

ไทยพลัดถิ่นในสังคมไทยกับการสะสมทุนการเมือง

Thai Diaspora in Thai Society and the Political Capital Accumulation

มนต์ชัย ผ่องศิริ¹

บทคัดย่อ

บทความนี้ต้องการชี้ให้เห็นสถานะของไทยพลัดถิ่นในมุมมองของรัฐไทย กระบวนการสะสมทุนการเมือง และการสร้างยุทธศาสตร์การดำรงชีพ ไทยพลัดถิ่นได้ใช้วิธีการหลากหลายเพื่อแสดงให้สังคมไทยรับรู้ว่าเป็นพลเมืองไทย กระบวนการสะสมทุนการเมืองและผลที่เกิดจากการต่องรองนั้น ไทยพลัดถิ่นใช้ “ความเป็นไทย” เป็นกรอบอ้างอิงเพื่อสร้างความชอบธรรมในการเรียกร้องคืนสัญชาติไทย ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว รัฐไทยใช้เป็นเครื่องมือในการกีดกัน “คนที่ไม่ใช่ไทย” ผลสำเร็จจากการเรียกร้องดังกล่าวคือ การประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ที่ได้เพิ่มนิยาม “คนไทยพลัดถิ่น” โดยแยกออกจากบทนิยามคนต่างด้าวกลุ่มอื่นๆ ความสำเร็จดังกล่าวเปิดโอกาสให้ไทยพลัดถิ่นสามารถสะสมทุนการเมืองเพิ่มมากขึ้นได้ อีกทั้งยังเป็นช่องทางไปสู่การคืนสัญชาติไทยด้วยการเกิด ไม่ใช่การแปลงสัญชาติ ดังที่ไทยพลัดถิ่นยืนยันมาตลอดว่าตนเป็นไทย ไม่ใช่พม่าตามนิยามของรัฐไทย นอกจากนี้ในบทความยังต้องการถกเถียงว่ากรอบแนวคิดการดำรงชีพอย่างยั่งยืนที่พัฒนาโดย Department for

¹ นักวิจัยและอาจารย์พิเศษ กลุ่มวิจัยความอยู่ดีมีสุขและการพัฒนาอย่างยั่งยืน และศูนย์วิจัยพหุลักษณะสังคมลุ่มน้ำโขง คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Researcher and Invited Lecturer of Research Group on Wellbeing and Sustainable Development (WeSD) and Center for Research on Plurality in the Mekong Region (CERP), Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University

International Development (DFID) ของประเทศอังกฤษ ที่ให้ความสำคัญกับทุนการดำรงชีพ 5 ประการ (ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม ทุนกายภาพ ทุนการเงิน และทุนธรรมชาติ) สำหรับไทยพลัดถิ่นแล้ว อาจทำให้ “อยู่รอดได้” แต่ไม่เพียงพอที่จะบรรลุเป้าหมายไปสู่ความ “ยั่งยืน” ผู้วิจัยจึงเสนอข้อถกเถียงว่า “ทุนทางการเมือง” ควรได้รับการพิจารณาว่าเป็นทุนที่จำเป็นในการสร้างยุทธศาสตร์การดำรงชีพของไทยพลัดถิ่นด้วย

คำสำคัญ: ไทยพลัดถิ่น, การดำรงชีพ, ทุนการเมือง, ความเป็นธรรม, ความเป็นไทย

Abstract

This paper focuses on the Thai diaspora community's status vis-à-vis the Thai state, their political mobilization in Thailand, and their development of livelihood strategies. The people of the returning Thai diaspora use a variety of means to establish themselves as subjects and citizens of the Thai state. The processes of political capital accumulation and the outcomes of negotiation of the Thai diaspora to use Thainess as an indexicality for restoring the legitimacy of Thai nationality, which the Thai government normally uses to exclude “non-Thais”. A significant success was the declaration of the Nationality Act (no. 5) of 2012, which defines the “Thai Diaspora” by separating it from other alien minority groups in Thailand so that it is not classified as an alien minority group. This success was both an opportunity to accumulate more political capital and a channel through which the Thai diaspora could restore their Thai nationality by “birth”, not “naturalization” as they refuse to accept being

defined as Burmese by the Thai government. This paper is intended to debate the Sustainable Livelihoods Framework (SLF) which developed by the Department for International Development (DFID) of the United Kingdom. We argue that for the Thai diaspora, five kinds of capital under SLF (human, social, physical, financial and natural capital) just allow some of the Thai diaspora to ‘survive’, but they still cannot achieve the ultimate SLF goal of ‘sustainability’. We, therefore, argue that political capital must be conceptualized as an important asset for the Thai diaspora too.

Keywords: Thai diaspora, livelihoods, political capital, justification, Thainess

บทนำ

ผู้วิจัยได้มีโอกาสร่วมรับฟังการนำเสนอบทความที่น่าสนใจเรื่อง “สิทธิในป่าไม้และที่ดินของชาติพันธุ์ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย” มีการนำเสนอกรณีตัวอย่างของกลุ่มชาติพันธุ์ที่ทำไร่หมุนเวียนหรือสร้างบ้านบนที่ดินที่ถือครองทำกินมาแต่ดั้งเดิม กลับถูกฟ้องข้อหาบุกรุกป่าทำลายป่า ซึ่งมีคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ว่า (ยังไม่มีคำพิพากษาศาลฎีกาในเรื่องนี้ เนื่องจากคดีที่เกิดขึ้นล้วนตัดสินเสร็จสิ้นในศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์เท่านั้น) แม้จำเลยจะได้ทำกินมาก่อนและไม่รู้ว่าเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ แต่เมื่อมีกฎหมายกำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ก็ถือว่าจำเลยมีความผิด ถึงแม้ว่ากลุ่มชาติพันธุ์จะมีความชอบธรรมตามธรรมชาติ ในการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ได้ครอบครองมาตั้งแต่บรรพบุรุษก็ตาม ซึ่งการใช้และการตีความกฎหมายแบบนี้เป็นแนวคิดของระบบกฎหมาย Civil Law ที่ต้องใช้บังคับตามกฎหมายลาย

ลักษณะอักษร ดังนั้นเมื่อมีกฎหมายบัญญัติว่ามีความผิด แม้จะมีความชอบธรรมก็ไม่สามารถนำมาลบล้างความผิดได้ ใช้ในประเทศต่างๆ เช่น ไทย ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น เป็นต้น ซึ่งต่างจากระบบกฎหมาย Common Law หรือที่เรียกว่าระบบกฎหมายจารีตประเพณี หรือกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นกฎหมายที่ราษฎรรู้สึกกันทั่วไปว่าเป็นกฎหมาย และรัฐก็ได้ใช้ข้อบังคับเช่นว่านี้เสมือนเป็นกฎหมายตลอดมา ใช้ในประเทศต่างๆ เช่น อังกฤษ แคนาดา ออสเตรเลีย สิงคโปร์ มาเลเซีย เป็นต้น ดังนั้นสำหรับประเทศไทย การกระทำของบุคคลจะเป็นความผิดก็ต่อเมื่อการกระทำนั้นมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิดเท่านั้น หมายความว่าสิ่งใดที่แม้จะไม่ใช่ความผิดตามธรรมเนียมคลองธรรม หรือเป็นสิ่งที่กระทำได้เป็นการทั่วไปในท้องถิ่น แต่ถ้ามีกฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิดแล้ว ก็ถือว่ามีผิดตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังชี้ให้เห็นว่าประเด็นเกี่ยวกับ “สิทธิชุมชน” ที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2540, 2550 และ 2559 ได้รับการยอมรับจากศาลที่แตกต่างกัน โดยศาลปกครองยอมรับอย่างกว้างขวาง ในขณะที่ศาลยุติธรรมโดยเฉพาะคดีอาญาไม่พบว่ามีความพิพากษาที่ยอมรับสิทธิชุมชน แต่อย่างไรก็ตามศาลยอมรับเพียงสิทธิในเชิงรับ คือ ยอมรับสิทธิของชุมชนในการดูแลพื้นที่ป่า แต่ไม่ยอมรับสิทธิเชิงรุกหรือสิทธิในการใช้ทรัพยากรจากป่าโดยชุมชน (เลาพิ้ง บัณฑิตเทอดสกุล, 2559)

บทความดังกล่าวข้างต้นน่าสนใจมาก เพราะชี้ให้เห็นช่องว่างที่ชัดเจนเกี่ยวกับ “ความเป็นธรรม” ตามมุมมองทางนิติศาสตร์ ซึ่งผู้เขียนบทความพบว่ากระบวนการยุติธรรมในทางอาญานั้น กลุ่มชาติพันธุ์ไม่สามารถอ้างสิทธิตามธรรมชาติหรือตามจารีตประเพณีเพื่อทำประโยชน์ในป่าไม่ได้เลย เพราะตามตัวบทกฎหมายกำหนดเอาไว้เช่นนั้น และดูเหมือนว่ากลุ่มชาติพันธุ์ก็ต้องยอมจำนนต่อกฎหมาย (โครงสร้าง) โดยไม่อาจขัดขืน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ “เป็นไปไม่ได้” ที่กลุ่มชาติพันธุ์จะเรียกร้อง “ความเป็นธรรม” ภายใต้กฎหมายที่มนุษย์ประดิษฐ์สร้างขึ้นเพราะต้องตีความตามตัวบทกฎหมาย ความเป็นธรรมมิได้เป็นสิทธิตามธรรมชาติที่เกิดขึ้นมาคู่กับมนุษย์ (ตามหลักสิทธิ

มนุษย์ชนหรือสิทธิความเป็นมนุษย์) แต่ในมุมมองทางสังคมศาสตร์แล้วมีหลายประเด็นที่ยังเป็นคำถามและน่าถกเถียง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากใช้มุมมองทฤษฎีเชิงวิพากษ์ (Critical Theory) หรือทฤษฎีสายหลังสมัยใหม่ (Postmodern) หรือแม้กระทั่งปรัชญาการเมือง (Political Philosophy) ที่ถกเถียงเรื่อง “ธรรมชาติ” (หรือ physis ในภาษากรีก) ก็ตาม โดยมองว่าความเป็นธรรมที่ประดิษฐ์สร้างขึ้นนั้น ผู้มีอำนาจตัดสินใจรับรู้ว่าสิทธิตามธรรมชาตินั้นมีอยู่ แต่ได้ปิดบัง/ซ่อนเร้นความเป็นธรรมที่เป็นสิทธิดั้งเดิมตามธรรมชาติของมนุษย์เอาไว้ ซึ่ง Karl Polanyi เรียกสิ่งนี้ว่าเป็น fictitious คือต้องมีเรื่องเล่าหรือนิยายที่สร้างขึ้นโดยนักปรัชญามากำกับเพื่อให้เกิดการยอมรับความเป็นธรรมตามกฎหมาย (Polanyi, 1944) หรือนักวิชาการสาย Postmodern เรียกสิ่งนี้ว่าเป็นเรื่องเล่าขนาดใหญ่แบบมหากาพย์ (grand narrative) ที่บิดบังความเป็นจริงที่อยู่เบื้องหลังเอาไว้ ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และที่ดินนั้นให้สิทธิกับเพียงปัจเจกบุคคลและรัฐเท่านั้น แต่สิทธิที่อยู่กึ่งกลางระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ (เช่น สิทธิชุมชน) กลับไม่มีการรับรองสิทธินั้นเอาไว้อย่างครอบคลุม จึงมีคำถามว่าทำไมจนถึงทุกวันนี้ผู้มีอำนาจตัดสินใจจึงไม่ออกกฎหมายมารองรับหลักการ “สิทธิชุมชน” ตามรัฐธรรมนูญ ทั้งๆ ที่รู้ว่ามันมีช่องว่างอยู่ เป็นต้น

ผู้วิจัยจึงเห็นว่าหากเปรียบเทียบกรณีศึกษาดังที่เสนอในบทความที่กล่าวมาข้างต้น กับกรณีศึกษาไทยพลัดถิ่นในสังคมไทย อาจจะทำให้เราได้เห็นว่าสิ่งที่ “เป็นไปได้” ในทางกฎหมายแบบ Civil Law ก็อาจเกิดขึ้นได้หากสังคมมุ่งมั่นที่จะแก้ไขเพื่อให้ความเป็นธรรมนั้นเกิดขึ้น ดังกรณีการเรียกร้องคืนสัญชาติไทยของไทยพลัดถิ่นซึ่งรัฐไทยได้ดำเนินการกับไทยพลัดถิ่นในฐานะ “คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย” (สำนักทะเบียนกลาง, 2547) โดยจัดเป็น “คนต่างด้าวซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ” ทางราชการได้ทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวให้กับชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยซึ่งมีทั้งหมด 17 กลุ่ม โดยไทยพลัดถิ่นที่อพยพเข้ามาประเทศไทยก่อนวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519 ถูกจัดเป็นชนกลุ่มน้อย

เรียกว่า “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย” ส่วนไทยพลัดถิ่นที่อพยพเข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519 ถูกจัดให้อยู่ในชนกลุ่มน้อยเรียกว่า “ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า (หลัง 9 มีนาคม 2519)” (ส่วนการทะเบียนราษฎร, 2544) ไทยพลัดถิ่นทั้ง 2 กลุ่มนี้ทางราชการมีมติให้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ (มูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็ก, 2008) แต่การ “แปลงสัญชาติ” ส่งผลกระทบต่อความรู้สึกเรื่อง “จิตสำนึกความเป็นไทย” ของไทยพลัดถิ่นอย่างมาก

จากนิยามของรัฐไทย “ไทยพลัดถิ่น” ก็จัดเป็น “คนต่างด้าว” ที่เป็นชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มหนึ่งเช่นกัน ดังนั้นการที่ “คนต่างด้าว” เรียกร้องขอ “คืนสัญชาติ” โดยไม่ใช้วิธี “แปลงสัญชาติ” ซึ่งต้องไปเปลี่ยนแปลงขั้นตอนและกระบวนการทางกฎหมายที่ยุ้งยากและต้องใช้กฎหมายพิเศษ เป็นการได้สัญชาติไทยโดยผลของกฎหมายว่าด้วย “การเปลี่ยนแปลงกฎหมายสัญชาติ” ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการที่คนต่างด้าวจะมาเรียกร้องขอให้รัฐไทยเปลี่ยนแปลงกฎหมายสัญชาติ เป็นสิ่งที่ “เป็นไปได้ไม่ได้” แต่ด้วยความมุ่งมั่นของไทยพลัดถิ่นและความร่วมมือจากหลายภาคส่วน ทำให้สิ่งที่ “เป็นไปได้ไม่ได้” เกิดขึ้น จนนำไปสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ที่ได้เพิ่มนิยาม “คนไทยพลัดถิ่น” โดยแยกออกจากบทนิยามคนต่างด้าวกลุ่มอื่นๆ ซึ่งเป็นการคืนสัญชาติไทยด้วยการเกิด ไม่ใช่การแปลงสัญชาติ

บทความนี้จึงมุ่งนำเสนอข้อถกเถียงว่า “ทุนการเมือง” (political capital) เป็นทุนที่มีความจำเป็นต่อผู้คนที่ตกอยู่ในภาวะเปราะบางที่จะก้าวไปสู่เป้าหมายของการดำรงชีพ “อย่างยั่งยืน” โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มคนที่ขาดสิทธิพลเมือง การเรียกร้องขอคืนสัญชาติไทยของไทยพลัดถิ่นนับเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการสะสมทุนการเมือง แต่ในกรอบแนวคิดการดำรงชีพอย่างยั่งยืน (Sustainable Livelihood Framework: SLF) ให้ความสำคัญกับทุนเพียง 5 ประการ ได้แก่ ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม ทุนกายภาพ ทุนธรรมชาติ และทุนการเงิน (DFID, 1999) สำหรับไทยพลัดถิ่นในสังคมไทยแล้ว ทุน

ทั้ง 5 ประการเพียงพอที่จะทำให้ “อยู่รอด” ได้เท่านั้น แต่ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้บรรลุถึงความ “ยั่งยืน” ได้

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ไทยพลัดถิ่นคือใคร?

ไทยพลัดถิ่นในพม่า อาศัยอยู่ในดินแดนมะริด ทวาย ตะนาวศรีมานานแล้ว ก่อนมีการปักปันเขตแดนระหว่างอาณานิคมอังกฤษในพม่า (British-Burma) กับราชอาณาจักรสยามในปี พ.ศ. 2411 ทำให้ไทยพลัดถิ่นที่อาศัยอยู่ในดินแดนมะริด-ทวาย-ตะนาวศรีกว่า 40,000 คน ตกไปอยู่ภายใต้ปกครองของรัฐ-ชาติพม่าตามแผนที่สมัยใหม่ แต่พวกเขาถือว่าตนอยู่ในแผ่นดินเดิมของไทยและถือตนเป็นไทย ต่อมาในช่วงพุทธศวรรษที่ 2520 เป็นต้นมา รัฐบาลทหารพม่าเข้าคุกคามและควบคุมหมู่บ้านคนไทยมากขึ้น ทำให้ไทยพลัดถิ่นประมาณ 3 ใน 4 ได้อพยพข้ามพรมแดนกลับเข้ามาตั้งหลักแหล่งในฝั่งไทย โดยอาศัยอยู่ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง แต่พวกเขาไม่ได้รับสิทธิการเป็นพลเมืองไทย จึงตกอยู่ในภาวะเป็นไทยพลัดถิ่นในสังคมไทย (จิระวุฒิ เสนาคำ, 2550) แม้จะมีอัตลักษณ์และสำนึกความเป็นไทย ที่แสดงออกอย่างชัดเจน เชื่อมโยงกับประวัติศาสตร์ความเป็นชาติไทย เช่น การมีพระบรมฉายาลักษณ์ของพระมหากษัตริย์ไทยเป็นรูปเคารพในทุกครัวเรือน การพูดภาษาไทย (ปักษ์ใต้) การเขียนอักษรไทย อีกทั้งยังยึดถือปฏิบัติวัฒนธรรมประเพณีไทย เป็นต้น แต่การปักปันเขตแดนดังกล่าวส่งผลให้คนไทยส่วนหนึ่งที่อาศัยอยู่ในดินแดนที่เคยเป็นของไทยกลายเป็น “คนอื่น” และเมื่อไทยพลัดถิ่นเหล่านี้กลับคืนถิ่นหรือมาตุภูมิ (hometown) ผู้คนในมาตุภูมิกลับไม่รู้จักพวกเขา รัฐไทยก็ปฏิบัติต่อพวกเขาแบบเป็นคนอื่นด้วยเช่นกัน พวกเขาจึงเปรียบเสมือนคนพลัดถิ่นที่อยู่ในมาตุภูมิของตัวเอง ยิ่งคงความรู้สึกแปลกแยก

เจ็บปวดจากการถูกกีดกัน และต้องปรับตัวเมื่อเข้ามาอยู่ในดินแดนใหม่ (แม้จะยึดถือว่าเป็นมาตุภูมิก็ตาม)

ไทยพลัดถิ่นในสังคมไทยมีสถานะเป็นบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยหรือ “คนต่างด้าว” จึงไม่สามารถเดินทางออกนอกเขตอำเภอหรือจังหวัดที่ออกบัตรได้ ทำให้มีข้อจำกัดในการเข้าถึงทรัพยากรและกิจกรรมที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ เช่น ไม่สามารถเป็นเจ้าของบ้าน ที่ดิน มอเตอร์ไซค์ รถยนต์ เป็นต้น ไม่สามารถเดินทางข้ามจังหวัดได้ ทำให้เด็กๆ ไม่สามารถเดินทางไปศึกษาต่อในระดับสูง หรือเดินทางไปประกอบอาชีพในแหล่งจ้างงานนอกจังหวัด การไม่มีบัตรประชาชนทำให้ไทยพลัดถิ่นไม่ได้รับการจ้างงานตามกฎหมาย ต้องเป็นแรงงานนอกระบบที่ได้รับค่าจ้างต่ำ และบ่อยครั้งก็ถูกโกงค่าจ้าง นอกจากนี้พวกเขายังไม่มีสิทธิทางการเมืองทุกระดับ ไทยพลัดถิ่นต้องสร้างยุทธศาสตร์การดำรงชีพเพื่อให้มีชีวิตอยู่รอดได้ในสังคมไทย และพยายามอย่างยิ่งให้คนในสังคมได้ยินเสียของพวกเขา โดยการรวมตัวเป็นเครือข่ายเรียกร้องขอคืนสัญชาติไทยอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลานานนับสิบปี ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นของการสะสม “ทุนการเมือง” ของไทยพลัดถิ่นในสังคมไทยที่จะก้าวไปสู่เป้าหมายของการดำรงชีพอย่าง “ยั่งยืน”

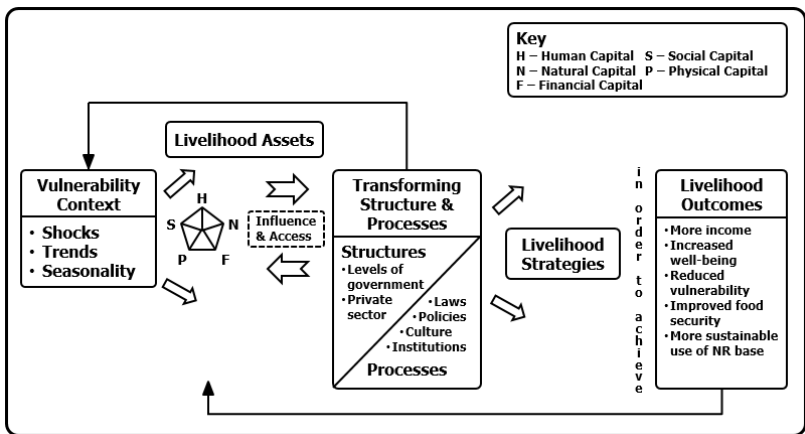
กรอบแนวคิดการดำรงชีพอย่างยั่งยืน (Sustainable Livelihood Framework: SLF)

ในช่วงทศวรรษที่ 1970 คำว่า “การดำรงชีพ” (livelihoods) ถูกนำมาใช้แทนที่ค่าและแนวคิดเรื่องการจ้างงาน อาชีพการงาน สถานประกอบการ สถานที่ทำงาน และรายได้ที่เป็นตัวเงิน เนื่องจากคำเหล่านี้มีลักษณะครอบงำและมีอคติโน้มเอียงไปทางความเป็นเมืองและอุตสาหกรรม แต่ความหมายเดิมของ “การดำรงชีพ” นำไปใช้อธิบายความยากจนในชนบทและครัวเรือนเกษตรกรรม (Chambers, 2005) ต่อมา “การดำรงชีพ” เริ่มเป็นคำสำคัญในงานด้านการพัฒนา

ต่อมาในช่วงทศวรรษที่ 1970-1980 มีการนำแนวทางพัฒนาจากล่างสู่บน (bottom-up) และมุมมองของผู้กระทำ (actor-oriented view) ซึ่ง Robert Chambers เป็นผู้มีอิทธิพลต่อวิธีการศึกษาการดำรงชีพ เขาสนใจกิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบ (informal sector) และยุทธศาสตร์การอยู่รอดของคนจน มุ่งความสนใจไปที่การอยู่รอดและการรับมือกับความเสี่ยง (risk) และภาวะตื่นตระหนก (shock) ของผู้คน ต่อมาความคิดของ Amartya Sen เรื่องความสามารถ (capabilities approach) ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อแนวคิดนี้ โดยชี้ให้เห็นว่าการประเมินความยากจนของบุคคล คือ การประเมินความสามารถที่จะทำ (doing) และจะดำรงอยู่ (being) ต้องทำความเข้าใจต่อโลกที่ไม่เป็นธรรมด้วย ไม่ใช่เพียงการวัดด้วย “เส้นความยากจน” เท่านั้น ซึ่งได้สร้างความสั่นคลอนในมุมมองงานพัฒนาที่หันมาให้ความสำคัญกับคนจนผู้ยากไร้เป็นศูนย์กลางและสนใจมิติที่หลากหลาย ไม่เพียงครอบคลุมด้านเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการเมือง วัฒนธรรม สังคม และนิเวศวิทยาอีกด้วย (De Haan and Zoomers, 2005) และต่อมาได้มีการพัฒนารอบแนวคิดเพื่อกำหนดนโยบาย โดยใช้สถานการณ์การดำรงชีพของกลุ่มเป้าหมายที่ก่อรูปเป็นนวัตกรรมเชิงนโยบาย ซึ่ง Department for International Development (DFID) ของประเทศอังกฤษ เป็นตัวแทนสำคัญในการใช้วิธีนี้ และมีองค์กรพัฒนาขนาดใหญ่ เช่น World Bank, Oxfam International และอื่นๆ ได้นำเอากรอบแนวคิดการดำรงชีพอย่างยั่งยืนเข้าไปใส่ไว้ในนโยบายขององค์กรในปัจจุบันด้วย (Kaag et al., 2004) โดยบูรณาการ 3 แนวคิดสำคัญเข้าไว้ด้วยกัน คือ ความสามารถ (capability) ความเป็นธรรม (equity) และความยั่งยืน (sustainability) ตามยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาในศตวรรษที่ 21 (Agenda for the 21st Century) ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Chambers and Conway, 1991)

เริ่มต้นการวิเคราะห์จากความเปราะบางที่คนจนเผชิญอยู่ในชีวิตประจำวัน ด้วยมุมมองความสามารถของผู้กระทำ (capability of actors) จึงให้ความสำคัญกับคน

จนหรือผู้อยู่ในภาวะเปราะบางเลือกใช้ “ทุน” 5 ประการ ที่สามารถนำไปสร้างสภาวะการดำรงชีพได้ ประกอบด้วย ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม ทุนธรรมชาติ ทุนกายภาพ และ ทุนการเงิน (ดูภาพที่ 1) แต่ทุนทั้ง 5 ประการดังกล่าวสำหรับผู้อยู่ในภาวะเปราะบางบางกลุ่มอาจเป็น “ข้อจำกัด” มากกว่าเป็น “โอกาส” ในการนำมาใช้สร้างยุทธศาสตร์การดำรงชีพอย่างยั่งยืนได้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการดำรงชีพอย่างยั่งยืน

(Sustainable Livelihoods Framework: SLF) (DFID, 1999)

ทุนการเมือง: “ธรรมชาติ” ที่ซ่อนอยู่ในทุนการดำรงชีพอื่นๆ

นักวิชาการที่สร้างกรอบแนวคิดการดำรงชีพอย่างยั่งยืน ได้พิจารณาทุนทั้ง 5 ประการที่กล่าวข้างต้น คือทุนที่จำเป็นในการดำรงชีพของผู้ที่ตกอยู่ในบริบทความเปราะบาง โดยมองว่าตาม “ธรรมชาติ” ของมนุษย์สามารถจะเข้าถึงมันได้ แต่ก็ยอมรับโดยปริยายว่าไม่ใช่มนุษย์ทุกคน มีเพียงเฉพาะมนุษย์ที่มีสิทธิความเป็นพลเมืองเท่านั้น จึงจะเข้าถึงทุนเหล่านี้ได้ ดังข้อสรุปที่ชัดเจนจากนักวิชาการของ DFID และองค์กรอื่นๆ ที่ถกเถียงถึงพัฒนาการของกรอบแนวคิดการดำรงชีพอย่างยั่งยืนในรายงานเรื่อง

Sustainable Livelihoods Approaches: Progress and Possibilities for Change (2003) โดยสรุปว่าการนำเอาประเด็นสิทธิความเป็นมนุษย์เข้ามาใส่ไว้ในภาคปฏิบัติของการพัฒนา โดยองค์กรพัฒนาต่างๆ ที่นำกรอบแนวคิดการดำรงชีพอย่างยั่งยืนไปใช้ จะมุ่งเน้นไปที่ผู้อยู่ในบริบทความเปราะบางที่มีฐานะเป็น “พลเมือง” ให้มีความสำคัญกับสำนึกในหน้าที่รับผิดชอบ (accountability) และการปกครอง (governance) (Carney, 2003) ซึ่งให้เห็นว่านักวิชาการเหล่านี้ได้ซ่อน “ธรรมชาติ” ที่แท้จริงในการเข้าถึงทุนการดำรงชีพเอาไว้ การนำปรากฏการณ์ไทยพลัดถิ่นในสังคมไทย มาเป็นตัวแบบในการศึกษายุทธศาสตร์การดำรงชีพ จึงเปิดเผยให้เห็นว่า “ทุน” ตามกรอบแนวคิดการดำรงชีพอย่างยั่งยืนนั้น ไม่ได้เป็น “สิทธิโดยธรรมชาติ” ของมนุษย์ทุกคนที่จะสามารถเข้าถึงได้ หากแต่เป็น “สิทธิโดยกฎหมาย” ที่ประดิษฐ์สร้างขึ้นเพื่อมนุษย์ที่ได้รับการยอมรับความเป็นพลเมืองเท่านั้น ทุนตามกรอบแนวคิดการดำรงชีพอย่างยั่งยืนทั้ง 5 ประการ จึงเป็น “ข้อจำกัด” มากกว่าจะเป็น “โอกาส” ในการสร้างยุทธศาสตร์การดำรงชีพสำหรับไทยพลัดถิ่น เนื่องจากสิทธิและอำนาจเป็นปัญหาสำคัญ และยังจัดว่าเป็นส่วนหนึ่งของทุนการเมืองที่จำเป็นต่อการดำรงชีพในชีวิตประจำวัน ที่ทำให้ไทยพลัดถิ่นสามารถเข้าถึงและเปลี่ยนแปลงทรัพยากรไปเป็นทุนในการดำรงชีพ การเรียกร้องคืนสัญชาติทำให้ไทยพลัดถิ่นได้แสดงบทบาทในฐานะผู้กระทำและผู้ตัดสินใจต่อปัญหาความไม่เป็นธรรมที่ดำรงอยู่ในสังคมที่มองเห็นเป็นคนอื่น ทุนการเมืองจึงเป็นทุนที่สำคัญที่จะมาช่วยให้ไทยพลัดถิ่นเข้าถึงและมีอำนาจเหนือทุนการดำรงชีพอื่นๆ ได้

การทรงสิทธิ์กับข้อเสนอ “ทุนการเมือง” ในกรอบแนวคิดการดำรงชีพอย่างยั่งยืน

ทุนการดำรงชีพที่กล่าวมามีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับ “อำนาจ” ดังที่ Harold Dwight Lasswell ได้นิยามคำว่าอำนาจ คือ ความสามารถที่ทำให้การตัดสินใจทำได้จริงในทางปฏิบัติ และอำนาจทางการเมือง คือ ความสามารถที่จะทำให้เกิดผลดังที่ตั้งใจกับประชาชนคนอื่นๆ ดังนั้นชื่อหนังสือของเขาเรื่อง Politics: Who Gets What,

When, How (1936) จึงมาถูกนำไปใช้เป็นมาตรฐานในการนิยามการเมืองว่า หมายถึง การตัดสินใจว่าใครได้อะไร เมื่อไหร่ และอย่างไร (Encyclopedia Britannica, 2012; Lasswell, 1951)

Amartya Sen ได้สังเคราะห์แนวคิด “การกีดกันทางสังคม” (social exclusion) ซึ่งให้เห็นว่า “ความยากจน” มีทั้งมิติที่เป็นวัตถุและไม่ใช่วัตถุ แต่การพัฒนาที่ผ่านมามีอธิบายเพียงแค่ว่าความยากจนเชิงวัตถุเท่านั้น ซึ่งการกีดกันคนจนนอกจากการมีส่วนร่วม การเข้าถึงโอกาสและกิจกรรมต่างๆ ก็เป็นมิติของความยากจนที่สำคัญในเชิงไม่ใช่วัตถุ ที่ควรได้รับการอธิบายให้สังคมได้รู้จักและเข้าใจด้วย (Sen, 2000) ผู้วิจัยเห็นว่า การกีดกันทางสังคม ดังข้อเสนอของ Sen นี้ ก็เกิดขึ้นกับไทยพลัดถิ่นในสังคมไทยเช่นกัน

ด้วยเหตุนี้การมีเพียงทุนการดำรงชีพ ตามกรอบแนวคิดการดำรงชีพอย่างยั่งยืน อาจจะทำให้ผู้คนในภาวะเปราะบางสามารถ “อยู่รอดได้” แต่ยังไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพอย่าง “ยั่งยืน” ดังที่ Karl Marx กล่าวไว้อย่างสุดโต่งในบทร่างความคิดทางเศรษฐกิจและปรัชญาของเขา ในหนังสือเรื่อง Economic and Philosophic Manuscripts of 1844 ที่กล่าวถึง “ภาวะแปลกแยก” (alienation) เมื่อชีวิตมนุษย์ถูกพรากกิจกรรมที่เป็นไปตามธรรมชาติออกไป ไม่สามารถกระทำการสิ่งใดได้อย่างเป็นอิสระ หน้าที่ของมนุษย์ก็ไม่ต่างอะไรจากสัตว์ หากหน้าที่ของมนุษย์มีเพียงแค่อินทรีย์ สืบพันธุ์ หรือใช้เวลาส่วนใหญ่อยู่แต่ในที่อยู่อาศัย แต่งตัว เขาก็จะรู้สึกที่ตัวเองเป็นอะไรได้อีก นอกจากสัตว์ (Marx, 1988) ในมุมมองของ Marx เพียงแค่อยู่รอด สัตว์ก็ทำได้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Amartya Sen ที่กล่าวถึง “การทรงสิทธิ์” (entitlements) หมายถึงโอกาสในการเลือกที่เป็นอิสระไม่ต้องขึ้นกับใคร ความสามารถที่จะมีชีวิตอยู่ก็คือ “อิสรภาพ” นั่นเอง (Sen, 1985, 2005) แต่การทรงสิทธิ์ในการดำรงชีพนั้นผูกพันกับความเป็นพลเมืองและการกีดกันทางสังคม ดังนั้นการมีเพียงแค่ว่า 5 ประการ ตามกรอบแนวคิดการดำรงชีพอย่างยั่งยืน สำหรับไทยพลัดถิ่นในสังคมไทยจึง

ไม่เพียงพอที่จะทำให้พวกเขาบรรลุถึงผลลัพธ์ที่คาดหวัง (outcomes) ของการดำรงชีพอย่างยั่งยืนได้ ผู้วิจัยจึงตั้งข้อถกเถียงว่า “ทุนการเมือง” ควรได้รับการพิจารณาว่าเป็นทุนที่จำเป็นต่อการสร้างยุทธศาสตร์การดำรงชีพอย่าง “ยั่งยืน” ของไทยพลัดถิ่นในสังคมไทยด้วย

Sen ถกเถียงเกี่ยวกับความเป็นธรรมโดยเสนอในบทความเรื่อง Equality of What? (1980) ว่าทำไมเราจึงไม่สามารถสร้างทฤษฎีความเป็นธรรมได้ เพราะสิ่งที่เป็นอย่างยิ่งกว่าความอยู่ดีมีสุข (wellbeing) ก็คือ “ความเป็นธรรม” ไม่มีการชดเชยหรือกีดกัน ดังนั้นแนวคิดเรื่องการทรงสิทธิ์จึงสามารถนำไปใช้อธิบายความตระหนักถึงสิ่งที่เป็นอย่างยิ่งกว่าเพียงความอยู่ดีมีสุขส่วนบุคคลเท่านั้น (Sen, 1980) การมีชีวิตอยู่อย่างยั่งยืนเป็นเรื่องของการกระจายความเท่าเทียม แบ่งปันขีดความสามารถที่ยอมรับได้เพื่อบรรลุถึงความอยู่ดีมีสุขของทุกคนในรุ่นปัจจุบันและอนาคต (Anand and Sen, 2000) การทรงสิทธิ์มีความสัมพันธ์กับการเป็นเจ้าของ “สิทธิ์” อื่นๆ อย่างชอบธรรมตามกฎหมายของสังคม “การทรงสิทธิ์” หมายถึงขีดความสามารถในการควบคุมสินค้าโภคภัณฑ์หรือทุนต่างๆ รวมถึงขีดความสามารถในการแลกเปลี่ยนสินค้าโภคภัณฑ์หรือทุนเหล่านั้นไม่ว่าจะอยู่ในรูปของการค้าหรือการผลิตก็ตาม การทรงสิทธิ์จึงมิได้เป็นเพียงความสามารถใน “การหาได้” (availability) เท่านั้น แต่หมายถึงการมี “อำนาจเหนือ/อำนาจควบคุม” (command over) สิ่งต่างๆ ที่ประชาชนเป็นเจ้าของ (ทั้งที่เป็นกายภาพ เช่น ทรัพย์สิน เงินทอง เป็นต้น และที่เป็นนามธรรม เช่น สิทธิ อำนาจ เป็นต้น) โดย Sen มองว่าสิทธิความเป็นมนุษย์นั้นเป็นการทรงสิทธิ์ที่นำไปสู่ความสามารถในการดำรงชีพ (Sen, 1997, 2005)

กรอบแนวคิดเรื่องการทรงสิทธิ์ของ Amartya Sen ดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นสามารถใช้เป็นแนวทางในการตั้งข้อเสนอกถกเถียงกับกรอบแนวคิดการดำรงชีพอย่างยั่งยืน ในประเด็น “ทุนการเมือง” ว่าควรได้รับการพิจารณาเป็นทุนที่จำเป็นอย่างหนึ่งในการดำรงชีพของกลุ่มคนที่อยู่ในภาวะเปราะบาง เนื่องจากผลลัพธ์ที่คาดหวังตาม

กรอบแนวคิดการดำรงชีพอย่างยั่งยืนก็คือ “ความยั่งยืน” หากพิจารณาตามกรอบแนวคิดนี้ การดำรงชีพของไทยพลัดถิ่นจะยั่งยืนได้ ก็ต่อเมื่อเป็นผู้ทรงสิทธิ์ ซึ่งไม่ใช่เพียงการ “หามาได้” ของทุนในการดำรงชีพทั้ง 5 ประการเท่านั้น แต่ต้อง “มีอำนาจเหนือ/ควบคุม” ทุนการดำรงชีพเหล่านั้นด้วย

ความเป็นมาของแนวคิดทุนการเมือง (Political Capital)

คำว่า “ทุนการเมือง” รู้จักเป็นครั้งแรกในอเมริกาเมื่อปี ค.ศ. 1842 ซึ่งในเวลานั้นจัดเป็นคำที่ใช้ในเฉพาะกลุ่ม (jargon) ต่อมาในศตวรรษที่ 20 คำว่าทุนการเมืองได้ถูกใช้ในความหมายเดียวกันกับอีกคำหนึ่งที่เกิดขึ้นมาภายหลังคือคำว่า “ทุนทางสังคม” ซึ่งเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในหมู่นักสังคมศาสตร์ หลังจากปี ค.ศ. 2000 คำว่า “ทุนการเมือง” กลับมาได้รับความนิยมและมีการแพร่หลายอย่างมากหลังจากที่ประธานาธิบดี George W. Bush กล่าวว่า “...ผมได้รับทุนในการหาเสียง ทุนการเมือง และจากนี้เป็นต้นไป ผมตั้งใจจะใช้มัน...” (Shapiro, 2006: 121) ในที่สุดท้ายที่ Bush ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี มีคำว่า “ทุนการเมือง” ในอินเทอร์เน็ตเกือบครึ่งล้านเว็บไซต์ที่เชื่อมโยงไปยังชื่อของเขา ซึ่งชี้ให้เห็นว่าทุนการเมืองเป็นคำที่มีการใช้อย่างต่อเนื่องและแพร่หลาย (ยั่งยืน) พิสูจน์ให้เห็นว่าทุนการเมืองเป็นแนวคิดที่สะท้อนแง่มุมความจริงทางการเมืองที่ถูกซ่อนอยู่ หรือไม่สามารถเข้าถึงได้ในการวิเคราะห์แบบรัฐศาสตร์กระแสหลัก มีความต้องการใช้คำ “ทุนการเมือง” ให้ครอบคลุมการเมืองในความเป็นจริง แต่กลับยังไม่มีกระแสวิเคราะห์แนวคิดทุนการเมืองให้เป็นแนวคิดหลักในทางรัฐศาสตร์ (Nayden, 2011)

การจะนิยามว่าการเมืองจัดเป็น “ทุน” (capital) อย่างหนึ่งนั้น ก็มักจะมีคำถามว่า “การสะสม” (accumulation) หรือ “แหล่งสะสม” (stock/resource) ของทุนการเมืองอยู่ในรูปใด ซึ่งนักวิชาการหลายท่านมีข้อเสนอที่สรุปได้ดังนี้

Bourdieu (1991) มองว่าทุนการเมืองเป็นรูปแบบหนึ่งของทุนสัญลักษณ์ จึงพบได้ในผู้ที่ยอมรับหรือเชื่อและรู้จักมัน ทำให้อำนาจสะสมอยู่ในรูปสิ่งของ (เช่น บัตรลัทธิคทา มงกุฎของกษัตริย์ เป็นต้น) ที่ผลิการกระทำที่เป็นอัตวิสัยของการรู้จักสิ่งเหล่านั้น ทุนการเมืองถูกแย่งชิงไปจากพลเมือง ไปอยู่ในมือของนักการเมืองมืออาชีพและระบบราชการ คนกลุ่มนี้จึงนิยามทุนการเมืองว่ามีเฉพาะในผู้นำทางการเมืองและพรรคการเมืองเท่านั้น นักการเมืองมืออาชีพต้องสร้างความสนใจอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ได้แรงสนับสนุนที่มั่นคง ซึ่งก็คือเครดิตหรือทุนการเมืองที่อยู่ในรูปของภาพตัวแทนผู้อื่นและภาพตัวแทนตัวเอง เพื่อแลกกับการสนับสนุนทั้งวัตถุและสัญลักษณ์แก่ผู้ที่ได้ประโยชน์จากภาพตัวแทนในสนามการเมือง นักการเมืองมืออาชีพต้องพึ่งพาเครดิตที่ได้รับการยอมรับจากพวกที่ไม่เป็นมืออาชีพ เพื่อให้พวกเขาได้รับความเชื่อถือและไว้วางใจ เพราะอำนาจของพวกเขาเป็นสัญลักษณ์ ต้องธำรงรักษาให้อยู่ไปอย่างต่อเนื่อง ในมุมมองของ Bourdieu กล่าวได้ว่าแหล่งสะสมของทุนการเมืองมีอยู่ในสัญลักษณ์ที่ถูกนำไปใช้ประโยชน์ทางการเมืองนั่นเอง สำหรับนักการเมืองมืออาชีพ ทุนการเมืองสะสมอยู่ใน “เครดิต” ความน่าเชื่อถือที่อยู่ในภาพตัวแทน แสดงออกผ่านความไว้วางใจ ความเชื่อถือ และการยอมรับกระทำตาม ส่วนนักการเมืองที่ไม่เป็นมืออาชีพ ทุนการเมืองจะสะสมอยู่ในคำขวัญโฆษณา สัญญา และข้อผูกมัดที่จะสนับสนุนต่างๆ ที่สร้างเครดิตให้กับพวกเขา

Baumann (2000) ได้นำกรอบแนวคิดการดำรงชีพอย่างยั่งยืน (SLF) ไปใช้วิจัยการกระจายอำนาจและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในอินเดีย เขาเห็นว่า SLF ให้ความสนใจกับทุนการเมืองและทุนวัฒนธรรมน้อยเกินไป ทำให้การวิเคราะห์ไม่สามารถจับภาพความสัมพันธ์เรื่องอำนาจและการเมืองได้ เขาจึงเสนอว่าควรเอาทุนการเมืองเข้าไปอยู่ใน SLF ด้วย เนื่องจาก “สิทธิ” เป็นทรัพยากรที่ประชาชนสามารถนำไปใช้ลงทุนใหม่เพื่อบรรลุทางเลือกในการดำรงชีพได้ Baumann ให้ความสำคัญกับทุนการเมืองเชิงสถาบัน ในการนำมาใช้เป็นเครื่องมือสร้างสมดุลของอำนาจ (balance

of power) ในระดับองค์กร/สถาบัน ส่วนข้อถกเถียงว่าเป็นการยากที่จะแยกทุน การเมืองออกจากทุนทางสังคมได้อย่างชัดเจน Baumann ได้แย้งว่าทุนทางสังคมให้ ความสำคัญกับความสัมพันธ์แนวนอนของหน่วยที่อยู่ในระนาบเดียวกัน แต่ต่างชนิดกัน เช่น ความสัมพันธ์กับญาติพี่น้อง องค์กร เครือข่ายทางสังคม เป็นต้น ในขณะที่ทุน การเมืองให้ความสำคัญกับ “อำนาจ” ซึ่งเป็นความสัมพันธ์แนวตั้งของหน่วยที่อยู่ระดับ ต่างกัน เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างครัวเรือนกับรัฐที่มีอำนาจมากกว่าพวกเขา เป็นต้น Baumann ชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญที่แยก “ทุนการเมือง” ออกจาก “ทุนทางสังคม” อย่างชัดเจน โดยแหล่งสะสมของทุนการเมืองอยู่ใน “สิทธิและอำนาจ” ที่มีอยู่ในองค์กร หรือสถาบันที่สามารถนำไปใช้สร้างสมดุลของอำนาจได้

Gerring et al. (2005) ศึกษาประชาธิปไตยและการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดย เห็นว่าการสถาปนาประชาธิปไตยได้สร้างทุนการเมืองให้เกิดขึ้นมาอย่างชัดเจน ประสบการณ์ทางการเมืองของประเทศในวันนี้ จะส่งผลต่อทุนการเมืองในวันข้างหน้า และจะเป็นผลผลิตทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นในลำดับต่อไป ยิ่งอำนาจมีความเป็นสถาบันมาก ขึ้น ก็จะมียิ่งได้รับทุนการเมืองมากขึ้น ถึงแม้ว่าการนิยามทุนการเมืองเช่นนี้อาจจะไปทับ ซ้อนกับทุนมนุษย์และทุนทางสังคม แต่ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งให้ ความสำคัญกับการเมืองแบบตัวแทนนั้น ทุนการเมืองเป็นทุนที่มีความจำเป็นในการ ดำรงชีพ เนื่องจาก “อำนาจ” ถูกสถาปนาให้มีความเป็นสถาบันและใช้ผ่านตัวแทนทาง การเมือง ตามนัยยะนี้อำนาจและประสบการณ์ทางการเมืองเป็นแหล่งสะสมทุน การเมืองที่สำคัญ ซึ่งมีอยู่ในสถาบันและตัวแทนทางการเมืองด้วย

Szucs and Stromberg (2006) ศึกษาผู้นำท้องถิ่น ทุนการเมือง และการ พัฒนาประชาธิปไตย โดยศึกษาว่าองค์ประกอบของทุนการเมืองในท้องถิ่น ได้สร้าง ความสำเร็จให้กับการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติอย่างไร ซึ่งนิยาม “ทุน การเมือง” หมายถึงความสามารถของผู้นำการปกครองในการระดมทรัพยากรทั้ง ทางตรงและทางอ้อม ที่สัมพันธ์กับเสถียรภาพของการพัฒนาประชาธิปไตย โดย “ผู้นำ

การเมือง” ถูกมองว่าเป็นตัวหลักในการสถาปนาประชาธิปไตยให้มีเสถียรภาพ และยังทำให้ระบอบประชาธิปไตยสำเร็จหรือล้มเหลวด้วย ผู้นำทางการเมืองจึงต้องมีความเป็นนักเคลื่อนไหวทางการเมืองในระดับสูง ในมุมมองนี้ทุนการเมืองสะสมอยู่ในความสามารถของผู้นำการเมือง ในการระดมทรัพยากรที่จำเป็นต่อสมาชิกทางการเมือง

Nee and Oppen (2010) อธิบายทุนการเมืองว่ามีคุณลักษณะร่วมกับทุนกายภาพและทุนมนุษย์ ทำให้คุณภาพของผลผลิตสร้างผลกำไรได้จริง นำไปใช้แทนทุนกายภาพที่จำกัดเงื่อนไขเฉพาะได้ ทุนการเมืองคล้ายกับทุนทางสังคมที่การสะสมทุนโยงโยอยู่ในเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างผู้แสดงกับผู้แสดงด้วยกัน (among actors) แต่ทุนการเมืองจะมีอยู่ในความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับตำแหน่งที่มีอำนาจของนักการเมือง ผังอยู่ในโครงสร้างเชิงสถาบัน เมื่อนักการเมืองเจรจากับนักการเมือง การสะสมที่เพิ่มขึ้นในทุนการเมืองก็จะแผ่ผังตัวมันเองอยู่ในการแลกเปลี่ยนเชิงสถาบันทางการเมือง และดำรงอยู่ในความสัมพันธ์ระหว่างผู้แสดงทางการเมืองด้วยกัน (among political actors) ในมุมมองของ Nee and Oppen สอดคล้องกับ Gerring et al. ดังที่กล่าวมาแล้ว โดยชี้ให้เห็นว่าแหล่งสะสมของทุนการเมืองโยงโยอยู่ในเครือข่ายความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกับนักการเมือง และผังรากอยู่ในโครงสร้างเชิงสถาบันทางการเมืองด้วย

Booth and Richard (2012) อธิบายว่าทุนการเมืองน่าจะเป็นผลผลิตของทุนทางสังคม ที่เชื่อมโยงการมีส่วนร่วมของสมาชิกประชาสังคมเข้ากับระบบการเมือง ทุนการเมืองมีอยู่ในทัศนคติและพฤติกรรมของพลเมือง ทั้งที่มีอิทธิพลหรือเป็นข้อจำกัดของระบบการเมือง ซึ่งพบได้โดยทั่วไป เช่น รัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งในรัฐบาล กลุ่มทางสังคม และพลเมือง เป็นต้น ทุนการเมืองมีผลต่อระบบการเมืองโดยเข้าไปมีอิทธิพลต่อพลเมืองในแง่ของการยอมปฏิบัติตามกฎหมาย ร่วมมือกับสถาบันของรัฐบาล การมีส่วนร่วมทางการเมือง และทัศนคติที่สนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในมุมมองของ Booth and Richard กล่าวได้ว่าแหล่งสะสมของทุนการเมืองมีอยู่ในทัศนคติและพฤติกรรมของพลเมืองที่แสดงออกโดยการเข้าไปมีส่วนร่วมและสนับสนุนทางการเมือง

Nayden (2011) มองว่าทุนการเมืองจะรวมทั้งทุนที่สะสมไว้และทุนที่กระจายออกไป จึงมีความแตกต่างกันของแหล่งสะสมและวิธีการใช้ทุนการเมือง คือ 1) ใช้การโฆษณาภาพลักษณ์ (image) ของนักการเมือง 2) รวมเอาคู่แข่งทางการเมืองเข้ามาร่วมในกระบวนการจัดการความขัดแย้งอย่างมีส่วนร่วม เพื่อเพิ่มทุนการเมืองให้กับกลุ่มของตน ซึ่งจะทำให้ได้รับทุนการเมืองจากทั้งสองฝ่าย 3) ใช้ทุนการเมืองที่สะสมอยู่ในการสนับสนุนของสาธารณะ 4) ใช้เครือข่ายทางสังคมซึ่งมีบทบาทสำคัญในการสร้างและกำหนดรูปแบบของทุนการเมือง 5) ใช้ทุนการเมืองที่เป็นการแฝงฝังและเป็นรูปธรรม โดยผ่านสถาบันการศึกษา ปฏิบัติการทางสังคม และการสืบทอดทางการเมืองที่ “ส่งผ่านทางวัฒนธรรม” และ 6) ใช้ชื่อเสียงและภาพตัวแทนของทุน โดยผู้ประกอบการ (entrepreneur) ทางการเมืองจะพยายามหาช่องทางลงทุนกับชื่อเสียงของตน ผ่านการสร้างภาพตัวแทนของทุน

นอกจากนี้ตามแนวคิดภูมิศาสตร์การเมือง (political geography) ซึ่งให้ความสนใจปฏิสัมพันธ์ของอำนาจกับพื้นที่ อิทธิพลของสถานที่ต่ออัตลักษณ์ทางการเมือง และนโยบายที่สร้างหรือเปลี่ยนรูปร่างอาณาเขตดินแดน (Jones, Jones and Woods, 2004) ทำให้ “ชุมชน” ของไทยพลัดถิ่นในสังคมไทยจะเป็นแหล่งสะสมทุนการเมืองที่สำคัญในอนาคต หลังจากพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2555 เปิดโอกาสให้ไทยพลัดถิ่นสามารถยื่นคำร้องให้ได้รับสัญชาติไทยด้วยการเกิด ทำให้มีสิทธิความเป็นพลเมือง มีสิทธิในการเลือกตั้ง สามารถเลือกตัวแทนที่จะเข้ามาเป็นปากเสียงแก้ไขปัญหาการดำรงชีพ หรือเป็นตัวแทนลงสมัครรับเลือกตั้งได้ในทุกระดับ หรือแม้กระทั่งรวมตัวกันขอแยกเขตปกครองเป็นหมู่บ้านใหม่ เพราะมีจำนวนครัวเรือนที่อยู่ในชุมชนหรือพื้นที่เดียวกันมากพอที่จะทำเรื่องร้องขอได้ ทำให้ชุมชนไทยพลัดถิ่นเริ่มมีปฏิสัมพันธ์กับอำนาจ มีกลุ่มคนที่มีสิทธิทางการเมือง สามารถที่จะส่งผ่านเรื่องราว/ข่าวสารไปถึงผู้กำหนดนโยบาย

ได้ หรือแม้กระทั่งสร้างหรือเปลี่ยนรูปเขตการปกครองใหม่ได้ ดังนั้นทุนการเมืองจึงมีบทบาทสำคัญต่อการสร้างยุทธศาสตร์การดำรงชีพของไทยพลัดถิ่นในสังคมไทยมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป การสะสมและแหล่งสะสมทุนการเมืองอาจอยู่ในหลายรูปแบบ ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม ทั้งที่เป็นวัตถุหรือเป็นสัญลักษณ์ ทั้งที่เป็นการกระทำและความรู้สึกนึกคิด แฝงฝังอยู่ในเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคม สืบทอดผ่านภาพตัวแทนของสถาบันการศึกษา ส่งผ่านทางวัฒนธรรม การใช้ทุนการเมืองของไทยพลัดถิ่นในสังคมไทย จำเป็นต้องเปลี่ยนสถานะจากตัวแทนของ “ผู้ถูกระงับทางการเมือง” ไปเป็นตัวแทนของ “ผู้กระทำทางการเมือง” เพื่อให้การดำรงชีพของไทยพลัดถิ่นบรรลุผลลัพธ์ที่คาดหวังนำไปสู่ความ “ยั่งยืน” ในสังคมไทย ไม่ใช่เพียง “อยู่รอด” เท่านั้น

กรอบแนวคิดที่ใช้อธิบายและวิเคราะห์ในบทความนี้ ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดคนพลัดถิ่น (diaspora) เพื่ออธิบายคุณลักษณะเฉพาะของกลุ่มเป้าหมายในการวิจัย คือ “ไทยพลัดถิ่น” ซึ่งจัดเป็นคนพลัดถิ่นประเภทผู้ตกเป็นเหยื่อจากการเคลื่อนย้ายเขตแดนประเทศ ถึงแม้จะอยู่ที่เดิม (staying put) แต่ก็ต้องเปลี่ยนสถานะจาก “คนท้องถิ่น” กลายเป็น “คนพลัดถิ่น” (Van Hear, 1998; Voutira, 2006) แม้จะอยู่ในดินแดนที่กลายเป็นไปเป็นของพม่า แต่ไทยพลัดถิ่นยังคงรักษาอัตลักษณ์และจิตสำนึกความเป็นไทยเอาไว้อย่างมั่นคง ทำให้ไทยพลัดถิ่นในสังคมไทยใช้เป็นกรอบอ้างอิงในการเรียกร้องขอคืนสัญชาติไทย ผู้วิจัยจึงใช้แบบยุทธศาสตร์การดำรงชีพของไทยพลัดถิ่นในสังคมไทย มาเป็นข้อถกเถียงกับกรอบแนวคิดการดำรงชีพอย่างยั่งยืน (SLF) ที่ให้ความสำคัญกับทุนการดำรงชีพ 5 ประการ ได้แก่ ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม ทุนกายภาพ ทุนการเงิน และทุนธรรมชาติ (DFID, 1999) ซึ่งผู้วิจัยถกเถียงว่าผู้ตกอยู่ในบริบทความเปราะบาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่ขาดสิทธิความเป็นพลเมือง มีข้อจำกัดในการเข้าถึงทุนทั้ง 5 ประการ ทำให้การดำรงชีพของพวกเขาเพียงแค่ “อยู่รอด” ไม่สามารถบรรลุถึง “ความยั่งยืน” ได้ จึงควรพิจารณา “ทุนการเมือง” ว่าเป็นทุนที่จำเป็นในการดำรงชีพด้วย

วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการศึกษาเฉพาะกรณี (case study approach) ที่ให้ความสำคัญกับสิ่งที่ถูกศึกษา (case) ที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (ชาย โปธิสิตา, 2550) การเก็บข้อมูลใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก สังเกต และการสนทนากลุ่มย่อย กลุ่มเป้าหมายในการวิจัย ได้แก่ หัวหน้าครัวเรือนไทยพลัดถิ่น ผู้อาวุโสไทยพลัดถิ่น แกนนำเครือข่ายไทยพลัดถิ่น หัวหน้าครัวเรือนคนไทยทั่วไปที่อาศัยอยู่ในชุมชนเดียวกัน รวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐ และ NGOs โดยมีพื้นที่เป้าหมายการวิจัย คือ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์และระนอง

ผลการวิจัย

โครงสร้างอำนาจอันซับซ้อนที่กดทับไทยพลัดถิ่นในสังคมไทย

การมีสถานะเป็น “คนไทยพลัดถิ่น” ในสังคมไทยนั้น ในทางกฎหมายแล้วก็ไม่ได้ต่างไปจากคำเรียกกลุ่มคนที่รัฐจัดว่าเป็น “คนอื่น” เช่น ผู้หลบหนีเข้าเมือง คนต่างด้าว ชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาติพันธุ์ หรือแรงงานต่างด้าว เป็นต้น ทำให้โครงสร้างอำนาจในรูปตัวบทกฎหมายที่ไทยพลัดถิ่นเข้าไปเกี่ยวข้อง ส่วนใหญ่จึงเป็นเรื่องของ “การกีดกันทางสังคม” ดังข้อเสนอของ Amartya Sen

พื้นที่เป้าหมายการวิจัยครั้งนี้ทั้งในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์และระนอง เป็นพื้นที่ที่มีการใช้อำนาจรัฐอย่างเข้มข้น เนื่องจากเป็นพื้นที่ภายใต้การประกาศกฎอัยการศึก ก็ยังทำให้การบังคับใช้กฎหมายกับไทยพลัดถิ่นยิ่งเข้มข้นไปกว่าพื้นที่ทั่วไป มีการตั้งด่านตรวจค้นโดยทั้งทหารและตำรวจอย่างเข้มงวดตลอดเส้นทางสายสำคัญจากชุมชนเข้ามาสู่ตัวเมือง เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐ “รีดไถ” จากการสัมภาษณ์ทั้งครัวเรือนไทยพลัดถิ่นที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในการวิจัยและครัวเรือนไทยพลัดถิ่นอื่นๆ ทุกครัวเรือนต่าง

มีประสบการณ์ถูกรีดไถจากเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการตั้งด่านตรวจสกัดของตำรวจ ส่วนด่านสกัดของทหารมักเป็นประเด็นการขึ้นมาตรวจบัตรประชาชนบนรถประจำทาง การทะเลาะ กระทบกระทั่งกันด้วยการใช้วาจาที่ไม่เหมาะสมและดูถูก ซึ่งล้วนเป็น “โครงสร้างอำนาจ” ที่กดทับไทยพลัดถิ่น มีค่าให้สัมภาษณ์มากมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีนี้ทั้งจากเจ้าหน้าที่รัฐเองและจากไทยพลัดถิ่นดังนี้

“...ประมาณปี 2553 เป็นนโยบายของจังหวัดเลยนะที่ทำให้มีการสกัดจับคนไทยพลัดถิ่นที่เดินทางเข้าอำเภอ ก็เลยทำให้ไทยพลัดถิ่นที่นี้ถูกรีดไถ... พุดกันตรงๆ เลยนะ ผมไม่ไว้ใจตำรวจที่นี้เลยซักคน...” (เจ้าหน้าที่รัฐส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระนอง, สัมภาษณ์ 6 ส.ค. 55)

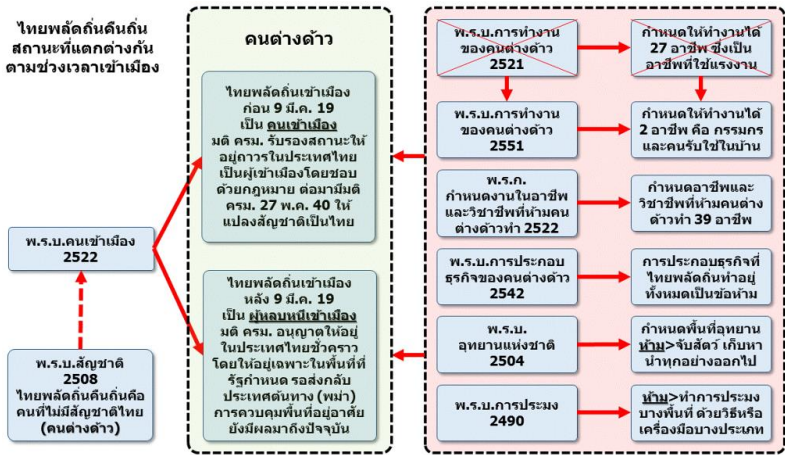
“...ทหารสกัดรถเอาไว้มันให้เราเข้ากรุงเทพฯ พวกเราก็ลงมา นั่งขวางถนนกันหมด พวกทหารที่มาสกัดก็บอกว่า พวกนี้พุดยากจริง เอารถชนตายให้หมดเลย ฉันทก็เลยบอกว่าถ้าแน่จริงก็ลองชนดู ใครตายกันแน่ เราไม่ใช่ควาย เรามีสิทธิจะไปไหนก็ได้ เราก็คือคนไทยเหมือนกัน พอตีช่วงนั้นเป็นช่วงถือศีลอด ไม่ได้กินอะไร พอขึ้นรถเราก็เป็นลม ทหารก็ยังไม่ยอมปล่อยเราปล่อย...” (รานี คนชื่อสัตย์ (ชื่อสมมติ), สัมภาษณ์ 15 ธ.ค. 54)

กฎหมายต่างๆ ที่มาเกี่ยวข้องกับวิธีการดำรงชีพของไทยพลัดถิ่น เริ่มจาก พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. 2508 ที่กำหนดว่า “ผู้ซึ่งมิได้มีสัญชาติไทย” คือคนต่างด้าว และใน พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ได้นิยามคนเข้าเมือง คือ “คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักร” กฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ทำให้ไทยพลัดถิ่นมีสถานะเป็นคนต่างด้าว และตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 9 มีนาคม 2519 ได้กำหนดช่วงเวลาอนุญาตให้ไทยพลัดถิ่นเข้าเมือง ทำให้ไทยพลัดถิ่นที่เข้าเมืองในช่วงเวลาต่างกัน จึงมีสถานะบุคคลต่างกันด้วย

กล่าวคือ ไทยพลัดถิ่นที่เข้าเมืองก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 มีสถานะเป็น “คนเข้าเมือง” (ส่วนใหญ่ถือบัตรเลข 6 และ 7) โดยมติคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยชั่วคราว ให้ใบถิ่นที่อยู่ เพื่อรอแปลงสัญชาติ ในขณะที่ยังไม่มี การแปลงสัญชาติหากจะเดินทางออกนอกเขตจังหวัด ต้องขออนุญาตต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (การเดินทางออกนอกเขตอำเภอไม่ต้องขออนุญาต) ไทยพลัดถิ่นที่เข้าเมืองหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 มีสถานะเป็น “ผู้หลบหนีเข้าเมือง” (ส่วนใหญ่ถือบัตรเลข 0) ตามมติคณะรัฐมนตรีจัดเป็นกลุ่มที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว รอส่งกลับคืนประเทศต้นทาง (พม่า) โดยผ่อนผันให้อยู่ในเขตพื้นที่ที่ออกบัตร (อำเภอ) ให้เท่านั้น การเดินทางออกนอกพื้นที่ (อำเภอ) จึงต้องให้นายอำเภออนุญาตก่อนจึงจะออกนอกพื้นที่ได้ โดยเฉพาะกรณีจำเป็นเร่งด่วนเท่านั้น คือ การเจ็บป่วยและไม่มีสถานพยาบาลในพื้นที่ โดยต้องไปรายงานตัวต่อนายอำเภอในพื้นที่ที่เดินทางไปเข้ารับการรักษาพยาบาลด้วย ในกรณีเดินทางออกนอกเขตจังหวัด ต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุญาต โดยต้องแจ้งให้จังหวัดปลายทางและกระทรวงมหาดไทยรับทราบด้วย (ส่วนการทะเบียนราษฎร, 2544) ซึ่งข้อจำกัดการเดินทางออกนอกพื้นที่นี้ทำให้กลุ่มไทยพลัดถิ่นได้รับผลกระทบอย่างมาก

นอกจากกฎหมายดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องและเป็นข้อจำกัดในการดำรงชีพของไทยพลัดถิ่น ทำให้มีปัญหาในเรื่องการประกอบอาชีพ ยกตัวอย่างเช่น พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 เดิมกำหนดให้อาชีพที่คนต่างด้าวสามารถทำได้มี 27 อาชีพ แต่หลังการประกาศใช้ พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 โดยยกเลิก พ.ร.บ. ฉบับเดิม (พ.ศ. 2521) ทำให้ไทยพลัดถิ่นซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเป็นคนต่างด้าว สามารถทำงานได้เพียง 2 อาชีพเท่านั้น คือ กรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การดำรงชีพของไทยพลัดถิ่น เช่น พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และ พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2490 เป็นต้น เนื่องจากชุมชนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่เป้าหมาย

การวิจัยทั้งในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์และระนอง ถูกประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติในปี พ.ศ. 2542 ทำให้ไทยพลัดถิ่นในทั้ง 2 พื้นที่ อาศัยอยู่ในพื้นที่ “ปิดล้อม” เพราะพื้นที่บางส่วนของชุมชนและพื้นที่โดยรอบชุมชนกลายเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ นอกจากนี้ไทยพลัดถิ่นจะมีข้อจำกัดเรื่องการเดินทางออกนอกพื้นที่แล้ว ยังมีข้อจำกัดในการเข้าถึงทุนธรรมชาติอีกด้วย (ดูภาพที่ 2)



ภาพที่ 2 โครงสร้างอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีพของไทยพลัดถิ่น (สรุปจากกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง)

จะเห็นได้ว่าโครงสร้างอำนาจที่หลากหลายและซับซ้อน ซึ่งเข้ามาเกี่ยวข้องกับวิธีการดำรงชีพของไทยพลัดถิ่น จนดูเหมือนว่ากิจกรรมการดำรงชีพที่ทำอยู่ในปัจจุบันเกือบทั้งหมด ล้วนอยู่ในข่ายที่เป็นข้อห้ามแทบทั้งสิ้น โครงสร้างอำนาจที่เป็นตัวบทกฎหมายได้ปิดกั้นการดำรงชีพของไทยพลัดถิ่น รวมทั้งคนที่ถูกนิยามว่าเป็น “คนต่างด้าว” ทุกคน จนแทบไม่สามารถทำกิจกรรมดำรงชีพได้ได้ หลังจากมีการประกาศ

กฎกระทรวงมหาดไทยดังที่กล่าวมาแล้ว ผู้วิจัยได้มีโอกาสสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในจังหวัดระนอง ซึ่งได้อธิบายขั้นตอนการดำเนินการของจังหวัดหลังจากมีประกาศกฎกระทรวงฯ และแสดงความคิดเห็นถึงผู้ที่เข้าข่ายขอคืนสัญชาติไทยว่า

“...ทางกรมการปกครองแจ้งมา ให้ดำเนินการแก้ไขสถานะทางทะเบียนกับกลุ่มที่แปลงสัญชาติ (ผู้ถือบัตรเลข 8) เท่านั้น ที่สามารถมายื่นคำร้องขอเปลี่ยนสถานะจากการได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ เป็นการได้สัญชาติไทยด้วยการเกิดได้ที่สำนักทะเบียนที่ตนมีชื่ออยู่ได้ทันที ดังนั้นหากจะนับตามหลักฐานของทางราชการในปัจจุบัน ไทยพลัดถิ่นก็จะเหลือเฉพาะผู้ถือบัตรเลข 6 เท่านั้น ส่วนผู้ถือบัตรเลข 0 ต้องไปพิสูจน์ความเป็นไทยพลัดถิ่นกับคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นก่อน จากนั้นจึงจะมาดำเนินการตามขั้นตอนยื่นคำร้องขอแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนได้ หากยึดตามประกาศกฎกระทรวงแล้ว ก็จะมีเพียงผู้ถือบัตรเลข 6 เท่านั้นที่สามารถยื่นคำร้องได้...” (เจ้าพนักงานปกครองจังหวัดระนอง, สัมภาษณ์ 9 ส.ค. 55)

จากคำให้สัมภาษณ์นี้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ถึงแม้ผู้ที่เรียกร้องขอคืนสัญชาติไทยบางกลุ่ม (โดยเฉพาะผู้ถือบัตรเลข 0) จะเรียกตัวเองว่า “ไทยพลัดถิ่น” แต่กฎกระทรวงฯ ระบุไว้ชัดเจนว่ายังไม่ยอมรับจนกว่าจะผ่านการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นแล้ว จึงจะได้เป็น “คนไทยพลัดถิ่น” แม้กระทั่งการจะเรียกตัวเองว่า “คนไทยพลัดถิ่น” ในอดีตนั้นดูจะเป็นเรื่องธรรมดาที่ใครจะเรียกตัวเองว่าเป็นอะไร ซึ่งเป็นเรื่องอัตวิสัย (subjective) แต่หลังจากที่คำว่า “คนไทยพลัดถิ่น” ถูกนิยามใน พ.ร.บ. สัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 การจะเรียกตัวเองว่า “คนไทยพลัดถิ่น” ก็อาจจะไม่สามารถพูดได้อย่างเต็มปากอีกแล้ว เพราะต้องผ่านการพิสูจน์ตามกฎหมาย/

ขั้นตอนที่ยุ่งยาก มากมาย และซับซ้อน จึงจะสามารถเรียกตัวเองเป็น “คนไทยพลัดถิ่น” ได้ ชี้ให้เห็นว่าเพียงแค่การจะนิยามว่าคุณคือใคร มีสถานะอะไรในทางกฎหมาย ก็มีโครงสร้างอำนาจที่ซับซ้อนมากมายมากำกับ และทำให้ดูเหมือนว่าหนทางได้คืนสัญชาติไทยของไทยพลัดถิ่นยังดูมืดมน แม้เครือข่ายไทยพลัดถิ่นรวมตัวต่อสู้เรียกร้องขอคืนสัญชาติไทยมานานนับสิบปี จนบางคนท้อแท้และถอนตัวออกจากการต่อสู้ เนื่องจากต้องคืนรันทมาหากิน การเรียกร้องผ่านกระบวนการต่างๆ ตามขั้นตอนของกฎหมาย แต่เสียงเรียกร้องก็ยังไม่เป็นที่ได้ยินถึงผู้กำหนดนโยบายและคนในสังคม ทำให้เครือข่ายไทยพลัดถิ่นต้องเลือกใช้ยุทธศาสตร์ใหม่ที่มีโอกาสประสบความสำเร็จกว่าทางเลือกที่เคยใช้มาในอดีต โดยการต่อสู้เรียกร้องผ่านตัวแทนฝ่ายการเมือง แต่เจ้าหน้าที่รัฐกลับมองว่าไม่เห็นใจผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่และไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน ดังที่เจ้าหน้าที่รัฐด้านความมั่นคงท่านหนึ่งกล่าวว่า

“...การแก้ไขปัญหาไทยพลัดถิ่นอยู่ที่รัฐบาล ถ้ายินยอมให้มีการคืนสัญชาติ ใช้เวลาไม่นานก็สามารถทำได้ ที่ผ่านมาทาง NGOs ไปเดินเรื่องข้างบน ผ่าน สส. สว. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ไม่เห็นใจผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ ไม่ได้ทำงานบนพื้นฐานความไว้วางใจซึ่งกันและกัน...” (เจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายความมั่นคงในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์, สัมภาษณ์ 14 ก.ย. 54)

ดูเหมือนว่าต่างฝ่ายต่างก็มองว่า การทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาการคืนสัญชาติไทยให้กับไทยพลัดถิ่นของอีกฝ่ายหนึ่งตั้งอยู่บนฐานคติของความไม่ไว้วางใจ ซึ่งแกนนำเครือข่ายไทยพลัดถิ่นจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ก็ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า

“...เราก็พยายามรวมกลุ่มไปคุยกับทางราชการให้ช่วยแก้ไขปัญหานี้ เขาก็บอกว่าให้พวกเราอยู่เฉยๆ เดียวก็ได้บัตรเองแหละ นี่เราก็อยู่

เฉยๆ มายี่สิบสามสิบปีแล้วก็ยังไม่ได้บัตรอะไรเลย...” (จรัส แสงงาม
(ชื่อสมมติ), สนทนากลุ่มย่อย 2 มิ.ย. 54)

ถึงแม้ว่าไทยพลัดถิ่นจะต่อสู้เรียกร้องขอคืนสัญชาติไทยมานานนับสิบปี จนมีการประกาศใช้ พ.ร.บ. สัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 แล้วก็ตาม แต่หนทางในการได้คืนสัญชาติไทยก็ยังดูมืดมน หากกลไกของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่มีการขับเคลื่อนตั้งแต่ระดับกระทรวงลงมาสู่ระดับท้องถิ่น และยังไม่กล้าว่าโทษว่าต่างฝ่ายต่างทำงานบนฐานคติของความไม่ไว้วางใจ การต่อสู้เรียกร้องที่ผ่านมาของไทยพลัดถิ่นก็แทบไม่เกิดผลอะไร ซึ่งกล่าวได้ว่าความเหลื่อมล้ำทางสังคมหรือความไม่เป็นธรรมที่ไทยพลัดถิ่นได้รับก็ยังคงมีอยู่ต่อไป ถึงแม้ว่ากระบวนการที่นำไปสู่ “ความเป็นธรรม” จะค่อยๆ เกิดขึ้นตามลำดับ ตามกฎเกณฑ์ขั้นตอนของทางราชการ แต่ก็ยังเป็นไปอย่างล่าช้ามานานนับสิบๆ ปี กล่าวได้ว่า “ความยุติธรรม” ก็ยังคงดำเนินอยู่ต่อไป สอดคล้องกับคำกล่าวของ William Ewart Gladstone (1809–1898) ที่กล่าวว่า “*ความยุติธรรมที่ล่าช้า ก็คือความอยุติธรรม*” นั่นเอง (Curry, 1891: 50)

กระบวนการสะสมทุนการเมือง

ทุนการเมืองเป็นกลไกสำคัญที่ขับเคลื่อนวิถีการดำรงชีพของไทยพลัดถิ่นให้เข้าไปสู่ความอยู่ยงยั่งยืน โดยกระบวนการสะสมทุนการเมืองมีจุดเริ่มต้นมาจากการตอบโต้/ต่อรองกับโครงสร้างอำนาจที่ซับซ้อนที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับไทยพลัดถิ่น มีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายเพื่อต่อสู้เรียกร้องขอคืนสัญชาติไทยด้วย “การเกิด” ไม่ใช่ “การแปลงสัญชาติ” ซึ่งต้องไปเปลี่ยนแปลงขั้นตอนและกระบวนการทางกฎหมายที่ยุ่งยากและต้องใช้กฎหมายพิเศษ เป็นการได้สัญชาติไทยโดยผลของกฎหมายว่าด้วย “การเปลี่ยนแปลงกฎหมายสัญชาติ” เพื่อลดปัญหาจากโครงสร้างอำนาจอันซับซ้อนที่ไทยพลัดถิ่นต้องไปสัมพันธ์ด้วย ซึ่งเงื่อนไขและองค์ประกอบของต่อสู้เรียกร้องขอคืนสัญชาติ

ไทยของไทยพลัดถิ่นกล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการสะสมทุนการเมืองที่สำคัญ และเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์การดำรงชีพของไทยพลัดถิ่นในสังคมไทยด้วย

“ศักดิ์ศรี” สำคัญยิ่งกว่าอรรถประโยชน์ที่มองเห็นได้

โครงสร้างอำนาจอันซับซ้อนที่กดทับไทยพลัดถิ่นอยู่จนไม่รู้ว่าจะเริ่มแก้ไขที่จุดใด เครือข่ายฯ จึงเริ่มต้นการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหา ด้วยการทำตามขั้นตอนของกฎหมายที่เป็นมติดิฉันรัฐมนตรีหรือยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหา แต่หลังจากผลักดันอย่างต่อเนื่องให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างมานานนับสิบปี แต่การแก้ปัญหาการคืนสัญชาติคนไทยก็ไม่มีอะไรคืบหน้า จนเจ้าหน้าที่เครือข่ายการแก้ปัญหาคืนสัญชาติคนไทยท่านหนึ่งกล่าวว่า “เสียงที่พวกเราส่งไปไม่ได้ยินถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจ” ทางเครือข่ายฯ จึงเปลี่ยนยุทธศาสตร์การเรียกร้องคืนสัญชาติไทยเป็นเชิงรุกมากขึ้น เช่น เชิญสื่อมวลชนมาทำข่าวในพื้นที่ เชิญนักวิชาการ นักสิทธิมนุษยชน วุฒิสมาชิกเข้ามาดูปัญหาในพื้นที่ เป็นต้น ปฏิบัติการที่ทำให้สังคมไทยได้รับรู้เรื่องราวปัญหาของไทยพลัดถิ่นมากขึ้นคือ “การเดินเท้าเข้าสภาฯ” ซึ่งปฏิบัติการนี้มีสื่อมวลชน นักวิชาการ นักกฎหมาย นักเคลื่อนไหวทางสังคม รวมไปถึงนักการเมืองให้ความสนใจอย่างมาก กล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการตอบโต้/ต่อรองที่สะสมทุนการเมืองได้อย่างชัดเจนที่สุด เพื่อเข้ามาส่งเสียงให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ยินถึงจุดศูนย์กลางของ “โครงสร้างอำนาจ” ทั้งหลายที่อยู่ในกรุงเทพฯ

“...สัญชาติเป็นสิ่งที่พวกเรารอคอยมานาน ถึงจะช้ากว่า ก็หาไม่พบ ถ้าจะนั่งรออยู่ที่นี้ก็ไม่มีความได้พบ เราต้องไปหามันที่จุดศูนย์กลางโน่น ถึงจะพบ ก็คิดกันในหัวของพวกเราเองว่าถ้ายังทำกันอยู่อย่างนี้ก็ไม่มีความได้พบ จะพลิกหาจนทั่วแผ่นดิน ตามหาจนทั่วแผ่นดินฟ้าก็ไม่พบ ถ้าไม่ไปที่ศูนย์กลางที่กรุงเทพฯ พวกเราก็ทำอยู่อย่างนี้มาเป็นสิบปีแล้ว ไม่ต้องไปกลัว เราเป็นคนไทยเหมือนกัน ไม่ใช่คนสัญชาติอื่น...” (รานี คนชื่อสัตย์ (ชื่อสมมติ), สัมภาษณ์ 15 ธ.ค. 54)

โดยปกติคนทั่วไปมักให้ความสำคัญกับบรรลพประโยชน์ที่มองเห็นได้ จับต้อง หรือสัมผัสได้ ดังนั้นสำหรับผู้ที่ถูกรัฐนิยามไม่ต่างจาก “คนต่างด้าว” การยอมรับการแปลงสัญชาติก็จะทำให้ได้รับสิทธิความเป็นพลเมือง สามารถเข้าถึงและมีอำนาจเหนือ ทุนการดำรงชีพได้ไม่ต่างจากคนไทยทั่วไป แต่สำหรับไทยพลัดถิ่นแล้ว เป้าประสงค์ที่ นำไปสู่ความ “ยั่งยืน” คือการได้คืนสัญชาติไทย โดยไม่ใช้วิธีการแปลงสัญชาติ ถึงแม้ว่า ที่ผ่านมามีมติ ครม. รับรองให้ไทยพลัดถิ่นขอแปลงสัญชาติได้ก็ตาม แต่เพราะไม่ยอมรับ ว่าตนเป็นพม่าตามนิยามของรัฐไทย ซึ่งให้เห็นว่าไทยพลัดถิ่นให้คุณค่ากับ “ศักดิ์ศรี” ซึ่งเป็นสิ่งที่มองไม่เห็น จับต้องไม่ได้ สำคัญยิ่งกว่าบรรลพประโยชน์ที่มองเห็นและวัดค่าได้ ทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง สอดคล้องกับ Keyes (1983) ที่ชี้ให้เห็นว่าผู้คน ที่อยู่ในบริบทที่ต่างกัน มีโลกทัศน์เกี่ยวกับชีวิตที่แตกต่างไปจากจักรวาลความเชื่อที่คน ในสังคมอื่นเข้าใจ ดังนั้นการตัดสินใจเรื่องคุณค่าทางวัฒนธรรม การกระทำทางเศรษฐกิจ และความยุติธรรมทางสังคม จึงมีมุมมองแตกต่างจากคนในสังคมอื่น ดังเช่นกรณีชาวนา อีสานในชุมชนที่นับถือพุทธศาสนาส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน แต่ก็ยังคง ให้ความสำคัญกับการทำบุญ ซึ่งเป็นการสะสมทุนที่นำไปสู่ความมั่งคั่งในชาติหน้า ไม่ใช่ การหวังผลในเชิงเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นต่อหน้าในปัจจุบัน

“ความเป็นไทย” (Thainess): กรอบอ้างอิงในการเรียกร้องขอคืนสัญชาติ ไทยของไทยพลัดถิ่น

ไทยพลัดถิ่นได้นำแบบแผนหรือสิ่งที่คนไทยทั่วไปเชื่อว่าเป็นความจริง คือ “ความเป็นไทย” (Thainess) ซึ่งตามปกติแล้วรัฐไทยจะใช้เป็นเครื่องมือกีดกัน “คนที่ไม่ใช่ไทย” แต่ไทยพลัดถิ่นได้นำมาใช้ประโยชน์เป็นกรอบอ้างอิงในการต่อรองขอคืน สัญชาติกับรัฐไทย จะเห็นได้ว่ามีเรื่องเล่ามากมายที่ไทยพลัดถิ่นต้องการสื่อถึงอัตลักษณ์ “ความเป็นไทย” ที่ยังธำรงรักษาอยู่ในชุมชนไทยพลัดถิ่นทั้งในถิ่นเดิมและในสังคมไทย

“...ผู้ใหญ่บ้านจะทำบัตรสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยให้ ผมบอกว่าไม่เอา เพราะผมไม่ใช่พม่า ถึงแม้จะไม่มีบัตรสัญชาติอะไรเลยก็ยอม เพราะเราถือตัวเองว่าเรายังเป็นคนไทยอยู่ เราไม่ยอมรับว่าเป็นพม่า เป็นคนไทยแล้วจะมาบังคับให้แปลงสัญชาติ มันไม่ถูก มันจะกลายเป็นว่าเรา ยอมรับว่าเป็นพม่าแล้วมาแปลงสัญชาติเป็นไทย ไทยพลัดถิ่นที่ได้บัตร สีส้ม สีม่วง สีชมพู พวกนี้ต้องไปแปลงสัญชาติทั้งหมด แต่จริงๆ แล้ว เขาเป็นคนไทย ทำให้รัฐถึงต้องให้เขาไปแปลงสัญชาติมันไม่ถูก มัน ต้องคืนสัญชาติให้เขา เพราะเราเสียดินแดน ไม่ใช่เสียสัญชาติ...” (อภิภัย สิงขร (ชื่อสมมติ), สัมภาษณ์ 2 มิ.ย. 54)

“...ทางรัฐบาลเขาจะให้สัญชาติเราด้วยการแปลงสัญชาติ แต่เราไม่ เห็นด้วย เราเป็นคนไทย ไม่ใช่พม่า เราเสียดินแดน ไม่เคยเสียสัญชาติ แล้วทำไมรัฐบาลต้องบังคับให้เราแปลงสัญชาติ...” (ประกอบ ถิ่นไทย (ชื่อสมมติ), สัมภาษณ์ 22 ก.ค. 54)

การนิยามอัตลักษณ์เป็นเรื่องความรู้สึกเกี่ยวกับตัวเอง หรือแสดงความเป็น ตัวตน (subjective) ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว “สัญชาติ” ก็เป็นการนิยามความเป็น ตัวตนเช่นกัน ไทยพลัดถิ่นได้นิยามตัวตนว่าเป็น “คนไทย” เคยอาศัยอยู่ในดินแดนที่ ปัจจุบันได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพพม่า แต่พวกเขาอ้างถึงตนว่าเป็นคนไทย อาศัยอยู่ในดินแดนที่ตั้งเดิมเคยเป็นของไทย ดังนั้นถ้ายอมรับการเป็นพลเมืองไทยด้วย การแปลงสัญชาติ ก็แสดงว่ายอมรับการนิยามของรัฐที่บอกว่าพวกเขาเป็น “พม่า” ไม่ใช่ “ไทย” ดังนั้นไทยพลัดถิ่นจึงประกาศว่าตนเป็นไทย ไม่ใช่พม่า ซึ่งการยืนยันความเป็น ไทยดังกล่าวจึงเป็นกระบวนการและเครื่องมือที่นำมาใช้แสดงตนว่าไทยพลัดถิ่นแตกต่าง จาก “ชนกลุ่มน้อยที่เป็นคนต่างดาว” กลุ่มอื่นๆ ตามที่ทางราชการจัดไว้ 17 กลุ่ม แม้

ตามเอกสารทางราชการจะเรียกพวกเขาว่าเป็น “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า” ก็ตาม และความเป็นไทยยังถูกนำมาใช้สร้างความชอบธรรมในการเรียกร้องคืนสัญชาติไทยอีกด้วย

รัฐไทยยอมรับที่มาแห่งสิทธิในสัญชาติไทยโดยผลของกฎหมาย ดังนั้นบุคคลจะมีความเป็นไทยตามกฎหมายไทยได้ใน 2 ลักษณะใหญ่ๆ คือ ลักษณะแรก เป็นสัญชาติไทยที่ได้รับการยอมรับในกฎหมายทั่วไป และลักษณะที่สอง เป็นสัญชาติไทยที่ได้รับการยอมรับในกฎหมายพิเศษ (ดูภาพที่ 3) โดยมีรายละเอียดและหลักการพื้นฐานอื่นๆ ดังนี้ (พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, 2544, 2554)

ลักษณะแรก สัญชาติไทยที่ได้รับการยอมรับในกฎหมายทั่วไป หรือกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ ซึ่งก็คือ “พระราชบัญญัติสัญชาติ” จะมีบทบัญญัติที่ว่าด้วยการเสียและการกลับคืนสัญชาติ โดยแบ่งเป็นลักษณะย่อยอีก 2 ประการ คือ

1) การได้สัญชาติไทยโดยการเกิด ซึ่งเป็นสัญชาติที่รัฐให้แก่บุคคลที่มีข้อเท็จจริงอันแสดงความสัมพันธ์ที่แท้จริงกับตน หรืออยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของตน ตั้งแต่เกิด บุคคลที่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดจะต้องมีข้อเท็จจริงในขณะที่เกิดเกาะเกี่ยวกับประเทศไทย กล่าวคือ บิดาที่ชอบด้วยกฎหมายเป็นไทยหรือมารดาเป็นไทย หรือเกิดในประเทศไทย การได้สัญชาติในลักษณะนี้จึงมีอยู่กับบุคคลตั้งแต่เกิด และรัฐมักจะกำหนดให้มีสิทธิทางการเมืองโดยไม่จำกัด นอกจากนี้ยังมีองค์ประกอบย่อยอีก 2 ประการ คือ

ก. โดยผลของกฎหมาย เป็นการได้สัญชาติไทยของบุตรคนต่างด้าวที่เข้าเมืองแบบถาวร จึงมีสัญชาติไทยโดยหลักสืบสายโลหิตจากบิดาหรือมารดา หรือมีสัญชาติไทยโดยหลักดินแดนโดยผลอัตโนมัติของกฎหมาย

ข. โดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย บุตรของคนต่างด้าวที่มีลักษณะเข้าเมืองแบบไม่ถาวร จึงเพียงปรากฏว่าเกิดในประเทศไทยเท่านั้น การได้สัญชาติไทยจึงมิได้เกิดขึ้นโดยผลอัตโนมัติของกฎหมาย จนกว่าจะครบเงื่อนไขอีก 2 ประการที่กฎหมายกำหนด คือ ประการแรก ครม. กำหนดหลักเกณฑ์ในการให้สัญชาติ

ไทย และประการที่สองรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งอนุญาตให้ได้สัญชาติไทย อย่างไรก็ตามการได้สัญชาติไทยประเภทนี้ก็มักจะทำให้บุคคลมีสถานะเป็นคนไทยโดยการเกิด เพราะมีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศไทยตั้งแต่เกิด

2) ได้สัญชาติภายหลังจากการเกิด สัญชาติไทยที่รัฐให้แก่บุคคลภายหลังจากการเกิด บุคคลนั้นย่อมเป็นคนต่างด้าวโดยการเกิด ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวใดกับประเทศไทยในขณะที่เกิด แต่มีความสัมพันธ์กับประเทศไทยเกิดขึ้นในภายหลัง เช่น สมรสกับคนสัญชาติไทย ทำคุณประโยชน์ให้ประเทศไทย บุพการีแปลงสัญชาติเป็นไทยโดยทั่วไป เป็นต้น แสดงว่าบุคคลมิได้มีความสัมพันธ์ฝักใฝ่กับประเทศไทย ดังนั้นกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงไม่รับรองให้บุคคลที่ได้สัญชาติไทยภายหลังจากการเกิดมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนทางการเมือง การได้สัญชาติไทยภายหลังจากการเกิดแบ่งเป็นลักษณะย่อยได้ 2 ประการ ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิเลือกตั้งแตกต่างกัน ดังนี้

ก. สัญชาติไทยโดยหลักความเป็นเอกภาพของครอบครัวโดยการสมรส กฎหมายรัฐธรรมนูญรับรองให้สิทธิเลือกตั้งได้ทันที หลังจากที่มีการประกาศการได้สัญชาติไทยในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

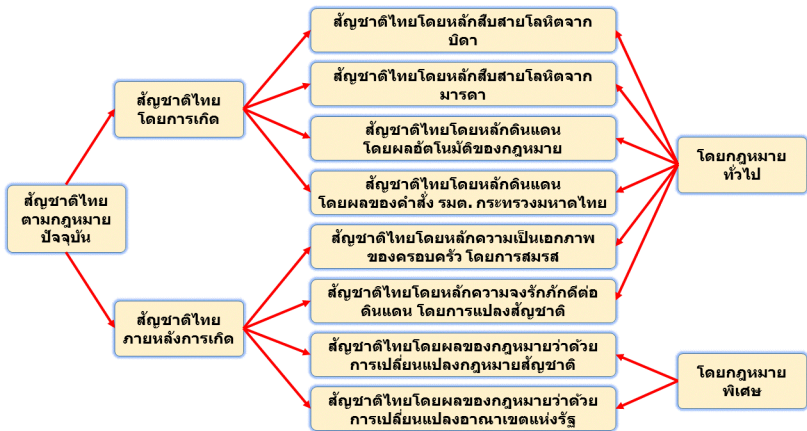
ข. สัญชาติไทยโดยหลักความจงรักภักดีต่อดินแดน โดยการแปลงสัญชาติ ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญจะรับรองให้สิทธิเลือกตั้ง หลังจากแปลงสัญชาติเป็นไทยที่มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษามาแล้ว 5 ปี

ลักษณะที่สอง สัญชาติไทยที่ได้รับการยอมรับในกฎหมายพิเศษ ในตัวกฎหมายเองมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สัญชาติ แต่ก็มีผลเป็นการบัญญัติให้สัญชาติแก่บุคคลในกรณีพิเศษ อาจเกิดขึ้นได้ใน 2 กรณี คือ

1) สัญชาติโดยผลของกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงกฎหมายสัญชาติ เช่น การแก้ไขกฎหมายสัญชาติเก่าที่ไม่ยอมรับสิทธิในสัญชาติไทยโดยหลักสืบสายโลหิตจากมารดาของบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมารัฐพยายามที่จะเคารพหลักความเท่าเทียมระหว่างชายหญิงในการถ่ายทอดสัญชาติของตนให้แก่บุตร พ.ร.บ. สัญชาติ

(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 จึงได้เขียนให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง เพื่อให้สัญชาติไทยโดยหลักสืบสายโลหิตจากมารดาโดยการเกิดแก่บุตรเกิดในขณะที่มารดาเป็นไทย เป็นต้น

2) สัญชาติโดยผลของกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตแห่งรัฐ เนื่องจากในอาณาเขตแห่งรัฐที่ได้มาเพิ่มขึ้นมีประชากรอาศัยอยู่ กฎหมายจึงมีบทบัญญัติเพื่อให้สัญชาติแก่บุคคลที่อาศัยอยู่กับดินแดนนั้น



ภาพที่ 3 ประเภทของสัญชาติไทยตามกฎหมายปัจจุบัน

(พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, 2544, 2554)

กล่าวโดยสรุป ทำไม่การแปลงสัญชาติจึงเป็นปัญหาสำคัญของไทยพลัดถิ่น จะเห็นได้ว่านอกจากเรื่อง “ศักดิ์ศรี” ของความเป็นมนุษย์ที่ต้องการยืนยันอัตลักษณ์ของตนเองซึ่งเป็นการให้คุณค่ากับสิ่งที่สัมผัสจับต้องไม่ได้แล้ว ที่มาแห่งสิทธิในสัญชาติไทยที่แตกต่างกันก็ส่งผลต่อรรถประโยชน์ที่มองเห็นได้ในการดำรงชีพในชีวิตประจำวันด้วย กล่าวคือ การได้สัญชาติไทยภายหลังการเกิด จะไม่สามารถประกอบอาชีพบางอย่างที่มีข้อกำหนดว่าต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยด้วยการเกิดเท่านั้น เช่น ข้าราชการด้าน

ความมั่นคง ทุนายความ และไม่สามารถเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนทางการเมืองได้ในการเลือกตั้งทุกระดับ ตั้งแต่การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านขึ้นไปจนถึงการเลือกตั้งระดับชาติ เนื่องจากกฎหมายระบุว่าต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยด้วยการเกิดเท่านั้น ส่วนการเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งหากได้รับสัญชาติไทยโดยการสมรส จะมีสิทธิเลือกตั้งทันทีหลังจากมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว แต่หากได้รับสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้รับสัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี ดังนั้นการยอมรับการแปลงสัญชาติจะส่งผลกระทบต่อการสะสม “ทุนการเมือง” ของไทยพลัดถิ่นด้วย ดังที่ผู้อาวุโสไทยพลัดถิ่นกล่าวว่า

“...อยู่นี้มีคนไทยถูกต้อง เขาช่วยเหลือเราทุกอย่าง ตามดูแลมาตลอด ไปไหนก็ไปด้วยกัน ไประนอง ไปชุมพรเขาก็ไป เวลามีการประชุมก็มาเป็นแม่ครัวทำอาหารให้ สามีเขาก็เป็นคนไทยพลัดถิ่นที่เข้ามาอยู่ก่อน ตั้งแต่ปี 2517 โน่น เดียวนี้เขาได้บัตรประชาชนแล้ว จนมีทะเบียนบ้านแล้ว นี่ถ้าพวกผมมีสิทธิ์เลือกตั้ง จะเลือกคนนี้เป็นผู้ใหญ่บ้าน...”
(ปาน สะพานน้อย (ชื่อสมมติ), สนทนากลุ่มย่อย 2 มิ.ย. 54)

“...ถ้าไทยพลัดถิ่นมีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านคนปัจจุบันไม่ได้รับเลือกแน่นอน ตอนนี้อยู่ไทยพลัดถิ่นอาศัยอยู่ที่นี้มีร้อยกว่าครอบครัว ก็คงไม่มีใครเลือกเขาหรอก เพราะทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับไทยพลัดถิ่นต้องผ่านผู้ใหญ่บ้านก่อน หน่วยงานไหนจะเข้ามาหาพวกเราก็ต้องไปผ่านผู้ใหญ่บ้านก่อน ทุกเรื่องเกี่ยวกับไทยพลัดถิ่นถูกบล็อกที่นี่ ไม่มีโอกาสผ่านไปถึงคนระดับสูงพิจารณา...” (ประกอบ ถิ่นไทย (ชื่อสมมติ), สัมภาษณ์ 22 ก.ค. 54)

คำให้สัมภาษณ์ดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า “สิทธิและอำนาจ” ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่มีอยู่ใน “ทุนการเมือง” จึงควรพิจารณาได้ว่าเป็นทุนที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพที่ไทยพลัดถิ่น หากไทยพลัดถิ่นไม่สามารถเป็นตัวแทนลงสมัครรับเลือกตั้งได้ในทุกระดับ ก็ไม่สามารถที่จะเป็นตัวแทนของ “ผู้กระทำทางการเมือง” คงเป็นไปได้เพียงตัวแทนของ “ผู้ถูกกระทำทางการเมือง” ตามแนวคิดของ Bourdieu (1991) และไม่สามารถเข้าถึง “อำนาจทางการเมือง” ซึ่งเป็นความสามารถที่จะทำให้เกิดผลกระทบที่ตั้งใจกับประชาชนคนอื่นๆ ตามมาตรฐานในนิยาม “การเมือง” หมายถึง การตัดสินใจว่าใครได้อะไร เมื่อไหร่ และอย่างไร (Lasswell, 1951; Encyclopedia Britannica, 2012) ส่วนกระบวนการสะสมทุนการเมืองนั้น ไทยพลัดถิ่นได้หยิบยกเอาประเด็นเรื่อง “ศักดิ์ศรี” และ “ความเป็นไทย” นำมาเป็นกรอบอ้างอิงเพื่อสร้างความชอบธรรมในการเรียกร้องคืนสัญชาติไทย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วรัฐไทยใช้เป็นเครื่องมือกีดกัน “คนที่ไม่ใช่ไทย” ออกไป ผลสำเร็จจากการเรียกร้องดังกล่าว คือการประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ที่ได้เพิ่มนิยาม “คนไทยพลัดถิ่น” โดยแยกออกจากบทนิยามคนต่างด้าวกลุ่มอื่นๆ ความสำเร็จดังกล่าวเปิดโอกาสให้ไทยพลัดถิ่นสามารถสะสมทุนการเมืองเพิ่มมากขึ้นได้ อีกทั้งยังเป็นช่องทางไปสู่การคืนสัญชาติไทยด้วยการเกิด ไม่ใช่การแปลงสัญชาติ

สรุปผลและอภิปรายผล

ไทยพลัดถิ่นได้ถือเอาประเทศไทยเป็น “บ้านพ่อแม่เมืองแม่” เขาจึงไม่ใช่คนแปลกหน้าต่างถิ่นและถือว่าการกลับเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นการกลับคืนสู่แผ่นดินแม่ (homeland) พวกเขาเป็น “ผู้กลับบ้าน/คืนถิ่น” (returnee) ไม่ใช่คนแปลกหน้าต่างถิ่นที่รัฐไทยต้องหวาดกลัว ไทยพลัดถิ่นคืนถิ่นหยิบยกเอาข้อถกเถียงว่าตนเป็นคนไทยที่กลายเป็น “คนอื่น” เนื่องจากถูกแบ่งแยกโดยพรมแดนรัฐ “ความเป็นไทย”

ถูกนำมาใช้เป็นกรอบอ้างอิงว่าไทยพลัดถิ่นมีความชอบธรรมมากกว่าคนต่างด้าวที่เป็นชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ในการเรียกร้องขอคืนสัญชาติไทย ซึ่งการมีพันธกิจร่วมในการต่อสู้เรียกร้องทางการเมือง (political engagement) เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างดังกล่าว จัดเป็นกระบวนการสะสมทุนการเมืองอย่างหนึ่ง และเป็นช่องทางที่ทำให้ไทยพลัดถิ่นคืนถิ่นสามารถก้าวไปสู่เป้าหมายที่วางไว้อย่างมี “ศักดิ์ศรี” สำหรับไทยพลัดถิ่นคืนถิ่นแล้ว “ความเป็นไทย” จึงมีความหมายในหลายด้าน เป็นทั้งอัตลักษณ์ที่ได้ธำรงรักษามาตั้งแต่อยู่ที่ชุมชนเดิมในตะนาวศรี และเป็นศักดิ์ศรีที่ต้องปกป้อง ถึงแม้ในมุมมองของคนทั่วไปจะเห็นว่าเป็นเพียง “คุณค่า” ที่มองไม่เห็น สัมผัสจับต้องไม่ได้ ไทยพลัดถิ่นจึงไม่ยอมรับการแปลงสัญชาติแม้จะทำให้ได้สัญชาติไทยโดยกฎหมายทั่วไปก็ตาม เพราะหากยอมรับการแปลงสัญชาติก็หมายความว่าต้องยอมรับก่อนว่าตนเองเป็นพม่า แล้วมาขอแปลงสัญชาติเป็นไทย ไทยพลัดถิ่นจึงเลือกวิธีการได้คืนสัญชาติโดยกฎหมายพิเศษ ซึ่งเป็นการได้สัญชาติไทยโดยผลของกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงกฎหมายสัญชาติ ถึงแม้จะเป็นกระบวนการที่ยากกว่าการได้สัญชาติไทยโดยกฎหมายทั่วไปก็ตาม การรวมตัวเป็น “เครือข่ายการแก้ปัญหาคืนสัญชาติคนไทยจังหวัดระนองและประจวบคีรีขันธ์” เรียกร้องขอคืนสัญชาติไทย ผ่านการระดมความร่วมมือจากหลายฝ่าย ทั้งนักวิชาการ นักกฎหมาย นักการเมือง สื่อมวลชน และการสนับสนุนของคนในสังคมไทย ถึงแม้ต้องต่อสู้เรียกร้องมานานนับสิบปี จนในที่สุดสิ่งที่ “เป็นไปได้” ก็เกิดขึ้น นำมาซึ่งการประกาศใช้ พ.ร.บ. สัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ในเวลาต่อมาก็ได้เพิ่มนิยาม “คนไทยพลัดถิ่น” แยกออกจากบทนิยามคนต่างด้าวกลุ่มอื่นๆ

เอกสารอ้างอิง

Anand, S. and Sen, A. (2000). Human Development and Economic Sustainability. *World Development*, 28(12), 2029-2049.

- Baumann, P. (2000). **Sustainable Livelihoods and Political Capital: Arguments and Evidence from Decentralisation and Natural Resource Management in India.** (Working Paper 136). London: Overseas Development Institute.
- Booth, J.A. and Richard, P.B. (1977). **Civil Society, Political Capital, and Democratization in Central America.** Paper presented at the XXI International Congress of the Latin American Studies Association, Guadalajara, Mexico.
- Bourdieu, P. (1991). **Language and Symbolic Power.** (G. Raymond and M. Adamson, Trans.). Oxford: Polity Press.
- Carney, D. (2003). **Sustainable Livelihoods Approaches: Progress and Possibilities for Change.** Toronto: Finesse Print.
- Chambers, R. and Conway, G.R. (1991). **Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for the 21st Century.** (IDS Discussion Paper 296). Brighton: Institute of Development Studies.
- _____. (2005). **Ideas for Development.** London: Earthscan.
- Curry, J.L.M. (1891). **William Ewart Gladstone.** Richmond: B.F. Johnson & CO.
- DFID. (1999). **Sustainable Livelihoods Guidance Sheets.** London: Department for International Development (DFID).

- De Haan, L. and Zoomers, A. (2005). Development Geography at the Crossroads of Livelihood and Globalisation. In G. Nijenhuis, A. Broekhuis and G. van Westen (Eds.). **Space and Place in Development Geography: Geographical Perspectives on Development in the 21st Century.** (pp.49-63). Amsterdam: Dutch University Press.
- Encyclopedia Britannica Online. (2012). **Politics: Who Gets What, When, How.** Retrieved October 21, 2012, from <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/679251/Politics-Who-Gets-What-When-How>
- Gerring, J., Bond, P.J., Barndt, W.T. and Moreno, C. (2005). Democracy and Economic Growth: A Historical Perspective. **World Politics**, 57(3), 323-364.
- Jones, M., Jones, R. and Woods, M. (2004). **An Introduction to Political Geography: Space, Place and Politics.** London: Routledge.
- Kaag, M. et al. (2004). Poverty is Bad: Ways Forward in Livelihood Research. In D. Kalb, W. Pansters and H. Siebers (Eds.). **Globalization and Development: Themes and Concepts in Current Research.** (pp.49-74). London: Kluwer.
- Keyes, C.F. (1983). Economic Action and Buddhist Morality in a Thai Village. **Journal of Asian Studies**, 42(4), 851-868.
- Lasswell, H.D. (1936). **Politics: Who Gets What, When, How.** New York: McGraw-Hill.

- _____. (1951). **The Political Writing of Harold D. Lasswell**. Glencoe, Illinois: Free Press.
- Marx, K. (1988). **Economic and Philosophic Manuscripts of 1844**. (M. Milligan, Trans.). New York: Prometheus Book.
- Nayden, N.J. (2011). **Political Capital Conceptualization: Reclaiming the Heart of Democracy**. Retrieved May 25, 2013, from <http://ssrn.com/abstract=2041998>
- Nee, V. and Opper, S. (2010). Political Capital in a Market Economy. **Social Forces**, 88(5), 2105-2132.
- Polanyi, K. (1944). **The Great Transformation**. New York: Farrar & Rinehart.
- Sen, A. (1980). Equality of What?. In S.M. McMurrin (Ed.). **The Tanner Lecture on Human Values 1**. (pp.197-220). Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (1985). Well-Being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984. **The Journal of Philosophy**, 82(4), 169-221.
- _____. (1997). **Human Rights and Asian Values**. New York: Carnegie Council on Ethics and International Affairs.
- _____. (2000). **Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny**. Manila: Asian Development Bank.
- _____. (2005). Human Rights and Capabilities. **Journal of Human Development**, 6(2), 151-166.
- Shapiro, F.R. (2006). **The Yale Book of Quotations**. New Haven: Yale University Press.

Szucs, S. and Stromberg, L. (Eds.). 2006. **Local Elites, Political Capital and Democratic Development: Governing Leaders in Seven European Countries**. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Van Hear, N. (1998). **New Diasporas: The Mass Exodus, Dispersal and Regrouping of Migrant Communities**. London: UCL Press.

Voutira, E. (2006). Post-Soviet Diaspora Politics: The Case of the Soviet Greeks. *Journal of Modern Greek Studies*, 24, 379-414.

ชาย โพธิสิตา. (2550). **ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

รัฐภูมิ เสนาคำ. (2550). **ไทยพลัดถิ่นกับข้อจำกัดขององค์ความรู้ว่าด้วยรัฐ-ชาติในสังคมไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2544). การกำหนดความเป็นไทยของบุคคลบนพื้นที่สูง. ใน ส่วนการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. **คู่มือการกำหนดสถานะของบุคคลบนพื้นที่สูง เล่ม 1**. (หน้า 54-84). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์รักษาดินแดน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.

_____. (2554). **มายาคติแห่งสิทธิในสัญชาติ: มุมมองจากทฤษฎีแห่งเรื่องจริง**. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*, 4(1), 5-24.

มูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็ก (ผู้เรียบเรียง). (2008). **คู่มือแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลตามกฎหมายและการแจ้งเกิดของบุคคลซึ่งเกิดในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: ยูเนสโกกรุงเทพ.

- เลาฟิง บัณฑิตเทิดสกุล. (2559). สิทธิในป่าไม้และที่ดินของชาติพันธุ์ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย. บทความนำเสนอในการสัมมนาวิชาการ เรื่อง ชาติพันธุ์สัมพันธ์และการพัฒนา ครั้งที่ 2 วันที่ 26-27 ธันวาคม ณ ห้องประชุมชั้น 4 อาคารปฏิบัติการ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ส่วนการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2544). คู่มือการกำหนดสถานะของบุคคลบนพื้นที่สูง เล่ม 2 (บัตรประจำตัวชนกลุ่มน้อย). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์รักษาดินแดน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.
- สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2547). ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ. 2547. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.