

บทคัดย่อ

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

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

ในประเด็นแรก นักวิชาการได้ถกเถียงกันอย่างมากมายว่า สิทธิของมนุษย์ใดเป็นสิทธิทางธรรมชาติหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ อย่างไรก็ดี และเมื่อได้คำตอบในแต่ละกรณีว่า สิทธิใด มิใช่สิทธิทางธรรมชาติหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ รัฐก็อาจเลือกที่จะให้สิ่งนั้นแก่ชนกลุ่มหนึ่ง แต่มิให้แก่ชนอีกกลุ่มหนึ่งได้ อาทิ หากยอมรับว่า สิทธิในการทำงาน (right to work) มิใช่ “สิทธิทางธรรมชาติหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์” การไม่ยอมรับให้สิทธินี้แก่ชนกลุ่มน้อยจึงทำได้

ในประเด็นที่สอง นักวิชาการได้ถกเถียงกันต่อไปว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิทางธรรมชาติหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ อันเป็นสิทธิที่รัฐจะต้องรับรองให้แก่มนุษย์ทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน นั้น รัฐไม่อาจเลือกที่จะให้สิ่งนั้นแก่ชนกลุ่มหนึ่งแต่มิให้แก่ชนอีกกลุ่มหนึ่งมิได้เลย แต่ปัญหาก็คือ อีกว่า รัฐจะต้องให้แก่มนุษย์ทุกคนใน “ปริมาณ” (quantity) หรือ “คุณภาพ” (quality) ที่เท่าเทียมกันหรือไม่ อาทิ หากยอมรับว่า สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองการทำงาน (right to labour protection)

เป็น “สิทธิทางธรรมชาติหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์” รัฐก็มีหน้าที่ที่จะต้องรับรองสิทธินี้ให้แก่บุคคลทุกคน รัฐไม่อาจเลือกปฏิบัติ แต่รัฐมีหน้าที่ต้องคุ้มครองให้มนุษย์ทุกคนได้รับค่าจ้างแรงงานเท่ากันหรือไม่ หรือรัฐมีหน้าที่เพียงการคุ้มครองให้ได้รับเพียงค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำเท่านั้นเอง

แต่อย่างไรก็ตาม ขอให้สังเกตว่า โดยหลักกฎหมาย แม้ความด้อยสิทธิอาจจะเกิดในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับสิทธิทางธรรมชาติหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์นี้ได้ แต่สถานการณ์นี้ก็มิได้เกิดเพราะว่า 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 หากบุคคลนั้นมีความสัมพันธ์ที่กลมกลืนกับสังคมไทย

แต่อย่างไรก็ตาม ปราบกฏมีชนกลุ่มน้อยจำนวนมากที่ไม่ได้รับการยอมรับว่า เป็นไทยในความเป็นจริงทั้งที่มีคุณสมบัติตามข้อกำหนดของกฎหมาย ปัญหานี้มีสาเหตุหลายประการ ในหลายกรณีมาจากความไม่รู้กฎหมายของชนกลุ่มน้อยเอง และในอีกหลายกรณีที่มีที่มาจากนโยบายของรัฐที่ไม่รักษาจุดสมดุลระหว่างหลักความมั่นคงแห่งรัฐและสิทธิมนุษยชน รัฐจึงปฏิเสธความเป็นไทยของชนกลุ่มน้อย แม้บทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้สัญชาติไทยแก่บุคคลแล้วก็ตาม ชนกลุ่มน้อยแต่ละกลุ่มต้องเผชิญกับอุปสรรคในลักษณะที่แตกต่างกัน และอุปสรรคนั้นยังมีลักษณะที่แตกต่างกันในยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลง รัฐมักจะใช้เหตุผลทางความมั่นคงมาใช้พิจารณาการให้สัญชาติไทยแก่ชนกลุ่มน้อย และในหลายโอกาส นโยบายของรัฐในเรื่องดังกล่าวนำไปสู่การละเมิด

สิทธิมนุษยชน แต่อย่างไรก็ตาม สถานการณ์หลังมิได้เกิดแก่คนต่างด้าวหรือแม่ชนกลุ่มน้อยโดยทั่วไป หากแต่จะเกิดแต่เพียงในสถานการณ์หรือช่วงเวลาที่มีรัฐมีความไม่ไว้วางใจชนกลุ่มน้อยนั้นเท่านั้น ดังจะเห็นจากนโยบายของรัฐไทยที่เกี่ยวกับญวนอพยพ ซึ่งวิวัฒนาการจาก “ลบทที่สุด” กล่าวคือ ปฏิเสธที่จะยอมรับให้ญวนอพยพมีสัญชาติไทยในทุกส่วนของบุคคล มาสู่ “บวก” ได้เช่นกัน กล่าวคือ ยอมรับให้ญวนอพยพรุ่นที่สองและสามมีสัญชาติไทยโดยการเกิดในขณะที่ผ่อนผันเงื่อนไขในการยอมรับให้ญวนรุ่นแรกแปลงสัญชาติเป็นไทย

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

เป็นไปได้ที่ชนกลุ่มน้อยหนึ่งจะอาศัยอยู่ในประเทศไทยมานาน จนถือได้ตามกฎหมายแพ่งว่า ถิ่นอันบุคคลนั้นมีสถานที่อยู่เป็นแห่งสำคัญอยู่ในประเทศไทย กล่าวคือ มีภูมิลำเนาตามกฎหมายเอกชนอยู่ในประเทศไทย แต่เนื่องจากชนกลุ่มน้อยดังกล่าวไม่เคยได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองให้อยู่ในประเทศไทย จึงไม่อาจถือว่า บุคคลดังกล่าวมีภูมิลำเนาตามกฎหมายมหาชนในประเทศไทย กรณีที่เกิดขึ้นจึงเป็นสิ่งที่ซับซ้อนยิ่ง เหตุผลที่อธิบายได้ในวิชานิติศาสตร์ก็คือ ภูมิลำเนาตามกฎหมายเอกชนเป็นเรื่องที่ว่าตามข้อเท็จจริงในขณะที่ภูมิลำเนาตามกฎหมายมหาชนเป็นเรื่องในทางการเมืองซึ่งเป็นที่ไปตามนโยบายแห่งรัฐเจ้าของดินแดน

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

เป็นสิ่งที่ชัดเจนว่า ความด้อยสิทธิของบุคคลในประเทศไทยในทางกฎหมายอาจเกิดได้ใน ๓ สถานการณ์ กล่าวคือ ในประการแรก ความด้อยสิทธิของบุคคลในประเทศไทยอาจเกิดเพราะความเป็นต่างด้าวของบุคคลนั้น 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” ปრაกฏการณ์ก็เป็นเช่นเดียวกันในชนที่ย้ายถิ่นข้ามชาติอื่นๆ ชนกลุ่มน้อยจึงมักจะเลือกที่จะยังคงอยู่ในรัฐปลายทางการย้ายถิ่นและพยายามที่จะปรับตัวให้เข้ากับชนกลุ่มใหญ่ในสังคมของรัฐนั้น หรือเข้าแบ่งแยกดินแดนของรัฐนั้นมาก่อตั้งรัฐของตนเองขึ้นใหม่ซึ่งทางเลือกอย่างหลังนี้เองที่ทำให้รัฐปลายทางการย้ายถิ่นมีมุมมองในเบื้องต้นที่พยายามจะควบคุมมิให้ชนกลุ่มน้อยในดินแดนของตนมีศักยภาพที่จะทำเช่นนั้น

ดังนั้น จุดวนกลับของปัญหาก็คือ เมื่อรัฐปลายทางการย้ายถิ่นตระหนักถึงความเป็นจริงที่ว่าไม่อาจส่งกลับคนต่างด้าวที่เป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศตนได้อย่างแน่แท้แล้ว ทางแก้ปัญหาก็เหลือก็คือ ความจำเป็นที่จะต้องกลืนชนกลุ่มน้อยดังกล่าวเข้าในสังคมของตนให้ได้ แต่อย่างไรก็ตาม วัฏจักรของการกลืนชนกลุ่มน้อยในสังคมใดสังคมหนึ่งย่อมยาวนาน และความไม่ราบรื่นหรือความรุนแรงอาจเกิดขึ้นได้ในระหว่างเวลาดังกล่าว ความชาญฉลาดของรัฐที่จะชิงมีนโยบายที่จะกลืนชนกลุ่มน้อยในเวลาที่เหมาะสมไม่ว่าจะ โดยการให้สัญชาติของตนหรือการให้ถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศของตนจึงเป็นเหตุปัจจัยที่หลีกเลี่ยงความไม่ราบรื่นหรือความรุนแรงนั้นได้