

การละเมิดสิทธิมนุษยชนคนไทยพลัดถิ่น (คนสยาม) ในมะริด ทวาย และตะนาวศรี

๑. ที่มาและลักษณะปัญหา

ในปี พ.ศ. ๒๓๖๖ ปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย อังกฤษเริ่มเข้ายึดหัวเมืองชายฝั่งทะเลของพม่า รวมทั้งตะนาวศรี มะริด และทวาย ซึ่งเป็นเมืองหลวงของภาคตะนาวศรี พร้อมทั้งได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าสำรวจทำแผนที่ เพื่อจะได้รู้จักสภาพภูมิประเทศ ทรัพยากร และขอบเขตของเมืองที่ตนยึดได้ เมื่อมาถึงทิวเขาตะนาวศรีจึงได้ทราบว่าฝั่งตะวันออกของทิวเขาตะนาวศรีเป็นอาณาเขตของประเทศไทย

ในปี พ.ศ. ๒๔๐๘ จึงได้ส่งข้าหลวงใหญ่อังกฤษประจำอินเดียมาติดต่อกับรัฐบาลไทยเพื่อขอให้มีการปักปันเขตแดนระหว่างไทยกับพม่าของอังกฤษเป็นการถาวร ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การปักปันเขตแดนไทย - พม่าอย่างเป็นทางการครั้งแรกของไทย ในการให้สัตยาบันครั้งนี้ถือเป็นการยอมรับอย่างเป็นทางการตามข้อตกลงระหว่างประเทศ ว่าเมืองมะริด ทวาย และตะนาวศรี เป็นดินแดนของประเทศไทย พม่าที่อยู่ในบังคับของอังกฤษ นับตั้งแต่วันที่ ๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๑๑ เป็นต้นมา

ในเขตประเทศพม่า คนไทยพลัดถิ่นตั้งหลักแหล่งบริเวณเกาะสอง ลุ่มแม่น้ำลึงเคี้ยว ลุ่มแม่น้ำตะนาวศรี และลุ่มแม่น้ำกระบุรีหรือปากจั่น จากหมู่บ้านหรือชุมชนต่าง ๆ เกือบ ๑๐๐ แห่ง แบ่งเป็น ๓ กลุ่ม คือ

๑. ไทยพุทธปักชีพได้ ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชุมชนหรือหมู่บ้านในและรอบ ๆ ตำบลสิงขร และรอบ ๆ ตำบลปกเปียน รวมทั้งในและรอบ ๆ ตำบลมะลิวัลย์หรือมะลิยูน

๒. ไทยมุสลิม ส่วนใหญ่อาศัยอยู่บริเวณด้านตะวันตกของเกาะสองในชุมชนต่าง ๆ เป็นกลุ่มไทยมุสลิมที่พูดภาษาไทยปักชีพได้และมีเครือญาติที่สัมพันธ์กับคนฝั่งไทย เช่น ตะกั่วป่าและบางกล้วย จังหวัดระนอง

๓. ไทยเชื้อสายลาว ในช่วงก่อนปี พ.ศ. ๒๓๙๔ มีกลุ่มชาวไทยเชื้อสายลาวอพยพออกจากดินแดนไทยแถบจังหวัดราชบุรี เข้าไปอาศัยในเมืองทวาย เมะลาลิง มะริด และตะนาวศรี และนำสินค้าเข้ามาค้าขายที่บ้านจางวางบัวโรย แขวงเมืองราชบุรี ปัจจุบันชาวไทยเชื้อสายลาวอาศัยอยู่ในเขตตำบลคลองใหญ่ (เหนือตำบลสิงขร) โดยมีชาวอีสาน (ลาว) อาศัยอยู่ในหมู่บ้านท่าตะเยี้ยะ เป็นกลุ่มคนที่อพยพจากภาคอีสานเข้าไปตั้งหลักแหล่งเมื่อประมาณหลายสิบปีก่อน ปัจจุบันมีประมาณ ๕๐๐ คน ชุมชนคลองใหญ่เป็นคนไทยที่พูดภาษาลาว (สำเนียงอีสาน) อพยพจากจังหวัดอุดรธานีและจังหวัดเพชรบุรีเข้าไปทำมาหากินในตำบลคลองใหญ่ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง อย่างไรก็ตาม จากแผนที่ที่จัดทำโดยฝรั่งเศสชี้ว่าตำบลคลองใหญ่เป็นที่ตั้งหลักแหล่งของคนสยามอพยพมาก่อนปี ค.ศ. ๑๘๕๔ คนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่สืบทอดวัฒนธรรมจากลาว เช่น การทำประเพณีบุญบั้งไฟ และเลี้ยงปู่ตาหรือผีประจำหมู่บ้าน และรักษาวัฒนธรรมลาวได้เป็นอย่างดี

คนไทยพลัดถิ่นที่อยู่อาศัยขอบชายแดนไทย - พม่า ตรงบริเวณจังหวัดระนอง ชุมพร และประจวบคีรีขันธ์ คนกลุ่มนี้สภาพพม่าไม่ยอมรับให้เป็นพลเมืองของพม่า ขณะที่ไทยเองก็ไม่ยอมรับญาติร่วมเผ่าพันธุ์ให้เป็นพลเมืองไทย อันเป็นผลพวงมาจากการกำหนดเขตแดนไทย - พม่า ที่กันเอาถิ่นที่อยู่อาศัยของบรรพบุรุษคนไทยกลุ่มนี้ไปอยู่ในดินแดนฝั่งพม่า รัฐบาลพม่าได้เข้ามาควบคุม คุกคาม และกดขี่คนไทยพลัดถิ่น คนไทยพลัดถิ่นได้ทยอยหนีเข้ามาในประเทศไทยเป็นระยะ ๆ เพราะทนการถูกรุกรานจากทหารพม่าไม่ไหว เนื่องจากรัฐบาลพม่าไม่ยอมรับคนไทยพลัดถิ่นเป็นคนของประเทศ ถือว่าเป็นชนกลุ่มน้อยกลุ่มหนึ่ง กระทบกับคนไทยพลัดถิ่นเหมือนชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ

การกดขี่ข่มเหงของทหารพม่าที่มีต่อคนไทยพลัดถิ่นมีหลายรูปแบบ อาทิ

๑. ขูดรีดภาษี โดยผลผลิตต้องแบ่งรัฐบาลครึ่งหนึ่ง ไม่ว่าจะล่ามหรือผลผลิตตกต่ำ

๒. เกณฑ์แรงงานไปสร้างสาธารณูปโภคเป็นเดือน ๆ ตามระบอบสังคมนิยมแบบทหารพม่า นอกจากประชาชนจะเสียค่าใช้จ่ายระหว่างการทำงานด้วยตนเองแล้ว ภารกิจไร่นาทางบ้านก็เสียหายตามไปด้วย เพราะแรงงานที่ถูกเกณฑ์ไปทำงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานชายที่เป็นหลักของครอบครัว

๓. ถูกเกณฑ์ไปเป็น "ปอตา" หรือคนแบกของให้กับกองทัพ ในช่วงที่รัฐบาลทหารพม่ารบกับชนกลุ่มน้อย เป็นโล่หรือกำแพงมนุษย์ให้กับทหารพม่า ส่วนใหญ่ไม่ตายก็พิการ ถ้าตายทหารพม่าก็จะทิ้งศพไว้โดยไม่พากลับมา หากบาดเจ็บก็ปล่อยทิ้งไว้ ปล่อยให้เป็นโชคชะตาของคน ๆ นั้น น้อยนักที่ทหารพม่าจะนำตัวกลับมาด้วย

๔. การข่มขู่เอาที่ดินที่ทำกินและขับไล่ให้กลับแผ่นดินแม่ กระทำโดยทหารพม่า ส่วนใหญ่คนไทยพลัดถิ่นหนีมาโดยไม่สามารถขายทรัพย์สินได้ บางคนมีที่นาเป็นสิบสิบไร่ ผูกวัวควายเป็นสิบตัว และบ้านไม้หลังขนาดใหญ่ แต่ไม่สามารถหวนกลับไปได้

นาย สมหมาย บุญพิทักษ์ อายุ ๕๐ ปี อยู่บ้านหมู่ ๘ ตำบลร่อนทอง อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ บอกว่าตัวเองเกิดที่อำเภอตะนาวศรี เมืองมะริด ยืนยันว่าพ่อและแม่เป็นคนไทย "ทหารพม่าบอกว่า คุณเป็นคนไทย ทำไมไม่กลับประเทศไทย ประเทศไทยก็มี มะริดเป็นของพม่าไปแล้ว" และอธิบายว่าด้วยความกดดันจากพม่า ทำให้คนไทยทยอยกันออกจากประเทศพม่าเป็นระลอก ๆ

นายสำเนา สีทอง คนไทยพลัดถิ่น บ้านลำมะเทิง เล่าว่า สาเหตุที่ต้องจากพม่ามาเพราะทหารพม่าใช้ความรุนแรงกับชาวบ้านอย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะการจับเอาชาวบ้านไปเป็นลูกหาบของ แบกลูกปืน แบกข้าวสารอาหารต่าง ๆ เป็นคนนำทาง ผ่านหมู่บ้านไหน ก็ทำให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นคนจัดหาลูกหาบถ้าหาไม่ได้ก็จะไล่จับกันเอาเอง และผู้ใหญ่บ้านก็ต้องเป็นลูกหาบด้วย ถ้าจับผู้ชายไม่ได้ก็จะจับผู้หญิงเอาไว้แทน ถ้าใครไม่ยอมให้ลูกเมียไปเป็นลูกหาบก็จะออกจากป่ามาเปลี่ยนตัวแทนลูกเมียของตน ถ้าบ้านไหนไม่มีผู้ชาย พวกผู้หญิงก็ต้องไปเป็นลูกหาบเอง เป็นอย่างนี้ตลอดมา และยังขอให้ตัดไม้บ้าง เก็บเงินบ้าน ขุดทางถนนบ้าง เวลาไปขุดทำทางชาวบ้านต้องเตรียมของไปเองทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นจอบ อาหารการกิน เงิน หรือเสื้อผ้า ชาวบ้านต้องนำไปเองทั้งหมด

เจ้าหน้าที่ใช้ให้คนทำทางแทนรถ เอาเกวียนเอาช้างของชาวบ้านมาลากสิ่งของเพื่อทำทาง ทุกอย่างต้องทำให้โดยชาวบ้านออกเงินออกกำลังเองทั้งหมด บางคนทนไม่ไหวก็พาครอบครัวหนีเข้าประเทศไทย มาอยู่ตามชายแดนบ้าง ในประเทศไทยบ้าง

๒. วิเคราะห์

๒.๑ ปญญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน

เป็นเอกสารประวัติศาสตร์ในการวางรากฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศฉบับแรกของโลก และเป็นพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนทุกฉบับที่มีอยู่ในปัจจุบัน ถือเป็นมาตรฐานที่ประเทศสมาชิกสหประชาชาติได้ร่วมกันจัดทำเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนทั่วโลก โดยมีสาระสำคัญ เช่น มนุษย์ทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรีและสิทธิ (ข้อ ๑) ทุกคนมีสิทธิและอิสรภาพโดยปราศจากการแบ่งแยก ไม่ว่าจะเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ฯลฯ (ข้อ ๒) มีสิทธิในการมีชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงแห่งบุคคล (ข้อ ๓) มีสิทธิได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันจากการเลือกปฏิบัติใด (ข้อ ๗) จะถูกแทรกแซงตามอำเภอใจในความเป็นส่วนตัว ครอบครัว ที่อยู่อาศัย ไม่ได้ (ข้อ ๑๒) ทุกคนมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยตนเอง จะถูกเอาทรัพย์สินไปจากตนตามอำเภอใจไม่ได้ (ข้อ ๑๗)

๒.๒ กฎบัตรสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

มีความมุ่งประสงค์ที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (ข้อ ๑) ให้อาเซียนจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียน โดยมีอำนาจหน้าที่ตามที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนกำหนด (ข้อ ๑๔)

๒.๓ ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

เป็นเอกสารทางการเมืองที่ไม่มีข้อผูกพันตามกฎหมาย แสดงถึงเจตนารมณ์ของอาเซียนในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights – AICHR) ซึ่งได้รับมอบหมายจากที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ ๔๒ เดือนกรกฎาคม ๒๕๕๒ มีสาระสำคัญเช่น บุคคลทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรีและสิทธิ (ข้อ ๑) ทุกคนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพโดยปราศจากการแบ่งแยก ไม่ว่าเชื้อชาติ เพศสภาพ อายุ ภาษา ศาสนา (ข้อ ๒) ทุกคนมีสิทธิได้รับความคุ้มครองของกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ (ข้อ ๓) ความรับผิดชอบหลักในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอยู่ที่รัฐสมาชิกอาเซียนทุกรัฐ (ข้อ ๖) และต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม เสมอภาค อยู่บนพื้นฐานเดียวกันและมีความสำคัญเท่าเทียมกัน (ข้อ ๗) ในการบรรลุสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพควรยึดมั่นในหลักการ ความไม่ลำเอียง ภาวะวิสัย การไม่เลือกฝ่าย การไม่เลือกปฏิบัติ การไม่เผชิญหน้าและการหลีกเลี่ยง ทวิมาตรฐาน หลีกเลี่ยงการทำให้เป็นประเด็นทางการเมือง ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน (ข้อ ๙)

ในส่วนสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ทุกคนมีสิทธิในชีวิตที่มีมาแต่กำเนิด จะถูกพรากชีวิตมิได้ เว้นแต่เป็นไปตามกฎหมาย (ข้อ ๑๑) มีสิทธิในเสรีภาพและความปลอดภัยส่วนบุคคล จะถูกจับกุม คั่นกักขัง ลักพาตัว หรือถูกพรากอิสรภาพในรูปแบบอื่นใดโดยอำเภอใจมิได้ (ข้อ ๑๒) บุคคลใดจะถูกเอาตัวเป็นทาสหรือตกอยู่ในความเป็นทาสในรูปแบบใด ๆ มิได้ (ข้อ ๑๓) จะถูกพรากทรัพย์สินไปจากตนโดยอำเภอใจมิได้ (ข้อ ๑๗)

จากการศึกษาพบว่า กลไกสิทธิมนุษยชนของอาเซียนเป็นการพัฒนาในระยะเริ่มต้น ยังไม่มีการรับเรื่องร้องเรียนหรือมีการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทด้านสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะ ยังไม่มีมาตรฐานในลักษณะเดียวกับการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับประเทศ ซึ่งองค์การสหประชาชาติได้ส่งเสริมให้ประเทศต่าง ๆ จัดตั้งขึ้นตามแนวทางหลักการปารีส (Paris Principles) โดยกำหนดองค์ประกอบและหลักการดำเนินการพื้นฐานไว้ เช่น หลักความเป็นอิสระ การทำหน้าที่ในการตรวจสอบกรณีมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้น และอาเซียนยังไม่มีการจัดทำตราสารทางกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียนที่จะก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ที่รัฐสมาชิกจะต้องปฏิบัติตาม ดังนั้นการละเมิดสิทธิมนุษยชนคนไทยพลัดถิ่น (คนสยาม) ในมะริด ทวาย และตะนาวศรี จึงไม่สามารถอาศัยกลไกดังกล่าวมาแก้ไขปัญหาได้

ในแถลงการณ์พนมเปญว่าด้วยการรับรองปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ได้ย้ำถึงความมุ่งมั่นของอาเซียนและรัฐสมาชิกต่อกฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปฏิญญาและแผนปฏิบัติการเวียนนา และตราสารระหว่างประเทศอื่น ๆ ด้านสิทธิมนุษยชนที่รัฐสมาชิกอาเซียนเป็นภาคี รวมถึงปฏิญญาของอาเซียนที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ได้ยืนยันความมุ่งมั่นของอาเซียนที่มีต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาและแผนปฏิบัติการเวียนนาและตราสารระหว่างประเทศอื่น ๆ ด้านสิทธิมนุษยชนที่รัฐสมาชิกอาเซียนเป็นภาคี

เมื่อพิจารณาถึงตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ถือเป็นสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination 1965 หรือ CERD) กติกา

ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights 1966 หรือ ICCPR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966 หรือ ICESCR) และอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment 1984 หรือ CAT) ปรากฏว่าสหภาพพม่าไม่ได้เป็นภาคีแต่อย่างใด สหภาพพม่าจึงไม่ผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีแต่อย่างใด

๓. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในเมื่อกลไกสิทธิมนุษยชนของอาเซียนยังไม่มีกลไกการรับเรื่องร้องเรียน และไม่มีการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทด้านสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะ รวมทั้งอาเซียนยังไม่มีการจัดทำตราสารทางกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชนที่จะก่อให้เกิดพันธกรณีหรือสิทธิหน้าที่ที่รัฐสมาชิกจะต้องปฏิบัติตาม จึงจำเป็นต้องหันมาใช้วิธีการเมืองระหว่างรัฐต่อรัฐ โดยรัฐบาลไทยอาจแสดงท่าทีข้อกังวลหรือมีหนังสือประท้วงต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนคนไทยพลัดถิ่น (คนสยาม) ในสหภาพพม่า ในกรอบของอาเซียน รัฐบาลไทยอาจนำปัญหาดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนซึ่งประกอบด้วยประมุขของรัฐหรือหัวหน้ารัฐบาลของรัฐสมาชิก ซึ่งมีการจัดประชุมสองครั้งต่อปี เพื่อพิจารณาปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ในกฎบัตรอาเซียน

นายวัชชัย เทพรรัตน์
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการวิชาการวิทยาศาสตร์ฯ
สำนักกรรมการวิชาการ ๓
๒๔/๗/๖๐