

INDIGENOUS PEOPLES

ศึกษากรณีการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์/กลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง



Photo: Indigenous Fulani women from Niger, 2009.

Credit: Klavs Bo Christensen / CARE Denmark



Photo: Indigenous People Performing Traditional Dance

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	๑
๑. กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับชนเผ่าพื้นเมือง	๔
๒. การดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองและการไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองของต่างประเทศ	๙
๒.๑ เครือรัฐออสเตรเลีย	๙
๒.๒ สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) The Republic of China: ROC	๑๗
๒.๓ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์	๒๓
๒.๔ ประเทศญี่ปุ่น	๓๐
๒.๕ ประเทศแคนาดา	๔๑
๓. การดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง และไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์/กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองของประเทศไทย	๕๑
๓.๑ ยุทธศาสตร์ แนวนโยบาย และแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง และไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์/กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองในปัจจุบัน	๕๑
๓.๒ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์/กลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง	๕๖
๓.๓ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์/ กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองในปัจจุบัน	๕๙
๓.๔ คำพิพากษา คำวินิจฉัย ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และมติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์/กลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง	๖๙
บทสรุป	๘๐

บทนำ

จากข้อมูลของสหประชาชาติพบว่า ปัจจุบันมีประชากรกว่า ๔๗๖ ล้านคนที่เป็นกลุ่มคนชาติพันธุ์ หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง (indigenous peoples) มากกว่า ๕,๐๐๐ กลุ่มชนเผ่า ซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศต่าง ๆ กว่า ๙๐ ประเทศทั่วโลก โดยนับเป็นจำนวนถึงร้อยละ ๖.๒ ของจำนวนประชากรของโลก^๑ และในจำนวนนี้ได้มีการคาดคะเนว่า สองในสามของจำนวนชนเผ่าพื้นเมืองดังกล่าวมีถิ่นที่อยู่อาศัยอยู่ในภูมิภาคเอเชีย รวมจำนวนประชากรของกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองมากกว่า ๒๖๐ ล้านคน และมีอารยธรรมและภาษาที่แตกต่างกันมากถึง ๒,๐๐๐ อารยธรรมและภาษา ความแตกต่างหลากหลายดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงความเหมือนและความท้าทายที่คล้ายคลึงกันเกี่ยวกับความเป็นกลุ่มชนชายขอบที่ยังคงมีวัฒนธรรม สังคม มิติทางเศรษฐกิจและการเมือง อีกทั้งกลุ่มชนต่าง ๆ ยังนับเป็นกลุ่มชนที่ถือว่าเป็นกลุ่มชนที่ยากจนที่สุดเมื่อเทียบกับประชากรในกลุ่มชาติพันธุ์อื่นในสถานการณ์ปัจจุบัน^๒

สำหรับคำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์” นั้น สำนักงานราชบัณฑิตยสภา ได้เผยแพร่ความหมายของคำดังกล่าวไว้ในเว็บไซต์ (legacy.orst.go.th) ว่า “คำว่า *ชาติพันธุ์* ประกอบด้วยคำว่า *ชาติ* กับ *พันธุ์* *ชาติ* หมายถึงกลุ่มชนที่อยู่รวมกันเป็นประเทศ มีความรู้สึกผูกพันรับผิดชอบร่วมกันในเรื่องภาษา ประวัติศาสตร์ความเป็นมา และวัฒนธรรม หรืออยู่ในปกครองรัฐบาลเดียวกัน *พันธุ์* หมายถึงเชื้อสาย วงศ์วาน เทือกเถาเหล่ากอ *ชาติพันธุ์* (อ่านว่า ชาต-ติ-พัน) จึงหมายถึงกลุ่มคนที่อยู่ในประเทศใดประเทศหนึ่ง และมีวัฒนธรรมร่วมกัน มีขนบธรรมเนียมประเพณีและภาษาพูดเดียวกัน ทั้งมีความเชื่อว่าสืบเชื้อสายมาจากบรรพบุรุษเดียวกัน กลุ่มชาติพันธุ์ใช้หมายรวมทั้งชนที่เป็นกลุ่มใหญ่และชนที่เป็นกลุ่มน้อยในประเทศไทย คนไทยเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่ใหญ่ที่สุด นอกจากนั้นยังมีกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ อีกจำนวนมาก เช่น กลุ่มชาติพันธุ์จีน กลุ่มชาติพันธุ์มอญ กลุ่มชาติพันธุ์เขมร กลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง กลุ่มชาติพันธุ์ชาไก รัฐบาลพยายามส่งเสริมให้ทุกกลุ่มชาติพันธุ์ที่อยู่ในประเทศไทยมีความเท่าเทียมกัน และมีความสำนึกเป็นชาติเดียวกัน

ส่วนมูลนิธิโครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน ได้ระบุความหมายของ “ชาติพันธุ์” ไว้ว่า หมายถึง การมีวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณี ภาษาพูดเดียวกัน และเชื่อว่า สืบเชื้อสายมาจากบรรพบุรุษกลุ่มเดียวกัน เช่น ไทย พม่า กะเหรี่ยง จีน ลาว กลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มวัฒนธรรมมีลักษณะเด่น คือ เป็นกลุ่มคนที่สืบทอดมาจากบรรพบุรุษเดียวกัน บรรพบุรุษในที่นี้หมายถึงบรรพบุรุษทางสายเลือด ซึ่งมีลักษณะทางชีวภาพและรูปพรรณ (เชื้อชาติ) เหมือนกัน รวมทั้งบรรพบุรุษทางวัฒนธรรมด้วย ผู้ที่อยู่ในกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกันจะมีความรู้สึกผูกพันที่ช่วยเสริมสร้างอัตลักษณ์ของบุคคลและของชาติพันธุ์ และในขณะเดียวกันก็สามารถเร้าอารมณ์ความรู้สึกให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าผู้ที่อยู่ในกลุ่มชาติพันธุ์นับถือศาสนาเดียวกัน ความรู้สึกผูกพันนี้อาจเรียกว่า “สำนึก” ทางชาติพันธุ์ หรือชาติลักษณะ (ethnic identity)^๓

*สรุปลข้อมูลบทนำโดยนางชนันท์ ศรีทองสุข ศรีพันธุ์ ผู้อำนวยการฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมายกองกฎหมายต่างประเทศ (๒๕๖๖)

^๑ข้อมูลจากเว็บไซต์ Indigenous Peoples (United Nations)

^๒Stefania Errico, “The Rights of Indigenous peoples in Asia, Human rights-based overview of national legal and policy frameworks against the backdrop of country strategies for development and poverty reduction.”, International Labour Organization (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖)

^๓ข้อมูลจากเว็บไซต์สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน (saranukromthai.or.th)

สหประชาชาติได้ให้ความหมายของคำว่า ชนเผ่าพื้นเมือง (indigenous peoples) ไว้ว่า ชนเผ่าพื้นเมืองคือกลุ่มคนที่เป็นผู้สืบทอดและปฏิบัติตามวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์และวิถีการที่เกี่ยวข้องกับคนและสิ่งแวดล้อม โดยกลุ่มชนเหล่านี้จะยังคงรักษาลักษณะทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองที่แตกต่างจากสังคมหลักในดินแดนที่กลุ่มชนเหล่านั้นอาศัยอยู่^๔

ธนาคารโลก (World Bank) ได้ระบุว่า ชนเผ่าพื้นเมืองเป็นกลุ่มสังคมและวัฒนธรรมที่ต่างกันอย่างชัดเจนซึ่งความเชื่อมโยงสายสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างบรรพบุรุษ ดินแดน และทรัพยากรธรรมชาติที่กลุ่มชนเหล่านี้อาศัยหรือครอบครอง โดยดินแดนและทรัพยากรธรรมชาติที่กลุ่มชนเหล่านี้พึ่งพาอาศัยอยู่นั้น จะมีความเชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออกกับอัตลักษณ์ วัฒนธรรม การดำรงชีวิต ตลอดจนความเป็นอยู่ที่ตั้งทางร่างกายและจิตใจ^๕

โดยทฤษฎีทั่วไปในทางสากสกลได้มีการแบ่งชาติพันธุ์ที่สำคัญออกเป็น ๓ กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ มองโกลอยด์ (Mongoloid) คอเคซอยด์ (Caucasoid) และนิกรอยด์ หรือ เนกริโต (Negriod or Negrito) โดยชาติพันธุ์มองโกลอยด์คือชาติพันธุ์หลักของคนในเอเชียตะวันออก เอเชียกลาง เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กลุ่มชาวเมารีในนิวซีแลนด์ ชาวเอสกีโม รวมถึงชนเผ่าพื้นเมืองในอเมริกาเหนือและใต้ ตลอดจนกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองในภูมิภาคโพลินีเซียน (Polynesian) เช่น ตองกา ฮาวาย ซามัว ส่วนชาติพันธุ์คอเคซอยด์คือกลุ่มชาติพันธุ์หลักของคนในยุโรป เอเชียตะวันตก (ตะวันออกกลาง) เอเชียใต้ รวมถึงแอฟริกาเหนือ และชาติพันธุ์นิกรอยด์คือกลุ่มชาติพันธุ์ของคนในทวีปแอฟริกา ภูมิภาคเมลานีเซีย (Melanesian เช่น ปาปัวนิวกินี ทิมอร์ รวมถึงชนพื้นเมืองในมาเลเซียและอินโดนีเซีย) รวมถึงชนเผ่าพื้นเมืองในออสเตรเลีย (ชาวอะบอริจิน) เป็นต้น^๖



ที่มา: <https://www.finearts.go.th/chiangmaimuseum>

^๔ข้อมูลจากเว็บไซต์ Indigenous Peoples at the United Nations | United Nations For Indigenous Peoples (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๖)

^๕ข้อมูลจากเว็บไซต์ Indigenous Peoples Overview (worldbank.org)

^๖ข้อมูลจากเว็บไซต์ <https://www.finearts.go.th/chiangmaimuseum/view/21731>-ภาพของ-6-ชาติพันธุ์ที่สำคัญของมนุษย์ (พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ เชียงใหม่)

ทั้งนี้ จากผลการศึกษาของหลายหน่วยงานในระดับสากลพบว่า กลุ่มชาติพันธุ์หรือชนเผ่าพื้นเมืองกลุ่มต่าง ๆ ทั่วโลกต่างพบปัญหาความท้าทายในเรื่องที่แตกต่างกันไป ซึ่งรวมถึงปัญหาเกี่ยวกับการถูกปฏิเสธสิทธิในการควบคุมการพัฒนาตนเองตามค่านิยม ความต้องการ และการจัดลำดับความสำคัญของตนเอง ปัญหาความยากจน การเป็นตัวแทนทางการเมือง และปัญหาการขาดการเข้าถึงบริการทางสังคม ซึ่งบ่อยครั้งที่ชนพื้นเมืองจะถูกกีดกันจากการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ ในเรื่องที่ตั้งผลกระทบโดยตรงต่อกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง รวมถึงการไม่ได้รับการปรึกษาหารือเกี่ยวกับการดำเนินโครงการที่ส่งผลกระทบต่อที่ดินหรือการนำมาตรการทางปกครองหรือทางกฎหมายที่มีผลกระทบต่อชนเผ่าพื้นเมืองมาใช้บังคับ รวมตลอดทั้งกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองมักจะถูกโยกย้ายจากถิ่นฐานของบรรพบุรุษอันเป็นผลมาจากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ^๗

ปัญหาช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญระหว่างกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองและกลุ่มชนทั่วไปของประชากรในภูมิภาคต่าง ๆ จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขเพื่อให้เกิดความยั่งยืน การพัฒนาที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง ซึ่งในห้วงเวลาที่ผ่านมามีพบว่า การมีส่วนร่วมของชนเผ่าพื้นเมืองในภูมิภาคหรือในประเทศได้รับการยอมรับมากขึ้นว่าเป็นพื้นฐานในการต่อสู้กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและการสร้างความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดการผ่านความรู้ อาชีพ และวิถีชีวิตดั้งเดิมของชนเผ่าพื้นเมือง ดังนั้น สหประชาชาติและหลายประเทศทั่วโลกต่าง ๆ ได้ตระหนักและมีความพยายามในการจัดการกับสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองและชนเผ่าต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยมีการกำหนดทั้งนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองชนเผ่าพื้นเมืองให้มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม^๘

^๗ข้อมูลจากเว็บไซต์ Indigenous Peoples (United Nations)

^๘Stefania Errico, “The Rights of Indigenous peoples in Asia, Human rights-based overview of national legal and policy frameworks against the backdrop of country strategies for development and poverty reduction.”, International Labour Organization (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖)

๑. กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับชนเผ่าพื้นเมือง^๙

๑. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (The International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination: CERD)



ที่มา: <https://inar.ie/cerd19/about-cerd/>

เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๖๑ คณะอนุกรรมาธิการว่าด้วยการป้องกันการเลือกปฏิบัติและการคุ้มครองชนกลุ่มน้อย (Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities) ได้มีข้อเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Commission on Human Rights)^{๑๐} และคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (Economic and Social Council) เพื่อดำเนินการต่อสู้กับการต่อต้านชาวยิว อคติทางเชื้อชาติ และการไม่ยอมรับศาสนาในรูปแบบต่าง ๆ โดยในวันที่ ๗ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๖๒ ที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (United Nations General Assembly) ได้มีมติรับรองข้อเสนอแนะของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมฯ ซึ่งเสนอให้มีการขจัดอคติทางเชื้อชาติกับการไม่ยอมรับชาติและศาสนา โดยที่ประชุมได้พิจารณาความจำเป็นในการดำเนินการทุกวิถีทางที่เป็นไปได้เพื่ออำนวยความสะดวกในการจัดการแบ่งแยกทางเชื้อชาติ สีผิว และศาสนา และได้ลงมติรับรองมติการประชุมที่ ๑๗๘๐ ในการประชุมสมัชชาสมัญ ครั้งที่ ๑๗ ซึ่งขอให้คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมฯ ร้องขอให้คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนฯ จัดทำร่างปฏิญญาและร่างอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ โดยให้คำนึงถึงมุมมองของคณะอนุกรรมาธิการฯ ข้ออภิปรายในการประชุมสมัชชาฯ สมัยสามัญ ครั้งที่ ๑๗ ข้อเสนอและข้อคิดเห็นจากรัฐบาล ตลอดจนจรรยาบรรณระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

คณะอนุกรรมาธิการฯ ได้มีมติเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๖๓ ให้เลื่อนการเตรียมการจัดทำร่างอนุสัญญาออกไปก่อน และได้ส่งร่างปฏิญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบไปยังคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนฯ โดยคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนฯ ได้พิจารณาและมีมติเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ค.ศ. ๑๙๖๓ ให้เสนอร่างปฏิญญาฯ ต่อคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมฯ พิจารณา ซึ่งคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมฯ

^๙จัดทำโดยนางสาวนพรัตน์ พิริยานสรณ์ นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ (๒๕๖๖)

^{๑๐} ปัจจุบันคือคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UNITED NATIONS Human Rights Council: UNHRC)

ได้พิจารณาและมีมติเมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๖๓ ให้การรับรองร่างปฏิญญาฉบับนี้อย่างเป็นทางการและเป็นเอกฉันท์ และเสนอต่อไปยังที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเพื่อพิจารณาในการประชุมสมัยสามัญ ครั้งที่ ๑๘ ซึ่งที่ประชุมสมัชชาใหญ่ฯ ได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๖๓ ให้การรับรองปฏิญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทั้งหมด

สำหรับการจัดทำร่างอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบนั้น เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๖๓ คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมฯ ได้ส่งมติของที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ กับคณะอนุกรรมการฯ เพื่อให้ดำเนินการจัดเตรียมการร่างอนุสัญญาฯ ซึ่งต่อมาในวันที่ ๒๙ มกราคม ค.ศ. ๑๙๖๔ คณะอนุกรรมการฯ ได้เสนอร่างอนุสัญญาฯ เพื่อพิจารณา ซึ่งได้รับการรับรองโดยมติเอกฉันท์ และเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ ซึ่งพิจารณาร่างอนุสัญญาฯ ประกอบกับข้ออภิปรายในการประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติสมัยสามัญ ครั้งที่ ๑๗ และครั้งที่ ๑๘ ข้อเสนอและข้อคิดเห็นจากรัฐบาล ๓๖ ประเทศระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และมีมติรับรองร่างอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทั้งหมดในวันที่ ๑๓ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๖๔ จากนั้นก็ได้มีการเสนอร่างอนุสัญญาฯ ต่อคณะมนตรีด้านเศรษฐกิจและสังคมฯ กับที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติพิจารณาตามลำดับ โดยร่างอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบได้รับการพิจารณาและรับรองโดยที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติในการประชุมสมัยสามัญ ครั้งที่ ๒๐ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๖๕ ด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ ๑๐๖ เสียง ไม่เห็นชอบ ๐ เสียง และงดออกเสียง ๑ เสียง พร้อมกับเปิดให้มีการลงนามอนุสัญญาในวันเดียวกันและมีผลใช้บังคับในวันที่ ๔ มกราคม ค.ศ. ๑๙๖๘ (พ.ศ. ๒๕๑๑)^{๑๑} ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ โดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และอนุสัญญาฯ มีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๖

อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (The International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination: CERD) มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดมาตรการจำเป็นในการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ตลอดจนการป้องกันและต่อสู้กับลัทธิและแนวปฏิบัติใด ๆ ที่เป็นไปในทางเหยียดผิว เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างเชื้อชาติต่าง ๆ และสร้างประชาคมระหว่างประเทศที่ปราศจากการแบ่งแยกทางเชื้อชาติและการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ โดยข้อ ๑ ของอนุสัญญา CERD กำหนดบทนิยามคำว่า “การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ” หมายความว่า การจำแนก การกีดกัน การจำกัด หรือการเลือก โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เชื้อชาติหรือชาติกำเนิด หรือเผ่าพันธุ์กำเนิด ซึ่งมีเจตนาหรือประสงค์ให้เกิดการลดทอนคุณค่าของการรับรู้ ความสุข หรือการแสดงออกซึ่งสิทธิของความเป็นมนุษย์ (สิทธิมนุษยชน) และเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และในด้านอื่น ๆ ของการดำรงชีวิตในสังคมอย่างเท่าเทียมกัน

อนุสัญญา CERD มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ๒ ส่วน ได้แก่ (๑) ภาค ๑ (ข้อ ๑ ถึงข้อ ๗) ได้กำหนดหลักการพื้นฐานว่า ห้ามรัฐภาคีกระทำการใด ๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ โดยให้รัฐภาคีดำเนินการออกกฎหมายห้ามและยกเลิกการ

^{๑๑}United Nations Audiovisual Library of International Law, “International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Procedural History)”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๖, จาก <https://legal.un.org/avl/ha/cerd/cerd.html>

เลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ แก๊ซ เฟ็กถอน หรือยกเลิกกฎหมายหรือกฎระเบียบที่มีผลก่อให้เกิดหรือแพร่ขยาย การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ กำหนดนโยบายหรือมาตรการจำเป็นในการขจัด การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ให้การสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรที่มุ่งประสานหลายเชื้อชาติเข้าด้วยกันเพื่อเคลื่อนไหวหรือกระทำ การใด ๆ ในอันที่จะขจัดอุปสรรคขวางกั้นทางเชื้อชาติตามความเหมาะสม ตลอดจนจัดให้มีการสอน การศึกษา วัฒนธรรม และสารสนเทศ เพื่อต่อต้านอคติและส่งเสริมความเข้าใจ ชันติธรรม และมีมิตรภาพระหว่างประเทศ กับกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งเป็นหลักประกันว่าสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ของทุกบุคคลย่อมมีความเสมอภาคกันตาม กฎหมาย โดยไม่จำแนกตามเชื้อชาติ สีผิว หรือชาติหรือเผ่าพันธุ์กำเนิด

(๒) ภาค ๒ (ข้อ ๘ ถึงข้อ ๑๖) กำหนดบทบัญญัติจัดตั้งองค์กรและกลไกการปฏิบัติตาม อนุสัญญา CERD โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการว่าด้วยการขจัดเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ (Committee on the Elimination of Racial Discrimination) มีหน้าที่พิจารณารายงานเกี่ยวกับมาตรการต่าง ๆ ในด้านนิติบัญญัติ ด้านตุลาการ และด้านบริหาร หรือมาตรการอื่นใดที่รัฐภาคีได้ให้การรับรองเพื่อบังคับใช้ข้อบทของอนุสัญญาฯ โดยในครั้งแรกรัฐภาคีต้องจัดทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการฯ ภายในหนึ่งปีหลังจากที่อนุสัญญาฯ มีผลใช้ บังคับกับรัฐภาคีนั้น และทุกสองปีหลังจากนั้น ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ อาจจัดทำข้อเสนอแนะและข้อเสนอแนะทั่วไป โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของรายงานและข้อมูลที่ได้รับจากรัฐภาคีด้วยก็ได้ และเมื่อคณะกรรมการฯ ตรวจสอบรายงาน ดังกล่าวของรัฐภาคีเสร็จแล้วก็จะเสนอรายงานนั้นต่อเลขาธิการสหประชาชาติและสมัชชาสหประชาชาติพิจารณา ตามลำดับต่อไป และในกรณีที่รัฐภาคีใดไม่ปฏิบัติตามข้อบทของอนุสัญญาฯ รัฐภาคีอื่นอาจนำเรื่องเข้าสู่การ พิจารณาของคณะกรรมการฯ เพื่อดำเนินการต่อไปตามขั้นตอนที่กำหนดในอนุสัญญาฯ

๒. ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: UNDRIP)



ที่มา: https://www.democracyaction.org.nz/plan_underway_to_implement_undrip

ในปี ค.ศ. ๑๙๘๒ คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (Economic and Social Council) ได้แต่งตั้งคณะทำงานว่าด้วยประชากรชนเผ่าพื้นเมือง (Working Group on Indigenous Population) เพื่อทบทวนและจัดทำมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของ ชนเผ่าพื้นเมือง โดยคณะทำงานฯ ได้จัดทำร่างปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองเสนอต่อ คณะอนุกรรมาธิการป้องกันการเลือกปฏิบัติและการคุ้มครองชนกลุ่มน้อย (Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities) ซึ่งได้รับการรับรองในปี ค.ศ. ๑๙๙๔ และเสนอต่อคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติในขณะนั้นพิจารณา คณะกรรมาธิการฯ

ให้ความเห็นชอบและรับรองร่างปฏิญญาดังกล่าวและได้แต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อศึกษาเนื้อหาและรายละเอียดของร่างปฏิญญาฯ ก่อนเสนอให้คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนและสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติพิจารณาตามลำดับต่อไป ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวนี้ดำเนินการได้อย่างล่าช้า เนื่องจากมีบางประเทศที่ยังมีข้อกังวลเกี่ยวกับหลักการบางประเด็นในร่างปฏิญญาฯ ได้แก่ สิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตตนเองของชนเผ่าพื้นเมืองกับการควบคุมทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในดินแดนเดิมของชนเผ่าพื้นเมือง อีกทั้งชนเผ่าพื้นเมืองหลายกลุ่มมีมุมมองในเรื่องนี้ที่แตกต่างกัน เป็นเหตุให้มีการจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาเนื้อหาของร่างปฏิญญาฯ และเสนอร่างปฏิญญาดังกล่าวให้คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติพิจารณาให้การรับรองเมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๖

เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๗ ที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ลงมติเห็นชอบในร่างปฏิญญาฯ ในการประชุมสมัยสามัญ ครั้งที่ ๖๑ (ตามมติที่ ๖๑/๒๙๕) โดยมีผู้แทนรัฐสมาชิกเข้าร่วมการประชุมทั้งหมด ๑๙๒ ประเทศ และมีรัฐสมาชิกที่ลงนามเห็นชอบร่างปฏิญญาฯ จำนวนทั้งหมด ๑๔๔ ประเทศ ไม่เห็นชอบ ๔ ประเทศ (สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และแคนาดา) งดออกเสียง ๑๑ ประเทศ (อาเซอร์ไบจาน บังกลาเทศ ภูฏาน บรูไนดี โคลอมเบีย จอร์เจีย เคนยา ไนจีเรีย สหพันธรัฐรัสเซีย ซามัว และยูเครน) และไม่ออกเสียงลงคะแนน ๓๔ ประเทศ^{๑๒} ^{๑๓} ทั้งนี้ โดยประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่ได้ลงมติเห็นชอบร่างปฏิญญาดังกล่าวด้วย^{๑๔}



ที่มา: <https://www.un.org/en/cco/igeneral-assembly>

หลักการสำคัญของปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: UNDRIP) คือ การรับรองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองว่ามีสิทธิที่จะได้รับความพึงพอใจอย่างเต็มที่ในสิทธิมนุษยชนทั้งปวงและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ทั้งในฐานะส่วนรวมและส่วนบุคคล ตามที่ได้รับการรับรองไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ เท่าเทียมกับ

^{๑๒}สรุปความจาก United Nations Department of Economic and Social Affairs Indigenous Peoples, “Historical Overview of United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๖, จาก <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples/historical-overview.html>

^{๑๓}มูลนิธิชนเผ่าพื้นเมืองเพื่อการศึกษาและสิ่งแวดล้อม, “ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples” หน้า ๒-๕, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๖, จาก <http://library.nhrc.or.th/ulib/dublin.php?ID=5964>

^{๑๔}ข้อมูลจากเว็บไซต์ United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples

ประชาชนและบุคคลอื่นทั้งปวง ประการที่สำคัญคือ ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิที่จะเป็นอิสระจากการถูกเลือกปฏิบัติ ในทุกรูปแบบในการใช้สิทธิของตน โดยเฉพาะบนพื้นฐานของต้นกำเนิดหรืออัตลักษณ์ของพวกเขา ตลอดจน มีสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตตนเองและดำรงรักษาไว้ซึ่งระบบหรือสถาบันทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม พิธีกรรม ประวัติศาสตร์ ความเชื่อ และจิตวิญญาณ ภาษา ปรัชญา ระบบ ตัวเขียน และวรรณกรรมของตน ความแตกต่าง และการดำเนินตามวิสัยทัศน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ของตน และเพื่อเป็นหลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวนี้ รัฐต้องจัดให้มีกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของชนเผ่าพื้นเมือง ตลอดจนเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการกระทำใด ๆ ที่มุ่งเป้าหรือมีผลทำให้ชนเผ่าพื้นเมืองต้องพินาศจากบุรณภาพแห่งตนในฐานะที่เป็นประชาชนที่มีลักษณะเฉพาะ หรือพินาศจากคุณค่าทางวัฒนธรรมหรืออัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ของตน การต้องสูญเสียความเป็นเจ้าของ ในที่ดิน เขตแดน หรือทรัพยากรของตน การบังคับเคลื่อนย้ายประชากรซึ่งมุ่งหมายหรือมีผลให้เกิดการละเมิด หรือสิทธิใด ๆ ของชนเผ่าพื้นเมือง การผสมกลมกลืนหรือการรวมพวกที่ถูกบังคับ การโฆษณาที่ส่งเสริม หรือยุยงให้มีการเลือกปฏิบัติทางชาติพันธุ์หรือเชื้อชาติต่อชนเผ่าพื้นเมืองโดยตรง รวมถึงการกำหนดให้มี มาตรการแก้ไขเยียวยาแก่ชนเผ่าพื้นเมืองที่ได้รับความเสียหายด้วย

๒. การดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองและการไม่เลือกปฏิบัติต่อชนเผ่าพื้นเมืองของต่างประเทศ

๒.๑ เครือรัฐออสเตรเลีย^{๑๕}

ประวัติศาสตร์ชาติของเครือรัฐออสเตรเลียเริ่มต้นมาจากการย้ายถิ่นฐานของชาวอังกฤษเมื่อ ๒๐๐ ปีก่อน ซึ่งเป็นช่วงเวลาใกล้เคียงกับสงครามโลกครั้งที่ ๒ จึงมีการอพยพจากชาวยุโรปตอนใต้ ได้แก่ กรีซ อิตาลี และยูโกสลาเวีย ต่อมาในช่วงเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมา การย้ายถิ่นฐานมายังออสเตรเลียมีความหลากหลายของชนชาติมากขึ้น โดยเฉพาะการย้ายถิ่นฐานจากชาวเอเชีย ทำให้องค์ประกอบของประชากรเปลี่ยนไปตามการสำรวจประชากรปี ค.ศ. ๒๐๑๖ มีประชากรเหลือเพียงร้อยละ ๔๙ ที่เป็นชาวออสเตรเลียรุ่นแรกจากการย้ายถิ่นของชาวอังกฤษหรือรุ่นที่สองที่ย้ายมาหลังจากเกิดสงครามโลกครั้งที่ ๒^{๑๖} ^{๑๗}

๑. กลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศออสเตรเลีย

(๑.๑) ชนพื้นเมืองอะบอริจิน (Aborigines/Aboriginal People)



ที่มา: <https://anthropologynet.wordpress.com/2016/09/23/the-oldest-humans-aboriginal-australians/>

^{๑๕}จัดทำโดยนางสาวภรภัทร ปัญญาวิช เจ้าหน้าที่โครงการจัดจ้างบุคลากรสำหรับจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายฯ ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ (๒๕๖๖)

^{๑๖} Minority Rights Group International (MRG), “Australia Communities,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖, จาก <https://minorityrights.org/country/australia/>

^{๑๗}Australian Institute of Health and Welfare, “Profile of Indigenous Australians,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖, จาก <https://www.aihw.gov.au/reports/australias-welfare/profile-of-indigenous-australians>

ชนพื้นเมืองอะบอริจิน (Aborigines/Aboriginal People) อยู่อาศัยในประเทศออสเตรเลียมากกว่า ๕๐,๐๐๐ ปี ปัจจุบันคิดเป็นประมาณร้อยละ ๓ ของประชากรทั้งหมด แม้ประชากรส่วนมากจะอาศัยอยู่อย่างกระจัดกระจายในบริเวณพื้นที่ชุมชนเมือง แต่ชนพื้นเมืองอะบอริจินส่วนใหญ่มีถิ่นอาศัยอยู่ในพื้นที่ทางตอนเหนือที่อยู่ห่างไกลออกไปและพื้นที่ตอนกลางของออสเตรเลีย ส่วนพื้นที่ทางตะวันออกเฉียงใต้ของออสเตรเลียจำนวนของประชากรชนพื้นเมืองอะบอริจินมีแนวโน้มลดลงและภาษาของชนพื้นเมืองอะบอริจินก็อาจสูญหายไป แต่ในขณะเดียวกัน ทางตอนเหนือและตะวันตกก็ยังมีผู้ใช้ภาษาของชนพื้นเมืองอะบอริจินโดยมีผู้ใช้ภาษาของชนพื้นเมืองอะบอริจินมากกว่า ๑๐,๐๐๐ คน

ในช่วง ๔๐ ปีที่ผ่านมา ประชากรชนพื้นเมืองอะบอริจินมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งสาเหตุมาจากอัตราการเกิดที่สูงขึ้น อัตราการตายของทารกลดลง และมีการระบุตัวตนของชนพื้นเมืองอย่างเป็นทางการที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น^{๑๘}

(๑.๒) ชนพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ตามหมู่เกาะบริเวณช่องแคบทอเรส (Torres Strait Islanders)



ที่มา: <https://www.queensland.com/us/en/plan-your-holiday/itineraries/torres-strait-itinerary>



ที่มา: https://www.researchgate.net/figure/Map-of-the-Torres-Strait-regions-of-Australia-10_fig1_227712806

ชนพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ตามหมู่เกาะบริเวณช่องแคบทอเรสอาศัยอยู่บนเกาะทางเหนือของรัฐ Queensland มากกว่า ๑๐,๐๐๐ ปี และมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับชาวเกาะปาปัวที่อาศัยอยู่ในประเทศปาปัวนิวกินี ชนพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ตามหมู่เกาะบริเวณช่องแคบทอเรส ใช้ภาษาหลักในการสื่อสารอยู่ ๒ ภาษาคือ ภาษา Melanesian และภาษา Pidgin English ผู้คนส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่บริเวณใจกลางของเกาะ Thursday ต่อมาในศตวรรษที่ ๒๐ มีการย้ายถิ่นฐานไปยัง เขต Cape York peninsula ที่ตั้งอยู่บนแผ่นดินใหญ่ของออสเตรเลีย และมีการย้ายถิ่นฐานไปยังศูนย์กลางของเมืองขนาดใหญ่ เช่น Cairns Townsville และ Brisbane^{๑๙}

^{๑๘}Minority Rights Group International (MRG), “Australia Aboriginal peoples,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖, จาก <https://minorityrights.org/minorities/aboriginal-peoples/>

^{๑๙}Minority Rights Group International (MRG), “Australia Torres Strait Islanders,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖, จาก <https://minorityrights.org/minorities/torres-strait-islanders/>

(๑.๓) ชนพื้นเมืองที่ชาวเกาะทางตอนใต้ (South Sea Islanders)

ชนพื้นเมืองชาวเกาะทางตอนใต้จะอาศัยอยู่รอบ ๆ เมือง Mackay ซึ่งเป็นพื้นที่ทางตอนเหนือของรัฐ Queensland ในด้านของจำนวนประชากรยังไม่สามารถระบุได้แน่ชัด แต่คาดว่ามีความอยู่รวมกันราว ๑๐,๐๐๐ - ๒๐,๐๐๐ คน และบางแห่งอาจมีจำนวนถึง ๓๐,๐๐๐ - ๖๐,๐๐๐ คน แต่ในรายงานการสำรวจประชากรปี ค.ศ. ๒๐๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๔) พบว่ามีชนพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ที่เกาะทางตอนใต้เพียง ๔,๐๐๐ คนเท่านั้น



ที่มา: [https://digital-](https://digital-classroom.nma.gov.au/learning-modules/colonial-australia-defining-moments-1788-1900/19-south-sea-islanders-cutting-cane-hell)

[classroom.nma.gov.au/learning-modules/colonial-australia-defining-moments-1788-1900/19-south-sea-islanders-cutting-cane-hell](https://digital-classroom.nma.gov.au/learning-modules/colonial-australia-defining-moments-1788-1900/19-south-sea-islanders-cutting-cane-hell)



ที่มา: Google Map

๒. สิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ในออสเตรเลีย

(๒.๑) สิทธิในการเลือกตั้ง

ชนพื้นเมืองในออสเตรเลียนั้นมีสิทธิในการลงคะแนนเลือกตั้งตามกฎหมายการเลือกตั้งของรัฐบาลกลาง (The Commonwealth Electoral Act) ค.ศ. ๑๙๖๒ ที่มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๖๒ (พ.ศ. ๒๕๐๕) ซึ่งให้สิทธิกับชนพื้นเมืองอะบอริจินและชนพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ตามหมู่เกาะบริเวณช่องแคบทอเรสในการขึ้นทะเบียนเพื่อลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งในระดับสหพันธรัฐหรือรัฐบาลกลางได้^{๒๐}

(๒.๒) สิทธิในการทำงาน

กลุ่มชนพื้นเมืองมีสิทธิในการประกอบอาชีพเช่นเดียวกับชาวออสเตรเลียโดยทั่วไป โดยรัฐบาลและองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรหลายองค์กรพยายามผลักดันให้กลุ่มชนพื้นเมืองได้รับโอกาสในการเข้าถึงงานไม่ว่าจะเป็นงานในภาคเอกชนหรืองานในหน่วยงานของรัฐ^{๒๑} ยกตัวอย่างเช่น The national Aboriginal Employment Strategy (AES) ที่ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ เป็นบริษัทจัดหางานที่มีการบริหารงานโดยชาวอะบอริจิน และเป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร มีเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือให้ชาวอะบอริจิน

^{๒๐}National Museum Australia, "Indigenous Australians' right to vote," สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖, จาก <https://www.nma.gov.au/defining-moments/resources/indigenous-australians-right-to-vote>

^{๒๑}Australian Public Service Commission (APSC), "Indigenous Careers," สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖, จาก <https://www.apsc.gov.au/initiatives-and-programs/indigenous-careers>

มีความพร้อมในการประกอบอาชีพได้ โดยการจัดโครงการฝึกอบรมตามโรงเรียน การฝึกอบรมเป็นกลุ่ม การฝึกงาน บริการจัดหางาน รวมไปถึงการให้คำปรึกษาในการประกอบอาชีพด้วย^{๒๒}

(๒.๓) สิทธิในการรับสัญชาติ

เมื่อช่วงก่อนปี ค.ศ. ๑๙๒๑ ชนพื้นเมืองถูกปฏิเสธสิทธิในเป็นพลเมืองตามกฎหมายของรัฐ และต้องยื่นคำขอเพื่อให้ได้รับสัญชาติอังกฤษในออสเตรเลียเช่นเดียวกับคนต่างด้าว ต่อมากฎหมายว่าด้วยสัญชาติ ค.ศ. ๑๙๒๐ (Nationality Act) ได้ให้สิทธิชนพื้นเมืองอะบอริจินและชนพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ตามหมู่เกาะบริเวณช่องแคบทอเรส ซึ่งเกิดหลังวันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๑๙๒๑ (พ.ศ. ๒๔๖๔) ได้รับสิทธิเป็นพลเมืองอังกฤษโดยได้รับสัญชาติอังกฤษ และในปี ค.ศ. ๑๙๔๙ (พ.ศ. ๒๔๙๒) กลุ่มบุคคลเหล่านี้ได้รับสิทธิในการเป็นพลเมืองออสเตรเลียโดยอัตโนมัติภายใต้กฎหมายว่าด้วยสัญชาติและพลเมือง (Nationality and Citizenship Act) ค.ศ. ๑๙๔๘^{๒๓}

(๒.๔) สิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณะ

บทบัญญัติมาตรา ๕๑ (๒๖) ของรัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia Constitution Act (The Constitution)) ได้รับการแก้ไขเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๖๗ โดยกำหนดให้รัฐสภา มีอำนาจในการตรากฎหมายเพื่อสันติภาพ ความสงบเรียบร้อย และการเป็นรัฐบาลที่ดี (good government) โดยต้องเคารพหลักการต่าง ๆ ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งรวมถึงกลุ่มบุคคลทุกเชื้อชาติที่จำเป็นต้องมีกฎหมายพิเศษเพื่อดูแลกลุ่มบุคคลดังกล่าว^{๒๔} จึงทำให้กลุ่มชาติพันธุ์โดยเฉพาะชาวอะบอริจินได้รับสวัสดิการต่าง ๆ ของรัฐบาลหลังจากที่ก่อนหน้านี้ถูกกีดกันจากสิทธิทางสังคมที่พลเมืองชาวออสเตรเลียพึงจะได้รับ ซึ่งตาม Social Service Consolidation Act 1947 ชาวอะบอริจินได้รับสวัสดิการจากรัฐบาลหลายประการ เช่น เงินบำนาญ ค่าเลี้ยงดูบุตรและเบี้ยเลี้ยงต่าง ๆ

๓. นโยบายเพื่อการคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์

๓.๑ National Agreement on Closing the Gap^{๒๕}

National Agreement on Closing the Gap มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ชนพื้นเมืองอะบอริจินและชนพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ตามหมู่เกาะบริเวณช่องแคบทอเรสและรัฐบาลทำงานร่วมกัน เพื่อลดความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้นกับชนพื้นเมือง และเพื่อสร้างความเท่าเทียมให้กับคุณภาพชีวิตของชาวออสเตรเลียทุกคน

ข้อตกลงนี้เป็นการร่วมมือกันครั้งแรกระหว่างรัฐบาลออสเตรเลีย ชนพื้นเมืองอะบอริจินและชนพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ตามหมู่เกาะบริเวณช่องแคบทอเรส โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การเสริมสร้างความร่วมมืออย่างเป็นทางการและแบ่งปันความคิดเห็นต่าง ๆ เพื่อการตัดสินใจร่วมกัน การสร้างชุมชนที่ชนพื้นเมืองมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ การปฏิรูปองค์กรของภาครัฐให้ทำงานกับกลุ่ม

^{๒๒}the Smart Owls, “Aboriginal employment, jobs & careers,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖, จาก <https://www.creativespirits.info/aboriginalculture/economy/aboriginal-employment-jobs-careers>

^{๒๓}Australian Law Reform Commission, “Australian citizenship: 50 years of change,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖, จาก <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/ALRCRefJL/1999/5.html>

^{๒๔}Commonwealth of Australia Constitution Act (legislation.gov.au)

^{๒๕}Council on Closing the Gap, “NATIONAL AGREEMENT ON CLOSING THE GAP,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖, จาก <https://www.closingthegap.gov.au/national-agreement>

ชนพื้นเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น การปรับปรุงการแบ่งปันและการเข้าถึงข้อมูลเพื่อให้ชุมชนของชนพื้นเมืองสามารถเข้าถึงข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจในด้านต่าง ๆ ได้ดียิ่งขึ้น

นอกจากนี้ National Agreement on Closing the Gap ยังมีเป้าหมาย ๑๙ ประการที่ครอบคลุมในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการศึกษา การจ้างงาน ด้านสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี การได้รับความเป็นธรรม ความปลอดภัย ที่อยู่อาศัย พื้นที่เพาะปลูก แหล่งน้ำ และวัฒนธรรมทางภาษา

๓.๒ ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (Declaration on the Rights of Indigenous Peoples)

โดยที่สหประชาชาติได้มีการออกปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (Declaration on the Rights of Indigenous Peoples) เพื่อช่วยยับยั้งการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อชนพื้นเมือง โดยเป็นการสร้างกรอบการใช้กฎหมายเพื่อให้แน่ใจว่าปัญหาที่เกิดขึ้นกับชนเผ่าพื้นเมืองได้รับการแก้ไขอย่างตรงจุด ซึ่งปฏิญญาดังกล่าวได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิที่จะได้รับความพึงพอใจอย่างเต็มที่ในสิทธิมนุษยชนทั้งปวงและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งในฐานะส่วนรวมและปัจเจกบุคคลตามที่ได้รับรองไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ อีกทั้งยังระบุว่า ประชาชนและปัจเจกบุคคลที่เป็นชนเผ่าพื้นเมืองมีเสรีภาพเท่าเทียมกับประชาชนและบุคคลอื่นทั้งปวง และมีสิทธิที่จะเป็นอิสระจากการถูกเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบในการใช้สิทธิของตน โดยเฉพาะบนพื้นฐานของต้นกำเนิดหรืออัตลักษณ์ของพวกเขา รวมทั้งชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตตนเอง โดยเหตุแห่งสิทธินี้ พวกเขามีอิสระที่จะกำหนดสถานภาพทางการเมืองและดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตนได้อย่างอิสระ และชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิในการดำรงชีวิต มีความมั่นคงทางร่างกาย และจิตใจ มีเสรีภาพและความปลอดภัยของบุคคล^{๒๖} ทั้งนี้ โดยออสเตรเลียได้ลงนามรับรองปฏิญญาดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลการศึกษาพบว่า ปัจจุบันชนพื้นเมืองก็ยังคงต้องเผชิญกับชีวิตที่แตกต่างกับพลเมืองที่ไม่ใช่ชนพื้นเมือง เช่น การโดนขับไล่จากที่อยู่อาศัย การเหยียดเชื้อชาติ ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาในด้านสุขภาพ อายุขัย และอัตราการจำคุกของชนพื้นเมือง^{๒๗}

๔. ความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศเพื่อสิทธิของชนพื้นเมือง

๔.๑ Indigenous Diplomacy Agenda

กระทรวงการต่างประเทศและการค้าของออสเตรเลีย (Department of Foreign Affairs and Trade: DFAT) ได้ออกแผนการทางการทูตว่าด้วยเรื่องชนพื้นเมืองเพื่อยกระดับการแก้ไขปัญหาของชนพื้นเมือง โดยนโยบายนี้มีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ที่ในออสเตรเลียและสนับสนุนสิทธิของชนพื้นเมืองทั่วโลก และจะดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ๔ ประการ ได้แก่ กำหนดบรรทัดฐานและมาตรฐานสากลเพื่อประโยชน์ของชนเผ่าพื้นเมือง ส่งเสริมโอกาสต่าง ๆ ให้กับชนพื้นเมืองในโลกยุคโลกาภิวัตน์ สนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับชนพื้นเมืองทั่วโลก และส่งเสริมการทำงานของนักการทูตที่มาจากชนพื้นเมืองของออสเตรเลียเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์กับชนพื้นเมืองและประเทศชาติ

^{๒๖}UN_Declaration_on_the_Rights_of_Indigenous_Peoples_Thai.pdf (iwgia.org)

^{๒๗}Amnesty International, “The rights of Indigenous Peoples,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์

๔.๒ องค์กรเพื่อการมีส่วนร่วมของชนพื้นเมืองในมหาสมุทรแปซิฟิก ค.ศ. ๒๐๒๑ - ๒๐๒๓ (Office of the Pacific Indigenous Engagement Plan 2021-2023)

องค์กรนี้ก่อตั้งขึ้นในกระทรวงการต่างประเทศและการค้าของออสเตรเลียเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมระหว่างผู้คนที่อาศัยอยู่ในแถบแปซิฟิกกับชาวออสเตรเลีย ซึ่งมีการร่วมมือกับชนพื้นเมืองของออสเตรเลีย เพื่อก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมที่หลากหลายและเพื่อแสดงถึงการมีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน และเป็นตัวอย่างที่ดีในการทำงานร่วมกับชนพื้นเมือง

๔.๓ นโยบายการจัดซื้อจัดจ้างชนพื้นเมือง

ตามกรอบกลยุทธ์ของกระทรวงการต่างประเทศและการค้าของออสเตรเลียเกี่ยวกับชนพื้นเมือง รัฐบาลออสเตรเลียได้ออกนโยบายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างชนพื้นเมืองครั้งแรกในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๑๕ โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐบาลและธุรกิจของชนพื้นเมือง ซึ่งเป็นการสร้างโอกาสให้กับธุรกิจของชนพื้นเมืองให้ได้เติบโตมากขึ้นและกระตุ้นการลงทุนของภาคเอกชนในธุรกิจของชนพื้นเมือง

๔.๔ Australia's International Engagement

ออสเตรเลียยังคงทำงานร่วมกับคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Rights Council: UNHRC) เพื่อจัดการกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมไปถึงการละเมิดอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อชนพื้นเมือง และทำงานอย่างใกล้ชิดกับผู้เสนอรายงานพิเศษด้านสิทธิของชนพื้นเมืองที่แต่งตั้งโดยสหประชาชาติ เพื่อพัฒนาสิทธิและขจัดข้อกั้วลของชนพื้นเมืองในออสเตรเลีย^{๒๘ ๒๙}

๕. กฎหมายในระดับรัฐบาลกลาง

๕.๑ พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิในที่ดินของชาวอะบอริจิน (Aboriginal Land Rights Act: ALRA)^{๓๐}

พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิในที่ดินของชาวอะบอริจิน (อาณัติเขตตอนเหนือ) ค.ศ. ๑๙๗๖ เป็นส่วนสำคัญในการปฏิรูปสังคม เนื่องจากกฎหมาย ALRA ทำให้ชาวอะบอริจินจำนวนมากในทางตอนเหนือได้รับที่ดินของพวกเขากลับคืนมา การได้รับสิทธิครอบครองในที่ดินช่วยให้ชนพื้นเมืองสามารถรักษาและสร้างเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชนพื้นเมืองขึ้นมาใหม่ได้ กฎหมายฉบับนี้ยังทำให้ชาวอะบอริจินสามารถกลับไปตั้งถิ่นฐานในที่อยู่เดิมได้อย่างปลอดภัย^{๓๑} ทั้งนี้ โดยกฎหมาย ALRA มีวัตถุประสงค์หลายประการ ได้แก่ ๑) เพื่อให้สิทธิในที่ดินแก่ชาวอะบอริจินที่อาศัยอยู่ใน New South Wales ๒) จัดหาที่ดินและมอบให้กับสภา

^{๒๘}Department of Foreign Affairs and Trade, "Indigenous peoples," สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖, จาก <https://www.dfat.gov.au/international-relations/themes/indigenous-peoples>

^{๒๙}Department of Foreign Affairs and Trade, "Indigenous Diplomacy Agenda," สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖, จาก <https://www.dfat.gov.au/international-relations/themes/indigenous-peoples#indigenous-diplomacy>

^{๓๐}National Museum Australia, "Aboriginal Land Rights Act," สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖, จาก <https://www.nma.gov.au/defining-moments/resources/aboriginal-land-rights-act>

^{๓๑}Central Land Council, "THE ABORIGINAL LAND RIGHTS ACT," สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖, จาก <https://www.clc.org.au/the-ala/>

จัดการที่ดินเพื่อชาวอะบอริจิน (Aboriginal Land Councils) ใน New South Wales ๓) กำหนดให้ที่ดินที่ได้รับการจัดทาดกเป็นกรรมสิทธิ์ของสภาจัดการที่ดินเพื่อชาวอะบอริจิน ๔) เพื่อให้สภาจัดการที่ดินเพื่อชาวอะบอริจินมีอำนาจจัดการที่ดิน ทรัพย์สินอื่น ๆ รวมถึงการลงทุน และการจัดสรรเงินทุนสำหรับสภาจัดการที่ดินเพื่อชาวอะบอริจิน และ ๕) เพื่อจัดให้มีโครงการที่มีประโยชน์ต่อชุมชนในนามของสภาจัดการที่ดินเพื่อชาวอะบอริจิน ซึ่งตั้งแต่มีการออกกฎหมาย ALRA อำนาจภายใต้กฎหมายและสิทธิในการตัดสินใจต่าง ๆ ได้เปลี่ยนไปอยู่ในความดูแลและการจัดการของสภาจัดการที่ดินเพื่อชาวอะบอริจินมากขึ้น นอกจากนี้กฎหมาย ALRA ยังได้จัดให้มีเครือข่ายองค์กรอิสระของชาวอะบอริจินที่สามารถกำกับดูแลตนเองได้ และกำหนดกรอบการกำกับดูแลสภาจัดการที่ดินเพื่อชาวอะบอริจิน รวมถึงหน้าที่ในการรายงานตามกฎหมาย^{๓๒}

๕.๒ พระราชบัญญัติคุ้มครองแหล่งมรดกของชนพื้นเมืองอะบอริจินและชนพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ตามหมู่เกาะบริเวณช่องแคบทอเรส ค.ศ. ๑๙๘๔ (The Aboriginal and Torres Strait Islander Heritage Protection Act: ATSIHP)^{๓๓ ๓๔}

กฎหมาย ATSIHP ได้กำหนดให้สิทธิแก่รัฐบาลออสเตรเลียในการคุ้มครองแหล่งมรดกของชนพื้นเมืองในกรณีที่มีอันตรายเกิดขึ้นต่อแหล่งมรดกนั้น หรือหากกฎหมายของรัฐและภูมิภาคนั้นไม่สามารถคุ้มครองแหล่งมรดกดังกล่าวได้อย่างเพียงพอ โดยรัฐบาลออสเตรเลียสามารถออกคำสั่งพิเศษหรือแถลงการณ์เพื่อคุ้มครองอาณาเขตและวัตถุที่มีความสำคัญต่อชนพื้นเมืองให้ปลอดภัยจากการบุกรุกหรือทำลายให้เกิดความเสียหาย การออกคำสั่งพิเศษจะใช้เมื่อกระบวนการของรัฐหรือภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแหล่งมรดกของชนพื้นเมืองได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว โดยการออกคำสั่งพิเศษตามกฎหมาย ATSIHP จะเป็นทางเลือกสุดท้ายเมื่อกระบวนการของรัฐหรือดินแดนที่เกี่ยวข้องใช้ไม่ได้ผลอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกฎหมาย ATSIHP สามารถคุ้มครองแหล่งมรดกของชนพื้นเมือง ตามทางเลือกดังต่อไปนี้ แล้วแต่กรณี คือ ๑) การประกาศภาวะฉุกเฉินรูปแบบที่ ๑: การคุ้มครองสูงสุด ๔๘ ชั่วโมงสำหรับภัยคุกคามร้ายแรงและเกิดขึ้นทันทีทันใด ๒) การประกาศภาวะฉุกเฉินรูปแบบที่ ๒: การคุ้มครอง ๓๐ - ๖๐ วัน สำหรับภัยคุกคามร้ายแรงและเกิดขึ้นทันทีทันใด ๓) ประกาศระยะยาว: รัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดระยะเวลาการคุ้มครองสำหรับอาณาเขตสำคัญและวัตถุที่สำคัญ โดยกฎหมาย ATSIHP เป็นไปเพื่อปกป้องแหล่งมรดกของชนพื้นเมืองจากการคุกคามโดยชนพื้นเมืองอะบอริจินและชนพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ตามหมู่เกาะบริเวณช่องแคบทอเรส (หรือตัวแทนของชนพื้นเมือง) อาจยื่นขอประกาศภาวะฉุกเฉินและประกาศระยะยาวได้

๖. คุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของชนพื้นเมืองในปัจจุบัน

แม้ปัจจุบันจะมีมาตรการทางกฎหมายและนโยบายที่ออกมาเพื่อช่วยเหลือชนพื้นเมือง แต่ด้วยปัญหาหลายด้านที่สะสมมาอย่างยาวนาน ปัญหาต่าง ๆ จึงยังรบกวนและส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของ

^{๓๒}Aboriginal Affairs, “The Aboriginal Land Rights Act 1983,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖, จาก <https://www.aboriginalaffairs.nsw.gov.au/land-rights/the-aboriginal-land-rights-act-1983-ala/>

^{๓๓}Australian Government, “Aboriginal and Torres Strait Islander Heritage Protection Act 1984,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖, จาก <https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00937>

^{๓๔}Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water, “Indigenous cultural heritage laws,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖, จาก <https://www.dcceew.gov.au/parks-heritage/heritage/laws/indigenous>

ชนพื้นเมืองของออสเตรเลีย โดยชนพื้นเมืองมากกว่า ๑๒๐,๐๐๐ คน ในประเทศต้องเผชิญกับปัญหาความยากจน และมากกว่าร้อยละ ๓๐ ของประชากรชนพื้นเมืองต้องเผชิญกับปัญหา “ภาวะความยากจนที่เกิดจากรายได้ไม่เพียงพอ” และต้องเผชิญกับปัญหาความไม่เสมอภาคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวัน โดยการพิจารณาถึงปัญหาที่ชนพื้นเมืองประสบพบเจอ อาจทำให้เข้าใจถึงปัญหาความยากลำบากของการเกิดเป็นชนพื้นเมืองมากขึ้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีหลายด้านด้วยกัน ดังนี้

(๑) การศึกษาและการทำงาน โดยชนพื้นเมืองของออสเตรเลียที่ทำงานเป็นแรงงานมักจะเผชิญกับความไม่เท่าเทียมทางด้านรายได้ ซึ่งในปี ค.ศ. ๒๐๑๘ - ๒๐๑๙ รายได้เฉลี่ยรายสัปดาห์ของชนพื้นเมืองที่มีอายุ ๑๘ ปีขึ้นไป อยู่ที่ประมาณ ๕๕๓ ดอลลาร์ ซึ่งต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยรายสัปดาห์ของชาวออสเตรเลียที่ไม่ใช่ชนพื้นเมืองถึงร้อยละ ๖๕ นอกจากนี้ วัยรุ่นที่เป็นชนพื้นเมืองมีแนวโน้มที่จะไม่ได้รับการศึกษาแบบเต็มเวลามากกว่ากลุ่มที่ไม่ใช่ชนพื้นเมืองในออสเตรเลียถึงสามเท่า และประมาณร้อยละ ๗๐ ของชนพื้นเมืองในกลุ่มวัยรุ่นไม่ได้ทำงานแบบเต็มเวลาหรือเข้ารับการศึกษาแบบเต็มเวลา ซึ่งส่งผลต่อรายได้เฉลี่ยมาตรฐานความเป็นอยู่ และคุณภาพชีวิตของชนพื้นเมืองที่ค่อนข้างต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

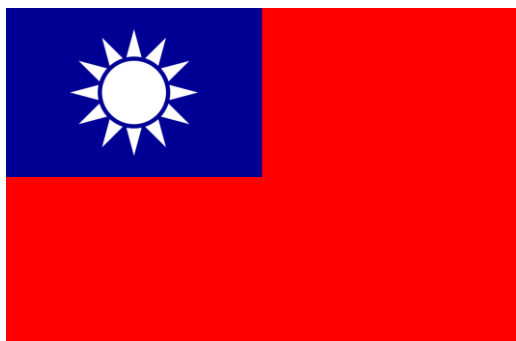
(๒) สุขภาพ ความยากจนภายในกลุ่มชนพื้นเมืองในออสเตรเลียเป็นสาเหตุหนึ่งที่ส่งผลเสียต่อสุขภาพของชนพื้นเมือง โรคหลากหลายชนิดที่มีผลกระทบต่อชีวิตมักพบในชาวออสเตรเลียที่เป็นชนพื้นเมืองมากกว่าชาวออสเตรเลียที่ไม่ใช่ชนพื้นเมือง ผลกระทบเหล่านี้ทำให้อายุขัยของชนพื้นเมืองในออสเตรเลียลดลง

(๓) การสนับสนุนทางสังคมเพื่อช่วยเหลือชนพื้นเมืองในออสเตรเลียที่ยากจน ในขณะที่ความไม่เป็นธรรมยังคงส่งผลกระทบต่อชุมชนของชนพื้นเมืองมากขึ้นเรื่อย ๆ แต่ก็มีนักเคลื่อนไหวที่เป็นผู้ริเริ่มและมีความพยายามเพื่อช่วยเหลือบรรเทาความยากจนในชุมชนของชนพื้นเมืองเหล่านี้ ตัวอย่างเช่น Pay The Rent Grassroots Collective ซึ่งตั้งอยู่ในรัฐวิกตอเรีย ที่เกิดจากความร่วมมือกันระหว่างชาวออสเตรเลียเพื่อช่วยเหลือชนพื้นเมืองที่ยากจน โดยการรับเงินบริจาคจากชาวออสเตรเลียที่ไม่ใช่ชนพื้นเมือง เพื่อนำเงินเหล่านั้นมาช่วยเหลือและพัฒนาคุณภาพชีวิตของชนพื้นเมือง เมื่อเงินทุนเพิ่มขึ้นก็ส่งผลให้องค์กรของเอกชนที่ก่อตั้งโดยชนพื้นเมืองออสเตรเลียสามารถดำเนินการเพื่อบรรเทาความยากจนให้กับชนพื้นเมืองในออสเตรเลียได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น^{๓๕}

^{๓๕}The Borgen Project, “CHALLENGES FOR IMPOVERISHED INDIGENOUS AUSTRALIANS,”

สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖, จาก <https://borgenproject.org/impooverished-indigenous-australians/>

๒.๒ สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) The Republic of China: ROC^{๓๖}



ที่มา: <https://en.wikipedia.org/wiki/Taiwan>



ที่มา: Google Map

๑. ข้อมูลพื้นฐาน

ไต้หวันตั้งอยู่ในมหาสมุทรแปซิฟิกตะวันตก ห่างจากสาธารณรัฐประชาชนจีนประมาณ ๑๖๐ กิโลเมตร เป็นประเทศหมู่เกาะซึ่งประกอบด้วย เกาะไต้หวัน หมู่เกาะเผิงหู จินเหมิน หม่าจู่ และเกาะต่าง ๆ ในบริเวณโดยรอบอีกจำนวนหนึ่ง มีพื้นที่รวมทั้งหมด ๓๖,๑๙๗ ตารางกิโลเมตร ประชากรทั้งสิ้น ๒๓.๒ ล้านคน (ข้อมูลเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๕) แบ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ดังนี้ คนจีนชาวยุ้ย ร้อยละ ๙๕ กลุ่มชาติพันธุ์ภาษาออสโตรนีเซียน ๑๖ ชนเผ่า ร้อยละ ๒ นอกนั้นเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ในตระกูลมาลาโย-โพลีเนเซีย กับผู้ตั้งถิ่นฐานใหม่จากทั่วโลก^{๓๗ ๓๘} โดย ๑๖ ชนเผ่าพื้นเมืองที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ ได้แก่ Amis, Atayal, Paiwan, Bunun, Puyuma, Rukai, Tsou, Saisiyat, Yami, Thao, Kavalan, Truku (หรือ Tarako), Sakizaya, Sediq, Hla'alua และ Kanakanavu^{๓๙} จำนวน ๕๗๑,๘๑๖ คน (ข้อมูลเมื่อ พ.ศ. ๒๕๖๒) หรือร้อยละ ๒.๔๒ ของจำนวนประชากรทั้งหมด นอกจากนี้ ยังมีชนเผ่าพื้นเมือง Pingpu อีก ๑๐ ชนเผ่าที่ถูกปฏิเสธไม่ให้เกิดการรับรองอย่างเป็นทางการ ส่วนใหญ่ชนเผ่าพื้นเมืองอาศัยอยู่ในภูเขาทางตอนกลาง บนชายฝั่งตะวันออกและทางตอนใต้ แต่ปัจจุบันเกือบครึ่งหนึ่งของชนเผ่าพื้นเมืองอาศัยอยู่ในเขตเมืองของประเทศ^{๔๐}

^{๓๖}จัดทำโดยนางสาวนพรัตน์ พิริยานสรณ์ นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ (๒๕๖๖)

^{๓๗}กระทรวงการต่างประเทศ สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน), “ไต้หวันในหนึ่งนาที ๒๐๒๒-๒๐๒๓”, หน้า ๘-๑๖, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖, จาก [https://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/MOFA/glance/2022-2023/2022-2023%20Taiwan%20at%20a%20Glance%20\(Thai\).pdf](https://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/MOFA/glance/2022-2023/2022-2023%20Taiwan%20at%20a%20Glance%20(Thai).pdf)

^{๓๘}สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย (ไทเป), “ข้อมูลสำหรับคนไทย/Information for Thai Citizens”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖, จาก [https://tteo.thaiembassy.org/th/page/55678-ข้อมูลทั่วไปของไต้หวัน-\(และเมืองสำคัญ\)?menu=5d7dc71915e39c072c004ed1](https://tteo.thaiembassy.org/th/page/55678-ข้อมูลทั่วไปของไต้หวัน-(และเมืองสำคัญ)?menu=5d7dc71915e39c072c004ed1)

^{๓๙}สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖, จาก https://ab.hl.gov.tw/en-us/Explore/thnic_GroupIntro

^{๔๐}International Work Group for Indigenous Affairs, “Indigenous peoples in Taiwan”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖, จาก <https://www.iwgia.org/en/taiwan.html>



ที่มา: <https://lifeoftaiwan.com/about-taiwan/people/>

๒. ประวัติศาสตร์

ประวัติศาสตร์ของไต้หวันแบ่งเป็น ๒ ยุค ได้แก่ ยุคทศวรรษ ๑๕๐๐^{๔๑} ซึ่งปรากฏหลักฐานว่า มนุษย์พันธุ์โฮโมสเปียร์เซียนได้เดินทางเข้ามายังไต้หวันในช่วงปลายยุคหินเก่า-ต้นยุคหินใหม่เมื่อราว ๕,๐๐๐ ปีก่อน และได้วางรากฐานวัฒนธรรมพื้นเมืองไต้หวันมาตั้งแต่ยุคหินใหม่สืบเนื่องมาทางชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิมจนถึงปัจจุบัน^{๔๒} กับยุคคริสต์ศตวรรษที่ ๑๗ โดยในปี พ.ศ. ๒๑๖๗ ชาวดัตช์ได้เข้ามาตั้งบริษัทอินเดียตะวันออกในบริเวณภาคตะวันตกเฉียงใต้ของเกาะไต้หวันเพื่อประกอบธุรกิจแปรรูปเมล็ดพันธุ์พืช โดยจ้างแรงงานชาวจีนมาทำงานในไร่และไร่อ้อยจนถึงปี พ.ศ. ๒๒๐๕ ชาวจีนที่จงรักภักดีต่อราชวงศ์หมิงภายใต้การนำของ “เจิ้งเฉิงกง” (鄭成功) ได้ขับไล่ชาวดัตช์ออกไปจากเกาะไต้หวันและเข้ายึดครองดินแดนแห่งนี้เพื่อใช้เป็นฐานที่มั่นในการทำสงครามกับราชวงศ์ชิง (จีนชาวมานจู) และฟื้นฟูราชวงศ์หมิง จวบจนปี พ.ศ. ๒๒๒๖ ราชวงศ์ชิงปราบปรามกองทัพตระกูลเจิ้งได้สำเร็จและเข้ายึดครองไต้หวัน^{๔๓} และประกาศให้ไต้หวันเป็นมณฑลหนึ่งของราชวงศ์ชิงในปี พ.ศ. ๒๔๒๘ ครั้นปี พ.ศ. ๒๔๓๘ ราชวงศ์ชิงพ่ายแพ้สงครามจีน-ญี่ปุ่น ครั้งที่ ๑ ให้แก่ญี่ปุ่น ทำให้รัฐบาลของราชวงศ์ชิงต้องลงนามในสนธิสัญญาชิโมโนเซกิ (下関条約) ยกอำนาจอธิปไตยเหนือไต้หวันให้แก่ญี่ปุ่น ซึ่งญี่ปุ่นได้เข้าปกครองไต้หวันต่อเนื่องมาจนถึงปี พ.ศ. ๒๔๘๘ ซึ่งเป็นปีที่ญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่ ๒ จึงได้มีการส่งมอบไต้หวันคืนให้แก่จีน และภายหลังจากนั้นอีก ๓ ปี (ตรงกับปี พ.ศ. ๒๔๙๑) รัฐบาลสาธารณรัฐจีน (Republic of China: ROC) ซึ่งนำโดยพรรคก๊กมินตั๋ง (Kuomintang: KMT) เป็นฝ่ายแพ้สงครามกลางเมืองให้แก่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยจีน (Chinese Communist Party: CCP) จึงได้อพยพจากจีนแผ่นดินใหญ่มาตั้งถิ่นฐานในไต้หวัน พร้อมกับประชาชนอีกประมาณ ๑.๒ ล้านคน^{๔๔}

๓. สภาพปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหา

ตลอดระยะเวลา ๔๐๐ กว่าปีดังกล่าว ชนเผ่าพื้นเมืองบนเกาะไต้หวันได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายการปกครองของชนชาติต่าง ๆ ที่ผลักดันขึ้นมาปกครองไต้หวัน ในช่วงต้นราชวงศ์ชิง (จีน) พยายามแยกชนเผ่าพื้นเมืองออกจากผู้ตั้งถิ่นฐานชาวจีนแต่ไม่ค่อยประสบผลสำเร็จนัก จนกระทั่งประชากรชาวจีนในไต้หวันเพิ่มจำนวนขึ้น ทิศทางการของราชวงศ์ชิงจึงได้ย้ายไปปักหลักในดินแดนภาคกลางและภาค

^{๔๑} อังแล้วเชิงอรรถที่ ๓๗

^{๔๒} นิติศาสตร์ศิลปวัฒนธรรม, “ขณะที่ “ไต้หวัน” สู้เพื่อเป็นประเทศเสรี เขาสร้างประวัติศาสตร์-อัตลักษณ์ตนเองอย่างไร?”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๖, จาก https://www.silpa-mag.com/history/article_7326

^{๔๓} วรณพร สุวรรณธำนิทร์, “นโยบายการจัดการชาวจีนฮั่นสมัยราชวงศ์ชิงตอนต้นที่มีอิทธิพลต่ออัตลักษณ์ความเป็นจีน”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๖๒) หน้า ๔๔

^{๔๔} อังแล้วเชิงอรรถที่ ๓๗

ตะวันตกของไต้หวัน และกำหนดเขตการปกครองเหนือดินแดนและชุมชนของชนเผ่าพื้นเมืองได้มากที่สุด ซึ่งในช่วงนั้นชนเผ่าพื้นเมืองบางชนเผ่ายังคงสามารถปกป้องกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนเองไว้ได้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีจำนวนประชากรมากพอสมควร ประกอบกับทางการเงินต้องการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับชนเผ่าพื้นเมืองเพื่อวัตถุประสงค์ทางการทหารและอื่น ๆ แต่ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ - ๑๙ ที่ชนเผ่าพื้นเมืองมีจำนวนลดน้อยลง จักรพรรดิจีนได้ออกพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินจำนวนมากตกเป็นของทางการจีน นอกจากนี้ ยังมีการบีบบังคับและการฉ้อฉลชนเผ่าพื้นเมืองในบางครั้ง ทำให้ชนเผ่าพื้นเมืองลุกขึ้นต่อสู้กับทางการจีนโดยใช้ยุทธวิธีแบบกองโจรติดอาวุธเพื่อปกป้องผืนแผ่นดินดั้งเดิมของตนจวบจนสิ้นศตวรรษที่ ๑๙ ซึ่งปรากฏว่าที่ดินกึ่งหนึ่งในไต้หวัน (โดยเฉพาะในเขตใจกลางภูเขาของเกาะ) ยังคงอยู่ในความปกครองของชนเผ่าพื้นเมืองมาจนถึงช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์ของราชวงศ์ชิงลงนามในสนธิสัญญาซิโมโนเซกิ (下関条約) ที่ยกอำนาจอธิปไตยเหนือไต้หวันให้แก่ญี่ปุ่น

ครั้งญี่ปุ่นเข้าปกครองไต้หวันก็ดำเนินนโยบายที่เป็นปฏิปักษ์ต่อชนเผ่าพื้นเมืองซึ่งไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของทางการ ยกตัวอย่างเช่น การรณรงค์ต่อต้านชาว Truku โดยกองกำลังติดอาวุธของญี่ปุ่นเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตราว ๑๐,๐๐๐ คน การต่อต้านของชุมชนพื้นเมือง Atayal ในช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๔๗๓ การยึดดินแดนของชนพื้นเมืองให้เป็นของรัฐ การบังคับให้ใช้ภาษาญี่ปุ่นเป็นภาษาทางการ การบังคับให้ชนเผ่าพื้นเมืองทั้งหมดย้ายภูมิลำเนาไปยังพื้นที่ราบลุ่มที่ใกล้กับด่านหน้าของทหารและตำรวจญี่ปุ่น การตามล่าและสังหารกลุ่มกบฏ ส่วน KMT ที่เข้าปกครองไต้หวันตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๘ เป็นต้นมาก็ปฏิบัติต่อชนเผ่าพื้นเมืองโดยใช้นโยบายที่แทบจะไม่แตกต่างจากญี่ปุ่นนัก ไม่ว่าจะเป็นการยึดครองที่ดินของชนเผ่าพื้นเมือง นโยบายทางภาษาซึ่งกำหนดให้ภาษาจีนกลาง (จีนแมนดาริน) เป็นภาษาราชการโดยห้ามชนเผ่าพื้นเมืองใช้และสอนภาษาประจำชนเผ่าของตน การผสมกลมกลืนประชากรชนเผ่าพื้นเมือง (หรือที่เรียกว่า “การกลืนชาติ”) ตลอดจนการจำกัดสิทธิเสรีภาพบางประการของชนเผ่าพื้นเมือง



ที่มา: <https://th.rti.org.tw/radio/programMessageView/programId/1305/id/107596>

เมื่ออิทธิพลของ KMT ลดลงในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๘๐ ไต้หวันมุ่งสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม ซึ่งทำให้ชนเผ่าพื้นเมืองมีโอกาสในการเรียกร้องสิทธิในที่ดินและวัฒนธรรมอย่างเสรี จนส่งผลให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของไต้หวันในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ (ค.ศ. ๑๙๙๔) เหตุการณ์นี้เป็นหมุดหมายเริ่มต้นของการที่ชนเผ่าพื้นเมืองได้รับสิทธิต่าง ๆ เพิ่มขึ้น เป็นต้นว่า ได้รับอนุญาตให้ใช้ชื่อชนพื้นเมืองของตนอย่างเป็นทางการบนบัตรประจำตัว (Identity card) นักเรียนที่เป็นชนเผ่าพื้นเมืองได้รับเงินอุดหนุนสำหรับการศึกษาระดับสูง รัฐบาลท้องถิ่นบางแห่งมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือชนเผ่าพื้นเมืองในเขตการปกครองของตน ไปจนถึงบุคคลที่เป็นชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ (The

Legislative Yuan)^{๕๕} จากนั้นก็ได้มีการตรากฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่มีสาระสำคัญเป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องต่าง ๆ ของชนเผ่าพื้นเมืองในไต้หวันขึ้นใช้บังคับอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ประธานาธิบดีไต้หวัน นางไช่ อิง เหวิน (蔡英文) ได้แสดงเจตจำนงในการเข้าร่วมประชุมของกลุ่มชาติพันธุ์ออสโตรนีเซียน (Austronesian) เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ว่า จะนำมุมมองของกลุ่มชาติพันธุ์ออสโตรนีเซียนมาประยุกต์ใช้เพื่อสร้างคุณประโยชน์ให้กับภูมิภาคและก่อให้เกิดสันติสุขทั่วโลก พร้อมทั้งกระตุ้นให้ประเทศสมาชิกในกลุ่มชาติพันธุ์ออสโตรนีเซียนและประเทศในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก ประสานความร่วมมือและแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันอย่างมีความหมาย^{๕๖}

๔. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับชนเผ่าพื้นเมือง

๔.๑ รัฐธรรมนูญ (The Constitution of Republic of China (Taiwan))

บทบัญญัติทั่วไปและบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองบัญญัติให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในไต้หวันมีความเท่าเทียมกัน และประชาชนทุกคนของไต้หวันโดยไม่คำนึงถึงเพศ ศาสนา เชื้อชาติ ชนชั้น หรือสังกัดพรรคการเมือง มีความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย และได้บัญญัติรับรองให้กลุ่มชาติพันธุ์มีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในทางการเมืองและกระบวนการนิติบัญญัติของไต้หวัน กล่าวคือ กำหนดองค์ประกอบของสมัชชานิติสภาแห่งชาติ (the National Assembly) กับสมัชชานิติบัญญัติ (the Legislative Yuan) ให้มีสมาชิกที่เป็นผู้แทนกลุ่มเชื้อชาติ (ชาติพันธุ์) ในภูมิภาคชายแดน (the various racial groups in frontier regions) และที่สำคัญคือบัญญัติให้รัฐต้องให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่กลุ่มเชื้อชาติ (ชาติพันธุ์) ในภูมิภาคชายแดน ให้ความช่วยเหลือพิเศษแก่กลุ่มบุคคลเหล่านี้ในการดำเนินการปกครองตนเองในท้องถิ่นของตน ตลอดจนดำเนินการและส่งเสริมการพัฒนาการศึกษา วัฒนธรรม การสื่อสาร การอนุรักษ์น้ำ การสาธารณสุข และกิจการทางเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ ของกลุ่มเชื้อชาติ (ชาติพันธุ์) ต่าง ๆ ในภูมิภาคชายแดน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดิน^{๕๗}

๔.๒ กฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับชนเผ่าพื้นเมือง (The Indigenous Peoples Basic Law)^{๕๘}

กฎหมายฉบับนี้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของชนเผ่าพื้นเมือง การส่งเสริมการดำรงอยู่และการพัฒนาของชนเผ่าพื้นเมือง ตลอดจนการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันอย่างเจริญรุ่งเรือง โดยบทนิยามคำว่า “ชนเผ่าพื้นเมือง” (Indigenous Peoples) หมายความว่า ชนชาติดั้งเดิมซึ่งถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพในไต้หวันและอยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐ รวมถึงชนเผ่า Amis ชนเผ่า Atayal ชนเผ่า Paiwan ชนเผ่า Bunun ชนเผ่า Puyuma ชนเผ่า Rukai ชนเผ่า Tsou ชนเผ่า Saisiyat ชนเผ่า Yami ชนเผ่า Tsao ชนเผ่า Kavalan ชนเผ่า Taroko (หรือ Truku)

^{๕๕}สรุปความจาก Minority Rights Group International, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๖, จาก <https://minorityrights.org/minorities/indigenous-peoples-7/>

^{๕๖}Taiwan Today, “ปธน.ไช่ฯ เข้าร่วม “การประชุมของกลุ่มชาติพันธุ์ออสโตรนีเซียน”} สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๖, จาก <https://th.taiwantoday.tw/news.php?unit=471&post=211793>

^{๕๗}สรุปความจาก Constitution of the Republic of China (Taiwan) และ Additional Articles of the Constitution of the Republic of China, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๖, จาก <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0000001> และ <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0000002>

^{๕๘}สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๖, จาก <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0130003>

และชนเผ่าอื่น ๆ ที่ถือว่าตนเป็นชนเผ่าพื้นเมืองและได้รับการรับรองจากหน่วยงานกลางของชนเผ่าพื้นเมือง ตามที่ได้ร้องขอ สำหรับสาระสำคัญของกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับชนเผ่าพื้นเมือง แบ่งได้เป็น ๓ ส่วน ดังนี้

(๑) ให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ของชนเผ่าพื้นเมือง ได้แก่ การปกครองตนเอง เศรษฐกิจ สวัสดิการสังคม สาธารณูปโภคต่าง ๆ การแพทย์และสาธารณสุข การป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติทางธรรมชาติ การจ้างงาน ถิ่นที่อยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม (โดยเฉพาะที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ) การดำรงวิถีชีวิตแบบชนเผ่าพื้นเมือง การศึกษา ภาษา ประเพณี วัฒนธรรม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องปกป้องสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ของชนเผ่าพื้นเมือง

(๒) กำหนดให้ชนเผ่าพื้นเมืองอาจดำเนินกิจกรรมที่ไม่แสวงหาผลกำไรในภูมิภาคของชนเผ่าพื้นเมืองและพื้นที่ทะเล กิจกรรมเช่นนี้ได้แก่ การล่าสัตว์ป่า การเก็บพืชป่าและเห็ดโคน การเก็บแร่ หิน และดิน และการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยให้กระทำได้เฉพาะตามวัฒนธรรม ประเพณี พิธีกรรม หรือเพื่อการบริโภค

(๓) กำหนดให้มีการจัดตั้งสภาชนเผ่าพื้นเมืองเพื่อส่งเสริมการพัฒนาอย่างเป็นอิสระของชนเผ่าพื้นเมืองตามกฎหมาย โดยให้ถือว่าชนเผ่าพื้นเมืองที่ได้รับสัตยาบันจากหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบกิจการเกี่ยวกับชนเผ่าพื้นเมืองเป็นนิติบุคคลของรัฐ และหน่วยงานกลางเป็นผู้กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับขั้นตอนการให้สัตยาบันแก่ชนเผ่าพื้นเมือง เจ็อนโซขององค์กร ขั้นตอนการประชุม วิธีการให้ได้มาซึ่งมติ ตลอดจนเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวกับสภาชนเผ่าพื้นเมือง และนอกจากนี้ สภานิติบัญญัติ (The Legislative Yuan) อาจแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมเพื่อตรวจสอบและประสานงานเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนี้ได้ โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง จำนวน ๒ ใน ๓ ของจำนวนกรรมการทั้งหมด

๔.๓ พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรสภาชนเผ่าพื้นเมือง (Organization Act of the Council of Indigenous Peoples)^{๔๙}

กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ฝ่ายบริหาร (The Executive Yuan) จัดตั้งสภาชนเผ่าพื้นเมืองขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบูรณาการนโยบายเกี่ยวกับชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของชนเผ่าพื้นเมือง และเพื่อจัดการธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับชนเผ่าพื้นเมือง โดยสภาชนเผ่าพื้นเมืองประกอบด้วยประธานสภาซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นพิเศษ ๑ คน (รัฐมนตรี) โดยประธานสภาต้องเป็นชนเผ่าพื้นเมือง รองประธานสภา (รัฐมนตรีช่วย) จำนวน ๓ คน โดย ๒ ใน ๓ ต้องเป็นชนเผ่าพื้นเมือง และสมาชิกสภาจำนวน ๑๙ - ๒๙ คน โดยสภาชนเผ่าพื้นเมืองมีหน้าที่รับผิดชอบในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ๑) ด้านกฎหมาย - บูรณาการวางแผน ประสานงาน และส่งเสริมนโยบาย ระบบ กฎหมาย และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับชนเผ่าพื้นเมือง ๒) ด้านการปกครอง - ระบุตัวตนของชนเผ่าพื้นเมือง รับรองสถานะของชนเผ่าพื้นเมือง วางแผน พิจารณา ประสานงาน และส่งเสริมการปกครองตนเองของชนเผ่าพื้นเมือง ตลอดจนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในระหว่างกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง ๓) ด้านการศึกษาและวัฒนธรรม - อนุรักษ์และสืบทอดการศึกษา วัฒนธรรม และภาษาของชนเผ่าพื้นเมือง ตลอดจนกำกับดูแล ประสานงาน และส่งเสริมสถาบันพัฒนาวัฒนธรรมพื้นเมืองที่เกี่ยวข้อง ๔) ด้านการดูแลที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ - สำรวจ วางแผน ประสานงาน คุ้มครองการใช้ประโยชน์ และการจัดการที่ดิน พื้นที่ทะเล ทรัพยากรธรรมชาติและความรู้ด้านความหลากหลายทางชีวภาพดั้งเดิมของชนเผ่าพื้นเมือง วิจัย สำรวจ ปกป้องหาหรือ วางแผน ประสานงาน ตีพิมพ์ เรียกคืนสิทธิและผลประโยชน์ ตลอดจนระงับข้อพิพาทสำหรับพื้นที่เกษตรกรรมดั้งเดิมของชนเผ่าพื้นเมือง และ ๕) ด้านอื่น ๆ - วางแผน

^{๔๙} สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๖, จาก <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0000172>

ประสานงาน และส่งเสริมเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม บริการทางการเงิน ที่พักอาศัย โครงสร้างพื้นฐาน ในเขตของชนเผ่าพื้นเมือง การท่องเที่ยว ทรัพยากรทางปัญญาแบบดั้งเดิม สุขภาพ สวัสดิการสังคม การคุ้มครองสิทธิในการจ้างงาน บริการจัดหางาน

๔.๔ พระราชบัญญัติการชดเชยการห้ามตัดไม้สำหรับที่ดินที่สงวนไว้สำหรับชนเผ่าพื้นเมือง (The Logging Ban Compensation for Lands Reserved for Indigenous Peoples Act)^{๕๐}

กฎหมายฉบับนี้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการจัดการการชดเชยการห้ามตัดไม้สำหรับที่ดินที่สงวนไว้สำหรับชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Homeland) การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ สิ่งแวดล้อมสีเขียวที่ดีต่อสุขภาพ การอนุรักษ์ธรรมชาติและระบบนิเวศ การตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดจากธรรมชาติ โดยกฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้เจ้าของที่ดินซึ่งเป็นชนเผ่าพื้นเมือง หรือเป็นชนเผ่าพื้นเมืองที่มีสิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย มีสิทธิยื่นขอค่าชดเชยการห้ามตัดไม้บนที่ดินที่สงวนไว้สำหรับชนเผ่าพื้นเมืองเมื่อเกิดเหตุการณ์กรณีไม่มีพื้นที่ทำไม้ หรือระยะเวลาปลูกป่าทดแทน ๒๐ ปีสิ้นสุดลง ทั้งนี้ โดยที่ดินที่สงวนไว้สำหรับชนเผ่าพื้นเมืองที่จะได้รับการกำหนดและประกาศเป็นพื้นที่ห้ามตัดไม้นั้น ต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- ๑) ที่ดินป่าไม้โดยชอบด้วยกฎหมาย ๒) เขตอนุรักษ์หรือเขตแหล่งน้ำโดยชอบด้วยกฎหมาย ๓) อาณาเขตของอุทยานแห่งชาติโดยชอบด้วยกฎหมาย และ ๔) ที่ดินที่เข้าตามหลักเกณฑ์อื่น ๆ ซึ่งกำหนดโดยหน่วยงานที่มีอำนาจตามความจำเป็นสำหรับการห้ามตัดไม้ สำหรับค่าชดเชยการห้ามตัดไม้ตามกฎหมายแบ่งเป็น ๒ ช่วงเวลา ได้แก่ ๑) ๒๐,๐๐๐ NTD^{๕๑} ต่อเฮกตาร์^{๕๒} ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ และ ๒) ๓๐,๐๐๐ NTD ต่อเฮกตาร์ต่อปี เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นต้นไป แต่ทั้งนี้ เมื่อจ่ายค่าชดเชยการห้ามทำไม้แล้ว หน่วยงานบริหารท้องถิ่นก็อาจเพิกถอนการจ่ายค่าชดเชยการห้ามทำไม้ และขอให้ผู้รับชำระคืนค่าชดเชยที่ได้รับในปีนั้นตามสัดส่วนได้ เมื่อเกิดเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งต่อไปนี้

๑) การขนย้าย นำ หรือทำลายไม้ไผ่และไม้โดยไม่ได้รับอนุญาต แต่ไม่รวมถึงโรคพืชและแมลงศัตรูพืช ภัยธรรมชาติ และเงื่อนไขอื่น ๆ ที่ผู้รับค่าชดเชยไม่สามารถรับผิดชอบได้

๒) รางวัล ค่าตอบแทน หรือเงินอุดหนุนอื่น ๆ ที่มอบให้โดยหน่วยงานรัฐบาลกลางอื่น ๆ สำหรับการจำกัดการเข้าถึงหรือการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่มอบให้กับที่ดินที่สงวนไว้สำหรับชนพื้นเมืองซึ่งมีหมายเลขเดียวกันหรือถูกแบ่งออกจากที่ดินดังกล่าว

๓) ผู้รับค่าชดเชยสูญเสียความเป็นเจ้าของหรือสิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย หลังจากได้รับการชดเชย

๔) ผู้รับค่าชดเชยสูญเสียอัตลักษณ์ของชนเผ่าพื้นเมือง

นอกจากนี้ หน่วยงานที่มีอำนาจ (ซึ่งก็คือสภาชนเผ่าพื้นเมือง) ต้องจัดทำระบบการจัดการข้อมูลสำหรับการชดเชยการห้ามตัดไม้ ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นต้องตรวจสอบเขตพื้นที่ที่มีการห้ามตัดไม้และจัดทำฐานข้อมูลสำหรับการจ่ายค่าชดเชยการห้ามตัดไม้ ส่วนหน่วยงานบริหารส่วนกลางต้องดำเนินการจัดทำรายการสินค้าคงคลังและติดตามทรัพยากรป่าไม้อย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนดำเนินการรณรงค์เพื่อชดเชย

^{๕๐}สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๖, จาก <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0130032>

^{๕๑}ดอลลาร์ไต้หวันใหม่

^{๕๒}เป็นหน่วยวัดของพื้นที่ ๑ เฮกตาร์เท่ากับพื้นที่ของสี่เหลี่ยมจัตุรัสซึ่งมีความยาวทั้ง ๔ ด้านเท่ากัน คือ ๑๐๐ เมตร มีค่าเท่ากับ ๑๐,๐๐๐ ตารางเมตร

การห้ามตัดไม้ทุกปี และให้คำแนะนำด้านเทคนิคสำหรับการบำรุงรักษาป่าไม้ คำแนะนำในการควบคุมการรบกวนของสัตว์ให้แก่ประชาชนพื้นเมือง

๒.๓ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์^{๕๓}

ฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่มีหมู่เกาะมากถึง ๗,๖๔๑ หมู่เกาะ ซึ่งครอบคลุมอาณาเขตถึง ๓๐ ล้านเฮกตาร์ โดยเป็นประเทศที่มีความหลากหลายของสิ่งมีชีวิตมากแห่งหนึ่งในโลก โดยมีความหลากหลายของพรรณไม้พื้นเมืองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และนกเฉพาะถิ่น จึงทำให้ฟิลิปปินส์เป็นพื้นที่อนุรักษ์ที่มีความสำคัญอันดับต้น ๆ ของโลกโดยมีประชากรที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง (indigenous peoples) ประมาณ ๑๔ - ๑๗ ล้านคน หรือประมาณร้อยละ ๑๐ - ๒๐ ของประชากรฟิลิปปินส์ทั้งหมด ซึ่งมาจากกลุ่มภาษาชาติพันธุ์พื้นเมืองที่แตกต่างกัน ๑๑๐ กลุ่ม มีภาษาพูดที่ใช้สื่อสารที่แตกต่างกันถึง ๑๗๕ ภาษา ได้รับอิทธิพลเรื่องภาษาพูดในบางพื้นที่จากสเปนมากกว่า ๓๐๐ ปี โดยเฉพาะบริเวณเขตบริหารคอรัลเดเยรา (Cordillera)^{๕๔} และต่อมามีการพัฒนาจนเกิดเป็นภาษาออสโตรนีเซียน กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองทั่วประเทศได้ฝึกฝนวิธีการดำรงชีวิตที่หลากหลายตั้งแต่การทำประมงชายฝั่ง การเก็บผลผลิตจากป่า การทำไร่หมุนเวียน และการทำนาข้าวขั้นบันไดที่มีชื่อเสียงในเขตบริหารคอรัลเดเยรา^{๕๕}

ฟิลิปปินส์ได้กำหนดนิยามของคำว่า “Indigenous people”^{๕๖} ตามกฎหมาย Philippines Indigenous Peoples’ Rights Act 1997 (IPRA) หรือ Republic Act No. 8371 of 1997 ว่าหมายถึง กลุ่มสังคม

^{๕๓}จัดทำโดย นายกรัทส์ คุซเฉลิม บุคลากรจัดทำฐานข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ (๒๕๖๖)

^{๕๔}เขตบริหารคอรัลเดเยรา หรือชื่อย่อ CAR เป็นเขตบริหารเขตหนึ่งของประเทศฟิลิปปินส์ ตั้งอยู่บนเกาะลูซอน เป็นเพียงเขตเดียวของประเทศที่ไม่มีทางออกสู่ทะเล

^{๕๕}The Philippine ICCA Consortium, “The Philippines A national analysis on the status of territories of life”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ จาก https://report.territoriesoflife.org/national-and-regionalanalysis/philippines/?fbclid=IwAR1RG7rnmpszsPx4ILK2edE9IUZ44bXW7oFpqsV_OckZpXUc0CJP7HpeyyM#_edn4

^{๕๖}Indigenous Peoples/Indigenous Cultural Communities (IP/ICC) refer to a group of people sharing common bonds of language, customs, traditions and other distinctive cultural traits, and who have, under claims of ownership since time immemorial, occupied, possessed and utilized a territory. These terms shall likewise or in alternative refer to homogenous societies identified by self-ascription and ascription by others, who have continuously lived as a community on community-bounded and defined territory, sharing common bonds of language, customs, traditions and other distinctive cultural traits, and who have, through resistance to political, social and cultural inroads of colonization, become historically differentiated from the majority of Filipinos. ICCs/IPs shall likewise include peoples who are regarded as indigenous on account of descent from the populations which inhabited the country at the time of conquest or colonization or the establishment of present state boundaries and who retain some or all of their own social, economic, cultural and political institutions, but who may have been displaced from their traditional domains or who may have resettled outside their ancestral domains

ที่เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน (homogenous societies) ตั้งแต่กาลดึกดำบรรพ์ โดยมีการอาศัยในเขตชุมชน และอาณาเขตที่กำหนด มีความผูกพันทางภาษา ขนบธรรมเนียม และประเพณี และรวมถึงบุคคลที่ตาม ประวัติศาสตร์นั้นมีความแตกต่างจากกลุ่มประชากรหลักที่เป็นชาวฟิลิปปินส์ ในฟิลิปปินส์มีกลุ่มชาติพันธุ์ ที่แตกต่างกันมากกว่า ๔๐ กลุ่มด้วยกัน กลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นกลุ่มส่วนใหญ่ผู้นั้น สามารถพบได้ในเกาะมินดาเนา และกลุ่มที่ใหญ่รองลงมาคือบนเกาะ Southernmost ที่ตั้งอยู่บนหมู่เกาะเซตרון ตามด้วยกลุ่ม the Blann ซึ่งเป็นกลุ่มชุมชนพื้นเมืองของทางเกาะมินดาเนาทางตอนใต้^{๕๗}

๑. Philippines Indigenous Peoples' Rights Act 1997 (IPRA) หรือ Republic Act No. 8371 of 1997

พระราชบัญญัติสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ค.ศ. ๑๙๙๗ (The Philippines Indigenous Peoples' Rights Act 1997) ได้กำหนดการช่วยเหลือเยียวยากลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง อันเป็นผลโดยตรงของบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า รัฐอยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในการพัฒนา นโยบายและโครงการของประเทศ โดยต้องปกป้องสิทธิของกลุ่มชุมชนวัฒนธรรมพื้นเมือง เพื่อเป็นการรับรองเรื่องทางเศรษฐกิจ สังคม ความเป็นอยู่ ที่ดีทางวัฒนธรรม (cultural well-being) โดยรัฐสภาของฟิลิปปินส์ (The Congress of the Philippines) อาจกำหนดให้เห็นถึงการปรับใช้ของกฎหมายจารีตประเพณี (customary laws) ในการบริหารจัดการกับ สิทธิในสินทรัพย์ และที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเจ้าของและขอบเขตของบริเวณสมบัติของบรรพบุรุษ^{๕๘}

กฎหมาย IPRA ได้รับรองและสนับสนุนสิทธิของชุมชนวัฒนธรรมพื้นเมือง (Indigenous Cultural Communities: ICC) และชนเผ่าพื้นเมือง (Indigenous peoples: IPs) ในฟิลิปปินส์ ซึ่งการออก กฎหมาย IPRA ทำให้ฟิลิปปินส์เป็นประเทศแรกในเอเชียที่มีการรับรอง (recognition) ต่อสถานการณ์ของ ชนเผ่าพื้นเมือง (IPs) ในประเทศไปสู่กฎหมายที่รับรองชุมชนชายขอบที่ไม่ได้รับความสนใจ (marginalization) ในประเทศ ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๐๙ อีกทั้งศาลสูงสุด (Supreme Court) ของฟิลิปปินส์ ได้ตัดสินว่า ชุมชนพื้นเมือง มีสิทธิในที่ดิน โดยกล่าวว่าการครอบครองที่ดินผืนหนึ่งโดยชุมชนพื้นเมืองได้ถูกพิจารณาว่าเป็นกรรมสิทธิ์ ส่วนตัวตามกฎหมาย^{๕๙}

เนื่องจากข้อห่วงกังวลในระดับนานาชาติที่เพิ่มขึ้นในเรื่องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน จึงนำไปสู่การตรวจสอบประชาชนในท้องถิ่นในเรื่องความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมและทักษะในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ ฟิลิปปินส์จึงมีการเฝ้าระวังในเรื่องการตัดไม้ทำลายป่าและการจัดการ ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ โดยกฎหมาย IPRA เป็นผลจากความขัดแย้งทางนโยบายในการเข้าถึง การใช้ และการควบคุมที่ดิน และทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมาย IPRA เพื่อบริหารจัดการกับบริเวณที่เป็นที่ดิน

^{๕๗}Franca1 ,G and Lumogdang, L. (2022). 'PROFILING ON CULTURAL PRESERVATION OF THE BLAAN TRIBE OF KIBLAWAN, DAVAO DEL SUR. PHILIPPINESEPR International Journal of Agriculture and Rural Economic Research (ARER)- Peer-Reviewed', 10(6): 25-30.

^{๕๘}Walden Bello, "The subversion of the Philippines' Indigenous People's Rights Act", สืบค้น เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ จาก https://focusweb.org/the-subversion-of-the-philippines-indigenous-peoples-rights-act/?fbclid=IwAR09FoaNnSUDhV1aUfBVczDCMwT6DkxLrLNKj4WLNwH7_Qy_FhNjBjaAo0#

^{๕๙}PTV NEWS, "EXPLAINER: The Indigenous Peoples' Rights Act of 1997", สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ จาก https://ptvnews.ph/explainer-the-indigenous-peoples-rights-act-of-1997/?fbclid=IwAR3nDYH_GHOKSvdwkBpFLIXR52NrmqP1vRT6nJ2t7H5LHGJq3CSaJYXcpLs

บรรพบุรุษ (ancestral lands) คือที่ดินที่ชนเผ่าพื้นเมืองครอบครองและใช้ประโยชน์^{๖๐} และสมบัติบรรพบุรุษ (ancestral domains) ที่เป็นพื้นดิน พื้นน้ำ ชายฝั่งทรัพยากรธรรมชาติ โดยจะมีการออกเป็น Certificates of Ancestral Land Title (CALT) เพื่อเป็นโฉนดเฉพาะของที่ดินบรรพบุรุษ และโฉนดสมบัติบรรพบุรุษ เพื่อเป็นโฉนดรวมของสมบัติบรรพบุรุษทุกประการ (Certificates of Ancestral Domain Title :CADT)^{๖๑} กฎหมาย IPRA ได้กำหนดการรับรู้ของสิทธิจารีตประเพณีในที่ดินที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่องความเป็นเจ้าของในกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง (The indigenous concept of ownership) ด้วย^{๖๒}

๒. สิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองภายใต้กฎหมาย IPRA

กฎหมาย IPRA กำหนดให้กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิในบริเวณที่เป็นสมบัติบรรพบุรุษ (ancestral domain) ไว้หลายประการ ได้แก่ ๑) สิทธิความเป็นเจ้าของเหนือดินแดนสมบัติบรรพบุรุษและการครอบครองอย่างแท้จริง สถานที่ศักดิ์สิทธิ์ การล่าสัตว์ตามธรรมชาติ และการตกปลา ๒) สิทธิในการพัฒนาผืนดินและทรัพยากรธรรมชาติภายใต้สิทธิในทรัพย์สินที่มีอยู่ก่อนและในส่วนของบริเวณสมบัติบรรพบุรุษ ๓) สิทธิที่จะอาศัยในดินแดน ยกเว้นกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองได้ให้อิสระและแจ้งความยินยอมล่วงหน้า ๔) สิทธิในการตั้งถิ่นฐานใหม่ในพื้นที่ที่เหมาะสมหากต้องมีการพลัดถิ่นเนื่องจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ ๕) สิทธิในการควบคุมการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ ๖) สิทธิในอากาศ น้ำ ที่ปลอดภัย และสะอาด ๗) สิทธิในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ ๘) สิทธิในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งบนผืนดินที่สอดคล้องกับกฎหมายจารีตประเพณีของบริเวณที่ผืนดินนั้นตั้งอยู่ ทั้งนี้ โดยการรับรองของรัฐ (state recognition) และการคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชนเผ่า

^{๖๐}Ancestral Lands ... refers to land occupied, possessed, and utilized by individuals, families and clans who are members of the ICCs/IPs since time immemorial, by themselves or through their predecessors-in-interest, under claims of individual or traditional group ownership, continuously, to the present except when interrupted by war, force majeure or displacement by force, deceit, stealth, or as a consequence of government projects and other voluntary dealings entered into by government and private individuals/corporations, including, but not limited to, residential lots, rice terraces or paddies, private forests, swidden farms and tree lots. (IPRA: Chap. II, Sec. 3 (b))

^{๖๑}Ancestral Domain ... refers to all areas generally belonging to ICCs/IPs comprising lands, inland waters, coastal areas and natural resources therein, held under a claim of ownership, occupied or possessed by ICCs/IPs, by themselves or through their ancestors, communally or individually since time immemorial, continuously to the present except when interrupted by war, force majeure or displacement by force, deceit, stealth or as a consequence of government projects or any other voluntary dealings entered into by government and private individuals/corporations, and which are necessary to ensure their economic, social and cultural welfare. It shall include ancestral lands, forests, pasture, residential, agricultural and other lands individually owned whether alienable and disposable or otherwise, hunting grounds, burial grounds, worship areas, bodies of water, mineral and natural resources, and lands which may no longer be exclusively occupied by ICCs/IPs but from which they traditionally had access to for their subsistence and traditional activities, particularly the home ranges of ICCs/IPs who are still nomadic and/or shifting cultivators. (IPRA: Chap. II, Sec. 3 (a))

^{๖๒}Raja Devasish Roy, “Traditional Customary Laws and Indigenous Peoples in Asia”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ จาก <https://www.refworld.org/pdfid/469cbfb70.pdf>

พื้นเมืองเป็นสิ่งที่ถูกผลักดันในฟิลิปปินส์ โดยฟิลิปปินส์เป็นหนึ่งในไม่กี่ประเทศที่สิทธิการครอบครองทรัพย์สิน (tenure right) ของชนเผ่าพื้นเมืองได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างชัดเจน^{๖๓}

กฎหมาย IPRA กำหนดให้รัฐต้องรับรอง (recognize) และสนับสนุนสิทธิของ IPs ภายในกรอบของความสามัคคีเป็นหนึ่งเดียวและการพัฒนาของชาติ โดยจะต้องปกป้องสิทธิของ ICCs/IPs ในเรื่องของบริเวณสมบัติบรรพบุรุษ เพื่อรับรองว่าเศรษฐกิจ สังคม และความเป็นอยู่ทางวัฒนธรรมได้มีการปรับใช้กฎหมายจารีตประเพณี (customary law) เพื่อจัดการกับสิทธิในทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดความเป็นเจ้าของและขอบเขตบริเวณสมบัติบรรพบุรุษ โดยรัฐต้องคุ้มครอง เคารพ และป้องกันสิทธิของ ICCs/IPs เพื่อที่จะอนุรักษ์และพัฒนาวัฒนธรรม ประเพณี โดยกำหนดสิทธิไว้ในกฎหมายและนโยบายของประเทศ อีกทั้งรัฐควรให้การรับรองสมาชิกของ ICCs/IPs โดยไม่แบ่งแยกเรื่องเพศ ความเท่าเทียมกันในสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพ โดยปราศจากความแตกต่างหรือการเลือกปฏิบัติ และรัฐต้องรับเอามาตรการไปใช้เพื่อปกป้องสิทธิ และเคารพความหลากหลายทางวัฒนธรรม และรับรองประโยชน์ของสมาชิกในความเท่าเทียมกันทั้งในด้านสิทธิและโอกาสตามกฎหมายของประเทศและกฎระเบียบต่าง ๆ^{๖๔}

๓. การรับรอง (recognition) สิทธิชุมชนพื้นเมืองในฟิลิปปินส์

ความหลากหลายทางวัฒนธรรมของฟิลิปปินส์ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ ซึ่งได้มีการรับรองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองตามแนวทางปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง โดยมีการรับรองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง ๕ ประการ ได้แก่ สิทธิในสมบัติบรรพบุรุษ สิทธิในความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางวัฒนธรรม (right to cultural integrity) สิทธิในการปกครองตนเองและการได้รับอำนาจในการตัดสินใจ (right to self-governance and empowerment) สิทธิในความยุติธรรมทางสังคมและสิทธิมนุษยชน และสิทธิในการทำข้อตกลงสันติภาพ (right to enter into and execute peace agreements)

การรับรองของรัฐเรื่องกรรมสิทธิ์ของชนเผ่าพื้นเมือง (Native Title)^{๖๕} เป็นผลมาจากการออกโฉนดสมบัติบรรพบุรุษ ซึ่งชุมชนพื้นเมืองได้เรียกร้องให้ออกโฉนดสมบัติบรรพบุรุษที่รวมถึงการพรรณาลักษณะเฉพาะ (self-delineation) คำมั่นของผู้อาวุโส (sworn statement of elders) ในขอบเขตของดินแดนดั้งเดิม (traditional territories) เรื่องราวที่เป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับขนบธรรมเนียมประเพณี โครงสร้างทางการเมืองและสถาบัน รูปภาพแสดงการประกอบอาชีพในระยะยาว ที่ฝังศพ สถานที่ศักดิ์สิทธิ์ และหมู่บ้านเก่าแก่ เรื่องราวทางประวัติศาสตร์ การสำรวจพันธุ์พืช และแผนที่ ข้อมูลทางมานุษยวิทยา การสำรวจลำดับวงศ์ตระกูล ชื่อและสถานที่ซึ่งมาจากภาษาถิ่นของชุมชนที่ยื่นเรื่องขอออกโฉนดสมบัติบรรพบุรุษ แผนที่ปริมาตร กับคำอธิบายทางเทคนิค ที่จะมีการเผยแพร่ในหนังสือพิมพ์สัปดาห์ละครั้ง เป็นเวลาสองสัปดาห์ติดต่อกัน เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่อ้างสิทธิอื่น ๆ ในการยื่นคำคัดค้านภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่

^{๖๓}Walden Bello, “The subversion of the Philippines’ Indigenous People’s Rights Act”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ จาก https://focusweb.org/the-subversion-of-the-philippines-indigenous-peoples-rights-act/?fbclid=IwAR09FoaNnSUDhV1aUfBVCzDCMwT6DkxLrLNk4WLNwH7_Qy_FhNjBjaAo0#

^{๖๔}PTV NEWS, “EXPLAINER: The Indigenous Peoples’ Rights Act of 1997”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ จาก https://ptvnews.ph/explainer-the-indigenous-peoples-rights-act-of-1997/?fbclid=IwAR3nDYH_GHOKSvdwkBpFLIXR52NrmqP1vRT6nJ2t7H5LHGJq3CSaJYXcpLs

^{๖๕}กรรมสิทธิ์พื้นเมือง (Native title) คือ สิทธิเหนือสมบัติและที่ดิน (Domains & Lands) ที่ไม่เคยตกเป็นของแผ่นดิน (Public) และชนพื้นเมืองครอบครองมาก่อน (ก่อนหมู่เกาะฟิลิปปินส์ตกเป็นอาณานิคมสเปน)

การตีพิมพ์เผยแพร่ เมื่อประเด็นการคัดค้านดังกล่าวได้รับการพิจารณาเป็นที่ยุติ จึงจะมีการพิจารณาออกโฉนดสมบัติบรรพบุรุษในชื่อของชุมชนที่เกี่ยวข้อง

๔. ความขัดแย้งด้านนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง

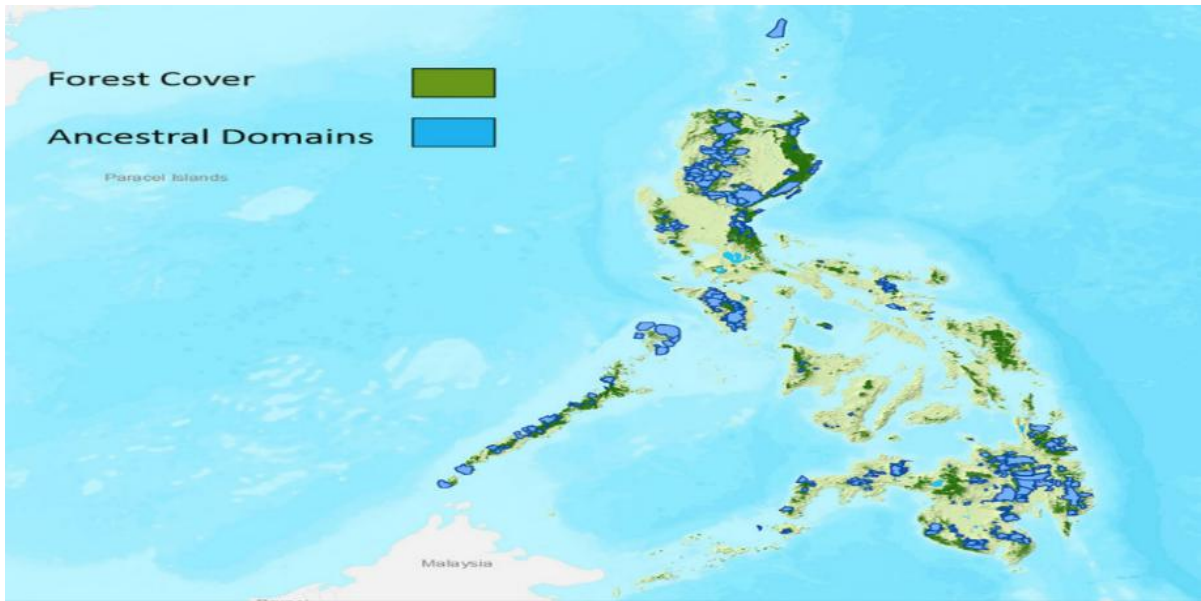
การบริหารจัดการป่าไม้ของชนเผ่าพื้นเมืองได้ทับซ้อนกับการบริหารจัดการเขตพื้นที่หลักหรือเขตพื้นที่ป้องกันที่เข้มงวดของพื้นที่คุ้มครอง (protected area) ในบริเวณดังกล่าวมีการขัดกันระหว่างกฎหมายของรัฐและจารีตประเพณี ซึ่งจากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาความขัดแย้งเหล่านี้รุนแรงมากโดยมีการออกกฎระเบียบเพื่อนำไปบังคับใช้ในบริเวณที่เป็นสมบัติบรรพบุรุษ แต่ไม่มีการออกโฉนดสมบัติบรรพบุรุษที่มีการทับซ้อนกับพื้นที่คุ้มครอง (protected Areas) โดยบริเวณดังกล่าวจะไม่ได้รับการรับรองภายใต้กฎหมาย the Expanded National Integrated Protected Areas System Act of 2018 โดยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองในการปกครองแบบดั้งเดิมเหนือดินแดนของชนเผ่าพื้นเมืองจะถูกตัดสิทธิ อันทำให้การเข้าถึงหรือการใช้ทรัพยากรตามประเพณีภายในอาณาเขตของชนเผ่าพื้นเมืองเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีที่อาณาเขตพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ที่ทับซ้อนกับพื้นที่คุ้มครอง (protected area)

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองทรัพยากรสัตว์ป่า (The Wildlife Resources Conservation and Protection Act of 2001 (RA 9147)) ได้กำหนดมาตรการป้องกันผู้บุกรุกจากการรวบรวมและการค้าสัตว์ป่าเพื่อวัตถุประสงค์ในการแสวงหาผลประโยชน์ ซึ่งสำหรับชนพื้นเมืองแล้ว การเก็บพืชสมุนไพร ผึ้งป่า และการล่าหมีป่า มีความสำคัญต่อการรักษาสุขภาพและการดำรงชีวิต และเป็นส่วนหนึ่งของระบบการจัดการทรัพยากรทางวัฒนธรรมที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ามีนโยบายตั้งแต่แรกในการยอมรับและเคารพการดำรงชีวิตในลักษณะนี้ โดยกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองสามารถช่วยปกป้องคุ้มครองสายพันธุ์และระบบนิเวศ ในขณะที่เดียวกันก็สามารถรักษาสิทธิและศักดิ์ศรีของชนเผ่าพื้นเมืองได้ ซึ่งการออกนโยบายและกฎหมายที่มีมาตรการขัดแย้งกับวิถีชีวิตและกฎหมายเกี่ยวกับชนเผ่าพื้นเมืองที่ใช้บังคับปัจจุบันส่งผลกระทบต่อชนเผ่าพื้นเมืองอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการดำรงชีวิตของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองมีความเกี่ยวข้องกับการปกป้องดินแดนอันเป็นที่กำเนิดของชนเผ่าพื้นเมืองด้วย^{๖๖}

๕. สิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองกับการปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพในฟิลิปปินส์

บริเวณพื้นที่ที่ทับซ้อนกันระหว่างสมบัติบรรพบุรุษ พื้นที่สำคัญด้านความหลากหลายทางชีวภาพ และบริเวณที่ได้รับการคุ้มครอง (protected area) มีจำนวนถึง ๑,๔๔๐,๐๐๐ เฮกตาร์ ขณะที่บริเวณทับซ้อนกันระหว่างพื้นที่ที่มีความสำคัญด้านความหลากหลายทางชีวภาพและพื้นที่สมบัติบรรพบุรุษที่มีโฉนดสมบัติบรรพบุรุษ มีประมาณ ๑,๓๔๕,๑๙๘ เฮกตาร์ ซึ่งหมายความว่าร้อยละ ๒๙ ของการคุ้มครองภายใต้พื้นที่สำคัญด้านความหลากหลายทางชีวภาพอยู่ภายใต้การครอบครองของชนเผ่าพื้นเมือง ดังนั้น จึงเป็นการยืนยันถึงการพึ่งพากันในการอนุรักษ์ธรรมชาติ การรับรอง และเคารพระบบการปกครองดั้งเดิมของชนเผ่าพื้นเมืองโดยการวิเคราะห์เชิงพื้นที่ชี้ให้เห็นว่าพื้นที่สำคัญด้านความหลากหลายทางชีวภาพไม่ได้ถูกครอบคลุมด้วยพื้นที่ที่ได้รับการคุ้มครอง โดยชุมชนพื้นเมืองจะทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองพื้นที่โดยพลตินัย ซึ่งมีส่วนสำคัญในการปกป้องผืนป่า ถึงแม้ว่าจะไม่มีการประกาศว่าเป็นพื้นที่ ๆ ได้รับการคุ้มครอง (protected area) ก็ตาม โดยบริเวณที่ปกคลุมด้วยป่าอยู่ภายใต้พื้นที่สมบัติบรรพบุรุษกว่าร้อยละ ๗๕ ตามที่ปรากฏในภาพด้านล่าง

^{๖๖}The Philippine ICCA Consortium, “The Philippines A national analysis on the status of territories of life”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ จาก, https://report.territoriesoflife.org/national-and-regional-analysis/philippines/?fbclid=IwAR1RG7mmpspx4LK2edE9IUZ44bXW7oFpgsv_OckZpXUc0JP7HpeyM#_edn4



ที่มา https://report.territoriesoflife.org/national-and-regional-analysis/philippines/?fbclid=IwAR1RG7rnmpszsPx4ILK2edE9IUZ44bXW7oFpGsV_OcKZpXUc0CJP7HpeyyM#_edn4

รัฐบาลได้มีการค้นพบเขตพื้นที่ชุมชนพื้นเมืองที่เรียกว่า Indigenous Peoples' Community Conserved Territories and Areas (ICCAs) ซึ่งเป็นพื้นที่ทับซ้อนกับบริเวณที่มีการค้นพบสายพันธุ์ของสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ ครอบคลุมพื้นที่จำนวนกว่า ๓๔๙, ๔๒๒ เฮกตาร์ มีการจัดทำแผนที่ สืบค้น และออกเอกสารและประกาศในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ - ๒๐๑๔ ภายใต้สองโครงการที่มีเงินสนับสนุนจาก Global Environment Facility ได้แก่ (๑) the New Conservation Areas in the Philippines Project implemented from 2011-2014 และ (๒) the Philippine Indigenous Peoples Community Conserved Territories and Areas Project implemented from 2016-2019 โดยโครงการได้รวมถึงการระบุและการทำแผนที่ของ ICCAs โดยใช้ความรู้และวิทยาศาสตร์แบบดั้งเดิม รวมถึงเอกสารเกี่ยวกับระบบภูมิปัญญาของชนเผ่าพื้นเมือง และมีการจัดทำรายงานเพื่อกำหนดถึงสภาพของป่า

๖. สิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองกับการปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพในแง่กฎหมาย

สิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองได้มีการรับรองในรัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ ค.ศ. ๑๙๘๗ และกฎหมายว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (1997 Indigenous Peoples' Rights Act) โดยมีการออกโฉนดสมบัติบรรพบุรุษ (CADTs) จำนวน ๒๒๑ ฉบับ ที่ให้ประโยชน์แก่ชนเผ่าพื้นเมือง จำนวนกว่า ๑,๒๐๖,๐๒๖ คน ครอบคลุมพื้นที่ ๕,๔๑๓,๗๗๒ เฮกตาร์ของพื้นที่สมบัติบรรพบุรุษและน้ำเทียบเท่ากับร้อยละ ๑๖ ของพื้นที่ทั้งหมดของฟิลิปปินส์ โดยยังไม่ได้รวมถึงบริเวณที่ยังไม่มีการออกโฉนดสมบัติบรรพบุรุษ หรือบริเวณที่มีข้อเรียกร้องเรื่องกรรมสิทธิ์ของชนเผ่าพื้นเมือง (Native Title)^{๖๗} โดยหากมีการรวมบริเวณดังกล่าวด้วยจะมีพื้นที่ประมาณ ๗ - ๘ ล้านเฮกตาร์ หรือหนึ่งในสี่ของอาณาเขตของประเทศ นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองทรัพยากรสัตว์ป่า (The Wildlife Resources Conservation and Protection Act of 2001 (RA 9147))

^{๖๗}กรรมสิทธิ์พื้นเมือง (Native title) คือ สิทธิเหนือสมบัติและที่ดิน (Domains & Lands) ที่ไม่เคยตกเป็นของแผ่นดิน (Public) และชนเผ่าพื้นเมืองครอบครองมาแต่ก่อน (ก่อนหมู่เกาะฟิลิปปินส์ตกเป็นอาณานิคมสเปน)

ได้กำหนดมาตรการอนุรักษ์และคุ้มครองสัตว์ป่า และที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า รวมถึงการรับรองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองในการรวบรวมสัตว์ป่าเพื่อใช้ประโยชน์ตามประเพณี โดยกำหนดให้มีการควบคุมและจัดระเบียบการล่าสัตว์ป่า การรวบรวม และการค้าอาหารป่า

นอกจากนี้ ฟิลิปปินส์ยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย National Integrated Protected Areas System Act of 1992 และกฎหมาย the Expanded National Integrated Protected Areas System Act of 2018 อันเป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการรับประกันความดำรงอยู่ของพืช สัตว์พื้นเมือง สัตว์ป่า และพื้นที่สำคัญด้านความหลากหลายทางชีวภาพที่ได้ค้นพบในพื้นที่ส่วนใหญ่ของสมบัติบรรพบุรุษ กฎหมายดังกล่าวจึงได้กำหนดหลักการไว้อย่างชัดเจนในการเคารพยอมรับในสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองในการปกครองตนเอง^{๖๘}

อีกทั้งยังมีร่างกฎหมาย Indigenous Communities Conserved Territories & Areas Bill (ICCA) ที่กำหนดรับรอง (recognize) ชนเผ่าพื้นเมืองของฟิลิปปินส์ เพื่อการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และทรัพยากรธรรมชาติอันอุดมสมบูรณ์ รวมถึงส่งเสริมความยืดหยุ่นของชุมชนตามที่ได้ทำมาหลายชั่วอายุคน ซึ่งตามข้อเสนอของร่างกฎหมายนี้จะทำให้ประเทศมีการรับรองมาตรการในการอนุรักษ์ชนเผ่าพื้นเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการสอดคล้องกับกฎหมาย IPRA ที่ให้ความช่วยเหลือเต็มที่แก่ชนเผ่าพื้นเมืองในการคุ้มครองและอนุรักษ์เขตแดนที่เป็นของบรรพบุรุษ โดยเฉพาะได้มีการเสนอระบบลงทะเบียนเขตพื้นที่ที่เป็นของ ICCA โดยสร้างกระบวนการสนับสนุนด้วยเอกสาร การรองรับ และรวมถึงสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองในแผนของรัฐบาลท้องถิ่น โดยสามารถแยกบทลงโทษจากการกระทำที่ต้องห้ามภายในเขตแดน และรับรองเงินกองทุนช่วยเหลือที่จำเป็นเพื่อบริหารจัดการ โดยร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นการรับรอง (recognize) และให้อำนาจแก่ชนเผ่าพื้นเมืองของฟิลิปปินส์ในฐานะที่เป็นผู้พิทักษ์หลักของความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศ และเป็นการผลักดันให้ยุติความไม่ยุติธรรมในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาสำหรับการเป็นกลุ่มชายขอบที่ไม่ได้รับการเหลียวแลที่กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองยังคงเผชิญอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งขณะนี้ร่างกฎหมาย ICCA อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการการจัดสรร (the Committee on Appropriation) ในชั้นของสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และรอดำเนินการในขั้นตอนของ second reading โดยร่างกฎหมาย ICCA ได้ผ่านการพิจารณาในขั้นตอนของ first reading เรียบร้อยแล้ว^{๖๙} และนอกจากนี้ ยังได้มีการจัดตั้งสมาคม The Philippine ICCA Consortium or the Bukluran ng mga Katutubo Para sa Pangangalaga ng Kalikasan ng Pilipinas อย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. ๒๐๑๓ โดยเป็นผู้แทนของ ICCAs ในประเทศที่มีจุดประสงค์สนับสนุนการรับรองชนพื้นเมืองที่เหมาะสม และสนับสนุน ICCAs ในฟิลิปปินส์ โดยสมาคมได้มีส่วนร่วมในการเรียกร้องเพื่อต่อต้านการก่อสร้าง the Kaliwa Dam and other ซึ่งเป็นโครงการใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง รวมถึงการผลักดันให้การต่อต้านชนเผ่าพื้นเมืองและบริเวณพื้นที่สมบัติบรรพบุรุษของชนเผ่าพื้นเมืองเป็นความผิดตามกฎหมาย

^{๖๘}The Philippine ICCA Consortium, “The Philippines A national analysis on the status of territories of life”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ จาก, https://report.territoriesoflife.org/national-and-regionalanalysis/philippines/?fbclid=IwAR1RG7nmmszPx4ILK2edE9IUZ44bXW7oFpgsV_OcKZpXUc0CJP7HpEyyM#_edn4

^{๖๙}The Philippine Greenprint, “Indigenous Communities Conserved Territories & Areas Bill”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ จาก, <https://www.greenprint.ph/indigenous-communities-conserved-territories-areas>

นอกจากนี้ รัฐบาลฟิลิปปินส์ยังได้ลงนามในปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ค.ศ. ๒๐๐๗ (the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (2007)) และเข้าเป็นภาคีสมาชิกของกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (the UN Framework Convention on Climate Change (1992)) และความตกลงปารีส ค.ศ. ๒๐๑๕ (Paris Agreement (2015)) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. ๑๙๙๒ (the UN Convention on Biological Diversity (1992)) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. ๑๙๗๖ (the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1976)) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๗๖ (the International Covenant on Civil and Political Rights (1976)) อีกด้วย^{๗๐}

๒.๔ ประเทศญี่ปุ่น^{๗๑}

กลุ่มชาติพันธุ์/กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองในญี่ปุ่นประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นกลุ่มหลักของประเทศในจำนวนมาก เมื่อพิจารณาจากจำนวนประชากรทั้งหมดประมาณ ๑๒๕ ล้านคน^{๗๒} ส่วนกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ แม้จะมีหลายชาติพันธุ์แต่ก็มีจำนวนน้อย ซึ่งตามข้อมูลของ World Directory of Minorities and Indigenous Peoples – Japan พบว่า มีกลุ่มชาติพันธุ์อื่น เช่น ชาวไอนุ ประมาณ ๒๔,๐๐๐ คน ชาวริวกิวหรือโอกินาวา ประมาณ ๑,๔๐๐,๐๐๐ คน ชาวบุระคูมิน ประมาณ ๑ - ๓ ล้านคน ชาวจีน ประมาณ ๖๐๐,๐๐๐ คน^{๗๓} รวมถึงกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเกาหลีที่อาศัยอยู่ในญี่ปุ่นมาหลายชั่วอายุคน

การพัฒนาประเทศให้ทันสมัยเพื่อต่อต้านการรุกรานของชาติตะวันตก โดยมีการปฏิรูปประเทศครั้งใหญ่ในสมัยเมจิ (Meiji Restoration) ซึ่งตรงกับสมัยของรัชกาลที่ ๕ ของไทย ญี่ปุ่นมีการปฏิรูปครั้งใหญ่ในหลายเรื่อง เช่น การยกเลิกการแบ่งชนชั้นที่เคยแบ่งเป็นนักรบ (ซามูไร) พ่อค้า นายทุน และช่างฝีมือ การปฏิรูปการศึกษา ระบบกฎหมาย ระบบจัดเก็บภาษี ระบบที่ดินจากระบบศักดินาสู่ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบสมัยใหม่โดยให้สามารถซื้อขายเปลี่ยนมือได้ผ่านระบบโฉนดที่ดิน ระบบเกษตรกรรม ระบบการปกครอง และการบริหารราชการแผ่นดินโดยตั้งอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางโดยมีพระจักรพรรดิเป็นศูนย์กลางเพื่อให้มีเอกภาพในการบริหารราชการ มีการแบ่งการปกครองเป็นส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ในส่วนของดินแดนมีการขยายอาณาเขตโดยเริ่มจากการรวบรวมเมืองขึ้นหรือรัฐอิสระเป็นแคว้น และสู่การเป็นจังหวัดในที่สุด โดยเขตแดนทางเหนือสุดได้ประกาศให้อาณาจักรหรือแคว้นเอโซะซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของชนพื้นเมืองที่อยู่มา

^{๗๐}The Philippine ICCA Consortium, “The Philippines A national analysis on the status of territories of life”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ จาก https://report.territoriesoflife.org/national-and-regionalanalysis/philippines/?fbclid=IwAR1RG7rnmpszsPx4ILK2edE9IUZ44bXW7oFpqsV_OckZpXUc0CJP7HpEyyM#_edn4

^{๗๑}จัดทำโดยนายอมรฤทธิ์ อินทรชัย นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ (๒๕๖๖)

^{๗๒}Statistics Bureau of Japan, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.stat.go.jp/english/data/jinsui/tsuki/index.htm>

^{๗๓}World Directory of Minorities and Indigenous Peoples, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.refworld.org/docid/4954ce5c23>.

แต่ดั้งเดิมซึ่งได้แก่ชาวไอนุ เป็นจังหวัดฮอกไกโด ทางใต้สุดจากอาณาจักรริวกิวในหมู่เกาะริวกิว ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของชนพื้นเมืองริวกิว เป็นจังหวัดโอกินาวา^{๗๔}

ในเส้นทางการพัฒนาประเทศให้ทันสมัยนั้น ชนเผ่าพื้นเมืองที่อาศัยอยู่มาก่อนการขยายอาณาจักร ญี่ปุ่นได้ใช้นโยบายการผสมกลมกลืนให้เป็นชาวญี่ปุ่น (assimilation) ด้วยนโยบายการพัฒนา เช่น การให้การศึกษาโดยการบังคับให้เรียนภาษาญี่ปุ่นและไม่ให้ใช้ภาษาของชนเผ่าพื้นเมืองในโรงเรียน เป็นผลให้ความเป็นตัวตนหรือเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมประเพณีของชนเผ่าพื้นเมืองถูกทำให้สูญหายไป ต่อมาเมื่อมีการรับรองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองในสังคมนระหว่างประเทศ ได้แก่ ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งแม้ญี่ปุ่นจะเห็นชอบกับปฏิญญาดังกล่าว แต่ก็เลือกที่จะให้การรับรองเพียงกลุ่มชาติพันธุ์เดียว ได้แก่ ชาวไอนุ โดยไม่ให้การรับรองกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ เช่น ริวกิวหรือโอกินาวา แต่ก็ยังคงถือเป็นประชากรของญี่ปุ่น ในขณะที่ชาวบรูซมินซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ญี่ปุ่นแต่เป็นชนกลุ่มน้อยจากการแบ่งชนชั้นในสังคมตั้งแต่ในอดีตกาล และกลุ่มชาติพันธุ์เกาหลีในญี่ปุ่นซึ่งแม้จะอยู่อาศัยในญี่ปุ่นมาหลายชั่วอายุคนแต่ก็ยังมีผู้ไม่ได้รับสัญชาติญี่ปุ่น โดยกลุ่มคนเหล่านี้ได้รับการระบุในข้อเสนอแนะจากสังคมนระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติของญี่ปุ่น ในขณะที่กลุ่มชาติพันธุ์อื่น เช่น ชาวจีนในญี่ปุ่นที่มีจำนวนมากที่สุดกลับไม่ปรากฏการระบุอยู่ในข้อเสนอแนะใดจากองค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ กรณีศึกษาในบทนี้จึงพิจารณาการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มชนพื้นเมือง หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิม (Indigenous Peoples) ในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งได้รับความสนใจจากองค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

๑. กลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศญี่ปุ่น

๑.๑ ไอนุ



ที่มา: Ainu Policy Promotion Headquarter

ชาวไอนุอาศัยอยู่ในเกาะฮอกไกโด (Hokkaido) หนึ่งในสี่เกาะใหญ่ที่สุดที่อยู่ตอนเหนือสุดของญี่ปุ่นและหมู่เกาะใกล้เคียง โดยระยะเวลาในการเริ่มตั้งถิ่นฐานในญี่ปุ่นยังคงเป็นที่ถกเถียงในทางวิชาการ ซึ่งต้องพิจารณาจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ เช่น หลักฐานทางมานุษยวิทยา โดยชาวไอนุอาจตั้งถิ่นฐานในเกาะฮอกไกโดและหมู่เกาะใกล้เคียงมากกว่าพันปีล่วงมาแล้ว แต่ในปัจจุบันเนื่องจากการสำรวจสำมะโนประชากรของญี่ปุ่นไม่ได้แยกชาวไอนุออกจากประชากรของประเทศ จึงไม่อาจทราบจำนวนประชากรไอนุและผู้ที

^{๗๔}ศิริพร ดาบเพชร, “ญี่ปุ่นกับการสร้างจักรวรรดินิยม”, ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๖ จาก <https://ir.swu.ac.th/jspui/bitstream/123456789/16726/1/Soc-Siriporn-D-Japan.pdf>

สามารถพูดภาษาไอนุได้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยจังหวัดฮอกไกโดพบว่า มีชาวไอนุ จำนวน ๑๓,๑๑๘ คน อาศัยอยู่ในฮอกไกโด^{๗๕} และมีการคาดการณ์ว่าอาจมีจำนวนประชากรไอนุ อีกมากที่ไม่ได้แสดงตัวอันเนื่องมาจากความกังวลเกี่ยวกับปัญหาการเลือกปฏิบัติ

ความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการระหว่างชาวไอนุที่เป็นชนเผ่าพื้นเมืองในฮอกไกโดกับญี่ปุ่น ในระบบรัฐสมัยใหม่ในสมัยของการปฏิรูปเมจิ (Meiji Restoration) จากการประกาศเขตแดนทางเหนือสุด ให้เป็นจังหวัดฮอกไกโด^{๗๖} ในปี ค.ศ. ๑๘๖๙ รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาฮอกไกโดและรวมฮอกไกโด เป็นส่วนหนึ่งของส่วนกลางอย่างเป็นทางการ เพื่อป้องกันการคุกคามจากการขยายดินแดนของรัสเซีย การพัฒนา พื้นที่ดังกล่าวทำให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นของผู้ที่ไม่ใช่ชาวไอนุไปสู่ฮอกไกโดจำนวนมาก ในปี ค.ศ. ๑๘๗๑ ได้มีการประกาศใช้กฎหมายทะเบียนครอบครัว (Family Registry Law) เป็นผลให้ชาวไอนุเป็นประชากร ของญี่ปุ่น และเพื่อความทันสมัย รัฐบาลได้ออกข้อห้ามบางประการที่ไม่ให้ชาวไอนุปฏิบัติแบบดั้งเดิม รวมถึง การห้ามผู้ชายสวมต่างหูและการสักของผู้หญิง และกระตุ้นให้ชาวไอนุเรียนภาษาญี่ปุ่น โดยถือว่าภาษา ศาสนา และวัฒนธรรมของญี่ปุ่นทันสมัยกว่าวัฒนธรรมของไอนุ ทำให้วัฒนธรรมของไอนุถูกบั่นทอนลง นอกจากนี้ การพัฒนาโดยกำหนดให้ชาวไอนุต้องทำเกษตรกรรมที่ไม่สอดคล้องกับความถนัดและวิถีชีวิตของชาวไอนุ ที่ดำรงชีพด้วยการล่าสัตว์ การเก็บหาของป่า และการประมง เป็นผลต่อการดำรงชีพและลดจำนวนประชากร ของชาวไอนุ^{๗๗๗๘}

The Act on Protection of the Hokkaido Aborigines, 1899

ในปี ค.ศ. ๑๘๙๙ ญี่ปุ่นได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองชนพื้นเมืองฮอกไกโด (Act on Protection of the Hokkaido Aborigines, 1899) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ ของชาวไอนุโดยจัดหาพื้นที่เพาะปลูกที่จะสนับสนุนการยังชีพทางการเกษตร กำหนดมาตรการป้องกันที่สำคัญ รวมถึงบทบัญญัติเกี่ยวกับที่ดินเพื่อการเกษตร เครื่องมือทำการเกษตรและเมล็ดพันธุ์พืช ยา ความช่วยเหลือ ด้านการดำรงชีพ เงินช่วยเหลือค่าเล่าเรียน โรงเรียนประถมศึกษา และการจัดการทรัพย์สินที่ใช้ร่วมกัน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากขณะนั้นผู้อพยพย้ายถิ่นที่ไม่ใช่ชาวไอนุได้ซื้อที่ดินส่วนใหญ่ในฮอกไกโดแล้ว ในขณะที่ ชาวไอนุไม่เข้าใจระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินสมัยใหม่ ทำให้ชาวไอนุต้องสูญเสียที่ดินที่เคยครอบครองอยู่ และการ ปรับเปลี่ยนให้ชาวไอนุทำเกษตรกรรมที่ไม่ถนัด และได้รับการแนะนำหรือแนวทางในการทำเกษตรกรรมจากรัฐ

^{๗๕}International Human Rights Instruments, “Common core document forming part of the reports of States parties: Japan” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๖ จาก HRI_CORE_JPN_2019

^{๗๖}ศิริพร ดาบเพชร, “ญี่ปุ่นกับการสร้างจักรวรรดินิยม”, ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๖ จาก <https://ir.swu.ac.th/jspui/bitstream/123456789/16726/1/Soc-Siriporn-D->

^{๗๗}Ken' ichi Ochiai, Teruki Tsunemoto, “On Policy Measures for the Socio- Economic Betterment of the Ainu People” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๖ จาก https://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/52997/1/HLR64-2_009.pdf

^{๗๘}Xiang Gao, Guy C. Charlton & Mitsuhiro A. Takahashi, The Legal Recognition of Indigenous Interests in Japan and Taiwan, 24 Asia PAC. L. REV. 60 (2016). PP. 62 สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๖ จาก <https://rune.une.edu.au/web/handle/1959.11/50624>

ไม่เพียงพอ ทำให้มาตรการการต่าง ๆ ตามกฎหมายไม่ประสบความสำเร็จในการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของชาวไอนุได้อย่างมีประสิทธิภาพ^{๗๙}

ในปี ค.ศ. ๑๙๗๙ ญี่ปุ่นให้สัตยาบันกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights, 1979) (ICCPR) และประกาศใช้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายภายในประเทศ^{๘๐} ซึ่งมีผลต่อข้อพิพาทระหว่างชาวไอนุกับรัฐเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินของชาวไอนุ เพื่อใช้ในการก่อสร้างเขื่อนในเวลาต่อมา

คำพิพากษาของศาลแขวงซัปโปโรในคดี *Kayano et al. v. Hokkaido Expropriation Committee*

ในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ ศาลแขวงซัปโปโรในคดี *Kayano et al. v. Hokkaido Expropriation Committee* (HLEC) ศาลแขวงได้ยกฟ้องในคดีที่ชาวไอนุ ได้แก่ Kayano และพวก ที่ฟ้องขอให้ยกเลิกคำสั่งเวนคืนที่ดินของคณะกรรมการเวนคืนที่ดินฮอกไกโด (HLEC) ในโครงการก่อสร้างเขื่อน ซึ่งที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นชาวไอนุโต้แย้งว่าเป็นที่ดินทางวัฒนธรรมของชาวไอนุ เช่น ที่ประกอบพิธีกรรมหรือที่ฝังศพ แม้ว่าในขณะที่ฟ้องคดีจะมีการดำเนินโครงการสร้างเขื่อนแล้ว ดังนั้น แม้ศาลจะยกฟ้องคดีของโจทก์แต่ก็มีคำวินิจฉัยว่าคำสั่งของ HLEC ในการเวนคืนที่ดินของโจทก์และพวกนั้นผิดกฎหมายแต่ก็ไม่ได้ยกเลิกคำสั่งเวนคืนที่ดินเกี่ยวกับโครงการสร้างเขื่อนภายใต้กฎหมายว่าด้วยการเวนคืน อย่างไรก็ตาม ศาลได้มีคำวินิจฉัยว่าตามคำจำกัดความของชนพื้นเมืองไอนุเป็นชนพื้นเมืองของฮอกไกโด โดยศาลได้ให้นิยามว่า ชนเผ่าพื้นเมือง (indigenous people) เป็นกลุ่มสังคมที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ก่อนการล่าอาณานิคมและยังคงรักษาวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ที่แตกต่างของพวกเขาในเวลาต่อมา ศาลได้อ้างอิงถึงสิทธิทางวัฒนธรรมและประเพณีตาม *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) ^{๘๑} แม้ในขณะที่ยังไม่มี การประกาศรับรองปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองก็ตาม ทั้งนี้ การที่ศาลยกฟ้องโจทก์ แต่ในขณะเดียวกันก็มีคำวินิจฉัยว่าคำสั่งของจำเลยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยไม่ยกเลิกคำสั่งที่ไม่ชอบนั้น ทำให้โจทก์ได้รับค่าชดเชยที่เหมาะสมที่เรียกว่า Zigo Hanketsu reparations^{๘๒}

นอกจากนี้ ในปีเดียวกันกับที่ศาลแขวงมีคำพิพากษาในคดี *Kayano* ญี่ปุ่นได้มีการประกาศใช้กฎหมาย *the Act on the Promotion of Ainu Culture and Dissemination and Enlightenment of Knowledge About Ainu Tradition, etc. (Act No. 52 of 1997)* หรือ *the Ainu Culture Promotion Act*

^{๗๙} Ken' ichi Ochiai, Teruki Tsunemoto, "On Policy Measures for the Socio- Economic Betterment of the Ainu People" สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๖ จาก https://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/52997/1/HLR64-2_009.pdf

^{๘๐} Sonohara, Toshiaki "Toward a Genuine Redress for an Unjust Past: The Nibutani Dam Case" [1997] *MurdochUeJLaw* 16; (1997) 4(2) *Murdoch University Electronic Journal of Law* สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๖ จาก <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/MurdochUeJLaw/1997/16.html#n34>

^{๘๑} *Kenri Shutoku Saiketsu Tou Torikeshi Seikyu Jiken* (Case of the revocation of the expropriation decision), Sapporo District Court, 1997 P 75-76, อ้างใน Tahara, Kaori --- "Asia & Pacific: Nibutani Dam Case" [1999] *IndigLawB* 70; (1999) 4(23) *Indigenous Law Bulletin* 18 สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๖ จาก <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/IndigLawB/1999/70.html#fnB25>

^{๘๒} เพิ่งอ้าง

โดยยกเลิก *the Act on Protection of the Hokkaido Aborigines, 1899* ที่มีอายุยืนยาวมาเกือบร้อยปี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สังคมตระหนักถึงประเพณีและวัฒนธรรมที่เป็นความภาคภูมิใจของชาวไอนุในฐานะกลุ่มชาติพันธุ์ที่ได้รับการเคารพและมีส่วนร่วมในการพัฒนาวัฒนธรรมที่หลากหลายของญี่ปุ่น โดยการส่งเสริมมาตรการสำหรับวัฒนธรรมไอนุ และการเผยแพร่และสร้างการตระหนักรู้แก่ผู้คนในสังคม และมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานการขนส่ง และการท่องเที่ยว และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษา วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ออกนโยบายพื้นฐานเกี่ยวกับมาตรการเพื่อประกันการส่งเสริมวัฒนธรรมไอนุ^{๘๓} ภายใต้กฎหมายดังกล่าวจังหวัดฮอกไกโดได้กำหนดแผนเกี่ยวกับมาตรการในการส่งเสริมวัฒนธรรมไอนุที่สอดคล้องกับนโยบายพื้นฐาน^{๘๔} อย่างไรก็ตามก็ยังมีผู้เห็นว่ากฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์หลักเฉพาะการส่งเสริมวัฒนธรรมไอนุ โดยไม่ได้กล่าวถึงการยอมรับและการคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง และไม่ได้ให้สิทธิทางวัฒนธรรมตามที่ศาลในคดี Kayano รับรอง^{๘๕}

ต่อมาในปี ค.ศ. ๒๐๐๗ สหประชาชาติได้ประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*^{๘๖} โดยญี่ปุ่นออกเสียงสนับสนุน^{๘๗} และสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้ลงมติเป็นเอกฉันท์รับรองชาวไอนุเป็นชนเผ่าพื้นเมือง (*Resolution to Recognize the Ainu as an Indigenous People*) แต่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๘ รวมทั้งรัฐบาลแถลงให้การรับรองชาวไอนุเป็นชนเผ่าพื้นเมืองตามปฏิญญา^{๘๘} และได้แต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษานโยบายของไอนุ เพื่อศึกษาหลักการและมาตรการสำหรับไอนุในอนาคต ซึ่งเมื่อคณะกรรมการฯ ได้เสนอรายงานการศึกษาต่อรัฐบาลเป็นผลให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมนโยบายไอนุ (the Council for Ainu Policy Promotion) เพื่อทำหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายที่ตอบสนองต่อความคิดเห็นของชาวไอนุและสอดคล้องกับปฏิญญา จนกระทั่งในปี ค.ศ. ๒๐๑๔ รัฐบาลจึงได้เสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา เพื่อให้การรับรองสถานะการเป็นชนเผ่าพื้นเมืองแก่ไอนุ

^{๘๓}Japanese Law Translation, “Act on the Promotion of Ainu Culture, and Dissemination and Enlightenment of Knowledge about Ainu Tradition, etc. (Outline)”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ จาก <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/outlines/view/14>

^{๘๔}Hokkaido top, “Basic plan for measures to promote Ainu culture” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๖ จาก https://www.pref.hokkaido.lg.jp/ks/ass/new_kihonkeikaku.html

^{๘๕}Sonohara, Toshiaki "Toward a Genuine Redress for an Unjust Past: The Nibutani Dam Case" [1997] *MurdochUeJLaw* 16; (1997) 4(2) *Murdoch University Electronic Journal of Law* สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๖ จาก <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/MurdochUeJLaw/1997/16.html#n34>

^{๘๖}UN Department of Economic and Social Affairs, “United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”, (A/RES/61/295) (Sept. 13, 2007) จาก Indigenous Peoples website. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๖ จาก <https://perma.cc/44LC-QXKU>

^{๘๗}Resolution Seeking Government’s Recognition of the Ainu as Indigenous People, June 6, 2008 (in Japanese), House of Councillors website.) <https://perma.cc/7GJQ-LYSS>

^{๘๘}Ainu Policy Promotion Headquarters สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๖ จาก https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ainusuishin/index_e.html

The Act on Promoting Measures to Realize a Society in Which the Pride of the Ainu People Is Respected, (Act No. 16 of 2019) (Ainu Promotion Act)

ในปี ค.ศ. ๒๐๑๙ ญี่ปุ่นมีการออกกฎหมายรับรองชาวไอนุว่าเป็นชนพื้นเมืองของญี่ปุ่น ได้แก่ *the Act on Promoting Measures to Realize a Society in Which the Pride of the Ainu People Is Respected, (Act No. 16 of 2019) (Ainu Promotion Act)* โดยยกเลิกกฎหมายเดิมที่ตราขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ (*the Ainu Culture Promotion Act*) ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ประกอบด้วยบทบัญญัติ ๘ หมวด ๔๕ มาตรา รวมถึงบทเสริมอีก ๘ มาตรา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สังคมตระหนักถึงการที่ชาวไอนุสามารถอยู่ได้ด้วย ความภาคภูมิใจในชาติพันธุ์ซึ่งได้รับการเคารพ และพลเมืองทุกคนเคารพอัตลักษณ์และบุคลิกภาพของกันและกัน ตามหลักการยอมรับชาวไอนุเป็นชนเผ่าพื้นเมือง และมีสาระสำคัญรวมถึงบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนิน มาตรการเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการส่งเสริมวัฒนธรรมจากมุมมองของชาติ ไม่เพียงแต่มาตรการ ที่จะส่งเสริมวัฒนธรรมไอนุและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับประเพณีไอนุ การห้ามการเลือกปฏิบัติต่อชาวไอนุ บนพื้นฐานของชาติพันธุ์ การกำหนดให้รัฐบาลระดับชาติและระดับท้องถิ่นรณรงค์ด้านการศึกษาและการ ประชาสัมพันธ์เพื่อให้สาธารณชนเข้าใจชาวไอนุลึกซึ้งยิ่งขึ้น และพลเมืองมีหน้าที่ในการช่วยให้สังคมตระหนัก ถึงวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ตามกฎหมายฉบับนี้ การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีกำหนดนโยบายพื้นฐานสำหรับ การส่งเสริมนโยบายไอนุที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงมาตรการส่งเสริมการพัฒนาภูมิภาค อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยวในพื้นที่ที่มีประชากรไอนุ นอกเหนือไปจากการปรับปรุงสวัสดิการและ มาตรการส่งเสริมวัฒนธรรมที่มีอยู่ การกำหนดให้เทศบาลทำงานอย่างเป็นอิสระหรือร่วมกันพัฒนาแผนระดับ ภูมิภาคสำหรับการส่งเสริมนโยบายไอนุ โดยเทศบาลที่ได้รับอนุมัติแผนระดับภูมิภาคจะได้รับเงินช่วยเหลือ เพื่อดำเนินการตามแผน การกำหนดบทบัญญัติพิเศษเพื่อปกป้องวัฒนธรรมไอนุ ซึ่งรวมถึงพิธีกรรมและวิถีชีวิต แบบดั้งเดิมโดยการพิจารณาอนุญาตเป็นพิเศษภายใต้แผนระดับภูมิภาคสำหรับการรวบรวมไม้และเปลือกไม้ จากป่าสงวนแห่งชาติเพื่อใช้ในพิธีกรรมดั้งเดิมและกิจกรรมทางวัฒนธรรม การจับปลาแซลมอนในแม่น้ำโดยใช้ วิธีการดั้งเดิม การขจัดทะเลเบียนเครื่องหมายการค้าโดยองค์กรท้องถิ่น และการอนุญาตให้เทศบาลออก พันธบัตรเพื่อครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามแผนระดับภูมิภาค การกำหนดให้รัฐบาลจัดตั้ง พิพิธภัณฑสถานและอุทยานไอนุแห่งชาติ และจัดตั้งสำนักงานใหญ่ส่งเสริมนโยบายไอนุในสำนักงานคณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้าง พื้นฐานและการขนส่ง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษา วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมถึง การกำหนดให้มีการประเมินผลการใช้บังคับกฎหมายเมื่อผ่านไป ๕ ปี^{๘๔}

ประเด็นที่ชาวไอนุยังคงเรียกร้องภายหลังกฎหมายประกาศรับรองสถานะชนพื้นเมือง

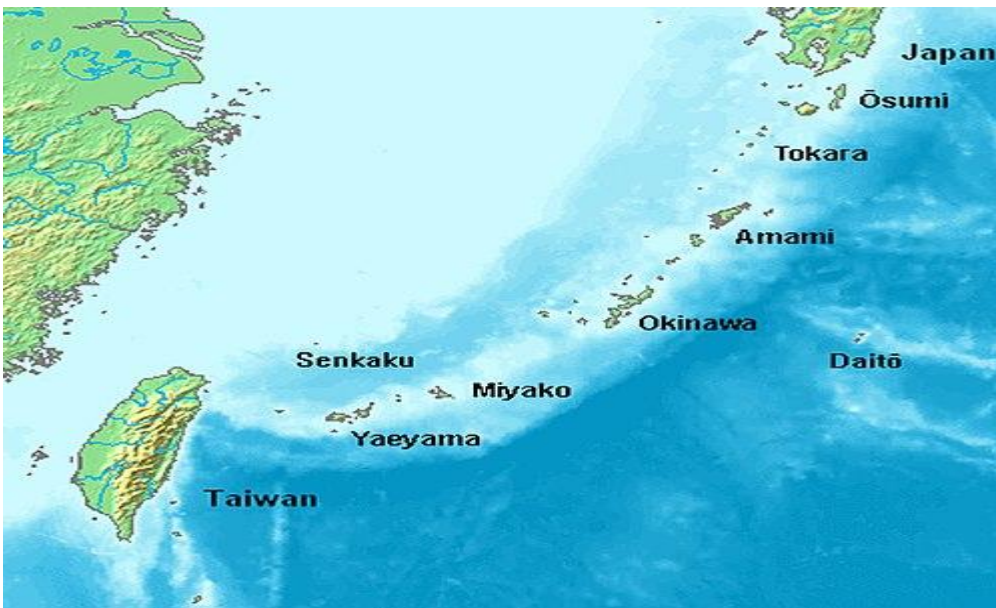
เมื่อมีกฎหมาย *Ainu Promotion Act* แล้ว ยังคงมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์กฎหมายดังกล่าว โดยบางส่วนวิพากษ์ความล้มเหลวของกฎหมายในการรับประกันสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง เช่น **สิทธิในการ ตัดสินใจด้วยตนเอง และสิทธิในที่ดิน อาณาเขต และทรัพยากร**ตามที่ประกาศไว้ในปฏิญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง แต่ก็มีบางส่วนที่ยกย่องกฎหมายนี้ที่ระบุอย่างชัดเจนว่าชาวไอนุเป็นชนพื้นเมือง ภายใต้อกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการวิพากษ์และความเห็นแตกต่างกัน แต่ทุกคนก็เห็นตรงกันว่ากฎหมายนี้ เป็นจุดเริ่มต้นมากกว่าจุดสิ้นสุด เนื่องจากชาวไอนุจำนวนมากไม่ได้มองว่ากฎหมายนี้เป็นทางออกสุดท้าย รวมทั้ง ชาวไอนุเห็นว่า หากภาครัฐไม่มีการชี้แจงทำความเข้าใจในหลักการและวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ชัดเจน

^{๘๔}Teruki Tsunemoto, Hokkaido, “Overview of the Ainu Policy Promotion Act of 2019” สืบค้น เมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๖ จาก Overview of the Ainu Policy Promotion Act of 2019 | FPCJ

อาจนำไปสู่การเลือกปฏิบัติรูปแบบใหม่ที่เกิดจากความล้มเหลวในการสร้างความเข้าใจของสาธารณชน จึงเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลในการทำความเข้าใจกับสาธารณชนตามที่กฎหมายได้ระบุไว้

๑.๒ ชาวโอกินาวาหรือชาวริวกิว

ชาวโอกินาวาหรือริวกิว (Ry ū ky ū ans) อาศัยอยู่ในหมู่เกาะริวกิว (Ry ū ky ū) ซึ่งปัจจุบันเป็นจังหวัดโอกินาวา ประกอบด้วยกลุ่มภาษาพื้นเมืองหลายกลุ่มที่มีลักษณะทางวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน ญี่ปุ่นได้ตั้งอาณานิคมริวกิวในปี ค.ศ. ๑๘๗๙ แต่ต่อมาได้สละหมู่เกาะริวกิวให้กับสหรัฐอเมริกาเพื่อแลกกับเอกราชหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และในปี ค.ศ. ๑๙๗๒ หมู่เกาะถูกรวมกลับคืนสู่ญี่ปุ่น เกาะโอกินาวาเป็นที่อยู่อาศัยของชาวโอกินาวา จำนวน ๑.๑ ล้านคนที่อาศัยอยู่ทั่วโอกินาวา ทั้งนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นไม่เคยยอมรับว่าชาวโอกินาวาเป็นชนพื้นเมือง^{๙๐}



ที่มา: <https://th.wikipedia.org>

๑.๓ บุระคুমิน (Burakumin)

บุระคুমินเป็นชนชาติญี่ปุ่นแต่เป็นชนชั้นต่ำในระบบการแบ่งชนชั้นทางสังคมในอดีตจวบจนถึงปัจจุบัน แม้จะมีการยกเลิกการแบ่งแยกชนชั้นแล้วก็ตาม ในอดีตชาวบุระคุมินจะได้รับอนุญาตให้ทำงานเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับสิ่งสกปรก ทำงานหนัก งานที่ไม่มีผู้ประสงค์จะทำ เช่น สัปเหร่อ ดูแลศพ กวาดขยะงานในโรงฆ่าสัตว์ แม้ต่อมาจะมีกฎหมายยกเลิกการแบ่งแยกชนชั้นในสมัยรัฐบาลเมจิ แต่การแบ่งแยกชนชั้นในสังคมจริงยังคงดำรงอยู่ นอกจากนี้ ยังมีการจัดระบบทะเบียนบ้าน และการเรียกคนกลุ่มนี้ด้วยชื่อใหม่ว่า สามัญชนใหม่ (New Commoners) ยิ่งทำให้เกิดการแตกแยกอย่างเป็นทางการยิ่งขึ้น ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้มีความเคลื่อนไหวเรียกร้องให้ประณามผู้ที่ดูถูกบุระคุมินและให้สำนึกผิดในการกระทำ โดยมุ่งมั่น

^{๙๐} Steve Rabson, “Okinawan Perspectives on Japan’s Imperial Institution” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๖ จาก <https://apjjf.org/-Steve-Rabson/2667/article.html>

ให้เกิดความเท่าเทียมกันโดยอ้างอิงกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ โดยมีสมาคมที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ สันนิบาตปลดปล่อยบुरुคิมิน (Buraku Liberation League) ที่จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๕๕ และยังคงมีบทบาทจนถึงปัจจุบัน สำหรับจำนวนชาวบुरुคิมิน จากการสำรวจสำมะโนประชากรในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ พบว่า ในแหล่งเสื่อมโทรมจำนวนประมาณ ๔,๓๐๐ แห่งทั่วประเทศ ซึ่งมีคนอาศัยอยู่ประมาณ ๑,๘๐๐,๐๐๐ คน มีคนเป็นบुरुคิมิน ๑,๑๐๐,๐๐๐ คน โดยเชื่อว่ายังมีบुरुคิมินอยู่จำนวนสองถึงสามล้านคนกระจ่ายตัวอยู่ในชุมชนประมาณ ๕,๐๐๐ แห่ง และยังคงถูกกีดกันจากสังคมส่วนใหญ่^{๑๑}

๑.๔ ชาวเกาหลี

การอพยพครั้งใหญ่ของชาวเกาหลีเข้ามาในญี่ปุ่นเกิดขึ้นจากการที่จักรวรรดิญี่ปุ่นเข้ายึดครองเกาหลีในระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๑๐ - ๑๙๔๕ และในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สองได้มีการเกณฑ์ชาวเกาหลีมาใช้แรงงานในโรงงานและในเหมืองหลายแสนคนอันเนื่องมาจากญี่ปุ่นได้เกณฑ์ชายชาวญี่ปุ่นไปเป็นทหารจำนวนมากเป็นผลให้ขาดแคลนแรงงาน^{๑๒} โดยดำเนินการภายใต้กฎหมาย *the National Mobilization Law*^{๑๓} ที่ออกในปี ค.ศ. ๑๙๓๙ ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่สองในช่วงการอยู่ภายใต้การยึดครองของสหรัฐอเมริกา (ค.ศ. ๑๙๔๕ - ๑๙๕๒) สถานภาพของชาวเกาหลีในญี่ปุ่นมีลักษณะไม่ต่างจากเดิมที่เป็นประชากรของจักรวรรดิญี่ปุ่นที่มีหลากหลายเชื้อชาติ แต่ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง ชาวญี่ปุ่นถือว่าตนเองมีเชื้อชาติและชาติพันธุ์เดียว ชาวเกาหลีจำนวนมากจึงเลือกที่จะเดินทางกลับเกาหลี ทำให้ภายในระยะเวลาเพียงสามปี ชาวเกาหลีในญี่ปุ่นเหลืออยู่เพียง ๖๐๐,๐๐๐ คน ในปี ค.ศ. ๑๙๔๘ จากเดิมที่มีจำนวน ๒.๔ ล้านคนในปี ค.ศ. ๑๙๔๕^{๑๔}

สถานภาพของชาวเกาหลีในญี่ปุ่นมีความไม่ชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อมีข้อตกลงของสนธิสัญญาซานฟรานซิสโก (San Francisco Peace Treaty) ในปี ค.ศ. ๑๙๕๑ ซึ่งเป็นข้อตกลงที่ยุติสถานภาพการยึดครองของสหรัฐอเมริกาและทำให้ญี่ปุ่นได้กลับมาปกครองตนเองนั้น ชาวเกาหลี ผู้ที่มาจากเกาะไต้หวัน และชาวจีนในญี่ปุ่นถือว่าเป็นประชากรของประเทศอื่นซึ่งไม่ใช่ชาวญี่ปุ่นและไม่ใช่ชาวต่างชาติ สถานภาพของบุคคลเหล่านั้นจึงไม่มีความชัดเจน นอกจากนี้ เมื่อประเทศเกาหลีได้แบ่งแยกประเทศออกเป็นเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ทำให้ทั้งสองฝ่ายต่างชกแจงให้ชาวเกาหลีในญี่ปุ่นกลับไปอยู่ในดินแดนส่วนของตน โดยในระยะแรกชาวเกาหลีในญี่ปุ่นส่วนใหญ่นิยมเกาหลีเหนือซึ่งเป็นผลมาจากการที่ชาวเกาหลีเหล่านั้นถูกกีดกันและไม่ได้รับเกียรติในขณะที่อาศัยอยู่ในญี่ปุ่น และเป็นผลจากความสำเร็จในการชกแจงของเกาหลีเหนือที่มีเหนือกว่าเกาหลีใต้ แต่เมื่อมาถึงปัจจุบันชาวเกาหลีที่ยังคงอาศัยอยู่ในญี่ปุ่นส่วนใหญ่เป็นชั่วอายุคนที่สามหรือที่สี่ ซึ่งเลือกที่จะไม่เข้าข้างเกาหลีเหนือหรือเกาหลีใต้แล้ว และส่วนใหญ่ต้องการที่จะได้สัญชาติญี่ปุ่น^{๑๕}

^{๑๑}นภดล ชาติประเสริฐ, “ชนกลุ่มน้อยในญี่ปุ่นตั้งแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ยี่สิบจนถึงปัจจุบัน” คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๑๗ จาก <https://so02.tci-thaijo.org/>

^{๑๒}เพ็งอ้อ

^{๑๓}Foundation for Victims of Forced Mobilization by Imperial Japan, “What Constitutes Forced Mobilization” <https://www.fomo.or.kr/eng/contents/85>

^{๑๔}HeinOnline , ON THE NATIONAL MOBILIZATION LAW , สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๖ จาก <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/tokygaz1&div=74&id=&page=HeinOnline>

^{๑๕}นภดล ชาติประเสริฐ, “ชนกลุ่มน้อยในญี่ปุ่นตั้งแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ยี่สิบจนถึงปัจจุบัน” คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๑๗ จาก <https://so02.tci-thaijo.org/>

^{๑๖}เพ็งอ้อ

๒. พันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นมีพันธกรณีที่ผูกพันตามอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน^{๙๗} ดังต่อไปนี้

๒.๑ อนุสัญญาและพิธีสารหลัก

(๑) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social, and Cultural Right, 1979)

(๒) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights, 1979)

(๓) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 1996)

(๔) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women ,1985)

(๕) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child ,1994) และพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กว่าด้วยการมีส่วนร่วมของเด็กในความขัดแย้งทางอาวุธ (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict, 2004) และพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กว่าด้วยการขายเด็ก การค้าประเวณีเด็ก และสื่อลามกอนาจารเด็ก (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution, and child pornography, 2005)

(๖) อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment ,1999)

(๗) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 2014)

(๘) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับบุคคลให้สูญหาย (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearances, 2010)

๒.๒ ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง

ญี่ปุ่นเห็นชอบปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP) แล้ว แต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (ILO No. 169)^{๙๘}

^{๙๗}International Human Rights Instruments, “Common core document forming part of the reports of States parties: Japan” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๖ จาก https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/CoreDocuments.aspx

^{๙๘}International Labour Organization, Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (ILO No. 169) สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๖ จาก https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C169

๒.๓. กลไก Universal Periodic Review (UPR)

การที่ญี่ปุ่นผูกพันตามพันธกรณีระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนตามตราสารระหว่างประเทศ นอกจากมีข้อผูกพันที่ต้องรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนต่อคณะกรรมการตามตราสารระหว่างประเทศ แต่ละฉบับแล้ว กลไก *Universal Periodic Review (UPR)* ซึ่งเป็นกลไกการติดตามในภาพรวมของการปฏิบัติ ตามสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ โดยรัฐภาคีมีข้อผูกพันที่จะต้องรายงานต่อคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน แห่งสหประชาชาติ (UN Human Right Committee: HRC) รวมถึงสิทธิของชนพื้นเมืองตาม *ปฏิญญา สหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง* ในกรณีการคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อย ในญี่ปุ่นจึงอาจพิจารณาได้จากกลไกของ UPR ได้พอสังเขป ดังต่อไปนี้

(๑) เอกสารการรวบรวมข้อมูลที่จัดทำโดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชน แห่งสหประชาชาติ เพื่อนำเสนอต่อคณะทำงานของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเกี่ยวกับ UPR สมัยที่ ๔๒ วันที่ ๒๓ มกราคม ถึง ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖^{๙๙} ดังนี้

กรณีชาวไอนุ คณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ มีข้อห่วงกังวล เกี่ยวกับกรณีของการเลือกปฏิบัติต่อชาวไอนุ โดยมีข้อเสนอแนะให้เพิ่มความพยายามในการจัดการเลือกปฏิบัติ ในการจ้างงาน การศึกษาและการเข้าถึงการศึกษา การปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพ การใช้มาตรการ เพื่อปกป้องสิทธิในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ การตระหนักถึงสิทธิในวัฒนธรรม และภาษาของชาวไอนุ และเพิ่มสัดส่วนของผู้แทนชาวไอนุในคณะกรรมการส่งเสริมนโยบายไอนุ (the Council for Ainu Policy Promotion) และหน่วยงานที่ปรึกษาอื่น ๆ

กรณีชาวริวกิว/โอกินาวา คณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ มีข้อห่วงกังวลเกี่ยวกับการไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นชนเผ่าพื้นเมือง รายงานความรุนแรงต่อผู้หญิงในโอกินาวา และความท้าทายที่ชาวโอกินาวาต้องเผชิญเกี่ยวกับอุบัติเหตุที่เกี่ยวข้องกับเครื่องบินทหารในพื้นที่พลเรือน เนื่องจากมีฐานทัพของสหรัฐอเมริกาบนเกาะโอกินาวา มีข้อเสนอแนะให้ญี่ปุ่นทบทวนจุดยืนในการรับรองชาวริวกิว ว่าเป็นชนพื้นเมืองและยกระดับมาตรการเพื่อปกป้องสิทธิ เพื่อให้แน่ใจว่ามีการดำเนินคดีและลงโทษผู้กระทำ ความผิดเกี่ยวกับความรุนแรงต่อชาวริวกิวอย่างเหมาะสม โดยคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ได้มีคำถามถึงมาตรการที่ดำเนินการ การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องและการประกันสิทธิของชุมชนไอนุ ริวกิว และโอกินาวา อย่างเต็มที่ต่อที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติดั้งเดิม การรับรองการมีส่วนร่วมในนโยบายที่มี ผลกระทบ และอำนวยความสะดวกด้านการศึกษาให้กับบุตรหลานในภาษาของตนเอง

บุระคุมิน (Burakumin) คณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติมีข้อห่วงกังวลว่าการเลือกปฏิบัติยังคงดำเนินต่อไปกับบุระคุมิน แนะนำให้ใช้คำจำกัดความบุระคุมินที่ชัดเจน จัดการ เลือกปฏิบัติในการจ้างงาน ที่อยู่อาศัย และการแต่งงาน และรับรองว่าข้อมูลครอบครัวจะถูกเก็บเป็นความลับ คดีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดข้อมูลทะเบียนครอบครัวจะถูกตรวจสอบและดำเนินคดีและผู้กระทำผิดถูกลงโทษ

ชาวเกาหลี คณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ มีข้อห่วงกังวลว่า ชาวเกาหลีที่อาศัยอยู่หลายชั่วอายุคนในญี่ปุ่นยังคงเป็นชาวต่างชาติ แนะนำให้สร้างความมั่นใจว่าชาวเกาหลี เหล่านั้นได้รับอนุญาตให้ลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งท้องถิ่นและทำหน้าที่เป็นข้าราชการระดับชาติ ส่วนคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ มีคำถามว่าญี่ปุ่นมีแผนหรือไม่ที่จะยอมรับว่าชาวเกาหลี

^{๙๙}Human Rights Council Working Group on the Universal Periodic Review Forty-second session 23 January–3 February 2023, Japan: Compilation of information prepared by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/jp-index>

ที่อาศัยอยู่หลายชั่วอายุคนเป็นชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ และมีมาตรการป้องกันการเลือกปฏิบัติจากสัญชาติ รวมทั้งขอความเห็นเกี่ยวกับการยกเว้นโดยพฤตินัยชาวเกาหลีที่มีอายุมากและที่มีความพิการเพื่อรับประโยชน์ภายใต้กฎหมายบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ

(๒) รายงานของประเทศญี่ปุ่นต่อคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ

ญี่ปุ่นมีการตอบสนองต่อกลไกของ the Universal Periodic Review (UPR) ผ่านรายงานของประเทศญี่ปุ่น^{๑๐๐} ในกรณีกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนเผ่าพื้นเมือง ญี่ปุ่นเลือกที่จะตอบสนองเฉพาะกรณีของชาวไอนุ โดยไม่กล่าวถึงกรณีของกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อยอื่นโดยเฉพาะชาวโอกินาวา ในส่วนของชาวไอนุสำหรับมาตรการในการต่อต้านการเลือกปฏิบัติ ได้แถลงว่าได้มีการออกกฎหมายรับรองสถานะของชาวไอนุให้ป็นชนเผ่าพื้นเมืองแล้ว ได้แก่ the Act on Promotion of Measures for Realization of a Society in which the Pride of the Ainu People is Respected ที่ผ่านรัฐสภาในเดือนเมษายน ค.ศ. ๒๐๑๙ และมีผลบังคับใช้ในเดือนพฤษภาคมของปีเดียวกัน โดยกำหนดหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการห้ามการเลือกปฏิบัติต่อชาวไอนุ รวมทั้งส่งเสริมมาตรการที่ครอบคลุมเกี่ยวกับนโยบายสวัสดิการ การส่งเสริมวัฒนธรรม การพัฒนาระดับภูมิภาค การส่งเสริมอุตสาหกรรม และการส่งเสริมการท่องเที่ยว ตลอดจนพยายามทำความเข้าใจกับประชาชนเกี่ยวกับไอนุให้ลึกซึ้งยิ่งขึ้นผ่านกิจกรรมการศึกษาและกิจกรรมประชาสัมพันธ์ผ่านพิพิธภัณฑ์และอุทยานไอนุแห่งชาติ (Upopoi) ซึ่งเปิดในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๒๐

นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยืนยันในหลักการไม่เลือกปฏิบัติภายใต้รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น ซึ่งรัฐธรรมนูญประกันว่าชาวญี่ปุ่นทุกคนรวมถึงชาวไอนุมีความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายและสิทธิทั้งหมดในฐานะชาวญี่ปุ่น ได้รับการรับรองอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น จึงไม่มีการเลือกปฏิบัติทางกฎหมายต่อสิทธิพลเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนของกระทรวงยุติธรรมอยู่ในระหว่างการทำความเข้าใจในสิทธิมนุษยชนของบุคคลต่างๆ รวมถึงชาวต่างชาติและชาวไอนุให้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น ผ่านกิจกรรมในการสร้างความตระหนักด้านสิทธิมนุษยชนและกิจกรรมอื่นๆ เช่น สัปดาห์สิทธิมนุษยชน รวมทั้งยังมีการให้คำปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนโดยประสานงานกับสถาบันอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ดี แม้ในรายงานของประเทศต่อคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ญี่ปุ่นไม่ได้กล่าวถึงชนกลุ่มน้อยอื่น แต่ใน Japan's Human Rights Commitments and Pledges, January 2019^{๑๐๑} ซึ่งเป็นการแถลงให้คำมั่นผ่านเว็บไซต์ของกระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่นในปี ค.ศ. ๒๐๑๙ นอกจากนี้ ได้แถลงให้การสนับสนุนชาวไอนุแล้วยังรวมถึงชาวบุระกุมินด้วย โดยญี่ปุ่นให้คำมั่นที่จะยังคงส่งเสริมมาตรการนโยบายที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพสำหรับชาวไอนุโดยพิจารณาความคิดเห็นของชาวไอนุผ่านช่องทางต่าง ๆ รวมถึงคณะกรรมการส่งเสริมนโยบายไอนุ การปรับปรุงแพลตฟอร์มการให้คำปรึกษา การให้การศึกษา รวมถึงการสร้างความตระหนักเพื่ออำนวยความสะดวกในการจัดการเลือกปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อบุระกุมินตามกฎหมาย Act on the Promotion of the Elimination of Buraku Discrimination ที่มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. ๒๐๑๖

^{๑๐๐}National report submitted pursuant to Human Rights Council resolutions 5/1 and 16/21: Japan, A/HRC/WG.6/42/JPN/1, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๖ จาก <https://undocs.org>

^{๑๐๑}MOFA, Ministry of Foreign Affairs of Japan, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.mofa.go.jp/files/000175306.pdf>

กล่าวโดยสรุป ประเทศญี่ปุ่นประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์หลักเป็นส่วนใหญ่ โดยมีกลุ่มชาติพันธุ์อื่นจำนวนน้อย อันเป็นผลมาจากการขยายอาณานิคมในอดีตตั้งแต่ยุคสมัยเมจิที่ต้องการมีการปฏิรูปประเทศเพื่อต่อต้านการรุกรานจากชาติตะวันตกจนถึงการขยายจักรวรรดิผ่านการทำสงคราม การขยายอาณาเขตของรัฐออกไปทำให้มีการรวบรวมกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ เข้าไว้ในอาณาจักร โดยมีนโยบายผสมกลมกลืนให้กลุ่มชาติพันธุ์อื่นเข้าเป็นชนชาติเดียว ในจำนวนนั้นมีชาวไอนุที่ญี่ปุ่นให้การยอมรับในวัฒนธรรมที่แตกต่างผ่านการออกกฎหมายส่งเสริมวัฒนธรรมอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลากว่าร้อยปี รวมทั้งมีคำพากษาของศาลให้การรับรองความเป็นชนพื้นเมืองดั้งเดิม อาจด้วยเหตุเพราะเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง หรือเกรงว่าวัฒนธรรมไอนุจะสูญหายไปกับกาลเวลา โดยในปัจจุบันมีจำนวนผู้ที่แสดงตนเป็นชาวไอนุน้อยกว่าสองหมื่นคน ตรงข้ามกับกลุ่มชาติพันธุ์ชาวริวกิวหรือโอกินาวาที่มีจำนวนกว่าล้านคน แต่ญี่ปุ่นกลับไม่รับรองว่ากลุ่มชนดังกล่าวเป็นชนเผ่าพื้นเมือง อาจด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์หรือความมั่นคง ซึ่งแม้จะมีข้อเสนอแนะจากองค์กรระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนให้ญี่ปุ่นทบทวนท่าทีเพื่อเปลี่ยนมาให้การยอมรับสถานะชนพื้นเมืองของชาวริวกิวหรือโอกินาวาก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี แม้กลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ จะไม่ได้รับการรับรองสถานะหรือสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองในญี่ปุ่น แต่กลุ่มชนดังกล่าวก็ได้รับการคุ้มครองสิทธิจากสังคมระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนด้วยหลักการอื่น เช่น การได้รับการคุ้มครองเนื่องจากถือว่าเป็นคนกลุ่มน้อยตามกติการะหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

๒.๕ ประเทศแคนาดา^{๑๐๒}

“Indigenous peoples” หรือ “Aboriginal peoples” เป็นคำรวม (collective name) ที่ใช้เรียกกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมืองทั้งหมดที่อาศัยอยู่ในประเทศแคนาดา โดยกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองเหล่านี้ อาศัยอยู่ในประเทศแคนาดามานับพันปี มีวัฒนธรรม ลักษณะเฉพาะ (identities) ประเพณี ภาษา และสถาบันทางสังคม ที่เป็นเอกลักษณ์ของตนเอง จากข้อมูลสถิติในปี ค.ศ. ๒๐๒๑ (พ.ศ. ๒๕๖๔) ประเทศแคนาดา มีกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง จำนวน ๑,๘๐๗,๒๕๐ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๕ ของประชากรทั้งประเทศ โดยประชากรกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง ได้แก่ Inuit, Métis people, Cree, Blackfoot Confederacy, Iroquois, Algonquin people และ Dene มีการเติบโตขึ้นคิดเป็นร้อยละ ๙.๔ จากปี ค.ศ. ๒๐๑๖ - ๒๐๒๑^{๑๐๓}

^{๑๐๒}จัดทำโดยนางสาวเอกสุตา สารากรบริรักษ์ นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ (๒๕๖๖)

^{๑๐๓}Statistics Canada, “First Nations people, Métis and Inuit in Canada”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๖, จาก <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11-627-m/11-627-m2022057-eng.htm>

กลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง ในแคนาดาประกอบไปด้วย ๓ กลุ่มหลักที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญของประเทศ ได้แก่ First Nations, Inuit และ Métis โดยแต่ละกลุ่มมีลักษณะเด่น ดังนี้

First Nations



First Nations คือ กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองที่ตั้งรกรากและทำการค้าขายในพื้นที่ของแคนาดาตั้งแต่ ๕๐๐ ปีก่อนคริสตกาล - ค.ศ. ๑,๐๐๐ (500 BCE - 1,000 CE.) ก่อนที่ชาวยุโรปกลุ่มแรกจะมาถึงแคนาดาในช่วงปลายศตวรรษที่ ๑๕^{๑๔} ในปัจจุบันแคนาดามีชุมชนของ First Nations มากกว่า ๖๓๐ ชุมชน

ที่มา: <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca>

Inuit



Inuit คือ กลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง ที่สืบทอดมาจากวัฒนธรรม Thule (Thule culture) ที่มีจุดเริ่มต้นในบริเวณอลาสก้าตะวันตก ประมาณ ค.ศ. ๑,๐๐๐ แล้วแพร่กระจายไปทางตะวันออกผ่านขั้วโลกเหนือ (Arctic) เดิมเรียกว่า “Eskimo”

ที่มา: <https://ndla.no>

^{๑๔}Government of Canada, “First Nations in Canada,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1307460755710/1536862806124#chp2>

Métis



Métis คือ กลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง ที่เป็นลูกหลานจากการแต่งงานระหว่างชาวยุโรป (ส่วนใหญ่คือ คนฝรั่งเศส) กับกลุ่ม Cree, Ojibway, Algonquin, Saulteaux, Menominee, Mi'kmaq, Maliseet และ First Nations ในช่วงกลางศตวรรษที่ ๑๗ ที่ชาวยุโรปกลุ่มแรกเดินทางมาถึงแคนาดา ถิ่นฐานของชาว Métis อยู่ในรัฐ British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Manitoba และ Ontario รวมทั้งเขตแดนด้านตะวันตกเฉียงเหนือ (Northwest Territories: NWT)

ที่มา: <https://mnoc.ca/>

แคนาดาเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง เป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการที่มีการกำหนด National Indigenous Peoples Day ซึ่งจัดเป็นประจำในวันที่ ๒๑ มิถุนายน ของทุกปี เป็นวันที่กำหนดขึ้นเพื่อแสดงความตระหนักและเฉลิมฉลองวัฒนธรรมและคุณูปการที่กลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง มีต่อประวัติศาสตร์ของแคนาดา

๑. ข้อตกลงระหว่างรัฐบาลแคนาดากับกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง (Treaties)

ความร่วมมือในช่วงแรกระหว่างกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง กับรัฐบาลสมัยอาณานิคม (British colonial authorities) ดำเนินการในรูปแบบ “ข้อตกลง” (Treaties) ตลอดจนการเป็นพันธมิตรด้านการค้าและการทหาร ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของการเคารพซึ่งกันและกัน โดยความร่วมมือ/ข้อตกลงดังกล่าวได้กำหนดกรอบในการอยู่ร่วมกันและการแบ่งปันที่ดินซึ่งกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองครอบครองอยู่แต่เดิม นอกจากนี้ ยังเป็นพื้นฐานสำหรับความร่วมมือในอนาคตอีกด้วย แต่โดยผลของลัทธิล่าอาณานิคม (colonialism) ทำให้ความสัมพันธ์ดังกล่าวถูกลดทอนความสำคัญลง^{๑๐๕}

“ข้อตกลง” จัดทำขึ้นระหว่างรัฐบาลแคนาดา (The Crown) กับกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองและจังหวัด (provinces) และเขตแดน (territories) ซึ่งกำหนดสิทธิและหน้าที่ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยสิทธิตามข้อตกลง (Treaty rights) และสิทธิของชนพื้นเมือง (Aboriginal rights) มักจะถูกเรียกว่า สิทธิของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง (Indigenous rights) ซึ่งต่อมาได้รับการรับรองโดยมาตรา ๓๕ ของ Constitution Act, 1982 ทั้งนี้ “ข้อตกลง” ระหว่างรัฐบาลแคนาดากับกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองที่ผ่านมา ประกอบด้วย

^{๑๐๕}Government of Canada, “Treaties and agreements,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.rcaanc-cimac.gc.ca/eng/1100100028574/1529354437231>

(๑) ข้อตกลง (ยุคดั้งเดิม) (historic treaties)

ข้อตกลง (ยุคดั้งเดิม) ที่ลงนามในระหว่างปี ค.ศ. ๑๗๐๑ ถึง ค.ศ. ๑๙๒๓ มีจำนวน ๗๐ ฉบับ ข้อตกลงที่สำคัญได้แก่

- ๑) ข้อตกลงสันติภาพและความเป็นกลาง (Treaties of Peace and Neutrality: 1701-1760)
- ๒) ข้อตกลงสันติภาพและมิตรภาพ (Peace and Friendship Treaties: 1725-1779)
- ๓) การส่งมอบพื้นที่ตอนบนของแคนาดาและข้อตกลงวิลเลียม (Upper Canada Land Surrenders and the Williams Treaties: 1764-1862/1923)
- ๔) ข้อตกลงโรบินสันและข้อตกลงดักลาส (Robinson Treaties and Douglas Treaties: 1850-1854)

๕) ข้อตกลงอื่น ๆ จำนวน ๑๑ ฉบับ (The Numbered Treaties: 1871-1921) ซึ่งแยกได้เป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มแรก สำหรับการตั้งถิ่นฐานทางตอนใต้ของแคนาดา และกลุ่มที่สอง สำหรับการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติทางตอนเหนือของประเทศ^{๑๐๖}

ข้อตกลงเหล่านี้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ *Canadian Aboriginal Law* และกระทรวงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง (Minister of Crown-Indigenous Relations) อย่างไรก็ตาม รัฐบาลแคนาดาและ First Nations มักจะมีความเห็นที่แตกต่างกันในการบังคับใช้ข้อตกลง (ยุคดั้งเดิม) ในปัจจุบัน จึงใช้การเจรจาเป็นวิธีการในการแก้ไขข้อผิดพลาดในอดีตและเพื่อการปฏิบัติตามพันธกรณีตามข้อตกลงดังกล่าวของทั้งสองฝ่าย

(๒) ข้อตกลง (ยุคใหม่) (modern treaties)

การจัดทำข้อตกลง (ยุคใหม่) เป็นผลมาจากคำพิพากษาของศาลฎีกาในคดี *Calder et al. v. Attorney-General of British Columbia* ในปี ค.ศ. ๑๙๗๓ ซึ่งคำพิพากษาในคดีนี้เป็นการยอมรับสิทธิในที่ดินของกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง เป็นครั้งแรก อันนำไปสู่การจัดทำข้อตกลง (ยุคใหม่) เพื่อเป็นการประนีประนอมสิทธิของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง ที่มีอยู่แต่เดิมกับสิทธิของรัฐบาล (Crown sovereignty) และกำหนดสิทธิของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองขึ้นใหม่ โดยข้อตกลงฉบับแรก คือ *The James Bay and Northern Québec Agreement* ในปี ค.ศ. ๑๙๗๕

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๕ รัฐบาลแคนาดาได้ลงนามในข้อตกลง (ยุคใหม่) จำนวน ๒๖ ฉบับ โดยข้อตกลง (ยุคใหม่) ได้รับรองสิทธิของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- ๑) การเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินมากกว่า ๖๐๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร
- ๒) การคุ้มครองและการฟื้นฟูวัฒนธรรมดั้งเดิม ภาษา และมรดก (heritage)
- ๓) การเข้าถึงโอกาสในการพัฒนาทรัพยากร
- ๔) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการที่ดินและทรัพยากร
- ๕) การคาดหมายได้เกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน โดยที่ดินของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง คิดเป็นร้อยละ ๔๐ ของที่ดินของประเทศแคนาดา)
- ๖) การมีสิทธิในการปกครองตนเอง (self-government rights) และการได้รับการยอมรับทางการเมือง
- ๗) การพัฒนาทางสังคมที่ดีขึ้นในด้านสุขภาพ การศึกษา และที่อยู่อาศัย

^{๑๐๖}Government of Canada, “First Nations in Canada,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.rcaanc-cimac.gc.ca/eng/1307460755710/1536862806124#chp2>

๘) การสนับสนุนโอกาสในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการบรรลุการพึ่งพาตนเองได้ดีขึ้น^{๑๐๗}

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ พันธกรณี และความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ในข้อตกลง (ยุคใหม่) รัฐบาลแคนาดาและกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง ได้ร่วมกันพัฒนา นโยบายในการบังคับใช้ข้อตกลง (ยุคใหม่) ร่วมกัน (Canada's Collaborative Modern Treaty Implementation Policy) ขึ้นในปี ค.ศ. ๒๐๒๓^{๑๐๘} (พ.ศ. ๒๕๖๖) นโยบายดังกล่าวได้กำหนดเครื่องมือใหม่ ๆ ในการบังคับใช้ข้อตกลง เพื่อสนับสนุนกลไกที่มีอยู่เดิมและการสร้างความเข้มแข็งให้แก่หน่วยงานของรัฐบาล (ทั้งระบบ) ในการปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลง (ยุคใหม่) โดยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลแคนาดากับ First Nations, Inuit และ Métis จะอยู่บนพื้นฐานของการรับรองสิทธิ (recognition of rights) ความเคารพ ความร่วมมือ และการเป็นหุ้นส่วนกัน

๒. นโยบายในการคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง

แคนาดามีนโยบายในการผสมผสานวิถีชีวิตของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองเข้ากับสังคมแคนาดา (Assimilation policy) โดยการประนีประนอมระหว่างรัฐบาลแคนาดากับกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองในหลายบริบท ได้แก่ เศรษฐกิจ การศึกษา การปกครอง บริการทางสังคม สิทธิมนุษยชน วัฒนธรรม และการแก้ปัญหาข้อเรียกร้องเกี่ยวกับที่ดิน (land claims)



ที่มา: <https://www.theguardian.com/>

Constitution Act, 1982

เดิมรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๘๖๗ มาตรา ๙๑ (๒๔^{๑๐๙}) กำหนดให้รัฐบาลกลางเป็นผู้มีอำนาจ แต่เพียงผู้เดียวในการจัดการกับ “Indians และที่ดินที่สงวนไว้สำหรับ Indians” ซึ่งจะครอบคลุมกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองที่อยู่ภายใต้ Indian Act และข้อตกลงระหว่างรัฐบาลแคนาดากับกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง

^{๑๐๗}Government of Canada, “Modern treaties,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.rcaanc-cimac.gc.ca/eng/1677073191939/1677073214344>

^{๑๐๘}Government of Canada, “Canada’s Collaborative Modern Treaty Implementation Policy,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.rcaanc-cimac.gc.ca/eng/1672771319009/1672771475448>

^{๑๐๙}Section 91 (24)

ต่อมา มาตรา ๒๕^{๑๑๐} และมาตรา ๓๕^{๑๑๑} ของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๙๘๒ ได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง (existing Aboriginal and treaty rights) จำนวน ๓ กลุ่ม ได้แก่ First Nations (เดิมมักจะเรียกว่า Indians), Inuit และ Métis โดยคำที่ปรากฏในกฎหมายมักจะใช้คำว่า “Indian” เช่น ในรัฐธรรมนูญ และ Indian Act นอกจากนี้ มาตรา ๓๕ ยังเป็นการให้คำสัญญาว่ากลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองจะเป็นหุ้นส่วนกับรัฐบาลกลาง บนพื้นฐานของการประนีประนอมที่เป็นธรรมและยุติธรรม

รัฐบาลแคนาดาตระหนักถึงความสำคัญของการปกครองตนเองและกฎหมายของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง และจะคำนึงถึงสิทธิของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง ในทุกระดับของความสัมพันธ์ระหว่างกัน ทั้งนี้ ประเทศแคนาดาได้กำหนด “หลักการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของรัฐบาลแคนาดากับกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง” (Principles respecting the Government of Canada’s Relationship with Indigenous peoples) ในปี ค.ศ. ๒๐๑๗ (พ.ศ. ๒๕๖๐) โดยหลักการดังกล่าวได้แสดงให้เห็นพันธกรณีที่ จะดำเนินการภายใต้หลักสุจริต (good faith) หลักนิติธรรม (the rule of law) ประชาธิปไตย ความเท่าเทียม (equality) การไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) และการเคารพในสิทธิมนุษยชน หลักการนี้จะเป็นแนวทางในการดำเนินการของรัฐบาลแคนาดาในความสัมพันธ์กับกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง ด้วยการตระหนักว่ากลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิในการกำหนดอนาคตของตนเอง (self-determining) สิทธิในการปกครองตนเอง (self-governing) การเพิ่มการ

91. It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice and Consent of the Senate and House of Commons, to make laws for the Peace, Order and good Government of Canada, in relation to all Matters not coming within the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces; and for greater Certainty, but not so as to restrict the Generality of the foregoing Terms of this Section, it is hereby declared that (notwithstanding anything in this Act) the exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to all Matters coming within the classes of Subject next hereinafter; that is to say,--

etc. etc.

24. Indians, and Lands reserved for the Indians.

etc. etc.

^{๑๑๐}Section 25

25. The guarantee in this Charter of certain rights and freedoms shall not be construed so as to abrogate or derogate from any aboriginal, treaty or other rights or freedoms that pertain to the aboriginal peoples of Canada including

(a) any rights or freedoms that have been recognized by the Royal Proclamation of October 7, 1763; and

(b) any rights or freedoms that now exist by way of land claims agreements or may be so acquired.

^{๑๑๑}Section 35

35. (1) The existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada are hereby recognized and affirmed.

(2) In this Act, "aboriginal peoples of Canada" includes **the Indian, Inuit and Métis peoples** of Canada.

(3) For greater certainty, in subsection (1) "treaty rights" includes rights that now exist by way of land claims agreements or may be so acquired.

(4) Notwithstanding any other provision of this Act, the aboriginal and treaty rights referred to in subsection (1) are guaranteed equally to male and female persons.

พึ่งพาตนเอง การไม่ถูกปกครองในลักษณะของกลุ่มชายขอบ และการบังคับใช้ Indian Act และกฎหมายที่มิมีลักษณะคล้ายกัน

หลักการเคารพความสัมพันธ์ของรัฐบาลแคนาดาต่อกับกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง คือ การที่รัฐบาลแคนาดาตระหนักในหลักการ ๑๐ ประการ^{๑๑๒} ดังนี้

(๑) ในทุกความสัมพันธ์กับกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง จะต้องอยู่บนพื้นฐานของการตระหนักและการบังคับตามสิทธิในการกำหนดอนาคตของตนเอง รวมทั้งสิทธิในการปกครองตนเอง

(๒) “การประนีประนอม” (Reconciliation) คือ เป้าหมายสูงสุดของมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๙๘๒

(๓) รัฐบาลแคนาดาจะปฏิบัติอย่างให้เกียรติต่อกับกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง

(๔) การปกครองตนเองของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง เป็นส่วนหนึ่งของระบบสหพันธรัฐแห่งความร่วมมือ (cooperative federalism) และคำสั่งต่าง ๆ ของรัฐบาลที่กำลังพัฒนา

(๕) ความตกลง (Treaties) ข้อตกลง (agreements) และการจัดการระหว่างกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง กับรัฐบาลแคนาดา เป็นการแสดงถึงความตั้งใจที่จะให้มี “การประนีประนอม” ที่อยู่บนพื้นฐานของการยอมรับและการเคารพซึ่งกันและกัน

(๖) การมีส่วนร่วม (meaningful engagement) กับกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง มีเป้าหมายเพื่อรับรองว่าหากรัฐบาลแคนาดาเสนอที่จะดำเนินการใดซึ่งอาจกระทบกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง และสิทธิในที่ดิน เขตแดน และทรัพยากร จะต้องได้รับความยินยอมที่อิสระ ก่อนที่จะดำเนินการ และมีการแจ้งข้อมูลให้กลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง ทราบข้อมูลต่าง ๆ แล้ว (free, prior and informed consent)

(๗) การเคารพสิทธิและการใช้สิทธิต่าง ๆ เป็นสิ่งสำคัญ และการละเมิดใด ๆ ต่อสิทธิที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญฯ จะอยู่ภายใต้เกณฑ์ขั้นสูงสุดตามกฎหมาย รวมถึงการพิจารณามุมมองของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง และสอดคล้องกับพันธกรณีของรัฐบาลภายใต้หลักความไว้วางใจ (fiduciary obligations)

(๘) “การประนีประนอม” และ “การปกครองตนเอง” ต้องใช้ความสัมพันธ์ทางการคลังที่พัฒนาร่วมกับกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งส่งเสริมบรรยากาศที่สนับสนุนซึ่งกันและกันในด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาทรัพยากร

(๙) “การประนีประนอม” (Reconciliation) เป็นกระบวนการต่อเนื่องในบริบทของการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง และรัฐบาลแคนาดา

(๑๐) การใช้แนวทางที่อยู่บนพื้นฐานของความแตกต่าง (Distinctions-based approach) เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อรับรองว่าสิทธิอันเป็นเอกลักษณ์ ผลประโยชน์ และสถานการณ์ของ First Nations, Métis และ Inuit จะได้รับการยอมรับ ยืนยัน และปฏิบัติตาม

๓. กฎหมายการคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง

กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง สามารถแยกพิจารณาได้เป็น ๒ กลุ่ม ดังนี้

^{๑๑๒}Government of Canada, “Principles respecting the Government of Canada’s relationship with Indigenous peoples,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/principles-principes.html>

Canadian Indigenous Law คือ ระบบกฎหมายของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองที่กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองเป็นผู้พัฒนาขึ้นเพื่อใช้กำกับดูแลความสัมพันธ์ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดการความขัดแย้งของตนเอง

Canadian Aboriginal Law คือ กฎหมายที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลแคนาดากับกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศ โดยมาตรา ๙๑ (๒๔) ของ Constitution Act 1867 ให้อำนาจพิเศษแก่รัฐสภาในการออกกฎหมายเกี่ยวกับกลุ่มชนพื้นเมือง (Aboriginals) ซึ่งรวมถึงกลุ่มที่อยู่ภายใต้กฎหมาย Indian Act ด้วย

ประเทศแคนาดามีความพยายามในการผสมผสานวัฒนธรรมของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองให้เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมแคนาดาผ่านทางกฎหมายที่สำคัญ ๒ ฉบับ ได้แก่ กฎหมายการสร้างความสำเร็จแบบค่อยเป็นค่อยไป (Gradual Civilization Act, 1857) และกฎหมายกลุ่มชนอินเดียน (Indian Act, 1876) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับศาสนาคริสต์ การตั้งถิ่นฐาน (sedentary living) การเกษตร และการศึกษา

(๑) Gradual Civilization Act, 1857

เป็นกฎหมายที่มีแนวคิดในการทำให้กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองมี “ความสำเร็จ” (civilization) มากยิ่งขึ้นและกลมกลืนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมแคนาดา โดยการที่รัฐบาลแคนาดาเสนอที่ดินจำนวน ๕๐ เอเคอร์ และให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อให้เกิดการศึกษาและปลดหนี้ให้แก่กลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง หากพวกเขาละทิ้งวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมและยอมรับวิถีชีวิตที่มี “ความสำเร็จ” ในฐานะที่เป็นพลเมือง (citizen) ของแคนาดา^{๑๑๓} โดยกฎหมายฉบับนี้ต่อมาได้ถูกนำมาผนวกเป็นส่วนหนึ่งของ Indian Act

(๒) Indian Act (R.S.C., 1985)

Indian Act เป็นกฎหมายในระดับรัฐบาลกลาง ฉบับแรกได้ตราขึ้นในปี ค.ศ. ๑๘๗๖ กฎหมายฉบับนี้มีเป้าหมายเพื่อทำให้วัฒนธรรม สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ของกลุ่มชนอินเดียนที่มีลักษณะเฉพาะต้องสิ้นสุดลง โดยการผนวกกลุ่มชนอินเดียนเข้ากับวิถีชีวิตและคุณค่าของสังคมแคนาดา^{๑๑๔} โดยการให้อำนาจแก่หน่วยงานที่กำกับดูแลกิจการเกี่ยวกับกลุ่มชนอินเดียน (the federal Department of Indian Affairs) มากขึ้น โดยหน่วยงานดังกล่าวสามารถเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของกลุ่มชนอินเดียน ตลอดจนกำหนดนโยบายได้อย่างกว้างขวางในทุกแง่มุมของวิถีชีวิตของกลุ่มชนอินเดียน เช่น การกำหนดว่าใครจะได้รับสถานะ Indian (Indian status) การกำหนดเขตสงวน (reserves) รวมทั้งการจัดการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และเงิน ควบคุมการเข้าถึงสิ่งมีค่า และการส่งเสริม “ความสำเร็จ” (civilization) เพื่อให้ First Nations สามารถผนวกรวม (assimilation) เข้ากับสังคมแคนาดาได้อย่างสมบูรณ์^{๑๑๕} ในปัจจุบันกฎหมายฉบับนี้อยู่ในความรับผิดชอบของ Indian and Northern Affairs Canada (INAC)

^{๑๑๓}Government of Canada, “First Nations in Canada,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1307460755710/1536862806124#chp2>

^{๑๑๔}First Nations & Indigenous Studies, “The Indian Act,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๖ จาก https://indigenousfoundations.arts.ubc.ca/the_indian_act/#:~:text=The%20Gradual%20Civilization%20Act%2C%20passed,only%20one%20person%20voluntarily%20enfranchised.

^{๑๑๕}Government of Canada, “First Nations in Canada,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1307460755710/1536862806124#chp2>

Indian Act เป็นกฎหมายที่ผลักดันให้มีการละทิ้งวิถีชีวิตดั้งเดิมของกลุ่มชนอินเดียน เช่น การห้ามมิให้มีการประกอบพิธีกรรมทางจิตวิญญาณและศาสนา เช่น การจัดงาน potlatch^{๑๑๖} และพิธีกรรม sun dance^{๑๑๗} ซึ่งเป็นความพยายามในการผนวกรวมกลุ่มชนอินเดียนเข้ากับสังคมแคนาดา นอกจากนี้ Indian Act ยังได้กำหนด “หลักการให้สิทธิ” (enfranchisement) กล่าวคือ การให้สิทธิพลเมือง (the rights of citizenship) โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการเลือกตั้ง (the right to vote) แก่บุคคล (an individual) ของกลุ่มชนอินเดียน โดยหากกลุ่มชนอินเดียนเลือกที่จะได้รับสิทธิเลือกตั้ง การกระทำดังกล่าวจะยกเลิกสิทธิในที่ดิน (Rights to the land, Aboriginal title) ของกลุ่มชนอินเดียน ทั้งนี้ “หลักการให้สิทธิ” เป็นองค์ประกอบหลักในนโยบายของรัฐบาลแคนาดาในเวลาต่อมาด้วย โดยรัฐบาลแคนาดาได้แก้ไขกฎหมาย Indian Act อีกหลายครั้ง เพื่อให้มีการให้สิทธิแก่กลุ่มชนอินเดียนโดยอัตโนมัติ (automatic enfranchisement) แม้จะไม่ได้มีคำร้องขอจากบุคคลดังกล่าว เช่น หากบุคคลใดของกลุ่มชนอินเดียนได้รับปริญญาก็จะได้รับสิทธิพลเมืองโดยอัตโนมัติ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม กฎเกณฑ์ที่เข้มงวด (restrictive regulations) ของกฎหมายฉบับนี้ได้ก่อให้เกิดความยากลำบากในการใช้ชีวิตของ First Nations ทำให้มีการเรียกร้องให้มีการมอบ “อำนาจการใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวาง” (“wide and discretionary” powers) ตาม Indian Act ให้แก่หัวหน้าของ First Nations และที่ปรึกษาในเขตสงวน เพื่อให้สามารถกำหนดเกณฑ์ในการเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่ม (band membership) ตลอดจนการจัดการเงินทุนและที่ดินในเขตสงวนของตนเองได้ และในที่สุดองค์ประกอบของกฎหมายที่เป็นที่ถกเถียงกัน เช่น การให้สิทธิโดยอัตโนมัติ การห้ามจัดงาน potlatch รวมถึงบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดสถานะของกลุ่มชนอินเดียน (Indian status) ก็ได้ถูกยกเลิกไป^{๑๑๘}

กฎหมายฉบับแก้ไขล่าสุดนี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ค.ศ. ๑๙๘๕ ได้กำหนดว่าผู้ที่อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้คือผู้ที่จดทะเบียนในฐานะ “Indian^{๑๑๙}” หรือมีสิทธิที่จะจดทะเบียนในฐานะ “Indian” โดยจะมีการเก็บบันทึกการจดทะเบียนอย่างเป็นทางการ (Indian Register) โดยผู้ที่จดทะเบียนจะมีสถานะ “Indians Status” ซึ่งจะมีสิทธิและได้รับผลประโยชน์ที่ไม่ได้มอบให้แก่ First Nations, Inuit และ Métis เช่น การได้รับพื้นที่ที่สงวนไว้ให้กลุ่มชนอินเดียน (reserves) และสิทธิต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่สงวน

^{๑๑๖}“Potlatch” หมายถึง พิธีเลี้ยงฉลองเพื่อนำของมีค่ามาให้คนอื่น เป็นพิธีที่เกิดขึ้นในสังคมชนเผ่าในเขตชายฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิกด้านตะวันตกเฉียงเหนือของอเมริกา คำว่า “potlatch” มาจากภาษา Nootka แปลว่า “ของขวัญ” หรือ “การให้” งาน potlatch เป็นงานเลี้ยงฉลองโอกาสสำคัญต่าง ๆ ตั้งแต่การเกิด การแต่งงาน การขึ้นบ้านใหม่ และงานศพ นอกจากนี้ potlatch ยังเป็นโอกาสในการส่งมอบ/ส่งต่อสถานะทางสังคม รวมถึงการส่งมอบสิทธิต่าง ๆ เช่น สิทธิในการล่าสัตว์ สิทธิในการตกปลา เป็นต้น

(ศุภย์มานุชยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน), “Potlatching,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๖ จาก <https://anthropology-concepts.sac.or.th/glossary/114> และ “Potlatch ปาร์ตี้อินเดียนสไตล์,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๖ จาก <https://bubuayblog.wordpress.com/2017/03/08/potlatch-ปาร์ตี้อินเดียนสไตล์/>)

^{๑๑๗}“Sun dance” เป็นพิธีปฏิบัติโดยอเมริกันพื้นเมืองและชนพื้นเมืองในแคนาดาบางกลุ่ม มักจะเกี่ยวข้องกับการรวมตัวของชุมชนเพื่ออธิษฐานขอการรักษา

(“ซันแดนซ์,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๖ จาก https://hmong.in.th/wiki/Sun_dance)

^{๑๑๘}Government of Canada, “First Nations in Canada,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.rcaanc-cimac.gc.ca/eng/1307460755710/1536862806124#chp2>

^{๑๑๙}Article 2 (1) In this Act,

Indian means a person who pursuant to this Act is registered as an Indian or is entitled to be registered as an Indian;

etc.

etc.

การได้รับการขยายฤดูล่าสัตว์ (hunting season) ตลอดจนการได้รับยกเว้นภาษีในพื้นที่สงวน ทั้งภาษีในระดับรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น

ตามมาตรา ๔ (๑^{๑๒๐}) Indian จะไม่หมายความรวมถึง Inuit และ Métis แต่โดยผลของคดี ๒ คดี ศาลได้ตีความว่า Inuit, Métis และ First Nations ที่ไม่มีสถานะ (non-status First Nations people) ต่างอยู่ในความหมายของคำว่า “Indians” ตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๘๖๗ ได้แก่ คดี Re Eskimos (1939) ที่ครอบคลุมสถานะของ Inuit และคดี Daniels v. Canada (2013) ซึ่งใช้กับสถานะของ Métis และ First Nations ที่ไม่มีสถานะ

(๓) First Nations Land Management Act 1999 (Self-Government)

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่ากลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง ในแคนาดามี “สิทธิปกครองตนเอง” ในด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม การเมือง การดูแลสุขภาพ และปัจจัยด้านเศรษฐกิจในชุมชน First Nation (First Nation’s communities)

(๔) Indigenous Languages Act 2019

ภาษาของกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง มีทั้งหมด ๑๓ กลุ่ม (เป็นภาษาพูด ๑๑ กลุ่ม และภาษาสัญลักษณ์ ๒ กลุ่ม) จากข้อมูลสถิติในปี ค.ศ. ๒๐๒๑ (พ.ศ. ๒๕๖๔) ประเทศแคนาดามีกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองจำนวน ๒๓๗,๔๒๐ คน ที่สามารถพูดภาษาของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองได้ดีในระดับที่สามารถสื่อสารได้ หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๓.๑ ของประชากรกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองทั้งหมด ซึ่งลดลงจากปี ค.ศ. ๒๐๑๖ คิดเป็นร้อยละ ๔.๓^{๑๒๑}

กฎหมายฉบับนี้ได้รับ royal assent เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๙ (พ.ศ. ๒๕๖๒) มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการปรับปรุง การฟื้นฟู การคงไว้ และการสร้างความเข้มแข็งให้กับภาษาของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองทั่วประเทศแคนาดา เนื่องจากภาษาคือเครื่องมือที่ใช้ในการสื่อสารวัฒนธรรม มุมมองที่มีต่อโลก ระบบความรู้ คุณค่า ประเพณี ประวัติศาสตร์ จิตวิญญาณ และเอกลักษณ์ (identity) ทางสังคม และการเมือง ไปสู่คนรุ่นถัดไป โดยมีหลักการสำคัญคือ การให้เงินและการสนับสนุนที่เพียงพอ ยั่งยืน ในระยะยาวแก่โครงการด้านภาษาที่ริเริ่มโดย First Nations^{๑๒๒}

๔. บทสรุป

ประเทศแคนาดาได้แสดงให้เห็นถึงความตระหนักถึงความสำคัญของกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยมีการพัฒนาในด้านนโยบายและกฎหมายที่เคารพสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง ทั้งในระดับประเทศ ตลอดจนในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น ในการเจรจาความตกลงการค้าเสรีระหว่างประเทศแคนาดา กับประเทศสมาชิกอาเซียน แคนาดาได้นำหลักเกณฑ์ในการตระหนักถึงสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง มาเป็นส่วนหนึ่งในความตกลงที่กำลังจัดทำขึ้นด้วย

^{๑๒๐}Article 4 (1) a reference in this Act to an Indian does not include any person of the race of aborigines commonly referred to as Inuit.

^{๑๒๑}Statistics Canada, “Indigenous languages in Canada, 2021”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๖, จาก <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11-627-m/11-627-m2023029-eng.htm>

^{๑๒๒}Assembly of First Nations, “Languages and Culture,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.afn.ca/policy-sectors/languages-and-culture/>

๓. การดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง และไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์/กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองของประเทศไทย^{๑๒๓}

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมและการดำรงอยู่ของกลุ่มบุคคลที่มีอัตลักษณ์เฉพาะถิ่นอย่างเด่นชัด จนอาจกล่าวได้ว่า สังคมไทยนั้นมีลักษณะเป็นสังคมพหุวัฒนธรรม ความหลากหลายทางวัฒนธรรมและความแตกต่างทางอัตลักษณ์เฉพาะถิ่นข้างต้นจึงนำมาสู่การเกิดขึ้นของกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองกลุ่มต่าง ๆ กระจุกกระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ โดยส่วนใหญ่แล้วกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองมักจะมีการตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่ห่างไกล จึงทำให้เกิดข้อจำกัดเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการบริการพื้นฐานของรัฐ ข้อจำกัดดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อและก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองในหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการกำหนดสถานะบุคคลทางกฎหมาย ปัญหาการเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปัญหาการเข้ารับบริการทางสาธารณสุข หรือปัญหากรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือที่ทำกิน เป็นต้น นอกจากนี้ จากสภาพพื้นที่และภูมิประเทศในการตั้งถิ่นฐานของกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองบางกลุ่มซึ่งอยู่ในพื้นที่ชายขอบของประเทศทำให้เกิดประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐตามมาอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้ตระหนักและเล็งเห็นถึงความสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น จึงได้มีการดำเนินการทั้งในเชิงยุทธศาสตร์ แนวนโยบาย และแผนงานต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง รวมทั้งการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อขับเคลื่อนและผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งสามารถสรุปรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

๓.๑ ยุทธศาสตร์ แนวนโยบาย และแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง และไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์/กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองในปัจจุบัน

ประเทศไทยได้ตระหนักและให้ความสำคัญในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองมาอย่างต่อเนื่องโดยลำดับ ดังจะเห็นได้จากการกล่าวถึงประเด็นปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง โดยได้นำมากำหนดเป็นรายละเอียดไว้ในยุทธศาสตร์และแนวนโยบายต่าง ๆ ของภาครัฐ ซึ่งมีความมุ่งหมายที่สำคัญให้การดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองนั้นสามารถขับเคลื่อนและเกิดผลสัมฤทธิ์ได้ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติงาน ซึ่งยุทธศาสตร์และแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

^{๑๒๓}จัดทำโดยนายกรัทศน์ สุขเฉลิม บุคลากรจัดทำฐานข้อมูลกฎหมาย นายอภิชัย กู้เมือง นักกฎหมาย กฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ และนายสุนทร เป็ลยีนสี นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายค้นคว้าและเรียบเรียงกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ (๒๕๖๖)

(๑) ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐)^{๑๒๔}

ในส่วนของประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์/กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองนั้นได้กำหนดสาระสำคัญไว้ใน “ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านที่ ๔ การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม” ซึ่งมีการกำหนดรายละเอียดไว้ใน “ข้อ ๔.๓.๕ สนับสนุนการพัฒนาบนฐานทุนทางสังคมและวัฒนธรรม” กล่าวคือ ภายใต้อิทธิพลของสังคมที่มีความหลากหลายมากขึ้นทั้งทางชาติพันธุ์ ศาสนา และวิถีชีวิตทางวัฒนธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ การส่งเสริมความตระหนักรู้ในสิทธิมนุษยชน สร้างความความเท่าเทียมกันในเรื่องสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในกลุ่มชาติพันธุ์ ให้มีความสำคัญกับองค์ความรู้และภูมิปัญญาของกลุ่มชน การสร้างความภาคภูมิใจในรากเหง้าของคนในท้องถิ่นต่าง ๆ การสร้างความเข้าใจและยอมรับจุดร่วมกันบนความแตกต่างอย่างสร้างสรรค์ และการส่งเสริมบทบาทของสถาบันการศึกษาในการช่วยยกระดับคุณค่าที่หลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรมให้เป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจฐานรากได้ รวมถึงการเชื่อมโยงการสร้างความร่วมมือและความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้านบนรากฐานมรดกทางวัฒนธรรมที่มีร่วมกันกับประเทศไทย

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณารายละเอียดบางส่วนใน **แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น (๑๑) ความมั่นคง (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๘๐) (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม)**^{๑๒๕} มีการกล่าวถึงประเด็นเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์และกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองไว้ใน “ข้อ ๓.๒ แผนย่อยการป้องกันและแก้ปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง” ซึ่งกำหนดแนวทางการพัฒนาที่สำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับการบริหารจัดการผู้พลหนีเข้าเมืองโดยมุ่งให้มีการพัฒนากลไกการบริหารจัดการผู้พลหนีเข้าเมืองเป็นไปอย่างมีระบบและเป็นเอกภาพ การพัฒนาระบบฐานข้อมูล ซึ่งมีแนวคิดการดำเนินการที่สำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ การแก้ไขปัญหาผู้พลหนีเข้าเมืองกลุ่มชาติพันธุ์/ชนกลุ่มน้อย โดยคำนึงถึงความสมดุลระหว่างความมั่นคงและหลักสิทธิมนุษยชน และการแก้ไขปัญหาผู้พลหนีเข้าเมืองกลุ่มเฉพาะ (ชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์) รวมถึงการทบทวนปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัยสอดคล้องกับนานาชาติและสามารถจัดการปัญหาผู้พลหนีเข้าเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) แผนการปฏิรูปประเทศ

แผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับแรก)^{๑๒๖} และแผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง)^{๑๒๗} ทั้งสองแผนได้ตระหนักและให้ความสำคัญกับประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์/กลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง โดยแผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับแรก) ได้ปรากฏใน **แผนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม ประเด็นปฏิรูปที่ ๒ กลุ่มผู้เสียเปรียบในสังคม ข้อ ๕ ปฏิรูปการขึ้นทะเบียนกับผู้ไร้สถานะทางทะเบียนราษฎร กิจกรรมที่ ๑ ติดตามกฎหมายทะเบียนราษฎรแก้ไขใหม่เพื่อสามารถบังคับใช้ได้ วิธีการที่ ๒ กำหนดแผนการขึ้นทะเบียนให้แล้วเสร็จโดยเฉพาะกลุ่มคนพิการ คนยากจน กลุ่มบุคคลบนพื้นที่สูง กลุ่มชาติพันธุ์ และประเด็น**

^{๑๒๔} ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๘๒ ก ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๑

^{๑๒๕} ข้อมูลจาก http://nscr.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2023/03/masterplan_updated2023_080363.pdf (หน้า ๑-๑๔). (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๖)

^{๑๒๖} แผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับแรก) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๒๔ ก ลงวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๑

^{๑๒๗} แผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๘ ตอนพิเศษ ๔๔ ง ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔

ปฏิรูปที่ ๔ ระบบสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง กิจกรรมที่ ๔ ส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๐ และดำเนินการให้เป็นรูปธรรม ขั้นตอนที่ ๒ จัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและอนุรักษ์วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้บังคับแผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง) ก็ได้มีการกำหนดประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์/กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองไว้ด้วยเช่นเดียวกัน โดยปรากฏอยู่ใน แผนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม ส่วนที่ ๑ บทนำ โดยเห็นว่า ประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์/กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองนั้น มีลักษณะเป็นการคุ้มครองกลุ่มเปราะบางในสังคมซึ่งเป็นประเด็นปฏิรูปที่ต้องมีการขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีรายละเอียดระบุไว้ว่า “... ในแผนการปฏิรูปประเทศด้านสังคมยังมีกิจกรรมปฏิรูปหลายกิจกรรมที่ไม่ได้ดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม อาทิ การศึกษาและจัดตั้งกองทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม การปรับปรุงระบบสวัสดิการและการช่วยเหลือทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสวัสดิการของกลุ่มเปราะบางทางสังคม รวมทั้งประเด็นปฏิรูปที่ต้องมีการขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่อง อาทิ การคุ้มครองผู้บริโภค การส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ การสนับสนุนความเข้มแข็งชุมชนโดยออกกฎหมายและมาตรการต่าง ๆ การมีส่วนร่วมและการรับรู้ข้อมูลที่ต้องการของประชาชน ...”

(๓) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๑๓)^{๑๒๘}

แม้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐ จะมิได้มีการกำหนดถ้อยคำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์” หรือ “กลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง” ไว้ในรายละเอียดของส่วนต่าง ๆ ของแผนฯ โดยตรง แต่ก็ปรากฏถ้อยคำอื่นที่มีลักษณะเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาและการให้ความสำคัญในประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์/กลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง โดยมีการใช้ถ้อยคำว่า “กลุ่มเปราะบาง” ซึ่งมีการกำหนดรายละเอียดไว้ในส่วนต่าง ๆ ได้แก่ “ข้อ ๒.๒ บริบทการพัฒนาประเทศในมิติด้านสังคมและทรัพยากรมนุษย์” โดยระบุรายละเอียดไว้ว่า ประเทศไทยต้องให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง โดยในประเด็นเกี่ยวกับการกระจายการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจและเมืองจะต้องกระจายประโยชน์จากความเจริญทางเศรษฐกิจ กระจายโอกาสเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ เพื่อให้คนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยี ทั้งการเข้าถึงแหล่งความรู้ แหล่งเงินทุน และสวัสดิการทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางให้มีโอกาสได้รับการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ “ข้อ ๓.๑.๓ การมุ่งสู่สังคมแห่งโอกาสและความเป็นธรรม” โดยระบุรายละเอียดไว้ว่า มุ่งลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งในเชิงรายได้ พื้นที่ ความมั่งคั่ง และการแข่งขันของภาคธุรกิจ ด้วยการสนับสนุนช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางและผู้ด้อยโอกาสในการเลื่อนสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม กระจายโอกาสทางเศรษฐกิจ และจัดให้มีบริการสาธารณะที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมในทุกพื้นที่ และ “กลยุทธ์ที่ ๔ การพัฒนาระบบความคุ้มครองทางสังคมให้มีประสิทธิภาพ กลยุทธ์ย่อยที่ ๔.๑ บูรณาการระบบความคุ้มครองทางสังคม” โดยเริ่มตั้งแต่การกำหนดเป้าประสงค์ของการจัดความคุ้มครองทางสังคมร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการเชื่อมโยงฐานข้อมูลให้ทุกหน่วยงานสามารถทำงานบนฐานข้อมูลเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อลดความทับซ้อนระหว่างโครงการ/มาตรการ เพิ่มความเพียงพอของสิทธิประโยชน์และลดการตกหล่นของกลุ่มเปราะบาง ผู้พิการ คนไร้บ้าน ผู้ที่มีปัญหาซ้ำซ้อน และผู้ที่ประสบความเดือดร้อน

^{๑๒๘} ข้อมูลจาก https://www.nesdc.go.th/download/Plan13/Doc/Plan13_Final.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๖)

(๔) แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐)^{๑๒๙}

แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐) นั้น จัดทำโดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกรอบทิศทางของหน่วยงานในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในภาพรวมของประเทศ รวมทั้งเป็นการปกป้อง คุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยไม่เลือกปฏิบัติ คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสร้างสังคมที่ตระหนักรู้ถึงการเคารพสิทธิมนุษยชน ซึ่งแผนดังกล่าวได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์/กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองไว้อย่างชัดเจนในแผนสิทธิมนุษยชนรายกลุ่มใน ๒ แผนสำคัญ ได้แก่ แผนสิทธิมนุษยชนกลุ่มเด็กและสตรี และแผนสิทธิมนุษยชนกลุ่มบุคคลที่มีปัญหาสถานะทางทะเบียนและกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุป ดังนี้

แผนสิทธิมนุษยชนกลุ่มเด็กและสตรี ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์/กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองไว้ในประเด็นข้อท้าทายเกี่ยวกับ “การแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็ก” กล่าวคือ สาเหตุการล่วงละเมิดทางเพศเด็ก เนื่องจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคม ความรุนแรงในครอบครัว และการละเลยเด็ก ทำให้เด็กนั้นอยู่ในสถานะเปราะบาง การเลือกปฏิบัติ/ชาติพันธุ์ กลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นชนกลุ่มน้อยมักอยู่ในสถานะเปราะบางต่อการถูกแสวงหาประโยชน์และการถูกฉวยโอกาส กลายเป็นช่องทางให้กลุ่มมิฉฉาชีพใช้เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็กด้วยการล่อลวง ดังนั้น จึงควรกำหนดมาตรการเพื่อการปกป้อง คุ้มครองเด็กและสตรีจากการถูกละเมิดสิทธิ ส่งเสริมให้เข้าถึงบริการของภาครัฐอย่างทั่วถึง เท่าเทียม และต้องได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างเหมาะสม

แผนสิทธิมนุษยชนกลุ่มบุคคลที่มีปัญหาสถานะทางทะเบียนและกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า แผนสิทธิมนุษยชนในเรื่องนี้ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์/กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองในประเด็นปัญหาสถานะทางทะเบียนไว้อย่างชัดเจนโดยกำหนดประเด็นข้อท้าทายซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องไว้ใน ๕ ปัญหาสำคัญ ได้แก่ (๑) ปัญหาการได้รับสิทธิความเป็นพลเมือง เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการบริหารงานของภาครัฐ จากการสะท้อนปัญหาของพื้นที่ พบว่ากลุ่มผู้ไร้รัฐถูกละเมิดสิทธิจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การปฏิบัติงานที่ล่าช้าส่งผลต่อการเข้าถึงสิทธิของกลุ่มบุคคลดังกล่าว รัฐไม่มีกลไกสำหรับติดตามสถานการณ์การขอสัญชาติ กลุ่มผู้ไร้รัฐไม่กล้ายื่นคำร้องต่อศาลปกครองเพราะเกรงว่าจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่และสถานะการขอสัญชาติ และกระบวนการตรวจ DNA ของบุคคลส่วนหนึ่งที่ตกหล่นและจำเป็นต้องพิสูจน์สิทธิในสถานะบุคคลในความเป็นคนสัญชาติไทย (๒) ปัญหาการจำกัดสิทธิพลเมืองและการเมืองการปกครองของกลุ่มบุคคลที่มีสถานะทางทะเบียนและกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นปัญหาในด้านกรอบกฎหมาย ด้วยเงื่อนไขที่ต้องมีสิทธิความเป็นพลเมือง ทำให้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มบุคคลดังกล่าวมีอย่างจำกัด และเนื่องจากอยู่ในพื้นที่ห่างไกลตามแนวชายแดน ผู้ไร้รัฐจึงไม่มีสิทธิในการเลือกตั้งและถูกจำกัดเสรีภาพการเดินทางภายในประเทศ ไม่มีสิทธิครอบครองที่ดิน รวมทั้งสิทธิในการประกอบอาชีพที่ถูกจำกัด (๓) ปัญหากระบวนการรับรองสถานะของกลุ่มบุคคลที่มีปัญหาทางทะเบียน ปัญหาสถานะทางทะเบียนถือเป็นปัญหาที่มีปัจจัยมาจากการขาดกรอบกฎหมายที่ชัดเจนและการเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย แม้รัฐบาลจะให้ความร่วมมือกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศในการคุ้มครองให้ที่พักพิงและให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัย ผู้ไร้รัฐ และผู้หลบหนีการสู้รบข้ามพรมแดน แต่การปฏิบัติของภาครัฐต่อกลุ่มบุคคลดังกล่าวยังขาดความต่อเนื่องและสม่ำเสมอ รวมทั้งกระบวนการขอสถานะผู้ลี้ภัยยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ

^{๑๒๙} ข้อมูลจาก http://plan_monitor.onep.go.th/assets/themes/default/file/2060-64.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๖)

(๔) ปัญหาการจำกัดสิทธิเสรีภาพการเดินทาง ปัญหาดังกล่าวมีปัจจัยเชื่อมโยงกับประเด็นด้านกฎหมาย กลุ่มบุคคลที่มีปัญหาทางทะเบียนจะถูกจำกัดการเดินทางและส่งผลกระทบต่อ การเข้าถึงสวัสดิการด้านสุขภาพ ที่เป็นไปอย่างจำกัด และ (๕) ปัญหาการเข้าถึงการศึกษา ปัญหาการเข้าถึงการศึกษาของเด็กและเยาวชนของ กลุ่มบุคคลที่มีปัญหาสถานะทางทะเบียนเกี่ยวข้องกับปัจจัยปัญหาข้อจำกัดด้านทรัพยากร การจัดสรรทรัพยากร ของรัฐเป็นไปอย่างไม่เท่าเทียมกันขึ้นอยู่กับนโยบายและผู้บริหารของโรงเรียนในแต่ละท้องถิ่น ทำให้การศึกษา ยังคงได้รับการสนับสนุนจากการดำเนินการขององค์การระหว่างประเทศและองค์การอิสระเป็นหลัก จากสภาพ ปัญหาดังกล่าวข้างต้นนั้น จึงมีข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปัญหาคือ ๗ ประการ ดังนี้

(๑) รัฐควรผลักดันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ... เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ที่ด้อยสิทธิให้เป็นรูปธรรม เน้นการวางกลไกในการสร้างการมี ส่วนร่วมในการคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์อย่างเป็นระบบมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมศักยภาพกลุ่มชาติพันธุ์ให้สามารถ พึ่งพาตนเอง สอดคล้องกับวิถีชีวิต ความต้องการ สถานการณ์ทางสังคม และสภาพปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์

(๒) รัฐควรส่งเสริมและอนุรักษ์วิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ โดยดำเนินการจัดทำร่างแผน ปฏิบัติการด้านการส่งเสริมการอยู่ร่วมกันภายใต้สังคมพหุวัฒนธรรมในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐ เพื่อให้ เกิดการยอมรับและเห็นคุณค่าของการอยู่ร่วมกันภายใต้สังคมพหุวัฒนธรรม

(๓) รัฐควรออกกฎหมายรองรับเพื่อให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ โดยพิจารณาบทวนแก้ไขกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและมีกลไกทางกฎหมายรองรับเกี่ยวกับการคัดกรอง และพิจารณาสถานะผู้ลี้ภัย รวมถึงกลไกการตรวจสอบในส่วนที่เกี่ยวข้อง

(๔) รัฐควรทบทวนและแก้ไขนโยบายการกักกันผู้ลี้ภัยโดยยุติการกักกันโดยไม่มีกำหนด และให้ผู้ลี้ภัยสามารถเข้าถึงที่ปรึกษาทางกฎหมายได้

(๕) รัฐควรสร้างการรับรู้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เพื่อให้ทราบกฎหมาย นโยบาย มาตรการ แนวปฏิบัติ สำหรับการให้ความช่วยเหลือกลุ่มบุคคลที่มีปัญหาสถานะทางทะเบียน และกลุ่มชาติพันธุ์ ให้ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานอันพึงได้ตามหลักสิทธิมนุษยชนและความเหมาะสมตามความสามารถของประเทศ

(๖) รัฐควรผลักดันโครงการฝึกอบรมแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อเพิ่มโอกาสในการประกอบ อาชีพ เพื่อให้มีความรู้ ความสามารถ ทักษะฝีมือแรงงาน และการเตรียมความพร้อมทางด้านจรรยาบรรณ ในวิชาชีพเพื่อเข้าสู่กระบวนการทำงาน

(๗) รัฐควรกำหนดนโยบายการรับรองสถานะของกลุ่มบุคคลที่มีปัญหาสถานะทาง ทะเบียน สิทธิและมาตรการให้ความช่วยเหลือ รวมทั้งมาตรการส่งต่อ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีระหว่าง ประเทศด้านสิทธิมนุษยชน การกำหนดมาตรการดำเนินงานในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉิน และการออกกฎหมาย รองรับกระบวนการรับรองสถานะผู้ลี้ภัยให้เป็นไปตามภาคีสันติสัญญาระหว่างประเทศ

(๕) แผนยุทธศาสตร์ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐^{๓๓๐}

ในส่วนของประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์/ กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองนั้นได้กำหนดสาระสำคัญไว้ใน ยุทธศาสตร์ที่ ๑ ส่งเสริมการสร้างความรู้การจัดการข้อมูล การนำความรู้และข้อมูลทางมานุษยวิทยาไปใช้ประโยชน์ในสังคม โดยมีการกำหนดเป้าประสงค์ ได้แก่ เพื่อสนับสนุนการวิจัยและสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับอดีตทางวัฒนธรรม ความหลากหลาย และการพัฒนาที่ยั่งยืน

^{๓๓๐} ข้อมูลจาก <https://www.sac.or.th/portal/th/contents/detail/205/24> (หน้า ๑) และ https://www.sac.or.th/portal/viewer_isdownload.html?file=uploads/contents/2023_20230215093853-1.pdf (หน้า ๕ - ๑๔) (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖)

เป็นการพัฒนาฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศเพื่อการเรียนรู้เกี่ยวกับมานุษยวิทยา อคติ และความหลากหลายทางวัฒนธรรม รวมทั้งเป็นการส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากองค์ความรู้มานุษยวิทยา ทักษะทางวัฒนธรรม และการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรม เพื่อดำเนินการขับเคลื่อนให้ไปตามตามยุทธศาสตร์ข้างต้น ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) จึงได้กำหนดแผนดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ โดยมีโครงการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์ ใน ๒ โครงการสำคัญ ได้แก่ (๑) *โครงการขับเคลื่อนเขตพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์* ซึ่งมีหลักการเป็นการผลักดันขยายผลการสร้างพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ โดยมุ่งบูรณาการการทำงานร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อผลักดันให้เป็นองค์กรหลักที่มีบทบาทในการสนับสนุนและส่งเสริมการประกาศพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ระดับท้องถิ่น รวมทั้งสร้างเครือข่ายการทำงานในลักษณะหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษา วิจัย และพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนบนฐานภูมิปัญญาของกลุ่มชาติพันธุ์ และ (๒) *โครงการพัฒนาชุดข้อมูลวิถีชีวิตและประวัติศาสตร์กลุ่มชาติพันธุ์* ซึ่งมีหลักการเป็นการให้ความสำคัญกับการจัดเก็บและรวบรวมข้อมูลกลุ่มชาติพันธุ์ให้มีความถูกต้อง ครบถ้วน มีมาตรฐานทางวิชาการ และครอบคลุมกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการกำหนดมาตรการและนโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่ต่าง ๆ ได้ และสามารถพัฒนาเป็นฐานข้อมูลกลางเกี่ยวกับชาติพันธุ์ เพื่อทำหน้าที่เผยแพร่ชุดข้อมูลและรายงานสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์ที่จะนำไปสู่การสร้างความเข้าใจถึงความหลากหลายของผู้คนในสังคมไทย

๓.๒ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์/กลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง

ในส่วนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองต่าง ๆ ในปัจจุบัน เมื่อพิจารณาตามภารกิจและหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานแล้ว จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่และภารกิจเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติกับกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองในประเด็นความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับการสร้างความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกันทางสังคม หน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงมหาดไทยในการพิจารณาเกี่ยวกับสถานะทางทะเบียนตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับการได้รับสัญชาติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงยุติธรรมซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่กลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง รวมถึงหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงวัฒนธรรมซึ่งรับผิดชอบในการจัดทำฐานข้อมูล การศึกษาวิถีชีวิต อัตลักษณ์ และมรดกทางวัฒนธรรมที่สำคัญของกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนพื้นเมืองในปัจจุบัน ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุป ดังนี้

(๑) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ)

การพัฒนาสังคม การสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม รวมทั้งการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพและความมั่นคงในชีวิต สถาบันครอบครัว และชุมชน เป็นอำนาจหน้าที่หลักของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยส่วนสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์และกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองคือการสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาค รวมถึงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพและความมั่นคงในชีวิต

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีส่วนงานที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์และกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง คือ สำนักกิจการชาติพันธุ์ สังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ^{๑๓๑} รวมทั้งได้เคยมีการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนากลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐)^{๑๓๒} ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รวมทั้งในแผนปฏิบัติการฉบับปัจจุบันของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ คือ แผนปฏิบัติการระยะ ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐)^{๑๓๓} แม้จะไม่มีส่วนใดกล่าวถึงกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองโดยตรง แต่ก็มีแผนการโครงการพัฒนานโยบายสวัสดิการสำหรับคนไร้บ้านและกลุ่มชาติพันธุ์ โดยกำหนดงบประมาณรายปีไว้ปีละ ๕ ล้านบาทด้วย

(๒) กระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง)

กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่หลักเกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน อำนาจความเป็นธรรมของสังคม ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน การทะเบียนราษฎร ความมั่นคงภายใน กิจการสาธารณภัย และการพัฒนาเมือง โดยอำนาจหน้าที่ที่สำคัญเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนพื้นเมือง คือ การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิความเป็นพลเมืองจากการได้สัญชาติ สิทธิทางทะเบียนราษฎร หรือเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดินทำกินของกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนพื้นเมือง ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมการปกครอง ทั้งนี้ เมื่อพิจารณารายละเอียดตามแผนปฏิบัติการกรมการปกครองปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ได้กำหนดให้มีโครงการสำรวจ ปรับปรุง และกำหนดสถานะบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย เป็นการดำเนินการด้านสัญชาติและการกำหนดสถานะบุคคล รวมทั้งการแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิบุคคลของชนกลุ่มน้อยตามนโยบายรัฐบาล จัดระเบียบชุมชนบนพื้นที่สูงที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมไว้ด้วย^{๑๓๔}

นอกจากนี้ ในแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (ฉบับปัจจุบัน)^{๑๓๕} ได้กล่าวถึงปัญหาการได้รับสิทธิความเป็นพลเมืองของกลุ่มบุคคลที่มีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องสถานะทางทะเบียนและกลุ่มชาติพันธุ์ไว้ในส่วนของแผนสิทธิมนุษยชนของกลุ่มบุคคลที่มีปัญหาสถานะทางทะเบียนและกลุ่มชาติพันธุ์ว่า ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการพิสูจน์และขอสัญชาติของกลุ่มบุคคลที่มีสถานะทางทะเบียน และกลุ่มชาติพันธุ์เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการบริหารงานของภาครัฐ มีปัญหาละเมิดสิทธิจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่การปฏิบัติงานที่ล่าช้าส่งผลกระทบต่อเข้าถึงสิทธิของของกลุ่มดังกล่าว รัฐไม่มีกลไกสำหรับติดตามสถานะการขอสัญชาติ กลุ่มผู้ไร้รัฐไม่กล้ายื่นคำร้องต่อศาลปกครองเพราะเกรงว่าจะกระทบความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่และสถานะการขอสัญชาติ กระบวนการตรวจดีเอ็นเอของบุคคลส่วนหนึ่งตกหล่นซึ่งจำเป็นต้องพิสูจน์สถานะความเป็นคนสัญชาติไทย กระบวนการดังกล่าวจำเป็นต้องพึ่งโครงการที่จัดทำโดยกรมการปกครอง เนื่องจาก

^{๑๓๑} สำนักกิจการชาติพันธุ์ ตั้งขึ้นตามคำสั่งตั้งขึ้นตามคำสั่งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ ๔๕๖-๗/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ เดิมให้สังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ย้ายไปสังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ตามคำสั่งกระทรวงฯ ที่ ๒๘๐/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๓

^{๑๓๒} ข้อมูลจาก <https://shorturl.asia/0QYEn> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๖)

^{๑๓๓} ข้อมูลจากเว็บไซต์กระทรวง พม. www.m-society.go.th, แผนปฏิบัติการระยะ ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐) ดูได้ที่ https://www.m-society.go.th/ewtadmin/ewt/mso_web/download/article/article_20220909164426.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๖)

^{๑๓๔} เว็บไซต์กรมการปกครอง www.dopa.go.th, แผนปฏิบัติการปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ <https://www.dopa.go.th/policy/plan1/topic45>

^{๑๓๕} แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๗๐), ข้อมูลจาก <https://humanrights.mfa.go.th/upload/nationalhumanrightsplan5.pdf>

ไม่มีงบประมาณหรือกองทุนสนับสนุนรองรับตามกฎหมาย แผนดังกล่าวยังได้กล่าวถึงปัญหาการจำกัดสิทธิพลเมืองและการเมืองการปกครองของกลุ่มชาติพันธุ์ถือว่าเป็นปัญหาในด้านกรอบกฎหมาย เนื่องจากผู้ที่เกิดในแผ่นดินไทยจะมีได้สัญชาติไทยโดยอัตโนมัติ แต่ต้องมีบิดาหรือมารดาอย่างน้อยหนึ่งคนที่มีสัญชาติไทย หรือโดยผ่านกระบวนการอนุมัติสัญชาติจากกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกลุ่มดังกล่าวไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการพิจารณาสถานะได้อย่างเท่าเทียมและเสมอภาค ด้วยข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเนื่องจากอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ถูกจำกัดสิทธิในการเลือกตั้งและสิทธิในการครอบครองที่ดิน เป็นต้น

(๓) กระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ)

กระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่หลักเกี่ยวกับการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรม เสริมสร้างและอำนวยความสะดวกยุติธรรมในสังคม การอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่กลุ่มชาติพันธุ์หรือชนเผ่าพื้นเมือง จึงเป็นอำนาจหน้าที่หลักประการหนึ่งของกระทรวงยุติธรรม โดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพยังได้กำหนดเป็นนโยบายสำคัญของปี พ.ศ. ๒๕๖๖ คือ การผลักดันร่างกฎหมายว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติเพื่อคุ้มครองการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนเผ่าพื้นเมืองอีกด้วย สาระสำคัญของร่างกฎหมายดังกล่าวจะได้กล่าวถึงในหัวข้อถัดไป^{๑๓๖}

อีกหนึ่งบทบาทหน้าที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนเผ่าพื้นเมือง คือ บทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ซึ่งกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: CERD) โดยในรายงานผลการดำเนินงานของประเทศไทยตามอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบได้มีเนื้อหาที่สำคัญเกี่ยวกับข้อมูลประชากรและกลุ่มชาติพันธุ์ของประเทศ การวิเคราะห์ข้อบัญญัติและกลไกต่างๆ ที่ประเทศไทยมีอยู่เพื่อรองรับส่วนที่เป็นสาระบัญญัติ โดยเฉพาะในประเด็นที่คณะกรรมการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติขององค์การสหประชาชาติกำหนดไว้ เอกสารหลักของรายงานประเทศไทยตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน รวมทั้งเอกสารคำตอบตามข้อสังเกตเชิงสรุปซึ่งเป็นข้อห่วงกังวลและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสหประชาชาติ^{๑๓๗}

อนึ่ง อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบนั้นเป็นหนึ่งในสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งรับรองโดยสมัชชาสหประชาชาติที่ ๒๑๐๖ ในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยสามัญ สมัยที่ ๒๐ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๘ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๔ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๒ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านและขจัดการเหยียดผิวและการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญานี้โดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๖

(๔) กระทรวงวัฒนธรรม (ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน))

กระทรวงวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับศิลปะ ศาสนา และวัฒนธรรม โดยมีศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) ได้รวบรวมฐานข้อมูลเกี่ยวกับชาติพันธุ์ในประเทศไทยไว้อย่างครอบคลุม

^{๑๓๖} เว็บไซต์กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม (rlpd.go.th)

^{๑๓๗} รายงานผลการดำเนินงานของประเทศไทยตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (ฉบับที่ ๔ - ๘) ซึ่งจัดส่งโดยประเทศไทยตามข้อ ๘ ของอนุสัญญาฯ, จากเว็บไซต์สำนักงานสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 21466-cerd.pdf (nhrc.or.th)

ได้จัดทำฐานข้อมูลกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทยตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยมีการแนะนำกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งสิ้น ๓๖ กลุ่ม จำแนกกลุ่มชาติพันธุ์ตามตระกูลภาษา ๕ ตระกูล คือ กลุ่มตระกูลภาษาไท-กะได กลุ่มตระกูลภาษาออสโตรเอเชียติก กลุ่มตระกูลภาษาจีน-ทิเบต กลุ่มตระกูลภาษาออสโตรเนเซียน กลุ่มตระกูลภาษาม้ง-เมี่ยน และเนื่องจากกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งมีความหลากหลายมากขึ้น และมีวิถีชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมของประเทศไทย ซึ่งเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วมาก และจากผลงานวิจัยทางชาติพันธุ์เสนอให้ปรับชื่อเรียกชาติพันธุ์ (Ethnonym) ตามที่คนในใช้เรียกตนเอง (Endonym หรือ Autonym) เพราะชื่อที่คนอื่นเรียก (exonym) มักจะมีนัยความหมายไปในทางเหยียดหยามและม้อคติ ทำให้กลุ่มที่ถูกเรียกด้วยชื่อเหล่านั้นไม่พึงพอใจ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงมีการพัฒนาฐานข้อมูลกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทยขึ้นใหม่ โดยแนะนำกลุ่มชาติพันธุ์ตามชื่อที่กลุ่มเรียกตนเองหรือต้องการให้สังคมเรียก ตลอดจนค้นคว้าวิจัยให้มีเนื้อหาทันสมัย แสดงให้เห็นพลวัตและอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ที่เกี่ยวข้องกับบริบทและการปฏิสัมพันธ์ทางสังคมในปัจจุบัน โดยมุ่งหมายที่จะสื่อสารกับสาธารณะ ให้บุคคลทั่วไปมีความเข้าใจเรื่องความหลากหลายทางชาติพันธุ์และรู้จักวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์มากขึ้น^{๑๓๘} นอกจากนี้ ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) ยังได้มีการรวบรวมงานวิจัยเกี่ยวกับชาติพันธุ์ ภาพยนตร์เกี่ยวกับชาติพันธุ์และแผนที่วัฒนธรรมไว้อีกด้วย^{๑๓๙}

๓.๓ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติ ต่อกลุ่มชาติพันธุ์/กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองในปัจจุบัน

ในส่วนของมาตรการและกลไกทางกฎหมายต่าง ๆ เพื่อรองรับการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์/กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันนั้น แม้ว่าประเทศไทยจะยังมีได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์/กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองที่มีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะ แต่เมื่อพิจารณาบริบทของกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยละเอียด จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญและตระหนักถึงประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์/กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองมาโดยลำดับ โดยได้กำหนดประเด็นดังกล่าวไว้ทั้งในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้นั้นจะมีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ แผนนโยบาย และแผนงานที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์/กลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการและขับเคลื่อนมาตรการและกลไกต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุป ดังนี้

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประเทศไทยให้ความสำคัญในการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๖๐) ได้นำหลักการเกี่ยวกับการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติมากำหนดเป็นบทบัญญัติรองรับไว้ใน ๒ ส่วนที่สำคัญ กล่าวคือ ส่วนที่หนึ่ง กำหนดไว้ในบททั่วไปเพื่อกำหนดเป็นหลักประกันในการคุ้มครองความเท่าเทียมกันของบุคคลตามหลัก

^{๑๓๘} ข้อมูลกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทยจากเว็บไซต์ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน), <https://www.sac.or.th/databases/ethnic-groups/site/about> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๖)

^{๑๓๙} ข้อมูลจากฐานข้อมูลชาติพันธุ์จากเว็บไซต์ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน), <https://www.sac.or.th/porta/th/database/index> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๖)

สากล โดยกำหนดไว้ในมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” กล่าวคือ เป็นบทกำหนดการคุ้มครอง ป้องเจกบุคคลทั้งหลายที่อยู่อาศัยในประเทศไทย ซึ่งเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับหลักสากล และเนื่องจากคำว่า “บุคคล” มีความหมายครอบคลุมไม่ว่าจะเป็นเพศใด เพศสภาพอย่างไร หรือภูมิฐานะท้องถิ่นใด รวมทั้งยังเป็น หลักประกันในการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลตามหลักสากล^{๑๔๐} และ ส่วนที่สอง กำหนดไว้ในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ มีลักษณะเป็นมาตราเฉพาะว่าด้วยแนวนโยบายของรัฐในด้านการคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ โดยกำหนด ไว้ในมาตรา ๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครอง ชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตาม ความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน ทั้งนี้ เเท่าที่ไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน หรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ หรือสุขภาพอนามัย” กล่าวคือ บทบัญญัติมาตรานี้ มีความมุ่งหมายที่สำคัญเพื่อเป็นการกำหนดแนวนโยบายให้รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทย กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจ ได้อย่างสงบสุข อนึ่ง สำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่ใช่คนไทยจะได้รับการดูแลตามพันธกรณีหรือ ข้อตกลงระหว่าง ประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนทั่วไป อย่างไรก็ตาม วัฒนธรรม ประเพณีบางอย่างของบางกลุ่มชาติพันธุ์อาจส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นหรือไม่เป็นผลดีต่อกลุ่มชาติพันธุ์นั้นเอง จึงสมควรได้รับการพัฒนาเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เช่น การเฝ้าป่าตามวัฒนธรรมท้องถิ่นเพื่อการเพาะปลูก แต่ก็มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือการรับประทานอาหารที่อาจก่อให้เกิดโรคระบาดในชุมชน เป็นต้น ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยรวม จึงได้มีการวางกรอบเป็นบทบัญญัติตอนท้ายไว้ว่า “... ทั้งนี้ เเท่าที่ไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นอันตรายต่อ ความมั่นคงของรัฐ หรือสุขภาพอนามัย”^{๑๔๑}

(๒) กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

แม้ว่าประเทศไทยนั้นจะยังมีได้มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติ ต่อกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองในลักษณะที่เป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อกำหนดมาตรการคุ้มครอง และส่งเสริมวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนพื้นเมืองโดยตรง แต่เมื่อพิจารณาบริบทของกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยละเอียดแล้ว จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีกฎหมายอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้อง เชื่อมโยง และมีการ กำหนดกลไกทางกฎหมายบางประการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์ หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง ในการนี้ ขอจำแนกตามลักษณะของการให้ความคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่ม ชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนพื้นเมืองในประเด็นที่สำคัญ กล่าวคือ *กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิความเป็นพลเมือง ของกลุ่มชาติพันธุ์/กลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง* และ *กฎหมายเกี่ยวกับการดำรงวิถีชีวิตและสิทธิในที่ทำกิน* ซึ่งมี รายละเอียดโดยสรุป ดังนี้

^{๑๔๐}สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, หน้า ๖, ข้อมูลจาก https://www.senate.go.th/assets/portals/93/file-ups/253/files/article_20191021103453.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖)

^{๑๔๑}สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, หน้า ๑๐๗, ข้อมูลจาก https://www.senate.go.th/assets/portals/93/file-ups/253/files/article_20191021103453.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖)

(๒.๑) กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิความเป็นพลเมืองของกลุ่มชาติพันธุ์/
กลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง

(๑) พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ ถือเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง โดยเฉพาะในประเด็นปัญหาสถานะทางทะเบียนตามกฎหมายของกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่สูงตามแนวชายแดน โดยกฎหมายฉบับนี้มีความมุ่งหมายที่จะแก้ไข้ปัญหาให้แก่อำนาจรัฐหรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองที่มีลักษณะเป็นคนไทยพลัดถิ่น กล่าวคือเป็นผู้ซึ่งมีเชื้อสายไทยที่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่นโดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีตซึ่งปัจจุบันผู้นั้นมิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่นและได้อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่งและมีวิถีชีวิตเป็นคนไทย โดยได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรือเป็นผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นทำนองเดียวกันตามที่กำหนดในกฎกระทรวง อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า แม้กฎหมายฉบับนี้จะมีลักษณะเป็นการให้สิทธิและคุ้มครองสิทธิความเป็นพลเมืองแก่อำนาจรัฐหรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองบางกลุ่ม แต่ก็ยังมีเงื่อนไขในทางกฎหมายที่สำคัญว่า บุคคลดังกล่าวจะต้อง *อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่งและมีวิถีชีวิตเป็นคนไทย และได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรือเป็นผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นทำนองเดียวกันตามที่กำหนดในกฎกระทรวง* โดยปัจจุบันได้มีการออกกฎกระทรวงการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕^{๑๒๖} ซึ่งบุคคลที่ประสงค์จะได้รับการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมด้วยหลักฐานประกอบคำขอ เช่น (๑) หลักฐานทะเบียนราษฎรของผู้ขอ ได้แก่ ทะเบียนบ้านหรือทะเบียนประวัติที่กรมการปกครองบันทึกไว้ในกลุ่มผู้ที่มีเชื้อสายไทย และบัตรประจำตัวที่ระบุว่าผู้นั้นมีเชื้อสายไทย และในกรณีที่มิได้มีหลักฐานดังกล่าวหรือร่วมวงศ์ตระกูลกับผู้ขอซึ่งมีภูมิลำเนาอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทย ให้ยื่นหลักฐานทะเบียนราษฎรของบุคคลดังกล่าวด้วย (๒) หลักฐานแสดงผังเครือญาติของผู้ขอกับครอบครัวที่มีสัญชาติไทยที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยซึ่งได้รับการรับรองจากญาติในครอบครัวที่มีสัญชาติไทยหรือบุคคลที่น่าเชื่อถือซึ่งมีสัญชาติไทยจำนวนสองคน หรือถ้ามีหลักฐานการตรวจสอบสารพันธุกรรมหรือดีเอ็นเอ (DNA) ซึ่งพิสูจน์ว่าผู้ขอเป็นญาติร่วมสายโลหิตกับผู้มีสัญชาติไทยให้ยื่นมาพร้อมกับคำขอด้วย และ (๓) หลักฐานรับรองคุณสมบัติผู้ขอเกี่ยวกับความจงรักภักดีในสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ ความยึดมั่นในขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรมไทย และความประพฤติดี เช่น หนังสือหรือหลักฐานรับรองการศึกษา ประกาศนียบัตรหรือประกาศเกียรติคุณที่ออกโดยส่วนราชการ หนังสือรับรองซึ่งออกให้โดยหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐ หรือสถาบันการศึกษาที่ตั้งอยู่หรือปฏิบัติงานในท้องที่ที่ผู้ขอมีภูมิลำเนาอาศัยอยู่ เป็นต้น นอกจากนี้ผู้ขอมีสิทธิอ้างวัตถุพยาน พยานแวดล้อม หรือหนังสือรับรองของสถาบันหรือองค์กรวิชาการทางด้านกฎหมาย สัญชาติ สถานะบุคคล สังคมวิทยา มานุษยวิทยา หรือชาติพันธุ์ ที่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อเป็นหลักฐานพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นก็ได้

^{๑๒๖} กฎกระทรวงการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๖๕ ก ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕

(๒) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและรับรองสิทธิการเข้ารับบริการบริการสาธารณสุข โดยกำหนดให้มีระบบการให้บริการสาธารณสุขที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิตให้มีการรักษาพยาบาลที่มีมาตรฐาน โดยมีองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลซึ่งจะดำเนินการโดยการมีส่วนร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนเพื่อจัดการให้มีระบบการรักษาพยาบาลที่มีประสิทธิภาพทั้งประเทศ และให้ประชาชนชาวไทยมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานด้วยกันทุกคน ทั้งนี้ มาตรา ๕^{๑๔๓} และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง^{๑๔๔} แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ ได้กำหนดสิทธิการรับบริการสาธารณสุขไว้ว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพตามที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้ และจะต้องยื่นคำขอลงทะเบียนต่อสำนักงานหรือหน่วยงานที่สำนักงานกำหนดเพื่อเลือกหน่วยบริการเป็นหน่วยบริการประจำ โดยคุณสมบัติที่สำคัญของผู้มีสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า กำหนดให้บุคคลผู้นั้นต้องมีสัญชาติไทย และมีเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลักตามกฎหมายอย่างถูกต้อง ซึ่งต้องมีข้อมูลอยู่ในฐานข้อมูลประชากรของสำนักบริหารการทะเบียน กระทรวงมหาดไทยด้วย^{๑๔๕} จากคุณสมบัติดังกล่าวจึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติประการหนึ่ง ได้แก่ การสร้างหลักประกันสุขภาพแก่กลุ่มบุคคลที่มีปัญหาเกี่ยวกับสถานะและสิทธิทางทะเบียนตามกฎหมายในกรณีกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง กล่าวคือ นับตั้งแต่มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ยังมีกลุ่มบุคคลที่ยังไม่สามารถเข้าถึงระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้เนื่องจากมีปัญหาเรื่องสิทธิและสถานะในการพิสูจน์การเป็นผู้มีสัญชาติไทยจึงไม่สามารถเข้ารับการลงทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิตามระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้ คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้ตระหนักและเล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวจึงได้มีมติในคราวการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๘ เห็นชอบให้บุคคลที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานหรือที่เกิดในประเทศไทยที่ยังพิสูจน์สัญชาติไม่ได้และไม่มีข้อมูลอยู่ในฐานทะเบียนราษฎรได้รับสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและในการประชุมครั้งที่ ๑๖/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติก็ยังคงยืนยันหลักการเช่นเดิม^{๑๔๖} ต่อมาสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจึงได้มีหนังสือที่ สปสช. ๐๕/๐๑๖๕๙ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๓ เรื่อง การให้สิทธิ (คืนสิทธิ) ขึ้นพื้นฐานด้านสาธารณสุข

^{๑๔๓}มาตรา ๕ บุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพตามที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้

คณะกรรมการอาจกำหนดให้บุคคลที่เข้ารับบริการบริการสาธารณสุขต้องร่วมจ่ายค่าบริการในอัตราที่กำหนดให้แก่หน่วยบริการในแต่ละครั้งที่เข้ารับบริการ เว้นแต่ผู้ยากไร้หรือบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่ต้องจ่ายค่าบริการ

ประเภทและขอบเขตของบริการสาธารณสุขที่บุคคลจะมีสิทธิได้รับให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

^{๑๔๔}มาตรา ๖ บุคคลใดประสงค์จะใช้สิทธิตามมาตรา ๕ ให้ยื่นคำขอลงทะเบียนต่อสำนักงานหรือหน่วยงานที่สำนักงานกำหนด เพื่อเลือกหน่วยบริการ เป็นหน่วยบริการประจำ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๔๕}ข้อมูลจาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elawparcy/download/article/article_20181012152816.pdf (หน้า ๑๐ - ๑๕) (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖)

^{๑๔๖}ดวงพร เพชรคง, พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, หน้า ๑๕, เอกสารประกอบการนำออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา รายการเจตนารมณ์กฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, มิถุนายน ๒๕๕๗.

กับบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ โดยเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุปว่า ในอดีตบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิส่วนหนึ่งเคยได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขจากโครงการสวัสดิการสำหรับผู้มีรายได้น้อย (สปร.) และโครงการบัตรสุขภาพ ๕๐๐ บาท ของกระทรวงสาธารณสุข ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ผู้มีสิทธิถูกตีความหมายเฉพาะว่า “ผู้มีสัญชาติไทย” เท่านั้น ทำให้สำนักงานหลักประกันแห่งชาติไม่ได้รับงบประมาณและไม่สามารถให้สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขกับบุคคลกลุ่มนี้ได้ ทำให้ตกเป็นภาระกับหน่วยบริการและต้องเบียดบังงบประมาณที่ได้รับตามปกติไปดูแลบุคคลเหล่านี้ คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ จึงได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ เห็นชอบให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เรื่อง การให้สิทธิ (คืนสิทธิ) ขั้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขกับบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ เพื่อแก้ไขปัญหาการไม่สามารถรับบริการสาธารณสุขที่จำเป็นในการดำรงชีวิตของบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ เพื่อการควบคุมป้องกันโรคที่มีประสิทธิภาพ และแก้ปัญหาภาระของสถานพยาบาลที่ต้องให้บริการแก่บุคคลกลุ่มดังกล่าว จึงได้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขซึ่งครอบคลุมการส่งเสริมสุขภาพ การรักษาพยาบาล การฟื้นฟูสุขภาพ และการควบคุมป้องกันโรคกับบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๓ เป็นต้นไปซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๓ ลงมติเห็นชอบให้หลักการตามที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเสนอ และมอบหมายให้สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขรับไปดำเนินการต่อไป^{๑๔๗}

๒.๒ กฎหมายเกี่ยวกับการดำรงวิถีชีวิต สิทธิในการอยู่อาศัย และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

(๑) พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓

พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ฟื้นฟูและส่งเสริม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดี และทรงคุณค่าของชาติและของท้องถิ่น รวมทั้งการยกย่องเชิดชูเกียรติให้แก่บุคคลที่สมควรเป็นศิลปินแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิทางวัฒนธรรม หรือบุคคลที่มีผลงานดีเด่นทางวัฒนธรรม อันเป็นการรองรับและสร้างขวัญกำลังใจให้แก่ประชาชนที่มีส่วนร่วมในการสืบสานเรื่องดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ ภายใต้การส่งเสริมและประสานงานของคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติและหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง เพื่อการดำเนินการให้เป็นรูปธรรม และมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดความหมายคำว่า “วัฒนธรรม” หมายความว่า วิถีการดำเนินชีวิต ความคิด ความเชื่อ ค่านิยม จารีตประเพณี พิธีกรรม และภูมิปัญญา ซึ่งกลุ่มชนและสังคมได้ร่วมสร้างสรรค์ สืบสาน ปลูกฝัง สืบทอด เรียนรู้ ปรับปรุง และเปลี่ยนแปลง เพื่อให้เกิดความเจริญงอกงามทั้งด้านจิตใจและวัตถุ อย่างสันติสุขและยั่งยืน และกำหนดให้มีกลไกทางกฎหมายในรูปแบบของคณะกรรมการกล่าวคือ คณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ รวมทั้งมีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนงานวัฒนธรรม ดังนั้น หากชุมชนที่มีกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองที่มีวัฒนธรรมท้องถิ่นของชนเผ่าดั้งเดิมก็ดี หรือวัฒนธรรมที่มีเอกลักษณ์เป็นการเฉพาะชุมชนดังกล่าว หรือภาคเอกชน หรือภาครัฐ ก็สามารถยื่นเรื่องขอรับการอุดหนุนจากกองทุนดังกล่าว รวมทั้งขอให้มีการศึกษา วิจัย ฟื้นฟู หรืออนุรักษ์เกี่ยวกับวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองนั้น ๆ ทั้งนี้ ตามมาตรการทางกฎหมายที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติไว้ได้

^{๑๔๗} ข้อมูลจาก https://resolution.soc.go.th/PDF_UPLOAD/2553/992232658.pdf และ https://resolution.soc.go.th/PDF_UPLOAD/2553/992232651.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๖)

(๒) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. ๒๕๕๙

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีความมุ่งหมายในการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมซึ่งเป็นสมบัติล้ำค่าที่ได้มีการสร้างสรรค์ ส่งเสริม ปลูกฝัง และสืบทอดในชุมชนจากคนรุ่นหนึ่งมายังคนอีกรุ่นหนึ่ง แต่ในปัจจุบันมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมดังกล่าวได้รับผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงของสังคมทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ บางครั้งมีการนำมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมไปใช้ในทางที่บิดเบือนหรือไม่เหมาะสม และอาจเป็นเหตุให้มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมเหล่านั้นต้องเสื่อมสูญไปอย่างน่าเสียดาย จึงกำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมนั้นให้มีความสืบเนื่องและยั่งยืนสืบไป ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดความหมายเกี่ยวกับ “มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม” หมายความว่า ความรู้ การแสดงออก การประพฤติปฏิบัติ หรือทักษะทางวัฒนธรรมที่แสดงออกผ่านบุคคล เครื่องมือ หรือวัตถุ ซึ่งบุคคล กลุ่มบุคคล หรือชุมชนยอมรับและรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน และมีการสืบทอดกันมาจากคนรุ่นหนึ่งไปยังคนอีกรุ่นหนึ่งโดยอาจมีการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมของตน และความหมายเกี่ยวกับ “ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มคนกลุ่มเดียวหรือหลายกลุ่มที่มีความรู้ มีการประพฤติปฏิบัติสืบทอด หรือมีส่วนร่วมในมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมนั้น จากความหมายดังกล่าวข้างต้นนั้นได้สะท้อนให้เห็นถึงข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำรงอยู่ของชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ และกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองต่าง ๆ ในปัจจุบันไม่ว่าจะอยู่ในภูมิภาคใดของประเทศ ซึ่งล้วนแต่มีลักษณะทางวัฒนธรรมเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนดลักษณะของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น กล่าวคือ มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่จะได้รับการส่งเสริมและรักษาตามกฎหมายนี้ต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ได้แก่ (๑) วรรณกรรมพื้นบ้านและภาษา (๒) ศิลปะการแสดง (๓) แนวปฏิบัติทางสังคม พิธีกรรม ประเพณี และเทศกาล (๔) ความรู้และการปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมชาติและจักรวาล (๕) งานช่างฝีมือดั้งเดิม (๖) การเล่นพื้นบ้าน กีฬาพื้นบ้าน และศิลปะการต่อสู้ป้องกันตัว และ (๗) ลักษณะอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ประกอบกับกำหนดกลไกทางกฎหมายในรูปแบบของคณะกรรมการทั้งในระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม และระดับภูมิภาค ได้แก่ คณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมกรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมประจำจังหวัด โดยกำหนดกลไกให้คณะกรรมการระดับภูมิภาคได้มีการดำเนินการร่วมกับชุมชนเพื่อจัดทำรายการเบื้องต้นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม รวมทั้งพิจารณาและคัดเลือกมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการระดับชาติเพื่อให้มีการกำหนดนโยบาย แผนส่งเสริม มาตรการการอนุรักษ์ และโครงการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมนั้นให้คงอยู่ต่อไป

(๓) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒

กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติบางประการที่เป็นการเปิดช่องทางในการให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองเกี่ยวกับปัญหาสิทธิในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ กล่าวคือ ได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อเปิดช่องให้มีการจัดทำ “โครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติ” เพื่อเป็นการช่วยเหลือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ รวมถึงกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองที่มีฐานะเป็นกลุ่มคนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อยู่อาศัยในพื้นที่มาก่อนที่รัฐจะประกาศให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์หรือพื้นที่เพื่อการใช้ประโยชน์อื่นของรัฐ โดยช่วยเหลือแก่บุคคลที่ไม่มีที่ดินทำกินและได้อยู่อาศัยหรือทำกินในเขตพื้นที่นั้นที่มีการประกาศกำหนดมาก่อนวันที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ใช้บังคับ รวมทั้งการจัดทำ “โครงการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ” เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการ

ดำรงชีพตามวิถีชุมชนหรือวิถีชีวิตดั้งเดิมของกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองที่อยู่อาศัยโดยรอบอุทยานแห่งชาตินั้น ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขที่มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ บัญญัติไว้

(๔) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒

กฎหมายฉบับนี้ก็มิใช่บทบัญญัติบางประการที่เป็นการเปิดช่องทางในการให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองเกี่ยวกับปัญหาสิทธิในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติเช่นกัน กล่าวคือ ได้กำหนดบทบัญญัติเพื่อรองรับให้มีการจัดทำ “โครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ” ภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าเพื่อช่วยเหลือบุคคลที่ไม่มีที่ดินทำกินและได้อยู่อาศัยหรือทำกินในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าที่มีการประกาศกำหนดมาก่อนวันที่พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ ใช้บังคับอยู่แล้ว ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า มาตราการทางกฎหมายดังกล่าวนี้ถือเป็นกลไกประการหนึ่งในการให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มบุคคลต่าง ๆ รวมถึงกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองที่มีฐานะเป็นกลุ่มคนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อยู่อาศัยในพื้นที่มาก่อนที่รัฐจะประกาศให้เป็นพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ให้มีสิทธิอยู่อาศัยและมีสิทธิในการใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้นต่อไปได้ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขและรายละเอียดตามที่มาตรา ๑๒๑ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ บัญญัติไว้

(๓) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์/กลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง

(๓.๑) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ.

โดยที่ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) กระทรวงวัฒนธรรม ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ภายใต้หลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติให้รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน ทั้งนี้ เท่าที่ไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ หรือสุขภาพอนามัย^{๑๔๘} อีกทั้งสอดคล้องแผนปฏิรูปประเทศด้านสังคมที่มีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์อย่างเข้าใจ เคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิทางวัฒนธรรมอย่างเสมอภาคกัน^{๑๔๙} ในแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐) ยังมีข้อเสนอแนะให้รัฐควรผลักดันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ให้มีผลใช้บังคับ เพื่อเป็นการกำหนดแนวทางในการคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ที่ด้อยสิทธิให้เป็นรูปธรรม เน้นการวางกลไกในการสร้างการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์อย่างเป็นระบบมีความชัดเจนมีประสิทธิภาพ ส่งเสริม

^{๑๔๘} การรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. (ฉบับปรับปรุง), เว็บไซต์ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน), <https://www.sac.or.th/portal/th/news/detail/169>

^{๑๔๙} ข้อมูลจากฐานข้อมูลชาติพันธุ์เผยแพร่ในเว็บไซต์ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน), <https://www.sac.or.th/portal/th/database/index> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๖)

ศักยภาพกลุ่มชาติพันธุ์ให้สามารถพึ่งพาตนเอง สอดคล้องกับวิถีชีวิต ความต้องการ สถานการณ์ทางสังคม และสภาพปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์^{๑๕๐}

นอกจากนี้ ในรายงานของคณะทำงาน UPR (Report of the Working Group on the Universal Periodic Review) ของประเทศไทย ซึ่งเป็นการรายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศไทยภายใต้กลไก UPR ต่อคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Human Rights Council: HRC) กล่าวว่า ประเทศไทยมีพัฒนาการที่คืบหน้าในการปกป้องคุ้มครองวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ (ethnic groups) โดยมีความเข้าใจอย่างดีขึ้นถึงความแตกต่างทางวัฒนธรรม มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในการยกร่างกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ โดยมุ่งหมายที่จะกำหนดหลักการและแนวทางปฏิบัติสำหรับคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ รวมทั้งสร้างระบบที่มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพสำหรับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง^{๑๕๑}

ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ได้วางหลักการสำคัญไว้ ๓ ประการ ได้แก่ *ประการที่หนึ่ง* หลักการ “คุ้มครองสิทธิทางวัฒนธรรม” พระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งให้ความคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ในการเลือกดำรงชีวิตตามวิถีวัฒนธรรมของตน โดยไม่ถูกคุกคามหรือถูกเลือกปฏิบัติ จากความไม่เข้าใจวิถีวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ถูกละเมิดสิทธิในด้านต่าง ๆ เป็นผลให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางวัฒนธรรมที่เป็นรากฐานความรุนแรงในสังคมไทย การให้การคุ้มครองสิทธิทางวัฒนธรรมจึงเป็นแนวทางหนึ่งในการรักษาคุณภาพทางสังคม และการส่งเสริมทุนทางวัฒนธรรมที่จะเป็นต้นทุนในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน *ประการที่สอง* หลักการ “ส่งเสริมศักยภาพกลุ่มชาติพันธุ์” โดยปรับกระบวนการทัศน์ในการมองกลุ่มชาติพันธุ์จากเดิมที่พิจารณาจากกลุ่มชาติพันธุ์ในฐานะผู้ด้อยโอกาสหรือล้าหลัง มาเป็นการมองกลุ่มชาติพันธุ์ด้วยทัศนะที่มองเห็นและเข้าใจถึงศักยภาพของกลุ่มชาติพันธุ์ และปรับแนวทางในการคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์จากแนวทาง “การสงเคราะห์” ที่ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ต้องสูญเสียความสามารถในการพึ่งพาตนเองมาเป็นแนวทาง “เสริมศักยภาพ” ให้กลุ่มชาติพันธุ์เข้ามามีส่วนร่วม ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงวางกลไกให้กลุ่มชาติพันธุ์มีส่วนร่วมในการวางแผนและกำหนดแนวทางในการคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ ให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ทางสังคมและสภาพปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์ โดยอยู่บนหลักการของการเชื่อมั่นในความรู้และศักยภาพของกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งเป็นแนวทางสร้างความยั่งยืนให้ชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์เป็น “พลัง” ในการสร้างความมั่นคงให้กับประเทศ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ด้านความมั่นคงในประเด็นการสร้างกลไกภาคประชาชนในการเสริมความมั่นคงของชาติ และ *ประการที่สาม* หลักการ “สร้างความเสมอภาคบนความหลากหลายทางวัฒนธรรม” ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากปัญหาอคติทางวัฒนธรรมที่มีต่อกลุ่มชาติพันธุ์ และทำให้ต้องเผชิญกับปัญหาที่หลากหลายในปัจจุบัน ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงถือเป็นแนวที่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของ

^{๑๕๐} ดูข้อมูลเพิ่มเติมได้จากแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๗๐), <https://humanrights.mfa.go.th/upload/nationalhumanrightsplan5.pdf>.

^{๑๕๑} ข้อมูลจาก <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/383/31/PDF/G2138331.pdf?OpenElement> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๖)

สหประชาชาติในเป้าหมายที่ ๑๐ การลดความเหลื่อมล้ำ ภายใต้หลักการของความเสมอภาคในการจัดสรรทรัพยากรให้สอดคล้องกับศักยภาพของคนที่มีความหลากหลาย^{๑๕๒}

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ประกอบด้วยกำหนัดความหมายของคำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์” ให้หมายความว่า กลุ่มคนที่อาศัยอยู่เป็นกลุ่มเดียวกันหรือหลายกลุ่มซึ่งมีอัตลักษณ์และการสั่งสมทางวัฒนธรรม ภาษา วิถีชีวิต ภูมิปัญญา และความเชื่อตามจารีตประเพณีร่วมกัน และมีเนื้อหาแบ่งออกเป็น ๕ หมวด ได้แก่

หมวด ๑ เป็นบททั่วไป โดยกำหนัดวัตถุประสงค์ของการให้ความคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น การได้รับการดูแลและไม่ถูกเกลียดชังเหยียดหยาม หรือเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม การอนุรักษ์ภูมิปัญญาหรือความหลากหลายทางวัฒนธรรม ภาษา วิถีชีวิต และความเชื่อตามจารีตประเพณี ซึ่งเสี่ยงต่อการสูญหายหรือเสียหาย การแสดงออกซึ่งภูมิปัญญาความหลากหลายทางวัฒนธรรม ภาษา วิถีชีวิต และความเชื่อตามจารีตประเพณี

หมวด ๒ ว่าด้วยเรื่องกลไกเชิงนโยบายของการคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ คือ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์” มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน และประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานรัฐและผู้แทนกลุ่มชาติพันธุ์ โดยมีหน้าที่กำหนัดนโยบายในการคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์

หมวด ๓ ว่าด้วยเรื่องกลไกการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่มชาติพันธุ์ โดยให้มีการจัดตั้งสมัชชากลุ่มชาติพันธุ์แห่งประเทศไทย ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากผู้แทนกลุ่มชาติพันธุ์ มีหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และสร้างความเข้าใจอันดี และเสนอแนะนโยบาย มาตรการคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ต่อคณะกรรมการคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์

หมวด ๔ ว่าด้วยเรื่องการจัดทำข้อมูลวิถีชีวิตและประวัติศาสตร์กลุ่มชาติพันธุ์ โดยให้มี “คณะกรรมการจัดทำข้อมูลวิถีชีวิตและประวัติศาสตร์กลุ่มชาติพันธุ์” มีบทบาทสำคัญในการกำหนัดแนวทางจัดทำฐานข้อมูลกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย เพื่อเป็นแหล่งอ้างอิงเชิงวิชาการในการคุ้มครองและส่งเสริมกลุ่มชาติพันธุ์

หมวด ๕ ว่าด้วยเรื่องกำหนัดเขตพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองวิถีชีวิตและวัฒนธรรม การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน การส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีบนฐานเศรษฐกิจเชิงวัฒนธรรม และการส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนตามภูมิปัญญาและวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ โดยกำหนัดให้คณะกรรมการคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์มีอำนาจกำหนัดพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์^{๑๕๓}

ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอยู่ในขั้นตอนที่กระทรวงวัฒนธรรมดำเนินการให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม ก่อนจะเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและดำเนินการตามขั้นตอนการจัดทำร่างกฎหมายในกระบวนการนิติบัญญัติต่อไป

^{๑๕๒} ข้อมูลพื้นฐานประกอบร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. สำหรับใช้ประกอบการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน), ข้อมูลจาก <https://www.sac.or.th/portal/th/news/detail/169> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๖)

^{๑๕๓} ข้อมูลพื้นฐานประกอบร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. สำหรับใช้ในการประกอบการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) <https://www.sac.or.th/portal/th/news/detail/169>

(๓.๒) ร่างพระราชบัญญัติจัดการเลือกปฏิบัติ พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติจัดการเลือกปฏิบัติต่อบุคคล พ.ศ. มีทั้งที่เป็นร่างของภาครัฐที่ดำเนินการโดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม และร่างของภาคประชาชน โดยสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ร่วมกับมูลนิธิศูนย์คุ้มครองสิทธิด้านเอดส์ และเครือข่ายประชาชนจัดการเลือกปฏิบัติ

เหตุผลของการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับประชาชน คือ เนื่องจากปัจจุบันยังมีปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่มีความแตกต่างของบุคคลในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ ภาษา เพศ เป็นต้น ทำให้มีการเลือกปฏิบัติหลายประการ อาทิ การทำงานหรือประกอบอาชีพ การเข้าถึงสินค้าหรือบริการ เข้าถึงการศึกษ สิทธิในการรักษาพยาบาล หรือสวัสดิการต่าง ๆ สมควรมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์มาตรการและกลไกในการจัดการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลในภาพรวม และสมควรมีองค์กรหรือหน่วยงานที่มีภารกิจดูแลรับผิดชอบในการจัดการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยตรง

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวประกอบด้วยบทบัญญัติจำนวน ๖๒ มาตรา แบ่งเป็น ๔ หมวด โดยหมวด ๑ ว่าด้วยบททั่วไป วางหลักการว่าบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะปลอดภัยจากการเลือกปฏิบัติและรัฐมีหน้าที่จัดการเลือกปฏิบัติต่อบุคคล รวมทั้งคุ้มครองช่วยเหลือบุคคลไม่ให้ถูกเลือกปฏิบัติอีกด้วย หน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลใดจะกระทำการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลไม่ได้ และนิยามกรรม กฎ หรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นการเลือกปฏิบัติ ให้มีผลเป็นโมฆะหรือใช้บังคับมิได้แล้วแต่กรณี

หมวด ๒ ว่าด้วยการคุ้มครองและช่วยเหลือบุคคลซึ่งถูกเลือกปฏิบัติ ในหมวดนี้ได้กำหนดให้มีการตรวจสอบการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยการยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการช่วยเหลือและคุ้มครองการถูกเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพื่อดำเนินการจัดการเลือกปฏิบัติที่เกิดขึ้น หรือบุคคลดังกล่าวจะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้เรียกค่าสินไหมทดแทน โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีกระบวนการพิเศษอันเป็นการคุ้มครองผู้ถูกเลือกปฏิบัติ เช่น ได้รับการยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียม ผลักภาระการพิสูจน์ให้แก่ฝ่ายผู้กระทำการเลือกปฏิบัติ เป็นต้น

หมวด ๓ ว่าด้วยองค์กรและหน่วยงานตามกฎหมาย โดยในหมวดนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการตามกฎหมายถึงสองคณะ คือ คณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติต่อบุคคล ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน มีข้าราชการระดับปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้อง นายกษัตริย์ราชกุมาร และผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการ คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือการเสนอแนะนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติงาน รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายหรือกฎระเบียบเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติ เสนอความเห็น ให้คำปรึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการร่วมกับองค์กรต่าง ๆ ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อบุคคล ส่วนคณะกรรมการอีกชุดหนึ่ง คือ คณะกรรมการคุ้มครองและช่วยเหลือบุคคลซึ่งถูกเลือกปฏิบัติ (คณะกรรมการ คชป.) ประกอบด้วยบุคคลซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ได้รับการเลือกชื่อจากคณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติต่อบุคคล คณะกรรมการ คชป. มีอำนาจหน้าที่หลักในการตรวจสอบวินิจฉัยกรณีที่มีการเลือกปฏิบัติทั้งที่ปรากฏต่อคณะกรรมการเองหรือจากการยื่นคำร้องของผู้ถูกเลือกปฏิบัติ และดำเนินการเพื่อจัดการเลือกปฏิบัตินั้นโดยใช้มาตรการต่าง ๆ ตามกฎหมาย เช่น การไกล่เกลี่ย การยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

บทบัญญัติในหมวด ๓ ยังกำหนดให้มีสภาส่งเสริมความเท่าเทียมและขจัดการเลือกปฏิบัติต่อบุคคล มีสมาชิกจากคณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติแต่งตั้งจากบุคคลที่ผ่านการคัดเลือกจากองค์กรเอกชนที่จัดตั้งไว้ เพื่อให้สภาทำหน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมความ

เท่าเทียมและจัดการเลือกปฏิบัติ โดยจัดทำข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ สํารวจ ศึกษา วิจัย รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเกี่ยวกับการส่งเสริมความเท่าเทียมและจัดการเลือกปฏิบัติ เป็นต้น

นอกจากจะกำหนดองค์กรในรูปคณะกรรมการและสภาแล้ว ร่างหมวด ๓ ยังกำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติต่อบุคคล เป็นหน่วยงานรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติ มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการรับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปและงานธุรการของคณะกรรมการทั้งสองคณะ สํารวจ ศึกษา วิจัย วิเคราะห์ รวบรวม และเก็บรักษา ข้อมูลต่าง ๆ สนับสนุนการจัดตั้ง การดำเนินงาน และสร้างความเข้มแข็งขององค์กรด้านความหลากหลายของบุคคล ประสานงาน ให้คำปรึกษา และฝึกอบรมพัฒนาบุคลากรในด้านการจัดการเลือกปฏิบัติ

หมวด ๔ ว่าด้วยบทกำหนดโทษ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีทั้งโทษที่เป็นมาตรการบังคับทางปกครองและโทษทางอาญา

สำหรับร่างพระราชบัญญัติฉบับภาครัฐที่เสนอโดยกระทรวงยุติธรรมนั้น กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้จัดทำและอยู่ในระหว่างการรับฟังความคิดเห็นจากฝ่ายที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป โดยร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ มีสาระสำคัญที่แตกต่างกันเฉพาะในส่วนที่กำหนดหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการและสภาส่งเสริม โดยร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเสนอกำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล รายได้ของสำนักงานฯ ไม่ต้องนำส่งคลัง และมีผู้อำนวยการรับผิดชอบในการบริหารกิจการของสำนักงานฯ เพื่อประกันความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการดำเนินงาน ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงยุติธรรมจัดทำขึ้นได้กำหนดให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรมปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว โดยไม่ต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่^{๑๕๔}

๓.๔ คำพิพากษา คำวินิจฉัย ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา และมติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์/กลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง

นอกเหนือจากยุทธศาสตร์ชาติ แนวนโยบาย และแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง รวมถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองสิทธิความเป็นพลเมืองในบางประการที่สำคัญ เช่น มาตรการทางกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติและกฎหมายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองการดำรงวิถีชีวิต สิทธิในการอยู่อาศัย และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วนั้น ในทางข้อเท็จจริงยังได้มีตัวอย่างของการปรับใช้กฎหมายไม่ว่าจะเป็นคำพิพากษาศาลฎีกา คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์/กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองที่สำคัญ ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุป ดังนี้

^{๑๕๔} ข้อมูลเพิ่มเติมได้จากบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน (ร่างพระราชบัญญัติจัดการเลือกปฏิบัติต่อบุคคล พ.ศ. (นางสาวสุภัทรา นาคะผิว กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน ๑๑,๗๙๐ คน เป็นผู้เสนอ)), เรื่องเสรีจที่ ๑๘๑/๒๕๖๕

(๑) คำพิพากษาศาลฎีกา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๘๐/๒๕๕๑

บุคคลใดแม้อ้างว่ามาอยู่ก่อนหรืออยู่หลังประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ หากมิได้ มีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายในที่ดินนั้น ถือว่ามีความผิดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะมา อยู่อาศัยนานเพียงใด^{๑๕๕} การประกาศให้พื้นที่ที่ชุมชนกะเหรี่ยงครอบครองมาก่อนเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ในภายหลังทำให้เกิดกรณีการละเมิดสิทธิในที่ดิน อาณาเขต และทรัพยากรที่ชุมชนกะเหรี่ยงเคยเป็นเจ้าของ ครอบครอง เคยใช้สอย และที่มีมาก่อนที่รัฐจะได้ประกาศให้บริเวณพื้นที่ต่าง ๆ เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ไม่สามารถอยู่อาศัยหรือเข้าไปใช้ประโยชน์เพื่อการยังชีพตามปกติวิสัยได้ และแม้ว่าชุมชนกะเหรี่ยงได้มีการ ครอบครองยึดถือมาก่อนอย่างยาวนานก็ยังคงถือว่าเป็นการยึดถือครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๑๕๖}

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๗๓๗/๒๕๕๑

คดีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนเรื่องนี้เป็นกรณีประชาชนในชุมชนบ้านแม่อมกิ จังหวัดตาก ซึ่งเป็นชาวปกากะญอ ถูกจับกุมเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๓ ในความผิดต่อพระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. ๒๕๐๗ และ ในความผิดต่อพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๘ ในข้อหาร่วมกันครอบครอง ยึดถือที่ดิน โคน ตัด สร้าง แผ้วถางป่า ทำประโยชน์ในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติ ศาลชั้นต้นพิพากษาจำคุก ๑ ปี โดยไม่รอ การลงโทษ ศาลอุทธรณ์พิพากษาว่ากระบวนพิจารณาคดีไม่ชอบ เพราะจำเลยไม่มีสำเนาและทนายความ รวมถึง ไม่ได้สาบานตัว ให้ศาลชั้นต้นดำเนินการพิจารณาคดีใหม่ ต่อมาศาลฎีกามีคำพิพากษาว่า ในที่พิพาทมีต้นไม้ใหญ่ จำนวนมากที่ชาวบ้านทิ้งไว้โดยไม่ได้ตัด โดยให้พื้นที่ที่มีการฟันตัดที่รวดเร็วขึ้น ไม้ที่ถูกตัดมีขนาดไม่ใหญ่มาก และมีขนาดเล็ก มีการทำไร่หมุนเวียน ผู้ถูกกล่าวหาทำกินในที่ดินมายาวนานก่อนวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑ ชุมชนชาวกะเหรี่ยงดังกล่าวได้ทำกินในลักษณะทำไร่หมุนเวียนมาหลายชั่วอายุคน คำพิพากษา ศาลฎีกาที่ ๑๗๓๗/๒๕๕๑ มีการอ้างถึงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑ ในการผ่อนผันให้ ทำกินและอยู่อาศัยได้ และประเด็นที่จำเลยเข้าใจผิดว่าตัวเองสามารถอยู่อาศัย และทำกินในพื้นที่ป่าสงวนได้ ถือว่าจำเลยขาดเจตนา จึงพิพากษายกฟ้อง โดยสาระสำคัญจากคำพิพากษาทำให้ระบบไร่หมุนเวียนที่เป็นของ ชาวปกากะญอที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น ได้มีการยอมรับมากขึ้น ถึงแม้คำพิพากษาจะไม่ได้อ้างถึงสิทธิชุมชน โดยชัดเจน แต่ถือเป็นแนวทางขั้นต้นที่ศาลรับฟังหลักสำคัญของสิทธิชุมชนและความเป็นจริงมากขึ้น^{๑๕๗}

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๗๙๗/๒๕๕๙

โจทก์ทั้งหนึ่งร้อยห้าสิบเอ็ดรายได้รับความเดือดร้อนและเสียหายในฐานความผิดละเมิด ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยยื่นฟ้องเมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ เรียกค่าเสียหาย และขอให้จำเลยรับผิดชอบในการฟื้นฟูจัดมลพิษในลำห้วยคลิตี้ โดยได้รับความ ช่วยเหลือจากทางสภาพทนายความ ประเด็นที่ว่าโจทก์มีสิทธิขอบังคับให้จำเลยทั้งเจ็ดร่วมกันแก้ไขฟื้นฟูกำจัด

^{๑๕๕}MGR ONLINE, “งานเข้าพ่อแม่ 5 พรานโหด! กรมอุทยานฯ สั่งรื้อถอนบ้านออกไปให้พ้นเขตอุทยานฯ”, ข้อมูลจาก <https://mgronline.com/infographic/detail/965000005619> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๖)

^{๑๕๖}วัชรพงศ์ ธนไชยเต็มวงศ์, สิทธิในที่ดินของชุมชนกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนในเขต อุทยานแห่งชาติแก่งกระจานและพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติของประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๖๔).

^{๑๕๗}สถาบันนโยบายศึกษา, “เรื่องสิทธิมนุษยชน : คำพิพากษาศาลฎีกาสิทธิมนุษยชนกรณีชุมชนบ้านแม่อมกิ”, ข้อมูลจาก <https://www.fpps.or.th/news.php?detail=n1273432342.news> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๖)

สารตะกั่ว และสารเคมีทั้งหมดออกไปจากลำห้วยคลิตี้ตามฟองหรือไม่ โดยจำเลยจงใจปล่อยน้ำที่ปนเปื้อนสารตะกั่ว และสารเคมีจากโรงแต่งแร่ไหลลงสู่ลำห้วยคลิตี้ ก่อให้เกิดมลพิษในสัตว์น้ำ และน้ำที่อาศัยอยู่ ทำให้โจทก์และสัตว์เลี้ยงที่บริโภคน้ำในลำห้วยเป็นประจำเพื่อการดำรงชีพได้รับสารตะกั่วเข้าไปสะสมในร่างกาย ทำให้ได้รับความเสียหายและเดือดร้อน ถูกละเมิดสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ สิทธิในการดำรงชีพอย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อสุขอนามัย คำขอดังกล่าวมีเพื่อประโยชน์ของชาวบ้านหมู่บ้านคลิตี้ล่างทุกคนซึ่งเป็นชุมชนท้องถิ่น โดยที่มาตรา ๖๖ และ ๖๗ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมต่อเนื่องมา ดังนั้น ในส่วนคำขอให้บังคับจำเลยทั้งเจ็ดดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นการฟ้องในฐานะชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม จำเลยทั้งเจ็ดย่อมมีหน้าที่แก้ไขฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ด้วยค่าใช้จ่ายของจำเลยทั้งเจ็ดจนกว่าลำห้วยคลิตี้จะกลับมามีสภาพที่สามารถใช้อุปโภคบริโภคได้ตามเกณฑ์มาตรฐานของทางราชการตามที่โจทก์ขอให้บังคับ ส่วนการขอให้กรมควบคุมมลพิษเป็นผู้ตรวจสอบและดูแลการแก้ไขฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ของจำเลยทั้งเจ็ดนั้น เห็นว่า การดูแลรักษาและแก้ไขฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่โดยตรงของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว แม้ไม่มีคดีขึ้นมาสู่ศาล ก็ต้องกระทำเพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญของชาติไว้ จึงไม่จำเป็นต้องสั่งให้ตามที่ขอ ที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๗ วินิจฉัยประเด็นนี้มานั้น ศาลฎีกาไม่เห็นพ้องด้วย^{๑๕๘}

(๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๗๔๓/๒๕๕๕

ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสองคนและราษฎรในชุมชนคลิตี้ล่างได้รับความเดือดร้อนจากการสะสมของสารตะกั่วซึ่งเกิดจากการดำเนินงานของบริษัทแห่งหนึ่ง ทำให้ไม่สามารถใช้น้ำ จับสัตว์น้ำ และหาอาหารเพื่อการดำรงชีพได้เนื่องจากมีสารตะกั่วเกินมาตรฐาน โดยมีการฟ้องคดีว่า กรมควบคุมมลพิษ ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรในการฟื้นฟูและขจัดมลพิษลำห้วยคลิตี้ตามที่กฎหมายกำหนด เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีและครอบครัวตลอดจนชุมชนบ้านคลิตี้ล่าง ขาดโอกาสในการใช้น้ำจากลำห้วยคลิตี้ในการบริโภค โดยเป็นวิถีชีวิตดั้งเดิมตั้งแต่บรรพบุรุษในการจับสัตว์น้ำและใช้น้ำจากลำห้วยเพื่อบริโภค ถือเป็น การละเมิดสิทธิการดำรงชีพในสิ่งแวดล้อมที่ดีของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสองคนตาม มาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพื่อใช้สิทธิทางศาลฟ้องเรียกค่าเสียหายได้ รวมถึงมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา ๕๖ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยผู้ฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายเนื่องจากขาดสิทธิที่จะเข้าถือเอาหรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ผู้ฟ้องคดีจึงมีอำนาจฟ้องกรณีดังกล่าวได้

ศาลปกครองสูงสุดแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยให้ยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่กรณีไม่ดำเนินการเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายจากบริษัท ตะกั่วคอนเวนเทอร์ส (ประเทศไทย) จำกัด และให้ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดแผนงานวิธีการ ดำเนินการฟื้นฟู และวิเคราะห์ตัวอย่างน้ำ ดิน พืช ผัก และสัตว์น้ำในลำห้วยคลิตี้ ให้ครอบคลุมทุกฤดูกาลอย่างน้อยฤดูกาลละครั้ง จนกว่าจะพบว่าค่าสารตะกั่วในน้ำ พืช ผัก ดิน และสัตว์น้ำในลำห้วยคลิตี้ไม่เกินเกณฑ์ มาตรฐาน เป็นระยะเวลาอย่างน้อย ๑ ปี และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสองคนทราบโดยวิธีการเปิดเผยโดยต้องทำการปิดประกาศ ณ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้านคลิตี้ ที่ว่าการอำเภอทองผาภูมิ และให้ผู้ถูกฟ้องคดี

^{๑๕๘} มูลนิธิธรรมสิ่งแวดล้อม, “สรุปคำพิพากษาศาลฎีกาคดีสารตะกั่วปนเปื้อนในลำห้วยคลิตี้ (คดีแพ่ง-ชาวบ้าน151คน)”, ข้อมูลจาก <https://enlawfoundation.org/%E0%B8%AA%E0> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๖)

ชดใช้ค่าเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสองคน เป็นเงินรายละ ๑๗๗, ๑๙๙.๕๕ บาท คืบค่าธรรมเนียมศาลทั้งสอง
ชั้นศาล^{๑๕๙}

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อส. ๔/๒๕๖๑

ผู้ฟ้องคดีหกคนเป็นชาวไทยพื้นเมืองดั้งเดิม เชื้อสายกะเหรี่ยง โดยตั้งถิ่นฐานบริเวณพื้นที่
บางกลอยบน ตำบลห้วยแม่เพรียง อำเภอแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี ซึ่งชุมชนมีการดำรงอยู่มาเนิ่นนานร้อยกว่าปี
ตามวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง วิถีชุมชนแบบชนเผ่า ทำการเกษตร ทำนา ทำไร่หมุนเวียน มีส่วนในการบริหารจัดการ
การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงความหลากหลายทางชีวภาพ
อย่างยั่งยืน และสมดุลโดยได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเจ้าหน้าที่อุทยาน
แห่งชาติ ได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยกล่าวหา
ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นชนกลุ่มน้อยบุกรุกทำลายป่าอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานบริเวณแนวชายแดนไทยพม่า
โดยไม่มีสิทธิอาศัยทำกินในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งมีคำสั่งด้วยวาจาโดยไม่แจ้งหรือบอกกล่าวให้ทราบล่วงหน้า ได้สั่ง
ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกละทิ้งออกจากบ้านเรือนแล้วเข้ารื้อเผาทำลายบ้านเรือน ทรัพย์สินภายในบ้าน ข้าวในยุ้งฉาง
ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกได้รับความเสียหาย จากโครงการทวงคืนผืนป่าที่มีชื่อว่า ยุทธการตะนาวศรี การที่ผู้ฟ้องคดี
ครอบครองพื้นที่มาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ จึงมีสิทธิได้รับการคุ้มครองและครอบครองที่ดิน
ตลอดถึงผู้รับโอน โดยผู้ร้องไม่ทราบว่าพื้นที่มีการประกาศให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติเนื่องจากดำรงชีวิต
แบบดั้งเดิมในป่า โดยไม่ได้แจ้งขอขึ้นพื้นที่ โดยไม่มีเจตนาบุกรุกพื้นที่อุทยาน โดยการกระทำของเจ้าหน้าที่
อุทยานเป็นการปฏิบัติการทางปกครองที่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วนทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดไร่ที่อยู่อาศัย ถือเป็นภาระ
ละเมิดสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และสิทธิชุมชน โดยเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติมาตรา ๔ มาตรา ๕
มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๐ มาตรา ๖๖ และ มาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
๒๕๕๐ ในขณะที่ โดยผู้ถูกฟ้องไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง
แนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง รวมถึงละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น อนุสัญญาว่าด้วย
การจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ที่ไทยเป็นรัฐภาคี

โดยประเด็นที่ศาลปกครองต้องวินิจฉัย คือ การมีถิ่นฐานดั้งเดิมของชาวกะเหรี่ยง
แก่งกระจานกับประเด็นสิทธิมนุษยชน สิทธิตามรัฐธรรมนูญ สิทธิทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติอุทยาน
แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ว่าควรมีเพียงใด การจัดการทรัพยากร
ของวัฒนธรรมชุมชนดั้งเดิม สิทธิของชุมชน และสิทธิในการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัย ย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บังคับใช้ขณะนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งหกเป็นชาวไทย
พื้นเมืองดั้งเดิม และคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้มีการฟื้นฟูวัฒนธรรมชาติพันธุ์
กะเหรี่ยง ดังนั้น สิทธิการดำรงอาศัยในพื้นที่แก่งกระจานก่อนมีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ จึงยังมีอยู่มิอาจ
ถูกทำลายสิทธิทางวัฒนธรรมของการตั้งถิ่นฐานได้

การกำหนดค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลย่อมมีสิทธิในการ
ดำรงชีวิต และสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งไม่มีบุคคลใดสามารถมีชีวิตอยู่ได้หากปราศจากปัจจัยสี่ เมื่อพิจารณา
ข้อเท็จจริง เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจที่จะไม่ใช้มาตรการที่มีความรุนแรงกระทำต่อสิ่งปลูกสร้างได้ การเผา

^{๑๕๙}ศาลปกครอง, “คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีเลขดำที่ อ.597/2551 คดีหมายเลขแดงที่ อ.
743/2555 (คดีสารตะกั่วในลำห้วยคลิตี้)”, ข้อมูลจาก [https://admincourt.go.th/admincourt/site /08news
_detail.php?ids=14209](https://admincourt.go.th/admincourt/site /08news_detail.php?ids=14209) (สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๖)

ทำลายสิ่งปลูกสร้าง และทรัพย์สิน ซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกต้องสูญเสียปัจจัยในการดำรงชีวิต ถือเป็นพฤติการณ์ที่มีความร้ายแรงกระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิในการดำรงชีวิตและสิทธิในทรัพย์สินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดจึงกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหก^{๑๖๐}

(๓) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๓/๒๕๕๔

มีประเด็นเรื่องศาลรัฐธรรมนูญมีการรับเรื่องข้อเสนอให้พิจารณาวินิจฉัยจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ภายใต้รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ว่า มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ กระทบต่อสิทธิมนุษยชน และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ หรือไม่ กำหนดตำบลศิลาแดงส่งเรื่องร้องเรียนไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในกรณีที่มีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติโดยถูกต้อง ทับซ้อนพื้นที่ป่าชุมชน โดยเห็นว่า อำนาจตาม มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นการกระทำฝ่ายเดียว โดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ โดยทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า สิทธิของชุมชนและบุคคลในการบำรุงรักษา การจัดการ และการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนที่มีการใช้อาศัยทำกินมาก่อน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถูกละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดยศาลรัฐธรรมนูญมีประเด็นต้องวินิจฉัย คือ มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ กระทบเรื่องสิทธิมนุษยชน และมีปัญหาเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ และ ๖๗ หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มาตรา ๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดการรับรองสิทธิของบุคคลที่มีการรวมเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และชุมชนท้องถิ่น โดยบุคคลที่รวมตัวกันย่อมมีสิทธิที่จะดำเนินการฟื้นฟูจารีตประเพณี การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนและสมดุล มาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญ กำหนดเรื่องรับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งชุมชนและรัฐ ในการบำรุงรักษา อนุรักษ์ และการได้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ และทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้ดำรงชีวิตได้เป็นปกติและยาวนานในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย การดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่เกิดผลกระทบชุมชนรุนแรงทั้งทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ประเมินและศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประชาชนในชุมชน โดยจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนก่อน มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ กำหนดให้อำนาจรัฐบาลประกาศพื้นที่มีสภาพธรรมชาติที่น่าสนใจให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ โดยไม่มีบทบัญญัติให้ชุมชนหรือบุคคลมีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าวก็ตาม โดยไม่ได้หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือรัฐบาลจะกระทำการตามอำเภอใจโดยไม่ต้องพิจารณาถึงสิทธิของชุมชนหรือบุคคลตามรัฐธรรมนูญ โดยบทบัญญัติมิได้ห้ามการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาใช้ รวมถึงไม่ได้มีการตัดสิทธิชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในความเดือดร้อน หรือผลกระทบที่ชุมชนอาจได้รับที่เกิดจากการทำหน้าที่ของ

^{๑๖๐}ศาลปกครอง, “ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีที่นายโคอี หรือค่ออี มีมิ กับพวกรวม 6 คน ฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหายจากกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่รื้อถอนเผาทำลายสิ่งปลูกสร้าง และทรัพย์สินซึ่งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน”, ข้อมูลจาก https://admincourt.go.th/admincourt/site/08hotsuit_detail.php?ids=16937 สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖

เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ เป็นเรื่องที่ต้องนำไปฟ้องศาลที่มีเขตอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มิได้กระทบต่อสิทธิมนุษยชน และไม่มีปัญหาเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ^{๑๖๖}

(๔) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง คุณสมบัติของผู้ขอแปลงสัญชาติเป็นไทย ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ (เรื่องเสร็จที่ ๓๗๖/๒๕๖๕)

ในคุณสมบัติของผู้แปลงสัญชาติเป็นไทย ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มีประเด็นพิจารณา ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับสัญชาติได้พิจารณาข้อเสนอของมูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา ที่เสนอให้แก้ไขปรับปรุงแนวทางประกอบการใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยแปลงสัญชาติเป็นไทยตามมาตรา ๑๐ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งกำหนดคุณสมบัติของผู้ขอแปลงสัญชาติเป็นไทยว่าต้องมีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรไทยต่อเนื่องมาจนถึงวันยื่นคำขอแปลงสัญชาติเป็นไทยเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี จากแนวทางปัจจุบันที่กำหนดให้นับระยะเวลาห้าปี จากวันที่ได้รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่หรือใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว หรือวันที่นายทะเบียนได้เพิ่มชื่อผู้ขอแปลงสัญชาติเป็นไทยในทะเบียนบ้าน ท.ร.๑๔ เป็นให้นับระยะเวลาจากการมีชื่อในทะเบียนบ้าน ท.ร.๑๓ หรือ ท.ร.๑๔ หรือทะเบียนประวัติ ท.ร.๓๘ ก เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการมีภูมิลำเนาตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ประชุมพิจารณาแล้วมีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ แนวทาง ใน ๒ ประเด็น จึงมีประเด็นปัญหาว่า คำว่า “ภูมิลำเนา” มาตรา ๑๐ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติฯ มีความหมายเพียงใด โดยมีความเห็นว่า มาตรา ๑๐ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ กำหนดคุณสมบัติประการหนึ่งของคนต่างด้าวซึ่งอาจขอแปลงสัญชาติเป็นไทยไว้ว่าต้องมีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรไทยต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ยื่นคำขอแปลงสัญชาติเป็นไทยเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี โดยมีได้กำหนดความหมายของคำว่า “ภูมิลำเนา” ไว้ จึงต้องพิจารณาโดยเทียบเคียงจากบทกฎหมายมหาชนที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง ได้แก่ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙ ว่า ผู้ใดมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใด ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นอยู่และมีภูมิลำเนาอยู่ ณ ที่นั้น โดยบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดประเภทของทะเบียนบ้านไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น คนต่างด้าวซึ่งมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านไม่ว่าประเภทใดย่อมถือเป็นเบื้องต้นว่ามีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรไทย การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะกำหนดแนวทางประกอบการใช้ดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการอนุญาตให้คนต่างด้าวแปลงสัญชาติเป็นไทยในเรื่องภูมิลำเนาให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๐ (๔) ดังกล่าว ย่อมเป็นอำนาจที่จะดำเนินการได้ และเมื่อได้กำหนดไว้เป็นประการใดแล้ว ย่อมผูกพันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการใช้ดุลพินิจในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวแปลงสัญชาติเป็นไทยต่อไป อันสอดคล้องกับมาตรา ๗๗ วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดให้รัฐพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน

^{๑๖๖}ศาลรัฐธรรมนูญ, “สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๓/๒๕๕๔”, ข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/more_news.php?cid=56&filename=index (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๖)

ประเด็นที่สอง การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณาคุณสมบัติของคนต่างด้าวซึ่งขอแปลงสัญชาติเป็นไทยให้มีความแตกต่างกันระหว่างคนต่างด้าวทั่วไปกับคนต่างด้าวซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ หรือระหว่างชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ประเภทเดียวกัน แต่มีความแตกต่างกันในเรื่องอายุ จะถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือไม่

ความเห็นศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๓๗/๒๕๔๖ สรุปได้ว่า การให้สัญชาติไทยแก่คนต่างด้าวบุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมเป็นไปตามนโยบายของรัฐ รัฐจึงมีอำนาจที่จะกำหนดกฎเกณฑ์และเงื่อนไขให้คนต่างด้าวซึ่งจะขอสัญชาติไทยต้องมีความผูกพันกับรัฐอย่างไรก็ได้ก่อนที่จะได้สัญชาติ และเมื่อรัฐมีอำนาจอธิปไตยเด็ดขาดในการที่จะกำหนดหรือตัดสินใจให้บุคคลใดได้สัญชาติของตนหรือไม่ จึงส่งผลให้รัฐสามารถตรากฎหมายภายในใด ๆ ก็ได้ตราเท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศ นอกจากนั้น มาตรา ๒๗ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติรองรับไว้โดยชัดแจ้งแล้วว่า มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ดังนั้น การดำเนินการที่มีลักษณะดังกล่าวจึงย่อมกระทำได้โดยชอบ^{๑๖๒}

(๕) มติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ (เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้)

หลักการสำคัญของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑ เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ คือ การสำรวจข้อมูลชุมชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าของรัฐมาก่อน หรือหลังจากการประกาศเป็นเขตป่าหรือเมื่อวันที่มีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการสำรวจการถือครองที่ดินไว้คือต้องเป็นที่ดินที่ทำกินต่อเนื่องนับจากวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก เพื่อที่ว่ารัฐจะได้รับรองให้ชุมชนอยู่อาศัยในเขตพื้นที่ป่าของรัฐได้ต่อไป ในลักษณะที่ได้รับอนุญาตรับรองสิทธิจากภาครัฐแล้ว แต่ไม่ใช่การให้เอกสารสิทธิ จากการศึกษาพบว่า พื้นที่ของชุมชนกะเหรี่ยงแห่งบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนไม่ได้มีการสำรวจการถือครองที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑ เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้แต่อย่างใด แต่พื้นที่ที่มีการสำรวจการถือครองที่ดินตามแบบ ทป.๔ จำนวน ๑๗ หมู่บ้าน มี ๑๕ หมู่บ้านที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดเพชรบุรี และจำนวนอีก ๒ หมู่บ้านอยู่ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ รวมพื้นที่ประมาณ ๒๐,๐๐๐ ไร่ ในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน ๒ หมู่บ้าน หมู่บ้านใจแผ่นดินและหมู่บ้านบางกลอยบนของชุมชนกะเหรี่ยงดังกล่าวจึงไม่ได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับราษฎรรายอื่นที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานตามที่ได้รับสำรวจการถือครองที่ดินในทางตรงกันข้าม อุทยานแห่งชาติแก่งกระจานได้มีการดำเนินโครงการดูแลป่าละอูบน - เขาพะเนินทุ่งตามแนวพระราชดำริโดยอ้างปฏิบัติการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเพื่ออพยพราษฎรจากหมู่บ้านใจแผ่นดินและหมู่บ้านบางกลอยบนลงมาอาศัยอยู่บ้านบางกลอย หมู่ที่ ๑ และบ้านโป่งลึก หมู่ที่ ๒ ตำบลห้วยแม่เพียงอำเภอแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรีแทน โดยมีหลักการสำคัญ ดังนี้

^{๑๖๒}ฝ่ายข้อมูลกฎหมาย กองกฎหมายไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “รวมความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาฉบับย่อที่น่าสนใจ เดือนตุลาคม ๒๕๖๔ ถึงเดือนมีนาคม ๒๕๖๕”, ดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ <https://www.krisdika.go.th/web/guest/legalopinion6month> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๖)

๑. กรณีตรวจพิสูจน์แล้วพบว่า พื้นที่ที่ชุมชนอาศัยอยู่หรือทำกินมาก่อนประกาศเป็นเขตพื้นที่ป่าของรัฐ และไม่เป็นพื้นที่ล่อแหลม ที่คุกคามต่อระบบนิเวศ จะทำการออกหนังสืออนุญาต สิทธิทำกินเป็นที่ดินในเขตป่าสงวน และเป็นพื้นที่ป่าไม้เสื่อมโทรม (สทก.) ให้เพื่อไว้สำหรับการอยู่อาศัยหรือทำกินต่อไป

๒. กรณีตรวจพิสูจน์แล้วพบว่า อยู่อาศัยมาก่อนการประกาศเป็นเขตพื้นที่ป่าของรัฐ แต่เป็นพื้นที่ล่อแหลม ที่คุกคามต่อระบบนิเวศ จะต้องกำหนดแผนให้ความช่วยเหลือ หรืออพยพชุมชนออกไปอยู่อาศัยในพื้นที่ที่เหมาะสม ซึ่งหากอยู่ในเขตพื้นที่ป่าก็จะต้องมีการออกหนังสืออนุญาตรับรองสิทธิให้เช่นเดียวกัน

๓. กรณีตรวจพิสูจน์แล้วพบว่า ชุมชนอยู่อาศัยในเขตพื้นที่ป่าภายหลังจากการประกาศเป็นพื้นที่ป่าของรัฐ เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑ ถือว่าเป็นการบุกรุกเขตพื้นที่ป่าจะต้องดำเนินการจัดทำแผนการอพยพเคลื่อนย้ายชุมชนออกจากพื้นที่ป่าต่อไป และหากยังไม่สามารถอพยพชุมชนได้ทันที จะต้องทำการจัดระเบียบที่อยู่อาศัยหรือทำกินให้เพียงพอกับการดำรงชีพ^{๑๖๓}

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๓ (เรื่อง การให้สิทธิ (คืนสิทธิ) ขึ้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขกับบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ)

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจึงได้มีหนังสือ ที่ สปสช. ๐๕/๐๑๖๕๙ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๓ เรื่อง การให้สิทธิ (คืนสิทธิ) ขึ้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขกับบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ โดยเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุปว่า ในอดีตบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิส่วนหนึ่งเคยได้รับสิทธิขึ้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขจากโครงการสวัสดิการสำหรับผู้มีรายได้น้อย (สปร.) และโครงการบัตรสุขภาพ ๕๐๐ บาท ของกระทรวงสาธารณสุข ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ผู้มีสิทธิถูกตีความหมายเฉพาะว่า “ผู้มีสัญชาติไทย” เท่านั้น ทำให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติไม่ได้รับงบประมาณและไม่สามารถให้สิทธิขึ้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขกับบุคคลกลุ่มนี้ได้ ทำให้ตกเป็นภาระกับหน่วยบริการและต้องเบียดบังงบประมาณที่ได้รับตามปกติไปดูแลบุคคลเหล่านี้ คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ จึงได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ เห็นชอบให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เรื่อง การให้สิทธิ (คืนสิทธิ) ขึ้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขกับบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ เพื่อแก้ไขปัญหาการไม่สามารถรับบริการสาธารณสุขที่จำเป็นในการดำรงชีวิตของบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ เพื่อการควบคุมป้องกันโรคที่มีประสิทธิภาพ และแก้ปัญหาภาระของสถานพยาบาลที่ต้องให้บริการแก่บุคคลกลุ่มดังกล่าว จึงได้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้สิทธิขึ้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขซึ่งครอบคลุมการส่งเสริมสุขภาพ การรักษาพยาบาล การฟื้นฟูสุขภาพ และการควบคุมป้องกันโรคกับบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๓ เป็นต้นไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๓ ลงมติเห็นชอบให้หลักการตามที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเสนอ และมอบหมายให้สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขรับไปดำเนินการต่อไป^{๑๖๔}

^{๑๖๓} หนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ ทสอ๒๐๑.๖/ว๒๔๔๙ เรื่อง การชี้แจงข้อเท็จจริงและการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ (๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๙)

^{๑๖๔} ข้อมูลจาก https://resolution.soc.go.th/PDF_UPLOAD/2553/992232658.pdf และ https://resolution.soc.go.th/PDF_UPLOAD/2553/992232651.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๖)

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ (เรื่อง แนวนโยบายการฟื้นฟูวิถีชีวิต

ชาวเล)

กระทรวงวัฒนธรรมได้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ซึ่งมีรายละเอียดสำคัญ โดยสรุปว่า ชาวเลโดยส่วนใหญ่แล้วดำรงชีวิตอยู่แถวชายฝั่งทะเล หรือบริเวณเกาะ ซึ่งได้รับผลกระทบจากคลื่นสึนามิน้อยบ้างมากบ้างแล้วแต่ลักษณะของชุมชนและที่ตั้งกับแรงปะทะของคลื่น หลังจากภัยพิบัติสึนามิ ได้เกิดขึ้นได้มีการรู้จักวิถีชีวิตของชาวเลมากขึ้น แต่ก็ยังมีปัญหาที่สะสมมานาน เช่น ความรุนแรงที่มีมากขึ้น ในเรื่องปัญหาของที่ดินและการดำรงชีพ ทั้งที่เป็นกลุ่มที่ดำรงชีวิตและทำมาหากินในบริเวณชายฝั่งและเกาะ อันตามันมานาน โดยผืนดินที่อยู่อาศัย ดำรงชีวิต และเดินทางเป็นหลายร้อยปีได้ถูกรอครอบงำจับจองไป เกือบหมด ทำให้ชาวเลเกิดปัญหา ๕ ประการ ได้แก่ (๑) ปัญหาเรื่องที่ทำกินและที่อยู่อาศัย (๒) ปัญหาเรื่อง การให้การศึกษากับชาวเลรวมทั้งการจัดทำหลักสูตรการศึกษาท้องถิ่น (๓) ปัญหาเรื่องฟื้นฟูวิถีชีวิตวัฒนธรรม ดั้งเดิม รวมทั้งการพัฒนาท้องถิ่นให้ดำรงอยู่ได้ด้วยตนเอง (๔) ปัญหาเรื่องส่งเสริมสุขภาพและบริการสาธารณสุข และ (๕) ปัญหาเรื่องการจัดตั้งศูนย์วัฒนธรรมท้องถิ่นในชุมชน

คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีมติดังนี้

๑. เห็นชอบหลักการตามที่กระทรวงวัฒนธรรมเสนอเรื่อง นโยบายการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล และให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรับแผนไปเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไปการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล มาตรการฟื้นฟู ระยะสั้น ดำเนินการภายใน ๖ - ๑๒ เดือน ดังนี้

๑.๑ ด้านที่อยู่อาศัยให้มีการสร้างความมั่นคง โดยจัดทำโฉนดชุมชน เพื่อเป็นวัฒนธรรม และเขตสังคมพิเศษสำหรับกลุ่มชาวเล โดยมีการแสดงพิสูจน์สิทธิในที่อยู่อาศัยในชุมชนโดยภาพถ่ายทางอากาศ และวิธีต่าง ๆ ที่ไม่ใช่เอกสารสิทธิเพียงอย่างเดียว

๑.๒ การอนุญาตให้ชาวเลสามารถหาทรัพยากร ประกอบอาชีพต่าง ๆ ตามเกาะได้ และมีการผ่อนปรนเป็นพิเศษในการใช้อุปกรณ์ดั้งเดิมของกลุ่มในการประกอบอาชีพประมงของกลุ่มชาวเล ในการเข้าไปทำมาหากินในเขตอนุรักษ์ และพื้นที่อุทยานแห่งชาติ และกันพื้นที่จอดเส้นทางเข้า - ออกเรือ ช่อมเรือ และควบคุมเขตการทำประมงอวนรุนและอวนลากโดยให้เป็นไปตามข้อตกลง

๑.๓ ให้ความช่วยเหลือทางสาธารณสุข ในการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการ ประกอบอาชีพค้ำน้ำ หาปลา และปัญหาด้านสุขภาพ

๑.๔ แก้ปัญหาเรื่องสัญชาติของกลุ่มชาวเลที่ไม่มีบัตรประชาชน

๑.๕ ช่วยส่งเสริมด้านการศึกษาแก่เด็กและสนับสนุนทุนการศึกษาอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งจัดตั้งการศึกษาพิเศษและหลักสูตรท้องถิ่นที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชน

๑.๖ แก้ปัญหาการแบ่งแยกทางชาติพันธุ์และให้มีมุมมองต่อชาวเลอย่างเคารพต่อศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์

๑.๗ การสนับสนุนด้านวัฒนธรรมและภาษาท้องถิ่นของชาวเล ในการจัดกิจกรรม ได้มีการสนับสนุนทางงบประมาณอย่างต่อเนื่อง

๑.๘ ส่งเสริมชุมชนให้เกิดกิจกรรมที่มีความต่อเนื่อง

๑.๙ จัดสรรงบประมาณ เพื่อสนับสนุนการทำงานในเครือข่ายพี่น้องชาวเลให้มีความ เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น และจัดงบประมาณสนับสนุนเพื่อจัดกิจกรรมและการพบปะเพื่อแลกเปลี่ยน

๒. มาตรการฟื้นฟูระยะยาว มีระยะเวลาดำเนินการภายใน ๑ - ๓ ปี โดยพิจารณากำหนด เขตพื้นที่วัฒนธรรมพิเศษที่สนับสนุนกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีลักษณะสังคมวัฒนธรรมจำเพาะ ทั้งนี้ ให้กระทรวง วัฒนธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับความเห็นในส่วนของกระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย สำนักงบประมาณ ในการจัดหาที่ดินให้เป็นที่อยู่ชุมชนชาวเล การแก้ไขปัญหาสัญชาติแก่ชาวเลที่ไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน และสนับสนุนการจัดกิจกรรมของชุมชนชาวเลให้มีความต่อเนื่อง ไปดำเนินการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรับความเห็นของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาด้วยว่า

๒.๑ ในพื้นที่เป็นเขตอุทยานและป่าชายเลนอาจมีปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำโฉนดชุมชนสำหรับกลุ่มชาวเลในเรื่องเอกสารสิทธิ กระทรวงวัฒนธรรมควรพิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมเหมาะสมร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

๒.๒ การแก้ไขปัญหาสัญชาติของกลุ่มชาวเลที่ไม่มีบัตรประชาชนให้กระทรวงวัฒนธรรมเสนอสำนักงานสภาพัฒนาการศรัทธาความมั่นคงแห่งชาติเพื่อพิจารณาในสภาพความมั่นคงแห่งชาติต่อไป^{๖๕}

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ (เรื่อง แนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง)

กระทรวงวัฒนธรรมได้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุปว่า โดยที่ปัจจุบันในป่าประเภทต่าง ๆ ได้มีชาวกะเหรี่ยงอาศัยอยู่มาเป็นเวลานาน ก่อนที่ทางราชการจะมีการประกาศพื้นที่ป่าต่าง ๆ แต่พื้นที่ของกะเหรี่ยงไม่ได้ถูกกันไว้จากทางราชการ ชาวกะเหรี่ยงจึงกลายเป็นผู้อยู่ในชุมชนซึ่งบุกรุกป่า ซึ่งความเข้าใจการเพาะปลูกแบบไร่หมุนเวียนของชาวกะเหรี่ยงมีความจำเป็นในการพิจารณาฟื้นฟูวิถีชีวิตของชาวกะเหรี่ยงโดยเป็นเสาหลักในการดำรงชีวิตตามวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ โดยมีคุณประโยชน์ต่อระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพ ความอุดมสมบูรณ์ของดิน ในภาวะไร้สารพิษทางเกษตร และการบรรเทาภาวะโลกร้อน ตามการทำไร่หมุนเวียนของชุมชนกะเหรี่ยงดั้งเดิมแบบอนุรักษ์ป่าเศรษฐกิจแบบพอเพียง ได้เผชิญปัญหาต่าง ๆ ภายใน ๕๐ - ๖๐ ปี ที่ผ่านมา จึงทำให้ต้องมีการฟื้นฟูวิถีชีวิตของกะเหรี่ยงโดยมีปัญหที่สำคัญ ๕ ปัญหา ได้แก่ (๑) ปัญหาการถูกเปลี่ยนแปลงสภาพลักษณะ จากที่มีสถานะเหมือนคนไทยทั่วไปในการรักษาความมั่นคงทางชายแดนในอดีต กลายเป็นชาวเขาที่ค้าและปลูกฝิ่น ตัดไม้ทำลายป่า และเป็นอันตรายต่อความมั่นคงชายแดน ซึ่งจากวิถีชีวิตของกะเหรี่ยงไม่ตรงกับข้อเท็จจริงดังกล่าว (๒) ปัญหาการจัดการทรัพยากรและสูญเสียสิทธิที่ทำกิน อันเป็นสิ่งที่เกิดผลกระทบจากแนวนโยบายการพัฒนาประเทศสู่ความทันสมัยของรัฐ (๓) ปัญหาชาวกะเหรี่ยงเรื่องสถานะของบุคคลทางกฎหมายสัญชาติ โดยมีประเด็นระหว่างการดำเนินการทางเจ้าหน้าที่ของรัฐ และความห่างไกลของชุมชนกะเหรี่ยง ส่งผลให้กะเหรี่ยงดั้งเดิมจำนวนมากยังไม่ได้รับสัญชาติ ทำให้กะเหรี่ยงเสียสิทธิอื่น ๆ ตามมา (๔) ปัญหาการสูญเสียศักยภาพการสืบต่อวัฒนธรรม ทำให้เกิดการสูญเสียอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์และมรดกทางภูมิปัญญาของชาวกะเหรี่ยง และ (๕) ปัญหาระบบการจัดการศึกษาของรัฐที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง เพราะชาวกะเหรี่ยงดังกล่าวไม่ค่อยได้เข้าร่วมในการพัฒนาการศึกษาของตนเอง โดยเรื่องวิถีชีวิตของชาวกะเหรี่ยงรัฐยังขาดความเข้าใจที่จะนำมาพิจารณาเพื่อให้หลักสูตรสอดคล้องกับวิถีชีวิตชุมชนกะเหรี่ยงอย่างแท้จริง

คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีมติดังนี้

๑. เห็นชอบหลักการปฏิบัติและแนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติต่อไป ตามที่กระทรวงวัฒนธรรมเสนอ

^{๖๕} สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “แนวนโยบายการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล”, ดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ https://resolution.soc.go.th/?page_id=74&find_word=%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%A7%E0%B9%80%E0%B8%A5&start_date=&end_date=&book_number=&page_no=1 (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖)

๒. ให้ความเห็นของสำนักงบประมาณที่ให้หน่วยงานต่าง ๆ รับข้อเสนอตามแนวนโยบายไปร่วมกันพิจารณาจัดทำแผนปฏิบัติการให้มีความชัดเจน และสอดคล้องกับระยะเวลาที่กำหนดไว้ไปพิจารณาดำเนินการด้วย

๓. ให้คณะกรรมการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปัจจุบัน) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่เกี่ยวกับแนวทางนโยบายจัดสรรทรัพยากร โดยเน้นในเรื่องการยอมรับและส่งเสริมระบบการทำไร่หมุนเวียนของชาวกะเหรี่ยง เป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาอย่างละเอียดในการจัดการและรักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะทรัพยากรดินที่มีอยู่อย่างจำกัดอย่างยั่งยืน และพิจารณาประเด็นข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับกลุ่มชนชาติพันธุ์ และระหว่างชนชาติพันธุ์ด้วยกันเอง และความเห็นของสำนักงานหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าแห่งชาติเกี่ยวกับการจัดงบประมาณเหมาจ่ายรายหัว เพื่อจัดการระบบบริการด้านสุขภาพเห็นควรจัดให้ชาวกะเหรี่ยงที่ผ่านการจัดทำประวัติและมีสิทธิอยู่อาศัยในไทยแล้วรับสิทธิการรับบริการสาธารณสุข แบบเดียวกับกับกลุ่มบุคคลที่มีปัญหาสิทธิและสถานะตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป^{๑๖๖}

^{๑๖๖} สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “แนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง”, ข้อมูลจาก https://resolution.soc.go.th/?page_id=74&find_word=%E0%B8%81%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%AB%E0%B8%A3%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%A2%E0%B8%87&start_date=03%2F08%2F2553&end_date=&book_number=&page_no=1 (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖)

บทสรุป

กลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง (Indigenous peoples) ซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก แม้จะมีจำนวนมากถึงร้อยละ ๖.๒ ของจำนวนประชากรของโลก มีวัฒนธรรมและวิถีชีวิตดั้งเดิมของตนเอง ตลอดจนนครอบครองที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ แต่คนกลุ่มนี้กลับเป็นกลุ่มคนที่ยากจนที่สุดและได้รับการเลือกปฏิบัติมากที่สุดเมื่อเทียบกับประชากรกลุ่มอื่น อย่างไรก็ตาม องค์การสหประชาชาติและประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ได้ตระหนักถึงความสำคัญของกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมืองมากขึ้น และได้มีความพยายามในการให้ความคุ้มครองสิทธิแก่คนกลุ่มนี้มากขึ้นมาโดยตลอด

ในระดับระหว่างประเทศ มีอนุสัญญาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง ที่สำคัญจำนวน ๒ ฉบับ ได้แก่

(๑) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (CERD) ซึ่งมีผลใช้บังคับในปี ค.ศ. ๑๙๖๘ (พ.ศ. ๒๕๑๑) มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดมาตรการที่จำเป็นในการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ และ

(๒) ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (UNDRIP) ซึ่งที่ประชุมใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ลงมติเห็นชอบร่างปฏิญญานี้ในปี ค.ศ. ๒๐๐๗ (พ.ศ. ๒๕๕๐) มีหลักการสำคัญในการรับรองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองว่ามีสิทธิอย่างเต็มที่ในสิทธิมนุษยชนทั้งปวงและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ตามที่ได้มีการรับรองไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และมีสิทธิที่จะเป็นอิสระจากการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบในการใช้สิทธิของตน

แม้จะมีกรอบกฎหมายในระดับระหว่างประเทศกำหนดรับรองสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง และการมุ่งจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ แต่ในทางปฏิบัติ ปัญหาเกี่ยวกับการรับรองสิทธิและการเลือกปฏิบัติต่อคนกลุ่มนี้ได้สะสมมาอย่างยาวนาน เช่น ปัญหาสิทธิในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในที่ดินดั้งเดิมของกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง ความยากจน ความไม่เท่าเทียมกันด้านรายได้ การศึกษา การทำงาน หรือการเข้าถึงบริการสาธารณสุข ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทย จึงได้มีการพัฒนาการดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิของคนกลุ่มนี้ตามบริบทของแต่ละประเทศด้วย

ในอดีต บางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) และแคนาดา มีการใช้นโยบายในการผสมผสานวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมืองเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคม (Assimilation policy) ด้วยนโยบายในการพัฒนา แต่ในทางปฏิบัติ นโยบายดังกล่าวกลับทำให้กลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง ต้องละทิ้งวิถีชีวิตดั้งเดิมของตน เช่น การให้การศึกษา แต่บังคับให้เรียนภาษาญี่ปุ่น โดยไม่ทำให้ใช้ภาษาของกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมืองในโรงเรียน การกำหนดให้ภาษาจีนกลางเป็นภาษาราชการในไต้หวัน โดยห้ามชนเผ่าพื้นเมืองใช้และสอนภาษาประจำชนเผ่าของตน หรือการห้ามมิให้มีการประกอบพิธีกรรมทางจิตวิญญาณและศาสนา เช่น การจัดงาน potlatch และพิธีกรรม sun dance ในประเทศแคนาดา เป็นต้น แต่ต่อมา ประเทศต่าง ๆ ได้มีการพัฒนาการคุ้มครองแก่กลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมืองอย่างต่อเนื่อง ทั้งในระดับนโยบายและกฎหมาย โดยเฉพาะในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ ที่ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชน**ทุกกลุ่ม**ให้มีความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย

เมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระของกฎหมายภายในของต่างประเทศ ได้แก่ กฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศแคนาดา พบว่ากฎหมายของแต่ละประเทศจะเป็นกฎหมายที่ให้การคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง ในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน ในประเด็นดังต่อไปนี้

(๑) การรับรองสถานะของกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ของชนเผ่าพื้นเมือง เช่น กฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับชนเผ่าพื้นเมืองของไต้หวัน กฎหมายสิทธิของชนพื้นเมือง ค.ศ. ๑๙๙๗ (IPRA) ของฟิลิปปินส์ หรือกฎหมายการส่งเสริมชาวไอนุ ค.ศ. ๒๐๑๙ (Ainu Promotion Act) ของญี่ปุ่น ซึ่งให้การรับรองว่าชาวไอนุเป็นชนพื้นเมืองของญี่ปุ่น และห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติต่อชาวไอนุบนพื้นฐานของชาติพันธุ์ แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ให้ความคุ้มครองเฉพาะชาวไอนุเท่านั้น

(๒) การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของชนเผ่าพื้นเมือง (Native title) เช่น กฎหมายว่าด้วยสิทธิในที่ดินของชาวอะบอริจิน ค.ศ. ๑๙๗๖ เป็นต้น ซึ่งทำให้ชาวอะบอริจินจำนวนมากได้รับที่ดินของตนกลับคืนมาโดยการได้รับสิทธิในที่ดินช่วยให้ชนพื้นเมืองสามารถรักษาและสร้างเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชนพื้นเมืองขึ้นมาใหม่ได้

(๓) สิทธิในการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ เช่น กฎหมายการจัดการที่ดินของชนพื้นเมือง First Nations ค.ศ. ๑๙๙๙ ของแคนาดา

(๔) สิทธิในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของตน (Right to self-governance)

(๕) สิทธิในการดำรงวิถีชีวิตแบบชนเผ่าพื้นเมือง

(๖) สิทธิทางวัฒนธรรมและประเพณี รวมถึงภาษาของกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง

(๗) สิทธิในการเลือกตั้ง

นอกจากนี้ กฎหมายของประเทศต่าง ๆ ยังกำหนดให้ความคุ้มครองสิทธิอื่น ๆ อีกด้วย เช่น สิทธิพลเมือง สิทธิในการรับสัญชาติ สิทธิในการครอบครองทรัพย์สิน สิทธิในการทำงาน สิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณะ และการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจที่ดีขึ้น

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันพบว่า การคุ้มครองสิทธิและการไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง ยังคงมีปัญหาในประเด็นดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดนิยามของคำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง” (Indigenous Peoples) ที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าหมายถึงคนกลุ่มใด เช่น ในประเทศญี่ปุ่นที่กฎหมายให้ความคุ้มครองเฉพาะชาวไอนุเท่านั้น หรือในประเทศแคนาดาที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง จำนวน ๓ กลุ่ม ได้แก่ First Nations (เดิมมักจะเรียกว่า Indians), Inuit และ Métis ทั้ง ๆ ที่ในประเทศยังมีชนเผ่าพื้นเมืองอีกหลายกลุ่ม

(๒) กฎหมายบางส่วนยังคงขัดแย้งกับสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง เช่น การคุ้มครองพื้นที่ป่า การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือการรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ เนื่องจากพื้นที่คุ้มครองเหล่านี้ส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้การครอบครองของกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง จึงต้องมีการปรับปรุงกฎหมายต่อไปในอนาคต โดยคำนึงถึงสิทธิและวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมืองประกอบด้วย

สำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศหนึ่งที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมและความแตกต่างทางอัตลักษณ์เฉพาะถิ่นในทุกภูมิภาคของประเทศ เช่น ชาวเล ชาวกะเหรี่ยง เป็นต้น ประเทศไทยมีปัญหาสำคัญคือ “การกำหนดสถานะของบุคคลตามกฎหมาย” แต่โดยที่ประเทศไทยได้ตระหนักและเล็งเห็นความสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในทางนโยบายจึงได้มีการให้ความคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง

ไว้อย่างชัดเจนทั้งในยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๑๓) แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ ตลอดจนแผนยุทธศาสตร์ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) ซึ่งมีโครงการที่สำคัญ ๒ โครงการ ได้แก่ (๑) โครงการขับเคลื่อนเขตพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ และ (๒) โครงการพัฒนาชุดข้อมูลวิถีชีวิตและประวัติศาสตร์กลุ่มชาติพันธุ์

ในส่วนของกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง ประเทศไทยได้มีการกำหนดการคุ้มครองและการไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมืองไว้ใน **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๐** ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน ทั้งนี้ เท่าที่ไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ หรือสุขภาพอนามัย” และแม้ประเทศไทยจะยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการคุ้มครองและการไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมืองในระดับพระราชบัญญัติโดยตรง แต่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ก็ได้กำหนดให้ความคุ้มครองแก่กลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมืองในประเด็นที่สำคัญ ได้แก่ การคุ้มครองสิทธิความเป็นพลเมืองของกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ และพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ และกฎหมายเกี่ยวกับการดำรงวิถีชีวิต สิทธิในการอยู่อาศัย และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยอยู่ระหว่างการดำเนินการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อการคุ้มครองและไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง ตามหลักการในมาตรา ๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คือ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. โดยมีหลักการสำคัญ ได้แก่ ๑) การคุ้มครองสิทธิทางวัฒนธรรม ๒) การส่งเสริมศักยภาพกลุ่มชาติพันธุ์ และ ๓) การสร้างความเสมอภาคบนความหลากหลายทางวัฒนธรรม

กล่าวโดยสรุป การคุ้มครองและการไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง ได้มีการพัฒนาแนวทางการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องและยิ่งได้รับความสนใจมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน เนื่องจากการรักษาความหลากหลายทางชีวภาพและการดูแลทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ อาจต้องใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นของชนเผ่าพื้นเมืองมาช่วยในการดำเนินการ เพราะกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองแต่ดั้งเดิมมักจะดำรงชีวิตด้วยการทำการเกษตร การล่าสัตว์ การเก็บหาของป่า และการประมงในพื้นที่ที่มีความสำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คนกลุ่มเหล่านี้จึงเป็นกลุ่มคนที่มีองค์ความรู้และบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง แต่ขณะเดียวกันการใช้ทรัพยากรธรรมชาติก็ควรจะต้องเป็นไปอย่างยั่งยืนด้วย นอกจากนี้ การคุ้มครองและการไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง ควรเริ่มจากการตระหนักและบังคับตามสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่อาจกระทบต่อสิทธิของตน และที่สำคัญคือการเผยแพร่และการสร้างความตระหนักรู้แก่ผู้คนในสังคมเพื่อเพิ่มความเข้าใจของสาธารณชน



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ฝ่ายคืบคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ