



การศึกษาเปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติ
สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ.
กับร่างพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติ
สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ.
กับร่างพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ชูพินิจ เกษมณี, ศักดิ์ดา แสนมี และคณะผู้จัดทำรายงาน

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ชูพินิจ เกษมณี.

การศึกษาเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. กับร่างพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง.-- กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2566.

165 หน้า.

1. ชนพื้นเมือง -- สิทธิของพลเมือง. 2. ชนเผ่า -- สิทธิของพลเมือง. 3. กลุ่มชาติพันธุ์ -- สิทธิของพลเมือง. I. ศักดิ์ดา แสนมี, ผู้แต่งร่วม. II. ชื่อเรื่อง.

323.3

ISBN (ebook) 978-616-476-348-7

เลขมาตรฐานสากลประจำหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ 978-616-476-348-7

รหัสพิมพ์สถาบัน สวพ.66-28-00.0 (ebook)

พิมพ์ครั้งที่ 1

สงวนลิขสิทธิ์ © ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

คณะผู้วิจัย นายชูพินิจ เกษมณี นายศักดิ์ดา แสนมี

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
www.kpi.ac.th

คำนำ

รายงานผลการศึกษาเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. กับร่างกฎหมายคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นการศึกษาและจัดทำเอกสารวิชาการภายใต้โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านสิทธิเสรีภาพการมีส่วนร่วมและกฎหมายแก่ประชาชน กรณีการใช้สิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง ประจำปีงบประมาณ 2565 ของสถาบันพระปกเกล้า และได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า โดยโครงการศึกษานี้มีวัตถุประสงค์หลัก (1) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบร่างกฎหมายคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ที่กำลังผลักดันและเสนอโดยภาคประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ให้เกิดความเข้าใจทั้งในประเด็นความเป็นมาและกระบวนการจัดทำกฎหมาย และสาระบัญญัติที่เหมือนและแตกต่างของกฎหมายทั้ง 5 ฉบับที่กำลังผลักดันอยู่ในขณะนี้ และ (2) เพื่อพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายให้รัฐในด้านการปกป้องคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง และจัดทำข้อเสนอแนะที่เป็นแนวทางการพัฒนาศักยภาพของชนวนชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย ซึ่งรายงานนี้มีเนื้อหาประกอบด้วย บทที่ 1 สถานการณ์ภาพรวม บทที่ 2 สนธิสัญญาระหว่างประเทศและกฎหมายแห่งชาติ บทที่ 3 การศึกษาเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง 5 ฉบับ และ บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

คณะผู้จัดทำรายงานฯ ต้องขอขอบคุณผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่าน โดยเฉพาะ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนา และเจ้าหน้าที่สำนักวิจัย

และพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า ที่ได้ให้คำแนะนำตั้งแต่การพัฒนาข้อเสนอ และสนับสนุนการดำเนินงานศึกษาในครั้งนี้ รวมทั้ง อาจารย์สุณี ไชยรส อาจารย์มหาวิทยาลัยรังสิตและผู้อาวุโสสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย คณะกรรมการบริหารกิจการสภา ผู้อาวุโสสภา และบุคลากรสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ตลอดจนเจ้าหน้าที่สถาบันจัดการความรู้ชนเผ่าพื้นเมือง (IKMI) สมาคมศูนย์รวมการศึกษาและวัฒนธรรมของชาวไทยภูเขาในประเทศไทย (ศ.ว.ท./IMPECT) ที่ให้คำแนะนำ เอื้ออำนวย และสนับสนุนการศึกษาจนสำเร็จ ลุล่วงด้วยดี คณะที่ร่วมศึกษาฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานฉบับนี้จะเป็นข้อมูลทางวิชาการที่สำคัญ ในการสนับสนุนให้กระบวนการผลักดันร่างกฎหมาย ส่งเสริมสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองและการแก้ไขปัญหาที่ชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย ประสบอยู่ได้เป็นอย่างดี หากมีข้อเสนอแนะต่อรายงานฉบับนี้ คณะผู้จัดทำยินดี น้อมรับเพื่อปรับปรุงในโอกาสต่อไปด้วย

นายชูพินิจ เกษมณี
นายศักดิ์ดา แสนมี
และคณะผู้จัดทำรายงาน
31 พฤษภาคม 2565

สารบัญ

| | หน้า |
|--|----------|
| คำนำ | I |
| สารบัญ | III |
| บทที่ 1 สถานการณ์ภาพรวม | 1 |
| 1.1 ภาพรวมสถานการณ์ชนเผ่าพื้นเมืองโลก | 2 |
| 1.1.1 ความหมายของกลุ่มชาติพันธุ์กับชนเผ่าพื้นเมือง | 3 |
| 1.1.2 เหตุผลที่ต้องใช้ชื่อ “ชนเผ่าพื้นเมือง” | 7 |
| เป็นคำกลางในเวทีนานาชาติ | |
| 1.2 สถานการณ์ชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย | 8 |
| 1.2.1 กลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย | 8 |
| 1.2.2 นโยบายของรัฐต่อชนเผ่าพื้นเมือง | 10 |
| 1.2.3 สถานการณ์ปัญหาสำคัญที่ชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย | 11 |
| ประสบอยู่ | |
| 1.3 กรณีตัวอย่างของการส่งเสริมและคุ้มครองชนเผ่าพื้นเมือง | 13 |
| ในต่างประเทศ | |
| 1.3.1 กรณีชาวซามิในกลุ่มประเทศนอร์ดิก | 13 |
| 1.3.2 กรณีชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศแคนาดา | 17 |
| 1.3.3 กรณีชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศฟิลิปปินส์ | 34 |
| 1.4 ที่มาของโครงการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ | 54 |

| | |
|---|-----------|
| บทที่ 2 สนธิสัญญาระหว่างประเทศและกฎหมายแห่งชาติ | 58 |
| 2.1 สนธิสัญญาระหว่างประเทศ | 59 |
| 2.2 กฎหมายในประเทศ | 73 |
| 2.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 | 73 |
| 2.2.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 | 75 |
| 2.2.3 มติคณะรัฐมนตรี (ครม.) ที่สำคัญและเกี่ยวข้อง | 77 |
| บทที่ 3 การศึกษาเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติเพื่อชนเผ่าพื้นเมือง 5 ฉบับ | 86 |
| 3.1 สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับชนเผ่าพื้นเมือง | 87 |
| 3.1.1 ร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. (ฉบับ สชพ.) | 87 |
| 3.1.2 ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ (ฉบับ กมธ.) | 93 |
| 3.1.3 ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ (ฉบับพรรคก้าวไกล) | 104 |
| 3.1.4 ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ (ฉบับ สมส.) | 115 |
| 3.1.5 ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง (ฉบับ P-move) | 122 |
| 3.2 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติ 5 ฉบับ | 130 |
| 3.2.1 ที่มาของการร่างกฎหมาย | 130 |
| 3.2.2 นิยามศัพท์ในร่างกฎหมาย | 134 |
| 3.2.3 เจตนารมณ์และความครอบคลุมของร่างกฎหมาย | 136 |
| 3.2.4 โครงสร้างการบริหารจัดการและบทบาทหน้าที่ | 136 |
| 3.2.5 ลักษณะเด่นของร่างกฎหมาย | 137 |

| | |
|---|------------|
| บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ | 140 |
| 4.1 บทสรุป | 141 |
| 4.2 ข้อเสนอแนะ | 146 |
| 4.2.1 ข้อเสนอแนะสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติ | 146 |
| 4.2.2 ข้อเสนอแนะสำหรับฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) | 148 |
| 4.2.3 ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานปฏิบัติของรัฐ | 149 |
| 4.2.4 ข้อเสนอแนะสำหรับขบวนชนเผ่าพื้นเมือง | 149 |
| 4.2.5 ข้อเสนอแนะสำหรับสื่อมวลชน | 150 |
| | |
| บรรณานุกรม | 151 |



บทที่
1

สถานการณ์
ภาพรวม



1.1 ภาพรวมสถานการณ์ ชนเผ่าพื้นเมืองโลก

ประชากรโลก 7.8 พันล้านคน ซึ่งแบ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์จำนวน 650 กลุ่ม ใน 190 ประเทศ (ที่มา: <http://washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2013/05/16/>) ประมาณการว่าเป็นชนเผ่าพื้นเมือง (Indigenous Peoples) จำนวน 476 ล้านคนอาศัยอยู่ในมากกว่า 90 ประเทศ และนับว่ามีอัตราส่วนร้อยละมากกว่า 6 ของประชากรโลก แต่ได้พบว่านับเป็นร้อยละ 19 ของกลุ่มยากจนที่สุดในทวีปเอเชีย (The World Bank (2022) Indigenous Peoples) ประมาณว่ามีชนเผ่าพื้นเมือง 411 ล้านคน (แกม อวุงชิ ซิมเรย์, 2562) หรืออาจกล่าวได้ว่า สี่ในห้าของชนเผ่าพื้นเมืองโลกอาศัยอยู่ในทวีปเอเชีย จากความตระหนักว่าความเป็นชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศทั่วโลกส่วนใหญ่ ตกอยู่ในสภาพของความเป็นคนชายขอบ (Marginal Peoples) ของประเทศ สหประชาชาติจึงได้จัดตั้ง คณะทำงานว่าด้วยประชากรชนเผ่าพื้นเมือง (Working Group on Indigenous Population หรือเรียกโดยย่อว่า WGIP) ขึ้นใน ค.ศ.1982 WGIP ได้เริ่มยกร่างปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองตั้งแต่ปี 1985 และแล้วเสร็จใน ค.ศ.1993 และได้นำเสนอต่อ “คณะอนุกรรมการว่าด้วยการป้องกันและการเลือกปฏิบัติและการคุ้มครองชนกลุ่มน้อย” ภายใต้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ นับจาก ค.ศ.1995 - 2006 คณะกรรมการฯ นี้ได้แต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาร่างเนื้อหาปฏิญญาฯ โดยได้จัดประชุมกัน 11 ครั้ง จากนั้นจึงได้นำเสนอต่อ “คณะมนตรีสิทธิมนุษยชน” ผ่านความเห็นชอบด้วยเสียงส่วนใหญ่ เพื่อนำเสนอต่อ “สมัชชาใหญ่” ในที่สุด สมัชชาใหญ่ ได้มีมติเห็นชอบร่างปฏิญญาฯ ในวันที่ 13 กันยายน ค.ศ.2007 ด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ 144 ประเทศ ไม่เห็นชอบ 4 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ (ในเวลาต่อมา ทั้งสี่ประเทศที่ไม่เห็นชอบได้ร่วมรับรอง UNDRIP ด้วยแล้ว) งดออกเสียง 11 ประเทศ ขาดการประชุม 34 ประเทศ ประเทศไทย ได้ร่วมเห็นชอบอยู่ใน 144 ประเทศด้วย

นอกจากนี้ สหประชาชาติยังได้ประกาศปีสากลแห่งชนเผ่าพื้นเมืองโลก ใน ค.ศ.1993 และได้ประกาศวันสากลแห่งชนเผ่าพื้นเมืองโลก ทุกวันที่ 9 สิงหาคม ของทุกปี (นับตั้งแต่ ค.ศ.1994 เป็นต้นมา) พร้อมไปกับ คำประกาศทศวรรษสากล ของชนเผ่าพื้นเมืองโลก ครั้งที่ 1 (ค.ศ.1994 - 2004) ติดตามต่อเนื่องด้วย คำประกาศ ทศวรรษสากลครั้งที่ 2 ของชนเผ่าพื้นเมืองโลก (ค.ศ.2005 - 2014)

1.1.1 ความหมายของกลุ่มชาติพันธุ์ (Ethnic Groups) กับ ชนเผ่าพื้นเมือง (Indigenous Peoples)

- **กลุ่มชาติพันธุ์ (Ethnic Groups)** โดยทั่วไป คำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์” มักจะถูกใช้ในความหมายว่าเป็น “กลุ่มสังคม” หรือ “กลุ่มประชากรในสังคมกว้างใหญ่” ที่จำแนกและจัดกลุ่มโดยการมีความผูกพันร่วมกันในทางเชื้อชาติ ภาษา ประชาชาติ หรือวัฒนธรรม (ที่มา: <https://www.britannica.com/topic/ethnic-group>) และในนิยามที่มีรายละเอียดมากขึ้น กลุ่มชาติพันธุ์ หรือความเป็นชาติพันธุ์ (Ethnicity) หมายถึงกลุ่มคนที่ระบุนกันและกันบนพื้นฐานของลักษณะร่วมที่ทำให้พวกเขาแตกต่างไปจากคนกลุ่มอื่น ๆ ลักษณะร่วมเหล่านั้นอาจประกอบด้วยชุดของธรรมเนียม ประเพณี บรรพชน ภาษา ประวัติความเป็นมา สังคม วัฒนธรรม ศาสนา หรือการปฏิบัติทางสังคมภายในอาณาบริเวณที่อยู่อาศัยของพวกเขา (ที่มา: https://en.wikipedia.org/wiki/Ethnic_group)

ด้วยเหตุนี้ บรรดามนุษยชาติที่ร่วมสปีชีส์ (Species) เดียวกัน คือ โฮโม เซเปียนส์ (Homo Sapiens) จึงล้วนมีสังกัดทางชาติพันธุ์ทั้งสิ้น ตามที่ได้มีการรวบรวมไว้ได้ จำนวน 650 กลุ่มดังกล่าวข้างต้น และในแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ยังสามารถจำแนกออกเป็นกลุ่มย่อยได้อีกจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น กลุ่มชาติพันธุ์ไท-ไท สามารถจำแนกทางชาติพันธุ์-ภาษา (Ethno-Linguistic Classification) ออกเป็นกลุ่มย่อยต่าง ๆ อาทิ เช่น ไทยน้อย ไทยใหญ่ ไทลื้อ ไทอาหม ไตข่าตี ไตดำ ไตขาว เป็นต้น

- **ชนเผ่าพื้นเมือง (Indigenous Peoples)** คำศัพท์ “ชนเผ่าพื้นเมือง” เป็นการแปลความหมายมาจากคำว่า “Indigenous Peoples” ที่มีความหมายพิเศษ

ตามนิยามของสหประชาชาติ ซึ่งได้นำเสนอโดยผู้รายงานพิเศษ (Special Rapporteur) นายโฮเซ อาร์ มาติเนซ โคโบ (José R. Matinez Cobo) ให้ใช้เป็นคำกลางดังต่อไปนี้:

“ชนเผ่าพื้นเมือง (Indigenous People) หมายถึง ชุมชน ประชาชน และประชาชาติที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง คือ ผู้ที่โดยความสืบเนื่องทางประวัติศาสตร์กับสังคมก่อนการรุกรานและก่อนอาณานิคมที่เกิดขึ้นในดินแดนของตน พิจารณาตนเองว่ามีความแตกต่างไปจากภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคม ที่บัดนี้ยังคงอยู่ในประเทศเหล่านั้น หรือหลายส่วนของประเทศ พวกเขามีได้เป็นกลุ่มครอบครัวของสังคม และมีความมุ่งมั่นที่จะอนุรักษ์ พัฒนา และสืบทอดเขตแดนของบรรพชนและอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ของตนสู่คนรุ่นอนาคต ในฐานะที่เป็นรากฐานของการดำรงอยู่ในฐานะของประชาชน อันเป็นไปตามแบบแผนทางวัฒนธรรม สถาบันทางสังคม และระบบนิติธรรมของตน” (Cobo, José R. Martinez, 1986)

หลังจากนั้น หน่วยงานต่าง ๆ ของสหประชาชาติได้นำนิยามของ มาติเนซ โคโบ ไปปรับปรุงเพิ่มเติม พร้อมกับพัฒนานโยบายสำหรับชนเผ่าพื้นเมืองในแผนงานของตน อาทิเช่น แผนงานสิ่งแวดล้อมสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme) หรือ UNEP ได้ให้ความหมายชนเผ่าพื้นเมืองไว้ดังนี้:

“ไม่มีนิยามที่เป็นสากล มาตรฐาน โดยมักจะพิจารณาว่าหมายรวมกลุ่มวัฒนธรรมต่าง ๆ และผู้สืบเชื้อสายผู้มีความสืบเนื่องทางประวัติศาสตร์หรือเกี่ยวพันกับภูมิภาคหนึ่งหรือบางส่วนของภูมิภาค และเป็นผู้ซึ่งปัจจุบันอาศัยอยู่หรือเคยอาศัยอยู่ในภูมิภาคนั้น ก่อนเป็นอาณานิคมหรือการผนวกดินแดน หรืออยู่ร่วมกับกลุ่มวัฒนธรรมอื่น ๆ ในช่วงการก่อตัวของรัฐชาติ หรือเป็นอิสระหรือแยกตัวออกจากการปกครองที่กล่าวอ้างโดยรัฐชาติ และยิ่งกว่านั้น เป็นผู้ยังคงรักษาบุคลิกลักษณะเฉพาะของภาษา วัฒนธรรมและสังคม/องค์กรไว้ได้อย่างน้อยก็เป็นบางส่วนและในการทำเช่นนั้น ยังคงรักษา

ความแตกต่างบางระดับจากประชากรที่แวดล้อมและวัฒนธรรมที่ครอบงำของชาติ ทั้งยังรวมถึงประชาชนที่ระบุตนเองว่าเป็น *Indigenous* และเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับเช่นนั้นโดยคนกลุ่มอื่น ๆ”

เวทีถาวรแห่งสหประชาชาติว่าด้วยประเด็นชนเผ่าพื้นเมือง (United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues) ได้ให้คำอธิบายว่า:

“ชนเผ่าพื้นเมืองมีความสืบเนื่องทางประวัติศาสตร์หรือผูกพันกับภูมิภาคหนึ่งหรือเป็นส่วนหนึ่งของภูมิภาคหนึ่งใดก่อนหน้า การล่าอาณานิคมหรือการผนวกดินแดน ซึ่งระบุตนเองว่าเป็นชนเผ่าพื้นเมืองและได้รับการยอมรับในฐานะสมาชิกโดยชุมชนของตน มีความเชื่อมโยงอย่างยิ่งกับเขตแดน ทรัพยากรธรรมชาติที่แวดล้อม และระบบนิเวศ ยังคงรักษาอย่างน้อยก็เป็นบางส่วนของระบบสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่มีลักษณะเฉพาะ ยังคงรักษาอย่างน้อยก็เป็นบางส่วนของภาษา วัฒนธรรม ความเชื่อ และระบบความรู้อันมีลักษณะเฉพาะ ได้ตัดสินใจที่จะยังรักษาและพัฒนาต่อเนื่องซึ่งอัตลักษณ์ และสถาบันทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการเมืองของตนในฐานะที่เป็นประชาชนและชุมชนเฉพาะ และมักจะรวมกันเป็นภาคส่วนที่มีได้ครอบงำทางสังคม” (ที่มา: <https://www.unep.org/>)

กล่าวโดยรวม ระบบของสหประชาชาติได้พัฒนาความเข้าใจแบบใหม่ต่อคำว่า “Indigenous Peoples” โดยพิจารณาจากลักษณะต่อไปนี้ (UN Permanent Forum on Indigenous Issues, “Who are Indigenous Peoples?”, Indigenous Peoples, Indigenous Voices, Factsheet):

- (1) การระบุตนเองเป็นชนเผ่าพื้นเมืองในระดับปัจเจกและเป็นที่ยอมรับโดยชุมชนว่าเป็นสมาชิกของตน
- (2) มีความต่อเนื่องทางประวัติศาสตร์กับสังคมก่อนการรุกรานและก่อนการล่าอาณานิคม

- (3) มีความเชื่อมโยงอย่างเหนียวแน่นกับเขตแดนและทรัพยากรธรรมชาติที่แวดล้อมอยู่
- (4) มีระบบสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่มีลักษณะเฉพาะ
- (5) มีภาษา วัฒนธรรม และความเชื่อที่มีลักษณะเฉพาะ
- (6) เป็นกลุ่มที่มีได้ครอบงำในสังคม
- (7) ตัดสินใจที่จะรักษาและผลิตซ้ำสภาพแวดล้อมและระบบของบรรพชนในฐานะที่เป็นประชาชนและชุมชนที่มีลักษณะเฉพาะ

ในเอกสารเชิงนโยบายของแผนงานพัฒนาสหประชาชาติ (UNDP) คือ “UNDP and Indigenous Peoples: A Policy of Engagement” คำว่า “Indigenous Peoples” ถูกใช้ให้หมายถึง บรรดากลุ่มสังคมที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ได้แก่ การมีอัตลักษณ์ทางสังคมและวัฒนธรรมที่มีลักษณะเฉพาะต่างไปจากกลุ่มที่ครอบงำอยู่ในสังคม หน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ธนาคารโลก และกฎหมายระหว่างประเทศ ได้ประยุกต์ใช้เกณฑ์ 4 ประการเพื่อใช้บ่งบอกความเป็นชนเผ่าพื้นเมือง:

- (1) ชนเผ่าพื้นเมืองมักจะอาศัยอยู่ใน (หรือดำรงความผูกพันกับ) เขตแดนบรรพชนที่มีลักษณะเฉพาะทางภูมิศาสตร์
- (2) พวกเขาจะรักษาสถาบันทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองไว้ภายในเขตแดนของตน
- (3) โดยทั่วไปพวกเขามุ่งหวังที่จะรักษาลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรม ภูมิศาสตร์ และสถาบันมากกว่าที่จะกลืนกลายเข้าสู่สังคมชาติอย่างเต็มที่
- (4) พวกเขาตระหนักตนเองว่าเป็นชนพื้นเมืองหรือชนเผ่า

ด้วยข้ออภิปรายทั้งหมดข้างต้น นิยามของ “กลุ่มชาติพันธุ์” คือ การมองหาลักษณะร่วมกันของคนกลุ่มต่าง ๆ แต่ไม่ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจ

ทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองแต่อย่างใด ในขณะที่ “ชนเผ่าพื้นเมือง” ก็เป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มชาติพันธุ์ แต่ความเป็นชนเผ่าพื้นเมืองยังอธิบายด้วยความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ในลักษณะที่พวกเขาได้เป็นกลุ่มครอบงำทางสังคม หรือเป็นกลุ่มคนชายขอบของสังคม

1.1.2 เหตุผลที่ต้องใช้ชื่อ “ชนเผ่าพื้นเมือง (Indigenous Peoples)” เป็นคำกลางในเวทีนานาชาติ

ในบริบทของประเทศต่าง ๆ ยังมีกลุ่มประชากรที่ยังคงรักษา หรือมุ่งรักษา อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของตนไว้ แต่มีความเป็นกลุ่มน้อยโอกาสหรือกลุ่มคนชายขอบของสังคม ซึ่งมีชื่อเรียกรวมแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ อาทิเช่น:

- (1) ประเทศอินเดีย เรียกว่า อติวาसी และชนเผ่าขึ้นทะเบียน (Scheduled Tribe)
- (2) ประเทศอินโดนีเซีย เรียกว่า มัสยารากัต และอาดัต
- (3) ประเทศมาเลเซีย เรียกว่า ไอรัง อัสลี และไอรัง อาซัล
- (4) ประเทศฟิลิปปินส์ เรียกว่า ชุมชนวัฒนธรรมชนเผ่าพื้นเมือง (นิยามตามกฎหมายใหม่)
- (5) ประเทศออสเตรเลีย เรียกว่า อะบอริจินส์ (Aborigines) หรือชนพื้นเมือง
- (6) ประเทศแคนาดา เรียกว่า First Nation (ประชาชาติแรก) Native Indians (ชาวอินเดียนพื้นถิ่น) Native American (ชาวอเมริกันพื้นถิ่น)
- (7) ประเทศเปรู เรียกว่า Pueblos Indigenas หรือ ชนเผ่าพื้นเมือง (Indigenous People)
- (8) ประเทศญี่ปุ่น เรียกว่า ชนเผ่าพื้นเมือง (Indigenous People) ซึ่งหมายถึง ชาวไอนุ
- (9) ประเทศไทย เรียกว่า ชาวเขา และชาวเล (ไม่มีชื่อเรียกรวม)

ถึงแม้ชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศต่าง ๆ จะมีชะตาชีวิตคล้ายคลึงกัน ในการถูกเลือกปฏิบัติและการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนในด้านต่าง ๆ แต่วิถีชีวิต กลับมีความแตกต่างหลากหลายอย่างยิ่ง มีทั้งกลุ่มชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่ภูเขา บ้างอาศัยอยู่บริเวณชายฝั่งและเกาะแก่งต่าง ๆ บ้างมีการอพยพเคลื่อนย้ายไปตามฝูงสัตว์เลี้ยงของตน และบ้างอาศัยอยู่ในพื้นที่ราบ ด้วยเหตุนี้ หลักเกณฑ์ประการหนึ่ง ในการบ่งบอกความเป็นชนเผ่าพื้นเมือง คือ “การระบุตนเอง” (Self-Identification) ของคนกลุ่มนั้น



1.2 สถานการณ์ชนเผ่าพื้นเมือง ในประเทศไทย

1.2.1 กลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย

นับได้ว่าบรรดาประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ล้วนมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์สูงมาก ประวัติศาสตร์ของประเทศไทยและตลอดทั่วอุษาคเนย์มีเรื่องราวของความหลากหลายทางชาติพันธุ์มาช้านาน อย่างไรก็ตาม ความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั่วไปในประเทศไทยนั้นเป็นสิ่งที่ถูกทำให้สูญเสียมูลค่าสำคัญมานับตั้งแต่หลังการสร้างรัฐชาติ โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่สังคมไทยได้รับอิทธิพลมาจากลัทธิชาตินิยมในระยะของการเปลี่ยนผ่านจากการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาสู่ระบอบการปกครองปัจจุบัน จนทำให้ผู้คนทั่วไปไม่ค่อยตระหนักถึงลักษณะเด่นประการนี้ในสังคมไทย ทั้ง ๆ ที่นับได้ว่าเป็นความร่ำรวยทางวัฒนธรรมของชาติ (สุวิไล เปรมศรีรัตน์ และคณะ, 2544) ได้รวบรวมกลุ่มชาติพันธุ์ - ภาษาที่มีอยู่ในประเทศไทยได้กว่า 60 กลุ่ม ดังนี้

- (1) กลุ่มภาษาตระกูลไท มีจำนวน 24 กลุ่ม ได้แก่ กะเลิง คำเมือง/ยวน ไช่ง (ไทดำ) ฉ้อ ไทจีน (ไทเขิน) ไทยกกลาง ไทยโคราช ไทยตากใบ ไทยเลย ไทลื้อ ไทหย่า ไทใหญ่ ปักซีใต้ (ไทยใต้) ผู้ไท พวน ยอง ไย้ย ลาวครั่ง ลาวแง้ว ลาวตื้อ ลาวเวียง/ลาวกลาง ลาวหล่ม ลาวอีสาน และ แสก
- (2) กลุ่มภาษาตระกูลออสโตรเอเชียติก มีจำนวน 22 กลุ่ม ได้แก่ กะซอง กูย/กวย (ส่วย) ขมุ เขมรถิ่นไทย ของ ชะโอจ (อูด) ซาไก (เกนซิว/มานิก) ซำเร ไซ้ (ทะวืง) ไซ้ ฉ้อกูร (ชาวบน/คนดง) เญอ บรู (ข่า) ปลัง (สามเต้า/ลัวะ) ปะหล่อง (ด่าอั้ง/ด่าละอั้ง) มอญ มัล-ปรัย (ลัวะ/ถิ่น) มลาปรี (ตองเหลือง) ละเมิด (ลัวะ) ละเวือะ (ละว้า/ลัวะ) ว้า (ลัวะ) และ เวียดนาม (ญวน/แกว)
- (3) กลุ่มภาษาตระกูลจีน-ทิเบต มีจำนวน 11 กลุ่ม ได้แก่ กวิวง (อุก๋อง) กะเหรี่ยง (ประกอบด้วย สะกอ ไปว กะยา บเว ปะโอ ปะด่อง และ กะยอ) จิงฟ้อ/คะฉิ่น จีน (กลุ่มต่าง ๆ ในเขตเมือง) จีนฮ่อ บีซู พม่า ละหู่ (มุเซอ) ลีซอ (ลีซอ) อะซ่า (อีก้อ) และอิมปี (ก่อ)
- (4) กลุ่มภาษาตระกูลออสโตรเนเซียน (มาลาโยโพลีเนเซียน) มีจำนวน 3 กลุ่ม ได้แก่ มาเลย์ (มาลาญู นาญู ยาวิ) มอเกิน (มอเกลิน) และ อูรักละโวย
- (5) กลุ่มภาษาตระกูลม้ง-เมี่ยน มีจำนวน 2 กลุ่ม ได้แก่ ม้ง และเมี่ยน

อย่างไรก็ตาม ความเห็นของนักภาษาศาสตร์และนักภาษาศาสตร์ชาติพันธุ์ ในการจัดแบ่งกลุ่มตามตระกูลภาษายังคงมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง แต่ข้อเท็จจริงก็คือ ประเทศไทยมีกลุ่มภาษามากมายกระจายตัวกันอยู่ทั่วประเทศ สิ่งที่น่าเป็นห่วงเกี่ยวกับ ความร่ำรวยทางชาติพันธุ์-ภาษานี้คือ ในบรรดากลุ่มภาษาเหล่านี้มีไม่น้อยกว่า 14 ภาษาที่กำลังถูกคุกคามไปสู่ความสูญหายในอนาคตอันใกล้นี้ หากไม่มีมาตรการใดๆ เข้ามาช่วยเหลือ อันเป็นผลจากการขาดนโยบายคุ้มครองภาษาผ่านนโยบาย ภาษาแห่งชาติและการจัดการศึกษาของรัฐ

1.2.2 นโยบายของรัฐต่อชนเผ่าพื้นเมือง

เท่าที่ผ่านมา รัฐบาลไทยยังไม่เคยมีนโยบายเกี่ยวกับชนเผ่าพื้นเมืองมาก่อนเลย จนเมื่อ พ.ศ.2502 รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการสงเคราะห์ชาวเขาขึ้นเป็นครั้งแรกพร้อมกันไปกับการบัญญัติศัพท์ “ชาวเขา” (Hill Tribes) ขึ้น ใช้เรียกรวมดา กลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงของประเทศไทย เหตุผลที่รัฐบาลในขณะนั้นหันมาให้ความสนใจต่อชาวเขา กล่าวกันว่ามีที่มาจากปัจจัยสำคัญ 3 ด้าน ได้แก่ การทำไร่เลื่อนลอย การปลูกฝิ่น และ ความมั่นคงแห่งชาติ (Tapp, 1990: 31; Radley, 1986: 82; Renard, 1986: 4) โดยที่รัฐบาลได้ลงความเห็นว่าเป็นชาวไร่ชาวนาบนพื้นที่สูงได้ใช้วิธีการเพาะปลูกที่เรียกว่า “Shifting Cultivation” (การเพาะปลูกแบบย้ายที่) ที่ทางราชการแปลว่า “การทำไร่เลื่อนลอย” เป็นสาเหตุสำคัญของการตัดไม้ทำลายป่า ทำให้เกิดการกัดเซาะพังทลายของดิน ประกอบกับแรงกดดันจากชาติตะวันตกต่อปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด อันได้แก่ เฮโรอีนที่สกัดมาจากฝิ่น ซึ่งในช่วงเวลานั้น มีชาวเขาบางกลุ่มที่มีต้นทางอพยพมาจากประเทศจีนได้นำภูมิปัญญาในการเพาะปลูกฝิ่นเข้ามาปลูกตามบริเวณพื้นที่สูงทางภาคเหนือของประเทศไทยโดยได้รับอนุญาตจากทางราชการ แต่หลังจากที่ได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2502 รัฐบาลได้มีนโยบายลดพื้นที่ปลูกฝิ่นลงอย่างต่อเนื่องอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยใช้นโยบายแบบไม่ نرم ด้วยการจัดให้มีแผนงานส่งเสริมพืชเศรษฐกิจทดแทนฝิ่นมาโดยตลอด รวมทั้งการเปิดฉากการสู้รบกับกลุ่มผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ (ผกค.) ใน พ.ศ. 2510 รัฐบาลได้หันมาให้ความสนใจปัญหาชาวเขามากขึ้นในมิติของปัญหาความมั่นคงแห่งชาติ โดยพิจารณาว่าชาวเขาเป็นกลุ่มคนที่มีวัฒนธรรมประเพณีและวิถีชีวิตต่างไปจากสังคมส่วนใหญ่ ทั้งยังอยู่ห่างไกลจากการเข้าถึงของหน่วยราชการ และโดยทั่วไปยังขาดสำนึกของความเป็นพลเมืองไทย จึงได้มีมาตรการต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการทางจิตวิทยาชักจูงชาวเขาให้มีจิตสำนึกในความเป็นพลเมืองไทยและเกิดความจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ ภายใต้เงื่อนไขเหล่านี้ รัฐบาลจึงได้มีนโยบายและมาตรการในการพัฒนาชาวเขา โดยการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติขึ้นมากำกับดูแล

วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของนโยบายพัฒนาชาวเขา คือการขจัดการปลูกพืชเสพติด ด้วยการส่งเสริมการปลูกพืชทดแทนฝิ่น โดยมีความช่วยเหลือทั้งด้านการเงินและผู้เชี่ยวชาญ เริ่มจาก พ.ศ.2516 ที่มีแผนงานไทย-สหประชาชาติ **เพื่อการควบคุมยาเสพติด** (Thai-United Nations Programme for Drug Abuse Control) เข้าดำเนินการ 5 พื้นที่ในจังหวัดเชียงใหม่ จากนั้น ได้มีโครงการขนาดใหญ่ที่ได้รับการสนับสนุนจากต่างประเทศติดตามมาอีกหลายโครงการอย่างต่อเนื่องจนโครงการขนาดใหญ่เหล่านี้มาถึงจุดสิ้นสุดใน พ.ศ.2537 อันมีโครงการพัฒนา **พื้นที่สูงไทย-เยอรมัน** (Thai-German Highland Development Programme) เป็นอันดับสุดท้ายของงานพัฒนาพื้นที่สูงในประเทศไทยโดยความช่วยเหลือจากนอกประเทศเพื่อมุ่งขจัดการปลูกพืชเสพติด ซึ่งสัมพันธ์กับการลดพื้นที่ปลูกฝิ่นและผลผลิตฝิ่นในประเทศไทย จากการประมาณการผลผลิตฝิ่นในช่วง พ.ศ. 2531 – 2532 ประมาณว่าสหภาพพม่าผลิตฝิ่นประมาณ 1,500 – 2,000 ตัน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวผลิตฝิ่นประมาณ 300 – 500 ตัน ในขณะที่ประเทศไทยผลิตฝิ่นได้ประมาณ 50 ตัน (สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, 2545) ที่น่าจะเป็นผลผลิตที่ใช้สำหรับผู้เสพติดฝิ่นในครัวเรือนเท่านั้น

เห็นได้ชัดว่า งานพัฒนาชาวเขาที่ผ่านมาคือ เพื่อมุ่งขจัดการปลูกพืชเสพติดเป็นสำคัญ จึงทุ่มเทงบประมาณและกำลังคนอยู่ในเฉพาะพื้นที่ภาคเหนือตอนบนเท่านั้น และสามารถสรุปได้ว่ารัฐไทยยังไม่มียุทธศาสตร์และกฎหมายที่ช่วยส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองที่กระจายตัวกันอยู่ในภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย

1.2.3 สถานการณ์ปัญหาสำคัญที่ชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย ประสบอยู่

1) **ปัญหาสัญชาติและการเป็นพลเมืองไทย** ปัจจุบันประเทศไทยมีคนไร้สัญชาติที่ไม่ไร้รัฐ จำนวน 539,696 คน (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, กรกฎาคม 2563) ในจำนวนนี้ คาดว่าเป็นประชากรชนเผ่าพื้นเมืองในกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง หากย้อนหลังไปดูข้อมูลในอดีตระบุว่า มีชาวเขาที่ได้ดำเนินการลงทะเบียนสัญชาติไทยแล้วประมาณ 203,570 คน (ฝ่ายชาวเขาและชนกลุ่มน้อย,

3 สิงหาคม 2541: 1) หรือมีเพียงไม่เกิน 1 ใน 3 เท่านั้นที่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทย ปัญหาการไม่มีสัญชาติไทยเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องไปถึงปัญหาสิทธิในด้านอื่น ๆ อีก นอกจากนี้กลุ่มชาวเลทางภาคใต้ อันได้แก่ อูรักละโว้ย มอแกน และมอแกลน อีกจำนวนมาก ที่ยังมีได้รับการลงรายการสัญชาติไทยอีกด้วย

2) ปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ทั้งชุมชนชนเผ่าพื้นเมืองบนพื้นที่สูงในภาคเหนือและภาคตะวันตก และชุมชนชาวเล รวมทั้งชาวมานีในภาคใต้ เกือบทั้งหมดล้วนมีปัญหาทั้งที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน และพื้นที่ทำมาหากินในทะเล ที่ขาดการรับรองทางกฎหมาย ถึงแม้ชุมชนเหล่านี้ได้อยู่กินสืบทอดกันมาหลายชั่วคนแล้วก็ตาม ยิ่งกว่านั้น พื้นที่ดังกล่าวส่วนหนึ่งยังอยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองของรัฐ ทั้ง ๆ ที่ชุมชนเหล่านี้ได้อยู่อาศัยและทำมาหากินสืบทอดกันมาหลายชั่วอายุคนก่อนการประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองของรัฐ อันเป็นเหตุให้ชาวบ้านถูกจับกุม ฟ้องร้อง และขับไล่ออกจากพื้นที่บรรพชนของตนเอง

3) ปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยที่รัฐบาลมีนโยบายเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ด้วยการขยายเขตป่าอนุรักษ์ที่มีอยู่เดิม และด้วยการประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์แห่งใหม่เพิ่มขึ้น โดยที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องมิได้คำนึงถึงชุมชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่เหล่านั้นมาก่อนการประกาศกฎหมาย ตัวอย่างกรณีล่าสุดที่เกิดขึ้นในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน ซึ่งประกาศจัดตั้งเมื่อปี พ.ศ.2524 แต่หน่วยงานของรัฐสามารถใช้กฎหมายเอาผิดชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่มาก่อนโดยบังคับอพยพชาวบ้านออกจากถิ่นฐานบ้านเกิดของตน กรณีทำนองเดียวกันเกิดขึ้นกับชาวเลในภาคใต้ ด้วยการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ห้ามชาวเลประกอบอาชีพจับสัตว์น้ำตามประเพณีในเขตอุทยานนั้น ๆ ถึงแม้ชาวบ้านจะอยู่กันมาเนิ่นนานก่อนการประกาศอุทยานแห่งชาติทางทะเลนั้น

4) ปัญหาขาดการส่งเสริมและคุ้มครองวัฒนธรรม วิถีชีวิต และภาษาชนเผ่าพื้นเมือง ในท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นสังคมสมัยใหม่ รัฐบาลมุ่งเน้นส่งเสริมสังคมไทยให้เข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์ ด้วยการเน้นพัฒนาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และการนำเข้าวัฒนธรรมจากภายนอกโดยผ่านสื่อสารมวลชน

และสื่อเพื่อการบันเทิงต่าง ๆ รวมทั้งการเรียนรู้ผ่านระบบการศึกษาของชาติ ซึ่งสื่อเหล่านี้มีพลังดึงดูดความสนใจของคนรุ่นใหม่และเยาวชนได้อย่างมาก เยาวชนส่วนใหญ่ที่ต้องออกจากชุมชนไปเพื่อการศึกษาต่อที่สูงขึ้นและเพื่อการหางานทำนอกภาคเกษตร ผลที่เกิดขึ้นที่เห็นได้โดยทั่วไปคือ บรรดาเยาวชนคนรุ่นใหม่ขาดความสนใจและความกระตือรือร้นที่จะเป็นผู้รับการสืบทอดวัฒนธรรม ประเพณี และภาษาแม่ของตน

1.3 กรณีตัวอย่างของการส่งเสริม และคุ้มครองชนเผ่าพื้นเมือง ในต่างประเทศ

ในปัจจุบัน มีหลายประเทศที่มีทั้งนโยบายและกฎหมายที่เอื้อต่อความเป็นชนเผ่าพื้นเมืองและชุมชนชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งสมควรได้รับการทบทวนพอเป็นสังเขป ดังนี้:

1.3.1 กรณีชาวซามีในกลุ่มประเทศนอร์ดิก (อ้างอิงจาก นายชูพินิจ เกษมณี และคณะ, 2563: หน้า 9-26)

ชาวซามี (Sámi people) บางครั้งเขียนว่า Sami หรือ Saami เป็นชนเผ่าพื้นเมืองกลุ่ม Finno-Ugric (Indigenous Peoples of Northeast Europe, North Asia and the Carpathian Basin who speak Finno-Ugric languages – that is, speakers of languages of the Uralic family apart from the Samoyeds.) อาศัยอยู่ในบริเวณที่เรียกว่าซัปมิ (Sápmi) ซึ่งปัจจุบันอยู่ในดินแดนทางตอนเหนือของประเทศนอร์เวย์ สวีเดน ฟินแลนด์ และ คาบสมุทรโคลา (Kola Peninsula) ของประเทศรัสเซีย หรือที่เรียกรวมว่า กลุ่มประเทศนอร์ดิก ชาวซามีในอดีตเป็นที่รู้จักกันในนามว่า “แลปส์” (Lapps) หรือ ชาวแลป” (Laplanders) พูดภาษาซามี ซึ่งอยู่ในกลุ่มภาษาตระกูลอูราลิก (Uralic language family) สาขา Finno-Ugric คำว่า “แลป” หรือ “แลปแลนด์”

ชาวซามิถือว่าเป็นไม่สุภาพ ชาวซามิต้องการให้เรียกพื้นที่ที่เขาอาศัยอยู่มาแต่ดั้งเดิมว่า แซปมิ (Sápmi) มากกว่า ปัจจุบันจำนวนประชากรของซามิมีทั้งหมดประมาณ 70,000 – 100,000 คน อาศัยอยู่ในสี่ประเทศตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ต้นกำเนิดและความเป็นมาของชาวซามินั้นยังไม่ชัดเจน นักวิชาการบางกลุ่มสันนิษฐานว่าชาวซามิน่าจะเป็นคนที่อยู่ในกลุ่ม “ปาเลโอ-ไซบีเรียน” (Paleo-Siberian peoples) ขณะที่นักวิชาการอีกบางกลุ่มมองว่าชาวซามิเป็นกลุ่มที่อาศัยอยู่ในเขตอัลไพน์ ซึ่งมาจากทางยุโรปตอนกลาง

ในอดีตชาวซามิดำรงชีพโดยการจับปลาตามชายฝั่ง ล่าสัตว์ และเลี้ยงกวางเรนเดียร์ โดยในช่วงต้น ๆ จะเลี้ยงกวางเรนเดียร์ไว้จำนวนไม่มากนัก ส่วนใหญ่เลี้ยงไว้ใช้เป็นเหยื่อล่อ (Decoy animal) เท่านั้น การเลี้ยงกวางเรนเดียร์เป็นฝูงขนาดใหญ่ นั้นเพิ่งจะมีมาในช่วง 2-3 ศตวรรษที่ผ่านมา โดยจะเลี้ยงกันเป็นกลุ่มเล็ก ๆ ประมาณ 5-6 ครอบครัว อาศัยอยู่ในเตินท์ หรือกระท่อมที่มุงด้วยหญ้า และย้ายตามสัตว์เลี้ยงไปที่ต่าง ๆ อาชีพนี้ยังมีการสืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีชาวซามิที่ประกอบอาชีพนี้อยู่ประมาณ 10 เปอร์เซ็นต์ นอกจากกวางเรนเดียร์ จะให้อาหาร (เนื้อ) หนัง แล้วยังใช้เป็นพาหนะในการขนส่งด้วย ในนอร์เวย์มีผู้เลี้ยงกวางเรนเดียร์อยู่ประมาณ 2,800 คน และอาชีพเลี้ยงกวางเรนเดียร์นี้เป็นอาชีพที่ได้รับการสงวนไว้ให้กับชาวซามิในบางประเทศในกลุ่มนอร์ดิก

รูปแบบการเลี้ยงกวางเรนเดียร์แบบเร่ร่อนนี้ปัจจุบันไม่มีแล้ว การเลี้ยงกวางมีลักษณะแบบฟาร์ม โดยเลี้ยงอยู่ในพื้นที่เฉพาะของชุมชน ที่หลายครอบครัวเป็นเจ้าของร่วมกัน นอกจากการเลี้ยงกวางแล้ว ชาวซามิยังมีอาชีพอื่น ๆ อีก เช่น การประมง การทำป่าไม้ ทำเหมืองแร่ ทำงานในหน่วยงานของรัฐ ในโรงงานอุตสาหกรรม และไปรับจ้างทำงานในเมืองต่าง ๆ) ในอดีตรัฐบาลของประเทศเหล่านี้มิได้ยอมรับชาวซามิในฐานะเป็นชนเผ่าพื้นเมือง แต่เพิ่งให้การยอมรับในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา

ปัญหาที่ชาวซามีเผชิญอยู่ มีหลายประการ แต่ที่สำคัญ ๆ ได้แก่

- **นโยบายการกลืนกลายของรัฐ (Assimilation policy)** ในศตวรรษที่ 19 - 20 รัฐบาลในกลุ่มประเทศนอร์ดิก มีนโยบายผสมผสานและกลืนกลายชาวซามีให้ปรับเปลี่ยนมาเป็นคนในสังคมกระแสหลัก โดยมองว่าชาวซามีเป็นกลุ่มชนที่ล้าหลัง ไม่มีความศิวิไล ต้องพัฒนาและทำให้ทันสมัยเท่ากับคนกลุ่มใหญ่ รวมทั้งห้ามไม่ให้มีการพูดภาษาซามีในโรงเรียน มีการเปลี่ยนศาสนาจากความเชื่อดั้งเดิมไปเป็นศาสนาคริสต์ และส่งเสริมให้กลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่ใช่ซามีเข้าไปตั้งถิ่นฐานอยู่ทางตอนเหนือ ซึ่งเป็นถิ่นที่อยู่ตามประเพณีของชาวซามีมากขึ้น ในนอร์เวย์ ปี 1900 - 1940 รัฐบาลมีนโยบายลบล้างวัฒนธรรมของชาวซามีให้หมดสิ้นไป และบังคับให้ชาวซามีต้องเรียนรู้อัตลักษณ์ของชาวนอร์เวย์ เช่น การออกกฎหมายเกี่ยวกับการเช่าและซื้อที่ดินสำหรับการเกษตรในเขต Finmark ซึ่งเป็นที่อยู่ของชาวซามี ว่าใครก็ตามที่ต้องการซื้อหรือเช่าที่ดินต้องพูดภาษานอร์เวย์ได้ และต้องลงทะเบียนโดยใช้ชื่อเป็นภาษานอร์เวย์เท่านั้น สิ่งเหล่านี้มีผลสำคัญต่ออัตลักษณ์ร่วมของชาวซามี ทำให้วัฒนธรรมและวิถีการดำรงชีวิตตามประเพณีของชาวซามีต้องเปลี่ยนไป ทำให้ชาวซามีออกมาเรียกร้องให้รัฐยอมรับสิทธิของตนเองในการดำรงวิถีชีวิตตามประเพณี รวมทั้งให้มีการจัดตั้งโรงเรียนที่ใช้ภาษาซามีในการเรียนการสอน และให้คุ้มครองพื้นที่เลี้ยงกวางเรนเดียร์ของพวกเขา สิ่งเหล่านี้ได้มีการระบุไว้ในแผนงานทางการเมืองของสภาซามี

- **ปัญหาสิทธิในที่ดินและการแย่งชิงทรัพยากร** ที่ดินที่ชาวซามีอาศัยอยู่มีทรัพยากรแร่ธาตุสมบูรณ์ รวมทั้ง น้ำมัน จึงเป็นที่สนใจของนักลงทุนกลุ่มต่าง ๆ การแย่งชิง รวมทั้งการอ้างสิทธิในที่ดินระหว่างชาวซามีกับบริษัทเหมืองแร่ที่ได้รับสัมปทานจากรัฐ รวมทั้งปัญหากับภาครัฐก็ยังมีอยู่ เช่น การสร้างเขื่อนพลังงานไฟฟ้าที่อัลต้า (Alta) ในประเทศนอร์เวย์ การก่อสร้างกังหันลมไฟฟ้าในเขตพิตี (Pitea) ประเทศสวีเดน ซึ่งส่งผลกระทบต่อพื้นที่เลี้ยงกวางเรนเดียร์ในช่วงฤดูหนาว เป็นต้น

นโยบายของรัฐที่มีต่อชาวซามีตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมาเริ่มมีมิติเป็นเชิงบวกมากขึ้นโดยรัฐเริ่มยอมรับแนวคิดเรื่อง “สิทธิมนุษยชนสากล” “สิทธิมนุษยชนของปัจเจกบุคคล” และความหลากหลายทางวัฒนธรรมของคนในสังคม

ที่มีความแตกต่างกัน ทำให้ทิศทางการดำเนินงานและความสัมพันธ์ที่รัฐมีกับชาวซามิดีขึ้น โดยเฉพาะหลังจากที่มีการตั้งสภาซามิขึ้นมา ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างทางการเมืองที่มีนัยสำคัญ รวมทั้งการส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนภายในประเทศด้วย ประเด็นของชาวซามิได้รับความสนใจในระดับชาติมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด มีการผ่านกฎหมายและข้อบัญญัติต่าง ๆ ที่ให้การยอมรับและความคุ้มครองสิทธิของชาวซามิอย่างเป็นทางการมากขึ้น เช่น พ.ร.บ. สภาซามิ ประเทศนอร์เวย์ ในปี 1987 พ.ร.บ. สมัชชาซามิ (Saami Assembly Act) ในปี 1992 และ พ.ร.บ. สภาซามิ ประเทศฟินแลนด์ ในปี 1995 เป็นต้น นอกจากนี้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหลายฉบับที่ประเทศในกลุ่มนอร์ดิกให้การรับรอง เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 169 ซึ่งมีผลต่อการรับรองและคุ้มครองสิทธิของชาวซามิมากขึ้น กฎหมายระหว่างประเทศเหล่านี้บางส่วนถูกหลอมรวมไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ รัฐบาลนอร์เวย์ยังได้ออกกฎหมายสภาซามิ (The Sami Act) ในปี 1987 ที่ให้ความคุ้มครองและพัฒนาภาษา วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของชาวซามิ 56 พูดยถึงหน้าที่และอำนาจของสภาซามิในนอร์เวย์

ได้มีการจัดตั้งองค์กรทางการเมืองของชาวซามิในประเทศสวีเดนขึ้นมาโดยมีชื่อว่า “The Lapps’ Central Association” แต่การประชุมของชาวซามิที่ข้ามเขตแดนของหลายประเทศเกิดขึ้นครั้งแรก เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1917 ที่เมืองทรอนด์ไฮม์ (Trondheim) ในการประชุมครั้งประวัติศาสตร์นั้นมีชาวซามิจากประเทศนอร์เวย์และสวีเดนเข้าร่วมด้วย และวันดังกล่าวต่อมาได้มีการประกาศให้เป็น “วันซามิแห่งชาติ”

สภาซามินอร์ดิก เป็นองค์กรความร่วมมือของชาวซามิในประเทศฟินแลนด์ นอร์เวย์และสวีเดน ตั้งขึ้นที่เมือง คาลาสจ็อก (Kalasjok) ในปี ค.ศ. 1956 ช่วงการประชุมสมัชชาใหญ่ของชาวซามิในนอร์ดิก กลไกนี้ถือเป็นสถาบันหลักทางการเมืองของชาวซามิจนกระทั่งมีการจัดตั้งรัฐสภาซามิขึ้นมา สิ่งนี้ถือเป็นการริเริ่มทางการเมืองที่สามารถฝ่าฟันเข้าไปได้ทั้งในระดับชาติและในระดับนอร์ดิก (ระดับภูมิภาค) กระบวนการขับเคลื่อนใน 3 ประเทศ (นอร์เวย์ สวีเดนและฟินแลนด์) ค่อนข้างจะมีความก้าวหน้า

- **สภาซามิ (Saami Council) และรัฐสภาซามิ (Saami Parliament)**

สภาซามิและรัฐสภาซามิมีความแตกต่างกัน คือ สภาซามิเป็นกลไกการทำงานภาคประชาสังคม ขณะที่รัฐสภาซามินั้นเป็นกลไกทางการที่เกิดขึ้นจากนโยบายและข้อกฎหมายของรัฐ ทั้งสองกลไกต่างก็มีจุดแข็งและจุดอ่อนแตกต่างกันไป

สภาซามิที่สร้างขึ้นมามีเป้าหมายเพื่อปกป้องและพัฒนาสิทธิในด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรม ภาษา สังคม และสิทธิในการดำรงชีวิต สิทธิในที่ดิน น้ำและทรัพยากรที่พวกเขาอาศัยอยู่ ประเด็นเหล่านี้คือ วาระหลักทางการเมืองของตนเอง เป้าหมายเหล่านี้ได้มีการจัดทำเป็นแผนงานทางด้านการเมืองของชาวซามิที่ผ่านการรับรองจากเวทีสมัชชาใหญ่ของซามิในปี 1986 ถือเป็นย่างก้าวที่สำคัญและประสบความสำเร็จในการคุ้มครองสิทธิของพวกเขาโดยผ่านกฎหมายที่มีอยู่ในสามประเทศ และผ่านข้อตกลงระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่เป็นผู้แทนของชาวซามิและผู้แทนของรัฐในระดับชาติ การตั้งรัฐสภาซามิทำให้ชาวซามิมีผู้แทนที่ผ่านการเลือกตั้งในประเทศนอร์เวย์ ฟินแลนด์และสวีเดน เข้ามารับผิดชอบงานที่เคยมอบหมายงานให้สภาซามิมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ชาวซามิได้มีมติให้คงสภาซามิไว้ถึงแม้ว่าไม่มีรัฐสภาซามิแล้วก็ตาม

1.3.2 กรณีชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศแคนาดา (อ้างอิงจาก นายชูพิณิจ เกษมณี และคณะ, 2563: หน้า 27-74)

แคนาดาตั้งอยู่ในทวีปอเมริกาเหนือ โดยมีดินแดนติดกับประเทศสหรัฐอเมริกาและเป็นประเทศที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับสองของโลก คือมีพื้นที่ 9,976,140 ตารางกิโลเมตร โดยทิศเหนือติดมหาสมุทรอาร์กติก ทิศใต้ติดประเทศสหรัฐอเมริกา ทิศตะวันออกติดมหาสมุทรแอตแลนติก และทิศตะวันตกติดมหาสมุทรแปซิฟิกและรัฐอลาสกา (Alaska State) ของสหรัฐอเมริกา

แคนาดาเป็นสหพันธรัฐซึ่งประกอบด้วย 10 จังหวัด (Provinces) และ 3 เขตแดน (Territories) คือ จังหวัดแอลเบอร์ตา (Alberta) จังหวัดบริติชโคลัมเบีย (British Columbia) จังหวัดแมนิโทบา (Manitoba) จังหวัดนิวบรันสวิก (New Brunswick)

จังหวัดนิวฟันด์แลนด์และแลบราดอร์ (Newfound Land and Labrador) จังหวัดโนวาสโกเชีย (Nova Scotia) จังหวัดออนแทรีโอ (Ontario) จังหวัดปรินซ์เอ็ดเวิร์ดไอส์แลนด์ (Prince Edward Island) จังหวัดควิเบ็ก (Quebec) และจังหวัดซัสแคตเชวัน (Saskatchewan) สำหรับ 3 เขตแดน (Territories) ได้แก่ นอร์ทเวสต์ เทร์ริทอรีส์ (Northwest Territories) นูนาวุต (Nunavut) และยูคอน (Yukon) แคนาดามีเมืองหลวงคือ ออตตาวา (Ottawa) ตั้งอยู่ในจังหวัดออนแทรีโอ จังหวัดและเขตแดนของแคนาดา มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ จังหวัด (provinces) ได้รับมอบอำนาจจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญโดยตรง ในขณะที่เขตแดน (territories) จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายของสหพันธรัฐ ดังนั้น รัฐบาลสหพันธรัฐจึงมีอำนาจโดยตรงในการควบคุมดูแลเขตแดน (territories) ส่วนรัฐบาลของจังหวัด (provinces) มีอำนาจและสิทธิในการปกครองตนเองมากกว่า

ในอดีตเขตแดนของประเทศแคนาดาเป็นถิ่นที่อยู่ของชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิมประมาณ 640 เผ่าพันธุ์ และในต้น ค.ศ.15 เมื่อมีนักสำรวจชาวยุโรปจากอังกฤษและฝรั่งเศสได้เดินทางเข้ามาสำรวจดินแดนในแถบนี้ ทำให้ในเวลาต่อมาชาวยุโรปได้อพยพมาตั้งถิ่นฐานบนชายฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติกมากขึ้นโดยลำดับ

แคนาดาใช้ภาษาราชการ 2 ภาษา คือ ภาษาอังกฤษและฝรั่งเศส ปัจจุบันพลเมืองของแคนาดามี จำนวน 37,742,154 คน (ปี 2020) พลเมืองส่วนใหญ่เป็นคนผิวขาวที่พูดภาษาอังกฤษเป็นภาษาแม่มีประมาณ 57% คนผิวขาวที่พูดภาษาฝรั่งเศสเป็นภาษาแม่มีประมาณ 21% (ในจังหวัดควิเบ็กประชากร 94% พูดภาษาฝรั่งเศส) และภาษาแม่อื่น ๆ อีก 22% สำหรับชนเผ่าพื้นเมือง (Indigenous Peoples) มีจำนวน 1,673,780 คนคิดเป็น 4.9% ของประชากรทั้งประเทศ (ปี 2016) โดยแยกเป็น: ประชาชาติแรก (First Nations) จำนวน 977,230 คน เมทีส์ (Metis – คือลูกผสมระหว่างชนเผ่าพื้นเมืองกับคนผิวขาว) จำนวน 587,545 คน และ อินูอิต (Inuit) จำนวน 65,025 คน

ในช่วงประมาณ 200 ปีที่แคนาดาตกอยู่ภายใต้การปกครองของเจ้าอาณานิคม บรรดาชนเผ่าพื้นเมืองถูกบีบบังคับให้ละเลิกธรรมเนียมประเพณีและพิธีกรรมต่าง ๆ

เด็ก ๆ ชนเผ่าพื้นเมืองถูกบังคับเข้าโรงเรียนประจำที่กลุ่มเผยแพร่ศาสนาเป็นผู้ดำเนินการ เด็กเหล่านี้ถูกห้ามใช้ภาษาแม่ของตนในโรงเรียน จนปัจจุบันชนเผ่าพื้นเมืองในวัยผู้ใหญ่จำนวนมากไม่สามารถใช้ภาษาแม่ของตนเองได้ อย่างไรก็ตาม ได้เกิดขบวนการ “พลิกฟื้นวัฒนธรรม” (Cultural Revitalization) ของชนเผ่าพื้นเมืองขึ้น ตั้งแต่ปี 1946 เป็นต้นมาและเพิ่มความเข้มข้นยิ่งขึ้นในช่วงทศวรรษ 1960 จนกระทั่งรัฐบาลได้ประกาศเป็น “สังคมพหุวัฒนธรรม” (Multicultural Society) เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 1971 ในสมัยนายกรัฐมนตรี ปีแอร์ ทรูโด (Pierre Trudeau)

สถานการณ์ปัจจุบัน

- **ชื่อเรียกและการแบ่งกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองแคนาดา (Indigenous Canadians)**

“ชนเผ่าพื้นเมืองแคนาดา” (Indigenous Canadians) มีชื่อเรียกอื่น ๆ อีกอย่างน้อย 4 ชื่อ คือ ชนพื้นเมืองแคนาดา (Aboriginal Canadians) ชนพื้นถิ่นแคนาดา (Native Canadians) ชนกลุ่มแรก (First Peoples) และอินเดียน (Indian) สำหรับชื่อเรียก “อินเดียน” เป็นชื่อเรียกที่ใช้ในทางกฎหมาย ส่วนคำว่า “ชนพื้นเมือง” (Aboriginal) เป็นคำที่ใช้ในลักษณะเรียกรวมเฉพาะทางกฎหมายบางส่วนซึ่งรวมถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1982 ด้วย ดังนั้นคำเรียกนี้ปัจจุบันไม่เป็นที่นิยมเรียกกัน

นักโบราณคดีและนักมานุษยวิทยาบอกว่าชนเผ่าพื้นเมืองเผ่าต่าง ๆ ได้ตั้งถิ่นฐานในแผ่นดินทวีปอเมริกาเหนือประมาณ 40,000 ปีมาแล้ว ซึ่งในที่นี้รวมถึงชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศแคนาดาด้วย กล่าวกันว่าในอดีตมีชนเผ่าพื้นเมืองเผ่าต่าง ๆ มากถึงประมาณ 640 เผ่าที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในแคนาดา อย่างไรก็ตาม สำหรับโลกภายนอกแล้ว รู้จักชนเผ่าพื้นเมืองในชื่อ “ชนเผ่าอินเดียนแดง” (Red Indian Tribes) ซึ่งชื่อเรียกนี้มาจากการที่ คริสโตเฟอร์ โคลัมบัส (Christopher Columbus) นักสำรวจชาวอิตาลีเดินผู้เดินทางมาถึงทวีปอเมริกาเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ. 1492 (เมื่อ 528 ปีที่แล้ว) โดยในขณะนั้นเขาเข้าใจว่าทวีปอเมริกาคือประเทศอินเดีย จึงเรียกชนเผ่าพื้นเมืองเผ่าต่าง ๆ ในทวีปนี้ว่า “ชนเผ่าอินเดียนแดง” เพราะชนพื้นเมืองที่นี่มีสีผิวคล้ำดำ – แดงคล้ายชาวอินเดีย

ปัจจุบัน คำว่า “ชนเผ่าพื้นเมืองแคนาดา” (Indigenous Canadians) ประกอบด้วยกลุ่มพลเมือง 3 กลุ่ม คือ กลุ่มประชากรชาติแรก (First Nations) กลุ่มอินูอิท หรือ เอสกิโม (Inuit/Eskimo) และกลุ่มเมทีส์ (Metis) สำหรับคำว่า อินเดีย (Indian) และ เอสกิโม (Eskimo) เป็นคำที่ไม่นิยมใช้ในประเทศแคนาดาเพราะเป็นคำที่ถูกมองว่าเป็นการดูถูกชนเผ่าพื้นเมืองเหล่านี้ ปัจจุบัน “ชนเผ่าพื้นเมืองแคนาดา” เหลือจำนวนเพียงประมาณ 60 เผ่าเท่านั้น

สถิติประชากรชนพื้นเมืองแคนาดา (ค.ศ.2016)

| จังหวัด/เขตแดน | ประชากร | % ^A | ประชากรชาติแรก | เมทีส์ | อินูอิท | ละ | อื่น ๆ ^B |
|---------------------------|-----------|----------------|----------------|---------|---------|--------|---------------------|
| บริติช โคลัมเบีย | 270,585 | 5.9% | 172,520 | 89,405 | 1,615 | 4,350 | 2,695 |
| อัลเบอร์ตา | 258,640 | 6.5% | 136,590 | 114,370 | 2,500 | 2,905 | 2,280 |
| ซาสคาเชวัน | 175,020 | 16.3% | 114,565 | 57,875 | 360 | 1,305 | 905 |
| มานิโตบา | 223,310 | 18.0% | 130,505 | 89,360 | 605 | 2,020 | 820 |
| ออนตาริโอ | 374,395 | 2.8% | 236,685 | 120,585 | 3,860 | 5,725 | 7,540 |
| ควิเบ็ก | 182,890 | 2.3% | 92,650 | 69,360 | 13,940 | 2,760 | 4,170 |
| นิวบรันสวิก | 29,385 | 4.0% | 17,570 | 10,205 | 385 | 470 | 750 |
| โนวา สโกเชีย | 51,490 | 5.7% | 25,830 | 23,315 | 795 | 835 | 720 |
| ปรินซ์เอ็ดเวิร์ดไอส์แลนด์ | 2,740 | 2.0% | 1,870 | 710 | 75 | 20 | 65 |
| นิวฟันแลนด์แอนด์แลบราดอร์ | 45,725 | 8.9% | 28,370 | 7,790 | 6,450 | 560 | 2,560 |
| ยูคอน | 8,195 | 23.3% | 6,690 | 1,015 | 225 | 160 | 105 |
| เขตแดนนอร์ทเวสต์ | 20,860 | 50.7% | 13,180 | 3,390 | 4,080 | 155 | 55 |
| นูนาวุต | 30,550 | 85.9% | 190 | 165 | 30,140 | 55 | 10 |
| แคนาดา | 1,673,780 | 4.9% | 977,230 | 587,545 | 65,025 | 21,310 | 22,670 |

ที่มา: สถิติแคนาดา ปี ค.ศ.2016

A คือ ร้อยละของประชากรจังหวัด หรือเขตแดน (territories) ที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง

B คือ สถิติประชากรที่ระบุว่าเป็นผู้ลงทะเบียนเป็นอินเดีย (Registered Indian) แต่ไม่ได้ระบุว่า เป็นกลุ่มอินเดียนอเมริกาเหนือ (North American Indian) หรือ ประชาชาติแรก (First Nations) เมทีส์ (Metis) หรือ อินูอิท (Inuit)

- **กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับชนเผ่าพื้นเมือง**

ในทางกฎหมาย ชื่อเรียกพลเมืองกลุ่มต่างๆ ในแคนาดามีนัยสำคัญเป็นอย่างยิ่งทั้งนี้เพราะชื่อเรียกนี้จะมีปรากฏอยู่ในกฎหมาย สำหรับชนเผ่าพื้นเมืองจะมีบัตรประจำตัวพิเศษเฉพาะทำให้ได้รับสิทธิพิเศษต่างๆ ตามกฎหมายมากกว่าพลเมืองกลุ่มอื่นๆ ซึ่งสิทธิต่างๆ นี้ชนเผ่าพื้นเมืองได้เรียกร้องจากรัฐบาลมานานแล้ว โดยได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ สนธิสัญญา (Acts/Treaties) และข้อตกลงต่างๆ ระหว่างชนเผ่าพื้นเมืองกับรัฐบาล โดยชนเผ่าพื้นเมืองถือว่าตนเองเป็นเจ้าของแผ่นดินนี้มาก่อนคนผิวขาว (อังกฤษและฝรั่งเศส) ที่เป็นผู้อพยพมาตั้งถิ่นฐานในภายหลัง

- **สิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองในแคนาดา**

ชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศแคนาดาได้รับสิทธิพิเศษหลายประการ โดยเฉพาะผู้ที่ทำงานและอยู่ในเขตสงวนสำหรับชนเผ่าพื้นเมืองที่เรียกว่า “เขตสงวน” (Reserves) สิทธิพิเศษเหล่านี้ที่สำคัญได้แก่ การไม่ต้องเสียภาษีรายได้บุคคล (income taxes) ไม่ต้องเสียภาษีการค้า (sales taxes) ไม่ต้องเสียค่ารักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วย (medical cares) ไม่ต้องเสียค่าศึกษาเล่าเรียน (education support) ตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงระดับปริญญาตรี การได้รับเงินสนับสนุนด้านที่อยู่อาศัย (housing support) และสิทธิในการอยู่ในเขตสงวน (Reserves) นอกจากนี้แล้วชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศแคนาดา และประเทศสหรัฐอเมริกายังมีสิทธิพิเศษในการย้ายถิ่นฐานระหว่างสองประเทศโดยอิสระและการข้ามพรมแดนไปมาระหว่างสองประเทศโดยไม่ต้องใช้หนังสือเดินทางใดๆ สิทธิในการไม่ถือสัญชาติแคนาเดียน รวมทั้งสิทธิในการล่าสัตว์ป่าเพื่อนำมาเป็นอาหาร ซึ่งสิทธิเหล่านี้ได้รับการรับรองโดยสหประชาชาติ

สิทธิของชนพื้นเมืองแคนาดา (Canadian Aboriginal Peoples Rights) เป็นสิทธิส่วนรวม (collective rights) ของชนพื้นเมืองที่สืบทอดกันมาอย่างต่อเนื่องยาวนานมากจนไม่สามารถนับเป็นระยะเวลาได้ โดยเฉพาะสิทธิในที่ดิน (land rights) ซึ่งเป็นสิทธิทางมรดกที่ชนพื้นเมืองได้ถือปฏิบัติกันมาอย่างยาวนานก่อนที่ชาวยุโรปจะได้

มาตั้งถิ่นฐาน ถึงแม้ว่าประวัติศาสตร์ของแต่ละกลุ่มชนพื้นเมืองจะแตกต่างกันและไม่มีคำจำกัดความเกี่ยวกับสิทธิของชนพื้นเมือง และแม้ว่าสิทธินี้จะมีความหลากหลายระหว่างชนพื้นเมืองกลุ่มต่าง ๆ อย่างไรก็ตามสิทธิต่าง ๆ ที่สำคัญ ได้แก่

- (1) สิทธิในที่ดิน (The rights to the land)
- (2) สิทธิในทรัพยากรเพื่อการยังชีพและกิจกรรมต่าง ๆ (The rights to subsistence resources and activities)
- (3) สิทธิในการกำหนดตนเองและการปกครองตนเอง (The rights to self-determination and self-government) และ
- (4) สิทธิในการปฏิบัติตามวัฒนธรรมและประเพณีของตนเองซึ่งรวมทั้งภาษาและความเชื่อทางศาสนา ของชนพื้นเมือง (The rights to practice one's own culture and customs including language and religion)

สิทธิต่าง ๆ เหล่านี้ของชนพื้นเมืองมิได้มาจากสังคมภายนอกแต่เป็นผลมาจากการครอบครองอาณาเขตหรือดินแดนที่เป็นบ้านเกิดของพวกเขาและการมีอยู่ของโครงสร้างทางสังคม การเมือง และกฎระเบียบต่าง ๆ ของพวกเขาเอง ดังนั้น สิทธิของชนพื้นเมืองจึงต้องแยกออกจากสิทธิของชาวแคนาดาทั่วไปภายใต้กฎหมายจารีตประเพณีของแคนาดา (Canadian Common Law)

• ข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

ความเชื่อและวัฒนธรรมของชนเผ่าพื้นเมืองแคนาดามีความสัมพันธ์ที่ลึกซึ้งกับที่ดินมายาวนานนับหมื่นปี สำหรับประชาชาติแรก (First Nations) ซึ่งเป็นชนเผ่าพื้นเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดนั้น แม้ว่าจะมีเผ่าย่อยต่าง ๆ เป็นจำนวนมากและมีความแตกต่างทางวัฒนธรรมอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ทุกกลุ่มมีความเชื่อ หลักการ การสร้างความสัมพันธ์ และความรับผิดชอบต่อผืนแผ่นดินที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือพวกเขามีความเชื่อว่าพระเจ้าผู้สร้าง (the Creator) เป็นผู้มอบที่ดินให้พวกเขา ดังนั้นที่ดินจึงเป็นของพวกเขาทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต พวกเขามีความเชื่อว่าที่ดินทุกผืนไม่ควรมีใครคนใดคนหนึ่งหรือมนุษย์เป็นเจ้าของเช่นเดียวกันกับสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย

พวกเขามีความเชื่อว่าที่ดินเป็นของมนุษย์ทุกคน และในทางกลับกันมนุษย์ต้องมีความรับผิดชอบ ให้ความเคารพ และให้ความใส่ใจผืนแผ่นดินด้วย ชนพื้นเมืองเข้าใจเรื่องนี้เป็นอย่างดีในฐานะที่เป็นความสัมพันธ์ในเชิงการตอบแทนซึ่งกันและกันเกี่ยวกับที่ดิน แต่เมื่อชาวยุโรปได้เดินทางมาตั้งถิ่นฐานในทวีปอเมริกาเหนือ พวกเขาได้นำเอาความคิดเรื่องความเป็นเจ้าของทรัพย์สินส่วนบุคคล (private property ownership) มาด้วย พร้อม ๆ กับความเชื่อที่ว่ามนุษย์ควรเป็นเจ้าของที่ดิน

ในปี ค.ศ.1763 กษัตริย์อังกฤษได้ประกาศรับรองสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมือง เมื่อมีการอพยพของชาวยุโรปมาตั้งถิ่นฐานในแผ่นดินที่เรียกว่าแคนาดาในปัจจุบันเพิ่มมากขึ้น ในประกาศนี้กล่าวไว้ว่าความเป็นเจ้าของที่ดินในอเมริกาเหนือถูกออกให้โดยกษัตริย์จอร์จที่ 3 แต่สิทธิในที่ดินของชนพื้นเมือง (Aboriginal Title) ยังคงมีอยู่ และจะสูญเสียสิทธินี้ก็ต่อเมื่อได้ทำสนธิสัญญากับกษัตริย์อังกฤษเท่านั้น นอกจากนี้ ในประกาศนี้ยังได้ระบุไว้ว่าที่ดินของชนพื้นเมืองสามารถขายหรือยกให้กับกษัตริย์เท่านั้น ไม่สามารถขายหรือยกให้ผู้มาตั้งถิ่นฐานอื่นใดได้ ซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวถึงกฎหมายและสิทธิของชนพื้นเมืองแคนาดาที่มีพัฒนาการมายาวนานที่สำคัญ ดังนี้

- **สิทธิครอบครองของชนพื้นเมือง (Aboriginal Title)**

Aboriginal Title คือสิทธิทางกฎหมายในการเป็นเจ้าของที่ดินตามกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) เป็นสิทธิตามธรรมชาติในที่ดินหรือเขตแดน (land or a territory) ของชนพื้นเมือง ซึ่งเป็นสิทธิที่ระบบกฎหมายของแคนาดาได้ให้การรับรองว่าเป็นสิทธิส่วนรวมที่มีลักษณะสิทธิเฉพาะในการใช้และให้อำนาจแก่ชนพื้นเมืองซึ่งมีบรรพชนเป็นเจ้าของดินแดนนี้มาก่อน สิทธินี้มีได้มาจากอิทธิพลภายนอก แต่มีต้นกำเนิดมาจากการครอบครอง การใช้ การควบคุม ความสัมพันธ์กับดินแดน โครงสร้างทางสังคม การเมือง และกฎหมายของบรรพชนของชนพื้นเมืองก่อนการเป็นอาณานิคมให้แก่คนผิวขาว ดังนั้นสิทธิตามธรรมชาติในการครอบครองที่ดินของชนพื้นเมือง (Aboriginal Title) และสิทธิต่าง ๆ ของชนพื้นเมืองนี้จึงต้องแยกต่างหากจากพลเมืองแคนาดาที่ไม่ใช่ชนพื้นเมืองภายใต้กฎหมายทั่วไปของแคนาดา สิทธินี้มีได้ให้โดยรัฐ แต่เป็นสิทธิทางมรดกที่พระมหากษัตริย์แห่งอังกฤษ (the Crown)

ได้ทรงรับรองไว้ อย่างไรก็ตาม สิทธิในส่วนหนึ่งยังเป็นที่ยกเถียงกันในศาลระหว่างผู้พิพากษาและผู้นำของชนพื้นเมืองในแคนาดา

สำหรับสนธิสัญญาสมัยใหม่ (The modern treaties) เกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรต่าง ๆ ของชนพื้นเมืองแคนาดานั้นได้เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1973 หลังจากศาลฎีกาแคนาดา (Supreme Court of Canada) ได้ตัดสินรับรองสิทธิต่าง ๆ ของชนพื้นเมือง (Aboriginal rights) เป็นครั้งแรก การตัดสินของศาลครั้งนี้นำไปสู่การพัฒนา “นโยบายครอบคลุมการอ้างสิทธิในที่ดิน” (the Comprehensive Land Claim Policy) ซึ่งนำไปสู่การลงนามในสนธิสัญญาสมัยใหม่ครั้งแรกในปี ค.ศ.1975 คือ สนธิสัญญา “ความตกลงเจมส์ เบย์ และควิเบ็กภาคเหนือ” (James Bay and Northern Quebec Agreement) ดังนั้น ตั้งแต่ปี ค.ศ.1975 รัฐบาลแคนาดา (ทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลจังหวัด) ได้ลงนามในสนธิสัญญาสมัยใหม่ (เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า ข้อตกลงครอบคลุมการอ้างสิทธิในที่ดิน) กับชนพื้นเมืองในแคนาดา จำนวน 25 ฉบับ มีชุมชนชนพื้นเมือง 97 แห่ง (ประชากร 89,000 คน) ได้รับสิทธิในสนธิสัญญาเหล่านี้ ซึ่งทำให้ชนพื้นเมืองเป็นเจ้าของที่ดินมากกว่า 600,000 ตารางกิโลเมตร (มีอาณาเขตพื้นที่กว้างใหญ่เท่ากับจังหวัดแมนิโทบา) ได้รับการโอนเงินทุนมากกว่า 3.2 พันล้านเหรียญ วิธีชีวิตวัฒนธรรมชนพื้นเมืองได้รับการปกป้อง ได้รับโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรด้านการพัฒนา ชนพื้นเมืองมีความเชื่อมั่นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินจำนวนมหาศาลมากถึง 40% ในแคนาดา ซึ่งสัมพันธ์กับสิทธิในการปกครองตนเองและทางการเมืองของชนพื้นเมือง

• พระราชบัญญัติอินเดีย (Indian Act)

พระราชบัญญัติอินเดีย (Indian Act) คือ กฎหมายของรัฐบาลกลาง (federal legislation) ที่บัญญัติและใช้มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1876 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้เฉพาะสำหรับชนพื้นเมืองที่เป็นประชาชาติแรก (First Nations) เท่านั้น (ไม่ใช้กับชนพื้นเมืองกลุ่ม Inuit และ Metis) พระราชบัญญัตินี้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมากกว่า 20 ครั้ง ซึ่งครั้งสุดท้ายคือปี ค.ศ.1951 และมีการแก้ไขในปี ค.ศ.1985 ในส่วนที่เรียกว่า Bill C-31 ความสำคัญของพระราชบัญญัตินี้คือการบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการเขตสงวน (Reserves) Bands (หรือหน่วยของชุมชน) คำจำกัดความของคำว่า “อินเดีย”

(Indian) การจัดการศึกษา และการพัฒนาทุกมิติสำหรับชนพื้นเมืองประชาชาติแรก (First Nations) พระราชบัญญัตินี้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ของสังคมทั้งชนพื้นเมืองเอง และคนที่ไม่ใช่ชนพื้นเมืองมาตลอดระยะเวลาอันยาวนานตั้งแต่มีการบัญญัติขึ้นมาใช้ (ทั้งในมิติที่เป็นคุณต่อชนพื้นเมืองและมิติที่เป็นการทำลายชนพื้นเมือง)

สำหรับ Bill C-31 ใน Indian Act ที่แก้ไขในปี 1985 นั้น มีสาระสำคัญคือ การแก้ไขไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติ (discrimination) สิทธิสตรี และการคืนสถานะความเป็นอินเดียแก่ผู้ที่สูญเสียสถานภาพหรือถูกปฏิเสธความเป็นอินเดียมาก่อน

- **เขตสงวน (Reserves)**

เขตสงวน (Reserves) หรือ เขตสงวนอินเดีย (Indian Reserves) คือที่ดิน ที่กฎหมายของแคนาดาได้กำหนดให้เป็นที่ดินที่สงวนไว้สำหรับชนพื้นเมือง ประชาชาติแรก (First Nations) ที่ดินนี้บางพื้นที่ตั้งอยู่ในเขตเมือง เช่น Opawikoscikan Reserve ในเมือง Prince Albert ในจังหวัดซาสกัตชวาน (Saskatchewan) เขตสงวน เวนเดก (Wendake Reserve) ในจังหวัดควิเบก (Quebec) และอีโนคครี 135 (Enoch Cree 135) ในนครเอ็ดมอนตัน (Edmonton) เป็นต้น ปัจจุบันชนพื้นเมืองทำงาน ในหลากหลายอาชีพและอาศัยอยู่นอกเขตสงวนอินเดีย (Indian Reserves) มากกว่า (ประมาณ 56%) และปัจจุบันนี้มีเขตสงวน (Reserves) จำนวน 2,267 แห่งทั่วแคนาดา

ชนพื้นเมืองที่อยู่ในเขตสงวน (Reserves) มีสิทธิพิเศษที่สำคัญได้แก่ การไม่ต้องเสียภาษีรายได้บุคคลธรรมดา (income taxes) ไม่ต้องเสียภาษีการค้า (sales taxes) ไม่ต้องเสียค่ารักษาพยาบาล (medical cares) ไม่ต้องเสียค่าสนับสนุน การศึกษา (education support) ตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงระดับปริญญาตรี สิทธิ ในการได้รับเงินสนับสนุนด้านที่อยู่อาศัย (housing support) เป็นต้น ปัจจุบันเขตสงวน (Reserves) บางแห่งห้ามการซื้อขายที่ดินและออกเอกสารสิทธิที่ดิน ทำให้ที่ดิน ในเขตสงวนราคาถูกกว่าภายนอก รวมทั้งความคิดและการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต ของชนพื้นเมืองรุ่นใหม่และรุ่นเก่า ทำให้บางพื้นที่เกิดความขัดแย้งระหว่างชนพื้นเมือง ด้วยกันเอง

- **สิทธิในการกำหนดตนเอง และสิทธิในการปกครองตนเอง**
(Self - Determination and Self-Government)

แม้ว่าในทางกฎหมาย สิทธิของชนพื้นเมือง (Aboriginal Rights) ยังไม่มีคำจำกัดความที่เป็นที่เข้าใจร่วมกัน และศาลฎีกาแห่งแคนาดา (Supreme Court of Canada) ก็ยังไม่ได้แก้ปัญหานี้ในเรื่องนี้ อย่างไรก็ตาม ชนพื้นเมืองยืนยันว่าสิทธิชนพื้นเมืองนี้รวมถึงสิทธิในการปกครองตนเอง (self-government) ด้วย คณะกรรมาธิการหลวง (Royal Commission) เสนอให้แก้ปัญหานี้ใหม่เพื่อความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างชนพื้นเมืองและรัฐบาลแคนาดาซึ่งรวมถึงการรับรองในเรื่องสิทธิในการปกครองตนเอง สิทธิการเรียกร้องในการตั้งถิ่นฐาน การขจัดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างชนพื้นเมืองและคนที่ไม่ใช่ชนพื้นเมือง และการสร้างระบบยุติธรรมของชนพื้นเมืองเอง

ความพยายามในการเจรจาต่อรองกับรัฐบาลแคนาดาเพื่อการปกครองตนเองของชนพื้นเมืองได้มีมาอย่างต่อเนื่อง อย่างน้อยที่สุดคือตั้งแต่ปี ค.ศ. 1973 เป็นต้นมา และกล่าวได้ว่าประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งมาโดยลำดับ ตัวอย่างของความสำเร็จในการจัดการปกครองตนเองของชนพื้นเมือง คือ ในปี ค.ศ. 2000 รัฐสภาแคนาดาได้ผ่านพระราชบัญญัติการปกครองตนเองของชนพื้นเมืองเผ่านิสกา (Nisga'a) ในจังหวัดบริติชโคลัมเบีย (British Columbia Province) ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ นับเป็นศักราชใหม่ของชนพื้นเมืองในแคนาดาที่ได้ต่อสู้เจรจากับรัฐเป็นระยะเวลายาวนานถึง 25 ปี ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975-2000 ซึ่งข้อตกลงนี้ทำให้ชนเผ่านิสกา (Nisga'a) ในหุบเขานาสส์ (Nass Valley) ได้สิทธิในการปกครองตนเองโดยมีพื้นที่ทั้งหมด 2,019 ตารางกิโลเมตร ดังนั้น ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1973-2020 ชนพื้นเมืองแคนาดาประสบความสำเร็จในการเรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเอง จำนวน 25 พื้นที่ และกำลังอยู่ในระหว่างการเรียกร้องอีกจำนวน 43 พื้นที่

- **สิทธิในการปฏิบัติตามวัฒนธรรม ประเพณี รวมทั้งภาษาและศาสนา**
ของตนเอง

รัฐบาลแคนาดาได้ให้ความสำคัญในการส่งเสริมวัฒนธรรม ประเพณี ภาษา และความเชื่อทางศาสนาของชนพื้นเมืองโดยผ่านระบบการศึกษาเป็นอย่างมาก

โดยมีความเชื่อว่าการที่จะรักษาวัฒนธรรม ประเพณี ภาษา และความเชื่อทางศาสนา หรืออัตลักษณ์ความเป็นชนพื้นเมืองไว้ได้อย่างยั่งยืนได้นั้น ต้องบรรจุสิ่งเหล่านี้ไว้ในหลักสูตรในสถานศึกษาเท่านั้น และชนพื้นเมืองต้องได้รับสิทธิด้านการศึกษา โดยไม่ต้องเสียค่าสนับสนุนการศึกษา (education support) ตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงระดับอุดมศึกษา(ปริญญาตรี) ปัจจุบันมีโรงเรียนระดับประถมศึกษา-มัธยมศึกษา ในเขตสงวน (Reserves) ทั่วประเทศจำนวน 447 แห่ง โดยในจำนวนนี้เป็นโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย จำนวน 246 แห่ง ที่สำคัญคือ รัฐธรรมนูญแคนาดาได้มอบอำนาจให้จังหวัดและคณะกรรมการสถานศึกษาแต่ละแห่งเป็นผู้อนุมัติหลักสูตรในสถานศึกษาเอง ทั้งนี้เพื่อให้หลักสูตรของแต่ละสถานศึกษามีความเหมาะสมและตอบสนองความต้องการของแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันมาก ซึ่งปัจจุบันโรงเรียนของชนพื้นเมืองมีการสร้างหลักสูตรของตนเองมากขึ้นโดยลำดับ โดยคณะกรรมการสถานศึกษาจะเป็นผู้อนุมัติหลักสูตรโรงเรียนของชนพื้นเมืองเอง ซึ่งประเด็นวัฒนธรรม ประเพณี ภาษา และความเชื่อ หรืออัตลักษณ์ของชนพื้นเมืองเป็นเรื่องที่คณะกรรมการสถานศึกษาให้ความสำคัญเป็นอันดับต้น ๆ และปัจจุบัน รัฐบาลแคนาดาได้มีคำสั่ง (mandate) ให้ทุกหน่วยงานได้ให้ความสำคัญกับวิถีชีวิตของชนพื้นเมือง

สำหรับในระดับอุดมศึกษาปัจจุบันมีมหาวิทยาลัยของชนพื้นเมือง ประชาชาติแรก (First Nations) จำนวน 1 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยประชาชาติแรก (First Nations University) ตั้งอยู่ในเมืองรีไจนา (Regina City) ของจังหวัดซาสกัตชวอน (Saskatchewan) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1976 จัดการศึกษาเกี่ยวกับชนพื้นเมือง ในระดับมัธยมศึกษาถึงปริญญาโท (Post-Secondary school - Master Degree) โดยมีนักศึกษาปีละประมาณ 2,500 คน ในขณะเดียวกันปัจจุบันมีมหาวิทยาลัย จำนวน 25 แห่งทั่วแคนาดา ที่เปิดการเรียนการสอนเกี่ยวกับชนเผ่าพื้นเมือง (Indigenous Studies) โดยมีการจัดตั้ง “คณะชนเผ่าพื้นเมืองศึกษา” (Department of Indigenous Studies) ในระดับปริญญาตรีในมหาวิทยาลัยเหล่านี้ในจำนวนนี้มีการสอนในระดับปริญญาโท จำนวน 6 แห่ง และระดับปริญญาเอก จำนวน 3 แห่ง (มหาวิทยาลัยเทรนต์ (Trent) มหาวิทยาลัยวิกตอเรีย (Victoria) และมหาวิทยาลัยมานิโตบา (Manitoba) เช่น คณะชนเผ่าพื้นเมืองศึกษา (Department of Indigenous Studies) มหาวิทยาลัยเทรนต์ ได้เปิดการเรียนการสอนด้านชนเผ่าพื้นเมืองศึกษามาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1969 มีนักศึกษา

ลงทะเบียนเรียนในระดับปริญญาตรี จำนวน 900 - 1,000 คน ทุกปี สำหรับในระดับปริญญาเอก ได้เปิดการเรียนการสอนมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1999 ปัจจุบันมีผู้ที่สำเร็จการศึกษาไปแล้วจำนวนประมาณ 60 คน

อนึ่ง สำหรับภาษาของชนพื้นเมืองในแคนาดา ปัจจุบันมีเพียง 3 ภาษาเท่านั้นที่ใช้กันกว้างขวาง คือ ภาษาครี (Cree) อินุกติตทุท (Inuktitut) และโอจิบวา (Ojibwa) ที่ยังมีชนพื้นเมืองพูดสื่อสารอย่างแพร่หลายและทั้ง 3 ภาษานี้จะยังสามารถใช้สื่อสารและคงอยู่ได้ในระยะยาว สำหรับภาษาของชนพื้นเมืองกลุ่มอื่น ๆ มีผู้ใช้สื่อสารน้อยและมีความเสี่ยงที่จะสูญสลายไปในอนาคต เพราะประชากรในเผ่าหรือกลุ่มนั้น ๆ มีจำนวนน้อย (มีจำนวนไม่เกิน 10,000 คน ในแคนาดา)

ทั้งนี้ มี 2 เขตแดน (Territories) ที่ใช้ภาษาชนพื้นถิ่น (native languages) เป็นภาษาทางการ คือ เขตแดนนูนาวูท (Nunavut Territories) และเขตแดนนอร์ทเวสต์ (Northwest Territories) โดยในนูนาวูทนั้น ภาษาอินุกติตทุท (Inuktitut) และภาษาอินูอินักตุน (Inuinnaqtun) เป็นภาษาทางการที่ใช้ควบคู่กับภาษาอังกฤษและฝรั่งเศส และภาษาอินุกติตทุท (Inuktitut) เป็นภาษาสื่อสารหลักทางราชการในเขตแดนนี้ สำหรับในเขตแดนนอร์ทเวสต์ (Northwest Territories) รัฐบาลได้มีประกาศพระราชบัญญัติภาษาทางการ (Official Languages Act) ว่ามี 11 ภาษา คือ Chipewyan, Cree, English, French, Gwich'in, Inuinnaqtun, Inuktitut, Inuvialuktun, North Slavey, South Slavey, และ Tlicho อย่างไรก็ตาม การติดต่อสื่อสารกับหน่วยงานรัฐเพื่อรับบริการต่าง ๆ ใช้ภาษาอังกฤษและฝรั่งเศสเป็นหลัก

อีกประการหนึ่งคือ “วันชนพื้นเมืองแห่งชาติ” (National Aboriginal Day) ซึ่งเป็นวันที่ระลึกถึงความสำคัญของชนพื้นเมืองในแคนาดา โดยมีการแสดงอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม ประเพณี พิธีกรรม และความเชื่อต่าง ๆ ของชนพื้นเมืองอย่างแพร่หลาย ซึ่งตรงกับวันที่ 21 มิถุนายนของทุกปี ทั้งนี้ได้มีการประกาศและเริ่มต้นเฉลิมฉลองขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ.1996 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตามในทางกฎหมายนั้นไม่ได้รับรองให้เป็นวันหยุดในทุกจังหวัด

- **สิทธิในการได้รับการศึกษาโดยไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน**

รัฐบาลแคนาดาได้ให้ความสำคัญในการส่งเสริมการศึกษาเกี่ยวกับชนเผ่าพื้นเมืองเป็นอย่างมากหากเทียบกับประเทศอื่น ๆ ปัจจุบันมีมหาวิทยาลัยถึงจำนวน 25 แห่งที่เปิดให้มีการเรียนการสอนเกี่ยวกับชนเผ่าพื้นเมือง โดยมีการจัดตั้ง “คณะชนเผ่าพื้นเมืองศึกษา” (Department of Indigenous Studies) ในระดับปริญญาตรี ในมหาวิทยาลัยเหล่านี้ ในจำนวนนี้มีการเปิดสอนในระดับปริญญาโทจำนวน 6 แห่ง และระดับปริญญาเอก จำนวน 3 แห่ง (มหาวิทยาลัย Trent, มหาวิทยาลัย Victoria, และมหาวิทยาลัย Manitoba) เช่น คณะชนเผ่าพื้นเมืองศึกษา (Department of Indigenous Studies) มหาวิทยาลัย Trent ได้เปิดการเรียนการสอนด้านชนเผ่าพื้นเมืองศึกษามาตั้งแต่ปี 1969 (พ.ศ. 2512) ปัจจุบันมีนักศึกษาลงทะเบียนเรียนในระดับปริญญาตรีจำนวน 900 - 1,000 คนทุกปี สำหรับในระดับปริญญาเอกนั้นได้เปิดการเรียนการสอนมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1999 (พ.ศ. 2542) เป็นต้นมา ปัจจุบันมีผู้ที่สำเร็จการศึกษาไปแล้วจำนวนประมาณ 40 คน

การศึกษาของชนเผ่าพื้นเมืองแคนาดามีความก้าวหน้าไปมาก ซึ่งจะเห็นได้จากสถิติในปี ค.ศ.1972 (พ.ศ. 2515) ที่มีนักเรียนนักศึกษาที่เป็นชนเผ่าพื้นเมืองได้เข้าศึกษาในระดับวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยทั่วประเทศเพียงจำนวนประมาณ 160 คนเท่านั้น ซึ่งเทียบกับปี 2011 (พ.ศ. 2554) ที่มีนักศึกษาชนเผ่าพื้นเมืองในระดับเดียวกันทั่วประเทศถึงจำนวนประมาณ 40,000 คน ความก้าวหน้าในด้านการศึกษาของชนเผ่าพื้นเมืองอย่างมากขึ้น เนื่องมาจากนโยบายของรัฐที่ให้เปล่าด้านการศึกษาแก่ชนเผ่าพื้นเมืองตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงระดับปริญญาตรีนั่นเอง

โครงสร้างเชิงสถาบันและการอภิบาล

- **องค์กรระดับชาติ (Federal Level)**

ในอดีตองค์กรระดับชาติของรัฐบาลแคนาดาที่รับผิดชอบชนพื้นเมืองคือกิจการชนเผ่าพื้นเมืองและภาคเหนือ แคนาดา (Indigenous and Northern Affairs Canada – INAC) ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกระทรวง ต่อมาในปี ค.ศ. 2017 รัฐบาล

ของนายกรัฐมนตรีจัสติน ทรูโด (Mr. Justin Trudeau) ได้ปฏิรูปหน่วยงานนี้ใหม่ โดยตั้งหน่วยงานระดับกระทรวงขึ้นมา 2 กระทรวง คือ ราชสำนัก-ชนเผ่าพื้นเมืองสัมพันธ์ และกิจการภาคเหนือ แคนาดา (Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada - CIRNAC) และ บริการชนเผ่าพื้นเมืองแคนาดา (Indigenous Services Canada - ISC) ซึ่งรัฐบาลให้เหตุผลในการปฏิรูปหน่วยงานว่าเพื่อเป็นการปรับปรุงการทำงานทางการเมือง การแก้ไขข้อผิดพลาดในอดีต และเป็นข้อเรียกร้องและข้อเสนอแนะจากชนเผ่าพื้นเมือง โดยขอสรุปหน่วยงานทั้ง 2 กระทรวง ดังนี้

- **ราชสำนัก-ชนเผ่าพื้นเมืองสัมพันธ์และกิจการภาคเหนือ แคนาดา (Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada - CIRNAC)**

เป็นกระทรวงที่มีหน้าที่ปฏิรูปความสัมพันธ์ของรัฐกับชนพื้นเมืองในฐานะที่มีความเท่าเทียมกันในลักษณะรัฐต่อรัฐ อินุอิทต่อกษัตริย์ รัฐบาลต่อรัฐบาล ระหว่างแคนาดาและชนพื้นเมือง (ประชาชาติแรก อินุอิท และเมทีส์) เพื่อให้โครงสร้างการทำงานของรัฐบาลมีความทันสมัย สามารถสร้างศักยภาพและสนับสนุนวิสัยทัศน์แก่ชนพื้นเมืองในการตัดสินใจด้วยตนเอง และเป็นกระทรวงชั้นนำการทำงานของรัฐบาลแคนาดาทางภาคเหนือ

- **บริการชนเผ่าพื้นเมือง แคนาดา Indigenous Services Canada (ISC)**

เป็นกระทรวงที่มีหน้าที่ประสานกับองค์กรหุ้นส่วนต่าง ๆ เพื่อพัฒนาการเข้าถึงการบริการต่าง ๆ ที่มีคุณภาพสูงสำหรับชนพื้นเมือง (ประชาชาติแรก อินุอิท และเมทีส์) ซึ่งมีวิสัยทัศน์หรือเป้าหมายในการทำงานเพื่อสนับสนุนการสร้างและเพิ่มพลังให้ชนพื้นเมืองในการนำบริการต่าง ๆ อย่างอิสระสู่ชุมชนของชนพื้นเมือง และแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนของชนพื้นเมือง

สำหรับองค์กรหรือหน่วยงานของชนพื้นเมืองเอง (ที่ไม่ใช่หน่วยงานรัฐ) ในระดับชาติ คือ The Assembly of First Nations, the Inuit Tapiriit Kanatami, the

Metis National Council, the Native Women’s Association of Canada, the National Association of Native Friendship Centres, และ the Congress of Aboriginal Peoples.

- **องค์กรระดับภาค/จังหวัด**

ทุกจังหวัดและเขตแดนมีกระทรวงกิจการชนพื้นเผ่าพื้นเมือง (Ministry of Indigenous Affairs) หรืออาจมีชื่อเรียกอื่นที่คล้ายคลึงกัน ในสำนักงานนี้มีหลายหน่วยงานย่อยเพื่อให้บริการด้านต่าง ๆ แก่ชนเผ่าพื้นเมือง

ตัวอย่างหน่วยงานระดับจังหวัดของรัฐ เช่น Ontario Ministry of Indigenous Affairs, Ministry of Manitoba Indigenous and Northern Affairs และ Alberta Ministry of Indigenous Relations เป็นต้น และในขณะเดียวกันองค์กรหรือหน่วยงานของชนเผ่าพื้นเมืองเอง (ที่ไม่ใช่หน่วยงานรัฐ) ในระดับจังหวัดก็มีมากมายที่จัดตั้งเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของชนเผ่าพื้นเมืองเอง เช่น The Union of Ontario Indians, the Metis Women of Manitoba Inc., the Tunngavik Federation of Nunavut และ Assembly of First nations Alberta Association เป็นต้น

- **องค์กรระดับท้องถิ่น/ชุมชน**

หน่วยงานระดับท้องถิ่นและชุมชนของชนเผ่าพื้นเมืองแคนาดาคือ Bands (ชุมชน/หมู่บ้าน) และ Reserves (เขตสงวนสำหรับชนเผ่าพื้นเมือง) ซึ่งทั้ง 2 องค์กรนี้เป็นองค์กรปกครองตนเอง (self-government) เป็นองค์กรที่ประกอบด้วยหน่วยงานย่อยต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับบริการชนเผ่าพื้นเมือง คือ โรงเรียน (สถานศึกษา) สาธารณสุข สรรพากร ตำรวจ ไฟฟ้า ประปา สวัสดิการสังคม เป็นต้น โดยมีผู้บริหารสูงสุด เรียกว่า “หัวหน้า” (Chief) ซึ่งเป็นผู้ที่มาจากการเลือกตั้งของชุมชน งบประมาณของแบนด์ (Bands) และเขตสงวน (Reserves) มาจากการเก็บภาษีและรัฐบาลกลาง (federal government) สำหรับหน่วยงานตำรวจในแบนด์และเขตสงวน จะรับผิดชอบคดีที่ไม่ใหญ่มากนัก ถ้าเป็นคดีที่ใหญ่มากก็จะให้เป็นหน้าที่ของตำรวจจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ

อาจกล่าวได้ว่าแบนด์ และเซตสงวน มีลักษณะคล้ายและเทียบได้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย คือ เทศบาล แต่ที่แตกต่างกันคือแบนด์ และเซตสงวนสามารถมีหน่วยงานตำรวจของตนเองได้

ปัญหาทางสังคมของชนเผ่าพื้นเมือง

แม้ว่าชนเผ่าพื้นเมืองในแคนาดาจะได้รับสิทธิพิเศษต่าง ๆ อย่างมากจากรัฐมากกว่าพลเมืองกลุ่มอื่น ๆ ดังกล่าวข้างต้น อย่างไรก็ตามกลับมีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นกับชนเผ่าพื้นเมืองมากกว่ากลุ่มพลเมืองอื่น ๆ ผู้ต้องขังในเรือนจำทั่วประเทศมากกว่าร้อยละ 60 คือ ชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งปัญหาของชนเผ่าพื้นเมืองที่สำคัญได้แก่

- **ความยากจน (poverty):** ชนเผ่าพื้นเมืองของแคนาดาหากเปรียบเทียบกับพลเมืองกลุ่มอื่น ๆ ในประเทศนี้แล้วนับได้ว่ามีความยากจนอยู่มาก มีการเปรียบเทียบในประเทศแคนาดาเสมอว่า “ชนเผ่าพื้นเมืองคือ พลเมืองโลกที่สามที่ตั้งฐานอยู่ในโลกที่หนึ่ง” กล่าวคือชนเผ่าพื้นเมืองยังมีความยากจนและเป็นพลเมืองที่มีความล้าหลังในทุก ๆ ด้านเมื่อเปรียบเทียบกับคนผิวขาว พวกเขาถูกเปรียบเสมือนพลเมืองในประเทศด้อยพัฒนาหรือโลกที่สาม หากแต่กลับเป็นพลเมืองที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศที่พัฒนาแล้วหรือโลกที่หนึ่งนั่นเอง อย่างไรก็ตามปัจจุบันนี้ชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศนี้ได้มีการขยับฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของตนเองขึ้น มาเป็นชนชั้นกลางมากขึ้นโดยลำดับ ทั้งนี้เหตุผลสำคัญประการหนึ่งคือ การได้รับสิทธิพิเศษในด้านต่าง ๆ จากรัฐนั่นเอง

- **การเลือกปฏิบัติ (discrimination):** แม้ว่าการเลือกปฏิบัติระหว่างคนเชื้อชาติต่าง ๆ ในแคนาดาจะเป็นสิ่งผิดกฎหมายและไม่สามารถกระทำได้อย่างก็ตามเรื่องนี้ยังคงมีอยู่ในบางพื้นที่โดยเฉพาะในภาคตะวันตกของประเทศ เช่น เมืองวินนิเพก (Winnipeg) เป็นต้น การเลือกปฏิบัตินี้เป็นสาเหตุสำคัญหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาสังคมอื่น ๆ ตามมา เช่น การไม่มีงานทำ อาชญากรรม และการติดสุราของชนเผ่าพื้นเมือง เป็นต้น

- **ปัญหาที่เกิดจากโรงเรียนประจำ (Residential schools / Boarding schools):** ในอดีตนั้นรัฐบาลแคนาดาได้นำเอาเด็กชนเผ่าพื้นเมืองมาเข้าโรงเรียนกินนอนแบบประจำเป็นเวลาหลายปีตั้งแต่เด็กเล็กจนถึงโตถึงอายุประมาณ 20 ปี โดยรัฐมีความมุ่งหมายที่จะให้พวกเขาเปลี่ยนวิถีชีวิตแบบชนเผ่าพื้นเมืองมาเป็นแบบคนผิวขาว และหันมานับถือคริสต์ศาสนาแทนที่ความเชื่อแบบดั้งเดิมของพวกเขา รวมทั้งต้องการให้พวกเขามาเป็นคนรับใช้ของคนผิวขาวอีกด้วย กล่าวกันว่าโรงเรียนกินนอนประจำแบบนี้ไม่ต่างอะไรจากคุกหรือสถานกักกันที่เข้มงวด บุคลากรในโรงเรียนทำหน้าที่เสมือนผู้คุมความประพฤติมากกว่าผู้ถ่ายทอดวิชาความรู้ กฎระเบียบและมาตรการต่าง ๆ ของโรงเรียนที่เปิดช่องให้ใช้ความรุนแรงและให้อำนาจแก่ครูมากเกินไป ได้ก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ เช่น การละเมิดทางเพศ โรคระบาด การลี้ภัยและวัฒนธรรมของชนเผ่าพื้นเมือง เป็นต้น โดยขณะนี้เด็กเหล่านั้นได้โตเป็นผู้ใหญ่และส่วนใหญ่อยู่ในวัยผู้สูงอายุแล้ว ซึ่งพวกเขาเหล่านี้ยังคงจำวันเวลาอันแสนเจ็บปวดและขมขื่นที่พวกเขาต้องถูกพลัดพรากจากพ่อแม่ ครอบครัว และชนเผ่าของตนเอง

ปัจจุบันประเด็นนี้กลายเป็นปัญหาใหญ่อีกประการหนึ่งที่รัฐบาลแคนาดา กำลังตามแก้กันอยู่ รัฐบาลต้องยินยอมชดใช้ค่าเสียหายแก่ชนเผ่าพื้นเมืองที่เคยเป็นนักเรียนในโรงเรียนกินนอนแบบประจำ โดยรัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการตามหาความจริงและไกล่เกลี่ย” (Truth and Reconciliation Commission) เพื่อแก้ไขปัญหานี้

- **ภาษาชนเผ่าพื้นเมืองกำลังอยู่ในภาวะวิกฤติ:** ปัจจุบันภาษาของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองในแคนาดากำลังตกอยู่ในภาวะวิกฤติ กล่าวคือ มีชนเผ่าพื้นเมืองที่ยังสามารถพูดภาษาของตนเองได้เพียงไม่ถึงร้อยละ 10 เท่านั้น โดยผู้ที่ยังสามารถพูดภาษาชนเผ่าพื้นเมืองของตนเองได้ คือ ผู้อาวุโสหรือคนแก่คนเฒ่าในชุมชน ส่วนเยาวชนชนเผ่าพื้นเมืองนั้นไม่สามารถพูดภาษาชนเผ่าพื้นเมืองซึ่งเป็นภาษาของบรรพชนของตนได้อีกต่อไป เมื่อผู้อาวุโสของชนเผ่าตายไปก็จะมีใครสามารถพูดภาษาเพื่อสืบทอดภูมิปัญญา อัตลักษณ์และวัฒนธรรมของพวกเขาอีกต่อไป

วิกฤติภาษาของชนเผ่าพื้นเมืองนี้เป็นผลมาจากนโยบายของรัฐเมื่อหลายทศวรรษที่ผ่านมาที่ห้ามเด็กชนเผ่าพื้นเมืองพูดภาษาของตนในสถานศึกษา โดยบังคับให้นักเรียนพูดและเขียนภาษาอังกฤษและฝรั่งเศสเท่านั้น การพูดภาษาของชนเผ่าพื้นเมืองในโรงเรียนจะต้องถูกลงโทษ อย่างไรก็ตามสำหรับชนเผ่าพื้นเมืองที่อยู่ห่างไกลคือกลุ่มอินูอิต หรือ เอสกิโม (Inuit/Eskimo) ที่มีถิ่นที่อยู่อาศัยทางขั้วโลกเหนือนั้น พวกเขาส่วนใหญ่ คือ ร้อยละ 80 ยังสามารถพูดภาษาของตนเองได้

ปัจจุบันนี้รัฐบาลได้ให้ความสำคัญและสนับสนุนให้มีการเรียนการสอนและฟื้นฟูภาษาของชนเผ่าพื้นเมืองอย่างกว้างขวางทั้งในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียน แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก ทั้งนี้เพราะชนเผ่าพื้นเมืองที่ได้รับการศึกษาสมัยใหม่และเป็นชนชั้นกลางก็พูดภาษาชนเผ่าของตนได้น้อย รวมทั้งชนเผ่าพื้นเมืองก็ไม่สามารถที่จะต้านกระแสทุนนิยมของสังคมและเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่ไหลบ่าเข้าไปในชีวิตประจำวันและชุมชนของพวกเขาได้

1.3.3 กรณีชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศฟิลิปปินส์ (อ้างอิงจาก นายชูพินิจ เกษมณี และคณะ, 2563: หน้า 75-98)

พัฒนาการทางประวัติศาสตร์

ก่อนการเข้ายึดครองอาณานิคม (ก่อนปี ค.ศ. 1521) ชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศฟิลิปปินส์อยู่กันเป็นชุมชนอิสระ หรือกลุ่มตระกูลต่าง ๆ จนเมื่อ ค.ศ. 1521 ฟิลิปปินส์ได้ถูกสเปนเข้าครอบครองหมู่เกาะส่วนใหญ่เป็นอาณานิคม อันเป็นกระบวนการบูรณาการชุมชนอิสระต่าง ๆ เหล่านี้เข้าเป็นประชาชาติฟิลิปปินใหม่ขึ้น ในเวลานั้นชนเผ่าพื้นเมืองยังคงวิถีชีวิตที่แยกตัวออกมาเป็นชุมชนแบบพึ่งตนเองกันโดยทั่วไป ในขณะที่ชุมชนพื้นราบส่วนใหญ่ได้ถูกบูรณาการเข้าสู่การเป็นอาณานิคมเดี่ยวภายใต้สเปนในช่วงปลายปี ค.ศ. 1700 – ปลายปี ค.ศ.1800

• อาณานิคมของสเปน (ค.ศ.1521-1896)

ก่อนการเข้ามาของเจ้าอาณานิคมสเปน อิทธิพลของศาสนาอิสลามที่เริ่มขึ้นในภาคใต้ของฟิลิปปินส์ (มินดาเนา) ได้แผ่ขยายขึ้นสู่ภาคเหนือ โดยเฉพาะกรุงมนิลา

ในหลายศตวรรษต่อมา แต่การมาถึงของเจ้าอาณานิคมสเปนได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์ของหมู่เกาะเหล่านี้อย่างมาก นับเป็นครั้งแรกที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองที่มากับศาสนาคริสต์ได้ปกครองบรรดาหมู่เกาะส่วนใหญ่ รวมถึงบางส่วนของเกาะมินดาเนาด้วย การตั้งถิ่นฐานของชาวสเปนได้แพร่กระจายออกไปทั่วหมู่เกาะต่าง ๆ และเข้าร่วมกับชุมชนสำคัญหลายแห่งในขณะนั้น ชุมชนเหล่านี้ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นเมืองภายใต้การปกครองของรัฐบาลอาณานิคมชาวสเปนและศาสนจักรคาทอลิก แต่เนื่องจากผู้ปกครองอาณานิคมและศาสนจักรสเปนขาดแคลนบุคลากร จึงมอบหมาย (แต่มีได้ให้สิทธิครอบครอง) ให้บรรดาผู้อพยพชาวสเปน (เรียกว่า เอนโคเมนเดโร) ดูแลจัดการที่ดินอันถือเป็นรางวัลตอบแทนการได้รับใช้กษัตริย์สเปน เอนโคเมนเดโรเหล่านี้แม้มิได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ก็มีหน้าที่เฉพาะในการโยกย้ายผู้คนที่เป็นผู้อยู่อาศัยดั้งเดิมของเกาะต่าง ๆ ในชุมชนที่ตั้งอยู่ถาวรในทำเลที่เหมาะสม มีการจัดตั้งรัฐบาลบริหารและสอนให้ผู้คนหันมานับถือศาสนาคริสต์ เอนโคเมนเดโรยังสามารถรวบรวมบรรณาการและแรงงานเพื่อทำงานสาธารณประโยชน์ได้ด้วย

การจัดตั้งเขตการปกครองท้องถิ่นเริ่มแยกแยะระหว่างผู้ที่อยู่ใต้อิทธิพลของสเปนและศาสนาคริสต์กับผู้ปฏิบัติราชการถูกปกครอง ในที่สุดบรรดาผู้ที่อยู่นอกอำนาจสเปนจึงได้ถูกขับออกไปอยู่ยังป่า-เขาโดยที่ยังคงวิถีชีวิตตามประเพณีไว้ได้ พวกเขาถูกเรียกว่าเป็น เรมอนทาโดส (คนที่หนีขึ้นภูเขา) และพวกนอกรีต แม้กระนั้นกฎหมายของสเปนยังบังคับใช้กับพวกที่ปฏิบัติอำนาจปกครองของสเปนด้วย ที่ดินในหมู่เกาะทั้งปวงถูกถือเป็นทรัพย์สินของกษัตริย์ จนถึงศตวรรษที่ 19 มีการประกาศใช้กฎหมายที่ดินฉบับใหม่ มีการออกโฉนดให้โดยอำนาจของกษัตริย์ ดังนั้นบรรดาผู้อยู่นอกอำนาจการปกครองของสเปน ซึ่งเป็นชนเผ่าพื้นเมืองในปัจจุบัน และเป็นผู้ปฏิบัติความครอบคลุมของกฎหมายที่ดิน จึงกลายเป็นผู้ที่ไม่มิตสิทธิในที่ดินของตน

เมื่อสเปนพ่ายแพ้ในสงครามสเปน-อเมริกัน ตามสนธิสัญญากรุงปารีส 1898 ผู้ปกครองอาณานิคมเจ้าใหม่จากทวีปอเมริกาเหนือจึงเข้าครอบครองฟิลิปปินส์ พร้อมการจ่ายเงิน 20 ล้านดอลลาร์ให้แก่สเปน

• อาณานิคมของอเมริกา (ค.ศ.1899-1945)

สหรัฐอเมริกาเจ้าอาณานิคมยังคงใช้กฎหมายของกษัตริย์ดำเนินการทางกฎหมายที่ดินในที่ที่เรียกว่า “ที่ดินสาธารณะ” (ที่ก่อนหน้านี้เป็นที่ดินหลวง) ด้วยความต้องการกระจายที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้แก่พวกที่มีความต้องการที่ดิน ซึ่งรวมทั้งพลเมืองสหรัฐฯด้วย ที่ดินสาธารณะที่รกร้างว่างเปล่าเหล่านี้ครอบคลุมถึงพื้นที่บรรพชนของชนเผ่าพื้นเมืองด้วย กฎหมายที่ดินสาธารณะปี 1902 ใช้จัดการที่ดินในพื้นที่สาธารณะ ที่ผู้อ้างสิทธิสามารถใช้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัย หรือซื้อหรือให้เช่าหรือ ยืนยันโฉนดที่ได้มาตั้งแต่สมัยที่สเปนปกครอง บรรษัทหรือสมาคมสามารถให้เช่าหรือซื้อที่ดินได้ถึง 1,024 เฮกตาร์ กฎหมายนี้มีบทบัญญัติให้คนพื้นถิ่นที่มีเชื้อชาวคริสต์ สามารถมีที่ดินได้ 4 เฮกตาร์ ข้อบัญญัติเดียวกันยังทำให้ผู้ที่มีเชื้อชาวคริสต์ รวมทั้ง สุลต่านและดะโต๊ะขาดสิทธิในการสืบทอดที่ดิน หากพวกเขาได้รับมอบอำนาจจากเจ้าอาณานิคมสเปนก่อนหน้า หรือสหรัฐฯ กฎหมายการขึ้นทะเบียนที่ดิน ปี 1902 ฉบับที่ 496 ประกาศว่าที่ดินทั้งหมดต้องขึ้นอยู่กับการออกโฉนดที่ดินและให้อำนาจรัฐบาลในการออกหลักฐานเอกสารที่ดินให้แก่ผู้อ้างสิทธิอันชอบธรรม กฎหมายการทำเหมืองแร่ ปี 1905 ให้สิทธิแก่ชาวอเมริกันเจ้าอาณานิคมในการทำเหมืองแร่ ในที่ดินสาธารณะได้ ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่อนุญาตให้บรรษัทเกษตรกรรมอเมริกัน สามารถเข้าถึงที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ของเกาะมินดาเนาที่เป็นของชนเผ่าพื้นเมืองได้ และจัดทำเป็นแปลงเกษตรขนาดใหญ่

• ฟิลิปปินส์ยุคหลังอาณานิคม

ผลของกฎหมายที่ดินของสหรัฐฯ ยังคงดำเนินอยู่หลังจากที่ประเทศฟิลิปปินส์ ได้เป็นเอกราชแล้วในปี 1946 ในขณะที่กฎหมายเหล่านี้จำนวนมากได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยฝ่ายนิติบัญญัติของฟิลิปปินส์ แต่ยังคงรักษาวัตถุประสงค์และลักษณะพื้นฐานไว้ตามเดิม จนกระทั่งรัฐธรรมนูญ ปี 1987 ที่กล่าวถึงสิทธิของชุมชนวัฒนธรรมชนเผ่าพื้นเมืองภายในกรอบของความเป็นเอกภาพและการพัฒนาประเทศได้รับการรับรอง และภูมิภาคปกครองตนเองของชาวมุสลิมมินดาเนาและในเขตคอรัดิลเลรา ได้รับการจัดตั้งขึ้น เพื่อการดำเนินงานตามข้อบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย

สาธารณรัฐ 8371 ที่รู้จักกันในชื่อ กฎหมายสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (Indigenous Peoples' Rights Act-IPRA) ได้ถูกบัญญัติขึ้นในปี 1997 กฎหมายนี้ได้นิยาม “พื้นที่บรรพชน” คือ พื้นที่ทั้งหมดที่โดยทั่วไปที่ครอบครองหรือเป็นเจ้าของโดยชุมชนวัฒนธรรมชนเผ่าพื้นเมือง/ชนเผ่าพื้นเมือง หรือโดยผ่านบรรพชนของตนทั้งที่เป็นของส่วนรวมหรือปัจเจกบุคคลมาเนิ่นนานจนจดจำไม่ได้มาจนถึงปัจจุบัน พื้นที่เหล่านี้ครอบคลุมพื้นที่บรรพชน ป่า ทุ่งหญ้า ที่อยู่อาศัย พื้นที่เกษตร พื้นที่ล่าสัตว์ ที่ฝังศพ ที่พิธีกรรม แหล่งน้ำ ทรัพยากรธรรมชาติและแร่ธาตุ รวมถึงที่ดินที่อาจมีได้ครอบครองโดยชุมชนวัฒนธรรมชนเผ่าพื้นเมือง/ชนเผ่าพื้นเมืองแล้ว แต่เคยเป็นพื้นที่ที่พวกเขาเข้าถึงได้ตามประเพณีและกิจกรรมตามประเพณี โดยเฉพาะชนเผ่าพื้นเมืองที่ยังคงอพยพเคลื่อนย้ายและ/หรือผู้เพาะปลูกแบบโยกย้ายที่

สถานการณ์ปัจจุบัน

ชนเผ่าพื้นเมืองในฟิลิปปินส์ ยังคงสามารถรักษาสถาบันทางสังคมและการปฏิบัติตามวิถีชีวิตตามประเพณีและวัฒนธรรมก่อนยุคอาณานิคมไว้ได้มาก โดยทั่วไปพวกเขาอาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานทางสังคมได้ และโอกาสเพียงน้อยนิดในการเข้าสู่เศรษฐกิจกระแสหลัก การศึกษา หรือการมีส่วนร่วมทางการเมือง ในทางตรงข้ามพื้นที่ของพวกเขาอุดมไปด้วยทรัพยากรที่ทรงคุณค่าในทางพาณิชย์ อาทิเช่น แร่ธาตุ ป่าไม้ และแหล่งแม่น้ำลำธาร เป็นต้น อันทำให้พวกเขากลายเป็นกลุ่มเปราะบางต่อความก้าวร้าวของการพัฒนาและการกว้านซื้อที่ดิน

ชนเผ่าพื้นเมืองในฟิลิปปินส์จึงต้องประสบกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและสิทธิส่วนรวมอย่างมากในปี ค.ศ.2018 ที่มีการประกาศกฎอัยการศึกในเกาะมินดาเนา และการสู้รบกับผู้ก่อการร้าย การกวาดล้างผู้เห็นต่างทางการเมืองจากรัฐบาล ทำให้มีการประกาศจัดตั้งกองทัพประชาชนใหม่ (NPA) และพรรคคอมมิวนิสต์แห่งฟิลิปปินส์ขึ้นที่ถูกจัดว่าเป็นองค์กรก่อการร้าย รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้ระงับการเจรจาสันติภาพกับแนวหน้าประชาธิปไตยแห่งชาติ และยังคงดำเนินการปราบปรามการก่อการร้ายและดำเนินการนโยบายที่เป็นการคุกคามสิทธิของประชาชน นักปกป้องสิทธิมนุษยชนชนเผ่าพื้นเมืองถูกข้อหาว่าอาชญากรรมในการปกป้องสิทธิในที่ดินและทรัพยากร

ของตนจากการเข้ามาช่วงชิงและทำลายโดยบรรดาโครงการพัฒนาทั้งหลาย และในการต่อสู้กับการละเมิดสิทธิมนุษยชน

โอกาสในการเข้าถึงที่ดินและวิถีชีวิต ถือเป็นแกนกลางของวาทกรรมทั้งหลาย ที่เกี่ยวกับชนเผ่าพื้นเมืองและสิทธิมนุษยชนในฟิลิปปินส์ มีกฎหมายหลายฉบับทั้งเก่าและใหม่ที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อเปิดโอกาสดังกล่าวสำหรับชนเผ่าพื้นเมือง อย่างไรก็ตาม พวกชนชั้นสูงกับพันธมิตรทางการเมืองมักจะมีวิธีแก้หรือเลียงเจตนาารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายนี้ และปฏิเสธสิทธิในที่ดินและสิทธิอื่น ๆ ที่ชนเผ่าพื้นเมืองมีตามกฎหมาย วิธีการที่รวมถึงการใช้ประโยชน์จากศาลและการทหารทั้งตามกฎหมายและนอกกฎหมาย ในขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชนท้องถิ่นและนานาชาติเป็นแนวร่วมกับชนเผ่าพื้นเมืองและพยายามให้ความช่วยเหลือทั้งทางกฎหมายและด้านอื่น ๆ ที่พวกเขาต้องการเพื่อต่อสู้กับเล่ห์เพทุบายต่าง ๆ จึงนำมาสู่คำถามว่า ใครคือชนเผ่าพื้นเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเด็นต่าง ๆ กับขบวนการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อม

ความหมายของ “ชนเผ่าพื้นเมือง”

กฎหมายสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (IPRA) ของฟิลิปปินส์ได้นิยาม “ชนเผ่าพื้นเมือง” หรือ “ชุมชนวัฒนธรรมชนเผ่าพื้นเมือง” ไว้ดังนี้:

“ชนเผ่าพื้นเมือง/ชุมชนวัฒนธรรมชนเผ่าพื้นเมือง หมายถึงกลุ่มคนที่มีความผูกพันร่วมกันในทางภาษา ขนบธรรมเนียม ประเพณี และลักษณะทางวัฒนธรรมเฉพาะอื่น ๆ และภายใต้การอ้างถึงการเป็นเจ้าของ พวกเขาครอบครอง เป็นเจ้าของและใช้ประโยชน์เขตแดนของตน ซึ่งเรียกเหล่านี้แสดงถึงสังคมที่มีลักษณะร่วมที่บ่งบอกด้วยตนเองและโดยคนอื่น ๆ ที่อาศัยอยู่เป็นชุมชนอย่างต่อเนื่องในเขตแดนที่กำหนดไว้โดยมีความผูกพันกันในทางภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณี และลักษณะทางวัฒนธรรมเฉพาะด้านอื่น ๆ และเป็นผู้ต่อต้านลัทธิอาณานิคมทั้งในทางการเมือง สังคม และวัฒนธรรม ทั้งได้ถูกแบ่งแยก

ทางประวัติศาสตร์จากชาวฟิลิปปินส์ส่วนใหญ่ ชุมชนวัฒนธรรมชนเผ่าพื้นเมือง/ชนเผ่าพื้นเมืองจักรวมถึงผู้คนที่ถูกพิจารณาว่าเป็นชนเผ่าพื้นเมืองในฐานะที่สืบเชื้อสายจากประชากรซึ่งได้อาศัยอยู่ในประเทศในห้วงเวลาของการเข้าพิชิตหรือเข้าครองอาณานิคม หรือการสถาปนาเขตแดนของรัฐปัจจุบัน และเป็นผู้ที่ยังคงรักษาสถาบันทางสังคม วัฒนธรรมและการเมืองไว้ได้บางส่วนหรือทั้งหมดของตน แต่ยังคงอาจเป็นผู้ที่ถูกบีบให้ย้ายถิ่นจากพื้นที่ตามประเพณีของตน หรืออาจเป็นผู้ถูกอพยพออกจากพื้นที่บรรพชนของตน” (Indigenous Peoples’ Rights Act, 1997)

ลักษณะทั่วไปของชนเผ่าพื้นเมืองในฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์ประกอบด้วยหมู่เกาะและเกาะเล็กเกาะน้อย 7,107 เกาะ มีเนื้อที่รวมกัน 1,854 กิโลเมตรจากเหนือจรดใต้ โดยภาคเหนือใกล้ประเทศจีน และภาคใต้ต่อเนื่องมายังหมู่เกาะของอินโดนีเซียในภาคใต้ นับเป็นหมู่เกาะที่มีทรัพยากรธรรมชาติมากมาย มีประวัติศาสตร์เก่าแก่ วัฒนธรรมที่หลากหลาย และกลุ่มชาติพันธุ์-ภาษาจำนวนมาก ฟิลิปปินส์เป็นประเทศเดียวในภูมิภาคเอเชียที่ใช้ชื่ออย่างเป็นทางการว่า “ชนเผ่าพื้นเมือง” (Indigenous Peoples) ประชากรฟิลิปปินส์กว่า 75 ล้านคน มีประมาณ 12 - 15 ล้านคนที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง หรือคิดเป็นประมาณ 17 - 22% ของประชากรรวมในปี 2538 คณะกรรมการพระสังฆราชว่าด้วยชนเผ่าฟิลิปปินส์ (Episcopal Commission on Tribal Filipinos – ECTF) ได้จำแนกกลุ่มชาติพันธุ์-ภาษาไว้ประมาณ 40 กลุ่ม ที่มีประชากรประมาณ 6.5 – 7.5 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 10 – 11 ของประชากรรวมในปี 2538 (Jose Mencia Molintas, 2004) และคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง (National Commission on Indigenous Peoples – NCIP) ดำเนินงานด้วยข้อสมมติว่ามีกลุ่มชาติพันธุ์-ภาษาประมาณ 110 กลุ่ม ที่มีประชากรประมาณ 14 ล้านคน และได้จัดทำบัญชีรายชื่อไว้ 114 กลุ่มชาติพันธุ์ โดยประมาณว่าเกาะมินดาเนา มีชนเผ่าพื้นเมืองร้อยละ 63 เกาะลูซอน มีร้อยละ 34 และวิซายาส มีร้อยละ 3 (NCIP, 2010)

กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับชนเผ่าพื้นเมือง

ความเข้าใจถึงระบบความคิดของชนเผ่าพื้นเมืองในฟิลิปปินส์ที่เชื่อถือกันอย่างกว้างขวางว่าที่ดินเป็นเรื่องของการทำมาหากินที่ไม่อาจแยกออกจากการใช้ประโยชน์ของชุมชนได้ ปฏิสัมพันธ์ของบรรพชนกับที่ดินอาจแตกต่างกันไปในวิธีการผลิตสิ่งที่ต้องการใช้เป็นการใช้เพื่อครั้งหนึ่งพวกเขาจะเร่ร่อนทั้งบนบกและในทะเล พวกเขาได้ย้ายถิ่นที่อยู่จากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งและเก็บหาอาหารทั้งบนบกและในน้ำ ครั้นเมื่อพวกเขาลงตั้งถิ่นฐานทำเกษตรประจำที่ จึงพัฒนาระบบความเป็นเจ้าของส่วนรวม ชนเผ่าพื้นเมืองยังคงมีความเชื่อเช่นนี้ถึงความศักดิ์สิทธิ์ของผืนดิน โดยเฉพาะเมื่อพวกเขาต้องเผชิญกับข้อคุกคามที่จะสูญเสียการควบคุมบ้านเกิดของตนเอง

• ประวัติศาสตร์ของนโยบายที่ดิน

เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางทั้งในระดับนานาชาติว่า ความผูกพันระหว่างชนเผ่าพื้นเมืองกับที่ดิน ถือเป็นสิทธิที่พึงมี ด้วยเหตุนี้ รัฐชาติสมัยใหม่จึงมีความตระหนักมากขึ้นถึงความสำคัญของเรื่องที่ดินต่อชนเผ่าพื้นเมือง แต่ถึงแม้จะมีการยอมรับเรื่องสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองก็ตาม การบังคับโยกย้ายและการละเมิดสิทธิในลักษณะต่างๆ ก็ยังมีเป็นปรกติในเขตแดนของชนเผ่าพื้นเมือง การปฏิบัติต่อชนเผ่าพื้นเมืองในทุกวันนี้มีรากเหง้ามาจากประวัติศาสตร์การเป็นอาณานิคมของประเทศ ที่ผู้ปกครองอาณานิคมได้นำความคิดของตนมาด้วยเรื่องที่ดินและการเป็นเจ้าของ ซึ่งแตกต่างอย่างมากจากบรรดาชนพื้นถิ่น

(1) กฎหมายที่ดินของเจ้าอาณานิคมสเปน

กฎหมายอาณานิคมมีที่มาจากกฎระเบียบของกษัตริย์ที่ประกาศอย่างย่อหยิ่งว่า กษัตริย์แห่งสเปนเป็นเจ้าของที่ดินทั้งปวง ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นเค้ามูลของแนวคิดกฎหมายที่ดินของฟิลิปปินส์ มาตลอด (June Prill-Brett, 1988) และเป็นจุดเริ่มต้นของการบ่อนเซาะความคิดของชนเผ่าพื้นเมืองเกี่ยวกับการใช้ที่ดินและสิทธิในที่ดิน

อย่างไรก็ตาม มีบางชุมชนชนเผ่าพื้นเมืองที่คงรักษาอำนาจเหนือที่ดินของตนไว้ได้เป็นอิสระจากกฎหมายที่ดินที่ประกาศโดยสเปนซึ่งปฏิเสธวิธีคิดตามจารีตประเพณีของการใช้ที่ดินและการเป็นเจ้าของ และปรากฏอยู่ในกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินหลายฉบับที่ออกตามมา จนถึงปี ค.ศ. 1894 กฎหมายเมาร่า (Maura Law) นับเป็นฉบับสุดท้ายเกี่ยวกับที่ดินภายใต้การปกครองของสเปนที่ทั้งปฏิเสธและขัดแย้งกับกฎจารีตประเพณีของการถือครองที่ดิน ที่ประกาศว่า ที่ดินใด ๆ ที่ไม่ได้รับเอกสารสิทธิในปี ค.ศ. 1880 “จักต้องคืนกลับเป็นของรัฐ” (Owen J. Lynch, 1982) กฎหมายเมาร่ายังได้ย้ำด้วยว่า ที่ดินของหมู่บ้านทั้งหมดเป็นที่ดินคุ้มครองและไม่สามารถแบ่งแยกได้ เพราะเป็นของกษัตริย์ (Corpuz, Onofre D., 2001) ที่ดินใดที่มีได้ขึ้นทะเบียนไว้กับรัฐบาลเจ้าอาณานิคมสเปนถูกประกาศว่าเป็นที่หลวงที่รัฐเป็นเจ้าของและผู้บริหาร

(2) กฎหมายที่ดินของเจ้าอาณานิคมอเมริกัน

กฎระเบียบของกษัตริย์ยังคงได้รับความนิยมนับแต่ตลอดการบริหารฟิลิปปินส์ของอเมริกันนับจากปี ค.ศ. 1898 – 1945 ที่ให้ความชอบธรรมแก่ผู้ปกครองอเมริกันในการรวมศูนย์และควบคุมทรัพยากรธรรมชาติของหมู่เกาะต่าง ๆ และมีผลให้ชนเผ่าพื้นเมืองไม่สามารถเป็นเจ้าของที่ดินได้ สนธิสัญญาแห่งกรุงปารีส ค.ศ. 1898 ระบุว่า “อสังหาริมทรัพย์ทั้งปวงซึ่งตามกฎหมายเป็นของกษัตริย์แห่งสเปน จักต้องระงับและยกให้แก่เจ้าอาณานิคมรายใหม่” (Lynch, *supra* note 25, at 275.)

หลังจากนั้น ได้บัญญัติกฎหมายเหมืองแร่ ปี ค.ศ. 1905 ที่ให้สิทธิชาวอเมริกันในการได้มาซึ่งที่ดินสาธารณะเพื่อการทำเหมืองแร่ และแสดงความมุ่งประสงค์ของชาวอเมริกันที่จะสกัดทรัพยากรจากเขตแดนของชนเผ่าพื้นเมือง ในปีเดียวกันนั้น กฎหมายการขึ้นทะเบียนที่ดิน ปี ค.ศ. 1905 กำหนดให้จัดตั้งระบบหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

เป็นเพียงอย่างเดียวของการครอบครองที่ดินในฟิลิปปินส์ ระบบนี้ได้แบบอย่างมาจากกฎหมายการขึ้นทะเบียนที่ดินของรัฐแมสซาชูเซตส์สหรัฐอเมริกา ซึ่งได้ต้นแบบมาจากออสเตรเลียอีกทอดหนึ่ง

โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายที่ดินสาธารณะปี ค.ศ. 1913, 1919, และ 1925 ที่ดินในเกาะมินดาเนาและที่ดินอุดมสมบูรณ์อื่น ๆ ทั้งหมดที่รัฐพิจารณาว่าไม่มีผู้ครอบครอง สงวน หรือมิได้อนุมัติให้เป็นที่ดินสาธารณะ จำต้องกลายเป็นของผู้ตั้งบ้านเรือนและบรรษัท ถึงแม้มีข้อเท็จจริงว่ามีชนเผ่าพื้นเมืองอาศัยอยู่ในที่ดินเหล่านั้นก็ตาม (KARL M. GASPAR, 2000)

ในปี ค.ศ. 1929 คำประกาศ ที่ 217 ประกาศว่า ร้อยละ 81.8 ของที่ดินในคอรัติลเลราทั้งหมดเป็นเขตป่าสงวนคอรัติลเลรากลาง ทำให้ชนเผ่าพื้นเมืองกลายเป็น “ผู้ก่นทางที่รกร้างในที่ดินของตนเอง” ตามกฎหมายที่เป็นทางการแห่งรัฐ ที่ดินป่าไม้ไม่สามารถแบ่งแยกได้ และไม่อาจจ่ายโอนได้ ในปี ค.ศ. 1935 กฎหมายเหมืองแร่ได้ห้ามกิจกรรมเหมืองแร่ของชนเผ่าพื้นเมือง ขณะที่กฎหมายเครือจักรภพ 137 ให้สิทธิทำไม้และน้ำไว้ในกรกล่าวอ้างการทำเหมืองแร่เพื่อการพัฒนา และดำเนินการสำรวจเหมืองแร่ กฎหมายที่ดินเหล่านี้ล้วนปฏิเสธอย่างสิ้นเชิงต่อการดำรงอยู่ของชนเผ่าพื้นเมืองผู้ควบคุมและจัดการที่ดินของตนมาเนิ่นนานจนไม่อาจจดจำเวลาได้

(2) กฎหมายที่ดินยุคหลังอาณานิคม

ประเทศฟิลิปปินส์ได้รับเอกราชจากสหรัฐอเมริกาในปี พ.ศ. 2489 แต่กระนั้นก็ยังยึดถือนโยบายที่สืบทอดมาจากรัฐบาลอาณานิคมของอเมริกันในภูมิภาคคอรัติลเลรา ปัญหาที่ดินถูกซ้ำเติมโดยนัยของกฎหมาย และกฎหมายสาธารณรัฐและคำประกาศได้ประกาศให้ผืนดินบรรพชนของชาวอีโกรอตเปิดสำหรับผู้เช่าที่ดิน เขตสงวน

ของทหาร แหล่งต้นน้ำ และพื้นที่อพยพ ภูมิภาคคอร์ติลเลรายังอาจถูกใช้โดยรัฐบาลในฐานะที่เป็น “ฐานทรัพยากร” ด้วย เพื่องานพัฒนา หมายความว่า จะใช้ปรัชญาการพัฒนาที่แสวงประโยชน์อย่างเต็มที่ จากทรัพยากรธรรมชาติอันอุดมสมบูรณ์โดยผ่านโครงการพัฒนา ประเภทตักตวง ดังเช่น เขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ เหมืองแร่ และการทำไม้ เป็นต้น โดยที่ชนส่วนน้อยต้องเสียสละเพื่อคนส่วนใหญ่

หลักเกณฑ์ป่าไม้ฉบับปรับปรุง ปี พ.ศ.2518 ระบุว่าบรรดาที่ดินที่มีความลาดชัน 18 องศาขึ้นไป ไม่อาจใช้เพื่อเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยได้ ตรงกันข้ามชนเผ่าพื้นเมืองได้ตั้งถิ่นฐานตามประเพณีบนพื้นที่ลาดชันในเขตแดนของตนและมีความพึงพอใจกับการทำเกษตร ยั่งยืนของตนมาช้านานแล้ว อันมีหลักฐานเก่าแก่ของนาขั้นบันได มาจนทุกวันนี้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวยังได้ประกาศว่า ที่ดินที่ลาดชันเกิน 18 องศา ถือเป็นของรัฐโดยอัตโนมัติที่จำแนกเป็นที่ดินป่าไม้สาธารณะ ในแผนแม่บทป่าไม้ภูมิภาคได้บันทึกไว้ว่า ร้อยละ 57 ของพื้นที่ป่าสน ในคอร์ติลเลรามีความลาดชันเกินกว่า 50 องศา - ทำให้ชาวบ้าน กลายเป็นผู้ก่นถางในที่ดินของตนเอง

อย่างไรก็ตาม ก่อนหน้าที่จะมีกฎเกณฑ์ป่าไม้นี้ มีการออกกฎหมายบางส่วนที่ดูเหมือนเป็นคุณต่อชนเผ่าพื้นเมืองอย่างมาก โดยมุ่งที่จะบูรณาการชนเผ่าพื้นเมืองเข้าสู่สังคมส่วนใหญ่ด้วยการ เปิดโอกาสให้เอกสารที่ดินแก่ชนเผ่าพื้นเมือง กฎหมายที่ดินที่เกี่ยวข้อง ในคอร์ติลเลรามีสามารถสรุปได้ดังนี้

- กฎหมายสาธารณรัฐ 3872 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3872 พ.ศ.2507) ให้เอกสารการถือครองโดยอัตโนมัติแก่ เอกชน บั้จเจกบุคคลชนเผ่าพื้นเมืองที่ครอบครองที่ดิน มาไม่น้อยกว่า 30 ปีในพื้นที่สาธารณะที่เหมาะสม ในการเพาะปลูก

- คำสั่งบริหาร ที่ 11 (สำนักงานป่าไม้ พ.ศ.2513) ระบุว่าสัมปทานป่าไม้ทั้งหมดต้องขึ้นอยู่กับสิทธิส่วนบุคคลของชนเผ่าพื้นเมืองที่ครอบครองพื้นที่สัมปทานในเวลา ที่ออกใบอนุญาต
- กฎฎีกาประธานาธิบดี 410 (กฎฎีกาที่ดินบรรพชน พ.ศ.2517) ระบุที่ดินเกษตรกรรมทั้งหมดที่ครอบครอง และเพาะปลูกโดยสมาชิกของชนเผ่าพื้นเมืองนับตั้งแต่ ปี 2507 ที่จำหน่ายจ่ายโอนได้ ยกเว้นในปนาย เนกรอส อาบรา เคซอน เบ็งเกิต และคามารินส์ อย่างไรก็ตาม พวกเขาจำเป็นต้องมีเอกสารครอบครองที่ดินที่จะใช้ ในการขอใบรับรองสิทธิฟรี
- กฎฎีกาประธานาธิบดี 1529 (กฎฎีกาจดทะเบียน ทรัพย์สิน พ.ศ.2521) เชื้อต่อการจดทะเบียนที่ดิน ที่เจ้าของครอบครองเองหรือตกทอดมาจากบรรพชน ที่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินในพื้นที่สาธารณะ ที่ได้มาโดยสุจริตที่อ้างความเป็นเจ้าของนับตั้งแต่ วันที่ 12 มิถุนายน 2489 หรือผู้เป็นเจ้าของโดยวิธีการอื่นๆ ตามกฎหมาย

ในภูมิภาคคอรัลดีลเลรา (ภาคเหนือของฟิลิปปินส์) นโยบายของรัฐ ที่เป็นคุณต่อประชากรชนเผ่าพื้นเมืองบางส่วน คือประชากรชนเผ่าพื้นเมือง ที่เพาะปลูกพืชผักในจังหวัดเบ็งเกิต ประวัติศาสตร์ของท้องถิ่นแสดงว่า ในช่วงปี 1950s มีการเร่งหาที่ดินตามแนวฮัลเซมา เพราะการลงทุน ปลูกพืชผักมีอนาคตสดใส ในไม่ช้าชาวจีนที่ทำธุรกิจเกษตรจะผูกขาด ไร่พืชผักในพื้นที่ ชาวฮิโกรอด จึงตอบสนองโดยการรวมตัวกันและระดม พลดต่อต้านการครอบงำของชาวจีนในอุตสาหกรรมพืชผัก เหตุการณ์นี้ เข้าไปรับรู้ถึงมาลากันยัง และบีบให้ประธานาธิบดีขณะนั้น คือ

แม็กซายซายและมาคาปากัลออกนโยบายหนุนชาวยุโรปชาวนาอีโกรอต และให้โอกาสชนเผ่าพื้นเมืองได้มีความมั่นคงในที่ดิน (Jose Mencia Molintas, Op.cit.: p.282-288)

มีนโยบายอีกส่วนหนึ่งที่พัฒนาโดยรัฐบาลด้วย อาทิเช่น กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (Department of Environment and Natural Resources - DENR) และกระทรวงปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (Department of Agrarian Reform - DAR) ที่มุ่งให้มีการถือครองที่ดินแก่ชนเผ่าพื้นเมือง โดยผ่าน DENR มีคำสั่งการบริหารระดับกระทรวง ฉบับที่ 2 ที่รู้จักกันในชื่อ DAO2 ในช่วงปี พ.ศ.2536 เสนอการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน และเอกสารสิทธิของพื้นที่บรรพชน ในฐานะที่เป็นรูปแบบของการถือครองที่ดิน กระทรวงปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรยังให้ประกาศนียบัตรรางวัลการเป็นเจ้าของที่ดินอีกด้วย ให้แก่จังหวัดที่ผ่านการคัดเลือกในคอร์ติลเลรา

DAO2 มุ่งที่จะระบุและกำหนดขอบเขตที่ดินบรรพชนให้แก่ปัจเจกบุคคล ครอบครัว สายสกุล หรือทั้งชุมชนชนเผ่าพื้นเมืองในการออกเอกสารสิทธิของพื้นที่บรรพชนและเอกสารสิทธิในที่ดิน และเพื่อให้การรับรองบรรดาผู้มีสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน DAO2 ได้แยกแยะระหว่างที่ดินบรรพชนกับเขตแดนบรรพชน โดยที่ดินบรรพชนประกอบด้วย บริเวณที่อยู่อาศัย ที่ดินเกษตร และป่าไม้ และอาจอ้างสิทธิได้โดยปัจเจกบุคคล ครอบครัว หรือสายสกุล เขตแดนบรรพชนครอบคลุมที่ดินบรรพชนและทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น รวมทั้งพื้นที่ข้างเคียงที่ใช้ประโยชน์โดยชนเผ่าพื้นเมือง และอาจอ้างสิทธิได้โดยทั้งชุมชนหรือกลุ่มเผ่า ดังนั้น ในด้านหนึ่ง ความคิดเรื่องเขตแดนบรรพชนเป็นดังปราการต่อต้านผลเชิงลบของกฎระเบียบของกษัตริย์ที่มีต่อชนเผ่าพื้นเมือง ในอีกด้านหนึ่ง ความแตกต่างของที่ดินบรรพชนไปจากเขตแดนบรรพชนกลับไปหนุนให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพภายในกลุ่มเผ่าต่าง ๆ

การอ้างสิทธิเป็นสิ่งที่น่าเบื่อสำหรับชนเผ่าพื้นเมือง แต่ไม่ใช่ เพราะขั้นตอนของราชการที่ทำให้ DAO2 ไม่เป็นที่ยอมรับ DAO2 ยังคงตั้งอยู่บนพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2530 ซึ่งยอมรับ ความเป็นเจ้าของของรัฐตามที่ได้อธิบายมาก่อนหน้าแล้ว ความเป็น เจ้าของของรัฐหมายความว่ารัฐมีอำนาจเพียงฝ่ายเดียวที่จะแจกจ่าย สิทธิในที่ดิน นายของอำนาจในการแจกจ่าย คืออำนาจในการกันออก กฎหมายของฟิลิปปินส์ทั้งหมดวางอยู่บนพื้นฐานของภาพอดีตสมัย อาณานิคม

- **กฎหมายสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (Indigenous Peoples Rights Act – IPRA)**

ในที่นี้จะขอใช้ชื่อย่อว่า IPRA หรือ กฎหมายสาธารณรัฐ 8371 ซึ่งเป็น กฎหมายใหม่ที่ทำให้การคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองในฟิลิปปินส์ ซึ่งได้รับการ บัญญัติขึ้นในปี พ.ศ.2540 และถือเป็นจุดสำคัญของการบัญญัติกฎหมายเพื่อ ชนเผ่าพื้นเมือง IPRA เป็นกฎหมายที่ครอบคลุมฉบับแรกในการรับรองสิทธิของ ชนเผ่าพื้นเมืองในฟิลิปปินส์ โดยการรับรองสิทธิเหนือที่ดินและพื้นที่บรรพชน และ นำเสนอความคิดของความเป็นเจ้าของแบบชนเผ่าพื้นเมืองที่ถือเป็นสมบัติของ ชุมชนที่เป็นของทุกคน ทั้งยังรับรองจารีตประเพณีของชนเผ่าพื้นเมืองและสิทธิ ในการจัดการตนเองและการเสริมพลัง อย่างไรก็ตาม มีคำวิจารณ์ต่อ IPRA ในเชิง ของความขัดแย้งกับกฎหมายที่มีอยู่ เช่น กฎหมายเหมืองแร่ ปี พ.ศ.2538 กฎหมาย นี้ยังให้การรับรองสิทธิในการได้รับความยุติธรรมทางสังคมและสิทธิมนุษยชน การอภิบาลตนเอง และการเสริมพลัง กับบูรณาภาพทางวัฒนธรรม ความแตกต่าง ทางความคิดเรื่องความเป็นเจ้าของและการจัดการที่ดินระหว่างรัฐและชนเผ่าพื้นเมือง ในฟิลิปปินส์นำไปสู่การจกฉวยที่ดินในพื้นที่ของชนเผ่าพื้นเมือง การจดทะเบียน อย่างเป็นทางการได้กลายเป็นเครื่องมือให้เปลี่ยนจากที่ดินบรรพชนส่วนรวม มาเป็นโฉนดที่ดินส่วนบุคคล โดยเฉพาะในตัวเมืองในคอร์ติลเลราได้นำมาสู่สภาพ การแตกแยกของหมู่บ้านในพื้นที่ตอนใน ประเด็นพิจารณา ได้แก่:

(1) IPRA ได้สะท้อนข้อบัญญัติที่กำหนดหน้าของรัฐธรรมนุญฟิลิปปินส์ ปี พ.ศ.2530 หมวดที่ 22 มาตรา II ที่ยอมรับและคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง หมวดที่ 4 มาตรา XII คุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองในพื้นที่ของบรรพชนเพื่อให้มั่นใจในความเป็นอยู่ที่ดีทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม หมวดนี้ยังรับรองกฎจารีตประเพณีที่กำกับสิทธิหรือความสัมพันธ์ในทรัพย์สินและการกำหนดความเป็นเจ้าของและขนาดของพื้นที่บรรพบุรุษ หมวดที่ 6 มาตรา XIII และหมวดที่ 17 มาตรา XIV ยังปรากฏในหมวดที่ 2 ของ IPRA ด้วยเช่นกันที่ยึดถือปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองซึ่งเน้นสิทธิส่วนรวมของชนเผ่าพื้นเมือง กับทั้งอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 169 หรืออนุสัญญาเกี่ยวกับชนพื้นเมืองและชนเผ่าในประเทศอิสระ อย่างไรก็ตาม มีบางกลุ่ม เช่น พันธมิตรประชาชนคอร์ติลเลรา (CPA) ถือว่าเป็นกฎหมายที่เร่งรัดลงนามโดยประธานาธิบดีในเดือนตุลาคม พ.ศ.2540 ก่อนที่จะหมดวาระลง CPA ตีตรากฎหมายนี้และเครื่องมืออื่น ๆ เกี่ยวกับที่ดินว่าหลอกลวงเพราะเครื่องมือเหล่านี้ยังคงยึดหลักของกฎเกณฑ์ริกาเลียนที่นำมาโดยระบอบปกครองของสเปน ซึ่งกำหนดให้ที่ดินสาธารณะเป็นของรัฐ กฎเกณฑ์นี้ยังไม่เคยถูกล้มล้างอย่างเป็นทางการเลย และยังคงปฏิเสธสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองในพื้นที่และทรัพยากรบรรพชนของตนจนถึงทุกวันนี้

(2) ข้อท้าทายและโอกาสของ IPRA ประสบการณ์ของเทศบาลบากูในจังหวัดเบ็งเกตกับกฎหมาย IPRA ได้ถูกกล่าวถึงและมีการประเมินเบื้องต้นต่อการทำงานของ IPRA บากูที่ตั้งอยู่ทางภาคเหนือของจังหวัดเบ็งเกตได้รับเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นแห่งแรกจากรัฐในเดือนกรกฎาคม 2545 เมื่อคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองได้มอบใบรับรองเอกสารพื้นที่บรรพชน (CADT) ครอบคลุมพื้นที่ 29,400 เฮกตาร์ ก่อนหน้านั้น บากูได้รับเอกสารอ้างสิทธิในพื้นที่

บรรพชนจากกระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร (DENR) เมื่อวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ.2541 โดยคำสั่งการบริหารระดับกระทรวง ฉบับที่ 2 หรือ DAO2 บากุนเป็นถิ่นที่อยู่ของกลุ่มชาติพันธุ์-ภาษาทานกาในเอเชียที่รู้จักกันว่ามีการบริหารจัดการพื้นที่บรรพชนของตน ชาวบ้านยังคงถูกปกครองโดยสถาบันทางสังคม-การเมืองชนเผ่าพื้นเมืองของตนที่ยังคงดูแลวิถีชีวิตและบูรณาภาพทางวัฒนธรรม การเมืองมาหลายชั่วอายุคน อันเป็นอิสระจากกฎหมายที่ดินแห่งรัฐ จากการเป็นเทศบาลแห่งแรกที่ได้รับเอกสารรับรองพื้นที่ของตน บากุนจึงถูกอ้างอิงในฐานะที่เป็นกรณีของปฏิบัติการที่ดี แต่ถึงแม้บากุนจะได้รับใบรับรอง CADT แล้วก็ยังคงต้องเผชิญหน้ากับการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำโดยบริษัทมีการกล่าวถึงหลักการของการให้ฉันทามติโดยอิสระ ล่วงหน้า และได้รับการบอกแจ้ง (FPIC) โดยบริษัท ดังที่ชาวบากุนคนหนึ่งกล่าวว่า “เราต้องการมีใบ CADT ให้เป็นหลักประกันความมั่นคงในที่ดินเป็นโล่ป้องกันจากบริษัทใหญ่ แต่ดูเหมือนจะไม่สามารถหยุดยั้งบริษัทที่เข้ามาอยู่ที่ดินของเรา...” ประสบการณ์ก่อนหน้านี้อาจเป็นการขยายตัวของการสำรวจเหมืองแร่อย่างมีแผนเข้ามาในบากุนโดยบริษัทเหมืองแร่ ชาวบ้านเกิดความสับสนว่า IPRA จะสามารถให้หลักประกันในที่ดินและทรัพยากรของพวกเขาได้เพียงใด (Malanes, Maurice, ILO, 2002) แม้จะมี IPRA โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ยังคงสามารถต่อรองกับหน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องได้โดยปราศจากการมีส่วนร่วมของชุมชน (Ibid) และกฎหมายเหมืองแร่ ปี พ.ศ.2538 ยิ่งเป็นปัญหาใหญ่กว่า โดยที่กฎหมายนี้ออกใบอนุญาตให้บริษัทเหมืองแร่ยังคงดำเนินการได้แม้ในพื้นที่บรรพชน

หลังจากการดำเนินงานของ IPRA ได้เกือบ 7 ปี ความขัดแย้งมักจะเกิดขึ้นกับบริเวณขอบเขตของชุมชน เฉพาะในเขตคอร์ดีลเลราเอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับขอบเขตเพิ่มจำนวนมากขึ้น อันเนื่องมาจากความขัดแย้งที่มีมาเนิ่นนานเรื่องทรัพยากรตั้งแต่น้ำเพื่อการชลประทาน

และการวางเขตแดนในจังหวัดอาบรา สมาชิกของสายสกุลหนึ่งของเผ่าหนึ่งเกิดความขัดแย้งกับอีกสายสกุลหนึ่งของชนเผ่าเดียวกันเกี่ยวกับการวางเขตแดนของพื้นที่บรรพชน โดยที่ IPRA กำหนดให้มีการ “กำหนดเขตแดนของตนเอง” และใช้กฎจารีตประเพณีแก้ไขความขัดแย้งข้อพิพาทเรื่องเขตแดนมีส่วนยึดเยื่อการออกเอกสาร CADT ให้ยาวนานออกไป มีความพยายามจัดการความขัดแย้งเหล่านี้โดยกลุ่มที่เกี่ยวข้องเสนอการแก้ไขและส่งต่อให้หน่วยงานที่เหมาะสมในรัฐบาลรับผิดชอบ ปัจจุบัน ความขัดแย้งเหล่านี้ในจังหวัดอาบรายังคงไม่ได้รับการแก้ไข

ความขัดแย้งในการดำเนินงานของ IPRA เป็นที่รู้สึกกันมากในระดับชุมชน จนเป็นที่รับรู้ของผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสถานการณ์สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของชนเผ่าพื้นเมืองผู้ที่เดินทางมาเยี่ยมประเทศฟิลิปปินส์ในเดือนธันวาคม 2545 ที่ยอมรับว่าฟิลิปปินส์เป็นประเทศเดียวในเอเชียที่มีกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง แต่การดำเนินงานที่ไม่เพียงพอยังคงเป็นปัญหาที่ไม่สามารถบรรลุผลได้ก่อนหน้านี้ พันธมิตรประชาชนคอรัปติลเลราเกรงว่า IPRA จะชักนำให้เกิดความขัดแย้งเพิ่มขึ้นมากกว่าการแก้ไขปัญหาที่ดินที่เรื้อรังในเขตแดนของชนเผ่าพื้นเมือง

• โครงสร้างเชิงสถาบันและการบริหารจัดการ

คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง (NCIP) ถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายสาธารณรัฐ 8371 ให้มีบทบาทหน้าที่คุ้มครองและส่งเสริมผลประโยชน์และความเป็นอยู่ที่ดีของชนเผ่าพื้นเมืองด้วยการพิจารณาถึงความเชื่อ จารีตประเพณี ธรรมเนียม และสถาบันของพวกเขา NCIP ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ระดับชาติของรัฐบาล อาทิเช่น กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (DENR) กระทรวงเกษตรกรรม (DA) กระทรวงปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (DAR) กระทรวงศึกษาธิการ (DepED) กระทรวงสวัสดิการสังคมและการพัฒนา (DSWD) กระทรวงสาธารณสุข (DOH) กระทรวงแรงงานและการจ้างงาน (DOLE) และหน่วยงานอื่น ๆ ที่ช่วยพัฒนา

ชนเผ่าพื้นเมือง นอกจากนี้ NCIP และชุมชนวัฒนธรรมชนเผ่าพื้นเมือง (ICCs)/ชนเผ่าพื้นเมือง (IP) ยังสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น (LGU) องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) หน่วยงานพัฒนาต่าง ๆ และภาคเอกชน เพื่อร่วมดำเนินงานตามแผนงานและโครงการพัฒนาที่ชุมชนเป็นผู้กำหนด

ปัญหาและข้อท้าทาย: ความขัดแย้งเหนือที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

• กฎหมายแห่งรัฐกับกฎระเบียบจารีตประเพณี

ชนเผ่าพื้นเมืองในฟิลิปปินส์ได้ถูกจำแนกตามลักษณะความคิดของการเป็นเจ้าของและการถือครองที่ดินในบรรดาชนเผ่าพื้นเมืองกลุ่มต่าง ๆ โดยที่ชนเผ่าพื้นเมืองในคอร์ดิลเลราที่เป็นชาวนาบนภูเขา ประกอบด้วย ชาวบ็อนต็อก อีฟูเกา กานกานาย กาลิงกา และเผ่าอื่น ๆ ของคอร์ดิลเลรา ด้วยการถือครองที่ดินและเพาะปลูกในพื้นที่ที่ได้ถากถางป่า คนเหล่านี้ได้ขยับขยายไปเพาะปลูกพืชที่ตนชอบด้วยระบบขั้นบันไดในเวลาต่อมาในที่ที่มีน้ำเข้าถึงได้ ผู้ที่บุกเบิกทำขั้นบันไดถือเป็นเจ้าของที่แปลงนั้น สิทธิในการใช้น้ำนับเป็นส่วนเสริมที่จำเป็นของการเป็นเจ้าของที่ดิน เพราะหากปราศจากน้ำ แปลงขั้นบันไดก็หมดคุณค่า

การถางพื้นที่เนินเขาที่ใช้ปลูกพืชลงหัวและพืชผักต่าง ๆ ดำเนินตามระบบเดียวกันซึ่งที่ดินเป็นของผู้เพาะปลูกคนแรก การถือครองจะยุติลงเมื่อป่ากลับมาฟื้นฟูสภาพและที่ดินก็จะคืนกลับมาเป็นของชุมชนอีกครั้งหนึ่ง และจะเป็นของชาวไร่คนแรกที่เข้าไปถางที่ใหม่ในรอบต่อไป หากที่ดินมีช่วงพักฟื้น ชาวบ้านที่ต้องการใช้ที่ดินผืนนั้นจะต้องไปขออนุญาตจากเจ้าของหรือจากผู้เพาะปลูกคนแรกก่อนหน้า พื้นที่ป่าอาจมีครอบครัวอ้างสิทธิเป็นของตนได้ด้วย ซึ่งจะรวมถึงไม้พื้น ไม้ท่อน และผลผลิตอื่น ๆ จากป่าในพื้นที่นั้นด้วย ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินสามารถจำหน่าย จ่ายโอนได้ แต่มีรายงานว่าคนภายนอกเข้ามาหาซื้อที่ดินได้ยาก การสืบทอดที่ดินบุตรชายคนโตมักจะได้ผืนที่ดีที่สุด สำหรับชาวไร่ชาวนา ถือว่าที่ดินมีความสำคัญที่สุดในบรรดาทรัพย์สิน และตำแหน่งของบุคคลในสังคมส่วนใหญ่ก็ขึ้นอยู่กับจำนวนที่ดินที่ถือครอง

- ความขัดแย้งระหว่างกฎหมายของรัฐกับกฎระเบียบจารีตประเพณี

ความขัดแย้งระหว่างกฎหมายที่รัฐบังคับใช้กับกฎระเบียบจารีตประเพณี ในที่ดินของชนเผ่าพื้นเมือง สามารถย้อนไปได้จากช่วงเวลาก่อนหน้าที่จะมีการติดต่อสัมพันธ์กันจนถึงปัจจุบัน กฎหมายที่ดินแห่งชาติและกฎจารีตประเพณีชนเผ่าพื้นเมือง มีมาร่วมกัน แต่แยกจากกันและกัน อันเป็นผลพัฒนามาจากจุดกำเนิดที่แตกต่าง กันมากและคลี่คลายมาจากฐานการผลิตที่ต่างกัน ทั้งสองระบบของกฎหมายที่ดิน จึงมักจะขัดแย้งเป็นตรงข้ามกันและกัน

ความขัดแย้งเริ่มขึ้นจากสเปน ในช่วงการปกครองอาณานิคมฟิลิปปินส์ ในศตวรรษที่ 16 ความคิดเรื่องการเป็นเจ้าของที่ดิน ความคิดเรื่องทรัพย์สินส่วนบุคคล ขนาดของการผลิตทางการเกษตร และวิถีทางที่กลุ่มต่างๆ มีปฏิสัมพันธ์กันมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก ผู้พิชิตชาวสเปนได้นำทัศนคติต่อโลกของตนเกี่ยวกับที่ดิน และระบบการครอบครองและใช้ประโยชน์ของตนติดมาด้วย โดยนำทฤษฎีศักดิ์ดินนาของตนที่เรียกว่า จูรา ริกาเลีย (Jura Regalia) มาใช้ ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นกฎเกณฑ์ ริกาเลียน และนำมายังฟิลิปปินส์โดยการผ่านกฎหมาย จูรา ริกาเลีย มีได้หมายความว่าโดยอัตโนมัติว่าหมายถึงการครอบครองเกาะต่างๆ อย่างเด็ดขาด แต่เจ้าอาณานิคม ได้สร้างความชอบธรรมในการเข้ายึดครองเกาะต่างๆ เป็นของตนและของกษัตริย์ โดยจินตนาการกฎหมายขึ้นมา ซึ่งระบุว่าโดยอำนาจของการเข้าพิชิตที่ดินทั้งปวง ในบรรดาหมู่เกาะต่าง ๆ เป็นของผู้มีอำนาจสูงสุด จินตนาการนี้ได้กลายเป็นพื้นฐาน ความคิดเกี่ยวกับที่ดินในฟิลิปปินส์มาจนถึงทุกวันนี้ และกระหน่ำอย่างรุนแรง ต่อวิธีคิดแบบชนเผ่าพื้นเมืองของฟิลิปปินส์ในเรื่องสิทธิในที่ดินและการถือครองที่ดิน

ในช่วงที่เป็นอาณานิคมของอเมริกันนับจากปี 2441 - 2488 รัฐบาลอเมริกัน ได้ใช้นโยบายเดียวกันที่ให้ผู้อพยพลงตั้งในที่ดินสาธารณะต้องมีโฉนดจากรัฐบาล นี้แสดงว่าชาวอเมริกันเข้าใจถึงคุณค่าของกฎเกณฑ์ริกาเลียนว่าเป็นพื้นฐาน ทางกฎหมายเพื่อให้รัฐครอบครองทรัพย์สิน รัฐบาลอาณานิคมได้นำกฎหมายที่เสริม อำนาจการควบคุมของรัฐเหนือพื้นที่สาธารณะโดยกล่าวอ้างว่าในยุคที่สเปนปกครอง ไม่มีระบบที่มีประสิทธิผลของการขึ้นทะเบียนที่ดินเลย กฎหมายที่บัญญัติขึ้น

ในช่วงนี้ ได้แก่ กฎหมายการขึ้นทะเบียนที่ดิน เลขที่ 496 ปี 2445 กฎหมายคณะกรรมการฟิลิปปินส์ เลขที่ 178 ปี 2446 กฎหมายเหมืองแร่ ปี 2448 กฎหมายที่ดินสาธารณะ ปี 2456, 2462, และ 2468

ด้วยกฎหมายเหล่านี้ว่าด้วยที่ดินและทรัพยากร ทำให้ชนเผ่าพื้นเมืองตระหนักไม่ช้าว่า เรื่องที่ดิน มีกฎหมายที่เขียนไว้ระดับชาติที่มีที่มาและดำเนินการมาจากประสบการณ์ของอาณานิคมกับกฎระเบียบจารีตประเพณีที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรของชนเผ่า ด้วยความหวาดเกรงต่อภายนอก พวกเขาตระหนักว่า ในขณะที่พวกเขาต่อต้านลัทธิอาณานิคมและรักษาระบบกฎจารีตของชนเผ่าพื้นเมืองที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรไว้ พวกตนจะจบลงด้วยความเป็นชนส่วนน้อยทางวัฒนธรรมที่ไม่มีสิทธิ สถานการณ์ความขัดแย้งที่ดำรงอยู่จึงได้เกิดขึ้นจากอุบัติเหตุทางประวัติศาสตร์นี้เอง แก่นแท้ของปัญหาคือ ความไม่สอดคล้องกันระหว่างกฎระเบียบจารีตประเพณีกับกฎหมายแห่งชาติว่าด้วยการเป็นเจ้าของและการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ความขัดแย้งในการดำเนินงานตามกฎหมายสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองเป็นที่รับรู้กันได้มากในระดับชุมชนมิได้หลุดรอดไปจากการสังเกตของผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติถึงสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของชนเผ่าพื้นเมือง ดังนั้นในรายงานของผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติที่มีต่อประเทศฟิลิปปินส์เมื่อเดือนธันวาคม 2545 ได้ให้ข้อสังเกตว่าในขณะที่ฟิลิปปินส์เป็นประเทศเดียวในเอเชียที่มีกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง แต่ “การดำเนินงานที่ไม่เพียงพอ ยังคงเป็นคำสัญญาที่ไม่บรรลุสักที” เพราะมันอาจขัดแย้งกับกฎหมายอื่น ๆ ดังเช่น กฎหมายเหมืองแร่ ปี 2538 และเพราะ IPRA เองมีบทบัญญัติที่มีได้เป็นประโยชน์ต่อชนเผ่าพื้นเมืองทั้งหมด (Victoria Tauli-Corpuz, 1998) แม้แต่ มาร์วีค เลออนเนน (Marvic Leonen) ผู้มีชื่อเสียงด้านกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองที่เคยมีทัศนะว่า IPRA เป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สามารถใช้เป็นหินก้อนแรกที่จะก้าวต่อไปสู่ “ระดับที่ก้าวหน้ายิ่งขึ้นของวาทกรรมทางการเมือง” (ROVILLOS & MORALES, supra note 6, citing Marvic Leonen) เมื่อไม่นานมานี้ เขากล่าวว่า IPRA เป็นกฎหมายที่ประนีประนอมอย่างหนัก (RAYMUNDO D. ROVILLOS & VICTORIA

TAULI-CORPUZ, 2002) เขาให้เหตุผลว่า IPRA มีได้ให้การแก้ไขขั้นพื้นฐานสำหรับความขัดแย้งระหว่างกฎจารีตประเพณีและกฎหมายแห่งรัฐ และบอกว่า IPRA เหมือนยาแก้ปวด...ที่ดึงความสนใจออกไปจากประเด็นสำคัญ ๆ ที่ชนเผ่าพื้นเมืองเผชิญอยู่ (Ibid.) ก่อนหน้านั้น พันธมิตรประชาชนคอร์ดิลเลราเกรงว่า IPRA จะนำมาซึ่งความขัดแย้งมากกว่าการแก้ไขต่อปัญหาที่ดินที่เรื้อรังในพื้นที่ของชนเผ่าพื้นเมือง

บทสรุปจากฟิลิปปินส์

รัฐบาลหลายคณะนับจากยุคอาณานิคมมาจนถึงปัจจุบัน ได้พยายามที่จะยึดเยียดระบบของการเป็นเจ้าของที่ดินแบบตะวันตกให้แก่ชนเผ่าพื้นเมืองโดยผ่านการดำเนินการของกฎหมายและนโยบายที่ดินหลายฉบับ ครึ่งแล้วครึ่งเล่าที่รัฐเมินเฉยต่อกฎจารีตประเพณีด้านที่ดินของประชากรชนเผ่าพื้นเมืองซึ่งคงอยู่มาได้หลายศตวรรษ ความขัดแย้งกันระหว่างกฎหมายแห่งรัฐกับกฎจารีตประเพณีก็ยังคงอยู่ นี่เป็นเพราะกฎหมายแห่งรัฐมีแนวโน้มที่จะควมรวมกฎจารีตประเพณีเข้าไว้ หากไม่ขัดแย้งกันอย่างสิ้นเชิง ประวัติศาสตร์ได้พิสูจน์ว่าความพยายามของรัฐที่จะบังคับใช้ระบบกฎหมายของตนที่จำแลงมาใน “การพัฒนา” ได้ทำให้ชนเผ่าพื้นเมืองต้องพลัดถิ่น

ชนเผ่าพื้นเมืองบางส่วนที่พบเห็นและมีประสบการณ์กับนโยบายการพัฒนาของรัฐได้เรียนรู้ที่จะทำงานอยู่ภายในกรอบกฎหมายที่รัฐเป็นผู้อุปถัมภ์มีความสำเร็จในระดับหนึ่ง IPRA ได้ทำกับชนเผ่าพื้นเมืองและผู้ที่มีใช้ชนเผ่าพื้นเมืองบางส่วน โดยเฉพาะบรรดาผู้ที่มิอำนาจและผู้ที่ไม่เห็นความได้เปรียบของกระบวนการ อย่างไรก็ตามสำหรับชนเผ่าพื้นเมืองจำนวนมาก นโยบายการพัฒนาของรัฐมิได้เป็นประโยชน์ต่อพวกเขา ในประการแรก กฎหมายเหล่านี้มีความลำเอียงอยู่เสมอต่อชนเผ่าพื้นเมืองในเรื่องการเป็นเจ้าของ บางทีการก้าวถอยสักก้าวเพื่อมองดูกฎหมายเหล่านี้ที่รัฐอุปถัมภ์อีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้สามารถมองเห็นว่าอะไรที่ควรปฏิรูปบ้างในข้อความทางกฎหมายเหล่านี้เป็นสิ่งที่เหมาะสม ชนเผ่าพื้นเมืองได้ทำมากพอที่จะปรับตัว หรือแม้เพื่อทำงานภายใต้กฎหมายเหล่านี้ บัดนี้ได้เวลาที่จำเป็นต้องพยายามอีกแนวทางหนึ่งเพื่อปฏิรูปข้อความทางกฎหมายให้ตอบสนองต่อความต้องการของชนเผ่าพื้นเมือง



1.4 ที่มาของโครงการศึกษากฎหมาย เปรียบเทียบ

ด้วยประเทศไทยเป็นดินแดนที่มีผู้คนอาศัยอยู่ร่วมกันแบบสังคมพหุวัฒนธรรม มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์มากถึง 63 กลุ่มชาติพันธุ์ (<https://www.sac.or.th/databases/ethnic-groups/ethnicGroups>) และหากพิจารณาถึงความหลากหลายด้านภาษาพูดต่าง ๆ กันมีมากกว่า 70 กลุ่มภาษา (อ้างอิงหนังสือ **แผนที่ภาษากลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย**, สุวิไล เปรมศรีรัตน์, 2547) ที่กระจายอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย ท่ามกลางความหลากหลายนี้มีประชากรที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่า 40 กลุ่มชาติพันธุ์ ที่มีคุณลักษณะร่วมและนิยามตนเองว่าเป็น “ชนเผ่าพื้นเมือง” (Indigenous Peoples) (อ้างอิงมาตรา 3 ร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ.) ซึ่งชนเผ่าพื้นเมืองในกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ เหล่านี้ยังเป็นที่รู้จักของสังคมไม่มากนัก อีกทั้งยังไม่ถูกยอมรับการมีตัวตนจากรัฐ และยังประสบปัญหาต่าง ๆ มากมายอยู่ในขณะนี้ เช่น การถูกบังคับให้อพยพออกจากพื้นที่ที่เคยอาศัยอยู่มาก่อน ขาดการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มีการสูญเสียอัตลักษณ์ทางภาษาและวัฒนธรรมของตนเอง ถูกเลือกปฏิบัติและถูกละเมิดสิทธิ มีข้อจำกัดหรือเข้าไม่ถึงระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานทั้งในเรื่องถนน ไฟฟ้า โทรศัพท์ และประปาในระดับชุมชน และการเข้าไม่ถึงบริการจากภาครัฐ เช่น การศึกษา สาธารณสุข และการเดินทาง เป็นต้น

จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ.2550 ชนเผ่าพื้นเมืองกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ จากทุกภูมิภาคของประเทศไทย ได้มารวมตัวกันจัดงาน “มหกรรมชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย” ครั้งแรก ที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และในการจัดงานครั้งนั้นได้มีการจัดตั้งเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (คชท.) ให้เป็นกลไกประสานความร่วมมือและจัดกิจกรรมรณรงค์ประเด็นชนเผ่าพื้นเมืองสู่สาธารณะ และประกาศให้วันที่

9 สิงหาคมของทุกปีเป็น “วันชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย” ซึ่งตรงกับที่สหประชาชาติได้ประกาศให้วันที่ 9 สิงหาคมของทุกปีเป็นวันสากลชนเผ่าพื้นเมืองโลก (International Day of the World Indigenous Peoples) เมื่อปี 2537 ด้วย และ คชท. ร่วมกับภาคีได้ดำเนินการจัดงานรณรงค์และเฉลิมฉลอง เนื่องในวันชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทยมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งมีการจัดตั้งคณะทำงาน 1 ชุด (มีจำนวน 17 คน) เพื่อยกร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยขึ้นในปี พ.ศ. 2555 โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมจากแกนนำชนเผ่าพื้นเมืองทุกภูมิภาคร่วมกับนักวิชาการ นักกฎหมาย และนักพัฒนาสังคม ทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ต่อมาในปี พ.ศ.2557 ได้พัฒนากลไกร่วมของขบวนชนเผ่าพื้นเมืองขึ้นมาใหม่ที่เรียกว่า “สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (สชพ.)” พร้อมกับมีมติให้จัดตั้งสำนักงานสภาฯ และจัดทำธรรมนูญสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2557 ซึ่งได้รับการรับรองจากเวทีสมัชชาระดับชาติครั้งแรกของ สชพ.ในปีเดียวกัน เพื่อใช้เป็นกติการ่วมในการขับเคลื่อนกิจการของ สชพ. และในปี พ.ศ.2558 สชพ.ได้มีการสรรหาสมาชิกสภา ผู้อาวุโสสภา และคณะกรรมการบริหารกิจการสภาฯ ที่ครบถ้วนและเป็นไปตามธรรมนูญที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งทำให้ สชพ.มีภารกิจสำคัญประการหนึ่งคือ การผลักดันและเสนอร่าง พ.ร.บ.สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ถือเป็นช่วงเวลาที่ยากลำบากและยุ่งยากในการผลักดันกฎหมายที่เสนอโดยภาคประชาชน เพราะอยู่ในช่วงต่อเนื่องจากการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติ (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ-สนช.) ในสมัยนั้นไม่ได้ให้ความสนใจต่อร่างกฎหมายดังกล่าวมากนัก ถึงแม้ว่าร่าง พ.ร.บ.ดังกล่าวได้รับความร่วมมือในการปรับปรุงเนื้อหาสาระให้เหมาะสมยิ่งขึ้นจากคณะกรรมการปฏิรูปแห่งชาติ (คปก.) ก่อนที่มีการนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เมื่อปี พ.ศ.2558 แล้วก็ตาม ต่อมาเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ.2562 ทาง สชพ.และภาคีจึงได้เริ่มผลักดันและเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรมีคณะกรรมการ (กมธ.) ด้านชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง เป็นการเฉพาะขึ้น แต่ด้วยข้อจำกัดของกฎหมายและระเบียบที่มีอยู่ จึงผลักดันได้เพียงเป็นส่วนหนึ่งของ กมธ.กิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ

ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น พร้อมทั้งได้มีการปรับปรุงร่าง พ.ร.บ.นี้ อย่างมีส่วนร่วมจากประชาชนอีกครั้ง และได้จัดทำร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้เป็นร่างกฎหมายเข้าชื่อเสนอโดยประชาชนตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ที่ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 รายชื่อ ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ซึ่ง สชพ.ได้รวบรวมเอกสารและหลักฐานของผู้ร่วมเสนอกฎหมายรวมจำนวน 13,020 รายชื่อ ยื่นให้กับประธานสภาผู้แทนราษฎร ไปเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2564 ที่ผ่านมา ซึ่งได้ผ่านกระบวนการตรวจสอบข้อมูลเอกสารของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่สมบูรณ์และถูกต้อง มีจำนวน 12,888 รายชื่อ ต่อมาได้มีผลการวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วว่าร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ ไม่เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้ดำเนินการเปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่าง พ.ร.บ. สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญและจัดทำรายงานผลการรับฟังความเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ (https://www.parliament.go.th/section77/survey_detail.php?id=162) เสร็จสิ้นแล้ว นอกจากนี้ร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ยังได้รับการบรรจุอยู่ในระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร (https://pis.parliament.go.th/PARWeb/doc/meeting-agenda/MeetingAgendaDetailForQRCode?meetingId=XoWrSTNoGKRqMeIS_UI) เป็นที่เรียบร้อยแล้ว

อย่างไรก็ตามกระบวนการผลักดันร่างกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งเป็นการเสนอกฎหมายโดยประชาชน แต่มีข้อจำกัดและข้อท้าทายในการผลักดันให้เป็นกฎหมายอยู่หลายประการ เช่น การรับรู้เข้าใจ ยอมรับ และสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐและสถาบันวิชาการยังมีน้อย และมีข้อจำกัดในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นชนเผ่าพื้นเมืองต่อกระบวนการยกร่างกฎหมายและการริเริ่มเสนอกฎหมายที่ต่อเนื่อง ไปจนถึงขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภา เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (สชพ.) โดย นายชูพินิจ เกษมณี และคณะ จึงได้ประสานความร่วมมือกับสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า เพื่อร่วมพัฒนาข้อเสนอโครงการและดำเนินงานโครงการศึกษาเปรียบเทียบ ร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. กับร่างกฎหมายคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้รายงานผลการศึกษา ที่จะเป็นข้อมูลทางวิชาการไปสนับสนุนกระบวนการสร้างความเข้าใจให้กับสมาชิกวุฒิสภา หน่วยงานภาครัฐ และประชาชนที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งหวังจะได้เป็นข้อมูลสำคัญที่นำไปใช้ผลิตสื่อรณรงค์สร้างความตระหนักร่วมในการผลักดันให้ร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ ให้เป็นกฎหมายที่ทำหน้าที่ส่งเสริมสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทยอย่างมีรูปธรรมโดยเร็วอีกด้วย



บทที่

2

สนธิสัญญา
ระหว่างประเทศ
และกฎหมาย
แห่งชาติ



2.1 สนธิสัญญาระหว่างประเทศ

นับตั้งแต่ที่สหประชาชาติได้ประกาศ “ปฏิญญาสากลแห่งสิทธิมนุษยชน” (Universal Declaration of Human Rights) ในปี 1948 ถือเป็นก้าววางระบบของหลักการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนให้แก่บรรดาประเทศภาคีสมาชิกทั้งหมดของสหประชาชาติ จากนั้นจึงมีสนธิสัญญาระหว่างประเทศ (International Treaties) ตามมาอีกเป็นจำนวนมากที่กล่าวถึงการเคารพสิทธิมนุษยชน อันรวมถึงสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองด้วย ในที่นี้จะกล่าวถึงเครื่องมือสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่หมายรวมถึงสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง ทั้งที่ประเทศไทยเข้าร่วมและไม่เข้าร่วมให้ลัดยابัน เพื่อให้เข้าใจบริบทของสนธิสัญญาระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติที่บรรดารัฐภาคีพึงปฏิบัติตามในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง โดยจะยึดประเด็นสิทธิด้านต่าง ๆ เป็นตัวร่วมที่อยู่ในบรรดาเครื่องมือสิทธิมนุษยชน ดังนี้:

1) สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Human Rights and fundamental Freedom): ประเด็นสรุป คือ ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิในเรื่องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ ยึดหลักยุติธรรม ประชาธิปไตย ความเคารพในสิทธิมนุษยชน การอภิบาลที่ดี การปราศจากอุปสรรคและการเลือกปฏิบัติ และไม่ใช้กำลังบังคับการละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน อยู่ในเครื่องมือต่อไปนี้

- 1.1) ปฏิญญาสากลแห่งสิทธิมนุษยชน (UDHR) กล่าวถึงในอารัมภบท และในมาตรา 2 และในมาตราอื่น ๆ
- 1.2) อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 169 (ILO 169) ระบุอยู่ในมาตรา 3 (1) และ มาตรา 3 (2)
- 1.3) ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (UNDRIP) ระบุอยู่ในมาตรา 1, 46 (2) และ 46 (3)

2) การกำหนดตนเอง (Self-determination): ประเด็นสรุป คือ ชนเผ่าพื้นเมือง มีสิทธิในการกำหนดตนเองในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้ง ในภาษาและศาสนา ในเครื่องมือต่อไปนี้

- 2.1) UNDRIP ระบุอยู่ในอารัมภบท และมาตรา 3
- 2.2) ILO 169 ระบุอยู่ในอารัมภบท
- 2.3) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ระบุอยู่ในมาตรา 1 (1) และ 1 (3)
- 2.4) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) ระบุอยู่ในมาตรา 1 (1) และ 1 (3)

3) การไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination): ประเด็นสรุป คือ ชนเผ่าพื้นเมือง และปัจเจกบุคคลมีอิสระและเสมอภาคกับคนอื่น ๆ โดยมีได้แยกแยะเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา และความเห็นทางการเมือง กำเนิดในทางประชากรชาติและสังคม และการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ รวมทั้งการเคารพสิทธิเด็กโดยไม่เลือกปฏิบัติ อยู่ในเครื่องมือต่อไปนี้

- 3.1) UDHR ระบุอยู่ในมาตรา 2 และมาตรา 21 (2)
- 3.2) UNDRIP ระบุอยู่ในมาตรา 2
- 3.3) ILO 169 ระบุอยู่ในมาตรา 2 (2(a)) และมาตรา 8 (3)
- 3.4) ICCPR ระบุอยู่ในมาตรา 2 (1), 24 (1), 25 และ 26
- 3.5) ICESCR ระบุอยู่ในมาตรา 2 (2)
- 3.6) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (UNCRC) ระบุอยู่ในมาตรา 2 (1)
- 3.7) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) ระบุอยู่ในมาตรา 2.1

4) ความเสมอภาคทางเพศภาวะ (Gender Equality): ประเด็นสรุป คือ สิทธิและเสรีภาพที่มีหลักประกันความเสมอภาคชายและหญิงชนเผ่าพื้นเมือง การไม่เลือกปฏิบัติ การแต่งงานและตั้งครอบครัวด้วยความยินยอมอย่างเต็มที่ และการมีมาตรการบริหารจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี อยู่ในเครื่องมือ ต่อไปนี้

- 4.1) UDHR ระบุอยู่ในมาตรา 2 และ 16 (1), (2)
- 4.2) UNDRIP ระบุอยู่ในมาตรา 44
- 4.3) ILO 169 ระบุอยู่ในมาตรา 3 (1)
- 4.4) ICCPR ระบุอยู่ในมาตรา 3
- 4.5) ICESCR ระบุอยู่ในมาตรา 3
- 4.6) CDAW ระบุอยู่ในมาตรา 1, 2 และ 16

5) การปกครองและสถาบันจัดการตนเอง (Self-government and Autonomous Institutions): ประเด็นสรุป คือ ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิในการปกครองตนเอง การบริหารจัดการตนเอง ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง ตลอดจนการดำรงสถาบันของตนเองไว้ อยู่ในเครื่องมือต่อไปนี้

- 5.1) UNDRIP ระบุอยู่ในมาตรา 4, 5, 18, 20 (1), 33 (2), 34 และ 39
- 5.2) ILO 169 ระบุอยู่ในมาตรา 6.1 และ 8 (2)

6) อัตลักษณ์และสมาชิกภาพ (Identity and Membership): ประเด็นสรุป คือ สิทธิในการเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนชนเผ่าพื้นเมืองและประชาชาติ และการกำหนดอัตลักษณ์ของตนเอง รวมทั้งการเคารพสิทธิของเด็กที่จะดำรงรักษาอัตลักษณ์ไว้ อยู่ในเครื่องมือต่อไปนี้

- 6.1) UDHR ระบุอยู่ในมาตรา 29 (1)
- 6.2) UNDRIP ระบุอยู่ในมาตรา 9, 33 (1), 33 (2) และ 35
- 6.3) ILO 169 ระบุอยู่ในมาตรา 1 (2)

6.4) CEDAW ระบุอยู่ในมาตรา 14 (2)

6.5) CRC ระบุอยู่ในมาตรา 8.1

7) กฎจารีตประเพณี (Customary Law): ประเด็นสรุป คือ ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิในการส่งเสริม พัฒนา และธำรงรักษาและปฏิบัติตามกฎจารีตประเพณีและสถาบันที่สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และการขจัดอคติบนฐานคิดของความเหนือกว่า ด้อยกว่า อยู่ในเครื่องมือต่อไปนี้

7.1) UNDRIP ระบุอยู่ในมาตรา 34

7.2) ILO 169 ระบุอยู่ในมาตรา 8 (2) และ 9 (1)

7.3) CEDAW ระบุอยู่ในมาตรา 5 (a)

8) การปรึกษาหารือ และการให้ความเห็นชอบโดยอิสระ ล่วงหน้า และได้บอกแจ้ง (Consultation and Free, Prior, and Informed Consent): ประเด็นสรุป คือ รัฐจักปรึกษาหารือและร่วมมือด้วยความศรัทธากับชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อให้ได้รับความเห็นชอบโดยอิสระ ล่วงหน้า และได้รับการบอกแจ้ง อยู่ในเครื่องมือต่อไปนี้

8.1) UNDRIP ระบุอยู่ในมาตรา 19 และ 32.2

8.2) ILO 169 ระบุอยู่ในมาตรา 6 (1) และ 6 (2)

9) ที่ดิน เขตแดน และทรัพยากรธรรมชาติ (Lands, Territories, and Natural Resources): ประเด็นสรุป คือ ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิที่จะรักษาความผูกพันทางจิตวิญญาณกับการเป็นเจ้าของหรือเข้าครอบครองและมีภูมิปัญญาในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เขตแดน แหล่งน้ำ ทะเลชายฝั่งและทรัพยากรอื่น ๆ รวมทั้งความรับผิดชอบต่อคนรุ่นอนาคต และการที่สตรีได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมในเรื่องที่ดิน อยู่ในเครื่องมือต่อไปนี้

9.1) UDHR ระบุอยู่ในมาตรา 17 (1)

9.2) UNDRIP ระบุอยู่ในมาตรา 25, 26 (1) และ 26 (2)

- 9.3) ILO 169 ระบุอยู่ในมาตรา 13 (1), (2), 14 (1), 15 (1) และ 15 (2)
- 9.4) ICCPR ระบุอยู่ในมาตรา 1 (2) และ 47
- 9.5) ICESCR ระบุอยู่ในมาตรา 1 (2) และ 25
- 9.6) ICERD ระบุอยู่ในมาตรา 5 (d(v))
- 9.7) CEDAW ระบุอยู่ในมาตรา 14 (2)
- 9.8) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 107 (ILO 107) ระบุอยู่ในมาตรา 11, 13 และ 14 เกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน
- 9.9) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (CBD) ระบุอยู่ในมาตรา 10 (c)

10) การรับรองทางกฎหมาย การคุ้มครองทางกฎหมาย และการพิพากษา (Legal Recognition, Protection, and Adjudication): ประเด็นสรุป คือ การรับรองและคุ้มครองทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามประเพณี การดำเนินขั้นตอนที่จำเป็นในการรับรองสิทธิในที่ดินตามประเพณี ในเครื่องมือต่อไปนี้

- 10.1) UNDRIP ระบุอยู่ในมาตรา 26 (3) และ 27
- 10.2) ILO 169 ระบุอยู่ในมาตรา 14 (2), 14 (3), 17 (1) และ 18

11) การยึดทรัพย์ การให้ย้ายออก และการย้ายถิ่นฐาน (Dispossession, Removal, and Relocation): ประเด็นสรุป คือ ชนเผ่าพื้นเมืองจักไม่ถูกบังคับให้อพยพเคลื่อนย้ายออกจากที่ดินและเขตแดนหรือแหล่งยังชีพของตน โดยปราศจากการให้ความเห็นชอบโดยอิสระ ล่วงหน้า และได้รับการบอกแจ้ง รัฐจักต้องมีกลไกที่มีประสิทธิผลในการคุ้มครองปฏิบัติการใด ๆ ที่จะพรากพวกเขาออกจากที่ดิน และชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิที่จะกลับไปยังที่ดินของตนเมื่อเหตุผลในการอพยพหมดลงอยู่ในเครื่องมือต่อไปนี้

- 11.1) UNDRIP ระบุอยู่ในมาตรา 10 และ 8 (2)
- 11.2) ILO 169 ระบุอยู่ในมาตรา 16: 1), 2) และ 3)

11.3) ICCPR ระบุอยู่ในมาตรา 1 (2)

11.4) ICESCR ระบุอยู่ในมาตรา 1 (2)

11.5) ILO 107 ระบุอยู่ในมาตรา 12 เกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

12) การจ่ายค่าชดเชย การชดใช้ และการแก้ไข (Compensation, Restitution, and Redress): รัฐจักให้การชดใช้หรือชดเชยอย่างเป็นธรรมต่อปฏิบัติการใด ๆ ที่พรากชนเผ่าพื้นเมืองออกจากที่ดิน เขตแดน และทรัพยากรของตน ในกรณีที่มีการกลับคืนสู่พื้นที่เดิมเป็นไปไม่ได้ พื้นที่ที่จัดให้จักต้องไม่ด้อยกว่าพื้นที่เดิม และต้องมีการชดใช้ ชดเชยอย่างเป็นธรรม ซึ่งมีอยู่ใน UNDRIP ที่ระบุอยู่ในมาตรา 8 (2), 28 (1) และ 32 (3)

13) สิ่งแวดล้อม (Environment): ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิที่จะอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของตน อยู่ในเครื่องมือต่อไปนี้

13.1) UNDRIP ระบุอยู่ในมาตรา 29 (1) และ 29 (2)

13.2) ILO 169 ระบุอยู่ในมาตรา 7 (4)

14) ปฏิบัติการทางทหาร (Military Activities): พึงหลีกเลี่ยงนำปฏิบัติการทางทหารเข้าไปยังที่ดินและเขตแดนของชนเผ่าพื้นเมือง นอกจากนี้ต้องมีเหตุผลเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน ซึ่งมีอยู่ใน UNDRIP ที่ระบุไว้ในมาตรา 30 (1) และ 30 (2)

15) สิทธิในชีวิต บุรณภาพทางกายภาพและจิตใจ เสรีภาพ ความมั่นคง และการคุ้มครองจากการใช้ความรุนแรงและการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Rights to Life, Physical and Mental Integrity, Liberty, Security and Protection from Violence and Genocide): ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิในการมีชีวิตทั้งทางกายภาพและทางจิตวิญญาณ ไม่ตกเป็นเหยื่อของการล้างเผ่าพันธุ์ ไม่มีการบีบบังคับใด ๆ ที่จะละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของชนเผ่าพื้นเมือง รัฐจักต้องให้หลักประกันสิทธิของทุกคน สิทธิในความมั่นคงของบุคคล อยู่ในเครื่องมือต่อไปนี้

15.1) UDHR ระบุอยู่ในมาตรา 3

- 15.2) UNDRIP ระบุอยู่ในมาตรา 7 (1), (2) และ 22 (2)
- 15.3) ILO 169 ระบุอยู่ในมาตรา 3 (2)
- 15.4) ICCPR ระบุอยู่ในมาตรา 6 (1), 7, 9: 1, 10: 1, 12 (1), 17 (1) และ 21
- 15.5) ICERD ระบุอยู่ในมาตรา 5
- 15.6) CRC ระบุอยู่ในมาตรา 19 (1), (2), 20: 1), 2), 3), 34, 35, 36, 38.2, 38.3 และ 39
- 15.7) อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและความโหดร้าย ไร้มนุษยธรรมอื่น ๆ หรือการปฏิบัติหรือการลงโทษที่เสื่อมทราม (Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment)
- 15.8) อนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อการคุ้มครองบุคคลทั้งปวงจากการถูกบังคับให้สูญหาย (International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance)
- 15.9) อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและการลงโทษการก่ออาชญากรรมของการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide)

16) ความเป็นพลเมือง (Citizenship): ประเด็นสรุป คือ ชนเผ่าพื้นเมืองทุกคนมีสิทธิในการมีสัญชาติ สิทธิของสตรีที่เท่าเทียมบุรุษในการมีสัญชาติ เด็กจักต้องได้รับการจดทะเบียนทันทีหลังการเกิด และการตั้งชื่อและการมีสัญชาติ อยู่ในเครื่องมือต่อไป

- 16.1) UDHR ระบุอยู่ในมาตรา 15 (1), (2)
- 16.2) UNDRIP ระบุอยู่ในมาตรา 6 และ 33 (1)
- 16.3) ICCPR ระบุอยู่ในมาตรา 24 (2)
- 16.4) ICERD ระบุอยู่ในมาตรา 1 (3) และ 5

16.5) CEDAW ระบุอยู่ในมาตรา 9.1, 9.2

16.6) CRC ระบุอยู่ในมาตรา 7.1

17) การมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ (Participation in Public Affairs):

ประเด็นสรุป คือ ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในชีวิตทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของรัฐ และการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทุกระดับ การจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในการเข้ามีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ และสิทธิของเด็กในการให้ความเห็นที่มีการรับฟัง อยู่ในเครื่องมือต่อไปนี้

17.1) UDHR ระบุอยู่ในมาตรา 21 (1)

17.2) UNDRIP ระบุอยู่ในมาตรา 5 และ 18

17.3) ILO 169 ระบุอยู่ในมาตรา 6 (1)

17.4) ICCPR ระบุอยู่ในมาตรา 25

17.5) ICERD ระบุอยู่ในมาตรา 5

17.6) CEDAW ระบุอยู่ในมาตรา 7 และ 8

17.7) CRC ระบุอยู่ในมาตรา 12.1

18) การคุ้มครองทางกฎหมาย การเข้าถึงความยุติธรรมและการเยียวยา

(Legal Protection, Access to Justice and Remedy): ประเด็นสรุป คือ รัฐจักต้องมีมาตรการให้แน่ใจว่าชนเผ่าพื้นเมืองเข้าใจและเป็นที่เข้าใจได้ในขั้นตอนทางการเมือง กฎหมาย และการบริหาร โดยมีล่ามตามความจำเป็น สิทธิสตรีที่เท่าเทียมบุรุษ ในทางกฎหมาย และสิทธิเด็กที่จะได้รับการรับฟังเกี่ยวกับขั้นตอนทางกฎหมายและการบริหารที่มีผลต่อเด็ก อยู่ในเครื่องมือต่อไปนี้

18.1) UDHR ระบุอยู่ในมาตรา 6, 7, 8 และ 10

18.2) UNDRIP ระบุอยู่ในมาตรา 13 (2) และ 40

18.3) ILO 169 ระบุอยู่ในมาตรา 8 (1), 9 (2), 10 (1) และ 12

18.4) ICCPR ระบุอยู่ในมาตรา 2 (3), 14 (1) และ 16

18.5) ICERD ระบุอยู่ในมาตรา 5 และ 6

18.6) CEDAW ระบุอยู่ในมาตรา 15.1

18.7) CRC ระบุอยู่ในมาตรา 12.2

19) การติดต่อข้ามพรมแดน (Cross-border Contact): ประเด็นสรุป คือ ชนเผ่าพื้นเมืองที่ถูกแบ่งแยกโดยการขีดเส้นพรมแดน มีสิทธิที่จะดำรงรักษาและพัฒนาการติดต่อกันและกัน อันรวมถึงกิจกรรมทางจิตวิญญาณ การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เสรีภาพในการเดินทางออกและกลับเข้าประเทศ และรัฐพึงมีมาตรการช่วยเหลือเด็กที่ถูกนำพาออกนอกประเทศโดยไม่ถูกกฎหมาย อยู่ในเครื่องมือต่อไปนี้

19.1) UDHR ระบุอยู่ในมาตรา 13 (1), (2)

19.2) UNDRIP ระบุอยู่ในมาตรา 36 (1)

19.3) ILO 169 ระบุอยู่ในมาตรา 32

19.4) ICCPR ระบุอยู่ในมาตรา 12 (2) และ 13

19.5) ICESCR ระบุอยู่ในมาตรา 15 (4)

19.6) ICERD ระบุอยู่ในมาตรา 5

19.7) CRC ระบุอยู่ในมาตรา 10.1 และ 11.1

20) เสรีภาพในการแสดงออกและสื่อ (Freedom of Expression and Media): ประเด็นสรุป คือ ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิในการจัดตั้งสื่อด้วยภาษาของตนเอง และมีช่องทางเข้าถึงสื่อทุกรูปแบบที่มีใช้ชนเผ่าพื้นเมืองโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ การมีหลักประกันสิทธิในการแสดงออกของทุกคน และการคำนึงถึงความจำเป็นในทางภาษาของเด็ก อยู่ในเครื่องมือต่อไปนี้

20.1) UNDRIP ระบุอยู่ในมาตรา 16 (1) และ 16 (2)

20.2) ILO 169 ระบุอยู่ในมาตรา 30 (2)

20.3) UDHR ระบุอยู่ในมาตรา 19

20.4) ICCPR ระบุอยู่ในมาตรา 19 (1) และ (2)

20.5) ICERD ระบุอยู่ในมาตรา 5

20.6) CRC ระบุอยู่ในมาตรา 17 (d)

21) การต่อสู้กับอคติและการโฆษณาชวนเชื่อโดยเลือกปฏิบัติ (Combating Prejudice and Discriminatory Propaganda): ประเด็นสรุป คือ รัฐจักต้องมีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและแก้ไขรูปแบบใด ๆ ของการโฆษณาชวนเชื่อที่จะทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติหรือชาติพันธุ์ ในสื่อการศึกษาที่จักต้องให้ข้อมูลที่เป็นแม่นตรงและเป็นธรรมในทางสังคมและวัฒนธรรมของผู้คน จักต้องมีกฎหมายหยุดยั้งการสนับสนุนความเกลียดชังทางเชื้อชาติและศาสนาในสังคม อยู่ในเครื่องมือต่อไปนี้

21.1) UNDRIP ระบุอยู่ในมาตรา 8 (2) และ 15 (2)

21.2) ILO 169 ระบุอยู่ในมาตรา 31

21.3) ICCPR ระบุอยู่ในมาตรา 20 (2)

21.4) ICERD ระบุอยู่ในมาตรา 4 และ 7

22) การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยทั่วไป (General Economic and Social Development): ประเด็นสรุป คือ ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิในการเลือกวิธีการยังชีพและการพัฒนาของตนเอง การถูกพรากสิทธิเหล่านี้ไป จักต้องได้รับการชดเชย รัฐจักต้องขจัดการเลือกปฏิบัติทางเพศในการพัฒนาชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคม บนพื้นฐานของความเสมอภาคทางเพศ อยู่ในเครื่องมือต่อไปนี้

22.1) UNDRIP ระบุอยู่ในมาตรา 20 (1); 21 (1); 23 และ 32 (2)

22.2) ILO 169 ระบุอยู่ในมาตรา 2 (b) และ (c); 7 (1) และ 23 (1)

22.3) UDHR ระบุอยู่ในมาตรา 22

22.4) ICESCR ระบุอยู่ในมาตรา 11 (1) และ (2); 11.2 (a)

22.5) ICERD ระบุอยู่ในมาตรา 5

22.6) CEDAW ระบุอยู่ในมาตรา 13 และ 14.2

23) บุรณภาพทางวัฒนธรรม (Cultural Integrity): ประเด็นสรุป คือ ชนเผ่าพื้นเมืองและปัจเจกบุคคลมีสิทธิที่จะไม่ตกเป็นเหยื่อของการบังคับผสมกลมกลืนและการบ่อนทำลายวัฒนธรรม รัฐต้องจัดให้มีกลไกคุ้มครองและแก้ไขการกระทำใด ๆ ที่จะพรากพวกเขาออกจากอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของตน รวมทั้งภาษาและความเชื่อทางศาสนาของตน อยู่ในเครื่องมือต่อไปนี้

23.1) UNDRIP ระบุอยู่ในมาตรา 8 (1); 8 (2); 12 (1); 15 (1) และ 34

23.2) ILO 169 ระบุอยู่ในมาตรา 5 (a) และ (b)

23.3) UDHR ระบุอยู่ในมาตรา 18 และ 27 (1) และ (2)

23.4) ICCPR ระบุอยู่ในมาตรา 18 (1) และ 27

23.5) ICESCR ระบุอยู่ในมาตรา 15 (1)

23.6) ICERD ระบุอยู่ในมาตรา 5 (e)

23.7) CEDAW ระบุอยู่ในมาตรา 13

23.8) CRC ระบุอยู่ในมาตรา 14.1; 31 และ 31.1

24) ภาษา (Languages): ประเด็นสรุป คือ ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิในการฟื้นฟูใช้ประโยชน์ พัฒนา และสืบทอดประวัติศาสตร์ ภาษา ธรรมเนียมมุขปาฐะ ปรัชญา ระบบอักษร และการคงใช้ชื่อชุมชน สถานที่ และบุคคลไว้ได้ ซึ่งพวกเขาจักไม่ถูกปฏิเสธสิทธิเหล่านี้ อยู่ในเครื่องมือต่อไปนี้

24.1) UNDRIP ระบุอยู่ในมาตรา 13 (1)

24.2) ILO 169 ระบุอยู่ในมาตรา 28 (3)

24.3) ICCPR ระบุอยู่ในมาตรา 27

25) การศึกษา (Education): ประเด็นสรุป คือ ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิในการจัดตั้งระบบการศึกษาและสถาบันการศึกษาของตนเอง ที่เหมาะสมกับวิธีการเรียนการสอนตามวัฒนธรรมของตนเอง ชนเผ่าพื้นเมืองโดยเฉพาะเด็กมีสิทธิได้รับการศึกษาในทุกกระดับที่รัฐเป็นผู้จัดให้อย่างเท่าเทียมกัน อยู่ในเครื่องมือต่อไปนี้

- 25.1) UNDRIP ระบุอยู่ในมาตรา 14 (1) และ 15 (1)
- 25.2) ILO 169 ระบุอยู่ในมาตรา 26; 27 (1); 28 (1) และ 29
- 25.3) UDHR ระบุอยู่ในมาตรา 26 (1), (2) และ (3)
- 25.4) ICESCR ระบุอยู่ในมาตรา 13 (1); 14 และ 15
- 25.5) ICERD ระบุอยู่ในมาตรา 5 (e)
- 25.6) CEDAW ระบุอยู่ในมาตรา 10
- 25.7) CRC ระบุอยู่ในมาตรา 28.1 และ 29.1

26) สุขภาพ (Health): ประเด็นสรุป คือ ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิในการบำบัดรักษาตามประเพณี และสิทธิในการรับบริการสุขภาพอย่างเต็มที่ที่มีมาตรฐานเท่าเทียมกับคนอื่น ๆ อยู่ในเครื่องมือต่อไปนี้

- 26.1) UNDRIP ระบุอยู่ในมาตรา 24 (1), (2) และ 29 (3)
- 26.2) ILO 169 ระบุอยู่ในมาตรา 25 (1)
- 26.3) UDHR ระบุอยู่ในมาตรา 15 (1)
- 26.4) ICESCR ระบุอยู่ในมาตรา 12 (1)
- 26.5) ICERD ระบุอยู่ในมาตรา 5 (e)
- 26.6) CEDAW ระบุอยู่ในมาตรา 12 และ 14
- 26.7) CRC ระบุอยู่ในมาตรา 24 และ 33

27) การจ้างงานและอาชีพ (Employment and Occupation): ประเด็นสรุป คือ ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิที่จะได้รับความพึงใจอย่างเต็มที่ตามกฎหมายแรงงาน

ในประเทศและระหว่างประเทศ รัฐบาลจกต้องป้องกันการเลือกปฏิบัติในด้านแรงงาน มีการคุ้มครองและช่วยเหลือแรงงาน อยู่ในเครื่องมือต่อไปนี้

- 27.1) UNDRIP ระบุอยู่ในมาตรา 17 และ 17 (1)
- 27.2) ILO 169 ระบุอยู่ในมาตรา 20 (1) และ 11
- 27.3) UDHR ระบุอยู่ในมาตรา 4; 23 (1) และ 24
- 27.4) ICCPR ระบุอยู่ในมาตรา 22 (1) และ 8 (1)
- 27.5) ICESCR ระบุอยู่ในมาตรา 6 (1); 7 และ 8 (1)
- 27.6) ICERD ระบุอยู่ในมาตรา 5 (e)
- 27.7) CEDAW ระบุอยู่ในมาตรา 11; 14.1 และ 6

28) การใช้แรงงานเด็ก (Child Labour): ประเด็นสรุป คือ โดยการปรึกษาหารือและร่วมมือกับชนเผ่าพื้นเมือง รัฐบาลจกต้องมีมาตรการป้องกันการแสวงประโยชน์จากแรงงานเด็กและจากงานที่มีอันตรายต่อเด็ก ทั้งทางร่างกาย จิตใจ จิตวิญญาณ ศีลธรรม และการพัฒนาทางสังคม อยู่ในเครื่องมือต่อไปนี้

- 28.1) UNDRIP ระบุอยู่ในมาตรา 17 (2)
- 28.2) ICESCR ระบุอยู่ในมาตรา 10 (3)
- 28.3) CRC ระบุอยู่ในมาตรา 32.1; 33 และ 34

29) การฝึกอาชีพ (Vocational Training): ประเด็นสรุป คือ ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิที่จะปรับปรุงสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ รวมทั้งในการรับการฝึกฝนอาชีพและการฝึกอบรมซ้ำ การศึกษาระดับมัธยมที่รวมถึงอาชีวศึกษาโดยมุ่งสู่การจัดการศึกษาโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และการศึกษานอกระบบที่เชื่อมโยงกับการศึกษาแบบเบ็ดเสร็จ อยู่ในเครื่องมือต่อไปนี้

- 29.1) UNDRIP ระบุอยู่ในมาตรา 21 (1)
- 29.2) ILO 169 ระบุอยู่ในมาตรา 21 และ 22 (1)

29.3) ICESCR ระบุอยู่ในมาตรา 6 (2) และ 13 (2)

29.4) CEDAW ระบุอยู่ในมาตรา 14.2

30) ความมั่นคงทางสังคม (Social Security): ประเด็นสรุป คือ เช่นเดียวกับประชาชนอื่น ๆ ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิได้รับการคุ้มครองความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม การบริการสังคมในกรณีการว่างงาน การเจ็บป่วย ผู้พิการ ภาวะหม้าย ผู้สูงอายุ การส่งเสริมการพัฒนาเครือข่ายผู้ดูแลเด็ก และการมีแผนงานทางสังคมที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการดูแลเด็ก อยู่ในเครื่องมือต่อไปนี้

30.1) UNDRIP ระบุอยู่ในมาตรา 21 (1)

30.2) ILO 169 ระบุอยู่ในมาตรา 24

30.3) UDHR ระบุอยู่ในมาตรา 25 (1)

30.4) ICESCR ระบุอยู่ในมาตรา 9

30.5) CEDAW ระบุอยู่ในมาตรา 11.2; 13 และ 14.2

30.6) CRC ระบุอยู่ในมาตรา 19.2 และ 26.1

31) ที่อยู่อาศัยและสุขาภิบาล (Housing and Sanitation): ประเด็นสรุป คือ คนทุกคน รวมทั้งชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิได้รับมาตรฐานการดำรงชีวิตที่พอเพียงสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีสำหรับตนเองและครอบครัวในด้านที่อยู่อาศัย สุขาภิบาล ไฟฟ้า ประปา การขนส่งและคมนาคม รวมทั้งอาหารและเครื่องนุ่งห่ม หรือคือปัจจัยสี่ อยู่ในเครื่องมือต่อไปนี้

31.1) UNDRIP ระบุอยู่ในมาตรา 21 (1)

31.2) UDHR ระบุอยู่ในมาตรา 25 (1)

31.3) ICESCR ระบุอยู่ในมาตรา 11 (1) และ 15 (1)

31.4) ICERD ระบุอยู่ในมาตรา 5 (e)

31.5) CEDAW ระบุอยู่ในมาตรา 14.2

32) มรดกทางวัฒนธรรม ภูมิปัญญาตามประเพณี และทรัพย์สินทางปัญญา (Cultural Heritage, Traditional Knowledge and Intellectual Property): ประเด็นสรุป คือ ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิที่จะปฏิบัติและฟื้นฟูวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณี รวมทั้งการดำรงรักษา คุ้มครอง และพัฒนาวัฒนธรรมของตนที่แสดงออกทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต อาทิเช่น แหล่งโบราณคดี และประวัติศาสตร์ สิ่งประดิษฐ์ การออกแบบ พิธีกรรม เทคโนโลยี ศิลปการแสดง และวรรณกรรม รัฐจักต้องมีกลไกที่มีประสิทธิผลในการชดเชยสิ่งที่เคยถูกพรากไปโดยปราศจากความเห็นชอบโดยอิสระ ล่วงหน้า และได้รับการบอกแจ้ง หรือในการละเมิดกฎระเบียบจารีตประเพณีของพวกเขา และชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิเข้าถึงสถานที่ทางศาสนาและวัฒนธรรมด้วยความเป็นส่วนตัว รวมทั้งสิทธิในการใช้ประโยชน์และควบคุมวัสดุอุปกรณ์พิธีกรรมและการได้รับคืนจากรัฐที่เคยถูกนำออกไปอยู่ในเครื่องมือต่อไป

32.1) UNDRIP ระบุอยู่ในมาตรา 11 (1), 12 (1) และ 31 (1)

32.2) ICESCR ระบุอยู่ในมาตรา 15 (1)

32.3) CBD ระบุอยู่ในมาตรา 8 (j) และ 10 (c)

กล่าวโดยสรุป บรรดาสนธิสัญญาระหว่างประเทศเหล่านี้ครอบคลุมประเด็นต่างๆ และมีรายละเอียดมากกว่าที่มีอยู่ในกฎหมายไทย โดยที่สนธิสัญญาเหล่านี้เกือบทั้งหมดมีผลผูกพันทางกฎหมายกับประเทศไทย ซึ่งได้เข้าร่วมเป็นภาคีแล้ว



2.2 กฎหมายในประเทศ

2.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

- (2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 57 รัฐต้อง

- (1) อนุรักษ์ ป่าไม้ และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย
- (2) อนุรักษ์ คุ่มครอง บำรุงรักษา ป่าไม้ บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชน และชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 70 รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิม ตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน ทั้งนี้ เท่าที่ไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ หรือสุขภาพอนามัย

มาตรา 77 รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงพอที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

อย่างไรก็ตาม ส่วนที่ขาดหายไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คือไม่ระบุการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้เข้าผูกพันร่วมด้วย ซึ่งต่างไปจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 82 ซึ่งมีข้อความส่วนหนึ่ง ดังนี้ ‘...ตลอดจนต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญา ด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้งตามพันธกรณีที่ได้กระทำไว้กับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ’ การขาดหายไปของข้อความดังกล่าวมิได้ทำให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากความผูกพันทางกฎหมายระหว่างประเทศแต่อย่างใด

2.1.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559

ประเทศไทยได้ประกาศใช้ “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559” ในปีเดียวกันกับการเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญา ICH สารระสำคัญของกฎหมายนี้โดยเปรียบเทียบ มีดังนี้:

2.1) ความหมาย:

มาตรา 3

ในพระราชบัญญัตินี้ “มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม” หมายความว่า ความรู้ การแสดงออก การประเพณีปฏิบัติ หรือทักษะ ทางวัฒนธรรมที่แสดงออก

ผ่านบุคคล เครื่องมือ หรือวัตถุ ซึ่งบุคคล กลุ่มบุคคล หรือชุมชนยอมรับ และรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน และมีการสืบทอดกันมาจากคนรุ่นหนึ่งไปยังคนอีกรุ่นหนึ่งโดยอาจมีการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมของตน’

จะเห็นได้ว่า ความหมายที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติฯ มีความสอดคล้องกับความหมายที่ปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยการสงวนรักษามรดกวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ของยูเนสโก

2.2) การแบ่งลักษณะ:

‘มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่ได้รับการส่งเสริมและรักษาตามพระราชบัญญัตินี้ต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้’

- (1) วรรณกรรมพื้นบ้านและภาษา
- (2) ศิลปะการแสดง
- (3) แนวปฏิบัติทางสังคม พิธีกรรม ประเพณี และเทศกาล
- (4) ความรู้และการปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมชาติและจักรวาล
- (5) งานช่างฝีมือดั้งเดิม
- (6) การเล่นพื้นบ้าน กีฬาพื้นบ้าน และศิลปะการต่อสู้ป้องกันตัว
- (7) ลักษณะอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง’

การแบ่งลักษณะของมรดกภูมิปัญญาวัฒนธรรมของไทย จะแตกต่างกับของยูเนสโกเล็กน้อย โดยได้เพิ่ม การละเล่นพื้นบ้าน กีฬาพื้นบ้าน และศิลปะการต่อสู้ป้องกันตัว เป็นอีกหนึ่งลักษณะ เนื่องจากมีความโดดเด่นในสังคมไทย ซึ่งแต่ละประเทศกำหนดได้ตามความเหมาะสมกับบริบททางสังคม

อย่างไรก็ตาม การขึ้นทะเบียนมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมของชาติ ยังมีได้มีการจัดแบ่งหมวดหมู่ของกลุ่มชาติพันธุ์ผู้ถือครองและปฏิบัติภูมิปัญญาเหล่านั้น ซึ่งหลายกลุ่มอาจมีการปฏิบัติมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมร่วมกันได้ การขึ้น

ทะเบียนเป็นมรดกฯ ของชาติ เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 - 2562 โดยมีช่วงเว้น 2 ปี คือ ปี พ.ศ. 2559 - 2560 ด้วยอยู่ในช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 นับรวมทั้งสิ้น 354 รายการ นอกจากนั้น การที่ระบบไร่หมุนเวียนของชาวกะเหรี่ยงที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมของชาติในปี 2556 ในชื่อ “คี-ฉืย” กลับไม่ได้รับการคุ้มครองแต่อย่างใดโดยหน่วยงานของรัฐเอง

2.1.3 มติคณะรัฐมนตรี (ครม.) ที่สำคัญและเกี่ยวข้อง

1) มติ ครม.วันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2553 เรื่องแนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการแนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล ตามที่กระทรวงวัฒนธรรมเสนอ และมอบหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแผนดังกล่าวไปปฏิบัติ ดังนี้:

| 1. มาตรการฟื้นฟูระยะสั้น ดำเนินการภายใน 6-12 เดือน | หน่วยงานที่รับผิดชอบ |
|--|------------------------------------|
| 1.1 การสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยด้วยการจัดทำโฉนดชุมชนเพื่อเป็นเขตสังคมและวัฒนธรรมพิเศษสำหรับกลุ่มชาวเล โดยให้มีการพิสูจน์สิทธิในที่อยู่อาศัยของชุมชนผ่านภาพถ่ายทางอากาศและด้วยวิธีอื่นๆ ที่ไม่ใช่เอกสารสิทธิ แต่เพียงอย่างเดียว และให้แต่งตั้งอนุกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดิน เพื่อการพิสูจน์ที่ดินชุมชนชาวเลเป็นการเฉพาะ | กระทรวงมหาดไทย (มท.) |
| 1.2 การให้ชาวเลสามารถประกอบอาชีพประมงหาทรัพยากรตามเกาะต่างๆ ได้ และเสนอผ่อนปรนพิเศษในการประกอบอาชีพประมงที่ใช้อุปกรณ์ดั้งเดิมของกลุ่มชาวเลในการเข้าไปทำมาหากินในพื้นที่อุทยานและเขตอนุรักษ์อื่นๆ | ทส. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กษ.) |

| 1. มาตรการฟื้นฟูพะยะฮัน ดำเนินการภายใน 6-12 เดือน | หน่วยงานที่รับผิดชอบ |
|---|-------------------------|
| เนื่องจากส่วนมากทับซ้อนพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยว มีความขัดแย้งกันเป็นระยะ รวมถึงการควบคุมเขตการทำประมงอวนลากและอวนรุนให้ปฏิบัติตามข้อตกลงอย่างแท้จริง (รुक้าเขตประมงชายฝั่ง) | |
| 1.3 การช่วยเหลือด้านสาธารณสุขเพื่อฟื้นฟูสำหรับ ผู้ได้รับผลกระทบจากการประกอบอาชีพหาปลา/ ดำน้ำทำให้เกิดโรคน้ำหนึบ และการมีปัญหาด้านสุขภาพ | กระทรวงสาธารณสุข (สธ.) |
| 1.4 การช่วยแก้ปัญหาสัญชาติในกลุ่มชาวเลที่ไม่มีบัตรประชาชน | มท. |
| 1.5 การส่งเสริมด้านการศึกษาแก่เด็กและสนับสนุนทุนการศึกษาอย่างต่อเนื่อง พร้อมกับจัดตั้งการศึกษาพิเศษ/หลักสูตรท้องถิ่นที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตชุมชน เนื่องจากเด็กชาวเลออกจากโรงเรียนก่อนจบการศึกษาภาคบังคับ | กระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) |
| 1.6 การแก้ปัญหาอคติทางชาติพันธุ์และให้มองชาวเลอย่างมีศักดิ์ศรีมีความเป็นมนุษย์ | กระทรวงวัฒนธรรม (วธ.) |
| 1.7 การส่งเสริมด้านภาษาและวัฒนธรรมท้องถิ่นของชาวเลและสนับสนุนงบประมาณจัดกิจกรรมต่อเนื่อง เช่น ส่งเสริมให้มีโรงเรียนสอนภาษาวัฒนธรรมในชุมชน ส่งเสริมให้มีการสอนศิลปวัฒนธรรมชาวเลในหลักสูตรสามัญส่งเสริมชมรมท้องถิ่นในโรงเรียน เช่น ชมรมภาษา ชมรมร้องเง็ง ส่งเสริมการใช้สื่อที่หลากหลาย สื่อบุคคล สื่อพื้นบ้าน สื่อสมัยใหม่ ในการอนุรักษ์วัฒนธรรมชุมชน เป็นต้น | วธ. ศธ. |

| 1. มาตรการฟื้นฟูระยะสั้น ดำเนินการภายใน 6-12 เดือน | หน่วยงานที่รับผิดชอบ |
|---|--|
| 1.8 ชุมชนที่มีกลุ่มองค์กรที่เข้มแข็งอยู่แล้ว ขอให้ภาครัฐดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และส่งเสริมชุมชนให้เกิดกิจกรรมที่มีความต่อเนื่อง | กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) |
| 1.9 การจัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริมการทำงานของเครือข่ายชาวเล ให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม และให้มีงบประมาณส่งเสริม “วันนัดพบวัฒนธรรมชาวเล” เพื่อจัดกิจกรรมและการพบปะแลกเปลี่ยน (ในเดือนพฤศจิกายนของทุกปี) โดยขอสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานภาครัฐ ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร หรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยชุมชนขอเป็นหลักในการจัดกิจกรรมดังกล่าว | พม. วธ. |
| 2. มาตรการฟื้นฟูในระยะยาว ดำเนินการภายใน 1-3 ปี | หน่วยงานที่รับผิดชอบ |
| 2.1 พิจารณากำหนดพื้นที่เขตวัฒนธรรมพิเศษที่เอื้อต่อกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีลักษณะสังคมวัฒนธรรมจำเพาะ | ทส.มท.พม.ศธ.วธ. |

2) มติ ครม. 3 สิงหาคม พ.ศ. 2553 เรื่องแนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่กระทรวงวัฒนธรรม (วธ.) เสนอดังนี้

- (1) เห็นชอบหลักการแนวนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง
- (2) มอบหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแนวนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยงไปปฏิบัติ ดังนี้:

มาตรการฟื้นฟูระยะสั้น ดำเนินการภายใน 6 – 12 เดือน

| ประเด็น | ข้อเสนอแนะ | หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ |
|--|---|---|
| 1. อัตลักษณ์ ชาติพันธุ์ และ วัฒนธรรม | 1.1 ส่งเสริมและสนับสนุนชาวกะเหรี่ยงในเรื่อง อัตลักษณ์ ชาติพันธุ์ (Ethnic identity) และ วัฒนธรรมกะเหรี่ยงว่าเป็นส่วนหนึ่งของ วัฒนธรรมชาติที่มีความหลากหลาย | วธ. ศธ. พม. |
| | 1.2 ส่งเสริมสังคมให้มีความเข้าใจในการอยู่ร่วมกัน แบบพหุวัฒนธรรม โดยให้เรียนรู้อัตลักษณ์ วัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง | วธ. พม. |
| 2. การจัดการ ทรัพยากร | 2.1 ยุติการจับกุมและให้ความคุ้มครองกับชุมชน กลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่เป็นชุมชนท้องถิ่น ดั้งเดิมที่อยู่ในพื้นที่ข้อพิพาทเรื่องที่ทำกิน ในพื้นที่ดั้งเดิม | ทส. มท. |
| | 2.2 จัดตั้งคณะกรรมการ หรือกลไกการทำงาน เพื่อกำหนดเขตพื้นที่ในการทำกิน การอยู่ อาศัย และการดำเนินวิถีชีวิตตามวัฒนธรรม (Demarcation Committee/Mechanism) เพื่อจัดการข้อพิพาทการใช้ประโยชน์หรือ การถือครองพื้นที่ของชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ กะเหรี่ยงกับหน่วยงานรัฐ ซึ่งมีองค์ประกอบ นอกเหนือจากองค์ประกอบของคณะ กรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนผู้ม ีส่วนได้เสีย นักวิชาการ และ ผู้ปฏิบัติงาน ทางด้านวิถีวัฒนธรรม และสิทธิมนุษยชน ตลอดจนนักมานุษยวิทยาและสังคมวิทยา โดยกำหนดอำนาจหน้าที่มุ่งเน้นการส่งเสริม แนวทางการจัดการความขัดแย้งในเชิง สร้างสรรค์ (Constructive Dialogue) | ทส. มท. คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชน แห่งชาติ เครือข่ายกะเหรี่ยง เพื่อวัฒนธรรมและ สิ่งแวดล้อม กระทรวงยุติธรรม (ยธ.) |

| ประเด็น | ข้อเสนอแนะ | หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ |
|-------------------|--|--|
| | 2.3 ส่งเสริมความหลากหลายทางชีวภาพในชุมชนบนพื้นที่สูง เช่น การรักษาความหลากหลายของการสร้างพันธุ์พืช การสร้างความมั่นคงทางอาหาร การสร้างความสมดุลของนิเวศผ่านกระบวนการระบบไร่หมุนเวียน | ทส. มท. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กษ.) |
| 3. สิทธิในสัญชาติ | 3.1 มีมติคณะรัฐมนตรีให้ชาวกะเหรี่ยงที่ได้รับบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (บัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูงและบัตรสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูงเดิม) ที่อพยพเข้าตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2528 สามารถขอเป็นคนต่างด้าวมีถิ่นอยู่ถาวรในประเทศไทย และได้รับใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว ส่วนบุตรที่เกิดในประเทศไทยให้สามารถขอสัญชาติไทยตามกฎหมายสัญชาติ มาตรา 7 ทวิได้ ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายประมาณ 40,000 คน | มท. สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) |
| | 3.2 เรงัดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาการขอเป็นคนต่างด้าวมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทยและได้รับใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวรวมทั้งบุตรที่เกิดในประเทศไทยขอสัญชาติไทยตามกฎหมายสัญชาติ มาตรา 7 ทวิ ที่ได้ยื่นเรื่องขอเป็นเวลานานแล้ว | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย |

3) มติ ครม. 1 กุมภาพันธ์ 2565 เรื่องเห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาของขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม

คณะรัฐมนตรี (ครม.) มีมติเห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาของขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (Peoples Movement for Justice: P-Move) ตามที่

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาของขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรมได้เสนอ โดยมีประเด็นข้อเรียกร้องของ P-move จำนวน 15 กรณี สรุปได้ดังนี้

- (1) เห็นชอบในหลักการตามข้อเสนอของ P-move กรณีให้ยกระดับโหนดชุมชนให้เป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดที่ดินตามมาตรา 40 (4) ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ.2562 โดยมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ รับหลักการดังกล่าวไปพิจารณานำเสนอคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เพื่อพิจารณาการยกระดับการจัดที่ดินในรูปแบบโหนดชุมชนรูปแบบหนึ่งของการจัดการที่ดินต่อไป
- (2) มอบหมายคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาด้านคดีความกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม กับคณะทำงานศึกษาร่างกฎหมายว่าด้วยการนิรโทษกรรมแก่ราษฎรซึ่งได้รับความเสียหายหรือได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐ ไปศึกษากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและต่างประเทศ เพื่อพิจารณาว่าคดีต่าง ๆ เข้าข่ายการนิรโทษกรรมตามพระราชกฤษฎีกา หรือไม่
- (3) มอบหมายให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รองประธานกรรมการแก้ไขปัญหา นำข้อเสนอของ P-move ไปหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อรับไปพิจารณาแนวทางการดำเนินการในการทบทวนพระราชบัญญัติ เช่น ร่างกฎหมายลำดับรองประกอบพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 ร่างกฎหมายลำดับรองประกอบพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562
- (4) เห็นชอบในหลักการตามข้อเสนอของ P-move ดังนี้ (1) ให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ใช้อำนาจคณะกรรมการรถไฟแห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2543 มาเป็นนโยบายในการแก้ไขปัญหาคืออยู่อาศัยชุมชนผู้มีรายได้น้อยในที่ดินของ รฟท. ทั่วประเทศ (2) ให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้ รฟท. ใช้อำนาจอนุกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงคมนาคม เป็นแนวทางแก้

ปัญหาชุมชนผู้มีรายได้น้อยที่ถูก รพท. ฟ้องร้องดำเนินคดี ให้สามารถเช่าที่ดินเดิมที่อาศัยอยู่ในลักษณะสัญญาเช่าที่ดินชั่วคราวระยะเวลา 1 ปีในอัตราค่าเช่า 20 บาทต่อตารางเมตรต่อปี หากไม่สามารถดำเนินการได้โดยเร็ว ให้ รพท. ไปแถลงต่อศาลเพื่อชะลอการดำเนินคดีระหว่างการดำเนินการทำสัญญาเช่าชั่วคราว กรณีสิ้นสุดแล้วให้ รพท. จัดหาพื้นที่รองรับใกล้เคียงกับชุมชนระหว่างรอที่อยู่อาศัยแห่งใหม่ (3) ให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ดำเนินการเสนอโครงการแก้ไขปัญหามลพิษชุมชนผู้มีรายได้น้อยที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาระบบรางต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในระยะต่อไปโดยเร่งด่วน (4) มอบหมายให้คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินเกี่ยวข้องกับกระทรวงคมนาคมตรวจสอบรายชื่อชุมชนที่อยู่อาศัยในที่ดินของ รพท. เพิ่มเติมและพิจารณาแนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินการตามข้อเสนอของ ขปส. และมอบหมายให้ รพท. ไปหารือร่วมกับ P-move เพื่อเร่งรัดการแก้ไขปัญหาเป็นรายการนี้ไปตามมติคณะกรรมการรถไฟแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2543

- (5) มอบหมายให้กระทรวงวัฒนธรรมและศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) รับไปเร่งรัดดำเนินการผลักดันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ ฉบับที่ร่างโดยศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร และร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ. (ฉบับประชาชนที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย 16,559 รายชื่อ หรือฉบับของ P-move) รวมทั้งร่างฉบับที่เกี่ยวข้องด้วย
- (6) มอบหมายให้สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ไปหารือร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) เพื่อพิจารณากรณีขอให้แก้ไขพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน และรับประเด็นข้อเสนอของ P-move ไปศึกษาแนวทางการดำเนินการตามโมเดลโครงการนำร่องธนาคารที่ดิน 5 พื้นที่

- (7) รับผิดชอบแก้ไขประเด็นปัญหาการเข้าถึงสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา ทะเบียนบ้าน และปรับปรุงที่อยู่อาศัย โดยพิจารณาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาการเข้าถึงระบบสาธารณูปโภคต่อไป
- (8) เห็นชอบให้ปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการร่างกฎหมายว่าด้วยการนิรโทษกรรมแก่ราษฎรซึ่งได้รับความเสียหายหรือได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐ และคณะกรรมการแก้ไขปัญหาและศึกษาแนวทางจัดที่ดินทำกินให้กับชุมชนในรูปแบบโฉนดชุมชน ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ
- (9) มอบหมายให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี พิจารณาดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก ตามหน้าที่และอำนาจต่อไป
- (10) มอบหมายให้หน่วยงานที่ดูแลที่ดินของรัฐทุกประเภทเร่งรัดการแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐ โดยมีการกำหนดกรอบระยะเวลาการดำเนินการ และการรายงานผลที่ชัดเจนต่อไป และมอบหมายให้คณะอนุกรรมการประสานงานเร่งรัดติดตามการแก้ไขปัญหาของ P-move รับประเด็นข้อเสนอ P-move ไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป
- (11) มอบหมายให้คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงในที่อยู่อาศัย พื้นที่ทำกินและพื้นที่ทางจิตวิญญาณของกลุ่มชาติพันธุ์ชาวมาเลย์และชาวกะเหรี่ยง พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการยกระดับแก้ไขปัญหากลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลและชาวกะเหรี่ยงของ P-move ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ หากเห็นว่าเหมาะสมขอให้เสนอความเห็นประกอบด้วยว่า คณะกรรมการกลางที่จะพิจารณาให้มีการแต่งตั้งขึ้นนั้น ควรมีบทบาทภารกิจและองค์ประกอบอย่างไร และมอบหมายฝ่ายเลขานุการจัดทำร่างคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนฟื้นฟูวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลและชาวกะเหรี่ยง ร่วมกับของ P-move และเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาต่อไป

- (12) รับทราบข้อเรียกร้องของกลุ่มบางกลอยคืนถิ่นแล้ว และขอให้แจ้งให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน รวมทั้งการพัฒนาและฟื้นฟูคุณภาพชีวิตชาวกะเหรี่ยงในพื้นที่บ้านบางกลอย ทราบข้อเรียกร้องของ P-move
- (13) มอบหมายให้คณะอนุกรรมการศึกษาและแก้ปัญหาเกี่ยวกับสถานะและสิทธิของบุคคล เร่งรัดดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านสถานะและสิทธิของบุคคลตามแนวทางที่คณะอนุกรรมการฯ มีมติที่ประชุมเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2564 และตามที่กรมการปกครองได้กำหนดไว้ รวมทั้งรับประเด็นข้อเสนอของภาคประชาชนไปพิจารณาประกอบการดำเนินการต่อไปด้วย
- (14) เห็นชอบตามข้อเสนอของ P-move ด้านนโยบายรัฐสวัสดิการ จำนวน 2 กรณีได้แก่ ระบบบำนาญประชาชน และเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดถึง 6 ปี อีกทั้งเห็นชอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงาน กระทรวงวัฒนธรรม และกระทรวงมหาดไทย รับไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป
- (15) มอบหมายให้คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กับคณะกรรมการร่วมระหว่างภาคราชการและผู้แทนเกษตรกร ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการของรัฐ เช่น โครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยฝิ่งแดง จังหวัดอุบลราชธานี โครงการแก้มลิงทุ่งทับโน จังหวัดนครศรีธรรมราช โครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำแม่มอก จังหวัดลำปาง โครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยน้ำรี จังหวัดอุดรธานี โครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำแม่ถาว จังหวัดลำปาง และโครงการผันน้ำยม จังหวัดแม่ฮ่องสอน ให้เร่งรัดดำเนินการแก้ไขปัญหา โดยมีกรอบระยะเวลาการดำเนินการที่ชัดเจนและรายงานผลให้คณะกรรมการทราบต่อไป



บทที่

3

การศึกษา

เปรียบเทียบ

ร่างพระราชบัญญัติ
เพื่อชนเผ่าพื้นเมือง
5 ฉบับ



3.1 สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ที่เกี่ยวข้องกับชนเผ่าพื้นเมือง

3.1.1 ร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. (ฉบับ สชพ.)

1) ความจำเป็นและที่มาของการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ

ประชากรชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทยมีหลากหลายกลุ่มชาติพันธุ์และกระจายตัวอยู่ทั่วทุกภูมิภาค ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้ยังประสบปัญหาและสถานการณ์อยู่มากมาย ทั้งในเรื่องนโยบาย กฎหมายและมาตรการที่ถูกนำไปปฏิบัติแบบไม่สอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรมชุมชน และขัดกับหลักเจตนารมณ์ของปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองที่รัฐบาลไทยร่วมรับรองไปเมื่อปี พ.ศ. 2550 จนทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติ มีการข่มขู่ จับกุม คุมขัง และปรับใหม่อยู่บ่อยครั้ง นอกจากนี้ชนเผ่าพื้นเมืองส่วนใหญ่อยู่ในสภาวะสูญเสียอัตลักษณ์ ภาษา และวัฒนธรรมท้องถิ่นตนเองไปอย่างรวดเร็ว อีกทั้งกระแสโลกาภิวัตน์และกระบวนการพัฒนาประเทศที่มีพลังดึงดูดเยาวชนและคนวัยทำงานออกจากชุมชนไปสู่เมืองมากขึ้น เพื่อให้มีมาตรการบริหารจัดการเลือกปฏิบัติ มีการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองพร้อมทั้งสร้างหลักประกันการยอมรับการมีตัวตนของชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย และมีกลไกหนุนเสริมการพัฒนาศักยภาพแกนนำทั้งหญิง ชาย และเยาวชนของชนเผ่าพื้นเมือง ให้สามารถแก้ไขปัญหาของตนเอง ตลอดจนให้ชนเผ่าพื้นเมืองได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและประเทศชาติที่ยั่งยืน และสามารถกำหนดวิถีชีวิตตนเองได้จริง

ด้วยความจำเป็นข้างต้น จึงทำให้ชนเผ่าพื้นเมืองจำนวน 17 กลุ่มชาติพันธุ์จากทุกภูมิภาคได้มีการรวมตัวกันครั้งแรกในนาม “เครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (คชท.)” ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 โดยจัดเวทีสัมมนาวิชาการและกิจกรรม

รณรงค์ให้รัฐและสาธารณชนยอมรับและเคารพสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง โดยเฉพาะการร่วมกันจัดงานมหกรรมชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยอย่างต่อเนื่องทุกปี และในการจัดงานมหกรรมฯ พ.ศ. 2553 ได้มีการประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันเพื่อจัดตั้ง “สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย” ขึ้น และเมื่อวันที่ 9-10 มีนาคม พ.ศ. 2555 ทาง คสท. ได้มีการจัดสัมมนาวิชาการว่าด้วยเรื่อง “จากแนวคิดสู่รูปธรรมของสภาชนเผ่าพื้นเมือง” ที่จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งนำมาสู่การแต่งตั้งคณะทำงานยกร่างพระราชบัญญัติ สภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. โดยคณะทำงานยกร่างฯ ได้จัดประชุมระดมความคิดเห็น ออกแบบโครงสร้างร่างพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) และดำเนินการยกร่างกฎหมาย หลังจากนั้นได้มีการนำร่างกฎหมายดังกล่าวปรึกษากับหรือผู้เชี่ยวชาญ รับฟังความคิดเห็นจากชนเผ่าพื้นเมืองทั่วประเทศ และนำมาปรับปรุงร่าง พ.ร.บ. นี้ จนกระทั่งได้มีการนำเสนอและได้รับความเห็นชอบจากเวทีสมัชชา ระดับชาติว่าด้วยสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (ครั้งแรก) ในงานมหกรรมชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 8 ประจำปี พ.ศ. 2557 และต่อมาเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557 ทาง คสท. ได้ยื่นหนังสือเสนอร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวต่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ได้ให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชนและเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการให้มีกฎหมายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่ง คปก. ได้ดำเนินการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว รวมถึงการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิอย่างรอบด้าน ซึ่งต่อมา คปก. ได้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่องแผนการให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พร้อมด้วยร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อประกอบการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ในขณะนั้น และเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2562 ผู้แทนสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (สชพ.) และภาคี ได้ยื่นหนังสือให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง ได้จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิ (กมธ.) ด้านชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองโดยเฉพาะ เพื่อให้เป็นกลไกพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาของชนเผ่าพื้นเมือง และผลักดันให้รัฐสภาได้รับร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว ให้เป็นกฎหมายส่งเสริมสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทยโดยเร็ว แต่ในที่สุดได้เป็นส่วนหนึ่งใน กมธ. กิจการเด็ก เยาวชน สตรี

ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ สมาชิกแทนราษฎร
เท่านั้น จึงนำมาสู่การระดมรายชื่อเพื่อยื่นเสนอกฎหมายโดยประชาชนในครั้งนี้

2) หลักการและเหตุผลของการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ

2.1) เพื่อยืนยันสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย และยืนยันการรับรองสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง
ที่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ลงนามเป็นภาคี รวมถึง
ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองที่กำหนดให้รัฐบาลที่จะต้อง
ส่งเสริม คุ้มครอง และปกป้องสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองที่มีอยู่ในประเทศของตน

2.2) เพื่อให้สหภาพชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย เป็นกลไกหลักในการส่งเสริม
ประสานงาน และแก้ไขปัญหากลุ่มประชากรชนเผ่าพื้นเมืองได้อย่างทั่วถึงทุกด้าน
และสนับสนุนให้รัฐสามารถจัดทำนโยบายและแผนงานที่สอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรม
ชนเผ่าพื้นเมือง และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชนเผ่าพื้นเมืองในการพัฒนาชุมชน
และประเทศชาติอย่างยั่งยืน

2.3) เพื่อให้รัฐสนับสนุนกลไก กระบวนการ และประสานความร่วมมือ
ในการสร้างหลักประกันในการจัดการเลือกปฏิบัติและอคติทางชาติพันธุ์ และ
การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย

3) สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ร่าง พ.ร.บ. สหภาพชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. มีทั้งหมด 36 มาตรา
แบ่งออกเป็น 7 หมวด ได้แก่ (1) สหภาพชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (2) หน้าที่และ
อำนาจของสหภาพชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (3) โครงสร้างการบริหารสหภาพชนเผ่า
พื้นเมืองแห่งประเทศไทย (4) คณะผู้อาวุโสสหภาพชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย
(5) สำนักงานสหภาพชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (6) กองทุนสหภาพชนเผ่าพื้นเมือง
แห่งประเทศไทย และ (7) บทเฉพาะกาล

3.1) นิยาม “ชนเผ่าพื้นเมือง”

ชนเผ่าพื้นเมือง (Indigenous Peoples) หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มชาติพันธุ์ที่ตั้งถิ่นฐานร่วมกันโดยมีวิถีปฏิบัติตามจารีตประเพณีที่สืบทอดจากบรรพบุรุษเป็นกลุ่มคนที่มีความสืบเนื่องทางประวัติศาสตร์ ตลอดจนมีภาษาและแบบแผนทางวัฒนธรรมของตนเองมาจนถึงปัจจุบัน อาศัยอยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งหรือหลายพื้นที่และพึ่งพาผูกพันกับทรัพยากรในพื้นที่นั้น ๆ มิได้เป็นกลุ่มครอบงำทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม และพิจารณาตนเองว่ามีความแตกต่างไปจากภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคม มีความมุ่งมั่นที่จะอนุรักษ์ พัฒนา และสืบทอดวิถีชีวิต อัตลักษณ์ ระบบภูมิปัญญาสู่คนรุ่นอนาคต อันเป็นไปตามแบบแผนทางวัฒนธรรม สถาบันทางสังคม และระบบนิติธรรมของตน รวมทั้งเป็นกลุ่มที่รักษาสันติวัฒนธรรม อันเป็นแนวปฏิบัติตามจารีตประเพณี ยิ่งกว่านั้นยังระบุตนเองว่าเป็นชนเผ่าพื้นเมืองและได้รับการยอมรับจากกลุ่มอื่น ๆ

3.2) หน้าที่และอำนาจของสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

ให้มีสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ประกอบด้วยสมาชิก คณะกรรมการบริหาร คณะผู้อาวุโส และสำนักงานสภา โดยสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย มีหน้าที่และอำนาจดังนี้ (1) ประสานงาน แลกเปลี่ยน เรียนรู้ ประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกิจการสภา และประเด็นที่เกี่ยวข้องกับชนเผ่าพื้นเมือง (2) ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (3) ค้ำครองสิทธิมนุษยชน ส่งเสริมสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ (4) ส่งเสริมและฟื้นฟูอัตลักษณ์ ภาษา วัฒนธรรม พื้นที่ทางจิตวิญญาณและพื้นที่ทำมาหากินตามจารีตประเพณีของชนเผ่าพื้นเมือง (5) ศึกษา ติดตาม และประเมินผลกระทบของนโยบายหรือกิจการที่มีผลกระทบต่อชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อจัดทำรายงานและข้อเสนอในประเด็นของชนเผ่าพื้นเมืองต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และองค์การระหว่างประเทศ (6) ค้ำครองและส่งเสริมอาชีพและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพที่สอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรม (7) แสวงหาความร่วมมือในการพิทักษ์และปกป้องสิทธิมนุษยชน

ทรัพย์สินทางปัญญา สิทธิชนเผ่าพื้นเมืองในระดับต่าง ๆ รวมทั้งสร้างความร่วมมือในการจัดทำแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมที่เป็นการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพชนเผ่าพื้นเมือง (8) สนับสนุน ส่งเสริม วิจัย พัฒนา และเสริมสร้างความเข้มแข็งของแกนนำ องค์กร ชุมชน และเครือข่ายของชนเผ่าพื้นเมือง ที่เน้นการมีส่วนร่วมของสตรีและเยาวชนชนเผ่าพื้นเมือง (9) พัฒนาระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์สภาพปัญหา และความต้องการของชนเผ่าพื้นเมืองที่นำไปใช้ในการส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพและแก้ไขปัญหาที่ชนเผ่าพื้นเมืองประสบอยู่ รวมทั้งประชาสัมพันธ์ต่อสาธารณชน (10) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการ และงบประมาณของสภา (11) ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดตั้งสถานศึกษาและการพัฒนาหลักสูตรวิถีวัฒนธรรมของชนเผ่าพื้นเมือง (12) แต่งตั้งคณะผู้อาวุโสสภา คณะที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน ตามที่สภาเห็นชอบ (13) ออกกฎระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับตามพระราชบัญญัติ และ (14) ทำหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

3.3) สมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

กำหนดให้มีสมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย มาจากการคัดเลือกกันเองภายในแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสภาแล้ว จำนวนกลุ่มละไม่เกินห้าคน ให้แต่ละกลุ่มคำนึงถึงสัดส่วนหญิง ชาย และให้มีตัวแทนเยาวชนอยู่ด้วย และให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สภากำหนด

3.4) คณะกรรมการบริหารสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารสภา จำนวน 15 คน ที่มีประธานสภาได้รับการคัดเลือกมาจากสมาชิกสภา ส่วนรองประธานกรรมการให้เป็นตัวแทนจากภูมิภาคต่างๆ ที่ได้รับการจัดสรรตามหลักจรรยาบรรณ และการคัดเลือกกรรมการบริหารสภา ตำแหน่งอื่นๆ ให้คำนึงถึงความเหมาะสม ประสิทธิภาพ ความเชี่ยวชาญ การมีสัดส่วนหญิง ชาย และเยาวชน และการกระจายตามภูมิภาคอย่างเท่าเทียมกัน ตามหลักเกณฑ์การสรรหาคณะกรรมการบริหารสภา ยกเว้นตำแหน่งเลขานุการที่เป็นเลขาธิการโดยตำแหน่ง

3.5) คณะผู้อาวุโสสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

กำหนดให้มีคณะผู้อาวุโสสภา ซึ่งเป็นผู้ทรงภูมิปัญญาของชนเผ่าพื้นเมือง นักพัฒนา หรือนักวิชาการด้านชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง จำนวน 15 คน ทั้งนี้ การได้มาซึ่งผู้อาวุโสสภาให้คำนึงถึงสัดส่วน เพศ ความเชี่ยวชาญ การกระจายไปตาม กลุ่มชาติพันธุ์และภูมิภาคอย่างเหมาะสม รวมถึงการยอมรับตามจารีตประเพณีของกลุ่มชาติพันธุ์หรือภูมิภาคต่าง ๆ โดยทำหน้าที่ (1) ให้คำปรึกษาหารือ ให้ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะแก่สมาชิกสภา คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน และ สำนักงานสภา (2) ให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อแผนงานและแผนงบประมาณของสภา (3) ใกล้เคียงกรณีที่เกิดข้อพิพาทหรือมีความคิดเห็นที่แตกต่างไม่สามารถหาข้อยุติตามที่สมาชิก คณะกรรมการ และเจ้าหน้าที่สำนักงานสภาร้องขอ และ (4) กำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายจากสภา หรือคณะกรรมการ

3.6) สำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

ให้มีสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย มีหน้าที่ (1) จัดทำแผนงาน โครงการตามมติของสภา เพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาดำเนินการและเสนอต่อสภา (2) อำนวยความสะดวกแก่สมาชิก คณะกรรมการบริหารสภา คณะผู้อาวุโสสภา และรับผิดชอบในงานธุรการและการดำเนินจัดประชุมของสภา (3) จัดทำรายงานประจำปี เกี่ยวกับผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภา เพื่อเสนอต่อสมาชิกสภา (4) ประสานงาน ให้ความร่วมมือ และบริการทางวิชาการแก่สภาและภาคีที่เกี่ยวข้อง (5) ประชาสัมพันธ์ และเฝ้าระวังการขึ้นทะเบียนและจัดทำคู่มือหลักเกณฑ์การสรรหาสมาชิกสภา และ (6) จัดให้มีฐานข้อมูลประชากรชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย

3.7) กองทุนสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

ให้จัดตั้งกองทุนสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย เพื่อส่งเสริมสิทธิและคุ้มครองวิถีชีวิตของชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) คຸ້ມครอง ส่งเสริมและสนับสนุนการฟื้นฟูอัตลักษณ์ ภาษา มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พื้นที่ทางจิตวิญญาณของชนเผ่าพื้นเมือง (2) ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา วิจัย และจัดกระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาศักยภาพแกนนำชุมชน องค์กร และเครือข่ายของชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย (3) คຸ້ມครอง ส่งเสริม และสนับสนุนเรื่องอาชีพ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกิจกรรมพัฒนาคุณภาพชีวิตของชนเผ่าพื้นเมืองที่สอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรมตนเอง (4) ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการเลือกปฏิบัติ การจัดการความขัดแย้ง การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างวัฒนธรรมและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติวัฒนธรรม และ (5) เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

3.8) บทเฉพาะกาล

ในวาระเริ่มแรกให้สำนักงานเลขาธิการสภาที่มีอยู่ ทำหน้าที่เป็นสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

3.9) หน่วยงานกำกับดูแล

กำหนดให้นายกรัฐมนตรี เป็นผู้รักษาการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยมีหน้าที่กำกับดูแลการออกกฎระเบียบและสนับสนุนการดำเนินการกิจของสำนักนายกรัฐมนตรีที่สอดคล้องกับสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

3.1.2 ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคຸ້ມครองกลุ่มชาติพันธุ์ (ฉบับ กมธ.)

1) เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่ประเทศไทยประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นกลุ่มคนที่มีอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม วิถีชีวิต ขนบธรรมเนียมประเพณี และความเชื่อร่วมกันที่หลากหลาย

เป็นประเทศพหุชาติพันธุ์และพหุวัฒนธรรม ซึ่งไม่ถูกเลือกปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ตลอดจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพ และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และกำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน ซึ่งจากสถานการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีต ประเทศไทยมีการพัฒนาไปสู่ความเป็นสังคมสมัยใหม่ ส่งผลให้วิถีชีวิต อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม ประเพณี ภาษาดั้งเดิมของแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ ได้เริ่มจางหายไปจากสังคม รวมถึงการถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเชื้อชาติและภาษา โดยที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ จึงต้องมีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนมาตรการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ในด้านต่าง ๆ เพื่อให้ทุกกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย มีสิทธิจัดการ อนุรักษ์ พื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงาม และสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรีและมีความภาคภูมิใจ โดยที่ยังคงรักษาวิถีชีวิตวัฒนธรรมดั้งเดิมได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

2) สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. (ฉบับที่นำเสนอโดย ส.ส.หลายพรรค) มีสาระสำคัญดังนี้

2.1) กำหนดให้มีการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ ดังนี้

- (1) กำหนดให้ประเทศไทยเป็นพหุชาติพันธุ์และพหุวัฒนธรรม และการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ต้องสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยผูกพัน (ร่างมาตรา 6-7)
- (2) กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการเหยียดหยาม สร้างความเกลียดชัง หรือเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติต่อกลุ่มชาติพันธุ์ (ร่างมาตรา 4)

- (3) ให้การกำหนดนโยบาย กฎ ระเบียบ มาตรการ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงานรัฐหรือหน่วยงานเอกชน ในลักษณะที่เป็นการเหยียดหยาม สร้างความเกลียดชัง หรือเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติต่อกลุ่มชาติพันธุ์ จะกระทำมิได้ โดยให้หมายความรวมถึงการกระทำหรืองดเว้นกระทำ การที่แม้จะมีได้มุ่งหมายให้เป็นการเหยียดหยาม สร้างความเกลียดชัง หรือเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติต่อกลุ่มชาติพันธุ์โดยตรง แต่ผลของการกระทำ นั้นทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ต้องเสียสิทธิที่ควรได้รับ เพราะเหตุแห่งการเป็น กลุ่มชาติพันธุ์ด้วย (ร่างมาตรา 9)
- (4) กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาหรือเผยแพร่ทางสื่อมวลชนหรือสื่อสารสนเทศประเภทใดอันเป็นการเหยียดหยาม สร้างความเกลียดชัง หรือเลือกปฏิบัติโดยทางเชื้อชาติต่อกลุ่มชาติพันธุ์ ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย แก่เกียรติยศ ชื่อเสียง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ (ร่างมาตรา 10)
- (5) กำหนดให้กลุ่มชาติพันธุ์มีสิทธิอนุรักษ์ พื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงาม รวมถึงมีสิทธิใช้อุรักษ์ พื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาด้านภาษาของกลุ่มชาติพันธุ์ ตลอดจนมีหลักสูตรการศึกษาที่เหมาะสมกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรม (ร่างมาตรา 11)
- (6) กำหนดให้กลุ่มชาติพันธุ์มีสิทธิจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืน ตามวิถีชีวิตและวัฒนธรรม (ร่างมาตรา 12)
- (7) กำหนดให้กลุ่มชาติพันธุ์ มีสิทธิได้รับการส่งเสริมในการพัฒนาคุณภาพชีวิต (ร่างมาตรา 13)
- (8) กำหนดให้กลุ่มชาติพันธุ์ มีสิทธิได้รับการส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในกิจกรรม เพื่อประโยชน์ของชุมชน และกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนและ วิถีชาติพันธุ์ รวมทั้งได้รับการคุ้มครองในการเข้าร่วมและดำเนินกิจกรรม และมีสิทธิได้รับการส่งเสริมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางสังคม

โดยได้รับการจัดสรรที่ค้ำประกันถึงสัดส่วนของกลุ่มชาติพันธุ์ (ร่างมาตรา 14 และ 15)

- (9) กำหนดให้กลุ่มชาติพันธุ์ได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองในการเข้าถึงสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน สิทธิขั้นพื้นฐาน และสิทธิมนุษยชน (ร่างมาตรา 16)
- (10) กำหนดให้กลุ่มชาติพันธุ์ได้รับการคุ้มครอง มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคม สิทธิครอบครอง และสิทธิในการจัดการพื้นที่ชุมชนและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม พื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่ทำกิน พื้นที่ทางวัฒนธรรมและจิตวิญญาณ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์แห่งชาติประกาศกำหนด (ร่างมาตรา 18 และ 24(4))

2.2) กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์แห่งชาติ ประกอบด้วย

- (1) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ
- (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นรองประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมเป็นรองประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) เลือกกันเองหนึ่งคน เป็นรองประธานกรรมการ
- (3) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนเจ็ดคน ได้แก่ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นกรรมการ
- (4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากการสรรหาของสภากลุ่มชาติพันธุ์ แบ่งเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านกลุ่มชาติพันธุ์ จำนวนห้าคน และผู้แทนองค์กร

ที่ทำงานด้านกลุ่มชาติพันธุ์ จำนวนสองคน โดยคำนึงถึงสัดส่วนเพศสภาพ

- (5) กรรมการผู้แทนกลุ่มชาติพันธุ์ จำนวนเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากการสรรหาของสภากลุ่มชาติพันธุ์ โดยคำนึงถึงสัดส่วนเพศสภาพ ให้อธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ และมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการในกรม จำนวนไม่เกินสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ และให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ (ร่างมาตรา 18 และ 19)

2.3) กำหนดให้คณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์แห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบาย มาตรการ ระเบียบ และแผนปฏิบัติงานเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ในทุกหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น
- (2) เสนอแนะนโยบาย และข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งพระราชบัญญัตินี้
- (3) เสนอความเห็นและให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบาย กฎหมาย โครงการ หรือการดำเนินการอื่นใดที่อาจมีผลกระทบต่อกลุ่มชาติพันธุ์
- (4) ประกาศเขตพื้นที่ชุมชนและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม พื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่ทำกิน พื้นที่ทางวัฒนธรรมและจิตวิญญาณของกลุ่มชาติพันธุ์ตามมาตรา 17
- (5) ติดตาม ประเมินผลและตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์กรุงเทพมหานครและคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์จังหวัด รวมทั้งให้คำแนะนำ และเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ในกรุงเทพมหานคร และระดับจังหวัด

- (6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของ คณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย
- (7) ดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ (ร่างมาตรา 24)

2.4) กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย

- (1) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ ผู้ว่าราชการมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ
- (2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) เลือกกันเองหนึ่งคน เป็นรองประธาน กรรมการ
- (3) กรรมการกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ กรุงเทพมหานครโดยตำแหน่ง จำนวนเจ็ดคน ได้แก่ ผู้แทนสถาบัน พัฒนาองค์กรชุมชน ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพ ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทน สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นกรรมการ
- (4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนเจ็ดคน ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสภากลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความ เชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านกลุ่มชาติพันธุ์ จำนวนห้าคน และผู้แทน องค์กรที่ทำงานด้านกลุ่มชาติพันธุ์ จำนวนสองคนโดยคำนึงถึงสัดส่วน เพศสภาพ
- (5) กรรมการผู้แทนกลุ่มชาติพันธุ์ จำนวนเจ็ดคน ซึ่งผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของกลุ่มชาติพันธุ์ โดย คำนึงถึงสัดส่วนเพศสภาพ ให้ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการและเลขานุการ ให้กรรมการผู้แทน

กลุ่มชาติพันธุ์เลือกกันเองหนึ่งคน เป็นเลขานุการร่วม และให้ประธานคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกรุงเทพมหานคร แต่งตั้งข้าราชการสำนักพัฒนาสังคม จำนวนไม่เกินสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ (ร่างมาตรา 26)

2.5) กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์จังหวัด ประกอบด้วย

- (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ
- (2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) เลือกกันเองหนึ่งคน เป็นรองประธานกรรมการ
- (3) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนเจ็ดคน ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด พัฒนาการจังหวัด ยุติธรรมจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด วัฒนธรรมจังหวัด พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด เป็นกรรมการ
- (4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนเจ็ดคน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง โดยความเห็นชอบของสภากลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านกลุ่มชาติพันธุ์ จำนวนห้าคน และผู้แทนองค์กรที่ทำงานด้านกลุ่มชาติพันธุ์ จำนวนสองคน
- (5) กรรมการผู้แทนกลุ่มชาติพันธุ์ จำนวนเจ็ดคน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสภากลุ่มชาติพันธุ์ให้ผู้อำนวยการศูนย์ประสานงานส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์จังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ ให้กรรมการผู้แทนกลุ่มชาติพันธุ์เลือกกันเองหนึ่งคน เป็นเลขานุการร่วม และให้ประธานคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์จังหวัด แต่งตั้งข้าราชการในจังหวัด จำนวนไม่เกินสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ (ร่างมาตรา 27)

2.6) กำหนดให้คณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ กรุงเทพมหานครและคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์จังหวัด มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับกำหนดนโยบาย มาตรการ ระเบียบ และแผนปฏิบัติงานเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์
- (2) ให้คำปรึกษา แนะนำ และประสานงานแก่หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์หรืออาจมีผลกระทบต่อกลุ่มชาติพันธุ์
- (3) สำรวจและจัดทำข้อมูลพื้นฐานกลุ่มชาติพันธุ์ รวมทั้งกำหนดมาตรการ ระเบียบ และแผนปฏิบัติงานเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ ระดับจังหวัด
- (4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- (5) ดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ (ร่างมาตรา 30)

2.7) กำหนดให้คณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์แห่งชาติ คณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์กรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์จังหวัด มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้ (ร่างมาตรา 25 และ 29)

2.8) กำหนดให้มีสภากลุ่มชาติพันธุ์ ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งเลือกกันเองภายในแต่ละกลุ่มที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสภาแล้ว จำนวนกลุ่มละไม่เกินห้าคนโดยการเลือกกันเองให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานสภากำหนด โดยคำนึงถึงสัดส่วนเพศสภาพ และตัวแทนเยาวชนเท่าเทียมภายในระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และมีความสอดคล้องทางวัฒนธรรม ซึ่งกลุ่มชาติพันธุ์

แต่ละกลุ่มสามารถขึ้นทะเบียนกับสำนักงานสภากลุ่มชาติพันธุ์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สภากลุ่มชาติพันธุ์กำหนด และกำหนดให้ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) ทำหน้าที่สำนักงานสภากลุ่มชาติพันธุ์ (ร่างมาตรา 33 และมาตรา 49)

2.9) กำหนดให้กลุ่มชาติพันธุ์ มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอนโยบาย มาตรการส่งเสริมและคุ้มครอง แก่คณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์แห่งชาติ
- (2) เป็นศูนย์กลางในการประสานงาน แลกเปลี่ยนเรียนรู้ ประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และข้อมูลข่าวสารของกลุ่มชาติพันธุ์
- (3) ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และสิทธิกลุ่มชาติพันธุ์
- (4) อนุรักษ์ ส่งเสริม และฟื้นฟูอัตลักษณ์ ภาษา วัฒนธรรมอันดีงาม ภูมิปัญญา อาหาร สมุนไพร พันธุ์พืช พื้นที่ทำมาหากิน และจารีตประเพณีของกลุ่มชาติพันธุ์
- (5) เสนอแนะให้คำปรึกษาต่อภาครัฐหรือเอกชนในนโยบายหรือกิจการหรือโครงการใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ รวมทั้งขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์
- (6) สนับสนุน ส่งเสริม วิจัย และพัฒนาศักยภาพและความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน ชุมชน สตรี เยาวชน และผู้นำของกลุ่มชาติพันธุ์
- (7) สร้างความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อจัดทำแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมที่เป็นการส่งเสริมคุ้มครองและพัฒนาศักยภาพกลุ่มชาติพันธุ์
- (8) เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตจากนโยบายหรือกิจการ หรือโครงการใด ๆ ต่อรัฐและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (9) จัดทำรายงานและข้อเสนอในประเด็นกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- (10) แต่งตั้งคณะที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานตามที่สภาเห็นชอบ
- (11) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการ และงบประมาณของสภา
- (12) ออกกฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
- (13) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด (ร่างมาตรา 42)

2.10) กำหนดให้สภามีคณะกรรมการสภา ประกอบด้วย ประธานสภาหนึ่งคน รองประธานสภาห้าคน เลขานุการสภาหนึ่งคน และกรรมการสภาสิบห้าคน โดยให้คณะกรรมการสภา มีการประชุมตามภารกิจอย่างน้อยสองเดือนต่อครั้ง (ร่างมาตรา 43 และ 44)

2.11) กำหนดให้มีคณะผู้อาวุโสสภา จำนวนสิบห้าคนที่ดำรงถึงสัดส่วนเพศสภาพ และให้กระจายสัดส่วนไปตามกลุ่มชาติพันธุ์และภูมิภาค โดยคณะกรรมการสภาเสนอให้ที่ประชุมสภารับรองโดยผู้อาวุโสสภา มีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจหรือผู้มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์หรือปราชญ์ชาวบ้าน
 - (2) มีความประพฤติดี เทียบธรรม เป็นแบบอย่าง และได้รับการยอมรับจากกลุ่มชาติพันธุ์
 - (3) มีความเสียสละและมีจิตอาสา
 - (4) เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ หรือผู้ที่ทำคุณประโยชน์ให้กับกลุ่มชาติพันธุ์
- (ร่างมาตรา 15 และ 16)

2.12) กำหนดให้หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งคณะผู้อาวุโสสภา วิธีการประชุม วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่กำหนดโดยสภากลุ่มชาติพันธุ์ และกำหนดให้คณะผู้อาวุโสสภา มีหน้าที่และอำนาจดังนี้

- (1) ให้คำปรึกษา หรือ ให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะแก่สมาชิกสภา คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน และสำนักงานสภา ในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- (2) โกล่เกลี่ยกรณีที่เกิดข้อพิพาท มีความคิดเห็นที่แตกต่างไม่สามารถหา ข้อยุติได้ (ร่างมาตรา 47 และ 48)

2.13) กำหนดบทลงโทษแก่บุคคลที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ฉบับนี้ ดังนี้

- (1) กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 8 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา 50)
- (2) กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 9 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา 51)
- (3) กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 10 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา 52)

2.14) กำหนดให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ ดำเนินการและจัดทำข้อมูลกลุ่มชาติพันธุ์ ข้อมูลชุมชน ข้อมูล พื้นที่ชุมชนและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม พื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่ทำกิน พื้นที่ทางวัฒนธรรม และจิตวิญญาณของกลุ่มชาติพันธุ์ โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่มชาติพันธุ์ ภายในสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ ในระหว่างการดำเนินการ ดำเนินการและจัดหาพื้นที่ดังกล่าว ให้กลุ่มชาติพันธุ์สามารถใช้สิทธิในพื้นที่ดังกล่าว ได้ตามวิถีชีวิตและวัฒนธรรม (ร่างมาตรา 53)

2.15) กำหนดให้ศูนย์พัฒนาราษฎรบนพื้นที่สูง กระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ ปฏิบัติหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานส่งเสริมและคุ้มครอง กลุ่มชาติพันธุ์ จนกว่าจะมีการโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ งบประมาณ ภาระผูกพัน รายได้ ข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงานราชการของศูนย์พัฒนาราษฎร บนพื้นที่สูง ไปยังศูนย์ประสานงานส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์แล้วเสร็จ (ร่างมาตรา 54)

2.16) กำหนดให้กระทรวงวัฒนธรรม จัดตั้งสภากลุ่มชาติพันธุ์ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ โดยองค์ประกอบหลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภากลุ่มชาติพันธุ์ตามมาตรา 33 ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมกำหนด (ร่างมาตรา 55)

3.1.3 ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ (ฉบับพรรคก้าวไกล)

1) เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่มาตรา 70 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้รัฐจึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรมประเพณีและวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุขไม่ถูกรบกวน ซึ่งประเทศไทยมีกลุ่มชาติพันธุ์ที่แตกต่างและหลากหลายแต่ละกลุ่มล้วนมีวิถีชีวิต ภาษา ภูมิปัญญา และวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของตนเองมาช้านาน ประเทศไทยได้มีการให้สัตยาบันต่อพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับการส่งเสริมและอนุรักษ์วิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์หลายฉบับ ซึ่งปัจจุบันไม่มีกฎหมายส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์โดยตรง ส่งผลให้กลุ่มชาติพันธุ์ต้องเผชิญปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะการขาดสิทธิทางวัฒนธรรม ขาดสิทธิทางทรัพยากร และอคติทางสังคมต่อกลุ่มชาติพันธุ์ ดังนั้นเพื่อให้ภาครัฐมีบทบาทและอำนาจตามกฎหมายอย่างถูกต้องสอดคล้องกับสภาพสังคมวัฒนธรรมของประเทศไทย ที่มีความหลากหลายทางเชื้อชาติและวัฒนธรรม และเพื่อให้กลุ่มชาติพันธุ์ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาและสืบทอดวัฒนธรรมอันดีงาม ตลอดจนการดูแลและสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ตามธรรมชาติในท้องถิ่นของตนได้อย่างยั่งยืน ถูกต้องตามกฎหมาย โดยไม่ถูกดูถูกเหยียดหยามหรือการกีดกันจากกลุ่มบุคคลภายนอกที่มีความแตกต่างทางเชื้อชาติและวัฒนธรรม และรัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ให้มีความสามารถในการพึ่งพาตนเอง มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมีโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง การมีกฎหมายเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์จึงสอดคล้องกับทั้งทางความเป็น

จริงของสังคมวัฒนธรรมไทยและรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

2) สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

2.1) ชื่อพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ.
(ร่างมาตรา 1)

2.2) กำหนดวันที่มีผลใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้คือ ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (ร่างมาตรา 2)

2.3) กำหนดให้บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใด ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน (ร่างมาตรา 3)

2.4) กำหนดคำนิยามในพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ คำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์” “การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ” “คณะกรรมการ” “สภา” “สมาชิก” “คณะกรรมการสภา” “อธิบดี” และ “รัฐมนตรี” (ร่างมาตรา 4)

2.5) กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงนั้นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา 5)

2.6) กำหนดให้หมวด 1 ว่าด้วยเรื่อง “การส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์” (ตั้งแต่วางมาตรา 6 - 18) โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

2.6.1) กำหนดให้ประเทศไทยเป็นประเทศพหุชาติพันธุ์ มีอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ที่หลากหลาย กลมกลืน และแตกต่างกัน แต่ละกลุ่มชาติพันธุ์มีวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณี และความเชื่อของกลุ่มบุคคลที่อยู่รวมกันในสังคม (ร่างมาตรา 6)

2.6.2) กำหนดให้การส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ต้องสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยผูกพัน (ร่างมาตรา 7)

2.6.3) กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการเหยียดหยาม สร้างความเกลียดชัง หรือการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติโดยไม่เป็นธรรมต่อกลุ่มชาติพันธุ์ กรณีมีมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้กลุ่มชาติพันธุ์สามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่กลุ่มชาติพันธุ์ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ และในกรณีที่กลุ่มชาติพันธุ์ที่ได้รับหรือจะได้รับความเสียหายจากการกระทำในลักษณะที่เป็น การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อกลุ่มชาติพันธุ์ มีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการให้ มีคำสั่งเพิกถอนการกระทำหรือห้ามมิให้กระทำการนั้นได้ คำสั่งของคณะกรรมการ ให้เป็นที่สุด หากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อกลุ่มชาติพันธุ์นั้นเป็นการกระทำ โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ศาลจะกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษ ให้แก่กลุ่มชาติพันธุ์ไม่เกินสี่เท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงด้วยก็ได้ โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการร้องขอ การรวบรวมพยานหลักฐาน การไกล่เกลี่ยและการวินิจฉัย ให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการกำหนด (ร่างมาตรา 8-9 และ 11)

2.6.4) กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาหรือเผยแพร่ทางสื่อมวลชนหรือ สรรสนเทศประเภทใด ที่เป็นการเหยียดหยาม สร้างความเกลียดชัง หรือเลือกปฏิบัติ โดยทางเชื้อชาติต่อกลุ่มชาติพันธุ์ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ เกียรติยศ ชื่อเสียง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ มิเช่นนั้นกลุ่มชาติพันธุ์ที่ได้รับ ความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว มีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการให้ มีคำสั่ง เพิกถอนการกระทำหรือห้ามมิให้กระทำการนั้นได้ คำสั่งของคณะกรรมการให้ เป็นที่สุด และชาติพันธุ์มีสิทธิที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายฐานละเมิดต่อศาล โดยให้ศาลมี อำนาจกำหนดค่าเสียหายอย่างอื่นกันมิใช่ตัวเงินให้แก่กลุ่มชาติพันธุ์ที่ถูกเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมได้ และจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อกลุ่มชาติพันธุ์นั้น เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ศาลจะกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษให้แก่กลุ่มชาติพันธุ์ไม่เกินสี่เท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงด้วยก็ได้ (ร่างมาตรา 10)

2.6.5) กำหนดให้กลุ่มชาติพันธุ์มีสิทธิใช้ อนุรักษ์ พื้นฟู และส่งเสริม ภูมิปัญญา ภาษา ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของ กลุ่มชาติพันธุ์ ตลอดจนมีหลักสูตรการศึกษาที่เหมาะสมกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรม ตลอดจนมีสิทธิการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิถีชีวิตและวัฒนธรรม ของตน และมีสิทธิได้รับการส่งเสริมในการพัฒนาคุณภาพชีวิต (ร่างมาตรา 12 – 14)

2.6.6) กำหนดให้กลุ่มชาติพันธุ์มีสิทธิได้รับการส่งเสริมให้มีส่วนร่วม ในกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของชุมชน รวมทั้งได้รับการคุ้มครองในการเข้าร่วมและ ดำเนินกิจกรรม และมีสิทธิได้รับการส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในกระบวนการทางสังคม (ร่างมาตรา 15 และ 16)

2.6.7) กำหนดให้กลุ่มชาติพันธุ์มีสิทธิได้รับการส่งเสริมและคุ้มครอง ในการเข้าถึงสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน สิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิมนุษยชน ได้รับการ คุ้มครองสิทธิในการดำรงชีวิตในสังคม สิทธิครอบครัว และสิทธิในการจัดการพื้นที่ ชุมชนและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม พื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่ทำกิน พื้นที่ทางวัฒนธรรมและ จิตวิญญาณ (ร่างมาตรา 17 และ 18)

2.7) กำหนดให้ หมวด 2 ว่าด้วยเรื่อง “คณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครอง กลุ่มชาติพันธุ์” ตั้งแต่ร่างมาตรา 14 - 31 โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

2.7.1) กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ แห่งชาติ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรี มอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและ ความมั่นคงของมนุษย์ เป็นรองประธานกรรมการ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง วัฒนธรรมเป็นรองประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเลือกกันเองหนึ่งคน เป็นรองประธานกรรมการ และให้มีกรรมการประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนเจ็ดคน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจาก การสรรหาของสภากลุ่มชาติพันธุ์ และกรรมการผู้แทนกลุ่มชาติพันธุ์ จำนวนเจ็ดคน

ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากการสรรหาของสภากลุ่มชาติพันธุ์ โดยให้อธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ และมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการในกรมจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ และให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ (ร่างมาตรา 9 และ 20)

2.7.2) กำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการผู้แทนกลุ่มชาติพันธุ์ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี เมื่อครบวาระแล้วอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน และหากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือกรรมการผู้แทนกลุ่มชาติพันธุ์ขึ้นใหม่ให้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือกรรมการผู้แทนกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งได้รับตำแหน่งใหม่เข้ารับหน้าที่ (ร่างมาตรา 21)

2.7.3) กำหนดให้นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการผู้แทนกลุ่มชาติพันธุ์พ้นจากตำแหน่ง เมื่อตาย ลาออก คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่ หรือเป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ (ร่างมาตรา 22)

2.7.4) กำหนดให้ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือกรรมการที่เป็นผู้แทนกลุ่มชาติพันธุ์ พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งบุคคลจากการสรรหาซึ่งมีคุณสมบัติเช่นเดียวกันเป็นกรรมการแทน และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการ เว้นแต่วาระของกรรมการดังกล่าวเหลืออยู่ไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวันจะไม่แต่งตั้งก็ได้ และในระหว่างที่ยังไม่ได้แต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่เหลืออยู่ (ร่างมาตรา 23)

2.7.5) กำหนดให้องค์ประชุมของคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์แห่งชาติ คือ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด โดยให้มีการประชุมคณะกรรมการไม่น้อยกว่าปีละสี่ครั้ง และ

การวิจัยชี้ชัดว่าของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงขาด (ร่างมาตรา 24)

2.7.6) กำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ กำหนดนโยบาย มาตรการ ระเบียบ และแผนปฏิบัติงานเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ ในทุกหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อ คณะรัฐมนตรี เสนอความเห็นและให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบาย กฎหมาย โครงการ หรือการดำเนินการอื่นใดที่อาจมีผลกระทบต่อกลุ่มชาติพันธุ์ ประกาศเขตพื้นที่ชุมชนและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม พื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่ทำกิน พื้นที่ทางวัฒนธรรมและจิตวิญญาณของกลุ่มชาติพันธุ์ ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมาย กำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย ติดตาม ประเมินผลและตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการส่งเสริม และคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์กรุงเทพมหานครและคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครอง กลุ่มชาติพันธุ์จังหวัด รวมทั้งให้คำแนะนำและเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครอง กลุ่มชาติพันธุ์ในกรุงเทพมหานครและระดับจังหวัด และดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ (ร่างมาตรา 25)

2.7.7) กำหนดให้คณะกรรมการ มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือ คณะทำงานเพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (ร่างมาตรา 26)

2.7.8) กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือรองผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิเลือกกันเองหนึ่งคน เป็นรองประธานกรรมการ และกรรมการ ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนเจ็ดคน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนเจ็ดคน ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสภากลุ่มชาติพันธุ์ กรรมการผู้แทนกลุ่มชาติพันธุ์ จำนวนเจ็ดคน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง

โดยความเห็นชอบของสภากลุ่มชาติพันธุ์ ให้ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการและเลขานุการ ให้กรรมการผู้แทนกลุ่มชาติพันธุ์ เลือกกันเองหนึ่งคน เป็นเลขานุการร่วม และให้ประธานคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์กรุงเทพมหานคร แต่งตั้งข้าราชการในสำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร จำนวนไม่เกินสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ (ร่างมาตรา 27)

2.7.9) กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ จังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเลือกกันเองหนึ่งคน เป็นรองประธานกรรมการ และกรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนเจ็ดคน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนเจ็ดคน กรรมการผู้แทนกลุ่มชาติพันธุ์ จำนวนเจ็ดคน ให้ผู้อำนวยการศูนย์ประสานงานส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์จังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ ให้กรรมการผู้แทนกลุ่มชาติพันธุ์เลือกกันเองหนึ่งคน เป็นเลขานุการร่วม และให้ประธานคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์จังหวัดแต่งตั้งข้าราชการในจังหวัด จำนวนไม่เกินสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ (ร่างมาตรา 28)

2.7.10) กำหนดให้นำบทบัญญัติเรื่องการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การแต่งตั้งกรรมการแทน และการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการผู้แทนกลุ่มชาติพันธุ์ของคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์แห่งชาติ มาใช้บังคับกับคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ กรุงเทพมหานครและคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์จังหวัด ในส่วนที่เกี่ยวกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการผู้แทนกลุ่มชาติพันธุ์โดยอนุโลม เว้นแต่อำนาจของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 22(3) และมาตรา 23 ให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี (ร่างมาตรา 29)

2.7.11) กำหนดให้นำบทบัญญัติเรื่องการประชุมและการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานของคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์แห่งชาติ มาใช้กับคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์

กรุงเทพมหานครและคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์จังหวัด โดยอนุโลม (ร่างมาตรา 30)

2.7.12) กำหนดให้คณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ กรุงเทพมหานครและคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์จังหวัด มีหน้าที่และอำนาจเสนอความเห็นคณะกรรมการเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย มาตรการ ระเบียบและแผนปฏิบัติงานเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ ให้คำปรึกษา แนะนำ และประสานงานแก่หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนในการดำเนินการที่เกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์หรืออาจมีผลกระทบต่อกลุ่มชาติพันธุ์ สํารวจและจัดทำข้อมูลพื้นฐาน กลุ่มชาติพันธุ์ รวมทั้งกำหนดมาตรการ ระเบียบ และแผนปฏิบัติงานเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ระดับจังหวัด ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย และดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ (ร่างมาตรา 31)

2.8) กำหนดให้หมวด 3 ว่าด้วยเรื่อง “สภากลุ่มชาติพันธุ์” (ร่างมาตรา 32 - 48)

2.8.1) กำหนดให้มีกลุ่มชาติพันธุ์ ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากกลุ่มชาติพันธุ์ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสภา แล้วลงคะแนนเลือกกันเองในแต่ละกลุ่ม จำนวนกลุ่มละไม่เกินห้าคน โดยการเลือกกันเองให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานสภากำหนด ทั้งนี้ให้คำนึงถึงสัดส่วนที่เหมาะสมทั้งเพศชาย เพศหญิง เพศสภาพ ตัวแทนเยาวชน ความเท่าเทียมภายในระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และมีความสอดคล้องทางวัฒนธรรม โดยให้ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) ทำหน้าที่สำนักงานสภากลุ่มชาติพันธุ์ (ร่างมาตรา 32 และ 48)

2.8.2) กำหนดเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภา กลุ่มชาติพันธุ์ (ร่างมาตรา 33)

2.8.3) กำหนดให้สมาชิกสภาชาติพันธุ์มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี และอาจได้รับการเลือกใหม่ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระมิได้ และการพ้นจากตำแหน่งนอกจากตามวาระ ซึ่งเมื่อสมาชิกที่มาจากกลุ่มใดพ้นจาก

ตำแหน่งก่อนวาระ ให้กลุ่มชาติพันธุ์นั้นทำการคัดเลือกบุคคลอื่นเป็นสมาชิกแทนตำแหน่งที่ว่างภายในระยะเวลาหกสิบวัน นับแต่วันพ้นตำแหน่ง (ร่างมาตรา 34 และ 35)

2.8.4) กำหนดเรื่องการประชุมสภากลุ่มชาติพันธุ์ครั้งแรกภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่มีการประกาศรายชื่อสมาชิกในราชกิจจานุเบกษา เพื่อเลือกคณะกรรมการ โดยให้สภามีการประชุมสามัญสภา อย่างน้อยปีละสองครั้ง และมีการประชุมวิสามัญสภา เมื่อมีสมาชิกเข้าชื่อกันจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ขอให้มีการประชุมสภา หรือมีเหตุจำเป็นอันมิอาจเพิกเฉยได้ (ร่างมาตรา 36)

2.8.5) กำหนดให้การประชุมสภากลุ่มชาติพันธุ์ต้องกระทำโดยเปิดเผย และกำหนดองค์ประชุมคือต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ส่วนการลงมตินั้นให้ถือหลักฉันทามติ ยกเว้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเงิน แผนงาน โครงการ หรือเรื่องอื่นใดที่มีลักษณะเป็นงานประจำ ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ ในกรณีนี้ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด (ร่างมาตรา 37)

2.8.6) กำหนดให้หน่วยงานหรือบุคคลให้ความร่วมมือแก่สภากลุ่มชาติพันธุ์ในการมาให้ข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น หรือให้จัดส่งเอกสารหรือข้อมูล เพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควร (ร่างมาตรา 38)

2.8.7) กำหนดให้สมาชิกสภากลุ่มชาติพันธุ์ คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานที่สภากลุ่มชาติพันธุ์แต่งตั้ง ได้รับเบี้ยประชุมและค่าใช้จ่าในการดำเนินงานตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา (ร่างมาตรา 39)

2.8.8) กำหนดให้สภากลุ่มชาติพันธุ์ มีอำนาจตราข้อบังคับการประชุม และข้อบังคับอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของสภา (ร่างมาตรา 40)

2.8.9) กำหนดให้สภากลุ่มชาติพันธุ์ มีหน้าที่และอำนาจเสนอแนะนโยบาย มาตรการส่งเสริมและคุ้มครองแก่คณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ แห่งชาติ เป็นศูนย์กลางในการประสานงาน แลกเปลี่ยนเรียนรู้ ประชาสัมพันธ์และ เผยแพร่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และข้อมูลข่าวสารของกลุ่มชาติพันธุ์ ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิกลุ่มชาติพันธุ์ในการอนุรักษ์ ส่งเสริม และฟื้นฟูอัตลักษณ์ ภาษา วัฒนธรรมอันดีงาม ภูมิปัญญา อาหาร สมุนไพร พันธุ์พืช พื้นที่ทำมาหากิน และจารีตประเพณีของกลุ่มชาติพันธุ์ เสนอแนะ ให้คำปรึกษา ต่อภาครัฐหรือเอกชนในนโยบายหรือกิจการหรือโครงการใดที่อาจส่งผลกระทบต่อ วิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ รวมทั้งขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับ กลุ่มชาติพันธุ์ สนับสนุน ส่งเสริม วิจัย และพัฒนาศักยภาพและความเข้มแข็ง ขององค์กร ชุมชน ชมรม สตรี เยาวชน และผู้นำของกลุ่มชาติพันธุ์ สร้างความร่วมมือ กับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อจัดทำแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมที่เป็นการส่งเสริม คุ้มครอง และพัฒนาศักยภาพกลุ่มชาติพันธุ์ เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตจากนโยบายหรือกิจการหรือโครงการใด ๆ ต่อรัฐและ หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง จัดทำรายงานและข้อเสนอในประเด็นกลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อเสนอ ต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่งตั้งคณะที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานตามสภาเห็นชอบ พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการ และงบประมาณของสภา ออกกฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการตาม พระราชบัญญัตินี้ และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด (ร่างมาตรา 43)

2.8.10) กำหนดให้สภากลุ่มชาติพันธุ์มีคณะกรรมการสภา ประกอบด้วย ประธานสภาหนึ่งคน รองประธานสภาห้าคน เลขานุการสภาหนึ่งคน และกรรมการ สภาสิบห้าคน โดยคณะกรรมการสภากลุ่มชาติพันธุ์มีการประชุมตามภารกิจอย่างน้อย สองเดือนต่อครั้ง (ร่างมาตรา 42 และ 43)

2.8.11) กำหนดให้มีคณะผู้อาวุโสสภา จำนวนสิบห้าคน โดยคำนึงถึง สัดส่วนที่เหมาะสม ทั้งเพศชาย เพศหญิง และเพศสภาพ และให้กระจายสัดส่วนไปตาม กลุ่มชาติพันธุ์และภูมิภาค โดยคณะกรรมการสภาเสนอให้ที่ประชุมสภารับรอง

การกำหนดเรื่องคุณสมบัติของคณะผู้อาวุโสสภา หน้าที่และอำนาจของ คณะผู้อาวุโสสภาและกำหนดให้หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งคณะผู้อาวุโสสภา วิธีการประชุม วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตาม ระเบียบที่กำหนดโดยสภากลุ่มชาติพันธุ์ (ร่างมาตรา 44 – 47)

2.9) กำหนดบทลงโทษผู้โฆษณาหรือเผยแพร่ทางสื่อมวลชนหรือสื่อสาร สนเทศประเภทใดอันเป็นการเหยียดหยาม สร้างความเกลียดชัง หรือเลือกปฏิบัติ โดยทางเชื้อชาติต่อกลุ่มชาติพันธุ์ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เกียรติยศ ชื่อเสียง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์โดยต้องระวางโทษปรับไม่เกิน หนึ่งแสนบาท หรือหางานบริการสังคมหรือสาธารณะประโยชน์ในกลุ่มชาติพันธุ์ (ร่างมาตรา 44)

2.10) กำหนดให้มีบทเฉพาะกาล (ตั้งแต่ร่างมาตรา 50 – 52)

2.10.1) กำหนดให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ดำเนินการสำรวจและจัดทำข้อมูลกลุ่มชาติพันธุ์ ข้อมูล ชุมชน ข้อมูลพื้นที่ชุมชนและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม พื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่ทำกิน พื้นที่ ทางวัฒนธรรมและจิตวิญญาณของกลุ่มชาติพันธุ์ ภายในสามร้อยหกสิบวัน นับแต่ วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยระหว่างกระทำการดำเนินการสำรวจและจัดทำพื้นที่ ดังกล่าว ให้กลุ่มชาติพันธุ์สามารถใช้สิทธิในพื้นที่ดังกล่าวได้ตามวิถีชีวิตและ วัฒนธรรม (ร่างมาตรา 50)

2.10.2) กำหนดให้ศูนย์พัฒนาราษฎรบนพื้นที่สูง กระทรวงการพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปฏิบัติหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานส่งเสริม และคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ จนกว่าจะมีการโอนบรรดากิจการทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ งบประมาณ ภาระผูกพัน รายได้ ข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงานราชการของศูนย์พัฒนา ราษฎรบนพื้นที่สูงไปยังศูนย์ประสานงานส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์แล้วเสร็จ (ร่างมาตรา 51)

2.10.3) กำหนดให้กระทรวงวัฒนธรรม จัดตั้งสภากลุ่มชาติพันธุ์ ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และองค์ประกอบ หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภากลุ่มชาติพันธุ์ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมกำหนด (ร่างมาตรา 52)

3.1.4 ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ (ฉบับ สมส.)

1) ที่มาและความสำคัญ

ประเทศไทยมีกลุ่มชาติพันธุ์มากถึง 63 กลุ่ม มีประชากรรวมประมาณ 6,100,000 คน หรือร้อยละ 9.68 ของประชากรประเทศ ชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์เป็นกลุ่มที่มีอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมและมีองค์ความรู้ ภูมิปัญญาที่เป็นทุนทางวัฒนธรรมของชาติซึ่งควรได้รับการคุ้มครองและส่งเสริม หากแต่ความไม่เข้าใจ ในวิถีวัฒนธรรม อันเป็นอัตลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์ที่แตกต่างไปจากวิถีของคนส่วนใหญ่ในสังคม กลายเป็น ทัศนคติทางวัฒนธรรม ที่ทำให้คนในสังคมมีความเข้าใจผิดต่อกลุ่มชาติพันธุ์ 3 ประการ คือ

ประการแรก เข้าใจผิด คิดว่ากลุ่มชาติพันธุ์เป็นคนต่างด้าวไม่ใช่คนไทย ทั้งที่จริงแล้วกลุ่มชาติพันธุ์อาศัยอยู่ในแผ่นดินไทยมาเป็นเวลาช้านาน และได้เป็นส่วนหนึ่งในการสร้างชาติไทยให้เป็นปึกแผ่นมาจนถึงปัจจุบัน

ประการที่สอง เข้าใจผิดคิดว่า กลุ่มชาติพันธุ์ส่วนใหญ่เป็นผู้ค้ายาเสพติด ทั้งที่จริงแล้วมีกลุ่มชาติพันธุ์เพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ยาเสพติด และเป็นผลมาจากนโยบายด้านความมั่นคงในอดีตที่มุ่งสร้างความมั่นคงตามแนวชายแดน

ประการสุดท้าย เข้าใจผิดคิดว่า กลุ่มชาติพันธุ์เป็นผู้ทำลายป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติด้วยความไม่เข้าใจในวิถีเกษตรกรรมและภูมิปัญญาของกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงที่มีวิถีการทำไร่หมุนเวียน ทำให้เกิดความเข้าใจผิดว่า

เป็นการทำไร่เลื่อนลอย ทั้งที่จริงแล้ววิถีการทำเกษตรดั้งเดิมของกลุ่มชาติพันธุ์มีส่วนสำคัญในการรักษาความหลากหลายทางชีวภาพและสร้างความสมดุลให้กับทรัพยากรธรรมชาติ

ความเข้าใจผิดเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์ ทำให้เกิดปัญหากับกลุ่มชาติพันธุ์ ในหลายมิติทั้งในระดับของการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในฐานะพลเมืองของชาติ การเสียสิทธิทางวัฒนธรรมในการที่จะดำรงรักษาอัตลักษณ์ ทางวัฒนธรรมของตนเอง ทำให้เกิดความเสียหายต่อการสูญเสียอัตลักษณ์และภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมอันเป็นต้นทุน สำคัญในการพึ่งพาตนเองอย่างมีศักดิ์ศรี การขาดความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและที่ทำกินทำให้ขาดศักยภาพ ในการพึ่งพาตนเองอย่างมีศักดิ์ศรีของความ เป็นมนุษย์ ทั้งนี้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ได้ทรงเล็งเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนา กลุ่มชาติพันธุ์ พระองค์ ได้พระราชทานความช่วยเหลือและพัฒนาในด้านต่าง ๆ มาอย่างต่อเนื่อง ด้วยพระราชปณิธานที่ทรงต้องการให้ “เพื่อนมนุษย์” ได้อยู่ดีมีสุข ดังเช่น พระราชดำรัส ที่ได้พระราชทานในโอกาสที่ทรงเยี่ยมคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2517 ความว่า “เรื่องที่จะช่วยชาวเขาและโครงการ ชาวเขานั้น มีประโยชน์โดยตรงกับชาวเขา เพื่อที่จะส่งเสริม และสนับสนุนให้ชาวเขา มีความเป็นอยู่ดีขึ้น สามารถที่จะเพาะปลูกสิ่งที่เป็นประโยชน์และเป็นรายได้กับ เขาเอง ที่มาโครงการนี้ จุดประสงค์อย่างหนึ่งก็คือมนุษยธรรม หมายถึงให้ผู้ที่อยู่ใน ถิ่นทุรกันดารสามารถที่จะมีความรู้และพุงตัวมีความเจริญได้ อีกอย่างหนึ่งก็เป็น เรื่องช่วยในทางที่ทุกคนเห็นว่าควรจะช่วย เพราะเป็นปัญหาใหญ่ ก็คือปัญหาเรื่อง ยาเสพติด ถ้าสามารถช่วยชาวเขาปลูกพืชที่เป็นประโยชน์บ้าง เขาจะเลิกปลูกยาเสพติด คือฝิ่น ทำให้นโยบายการระงับการปราบปรามการปลูกฝิ่นและการค้าฝิ่นได้ผลดี อันนี้ ก็เป็นผลอย่างหนึ่ง ผลอีกอย่างหนึ่งซึ่งสำคัญมากก็คือ ชาวบ้านตามที่สูง เป็นผู้ที่ทำ การเพาะปลูกโดยวิธีที่จะทำให้บ้านเมืองของเราไปสู่หายนะได้ โดยที่ถางป่าและปลูก โดยวิธีที่ไม่ถูกต้อง ถ้าพวกเราทุกคนไปช่วยเขา ก็เท่ากับช่วยบ้านเมืองให้มีความดี ความอยู่ดีกินดี และปลอดภัยได้อีกทั่วประเทศ” นอกจากนี้พระบาทสมเด็จพระบรม ชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร มีพระราชดำรัส เรื่อง

“คนกับป่า” ใจความตอนหนึ่งว่า “ในป่าสงวนฯ ซึ่งทางราชการได้ขีดเส้นว่าเป็นป่าสงวนหรือป่าจำแนก แต่เมื่อเราขีดเส้นไว้ ประชาชนก็อยู่ในนั้นแล้ว เราเอากฎหมายป่าสงวนฯ ไปบังคับคนที่อยู่ในป่าที่ยังไม่ได้สงวนทีหลัง โดยขีดเส้นบนกระดาษก็ยังดูชอบกลอยู่ เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นเมื่อขีดเส้นแล้ว ประชาชนที่อยู่ในนั้นก็กลายเป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมายไป ถ้าดูในทางกฎหมายเขาก็ฝ่าฝืน เพราะว่าตรามาเป็นกฎหมายโดยชอบธรรม แต่ถ้าตามธรรมชาติ ใครเป็นผู้ทำผิดกฎหมาย ก็ผู้ที่ขีดเส้นนั่นเอง เพราะว่าคนที่อยู่ในป่านั้น เขาอยู่มาก่อนเขามีสิทธิในทางเป็นมนุษย์ หมายความว่าทางราชการบุกรุกบุคคล ไม่ใช่บุคคลบุกรุกกฎหมายบ้านเมือง” จวบจนรัชสมัยปัจจุบันพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดลศรีสัชนาลัยมหาจักรพรรดิ พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระปฐมบรมราชโองการความว่า “เราจะสืบสาน รักษา และต่อยอด และครอง แผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งอาณาราษฎรตลอดไป” แสดงให้เห็นถึงพระราชปณิธานที่ทรงจะสืบสาน รักษา และต่อยอด แนวทางของพระบรมชนกนาถ ในการครองแผ่นดิน โดยธรรมเพื่อประโยชน์สุขของอาณาประชาราษฎรทุกหมู่เหล่าในแผ่นดินไทย

การจัดทำ (ร่าง) พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ จึงถือเป็นแนวนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในการคุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์อย่างเป็นระบบ โดยกำหนดให้อยู่ในประกาศแผนปฏิรูปประเทศ ด้านสังคม เรื่องการส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 70 ทั้งยังกำหนดให้เป็นกฎหมายเร่งด่วนที่ปรากฏอยู่ในเอกสาร คำแถลงนโยบายของรัฐบาลต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในรัฐบาลชุดนี้

2) เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ

การจัดทำ (ร่าง) พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ มีเจตนารมณ์ให้เป็นกฎหมาย “ส่งเสริม” ตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 70 โดยมุ่งให้ความคุ้มครองของชาวไทย กลุ่มชาติพันธุ์ ให้มีสิทธิเสมอภาคกันอย่างไม่เลือกปฏิบัติ อันเป็นพื้นฐานหลักสิทธิมนุษยชน

ที่สำคัญพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่ได้มีเจตนาที่จะให้สิทธิพิเศษแก่กลุ่มชาติพันธุ์ แต่เป็นการวางหลักการและแนวทางในการคุ้มครอง กลุ่มชาติพันธุ์ที่ด้อยสิทธิ เน้นการวางกลไกในการสร้างการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์อย่างเป็นระบบ มีความชัดเจนมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความต้องการของกลุ่มชาติพันธุ์

3) หลักการของพระราชบัญญัติ

จากเจตนารมณ์ดังกล่าวข้างต้น ในการจัดทำ (ร่าง) พระราชบัญญัติคุ้มครอง และส่งเสริมวิถีชีวิต กลุ่มชาติพันธุ์ ได้วางหลักการไว้ 3 ประการดังนี้

ประการแรก หลักการ “คุ้มครองสิทธิทางวัฒนธรรม” พระราชบัญญัติฉบับนี้ มุ่งให้ความคุ้มครอง กลุ่มชาติพันธุ์ในการเลือกดำรงชีวิตตามวิถีวัฒนธรรมของตน โดยไม่ถูกคุกคามหรือถูกเลือกปฏิบัติ จากที่ถูกละเลย ด้วยอคติทางวัฒนธรรมที่มาจากความไม่เข้าใจวิถีวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ถูกละเมิดสิทธิ ในด้านต่าง ๆ เป็นผลให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางวัฒนธรรมที่เป็นรากฐาน ความรุนแรงในสังคมไทย การให้การคุ้มครองสิทธิทางวัฒนธรรมจึงเป็นแนวทางหนึ่ง ในการรักษาคุณภาพทางสังคม อีกทั้ง ยังเป็นการส่งเสริมทุนทางวัฒนธรรมของชาติ

ประการที่สอง หลักการ “ส่งเสริมศักยภาพกลุ่มชาติพันธุ์” โดยปรับกระบวนการทัศนในการมองกลุ่มชาติพันธุ์ จากเดิมที่พิจารณาจากกลุ่มชาติพันธุ์ในฐานะผู้ด้อยโอกาสหรือล้าหลัง มาเป็นการมองกลุ่มชาติพันธุ์ด้วยทัศนะที่เห็นและเข้าใจถึงศักยภาพของกลุ่มชาติพันธุ์ และปรับแนวทางในการคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิต กลุ่มชาติพันธุ์จากแนวทาง “การสงเคราะห์” ที่ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ต้องสูญเสียความสามารถในการพึ่งพาตนเอง มาเป็นแนวทาง “เสริมศักยภาพ” ให้กลุ่มชาติพันธุ์เข้ามามีส่วนร่วม พระราชบัญญัตินี้จึงวางกลไกให้กลุ่มชาติพันธุ์มีส่วนร่วมในการวางแผน และกำหนดแนวทางในการคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ ให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับสถานการณ์ทางสังคมและสภาพปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์ โดยอยู่บนหลักการของการเชื่อมั่นในความรู้และศักยภาพของกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งเป็นแนวทาง

สร้างความยั่งยืนให้ชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์เป็น “พลัง” ในการสร้างความมั่นคงให้กับประเทศ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ด้านความมั่นคงในประเด็น การสร้างกลไกภาคประชาชนในการเสริมความมั่นคงของชาติ

ประการสุดท้าย หลักการ “สร้างความเสมอภาคบนความหลากหลายทางวัฒนธรรม” พระราชบัญญัติ ฉบับนี้มุ่งลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การลดปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากปัญหาอคติทางวัฒนธรรมที่มีต่อกลุ่มชาติพันธุ์ และทำให้ต้องเผชิญกับปัญหาที่หลากหลายในปัจจุบัน (ร่าง) พระราชบัญญัติ ฉบับนี้ จึงถือเป็นแนวที่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของสหประชาชาติในเป้าหมายที่ 10 การลดความเหลื่อมล้ำ ภายใต้หลักการของความเสมอภาคในการจัดสรรทรัพยากรให้สอดคล้องกับศักยภาพของคนที่มีความหลากหลาย

4) เป้าหมายของการจัดทำ (ร่าง) พระราชบัญญัติ

การจัดทำ (ร่าง) พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ มีเป้าหมายที่สำคัญและสอดคล้องกับพันธกิจของรัฐบาลไทย ดังนี้

4.1) เพื่อให้มีนโยบายและแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการคุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ ตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 70 และมีมาตราอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น มาตรา 43 และมาตรา 57 เป็นต้น

4.2) เพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศที่รัฐบาลไทยได้รับรองไว้ เช่น อนุสัญญาาระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination หรือ CERD) และปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples หรือ UNDRIP)

4.3) เพื่อให้เป็นกฎหมายที่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ ให้เจ้าหน้าที่รัฐทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความเข้าใจ

เรื่องกลุ่มชาติพันธุ์และวัฒนธรรมว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญในสังคมพหุวัฒนธรรมของไทย

4.4) เพื่อให้มีกฎหมายที่คุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย โดยมุ่งที่คุ้มครองวัฒนธรรมพร้อมกับ การส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิต การสนับสนุนให้กลุ่มชาติพันธุ์มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับรัฐ โดยอาศัยหลักการและภูมิปัญญาดั้งเดิมที่เคยอยู่อาศัยและทำกินอย่างสอดคล้องกับธรรมชาติ

4.5) เพื่อสนับสนุนหลักการเรื่องความหลากหลายทางวัฒนธรรมและการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข และเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของสหประชาชาติ โดยเฉพาะเรื่อง “สังคมสงบสุข ยุติธรรม ไม่แบ่งแยก เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน”

5) องค์ประกอบของ (ร่าง) พระราชบัญญัติ

(ร่าง) พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ ได้ให้คำนิยาม “กลุ่มชาติพันธุ์” ไว้ในมาตรา 3 ว่า “กลุ่มชาติพันธุ์ หมายความว่า กลุ่มคนที่อาศัยอยู่เป็นกลุ่มเดียวกันหรือหลายกลุ่มหรือเป็นชนเผ่าพื้นเมืองซึ่งมีอัตลักษณ์และการสังสมทางวัฒนธรรม ภาษา วิถีชีวิต ภูมิปัญญา ความเชื่อ และวิถีชีวิต ตามจารีตประเพณีร่วมกัน” และร่างพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญแบ่งเป็น 5 หมวดหลัก ดังนี้

หมวดที่หนึ่ง ว่าด้วยเรื่อง**หลักการคุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์** ซึ่งบัญญัติไว้มาตรา 5 โดยกำหนดหลักการให้ความคุ้มครองสิทธิทางวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์

หมวดที่สอง ว่าด้วยเรื่อง**กลไกการคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์** ประกอบด้วยกลไก เชนนโยบาย บัญญัติไว้ใน มาตรา 7 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการคุ้มครองและส่งเสริม วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์”

มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน และประกอบด้วยผู้แทน หน่วยงานรัฐ และผู้แทนกลุ่มชาติพันธุ์ โดยมีหน้าที่กำหนดนโยบายในการคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ กลไกเชิงปฏิบัติการบัญญัติไว้ใน มาตรา 13 ให้คณะกรรมการแต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ระดับจังหวัด” มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีหน้าที่คุ้มครองและส่งเสริม วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ในระดับจังหวัด และมาตรา 15 ให้คณะกรรมการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการเฉพาะเรื่อง มีหน้าที่ดำเนินการศึกษาประเด็นเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อให้ข้อเสนอแนะแก่คณะกรรมการระดับชาติ

หมวดที่สาม ว่าด้วยเรื่องกลไกการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่มชาติพันธุ์ โดยบัญญัติไว้ใน มาตรา 19 ให้มีการจัดตั้งสมัชชากลุ่มชาติพันธุ์แห่งประเทศไทย ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากผู้แทนกลุ่มชาติพันธุ์ มีหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และสร้างความเข้าใจอันดี และเสนอนโยบาย มาตรการคุ้มครอง และส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ต่อคณะกรรมการ

หมวดที่สี่ ว่าด้วยเรื่องการจัดทำข้อมูลวิถีชีวิตและประวัติศาสตร์กลุ่มชาติพันธุ์ โดยบัญญัติมาตรา 33 ให้มี “คณะกรรมการจัดทำข้อมูลวิถีชีวิตและประวัติศาสตร์กลุ่มชาติพันธุ์” มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทาง จัดทำฐานข้อมูลกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย เพื่อเป็นแหล่งอ้างอิงเชิงวิชาการในการคุ้มครอง และส่งเสริมกลุ่มชาติพันธุ์

หมวดที่ห้า ว่าด้วยเรื่องกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ โดยบัญญัติไว้ใน มาตรา 35 ความว่า เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองวิถีชีวิตและวัฒนธรรม การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างยั่งยืน การส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีบนฐานเศรษฐกิจเชิงวัฒนธรรม และการส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน ตามภูมิปัญญาและวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์

3.1.5 ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิต กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง (ฉบับ P-move)

1) เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ประเทศไทยมีประชากรที่นิยามตนเองว่าเป็นชนเผ่าพื้นเมือง มีมากกว่า 40 กลุ่มชาติพันธุ์จำนวนประมาณ 3 ล้านคน ซึ่งอาศัยกระจายตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ ชนเผ่าพื้นเมืองมีความหลากหลายในวิถีชีวิต มีทั้งที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูง ในป่าที่ราบสูง และชายฝั่งทะเล จากฐานข้อมูลที่สำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ได้รวบรวมไว้กระจายตัวอาศัยอยู่ในชุมชนต่าง ๆ กว่า 67 จังหวัด โดยแบ่งเป็นกลุ่มที่อาศัยอยู่ในภาคเหนือพื้นที่สูง ประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ กะเหรี่ยง (ปกากะญอ) คะฉิ่น ถิ่น ดาราอาง ม้ง มละบริ เมี่ยน ละโว๊ะ ละหู่ ลีซอ และอ่าซ่า กลุ่มชาติพันธุ์ที่อยู่ในภาคเหนือที่ราบ ประกอบด้วย ขมุ บีซุ ไตหย่า ไทเขิน ไทใหญ่ ไทยอง ไทลื้อ และอิมปี กลุ่มชาติพันธุ์ที่อยู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย กะเลิง กูย ไช่ (ทะวืง) บรู ญ้อ ญัฮกุร ไย้ ภูไท ไล่ (โทร) และ แสก (แทรก) กลุ่มชาติพันธุ์ที่อยู่ในภาคกลาง-ตะวันออก-ตะวันตก ประกอบด้วย กะเหรี่ยง (ไผ่ล่ง) มอญ ลาวโซ่ง (ไทยทรงดำ) ลาวคั้ง ลาวแก้ว ลาวเวียง ไทยวน ปลั่ง และกลุ่มชาติพันธุ์ที่อยู่ภาคใต้ ประกอบด้วย มอแกน มอแกลน อูรักละไว และมานิ ชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ที่นิยามตนเองว่าเป็น “ชนเผ่าพื้นเมือง” ซึ่งหมายถึง “ชุมชน ประชาชน และประชาชาติที่มีความสืบเนื่องทางประวัติศาสตร์ พิจารณาตนเองว่ามีความแตกต่างไปจากภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคม ขณะที่อาศัยอยู่ในเขตแดน เหล่านั้นพวกเขามีได้เป็นกลุ่มครอบงำในสังคม และมีความมุ่งมั่นที่จะอนุรักษ์ พัฒนา และสืบทอดเขตแดนของบรรพบุรุษ และอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ของตนสู่คนรุ่น อนาคตในฐานะที่เป็นรากฐานของการคงอยู่ในสถานะของประชาชน อันเนื่องจาก แบบแผนทางวัฒนธรรม สถาบันทางสังคม และระบบนิติธรรมของตน” โดยอ้างอิง นิยามของสหประชาชาติ (E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4. pa. 379) ชาวไทย กลุ่มชาติพันธุ์อาศัยอยู่ในประเทศมาเป็นเวลานาน แต่ไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐ ในฐานะที่เป็นประชาชนชาวไทยอย่างเท่าเทียมกับประชาชนชาวไทยทั่วไป และถูกเรียก ด้วยสรรพนามที่แตกต่างกันไปตามแต่รัฐบาลการแต่ละช่วงเวลาจะกำหนดให้เรียก

เป็นทางการ เช่นคำว่า “ชาวป่า” “ชาวเขา” “ชาวเล” หรือบางกลุ่มชาติพันธุ์ก็ถูกเรียกอย่างเหยียดหยาม เช่น เรียกกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงว่า “ยาง” เรียกกลุ่มชาติพันธุ์ม้งว่า “แม้ว” เป็นต้น หรือแม้แต่เรียกรวม ๆ ว่า “ชนกลุ่มน้อย” สาเหตุเนื่องจากในสายตาของรัฐและคนส่วนใหญ่ในสังคมเห็นว่ากลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง มีอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม ประเพณี ภาษา ภูมิปัญญา และวิถีชีวิต แตกต่างไปจากวิถีของคนส่วนใหญ่ในสังคมไทย จนกลายเป็นอคติทางเชื้อชาติและวัฒนธรรม และที่เลวร้ายกว่านั้นมองว่ากลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ทำให้เลื่อนลอย ตัดไม้ทำลายป่า ทำให้กลายเป็นคนชายขอบของสังคมไทยและเป็นเหยื่อของการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมตลอดมา ทั้ง ๆ ที่ในความจริงแล้ววิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองส่วนใหญ่ ดำรงชีวิตอยู่ตามวิถีวัฒนธรรมและภูมิปัญญาดั้งเดิมที่สอดคล้องกับธรรมชาติ อยู่อาศัยและพึ่งพาดิน น้ำ ป่า ทะเล และทำการเกษตรดั้งเดิมที่ไม่ทำลายธรรมชาติ และมีส่วนในการรักษาความหลากหลายทางชีวภาพและสร้างความสมดุลให้กับทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย ตัวอย่างเช่น การทำไร่หมุนเวียนที่เป็นภูมิปัญญาของกลุ่มชาติพันธุ์อยู่บนพื้นที่สูง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ประกอบกับมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” มาตรา 27 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายมีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา สถานะของบุคคลฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม จะกระทำมิได้” และมาตรา 43 ยังบัญญัติรับรองสิทธิบุคคลและชุมชนว่า “มีสิทธิอนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริม ภูมิปัญญา ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และมีสิทธิจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

2) เป้าหมายของการจัดทำ (ร่าง) พระราชบัญญัติ

(ร่าง) พระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ. มีเป้าหมายที่สำคัญและสอดคล้องกับพันธกิจของรัฐบาลไทย ดังนี้

2.1) เพื่อให้รัฐให้มั่นนโยบายและแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 3 (สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย) ในมาตรา 27, 41, 43 และ 47 หมวด 5 (หน้าที่ของรัฐ) ในมาตรา 51, 54, 55, 56, 57, 58 และ 59 รวมถึงมาตราอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น มาตรา 4 และมาตรา 70 เป็นต้น

2.2) เพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศที่รัฐบาลไทยได้รับรองไว้ เช่น อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination หรือ CERD) และปฏิญญาประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples-UNDRIP)

2.3) เพื่อให้เป็นกฎหมายที่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง อีกทั้งให้เจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตระหนักและมีความเข้าใจวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญในสังคมพหุวัฒนธรรมของไทย

2.4) เพื่อให้มีกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิต การสนับสนุนให้กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับรัฐ โดยอาศัยหลักการและภูมิปัญญาดั้งเดิมที่เคยอยู่อาศัยและทำกินอย่างสอดคล้องกับธรรมชาติ

2.5) เพื่อสนับสนุนหลักการเรื่องความหลากหลายทางวัฒนธรรมและการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข และเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของสหประชาชาติ

ตามหลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค โดยไม่แบ่งแยก ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

3) สาระสำคัญของ (ร่าง) พระราชบัญญัติ

(ร่าง) พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้คำนิยาม “กลุ่มชาติพันธุ์” ไว้ในมาตรา 4 ว่า

“กลุ่มคนที่อาศัยอยู่เป็นกลุ่มเดียวกันหรือหลายกลุ่มหรือเป็นชนเผ่าพื้นเมืองที่ตั้งถิ่นฐานร่วมกันโดยมีวิถีปฏิบัติตามจารีตประเพณีสืบทอดจากบรรพชน ตลอดจนมีภาษาและแบบแผนทางวัฒนธรรมของตนมาจนถึงปัจจุบัน เป็นกลุ่มคนที่มีความสืบเนื่องในทางประวัติศาสตร์ อาศัยอยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งหรือหลายพื้นที่ และพึ่งพาผูกพันกับทรัพยากรในพื้นที่นั้น ๆ พวกเขามีใช้กลุ่มครอบงำทางสังคม และมีความมุ่งมั่นที่จะอนุรักษ์ พัฒนา และสืบทอดวิถีชีวิต อัตลักษณ์ ภูมิปัญญา อันเป็นไปตามแบบแผนทางวัฒนธรรม สถาบันสังคม และระบบนิติธรรมของตน รวมทั้งเป็นกลุ่มที่รักษาสันติวัฒนธรรม อันเป็นแนวทางปฏิบัติตามจารีตประเพณี” และให้นิยามคำว่า “ชนเผ่าพื้นเมือง” หมายความว่า กลุ่มชาติพันธุ์ที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งมาก่อนที่จะถูกยึดครองหรือถูกบังคับให้อพยพโยกย้าย โดยกลุ่มคนที่มีอำนาจในสังคม หรือโดยนโยบายและกฎหมายของรัฐ
- (2) มีวัฒนธรรมที่เด่นชัด และแตกต่างจากสังคมส่วนใหญ่ โดยรวมถึง ภาษา ศาสนา ความเชื่อ วิถีการผลิต รูปแบบโครงสร้างทางสังคม และสถาบันต่าง ๆ
- (3) เคยประสบกับความไม่เป็นธรรม ถูกกีดกัน แบ่งแยก ทำให้เป็นชายขอบหรือถูกเลือกปฏิบัติ โดยเงื่อนไขเหล่านี้อาจยังคงอยู่ในปัจจุบันหรือไม่ก็ได้
- (4) นิยามตัวเองและได้รับการยอมรับจากกลุ่มอื่น ๆ หรือหน่วยงานรัฐว่าเป็น “กลุ่มคนเฉพาะ”

นอกจากนี้ยังให้คำนิยาม “การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ” “ชุมชน” “สิทธิชุมชน” และอื่น ๆ ไว้ในมาตรา 4 เช่นกัน

สาระสำคัญของ (ร่าง) พระราชบัญญัตินี้ แบ่งได้เป็น 5 หมวด ดังนี้

หมวดหนึ่ง ขอบเขตสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง โดยแบ่งเป็น 6 ส่วน ได้แก่

- (1) สิทธิทางวัฒนธรรมและการศึกษา (มาตรา 6 ถึงมาตรา 8)
- (2) สิทธิในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา 9 ถึงมาตรา 12)
- (3) สิทธิในการกำหนดตนเอง (มาตรา 13 และมาตรา 14)
- (4) สิทธิในความเสมอภาคและไม่ถูกเลือกปฏิบัติ (มาตรา 15)
- (5) สิทธิการมีส่วนร่วม (มาตรา 16)
- (6) สิทธิในการเข้าถึงการบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ (มาตรา 17)

หมวดสอง ว่าด้วยเรื่องคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง

ประกอบด้วยกลไกเชิงนโยบาย (บัญญัติไว้ในมาตรา 18) ให้มี “คณะกรรมการคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง” โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน มีประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้รับมอบหมาย เป็นรองประธาน และผู้แทนหน่วยงานรัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง และผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง เป็นกรรมการ โดยมีอำนาจและหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง

นอกจากนี้ยังมีกลไกเชิงปฏิบัติการ (บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔) ให้คณะกรรมการฯ แต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และ

ชนเผ่าพื้นเมืองระดับจังหวัด” โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน ยุติธรรมจังหวัด เป็นรองประธาน และผู้แทนหน่วยงานรัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง และองค์กรพัฒนาเอกชนในจังหวัด เป็นอนุกรรมการ มีหน้าที่คุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองในระดับจังหวัด และในมาตรา 26 ให้คณะกรรมการฯ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะเรื่อง มีหน้าที่ดำเนินการศึกษาประเด็นเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อให้ข้อเสนอแนะแก่คณะกรรมการฯ ระดับชาติ

หมวดสาม ว่าด้วยเรื่องสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งชาติ

เป็นกลไกการมีส่วนร่วมของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง (บัญญัติไว้ในมาตรา 29) เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง ส่งเสริม และมีส่วนร่วมในการกำหนดวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ให้จัดตั้ง “สภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งชาติ” ประกอบด้วย ผู้แทนกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองซึ่งเลือกกันเอง ให้มีหน้าที่ประสานงาน แลกเปลี่ยนเรียนรู้ และสร้างความเข้าใจระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองกับสังคม ส่งเสริมการอนุรักษ์ฟื้นฟูมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหรืออัตลักษณ์วัฒนธรรม ภาษา และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายใต้สิทธิชุมชน และเสนอนโยบาย เป้าหมาย และมาตรการคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองต่อคณะกรรมการ และมีหน้าที่อื่น ๆ (ตามมาตรา 35) และให้จัดตั้งคณะผู้อาวุโสให้เป็นที่ปรึกษา (ตามมาตรา 40)

หมวดสี่ ว่าด้วยเรื่องข้อมูลวิถีชีวิตและประวัติศาสตร์กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง

โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 43 ให้มี “คณะกรรมการจัดทำข้อมูลวิถีชีวิตและประวัติศาสตร์กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง” มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทางและจัดทำฐานข้อมูลกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย เพื่อเป็นแหล่งอ้างอิงเชิงวิชาการในการคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง

หมวดห้า ว่าด้วยเรื่องพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง

โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 46 ความว่า เพื่อคุ้มครองวิถีชีวิตและวัฒนธรรม อนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีบนฐาน เศรษฐกิจเชิงวัฒนธรรม และส่งเสริมความเข้มแข็งชุมชน ตามภูมิปัญญาและ วัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง นอกจากนี้ยังกำหนดให้ คณะกรรมการคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจกำหนดพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่ม ชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง และกำหนดให้ประชาชนในชุมชนที่อยู่ภายในพื้นที่ คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง มีสิทธิใช้ประโยชน์จากที่ดินและ ทรัพยากรธรรมชาติ ตามธรรมเนียมของพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และ ชนเผ่าพื้นเมือง (ตามมาตรา 48)

หมวดหก ว่าด้วยเรื่องสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิและส่งเสริม วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง

โดยบัญญัติในมาตรา 51 ให้จัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิ และส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง” ขึ้น เป็นหน่วยงานของรัฐ ที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ คุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง สภาชาติพันธุ์และ ชนเผ่าพื้นเมืองแห่งชาติ และคณะกรรมการจัดทำข้อมูลวิถีชีวิตและประวัติศาสตร์ กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง จัดทำร่างนโยบาย ยุทธศาสตร์ แนวทาง และ แผนงานคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง เสนอต่อ คณะกรรมการเพื่อให้ความเห็นชอบ ประสานงานกับหน่วยงานด้านนโยบายและ ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลและหน่วยงานอื่นๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กร ระหว่างประเทศ ภายใต้พันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์และ ชนเผ่าพื้นเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคีด้วย และดำเนินการเพื่อให้เกิดการทำงาน

ร่วมกันในระดับนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนงานตามที่คณะกรรมการกำหนด และอื่นๆ (ตามมาตรา 52)

บทเฉพาะกาล

(1) ในวาระเริ่มแรกให้ผู้อำนวยการศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (ศมส.) เป็นกรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการฯ ตามมาตรา 18 ไปพลางก่อน จนกว่า มีการสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการฯ จนครบ (มาตรา 62) และให้ ศมส.และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เป็นหน่วยรับงบประมาณเพื่อปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 63) รวมทั้งให้นำข้อมูลกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองที่ ศมส. ได้จัดทำไว้ก่อน มาเป็นข้อมูลในการประกาศหลักเกณฑ์และการขึ้นทะเบียน กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองตามมาตรา 29 วรรคสองไปพลางก่อน (มาตรา 64)

(2) ให้สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่เป็นสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งชาติ ไปพลางก่อน (มาตรา 65)

(3) ให้เขตพื้นที่วัฒนธรรมพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรี (แนวนโยบายฟื้นฟูวิถีชีวิตกะเหรี่ยงและชาวละ) เขตพื้นที่วัฒนธรรมพิเศษตามมติคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในที่อยู่อาศัย พื้นที่ทำกิน และพื้นที่ทางจิตวิญญาณของกลุ่มชาติพันธุ์ชาวละและชาวกะเหรี่ยง และพื้นที่ส่งเสริมและคุ้มครองวิถีชีวิตวัฒนธรรมกลุ่มชาติพันธุ์ตามบันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือ “ส่งเสริมและคุ้มครองวิถีชีวิตวัฒนธรรมกลุ่มชาติพันธุ์” ระหว่างกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงวัฒนธรรม สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มูลนิธิชุมชนไท มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ เครือข่ายกะเหรี่ยง และเครือข่ายชาวละ ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2563 ซึ่งได้จัดตั้งอยู่ก่อนวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ตามความในมาตรา 46 ไปพลางก่อน (มาตรา 66)



3.2 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบ ร่างพระราชบัญญัติ 5 ฉบับ

3.2.1 ที่มาของการยกร่างกฎหมาย

1) กล่าวได้ว่า “(ร่าง) พระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ.”

นับเป็นฉบับแรกที่สืบเนื่องมาจากปี 2550 ที่องค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนหนึ่งในภาคเหนือได้ร่วมมือกันจัดงาน “มหกรรมชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย” ขึ้นเป็นครั้งแรก ณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยมีบรรดาชนเผ่าพื้นเมืองกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ จากทุกภูมิภาคของประเทศไทยเข้าร่วมงาน ในปีนั้นเองได้มีการประกาศจัดตั้งเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (คชท.) เพื่อเป็นกลไกประสานความร่วมมือและจัดกิจกรรมร่วมเฉลิมฉลองวันชนเผ่าพื้นเมืองโลกในวันที่ 9 สิงหาคม ซึ่งประกาศโดยสหประชาชาติ ตั้งแต่ปี 2537 และผู้ร่วมจัดงานในประเทศไทยได้ใช้โอกาสนี้ร่วมกันประกาศให้วันที่ 9 สิงหาคมของทุกปีเป็น “วันชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย” และได้มีการเฉลิมฉลองกันเช่นนี้ทุกปีเรื่อยมา จนในวันที่ 9 สิงหาคม 2553 ในงานเฉลิมฉลองวันชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ได้มีการประกาศเจตนารมณ์ของเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย เรียกร้องให้มีการจัดตั้ง “สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย” ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในคำประกาศเจตนารมณ์ฯ มีข้อความตอนหนึ่ง ดังนี้:

“เพื่อให้กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองมีความเข้มแข็ง สามารถจัดการตนเองได้อย่างยั่งยืน สร้างระบอบประชาธิปไตยและระบบธรรมาภิบาลที่สามารถพัฒนาท้องถิ่นได้ตามความหลากหลายของวิถีชีวิต วัฒนธรรม และภูมิปัญญาของชนเผ่าพื้นเมือง รวมทั้งมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ”

ต่อมาในปี 2555 ในการเฉลิมฉลองวันชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยในปีนั้น ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานขึ้น 1 คณะ จำนวน 17 คน เพื่อยกร่างพระราชบัญญัติ สภามชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย โดยการมีส่วนร่วมจากแกนนำชนเผ่าพื้นเมือง ทุกภูมิภาคร่วมกับนักวิชาการ นักกฎหมาย และนักพัฒนาสังคมทั้งภาครัฐและองค์กร พัฒนาเอกชน ดังนั้น นับตั้งแต่ปี 2555 - 2557 ได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าว จัดเวทีประชาพิจารณ์ในบรรดาเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองในทุกภาค ปรับแก้ ร่างพระราชบัญญัติ จนในปี 2557 ได้จัดตั้ง “สภามชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย” (สชพ.) พร้อมไปกับการจัดตั้งสำนักงานสภาฯ และจัดทำธรรมนูญสภามชนเผ่าพื้นเมืองขึ้น โดยได้รับคำรับรองจากเวทีสมัชชาระดับชาติครั้งแรกของ สชพ. ในปีเดียวกัน ในขณะที่นั้นใช้ชื่อกฎหมายว่า “(ร่าง) พระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์และ ชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย” จากนั้น ได้นำร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ นำเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ซึ่งได้ช่วยปรับแต่งภาษาและ ปรับเปลี่ยนชื่อเป็น “(ร่าง) พระราชบัญญัติสภามชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย” ในเวลาต่อมาปี 2558 ร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ได้ถูกนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาปฏิรูปแห่งชาติ แต่ไม่มีความคืบหน้าใดๆ จนกระทั่ง มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี 2562 โดยสำนักงานสภามชนเผ่าพื้นเมือง แห่งประเทศไทย (สชพ.) จึงได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อประธาน สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามขั้นตอนปฏิบัติ ที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 และได้รับการวินิจฉัยจากประธานสภาผู้แทนราษฎรว่าเป็นร่างกฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเงิน จึงไม่จำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี ขณะนี้ (ร่าง) พระราชบัญญัติ สภามชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ได้รับการบรรจุเข้าอยู่ในระเบียบวาระประชุม เพื่อรอการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จึงนับได้ว่า (ร่าง) พระราชบัญญัติ สภามชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย เป็นฉบับแรกสุดที่ผ่านกระบวนการและ ขั้นตอนดำเนินการมาเป็นเวลาหลายปี และเป็นต้นแบบให้แก่ร่างพระราชบัญญัติ ในแนวเดียวกันอีก 4 ฉบับในเวลาต่อมา เพื่อความกระชับ จะขอเรียกร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ว่า “ร่างฯ ของ สชพ.”

2) โดยที่สภาผู้แทนราษฎรได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ” ขึ้นในปี 2562 คณะกรรมการฯ นี้จึงได้แต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณา ศึกษาด้านผู้สูงอายุ ผู้พิการ และกลุ่มชาติพันธุ์” ขึ้นในปี 2563 โดยมี นายณัฐพล สืบศักดิ์วงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานคณะอนุกรรมการฯ นี้ ซึ่งในบรรดาภาระหน้าที่ของคณะอนุกรรมการฯ ดังกล่าว มีงานหนึ่งที่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาตลอด คือ การยก **“(ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครอง กลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ.”** ซึ่งได้มีการจัดประชุมพิจารณาการยกร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวอย่างต่อเนื่องมาตลอดปี 2563 จำนวน 11 ครั้ง และได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ในบางจังหวัดในภาคต่าง ๆ เมื่อร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการกิจการ เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ แล้ว จึงมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันลงนามเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้รับการวินิจฉัยว่าเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ประธานสภาฯ จึงได้ส่งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป เพื่อความกระชับ จะขอเรียกร่างกฎหมายฉบับนี้ว่า **“ร่างฯ ของ กมธ.”**

3) โดยที่ นายณัฐพล สืบศักดิ์วงศ์ ผู้เป็นประธานคณะอนุกรรมการฯ ยกร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ ได้นำขึ้นเสนอใน พรรคการเมืองที่ตนสังกัด คือ พรรคก้าวไกล ซึ่งเห็นความสำคัญของร่างกฎหมายนี้ จึงได้พิจารณาปรับปรุงเพิ่มเติมอีกเล็กน้อย และนำเสนอเป็น **“(ร่าง) พระราช บัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ.”** แล้วนำขึ้นเสนอต่อประธาน สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้รับการวินิจฉัยว่าเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน จึงส่งไปสู่การพิจารณาให้ความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี ขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ยังอยู่ในการพิจารณาของนายกรัฐมนตรี เพื่อความกระชับ จึงขอเรียกร่างกฎหมายฉบับนี้ว่า **“ร่างฯ ของพรรคก้าวไกล”**

4) สืบเนื่องจากประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการประกาศแผน การปฏิรูปประเทศ เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2561 การปฏิรูปประเทศด้านสังคม

และประเด็นปฏิรูปที่ 4 ระบบสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง กิจกรรมที่ 4 ส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 70 และดำเนินการให้เป็นรูปธรรม ขั้นตอนที่ 2 จัดทำพระราชบัญญัติส่งเสริมและอนุรักษ์กลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. โดยมอบหมายให้ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) หรือ ศมส. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก โดยมีเป้าหมายตามแผนปฏิรูปประเทศด้านสังคมที่ต้องการให้ชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ได้รับการคุ้มครองและมีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจ โดยมีกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมและให้การคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ภายในปี พ.ศ. 2565 ศมส. จึงได้แต่งตั้งคณะทำงานจัดทำ (ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมและอนุรักษ์วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2563 โดยมี ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ เป็นประธานคณะทำงานฯ ซึ่งคณะทำงานฯ นี้ได้แต่งตั้งคณะทำงานยกร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและอนุรักษ์วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ขึ้นอีกคณะหนึ่ง โดยมี นายคมสัน โพธิ์คง เป็นประธาน ซึ่งในภายหลังได้ปรับเปลี่ยนชื่อเป็น “(ร่าง) พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ.” ศมส. ได้จัดให้มีการประชาพิจารณ์ (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้อย่างกว้างขวางทั่วทุกภาคในประเทศไทย จนหลังจากมีการปรับแก้และได้รับความเห็นชอบจากคณะทำงานจัดทำ (ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมและอนุรักษ์วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. แล้ว จึงได้นำเสนอต่อหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และเมื่อผ่านการตรวจสอบความเรียบร้อยของร่างกฎหมายโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว จะได้นำเสนอต่อรัฐสภาต่อไป ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้จึงถูกเรียกว่า เป็นร่างกฎหมายของรัฐบาล ซึ่งจะขอเรียกร่างกฎหมายฉบับนี้ว่า “ร่างฯ ของ ศมส.”

5) ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม หรือที่รู้จักกันทั่วไปในชื่อ P-Move นับเป็นกลไกล่าสุดที่มีการจัดทำ “(ร่าง) พระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ.” ได้จัดให้มีการยกร่าง แก้ไขปรับปรุง และเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ตลอดจนจน

ได้รวบรวมรายชื่อผู้ร่วมเสนอกฎหมายตามขั้นตอนของกฎหมาย และเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้รับการวินิจฉัยว่าเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงส่งต่อให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป จากนั้นไปจะขอเรียกชื่อว่า “ร่างฯ ของ P-Move”

โดยสรุปปัจจุบัน กล่าวได้ว่ามีเพียงร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (ร่างฯ ของ สชพ.) เพียงฉบับเดียวที่ได้รับการบรรจุเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ส่วนร่างกฎหมายอีก 3 ฉบับยังรอการพิจารณาของนายกรัฐมนตรี สำหรับร่างกฎหมายฉบับของรัฐบาล ยังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี จึงคาดหมายว่าจะได้นำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาโดยเร็ว

3.2.2 นิยามศัพท์ในร่างกฎหมาย

มีเพียง ร่างฯ ของ สชพ. เท่านั้น ที่ใช้ชื่อว่า “ชนเผ่าพื้นเมือง” ซึ่งร่างฯ ของ P-Move ได้นำไปใช้ด้วย โดยมีคำอธิบายนิยามศัพท์ที่สอดคล้องกับคำว่า “Indigenous Peoples” ของสหประชาชาติ ดังนี้:

‘มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ “ชนเผ่าพื้นเมือง” หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มชาติพันธุ์ที่ตั้งถิ่นฐานร่วมกันโดยมีวิถีปฏิบัติตามจารีตประเพณีที่สืบทอดจากบรรพบุรุษ ตลอดจนมีภาษาและแบบแผนทางวัฒนธรรมของตนเองมาจนถึงปัจจุบัน เป็นกลุ่มคนที่มีความสืบเนื่องทางประวัติศาสตร์ อาศัยอยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งหรือหลายพื้นที่และพึ่งพาผูกพันกับทรัพยากรในพื้นที่นั้น ๆ มิได้เป็นกลุ่มครอบงำทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม และพิจารณาตนเองว่ามีความแตกต่างไปจากภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคม มีความมุ่งมั่นที่จะอนุรักษ์ พัฒนาและสืบทอดวิถีชีวิต อัตลักษณ์ ระบบภูมิปัญญาสู่คนรุ่นอนาคต อันเป็นไปตามแบบแผนทางวัฒนธรรม สถาบันทางสังคม และระบบนิติธรรมของตน รวมทั้งเป็นกลุ่มที่รักษาสันติวัฒนธรรม อันเป็นแนวปฏิบัติตามจารีตประเพณี ยิ่งกว่านั้นยังระบุตนเองว่าเป็นชนเผ่าพื้นเมืองและได้รับการยอมรับจากกลุ่มอื่น ๆ’

ร่างฯ ของ กมธ. และพรรคก้าวไกล ให้คำนิยามเหมือนกันว่า:

“กลุ่มชาติพันธุ์” หมายความว่า บุคคลหรือกลุ่มคนที่มีอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม ภาษา ขนบธรรมเนียม ประเพณี วิถีชีวิตและความเชื่อร่วมกัน ทั้งนี้ให้หมายรวมถึงชนเผ่าพื้นเมืองด้วย’

ร่างฯ ของ คมส. นิยามว่า:

“กลุ่มชาติพันธุ์” หมายความว่า กลุ่มคนที่อาศัยอยู่เป็นกลุ่มเดียวกันหรือหลายกลุ่มหรือเป็นชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งมีอัตลักษณ์และการสังสมทางวัฒนธรรม ภาษา วิถีชีวิต ภูมิปัญญา ความเชื่อ และวิถีชีวิตตามจารีตประเพณีร่วมกัน’

การเสนอคำนิยาม “กลุ่มชาติพันธุ์” ของ กมธ. พรรคก้าวไกล และ คมส. ทำให้เกิดคำถามสองประการ ได้แก่ ประการแรก คำว่า “ชนเผ่าพื้นเมือง” ไม่มีคำอธิบาย หรือจะใช้แทนกันได้กับคำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์” ประการที่สอง ดังที่ได้อภิปรายไว้ในตอนต้นแล้วว่า คำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์” เป็นการจัดแบ่งกลุ่มโดยมองหาความเหมือน หรือลักษณะร่วมกันในด้านต่าง ๆ จึงหมายความว่า มนุษย์ทุกคนต้องมีสังกัดกลุ่มชาติพันธุ์ใดชาติพันธุ์หนึ่ง ซึ่งอาจตีความได้ว่าใครก็ได้ที่มีการสังสมทางวัฒนธรรม ภาษา วิถีชีวิต ขนบธรรมเนียมประเพณี ภูมิปัญญา และความเชื่อของกลุ่มตนย่อมสามารถอ้างประโยชน์จากกฎหมายนี้ได้ ซึ่งก็คือพลเมืองไทยทุกคน

ในขณะที่ ร่างฯ ของ สชพ. ความเป็นชนเผ่าพื้นเมืองก็คือกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่เพียงแต่รักษาอัตลักษณ์ต่าง ๆ ข้างต้นไว้ได้ แต่ยังเป็นผู้ที่ ‘มิได้เป็นกลุ่มครอบงำทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม และพิจารณาตนเองว่ามีความแตกต่างไปจากภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคม’ นิยามนี้จึงมุ่งไปที่กลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นกลุ่มด้อยโอกาสหรือถูกกระทำให้เป็นกลุ่มคนชายขอบของสังคมใหญ่

ส่วนร่างฯ ของ P-Move มีลักษณะพิเศษที่กล่าวถึงนิยาม “กลุ่มชาติพันธุ์” ที่ได้แจกแจงความเป็น “ชนเผ่าพื้นเมือง” โดยนำคำอธิบายจากร่างฯ ของ สชพ.

มาใช้ รวมทั้งการให้ความหมาย “ชนเผ่าพื้นเมือง” ด้วยลักษณะต่างๆ ที่สอดคล้องกับมาตรฐานของสหประชาชาติ

มีข้อสังเกตสำคัญคือ ในระยะหลังมานี้ มีการกล่าวถึง กลุ่มชาติพันธุ์ที่มีนัยของการเป็นชนส่วนน้อย มากกว่าการเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ทั่วไป

3.2.3 เจตนารมณ์และความครอบคลุมของร่างกฎหมาย

เห็นได้ชัดว่า ร่างฯ ของ สชพ. เพียงมุ่งหวังที่จะเสริมความเข้มแข็งให้กับขบวนการของชนเผ่าพื้นเมืองในเชิงของการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาตนเองมากกว่าที่จะพยายามปรับเปลี่ยนกลไกของรัฐ จึงเพียงขอให้มีสิทธิและอำนาจในการจัดการตนเองได้เป็นสำคัญโดยใช้กลไกของสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยที่มีกฎหมายรองรับในการดำเนินการ แต่ร่างกฎหมายฉบับอื่น ๆ ล้วนมุ่งปรับปรุงทั้งระบบ ตั้งแต่โครงสร้าง การดำเนินงาน บทบาทหน้าที่ ตลอดจนต้องการแก้ไขหรือหลีกเลี่ยงเงื่อนไขที่ผลักดันให้ประชากรจำนวนหนึ่งถูกเบียดขับ กีดกัน และถูกเลือกปฏิบัติจนเกิดความเดือดร้อนไม่สามารถดำรงตนอย่างมีศักดิ์ศรีอยู่ในสังคมใหญ่ได้จากผลของกฎหมายบางฉบับที่มีอยู่

3.2.4 โครงสร้างการบริหารจัดการและบทบาทหน้าที่

ร่างกฎหมายทั้งสี่ฉบับ ของ กมธ. พรรคก้าวไกล สมส. และ P-Move จึงเริ่มที่การจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติและระดับจังหวัด ให้มีบทบาทหน้าที่คล้ายคลึงกัน ร่างกฎหมายทั้งห้าฉบับเห็นไปในแนวทางเดียวกันในการจัดตั้งกลไกระดับชาติของชนเผ่าพื้นเมือง/กลุ่มชาติพันธุ์ในรูปแบบของสภา ซึ่งสอดคล้องกับโมเดลของสหประชาชาติในกลุ่มประเทศนอร์ดิกที่ได้นำเสนอไว้ในตอนต้น ยกเว้นร่างฯ ของ สมส. ที่ให้เรียกชื่อว่า “สมัชชา” โดยที่การได้มาซึ่งสมาชิกและโครงสร้างรวมทั้งบทบาทหน้าที่ที่คล้ายคลึงกัน หรือเกือบเหมือนกันทั้งหมด และสามารถกล่าวได้ว่า โมเดลสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ได้ถูกนำไปใช้เป็นต้นแบบให้กับร่างฯ ของฝ่ายอื่น ๆ

ร่างฯ ของ คสมส. มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพิ่มเติม ได้แก่ “คณะกรรมการจัดทำข้อมูลวิถีชีวิตและประวัติศาสตร์กลุ่มชาติพันธุ์” และ “คณะกรรมการบริหารพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์” ซึ่งคณะนี้เป็นกลไกของคนในชุมชนเอง

ทั้ง 5 ร่างกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการได้ โดยเฉพาะร่างฯ ของ คสมส. และ P-Move กล่าวถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะเรื่องที่มีความชัดเจนมากกว่าร่างกฎหมายอื่นอีก 3 ฉบับ

สิ่งที่ต้องพึงระวังคือ ถึงแม้โครงสร้างในรูปคณะกรรมการร่วมระดับต่าง ๆ จะกำหนดให้มีผู้แทนจากสภา/สมัชชากลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมืองเข้าร่วมแล้วก็ตาม จะต้องให้แน่ใจว่า คณะกรรมการเหล่านี้ จะไม่ครอบงำหรือชี้นำอิสระในการตัดสินใจของสภา/สมัชชาชนเผ่าพื้นเมือง แต่ควรมีบทบาทในการเอื้ออำนวยและช่วยประสานความร่วมมือแบบพหุภาคีกับสภา/สมัชชาชนเผ่าพื้นเมืองมากกว่า

3.2.5 ลักษณะเด่นของร่างกฎหมาย

1) ร่างฯ ของ สชพ.

1.1) สมาชิกสภาฯ เริ่มจากอายุ 15 ปี ซึ่งเดิมได้กำหนดอายุขั้นต่ำอยู่ที่ 18 ปี แต่เนื่องจากเครือข่ายเด็กและเยาวชนต้นกล้าชนเผ่าพื้นเมือง ได้ร้องขอให้ลดอายุสมาชิกลงมาที่ 15 ปี เพื่อเปิดโอกาสให้เยาวชนสามารถเข้าร่วมได้มากขึ้น จึงได้มีการปรับแก้ให้สมาชิกสภามีอายุขั้นต่ำคือ 15 ปี ซึ่งกระแสสังคมส่วนใหญ่ยังรู้สึกอายุน้อย 15 ปี ยังน้อยเกินไปที่จะร่วมกิจกรรมของผู้ใหญ่ สำหรับร่างกฎหมายฉบับอื่น ๆ ล้วนกำหนดอายุขั้นต่ำของสมาชิกสภาฯ ที่ 18 ปี

1.2) มีการนำหลักฉันทามติ (Consensus) มาใช้ในการตัดสินใจเบื้องต้นของสภาฯ ตามร่างของ สชพ.

1.3) คณะผู้อาวุโสสภาฯ มีอำนาจในการเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายในกรณีที่มีข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทในสภาฯ

1.4) สามารถจัดตั้งกองทุนของสภาฯ ได้ตามกฎหมาย

1.5) สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (สชพ.) มีใช้เป็นเพียงที่ประชุมแต่สมาชิกสภาฯ ยังมีบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ ตามมาตรา 10

2) ร่างฯ ของ กมธ. และพรรคก้าวไกล

มีบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการเหยียดหยาม สร้างความเกลียดชัง หรือเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติต่อกลุ่มชาติพันธุ์ พร้อมกับมีบทลงโทษ โดยเฉพาะ ร่างฯ ของ กมธ. ระบุบทลงโทษตามระดับความรุนแรง ในขณะที่ ร่างฯ ของ คมธ. มีกล่าวเพียง ‘การได้รับการดูแลและไม่ถูกเกลียดชัง เหยียดหยามหรือเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (มาตรา 5)’ แต่กลับไม่มีบทลงโทษ

3) ร่างฯ ของ คมธ.

3.1) มีหมวดที่กล่าวถึงรายละเอียดของข้อมูลวิถีชีวิตและประวัติศาสตร์กลุ่มชาติพันธุ์ ความมุ่งหมาย กลไกและการจัดการที่ชัดเจน ซึ่งรายละเอียดทั้งหมดนี้ ได้ถูกนำไปบรรจุลงใน ร่างฯ ของ P-Move ด้วย

3.2) มีหมวดที่กล่าวถึงพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ที่ให้อำนาจ คณะกรรมการระดับชาติกำหนดพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ได้ โดยมีขั้นตอนสำหรับชุมชนดำเนินการเพื่อขอเป็นพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์โดยการจัดทำแผนแม่บทนำเสนอ ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ที่ประกอบด้วยผู้แทนจากชุมชนเอง และกำหนดให้มีการพัฒนาธรรมนูญของพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์มีสิทธิใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ บทบัญญัติหมวดนี้ถูกคาดหวังว่าจะช่วยหลีกเลี่ยงและแก้ไขปัญหาของบรรดาชุมชนที่อยู่ร่วมกับมาช้านานและมีการบริหารจัดการ

ทรัพยากรธรรมชาติที่ดีมีความยั่งยืน ซึ่งพวกเขาต้องเผชิญกับการถูกขังได้ จับกุมคุมขัง ปรับใหม่ด้วยผลของกฎหมายที่มีอยู่มานานหลายสิบปี และบทบัญญัติเรื่องพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์นี้ได้ถูกนำไปผนวกไว้ใน ร่างฯ ของ P-Move ด้วยเช่นกัน ในขณะที่ ร่างฯ ของ กมธ. และพรรคก้าวไกลเพียงกล่าวถึง ‘กลุ่มชาติพันธุ์ได้รับการคุ้มครอง มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคม สิทธิครอบครองและสิทธิในการจัดการพื้นที่ชุมชนและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม พื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่ทำกิน พื้นที่ทางวัฒนธรรม และจิตวิญญาณ’ และการให้อำนาจคณะกรรมการระดับชาติในการ “ประกาศเขตพื้นที่ชุมชนและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม พื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่ทำกิน พื้นที่ทางวัฒนธรรมและจิตวิญญาณของกลุ่มชาติพันธุ์” อันเป็นการกล่าวถึงอย่างกว้างที่มีได้ลงรายละเอียด เช่น ร่างฯ ของ คมส.

4) ร่างฯ ของ P-Move

4.1) ร่างกฎหมายของ P-Move มีความโดดเด่นแตกต่างไปจาก ร่างฯ ของ กมธ. พรรคก้าวไกล และ คมส. โดยที่ทุกแห่งที่มีคำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์” จะต้องมีการมีคำว่า “และชนเผ่าพื้นเมือง” รวมอยู่ด้วย ตั้งแต่ชื่อของ (ร่าง) พระราชบัญญัติ ไปจนถึง มาตรา 66 อันเป็นมาตราสุดท้ายของร่างฯ ของ P-Move รวมทั้งการเสนอคำนิยามที่ชัดเจนของ “ชนเผ่าพื้นเมือง” สอดคล้องกับนิยามในร่างฯ ของ สชพ. และมาตรฐานของสหประชาชาติ

4.2) เนื้อหาในหมวดต่าง ๆ ของร่างกฎหมายที่กล่าวถึงสิทธิสิ่งแวดล้อมสอดคล้องกับเนื้อหาใน “ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง” (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples) หรือ UNDRIP

4.3) เนื่องจาก P-Move เป็นผู้กร่างพระราชบัญญัติฯ นี้รายล่าสุด สามารถทำให้นำประเด็นที่เป็นคุณูปการต่อชนเผ่าพื้นเมือง จากร่างฯ อื่นๆ มารวบรวมไว้ในร่างกฎหมายของตนได้มาก และเห็นได้ชัดจากชื่อของ (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ ของตน ว่าเป็น “การคุ้มครองสิทธิ” และ “ส่งเสริมวิถีชีวิต”



บทที่

4

บทสรุปและ
ข้อเสนอแนะ

4.1 บทสรุป

จากการที่สหประชาชาติได้พบว่า มีประชากรในแต่ละประเทศที่มีได้มีเพียงความแตกต่างทางชาติพันธุ์กับพลเมืองที่เป็นสังคมกระแสหลักของประเทศเท่านั้น แต่ยังมีลักษณะของความเป็นคนชายขอบ ด้อยโอกาส ถูกเลือกปฏิบัติ และถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานบางประการอยู่ในประเทศเหล่านั้น สหประชาชาติจึงได้กำหนดให้ใช้ชื่อว่า “ชนเผ่าพื้นเมือง” (Indigenous Peoples) เพื่อให้มีความหมายแตกต่างไปการเป็นกลุ่มชาติพันธุ์โดยทั่วไป ความยากลำบากต่อความเข้าใจโดยทั่วไปคือ ชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศต่าง ๆ มีได้มีวิถีชีวิตที่เป็นแบบแผนเดียวกันไปหมด ซึ่งมีทั้งกลุ่มที่มีวิถีชีวิตอยู่ในพื้นที่ภูเขา พื้นราบ ชายฝั่งและหมู่เกาะ รวมทั้งกลุ่มชนที่อพยพเคลื่อนย้าย (Mobile People) ตามประเพณี นอกจากนี้ ยังพบด้วยว่า ชนเผ่าพื้นเมืองส่วนใหญ่มีภูมิปัญญาชนเผ่าพื้นเมือง (Indigenous Knowledge) ในการใช้ประโยชน์เชิงอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ สหประชาชาติจึงได้พัฒนานโยบาย กลไก และกฎหมายระหว่างประเทศขึ้นมา เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองทั่วโลก อาทิเช่น คำประกาศทศวรรษสากลของชนเผ่าพื้นเมืองโลก เวทีถาวรแห่งสหประชาชาติว่าด้วยประเด็นชนเผ่าพื้นเมือง วันชนเผ่าพื้นเมืองโลก ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง และอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น

ถึงแม้ประเทศไทยมีกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่า 60 กลุ่มอยู่ร่วมกัน อันเป็นส่วนหนึ่งของประวัติศาสตร์ชาติและรวมถึงภูมิภาคเอเชียที่มีลักษณะเด่นในด้านความหลากหลายทางชาติพันธุ์-ภาษา อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่เคยมีนโยบายส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิทางสังคม-วัฒนธรรมของชนเผ่าพื้นเมือง รวมทั้งสิทธิในการสืบทอดภาษาแม่มาาก่อนเลย ยิ่งกว่านั้น ความเป็นชนเผ่าพื้นเมืองยังต้องเผชิญกับสถานการณ์ปัญหาพร้อมที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาสัญชาติและการเป็นพลเมืองไทย ปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และปัญหาขาดการส่งเสริมและคุ้มครองวัฒนธรรม วิถีชีวิต และภาษาชนเผ่าพื้นเมือง

จากการศึกษาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นการพัฒนาชนเผ่าพื้นเมืองในบางประเทศ อาจกล่าวได้ว่ามีประเทศที่มีความก้าวหน้าในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองที่น่าสนใจ พอสรุปได้ดังนี้:

1) ชาวซามิในกลุ่มประเทศนอร์ดิก (ในที่นี้ หมายถึง สวีเดน นอร์เวย์ ฟินแลนด์ และในกรณีนี้รวมถึงรัสเซียด้วย) กิจการเกี่ยวกับชนเผ่าพื้นเมืองชาวซามิได้รับอนุญาตให้มีการจัดตั้งสภาซามิ (Saami Council) และรัฐสภาซามิ (Saami Parliament) ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ ชาวซามิมีปัญหาาร่วมที่สำคัญ เช่นเดียวกับชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศอื่นๆ ได้แก่ นโยบายการกลืนกลายของรัฐและปัญหาสิทธิในที่ดินและการแย่งชิงทรัพยากร สภาซามิที่ตั้งขึ้นมามีเป้าหมายเพื่อปกป้องและพัฒนาสิทธิในด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรม ภาษา สังคม และสิทธิในการดำรงชีวิต สิทธิในที่ดิน น้ำและทรัพยากรที่พวกเขาอาศัยอยู่

2) กรณีชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศแคนาดา ชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศแคนาดามีประวัติของการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างมากในช่วงของการอยู่ภายใต้การปกครองของเจ้าอาณานิคม ทั้งในการถูกบังคับให้ผสมกลมกลืน การห้ามปฏิบัติพิธีกรรมตามจารีตประเพณี และการห้ามพูดภาษาแม่ของชนเผ่าพื้นเมือง จนนำมาสู่ขบวนการ “พลิกฟื้นวัฒนธรรม” (Cultural Revitalization) เริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ.1946 เป็นต้นมา และในเวลาต่อมา รัฐบาลได้ประกาศให้ประเทศเป็น “สังคมพหุวัฒนธรรม” (Multicultural Society) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1971 จนถึงปัจจุบัน เท่าที่ผ่านมา มีชื่อเรียกชนเผ่าพื้นเมืองเป็นหลายแบบ เริ่มจากที่ คริสโตเฟอร์ โคลัมบัส นักสำรวจชาวอิตาลีเป็นผู้เดินทางมาถึงทวีปอเมริกาและสำคัญผิดว่าตนเดินทางถึงประเทศอินเดีย จึงเรียกพวกเขาว่า อินเดียแดง และยังมีชื่อเรียกอื่นๆ อีก อาทิเช่น “ชนเผ่าพื้นเมืองแคนาดา” (Indigenous Canadians) ชนพื้นเมืองแคนาดา (Aboriginal Canadians) ชนพื้นถิ่นแคนาดา (Native Canadians) และ ชนกลุ่มแรก (First Peoples) เป็นต้น ชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศแคนาดาได้รับสิทธิพิเศษหลายประการ ได้แก่ การไม่ต้องเสียภาษีรายได้บุคคล (income taxes) ไม่ต้องเสียภาษีการค้า (sales taxes) ไม่ต้องเสียค่ารักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วย (medical cares) ไม่ต้องเสียค่าศึกษาเล่าเรียน (education support) ตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงระดับปริญญาตรี การได้รับเงิน

สนับสนุนด้านที่อยู่อาศัย (housing support) และสิทธิในการอยู่ในเขตสงวน (Reserves) ซึ่งในอดีต เขตสงวนถูกมองว่าเป็นเสมือนสถานที่กักกันชนเผ่าพื้นเมืองทั้งในแคนาดาและสหรัฐอเมริกา แต่ในปัจจุบัน เขตสงวนเป็นเสมือนเขตปกครองตนเองของชนเผ่าพื้นเมืองมากกว่า นอกจากนี้แล้วชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศแคนาดาและประเทศสหรัฐอเมริกา ยังมีสิทธิพิเศษในการย้ายถิ่นฐานระหว่างสองประเทศโดยอิสระและการข้ามพรมแดนไปมาระหว่างสองประเทศโดยไม่ต้องใช้หนังสือเดินทาง ในปัจจุบัน ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิที่สำคัญโดยมีกฎหมายรับรอง ดังนี้:

- (1) สิทธิในที่ดิน (The rights to the land)
- (2) สิทธิในทรัพยากรเพื่อการยังชีพและกิจกรรมต่างๆ (The rights to subsistence resources and activities)
- (3) สิทธิในการกำหนดตนเองและการปกครองตนเอง (The rights to self-determination and self-government) และ
- (4) สิทธิในการปฏิบัติตามวัฒนธรรมและประเพณีของตนเอง ซึ่งรวมทั้งภาษาและความเชื่อทางศาสนาของชนเผ่าพื้นเมือง (The rights to practice one's own culture and customs including language and religion)

ในอดีตองค์กรระดับชาติของรัฐบาลแคนาดาที่รับผิดชอบชนเผ่าพื้นเมืองคือ กิจการชนเผ่าพื้นเมืองและภาคเหนือ แคนาดา (Indigenous and Northern Affairs Canada – INAC) ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกระทรวง ต่อมาในปี ค.ศ. 2017 รัฐบาลได้ปฏิรูปหน่วยงานนี้ใหม่ โดยตั้งหน่วยงานระดับกระทรวงขึ้นมา 2 กระทรวง คือ ราชสำนัก-ชนเผ่าพื้นเมืองสัมพันธ์และกิจการภาคเหนือ แคนาดา (Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada - CIRNAC) และ บริการชนเผ่าพื้นเมืองแคนาดา (Indigenous Services Canada - ISC) ซึ่งรัฐบาลให้เหตุผลในการปฏิรูปหน่วยงานว่าเพื่อเป็นการปรับปรุงการทำงานทางการเมือง การแก้ไขข้อผิดพลาดในอดีต และเป็นข้อเรียกร้องและข้อเสนอแนะจากชนเผ่าพื้นเมือง ปัญหาของชนเผ่าพื้นเมืองที่สำคัญได้แก่ ความยากจน (poverty) การเลือกปฏิบัติ (discrimination)

ปัญหาที่เกิดจากโรงเรียนประจำ (Residential schools / Boarding schools) และภาษาชนเผ่าพื้นเมืองกำลังอยู่ในภาวะวิกฤติ

3) กรณีชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศฟิลิปปินส์ การที่ฟิลิปปินส์ต้องตกเป็นเมืองขึ้นของสเปนและสหรัฐอเมริกา ทำให้วิถีชีวิตของชนเผ่าพื้นเมืองต้องเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก จากการเป็นชุมชนที่มีอิสระในการพึ่งตนเองเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประชาชาติฟิลิปปินใหม่ การที่ดินตามจารีตประเพณีต้องกลายเป็นที่ดินสาธารณะของรัฐ และการปรับเปลี่ยนความเชื่อทางศาสนาจากอิทธิพลของการเผยแพร่ศาสนาคริสต์ แต่เนื่องจากพื้นที่ของพวกเขาอุดมไปด้วยทรัพยากรที่ทรงคุณค่าในทางพาณิชย์ อาทิเช่น แร่ธาตุ ป่าไม้ และแหล่งแม่น้ำลำธาร อันทำให้พวกเขากลายเป็นกลุ่มเปราะบางต่อความก้าวร้าวของการพัฒนาและการกว้านที่ดิน นอกจากนี้ ยังมีปัญหาของการเผยแพร่ลัทธิคอมมิวนิสต์ในภาคใต้ซึ่งประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวมุสลิมของประเทศและมีความขัดแย้งกับรัฐบาลกลาง กฎหมายสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (Indigenous Peoples Rights Act - IPRA) ซึ่งบัญญัติขึ้นในปี พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่ครอบคลุมฉบับแรกในการรับรองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองในฟิลิปปินส์ โดยการรับรองสิทธิเหนือที่ดินและพื้นที่บรรพชน และนำเสนอความคิดของความเป็นเจ้าของแบบชนเผ่าพื้นเมืองที่ถือเป็นสมบัติของชุมชนที่เป็นของทุกรุ่นทุกคน ทั้งยังรับรองจารีตประเพณีของชนเผ่าพื้นเมืองและสิทธิในการจัดการตนเอง อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้ IPRA ยังต้องเผชิญกับความขัดแย้งกับกฎหมายอื่นที่มีอยู่แล้ว อาทิเช่น กฎหมายเหมืองแร่ที่ให้สิทธิแก่นักลงทุนทำเหมืองแร่ที่กฎหมายนี้ออกไปอนุญาตให้บริษัทเหมืองแร่ยังคงดำเนินการได้แม้ในพื้นที่บรรพชน ฟิลิปปินส์มีคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง (NCIP) ถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายสาธารณรัฐ 8371 ให้มีบทบาทหน้าที่คุ้มครองและส่งเสริมผลประโยชน์และความเป็นอยู่ที่ดีของชนเผ่าพื้นเมืองด้วยการพิจารณาถึงความเชื่อ จารีตประเพณี ธรรมเนียมและสถาบันของพวกเขา รวมทั้งหน้าที่ในการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ อย่างไรก็ตาม แก่นแท้ของปัญหาคือความไม่สอดคล้องกันระหว่างกฎระเบียบจารีตประเพณีกับกฎหมายแห่งชาติที่ถูกวางรากฐานมาจากสมัยที่ปกครองโดยเจ้าอาณานิคมว่าด้วยการเป็นเจ้าของและการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ในการพัฒนากฎหมายเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองชนเผ่าพื้นเมือง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีอยู่ด้วย ทั้งในสนธิสัญญาระหว่างประเทศต่าง ๆ ทั้งในรูปของอนุสัญญา กติการะหว่างประเทศ ปฏิญญา ความตกลง และคำประกาศในวาระต่าง ๆ ของสหประชาชาติ ประกอบกับการรวบรวมข้อมูลในลักษณะกรณีศึกษาจากประเทศที่มีความก้าวหน้าในด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง รวมทั้งการทบทวนกฎหมายและนโยบายภายในประเทศทั้งที่เอื้อและที่เป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย

ปัจจุบัน ได้มีฝ่ายต่าง ๆ ยกร่างกฎหมายเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองชนเผ่าพื้นเมือง/กลุ่มชาติพันธุ์ จำนวน 5 ฉบับซึ่งมีสถานะที่แตกต่างกันไป ดังนี้:

- (1) **“(ร่าง)พระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ.”**
เสนอโดย สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ต่อสภาผู้แทนราษฎร ขณะนี้ได้รับการบรรจุอยู่ในระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร (เรื่องที่ค้างการพิจารณา) แล้ว เพื่อเตรียมจัดลำดับและนำเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมในวาระต่อไป
- (2) **“(ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ.”**
พัฒนาโดย “คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาศึกษาด้านผู้สูงอายุ ผู้พิการ และกลุ่มชาติพันธุ์” ภายใต้ “คณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ” นำเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อกัน เนื่องจากประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน จึงส่งไปให้แก่นายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอยู่ในขณะนี้
- (3) **“(ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ.”**
นำเสนอโดยพรรคก้าวไกล เนื่องจากประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน จึงส่งไปให้แก่นายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอยู่ในขณะนี้

- (4) “(ร่าง) พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตชาติพันธุ์ พ.ศ.” ยกร่างโดยมี ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานหลักที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล ได้ผ่านการจัดทำ ประชาพิจารณ์ การนำเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเข้าสู่ การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ขณะนี้ยังมีได้นำเสนอเข้าสู่การพิจารณา ของรัฐสภา
- (5) “(ร่าง) พระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่ม ชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ.” นำเสนอโดยขบวนการประชาชน เพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P-Move) เนื่องจากประธานสภาผู้แทนราษฎร วินิจฉัยว่าเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน จึงส่งไปให้แก่ นายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอยู่ในขณะนี้

สิ่งที่น่าสนใจคือ ร่างกฎหมายทั้ง 5 ฉบับ ล้วนพัฒนาไปในแนวเดียวกัน จนแทบหาข้อขัดแย้งระหว่างกันในทางกฎหมายไม่ได้เลย ยิ่งกว่านั้น แต่ละฉบับ ยังมีข้อดีที่เป็นคุณูปการต่อชนเผ่าพื้นเมืองในประเด็นต่าง ๆ ซึ่งหากนำมาบูรณาการ ร่วมกัน อาจกล่าวได้ว่าจะเป็นกฎหมายเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองชนเผ่าพื้นเมืองที่ดี ที่สุดฉบับหนึ่งได้



4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ข้อเสนอแนะสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติ

- 1) เนื่องจากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีการเปลี่ยนแปลงสมาชิก ตามวาระอยู่โดยตลอด จึงจำเป็นต้องมีกลไกและวาระในการให้ข้อเสนอเกี่ยวกับ พันธกรณีระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันประเทศไทย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ การปรับปรุงกฎหมายและการตรากฎหมายให้สอดคล้องกับบรรดากฎหมายระหว่าง ประเทศที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมผูกพันเป็นภาคีด้วย เพื่อป้องกันและหลีกเลี่ยงสภาพ

ที่กฎหมายของไทยขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งถือว่ามิผลผูกพันทางกฎหมายกับประเทศภาคีที่ได้ให้สัตยาบันไว้

2) ฝ่ายนิติบัญญัติ (ทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา) จำต้องมีกลไก และวิธีการตรวจสอบกระบวนการนำเสนอกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐอย่างจริงจัง โดยเฉพาะ (1) การมีส่วนร่วมแบบพหุภาคีในกระบวนการร่างกฎหมาย เนื่องจากเท่าที่ผ่านมา การร่างกฎหมายของหน่วยงานรัฐมักจะไม่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวข้องกับเนื้อหาของกฎหมายนั้น และ (2) กระบวนการจัดประชาพิจารณ์ (Public Hearing) กฎหมายที่หน่วยงานของรัฐนำเสนอเข้าสู่รัฐสภาว่า มีความครอบคลุมกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกว้างขวางเพียงใด ได้ให้เวลาระดมความคิดเห็นเพียงพอหรือไม่ และได้มีการนำความคิดเห็นที่มีเหตุมีผลและเป็นประโยชน์มาใช้ปรับปรุงร่างกฎหมายหรือไม่

3) คณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องของรัฐสภา อาทิเช่น ด้านยุติธรรม สิทธิมนุษยชน กลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น ควรกำหนดวาระและมีเวทีรับฟังสถานการณ์ปัญหาของชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทยและในประเทศอื่น ๆ เพื่อให้เข้าใจปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกัน และสามารถใช้ประกอบการศึกษาพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทยประสบอยู่ รวมทั้งการพิจารณาปรับปรุงหรือตรากฎหมายได้อย่างเหมาะสม

4) เมื่อกฎหมายฯ ดังกล่าวได้ผ่านการประกาศใช้แล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติควรแต่งตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ติดตามการดำเนินงานและบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิผลจริง รวมทั้งการรับฟังข้อคิดเห็นและข้อร้องเรียนอันเกี่ยวเนื่องกับกฎหมายนี้

5) สภานิติบัญญัติควรผลิตสื่อเพื่อการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์สู่สาธารณชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้รับประโยชน์จากกฎหมายในลักษณะของคู่มือการทำความเข้าใจ และใช้ประโยชน์จากกฎหมายฉบับนี้

4.2.2 ข้อเสนอสำหรับฝ่ายบริหาร (รัฐบาล)

1) ด้วยเหตุผลทำนองเดียวกับสมาชิกวุฒิสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ที่คณะรัฐมนตรีย่อมต้องมีการเปลี่ยนแปลงตามวาระ จึงจำเป็นต้องจัดเตรียมข้อสนเทศในลักษณะของการปฐมนิเทศเกี่ยวกับพันธกรณีระหว่างประเทศและความอ่อนไหวของประเด็นชนเผ่าพื้นเมืองให้แก่รัฐมนตรีและผู้บริหารหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ เพื่อให้สามารถกำกับดูแลการดำเนินงานของหน่วยงานของตนให้ตอบสนองต่อปัญหาของชนเผ่าพื้นเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้มาตรฐานสากล

2) รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่เกี่ยวข้อง จำเป็นต้องมีความเข้าใจและเห็นความเชื่อมโยงของกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายแห่งชาติ ซึ่งจะทำให้สามารถกำกับดูแลการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัดตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้มาตรฐานสากล

3) หากร่างกฎหมายเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองชนเผ่าพื้นเมืองได้รับการพิจารณาผ่านเป็นกฎหมายเพื่อการบังคับใช้ต่อไป สมควรมีวาระที่จัดให้คณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะเจ้ากระทรวงที่เกี่ยวข้องได้ทำความเข้าใจในเจตนารมณ์และสาระสำคัญของกฎหมายนี้ จนสามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานของหน่วยงานภายใต้สังกัดของตนได้ และสามารถพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น

4) รัฐบาล ต้องมีนโยบาย แผนงาน และมาตรการที่คุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตของชนเผ่าพื้นเมืองที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและร่างกฎหมายที่กำลังผลักดันอยู่ รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพแก่นำชนเผ่าพื้นเมืองและการดำเนินงานขององค์กรและเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทยที่สอดคล้องกับหลักการและเจตนารมณ์ของปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (UNDRIP) และพันธกรณีที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น แผนปฏิบัติการระดับโลกของทศวรรษสากลว่าด้วยภาษาชนเผ่าพื้นเมือง (Global Action Plan of the International Decade of Indigenous Languages (IDIL): 2022-2032) เป็นต้น

4.2.3 ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานปฏิบัติของรัฐ

- 1) จัดให้มีการฝึกอบรม/ปฐมนิเทศแก่เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับประเด็นชนเผ่าพื้นเมืองให้เข้าใจเจตนารมณ์และเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมาย
- 2) ทบทวนเพื่อปรับปรุงระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย และมาตรการการดำเนินงานของหน่วยงานให้สอดคล้องกับแนวทางของกฎหมายนี้
- 3) จัดฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ที่จะต้องติดต่อสัมพันธ์กับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อทำหน้าที่และให้บริการสอดคล้องกับแนวทางของกฎหมาย
- 4) พัฒนาสื่อที่เป็นคู่มือสำหรับประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อให้บริการของหน่วยงานได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิผล
- 5) กระทรวงที่มีส่วนรับผิดชอบ ต้องมีการพัฒนานโยบายและแผนเพื่อตอบสนองต่อกฎหมายตามนโยบายของร่างกฎหมายที่เตรียมนำเสนอผู้สภากรรวมทั้งตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของขบวนการชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย ในส่วนความรับผิดชอบของหน่วยงานตน ตัวอย่างเช่น กระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายและแผนส่งเสริมการเรียนการสอนวิถีวัฒนธรรมชนเผ่าพื้นเมืองและภาษาแม่สำหรับศูนย์การเรียนรู้หรือโรงเรียนในชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นต้น

4.2.4 ข้อเสนอแนะสำหรับขบวนการชนเผ่าพื้นเมือง

- 1) สนับสนุนการให้สารสนเทศที่เกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันกับประเทศไทยให้แก่ องค์กร/เครือข่ายและชุมชนชนเผ่าพื้นเมือง โดยวิธีการต่างๆ อาทิเช่น การจัดประชุมปฏิบัติการ และการฝึกอบรม เป็นต้น รวมทั้งมีการพัฒนาสื่อด้วยวิธีการและภาษาที่เข้าใจได้ง่าย

2) จัดฝึกอบรมกลุ่มแกนนำเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองกลุ่มต่างๆ ให้เข้าใจกระบวนการยุติธรรม ให้ครอบคลุม การบัญญัติกฎหมาย การประชาสัมพันธ์ การร้องเรียน และทักษะการเจรจาต่อรอง

3) ส่งเสริมและสนับสนุนการผลักดันการบัญญัติหรือการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องและที่มีผลผูกพันทางกฎหมายกับประเทศไทย อาทิเช่น กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ และกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาที่เอื้อต่อวิถีชีวิต วัฒนธรรมประเพณี ภาษา และภูมิปัญญาชนเผ่าพื้นเมืองตามมาตรฐานสากล เป็นต้น

4.2.5 ข้อเสนอแนะสำหรับสื่อมวลชน

1) ช่วยเผยแพร่และประชาสัมพันธ์กฎหมายฉบับนี้สู่สาธารณชน เพื่อส่งเสริมและปลูกฝังแนวคิดสังคมพหุวัฒนธรรมและสันติวัฒนธรรม

2) ทำหน้าที่ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ ตลอดจนช่วยสะท้อนปัญหาที่ยังคงดำรงอยู่

3) ช่วยนำเสนอกรณีปฏิบัติการที่ดีในระดับพื้นที่ของการดำเนินวิถีชีวิตและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนชนเผ่าพื้นเมือง และการประสานความร่วมมือของหลายภาคส่วนที่มีประสิทธิภาพ



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กองส่งเสริมชาวเขา. (2541). *การพัฒนาชาวเขาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.

กองส่งเสริมชาวเขา. (2545). *40 ปี กองส่งเสริมชาวเขา*. กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.

กลุ่มงานสื่อสารความรู้และเครือข่ายสัมพันธ์. (2564). *ข้อมูลพื้นฐาน (ร่าง) พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ (กฎหมายใหม่)*. กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน).

แกม อรุณี ชิมเรย์. (2562). ภาพรวมสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของชนเผ่าพื้นเมือง/กลุ่มชาติพันธุ์. ใน *รายงานสรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง สถานการณ์สิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ชาติและความคุ้มครองทางกฎหมาย*. เชียงใหม่.

ชูพินิจ เกษมณี, กิตติศักดิ์ รัตนกระจ่างศรี และแกม อรุณี ชิมเร. (2563). *รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยสำรวจสถานการณ์และนโยบายชนเผ่าพื้นเมืองและกลุ่มชาติพันธุ์*. กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน).

ศูนย์วิจัยและพัฒนากฎหมาย และ UNICEF. (2564). *ชีวิตที่ไม่มีใครเห็น 48 ปี สถานการณ์เด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย*. เชียงใหม่: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สภาผู้แทนราษฎร. คณะกรรมาธิการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ. (2563). *รายงานการศึกษาเรื่อง สภาพปัญหาและแนวทางส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. (2534). *แผนควบคุมพืชเสพติด (2529 – 2534)*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. (2535). *รายงานการดำเนินงานควบคุมพืชเสพติด*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. สำนักนโยบายและแผน. (2545). *แผนแม่บทเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ฉบับปี พ.ศ. 2535 - 2539*. กรุงเทพฯ: สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด.

สำนักงานบริหารโครงการ. (2534). *โครงการไทย-ออสเตรเลียพัฒนาการเกษตรและสังคมบนพื้นที่สูง*. กรุงเทพฯ: กองส่งเสริมชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย.

สุวิไล เปรมศรีรัตน์, สุจิตต์ลักษณ์ ดีผดุง, เอกพงศ์ สุวรรณเกษร์, อิศระ ชูศรี, โสภนา ศรีจำปา, อภิญญา บัวสรวง, ... ประภาศรี คำสอาด. (2544). *แผนที่ภาษาของชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์การศาสนา.

ภาษาอังกฤษ

Barman, Jean, et al., (eds.). (1987). *Indian Education in Canada, Volume 2: The Challenge*. Vancouver: UBC Press.

Battiste, Marie and Barman, Jean, (eds.). (1994). *First Nations Education in Canada: The Circle Unfolds*. Vancouver: UBC Press.

Battiste, M., (ed.). (2000). *Reclaiming Indigenous Voice and Vision*. Toronto: UBC Press.

- Brunet, M. (1981). *French Canada and the Early Decades of British Rule 1760-1791*. Ottawa: The Canadian Historical Association Booklets No.13.
- Cobo, M., José R. (1987). *Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations*, Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. New York: United Nations.
- Common, R., and L. Frost. (1994). *Teaching Wigwams: A modern vision of Native education*. Muncey ON: Anishinaabe Kendaaswin Publisng.
- Corpuz, O. D. (2002). *An Economic History of the Philippines*, in Indigenous Peoples /Ethnic Minorities and Poverty Reduction, Asian Development Bank. Gaspar, Karl M.The Lumad’s Struggle in the face of globalization, supra note 3, (2000).
- Gun-Britt, R. (2013). *The Functions and Mode of Representation of the Sami Council*. Interview.
- Henriksen, J. (1999). *Saami Parliamentary Co-operation*. IWGIA: Copenhagen.
- Henriksen, J. (2008). (ed.). Sami Self-Determination: Scope and Implementation. *Journal of Indigenous Peoples Rights* No. 2/2008, Galdu, Alta.
- Henriksen, J. (2013). *The Political History of the Sami Movement and the Future of the Sami Parliamentary Co-operation*. Interview.
- Jojo, G. & Ros, B. G. (1999). *IPRA: Legalizing Dispossession?*. IBON, Special Release 42.
- Jose, M. M. (2004). The Philippine Indigenous Peoples’ Struggle for Land and Life: Challenging Legal Texts. *Arizona Journal of International & Comparative Law*, 21(1), 269.

- Josefsen, E. (2001). The Sami and the National Parliament: *Direct and Indirect Channels of Influence*. In Wessendorf K. (ed.), *Challenging Politics: Indigenous Peoples' Experiences with Political Parties and Elections*. IWGIA: Copenhagen
- Lynch, O. J. (1982). *Native Title, Private Right and Tribal Land Law: An Introductory Survey*. 57 Philippine L.J. supra note 25.
- Malanes, M. (2002). *Power from the Mountains, Indigenous Knowledge systems and Practices in Ancestral Domain Management: The Experience of the Kankanaey-Baguo People in Bakun*. Benguet Province, Philippines: ILO.
- Manaligod, R. (1990). *Struggle against Development Aggression: Tribal Filipinos and Ancestral Domain*. Philippines: TABAK.
- Marlene, B., Castellano. et al., (eds.). (2005). *Aboriginal Education: Fulfilling the promise*. Vancouver: Langara College.
- Mikaelsson, S. (2014). *Information on the Sami Council*. Available from: whc.unesco.org/archive/website/arctic2008/4321d.html?id=2936 [accessed 15.04.2014].
- Muckle, R. J. (2007). *The First Nations of British Columbia: An Anthropological Survey*. BC: UBC Press.
- Prill-Brett, J. (1988). *Preliminary Perspectives on Local Territorial Boundaries and Resource Control (Vol. 6)*. Cordillera Studies Center: University of the Philippines College Baguio.
- Radley, H. M. (1986). *Economic Marginalization and the Ethnic Consciousness of the Green Mong (Moob Ntsuab) of Northwestern Thailand*. (Unpublished Ph.D. Dissertation), Oxford University, Faculty of Anthropology and Geography.

- Rovillos, R. D. and Victoria, T. C. (2002). *Special Rapporteur on Indigenous People Rights: Philippine MISIÓN 5*.
- Renard, R. D. (1986). *Problems of Small Farmers in Highland Areas*, prepared for the Workshop on Data Requirements for Highland Farming System Development. Chiang Mai: Payap Research Center.
- Stavenhagen, R. (2004). *Indigenous Peoples in Comparative Perspective – Problems and Policies*, Background paper for HDR 2004. n.p.: Human Development Report Office, UNDP.
- Tapp, N. (1990). *Sovereignty and Rebellion. The White Hmong of Northern Thailand*. Singapore: Oxford University Press.
- Tauli-Corpuz, Victoria. (1998). *State of Affairs in the U.N.: Indigenous Peoples Lobbying and Advocacy in the International Arena, Indigenous Perspectives*. In *UN Permanent Forum on Indigenous Issues*. “Who are Indigenous Peoples?”. Indigenous Peoples, Indigenous Voices, Factsheet.

เว็บไซต์

- ณัฐพล สืบศักดิ์วงศ์ และคณะ. (2564). *ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ.* สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/section77/survey_detail.php?id=158
- มุกดา พงษ์สมบัติ และคณะ. (2564). *ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ.* สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/section77/survey_detail.php?id=164
- ระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 4 ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2565 เวลา 09.30 น. ห้องประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สืบค้นจาก https://pis.parliament.go.th/PARWeb/doc/meeting-agenda/MeetingAgendaDetailForQRCode?meetingId=XoWrST-NoGKRqMeIS_UI

ศักดิ์ดา แสนมี กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 12,888 คน. (2564). *ร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ.* สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/section77/survey_detail.php?id=162

ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน). *กลุ่มชาติพันธุ์*. สืบค้นจาก <https://www.sac.or.th/databases/ethnic-groups/ethnicGroups>

สุริยัน ทองหนูเอียด และคณะ. (2565). *ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ.* สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/section77/survey_detail.php?id=224

Canadian Indian Residential School System. (n.d.). In *Wikipedia*. Retrieved from https://en.wikipedia.org/wiki/Canadian_Indian_residential_school_system

Derworiz, Colette E., Federal Departments of Indigenous and Northern Affairs. (2020). Retrieved from <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/aboriginal-affairs-and-northern-development-quebec-canada>

Ethnic Group. (n.d.). Retrieved from <https://www.britannica.com/topic/ethnic-group>

Ethnic Group. (n.d.). In *Wikipedia*. Retrieved from https://en.wikipedia.org/wiki/Ethnic_group

Fisher, Max. (2013). *A Revealing Map of the World's Most and Least Ethnically Diverse Countries*. Retrieved from <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2013/05/16/a-revealing-map-of-the-worlds-most-and-least-ethnically-diverse-countries/>

Indigenous and Northern Affairs Canada. (2021). Retrieved from <https://www.canada.ca/en/indigenous-northern-affairs.html>

Indigenous Peoples. (2022). Retrieved from <https://www.worldbank.org/en/topic/indigenouspeoples>

Indigenous Peoples in Canada. (n.d.). In *Wikipedia*. Retrieved from https://en.wikipedia.org/wiki/indigenous_peoples_in_Canada

Indigenous Services Canada. (2023). Retrieved from <https://www.canada.ca/en/indigenous-services-canada.html>

Intergovernmental Affairs. (2022). Retrieved from <https://www.canada.ca/en/intergovernmental-affairs.html>

Ministry of Indigenous Affairs. (n.d.). Retrieved from <https://www.ontario.ca/page/ministry-indigenous-affairs>

Missing Murdered Indigenous Women. (n.d.). In *Wikipedia*. Retrieved from https://en.wikipedia.org/wiki/Missing_murdered_Indigenous_women

Weeler, Kim. (2015). *Indian Status: 5 More Things You Need to Know*. Retrieved from <https://www.cbc.ca/news/indigenous/indian-status-5-more-things-you-need-to-know-1.3109451>