

บทที่ 3

บริบททางสังคม การเมืองของรัฐ กับความ(ไม่)เป็นพลเมืองของ “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ”

“แนวคิดความเป็นพลเมืองที่ผูกโยงกับรัฐชาติกลายเป็น ‘ความจริงทางสังคม’ ที่แปรเปลี่ยนไม่ได้ มุมมองเช่นนี้ ละเลยมิติทางประวัติศาสตร์ พัฒนาการของความเป็นพลเมืองที่แปรเปลี่ยนไม่หยุดนิ่งตามแต่ยุคสมัย”

Saskia Sassen (อ้างใน สุชาดา ทวีสิทธิ์ 2555: 86-87)

“...เป็นลาวก็ไม่ใช่ ไทยก็ไม่เชิง 'ไม่รู้'ว่าพวกเราเป็นใคร”

บุญเดือน แก้วปัญญา

รองประธานกลุ่ม “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ”

ในช่วงเวลาที่อาณาจักรสยามเปลี่ยนเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ เกิดความเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมวัฒนธรรมเป็นอย่างมาก รวมทั้งผู้คนในดินแดนสยาม จากที่เคยเป็นไพร่เป็นทาสขึ้นกับเจ้าขุนมูลนายต้องกลายมาเป็นสมาชิกของรัฐชาติสยามที่มีเส้นเขตแดนชัดเจน แนวคิดที่ว่าด้วย “ความเป็นพลเมือง” ได้กำเนิดขึ้นในรัฐไทยจากความเปลี่ยนแปลงครั้งนี้และสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ความเป็นพลเมืองในรัฐไทยมิได้มีลักษณะเหมือนเดิมตายตัวเสมอมา หากแต่เปลี่ยนแปลงอย่างสัมพันธ์กับบริบททางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจของรัฐไทยในยุคต่างๆ ขณะเดียวกันปัจจัยภายนอกดังเช่น บริบททางการเมืองของรัฐเพื่อนบ้าน และการเคลื่อนย้ายของผู้คนข้ามเขตแดนระหว่างรัฐมาอย่างต่อเนื่อง ต่างมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดความเป็นพลเมืองในรัฐไทย

ดังนั้น การที่จะเข้าใจกระบวนการเรียกร้องสัญชาติของกลุ่ม “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” นั้น ข่อมมีความจำเป็นในการเข้าใจพัฒนาการความเป็นพลเมืองในรัฐไทยตามบริบทของยุคสมัยต่างๆ เพื่อจะช่วยให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับผู้คนภายในรัฐ (รวมถึงคนที่ข้ามเขตแดนรัฐชาติ) ในแต่ละยุค

สมัย อันจะเป็นผลในทางกฎหมายและในทางสังคมต่อกลุ่ม “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” และผลทางกฎหมายและสังคมดังกล่าว มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์อย่างไรกับสถานะความเป็นพลเมืองไทยของกลุ่มนี้ โดยในบทนี้ ผู้วิจัยจะเริ่มจากการเสนอภาพรวมพัฒนาการความเป็นพลเมืองในรัฐไทยที่ปรับเปลี่ยนไปในบริบททางการเมือง สังคมและวัฒนธรรมของรัฐไทยและประเทศเพื่อนบ้านในช่วงต่างๆ โดยจะแยกพัฒนาการความเป็นพลเมืองในรัฐไทยออกเป็น 2 ส่วนด้วยกันคือ หนึ่ง ภาพรวมพัฒนาการความเป็นพลเมืองในรัฐไทยที่มองจากปฏิบัติการของรัฐ และ สอง ภาพพัฒนาการความเป็นพลเมืองที่สัมพันธ์กับภาคประชาชน โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนรัฐชาติ จากนั้นจะเชื่อมโยงว่าพัฒนาการความเป็นพลเมืองในรัฐไทยทั้ง 2 ส่วนมีผลอย่างไรต่อสถานะความเป็นพลเมืองของ “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ”

3.1 ความเป็นพลเมืองในรัฐไทย โดยรัฐไทย เพื่อรัฐไทย

ในหัวข้อนี้ผู้วิจัยเสนอว่า อุดมการณ์ความคิดและการกระทำของรัฐมีผลต่อการกำหนดนิยามความเป็นพลเมืองในรัฐไทยในทุกยุคสมัยนับตั้งแต่ประเทศไทยกลายเป็นรัฐชาติสมัยใหม่จนถึงปัจจุบัน ซึ่งผู้วิจัยพบว่า ความเป็นพลเมืองในรัฐไทยมีความสัมพันธ์กับแนวคิด “ชาตินิยม” ที่อิงกับสถาบันกษัตริย์และสถาบันรัฐหรือผู้ปกครองอย่างแนบแน่น

3.1.1 พลเมืองกึ่งไพร่ในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ในช่วงเวลาก่อนที่สยามจะกลายเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ สยามมีรูปแบบการปกครองในลักษณะที่เรียกว่า “รัฐราชาธิราช” ที่ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองศูนย์กลางกับหัวเมืองและประเทศราชน้อยใหญ่มีลักษณะเป็นลำดับชั้น กษัตริย์แห่งศูนย์กลางจะมีฐานะเป็นผู้ให้การปกป้องและอุปถัมภ์หัวเมืองต่างๆ ขณะที่เมืองเหล่านั้นต้องแสดงความจงรักภักดีตอบแทน (ชงชัย วินิจจะกุล 2556:139-143; สมชาย ปรีชาศิลป์กุล 2554) ลักษณะการปกครองเช่นนี้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับผู้คนภายในรัฐเป็นแบบระบบ ‘ไพร่และทาส’ ผู้คนทั้งหลายต้องสังกัดอยู่ใต้ปกครองของมูลนายหรือเจ้าเมืองผู้ซึ่งต้องแสดงความจงรักภักดีต่อกษัตริย์อีกทอดหนึ่ง (ลิขิต ธีรเวคิน 2542: 45-50; ศศิประภา จันทะวงศ์ 2552: 42-43) จนเมื่อสยามเปลี่ยนแปลงรูปแบบรัฐเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า รัชกาลที่ 5 ได้นำไปสู่การเกิดสถานภาพใหม่ของผู้คนภายในรัฐภายใต้แนวคิดที่ว่าด้วย “ความเป็นพลเมือง”

ช่วงรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6 นับได้ว่าเป็นยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างสมบูรณ์ เพราะอำนาจสูงสุดของรัฐและอำนาจการบริหารประเทศอยู่ภายใต้สถาบันกษัตริย์เพียงแห่งเดียว (น คริน ทร เมฆ ไตรรัตน์ 2542: 110) พัฒนาการความเป็นพลเมืองในรัฐไทยในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงมีความสัมพันธ์กับประเด็นการรวมศูนย์อำนาจของสถาบันกษัตริย์อย่าง

ลึกซึ้ง โดยในสมัยรัชกาลที่ 5 การรวมศูนย์อำนาจมีจุดเน้นอยู่ที่การปฏิรูประบบการบริหารประเทศ ในขณะที่สมัยรัชกาลที่ 6 การรวมศูนย์อำนาจมีจุดเน้นที่การสร้างความรู้สึกร่วมกันภายใต้การนำของสถาบันกษัตริย์อันนำไปสู่การเกิดขึ้นของแนวคิด “ชาตินิยม” และเกิดกฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติฉบับแรกของรัฐไทย

กำเนิดแนวคิดความเป็นพลเมืองในรัฐไทย

ในสมัยรัชกาลที่ 5 รัฐไทยเข้าสู่กระบวนการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ การปฏิรูปเปลี่ยนแปลงประเทศด้านต่างๆ เป็นไปเพื่อสร้างองค์ประกอบของรัฐชาติสมัยใหม่ตามหลักสากลอันได้แก่ ดินแดน อำนาจอธิปไตย รัฐบาล และประชากร ซึ่งการสร้างองค์ประกอบด้านประชกรนั้น ได้นำไปสู่การวางรากฐานแนวคิด “ความเป็นพลเมือง” ในรัฐไทย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ความเป็นพลเมืองในรัฐไทยมีพัฒนาการที่สัมพันธ์กับการปฏิรูปประเทศอย่างน้อย 3 ประการด้วยกัน คือการปฏิรูประบบการบริหารแผ่นดิน นโยบายการเลิกทาส และการปฏิรูปการศึกษา

ช่วงเวลาที่ทั้งรัฐไทยและชาติตะวันตก (อังกฤษกับฝรั่งเศส) ต่างอ้างสิทธิเหนือดินแดนในภูมิภาคอุษาคเนย์ ได้มีการปักปันเขตแดน เพื่อกำหนดเส้นเขตแดนระหว่างรัฐให้ชัดเจน (ชงชัย วินิจจะกุล 2556: 199-206) รัฐไทย (ราชสำนักสยาม) ทำการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองให้เป็นระบบ ‘มณฑลเทศาภิบาล’ ตามอย่างรูปแบบปกครองประเทศอาณานิคมของอังกฤษ เพื่ออ้างสิทธิในการปกครองเหนือดินแดนหัวเมืองต่างๆ มีการแบ่งกลุ่มเมืองต่างๆ เป็น ‘มณฑล’ เช่น มณฑลพายัพ มณฑลนครราชสีมา มณฑลภูเก็ต แล้วส่งข้าราชการจากส่วนกลางไปปกครองแทนที่เจ้าเมืองเดิมและจัดรูปแบบบริหารแบบกรมกองตามแบบส่วนกลาง (เดวิด เค ้วยอจ 2556: 363-366) การปฏิรูปการบริหารแผ่นดินนี้ มีผลต่อผู้คนในมณฑลเหล่านั้น จากที่พวกเขาเคยอยู่ใต้ปกครองของเจ้านายหัวเมืองต่างๆ ต้องกลายมาเป็นผู้ใต้ปกครองของราชสำนักสยาม ดังนั้น การปฏิรูปมณฑลเทศาภิบาลเป็นนโยบายที่มีส่วนสำคัญในการวางรากฐานที่จะสร้างสมาชิกใหม่ของรัฐชาติสยาม

แนวคิดความเป็นพลเมืองในรัฐไทยยิ่งปรากฏชัดขึ้นจากนโยบายการเลิกทาสและเลิกไพร่ นโยบายนี้ทำให้ผู้คนชนชั้นไพร่และทาสที่เคยสังกัดกับเจ้าขุนมูลนายกลายมาเป็นสมาชิกของรัฐชาติโดยตรง ผู้คนภายในรัฐต้องทำหน้าที่ต่างๆ ตามนโยบายจากส่วนกลาง อาทิเช่น การถูกเกณฑ์ทหาร การเสียภาษี หรือเข้าสู่ระบบการศึกษา เป็นต้น (ผาสุกและคริส เบเคอร์ 2557: 85-86) และเมื่อพิจารณาพร้อมกันนโยบายการปฏิรูปการศึกษาซึ่งทำให้ทุกคนได้รับการเรียนการสอนในมาตรฐานเดียวกัน เช่น การพูดอ่านเขียนภาษาไทยกลาง การเรียนรู้หน้าที่ต่างๆ อันพึงมีต่อรัฐชาติ เป็นต้น สิ่งต่างๆ ดังกล่าวทำให้เกิดความรู้สึกถึงความเป็นพลเมืองของรัฐชาติในเวลาต่อมา (เดวิด เค ้วยอจ 2556: 377-380)

กล่าวได้ว่า การเกิดขึ้นของแนวคิดความเป็นพลเมืองในรัฐไทยคือผลจากกระบวนการที่รัฐไทย กลายเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ และความเป็นพลเมืองนี้ย่อมเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปและเปลี่ยนแปลง ประเทศไปสู่ความทันสมัยตามอารยธรรมตะวันตก (ลิขิต ธีรเวคิน 2542: 103-108) แต่ในด้านหนึ่ง แนวคิดความเป็นพลเมืองของรัฐไทยในยุคดังกล่าว ยังมีนัยยะของการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง อย่างเข้มข้น (เบน แอนเดอร์สัน 2546) เนื่องจากความเป็นพลเมืองที่เกิดขึ้นได้เปลี่ยนผู้คนที่เคยเป็นผู้ ได้ปกครองบรรดามูลนาบ กลายมาเป็นผู้ที่อยู่ใต้ปกครองของสถาบันกษัตริย์เพียงแห่งเดียว ลักษณะ ความเป็นพลเมืองที่มีสองด้านดังกล่าวข้างต้นยังปรากฏชัดเจน ในกฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติที่เกิดขึ้นใน รัชกาลที่ 6

จากชาตินิยมสู่กำเนิดกฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติในรัฐไทย

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า รัชกาลที่ 6 เกิดการทำทลายอำนาจสถาบันกษัตริย์ จากกลุ่มต่างๆ ดังเช่นกลุ่มหัวก้าวหน้า ‘กบฏ ร.ศ.130’ ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มุ่งจำกัด อำนาจของพระมหากษัตริย์ (นัฐพล ใจจริง 2554) หรือกลุ่มของสื่อสาธารณะ เช่น หนังสือ วารสาร หนังสือพิมพ์ ที่วิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลภายใต้สถาบันกษัตริย์ (Copeland 1993) ตลอดจน สถานการณ์โลกในขณะนั้น เช่นกรณีปฏิวัติในรัสเซียและจีนมีการโค่นล้มระบอบกษัตริย์ บริบทการ สั่นคลอนอำนาจสถาบันกษัตริย์ดังกล่าวนับเป็นการช่วงชิงการนิยามว่า ‘รัฐชาติสยาม’ ควรเป็นของ ใครหรือสถาบันใด (นิธิ เอียวศรีวงศ์ 2538) ซึ่งได้นำไปสู่การเกิดแนวคิด “ชาตินิยม” ที่สร้างโดย สถาบันกษัตริย์เพื่อตอบโต้การทำทลายทั้งภายในและความเปลี่ยนแปลงระดับโลก การเกิดขึ้นของ แนวคิดชาตินิยมนี้มีความเกี่ยวข้องกับแนวคิดความเป็นพลเมืองในรัฐไทยเป็นอย่างมาก

แนวคิดที่ว่าด้วย “ชาตินิยม” ของรัชกาลที่ 6 คือการสร้างสถาบันชาติ ศาสนา กษัตริย์ ให้เป็น สถาบันสูงสุดของรัฐชาติ (Barne 1993: 1-13) และพระองค์ทรงเสนอให้สถาบันกษัตริย์เป็นอันหนึ่ง อันเดียวกับรัฐชาติ เพราะสถาบันกษัตริย์เป็นผู้ปกป้องรัฐชาติและสร้างประโยชน์สุขให้แก่คนในรัฐ ชาติ อีกทั้งองค์กษัตริย์ยังเป็นพุทธมามกะตัวแทนศีลธรรมของชาติ หากผู้คนในรัฐชาติมีความ จงรักภักดีต่อสถาบันกษัตริย์ย่อมหมายถึงการรักตัวเองและส่งเสริมศีลธรรมให้ตัวเอง (ผาสุกและคริส เบเคอร์ 2546: 298; สายชล สัตยานุรักษ์ 2550: 706-707) ดังจะเห็นรูปธรรมการสร้างชาตินิยมในยุคนี้ ผ่านนโยบายและกิจกรรมต่างๆ เช่น การตั้งกองเสือป่าเพื่อสร้างความจงรักภักดีในหมู่ข้าราชการ การ ตอบโต้กลุ่มที่วิจารณ์รัฐบาลผ่านบทพระราชนิพนธ์ในสื่อต่างๆ หรือการนำแนวคิดสมัยใหม่ตามแบบ ตะวันตกอย่างการใช้นามสกุล เปลี่ยนแปลงรูปแบบธงชาติ ส่งเสริมการกีฬา การก่อตั้งมหาวิทยาลัย เพื่อการสร้างมวลชนที่ตระหนักถึงความเป็นชาติส่วนรวมมากกว่าความเป็นส่วนตัว (เดวิด เค วัยอาจ 2556: 396-405) แนวคิดชาตินิยมที่เกิดขึ้นในสมัยของรัชกาลที่ 6 ต้องการให้สมาชิกของรัฐชาติไทย ตระหนักถึงความเป็น ‘ชาติ’ ในความหมายที่เป็นสังคม บ้านเมือง วัฒนธรรมร่วมกัน รัชกาลที่ 6 ทรง

ใช้ชาตินิยมเพื่อทำให้ทุกคนสามารถจินตนาการได้ว่ามี “ชุมชนแห่งชาติไทย” เดียวกัน (Anderson 1991) ทั้งนี้ ชาตินิยมของทุกคนนั้นมีสถาบันกษัตริย์เป็นตัวแทนและมีอำนาจสูงสุด ซึ่งชาตินิยมในลักษณะนี้นักประวัติศาสตร์ไทยอย่าง ธงชัย วินิจจะกุล เรียกว่า “ราชาชาตินิยม” (ธงชัย วินิจจะกุล 2544: 56-65; ธงชัย วินิจจะกุล 2554: 45-58)

แนวคิดราชาชาตินิยมดังกล่าวมีผลต่อผู้คนในอาณาจักรไทยตั้งแต่การกำเนิดกฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติไทยขึ้น คือพระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ.130 (พ.ศ.2454) และพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456 เนื้อหาในกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ ด้านหนึ่งมีลักษณะเปิดกว้างให้ผู้คนในเขตแดนรัฐชาติสยามสามารถมีสัญชาติไทยได้โดยไม่มีกรกีดกัน ไม่ว่าจะเชื้อชาติ ภาษา วัฒนธรรมที่แตกต่าง หรือเพิ่งจะอพยพเข้ามาในดินแดนสยามก็ตาม (พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร 2550ก) ผู้คนจากที่มีสถานะเป็นไพร่ ทาส หรือบุคคลทั่วไป กลายมาเป็นพลเมืองของรัฐชาติอย่างเป็นทางการตามกฎหมายที่ระบุชัดเจนอันเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐชาติสมัยใหม่ (องค์ประกอบด้าน ‘ประชากร’) แต่ในอีกด้านหนึ่ง กฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติดังกล่าวสะท้อนถึงความพยายามที่จะลดทอนความแตกต่างระหว่างผู้คนในรัฐชาติ ทุกคนต้องกลมกลืนกับสังคมวัฒนธรรมไทยและมีความเชื่อมั่นทางการเมืองร่วมกัน (สมชาย ปรีชาศิลปกุล 2554; พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร 2550ก) ดังเช่นเนื้อหาในการแปลงสัญชาติมีข้อกำหนดให้ ‘ถือน้ำพิพัฒน์สัตยานุสัย’ เพื่อแสดงความจงรักภักดีต่อสถาบันกษัตริย์ หรือการแสดงออกถึงความเป็นไทย เช่น การใช้ภาษาไทย การนับถือศาสนาพุทธ เพื่อที่จะได้มีสัญชาติไทยอย่างสมบูรณ์ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การเป็นพลเมืองไทยหรือการเป็นสมาชิกของรัฐชาติไทยยังมีร่องรอยการเป็นผู้ได้ปกครองที่สืบเนื่องมาจากยุครัฐราชาธิราช (สมชาย ปรีชาศิลปกุล 2554)

พลเมืองกึ่งไพร่ : ความเป็นพลเมืองในรัฐไทยยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ความเป็นพลเมืองในรัฐไทยยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีลักษณะสำคัญ 2 ประการ ประการแรก การเกิดขึ้นของแนวคิดความเป็นพลเมืองในรัฐไทยเป็นผลมาจากกระบวนการที่อาณาจักรสยามได้กลายเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ สมาชิกของรัฐชาติคือ ‘พลเมือง’ ผู้ได้รับสิทธิจากรัฐและมีหน้าที่ต่างๆ ต่อรัฐ เช่น สิทธิในสัญชาติ หน้าที่ในการเสียภาษี เหนือกว่านั้นพลเมืองคือผู้ที่มีความรู้สึกร่วมกันในการเป็นส่วนหนึ่งหรือเป็นเจ้าของรัฐชาติ ในแง่นี้ ความเป็นพลเมืองในรัฐไทยได้สะท้อนถึงการนำแนวคิดทันสมัยตามอย่างโลกตะวันตกมาใช้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับผู้คนภายในรัฐ ประการที่สอง ความเป็นพลเมืองในรัฐไทยยุคนี้ซึ่งมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่สถาบันกษัตริย์ในทุกด้าน ผู้คนภายในรัฐจึงเปรียบเสมือนเป็นผู้ได้ปกครองของสถาบันกษัตริย์เพียงแห่งเดียว เนื้อหาเรื่องสิทธิเสรีภาพของแนวคิดความเป็นพลเมืองยังไม่ปรากฏขึ้นในยุคนี้ ดังจะเห็นจากกฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติที่เกิดขึ้น มุ่งหมายให้สมาชิกของรัฐมีความจงรักภักดีต่อสถาบันกษัตริย์ผู้ซึ่งเป็นตัวแทนของ

รัฐชาติภายใต้แนวคิดชาตินิยมที่รัชกาลที่ 6 ทรงสร้างขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนภายในรัฐกับรัฐชาติจึงยังคงมีร่องรอยแบบผู้ได้ปกครองเจกในสมัยจารีตอยู่ในด้านหนึ่ง สมาชิกรัฐไทยยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงมีสถานะไม่ต่างจากการเป็นไพร่ในสมัยรัฐราชาธิราช ซึ่งผู้วิจัยประสงค์เรียกว่าการมีสถานะเป็น “พลเมืองกึ่งไพร่”

แม้ในยุคต่อมา เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองล้มเลิกระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในปี พ.ศ.2475 ลักษณะความเป็นพลเมืองที่ผสมผสานทั้งแนวคิดแบบทันสมัยและแบบจารีตยังคงปรากฏให้เห็นอยู่ โดยเฉพาะช่วงเวลาที่เกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีการใช้แนวคิดชาตินิยมคล้ายคลึงกับในสมัยรัชกาลที่ 6 เพียงแต่เปลี่ยนจากการส่งเสริมให้นิยมกษัตริย์เป็นการส่งเสริมให้นิยมรัฐบาล (ที่กุมอำนาจโดยฝ่ายทหาร) หากพลเมืองในรัฐไทยยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์สะท้อนมาจากแนวคิดชาตินิยมแบบกษัตริย์นิยม ความเป็นพลเมืองในรัฐไทยยุคสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สะท้อนมาจากแนวคิดชาตินิยมเชื้อชาติไทย

3.1.2 ความเป็นพลเมืองแบบรัฐนิยมได้ร่เมงของชาตินิยมเชื้อชาติไทย

เมื่อประเทศสยามเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 แม้จะมีแนวคิดว่าด้วยเรื่อง “ราษฎร” ของปรีดี พนมยงค์ แกนนำคนสำคัญของคณะราษฎร พยายามสร้างสมาชิกของรัฐชาติในระบอบใหม่ให้เป็นผู้ที่มี “เสรีภาพ เสมอภาพและภรรครภาพ” (ทวีป มหาสิงห์ 2556: 72-79) ซึ่งแนวคิดเรื่อง “ราษฎร” ดังกล่าวมีลักษณะเชื่อมโยงกับประเด็น “สิทธิความเป็นพลเมือง” อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้คนที่อยู่ภายใต้รัฐชาติสมัยใหม่ (Marshall อ้างใน ชีรยุทธ บุญมี 2546ก:166-168; ชีรยุทธ บุญมี 2546ข: 62) แต่กระนั้น พัฒนาการความเป็นพลเมืองในรัฐไทยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองไปจนถึงช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ทศวรรษ 2480 ไม่ได้มีส่วนเชื่อมโยงกับแนวคิดว่าด้วยเรื่อง “ราษฎร” หรือ “สิทธิความเป็นพลเมือง” ดังกล่าวเลย หากแต่สะท้อนมาจากแนวคิดชาตินิยมว่าด้วยการเป็นชนชาติไทยที่ยิ่งใหญ่ โดยปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจนในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 สมัยรัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม

ชาตินิยมเชื้อชาติไทย

แนวคิดเรื่องการเป็นชนชาติที่ยิ่งใหญ่เริ่มก่อตัวขึ้นในประเทศสยามช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ดังเช่นปรากฏในหนังสือเรื่อง “หลักไทย” ที่เขียนโดยขุนวิจิตรมาตรา ใจความกล่าวถึงการอพยพของชนชาติไทยที่มาจากเทือกเขาอันไตอันไกลถึงมองโกเลียและมีอาณาจักรที่ยิ่งใหญ่ในอุษาคเนย์ แต่ต้องสูญเสียให้ชาติตะวันตกในเวลาต่อมา ชนชาติไทยจึงเป็นชนชาติที่ยิ่งใหญ่พวกหนึ่งในโลก และ ‘ชาติ’ ที่เคยเป็นของสถาบันกษัตริย์ได้เปลี่ยนมาเป็นของสามัญชนที่มีประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และภาษาร่วมกัน (ผาสุกและคริส เบเคอร์ 2557: 158-159) แนวคิดเรื่องการ

เป็นชนชาติที่ยิ่งใหญ่ที่ถูกนำมาใช้อย่างเป็นรูปธรรมในสมัยรัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นรากฐานของแนวคิดชาตินิยมในความหมายที่มุ่งนิยมเชื้อชาติไทย (โดยผู้วิจัยจะเรียกชาตินิยมรูปแบบนี้ว่า “ชาตินิยมเชื้อชาติไทย”) ท่ามกลางบริบทการทำทลายอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจภายในรัฐไทยเองและบรรยากาศสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งกระแสชาตินิยมเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายทั่วโลก รวมถึงภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (จอห์น แบสตัน 2529)

ในด้านหนึ่ง แนวคิดว่าด้วยเรื่อง “ชาตินิยมเชื้อชาติไทย” มีผลต่อการกำหนดนิยามความเป็นพลเมืองไทยดังเช่นการออกนโยบาย “รัฐนิยม”¹ ซึ่งเป็นนโยบายที่สะท้อนถึงแนวคิดชาตินิยมเชื้อชาติไทยในสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม โดยเริ่มประกาศใช้ทั้งหมด 12 ฉบับ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2482 ถึงปี พ.ศ.2485 มีฐานะเป็นกฎหมายบังคับใช้กับทุกคนในรัฐไทย

ความเป็นพลเมืองแบบรัฐนิยม

เนื่องด้วยนโยบายรัฐนิยมเป็นนโยบายที่เข้าไปเปลี่ยนวิถีชีวิตและความรู้สึกนึกคิดของผู้คนให้นิยมชมชอบในอำนาจของรัฐผ่านการสร้างชาติและวัฒนธรรมขึ้นมาใหม่ที่ชาติและวัฒนธรรมของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (สายชล สัตยานุรักษ์ 2557: 33) ผู้วิจัยเห็นว่า เนื้อในนโยบายรัฐนิยมสะท้อนลักษณะความเป็นพลเมืองในรัฐไทย 2 ประการด้วยกัน ประการแรก พลเมืองไทยต้องเป็นไทยที่เป็นหนึ่งเดียวกัน ดังปรากฏในเนื้อหาประกาศฉบับที่ 3 ไม่ให้มีการเรียกชื่อชาวไทยเหนือไทยอีสาน ไทยใต้ หรือไทยมุสลิม โดยให้เรียกว่า “ไทย” ทั้งหมดไม่มีการแบ่งแยก เช่นเดียวกับเนื้อหาประกาศฉบับที่ 9 ให้ชาวไทยรู้สึกเป็นเกียรติในการใช้ภาษาไทย และทุกคนต้องอ่านออกเขียนภาษาไทยมาตรฐาน (ไทยกลาง) ได้ และไม่ควรเอาสำเนียงท้องถิ่นมาเป็นเครื่องแสดงความแตกแยก ทุกคนต้องถือว่าเป็นคนไทย เนื้อหาประกาศทั้ง 2 ฉบับ แสดงให้เห็นว่ารัฐไทยมีนโยบายที่จะผสมกลมกลืนผู้คนในรัฐให้เป็นหนึ่งเดียวกันภายใต้คำว่า “ไทย” โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความสามัคคีของคนในชาติและร่วมกันสร้างชาติให้เป็นที่ยิ่งใหญ่ ทั้งนี้ภายใต้คำว่า “ไทย” ยังมุ่งที่จะหมายถึงความเป็นไทยจากส่วนกลางหรือภาคกลาง ซึ่งทำให้กลุ่มวัฒนธรรมภูมิภาคอื่นไม่สามารถเป็นส่วนหนึ่งของ “ชุมชนชาติไทยได้” (อนุธิร์ เศษเทวพร 2555) ประการต่อมา พลเมืองไทยต้องเป็นผู้เจริญ ดังปรากฏในเนื้อหาประกาศฉบับที่ 10 และฉบับที่ 11 ที่มุ่งเน้นให้คนไทยปฏิบัติตนเป็นผู้เจริญตามอย่างสากลขณะเดียวกันก็ส่งเสริมวัฒนธรรมอันดีของชาติ เช่น ต้องแต่งกายสุภาพแบบสากล การปฏิบัติตนอย่างมีระเบียบวินัย การใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ทั้งด้านสังคม ร่างกาย และจิตใจ เป็นต้น การเป็น

¹ ุรายนโยบาย “รัฐนิยม” ละเอียคในภาคผนวก

พลเมืองในรัฐไทยอย่างผู้เจริญนี้ เพื่อที่ต้องการแสดงให้ต่างชาติเห็นว่าประเทศไทยมีความศิวิไลซ์ มีความเจริญทัดเทียมอารยะประเทศ (ผาสุกและคริส เบเคอร์ 2557: 185-188)

อย่างไรก็ดีผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า ลักษณะความเป็นพลเมืองตามนโยบายรัฐนิยมดังกล่าวมีความซ้อนแย้งในตัวเอง กล่าวคือ ในประเด็นที่กล่าวถึงพลเมืองไทยต้องเป็น ‘ไทยที่เป็นหนึ่งเดียวกัน’ ที่จะสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับรัฐชาติและมุ่งหมายให้ทุกคนรู้สึกเป็นเจ้าของประเทศชาติร่วมกัน แต่การที่นโยบายนี้พยายามผสมกลมกลืนผู้คนในรัฐไทยซึ่งมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ (เช่น กลุ่มชาวลาว กลุ่มคนเมือง กลุ่มชาวมลายู หรือกลุ่มชาติพันธุ์บนที่สูง รวมถึงกลุ่มคนจีนในหัวเมืองต่างๆ) มีนัยยะของการสร้างพลเมืองภายใต้ “ความเป็นไทย” ที่ต้องเชื่อฟังและทำตามคำสั่งนโยบายของรัฐ ดังปรากฏในคำขวัญที่รัฐบาลพยายามโฆษณาว่า “เชื้อผู้นำ ชาติพันธุ์ภัย”

ความเป็นพลเมืองในรัฐไทยนับจากเปลี่ยนแปลงการปกครองถึงช่วงก่อนขึ้นทศวรรษ 2500 จึงอาจกล่าวว่าเป็น “พลเมืองแบบรัฐนิยม” ซึ่งมีลักษณะไม่ต่างจากความเป็นพลเมืองในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่รัฐไทยพยายามกลืนกลายผู้คนอันหลากหลายในรัฐชาติให้กลายเป็นหนึ่งเดียวกัน และอยู่ภายใต้อำนาจรัฐที่รวมศูนย์ไว้กับผู้ปกครองเพียงผู้เดียว



ภาพที่ 3.1 สื่อสิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายรัฐนิยม สมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม

3.1.3 พลเมืองดีมีค่านิยม 12 ประการ : มรดกตกทอดของความเป็นพลเมืองแบบกษัตริย์นิยมและรัฐนิยม

นับตั้งแต่ทศวรรษ 2500 ถึงทศวรรษ 2530 ช่วงเวลาเดียวกับบริบทสงครามเย็น ความเป็นพลเมืองในประเทศไทยมีรูปแบบที่ผสมผสานระหว่างความเป็นพลเมืองแบบกษัตริย์นิยมกับความเป็นพลเมืองแบบรัฐนิยมซึ่งเป็นมรดกตกทอดมาจากยุคก่อน ประเทศไทยในยุคนี้มีการบริหารโดยบรรดาทหาร นักการเมืองเป็นส่วนใหญ่ เช่น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ สืบเนื่องถึงจอมพลถนอม กิตติขจร ตลอดจนรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ หรือแม้แต่รัฐบาลพลเรือน เช่น สมัยของควง อภัยวงศ์ สมัยกึ่งกฤษณ์ ปราโมช ต่างมีแนวคิดการสร้างชาติโดยอิงกับสถาบันกษัตริย์ พยายามนิยาม “ชาติ” เป็นของสถาบันกษัตริย์โดยมีนัยยะของการสร้างอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองแต่ละสมัย (ผาสุกและคริส เบเคอร์ 2557: 234-275 ; สายชล สัตยานุรักษ์ 2550: 107-122; 221-236) ดังจะเห็นตัวอย่างความเป็นพลเมืองอันเป็นมรดกตกทอดมาจากยุคก่อนดังกล่าวจากนโยบายจำแนก ‘ชนกลุ่มน้อย’ ด้วยเกณฑ์เรื่องความมั่นคงของรัฐและความเข้มข้นของความจงรักภักดีต่อสถาบันกษัตริย์เป็นสำคัญ (ผู้วิจัยจะกล่าวโดยละเอียดในหัวข้อที่ 2)

จวบจนทศวรรษ 2540 การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ความเป็นพลเมืองในประเทศไทยในยุคนี้เริ่มเชื่อมโยงกับภาคประชาชนมากขึ้น เช่นในประเด็นการใช้สิทธิพลเมือง ภาคประชาชนเริ่มมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่างๆ ได้ สามารถทำประชามติในประเด็นสาธารณะ หรือในประเด็นกฎหมายสัญชาติ มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเอื้อให้ภาคประชาชนได้ประโยชน์มากขึ้น เช่น ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง พ.ศ.2543 ที่เปิดโอกาสให้กลุ่มชาติพันธุ์บนที่สูงที่อยู่ในพื้นแผ่นดินไทยมาแต่ก่อนเกิดรัฐชาติสามารถได้รับสัญชาติไทย เป็นต้น ทั้งนี้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมอย่างยิ่งในการผลักดันให้รัฐเข้ามาแก้ปัญหาของชนกลุ่มน้อย ดังกรณีการประชุมเรียกร้องเพื่อให้ได้สัญชาติและประเด็นปัญหาเรื่องที่ทำกินของชนเผ่าและชาติพันธุ์ช่วงปี พ.ศ.2542 หน้าศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่ เกิดการปะทะกันระหว่างรัฐและชาวบ้าน มีการสลายการชุมนุม และนำไปสู่การเจรจาทางออก (ลาเคละ จะทอ 2550: 108-140)

อย่างไรก็ตาม หากเมื่อพิจารณาในบริบททศวรรษ 2550 โดยเฉพาะในสถานการณ์ทางการเมืองของไทยที่ยังไร้เสถียรภาพ มีการรัฐประหารถึง 2 ครั้งในปี พ.ศ.2549 และปี พ.ศ.2557 ได้เป็นเหตุปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้แนวคิด “ชาตินิยม” ทั้งในแบบกษัตริย์นิยมและรัฐนิยม กลับมามีความสำคัญต่อการกำหนดความเป็นพลเมืองไทยดังเช่นในยุคบริบทสงครามเย็น

ผู้วิจัยจะชี้ให้เห็น “ความเป็นพลเมืองไทย” ในมุมมองของรัฐไทยในยุคทศวรรษ 2550 อย่างเป็นรูปธรรมผ่านการพิจารณา นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกของรัฐโดยตรง ดังเช่นสื่อสิ่งพิมพ์ที่รัฐไทยเผยแพร่เกี่ยวกับเรื่อง “พลเมืองกับประชาธิปไตย” และนโยบายสำหรับให้สมาชิกของรัฐปฏิบัติตามอย่าง “ค่านิยม 12 ประการ” ซึ่งเป็นสิ่งแสดงถึงลักษณะความเป็นพลเมืองตามแบบที่รัฐไทยปรารถนา ยิ่งกว่านั้นยังสะท้อนไปถึงแนวคิด “ชาติไทยนิยม” และกฎหมายว่าด้วยเรื่องสัญชาติ

ในจุดสารเรื่อง “พลเมืองในระบอบประชาธิปไตย” ใช้นิยามคำว่า “พลเมือง” ไว้ดังนี้

“พลเมือง” หมายถึง หมู่คนที่หนึ่งของประเทศใดประเทศหนึ่ง เช่น ปัจจุบันนี้ ประเทศไทยมีพลเมือง 60 ล้านคน คำว่า พลเมือง แปลว่า กำลังของเมือง หมายถึง คนทั้งหมดซึ่งเป็นกำลังของประเทศ ทั้งในทางเศรษฐกิจ การทหาร และอำนาจต่อรองกับประเทศอื่น โดยความหมายของคำว่า พลเมือง จึงหมายถึงคนที่สนับสนุนเป็นกำลังอำนาจของผู้ปกครอง เป็นคนที่อยู่ในการควบคุมดูแลของผู้ปกครอง เช่น รัฐบาลมีหน้าที่บริหารประเทศเพื่อให้พลเมืองอยู่ดีกินดี

(สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2555: 10)

สื่อสิ่งพิมพ์จากฝ่ายนิติบัญญัติที่ตีพิมพ์เมื่อ พ.ศ.2555 นี้ นับได้ว่าเป็นหนึ่งรูปธรรมที่สะท้อนถึงความเป็นพลเมืองไทยแบบที่รัฐไทยปรารถนา ด้วยเหตุที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสถาบันทางการเมืองสำคัญที่เป็นตัวแทนของคนในรัฐ มีหน้าที่รับผิดชอบทั้งการออกกฎหมายและเสนอนโยบายระดับชาติ สิ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติแสดงออกย่อมเป็นสิ่งที่กระทบต่อสมาชิกของรัฐ โดยตรง เช่นเดียวกันกับฝ่ายรัฐบาลที่มโนนโยบายเกี่ยวกับสมาชิกของรัฐที่รัฐปรารถนาต้องการ ดังเช่นในคำประกาศ “คำนิยาม 12 ประการ” จากฝ่ายตัวแทนฝ่ายรัฐบาลหลังการรัฐประหาร (เมื่อวันที่ 22 เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2557)

“คำนิยาม 12 ประการ”

- 1) มีความรักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์
- 2) ซื่อสัตย์ เสียสละ อดทน มีอุดมการณ์ในสิ่งที่ดีงามเพื่อส่วนรวม
- 3) กตัญญูต่อพ่อแม่ ผู้ปกครอง ครูบาอาจารย์
- 4) ใฝ่หาความรู้ หมั่นศึกษาเล่าเรียนทั้งทางตรงและทางอ้อม
- 5) รักษาวัฒนธรรมประเพณีไทยอันงดงาม
- 6) มีศีลธรรม รักษาความสัตย์ หวังดีต่อผู้อื่น เผื่อแผ่และแบ่งปัน
- 7) เข้าใจเรียนรู้การเป็นประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ถูกต้อง
- 8) มีระเบียบวินัย เคารพกฎหมาย ผู้น้อยรู้จักการเคารพผู้ใหญ่
- 9) มีสติรู้ตัว รู้คิด รู้ทำ รู้ปฏิบัติตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
- 10) รู้จักดำรงตนอยู่โดยใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รู้จักอดออมไว้ใช้เมื่อจำเป็น มีไว้พอกินพอใช้ ถ้าเหลือก็แจกจ่ายจำหน่าย และพร้อมที่จะขยายกิจการเมื่อมีความพร้อม เมื่อมีภูมิคุ้มกันที่ดี

- 11) มีความเข้มแข็งทั้งร่างกายและจิตใจ ไม่ยอมแพ้ต่ออำนาจฝ่ายต่ำหรือกิเลส มีความละอายเกรงกลัวต่อบาปตามหลักศาสนา
 - 12) คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม และของชาติมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว
- ตนเอง

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)
กล่าวในรายการคืนความสุขให้คนในชาติ วันที่ 12 กรกฎาคม 2557

ฝ่ายรัฐบาลเป็นอีกหนึ่งสถาบันสำคัญทางการเมืองมีหน้าที่ในการบริหารประเทศผ่านการใช้นโยบาย หรือการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประเทศชาติ นโยบายของรัฐบาลย่อมมีผลกระทบและมีความเกี่ยวข้องกับสมาชิกของรัฐโดยตรงเช่นกัน

ผู้วิจัยมีข้อสังเกต 3 ข้อต่อความหมายของคำว่า “พลเมือง” จากฝ่ายนิติบัญญัติและเนื้อหาของ “คำนิยาม 12 ประการ” ดังนี้ ข้อแรก รัฐไทยมุ่งเน้นกล่าวถึง “พลเมืองไทย” ในด้านที่ต้องทำหน้าที่ต่อรัฐโดยไม่ได้กล่าวถึงเรื่องสิทธิแต่ประการใด ดังตัวอย่างที่ฝ่ายนิติบัญญัติกล่าวว่า “...ความหมายของคำว่า พลเมือง จึงหมายถึงคนที่สนับสนุนเป็นกำลังอำนาจของผู้ปกครอง เป็นคนที่อยู่ในการควบคุมดูแลของผู้ปกครอง...” ในขณะที่ประกาศ “คำนิยาม 12 ประการ” มีข้อที่กล่าวถึงการปฏิบัติตนเพื่อส่วนรวมและประเทศชาติ เช่น คำนิยามประการที่ 12 “คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม และของชาติมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัวตนเอง” แสดงให้เห็นว่า รัฐไทยต้องการพลเมืองไทยที่มีความเชื่อมโยงกับความเป็นพลเมืองไทยในยุคก่อนทศวรรษ 2530 เฉกเช่น ในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงครามจากนโยบาย “รัฐนิยม” อันมีลักษณะที่มองสมาชิกในรัฐไทยเป็นดั่ง ‘ผู้ถูกปกครอง’ ผู้ที่ต้องเชื่อฟังผู้นำและสนับสนุนความเข้มแข็งของรัฐ (สายชล สัตยานุรักษ์ 2557: 33)

ข้อต่อมา “พลเมืองไทย” ในสายตาของรัฐจะต้องเป็นผู้ที่แสดงถึงความจงรักภักดีต่อ “ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์” โดยเฉพาะสถาบันพระมหากษัตริย์ที่รัฐไทยต้องการให้สมาชิกของรัฐแสดง ความจงรักภักดีต่อสถาบันในทุกกรณี ดังปรากฏในคำนิยามประการที่ 1 ประการที่ 9 และประการที่ 10 หรือแม้แต่การส่งเสริมประชาธิปไตยที่ควรกล่าวถึงเรื่องสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค แต่รัฐไทยยังแทรกสถาบันกษัตริย์ไปด้วยดังที่ว่า “เข้าใจเรียนรู้ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่ถูกต้อง” กล่าวได้ว่าความเป็นพลเมืองไทยใน พ.ศ.2557 จึงมีลักษณะที่สะท้อนย้อนไปถึง “พลเมืองไทย” ในสมัยรัชกาลที่ 6 และสมัยรัฐบาลทหารในช่วงทศวรรษ 2500 ถึงทศวรรษ 2530 อันเป็นพลเมืองไทยที่ถูกเรียกร้องให้ต้องแสดงความจงรักภักดีต่อสถาบันกษัตริย์ อันเป็นสถาบันสูงสุดของ รัชชาติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็น “พลเมืองไทยแบบราชาชาตินิยม”

ภาพที่ 3.2 ค่านิยม 12 ประการ นโยบายของรัฐบาลทหารยุคหลังเหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ.2557

3.1.4 ความเป็นพลเมืองแบบ 'รัฐมาก่อนคน' กับผลลัพธ์ต่อชนกลุ่มน้อย

เมื่อมองภาพรวมความเป็นพลเมืองในรัฐไทยจากมุมมองหรือปฏิบัติการของรัฐไทยในแต่ละยุคสมัยอาจสรุปได้ว่า มีลักษณะจรรโลงโครงสร้างทางการเมืองแบบรวมศูนย์อำนาจเสมอมา (สายชล สัตยานุรักษ์ 2550; เบน แอนเดอร์สัน 2546) ดังเห็นในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พลเมืองไทยคือผู้มีความจงรักภักดีต่อสถาบันกษัตริย์ ขณะที่ในยุคเชื้อชาติไทยนิยมหรือยุครัฐนิยม พลเมืองไทยสนับสนุนนิยมชมชอบอำนาจของรัฐบาลทหารภายใต้ความรู้สึกรับเป็นชนชาติที่ยิ่งใหญ่ สืบเนื่องต่อมาในรัฐบาลทหาร เช่น สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หรือพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่ความเป็นพลเมืองในรัฐไทยถูกกำหนดทั้งจากแนวคิดราชาชาตินิยมกับรัฐนิยมควบคู่กัน และยังคงเป็นมรดกตกทอดมาจนถึงในยุคทศวรรษ 2550 ผ่านรูปแบบนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องหน้าที่พลเมืองหรือการเป็นพลเมืองที่ดี ดังเช่น นโยบาย "ค่านิยม 12 ประการ"

เมื่อพิจารณาผลลัพธ์ของพัฒนาการความเป็นพลเมืองไทยดังกล่าวข้างต้น ซึ่งหากมองในมิติทางกฎหมาย ด้านหนึ่งเสนอว่าความเป็นพลเมืองในรัฐไทยมีลักษณะที่พยายามขจัดปัญหาคนไร้รัฐและคนไร้สัญชาติเสมอ โดยยุคก่อนทศวรรษ 2500 มุ่งเน้น 'การกลืนกลาย' (assimilation) ให้ผู้คนในรัฐกลายเป็นไทย เปิดกว้างให้คนต่างด้าวสามารถเป็น 'คนไทย' ด้วยหลักดินแดนและหลักการแปลงสัญชาติอย่างสะดวก อาจจะมีช่วงทศวรรษ 2510 ที่มีกฎหมายมีลักษณะ 'กีดกัน' (exclusion) คนต่างด้าวด้วยเหตุผลทางการเมืองและบริบทสงครามเย็น ทว่าสุดท้ายแล้วในยุคปัจจุบัน กฎหมายมีลักษณะที่มีความพยายามใช้หลักมนุษยธรรมในการกำหนดนโยบายเรื่องสัญชาติมากขึ้น เช่น มีการออกสำรวจคนไร้รัฐ จัดหาสวัสดิการพื้นฐานแก่ผู้ไร้สัญชาติ โดยเฉพาะเด็กและเรื่องการศึกษา เป็นต้น (พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรลา สายสุนทร 2550) ขณะที่อีกมุมมองทางกฎหมายเห็นแย้งว่า การจะได้เป็นคนที่มีสัญชาติไทยไม่ได้ขึ้นอยู่กับหลักกฎหมายตายตัว หากแต่ขึ้นอยู่กับบริบททางการเมือง อำนาจรัฐสภาพสังคม ในช่วงเวลานั้นๆ อาทิเช่น กฎหมายแปลงชาติ ร.ศ.130 และพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2456 มีจุดมุ่งหมาย 'รวมเข้า' (inclusion) ผู้คนมาเป็นสมาชิกของรัฐสยาม เพื่อมิให้ไปเป็นคนในบังคับของประเทศล่าอาณานิคม หรือในสมัยอำนาจรัฐบาลเผด็จการทหาร กฎหมายสัญชาติมักมีลักษณะ 'กีดกัน' คนที่ไม่มีเชื้อสายไทยหรือคนต่างด้าว ดังเช่น ประกาศคณะปฏิวัติ 337 (พ.ศ.2515) ด้วยเหตุผลว่าคนต่างด้าวยังไม่มีความจงรักภักดีต่อสถาบันหลักของชาติและเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ กระทั่งปัจจุบัน แม้กฎหมายว่าด้วยสัญชาติจะเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวบางกลุ่มสามารถขอสัญชาติ

ไทยมากขึ้น แต่กฎหมายยังยึดโยงกับเรื่องความจงรักภักดีต่อสถาบันหลักของชาติและความมั่นคงของ
รัฐอย่างเหนียวแน่น พัฒนาการความเป็นพลเมืองในรัฐไทยจึงยังคงมุ่งเน้นความสำคัญของรัฐมากกว่า
ผู้คนในรัฐ (สมชาย ปรีชาศิลป์กุล 2554)

วิธีคิดต่อความเป็นพลเมืองในรัฐไทยที่ให้ความสำคัญต่อ ‘รัฐมาก่อนคน’ นั้นได้สะท้อนถึง
ผลลัพธ์พัฒนาการความเป็นพลเมืองในรัฐไทยในมุมมองที่สองซึ่งเป็นมุมมองที่มีผลต่อผู้คนในรัฐชาติ
โดยวิธีคิดแบบรัฐมาก่อนคนนั้นเชื่อมโยงกับข้อวิเคราะห์ทางสังคมศาสตร์ที่เสนอว่า นับตั้งแต่รัฐไทย
กลายเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ รัฐพยายามจัดความสัมพันธ์กับผู้คนภายในรัฐภายใต้วิธีคิดที่เรียกว่า “พื้นที่
เชิงชาติพันธุ์” (ethno – spatial) คือการมองกลุ่มคนที่มีความแตกต่างทางชาติพันธุ์และอยู่ไกลจาก
ศูนย์กลางอำนาจ (ความเป็นไทยและเมืองกรุงเทพ) ดังเช่น ชาวป่าชาวเขาและชาวบ้าน ว่ามีความเป็น
“คนอื่น” (the others) ที่คือยกว่า ล้าสมัยและป่าเถื่อน ดังนั้นรัฐจึงมีความชอบธรรมในการเข้าไป
ปกครองและนำพาสู่ความศิวิไลซ์ วิธีคิดต่อสมาชิกในรัฐเช่นนี้ทำให้กลุ่มคนที่ห่างไกลทั้งเรื่อง
ระยะทางและอัตลักษณ์วัฒนธรรมจากความเป็นไทยกรุงเทพกลายเป็น “คนอื่นในแดนตน” (the other
within) (Thongchai 2000) วิธีคิดการมองผู้คนในรัฐว่าเป็นผู้ต่อยกอย่างคงสืบเนื่องมาถึงชนชั้นนำและ
ผู้ปกครองไทยในยุคต่อมา ที่มุ่งเน้นให้สมาชิกของรัฐต้อง ‘เชื่อผู้นำ’ ว่าเป็นผู้ปกครองที่ดี และสมาชิก
ของรัฐต้องมีความ ‘รู้ที่ต่ำที่สูง’ น้อมรับอำนาจของรัฐ (สายชล สัตยานุรักษ์ 2550) นอกจากแนวคิด
แบบ ‘รัฐมาก่อนคน’ หรือการมองผู้คนในรัฐว่าเป็น ‘คนอื่นในแดนตน’ ปรากฏชัดเจนในนโยบายการ
จำแนก “ชนกลุ่มน้อย” ของรัฐไทยที่สะท้อนไปถึงความมั่นคงและอำนาจของรัฐ รวมถึงการมองชน
กลุ่มน้อยว่าเป็นคนอื่นที่ยังไม่มีสิทธิเป็นคนไทยได้แม้จะอยู่ในดินแดนไทยแล้วก็ตาม พวกเขายังเป็น
เพียง “พลเมืองบางส่วน” เท่านั้น (Pitch 2007; พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ 2551)

อย่างไรก็ดี พัฒนาการความเป็นพลเมืองในรัฐไทยดังกล่าวข้างต้นมีลักษณะเป็นบรรทัดฐาน
(normative) หรือมีรูปแบบเป็นไปตามนโยบายของรัฐหรือผู้ปกครองที่ประสงค์ต้องการ โดยยังมีได้
มุมมองในมุมที่ว่าความเป็นพลเมืองสัมพันธ์และมีผลต่อผู้คนภายในรัฐชาติแต่ละยุคสมัย ซึ่งหากพิจารณา
ในช่วงก่อนสงครามเย็นจะเริ่มขึ้น นโยบายด้านความเป็นพลเมืองของรัฐไทย มิได้บังคับใช้ต่อทุกผู้ทุก
คนภายในรัฐไทยอย่างครอบคลุมทุกพื้นที่ เนื่องจากกลไกและอำนาจของรัฐยังมีจำกัด ผู้คนที่อยู่ตาม
ป่าเขาหรือชนบทที่ห่างไกลได้เป็นพลเมืองไทยเพียงแต่ในนามตามกฎหมายที่ค่อนข้างเปิดกว้างให้ทุก
คนภายในรัฐชาติเป็นพลเมืองไทย หากแต่ในทางปฏิบัติพวกเขายังคงดำรงชีวิตตามปกติ (สมชาย
ปรีชาศิลป์กุล 2544: 21-27) และผู้คนตามป่าเขาหรือชนบท เช่น กลุ่มชาติพันธุ์บนที่สูง ชนกลุ่มน้อย
บริเวณชายแดน ที่อยู่ห่างไกลจากอำนาจรัฐดังเช่น จังหวัด อำเภอบ หรือตำบล ยังไม่ถูกขจัดเกลามาให้เป็น
พลเมืองไทยในแบบที่รัฐต้องการ พวกเขายังไม่เป็นพลเมืองแบบกษัตริย์นิยมหรือแบบรัฐนิยมใน
ชีวิตประจำวัน ครั้นเมื่อประเทศไทยเข้าสู่บริบทสงครามเย็นเป็นต้นมา ลักษณะความเป็นพลเมืองแบบ
ที่รัฐไทยเป็นผู้กำหนดเริ่มมีผลกับผู้คนในรัฐชาติในทางปฏิบัติมากขึ้น เนื่องจากนโยบายการพัฒนา

ประเทศควบคุมการต่อต้านภัยคอมมิวนิสต์ สามารถทำให้กลไกอำนาจของรัฐแผ่ขยายครอบคลุมทุกพื้นที่ ผู้คนตามป่าเขาและชนบทห่างไกลมีการปฏิสัมพันธ์กับรัฐมากขึ้น (สมชาย ปรีชาศิลป์กุล 2544: 36-39) อำนาจรัฐเริ่มมีบทบาทต่อชีวิตประจำวันของผู้คนผ่านโครงการและนโยบายต่างๆ เช่น การสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานในเขตพื้นที่ห่างไกล สร้างหน่วยงานภาครัฐและข้าราชการครอบคลุมทุกพื้นที่ รวมทั้งใช้นโยบายที่เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของสมาชิกในรัฐชาติ เช่น สิทธิด้านการศึกษา สาธารณสุข สิทธิในการใช้ทรัพยากร การมีทะเบียนบ้านและบัตรประชาชนเริ่มมีความสำคัญต่อการได้รับสิทธิต่างๆ มากขึ้น (ผาสุกและคริส เบเคอร์ 2557: 239) กล่าวอีกด้านหนึ่ง รัฐไทยสามารถที่จะเข้าไปปกครองชีวิตและการดำรงอยู่ในชีวิตประจำวันของผู้คน ในรัฐหรือสิ่งที่ Michel Foucault เรียกว่า “การบริหารจัดการชีวิตประชาชน” (governmentality) ผ่านการใช้เครื่องมือต่างๆ เช่น การล่ามโนครวั การจัดทำบัตรประจำตัว การเก็บสถิติการเกิดการตาย รวมไปถึงนโยบายเรื่องสวัสดิการ สาธารณสุข เครื่องมือเหล่านี้คือ “เทคโนโลยีทางอำนาจ” (technology of power) ของรัฐในการใช้อำนาจอันซับซ้อนเพื่อควบคุมปกครองผู้คนอย่างชอบธรรม โดยผู้คนในรัฐรู้สึกถึงความสำคัญจำเป็นของรัฐ และไม่ต่อต้านอำนาจของรัฐผู้ปกครอง (รัชนี ประดับ 2556 และ แบร์รี สมาร์ท 2555: 235-249)

นับจากช่วงสงครามเย็นเป็นต้นมา วิธีคิด แนวนโยบายและปฏิบัติการเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองของรัฐไทยสามารถบังคับใช้ต่อทุกผู้ทุกคนภายในรัฐไทยอย่างครอบคลุมทุกพื้นที่ ทว่ากฎหมายหรือนโยบายว่าด้วยความเป็นพลเมืองในรัฐไทยกลับไม่เปิดกว้างให้ผู้คนในรัฐสามารถเป็นพลเมืองไทยได้สะดวกเหมือนเช่นยุคก่อนอีกต่อไป (สมชาย ปรีชาศิลป์กุล 2544; 2554) ซึ่งผู้ที่ประสบปัญหามักเป็นชนกลุ่มน้อยบริเวณพื้นที่ชายแดนของรัฐไทย ด้วยเหตุที่พวกเขามีความเกี่ยวข้องกับประเด็นที่เส้นเขตแดนรัฐชาติมีความสำคัญต่อความมั่นคงและอำนาจของรัฐ ขณะที่บริบททางการเมืองและเศรษฐกิจในช่วงเวลานับตั้งแต่ยุคสงครามเย็นเป็นต้นมา กลายเป็นปัจจัยที่ทำให้ชนกลุ่มน้อยต้องเผชิญกับปัญหาในเรื่องสถานะบุคคล

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งเน้นที่จะพิจารณาประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นพลเมืองในรัฐไทยกับผู้คนส่วนน้อยที่อยู่บริเวณพื้นที่ชายแดนเป็นสำคัญ เพื่อที่จะนำไปสู่การอธิบายพัฒนาการความเป็นพลเมืองไทยอย่างเชื่อมโยงกับสมาชิก “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” กลุ่มคนส่วนน้อยผู้เป็นส่วนหนึ่งในพื้นที่ชายแดน ผู้มีเรื่องราวการกลายมาเป็นคนต่างด้าวในรัฐไทยอันเริ่มต้นมาจากบริบทของยุคสงครามเย็นเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

3.2 ชนกลุ่มน้อยในรัฐไทย: สถานภาพความเป็นพลเมืองและไม่เป็นพลเมือง กับการต่อสู้ของพวกเขา

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลงในช่วงปลายทศวรรษ 2490 รัฐไทยตกอยู่ท่ามกลางบรรยากาศของสงครามเย็นที่เกิดขึ้นในภูมิภาคอินโดจีน ขณะที่ปัจจัยสถานการณ์การเมืองภายในรัฐไทยดังเช่นการแย่งชิงอำนาจของกลุ่มต่างๆ และการมีนโยบายต่อต้านภัยคอมมิวนิสต์ ได้นำไปสู่การสถาปนา

แนวคิดราชาชาตินิยมขึ้นมาอีกครั้ง ต่อมาช่วงต้นทศวรรษ 2530 เหล่าประเทศในภูมิภาคอินโดจีนหันมาเปิดประเทศร่วมมือทางเศรษฐกิจ เกิดปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านมายังประเทศไทย ปรากฏการณ์ทั้ง 2 ช่วงดังกล่าว ได้ส่งผลต่อพัฒนาการความเป็นพลเมืองในรัฐไทย คือการเกิดขึ้นของ “ชนกลุ่มน้อย” ตามการนิยามของรัฐไทย ในขณะที่ช่วงถัดมาในทศวรรษ 2540 ผลพวงของรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนก่อให้เกิดขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนในหลายประเด็น ซึ่งชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนและชายขอบของรัฐไทยได้เป็นส่วนสำคัญของขบวนการเคลื่อนไหวเช่นกัน เป็นอีกบริบทที่มีผลต่อพัฒนาการความเป็นพลเมืองในรัฐไทย

บริบทต่างๆ ข้างต้นนำมาสู่เนื้อหาในหัวข้อนี้ โดยผู้วิจัยจะกล่าวถึง “ชนกลุ่มน้อย” (ตามการจัดประเภทของรัฐ) ที่เกิดขึ้นท่ามกลางบริบทช่วงสงครามเย็นสืบมาถึงช่วงการพัฒนาเศรษฐกิจระดับภูมิภาคหลังสงครามเย็น และจะกล่าวถึงสถานะความเป็นพลเมืองในรัฐไทยของชนกลุ่มน้อย ก่อนที่จะอธิบายตัวตนสมาชิก “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” กับการที่ต้องกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของชนกลุ่มน้อย และต้องประสบกับความยากลำบากภายใต้สถานะที่เป็นชนกลุ่มน้อยในรัฐไทย รวมถึงการเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชน

3.2.1 กำเนิดและความเป็นพลเมืองของชนกลุ่มน้อยในรัฐไทย

คำว่า “ชนกลุ่มน้อย” ในงานวิจัยนี้มุ่งหมายถึงชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยจากการนิยามโดยรัฐไทย ซึ่งมีการจัดประเภทชนกลุ่มน้อยต่างๆ ตามลักษณะทางชาติพันธุ์ รายละเอียดเหตุผลที่เข้ามายังประเทศไทย และสถานะทางทะเบียน ชนกลุ่มน้อยในรัฐไทยเกิดขึ้นและมีพัฒนาการที่สัมพันธ์กับบริบททางประวัติศาสตร์การเมืองนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ช่วงสงครามเย็นและบริบทการพัฒนาเศรษฐกิจระดับภูมิภาคอินโดจีนช่วงทศวรรษ 2530

ช่วงทศวรรษ 2490 ถึงทศวรรษ 2520 ประเทศในภูมิภาคอินโดจีนต่างตกอยู่ในบรยากาศของสงครามเย็น ความขัดแย้งระหว่างอุดมการณ์ฝ่ายคอมมิวนิสต์กับฝ่ายเสรีประชาธิปไตยทำให้ประเทศเวียดนาม ประเทศลาว กลายเป็นประเทศฝ่ายคอมมิวนิสต์ ในขณะที่ประเทศไทย รัฐบาลทหารมีสัมพันธอันดีกับประเทศสหรัฐอเมริกาผู้นำฝ่ายเสรีประชาธิปไตย ได้แสดงท่าทีต่อต้านคอมมิวนิสต์ทั้งในและนอกประเทศอย่างชัดเจน (เดวิด เค. วยอจ 2556: 521-529) เมื่อสงครามเย็นก่อปรกกับสถานการณ์ทางการเมืองภายในรัฐไทยที่รัฐบาลทหารสถาปนาสถาบันกษัตริย์ในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพล รัชกาลที่ 9 ให้เป็นตัวแทนของรัฐและเป็นตัวแทนของการพัฒนาประเทศชาติให้พ้นจากภัยคอมมิวนิสต์ที่กำลังคุกคาม แนวคิดราชาชาตินิยมจึงถือกำเนิดขึ้นอีกครั้ง (ผาสุกและคริส เบเคอร์ 2557: 243-251; นัฐพล ใจจริง 2554: 95-130; สายชล สัตยานุรักษ์ 2550: 107-102; 221-236) เมื่อสงครามเย็นยุติลงในช่วงต้นทศวรรษ 2530 ฝ่ายประเทศคอมมิวนิสต์หันมาใช้แนวทางเศรษฐกิจแบบระบบเสรีนิยม ดังเช่น ‘นโยบายจินตนาการใหม่’ ของรัฐบาลลาว หรือ ‘นโยบาย

‘การเปลี่ยนแปลงใหม่’ หรือ ‘Doi Moi’ ของรัฐบาลเวียดนาม ขณะที่ประเทศไทยประกาศใช้นโยบาย ‘เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า’ ที่มุ่งกลับไปเป็นมิตรกับประเทศเพื่อนบ้าน และมองว่าประเทศเหล่านี้คือแหล่งลงทุน แหล่งทรัพยากร และแหล่งกระจายสินค้า (ผาสุกและคริส เบเคอร์ 2557: 344) นับจากทศวรรษ 2530 จนถึงปัจจุบัน ด้วยสภาพเศรษฐกิจที่มั่นคงกว่าของประเทศไทยเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน ส่งผลให้แรงงานจากประเทศลาว ประเทศกัมพูชา รวมทั้งประเทศพม่า หลั่งไหลเข้ามาตอบสนองความต้องการแรงงานในภาคธุรกิจของไทยอย่างมาก⁴ ทั้งบริบทสงครามเย็นก็ดี การเกิดขึ้นของแนวคิดราชาชาตินิยมก็ดี รวมทั้งบริบทช่วงนโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้าก็ดี ต่างมีความสัมพันธ์ต่อกำเนิดและพัฒนาการของ “ชนกลุ่มน้อย” ในรัฐไทย

กำเนิดชนกลุ่มน้อยในรัฐไทย

นับตั้งแต่รัฐไทยกลายเป็นรัฐชาติสมัยใหม่จนถึงช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ผู้คนส่วนน้อยดังเช่น คนป่า คนเขา หรือกลุ่มชาติพันธุ์ในภูมิภาคต่างๆ เช่นชาวลาว ชาวมาลาโย ต่างต้องกลมกลืนกับวัฒนธรรมแห่งชาติที่รัฐสร้างขึ้น (สายชล สัตยานุรักษ์ 2550) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับผู้คนส่วนน้อยในยุคดังกล่าวมีลักษณะที่เปิดโอกาสให้ผู้คนส่วนน้อยเป็นพลเมืองไทยอย่างกว้างขวาง (สมชาย ปรีชาศิลป์กุล 2544: 18-27) จนเมื่อเข้าสู่บริบทช่วงสงครามเย็น รัฐไทยมิได้เปิดกว้างให้คนส่วนน้อยมีโอกาสเป็นพลเมืองไทยเหมือนเช่นดั้งเดิม

ในบริบทสงครามเย็น สงครามและความวุ่นวายทางการเมืองในประเทศคอมมิวนิสต์ เช่น ประเทศจีน ประเทศเวียดนามและประเทศลาวส่งผลให้ผู้คนจำนวนหนึ่งลี้ภัยสงครามข้ามเขตแดนเข้ามายังประเทศไทย รัฐไทยเกรงกลัวว่าผู้คนเหล่านั้นจะเข้ามาเผยแพร่อุดมการณ์คอมมิวนิสต์ จึงมีนโยบายด้านความมั่นคงตามแนวชายแดนควบคู่กับนโยบายพัฒนาพื้นที่ชนบท เพื่อสร้างมวลชนต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ โดยมีแนวคิดราชาชาตินิยมเป็นแกนกลางของนโยบาย ดังเช่น การฉายภาพ กษัตริย์นักพัฒนา หรือการสร้างวาทกรรมที่ผู้ใดฝ่าฝืนคอมมิวนิสต์ย่อมเป็นผู้บ่อนทำลายสถาบัน กษัตริย์และชาติ (ผาสุกและคริส เบเคอร์ 2557: 243-351) รัฐไทยริเริ่มศึกษาหาข้อมูลเพื่อทำความเข้าใจผู้คนผู้คนบริเวณชายแดนกับผู้คนที่ข้ามเขตแดน ดังปรากฏในงานศึกษาหลายชิ้นของขจัดภัย นุรุชพัฒน์ (2517; 2518ก; 2518ข; 2521; 2526; 2540) ผู้เป็นข้าราชการฝ่ายความมั่นคงของรัฐไทย ขจัดภัยมองผู้คนที่อพยพข้ามเขตแดนเข้ามาประเทศไทยดังเช่นกลุ่มชาติพันธุ์บนที่สูง (ขจัดภัยเรียกว่า “ชาวเขา”) ว่าจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐชาติและยังไม่มีความรักภักดีต่อสถาบันกษัตริย์ พวกเขาเหล่านั้นจึงไม่ควรได้รับสัญชาติไทยในทันที เพราะพวกเขายังไม่เกิดความรู้สึกเป็นคนไทยและรักชาติไทย การรีบให้สัญชาติอาจจะเกิดปัญหาซ้ำซ้อน อาจจะเป็นการ ‘ยัดเยียด’ ความเป็นไทยให้

⁴ ข้อมูลจาก <http://prachatham.tumblr.com/post/96242887393>

มากกว่า คือเป็นการให้สิทธิแก่คนที่ยังไม่พร้อมทำหน้าที่ต่างๆ ให้กับประเทศชาติ เช่น การเสียภาษี การเกณฑ์ทหาร การเป็นพลเมืองที่ดี นอกจากนี้ ขจัดภัยยังให้ความเห็นที่ค่อนข้างแข็งกร้าวกับการที่จะให้สัญชาติไทยกับกลุ่มชาติพันธุ์บนที่สูงว่า

“การหลบลี้หนีภัยมาให้สัญชาติกับชาวเขา เพียงเพื่อหวังว่าชาวเขาจะมีความจงรักภักดีต่อประเทศชาติ โดยไม่คำนึงถึงผลเสียด้านอื่นนั้น รังแต่จะก่อเกิดความยุ่งยากและเดือดร้อนไม่มีวันจบสิ้น”

(ขจัดภัย นุรุษพัฒน์ 2518ข: 261-266)

หรือต่อกรณีผู้อพยพลี้ภัยจากอินโดจีน (ประเทศลาว กัมพูชา และเวียดนาม) ในช่วงสงครามเย็น ขจัดภัยเสนอว่า ผู้ลี้ภัยเหล่านั้นจะมีผลกระทบต่อประเทศไทยทั้งด้านความมั่นคงทางการเมืองประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การรุกคืบอิทธิพลไทย ด้านความมั่นคงด้านเศรษฐกิจที่เกรงผู้อพยพเข้ามาแย่งทรัพยากร การค้าของเถื่อนข้ามแดน และความมั่นคงด้านชีวิตและทรัพย์สินของพลเมืองไทย จึงสนับสนุนนโยบายที่จะผลักดันให้ผู้อพยพลี้ภัยกลับประเทศต้นทางหรือประเทศที่ 3 โดยเร็ว (ขจัดภัย นุรุษพัฒน์ 2536)

ด้วยมุมมองต่อผู้คนข้ามแดนเช่นนี้ มีส่วนทำให้รัฐไทยต้องการระบุด่วนพวกเขาให้ชัดเจนเพื่อจำกัดขอบเขตทั้งด้านพื้นที่ไม่ให้ออกนอกพื้นที่และสิทธิบางประการ คำว่า “ชนกลุ่มน้อย” ภาครัฐไทยนำมาอธิบายและจัดการกับกลุ่มคนเหล่านี้ว่าเป็นระบบ (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ 2551, ศศิประภา จันทะวงศ์ 2552: 68-74) โดยมีการจัดประเภท “ชนกลุ่มน้อย” ตามลักษณะทางชาติพันธุ์ รายละเอียดเหตุผลที่เข้ามายังประเทศไทย และสถานะทางทะเบียนของชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ นอกจากนี้มีการจำกัดการออกนอกพื้นที่และจำกัดสิทธิหลายอย่างที่ต่างไปจากสิทธิของพลเมืองไทย เช่น สิทธิการครอบครองทรัพย์สินประเภทที่ดิน การเดินทางออกนอกพื้นที่ (อำเภอหรือจังหวัด) และการมีทะเบียนบ้านแบบถาวรหรือสิทธิในการรับบริการจากรัฐต่างๆ

นับตั้งแต่ช่วงสงครามเย็นจนถึงทศวรรษ 2540 ทางราชการไทยมีการจำแนกชนกลุ่มน้อยออกเป็น 17 กลุ่มด้วยกัน เริ่มสำรวจตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ให้คนต่างด้าวในรัฐไทยขึ้นทะเบียนและทำบัตรประจำตัวประเภทต่างๆ (ซึ่งชาวบ้านเรียกโดยทั่วไปว่า “บัตรสี”) โดยสรุปเนื้อหาการจัดประเภทชนกลุ่มน้อย ทั้ง 17 กลุ่มอย่างสังเขปดังนี้

กลุ่มที่ 1 กลุ่มญวนอพยพ คือ คนเวียดนามที่หลบหนีการปราบปรามของฝรั่งเศสในปี พ.ศ. 2488-2489 เข้ามาอยู่ในประเทศไทย โดยส่วนใหญ่จะอยู่บริเวณจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีบัตรประจำตัวเป็น “บัตรสีขาวขอรับสินน้ำเงิน”

กลุ่มที่ 2 กลุ่มอดีตทหารจีนคณะชาติ หมายถึง อดีตทหารกองพล 93 และครอบครัวของจีน ได้วันที่หลบหนีจีนคอมมิวนิสต์เข้ามาในประเทศไทยมา และพม่าขับไล่เข้ามาอยู่จังหวัดภาคเหนือของประเทศไทยในช่วงทศวรรษ 2490 ถึงต้นทศวรรษ 2500 มีบัตรประจำตัวเป็น “บัตรสีขาว”

กลุ่มที่ 3 จีนฮ่ออพยพ

กลุ่มที่ 4 อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา ที่มอบตัวกับทางการไทยและเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย

กลุ่มที่ 5 กลุ่มจีนฮ่ออิสระ กลุ่มคนจีนที่อ้างว่าเป็นญาติของอดีตทหารจีนคณะชาติ

กลุ่มที่ 6 กลุ่มไทยลี้ หมายถึง คนเชื้อสายไทยในแคว้นสิบสองจุไทยและสิบสองปันนามณฑลยูนนานในประเทศจีนเดินทางเข้ามาอยู่ในประเทศไทยที่จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย และพะเยาประมาณ 300 ปี มาแล้ว กำหนดให้มีบัตรประจำตัวเป็น “บัตรสีส้ม”⁵

กลุ่มที่ 7 เผ่าตองเหลือง (มลาบรี)

กลุ่มที่ 8 ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย หมายถึง บุคคลที่แต่เดิมกลุ่มบุคคลนี้เป็นคนไทยแต่ดินแดนที่ตนอาศัยอยู่นั้น ได้ถูกอังกฤษผู้ปกครองพม่าใช้ความได้เปรียบทางการเมืองและการทหารบีบบังคับจนทำให้ดินแดนของไทยตกเป็นของพม่า หลังจากพม่าได้เอกราช เกิดปัญหาเศรษฐกิจการเมืองจึงทำให้คนกลุ่มนี้อพยพกลับเข้ามาอยู่ในประเทศไทยบริเวณภาคตะวันตกของประเทศไทย มีบัตรประจำตัวเป็น “บัตรสีเหลืองขอบน้ำเงิน”

กลุ่มที่ 9 ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า หมายถึงบุคคลหลายเชื้อชาติ เช่น มอญ กระเหรี่ยง ไทยใหญ่ อพยพมาจากประเทศพม่าด้วยเหตุผลด้านสงครามและเศรษฐกิจ

กลุ่มที่ 10 เนปาลอพยพ

กลุ่มที่ 11 บุคคลบนพื้นที่สูง หมายถึง ชาวเขาและกลุ่มบุคคลอื่นๆ ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่สูงร่วมกับชาวเขามีถิ่นฐานอยู่ในเขตพื้นที่สูงด้านทิศเหนือลงไปทางทิศตะวันตกของประเทศ โดยสามารถแบ่งเป็น 2 กลุ่มคือ 1) ชาวเขาดั้งเดิม กลุ่มคนไทยที่ตกสำรวจ มีบัตรสี “บัตรสีฟ้า” 2) ชาวเขานอก กลุ่มชาวเขาที่อพยพมาจากนอกประเทศ

กลุ่มที่ 12 ชุมชนบนพื้นที่สูง เป็นการสำรวจบุคคลบนพื้นที่สูงอีกครั้ง ด้วยเหตุผลทางด้านสิ่งแวดล้อมและพืชเสพติดบนพื้นที่สูง โดยเริ่มทำทะเบียนประวัติชุมชนในปี พ.ศ.2536 และมีการทำบัตรประจำตัวในปี พ.ศ.2542 เป็น “บัตรสีเขียวขอบแดง”

⁵ นิยามชนกลุ่มน้อยกลุ่ม “ไทยลี้” ของกรมการปกครองที่ว่า “ไทยลี้ หมายถึงคนเชื้อสายไทยที่อยู่ในแคว้นสิบสองจุไทย/สิบสองปันนา มณฑลยูนนานประเทศจีน เดินทางเข้ามาในประเทศไทยประมาณ 300 ปีมาแล้ว” อาจวิเคราะห์ได้ว่ารัฐไทยจะยอมรับคนไทยลี้เป็นพลเมืองไทยเฉพาะกลุ่มที่มาก่อนการเกิดเส้นเขตแดนรัฐชาติ ด้วยเหตุนี้ การข้ามแดนของคนไทยลี้หลังการเกิดเส้นเขตแดนรัฐชาติจึงเป็นเรื่องผิดกฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมือง และทำให้พวกเขาไม่ได้สัญชาติในที่สุด

กลุ่มที่ 13 ชาวลาวยอพยพ หมายถึง กลุ่มคนลาวจากประเทศลาวที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่กับญาติพี่น้องตามแนวชายแดนไทยแล้วไม่ยอมเดินทางกลับ เมื่อประเทศลาวมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2517 อาศัยอยู่ในจังหวัดที่มีเขตแดนติดกับประเทศไทย เช่น เชียงราย พะเยา น่าน เลย มุกดาหาร ให้มีบัตรประจำตัว “บัตรสีฟ้าขอบน้ำเงิน”

กลุ่มที่ 14 กลุ่มม้งในที่พักสงฆ์ถ้ำกระบอก

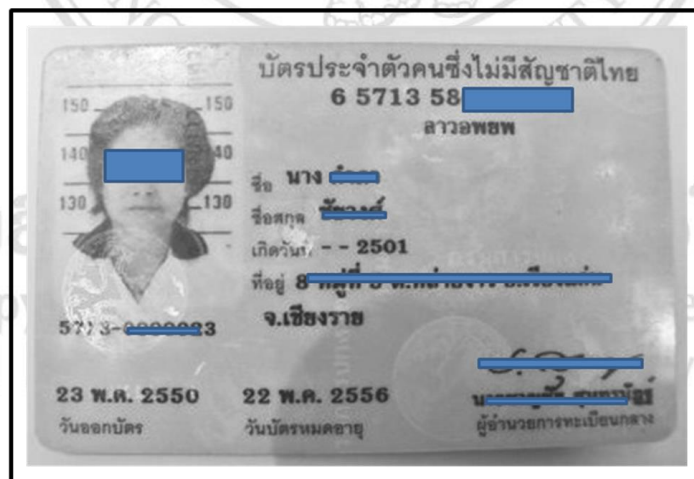
กลุ่มที่ 15 เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่เข้ามาในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน

กลุ่มที่ 16 ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา หมายถึงผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกง ซึ่งเป็นอดีตดินแดนในปกครองของไทยก่อนที่จะเสียให้กับฝรั่งเศส

กลุ่มที่ 17 แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

(ส่วนการทะเบียนราษฎร 2544)

อย่างไรก็ตาม กรมการปกครองได้ออกระเบียบว่าด้วย ‘บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ.2547’ เปลี่ยนสีและวัสดุของบัตรให้เป็นพลาสติกชนิดที่มีแถบแม่เหล็ก ตัวบัตรเป็นสีชมพู โดยชนกลุ่มน้อย (หมายถึงกลุ่มที่ 1 ถึงกลุ่มที่ 17) จะได้บัตรประจำตัวสีเดียวกัน แต่จะระบุชื่อกลุ่มไว้ที่หน้าบัตรได้รายการเลขประจำตัว 13 หลัก



ภาพที่ 3.3 ตัวอย่างบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย หรือ “บัตรสีชมพู” (ตามคำเรียกขานของชาวบ้าน)

นอกจากนี้ยังมีกลุ่มคนลักษณะคล้ายกับชนกลุ่มน้อย 17 กลุ่มข้างต้นคือ **กลุ่มบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียน** บุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย แต่ไม่มีรายการในทะเบียน เนื่องจากไม่ปรากฏหลักฐานยืนยันถิ่นกำเนิดหรือประวัติบุคคลหรือมีหลักฐานไม่เพียงพอที่นายอำเภอจะพิจารณาเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน (ศศิประภา จันทะวงศ์ 2552: 74-81) สำหรับบัตรประจำตัวของบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียน กรมการปกครองได้ออกระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับคนซึ่งไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ.2548 ได้กำหนดบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสถานะทางทะเบียนเป็นบัตรพลาสติกที่มีแถบแม่เหล็ก ด้านหน้าเป็นสีขาว ด้านหลังเป็นสีชมพู⁶

หากพิจารณาในคำอธิบายของชนกลุ่มน้อยแต่ละกลุ่ม ผู้วิจัยมีข้อสังเกต 2 ประการด้วยกัน ประการแรก ชนกลุ่มน้อยคือกลุ่มคนที่รัฐไทยมองว่าส่วนใหญ่อพยพมาจากประเทศเพื่อนบ้าน ด้วยเหตุผลจากความไม่สงบหรือสภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำในประเทศเหล่านั้น (ยกเว้นกลุ่มชาวเขาดั้งเดิมกับกลุ่มบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียน) และอีกประการคือ รัฐไทยอธิบายว่าชนกลุ่มน้อยอพยพเข้ามาอาศัยอยู่จังหวัดต่างๆ ที่ล้วนมีเขตติดกับบริเวณชายแดนของประเทศ ข้อสังเกตทั้ง 2 ประการนี้สะท้อนมุมมองของรัฐต่อชนกลุ่มน้อยว่าเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาความมั่นคงบริเวณชายแดนจึงจำเป็นที่จะต้องตรึงพวกเขาเหล่านั้น ไว้กับชายแดนไม่ให้เข้ามายังพื้นที่ข้างในของประเทศ (พื้นที่ซึ่งไม่ได้อยู่บริเวณชายแดน) ถึงแม้ว่าในด้านหนึ่งถือเป็นการคัดกรองว่าผู้ใดคือพลเมืองรัฐไทยหรือพลเมืองรัฐอื่น ทว่าข้อจำกัดของ “บัตรสี” ที่ไม่ให้ออกนอกพื้นที่มีนัยยะของการสร้างเส้นเขตแดนรัฐชาติบนตัวคน (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ 2551) ขณะที่ข้อจำกัดเรื่องสิทธิที่ไม่เท่าเทียมพลเมืองไทยและข้อจำกัดในการยื่นขอสัญชาติไทย สะท้อนให้เห็นว่ารัฐยังไม่เชื่อมั่นว่าพวกเขาจะสามารถเป็นพลเมืองไทยดังที่รัฐประสงค์ได้ในทันที รัฐไทยต้องแน่ใจว่าชนกลุ่มน้อยเหล่านั้นมีความกลมกลืนกับความเป็นชาติไทย เช่น สามารถพูดและฟังภาษาไทยได้ และมีความจงรักภักดีต่อสถาบันกษัตริย์ (สมชาย ปรีชาศิลปกุล 2544: 28-31; ศศิประภา จันทะวงศ์ 2552: 71) ด้วยเหตุนี้ ชนกลุ่มน้อยในรัฐไทยจึงมีสถานะความเป็นพลเมืองไทยเพียงบางส่วนหรือเรียกในทางวิชาการว่า “พลเมืองบางส่วน” (Pitch 2007; พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ 2551; ศศิประภา จันทะวงศ์ 2552: 84-85) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับชนกลุ่มน้อยดังกล่าวนี้ ได้สะท้อนถึงพัฒนาการความเป็นพลเมืองในรัฐไทยที่มีลักษณะซับซ้อนและสร้างปัญหาใน

⁶ ข้อมูลเรื่องบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (บัตรสีชมพู) กับบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสถานะทางทะเบียน จากบทความของ วินัส สีสุข (ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการส่วนการทะเบียนราษฎร) ในเว็บไซต์ www.gotoknow.org/posts/308256

⁷ สามารถดูตัวอย่าง รายละเอียดการได้สัญชาติไทยของชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ได้ในวิทยานิพนธ์ของ ศศิประภา จันทะวงศ์ (2552: 82-98)

ประเด็นสถานะบุคคลมาจนถึงปัจจุบัน⁸ ความซับซ้อนและเป็นปัญหาค้างกล่าวเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการต่อสู้เรียกร้องความเป็นพลเมืองของผู้ประสบปัญหาด้านสถานะบุคคลในยุคต่อมา

3.2.2 การต่อสู้เรียกร้องสิทธิความเป็นพลเมืองของชนกลุ่มน้อย

พัฒนาการความเป็นพลเมืองในประเทศไทยในยุคทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา มีความสัมพันธ์กับกระแสโลกาภิวัตน์ตามที่ Arjun Appadurai อธิบายว่าเป็นกระแสที่โลกเชื่อมโยงเป็นหนึ่งเดียวทั้งด้านผู้คน เศรษฐกิจ ทุนนิยม ข่าวสาร ความคิดและวัฒนธรรม รวมทั้งการหลั่งไหลข้ามแดนรัฐชาติของผู้คนด้วยความปรารถนาอันแตกต่างหลากหลาย (จันทร์ไชยลือ ปายีจิวลือมัว 2556: 36-37) ในขณะเดียวกันรัฐชาติเริ่มลดบทบาทตนเองลงและถูกแทนที่ด้วยภาคเอกชนดังเช่นเกิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบใหม่ (new social movement) คนตัวเล็กตัวน้อยเริ่มสามารถแสดงออกถึงการมีสิทธิเสรีภาพ สิทธิมนุษยชน การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และเรียกร้องการจัดการทรัพยากรของตนเองได้ (ไชยรัตน์ เจริญสิน โอฟาร 2542: 83-115)

นับตั้งแต่ทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา ความเป็นพลเมืองในประเทศไทยมีพัฒนาการอย่างสัมพันธ์กับบริบทกระแสโลกยุคโลกาภิวัตน์ดังกล่าว โดยในบริบททางสังคมการเมืองของรัฐไทย มีการเกิดรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ที่มุ่งเน้นประเด็นสิทธิเสรีภาพ สิทธิมนุษยชนและท้องถิ่นนิยม รวมทั้งการขยายตัวของภาคประชาสังคมและองค์กรพัฒนาเอกชน ประชาชนคนธรรมดาเริ่มมีบทบาททางการเมืองโดยตรงมากขึ้น เช่น พลเมืองไทยสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยตรงได้ ส่วนบริบทด้านเศรษฐกิจการเมืองในยุคนี้ มีการขยายตัวของเศรษฐกิจสูงขึ้นเป็นปัจจัยที่กระทบต่อการดำรงชีวิตของผู้คนทั่วไป โดยเฉพาะเรื่องปากท้องได้ผูกโยงกับระบบตลาดมากกว่าการพึ่งพาตนเอง ขณะเดียวกันนโยบายประชานิยมของรัฐไทยที่มีนโยบายให้สิทธิและสวัสดิการแก่ประชาชนพลเมืองมากขึ้น ดังเช่น นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค โครงการกองทุนหมู่บ้าน หรือนโยบายแปลงทรัพย์สินให้เป็นทุน เป็นต้น ทำให้ประชาชนต้องพึ่งพารัฐมากขึ้น ปัจจัยเหล่านี้เป็นเหตุให้ความเป็นพลเมืองทางกฎหมาย (คือการมีสัญชาติไทย) มีความสำคัญต่อการดำรงชีพมากยิ่งขึ้น เงื่อนไขต่างๆ ดังกล่าวได้นำไปสู่การเกิดขบวนการเรียกร้องสิทธิความเป็นพลเมืองไทยจากเหล่าผู้ประสบปัญหาสถานะบุคคล

⁸ สามารถดูตัวอย่างประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสถานะบุคคลที่ซับซ้อนและอย่างยืดเยื้อมาหลายกรณีใน www.stateless4child.net www.tobethai.org หรือ www.archanwell.org

และสิทธิทั้งหลายที่โดยส่วนใหญ่คือ ชนกลุ่มน้อยผู้ไร้สัญชาติไร้สิทธิเท่าเทียมผู้มีสัญชาติไทย เป็นแค่เพียงพลเมืองบางส่วน



ภาพที่ 3.4 การชุมนุมของกลุ่ม “P-move” หรือ “ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม” (ขปส.) ที่หน้าทำเนียบรัฐบาล ปี พ.ศ.2556 เรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาหลายประเด็น รวมทั้งการไร้สัญชาติ

พัฒนาการความเป็นพลเมืองในรัฐไทยในยุคตั้งแต่ทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา สะท้อนออกมาในประเด็นการต่อสู้เรียกร้องความเป็นพลเมืองไทยของผู้คนตัวเล็กตัวน้อยโดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยต่างๆ ซึ่งการต่อสู้หลายกรณีที่จะสำเร็จได้นั้น ส่วนใหญ่เกิดจากภาครัฐ ภาคเอกชน นักวิชาการ และผู้ประสบปัญหาเองบูรณาการร่วมมือกันแก้ปัญหา (พันธูทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร 2550) ดังเช่นกรณีการต่อสู้เรื่องสัญชาติของสตรีชาวลาหู่ เป็นอีกหนึ่งตัวอย่างการต่อสู้ให้ได้มาซึ่งสัญชาติไทยของสตรีผู้ที่ตกอยู่ทั้งชายขอบเขตแดนรัฐชาติ ชายขอบทางชาติพันธุ์ รวมทั้งชายขอบของเพศภาวะ (gender) ซึ่งประสบความสำเร็จได้ด้วยความร่วมมือจากทั้งภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชนและชาวบ้าน (ลาเคละ จะทอ 2550) เช่นเดียวกันกับกรณีการต่อสู้ของชาวบ้านที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่เมื่อ พ.ศ.2545 ด้วยเหตุที่รัฐไม่มีความเข้าใจบริบทความเป็นพหุวัฒนธรรมของพื้นที่ชายแดนจนนำไปสู่การยกเลิกสัญชาติชาวบ้านหลายคน แต่ด้วยความร่วมมือของภาคประชาสังคมกับชาวบ้านต่อสู้เรียกร้องสิทธิความเป็นพลเมืองคืนมา ได้ทำให้ศาลปกครองตัดสินให้อำเภอคืนสัญชาติแก่ชาวบ้านในปี พ.ศ.2548 ในที่สุด (เอกชัย ปิ่นแก้ว 2548) หรือแม้แต่ภาครัฐเองได้มีส่วนในการแก้ไขประเด็น

ปัญหาความเป็นพลเมืองอันเป็นผลพวงมาจากนโยบายของรัฐในอดีต ดังเช่น การแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 ในมาตรา 23 วรรค 2 อันเป็นกฎหมายเยียวยาผู้ที่ถูกยกเลิกสัญชาติไทยจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับ 337 พ.ศ.2515 (ศศิประภา จันทะวงศ์ 2552: 63) ทั้งนี้เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนมีส่วนสำคัญเป็นอย่างมากในการเรียกร้องผลักดันกฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติฉบับดังกล่าวให้เกิดขึ้น

การต่อสู้เรื่องสัญชาติของ “กลุ่มไทยพลัดถิ่นภาคใต้”⁹ ที่จังหวัดระนอง ชุมพรและประจวบคีรีขันธ์ นับเป็นอีกกรณีที่ทำให้เห็นการต่อสู้เรียกร้องความเป็นพลเมืองในรัฐไทยที่เป็นเกิดจากภาคประชาชนอย่างแท้จริง สืบเนื่องจากการขีดเส้นเขตแดนรัฐไทย-พม่าในช่วงการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ สมัยรัชกาลที่ 5 ทำให้คนไทยบางส่วนกลายเป็นคนในปกครองของรัฐพม่า เมื่อลี้ภัยสงครามกลางเมืองในพม่ากลับมารัฐไทยในช่วงทศวรรษ 2530 พวกเขาได้กลายเป็นคนไร้สัญชาติ อย่างไรก็ตาม “ไทยพลัดถิ่นภาคใต้” พยายามต่อสู้โดยการผลิตซ้ำความเป็นไทยผ่านประวัติศาสตร์ วิถีชีวิตและวัฒนธรรมอันเกาะเกี่ยวกับความเป็นไทย (ไทยปักษ์ใต้) อยู่เสมอมา พวกเขาได้แสดงให้เห็นว่ามีความเป็นพลเมืองไทยทางวัฒนธรรม เพื่อยืนยันความแตกต่างจากความเป็นพม่าและมีสำนึกในความเป็นคนไทยตลอดเวลา นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นถึงการเป็น ‘พลเมืองทางสังคม’ ผ่านการทำกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ต่อชุมชน สังคม และประเทศชาติในหลายๆ ด้าน (จิรวุฒิ เสนาคำ 2550; 2551) ซึ่งข้อมูลจากสถาบันองค์กรพัฒนาชุมชน (องค์กรมหาชน) ระบุว่า การต่อสู้ของ “คนไทยพลัดถิ่นภาคใต้” ร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่เป็นเวลานานกว่า 10 ปี ได้เป็นส่วนสำคัญในการผลักดันให้เกิดการปรับปรุงบทนิยาม “คนไทยพลัดถิ่น” ในพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 อันเป็นผลให้สมาชิก “ไทยพลัดถิ่นภาคใต้” หลายพันคน รวมถึงผู้มีปัญหาในลักษณะเดียวกันแถบจังหวัดตากและตราดมีสิทธิยื่นคำร้องขอสัญชาติไทย¹⁰

เมื่อพิจารณาพัฒนาการความเป็นพลเมืองในรัฐไทยจากมุมมองของผู้คนส่วนน้อยบริเวณพื้นที่ชายแดน จะพบข้อสังเกต 2 ประการคือ การเกิดขึ้นของชนกลุ่มน้อยในรัฐไทยนับจากช่วงทศวรรษ 2490 ถึงทศวรรษ 2530 มีนิยามและพัฒนาการภายใต้ลักษณะความเป็นพลเมืองทั้งแบบราชาชาตินิยมและแบบรัฐนิยมที่รัฐไทยยังคงมีอำนาจกำหนดความเป็นพลเมืองให้แก่ผู้คนในรัฐ ด้วยปัจจัยเรื่องความมั่นคงของรัฐและการแสดงความจงรักภักดีต่อสถาบันกษัตริย์ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ชน

⁹ “ไทยพลัดถิ่นภาคใต้” ในที่นี้หมายถึง “ไทยพลัดถิ่น” ในการศึกษาของ จิรวุฒิ เสนาคำ ที่นิยามว่า เป็นกลุ่มคนที่ถือตนเป็นไทยและดำรงชีพในเขตแดนนาครีของพม่าตามแผนที่สมัยใหม่ รวมทั้งหมายถึง กลุ่มคนผู้อพยพจากพื้นที่ดังกล่าวสู่แผ่นดินไทย และกลายมาเป็นไทยพลัดถิ่นในสังคมไทย (2550: 2) และผู้วิจัยประสงค์ใช้คำว่า “ไทยพลัดถิ่น” ในความหมายเดียวกับ จิรวุฒิ ข้างต้นในแง่ที่หมายรวมไปถึงผู้คนที่ถือตนเป็นไทยที่พลัดถิ่นกลับมารัฐไทยในพื้นที่อื่นๆ ด้วย

¹⁰ ข้อมูลจาก www.codi.or.th/index.php/news/documentary-communities-news/42-2009-09-22-05-47-57/3602-2014-05-15-07-16-54 เว็บไซต์ของสถาบันองค์กรพัฒนาชุมชน (องค์กรมหาชน)

กลุ่มน้อยหลายกลุ่มไม่สามารถเป็นพลเมืองไทยอย่างสมบูรณ์ได้ ขณะที่อีกด้านหนึ่งในช่วงทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบใหม่ ทำให้ผู้คนในรัฐหรือภาคประชาชนเริ่มเรียกร้องการมีส่วนร่วมเป็นผู้กำหนดความเป็นพลเมืองร่วมกับรัฐ ซึ่งหากมองในมิติด้านกฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติ รัฐไทยมีความพยายามปรับปรุงกฎหมายให้เอื้อต่อข้อเรียกร้องของภาคประชาชนมากขึ้น ดังเช่น การตราพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555 เพื่อรับรองกลุ่มผู้มีปัญหาด้านสถานะบุคคลที่เรียกว่า “คนไทยพลัดถิ่น” ความเป็นพลเมืองของชนกลุ่มน้อยในรัฐไทยได้มีพัฒนาการอยู่ภายใต้บริบทนี้ และ “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” ได้เป็นส่วนหนึ่งของข้อสังเกตทั้ง 2 ประการข้างต้นเช่นกัน

3.2.3 “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” ภายใต้พัฒนาการความเป็นพลเมืองในประเทศไทย

ตัวตนของ “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” ดังกล่าวไว้ในบทที่ 2 แสดงให้เห็นว่า พวกเขาเป็นส่วนหนึ่งของพัฒนาการความเป็นพลเมืองในประเทศไทยนับตั้งแต่ช่วงสงครามเย็นเป็นต้นมา พวกเขาอพยพลี้ภัยสงครามข้ามมายังประเทศไทย ถูกจัดให้เป็นชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ (เช่น กลุ่มชาติพันธุ์บนที่สูง หรือกลุ่มไทยลื้อ และบุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน) หรือบางคนยังไม่มีสถานะใดๆ และต่อมา “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” คือผลพวงหนึ่งของกระแสขบวนการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิความเป็นพลเมืองของชนกลุ่มน้อย โดยเฉพาะในส่วนที่เรียกร้องประเด็นว่าด้วย “คนไทยพลัดถิ่น”

“ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” กับการเป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย

ช่วงเวลาเดียวกันกับสงครามเวียดนาม (พ.ศ.2498 - 2518) สถานการณ์ทางการเมืองในประเทศลาวมีทั้งความซับซ้อนและรุนแรง ขั้วการเมืองแบ่งออกเป็นสองฝ่าย เรียกว่า ‘ลาวฝ่ายซ้าย’ ที่ยึดถืออุดมการณ์คอมมิวนิสต์ ทำสงครามแย่งชิงอำนาจทางการเมืองกับ ‘ลาวฝ่ายขวา’ ฝ่ายเสรีประชาธิปไตย (มาร์ติน สจ๊วต-ฟอกซ์ 2556: 243-340) จนปี พ.ศ.2518 ลาวฝ่ายซ้ายมีชัยเหนือลาวฝ่ายขวา สถาปนาสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) กลุ่มผู้สนับสนุนลาวฝ่ายขวาต่างถูกทางการจับกุมหรือเชิญตัวไปเข้าค่าย ‘สัมมนา’ เพื่อให้ยอมรับนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์ การสัมมนาถูกจัดขึ้นทั่วทุกหนแห่งแม้แต่ในหมู่บ้านห่างไกล ต่อมาสถานการณ์บ้านเมืองยิ่งย่ำแย่เมื่อนโยบายทางเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์ล้มเหลว ส่งผลให้ผู้คนในลาวข้ามมายังฝั่งไทยเป็นจำนวนมาก ไม่เพียงแต่เป็นผู้ที่หนีการศึกษาหรือชนชั้นกลางเท่านั้น ชาวไร่ชาวนาก็ไม่สามารถทนกับระบบรวบรวม (กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของรัฐ) ได้ ต้องอพยพข้ามมายังฝั่งไทย ประมาณการณ์ว่าถึงปี พ.ศ.2523 มีคนอพยพออกจากประเทศลาวกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด (ที่มีประมาณ 3 ล้านคนในขณะนั้น) (แกรนท์ อีแวนส์ 2549: 191-211) ขณะที่ข้อมูลจากกระทรวงมหาดไทยของประเทศไทยแสดงให้เห็นจำนวนผู้อพยพจากประเทศลาวเข้ามายังประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ.2518-2530 มีจำนวน 75,586 คน

โดยแยกเป็นกลุ่มชาติพันธุ์มี 58,138 คน ชาติพันธุ์ลาว 26,924 คน และที่เหลือเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ส่วนน้อยในประเทศลาว เช่น เมียน ขมุ ไทดำ เป็นต้น (จจัดภัย บุรุษพัฒน์ 2536: 31-32)

เรื่องเล่าของสมาชิก “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” กลุ่มที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยนานกว่า 30 ปี สามารถสะท้อนว่าพวกเขาเป็นผลพวงของบริบทดังกล่าวข้างต้น พวกเขาเป็นหนึ่งในผู้ที่ต้องอพยพลี้ภัยสงครามและความไม่มั่นคงทางการเมืองมายังรัฐไทย ดังเช่นเรื่องเล่าของนายอ้าย โนวุฒิหรือ “พ่ออ้าย” รองประธานกลุ่ม “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” อายุ 58 ปี เป็นชาวไทลื้อบ้านหัวเมือง เมืองคอบ ที่อยู่ห่างจากเขตไทย (ด่านบ้านฮวก อำเภอภูซาง) เพียง 10 กิโลเมตร ช่วงสงคราม ‘อ้ายน้อง’¹¹ “พ่ออ้าย” ในวัย 17 ปีเป็นทหารให้ลาวฝ่ายขวา ไปรบบริเวณบ้านกอนตัน ไปจนถึงบ่อแก้ว (พื้นที่แขวงบ่อแก้ว บริเวณตรงข้ามกับอำเภอเวียงแก่น ไปจนถึงอำเภอเชียงของ) เมื่อกลับมาบ้านที่เมืองคอบ ประเทศลาว เปลี่ยนแปลงการปกครองจึงตัดสินใจข้ามมาฝั่งไทย ปี พ.ศ.2518 “พ่ออ้าย” เล่าถึงช่วงเวลาในตอนนั้นว่า

“สมัยลาวเป็นคอมมิวนิสต์ ทุกคนที่เมืองคอบอยากมาฝั่งไทยหมด เพราะทางการเขามาเอาไปสัมมนา คือลี้ภัยมองให้เป็นคอมมิวนิสต์ ใครถามหรือเถียง พวกลาวฝ่ายซ้ายจะเรียกว่า พวกปฏิภาค (หรือพวกปฏิภรรยา) แต่บางคนมา [ฝั่งไทย] ไม่ได้เพราะมีภรรยา มีบ้าน มีทรัพย์สิน คนที่มาส่วนใหญ่จะเป็นคนหนุ่ม”

เรื่องราวของ “พ่ออ้าย” คล้ายคลึงกับประธานกลุ่ม “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” นายอุดมพงษ์ ฐานะกุล หรือ “พ่อพรม” ไทยวนจากบ้านม่วง เมืองคอบ ตอนอายุ 13 ขวบ เคยติดตามลุงข้ามมาอยู่ที่บ้านสบแวน อำเภอเชียงคำ เพราะมีญาติพี่น้องอยู่ฝั่งไทย ช่วงปีพ.ศ.2513 อายุได้ 17 ปี กลับบ้านเกิดเมืองคอบ ถูกเกณฑ์ไปเป็นทหารของลาวฝ่ายขวา จนปลดเป็นทหารกองหนุนใน พ.ศ.2517 อันเป็นช่วงเวลาที่ลาวฝ่ายซ้าย กำลังจะยึดครองประเทศลาวแล้ว “พ่อพรม” เกรงว่าจะถูกจับ ไปสัมมนาเหมือนกับทหารฝ่ายขวาคคนอื่นๆ จึงหนีข้ามมายังฝั่งไทย “พ่อพรม” เล่าต่อว่า

“มาอยู่ที่ศูนย์อพยพบ้านแก (ที่ตั้งของที่ว่าการอำเภอภูซางปัจจุบัน)...ต่อมาทางการไทยไปตั้งศูนย์ใหม่ที่บ้านปางใหม่ เขตภูซาง เป็นที่สำหรับ พวกทหารเก่า (ทหารลาวฝ่ายขวา) ที่มาจากฝั่งลาว ทอยเข้ามาพร้อม 1,000 คน ฝ่ายความมั่นคงของไทยเสนอให้กลับไปภูซางลาวคืน จะสนับสนุนด้านอาวุธ เช่น 10 คน ต่อปืน 2 กระบอก”

¹¹ เป็นคำที่ชาวบ้านใช้เรียก สงครามระหว่างลาวฝ่ายซ้ายกับลาวฝ่ายขวา โดยคำว่า ‘อ้ายน้อง’ (พี่กับน้อง) หมายถึงเจ้าสุกานวงศ์ผู้นำลาวฝ่ายซ้ายและพระอนุชาของเจ้าสุวรรณภูมาผู้นำลาวฝ่ายขวา

ขณะที่บริบททางฝั่งไทยในช่วงเวลาเดียวกันนี้ พื้นที่บริเวณอำเภอเชียงคำ อำเภอภูซาง (ขณะนั้นยังเป็นตำบลภูซาง) จังหวัดพะเยา รวมถึงหลายอำเภอในจังหวัดน่าน อันเป็นเมืองชายแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาว ได้กลายเป็นจุดยุทธศาสตร์ต่อต้านคอมมิวนิสต์ในยุคสงครามเย็น อำเภอเชียงคำถูกประกาศให้เป็น ‘พื้นที่สีชมพู’ คือพื้นที่ที่รัฐจะระวังภัยคอมมิวนิสต์อย่างเข้มงวด มีทั้งค่ายทหาร มีการพัฒนาเมืองและพื้นที่ตามแนวชายแดน ประการสำคัญคือ การจับตาดูการเคลื่อนย้ายของผู้คนตามแนวชายแดนที่อาจมีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายคอมมิวนิสต์ ในช่วงนี้ กลุ่มชาติพันธุ์ไทลื้อ ซึ่งอพยพมาจากประเทศลาวและประเทศจีน ถูกรัฐไทยสงสัยว่าจะถูกทางการจีนและลาวส่งเข้ามาแทรกแซงและให้การสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (ณ กานต์ อนุกุลวรรหกะ 2554: 67-75) ซึ่งเป็นผลประการหนึ่งในนโยบายของรัฐไทยต่อชนกลุ่มน้อยผ่านทัศนคติของขจัดภัย บุรุษพัฒนา (2536) ที่ต้องการผลักดันผู้อพยพลี้ภัยที่เข้ามาในประเทศไทยกลับประเทศต้นทางโดยเร็วที่สุด

อย่างไรก็ตาม สำหรับกลุ่มสมาชิก “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” ในช่วงเวลานั้น พวกเขาไม่ได้ถูกผลักดันออกนอกประเทศไทย โดยกลุ่มที่เคยเป็นทหารลาวฝ่ายขวาอย่างเช่น “พ่ออ้าย” “พ่อพรหม” จะไปทำงานให้กับฝ่ายความมั่นคงของไทย ปราบปรามคอมมิวนิสต์ สังกัดกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ตัว “พ่ออ้าย” ได้รับหน้าที่ลาดตระเวนชายแดนไทย-ลาวตั้งแต่เชียงคำลงไปเมืองน่าน ขณะที่ “พ่อพรหม” ได้รับตำแหน่งรองผู้บังคับบัญชาเขตดูแลกำลังพล 300 คน จนเมื่อคำสั่ง 66/23¹² ออกมาเมื่อปี พ.ศ.2523 “พ่อพรหม” ได้เป็นฝ่ายโฆษณาณรงค์เรื่องภัยคอมมิวนิสต์กับชาวบ้านแถบนี้ ส่วนสมาชิก “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” ที่เข้ามาฝั่งไทยในช่วงนั้นแต่ไม่ได้ทำงานให้ฝ่ายความมั่นคงของไทยจะถูกส่งไปศูนย์อพยพบริเวณชายแดน ดังเช่นครอบครัวนายอิน แก้วเมืองมูล หรือ “อ้ายอิน” ที่เข้ามาฝั่งไทยตั้งแต่อายุได้ 8 ปี

“ครอบครัวผมอยู่ที่บ้านทุ่งกาบ เมืองเชียงฮ่อน เป็นหมู่บ้านคนลื้อผสมคนขวน พ่อแม่เล่าว่า ตอนสงครามอ้ายน้อง ลาวฝ่ายซ้ายสงสัยว่า หมู่บ้านผมเป็นสายลับให้ฝ่ายทหารไทย ก็เลยจะฆ่าล้างหมู่บ้าน...พวกเราหนีข้ามมาที่อำเภอสองแคว (จังหวัดน่าน) ตอนนั้นผมอายุ 8-9 ปี...มาอยู่กับน้องชายพ่อ เพราะพ่อเป็นคนฝั่งนี้ ไปแต่งงานกับแม่แล้วอยู่ฝั่งลาว...ปี พ.ศ.2533 ย้ายมาที่เชียงคำ”

¹² คำสั่ง 66/23 หรือคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 เป็นคำสั่งของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาภัยคอมมิวนิสต์ช่วงปลายสงครามเย็น (ทศวรรษ 2520) โดยปรับเปลี่ยนนโยบายแจ้งกร้าวที่ใช้แนวทางทหารเข้าแก้ไขปัญหาเป็นการใช้นโยบายแบบ “การเมืองนำการทหาร” เช่น มีการนิรโทษกรรมแก่ผู้ที่มีความผิดเกี่ยวกับประเด็นคอมมิวนิสต์ หรือ นโยบายสร้างความเข้าใจเรื่องภัยคอมมิวนิสต์แก่ชาวบ้านที่อยู่พื้นที่ห่างไกล เช่น กลุ่มชาติพันธุ์บนที่สูงบริเวณชายแดนไทย-ลาว

“อายอิน” เป็นหนึ่งในแกนนำกลุ่ม “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” และเป็นหนึ่งในคนหนุ่มที่อพยพเข้ามายังประเทศไทยตั้งแต่อายุน้อย เช่นเดียวกับกรณีนายบู๊ต สุดคำหั่ว (ดังกล่าวในบทที่ 2) หรือ นายแก้ว ปวนสุวรรณ หรือ “อายแก้ว” ที่ติดตามครอบครัวลี้ภัยมาฝั่งไทยตั้งแต่อายุ 2 ปี “ผมมากับพี่สาว พ่อ แม่...แม่อังอุ้มท้องน้องชายอยู่เลย...พวกเรามาอยู่ที่ศูนย์อพยพบ้านแก ตำบลภูซาง อำเภอเชียงคำ พวกเรามาอยู่ที่ศูนย์อพยพบ้านแก ตำบลภูซาง อำเภอเชียงคำ”

จากการพูดคุยกับสมาชิก “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” คนอื่นๆ ที่เข้าประเทศไทยในช่วงสงครามเย็น ได้ข้อมูลโดยภาพรวมว่า ช่วงทศวรรษ 2510 ถึงทศวรรษ 2520 มีไทลื้อ-ไทยวนจากเมืองคอบ-เชียงฮ่อนที่อพยพเข้ามาอยู่ในฝั่งไทยมีจำนวนประมาณ 1,000 คน มาอยู่ศูนย์อพยพที่ตั้งอยู่พื้นที่ชายแดน เช่น ศูนย์อพยพบ้านแก ตำบลภูซาง (อำเภอภูซางในปัจจุบัน) จังหวัดพะเยา ศูนย์อพยพบ้านตอง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย หรือศูนย์อพยพบ้านน้ำขาม อำเภอสองแคว จังหวัดน่าน เมื่อสงครามสงบก็แยกย้ายไปอยู่กับญาติพี่น้องคนรู้จักในเขตเชียงคำ-ภูซาง รวมไปถึงเขตอำเภอเชียงม่วน อำเภอเทิงและอำเภอพญาเม็งรายในเขตจังหวัดเชียงราย “พ่ออาย” เล่าเสริมในประเด็นนี้ว่า หลังสงครามสงบ บรรดา ‘นักรบเก่า’ และครอบครัวของพวกเขาส่วนใหญ่ไม่ต้องการกลับไปยังฝั่งลาวด้วยความมั่นคงในชีวิต เช่น ทหารลาวฝ่ายซ้ายจะจับกุมหรือกลั่นแกล้ง พวกเขาพอใจที่จะอยู่ฝั่งไทยเมื่อมีญาติพี่น้องดูแลได้ “ต่างคนแยกย้ายไปหาญาติพี่น้อง มีครอบครัว ทำงานรับจ้างรับบ้าย...อยู่กับคนในชุมชนก็สงบดี”

นอกจากนี้ยังมีสมาชิก “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” กลุ่มที่อพยพเข้ามายังประเทศไทยช่วงหลังยุคสงครามเย็นหรือยุคพัฒนาเศรษฐกิจระดับภูมิภาคในทศวรรษ 2530 อย่างเช่นกรณีบัวจิ้น มณีวงศ์ สตรีวัย 32 ปี เป็นชาวไทลื้อจากบ้านคำ เมืองเชียงฮ่อน แขวงไซยะบูลี เข้ามาฝั่งไทยตั้งแต่อายุ 15 ปี ด้วยเหตุผลในเรื่องปากท้อง เธอข้ามมาอยู่กับญาติในอำเภอเชียงคำทำงานเพื่อส่งเงินกลับบ้านที่ฝั่งลาว นอกจากนี้มีเหตุผลสำคัญและจำเป็นที่ทำให้บัวจิ้นตัดสินใจไม่กลับบ้านเกิด ด้วยเหตุผลดังกล่าวบ้านเรียกเป็นภาษาท้องถิ่นว่าเป็นการ “ติดไปไซยะบูลี” คือการแต่งงานข้ามฝั่งไทยกับฝั่งลาวอันเป็นวิถีชีวิตของผู้คนแถบนี้มานับนาน อีกทั้งการเข้ามาอยู่ในชุมชนบ้านแวนกับญาติพี่น้องที่ไม่ต้องปรับตัวแต่ประการใด เพราะเป็นชุมชนคนไทลื้อเช่นกัน หรือกรณีบัวกั้ง ศรีประเสริฐ ชาวลาวจากเมืองหงสา แขวงไซยะบูลี ข้ามมาฝั่งไทยตอนอายุได้ 13 ปี มาอยู่กับลุงที่บ้านผาขาว ตำบลทุ่งผาสุก อำเภอเชียงคำ ซึ่งเป็นหมู่บ้านที่มีประวัติความเป็นมาว่า ประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวลาวยอพยพมาจากไซยะบูลีและเวียงจันทร์ตั้งแต่สมัยต้นรัตนโกสินทร์ เหตุผลที่บัวกั้งตัดสินใจข้ามมาฝั่งไทยคือ ความลำบากแร้นแค้นของครอบครัว ตนจึงต้องมาหางานทำจุนเจือครอบครัว และเมื่ออยู่นานวัน บัวกั้งก็ได้แต่งงานกับคนท้องถิ่น มีบุตรมีครอบครัว

คำบอกเล่าของสมาชิก “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” อันสอดคล้องกับบริบทช่วงสงครามเย็นและการพัฒนาเศรษฐกิจระดับภูมิภาคข้างต้น จากการเริ่มต้นเป็นผู้อพยพลี้ภัยสงครามหรือลี้ภัยความรุนแรงเส้นทางเศรษฐกิจ มาอยู่อาศัยกับญาติพี่น้อง หรือบางคนทำงานให้กับฝ่ายความมั่นคงของรัฐไทย และไม่ได้กลับถิ่นฐานบ้านเกิดเดิมด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และต่างมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับคนฝั่งไทย จากนั้นสมาชิก “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” จึงได้กลายเป็นชนกลุ่มน้อยในรัฐไทย กล่าวคือ แม้ทางรัฐไทยจะมีการเริ่มสำรวจชนกลุ่มน้อยตั้งแต่ทศวรรษ 2480 ปลายสงครามโลกครั้งที่ 2 ทว่าสมาชิก “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” ให้ข้อมูลตรงกันว่า “ไม่ได้รับการสำรวจใดๆ จนเมื่อต้นทศวรรษ 2530 รัฐบาลไทยได้ทำการสำรวจชนกลุ่มน้อยช่วงต่างๆ อีกครั้ง อาทิเช่น สำรวจบุคคลบนพื้นที่สูงในช่วง พ.ศ.2528 – 2531 (โครงการสิงห์ภูเขา) และช่วง พ.ศ.2533 – 2534 ที่ให้บัตรประจำตัวสีฟ้า หรือการสำรวจลาวอพยพในปี พ.ศ.2535 ที่มุ่งสำรวจชาวลาวยุโรปอพยพเข้ามาฝั่งไทยช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศลาว พ.ศ.2518 และต่อมาในปี พ.ศ.2537 มีจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวให้กับ “กลุ่มไทยลื้อ” โดยเฉพาะในจังหวัดเชียงราย พะเยา และเชียงใหม่¹³ เป็นผลให้สมาชิก “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” เกินครึ่งหนึ่งเปลี่ยนไปถือ “บัตรไทยลื้อ” (หรือชาวบ้านเรียกว่า “บัตรสีส้ม”) ขณะที่บางส่วนยังคงตกหล่นจากการสำรวจและได้บัตรประจำตัวผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน ในช่วง พ.ศ.2548 – 2554 ขณะที่สมาชิกกลุ่มบางคนยังคงไม่มีสถานะทางทะเบียนใดๆ¹⁴

กล่าวได้ว่า การที่ “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” กลายเป็นคนต่างด้าวในทางกฎหมายของรัฐไทยมีความลักลั่นในเรื่องของเวลา เมื่อพวกเขาไม่ได้รับการสำรวจและระบุว่าเป็นชนกลุ่มน้อยในทันทีที่เข้ามาฝั่งไทยจวบจนล่วงมาถึงต้นศตวรรษ 2530 ขณะที่ในฝั่งประเทศลาวเอง แม้จะเริ่มมีการสำมะโนประชากรตั้งแต่ ค.ศ.1985 (พ.ศ.2528) แต่การสำรวจประชากรที่สามารถครอบคลุมทุกพื้นที่ในประเทศเกิดขึ้นในการสำมะโนครั้งที่ 2 คือปี พ.ศ.2538 (ค.ศ.1995) และครั้งที่ 3 ในปี พ.ศ.2548 (ค.ศ.2005)¹⁵ ดังนั้น คนกลุ่มนี้ยังไม่ได้เป็นพลเมืองลาวในทางกฎหมายในทันทีเช่นกัน จึงอาจกล่าวได้ว่ามีช่วงเวลาหนึ่งประมาณทศวรรษ 2520 ที่สมาชิก “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” ส่วนที่อพยพเข้ามาประเทศไทยกลุ่มแรกไม่สามารถระบุในทางกฎหมายได้ว่าพวกเขาเป็นพลเมืองไทยหรือพลเมืองลาว หรือแม้กระทั่งเป็นชนกลุ่มน้อยในรัฐไทย

¹³ ดูรายละเอียด การสำรวจและการกำหนดสถานะบุคคลชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย ใน “คู่มือการกำหนดสถานะของบุคคลบนพื้นที่สูง เล่ม 2 (บัตรประจำตัวคนกลุ่มน้อย)” ส่วนการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง พ.ศ.2544

¹⁴ สมาชิกที่ยังไม่มีสถานะทางทะเบียนใดๆ ทางองค์กรสิทธิชุมชนจังหวัดพะเยา ได้ดำเนินการให้กลุ่มนี้ขึ้นทะเบียน “ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน” ในช่วงปลายปี พ.ศ.2557

¹⁵ ข้อมูลปีที่มีการสำมะโนประชากรของประเทศลาวจาก <http://www.kongthap.gov.la> (เว็บไซต์ฝ่ายความมั่นคงของประเทศลาว) และข้อมูลเรื่องการสำรวจอย่างทั่วถึง ผู้วิจัยได้จากการสอบถามเพื่อนนักศึกษาลาว และสมาชิก “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ”

นอกจากนี้ แม้การกลายเป็นชนกลุ่มน้อยในรัฐไทยหรือการมี “บัตรสี” ทำให้สมาชิก “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” กลายเป็นคนต่างด้าวตามกฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมืองของรัฐไทย กระนั้นในช่วงที่เข้ามาอยู่กับชุมชนคนไทยลื้อ-ไทยวน พวกเขาได้รู้สึกแปลกแยกหรือมีความลำบากกับสถานะต่างด้าวของตนเองเลย (ประเด็นนี้ จะกล่าวในบทที่ 4) ทว่าต่อมาท่ามกลางบริบททางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของรัฐไทยมีการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมากในช่วงทศวรรษ 2540 นำไปสู่การเกิดความรู้สึกเป็นคนต่างด้าวในรัฐไทยอย่างเต็มตัวดังที่ “พ่ออ้าย” พูดเป็นเชิงประหลาดใจว่า

“...แต่พอมีบัตรชนกลุ่มน้อย ตั้งแต่ปี พ.ศ.2534 ไปทำบัตรบุคคลบนพื้นที่สูง บัตรสีสีฟ้า แล้วเปลี่ยนมาเป็น ‘บัตรไทยลื้อ’ ตอนปี พ.ศ. 2537...หลังจากมี ‘บัตรไทยลื้อ’ เรื่องการแบ่งแยกคนไทยกับคนต่างด้าวก็เริ่มมี เริ่มเกิดขึ้น”

ความรู้สึกเป็นคนต่างด้าวในสังคมและรัฐไทยนี้ เป็นเงื่อนไขสำคัญอันนำไปสู่การรวมตัวกันในนามกลุ่ม “ไทยลื้อภาคเหนือ” ในช่วงทศวรรษ 2540 เหตุผลเพราะการมีสถานะบุคคลเป็นคนไร้สัญชาติหรือคนต่างด้าวได้สร้างความยากลำบากในการดำรงชีพในหลายประการต่อพวกเขา

คนต่างด้าวในสังคมไทย : ความยากลำบากจากสถานะของการเป็นผู้ไร้สัญชาติ

ดังที่กล่าวในข้างต้นว่า แม้สมาชิก “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” จะมีสถานะเป็นคนต่างด้าวตามกฎหมายและมีข้อจำกัดต่างๆ อาทิเช่น การห้ามเดินทางออกนอกพื้นที่อำเภอ การห้ามครอบครองทรัพย์สินบางประเภท เช่นที่ดิน หรือการไม่ได้รับสวัสดิการต่างๆ จากรัฐเท่าเทียมกับผู้มีสัญชาติไทย แต่ข้อจำกัดเหล่านี้ก็ทำให้มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของพวกเขาในช่วงก่อนทศวรรษ 2540 มากนัก เนื่องจากการเข้ามาอาศัยอยู่กับญาติพี่น้องในฝั่งไทย หรือสมาชิกบางส่วน โดยเฉพาะสตรีก็แต่งงานกับชายผู้ที่มีสัญชาติไทยอยู่แล้ว ทุกคนสามารถกลมกลืนไปกับความเป็นชุมชนไทยลื้อ-ไทยวนได้ดี แต่ในช่วงตั้งแต่กลางทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา โครงสร้างทางสังคมเศรษฐกิจของไทยขยายตัวอย่างรวดเร็ว รัฐไทยเองก็พยายามจัดสรรสิทธิและสวัสดิการให้แก่ประชาชนมากขึ้น ดังเช่น นโยบายกองทุนหมู่บ้าน นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค ขณะที่ความเข้มงวดของการตรวจตราผู้คนของเจ้าหน้าที่บ้านเมืองก็มีมากขึ้นเช่นกัน ความเปลี่ยนแปลงนี้ได้ส่งผลกระทบในด้านต่างๆ ต่อผู้ไม่มีสัญชาติ

จากการสัมภาษณ์สมาชิก “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความยากลำบากจากการเป็นคนไร้สัญชาติ ผู้วิจัยพบว่าสมาชิกโดยส่วนใหญ่กล่าวถึงผลกระทบ 3 เรื่องสำคัญอันเกี่ยวกับ 1) เรื่องปากท้องหรือการทำมาหากิน เช่น โอกาสในการครอบครองที่ดินทำกิน การเดินทางออกไปทำงานต่างจังหวัด 2) เรื่องสวัสดิการที่จำเป็นต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน ดังเช่น การเข้าถึงการ

รักษาพยาบาล โอกาสในการศึกษา และ 3) เรื่อง ‘ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์’ คือการดูหมิ่นดูแคลนจากผู้อื่นและสังคม โดยความลำบากเรื่องปากท้องกับเรื่องสวัสดิการเป็นประเด็นที่สมาชิก “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” ต้องเผชิญมากที่สุด ดังคำบอกเล่าของนายปั่น กันยานะ ซึ่งเป็นมัคทายกวัด อายุ 60 ปี ได้สะท้อนว่า ตนอยู่เมืองไทยมา 37 ปีแล้ว แต่ก็ยังไร้สิทธิ ไร้สัญชาติ ทำให้ความเป็นอยู่ลำบาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการรักษาพยาบาลหรือความมั่นคงยามแก่เฒ่า และเรื่องเกี่ยวกับการทำมาหากิน

“...ไม่มีสิทธิเหมือนคนอื่น ๆ อย่างการเข้าโรงพยาบาล การจะซื้อที่ดินที่คอนต่อน ภูเขาเป็นของตนเองก็ไม่ได้ การออกนอกพื้นที่ก็ยากลำบาก ยามเฒ่าแก่แลชราก็ไม่มีคนดูแล ...อยู่มา 30 กว่าปีแล้ว ก็น่าจะ ได้สัญชาติ...อย่างที่ทางด่านตรวจคนเข้าเมืองของลาวยังสงสัย ว่า ทำไม่อยู่มานานขนาดนี้ ทางกรไทยจึงยังไม่ให้สัญชาติอีก”

เช่นเดียวกับคำกล่าวของ นายปั่นแก้ว แสนสมบัติ วัย 51 ปี ที่ได้รับความยากลำบากในเรื่องปากท้องและสวัสดิการ นายปั่นแก้วบอกเล่าด้วยความขบขันทว่าปน้ำเสียงขมขื่น

“...พอมามีบัตรไทยลื้อ ก็ไม่เห็นว่ามีสิทธิอะไรเพิ่มขึ้นมาเลย โดยเฉพาะเรื่องออกนอกพื้นที่ ต้องขออนุญาตอำเภอ แต่ทางอำเภอก็ออกให้ช้ามาก ไม่ทันเวลาที่ต้องเข้าทำงาน ก็เลยออกไปโดยไม่ขออนุญาต ...เคยถูกจับข้อหาออกนอกพื้นที่ 3 ครั้ง ตำรวจก็เอาไปปล่อยที่แม่สาย (ด่านอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย) แต่ก็รู้ว่ายังไงเราก็ต้องกลับมา เพราะบ้านเราอยู่ที่นี่”

ส่วน “อ้ายอิน” หนึ่งในแกนนำกลุ่ม “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” กล่าวถึงผลกระทบจากการไร้สัญชาติที่มีต่อการดำเนินชีวิตในหลายประการ

“ลำบากเรื่องการรักษาพยาบาล ปี 2544 นโยบาย 30 บาท...สิทธิการรักษาพยาบาล รัฐบาลให้คนที่มีสัญชาติไทย เรามารู้ว่าบัตรไทยลื้อใช้ไม่ได้ ข้อนี้สำคัญที่สุด ลำบากที่สุด... เรื่องสวัสดิการ คนที่ทำงานในบริษัท โรงงาน เสียเงินประกันสังคม แต่เบิกไม่ได้...หรือเปิดบัญชีธนาคารได้แต่เบิกไม่ได้เพราะเจ้าหน้าที่ไม่แน่ใจ...ทำใบขับขี่ไม่ได้ มีผลต่อการเดินทาง การทำงานต่างถิ่น และการออกนอกพื้นที่”

รวมทั้งเรื่องโอกาสในการศึกษาของสมาชิก “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” ที่เป็นวัยเรียน ซึ่งมีประมาณ 10 คน ที่แม้พวกเขาจะเกิดในประเทศไทยและกฎหมายรองรับให้ขอสัญชาติไทยได้ ทว่า

ด้วยระบบขั้นตอนทางราชการที่ล่าช้าและซับซ้อน จึงทำให้พวกเขาังไร้สัญชาติอยู่ เช่นกรณีนางสาว ไอ หน่อหล้า นักศึกษาระดับอุดมศึกษาที่รอสัญชาติมานานกว่า 5 ปีแล้ว กล่าวถึงความยากลำบากในเรื่องการศึกษาว่า

“การใช้ชีวิตในโรงเรียน ตลอด 16 ปี มันเป็นชีวิตที่ต้องหวาดระแวงมาก ต้องคอยกลัวว่า เพื่อนจะล้อ เพื่อนจะขอมรับหรือเปล่า เราจะได้เรียนไหม ในเมื่อเราไม่ใช่คนไทย...พอเรียนจบ ม. 6 ตอนแรกคิดว่าจะไม่เรียนต่อเพราะไม่มีเงิน ไม่มีสิทธิ์กู้เงินกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) เพราะไม่ใช่คนไทย แต่มันเป็นความฝันของหนูที่อยากเรียนปริญญาตรี อยากมีอนาคตที่ดีเหมือนเพื่อนๆ อยากทำให้พ่อแม่ภูมิใจ...[ในที่สุด]...จึงได้เรียนและก็ทำงานทำไปด้วย...ตอนยื่นเอกสารสมัครเข้ามหาวิทยาลัย ต้องคอยคิดอยู่ตลอดว่า ทางมหาวิทยาลัยจะรับเราเข้าเรียนหรือเปล่า เพราะเราไม่ใช่คนไทย”

กรณีของ “อ้ายแก้ว” นายแก้ว ปวนสุวรรณ น่าจะเป็นกรณีตัวอย่างที่ทำให้เห็นภาพการกลายเป็นคนต่างด้าวในสังคมและรัฐไทยของ “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” ครอบคลุมความลำบากทั้ง 3 เรื่องดังกล่าว “อ้ายแก้ว” เล่าว่า ในปี พ.ศ.2545 หลังจากพ่อของเขาเสียชีวิต ตนในวัยเบญจเพสต้องกลับมาจากการทำงานที่กรุงเทพเพื่อเป็นเสาหลักให้กับครอบครัว ในช่วงนี้เองที่เงื่อนไขข้อจำกัดของผู้ไม่มีสัญชาติไทย เช่น ข้อจำกัดการออกนอกพื้นที่ (เขตอำเภอ) ข้อจำกัดเรื่องการถือครองทรัพย์สินที่ดิน และการเข้าถึงบริการและสวัสดิการหลายประการจากรัฐ เริ่มส่งผลกระทบต่อดำรงชีพของเขา เช่น การที่ไม่สามารถกลับไปทำงานที่กรุงเทพอีก (ด้วยเหตุที่การขอเอกสารออกนอกพื้นที่จากอำเภอมีความล่าช้าหรือถูกเจ้าหน้าที่ไม่ให้บริการ) หรือการที่ไม่อาจถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน จึงไม่สามารถมีเรือสวนไร่นาเป็นของตนเองได้ นำไปสู่ความยากลำบากในการดำรงชีวิตและการดูแลครอบครัวของตัวเองเป็นอย่างมาก ไม่เพียงเท่านั้น “อ้ายแก้ว” ยังต้องเผชิญกับการดูหมิ่นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยามปฏิสัมพันธ์กับคนนอกชุมชน เช่น การถูกดูหมิ่นว่าเป็น “พวกลื้อลาว” เวลาไปตลาดในอำเภอ ที่ร้านรวงต่างมีลูกจ้างเป็นคนลื้อมาจากฝั่งลาว และคนในตลาดบางส่วนมักมองในเชิงดูถูกหรือมองว่าด้อยกว่า ความยากลำบากทั้งกายใจดังกล่าวทำให้นายแก้ว “รู้สึกเป็นคนต่างด้าว ก็ตอนนี้แหละ” ซึ่งหมายถึงช่วงที่มีการมีบัตรประจำตัวหรือมีสัญชาติไทยมีความสำคัญขึ้นมา เช่นเดียวกับ “อ้ายอิน” ที่เพิ่งรู้สึกเป็นคนต่างด้าวหลังจากได้บัตร “ไทยลื้อ” “พอมารู้ว่า บัตรที่ถือทางการเรียกว่าคนต่างด้าว คำว่า ต่างด้าว ทำให้เกิดผลด้านลบในจิตใจ”

นอกเหนือจากนี้ ผลด้านลบทางจิตใจดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นกับสมาชิก “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” ยามปฏิสัมพันธ์กับคนในชุมชนบางกรณีเช่นกัน แต่อาจไม่เกิดขึ้นบ่อยครั้งนัก คนในชุมชนส่วนหนึ่งเริ่มแบ่งแยกคนที่มีสัญชาติไทยกับไม่มีสัญชาติไทยด้วยเหตุผลของสิทธิและ

ผลประโยชน์ คนกลุ่มนี้เริ่มเห็นว่ากลุ่มคนไร้สัญชาติไม่ควรได้รับสิทธิเท่าเทียมคน จึงเกิดปัญหาต่างๆ เช่น การสูญเสียทรัพย์สินที่ซื้อในนามผู้ที่มีสัญชาติไทย (อาจจะเป็นญาติหรือคนรู้จัก) ในกรณีที่เกิดปัญหาขัดแย้งกัน ทรัพย์สินของคนไร้สัญชาติมักถูกขยักออกไปและไม่สามารถเรียกร้องกลับมาได้ ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับภายในครอบครัว เมื่อมีเรื่องทะเลาะเบาะแว้ง คู่สมรสที่มีสัญชาติไทยมักข่มขู่คุกคามและอาจทำร้ายร่างกายอีกฝ่าย เพียงเพราะเห็นว่าเขาเป็นคนไม่มีสัญชาติ ซึ่ง “พ่ออ้าย” รองประธานกลุ่ม “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” ได้กล่าวถึงประเด็นปัญหานี้ว่า

“มีบางครอบครัว เวลามีปัญหาทะเลาะกัน ก็จะเอาเรื่องสัญชาติมาเป็นข้ออ้าง เอามาถูก รังเกียดกัน ...การเอาเรื่องสัญชาติมารังเกียดกัน ก็เพิ่งจะเกิดขึ้น หลังมีบัตรไทยคือปี พ.ศ. 2537 เท่านั้นเอง ก่อนหน้านั้น ก็อยู่กันปรกติดี”

นอกจากนี้ สมาชิก “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” หลายคนยังต้องเผชิญอคติทางชาติพันธุ์จากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อมีความจำเป็นในการติดต่อสถานที่ราชการ โดยเฉพาะหน่วยงานอำเภอ จนไม่กล้าที่จะไปติดต่ออีกครั้ง ทำให้เกิดปัญหาสืบเนื่องในเรื่องอื่น เช่น บัตรประจำตัวหมดอายุ หรือการที่ไม่สามารถทำเรื่องขอเอกสารออกนอกพื้นที่ โดยในประเด็นนี้ เจ้าหน้าที่องค์กรสิทธิชุมชนจังหวัดพะเยาให้ข้อมูลจากประสบการณ์ที่พาสมาชิกไปติดต่อกับทางอำเภอ เจ้าหน้าที่เล่าขียนเหตุการณ์ด้วยอารมณ์ที่ยังฝังใจเจ็บปวดกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ

“ตอนนั้นพาสมาชิกที่มีปัญหาเรื่องถูกจำหน่ายออกจากระบบทะเบียน กับลูกของสมาชิกที่ทางอำเภอออกหมายประจำตัว 13 หลักผิดพลาด ซึ่งจะทำให้เขาเสียสิทธิต่างๆ ไปเลย ...แต่เจ้าหน้าที่อำเภอไม่ฟังเหตุผล กลับพูดจากับชาวบ้านรุนแรงว่า พวกคุณมาจากไหนทำอะไรไม่รู้...”

ความลำบากจากการมีสถานะเป็นผู้ไร้สัญชาติหรือคนต่างด้าวในรัฐไทยของ “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” เกิดขึ้นอย่างสอดคล้องกับกระแสการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิความเป็นพลเมืองในรัฐไทยช่วงทศวรรษ 2540 เมื่อการเป็นพลเมืองไทยในทางกฎหมายมีความสำคัญต่อการดำรงชีพกอบปรักกับกลุ่มคนผู้ประสบปัญหาเรื่องการเป็นคนต่างด้าวเริ่ม “หูดาสว่าง” จากกรณีที่รัฐได้เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเสนอปัญหาต่างๆ แล้วร่วมกันกับภาครัฐในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น นับเป็นเหตุปัจจัยที่นำไปสู่การรวมตัวกันของผู้มีปัญหาเพื่อเรียกร้องความเป็นพลเมืองไทยทางกฎหมายอย่างแพร่หลาย นับตั้งแต่ยุคทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา ซึ่งกล่าวได้ว่าการเกิดกลุ่ม “ไทยลี้ภัยภาคเหนือ” ที่พัฒนามาเป็นกลุ่ม “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” คือส่วนหนึ่งของบริบทดังกล่าว

3.3 วิเคราะห์และสรุปผล

เนื้อหาในบทนี้ได้แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการความเป็นพลเมืองในรัฐไทยในแต่ละยุคสมัย รวมทั้งจุดกำเนิดและสถานภาพของ “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” ซึ่งกล่าวได้ว่า ภายใต้สายธารความเป็นพลเมืองในรัฐไทยประกอบด้วย 2 มุมมอง

มุมมองแรก ความเป็นพลเมืองที่รัฐเป็นผู้กำหนดนั้น เห็นได้ชัดว่ามีความสัมพันธ์กับแนวคิด “ชาตินิยม” ทั้งชาตินิยมแบบกษัตริย์นิยมและรัฐนิยมเรื่อยมาทุกยุคทุกสมัย กล่าวคือ ‘พลเมืองไทย’ ต้องมีลักษณะที่ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของรัฐภายใต้แนวคิดชาตินิยมแบบกษัตริย์นิยมและรัฐนิยม ดังที่สะท้อนออกมาให้เห็นจากปฏิบัติการต่างๆ ของรัฐ เช่น การให้ถือน้ำพิพัฒน์สัตยาก่อนการได้รับสัญชาติไทย นโยบายรัฐนิยม การนิยามคนไทยจากการเป็นผู้จงรักภักดีต่อสถาบันกษัตริย์และเป็นผู้ต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ หรือนโยบายค่านิยม 12 ประการ เป็นต้น ทั้งนี้การได้เป็นพลเมืองไทยหรือไม่ได้เป็นพลเมืองไทยนั้นขึ้นปรับเปลี่ยนไปตามบริบทในยุคสมัยต่างๆ โดยในบริบทช่วงก่อนสงครามเย็น รัฐได้เปิดโอกาสให้ผู้คนในรัฐสามารถเป็นพลเมืองไทยได้อย่างกว้างขวาง ในทางกลับกัน นับตั้งแต่ช่วงสงครามเย็นเป็นต้นมา รัฐไทยมีแนวนโยบายต่อการพิจารณาผู้คนที่ได้เป็นพลเมืองไทยมีความซับซ้อนและยากมากขึ้น เนื่องจากรัฐไทยเชื่อมโยงการได้เป็นพลเมืองกับเรื่องความมั่นคงและการจงรักภักดีต่อสถาบันกษัตริย์ (สมชาย ปรีชาศิลป์กุล 2544; พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร 2550ก)

มุมมองที่สอง ความเป็นพลเมืองในรัฐไทยที่สะท้อนจากมุมมองของภาคประชาชน โดยเฉพาะการเกิดขึ้นของ “ชนกลุ่มน้อย” นับเป็นประเด็นสำคัญที่มีผลกระทบต่อผู้คนบริเวณชายแดน ท่ามกลางบริบทสงครามเย็นและการพัฒนาเศรษฐกิจระดับภูมิภาค รัฐไทยใช้นโยบายเรื่องความมั่นคงของชาติในการควบคุมผู้คนบริเวณชายแดน มีการศึกษาจำแนก “ชนกลุ่มน้อย” อย่างเป็นระบบ ทว่านโยบายดังกล่าวได้สร้างความยากลำบากทุกข้เผชิญแก่ผู้คนส่วนน้อยบริเวณชายแดนหรือคนข้ามแดนเป็นอย่างมากเมื่อเข้าสู่ช่วงบริบทของโลกาภิวัตน์ที่โลกอยู่ในภาวะไร้พรมแดนทั้งเรื่องเศรษฐกิจ การค้า การเดินทาง การติดต่อสื่อสาร ทำให้การมีสถานะบุคคลหรือสัญชาติไทยมีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของทุกคน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสวัสดิการ การรักษาพยาบาล และการเดินทางออกนอกพื้นที่ ซึ่ง “ชนกลุ่มน้อย” ไม่มีสิทธิดังกล่าว ด้วยเหตุนี้จึงเกิดการตื่นตัวของภาคประชาชน โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยในการพยายามเรียกร้องในการกำหนดความเป็นพลเมืองในรัฐไทย ดังนั้น ความเป็นพลเมืองในรัฐไทยมิได้ถูกกำหนดจากรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป

พัฒนาการความเป็นพลเมืองในรัฐไทยทั้ง 2 มุมมอง ช่วยให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับผู้คนภายในรัฐ (รวมถึงคนที่ข้ามเขตแดนรัฐชาติ) ในแต่ละยุคสมัย และประการสำคัญพัฒนาการดังกล่าวเป็นผลทั้งในทางกฎหมายและในทางสังคมต่อชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนอย่างลึกซึ้ง เช่นเดียวกับการกำเนิดและสถานภาพของ “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” คือผลพวงจากพัฒนาการความเป็นพลเมืองในรัฐไทย โดยเฉพาะนับตั้งแต่ช่วงสงครามเย็นเป็นต้นมา เนื้อหาในหัวข้อ 3.2.3 ได้แสดงให้เห็นว่าบริบททางประวัติศาสตร์ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมของรัฐไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ดังเช่น แนวคิดชาตินิยมในรัฐไทยที่มีลักษณะ ‘รัฐมาก่อนคน’ เสมอมา เหตุการณ์สงคราม ‘ฮ้ายน้อย’ หรือเหตุการณ์ ‘ลาวแตก’ ตลอดจนนโยบายการจำแนก “ชนกลุ่มน้อย” ของรัฐไทย ได้ส่งผลในทางกฎหมายต่อพวกเขาให้กลายเป็นชนกลุ่มน้อยกลุ่ม “ไทยลื้อ” ตามการจำแนกของรัฐไทย ขณะที่สมาชิกส่วนหนึ่งมีสถานะเป็นผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน (ถือบัตรหัวเลข 0) และผลทางกฎหมายดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับสถานะความเป็นพลเมืองไทยของ “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” คือการกลายเป็นคนต่างด้าวในสังคมและประเทศชาติ (ไทย) ทำให้พวกเขาต้องเผชิญกับความลำบากในการดำรงชีวิตทั้งในเรื่องเกี่ยวกับการทำมาหากิน สิทธิในการรับสวัสดิการต่างๆ จากรัฐ รวมถึงการเผชิญกับความรู้สึกดูหมิ่นดูแคลนจากผู้อื่น ความลำบากดังกล่าวได้กลายเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งภายใต้กระแสเรียกร้องสิทธิความเป็นพลเมืองในช่วงทศวรรษ 2540 ซึ่งนำไปสู่การรวมตัวกันในนามกลุ่ม “ไทยลื้อภาคเหนือ” และพัฒนาเป็นกลุ่ม “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” เพื่อเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิความเป็นพลเมืองไทย โดยแนวคิดความเป็นพลเมืองไทยในรูปแบบต่างๆ นับจากแนวคิดพลเมืองกึ่งไพร่ พลเมืองแบบรัฐนิยม หรือพลเมืองดีมีค่านิยม 12 ประการ ตลอดจนความเป็นพลเมืองภายใต้การต่อสู้สิทธิความเป็นพลเมือง ต่างล้วนปรากฏเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการเรียกร้องความเป็นพลเมืองไทยของ “ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” ทั้งสิ้น

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved