

ร่าง

พระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ...



สำนักงาน
สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (สชพ.)
252 หมู่ 2 ต.สันทรายน้อย อ.สันทราย จ.เชียงใหม่ 50210
โทร./Fax: 0-5349 2544, Email: cipt.office@gmail.com

ร่างพระราชบัญญัติ

สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ...

พิมพ์ครั้งที่ 2: มิถุนายน 2562

จำนวน 500 เล่ม

ที่ปรึกษา

คณะกรรมการบริหารกิจการสภา และ คณะผู้อาวุโสสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

คณะผู้จัดทำ

ศักดิ์ดา แสนมี นิตยา เอี้ยการนา วิไลลักษณ์ เยอเบาะ จันทน์ พิเชษฐกุลสัมพันธ์ วริศรา
เลิศถาวรชัยสกุล กัลยา แสงยาอรุณ มาลี จะทอ

ภาพประกอบ

เครือข่ายสื่อชนเผ่าพื้นเมือง

สนับสนุนการจัดพิมพ์โดย

ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)
Diakonia-Thailand

มูลนิธิชนเผ่าพื้นเมืองเพื่อการศึกษาและสิ่งแวดล้อม
สมาคมศูนย์รวมการศึกษาและวัฒนธรรมของชาวไทยภูเขาในประเทศไทย (ศ.ว.ท.)

ติดต่อประสานงาน

สำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (สชพ.)
252 หมู่ 2 ต.สันทรายน้อย อ.สันทราย จ.เชียงใหม่ 50210
โทร./Fax: 0-5349 2544, Email: cipt.office@gmail.com

คำนำ

ร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ..... ฉบับนี้ เป็นร่างกฎหมายที่สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (สชพ.) ได้ริเริ่มการยกร่างมาตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๕ และได้มีเนื้อหาสาระของร่าง พ.ร.บ.นี้ ไปสร้างความเข้าใจและรับฟังความเห็นของพี่น้องชนเผ่าพื้นเมืองในระดับต่าง ๆ ช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๕๗ ด้วย ต่อมา สชพ. ได้นำเสนอให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ซึ่ง คปก.ได้จัดตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาปรับปรุงและจัดทำร่าง พ.ร.บ. ให้เป็นร่างกฎหมายที่สมบูรณ์ขึ้น และที่ประชุมคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (ครั้งที่ ๒๔/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘) ได้มีมติเห็นชอบให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง แผนการให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ..... ต่อคณะรัฐมนตรี สถานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ในขณะนั้น ถึงแม้ว่า สชพ.ร่วมกับภาคที่เกี่ยวข้อง ได้พยายามติดตามและผลักดันไปยังสถานีนิติบัญญัติแห่งชาติหลายครั้งแล้วก็ตาม แต่ร่างกฎหมายดังกล่าว ยังไม่ได้รับพิจารณาใด ๆ

อย่างไรก็ตาม สชพ. เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ..... พร้อมทั้งบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่องแผนการให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในครั้งนั้น ยังมีประโยชน์สำหรับแกนนำชนเผ่าพื้นเมืองที่จะนำมาทบทวน ปรับปรุง แก้ไข และผลักดันร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ..... เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภาอีกครั้ง รวมทั้งยังเป็นแหล่งข้อมูลสำหรับการสื่อสารและประชาสัมพันธ์ให้ร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ เป็นที่รับรู้และเผยแพร่เพื่อสร้างความเข้าใจให้กับพี่น้องชนเผ่าพื้นเมือง หน่วยงานภาครัฐ และบุคคลที่สนใจทั่วไปได้มากขึ้นด้วย นอกจากนี้การจัดทำร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ ยังสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๐ ได้ระบุไว้ว่า “รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน...” และยังมี ความสอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples – UNDRIP) ที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้รับรองไว้เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๐ ด้วย ถือว่าทั่วโลกให้ความสำคัญกับประเด็นชนเผ่าพื้นเมือง และเรียกร้องให้มีการยอมรับ เคารพ และคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งเป็นประชากรกลุ่มที่เปราะบางและถูกละเมิดสิทธิมากที่สุด

ทางสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (สชพ.) จึงได้ร่วมกันจัดพิมพ์เอกสารร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ขึ้นมาอีกครั้ง โดยได้รับการสนับสนุนจากศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) Diakonia-Thailand มูลนิธิชนเผ่าพื้นเมืองเพื่อการศึกษาและสิ่งแวดล้อม และสมาคมศูนย์รวมการศึกษาและวัฒนธรรมของชาวไทยภูเขาในประเทศไทย ซึ่ง สชพ.ต้องขอขอบคุณไว้ ณ ที่นี้ด้วย และคณะผู้จัดทำหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์และช่วยเปิดประเด็นชนเผ่าพื้นเมืองให้สังคมไทยได้รับรู้และมีความเข้าใจมากยิ่งขึ้น จนนำไปสู่การยอมรับและเคารพสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง และยังคงส่งเสริมให้ชนเผ่าพื้นเมืองสามารถดำรงวิถีชีวิตของตนได้อย่างมีศักดิ์ศรีและภาคภูมิใจอีกด้วย

ด้วยจิตศรัทธาและเชื่อมั่นในพลังเสียงชนเผ่าพื้นเมือง

สำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

พฤษภาคม 2562

สารบัญ

ร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ...	
หลักการและเหตุผล	8
หมวดที่ ๑ สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย	10
หมวดที่ ๒ อำนาจ หน้าที่	12
หมวดที่ ๓ คณะกรรมการสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย	13
หมวดที่ ๔ คณะผู้อาวุโส	14
หมวดที่ ๕ สำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย	14
หมวดที่ ๖ กองทุนสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย	15
บทเฉพาะกาล	17
บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญร่าง พ.ร.บ.สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ...	18
ภาคผนวก	
บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง แผนการให้มี กฎหมายว่าด้วยสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย	22-39

ร่างพระราชบัญญัติ
สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ...

บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบ
ร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

เหตุผล

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พันธกรณีระหว่างประเทศ ที่ประเทศไทยได้ลงนามเป็นภาคี และเจตนารมณ์ของปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติให้การรับรองเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๐ ถือเป็นพันธะของรัฐบาลที่จะต้องให้การส่งเสริม คุ้มครอง และปกป้องสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองที่มีอยู่ในประเทศของตน

กลุ่มประชากรชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทยเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศไทยมายาวนาน มีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่หลากหลาย มีอัตลักษณ์เฉพาะแตกต่างกันไป กระจายตัวอยู่ตามภูมิภาคต่างๆ กลุ่มประชากรเหล่านี้มีองค์ความรู้และภูมิปัญญา รวมทั้งมีความมุ่งมั่นที่จะอนุรักษ์ พัฒนาและสืบทอดวิถีชีวิต อัตลักษณ์และระบบแบบแผนภูมิปัญญาของตนเอง แต่กลุ่มคนเหล่านี้ส่วนใหญ่ยังเป็นผู้ด้อยหรือขาดโอกาสจากกระบวนการพัฒนาของรัฐ ทำให้ถูกจำกัดสิทธิในการพัฒนา ซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการดำรงวิถีชีวิต เพื่อให้เกิดกลไกหลักในการส่งเสริม ประสานงาน และแก้ไขปัญหาของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองดังกล่าวได้อย่างทั่วถึงทุกด้านและสอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรมที่หลากหลาย จึงมีความจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

(ร่าง)
พระราชบัญญัติ
สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย
พ.ศ.

.....

.....

.....

.....

.....

.....
โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย
พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา..... ประกอบกับ
มาตรา.....ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

.....

.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้ เรียกว่า “พระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ.”
มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป
มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้
“ชนเผ่าพื้นเมือง” หมายความว่า บุคคลที่รวมกลุ่มและตั้งถิ่นฐานร่วมกันโดยมีการสืบทอด อนุรักษ์ และพัฒนาพื้นที่
ของบรรพบุรุษและอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ ตลอดจนภาษาและมีแบบแผนทางวัฒนธรรมของตนเองมาจนถึงปัจจุบัน
“สมาชิก” หมายถึง สมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย
“คณะกรรมการ” หมายถึง คณะกรรมการสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย
“สภาชนเผ่าพื้นเมือง” หมายถึง สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย
“สำนักงาน” หมายถึง สำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย
มาตรา ๔ ชนเผ่าพื้นเมืองแต่ละกลุ่มมาขึ้นทะเบียนกับสำนักงาน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สภาชนเผ่าพื้นเมือง
กำหนด
มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎระเบียบเพื่อปฏิบัติการตาม
พระราชบัญญัตินี้ กฎระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้บังคับใช้ได้

หมวด ๑ สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

มาตรา ๖ ให้มีสภาชนเผ่าพื้นเมือง ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองซึ่งเลือกกันเองภายในแต่ละกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสภาแล้ว จำนวนกลุ่มละไม่เกินห้าคน

การเลือกกันเองตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานสภากำหนด โดยคำนึงถึงสัดส่วนหญิง ชาย และตัวแทนเยาวชน เท่าเทียมภายในระหว่างกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองและมีความสอดคล้องทางวัฒนธรรม

ชนเผ่าพื้นเมืองแต่ละกลุ่มมาขึ้นทะเบียนกับสำนักงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สภาชนเผ่าพื้นเมืองกำหนด

มาตรา ๗ สมาชิกต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย หรือเป็นบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย
- (๒) มีอายุสิบแปดปีบริบูรณ์ขึ้นไป
- (๓) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

มาตรา ๘ ให้สมาชิกมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีนับแต่วันประกาศรายชื่อสมาชิกในราชกิจจานุเบกษา และอาจได้รับการคัดเลือกใหม่ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระมิได้

สมาชิกซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกใหม่จะเข้ารับหน้าที่

มาตรา ๙ สมาชิกพ้นจากตำแหน่งดังต่อไปนี้

- (๑) พ้นตามวาระ
- (๒) ตาย
- (๓) ลาออก
- (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗
- (๕) ขาดการประชุมโดยไม่มีเหตุอันควรและไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาสามครั้งติดต่อกัน
- (๖) สภาชนเผ่าพื้นเมืองมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสาม ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งเพราะเหตุมีความประพฤติในทางเสื่อมเสียต่อการปฏิบัติหน้าที่ หรือประพฤติผิดศีลธรรมและจริยธรรมของการเป็นสมาชิก
- (๗) ถูกถอดถอนโดยกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองที่คัดเลือกกันเองตามที่กำหนดในหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกและถอดถอนสมาชิก

เมื่อบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกที่มาจากกลุ่มใดพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระตามวรรคหนึ่ง ให้กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองนั้นทำการคัดเลือกบุคคลอื่นเป็นสมาชิกแทนตำแหน่งที่ว่างภายในระยะเวลาสามสิบวัน นับแต่วันพ้นตำแหน่ง

สมาชิกที่ได้รับการคัดเลือกเข้ามาแทนให้อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของสมาชิกที่ตนแทน แต่ถ้าเวลาเหลือน้อยกว่าเก้าสิบวันไม่ต้องดำเนินการเพื่อหาสมาชิกใหม่แทนตำแหน่งที่ว่าง

มาตรา ๑๐ ประธานสภามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) ดำเนินการประชุมและมีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ ตามความจำเป็นในการประชุมสภาชนเผ่าพื้นเมืองและคณะกรรมการ
- (๒) เป็นผู้แทนสภาในกิจการของสภาชนเผ่าพื้นเมือง ที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก

(๓) อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่มิได้กฎหมายบัญญัติไว้

(๔) ควบคุมและดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามมติและข้อบังคับของสภา

มาตรา ๑๑ รองประธานสภา มีอำนาจและหน้าที่ช่วยประธานสภาในกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของประธานสภา หรือปฏิบัติการตามที่ประธานสภามอบหมาย

มาตรา ๑๒ เลขานุการสภา มีอำนาจหน้าที่จัดทำรายงานการประชุม และรับผิดชอบงานธุรการของสภา

มาตรา ๑๓ ให้มีการประชุมสภาชนเผ่าพื้นเมืองครั้งแรกภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่มีการประกาศรายชื่อสมาชิกในราชกิจจานุเบกษา เพื่อเลือกคณะกรรมการ

ให้มีการประชุมสมัยสามัญสภาชนเผ่าพื้นเมืองภายในเดือนสิงหาคมของทุกปี

คณะกรรมการอาจมีมติให้มีการประชุมสมัยวิสามัญสภาชนเผ่าพื้นเมือง เมื่อมีเหตุจำเป็นที่ต้องมีการปรึกษาหารือเป็นการเร่งด่วน

คณะกรรมการต้องจัดให้มีการประชุมสมัยวิสามัญสภาชนเผ่าพื้นเมือง เมื่อสมาชิกเข้าชื่อกันจำนวนหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาที่มีอยู่ขอให้มีการประชุมสภา

มาตรา ๑๔ การประชุมสภาชนเผ่าพื้นเมือง ต้องกระทำโดยเปิดเผยและต้องมีสมาชิกลงประชุมน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ จึงจะเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานสภาเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานสภาไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานสภาคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภา

การลงมติ สมาชิกคนหนึ่งให้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนนและให้ถือหลักฉันทามติ ยกเว้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเงิน แผนงาน โครงการ หรือเรื่องอื่นใดที่มีลักษณะเป็นงานประจำ ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ ในกรณีนี้ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่ง เป็นเสียงชี้ขาด

ในการพิจารณาว่าเรื่องใดยกเว้นไม่ต้องใช้หลักฉันทามติหรือไม่ ให้ประธานนำเรื่องดังกล่าวหารือกับคณะผู้อาวุโสเพื่อหาข้อยุติ ความเห็นของคณะผู้อาวุโสถือเป็นที่สุด

มาตรา ๑๕ สภาชนเผ่าพื้นเมือง คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานที่สภาแต่งตั้งจะเชิญข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นหรือให้จัดส่งเอกสาร หรือข้อมูล เพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควร ให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ความร่วมมือแก่สภาชนเผ่าพื้นเมือง คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานที่สภาชนเผ่าพื้นเมืองแต่งตั้ง

มาตรา ๑๖ ให้สมาชิก คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานที่สภาชนเผ่าพื้นเมืองแต่งตั้งได้รับเบี้ยประชุมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๑๗ สภาชนเผ่าพื้นเมือง มีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมและข้อบังคับอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติ

หมวด ๒ อำนาจหน้าที่

มาตรา ๑๘ สมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมือง ทำหน้าที่จัดทำนโยบาย และ ส่งเสริมการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม การศึกษา ภูมิปัญญา ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม พื้นที่ทางจิตวิญญาณ และสิทธิมนุษยชนของชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อเสนอแนะแก่องค์กร หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นศูนย์กลางในการประสานงาน แลกเปลี่ยน เรียนรู้ ประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่ เกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และข้อมูลข่าวสารของชนเผ่าพื้นเมือง

(๒) ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๓) อนุรักษ์ ส่งเสริม และฟื้นฟู อัตลักษณ์ ภาษา วัฒนธรรมอันดีงาม ภูมิปัญญา อาหาร สมุนไพร พันธุ์พืช พื้นที่ทำมาหากิน และตามจารีตประเพณีของชนเผ่าพื้นเมือง

(๔) สนับสนุน ส่งเสริม วิจัย และพัฒนาศักยภาพและความเข้มแข็งขององค์กร ชุมชน ชมรม สตรี เยาวชน และผู้นำของชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย

(๕) ส่งเสริมให้มีระบบสื่อสารสนเทศของชนเผ่าพื้นเมืองในภาษาของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ

(๖) สร้างความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อจัดทำแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมที่เป็นการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพชนเผ่าพื้นเมือง

(๗) คุ้มครองและส่งเสริมเรื่องอาชีพและการจัดการสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรม ส่งเสริมและสนับสนุนสนุนการจัดการความขัดแย้งและอยู่ร่วมกันอย่างสันติ

(๘) เป็นกลไกในการแสวงหาความร่วมมือในการพิทักษ์และปกป้องสิทธิมนุษยชน ทรัพยากรทางปัญญา สิทธิชนเผ่าพื้นเมืองของกลุ่มประชากรชนเผ่าพื้นเมือง ในระดับพื้นที่ ระดับประเทศ และระดับนานาชาติ

(๙) เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตจากนโยบายหรือกิจการหรือโครงการใด ๆ ต่อรัฐและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๑๐) จัดทำรายงาน ศึกษา ติดตาม และประเมินผลกระทบ ในนโยบายหรือกิจการหรือโครงการใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชนเผ่าพื้นเมือง

(๑๑) จัดทำรายงานและข้อเสนอในประเด็นชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

(๑๒) แต่งตั้งคณะที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน ตามที่สภาเห็นชอบ

(๑๓) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการ และงบประมาณของสภาชนเผ่าพื้นเมือง

(๑๔) จัดตั้งสถาบันชนเผ่าพื้นเมือง

(๑๕) ออกกฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับตามพระราชบัญญัติ

(๑๖) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

หมวด ๓ คณะกรรมการสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

มาตรา ๑๙ ให้สภาชนเผ่าพื้นเมืองมีคณะกรรมการประกอบด้วย ประธานสภาหนึ่งคน รองประธานสภาห้าคน เลขานุการสภาหนึ่งคน และกรรมการสภาสิบหกคน

เมื่อมีการประชุมสภาชนเผ่าพื้นเมืองเป็นครั้งแรก ให้สมาชิกที่มีอายุสูงสุดหรือสมาชิกผู้มีอายุสูงลำดับถัดลงไปเมื่อสมาชิกผู้มีอายุสูงกว่าสละสิทธิ์ ทำหน้าที่เป็นประธานชั่วคราว เพื่อคัดเลือกประธานสภา และให้ประธานสภาทำหน้าที่เป็นประธานต่อไป

ให้ประธานสภาเสนอชื่อเลขานุการสภาหนึ่งคนเพื่อให้ที่ประชุมสภารับรอง

ให้สมาชิกจากแต่ละภูมิภาคเสนอรายชื่อตัวแทนในภูมิภาคของตนเองที่เป็นชายหนึ่งคนและหญิงหนึ่งคนเพื่อให้ที่ประชุมสภาเลือกเป็นรองประธานในตำแหน่งรองประธานจำนวนห้าคนโดยกระจายตามภูมิภาคละหนึ่งคนและในจำนวนนี้ให้มีผู้หญิง

ให้สมาชิกคัดเลือกกันเองเป็นกรรมการจำนวนสิบหกคน ทั้งนี้ต้องให้มีความเท่าเทียมกันในเรื่องของสัดส่วนจากแต่ละภูมิภาค เยาวชน และผู้หญิง

ผู้แทนของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองใดจะเป็นคณะกรรมการเกินกว่าหนึ่งตำแหน่งไม่ได้ คณะกรรมการมีวาระอยู่ในตำแหน่งเท่าที่วาระที่ตนเป็นสมาชิก

มาตรา ๒๐ คณะกรรมการต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง

(๒) เป็นข้าราชการประจำ

(๓) ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

(๔) เป็นพระภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

มาตรา ๒๑ คณะกรรมการพ้นจากตำแหน่งดังต่อไปนี้

(๑) พ้นจากตำแหน่งสมาชิกตามมาตรา ๙

(๒) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗

(๓) ถูกถอดถอนรายบุคคลเฉพาะตำแหน่งคณะกรรมการ เพราะเหตุมีความประพฤติในทางเสื่อมเสียต่อการปฏิบัติหน้าที่ หรือประพฤติผิดศีลธรรมและจริยธรรมของการเป็นคณะกรรมการ ด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่

มาตรา ๒๒ คณะกรรมการสภาชนเผ่าพื้นเมือง มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารและดำเนินงานต่าง ๆ ซึ่งสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว

มาตรา ๒๓ ให้คณะกรรมการมีการประชุมตามภารกิจอย่างน้อยสองเดือนต่อครั้ง ประธานสภาเป็นผู้เรียกประชุมคณะกรรมการ องค์กรประชุม การประชุม และการลงมติของที่ประชุมคณะกรรมการ ให้ปฏิบัติตามมาตรา ๑๙ โดยอนุโลม

หมวดที่ ๔ คณะผู้อาวุโส

มาตรา ๒๔ ให้คณะกรรมการ พิจารณาเชิญผู้อาวุโสที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง หรือผู้ที่ชนเผ่าพื้นเมืองให้ความเคารพนับถือ จำนวนสิบห้าคน เป็นคณะผู้อาวุโส

จำนวนคณะผู้อาวุโสให้คำนึงถึงสัดส่วนหญิง ชาย และให้กระจายสัดส่วนไปตามกลุ่มชาติพันธุ์ ความเชี่ยวชาญ และ ภูมิภาคอย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงการยอมรับตามระบบจารีตประเพณีของชนเผ่าพื้นเมือง ต่าง ๆ ด้วย

มาตรา ๒๕ ผู้อาวุโส มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นผู้รู้ ผู้มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับชนเผ่าพื้นเมือง หรือปราชญ์ชาวบ้าน
- (๒) มีความประพฤติดี เป็นแบบอย่าง และได้รับการยอมรับจากชนเผ่าพื้นเมือง
- (๓) มีความเสียสละ และมีจิตอาสาเป็นชนเผ่าพื้นเมือง หรือผู้ที่ทำคุณประโยชน์ให้กับชนเผ่าพื้นเมือง

มาตรา ๒๖ คณะผู้อาวุโส มีบทบาทหน้าที่ดังนี้

- (๑) ให้คำปรึกษาหารือแก่สมาชิก สภา คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และสำนักงาน ในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- (๒) ให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อแผนงานและแผนงบประมาณของสภา
- (๓) โกล่เกลี่ยกรณีที่เกิดข้อพิพาท มีความคิดเห็นที่แตกต่างไม่สามารถหาข้อยุติได้ ตามที่บุคคลตาม (๑) ร้องขอ
- (๔) เข้าร่วมประชุมสภาสมัชชาสามัญ หรือสมัชชาวิสามัญ

หมวด ๕ สำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

มาตรา ๒๗ ให้มีสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ที่ เป็นหน่วยงานนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ของประธานสภา

มาตรา ๒๘ ให้มีสำนักงาน มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) จัดทำแผนงาน และโครงการตามมติของสภา เพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาดำเนินการเพื่อเสนอต่อสภาชนเผ่าพื้นเมือง ตามมาตรา ๑๘
- (๒) รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปและงานธุรการของสภา
- (๓) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

- (๔) ประสานงานและบริการทางวิชาการให้แก่สภาชนเผ่าพื้นเมือง
- (๕) ดำเนินการต่าง ๆ ในการคัดสรรสมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมือง
- (๖) จัดให้มีฐานข้อมูลประชากรชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทยในด้านต่าง ๆ ทั้งในระดับกลุ่มชาติพันธุ์และในภาพรวม
- (๗) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่สภาชนเผ่าพื้นเมืองมอบหมาย

มาตรา ๒๙ ให้มีเลขาธิการสำนักงาน เป็นผู้ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงาน และมีอำนาจกำหนดระเบียบที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการสำนักงาน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ให้เลขานุการสภาเป็นเลขาธิการสำนักงานโดยตำแหน่ง

หมวด ๖

กองทุนสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

มาตรา ๓๐ ให้จัดตั้งกองทุนสภาชนเผ่าพื้นเมือง มีวัตถุประสงค์เพื่อ

- (๑) สนับสนุนกิจกรรมโครงการของสภาชนเผ่าพื้นเมือง ตามมาตรา ๑๘
 - (๒) สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ
 - (๓) สนับสนุนการบริหารงานของสำนักงานสภา ตามมาตรา ๒๘
 - (๔) สนับสนุนกิจกรรมโครงการของกลุ่มประชากรชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อส่งเสริมการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม การศึกษา ภูมิปัญญา สิ่งแวดล้อม พื้นที่ทางจิตวิญญาณ
- กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้
- (๑) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามมาตรา ๓๘
 - (๒) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณแผ่นดิน
 - (๓) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้เพื่อสมทบกองทุนโดยไม่มีเงื่อนไข
 - (๔) ดอกผลหรือรายได้อื่น
 - (๕) เงินและทรัพย์สินอื่นที่ตกเป็นของกองทุน

มาตรา ๓๑ ให้คณะรัฐมนตรีจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้กองทุนสภาชนเผ่าพื้นเมืองเป็นรายปี ในการสร้างความเข้มแข็งและเพียงพอต่อการดำเนินงานของสภาชนเผ่าพื้นเมือง

มาตรา ๓๒ ให้คณะกรรมการกองทุน ประกอบด้วย กรรมการสภาที่คัดเลือกกันเองจำนวนเจ็ดคน ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรีจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงบประมาณจำนวนหนึ่งคน และผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินและด้านชนเผ่าพื้นเมืองด้านละหนึ่งคน

การแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่สภาชนเผ่าพื้นเมืองกำหนด

มาตรา ๓๓ ให้มีคณะกรรมการติดตาม ประเมิน ตรวจสอบการดำเนินงานของกองทุน ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญด้านการติดตาม ประเมิน ตรวจสอบ จำนวนเจ็ดคน ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากสภาชนเผ่าพื้นเมือง

การแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่
สภาชนเผ่าพื้นเมืองกำหนด

มาตรา ๓๔ ให้กองทุนสภาชนเผ่าพื้นเมือง เป็นนิติบุคคล

เงินและทรัพย์สินตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง ให้ส่งเข้ากองทุนโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมายว่า
ด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

มาตรา ๓๕ บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่กองทุนได้มาตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง โดยมีผู้บริจาคให้หรือได้มาโดยการซื้อด้วย
เงินรายได้ของกองทุน หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของกองทุน ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของกองทุน

มาตรา ๓๖ ผู้บริจาคเงินแก่กองทุนตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๓) มีสิทธินำจำนวนเงินที่บริจาคไปหักเป็นค่าลดหย่อน
ตามที่อธิบดีกรมสรรพากรกำหนด

มาตรา ๓๗ ให้จัดทำงบดุล รายงานการเงินของกองทุนที่ผู้ตรวจสอบบัญชีรับรองแล้วเสนอต่อรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีบัญชี
งบประมาณทุกปี

ผู้ตรวจสอบบัญชีตามวรรคแรก ต้องเป็นผู้ตรวจสอบบัญชีที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินให้การรับรอง

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๓๘ ในวาระเริ่มแรกให้สำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองร่วมกับเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองที่มีอยู่ ดำเนินการเลือกสมาชิกสภาภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน และให้ดำเนินการจัดตั้งสำนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ ภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ รวมถึงดำเนินการรวบรวมจัดทำทะเบียนประชากรชนเผ่าพื้นเมือง

มาตรา ๓๙ ให้คณะรัฐมนตรีจัดสรรงบประมาณเบื้องต้นอย่างเพียงพอ สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายให้แก่สำนักงานตามมาตรา ๒๘ และเมื่อจัดตั้งสำนักงานได้แล้ว ให้โอนรายการทรัพย์สินทั้งหมดที่มีอยู่ให้กองทุนสภาชนเผ่าพื้นเมืองต่อไป

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ : เหตุผลในการมีพระราชบัญญัตินี้คือ เพื่อให้สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย เป็นกลไกหลักในการส่งเสริมประสานงาน และแก้ไขปัญหากลุ่มประชากรดังกล่าวได้อย่างทั่วถึงทุกด้าน สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศอนุสัญญาที่ประเทศไทยได้ลงนามเป็นภาคี และเจตนารมณ์ของปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง

บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ

ร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ.

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอ ร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ.

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พันธกรณีระหว่างประเทศ ที่ประเทศไทยได้ลงนามเป็นภาคี และเจตนารมณ์ของปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติให้การรับรองเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๐ ถือเป็นพันธะของรัฐบาลที่จะต้องให้การส่งเสริม คุ้มครอง และปกป้องสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองที่มีอยู่ในประเทศของตน

กลุ่มประชากรชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทยเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศไทยมายาวนาน มีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่หลากหลาย มีอัตลักษณ์เฉพาะแตกต่างกันไป กระจายตัวอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ กลุ่มประชากรเหล่านี้มีความรู้และภูมิปัญญา รวมทั้งมีความมุ่งมั่นที่จะอนุรักษ์ พัฒนาและสืบทอดวิถีชีวิต อัตลักษณ์และระบบแบบแผนภูมิปัญญาของตนเอง แต่กลุ่มคนเหล่านี้ส่วนใหญ่ยังเป็นผู้ด้อยหรือขาดโอกาสจากกระบวนการพัฒนาของรัฐ ทำให้ถูกจำกัดสิทธิในการพัฒนา ซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการดำรงวิถีชีวิต เพื่อเป็นกลไกหลักในการส่งเสริม ประสานงาน และแก้ไขปัญหา กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองดังกล่าวได้อย่างทั่วถึงทุกด้าน สอดคล้องกับ จึงมีความจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. มีทั้งหมด ๓๙ มาตรา แบ่งออกเป็น ๖ หมวด ดังนี้

- (๑) หมวด ๑ สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย
- (๒) หมวด ๒ อำนาจหน้าที่
- (๓) หมวด ๓ คณะกรรมการสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย
- (๔) หมวด ๔ คณะผู้อาวุโส
- (๕) หมวด ๕ สำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย
- (๖) หมวด ๖ กองทุนสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย
- (๗) บทเฉพาะกาล

๒.๑ หลักการและเหตุผล

เพื่อยืนยันสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและยืนยันการรับรองสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเองตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รวมถึงปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองที่ประเทศไทยให้การรับรองกลุ่มประชากรชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ในประเทศไทยเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศไทยมายาวนาน มีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่หลากหลาย และมีอัตลักษณ์เฉพาะแตกต่างกันไป และกระจายตัวอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ กลุ่มประชากรเหล่านี้มีการอนุรักษ์ พัฒนา และสืบทอดวิถีชีวิต อัตลักษณ์และระบบแบบแผนภูมิปัญญาของตนเอง ดังนั้น ชนเผ่าพื้นเมืองจึงต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรมจากรัฐ เพื่อมิให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการดำรงวิถีชีวิต และเพื่อสร้างกระบวนการและกลไกในการประสานงานและแก้ไขปัญหาของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองได้อย่างทั่วถึงทุกด้าน

จึงสมควรให้มีร่างพระราชบัญญัติชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกลไกหลักในการส่งเสริม ประสานงานและแก้ไขปัญหาของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง

๒.๒ นิยาม “ชนเผ่าพื้นเมือง”

การกำหนดคำนิยาม “ชนเผ่าพื้นเมือง” (Indigenous Peoples) หมายความว่า บุคคลที่รวมกลุ่มและตั้งถิ่นฐานร่วมกันโดยมีการสืบทอด อนุรักษ์ และพัฒนาพื้นที่ของบรรพบุรุษและอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ ตลอดจนภาษาและมีแบบแผนทางวัฒนธรรมของตนเองมาจนถึงปัจจุบัน

๒.๓ สมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมือง และ คณะกรรมการสภาชนเผ่าพื้นเมือง

กำหนดให้มีสมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมืองที่มาจากการคัดเลือกกันเองภายในแต่ละกลุ่มประชากรชนเผ่าพื้นเมือง จำนวนกลุ่มละไม่เกินห้าคน ให้เป็นผู้ประสานงานระหว่างกลุ่มที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสภาแล้ว โดยแต่ละกลุ่มคำนึงถึงสัดส่วนหญิง ชาย และให้มีตัวแทนเยาวชนอยู่ด้วย คณะกรรมการสภาชนเผ่าพื้นเมืองเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกสภาที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการและดำเนินงานต่างๆ ตามที่สภากำหนด

๒.๔ หน่วยงานกำกับดูแล

กำหนดให้นายกรัฐมนตรี เป็นผู้รักษาการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยมีหน้าที่กำกับดูแล การออกกฎระเบียบต่าง ๆ รวมถึงภารกิจในการดำเนินของสำนักนายกรัฐมนตรีที่สอดคล้องกับสภาชนเผ่าพื้นเมือง

๒.๕ กองทุนสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

ให้มีกองทุนสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย เพื่อการดำเนินกิจกรรมที่สร้างความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมของชนเผ่าพื้นเมือง ตลอดจนเพื่อส่งเสริม และฟื้นฟู อัตลักษณ์ ภาษา วัฒนธรรมอันดีงาม ภูมิปัญญา อาหาร สมุนไพร พันธุ์พืชพื้นที่ทำมาหากิน และโครงสร้างการปกครองตามจารีตประเพณีของกลุ่มประชากรชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย ผ่านสภาชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งเป็นกลไกประสานงานเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล จึงกำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้กองทุนสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยเป็นรายปี ให้เพียงพอต่อการดำเนินงานของสภาชนเผ่าพื้นเมือง

๒.๖ อำนาจ หน้าที่

สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่จัดทำนโยบายและส่งเสริมการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม การศึกษา ภูมิปัญญา สิ่งแวดล้อม พื้นที่ทางจิตวิญญาณ และสิทธิมนุษยชนของกลุ่มประชากรชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย และเสนอต่อรัฐบาลและสาธารณชน สภาชนเผ่าพื้นเมืองเป็นศูนย์กลางในการประสานงาน แลกเปลี่ยน เรียนรู้ ประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และข้อมูลข่าวสารของกลุ่มประชากรชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย คุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง รวมทั้งการอนุรักษ์และฟื้นฟูอัตลักษณ์ ภาษา วัฒนธรรมอันดีงาม ภูมิปัญญา อาหาร สมุนไพร พันธุ์พืช พื้นที่ทำมาหากิน และวิถีตามจารีตประเพณีของชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย

๒.๗ คณะผู้อาวุโส

กำหนดให้มีคณะผู้อาวุโสที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง โดยคำนึงถึงการยอมรับตามระบบจารีตประเพณีของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองและต้องคำนึงสัดส่วนหญิงชาย เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแก่สภา สมาชิก คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และสำนักงานสภา รวมถึงไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตามที่สมาชิก คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และสำนักงานสภาร้องขอ

๒.๘ สำนักงานสภา

ให้มีสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย มีหน้าที่จัดทำแผนงาน โครงการ รายงานประจำปี ประสานงาน และดำเนินการต่างๆในการคัดเลือกสมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ตลอดจนสนับสนุนการสร้างเสริมความเข้มแข็งของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง

๒.๙ คณะกรรมการกองทุน

ให้มีคณะกรรมการกองทุน ประกอบด้วย กรรมการสภาที่คัดเลือกกันเองจำนวนเจ็ดคน ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรีจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงบประมาณจำนวนหนึ่งคน และผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินและด้านชนเผ่าพื้นเมืองด้านละหนึ่งคน ทำหน้าที่บริหารจัดการรายรับรายจ่ายของกองทุนตามกฎหมาย รวมทั้งมีคณะกรรมการประเมินผลและติดตามการบริหารกองทุน

๒.๑๐ บทเฉพาะกาล

ในวาระเริ่มแรกให้สำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยร่วมกับเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองที่มีอยู่ และให้คณะรัฐมนตรีจัดสรรงบประมาณเบื้องต้นอย่างเพียงพอ สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายให้แก่สำนักงาน

ภาคผนวก

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง แผนการให้มีกฎหมายว่าด้วยสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

๑.ความเป็นมา

กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองได้มีการรวมตัวกันในนาม “เครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (คชท.)” เพื่อจัดกิจกรรมรณรงค์ให้รัฐและสาธารณชนยอมรับและเคารพสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง อีกทั้งร่วมจัดเวทีสัมมนาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ นักวิชาการ นักพัฒนา และแกนนำชนเผ่าพื้นเมืองกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการร่วมกันจัดงานมหกรรมชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยอย่างต่อเนื่องทุกปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นมา และในปี พ.ศ.๒๕๕๓ ในการจัดงานมหกรรมได้มีการประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันเพื่อจัดตั้ง “สภาชนเผ่าพื้นเมืองประเทศไทย” ขึ้น

ต่อมาได้มีการจัดตั้งและเปิดตัวของ “สภาชนเผ่าพื้นเมืองอำเภอกัลยาณิวัฒนา” จังหวัดเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และมีการสัมมนาวิชาการว่าด้วยเรื่อง “จากแนวคิดสู่รูปธรรมของสภาชนเผ่าพื้นเมือง” เมื่อวันที่ ๙ - ๑๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งนำไปสู่การแต่งตั้งคณะทำงานยกร่างพระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ... โดยคณะทำงานยกร่างฯ ได้จัดประชุมระดมความคิดเห็นออกแบบโครงสร้างร่างพระราชบัญญัติฯ และดำเนินการยกร่างเนื้อหากฎหมาย หลังจากนั้นได้มีการนำร่างกฎหมายดังกล่าวปรึกษาหารือผู้เชี่ยวชาญ และร่างพระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ได้รับความเห็นชอบจากกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองที่เข้าร่วมงานมหกรรมชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยครั้งที่ ๘ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗

เมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๗ ทางเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ได้ยื่นหนังสือเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ต่อประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในฐานะที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชนและเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการให้มีกฎหมาย ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายดำเนินการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว รวมถึงการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิอย่างรอบด้าน

ประเทศไทยยังไม่มีนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนสำหรับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ตลอดจนการเปิดโอกาสให้ชนเผ่าพื้นเมืองและกลุ่มชาติพันธุ์มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (UN Declaration on the Rights of Indigenous People: UNDRIP) ที่รัฐบาลไทยได้ลงนามรับรองในเวทีสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ถึงแม้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (เช่น มาตรา ๓๐, ๖๔, ๖๖ และ ๖๗) และหลักเจตนารมณ์ของปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง สนับสนุนให้มีกลไกการจัดกระบวนการ (Process) และประสานขบวนการ (Movement) เพื่อสร้างหลักประกันในการบริหารจัดการเลือกปฏิบัติและอคติทางชาติพันธุ์ และส่งเสริมให้กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ในสังคมไทย ตลอดจนส่งเสริม

ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมจริง นอกจากนี้ การจัดทำนโยบายและแผนพัฒนาของรัฐ ในอดีตที่ผ่านมา ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับวิถีทางสังคมและวัฒนธรรม และขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่ม ชชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองอย่างแท้จริง คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเห็นควรให้มีการสนับสนุนการจัดทำร่างกฎหมาย ของเครือข่ายชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งสอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เป็นไปตามกติการะหว่างประเทศ และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งยังเป็นการเคารพความเป็นพหุเชื้อชาติที่ดำรงอยู่ในสังคมไทย

๒. การดำเนินการ

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์และชน เผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. โดยมีผู้แทนกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองร่วมเป็นคณะทำงาน เพื่อดำเนินการศึกษา สำรวจ วิเคราะห์ทางวิชาการจากข้อมูลกฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ วิเคราะห์บทความ เอกสารทางวิชาการ รวมถึง การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคประชาสังคม โดยสรุปข้อมูลได้ดังนี้

๒.๑ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา สำรวจ และวิเคราะห์ทางวิชาการ

ผลการศึกษาทางวิชาการจากสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนและจากข้อมูลเกี่ยวกับจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่ เกี่ยวข้องกับชนเผ่าพื้นเมือง

นอกจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชน หลักว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ๔ ฉบับ ของ สหประชาชาติ คือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) กติการะหว่างประเทศว่า ด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) และ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) จะมุ่งหมายคุ้มครองสิทธิของคนทุกคน รวมทั้งชนเผ่าพื้นเมืองทุกกลุ่มชาติพันธุ์ในโลก แล้วยังมี ประเพณีระหว่างประเทศในรูปแบบของปฏิญญาและสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายที่คุ้มครองและ ส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของชนเผ่าพื้นเมือง เป็นการเฉพาะไว้ด้วย ได้แก่

๒.๑.๑ ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples : UNDRIP)

ตามปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง ตระหนักถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่จะให้เกิดความเคารพ และส่งเสริมสิทธิอันติดตัวมาแต่กำเนิดของชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งได้มาจากโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และจาก วัฒนธรรมประเพณีทางจิตวิญญาณ ประวัติศาสตร์และปรัชญาของตน โดยเฉพาะสิทธิเหนือที่ดิน เขตแดน และทรัพยากรของ ตน

มาตรา ๑ ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิที่จะได้รับความพึงใจอย่างเต็มที่ ทั้งในฐานะส่วนรวมและปัจเจกบุคคล ในสิทธิมนุษย ชนทั้งปวงและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน^๑ ตามที่ได้รับการรับรองในกฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและ กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

^๑ คราวดี ประทุมราช. ข้อกฎหมายและข้อกติการะหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย. สมาคมศูนย์รวมการศึกษาและวัฒนธรรมของ ชาวไทยภูเขาในประเทศไทย (IMPECT). ๒๕๔๘

มาตรา ๒ คนเผ่าพื้นเมืองและบุคคลที่เป็นชนเผ่าพื้นเมืองมีเสรีภาพและความเสมอภาคเท่าเทียมกับกลุ่มคนและบุคคลอื่น ๆ และมีสิทธิที่จะ ใช้สิทธิของเขาโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบ โดยเฉพาะบนพื้นฐานของความเป็นชนเผ่าพื้นเมืองโดยการกำเนิดหรือโดยอัตลักษณ์ของตน

มาตรา ๓ คนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิในการกำหนดตนเองโดยเหตุแห่งสิทธินั้น พวกเขามีอิสระที่จะกำหนดสถานภาพทางการเมืองและดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตนได้อย่างอิสระ

มาตรา ๔ คนเผ่าพื้นเมือง ในการใช้สิทธิในการกำหนดตนเอง มีสิทธิในความเป็นอิสระ หรือในการปกครองตนเอง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการภายใน และกิจการในท้องถิ่นของตน รวมทั้งวิธีและแนวทางในการสนับสนุนทางการเงินแก่หน่วยกิจกรรมอันเป็นอิสระของตน

มาตรา ๕ คนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิที่จะดำรงรักษาและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อันมีลักษณะเฉพาะของตน ในขณะที่ยังคงรักษาสิทธิในการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในชีวิตทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของรัฐ ตามที่พวกเขาเลือก

๒.๑.๒ สนธิสัญญาเกี่ยวกับสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตตนเอง วัฒนธรรม และประเพณี

โดยที่สิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตตนเอง เป็นหลักการที่สำคัญหลักการหนึ่งของสิทธิมนุษยชน ที่สหประชาชาติได้รับรอง สิทธินี้ หลักการและสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการกำหนด วิถีชีวิตตนเอง ทั้งทางด้านสิทธิทางวัฒนธรรม และประเพณี ที่เกี่ยวข้อง คือ

ก.ปฏิญญาว่าด้วยการให้เอกราชแก่ประเทศและประชาชาติที่ตกอยู่ใต้อาณานิคม (Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples)

ในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ (ค.ศ.๑๙๖๐) สมัชชาสหประชาชาติได้รับรองปฏิญญาว่าด้วยการให้เอกราชแก่ประเทศและประชาชาติที่ตกอยู่ใต้อาณานิคม (Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples) ตามมติข้อที่ ๑๕๑๔ ปฏิญญานี้มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตตนเอง กับ สิทธิมนุษยชน

บทบัญญัติข้อที่ ๑ ของปฏิญญานี้กล่าวว่า “การที่ประชาชนกลุ่มใดต้องอยู่ภายใต้ การปกครอง การครอบงำ และการแสวงหาประโยชน์โดยต่างชาติถือเป็นการปฏิเสธสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและขัดกับกฎบัตรสหประชาชาติ” อย่างไรก็ตาม ปฏิญญาได้อ้างถึงการปกครองแบบอาณานิคมหลายครั้ง ปฏิญญาจึงเป็นการโยงสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตตนเองกับการเป็นอิสระจากการปกครองภายใต้อาณานิคมเป็นหลัก ปัญหาที่ยังเป็นเรื่องขัดแย้งกัน คือ ปฏิญญาไม่ได้ให้ความกระจ่างเกี่ยวกับปัญหาการแยกเป็นรัฐอิสระ (secession) และการปกป้องบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐ ซึ่งเพิ่งมีการตีความกันเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๓ (ค.ศ. ๑๙๗๐)

ใน ค.ศ. ๑๙๗๐ สมัชชาสหประชาชาติได้รับรองปฏิญญาแห่งหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสัมพันธไมตรีและความร่วมมือระหว่างรัฐตามกฎบัตรสหประชาชาติ (Declaration of Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations) ตามมติข้อที่ ๒๖๒๕ ซึ่งถือเป็นเอกสารที่กล่าวถึงปัญหา “สิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตตนเองและบูรณภาพแห่งดินแดน” ที่ได้รับการยอมรับมากที่สุด ในวรรคอารัมภบทของปฏิญญานี้ ได้ยอมรับเอาหลักการทั้งสองที่ขัดแย้งกันมาบรรจุไว้ คือ “โดยเชื่อมั่นว่า การทำให้ประชาชาติใดต้องขึ้นต่อชาวต่างชาติ หรือถูกครอบงำ หรือถูกแสวงหาประโยชน์จากชาวต่างชาติ ถือเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ”

“โดยเชื่อมั่นว่า หลักการของสิทธิที่เท่าเทียมกันและสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตตนเองของประชาชนมีส่วนอย่างสำคัญต่อกฎหมายระหว่างประเทศในปัจจุบัน และการนำหลักการดังกล่าวมาใช้ให้เกิดผลเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการส่งเสริมสัมพันธไมตรีอันดีระหว่างรัฐต่างๆ ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของการเคารพหลักการของอธิปไตยที่เสมอภาคกัน”

“โดยเชื่อมั่นว่า ผลที่เกิดจากความพยายามที่จะก่อความขัดแย้งกันต่อเอกภาพของชาติ หรือบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐหรือประเทศ ทั้งในบางส่วนหรือทั้งหมด หรือความเป็นเอกราชทางการเมืองนั้น ไม่สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายและหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ”

หลักการบางประการที่ปฏิญญาดังกล่าวได้ประกาศไว้ ได้แก่

๑. ประชาชาติทั้งปวงมีสิทธิที่จะกำหนดสถานภาพทางการเมือง และดำเนินแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ได้อย่างเสรี

๒. การกำหนดที่จะเลือกรูปแบบของสถานภาพทางการเมืองตามเจตจำนงของประชาชนโดยอ้อมกระทำได้โดยปราศจากการแทรกแซงจากภายนอก

๓. เมื่อประชาชนใดได้กำหนดวิถีชีวิตของตนโดยเสรีและปราศจากการแทรกแซงจากภายนอกแล้ว การกำหนดดังกล่าวย่อมนำไปสู่การได้รับสถานภาพโดยอัตโนมัติ และ

๔. เมื่อรัฐใดบั่นทอนสถานะดังกล่าวของประชาชน ย่อมเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ

เกี่ยวกับปัญหาที่ขัดแย้งกันเรื่องบูรณภาพแห่งดินแดนนั้น ปฏิญญากล่าวว่า

“ไม่มีข้อความใดในวรรคต่อไปนี้ ถูกตีความไปในทางให้อำนาจหรือสนับสนุนการกระทำใด ๆ ซึ่งจะทำให้เกิดการแบ่งแยกและความเสียหายโดยบางส่วนหรือทั้งหมดต่อบูรณภาพแห่งดินแดน ความเป็นเอกภาพทางการเมืองของรัฐที่มีเอกราชและอธิปไตย ซึ่งปฏิบัติตามหลักการของสิทธิที่เท่าเทียมกันและสิทธิในการกำหนดเจตจำนงตนเองของประชาชน ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นและจึงถือเป็นเจ้าของรัฐบาลซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งปวงที่เป็นของดินแดนดังกล่าว โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา หรือสีผิว”

ข้อความดังกล่าวมีนัยว่า หลักการว่าด้วยบูรณภาพแห่งดินแดนย่อมอยู่เหนือ เมื่อรัฐต่าง ๆ ปฏิบัติตามหลักการว่าด้วยสิทธิที่เท่าเทียมกันและสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตตนเองของประชาชน

ข้อความนี้ยังให้ความสำคัญแก่ความจริงที่ว่า รัฐหนึ่งอาจจะมีประชากรมากกว่าหนึ่งกลุ่ม และแต่ละกลุ่มย่อมจะมีสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตตนเอง อย่างไรก็ตาม การยอมรับดังกล่าวมีนัยว่าการกำหนดวิถีชีวิตตนเองนั้น ไม่จำเป็นต้องมีการแบ่งแยกดินแดน ทั้งนี้ อาจตีความได้ว่ามาตรการที่สมเหตุสมผลคือการให้สิทธิในการปกครองตนเอง (autonomy) ซึ่งอาจเป็นภายใต้ระบบสาธารณรัฐ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น

คำว่า “การกำหนดวิถีชีวิตตนเอง” ในที่นี้ มีความหมายแตกต่างจากที่ผ่านมา ซึ่งเคยหมายความถึงเสรีภาพและเอกราชสุดท้ายของข้อความยังชี้ชัดว่า ถ้าหากรัฐใดปฏิบัติตามหลักการว่าด้วยความเสมอภาคของสิทธิและสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตตนเองของประชาชนทั้งหมดแล้ว ย่อมต้องมีรัฐบาลซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งปวงของดินแดนนั้น ๆ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างระหว่างเชื้อชาติ ศาสนา หรือสีผิว^๖

^๖ The Review of International Commission of Jurists, No. 8, June 1972, P 46.

๒.๑.๓ สนธิสัญญาเกี่ยวกับการห้ามเลือกปฏิบัติ

ก. อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination) หรือ ICERD

สมาชิกแห่งสหประชาชาติได้รับรองอนุสัญญานี้เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๘ โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๔ มกราคม พ.ศ. ๒๕๓๒ ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคี เมื่อเดือนมกราคม ๒๕๔๖

คำจำกัดความของการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ

ในอนุสัญญานี้ คำว่า “การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ” หมายถึง การแบ่งแยก การกีดกัน การจำกัดหรือ การเลือกใด ๆ ที่มีต่อเผ่าพันธุ์ สีผิว การสืบสายโลหิต ชาติ หรือความเป็นชนกลุ่มน้อย โดยมีจุดประสงค์เพื่อจะให้เป็นโมฆะหรือลดคุณค่าในการได้รับการยอมรับ การได้ประโยชน์หรือการกระทำใด ๆ บนพื้นฐานของความเสมอภาคของสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการดำเนินชีวิตโดยเปิดเผยในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม หรือในทางอื่นใด ๆ

ดังนั้น คำจำกัดความของคำว่าเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ประกอบด้วย เผ่าพันธุ์และสีผิว สายโลหิตและชาติ และความเป็นชนกลุ่มน้อย

“เชื้อชาติ” หมายถึง ชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งซึ่งถูกให้คำจำกัดความในสังคมอันเนื่องมาจาก รูปร่าง หน้าตา สีผิวเป็นส่วนหนึ่งของหลักเกณฑ์นี้

สายโลหิตหรือการสืบเชื้อสายมาจากเผ่าพันธุ์ใด หมายถึง กลุ่มในสังคมที่ได้รับคำจำกัดความ อันเนื่องมาจากภาษา วัฒนธรรม หรือประวัติศาสตร์ สัญชาติ และการสืบเชื้อสายมาจากชนกลุ่มน้อย เป็นการกำหนดรากฐานของความสำนึก ปัญหาที่สำคัญ คือ บุคคลหนึ่งถูกมองว่าแตกต่างอันเนื่องมาจาก รูปร่างลักษณะ สังคม และวัฒนธรรมโดยบุคคลอื่น ๆ ไม่ว่าจะจริงหรือไม่ก็ตาม โดยทั่วไปแล้ว คือ การที่บุคคลอื่นตัดสิน “ชาติพันธุ์ของอีกบุคคลหนึ่ง”

สาระสำคัญ

อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบประกอบด้วย วรรคอารัมภบท และบทบัญญัติ ๒๕ ข้อ แบ่งได้เป็น ๓ ส่วน

ส่วนที่ ๑ ข้อ ๑-๗ กล่าวถึงคำจำกัดความของ การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ นโยบายของรัฐภาคีและการดำเนินมาตรการเพื่อการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ โดยใช้ทั้งมาตรการทางกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม และมาตรการทางปกครองที่จำเป็น ซึ่งกฎหมายทั่วไปที่ให้ความสำคัญแก่ความเสมอภาคตามกฎหมายนั้นยังไม่เพียงพอ รัฐควรจะกำหนดการคุ้มครองและแก้ไขกฎหมายเพื่อต่อต้านการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ รวมทั้งใช้มาตรการทางการศึกษา วัฒนธรรม และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้วย การเรียกร้องให้รัฐภาคีทั้งหลาย และองค์การต่าง ๆ “ประณามการโฆษณาชวนเชื่อ” ที่ตั้งขึ้นบนฐานคิดหรือทฤษฎีที่ว่าตนนั้นหรือกลุ่มของตนมีความเหนือกว่าหรือเป็นเผ่าพันธุ์ที่ประเสริฐกว่า ให้รัฐภาคีทั้งหลายใช้มาตรการเพื่อขจัดการยุยงปลุกปั่นหรือการกระทำใด ๆ ที่เป็นการเลือกปฏิบัติดังกล่าวทันทีตามหลักการของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิที่กำหนดไว้ในข้อ ๕ ของอนุสัญญานี้

ส่วนที่ ๒ ข้อ ๘-๑๖ กล่าวถึงคณะกรรมการการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ และการจัดทำรายงานของรัฐภาคี การปฏิบัติงาน และการรับเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการ

ส่วนที่ ๓ ข้อ ๑๗ - ๒๕ กล่าวถึงกระบวนการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาและการแก้ไขเพิ่มเติม อนุสัญญา

ข. อนุสัญญาต่อต้านการเลือกปฏิบัติทางการศึกษา (UNESCO Convention against Discrimination in Education) ค.ศ. ๑๙๖๐

การเลือกปฏิบัติทางการศึกษา หมายถึงการกีดกัน การจำแนก การจำกัด หรือการเลือกที่รักมักที่ชัง ปฏิบัติต่อผู้เรียนหรือนักเรียนโดยไม่เท่าเทียมกันทั้งโดยอาศัยความแตกต่างในด้าน สีผิว ศาสนา ความเชื่อ อายุ เพศ ภาษา เชื้อชาติ ความคิดเห็นทางการเมืองหรือด้านอื่น ๆ ฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม สถานภาพทางสังคม ที่แตกต่างจากคนส่วนใหญ่ในห้องเรียนและนอกห้องเรียน ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดแย้งต่อหลักการที่ประกาศไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ หรือ ยูเนสโกได้ประกาศรับรองอนุสัญญาต่อต้านการเลือกปฏิบัติทางการศึกษาเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๐๓ และมีผลบังคับใช้เมื่อ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๐๕ จนถึงกลางปี พ.ศ. ๒๕๔๔ มีประเทศต่าง ๆ ให้สัตยาบันแล้ว ๘๙ ประเทศ จุดมุ่งหมายของการประกาศใช้อนุสัญญานี้ คือ การเน้นว่า สิทธิในการได้รับการศึกษาถือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานประการหนึ่งซึ่งรัฐจะต้องมีหน้าที่ในการดำเนินการให้เกิดขึ้นอย่างจริงจังและขจัดเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ขัดขวางสิทธิในการศึกษาให้หมดไป

อนุสัญญาประกอบด้วยข้อความ ๑๙ ข้อ สาระสำคัญของอนุสัญญาอยู่ที่ข้อ ๑ ถึงข้อ ๑๐ ดังนี้

ข้อ ๑ ระบุหลักการและความหมายของการเลือกปฏิบัติทางการศึกษา

ข้อ ๒ - ข้อ ๓ ว่าด้วยมาตรการที่รัฐจะต้องดำเนินการเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติตามอนุสัญญา เช่น รัฐต้องอนุญาตให้เด็กที่เป็นคนต่างสัญชาติที่อยู่ในเขตของตนต้องได้เข้าถึงการศึกษานี้เท่าเทียมกับเด็กของชาติตนเอง

ข้อ ๔ รัฐต้องดำเนินนโยบายหรือใช้วิธีการที่เหมาะสมในการส่งเสริมความเท่าเทียมของโอกาสทางการศึกษาของเด็กทุกคน เช่น การจัดการศึกษาขั้นประถมต้นต้องเป็นการจัดแบบให้เปล่าและถือเป็นการศึกษาภาคบังคับ ควบคุมให้การศึกษาระดับสูงขึ้นมีคุณภาพเท่าเทียมกันในทุกระดับ และต้องจัดการศึกษาเสริมเพิ่มเติมให้แก่ผู้ที่ไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาภาคบังคับ เพราะเขาอาจมีความสามารถไม่เท่าเทียมคนอื่น ๆ เป็นต้น

ข้อ ๕ รัฐภาคีเห็นว่า การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อให้เกิดการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชน อันนำไปสู่การสร้างสันติใน ครอบครัว ชุมชน สังคม ประเทศ และโลก รวมทั้งให้เสรีภาพแก่พ่อแม่ในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาด้วย

ข้อ ๖ รัฐภาคียอมรับว่าจะให้ความเอาใจใส่อย่างดีที่สุดในการรับรองหลักการด้านการห้ามเลือกปฏิบัติทางการศึกษานี้ และสนธิสัญญาอื่น ๆ ของยูเนสโกที่อาจออกมาภายหลังเพื่อการขจัดการเลือกปฏิบัติทางการศึกษา

ข้อ ๗ - ข้อ ๑๐ เป็นพันธกรณีของรัฐที่รับรองอนุสัญญานี้ จะรายงานผลการปฏิบัติตามสนธิสัญญาต่อ องค์การยูเนสโก และหากมีปัญหาที่ต้องถูกบังคับตามอนุสัญญานี้ รัฐยอมรับที่จะให้นำข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

ค. อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๖๙ ว่าด้วยชนพื้นเมืองและชนเผ่าในประเทศเอกราช (Convention on Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Country-ILO 169)

อนุสัญญานี้รับรองโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งได้ปรับปรุงเนื้อหาจากอนุสัญญาและข้อเสนอแนะว่าด้วยชนพื้นเมืองและชนเผ่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๐ อนุสัญญานี้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๔ และจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๔ มีประเทศต่าง ๆ ได้เข้าเป็นภาคีแล้ว ๑๔ ประเทศ

หลักการของอนุสัญญานี้ คือ การยอมรับว่าชนพื้นเมืองและชนเผ่าจะต้องได้รับการคุ้มครองและได้รับสิทธิตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ซึ่งในยุคปัจจุบัน กฎหมายระหว่างประเทศที่คุ้มครองสิทธิ

มนุษย์ชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ได้รับการพัฒนาไปจากเดิม มีความก้าวหน้าอย่างมากมาย จึงต้องมีการคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าเป็นพิเศษ เพราะเงื่อนไขทางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจของประเทศที่ชนเผ่าอยู่นั้นแตกต่างจากสังคมโดยรวมของสังคมส่วนใหญ่ในชาติ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของอนุสัญญา รัฐภาคีต้องปรึกษาหารือกับประชาชนที่เกี่ยวข้องในการแสวงหาเป้าหมายที่จะทำให้ประชาชนเหล่านี้ได้มีส่วนร่วมอย่างเสรี ในการตัดสินใจจัดตั้งสถาบันและดำเนินการบริหารและจัดตั้งหน่วยต่าง ๆ ที่รับผิดชอบทางการเมือง โครงการที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของพวกเขา โดยรัฐจะต้องเป็นผู้สนับสนุนให้เกิดสถาบันดังกล่าว ทั้งการส่งเสริม ความคิดริเริ่ม การจัดหาแหล่งทุน ทรัพยากรทั้งหลาย ที่ทำให้ชนเผ่าสามารถดำเนินการกับวิถีชีวิตตนเองได้

สาระสำคัญของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๖๙

อนุสัญญาฉบับนี้นอกจากคำปรารภแล้วแบ่งเป็น ๑๐ หมวด ๔๔ ข้อ

หมวดที่ ๑ ข้อ ๑ - ข้อ ๑๒ กล่าวถึงหลักการทั่วไป ของอนุสัญญาที่มุ่งคุ้มครองชนพื้นเมืองและชนเผ่าในประเทศเอกราช และหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริม พัฒนา สร้างการมีส่วนร่วมให้ชนเผ่าเพื่อให้สามารถกำหนดวิถีชีวิตตนเอง โดยห้ามเลือกปฏิบัติ

หมวดที่ ๒ ข้อ ๑๓ - ข้อ ๑๙ ว่าด้วยที่ดิน กล่าวถึงสิทธิในที่ดิน การฟื้นฟูและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในที่ดิน การดำเนินกิจกรรมทางประเพณีวัฒนธรรมทุกชนิดที่เกี่ยวข้องกับที่ดินเป็นสิทธิที่ต้องได้รับการคุ้มครอง รัฐต้องเคารพและให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อวัฒนธรรม คุณค่าทางจิตวิญญาณของชนเผ่า การเวนคืน การดำเนินโครงการพัฒนาในที่ดิน การอพยพโยกย้าย การใช้มาตรการทางกฎหมายในที่ดินที่อยู่ในความครอบครองหรืออยู่ในพื้นที่ของชนเผ่า ต้องปรึกษาหารือและให้ชนเผ่ามีส่วนร่วม

หมวดที่ ๓ ข้อ ๒๐ ว่าด้วยการจ้างงาน ห้ามมีการเลือกปฏิบัติต่อชนเผ่าในการจ้างงาน การทำงาน การดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ กฎต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการทำงาน ต้องอธิบายให้ชนเผ่าเข้าใจ

หมวดที่ ๔ ข้อ ๒๑ - ข้อ ๒๓ ว่าด้วยการฝึกอบรมงานฝีมือและอุตสาหกรรมท้องถิ่น ต้องสอดคล้องกับวัฒนธรรม ประเพณี และการมีส่วนร่วมของชนเผ่า

หมวดที่ ๕ ข้อ ๒๔ - ข้อ ๒๕ ว่าด้วยการประกันสังคม และสุขภาพ ต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติ

หมวดที่ ๖ ข้อ ๒๖ - ข้อ ๓๑ ว่าด้วยการศึกษาและจุดมุ่งหมายของสื่อการศึกษา การจัดการศึกษาโดยรัฐเพื่อชนเผ่าต้องดำเนินการโดยการคำนึงถึงความสอดคล้องกับวัฒนธรรม ประเพณี ภาษา และประวัติศาสตร์ความเป็นมาของกลุ่มชนเผ่าที่มีวิถีแตกต่างจากสังคมใหญ่ของประเทศ

หมวดที่ ๗ - หมวดที่ ๑๐ ข้อ ๓๒ - ข้อ ๔๔ เป็นเรื่องการบริหารจัดการ การเสริมสร้างความร่วมมือ และบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการรับรองอนุสัญญา

๒.๑.๔.สนธิสัญญาเกี่ยวกับสถานภาพของสตรี

แม้ว่าจะได้มีการคุ้มครองสิทธิสตรีในฐานะเป็นสิทธิมนุษยชนไว้ในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ปรากฏในสนธิสัญญาหลายฉบับ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนรับรองสิทธิในการสมรสและการสร้างครอบครัวไว้ในข้อ ๑๖ หรือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ก็ได้มีบทบัญญัติเช่นเดียวกันไว้ในข้อ ๒๓ และอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติในการสมรสและความสัมพันธ์ในครอบครัวไว้ใน ข้อ ๑๖ เป็นต้น แต่ก็ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับประเพณีและวัฒนธรรม ในบางประเทศ เช่น ในกรณีอายุขั้นต่ำของการทำการสมรส การคลุมถุงชน หรือ การบังคับให้มีการสมรสโดยที่ทั้งคู่ไม่มีโอกาสได้เลือกคู่ครองได้โดยสมัครใจ เป็นเหตุให้มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพในการแต่งงานและการสร้างครอบครัว รวมถึงสิทธิในการถือสัญชาติของหญิงที่แต่งงานกับชาวต่างชาติ จึงได้นำสาระสำคัญของสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการสมรส ๒ ฉบับ มารวบรวมไว้

ก. อนุสัญญาว่าด้วยการยินยอมพร้อมใจสมรส อายุขั้นต่ำของการสมรสและการจดทะเบียนสมรส (Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration Marriages)

อนุสัญญาฉบับนี้ได้รับรองโดยมติสมัชชาสหประชาชาติเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๕ และมีผลบังคับใช้เมื่อ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๗

เนื้อหาของอนุสัญญามีเพียง ๑๐ ข้อ ใจความสำคัญอยู่ที่ข้อ ๑ - ข้อ ๓ ที่มุ่งหมายให้การแต่งงานต้องมีการยินยอมพร้อมใจของคู่สมรสอย่างแท้จริง โดยต้องให้ทั้งคู่เปล่งวาจาต่อหน้าสาธารณะ ต่อหน้าพยานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจในการทำพิธี และถูกบัญญัติไว้โดยกฎหมาย โดยเฉพาะการที่รัฐที่รับรองสนธิสัญญานี้ต้องบัญญัติอายุขั้นต่ำของการสมรสไว้ในกฎหมาย ซึ่งห้ามทำการสมรสหากคู่สมรสมีอายุต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจจะเห็นเป็นอย่างอื่นและอนุญาตให้ทำการสมรสได้ด้วยเหตุผลที่จำเป็นอย่างจริงจัง นอกจากนี้การสมรสที่สมบูรณ์ต้องได้รับการจดทะเบียนโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ

ข. อนุสัญญาว่าด้วยสัญชาติของสตรีที่ได้สมรส (Convention on the Nationality of Married Women)

อนุสัญญาฉบับนี้ประกาศใช้บังคับเมื่อ ๑๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๐๑ มุ่งคุ้มครองสัญชาติของหญิงที่ทำการสมรสกับชายต่างสัญชาติ โดยบัญญัติว่า การแต่งงานนั้นไม่เป็นเหตุให้สัญชาติของหญิงเปลี่ยนแปลงไปตามสัญชาติของสามี หรือหากสามีได้แปลงสัญชาติในภายหลัง ก็ไม่ทำให้หญิงที่เป็นภรรยาต้องได้รับสัญชาติตามสามีโดยอัตโนมัติ นอกจากนี้การที่สามีสมัครใจได้รับสัญชาติอีกสัญชาติหนึ่งในภายหลังหรือการสละสัญชาติใดที่ได้รับมาแล้วก็ไม่กระทบกระเทือนต่อสัญชาติของภรรยา แต่หากว่าภรรยาที่แต่งงานกับสามีที่มีสัญชาติต่างกันร้องขอเพื่อแปลงสัญชาติตามสามี โดยอาศัยกระบวนการพิเศษที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของเกณฑ์การได้รับสัญชาติทั่ว ๆ ไปแล้ว ย่อมเป็นเหตุให้อยู่ในสายตาของฝ่ายความมั่นคงได้

๒.๑.๕ สนธิสัญญาเกี่ยวกับคนไร้รัฐ

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของชนเผ่าในประเทศไทย คือ การที่ชนเผ่าไม่ได้รับสัญชาติไทย เพียงเพราะเดินทางไปมาระหว่างพรมแดนของ ไทย - พม่า หรือ ไทย - ลาว อันเป็นการปฏิบัติตามธรรมเนียมประเพณีที่มีมาแต่โบราณในการประกอบอาชีพและเป็นวิถีชีวิตของชนเผ่า ทำให้เกิดปัญหาว่าบุคคลนั้น หรือ กลุ่มนั้นถือสัญชาติของประเทศใด หรือเป็นบุคคลไม่มีสัญชาติ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในหลายประเทศทั่วโลก เมื่อไม่มีรัฐใดยอมรับว่าบุคคลนั้น เป็นคนของรัฐตน บุคคลนั้นจึงกลายเป็นคนไร้รัฐ อย่างไรก็ตามบุคคลเหล่านี้ก็ยังได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ในที่นี้จะขออธิบายสนธิสัญญา ๒ ฉบับ พอสังเขป

ก. อนุสัญญาเกี่ยวข้องกับสถานะของบุคคลไร้รัฐ (Convention relating to the Status of Stateless Persons)

อนุสัญญาฉบับนี้ได้รับการอนุมัติจากที่ประชุมสหประชาชาติเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๔๙๗ และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๐๓ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๔ มีประเทศต่าง ๆ ๕๓ ประเทศเข้าเป็นภาคีแล้ว สนธิสัญญาฉบับนี้มุ่งหมายคุ้มครองบุคคลที่กฎหมายของรัฐใดไม่ยอมรับบุคคลนั้นเป็นคนของรัฐนั้น อันขัดต่อหลักการ ๒ ประการที่สนธิสัญญานี้รับรอง คือ การที่รัฐไม่ยอมรับให้ถือสัญชาติเท่ากับเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่ไร้รัฐนั้น และหลักการของสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไปคือการที่บุคคลจะต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติ เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา ถิ่นกำเนิด ดังนั้น สนธิสัญญาฉบับนี้เรียกร้องให้รัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลไร้รัฐอย่างเหมาะสมแก่ความเป็นมนุษย์ เพื่อให้พวกเขามีชีวิตรอด เช่น ต้องให้มีเสรีภาพในการปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนา สามารถรวมกลุ่มกันได้อย่างเสรี มีสิทธิที่จะฟ้องร้องคดีต่อศาล ได้รับการศึกษาและความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ได้รับการจ้างงานหรือสามารถทำงานด้วยตนเอง คนไร้รัฐอย่างน้อยต้องได้รับการปฏิบัติจากรัฐ ไม่ต่างจากคนต่างชาติที่มีสถานภาพเดียวกันที่อยู่ในรัฐนั้น และประการสุดท้ายรัฐภาคีต้องให้คนไร้รัฐมีสิทธิในการติดต่อสื่อสารกับเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ เพื่อการส่งเรื่องร้องเรียนได้

ข. ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของบุคคลที่ถือเป็นชนส่วนน้อยของชาติหรือชนกลุ่มน้อยทางภาษา ศาสนา หรือชาติพันธุ์

(Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities)

ปฏิญญาฉบับนี้ได้รับการรับรองจากสมัชชาสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๓๕ มุ่งคุ้มครองสิทธิของชนกลุ่มน้อยในประเทศที่มีทั้งชาติพันธุ์ ภาษา ศาสนา วัฒนธรรม แตกต่างจากคนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยตั้งอยู่บนความเชื่อพื้นฐานว่าหากรัฐได้รับรองสิทธิมนุษยชนตามที่บัญญัติไว้ในปฏิญญานี้จะส่งผลต่อความมั่นคงทางด้านสังคมและการเมืองให้แก่รัฐนั้นอย่างเต็มที่

เนื้อหาประกอบด้วยบทบัญญัติจำนวน ๙ ข้อ

ข้อ ๑ เรียกร้องให้รัฐปกป้องอัตลักษณ์ชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ ภาษา ศาสนา วัฒนธรรมที่มีอยู่ในชาติของตน โดยการสร้างเงื่อนไขเพื่อโน้มน้าวให้เกิดการส่งเสริมอัตลักษณ์ดังกล่าว และรับรองบทบัญญัติทางกฎหมายและเครื่องชี้วัดอย่างอื่นเพื่อการบรรลุการคุ้มครองชนกลุ่มน้อยตามที่ระบุไว้ในปฏิญญา

ข้อ ๒ ชนกลุ่มน้อยมีสิทธิในการใช้หรือดำเนินการตามวัฒนธรรม อาชีพ ปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนา ใช้ภาษาของตน ทั้งเป็นการใช้ในบ้าน ในครอบครัว และใช้ในที่สาธารณะโดยเสรี ห้ามการรบกวนหรือห้ามมีการเลือกปฏิบัติในเรื่องเหล่านี้ มีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการประกอบกิจกรรมตามวัฒนธรรม ศาสนา สังคม เศรษฐกิจและการใช้ชีวิตปกติ มีเสรีภาพในการสมาคม รวมกลุ่ม สามารถติดต่อสมาชิกภายในกลุ่มที่มีภาษา ศาสนา วัฒนธรรมเดียวกันในประเทศได้อย่างเสรี หรือแม้แต่ติดต่อสัมพันธ์กับชนกลุ่มอื่น ๆ ที่มีภาษา ศาสนา และวัฒนธรรมเดียวกันข้ามพรมแดนประเทศที่ตนอยู่ได้

ข้อ ๓ ชนกลุ่มน้อยสามารถใช้สิทธิตามที่ระบุไว้ในปฏิญญาด้วยตนเอง หรือร่วมกับคนอื่นในชุมชนเดียวกัน หรือร่วมกับกลุ่มชนอื่น ๆ ได้ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ และจะต้องไม่มีการให้สิทธิพิเศษแก่ชนกลุ่มน้อยเพื่อให้ได้รับสิทธิ หรือไม่ต้องได้รับสิทธิ นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในปฏิญญา

ข้อ ๔. เมื่อได้รับการร้องขอจากสหประชาชาติ รัฐจะต้องสร้างตัวชี้วัดว่าชนกลุ่มน้อยได้รับผลจากการปฏิบัติตามปฏิญญาอย่างเต็มที่ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติและได้รับความเสมอภาคตามกฎหมายอย่างเต็มเปี่ยม ทั้งด้านการใช้ภาษาพูด การศึกษาเพื่อความเข้าใจความเป็นมาในประวัติศาสตร์ ภาษา วัฒนธรรม ประเพณีของชนกลุ่มน้อยเอง

ข้อ ๕ นโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ของประเทศที่ได้วางแผนและดำเนินการตามแผน ควรให้ชนกลุ่มน้อยได้รับทราบด้วย

ข้อ ๖ และข้อ ๗ เป็นเรื่องการสร้างความร่วมมือเพื่อการเผยแพร่ แลกเปลี่ยนข้อมูล ประสพการณ์ ในการส่งเสริมสิทธิที่ได้รับรองไว้ในปฏิญญา

ข้อ ๘ และข้อ ๙ เป็นเรื่องการห้ามตีความสิทธิตามที่ปรากฏในปฏิญญานี้ไปในทางที่เป็นโทษ ต่อชนกลุ่มน้อยหรือไม่เป็นไปตามหลักการในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

๒.๑.๖ คำนิยามชนเผ่าพื้นเมือง

กองเลขาการเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยและสภาชนเผ่าพื้นเมืองประเทศไทย ได้สำรวจข้อมูลประชากรชนเผ่าพื้นเมืองและกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทยจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ณ วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๘ พบว่า มีประชากรจำนวน ๓,๕๘๙,๘๘๗ คน ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทยมีหลากหลายแตกต่างกัน และตั้งถิ่นฐานอยู่กระจัดกระจายตามภูมิภาคต่าง ๆ ในประเทศไทย เครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (คชท.) จึงได้มีการแลกเปลี่ยนร่วมกัน และได้กำหนดคำนิยามแยกกันระหว่าง “ชนเผ่าพื้นเมือง” และ “กลุ่มชาติพันธุ์” ไว้ดังนี้

“ชนเผ่าพื้นเมือง” (Indigenous Peoples) หมายความว่า ชุมชน ประชาชน และประชาชาติ ผู้ที่โดยความสืบเนื่องทางประวัติศาสตร์กับสังคมในช่วงที่มีการสถาปนาอาณาเขตของรัฐปัจจุบัน พิจารณาตนเองว่ามีอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมที่แตกต่างไปจากวัฒนธรรมกระแสหลักของสังคม โดยที่พวกเขาไม่ใช่กลุ่มครอบงำในสังคมรัฐชาติและมีความมุ่งมั่นที่จะอนุรักษ์ พัฒนา และสืบทอดพื้นที่ของบรรพบุรุษ และอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ ตลอดจนภาษาของตน สู้คนรุ่นอนาคต ในฐานะที่เป็นรากฐานการดำรงอยู่ของความเป็นพลเมืองที่มีแบบแผนทางวัฒนธรรม สถาบันทางสังคม และระบบนิติธรรมของตนเองในการอยู่ร่วมกับคนกลุ่มอื่น ๆ อย่างสันติสุขในสังคมรัฐชาติ

“กลุ่มชาติพันธุ์” (Ethnic group) ถึงแม้ยังมีข้อถกเถียงทางวิชาการในด้านความหมาย แต่โดยความเข้าใจทั่วไปหมายถึงกลุ่มสังคมที่มีวัฒนธรรม ความเชื่อตามประเพณี และภาษาร่วมกัน ดังนั้นกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ยังคงรักษาวัฒนธรรมประเพณี และมีความมุ่งมั่นที่จะสืบทอดสู่คนรุ่นอนาคต รวมทั้งมิได้เป็นกลุ่มครอบงำของสังคม จึงเข้าข่ายขอบเขตความหมายของความเป็นชนเผ่าพื้นเมืองได้

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ศึกษาเอกสารปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง พบว่า โดยหลักการแล้ว ไม่มีคำนิยามที่เป็นสากลของคำว่า Indigenous Peoples เนื่องจากชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศต่าง ๆ มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมและมีวิถีชีวิตที่แตกต่างกัน ซึ่งยากที่จะหาคำนิยามคำเดียวที่สามารถครอบคลุมลักษณะเฉพาะทั้งหมดของชนเผ่าพื้นเมืองได้ แต่สำหรับประเทศไทยมีการใช้คำว่าชนเผ่าพื้นเมือง (Indigenous Peoples) โดยอ้างอิงถึงอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๐๙ (ที่ได้กล่าวถึง “ชนพื้นเมือง” และ “ชนเผ่า” ในประเทศเอกราช) เนื่องจากมีลักษณะใกล้เคียงกับบริบทของชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย ดังนั้น คำว่าชนเผ่าพื้นเมืองที่ใช้จึงมีนัยครอบคลุมความหมายทั้งสองคำ กล่าวคือ คำว่า “ชนพื้นเมืองและชนเผ่า” ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของผู้เชี่ยวชาญสหประชาชาติ (Mr. Jose Martinez Cobo) ที่ใช้คำว่า Indigenous Peoples เพื่ออธิบายความหมายครอบคลุมกลุ่มชนทั้งสองที่ระบุไว้ในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๐๙ และประเทศไทยได้มีการใช้คำว่า “ชนเผ่าพื้นเมือง” ให้เป็นคำแปลที่มีความหมายเดียวกับคำว่า Indigenous Peoples ตั้งแต่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ มาแล้ว

ดังนั้นคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเห็นว่า ควรใช้คำนิยามคำเดียว คือ “ชนเผ่าพื้นเมือง” และให้ความหมายครอบคลุมถึงชนเผ่าพื้นเมืองและกลุ่มชาติพันธุ์ที่เครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (คชท.) ได้กำหนดคำนิยามทั้งสองคำแยกจากกันไว้ในร่างกฎหมายก่อนที่จะมานำเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ผลการศึกษาทางวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง

๒.๑.๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประเทศไทยกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนชนเผ่าตามหลักสากลโดยรัฐธรรมนูญ สอดคล้องกับสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ดังนี้

(๑) การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา ๕ ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน

(๒) สิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตตนเอง

หลักการดังกล่าว ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ที่ประเทศไทยเป็นภาคี^๓

มาตรา ๖๖ บุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา ๖๗ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้ อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อ สุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสมการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

(๓) หลักความเสมอภาคและห้ามเลือกปฏิบัติ

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

๒.๑.๘ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๘

ร่างรัฐธรรมนูญฯ ได้รับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคล และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและความเสมอภาค ซึ่งเจตนารมณ์ดังกล่าวได้หมายรวมถึงคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองไว้ด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ได้มีการยกร่างที่ระบุถึงการคุ้มครองและส่งเสริมชนพื้นเมืองและชนชาติพันธุ์ไว้เฉพาะเจาะจงในหมวด ๒ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๘๓ (๕) “รัฐต้องส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้ (๕) คุ้มครองชนพื้นเมืองและชนชาติพันธุ์ให้ดำรงอัตลักษณ์ของตนได้อย่างมีศักดิ์ศรี

รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงกับรัฐ ชุมชน และองค์กรบริหารท้องถิ่นในการดำเนินการตามมาตรานี้”

^๓ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant On Civil and Political Rights: ICCPR) ข้อ ๑

๑. ประชาชนทั้งปวงมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง โดยอาศัยสิทธินั้น ประชาชนจะกำหนดสถานะทางการเมืองของตนอย่างเสรี รวมทั้งดำเนินการอย่างเสรีในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของตน

๒. เพื่อจุดมุ่งหมายของตน ประชาชนทั้งปวงอาจจัดการโภครทรัพย์และทรัพยากรธรรมชาติของตนได้อย่างเสรี โดยไม่กระทบต่อพันธกรณีใดๆ อันเกิดจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการแห่งผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และกฎหมายระหว่างประเทศ ประชาชนจะไม่ถูกลิดรอนจากวิถีทางแห่งการยังชีพของตนไม่ว่าในกรณีใดๆ

๓. รัฐภาคีแห่งกติกานี้ฉบับนี้ รวมทั้งผู้ที่รับผิดชอบในการบริหารดินแดนที่ไม่ได้ปกครองตนเอง และดินแดนในภาวะทรัสตี จะส่งเสริมสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองให้บรรลุผลเป็นจริง และต้องเคารพสิทธิอันตามบทบัญญัติแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

๒.๑.๙ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา ค้นคว้าในต่างประเทศ

(๑) กรณีศึกษาการจัดตั้งสภาซามิ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้ศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ข้อมูล พบว่า ในต่างประเทศมีการจัดตั้งองค์กรของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองขึ้นในหลายประเทศ ในทศวรรษที่ ๑๘๗๐ ชาวซามิเริ่มเห็นถึงความจำเป็นในการมีองค์กรที่มีความถาวรที่สอดคล้องกับความต้องการของชาวซามิในขณะนั้น ดังนั้นในปี ค.ศ.๑๙๐๓ ชาวซามิได้จัดตั้งสมาคมแห่งแรกของชาวซามิขึ้นที่ประเทศนอร์เวย์ และเริ่มจัดทำวารสารฉบับแรกของชาวซามิชื่อ “ซาไก ลูตตาเลตเจ (Sagai Luittalaegje)” ที่พูดถึงเรื่องทางสังคมและประเด็นทางด้านการเมืองของชาวซามิ ต่อมาซามิในประเทศสวีเดนได้มีการจัดตั้งองค์การทางการของตนเองขึ้นมาชื่อว่า “The Lapps’ Central Association”^๔

องค์กรทางการเมืองของชาวซามิเติบโตค่อนข้างช้า หลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ ผ่านไป ได้มีการนำเรื่องนี้กลับมาพูดคุยกันอีกครั้ง และมีการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ที่เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลาย เช่น ด้านวัฒนธรรม ธุรกิจ และการเมือง ในทศวรรษที่ ๑๙๕๐ ความร่วมมือทางด้านการเมืองของชาวซามิในนอร์ดิกถือเป็นวาระทางการเมืองที่สำคัญของชาวซามิ สภาซามินอร์ดิก เป็นองค์กรความร่วมมือของชาวซามิในประเทศฟินแลนด์ ประเทศนอร์เวย์และประเทศสวีเดน ตั้งขึ้นที่เมือง คาลาสจ็อก (Kalasjok) ในปี ค.ศ.๑๙๕๖ ช่วงการประชุมสมัชชาใหญ่ของชาวซามิในนอร์ดิก กลไกนี้ถือเป็นสถาบันหลักทางการเมืองของชาวซามิ จนกระทั่งมีการจัดตั้งรัฐสภาซามิขึ้นมา สิ่งนี้ถือเป็นการริเริ่มทางการเมืองที่ชาวซามิสามารถฝ่าฟันเข้าไปได้ทั้งในระดับชาติและในระดับภูมิภาค กระบวนการขับเคลื่อนใน ๓ ประเทศ (นอร์เวย์ สวีเดนและฟินแลนด์) ก่อนข้างจะมีความก้าวหน้า ในขณะที่ในประเทศรัสเซียยังมีความล่าช้าอยู่ เนื่องจากปัญหาสถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศ^๕ ซึ่งในปัจจุบันมีการจัดตั้งสภาซามิ (Sami Council) ขึ้นในหลายประเทศ เช่น สภาซามิ ในประเทศฟินแลนด์ ประเทศสวีเดน ประเทศนอร์เวย์ ประเทศรัสเซีย เป็นต้น

สรุปได้ว่า การเคลื่อนไหวของชาวซามิในระดับรากหญ้าเป็นเวลามากกว่าหนึ่งศตวรรษนั้น เริ่มส่งผลที่เป็นบวก ซึ่งเห็นได้จากการเข้าไปมีส่วนร่วมของชาวซามิในระดับท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งมาก ชาวซามิดำรงตำแหน่งในพื้นที่หลายอย่าง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าช่องทางफलักตันของชาวซามินั้นไม่ได้จำกัดอยู่แค่กระบวนการเลือกตั้งระดับชาติและกระบวนการเลือกตั้งของสภาซามิเพียงอย่างเดียว ชาวซามิใช้การफलักตันโดยผ่านตำแหน่งการปกครองทั้งในระดับส่วนกลาง ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น แต่กระบวนการเหล่านี้ค่อนข้างซับซ้อนและต้องใช้ยุทธศาสตร์หลายอย่างเพื่อफलักตันเข้าไปในระบบของประเทศต่าง ๆ บ่อยครั้งที่การफलักตันระบบโดยทางอ้อมค่อนข้างยากและไม่ประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะถ้าหากมีรัฐบาลที่ไม่ค่อยเป็นประชาธิปไตยและไม่มีการพูดคุยในเชิงลึกทางสังคมเกี่ยวกับกฎหมายและพหุวัฒนธรรม ดังเช่นหลายประเทศในทวีปเอเชีย สิ่งนี้ยังหมายรวมถึงแนวทางการफलักตันโดยตรงของชนกลุ่มน้อย ซึ่งมักจะเป็นชนกลุ่มน้อยเสมอในระบบการเมืองระดับประเทศ นอกจากนี้จะมีระบบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงที่ให้การยอมรับและมีความเข้าใจเกี่ยวกับพหุวัฒนธรรมซึ่งเป็นรากฐานของระบบการปกครองที่ดี

^๔ Gun-Britt R. (2013) The Functions and Mode of Representation of the Sami Council. Interview.

^๕ Henriksen J. (2013) The Political History of the Sami Movement and the Future of the Sami Parliamentary Co-operation. Interview.

(๒) พระราชบัญญัติสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองของประเทศฟิลิปปินส์ (Indigenous Peoples Rights Act)

กฎหมายสิทธิชนเผ่าฟิลิปปินส์นั้น ออกตามข้อบัญญัติรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๙๘๗ ซึ่งมีอยู่หลายข้อที่กล่าวถึงกลุ่มประชากรชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง เช่น ข้อ ๒๒ ของบทบัญญัติที่ ๒ บัญญัติว่า “รัฐต้องให้การยอมรับและส่งเสริมสิทธิชุมชนวัฒนธรรมท้องถิ่นดั้งเดิม (Indigenous cultural communities) ที่อยู่ภายใต้กรอบความเป็นเอกภาพและการพัฒนาของชาติ” ข้อ ๕ ของบทบัญญัติที่ ๑๒ บัญญัติว่า “รัฐต้องคุ้มครองสิทธิชุมชนและวัฒนธรรมท้องถิ่นดั้งเดิมในเรื่องที่ดินตามบรรพบุรุษเพื่อความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของตนเอง” ข้อ ๑๗ ของบทบัญญัติที่ ๑๔ บัญญัติว่า “รัฐต้องยอมรับ เคารพ และคุ้มครองสิทธิของชุมชนวัฒนธรรมท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และพัฒนาวัฒนธรรม ประเพณีและสถาบันของพวกเขา และให้นำเอาสิทธิเหล่านี้บรรจุไว้ในแผนงานและนโยบายของชาติ”

นอกจากรัฐธรรมนูญแล้ว กฎหมายสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองของฟิลิปปินส์ยังใช้กรอบกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศเป็นฐานในการจัดทำด้วย ได้แก่ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๖๙ (ILO Convention 169) และร่างปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (UNDRIP)

๒.๒ ข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ.^๖ โดยผลสรุปความเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. มีดังนี้

๑) หลักการของร่างพระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ. ...

ผู้เข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นส่วนใหญ่ เห็นด้วยกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ... โดยเห็นว่ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อกลุ่มประชากรชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย ที่เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศไทยมายาวนาน มีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่หลากหลาย และมีอัตลักษณ์เฉพาะแตกต่างกันไป และกระจายตัวอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งกลุ่มประชากรเหล่านี้มีองค์ความรู้และภูมิปัญญา รวมทั้งมีความมุ่งมั่นที่จะอนุรักษ์ พัฒนาและสืบทอดวิถีชีวิต อัตลักษณ์และระบบแบบแผนภูมิปัญญาของตนเอง แต่กลุ่มคน เหล่านี้ส่วนใหญ่ยังเป็นผู้ด้อยหรือขาดโอกาสจากกระบวนการพัฒนาของรัฐ ทำให้ถูกผลักให้เป็นคนชายขอบของสังคม ถูกจำกัดสิทธิในการพัฒนา ซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการดำรงวิถีชีวิต

เพื่อเป็นกลไกหลักในการส่งเสริมประสานงานและแก้ไขปัญหากลุ่มประชากรดังกล่าวได้อย่างทั่วถึงทุกด้าน สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ อนุสัญญาที่ประเทศไทยได้ลงนามเป็นภาคี และเจตนารมณ์ของปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples : UNDRIP) ซึ่งที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติให้การรับรองเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๐ และประเทศไทยได้ให้การรับรองปฏิญญาดังกล่าวนี้นี้ด้วย ปฏิญญาฯ นี้ ถือเป็นพันธะของรัฐบาลที่จะต้องให้การส่งเสริม คุ้มครอง และปกป้องสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองที่มีอยู่ในประเทศของตน จึงมีความจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

^๖ การประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. จัดขึ้นเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๘ ณ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ผู้ทรงคุณวุฒิที่เข้าร่วมประกอบด้วย ผู้แทนเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองภาคใต้ ผู้แทนเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองภาคเหนือพื้นที่สูง ผู้แทนเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองภาคเหนือพื้นที่ราบ ผู้แทนเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองภาคตะวันตก ภาคตะวันออก และภาคกลาง ผู้แทนมูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา ผู้แทนสมาคมศูนย์รวมการศึกษาและวัฒนธรรมของชาวไทยภูเขาในประเทศไทย ผู้แทนสมาคมมั่นคงแห่งชาติ ผู้แทนองค์กรชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง ผู้แทนศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ผู้แทนกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ผู้แทนกรมส่งเสริมวัฒนธรรม ผู้แทนกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการฯ ผู้แทน Asia Indigenous People Pact (AIPP)

๒) คำนิยาม

ให้มีการนิยามคำว่า “ชนเผ่าพื้นเมือง” ให้ชัดเจน เนื่องจากคำนิยามดังกล่าวอาจจะไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง เพราะการให้คำนิยามคำว่า “ชาติพันธุ์” และ “ชนเผ่าพื้นเมือง” ในด้านลบมากเกินไป อาจเป็นการตอกย้ำความเป็นชนกลุ่มน้อยของสังคมไทย รวมถึง คำนิยามของคำทั้งสองมีความหมายที่กว้างและมีความคล้ายคลึงกันมาก ดังนั้น ควรมีการกำหนดคำนิยามให้ชัดเจนและสอดคล้องกับข้อเท็จจริง

๓) ความสัมพันธ์กับกฎหมายอื่น

ผู้เข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นมีข้อสังเกตว่า แม้ร่างพระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง และ สำนักงานสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแล้วก็ตาม แต่หน่วยงานของรัฐก็มีกฎหมายและนโยบายเฉพาะของตนเองซึ่งอาจจะไม่รองรับอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในร่างกฎหมายนี้ ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงควรบัญญัติอำนาจหน้าที่ที่สภาชาติพันธุ์ฯ สามารถบริหารจัดการและตัดสินใจได้ด้วยตนเอง

๔) การได้มาซึ่งสมาชิกสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง และคณะกรรมการสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง

ผู้เข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็น ให้ความเห็นว่า การคัดเลือกสมาชิกและคณะกรรมการสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง เปิดโอกาสให้กลุ่มประชากรชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองทุกกลุ่มได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม รวมถึงมีการกำหนดสัดส่วนผู้หญิง เยาวชน ตัวแทนภูมิภาคมาร่วมเป็นคณะกรรมการสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองด้วย แต่ควรมีกำหนดบทลงโทษในกรณีที่สมาชิกและคณะกรรมการสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรงไว้ด้วย และเห็นว่าไม่ควรกำหนดคุณสมบัติห้าม กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นสมาชิก เพราะเห็นว่ากำนัน และผู้ใหญ่บ้าน เป็นแกนนำสำคัญที่ช่วยเหลือและส่งเสริมงานของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองมาโดยตลอด แต่ควรมีการกำหนดคุณสมบัติห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง

๕) กองทุนสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้กองทุนสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย เป็นรายปี โดยคำนวณตามรายหัวประชากรจากกลุ่มประชากรชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทยนั้น มีข้อสังเกตว่า จำนวนตัวเลขของกลุ่มประชากรชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองยังไม่มีข้อมูลชัดเจนแน่นอน ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาค้นคว้าเพื่อให้ได้มาซึ่งจำนวนตัวเลขของกลุ่มประชากรชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อรัฐจะได้จัดสรรงบประมาณได้ถูกต้องและเพียงพอต่อความต้องการของกลุ่มสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง แหล่งที่มาของเงินรายได้ของกองทุน ควรมีความเชื่อมโยงกับกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองและมีจำนวนที่เพียงพอเหมาะสมกับจำนวนกลุ่มประชากรชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองด้วย คณะกรรมการบริหารกองทุน ควรมีตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการเงิน เป็นคณะกรรมการบริหารกองทุนด้วย

๖) ความเห็นอื่น ๆ

ควรให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงเป็นหน่วยงานกำกับดูแลด้วย เพราะเห็นว่า ภารกิจของทั้งสองหน่วยงานมีความสอดคล้องกับกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง

๒.๓ ข้อมูลที่ได้จากรายงานการรับฟังความคิดเห็นของกลุ่มประชากรชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง

เครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ได้ดำเนินการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มประชากรชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองทั่วประเทศในหลายครั้ง และได้รับฉันทามติจากกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ที่เข้าร่วมงานมหกรรมชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๘ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เห็นชอบในหลักการร่างพระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ที่คณะทำงานของเครือข่ายชนเผ่าฯ ได้จัดทำขึ้น และนำมาเสนอขอคำปรึกษาในการจัดทำร่างกฎหมายต่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

เวทีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นต่าง ๆ เพื่อนำมาจัดทำร่างกฎหมายโดยคณะทำงานของเครือข่ายชนเผ่าฯ มีดังนี้

(๑) จัดเวทีพัฒนาขบวนชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย เพื่อติดตามความคืบหน้าการยกร่างพระราชบัญญัติฯ และจัดประชุมคณะทำงานยกร่างพระราชบัญญัติฯ ระหว่างวันที่ ๑๕ ถึง ๑๖ กันยายน ๒๕๕๕ ณ โรงแรมบีพี เชียงใหม่ ซิตี้ จังหวัดเชียงใหม่ มีผู้เข้าร่วมจำนวน ๕๔ คน

(๒) ประชุมคณะทำงานยกร่างพระราชบัญญัติฯ ระหว่างวันที่ ๑๕ ถึง ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ณ ศูนย์ฝึกอบรมงานพัฒนาชาวไทยภูเขา สำนักงานสมาคม IMPECT อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่

(๓) เวทีเสวนาเรื่อง เหลียวหลัง แลหน้า สภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๖ ณ ศูนย์ประชุมและนิทรรศการไบเทคบางนา กรุงเทพมหานคร

(๔) สัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การมีส่วนร่วมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ระหว่างวันที่ ๑๓ ถึง ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๖ ณ ศูนย์สัมมนาและฝึกอบรม มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช จังหวัดนนทบุรี

(๕) จัดงานมหกรรมชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยครั้งที่ ๗ ประจำปี ๒๕๕๖ ระหว่างวันที่ ๗ ถึง ๙ สิงหาคม ๒๕๕๖ ณ หอนิทรรศการศิลปวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

(๖) ประชุมปฏิบัติการระดับชาติเพื่อวิเคราะห์สถานการณ์และจัดขบวนชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย ระหว่างวันที่ ๑๘ ถึง ๑๙ มกราคม ๒๕๕๗ ณ ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนบ้านหนองจิก อำเภอเขาย้อย จังหวัดเพชรบุรี

(๗) ประชุมประชาพิจารณ์ กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง (กระเหรี่ยง คะฉิ่น ถิ่น (ลัวะ) ดาราอาง ม้ง เมี่ยน ลาหู่ ลีซูลเวือะ อาข่า) รวม ๑๑ ชนเผ่าภาคเหนือ จำนวน ๑๑ ครั้ง

(๘) ประชุมประชาพิจารณ์ภาคเหนือพื้นที่สูง (ไทยอง ไทใหญ่ ชมุ บีซู ไทเขิน ไทหย่า) รวม ๖ ชนเผ่า จำนวน ๖ ครั้ง

(๙) ประชุมประชาพิจารณ์ภาคเหนือพื้นที่ราบ (กะเหรี่ยงตะวันตก ไททรงดำ ลาวครั้ง ไทยวน ของ มอญ) รวม ๖ ชนเผ่า จำนวน ๖ ครั้ง

(๑๐) ประชุมประชาพิจารณ์ภาคกลาง ตะวันตก ตะวันออก (ไส้ทะวึ่ง บรู ไส้ ไย้อย ญ้อ แสก กะเลิง ญ้อกร ภูไท กูย) รวม ๑๐ ชนเผ่า จำนวน ๑๐ ครั้ง

(๑๑) ประชุมประชาพิจารณ์ภาคใต้ (มอแกน อูรักละโว้ย มอแกลน) รวม ๓ ชนเผ่า จำนวน ๓ ครั้ง

(๑๒) ประชุมคณะทำงานพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ. ณ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย รวม ๓ ครั้ง และจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนหน่วยต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน จำนวน ๑ ครั้ง

๓. ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ขอยืนยันหลักการตามความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ข้อเสนอกรอบการยกเว้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติและสภาปฏิรูปแห่งชาติ ที่ว่า ประชาชนชาวไทยประกอบด้วยบุคคลที่มีความเป็นพหุเชื้อชาติอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทย ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะมีเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใดก็ตาม และยืนยันหลักความเสมอภาคในมิติต่าง ๆ ของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองคุ้มครอง คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงขอเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ... ที่ได้แก้ไขปรับปรุงจากร่างฯ ของเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย โดยได้ศึกษาข้อมูล ทางวิชาการและการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ปรากฏหลักการและสาระสำคัญ ดังนี้

๓.๑ หลักการและเหตุผล

เพื่อยืนยันสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและยืนยันการรับรองสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเองตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รวมถึงปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ที่ประเทศไทยให้การรับรอง กลุ่มประชากรชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ในประเทศไทยเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศไทยมายาวนาน มีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่หลากหลาย และมีอัตลักษณ์เฉพาะแตกต่างกันไป และกระจายตัวอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งกลุ่มประชากรเหล่านี้ มีองค์ความรู้และภูมิปัญญา รวมทั้งมีความมุ่งมั่นที่จะอนุรักษ์ พัฒนาและสืบทอดวิถีชีวิต อัตลักษณ์และระบบแบบแผนภูมิปัญญาของตนเอง กลุ่มคนเหล่านี้ ต้องได้รับการมีส่วนร่วมจากกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรมจากรัฐ เพื่อมิให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการดำรงวิถีชีวิต และเพื่อสร้างกระบวนการและกลไกในการประสานงานและแก้ไขปัญหาของกลุ่ม โดยกลุ่มชนเผ่าเองได้อย่างทั่วถึงทุกด้าน

จึงสมควรให้มีร่างพระราชบัญญัติชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกลไกหลักในการส่งเสริมประสานงานและแก้ไขปัญหากลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง

๓.๒ นิยาม “ชนเผ่าพื้นเมือง”

การกำหนดคำนิยาม “ชนเผ่าพื้นเมือง” (Indigenous People) หมายความว่า บุคคลที่รวมกลุ่มและตั้งถิ่นฐานร่วมกัน โดยมีการสืบทอด อนุรักษ์ และพัฒนาพื้นที่ของบรรพบุรุษและอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ ตลอดจนภาษาและมีแบบแผนทางวัฒนธรรม ของตนเองมาจนถึงปัจจุบัน

๓.๓ สมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมือง และ คณะกรรมการสภาชนเผ่าพื้นเมือง

กำหนดให้ มีสมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมืองที่มาจากการคัดเลือกกันเองภายในแต่ละกลุ่มประชากรชนเผ่าพื้นเมือง เป็นศูนย์ประสานงานระหว่างกลุ่มที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสภาแล้ว จำนวนกลุ่มละไม่เกินห้าคน ให้แต่ละกลุ่มคำนึงถึงสัดส่วนหญิงชาย และให้มีตัวแทนเยาวชนอยู่ด้วย

๓.๔ หน่วยงานกำกับดูแล

กำหนดให้ นายกรัฐมนตรี เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้ นายกรัฐมนตรี เป็นผู้มีหน้าที่กำกับดูแล การออก กฎระเบียบต่าง ๆ รวมถึง ภารกิจในการดำเนินงานของสำนักนายกรัฐมนตรีที่สอดคล้องกับสภาชนเผ่าพื้นเมืองด้วย

๓.๕ กองทุนสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

ให้มีกองทุนสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย เพื่อดำเนินกิจกรรมเพื่อสร้างความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมของชนเผ่า ตลอดจนเพื่อส่งเสริม และฟื้นฟู อัตลักษณ์ ภาษา วัฒนธรรมอันดีงาม ภูมิปัญญา อาหาร สมุนไพร พันธุ์พืช พื้นที่ทำมาหากิน และโครงสร้างการปกครอง ตามจารีตประเพณีของ กลุ่มประชากรชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย ผ่านสภาชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งเป็นกลไกประสานงานเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองได้อย่าง มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล จึงกำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้กองทุนสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย เป็นรายปี ให้เพียงพอต่อการดำเนินงานของสภาชนเผ่าพื้นเมือง

๓.๖ อำนาจหน้าที่

สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่ในการจัดทำข้อเสนอแนะและนำเสนอให้รัฐบาลจัดทำนโยบายและส่งเสริมการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม การศึกษา ภูมิปัญญา สิ่งแวดล้อม พื้นที่ทางจิตวิญญาณ และสิทธิมนุษยชนของกลุ่มประชากรชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย สภาชนเผ่า เป็นสถาบันหลักของกลุ่มประชากรชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทยในการเสนอแนะทางแก้ไขปัญหาเพื่อพัฒนาฟื้นฟู ต่อภาครัฐ คณะรัฐมนตรี ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น หรือภาคเอกชน ในนโยบายหรือกิจการหรือโครงการใด ๆ รวมถึงเป็นศูนย์กลางในการประสานงาน แลกเปลี่ยนเรียนรู้ ประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่ เกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และข้อมูลข่าวสาร ของกลุ่มประชากร ชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย คุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน สิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ของกลุ่มประชากรชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย อนุรักษ์ ส่งเสริม และฟื้นฟู อัตลักษณ์ ภาษา วัฒนธรรมอันดีงาม ภูมิปัญญา อาหาร สมุนไพร พันธุ์พืช พื้นที่ทำมาหากิน และ ตามจารีตประเพณีของกลุ่มประชากรชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย

๓.๗ คณะผู้อาวุโส

กำหนดให้มีคณะผู้อาวุโสที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง โดยคำนึงถึงการยอมรับตามระบบจารีตประเพณีของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองและต้องคำนึงสัดส่วนหญิงชาย เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือให้แก่ สมาชิก สภา คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และสำนักงาน รวมถึงไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตามที่สมาชิกสภา คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และสำนักงานร้องขอ

๓.๘ สำนักงาน

ให้มีสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย มีหน้าที่จัดทำแผนงาน โครงการ รายงานประจำปี ประสานงาน และดำเนินการต่าง ๆ ในการคัดเลือกสมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

๓.๙ คณะกรรมการกองทุน

ให้มีคณะกรรมการกองทุน ประกอบด้วย กรรมการสภาที่คัดเลือกกันเองจำนวนเจ็ดคน ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรีจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงบประมาณจำนวนหนึ่งคน และผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินและด้านชนเผ่าพื้นเมืองด้านละหนึ่งคน ทำหน้าที่บริหารจัดการรายรับรายจ่ายของกองทุนตามกฎหมาย

๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ขอยืนยันความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ข้อเสนอต่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่สอดคล้องกับสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนและจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายฉบับนี้ที่เคยเสนอไปแล้ว ดังนี้

มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลตามรัฐธรรมนูญนี้ และพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา ๕ ปวงชนชาวไทยที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีความเป็นพหุเชื้อชาติไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน

มาตรา ๓๔ (วรรคสาม) การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ เพศสภาพ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย สุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรา ๖๓ ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิปกป้อง พื้นฟู อนุรักษ์ สืบสาน และพัฒนาขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาอันดีงามของชุมชน ท้องถิ่น และของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางวัฒนธรรมและทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในการประชุมครั้งที่ ๒๔/๒๕๕๘ วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘ จึงมีมติเห็นชอบให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แผนการให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาพัฒนาการเพื่อประกอบการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

“ ศูนย์รวมพลังและเสียงของชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย
ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย

เสริมสร้างการพัฒนาและจัดการตนเองโดยชุมชน เคารพอัตลักษณ์และความหลากหลายทางวัฒนธรรม

ลดความเหลื่อมล้ำ คู่...สังคมที่เป็นธรรมและยั่งยืน ”



สนับสนุนการจัดพิมพ์โดย



Diakonia

