



การใช้สิทธิและ
มีส่วนร่วมของประชาชน
ในการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วย

ชุมชนไฟฟ้า
พื้นเมือง

นิตยา
โพธิ์นอก

อริย์รัช
บุญถึง

ดวงจันทร์
ศิริรักษ์โสภณ



การใช้สิทธิและ
มีส่วนร่วมของประชาชน
ในการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วย

ชุมชนเก่า
ฟื้นเมือง



สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 ฝั่งทิศใต้
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210



www.kpi.ac.th

นิตยา
ไพร์นอก

อริย์รัช
บุญถึง

ดวงจันทร์
ศิริรักษ์โสภณ

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การใช้สิทธิและมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอร่างกฎหมาย
ว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง

คณะผู้วิจัย

นิตยา โพธิ์นอก อริย์ธัช บุญถึง และ ดวงจันทร์ ศิริรักษ์โสภณ

ที่ปรึกษา

ถวิลวดี บุรีกุล และ สุนี ไชยรส

สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

กันยายน 2565

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การใช้สิทธิและมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง

ที่ปรึกษาโครงการ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล อาจารย์สุณี ไชยรส
คณะผู้วิจัย นางสาวนิตยา โพธิ์นอก นายอริย์ธัช บุญถึง นางสาวดวงจันทร์ ศิริรักษ์โสภณ
ประสานงาน สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี (อาคารบี) ชั้น 5
ฝั่งทิศใต้ เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210
โทรศัพท์ 0-2141-9597 โทรสาร 0-2143-8177
<http://www.kpi.ac.th>

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้มีเป้าหมายเพื่อวิเคราะห์ความท้าทายของภาคประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการนโยบายผ่านกรณีการริเริ่มเสนอกฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 และพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2564 และสังเคราะห์ตัวแบบการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนในนโยบายผ่านกรณีการริเริ่มเสนอกฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง วิธีการศึกษาเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึกในกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ริเริ่มเสนอกฎหมาย 17 ท่าน การสนทนากลุ่มผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย 5 ครั้ง (ภาคเหนือสูง จำนวนรวม 32 ท่าน ภาคเหนือราบ จำนวนรวม 20 ท่าน ภาคกลาง-ตะวันออก-ตะวันตก จำนวนรวม 20 ท่าน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวนรวม 26 ท่าน ภาคใต้ จำนวนรวม 25 ท่าน) นอกจากนี้ ยังมีการเก็บข้อมูลด้วยการค้นคว้าเอกสาร การสังเกตการณ์จากการจัดสัมมนา กิจกรรมขับเคลื่อนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย หรือการเสวนาที่เกี่ยวข้อง และการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมในกระบวนการสนทนากลุ่ม ทั้งนี้ การสนทนากลุ่มและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องดำเนินการโดยผู้ที่มีภาษาวัฒนธรรมหรือความคุ้นเคยกับกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง ข้อมูลทั้งหมดใช้วิธีวิเคราะห์เนื้อหา (Thematic content analysis)

ผลการศึกษาพบว่า การมีกฎหมายคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งเป็นไปตามความต้องการของประชาชน และสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวมถึงหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ การขับเคลื่อนร่างกฎหมายจากภาคประชาชน แม้ประชาชนโดยเฉพาะผู้มีส่วนได้เสียจะเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการขับเคลื่อนกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ภาครัฐก็มีบทบาทที่สำคัญทั้งในส่วนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างเป็นระบบ ทั้งตัวกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย กฎหมายส่งเสริมประชาธิปไตยทางตรง ในรูปแบบต่าง ๆ ส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชนด้วยกลไกที่หลากหลายรูปแบบ รวมถึงกลไกอย่างไม่เป็นทางการซึ่งต้องใช้บทบาทของชุมชน สื่อ วิชาการ และองค์กรไม่แสวงหากำไรร่วมกัน ทั้งต้องการงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐด้วย นอกจากนี้ ยังพบความท้าทายที่สำคัญ คือข้อจำกัดของร่างกฎหมายที่เสนอจากภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องการเงินซึ่งต้องมีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี แม้ พ.ร.บ.การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2564 ที่บังคับใช้ในปัจจุบันจะมีกลไกส่งเสริมการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจากภาคประชาชนให้สะดวกขึ้น ทำให้ปัญหาที่ภาคประชาชนพบในสถานการณ์ร่างกฎหมายและการรวบรวมรายชื่อค่อยลดลง แต่ความท้าทายที่มากขึ้นคือ เมื่อร่างกฎหมายจากภาคประชาชนได้เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติแล้ว จะมีกลไก หรือเทคนิคอย่างไรเพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐ (หน่วยงานรัฐ) ภาคการเมือง (รัฐบาล และรัฐสภา) และภาคประชาชน (ผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชนทั่วไป สื่อ แวดวงวิชาการ) เพื่อขับเคลื่อนกฎหมายดังกล่าวให้สามารถบังคับใช้และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง สำหรับข้อเสนอแนะการวิจัยในอนาคตควรติดตามบทบาทภาคประชาชนในขั้นของการพิจารณาร่างกฎหมายต่อไป โดยศึกษาการบรรลุผลของความเคลื่อนไหวดังกล่าว และอาจมีการศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยอุปสรรคและปัจจัยความสำเร็จกับร่างกฎหมายจากภาคประชาชนฉบับอื่น

คำสำคัญ: การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย กลุ่มชาติพันธุ์ กระบวนการนิติบัญญัติ

Abstract

This study is undertaken to analyze the challenges that the public, in particular indigenous peoples, face in accessing the process for proposing draft legislation in accordance with the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 [2017] and the Initiative Process Act B.E. 2564 [2021], and to synthesize a model for strengthening the civil sector in regard to indigenous people's legislative initiatives. Qualitative methodology is applied through in-depth interviews with 17 legislative experts and initiators. Five group discussions were held with eligible voters who had signed petitions to introduce bills: the groups consisted of, respectively, 32 persons from the Upper Northern Region, 20 persons from the Lower Northern Region, 20 persons from the Central, Eastern, Western Regions, 26 persons from the Northeastern Region, and 25 persons from the Southern Region. Moreover, data were collected from documents, and observations during the seminars and other related activities conducted by petitioning groups in the course of proposing various pieces of legislation. The discussions were co-conducted with facilitators who are familiar with the languages and cultures of the indigenous groups. All data have been analyzed through thematic content analysis.

The study found that the public legislative initiative process can protect and promote the rights of the indigenous groups in terms of their needs in accordance with the provisions of the Constitution as well as international principles of human rights. The initiative process should be driven not only by the civil sector but also the government sector. The government sector should support people's participation systematically. The participatory factors to drive the legislative process include the proposal of legislation and other forms of direct democracy for the rights and liberties of the people through both informal and formal mechanisms, where communities, media, academia, and non-profit organizations take roles and work together. If any proposed legislation would address financial issues, the prime minister's approval is required for the bill to proceed through the legislative process; currently, unapproved such bills poses a significant challenge to the people's legislative initiative process. Although the Initiative Process Act facilitates the drafting and proposal process, the greater challenge is how to drive the subsequent process with the mechanisms and techniques to enhance cooperation among the government (government agencies), the political sector (the government and the parliament), and the civil sector (the stakeholders, the public, the media, and academia). As a result, the legislation will truly be enforced to meet the public interest. For future research, the roles of the civil sector in terms of legislative proposals should be followed up. A comparative study may be undertaken to learn about the achievements, obstacles, and success factors of such movements.

Keywords: Initiative process, indigenous peoples, legislative process

บทสรุปผู้บริหาร

งานวิจัยชิ้นนี้ มีเป้าหมายเพื่อวิเคราะห์ความท้าทายของภาคประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการนโยบายผ่านกรณีการริเริ่มเสนอกฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 และพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2564 และสังเคราะห์รูปแบบการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนในนโยบายผ่านกรณีการริเริ่มเสนอกฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง วิธีการศึกษาได้แก่

- 1) การสัมภาษณ์เชิงลึกในกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ริเริ่มเสนอกฎหมาย จำนวน 17 ท่าน
- 2) การสนทนากลุ่มผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย 5 ครั้ง ภาคเหนือสูง จำนวนรวม 32 ท่าน ภาคเหนือราบ จำนวนรวม 20 ท่าน ภาคกลาง-ตะวันออก-ตะวันตก จำนวนรวม 20 ท่าน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวนรวม 26 ท่าน ภาคใต้ จำนวนรวม 25 ท่าน
- 3) การค้นคว้าเอกสาร การสังเกตการณ์ จากการจัดสัมมนา กิจกรรมขับเคลื่อนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย หรือการเสวนาที่เกี่ยวข้อง และการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมในกระบวนการสนทนากลุ่มโดยผู้ดำเนินการสนทนากลุ่มที่มีภาษาวัฒนธรรมหรือความคุ้นเคยกับกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง

ผลการวิจัยพบว่า การมีกฎหมายคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งเป็นไปตามความต้องการของประชาชน และสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวมถึงหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ การขับเคลื่อนร่างกฎหมายจากภาคประชาชน แม้ประชาชนโดยเฉพาะผู้มีส่วนได้เสียจะเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการขับเคลื่อนกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ภาครัฐก็มีบทบาทที่สำคัญทั้งในด้านการออกนโยบายเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างเป็นระบบ ยกเว้นระดับประชาธิปไตยทางตรงในรูปแบบต่าง ๆ ผ่านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชน ด้วยกลไกหลากหลายรูปแบบ รวมถึงกลไกอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งต้องใช้บทบาทของชุมชน สื่อ วิชาการ องค์กรไม่แสวงหากำไร ทั้งต้องการงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐ นอกจากนี้ ยังพบความท้าทายที่สำคัญ นั่นคือ ข้อจำกัดของร่างกฎหมายที่เสนอจากภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องด้วยการเงินซึ่งต้องมีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี แม้ พ.ร.บ.การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2564 ที่บังคับใช้ในปัจจุบันจะมีกลไกส่งเสริมการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจากภาคประชาชนให้สะดวกขึ้น ทำให้ปัญหาที่ภาคประชาชนพบในด้านการร่างกฎหมายและการรวบรวมรายชื่อมีน้อยลง แต่ความท้าทายที่มากขึ้นคือ เมื่อร่างกฎหมายจากภาคประชาชนได้อยู่ในกระบวนการพิจารณากฎหมาย จะมีกลไก หรือเทคนิคอย่างไรเพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐ ภาคการเมือง ภาคประชาชน สื่อ และวิชาการ เพื่อขับเคลื่อนกฎหมายดังกล่าวให้สามารถบังคับใช้และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง สำหรับตัวแบบการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนในนโยบายผ่านกรณีการริเริ่มเสนอกฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง สรุปได้ดังนี้

หน้าต่างนโยบาย (Policy window)	กระแสปัญหาหรือวิกฤต (ขั้นร่าง พ.ร.บ.)	กระแสการตอบสนองทาง นโยบาย (ขั้นร่าง พ.ร.บ.และ รวบรวมรายชื่อและเสนอ ร่างกฎหมาย)	กระแสการเมือง (ขั้นการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.)
บริษัท	<ul style="list-style-type: none"> - มีความจำเป็นระดับโลกและ ความต้องการแก้ปัญหา เฉพาะกลุ่ม - ขาดการรับรู้และการ ยอมรับจากสังคมโดยรวม 	<ul style="list-style-type: none"> - มีความจำเป็นเพราะขาด แนวทางที่ชัดเจนในการ คัดกรองกลุ่มชาติพันธุ์ - มีความซ้ำซ้อนและความ ต้องการข้อมูลพื้นฐาน ปัญหา และความต้องการ เพื่อประกอบการตัดสินใจ 	<ul style="list-style-type: none"> - มีกลไก ส่ง เสริม ให้ ประชาชนสามารถเข้าไปมี ตัวแทนในชั้นกรรมาธิการ - กระแสการเมืองนอกสภา และสังคม ยังมีข้อถกเถียง เรื่อง ความมั่นคง และ ผลประโยชน์ของประเทศ
ประชาชนและ ภาคส่วนอื่น	<ul style="list-style-type: none"> - ประชาชนระดับแกนนำมี ความสามารถเสนอปัญหา และความต้องการ - ขาดการรับรู้การเข้าถึง สิทธิและมีส่วนร่วมในการ เสนอกฎหมายแก่ประชาชน ทั่วไป 	<ul style="list-style-type: none"> - ประชาชนเสนอความ ต้องการ ซึ่งนักวิชาการแปลง ไปสู่ข้อเสนอทางนโยบายหรือ ยกร่างกฎหมาย - ขาดความชัดเจนในการ รับรองจากนายกรัฐมนตรี และการให้ความเห็นของ หน่วยงานฝ่ายบริหาร 	<ul style="list-style-type: none"> - ประชาชนแกนนำมี บทบาทในชั้นกรรมาธิการใน การร่วมพิจารณา ร่าง กฎหมาย - ผู้ร่วมพิจารณาและผู้ ตัดสินใจยังเป็นภาคส่วนอื่น เช่น ส่วนราชการ สมาชิก รัฐสภา
เงื่อนไขไปสู่ความ เข้มแข็ง	<ul style="list-style-type: none"> - มีการสื่อสารและทำงาน ของภาคประชาสังคม ภาครัฐ วิชาการ - พัฒนาระบบรับข้อเสนอ หรือปัญหาจากประชาชน ไปสู่การร่างกฎหมาย / เพิ่ม การประชาสัมพันธ์สิทธิและ หน้าที่แก่ประชาชนทั่วไป / ส่งเสริมการทำงานของภาค ประชาสังคม 	<ul style="list-style-type: none"> - สื่อสารระหว่างแกนนำ พบปะนักการเมืองและผู้นำ ท้องถิ่น - สื่อสารในกลุ่มผู้เข้าชื่อ เสนอ ก ฎ ห ม า ย และ ประชาชนทั่วไป รวมทั้ง ยืนยันความจำเป็นต่อ หน่วยงานรัฐ 	<ul style="list-style-type: none"> - สื่อสารและร่วมงานกับ พรรคการเมืองและส่วน ราชการบางหน่วยงาน - สร้างความเข้าใจกับสังคม โดยรวมเพื่อให้เกิดการ ยอมรับ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

หน่วยงานภาครัฐ

ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเสนอญัตติแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองความเป็นกฎหมายการเงิน โดยนายกรัฐมนตรี โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้การรับรองที่ชัดเจนมากขึ้นสำหรับกรณีร่างกฎหมายที่เสนอโดยภาคประชาชน เพื่อยังคงอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารในการบริหารงบประมาณของประเทศ แต่ขณะเดียวกันสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้มีการรวบรวมรายชื่อตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ก็ไม่ถูกปิดกั้นไปเพราะเหตุดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาชนกลุ่มเฉพาะอย่างกลุ่มชาติพันธุ์ที่การรวบรวมรายชื่อทำได้ยากกว่าร่างกฎหมายภาคประชาชนโดยทั่วไป หรือหากนายกรัฐมนตรีไม่ให้การรับรองต่อร่างกฎหมายภาคประชาชน ก็ควรมีเหตุผลประกอบตามกรอบเวลาที่ชัดเจน เพื่อเป็นการสื่อสารให้ภาคประชาชนเข้าใจ

ภาคประชาชน

ภาคประชาสังคมอาจมีการเสนอให้เปิดการสนทนาหาทางเลือกหรือแนวทางในประเด็นการรับรองความเป็นกฎหมายการเงินโดยนายกรัฐมนตรี โดยมีฐานข้อมูลทางวิชาการรองรับและสื่อสารประชาสัมพันธ์

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

การส่งเสริมบทบาทภาคประชาสังคม

หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรมีการส่งเสริมการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมในรูปแบบของการให้คำปรึกษาหรืองบประมาณ ยกตัวอย่างเช่น มูลนิธิโครงการหลวง ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งของสังคมที่มีส่วนในการช่วยภาครัฐ พัฒนาส่งเสริมคุณภาพชีวิตชนเผ่าพื้นเมือง ให้ได้รับสิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎบัตรสหประชาชาติ ประสานการให้สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อาจมีบทบาทให้คำปรึกษา บูรณาการความร่วมมือ หรือสนับสนุนงบประมาณการจัดกิจกรรมในเชิงวิชาการแก่องค์กรภาคประชาสังคม เพื่อขับเคลื่อนกิจกรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ หรือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร อาจมีระบบข้อมูลข่าวสารหรือระบบสนับสนุนการทำสื่อประชาสัมพันธ์เพื่อสื่อสารการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแบบเข้าใจง่ายและหลากหลาย หรือจัดทำเป็นภาษาถิ่น เพื่อให้องค์กรภาคประชาสังคมได้มีเครื่องมือไปใช้ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแก่ภาคประชาชน

การพัฒนาระบบข้อมูลและงานวิชาการกลุ่มชาติพันธุ์

สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย อาจร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอย่างศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร และเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ทั่วประเทศในการบูรณาการข้อมูลพื้นฐานกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีอยู่แล้ว เช่น ประวัติศาสตร์ ศาสนา วัฒนธรรม เศรษฐกิจและสังคม ฯลฯ และเพิ่มเติมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของกลุ่มชาติพันธุ์ที่จะมีผลต่อการตัดสินใจทางนโยบาย หรือมีผลต่อการวางแผนการแก้ไขปัญหา อันนำไปสู่การประกอบกลไกของกฎหมายกลุ่มชาติพันธุ์และแนวปฏิบัติที่เหมาะสมในอนาคต ข้อมูลดังกล่าวควรจัดทำทั้งในรูปของฐานข้อมูลที่สามารถแสดงผลในเชิงปริมาณและสถิติ โดยมีการทำฐานข้อมูลแบบ Real-time เพื่อประมวลผลข้อมูลเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง เช่น จำนวนชนเผ่าพื้นเมืองทั้งประเทศและแต่ละภูมิภาค จำนวนความต้องการแก้ไข

ปัญหาแบ่งตามอายุเพศ จำนวนพื้นที่คุ้มครองทางวัฒนธรรม ฯลฯ และมีข้อมูลเชิงคุณภาพประกอบเมื่อต้องการ
การพิจารณาในรายละเอียด

Executive Summary

This study is to analyze the challenges that the public, in particular indigenous peoples, face in accessing the process for proposing draft legislation in accordance with the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 [2017] and the Initiative Process Act B.E. 2564 [2021], and to synthesize a model for strengthening the civil sector in regard to indigenous people's legislative initiatives. The study methodology includes in-depth interviews with 17 legislative experts and initiators, group discussions conducted with eligible voters who had signed petitions to introduce bills (five groups composed, respectively, of 32 persons from the Upper Northern Region, 20 persons from the Lower Northern Region, 20 persons from the Central, Eastern, Western Regions, 26 persons from the Northeastern Region, and 25 persons from the Southern Region), and review of documents and observation during seminars and other activities to drive legislative proposals. The group discussions were co-organized with facilitators who are familiar with the languages and cultures of the indigenous groups.

The results show that the legislative initiative process is essential to protect and promote the rights of indigenous groups in accordance with their needs under the provisions of the Constitution and international principles of human rights. Driving bills by people who are direct stakeholders is important. However, support from the government sector is also significant because government agencies play an important role both in issuing policies and promoting public involvement in a systematic way. The government sector can enhance direct democracy by promoting the public's rights and liberties regarding political expression. Various mechanisms should be implemented and mobilized by informal sectors such as communities, media, academia, and non-profit organizations. Government funding is required. Moreover, eligible voters face limitations in their ability to propose legislation because any bill that involves financial requires the approval of the prime minister. The Initiative Process Act B.E. 2564 provides key mechanisms to facilitate the submission of bills by eligible voters. This law reduced some obstacles to public initiation of legislation, notably by reducing the number of public petitioners required to propose a bill as established under previous versions of the law and by allowing petitions to online. However, challenges are greater once bills introduced by eligible voters begin proceeding through the rest of the legislative process. Therefore, mechanisms or techniques to promote understanding among government agencies, the political sector, the general people, the media, and academia are required in order to produce laws that truly meet the needs of the people. A model to strengthen the people in policy making through the case of indigenous peoples in accessing the process for proposing draft legislation is summarized in the table as follows.

Subjects	Problems Stream (Drafting Stage)	Policy Stream (Collecting Lists and Proposing Draft Legislation Stage)	Political Stream (Considering the Draft Legislation Stage)
Context	<ul style="list-style-type: none"> - Global needs for problem solving of specific groups - <i>Lack of awareness and acceptance among general people about indigenous people's rights</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Urgent needs caused by unclear guidelines for protection of indigenous groups - <i>Redundancy of information and need for relevant information to be applied for decision making remain</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - A mechanism for representatives of eligible voters to be involved in the legislative process - <i>Politics outside the parliament with social debate on national security and interests.</i>
People and the civil society sector	<ul style="list-style-type: none"> - Community leaders have capacity to present the issues and needs - <i>Lack of awareness of rights concerning participation in proposing the legislation</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - People proposed their needs and academic sectors converted the community's needs to policy proposals or draft legislation - <i>Lack of a clear guideline on the approval from the Prime Minister and the recommendations from relevant administrative bodies</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Representatives of the eligible voters have a role in the legislative process - <i>Other sectors such as government agencies and parliamentarians involved in the initiative process as decision makers</i>
Conditions for empowerment	<ul style="list-style-type: none"> - Communicate and collaborate among the civil society sector, the government sector, and academics 	<ul style="list-style-type: none"> - Communicate among civil society leaders, politicians, and community leaders - <i>Communicate between eligible voters who sign petitions to</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Communicate and collaborate with political parties and government agencies

Subjects	Problems Stream (Drafting Stage)	Policy Stream (Collecting Lists and Proposing Draft Legislation Stage)	Political Stream (Considering the Draft Legislation Stage)
	- Develop systems for collecting needs and problems from people in order to identify legislative proposals and legislative issues to undertake publicity on rights and liberty, and civil work	propose bills and general people, to reaffirm the necessity of the legislation for support from government agencies	- Share with overall society to achieve mutual understanding

Policy Recommendations

Government Agencies: The Cabinet should consider proposing a legislative amendment on the approval of financial legislation by the prime minister. The criteria for bills introduced by people should be more evident. This criteria in not only for securing the prime minister's approval of bills involving state budget, but also to reinforce the public's rights of political involvement. The prime minister's role in approving budget-related proposals should not negate the public's constitutional right to introduce legislation. For specific groups, especially indigenous groups, the process of collecting names to support legislative proposals is very difficult. In the event that the prime minister declines to approve a legislative proposal, a clear explanation for the rejection should be provided to the public within a suitable time frame.

The People Sector: Civil society may open dialogues to find alternatives concerning problems stemming from the need for the prime minister's approval of budget-related legislation. People's movements should be supported by creating an indigenous database and public relations should be undertaken.

Practical recommendations

Promoting Roles of Civil Society

Relevant government agencies should promote the movement of the civil society sector in the form of consultation or budgeting. For example, the Royal Project Foundation, a non-profit organization, contributes to the government's efforts to develop and promote life quality among indigenous groups based on constitutional rights and the Charter of the United Nations. Among the rights are the right to manage natural resources and the environment in collaboration with the Ministry of Social Development and Human Security. The role in cooperation may integrate mentoring and financial support for academic activities to drive the indigenous groups in civil society. The Secretariat of the House of Representatives may also develop an information system and media for public relations in order to communicate with indigenous groups more easily, such as media in their dialects to provide civil organizations with the tools to strengthen the submission of legislation to the public sector.

Development of Information Systems and Academic Works on Indigenous Groups

Council of Indigenous Peoples in Thailand (CIPT) may cooperate with relevant government agencies such as the Princess Maha Chakri Sirindhorn Anthropology Centre and other national networks for ethnic groups to integrate existing information and data about ethnic background such as history, religions, cultures, economy, and other social aspects. The information system may also include the issues and needs related to the indigenous groups to serve public policy decision making for problem solving and lead to the establishment of relevant mechanisms, legislation, and practices for the indigenous groups. Such information should be prepared in the form of a database displayed both quantitatively and statistically. A real-time database should be maintained to record changes in the national and regional populations of indigenous groups, enumerate the problems of indigenous groups as well as measures taken to solve those problems, track group needs according to age and gender, and record the extent of reserved cultural areas. Qualitative information should also be provided in detail to be considered.

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ข
Abstract	ค
บทสรุปผู้บริหาร	ง
Executive Summary	ช
สารบัญ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 หลักการและเหตุผล	1
1.2 วัตถุประสงค์	4
1.3 ขอบเขตการศึกษาและวิธีการวิจัย	4
1.4 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	6
2.1 สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมในนโยบายของประชาชน	6
2.1.1 กระบวนการนโยบายสาธารณะ	6
2.1.2 การเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านสิทธิ เสรีภาพ การมีส่วนร่วม และกฎหมายแก่ภาคประชาชน	9
2.2 การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	12
2.3 การคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง	17
2.3.1 การคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองตามกฎหมายระหว่างประเทศ	18
2.3.2 ความหมายและขอบเขตของสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง	18
2.3.3 มิติในการคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง	19
2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิและการมีส่วนร่วมในนโยบายของคนกลุ่มน้อย	25
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	29
3.1 กลุ่มเป้าหมายในการเก็บข้อมูล	29
3.2 วิธีการและเครื่องมือในการเก็บข้อมูล	29
3.3 การวิเคราะห์และนำเสนอผล	31
บทที่ 4 ผลการศึกษา	32
4.1 ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์	32
4.1.1 เหตุผลและความจำเป็น	33
4.1.2 ความแตกต่างของกฎหมายเข้าชื่อและร่างกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองแต่ละฉบับ	41
4.1.3 บทบาทภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง	57
4.1.4 ปัจจัยความสำเร็จของการขับเคลื่อนกฎหมายโดยภาคประชาชน	67

สารบัญญ (ต่อ)

	หน้า
4.1.5 ข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านการเข้าสู่เสนอกฎหมาย ของประชาชน	74
4.2 การสนทนากลุ่มผู้เข้าสู่เสนอกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง	79
4.2.1 กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองภาคเหนือสูง	82
4.2.2 กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองภาคเหนือราบ	84
4.2.3 กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองภาคกลางตะวันออกตะวันตก	85
4.2.4 กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	88
4.2.5 กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองภาคใต้	90
บทที่ 5 อภิปรายผล สรุป และข้อเสนอแนะ	94
5.1 สรุปร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย	94
5.2 วิเคราะห์ความท้าทายของภาคประชาชนในการเสนอกฎหมายว่าด้วยชนเผ่า พื้นเมือง	98
5.2.1 ขั้นตอนร่างพระราชบัญญัติ	98
5.2.2 ขั้นตอนรวบรวมรายชื่อและเสนอรัฐสภา	100
5.2.3 ขั้นตอนพิจารณาร่างกฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง	101
5.3 ตัวแบบในการริเริ่มนโยบายของภาคประชาชนจากกรณีกฎหมายกลุ่มชาติพันธุ์	105
5.3.1 ปัญหาหรือวิกฤต	105
5.3.2 การตอบสนอง	108
5.3.3 สถานการณ์การเมือง	110
5.4 สรุป	114
5.5 ข้อเสนอแนะ	115
บรรณานุกรม	118

สารบัญญภาพ

ภาพ	หน้า
ภาพ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย	3
ภาพ 2.1 กระบวนการเข้าสู่ข้อเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยภาคประชาชน	17

สารบัญตาราง

	หน้า
ตาราง 2.1 ทางเลือกในการเสริมสร้างพลังทางกฎหมายแก่ประชาชน	11
ตาราง 2.2 การเข้าชื่อริเริ่มเสนอกฎหมายโดยภาคประชาชน	14
ตาราง 4.1 เปรียบเทียบพัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	46
ตาราง 4.2 จุดดีจุดด้อยของร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง 5 ฉบับ	56
ตาราง 4.3 สรุปประเด็นสนทนากลุ่มตัวแทนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย 5 ภูมิภาค	92
ตาราง 5.1 สาระสำคัญของร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง 5 ฉบับ	97
ตาราง 5.2 ตัวแบบเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนกลุ่มชาติพันธุ์	112

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

ประชาธิปไตย ถือเป็นระบอบการเมืองการปกครองที่ให้สิทธิ เสรีภาพ การมีส่วนร่วม จึงเป็นระบอบที่ถือได้ว่าเอื้อต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบายสาธารณะแก่ภาคประชาชน เนื่องด้วยความเข้มแข็งของประชาชนที่จะเกิดขึ้นได้นั้นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและกำหนดนโยบาย รวมทั้งการติดตามตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล นอกจากนี้ รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยยังมีแนวโน้มจะปฏิบัติตามความต้องการของประชาชนมากกว่าระบอบอื่น ๆ (คณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างศักยภาพทางกฎหมายให้คนจน, 2551, น.52-53) ดังนั้น การเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านสิทธิ และการมีส่วนร่วมแก่ภาคประชาชนภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย จึงถือว่ามีโอกาสที่ดีกว่าระบอบการปกครองแบบอื่น นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมซึ่งเป็นหนึ่งในหลายองค์ประกอบของค่านิยมประชาธิปไตย ที่จะต้องมีกลไกหนุนเสริมเพื่อให้เกิดความตระหนักในการมีส่วนร่วม (เดวิด บีแอม และคณะ, 2013, น.28-34) ซึ่งหากไม่มีกลไกการใช้สิทธิที่เอื้อให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ย่อมหมายถึงว่าความเข้มแข็งของประชาชนนั้นจะถูกกดทอนและไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย

กระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public policy process) โดยทั่วไปประกอบด้วยขั้นตอน ได้แก่ การกำหนดวาระนโยบาย (Agenda-setting) เป็นช่วงที่มีการก่อตัวของปัญหาหรือความสนใจสาธารณะเกิดขึ้น การกำหนดนโยบาย (Policy formulation) นักนโยบายและผู้เชี่ยวชาญเข้ามาในช่วงนี้เพื่อเสนอทางเลือกจนกระทั่งไปสู่การตัดสินใจ ตามมาด้วยการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy formulation) และการประเมินผลนโยบาย (Policy formulation) (Howlett et al., 2016; pp.9-10)

ในขั้นของการกำหนดวาระนโยบาย มีกรอบแนวคิดหลายกระแสของ Kingdon (Multiple Stream Framework: MSF) ที่อธิบายว่าวาระนโยบายเกิดขึ้นจากปัญหา วิฤต ความเห็น (Problem stream) ปัญหาที่ต้องการได้รับตอบสนองหรือแก้ไข (Policy stream) แต่่นโยบายจะเกิดขึ้นได้หรือไม่อย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมือง (Politics) (Howlett et al., 2016; p.4; Brown, 2019, pp.2-3; Goya and Howlett, 2019, pp.7-11) แต่เพียงจุดเริ่มในการเกิดวาระนโยบายก็เห็นได้ว่าการพัฒนานโยบายไม่ได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติเพื่อตอบสนองต่อปัญหาสังคมเท่านั้น แต่ยังเกิดขึ้นในสถานการณ์ที่ซับซ้อนอีกด้วย (Howlett et al., 2016; p.5) สอดคล้องกับ Brown ที่กล่าวว่าในขั้นของการกำหนดวาระนโยบาย เป็นช่วงที่ตัวแสดงที่หลากหลายเข้าไปเสนออุดมการณ์ ปัญหา ความต้องการของตน ให้คนอื่นได้รู้ว่าปัญหาของตนคืออะไร แก้ไขอย่างไรได้บ้าง และเข้าไปจูงใจให้คนอื่นเห็นคล้อยตามผ่านช่องทางต่าง ๆ (Brown, 2019, p.4)

การจัดทำนโยบายสาธารณะหรือการจัดทำกฎหมายในยุคใหม่ไม่ได้เกิดจากภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเสียงของคนกลุ่มน้อยควรได้รับการตอบสนอง (Fish & other, 2011) เพราะการทำให้ประชาชนได้มีโอกาสใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการเสนอนโยบายในภาพกว้างจะทำให้เกิดนโยบายที่ดีกว่า ตอบสนองต่อ

ประชาชนหลากหลายกลุ่ม ยกระดับความชอบธรรม การใช้สิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนยังทำให้เกิดการพัฒนาภาคประชาชนที่เข้าร่วมในกระบวนการนโยบาย โดยทำให้ประชาชนได้มารวมตัวแสดงความคิดเห็น เรียนรู้จากผู้อื่น อีกทั้งยังทำให้ประชาชนมีความตระหนักและมีจิตสำนึกของความเป็นพลเมืองอีกด้วย (Michels, 2011; Newton & Elliott, 2016; Michels & De Graaf, 2017) เช่นเดียวกันกับการเสริมสร้างพลังภาคประชาชนในด้านกฎหมายจะทำให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วม รับรู้ และใช้สิทธิที่ภาครัฐสนับสนุน ซึ่งการเสริมสร้างพลังทางกฎหมายแก่ภาคประชาชน มักมีกลุ่มเป้าหมายเป็นคนที่ท้องถื่นซึ่งส่วนใหญ่ยากจนและไม่มีแหล่งทำกิน จึงต้องอาศัยทรัพยากรในพื้นที่ เช่น ป่าไม้ ทุ่งหญ้า แหล่งน้ำต่าง ๆ (คณะกรรมการเสริมสร้างศักยภาพทางกฎหมายให้คนจน, 2551, น.30-31; น.22-25; ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2553, น.12) เป็นที่มาของการศึกษาการเสริมสร้างพลังแก่ภาคประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง

การเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาชนในกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง¹จากการสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในช่วงระยะ 4-5 ปีที่ผ่านมา เป็นการศึกษาในประเด็นที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ เช่น งานวิจัยผู้หญิงในขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองสิ่งแวดล้อม: กรณีศึกษาผู้หญิงปกากะญอคนหนึ่งในการขยายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (ลิตาพรรณ จันทร์พิมาณสุข, 2550) ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้านสิ่งแวดล้อมของสตรี หรือการศึกษาของ Inoue (2018) ศึกษาเกี่ยวกับการต่อสู้ทางสิ่งแวดล้อมของชนเผ่าพื้นเมืองในป่าอมซอนท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์

ในเชิงการมีส่วนร่วมนโยบายและกฎหมาย การศึกษาส่วนใหญ่ชนพื้นเมืองยังมีลักษณะเป็นผู้รับผลจากการดำเนินนโยบายมากกว่าเป็นผู้ริเริ่ม เช่น การศึกษาของ Brown (2019) เป็นการศึกษาบทบาทที่สำคัญของผู้ประกอบการนโยบาย (Policy entrepreneurs) เพื่อวิเคราะห์การจัดทำนโยบายชนพื้นเมืองในออสเตรเลีย หรือการศึกษาของ Wily (2018) ศึกษากฎหมายใหม่ของเคนยาที่บังคับใช้ในการรับรองสิทธิในที่ดินส่วนบุคคลของคนชนเผ่าพื้นเมือง ชื่อว่า Community Land Act 2016 (CLA) ว่าเกิดผลอย่างไรต่อชนเผ่าพื้นเมืองบ้าง ขณะเดียวกันก็มีการศึกษาเกี่ยวกับโครงการหรือเครื่องมือที่ใช้ในชุมชนชนเผ่าพื้นเมือง เช่น การศึกษาของ Gilbert and Begbie-Clench (2018) ที่ศึกษาบทบาทของการวาดแผนที่ชุมชนของกลุ่มน้อยเพื่อเป็นการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน

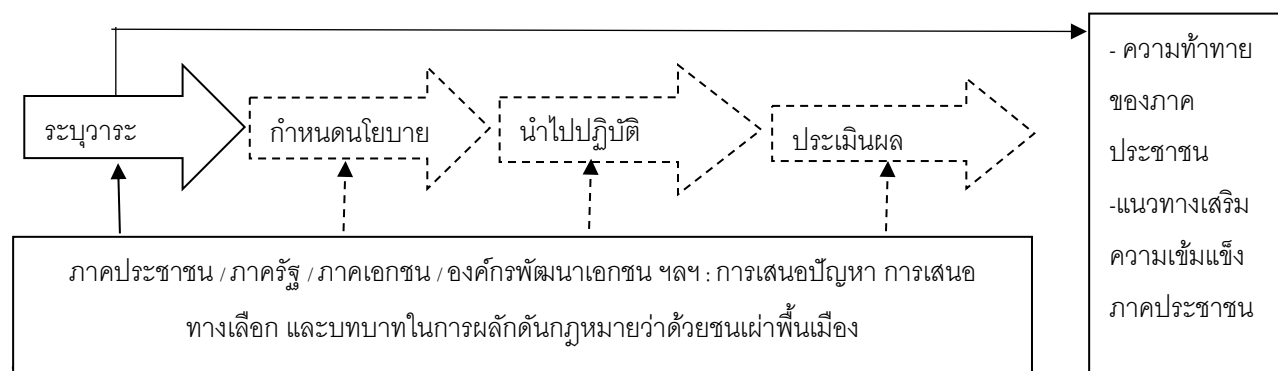
¹ คำว่า “ชนเผ่าพื้นเมือง” ในงานวิจัยชิ้นนี้ ในบริบททั่วไปหมายถึง ชนพื้นเมือง (indigenous peoples) รวมถึงชนเผ่า (tribal peoples) ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยชนพื้นเมืองและชนเผ่า ฉบับที่ 169 (Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989; ILO No. 169) รวมถึงใช้แทนคำว่า “indigenous peoples” ตามปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (Declaration on the Rights of Indigenous Peoples) เนื่องจากตามปฏิญญาดังกล่าว “indigenous peoples” ไม่ได้มีความหมายจำกัดแค่ชนพื้นเมือง หรือผู้อยู่มาก่อนในรัฐอาณานิคมของผู้ตั้งถิ่นฐาน (Settler colonial states) เท่านั้น แต่ยังรวมถึง กลุ่มชาติพันธุ์ หรือชนกลุ่มน้อยที่นิยามตนเองเป็นชนเผ่าพื้นเมืองอีกด้วย นอกจากนี้ คำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์” ในเล่มนี้ มีความหมายไม่แตกต่างกันกับคำว่า “ชนเผ่าพื้นเมือง” จึงมีการใช้ปนกันหรือแทนกันของคำทั้งสอง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบทผู้เข้าร่วมวิจัย หรือผู้ให้สัมภาษณ์ รวมถึง ที่มาของการอ้างอิง เนื่องจากคำทั้งสองต่างเป็นที่นิยมในบริบทแตกต่างกัน โดยคำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์” (ethnic group) เป็นคำที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ และเป็นที่ยอมรับในแวดวงวิชาการสังคมศาสตร์ ขณะที่คำว่า “ชนเผ่าพื้นเมือง” (indigenous peoples) เป็นคำในทางวิชาการกฎหมายระหว่างประเทศและปรากฏในเอกสารพันธกรณีระหว่างประเทศ

หรือการประเมินผลกระทบจากโครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชนเผ่าพื้นเมืองที่เป็นผู้หญิงในประเทศเม็กซิโกโดย Drran-Diaz et al. (2020) เป็นต้น ซึ่งการเข้าถึงกระบวนการทางกฎหมายของคนชนเผ่าพื้นเมืองนั้นมีความยากลำบากกว่าปกติ ยกตัวอย่างข้อค้นพบของ Gilbert and Begbie-Clench ที่ว่าชนกลุ่มน้อยหรือชนเผ่าพื้นเมืองเป็นกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งที่เข้าร่วมกระบวนการทางศาล ในการพิสูจน์สิทธิ์ที่ดินของตนเอง แต่การเข้าร่วมในกระบวนการทางกฎหมายของชนกลุ่มน้อยมีความยุ่งยากและซับซ้อน ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดและเป็นภาระในการเข้ามีส่วนร่วมดังกล่าวเป็นอย่างมาก (Gilbert and Begbie-Clench, 2018, p.6)

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 มีบทบัญญัติให้ชุมชนสามารถใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเข้าชื่อริเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในประเทศไทยได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ มีการรองรับครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญฉบับ 2550 และฉบับ 2560 ด้วย (ภูมิ มูลศิลป์, 2561; ภูริวัจน์ บุญยุดิปริดา, 2563; ปัทมา สุบกำปิง, 2563) หากแต่การใช้สิทธิและการมีส่วนร่วมดังกล่าวยังคงมีอุปสรรค เช่น การขาดหน่วยงานสนับสนุนที่ชัดเจน ความล่าช้าของกระบวนการ กฎหมายที่เสนอโดยภาคประชาชน มักถูกประกบด้วยกฎหมายอื่นที่คล้ายกัน ฯลฯ (จเร พันธุ์เปรื่อง, 2562)

การริเริ่มนโยบายเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความยากและสลับซับซ้อนที่ภาคประชาชนจะเข้าถึงได้ในทุกกระบวนการ ประชาชนอาจมีส่วนร่วมในการบอกปัญหาและความต้องการที่เป็นขั้นตอนเริ่มสู่การกำหนดเป็นวาระนโยบาย หากหลังจากนั้น ประเด็นนโยบายหรือข้อเสนอจากภาคประชาชนอาจถูกกลืนหายไป ด้วยกระบวนการทางนโยบายเองและภาคส่วนอื่น ได้แก่ภาครัฐและเอกชน ที่อาจทำให้ปัญหาและความต้องการที่ประชาชนเสนอไม่ได้รับการตอบสนองได้ทั้งหมด

การวิจัยครั้งนี้จึงให้ความสำคัญกับบทบาทของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมในนโยบายร่วมกับภาคส่วนอื่น ๆ โดยเน้นในขั้นตอนการระบுவาระนโยบายด้วย คำถามสำคัญคือ เหตุใดจึงต้องมีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง มีตัวแสดงใดบ้างในการกระบวนการนโยบายตั้งแต่การระบุปัญหาไปจนกระทั่งกระบวนการกำหนดออกมาเป็นกฎหมายฉบับนี้ แต่ละภาคส่วนมีบทบาทหรืออิทธิพลเพียงใดในแต่ละกระบวนการนโยบาย ต้องทำอย่างไรบ้างเพื่อเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งชนกลุ่มน้อยในกระบวนการนโยบายดังกล่าว



ภาพ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

1.2 วัตถุประสงค์

1. วิเคราะห์ความท้าทายของภาคประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการนโยบายผ่านกรณีการริเริ่มเสนอกฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง
2. สังเคราะห์ตัวแบบการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนในนโยบายผ่านกรณีการริเริ่มเสนอกฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง

1.3 ขอบเขตการศึกษาและวิธีการวิจัย

การศึกษานี้มีขอบเขตในการศึกษาการใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบายของคนชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย จากกรณีการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง 5 ฉบับ ได้แก่

1. ร่าง พ.ร.บ. สภามชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย เสนอโดยนายศักดิ์ดา แสนมี และคณะ (สภามชนเผ่าพื้นเมืองฯ)
2. ร่าง พ.ร.บ. คุ่มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง เสนอโดย นายสุรียนต์ ทองหนูเอียด และคณะ
3. ร่าง พ.ร.บ. คุ่มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ เสนอโดยศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)
4. ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ เสนอโดยนางมุกดา พงษ์สมบัติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (พรรคเพื่อไทย) กับคณะ ยกร่างโดยคณะกรรมาธิการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ
5. ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ เสนอโดยนายณัฐพล สืบศักดิ์วงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (พรรคก้าวไกล) กับคณะ

วิธีการศึกษาดังต่อไปนี้

กลุ่มเป้าหมายในการเก็บข้อมูลมี 2 กลุ่มหลัก ได้แก่

กลุ่มแรกเป็นข้อมูลปฐมภูมิเก็บข้อมูลจาก 1) ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจากภาครัฐ ประชาสังคม วิชาการ สื่อมวลชน ผู้ริเริ่มเสนอกฎหมาย นักการเมือง และภาคเอกชน จำนวนรวม 15 - 20 ท่าน 2) ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายจากตัวแทนชนเผ่าพื้นเมือง และ

กลุ่มประชาชนทั่วไป รวม 30-40 ท่าน และกลุ่มที่สองเป็นข้อมูลทุติยภูมิ เก็บข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง และข่าวสารการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง

สำหรับวิธีการและเครื่องมือในการเก็บข้อมูล ได้แก่

- 1) การสัมภาษณ์เชิงลึกในกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ริเริ่มเสนอกฎหมาย
- 2) การสนทนากลุ่มผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย 5 ครั้ง

3) การค้นคว้าเอกสาร ได้แก่ ร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองที่ได้รับการเสนอจากภาคส่วนต่าง ๆ จากเว็บไซต์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข่าวสารที่เกี่ยวข้องจากช่องทางต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ เว็บไซต์

4) การสังเกตการณ์ จากการจัดสัมมนา กิจกรรมขับเคลื่อนการเข้าสู่เสนอกฎหมาย หรือการเสวนาที่เกี่ยวข้อง และการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมในกระบวนการสนทนากลุ่มโดยผู้ดำเนินการสนทนากลุ่มที่มีภาษาวัฒนธรรมหรือความคุ้นเคยกับกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง ข้อมูลทั้งหมดใช้วิธีวิเคราะห์เนื้อหา (Thematic content analysis)

1.4 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

มีตัวแบบในการเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านสิทธิ เสรีภาพ การมีส่วนร่วมและกฎหมายแก่ประชาชน ผ่านการเข้าสู่ริเริ่มเสนอกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประชาชนกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง

บทที่ 2

แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในส่วนนี้นำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมในนโยบายของประชาชน การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในนโยบายของคนกลุ่มน้อย

2.1 สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมในนโยบายของประชาชน

ในยุคที่โลกมีความซับซ้อน ประกอบกับความรุ่งเรืองของกระแสธรรมาภิบาลในการจัดการของภาครัฐ เราไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการจัดทำนโยบายสาธารณะจะเกิดจากภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว หรือภาครัฐเป็นผู้มีบทบาทแต่เพียงผู้เดียวอีกต่อไป ดังนั้น เสียงของคนกลุ่มน้อยก็ต้องได้รับการตอบสนอง (Fish & other, 2011) การทำให้ประชาชนได้มีโอกาสใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการเสนอนโยบายในภาพกว้างจะทำให้เกิดนโยบายที่ดีกว่า ยกระดับความเชื่อมั่นและความชอบธรรม ซึ่งส่งผลให้มีประชาธิปไตยที่ดีขึ้น การใช้สิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนยังทำให้เกิดการพัฒนาพลเมืองที่เข้าร่วมในกระบวนการนโยบาย เพราะการมีส่วนร่วมของตัวแสดงที่หลากหลายเป็นการให้การศึกษาแก่ประชาชนในทางหนึ่ง โดยทำให้ประชาชนได้มารวมตัวแสดงความคิดเห็น แบ่งปันเรื่องราว ประสบการณ์ หรือหากเกิดความขัดแย้งในระหว่างกระบวนการนโยบายก็จะทำให้ประชาชนที่เข้าร่วมได้เรียนรู้วิธีการจัดการความขัดแย้งนั้น ที่สำคัญอย่างยิ่ง การเข้าร่วมในกระบวนการนโยบายยังทำให้ประชาชนมีความตระหนักและมีจิตสำนึกของความเป็นพลเมืองผู้เป็นเจ้าของประเทศ เมื่อมีกระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องอื่นหรือครั้งต่อ ๆ ไปก็จะได้รับความร่วมมือจากประชาชนเสมอ (Michels, 2011; Newton & Elliott, 2016; Michels & De Graaf, 2017)

2.1.1 กระบวนการนโยบายสาธารณะ

กระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public policy process) โดยทั่วไปประกอบด้วยขั้นของนโยบาย ได้แก่ ขั้นแรก การกำหนดวาระนโยบาย (Agenda-setting) เป็นช่วงที่มีการก่อตัวของปัญหาหรือความสนใจสาธารณะเกิดขึ้น ขั้นตอนแรกนี้ก่อเกิดสามกระแสนโยบายจนนำไปสู่หน้าตางนโยบายแล้วนำไปสู่กระแสทางเลือก (Choice stream) ที่ถูกส่งต่อไปยังขั้นตอนที่สอง ได้แก่ ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (Policy formulation) เป็นช่วงที่กระแสการเมืองแยกออกจากกระแสปัญหาและกระแสนโยบาย เพราะนักนโยบายและผู้เชี่ยวชาญต่างจะเข้ามาในช่วงนี้เพื่อเสนอทางเลือกต่อวาระนโยบายที่เกิดในช่วงแรก เป็นที่สำคัญในขั้นตอนนี้ว่าผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ จะเข้ามาควมรวมปัญหา นโยบายและแนวทางแก้ไขจนเกิดเป็นทางเลือกที่เป็นไปได้เพื่อประโยชน์ในขั้นตอนต่อไปในขั้นตอนที่สาม ได้แก่ การตัดสินใจ (Decision-making) การตัดสินใจนี้ กระแสนโยบายจะแยกตัวออกจากกระแสกระบวนการ การเมือง และกระแสปัญหา พร้อม ๆ กับเริ่มมีกระแสโครงการ (Program stream) เข้ามาเกี่ยวข้อง ตัวแสดงและกลุ่มผลประโยชน์จะเข้ามาในช่วงนี้เพื่อบูรณาการและหาเครื่องมือใหม่ ๆ ผ่านโครงการต่าง ๆ ที่จะ

เกิดขึ้น เมื่อตัดสินใจแล้วจะเข้าสู่ขั้นตอนที่สี่ ได้แก่ การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy formulation) และขั้นตอนที่ห้า คือการประเมินผลนโยบาย (Policy formulation) (Howlett et al., 2016; pp.9-10)

กระแสนโยบายในขั้นของการกำหนดวาระนโยบายมีความสอดคล้องกับ กรอบแนวคิดหลายกระแสของ Kingdon (Multiple Stream Framework: MSF) ที่เสนอการกำหนดวาระนโยบายว่าเกิดขึ้นจากปัญหา วิกฤต หรือสัญญาณบางอย่างที่แสดงให้เห็นว่ามีปัญหา (Problem) ประกอบด้วย การรับรู้ ความคิดเห็น และทัศนคติของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องในชุมชนนโยบาย ปัญหานั้นเป็นที่รับรู้กันในสังคมว่าเป็นปัญหาและไม่อาจรับมือได้โดยคนคนเดียวหรือหน่วยงานเดียว ปัญหานั้นจึงมีความสำคัญ และปัญหานั้นต้องการได้รับตอบสนองหรือแก้ไขด้วยนโยบาย (Policy) ในกระแสนโยบายนั้นถูกรับช่วงต่อด้วยนักวิจัย นักวิเคราะห์ หรือภาคส่วนอื่นที่เข้ามาในกระแส นโยบายและใช้ความเชี่ยวชาญของตนในการเสนอการแก้ไขปัญหานั้นในนโยบาย แต่นโยบายจะเกิดขึ้นในเวลาใดนั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมือง (Politics) ที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนั้นขึ้น การเมืองนั้นยังแวดล้อมไปด้วยปัจจัยหลายประการเช่นกัน เช่น อารมณ์ของสังคมประเทศ (National moods) หรืออำนาจของกระบวนการนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้กำหนดนโยบายซึ่งกระทบต่อกระบวนการออกกฎหมายได้เสมอ (Howlett et al., 2016; p.4; Brown, 2019, pp.2-3; Goya and Howlett, 2019, pp.7-11) ขณะที่ Goya and Howlett (2019) เสนอกระแสนโยบายว่าอาจประกอบด้วยห้ากระแส คือนอกจากจะมีกระแสปัญหาทางสังคม กระแสกระบวนการทางการเมือง และกระแสนโยบายแล้ว ยังมีกระแสการแบ่งขั้วการบริหารทางการเมือง (Politics-administration dichotomy) และการนำไปดำเนินการ (Implementation) (Goya and Howlett, 2019, p.16)

เมื่อหลายกระแสของนโยบายมาบรรจบกันจึงเกิดสิ่งที่เรียกว่าหน้าต่างนโยบาย (Policy windows) เป็นช่วงที่มีโอกาสสำหรับการเปลี่ยนแปลงทางนโยบาย และในช่วงนี้จะมีตัวแสดงที่เรียกว่าผู้ประกอบการทางนโยบาย (Policy entrepreneurs) คือผู้ที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงปัญหา แนวทางแก้ไขปัญหา และบริบททางการเมืองเข้าด้วยกัน ผู้ประกอบการนโยบายจะขับเคลื่อนประเด็นและการแก้ไขปัญหานั้นที่ตนเองต้องการเข้าสู่วาระนโยบาย ด้วยการ ใช้ทรัพยากร นวัตกรรม ยุทธศาสตร์ หรือการสร้างสรรค์ใด ๆ เพื่อส่งเสริมหรือใส่วาระนโยบายที่ตนเองต้องการเข้าไปก่อนที่หน้าต่างนโยบายจะปิด (Howlett et al., 2016; p.5; Brown, 2019, p.2; Goya and Howlett, 2019, p.11)

จากการวิเคราะห์ของ Howlett et al., Brown, Goya and Howlett จะเห็นได้ว่าการพัฒนานโยบายไม่ได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติเพื่อตอบสนองต่อปัญหาสังคม แต่กลับเกิดขึ้นในสถานการณ์ที่ซับซ้อนและมีลักษณะคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดขึ้น เพราะเป็นผลจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกระแสหลายนโยบายที่สามซึ่งคาดเดาได้ว่าจากกระแสทั้งสามนั้นนำประเด็นอะไรเข้าสู่วาระนโยบายบ้างหรืออะไรไม่ถูกนำเสนอ จึงพยากรณ์ได้ว่าวาระนโยบายคืออะไร และกิจกรรมในอนาคตจะเกิดอะไรขึ้น (Howlett et al., 2016; p.5)

อย่างไรก็ดี Goya and Howlett เห็นต่างไปเล็กน้อยว่าหน้าต่างนโยบายอาจเปิดจากกระแสใดกระแสหนึ่งก็ได้ เช่น อาจเกิดจากกระแสปัญหาทางสังคม (Societal problem stream) ในกรณีที่เกิดปัญหารุนแรงกระทบต่อสังคมในวงกว้างอย่างภัยพิบัติหรือวิกฤตที่ทำให้ทุกคนในสังคมสนใจ และทำให้หน้าต่างนโยบายเปิดขึ้นมา หรืออาจเกิดจากกระแสการเมือง (Political process stream) กระแสสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปต่อกระบวนการนิติบัญญัติหรือกระบวนการออกกฎหมายก็ทำให้หน้าต่างนโยบายเปิดได้เช่นกัน หรือในกระแสนโยบาย (Policy

stream) ก็อาจทำให้น้ำต่างนโยบายเกิดขึ้นได้เช่นกัน ยกตัวอย่างการค้าขายการปลดปล่อยมลพิษ (Emission trading) ในยุโรปที่เกิดการเจรจาต่อรองขึ้น ก็อาจทำให้เกิดน้ำต่างนโยบายคือทำให้เกิดการปลดปล่อยมลพิษหรือ ออกแบบเครื่องมือใหม่ ๆ ที่มากกว่าการปลดปล่อยมลพิษ (Goya and Howlett, 2019, pp.13-14) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าทั้งสามกระแสอาจไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นพร้อมกันก็ได้จึงจะทำให้เกิดน้ำต่างนโยบาย อาจเป็นกระแสใด กระแสเดียว หรือสองในสามกระแส

ในขั้นของการกำหนดวาระนโยบาย (Agenda setting) เป็นช่วงที่ปัญหาต่าง ๆ ถูกนิยามและกำหนดเข้าไปในวาระนโยบาย เป็นช่วงที่ตัวแสดงต่าง ๆ จะเข้าไปเสนอปัญหาและความต้องการเฉพาะของตน ถือว่าเป็นช่วงหนึ่งที่สำคัญเพราะตัวแสดงต่างต่อสู้กันทางอุดมการณ์และการกำหนดกรอบของปัญหา เช่น ตัวแสดงอาจเสนอว่าปัญหาที่ต้องการได้รับการแก้ไขทางนโยบายคืออะไร (Diagnostic framing) ซึ่งสามารถจัดอยู่ในกระแสของปัญหา (Problem stream) หรืออาจเสนอว่าจะมีแนวทางหรือนโยบายที่ตอบสนองต่อปัญหาอย่างไร (Prognostic framing) ซึ่งจัดอยู่ในกระแสนโยบาย (Policy streams) และตัวแสดงเหล่านั้นใช้ช่องทางการสื่อสารเพื่อจูงใจให้เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคม (Motivational framing) ซึ่งจัดอยู่ในกระแสการเมือง (Politics streams) (Brown, 2020, p.4)

ตัวแสดงต่าง ๆ ที่เข้ามาในกระบวนการนโยบาย อาจมีความต้องการที่จะช่วยให้เกิดการแก้ไขปัญหาลงจริง ๆ เพราะคำนึงถึงการแก้ไขปัญหาแบบมีส่วนร่วม บางครั้ง ตัวแสดงอาจเข้ามาเพื่อมีอิทธิพลต่อผู้ตัดสินใจทางนโยบาย เพื่อให้ได้ตามผลประโยชน์ที่ตนต้องการ บางตัวแสดงก็ต้องการที่จะฝากประเด็นของตนเองไว้และแข่งขันกับภาคส่วนอื่น ๆ บ้างก็ต้องการที่จะมีศักดิ์ศรีและได้รับการยอมรับจากภาคส่วนอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม การมีตัวแสดงที่หลากหลายในกระบวนการนโยบายก็ถือว่าสะท้อนความชอบธรรมของการออกนโยบายหนึ่ง ๆ เพราะนั่นหมายถึงว่านโยบายนั้นได้ผ่านกระบวนการรับรองจากหลายภาคส่วนแล้ว (Fischer & Leifeld, 2015) ด้วยความมุ่งหมายของตัวแสดงที่อาจจะแตกต่างกันนี้ทำให้กระบวนการนโยบายต้องถูกออกแบบอย่างระมัดระวังด้วย

ในการวิเคราะห์ทางนโยบายถึงตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง อาจไม่ใช่เพียงการระบุว่าการเข้ามาของตัวแสดงทั้งสามกระแสนโยบายประกอบด้วยตัวแสดงใดบ้าง แต่สามารถวิเคราะห์ว่าการเชื่อมต่อในแต่ละกระแสนโยบายตัวแสดงเหล่านั้นมีบทบาทหรือไม่อย่างไร เพื่อผลิตซึ่งผลลัพธ์นโยบายและวิเคราะห์ได้ถึงลักษณะของกระบวนการนโยบายที่เกิดขึ้น (Howlett et al., 2016; p.10)

ยกตัวอย่างงานวิจัยของ Brown (2019) ที่ได้ทำการวิเคราะห์กรณีศึกษาในเขตภาคเหนือ (Northern Territory: NT) ของออสเตรเลียตามกรอบการกำหนดวาระนโยบาย โดยพบว่าหากพิจารณาตามกระแสของปัญหา รัฐในเขตภาคเหนือพบเจอปัญหาที่หลากหลายอยู่หลายครั้ง โดยปัญหาส่วนใหญ่เป็นความไม่แน่นอนของจำนวนอุทยานและการใช้จ่ายที่ไม่เหมาะสม ซึ่งรัฐบาลในภูมิภาคต้องตัดสินใจในความไม่แน่นอนเหล่านี้ บนฐานที่ว่าต้องหลีกเลี่ยงค่าใช้จ่ายสูง ๆ และต้องไม่ให้เกิดการเป็นคดีความในระยะยาว ซึ่งการดูแลที่อุทยานนี้อาจต้องการการสนับสนุนจากเจ้าของดั้งเดิมในการเข้าที่ดิน แต่จะเป็นข้อโต้แย้งในเชิงสิ่งแวดล้อมได้ Brown ยังพบว่า มีความต้องการที่ดินของชนเผ่าอะบอริจินเพื่อเป็นที่อุทยาน ซึ่งเกิดขึ้นกับกรณี West Macdonnell National Park (หรือ Tjoritja ในปัจจุบัน) แห่งเดียว แต่อยู่ระหว่างการปฏิรูปและตัดสินใจของรัฐบาลระดับประเทศ ดังนั้น ประเด็นปัญหาคือดังกล่าวนี้น่าไม่ใช่เพียงกฎหมายต่อที่ดิน แต่ Brown กล่าวว่าเป็นนโยบายที่กว้างไปถึงการพัฒนาและความเป็นหนึ่งเดียวเพื่อคนภาคเหนือและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ในส่วนกระแสของการเมือง Brown พบจากกรณีศึกษาดังกล่าวไว้ว่า กระแสการเมืองคือความต้องการสนับสนุนทางการเมืองต่อนโยบายอุทยาน ปัจจัยความสำเร็จจากกรณีนี้คือการเน้นให้เห็นผลประโยชน์และการจัดการความเสี่ยง ซึ่งสถานการณ์ในช่วงนั้นมีความพิเศษเพราะออสเตรเลียอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านรัฐบาล และรัฐบาลใหม่มีแนวโน้มประสานประโยชน์กับกลุ่มชนเผ่าอะบอริจิน และมีการสนับสนุนการตัดสินใจด้วยตนเองตลอดจนการทำงานของคณะอะบอริจิน รัฐบาลชุดใหม่นี้เล็งเห็นว่ากฎหมายอุทยานเป็นทรัพย์สินสำคัญของภาคเหนือที่จะรักษาความหลากหลายทางชีวภาพและการท่องเที่ยว โดยมียุทธศาสตร์สำคัญคือการเชื่อมโยงทรัพย์สินส่วนรวมเข้าด้วยกันแล้วทำงานร่วมกันในแบบชุมชน

ขณะที่กระแสของนโยบาย Brown มองเป็นวิธีแก้ปัญหาแต่การแก้ปัญหาในกระแสนโยบายจะเป็นภาพใหญ่ จากกรณีนโยบายอุทยานภาคเหนือของออสเตรเลียมีปัจจัยสำคัญคือกลุ่มข้าราชการและรัฐบาลที่มีประสบการณ์ในการชี้แนวทางแก้ไขปัญหาทางนโยบายในลักษณะนี้ แต่ยังคงมีอุปสรรคในการจัดการร่วมกันใน ที่ถือเป็นเรื่องใหม่สำหรับพื้นที่ภาคเหนือ อย่างเช่น รูปแบบข้อตกลงการใช้ที่ดินของชนเผ่าพื้นเมือง (Indigenous Land Use Agreements: ILUAs) เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ดิน ก็ถือเป็นสิ่งที่ไม่เคยมีมาก่อน

2.1.2 การเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านสิทธิ เสรีภาพ การมีส่วนร่วม และกฎหมายแก่ภาคประชาชน

หากจะกล่าวถึงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน อาจจำเป็นต้องทราบถึงบริบทของภาคประชาชนว่ามีข้อจำกัดและจุดเด่นเด่นอะไรบ้าง ประชาชนโดยทั่วไปชุมชนมักมีอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบาย ความรู้เชิงเทคนิคและทักษะการจัดการ (Gray and Stites, (2013)) ซึ่งโอกาสในการเข้าถึงนโยบายนี้ หากชุมชนได้เข้าไปร่วมในนโยบายมากก็จะส่งผลต่อการเพิ่มศักยภาพของพวกเขาด้วย (Jackson et al., 2019) ภาคประชาชนจำเป็นต้องดำรงชีวิตเพื่อความเป็นอยู่มากกว่าเข้าร่วมในกระบวนการนโยบาย ทำให้ไม่ได้เข้าร่วมในนโยบาย รวมทั้งขาดงบประมาณในการทำกิจกรรมตามความต้องการของชุมชน (Elstubb, 2010; Huy, 2016) นอกจากนี้ยังมีอุปสรรคในเรื่องของเครือข่าย ชุมชนมักขาดการทำงานร่วมกับภาคส่วนภายนอก ซึ่งทำให้เกิดอุปสรรคต่อการเรียนรู้ และยังเป็นอุปสรรคต่อการเสนอความต้องการของตัวเองในกระบวนการนโยบาย นอกจากนี้การศึกษาของผู้วิจัยเกี่ยวกับสถานภาพองค์ความรู้การเมืองสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในปี พ.ศ.2564 พบว่า การรวมตัวของภาคประชาชนส่วนใหญ่เกิดขึ้นเมื่อได้รับผลกระทบ ทำให้ขาดการปรึกษาหารือหรือเตรียมพร้อมวาระนโยบายที่มาจากภาคประชาชน รวมถึงขาดการเชื่อมโยงระหว่างภาคประชาชนและพรรคการเมือง ซึ่งพรรคที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปแล้วจะมีบทบาทสำคัญในการผลักดันความต้องการของประชาชนได้

ดังนั้น การเสริมสร้างพลังแก่ภาคประชาชนในลักษณะที่เป็นชุมชนแบบชนเผ่าพื้นเมืองในการศึกษาครั้งนี้ อาจจำเป็นต้อง 1) ทำความเข้าใจบริบทของชุมชน 2) สร้างความเป็นหุ้นส่วน 3) การสนับสนุนจากภายนอก และ 4) ยกระดับความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ สำหรับการสร้างความเข้าใจบริบทชุมชน ผู้ที่จะเข้าถึงชุมชนอาจจำเป็นต้องเข้าใจว่าชุมชนมีทุนทางสังคมอะไร เพราะชุมชนไม่ใช่พื้นที่ว่างเปล่าแต่มีทรัพย์สินทางชุมชนบางอย่างอยู่ เพียงแต่ชุมชนอาจต้องการการเติมเต็มเพื่อเสริมสร้างศักยภาพให้สมบูรณ์ขึ้น โดยต้องสอดคล้องกับความเป็นธรรมชาติของชุมชนนั้นด้วย กล่าวได้ว่า ชุมชนไม่ได้ต้องการการสร้างสรรคอะไรใหม่เพราะพวกเขามีศักยภาพอยู่แล้ว พวกเขาต้องการเพียงการยกระดับศักยภาพที่สอดคล้องกับตัวตนของเขาเท่านั้น (Saldias & other, 2012; Taylor, 2003) ยกตัวอย่างเช่น ชุมชน Miso Walai ในรัฐ Sabah state ของมาเลเซีย ที่สามารถผลิตแผนการท่องเที่ยวตามความต้องการของตนเองโดยการสนับสนุนของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง (Razzaq et al., 2012)

ประการต่อมา การสร้างความเป็นหุ้นส่วน ผู้ที่เข้าไปทำงานกับชุมชนหากมีแนวคิดที่อยู่บนฐานการทำงานแบบหุ้นส่วนก็จะสามารถส่งเสริมศักยภาพชุมชนได้เป็นอย่างดี (Stojanovic & Barker, 2008; Emery et al, 2015) ดังที่ Stojanovic & Barker (2008) แนะนำว่ารัฐบาลต้องทำงานอย่างใกล้ชิดกับชุมชนเพื่อให้ชุมชนสามารถเข้าร่วมในการตัดสินใจ ชุมชนจะรู้สึกเป็นเจ้าของ และภาคส่วนต่าง ๆ ที่ทำงานกับชุมชนก็จะรู้และยอมรับว่าชุมชนมีศักยภาพและภูมิปัญญาที่หลากหลายอย่างไรบ้าง (Stojanovic & Barker, 2008) หรือการให้ชุมชนร่วมทำงานวิจัย เพื่อให้ฝึกการทำงานแบบหุ้นส่วนและข้อมูลชุมชนยังได้รับความน่าเชื่อถือมากขึ้นจากกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ (Atkinson & Willis, n.d.) หรือหากมีการทำงานร่วมกันระหว่างชุมชนกับผู้กำหนดนโยบายในรูปแบบของคณะกรรมการร่วมในการพิจารณาโยบาย ก็จะช่วยพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชนได้มากขึ้น (Emery et al, 2015).

ข้อควรคำนึงที่สาม มีความสอดคล้องกับข้อแรก ที่ว่าเมื่อทำความรู้จักชุมชนแล้ว ยอมรับว่าศักยภาพชุมชนมีอะไรอยู่บ้าง และจำเป็นต้องมีสิ่งใดเพิ่มเติม ข้อควรคำนึงที่สามนี้จึงเป็นการสนับสนุนจากภาคส่วนอื่นในสิ่งที่ชุมชนยังขาดอยู่เพื่อให้เขาได้มีศักยภาพอย่างที่ควรจะเป็น ยกตัวอย่าง Taylor แนะนำว่ารัฐบาลอาจปรับบทบาทตนเองเป็นผู้แนะนำเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณหรือกระบวนการทางราชการแก่ชุมชน ในเรื่องที่ชุมชนต้องไปเกี่ยวข้อง ภาคเอกชนอาจให้เงินบริจาคเพื่อชุมชนทำกิจกรรมเสริมสร้างศักยภาพ เป็นต้น (Taylor, 2003)

ประการสุดท้าย ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการระหว่างชุมชนและผู้กำหนดนโยบาย ถือว่ามีอิทธิพลอย่างมากต่อการตัดสินใจขั้นสุดท้าย โดยความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการมีอิทธิพลมากกว่าความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ ข้อควรคำนึงนี้ ชุมชนอาจจำเป็นต้องมีนักปฏิบัติในชุมชนที่มีความสามารถในการโน้มน้าวชักจูง และมีความรู้เกี่ยวกับชุมชนเป็นอย่างดี เพื่อที่จะสามารถเป็นตัวแทนในการสื่อสารความต้องการและเรื่องราวของชุมชนไปสู่ผู้กำหนดนโยบายได้ (Emery et al, 2015, p.438)

ขณะที่การเสริมสร้างพลังทางกฎหมาย หมายถึง การให้ประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ขาดโอกาสหรือคนจนได้รับความคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งจะช่วยให้คนเหล่านั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วม รับรู้ และใช้สิทธิผ่านการสนับสนุนจากรัฐ อีกนัยหนึ่ง การเสริมสร้างพลังทางกฎหมายเป็นการเปิดโอกาสและลดช่องว่างทางเศรษฐกิจในกลุ่มประชาชนที่ยากไร้ในท้องถิ่นผ่านการดำเนินงานต่าง ๆ เช่น การบริหารจัดการอย่างโปร่งใส ให้ความสำคัญคุ้มครองทางกรรมสิทธิ์ ขยายฐานการครอบครองและบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ของตนเอง เป็นต้น การเสริมสร้างพลังทางกฎหมายให้กับประชาชนในท้องถิ่นผู้ด้อยโอกาสเหล่านี้ จะช่วยลดการผูกขาด และที่สำคัญยังมีประโยชน์ทางการเมืองเพราะเมื่อประชาชนได้รับการเสริมสร้างพลังทางกฎหมายแล้ว ก็จะไม่มีความหวงกัวลเรื่องปากท้องของตนเองมากนัก แล้วหันมาเพิ่มความใส่ใจกับประเด็นสาธารณะมากขึ้น อันจะช่วยให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อไปได้อีกด้วย (คณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างศักยภาพทางกฎหมายให้คนจน, 2551, น.30-31; น.22-25; ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2553, น.12)

การเสริมสร้างพลังทางกฎหมายแก่ภาคประชาชน มักมีกลุ่มเป้าหมายเป็นคนในท้องถิ่นซึ่งส่วนใหญ่ยากจนและไม่มีแหล่งทำกิน จึงต้องอาศัยทรัพยากรในพื้นที่ เช่น ป่าไม้ ทุ่งหญ้า แหล่งน้ำต่าง ๆ ซึ่งภาครัฐควรเข้าไปดำเนินการให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรที่เท่าเทียมและเป็นธรรม หรือขยายการครอบครองกรรมสิทธิ์เพื่อให้ชุมชนสามารถบริหารทรัพยากรของตนเองได้ เพราะหากปล่อยทิ้งไว้เช่นนั้นแล้วอาจเกิดการทุจริตหรือเอาเปรียบ

เช่น การเรียกเก็บค่าเช่าที่จากคนเหล่านี้ ทั้งนี้ หากเกิดปัญหาระหว่างเอกชนและชุมชนภาครัฐจะต้องเป็นผู้จัดการความขัดแย้งนั้นด้วย (ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2553, น.12 - 13)

สำหรับจุดเริ่มต้นที่ดีในการเสริมสร้างพลังทางกฎหมายในประชาชนกลุ่มเป้าหมายใด ๆ ก็ตาม มี 4 แนวทางหลัก (คณะกรรมการเสริมสร้างศักยภาพทางกฎหมายให้คนจน, 2551, น.29-46 และ Bruce et al., 2007, p.11) ได้แก่

- การปฏิรูปกฎหมายและทำให้สิทธิของทุกคนได้รับการยอมรับ (Right enhancement) เป็นการสร้างหลักประกันว่าการใช้สิทธิและความเห็นของทุกคนจะเข้าไปมีอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายของรัฐตามวิถีประชาธิปไตยภายใต้กระบวนการที่โปร่งใส โดยเป็นการปฏิรูปที่สาระและกระบวนการจัดทำกฎหมาย
- การสร้างความตระหนักในสิทธิซึ่งเป็นแนวทางไปสู่การเสริมสร้างพลังทางกฎหมาย (Right awareness) แนวทางนี้จะทำให้กลุ่มเป้าหมายตระหนักในสิทธิของตนเองที่สามารถแสดงออกได้ภายใต้กฎหมาย และรู้วิธีดำเนินการตามสิทธิที่สอดคล้องกับกฎหมาย
- การทำให้สามารถใช้สิทธิได้จริง (Right enable) คือ การสร้างหลักประกันว่ากลุ่มเป้าหมายนั้นจะสามารถเอาชนะอุปสรรคต่อการเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจ ในแนวทางนี้ ภาครัฐอาจต้องลดข้อจำกัดบางประการเพื่อลดอุปสรรคในการเข้าถึงสิทธิของกลุ่มเป้าหมายและก่อให้เกิดความเท่าเทียม
- การบังคับใช้กฎหมายให้เอื้อต่อการเข้าถึงสิทธิ (Right enforcement) เป็นการสร้างหลักประกันว่ากลุ่มเป้าหมายนั้นจะสามารถปกป้องสิทธิของตนเอง เพื่อให้มีโอกาสและสามารถเข้าถึงทรัพย์สินด้วยกลไกที่ยุติธรรม โดยอาจมีการผลักดันกฎหมายที่มีอยู่ให้เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ แนวทางหลักทั้ง 4 ประการยังมีทางเลือกย่อย เพื่อให้ภาครัฐหรือกลุ่มเป้าหมายนำแนวทางไปปฏิบัติให้เหมาะสมกับพื้นที่หรือปัญหา โดยมีทางเลือกดังต่อไปนี้

ตาราง 2.1 ทางเลือกในการเสริมสร้างพลังทางกฎหมายแก่ประชาชน

แนวทาง	ทางเลือกในการเสริมสร้างพลังทางกฎหมาย
การปฏิรูปกฎหมายและทำให้สิทธิของทุกคนได้รับการยอมรับ (Right enhancement)	<ul style="list-style-type: none"> - มีการปฏิรูปกฎหมายให้คนยากไร้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและสามารถนำทรัพย์สินนั้นเป็นหลักประกันในการประกอบธุรกรรมได้ - การมีกฎหมายที่เป็นธรรมแก่ลูกจ้าง - ส่งเสริมการใช้สิทธิของแรงงาน เช่น การรวมกลุ่ม การเจรจา และการไม่เลือกปฏิบัติ - พัฒนาเกณฑ์ชี้วัดด้านแรงงาน - ขยายสิทธิทางสังคม เช่น สุขอนามัย ความปลอดภัย รายได้ขั้นต่ำ เป็นต้น
การสร้างความตระหนักในสิทธิซึ่งเป็นแนวทางไปสู่การเสริมสร้างพลังทางกฎหมาย (Right awareness)	<ul style="list-style-type: none"> - ปฏิรูปสังคมให้คนในสังคมมีการเก็บข้อมูลความเสี่ยงทางกฎหมาย - รณรงค์ให้ประชาชนมีความรู้ด้านกฎหมาย - เพิ่มโอกาสทางการพัฒนาตนเองและการศึกษาของภาคแรงงาน

แนวทาง	ทางเลือกในการเสริมสร้างพลังทางกฎหมาย
การทำให้สามารถใช้สิทธิได้จริง (Right enable)	<ul style="list-style-type: none"> - ปรับปรุงและบริการระบบหลักฐานโดยไม่เก็บค่าธรรมเนียม - สร้างระบบการระงับข้อพิพาท - ออกกฎหมายที่เข้าใจได้ง่าย - สร้างระบบการช่วยเหลือทางกฎหมายที่เข้มแข็งและเชี่ยวชาญ - สร้างกฎเกณฑ์ที่เหมาะสม เช่น สัญญาเชิงพาณิชย์ที่เป็นไปได้ สิทธิทางทรัพย์สินเอกชน และการใช้ที่ดินสาธารณะ - สร้างระบบการค้าที่เป็นธรรมระหว่างกิจการในระบบและนอกระบบ - ให้บริการทางการเงิน การลงทุน การตลาดแก่ภาคธุรกิจนอกระบบ - สร้างสิ่งจูงใจ เช่น การให้ส่วนลดภาษี ให้เงินอุดหนุน และความคุ้มครองแก่ธุรกิจนอกระบบ
การบังคับใช้กฎหมายให้เอื้อต่อการเข้าถึงสิทธิ (Right enforcement)	<ul style="list-style-type: none"> - ทำให้คนที่มีหลักฐานแห่งกรรมสิทธิ์ในทางกฎหมายแต่ขาดโอกาสสามารถใช้สิทธิตามที่มีอยู่ได้ - มีสถาบันที่บริหารจัดการทรัพย์สินอย่างมีประสิทธิภาพ - ควบคุมเศรษฐกิจนอกระบบให้มาอยู่ในระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ - มีระบบสิทธิในสินสมรสที่เป็นธรรมระหว่างชายหญิง - สร้างระบบแลกเปลี่ยน/ตลาดที่โปร่งใสตรวจสอบได้ - สร้างหลักประกันในการเข้าถึงสิทธิและมาตรฐานที่เป็นแบบเดียวกัน - ใช้นโยบายสังคมสร้างหลักประกันทางทรัพย์สิน เช่น การเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ การจัดสรรที่ดินของรัฐ - มีแนวทางปฏิบัติในการบังคับย้ายถิ่นฐานที่ชัดเจนและเป็นธรรม - ยอมรับสิทธิในการครอบครองที่ดินที่หลากหลาย เช่น สิทธิตามประเพณี สิทธิของความเป็นคนพื้นเมือง และสร้างให้เป็นมาตรฐานในรูปของกฎหมาย

ที่มา: สรุปจาก คณะกรรมการเสริมสร้างศักยภาพทางกฎหมายให้คนจน, 2551, น.66-67 และ Bruce et al., 2007, p.11.

2.2 การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยถือว่าประชาชนเป็นใหญ่สูงสุด และยึดถือการมีส่วนร่วมเป็นแนวทางสำคัญต่อการแสดงออกซึ่งอำนาจของประชาชน ที่ไม่ใช่เพียงผ่านการใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทน แต่ยังหมายรวมถึงการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจในแนวทางแก้ไขปัญหา โดยผ่านเครื่องมือ เช่น ประชาพิจารณ์ ประชามติ การถอดถอน หรือแม้กระทั่งการเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายถือเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงและเป็นไปตามหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ทำให้ประชาชนได้แสดงออกซึ่งบทบาทและใช้อำนาจในฐานะที่เป็นใหญ่สูงสุดตามความหมายของคำว่าประชาธิปไตย (ภูมิ มูลศิลป์, 2561, p.182) นอกจากนี้ การเข้าชื่อเสนอของประชาชนจึงเป็นการแสดงออกของประชาชนในการริเริ่มนโยบายในรูปแบบของกฎหมายซึ่งส่งผลต่อความเข้มแข็งของประชาชนในเรื่องสิทธิการมีส่วนร่วมและกฎหมายด้วย

หลายประเทศเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้อิทธิพลและมีส่วนร่วมเสนอกฎหมาย ในแต่ละระดับที่ต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น ประเทศสมาพันธรัฐสวิส สหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐอิตาลี และประเทศไทย (จเร พันธุ์เปรื่อง, 2562, น.29; ปัทมา สุภก่าปิง และดวงจันทร์ ศิริรักษ์โสภณ, 2563, น.14) ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ 2 ระดับ คือ กฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ

(Constitutional) และกฎหมายระดับรัฐบัญญัติหรือพระราชบัญญัติ (Act) หรือในสหภาพรัฐสวิส ประชาชนสามารถร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ทั้งกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ ระดับรัฐบัญญัติ และของมลรัฐ หรือสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนีที่ประชาชนสามารถร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เฉพาะกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ และระดับรัฐบัญญัติของมลรัฐ

ในเชิงกระบวนการการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่ละประเทศก็มีความแตกต่างอีกเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น ประเทศสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกาและสหภาพรัฐสวิส ให้สิทธิประชาชนใช้อำนาจทางตรง โดยสามารถริเริ่มเสนอกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณา และเมื่อพิจารณาแล้วเสร็จต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติตัดสินใจว่าจะให้ร่างกฎหมายนั้นบังคับใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ หรือสาธารณรัฐอิตาลี ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาได้เช่นกัน รัฐสภาอาจเห็นชอบหรือไม่ก็ได้ แต่หากเป็นการเข้าชื่อไม่น้อยกว่า 500,000 คน จากสภาแคว้นไม่น้อยกว่า 5 แคว้น รัฐสภาต้องนำร่างนั้นไปดำเนินการเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติด้วย (เจอร์พันธุ์เป็รื่อง, 2562, น.29)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 มีบทบัญญัติให้ชุมชนเข้าร่วมในนโยบายเพื่อเป็นการประกันสิทธิของชุมชนในเชิงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น สำหรับการเข้าชื่อริเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในประเทศไทยถูกรับรองครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 มาตรา 170 ที่ประชาชนไม่น้อยกว่า 50,000 คน สามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพื่อให้รัฐสภาพิจารณา ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับ 2550 ตามมาตรา 163 ได้มีการปรับปรุงลดจำนวนผู้เข้าชื่อเป็นไม่น้อยกว่า 10,000 คน ในการเสนอร่างกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิเสรีภาพ และหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ และตามมาตรา 291 ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน สามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รวมทั้งยังให้สิทธิประชาชนผู้เข้าชื่อกฎหมายนั้นได้เข้าร่วมเป็นกรรมการในสัดส่วนถึง 1 ใน 3 ด้วย จนกระทั่ง รัฐธรรมนูญฉบับ 2560 ตามมาตรา 133 (3) ยังคงบทบัญญัติในเรื่องจำนวนประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเช่นเดิม ตามมาตรา 128 วรรคสอง ยังให้สิทธิประชาชนจำนวน 1 ใน 3 เป็นกรรมการวิสามัญ และตามมาตรา 256 (1) ประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน ยังคงสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เช่นเดิม (ภูมิ มูลศิลป์, 2561, น.183; 185; 186; ปัทมา สุภก่าปัง และดวงจันทร์ ศิริรักษ์โสภณ, 2563, น.9-10)

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนถือเป็นสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงที่สำคัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่การใช้สิทธิและการมีส่วนร่วมดังกล่าวยังคงมีอุปสรรคในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมอันเกิดจากโครงสร้างทางกฎหมายและนโยบายภาครัฐที่ไม่เอื้อให้เกิดการส่งเสริมและเรียนรู้ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน ดังการศึกษาของเจอร์พันธุ์เป็รื่อง (2562) วิเคราะห์กระบวนการ ศึกษาปัญหาและอุปสรรค และนำเสนอการจัดทำพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมายฉบับใหม่เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การศึกษาดังกล่าวใช้วิธีเชิงคุณภาพจากรายงานวิจัย เอกสาร บทความวิชาการ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พร้อมทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พบอุปสรรค ได้แก่ 1) ความล่าช้า ที่ประชาชนมีอิสระในการรวบรวมรายชื่อและไม่มีหน่วยงานสนับสนุน ทำให้กระบวนการล่าช้า สิ้นเปลือง เพราะการขาดความรู้ความเข้าใจในเงื่อนไขรัฐธรรมนูญและกฎหมาย 2) การขาดการ

กำหนดบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในอดีต ทำให้ขาดหน่วยงานหลักในการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน 3) การรวบรวมรายชื่อต้องใช้เวลานาน ขณะที่มีการเสนอกฎหมายที่มีหลักการคล้ายกันโดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปก่อน ร่างกฎหมายจากภาคประชาชนจึงเสนอเข้าสู่กระบวนการได้ช้ากว่าหรือไม่ทันการณ์ (จเร พันธุ์เปรื่อง, 2562, น.29; 34-35) ขณะเดียวกัน การวิเคราะห์ของ ภูมิ มูลศิลป์ (2561) มีการเปรียบเทียบอุปสรรคของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเช่นกัน สำหรับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ผ่านมาของกฎหมายเข้าชื่อทั้งสามฉบับ ดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 2.2 การเข้าชื่อริเริ่มเสนอกฎหมายโดยภาคประชาชน

พ.ร.บ.เข้าชื่อแต่ ฉบับ	รัฐธรรมนูญ 2540 / พ.ร.บ. เข้าชื่อ 2542	รัฐธรรมนูญ 2550 / พ.ร.บ. เข้าชื่อ 2556	รัฐธรรมนูญ 2560 / พ.ร.บ.เข้าชื่อ 2564
จำนวน	50,000 รายชื่อ ซึ่งยากต่อการ รวบรวม	- ลดจำนวนเหลือ 10,000 คน - 50,000 ชื่อแก้ไข รธน.	- 10,000 ชื่อร่าง พ.ร.บ. - 50,000 ชื่อร่าง รธน.
การร่างกฎหมาย	ประชาชนเสนอร่างเอง ซึ่งการ จัดทำร่างกฎหมายเป็นเรื่องทาง เทคนิคและเป็นภาระแก่ ประชาชน ไม่มีหน่วยงาน สนับสนุน	สำนักงานปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) หรือสำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สนับสนุนการร่างกฎหมาย	สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ช่วย ในการยกร่างกฎหมาย ให้ ความเห็นทางวิชาการ
เอกสาร	- ความยุ่งยากในการเตรียม เอกสารคือสำเนาบัตรประชาชน และสำเนาทะเบียนบ้าน - ปิดประกาศเพื่อคัดค้านรายชื่อ ที่ อปท.	- ใช้เพียงสำเนาบัตรประชาชน - ตรวจสอบทางสื่อเทคโนโลยี และรัฐสภาส่งหนังสือไปยังผู้ เข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคน	ไม่ต้องใช้สำเนาบัตร ประชาชนและเข้าชื่อ ออนไลน์ได้
ค่าใช้จ่าย	ค่าใช้จ่ายในด้านเอกสาร การ เดินทางที่เป็นภาระเพราะ ประชาชนไม่มีเงินทุน	มีสภาพพัฒนาการเมือง (สพม.) สนับสนุนค่าใช้จ่าย	สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎรช่วยรวบรวม รายชื่อ
ระยะเวลา	ไม่มีการกำหนดเวลาในแต่ละ กระบวนการที่แน่นอนทำให้เกิด ความล่าช้า	ตรวจสอบเอกสารภายใน 45 วัน	รวบรวมหลักฐานและ รายชื่อไม่เกิน 1 ปี ประธานสภาตรวจสอบ ความถูกต้องร่างกฎหมาย และหลักฐานภายใน 45 วัน
กระบวนการหลัง การเสนอร่าง ฯ	- การพิจารณาเน้นพิจารณาร่าง ของ ส.ส.หรือคณะรัฐมนตรีเป็น หลัก เพราะร่างฯ ของ ประชาชนถูกร่างอื่นที่เนื้อหา คล้ายกันมาประกบ -สภาผู้แทนราษฎรไม่มีความ ต่อเนื่อง เมื่อถูกยุบสภาทำให้	- ไม่มีร่างกฎหมายที่ประชาชน เข้าชื่อผ่านความเห็นชอบ - ประชาชนถูกปฏิบัติเหมือน เป็นผู้มาชี้แจงหรือให้ข้อมูล - ทศนคตติกรรมาธิการบางท่าน ยังไม่เห็นความสำคัญของการมี ส่วนร่วม	- ครม.สามารถร้องขอ ภายใน 60 วันให้รัฐสภา พิจารณา -ผู้แทนของผู้เข้าชื่อสามารถ ทำหนังสือยืนยันต่อ ประธานสภาผู้แทนฯ เพื่อ เสนอร่าง พ.ร.บ.ใหม่

ร่างที่เสนอโดยประชาชนตก
ตามไปด้วย

ที่มา: รวบรวมข้อมูลจาก ภูมิ มุลศิลป์ (2561, น.185-187) จเร พันธุ์เปรื่อง (2562, น.34-35) ภูริวัจน์ ภูณยุทธิ
ปรีดา (2563, น.395-396) และพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2564

จเร พันธุ์เปรื่อง (2562) เสนอแนะว่าร่างกฎหมายการเข้าชื่อนับใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ
2560 จำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายเข้าชื่อฯ ฉบับเดิม พ.ศ.2556 โดยให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรช่วย
ในการยกร่างกฎหมาย ให้ความเห็นทางวิชาการ จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบ
ที่อาจเกิดขึ้น และเป็นศูนย์กลางรวบรวมและตรวจสอบชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย และยังเสนอให้สถาบัน
พระปกเกล้าเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและผู้ริเริ่มเข้าชื่อเสนอ
กฎหมาย และควรแก้ไขให้ตัวแทนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เข้าไปเป็นกรรมาธิการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น
หากมีการเสนอร่างกฎหมายหลายฉบับควรใช้ร่างฉบับประชาชนที่มีการเข้าชื่อเป็นหลักในการพิจารณา

สำหรับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอ
กฎหมาย พ.ศ.2564 ร่างพระราชบัญญัติต้องเสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน โดยมีหลักการ
เกี่ยวกับหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และต้องสอดคล้องกับ
หลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ.2560 คณะผู้วิจัยขอสรุปเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่
ขั้นตอนการร่างพระราชบัญญัติ ขั้นตอนการรวบรวมรายชื่อและนำเสนอรัฐสภา และขั้นตอนการพิจารณาร่าง
พระราชบัญญัติ (พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2564; โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมาย
ประชาชน (iLaw), 2564ก)

1. ขั้นตอนการร่างพระราชบัญญัติ รูปแบบของร่างฯ ต้องประกอบด้วยร่างพระราชบัญญัติ บันทึก
หลักการ บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างฯ และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างฯ ซึ่งการจัดทำร่าง
พระราชบัญญัติของภาคประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะจัดทำร่างกฎหมายเองก็ได้ หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อย
กว่ายี่สิบคน เข้าชื่อร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (สผ.) จัดทำให้ก็ได้ โดยจัดทำภายในเวลา 30
วันหรือขยายเวลาแล้วไม่เกิน 90 วัน

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่ายี่สิบคนที่จะเป็นผู้เชิญชวนเข้าชื่อ ให้รวมกันเสนอร่างฯ ต่อประธานรัฐสภาเพื่อ
พิจารณาว่าเป็นร่างที่ประชาชนสามารถเข้าชื่อได้ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ภายในเวลา 15 วัน

2. ขั้นตอนการรวบรวมรายชื่อและนำเสนอรัฐสภา การเชิญชวนอาจทำเป็นหนังสือหรือเชิญชวนผ่าน
ช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ การร่วมเข้าชื่อต้องมีหลักฐานแสดงชื่อและนามสกุล เลขประจำตัวประชาชนของผู้ร่วม
เข้าชื่อ และข้อความที่แสดงความสมัครใจเข้าร่วมเสนอร่างฯ พร้อมลงลายมือชื่อ โดยอาจส่งผ่านทางสื่อ
อิเล็กทรอนิกส์ที่ผู้เชิญชวนกำหนดไว้ในหนังสือเชิญชวนก็ได้ ในระหว่างการเชิญชวนห้ามการแก้ไขหลักการและ
สาระสำคัญในร่างยกเว้นเป็นความผิดพลาดที่ไม่ใช่สำคัญ

ผู้เชิญชวนอาจขอให้ สผ.เป็นผู้รับและรวบรวมหลักฐานการเข้าชื่อเสนอร่างฯ นั้น กรณีนี้ สผ.ต้องเผยแพร่
การเชิญชวนให้ประชาชนทราบโดยทั่วไป และเมื่อมีผู้เข้าชื่อครบหนึ่งหมื่นคนแล้วให้แจ้งผู้เชิญชวนทราบ เพื่อ
ดำเนินการต่อไป โดยทาง สผ.อาจมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สามารถยืนยันตัวบุคคลและความเป็นผู้มีสิทธิ

เลือกตั้งได้ และทำได้โดยไม่ต้องลงลายมือชื่อ ทั้งนี้ หากพ้นหนึ่งปีแล้วรายชื่อที่ สผ.รวบรวมยังไม่ครบหนึ่งหมื่นคน ต้องแจ้งให้ผู้เชิญชวนทราบเพื่อดำเนินการให้มีผู้เข้าชื่อครบหนึ่งหมื่นคนภายใน 90 วัน หากไม่ครบก็แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เชิญชวนทราบและยุติการเข้าชื่อ

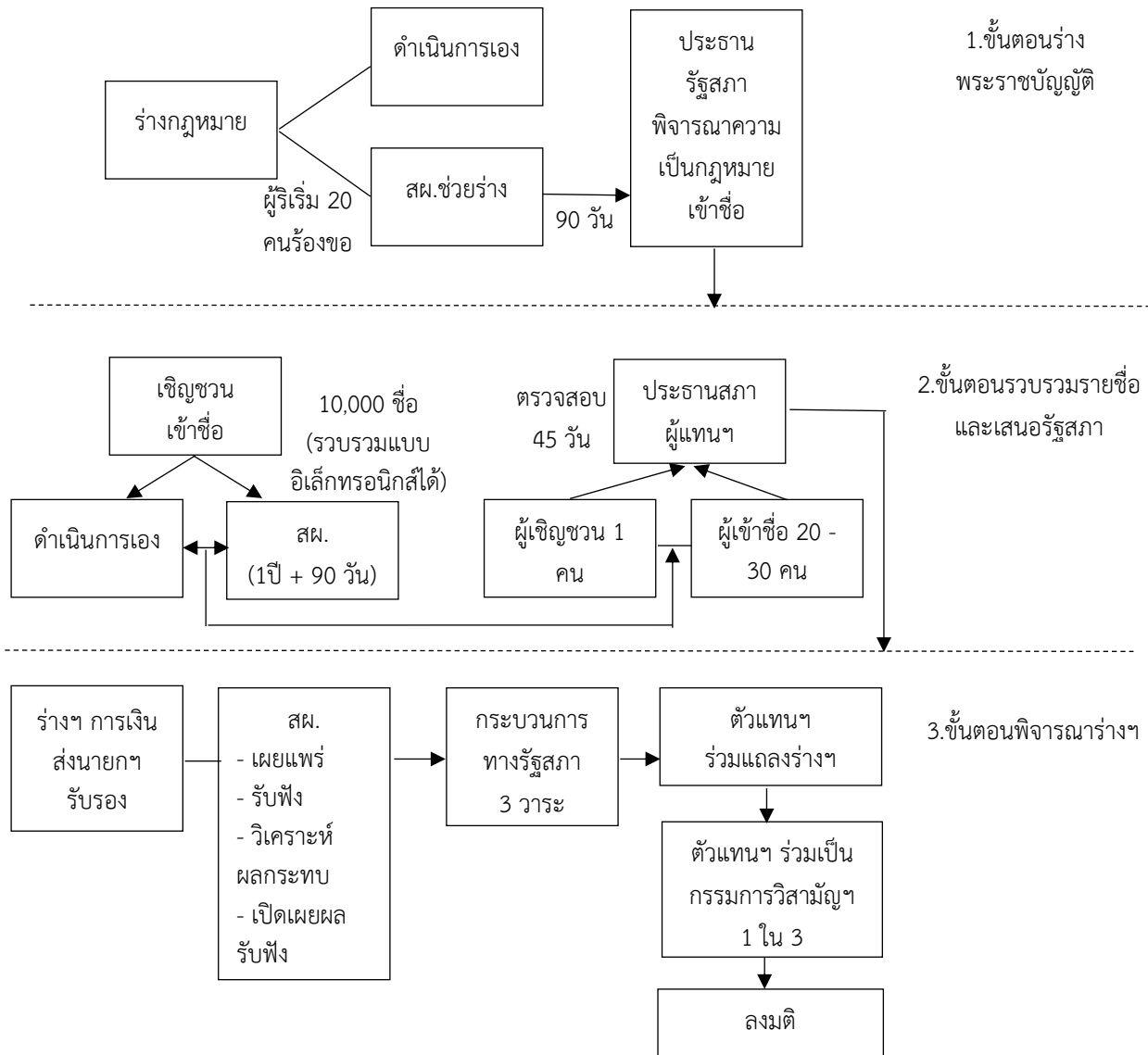
เมื่อมีผู้เข้าชื่อครบหนึ่งหมื่นคนแล้ว ผู้เชิญชวนทำหนังสือส่งร่างฯ พร้อมเอกสาร หลักฐานการเข้าชื่อ พร้อมทั้งรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างฯ 20-30 คน ให้เป็นผู้แทนของผู้เข้าชื่อฯ เสนอต่อต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร หากการรวบรวมรายชื่อทำโดย สผ.ก็ไม่ต้องแสดงหลักฐานการเข้าชื่อฯ แต่ สผ.ออกหนังสือรับรองความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารภายใน 45 วัน

3. ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ขั้นตอนนี้แบ่งได้เป็นสองส่วน ส่วนแรก เป็นการพิจารณาก่อนเข้าสู่กระบวนการทางรัฐสภา หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องส่งร่างฯ ไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อให้คำรับรอง และก่อนการเข้าสู่การประชุมเพื่อพิจารณาร่างฯ สผ.ต้องเผยแพร่ร่างฯ และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายฉบับนั้น แล้วเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเสนอรัฐสภา

การพิจารณาร่างฯ จะดำเนินการพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรให้ครบสามวาระก่อน ได้แก่ ขั้นรับหลักการ ขั้นพิจารณารายมาตรา และขั้นลงมติ จากนั้นจึงเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาอีกสามวาระเช่นกัน ในขั้นรับหลักการ ตัวแทนฯ จะได้เข้าไปอธิบายเนื้อหาของร่างฯ ต่อที่ประชุมสภา และตัวแทนฯ ร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการวิสามัญทั้งหมด หลังจากผ่านการพิจารณาแก้ไขร่างฯ และลงมติในขั้นที่สองแล้ว วาระสุดท้ายจะเป็นการลงมติของที่ประชุมสภา

หากอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาฯ คณะรัฐมนตรีชุดใหม่จากการเลือกตั้งทั่วไป อาจขอให้มีการพิจารณาร่างฯ นั้นต่อไปภายใน 120 วันนับจากวันที่เรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป หากผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างฯ ยืนยันเป็นหนังสือต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรให้พิจารณาร่างฯ นั้นต่อไป ให้ถือว่าเป็นการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างฯ ใหม่ และประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับกระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยภาคประชาชน คณะผู้วิจัยสรุปผังแผนภาพต่อไปนี้



ภาพ 2.1 กระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยภาคประชาชน

2.3 การคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง

เนื้อหาส่วนนี้ เป็นการนำเสนอการคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองในต่างประเทศ ประกอบด้วย การคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองตามกฎหมายระหว่างประเทศ ความหมายและขอบเขตของสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง มิติในการคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง และรูปแบบในการคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.3.1 การคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองตามกฎหมายระหว่างประเทศ

การเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง เริ่มต้นจากภายในประเทศผู้ตั้งถิ่นฐานอาณานิคมของอังกฤษ (British colonial settlers) เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ในลักษณะขบวนการทางสังคมแนวใหม่ (new social movement) เริ่มในช่วงศตวรรษ 1970 ไม่จำกัดเพียงแค่นั้น ประเด็นการเรียกร้องสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองได้ขยายตัวเป็นวงกว้างในบริบทระหว่างประเทศ โดยอาศัยเครือข่ายต่างๆ ทั้งการรวมตัวของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองต่างๆ องค์กรภาคประชาสังคม รวมถึงองค์กรสถาบันระหว่างประเทศ พร้อมทั้งพัฒนาการความคิดและการขยายขอบเขตของสิทธิมนุษยชน

บทบาทการเคลื่อนไหวของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองในเวทีระหว่างประเทศ เป็นปรากฏการณ์ที่มาพร้อมกับการตั้งคำถามพื้นฐานของตัวแสดงในเวทีระหว่างประเทศที่ว่า จำเป็นหรือไม่ที่ “รัฐ” จะเป็นศูนย์กลางหรือเป็นตัวแสดงหลัก ซึ่งครอบงำตัวแสดงอื่นๆ ไปสู่การเปิดทางแก่ตัวแสดงอื่นที่ “ไม่ใช่รัฐ” (non-state actors) โดยเฉพาะมุมมองประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Barelli, 2016, p. 94)

ปรากฏการณ์การเคลื่อนไหวทางสังคมระดับโลก (global social movement) ของชนเผ่าพื้นเมือง ร่วมกับองค์กรภาคประชาสังคมในระดับต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรระดับชุมชน สมาคมและสหภาพต่างๆ กลุ่มช่วยเหลือทางสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และเครือข่ายข้ามรัฐชาติ โดยพยายามให้ตัวแทนของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองร่วมดำเนินงานภายใต้โครงสร้างสถาบันระดับโลก โดยเฉพาะองค์การสหประชาชาติ ส่งผลให้เกิดพันธกรณีระหว่างประเทศหลายฉบับที่มีเนื้อหาคุ้มครองสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองและกลุ่มชาติพันธุ์ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบเฉพาะกรณี ได้แก่ ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: UNDRIP) และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยชนพื้นเมืองและชนเผ่าต่างๆ (Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 : ILO Convention No. 169) และรูปแบบทั่วไป รวมถึงพันธกรณีอื่นที่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International covenant on civil and political rights : ICCPR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : ICESCR) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination : CERD) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women : CEDAW) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child) และอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (the convention on biological diversity)

2.3.2 ความหมายและขอบเขตของสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง

ในทางกฎหมายระหว่างประเทศนั้น คำว่า “ชนพื้นเมือง” (Indigenous Peoples) ปรากฏทั้งใน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 169 (ILO convention No 169) หรือ อนุสัญญาว่าด้วยชนพื้นเมืองและชนเผ่า พ.ศ. 2532 (Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989) รวมไปถึง ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 2007) และมีข้อพิจารณาถึงคำว่า “ชนเผ่า” (tribal peoples) ที่ปรากฏร่วมกับคำว่า “Indigenous peoples” ในชื่อของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ฉบับที่ 169 ข้างต้น แสดงถึงว่าถ้อยคำทั้งสองมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ชนเผ่า อาจไม่จำเป็นต้องเป็นชนพื้นเมือง หรือผู้อยู่มาก่อน แต่ก็ถือว่าเป็นชนกลุ่มน้อยที่ได้รับการคุ้มครองเช่นกัน

คำว่าชนพื้นเมือง (Indigenous Peoples) นั้น แม้ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง จะไม่ได้นิยามความหมายไว้โดยตรง และไม่ได้ให้ความหมายของชนพื้นเมืองให้รวมถึงกลุ่มชนเผ่า (tribal peoples) ไว้โดยตรง แต่จากคำปรารภของปฏิญญาดังกล่าว อาจอธิบายได้ว่าเจตนารมณ์ของปฏิญญาดังกล่าวมุ่งหมายให้หมายรวมถึงกลุ่มชนเผ่าเข้าด้วย ความล้มเหลวในการนิยามความหมายของ “ชนพื้นเมือง” ให้หมายรวมถึง “ชนเผ่า” เป็นช่องทางให้หลายรัฐบาลในเอเชียตีความในการปฏิบัติตามปฏิญญาดังกล่าวโดยเบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์อันแท้จริง ในประเทศไทยนั้น รัฐไทยได้ยอมรับปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติก็ได้ปฏิเสธการใช้คำว่า “ชนเผ่าพื้นเมือง” ไม่ยอมรับการมีอยู่ของชนเผ่าพื้นเมือง และพยายามหลีกเลี่ยงโดยใช้คำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์”

2.3.3 มิติในการคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง

การเคลื่อนไหวของชนเผ่าพื้นเมืองมีพื้นฐานมาจากการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิในลักษณะของ “สิทธิของกลุ่ม” (collective rights) (International Fund for Agricultural Development (IFAD), 2018, p. 4)² ซึ่งมีรากฐานมาจากวัฒนธรรมและจารีตประเพณีในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติรวมถึงการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งแตกต่างไปจากระบบการจัดสรรทรัพยากรตะวันตกที่อยู่ภายใต้การครอบงำของแนวคิดปัจเจกนิยมและเสรีนิยม รวมถึงการก่อตัวอย่างทรงพลังของรัฐสมัยใหม่ พลังของความคิดดังกล่าวแสดงออกอย่างชัดเจนภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชน (private property rights) หรือไม่ก็ทรัพย์สินสาธารณะ/ของรัฐ (Public property) โดยไม่มีพื้นที่แก่แนวคิดการจัดการทรัพยากรแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นระบบการใช้ทรัพยากรและการจัดทรัพย์สินร่วมกัน ระหว่างรัฐ ชุมชนและปัจเจกบุคคล รวมถึงแนวคิดการไม่แบ่งแยกหรือตัดขาดวิถีชีวิตผู้คนตามจารีตประเพณีและวัฒนธรรมของตนออกจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) เนื่องจากเกี่ยวพันถึงความมั่นคงทางอาหารของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง

การเรียกร้องสิทธิของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง เดิมนั้นอยู่บนรากฐานของการใช้ชีวิตตามวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ของตนซึ่งสัมพันธ์กับการดำรงชีวิตใน “พื้นที่ดั้งเดิม” (ancestral lands) ของตน การคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง และสืบเนื่องไปถึงสิทธิในการกำหนดชีวิตของตนอย่างอิสระ ทั้งในมิติการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม อาจกล่าวได้ว่าการรับรองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองตั้งอยู่บนรากฐานของหลักการทั่วไปที่เรียกว่า “สิทธิในการกำหนดตนเอง” (right to self-determination) (Anaya, 2000, p. 75; Castellino & Walsh, 2004, 9) โดยสิทธิในการกำหนดตนเองถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน ปรากฏรับรองอย่างชัดแจ้งในมาตรา 1 ใน ICCPR และในมาตรา 27 ก็ได้รับรองสิทธิในชาติ เชื้อชาติ และภาษาของคนกลุ่มน้อย (minorities) อีกด้วย

² See also in the preamble of UNDRIP para 22 states “that indigenous peoples possess collective rights which are indispensable for their existence, well-being and integral development as peoples,”

อย่างไรก็ตาม อาจจำแนกสิทธิของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองบนพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศได้ 5 มิติ ได้แก่ ความเท่าเทียม สิทธิในที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิในวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม และสิทธิในการกำหนดตนเอง

2.3.3.1 ความเท่าเทียม (Equality and Non-discrimination)

การคุ้มครองความเท่าเทียมหรือการป้องกันการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อาจกล่าวได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพทั้งหลาย และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์³ และมีพันธกรณีระหว่างประเทศที่วางหลักเกณฑ์กรณีดังกล่าวเป็นการเฉพาะ คือ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (ICERD) นอกจากนี้ยังมีเอกสารระหว่างประเทศอื่นที่ป้องกันการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) รวมถึงพันธกรณีระหว่างประเทศระดับภูมิภาค⁴ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยชนพื้นเมืองและชนเผ่า (ILO 169) ก็มีวัตถุประสงค์หลักต่อการแก้ไขปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อชนเผ่าพื้นเมือง โดยเฉพาะในประเด็นแรงงาน และปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (UNDRIP) ซึ่งเป็นพันธกรณีระหว่างประเทศหลักในการคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองก็ได้รับรองหลักการไม่เลือกปฏิบัติ ปรากฏทั้งในอารัมภบทและเนื้อหาของปฏิญญาดังกล่าว ถึง 18 จุด โดยใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน แต่สื่อความหมายในทำนองเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็น “free from discrimination” “end all forms of discrimination” “non-discrimination” “without discrimination” “No discrimination” “eliminate discrimination”⁵

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รับรองหลักการดังกล่าวในมาตรา 27 วรรคหนึ่ง ว่า

“บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม ว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคมความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้”

และมาตรา 70 บัญญัติว่า

³ ดู United Nations Charter มาตรา 1(3) “...respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion...”

⁴ เช่น the American Convention on Human Rights และ the American Declaration of Rights and Duties of Man

⁵ ดู ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง

<https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_E_web.pdf>

accessed 9 June 2022.

“รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน ทั้งนี้ เท่าที่ไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ หรือสุขภาพอนามัย”

อาจกล่าวได้ว่าประเด็นการคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองหรือกลุ่มชาติพันธุ์ ถือเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญของกลุ่มชาติพันธุ์ และการตราบทกฎหมายหรือหลักเกณฑ์เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิและความเสมอภาคของชนเผ่าพื้นเมือง อันเนื่องมาจาก “สิทธิในการกำหนดตนเอง” จากรากฐานทางวัฒนธรรม จารีต ประเพณี และวิถีชีวิตของตนที่แตกต่างไปจากชนชาติหลัก เป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ และไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลอันขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เนื่องจากถือเป็นบทบัญญัติที่เสริมสร้างความสมานฉันท์ บทพื้นฐานของสังคมพหุวัฒนธรรม (Multicultural Society) ที่รับรองและคุ้มครองกลุ่มคนที่มีความแตกต่างและหลากหลายทางอัตลักษณ์ และวัฒนธรรม เพื่อให้อยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสันติและสมานฉันท์.

2.3.3.2 สิทธิในที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

สิทธิในที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มีการใช้ถ้อยคำในภาษาอังกฤษที่แตกต่างหลากหลายไม่ว่าจะเป็น “rights to land and natural resources” (Anaya, 2000, p.104-107) “rights to lands, territories, and resources” (ILO Convention 169) รวมถึงการเรียกอย่างสั้นๆ ว่า “Land rights” (Gilbert & Gilbert, 2017, p. 40; Elsana, 2019)

สิทธิในที่ดิน ดินแดน และทรัพยากรธรรมชาติ⁶ ถือเป็นสิทธิพื้นฐานที่สำคัญของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง เนื่องจากเป็นสิทธิพื้นฐานที่รับรองความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจ และเป็นที่มาของอัตลักษณ์ทางจิตวิญญาณ วัฒนธรรม และสังคม ผืนดินถือพื้นฐานของการดำรงวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชนเผ่าพื้นเมืองทั่วโลก หากปราศจากการเข้าถึงและเคารพสิทธิดังกล่าวเหนือที่ดิน ดินแดน และทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรมเฉพาะของชนเผ่าพื้นเมืองและความเป็นไปได้ในการกำหนดการพัฒนาตนเองในอนาคต ย่อมถูกกัดเซาะและถูกทำลายลง (Corpuz, 2007)

สิทธิในที่ดิน หมายถึงทั้งสิทธิของปัจเจกบุคคล (individuals) และสิทธิของกลุ่มคน (groups of peoples) รวมถึงสิทธิของชุมชนท้องถิ่น (local communities) และชนเผ่าพื้นเมือง (indigenous peoples) เหนือผืนดิน กลุ่มของสิทธิดังกล่าวรวมถึงสิทธิในการเข้าถึง การเก็บเกี่ยว การจัดการ การกีดกัน และการถ่ายโอน (Schlager & Ostrom, 1992, p. 4; IFAD, 2018, p. 4) สิทธิเหล่านี้ยังรวมถึงสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ทั้งบนและใต้พื้นดิน (เช่น ต้นไม้ สัตว์ป่า น้ำ แร่ธาตุ) แหล่งที่มาของสิทธิเหล่านี้อาจเป็นบทบัญญัติของกฎหมาย หรือตามกฎหมายจารีตประเพณี (World Resources Institute (WRI), 2016)

ปัจจุบันองค์การระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนต่างๆ ยอมรับสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองในที่ดิน ดินแดน และทรัพยากร ในฐานะสิทธิมนุษยชนภายใต้หลักเกณฑ์สากล ถือว่าเป็นสิทธิจากการครอบครองตามจารีตประเพณี การเป็นเจ้าของ และการใช้สอย โดยมีฐานที่มาจากพันธกรณีระหว่างประเทศต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น

⁶ ปรับใช้ถ้อยคำตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 วรรคหนึ่ง (2)

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยชนพื้นเมืองและชนเผ่า มาตรา 14 ถึงมาตรา 19 และปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง มาตรา 25 ถึงมาตรา 32 ซึ่งกำหนดหลักการที่สำคัญที่เน้นย้ำความเชื่อมโยงและไม่อาจแยกสิทธิรวมกลุ่มของชนเผ่าพื้นเมือง⁷ ในที่ดิน ออกจากสิทธิรวมกลุ่มในการกำหนดตนเองและการพัฒนาที่ขับเคลื่อนด้วยตนเอง อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (CBD, 1992) ยืนยันสิทธิดังกล่าวไว้ในมาตรา 8 (j) นอกจากนี้วาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030 (2030 Agenda for Sustainable Development) ซึ่งถูกรับรองโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ก็ได้เน้นย้ำถึงความจำเป็นในการยุติความยากจนและความหิวโหยในทุกรูปแบบและทุกมิติ เพื่อให้มั่นใจว่า "ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง" (no one is left behind) (IFAD, 2018, p. 4-5)

อาจกล่าวได้ว่าสิทธิในที่ดินและการจัดสรรทรัพยากรของชนเผ่าพื้นเมือง ไม่ได้เป็นเพียงรากฐานที่สำคัญในการดำรงวิถีชีวิตตามวัฒนธรรม อัตลักษณ์ และจารีตประเพณีเท่านั้น ยังเกี่ยวพันถึงความมั่นคงทางอาหารของชนเผ่าพื้นเมือง สิ่งเหล่านี้ล้วนเชื่อมโยงกับสิทธิในการกำหนดตนเองและพัฒนาที่ขับเคลื่อนด้วยตนเองของชนเผ่าพื้นเมือง โดยไม่ถูกบังคับให้ต้องเปลี่ยนวิถีชีวิตของตนไปตามกระแสหลักหรือชนส่วนใหญ่

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต รวมถึงฉบับปัจจุบัน ล้วนปรากฏบทบัญญัติที่มุ่งรับรองสิทธิในการดำรงชีวิตตามวิถีอัตลักษณ์ของตน ไม่ว่าจะเป็น บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชน ตามมาตรา 46 มาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 มาตรา 57 และมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญฉบับ 2550 และมาตรา 43 ประกอบมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อันเป็นความพยายามในการคลี่คลายปัญหา โดยเฉพาะเรื่องคนอยู่ร่วมกับป่า และการจัดการทรัพยากรรวมกลุ่มที่เรียกว่า "สิทธิชุมชน" ซึ่งเปิดการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนทั้งรัฐ ปุ่จเจกบุคคล และชุมชน ซึ่งสอดคล้องตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ โดยเฉพาะการเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชน (civic space) เพื่อจัดการทรัพยากรอย่างมีส่วนร่วมและยั่งยืน และป้องกันปัญหาหรือนโยบาย "ป่าปลอดคน" (BBC, 2021) หรือ "บังคับให้ออกจากป่า" (forced evictions) ซึ่งถือว่าเป็นการละเมิดต่อหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (Amnesty International, 2021; Wongsricha & Akkasaeng, 2019, p. 77-83)

สิทธิตามจารีตประเพณี (customary rights) ในที่ดินและทรัพยากรของชุมชน (community land and resource rights) และของชนเผ่าพื้นเมือง เป็นสิทธิที่ได้รับการยอมรับอย่างชัดเจนในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ในหลายประเทศจึงได้ออกกฎหมายป่าไม้หรือพื้นที่คุ้มครอง (protected areas) ที่มีความสัมพันธ์กับการคุ้มครองสิทธิชุมชนในที่ดิน ทั้งเป็นบทบาทสำคัญในการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน และส่งเสริมความหลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศ ซึ่งเป็นประเด็นร่วมสมัยในปัจจุบัน (IFAD, 2018, p. 2) แนวคิดดังกล่าวถือเป็น "กระบวนทัศน์ใหม่" (new paradigm) ผ่านการพูดคุยทั้งในแวดวงวิชาการหลากหลายสาขาวิชา และผ่านการปฏิบัติการจริงในสังคม โดยไม่แบ่งแยกมนุษย์ออกจากธรรมชาติ ไม่ได้ถือมนุษย์เป็นศูนย์กลางของโลก มนุษย์ไม่ได้ยิ่งใหญ่กว่าหรือเป็นตัวกำกับสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติ (Blanco, 2021; Ferrando, 2022) และจากบริบททางประวัติศาสตร์พบว่า การจัดสรรและใช้ทรัพยากรตามจารีตประเพณีของชุมชนและชนเผ่าพื้นเมืองเป็นส่วนหนึ่งของการรักษาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรที่ยั่งยืน (WRI, 2016) การแบ่งแยกคน

⁷ อาจเปรียบเทียบกับสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ตามมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ออกจากป่า โดยตัดขาดจากการใช้สิทธิตามจารีตประเพณี เป็นผลมาจากองค์ความรู้และระบบกฎหมายทางการระหว่างประเทศและระดับชาติที่ได้รับอิทธิพลมาจากลัทธิอาณานิคมในศตวรรษที่ 19 อันเป็นจุดเปลี่ยนทางประวัติศาสตร์ในการเบียดขับวิถีชีวิตและการจัดการทรัพยากรของคนในชุมชนท้องถิ่นและชนเผ่าพื้นเมือง โดยใช้มุมมองความทันสมัยหรือความคิดแบบยุโรปเป็นศูนย์กลาง (IFAD, 2018, p. 2)

2.3.3.3 สิทธิทางวัฒนธรรมและอัตลักษณ์

คำปรารภของปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (UNDRIP) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของหลักการตามปฏิญญา ซึ่งได้รับรองสิทธิทางวัฒนธรรมของชนเผ่าพื้นเมืองเพื่อให้

“ตระหนักถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการเคารพและส่งเสริมสิทธิโดยธรรมชาติของชนพื้นเมืองที่เกิดจากโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของพวกเขา และจากวัฒนธรรม ประเพณีทางจิตวิญญาณ ประวัติศาสตร์และปรัชญาของพวกเขา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในที่ดิน ดินแดน และทรัพยากรของพวกเขา”

แนวคิดการรับรองสิทธิทางวัฒนธรรมมีรากฐานมาจากแนวคิดพหุวัฒนธรรม (Multiculturalism) และพหุนิยมทางวัฒนธรรม (Cultural Pluralism) ซึ่งเป็นหลักการที่ยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรม (Cultural Diversity) และเป็นที่มาของแนวคิดทางกฎหมายเรื่องบูรณภาพทางวัฒนธรรม (Cultural integrity) ซึ่งหมายถึง “การเคารพและให้เกียรติความเป็นเจ้าของทั้งทางวัตถุ ประเพณี และความรู้ที่มาจากวัฒนธรรมหรือชุมชนเฉพาะ” (Conseil des Arts du Manitoba, n.d.) ในอีกทางหนึ่ง ก็อยู่บนรากฐานของหลักความเสมอภาคและหลักการไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งเป็นการขยายขอบเขตของสิทธิในการกำหนดตนเองที่ไม่จำกัดแค่รอบบึงแจกบุคคล แต่เป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพของพลเมืองและทางการเมือง (Anaya, 2000, p. 98) ซึ่งในต่างประเทศมีการรับรองหลักการดังกล่าวทั้งในรัฐธรรมนูญ (Hughes & Lamont, 2018; Eppele & Assefa, 2020) และในกฎหมาย⁸ โดยเฉพาะในประเทศที่มีความขัดแย้งทางชาติพันธุ์สูง

2.3.3.4 สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม

สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมในทางกฎหมายระหว่างประเทศได้ถูกรับรองโดย กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) โดยภาค 2 ข้อ 2 (2) ได้รับรองการประกันสิทธิตามกติกาฉบับนี้ว่า “จะใช้ได้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใดๆ ในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด ชาติหรือสังคมดั้งเดิม ทรัพย์สินกำเนิดหรือสถานะอื่น” ในมิติที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้น สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง หมายถึง สิทธิที่จะได้รับสวัสดิการสังคม (social welfare) รวมถึงสิทธิในการพัฒนาที่อยู่บนรากฐานของสิทธิในการกำหนดตนเอง ซึ่งหมายถึงสิทธิในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของตนบนรากฐานจารีตประเพณีและวัฒนธรรมของตน

2.3.3.5 สิทธิในการกำหนดตนเอง

⁸ ดู Administrative Order No. 1 of National Commission on Indigenous Peoples, Series of 1998: Rules and Regulations Implementing Republic Act No. 8371 หรือ the Indigenous Peoples' Rights Act of 1997 ของประเทศฟิลิปปินส์ < <https://wipolex.wipo.int/en/text/225827> >

สิทธิในการกำหนดตนเอง (right to self-determination) ถือเป็นสิทธิอันเป็นรากฐานของสิทธิอื่นๆ ของชนเผ่าพื้นเมืองที่กล่าวไปข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นการไม่ถูกเลือกปฏิบัติ สิทธิในที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิในวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ และสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม ยังอาจหมายถึงรวมถึงสิทธิในการปกครองเอง (self-government) อีกด้วย แม้คำว่า “สิทธิในการกำหนดตนเอง” ของชนเผ่าพื้นเมืองดูเหมือนจะไม่ใช่ที่ยอมรับในหลายประเทศ โดยเฉพาะเหล่าประเทศอำนาจนิยมทั้งหลาย อย่างไรก็ตาม สิทธิดังกล่าวเป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้างขวางและรองรับคุณค่าหลายประการไว้ภายใน เป็นที่ยอมรับอย่างมั่นคงในฐานะหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้บังคับกับชนเผ่าพื้นเมือง (Anaya, 2000, p. 75)

2.3.4 รูปแบบในการคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง

รูปแบบการคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองในต่างประเทศ อาจจำแนกได้ 2 กลุ่ม ได้แก่ การคุ้มครองสิทธิโดยแนวคำพิพากษาของศาล ซึ่งปรากฏบทบาทอย่างมากในกลุ่มประเทศระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) และการคุ้มครองผ่านตัวบทกฎหมาย ทั้งในรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

ตัวอย่างคำพิพากษาเกี่ยวกับสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองในอเมริกา คือ คดีคำพิพากษาศาลสูงที่มีชื่อเสียงที่เรียกว่า คดีไตรภาคมาร์แชล (Marshall trilogy) ซึ่งมาจากชื่อของผู้พิพากษาศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกา จอห์น มาร์แชล (John Marshall) ได้แก่ คดี Johnson v. M'Intosh (1823) คดี Cherokee Nation v. Georgia (1831) และคดี Worcester v. Georgia (1832) (Fletcher, 2014; University of Alaska, N.D.) โดยวางหลักกฎหมายให้สหพันธรัฐมีอำนาจเหนือมลรัฐในการควบคุมกำกับกิจกรรมการค้าขายกับชนเผ่าพื้นเมือง รวมถึงการคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง ที่เรียกว่าหลัก “ภาวะทรัสตี” (Trusteeship) โดยชนเผ่าพื้นเมืองทั้งหลายมีชาติอธิปไตย (sovereign nation) มีสิทธิในการกำหนดตนเอง และสิทธิดั้งเดิม (original rights) อันไม่อาจพรากไปได้ (Human rights Council, 2012, p. 12; Long & Smith, 2008; Knowles, 2014)

ตัวอย่างคำพิพากษาสำคัญในออสเตรเลีย คือ คดีมาโบ (the Mabo case) ศาลสูงได้ยอมรับสิทธิเหนือพื้นดินของชาวเมเรียน (the Meriam people) ยอมรับการเป็นเจ้าของตามจารีตประเพณีของชนพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ตามหมู่เกาะบริเวณช่องแคบทอเรส (Torres Strait) และเป็นกรกลับหลักกฎหมายที่เป็นมายาคติตกทอดตั้งแต่ยุคอาณานิคม ที่เรียกว่า หลักดินแดนไม่มีเจ้าของ หรือ 'terra nullius' (The Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies (AIATSIS), N.D.) โดยชนพื้นเมืองสามารถแสดงหลักฐานแห่งสิทธิเหนือพื้นดินที่ตกทอดมาจากบรรพบุรุษโดยการนำพยานบุคคลและผ่านตำนานบอกเล่าได้ และไม่ต้องอ้างอิงเอกสารสิทธิเป็นหนังสือ (กิตติศักดิ์ ปรกติ, 2550, น. 67)

ส่วนการคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองผ่านตัวบทกฎหมายนั้น ปรากฏทั้งในรูปแบบกฎหมายกลางว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง เช่น กฎหมายสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง 1997 (the Indigenous Peoples' Rights Act of 1997) ของฟิลิปปินส์ กฎหมายคุ้มครองชนเผ่าซามิ 1987 (The Sami Act of 1987) ในนอร์เวย์ เป็นต้น

นอกจากนี้ยัง ยังปรากฏการออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองเฉพาะประเด็น เช่น กฎหมายสนับสนุนการศึกษาและการกำหนดตนเองของชนเผ่าอินเดีย 1975 (Indian Self-Determination

and Education Assistance Act of 1975) กฎหมายสวัสดิการเด็กชาวอินเดีย 1978 (the Indian Child Welfare Act of 1978) กฎหมายเสรีภาพในการนับถือศาสนาของชาวอเมริกันอินเดีย 1978 (the American Indian Religious Freedom Act of 1978) และกฎหมายภาษาของชาวอเมริกันพื้นเมือง 1990 (the Native American Languages Act of 1990) ในสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

ตัวอย่างกฎหมายคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองที่สำคัญคือ กฎหมายที่รับรองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองในการอาศัยอยู่ในพื้นที่บรรพบุรุษตามจารีตประเพณีของตน รวมถึงกฎหมายที่กำหนดสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองและชุมชนพื้นเมืองในการอยู่อาศัยในเขตป่าหรือเขตอนุรักษ์ (Protected areas) ซึ่งปรากฏการรับรองสิทธิดังกล่าวในประเทศออสเตรเลีย บราซิล โคลัมเบีย เปรู ฟิลิปปินส์ อเมริกาใต้ สหรัฐอเมริกา เวเนซุเอลา เป็นต้น (Rights and Resources Initiative, 2015)

สิทธิชนเผ่าพื้นเมืองหรือสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ถือเป็นสิทธิที่สำคัญ โดยเป็นส่วนหนึ่งของแนวนโยบายแห่งรัฐตามมาตรา 70 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งวางหลักการให้รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข และไม่ถูกรบกวน นอกจากนี้ ยังเป็นสิทธิมนุษยชนที่สำคัญภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศซึ่งไทยมีพันธกรณีและได้รับการติดตามและตรวจสอบจากคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ โดยร่างกฎหมายคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ ถือเป็นร่างกฎหมายที่เป็นที่มีการกล่าวถึงและมีการติดตามสถานะการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ดังที่ปรากฏในวรรค 91 ของรายงานระดับชาติที่ยื่นตามวรรค 5 ของภาคผนวกมติคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน 16/21 กรณีประเทศไทย (national report submitted in accordance with paragraph 5 of annex to human rights council resolution 16/21 Thailand) ตามเอกสารองค์การสหประชาชาติ A/HRC/WG.6/39/THA/1 เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2564 ดังนั้น การพิจารณาออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองหรือกลุ่มชาติพันธุ์จึงมีความสำคัญ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะการณ์ปัญหาที่กลุ่มชาติพันธุ์กำลังเผชิญอยู่ รวมถึงเพื่อให้สอดคล้องและปฏิบัติตามทั้งจากหลักสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายระหว่างประเทศ และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิและการมีส่วนร่วมในนโยบายของคนกลุ่มน้อย

จากการสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในช่วงระยะ 4-5 ปีที่ผ่านมา ส่วนใหญ่การศึกษาเกี่ยวกับชนเผ่าพื้นเมืองเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งในประเด็นที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ สอดคล้องดังเช่นที่ Bargh and Van Wagner (2019) กล่าวว่าประเด็นที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัญหาความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างชนพื้นเมืองและผู้มาใหม่ที่เข้ามาตั้งถิ่นฐาน อย่างไรก็ตาม งานวิจัยด้านสิทธิ เสรีภาพและการมีส่วนร่วมของชนเผ่าพื้นเมืองหรือคนกลุ่มน้อยที่สำรวจพบ แบ่งได้เป็นนโยบายสาธารณะ และกฎหมาย ดังต่อไปนี้

งานวิจัยเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพและการมีส่วนร่วมของชนเผ่าพื้นเมืองหรือคนกลุ่มน้อยในนโยบายสาธารณะ พบการศึกษาการมีส่วนร่วมของชนเผ่าพื้นเมืองในสิ่งแวดล้อม เช่น ผู้หญิงในขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองสิ่งแวดล้อม: กรณีศึกษาผู้หญิงปกากะญอคนหนึ่งในเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (ลิดาพรรณ จันทร์พินานสุข, 2550) ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้านสิ่งแวดล้อมของสตรี ซึ่งคนมักมองว่าไม่มีบทบาททางการเมืองหรือพื้นที่สาธารณะ และพบว่าการมีเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรทำให้สตรีในชุมชนมีความ

ต้นตัวในปัญหาทั้งของตนเองและปัญหาสังคมมากขึ้น ทำให้มีความรู้และกล้าแสดงออกมากขึ้นโดยการไปเรียกร้องยังสถานที่ราชการ

การศึกษาเรื่อง Worlding the Study of Global Environmental Politics in the Anthropocene: Indigenous Voices from the Amazon โดย Inoue (2018) ศึกษาเกี่ยวกับการเมืองสิ่งแวดล้อมในยุคสมัยทางธรณีวิทยาที่กระทำของมนุษย์มีอิทธิพลมากที่สุดต่อสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษา ชนเผ่าพื้นเมืองพื้นเมืองในป่าเมซอน วิธีการศึกษา เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสนทนา (Dialoguing) รับฟังและพูดคุยแลกเปลี่ยนกับชนเผ่าพื้นเมืองในป่าเมซอน ผลการศึกษา พบว่า การต่อสู้เกี่ยวกับประเด็นสังคมและสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่พยายามที่จะปกป้องอีกโลกหนึ่ง เพื่อให้ความหลากหลายทางชีวภาพยังคงอยู่ไปพร้อมกับภาษา ประเพณี วัฒนธรรม ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธกับมนุษย์และผืนแผ่นดินที่อยู่อาศัย ภายใต้ยุคการล่าอาณานิคมในรูปแบบที่หลากหลาย การขยายเมืองหลวง หรือแม้กระทั่งการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตจากกระแสโลกาภิวัตน์ ทั้งนี้ นักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ชี้ให้เห็นถึงความกดดันต่าง ๆ ที่ส่งผลให้ความหลากหลายทางชีวภาพลดลง สำหรับชนเผ่าพื้นเมืองในป่าเมซอนต้องเผชิญหน้ากับปัญหาและต้องต่อสู้เพื่อความอยู่รอดในโลกที่มีความหลากหลาย และต้องเรียนรู้เพื่อที่จะอยู่ให้ได้ดีกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

การศึกษาของ Brown (2019) เป็นการสำรวจบทบาทที่สำคัญของผู้ประกอบการนโยบาย (Policy entrepreneurs) ในการสร้างสรรค์และส่งเสริมต่อโอกาสทางนโยบาย (Windows of opportunity) โดยเชื่อมโยงแนวคิดกระแสนโยบาย (Policy stream) กับการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมสามแบบ เพื่อวิเคราะห์การจัดทำนโยบายชนพื้นเมืองในออสเตรเลีย เก็บข้อมูลจากเอกสารและกฎหมายที่ผู้ประกอบการนโยบายได้เข้าไปมีบทบาท พบว่า ผู้ประกอบการนโยบายเชิงปฏิบัติ (Pragmatic policy entrepreneurs) ใช้การคิดกำหนดกรอบ (Framing) เพื่อกลั่นกรองการแก้ปัญหาทางนโยบายอันตอบสนองต่อข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง รวมทั้งแสดงบทบาทสำคัญเหมือนนายหน้าที่ทำให้แนวทางที่เสนอนั้นได้รับการยอมรับทางการเมือง ซึ่งถือว่ามีผลสอดคล้องต่อการสร้างสรรค์และการปฏิรูปโอกาสของหน้าต่างนโยบาย (Policy windows)

การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชนเผ่าพื้นเมืองที่เป็นผู้หญิงโดย Drran-Diaz et al. (2020) ศึกษาการพัฒนาชุมชนเพื่อเสริมสร้างคนชนเผ่าพื้นเมืองที่เป็นผู้หญิงใน Cuetzalan Del Progreso ประเทศเม็กซิโก โดยประเมินสถานะ โกลไก ตลอดจนผลกระทบจากโครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งที่จัดโดยรัฐส่วนกลางชื่อ Pueblos Mágicos และโครงการจัดการที่ดินและสิ่งแวดล้อมเรียกว่า POET เป็นการเก็บข้อมูลทางภูมิศาสตร์จากแหล่งข้อมูลสาธารณะ การสัมภาษณ์ปลายเปิดและสนทนากลุ่ม พบว่า แม้มีกรอบทางกฎหมายและสถาบัน แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติและโครงการของรัฐส่วนกลางยังคงแบ่งแยกชุมชนพื้นเมืองอยู่ ส่วนกลไกอย่างโครงการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม และการจัดการที่ดิน การเสริมสร้างศักยภาพ และสมาพันธ์สตรี ได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าเป็นมีประโยชน์ในการเสริมพลังของผู้หญิงชนเผ่าพื้นเมือง เพราะทำให้เกิดความมั่นคง เสริมสร้างความเข้มแข็งในการตัดสินใจ และนำพาให้เข้าไปเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพัฒนาชุมชน

ส่วนงานวิจัยเกี่ยวกับการใช้สิทธิ เสรีภาพและการมีส่วนร่วมของคนชนเผ่าพื้นเมืองหรือคนกลุ่มน้อยในกฎหมาย เป็นการศึกษผลกระทบทางกฎหมายหรือการใช้เครื่องมือเพื่อได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางกระบวนการยุติธรรม ยกตัวอย่างงานวิจัยที่ศึกษาผลกระทบทางกฎหมาย ได้แก่ งานวิจัยของ Bargh and Van Wagner ทำการศึกษาเพื่อสำรวจกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติภายใต้กฎหมาย the New Zealand Crown

Minerals Act 1991 (CMA) ในกระบวนการประกวดราคาประจำปีเพื่อสำรวจและสำรวจแร่ พบว่า แม่ชาวเมารีที่เป็นคนกลุ่มน้อยจะมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน แต่กฎหมายการทำเหมืองของผู้ตั้งถิ่นฐานในนิวซีแลนด์ (Aotearoa New Zealand settler-colonial mining law) มีโครงสร้างที่ทำให้ความคิดเห็นของชาวเมารีไม่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจสำรวจแร่ จากกรณีข้อเสนอ Epithermal Gold Block ปี 2013 ที่เกาะเหนือตอนกลาง พบความไม่สอดคล้องกันระหว่างระดับการมีส่วนร่วมของชาวเมารีและอิทธิพลของความคิดเห็นของชาวเมารีต่อการตัดสินใจขั้นสุดท้าย Bargh and Van Wagner ได้ทำเก็บข้อมูลจากข้าราชการในหน่วยงานปิโตรเลียมและแร่ธาตุนิวซีแลนด์ (New Zealand Petroleum and Minerals) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลในกระทรวงธุรกิจ นวัตกรรมและการจ้างงาน พร้อมทั้งสำรวจว่าเกณฑ์ที่ใช้กับข้อเสนอของชาวเมารีนั้นสะท้อนถึงความต้องการและข้อห่วงกังวลของชนเผ่าพื้นเมืองน้อยอย่างครบถ้วนหรือไม่ ตลอดจนมีการพิจารณาว่ากฎเกณฑ์การทำเหมืองมีโครงสร้างอย่างไร มีทางเลือกอื่นหรือไม่ในกระบวนการ CMA เพื่อให้แน่ใจว่าผลจากการตัดสินใจสะท้อนมุมมองและความสนใจของชาวเมารีได้ดีขึ้น เพื่อสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างกลุ่มคนพื้นเมืองกับคนที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานใหม่

ตัวอย่างการศึกษาของ Wily (2018) ศึกษากฎหมายใหม่ของเคนยา ซึ่งเป็นประเทศหนึ่งในทวีปแอฟริกาที่มีกฎหมายใหม่ด้านที่ดินรับรองสิทธิในที่ดินของชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งไม่ใช่เพียงการรับรองสิทธิในอาชีพหรือสิทธิชุมชนในการใช้ที่ดินสาธารณะ แต่เป็นการศึกษากฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมใหม่ที่บังคับใช้ในเคนยาโดยรับรองสิทธิในที่ดินส่วนบุคคลของชนเผ่าพื้นเมือง ชื่อว่า Community Land Act 2016 (CLA) โดยเป็นการศึกษาวิวัฒนาการของกฎหมายที่ดินที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่ง CLA ข้อค้นพบจากการศึกษาว่ากฎหมาย CLA ในเคนยามีลักษณะที่เคารพต่อชุมชน แต่ที่ดินที่ชุมชนใช้เป็นที่อยู่อาศัยและทำกินอาจมีลักษณะไม่มั่นคงอันเกิดมาจากกระบวนการกำหนดนโยบาย ความทับซ้อนในการทำหน้าที่ของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น เจตจำนงในการนำกฎหมายนี้ไปปฏิบัติยังคงอ่อนแอ จึงจำเป็นที่หน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐจะเข้ามาช่วยเหลือเพื่อให้ชุมชนได้รักษาที่ดินของตนเองไว้ ตลอดจนกระบวนการทางยุติธรรมก็มีความสำคัญในการเข้ามาจัดการข้อพิพาทด้านที่ดินเพื่อรับประกันหลักการตามรัฐธรรมนูญ

ขณะที่มีการศึกษาเกี่ยวกับเครื่องมือที่ใช้ในกระบวนการยุติธรรม มีการทบทวนเกี่ยวกับการวาดแผนที่ของชนกลุ่มน้อยเพื่อใช้เป็นหลักฐานในทางศาลของ Gilbert and Begbie-Clench (2018) เพื่อศึกษาบทบาทของการวาดแผนที่ชุมชนของชนกลุ่มน้อยเพื่อเป็นการพิสูจน์ประวัติศาสตร์ ถิ่นฐาน และความเป็นมา ผลการค้นคว้าพบว่าการวาดแผนที่ชุมชนที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือหรือหนึ่งในหลักฐานพิสูจน์ความเป็นเจ้าของที่ดินของชนกลุ่มน้อย การวาดแผนที่ชุมชนแบบมีส่วนร่วมจึงถูกมองเป็นเครื่องมือบันทึกการใช้ที่ดินในเชิงวัฒนธรรม แต่ก็ไม่มีการยืนยันว่าแผนที่ชุมชนจะถูกยอมรับเป็นหลักฐานในทางศาล อย่างไรก็ตาม เครื่องมือนี้ไม่เพียงแต่นำไปเป็นหลักฐานทางกระบวนการศาลได้เท่านั้น แต่ยังมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและบันทึกประวัติศาสตร์ชุมชน การวาดแผนที่ชุมชนช่วยนำไปสู่การเสริมสร้างความเข้มแข็งทางกฎหมายผ่านการรวบรวมหลักฐาน ทั้งยังช่วยให้เกิดการสร้างความมั่นใจ การเปลี่ยนผ่านความรู้ทางวัฒนธรรม และเพิ่มความสามัคคีของชนเผ่าพื้นเมืองด้วย (Gilbert and Begbie-Clench, 2018, p.12) นอกจากนี้ยังพบว่า ชนกลุ่มน้อยมักเป็นกลุ่มหนึ่งที่ได้เข้าร่วมกระบวนการทางศาลเพื่อพิสูจน์สิทธิในที่ดินของตน แต่การพิสูจน์สิทธิ์หรือการเข้าร่วมในกระบวนการทางศาลของชนกลุ่มน้อยก็มีความยุ่งยากซับซ้อนสำหรับพวกเขาซึ่งถือเป็นภาระอย่างมาก (Gilbert and Begbie-Clench, 2018, p.6)

เห็นได้ว่า งานวิจัยที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่เน้นสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของชนเผ่าพื้นเมืองในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือหากเป็นการศึกษาในบริบททางกฎหมาย มีการศึกษาไม่มากนัก ยกตัวอย่างเช่นของ Gilbert and Begbie-Clench (2018) ที่ศึกษาเครื่องมือการวาดแผนที่ที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในกระบวนการทางศาลของชนกลุ่มน้อยได้อย่างไร แต่งานวิจัยเหล่านั้น ยังคงไม่เฉพาะเจาะจงในกระบวนการนโยบายในรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของชนเผ่าพื้นเมืองผ่านกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยมีกลุ่มเป้าหมาย วิธีการ เครื่องมือ การวิเคราะห์ และนำเสนอผล ดังต่อไปนี้

3.1 กลุ่มเป้าหมายในการเก็บข้อมูล

1) ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจากภาครัฐ ประชาสังคม วิชาการ สื่อมวลชน ผู้ริเริ่มเสนอกฎหมาย นักการเมือง และภาคเอกชน จำนวนรวม 15 - 20 ท่าน

2) ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายจากตัวแทนชนเผ่าพื้นเมือง และกลุ่มประชาชนทั่วไป รวม 30-40 ท่าน

3) เอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- ร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง (ร่าง พ.ร.บ. สภานชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย จัดทำโดย สภานชนเผ่าพื้นเมืองฯ

- ร่าง พ.ร.บ. คุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ โดยศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)

- ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ ยกร่างโดยคณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ (เสนอโดยนางมุกดา พงษ์สมบัติ ส.ส.พรรคเพื่อไทย และคณะ)

- ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ (เสนอโดยนายณัฐพงษ์ สืบศักดิ์วงศ์ ส.ส.พรรคก้าวไกล และคณะ)

นอกจากนี้ ยังศึกษาข่าวสารการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองผ่านสื่อต่าง ๆ ด้วย

3.2 วิธีการและเครื่องมือในการเก็บข้อมูล

วิธีการเก็บข้อมูลใช้วิธีการที่หลากหลาย ทั้งการสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม เอกสารที่เกี่ยวข้อง และการสังเกตการณ์ ดังนี้

1) การสัมภาษณ์เชิงลึกในกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ริเริ่มเสนอกฎหมาย ประเด็นสัมภาษณ์ ได้แก่

- เหตุผลและความจำเป็นของร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง (กฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองมีความจำเป็นอย่างไร หลักการและเหตุผลของร่างกฎหมายนี้ควรเป็นอย่างไร)

- ข้อดีข้อด้อยของร่างกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองแต่ละฉบับ (ร่างกฎหมายฯ ที่เสนอโดยสภาชนเผ่าพื้นเมืองฯ ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร คณะกรรมการกิจการเด็กฯ และที่เสนอพรรคก้าวไกลเป็นอย่างไร หากออกมาแล้วจะเกิดผลกระทบอย่างไร ควรปรับปรุงแก้ไขประเด็นไหนอย่างไรบ้าง)

- บทบาทของตัวแสดงในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง (ในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของภาคประชาชนมีตัวแสดงใดบ้าง ใครมีบทบาทสำคัญที่สุดและอย่างไรในการผลักดันร่างกฎหมายของภาคประชาชน เช่น การเสนอปัญหาหรือประเด็นในกฎหมาย การเสนอแนวทางแก้ไขตอบสนองต่อประเด็นห่วงกังวลในกฎหมาย และการผลักดันทางการเมืองเพื่อให้กฎหมายเข้าสู่การพิจารณาในกระบวนการทางรัฐสภา)

- ปัจจัยความสำเร็จของการขับเคลื่อนกฎหมายโดยภาคประชาชน (ในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองของภาคประชาชน ท่านคิดว่าต้องมีองค์ประกอบอะไรบ้างจึงจะทำให้ร่างกฎหมายของประชาชน หรือวาระที่ประชาชนต้องการถูกนำเข้าสู่กระบวนการทางรัฐสภา)

- การเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาชนในกระบวนการทางนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (การเสริมสร้างความเข้มแข็งที่มีอยู่มีอะไรบ้างและเป็นอย่างไร ประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองควรได้รับการเสริมพลังอย่างไรบ้างในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย)

2) การสนทนากลุ่มผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย 3-4 ครั้ง (การดำเนินการกับกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองมีล่ามแปลภาษาหรือผู้ดำเนินการสนทนากลุ่มที่มีภาษาวัฒนธรรมหรือความคุ้นเคยกับกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง) ด้วยประเด็นสำคัญ ได้แก่

- วัฒนธรรมของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง (ประเด็นสนทนาเฉพาะกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง เช่น เรามีความเป็นมาอย่างไร มีความเชื่อ ภาษา การเมืองการปกครอง เศรษฐกิจและการประกอบอาชีพ และกฎหมายที่ใช้ในกลุ่มเป็นอย่างไร)

- เหตุผลและความจำเป็นของร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง (กฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองมีความจำเป็นอย่างไรทั้งต่อคนชนเผ่าพื้นเมือง และต่อสังคมโดยรวม)

- กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (ท่านมาร่วมลงชื่อเสนอกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองฉบับใด มาเข้าร่วมได้ได้อย่างไร มีใครเป็นผู้ชักชวน และท่านมีส่วนร่วมอย่างไรบ้างต่อร่างกฎหมายฉบับนี้)

- สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมในนโยบายและกฎหมายของคนชนเผ่าพื้นเมือง (ควรมีการส่งเสริมสิทธิ เสรีภาพ การมีส่วนร่วมในนโยบายและกฎหมายของคนชนเผ่าพื้นเมืองอย่างไรบ้าง และเพราะอะไรจึงควรเป็นเช่นนั้น)

3) การค้นคว้าเอกสาร ได้แก่ ร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองที่ได้รับการเสนอจากภาคส่วนต่าง ๆ จากเว็บไซต์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข่าวสารที่เกี่ยวข้องจากช่องทางต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ เว็บไซต์

4) การสังเกตการณ์ ได้แก่ การจัดสัมมนา กิจกรรมขับเคลื่อนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย หรือการเสวนาที่เกี่ยวข้อง และการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมในกระบวนการสนทนากลุ่มโดยผู้ดำเนินการสนทนากลุ่มที่มีภาษาวัฒนธรรมหรือความคุ้นเคยกับกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง

3.3 การวิเคราะห์และนำเสนอผล

ใช้วิธีวิเคราะห์เนื้อหา (Thematic content analysis) เสนอโดย David E Gray (2018, pp.686-688) ตามกรอบการศึกษาโดยเน้นอธิบายกรอบการกำหนดวาระนโยบาย (Agenda-setting) ที่การจะเกิดวาระแล้ว ประกอบด้วยสามกระแส ได้แก่ กระแสปัญหา (Problem stream) กระแสนโยบาย (Policy stream) และกระแสการเมือง (Political stream) ว่าตัวแสดงที่หลากหลายในกระบวนการเสนอร่างกฎหมายประกอบด้วยใครบ้าง แล้วแต่ละตัวแสดงมีบทบาทในแต่ละกระแสหรือเชื่อมโยงแต่ละกระแสอย่างไรบ้าง ตลอดจนกระบวนการที่ดำเนินสำหรับประชาชนผู้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวได้ทำให้เกิดความเข้มแข็งด้านสิทธิ เสรีภาพ การมีส่วนร่วม และกฎหมายได้หรือไม่อย่างไร และควรจะมีแนวทางเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่กลุ่มชนเผ่าอย่างไร

บทที่ 4

ผลการศึกษา

ในส่วนผลการศึกษา คณะผู้วิจัยนำเสนอผลการศึกษาจากสองส่วน ได้แก่ การสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่ม ในส่วนของการสัมภาษณ์ ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาควิชาการ ประชาสังคม ส่วนราชการ และตัวแทนผู้ริเริ่มเสนอกฎหมาย รวมสัมภาษณ์ทั้งสิ้น 16 ท่าน ในส่วนของการสนทนากลุ่ม เป็นการนำเสนอผลจากการเก็บข้อมูลกลุ่มตัวแทนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จัดขึ้น 5 ครั้ง ใน 5 ภูมิภาค นอกจากนี้ ยังนำเสนอผลข่าวสารจากเว็บไซต์ และการสังเกตการณ์ของคณะผู้วิจัยในการสัมมนาที่เกี่ยวข้อง ดังผลการศึกษาต่อไปนี้

4.1 ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์

ผลการศึกษาส่วนนี้ เป็นผลจากการสัมภาษณ์ผู้เสนอร่างกฎหมาย ตลอดจนหน่วยงานภาครัฐและผู้ทรงคุณวุฒิ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อของประชาชน ฉบับ พ.ศ.2540 2556 และ 2564 และร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง สำหรับร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง 5 ฉบับ ได้แก่

1. ร่าง พ.ร.บ. สภานชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย เสนอโดยนายศักดิ์ดา แสนมี และคณะ (สภานชนเผ่าพื้นเมืองฯ)
2. ร่าง พ.ร.บ. คุ่มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง เสนอโดยนายสุริยันต์ ทองหนูเอียด และคณะ (ฉบับขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม หรือ P-move)
3. ร่าง พ.ร.บ. คุ่มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ เสนอโดยศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)
4. ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ เสนอโดยนางมุกดา พงษ์สมบัติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (พรรคเพื่อไทย) กับคณะ ยกร่างโดยคณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ
5. ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ เสนอโดยนายณัฐพล สืบศักดิ์วงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (พรรคก้าวไกล) กับคณะ

ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อที่เป็นจุดเริ่มต้นของช่องทางการริเริ่มนโยบายจากภาคประชาชน และกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง ได้แก่ เหตุผลและความจำเป็น ความแตกต่างของกฎหมายเข้าชื่อและร่างกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองแต่ละฉบับ บทบาทภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ปัจจัยความสำเร็จของการขับเคลื่อนกฎหมายโดยภาคประชาชน และข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน

4.1.1 เหตุผลและความจำเป็น

ความจำเป็นที่ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองมี 3 ประการร่วมกันที่สำคัญ ได้แก่ การแสดงความเป็นอารยะหรือความเป็นสากลของประเทศไทย การรับรองสิทธิและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ และการสนองความต้องการของประชาชน โดยกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองนั้นพบว่ามีควมจำเป็นเพิ่มเติมในเรื่องของการมีแนวปฏิบัติด้านความเสมอภาคของหน่วยงานภาครัฐ รายละเอียดมีดังนี้

4.1.1.1 การมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน

ความเป็นสากล

ในด้านความเป็นสากล จากผลการศึกษาพบว่า การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีความเป็นสากลเพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเสนอแนะและกฎหมาย ดังผู้ให้ข้อมูลบางท่านเห็นว่า มีความจำเป็นที่ประชาชนจะมีสิทธิและมีมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมาย เพราะในระดับสากลก็ให้สิทธินี้แก่ประชาชน (ผู้ให้ข้อมูล 16 [สัมภาษณ์], 2 มิถุนายน 2565)

ในความจำเป็นด้านนี้ ผู้ให้ข้อมูลท่านหนึ่งเห็นว่าวาระระดับโลกได้เปลี่ยนแปลงไปให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตัดสินใจ และประเทศไทยควรที่จะปรับตัวตามกระแสโลก โดยกล่าวว่า จากที่ประชุมป่าไม้โลกหลายปีก่อน ระบุว่าควรมีการเปลี่ยนกระบวนทัศน์จากการที่รัฐผูกขาด มาเป็นการมีส่วนร่วมเรียกว่า multi stakeholder participation แต่ประเทศไทยไม่มีการเปลี่ยนแปลง กฎหมายที่ออกมาจึงให้อำนาจอยู่ที่หน่วยงานราชการ ทั้งที่การมีส่วนร่วมจะต้องมีตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การเลือกคณะกรรมการระดับต่าง ๆ การออกกฎหมายต่าง ๆ ต้องมีส่วนร่วมด้วย (ผู้ให้ข้อมูล 05 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565)

การรับรองสิทธิและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน พบว่ามีความจำเป็นตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายระดับประเทศที่ได้บัญญัติไว้ ซึ่งส่งเสริมต่อประชาธิปไตยทางตรง เพราะเป็นช่องทางที่ทำให้ประชาชนไม่จำเป็นต้องริเริ่มนโยบายผ่านตัวแทนดังเช่นในอดีต ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายสำคัญที่แสดงให้เห็นความจำเป็นที่ประชาชนต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมาย ดังผู้ให้สัมภาษณ์หลายท่านเห็นตรงกันดังต่อไปนี้

จากเดิมประชาชนเสนอความต้องการมีกฎหมายผ่าน ส.ส. แต่หลังปี 2540 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญทำให้เกิดการปฏิรูปการเมือง จึงเปิดให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ ซึ่งการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนเป็นรูปแบบหนึ่ง และทำให้กระตุ้นฝ่ายการเมืองให้รับรู้ปัญหาของประชาชนมากขึ้น (ผู้ให้ข้อมูล 01 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565)

ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย รัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย แล้วใช้อำนาจในส่วนของนิติบัญญัติทางรัฐสภา ต้องยอมรับในกลไกของการเสนอกฎหมายมีความจำเป็น อย่างน้อยที่สุดเป็นการแสดงเจตจำนงของประชาชน (ผู้ให้ข้อมูล 11 [สัมภาษณ์], 12 เมษายน 2565)

การออกกฎหมายในประเทศไทยเป็นไปตามหลักการทั่วไปตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น...” และแม้จะมี

องค์กรผู้รับผิดชอบในหน้าที่ดังกล่าวเฉพาะ ทั้งบทบาทของนักการเมืองซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภา รวมถึงฝ่ายรัฐบาล และข้าราชการเจ้าหน้าที่ผู้มีบทบาทรับผิดชอบในประเด็นนั้น ๆ ก็ตาม แต่ช่องทางเชิงสถาบันดังกล่าวอาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างไม่เต็มที่ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแก่ประชาชน ความเป็นธรรม รวมถึงประเด็นที่มีความละเอียดอ่อนทางการเมืองได้ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายจากภาคประชาชนจึงเป็นช่องทางสุดท้ายที่ประชาชนจากกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งมีปัญหาเฉพาะของตน สามารถสะท้อนประเด็นปัญหาของตนเองได้ โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพานักการเมืองหรือข้าราชการแต่เพียงอย่างเดียว รัฐธรรมนูญจึงเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 4 หน้าที่ของรัฐได้ (ผู้ให้ข้อมูล 19 [สัมภาษณ์], 6 มิถุนายน 2565)

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หรือการเมืองจากภาคประชาชน เนื่องจากการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) เพื่อส่งเสริมหรือเป็นทางออกหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกรณีทีกลไกประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) ที่ยังไม่สามารถคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนได้ (ผู้ให้ข้อมูล 15 [สัมภาษณ์], 22 เมษายน 2565) และการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนเป็นการทำให้ระบอบประชาธิปไตยสมบูรณ์ขึ้น (ผู้ให้ข้อมูล 16 [สัมภาษณ์], 2 มิถุนายน 2565)

สนองความต้องการของประชาชน

นอกจากการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนจะมีความจำเป็นในด้านความเป็นสากลของประเทศไทย และดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว การเข้าชื่อเสนอกฎหมายยังทำให้เกิดนโยบายหรือกฎหมายที่สนองความต้องการของประชาชน เพราะการดำเนินการของรัฐอาจไม่ได้ถูกจัดความสำคัญในบางประเด็น การที่ประชาชนเสนอกฎหมายจะเป็นการกระตุ้นให้สังคมและรัฐบาลได้รับรู้ว่ามีประเด็นหรือปัญหาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข ดังผู้ให้ข้อมูลบางท่านเห็นว่า การเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นเครื่องมือที่เข้ามาช่วยให้การดำเนินงานของรัฐบาลสามารถจัดการปัญหาได้ ปัญหาบางเรื่องรัฐอาจยังไม่ได้สนใจ เพราะมีภารกิจเรื่องอื่นที่มีความสำคัญมากกว่า แต่หากรอให้รัฐสนใจเรื่องในวันนี้ที่เป็นเรื่องเล็กน้อยหรือเป็นเรื่องที่ยังพอแก้ไขได้ ในอนาคตอาจกลายเป็นเรื่องที่มีปัญหามากขึ้น การเข้าชื่อเสนอกฎหมายจึงเป็นช่องทางประชาชนใช้บอกว่ามีเรื่องนี้อยู่ (ผู้ให้ข้อมูล 17 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565)

ในขณะเดียวกัน แม้มีผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาได้เป็นการประกันว่าทุกปัญหาจะได้รับการคำนึงถึง ดังผู้ให้ข้อมูลท่านหนึ่งกล่าวว่า ผู้แทนประชาชนอาจมองไม่ครบมุมหรืออาจมีข้อจำกัดในการเสนอกฎหมายให้ครอบคลุมกับสภาพปัญหา หรือความต้องการของประชาชนแต่ละกลุ่ม เช่น อาจมีข้อจำกัดในเรื่องของพรรคการเมือง จึงจำเป็นสำหรับประชาชนทุกกลุ่มทุกสาขาวิชาชีพหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการมีกฎหมายเฉพาะของตนเอง (ผู้ให้ข้อมูล 16 [สัมภาษณ์], 2 มิถุนายน 2565)

4.1.1.2 ความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง

ดังกล่าวไปตอนต้น ความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง มีลักษณะความจำเป็นเช่นเดียวกันกับกฎหมายการเข้าชื่อฯ ได้แก่ ความจำเป็นด้านความเป็นอารยะของประเทศ ความจำเป็นตาม

รัฐธรรมนูญ และการสนองความต้องการของประชาชน โดยกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองจะมีความจำเป็นที่เฉพาะลงไป และพบประเด็นเพิ่มเติมในเรื่องการมีแนวทางปฏิบัติสำหรับหน่วยงานภาครัฐ สร้างทัศนคติที่ดีกับกลุ่มชาติพันธุ์ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ความเป็นสากล

จากการสัมภาษณ์ พบว่า เหตุผลและความจำเป็นของร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองและกลุ่มชาติพันธุ์ นอกจากมาจากปัญหาเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความซับซ้อนแล้ว ยังมีความจำเป็นในด้านความเป็นสากล เพราะเรื่องราวของกลุ่มชาติพันธุ์เป็นประเด็นที่นานาชาติให้ความสำคัญ โดยผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่งกล่าวว่า ความจำเป็นอาจมาจากบริบทภายในประเทศ กล่าวคือ ความจำเป็นจากปัญหาที่ชนเผ่าพื้นเมืองกำลังเผชิญอยู่ และบริบทจากภายนอกประเทศ โดยเฉพาะประเด็นการคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (ผู้ให้ข้อมูล 10 [สัมภาษณ์], 24 พฤษภาคม 2565)

โดยในระดับสากลนั้น เรื่องราวของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับหลายประเทศเช่นกัน ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า ในมิติของการคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นกับกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนเผ่าพื้นเมืองไม่ได้เป็นปัญหาที่เกิดเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น แต่ยังเป็นสถานการณ์สากล ซึ่งเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนของชนเผ่าพื้นเมืองตามพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นการบังคับให้ออกจากป่า (forced eviction) การปิดล้อมที่ดิน (Enclosure) การทำเหมืองในพื้นที่ดั้งเดิมของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง เป็นต้น เพื่อรับมือกับปัญหาการละเมิดสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองดังกล่าว จึงเกิดการพัฒนากลไกการคุ้มครองชนเผ่าพื้นเมืองภายใต้หลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เช่น ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง เป็นต้น (ผู้ให้ข้อมูล 21 [สัมภาษณ์], 10 มิถุนายน 2565)

เช่นเดียวกันกับข้อมูลจากเว็บไซต์มูลนิธิโครงการหลวง ที่ได้ประชาสัมพันธ์ให้เห็นถึงสิทธิชนเผ่าในประเทศไทย ว่ามีความสำคัญและสอดคล้องกับสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในหลายมิติ ได้แก่ การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตตนเองในเรื่องของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หลักความเสมอภาคและห้ามเลือกปฏิบัติ สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว สิทธิในการรับสัญชาติ เสรีภาพในการเคลื่อนย้ายเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข และสิทธิในการศึกษา (มูลนิธิโครงการหลวง, 2555)

อย่างไรก็ดี จากการสัมภาษณ์พบว่า แม้งตติการระหว่างประเทศจะให้ความสำคัญกับเรื่องของชนเผ่าพื้นเมือง แต่ประเทศไทยยังคงขาดกฎหมายที่จำเป็น โดยกล่าวว่า หากพิจารณาอนุสัญญาใหม่ ๆ อย่างเช่นกรอบอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ กรอบอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จะให้การส่งเสริมและคุ้มครองไม่ใช่ว่าเพียงชนเผ่าพื้นเมือง หรือชุมชนท้องถิ่นเท่านั้น แต่คุ้มครองกระทั่งภูมิปัญญาชนเผ่าพื้นเมืองด้วย ซึ่งในเวทีสหประชาชาติจะยกเรื่องภูมิปัญญาชนเผ่าพื้นเมืองว่าเข้ามาช่วยแก้ปัญหาสภาพภูมิอากาศและการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ แต่กฎหมายไทยไม่ปฏิบัติตามทั้งอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งความตกลงกรุงปารีส (ผู้ให้ข้อมูล 05 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565) กติกาต่างประเทศ

หรืออนุสัญญาว่าด้วยชาติพันธุ์ต่าง ๆ เป็นกฎหมายที่มีความอารยะ ซึ่งไทยได้ลงนามไว้แต่ข้อปฏิบัติยังไม่มีกฎหมายมารองรับ (ผู้ให้ข้อมูล 08 [สัมภาษณ์], 28 มีนาคม 2565; ผู้ให้ข้อมูล 20 [สัมภาษณ์], 8 มิถุนายน 2565)

การรับรองสิทธิและคุ้มครองกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองตามรัฐธรรมนูญ

ความจำเป็นของกฎหมายกลุ่มชาติพันธุ์ พบว่า มีความจำเป็นที่สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไทย ที่ให้สิทธิและความคุ้มครองกับกลุ่มชาติพันธุ์ หากแต่รัฐธรรมนูญเป็นหลักการกว้าง ๆ จึงต้องมีกฎหมายเฉพาะเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ โดยผู้ให้สัมภาษณ์หลายท่านเห็นว่าการมีกฎหมายสำหรับกลุ่มชาติพันธุ์นั้นมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญปี 2560 บังคับใช้และมาตรา 70 บัญญัติให้ต้องมีกฎหมายออกมา ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายดูแลกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้ สำหรับหลักการใหญ่ของกฎหมายมี 2 ประเด็น เรื่องแรกเป็นเรื่องของกลุ่มชาติพันธุ์จะมีสิทธิมีเรื่องอะไรบ้าง เรื่องที่ 2 คือบทบัญญัติป้องกันการละเมิดสิทธิ บทบัญญัติเกี่ยวกับโทษของบุคคลที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ดังนั้น หลักการจึงเป็นเรื่องของการให้สิทธิและการคุ้มครองสิทธิ การส่งเสริมหรือวางมาตรการหรือการมีคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมสิทธิเหล่านี้ (ผู้ให้ข้อมูล 21 [สัมภาษณ์], 10 มิถุนายน 2565)

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะทำให้กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองได้ใช้สิทธิโดยตรง และเป็นความยุติธรรมที่ทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิขั้นพื้นฐานของตนเองตามรัฐธรรมนูญได้ เพราะประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงตัว ส.ส.ได้ง่ายกว่าคนที่เป็ชนเผ่าพื้นเมือง โอกาสเข้าถึงในการเสนอความต้องการจึงต่างกัน บางครั้งแสดงความเห็นแล้วผู้ที่มิอำนาจตัดสินใจอาจไม่ให้ความสนใจมากนัก (ผู้ให้ข้อมูล 01 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565)

คนไทย 60 กว่าล้านคน มีชาติพันธุ์ที่แตกต่างกันไปทั้งเชื้อสายจีน มอญ มลายู เขมร ลาว พม่า กะเหรี่ยง ม้ง ลีซู ฯลฯ ประมาณ 56 กลุ่มชาติพันธุ์ที่ยังดำรงความเป็นอัตลักษณ์อยู่ กฎหมายนี้เป็นการสร้างให้กลุ่มคนเหล่านี้มีพื้นที่ในแง่ของกฎหมาย ได้รับการยอมรับว่ามีชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง มีกลไก มีสถานะ มีการคุ้มครอง รวมถึงมีการส่งเสริม สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่กำหนดชัดเจนที่รัฐต้องส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย (ผู้ให้ข้อมูล 20 [สัมภาษณ์], 8 มิถุนายน 2565)

นอกจากนี้ผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านยังเห็นว่า รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ แต่ก้ต้องการกฎหมายเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์ได้ โดยกล่าวว่า รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองไว้แบบกว้าง แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ ส่วนมากหน่วยงานอย่างกระทรวงทรัพยากรฯ โดยเฉพาะยิ่งกรมอุทยานที่มีการดำเนินงานเกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์จะอ้างกฎหมายตนเองเป็นหลัก แม้มิมีมติ ครม.ออกมาก็ไม่เป็นผล ทำให้ชาวเล กะเหรี่ยงทุกกลุ่มเสนอว่าควรมีกฎหมาย เพื่อให้กฎหมายมีสถานะเท่าเทียมกัน (ผู้ให้ข้อมูล 14 [สัมภาษณ์], 24 มีนาคม 2565) การมีกฎหมายจะเป็นหลักประกันพื้นฐานที่รับรองการมีตัวตนและส่งเสริมสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองให้เป็นจริงในประเทศไทยได้ เพราะตัวอย่างกฎหมายหลายประเทศที่มีการผลักดัน นำมาสู่กลไกกระบวนการ และมาตรการที่ส่งเสริมสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศของตนเอง (ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565)

การมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน

ความจำเป็นด้านการมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นความจำเป็นต่อเนื่องมาจากการที่รัฐไทยมีกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่ยังคงขาดแนวปฏิบัติที่ชัดเจน แม้จะมีกฎหมายเดิมบางฉบับที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์ แต่การบังคับใช้และแนวทางปฏิบัติยังไม่มีที่ชัดเจน จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายกลุ่มชาติพันธุ์เป็นการเฉพาะ โดยผู้ให้สัมภาษณ์ในส่วนที่เห็นว่าประเทศไทยยังขาดกฎหมายสนับสนุนให้ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญกล่าว

รัฐธรรมนูญสะท้อนถึงเจตนารมณ์คุ้มครองส่งเสริมวิถีชีวิตชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งประเทศไทยมีถึง 45 กลุ่มชาติพันธุ์ แต่ในส่วนของภาคปฏิบัติยังมีช่องว่างที่จะต้องมีการขยายที่ระบุลงรายละเอียดในเชิงการสนับสนุนในสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองอย่างเป็นรูปธรรม กฎหมายจะแสดงถึงการยอมรับการมีตัวตนของชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทยให้ชัดเจนมากขึ้น เพราะรัฐมักอ้างว่าไม่มีชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย แต่ได้ลงนามให้การรับรองกฎหมายระหว่างประเทศหรือปฏิญญาของสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองไปแล้ว ดังนั้น ร่างกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองจึงมีความจำเป็นในส่วนนี้ เพื่อให้รัฐมีความสมบูรณ์แบบในการทำหน้าที่ตามที่ได้มีการระบุไว้ในรัฐธรรมนูญที่ (ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565)

ในความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายเฉพาะนี้ ยังเกิดขึ้นจากปัญหาในด้านคำนิยามที่ยังไม่มีปรากฏชัดเจนและยังเป็นข้อถกเถียงในนโยบายและกฎหมายอื่น จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายกลุ่มชาติพันธุ์ โดยผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่งกล่าวว่า

นิยามของชนเผ่าพื้นเมืองและกลุ่มชาติพันธุ์เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ควรมีกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อนำไปสู่แนวทางปฏิบัติที่เสนอภาค ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึงความหมายของคำว่าชนเผ่าพื้นเมือง กลุ่มชาติพันธุ์ ยูเนสโกมีการกล่าวถึงมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ คือ Indigenous people คำนี้ทั่วโลกให้ความหมายรวมทั้งชนพื้นเมืองและชนเผ่าพื้นเมือง องค์การต่าง ๆ เช่น UNDP ธนาคารโลก UNEP ได้นำนิยามนี้มาเขียนให้ชัดเจนมากขึ้น โดยเกณฑ์ประการหนึ่งของชนเผ่าพื้นเมือง เรียกว่าเป็น self-identification คือการที่คนชนเผ่าพื้นเมืองระบุตนเองว่าตนเองเป็นชนเผ่าพื้นเมือง และคนรอบข้างยอมรับว่าเป็นชนเผ่าพื้นเมือง จึงไม่ใช่หน้าที่ของรัฐที่จะบอกว่าใครเป็นหรือไม่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง ส่วนคำว่ากลุ่มชาติพันธุ์ ไม่ได้มีกฎหมายระหว่างประเทศคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ตั้งแต่ปี 1992 แต่มีกฎหมายคุ้มครองกลุ่มที่เรียกว่า indigenous people เป็นการอธิบายความเหมือน ว่ามีประวัติศาสตร์ร่วมกัน มีตำนานความเป็นมาร่วมกัน มีความเชื่อร่วมกัน มีวัฒนธรรม ประเพณี การแต่งกาย ภาษาต่าง ๆ ร่วมกัน ซึ่งชนเผ่าพื้นเมืองเป็นกลุ่มชาติพันธุ์แน่นอน แต่มีลักษณะที่ด้อยกว่า ถูกทำให้เป็นคนชายขอบ ถูกกีดกัน ถูกเลือกปฏิบัติ (ผู้ให้ข้อมูล 05 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565)

ในส่วนของนโยบายหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์ ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่ายังไม่สามารถแก้ปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์ เพราะเจ้าหน้าที่ยังไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน ต้องใช้กฎหมายที่มีอยู่ในการแก้ไขปัญหาซึ่งบางครั้งนำมาซึ่งความขัดแย้งได้ โดยกล่าวว่า

นโยบายของไทยเรื่องการคุ้มครองชาติพันธุ์ การฟื้นฟูสิทธิกระเหรี่ยงและพี่น้องชาวเล ชาติพันธุ์ วัฒนธรรม การศึกษา และอื่น ๆ ในช่วงที่ผ่านมา แม้มีมติคณะรัฐมนตรีคุ้มครองแต่การปฏิบัติของหน่วยงานยังเป็นไปตามแต่พื้นที่และยังไม่ชัดเจน อีกทั้งบริบทของโลกทำให้สถานการณ์ที่กลุ่มชาติพันธุ์ต้องเผชิญมี

ความเปราะบางมากขึ้น ในส่วนของสิทธิทางวัฒนธรรม การส่งเสริมเสรีภาพของชาติพันธุ์ การสร้างความเสมอภาค ความหลากหลาย ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะมาคุ้มครอง (ผู้ให้ข้อมูล 08 [สัมภาษณ์], 28 มีนาคม 2565)

ชนเผ่าพื้นเมืองและกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทยรวมกว่า 6 ล้านคน ในจำนวนนี้มีทั้งที่อยู่บนพื้นที่สูง พื้นที่ราบ ขาวทะเล ฯลฯ ซึ่งมีบริบทพื้นที่ วิถีชีวิต และวัฒนธรรมต่างกัน และในจำนวนนี้ยังมีกลุ่มที่เปราะบางอย่างมากซึ่งขาดสิทธิในการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐาน สิทธิทางวัฒนธรรม ตลอดจนสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐไทยได้เข้าร่วมปฏิญญาสากลหลายฉบับที่รับรองต่อสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง และแม้ในรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพที่เสมอภาคกันตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติจริง เมื่อต้องมีการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับชนเผ่าพื้นเมือง ก็จะมีการกล่าวอ้างว่าจำเป็นต้องดำเนินการตามกฎหมายที่มีอยู่ และยังไม่มีความเป็นแนวทางปฏิบัติในการปกป้องคุ้มครอง และส่งเสริมสิทธิ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของชนเผ่าพื้นเมืองอย่างสอดคล้องกับภาษาและวัฒนธรรม กฎหมายฉบับนี้จึงมีความจำเป็น (ผู้ให้ข้อมูล 06 [สัมภาษณ์], 19 มีนาคม 2565)

เกี่ยวกับชนเผ่าพื้นเมืองมีมิติวิถีชีวิต ประเพณี วัฒนธรรม การเลือกปฏิบัติ การดูแล การส่งเสริมการมีสัญชาติ ฯลฯ ซึ่งกว้างขวางมาก จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายมารับรองให้ชัดเจน จะใช้กฎหมายสัญชาติ กฎหมายที่ดิน หรือกฎหมายอื่นเพียงฉบับเดียวไม่ได้ ต้องมีภาพรวมเพื่อทำให้มิติต่าง ๆ เกิดขึ้นได้จริง และในความสัมพันธ์ มีพี่น้องชนเผ่าพื้นเมืองไม่ต่ำกว่า 50-60 เผ่า ซึ่งมีทั้งผู้หญิง เด็กนักเรียน คนไร้สัญชาติ หรือคนที่มีปัญหาที่ดิน จึงยังต้องมีรายละเอียดในเชิงของการปฏิบัติงาน โดยกฎหมายที่มีอยู่ เช่น กฎหมายว่าด้วยอุทยาน อาจไม่เข้าใจวิถีชีวิต หรือกฎหมายว่าด้วยการศึกษาอาจไม่เข้าใจว่าต้องส่งเสริมทวิภาษาให้เด็กสืบทอดอัตลักษณ์ของตนเองได้ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง (ผู้ให้ข้อมูล 03 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565)

กฎหมายที่มีอยู่ไม่ยอมรับการมีอยู่ของชุมชน เช่น ชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตป่าทั้งที่ชุมชนเหล่านั้นตั้งมาอยู่ก่อนแล้ว หรือการดำเนินกิจกรรมพัฒนาชุมชน การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติโดยชนเผ่าพื้นเมืองที่เป็นระดับชุมชนหรือเครือข่ายลุ่มน้ำ ที่ผ่านมาทำได้ยากเพราะกฎหมายที่มีอยู่ไม่อนุญาต โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ หรือพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า มีหลายเรื่องที่กระทบวิถีชีวิต เช่น การจะใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าตามวิถีชนเผ่าพื้นเมืองหลายกลุ่มชาติพันธุ์ต้องมีการเลี้ยงสัตว์หาพืชผัก แต่กลับต้องมีการจ่ายค่าธรรมเนียม ต้องจ่ายเป็นรายปีหรือตามจำนวนของสัตว์ที่ระบุไว้ ซึ่งกระทบการดำรงชีวิตที่อยู่พึ่งพิงกับป่า หรือการดำรงวิถีการผลิตแบบไร้หมุนเวียนภายใต้กฎหมายอุทยานหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องป่าไม้ที่ดินก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการได้เช่นกัน การมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ส่งเสริมวิถีชีวิตของผู้ที่อยู่ในป่า เป็นกฎหมายส่งเสริมมากกว่าควบคุมหรือจำกัดสิทธิ กลไกสหประชาชาติชนเผ่าพื้นเมืองจะมีหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและทำให้เกิดความร่วมมือภายใต้หน่วยงานอื่น ๆ ที่เข้ามาสนับสนุนไปในแนวทางเดียวกัน (ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565)

ปัญหาที่กลุ่มชาติพันธุ์กำลังเผชิญอยู่ อาจมีที่มาจากนโยบายหรือกฎหมายของภาครัฐ โดยเฉพาะปัญหาเรื่องที่ดินและการจัดการทรัพยากรของชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งเป็นปัญหาที่มีการพูดถึงมาอย่างยาวนาน และไม่ได้รับการแก้ไขปัญหอย่างจริงจัง กล่าวได้ว่าเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ต้องแก้ไขโดยกฎหมาย ไม่อาจแก้ไขเฉพาะพื้นที่ได้ (ผู้ให้ข้อมูล 10 [สัมภาษณ์], 24 พฤษภาคม 2565) ในขณะที่เดียวกันอาจเรียกปัญหามิตินี้ว่า ปัญหาวิถีชีวิตของชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งมีลักษณะพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า การถูกบังคับให้ออก

จากป่า ต้องเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต ตัดขาดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติจากรากฐานภูมิปัญญาของตน ให้ต้องพึ่งพาสิ่งภายนอกซึ่งไม่ใช่ทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้ ไปสู่การพึ่งพิงการเกษตรเชิงพาณิชย์เป็นหลัก เป็นการถูกบังคับให้ปรับเปลี่ยนวิถีชีวิต การรับความรู้และวิถีชีวิตชุดใหม่โดยปราศจากภูมิคุ้มกัน (ผู้ให้ข้อมูล 02 [สัมภาษณ์], 5 พฤษภาคม 2565)

ชนเผ่าพื้นเมืองและกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทยรวมกว่า 6 ล้านคน ในจำนวนนี้มีทั้งที่อยู่บนพื้นที่สูง พื้นที่ราบ ขาวทะเล ฯลฯ ซึ่งมีบริบทพื้นที่ วิถีชีวิต และวัฒนธรรมต่างกัน และในจำนวนนี้ยังมีกลุ่มที่เปราะบางอย่างมากซึ่งขาดสิทธิในการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐาน สิทธิทางวัฒนธรรม ตลอดจนสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐไทยได้เข้าร่วมปฏิญญาสากลหลายฉบับที่รับรองต่อสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง และแม้ในรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพที่เสมอภาคกันตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติจริง เมื่อต้องมีการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับชนเผ่าพื้นเมือง ก็จะมีการกล่าวอ้างว่าจำเป็นต้องดำเนินการตามกฎหมายที่มีอยู่ และยังไม่มีความหมายที่เป็นแนวทางปฏิบัติในการปกป้องคุ้มครอง และส่งเสริมสิทธิ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของชนเผ่าพื้นเมืองอย่างสอดคล้องกับภาษาและวัฒนธรรม กฎหมายฉบับนี้จึงมีความจำเป็น (ผู้ให้ข้อมูล 1 [สัมภาษณ์], 19 มีนาคม 2565)

นอกจากนี้ยังพบว่า การมีกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองจะช่วยให้เกิดการแก้ไขปัญหาจากกฎหมายที่มีอยู่เดิมและทำให้เกิดทางออกหรือความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า

หากมีกฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง จะช่วยทำให้แนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นดำเนินงานไปด้วยดีมากขึ้น ยกตัวอย่างกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายป่าไม้ ที่กำหนดความผิดของคนที่เข้าไปอยู่ในพื้นที่ป่า แต่กฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองจะมีแนวทางให้ไปยื่นอุทธรณ์คดีว่า มีกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองจำนวนมากอยู่ในป่ามาก่อนที่จะมีกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายป่าไม้ ซึ่งกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองจะกล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการหรือสภาที่จะต้องไปประสานงาน ผลักดันให้เกิดความเข้าใจเรื่องคนที่อยู่กับป่ามาก่อน ว่ารัฐต้องมีนโยบายจัดการอย่างไร (ผู้ให้ข้อมูล 03 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565)

กฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองจะช่วยให้เกิดความร่วมมือในการแก้ปัญหา และหาทางออกแบบร่วมกัน จากเดิมมีมติ คณะรัฐมนตรีรับรองเขตฟื้นฟูวัฒนธรรมพิเศษของกระเหรี่ยง ของชนเผ่าพื้นเมืองอื่น ๆ ซึ่งระบุไว้แบบกว้าง ๆ ก็ถูกนำมาเขียนให้ชัดเจนขึ้นในกฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง ยกตัวอย่างเรื่องของสัญชาติ กฎหมายนี้จะทำให้มีเครือข่ายสภาชนเผ่าพื้นเมือง ทำหน้าที่จัดขบวน ตรวจสอบ ผลักดัน เพื่อให้เรื่องสัญชาติที่ยืดเยื้อยาวนานจบสิ้นได้ เพราะสัญชาติไทยทำให้เข้าถึงสุขภาพ การหนังสือ การหางานทำ กฎหมายว่าด้วยสัญชาติจะถูกกระตุ้นด้วยกระบวนการของกฎหมายฉบับนี้ผ่านกลไกสภาชนเผ่าพื้นเมืองและคณะกรรมการ นำไปสู่การออกระเบียบที่มันมีรายละเอียดเพิ่มเติมที่อาจนำไปสู่กระบวนการทำฐานข้อมูลช่วยกัน หรือมีกระบวนการอื่นร่วมกันโดยไม่ปล่อยให้เป็นที่หนึ่งของกระทรวงมหาดไทยฝ่ายเดียว (ผู้ให้ข้อมูล 03 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565)

สนองความต้องการตนเองและแก้ปัญหาเฉพาะกลุ่ม

ความจำเป็นด้านการสนองความต้องการและแก้ปัญหาเฉพาะกลุ่ม กรณีกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง การเสนอร่างกฎหมายของประชาชนจะช่วยทำให้ประชาชนที่ไม่มีโอกาสเข้าถึงสิทธิเสรีภาพ ได้มีโอกาสใน

การเข้าถึงและเสนอความต้องการทางตรงได้ และความเป็นชนเผ่าพื้นเมืองมีความซับซ้อนในการดูแลจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะ โดยผู้ให้สัมภาษณ์หลายท่านกล่าวสนับสนุนในประเด็นนี้ ดังนี้

เรื่องที่เกี่ยวข้องกับชนเผ่าพื้นเมือง มีชนเผ่าพื้นเมืองเท่านั้นที่รู้ว่าตนเองกำลังเจอปัญหาอะไร ทั้งสิทธิตามกฎหมาย สิทธิในการอยู่อาศัย สิทธิทางการศึกษา สิทธิการรักษาพยาบาล หรือสิทธิในการใช้พื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับป่า ซึ่งคนชนเผ่าพื้นเมืองเองได้รับผลกระทบและรับทราบปัญหามากที่สุด ในขณะที่ตัวกันโครงสร้างของรัฐปัจจุบันที่กระจายอยู่ตามจังหวัดในพื้นที่ต่าง ๆ เข้าไปดูแลได้ไม่ทั่วถึง โครงสร้างที่ย่อยลงมาระดับจังหวัด อำเภอ หมู่บ้านจะดำเนินการบนพื้นฐานของนโยบายของรัฐที่มีกฎหมายมากำกับ ซึ่งในทางกฎหมายมีคำอธิบายว่าเรื่องที่ไม่มีความหมายให้อำนาจ รัฐจะเข้าไปดำเนินการไม่ได้ ดังนั้นโครงสร้างที่กระจายตามจังหวัดอาจมีข้อจำกัดอยู่บนกฎหมายเหล่านั้น กรณีที่ปัญหามีลักษณะเฉพาะจริงอย่างปัญหาของชนเผ่าพื้นเมือง แม้อยู่ในจังหวัดเดียวกันแต่อาจอยู่ไกลออกมา การรอให้รัฐได้ทราบปัญหาเหล่านั้นอาจไม่เพียงพอ ดังนั้น เครื่องมือนี้จึงจำเป็นมาก ๆ ที่ประชาชนเห็นว่าตนเองได้รับผลกระทบหรือได้รับปัญหาจากการดำเนินชีวิตในเรื่องต่าง ๆ แล้วสามารถเสนอกฎหมายเข้ามา ไม่ควรมองว่าทำไมชนเผ่าพื้นเมืองถึงต้องได้รับความสนใจ แต่ปัญหาทุกปัญหาของประชาชนควรจะต้องได้รับการแก้ไข เพียงแต่วิธีการที่จะเข้ามาแก้ไขจะเริ่มจากรัฐก่อน หรือฝ่ายประชาชนสามารถนำเสนอประเด็นให้รัฐแก้ไข ซึ่งทั้งสองแนวทางนี้ต้องไปควบคู่กัน (ผู้ให้ข้อมูล 17 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565)

กฎหมายร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองของประเทศไทย จะช่วยตอบโจทย์ในการแก้ไขปัญหาของตนเอง กฎหมายเป็นเครื่องมือที่จะมาดำเนินการแก้ปัญหาของชนเผ่าพื้นเมืองเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการภายในอย่างเช่น ในเรื่องของการฟื้นฟูส่งเสริมสิทธิทางวัฒนธรรม การจัดการแก้ปัญหาจากระดับชุมชน หรือกลุ่มชาติพันธุ์เครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองระดับย่อย ที่อาจต้องมีกฎหมายมาช่วยสนับสนุนและส่งเสริมเพื่อให้คนชนเผ่าพื้นเมืองสามารถแก้ปัญหาได้เอง (ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565)

สิ่งที่รัฐไปกำหนดให้กับคนบางกลุ่มอาจไม่เหมาะสม ไม่กระทบเพียงคนชนเผ่าพื้นเมือง แต่ยังมีชาวเล ชาวเขา คนที่อยู่ในเขตพิเศษต่าง ๆ หรือคนอพยพที่อยู่มานานจนฝังรกรากจนสามารถยึดโยงถึงความเป็นบรรพบุรุษในประเทศไทย แต่คนที่มิมมองความมั่นคงอาจไม่เห็นด้วยที่จะต้องไปดูแลคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษ จึงต้องหาความสมดุลในประเด็นนี้ (ผู้ให้ข้อมูล 11 [สัมภาษณ์], 12 เมษายน 2565)

ภาคประชาชนมีปัญหาของตัวเองและรู้จักปัญหาชัดเจน การเสนอกฎหมายมาจากคนกลุ่มไหนก็จะตอบสนองต่อคนกลุ่มนั้นได้มากกว่า คนกลุ่มนี้ถูกลิดรอนสิทธิ ละเมิดสิทธิ ถูกทะเลาะ เลอะเลี่ย ละเอียดเยาะเย้ย ยากตัวอย่าง 2 นโยบายที่ไปกดทับวิถีชีวิตชาวเล ได้แก่ นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว กับนโยบายประกาศเขตอนุรักษ์คุ้มครองธรรมชาติ ขณะที่กลุ่มชาติพันธุ์ที่อยู่บนเขาอาจได้รับผลกระทบจากนโยบายเดียวคือการประกาศเขตอนุรักษ์ กลุ่มชาวเลจะได้รับผลกระทบจากนโยบายการท่องเที่ยว เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยวทำให้ที่ดินมีราคาแพง เกิดการแย่งชิงที่ดิน ทูจจริต กว้านซื้อที่ดินชาวเล ที่ดินแพงก็กระทบกับการไล่ เมื่อมีนักท่องเที่ยวมากทรัพยากรในการท่องเที่ยวจากเดิมเคยเป็นแหล่งหากินก็ถูกสั่งห้ามเข้าไป อย่างที่ภูเก็ต เกาะพีพี เกาะลันตา เกาะหลีเป๊ะ และ 5 จังหวัดอันดามัน ชาวเล 46 ชุมชน ไม่นั่นคง 28 ชุมชน มีแนวโน้มจะถูกไล่ได้ทุกเมื่อหากไม่มีเอกสารสิทธิ์ หรือสุสานชาวเลไม่มีเอกสารซึ่งส่วนมากฝังไว้ริมทะเลและถูกยึดจากรีสอร์ท (ผู้ให้ข้อมูล 14 [สัมภาษณ์], 24 มีนาคม 2565)

กฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองและกลุ่มชาติพันธุ์มีความจำเป็นต้องมี “ต้องมี” ด้วยเหตุผลใหญ่ ๆ 2 เรื่อง เรื่องแรกคือกลุ่มชาติพันธุ์จำนวนมาก เป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล ไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการของรัฐได้เหมือนกับบุคคลอื่น แม้กระทั่งการเข้าถึงเรื่องของบัตรและเอกสารแสดงตน จากปัจจัยเหล่านี้ทำให้หลายหน่วยงานมองว่า คนเหล่านี้เป็นผู้ที่เป็นกลุ่มเปราะบาง บางหน่วยงานใช้คำว่าเป็นผู้ด้อยโอกาส ความหมายเหล่านี้หมายความว่าคนเหล่านี้มีโอกาสหรือมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบมากกว่าคนอื่น มีโอกาสทางสังคมที่น้อยกว่าคนอื่น เมื่อคนเหล่านี้มีโอกาสทางสังคมน้อยกว่าคนอื่น รัฐจำเป็นต้องเข้าไปดูแลเป็นพิเศษ เพื่อให้กลุ่มชาติพันธุ์มีสิทธิหรือเข้าถึงสิทธิเหมือนกับคนอื่นได้อย่างเท่าเทียม กระบวนการอย่างนี้รัฐจึงต้องมีกฎหมายให้กับกลุ่มคนที่เปราะบาง ให้กับกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสตลอดมา ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายทางด้านเด็ก กฎหมายทางด้านผู้สูงอายุ และคนพิการ แต่กลุ่มชาติพันธุ์ไม่มีกฎหมายมารองรับ ดังนั้นจำเป็นต้องมีกฎหมายนี้ (ผู้ให้ข้อมูล 21 [สัมภาษณ์], 10 มิถุนายน 2565)

สร้างทัศนคติที่ดีต่อคนกลุ่มชาติพันธุ์

กลุ่มชาติพันธุ์ พบปัญหาด้านทัศนคติของคนในสังคม ซึ่งเป็นเชิงลบต่อคนกลุ่มชาติพันธุ์ ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า ปัญหาอีกประการหนึ่งที่ชนเผ่าพื้นเมืองกำลังเผชิญอยู่ คือ ปัญหาเรื่องอคติหรือมายาคติว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองเป็น “คนป่า” หรือ “คนดง” เป็นกลุ่มคนล้าหลัง เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ เป็นต้น (ผู้ให้ข้อมูล 10 [สัมภาษณ์], 24 พฤษภาคม 2565) ความคิดเหล่านี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการปราศจากความเข้าใจเกี่ยวกับความหลากหลายทางวัฒนธรรม สังคมไทยเป็นสังคมพหุวัฒนธรรม ความหลากหลายทางวัฒนธรรมคือ ความงดงามและความรุ่มรวยของวัฒนธรรมและจารีตประเพณี การยอมรับในความแตกต่างและการอยู่ด้วยกันได้ เสมอภาคและอย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมเป็นรากฐานที่สำคัญของสังคมพหุวัฒนธรรม แต่ในสภาพความเป็นจริง สังคมไทยเต็มไปด้วยความเหลื่อมล้ำ และการเลือกปฏิบัติ มีการบีบบังคับทั้งจากกฎหมาย นโยบายและการปลูกฝังแนวคิดเพื่อเปลี่ยนแปลงให้ทุกคนต้องมีวัฒนธรรมแบบเดียว ต้องเหมือนกัน ทำให้ชนเผ่าพื้นเมืองรู้สึกถูกด้อยค่า ถูกทำให้อัตลักษณ์ล้าหลัง ทำให้คนรุ่นหลังรังเกียจวัฒนธรรมของตน ปฏิเสธที่จะสืบสานและพูดภาษาของตนในที่สาธารณะ และจะทำให้อัตลักษณ์เหล่านี้สูญหายไปในที่สุด (ผู้ให้ข้อมูล 02 [สัมภาษณ์], 5 พฤษภาคม 2565)

4.1.2 ความแตกต่างของกฎหมายเข้าชื่อและร่างกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองแต่ละฉบับ

4.1.2.1 กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของภาคประชาชน

สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนชาวไทยเกิดขึ้นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิทธิดังกล่าวถูกรับรองจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกว่า 20 ปี ตลอดระยะเวลาดังกล่าว รัฐสภาได้ออกกฎหมายรับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวของประชาชน โดยมีพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงจนถึงปัจจุบันจำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 และ พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 พัฒนาการของกฎหมายเข้าชื่อทั้ง 3 ฉบับมีดังนี้

พ.ร.บ.เข้าชื่อฯ 2542

พ.ร.บ.เข้าชื่อฯ 2542 ถือเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ส่งเสริมการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ฉบับแรก จึงยังมีข้อจำกัดในด้านการส่งเสริมอยู่บ้าง โดยผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อยังไม่เคยมีมาก่อน พ.ร.บ.เข้าชื่อฯ 2542 จึงมีการป้องกันการเข้าชื่อแทนกันหรือเข้าชื่อซ้ำซ้อน ทำให้ต้องใช้เอกสารมาก มีสำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาบัตรประชาชน มีหนังสือแสดงความยินยอม ทำให้การรวบรวมเป็นไปด้วยความยากลำบาก แต่ขณะนั้นเป็นการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ต้องใช้จำนวน 50,000 ชื่อ (ผู้ให้ข้อมูล 11 [สัมภาษณ์], 12 เมษายน 2565; ผู้ให้ข้อมูล 17 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565; ผู้ให้ข้อมูล 16 [สัมภาษณ์], 2 มิถุนายน 2565)

ขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านเห็นว่าภายใต้กฎหมายเข้าชื่อฉบับแรกนี้ ก็ถือว่าได้ส่งเสริมต่อความเข้มแข็งของประชาชน โดยเห็นว่า แม้เข้าชื่อถึง 50,000 คน ภาคประชาชนก็สามารถรวบรวมได้ เพราะมีเครือข่ายที่ทำได้ และมีคณะกรรมการจัดให้มีการเข้าชื่อด้วย ประชาชนส่วนมากจึงดำเนินการเอง (ผู้ให้ข้อมูล 11 [สัมภาษณ์], 12 เมษายน 2565; ผู้ให้ข้อมูล 17 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565) โดยมีร่างกฎหมายที่เสนอโดยภาคประชาชนตามกฎหมายนี้รวม 10 ฉบับ (ผู้ให้ข้อมูล 01 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565)

สำหรับกระบวนการทางรัฐสภาจนกระทั่งผ่านออกเป็นกฎหมาย ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนค่อนข้างผ่านออกมาเป็นกฎหมายได้ยาก กฎหมายที่ผ่านออกมาได้จะมีลักษณะเป็นกลุ่มผลประโยชน์มากกว่า ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า กฎหมายของประชาชนเสนอเข้ามาเยอะมาก แต่ผ่านออกมาเป็นกฎหมายเพียงไม่กี่ฉบับ เช่น พ.ร.บ.สหกรณ์ ที่เป็น พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการครู และ กฎหมายเกี่ยวกับโรงเรียนเอกชน ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากลุ่มผลประโยชน์สามารถเข้าถึงกระบวนการนี้ได้ ขณะนั้นเข้าชื่อ 50,000 คน เสนอเข้ามาแล้วกฎหมายก็ผ่านออกมาได้ (ผู้ให้ข้อมูล 16 [สัมภาษณ์], 2 มิถุนายน 2565)

อย่างไรก็ดี ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ก็ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีที่ทำให้ประชาชนมีช่องทางในการเริ่มรื้อนโยบายหรือกฎหมายที่ตนเห็นว่ามีสำคัญ ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ 2540 ถือเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ทำให้ประชาชนได้เรียนรู้ที่จะใช้สิทธิทางตรง ถ้าใช้สิทธิเพื่อจะเข้าถึงหรือดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด (ผู้ให้ข้อมูล 17 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565) ทำให้มีเครื่องมือรองรับการเข้าชื่อของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ทำให้สิทธิของประชาชนชัดเจนมากขึ้น (ผู้ให้ข้อมูล 16 [สัมภาษณ์], 2 มิถุนายน 2565) มีการกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือ คปก. เพื่อเป็นตัวช่วยภาคประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (ผู้ให้ข้อมูล 17 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565)

พ.ร.บ.เข้าชื่อฯ 2556

พ.ร.บ.เข้าชื่อฯ 2556 เป็นผลผลิตของกฎหมายเข้าชื่อ 2542 มีการลดจำนวนผู้เข้าชื่อตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า เป็นกฎหมายภาคประชาชนที่เสนอเข้าไปและไปพิจารณาผนวกร่วมกับกฎหมายของรัฐบาล พื้นฐานมาจากงานวิจัยโดยสถาบันพระปกเกล้า และสภาพพัฒนาการเมืองในขณะนั้นเพื่อทดลองการใช้สิทธิของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ 2550 โดยจำนวนผู้เข้าชื่อลดเหลือ 10,000 ชื่อ (ผู้ให้ข้อมูล 01 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565; ผู้ให้ข้อมูล 11 [สัมภาษณ์], 12 เมษายน 2565; ผู้ให้ข้อมูล 16 [สัมภาษณ์], 2 มิถุนายน 2565) ในการเข้าชื่อของประชาชนเพื่อผลักดัน พ.ร.บ.เข้าชื่อฯ 2556 ได้มีการจัดเวทีเชิญชวนประชาชนจังหวัดต่าง ๆ รวบรวมแล้วเสนอเป็นกฎหมายของประชาชนในปี 2553 มีร่างของมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติเข้าไป

ด้วย ถือเป็นร่างที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมกึ่งหนึ่ง เพราะประชาชนเข้าไปชี้แจงได้ โดยผู้แทนจากสถาบันพระปกเกล้า และมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (ผู้ให้ข้อมูล 16 [สัมภาษณ์], 2 มิถุนายน 2565)

นอกจากจำนวนรายชื่อของประชาชนในการเสนอกฎหมายที่ลดลงแล้ว กฎหมายนี้ยังก่อให้เกิดความสับสนและมีผลกีดกันความเข้มแข็งภาคประชาชนมากขึ้น โดยมีขั้นตอน กรอบเวลาการดำเนินงาน และกลไกช่วยเหลือ ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่ากฎหมายนี้มีการกำหนดขั้นตอนที่ชัดเจน มีการปรับกระบวนการให้ง่ายมากขึ้น การตรวจสอบง่ายขึ้น เพราะระบบเทคโนโลยีเจริญมากขึ้นทำให้ประชาชนเข้าชื่อได้สะดวกมากขึ้น (ผู้ให้ข้อมูล 01 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565; ผู้ให้ข้อมูล 11 [สัมภาษณ์], 12 เมษายน 2565) ประชาชนนอกจากแก้ไข พ.ร.บ. ได้แล้วยังสามารถเข้าชื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ด้วยเป็นครั้งแรก (ผู้ให้ข้อมูล 11 [สัมภาษณ์], 12 เมษายน 2565)

ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านอื่นกล่าวเสริมว่า กฎหมายนี้มีกรอบระยะเวลาในการดำเนินการ เช่น การตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งในกฎหมายปี 2542 ไม่ได้เขียนไว้ว่ารัฐสภาต้องตรวจสอบให้เสร็จเมื่อใด ทำให้บางร่างใช้เวลา 3 ปีกว่าในการตรวจสอบ ในปี 2556 จึงมีการกำหนดกรอบเวลาเป็นแนวทางว่าภายใน 45 วัน ทำให้ผู้ที่ต้องดำเนินการมีความตระหนักรู้มากขึ้น (ผู้ให้ข้อมูล 16 [สัมภาษณ์], 2 มิถุนายน 2565)

สำหรับกลไกช่วยเหลือภาคประชาชนด้านงบประมาณและวิชาการเพื่อแก้ไขปัญหาของกฎหมายเข้าชื่อฯ 2542 ไม่มีกลไกสนับสนุน แต่ฉบับนี้มีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายสนับสนุนทางวิชาการ มีการดำเนินงานที่สำเร็จบ้าง ส่วนงบประมาณสนับสนุนโดยสภาพพัฒนาการเมือง แต่ภายหลังกองทุนสภาพพัฒนาการเมืองก็ถูกยุบไปตามหน่วยงานที่ถูกยุบไป (ผู้ให้ข้อมูล 16 [สัมภาษณ์], 2 มิถุนายน 2565)

อย่างไรก็ดี แม้กฎหมายเข้าชื่อฉบับนี้ได้ลดข้อบกพร่องที่อาจลดทอนต่อการริเริ่มเสนอกฎหมายของภาคประชาชน แต่ยังคงมีข้อจำกัดในเรื่องรูปแบบและสาระของกฎหมายที่ต้องเสนอ ยังมีบทกำหนดโทษ และยังไม่กำหนดหน้าที่รับผิดชอบสำหรับหน่วยงานเฉพาะ โดยผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า ข้อดีคือการเสนอร่าง พ.ร.บ. ต้องมีรูปแบบ มีการวิเคราะห์สาระสำคัญ ซึ่งประชาชนไม่สามารถดำเนินการได้เอง ในส่วนนี้ขาดการสนับสนุนไป ประชาชนจึงต้องหากการสนับสนุนจากเครือข่ายของเอกชน ทนายความหรือองค์กรสิทธิต่าง ๆ (ผู้ให้ข้อมูล 11 [สัมภาษณ์], 12 เมษายน 2565) ทั้งยังมีกระบวนการล่ารายชื่อ ทำให้กระบวนการเข้าชื่อค่อนข้างยุ่งยากและใช้งบประมาณ (ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565)

ในส่วนของบทลงโทษ พ.ร.บ.เข้าชื่อฯ ปี 2556 มีการกำหนดโทษพิเศษไว้ แต่ในความเป็นจริงแล้ว แม้ไม่กำหนดโทษเอาไว้ ก็มีโทษทั่วไปตามกฎหมายอาญา หรือกฎหมายอื่น ๆ หากผู้เชิญชวนใช้เอกสารปลอมหรือชักจูงให้เข้าใจผิด การกำหนดโทษพิเศษเอาไว้จะทำให้กระบวนการของการเข้าถึงหรือใช้สิทธิตามกฎหมายไม่เกิดผล พ.ร.บ.เข้าชื่อ 2556 ถือว่าแก้ไขข้อบกพร่องของ พ.ร.บ.เข้าชื่อฉบับแรกอยู่ในเรื่องความยุ่งยากของเอกสารและจำนวนผู้เข้าชื่อ แต่เรื่องบทลงโทษยังมีอยู่ ทำให้คนอาจมีความกังวลในการใช้สิทธิ (ผู้ให้ข้อมูล 17 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565; ผู้ให้ข้อมูล 16 [สัมภาษณ์], 2 มิถุนายน 2565)

นอกจากนี้ แม้ผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านเห็นว่า พ.ร.บ.เข้าชื่อมีองค์กรสนับสนุนภาคประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่บางท่านกลับเห็นว่ากฎหมายเข้าชื่อฉบับนี้ยังคงไม่ได้กำหนดเป็นหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้น เพียงเปิดช่องทางว่าหากประชาชนต้องการได้รับการสนับสนุนสามารถไปยังหน่วยงานที่กำหนดไว้ได้

ประเด็นนี้จะส่งผลถึงประสิทธิภาพของกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วย เพราะมีความต่างระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่เฉพาะ กับหน่วยงานที่อยู่ในฐานะเป็นฝ่ายที่ถูกร้องขอให้เข้าไปช่วยเหลือ หน่วยงานเฉพาะจะมีหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด เป็นหน้าที่ที่ต้องทำเพราะกฎหมายกำหนดไว้และมีบุคลากรที่รับผิดชอบโดยตรง รัฐต้องมีหน้าที่จัดสรรงบประมาณกับเรื่องนั้นโดยตรง เมื่อเป็นหน้าที่หลักแล้วหน่วยงานก็ต้องทำงานให้สำเร็จ ในกฎหมายเข้าชื่อ 2556 และ 2564 ผู้ร่างอาจมองว่าประชาชนมีความรับรู้ต่อกฎหมายนี้มากขึ้น แต่ในความเป็นจริงคนไทยทั้งหมดไม่ได้อยู่ในภาวะที่จะมีความตื่นรู้ในเรื่องสิทธิเสรีภาพเท่ากัน การเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานก็ต่างกัน บางปัญหาค่อนข้างไกลตัวคนในเมืองแต่ปัญหานั้นเกิดและสะสมเรื่อยมา รัฐเองก็ยังไม่ถึงและแก้ไขปัญหาได้ไม่ครอบคลุม ปัญหาเหล่านั้น ซึ่งประชาธิปไตยต้องใส่ใจเสียงส่วนน้อยด้วยว่าจะบริหารจัดการอย่างไร (ผู้ให้ข้อมูล 17 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565)

พ.ร.บ.เข้าชื่อฯ 2564

ตามรัฐธรรมนูญฯ 2560 ยังกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อ 10,000 คน ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านเห็นว่า เป็นจำนวนที่น้อยมากในสังคมสมัยใหม่ กระบวนการเข้าชื่อมีการอำนวยความสะดวกหลายทาง เช่น การร่างกฎหมายที่มีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรช่วยร่างให้ได้ รวมถึงมีสถาบันพระปกเกล้าช่วยอำนวยความสะดวก รวมถึงวิธีการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ ประชาพิจารณ์ วิเคราะห์ผลได้ผลเสียตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ ทำให้ง่ายมากขึ้น ดังรายละเอียดที่ผู้ให้สัมภาษณ์เสนอดังนี้

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของภาคประชาชนมีความสะดวกมากขึ้น จากจุดเริ่มในปี 2540 หลายเท่ามาก มีพัฒนาการการใช้สิทธิ เสรีภาพของประชาชน (ผู้ให้ข้อมูล 01 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565; ผู้ให้ข้อมูล 14 [สัมภาษณ์], 24 มีนาคม 2565) พ.ร.บ.เข้าชื่อฯ 2564 มีจุดเด่นตรงที่เพียงกรอกเลขบัตรประชาชน ผู้เข้าชื่อสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายแบบออนไลน์ได้ ทำให้ช่วงเวลาที่ประชาชนเสนอกฎหมายสั้นลงเหลือ 2 เดือน และได้รายชื่อตามกฎหมายกำหนด สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (สผ.) กำลังพัฒนาระบบออนไลน์ด้านการเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วย (ผู้ให้ข้อมูล 08 [สัมภาษณ์], 28 มีนาคม 2565) โดยมีกลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้การสนับสนุน มีกลไกลดภาระเอกสาร ที่สามารถใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ (ผู้ให้ข้อมูล 11 [สัมภาษณ์], 12 เมษายน 2565)

อย่างไรก็ดี แม้พัฒนาการของกฎหมายเข้าชื่อจะเป็นไปในทิศทางที่ส่งเสริมสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดีขึ้น แต่ยังมีข้อควรปรับปรุงต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาระของร่างกฎหมาย ที่เป็นเรื่องยากสำหรับประชาชน โดยผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่งกล่าวว่า การเตรียมเอกสารในการเสนอกฎหมาย ยังระบุว่าต้องจัดทำเป็นข้อเสนอ ร่างกฎหมาย มีหลักการเหตุผล ซึ่งต้องมีสาระสำคัญว่าต้องการเสนอกฎหมายในเรื่องอะไร เป็นประเด็นที่ไม่เคยถูกแก้ไขในกฎหมายเข้าชื่อทั้ง 3 ฉบับ ท้ายที่สุดแล้วการพิจารณากฎหมายอยู่ที่รัฐสภา ทั้งสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ซึ่งโดยอำนาจนิติบัญญัติสามารถที่จะปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขได้ในเนื้อหาทั้งหมด ฉะนั้นการให้ประชาชนสะท้อนปัญหาออกมาเพื่อให้รัฐดำเนินการแก้ไข ไม่ควรไปถึงขั้นที่ว่าให้ประชาชนต้องจัดทำเป็นตัวร่างกฎหมายออกมาด้วย เป็นการสร้างภาระเกินจำเป็น ทำให้ภาคประชาชนมีอุปสรรคในการที่จะต้องนำเสนอ เพราะแม้ร่างกฎหมายเองยกร่างกฎหมายยังทำได้ยาก (ผู้ให้ข้อมูล 17 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565)

โดยสรุป พัฒนาการที่สำคัญของกฎหมายการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งสามฉบับ อาจจำแนกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ ด้านอุปกรณ์เทคโนโลยี ด้านบทบาทของสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และด้านเงื่อนไขจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ด้านอุปกรณ์เทคโนโลยี ในช่วงเริ่มแรกภายใต้การบังคับใช้ของ พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2540 เป็นช่วงที่เทคโนโลยียังพัฒนาไม่มากนัก และในประเทศไทยยังไม่มีเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับการพิสูจน์อัตลักษณ์ของบุคคล กระบวนการยืนยันตัวตนจึงต้องพึ่งพิงการแนบเอกสารประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจากประชาชน ทั้งจากสำเนาบัตรประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน รวมถึงมีการประสานไปยังสำนักงานตรวจสอบสิทธิเลือกตั้ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยในการปิดประกาศรายชื่อที่ศาลากลาง อำเภอ ตำบล หรือเขตชุมชนหนาแน่น กระบวนการดังกล่าวมีความยุ่งยาก ละเอียด และใช้เวลานานในการตรวจสอบ ต่อมาภายใต้การบังคับใช้ของ พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เทคโนโลยีได้พัฒนามากยิ่งขึ้น การตรวจพิสูจน์อัตลักษณ์ง่ายมากขึ้น โดยแนบเอกสารเพียงสำเนาบัตรประชาชน เพื่อใช้เลขบัตรประจำตัวประชาชน 13 หลักในการตรวจสอบ และภายใต้ พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 ซึ่งบังคับใช้ในปัจจุบัน ซึ่งเปิดช่องให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ และไม่จำเป็นต้องแนบสำเนาเอกสารอื่น จึงทำให้การใช้สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายสะดวกขึ้น

ด้านบทบาทของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ เดิม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 คณะกรรมการการเลือกตั้งมีบทบาทในการดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต่อมา พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน มีหน้าที่ยก ร่างพระราชบัญญัติกรณีและผู้ริเริ่มมีความประสงค์หรือร้องขอ ภายใต้ พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 โดยสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจากเดิมเป็นเพียงหน่วยงานผู้รับการตรวจ ได้ปรับเปลี่ยนบทบาทเป็นหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ช่วยเหลือประชาชน ทั้งด้านของการจัดทำร่างกฎหมาย การประชาสัมพันธ์ การจัดหารายชื่อ การรับฟังความคิดเห็น และการพัฒนาระบบที่ทำให้การเข้าชื่อสะดวกขึ้น

ด้านเงื่อนไขจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เดิม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 กำหนดจำนวนประชาชนที่สามารถขอใช้สิทธิเสนอร่างกฎหมายไม่น้อยกว่า 50,000 คน ต่อมา ฉบับ พ.ศ. 2556 และ พ.ศ. 2564 ลดจำนวนลงเหลือ 10,000 คน (ผู้ให้ข้อมูล 19 [สัมภาษณ์], 6 มิถุนายน 2565)

คณะผู้วิจัย พบว่า การดำเนินงานการเข้าชื่อเสนอกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับ 2540 นั้น มีร่างกฎหมายที่เสนอจากภาคประชาชนจำนวน 16 ฉบับ โดยมีเพียงฉบับเดียวที่ผ่านกระบวนการขั้นตอนและการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย คือ ร่าง พ.ร.บ. หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ซึ่งเสนอโดย นางระกาวิรินทร์ สีชนะวานิชพันธ์

การดำเนินงานการเข้าชื่อเสนอกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับ 2550 มีร่างกฎหมายที่เสนอจากภาคประชาชนจำนวน 16 ฉบับ 51 ฉบับ โดยมีร่างกฎหมายจำนวน 8 ฉบับ ที่ผ่านกระบวนการขั้นตอนและการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย คือ ร่าง พ.ร.บ. โรงเรียนเอกชน (ฉบับที่..) พ.ศ. ร่าง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่..) พ.ศ. ร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ

พ.ศ. ร่าง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่..) พ.ศ. ร่าง พ.ร.บ. วิชาชีพแผนไทย
พ.ศ. ร่าง พ.ร.บ. วิชาชีพการสาธารณสุข พ.ศ. ร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (โดย
นายภูมิ มูลศิลป์) และร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (โดยนายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ)

ส่วนการดำเนินงานการเข้าชื่อเสนอกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับ 2560 มีร่างกฎหมายที่
เสนอจากภาคประชาชนจำนวน 71 ฉบับ (ข้อมูล ณ วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2565) ยังไม่ปรากฏว่ามีร่างกฎหมายฉบับ
ใดผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย

ขอเปรียบเทียบกฎหมายเข้าชื่อทั้ง 3 ฉบับ ดังกล่าวมาข้างต้น สรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 4.1 เปรียบเทียบพัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ลำดับ	ประเด็น	พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542	พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556	พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย พ.ศ. 2564
1	ออกตาม	รัฐธรรมนูญ 2540	รัฐธรรมนูญ 2550	รัฐธรรมนูญ 2560
2	จำนวนประชาชนที่ สามารถขอใช้สิทธิเสนอ ร่างกฎหมาย	พ.ร.บ. -50,000 คน	พ.ร.บ. -10,000 คน รธน. -50,000 คน	พ.ร.บ. -10,000 คน รธน. -50,000 คน
4	วิธีการเสนอ	2 วิธี 1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกัน เข้าชื่อเสนอกฎหมาย กันเอง 2) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 120 คน ร้องขอให้ กกต. เป็นผู้ดำเนินการ	2 วิธี 1) ผู้ริเริ่มจำนวน 120 คน จัดให้มีการรวบรวมรายชื่อ ชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 2) ผู้ริเริ่มประสงค์จะให้ สำนักงานสภา ผู้แทนราษฎร สำนักงาน คณะกรรมการปฏิรูป กฎหมาย หรือหน่วยงานที่ มีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือ ในการจัดทำร่างกฎหมาย สำหรับประชาชน	3 วิธี 1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดำเนินการจัดทำเอง 2) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้เสนอ ร่างพระราชบัญญัติจำนวน 20 คน ส่วนร่าง รธน. 120 คน ร้องขอให้สำนักงาน สภาผู้แทนราษฎรจัดทำให้ 3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใด รวมกันไม่น้อยกว่า 20 คน และประสงค์จะเป็นผู้เชิญ ชวน
5	เอกสารประกอบการ เข้าชื่อ	1) เอกสารข้อมูลส่วน บุคคลตามแบบฟอร์มที่ รัฐสภากำหนด 2) สำเนาบัตรประชาชน 3) สำเนาทะเบียนบ้าน	1) เอกสารข้อมูลส่วน บุคคลตามแบบฟอร์มที่ รัฐสภากำหนด 2) สำเนาบัตรประชาชน 3) รายชื่อของผู้แทนของผู้ ซึ่งเสนอร่าง พ.ร.บ. จำนวนไม่เกิน 60 คน ตามที่ผู้ริเริ่มกำหนด	1) เอกสารข้อมูลส่วน บุคคลตามแบบฟอร์มที่ รัฐสภากำหนด 2) รายชื่อผู้แทนของผู้ เสนอ - ร่าง พ.ร.บ. จำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน แต่ไม่เกิน 30 คน ส่วนร่าง รธน. ไม่เกิน 10 คน ซึ่งผู้ เชิญชวนดำเนินการ
6	ช่องทาง	หนังสือต่อประธานรัฐสภา	หนังสือต่อประธานรัฐสภา	หนังสือต่อรัฐสภา

ลำดับ	ประเด็น	พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542	พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556	พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย พ.ศ. 2564
				- กรณี พ.ร.บ. เสนอต่อ ประธานสภาผู้แทนราษฎร - กรณี รธน. เสนอต่อ ประธานรัฐสภา 1) หนังสือหรือเชิญชวน และการเข้าชื่อผ่านทางสื่อ อิเล็กทรอนิกส์ 2) การร่วมเข้าชื่อพร้อมลง ลายมือชื่อ (ตอบกลับ) ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ 3) กรณีถ้าสำนักงานสภา ผู้แทนราษฎรมีระบบ เทคโนโลยีสามารถยืนยัน ตัวบุคคลและตรวจสอบ ความเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้ การเข้าชื่อเสนอร่าง พ.ร.บ. ผ่านระบบสามารถ ทำได้โดยไม่ต้องลงลายมือ ชื่อ
7	หน่วยงานที่ทำหน้าที่ สนับสนุนการเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร	สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร
8	การสนับสนุนค่าใช้จ่าย		ประชาชนสามารถร้องขอ การสนับสนุนค่าใช้จ่าย จากกองทุนพัฒนา การเมืองภาคพลเมืองตาม กฎหมายว่าด้วยสภา พัฒนาการเมืองได้	กรณีผู้เชิญชวนร้องขอให้ สำนักงานสภา ผู้แทนราษฎรดำเนินการ สำนักงานสภา ผู้แทนราษฎรอาจร้อง ขอให้สถาบันพระปกเกล้า สนับสนุนและช่วยเหลือ ด้วยก็ได้

ที่มา: ข้อมูลบางส่วนจากผู้ให้สัมภาษณ์ (ผู้ให้ข้อมูล 19 [สัมภาษณ์], 6 มิถุนายน 2565)

4.1.2.2 ร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง

จากการสัมภาษณ์และศึกษาร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่า ทั้ง 5 ฉบับ มีแนวคิดที่สอดคล้องไปในทางเดียวกัน แม้จะเป็นฉบับที่เสนอโดยภาคประชาชน 2 ฉบับ ฝ่ายรัฐบาล 1 ฉบับ และ ส.ส. 2 ฉบับ โดยร่างของสภาชนเผ่าพื้นเมืองฯ ที่เสนอโดยนายศักดิ์ดา แสนมณี มีความชัดเจนว่าเสนอกลไกของสภาชนเผ่าพื้นเมืองเป็น

หลัก ขณะที่ร่างอื่นมีกลไกคณะกรรมการที่เป็นเชิงโครงสร้างชัดเจนเพิ่มขึ้นมาด้วย ซึ่งหมายถึงความจำเป็นที่ต้องมีงบประมาณเข้ามารองรับ และภาคส่วนที่หลากหลายมากกว่ากลุ่มสภาชนเผ่าพื้นเมือง โดยผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า ร่างกฎหมายว่าด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ฯ พัฒนาขึ้นครั้งแรกโดยการรวมตัวของชนเผ่าพื้นเมืองและกลุ่มชาติพันธุ์ภายหลังการมีมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 2 มิถุนายน 2553 ว่าด้วยการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล และวันที่ 3 สิงหาคม 2553 ว่าด้วยการฟื้นฟูวิถีชีวิตกะเหรี่ยง ต่อมามีการนำหลักการของร่างกฎหมายเข้าสู่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และพัฒนาเป็นร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ต่อมา ภายหลังรัฐธรรมนูญ 2560 มีการตื่นตัวด้านการคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ ปรากฏร่างกฎหมายฯ ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 5 ฉบับในปัจจุบัน (ผู้ให้ข้อมูล 21 [สัมภาษณ์], 10 มิถุนายน 2565)

ร่างฯ นายศักดิ์ดา แสนมี

จากการสัมภาษณ์และพิจารณาร่างฯ ร่างนายศักดิ์ดาเป็นร่างกฎหมายฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์ และเป็นต้นแบบของการมีร่างอื่นตามมา มีจุดเด่นที่นิยามชนเผ่าพื้นเมืองที่ชัดเจน เน้นการจัดตั้งสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยเพื่อเป็นกลไกหรือองค์กรกลางในการส่งเสริมและประสานกิจกรรมของชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย จึงไม่มีกลไกซับซ้อนมากนัก อีกทั้งมีลักษณะไม่เป็นกฎหมายเกี่ยวข้องกับการเงิน

พัฒนาการยาวนานที่ยาวนานของร่างฯ นายศักดิ์ดา ผู้ให้สัมภาษณ์หลายท่านให้ข้อมูลตรงกัน โดยกล่าวว่า ที่มาของร่างกฎหมายฉบับนี้คือการรณรงค์สร้างความเข้าใจอย่างต่อเนื่อง เป็นร่างแรกที่เกิดจากการขับเคลื่อนของประชาชน โดยร่างมากกว่า 5 ปีแล้ว (ผู้ให้ข้อมูล 03 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565) ถือเป็นร่างกฎหมายที่ทำโดยภาคประชาชน หัวใจสำคัญคือการมีส่วนร่วม แม้ไม่ทั่วถึงทุกคนที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง แต่แกนนำผู้นำรวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีโอกาสเข้ามาร่วมพัฒนาร่างกฎหมายนี้รู้สึกถึงความเป็นเจ้าของ ทำให้การผลักดันไปจนถึงขั้นรัฐสภาก็ยังรู้สึกเป็นเจ้าของที่จะต้องผลักดัน เพื่อให้เป็นกฎหมายร่วมกัน (ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565)

ก่อนหน้าการร่างกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองได้มีการเฉลิมฉลอง เรียกว่าวันชนเผ่าพื้นเมืองโลกตามประกาศของสหประชาชาติ คือทุกวันที่ 9 สิงหาคม จัดมาต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2550 ในปี 2553 เจ้าภาพคือเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย และมีหน่วยงานภาคีพันธมิตรร่วมกัน ในปีนั้นมีมติจากเครือข่ายให้จัดตั้งเป็นสภาชนเผ่าพื้นเมืองและมีการยกร่างกฎหมายประมาณปี 2555 หลังจากนั้นมีการทำประชาพิจารณ์ในภาคส่วนต่าง ๆ ปรับแก้กันหลายครั้ง (ผู้ให้ข้อมูล 05 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565)

สำหรับนิยามที่ชัดเจน ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า ร่างฯ นี้มีนิยามของชนเผ่าพื้นเมืองชัดเจน (ผู้ให้ข้อมูล 03 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565) ร่างอื่นมีนิยามกลุ่มชาติพันธุ์แล้วมีต่อท้ายให้รวมถึงชนเผ่าพื้นเมือง โดยไม่ได้อธิบายเพิ่มเติม ยกเว้นร่างของ P-move ที่มีคำอธิบายเพิ่มเติม ร่างของสภาชนเผ่าพื้นเมืองถือว่านิยามชัดเจนและสอดคล้องกับสหประชาชาติที่สุด (ผู้ให้ข้อมูล 05 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565)

ผู้ให้สัมภาษณ์หลายท่านชี้ให้เห็นว่าร่างฯ นี้ มีความคล่องตัวไม่ซับซ้อนเชิงโครงสร้างของกลไกขับเคลื่อนชนเผ่าพื้นเมือง โดยกล่าวว่า ร่างฯ ที่เสนอโดยนายศักดิ์ดา มีกลไกไม่ซับซ้อนมากนัก (ผู้ให้ข้อมูล 03 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565) มีกลไกการขับเคลื่อนงานโดยสภาชนเผ่าพื้นเมืองดำเนินการเองเป็นหลัก หากมีการ

ยอมรับกลไกเหล่านี้แสดงว่ารัฐยอมรับการมีตัวตนของชนเผ่าพื้นเมือง (ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565)

สำหรับองค์กรร่วมของชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย เกิดขึ้นเพื่อจะจัดการตัวเอง แก้ไขปัญหา ร่วมกัน พัฒนา ร่วมกัน เป็นที่มาของสภาระดับชาติที่เป็นทางการถูกต้องตามกฎหมาย ในร่างสภาชนเผ่าพื้นเมืองจึงไม่มีคณะกรรมการระดับชาติอย่างร่างอื่น เพราะผู้ร่างไม่ได้ต้องการจัดตั้งคณะกรรมการ คิดเพียงกลไกที่ทำให้สามารถจัดการตนเองได้ก็เพียงพอ จึงต่างไปจากร่างอื่น ๆ ที่มีคณะกรรมการระดับชาติ กรรมการระดับจังหวัด หรือกรรมการชุดต่าง ๆ แต่ทุกร่างจะระบุถึงการจัดตั้งสภาชนเผ่าโดยมีต้นแบบมาจากร่างนี้ ยกเว้นร่างของศูนย์มานุษยวิทยาใช้คำว่าสมัชชา แต่โครงสร้างแทบจะเหมือนกันหมด (ผู้ให้ข้อมูล 05 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565)

ร่างของสภาชนเผ่าพื้นเมืองถูกออกแบบมาเพื่อให้ได้รับการยอมรับว่าควรจะต้องมีสภาชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนผู้หญิง เยาวชนทุกคนชนเผ่าพื้นเมืองเพื่อไปผลักดันนโยบาย ระบบฐานข้อมูล การแก้ปัญหา แต่ร่างหลัง ๆ ถูกออกแบบให้มีโครงสร้างที่รัฐจะเข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น จึงมีรายละเอียดของคณะกรรมการมากขึ้น โดยกลไกสภาชนเผ่าพื้นเมืองยังมีอยู่ในทุกร่าง เพื่อให้อำนาจหน้าที่ของการบริหารชัดเจนมากขึ้น อำนาจของสภาชนเผ่าพื้นเมืองในร่างของชนเผ่าพื้นเมืองจะมีมากที่สุด ส่วนร่างอื่นอำนาจคล้ายจะไปอยู่ที่คณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการนี้ต้องออกแบบให้ชัดว่าคณะกรรมการมาจากที่ใด แต่กฎหมายได้ถูกออกแบบให้มีสภาชนเผ่าพื้นเมืองคอยถ่วงดุล ส่วนบรรดากฎหมาย กฎและข้อบังคับใด ที่มีบัญญัติไว้แล้ว ถ้าขัดแย้งกับกฎหมายนี้ให้ใช้กฎหมายนี้แทน ซึ่งส่วนราชการต่าง ๆ อาจไม่เห็นด้วย (ผู้ให้ข้อมูล 03 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565)

ร่างกฎหมายฯ ฉบับของสภาชนเผ่าพื้นเมือง มุ่งเน้นการจัดตั้งองค์กรโดยให้ตัวแทนของแต่ละกลุ่มเข้ามาเสนอความคิดเห็น ทำแผนหรือบริหารจัดการกันเอง เป็นกลไกเพื่อให้เปิดพื้นที่แก่กลุ่มชาติพันธุ์ในการแก้ไขปัญหาและรวมประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐ และมีจุดเด่นที่การออกแบบสภาชนเผ่าพื้นเมืองที่เชื่อมโยงกับกลไกจารีตประเพณี ไม่ใช่การออกแบบกลไกใหม่ทั้งหมด โดยเฉพาะกลไกคณะผู้อาวุโส ซึ่งมีบทบาททั้งการแสดงความคิดเห็นและระงับของพิพาทในชุมชนตามจารีตประเพณี (ผู้ให้ข้อมูล 10 [สัมภาษณ์], 24 กรกฎาคม 2565)

นอกจากนี้ ร่างฯ ของนายศักดิ์ดา ยังมีความแตกต่างจากร่างอื่นอีก 4 ร่าง ตรงที่ไม่เป็นกฎหมาย เกี่ยวข้องกับการเงิน ทำให้ผ่านเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางรัฐสภาโดยนายกรัฐมนตรีไม่ต้องรับรอง ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า เมื่อไม่เป็นร่างการเงิน ทำให้สามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางรัฐสภาได้ง่ายขึ้น (ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565) ร่างนี้ผ่านการแก้ไขจนกระทั่งนำเสนอให้แก่ประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้รับการวินิจฉัยว่าไม่เกี่ยวข้องกับการเงิน รอเพียงร่างของรัฐบาลเข้ามาเพื่อพิจารณาพร้อมกันไป (ผู้ให้ข้อมูล 05 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565)

อย่างไรก็ดี ผู้ให้สัมภาษณ์หลายท่านเห็นว่าร่างฯ นี้มีจุดด้อยที่สำคัญคือเมื่อไม่ได้กำหนดสาระทางงบประมาณ อาจมีข้อจำกัดในการขับเคลื่อนได้ แต่ก็เห็นว่าหากมีกฎหมายแล้วรัฐบาลก็จำเป็นต้องให้การสนับสนุน หรืออาจได้รับการสนับสนุนจากต่างประเทศมากขึ้นก็ได้ โดยผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า เดิมมีคำว่ากองทุนสภาชนเผ่าพื้นเมืองอยู่ในร่าง แต่จำเป็นต้องตัดออกเหลือเพียงกระบวนการดำเนินงาน เพื่อไม่ให้ถูกตีความเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน โดยหวังว่าหากร่างฉบับอื่นเข้าไปด้วยและมีเนื้อหาเกี่ยวกับการเงินก็อาจมีโอกาสนำขึ้นตอนการแปรญัตติให้มีการเงินเข้ามาสนับสนุนได้ (ผู้ให้ข้อมูล 03 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565) ร่างก่อนหน้านี้นี้มีหลายเรื่อง

ที่ถูกตัดทอนไปจากร่างเดิม โดยเฉพาะที่อาจถูกมองว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน เพราะจากประสบการณ์ของการผลักดันกฎหมายโดยประชาชนหรือโดย ส.ส. หากเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงินมักไม่ได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรีแล้วกลับมายังสภาผู้แทนราษฎร (ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565)

ร่างฯ นี้ เป็นกฎหมายที่ไม่ถูกตีความว่าเกี่ยวข้องกับการเงิน ในทางปฏิบัติหากผ่านเป็นกฎหมายอาจมีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ ที่ต้องมีกระบวนการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่หากเกิดสภาชนเผ่าพื้นเมืองแล้วก็น่าจะทำให้เกิดความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยดี (ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565) สอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์ท่านอื่นกล่าวว่า เมื่อสภาชนเผ่าพื้นเมืองจัดตั้งเป็นทางการตามกฎหมายแล้ว การระดมทุนจากนอกประเทศอาจดำเนินการได้ไม่ยาก เพราะปัจจุบันเป็นเพียงมูลนิธิหรือสมาคมก็ได้รับเงินสนับสนุน โดยเฉพาะเป็นเรื่องเกี่ยวกับทรัพยากร การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ถ้าวามีแหล่งทุนที่พร้อมสนับสนุน หากจัดตั้งเป็นกลไกระดับประเทศ และเป็นทางการตามกฎหมาย แหล่งทุนน่าจะให้ความเชื่อถือมากกว่าเดิม และหากเป็นสภาระดับชาติตามกฎหมายแล้ว รัฐบาลก็น่าจะต้องให้ความสนับสนุนทางงบประมาณ เพื่อที่สภาชนเผ่าจะจัดการแก้ไขปัญหาและช่วยกันพัฒนาได้ (ผู้ให้ข้อมูล 05 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565)

นอกจากนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์อีกท่านหนึ่งเห็นว่าร่างนี้ขาดเนื้อหาในเรื่องของเขตพื้นที่ทางวัฒนธรรม โดยกล่าวว่า อาจมีข้อด้อยในร่างนี้ที่ไม่ได้กล่าวถึงพื้นที่คุ้มครองทางวัฒนธรรมหรือเขตวัฒนธรรมพิเศษ เพราะมองว่าเป็นอำนาจของรัฐ แต่ส่วนตัวเห็นด้วยกับร่างอื่น ๆ ที่เสนอให้มีพื้นที่คุ้มครองทางวัฒนธรรม (ผู้ให้ข้อมูล 05 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565)

ร่างฯ ศูนย์มานุษยวิทยา

ร่างฯ ของศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร เป็นร่างฯ ของรัฐบาล จึงมีจุดเด่นที่น่าจับตาเพราะจะเป็นร่างหลักในกระบวนการพิจารณาเมื่อเข้าสู่รัฐสภา ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า เป็นร่างที่มีโครงสร้างกลไกในการส่งเสริมคุ้มครองชัดเจน และมีการจัดตั้งงบประมาณเพื่อรองรับโครงสร้างดังกล่าวด้วย โดยกล่าวว่า ร่างฯ นี้ เป็นร่างของรัฐบาลที่จะเป็นสารตั้งต้นให้กับร่างอื่น สารมุ่งเน้นในเรื่องของการส่งเสริมและคุ้มครองวิถีชีวิตที่มีความชัดเจน มีกลไกหลายมาตราที่เป็นเรื่องเฉพาะ เช่น การทำข้อมูลมีกลไกคณะกรรมการและขบวนการจัดทำข้อมูลให้เกิดประโยชน์สำหรับการส่งเสริมคุ้มครองและวิถีชีวิต มีการกำหนดเรื่องของเขตวัฒนธรรมเขตพื้นที่คุ้มครอง กลไกคณะกรรมการกลางและคณะกรรมการ ซึ่งกลไกของคณะกรรมการระดับชาติเป็นกลไกหลักส่วนสภาเป็นพื้นที่ที่เพิ่มขึ้นมาเพื่อที่จะให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ได้มีพื้นที่สาธารณะ (ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565)

ร่างกฎหมายฯ ฉบับศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร มีจุดเด่นในส่วนที่ให้ความสำคัญกับพื้นที่คุ้มครองทางวัฒนธรรม ซึ่งต่อยอดมาจากมติคณะรัฐมนตรีในปี 2553 ซึ่งมีการทดลองและปฏิบัติจริงในหลายพื้นที่ และอาจแก้ไขปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ชุมชนและป่าไม้ได้ (ผู้ให้ข้อมูล 10 [สัมภาษณ์], 24 กรกฎาคม 2565) จุดเด่นของร่างฉบับนี้คือ กลไกที่เขียนขึ้นมาอย่างชัดเจน มีการจัดโครงสร้างหน่วยงานที่นำไปสู่การจัดตั้งงบประมาณได้ (ผู้ให้ข้อมูล 03 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565)

อย่างไรก็ดี ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่งเห็นว่าร่างฯ นี้อาจแสดงให้เห็นสัดส่วนภาคประชาชนในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ไม่มากนัก โดยกล่าวว่า ในกลไกคณะกรรมการอาจมีองค์ประกอบที่มีตัวแทนของกลุ่มชน

เผ่าพื้นเมืองและชาติพันธุ์ในสัดส่วนที่น้อย อาจให้ความรู้สึกว่าการกลไกคณะกรรมการลดทอนการทำหน้าที่ของสภาชนเผ่าพื้นเมืองไปส่วนหนึ่ง แต่ก็ถือว่าทั้งสองกลไกทำงานควบคู่กันได้ (ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565) นอกจากนี้ ร่างของศูนย์มานุษยวิทยาอยู่ในกระบวนการของกระทรวงวัฒนธรรมที่จะต้องนำเข้าคณะรัฐมนตรีและกระบวนการรับฟังความคิดเห็น สารระในกฎหมายอาจมีการเปลี่ยนแปลง และร่างของศูนย์มานุษยวิทยาถือเป็นตัวแปรสำคัญเพราะเป็นร่างของรัฐบาลซึ่งต้องเป็นร่างหลักในการพิจารณา

ร่างฯ ส.ส.มุกดา

ร่างกฎหมายฯ ที่เสนอโดย ส.ส. มุกดา พงษ์สมบัติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (พรรคเพื่อไทย) กับคณะ ยกร่างโดยคณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ จึงเป็นร่างฯ ที่มีพัฒนาการและการศึกษาอย่างเป็นระบบ เสนอโดย ส.ส.ซึ่งอาจสร้างการยอมรับได้ง่ายขึ้นในการพิจารณาของสมาชิกรัฐสภา มีกลไกส่งเสริมและคุ้มครองทั้งระดับชาติและจังหวัด และมีบทลงโทษชัดเจนสำหรับผู้ที่จะละเมิดสิทธิของคนกลุ่มชาติพันธุ์ ดังผู้ให้สัมภาษณ์หลายท่านกล่าวถึงดังนี้

ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า ร่างฯ นี้ พัฒนาขึ้นมาจากการศึกษาและร่างกฎหมายฯ โดยคณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาด้านผู้สูงอายุ ผู้พิการ และกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งมีการรวบรวมข้อมูลสภาพปัญหาทางเอกสาร รวมถึงการลงพื้นที่เพื่อรับฟังปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งในภาคเหนือ ภาคอีสาน ภาคกลาง และภาคใต้ และนำเสนอเป็นรายงานศึกษาต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยร่างกฎหมายฯ ฉบับนี้ และร่างกฎหมายฯ ของพรรคก้าวไกล โดย ส.ส. นายณัฐพล สืบศักดิ์วงศ์ มีที่มาที่ไปและหลักการเหมือนกัน เนื่องจากพัฒนามาจากร่างกฎหมายฯ โดยคณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาด้านผู้สูงอายุ ผู้พิการ และกลุ่มชาติพันธุ์ เช่นเดียวกัน (ผู้ให้ข้อมูล 21 [สัมภาษณ์], 10 มิถุนายน 2565) เมื่อเป็นร่างที่เสนอโดย ส.ส. หากสามารถเข้าไปสู่ขั้นการพิจารณาในชั้นของสภาผู้แทนราษฎรได้ ก็ถือว่าเป็นร่างตั้งต้นที่ดี และเป็นที่ยอมรับกันท่ามกลาง ส.ส. ทำให้เกิดการยอมรับและช่วยกันผลักดันได้ดีขึ้น (ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565)

ร่างฯ นี้ มีกลไกของคณะกรรมการและกลไกระดับชาติและพื้นที่จังหวัด ที่เป็นกลไกในการปกป้องคุ้มครองหรือส่งเสริมสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง มีการเพิ่มเติมกลไกรัฐ ซึ่งเป็นกลไกคู่ขนานกับสภาชนเผ่าพื้นเมือง (ผู้ให้ข้อมูล 10 [สัมภาษณ์], 24 กรกฎาคม 2565; ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565) ในส่วนของการมีบทลงโทษ ร่างฯ นี้มีความคล้ายกันกับร่างที่เสนอโดย ส.ส.พรรคก้าวไกล ที่ได้กล่าวถึงต่อไป โดยผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า เป็นจุดดีที่มีบทบัญญัติลงโทษสำหรับผู้ทำการเลือกปฏิบัติหรือทำให้เกิดการสูญเสียสิทธิบางอย่างของชนเผ่าพื้นเมือง บทลงโทษมีรายละเอียดมากและมีการแบ่งประเภทการลงโทษมากกว่าฉบับ ส.ส.พรรคก้าวไกล (ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565) ร่างกฎหมายฯ ของพรรคก้าวไกลและของคณะกรรมการฯ มีจุดเด่นคือ มีบทลงโทษต่อการฝ่าฝืนกฎหมาย โดยรับแนวคิดมาจากอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ. (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: CERD) (ผู้ให้ข้อมูล 10 [สัมภาษณ์], 24 กรกฎาคม 2565)

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยพบว่า ร่างนี้มีข้อถ้อยคำอยู่บ้างในบางประเด็น ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการร่าง นิยามชาติพันธุ์ กลไกคณะกรรมการที่จำกัด และอาจถูกตีความเป็นกฎหมายการเงิน โดยผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า ประชาชนยังมีส่วนร่วมน้อย ประชาชนอาจมีการรับรู้ไม่มากนักเกี่ยวกับร่างกฎหมาย

ฉบับนี้เมื่อมีการผลักดันให้เกิดเป็นกฎหมายอาจจะทำให้เกิดความรู้สึกว่าห่างไกลกับประชาชน (ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565) ส่วนของคำนิยาม มีการใช้คำว่าชาติพันธุ์ แต่อธิบายว่าชาติพันธุ์ให้รวมถึงชนเผ่าพื้นเมืองด้วย ซึ่งการใช้คำเกี่ยวกับชนเผ่าพื้นเมืองอาจไม่ชัดเจนเท่ากับฉบับของประชาชนอีกสองฉบับ (ผู้ให้ข้อมูล 03 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565) ชื่อของร่างกฎหมายมีลักษณะตีกรอบกลุ่มชาติพันธุ์ ด้วยชื่อว่าร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมกลุ่มชาติพันธุ์ แม้มีการระบุว่ากลุ่มชาติพันธุ์หมายถึงชนเผ่าพื้นเมือง อาจทำให้ทางสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสมาชิกพิจารณาแล้วจะเห็นเป็นกฎหมายที่มีหลักการเดียวกันได้ กล่าวคือชื่อของร่างยังไม่ใช่กฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองโดยตรง แต่มีการนิยามกลุ่มชาติพันธุ์ที่หมายถึงชนเผ่าพื้นเมืองไว้ (ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565) กลไกคณะกรรมการอาจมีองค์ประกอบที่มีตัวแทนของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองและชาติพันธุ์ในสัดส่วนที่น้อย อาจให้ความรู้สึกว่าการลดทอนการทำหน้าที่ของสภาชนเผ่าพื้นเมืองไปส่วนหนึ่ง แต่ก็ถือว่าทั้งสองกลไกทำงานควบคู่กันได้ (ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565) นอกจากนี้หากถูกตีความว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ต้องผ่านกระบวนการรับรองจากนายกรัฐมนตรี (ผู้ให้ข้อมูล 03 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565)

ร่างฯ ส.ส.ณัฐพล

ร่างกฎหมายฯ ฉบับ ส.ส.ณัฐพล มีสาระสำคัญคล้ายกันกับร่างฯ เสนอโดย ส.ส.มุกดา ได้แก่ มีบทลงโทษสำหรับผู้ละเมิดสิทธิคนกลุ่มชาติพันธุ์ มีกลไกคณะกรรมการที่ชัดเจน และมีแนวโน้มได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกรัฐสภา เพราะเป็นร่างที่เสนอโดย ส.ส. โดยผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่าร่างฯ ประกอบด้วย 4 หมวดกับบทเฉพาะกาล ได้แก่ หมวดที่ 1 ส่วนทั่วไปเกี่ยวกับชนเผ่าพื้นเมืองและกลุ่มชาติพันธุ์ ว่าด้วยเรื่องการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น การห้ามละเมิด การมีคณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติ สิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ หมวดที่ 2 ว่าด้วยเรื่องคณะกรรมการส่งเสริมกลุ่มชาติพันธุ์ฯ ที่มีหน้าที่เชิงนโยบาย แต่งตั้งคณะกรรมการคณะกรรมการส่งเสริมชาติพันธุ์กรุงเทพฯ และจังหวัด หมวดที่ 3 สภากลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลด้านชาติพันธุ์ เป็นคนกลางในการแก้ปัญหา เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานต่าง ๆ และหมวดที่ 4 บทลงโทษที่มีการกำหนดโทษกับผู้โฆษณาหรือเผยแพร่ทางสื่อมวลชนที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่คนกลุ่มชาติพันธุ์ (ผู้ให้ข้อมูล 1 [สัมภาษณ์], 19 มีนาคม 2565)

ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่าเป็นจุดดีที่มีบทบัญญัติลงโทษสำหรับผู้ทำการเลือกปฏิบัติหรือทำให้เกิดการสูญเสียสิทธิบางอย่างของชนเผ่าพื้นเมือง โดยบทลงโทษอาจไม่ได้ลงรายละเอียดแต่กล่าวถึงภาพรวมและจำนวนเงินปรับที่ไม่มาก (ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565) มีการกำหนดบทลงโทษ ซึ่งผู้ร่างไม่ได้ต้องการให้มีมาตรานี้ แต่ก็เห็นว่าเพื่อเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองและกลุ่มชาติพันธุ์จึงได้มีเนื้อหาส่วนนี้ไว้ด้วย (ผู้ให้ข้อมูล 06 [สัมภาษณ์], 19 มีนาคม 2565)

ร่างฯ นี้ ยังเป็นร่างที่เสนอโดย ส.ส. หากสามารถเข้าไปสู่ขั้นการพิจารณาในชั้นของสภาผู้แทนราษฎรได้ ก็ถือว่าเป็นร่างตั้งต้นที่ดี และเป็นที่ยอมรับกันท่ามกลาง ส.ส. ทำให้เกิดการยอมรับและช่วยกันผลักดันได้ดีขึ้น (ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565) และมีกลไกของคณะกรรมการและกลไกระดับชาติและพื้นที่จังหวัด ที่เป็นกลไกในการปกป้องคุ้มครองหรือส่งเสริมสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565)

อย่างไรก็ดี ผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านเห็นว่าร่างฯ นี้ยังมีข้อด้อยอยู่บ้างเช่นเดียวกับร่างฯ โดย ส.ส.มุกดา ได้แก่ การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่เริ่มต้น ซึ่งจะทำให้ประชาชนลดความสนใจในร่างฯ นี้ ชื่อของร่างฯ ที่ยังตีกรอบกลุ่มชาติพันธุ์ และสัดส่วนภาคประชาชนในกลไกคณะกรรมการที่ไม่มากนัก กล่าวคือ ประชาชนมีส่วนร่วมน้อย ทำให้ประชาชนอาจมีการรับรู้ไม่มากนักเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับนี้เมื่อมีการผลักดันให้เกิดเป็นกฎหมายอาจจะทำให้เกิดความรู้สึกว่าห่างไกลกับประชาชน ใช้คำว่าชาติพันธุ์ แต่อธิบายว่าชาติพันธุ์ให้รวมถึงชนเผ่าพื้นเมืองด้วย ซึ่งการใช้คำเกี่ยวกับชนเผ่าพื้นเมืองอาจไม่ชัดเจนเท่ากับฉบับของประชาชนอีกสองฉบับ ชื่อของร่างกฎหมายมีลักษณะตีกรอบกลุ่มชาติพันธุ์ ด้วยชื่อว่าร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมกลุ่มชาติพันธุ์ แม้มีการระบุว่ากลุ่มชาติพันธุ์หมายถึงชนเผ่าพื้นเมือง อาจทำให้ทางสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสมาชิกพิจารณาแล้วจะเห็นเป็นกฎหมายที่มีหลักการเดียวกันได้ กล่าวคือชื่อของร่างฯ ยังไม่ใช้กฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองโดยตรง แต่มีการนิยามกลุ่มชาติพันธุ์ที่หมายถึงชนเผ่าพื้นเมืองไว้ นอกจากนี้ ในกลไกคณะกรรมการอาจมีองค์ประกอบที่มีตัวแทนของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองและชาติพันธุ์ในสัดส่วนที่น้อย อาจให้ความรู้สึกว่าการไกลคณะกรรมการลดทอนการทำหน้าที่ของสภาชนเผ่าพื้นเมืองไปส่วนหนึ่ง แต่ก็ถือว่าทั้งสองกลไกทำงานควบคู่กันได้

ร่างฯ นายสุริยันต์

ร่างฯ เสนอโดยนายสุริยันต์ หรือที่เรียกว่าร่าง P-move เป็นร่างฯ อีกฉบับที่เสนอโดยภาคประชาชน พบว่า จุดเด่นเป็นร่างที่รวบรวมข้อดีของทุกร่าง มีนิยามชัดเจน มีการกำหนดขอบเขตสิทธิชนพื้นเมือง และมีโครงสร้างคณะกรรมการ โดยผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า ร่างฯ นี้ เป็นร่างที่ได้เปรียบเพราะดึงจุดเด่นของทั้ง 4 ร่างก่อนหน้ามาใส่ไว้ ร่างของ P-move มีความครอบคลุมมากที่สุด เช่น มีนิยามกลุ่มชาติพันธุ์และนิยามชนเผ่าพื้นเมือง กำหนดพื้นที่คุ้มครองวัฒนธรรม เป็นต้น (ผู้ให้ข้อมูล 05 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565) เป็นร่างสุดท้ายที่นำจุดดีของแต่ละร่างมารวมกันไว้ ส่วนไหนที่ร่างของคุณย์มานุษยวิทยาไม่เก็บไว้ ร่างนี้นำมาบรรจุไว้ ทำให้ร่างของ P-move มีความชัดเจนกว่าทุกร่าง มีกลไกต่าง ๆ มากขึ้น และกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองก็สนับสนุนร่างนี้ด้วยเช่นกัน ไม่ใช่สนับสนุนเฉพาะร่างของสภาชนเผ่าพื้นเมือง เพราะเห็นว่ามีความชัดเจนกว่าและช่วยเปิดประเด็นหลายเรื่องในรัฐสภาได้ (ผู้ให้ข้อมูล 03 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565) ชื่อของร่างนี้ครอบคลุมร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ถือว่าประเด็นครอบคลุมสาระหลักที่อยู่ในร่างฉบับอื่นทั้ง 4 ร่าง นอกจากชื่อที่ครอบคลุมแล้วเนื้อหาสาระยังมีจุดเด่นที่รวบรวมมาจากร่างอื่น (ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565) ร่างกฎหมายฯ ฉบับ P-move ได้นำข้อดีของร่างกฎหมายฯ ฉบับต่าง ๆ มารวมกัน ถือเป็นร่างกฎหมายในอุดมคติ (ผู้ให้ข้อมูล 10 [สัมภาษณ์], 24 กรกฎาคม 2565)

ผู้ให้สัมภาษณ์เพิ่มเติมในรายละเอียดว่า ร่างนี้มีนิยามของชนเผ่าพื้นเมืองชัดเจน (ผู้ให้ข้อมูล 03 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565) ฉบับ P-move เป็นชื่อร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งร่างอื่นเหมือนไม่ยอมรับคำชาติพันธุ์ ชาติพันธุ์ในประเทศไทยมีอยู่จริงแต่ถูกมองว่าไม่มีแล้ว (ผู้ให้ข้อมูล 08 [สัมภาษณ์], 28 มีนาคม 2565) มีความโดดเด่นเรื่องการบัญญัติหน้าที่เรื่องขอบเขตสิทธิของชนพื้นเมืองที่ควรมีทั้งสิทธิการศึกษา วัฒนธรรม สิทธิในการใช้ทรัพยากร สิทธิในการกำหนดตัวเอง สิทธิในความเสมอภาคไม่ถูกเลือกปฏิบัติ สิทธิในการมีส่วนร่วม รวมไปถึงสิทธิในการเข้าถึงบริการจากหน่วยงานของรัฐ (ผู้ให้ข้อมูล 08 [สัมภาษณ์], 28 มีนาคม 2565) และมีโครงสร้างคณะกรรมการคุ้มครองชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ที่จะทำให้มีกลไกมารองรับ

และมีสภาชนพื้นเมืองและชาติพันธุ์แห่งชาติขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการคุ้มครองและมีส่วนร่วมให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ รวมถึงมีการจัดทำฐานข้อมูลว่าด้วยชาติพันธุ์โดยใช้พื้นที่ที่มีอยู่แล้วมาเป็นเส้นแบ่งและทำกติกาขึ้นมา ร่างนี้ลักษณะการคุ้มครอง และมีกลไกมารองรับ (ผู้ให้ข้อมูล 08 [สัมภาษณ์], 28 มีนาคม 2565)

อย่างไรก็ดี ร่างฯ นี้มีข้อจำกัดเรื่องการถูกตีความเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน หากถูกตีความเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ต้องผ่านกระบวนการรับรองจากนายกรัฐมนตรี (ผู้ให้ข้อมูล 03 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565; ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565)

สรุป

คณะผู้วิจัยสรุปข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์ได้เป็นสองส่วน ส่วนแรกเป็นเนื้อหาร่างกฎหมายว่าด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่งได้สรุปว่าเนื้อหาของทั้ง 5 ร่างมีสาระสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก การคุ้มครอง ให้หลักทางกฎหมายเข้าไปคุ้มครองพื้นที่ชาติพันธุ์ที่ยังดำรงอยู่ในแง่ของวิถีวัฒนธรรม จารีตประเพณี และเชื่อมโยงถึงเรื่องของการใช้ทรัพยากรที่เชื่อมโยงกับวัฒนธรรมประเพณี ประการที่สอง การเข้าไปส่งเสริมศักยภาพของกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งมิติทางวัฒนธรรม ทางเศรษฐกิจและทางสังคม และประการที่สาม การให้มีกลไกในการประสานงานเชิงสถาบัน เช่น การมีสภาชนเผ่าพื้นเมือง หรือคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครอง (ผู้ให้ข้อมูล 20 [สัมภาษณ์], 8 มิถุนายน 2565) กับส่วนที่สอง เป็นข้อกังวลต่อการขับเคลื่อนร่างกฎหมายว่าด้วยกลุ่มชาติพันธุ์

ในส่วนเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า ทุกร่างน่าจะเห็นด้วยว่าต้องมีการคุ้มครองวิถีชีวิต วัฒนธรรม ซึ่งร่างกฎหมายส่งเสริมคุ้มครองชาติพันธุ์ที่ว่าต้องมีเขตคุ้มครองชาติพันธุ์ เขตทำกิน เขตสุสานต่าง ๆ น่าจะเป็นกระบวนการประนีประนอม ไม่ต้องถอยหลังไปพิสูจน์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์กับอุทยานว่าเกิดอะไรก่อนหลัง การมีสิทธิร่วมกันจะทำให้ชนเผ่าพื้นเมืองไม่ต้องขยาสีทิ หากมีเอกสารสิทธิส่วนตัวอาจมีแรงดึงดูดให้เกิดการซื้อขายมากขึ้น ส่วนประเด็นที่ถกเถียงกันมากคือสมัชชาหรือสภานั้น ผู้ให้ข้อมูลเห็นว่าสภาจะเป็นองค์กรแต่สมัชชาเป็นกระบวนการ สภาอาจทำให้รู้สึกแข็งตัวและเป็นแนวตั้ง แต่สมัชชาจะให้ความรู้สึกเท่าเทียมกันมากกว่า (ผู้ให้ข้อมูล 14 [สัมภาษณ์], 24 มีนาคม 2565)

การส่งเสริมสิทธิและศักยภาพ ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า ไม่ได้มุ่งหวังความสมบูรณ์แบบของกฎหมาย ขอเพียงให้ร่างกฎหมายที่มีสาระสำคัญในการเป็นกลไกส่งเสริมสิทธิของประชาชนได้ผ่านเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภาเสียก่อน ส่วนขั้นตอนหลังจากนั้นให้เป็นกระบวนการที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาสาระอีกมาก (ผู้ให้ข้อมูล 06 [สัมภาษณ์], 19 มีนาคม 2565) การมีคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ตามร่างกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองที่เสนอมานั้นถือเป็นสิ่งที่ดี เพราะทำให้มีคนทำหน้าที่หลายชุดในการดูแลสะสางปัญหาที่แตกต่างกันของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง (ผู้ให้ข้อมูล 14 [สัมภาษณ์], 24 มีนาคม 2565) โดยผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่งเห็นว่า ส่วนตัวเห็นว่ากฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองมีลักษณะส่งเสริม การมีบทลงโทษจึงไม่เห็นด้วยนัก อีกทั้งการมีร่างกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองหลายฉบับเข้าไปในกระบวนการพิจารณาทางรัฐสภาอาจเป็นผลเสียตรงที่ไม่เป็นเอกภาพ แต่อาจเป็นผลดีที่แสดงให้เห็นว่ามีคนสนใจร่างนี้กันมาก (ผู้ให้ข้อมูล 14 [สัมภาษณ์], 24 มีนาคม 2565)

สำหรับข้อห่วงกังวลของผู้ให้สัมภาษณ์ เป็นข้อห่วงกังวลต่อกระบวนการพิจารณากฎหมายตั้งแต่การรับรองของนายกรัฐมนตรี การสร้างการรับรู้และความเข้าใจแก่คนในสังคมและผู้ออกกฎหมาย และการสร้างจุดร่วมในการทำงานตามกลไกของกฎหมายนี้กับกฎหมายฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องกัน

การรับรองความเป็นกฎหมายการเงินของนายกรัฐมนตรี ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า จุดด้อยของกฎหมายแต่ละฉบับทั้ง 5 ร่างอาจมีบ้าง แต่ที่ห่วงกังวลมากกว่าคือหลังจากร่างกฎหมายนี้ถูกเสนอเข้าสู่ประธานรัฐสภาจะต้องมีการส่งไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาว่าเป็นกฎหมายการเงินหรือไม่ หากฝ่ายบริหารพิจารณาว่าเป็นกฎหมายการเงินก็จะไม่ถูกนำเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติทำให้เสียเวลาที่เคยทำกันมา หากยืนยันจะผลักดันก็ต้องเสียเวลาในการแก้ไขร่างฯ ที่เสนอไปเข้าไปใหม่ และทุกอย่างต้องเริ่มกระบวนการใหม่หมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างฯ ที่มาจากภาคประชาชนต้องผ่านกระบวนการรวบรวมรายชื่อที่ใช้เวลานาน (ผู้ให้ข้อมูล 06 [สัมภาษณ์], 19 มีนาคม 2565) ถ้าถูกตีความว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ต้องผ่านกระบวนการรับรองจากนายกรัฐมนตรี (ผู้ให้ข้อมูล 03 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565) แต่ในหลักการเมื่อมีกฎหมายก็ควรมีงบประมาณ เพราะมีเรื่องของสมาชิก การทำเขตข้อมูล จึงควรมีงบประมาณในร่างกฎหมาย แต่นายกรัฐมนตรีจะรับรองหรือไม่ก็เป็นประเด็นที่ต้องติดตามต่อไป (ผู้ให้ข้อมูล 14 [สัมภาษณ์], 24 มีนาคม 2565)

นอกจากนี้ ร่างกฎหมายของประชาชน ไม่ใช่เรื่องของเนื้อหาเพียงอย่างเดียว แต่เป็นเรื่องของกระบวนการที่จะผลักดันให้เกิดกฎหมาย ร่างของรัฐบาลเองของศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร อาจใช้กระบวนการพิจารณา หาก ครม.ให้ความเห็นชอบแล้วต้องใช้ระยะเวลาประมาณ 2 เดือน จึงกลับมาสู่การพิจารณาในรัฐสภา จึงกังวลเรื่องระยะเวลาพอกันกับสาระในแต่ละร่าง (ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565)

ในส่วนของการสร้างการรับรู้และความเข้าใจแก่สังคม สมาชิกรัฐสภา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า หน่วยงานรัฐบางหน่วยงาน ยังไม่ยอมรับการมีตัวตนของชนเผ่าพื้นเมือง และมีอคติต่อชนเผ่าพื้นเมืองอยู่ จากนโยบายและแผนแม่บทต่าง ๆ ยังมองว่าชนเผ่าพื้นเมืองเป็นพื้นฐานปัญหาและเป็นปัญหาเรื่องของความมั่นคงของชาติ เช่น การค้ายาเสพติด อคติแบบนี้ยังอยู่ในคนที่ทำงานในหน่วยงานของรัฐอยู่มาก เมื่อนิยามชนเผ่าพื้นเมืองจึงทำให้บุคคลเหล่านี้หรือหน่วยงานเหล่านี้รู้สึกไม่มั่นคง ทำให้รู้สึกว่าจะแยกตนเองหรือจะจัดการตนเองแบบเบ็ดเสร็จเสมือนว่าเป็นการแยกประเทศและดินแดน ถือเป็นอคติแบบสุดโต่ง แต่ขณะนี้คำภาษาไทยยังไม่มีคำอื่นที่เหมาะสมไปกว่าคำว่าชนเผ่าพื้นเมือง เพราะชนเผ่าพื้นเมืองหมายถึงอัตลักษณ์วิถีที่มีประวัติศาสตร์แบบแผนที่เป็นภูมิปัญญา วิถีวัฒนธรรมที่ต้องดำรงอยู่สืบทอดต่อในรุ่นลูกหลาน ภาษาอังกฤษสมัยก่อนเป็นคำว่า tribal หรือว่า hill tribe แต่ในภาษาไทยมีความรู้สึกที่หลายคนมองว่าเป็นคำที่ถูกแบ่งชาวเขาถูกมองว่าเป็นอื่นและเป็นกลุ่มที่อพยพมาจากที่อื่น ซึ่งปัจจุบันยังหาคำอื่นไม่ได้ เพราะคำนี้ถูกใช้กันในทางกรมา 15 ปีที่แล้ว ตั้งแต่ปี 2550 ที่มีการตั้งสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565)

กฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองมีความท้าทาย นอกจากต้องทำให้สมาชิกรัฐสภาทั้งสองสภาเข้าใจ ความเข้าใจของสังคมก็จำเป็น นอกเหนือจากการรับฟังตามมาตราที่ 77 ซึ่งอาจต้องทำความเข้าใจมาก่อนการยกร่างด้วยซ้ำ ต้องสื่อสารให้สังคมเข้าใจ เข้าใจแล้วยอมรับหรือไม่ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องก็ต้องเกี่ยวข้องอีกมากมาย ในกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองเองก็ต้องตกผลึกตนเองให้ได้ว่าต้องการอะไร จะส่งเสริมแบบใด อนุรักษ์แบบใด เช่น การมีเขต

วัฒนธรรมพิเศษ ระบบกฎหมายเริ่มยอมรับแล้ว อย่างไรก็ตามอะไรที่เลื่อนลอยของชนเผ่าพื้นเมืองกะเหรี่ยง ที่เดิมที่ถือว่ามีกฎหมายต่อมาเมื่อมีกลุ่มภาควิชาการมาสนับสนุนโดยใช้งานวิจัยรองรับ จึงทำให้ศาลรับรู้ จึงต้องมีวิชาการที่ดีมารองรับ เพราะเขตวัฒนธรรมพิเศษไม่ได้หมายถึงแค่กลุ่มกะเหรี่ยงหรือกลุ่มปกากะญอ แต่ยังรวมถึงกลุ่มที่อยู่ในทะเลที่ยังไม่ได้รับรองเต็มที่ บางที่ต้องไปปะทะกับกลุ่มทุนที่สามารถใช้อำนาจต่อรองที่มีอยู่มากกว่า นอกจากนี้ยังต้องพิจารณากฎหมายอื่นในประเทศ เช่น กฎหมายที่ดิน หรือกฎหมายโบราณสถาน ที่ยังต้องบังคับใช้อยู่และเป็นการซ้อนกันอยู่ หรือเรื่องของความมั่นคงเป็นอีกเรื่องที่น่าสนใจ (ผู้ให้ข้อมูล 16 [สัมภาษณ์], 2 มิถุนายน 2565)

กฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองน่าจะมีความไม่เห็นด้วยอยู่มาก แต่มีข้อดีอยู่บ้างที่มี ส.ส.ที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง มีโอกาสที่จะดึงแนวร่วมจากหน่วยงานรัฐได้บ้าง แต่ยังคงเป็นเป็นเรื่องที่เข้าใจได้ไม่ถนัด อีกทั้งไม่ใช่ประเด็นที่คนทั่วไปสนใจ ยกตัวอย่างกฎหมายเข้าชื่อที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนทั่วไป และไม่เป็นภาระของหน่วยงานของรัฐมากมาย ยังไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่ (ผู้ให้ข้อมูล 16 [สัมภาษณ์], 2 มิถุนายน 2565)

นอกจากนี้ กฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองไม่ได้มีอำนาจแยกเทศต่างหาก ต้องไปทำงานร่วมกับกฎหมายฉบับอื่น เช่น หากกฎหมายนี้มีการประกาศขึ้นมาพื้นที่ใดจะประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองทางนิเวศวัฒนธรรม หรือบางฉบับใช้คำว่าเขตวัฒนธรรมพิเศษ หรือว่าเขตคุ้มครองทางวัฒนธรรม จะต้องมีการไปทำงานร่วมกับกฎหมายอื่น เช่น มีแผนแม่บทในการทำงานร่วมกันในพื้นที่ของกรมอุทยาน (ผู้ให้ข้อมูล 20 [สัมภาษณ์], 8 มิถุนายน 2565)

สำหรับจุดดีจุดด้อยของร่าง ฯ แต่ละฉบับ คณะผู้วิจัยสรุปดังนี้

ตาราง 4.2 จุดดีจุดด้อยของร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง 5 ฉบับ

	ร่างฯ นายศักดิ์ดา	ร่างฯ นายสุรียนต์	ร่างฯ ศูนย์ มานุษยวิทยา	ร่างฯ ส.ส.มุกดา	ร่างฯ ส.ส.ณัฐพล
จุดดี/ จุดเด่น	- จัดตั้งสภาชนเผ่า พื้นเมืองเพื่อ ส่งเสริมและ สนับสนุนกิจกรรม - นิยามชนเผ่า พื้นเมืองชัดเจน - กลไกไม่ซับซ้อน - มีพัฒนาการร่าง และการมีส่วนร่วม ที่ยาวนาน - ไม่เป็นร่าง เกี่ยวกับการเงิน	- มีการกำหนด ขอบเขตของสิทธิ ชนเผ่าพื้นเมือง - นิยามชนเผ่า พื้นเมืองชัดเจน - มีโครงสร้าง คณะกรรมการและ สภาชนเผ่าพื้นเมือง - รวมจุดดีของทุก ร่างไว้ด้วยกัน	- มีกลไกชัดเจน - เป็นร่างของรัฐบาล - มีโครงสร้าง หน่วยงานที่น่าไปสู่ งบประมาณได้	- มีบทลงโทษที่ ละเอียดสำหรับคน ที่เลือกปฏิบัติ - เสนอโดย ส.ส.จึง ทำให้มีแนวโน้ม ได้รับการสนับสนุน ในชั้นกรรมาธิการ - มีกลไก คณะกรรมการ ระดับชาติและ จังหวัด	- มีบทลงโทษ สำหรับคนที่เลือก ปฏิบัติ - มีกลไก คณะกรรมการ ระดับชาติและ จังหวัด - เสนอโดย ส.ส.จึง ทำให้มีแนวโน้ม ได้รับการ สนับสนุนในชั้น กรรมาธิการ
จุดด้อย	- ไม่มีเนื้อหาเรื่อง พื้นที่คุ้มครองทาง วัฒนธรรม - ไม่มีแหล่งที่มาของ งบประมาณ	- เป็นร่างฯเกี่ยวกับ การเงิน - อาจเกิดการไม่ ยอมรับจาก หน่วยงานอื่นที่มี	- สัดส่วน คณะกรรมการยังมี ตัวแทนชนเผ่า พื้นเมืองไม่มาก	- อาจถูกตีความเป็น ร่างเกี่ยวกับการเงิน - ประชาชนยังมีส่วน ร่วมไม่มาก	- อาจถูกตีความเป็น เป็นร่างเกี่ยวกับการ การเงิน - ประชาชนยังมี ส่วนร่วมไม่มาก

ร่างฯ นายศักดิ์ดา	ร่างฯ นายสุริยันต์	ร่างฯ ศูนย์ มานุษยวิทยา	ร่างฯ ส.ส.มุกดา	ร่างฯ ส.ส.ณัฐพล
	กฎหมายเกี่ยวเนื่อง กัน		- สัดส่วน คณะกรรมการยังมี ตัวแทนชนเผ่า พื้นเมืองไม่มาก	- สัดส่วน คณะกรรมการยังมี ตัวแทนชนเผ่า พื้นเมืองไม่มาก

4.1.3 บทบาทภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

4.1.3.1 ภาคส่วนในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั่วไป

ในกระบวนการเสนอกฎหมายทั่วไป คณะผู้วิจัยพบว่า ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายอาจจำแนกเป็นบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องอาจจัดอยู่ในตัวแสดงภาครัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งที่เกี่ยวข้องตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ว่าจะเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา คณะรัฐมนตรี เป็นต้น รวมถึงประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้เชิญชวน ประชาชนผู้เกี่ยวข้อง เป็นต้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า เป็นต้น โดยประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย รวมถึงผู้ที่ร่วมส่งเสียงเรียกร้องและเคลื่อนไหวให้มีการออกกฎหมาย ถือเป็นปัจจัยสำคัญและมีบทบาทสำคัญต่อการผลักดันร่างกฎหมายให้บรรลุผล (ผู้ให้ข้อมูล 15 [สัมภาษณ์], 22 เมษายน 2565) รายละเอียดบทบาทของแต่ละภาคส่วนจำแนกเป็นตัวบุคคล กับหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีดังนี้

ประชาชนผู้เสนอกฎหมาย

คณะผู้วิจัยพบว่า การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยทั่วไป ภาคประชาชนมีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ริเริ่ม ประชาสัมพันธ์ ชักชวนกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตลอดจนสามารถอุทธรณ์ได้หากไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาว่าร่างกฎหมายของประชาชนเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน โดยผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า กระบวนการริเริ่มเป็นบทบาทร้อยเปอร์เซ็นต์ของประชาชน ประชาชนต้องสื่อสารกันว่ากฎหมายฉบับนี้จะเป็นอย่างไร เพื่อประชาชนจะได้มีส่วนร่วม แล้วชักชวนเข้าชื่อให้ครบ 10,000 หากเป็นรัฐธรรมนูญใช้ 50,000 คน (ผู้ให้ข้อมูล 11 [สัมภาษณ์], 12 เมษายน 2565) ภาคประชาชนมีความสำคัญ โดยถือเป็นผู้มีบทบาทสำคัญมากที่สุดต่อการผลักดันร่างกฎหมายทั้งจากตัวผู้ริเริ่มเชิญชวนเสนอร่างกฎหมาย ผู้ลงชื่อสนับสนุนร่างกฎหมาย และประชาชนภาคประชาสังคมที่สนใจและให้ความสำคัญ ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับบทบาทของสื่อและกระแสการรับรู้เกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้น ๆ ของประชาชนในวงกว้าง (ผู้ให้ข้อมูล 15 [สัมภาษณ์], 22 เมษายน 2565)

ผู้ให้สัมภาษณ์อีกท่านหนึ่งยังเสริมอีกว่า กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้หากขาดบทบาทของ “ประชาชน” ประชาชนในฐานะผู้ริเริ่มเสนอกฎหมาย อาจจำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ “กลุ่มเจ้าภาพ” และ “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” คำว่า “กลุ่มเจ้าภาพ” กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายฉบับต่างๆ ใช้ถ้อยคำแตกต่างกัน ฉบับปี 2542 ใช้คำว่า “ผู้แทนผู้เสนอกฎหมาย” ฉบับปี 2556 ใช้คำว่า “ผู้ริเริ่มเสนอกฎหมาย” ฉบับปี 2564 ใช้คำว่า “ผู้เชิญชวน” ถือเป็นกลุ่มคนที่แปลงเจตนาารมณ์และปัญหาจากนามธรรมให้ออกมาเป็นรูปธรรมในลักษณะของตัวร่างกฎหมาย และเป็นผู้ชักชวนคนกลุ่มที่สองที่เรียกว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” เพื่อลงนาม

เสนอกฎหมาย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการแปลงเจตนารมณ์หรือนโยบายให้เป็นลายลักษณ์อักษรและนำไปสู่การบังคับใช้จริงในอนาคต (ผู้ให้ข้อมูล 19 [สัมภาษณ์], 6 มิถุนายน 2565)

ผู้ให้ข้อมูลบางท่านแสดงให้เห็นว่าภาคประชาชนสามารถอุทธรณ์หากไม่เห็นด้วยกับการวินิจฉัยของประธานรัฐสภา โดยให้ข้อมูลว่าร่างของ คุณคณินิจ ศรีบัวเอี่ยม ที่เสนอเกี่ยวกับเรื่องอากาศบริสุทธิ์ อากาศสะอาด ในร่างมีการตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่ มีกองทุน มีการตั้งหน่วยงานที่ต้องใช้งบประมาณ ซึ่งชัดเจนว่าเกี่ยวกับการใช้เงิน แต่ผู้เสนอร่างไม่เห็นด้วยกับการที่วินิจฉัยว่าเป็นร่างการเงิน ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดในมาตรา 134 ว่าหากประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยแล้วไม่เห็นด้วยต้องพิจารณาภายใน 15 วัน และต้องประชุมกรรมาธิการ 35 คณะพิจารณาว่าเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยหรือไม่ ถือเป็นกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรที่เกิดขึ้นไม่บ่อยนัก (ผู้ให้ข้อมูล 11 [สัมภาษณ์], 12 เมษายน 2565)

อย่างไรก็ดี ภาคประชาชนจะมีข้อจำกัดเป็นอย่างมากเมื่อต้องเข้าไปเป็นตัวแทนเมื่อร่างกฎหมายได้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางรัฐสภา ที่ยังมีข้อจำกัดด้านศักยภาพ สัดส่วนตัวแทนประชาชน และความสำคัญของร่างกฎหมายที่จะเข้าสู่การพิจารณา โดยผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า ภาคประชาชนไม่มีความคุ้นเคยในการเข้าไปนั่งในห้องประชุม การที่จะไปกดไมค์พูดในห้องประชุมก็เป็นปัญหา หรือจะนำเสนอสิ่งต่าง ๆ ก็ไม่ง่าย การเดินทางก็มีปัญหา บางครั้งมีการนัดประชุมไปรอแล้วก็ถูกเลื่อนไปหรือยังไม่เข้าวาระ ซึ่งเป็นต้นทุนและความเสี่ยง เป็นสิ่งที่ไม่คาดหวังว่าจะเจอ (ผู้ให้ข้อมูล 16 [สัมภาษณ์], 2 มิถุนายน 2565) ส่วนการพิจารณาของรัฐสภาในชั้นกรรมาธิการ แม้จะอยู่บนฐานความต้องการของประชาชน แต่บางครั้งก็มีเรื่องของการเมือง กฎหมายพยายามเปิดช่องด้วยการให้ประชาชนเข้าไปเป็นกรรมาธิการ แต่เป็นเพียงจำนวนหนึ่ง ภาคประชาชนเข้าไป 10 กว่าคน ไม่ถึงครึ่งหนึ่งของกรรมาธิการ หรือหากผ่านชั้นกรรมาธิการก็อาจไปแพ้เสียงข้างมากในการโหวตขั้นสุดท้ายก็ได้ (ผู้ให้ข้อมูล 17 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565) นอกจากนี้ การพิจารณาร่างกฎหมายยังคงพิจารณาร่างรัฐบาลเป็นร่างหลัก ทำให้มีความยากในชั้นของการแปรญัตติเพื่อให้เนื้อหาเป็นแบบร่างของประชาชน (ผู้ให้ข้อมูล 16 [สัมภาษณ์], 2 มิถุนายน 2565)

นายกรัฐมนตรีและหน่วยงานฝ่ายบริหาร

นายกรัฐมนตรีและผู้ปฏิบัติหน้าที่ในฝ่ายบริหารมีบทบาทสำคัญต่อร่างกฎหมายที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรีที่มีบทบาทในการรับรองกฎหมายที่มาจากกรรมาธิการเข้าสู่เสนอกฎหมายของประชาชน ที่ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยที่อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่นายกรัฐมนตรี ทั้งที่ประชาชนได้ใช้สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมาแล้ว ขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่งให้เหตุผลว่านายกรัฐมนตรีอาจมีความจำเป็นต้องรับรองความเป็นกฎหมายการเงิน เพราะเป็นผู้บริหารประเทศและรู้สถานการณ์ทางการคลังของประเทศ ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า

ร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเรียบร้อยแล้ว เมื่อเข้าสู่การเสนอร่างต่อรัฐสภา ผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่สุดคือรัฐบาล เพราะร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องการเงินต้องได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี จึงจะเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ หากนายกรัฐมนตรีไม่รับรองร่างนั้นจะตกไปไม่สามารถเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาชั้นตอนนี้ ผู้ที่มีความสำคัญก็คือ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นหน่วยงานเสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมาย เพื่อให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาว่าจะรับรองหรือไม่ รัฐบาลควรอธิบายให้ได้ว่าหากไม่รับรองร่างกฎหมายของประชาชนที่เกี่ยวกับการเงิน เป็นเพราะเหตุใด ซึ่งรัฐบาลเองอาจทำการศึกษาค้นคว้า สำนวญความคิดเห็นผู้มีส่วน

เกี่ยวข้องทั้งหมด ตามมาตรา 77 ด้วย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ มีความรู้และเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการเข้าชื่อ เสนอกฎหมายของภาคประชาชนอยู่แล้ว แต่กฎหมายบางฉบับอาจไปกระทบต่อหน่วยงาน การให้ความเห็นจึงอาจ มีความแตกต่างกันไปได้ (ผู้ให้ข้อมูล 01 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565)

สำหรับนายกรัฐมนตรีมีบทบาทในการรับรองร่างกฎหมาย กฎหมายทุกฉบับ หากต้องใช้เงินและ งบประมาณแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีเท่านั้นที่เป็นผู้มีอำนาจลึทธิซาด เพราะโดยหลักแล้วรัฐบาลเป็นผู้หาเงิน ส่วน รัฐสภาเป็นผู้ตรวจสอบ ส่วนเรื่องว่ากฎหมายของประชาชนได้มาจากการรวบรวมรายชื่อไม่ควรไปตัดสิทธิก็เป็น มุมมองหนึ่งในเรื่องของสิทธิ (ผู้ให้ข้อมูล 16 [สัมภาษณ์], 2 มิถุนายน 2565) ร่างของประชาชนก็เหมือนกับร่างของ ส.ส. ถ้าเป็นร่างเกี่ยวกับการเงิน ก็จะติดอยู่ที่นายกรัฐมนตรีว่าจะรับรองหรือไม่ แม้ร่างนั้นจะดีเพียงใดก็ตาม ประเด็นนี้มีเสียงสะท้อนเยอะมากว่าเป็นข้อติดขัด แต่นายกรัฐมนตรีต้องรับรองด้วยเหตุผลว่า รัฐบาลจะรู้สถานะ ทางการเงินของประเทศ (ผู้ให้ข้อมูล 11 [สัมภาษณ์], 12 เมษายน 2565)

สมาชิกรัฐสภา

สมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทสำคัญในการเสนอและเป็น ตัวแทนความต้องการของประชาชนในการเสนอกฎหมาย โดยผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า ส.ส.มีบทบาทในการเสนอ กฎหมายที่มีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน (ผู้ให้ข้อมูล 06 [สัมภาษณ์], 19 มีนาคม 2565) ใน กระบวนการทางรัฐสภา ส.ส.เป็นต้นทางที่สำคัญ ประชาชนจึงต้องทำให้ ส.ส. รู้จักร่างพระราชบัญญัติของตนให้ได้ มากที่สุด หาก ส.ส. มีความเข้าใจก็น่าจะได้รับการสนับสนุนในชั้นการพิจารณามากยิ่งขึ้น (ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565) อย่างไรก็ตาม บทบาทภาคประชาชนค่อนข้างน้อยมาก อันเนื่องมาจากการขาด ความรู้และการเข้าถึงความรู้ ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมส่วนใหญ่เป็นกลุ่มแกนนำ แต่ชาวบ้านธรรมดาที่มีความสนใจเรื่องนี้ น้อยมาก (ผู้ให้ข้อมูล 1 [สัมภาษณ์], 19 มีนาคม 2565) นั่นเป็นเหตุผลที่ปัญหาของชาวบ้านที่แท้จริงอาจขาดความ เชื่อมโยงไปยังสมาชิกรัฐสภาได้

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ประชาชนสามารถใช้สิทธิร้องขอการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐอย่างสำนักเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร (สผ.) สผ.เป็นหน่วยงานหลักในการสนับสนุนการร่างกฎหมายของประชาชน คณะผู้วิจัยพบว่า ประชาชนสามารถดำเนินการได้เองในหลายเรื่อง โดยมี สผ.สนับสนุน ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ ต้องการให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเอง ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า สผ.อาจให้คำแนะนำ มีโครงการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ มีสำนักกฎหมายเพื่อทำหน้าที่ร่างกฎหมาย ที่สามารถดำเนินการให้คำแนะนำแก่ประชาชนได้ แต่ หากให้ สผ.เริ่มต้นดำเนินการเป็นหลักอาจจะไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญ ต้องการให้มีการริเริ่มโดยประชาชน (ผู้ให้ข้อมูล 01 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565)

สำหรับกฎหมายจากประชาชนแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มหลัก ได้แก่ กลุ่มที่ประชาชนขอให้ สผ.ช่วยร่าง กลุ่มที่สองคือมีต้นร่างกฎหมายเพื่อขอให้ สผ.ช่วยตรวจและปรับรูปแบบ และส่วนที่สามคือมีร่างกฎหมายที่ ค่อนข้างสมบูรณ์แก้ไขเพียงเล็กน้อย สำหรับประชาชนมีการเคลื่อนไหวค่อนข้างมาก จึงมีเครือข่ายที่ทำร่าง กฎหมายให้ สผ.เพียงปรับรูปแบบแล้วเสนอให้ตามกระบวนการ จึงไม่ห่วงกังวลเรื่องการร่างกฎหมายของ ประชาชน บางครั้งมีคำขอให้ร่างกฎหมายใหม่ เช่น กฎหมายคุ้มครองสิทธิหญิงตั้งครรภ์ ที่ไม่เคยมีมาก่อน สผ.ต้อง

ไปค้นหาระเบียบแล้วกร่างขึ้นมา การร่างกฎหมายประชาชนสามารถทำเองได้ แต่เป็นหน้าที่ของ สผ.เช่นกันที่ต้องร่างให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน

สผ.ยังทำระบบที่เชื่อมโยงกับมหาดไทย คือการเข้าชื่อเสนอกฎหมายผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ แบ่งการดำเนินงานเป็นสองเฟส เฟสแรกจัดทำโดยสำนักสารสนเทศของรัฐสภา ที่ได้มีการทดลองทำกับกลุ่มขนาดเล็กแล้ว แต่กำลังขยายผลกับประชาชนกลุ่มใหญ่มากขึ้นโดยให้แต่ละภาคทดลองใช้ ได้แก่ นครสวรรค์กับบุรีรัมย์ และกำลังทดลองกับประชาชนในจังหวัดนครศรีธรรมราช ส่วนเฟสสอง จ้างบริษัทพัฒนาระบบเต็มรูปแบบ เพื่อช่วยสนับสนุนประชาชนตั้งแต่การร่างกฎหมายและการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย คาดว่าจะแล้วเสร็จปี 2566-2568

ระบบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในปัจจุบัน เป็นการสนับสนุนเฉพาะการเข้าชื่อ โดยระบบสารสนเทศเชื่อมโยงกับระบบที่เรียกว่า DOPA ของกรมการปกครอง ระบบ DOPA นั้น ประชาชนต้องลงทะเบียนผ่านแอปพลิเคชัน DOPA แล้วไปยังอำเภอเพื่อเก็บข้อมูลเช่น สแกนนิ้วมือ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะเชื่อมโยงกับระบบนี้ ประชาชนจึงเพียงเข้าชื่อผ่านเว็บไซต์ กรอกชื่อสกุล เลขบัตรประชาชน และเบอร์โทร เมื่อลงทะเบียนแล้ว จะได้รับรหัสที่เรียกว่า OTP เพื่อดำเนินการเข้าชื่อต่อไป

ในส่วนของขั้นตอนการตรวจรายชื่อ เป็นบทบาทของ สผ. ที่ต้องใช้นิติกรคดีเลขบัตรประชาชน เข้ากับระบบของมหาดไทย เป็นการตรวจสอบที่เสียเวลามาก แต่หากระบบเข้าชื่อที่ใช้อยู่ตอนนี้มีความสมบูรณ์มากขึ้นก็จะทำให้ลดทอนเวลาลง กระบวนการที่สำคัญหลักก็คือการตรวจสอบรายชื่อในขั้นตอนการเสนอรายชื่อของประชาชน ควรจะรวดเร็วตามระบบให้มากขึ้น (ผู้ให้ข้อมูล 11 [สัมภาษณ์], 12 เมษายน 2565)

การดำเนินงานสนับสนุนของ สผ.ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านอื่นยังเห็นอีกว่าปัจจุบันใช้ระยะเวลาไม่นาน และสะดวกมากขึ้น โดยกล่าวว่า ขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ ของระบบรัฐสภาเอื้ออำนวย มีการตรวจรายชื่อที่ใช้เวลาไม่นานนัก คือเมื่อรัฐสภารับร่างกฎหมายและรายชื่อจากผู้เสนอกฎหมาย จะมีการตรวจสอบจากกรมการปกครองว่ารายชื่อที่เสนอมีความถูกต้อง ครบถ้วน เป็นไปตามขั้นตอนหรือไม่ ซึ่งใช้เวลาไม่นาน (ผู้ให้ข้อมูล 20 [สัมภาษณ์], 8 มิถุนายน 2565)

องค์กรพัฒนาเอกชนและสื่อสารมวลชน

องค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐอย่างองค์กรพัฒนาเอกชนและสื่อสารมวลชนมีบทบาทที่กว้างกว่าบุคคลหรือองค์กรที่กล่าวมาข้างต้น เพราะความยืดหยุ่นในการทำหน้าที่ องค์กรเหล่านี้มีบทบาทตั้งแต่การเริ่มร่างกฎหมาย การรวบรวมรายชื่อ การจัดพื้นที่สาธารณะ การเข้าร่วมเป็นตัวแทนในชั้นกรรมาธิการ ตลอดจนการสื่อสารแก่ภาคส่วนต่าง ๆ ให้เข้าใจร่างกฎหมายที่เสนอโดยภาคประชาชน ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า ส่วนใหญ่แล้ว องค์กรพัฒนาเอกชน หรือกลุ่มผลประโยชน์เป็นตัวแทนดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในเบื้องต้น บทบาทคือรวบรวมความต้องการของประชาชนแล้วนำไปปรึกษากับผู้ที่ร่างกฎหมาย ซึ่งอาจเป็น สผ. หลังจากร่างกฎหมายเรียบร้อยแล้วจึงมีการวิพากษ์กฎหมาย ประชุม สัมมนา ระดมความคิดเห็นแล้วองค์กรเอกชนหรือกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นจึงนำประเด็นต่าง ๆ มาปรับปรุงร่างกฎหมายให้มีความสมบูรณ์ (ผู้ให้ข้อมูล 01 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565) สื่อ องค์กรต่าง ๆ ที่ร่วมสนับสนุนและเกี่ยวข้อง ในการจัดเวทีเปิดพื้นที่การเสวนาพูดคุยและทำกิจกรรม เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสนใจและมีส่วนร่วมก็มีความสำคัญเช่นกัน (ผู้ให้ข้อมูล 15 [สัมภาษณ์], 22 เมษายน 2565)

ยกตัวอย่างโครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน หรือ iLaw มีการประชาสัมพันธ์กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน โดยนำสาระสำคัญของ พ.ร.บ.เข้าชื่อเสนอกฎหมายฯ 2564 มานำเสนอแบบเข้าใจง่ายให้เห็นถึงสาระของกฎหมาย กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยมีกฎหมายฉบับเต็มให้ได้ศึกษาดู (โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน, 2564ก)

4.1.3.2 ภาคส่วนในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง

ประชาชนผู้เสนอกฎหมาย

ภาคประชาชนที่เสนอร่างกฎหมายกลุ่มชาติพันธุ์ ถือว่าเป็นกลุ่มแกนนำที่มีการขับเคลื่อนมานานหลายปีก่อนที่จะมีการเสนอร่างกฎหมายกลุ่มชาติพันธุ์ที่มาจากประชาชน แต่การมีส่วนร่วมยังอาจจำกัดเฉพาะประชาชนที่เป็นแกนนำมากกว่า

ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า ในอดีตมีโครงการสำหรับชาวเขาในแบบ Top Down มาจำนวนมาก โดยเฉพาะโครงการที่มาจากความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ทำให้การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแบบถูกสั่งการมากกว่าเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง จนช่วงประมาณหลังปี 2540 มีการชุมนุมเรียกร้อง 3-4 เรื่อง ได้แก่ กฎหมายป่าชุมชน การอยู่กับป่า การพึ่งพิงป่า และเรื่องสัญชาติ ชุมชนเรียกร้องที่ศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่ ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้เกิดการรวมตัวเป็นเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมือง เช่น เครือข่ายเมี่ยน เครือข่ายกะเหรี่ยง เครือข่ายลีซู ทำให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการทำงานเป็นเครือข่าย (ผู้ให้ข้อมูล 05 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565) หรือตัวอย่างเครือข่ายประชาชนขบวนการประชาชนเพื่อสังคม ที่ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ดำเนินการมาก่อนหน้านี้ตั้งแต่ปี 2557 จนมาถึงปี 2562 มีการจัดประชุมเครือข่ายชาวเล และสหภาพชนเผ่าพื้นเมือง นอกจากนี้ยังมีชุมชนเพื่อการปฏิรูป กะเหรี่ยงภาคตะวันตก ประชาชนจะมีบทบาทในการให้ข้อมูลและช่วยรวบรวมข้อมูลในพื้นที่ (ผู้ให้ข้อมูล 08 [สัมภาษณ์], 28 มีนาคม 2565) ประชาชนคิดและลงมือปฏิบัติ แกไขร่างกฎหมายของตนเองแล้วหลายรอบ โดยเขียนเรื่องสหภาพชนเผ่าพื้นเมือง ให้มีสัดส่วนผู้หญิง มีสัดส่วนเยาวชน มีสัดส่วนเผ่าต่าง ๆ มีการประชุมสภาทุก 2 ปี ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนมีอยู่แล้วโดยการปฏิบัติการจริง (ผู้ให้ข้อมูล 03 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565)

เมื่อร่างกฎหมายได้ผ่านเข้าสู่กระบวนการทางรัฐสภา ประชาชนมีบทบาทเข้าไปเป็นกรรมาธิการในอนุกรรมาธิการวิสามัญ โดยผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า ร่างของประชาชนสองฉบับก็อาจมีตัวแทนเข้าไปในสัดส่วน 1 ใน 3 โดยในหนึ่งสัดส่วนนั้นอาจต้องมาแบ่งกันสำหรับตัวแทนผู้เข้าชื่อจากร่างประชาชนสองร่างนี้ (ผู้ให้ข้อมูล 03 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565) มิติของตัวแทนที่เข้าไปเป็นกรรมาธิการหรือผู้ที่จะไปชี้แจงข้อสำคัญ มีแกนนำชนเผ่าพื้นเมือง ผู้อาวุโสของชนเผ่าพื้นเมืองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่เป็นนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญที่ทำงานประเด็นชนเผ่าพื้นเมือง ถือเป็นผู้ที่มีองค์ความรู้และมีข้อมูลที่ไปสนับสนุนการผลักดันกฎหมายในชั้นของการพิจารณากฎหมายในรัฐสภา ซึ่งมีผลต่อการสร้างการรับรู้กับ ส.ส. ในที่ประชุมทำให้การพิจารณากฎหมายมีความชัดเจนมากขึ้น (ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565)

อย่างไรก็ดี ผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านเห็นว่าบทบาทภาคประชาชนค่อนข้างน้อยมาก อันเนื่องมาจากการขาดความรู้และการเข้าถึงความรู้ ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมส่วนใหญ่เป็นกลุ่มแกนนำ แต่ชาวบ้านธรรมดาที่มีความสนใจเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายน้อยมาก (ผู้ให้ข้อมูล 06 [สัมภาษณ์], 19 มีนาคม 2565)

นายกรัฐมนตรีและหน่วยงานฝ่ายบริหาร

สำหรับบทบาทของนายกรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่หน่วยงานบริหาร มีบทบาทต่อการเสนอร่างกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองของประชาชน เช่นเดียวกันกับการเสนอร่างกฎหมายของภาคประชาชนอื่น ๆ โดยพบว่าบทบาทหลักยังคงเป็นนายกรัฐมนตรีที่จะพิจารณารับรองหรือไม่รับรองกฎหมายที่ถูกวินิจฉัยว่าเกี่ยวข้องกับการเงิน ตลอดจนเจ้าหน้าที่หน่วยงานฝ่ายบริหารที่จะให้ความเห็นต่อร่างกฎหมายของภาคประชาชน ซึ่งจะมีผลต่อการเข้าสู่กระบวนการทางรัฐสภา หรือหากร่างฯ นั้นได้รับการรับรองและได้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางรัฐสภา ก็อาจจะต้องสร้างความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะเข้าไปร่วมพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นกรรมาธิการด้วย ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี 2540 มีกฎหมายเข้าชื่อที่รองรับอำนาจของประชาชนในการเสนอกฎหมาย ในทางปฏิบัติแล้วค่อนข้างยากที่ร่าง พ.ร.บ. ของประชาชนจะเข้าสู่กระบวนการ เพราะแม้อำนาจในการตรากฎหมายเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติก็จริง แต่ความเห็นและมติต่าง ๆ ส่วนมากจะให้น้ำหนักไปทางร่างที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร คือ ของคณะรัฐมนตรีเป็นหลัก ร่างของ ส.ส.เองก็น้อยมากที่จะเสนอผ่านทั้ง 2 สภาไปได้ (ผู้ให้ข้อมูล 11 [สัมภาษณ์], 12 เมษายน 2565) เป็นอุปสรรคและเป็นข้อจำกัดมากในการเสนอกฎหมาย เมื่อกฎหมายฉบับใดถูกพิจารณาว่าเกี่ยวข้องกับการเงิน นายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นว่าจะให้บรรจุเข้ารัฐสภาหรือไม่ ที่ผ่านมาในรัฐบาลชุดนี้ ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่เป็นของภาคประชาชนเสนอชื่อและเข้าสู่การตีความเป็นร่างฯ เกี่ยวกับการเงินแล้วได้เข้าสู่กระบวนการทางรัฐสภา ส่วนใหญ่จะถูกตีตกไปหมด ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ควรเกิดขึ้นเพราะเป็นกฎหมายที่ประชาชนร่วมลงชื่อ (ผู้ให้ข้อมูล 20 [สัมภาษณ์], 8 มิถุนายน 2565)

สำหรับร่างของศูนย์มานุษยวิทยา จะต้องผ่านการแก้ไขอีกหลายรอบทั้งกระทรวงวัฒนธรรม คณะรัฐมนตรี และกฤษฎีกา ทำให้เนื้อหาของร่างเดิมอาจเปลี่ยนไปมาก ตัวแทนฝ่ายบริหารที่เป็นเจ้าของร่างกฎหมายมีโอกาสเข้าไปเป็นคณะกรรมการด้วย (ผู้ให้ข้อมูล 03 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565) ซึ่งต้องทำความเข้าใจส่วนราชการ (ผู้ให้ข้อมูล 14 [สัมภาษณ์], 24 มีนาคม 2565)

บทบาทของนายกรัฐมนตรีและฝ่ายบริหารดังกล่าว ยังสอดคล้องกับที่คณะผู้วิจัยสังเกตว่าจากการสะท้อนความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมเวทีสัมมนาที่เกี่ยวข้อง⁹ ผู้ที่มีความสำคัญในช่วงก่อนเข้าสู่กระบวนการทางรัฐสภา ได้แก่ นายกรัฐมนตรีและหน่วยงานฝ่ายบริหาร โดยนายกฯ เป็นผู้พิจารณาความเป็นกฎหมายเกี่ยวกับงาน และหน่วยงานทางฝ่ายบริหารเป็นผู้ให้ความเห็นต่อร่างกฎหมาย และเมื่อเข้าสู่กระบวนการทางรัฐสภาแล้วหน่วยงานทางฝ่ายบริหารก็ยังคงมีความสำคัญต่อสาระของกฎหมายด้วย

สมาชิกรัฐสภา

สมาชิกรัฐสภามีบทบาทอย่างมาก เมื่อร่างกฎหมายเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางรัฐสภา โดยพบว่า หากสมาชิกรัฐสภามีความเข้าใจกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองก็มีแนวโน้มจะสนับสนุนสาระของกฎหมายที่

⁹ จากการสังเกตการณ์สัมมนา กฎหมายคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย วันที่ 10 ธันวาคม 2564 ณ สวนพฤกษศาสตร์ทวีชล อำเภอตอแยสะแกต จังหวัดเชียงใหม่ และออนไลน์ผ่านระบบ Streamyard และ การจัดเวทีเชิงประชุมเชิงปฏิบัติการแกนนำชนเผ่าพื้นเมืองฯ วันที่ 23 เมษายน 2565 ผ่านโปรแกรมซูม

สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า การพิจารณาของรัฐสภาด่านแรกคือวิปรัฐบาล วิปรัฐบาลจะพิจารณาก่อน แล้วออกมิตว่าจะรับร่างนี้หรือไม่ จึงเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งไม่น่ากังวลนัก แต่ด่านสำคัญคือวุฒิสภา จะเห็นด้วยหรือไม่กับร่างของประชาชน แต่หากสภาผู้แทนฯ ยืนยันก็เป็นอำนาจของสภาผู้แทนฯ จึงไม่น่ากังวลเท่าใดนัก (ผู้ให้ข้อมูล 11 [สัมภาษณ์], 12 เมษายน 2565)

สอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์อื่น ๆ อีกหลายท่านกล่าวว่า ส.ส.ผู้เสนอกฎหมายบางกลุ่มได้เข้าไปเป็นกรรมาธิการในชั้นแปลญัตติ จะมีบทบาทสำคัญในการช่วยปกป้องเนื้อหาของร่างได้ (ผู้ให้ข้อมูล 01 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565) สมาชิกรัฐสภามีบทบาทสำคัญ อย่างในชั้นกรรมาธิการ ที่ต้องไปทำความเข้าใจ (ผู้ให้ข้อมูล 14 [สัมภาษณ์], 24 มีนาคม 2565) เมื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาแล้ว ก็เป็นไปตามกระบวนการ หากเสียงข้างมากของสภาเห็นชอบก็ผ่านการพิจารณา เสียงข้างมากของสภาในที่นี้คือรัฐบาล ส่วนใหญ่แล้วจะไม่ได้ตามร่างที่เสนอมาทั้งหมด ซึ่งต้องทำความเข้าใจกับรัฐบาลให้ได้ว่ามีความจำเป็นต้องออกกฎหมายนี้ (ผู้ให้ข้อมูล 01 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565) ส.ส. 500 คน กับ ส.ว. 200 คน หากมีคนที่มีความเข้าใจกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองแล้วเข้าไปเป็นกรรมาธิการก็จะอภิปรายก็หมายถึงสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน (ผู้ให้ข้อมูล 03 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565) นอกจากนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านยังเห็นว่า ส.ส.อาจมีบทบาทในการสร้างความเข้าใจกับประชาชนได้ด้วย โดยเห็นว่า ส.ส.บางท่านมีบทบาทเป็นแกนนำเพื่ออธิบายให้ประชาชนชนเผ่าพื้นเมืองต่าง ๆ เข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวก แสดงให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นสิ่งสำคัญ (ผู้ให้ข้อมูล 01 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565)

นักวิชาการและองค์กรวิชาการ

นักวิชาการหรือองค์กรที่มีบทบาททางวิชาการมีส่วนสนับสนุนเนื้อหาเพื่อประกอบหรือทำให้ร่างกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองให้มีข้อเสนอทางวิชาการมากขึ้น หรือแม้กระทั่งช่วยสนับสนุนภาคประชาชนในการร่างกฎหมาย ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า นอกเหนือจากสภาชนเผ่าพื้นเมืองฯ นักวิชาการก็ได้เข้าร่วมกิจกรรมของสภาชนเผ่าพื้นเมืองอย่างเต็มที่ที่เป็นจำนวนมาก และมีองค์กรวิชาการสนับสนุนในเรื่องของการร่างกฎหมาย (ผู้ให้ข้อมูล 03 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565) (ผู้ให้ข้อมูล 08 [สัมภาษณ์], 28 มีนาคม 2565)

หน่วยงานภาครัฐ

หน่วยงานภาครัฐมีบทบาททั้งในเชิงสนับสนุนและไม่เห็นด้วยต่อสาระของร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง ในเชิงสนับสนุน มีหลายหน่วยงานที่สนับสนุนกิจกรรมและเครือข่ายของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง จนทำให้เกิดการรวมตัวและเสนอร่างกฎหมายของตนเองขึ้น ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า หน่วยงานรัฐสนับสนุนในช่วงแรกเมื่อสภาชนเผ่าพื้นเมืองจัดประชุมสภา องค์การภาครัฐก็สนับสนุน ทั้งรัฐมนตรี อธิบดีที่ไปร่วมงานสภาชนเผ่าพื้นเมือง ถือเป็นการยอมรับไปในตัวว่ามีสภาชนเผ่าพื้นเมือง แม้ไม่มีกฎหมายรับรองก็ตาม (ผู้ให้ข้อมูล 03 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565)

ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่งจากองค์กรพัฒนาเอกชน ยังกล่าวคล้ายกันอีกว่าเคยได้รับการสนับสนุนจาก สำนักกิจการชาติพันธุ์ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ซึ่งสำนักนี้ได้ถูกยุบไปแล้ว สำนักนี้มิงบประมาณสำหรับการจัดงานวันชนเผ่าพื้นเมืองโลก ประมาณ 4 ล้านบาท จากงบประมาณ 24 หรือ 25 ล้านบาทต่อปี โดยแบ่งสรรให้กับหลายเครือข่าย ซึ่งเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองได้รับสนับสนุนปีละประมาณ

4 ล้าน แต่ครั้งหนึ่ง พม. ใช้งบประมาณจ้างบริษัทผู้จัดงาน แต่บริษัทผู้จัดมีการทำงานแบบสั่งการให้ทำ ทางเครือข่ายไม่ยินดีนักจึงไม่ขอรับความช่วยเหลืองบประมาณจาก พม. อีก ซึ่ง พม. ก็ยังจัดงานอยู่อย่างต่อเนื่องโดยจ้างบริษัทจัดงาน ส่วนเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองก็ยังคงจัดงานอยู่เช่นกันแต่เป็นการแยกกันจัดงาน

ส่วนศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร เดิมมีฐานะเป็นฝ่ายเลขานุการระดับชาติเรื่องพื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยงกับชาวเล รัฐมนตรีกระทรวงวัฒนธรรมเป็นประธาน หน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาเป็นกรรมการร่วมและมีตัวแทนของภาคประชาชนจากแกนนำ ผู้นำกะเหรี่ยง และนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง ชุดนี้ยังมีคณะกรรมการอีกประมาณ 3-4 ชุด โดยมิชุดทำข้อมูลเรื่องไร้หมุนเวียนเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของโลก และทำสำเร็จได้ขึ้นทะเบียนปี 2556 ในคณะกรรมการยังมีบทบาทและงบประมาณเพื่อทำกิจกรรมเกี่ยวกับชาวกะเหรี่ยงกับชาวเลอย่างต่อเนื่องหลายปี ถือเป็นบทบาทของกระทรวงวัฒนธรรม และศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร แต่หลังจากนั้นช่วงหนึ่งมีการเปลี่ยนแปลงทำให้ไม่มีการประชุมคณะกรรมการอีก แต่งบประมาณยังมีอยู่ มีเพียงหน่วยงานเดียวที่ให้การสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง คือ ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ที่สนับสนุนงบวิจัย งบพัฒนา และงบสนับสนุนการจัดงานวันชนเผ่าพื้นเมืองด้วย การจัดงบประมาณเพื่อการพัฒนาของศูนย์มานุษยวิทยาเป็นการส่งงบประมาณไปให้จังหวัด เครือข่ายกะเหรี่ยงมีสมาชิกใน 5 จังหวัด และแบ่งเป็นโซน แต่ละโซนมีผู้ประสานงาน บางจังหวัดอาจได้หรือไม่ได้งบประมาณนี้ก็ผ่านทางจังหวัด ส่งมาที่เครือข่ายกะเหรี่ยงเพื่อวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีงบตรงจากศูนย์มานุษยวิทยามาที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำเรื่องกะเหรี่ยง อาจเป็นการทำกิจกรรม เก็บข้อมูล หรือวิจัย แล้วแต่โครงการ (ผู้ให้ข้อมูล 05 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565)

ในส่วนบทบาทต่อสาระของร่างกฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง หน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ยังมีส่วนสำคัญในขั้นของการจัดทำกฎหมายที่มีการให้ความเห็นจากหน่วยงานของรัฐ ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า ร่างกฎหมายจะต้องมีการส่งหนังสือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อถามความเห็นของหน่วยงานนั้นต่อร่างกฎหมายฉบับนี้ แต่การทำจดหมายไปอ่านแต่เพียงลายลักษณ์อักษรอาจไม่เข้าใจ แล้วไม่สนับสนุนร่างกฎหมายนั้น ซึ่งผลต่อการพิจารณาตั้งแต่ขั้น ครม. เพราะร่างกฎหมายประชาชนหากเป็นร่างที่ต้องใช้เงินจะต้องส่งไปที่ ครม. และนายกรัฐมนตรีต้องเป็นผู้รับรอง (ผู้ให้ข้อมูล 16 [สัมภาษณ์], 2 มิถุนายน 2565) ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่งให้เหตุผลว่า แม้มีหน่วยงานของรัฐที่อาจจะมีความเห็นที่แตกต่าง แต่ก็จำเป็นต้องทำงานร่วมกัน เพราะหน่วยงานรัฐจะรับผลจากการมีกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง เป็นส่วนที่สำคัญ เพราะเมื่อนำกฎหมายไปสู่การปฏิบัติจะได้มีแนวร่วมหรือมีกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องได้ทำความเข้าใจการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ (ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565)

คณะผู้วิจัยพบว่าหน่วยงานภาครัฐยังมีบทบาทในการเผยแพร่ข่าวสาร ในฐานะที่หน่วยงานนั้นมีภารกิจที่สอดคล้องหรือส่งเสริมต่อสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง นอกจากศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ยังมีหน่วยงานอื่น เช่น สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ประชาสัมพันธ์ให้ความรู้บนหน้าเว็บไซต์ของหน่วยงาน เกี่ยวกับการผลักดันกฎหมายส่งเสริมและคุ้มครองวิถีชีวิตชนเผ่าพื้นเมือง/กลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย ในโอกาสของวันที่ 9 สิงหาคม ที่ถูกกำหนดให้เป็นวันสากลว่าด้วยชนพื้นเมืองดั้งเดิมของโลก (International Day of the World's Indigenous People) หรือ "วันชนเผ่าพื้นเมืองโลก" โดยมีกรกล่าวถึงสาระสำคัญเกี่ยวกับชนเผ่าพื้นเมืองตามนิยามขององค์การสหประชาชาติ และความพยายามผลักดันให้มีกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2558)

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการประชาสัมพันธ์และเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้แสดงความคิดเห็น ตลอดจนทำรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง ดังปรากฏบนหน้าเว็บไซต์ของ สผ. 4 ร่าง¹⁰ ยกเว้นร่างของศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ที่มีการดำเนินการและเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของศูนย์ฯ เอง¹¹

นอกจากนี้ ยังพบว่าหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาก็ได้มีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและอนุรักษ์วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ ที่เป็นฉบับร่างโดยศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร มีสาระสำคัญถึงความสำคัญของกลุ่มชาติพันธุ์ ความเป็นมาของร่างกฎหมาย กรอบของร่างกฎหมาย ข้อพิจารณาเชิงวิชาการและนโยบาย (สำนักกฎหมาย วุฒิสภา, 2563)

องค์กรพัฒนาเอกชนและสื่อมวลชน

คณะผู้วิจัยพบว่า ในการสนับสนุนกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองของภาคประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชนทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ประสาน อำนาจความสะดวก ให้ความเห็น นำไปสู่การร่างกฎหมายและข้อมูลเชิงวิชาการ ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่าเครือข่ายองค์กรเอกชนหลายองค์กร ไม่น้อยกว่า 4-5 องค์กร มีการขับเคลื่อนร่วมกันมาต่อเนื่อง และได้มีการช่วยกันยกร่างกฎหมาย รวมทั้งแกนนำของกลุ่มที่เป็นสมาชิก 5 ภาค ได้แก่ ภาคเหนือพื้นที่สูง ภาคเหนือพื้นที่ราบ ภาคอีสาน ภาคกลาง ตะวันตก ตะวันออก และภาคใต้ ใช้ธรรมนูญของสภาที่ใช้ปัจจุบันส่งผ่านแกนนำและผู้ประสานงานภาค นำไปจัดเวทีแล้วมีงบประมาณให้ เหมือนการประชาสัมพันธ์ร่างกฎหมาย (ผู้ให้ข้อมูล 05 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565)

สอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่งที่ให้ข้อมูลในการขับเคลื่อนในลักษณะเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชน โดยกล่าวว่า ในส่วนร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองและกลุ่มชาติพันธุ์นั้น บทบาทภาคส่วนหรือตัวแสดงหลักๆ คือ กลไกสภาชนเผ่าพื้นเมือง การยกร่างกฎหมายฯ โดยสภาชนเผ่าพื้นเมือง ครั้งแรกเกิดในช่วงปี 2557 โดยผ่านกระบวนการหารือ มีการจัดสมัชชาระดับประเทศและที่ประชุมรับรองร่างฉบับดังกล่าว มีการทดลองใช้และออกแบบการประสานงานเป็น 5 ภูมิภาค ได้แก่ ภาคเหนือพื้นที่ราบ ภาคเหนือพื้นที่สูง ภาคอีสาน ภาคตะวันตก ภาคกลาง-ตะวันออก-ตะวันตก และภาคใต้ มีการเสนอสมาชิกของแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ ดังนั้น กลไกของสภาชนเผ่าพื้นเมืองตามร่างกฎหมายฯ จึงมีมาอยู่แล้วตั้งแต่ปี 2557 ในแง่ของการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ก็มีการรณรงค์มาก่อนในช่วงปลายปี 2562 มีความพยายามปรับปรุงร่างกฎหมายฯ ให้ทันสมัยและเสนอให้กลไกที่มีเข้าไปตรวจสอบและร่วมกันระดมรายชื่อเพื่อเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายฯ ดังนั้น บทบาทตัวแสดงหลักในการผลักดันร่างกฎหมายฯ จึงเป็นสภาชนเผ่าพื้นเมืองทั้ง 5 ภูมิภาค ซึ่งปัจจุบันมาจาก 42 กลุ่มชาติพันธุ์ นอกจากนี้ ภาคประชาสังคมอื่น ๆ ก็มีบทบาทที่สำคัญในการสนับสนุนกระบวนการนี้ มีการจัดบูทและเชิญชวนคนทั่วไปลงชื่อสนับสนุน รวมถึงศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรก็มีบทบาทที่สำคัญ เนื่องจากได้ให้ความสำคัญและสนับสนุนกระบวนการส่วนนี้ โดยการให้งบประมาณสนับสนุน ประสานงาน และจัดเวทีให้นำเสนอ (ผู้ให้ข้อมูล 10 [สัมภาษณ์], 24 กรกฎาคม 2565)

¹⁰ ศึกษาเพิ่มเติมได้จาก สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ม.ป.ป.) อ้างอิงเต็มท้ายเล่ม

¹¹ ศึกษาเพิ่มเติมได้จาก ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (ม.ป.ป.) อ้างอิงเต็มท้ายเล่ม

ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านอื่นยังกล่าวอีกว่า กลุ่มประชาสังคมให้การสนับสนุนโดยการออกมาเคลื่อนไหว ทั้งกรณีที่ดิน กรณีการถูกบังคับย้าย การถูกจับหรือกรณีสัญชาติ หรือเรื่องเด็ก ฯลฯ จะมีองค์กรแต่ละส่วนเข้ามาสนับสนุนเป็นคณะทำงานในการร่างกฎหมายด้วย บางท่านได้ถูกตั้งเข้าไปเป็นกรรมการยกร่างกฎหมาย อย่างฉบับที่เสนอโดย ส.ส. ซึ่งช่วยทำให้สาระของร่างฯ ไม่แตกกระจายมากนัก (ผู้ให้ข้อมูล 03 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565)

ยกตัวอย่าง สมาคมศูนย์รวมการศึกษาและวัฒนธรรมของชาวไทยภูเขาในประเทศไทย หรือ IMPECT ทำหน้าที่ช่วงที่มีการรวมเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองโดยการหนุนเสริมการทำงานของเครือข่าย เช่น จัดสรรงบประมาณการประชุม เป็นแกนหลักในการระดมทุน บริหารจัดการงบประมาณจากสำนักกิจการชาติพันธุ์ เลขาธิการชั่วคราวให้แก่สภาชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งสมาคมเองก็หาความร่วมมือจากองค์กรที่เป็นภาคีมาช่วยกันร่วมเชิญชวนให้มีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย (ผู้ให้ข้อมูล 05 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565) หรือบทบาทในการร่วมร่างกฎหมาย มีนักพัฒนาร่วมกับสมาคมที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม องค์กรที่พัฒนาภาคประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชนที่เป็นฝ่ายดูแลด้านกฎหมายอย่างศูนย์พิทักษ์มนุษยชนท้องถิ่นและศูนย์ศึกษาชาติพันธุ์และการพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ (ผู้ให้ข้อมูล 08 [สัมภาษณ์], 28 มีนาคม 2565)

โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน หรือ iLaw ที่มีการประชาสัมพันธ์กฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง โดยนำสาระสำคัญของร่างพ.ร.บ.สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยฯ เสนอโดยนายศักดิ์ดา แสนมี และภาคประชาชน มานำเสนอแบบเข้าใจง่ายให้เห็นถึงสาระของกฎหมาย เช่น นิยามชนเผ่าพื้นเมือง การตั้งสภาชนเผ่าพื้นเมือง คณะผู้อาวุโส ผลจากการมีกฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง ตลอดจนเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายผ่านช่องทางไปรษณีย์ โดยมีร่างกฎหมายฉบับเต็มให้ได้ศึกษาด้วย (โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน, 2564ข)

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ที่มีการประชาสัมพันธ์และเชิญชวนเข้าชื่อเสนอกฎหมายผ่านเว็บไซต์ขององค์กร เพื่อเสนอ (ร่าง) พระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ. ... ฉบับเสนอโดย นายสุริยันต์ ทองหนูเอียด โดยนำเสนอสาระสำคัญของร่างฯ พอสังเขป และมีช่องทางดาวนโหลดร่างฯ ฉบับเต็ม พร้อมเชิญชวนให้ส่งเอกสารการเข้าชื่อไปยังผู้เชิญชวนผ่านช่องทางไปรษณีย์ บนเว็บไซต์ดังกล่าว ยังแสดงให้เห็นรายชื่อองค์กรพัฒนาเอกชนที่ร่วมรณรงค์ร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวรวมถึง 21 องค์กร (สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2563)

นอกจากนี้ จากการสืบค้นเว็บไซต์ คณะผู้วิจัยพบว่า การสื่อสารเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองมีสื่อมวลชนที่ให้ความสำคัญกับร่างกฎหมายนี้อยู่บ้าง โดยทำการประชาสัมพันธ์ข่าวสาร นอกเหนือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องข้างต้น ยกตัวอย่าง ไทยโพสต์ ที่ได้มีการประชาสัมพันธ์การเคลื่อนไหวของกลุ่มสภาชนเผ่าพื้นเมือง ในการยื่นหนังสือต่อพรรคพลังประชารัฐเพื่อช่วยผลักดันร่างกฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง (ไทยโพสต์, 2565)

องค์กรระหว่างประเทศ

องค์กรระหว่างประเทศ พบว่า มีบทบาทในการสนับสนุนเงินทุนเพื่อการจัดกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาชนในการรวมตัวทำกิจกรรมของเครือข่าย โดยผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า องค์กรระหว่างประเทศ เข้ามาสนับสนุนอย่างมากในการขับเคลื่อนกิจกรรมของสภาชนเผ่าพื้นเมือง (ผู้ให้ข้อมูล 03 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565) ยกตัวอย่าง มูลนิธิชนเผ่าพื้นเมืองเพื่อการศึกษาและสิ่งแวดล้อม (ITF) ได้รับงบประมาณเพื่อทำข้อมูลของกลุ่มเปราะบาง 10 กลุ่ม ที่คนไม่รู้จัก เช่น ยะกู่ ซอม ฯลฯ ซึ่งได้งบประมาณจากต่างประเทศเพื่อทำฐานข้อมูลของ 10 กลุ่ม ดำเนินการเรียบร้อยแล้วใน 10 กลุ่มแรก และมีแนวโน้มจะทำอีก 10 กลุ่มถัดไป (ผู้ให้ข้อมูล 05 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565)

4.1.4 ปัจจัยความสำเร็จของการขับเคลื่อนกฎหมายโดยภาคประชาชน

4.1.4.1 ปัจจัยความสำเร็จการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของภาคประชาชน

ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่งให้ความเห็นไว้ที่ประการถึงความสำเร็จของกฎหมายภาคประชาชน โดยกล่าวว่า ความสำเร็จของร่างกฎหมายจากภาคประชาชน อาจจำแนกออกได้ 4 ประการ ประการแรก คือ ตัวกฎหมายที่ดี กล่าวคือ เนื้อหาของร่างกฎหมายมีความสมบูรณ์ ประการที่สอง ร่างกฎหมายเป็นที่ยอมรับในสังคม มีการพูดคุย ถกเถียงร่วมแสดงความคิดเห็นจนเป็นที่ยอมรับกันในสังคม ประการที่สาม ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ประการที่สี่ นำไปสู่การบังคับใช้จริงอย่างมีประสิทธิภาพ (ผู้ให้ข้อมูล 15 [สัมภาษณ์], 22 เมษายน 2565) คณะผู้วิจัยสรุปปัจจัยที่จะนำไปสู่ความสำเร็จนั้น ได้แก่ กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การสื่อสารความรู้ความเข้าใจ การสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วม

กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

จากพัฒนาการกฎหมายเข้าชื่อฯ ทั้ง 3 ฉบับ ทำให้ประชาชนมีความสะดวกในกระบวนการร่างและเข้าชื่อเสนอกฎหมายมากขึ้น หากแต่ในขั้นของการพิจารณารับรองของนายกรัฐมนตรีนและการพิจารณาในชั้นรัฐสภา ยังต้องอาศัยการปรับปรุงกระบวนการอีกมากเพื่อให้ร่างกฎหมายจากภาคประชาชนได้รับการยอมรับและผ่านการพิจารณาออกมาเป็นกฎหมายได้ ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า บทบัญญัติของกฎหมายหรือตัวกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเองที่มีข้อจำกัด โดยเฉพาะกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามกฎหมายฉบับเดิม เช่น พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ซึ่งต้องใช้เอกสารมากและมีขั้นตอนตรวจสอบยุ่งยากซับซ้อนและใช้ระยะเวลานาน อย่างไรก็ตาม กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในปัจจุบันสะดวกมากยิ่งขึ้น และหน่วยงานภาครัฐโดยเฉพาะสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทในการช่วยเหลือประชาชนมากยิ่งขึ้น จึงช่วยให้ปัจจัยภายในสำเร็จมากยิ่งขึ้น ปัจจัยภายนอก ได้แก่ การรับรองของนายกรัฐมนตรีน การผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งมีลักษณะเป็นเรื่องทางการเมือง (ผู้ให้ข้อมูล 19 [สัมภาษณ์], 6 มิถุนายน 2565)

ดังนั้น ฝ่ายบริหารต้องเห็นความสำคัญ เพราะตามช่องทางการเสนอกฎหมายโดยประชาชนแม้ร่างกฎหมายมีสาระสำคัญที่ดีเพียงใด แต่กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจากภาคประชาชนกำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องส่งร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก่อนว่าเป็นร่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเงินหรือไม่ หากพิจารณาเป็นร่างเกี่ยวกับการเงินร่างๆ นั้น ก็จะได้เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วหากเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องจำเป็นไม่ควรถูกกัน

นอกจากกระบวนการนิติบัญญัติเพียงเพราะฝ่ายบริหารเห็นว่าจะเป็นการทางงบประมาณ ขั้นตอนนี้ถือเป็นครึ่งทางของความสำเร็จของการเสนอกฎหมายโดยภาคประชาชน (ผู้ให้ข้อมูล 06 [สัมภาษณ์], 19 มีนาคม 2565) ครม. มีช่องทางให้กฎหมายของประชาชนได้เข้าสู่กระบวนการพิจารณา หรือมีช่องทางมากขึ้น (ผู้ให้ข้อมูล 11 [สัมภาษณ์], 12 เมษายน 2565) การเสนอกฎหมายของภาคประชาชนอาจมีทั้งที่เข้ามาแล้วสำเร็จหรือไม่สำเร็จ เพราะเมื่อเข้ามายังรัฐสภาแล้วจะมีกระบวนการปรับปรุงแก้ไข (ผู้ให้ข้อมูล 01 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565)

การสื่อสารความรู้ความเข้าใจ

ความรู้ความเข้าใจแบ่งเป็นส่วนของกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและสาระของร่างกฎหมาย ที่ทั้งประชาชนผู้เป็นฝ่ายเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ควรมีความรู้ความเข้าใจที่มากขึ้น ส่วนฝ่ายที่เป็นผู้รับร่างฯ ไปพิจารณา ได้แก่ ฝ่ายรัฐบาล (ในฐานะผู้ให้ความเห็นต่อร่างกฎหมายตามมาตรา 77) และรัฐสภาจะมีความเข้าใจในกระบวนการพิจารณากฎหมายดีอยู่แล้ว แต่สิ่งที่อาจต้องมีความเข้าใจมากขึ้นคือสาระของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอเข้าสู่กระบวนการทางรัฐสภา ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า กฎหมายกำหนดให้มีผู้ริเริ่ม ที่อาจเป็นผู้ร่างกฎหมาย หรือขอให้ สผ.ยกร่างกฎหมาย แล้วนำไปประชาสัมพันธุ์ ซึ่งความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่เข้ามามีส่วนในการลงชื่อเสนอกฎหมายเป็นสิ่งสำคัญ ประชาชนต้องรู้ว่าหากมีการเสนอกฎหมาย ผ่านรัฐสภาออกไปบังคับใช้บริบทสังคมจะเปลี่ยนไปอย่างไร ซึ่งต้องทำความเข้าใจกับผู้ที่จะร่วมลงชื่อ และต้องทำความเข้าใจกับประชาชนว่าร่างกฎหมายก็ต้องมีการสำรวจความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพราะจะมีทั้งคนที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ต้องให้ทั้ง 2 ฝ่ายได้มีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นเพื่ออธิบายความต้องการของตัวเองให้คนทั่วไปเข้าใจ ตลอดจนวิเคราะห์ผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายนั้น ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 77 ซึ่งคนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต้องรู้และเข้าใจส่วนนี้ด้วย

ทั้งนี้ ความเข้าใจของทั้ง 2 ฝ่ายเป็นปัจจัยความสำเร็จ ฝ่ายที่พิจารณากฎหมายและให้ความเห็นต่อร่างกฎหมายคือรัฐสภากับรัฐบาล กับอีกฝ่ายหนึ่งคือฝ่ายเสนอ ควรมีความเห็นและความเข้าใจที่ตรงกัน หากกลุ่มคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายเข้ามามีความเห็นและความต้องการอย่างหนึ่ง แต่รัฐบาลกับรัฐสภาเห็นว่าไม่สามารถทำได้ ร่างกฎหมายนั้นดำเนินการตามกระบวนการต่อไม่ได้ หากฝ่ายพิจารณากฎหมายเห็นว่าร่างนั้นเป็นประโยชน์ต่อประชาชน แม้จะตอบสนองได้ไม่ทั้งหมดในการออกกฎหมายครั้งแรก ก็อาจค่อย ๆ ดำเนินการไปในภายหลังได้ตามวิถีทางการเมือง (ผู้ให้ข้อมูล 01 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565)

อย่างไรก็ดี ในจุดเริ่มแรกที่สำคัญ ตัวแสดงที่สำคัญที่สุดเริ่มต้นคือตัวประชาชน ดังผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่งกล่าวว่า ประชาชนต้องเห็นปัญหาของตนเองก่อน หากกระบวนการของประชาชนเข้มแข็ง จะนำไปสู่การนำเสนอปัญหาไปสู่เวทีสาธารณะ ในเวทีสาธารณะอาจใช้เครื่องมือหรือมีกระบวนการของรัฐเข้ามาช่วย จะทำให้ปัญหาได้รับการสนใจ แล้วนำมาสู่การรวบรวมลายมือชื่อ ยกตัวอย่างการเข้าชื่อเสนอในช่วงของกฎหมายเข้าชื่อปี 2556 เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการทารุณกรรมสัตว์ซึ่งออกมาเป็นกฎหมายได้ เพราะในช่วงที่คนใช้สื่อโซเชียลอย่างเฟสบุ๊กหรืออินสตาแกรม ทำให้มีการถ่ายภาพ มีการแชร์ และมีการแสดงความคิดเห็นในกลุ่ม จากคนกลุ่มเล็ก ๆ ที่รักสัตว์กลายเป็นร่างกฎหมาย แล้วนำมาสู่การตราเป็นกฎหมาย หากเป็นในอดีตเรื่องนี้แทบไม่ได้รับความสนใจ ดังนั้นประการแรกประชาชนต้องรับรู้ปัญหา และหาวิธีในการนำเสนอปัญหาตัวเองสู่สาธารณะ เพื่อนำมาสู่ลายมือชื่อที่ต้องการ ซึ่งปัจจุบัน 10,000 หรือ 50,000 ชื่อไม่ใช่เรื่องยากแล้ว (ผู้ให้ข้อมูล 17 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565)

สร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วม

การสร้างเครือข่ายเป็นการสนับสนุนให้เกิดแนวทางการขับเคลื่อนกฎหมายภาคประชาชนที่เข้มแข็ง ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า ประเด็นสาธารณะจะเรียกร้องความสนใจจากรัฐ จากฝ่ายการเมืองได้ องค์กรภาคประชาชนหลายองค์กรที่เข้ามาช่วยเหลือกัน โดยใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยเพื่อให้เรื่องที่กำลังเสนอกฎหมายอยู่ได้รับความสนใจจากสาธารณะและเป็นการกดดันฝ่ายการเมือง (ผู้ให้ข้อมูล 17 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565) ยกตัวอย่างกลุ่มไทยพลัดถิ่นมีการใช้เวลาารวมตัวกันทำกิจกรรมหลายอย่าง ใช้เวลากว่า 10 ปี ในการผลักดันกฎหมาย เพื่อทำให้เกิดการยอมรับตัวตนของคนกลุ่มนี้ มีกิจกรรมชุมชน เผยแพร่สื่อ สืบสวนข้อมูล มีแกนนำในแต่ละจังหวัดขึ้นมาทำงานร่วมกันและมีงบประมาณสนับสนุนให้สำรวจ ให้ความรู้ จัดเวทีทำความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่ต้องการ ซึ่งแกนนำที่ทำกิจกรรมเหล่านี้จะผ่านการพัฒนามามากจึงมีความเข้มแข็งและมั่นใจ เข้าใจสิทธิตามรัฐธรรมนูญ เมื่อผ่านกระบวนการเหล่านี้แล้วก็สามารถพัฒนาตนเองขึ้นมาผลักดันกฎหมาย (ผู้ให้ข้อมูล 14 [สัมภาษณ์], 24 มีนาคม 2565)

การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้น โดยให้ความรู้ รับฟังความเห็น นำชาวบ้านมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการ ยกตัวอย่างการทำเวทีโดยจัดกระบวนการอย่างต่อเนื่องเพื่อรับฟังความคิดเห็นและสร้างความเข้าใจกับชาวบ้านแบบออนไลน์เกือบ 10 ครั้ง ทำให้เกิดความเข้าใจ เมื่อมีการรวบรวมรายชื่อ จึงรวมรายชื่อได้อย่างรวดเร็ว กระบวนการมีส่วนร่วมเช่นนี้เกิดจากการทำงานของหลายองค์กร ทั้งองค์กรชนเผ่าพื้นเมือง หน่วยงานที่เข้าไปทำงานในพื้นที่ตามมติ ครม.ว่าด้วยการคุ้มครองฯ (ผู้ให้ข้อมูล 08 [สัมภาษณ์], 28 มีนาคม 2565)

4.1.4.2 ปัจจัยความสำเร็จการขับเคลื่อนกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง

ปัจจัยความสำเร็จในการขับเคลื่อนกฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง มีลักษณะปัจจัยที่เหมือนกันกับปัจจัยความสำเร็จของร่างกฎหมายจากภาคประชาชนโดยทั่วไป เพียงแต่ร่างกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองจะต้องมีความเข้มข้นในการผลักดันปัจจัยเรื่องการสร้างความรู้ความเข้าใจ กับสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วมให้มากขึ้น และยังปัจจัยเพิ่มเติม นั่นคือ การสนับสนุนทางการเมืองและองค์กรของรัฐ

กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีความหลากหลาย สนับสนุนประชาชนทุกกลุ่มที่ต้องการแสดงออกซึ่งสิทธิและการมีส่วนร่วม เป็นปัจจัยความสำเร็จหนึ่งของการเสนอกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองของประชาชน โดยผู้ให้สัมภาษณ์ได้สะท้อนให้เห็นถึงอุปสรรคในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายว่า กระบวนการรับฟังความเห็น ตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมายทุกฉบับให้แสดงความคิดเห็น ผ่านเว็บไซต์โดยให้เหตุผลว่ารับฟังผ่านช่องทางอื่นไม่ได้เพราะโควิด ประชาชนกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองต้องพยายามกับข้อจำกัดในการเข้าถึงเว็บไซต์ เพราะต้องสอนกันว่าจะต้องเข้าเว็บไซต์อย่างไร ต้องสมัครอีเมลโดย 1 อีเมลคือ 1 เสียงที่จะแสดงความคิดเห็น ซึ่งมีความยุ่งยากแต่ก็ทำให้ประชาชนยิ่งต้องรณรงค์มากขึ้นอีก เพื่อให้มีความเห็นมาก ๆ (ผู้ให้ข้อมูล 03 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565)

การสื่อสารความรู้ความเข้าใจ

การสื่อสารสร้างความรู้ความเข้าใจร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง พบว่า จำเป็นต้องสร้างความเข้าใจในฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นผู้ออกกฎหมาย ประชาชนผู้ที่เป็นกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองที่จะได้รับผลกระทบจากกฎหมายนี้โดยตรง และสังคมโดยรวมเพื่อให้มีความเข้าใจกฎหมายนี้มากขึ้น

ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึงการสื่อสารความรู้ความเข้าใจกับฝ่ายการเมืองว่า ความท้าทายคือการทำให้สภาผู้แทนราษฎรอันเป็นที่ประชุมของพรรคต่าง ๆ เข้าใจและให้การสนับสนุนร่างกฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง ในชั้นการพิจารณาของผู้แทนฯ ต้องให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าใจและยอมรับเนื้อหาเพื่อก่อให้เกิดการผลักดันสิ่งที่ต้องการเสนอ (ผู้ให้ข้อมูล 08 [สัมภาษณ์], 25 มีนาคม 2565) ต้องมีการไปสร้างความเข้าใจกับหลายฝ่าย เช่น ส.ว. ส.ส. ในรูปของคณะกรรมการ หน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานอาจเห็นว่าการจัดตั้งสภาชนเผ่าพื้นเมืองเป็นปัจจัยคุกคามรัฐ เป็นเรื่องแบ่งแยกดินแดน ซึ่งจริง ๆ แล้วต้องสร้างความเข้าใจว่าไม่เกี่ยวข้องกัน กฎหมายนี้เป็นการเรื่องของการพัฒนาตนเอง เป็นกลไกที่จะประสานงานให้เกิดการพัฒนาและแก้ไขปัญหาาร่วมกันมากกว่า (ผู้ให้ข้อมูล 05 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565)

ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านอื่นเพิ่มเติมว่า การสื่อสารเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าใจ เทคนิคการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ที่จะชักจูงให้การแสดงออกในสัญลักษณ์หรือว่าความร่วมมือสนับสนุนกฎหมายฉบับนี้ ถือเป็นโจทย์ของประชาชนที่ค่อนข้างจะทำหาย ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายเรื่องคู่มือชีวิต กฎหมายเพศสภาพ เป็นการต่อสู้ของคนรุ่นใหม่กับคนยุคก่อน ตนมองว่าหากประชาชนเสนอกฎหมายใดมาแล้วมีร่างของรัฐบาลและ ส.ส.เข้ามาด้วยถือว่าเป็นความสำเร็จของภาคประชาชน เพราะหากมีร่างของ ครม. เข้าสภาจะเป็นเรื่องด่วน แม้จะใช้ร่าง ครม.เป็นหลักอย่างน้อยก็แสดงให้เห็นกระแสของร่างประชาชนที่หลากภาคส่วนเห็นความสำคัญ สำหรับกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทยอาจต้องใช้เวลาในการสร้างความรู้ความเข้าใจ และร่างกฎหมายที่ออกมาจำเป็นต้องมีลักษณะยืดหยุ่นพอสมควร (ผู้ให้ข้อมูล 11 [สัมภาษณ์], 12 เมษายน 2565)

ยกตัวอย่าง สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ได้มีการเคลื่อนไหวเพื่อสร้างความเข้าใจกับฝ่ายการเมือง เช่น กลุ่ม ได้เข้าพบนายชัยวุฒิ ธนาคมานุสรณ์ รมว.ดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (ดีอีเอส) และรองหัวหน้าพรรค พปชร. ณ ที่ทำการพรรคพลังประชารัฐ (พปชร.) วันที่ 21 มิ.ย.2565 เพื่อขอให้พรรคช่วยผลักดันร่าง พ.ร.บ.สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ... ซึ่งทางพรรค พปชร.แสดงความพร้อมศึกษาและพิจารณาสนับสนุน ร่างฯ ดังกล่าว (ไทยโพสต์, 2565) และมีการเข้าพบพรรคการเมืองอื่น

ในส่วน of ประชาชนกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง จำเป็นต้องมีความเข้าใจและความรู้เกี่ยวกับกฎหมายนั้น เพราะหากภาคประชาชนยังไม่เข้าใจก็ไม่สามารถขับเคลื่อนกฎหมายให้แปลงสู่รูปธรรมได้ ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า คนกลุ่มชาติพันธุ์ต้องรู้ว่ามีกฎหมาย รัฐสิทธิหน้าที่ของตัวเอง ทุกคนต้องเข้าใจกฎหมายที่ตนเองผลักดัน จึงจะนำไปสู่การแปลงสู่การปฏิบัติในระยะยาว (ผู้ให้ข้อมูล 14 [สัมภาษณ์], 24 มีนาคม 2565; ผู้ให้ข้อมูล 20 [สัมภาษณ์], 8 มิถุนายน 2565) ให้ความรู้กับทุกชนเผ่าพื้นเมือง ผ่านหลายช่องทางผ่าน Zoom Tiktok ฯลฯ รณรงค์อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วง 2-3 ปีหลังมีความเข้มข้นมากขึ้น ต่างจากเรื่องการอุ้มทรมาน การบังคับสูญหาย ที่ชนเผ่าพื้นเมืองบางส่วนอาจไม่ได้รู้สึกร่วม เพียงแค่มีคนกลุ่มหนึ่งเคลื่อนไหวอยู่ แต่การสร้างความรู้ตามกฎหมายนี้ทำให้ทุกคนรู้สึกต้องปกป้อง ทำให้กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองรู้สึกว่ามีผลประโยชน์เกิดขึ้นกับกลุ่มตนและเข้ามาร่วมมากขึ้น แล้วนำไปอธิบายองค์กรท้องถิ่น ส.ส.ในพื้นที่ ลูกหลานหรือญาติพี่น้อง และทราบมาว่าจะมีการ

รณรงค์และใช้สื่อเป็นภาษาชนเผ่าพื้นเมืองด้วย เพื่อให้คนที่ไม่เข้าใจภาษาไทยได้เข้าใจถึงเรื่องนี้ (ผู้ให้ข้อมูล 03 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565)

ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองเป็นสิ่งสำคัญ ผู้เข้าชื่อต้องเข้าใจว่าตนเองเป็นใคร ประสบปัญหาอะไร ถ้ามีกฎหมายนี้แล้วจะช่วยแก้ปัญหาอะไร นี่เป็นข้อแรกของผู้ที่เกี่ยวข้องหลักจะต้องมี ถู่ว่าเป็นเงื่อนไขที่สำคัญ จากนั้นจึงจะสามารถทำความเข้าใจไปสู่ผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ความเข้าใจจะนำไปสู่การยอมรับการมีตัวตนของสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่มีลักษณะเฉพาะที่จำเป็นต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองและได้รับการส่งเสริม ความเข้าใจเช่นนี้จะป็นปัจจัยสำคัญนำไปสู่การผลักดันกฎหมายให้เกิดผลสำเร็จได้ในที่สุด (ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565)

ในส่วนของการสร้างความเข้าใจกับสังคมก็เป็นปัจจัยสำเร็จด้วยอีกเช่นกัน โดยจะมีผลต่อการทำให้กฎหมายสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้จริง เพราะคนในสังคมให้การยอมรับ ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า กฎหมายนี้ต้องการการสนับสนุนจากสถาบันวิชาการ และจากสังคม เพราะประเทศไทยยังพยายามปฏิเสธว่าเมืองไทยไม่มีชนเผ่าพื้นเมือง ทำให้เรื่องนิยามในกฎหมายยังเป็นเรื่องท้าทาย จึงต้องมีสื่อกับกระแสสังคมเข้ามาช่วย (ผู้ให้ข้อมูล 01 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565)

สิ่งที่ต้องทำเพิ่มสำหรับสังคมคือสร้างการรับรู้และความเข้าใจของคนในสังคมว่าสังคมไทยมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ไม่ได้มีความเป็นไทยเป็นด้านหลัก หลายประเทศใช้วิธีการรักษาความหลากหลายนี้เอาไว้เพื่อที่จะให้เกิดความเป็นเอกลักษณ์และศักดิ์ศรีของประเทศนั้น ๆ จึงต้องมีมาตรการและกลไกปฏิบัติที่ชัดเจน ไม่เช่นนั้นกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้ก็จะถูกทำให้เป็นอื่น หากไม่มีการคุ้มครองคนกลุ่มนี้จะกลายเป็นกลุ่มคนอื่นในสังคม ไม่มีฐานะ กลายเป็นภาระของประเทศ ต้องให้คนเหล่านี้มีศักยภาพเปลี่ยนจากผู้ด้อยโอกาสให้กลายเป็นผู้มีศักยภาพและจัดการตนเองได้ (ผู้ให้ข้อมูล 08 [สัมภาษณ์], 28 มีนาคม 2565)

การสื่อสารกับสังคมเกี่ยวกับกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองที่มีความเฉพาะ เห็นได้ว่ากลุ่มกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองเป็นเรื่องเกี่ยวกับความเป็นธรรมในสังคมเหมือนกัน เมื่อขับเคลื่อนเรื่องนี้ ผู้ที่ขับเคลื่อนอาจจะต้องไม่มองแค่ชนเผ่าพื้นเมือง แต่ต้องมองในเรื่องของการขับเคลื่อนความเป็นธรรมทางสังคมในแง่ของชนเผ่าพื้นเมือง หากนำไปโยงกับ SDGs เรื่องความเป็นธรรมทางสังคม เรื่องพวกนี้จะสามารถเรียกร้องความสนใจจากสังคมได้พอสมควร แต่หากมองว่าเป็นเรื่องของคนเผ่าในจังหวัดนี้เดือดร้อนแบบนี้ จะเรียกร้องความสนใจได้ค่อนข้างยาก (ผู้ให้ข้อมูล 17 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565)

อย่างไรก็ดี จุดอ่อนของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองยังเป็นเรื่องของการใช้สื่อรณรงค์ สื่อกระแสหลักยังไม่สนใจเรื่องนี้มากนัก ครมมีสื่อกระแสหลักเข้ามาเพื่อกระตุ้นรัฐบาลและสังคมให้เข้าใจ (ผู้ให้ข้อมูล 01 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565)

สร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วม

การสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องจะเป็นปัจจัยสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการริเริ่มกฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่าตั้งแต่ปี 2553 มีการจัดงานวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ จึงทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนพูดคุยสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละกลุ่ม และเกิดการรวมกลุ่มเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ พบว่าเกิดปัญหาคล้ายๆ กัน โดยมีเหตุมาจากนโยบายของรัฐ การมีปัญหาร่วมกัน จึงทำให้เกิดความต้องการ

ร่วม และทำให้การรวมกลุ่มและการทำงานร่วมกันเกิดขึ้นได้จริง (ผู้ให้ข้อมูล 10 [สัมภาษณ์], 24 กรกฎาคม 2565 และผู้ให้ข้อมูล 21 [สัมภาษณ์], 10 มิถุนายน 2565) สอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์ท่านอื่นที่ว่า กระบวนการสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองคือมีหลายกลุ่มเข้ามาช่วยสนับสนุน ส่วนหนึ่งได้รับเงินสนับสนุนจากต่างประเทศที่ให้ความสำคัญกับเรื่องการสนับสนุนงานของชนเผ่าพื้นเมือง ในเรื่องสัญชาติ การศึกษา สุขภาพ ฯลฯ หรือสถาบันพระปกเกล้า กลุ่มวิชาการมาให้การสนับสนุน โดยแกนหลักจริง ๆ ต้องเป็นประชาชนกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองดำเนินการเองจึงจะเข้มแข็งมีพลัง (ผู้ให้ข้อมูล 03 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565) นอกจากนี้ต้องมีแนวร่วมที่อยู่ระหว่างประเทศ กฎกติกาสากลค่อนข้างรับรองการมีอยู่ ตัวตน ภูมิปัญญาของชนเผ่าพื้นเมือง จึงต้องมีการอิงหลักแบบนี้ เพื่อให้เข้าใจว่าหากจะยกระดับกฎหมายไทย ต้องนำเอาระเบียบโลกเข้ามา (ผู้ให้ข้อมูล 16 [สัมภาษณ์], 2 มิถุนายน 2565)

ในส่วนของการสร้างเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมือง คณะผู้วิจัยยังได้เข้าร่วมสังเกตการณ์การจัดกิจกรรมของสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย¹² และพบว่า การขับเคลื่อนเครือข่ายมีความชัดเจนและมีความพยายามปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ โดยมีการใช้เทคโนโลยีในการคัดเลือกผู้แทนในคณะทำงานที่สำคัญ ยกตัวอย่างคณะทำงานเพื่อเป็นกรรมาธิการฯ หากร่าง พ.ร.บ. ผ่านเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางรัฐสภา โดยมีเกณฑ์คำถาม 4 คำถามเพื่อคัดกรองรายชื่อผู้แทนทั้ง 38 คน ได้แก่ 1) เป็นผู้มีความเข้าใจร่างกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองทั้ง 5 ร่าง 2) เป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจกฎหมายระหว่างประเทศ 3) เป็นผู้มีความรู้เรื่องชนเผ่าพื้นเมือง 4) เป็นผู้มีความรู้ในการเจรจาต่อรอง ผู้เข้าร่วมกิจกรรมคัดเลือกจากภูเก็ลฟอรัมแล้วคัดกรองได้ผู้แทน 14 คนสำรองไว้ ซึ่งผู้ดำเนินกิจกรรมยังได้มีการกำหนดสัดส่วนคณะทำงานที่แสดงให้เห็นความเท่าเทียมอย่างสัดส่วนหญิงชายและเยาวชน นอกจากนี้ การร่วมมือแบบเครือข่ายทำให้เกิดการปรับตัวเพื่อแสดงให้เห็นสังคมโดยรวมได้เห็นประโยชน์ของการมีสภาชนเผ่าพื้นเมืองฯ หากมีผู้ที่ไม่เห็นด้วยอาจต้องมีแนวทางตอบสนองที่เหมาะสม

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยสังเกตว่า¹³ คณะทำงานระดับพื้นที่ส่วนใหญ่ที่สภาชนเผ่าพื้นเมืองฯ มีอยู่ค่อนข้างมากในพื้นที่ภาคเหนือสูงและภาคเหนือราบ แต่ภาคอื่นอย่างภาคตะวันออก ภาคกลาง ตะวันตก และภาคใต้ ยังไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นที่ที่ร่วมขับเคลื่อนอย่างชัดเจน

การสนับสนุนทางการเมืองและองค์กรของรัฐ

ปัจจัยในเชิงการเมืองเป็นการที่ฝ่ายการเมืองให้ความสนใจต่อกฎหมายชนเผ่าหรือการเคลื่อนกิจกรรมของชนเผ่าพื้นเมือง ดังเช่น การยกร่างกฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง ของคณะกรรมาธิการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ ที่แม้ไม่ใช่การขับเคลื่อนร่างกฎหมายที่เป็นของประชาชน แต่ก็มีสาระซึ่งส่งเสริมต่อความเข้มแข็งของประชาชนกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง และเป็นการแสดงให้เห็น

¹² การจัดเวทีประชุมเชิงปฏิบัติการแกนนำชนเผ่าพื้นเมืองและผู้แทนของผู้ซึ่งเข้าชื่อเสนอกฎหมาย วันที่ 23 เมษายน 2565 ผ่านระบบออนไลน์โปรแกรมซูม เวลา 9.00-16.00 น. ผู้เข้าร่วมการประชุมประกอบด้วยผู้แทนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ฝ่ายเลขานุการ วิทยากรจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รวมประมาณ 35 ท่าน

¹³ การจัดเวทีประชุมเชิงปฏิบัติการแกนนำชนเผ่าพื้นเมืองและผู้แทนของผู้ซึ่งเข้าชื่อเสนอกฎหมาย วันที่ 23 เมษายน 2565 ผ่านระบบออนไลน์โปรแกรมซูม เวลา 9.00-16.00 น. ผู้เข้าร่วมการประชุมประกอบด้วยผู้แทนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ฝ่ายเลขานุการ วิทยากรจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รวมประมาณ 35 ท่าน

ว่ากฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองกำลังได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมือง โดยผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า ภายหลังจากการจัดการเลือกตั้งในปี 2562 มีการเสนอให้มีการจัดตั้งกรมการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อศึกษาและพูดคุยในประเด็นกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ต่อมา เป็นส่วนหนึ่งของการตั้งคณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ เมื่อมีการตั้งอนุกรรมการเพื่อศึกษาประเด็นปัญหาเรื่องนี้ และมีการเสนอรายงานต่อรัฐสภาซึ่งได้รับเสียงตอบรับที่ดีจึงเป็นปัจจัยในการพัฒนาร่างกฎหมายฉบับนี้ (ผู้ให้ข้อมูล 10 [สัมภาษณ์], 24 กรกฎาคม 2565 และผู้ให้ข้อมูล 21 [สัมภาษณ์], 10 มิถุนายน 2565) นอกจากนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านอื่นยังเห็นว่าปัจจัยการสนับสนุนจากองค์กรของรัฐ อย่างศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ก็มีส่วนสำคัญ เนื่องจากศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรได้ศึกษาค้นคว้าในประเด็นวัฒนธรรมและชาติพันธุ์มาอย่างยาวนานให้ความใส่ใจกับปัญหาและพัฒนานโยบายที่ชัดเจน (ผู้ให้ข้อมูล 10 [สัมภาษณ์], 24 กรกฎาคม 2565 และผู้ให้ข้อมูล 21 [สัมภาษณ์], 10 มิถุนายน 2565)

4.1.5 ข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน

สำหรับข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชนในการริเริ่มเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยทั่วไป และกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง มีความคล้ายคลึงกันใน 3 ประเด็น ได้แก่ ปรับปรุงกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ภาคประชาชน และส่งเสริมกลไกที่เข้าถึงระดับพื้นที่ ส่วนการเข้าชื่อกฎหมายโดยทั่วไป มีประเด็นจำเป็นเพิ่มเติม คือต้องมีกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชน

4.1.5.1 กระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งทั่วไป

กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

แนวทางการปรับปรุงกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พบว่า มีข้อเสนอแนะตั้งแต่กระบวนการการเริ่มต้นร่างกฎหมาย ที่ควรมีหน่วยงานเฉพาะในการทำหน้าที่และช่วยร่างกฎหมายได้ตรงกับความต้องการของประชาชน มีการพิจารณาประเด็นความเป็นกฎหมายการเงินของร่างกฎหมายที่เสนอโดยภาคประชาชนที่ควรมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในและนอกสภาระหว่างกระบวนการพิจารณากฎหมาย และการนำร่างกฎหมายของภาคประชาชนมาพิจารณากรณียุบสภา

ในการเริ่มต้นเสนอกฎหมายโดยภาคประชาชน ที่ควรมีหน่วยงานสนับสนุนการร่างกฎหมายให้เป็นตามความต้องการของประชาชน ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า รัฐควรออกแบบวิธีการเข้าถึงให้ง่าย เพื่อประชาชนสามารถใช้สิทธิของตนเองได้อย่างสะดวกมากที่สุด โดยรัฐเองต้องออกแบบกระบวนการของการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลและหลักฐานด้วย กฎหมายที่ประชาชนเสนอ ท้ายที่สุดการตัดสินใจยังอยู่ที่โครงสร้างเดิมคือรัฐสภา ดังนั้นควรทำให้กระบวนการเข้าชื่อง่ายกับประชาชน เทคโนโลยีที่ทันสมัยกับกลไกทางกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนจะทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสนอกฎหมายได้ง่ายมากขึ้น เครื่องมือนี้นำมาจากต่างประเทศ แบบดั้งเดิมประชาชนเพียงเขียนข้อเสนอ รัฐมีหน้าที่ไปดำเนินการยกร่างให้เป็นตัวกฎหมายออกมา จากนั้นประชาชนเสนอร่างนั้นโดยประชาชนเข้าชื่อจำนวนหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด ร่างของประชาชนจะได้รับความคุ้มครอง ในบางประเทศกำหนดว่าหากเป็นกฎหมายที่ประชาชนเสนอเข้ามา หากสภาจะแก้ไขหรือไม่เห็นด้วยต้องทำประชามติ ก่อน ซึ่งประเทศไทยอาจยังไม่ถึงที่จะไปนำตัวแบบต่างประเทศมาใช้ทั้งหมด จึงต้องสร้างให้คน สังคม และ

ประชาธิปไตยเข้มแข็งมากขึ้น จากนั้นจึงจะสามารถนำวิธีการของต่างประเทศมาใช้ทั้งหมดได้ (ผู้ให้ข้อมูล 17 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565)

ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านอื่นกล่าวสอดคล้องกันว่า กฎหมายทุกวันนี้มีสภาพออกมาบังคับใช้กับภาคประชาชนมากเกินไป และไม่ได้สะท้อนความต้องการของประชาชน ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายกับภาคประชาชน ดังนั้น การยกร่างกฎหมายแต่ละฉบับควรมีนักกฎหมายและองค์กรทางวิชาการร่วมทำงานกับภาคประชาชน เพื่อให้กฎหมายแต่ละฉบับออกมาสะท้อนความต้องการของภาคประชาชน และสภาพปัญหาจริง (ผู้ให้ข้อมูล 06 [สัมภาษณ์], 19 มีนาคม 2565)

การดำเนินการดังกล่าวขึ้นอยู่กับหน่วยงานสนับสนุนเป็นสำคัญเช่นกัน ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า ขึ้นอยู่กับหน่วยงานทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานสภาผู้แทนราษฎร หากต้องการที่จะขยายขอบเขตงานยกระดับการทำงานที่จะเขียนกฎหมายให้ประชาชนหรือรวบรวมรายชื่อให้ประชาชน ควรทำงานเชิงรุกให้มากกว่านี้ อย่างกฎหมายเข้าชื่อปี 2542 มี กกต.เป็นช่องทางให้ประชาชนฝากเรื่องของการเข้าชื่อ แต่ไม่เคยได้ครบ 50,000 คน (ผู้ให้ข้อมูล 16 [สัมภาษณ์], 2 มิถุนายน 2565)

เมื่อมีร่างกฎหมายที่ประชาชนนำไปรวบรวมรายชื่อจนครบตามกฎหมายแล้ว การพิจารณาความเป็นกฎหมายการเงินของร่างกฎหมายที่มาจากประชาชนนั้น ควรมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า ในอนาคตอาจมีข้อพิจารณาในส่วนนี้ว่าหากเป็นประชาชนเสนอแล้วเป็นร่างการเงิน ควรจะผ่านเข้าสู่กระบวนการได้ หรือให้มีคณะกรรมการตรวจสอบความเป็นไปได้ ว่าร่างกฎหมายที่เป็นการเงินของประชาชนแบบใดควรได้รับการรับรอง หรือควรให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาว่าจะรับหลักการหรือไม่ เพื่อให้มีช่องทางมากขึ้น (ผู้ให้ข้อมูล 11 [สัมภาษณ์], 12 เมษายน 2565)

เมื่อร่างกฎหมายของประชาชนได้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางรัฐสภา ประชาชนควรได้รับการสนับสนุนให้มีส่วนร่วมทั้งในและนอกรัฐสภา ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า กระบวนการในชั้นรัฐสภา ควรเป็นกระบวนการที่ประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้มีส่วนร่วม ไม่ใช่เพียงการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา แต่เป็นการมีส่วนร่วมภายนอกกระบวนการพิจารณาที่ประชาชนและผู้พิจารณาในรัฐสภาควรทำงานควบคู่กัน เพื่อการพิจารณากฎหมายจะเกิดประโยชน์สูงสุด (ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565)

นอกจากนี้ ในกรณีที่ร่างกฎหมายจากภาคประชาชนมีอันต้องตกไปเพราะเหตุแห่งการยุบสภา ควรมีข้อกำหนดที่คุ้มครองร่างกฎหมายจากภาคประชาชนให้สามารถนำกลับมาสู่กระบวนการพิจารณาได้อีกครั้ง ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า รัฐธรรมนูญควรกำหนดว่าหากร่าง พ.ร.บ. ที่อยู่ในวาระแล้วตกไป ครม.สามารถยื่นร่างนั้นเข้ามาได้ในสมัยประชุมในรัฐสภาชุดต่อไปเพื่อให้รัฐสภาเห็นชอบ ร่างของประชาชนน่าจะได้รับการรับรองเช่นนี้ เพราะประชาชนเสียเวลาในการรวบรวมรายชื่อมามากแล้วไม่ควรสูญเปล่าเพราะเหตุนี้ (ผู้ให้ข้อมูล 01 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565)

การสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ภาคประชาชน

แนวทางการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน เป็นข้อเสนอแนะการสนับสนุนของหน่วยงานเพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ผ่านช่องทางที่หลากหลาย ยกตัวอย่าง บทบาทของสถาบันทางวิชาการ จะเป็นองค์กรที่เลี้ยงในแง่ของการพัฒนา

ประเด็นเนื้อหาของประชาชน ให้เป็นเนื้อหาทางวิชาการ เพื่อจะสื่อสารกับสังคมโดยรวมได้ง่ายขึ้น (ผู้ให้ข้อมูล 20 [สัมภาษณ์], 8 มิถุนายน 2565) หรือบทบาทหน่วยงานสนับสนุนอย่าง สผ.และรัฐสภาควรเปิดพื้นที่ให้มีการสื่อสารสาธารณะ เช่น ช่องโทรทัศน์ สถานีวิทยุ ช่องทางต่าง ๆ ที่รัฐเป็นเจ้าของ ให้มีการประชาสัมพันธ์เอกสารและงานหน่วยงานต่าง ๆ ควรเปิดเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยมากขึ้น เพราะที่ผ่านมาภาคประชาชนสื่อสารกันเองโดยใช้สื่อออนไลน์หรือจัดเวทีกันเอง (ผู้ให้ข้อมูล 08 [สัมภาษณ์], 28 มีนาคม 2565)

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยพบว่าการสร้างความรู้และความเข้าใจแก่ภาคประชาชนยังคงมีความท้าทาย เพราะประชาชนบางกลุ่มอาจไม่มีการรับรู้แม้จะมีการเผยแพร่ข่าวสารในหลายช่องทาง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องเข้าถึงเพื่อให้ทราบถึงสาเหตุและสร้างความรู้ความเข้าใจได้อย่างเหมาะสม ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า ควรให้ความรู้กับประชาชนเพื่อพัฒนาความคิดและความเข้าใจไปตามระบบ แต่เดิมผู้ที่อยู่ห่างไกลอาจเข้าไม่ถึงความรู้แต่ปัจจุบันเทคโนโลยีพัฒนาไปไกล ทำให้เกิดการพัฒนา หากหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเข้าถึงประชาชนและรู้ว่าประชาชนยังมีจุดอ่อนเรื่องใดก็เข้าไปให้ความรู้และสร้างความเข้าใจให้มากขึ้น สำคัญคือต้องค้นหาว่าเหตุใดประชาชนจึงไม่รู้ สาเหตุหนึ่งเพราะประชาชนจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการดำรงชีวิตมากกว่า หากมีคุณภาพชีวิตที่ดีจึงจะสนใจเรื่องเหล่านี้ ซึ่งถือว่าเป็นสถานการณ์ปกติ การบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์และความสุขของประชาชน หากประชาชนมีความสุขจึงจะสนใจกิจกรรมทางการเมือง (ผู้ให้ข้อมูล 01 [สัมภาษณ์], 5 เมษายน 2565)

ส่งเสริมกลไกที่เข้าถึงระดับพื้นที่

แนวทางส่งเสริมกลไกที่เข้าถึงระดับพื้นที่ ผู้ให้สัมภาษณ์หลายท่านกล่าวว่า แม้กฎหมายการเข้าชื่อเสนอกฎหมายฉบับปัจจุบันจะเปิดช่องทางการเข้าชื่อออนไลน์ ซึ่งทำให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายสะดวกขึ้นและเปิดกว้างมากขึ้น รวมถึงการลดเงื่อนไขจำนวนลายมือชื่อและเอกสารแนบลง (ผู้ให้ข้อมูล 9 [สัมภาษณ์], 6 มิถุนายน 2565, ผู้ให้ข้อมูล 15 [สัมภาษณ์], 22 เมษายน 2565 และผู้ให้ข้อมูล 18 [สัมภาษณ์], 7 มิถุนายน 2565) แต่หากพิจารณาในประเด็นพื้นที่ห่างไกล จะพบว่าในบางพื้นที่สัญญาณอินเทอร์เน็ตไม่ถึง การได้รับข้อมูลข่าวสารจึงเป็นเรื่องยาก ดังนั้น รัฐจึงควรมีกลไกเข้ามาสนับสนุนช่วยเหลือในเรื่องของงบประมาณและการให้ข้อมูล (ผู้ให้ข้อมูล 21 [สัมภาษณ์], 10 มิถุนายน 2565) นอกจากนี้ประเด็นปัญหาด้านเทคโนโลยีการสื่อสารแล้ว พื้นที่ห่างไกลหรือชาวบ้านระดับรากหญ้ายังต้องการกลไกในการเสริมความเข้มแข็งทางกฎหมายที่เปิดพื้นที่ให้กับการสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูล มีการจัดเวทีกระจายข้อมูลต่าง ๆ ทำให้ภาคประชาชนมีข้อมูล มีส่วนร่วม (ผู้ให้ข้อมูล 10 [สัมภาษณ์], 24 กรกฎาคม 2565)

ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านอื่นสนับสนุนว่า กลไกภาครัฐมีอยู่พอสมควรแต่ส่วนใหญ่มีอยู่ในส่วนกลาง ควรมีกลไกให้หน่วยงานรัฐสามารถสื่อสารไปในระดับส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น เช่น มีกท.ประจำจังหวัดอยู่ น่าจะมีส่วนเปิดช่องทางรับเรื่องราวความต้องการจากประชาชน ประชาชนต้องการกฎหมายอะไรบ้าง แล้วส่งต่อไปยัง สผ. เพื่อให้ประชาชนรู้สึกไม่โดดเดี่ยว หากใช้กลไก ส.ส. หากเป็น ส.ส.ที่ประชาชนฝ่ายนั้นสนับสนุนก็อาจให้การสนับสนุน แต่หากเป็นคนละพรรคก็อาจไม่ได้รับการส่งเสริม (ผู้ให้ข้อมูล 11 [สัมภาษณ์], 12 เมษายน 2565)

การเสริมสร้างความเข้มแข็ง

แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็ง คณะผู้วิจัยพบว่า เป็นข้อเสนอเพื่อสนับสนุนการรวมตัวและเครือข่ายของภาคประชาชน เพื่อให้ประชาชนแต่ละกลุ่มมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอันนำไปสู่ความเข้มแข็งของภาคประชาชนตามมา ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า ประชาธิปไตย ไม่ใช่การเลือกตั้งตัวแทนไปนั่งในสภาเสมอไป เพราะบางครั้งตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปไม่ได้ปรึกษาหารือกับประชาชนเมื่อจะตัดสินใจ ประชาธิปไตยที่แท้จริง รัฐต้องไปเสริมความเข้มแข็งให้เครือข่ายกลุ่มต่าง ๆ เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มวัฒนธรรม กลุ่มชาติพันธุ์ มีความเข้มแข็งเพื่อมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ เพราะรัฐสภาไม่มีตัวแทนผู้ใช้แรงงาน ไม่มีมีตัวแทนเกษตรกรในสัดส่วนที่เหมาะสมเข้าไป อาจมีตัวแทนกลุ่มชาติพันธุ์ 2 คนเป็นชาวม้งและกะเหรี่ยง ซึ่งรัฐสภาควรมีตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ แต่หากระบบการเมืองไม่เปิดโอกาส รัฐก็ต้องส่งเสริมความเข้มแข็งของเครือข่ายให้จัดการตนเองได้ เหมือนกับการจัดตั้งแพทยสภา หรือสหภาพนายความ เป็นต้น (ผู้ให้ข้อมูล 05 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565)

ภายใต้ระบบประชาธิปไตย จะต้องมียุทธศาสตร์ในเรื่องของเสรีภาพ การแสดงออก สิทธิชุมชน ซึ่งเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่หลังจากมีการรัฐประหารในปี 2549 เรื่องนี้อ่อนลงไปทำให้พื้นที่ของประชาชนที่จะมารวมตัวกัน สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมหรือสร้างความเข้มแข็งน้อยลงไป ที่ยังเหลืออยู่ถือเป็นเครือข่ายองค์กรที่เข้มแข็ง จึงควรมีกฎหมายที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการรวมตัวของประชาชน และมีงบประมาณสนับสนุนการรวมตัวกันของภาคประชาชน (ผู้ให้ข้อมูล 20 [สัมภาษณ์], 8 มิถุนายน 2565) สอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์อีกท่านหนึ่งเห็นว่า ต้องไม่มีกฎหมายควบคุมภาคประชาสังคม เพราะจะทำให้การขับเคลื่อนสร้างความเข้มแข็งประชาชนมีข้อจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเปราะบางที่ภาครัฐควรจะให้ภาคประชาสังคมเข้ามาช่วยส่งเสริม หลายประเทศใช้ภาคประชาชนเข้ามาสนับสนุนช่วยในกลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มเปราะบาง หากไม่มีภาคประชาสังคมเข้ามาช่วยจะเป็นการแก้ปัญหาเดิม ๆ (ผู้ให้ข้อมูล 05 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565)

4.1.5.2 กระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งเพื่อการเสนอกฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง

แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนเพื่อเสนอกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง มีประเด็นที่คล้ายคลึงกันกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งโดยทั่วไป หากแต่มีความเฉพาะเจาะจงในด้านการเข้าถึงช่องทางของกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีอยู่ การสร้างความรับรู้และเข้าใจให้กับคนกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองให้ตระหนักถึงสิทธิของตนเอง ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในลักษณะร่วมมือกันทำงาน และส่งเสริมการเข้าถึงในกลุ่มเฉพาะในเชิงของภาษา วัฒนธรรม และความห่างไกลของพื้นที่

กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

แนวทางปรับปรุงกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พบว่า กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองมีความยากในการรวบรวมรายชื่อมากกว่ากฎหมายภาคประชาชนทั่วไป เพราะกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองที่จะเสนอกฎหมายอยู่กระจัดกระจายตามพื้นที่ต่าง ๆ และแม้ช่องทางรัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าชื่อฯ ผ่านช่องทางออนไลน์ก็ถือเป็นข้อจำกัดของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองเช่นกัน ดังนั้น กระบวนการเข้าชื่อของกลุ่มชนเผ่าอาจมีช่องทางเข้าชื่อที่หลากหลายช่องทาง ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า ประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย 10,000 รายชื่อ ค่อนข้างมากหากตัวแทนของกลุ่มเป้าหมายมีอยู่กระจัดกระจายซึ่งใช้เวลา งบประมาณ และทรัพยากรมนุษย์ในการขับเคลื่อน แต่ พ.ร.บ.การเข้าชื่อเสนอกฎหมายฉบับ 2564 มีการปรับเงื่อนไขเรื่องของเอกสาร หลักฐานประกอบการเสนอ

กฎหมาย ให้สามารถเข้าช่องทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ทำให้เกิดความประหยัดในการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ปัญหาคือชาวบ้านอาจจะยังไม่ถนัดในการใช้เครื่องมือ สำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎรควรทำหน้าที่เอื้อให้ชาวบ้านได้มีความเข้าใจและมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายด้วยตนเองได้อย่างคล่องตัวมากขึ้น (ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565)

การสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ภาคประชาชน

แนวทางการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ภาคประชาชน แบ่งเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจกับประชาชนกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสังคม การสร้างการรับรู้กับประชาชนกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง จำเป็นต้องใช้กลไกที่มีอยู่ในรับพื้นที่ เป็นช่องทางสื่อสาร ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า กฎหมายเข้าชื่อเป็นเครื่องมือสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชน สิ่งที่ทำทายเป็นจะทำอย่างไรให้คนตระหนักถึงสิทธิของตนเอง ความเข้มแข็งของประชาชนขึ้นอยู่กับว่าประชาชนได้รับรู้และใช้สิทธิของตนเองหรือไม่เพียงใด กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองที่อาจมองว่าเรื่องเหล่านี้ไกลตัว ประเด็นนี้เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องทำให้คนเข้าถึงสิทธิได้ ไม่ควรผลักภาระเรื่องการสร้างความรู้ไปให้ประชาชนต้องแสวงหาเอง รัฐอาจจำเป็นต้องสร้างความรู้โดยผ่านโครงสร้างผ่านจังหวัด ผ่านเทศบาล ผ่านอำเภอ ผ่านผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ แต่จะทำอย่างไรที่จะให้คนในโครงสร้างของรัฐเข้าไปเพื่อให้เกิดการรับรู้ในลักษณะแบบนี้ รัฐต้องดำเนินตามทิศทางการพัฒนาที่ยั่งยืนเพื่อสร้างความเข้มแข็ง ความเป็นธรรมในสังคม จึงเป็นหน้าที่สำคัญที่รัฐจะต้องทำ (ผู้ให้ข้อมูล 17 [สัมภาษณ์], 4 เมษายน 2565)

ในส่วนของการสร้างการรับรู้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสังคมโดยรวม ผู้ที่ทำงานขับเคลื่อนเรื่องกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองอาจต้องมีการทำงานร่วมกันหรือร่วมมือกันทำงานกับหน่วยงานเหล่านั้น และร่วมมือกับสื่อมวลชน โดยใช้ฐานข้อมูลทางวิชาการสนับสนุน เพื่อให้เกิดการซึมซับ เข้าใจ และยอมรับการมีอยู่ของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า กฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองมีลักษณะเฉพาะที่เป็นกฎหมายสำหรับคนกลุ่มน้อยในสังคม ที่อาจถูกบิดเบือนให้คนในสังคมส่วนใหญ่เข้าใจผิดได้ว่าเป็นกฎหมายที่ทำให้เกิดการแบ่งแยกดินแดนและกระทบต่อความมั่นคง จึงจำเป็นต้องสื่อสารให้คนส่วนใหญ่เข้าใจในวงกว้าง โดยผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า อาจต้องมีการดึงหน่วยงานของรัฐที่กำกับควบคุมเรื่องนี้อย่างเช่น เรื่องเขตวัฒนธรรมพิเศษ อาจจะเป็นกระทรวงวัฒนธรรมหรือเป็นกรมการปกครอง หรือหน่วยความมั่นคงที่ต้องมีการมาจัดเวทีร่วมกัน การจัดพิธีร่วมกันเพื่อให้รับรู้ตัวตนของคนกลุ่มนี้ไปโดยปริยาย (ผู้ให้ข้อมูล 16 [สัมภาษณ์], 2 มิถุนายน 2565)

สอดคล้องกับวิทยากรการสัมมนาที่คณะผู้วิจัยได้เข้าร่วมสังเกตการณ์กล่าวไว้¹⁴

“ภาคประชาชนต้องมีคณะทำงานที่จะไปแลกเปลี่ยนความคิดเห็น คนที่เห็นต่างอาจตั้งคำถามหรือแสดงความกังวลต่อร่างที่ประชาชนเสนอไป จึงควรมีคณะทำงานที่ไปแลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือสร้างความเข้าใจกับหลายฝ่ายทั้งในฝั่งรัฐมนตรี ฝ่ายบริหาร ฝ่ายราชการ ฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร หรือฝั่งวุฒิสภา ซึ่งไม่จำเป็นต้องรีบเร่งผลักดันเพราะที่สำคัญคือต้องทำความเข้าใจก่อน เช่น ประเด็นการจัดการที่ดินที่ต้องเป็นเขตพื้นที่จะคุ้มครองสิทธิพี่น้องชนพื้นเมือง ที่เกี่ยวข้องกันโยบายของกระทรวงทรัพยากรฯ กรมอุทยาน กรมป่าไม้ และยังไม่

¹⁴ การสัมมนา เรื่อง กฎหมายคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย วันที่ 10 ธันวาคม 2564 ณ สวนพฤกษศาสตร์ทวีชล อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ และออนไลน์ผ่านระบบ Streamyard

รวมการพูดคุยกับกระทรวงมหาดไทยในเรื่องของสัญญาชาติ ที่ต้องดำเนินการอีกมาก ดังนั้น การกำหนดยุทธศาสตร์ หรือยุทธวิธีที่ต้องพูดคุย ต้องมีการวางแผนและใช้ความสัมพันธ์ค่อนข้างมาก”

ทั้งนี้ ระบุฐานข้อมูลสนับสนุนเพื่อขับเคลื่อนงานหรือกิจกรรมของชนเผ่าพื้นเมืองจำเป็นต้องมี เพื่อตอบคำถามกับสังคมได้อย่างเป็นระบบ ต้องเป็นข้อมูลที่ไม่ใช่เพียงความคิดเห็นแต่มีงานวิจัยหรืองานวิชาการรองรับ และจำเป็นต้องให้สื่อมวลชนได้เข้ามาสนใจในประเด็นเฉพาะเช่นนี้มากขึ้นด้วย ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า กลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง เป็นกลุ่มที่มีความเปราะบางในการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน สุขภาพ การเข้าถึงที่ดิน ฯลฯ ซึ่งหลายครั้งมีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับชนเผ่าพื้นเมืองและกลุ่มชาติพันธุ์ในทางลบสู่สังคมทำให้กลุ่มคนเหล่านี้กลายเป็นผู้ร้าย ดังนั้น องค์กรทางวิชาการอย่างสถาบันพระปกเกล้าหรือสื่อมวลชนควรมีบทบาทในการรับฟังปัญหาและสะท้อนความต้องการ ตลอดจนภาพลักษณ์ที่เป็นจริงของคนกลุ่มนี้สู่สังคม (ผู้ให้ข้อมูล 06 [สัมภาษณ์], 19 มีนาคม 2565)

สอดคล้องกับข้อค้นพบที่ได้จากการการสังเกตในการสัมมนาจัดโดยสภาชนเผ่าพื้นเมืองฯ¹⁵ ที่วิทยากรบางท่านในการสัมมนากล่าวว่า

“...การขับเคลื่อนกรณีเช่นนี้ไม่ควรเป็นการให้ความเห็นแต่ควรเป็นการใช้ความรู้มากกว่า ดังนั้น การอ้างอิงข้อมูลจากงานวิจัยจะมีความชัดเจน เช่นว่าการทำไร่หมุนเวียนของพี่น้องปกากะญอแท้จริงแล้วก็เอื้อหนุนต่อระบบนิเวศของสิ่งแวดล้อม สำหรับร่างกฎหมายฉบับนี้ได้มีการกำหนดไว้ว่าต้องมีการทำข้อมูลที่เชื่อถือได้ เช่น ข้อมูลวิถีชีวิต ภาษา พิธีกรรม อาหาร การเกษตร ฯลฯ ข้อมูลเหล่านี้ต้องมีการศึกษาและขับเคลื่อนเพื่อทำให้เป็นประเด็นทางนโยบายได้”

“ผู้ขับเคลื่อนต้องมีข้อมูลสนับสนุนร่างกฎหมาย เช่น พี่น้องชาติพันธุ์มีจำนวนเท่าไร อาศัยที่ไหน อย่างไร ข้อมูลเหล่านี้มีความจำเป็น เพราะคนที่สนับสนุนก็อาจต้องการข้อมูลส่วนนี้ อดีตตนเคยทำกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาชาติเช่นกันและมีข้อมูลชัดเจนว่าคนกลุ่มนั้นอยู่ที่ไหนอย่างไร และผ่านกฎหมายออกมาแล้วด้วย แต่การบังคับใช้เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ดังนั้น ข้อมูลนี้ควรทำออกมาเพราะยังมีการเผยแพร่ไม่มากนัก...”

“ในส่วนของข้อมูลก็เป็นสิ่งสำคัญ การเปิดเผยข้อมูล และการเข้าถึงเทคโนโลยีจะทำให้คนกลุ่มน้อยได้รับรู้ ตลอดจนสื่อที่จะนำเรื่องราวของคนกลุ่มน้อยไปสู่สาธารณะยังไม่ชัดเจน...”

“สำหรับสื่อมวลชนที่จะสื่อสารความเข้าใจประเด็นเหล่านี้ยังมีน้อยมาก นักข่าวรุ่นใหม่ที่เข้าใจเรื่องนี้ยิ่งมีน้อยมาก ดังนั้น ผู้ที่ผลักดันเรื่องนี้ อาจต้องทำเอกสารหรือชุดสร้างความเข้าใจที่เผยแพร่ทางออนไลน์ได้ง่าย หรือจัดพิมพ์ในรูปแบบที่สร้างความเข้าใจได้ง่าย”

ส่งเสริมกลไกที่เข้าถึงระดับพื้นที่

แนวทางการส่งเสริมกลไกระดับพื้นที่ คณะผู้วิจัยพบว่าเป็นข้อเสนอแนะที่ค่อนข้างมีความเกี่ยวข้องหรืออาจจัดเข้ากับข้อเสนอแนะในเรื่องปรับปรุงกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการสร้างการรับรู้และความเข้าใจ หากแต่แนวทางนี้ มีลักษณะหนุนเสริมในข้อเสนอแนะสองประเด็นดังกล่าว โดยแนวทางส่งเสริม

¹⁵ การสัมมนา เรื่อง กฎหมายคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย วันที่ 10 ธันวาคม 2564 ณ สวนพฤษภาศาสตร์วิรัช อำเภอตอสะแกเหล็ก จังหวัดเชียงใหม่ และออนไลน์ผ่านระบบ Streamyard

กลไกระดับพื้นที่ ได้แก่ การค้นหาผู้ที่เป็นตัวกลางที่มีความสามารถเชื่อมโยงเชิงภาษาและพื้นที่ได้ ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า ประชาชนชนเผ่าพื้นเมืองอาจเข้าถึงการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ยากเพราะมีข้อจำกัดด้านภาษา การสื่อสารจึงจำเป็นต้องมีคนรู้ภาษาและบริบทของสังคมนั้น หน่วยงานของรัฐมาดำเนินการอาจจะสื่อสารกันไม่ติดนัก (ผู้ให้ข้อมูล 08 [สัมภาษณ์], 28 มีนาคม 2565) ประชาชนบางพื้นที่ยังไม่มีไฟฟ้าใช้ บางพื้นที่ยังไม่มีสัญญาณโทรศัพท์หรืออินเทอร์เน็ต กรอกข้อมูลในโทรศัพท์ไม่ค่อยได้ต้องใช้คอมพิวเตอร์ ซึ่งเป็นปัญหาในการเข้าชื่อแบบอิเล็กทรอนิกส์ หน่วยงานรัฐอาจจะมีวิธีการหรือกระบวนการไปสนับสนุนให้ประชาชนในพื้นที่ห่างไกลให้เข้าถึงกระบวนการเข้าชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์ได้สะดวกยิ่งขึ้น (ผู้ให้ข้อมูล 20 [สัมภาษณ์], 8 มิถุนายน 2565)

เพื่อให้กลไกในระดับพื้นที่ดำเนินไปได้ รัฐอาจมีงบประมาณสนับสนุนให้กับกลุ่มประชาชนที่มีบทบาทในการเชื่อมโยงระหว่างรัฐและกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า รัฐสภาหรือหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าสนับสนุนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนควรมีการสนับสนุนอย่างมีรูปธรรมมากขึ้น ที่ผ่านมาประชาชนต้องรับผิดชอบต่อตนเอง หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบอาจหนุนเสริมทรัพยากร งบประมาณให้กลุ่มประชาชนดำเนินการได้คล่องตัวมากขึ้น อาจจะมีกองทุนที่สนับสนุนเรื่องของการผลักดันการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน เพื่อที่จะเอื้อให้กับคนหรือองค์กรที่มีความตั้งใจแต่ไม่มีทุนทรัพย์ (ผู้ให้ข้อมูล 09 [สัมภาษณ์], 31 พฤษภาคม 2565)

สอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์อีกท่านหนึ่งกล่าวว่า ต้องอาศัยกลไกการสื่อสารที่เหมาะสมกับบริบทหรือชุมชนนั้น ๆ โดยการใช้กลไกในพื้นที่ในการขับเคลื่อน เช่น การสื่อสารโดยใช้เครือข่ายต่าง ๆ เช่น ลุ่มน้ำ กลุ่มชาติพันธุ์ หรือตระกูลแซ่ (ม้ง) ซึ่งเป็นเครือข่ายไม่เป็นทางการ ควบคู่ไปกับเครือข่ายทางการ เช่น การเปิดเวทีพูดคุยจากภาครัฐ ภาคประชาสังคมเองจะต้องมีการพัฒนาศักยภาพแกนนำที่จะไปสื่อสารที่เอื้อในการจัดกระบวนการสร้างความเข้าใจในการเสนอกฎหมาย ตั้งแต่ขั้นตอนการริเริ่มเสนอกฎหมายและสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนในพื้นที่ได้ว่าการเสนอร่างกฎหมายอยู่ในขั้นตอนใดแล้ว ซึ่งในส่วนนี้จะต้องมีงบประมาณเข้าไปสนับสนุน (ผู้ให้ข้อมูล 12 [สัมภาษณ์], 5 พฤษภาคม 2565)

4.2 การสนทนากลุ่มผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง

การสนทนากลุ่มผู้เข้าร่วมเสนอกฎหมายที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง จัดขึ้น 5 ครั้งเพื่อครอบคลุมกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองที่กระจายตามภูมิภาค ได้แก่ กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองภาคเหนือสูง กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองภาคเหนือล่าง กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองภาคกลางตะวันออกตะวันตก และกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองภาคใต้ โดยผู้ที่เข้าร่วมแต่ละครั้งประกอบด้วยผู้อาวุโส สภานชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (ฝ่ายอำนวยการ) กลุ่มตัวแทนสภานชนเผ่าพื้นเมือง และสถาบันพระปกเกล้า (คณะผู้วิจัย) วัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูลพื้นฐานกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง และรวบรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับสิทธิและการมีส่วนร่วมในกระบวนการขับเคลื่อนกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง การสนทนากลุ่มที่จัดขึ้นในแต่ละครั้งเป็นการจัดกิจกรรมแบบผสมผสานร่วมกับการขับเคลื่อนแบบอื่น กำหนดการเริ่มตั้งแต่ 9.00 - 15.00 โดยใช้รูปแบบกิจกรรมแบบออนไลน์ผ่านโปรแกรมซูม แบ่งเป็น 4 ช่วงสำคัญ ได้แก่ การนำเสนอเข้าสู่การทำความเข้าใจโครงการวิจัย คำถามสำคัญในการสนทนากลุ่ม การบรรยายและแลกเปลี่ยนประสบการณ์การขับเคลื่อนกฎหมายจากภาคประชาชน และการนำเสนอแผนปฏิบัติการเพื่อขับเคลื่อนผลักดันกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง

ช่วงแรก เป็นการนำเสนอเข้าสู่การทำความเข้าใจโครงการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล แผนการดำเนินงาน กระบวนการสนทนากลุ่ม และชี้แจงประเด็นการเก็บข้อมูลพื้นฐานของแต่ละชนเผ่าพื้นเมือง ได้แก่ ชื่อกลุ่มชาติพันธุ์ ประวัติศาสตร์ชาติพันธุ์ ข้อมูลประชากร การกระจายตัว องค์กรและเครือข่ายสำคัญของชาติพันธุ์ ระบบเศรษฐกิจ (เช่น วิถีชีวิต อาชีพ) ระบบครอบครัวและเครือญาติ ภาษากลุ่มชาติพันธุ์ (กลุ่มภาษา ภาษาเขียน สำเนียง) ประเพณีสำคัญ ความเชื่อ อัตลักษณ์ ฯลฯ โดยจัดเก็บผ่านระบบกูเกิลฟอร์ม (Google form) แล้วจัดทำเป็นรูปแบบไฟล์งานส่งไปยังฝ่ายอำนวยการ

หลังจากฝ่ายอำนวยการชี้แจงการเก็บข้อมูลแล้ว ได้มีการตั้งผู้ประสานงานของแต่ละชนเผ่าพื้นเมืองเพื่อเป็นฝ่ายรวบรวมและประมวลข้อมูลส่งยังฝ่ายอำนวยการ ในช่วงนี้ ฝ่ายอำนวยการได้เปิดโอกาสให้ตัวแทนผู้เข้าข้อเสนอกฎหมายซักถามและแสดงความคิดเห็นซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ ข้อมูลและการได้มาซึ่งข้อมูล และการตรวจสอบและความถูกต้องของข้อมูล

ในส่วนของประเด็นแรกที่เป็นตัวข้อมูลและการได้มาซึ่งข้อมูลนั้น ผู้เข้าร่วมให้ความเห็นที่หลากหลาย 1) ความยากลำบากในการได้มาซึ่งข้อมูลบางประเภท เช่น ประวัติศาสตร์วัฒนธรรม ที่อาจต้องใช้การพูดคุยกับผู้อาวุโสหรือผู้รู้บางคน หรือบางชนเผ่าพื้นเมืองอาจยังมีทีมผู้รับผิดชอบรวบรวมข้อมูลที่ยังไม่มีประสบการณ์มากพอ ซึ่งอาจทำให้การรวบรวมข้อมูลมีอุปสรรคและล่าช้า จึงได้ตกลงกันว่า จะใช้เวลาให้นานมากขึ้นในการรวบรวมข้อมูล เพราะการเร่งรีบอาจทำให้ได้ข้อมูลที่ไม่ครบถ้วน และบางภูมิภาคเช่น ภาคเหนือราบเสนอให้แต่ละกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองใช้เวทีพูดคุยเพื่อเก็บข้อมูล เพราะการรวบรวมข้อมูลรายประเด็นค่อนข้างใช้เวลาและผู้แทนแต่ละชนเผ่าค่อนข้างมีการระงมมากอยู่แล้ว 2) การใช้ฐานข้อมูลเดิมเป็นฐาน เนื่องจากข้อมูลชนเผ่าพื้นเมืองบางกลุ่มได้มีการรวบรวมไว้บ้างแล้วและค่อนข้างเป็นมาตรฐาน เช่น ข้อมูลที่ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร หรือ ศูนย์ศึกษาชาติพันธุ์และการพัฒนา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (Center for Ethnic Studies and Development: CESD) ได้รวบรวมและเผยแพร่ไว้บนเว็บไซต์ ซึ่งเป็นข้อมูลวิชาการและเป็นหลักฐานอ้างอิงทางวิชาการ จึงตกลงกันว่าผู้รวบรวมข้อมูลแต่ละชนเผ่าพื้นเมืองสามารถใช้ข้อมูลจากส่วนนี้เป็นพื้นฐานแล้วจึงหาข้อมูลส่วนอื่นที่ได้พูดคุยกันไปเพิ่มเติม และหากพบเห็นว่าข้อมูลส่วนใดที่นำมาเป็นพื้นฐานนี้ไม่เป็นปัจจุบัน สามารถให้ข้อเสนอแนะต่อสภาชนเผ่าพื้นเมืองฯ เพื่อทำการประสานไปยังศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการทบทวนความถูกต้องของข้อมูลที่เผยแพร่ 3) การเพิ่มข้อมูลใหม่ เนื่องจากฐานข้อมูลที่มีอยู่หรือข้อมูลที่กำลังรวบรวมใหม่เป็นเพียงข้อมูลพื้นฐานของแต่ละชนเผ่าพื้นเมืองอย่างแท้จริง แต่เป็นข้อมูลเพียงเพื่อให้คนภายนอกได้รู้จักชนเผ่าพื้นเมืองแต่ละกลุ่มเท่านั้น จึงควรมีการเก็บข้อมูลอื่นที่สำคัญและยังไม่มีในฐานข้อมูลของหน่วยงานอย่างศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรและ CESD เช่น ประวัติศาสตร์ชาติพันธุ์ของแต่ละกลุ่ม สถานการณ์ปัญหาและแนวทางพัฒนา ความต้องการบริการขั้นพื้นฐาน ฯลฯ ซึ่งจะเป็ข้อมูลเพื่อนำไปใช้ในการวางแผนในทางนโยบายได้ด้วย

ประเด็นที่สอง การตรวจสอบและความถูกต้องของข้อมูล ผู้เข้าร่วมแสดงความเห็นหลากหลายเช่นกัน ได้แก่ 1) ความละเอียดอ่อนของข้อมูล บางกลุ่มชาติพันธุ์มีภาษาและวัฒนธรรมในอดีตที่อาจสร้างภาพลักษณ์เชิงลบในสายตาคนภายนอก คนภายนอกอาจไม่เข้าใจวัฒนธรรมประเพณี 2) ข้อมูลพื้นฐานที่จัดเก็บนี้ สภาชนเผ่าพื้นเมืองฯ มีความตั้งใจเพื่อนำไปเป็นข้อมูลเผยแพร่สู่สาธารณะ ดังนั้น เรื่องความถูกต้องและน่าเชื่อถือได้ของข้อมูลมีความสำคัญ ในส่วนการตรวจสอบและความถูกต้องของข้อมูลนี้ ผู้เข้าร่วมได้ตกลงกันว่าผู้จัดเก็บควรระบุ

แหล่งที่มาที่เป็นบุคคลหรือเอกสารเพื่อความน่าเชื่อถือของข้อมูล และจะมีการตั้งคณะทำงานหรือเครือข่ายของชนเผ่าพื้นเมืองเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความละเอียดอ่อนของข้อมูลอีกชั้นหนึ่งก่อนการเผยแพร่

ช่วงที่สอง เป็นช่วงคำถามสำคัญในการสนทนากลุ่มในประเด็นการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองในประเด็นความจำเป็นของกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง การมีส่วนร่วมในการผลักดันกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง และข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน เนื้อหาในส่วนนี้คณะผู้วิจัยขอนำเสนอรายละเอียดในเนื้อหาส่วนผลของการระดมความเห็นทั้ง 5 ภูมิภาค

ช่วงที่สาม การบรรยายและแลกเปลี่ยนประสบการณ์การขับเคลื่อนกฎหมายจากภาคประชาชน “ทักษะและแนวทางการรณรงค์สื่อสารผลักดันกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง” จากทีมวิทยากรที่มีประสบการณ์ในการผลักดันกฎหมายจากภาคประชาชน เพื่อให้ตัวแทนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ตระหนักแนวทางการรณรงค์กฎหมายจากภาคประชาชนที่ไม่เพียงแต่ต้องทำความเข้าใจเนื้อหา แต่ต้องทำความเข้าใจกระบวนการทางกฎหมายว่าภาคประชาชนต้องผลักดันอะไรและอย่างไร ได้แก่ 1) สร้างความเข้าใจว่ากฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองอยู่ในลำดับที่ 29 ของการพิจารณาในกระบวนการรัฐสภา แต่การพิจารณากฎหมายจากประชาชนจะต้องมีร่างของรัฐบาลเข้ามาประกบ ภาคประชาชนต้องผลักดันให้มีร่างของรัฐบาลเข้ามาด้วย ขณะเดียวกันก็ต้องติดตามเนื้อหา ร่างของรัฐบาล (ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร) ซึ่งอาจถูกเปลี่ยนเนื้อหาไปเพราะได้นำไปผ่านกระบวนการรับฟังตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 2) มีร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองฉบับอื่นด้วย เช่น ของ ส.ส. สองฉบับ และฉบับของประชาชนอีกหนึ่งฉบับ ซึ่งอยู่ระหว่างการรับรองของคณะรัฐมนตรีว่าเป็นกฎหมายการเงินหรือไม่ หากไม่รับรองก็อาจจะมีเพียงสองร่างเท่านั้นเข้าสู่กระบวนการพิจารณากฎหมาย 3) ในสถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่แน่นอน เช่น การยุบสภา ร่างกฎหมายทุกฉบับก็ถือว่าตกไปในรัฐสภาสมัยนี้ ตามกระบวนการต้องรอรัฐบาลใหม่และภาคประชาชนควรมีบทบาทเข้าไปขับเคลื่อนเพื่อให้ฝ่ายรัฐบาลทำหนังสือถึงประธานรัฐสภาในการนำร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองขึ้นมาพิจารณา ขั้นตอนนี้ภาคประชาชนควรมีบทบาทตั้งแต่การหาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อเป็นพันธะสัญญาว่าหลังรับการเลือกตั้งเข้าไปจะผลักดันร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองต่อ 4) ภาคประชาชนควรมีการฝึกฝนเตรียมพร้อมบุคลากรเพื่อเข้าไปเป็นคณะกรรมการ ในกรณีร่างกฎหมายเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา 5) ภาคประชาชนควรใช้ช่องทางสื่อสารและรณรงค์ที่หลากหลาย ทั้งการเข้าพบปะนักการเมือง ทำความเข้าใจกับสาธารณะในวงกว้าง การเข้าถึงสื่อกระแสหลักให้มากขึ้นเพราะปัจจุบันยังมีเพียงสื่อกระแสรองในหน้าเว็บไซต์หรือสื่อชุมชนที่ให้ความสนใจ

การรณรงค์ประชาสัมพันธ์ วิทยากรได้แลกเปลี่ยนว่ากลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองสามารถขับเคลื่อนโดยใช้ตัวอย่างเครื่องมือ 5W 1H ได้แก่ what (จะดำเนินการขับเคลื่อนเรื่องอะไร) why (ทำไมเพื่อเป้าหมายอะไร) where (ไปขับเคลื่อนที่ไหน เช่น ศาลากลาง รัฐสภา ฯลฯ) when (เมื่อไหร่ มีการกำหนดระยะเวลา) who (ใครไปดำเนินการบ้าง เช่น พบปะผู้มีอำนาจอาจไปเพียง 5 ท่าน ส่วนการขับเคลื่อนแบบอื่นอาจมีหลายคน หรือใช้กลุ่มเยาวชนเพื่อให้บรรยากาศไม่แข็งตัวเกินไป) และ how (จะใช้วิธีการอย่างไร เช่น มีการใส่ชุดพื้นเมืองของแต่ละเผ่า) เครื่องมือเหล่านี้ให้เป็นพื้นฐานในการออกแบบกิจกรรมเชิงปฏิบัติการ อาจมีเครื่องมืออื่นด้วยก็ได้

ภาคประชาชน บางพื้นที่เช่นจากการสนทนากลุ่มเวทีชนเผ่าพื้นเมืองภาคกลาง ตะวันตก และตะวันออก มีความห่วงกังวลต่อการใช้ภาษาและสื่อสารในพื้นที่สาธารณะ มีข้อเสนอแนะต่อการขับเคลื่อนของภาคประชาชน ที่ต้องการหน่วยงานภาครัฐที่มีความเข้าใจ

ช่วงที่สี่ การนำเสนอแผนปฏิบัติการเพื่อขับเคลื่อนผลักดันกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง เป็นการนำเสนอแนวทางผลักดันที่กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองต่าง ๆ ได้เคยมีการนำเสนอไปแล้ว และฝ่ายอำนวยการนำเสนออีกครั้งเพื่อทบทวนและจัดทำแผนปฏิบัติการละเอียดในเชิงพื้นที่หรือแต่ละชนเผ่าพื้นเมือง โดยแนวทางแบ่งเป็น 5 แนวทางหลักที่ผู้เข้าร่วมแต่ละภาคเสนอแนวทางเพิ่มเติม ได้แก่ 1) แนวทางสร้างความเข้มแข็ง เช่น ในภาคใต้เสนอการตั้งสภาเงา 2) การค้นหาพื้นที่ปฏิบัติการจัดการตนเอง เช่น ภาคเหนือตอนบนจะมีการค้นหาพื้นที่ปฏิบัติการและขยายผล 3) การรณรงค์สร้างความเข้าใจภายในและสาธารณะ ภาคเหนือตอนบนเสนอให้มีวิทยุภาษาชนเผ่าพื้นเมือง ภาคเหนือพื้นราบเสนอจัดตั้งคณะทำงานสื่อสาร รถสามล้อ แกล่งข้าว ภาคใต้เสนอการไลฟ์สด เฟซบุ๊ก หรือภาคตะวันตกเสนอการทำสติกเกอร์ติดรถ ล้อบีผ่านพรรคการเมือง เป็นต้น 4) การประสานงานและเจรจา lobbying ไปยังหน่วยงานกระทรวง ประธานรัฐสภา และองค์กรภาคีต่าง โดยภาคเหนือพื้นที่สูงเสนอเวทีพบพรรคการเมืองในระดับประเทศ และพบปะหน่วยงานรัฐ หน่วยงานระดับท้องถิ่น ภาคเหนือตอนบนเสนอการมอบกระเช้าพบประธานรัฐสภา ซึ่งหน่วยงานที่อาจร่วมกันไปพบปะในภาพรวม ได้แก่ กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงพัฒนาสังคมฯ ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร กระทรวงเกษตรฯ เป็นต้น ในส่วนนี้ อาจมีการตั้งนักสื่อสารเยาวชนเข้ามาช่วยในการออกแบบสื่อและสื่อสารอย่างสร้างสรรค์ 5) เวทีวิชาการอื่น ๆ

อย่างไรก็ดี ผู้เข้าร่วมบางท่านเสนอว่าแนวทางควรมีความชัดเจนออกมาเป็นแผนปฏิบัติการว่าจะดำเนินการอะไรช่วงไหนบ้าง แต่ด้วยระยะเวลาอันจำกัด ในช่วงที่สั้นสามารถดำเนินการเพียงการเสนอแนวทางเพิ่มเติมและเสนอคณะผู้รับผิดชอบในแต่ละแนวทาง ซึ่งคณะผู้วิจัยได้เสนอแนะแนวทางออกแบบแผนปฏิบัติการว่าอาจจัดตั้งคณะทำงาน กำหนดกิจกรรมจาก 5 แนวทางที่ฝ่ายอำนวยการได้บันทึกไว้ แล้วนำมาแตกรายละเอียดเป็นวัตถุประสงค์ กิจกรรมย่อย กลุ่มเป้าหมาย งบประมาณ ตัวชี้วัด ฯลฯ พร้อมส่งตัวอย่างแผนปฏิบัติการที่ทำได้อย่างง่าย ซึ่งการออกแบบแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนในระดับพื้นที่ยังเป็นผลดีหากมีโอกาสเสนองบประมาณไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในอนาคตได้ด้วย ทั้งนี้ ฝ่ายอำนวยการจะนำไปพิจารณาและดำเนินการต่อในการจัดทำแผนปฏิบัติที่ชัดเจนระดับพื้นที่

สำหรับความคิดเห็นจากการสนทนากลุ่ม คณะผู้วิจัยขอนำเสนอตามลำดับวันที่ของการจัดกิจกรรมดังต่อไปนี้

4.2.1 กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองภาคเหนือสูง

การสนทนากลุ่มครั้งนี้จัดขึ้นในวันที่ 23 มีนาคม 2565 มีผู้เข้าร่วมทั้งตัวแทนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายจากแต่ละชนเผ่าพื้นเมือง และฝ่ายอำนวยการ รวม 32 ท่าน ชนเผ่าพื้นเมืองที่เข้าร่วมครั้งนี้มี 11 ชนเผ่าพื้นเมือง ได้แก่ ม้ง ลีซู กะเหรี่ยง อาข่า คะฉิ่น ดาราอาง มละปรี ลเวีอะ ลาหู่ ฮิวเมียน และถิ่น

เหตุผลและความจำเป็นของร่างกฎหมาย

ประเด็นสำคัญที่พบในกลุ่มภาคเหนือสูง ได้แก่ 1) ความจำเป็นของร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง มีความจำเป็นกับประเทศไทยระดับใดและเพราะอะไร พบว่า ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่เห็นความจำเป็นของกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองในระดับมากและมากที่สุด โดยให้เหตุผลในสองประการสำคัญ ประการแรก กฎหมายนี้มีความจำเป็นในการส่งเสริมสิทธิให้กับกลุ่มคนชนเผ่าพื้นเมืองซึ่งไม่มีโอกาสหรือมีโอกาสน้อยในการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานตลอดจนข้อมูลข่าวสาร หากมีกฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง คนชนเผ่าพื้นเมืองที่อาจไม่ได้เป็นแกนนำหรือเป็น

ชาวบ้านธรรมดา ก็จะมีพื้นที่และกลุ่มตัวแทน ตลอดจนกลไกที่ทำให้คนเหล่านี้เข้าถึงสิทธิและมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ได้ ประการที่สอง กฎหมายนี้จะสะท้อนความเป็นมืออาชีพของประเทศไทยและให้ภาพความน่าเชื่อถือ เพราะแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีเครื่องมือที่เปิดโอกาสให้คนเล็กคนน้อยได้เข้าถึงสิทธิและมีส่วนร่วมในนโยบายและกิจกรรมของรัฐ

2) การได้รับข้อมูลกฎหมายแต่ละฉบับ ท่ามกลางร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง 5 ฉบับส่วนใหญ่ ผู้เข้าร่วมรับรู้ว่ามีกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองที่เป็นฉบับของสภาชนเผ่าพื้นเมือง ตามมาด้วยฉบับของศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ฉบับขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรมและภาคี (ฉบับคุณสุรียันต์ ทองหนูเอียด และคณะ) ฉบับคณะกรรมการเด็ก สตรี (ฉบับ ส.ส.พรรคเพื่อไทย) และฉบับ ส.ส.พรรคก้าวไกล ตามลำดับ

3) ปัจจัยความสำเร็จของการผลักดันกฎหมาย ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่เห็นว่าปัจจัยความสำเร็จลำดับแรกได้แก่ พลังมวลชนในการขับเคลื่อน ตามมาด้วยเนื้อหาสาระกฎหมายมีความสอดคล้องกับความต้องการของชนเผ่าพื้นเมือง มีหน่วยงานหรือองค์กรช่วยเหลือ มีปัจจัยภายนอกสนับสนุน เช่น สภาพเศรษฐกิจและสังคม และสุดท้ายคือมีงบประมาณสนับสนุนการผลักดัน

การมีส่วนร่วมผลักดันกฎหมาย

ประเด็นสำคัญที่พบในกลุ่มภาคเหนือสูง ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วมในร่างกฎหมายแต่ละฉบับ ผู้เข้าร่วมมีส่วนร่วมในร่างฉบับสภาชนเผ่าพื้นเมืองมากที่สุด ตามมาด้วยฉบับศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ฉบับขบวนการประชาชน และฉบับพรรคเพื่อไทยและพรรคก้าวไกล ตามลำดับ

2) การมาเข้าร่วมในการผลักดันร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง ส่วนใหญ่ร้อยละ 85 ของผู้เข้าร่วม สนทนากลุ่มมาเข้าร่วมโดยได้รับการเชิญชวนจากผู้แทนสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ตามมาด้วยได้รับการเชิญชวนจากผู้ร่วมงาน และการรับรู้จากสื่อออนไลน์

3) ช่องทางการมีส่วนร่วมขับเคลื่อนกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง พบว่า ผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มมีส่วนร่วมโดยการเสนอประเด็นปัญหาที่ควรมี ร่วมร่างหรือเป็นคณะทำงานร่างกฎหมาย ร่วมรณรงค์สร้างความเข้าใจ และร่วมเวทีรับฟัง ร่วมแสดงความคิดเห็นในเว็บไซต์รัฐสภา และร่วมลงชื่อสนับสนุนร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง

ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

สำหรับข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและมีส่วนร่วมของกลุ่มภาคเหนือสูง ประเด็นสำคัญที่พบเป็นเรื่องข้อมูลและการรับรู้ กระบวนการมีส่วนร่วม และการกำหนดนโยบาย ได้แก่ 1) การสร้างการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลด้านกฎหมายและนโยบาย สร้างจิตสำนึกของประชาชนในการขับเคลื่อนผลักดัน อาจทำได้โดยการเพิ่มมวลชนโดยอาจใช้กลไกเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมือง เช่น เผ่าม้งมีเครือข่ายผู้นำทางการ ผู้ใหญ่บ้าน ที่มาร่วมกันจัดเวทีสร้างการรับรู้ข้อมูล 2) แหล่งข้อมูลและการรับรู้ ควรมีหลากหลาย เพราะบางพื้นที่ยังมีการรับรู้เป็นแบบการจัดเวที ซึ่งอาจยังไม่เพียงพอ ควรมีช่องทางที่หลากหลาย และเผยแพร่ได้รวดเร็ว เช่น ช่องทางยูทูป ที่คนสามารถเข้าถึงได้ในวงกว้างและอย่างรวดเร็ว 3) กระบวนการมีส่วนร่วม ควรให้กำหนดเป็นหน้าที่ของส่วนราชการทุกระดับทั้งส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น จัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงทุกขั้นตอนและในทุกกลไก ในเรื่องของสิทธิที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย สวัสดิการของรัฐ ฯลฯ 4)

การกำหนดนโยบาย ควรให้ชนเผ่าพื้นเมืองได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและกฎหมายที่รัฐทำขึ้น โดยมีสัดส่วนภาคประชาชน เช่น ตัวแทนชนเผ่าพื้นเมืองมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน

4.2.2 กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองภาคเหนือราบ

การสนทนากลุ่มครั้งนี้จัดขึ้นในวันที่ 26 มีนาคม 2565 มีผู้เข้าร่วมทั้งตัวแทนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายจากแต่ละชนเผ่าพื้นเมือง และฝ่ายอำนาจการ รวม 20 ท่าน ชนเผ่าพื้นเมืองที่เข้าร่วมครั้งนี้มี 6 ชนเผ่าพื้นเมือง ได้แก่ ไทใหญ่ ปีซู ไตหย่า ปะโอ ชมุ กะแย

เหตุผลและความจำเป็นของร่างกฎหมาย

ประเด็นสำคัญที่พบในพื้นที่ภาคเหนือราบ ได้แก่ 1) ความจำเป็นของร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง มีความจำเป็นกับประเทศไทยระดับใดและเพราะอะไร พบว่า ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่เห็นความจำเป็นของกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองในระดับมากที่สุด และมากตามลำดับ นอกนั้นเป็นคำตอบว่าน้อยที่สุด ปานกลาง และน้อย ซึ่งคำถามกลุ่มอื่นนอกเหนือจากคำถามว่ามากที่สุดและมากนั้น เมื่อสอบถามแล้วปรากฏว่าเป็นเพราะการเลือกข้อผิดพลาดไม่ใช่เพราะต้องการเลือกข้ออื่นจริง ๆ ทั้งนี้ ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มให้เหตุผลต่อความจำเป็นของกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง ประการแรก เป็นเครื่องมือสำคัญให้รัฐยอมรับตัวตนความเป็นชนเผ่าพื้นเมือง ประการต่อมา เป็นสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองที่จะต้องมีหลักฐานและรูปธรรมที่ชัดเจนให้สังคมได้รับรู้ว่าชนเผ่าพื้นเมืองต้องได้รับการยอมรับและประการสุดท้าย เห็นว่าทุกกลุ่มชาติพันธุ์มีความสำคัญ คนบางกลุ่มยังไม่ยอมรับและเห็นว่าคนกลุ่มนี้เป็นผู้มาอาศัยถือเป็นสิ่งไม่ถูกต้องนัก เพราะก่อนเป็นรัฐชาติจะมีกลุ่มชาติพันธุ์อยู่มาก่อน ดังนั้นการมีสิทธิมีเสียงและยอมรับซึ่งกันและกันเป็นสังคมที่น่าอยู่และสวยงาม

2) การรับรู้ประเด็นสำคัญที่พบในพื้นที่ภาคเหนือราบ ได้แก่ การมีส่วนร่วมในร่างกฎหมายแต่ละฉบับ ผู้เข้าร่วมมีส่วนร่วมในร่างฉบับสภาชนเผ่าพื้นเมืองมากที่สุด (ร้อยละ 24) ตามมาด้วยฉบับศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (ร้อยละ 22) ฉบับขบวนการประชาชน (ร้อยละ 20) และฉบับพรรคเพื่อไทยและพรรคก้าวไกล (ร้อยละ 16) ตามลำดับ

3) ปัจจัยความสำเร็จของการผลักดันกฎหมาย ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่เห็นว่าปัจจัยความสำเร็จลำดับแรก ได้แก่ เนื้อหาสาระกฎหมายมีความสอดคล้องกับความต้องการของชนเผ่าพื้นเมือง ตามมาด้วย มีพลังมวลชนในการขับเคลื่อน มีหน่วยงานหรือองค์กรช่วยเหลือ มีปัจจัยภายนอกสนับสนุน เช่น สภาพเศรษฐกิจและสังคม มีงบประมาณสนับสนุนการผลักดัน และอื่น ๆ ซึ่งประเด็นอื่น ๆ ไม่มีผู้ให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม เพราะมีการเลือกข้อผิดพลาด

การมีส่วนร่วมผลักดันกฎหมาย

1) การมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายแต่ละฉบับ การมีส่วนร่วมจากระดับน้อยที่สุด (ค่าคะแนน 1) ไปจนถึงมากที่สุด (5) โดยมีส่วนร่วมการผลักดันร่างฉบับสภาชนเผ่าพื้นเมืองมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.5) ตามมาด้วยฉบับศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (ค่าเฉลี่ย 4.0) ฉบับขบวนการประชาชน (ค่าเฉลี่ย 2.9) พรรคก้าวไกล (ค่าเฉลี่ย 2.2) และฉบับพรรคเพื่อไทย (ค่าเฉลี่ย 1.9) ตามลำดับ ซึ่งผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มกล่าวว่าในภาคเหนือราบก่อนหน้านี้มีเวทีที่ทำความเข้าใจเน้นฉบับของสภาชนเผ่าพื้นเมืองกับฉบับศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ส่วนฉบับที่เหลือเป็นการกล่าวถึงเท่านั้น การมีส่วนร่วมจึงไม่มากนัก

2) การมาเข้าร่วมในการผลักดันร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง ส่วนใหญ่ร้อยละ 55 ของผู้เข้าร่วม สนทนากลุ่มมาเข้าร่วมโดยได้รับการเชิญชวนจากผู้แทนสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ตามมาด้วยได้รับการเชิญชวนจากผู้ร่วมงาน ร้อยละ 14 การรับรู้จากสื่อออนไลน์ ร้อยละ 18 (เช่น สื่อของเครือข่ายสื่อชนเผ่าพื้นเมือง หรือ INN ที่มีการจัดการสื่อสารผ่านเฟซบุ๊ก) และช่องทางอื่น ๆ ร้อยละ 14 สำหรับช่องทางที่หลากหลายเพื่อความครอบคลุมมากขึ้น เช่น วิทยุ (สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย จังหวัดแม่ฮ่องสอน) ซึ่งจะเข้าถึงประชาชน ได้มากกว่า เพราะชาวบ้านชาวนาชาวไร่จะฟังวิทยุกันมาก นอกจากนี้ ยังมีส่วนร่วมโดยผ่านการประชาสัมพันธ์ผ่าน เวทีเครือข่ายอื่น ๆ ของชนเผ่าพื้นเมืองด้วย

3) ช่องทางการมีส่วนร่วมขับเคลื่อนกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง พบว่า ร่วมลงชื่อสนับสนุนร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง ร้อยละ 26 ตามมาด้วย ร่วมรณรงค์สร้างความเข้าใจและร่วมเวทีรับฟัง ร้อยละ 24 ร่วมแสดงความคิดเห็นในเว็บไซต์รัฐสภา ร้อยละ 18 เสนอประเด็นปัญหาที่ควรมี ร้อยละ 13 ร่วมร่างหรือเป็น คณะทำงานร่างกฎหมาย ร้อยละ 11 และ ร่วมเป็นคณะกรรมการในรัฐสภา ร้อยละ 8

ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

สำหรับข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนในการเข้าชื่อเสนอ กฎหมายและมีส่วนร่วมของกลุ่มภาคเหนือราบ ประเด็นสำคัญที่พบส่วนใหญ่เป็นการสนับสนุนและส่งเสริม กระบวนการมีส่วนร่วม ได้แก่ 1) ควรมีงบประมาณที่เพียงพอในการสร้างการมีส่วนร่วมระดับพื้นที่ 2) การจัดเวที สร้างความเข้าใจกฎหมายในระดับชุมชนให้มากที่สุดเพื่อให้ครอบคลุมทุกชุมชน 3) ควรมีการศึกษาปัญหาและ สถานการณ์อย่างต่อเนืองและนำเข้ามาเสนอในเวทีสาธารณะและร่วมกิจกรรมกับสภาชนเผ่าพื้นเมือง 4) ควรมีการ พัฒนาศักยภาพประชาชนในหลายมิติ มีชุดความรู้ที่เพียงพอ เช่น การสื่อสารผ่านช่องทางออนไลน์ ใช้สื่อที่เข้าใจ ง่ายรวมทั้งแปลภาษาเป็นภาษาชนเผ่าพื้นเมืองด้วย 5) ควรมีแกนนำขับเคลื่อนที่มีความเข้าใจ และมีทักษะสื่อสาร

นอกจากนี้ ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มยังมีข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงเชิงการเมืองหรือโครงสร้างอำนาจ ว่าควรมีการรับรองกฎหมายโดยให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชนก่อน กฎหมายภาคประชาชนควรมีศักดิ์มีศรีเท่า เทียมกันกับกฎหมายอื่น เพราะในอดีตมีบทเรียนว่าหากจะทำกฎหมายใหม่ ต้องย้อนกลับไปดูสาระ พ.ร.บ.อื่น กลายเป็นว่า พ.ร.บ.ก่อนหน้านั้นกลายเป็นโซ่ตรวนไม่ให้กฎหมายของประชาชนออกมาได้โดยง่าย หากรัฐยึดหลักการ สิทธิเสรีภาพจริง ดังนั้นควรมีการปลดล็อกโดยไม่มีข้อยกเว้นมากมายอีกชั้น เพราะร่างกฎหมายนี้จะเป็น แนวทางดำเนินการเพื่อยกระดับฐานแนวคิดในการดำรงวิถีชาติพันธุ์ได้ดี

4.2.3 กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองภาคกลางตะวันออกตะวันตก

การสนทนากลุ่มครั้งนี้จัดขึ้นวันที่ 28 มีนาคม 2565 มีผู้เข้าร่วมทั้งตัวแทนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายจากแต่ ละชนเผ่าพื้นเมือง และฝ่ายอำนวยการ รวม 20 ท่าน ชนเผ่าพื้นเมืองที่เข้าร่วมครั้งนี้มี 13 ชนเผ่าพื้นเมือง ได้แก่ กะเหรี่ยงโปว์ กะเหรี่ยงปกากะญอ มอญ ปลัง ไททรงดำ ไทขาลาวพุทธ ลาวเวียง ลาวแง้ว ลาวเวียงสุพรรณ ไท-ยวน ลาวเงี้ยว ลาวครั่ง และชอง

ชนเผ่าพื้นเมืองผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มให้ความเห็นว่าการขับเคลื่อนกลุ่มชาติพันธุ์พื้นราบได้รับการ ยอมรับมากขึ้น เพราะมีการสื่อสารอธิบายกับสังคมมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น กลุ่มลาวญวน ส่วนใหญ่ถูกมองเป็นคน

ไทยพลัดถิ่นไม่ใช่ไทยแท้ และในอดีตก่อนหน้าสิบกว่าปีก่อนผู้หญิงจะถูกกดทับและไทยเป็นฝ่ายนำเป็นข้างเท่าหน้า แต่ปัจจุบันผู้หญิงมีความเข้มแข็งมากขึ้น มีการขับเคลื่อนในเชิงนโยบายจนได้รับการยอมรับมากขึ้น

หรือกลุ่มชนพื้นเมืองของ เดิมมีวิถีดั้งเดิม แต่ปัจจุบันมีการถูกแทรกแซงจากภายนอกและกิจกรรมบางอย่างถูกลดทอนไปหรือหายไป เช่น พิธีการแต่งงานเมื่อแต่งงานกับคนภายนอกทำให้วิถีดั้งเดิมหายไป หรือสาธารณสุขและสุขภาพก็พึ่งพาสมุนไพรพื้นบ้านไม่ค่อยได้ไปพบแพทย์ แต่ปัจจุบันสมุนไพรบางอย่างถูกจำกัด เพราะต้องมีใบประกอบอาชีพ หมอยาพื้นบ้านก็ไม่กล้าที่จะรักษาอย่างเปิดเผย หรือเรื่องสิทธิในที่ดินกลุ่มของถูกรุก ล้ำมีการซื้อขายที่ดินก็ถูกรุกล้ำเข้ามาพอสมควร

หรือกลุ่มชาวมอญที่ผ่านมากฎกระทำหรือโดนละเมิดแต่ไม่รู้ปัญหา แต่เมื่อช่วง 20-30 ปีที่ผ่านมาจึงได้รับรู้ว่าตนเองถูกละเมิดสิทธิโดยไม่รู้ตัว แสดงว่าพี่น้องชนเผ่าพื้นเมืองได้รับรู้ว่าตัวเองมีปัญหาย่างสิทธิที่ดินทำกิน หรือละเมิดทางจิตวิญญาณและความเชื่อที่หน่วยงานรัฐให้จัดแสดงแต่กลับเป็นการขัดต่อชนบประเพณี เป็นต้น

เหตุผลและความจำเป็นของร่างกฎหมาย

ประเด็นสำคัญที่พบในพื้นที่ชาติพันธุ์พื้นราบ ได้แก่ 1) ความจำเป็นของร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง มีความจำเป็นกับประเทศไทยระดับใดและเพราะอะไร พบว่า ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่เห็นความจำเป็นของกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองในระดับมากที่สุด และมากตามลำดับ ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มให้เหตุผลต่อความจำเป็นของกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง ประการแรก แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีความก้าวหน้าเรื่องสิทธิเสรีภาพ และสะท้อนให้เห็นว่าไทยตระหนักต่อพันธกรณีที่ไทยเราเข้าไปรับรองเกี่ยวกับเรื่องของชนเผ่าพื้นเมือง ประการที่สอง หากมี พ.ร.บ.ชนเผ่าพื้นเมืองจะได้แบ่งเบาภาระให้กับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองจะได้ถูกรักษา น้อยลงและได้ร่วมทำสิ่งที่มีประโยชน์ต่อส่วนรวม ประการที่สาม หากมี พ.ร.บ.นี้ พี่น้องชนเผ่าพื้นเมืองจะได้มีสิทธิต่าง ๆ ใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองกับภาครัฐ เช่น สิทธิในที่ดิน สิทธิในการรับรองเรื่องบัตรประชาชน ซึ่งเป็นการพัฒนาเครื่องมือที่เป็นประโยชน์สำหรับพี่น้องชนเผ่าพื้นเมือง เพราะนับจากมติคณะรัฐมนตรีปี 2553 ของพี่น้องชาวเล เครื่องมือนั้นก็ยังไม่มียุทธศาสตร์เพียงพอ เครื่องมือนี้นับเป็นความก้าวหน้า เพราะที่ผ่านมาชนเผ่าพื้นเมืองเป็นผู้ถูกรักษาเป็นคติความขึ้นโรงพักมากมาย

2) การรับรู้ประเด็นสำคัญที่พบในพื้นที่ชาติพันธุ์พื้นราบ ได้แก่ การมีส่วนร่วมในร่างกฎหมายแต่ละฉบับ ผู้เข้าร่วมมีส่วนร่วมในร่างฉบับสภาชนเผ่าพื้นเมืองมากที่สุด ตามมาด้วยฉบับศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ฉบับขบวนการประชาชน และฉบับพรรคเพื่อไทย และพรรคก้าวไกล ตามลำดับ

ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มเห็นว่าทุกฉบับมองเห็นความสำคัญของการเปิดช่องทางด้านสิทธิและการมีส่วนร่วมของพี่น้องชนเผ่าพื้นเมือง กฎหมายของสภาชนเผ่าพื้นเมืองเกิดจากการร่างที่มีมาอย่างยาวนาน ส่วนฉบับของขบวนการประชาชนฯ จะเห็นขบวนการรากของปัญหาที่ยาวนาน ส่วนของราชการจะเห็นว่าเป็นของศูนย์มานุษยวิทยาฯ และของคณะกรรมการเมือง หากมองเป็นตัวแทนของภาคประชาชน จะเห็นภาพสะท้อนของภาคประชาชนเหมือนกัน เป็นความน่าสนใจว่ามีร่างกฎหมายถึงห้าฉบับ แสดงว่าสถาบันองค์กรต่าง ๆ กำลังให้ความสนใจกับสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งฉบับของสภาชนเผ่าพื้นเมืองและฉบับศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรดูจะมีความสอดคล้องกันมากที่สุด นอกจากนี้ ยังมี พ.ร.บ.ขจัดการเลือกปฏิบัติ

ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มบางท่านกล่าวว่าจากร่างทั้ง 5 ฉบับมี 3 ฉบับที่ถูกตีความว่าเป็นร่างการเงิน จึงเหลือ 2 ฉบับที่ไม่ถูกตีความเป็น พ.ร.บ.ว่าด้วยการเงิน คือ ฉบับของสภาชนเผ่าพื้นเมือง และของศูนย์มานุษยวิทยาฯ ซึ่งเป็นของรัฐบาลก็น่าจะผ่านแต่อาจจะถูกปรับเปลี่ยนในส่วนที่มีเนื้อหาไปกระทบกับกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เช่น กระทรวงทรัพยากรฯ ดังนั้น เนื้อหาอาจจะเปลี่ยนแปลงไปจากร่างเดิมซึ่งก็ต้องยอมรับว่ากระบวนการเป็นเช่นนั้น ส่วนร่างของสภาชนเผ่าพื้นเมือง เป็นโครงสร้างอิสระแต่ก็อาจจะมีปัญหาเรื่องการเข้าสู่สภาของตัวแทนแต่ละกลุ่ม ส่วนของขบวนการประชาชน จะมีจุดแข็งเรื่องบทลงโทษสำหรับผู้ละเมิดสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง เป็นต้น

3) ปัจจัยความสำเร็จของการผลักดันกฎหมาย ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่เห็นว่าปัจจัยความสำเร็จลำดับแรก ได้แก่ เนื้อหาสาระกฎหมายมีความสอดคล้องกับความต้องการของชนเผ่าพื้นเมือง ตามมาด้วย มีพลังมวลชนในการขับเคลื่อน ลำดับที่สามเป็นประเด็นอื่น ๆ ซึ่งต่างจากพื้นที่อื่น เพราะพื้นที่อื่นเห็นประเด็นอื่น ๆ เป็นลำดับสุดท้าย ซึ่งผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มให้ข้อมูลว่าประเด็นอื่นเป็นปัจจัยเรื่องการศึกษา หากคนภายในมีการศึกษาที่ดีก็จะผลักดันได้ดีขึ้น กับการยอมรับความเป็นตัวตนและความภาคภูมิใจในความเป็นชนเผ่าพื้นเมืองตนเอง ลำดับต่อมาเป็นเรื่อง มีปัจจัยภายนอกสนับสนุน เช่น สภาพเศรษฐกิจและสังคม ตามมาด้วยการมีหน่วยงานหรือองค์กรช่วยเหลือ และมีงบประมาณสนับสนุนการผลักดัน เป็นลำดับสุดท้าย

การมีส่วนร่วมผลักดันกฎหมาย

1) การมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายแต่ละฉบับ การมีส่วนร่วมจากระดับน้อยที่สุด ไปจนถึงมากที่สุด (5) โดยมีส่วนร่วมการผลักดันร่างฉบับสภาชนเผ่าพื้นเมืองมากที่สุด ตามมาด้วยฉบับศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ฉบับพรรคเพื่อไทย ฉบับขบวนการประชาชน และ ฉบับพรรคก้าวไกล ตามลำดับ ซึ่งบางท่านที่ได้เข้าร่วมในการร่างกฎหมายฉบับสภาชนเผ่าพื้นเมือง เข้าร่วมผ่านการประชุมและรับรู้ว่ามีภารกิจให้ข้อมูลที่เป็ประโยชน์ต่อสภาชนเผ่าพื้นเมือง ช่องทางการเข้าร่วมผ่านระบบออนไลน์ ระยะเวลาก็สามารถทำได้บ้างไม่ได้บ้าง เมื่อเข้าร่วมบ่อยครั้งก็สามารถเรียนรู้ได้มากขึ้น มีข้อดีที่ทำให้ผู้เข้าร่วมไม่ต้องเดินทาง แต่ก็ติดขัดที่สัญญาณและอุปกรณ์สำหรับบางคนที่ไม่มีคีย์ และการประชุมบางครั้งอาจจำเป็นต้องพบปะหน้ากัน

2) การมาเข้าร่วมในการผลักดันร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง ส่วนใหญ่ของผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มมาเข้าร่วมโดยได้รับการเชิญชวนจากผู้แทนสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ตามมาด้วยได้รับการเชิญชวนจากผู้ร่วมงาน การรับรู้จากสื่อออนไลน์ (เช่น เฟซบุ๊กของเพื่อน เฟซบุ๊กของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองกะเหรี่ยง) และช่องทางอื่น ๆ ร้อยละ การรับรู้จากช่องทางอื่น เช่น เพื่อนบ้านหรือเครือข่ายที่ไม่ใช่กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองเดียวกันกับเรา ทำให้ได้รับรู้วัฒนธรรมที่แตกต่างด้วย กลุ่มเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองเป็นเขมร ลาวเวียง ไทยพลัดถิ่น ที่ยังไม่ได้เข้าร่วมร่วมในการสนทนากลุ่มครั้งนี้

3) ช่องทางการมีส่วนร่วมขับเคลื่อนกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง พบว่า ร่วมลงชื่อสนับสนุนร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง ตามมาด้วย ร่วมรณรงค์สร้างความเข้าใจและร่วมเวทีรับฟัง ร่วมแสดงความคิดเห็นในเว็บไซต์รัฐสภา เสนอประเด็นปัญหาที่ควรมี ร่วมร่างหรือเป็นคณะทำงานร่างกฎหมาย และ ร่วมเป็นคณะกรรมการในรัฐสภา ในส่วนของการร่วมแสดงความคิดเห็นในเว็บไซต์ของรัฐสภา ผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มเห็นว่าเว็บไซต์ค่อนข้างมีคำถามเยอะและมีการใช้ภาษากฎหมายที่ทำให้ความเข้าใจได้ยาก

ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

สำหรับข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและมีส่วนร่วมของกลุ่มชาติพันธุ์พื้นราบ ประเด็นสำคัญที่พบส่วนใหญ่ ได้แก่ การสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อเพิ่มความเข้าใจกับสมาชิกให้เห็นประโยชน์สูงสุดเพราะประชาชนยังอาจไม่เข้าใจอย่างลึกซึ้งจึงอาจมองข้ามไป และคนในสังคมยังขาดความตระหนักและความรู้เรื่องสิทธิเสรีภาพ การสร้างความเข้าใจนี้ทำได้ในหลายช่องทาง เช่น จัดประชุมให้ทั่วถึงเพื่อเครือข่ายให้เกิดความเหนียวแน่นและเกิดพลัง ประชุมให้มากขึ้น แจกใบปลิวให้คนรับรู้มากขึ้น ผลลัพธ์ที่แสดงให้เห็นและรับรู้เรื่องกฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง เพราะสื่อมีไม่มาก จึงทำให้มีคนรู้และเข้าใจไม่มากนัก ซึ่งควรสร้างความเข้าใจเร่งด่วนเพราะกฎหมายกำลังเข้าสู่รัฐสภา นอกจากนี้ ในส่วนของรัฐไทยเอง ก็ควรมีการยอมรับในความหลากหลายทางวัฒนธรรมและศาสนาของประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยมีชนเผ่าพื้นเมืองมากกว่า 70 ชนเผ่าพื้นเมือง

4.2.4 กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

การสนทนากลุ่มครั้งนี้จัดขึ้นวันที่ 28 มีนาคม 2565 มีผู้เข้าร่วมทั้งตัวแทนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายจากแต่ละชนเผ่าพื้นเมือง และฝ่ายอำนวยการ รวม 26 ท่าน ชนเผ่าพื้นเมืองที่เข้าร่วมครั้งนี้มี 12 ชนเผ่าพื้นเมือง ได้แก่ ไท (ไทส่วย/กุ่มมลาย) ไทแสก กูย ไทลื้อ ภูไท กะเลิง โซ (ทะวืง) ไทโย้ย ไทลาว (ไทอีสาน) บรู ไทพวน และญ้อกรู

เหตุผลและความจำเป็นของร่างกฎหมาย

ประเด็นสำคัญที่พบในกลุ่มภาคเหนือสูง ได้แก่ 1) ความจำเป็นของร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง มีความจำเป็นกับประเทศไทยระดับใดและเพราะอะไร พบว่า ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่เห็นความจำเป็นของกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองในระดับมากที่สุด มากเป็นอันดับรองลงมา และปานกลางรองลงมาตามลำดับ ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มให้เหตุผลต่อความจำเป็นของกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง โดยเห็นว่า ประการแรก กลุ่มชาติพันธุ์จำนวนมากไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ประการที่สอง เป็นการเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนจากตัวแทนกลุ่มชาติพันธุ์ ประการที่สาม เป็นการส่งเสริมและรักษาภาษา อัตลักษณ์ วัฒนธรรมประเพณีของกลุ่มชาติพันธุ์

2) การรับรู้ประเด็นสำคัญที่พบในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ การมีส่วนร่วมในร่างกฎหมายแต่ละฉบับ ผู้เข้าร่วมมีส่วนร่วมในร่างฉบับสภาชนเผ่าพื้นเมืองมากที่สุด (ร้อยละ 33) ตามมาด้วยฉบับศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (ร้อยละ 22) ฉบับ P-move (ร้อยละ 19) ฉบับคณะกรรมการเด็กฯ (ร้อยละ 15) และฉบับพรรคก้าวไกล (ร้อยละ 11) ตามลำดับ การรับรู้ข้อมูลของแต่ละผู้เข้าร่วมแตกต่างกัน บางท่านยังไม่ทราบข้อมูลโดยตรงเกี่ยวกับเนื้อหาของร่างกฎหมาย บางท่านทราบข้อมูลแค่บางฉบับ เช่น ฉบับของสภาชนเผ่าพื้นเมือง และฉบับของศูนย์มานุษยวิทยา ส่วนฉบับที่เหลือเป็นการอ่านคร่าว ๆ เป็นต้น และมีผู้เสนอเพิ่มเติมว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์มีหลายฉบับ ควรพิจารณากฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและกระทบชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ประกอบด้วย

3) ปัจจัยความสำเร็จของการผลักดันกฎหมาย ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่เห็นว่าปัจจัยความสำเร็จลำดับแรก ได้แก่ มีพลังมวลชนในการขับเคลื่อน ตามมาด้วย เนื้อหาสาระกฎหมายมีความสอดคล้องกับความต้องการของชนเผ่าพื้นเมือง ลำดับที่สามคือ มีหน่วยงานและองค์กรคอยช่วยขับเคลื่อนกฎหมาย อันดับสี่คือ มีงบประมาณสนับสนุนการขับเคลื่อนงาน อันดับห้า คือ มีปัจจัยภายนอกสนับสนุน เช่น ความเหมาะสมต่อสภาพเศรษฐกิจ

สังคม และการเมืองในประเทศไทย โดยพลังมวลชนในการขับเคลื่อนเป็นปัจจัยสำคัญ เนื่องจากหากมีการขับเคลื่อนไปด้วยกัน อันเป็นการให้ความสำคัญของรากเง้า จะทำให้เกิดผลที่ดีตามมาคือพลังและความเข้มแข็ง กลุ่มชาติพันธุ์เองเป็นพื้นฐานที่จะทำให้ประสบความสำเร็จ การผลักดันกฎหมายจึงเริ่มจากกลุ่มของตนเองก่อน และหน่วยงานอื่นถึงจะเข้ามาหนุนเสริมได้ อย่างไรก็ตาม กลุ่มหน่วยงาน หรือองค์กรต่างๆ ก็มีความสำคัญ เนื่องจากทำให้เกิดความอุ่นใจ มีความหวัง และทำให้รู้สึกว่าการดำเนินการขับเคลื่อนมีโอกาสประสบความสำเร็จมากขึ้น

การมีส่วนร่วมผลักดันกฎหมาย

1) การมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายแต่ละฉบับ การมีส่วนร่วมจากระดับน้อยที่สุดไปจนถึงมากที่สุด โดยมีส่วนร่วมการผลักดันร่างฉบับสภาชนเผ่าพื้นเมืองมากที่สุด ตามมาด้วยฉบับศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ฉบับขบวนการ ฉบับพรรคเพื่อไทย และ ฉบับพรรคก้าวไกลตามลำดับ

2) การมาเข้าร่วมในการผลักดันร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง ส่วนใหญ่ของผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มมาเข้าร่วมโดยได้รับการเชิญชวนจากผู้แทนสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (10) การรับรู้จากสื่อออนไลน์ (2) ตามมาด้วยได้รับการเชิญชวนจากผู้ร่วมงาน (1) และรับรู้จากแหล่งอื่น ๆ (1) โดยการถูกเชิญชวนจากผู้แทนหรือแกนนำสภาชนเผ่ามีจำนวนมากที่สุด นอกจากนี้ช่องทางสื่อออนไลน์ก็พบเช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็น เว็บไซต์ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (ศมส.) เฟซบุ๊กสภาชนเผ่าพื้นเมือง ในส่วนข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายเหล่านี้ ส่วนการรับรู้จากแหล่งอื่น ๆ เช่น มาจากงานสัมมนาพูดคุยภายในจังหวัด อย่างไรก็ตาม มีข้อพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ โดยเฉพาะเรื่องสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง ยังไม่ได้เป็นที่เข้าใจ รับรู้ และเข้าถึงชุมชนหรือกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่ต่าง ๆ อย่างกระจายและทั่วถึง

3) ช่องทางการมีส่วนร่วมขับเคลื่อนกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง พบว่า ร่วมลงชื่อสนับสนุนร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง (11) ตามมาด้วย ร่วมรณรงค์สร้างความเข้าใจและร่วมเวทีรับฟังต่อร่างกฎหมาย (6) เป็นผู้เสนอปัญหาและประเด็นที่ควรมีในร่างกฎหมาย (4) ร่วมเป็นผู้แทนของผู้ซึ่งเสนอกฎหมายในขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภา (3) ร่วมเป็นคณะทำงานร่างกฎหมาย (3) ร่วมแสดงความคิดเห็นในเว็บไซต์รัฐสภา (2)

ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

ผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มในเวทีนี้มีข้อเสนอแนะว่าควรต้องการให้มีกลไกและช่องทางในการเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมในการสืบทอดมรดกทางวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน มีการพัฒนาหลักสูตรร่วมกันระหว่างโรงเรียน ท้องถิ่น และชุมชน เพื่อให้ลูกหลานกลุ่มชาติพันธุ์มีช่องทางในการรับรู้และรักษาภาษาและอัตลักษณ์ของตน

อยากให้กฎหมายมีประเด็นภูมิปัญญาที่เป็นมรดกทางชาติพันธุ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องภูมิปัญญาที่ถูกรัฐบาลเผด็จการออกกฎหมายบังคับให้ภูมิปัญญาที่มีมาโดยตลอดของชาติพันธุ์กลายเป็นของเถื่อน อยากรณรงค์การขอคืนภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ถูกยึดไป โดยเฉพาะภูมิปัญญาที่ไม่ได้รับรองจากรัฐ ให้เกิดการฟื้นฟูและคืนภูมิปัญญาให้ชาติพันธุ์ เช่น ภูมิปัญญาการต้มสุราพื้นบ้าน

รวมถึงให้ชาติพันธุ์หรือชนเผ่าพื้นเมือง มีส่วนร่วมในการผลักดันกฎหมายเพื่อตอบโจทย์ในการแก้ไขปัญหาอย่างตรงจุด และเพื่อไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ให้มีเขตคุ้มครองวัฒนธรรมพิเศษ และคุ้มครองสิทธิทางภูมิปัญญาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง

4.2.5 กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองภาคใต้

การสนทนากลุ่มครั้งนี้จัดขึ้นวันที่ 29 มีนาคม 2565 มีผู้เข้าร่วมทั้งตัวแทนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายจากแต่ละชนเผ่าพื้นเมือง และฝ่ายอำนวยการ รวม 25 ท่าน ชนเผ่าพื้นเมืองที่เข้าร่วมครั้งนี้มี 4 ชนเผ่าพื้นเมือง ได้แก่ มอแกน มอแกน อูรักละโว้ย และมานิ

เหตุผลและความจำเป็นของร่างกฎหมาย

ประเด็นสำคัญที่พบในกลุ่มภาคใต้ ได้แก่ 1) ความจำเป็นของร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง มีความจำเป็นกับประเทศไทยระดับใดและเพราะอะไร พบว่า ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่เห็นความจำเป็นของกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองในระดับมากที่สุด มากเป็นอันดับรองลงมา และปานกลางรองลงมาตามลำดับ ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มให้เหตุผลต่อความจำเป็นของกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง โดยเห็นว่า ประการแรก กลุ่มชาติพันธุ์จำนวนมากไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ประการที่สอง เป็นการเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนจากตัวแทนกลุ่มชาติพันธุ์ ประการที่สาม เป็นการส่งเสริมและรักษาภาษา อัตลักษณ์ วัฒนธรรมประเพณีของกลุ่มชาติพันธุ์

กฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองมีความจำเป็นในแง่การส่งเสริมความเท่าเทียม บุคคลและชนเผ่าพื้นเมืองควรมีสติและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกันในทุก ๆ ด้าน โดยชนเผ่าพื้นเมืองมีวิถีวัฒนธรรมของตนเองที่ต่างจากคนกลุ่มอื่น กฎหมายฉบับนี้จะช่วยรักษาและส่งเสริมการดำเนินชีวิต และการแสดงออกของชนเผ่าพื้นเมืองได้ และเห็นว่ากฎหมายที่มีอยู่ในประเทศไทยไม่ได้ครอบคลุมวิถีชีวิตตามวัฒนธรรมของชนเผ่าพื้นเมืองนั้นๆ เช่น การมีมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตชาวเล ในปี 2553 แต่มติ ครม. ดังกล่าวไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายและไม่ได้แก้ไขปัญหาการดำเนินชีวิตตามวิถีวัฒนธรรมชาวเลอย่างแท้จริง และมีบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับที่มีเนื้อหาสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง เช่น กฎหมายอุทยานแห่งชาติ และกฎหมายการท่องเที่ยว เป็นต้น แต่เดิมชาวเลมีวิถีชีวิตอยู่ในท้องทะเล และหากินกับทะเล ภายหลังกฎหมายอุทยานแห่งชาติประกาศใช้ทับพื้นที่ทางทะเลทำให้สิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลของกลุ่มพี่น้องชาติพันธุ์มาแต่เดิม นอกจากนี้ ชาวเลบางคนซึ่งอยู่ในพื้นที่ประเทศไทยมานานยังไม่ได้รับสัญชาติไทย

ชนเผ่าพื้นเมืองกำลังถูกทำลายทางด้านวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ วัฒนธรรมและอัตลักษณ์ จึงมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองเพื่อรักษาสิ่งเหล่านี้

2) การรับรู้ประเด็นสำคัญที่พบในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ การมีส่วนร่วมในร่างกฎหมายแต่ละฉบับ ผู้เข้าร่วมมีส่วนร่วมในร่างฉบับสภาชนเผ่าพื้นเมืองมากที่สุด (ร้อยละ 23) ตามมาด้วยฉบับศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (ร้อยละ 23) ฉบับ P-move (ร้อยละ 19) ฉบับคณะกรรมการเด็กฯ (ร้อยละ 19) และฉบับพรรคก้าวไกล (ร้อยละ 16) ตามลำดับ

3) ปัจจัยความสำเร็จของการผลักดันกฎหมาย ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่เห็นว่าปัจจัยความสำเร็จลำดับแรก ได้แก่ เนื้อหาสาระกฎหมายมีความสอดคล้องกับความต้องการของชนเผ่าพื้นเมือง ตามมาด้วย มีพลังมวลชนในการขับเคลื่อน ลำดับที่สามคือ มีหน่วยงานและองค์กรคอยช่วยขับเคลื่อนกฎหมาย อันดับสี่คือ มีปัจจัยภายนอกสนับสนุน เช่น ความเหมาะสมต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในประเทศไทย อันดับห้า คือ มีงบประมาณสนับสนุนการขับเคลื่อนงาน และปัจจัยอื่น ๆ เป็นอันดับที่หก ตัวอย่างเช่น ความพร้อมของชุมชน

การมีส่วนร่วมผลักดันกฎหมาย

1) การมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายแต่ละฉบับ การมีส่วนร่วมจากระดับน้อยที่สุด (ค่าคะแนน 1) ไปจนถึงมากที่สุด (5) โดยมีส่วนร่วมการผลักดันร่างฉบับสภาชนเผ่ามากที่สุด (4.7) ตามมาด้วยฉบับศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (4) ฉบับขบวนการประชาชน (3.9) ฉบับคณะกรรมการกิจการเด็กฯ (2.7) และ ฉบับพรรคก้าวไกล (1.8) ตามลำดับ

ร่างกฎหมายฉบับของสภาชนเผ่าพื้นเมือง มีการริเริ่มตั้งแต่ปี 2553 มีการขับเคลื่อนมาอย่างยาวนานแล้ว ซึ่งในปี 2557 มีการลงพื้นที่ในแต่ละภูมิภาค ส่วนร่างกฎหมายฉบับศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (ศมส.) กลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลมีส่วนร่วมมากกว่ากลุ่มชาติพันธุ์ในภูมิภาคอื่น เนื่องจาก ศมส. ได้ติดตามศึกษาและร่วมงานกับกลุ่มชาวเลมาอย่างยาวนานตั้งแต่การมีมติ ครม. ปี 2553 ในส่วนร่างกฎหมายฉบับของพรรคก้าวไกลและฉบับกรรมการกิจการเด็กฯ ดูเหมือนว่ากลุ่มชาติพันธุ์จะมีส่วนร่วมไม่มากนัก

2) การมาเข้าร่วมในการผลักดันร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง ผู้เข้าร่วม ร้อยละ 82 ตอบว่าได้เข้าร่วมขับเคลื่อนกฎหมายเหล่านี้ผ่านทางการเชิญชวนจากผู้แทนองค์กรและแกนนำเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมือง และรองลงมา มี 2 ข้อคือ จากการเชิญชวนของเพื่อนร่วมงานและรับรู้ข้อมูลจากสื่อออนไลน์ต่าง ๆ คิดเป็นร้อยละ 9 เท่ากัน

ผู้ที่ได้เข้ามีส่วนร่วมในการผลักดันร่างกฎหมาย อธิบายว่า ได้รับการเชิญชวนจากสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย อีกทั้งจากเครือข่ายชาวเล รวมถึงช่องทางกลุ่มไลน์สภาชนเผ่าพื้นเมืองภาคใต้

3) ช่องทางการมีส่วนร่วมขับเคลื่อนกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง พบว่า ร่วมลงชื่อสนับสนุนร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง (13) ตามมาด้วย ร่วมรณรงค์สร้างความเข้าใจและร่วมเวทีรับฟังต่อร่างกฎหมาย (10) เป็นผู้เสนอปัญหาและประเด็นที่ควรมีในร่างกฎหมาย (9) ร่วมเป็นคณะทำงานร่างกฎหมาย (7) ร่วมแสดงความคิดเห็นในเว็บไซต์รัฐสภา (6) ร่วมเป็นผู้แทนของผู้ซึ่งเสนอกฎหมายในขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภา (3)

จากประสบการณ์การร่วมแสดงความคิดเห็นในเว็บไซต์รัฐสภา ผู้ที่เข้าร่วมได้ร่วมแสดงความคิดเห็นจำนวน 3 ฉบับ คำถามไม่ได้ยาก มีการถามในแต่ละประเด็นและกตเลือกความคิดเห็น อย่างไรก็ตาม ในการแสดงความคิดเห็นจากกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองภาคใต้ในช่องทางออนไลน์ อาจมีข้อจำกัดเนื่องจากอุปสรรคทางเทคโนโลยี ทั้งด้านค่าใช้จ่ายการเข้าถึงสัญญาณอินเทอร์เน็ต และประสบการณ์ด้านเทคโนโลยีที่จำกัดกว่าวัยรุ่นหรือเยาวชน จึงมีความพยายามส่งเสริมให้เยาวชนกลุ่มชาติพันธุ์ร่วมแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อออนไลน์ แม้จะมีจำนวนไม่มากนักก็ตาม และกลุ่มชาติพันธุ์บางพื้นที่ไม่สามารถเข้าถึงสัญญาณอินเทอร์เน็ตได้เช่น กลุ่มที่อยู่ในหมู่เกาะสุรินทร์ เป็นต้น

ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

อาจจำแนกข้อเสนอแนะออกเป็น 2 ด้าน ได้แก่ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชนเผ่าพื้นเมือง

ด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ผู้เข้าร่วมเห็นว่า ประเทศไทยต้องมีหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบเฉพาะด้านการปกครองและส่งเสริมสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองมาทำงานควบคู่กับกลไกภาคประชาชน มีการ

คุ้มครองที่น้องชนเผ่าพื้นเมืองต่าง ๆ โดยรัฐต้องออกกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองที่มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตแบบองค์รวม ของแต่ละกลุ่ม เพราะแม้ชนเผ่าพื้นเมืองเดียวกัน วิถีชีวิตแต่ละกลุ่มยังต่างกัน มีเสรีภาพการกำหนดชีวิตตนเอง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่ดิน ที่อยู่ อาชีพ การแต่งกาย เพื่อให้ชนเผ่าพื้นเมืองมีวิถีชีวิต ประเพณีวัฒนธรรมอันดีงามตามสิทธิมนุษยชน รับรู้การมีตัวตน การส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ให้สิทธิในการดำรงชีวิตในสังคมวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีดั้งเดิมตามความสมัครใจอย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน กฎหมายต้องเขียนยกเว้นผ่อนปรนไม่ให้ชนเผ่าพื้นเมืองได้รับผลกระทบจากกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่เป็นปัญหาที่สร้างความไม่เป็นธรรม เกิดความเหลื่อมล้ำในปัจจุบัน รวมถึงรับรองให้คุณค่าทางวัฒนธรรม เปลี่ยนอคติทางชาติพันธุ์ให้เป็นสังคมพหุวัฒนธรรมสมบูรณ์และมีความสุขทุกเผ่าพันธุ์ โดยต้องพัฒนาด้านนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับชนเผ่าพื้นเมืองจะต้องคำนึงถึงบริบทกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองเป็นหลัก โดยได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐและหน่วยงานองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ครอบคลุมทุกด้านและมีการสร้างความเข้าใจในระดับชุมชนและพื้นที่ให้มากที่สุด

ด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชนเผ่าพื้นเมือง เห็นว่า ประเทศไทยต้องมองเห็นความสำคัญและให้คุณค่าจากรัฐในการมีส่วนร่วมการกำหนดนโยบาย กฎหมาย แนวทางการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับฐานศักยภาพของชนเผ่าพื้นเมือง เติมเต็มในส่วนศักยภาพที่ขาด ส่งเสริมในส่วนที่เข้มแข็งและโดดเด่น มีการจัดเวทีสร้างความเข้าใจระดับชุมชน และมีการนำเสนอเนื้อหาที่เข้าใจง่าย โดยใช้สื่อภาษาเผ่า และนำเสนอผ่านช่องทางที่หลากหลาย เพื่อให้ประชาชนผู้มีผลกระทบในพื้นที่ที่มีการรับรู้ เห็นร่วม ตัวของกฎหมายต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของชนเผ่าพื้นเมือง ทั้งผู้รู้ สตรี เยาวชน คนรุ่นใหม่ ผู้ด้วยโอกาส และผู้ไร้สถานะ มีการขยายความรู้เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพให้มากขึ้น เปิดช่องทางการมีส่วนร่วมให้ครอบคลุมกลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อเพิ่มความเข้าใจของคนในสังคม ในการประสานความเข้าใจในความหลากหลายทางวัฒนธรรมและความหลากหลายทางทรัพยากร เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่เข้าใจ

ตาราง 4.3 สรุปประเด็นสนทนากลุ่มตัวแทนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย 5 ภูมิภาค

ประเด็น	ภาคเหนือสูง 23 มี.ค.65	ภาคเหนือล่าง 26 มี.ค.65	ภาคกลาง/ออก/ตก 28 มี.ค.65	ภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ 28 มี.ค.65	ภาคใต้ 29 มี.ค.65
เหตุผลและความจำเป็นของร่างกฎหมาย	- มีตัวแทนกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง ทำให้ชาวบ้านเข้าถึงสิทธิข้อมูลข่าวสาร และการมีส่วนร่วม - ความเป็นมืออาชีพ และความน่าเชื่อถือในเวทีโลกของประเทศไทย	- เป็นเครื่องมือให้รัฐยอมรับตัวตนความเป็นชนเผ่าพื้นเมือง - เป็นสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง - สร้างสังคมที่สวยงามด้วยการให้สิทธิและยอมรับซึ่งกันและกัน	- แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีความก้าวหน้าเรื่องสิทธิเสรีภาพ - กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองจะได้แบ่งเบาภาระและได้ร่วมทำประโยชน์ต่อส่วนรวม - คนชนเผ่าพื้นเมืองจะได้มีสิทธิในการต่อรองกับภาครัฐ	- คุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ - เปิดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนจากตัวแทนกลุ่มชาติพันธุ์ - ส่งเสริมและรักษาภาษา อัตลักษณ์ วัฒนธรรมประเพณีของกลุ่มชาติพันธุ์	- ส่งเสริมความเท่าเทียม การไม่เลือกปฏิบัติ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ - ส่งเสริมและคุ้มครองวิถีชีวิตความเป็นอยู่ และวัฒนธรรมตามอัตลักษณ์

ประเด็น	ภาคเหนือสูง 23 มี.ค.65	ภาคเหนือล่าง 26 มี.ค.65	ภาคกลาง/ออก/ตก 28 มี.ค.65	ภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ 28 มี.ค.65	ภาคใต้ 29 มี.ค.65
การมีส่วนร่วม ผลักดัน กฎหมาย	-ส่วนใหญ่มีส่วนร่วม ฉบับสภาชนเผ่า พื้นเมือง -ส่วนใหญ่มาเข้าร่วม โดยการเชิญชวนจาก ผู้แทนสภาชนเผ่า พื้นเมือง -ร่วมเสนอปัญหา ร่วม รณรงค์ ร่วมเข้าชื่อ เสนอร่างกฎหมาย	-ส่วนใหญ่มีส่วนร่วม ฉบับสภาชนเผ่า พื้นเมือง -ส่วนใหญ่มาเข้าร่วม โดยการเชิญชวน จากผู้แทนสภาชน เผ่าพื้นเมือง -ร่วมลงชื่อ ร่วม รณรงค์ ร่วมแสดง ความคิดเห็นใน เว็บไซต์รัฐสภา ฯลฯ	-ส่วนร่วมการผลักดัน ร่างฉบับสภาชนเผ่า พื้นเมือง -ส่วนใหญ่มาเข้าร่วม โดยได้รับการเชิญชวน จากผู้แทนสภาชนเผ่า พื้นเมือง -ร่วมลงชื่อสนับสนุนร่าง กฎหมาย ร่วมรณรงค์ สร้างความเข้าใจ และ ร่วมเวทีรับฟัง	-ส่วนใหญ่มีส่วนร่วม ฉบับสภาชนเผ่า พื้นเมือง -ส่วนใหญ่มาเข้าร่วม โดยการเชิญชวนจาก ผู้แทนสภาชนเผ่า พื้นเมือง -ร่วมลงชื่อสนับสนุน ร่างกฎหมายว่าด้วย ชนเผ่าพื้นเมือง ร่วม รณรงค์สร้างความ เข้าใจ และเป็นผู้ เสนอปัญหา	-ส่วนใหญ่มีส่วนร่วม ฉบับสภาชนเผ่า พื้นเมือง -ส่วนใหญ่มาเข้าร่วม โดยการเชิญชวนจาก ผู้แทนสภาชนเผ่า พื้นเมือง -ร่วมลงชื่อสนับสนุน ร่างกฎหมายว่าด้วย ชนเผ่าพื้นเมือง ร่วม รณรงค์สร้างความ เข้าใจ และเป็นผู้ เสนอปัญหา
ข้อคิดเห็นและ ข้อเสนอแนะ	สร้างการรับรู้และ เข้าถึงข้อมูล/มี แหล่งข้อมูล หลากหลาย/ยกระดับ การมีส่วนร่วม/ มีสัดส่วนชนเผ่า พื้นเมืองในการ กำหนดนโยบายและ กฎหมาย	-การสนับสนุน กระบวนการมี ส่วนรวม เช่น งบประมาณ ชุด ความรู้ แกนนำ -รับรองให้กฎหมาย สิทธิเสรีภาพและ การมีส่วนร่วม ประชาชนมีความ เท่าเทียมกฎหมาย อื่น	-สร้างความเข้าใจ เกี่ยวกับร่างกฎหมาย ผ่านช่องทางที่ หลากหลาย	-มีกลไกและช่องทาง ในการเปิดพื้นที่การมี ส่วนร่วมในการสืบ ทอดมรดกทาง วัฒนธรรมอย่างยั่งยืน -มีกฎหมายคุ้มครอง วัฒนธรรมและภูมิ ปัญญาที่เป็นมรดก ทางชาติพันธุ์	-การส่งเสริมและ คุ้มครองสิทธิชนเผ่า พื้นเมือง -การส่งเสริมการมี ส่วนร่วมของชนเผ่า พื้นเมือง

คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตต่อกิจกรรมการสนทนากลุ่ม การเข้าร่วมกิจกรรมของผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งและบทบาทที่ตนเองขับเคลื่อนในพื้นที่มาอย่างต่อเนื่อง จากการสนทนากลุ่ม เห็นได้ว่าผู้เข้าร่วมกล้าแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอย่างตรงไปตรงมาเพื่อพัฒนาการขับเคลื่อนกฎหมายว่าด้วยสภาชนเผ่าพื้นเมือง ตลอดจนงานอื่นที่แต่ละชนเผ่าพื้นเมืองขับเคลื่อนซึ่งส่งผลต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็ง นอกจากนี้ สภาชนเผ่าพื้นเมืองฯ ในฐานะผู้จัดกิจกรรมได้มีการนำเครื่องมือทางเทคโนโลยีมาใช้ในการแสดงความคิดเห็นควบคู่กับการสนทนากลุ่ม คือการใช้งาน mentimeter จากเว็บไซต์ www.menti.com ซึ่งทำให้ข้อค้นพบที่ได้นำมาใช้ควบคู่กับผลการสนทนากลุ่มเพื่อบ่งบอกทิศทางในเชิงปริมาณได้

บทที่ 5

อภิปรายผล สรุป และข้อเสนอแนะ

จากข้อค้นพบในบทที่ 4 กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของภาคประชาชนนับว่ามีพัฒนาการที่ดีขึ้นนับตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. 2542 2556 และ ฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2564 ที่มีกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานของหน่วยงานสนับสนุนที่ชัดเจน ช่องทางการรวบรวมรายชื่อหลากหลายมากขึ้น ซึ่งช่วยลดภาระทางเอกสารและระยะเวลาในการริเริ่มเสนอกฎหมายของภาคประชาชน อันเป็นแนวทางที่ทำให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนเป็นไปได้โดยสะดวกมากขึ้น ในเนื้อหาบทนี้ เน้นไปที่การวิเคราะห์ความท้าทายของภาคประชาชนในการเสนอกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง กับเสนอตัวแบบในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาข้อเสนอแนะเพื่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชนในการริเริ่มเสนอกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างกฎหมายที่มีความเฉพาะกลุ่มอย่างร่างกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองดังกล่าวครั้งนี้ คณะผู้วิจัยขอนำเสนอสรุปสาระสำคัญของร่างกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองทั้ง 5 ฉบับก่อน แล้วจะนำเข้าสู่การวิเคราะห์ ตัวแบบสรุป และข้อเสนอแนะต่อไป

5.1 สรุปร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย

สำหรับร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองที่มีการขับเคลื่อนทั้ง 5 ฉบับ ประกอบด้วย ฉบับเข้าชื่อโดยภาคประชาชน 2 ฉบับ ฉบับร่างของรัฐบาล 1 ฉบับ และฉบับที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ฉบับ โดยรวมแล้ว สาระของร่างฯ ทั้ง 5 ฉบับมีสาระสำคัญที่สอดคล้องไปในทางเดียวกัน โดยมีความแตกต่างในรายละเอียดเล็กน้อยดังต่อไปนี้

ร่างฉบับประชาชนฉบับแรก ร่างฯ นายศักดิ์ดา มีการระบุถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ประเทศไทยเป็นภาคีและร่วมรับรองปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทยถือว่ามีความหลากหลาย แต่ยังขาดโอกาสในกระบวนการพัฒนาของรัฐและจำเป็นต้องมีกลไกเพื่อส่งเสริม ประสาน และแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของแต่ละชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 43 และ 70

สาระสำคัญ ร่างกฎหมาย ฉบับนายศักดิ์ดา มีสาระสำคัญแบ่งเป็น 6 หมวดกับบทเฉพาะกาล ประกอบด้วย หมวดสถานชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (องค์ประกอบ สมาชิก และบทบาท) หน้าที่และอำนาจของสถานชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (เช่น ประสานงาน ศึกษาและติดตามประเมินผลกระทบนโยบาย แสวงหาความร่วมมือ พัฒนาระบบฐานข้อมูล ส่งเสริมหลักสูตรการศึกษา ฯลฯ) โครงสร้างการบริหารสถานชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (จำนวน อำนาจหน้าที่คณะกรรมการบริหารสถานชนเผ่าพื้นเมือง การประชุมสถานชนเผ่าพื้นเมือง) คณะผู้อาวุโสสถานชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (การได้มาซึ่งคณะผู้อาวุโส บทบาทหน้าที่) สำนักงานสถานชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (หน้าที่ของสำนักงาน เลขานุการสำนักงานสภา) และกองทุนสถานชนเผ่าพื้นเมืองแห่ง

ประเทศไทย (วัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม สนับสนุนการศึกษาและวิจัย จัดการเลือกปฏิบัติ ส่งเสริมอาชีพ ฯลฯ ซึ่งกองทุนได้มาด้วยการบริจาคหรือรายได้อื่น โดยมีคณะกรรมการกองทุนเป็นผู้บริหาร)

สำหรับร่างฉบับประชาชนอีกฉบับนั้น ร่างกฎหมาย ฉบับนายสุรียนต์ มีการระบุเหตุผลและความจำเป็นที่ประเทศไทยมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรม ซึ่งรัฐธรรมนูญ 2560 รับรองสิทธิของบุคคลที่มีความเสมอภาคกัน เสรีภาพในการรวมตัว สิทธิในการอนุรักษ์ฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรม การจัดการ บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงประเทศไทยยังให้การรับรองในปฏิญญาสากล เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ แต่ผลจากการพัฒนาประเทศในอดีตถึงปัจจุบัน ทำให้อัตลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองจางหายไปและถูกเลือกปฏิบัติ ทำให้กลุ่มดังกล่าวไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและขาดการมีส่วนร่วม เช่น สิทธิในสถานะบุคคล สิทธิในที่อยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ที่ดิน ขาดการมีส่วนร่วมตัดสินใจในกิจกรรมของรัฐ เป็นต้น

สาระสำคัญของร่างกฎหมาย ฉบับนายสุรียนต์ แบ่งเป็น 6 หมวดกับบทเฉพาะกาล ประกอบด้วยหมวดว่าด้วยขอบเขตสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง (ได้แก่ สิทธิทางวัฒนธรรมและการศึกษา สิทธิในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิในความเสมอภาคและไม่ถูกเลือกปฏิบัติ สิทธิในการมีส่วนร่วม และสิทธิในบริการขั้นพื้นฐานแห่งรัฐ) หมวดคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง (องค์ประกอบและหน้าที่ของคณะกรรมการฯ กับคณะอนุกรรมการฯ) หมวดสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งชาติ (การจัดตั้งสภา สมาชิก บทบาทหน้าที่ คณะอาวุโส) หมวดข้อมูลวิถีชีวิตและประวัติศาสตร์กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง (การมีคณะกรรมการจัดทำข้อมูลและวิถีชีวิตฯ ซึ่งมีบทบาทในการจัดทำฐานข้อมูลฯ เพื่อเป็นแหล่งอ้างอิงทางวิชาการ) หมวดพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง (การจัดทำแผนแม่บทพื้นที่คุ้มครองฯ การใช้สิทธิในพื้นที่คุ้มครองฯ คณะกรรมการบริหารพื้นที่คุ้มครองฯ และบทบาทหน้าที่) และหมวดสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง (การจัดตั้งสำนักงานเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ราชการและไม่ใช้รัฐวิสาหกิจ บทบาทหน้าที่จัดทำนโยบายและประสานงาน ฯลฯ)

สำหรับร่างของรัฐบาล หรือที่เรียกว่าร่างกฎหมาย ฉบับศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร มีหลักการและเหตุผลที่สำคัญสองประการ ได้แก่ ความจำเป็นด้านกลุ่มชาติพันธุ์ที่กระจายกระจายตามภูมิภาคต่าง ๆ ทั้งกลุ่มตั้งถิ่นฐานบนพื้นที่สูง กลุ่มที่อาศัยบนเกาะแก่งหรือชายฝั่ง กลุ่มที่อาศัยในป่า และกลุ่มที่มีถิ่นฐานบนพื้นที่ราบ กลุ่มเหล่านี้ยังคงอัตลักษณ์และวัฒนธรรมของตนเองอยู่ หากแต่ยังด้อยสิทธิและยังไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิบางประการ เช่น สถานะของบุคคล สิทธิอาศัยและใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีการทับซ้อนกับการดูแลของรัฐ ขาดการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ กับความจำเป็นประการที่สอง ที่รัฐธรรมนูญฯ ให้ความคุ้มครองและการไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งรัฐควรส่งเสริมและคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิม จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองและกลุ่มชาติพันธุ์

สาระสำคัญของร่างกฎหมาย ฉบับศูนย์มานุษยวิทยาฯ แบ่งเป็น 5 หมวด ได้แก่ หมวดแรกเป็นบททั่วไปว่าด้วยเรื่องวัตถุประสงค์ของการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของกลุ่มชาติพันธุ์ หมวดที่ 2 เกี่ยวกับคณะกรรมการว่าด้วยเรื่องคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เชิงนโยบายด้านการคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ การตั้งคณะอนุกรรมการระดับจังหวัด และอนุกรรมการเฉพาะเรื่อง หมวด 3 เรื่องสมัชชาที่ทำหน้าที่ในการประสานแลกเปลี่ยนเรียนรู้เป็น

ตัวแทนและรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์ต่อคณะกรรมการฯ ตลอดจนมีคณะผู้อาวุโสทำหน้าที่ให้คำปรึกษา หมวด 4 ว่าด้วยเรื่องข้อมูลวิถีชีวิตและประวัติศาสตร์กลุ่มชาติพันธุ์ ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ และหมวดที่ 5 กล่าวถึงพื้นที่คุ้มครองชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีคณะกรรมการกำหนดพื้นที่คุ้มครองฯ

ส่วนร่างอีก 2 ฉบับเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฉบับแรก ร่างกฎหมาย ฉบับส.ส.มุกดา หรือเรียกว่าร่างฉบับคณะกรรมการฯ มีเหตุผลประกอบร่างฯ สองประการเช่นกัน ประการแรก คือรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิและความเสมอภาคของประชาชน และให้รัฐส่งเสริมคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ชาวไทยให้มีสิทธิดำรงชีวิตตามวิถีวัฒนธรรม ประการที่สอง คือความจำเป็นเชิงอนุรักษ์และการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเชื้อชาติ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง

สาระสำคัญของร่างฯ ส.ส.มุกดา มี 4 หมวดกับบทเฉพาะกาล ได้แก่ หมวด 1 เรื่องการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์โดยทั่วไป เช่น ห้ามการเหยียดหยาม ห้ามเผยแพร่ที่ทำให้เกิดความเสียหายเกลียดชัง สิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ หมวดที่ 2 เรื่องคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ที่ทำหน้าที่เชิงนโยบาย มีคณะกรรมการส่งเสริมกลุ่มชาติพันธุ์กรุงเทพฯ และจังหวัด หมวด 3 สภากลุ่มชาติพันธุ์ ที่ทำหน้าที่เสนอนโยบาย ให้คำแนะนำส่งเสริมศักยภาพความเข้มแข็งของกลุ่มชาติพันธุ์ ฯลฯ ผู้อาวุโสของสภา และหมวด 4 บทลงโทษ สำหรับผู้สำหรับผู้เหยียดหยาม สร้างความเกลียดชัง หรือกำหนดนโยบายโครงการวิธีปฏิบัติงานของรัฐที่สร้างความเกลียดชังและเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ

อีกร่างหนึ่งที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร่างกฎหมาย ฉบับส.ส.ณัฐพล มีเหตุผลประกอบร่างที่คล้ายกันกับร่างฯ ฉบับอื่น โดยอ้างถึงรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐส่งเสริมสิทธิและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ ตลอดจนมีความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ แต่ประเทศไทยยังขาดกฎหมายเฉพาะ ซึ่งทำให้มีผลต่ออคติ การขาดสิทธิและความคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายนี้

ส่วนร่างฯ มีสาระสำคัญใน 4 หมวดกับบทเฉพาะกาล ได้แก่ หมวดที่ 1 ส่วนทั่วไปเกี่ยวกับชนเผ่าพื้นเมืองและกลุ่มชาติพันธุ์ ว่าด้วยเรื่องการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น การห้ามละเมิด การมีคณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติ สิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ หมวดที่ 2 ว่าด้วยเรื่องคณะกรรมการส่งเสริมกลุ่มชาติพันธุ์ฯ ที่มีหน้าที่เชิงนโยบาย แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะกรรมการส่งเสริมชาติพันธุ์กรุงเทพฯ และจังหวัด หมวดที่ 3 สภากลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลด้านชาติพันธุ์ เป็นคนกลางในการแก้ปัญหา เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานต่าง ๆ และหมวดที่ 4 บทลงโทษ ที่มีการกำหนดโทษกับผู้ที่ใช้โฆษณาหรือเผยแพร่ทางสื่อมวลชนที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่คนกลุ่มชาติพันธุ์

สำหรับสาระสำคัญของแต่ละร่างสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 5.1 สาระสำคัญของร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง 5 ฉบับ

ประเด็น	ร่างฯ นายศักดิ์ดา	ร่างฯ นายสุรียนต์	ร่างฯ ศูนย์ มานุษยวิทยา	ร่างฯ ส.ส.มุกดา	ร่างฯ ส.ส.ณัฐพล
เหตุผลและ ความจำเป็น	-ปฏิญญา สหประชาชาติว่า ด้วยสิทธิชนเผ่า พื้นเมืองพื้นเมือง -ชนเผ่าพื้นเมือง หลากหลายใน ประเทศไทย -ขาดโอกาสในการ พัฒนาและแก้ไข ปัญหาที่สอดคล้อง กับวิถีของแต่ละชน เผ่าพื้นเมือง -รัฐธรรมนูญ ม.43 และ 70	-รัฐธรรมนูญ รับรองสิทธิ -ปฏิญญาสากล เช่น อนุสัญญาว่าด้วย การจัดการเลือก ปฏิบัติทางเชื้อชาติ -อัตลักษณ์ของกลุ่ม ชาติพันธุ์และชนเผ่า พื้นเมืองจางหายไป -เกิดการถูกเลือก ปฏิบัติ ไม่ได้รับการ คุ้มครองสิทธิและ ขาดการมีส่วนร่วม	-ความกระจัด กระจายของกลุ่มชาติ พันธุ์และความด้อย สิทธิ -รัฐธรรมนูญคุ้มครอง และรับรองสิทธิ	-รัฐธรรมนูญ รับรองสิทธิ -สถานการณ์การ เลือกปฏิบัติ สิทธิ ของกลุ่มชาติพันธุ์ ยังไม่เกิดขึ้นจริง ตามรัฐธรรมนูญ	-รัฐธรรมนูญ คุ้มครองและ รับรองสิทธิ แต่ การปฏิบัติจริงยังไม่ เกิดขึ้น -อคติและการ เลือกปฏิบัติด้วย เหตุแห่งเชื้อชาติ
สาระสำคัญ	6 หมวดกับบท เฉพาะกาล ได้แก่ สภาพชนเผ่าพื้นเมือง แห่งประเทศไทย หน้าที่และอำนาจ ของสภาพชนเผ่าฯ โครงสร้างการ บริหารสภาพชนเผ่าฯ คณะผู้อาวุโสสภา ชนเผ่าฯ สำนักงานสภาพชน เผ่าฯ และกองทุน สภาพชนเผ่าฯ	6 หมวดกับบท เฉพาะกาล ได้แก่ ขอบเขตสิทธิฯ คณะกรรมการ คุ้มครองฯ สภาชาติ พันธุ์ฯ ข้อมูลวิถี ชีวิตและ ประวัติศาสตร์ฯ พื้นที่คุ้มครองฯ และ สำนักงาน คณะกรรมการ คุ้มครองสิทธิฯ	5 หมวดกับบท เฉพาะกาล ได้แก่ บททั่วไป คณะ กรรมการฯ สมัชชา ข้อมูลวิถีชีวิตฯ และ พื้นที่คุ้มครองฯ	4 หมวดกับบท เฉพาะกาล ได้แก่ การส่งเสริมและ คุ้มครอง คณะกรรมการ สภากลุ่มชาติพันธุ์ และ บทลงโทษ	4 หมวดกับบท เฉพาะกาล ได้แก่ การส่งเสริมและ คุ้มครองฯ คณะกรรมการฯ สภากลุ่มชาติพันธุ์ และ บทลงโทษ

5.2 วิเคราะห์ความท้าทายของภาคประชาชนในการเสนอกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง

5.2.1 ขั้นตอนร่างพระราชบัญญัติ

แนวความคิดการให้มีกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองมีพัฒนาการต่อเนื่องมากกว่าสิบปี หากเริ่มนับตั้งแต่ปี 2550 ที่กลุ่มชนพื้นเมืองจากทั่วทุกภาคในประเทศไทยได้รวมตัวกันจัดตั้ง “เครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (คชท.)” (Sutthipath Kanittakul, thematter, 2021) รวมถึงการรวมตัวการจัดงานวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ ในปี 2553 ที่เริ่มมีการพบปะพูดคุย การทำกิจกรรมร่วมกัน และสร้างเครือข่ายของกลุ่มชาติพันธุ์จากภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งในปีเดียวกันนั้นเองที่คณะรัฐมนตรีมีมติวันที่ 2 มิถุนายน 2553 เรื่องการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล และมติวันที่ 3 สิงหาคม 2553 เรื่องการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง และต่อมาได้มีการจัดงานวันชนเผ่าพื้นเมืองอย่างต่อเนื่องทุกปีจนถึงปัจจุบัน และอาจเป็นการเคลื่อนไหวต่อเนื่องยาวนานมากกว่านั้น หากนับรวมการเคลื่อนไหวเรื่องสิทธิในการจัดการทรัพยากรของชุมชนตั้งแต่ก่อนปี 2540 จนสามารถผลักดันเป็นหลักการเรื่องสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งปรากฏบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่รับรองหลักการดังกล่าวอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติบทบัญญัติดังกล่าวมิได้ถูกนำไปบังคับใช้จริงที่ควร จึงเป็นเหตุให้มีการเคลื่อนไหวเพื่อออก ปรับปรุง และแก้ไขกฎหมายในประเด็นต่าง ๆ เป็นการเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายป่าชุมชน การแก้ไขกฎหมายอุทยานแห่งชาติ และกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้อื่น รวมถึงการมีกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ก็ถือเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับสิทธิชุมชน โดยเฉพาะเรื่องการจัดการทรัพยากรที่ดิน ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การยกร่างกฎหมายสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยเกิดขึ้นครั้งแรกประมาณปี 2557 ได้ร่างแรกทีผ่านกระบวนการหารือ ก็มีการจัดสมัชชาระดับประเทศและที่ประชุมก็รับรองร่างกฎหมายฉบับปี 2557 และมีการทดลองใช้ โดยออกแบบการทำงานประสานงานเป็น 5 ภูมิภาค คือ ภาคเหนือราบ ภาคเหนือสูง ภาคอีสาน ภาคกลาง-ตะวันออก-ตะวันตก และภาคใต้ มีการเสนอชื่อสมาชิกของแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ 42 กลุ่มชาติพันธุ์ ดังนั้นกลไกของสภาชนเผ่าพื้นเมืองจึงมีมาอยู่แล้วตั้งแต่ปี 2557 โดยอาศัยฐานการออกแบบจากร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว ต่อมาปลายปี 2562 มีความพยายามนำร่างกฎหมายมาปรับปรุงให้ทันสมัยเสนอให้กลไกมีการเข้าไปตรวจสอบ และร่วมการระดมรายชื่อเพื่อเสนอกฎหมาย (ผู้ให้ข้อมูล 10 [สัมภาษณ์], 24 พฤษภาคม 2565)

ต่อมาในภายหลัง ฝ่ายภาครัฐก็เข้าไปมีส่วนร่วมกับกลุ่มชาติพันธุ์ในการขับเคลื่อนการร่างกฎหมายเพื่อคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ โดยความร่วมมือกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ปรากฏเป็น ร่างพระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย และมีการงานจัดงานประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 3 เครือข่ายผู้เสียโอกาสและกลุ่มชาติพันธุ์ จัดสัมมนา ‘เหลียวหลัง แลหน้า เบื้องดู พ.ร.บ.สภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (ส.ช.ช.ท.)’ ณ ศูนย์นิทรรศการและการประชุมไบเทค บางนา วันที่ 1 มิถุนายน 256 เป็นเปิดพื้นที่ที่ประชาชนและภาครัฐได้ร่วมแลกเปลี่ยนพูดคุย และสื่อสารต่อสาธารณะในประเด็นดังกล่าว สาระสำคัญของร่างฉบับดังกล่าว ได้แก่ การจัดตั้งสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและส่งเสริมการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม การศึกษา ภูมิปัญญา สิ่งแวดล้อม และสิทธิมนุษยชนของกลุ่มประชากรเหล่านี้ ซึ่งประกอบด้วย ประธาน รองประธาน เลขานุการ และกรรมการ 15 คนรวมคณะกรรมการทั้งสิ้น 19 คน จะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิก มีวาระเท่ากับสมาชิก สำหรับงบประมาณนั้นจะได้รับเงินจากหลายฝ่าย ได้แก่ เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรมาตรา 32 เงินอุดหนุนที่

รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณแผ่นดิน โดยคำนวณตามรายหัวประชากรชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองในไทย และเงินจากการบริจาคเป็นหลัก (ศุภชัยเพื่อชุมชน สำนักข่าวอิศรา, 2556) ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวมีการทำประชาพิจารณ์โดยชนเผ่าพื้นเมืองทั่วทุกภูมิภาคนับตั้งแต่ปี 2555 (ศุภชัยมานุษยวิทยาสิรินธร, 2557) ต่อมาพัฒนาเป็นร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. เป็นร่างที่จัดโดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2558 และสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย อย่างไรก็ตามในปี 2562 ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้มีการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว แต่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่ได้มีการบรรจุเข้าสู่วาระการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ณ ขณะนั้น (4 ธันวาคม 2562) เนื่องจากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งต้องมีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี จึงจะสามารถดำเนินการขั้นตอนการพิจารณาต่อไปได้ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, มปป (ก)) ด้วยเหตุข้อจำกัดการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินซึ่งต้องมีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีนี้เอง เป็นเหตุให้ร่างกฎหมายสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ซึ่งเสนอโดยสภาชนเผ่าฯ ตัดเนื้อหาในส่วนที่ต้องได้รับเงินงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐออกไป และไม่ติดขัดในประเด็นคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ทำให้สามารถอยู่ในวาระการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้รวดเร็วกว่า

การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนโดยเฉพาะการเคลื่อนไหวจากสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยในการนำเสนอประเด็นทางนโยบายต่อภาครัฐอย่างแข็งขันและต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2553 (ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์อย่างเป็นระบบและทั่วถึง) มีส่วนทำให้ขั้นตอนการร่างพระราชบัญญัติพบอุปสรรคไม่มากนัก ทั้งการสนับสนุนภาครัฐในช่วงต้นในการร่วมจัดทำร่างกฎหมาย โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย รวมถึงหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในเวลาถัดมา เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และศุภชัยมานุษยวิทยาสิรินธร เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดประเด็นร่างกฎหมายที่มีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 134 (2) ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรองต่อไป เป็นเหตุให้สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยหลีกเลี่ยงข้อติดขัดในประเด็นดังกล่าว ซึ่งจะทำให้กระบวนการพิจารณาออกกฎหมายล่าช้าออกไป โดยตัดเนื้อหาในส่วนการเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งต้องได้รับจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้ตามความเหมาะสมประจำปี แม้การตัดเนื้อหาในส่วนนี้จะเป็นการสร้างภาระทางงบประมาณในการดำเนินการของสภาชนเผ่าพื้นเมืองในอนาคตก็ตาม

ขณะที่ร่างกฎหมายคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (ร่าง พ.ร.บ. คุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง) ฉบับที่เสนอโดยสุริยันต์ ทองหนูเอียด หรือที่เรียกว่าฉบับขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P-Move) ซึ่งเป็นฉบับที่เสนอโดยภาคประชาชนเช่นกัน เสนอต่อประธานรัฐสภาไปเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2564 มีเนื้อหาจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองขึ้น ทำให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณแผ่นดินมาดำเนินการ และการกำหนดรายได้ของสำนักงานฯ ให้ถือว่าเป็นของสำนักงานฯ โดยไม่ต้องนำส่งคืนคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ ทำให้รัฐขาดรายรับ จึงเข้าลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เป็นผลให้จนถึงปัจจุบัน (22 สิงหาคม 2565) ร่างกฎหมายดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการขอทราบความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของนายกรัฐมนตรี

อาจสรุปได้ว่า ในส่วนขั้นตอนการร่างพระราชบัญญัตินั้น กรณีของร่างกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองจากภาคประชาชนพบอุปสรรคไม่มากนัก มีการร่วมกลุ่ม การเคลื่อนไหวและเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองในการมีส่วนร่วมและขับเคลื่อนสูง อีกทั้งมีการสนับสนุนการร่างกฎหมายจากภาครัฐอย่างต่อเนื่องและยาวนาน อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดของกฎหมายในส่วนขั้นตอนการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องการเงิน เป็นผลให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยภาคประชาชนอาจไม่สะท้อนความต้องการของภาคประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากมีข้อกังวลต่อการติดขัดอยู่ที่การรับรองโดยนายกรัฐมนตรี

5.2.2 ขั้นตอนรวบรวมรายชื่อและเสนอรัฐสภา

ร่างกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองฯ ฉบับเสนอโดย นายศักดิ์ดา แสนมี กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 12,888 คน โดยร่างกฎหมายจากภาคประชาชนฉบับนี้มีการเปิดประชาชนลงชื่อเพื่อเสนอกฎหมายในช่วงต้นปี 2564 (Sutthipath Kanittakul, thematter, 2021) และมีการยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2564 (องอาจ เตชะ, 2022) เห็นได้ว่าร่างกฎหมายดังกล่าว เป็นการเสนอกฎหมายโดยภาคประชาชนภายใต้ พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ก่อนจะมีการประกาศใช้ พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2564 แม้การรวบรวมรายชื่อของร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว ยังอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายการเข้าชื่อเสนอกฎหมายฉบับเดิม ซึ่งมีความสะดวกน้อยกว่าฉบับปัจจุบัน เช่น ต้องใช้เอกสารข้อมูลส่วนบุคคลตามแบบฟอร์มที่รัฐสภากำหนด และแนบสำเนาบัตรประชาชน โดยยังไม่มีช่องทางหนังสือหรือเชิญชวนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และการเข้าชื่อพร้อมลงลายมือชื่อผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ อย่างไรก็ตาม เห็นได้ว่า เงื่อนไขดังกล่าวไม่ถือเป็นอุปสรรคต่อการลงลายมือชื่อเกินจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากเครือข่ายและความร่วมมือร่วมใจของกลุ่มชาติพันธุ์ที่เข้มแข็งมาแต่เดิม

ต่อมา เมื่อ พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 บังคับใช้ นายสุริยนต์ ทองหนูเอียด และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 14,954 คน (p-move) ได้เสนอร่างกฎหมายต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 8 ธันวาคม 2564 (เครือข่ายสื่อชนเผ่าพื้นเมือง, 2565) อย่างไรก็ตาม ก็ต้องถือว่าบทบัญญัติของกฎหมายการเข้าชื่อเสนอกฎหมายฉบับปัจจุบันมีส่วนในการช่วยส่งเสริมและเอื้อต่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของภาคประชาชนและเกื้อหนุนประชาธิปไตยทางตรง อุปสรรคของกระบวนการออกกฎหมายที่เสนอโดยภาคประชาชนในปัจจุบันที่สำคัญ อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาในส่วนของการร่างกฎหมายและการรวบรวมรายชื่อเสนอรัฐสภาลดลงไปมากเนื่องจาก พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 มีบทบัญญัติทั้งในส่วนบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในการช่วยเหลือในกระบวนการร่างกฎหมาย และงบประมาณสนับสนุน ทั้งเงื่อนไขจำนวนผู้เข้าชื่อไม่มากจนเกินไป เอกสารประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และช่องทางในการเข้าชื่อ ก็เปิดกว้างและสะดวกแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น สะท้อนจากจำนวนร่างกฎหมายที่เสนอโดยภาคประชาชนที่เพิ่มจำนวนมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ข้อกังวลของผู้เข้าร่วมการวิจัยในประเด็นการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในขั้นตอนการรวบรวมรายชื่อและเสนอรัฐสภาไม่ได้จำกัดอยู่ที่เชิงปริมาณ หรือความสามารถในการขับเคลื่อนร่างกฎหมายเพื่อให้มีผู้ลงลายมือชื่อครบและเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่ยังเป็นประเด็นในเชิงคุณภาพ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างทั่วถึง และไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง เนื่องจากแม้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์และสื่อออนไลน์จะเปิดโอกาสให้การเข้าเสนอกฎหมายสะดวกมากยิ่งขึ้น แต่ช่องทางดังกล่าวมีข้อจำกัดบางประการ เช่น ช่องทางดังกล่าวกระจายและเหมาะสมในหมู่เยาวชน วัยทำงาน และชนชั้นกลาง

อย่างไรก็ตาม กรณีผู้สูงอายุช่องทางดังกล่าวอาจไม่เอื้ออำนวยมากนัก รวมถึงกรณีชุมชนในพื้นที่ห่างไกล ซึ่งประสบปัญหาอย่างมากโดยเฉพาะของกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่สูงในภาคเหนือ รวมถึงในหมู่เกาะ ภาคใต้ ซึ่งสัญญาอินเทอร์เน็ทอาจไม่เข้าถึง รวมถึงขาดอุปกรณ์ทางเทคโนโลยีสนับสนุน รวมถึงข้อจำกัดทางภาษา โดยเฉพาะกรณีของกลุ่มชาติพันธุ์ กรณีเหล่านี้จึงจำเป็นต้องใช้เครื่องมืออื่นเพื่อเป็นกลไกในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจากภาคประชาชน เช่น การเปิดเวทีประชาพิจารณ์ในชุมชน กระจายไปตามจังหวัดต่างๆ ซึ่งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอาศัยอยู่โดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์ การใช้ช่องทางเครือข่ายของกลุ่มชาติพันธุ์เอง เช่น เครือข่ายตระกูลแซ่ เป็นต้น ซึ่งกลไกเหล่านี้ล้วนต้องการงบประมาณสนับสนุน โดยเฉพาะจากภาครัฐ กลไกดังกล่าว นอกจากจะเป็นรับเสียงของคนกลุ่มน้อยควรได้รับการตอบสนอง (Fish & other, 2011) แล้ว ยังเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนมีความตระหนักและมีจิตสำนึกของความเป็นพลเมือง (Michels, 2011; Newton & Elliott, 2016; Michels & De Graaf, 2017) อีกด้วย

5.2.3 ขั้นตอนพิจารณาร่างกฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง

แม้สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยนั้น เคยผลักดันร่างกฎหมายเพื่อการก่อตั้งสภาชนเผ่าฯ ในยุคคณะปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) โดยได้ยื่นให้นายกรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติไปแล้วตั้งแต่ปี 2557 (สำนักข่าวชายขอบ, 2558) และต่อมาในปี 2558 สภาชนเผ่าพื้นเมืองฯ ก็ได้มีการเคลื่อนไหวโดยการยื่นหนังสือถึงนายเทียนฉาย กีระนันท์ ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) เพื่อขอให้แก้ไขปัญหาของชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย พร้อมกับสนับสนุนร่างพ.ร.บ.สภาชนเผ่าฯ และให้รัฐบาลรับรองร่าง พ.ร.บ. สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ... ที่สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ได้นำเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2558 และนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ต่อไป (สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558) อย่างไรก็ตาม จนกระทั่งสิ้นสุดวาระการดำเนินงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ร่างกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ถูกยกขึ้นมาพิจารณาเนื่องจากติดขัดอยู่ที่ขั้นตอนการรับรองจากนายกรัฐมนตรีเนื่องจากเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 70 ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ได้บัญญัติว่า “รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน ...” สอดคล้องกับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2562 ที่กล่าวถึงแผนปฏิรูปประเทศโดยได้ระบุให้มีการขับเคลื่อนและผลักดันกฎหมาย 16 ฉบับ หนึ่งในนั้นคือกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและอนุรักษ์วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ และในแผนปฏิรูปประเทศระยะ 5 ปี แรก ระหว่างปี 2561-2565 ซึ่งมีการปฏิรูป 13 ด้าน มีกฎหมายเชิงปฏิรูป 45 ฉบับ ที่จะต้องทำให้แล้วเสร็จ รวมถึง ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมและอนุรักษ์วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ.... (พลเดช ปิ่นประทีป, 2565) อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายดังกล่าวยังไม่สามารถขับเคลื่อนให้ออกเป็นกฎหมายอย่างเป็นทางการได้จนถึงปัจจุบัน

ความท้าทายแรกๆของร่างกฎหมายจากภาคประชาชนที่เสนอต่อประธานผู้แทนราษฎรจะต้องเจอจึงเป็นประเด็นเกี่ยวกับคำถามที่ว่าร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ซึ่งมาตรา 133 วรรคสอง บัญญัติให้กรณีเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ข้อมูลการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จนถึงวันที่ 9 สิงหาคม 2565 พบว่าร่างกฎหมายที่ผ่านขั้นตอนการจัดทำร่างกฎหมายให้ผู้ยื่นคำร้อง ขั้นตอนการเชิญชวนให้เข้าร่วมเข้าชื่อ และขั้นตอนการ

ตรวจสอบเอกสารแล้ว พบว่ามีร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรีถึง 8 ฉบับ ซึ่งรวมถึงร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ. (ผู้เสนอ นายสุรียนต์ ทองหนูเอียด) ด้วย และมีร่างนายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรองถึง 11 ฉบับ และยังไม่ปรากฏร่างกฎหมายที่นายกรัฐมนตรีให้คำรับรองแม้แต่ฉบับเดียว (สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2565) ภายใต้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลชุดปัจจุบันนับแต่ปี 2562 พบว่า ร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรีนานที่สุดคือ ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความคดีจราจร พ.ศ. ที่เสนอโดย นายนิกร จ่างง ส.ส. พรรคชาติไทยพัฒนา กับคณะ นับตั้งแต่ช่วงเดือนมีนาคม – เมษายน ปี 2562 ซึ่งเป็นระยะแรกของการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน และยังไม่มีการรับรองกลับมาจากนายกรัฐมนตรีจนถึงปัจจุบัน (ผู้ให้ข้อมูล 19 [สัมภาษณ์], 6 มิถุนายน 2565)

ในส่วนร่างกฎหมายสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ซึ่งเสนอโดยนายศักดิ์ดา แสนมีและคณะ (สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย) ไม่ต้องเผชิญข้อจำกัดดังกล่าวเนื่องจากได้รับการพิจารณาจากประธานสภาผู้แทนราษฎรว่ามีใช้ร่างเกี่ยวกับการเงิน อีกทั้งกฎหมายเกี่ยวกับคุ้มครองสิทธิกลุ่มชาติพันธุ์ ถือเป็นส่วนในแนวนโยบายแห่งรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นหนึ่งในกฎหมายปฏิรูปจากจำนวน 45 ฉบับ และเป็นกฎหมายที่เร่งด่วนและจำเป็น (กระทรวงวัฒนธรรม, 2564) ทั้งมีก็เคลื่อนไหวจากภาคประชาชนอย่างต่อเนื่อง และในส่วนการเมืองภายในสภาผู้แทนราษฎรเอง พรรคก้าวไกลถือว่ามีความเข้มข้นในการผลักดันร่างกฎหมายฉบับนี้ (กรุงเทพธุรกิจ, 2565) โดยอาจกล่าวได้ว่าสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน เป็นชุดแรกที่มีสมาชิกเป็นตัวแทนจากกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง ได้แก่ นายณัฐพล สืบศักดิ์วงศ์ และนายมานพ ศิริภูวดล ส.ส. บัญชีรายชื่อ สัดส่วนชาติพันธุ์ ของพรรคก้าวไกล (Open Development Thailand, 2021) นอกจากนี้ ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งเมื่อคณะกรรมการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศได้เสนอสภาปัญหาในรายงานฉบับแรก พบว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขออภิปรายมากกว่า 60 คน และแม้มีผู้ได้อภิปรายเพียงประมาณ 30 คน ก็ตาม ใช้ระยะเวลามากกว่าสองชั่วโมง และท้ายที่สุดสภาผู้แทนราษฎรมิมติเป็นเอกฉันท์ในการสนับสนุนการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ (ผู้ให้ข้อมูล 21 [สัมภาษณ์], 10 มิถุนายน 2565) แสดงให้เห็นถึงแรงขับเคลื่อนทางการเมืองในประเด็นเรื่องกฎหมายคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์

อย่างไรก็ตาม แม้ร่างกฎหมายฉบับสภาชนเผ่าพื้นเมืองฯ จะไม่ติดขัดในประเด็นการรอคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว เมื่อมีร่างกฎหมายฉบับใดที่เสนอจากภาคประชาชน สภาผู้แทนราษฎรจะรอวาระการพิจารณาไว้ก่อน โดยรอร่างกฎหมายในประเด็นเดียวกันฉบับของคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรควบคู่ไปพร้อมกัน ที่เรียกว่า “กฎหมายประกบ” รวมถึงร่างกฎหมายฉบับอื่น เช่น ฉบับของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้กฎหมายในประเด็นเดียวกัน ได้รับการพิจารณาพร้อมกัน จึงมีการเสนอและพิจารณาประกบกันไป (ผู้ให้ข้อมูล 19 [สัมภาษณ์], 6 มิถุนายน 2565)

ร่างกฎหมายฉบับศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ซึ่งเป็นร่างกฎหมายฉบับของรัฐบาล ซึ่งได้เปิดรับฟังความคิดเห็น ระหว่างวันที่ 2-22 สิงหาคม 2564 รวมถึงมีการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวแล้ว เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2565 (ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, 2565) จนถึงปัจจุบัน ร่างกฎหมายฉบับนี้ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการรอให้กระทรวงวัฒนธรรมเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ และเป็นร่างกฎหมายฉบับคณะรัฐมนตรี และเข้าสู่กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย

คุ้มครองชนเผ่าพื้นเมือง 5 ฉบับพร้อมกันในสภาผู้แทนราษฎร (ผู้ให้ข้อมูล 19 [สัมภาษณ์], 6 มิถุนายน 2565) จึงมีข้อพิจารณาว่าหากร่างกฎหมายฉบับคณะรัฐมนตรียังไม่ผ่านความเห็นชอบทันในวาระของสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน ก็จะเป็นผลให้การออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ต้องล่าช้าต่อไปอีก

นอกจากประเด็นร่างกฎหมายสภาชนเผ่าฯ ทันทวีการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรสมัยปัจจุบันแล้วยังมีข้อกังวลเกี่ยวกับเนื้อหาของร่างกฎหมายเมื่อผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้วจะปรากฏออกมาในรูปแบบใด สอดคล้องกับความต้องการและปัญหาของชนเผ่าพื้นเมืองอย่างแท้จริงหรือไม่ มากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ ยังมีข้อกังวลว่าร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวจะสามารถออกมาบังคับใช้และเป็นโยชนได้จริงหรือไม่ การแสดงความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมวิจัยในลักษณะดังกล่าว เป็นการตั้งคำถามไปยังใจกลางของบทบาทและความจริงจังของภาครัฐ รวมถึงเป็นการตั้งคำถามต่อบทบาท ความเป็นกลาง และวัตถุประสงค์ของโครงการวิจัยขึ้นนี้เองที่มุ่ง “เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนในนโยบายผ่านกรณีการริเริ่มเสนอกฎหมาย” กล่าวคือ มีการแสดงความคิดเห็นต่อบทบาทภาครัฐว่ามีความจริงจังหรือมีนโยบายในการส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาชนอย่างแท้จริงหรือไม่ ในขณะที่รัฐพยายามส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาชน โดยใช้กลไกสถาบันทางวิชาการของรัฐ อย่างเช่น ผ่านกลไกสถาบันพระปกเกล้าในการทำวิจัยขึ้นนี้ ขณะเดียวกันรัฐก็มีความพยายามในการออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพและควบคุมการดำเนินกิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไร การออกกฎหมายควบคุมภาคประชาสังคมดังกล่าว มีลักษณะเหมือน “ฆ่าตัดตอนนักสิทธิมนุษยชน” (ผู้ให้ข้อมูล 19 [สัมภาษณ์], 6 มิถุนายน 2565) ดังนั้น กลไกหนุนเสริมเพื่อให้เกิดความตระหนักในการมีส่วนร่วม (เดวิด บีแทม และคณะ, 2013, น.28-34) โดยรัฐนั้น ในทางปฏิบัติแล้ว ต้องทำอย่างเป็นระบบทั้งในเชิงนโยบายและการออกและบังคับใช้กฎหมายฉบับต่างๆ อย่างสอดคล้องกัน

นอกจากนี้ ยังมีการเมืองเรื่องของการใช้ถ้อยคำ ขณะที่ทางกลุ่มชาติพันธุ์ส่วนใหญ่และสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยมีความยินดีที่จะใช้ถ้อยคำกำหนดอัตลักษณ์ตนเองว่าเป็น “ชนเผ่าพื้นเมือง” เพื่อให้สอดคล้องกับคำว่า “indigenous peoples” ซึ่งเป็นถ้อยคำตามปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (UNDRIP) ขณะที่รัฐไทยมีความพยายามที่จะปฏิเสธการใช้ถ้อยคำดังกล่าว โดยเห็นว่าไม่มีชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย และสนับสนุนและรับรองให้ใช้คำว่ากลุ่มชาติพันธุ์แทน ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญมาตรา 70 ขณะเดียวกันก็เห็นว่า ร่างกฎหมายฉบับภาคประชาชน รัฐบาลและพรรคการเมืองที่ผ่านมาให้ความสำคัญและประสบความสำเร็จน้อยมาก โดยมีตัวอย่างที่สำคัญ คือ กรณีกฎหมายป่าชุมชน ที่มีการผลักดันอย่างต่อเนื่องกว่าสามสิบปี แต่เมื่อมีการออกกฎหมายดังกล่าวเป็น พ.ร.บ. ป่าชุมชน พ.ศ. 2562 กฎหมายดังกล่าวกลับบิดเบือนเจตนารมณ์ของประชาชน และไม่ได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้ผลักดันร่างกฎหมายอย่างแท้จริง (ผู้ให้ข้อมูล 18 [สัมภาษณ์], 7 มิถุนายน 2565)

ความท้าทายของภาคประชาชนในขั้นตอนพิจารณาร่างกฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง จึงอาจสรุปได้ 2 ประเด็น ได้แก่ ข้อกังวลในปัญหาระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมาย ที่อาจติดขัดอยู่ที่ขั้นตอนการรับรองกฎหมายเกี่ยวข้องด้วยการเงินโดยนายกรัฐมนตรี ขั้นตอนการรอร่างกฎหมายฉบับของคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาประกบกันไป รวมถึงการขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภาซึ่งต้องใช้ระยะเวลา และอาจไม่ทันสมัยของรัฐสภาปัจจุบันซึ่งจะทำให้การออกกฎหมายล่าช้าออกไปอีก และข้อกังวลในส่วนเนื้อหาของกฎหมาย ว่าร่างกฎหมายจะสามารถผ่านการ

พิจารณาและบังคับได้หรือไม่ และกฎหมายที่ออกมาแล้วนั้นจะมุ่งตอบสนองความต้องการ ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองได้อย่างแท้จริงหรือไม่

คณะผู้วิจัยวิเคราะห์ความท้าทายเพิ่มเติมว่า อาจแบ่งความท้าทายของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของภาคประชาชน ว่าด้วยกฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง ออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ ความท้าทายด้านโครงสร้าง ด้านกระบวนการ และด้านการสนับสนุน

ด้านโครงสร้าง เป็นความท้าทายเกี่ยวกับการรับรองกฎหมายที่เสนอโดยภาคประชาชน ว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยการเงินหรือไม่ คณะผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าความท้าทายนี้เป็นอุปสรรคสำคัญสำหรับร่างกฎหมายทุกฉบับ ไม่ใช่เพียงร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าในกรณีศึกษาครั้งนี้เท่านั้น หากแต่กรณีศึกษาครั้งนี้ ภาคประชาชนที่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย มีความยากลำบากในการเข้าชื่อและการใช้ภาษามากกว่าประชาชนกลุ่มอื่น หากร่างกฎหมายที่ได้ร่วมลงชื่อเสนอไปถูกพิจารณาเป็นกฎหมายเกี่ยวข้องกับการเงิน เท่ากับว่าการใช้สิทธิของประชาชนในร่างกฎหมายนั้นเป็นการสูญเสียเปล่า ความท้าทายด้านโครงสร้างเช่นนี้ วิเคราะห์ตามกรอบนโยบายสาธารณะได้ว่า เมื่อประชาชนมีปัญหา (Problems) ประเทศไทยมีกลไกตอบสนองผ่านการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพื่อเป็นการแก้ปัญหา (Policy) หากแต่กลไกตอบสนองนั้น กลับมีเงื่อนไขสำคัญเชิงโครงสร้าง ดังปรากฏตามรัฐธรรมนูญปี 2560 มาตรา 133 กรณีที่ร่างฯ ซึ่งผู้เสนอเป็นสมาชิกผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 20 คน หรือประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อฯ หากเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี แสดงว่า แม้มีกระแสปัญหาเกิดขึ้น กระแสนโยบายเปิด แต่กระแสการเมือง (Politics) ในที่นี้คือนายกรัฐมนตรี ไม่รับรอง ร่างฯ นั้นมีอันตกไป ซึ่งจากเนื้อหาวิเคราะห์ก่อนหน้านี้เห็นได้ว่าร่างฯ จากประชาชนติดขัดในขั้นตอนนี้เป็นจำนวนมาก แนวทางแก้ไข อาจมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่รับรองจะต้องมีเหตุผลที่ชัดเจน เพื่อเป็นการสื่อสารกลับไปยังประชาชน ให้ได้เรียนรู้ว่า ร่างฯ แบบใดที่นายกรัฐมนตรีรับรองหรือไม่รับรอง อันจะนำไปสู่การขับเคลื่อนเข้าชื่อเสนอร่างฯ ของภาคประชาชนในเรื่องอื่น ว่าควรดำเนินการอย่างไร

ด้านกระบวนการ เป็นความท้าทายในสองประเด็น ในเชิงระยะเวลาว่าร่างฯ นี้จะทันการพิจารณาของรัฐสภาในสมัยนี้หรือไม่ หากไม่ทันแล้วมีการเลือกตั้งใหม่ จะต้องรอรระยะเวลาจึงจะขับเคลื่อนร่างฯ กฎหมายว่าด้วยชนเผ่าได้อีกครั้ง อีกประเด็นหนึ่งคือความท้าทายด้านเนื้อหาในร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่า ที่ในระหว่างขั้นกรรมาธิการ เนื้อหาอาจถูกแก้ไขไปจนไม่อาจตอบสนองปัญหาและความต้องการของกลุ่มชนเผ่าได้อย่างแท้จริง ความท้าทายนี้ วิเคราะห์ตามกรอบนโยบายสาธารณะได้ว่า เป็นความท้าทายในกระแสการเมืองเป็นสำคัญ เพราะกระแสปัญหาได้เกิดขึ้นแล้ว และกระแสนโยบายก็เปิดช่องทางให้ประชาชนได้เสนอนโยบาย แต่ในกระบวนการพิจารณาถือว่าขึ้นอยู่กับการเมืองในกระบวนการพิจารณา ในเชิงระยะเวลา ร่างฯ ทุกลบ ต่างเผชิญความท้าทายด้านระยะเวลาเช่นกัน ในเชิงเนื้อหา มีผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่จะเข้าไปร่วมพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาด้วย อย่างไรก็ดี แนวทางจัดการกับความท้าทายด้านกระบวนการนี้ ประชาชนที่อยู่นอกกระบวนการรัฐสภาถือว่ามีความสำคัญในการขับเคลื่อนคู่ขนานกันไป เพื่อให้เกิดกระแสการเมือง ที่เป็นไปในทางตอบสนองความต้องการของประชาชน เช่น การติดตามความก้าวหน้าและสอบถามเมื่อกระบวนการมีความล่าช้า การร่วมกันวางแผนหาร่างฯ ไม่สามารถเข้าสู่การพิจารณาทางกระบวนการรัฐสภาในสมัยนี้จะต้องทำอย่างไรต่อไป การรณรงค์ทางสื่อกระแสหลักและกระแสรองถึงความจำเป็นและสาระของกฎหมายชนเผ่า ที่มีประโยชน์ไม่เพียงต่อคนเฉพาะกลุ่มชนเผ่า แต่ยังเป็นผลดีต่อสังคมโดยรวมอย่างไร รวมถึงการประชาสัมพันธ์ให้ภาคประชาชนเองได้เข้าใจ

ถึงกระบวนการและขั้นตอนการพิจารณาทางรัฐสภา ที่อาจมีข้อติดขัดทางระยะเวลาซึ่งภาคประชาชนจำเป็นต้องมีการเคลื่อนไหวติดตามอย่างต่อเนื่อง

ด้านการสนับสนุน หากพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อ พ.ศ. 2542 2556 และ 2564 ถือว่ากระบวนการสนับสนุนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแก่ภาคประชาชน มีแนวโน้มที่ดีขึ้นโดยลำดับ ทั้งในเรื่องของจำนวนผู้เข้าชื่อที่ลดลง การลดจำนวนและความยุ่งยากทางเอกสาร ซึ่งในปัจจุบัน ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายผ่านช่องทางออนไลน์ได้ด้วย หากแต่ความท้าทายยังคงมีอยู่กับประชาชนบางกลุ่มที่เป็นผู้สูงอายุและอยู่ห่างไกล ที่ไม่สามารถเข้าถึงสัญญาณอินเทอร์เน็ตได้ ซึ่งตามการศึกษาี้ ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายส่วนใหญ่เป็นกลุ่มหลังที่มีความท้าทายในการเข้าถึงการเข้าชื่อเสนอกฎหมายผ่านช่องทางออนไลน์ หากวิเคราะห์ตามกรอบกระแสนโยบาย ความท้าทายนี้อธิบายได้เกี่ยวกับการตอบสนองและแก้ไขปัญหา (Policy) ที่รัฐได้มีการแก้ไขปัญหาเรื่อยมา หากแต่ความหลากหลายของกลุ่มคนในสังคม ภาครัฐโดยหน่วยงานสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร อาจมีแนวทางในช่องทางอื่นเพิ่มขึ้น เช่น การส่งเสริมภาคประชาสังคมที่ทำงานร่วมกับกลุ่มชนเผ่า ในเชิงงบประมาณ เอกสาร อุปกรณ์ ฯลฯ เพื่อให้องค์กรเหล่านี้ได้เป็นกลไกที่เติมเต็มช่องว่าง สำหรับกลุ่มประชาชนชนเผ่าที่อาจยังเข้าไม่ถึงการเข้าชื่อฯ เพราะอยู่ห่างไกลและมีข้อจำกัดทางด้านภาษา

5.3 ตัวแบบในการริเริ่มนโยบายของภาคประชาชนจากกรณีกฎหมายกลุ่มชาติพันธุ์

คณะผู้วิจัยนำเสนอและวิเคราะห์ผลตัวแบบจากข้อค้นพบ การวิจัยครั้งนี้เน้นที่การริเริ่มเสนอกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับขั้นตอนการระบุงารนโยบาย ตามกรอบกระแสนโยบายหรือ Policy stream (Howlett et al., 2016) ว่านโยบายหรือกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองในการศึกษาครั้งนี้ มีปัญหาหรือวิกฤตเป็นอย่างไร (Problems) ความต้องการได้รับการตอบสนองหรือแก้ไขปัญหาด้วยนโยบายเป็นอย่างไร (Policy) และสถานการณ์การเมืองเป็นอย่างไร (Politics) โดยหลังจากวิเคราะห์แล้วจะนำไปสู่การสังเคราะห์ตัวแบบในการริเริ่มนโยบายของภาคประชาชนจากกรณีกฎหมายกลุ่มชาติพันธุ์ ดังต่อไปนี้

5.3.1 ปัญหาหรือวิกฤต

บริบททั่วไปของกระแสปัญหาหรือวิกฤต (Problems)

ปัญหาหรือวิกฤตในกระแสนโยบาย คือ การกำหนดวาระนโยบายเกิดขึ้นจากปัญหาหรือสัญญาณที่เห็นว่าน่าจะเกิดปัญหา สอดคล้องกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในขั้นตอนการร่าง พ.ร.บ. จากกรณีการเสนอกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง สรุปได้จากความจำเป็นของการมีกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง โดยประเด็นที่เกี่ยวข้องได้แก่ ความเป็นสากล และการสนองความต้องการของตนเองและแก้ปัญหาเฉพาะกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง

ความจำเป็นประการแรก 1) ความเป็นสากล ที่ว่ากฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองมีความจำเป็นเพื่อแสดงความเป็นอารยะของประเทศไทย มีความสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศหลายฉบับ ดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อมูล ยกตัวอย่างเช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 169 (ILO convention No 169) หรือ อนุสัญญาว่าด้วยชนพื้นเมืองและชนเผ่า พ.ศ. 2532 (Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989) รวมไปถึง ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 2007) สอดคล้องกับมูลนิธิ

โครงการหลวง ที่ได้ประชาสัมพันธุ์ให้เห็นถึงสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย ว่ามีความสำคัญและสอดคล้องกับ สันติสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในหลายมิติ ได้แก่ การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิในการ กำหนดวิถีชีวิตตนเองในเรื่องของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หลักความเสมอภาคและห้าม เลือกปฏิบัติ สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว สิทธิในการรับสัญชาติ เสรีภาพ ในการเคลื่อนย้ายเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณะ และสิทธิในการศึกษา (มูลนิธิ โครงการหลวง, 2555)

ประการต่อมา การมีกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองจะนำมาซึ่งการสนองความต้องการของตนเองและแก้ปัญหา เฉพาะกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง เพราะทำให้มีโครงสร้างคณะกรรมการและสภาที่มีตัวแทนจากชนเผ่าพื้นเมืองเป็นกลไก ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายนี้ การเสนอความต้องการผ่านการเข้าชื่อเสนอกฎหมายว่าด้วยชนเผ่า พื้นเมืองนี้ คณะผู้วิจัยวิเคราะห์ว่ามีความสอดคล้องกับรูปแบบสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ประเด็น สิทธิในการกำหนดตนเอง (right to self-determination) อันเป็นรากฐานของสิทธิอื่น ๆ ได้แก่ การไม่ถูกเลือก ปฏิบัติ สิทธิในที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิในวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ และสิทธิทางเศรษฐกิจ และสังคม (Anaya, 2000, p. 75)

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยวิเคราะห์ว่า ความเป็นปัญหาหรือวิกฤตของกรณีกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองปรากฏในระดับ ระหว่างประเทศและระดับกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งเป็นกลุ่มเฉพาะ ยังคงมีช่องว่างในการแสดงให้เห็นว่าเป็นปัญหาที่รับรู้ กันโดยทั่วไปในสังคมไทยในภาพรวมทั้งประเทศ โดยผู้ให้สัมภาษณ์หลายท่านให้ความเห็นว่าสังคมโดยรวมทั่วไปยัง ขาดการรับรู้ถึงกรณีปัญหากฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง จึงยังทำให้เกิดแรงผลักดันที่ไม่มากพอและมีการขับเคลื่อนเฉพาะกลุ่ม ดั้งนั้น ในมิติของปัญหาหรือวิกฤตของกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง จึงจำเป็นต้องสร้างการรับรู้ของคนใน สังคมไทยให้มากขึ้นด้วย ดังที่ Howlett et al. Brown และ Goya and Howlett เสนอว่า การกำหนดวาระ นโยบายเกิดขึ้นจากปัญหา วิกฤต หรือสัญญาณที่แสดงให้เห็นว่ามีปัญหา (Problem) ซึ่งประกอบด้วย การรับรู้ ความคิดเห็น และทัศนคติของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องในชุมชนนโยบาย ปัญหานั้นจะเป็นที่รับรู้กันในสังคมว่าเป็น ปัญหาและไม่อาจรับมือได้โดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือหน่วยงานใดเพียงหน่วยเดียว ปัญหานั้นจึงมีความสำคัญ และต้องได้รับการแก้ไขด้วยนโยบาย (Howlett et al., 2016; p.4; Brown, 2019, pp.2-3; Goya and Howlett, 2019, pp.7-11)

นอกจากนี้ กรณีของกลุ่มชาติพันธุ์ยังต้องการฐานข้อมูลสนับสนุน ตลอดจนการให้นิยามที่ชัดเจนเพื่อให้ ประโยชน์ที่จะได้รับจากกฎหมายฉบับนี้เป็นไปเพื่อสังคมโดยรวมด้วย ดังมีข้อคิดเห็นว่าสถานการณ์ปัญหาและการ จัดทำฐานข้อมูลกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความครอบคลุมยังคงจำกัด ทำให้ไม่อาจกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหากฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง ที่ครอบคลุมได้ (สำนักกฎหมาย วุฒิสภา, 2563, น.30) อีกทั้งในเชิงวิชาการยังมีข้อถกเถียงถึงการให้คำนิยามคำว่า กลุ่มชาติพันธุ์มีผลต่อไปว่าจะนิยามให้รวมถึงกลุ่มใด อีกทั้งมีการเสนอให้ใช้คำว่าชนเผ่าพื้นเมืองเพิ่มเข้าไป เพื่อให้ สอดคล้องกับปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง หากแต่คำนิยามชนเผ่าพื้นเมืองมีความละเอียดอ่อนที่ ต้องมีการพิจารณาให้เกิดประโยชน์กับคนทุกกลุ่มในประเทศไทย (สำนักกฎหมาย วุฒิสภา, 2563, น.30)

บทบาทภาคประชาชนและตัวแสดงอื่น

ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเข้าชื่อ ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าภาคประชาชนถือว่าเป็นผู้มีบทบาท สำคัญในฐานะผู้เสนอปัญหาและความต้องการ ส่วนภาคส่วนอื่นอย่างหน่วยงานรัฐ องค์กรวิชาการ องค์กรพัฒนา

เอกชน เป็นหน่วยสนับสนุนเมื่อประชาชนต้องการการช่วยเหลือ เจตนาธรรมดังกล่าวสอดคล้องกับภูมิ มุลศิลป์ ที่กล่าวว่า การเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและกำหนดแนวทางการแก้ปัญหา (ภูมิ มุลศิลป์, 2561, น.182)

จากข้อค้นพบการขับเคลื่อนของภาคประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ผู้ให้สัมภาษณ์มีทั้งส่วนที่เห็นว่า ภาคประชาชนมีบทบาทในการเสนอปัญหาและความต้องการ ส่วนใหญ่เป็นผู้ให้สัมภาษณ์จากตัวแทนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานใกล้ชิดกับภาคประชาชน เช่น สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานรัฐอย่างศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ที่ได้ทำการรวบรวมปัญหาและความต้องการของประชาชนมาประกอบการจัดทำร่างกฎหมายด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์บางส่วนทั้งจากภาครัฐ ภาควิชาการ หรือแม้กระทั่งตัวแทนจากภาคประชาชนเองก็ยังเห็นว่ายังมีประชาชนบางส่วนที่ยังขาดการเข้าถึงและยังไม่รู้ว่าตนเองมีสิทธิในการเสนอปัญหาเพื่อนำไปสู่การออกกฎหมายได้

คณะผู้วิจัยวิเคราะห์ว่า ในกระแสของปัญหาหรือวิกฤติ (Problems) ประชาชนมีบทบาทเด่นชัดในการเสนอปัญหาและความต้องการของตนเอง ผ่านการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ประชาชนแบ่งได้เป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ กลุ่มแรกที่เป็นกลุ่มผู้นำของแต่ละชนเผ่าพื้นเมืองซึ่งมีการทำงานร่วมกับหน่วยงานภายนอกอย่างสม่ำเสมอถือว่าเป็นกลุ่มที่มีความเข้มแข็งและสามารถหาช่องทางในการเสนอปัญหาของตนเองได้แล้ว จนกระทั่งสามารถยกร่างกฎหมายของกลุ่มตนเองแล้วนำเสนอไปยังสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (สผ.) ให้ดำเนินการตามกระบวนการเอง กับอีกกลุ่มหนึ่ง เป็นภาคประชาชนที่ยังขาดสิทธิและการรับรู้ ประชาชนกลุ่มนี้มีหน่วยงานภาครัฐอย่าง สผ. ที่ช่วยร่างกฎหมายให้กับประชาชนได้ หรือมีองค์กรทางวิชาการหรือองค์กรพัฒนาเอกชน ที่สามารถเข้าไปช่วยเหลือให้การรับฟังกับภาคประชาชนแล้วนำมาขยายร่างกฎหมายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในกลุ่มเฉพาะ ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่งให้ความสำคัญกับการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนหรือภาคประชาชน สังคมว่ามีความสำคัญ เพราะสามารถเข้าถึงความแตกต่างหลากหลายทางภาษาและวัฒนธรรมของแต่ละชนเผ่าพื้นเมืองได้ดีกว่าหน่วยงานภาครัฐ ทำให้ได้รับความไว้วางใจและเข้าถึงปัญหาและความต้องการได้ลึกซึ้งมากกว่า ข้อคิดเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับการสร้างความเข้าใจบริบทชุมชน ว่าผู้ที่จะเข้าถึงชุมชนอาจจำเป็นต้องเข้าใจว่าชุมชนมีทุนทางสังคมอะไรอยู่แล้วบ้าง เพราะชุมชนอาจต้องการเพียงการเติมเต็มศักยภาพบางเรื่อง ซึ่งควรสอดคล้องกับความเป็นธรรมชาติของชุมชนนั้น (Saldias & other, 2012; Taylor, 2003) ยกตัวอย่างเช่น ชุมชน Miso Walai ในรัฐ Sabah state ของมาเลเซีย ที่สามารถผลิตแผนการท่องเที่ยวตามความต้องการของตนเองโดยการสนับสนุนของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง (Razzaq & other, 2012)

ดังนั้น เงื่อนไขที่จำเป็นในการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชนในกระแสปัญหาหรือวิกฤติ สำหรับกรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง คณะผู้วิจัยหยิบยกปัจจัยความสำเร็จและข้อเสนอแนะจากผู้ให้สัมภาษณ์และการระดมความคิดเห็นกลุ่มบางส่วน เฉพาะกลุ่มประชาชนที่ยังขาดการรับรู้และเข้าถึงสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นเงื่อนไข 3 ประการได้แก่ ประการแรก การมีระบบรับข้อเสนอหรือปัญหาของประชาชนเป็นการทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายสะดวกสำหรับประชาชน โดยใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย ช่องทางการมีส่วนร่วมระดับพื้นที่อย่างถาวร ผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้นำทางจิตวิญญาณ เปิดโอกาสให้ประชาชนเพียงเขียนข้อเสนอความต้องการหรือปัญหาผ่านช่องทางเหล่านั้น แล้วหน่วยงานรัฐมีหน้าที่ไปดำเนินการคัดกรองข้อเสนอหรือปัญหา

นั้น ว่าประเด็นใดสามารถแก้ไขปัญหาด้วยหน้าที่หน่วยงานใด ประเด็นใดสามารถนำไปแก้ไขในกฎหมายฉบับใดได้บ้าง และประเด็นใดควรทำนโยบายหรือยกร่างกฎหมายแล้วดำเนินการยกร่างให้เป็นตัวกฎหมายออกมา

เงื่อนไขประการต่อมา การสื่อสารให้ประชาชนรับรู้สิทธิหน้าที่และการมีส่วนร่วม เป็นประเด็นข้อห่วงกังวลของผู้ให้สัมภาษณ์และผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มเป็นส่วนใหญ่ เพราะประชาชนทั่วไปยังไม่เข้าใจและเข้าถึงความจำเป็นของการมีกฎหมายของภาคประชาชนอย่างเช่นกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง ทำให้การขับเคลื่อนไม่มากพอที่จะนำไปสู่การออกเป็นกฎหมายหรือแม้หากออกมาเป็นกฎหมาย การบังคับใช้ก็อาจไม่เกิดผลในทางปฏิบัติมากนัก เพราะประชาชนยังขาดการรับรู้และยังไม่เห็นความสำคัญ ดังนั้นหน่วยงานสนับสนุนอย่าง สผ. และรัฐสภาอาจเปิดพื้นที่ให้มีการสื่อสารสาธารณะ เช่น ช่องโทรทัศน์ สถานีวิทยุ ช่องทางต่าง ๆ ที่รัฐเป็นเจ้าของ ให้มีการประชาสัมพันธ์เอกสาร หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการเข้าถึงประชาชนจะรู้ว่าประชาชนยังมีจุดอ่อนเรื่องใดก็เข้าไปให้ความรู้และสร้างความเข้าใจในเรื่องนั้น

เงื่อนไขประการสุดท้าย การส่งเสริมบทบาทภาคประชาสังคม เพราะการเข้าชื่อเสนอกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง ต้องอาศัยกลไกการสื่อสารที่เหมาะสมกับบริบทหรือชุมชนนั้น ๆ โดยการสื่อสารผ่านเครือข่ายเช่น กลุ่มน้ำ กลุ่มชาติพันธุ์ หรือตระกูลแซ่ (ม้ง) ซึ่งเป็นเครือข่ายไม่เป็นทางการ ควบคู่ไปกับเครือข่ายทางการ เช่น การเปิดเวทีพูดคุยจากภาครัฐ ซึ่งในส่วนนี้จะต้องมีงบประมาณเข้าไปสนับสนุน อีกทั้งไม่ควรมีกฎหมายที่ออกมาควบคุมภาคประชาสังคม เพราะจะทำให้การขับเคลื่อนสร้างความเข้มแข็งประชาชนมีข้อจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนกลุ่มเปราะบางที่ภาครัฐอาจเข้าไปส่งเสริมและคุ้มครองได้ไม่ทั่วถึง

เงื่อนไขทั้งสามประการมีความสอดคล้องกับการสร้างความตระหนักในสิทธิซึ่งเป็นแนวทางไปสู่การเสริมสร้างพลังทางกฎหมาย (Right awareness) และการทำให้สามารถใช้สิทธิได้จริง (Right enable) ซึ่งการสร้างความตระหนักในสิทธิซึ่งเป็นแนวทางไปสู่การเสริมสร้างพลังทางกฎหมาย เช่น รมรณรงค์ให้ประชาชนมีความรู้ด้านกฎหมาย เพิ่มโอกาสทางการพัฒนาตนเองและการศึกษาของภาคแรงงาน ส่วนการทำให้สามารถใช้สิทธิได้จริง (Right enable) เช่น สร้างระบบการช่วยเหลือทางกฎหมายที่เข้มแข็งและเชี่ยวชาญ (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน, 2551, น.29-46 และ Bruce & other, 2007, p.11)

5.3.2 การตอบสนอง

บริบททั่วไปของการตอบสนอง (Policy)

การตอบสนองในกระแสนโยบาย คือ เมื่อเกิดกระแสของปัญหาหรือวิกฤตแล้ว ได้รับการยอมรับว่าเป็นปัญหาร่วมกันจะนำไปสู่การเสนอทางเลือกเพื่อแก้ปัญหานั้นคือนโยบาย สอดคล้องกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในขั้นตอนการร่างและเข้าชื่อและเสนอร่าง พ.ร.บ. จากกรณีการเสนอกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง เพราะเป็นขั้นตอนหลังจากที่มีการรวบรวมปัญหาและความต้องการจากภาคประชาชนมาแล้ว จะถูกรับช่วงต่อด้วยนักวิจัย นักวิเคราะห์ หรือภาคส่วนอื่นที่เข้ามาในกระแสนโยบายและใช้ความเชี่ยวชาญของตนเพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาด้านนโยบาย (Howlett et al., 2016; p.4; Brown, 2019, pp.2-3; Goya and Howlett, 2019, pp.7-11)

จากความจำเป็นของการมีกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองที่ผู้ให้สัมภาษณ์และสนทนากลุ่มได้นำเสนอ มีประเด็นเรื่องการมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน เนื่องจากคนกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองได้รับการดูแลที่ไม่ทั่วถึงหรือไม่อาจ

ตอบสนองความต้องการที่เฉพาะ แม้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่แต่ก็ยังมีปัญหาหรือกล่าวอ้างว่าไม่มีแนวปฏิบัติ หรือไม่มีกฎหมายรองรับ เป็นผลให้ร่างกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองทั้งฉบับประชาชน รัฐบาล และ ส.ส. มีสาระที่คล้ายกัน แนวทางแก้ไขปัญหาทางนโยบายที่สำคัญ คือ การมีสภาชนเผ่าพื้นเมือง การประกาศเขตคุ้มครอง และการมีคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครอง อย่างไรก็ตาม สาระของกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองทั้ง 5 ฉบับมีข้ออภิปรายในประเด็นสำคัญ ได้แก่ ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น

ในประเด็นเรื่องความซ้ำซ้อน มีความห่วงกังวลจากผู้ให้สัมภาษณ์ว่าอาจเป็นประเด็นที่ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายนี้นำมาใช้ แต่รายงานศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ได้วิเคราะห์ว่าร่างกฎหมายกลุ่มชาติพันธุ์นี้มีความเกี่ยวข้อง แต่ไม่ซ้ำซ้อน ทั้งยังช่วยสนับสนุนกฎหมายที่มีอยู่แล้วให้เกิดกลไกส่งเสริมและคุ้มครองในทางปฏิบัติมากขึ้น ได้แก่ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ.2559 พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 และ พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 กฎหมายนี้ทำให้เกิดหน้าที่แก่รัฐ ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ (ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, มปป., น.19-21) สอดคล้องกับสำนักกฎหมาย วุฒิสภาที่ว่า ข้อพิจารณานโยบายการบริหารจัดการพื้นที่อนุรักษ์ อาจต้องพิจารณาแนวทางร่วมกันกับกฎหมายที่มีอยู่เดิม เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ เช่น พื้นที่อุทยานแห่งชาติ หรือพื้นที่ป่าสงวน ซึ่งมีกฎหมายควบคุมเฉพาะ แต่ร่างกฎหมายชนเผ่าพื้นเมืองจะมีลักษณะให้กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองที่อาศัยในพื้นที่เขตอนุรักษ์ได้มีส่วนร่วมบริหารจัดการในฐานะเป็นผู้ที่อยู่มาก่อน ประกาศพื้นที่ป่า (สำนักกฎหมาย วุฒิสภา, 2563, น.30)

ผู้วิจัยวิเคราะห์เพิ่มเติมต่อไปว่า ประเด็นเรื่องความซ้ำซ้อนอาจยังเป็นข้อถกเถียงสำคัญต่อเนื่องไปจนถึงกระบวนการพิจารณาในรัฐสภา หากไม่มีข้อมูลหรือหลักฐานทางวิชาการที่จะใช้อ้างอิงประกอบการตัดสินใจ ดังที่มีผู้ให้ความเห็นจากการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มว่า ผู้ขับเคลื่อนต้องมีข้อมูลสนับสนุนร่างกฎหมาย จำนวนคนกลุ่มชาติพันธุ์ แหล่งที่ตั้งและที่อาศัย นอกจากนี้ ข้อมูลเหล่านี้ยังเป็นเพียงข้อมูลพื้นฐาน ยังจำเป็นต้องมีข้อมูลใหม่ เช่น ประวัติศาสตร์ชาติพันธุ์ของแต่ละกลุ่ม สถานการณ์ปัญหาและแนวทางพัฒนา ความต้องการบริการขั้นพื้นฐาน ฯลฯ ซึ่งจะเป็นข้อมูลเพื่อนำไปใช้ในการวางแผนในทางนโยบาย และผู้ที่พิจารณาร่างฯ ทั้งในขั้นตอนเสนอเข้าสู่กระบวนการทางรัฐสภาและการแปรรูปคดีจะได้นำไปใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจได้

บทบาทภาคประชาชนและตัวแสดงอื่น

บทบาทภาคประชาชนในที่นี้เป็นบทบาทภาคประชาชนที่เป็นผู้ริเริ่มเชิญชวนและประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ร่างกฎหมายจากภาคประชาชนมี 2 ฉบับ ร่างรัฐบาล 1 ฉบับ และ ร่างของ ส.ส. 2 ฉบับ หากวิเคราะห์ตามหลักการว่าใครเป็นผู้เสนอนโยบาย จะเห็นได้ว่าในกระแสตอบรับทางนโยบาย หรือกระบวนการรวบรวมรายชื่อและเสนอร่างเข้าสู่รัฐสภานี้ ประกอบด้วยภาคส่วนที่หลากหลายมากขึ้น ซึ่งคณะผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าผู้ที่มีบทบาทสำคัญคือนักวิจัยหรือนักวิชาการผู้ทำหน้าที่แปลงข้อเสนอและความต้องการ ไปสู่การยกร่างกฎหมาย สอดคล้องกันกับ Howlett et al. Brown และ Goya and Howlett ที่ว่า ขั้นตอนหลังจากที่มีการรวบรวมปัญหาและความต้องการจากภาคประชาชนมาแล้ว จะถูกรับช่วงต่อด้วยนักวิจัย นักวิเคราะห์ หรือภาคส่วนอื่นที่เข้ามาในกระแสนโยบายและใช้ความเชี่ยวชาญของตนเพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาทางนโยบาย (Howlett et al., 2016; p.4; Brown, 2019, pp.2-3; Goya and Howlett, 2019, pp.7-11) ซึ่งทั้ง 5 ร่างมีสาระสำคัญ ได้แก่ การ

คุ้มครองพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์ที่ยังดำรงอยู่ การส่งเสริมศักยภาพของกลุ่มชาติพันธุ์ และการมีกลไกในการประสานงานเชิงสถาบัน เช่น การมีสภาชนเผ่าพื้นเมือง หรือคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครอง ซึ่งมีลักษณะส่งเสริมกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองไปในทิศทางเดียวกัน ดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์หลายท่านให้ความเห็นตรงกัน แสดงทิศทางที่ดีของความเป็นเอกภาพในสาระของร่างกฎหมาย

อย่างไรก็ดี การเสนอทางเลือกผ่านตัวบทกฎหมายทั้ง 5 ร่าง อาจถูกปิดเป็นไปด้วยปัจจัยสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ นายกรัฐมนตรีผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการรับรองกฎหมายว่าด้วยการเงิน และหน่วยงานฝ่ายบริหารที่มีบทบาทในการให้ความเห็นต่อร่างกฎหมายทั้ง 5 ฉบับ ที่จะส่งผลต่อการทำให้กฎหมายภาคประชาชนฉบับนายสุริยันต์ ทองหนูเอียด ไม่สามารถผ่านเข้าสู่การพิจารณาทางรัฐสภา รวมทั้งอีกสองฉบับที่เสนอโดย ส.ส. ส่วนฉบับรัฐบาลโดยศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร แม้ในร่างแรกจะมีสาระที่คล้ายกันกับฉบับอื่น แต่ไม่แน่ว่าเมื่อต้องผ่านกระบวนการให้ความเห็นจากส่วนราชการอาจการปรับเนื้อหาต่างไปจากเดิมได้

เงื่อนไขที่จำเป็นในการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชนในกระแสการตอบสนองทางนโยบายสำหรับกรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง คณะผู้วิจัยหวั่นวิตกปัจจัยความสำเร็จและข้อเสนอแนะจากผู้ให้สัมภาษณ์และการระดมความคิดเห็นกลุ่มบางส่วน เฉพาะสำหรับเงื่อนไขที่จะมีผลต่อปัจจัยด้านหน่วยงานฝ่ายบริหาร เพราะปัจจัยด้านนายกรัฐมนตรีนั้น ไม่อาจแก้ไขได้ด้วยเงื่อนไขการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชนเท่านั้น จำเป็นต้องจัดการด้วยการแก้ไขทางกฎหมาย ซึ่งคณะผู้วิจัยนำเสนอในส่วนของข้อเสนอแนะในท้ายบทนี้ ดังนั้น เงื่อนไขในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนในกระแสนโยบาย ได้แก่ การสื่อสารระหว่างแกนนำ ประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย และประชาชนทั่วไปให้รู้และเข้าใจในความจำเป็นของการมีกฎหมายว่าด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ ก็กับการใช้ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ

ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์ สันทนาการกลุ่ม และการมีส่วนร่วม พบว่า ตัวแทนผู้ริเริ่มมีการสื่อสารระหว่างแกนนำของกลุ่มชาติพันธุ์ได้ดี ตลอดจนมีการพบปะผู้นำและตัวแทนพรรคการเมืองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ซึ่งเป็นจุดเด่นหรือปัจจัยสำเร็จที่ภาคประชาชนดำเนินการอยู่และสอดคล้องกับผู้เข้าร่วมการสัมมนา และ Emery et al. (2015) ที่ว่าภาคประชาชนหรือชุมชนจำเป็นต้องมีนักขับเคลื่อนที่มีความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการกับผู้กำหนดนโยบาย อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยเห็นว่าเงื่อนไขนี้มีความท้าทายมากขึ้นไปอีกสำหรับภาคประชาชนกลุ่มพันธุ์ที่ต้องการให้เกิดการยอมรับในกฎหมายนี้ คือการสื่อสารไปยังผู้ที่จะไม่ได้ลงชื่อสนับสนุนร่างกฎหมายนี้ให้มีความเข้าใจถึงความจำเป็น อีกทั้ง ผู้ที่เป็นผู้ริเริ่มและเชิญชวน อาจต้องทำความเข้าใจเน้นในกลุ่มที่เป็นส่วนราชการให้มากขึ้นด้วย เพราะส่วนราชการเป็นหน่วยที่นำกฎหมายไปปฏิบัติ ดังศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรระบุว่า กฎหมายนี้ทำให้เกิดหน้าที่แก่รัฐ ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิกลุ่มชาติพันธุ์ (ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, ม.ป.ป., น.21)

5.3.3 สถานการณ์การเมือง

บริบทของกระแสการเมือง (Politics)

สถานการณ์การเมืองหรือกระแสการเมือง คือ เมื่อปัญหาถูกเสนอทางเลือกเพื่อการแก้ไขปัญหาแล้ว ทางเลือกนั้นจะถูกกำหนดเป็นนโยบายหรือไม่ขึ้นอยู่กับกระแสการเมือง สอดคล้องกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในขั้นตอนพิจารณาร่างฯ จากกรณีการเสนอกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง

คณะผู้วิจัยวิเคราะห์ว่า สถานการณ์การเมืองในประเทศไทยมีความเกี่ยวเนื่องและอ้างอิงกับวาระระดับโลก ทำให้นโยบายของประเทศไทยเป็นไปในแนวทางที่รับรองสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ หากแต่ในทางปฏิบัติจริงแล้ว แม้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ก็ยังคงไม่สามารถจัดการกับปัญหาด้านอคติ การละเมิดสิทธิ และการไม่ได้รับความคุ้มครองด้านวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่เฉพาะสำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ ดังข้อค้นพบว่า การรับรองสิทธิและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองสิทธิในวิถีชีวิต สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมของคนกลุ่มชาติพันธุ์ เมื่อรัฐธรรมนูญรับรองก็ต้องมีการดำเนินการที่รองรับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยถือเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งก็คือเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศหลายประการ สอดคล้องกับการนำเสนอของศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ที่ระบุว่าร่างกฎหมายว่าด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ฯ ของศูนย์มานุษยวิทยาฯ นั้น สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติในยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม เพื่อเสริมสร้างทุนทางสังคมผ่านการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนและเปิดโอกาสให้ภาคีต่าง ๆ เป็นกลไกจัดการปัญหาความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และสอดคล้องกับแผนปฏิรูปประเทศ ในประเด็นการปฏิรูปที่ 4 ระบบสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง ในกิจกรรมที่ 4 ส่งเสริมและให้ความสำคัญคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ (ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, ม.ป.ป., น.1)

บทบาทภาคประชาชนและตัวแสดงอื่น

แม้นโยบายและกฎหมายระดับประเทศจะเปิดทางให้ร่างกฎหมายกลุ่มชาติพันธุ์ที่เสนอโดยภาคประชาชนได้รับการยอมรับและผ่านเข้าสู่กระบวนการทางรัฐสภาไปได้ แต่ระหว่างกระบวนการในขั้นตอนการพิจารณาร่างภาคประชาชนจากตัวแทนผู้เสนอร่างฯ ทั้งสองฉบับจะมีโอกาสเข้าไปเป็นคณะกรรมการวิสามัญในสัดส่วน 1 ใน 3 นอกจากนั้นจะเป็นสัดส่วนของสมาชิกรัฐสภา และหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการแปดัญญัติ ส่วนสมาชิกรัฐสภาจะมีบทบาทขั้นสุดทำอีกครั้งในการลงมติรับหรือไม่รับร่างกฎหมาย บทบาทภาคประชาชนในกระแสการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการพิจารณาร่างฯ เมื่อเทียบกับตัวแสดงอื่นจึงค่อนข้างน้อยมาก และเป็นไปได้ยากที่จะทำให้กฎหมายกลุ่มชาติพันธุ์ที่เสนอโดยภาคประชาชนถูกผลักดันออกมาเป็นกฎหมาย ความเป็นการเมืองดังกล่าว สอดคล้องกับนักวิชาการหลายท่านที่กล่าวว่า นโยบายจะเกิดขึ้นในเวลาใดนั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การเมืองนั้นยังแวดล้อมไปด้วยปัจจัยหลายประการ เช่น อารมณ์ของสังคมประเทศ (National moods) หรืออำนาจของกระบวนการนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้กำหนดนโยบายซึ่งกระทบต่อกระบวนการออกกฎหมายได้เสมอ (Howlett et al., 2016; p.4; Brown, 2019, pp.2-3; Goya and Howlett, 2019, pp.7-11)

คณะผู้วิจัยวิเคราะห์ว่า ประเด็นสำคัญที่อาจถูกหยิบยกและมีผลต่อสาระของกฎหมายกลุ่มชาติพันธุ์ คือ ประเด็นเรื่องความมั่นคง แม้ผู้ให้สัมภาษณ์หลายท่านให้ข้อมูลว่ากฎหมายว่าด้วยกลุ่มชาติพันธุ์มีเป้าหมายเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนกลุ่มชาติพันธุ์ ไม่ได้ต้องการแบ่งแยกดินแดนซึ่งเป็นความหวงกังวลด้านความมั่นคงของประเทศอย่างที่หลายฝ่ายเข้าใจ แต่ความมั่นคงยังคงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างโต้แย้งได้ยากสำหรับฝ่ายที่ต้องการผลักดันกฎหมายว่าด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ ดังสำนักกฎหมาย วุฒิสภา ระบุว่า ข้อพิจารณานโยบายด้านความมั่นคง ปัญหากลุ่มชาติพันธุ์มีความละเอียดและซับซ้อน ซึ่งอาจมีข้อคำถามเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ (สำนักกฎหมาย วุฒิสภา, 2563, น.30)

ดังนั้น เงื่อนไขที่จำเป็นในการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชนในกระแสการเมือง สำหรับกรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายกลุ่มชาติพันธุ์ คณะผู้วิจัยหยาบยักปัจจัยความสำเร็จและข้อเสนอแนะจากผู้ให้สัมภาษณ์และการระดมความคิดเห็นกลุ่มบางส่วน ได้แก่ การสร้างพื้นที่ปรึกษาหารือ ร่วมงาน และสร้างความเข้าใจกับสังคมโดยรวม กลุ่มชาติพันธุ์ และส่วนราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายความมั่นคง เงื่อนไขนี้ คณะผู้วิจัยพบว่า กลุ่มชาติพันธุ์โดยสภาชนเผ่าพื้นเมืองได้มีการขับเคลื่อนอยู่บ้าง ยกตัวอย่างเช่น เมื่อสภาชนเผ่าพื้นเมืองฯ จัดงานประชุมสภา ได้มีการเชิญองค์กรภาครัฐสนับสนุนหรือร่วมงาน หรือระหว่างที่มีการผลักดันร่างกฎหมายนี้ กลุ่มแกนนำได้มีการเข้าพบหัวหน้าพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองเพื่อทำความเข้าใจและขอการสนับสนุนร่างกฎหมายกลุ่มชาติพันธุ์ แต่สิ่งที่จะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชนกลุ่มชาติพันธุ์มากขึ้นได้คือทำให้คนกลุ่มชาติพันธุ์มีความเข้าใจในร่างกฎหมายเสียก่อนว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มชาติพันธุ์อย่างไร

นอกเหนือไปจากนี้ กลุ่มชาติพันธุ์ที่จะได้รับประโยชน์โดยตรงจะต้องสามารถทำความเข้าใจกับสังคมโดยรวมด้วยว่า คนในสังคมจะได้รับผลกระทบจากกฎหมายนี้อย่างไรบ้าง เพื่อให้คนในสังคมเกิดความรู้อีกว่ากฎหมายนี้มีความจำเป็นและไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยก ดังที่กล่าวไปในส่วนของกระแสนโยบายแล้วว่า เมื่อเกิดกระแสปัญหาหรือวิกฤตแล้วไปสู่กระแสนโยบาย ต้องทำให้คนในสังคมรับรู้ประเด็นเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์เป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขด้วยนโยบาย จึงจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่น่าไปสู่กระแสการเมือง เมื่อทั้งสามกระแสนี้เกิดขึ้นพร้อมกันก็จะนำไปสู่ภาวะที่เรียกว่าหน้าต่างนโยบายหรือเมื่อหลายกระแสของนโยบายมาบรรจบกันจึงเกิดสิ่งที่เรียกว่าหน้าต่างนโยบาย (Policy windows) ซึ่งเป็นช่วงที่มีโอกาสสำหรับการเปลี่ยนแปลงทางนโยบาย (Howlett et al., 2016; p.5; Brown, 2019, p.2; Goya and Howlett, 2019, p.11) เช่นเดียวกับกับกฎหมายกลุ่มชาติพันธุ์อันมาจากภาคประชาชนที่จะได้รับการผลักดันและบังคับใช้โดยทุกฝ่ายในสังคมให้การยอมรับ

สำหรับตัวแบบเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนกลุ่มชาติพันธุ์ จากกรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายกลุ่มชาติพันธุ์ สรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 5.2 ตัวแบบเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนกลุ่มชาติพันธุ์

หน้าต่างนโยบาย (Policy window)	กระแสปัญหาหรือวิกฤต (ขั้นร่าง พ.ร.บ.)	กระแสการตอบสนองทางนโยบาย (ขั้นร่าง พ.ร.บ.และรวบรวมรายชื่อและเสนอร่างกฎหมาย)	กระแสการเมือง (ขั้นกรพิจารณาร่าง พ.ร.บ.)
บริบท	- ความจำเป็นระดับโลกและความต้องการแก้ปัญหาเฉพาะกลุ่ม - เพิ่มการรับรู้และการยอมรับจากสังคมโดยรวม	- ความจำเป็นเพราะขาดแนวทางที่ชัดเจนในการคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ - ความซ้ำซ้อนและความต้องการข้อมูลพื้นฐาน ปัญหา และความต้องการ เพื่อประกอบการตัดสินใจ	- กฎหมายส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีตัวแทนในชั้นกรรมาธิการ - กระแสการเมืองนอกสภาและสังคม ยังมีข้อถกเถียงเรื่องความมั่นคงและผลประโยชน์ของประเทศ
ประชาชนและภาคส่วนอื่น	- ประชาชนระดับแกนนำมีความสามารถเสนอปัญหาและความต้องการ	- ประชาชนเสนอความต้องการซึ่งนักวิชาการแปลงไปสู่ข้อเสนอทางนโยบายหรือร่างกฎหมาย	- ประชาชนแกนนำมีบทบาทในชั้นกรรมาธิการร่วมพิจารณาร่างกฎหมาย

หน้าต่างนโยบาย (Policy window)	กระแสปัญหาหรือวิกฤต (ขั้นร่าง พ.ร.บ.)	กระแสการตอบสนองทาง นโยบาย (ขั้นร่าง พ.ร.บ.และรวบรวม รายชื่อและเสนอร่างกฎหมาย)	กระแสการเมือง (ขั้นการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.)
เงื่อนไขไปสู่ความ เข้มแข็ง	<ul style="list-style-type: none"> - การรับรู้เข้าถึงสิทธิและมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายแก่ประชาชนทั่วไป - มีการสื่อสารและทำงานของภาคประชาสังคม ภาครัฐ วิชาการ - พัฒนาระบบรับข้อเสนอหรือปัญหาจากประชาชนไปสู่การร่างกฎหมาย / เพิ่มการประชาสัมพันธ์สิทธิและหน้าที่แก่ประชาชนทั่วไป / ส่งเสริมการทำงานของภาคประชาสังคม 	<ul style="list-style-type: none"> - การรับรองจากนายกรัฐมนตรี และการให้ความเห็นของหน่วยงานฝ่ายบริหาร - สื่อสารระหว่างแกนนำ พบปะ นักการเมืองและผู้นำท้องถิ่น - สื่อสารในกลุ่มผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและประชาชนทั่วไป รวมทั้งยืนยันความจำเป็นต่อหน่วยงานรัฐ 	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้ร่วมพิจารณาและผู้ตัดสินใจยังเป็นภาคส่วนอื่น เช่น ส่วนราชการ สมาชิกวุฒิสภา - สื่อสารและร่วมงานกับพรรคการเมืองและส่วนราชการบางหน่วยงาน - สร้างความเข้าใจกับสังคมโดยรวมเพื่อให้เกิดการยอมรับ

หมายเหตุ: ตัวอักษรตรงเป็นปัจจัยหรือเงื่อนไขที่มีอยู่แล้ว ตัวอักษรเอียงเป็นข้อจำกัดหรือเงื่อนไขที่ยังต้องส่งเสริมเพิ่มเติม เพื่อให้ส่งผลต่อความเข้มแข็งของภาคประชาชน

5.4 สรุป

งานวิจัยนี้ให้ความสำคัญกับบทบาทของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการระบุนโยบาย โดยมีกรณีศึกษาจากการเข้าชื่อเสนอกฎหมายกลุ่มชาติพันธุ์ โดยมีคำถามสำคัญดังได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 1 ได้แก่ เหตุใดจึงต้องมีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง มีตัวแสดงใดบ้างในการกระบวนการนโยบายตั้งแต่การระบุปัญหาไปจนกระทั่งกระบวนการกำหนดออกมาเป็นกฎหมายฉบับนี้ แต่ละภาคส่วนมีบทบาทหรืออิทธิพลเพียงใดในแต่ละกระบวนการนโยบาย ต้องทำอะไรบ้างเพื่อเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนกลุ่มน้อยในกระบวนการนโยบาย

สำหรับความจำเป็นของการมีกฎหมายว่าด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ มีความสอดคล้องกับความจำเป็นในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตาม พ.ร.บ.เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ที่ว่าเป็นการแสดงความเป็นสากลว่าประเทศไทยได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในนโยบายและการเมืองได้แบบทางตรง เป็นการทำให้สิทธิและการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นได้จริง และยังทำให้สนองความต้องการของประชาชน เพราะแม้มีประชาธิปไตยแบบตัวแทนก็ไม่ได้หมายความว่าผู้แทนจะสามารถหยิบยก หรือเข้าถึงความต้องการของภาคประชาชนได้ จึงต้องมีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของภาคประชาชน ส่วนกฎหมายกลุ่มชาติพันธุ์นั้น เหตุผลและความจำเป็นใน 3 ประการดังกล่าวจะมีความเฉพาะเจาะจงมากขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการยอมรับความหลากหลายในสังคมไทย นอกจากนี้ ความจำเป็นของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายกลุ่มชาติพันธุ์ยังมีประเด็นเพิ่มเติมได้แก่ ทำให้มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับหน่วยงานภาครัฐ และมีทางออกที่ชัดเจนร่วมกันระหว่างหน่วยงานในการจัดการประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์ ตลอดจนทำให้เกิดทัศนคติของคนในสังคมที่ดีขึ้นต่อคนกลุ่มชาติพันธุ์ เพราะการมีกฎหมายนี้แสดงให้เห็นถึงการยอมรับความมีตัวตนของคนกลุ่มชาติพันธุ์

ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง ในร่างกฎหมายของประชาชนโดยทั่วไป รวมถึงร่างกฎหมายกลุ่มชาติพันธุ์ มีตัวแสดงที่เกี่ยวข้องหลากหลาย ได้แก่ ประชาชนผู้ริเริ่มและเข้าชื่อเสนอกฎหมาย นายกรัฐมนตรีและหน่วยงานฝ่ายบริหาร สมาชิกวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร องค์กรพัฒนาเอกชนและสื่อมวลชน โดยตัวแสดงที่มีความสำคัญเพิ่มเติมเข้ามาสำหรับร่างกฎหมายกลุ่มชาติพันธุ์ยังมีนักวิชาการและองค์กรวิชาการ ที่ทำหน้าที่สนับสนุนฐานข้อมูลทางวิชาการ และแปลงเรื่องราวของประชาชนกลุ่มชาติพันธุ์ไปเป็นงานวิชาการที่น่าเชื่อถือได้สู่สาธารณะ อีกทั้งหน่วยงานภาครัฐบางหน่วยงานที่มีบทบาทเกี่ยวข้องก็ให้การสนับสนุนในส่วนของกิจกรรมขับเคลื่อน ซึ่งมีผลต่อการรวมตัวของประชาชนกลุ่มชาติพันธุ์ อันนำไปสู่การยกยกร่างกฎหมายที่มาจากภาคประชาชน

อิทธิพลของตัวแสดง ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ภาคประชาชนถูกวางบทบาทไว้เป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการริเริ่มเสนอกฎหมาย จากงานวิจัยนี้แสดงให้เห็นบทบาทของภาคประชาชนในการเสนอความต้องการและปัญหาในขั้นตอนของการร่างกฎหมาย โดยมีภาควิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และหน่วยงานภาครัฐให้การสนับสนุนในการแปลงความต้องการของประชาชนไปสู่ร่างกฎหมาย และบทบาทภาคประชาชนโดยการสนับสนุนของหน่วยงานต่าง ๆ ยังคงมีอยู่ในขั้นตอนการรวบรวมรายชื่อและเสนอรัฐสภา อย่างไรก็ตาม บทบาทภาคประชาชนจะลดลงเมื่อร่างกฎหมายเข้าสู่กระบวนการทางรัฐสภา เพราะต้องถูกตีความเป็นกฎหมายการเงิน หากมีความเกี่ยวข้องกับการเงินก็จำเป็นต้องได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรี ซึ่งถือเป็นด่านสำคัญทำให้ร่างกฎหมายที่ภาคประชาชนเข้าชื่อสนับสนุนส่วนใหญ่ตกไป ไม่ถูกนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางรัฐสภา ในงานวิจัยนี้ยังมีข้อค้นพบที่แสดงแนวโน้มที่ดีว่าร่างกฎหมายของภาค

ประชาชนฉบับหนึ่งถูกตีความแล้วว่าไม่เกี่ยวข้องกับการเงิน จึงสามารถผ่านเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางรัฐสภาได้โดยไม่ต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรอง นอกจากความยากลำบากดังกล่าวแล้ว ร่างกฎหมายจากภาคประชาชนยังต้องเผชิญความท้าทายในขั้นการพิจารณาในรัฐสภา แม้ประชาชนจะได้รับสัดส่วนในการร่วมเป็นอนุกรรมการร่างกฎหมาย แต่ยังมีภาคส่วนอื่นอย่างสมาชิกรัฐสภา และตัวแทนหน่วยงานฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจมีบางส่วนไม่เห็นด้วยในสาระของร่างกฎหมายว่าด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ เพราะยังมีข้อถกเถียงในหลายส่วนทั้งนิยาม ความมั่นคง และความทับซ้อนกับกฎหมายอื่นที่มีอยู่ก่อนแล้ว

การเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน ในการริเริ่มกฎหมายกลุ่มชาติพันธุ์ ภาคประชาชนให้เหตุผลและความจำเป็น เช่น ความเป็นวาระระดับโลก การต้องการการตอบสนองปัญหาเฉพาะกลุ่ม การมีแนวทางแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน ฯลฯ หากแต่ยังมีเงื่อนไขจำเป็นที่จะนำภาคประชาชนไปสู่ความเข้มแข็งในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ขั้นตอนของการร่างกฎหมายไปจนถึงขั้นตอนการพิจารณาในรัฐสภา ที่ต้องมีการสื่อสารให้มากขึ้นต่อคนทั่วไป ในสังคมไทยเพื่อให้เกิดความเข้าใจและยอมรับ ควบคู่กับการทำงานระหว่างภาคประชาสังคม ภาครัฐ และวิชาการ โดยในส่วนของขั้นตอนการร่างกฎหมายนั้น มีเงื่อนไขเพิ่มเติมที่จะช่วยส่งเสริมความเข้มแข็งของประชาชน ได้แก่ การมีระบบรับข้อเสนอหรือปัญหาจากประชาชนไปสู่การร่างกฎหมาย การเพิ่มการประชาสัมพันธ์สิทธิและหน้าที่แก่ประชาชนทั่วไป และการส่งเสริมการทำงานของภาคประชาสังคม เพื่อให้ภาคประชาสังคมเป็นจุดเชื่อมโยงที่เข้าถึงกลุ่มชาติพันธุ์ได้

5.5 ข้อเสนอแนะ

ในส่วนของคุณข้อเสนอแนะเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชน คณะผู้วิจัยได้นำเสนอไปค่อนข้างมากในส่วนของตัวเองๆ ในส่วนนี้คณะผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะเพื่อนำเฉพาะในส่วนที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีกลุ่มชาติพันธุ์ โดยแบ่งเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ และข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยในอนาคต

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย คณะผู้วิจัยเสนอแนะจากข้อค้นพบที่เป็นข้อห่วงกังวลจากผู้ให้ข้อมูลหลายท่านเกี่ยวกับการเสนอกฎหมายภาคประชาชนที่มีการรวบรวมรายชื่อแล้วแต่อาจต้องตกไปเพราะถูกพิจารณาว่าเป็นกฎหมายการเงิน แล้วนายกรัฐมนตรีไม่ให้การรับรอง ประเด็นนี้คณะผู้วิจัยขอเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเสนอญัตติแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองความเป็นกฎหมายการเงินโดยนายกรัฐมนตรี โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้การรับรองที่ชัดเจนมากขึ้นสำหรับกรณีร่างกฎหมายที่เสนอโดยภาคประชาชน เพื่อยังคงอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารในการบริหารงบประมาณของประเทศ แต่ขณะเดียวกันสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้มีการรวบรวมรายชื่อตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ก็ไม่ถูกปิดตกไปเพราะเหตุดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาชนกลุ่มเฉพาะอย่างกลุ่มชาติพันธุ์ที่การรวบรวมรายชื่อจะทำได้ยากกว่าร่างกฎหมายภาคประชาชนโดยทั่วไป หรือหากนายกรัฐมนตรีไม่ให้การรับรองต่อร่างกฎหมายภาคประชาชน ก็ควรมีเหตุผลประกอบตามกรอบเวลาที่ชัดเจน เพื่อเป็นการสื่อสารให้ภาคประชาชนเข้าใจ

นอกจากนี้ องค์กรภาคประชาชนและภาคประชาสังคมอาจมีการเสนอให้เปิดการสนทนาหาทางเลือกหรือแนวทางในประเด็นนี้ โดยมีฐานข้อมูลทางวิชาการรองรับ สื่อสารประชาสัมพันธ์ตามกลไกของรัฐธรรมนูญ

ตลอดจนเข้าชื่อเสนอเพื่อให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 143 และผลักดันหาแนวร่วมจากสมาชิกรัฐสภาาร่วมด้วย ตามกลไกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 กำหนดว่า

“ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย”

การเข้าชื่อเสนอแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญพร้อมทั้งเหตุผลในทางวิชาการ ตลอดจนเสนอผลกระทบของการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นและตามกลไกที่รัฐธรรมนูญได้เปิดช่องทางไว้สำหรับภาคประชาชนดังกล่าว อาจช่วยให้เกิดผลเปลี่ยนแปลงได้ทางหนึ่ง ที่ภาคประชาชนสามารถดำเนินการได้เองซึ่งอาจใช้ระยะเวลาานาน แต่อย่างน้อยที่สุดก็ทำให้ภาคประชาชนได้มีประสบการณ์ในการสร้างความร่วมมือทางเชิงวิชาการและเชิงปฏิบัติ อันเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนในการใช้สิทธิและมีส่วนร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ คณะผู้วิจัยขอเสนอแนะสองประการสำคัญ ได้แก่ การส่งเสริมบทบาทภาคประชาสังคม กับการพัฒนาระบบข้อมูลและงานวิชาการกลุ่มชาติพันธุ์

ประการแรก หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ควรมีการส่งเสริมบทบาทภาคประชาสังคมในรูปแบบของการให้คำปรึกษาหรืองบประมาณ เพราะการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอนโยบายจากภาคประชาชนสำหรับกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองอาจกล่าวได้ว่าบางส่วนยังต้องการการเสริมสร้างความเข้มแข็งพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้มีศักยภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการตัดสินใจได้ จำเป็นต้องมีหน่วยงานสนับสนุนทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ยกตัวอย่างเช่น มูลนิธิโครงการหลวง ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งของสังคมที่มีส่วนในการช่วยภาครัฐ พัฒนาส่งเสริมคุณภาพชีวิตชนเผ่าพื้นเมือง ให้ได้รับสิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎบัตรสหประชาชาติ ประสานการให้สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มูลนิธิโครงการหลวง, 2565) โดยกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อาจมีบทบาทให้คำปรึกษา บูรณาการความร่วมมือ หรือสนับสนุนงบประมาณการจัดกิจกรรมในเชิงวิชาการแก่องค์กรภาคประชาสังคม เพื่อขับเคลื่อนกิจกรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ หรือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร อาจมีระบบข้อมูลข่าวสารหรือระบบสนับสนุนการทำสื่อประชาสัมพันธ์เพื่อสื่อสารการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแบบเข้าใจง่ายและหลากหลาย หรือจัดทำเป็นภาษาถิ่น เพื่อให้องค์กรภาคประชาสังคมได้มีเครื่องมือไปใช้ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแก่ภาคประชาชน

ประการที่สอง สภาชนเผ่าพื้นเมืองฯ อาจร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอย่างศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร และเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ทั่วประเทศในการบูรณาการข้อมูลพื้นฐานกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีอยู่แล้ว เช่น ประวัติศาสตร์ ศาสนา วัฒนธรรม เศรษฐกิจและสังคม ฯลฯ และเพิ่มเติมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของกลุ่มชาติพันธุ์ที่จะมีผลต่อการตัดสินใจทางนโยบาย หรือมีผลต่อการวางแผนการแก้ไขปัญหา อันนำไปสู่การประกอบกลไกของกฎหมายกลุ่มชาติพันธุ์และแนวปฏิบัติที่เหมาะสมในอนาคต ข้อมูลดังกล่าวควรจัดทำทั้งในรูปแบบของฐานข้อมูลที่สามารถแสดงผลในเชิงปริมาณและสถิติ โดยมีการทำฐานข้อมูลแบบ Real-time เพื่อประมวลผลข้อมูลเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง เช่น จำนวนชนเผ่าพื้นเมืองทั้งประเทศและแต่ละภูมิภาค จำนวนความต้องการแก้ไข

ปัญหาแบ่งตามอายุเพศ จำนวนพื้นที่คุ้มครองทางวัฒนธรรม ฯลฯ และมีข้อมูลเชิงคุณภาพประกอบเมื่อต้องการการพิจารณาในรายละเอียด

ข้อเสนอแนะงานวิจัยในอนาคต งานวิจัยนี้ เน้นการศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะในขั้นการริเริ่มนโยบาย ซึ่งตามการศึกษาครั้งนี้ ยังขาดผลการศึกษาที่สมบูรณ์ในขั้นตอนการพิจารณาร่างในชั้นรัฐสภา เนื่องด้วยระยะเวลาที่จำกัดของงานวิจัย งานวิจัยในอนาคตจึงควรเป็นการติดตามบทบาทภาคประชาชนในขั้นของการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว ว่าภาคประชาชนมีบทบาทอย่างไร ร่างกฎหมายกลุ่มชาติพันธุ์จะผ่านกระบวนการพิจารณาหรือไม่อย่างไร หากหยุดชะงักไปด้วยกระบวนการทางการเมือง ภาคประชาชนมีการขับเคลื่อนต่อไปอย่างไร หรือหากผ่านการพิจารณาออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมาย กฎหมายนั้นมีลักษณะเหมือนหรือแตกต่างจากฉบับของภาคประชาชนหรือไม่อย่างไร กลไกของภาคประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชาติพันธุ์ได้รับการคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมอย่างไรภายใต้กฎหมายนี้ เป็นต้น นอกจากนี้ ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยอุปสรรคและปัจจัยความสำเร็จของร่างกฎหมายจากภาคประชาชนที่มีความเฉพาะ เช่น ร่างกฎหมายกลุ่มชาติพันธุ์ ร่างกฎหมายว่าด้วยกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศ เพื่อเป็นบทเรียนเชิงเปรียบเทียบสำหรับการริเริ่มเสนอกฎหมายจากภาคประชาชนที่มีความต้องการเฉพาะ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กระทรวงวัฒนธรรม. (2564). รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่องสภาพปัญหาและแนวทางส่งเสริมการและคุ้มครอง
กลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย ของคณะกรรมการสิทธิการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติ
พันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ สภาผู้แทนราษฎร. วันที่สืบค้น 2 สิงหาคม 2565 จาก
<https://shorturl.asia/li6M1>
- กรุงเทพธุรกิจ. (22 มิถุนายน 2565). เป้าต่อไปปลดล็อกชาติพันธุ์! “ก้าวไกล” เดินหน้าผลักดันกฎหมายสภาชน
เผ่า. วันที่สืบค้น 2 สิงหาคม 2565 จาก <https://www.bangkokbiznews.com/politics/1011414>
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2550). สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- คณะกรรมการส่งเสริมสร้างศักยภาพทางกฎหมายให้คนจน. (2551). การทำกฎหมายให้เกิดประโยชน์ต่อทุกคน.
นิวยอร์ก: คณะกรรมการส่งเสริมสร้างศักยภาพทางกฎหมายให้คนจนและโครงการพัฒนาแห่ง
สหประชาชาติ.
- เครือข่ายสื่อชนเผ่าพื้นเมือง.(25 กุมภาพันธ์ 2022). Up date ร่าง พรบ. ชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ทั้ง 6
ฉบับ ล่าสุด. วันที่สืบค้น 2 สิงหาคม 2565 จาก <https://imnvoices.com/?p=2926>
- จเร พันธุ์เปรื่อง. (2562). การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560. วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี. 8(2), 26-38.
- เดวิด บีแทม และคณะ. (2556). การประเมินคุณภาพประชาธิปไตย: คู่มือปฏิบัติ. ถวิลวดี และคณะ (แปล).
กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. (2553). โครงการสร้างพลังทางด้านกฎหมายให้แก่ประชาชนที่ยากไร้: การแก้ไขปัญหา
ท้องถิ่นด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- ปัทมา สุปก้าง และดวงจันทร์ ศิริรัชโชสถ. (2563). คู่มือการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน. กรุงเทพฯ:
สถาบันพระปกเกล้า.
- พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564. วันที่สืบค้น 23 มิถุนายน 2565 จาก
https://web.parliament.go.th/assets/portals/5/files/T_0007.pdf.
- ภูมิ มูลศิลป์. (2561). ข้อเสนอแนะต่อการกำหนดกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำกฎหมายภายใต้บริบทการ
ปฏิรูปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. วารสารนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ. 9(1), 181-196.

- ภูริวัจน์ ภูณยุทธิปริตตา. (2563). การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน: แนวคิด หลักการ และการส่งเสริม. *วารสารบัณฑิตแสงโคมคำ*. 5(2), 384-400.
- มูลนิธิโครงการหลวง. (2555). *สิทธิชนเผ่าในประเทศไทย*. วันที่สืบค้น 2 สิงหาคม 2565 จาก <https://www.royalprojectthailand.com/node/1731>.
- ลิตาพรรณ จันท์พิมานสุข. (2550). *ผู้หญิงในขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองสิ่งแวดล้อม: กรณีศึกษาผู้หญิงปกากะญอคนหนึ่งบนเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรรมภาคเหนือ*. (วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สตรีศึกษา) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. สืบค้นเมื่อ 28 มกราคม 2564, จาก <https://tdc.thailis.or.th/>.
- โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw). (2564ก). *คู่มือการเข้าชื่อเสนอกฎหมายสำหรับประชาชน*. วันที่สืบค้น 23 มิถุนายน 2565 จาก https://ilaw.or.th/sites/default/files/Initiative_Handbook.pdf.
- โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw). (2564ข). *กฎหมายชนเผ่าพื้นเมือง กับความหวัง "ชาติพันธุ์ก็คือคน"*. วันที่สืบค้น 2 สิงหาคม 2565 จาก <https://www.ilaw.or.th/node/5822>.
- พลเดช ปิ่นประทีป. (20 มีนาคม 2565). ส่งกฎหมายเชิงปฏิรูป ผ่าน"แผนปฏิรูปประเทศ" ผลสัมฤทธิ์"แล้วเสร็จ"ก็ฉับ. *nationtv*. สืบค้นจาก <https://www.nationtv.tv/columnist/378867302>
- ร่าง พ.ร.บ. สภามชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ.... (เสนอโดย นายศักดิ์ดา แสนมี กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 12,888 คน) วันที่สืบค้น 23 มิถุนายน 2565 จาก https://www.parliament.go.th/section77/manage/files/file_20211008112034_1_162.pdf.
- ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ... (เสนอโดย ส.ส.ณัฐพล สืบศักดิ์วงศ์ และคณะ) วันที่สืบค้น 23 มิถุนายน 2565 จาก https://www.parliament.go.th/section77/manage/files/file_20210817113540_1_158.pdf.
- ร่าง พ.ร.บ. คุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ.... (โดยศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร). วันที่สืบค้น 23 มิถุนายน 2565 จาก <https://www.sac.or.th/portal/th//contents/detail/285/803>.
- ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. (เสนอโดย ส.ส.มุกดา พงษ์สมบัติ และคณะ). วันที่สืบค้น 23 มิถุนายน 2565 จาก https://www.parliament.go.th/section77/manage/files/file_20211018141239_1_164.pdf.
- ร่าง พ.ร.บ. คุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ. (เสนอโดยนายสุรียัน ทองหนูเอียด กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง). วันที่สืบค้น 23 มิถุนายน 2565 จาก https://www.parliament.go.th/section77/manage/files/file_20220422102148_1_224.pdf.
- ศูนย์ข่าวเพื่อชุมชน. (2 มิถุนายน 2556). *สำนักข่าวอิศรา*. สืบค้นจาก <https://shorturl.asia/li6M1>
- ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร. (9 พฤษภาคม 2565). เปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. สืบค้น 2 สิงหาคม 2565 จาก <https://www.sac.or.th/portal/th/news/detail/140>

ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร. (3 ธันวาคม 2557). เว็บไซต์ชุมชนเผ่าพื้นเมือง หรือร่าง ก.ม.สภาชนเผ่าพื้นเมือง. สืบค้น 2 สิงหาคม 2565 จาก https://www.sac.or.th/databases/ethnicredb/research_detail.php?id=1758

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. (2563). สิทธิชนเผ่าในประเทศไทยจะได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายหรือไม่. วันที่สืบค้น 2 สิงหาคม 2565 จาก <https://www.ldi.or.th/2021/10/08/8130/>.

สภาปฏิรูปแห่งชาติ. (10 สิงหาคม 2558). สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยยื่นหนังสือเพื่อขอให้แก้ไขปัญหาชนเผ่าพื้นเมือง. วันที่สืบค้น 2 สิงหาคม 2565 จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=30164&filename=index_03

สำนักกฎหมาย. (2563). กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและอนุรักษ์วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ : ความสำคัญ ความเป็นมา และประเด็นข้อพิจารณาในการจัดทำร่างกฎหมาย. *สารวุฒิสภา*, 27-31.

สำนักข่าวชายขอบ. (10 สิงหาคม 2558). ค้านพรบ.ป่าชุมชน เชื่อแยกคนออกจากป่า สภาชนเผ่ายื่นหนังสือยูเอ็น-รัฐสภาออกกฎหมายคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ เรียกร้องเคารพอัตลักษณ์. วันที่สืบค้น 2 สิงหาคม 2565 จาก <https://transbordernews.in.th/home/?p=9466>

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2558). การผลักดันกฎหมายส่งเสริมและคุ้มครองวิถีชีวิตชนเผ่าพื้นเมือง/กลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย. วันที่สืบค้น 2 สิงหาคม 2565 จาก <https://shorturl.asia/w80rQ>

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2562). สรุปผลการประชุมคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาศึกษาด้านผู้สูงอายุ ผู้พิการ และกลุ่มชาติพันธุ์ ในคณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ ครั้งที่ 4.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (มปป.ก). แนวทางในการวิเคราะห์ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน. วันที่สืบค้น 1 สิงหาคม 2565 จาก [https://web.parliament.go.th/assets/portals/5/fileups/8/files/แนวทางในการวิเคราะห์ ร่างกฎหมาย \(2\).pdf](https://web.parliament.go.th/assets/portals/5/fileups/8/files/แนวทางในการวิเคราะห์ ร่างกฎหมาย (2).pdf)

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (มปป.ข). รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ... นายศักดิ์ดา แสนมี กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 12,888 คน เป็นผู้เสนอ. วันที่สืบค้น 1 สิงหาคม 2565 จาก https://www.parliament.go.th/section77/manage/files/file_20211214093317_2_162.pdf.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (มปป.ค). รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ. ... นายสุริยันต์ ทองหนูเอียด กับคณะผู้เชิญชวน เป็นผู้เสนอ. วันที่สืบค้น 1 สิงหาคม 2565 จาก https://www.parliament.go.th/section77/manage/files/file_20220701114444_2_224.pdf.

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (มปป.ว). รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองชาติพันธุ์ พ.ศ. ... นายณัฐพล สืบศักดิ์วงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะ เป็นผู้เสนอ. วันที่สืบค้น 1 สิงหาคม 2565 จาก https://www.parliament.go.th/section77/manage/files/file_20211223092740_2_158.pdf.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (มปป.จ). รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองชาติพันธุ์ พ.ศ. ... นางมุกดา พงษ์สมบัติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะ เป็นผู้เสนอ. วันที่สืบค้น 1 สิงหาคม 2565 จาก https://www.parliament.go.th/section77/manage/files/file_20211215105846_2_164.pdf.
- ไทยโพสต์. (2565). 'กลุ่มสภานชนเผ่าพื้นเมือง' ยื่นหนังสือ 'พปชร.' ช่วยดันร่างกฎหมายคุ้มครองสิทธิ. วันที่สืบค้น 2 สิงหาคม 2565 จาก <https://www.thaipost.net/general-news/165955/>.
- องอาจ เตชา. (18 มกราคม 2565). “เราต้องการยืนยันสิทธิความมีตัวตน” เสียงจากชาติพันธุ์ในไทย ที่มีต่อร่าง พ.ร.บ.สภานชนเผ่าพื้นเมืองฯ. วันที่สืบค้น 2 สิงหาคม 2565 จาก <https://prachatai.com/journal/2022/01/96869>
- Open Development Thailand. (13 มิถุนายน 2564). ส.ส.พรรคก้าวไกลเสนอร่างกฎหมายใหม่เพื่อปกป้องวัฒนธรรมพื้นเมือง. วันที่สืบค้น 2 สิงหาคม 2565 จาก <https://thailand.opendevlopmentmekong.net/th/news/move-forward-party-proposes-new-bill-to-protect-indigenous-culture/>

ภาษาอังกฤษ

- Amnesty International. (2018). *FAMILIES TORN APART FORCED EVICTION OF INDIGENOUS PEOPLE IN EMBOBUT FOREST, KENYA*. London: Amnesty. Retrieved from <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/05/AFR3283402018ENGLISH.pdf>
- Barelli, M. (2016). *Seeking Justice in International Law: The significance and implications of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. New York: Routledge.
- Bargh, M., & Van Wagner, E. (2019). Participation as exclusion: Māori engagement with the Crown Minerals Act 1991 Block Offer process. *Journal of Human Rights and the Environment*. 10(1), 118-139.
- Blanco, G. (2021). *Ecologies of Repair: A Post-human Approach to Other-Than-Human Natures*. Retrieved from <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2021.633737/full>
- Brown, P. R. (2020). Framing, Agency and Multiple Streams—A Case Study of Parks Policy in the Northern Territory. *Australian Journal of Political Science*. 55(1), 55-71.

- Bruce, J. W. et al. (2007). *Legal Empowerment of the Poor: From Concepts to Assessment*. Burlington: United States: Agency for International Development.
- Castellino, J. & Walsh N. (2004). *International Law and Indigenous Peoples*. Leiden: Koninklike Brill NV.
- Conseil des Arts du Manitoba. (N.D.). *Cultural Integrity*. Retrieved from <https://artscouncil.mb.ca/grants/resources/cultural-integrity/>
- Elsana, M. (2019). Legal Pluralism and Indigenous Peoples Rights: Challenges in Litigation and Recognition of Indigenous Peoples Rights, the University of Cincinnati Review 87(4), 1043-1074.
- Elstub, S. (2010). Linking micro deliberative democracy and decision making: Trade offs between theory and practice in a partisan citizen forum. *Representation*. 46(3), 309-324.
- Epple, S. & Assefa, G. (2020), *Legal Pluralism in Ethiopia*. Verlag: the Deutsche Nationalbibliothek.
- F. E. Knowles, Jr. (2014), *The Indian Law Legacy of Thurgood Marshall*. New York Palgrave: Macmillan.
- Ferrando, F. (2016). *The Party of the Anthropocene: Post-humanism, Environmentalism and the Post-anthropocentric Paradigm Shift*. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/310581120_The_Party_of_the_Anthropocene_Post-humanism_Environmentalism_and_the_Post-anthropocentric_Paradigm_Shift
- Fischer, M. & Leifeld, P. (2015). Policy forums: Why do they exist and what are they used for? *Policy Sciences*. 48(3), 363-382.
- Fish, R. et al. (2011) Participatory and Deliberative Techniques to Embed an Ecosystems Approach into Decision Making: An Introductory Guide. Defra Project Code: NR0124. Devon, UK: Department for Environment Food and Rural Affairs: DEFRA.
- Gilbert, J. (2017). *LAND GRABBING, INVESTMENTS & INDIGENOUS PEOPLES' RIGHTS TO LAND AND NATURAL RESOURCES*. Retrieved from <https://www.iwgia.org/images/publications/new-publications/land-grabbing-indigenous-peoples-rights.compressed.pdf>
- Gilbert, J., & Begbie-Clench, B. (2018). Mapping for Rights: Indigenous Peoples, Litigation, and Legal Empowerment. *Erasmus L. Rev.* 11(6).
- Gray, B. and J.P. Stites. (2013). Sustainability through partnerships: Capitalizing on collaboration. *Network for Business Sustainability*. 24, 1-110.

- Gray, D.E. (2018). *Doing Research in the Real World*. 4 ed. SAGE Publications.
- Howlett et al. (2016). Moving Policy Theory Forward: Connecting Multiple Stream and Advocacy Coalition Frameworks to Policy Cycle Models of Analysis. *Australian Journal of Public Administration*. 76(1), 65-79.
- Hughes, L. & Lamont, M. (2018). Cultural rights and constitutional change, *African Studies*, 77:2, 159-170.
- Human rights Council. (2012), *Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, Jame Anaya*. UN doc A/HRC/21/47/Add.1
- Inoue, C. Y. A. (2018). Worlding the Study of Global Environmental Politics in the Anthropocene: Indigenous Voices from the Amazon. *Global Environmental Politics*. 18(4). Retrieved March 1, 2021, from <https://www.ebsco.com/>.
- International Fund for Agricultural Development (IFAD). (2018). *Indigenous peoples' collective rights to lands, territories and natural resources: Lessons from IFAD-supported projects*. Retrieved from https://www.ifad.org/documents/38714170/40272519/IPs_Land.pdf/ea85011b-7f67-4b02-9399-aaea99c414ba
- Jackson et al. (2019). Identifying and Overcoming Barriers to Collaborative Sustainable Water Governance in Remote Australian Indigenous Communities. *Water*. 11(11).
- Kittiya Wongsricha & Alongkorn Akkasaeng. (2019). The NCPO Government's Policy on Human Rights Violations and the Perspectives of People in Ban Chat Rabiap, Lup Lao Subdistrict, Phu Phan District, Sakon Nakhon Province: A Case Study of Disputes on Land and Forest Rights, *Journal of Roi Et Rajabhat University*, 13 (3), 77-83. [in Thai]
- Long, L. & Smith C. (2008), *American Indian law Deskbook Fourth Edition: Conference of Western Attorneys General*. Colorado: the University Press of Colorado.
- Michels, A & De Graaf, L. (2017). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policymaking and Democracy Revisited. *Local Government Studies*. 43(6), 875-881.
- Michels, A. (2011). Innovations in democratic governance-How does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*. 77(2), 275-293.
- Newton, A. & Elliott, M. (2016). "A Typology of Stakeholders and Guidelines for Engagement in Transdisciplinary, Participatory Processes" *Frontiers in Marine Science*. 3(230), 1-13.

- Razzaq, Abdul Rasid Abdul et al. (2012, July). Community Capacity Building for Sustainable Tourism Development: Experience from Miso Walai Homestay. *Business and Management Review*. 2(5), pp. 10 – 19.
- Rights and Resources Initiative (2015). *Protected Areas and the Land Rights of Indigenous Peoples and Local Communities: Current Issues and future Agenda*. Retrieved from https://rightsandresources.org/wp-content/uploads/RRIRReport_Protected-Areas-and-Land-Rights_web.pdf
- S. Jame Anaya (2000). *Indigenous Peoples in International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Saldias C. & other. (2012). Losing the Watershed Focus: A Look at Complex Community-Managed Irrigation Systems in Bolivia. *Water International*. 37(7), 744-759.
- Schlager, E. and Ostrom, E. (1992). Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis, *Land Economic*, 68(3), 249-262.
- Sutthipath Kanittakul, (2021, January 12). ‘ให้สิทธิพวกเขาได้เลือกชีวิตของตัวเอง’ เปิดร่าง พ.ร.บ. สภากชนเผ่าพื้นเมือง ฉบับผ่านเดี่ยวจบ. *thematter*, สืบค้นจาก <https://thematter.co/quick-bite/indigenous-right-law-jan-2021/132762>
- Taylor, M. (2003). *Public Policy in the Community*. New York: Palgrave Macmillan.
- Van Huy, N. (2016). Community-based water quality monitoring: A multi-benefit approach to water governance in the Red River basin, Vietnam. *Proceedings in Salween and Red Rivers: Sharing Knowledge*.
- Wily, L. A. (2018). The Community Land Act in Kenya Opportunities and Challenges for Communities. *Land*. 7(12), 1-25.
- World Resources Institute (2016). *Climate benefits, tenure costs. The economic case for securing indigenous rights in the Amazon*. Washington, D.C.: WRI. Retrieved from <https://www.cbd.int/doc/case-studies/inc/cs-inc-%20wri-en.pdf>