางราชการไทยเรียกชนกลุ่มน้อยที่อาศัยบนพื้นที่สูงว่า “ชาวเขา” หรือ “ชาวไทยภูเขา”⁴⁷ แต่ทางปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยใช้คำว่า “บุคคลบนพื้นที่สูง” สำหรับ “ชาวเขา” ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในบริเวณป่าเขาซึ่งเป็นที่สูงในเขตพื้นที่จังหวัดทางด้านเหนือลงไปทางด้านทิศตะวันตกของประเทศ จำนวน ๒๐ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย

⁴⁴ หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ มท.๐๓๑๐.๑/ว.๔ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๔ เรื่อง การลงรายการสัญชาติของบุตรชนกลุ่มน้อย

⁴⁵ หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ มท.๐๓๑๐.๑/ว.๔ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๔ เรื่อง การลงรายการสัญชาติของบุตรชนกลุ่มน้อย

⁴⁶ ฝ่ายทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย, อ้างแล้ว, ๒๕๓๕, หน้า ๖.

⁴⁷ ในรายละเอียดเกี่ยวกับปัญหาที่ชาวเขาในประเทศไทยต้องเผชิญ โปรดดู ไพโรจน์ บุญผูก, รังสรรค์ วิสสุรัตน์, สุวิทย์ พรหมศิริกุล และสมพงษ์ รัตนสัญญา, ชาวเขาในประเทศไทย, ใน: ชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย, ลิขิต ชีระเวคิน(บรรณาธิการ), งานวิจัยในระดับปริญญาโทของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๑, ภาคที่ ๒, ๒๑๔ หน้า

แม่ฮ่องสอน ลำพูน ลำปาง พะเยา ตาก สุโขทัย น่าน กำแพงเพชร แพร่ พิชญโลก เพชรบูรณ์ เลย อุทัยธานี กาญจนบุรี สุพรรณบุรี ราชบุรี เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์”

ชาวเขามีเผ่าที่สำคัญ ๑๑ เผ่า ดังต่อไปนี้ กล่าวคือ กระเหรี่ยง ม้งหรือเมี้ยว มูเซอ เข่า อีเก้อหรืออะข่า ถิ่น ลีซอ ลัวะ ขมุ ดองซู(กระเหรี่ยงปะโอ) และผิวดองเหลือง⁴⁸ แต่อย่างไรก็ตาม ในแง่ นโยบายของรัฐบาลไทย บุคคลที่อยู่ในเผ่าพันธุ์ดังกล่าวที่มีได้อยู่ในประเทศไทยมาแต่ดั้งเดิม ก็ไม่มีสถานะเป็น “ชาวเขา” ในสายตาของทางราชการไทย อาทิ โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๑๘ บุคคลที่มีเผ่าพันธุ์ดังกล่าวที่มาจากลาวหลังวันที่ ๓ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๑๘ หรือจากพม่าหลังวันที่ ๓ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๑๘ ย่อมจะมีสถานะเป็น “ผู้อพยพเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย” เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า การเข้ามาในประเทศเพื่อที่จะลี้ภัยทางการเมือง⁴⁹

ในขณะที่ยอดสำรวจจำนวนชาวเขาตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยที่ มท.๐๓๑๓/ว.๘๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๑ มีเพียง ๒๐๐,๘๘๘ คนเท่านั้น⁵⁰ แต่เอกสารซึ่งเผยแพร่ใน พ.ศ.๒๕๔๑ ของฝ่ายชาวเขาและชนกลุ่มน้อย⁵¹ ระบุว่า ประชากรที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูง มีจำนวนกว่า ๕๓๕,๘๐๐ คน และในจำนวนนี้ มีชาวเขาที่ได้รับสัญชาติไทยแล้วมากกว่า ๒๐๓,๕๗๐ คน⁵²

ชนกลุ่มน้อยดังกล่าวมาทั้งหมดมีข้อเท็จจริงที่หลากหลายตามแง่มุมที่ศึกษา อาทิ ความแตกต่างของแหล่งที่มาของชนดังกล่าว⁵³ อันทำให้ชนแต่ละกลุ่มอาจมีเชื้อชาติที่แตกต่างกัน นอกจากนั้น ชนแต่ละกลุ่มยังอาจมีภาษา วัฒนธรรม และศาสนา ที่แตกต่างกัน⁵⁴

⁴⁸ กฤตยา อาชวนิจกุล และพรสุข เกิดสว่าง, อ้างแล้ว, น.๖.

⁴⁹ วณิช พฤกษะศรี, ปัญหาชาวเขา นโยบายและการจัดองค์กรหลักในการแก้ไขปัญหาชนกลุ่มน้อยชาวเขา, ใน: การประชาสงเคราะห์, ๓๑ (๒๕๓๑) ๕, ๗๓ - ๘๔.

⁵⁰ ไพโรจน์ บุญผูก, รังสรรค์ วิศุทธิ์รัตน์, สุวิทย์ พรหมศิริกุล และสมพงษ์ รัตนสัญญา, อ้างแล้ว: ๒๕๒๑, หน้า ๑๗๒.

⁵¹ ฝ่ายชาวเขาและชนกลุ่มน้อย ส่วนประสานราชการ สำนักประสานงานมวลชน กรมการปกครอง, สถานภาพชาวเขา ปัญหาและการแก้ไข, ม.ป.ท.๒๕๔๑, หน้า ๑

⁵² ตัวเลข ณ วันที่ ๓ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๔๑

⁵³ คัมภีร์พยายามแสดงในงานเขียนฉบับนี้

⁵⁴ กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ทำเนียบชุมชนบนพื้นที่สูงในประเทศไทยปี ๒๕๓๘

ชาวเขาเป็น “ชนกลุ่มน้อย” ในทะเบียนบุคคลของฝ่ายทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย ซึ่งไม่อาจถูกจำแนกประเทศที่มาได้ เพราะการเข้ามาในประเทศไทยของชาวนั้นอาจเกิดขึ้นก่อนการก่อตั้ง “รัฐสมัยใหม่” ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยซ้ำ อาทิ กระเหรี่ยงซึ่งเป็นชาวเขากลุ่มหนึ่งนั้นเป็นกลุ่มชนที่อาศัยอยู่ในแผ่นดินไทยมากกว่า ๒๐๐ ปีขึ้นไป หรืออีก้อ(อาข่า) นั้น ก็ปรากฏหลักฐานว่า อพยพเข้ามาในประเทศไทยเกือบ ๑๐๐ ปีแล้ว ประเทศต้นทางก็อาจจะจะเป็นจีนหรือพม่าหรือลาว ซึ่งประเทศดังกล่าวมิได้มีความสัมพันธ์ใดๆ เลยกับอีก้อซึ่งเป็นชาวเขาในประเทศไทย โดยภาพรวมของชาวเขา จึงเป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยเพราะเหตุที่มีความแตกต่างไปจากชนชาวไทยในทางเชื้อชาติ ศาสนา หรือวัฒนธรรม แต่ไม่อาจจะระบุแหล่งที่มาของชาวเขาได้อย่างชัดเจน^{๕๕}

ในส่วนของการทำทะเบียนเกี่ยวกับชนกลุ่มนี้ พบว่า ใน พ.ศ.๒๕๔๑ กรมการปกครองแยกเผ่าตองเหลือง^{๕๖} ออกจากบุคคลบนพื้นที่สูงอื่นๆ โดยใช้คำว่า “บุคคลบนพื้นที่สูง” เฉพาะสำหรับบุคคลบนพื้นที่สูงซึ่งมิใช่ “เผ่าตองเหลือง”^{๕๗} ส่วนกรณีของชนกลุ่มหลังนี้ กรมการปกครองใช้คำว่า “บุคคลบนพื้นที่สูง (เผ่าตองเหลือง)” แต่อย่างไรก็ตาม บัตรประจำตัวที่ออกให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูงทั้งสองกลุ่มมีสีฟ้าเหมือนกัน ทั้งนี้ก็อาจจะเป็นเพราะว่า กรมการปกครองยังยอมรับอยู่ดีว่า เผ่าตองเหลืองหรือเผ่าผิวดองเหลืองก็คือชนกลุ่มน้อยที่อยู่รวมกันกับบุคคลบนพื้นที่สูง^{๕๘}

ในปัจจุบัน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๕ และข้อ ๑๓๔(๓) และข้อ ๑๕๒(๒) แห่งระเบียบกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๕ บุคคลที่เกิดในประเทศไทยโดยมีทั้งบิดาและมารดาเป็นบุคคลบนพื้นที่สูง ก็จะได้รับ การยอมรับจากกรมการปกครองในสถานะเช่นเดียวกันกับบิดาและมารดา^{๕๙} ในส่วนการลงรายการเกี่ยวกับสัญชาติของบุคคลดังกล่าวว่า กรมการปกครองจะระบุชื่อเผ่าของบุคคล เช่น หากบิดาและมารดาเป็นเผ่าลีซอ ก็จะระบุในช่องสัญชาติของบุตรว่า “ลีซอ(บุคคลบนพื้นที่สูง)” หรือ เช่น หากบิดาและมารดาเป็นเผ่าตองเหลือง ก็จะระบุในช่องสัญชาติของบุตรว่า “เผ่าตองเหลือง”

ฝ่ายบริหารของรัฐยังจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหวของชนกลุ่มนี้ โดยกำหนดให้ต้องอนุญาตจากจังหวัดเมื่อต้องการออกมานอกเขตจังหวัดที่อาศัยอยู่

^{๕๕} กฤตยา อาชวนิจกุล และพรสุข เกิดสว่าง, อ้างแล้ว, น.๖.

^{๕๖} บุคคลกลุ่มนี้ถูกพบในจังหวัดแพร่และน่าน ส่วนมากจะไม่เดินทางเข้ามาในเมือง

^{๕๗} หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ มท.๐๓๑๐.๑/ว.๘ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๘ เรื่อง การลงรายการสัญชาติของบุตรชนกลุ่มน้อย

^{๕๘} เช่นเดียวกัน

^{๕๙} หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ มท.๐๓๑๐.๑/ว.๘ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๘ เรื่อง การลงรายการสัญชาติของบุตรชนกลุ่มน้อย

ขอให้สังเกตว่า ชนทุกกลุ่มที่ปรากฏเป็น “ชนกลุ่มน้อย” ในทะเบียนบุคคลของฝ่ายทะเบียนชนกลุ่มน้อยย่อมจะต้องเพิ่มขึ้นหรือลดลงในอนาคต นอกจากนั้น ก็ยังมีการโต้แย้งถึงความ เป็น “ชนกลุ่มน้อย” ของแต่ละกลุ่มอีกด้วย แต่ไม่ว่าการโต้แย้งนั้นจะเป็นเช่นใด บุคคลในกลุ่มดังกล่าวก็ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของทางราชการไทยในฐานะของชนกลุ่มน้อย ซึ่งย่อมได้รับการปฏิบัติจากรัฐในลักษณะที่แตกต่างไปจากชนชาวไทย ซึ่งเป็นชนกลุ่มใหญ่ของแผ่นดิน

ดังที่เราได้พิจารณามาก่อนแล้วว่า รัฐเจ้าของดินแดนย่อมมีทางปฏิบัติต่อ “ชนกลุ่มน้อย” ในลักษณะที่แตกต่างไปจาก “ชนกลุ่มใหญ่” ทำให้จึงเป็นเช่นนั้น เหตุผลอยู่ที่ว่า โดยทั่วไป “ชนกลุ่มน้อย” ย่อมไม่มีสัญชาติของรัฐเจ้าของดินแดนในขณะที่ “ชนกลุ่มใหญ่” มีสัญชาติของรัฐเจ้าของดินแดน ดังนั้น การได้สัญชาติของรัฐเจ้าของดินแดน จึงเป็นวิธีการแรกที่จะอาจจัดการเลือกปฏิบัติในทางกฎหมายและความด้อยสิทธิที่ชนกลุ่มน้อยอาจได้รับจากรัฐเจ้าของดินแดน จึงต้องศึกษาต่อไปว่า ทำไมสัญชาติจึงมีความสำคัญเพียงนั้น

(๗.) การกำหนดสถานภาพในทางกฎหมายของชนกลุ่มน้อยโดยสัญชาติ

เนื่องจากกฎหมายของสังคมรัฐสมัยใหม่เริ่มต้นพร้อมด้วยการเกิดขึ้นของ “รัฐชาติ” (Nation - State) ซึ่งเป็น “รัฐอธิปไตย” (Sovereign State) รัฐย่อมมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนและบุคคลที่มี “สัญชาติ” (Nationality) ของตน ดังนั้น สัญชาติจึงเป็นเครื่องแสดงสายสัมพันธ์ที่แท้จริง (Genuine Link) ในทางการเมืองระหว่างรัฐและบุคคลนั้นๆ เพราะโดยข้อสันนิษฐาน บุคคลย่อมมีความผูกพันจงรักภักดีต่อรัฐเจ้าของสัญชาติของตน นอกจากนั้น กฎหมายระหว่างประเทศยังรับรองให้บุคคลนั้นได้รับความคุ้มครองจากรัฐเจ้าของสัญชาติของบุคคลโดยที่รัฐอื่นไม่อาจโต้แย้งได้ ในทางปฏิบัติของนานารัฐ บุคคลนี้ก็จะมีความสัมพันธ์ที่ดีกว่าบุคคลอื่นในรัฐเจ้าของสัญชาติของตน ขอให้สังเกตว่า มีความเป็นไปได้ที่บุคคลธรรมดาจะมีสัญชาติของหลายรัฐพร้อมกัน ในสถานการณ์นี้ บุคคลดังกล่าวก็จะตกเป็น “บุคคลหลายสัญชาติ” (Multinational)^{๕๐}

ในประเทศไทย ชนกลุ่มน้อยที่มีข้อเท็จจริงตามข้อกำหนดของกฎหมายว่าด้วยสัญชาติไทย ก็จะมีสัญชาติไทย ในขณะที่เดียวกัน ชนกลุ่มน้อยที่ไม่มีข้อเท็จจริงก็จะเป็นต่างด้าวต่อไป แล้วทำอย่างไรชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยจึงจะได้สัญชาติไทย

^{๕๐} ในอดีต นานารัฐมีทางปฏิบัติที่จะบีบบังคับให้บุคคลธรรมดาามีเพียงสัญชาติเดียว แต่ในปัจจุบัน นานารัฐมีทางปฏิบัติที่จะปล่อยให้บุคคลธรรมดาสามารถเลือกมีเพียงสัญชาติเดียวหรือถือหลายๆ สัญชาติพร้อมๆ กัน ก็ได้

(๘.) ความเป็นไปได้ในทางกฎหมายที่ชนกลุ่มน้อยจะได้สัญชาติไทย

ประเทศไทยมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรว่าด้วยสัญชาติไทยอย่างชัดเจนมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๔ ดังนั้น การได้ หรือการเสีย หรือได้กลับคืนสัญชาติไทยจึงเป็นไปตามกฎหมายสัญชาติที่มีผลอยู่ในขณะที่มีการกล่าวอ้างเกี่ยวกับสัญชาติไทยนั้นเกิดขึ้น^{๖๑} ดังนั้น ปัญหาว่าชนกลุ่มน้อยจะได้สัญชาติไทยหรือไม่ และอย่างไร จึงเป็นไปตามกฎหมายสัญชาติไทยที่มีผลในขณะที่มีข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้ได้หรืออาจได้สัญชาติเกิดขึ้น^{๖๒} จึงสรุปได้ในเบื้องต้นว่า บุคคลทุกคนย่อมได้มาหรืออาจได้มาซึ่งสัญชาติไทยหากมีข้อเท็จจริงดังกล่าว บุคคลทุกคนย่อมเสมอหน้าในการได้สิทธิในสัญชาติไทยตามกฎหมายนี้

เพียงแต่ในเรื่องการปรับใช้กฎหมายสัญชาตินี้ที่อาจก่อให้เกิดปัญหาที่อาจเคร่งครัดไปบ้าง หรือยืดหยุ่นเกินไปบ้าง แต่อย่างไรก็ตาม ทางปฏิบัติของฝ่ายปกครองในการปฏิบัติต่อชนกลุ่มน้อยก็ยังคงเป็นไปตามหลักกฎหมายแห่งกฎหมาย ดังปฏิบัติในหนังสือของกรมการปกครองที่มีไปยังจังหวัดที่มีชนกลุ่มน้อยหรือบุคคลต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองมาอาศัยอยู่ในท้องที่ อำเภอ/กิ่งอำเภอ โดยเฉพาะจังหวัดในภาคเหนือว่า “ให้กำชับเจ้าหน้าที่ตั้งแต่กำนันผู้ใหญ่บ้าน เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานทะเบียน ปลัดอำเภอ/ผู้ช่วยนายทะเบียนอำเภอที่รับผิดชอบงานทะเบียนราษฎร ตลอดจนถึงปลัดอำเภอผู้เป็นเป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ นายอำเภอให้สอดส่องดูแลการปฏิบัติงานด้านการทะเบียนราษฎรให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการ ให้ถูกต้องและสุจริต โดยเฉพาะกำนันผู้ใหญ่บ้านบางคน หรือเจ้าหน้าที่ของอำเภอ/กิ่งอำเภอบางคน มีพฤติการณ์หาผลประโยชน์ใส่ตนเอง โดยการรับรองสถานที่เกิดหรือเผ่าของบุคคลที่หลบเข้าเมืองเพื่อมาขอดำเนินการเรื่องสัญชาติ ทั้งนี้ การได้สัญชาติไทยย่อมเป็นไปตาม พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๒ และ ๓) พ.ศ.๒๕๓๕ โดยจะต้องปฏิบัติตามระเบียบและหนังสือสั่งการของทางราชการเท่านั้น”^{๖๓} ข้อความดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า หลัก The Rules of Law ก็ยังได้รับการยอมรับจากผู้ปกครองไทย เพียงการบังคับตามกฎหมายนี้จะมีความถูกต้องและมีประสิทธิภาพเพียงใดเท่านั้น

^{๖๑} พันธุ์ทิพย์ กาณูจนะจิรา สายสุนทร, คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, เล่มที่ ๑ การจัดสรรเอกชนระหว่างประเทศ, สำนักพิมพ์วิญญูชน, กทม., ๒๕๓๘, น.๑๑๔-๓๑๓.

^{๖๒} พันธุ์ทิพย์ กาณูจนะจิรา สายสุนทร, รวมบทบัญญัติแห่งกฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติไทยของบุคคลธรรมดาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน, สำนักพิมพ์วิญญูชน, กทม., ๒๕๓๘, น.๕-๑๓

^{๖๓} หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท.๐๓๒๒/ว ๑๔๕๗ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๓๕ เรื่องการบริการประชาชนด้วยการทะเบียนราษฎร เพื่อสั่งการเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานต่อประชาชน

จึงกล่าวได้ว่า หากบุคคลในชนกลุ่มน้อยใดมีข้อเท็จจริงที่ต้องตามกฎหมายสัญชาติว่า มีสัญชาติไทยและถูกโต้แย้งสิทธิในสัญชาติไทยนี้โดยฝ่ายปกครอง บุคคลนั้นก็อาจจะใช้สิทธิร้องขอให้ศาลยืนยันความเป็น “ไทย” ของตนได้ หลายคำพิพากษาศาลฎีกาจึงได้มีโอกาสดอกม้ายืนยันสิทธิในสัญชาติไทยของชนกลุ่มน้อย โดยเฉพาะบุคคลที่มาจากประเทศจีน^{๖๔}หรือบุตร^{๖๕}ของบุคคลดังกล่าว บุคคลที่มาจากประเทศอินเดียหรือบุตร^{๖๖}ของบุคคลดังกล่าว บุคคลที่มาจากประเทศเวียดนามหรือบุตร^{๖๗}ของบุคคลดังกล่าว หากมีข้อเท็จจริงตามกฎหมายสัญชาติกำหนดแล้ว บุคคลใดๆ ก็ไม่อาจอ้างความเป็น “ชนกลุ่มน้อย” หรือการสืบสายโลหิตจากคนเชื้อชาติต่างด้าว มาทำให้บุคคลนั้นเสียสิทธิในสัญชาติไทยตามกฎหมายได้เลย

ปัญหาที่จะต้องค้นคว้ามาตอบต่อไป ก็คือ คับทกกฎหมายไทยเองนั้นกำหนดให้สิทธิที่จะมีสัญชาติไทยแก่ชนกลุ่มน้อยไว้อย่างไร ในลักษณะเดียวกับกฎหมายสัญชาติของนานารัฐ ชนกลุ่มน้อยอาจได้สัญชาติไทยใน ๓ ลักษณะดังต่อไปนี้ กล่าวคือ

๘.๑. การยอมรับให้สัญชาติไทยแก่ชนกลุ่มน้อยรุ่นแรกในประเทศไทย

ชนกลุ่มน้อยเป็นคนต่างด้าวโดยแท้ที่อพยพจากรัฐต่างประเทศเข้ามาตั้งรกรากอยู่ในประเทศไทย โอกาสที่จะเป็นไทยของชนกลุ่มนี้ขึ้นอยู่กับ การได้มาซึ่งสัญชาติไทยภายหลังการเกิดเท่านั้น สัญชาติไทยที่ได้จึงอาจจะเป็นสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติหรือสัญชาติไทยโดยการสมรสก็ได้

^{๖๔} ฎ. ๖๒๔/๒๕๐๓

^{๖๕} ฎ. ๑๐๐๑/๒๕๔๒, ฎ. ๑๒๑๒/๒๕๔๘, ฎ. ๑๔๖๐/๒๕๔๗, ฎ. ๖๕๗/๒๕๔๘, ฎ. ๑๒๘๕/๒๕๔๘, ฎ. ๑๔๕๒/๒๕๔๘, ฎ. ๑๕๗๖ - ๑๕๘๐/๒๕๔๘, ฎ. ๑๖๗๕/๒๕๔๘, ฎ. ๗๒๓ - ๗๓๗/๒๕๐๐, ฎ. ๑๖๕๖/๒๕๐๐, ฎ. ๑๘๕๔/๒๕๐๕, ฎ. ๕๕๘/๒๕๐๖, ฎ. ๓๑๕/๒๕๐๕, ฎ. ๑๑๑๘/๒๕๐๕, ฎ. ๑๒๐/๒๕๑๗, ฎ. ๑๕๔/๒๕๑๕, ฎ. ๔๗๒/๒๕๒๕, ฎ. ๒๐๖๓/๒๕๓๓, ฎ. ๑๔๗/๒๕๓๔, ฎ. ๒๒๔๖/๒๕๓๕

^{๖๖} ฎ. ๖๕๘/๒๕๔๘, ฎ. ๑๔๘๗ - ๑๔๘๘/๒๕๐๐, ฎ. ๑๑๒๐/๒๕๑๕, ฎ. ๒๑๔๔/๒๕๒๓, ฎ. ๑๖๕๑/๒๕๓๔, ฎ. ๕๕/๒๕๓๖

^{๖๗} ฎ. ๔๖๘/๒๕๒๔, ฎ. ๒๔๓/๒๕๒๕, ฎ. ๒๖๐/๒๕๒๕, ฎ. ๑๗๒๔/๒๕๒๕, ฎ. ๓๔๔๗/๒๕๒๕, ฎ. ๒๔๕๐/๒๕๒๖, ฎ. ๑๑๑๕/๒๕๒๗, ฎ. ๒๕๕๗/๒๕๒๗, ฎ. ๓๓๘๑/๒๕๒๗, ฎ. ๒๐๓๗/๒๕๒๘, ฎ. ๓๑๒๐/๒๕๒๘, ฎ. ๓๗๔๕/๒๕๒๘, ฎ. ๘๒๒/๒๕๒๘, ฎ. ๑๐๕๑/๒๕๒๘, ฎ. ๓๗๔๐/๒๕๒๘, ฎ. ๓๗๔๕/๒๕๒๘, ฎ. ๒๓๑๘ - ๒๓๑๙/๒๕๓๐, ฎ. ๒๑๓/๒๕๓๑, ฎ. ๑๕๑๓ - ๑๕๑๔/๒๕๓๑, ฎ. ๒๐๔๐/๒๕๓๑, ฎ. ๒๒๒๘ - ๒๒๒๙/๒๕๓๑, ฎ. ๒๗๖๐/๒๕๓๑, ฎ. ๒๒๔๓/๒๕๓๑, ฎ. ๑๗๔๖/๒๕๓๒, ฎ. ๒๕๓๕/๒๕๓๒, ฎ. ๕๘๕/๒๕๓๓, ฎ. ๖๐๖๕/๒๕๓๔, ฎ. ๒๘๐๘ - ๒๘๐๙/๒๕๓๕, ฎ. ๑๔๕๐/๒๕๓๖, ฎ. ๗๒๒๗/๒๕๓๗, ฎ. ๗๓๗๖/๒๕๓๗, ฎ. ๒๒๒๑/๒๕๓๘, ฎ. ๔๓๑๖/๒๕๓๘

การ “ร้องขอ” แปลงสัญชาติเป็นไทยเป็นสิทธิที่กฎหมายรับรองแก่คนต่างด้าวโดยทั่วไปทุกคนที่มีคุณสมบัติตามข้อกำหนดของกฎหมาย^{๖๘} กล่าวคือ (๑.) บรรลุนิติภาวะแล้วตามกฎหมายไทยและตามกฎหมายที่บุคคลนั้นมีสัญชาติ (๒.) มีความประพฤติดี (๓.) มีอาชีพเป็นหลักฐาน (๔.) มีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรไทยต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ยื่นขอแปลงสัญชาติเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี และ (๕.) มีความรู้ภาษาไทยตามที่กำหนดในกฎกระทรวง กล่าวคือ พูดได้และฟังเข้าใจ

หรือหากคนต่างด้าวนั้นมีความสัมพันธ์พิเศษกับประเทศไทยตามข้อกำหนดของกฎหมาย^{๖๙} กล่าวคือ (๑.) ได้กระทำความดีความชอบเป็นพิเศษต่อประเทศไทย หรือได้ทำคุณประโยชน์ให้แก่ราชการ ซึ่งรัฐมนตรีเห็นสมควร (๒.) เป็นบุตรหรือภริยาของผู้ที่ได้แปลงสัญชาติเป็นไทย หรือของผู้ที่ได้คืนสัญชาติไทย และ (๓.) เป็นผู้ได้เคยมีสัญชาติไทยมาก่อน คนต่างด้าวนั้นก็จะมีสิทธิ “ร้องขอ” แปลงสัญชาติเป็นไทยได้เช่นกันหากมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ กล่าวคือ (๑.) บรรลุนิติภาวะแล้วตามกฎหมายไทยและตามกฎหมายที่บุคคลนั้นมีสัญชาติ (๒.) มีความประพฤติดี (๓.) มีอาชีพเป็นหลักฐาน

นอกจากนั้น กฎหมายไทยยังรับรองสิทธิที่จะร้องขอแปลงสัญชาติเป็นไทยของคนต่างด้าวที่ยังเป็นผู้เยาว์หากมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ กล่าวคือ (๑.) บุคคลนั้นยังไม่บรรลุนิติภาวะตามกฎหมายไทย (๒.) บิดาหรือมารดาขอแปลงสัญชาติเป็นไทยพร้อมกับตน (๓.) บุคคลนั้นมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทย และ (๔.) มีความประพฤติดี^{๗๐}

แต่อย่างไรก็ตาม ในขณะที่กฎหมายรับรองสิทธิแก่คนต่างด้าวที่จะ “ร้องขอสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ” กฎหมายก็ให้อำนาจแก่รัฐ ในที่นี้ก็คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะ “อนุญาตหรือไม่อนุญาตให้แปลงสัญชาติเป็นไทย” ก็ได้ ทั้งนี้ “ย่อมอยู่ในดุลยพินิจของรัฐมนตรี” นั่นเอง ข้อกฎหมายนี้เป็นโอกาสหนึ่งที่ชนกลุ่มน้อยจะได้สัญชาติไทย แต่ก็เป็นที่ทราบกันว่า บุคนี้ของประเทศไทย การอนุญาตให้แปลงสัญชาติเป็นไทยเป็นสิ่งที่ใช้เวลาและยากที่จะได้

แต่ในส่วนชนกลุ่มน้อยภายใต้การควบคุมของกรมการปกครองนั้น รัฐไทยในปัจจุบันมีนโยบายที่จะยอมรับให้ชนกลุ่มน้อยดังต่อไปนี้แปลงสัญชาติเป็นไทย ด้วยเหตุผลที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

^{๖๘} มาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘

^{๖๙} มาตรา ๑๑ แห่ง พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘

^{๗๐} มาตรา ๑๒ วรรค ๒ แห่ง พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘

เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ คณะรัฐมนตรีลงมติเห็นชอบหลักเกณฑ์เรื่องการแปลงสัญชาติเป็นไทยของอดีตทหารจีนชาติดามที่สำนักงานสภาความมั่นคงเสนอ การสำรวจของกระทรวงมหาดไทย พบว่า มีการแปลงสัญชาติไทยตามนี้เป็นจำนวน ๓,๐๐๐ คน^{๗๑}

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๔ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากกัมพูชาแปลงสัญชาติเป็นไทยได้ แต่ยังเหลือไม่ได้รับการแปลงชาติอีก ๕,๔๗๐ คน เนื่องจากยังไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นคนไทย

การสมรสกับชายไทยอาจนำมาซึ่งสิทธิ “ร้องขอ” สัญชาติไทยแก่หญิงต่างด้าวได้เช่นกันหากการสมรสนั้นชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ได้สัญชาติไทยให้อยู่ใน “ดุลยพินิจ” ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย^{๗๒} ข้อกฎหมายนี้จึงเป็นทางหนึ่งที่จะทำให้หญิงซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยรุ่นแรกได้สัญชาติไทย หรือทำให้หญิงที่ถูกถอนสัญชาติไทยโดย ปว.๓๓๗ ที่จะกลับมาถือสัญชาติไทยหากมีสามีไทย^{๗๓} แต่ขอให้สังเกตว่า กฎหมายมิได้รับรองสิทธิของชายที่เป็นชนกลุ่มน้อย

๘.๒. การยอมรับให้สัญชาติไทยแก่ชนกลุ่มน้อยรุ่นที่สองในประเทศไทย

ชนกลุ่มน้อยรุ่นที่สองก็คือบุคคลที่เกิดในประเทศไทยจากชนกลุ่มน้อยรุ่นแรก ความเป็นไทยของชนกลุ่มนี้อาจเกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะ กล่าวคือ

ในกรณีที่บิดาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือมารดาของบุคคลเป็นไทยในขณะที่บุคคลนั้นเกิด กฎหมายสัญชาติไทยก็ยอมรับให้บุคคลดังกล่าวมีโอกาสที่จะได้สัญชาติไทยโดยหลักสืบสายโลหิต ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร^{๗๔} ดังนั้นบุตรของชนกลุ่มน้อยและชาย

^{๗๑} หนังสือของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติที่ นร ๐๔๐๖/๕๓๔ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ เรื่อง ปัญหาอดีตทหารจีนคณะชาติที่ตกค้างทางภาคเหนือของไทย

^{๗๒} มาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘

^{๗๓} ข้อหาหรือที่ ๓/๒๕๖๒ ซึ่งกรมตำรวจขอหารือไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด, ใน:วารสารอัยการ, ๑๖ (๒๕๖๒) ๑๘๖, ๑๓๕ - ๑๔๓.

^{๗๔} กฎเกณฑ์ของกฎหมายสัญชาติไทยในเรื่องนี้มีความซับซ้อนในรายละเอียดอย่างมากที่อาจเป็นข้อยกเว้น โปรดดูพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, การยอมรับคนต่างด้าวให้คนต่างด้าวผสมกลมกลืนในสังคมไทย : -ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย, รายงานผลวิจัยในชุดโครงการวิจัยเรื่องทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย : การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำรวจกฎหมาย และการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ, สนับสนุนโดย สกว., ๒๕๕๐, หน้า ๖๔-๗๘.

หรือหญิงไทยจึงได้สัญชาติไทย การมีบุพการีฝ่ายหนึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยไม่ทำให้เสียสิทธิในสัญชาติไทยแต่อย่างใด

แต่ในกรณีที่เกิดและมารดาเป็นต่างด้าวในขณะที่บุคคลเกิด กฎหมายสัญชาติไทยก็ยอมรับให้บุคคลดังกล่าวมีโอกาสที่จะได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนหากบุคคลนั้นเกิดในประเทศไทย^{๖๕} หากบิดาและมารดาต่างด้าวนั้นไม่มีลักษณะการเข้าเมืองแบบไม่ถาวร^{๖๖} และหากบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายและมารดาเป็นต่างด้าวซึ่งฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมิใช่บุคคลที่มีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ^{๖๗}

ในส่วนที่เกี่ยวกับการได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนของชนกลุ่มน้อยนั้น กรณีจึงอาจจะยืนยันได้ในประการแรกว่า ชนกลุ่มน้อยที่เกิดในประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๑๐ เมษายน พ.ศ. ๒๔๕๖ จนถึง ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ย่อมมีสัญชาติไทยโดยหลักดินแดนโดยการเกิด ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ชนกลุ่มน้อยที่เกิดในประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าวได้สัญชาติไทยโดยการเกิด

แต่อย่างไรก็ตาม บุคคลดังกล่าวย่อมเสียสัญชาติไทยโดยผลของข้อ ๑ แห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๗ หากบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายยังคงเป็นต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยโดยไม่มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว หรือในกรณีไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย มารดาเป็นต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยโดยไม่มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว จะเห็นว่า ชนกลุ่มน้อยสัญชาติไทยจำนวนมากมาจึงมาเสียสัญชาติไทยในวันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ และตกเป็นคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย แต่โดยผลของมาตรา ๘ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๔๕๓ การเสียสัญชาติไทยในกรณีนี้ย่อมทำให้บุคคลผู้เสียสัญชาติไทยมีสิทธิและหน้าที่ที่จะต้องร้องขอใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว อันเป็นเอกสารสำคัญแสดงถึงการที่ประเทศไทยยอมรับ

^{๖๕} ในเรื่องนี้มีความซับซ้อนในทางประวัติศาสตร์อยู่มากซึ่งนำไปสู่ข้อยกเว้นของหลักอีกเช่นกัน โปรดดู พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, วิวัฒนาการของแนวความคิดว่าด้วยสัญชาติไทยโดยหลักดินแดน, บทความวิชาการในวารสารธรรมศาสตร์วิชาการประจำปี พ.ศ. ๒๕๓๗, ๕๒ น.

^{๖๖} ลับได้แก่ (๑) เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือ (๒) เข้ามาในราชอาณาจักรไทยโดยได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่เพียงชั่วคราว หรือ (๓) เข้ามาในราชอาณาจักรไทยโดยได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่เป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย (มาตรา ๗ ทวิ วรรค ๑ แห่ง พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. สัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕)

^{๖๗} ลับได้แก่ (๑) หัวหน้าคณะผู้แทนทางทูตหรือเจ้าหน้าที่ในคณะผู้แทนทางทูต (๒) หัวหน้าคณะผู้แทนทางกงสุลหรือเจ้าหน้าที่ในคณะผู้แทนทางกงสุล (๓) พนักงานหรือผู้เชี่ยวชาญขององค์การระหว่างประเทศ และ (๔) คนในครอบครัวซึ่งเป็นญาติอยู่ในความอุปการะหรือคนใช้ซึ่งเดินทางมาจากต่างประเทศมาอยู่กับบุคคลใน (๑) (๒) หรือ (๓) (มาตรา ๘ แห่ง พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘)

บุคคลดังกล่าวมีสิทธิที่จะอยู่ถาวรในประเทศไทย กล่าวคือ มีภูมิลำเนาตามกฎหมายมหาชนในประเทศไทย ประเทศไทยจึงเปลี่ยนจากรัฐเจ้าของสัญชาติของชนกลุ่มน้อยมาเป็นรัฐเจ้าของภูมิลำเนาของชนกลุ่มน้อยนั้น แต่ปัญหาก็คือ ชนกลุ่มน้อยที่เสียสัญชาติไทยย่อมไม่รู้ถึงสิทธินี้ของตน และนอกจากนั้น เมื่อเวลาต่อมา พวกเขาได้เรียนรู้ซึ่งสิทธินี้ ฝ่ายปกครองก็ไม่ยินยอมที่จะรับรองสิทธินี้อีก แต่อย่างไรก็ตาม ศาลฎีกาได้ยืนยันสิทธิดังกล่าวแล้วอย่างชัดเจนใน ฎ.๑๕๕๕-๑๕๖๓/๒๕๓๘^{๗๘}

แต่อย่างไรก็ตาม วรรท่าย แห่ง ข้อ ๑ แห่ง ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๗ ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะอนุญาตให้บุคคลที่เกิดก่อนวันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๕ และเสียสัญชาติไทยโดยผลของ ปว.๓๓๗ ได้กลับคืนสัญชาติไทย โดยผลของข้อยกเว้นนี้ รัฐไทยในปัจจุบันจึงมีนโยบายที่จะอนุญาตให้บุตรที่เกิดในประเทศไทยจากชนกลุ่มน้อยซึ่งเสียสัญชาติไทยโดยผลของ ปว.๓๓๗ ดังต่อไปนี้ได้กลับคืนสัญชาติไทย กล่าวคือ บุตรของชนกลุ่มน้อยดังต่อไปนี้ ญวนอพยพ^{๗๙} อดีตทหารจีนชาติ^{๘๐} จีนฮ่ออพยพ^{๘๑} ไทยลื้อ^{๘๒} อดีต จคม^{๘๓}

นอกจากนั้น มีข้อกฎหมายที่สำคัญที่สุดสำหรับชนกลุ่มน้อยอีกประการ กล่าวคือ กฎหมายสัญชาติไทยที่แก้ไขใหม่ใน พ.ศ.๒๕๓๕ ให้ถือว่า ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทย เป็นผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง^{๘๔} ข้อกฎหมายนี้จึงมาทำให้ชนกลุ่มน้อยที่เสียสัญชาติไทยและยังไม่ได้กลับคืนสัญชาติไทยตาม วรรท่าย แห่ง ข้อ ๑ แห่ง ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๗ ตกเป็น “ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง” ในวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๓๕ ซึ่ง

^{๗๘} พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, หมายเหตุท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๕๕-๑๕๖๓/๒๕๓๘, ใน:คำพิพากษาศาลฎีกา พ.ศ. ๒๕๓๘ เล่มที่ ๕, สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ, กระทรวงยุติธรรม, น.๑ - ๒๐.

^{๗๙} มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๓๓

^{๘๐} มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๒๗

^{๘๑} มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๒๑ และเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๒๗

^{๘๒} มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๕

^{๘๓} มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๓๓

^{๘๔} มาตรา ๗ ทวิ วรรค ๓ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ(ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ และมาตรา ๑๑ วรรค ๑ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ(ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕

ทางแก้ไขก็คือ การร้องขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้ถือสัญชาติไทยต่อไป^{๘๕} หรือการร้องขออนุญาตอยู่ในประเทศไทยต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย^{๘๖}

๘.๓. การยอมรับให้สัญชาติไทยแก่ชนกลุ่มน้อยรุ่นที่สามในประเทศไทย

บุคคลในลักษณะนี้เป็นบุตรของบุตรของชนกลุ่มน้อยที่อพยพย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทย กล่าวคือ เป็นลูกของชนกลุ่มน้อยรุ่นที่สอง หรือเป็นหลานของชนกลุ่มน้อยรุ่นแรก กรณีการได้สัญชาติไทยของบุคคลในกลุ่มนี้อาจแยกได้เป็น ๒ สถานการณ์ กล่าวคือ

ในสถานการณ์แรก หากชนกลุ่มน้อยรุ่นที่สองซึ่งเป็นบิดาหรือมารดามีสัญชาติไทยในขณะบุตรเกิด ชนกลุ่มน้อยรุ่นที่สามซึ่งเป็นบุตรย่อมมีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร^{๘๗}

ในสถานการณ์ที่สอง หากชนกลุ่มน้อยรุ่นที่สองซึ่งเป็นบิดาและมารดาไม่มีสัญชาติไทยโดยผลของปว.๓๓๗ ชนกลุ่มน้อยรุ่นที่สามซึ่งเป็นบุตรก็ยังมีสัญชาติไทยหากเกิดในราชอาณาจักรก่อนวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๓๕^{๘๘} แต่อย่างไรก็ตาม ชนกลุ่มน้อยสัญชาติไทยในกรณีนี้อาจเสียสัญชาติไทยในวันที่ พ.ร.บ.สัญชาติ(ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ มีผล หากปรากฏว่าบิดาหรือมารดาต่างด้าวมีลักษณะการเข้าเมืองแบบไม่ถาวร^{๘๙} แต่อย่างไรก็ตาม แม้ชนกลุ่มน้อยรุ่นที่สองนี้จะไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดโดยอัตโนมัติ กฎหมายไทยก็ยังรับรองสิทธิของชนกลุ่มนี้ที่จะร้องขอถือสัญชาติไทยโดยหลักดินแดน^{๙๐}

^{๘๕} มาตรา ๗ ทวิ วรรค ๒ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ(ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ และมาตรา ๑๑ วรรค ๒ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ(ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕

^{๘๖} มาตรา ๗ ทวิ วรรค ๓ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ(ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕

^{๘๗} มาตรา ๗(๑) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ(ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ และ/หรือมาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ(ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕

^{๘๘} เพราะ ปว.๓๓๗ มีผลต่อบุตรของคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมา แต่ไม่มีผลต่อบุตรของคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยแต่อย่างใด โปรดดู พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิรา ธายสุนทร, ฎีกาวิเคราะห์คำพิพากษาฎีกาที่ ๕๘๕/๒๕๓๓ ว่าด้วยสัญชาติไทยของบุตรของผู้ถูกถอนสัญชาติไทยโดยปว.๓๓๗, ใน: วารสารนิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์, ๒๑ (๒๕๓๔)๒, ๒๘๔-๒๘๓.

^{๘๙} พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิรา ธายสุนทร, หมายเหตุท้ายคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๕๒๓/๒๕๓๘, ใน:คำพิพากษาศาลฎีกา พ.ศ.๒๕๓๘ เล่มที่ ๑๒, สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ, กระทรวงยุติธรรม, น.๗๒-๘๗.

^{๙๐} นับแต่วันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๕ จนถึงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๓๕ การร้องขอดังกล่าวย่อมต้องเป็นไปโดยผลของข้อ ๒ แห่ง ปว.๓๓๗ และนับตั้งแต่วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๓๕ จนถึงปัจจุบัน การร้องขอดัง

หากพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ก็อาจสรุปได้ว่า มีความเป็นไปได้ที่ชนกลุ่มน้อยจะได้สัญชาติไทย ซึ่งอาจจะเป็นการได้โดยอัตโนมัติหรือโดยการร้องขอ ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงของแต่ละบุคคล แม้กฎหมายไทยยอมรับให้สัญชาติไทยแก่บุคคลในลักษณะเดียวกับนานาประเทศ กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสัญชาติไทยโดยอัตโนมัติหากบุคคลนั้นมีความสัมพันธ์ที่แท้จริงกับประเทศไทย หรือกล่าวในอีกแง่ก็คือ หากบุคคลนั้นมีความกลมกลืนกับสังคมไทย แต่อย่างไรก็ตามปรากฏมีชนกลุ่มน้อยจำนวนมากที่ไม่อาจได้รับการยอมรับว่า เป็นไทยในความเป็นจริงทั้งที่มีคุณสมบัติตามข้อกำหนดของกฎหมาย

(๕.) อุปสรรคที่ทำให้ชนกลุ่มน้อยไม่มีสัญชาติไทย

แต่ปัญหาที่ชนกลุ่มน้อยไม่อาจได้รับการยอมรับว่า เป็นไทยในความเป็นจริงนั้น มีสาเหตุหลายประการ ในหลายกรณีมาจากความไม่รู้กฎหมายของชนกลุ่มน้อยเอง และในอีกหลายกรณีที่มีที่มาจากแนวนโยบายของรัฐที่ไม่รักษาคำสัญญาหรือความมั่นคงแห่งรัฐและสิทธิมนุษยชน จึงปฏิเสธความเป็นไทยของชนกลุ่มน้อย แม้บทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้สัญชาติไทยแก่บุคคลแล้วก็ตาม ชนกลุ่มน้อยแต่ละกลุ่มต้องเผชิญกับอุปสรรคในลักษณะที่แตกต่างกัน และอาจกล่าวได้อีกว่า ชนกลุ่มน้อยกลุ่มหนึ่งยังต้องเผชิญกับอุปสรรคในลักษณะที่แตกต่างกันในยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นสิ่งที่ควรจะศึกษาในข้อเท็จจริงในรายละเอียดต่อไปในวงการศึกษาปัญหาชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย

ความเป็นไทยทำให้บุคคลที่เป็นชนกลุ่มน้อยมีสถานะเป็น “คนชาติ” ซึ่งโดยหลัก มีความสามารถที่จะมีและใช้สิทธิทุกสิทธิที่ชนกลุ่มใหญ่มี ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและชนกลุ่มน้อยที่มีสัญชาติไทยจึงเป็นความสัมพันธ์ที่แท้จริงและชัดเจน ในสถานการณ์นี้ ประเทศไทยจึงไม่อาจปฏิเสธความเป็นพลเมืองของชนกลุ่มน้อยกลุ่มดังกล่าวได้เลย

การต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสัญชาติไทยจึงเป็นข้อต่อสู้หลักของชนกลุ่มน้อยที่ฝังรากอยู่ในประเทศไทย^๖ รัฐมีทัศนคติเช่นใดในเรื่องนี้

กล่าวต้องเป็นไปโดยผลของมาตรา ๑ ทวิ วรรค ๒ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ และ/หรือมาตรา ๑๑ วรรค ๒ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

^๖ วณิช พฤกษะศรี ปัญหาชาวเขา นโยบายและการจัดองค์กรหลักในการแก้ไขปัญหากลุ่มน้อยชาวเขา. ในการประชุมเสวนา, ๓๑ (๒๕๓๑) ๕, ๗๕

กฎหมายสัญชาติไทยเป็นกฎหมายที่อยู่ในมาตรฐานของกฎหมายที่ดีและตั้งอยู่บนจุดสมดุลระหว่างความมั่นคงแห่งรัฐและสิทธิมนุษยชน ดังนั้น โดยหลักการ รัฐไทยซึ่งเป็นนิติรัฐจึงน่าจะมีทัศนคติต่อการยอมรับให้สัญชาติแก่บุคคลที่มีองค์ประกอบต่างค้ำยันอยู่ในการอบของความสมดุลนี้เช่นกัน แต่อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริง โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับชนกลุ่มน้อยปรากฏมีทางปฏิบัติของรัฐบาลไทยที่ปฏิเสธที่จะยอมรับให้สัญชาติไทยแก่ชนกลุ่มน้อยที่มีข้อเท็จจริงครบตามข้อกำหนดของกฎหมายว่าด้วยการได้สัญชาติไทย และในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่รัฐที่จะใช้ดุลพินิจในการยอมรับให้สัญชาติไทยแก่ชนกลุ่มน้อย⁹² รัฐก็มักจะใช้เหตุผลในทางความมั่นคงมาใช้พิจารณาการให้สัญชาติไทยแก่ชนกลุ่มน้อย และในหลายโอกาส นโยบายของรัฐในเรื่องดังกล่าวนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่อย่างไรก็ตาม สถานการณ์หลังมิได้เกิดแก่คนต่างด้าวหรือแม้ชนกลุ่มน้อยโดยทั่วไป หากแต่จะเกิดแต่เพียงในสถานการณ์หรือช่วงเวลาที่มีรัฐมีความไม่ไว้วางใจชนกลุ่มน้อยนั้นเท่านั้น ดังจะเห็นจากนโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับญวนอพยพ ซึ่งวิวัฒนาการจาก “ลบที่สุด” กล่าวคือ ปฏิเสธที่จะยอมรับให้ญวนอพยพมีสัญชาติไทยในทุกส่วนของบุคคล มาสู่ “บวก” ได้เช่นกัน กล่าวคือ ยอมรับให้ญวนอพยพรุ่นที่สองและสามมีสัญชาติไทยโดยการเกิด ในขณะที่ผ่อนผันเงื่อนไขในการยอมรับให้ญวนรุ่นแรกแปลงสัญชาติเป็นไทย

นโยบายของรัฐบาลไทยที่ค่อนข้างจะเปิดรับให้สัญชาติไทยแก่ชนกลุ่มน้อยปรากฏมากที่สุดในการกรณีที่เกี่ยวกับชนกลุ่มน้อยซึ่งอาศัยอยู่ในภูเขาของประเทศไทย กล่าวคือ ชาวเขาซึ่งเป็น “บุคคลบนพื้นที่สูง” ประเภทหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม การยอมรับดังกล่าวก็มีเงื่อนไข ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวจะปรากฏในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพิจารณาลงสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวเขา ซึ่งปัญหาหลายประการเกิดขึ้น ณ จุดนี้เช่นกัน⁹³

(๑๐.) การพิจารณาลงสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวเขา

๑๐.๑. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพิจารณาลงสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวเขา พ.ศ.๒๕๑๗

ในระยะเวลาเริ่มแรกที่มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร กล่าวคือ พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๔๕๕ เพื่อเป็นกฎหมายพื้นฐานในการรับรองสัญชาติไทยและ

⁹² อาทิ การได้สัญชาติไทยโดยการสมรส การได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ และการได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนของบุตรคนต่างด้าวที่เข้าเมืองในลักษณะไม่ถาวร

⁹³ แต่อย่างไรก็ตาม แม้มีนโยบายเปิด แต่ก็ยังมีปัญหาในการปฏิบัติตามนโยบายนี้อยู่บ้าง โปรดดู สมาน วินทะไชย, ชาวเขากับการขอมีสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน, ใน: การประชาสงเคราะห์, ๒๔(๒๕๒๒) ๕, ๔๕-๕๖.

การเป็นพลเมืองไทย ก็ได้มีการยกเว้นไม่ต้องสำรวจตรวจสอบเพื่อจัดทำทะเบียนบ้านให้แก่ชาวเขา แต่ประการใด นโยบายดังกล่าวเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ชาวเขาดกเป็น "คนไร้สัญชาติ" กล่าวคือ ไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรไทย ทั้งที่ไม่มีความสัมพันธ์กับประเทศอื่นใดเลย

ความเปลี่ยนแปลงในนโยบายดังกล่าวปรากฏในปี พ.ศ.๒๕๑๒ - ๒๕๑๓ เมื่อกรมการปกครองได้รับมอบหมายให้ดำเนินการสำรวจตรวจสอบทะเบียนราษฎรและจัดทำบัตรประจำตัวชาวเขา ทั้งนี้ มีเหตุผลอย่างน้อย ๒ ประการที่ทางราชการไทยเริ่มยอมรับกระบวนการที่จะยอมรับให้สัญชาติไทยแก่ชาวเขา^{๙๔}

ในประการแรก ด้วยความเชื่อว่า มีต่างชาติพยายามที่จะดำเนินการแทรกซึมบ่อนทำลายประเทศไทยโดยการยุยงปลุกปั่นให้ชาวเขามีความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์ต่อทางราชการไทย ทางราชการจึงหันมายอมรับนโยบายที่จะให้สัญชาติไทยแก่ชาวเขา เพื่อให้ชาวเขามีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย

ในประการที่สอง ได้มีความพยายามเร่งรัดที่จะให้มีการให้สัญชาติไทยแก่ชาวเขาเป็นการรีบด่วน เพราะทางราชการทหารมีความประสงค์ที่จะเกณฑ์ชาวเขาเป็นทหารรับใช้ชาติ เนื่องจากชาวเขาเป็นผู้มีความสามารถในการรบในภูมิประเทศที่เป็นภูเขาอย่างยิ่ง แต่เนื่องจากยังไม่มี การยอมรับว่า ชาวเขาเป็นคนสัญชาติไทย จึงยังไม่อาจเกณฑ์ชาวเขามาเป็นทหารได้

ในช่วงก่อน พ.ศ.๒๕๑๗ กรมการปกครองได้จัดทำทะเบียนราษฎรชาวเขาและบัตรประจำตัวชาวเขาโดยการนำ พ.ร.บ.ทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๔๘๘ มาอนุโลมใช้ ในกรณีที่ไม่มีอาจสรุปได้ว่า ชาวเขานั้นมีสัญชาติไทย ก็ยังไม่ได้ลงว่าชาวเขานั้นมีสัญชาติไทย เพียงแต่ระบุเผ่าของชาวเขานั้นแทน

คณะกรรมการชาวเขาสาขาการปกครองและทะเบียน^{๙๕}ของคณะกรรมการชาวเขา^{๙๖}เชื่อว่า ชาวเขาส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีรกรากอยู่ในเขตแดนของประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว ฉะนั้น ตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ ชาวเขานั้นมีสัญชาติไทยอยู่แล้ว ชาวเขาเหล่านี้จะมีข้อบกพร่อง

^{๙๔} ไพโรจน์ บุญผูก, สุวิทย์ พรหมศิริกุล, รังสรรค์ วิศุทธิ์รัตน และสมพงษ์ รัตนสัญญา, ชาวเขาในประเทศไทย, ใน: ชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย, ลิขิต ชีวะเวส (บรรณาธิการ), คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๑, หน้า ๑๘๔

^{๙๕} ซึ่งมีอธิบดีกรมการปกครองเป็นประธาน คณะอนุกรรมการนี้มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานและวางแผนดำเนินการเกี่ยวกับการปกครองและจัดทำทะเบียนราษฎรชาวเขา

^{๙๖} ซึ่งคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๑๗ ได้แต่งตั้งขึ้น