



สถาบันพระปกเกล้า
King Prajadhipok's Institute

การศึกษาและวิเคราะห์
“บทบัญญัติคุ้มครอง
สิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิต
กลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ.”

โดย

รศ.ดร.ประสิทธิ์ ลิปรีชา

นายอริยรัช บุญถึง

สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา

สถาบันพระปกเกล้า

สารบัญ

1. การศึกษาและวิเคราะห์ “บทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ.”	2
เกริ่นนำ.....	2
1. คำและความหมาย.....	2
2. องค์กรและกฎหมายระหว่างประเทศที่คุ้มครองสิทธิของชนพื้นเมือง.....	11
3. พันธกรณีและนโยบายของประเทศไทยว่าด้วยกลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนพื้นเมือง.....	25
3.1 พันธกรณีของประเทศไทยต่อกฎหมายระหว่างประเทศ.....	26
3.2 พันธกรณีของประเทศไทยต่อกฎหมายและนโยบายระดับภูมิภาคอาเซียน.....	29
3.3 นโยบายของรัฐบาลว่าด้วยกลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนพื้นเมือง	30
4. ประเด็นหรือสาระสำคัญที่ควรบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติ.....	38
5. ข้อพึงระวังในการตรากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง	39
6. ผลกระทบ และข้อห่วงกังวลที่อาจเกิดขึ้นหากมีการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติ.....	39
7. สรุปและอภิปราย	40
บรรณานุกรม	41
2. การคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองในต่างประเทศ.....	45
1. การคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองตามกฎหมายระหว่างประเทศ	45
2. ความหมายและขอบเขตของสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง.....	46
3. มิติในการคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง.....	47
3.1 ความเท่าเทียม (Equality and Non-discrimination).....	47
3.2 สิทธิในที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	49
3.3 สิทธิทางวัฒนธรรมและอัตลักษณ์.....	50
3.4 สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม	51
3.5 สิทธิในการกำหนดตนเอง	51
4. รูปแบบในการคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง	52
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	53
เอกสารอ้างอิง.....	54



1. การศึกษาและวิเคราะห์ “บทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ.”

ประสิทธิ์ ลีปรีชา¹

เกริ่นนำ

ระหว่างปี พ.ศ. 2564-2565 มีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย จำนวน 5 ฉบับต่อสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อปี 2562 คือ 1) ร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (เสนอโดยสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย) 2) ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ (เสนอโดยคณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ) 3) ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ (เสนอโดยพรรคก้าวไกล) 4) ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ (เสนอโดยศูนย์มนุษยวิทยาสิรินธร) และ 5) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง (เสนอโดยสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ และองค์กรเครือข่าย)

แม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้จะหมดสมัยไปเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2566 แล้ว โดยที่กฎหมายทั้ง 5 ฉบับยังไม่ได้มีการนำเข้าพิจารณาในสภาฯ แต่ความคาดหวังและความตั้งใจของผู้เสนอทั้งห้าชุดและภาคประชาชนยังคงไม่ยุติ นั่นคือจะผลักดันเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีกหลังจากการเลือกตั้งในเดือนพฤษภาคม 2566 นี้ ดังนั้น การศึกษาเพื่อทำความเข้าใจและวิเคราะห์ถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทั้งห้าฉบับดังกล่าวจึงยังมีความจำเป็นและจะเป็นประโยชน์อย่างมาก

เนื้อหาที่ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ในที่นี้ประกอบด้วย คำและความหมาย องค์กรและกฎหมายระหว่างประเทศที่คุ้มครองสิทธิของชนพื้นเมือง พันธกรณีและนโยบายของรัฐบาลไทยว่าด้วยกลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนพื้นเมือง ประเด็นหรือสาระสำคัญที่ควรบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติ ข้อพึงระวังในการตรากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ผลกระทบและข้อห่วงกังวลที่อาจเกิดขึ้นหากมีการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และสรุปและอภิปราย

1. คำและความหมาย

ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 5 ฉบับที่ถูกนำเสนอเข้าสู่สภานิติบัญญัติ ใช้ทั้งคำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์” และ “ชนเผ่าพื้นเมือง” โดยคำหลังนี้สามารถแยกออกได้เป็นคำว่า “ชนเผ่า” กับคำว่า “ชนพื้นเมือง” ซึ่งทั้งหมดนี้ค่อนข้างจะสร้างความสับสนให้กับผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น เนื้อหาในส่วนแรกนี้จึงต้องการอธิบายถึงที่มาและ

¹ ภาควิชาสังคมศาสตร์กับการพัฒนา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ Email: leesia2009@gmail.com



ความหมายของทั้งสามคำนี้ คือ “กลุ่มชาติพันธุ์” “ชนเผ่า” และ “ชนพื้นเมือง” รวมถึงบริบทการเกิดขึ้นและการนำสามคำดังกล่าวมาใช้ด้วย ประการสำคัญคือในสังคมและวงวิชาการไทยนั้น ทั้งสามคำดังกล่าวล้วนแล้วแต่แปลมาจากคำในภาษาอังกฤษที่ใช้กันในสังคมตะวันตก เมื่อแต่ละคำถูกนำมาแปลและใช้ในบริบทของสังคมไทยโดยภาคส่วนที่แตกต่างกัน ก็ย่อมมีความหมายที่แตกต่างกันออกไปบ้าง

กลุ่มชาติพันธุ์

เริ่มจากคำว่า “ชาติพันธุ์” (ethnic) ที่มีพัฒนาการมายาวนานและถูกใช้ในหลายสังคมซึ่งมีความหมายที่แตกต่างออกไป กล่าวคือในสังคมยุโรปนั้นเดิมทีคำนี้ใช้คำว่า “ethnos” กับ “ethnikos” เป็นคำที่มีความหมายในทางลบ เป็นการที่คนกลุ่มกระแสหลักในยุโรปที่นับถือศาสนาคริสต์เรียกคนกลุ่มน้อยอื่นๆ ที่เป็นพวกคนนอกหรือไม่ใช่คริสเตียน (Eriksen, 1993) ซึ่งมีนัยของความลำเอียงกว่าในแง่ของศาสนาและความเชื่อ แต่เมื่อถูกนำไปใช้ในบริบทของสังคมอเมริกาในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ได้เพี้ยนมาเป็นคำว่า “ethnic” กลับไม่ได้มีความหมายในเชิงลบแบบที่แต่เดิมใช้ในสังคมยุโรป แต่เป็นคำที่พวกอังกฤษซึ่งเป็นคนกลุ่มกระแสหลักในสังคมอเมริกาใช้เรียกชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ที่อพยพมาจากยุโรปด้วยกัน นั่นคือพวกชาวฝรั่งเศส อิตาลี เยอรมัน ไอริช ยิว ฯลฯ ที่ด้อยอำนาจกว่าในทางการเมือง สังคมและวัฒนธรรมในบริบทของสหรัฐอเมริกา

การใช้คำว่า “ชาติพันธุ์” (ethnic) ในสังคมอเมริกาจึงเป็นการก้าวโผนไปจากวิธีคิดแบบอาณานิคมที่มีนัยของความสัมพันธ์เชิงชนชั้นระหว่างชาวยุโรปกับกลุ่มชนเผ่า (tribe) ที่ยังล้าหลังในภูมิภาคอื่นๆ ของโลก (ดูรายละเอียดในหัวข้อย่อยถัดจากนี้) ซึ่งนิยมใช้กันในหมู่นักมานุษยวิทยาสายอังกฤษ มาเป็นความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกันมากขึ้นระหว่างคนอังกฤษกับกลุ่มชนอื่นๆ ที่มาจากยุโรปด้วยกัน เพราะต่างก็ไม่ได้ด้อยไปกว่ากันและกันในแง่ของความเจริญทางสังคมและวัฒนธรรม หากแต่กลับมีความหมายในเชิงที่ว่ากลุ่มชาติพันธุ์เป็นชนกลุ่มน้อยที่ด้อยอำนาจกว่าในทางการเมือง สังคมและวัฒนธรรมในบริบทของสหรัฐอเมริกา นั่นเพราะวัฒนธรรมประจำชาติของอเมริกาถูกกำหนดมาจากวัฒนธรรมของชนชาติอังกฤษเป็นหลัก ดังเช่นภาษาอังกฤษที่กลายมาเป็นภาษาทางการของประเทศ กับกรณีของศาสนาที่พวกโปรเตสแตนต์กลายเป็นกลุ่มที่ครอบงำทางความเชื่อและการเมืองของประเทศ หากเทียบกับกลุ่มที่นับถือนิกายคาทอลิกและนิกายย่อยอื่น ๆ ที่ด้อยอำนาจกว่า

ในบริบทของสังคมไทย อิทธิพลของวิธีคิดและการใช้คำว่า “ชาติพันธุ์” ของนักมานุษยวิทยาสายอเมริกันเริ่มเข้ามาสู่วงวิชาการในสังคมไทยมากขึ้น เพราะนักมานุษยวิทยาผู้บุกเบิกของไทยหลายคนได้ไป



เรียนในอเมริกา² แล้วนำเอาแนวคิดและข้อถกเถียงว่าด้วยชาติพันธุ์กลับเข้ามาอธิบายกลุ่มชนในสังคมไทยที่แต่เดิมนักวิชาการและนักเขียน รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐไทยรับเอาคำว่า “เชื้อชาติ” (race) (ดูตัวอย่างใน หลวงวิจิตรวาทการ, 2504 และดอดด์, 2513) กับ “ชนชาติ” หรือชาติ (nation) (ดูตัวอย่างใน บุญช่วย ศรีสวัสดิ์ 2493 และจิตร ภูมิศักดิ์ 2535) และ “ชนเผ่า” (tribe) ที่เคยได้รับอิทธิพลมาจากยุโรป ดังนั้น เมื่อเข้าสู่ช่วงต้นทศวรรษ 2530 นักมานุษยวิทยาไทยที่สนใจประเด็นชาติพันธุ์จึงแปลคำว่า ethnic group เป็น “กลุ่มชาติพันธุ์” (ดูในประสิทธิ์ ลิปรีชา 2558) และคำว่า ethnicity เป็น “ชาติพันธุ์สัมพันธ์” (สุเทพ สุนทรเกสซ์ 2548 และประสิทธิ์ ลิปรีชา 2565)

ประการสำคัญคือการใช้คำว่ากลุ่มชาติพันธุ์นั้นสัมพันธ์กับบริบทของรัฐชาติสมัยใหม่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นั่นคือในแต่ละรัฐชาติหรือประเทศ³ คำนี้หมายถึงชนกลุ่มน้อยที่ด้อยอำนาจกว่าชนกลุ่มใหญ่หรือคนกลุ่มกระแสหลักซึ่งเป็นชนชาติ (nation) ในมิติทางการเมือง สังคมและวัฒนธรรม ดังตัวอย่างคือ คนไทในประเทศไทยเป็นกลุ่มชนชาติ แต่คนไทในเวียดนาม พม่า จีนและอินเดียเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ หรือตัวอย่างของการที่คนจีนในประเทศจีนเป็นชนชาติ แต่คนจีนที่อยู่ในประเทศไทยเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นต้น ดังนั้น กลุ่มชาติพันธุ์ในบริบทของสังคมไทยจึงหมายถึงชาวจีน เวียดนาม อินเดีย ปากี พวน ไททรงดำ ไทลื้อ ม้ง อีวเมี่ยน (เย้า) อาข่า ดาระอั้ง คะฉิ่น ฯลฯ ที่ย้ายถิ่นเข้ามาทั้งก่อนและหลังเกิดรัฐชาติสมัยใหม่แล้ว กับชนกลุ่มน้อยอีกมากมายที่อาศัยอยู่ในดินแดนสยามมายาวนานแล้ว เช่น คนมอญ กะเหรี่ยง มลายูมุสลิม ลาว (ในอีสาน) กูย ของ ไทยวน (หรือคนเมืองในภาคเหนือ) ลัวะ ไทใหญ่ มลาบรี และชาวเลกลุ่มย่อยต่างๆ เป็นต้น

การที่กลุ่มชาติพันธุ์เป็นชนกลุ่มน้อยที่ด้อยอำนาจกว่าในทางการเมือง สังคมและวัฒนธรรมในบริบทของรรัฐชาติสมัยใหม่ ซึ่งตรงข้ามกับกลุ่มชนชาติที่เป็นกลุ่มกระแสหลัก จึงมักถูกกระทำจากกระบวนการสร้างชาติและชาตินิยมของแต่ละรัฐชาติ ซึ่งอาจมีทั้งด้วยการผสมกลมกลืนให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของอัตลักษณ์ชาติ หรือถูกกีดกันออกไปจากกระบวนการสร้างชาติ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นทิศทางไหนก็ตาม ล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานและอัตลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งสิ้น

กล่าวโดยรวมคือ กลุ่มชาติพันธุ์เป็นกลุ่มชนที่สมาชิกมีลักษณะร่วมทางวัฒนธรรม (ภาษาพูด เครื่องแต่งกาย อาหาร ความเชื่อและพิธีกรรม ฯลฯ) ประวัติศาสตร์ (ทั้งที่เป็นตำนาน เรื่องเล่าและเอกสาร) และมีชื่อ

² ในสายตาของผู้เขียน อย่างน้อยสามคนในรุ่นบุกเบิกที่มีบทบาทในการศึกษาและพัฒนาคำนี้ขึ้นมาคือ สุเทพ สุนทรเกสซ์ ฉวีวรรณ ประจวบเหมาะ และชยันต์ วรรธนะภูติ

³ รัฐชาติสมัยใหม่ (modern nation-state) ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตอนบนเพิ่งเกิดขึ้นในยุคปลายสมัยรัชกาลที่ 5 อันเป็นผลจากอิทธิพลของลัทธิล่าอาณานิคมจากยุโรป (ดูเพิ่มเติมในธงชัย วินิจจะกูล 2555) ซึ่งก่อนหน้านั้นรูปแบบการเมืองการปกครองในภูมิภาคนี้เป็นแบบรัฐจารีตหรือรัฐแสงเทียนที่ไม่มีเส้นแบ่งเขตแดนที่ชัดเจน



เรียกเฉพาะกลุ่มของตัวเอง⁴ สำคัญคือเป็นชนกลุ่มน้อยในบริบทของชาติสมัยใหม่ เป็นกลุ่มที่ด้อยอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมกว่ากลุ่มกระแสหลักที่เป็นชนกลุ่มใหญ่(ชนชาติ)ในรัฐชาติหรือประเทศ

ชนเผ่า

งานศึกษาเกี่ยวกับกลุ่มชนที่ยังคงมีวิถีชีวิตที่ล้าหลังในยุคต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 นักมานุษยวิทยาใช้คำว่า “ชนเผ่า” (tribe) เรียกพวกเขา การใช้คำว่า “ชนเผ่า” จึงเป็นวิธีคิดและมรดกของลัทธิล่าอาณานิคมเป็นการเมืองว่าด้วยความสัมพันธ์แบบชนชั้นระหว่างคนยุโรปกับกลุ่มชนที่ยังล้าหลังในซีกโลกอื่นที่คนยุโรปเข้าไปปฏิสัมพันธ์ด้วย⁵ วิธีคิดดังกล่าวอยู่บนฐานคิดของทฤษฎีวิวัฒนาการที่มองว่าสังคมมนุษย์วิวัฒนาการจากสังคมป่าเถื่อนแบบเร่ร่อนด้วยการล่าสัตว์หาของป่า สู่สังคมอนารยชนที่มีการตั้งชุมชนถาวรแล้วทำการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ สู่สังคมแห่งความศิวิไลซ์ที่เป็นลักษณะเมืองและอุตสาหกรรมในที่สุด (Morgan, 1964) ในสังคมอเมริกา ยุคต้นๆ นักมานุษยวิทยาชาวอเมริกันอย่าง Franz Boas ซึ่งได้รับอิทธิพลจากงานมานุษยวิทยาสายอังกฤษ ใช้คำว่า “ชนเผ่า” ในการศึกษาชนพื้นเมืองดั้งเดิมหรือชาวอินเดียนแดงเผ่าต่างๆ เช่นเดียวกับในอินเดียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตอนบนที่นักมานุษยวิทยาสายอังกฤษที่ทำงานใกล้ชิดหรือเป็นเจ้าของที่อาณานิคม ได้ทำการศึกษาชนกลุ่มชนต่างๆ ในอินเดีย พม่าและไทย ด้วยการใช้คำว่า “ชนเผ่า” (tribe) โดยเฉพาะในภาคเหนือของประเทศไทยที่ในยุคทศวรรษ 2500 ถึง 2540 เน้นการศึกษากลุ่มชนที่อยู่บนภูเขาเป็นหลัก นักวิชาการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องได้แปลคำว่า “hill tribe” เป็น “ชาวเขา” นอกจากจะหมายถึงความเป็นกลุ่มชนบนภูเขาแล้ว ยังมีนัยของความเป็นกลุ่มชนที่ล้าหลัง ด้อยพัฒนาในวิถีชีวิตด้านต่างๆ มากกว่านั้นคือถูกมองว่าเป็นกลุ่มที่ก่อให้เกิดปัญหาต่อประเทศชาติ กับทั้งมีนัยของความเป็นพวกเขาหรือคนอื่นที่ไม่ใช่คนไทยในพื้นที่ราบ และเป็นพวกที่เพิ่งอพยพเข้าสู่ดินแดนไทยด้วย (ขจิตกัย บุรุษพัฒน์ 2518; Thongchai 2000; Tribal Research Centre 1969; Tribal Research Institute 1986; Young, 1966)

จุดเปลี่ยนในเชิงวิชาการจากการศึกษาสังคมชนเผ่ามาเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ในสังคมไทยได้รับอิทธิพลจากการใช้คำว่า “ชาติพันธุ์” (ethnic) ในสังคมอเมริกา ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น กับทั้งการที่นักวิชาการชาวอเมริกัน อย่าง Michael Moerman (1965) ที่เข้ามาศึกษากลุ่มชาวไทลื้อที่อำเภอเชียงคำตั้งแต่ช่วงต้นคริสต์ทศวรรษ 1960 ซึ่งชาวไทลื้อเป็นกลุ่มชนที่อยู่ในสังคมพื้นที่ราบ มีความศิวิไลซ์แล้ว และมีการปฏิสัมพันธ์

⁴ ในแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์นั้นประเด็นเหล่านี้ย่อมมีความหลากหลายและเป็นพลวัต คือปรับเปลี่ยนไปได้ตามบริบทของเวลาและสถานที่

⁵ กรณีของเอเชีย อย่างคนพม่า คนไทย คนเวียดนาม คนฮั่น หรือแม้แต่ชนกลุ่มน้อยอื่นๆ อย่างชาวไทลื้อ ที่เป็นกลุ่มชนหลักในแต่ละรัฐชาติหรืออาศัยอยู่ในสังคมเมือง ชาวตะวันตกกลับไม่ใช้คำว่า “ชนเผ่า” ในการเรียกกลุ่มดังกล่าว เพราะมองว่ามีความศิวิไลซ์แล้ว แม้จะยังไม่เท่ากับชาวตะวันตกก็ตาม



ทั้งภายในกลุ่มคนไทลื้อด้วยกันเองและกับกลุ่มชนอื่นใกล้เคียง เข้าสู่ปี ค.ศ. 1967 มีเวทีประชุมวิชาการของสมาคมชาติพันธุ์วิทยาในสหรัฐอเมริกา ในหัวข้อปัญหาในการศึกษาชนเผ่า (the problem of the tribe) ผลงานและข้อเสนอของนักมานุษยวิทยาหลายท่านล้วนสรุปไปในทิศทางเดียวกันว่าทฤษฎีเก่าในการศึกษาชนเผ่าไม่เหมาะสมอีกต่อไปแล้วกับการทำความเข้าใจความสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อนของการแสดงออกทางวัฒนธรรม ภาษาพูดและการจัดองค์กรทางสังคมและการเมืองของกลุ่มชน (Keyes, 1997)

กล่าวโดยสรุปก็คือ คำว่าว่า “ชนเผ่า” หมายถึงชนกลุ่มน้อยที่ยังมีวิถีชีวิตที่ล้าหลัง เกิดขึ้นในบริบทของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักมานุษยวิทยาและชาวตะวันตกที่มองว่าตัวเองมีความศิวิไลซ์หรือเจริญกว่ากับกลุ่มชนเผ่าที่เป็นพวกซึ่งยังอยู่ในสังคมแบบบรรพกาล มีวิถีชีวิตที่ล้าหลังหรือไร้ซึ่งอารยธรรม ที่มาของคำนี้จึงเป็นการเมืองของความสัมพันธ์ที่เป็นลักษณะชนชั้น คือชาวตะวันตกเป็นชนชั้นที่สูงส่งกว่า ขณะที่พวกชนเผ่าจัดอยู่ในชนชั้นที่ต่ำต้อยกว่า ดังนั้น ตั้งแต่ทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา นักมานุษยวิทยาชาวไทยที่ทำการศึกษากลุ่มชนในสังคมพื้นราบหรือในเมืองซึ่งมีอารยธรรมหรือความเจริญกว่า รวมทั้งกลุ่มชนบนพื้นที่สูงทางภาคเหนือจึงเปลี่ยนมาใช้คำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์” แทน

ชนพื้นเมือง

ชนพื้นเมือง (indigenous people) ในความหมายแรกเริ่มนั้นเป็นกลุ่มชนพื้นถิ่นที่อาศัยอยู่ในดินแดนของตนเองมายาวนาน มีการสืบทอดประวัติศาสตร์และประเพณีวัฒนธรรมเฉพาะของกลุ่มตน แต่ต่อมาถูกกลุ่มชนที่อพยพเข้ามาใหม่จากยุโรปเข้ายึดครองที่ดินและทรัพยากรของตน สถาปนารัฐชาติสมัยใหม่หรือประเทศขึ้น ตามมาด้วยการเข้าครอบงำในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งเกิดขึ้นในทวีปอเมริกาเหนือ ลาตินอเมริกาและออสเตรเลีย จนนำมาสู่การลุกขึ้นเรียกร้องสิทธิในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ กับสิทธิทางวัฒนธรรมและสังคมของกลุ่มชนดั้งเดิมในภูมิภาคดังกล่าว แต่ปัจจุบันขบวนการเคลื่อนไหวของชนพื้นเมืองได้ขยายไปยังภูมิภาคอื่นของโลก โดยเฉพาะในทวีปเอเชียและยุโรป ซึ่งมีนัยถึงการที่ชนพื้นถิ่นกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะกลุ่มที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่มาก่อนการเกิดขึ้นของรัฐชาติสมัยใหม่ กับทั้งได้รับผลกระทบจากกระบวนการพัฒนาของรัฐและการเข้าไม่ถึงสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ได้นิยามตัวเองว่าเป็นชนพื้นเมืองเช่นเดียวกับชนพื้นถิ่นดั้งเดิมในทวีปที่ถูกคนจากยุโรปเข้าไปครอบครอง ขบวนการเคลื่อนไหวของชนพื้นเมืองในปัจจุบันจึงกลายเป็นกระแสในระดับนานาชาติที่ค่อนข้างจะมีพลังและอำนาจในการต่อรองกับรัฐ แม้โดยส่วนใหญ่แล้วรัฐบาลในแต่ละประเทศจะยังไม่ยอมรับการมีอยู่และสิทธิของชนพื้นเมืองก็ตาม (ประสิทธิ์ ลิปรีชา 2556, Erni 2008, Morton and Baird 2019 และ Prasit Leepreecha 2019)

การเรียกร้องสิทธิของชนพื้นเมืองดั้งเดิมเกิดขึ้นในประเทศที่มีการอพยพของชาวยุโรปเข้าไปตั้งถิ่นฐานใหม่ หรือในบริบทของการล่าอาณานิคม อย่างในประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดาในทวีปอเมริกาเหนือที่คน



ผิวขาวชาวยุโรปเข้าไปตั้งรกราก รุกคืบเอาที่ดินของชนพื้นเมืองดั้งเดิมที่เป็นชนเผ่าหรือที่เรารู้จักกันในนามของ
คนอินเดียนแดง และต่อมาผู้ตั้งถิ่นฐานใหม่จากยุโรปได้กลายมาเป็นกลุ่มครอบงำทางการเมือง เศรษฐกิจและ
สังคมเหนือชนพื้นเมืองดั้งเดิม ตัวแทนของชนพื้นเมืองจึงได้นำเอาปัญหาที่ตัวเองถูกละเมิดไปร้องเรียนต่อองค์กร
ระหว่างประเทศ เริ่มตั้งแต่ยุคที่มีการจัดตั้งสันนิบาตชาติ (League of Nations) หลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง
ต่อด้วยองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ที่ถูกสถาปนาขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จนสหประชาชาติ
มีการตั้งคณะทำงานว่าด้วยประชากรชนพื้นเมือง (Working Group on Indigenous Populations) เมื่อปี
พ.ศ. 2525 มีการประกาศปีทศวรรษแห่งชนพื้นเมืองเมื่อปี พ.ศ. 2536 (สมาคมศูนย์รวมฯ, 2544) และปฏิญญา
สากลว่าด้วยชนพื้นเมืองเมื่อปี พ.ศ. 2551

นิยามของชนพื้นเมืองที่มักถูกนำมาอ้างอิงนั้นมาจากสองแหล่งด้วยกัน แหล่งแรกคืออนุสัญญาที่ 169
ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO Convention No. 169) ที่กล่าวถึงชนพื้นเมืองและชนเผ่า
(indigenous and tribal people) ซึ่งได้รับการรับรองที่กรุงเจนีวาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 ในความหมายที่ว่า
ชนเผ่าเป็นคนที่อาศัยอยู่ในประเทศซึ่ง “มีลักษณะทางสังคม วัฒนธรรมและเศรษฐกิจที่แตกต่างจากคนกลุ่มอื่น
ในชาติ และสถานะของพวกเขาได้รับการคุ้มครองทั้งหมดหรือบางส่วนโดยธรรมเนียมหรือประเพณีของพวกเขา
หรือโดยกฎหมายหรือกฎระเบียบพิเศษ” ขณะที่คำว่า “ชนพื้นเมือง” หมายถึงคนที่อาศัยอยู่ในประเทศ
ซึ่ง “ได้รับการยอมรับว่าเป็นชนพื้นเมืองจากการที่พวกเขาสืบทอดมาจากบรรพบุรุษที่ได้อาศัยอยู่ในประเทศ
หรือพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่เป็นส่วนหนึ่งของประเทศ ในช่วงเวลาที่มีการเข้าครอบครองหรือการทำให้เป็นอาณานิคม
หรือการกำหนดพรมแดนรัฐที่เป็นแบบปัจจุบัน และเป็นผู้ที่ไม่ได้รับการยอมรับในสถานภาพทางกฎหมาย
หากแต่พวกเขายังคงไว้ซึ่งทั้งหมดหรือบางส่วนของสถาบันทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรมและการเมืองของ
ตนเอง” และประการสำคัญคือ “การนิยามตัวเอง (self-identification) ว่าเป็นชนพื้นเมืองหรือชนเผ่าของ
พวกเขานั้นได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานสำหรับการพิจารณากลุ่มคนตามข้อกำหนดที่ครอบคลุม
ในปฏิญญานี้” แหล่งที่สองคือ คู่มือการทำงานของธนาคารโลก ที่นิยามว่าชนพื้นเมืองเป็นคนที่ “มีผูกพัน
ใกล้ชิดอยู่กับดินแดนของบรรพบุรุษและทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่เหล่านั้น” ซึ่งเป็นหนึ่งในห้าปัจจัยในการ
กำหนดความเป็นชนพื้นเมือง⁶ (อ้างใน Daes, 2008)

เช่นเดียวกับในทวีปที่ถูกครอบงำโดยลัทธิล่าอาณานิคมและรัฐชาติสมัยใหม่อย่างอเมริกาเหนือ
ลาตินอเมริกาและออสเตรเลีย ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อกลุ่มชนดั้งเดิมที่เป็นชนกลุ่มน้อยในเอเชีย

⁶ นอกจากองค์การนาชาติแล้ว สถาบันการเงินระหว่างประเทศอย่างธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย ต่างก็ให้
ความสำคัญกับสิทธิของชนพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ของตนมายาวนาน เพราะโครงการและกระบวนการพัฒนาที่รัฐบาล
ประเทศต่าง ๆ กู้เงินจากสถาบันเหล่านี้ไปพัฒนา อย่างเช่นการสร้างเขื่อน การตัดถนน ฯลฯ มักจะกระทำในพื้นที่ป่าเขาซึ่งมี
ชนพื้นเมืองอาศัยอยู่ก่อนแล้ว ส่งผลกระทบต่อการที่พวกเขาต้องถูกโยกย้ายออกไปอยู่ที่อื่นโดยปราศจากการชดเชยที่เป็นธรรม



และยุโรปก็ได้รับผลกระทบจากอิทธิพลของรัชชาติสมัยใหม่ด้วย นั่นคือการสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ และวัฒนธรรม การถูกกีดกันและเข้าไม่ถึงสิทธิขั้นพื้นฐานเหมือนกลุ่มคนกระแสหลักในประเทศ ดังนั้น ปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินและทรัพยากร การถูกรวบงำทางวัฒนธรรมและสังคม และการเข้าไม่ถึงสิทธิขั้นพื้นฐานจึงเป็นประเด็นร่วมกันทั่วโลก นำมาซึ่งขบวนการเคลื่อนไหวของชนพื้นเมืองดั้งเดิมในระดับนานาชาติในปัจจุบัน ในกรณีของประเทศไทย การเกิดขึ้นเครือข่ายและสภาชนพื้นเมืองเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา โดยมีปัจจุบันมีสมาชิกประมาณ 40 กลุ่มด้วยกัน (จากกว่า 60 กลุ่มชาติพันธุ์ทั่วประเทศ) อย่างไรก็ตาม คำว่า indigenous ได้ถูกใช้ในภาษาไทยว่า “ชนเผ่าพื้นเมือง” ⁷ ด้วยการแปลมาจากคำว่า indigenous and tribal people ตามอนุสัญญาที่ 169 ขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO Convention No. 169) เมื่อปี ค.ศ. 1957 และปรับปรุงปี 1989 กับการยึดตามคำนิยามของ Jose Martinez Cobo ที่จัดทำรายงานในนามของคณะอนุกรรมการป้องกันการกีดกันและป้องกันคนกลุ่มน้อย ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ในปี ค.ศ. 1983⁸

องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization – ILO) ได้ออกอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมืองและชนเผ่า ฉบับที่ 107 เมื่อปี ค.ศ. 1957 และต่อมาได้ปรับปรุงเป็นอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิชนพื้นเมืองและชนเผ่า ฉบับที่ 169 เมื่อปี 1989 นิยามว่า...

ก) คนชนเผ่าในประเทศเอกราชซึ่งมีประเด็นทางสังคม วัฒนธรรมและเศรษฐกิจที่ต่างจากกลุ่มอื่นในชุมชนแห่งชาติ และเป็นผู้ซึ่งสถานภาพถูกกำกับทั้งหมดหรือบางส่วนโดยขนบธรรมเนียมหรือประเพณี หรือโดยกฎหมายหรือกฎระเบียบพิเศษของพวกเขาเอง ข) ผู้คนในประเทศเอกราชที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นชนพื้นเมืองด้วยการเป็นลูกหลานของประชากรที่อาศัยอยู่ในประเทศหรือเขต

⁷ เป็นข้อสังเกตของผู้เขียนว่า การใช้คำว่า “ชนเผ่าพื้นเมือง” อันมีที่มาจากคำว่า tribal people (ชนเผ่า) และคำว่า indigenous people (ชนพื้นเมือง) โดยเฉพาะในคำแรกนั้นยังคงผูกติดกับความหมายของความเป็นกลุ่มชนที่ล้าหลังซึ่งอยู่ในสังคมบรรพกาล เป็นมรดกของความสัมพันธ์แบบชนชั้นระหว่างชาวยุโรปกับกลุ่มชนเผ่าต่างๆ ที่ยังล้าสมัย ซึ่งเกิดขึ้นในยุคล่าอาณานิคม ดังได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้

⁸ ธนาคารโลกเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่นิยามความหมายของ “ชนพื้นเมือง” เมื่อปี ค.ศ. 1991 (www.ifc.org/wps/wcm/connect/4da94701-07cc-4df3-9798-947704a738d4/OD420_IndigenousPeoples.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jqewORB, สืบค้นเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2566) ขณะที่ธนาคารพัฒนาเอเชีย นิยามเอาไว้เมื่อปี 1998 โดยให้ความสำคัญกับการที่ชนพื้นเมืองอาศัยอยู่ก่อนที่จะเกิดรัชชาติสมัยใหม่ กับเป็นกลุ่มที่มีการสืบทอดสถาบันทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมืองเฉพาะของตนเอง ซึ่งแตกต่างจากสังคมและวัฒนธรรมของกลุ่มครอบงำหรือกลุ่มกระแสหลัก (Asian Development Bank 1998: 2) เช่นเดียวกับโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ ที่นิยามเอาไว้ในลักษณะเดียวกัน (www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/UNDP_Policy_of_Engagement_with_Indigenous_Peoples.pdf, สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2566)



ภูมิศาสตร์ที่เป็นของประเทศในขณะที่ถูกรับรองหรือล่าอาณานิคมหรือการสถาปนาเส้นแบ่งเขตแดนของรัฐปัจจุบัน และเป็นผู้ซึ่งยังคงรักษาไว้ซึ่งสถาบันทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรมและการปกครองของตนเองเอาไว้บางส่วนหรือทั้งหมด แม้จะไม่ได้เป็นไปตามหลักทางกฎหมายก็ตาม และนิยามตัวเองว่าเป็นชนพื้นเมืองหรือชนเผ่า (www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169, สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2566)

รายงานของคณะกรรมการป้องกันการกีดกันและป้องกันคนกลุ่มน้อย ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ เรื่อง Study on the problem of discrimination against indigenous peoples ที่จัดทำโดย Jose Martinez Cobo เพื่อเสนอต่อสหประชาชาติ ซึ่งเขียนขึ้นระหว่างปี 1981-1983 นิยามว่า

ชุมชน ประชาชน และประชาชาติชนพื้นเมือง คือผู้ที่มีประวัติศาสตร์สืบเนื่องกับสังคมก่อนการรุกรานและก่อนอาณานิคมที่เกิดขึ้นในดินแดนของตน พิจารณาตนเองว่ามีความแตกต่างไปจากภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคมซึ่งบัดนี้ยังคงมีอำนาจเหนือกว่าอยู่ในดินแดนเหล่านั้น หรือหลายส่วนของดินแดนเหล่านั้น ปัจจุบันพวกเขามีได้เป็นกลุ่มที่ครอบงำของสังคม และมีความมุ่งมั่นที่จะอนุรักษ์พัฒนาและสืบทอดดินแดนของบรรพบุรุษและอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ของตนในฐานะที่เป็นพื้นฐานของการดำรงอยู่ของมนุษย์สู่คนรุ่นอนาคต อันเป็นไปตามแบบแผนทางวัฒนธรรม สถาบันทางสังคม และระบบนิติธรรมของตน และ นิยามว่าตัวเองเป็นชนพื้นเมือง (Cobo, 1983: E/CN.4/Sub.2/1983/21/Add.8: 50-51, สืบค้นเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2566)

แม้นักวิชาการ นักเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชน รวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศจะนิยามคำว่า “ชนพื้นเมือง” ที่หลากหลายและแตกต่างกันไปบ้าง แต่โดยรวมแล้วหมายถึงกลุ่มคนดั้งเดิมที่อาศัยอยู่ในดินแดนนั้น ๆ ก่อนที่จะถูกล่าอาณานิคมและเข้าครอบครองโดยผู้อพยพจากยุโรป เป็นลูกหลานของประชาชนที่อยู่มาก่อนการเกิดขึ้นของชาติสมัยใหม่ เป็นกลุ่มที่มีประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม เศรษฐกิจและสังคมเฉพาะของตนซึ่งแตกต่างจากกลุ่มครอบงำหรือกลุ่มสังคมกระแสหลักในรัฐชาติหรือประเทศ เป็นประชากรที่อ่อนแอหรือเปราะบางกว่าและเป็นผู้เสียเปรียบในกระบวนการพัฒนาของรัฐ และสำคัญคือการที่พวกเขานิยามตัวเองว่าเป็นชนพื้นเมือง (Self-identification as indigenous)

กล่าวโดยสรุป ทั้งคำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์” (ethnic group) “ชนเผ่า” (tribe) และ “ชนพื้นเมือง” (indigenous people) ที่ใช้ในสังคมไทยปัจจุบัน ล้วนแล้วแต่แปลมาจากภาษาอังกฤษ มีพัฒนาการมาจากสังคมตะวันตก กล่าวคือ “กลุ่มชาติพันธุ์” หมายถึงกลุ่มชนที่มีลักษณะร่วมทางวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์และชื่อเรียก ไม่มีนัยของความเจริญกว่าหรือล้าหลังกว่า เกิดขึ้นในบริบทของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างชนกลุ่มใหญ่



กับชนกลุ่มน้อยในรัฐชาติสมัยใหม่หรือประเทศ กลุ่มชาติพันธุ์จึงเป็นชนกลุ่มน้อยที่ด้อยอำนาจกว่าในเชิงการเมือง สังคมและวัฒนธรรม (อาจรวมถึงเศรษฐกิจด้วย) เมื่อเทียบกับชนกลุ่มใหญ่หรือชนชาติในประเทศที่เป็นกลุ่มกระแสหลัก ส่วน “ชนเผ่า” หมายถึงชนกลุ่มน้อยที่ยังคงมีลักษณะเป็นสังคมบรรพกาลหรือล้าหลังเกิดขึ้นในบริบทที่คนจากยุโรปออกไปปฏิสัมพันธ์กับชนเผ่าในภูมิภาคต่างๆ ของโลก จึงใช้คำนี้ในการเรียกกลุ่มชนเหล่านั้นซึ่งมีวิถีชีวิตที่ยังไม่มีอารยธรรมแบบคนยุโรป ขณะที่ “ชนพื้นเมือง” ในบริบทของประเทศที่ถูกล่าอาณานิคมนั้นหมายถึงกลุ่มชนดั้งเดิมที่อาศัยอยู่ในดินแดนนั้นๆ ก่อนที่ผู้อพยพจากยุโรปจะเข้ามาตั้งถิ่นฐานในยุคล่าอาณานิคมแล้วเกิดการครอบครองที่ดินกับทรัพยากรธรรมชาติของพวกเขา ตามมาด้วยการครอบงำในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมเหนือ จนพวกเขาได้กลายเป็นผู้ด้อยอำนาจและสูญเสียสิทธิในด้านต่างๆ ส่วนในบริบทของภูมิภาคอื่นของโลกนั้นหมายถึงชนพื้นถิ่นดั้งเดิมที่อยู่อาศัยในพื้นที่ก่อนที่จะเกิดการสถาปนารัฐชาติสมัยใหม่หรือประเทศ เป็นกลุ่มที่มีการสืบทอดลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์และอัตลักษณ์ของตนมายาวนานซึ่งสัมพันธ์กับทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น แต่พวกเขาต้องกลายเป็นกลุ่มด้อยโอกาส ถูกทำให้พลัดถิ่น ถูกกีดกันในสิทธิขั้นพื้นฐานและกลืนกลายทางวัฒนธรรม กลายเป็นผู้เสียเปรียบในกระบวนการพัฒนา และสำคัญคือพวกเขานิยามว่าตัวเองเป็นชนพื้นเมือง (ประสิทธิ์ ลิปรีชา, 2556; Morton and Baird, 2019; Prasit, 2019)

เนื่องจากวัตถุประสงค์ของบทความชิ้นนี้คือการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาของร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของกลุ่มชนเหล่านั้น ซึ่งเชื่อมโยงกับพันธกรณีระหว่างประเทศ กับทั้งแนวทางและกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชนเหล่านั้นในต่างประเทศ ดังนั้น ในเบื้องต้นนี้จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจในสองประเด็นหลักด้วยกัน คือ ประเด็นแรก คำหลักที่บัญญัติไว้โดยองค์กรและกฎหมายระหว่างประเทศ มีเพียงสามคำหลักที่มีองค์กรและกฎหมายระหว่างประเทศได้บัญญัติไว้และให้การรับรอง นั่นคือคำว่า “เชื้อชาติ”⁹ “ชนเผ่า” กับ “ชนพื้นเมือง” ส่วนคำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์” นั้นไม่ปรากฏแต่อย่างใด ประเด็นที่สอง การใช้คำเรียกในสังคมไทยมีพัฒนาการและบริบทที่แตกต่างกันไปในแต่ละยุคสมัย นับตั้งแต่คำว่า “ชนชาติ” “ชาวเขา” “ชนกลุ่มน้อย” “กลุ่มชาติพันธุ์” “ชนพื้นเมือง” และ “ชนเผ่าพื้นเมือง” (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ประสิทธิ์ ลิปรีชา 2558)

⁹ คำว่า “เชื้อชาติ” (race) เป็นการจำแนกความแตกต่างของผู้คนตามหลักชีววิทยา คือดูที่ลักษณะของสรีระร่างกาย นั่นคือสีผิว ลักษณะเส้นผม ลักษณะของใบหน้าและกะโหลกศีรษะ ฯลฯ และมักจะถูกผูกโยงเข้ากับพฤติกรรมเฉพาะ เช่น ฉลาด-เขลา ขยัน-เกียจคร้าน สุขภาพ-ไม่สุขภาพ เป็นต้น โดยผู้คนในสังคมมักนำประเด็นความแตกต่างทางเชื้อชาติมาเป็นปัญหาการเหยียดเชื้อชาติ (racism) โดยเฉพาะการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง หรือแม้แต่ปัญหาการเหยียดและกีดกันทางเชื้อชาติในสังคมอเมริกากับประเทศต่างๆ ในยุโรปในปัจจุบัน

การเสนอร่างพระราชบัญญัติทั้งห้าฉบับ มีการใช้ทั้งคำหลักว่า “กลุ่มชาติพันธุ์” กับ “ชนเผ่าพื้นเมือง”¹⁰ ซึ่งโดยรวมแล้วหมายถึงชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยที่มีวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ที่เป็นลักษณะเฉพาะของตนเอง นิยามตัวเองว่าเป็นกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนเผ่าพื้นเมือง เป็นกลุ่มที่สูญเสียสิทธิและอัตลักษณ์อันเป็นผลมาจากอิทธิพลของรัฐชาติและกระแสการพัฒนา กลายเป็นกลุ่มชนที่ด้อยอำนาจและเปราะบางในสังคม และประการสำคัญคือยังขาดซึ่งสิทธิและความเท่าเทียมในสังคม หากเทียบกับชนกลุ่มใหญ่หรือกลุ่มกระแสหลักในประเทศ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ ไม่ว่าจะใช้คำไหนก็ตาม เจตนารมณ์ของผู้เสนอย่อมหมายถึงทั้งสองกลุ่ม หากแต่เนื่องจากคำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์” (ethnic group) ไม่ปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศ มีเพียงคำว่า “ชนพื้นเมือง” (indigenous people) ดังนั้น ในที่นี้จึงจะใช้คำหลังเป็นหลัก

2. องค์กรและกฎหมายระหว่างประเทศที่คุ้มครองสิทธิของชนพื้นเมือง

การคุ้มครองสิทธิของชนพื้นเมืองเป็นหนึ่งในประเด็นหลักที่อยู่บนพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชนสากล ซึ่งเป็นประเด็นใหญ่ของการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง องค์กรและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของชนพื้นเมืองจึงล้วนแล้วแต่อยู่ภายใต้โครงสร้างขององค์การสหประชาชาติ จากการสืบค้นและทบทวนรายละเอียดจากแหล่งข้อมูลที่หลากหลาย รวมทั้งการสัมภาษณ์บุคคลหลักที่เกี่ยวข้อง¹¹ พบว่าปัจจุบันมีกฎหมายและองค์กรระหว่างประเทศที่คุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของชนพื้นเมือง(และชนเผ่า) ที่สำคัญดังนี้คือ

1) **อนุสัญญา 169 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (Convention 169, International Labor Organization)** ซึ่งเป็นการปรับปรุงจากอนุสัญญา 107 ในปี ค.ศ. 1957 มีใจความหลักคือแนวทางการพัฒนาที่ต้องเปลี่ยนจากวิธีคิดบนพื้นฐานของการผสมกลมกลืนให้ชนพื้นเมืองกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มสังคมกระแสหลัก มาเป็นการส่งเสริมให้ชนพื้นเมืองมีอำนาจควบคุมสถาบันต่างๆ ของพวกเขาเอง เน้นแนวทางการพัฒนาวิถีชีวิตและเศรษฐกิจที่เป็นการคงไว้และพัฒนาอัตลักษณ์ ภาษาและศาสนาของชนพื้นเมือง ภายใต้กรอบของรัฐที่พวกเขาอยู่ ทั้งนี้ ในทุกภูมิภาคของโลกจะพบว่าชนพื้นเมืองยังขาดการเข้าถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่เป็นในระดับเดียวกับประชากรกลุ่มอื่นของรัฐที่พวกเขาอยู่ และกฎหมาย คุณค่า ธรรมเนียมประเพณีและทักษะของพวกเขาได้ถูกทำให้สูญหายไป กับทั้งเรียกร้องให้ต้องให้ความสำคัญกับกับ

¹⁰ คำว่า “ชนเผ่าพื้นเมือง” เป็นคำที่นักเคลื่อนไหวและแกนนำกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูง (เดิมถูกคนภายนอกเรียกว่า “ชาวเขา”) นิยมใช้กัน แต่ในวงวิชาการไทยใช้คำว่า “ชนพื้นเมือง” ขณะที่คำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์” เป็นคำที่คุ้นเคยและนิยมใช้กันในกลุ่มแกนนำชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อยดั้งเดิมในพื้นที่ราบในภาคต่างๆ เช่นเดียวกับนักวิชาการในสถาบันต่างๆ

¹¹ ผู้เขียนต้องขอขอบคุณอาจารย์ชูพินิจ เกษมณี ข้าราชการบำนาญ อดีตนักวิจัยสถาบันวิจัยชาวเขา และอดีตอาจารย์สอนที่มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เป็นอย่างสูงที่กรุณาช่วยให้ข้อมูลและอธิบายอย่างละเอียดในส่วนนี้



คุณภาพการของชนพื้นเมืองและชนเผ่าที่มีต่อความหลากหลายทางวัฒนธรรมและความปรองดองทางสังคมและระบบนิเวศของมนุษยชาติและความร่วมมือกันสร้างความเข้าใจระหว่างประเทศ (ILO 1989)

2) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity - CBD) เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อมที่ United Nations Environment Programme (UNEP) จัดตั้งคณะทำงานขึ้นมาร่างรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน เน้นการแบ่งปันต้นทุนและผลประโยชน์ระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา กับทั้งแนวทางและกลไกในการสนับสนุนเชิงนวัตกรรมจากผู้คนในท้องถิ่น อนุสัญญาดังกล่าวได้รับการรับรองในที่ประชุมสุดยอดว่าด้วยสิ่งแวดล้อมที่กรุงไนโรบีเมื่อปี 1992 (www.cbd.int/history/, สืบค้นเมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2566) ประการสำคัญหนึ่งคือแผนยุทธศาสตร์สำหรับความหลากหลายทางชีวภาพต้องเน้นการมีส่วนร่วมในทุกระดับ ด้วยการมีบทบาทอย่างเต็มและมีประสิทธิภาพจากผู้หญิง ชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่น องค์การภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจส่วนตัวและภาคส่วนอื่นๆ จากทุกกลุ่มทางสังคม (www.cbd.int/sp/implementation/, สืบค้นเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2566)

พิธีศาลนาโกยา (Nagoya Protocol) เป็นกฎหมายลูกภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ผ่านการรับรองของที่ประชุมที่เมืองนาโกยาของประเทศญี่ปุ่น เมื่อปี ค.ศ. 2010 เน้นการเข้าถึงแหล่งพันธุกรรมกับความเท่าเทียมและความยุติธรรมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรชีวภาพ นั่นคือให้ความสำคัญกับสิทธิและผลประโยชน์ รวมทั้งองค์ความรู้ของชนพื้นเมืองที่เป็นเจ้าของพันธุ์พืช กับการถูกนำไปใช้ประโยชน์ในธุรกิจหรือพื้นที่อื่น นอกจากนั้นครอบคลุมการร้องเรียนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในกรณีที่มีปัญหาความขัดแย้งเกิดขึ้น (www.cbd.int/abs/about/#objective, สืบค้นเมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2566)

ในระดับของประชาคมอาเซียน มีการจัดตั้งอาเซียนกับความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นหนึ่งในความร่วมมือภายใต้ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community) เพื่อแสดงถึงความตระหนักของกลุ่มประเทศอาเซียนในการพัฒนาอย่างยั่งยืนควบคู่กับการรักษาความสะอาดและการส่งเสริมสิ่งแวดล้อมสีเขียว โดยเฉพาะประเด็นความหลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งมีความแตกต่างและซับซ้อนแห่งหนึ่งของโลก ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนจึงกำหนดประเด็น การอนุรักษ์และการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน มีการตั้ง **คณะทำงานอาเซียนด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ (ASEAN Working Group on Nature Conservation and Biodiversity - AWGNCB)** เป็นเวทีหารือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อประสานความร่วมมือและผลักดันกิจกรรมคุ้มครอง อนุรักษ์ จัดการ และแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพตามธรรมชาติในภูมิภาคอาเซียน มี **ศูนย์อาเซียนว่าด้วยความ**



หลากหลายทางชีวภาพ (ASEAN Centre for Biodiversity - ACB) ที่จัดตั้งขึ้นเมื่อ ปี พ.ศ. 2548 เพื่อให้สนับสนุนงานด้านการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างยั่งยืน โดย ACB มีหน้าที่สนับสนุน สร้างเครือข่าย อบรม วิจัย และจัดการฐานข้อมูลด้านการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพของภูมิภาคอาเซียน การบริหาร ACB จะดำเนินการโดยประเทศสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศ ในรูปแบบกรรมการ (Governing Board of The ASEAN Centre for Biodiversity: GB ACB) และมีอุทยานมรดกอาเซียน (ASEAN Heritage Parks - AHP) ดำเนินการตามปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยพื้นที่อุทยานมรดกที่สงวนไว้ (Declaration on Heritage Parks and Reserves) พ.ศ. 2527 เพื่อประกาศพื้นที่คุ้มครอง 11 แห่งเป็นอุทยานมรดกอาเซียน โดยปฏิญญาดังกล่าวได้รับการรื้อฟื้นขึ้นอีกครั้งในปี พ.ศ. 2546 ใช้ชื่อว่า ปฏิญญาอุทยานมรดกอาเซียน (ASEAN Declaration on Heritage Parks) (https://chm-thai.onep.go.th/?page_id=3832, สืบค้นเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2566) อย่างไรก็ตาม เป็นที่สังเกตว่าการร่วมมือในระดับอาเซียนนี้เป็นในระดับของระหว่างรัฐกับรัฐมากกว่าภาคประชาสังคมคนรากหญ้า

3) กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC) ชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่นได้รับการยอมรับภายใต้ร่มของกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) ด้วยการจัดตั้งเวทีชุมชนท้องถิ่นและชนพื้นเมือง (Local Communities and Indigenous Peoples Platform - LCIPP) ขึ้นในที่ประชุมสภาพภูมิอากาศที่กรุงปารีส เมื่อปี ค.ศ. 2015 เวทีดังกล่าวเปิดช่องทางให้ภาครัฐ ชนพื้นเมือง ชุมชนท้องถิ่นและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้แลกเปลี่ยนประสบการณ์และบทเรียนที่ดีในการจัดการการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศแบบองค์รวม เป็นการสร้างศักยภาพในการมีส่วนร่วมและนำเอาระบบความรู้ที่หลากหลายมาช่วยวางแผนและปฏิบัติการสำหรับนโยบายและปฏิบัติการด้านภูมิอากาศ

ข้อตกลงปารีสเป็นกฎหมายสนธิสัญญานานาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่ได้รับการรับรองโดย 196 ประเทศในที่ประชุมการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของสหประชาชาติ (UN Climate Change Conference) (COP21) ที่กรุงปารีสเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2015 และเริ่มมีผลบังคับใช้วันที่ 4 พฤศจิกายน 2016 เป้าหมายหลักคือต้องการคง “การเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกให้ต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียสเหนือระดับก่อนอุตสาหกรรม” และพยายาม “จำกัดการเพิ่มของอุณหภูมิที่ 1.5 องศาเซลเซียสเหนือระดับก่อนอุตสาหกรรม” ดังนั้น เพื่อที่จะรักษาระดับการเพิ่มของอุณหภูมิที่ 1.5 องศาเซลเซียส ภาวะเรือนกระจกต้องสูงสุดเพียงปี 2525 เป็นปีสุดท้าย และต้องลดลงร้อยละ 43 ภายในปี 2030 (www.unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement, สืบค้นเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2566)



ต้องยอมรับว่าการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศเป็นความกังวลร่วมของมนุษยชาติ ประเทศต่าง ๆ ต้องเคารพ อนุรักษ์และพิจารณาความผูกมัดร่วมว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สิทธิต่อสุขภาพ สิทธิของชนพื้นเมือง ชุมชน ท้องถิ่น ผู้ย้ายถิ่น เด็ก คนพิการและกลุ่มคนที่อยู่ในสถานะเปราะบาง กับทั้งสิทธิด้านการพัฒนา รวมทั้งความเสมอภาคทางเพศ การสร้างพลังของสตรีและความเสมอภาคระหว่างคนต่างรุ่น (https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf, สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2566)

4) ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนพื้นเมือง (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples - UNDRIP) นับเป็นกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศภายใต้องค์การสหประชาชาติที่รับรองสิทธิของชนพื้นเมืองอย่างเป็นทางการ โดยที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้มีมติรับรองปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนพื้นเมือง เมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2550 ที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของชนพื้นเมือง ซึ่งประสบปัญหาและได้รับผลกระทบมายาวนาน ทั้งการสูญเสียที่ดิน ทรัพยากรและการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน บางพื้นที่ถึงขั้นต้องสูญเสียชีวิตและเลือดเนื้อจากการลุกขึ้นมาต่อสู้เพื่อปกป้องผืนดิน ผืนป่าและวิถีชีวิตของตนเอง (มูลนิธิชนเผ่าพื้นเมืองฯ มปป.: 1)

สาระสำคัญของกฎหมายนี้คือความห่วงใยว่าชนพื้นเมืองได้รับความทุกข์ทรมานจากความอยุติธรรมในทางประวัติศาสตร์อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการตกเป็นอาณานิคมและการสูญเสียความเป็นเจ้าของในที่ดิน เขตแดนและทรัพยากรของพวกเขา ชนพื้นเมืองถูกพรากจากการใช้สิทธิของตน โดยเฉพาะสิทธิในการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการและความสนใจของตนเอง จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องเคารพและส่งเสริมสิทธิที่มีมาแต่กำเนิดของชนพื้นเมือง ซึ่งได้มาจากโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม และจากวัฒนธรรม ประเพณีทางจิตวิญญาณ ประวัติศาสตร์และปรัชญาของตน โดยเฉพาะสิทธิในที่ดิน ดินแดนและทรัพยากรของตน

ส่งเสริมการที่ชนพื้นเมืองกำลังมีการรวมตัวกันเพื่อเสริมสร้างศักยภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และเพื่อยุติการเลือกปฏิบัติและการกดขี่ทุกรูปแบบที่เกิดขึ้นที่ใดก็ตาม เพื่อให้ชนพื้นเมืองควบคุมการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อตนเอง ที่ดิน ดินแดนและทรัพยากรของตน ซึ่งจะทำให้พวกเขาสามารถดำรงรักษาและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันวัฒนธรรมและประเพณีของตนได้ และส่งเสริมให้การพัฒนาตนเองเป็นไปตามความมุ่งหวังและความต้องการของตน รวมถึงการให้ความเคารพต่อภูมิปัญญา วัฒนธรรมและการปฏิบัติตามประเพณีของชนพื้นเมือง อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและเท่าเทียม รวมทั้งการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม ทั้งนี้ กฎหมายฉบับนี้หนุนเสริมให้รัฐทำตามและดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ตามพันธกรณีทั้งปวงที่ประยุกต์ใช้กับชนพื้นเมืองที่อยู่ภายใต้เครื่องมือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ด้วยการปรึกษาหารือและร่วมมือกับประชาชนที่เกี่ยวข้อง



หากจำแนกตามประเด็นย่อยในกฎหมายดังกล่าว มุลนิธิผสานวัฒนธรรม (มปป.) ได้แยกเป็น ประเด็นแรกว่าด้วยสิทธิในวัฒนธรรม ธรรมเนียม ประเพณี (มาตรา 2-3, 5-6, 15) เน้นย้ำว่าชนพื้นเมือง และชุมชนของพวกเขามีสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของแหล่งที่มา ภาษาอัตลักษณ์ หรือวัฒนธรรมประเพณีของพวกเขา ภาครัฐมีความรับผิดชอบที่จะต้องร่วมทำงานกับ ชนพื้นเมืองเพื่อกำจัดการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบและส่งเสริมให้ผู้คนในสังคมเกิดความอดทนอดกลั้น ต่อความแตกต่างหลากหลาย มากกว่านั้นคือชนพื้นเมืองยังมีสิทธิในการกำหนดชะตาชีวิตตัวเอง ซึ่งรวมถึง สถานะทางการเมืองและทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมที่อาจส่งผลต่อพวกเขาหรือชุมชนของ พวกเขา โดยรัฐควรเปิดโอกาสให้ชนพื้นเมืองได้มีส่วนร่วมในสถาบันทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมต่างๆ

ประเด็นที่สอง สิทธิในการเข้าถึงที่ดิน (มาตรา 8 และ 10) บัญญัติว่าชนพื้นเมืองไม่ควรต้องถูกบังคับ ให้ออกจากที่ดินของตนเองหรือถูกยึดที่ดินเหล่านั้นไป ไม่ว่าจะโดยรัฐหรือภาคเอกชนก็ตาม รัฐมีหน้าที่ในการ จัดหากกลไกแก้ไขปัญหาและเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงและทางอ้อมจากการไล่รื้อ และการยึดที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติ

ประเด็นที่สาม สิทธิในการให้คำยินยอมที่เป็นอิสระ ได้รับการแจ้งล่วงหน้า และได้รับข้อมูลอย่าง เพียงพอ (มาตรา 10-11, 18-19, 28-29, และ 32) ระบุว่าหากภาครัฐหรือภาคเอกชนมีนโยบายหรือ โครงการที่จะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของชนพื้นเมือง พวกเขามีสิทธิที่จะเข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจทั้งหมด โดยจะต้องได้รับคำยินยอมจากพวกเขาก่อน จึงจะสามารถดำเนินการต่อไปได้ ทั้งนี้ กระบวนการที่ชนพื้นเมือง จะให้คำยินยอมจะต้องปราศจากการบังคับขู่เข็ญทั้งทางตรงและทางอ้อม กับทั้งต้องมีการให้ข้อมูลแก่ชน พื้นเมืองล่วงหน้าเพียงพอเพื่อใช้เวลาในการตัดสินใจ

ประเด็นที่สี่ สิทธิในการเข้าถึงสัญชาติ (มาตรา 33) ระบุให้ชนพื้นเมืองสามารถกำหนดอัตลักษณ์หรือ สมาชิกภาพของตนเองได้ โดยสิทธิประการนี้จะต้องไม่ทำให้เขาเสียสิทธิในการเข้าถึงสัญชาติ การบังคับให้กลืน กลายทางการเมือง สังคม และวัฒนธรรม ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม ถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อชนพื้นเมือง

ประเด็นสุดท้าย สิทธิในการเข้าถึงกลไกแก้ไขปัญหายังมีประสิทธิภาพ (มาตรา 8 วรรค 2) ระบุว่ารัฐต้องจัดหากกลไกที่มีประสิทธิภาพสำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญห 1) การกระทำใดๆ ที่มีเป้าหมาย หรือมีผลให้ชนพื้นเมืองต้องสูญเสียความเป็นตัวตนของชุมชนพวกเขา หรือคุณค่าเชิงวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ ของชาติพันธุ์ของพวกเขา 2) การกระทำใดๆ ที่ทำให้เขาสูญเสียความเป็นเจ้าของของที่ดิน ดินแดน หรือ ทรัพยากรของตน 3) การบังคับให้ผสมกลืนกลายหรือการรวมพวกทางวัฒนธรรม และ 4) การโฆษณาชวนเชื่อ ในลักษณะที่ส่งเสริม ยุยงให้เกิดการเลือกปฏิบัติทางชาติพันธุ์และเชื้อชาติต่อชนพื้นเมือง



ปณิญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนพื้นเมืองฉบับนี้ ถือว่าเป็นข้อตกลงร่วมและพันธสัญญาที่ทุกประเทศต้องนำไปปฏิบัติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของชนพื้นเมือง ซึ่งมีอยู่ประมาณ 370 ล้านคนทั่วโลกอย่างจริงจัง ซึ่งรวมทั้งในประเทศไทยด้วย สำหรับรัฐบาลไทยนั้น นับตั้งแต่ที่ได้ร่วมลงนามรับรองปณิญาฉบับนี้จนถึงปัจจุบัน ภาครัฐยังไม่มีมาตรการหรือกลไกที่มุ่งดำเนินการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชนพื้นเมืองอย่างจริงจังแต่อย่างใด มีเพียงบางหน่วยงานที่เริ่มเห็นถึงความสำคัญของประเด็นนี้ เช่น สำนักกิจการชาติพันธุ์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร กรมส่งเสริมวัฒนธรรม กระทรวงวัฒนธรรม เป็นต้น (น.6) จะมีก็เพียงภาคประชาสังคมของกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนเผ่าพื้นเมืองที่นำมาเป็นกรอบในการขับเคลื่อนในหลายกิจกรรม อย่างการประกาศเขตพื้นที่เขตวัฒนธรรมพิเศษชนเผ่าพื้นเมือง เป็นต้น

5) องค์การระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature - IUCN) มีสถานะเป็นที่ปรึกษาเรื่องสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ กติกาและข้อตกลงต่างๆ ภายใต้ IUCN มีผลต่อการนำไปปฏิบัติตั้งแต่ระดับโลก ระดับชาติ จนถึงระดับท้องถิ่น องค์การนี้ก่อตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1948 ปัจจุบันเป็นเครือข่ายทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ใหญ่ที่สุดและหลากหลายมิติ ทำงานครอบคลุมด้านความรู้ ทรัพยากร โดยมีสมาชิกทั่วโลกกว่า 1,400 องค์กร และกว่า 15,000 ผู้เชี่ยวชาญจากความหลากหลายและชำนาญการดังกล่าว ทำให้ IUCN กลายเป็นองค์การระดับโลกในการกำหนดสถานะและมาตรการในการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ เป็นองค์การกลางในการเปิดพื้นที่ให้หน่วยงานภาครัฐ นักพัฒนาองค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ นักธุรกิจ ผู้คนในชุมชนท้องถิ่น ชนพื้นเมืองและอื่นๆ เข้ามาทำงานร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอันจะนำมาซึ่งการพัฒนาที่ยั่งยืน โครงการต่างๆ ที่ดำเนินการภายใต้ IUCN เน้นการเชื่อมระหว่างความรู้ที่เป็นวิทยาศาสตร์กับองค์ความรู้ดั้งเดิมของชุมชนท้องถิ่นเพื่อปรับเปลี่ยนแนวคิดและทิศทางการทำงาน พื้นฟูระบบนิเวศและปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนในสังคม (www.iucn.org/about-iucn, สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2566)

IUCN ให้ความสำคัญกับบทบาทของชนพื้นเมืองต่อทรัพยากรธรรมชาติ ดังความเห็นที่ว่า การจัดการความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่สิ่งแวดล้อมของโลกนับเป็นอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมและปฏิบัติการทางจิตวิญญาณของชนพื้นเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างวิถีชีวิตของชนพื้นเมืองกับทรัพยากรธรรมชาติแสดงให้เห็นถึงโลกทัศน์ของชนพื้นเมือง คุณค่าและวิถีชีวิต กับทั้งคุณูปการอย่างมีประสิทธิภาพของพวกเขาต่อการอนุรักษ์ดินพื้นที่ ทะเลและทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ อย่างยั่งยืน ความสัมพันธ์อันแนบแน่นต่อสิ่งแวดล้อมย่อมหมายถึงว่าชนพื้นเมืองเป็นกลุ่มแรกที่ได้รับผลกระทบจากการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น นอกจากนั้นแล้วความไม่มั่นคงในสิทธิที่ดินและพื้นที่อยู่อาศัย รวมถึงการถูกกีดกันออกจากกระบวนการตัดสินใจต่อสิ่งแวดล้อมย่อมเป็นอุปสรรคต่อชนพื้นเมืองในการอนุรักษ์และส่งผลให้พวกเขากลายเป็นคนเปราะบางและชายขอบในทาง



สังคมและเศรษฐกิจ (<https://www.iucn.org/our-work/topic/indigenous-peoples>, สืบค้นเมื่อ 25 กุมภาพันธ์ 2566)

สำหรับประเทศไทย กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชได้เข้าเป็นสมาชิกของ IUCN ตั้งแต่ปี ค.ศ.1962 ซึ่งโดยหลักการในระดับนานาชาติแล้วเน้นการเปลี่ยนวิธีคิดในการจัดการป่าและทรัพยากรธรรมชาติ จากการจัดการโดยรัฐแต่ฝ่ายเดียว (state monopoly) มาเป็นการจัดการร่วมของหลายภาคส่วน (multi-stakeholder management) (<https://www.iucn.org/our-union/members/iucn-members/departments-national-parks-wildlife-and-plant-conservation>, สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2566) อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วยังไม่เกิดขึ้นแต่อย่างใด

6) เครือข่ายป่าไม้สังคมอาเซียน (ASEAN Social Forestry Network) เป็นเครือข่ายที่ริเริ่มจัดตั้งขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐบาลใน 8 ประเทศอาเซียน เพื่อเชื่อมโยงประเด็นความมั่นคงทางอาหาร ความยากจน ป่าชุมชนและการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของโลก ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2009 ด้วยการใช้ชื่อว่า *ASEAN Working Group on Social Forestry (AWG-SF)* ซึ่งได้รับความร่วมมือกับ ASEAN-Swiss Partnership on Social Forestry and Climate Change (ASFCC) มีวัตถุประสงค์หลักคือ 1) ใช้มิติป่าไม้สังคมในการพัฒนาและผสมผสานเพื่อเป็นยุทธศาสตร์การปรับตัวและบรรเทาต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศในอาเซียนและประเทศสมาชิก 2) ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและสังคมเกิดจากการทำงานร่วมกันของชุมชน สตรีและกลุ่มเปราะบางในมิติป่าไม้สังคม และเพื่อการปรับตัวกับหาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งนี้ เน้นสามองค์ประกอบด้วยกัน คือ 1) พัฒนารอบนโยบายป่าไม้สังคม 2) การแบ่งปันความรู้ พัฒนาศักยภาพและการสร้างเครือข่าย และ 3) กิจกรรมเรียนรู้ การวิจัยและการเข้าถึง การที่ต้องปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิดกับสำนักงานเลขาธิการอาเซียน เครือข่ายป่าไม้สังคมอาเซียนจึงเน้นการสร้างคุณภาพการต่อรอบการทำงานที่ประกอบด้วยหลากหลายภาคส่วนของอาเซียนเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การเกษตรและป่าไม้ที่มีความมั่นคงทางอาหาร และเพื่อการวางแผนปฏิบัติการในความร่วมมือด้านป่าไม้

เครือข่ายป่าไม้สังคมอาเซียนทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดกับ 1) Center for People and Forests (RECOFTC) ที่เป็นศูนย์ฝึกอบรมระดับภูมิภาคเพื่อพัฒนาศักยภาพของประเทศสมาชิกสำหรับการพัฒนาป่าไม้สังคมและสร้างความเข้มแข็งของความร่วมมือในการปรับตัวและบรรเทาต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 2) Non-Timber Forest Products Exchange Programme (NTFP-EP) ซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาสังคมที่มุ่งเน้นการรณรงค์การมีส่วนร่วมของประชาสังคม โดยเฉพาะชนพื้นเมือง ป่าชุมชนและกลุ่มเปราะบางอื่นในอาเซียน และ 3) Center for International Forestry Research (CIFOR) ที่เป็นองค์กรวิจัยระดับโลกในการทำวิจัยเพื่อนำไปกำหนดนโยบายและปฏิบัติการต่อการบรรเทาและปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพ



ภูมิอากาศในบริบทของป่าไม้สังคม ทั้งนี้ ล่าสุด World Agroforestry Center (ICRAF) และ Southeast Asian Regional Center for Graduate Study and Research in Agriculture (SEARCA) ได้เข้าร่วมเป็นภาคีการทำงานด้วย (<https://archive.recoftc.org/project/asean-swiss-partnership-social-forestry-and-climate-change/basic-page/what-asfn-asfcc>, สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2566)

7) ธนาคารโลก (World Bank) เป็นอีกหนึ่งในองค์กรนานาชาติที่ให้ความสำคัญกับประเด็นสิทธิมนุษยชนของกลุ่มชนพื้นเมืองมาตั้งแต่ต้น¹² กล่าวคือช่วงต้นทศวรรษ 1980 ธนาคารโลกเริ่มได้รับการวิพากษ์วิจารณ์และคำร้องเรียนจากนักมานุษยวิทยา นักพัฒนาองค์กรพัฒนาเอกชน และตัวแทนของชนพื้นเมืองในลาตินอเมริกา ถึงผลกระทบของโครงการพัฒนาที่ธนาคารโลกให้เงินกู้แก่รัฐบาลของประเทศในภูมิภาคดังกล่าว นำไปทำโครงการพัฒนา เพราะผลพวงของโครงการพัฒนาได้ก่อให้เกิดการสูญเสียที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งวัฒนธรรมของชนพื้นเมืองซึ่งส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชนบทและเขตป่า เข้าสู่ช่วงปลายทศวรรษนั้น ธนาคารโลกจึงได้จัดตั้งสำนักงานกิจการสิ่งแวดล้อมและวิทยาศาสตร์ (Office of Environmental and Scientific Affairs) ขึ้นมาทำหน้าที่ทบทวนภาระกิจและผลกระทบของโครงการต่างๆ ที่ธนาคารให้กู้ยืมเพื่อเอาไปพัฒนา

ข้อค้นพบของการศึกษาผลกระทบของโครงการที่ธนาคารให้กู้ยืมเงินคือ โครงการพัฒนาเหล่านั้นได้ส่งผลกระทบต่อชนพื้นเมืองอย่างมีนัยสำคัญ นั่นคือยิ่งสนับสนุนเงินกู้ยืมหลายโครงการก็ยิ่งส่งผลกระทบต่อชนพื้นเมืองในพื้นที่มาก โดยเฉพาะโครงการตัดสร้างถนนและการบังคับให้ย้ายถิ่นฐานของผู้คนในพื้นที่ นอกจากนี้รายงานยังเสนอแนะให้ธนาคารโลกโน้มน้าวและกำหนดให้ผู้กู้ยืมเงินต้องเปิดโอกาสให้ชนพื้นเมืองเข้ามาเป็นองค์ประกอบหนึ่งของโครงการพัฒนา หรือจัดให้มีโครงการพัฒนาคู่ขนานแก่พวกเขา เพื่อป้องกันไม่ให้ส่งผลกระทบดังที่ผ่านมา ธนาคารโลกยังกำหนดให้ผู้กู้ยืมเงิน(รัฐบาล)จัดให้มีสวัสดิการสังคม บริการสุขภาพ และอื่น ๆ แก่ประชากรชนพื้นเมืองในพื้นที่โครงการพัฒนาด้วย ที่สำคัญที่สุด คือ ธนาคารโลกได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐบาลที่รับผิดชอบกิจการว่าด้วยชนพื้นเมืองต้องทำการปรึกษาหารือกับองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในระดับชาติและนานาชาติเกี่ยวกับโครงการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นและผลกระทบต่อชนพื้นเมือง รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ชนพื้นเมืองเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการของโครงการพัฒนา นับตั้งแต่การวางแผนและออกแบบไปจนถึงการชดเชยผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการพัฒนา สำคัญคือมาตรการที่ธนาคารโลกกำหนดให้ ต้องมีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะดำเนินโครงการพัฒนา (web.worldbank.org/archive/website00524/WEB/PDF/IPPOLICY.PDF, สืบค้นเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2566)

¹² เช่นเดียวกับปัญหาและความกังวลขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ต่อกลุ่มชนพื้นเมืองในยุคเดียวกัน



แม้ว่าธนาคารโลกจะปรับเปลี่ยนวิธีคิดและกำหนดเงื่อนไขต่อรัฐบาลที่เป็นผู้กู้ยืมเงินเพื่อนำไปดำเนินโครงการพัฒนา แต่ในทางปฏิบัติแล้วกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการชดเชยผลกระทบต่อชนพื้นเมืองในพื้นที่โครงการพัฒนายังมีน้อย พวกเขาจึงกลายเป็นกลุ่มคนเปราะบางที่ถูกได้รับผลกระทบทั้งโดยตรงและโดยอ้อมจากโครงการพัฒนา

8) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank) ได้ตอกย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของชนพื้นเมืองว่าเกือบสามในสี่ของประชากรชนพื้นเมืองของโลกอาศัยอยู่ในแถบเอเชียแปซิฟิก ชนพื้นเมืองเป็นหนึ่งในกลุ่มใหญ่ที่สุดที่มีความเปราะบางของสังคม ในแง่ของวัฒนธรรม อัตลักษณ์ ระบบเศรษฐกิจและสถาบันทางสังคม โดยรวมแล้วชนพื้นเมืองมักจะเป็นกลุ่มที่เสียเปรียบในตัวชี้วัดทางสังคม สถานภาพทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิต พวกเขาจึงไม่สามารถเข้าร่วมกระบวนการพัฒนาได้อย่างเท่าเทียมเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนา สำคัญคือไม่มีโอกาสเป็นตัวแทนในกระบวนการทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองระดับชาติที่ชี้นำการพัฒนา ดังนั้น ความพยายามและการดำเนินงานด้านการพัฒนาของธนาคารพัฒนาเอเชียจึงให้ความสำคัญกับชนพื้นเมือง

นอกเหนือจากไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาและไม่มีส่วนร่วมในแผนของการพัฒนาแล้วชนพื้นเมืองยังกลายเป็นผู้เสียเปรียบจากการเข้าถึงที่ดินของบรรพบุรุษ ทรัพยากรธรรมชาติ และทรัพยากรอื่นที่ถูกทำให้เกิดประโยชน์ในที่ดิน สูญเสียวัฒนธรรม โครงสร้างและสถาบันทางสังคม ขาดการยอมรับว่าเป็นชนพื้นเมือง และขาดโอกาสในการเข้าร่วมอย่างเต็มรูปแบบในกระบวนการทางการเมืองและเศรษฐกิจของชาติ การขาดการมีส่วนร่วมในการพัฒนา บวกกับการสูญเสียที่ดินและทรัพยากรของบรรพบุรุษเกิดขึ้นหลากหลายกรณีในชุมชนชนพื้นเมืองที่ถูกทำให้กลายเป็นคนชายขอบ ในบางกรณีชนพื้นเมืองต้องทุกข์ทรมานกับการถูกกดขี่เอาเปรียบต่อร่างกาย บางกรณีนั้นวัฒนธรรมของชนพื้นเมืองไม่ได้ถูกรวมเข้าไว้ หรือถึงกับต้องสูญหายไป แม้ธนาคารพัฒนาเอเชียต้องยอมรับและเคารพอธิปไตยของประเทศสมาชิก รวมถึงกฎหมายและนโยบายของชาติที่เกี่ยวข้องกับชนพื้นเมือง แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องยอมรับและรับผิดชอบต่อหลักประกันของความเท่าเทียมของโอกาสสำหรับชนพื้นเมืองในการดำเนินงานและช่วยเหลือการพัฒนาประเทศสมาชิก เพื่อที่จะไม่ส่งผลในทางลบต่อสวัสดิภาพและผลประโยชน์ของชนพื้นเมือง การดำเนินงานของธนาคารจึงต้องให้เกิดความมั่นใจว่าผลกระทบในทางลบที่อาจเกิดต่อชนพื้นเมืองนั้นจะต้องได้รับการวางแผน ดำเนินการและชดเชยโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของชนพื้นเมืองและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง (Asian Development Bank 1998: 1)

ในปี ค.ศ. 1998 ธนาคารพัฒนาเอเชียจึงได้จัดทำนโยบายเพื่อเป็นหลักประกันว่าการดำเนินงานของธนาคารที่อาจกระทบต่อชนพื้นเมืองนั้น จะต้อง 1) สอดคล้องกับความต้องการและเจตนารมณ์ของชนพื้นเมือง



ที่ได้รับผลกระทบ 2) โดยเนื้อหาและสาระแล้วไม่ขัดต่อสถาบันทางวัฒนธรรม สังคมและเศรษฐกิจของชนพื้นเมือง 3) เข้าใจ วางแผนและดำเนินการโดยการแจ้งให้ทราบและเข้ามีส่วนร่วมของชุมชนที่ได้รับผลกระทบ 4) มีความเที่ยงธรรมในแง่ของความตั้งใจและผลกระทบของการพัฒนา และ 5) ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบจากการพัฒนาต่อชนพื้นเมืองโดยปราศจากการชดเชยที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับ (Asian Development Bank 1998: 12)

ล่าสุด ธนาคารพัฒนาเอเชียได้ได้ตอกย้ำด้วยการออกถ้อยแถลงนโยบายการคุ้มครอง (Safeguard Policy Statement - SPS) กำหนดให้ผู้กู้ยืมเงินดำเนินการปรึกษาหารือ เตรียมการและปฏิบัติการว่าด้วยแผนเกี่ยวกับชนพื้นเมือง แผนงานรวมถึงการมีตัวชี้วัดถึงหลักประกันเกี่ยวกับประโยชน์ที่ชนพื้นเมืองจะได้รับ และผลกระทบต้องได้รับการปกป้องหรือบรรเทาลง ทั้งนี้ ถ้อยแถลงนโยบายการคุ้มครองกำหนดให้มีการอุดหนุนชุมชนชนพื้นเมืองที่ได้รับผลกระทบ เพื่อเป็นการทำความเข้าใจถึงกิจกรรมที่ชนพื้นเมืองถูกทำให้กลายเป็นกลุ่มเปราะบาง (www.adb.org/who-we-are/safeguards/indigenous-peoples, สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2566)

9) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination - ICERD) นับเป็นหนึ่งในกฎหมายหลักระหว่างประเทศของยุคการปกป้องและบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยสิทธิที่ต่อต้านการแบ่งแยกเชื้อชาติ เพราะช่วงแรกของการเกิดองค์การสหประชาชาติเป็นช่วงของการมีความหวังพลังและคำมั่นสัญญา เพราะเป็นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่ได้ก่อให้เกิดบทเรียนอันเลวร้ายสำหรับมนุษยชาติ และเป็นเวลาของการสำนึกว่าบทเรียนเหล่านั้นควรจะต้องถูกดำเนินการเพื่อปกป้องโลกไม่ให้ความหายนะเกิดซ้ำรอยอีก ความหวังจึงถูกสร้างขึ้นบนพื้นฐานของสถาบันใหม่ที่จะสลายความขัดแย้งระหว่างประเทศ นั่นคือองค์การสหประชาชาติ ในการนำพาความขัดแย้งประเทศต่างๆ ขึ้นสู่การเจรจาบนโต๊ะประชุมด้วยการพูดคุยและต่อรองบนพื้นฐานของหลักการอธิปไตยที่เสมอภาคกัน

ประเด็นสิทธิมนุษยชนเป็นภารกิจหลักที่องค์การสหประชาชาติต้องทำในยุคเริ่มต้น ด้วยการประณามลัทธิล่าอาณานิคมและการปฏิบัติการใดๆ อันก่อให้เกิดการแบ่งแยกและการเลือกปฏิบัติ เริ่มต้นด้วยการคืนเอกราชให้แก่ประเทศและกลุ่มชนที่ตกเป็นอาณานิคม ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2503 (ข้อมติสมัชชาสหประชาชาติที่ 1514 (XV)) ได้ยืนยันและประกาศอย่างหนักแน่นถึงความจำเป็นที่จะต้องล้มล้างการแบ่งแยกและเลือกปฏิบัติอย่างรวดเร็วและโดยไม่มีเงื่อนไข ประเทศต่างๆ ในแอฟริกาเริ่มได้รับเอกราชและเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ นั่นเป็นจุดเริ่มต้นของการรื้อถอนการล่าอาณานิคม ในส่วนของสิทธิมนุษยชนของกลุ่มชน เริ่มจากปัญหาการแบ่งแยกชนชาติและสีผิวในแอฟริกาได้ ตามมาด้วยการออกกฎหมายต่อต้านการแบ่งแยกเชื้อชาติ ซึ่งถูกบัญญัติเอาไว้ในมาตราแรกของกฎบัตรของสหประชาชาติที่เป็นปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน



แต่เพื่อให้มีกลไกในการปฏิบัติตามหลักกฎหมายสากล จึงได้กำหนดขึ้นเป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ โดยผ่านมติรับรองเมื่อปี ค.ศ. 1965 และมีผลบังคับใช้ในสถานะที่เป็นหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนสากลตั้งแต่ปี ค.ศ. 1969 เป็นต้นมา

อนุสัญญานี้ให้นิยามคำว่า “การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ” หมายถึงการจำแนก การกีดกัน การจำกัดหรือการเลือกใดๆ บนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เชื้อสาย หรือชาติกำเนิด หรือชาติพันธุ์กำเนิด ซึ่งมีเจตนาหรือมีผลให้เกิดการระงับ หรือลดทอนความเข้าใจ ความสุขหรือการกระทำที่เสมอภาคเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมหรือด้านอื่นๆ ของการดำรงชีวิตในสังคม (United Nations 1966: 3)

อย่างไรก็ตาม มีข้อถกเถียงมากมายตามมาถึงกลุ่มเป้าหมายที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญานี้ ดังนั้นสหประชาชาติจึงได้ออกคำรับรองในการอธิบายว่ากลุ่มเป้าหมายที่อนุสัญญานี้ปกป้องนั้นรวมถึงกลุ่มอื่นๆ ที่ไม่ปรากฏในมาตรานี้ด้วย นั่นคือกลุ่มสตรี (คำรับรองที่ 25) ชนพื้นเมือง (คำรับรองที่ 23) ชาวโรมา (คำรับรองที่ 27) คนจันทาล (คำรับรองที่ 29) คนไร้สัญชาติที่รวมถึงผู้ลี้ภัย (คำรับรองที่ 30) ลูกหลานแอฟริกันที่เป็นคนพลัดถิ่น (คำรับรอง 34) มุสลิมที่ถูกทำให้เป็นโรคหวาดกลัวอิสลาม และผู้คนที่อัตลักษณ์ทางศาสนาถูกทำให้ “กลายเป็นเชื้อชาติ” ซึ่งถูกใช้เป็นฐานในการเลือกปฏิบัติ (คำรับรองที่ 32) (McDougall 2021: 2)

รายละเอียดในคำรับรองครั้งที่ 23 ที่ผ่านที่ประชุมคณะอนุกรรมการฯ เมื่อปี ค.ศ. 1997 ซึ่งเกี่ยวกับชนพื้นเมืองตามอนุสัญญานี้ ด้วยเหตุผลที่ว่าตามที่ได้มีการประกาศใช้อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบไปก่อนหน้านี้แล้วนั้น สถานการณ์ของชนพื้นเมืองเป็นหนึ่งในประเด็นหลักที่สหประชาชาติให้ความสนใจอย่างใกล้ชิดด้วยความกังวล ในหลายภูมิภาคของโลกนั้นพบว่าชนพื้นเมืองยังคงถูกเลือกปฏิบัติและลดทอนสิทธิมนุษยชนกับเสรีภาพพื้นฐาน โดยเฉพาะการสูญเสียที่ดินและทรัพยากรให้กับนักล่าอาณานิคม บริษัทพาณิชย์และกิจการของรัฐ กับทั้งการอนุรักษ์ไว้ซึ่งวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ทางประวัติศาสตร์ของพวกเขาตกอยู่ในภาวะอันตรายด้วย ดังนั้น คณะอนุกรรมการฯ จึงขอยืนยันว่าการเลือกปฏิบัติต่อชนพื้นเมืองนั้นย่อมเป็นส่วนหนึ่งของอนุสัญญาฯ ซึ่งต้องถูกขจัดออกไป ยิ่งเมื่อสมัชชาใหญ่ของสหประชาชาติมีมติเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 1994 ให้ประกาศทศวรรษว่าด้วยชนพื้นเมืองด้วยแล้ว ยิ่งเป็นการตอกย้ำถึงความสำคัญของชนพื้นเมืองที่ต้องได้รับการคุ้มครองตามอนุสัญญานี้

คณะอนุกรรมการฯ จึงเรียกร้องให้รัฐภาค 1) ยอมรับและเคารพความแตกต่างทางวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ ภาษาและวิถีชีวิตในฐานะที่เป็นความมั่งคั่งของอัตลักษณ์วัฒนธรรมแห่งชาติ และส่งเสริมการอนุรักษ์ 2) สร้างหลักประกันว่าสมาชิกของชนพื้นเมืองมีความเป็นอิสระและเท่าเทียมในศักดิ์ศรีและสิทธิ โดย



ปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะพื้นฐานของกำเนิดหรืออัตลักษณ์ของชนพื้นเมือง 3) ช่วยชนพื้นเมืองบนเงื่อนไขของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมซึ่งสอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรมของพวกเขา 4) สร้างหลักประกันให้สมาชิกของชนพื้นเมืองมีสิทธิเท่าเทียมด้วยการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในชีวิตรัฐธรรมนูญ และไม่ให้ดำเนินการตัดสินใจในประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของชนพื้นเมืองโดยปราศจากการแจ้งเตือนและยินยอม และ 5) สร้างหลักประกันให้ชุมชนชนพื้นเมืองสามารถกระทำการที่เกี่ยวกับสิทธิของพวกเขาในการปฏิบัติและฟื้นฟูประเพณีวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียม กับปกป้องและใช้ภาษาของตนเอง

คณะอนุกรรมการฯ เรียกร้องให้รัฐภาคียอมรับและปกป้องสิทธิของชนพื้นเมืองในการเป็นเจ้าของ พัฒนา ควบคุมและใช้ที่ดินของชุมชน อาณาบริเวณและทรัพยากร รวมทั้งการคืนที่ดินและพื้นที่ซึ่งถูกยึดจากการถือครองตามประเพณีหรืออยู่อาศัยหรือใช้สอยโดยปราศจากการยินยอม ทั้งนี้ ในกรณีที่เกิดด้วยเหตุผลสิทธิในการได้รับการชดเชยต้องอยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรม สมเหตุสมผลและได้รับการชดเชยทันที คณะอนุกรรมการฯ ยังเรียกร้องให้รัฐภาคีที่มีชนพื้นเมืองอยู่ในดินแดนของตนรวมเอาข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ของชนพื้นเมืองเข้าไว้ในการศึกษาและการทำรายงานเกี่ยวกับอนุสัญญาฯ (United Nations 2008: 285-6)

รัฐภาคีที่ลงสัตยาบันในอนุสัญญาฯ ต้องประกาศให้การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและยอมรับการปฏิบัติตามข้อตกลงในอนุสัญญาฯ ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการฯ ทำการแต่งตั้งกรรมการที่เป็นผู้เชี่ยวชาญระดับนานาชาติเพื่อติดตามและรับเรื่องร้องเรียนที่เกิดขึ้น นอกจากนี้รัฐภาคีต้องทำรายงานถึงความก้าวหน้าของประเทศต่อการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ตามระยะเวลา (ทุก 3 ปี) เพื่อเสนอต่อคณะอนุกรรมการฯ ระหว่างช่วงที่มีการทำรายงาน รัฐภาคีต้องส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าตอบคำถามของคณะกรรมการในที่ประชุม อนึ่ง เพื่อให้ได้รับข้อมูลรอบด้านเกี่ยวกับสถานการณ์ของแต่ละประเทศเพิ่มเติม คณะอนุกรรมการฯ ยังรับรายงานที่นำเสนอโดยองค์กรของสหประชาชาติ สถาบันสิทธิมนุษยชนในระดับชาติ และองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศด้วย ภายหลังจากได้รับรายงานของแต่ละประเทศจากภาคส่วนดังกล่าวแล้ว คณะอนุกรรมการฯ จะทำการวิเคราะห์และทำประเด็นข้อเสนอแนะเป็นการเฉพาะของแต่ละรัฐภาคี หากต้องการคำชี้แจงเพิ่มเติมก็มีสิทธิ์เรียกเอกสารและคำอธิบายได้จากรัฐภาคี นอกจากนี้แล้ว คณะอนุกรรมการฯ ยังรับเรื่องร้องเรียนเป็นการส่วนบุคคลหรือเฉพาะกรณีที่ถูกกระทำจากความล้มเหลวของรัฐภาคีในการบังคับใช้อนุสัญญาฯ นี้ด้วย (McDougall 2021: 2)

นอกจากกฎหมายและสถาบันหลักระหว่างประเทศทั้ง 9 ที่ได้ทบทวนมาข้างต้นแล้ว การเข้าร่วมกิจกรรมรณรงค์สิทธิเสรีภาพของเฉพาะกลุ่มย่อยหรือการเรียกร้องความเป็นธรรมในกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทยยังมีการยึดเอากฎหมายระหว่างประเทศฉบับอื่น ๆ ขององค์การสหประชาชาติมาเป็นที่พึ่งด้วย เป็นต้นว่า อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี



ในทุกรูปแบบ (มีผลบังคับใช้กับไทย 8 กันยายน 2528) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (มีผลบังคับใช้กับไทย 26 เมษายน 2535) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (มีผลบังคับใช้กับไทย 30 มกราคม 2540) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มีผลบังคับใช้กับไทย 5 ธันวาคม 2542) อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และการประติบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำคักศักดิ์ศรี (มีผลบังคับใช้กับไทย 1 พฤศจิกายน 2550) ด้วย

ที่มากไปกว่านั้นยังมีโครงการและคณะทำงานภายในองค์การสหประชาชาติที่ทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะ วางกรอบการทำงาน รวมทั้งติดตามประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับชนพื้นเมือง ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nation Environment Program - UNEP) ที่ได้ออก “แนวนโยบายว่าด้วยโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติกับชนพื้นเมือง: หน้าที่ในการดูแลทรัพยากร” ขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2012 เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีและสนับสนุนสิทธิของชนพื้นเมือง องค์ความรู้ การดำเนินงาน และระบบซึ่งจะช่วยสร้างกรอบการทำงานให้เกิดความสัมพันธ์เชิงปรองดองที่ชนพื้นเมืองมีกับธรรมชาติ มากกว่านั้นคือต้องการสร้างหลักประกันว่าโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติมีการให้ความสำคัญกับชนพื้นเมืองในกิจกรรมต่างๆ ที่ดำเนินการ นับเป็นการริเริ่มและสนับสนุนกระบวนการกระตุ้นการดำเนินงานของโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติเพื่อให้ชนพื้นเมืองเข้ามามีส่วนร่วมและเป็นภาคีหลักในนโยบายการพัฒนาสิ่งแวดล้อม กับทั้งมีการดำเนินการอย่างรอบคอบในการบริหารจัดการและมีความต่อเนื่อง (United Nations Environment Programme 2012) นอกจากนั้นยังมีผู้เขียนรายงานพิเศษว่าด้วยสถานการณ์สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพพื้นฐานของชนพื้นเมือง (Special Rapporteur on the Rights of Indigenous People - SRRIP) ซึ่งติดตามและตรวจสอบการรายงานปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของชนพื้นเมือง ในประเทศต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 2001 เป็นต้นมา (www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-indigenous-peoples, สืบค้นเมื่อ 25 กุมภาพันธ์ 2566) มีกลไกเชี่ยวชาญพิเศษว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง (Expert Mechanism on Rights of Indigenous Peoples - EMRIP) ที่คอยให้ข้อมูลและคำแนะนำเกี่ยวกับสิทธิของชนพื้นเมืองแก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ และทำหน้าที่ช่วยเหลือรัฐภาคีในการขับเคลื่อนเป้าหมายของการนำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง (UNDRIP) ไปปฏิบัติ การให้ประสิทธิผลอย่างจริงจัง (www.ohchr.org/en/hrc-subsidaries/expert-mechanism-on-indigenous-peoples, สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2566) มีเวทีถาวรแห่งสหประชาชาติว่าด้วยประเด็นของชนพื้นเมือง (UN Permanent Forum on Indigenous Issues - UNPFII) ที่เริ่มจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2000 ทำหน้าที่เป็นคณะที่ปรึกษา ระดับสูงต่อสภาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การสหประชาชาติ ครอบคลุมประเด็นทางด้านการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม การศึกษา สุขภาพและสิทธิมนุษยชนของชนพื้นเมือง รวมทั้งการ



ขับเคลื่อนการนำเอาปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง (UNDRIP) ไปปฏิบัติการให้ประสบผลอย่างจริงจัง (social.desa.un.org/issues/indigenous-peoples/unpfii, สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2566) นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งกลุ่มการพัฒนาของสหประชาชาติ (United Nations Development Group) ที่ได้ทำแนวทางว่าด้วยประเด็นต่างๆ ของชนพื้นเมือง (Guidelines on Indigenous Peoples' Issues (United Nations 2009) เป็นต้น

ในส่วนของหน่วยงานภายใต้สหประชาชาติที่มีการกำหนดนโยบายชัดเจนถึงการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชนพื้นเมือง ประกอบด้วย กองทุนระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาเกษตรกรรม (International Fund for Agricultural Development - IFAD) ที่มีเวทีสำหรับชนพื้นเมืองเพื่อเปิดให้มีพื้นที่สำหรับการพูดคุยและปรึกษาหารือระหว่างองค์กรของชนพื้นเมืองกับสถาบันต่างๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของกองทุนนี้และรัฐภาคีของกองทุนนี้ด้วย เวทีชนพื้นเมืองของกองทุนนี้ช่วยกำหนดทิศทางของยุทธศาสตร์ให้กองทุนฯ ทำงานเกี่ยวข้องกับชนพื้นเมือง โดยเฉพาะสตรีและเยาวชนชนพื้นเมือง ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเกี่ยวกับการปกป้องมรดกทางวัฒนธรรมหรือการปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ การดำเนินงานของกองทุนนี้มีความเป็นอิสระและต้องได้รับการยินยอมล่วงหน้าจากชนพื้นเมือง รวมทั้งการนำเอาองค์ความรู้ของชนพื้นเมืองและทิศทางการพัฒนาของชุมชนชนพื้นเมืองมากำหนดงานของโครงการต่างๆ กำหนดยุทธศาสตร์ของประเทศ และเวทีพูดคุยเชิงนโยบาย ทั้งนี้ ด้วยแนวทางแบบการมีส่วนร่วมดังกล่าว ทำให้เกิดการสร้างความเข้มแข็งและความเชื่อมั่นในการเป็นภาคีระหว่างกองทุนฯ กับองค์กรของชนพื้นเมือง และภาคส่วนอื่นๆ ขององค์การสหประชาชาติที่มีบทบาทในการสนับสนุนชนพื้นเมือง (www.ifad.org/en/indigenous-peoples, สืบค้นเมื่อ 25 กุมภาพันธ์ 2566)

แผนงานพัฒนาสหประชาชาติ (United Nations Development Programme - UNDP) เป็นอีกกลไกหนึ่งที่มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับชนพื้นเมือง ด้วยการนำเอาบทบัญญัติของหน่วยงานภายใต้สหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับชนพื้นเมืองมากำหนดทิศทางการทำงาน โดยที่ประชุมสุดยอดแห่งศตวรรษขององค์การสหประชาชาติเมื่อปี ค.ศ. 2000 ผู้นำทั่วโลกได้ยอมรับและยืนยันถึงหลักสิทธิมนุษยชนและการลดปัญหาความยากจน กับทั้งการปกครองอย่างเป็นประชาธิปไตยทั้งในระดับชาติและระดับโลก ด้วยการเปิดโอกาสให้คนจนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มตัวในเศรษฐกิจโลก ดังนั้น ความเห็นของที่ประชุมระดับเลขาธิการสหประชาชาติและผู้บริหารระดับสูงจึงยืนยันและมอบหมายให้แผนงานพัฒนาสหประชาชาติมีบทบาทนำในการดำเนินการพัฒนาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ทั้งนี้ ในที่ประชุมสุดยอดแห่งศตวรรษดังกล่าว ผู้นำจาก 147 ประเทศทั่วโลกจึงรับหลักการว่าด้วยการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับชนพื้นเมือง โดยให้แผนงานพัฒนาสหประชาชาติดำเนินการในกระบวนการปรึกษากับตัวแทนจากองค์กรของชนพื้นเมืองในด้านการมีส่วนร่วม การกำหนดอนาคตของตนเอง การป้องกันความขัดแย้งและสร้างสันติภาพ การพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน



และกระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชนพื้นเมือง โดยเฉพาะความมั่นคงทางอาหาร ดังนั้น แผนงานฯ จึงมีภารกิจหลักสองอย่างในการร่วมมือกับชนพื้นเมืองและองค์กรของชนพื้นเมือง คือ ประการแรก กำกับประเด็นสิ่งแวดล้อมด้วยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชนพื้นเมืองในการตัดสินใจทุกระดับ สร้างหลักประกันในการทำงานร่วมระหว่างชนพื้นเมืองกับรัฐบาลและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรมและการเมือง และประการที่สอง ให้มีการนำเอาแนวคิดและความคิดเห็นของชนพื้นเมืองมาเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาของแผนงานฯ ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุตามหลักการ “สิทธิในการพัฒนา” กับไม่ทำลายที่ดินของบรรพบุรุษ แหล่งน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นของชนพื้นเมือง (www.undp.org/publications/undp-and-indigenous-peoples-policy-engagement, สืบค้นเมื่อ 25 กุมภาพันธ์ 2566)

กล่าวโดยรวมแล้ว มีกฎหมายและองค์กรระหว่างประเทศหลากหลายระดับที่มีนโยบายและปฏิบัติการเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของชนพื้นเมืองในระดับสากล หรือแม้แต่ในระดับทวีปเอเชีย ด้วยหลักการพื้นฐานว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และเหตุผลเฉพาะที่ว่ากลุ่มชนพื้นเมืองกลายเป็นผู้ด้อยโอกาสหรือเสียเปรียบในมิติของความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม ประการสำคัญคือกรอบกฎหมายและบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับชนพื้นเมืองเหล่านี้มีผลบังคับใช้กับประเทศสมาชิกภาคีที่ลงนามรับรองแล้วด้วย ซึ่งต้องนำมากำหนดเป็นนโยบายและดำเนินการให้เกิดผลในระดับประเทศ

3. พันธกรณีและนโยบายของประเทศไทยว่าด้วยกลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนพื้นเมือง

กลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทยเป็นชนกลุ่มน้อย เป็นกลุ่มคนชายขอบที่ด้อยอำนาจกว่าในมิติทางเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรมและการเมืองของประเทศ ขาดโอกาสและความเท่าเทียมในสิทธิและบริการของรัฐเมื่อเทียบกับผู้คนกระแสหลักของสังคม กับทั้งยังถูกริดรอนสิทธิพื้นฐานที่มีต่อทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นและวัฒนธรรมประเพณี ประเด็นต่างๆ เหล่านี้จึงเป็นประเด็นพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนตามหลักสากล ดังนั้น เนื้อหาในส่วนนี้จึงจะกล่าวถึงพันธกรณีและนโยบายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนในส่วนของกลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนพื้นเมือง แม้รัฐไทยแทบจะไม่ได้นิยามคำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์” หรือ “ชนพื้นเมือง” หรือ “ชนเผ่าพื้นเมือง” เอาไว้อย่างเป็นทางการในกฎหมายและนโยบายก็ตาม ทั้งนี้ จะพิจารณาในสามระดับด้วยกัน คือระดับนานาชาติหรือระดับสากล ระดับภูมิภาคอาเซียน และระดับประเทศ



3.1 พันธกรณีของประเทศไทยต่อกฎหมายระหว่างประเทศ

ในบรรดากฎหมายระหว่างประเทศ อนุสัญญา (convention) เป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้กับรัฐภาคีที่ลงสัตยาบันรับรอง โดยต้องนำไปกำหนดเป็นนโยบายและปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจังในประเทศของตน มากไปกว่านั้นคือองค์การนานาชาติที่ดูแลอนุสัญญานั้นๆ จะมีกระบวนการติดตาม กับบังคับให้รัฐภาคีต้องจัดทำรายงานเสนอต่อองค์การนานาชาติในทุกสามปี นอกจากนั้นแล้วยังเปิดโอกาสให้องค์กรที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคประชาชนนำเสนอรายงานคู่ขนานและเดินทางไปให้ความเห็นต่อคณะกรรมการที่ดูแลอนุสัญญานั้นๆ ด้วย ส่วนกฎหมายอย่างอื่น เช่น พินัยกรรม ปฏิญญา ความตกลง กติกาและกฎบัตร ฯลฯ เป็นเพียงข้อตกลงร่วมซึ่งไม่ได้มีผลบังคับใช้และกระบวนการติดตามอย่างเข้มงวดนัก กระนั้นก็ตาม ในที่นี้จะได้นำเสนอบรรดากฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลต่อกลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย หรือในทางกลับกันคือกฎหมายระหว่างประเทศที่กลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทยมักอ้างถึงเมื่อต้องการเรียกร้องความเป็นธรรม พื้นฐานที่สุด เป็นต้นว่า

- ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน 1948
- ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา 1986
- ปฏิญญาและแผนปฏิบัติการสิทธิมนุษยชนกรุงเวียนนา 1993
- ปฏิญญาว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน 1998
- ปฏิญญาเดอเบน ว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ 2001
- ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของชนเผ่าพื้นเมือง 2007

สำหรับอนุสัญญา ซึ่งมีผลบังคับใช้อย่างเข้มงวด และรัฐไทยได้ลงสัตยาบันอันมีผลต่อการต้องนำมากำหนดเป็นนโยบายและปฏิบัติอย่างจริงจัง มีตัวอย่างอนุสัญญาสำคัญซึ่งเกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทยตามตารางนี้

อนุสัญญาระหว่างประเทศ ด้านสิทธิมนุษยชน	วันที่ประเทศไทย เป็นภาคี	วันที่มีผลบังคับใช้	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือก ปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination 1965 : ICERD)	28 ม.ค. 2546	27 ก.พ. 2546	กรมคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพ



อนุสัญญาระหว่างประเทศ ด้านสิทธิมนุษยชน	วันที่ประเทศไทย เป็นภาคี	วันที่มีผลบังคับใช้	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
อนุสัญญา ว่าด้วยการขจัดการเลือก ปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Form of Discrimination against Women 1979: CEDAW)	9 ส.ค. 2528	8 ก.ย. 2528	กระทรวงการพัฒนา สังคมฯ
อนุสัญญา ว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child 1989 : CRC)	9 ส.ค. 2528	8 ก.ย. 2528	กระทรวงการพัฒนา สังคมฯ
อนุสัญญา ว่าด้วยการคุ้มครองมิให้ บุคคลถูกบังคับให้สูญหาย (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance 2006 : ICPD)	ลงนามเมื่อ 9 ม.ค. 2555	ประเทศไทยยัง ไม่ให้สัตยาบัน	กรมคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพ
อนุสัญญา ว่าด้วยความหลากหลาย ทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity - CBD)	31 ต.ค. 2546	29 ม.ค. 2547	สำนักงานนโยบายและ แผนทรัพยากร ธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม
กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC) ¹³	ธ.ค. 2537	28 มี.ค. 2538	กองประสานการจัดการ การเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศ สำนักงาน นโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม กระทรวง ทรัพยากรฯ

¹³ เพื่อให้มีผลบังคับใช้ในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก โดยเฉพาะในประเทศโลกที่หนึ่ง จึงมีพิธีสารเกียวโต ซึ่งประเทศไทย
ได้ลงนามเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2542 และให้สัตยาบัน เมื่อ 28 สิงหาคม 2545



นอกจากนั้นเป็นกติการะหว่างประเทศ พิธีสาร รวมทั้งแผนงานขององค์กรระหว่างประเทศ เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม อนุสัญญา 169 ขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ แผนงานพัฒนาสหประชาชาติ โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ กองทุนระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาเกษตรกรรม ฯลฯ ดังที่ได้กล่าวถึงรายละเอียดก่อนหน้านี้

ในบรรดากฎหมาย ข้อตกลงและนโยบายระหว่างประเทศดังกล่าว มีเพียงอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบเท่านั้นที่กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเคยมีการจัดเวทีร่วมกับภาคีองค์กรด้านชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทยเมื่อต้องทำรายงานเสนอต่อสหประชาชาติอย่างไรก็ตาม แต่กฎหมาย ข้อตกลงและนโยบายอื่นที่เกี่ยวข้องกับชนพื้นเมืองนั้น แม้ในระยะที่ผ่านมาประเทศไทยจะได้ลงสัตยาบันในกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าว แต่ไม่ได้นำมากำหนดเป็นนโยบายและดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้ให้ความสนใจและยอมรับการมีอยู่ของ “ชนพื้นเมือง” ดังตัวอย่างของคำประกาศและปฏิญญาว่าด้วยชนพื้นเมืองที่สหประชาชาติมีออกมาเป็นระยะๆ ดังนี้คือ 1) คำประกาศทศวรรษสากลของชนพื้นเมืองโลก ครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2537 – 2547) 2) คำประกาศทศวรรษสากลครั้งที่ 2 ของชนพื้นเมืองโลก (พ.ศ. 2548 – 2557) 3) คำประกาศปีสากลแห่งชนพื้นเมืองโลก ในปี พ.ศ. 2536 4) คำประกาศวันสากลแห่งชนพื้นเมืองโลก ทุกวันที่ 9 สิงหาคม ทุกปี (นับตั้งแต่ปี 2537) และ 5) ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนพื้นเมือง วันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2550 (ซูพินิจ เกษมณี 2564)

โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนพื้นเมืองผ่านการลงความคิดเห็นในที่ประชุมแห่งสหประชาชาติ ผู้แทนรัฐบาลไทยลงความเห็นด้วยกับกฎหมายนี้ โดยให้เหตุผลว่า

ผู้แทนรัฐบาลไทยยกมือสนับสนุนกฎหมายนี้และเห็นด้วยกับเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว แม้ยังมีข้อกังวลในรายละเอียดบางย่อหน้า ...ประเทศไทยเข้าใจว่ามาตราที่ว่าด้วยการตัดสินใจอนาคตของตนเองจะถูกอธิบายในกรอบของหลักการปฏิญญา(สิทธิมนุษยชน)เวียนนา ประเทศไทยยังเข้าใจว่าปฏิญญานี้ไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิอะไรใหม่ และผลที่จะเกิดจากปฏิญญานี้จะอยู่บนหลักการของกฎหมายและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (United Nations General Assembly 2007 อ้างใน Erni 2008: 14)

ปัญหาการที่รัฐไทยไม่ได้นำกฎหมาย ข้อตกลงและนโยบายระหว่างประเทศมากำหนดเป็นนโยบาย และปฏิบัติการอย่างเป็นจริงเป็นจังเพื่อให้เกิดผลต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชนของกลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนพื้นเมืองในประเทศไทยดังกล่าว สอดคล้องกับข้อสังเกตจากอดีตรองปลัดกระทรวงยุติธรรม



และอดีตอธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ที่ว่าเจ้าหน้าที่รัฐยังคงมีทัศนคติเชิงลบต่อกลุ่มชาติพันธุ์/ชนพื้นเมือง เจ้าหน้าที่รัฐมักปฏิเสธหรือไม่ให้ความสำคัญกับบทบาทขององค์กรอิสระและภาคประชาสังคม ปัญหาช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างเชื้อชาติ/ชาติพันธุ์ในสังคมไทย รวมถึงสถานการณ์ที่มีการอพยพเข้ามาใหม่อย่างผิดกฎหมาย ดังนั้น เจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานที่รับผิดชอบจึงมักจะตื่นตัวหรือให้ความสนใจเมื่อใกล้ถึงเวลาที่ต้องทำรายงานเสนอต่อองค์กรสหประชาชาติเท่านั้น (พิทยา จินาวัฒน์ 2558)

3.2 พันธกรณีของประเทศไทยต่อกฎหมายและนโยบายระดับภูมิภาคอาเซียน

ประชาคมอาเซียนเริ่มมีปฏิญญาว่าด้วยความตกลงบาหลี (Bali Concord II) ที่ได้รับการรับรองเมื่อตุลาคม 2546 ผู้นำอาเซียนตกลงที่จะจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ภายในปี 2563 บนพื้นฐานของสามเสาหลัก คือ เสถียรภาพ ความมั่นคง เสริมเศรษฐกิจ และเสถียรสังคม วัฒนธรรม ต่อมาได้มีการตกลงกันในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 12 ที่เซบู ฟิลิปปินส์ ให้เร่งกระบวนการสร้างประชาคมอาเซียนภายในปี 2558 ทั้งนี้ ประเด็นสิทธิมนุษยชนในสามเสาหลักปรากฏในเสถียรภาพ-ความมั่นคง ภายใต้กรอบการพัฒนาทางการเมือง มีประเด็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมถึงการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนในอาเซียน อยู่ในนั้นด้วย ขณะที่เสถียรสังคมและวัฒนธรรม ปรากฏในหลายส่วน โดยเฉพาะ ในส่วนที่เกี่ยวกับความยุติธรรมทางสังคมและสิทธิ โดยเฉพาะการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการของสตรี เด็ก ผู้สูงอายุ และบุคคลที่มีความพิการ รวมถึงแรงงานข้ามชาติ กับทั้งการส่งเสริมการจัดการป่าไม้ที่ยั่งยืน เป็นต้น

ประเด็นสิทธิมนุษยชนที่ปรากฏในกฎบัตรอาเซียนที่มีการรับรองที่ประเทศสิงคโปร์เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2550 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2551 ในมาตรา 14 กำหนดให้มีการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียน (ASEAN Human Rights Body) ปี 2552 มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights – AICHR) มีสถานะเป็นองค์กรระหว่างรัฐและเป็นองค์กรปรึกษาหารือ โดยมีหลักการ ทั้งส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และยึดมั่นในหลักการของอาเซียน จัดทำการศึกษาประเด็นสิทธิมนุษยชน จัดทำรายงานประจำปี และรายงานอื่นๆที่จำเป็น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากตัวแทนของแต่ละประเทศสมาชิกที่ถูกส่งเข้าไปทำหน้าที่ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนนี้เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้น จึงมักจะไม่เข้าใจปัญหากับไม่เห็นความสำคัญของสิทธิมนุษยชนของกลุ่มคนชายขอบที่มักถูกละเมิดโดยรัฐเสียเอง แม้แต่การประชุมมหกรรมอาเซียน หรือ ASEAN Peoples' Forum (APF) ที่เป็นเวทีคู่ขนานกับการจัดประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน (ASEAN Summit) ซึ่งประเด็นของชนพื้นเมืองเป็นหนึ่งในนั้นด้วย ก็มักจะถูกห้ามจัดในหลายประเทศที่ยังไม่เป็นประชาธิปไตย (<https://forum-asia.org/?p=13386> และ www.voanews.com/a/asean-civil-society-groups/3065234.html, สืบค้นเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 2566)



3.3 นโยบายของรัฐว่าด้วยกลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนพื้นเมือง

นโยบายของรัฐไทยว่าด้วยกลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนพื้นเมืองสามารถดูได้จากสามกรอบเนื้อหาด้วยกัน คือรัฐธรรมนูญ มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์ และนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนพื้นเมือง

3.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ หากย้อนกลับไปได้ รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนหรือฉบับที่ภาคประชาชนมีส่วนในการร่างมากที่สุด คือรัฐธรรมนูญฯ ปี 2540 มีเพียงการกล่าวถึงความเป็น “เชื้อชาติ” และ “ชุมชนท้องถิ่น” ในบางมาตราที่เกี่ยวข้องดังนี้คือ

มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพและการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีวิตรอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ใช้เพียงคำว่า “ถิ่นกำเนิด” “เชื้อชาติ” “ชุมชนท้องถิ่น” และ “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม”

มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นฉบับที่ศาสตราจารย์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ที่ภาคประชาชนและตัวแทนของกลุ่มชาติพันธุ์และ/



หรือชนเผ่าพื้นเมืองได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการผลักดันร่างฯ ดังกล่าว เริ่มปรากฏคำว่า “ชนพื้นเมือง” และ “ชนชาติพันธุ์” ใน

มาตรา 82 รัฐต้องส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นในทุกด้าน โดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

.....

(5) ค้ำครองชนพื้นเมืองและชนชาติพันธุ์

รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงกับรัฐ ชุมชนและองค์กรบริหารท้องถิ่น ในการดำเนินการตามมาตรานี้

แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2558 มีการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ครั้งที่ 67/2558 เพื่อลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ทั้งฉบับ โดยการลงมติแบบขานชื่อสมาชิก สปช. ทั้ง 247 คน ปรากฏว่าที่ประชุม สปช. มีมติไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ 135 เสียง ต่อ 105 เสียง งดออกเสียง 7 เสียง ทั้งนี้ เมื่อสมาชิกมีมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงต้องมีการตั้งคณะกรรมการ 21 คน มาทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน คือฉบับที่ประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. 2560 บัญญัติคำว่า “ชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ” เอาไว้ในมาตรา 70 แต่ก็มีมาตราอื่นๆ ด้วยที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของกลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนพื้นเมือง คือ

มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 27 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรา 42 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น

มาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) อนุรักษ์ฟื้นฟูหรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

(2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(3) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 57 รัฐต้อง



(1) อนุรักษ์ พื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

(2) อนุรักษ์ คุ่มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟูบริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 70 รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน ทั้งนี้ เท่าที่ไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ หรือสุขภาพอนามัย

ความสำเร็จในการผลักดันให้เกิดการบัญญัติคำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์” เอาไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศดังกล่าว ประกอบกับผลของการเลือกตั้งเมื่อปี 2562 ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากกลุ่มชาติพันธุ์ม้งและกะเหรี่ยงได้รับการเลือกตั้งเข้าไปนั่งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงเป็นครั้งแรกที่มีการผลักดันให้ “กลุ่มชาติพันธุ์” ปรากฏชื่อเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ และนำมาซึ่งความพยายามในการเสนอร่างพระราชบัญญัติกลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนเผ่าพื้นเมืองทั้ง 5 ฉบับเข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ¹⁴

3.3.2 มติคณะรัฐมนตรี แม้จะไม่ใช่มติคณะรัฐมนตรีที่มีผลบังคับใช้ในเชิงการลงโทษ และไม่ได้เป็นนโยบายในเชิงที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องนำไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างแท้จริง แต่ก็เป็นการรอบหรือแนวทางในการนำไปวางนโยบายและปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง¹⁵ ปัจจุบันมติดังกล่าวเกี่ยวกับชาวเลและชาวกะเหรี่ยงเป็นอีกประเด็นหนึ่งในเชิงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนพื้นเมือง ย้อนกลับไปเมื่อปี 2553 มติดังกล่าว เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน เรื่องการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาที่ชาวเลประสบทั้งจากเหตุการณ์คลื่นสึนามิเมื่อปลายปี 2547 และปัญหาการสูญเสียที่ดินและอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ แม้จะมีหลายหน่วยงานของภาครัฐที่ถูกมอบหมายให้ไปดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น แต่หน่วยงานอื่นแทบจะไม่ได้ทำอะไรเป็นรูปธรรม (www.thaipost.net/main/detail/67668, สืบค้นเมื่อ 8

¹⁴ เป็นที่สังเกตว่านักสิทธิมนุษยชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ซึ่งทำงานภายใต้กรอบกฎหมายของรัฐ เลือกที่จะใช้คำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์” ขณะที่ขบวนการเคลื่อนไหวของชนพื้นเมืองในประเทศไทย ซึ่งนำโดยนักพัฒนาในองค์กรพัฒนาเอกชนและเครือข่ายภาคประชาชน เลือกที่จะใช้คำว่า “ชนเผ่าพื้นเมือง” โดยอิงตามกฎหมายและขบวนการเคลื่อนไหวของชนพื้นเมืองในระดับนานาชาติ

¹⁵ ช่วงต้นทศวรรษ 2500 ถึงทศวรรษ 2520 นโยบายและการดำเนินงานของกองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย (ปัจจุบันคือกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) ในการจัดตั้งนิคมสงเคราะห์ชาวเขา รวมถึงทิศทางการพัฒนาชาวเขาในแต่ละยุค ล้วนแล้วแต่เป็นมติคณะรัฐมนตรีทั้งสิ้น (กองสงเคราะห์ชาวเขา 2545)



มีนาคม 2566) ยกเว้นกระทรวงวัฒนธรรม(โดยศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร)และคณะนักวิจัยจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ทำงานร่วมกับชาวเลในพื้นที่มาโดยตลอดเท่านั้น (<http://www.andaman.cusri.chula.ac.th/about/documents/>, สืบค้นเมื่อ 8 มีนาคม 2566)

ขณะเดียวกัน มีมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการฟื้นฟูวิถีชีวิตกะเหรี่ยง เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2553 อันเป็นผลสืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล กับการที่กลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงซึ่งมีวิถีชีวิตที่ผูกพันกับธรรมชาติ แต่ต้องได้รับผลกระทบอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งจากการประกาศเขตอนุรักษ์ทับที่อยู่และที่ทำกิน กับทิศทางการพัฒนาที่ถูกนำเข้าโดยภาครัฐและอื่นๆ จากภายนอกมีส่วนร่วมในการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตและก่อให้เกิดการสูญหายไป จึงกำหนดให้มีแผนปฏิบัติการทั้งระยะสั้นและระยะยาวใน 5 ประเด็น คือ อัตลักษณ์ชาติพันธุ์และวัฒนธรรม การจัดการทรัพยากร สิทธิในสัญชาติ การสืบทอดมรดกทางวัฒนธรรม และการศึกษา เช่นเดียวกันกับกรณีของชาวเล มติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยงมีการสานต่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติระดับพื้นที่ โดยเฉพาะความร่วมมือของศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (ตัวแทนของกระทรวงวัฒนธรรม) นักวิชาการ นักพัฒนาองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาชน ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมคือการประกาศเขตพื้นที่ วัฒนธรรมพิเศษในชุมชนกะเหรี่ยงหลายพื้นที่ ด้วยกัน (www.youtube.com/watch?v=BYXc_U69mNA, สืบค้นเมื่อ 8 มีนาคม 2566)

อย่างไรก็ตาม ในระดับนโยบายนั้น แม้มติคณะรัฐมนตรีทั้งสองฉบับจะเป็นกรอบนโยบายที่ดีต่อกลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนพื้นเมือง และภาคประชาสังคมมักนำมาเป็นกรอบอ้างอิงในการขับเคลื่อนประเด็นสิทธิทางวัฒนธรรมและทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตน แต่ปัจจุบันยังมีหน่วยงานภาครัฐอีกหลายฝ่ายที่ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กับทั้งยังไม่เปลี่ยนวิธีคิดในการทำงานที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกป้อง อนุรักษ์และฟื้นฟูวิถีชีวิตของพวกเขาที่สัมพันธ์กับธรรมชาติมากนัก

3.3.3 นโยบายของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนพื้นเมืองในประเทศไทยประกอบด้วยกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังนี้คือ

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำงานเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนเผ่าพื้นเมืองมายาวนานที่สุด นับตั้งแต่ พ.ศ. 2502 จนถึง พ.ศ. 2545 โดยในยุคนั้นรัฐบาลเรียกกลุ่มคนเหล่านี้ว่า “ชาวเขา” หรือ “ชาวไทยภูเขา” ตอนแรกเน้นเพียง 6 เผ่า คือ กะเหรี่ยง ม้ง อีวเมี่ยน(เย้า) ลีซู ลาหู่และอาข่า แต่ตอนหลังมาเพิ่มอีก 4 เผ่า คือ ลัวะ ถิ่น ขมุและมลาบรี(ตองเหลือง) มีการตั้งกองสงเคราะห์ชาวเขาขึ้นมาอยู่ภายใต้กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย หน่วยงานคู่ขนานคือมีสถาบันวิจัยชาวเขาที่รับผิดชอบงานด้านวิชาการคือเน้นการวิจัยเป็นหลัก ในระดับจังหวัด มีศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาทั้งหมด 16 แห่งตั้งอยู่จังหวัดทางภาคเหนือและตะวันตก หลังการปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบราชการเมื่อ พ.ศ. 2545 งานพัฒนาชาวเขาไปอยู่ในส่วนของหน่วยงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการตามปกติเหมือนกลุ่มเป้าหมายทั่วไป เช่น เด็ก สตรี ผู้พิการ ฯลฯ



ปี พ.ศ. 2558 มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างใหม่ พลังงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาในชุมชนบนพื้นที่สูง โดยใช้ชื่อเรียกว่า “ศูนย์พัฒนาราชภูมบนพื้นที่สูง” จำนวน 16 จังหวัด ขึ้นอยู่กับกองพัฒนาสังคม กลุ่มเป้าหมายพิเศษ เช่นเดียวกับงานนิคมสร้างตนเอง (<http://www.bsd.dsdw.go.th/index.php/2017-01-31-06-25-43/2017-01-31-06-29-29>, สืบค้นเมื่อ 8 มีนาคม 2566)

แม้ในช่วงเปลี่ยนผ่าน คือระหว่าง พ.ศ. 2545-2558 จะมีความพยายามในการจัดตั้งเป็น “สำนักกิจการชาติพันธุ์” ขึ้นมาเพื่อขยายงานจากกลุ่มเป้าหมายที่เป็นกลุ่ม “ชาวเขา” จำนวน 10 เผ่าเดิมไปครอบคลุม “กลุ่มชาติพันธุ์” ต่างๆ ทั่วประเทศ แต่ในที่สุดหน่วยงานนี้ก็ถูกยุบไป อย่างไรก็ตาม ช่วงปี 2550-2554 หน่วยงานนี้มีบทบาทอย่างมากในการสนับสนุนงบประมาณในการจัดงานมหกรรม “วันชนเผ่าพื้นเมืองโลก” ในประเทศไทย อันเป็นจุดเริ่มต้นของการเกิดเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองและสภาชนเผ่าพื้นเมืองในปัจจุบัน

กระทรวงวัฒนธรรม โดยศูนย์มานุษยวิทยา มีบทบาทในเชิงวิชาการด้านการศึกษาวิจัย การทำฐานข้อมูลและจัดเวทีเกี่ยวกับ “กลุ่มชาติพันธุ์” ในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะ การทำหน้าที่หน่วยงานวิชาการในการขับเคลื่อนมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยชาวเลและชาวกะเหรี่ยงที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2553 เป็นต้นมา กับทั้งการสนับสนุนงบประมาณสำหรับการจัดงานมหกรรมวันชนเผ่าพื้นเมืองโลกแห่งประเทศไทย ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา และสำคัญที่สุดคือเป็นตัวแทนของหน่วยงานรัฐในการเสนอร่างพระราชบัญญัติกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งเป็น 1 ใน 5 ร่างที่ถูกเสนอเข้าไปในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่เนื่องจากฉบับที่ร่างโดยศูนย์มานุษยวิทยาเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินหรืองบประมาณแผ่นดิน จึงยังอยู่ในมือของคณะรัฐมนตรีซึ่งยังไม่ได้ถูกเสนอเข้าไปในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งของรัฐที่มีบทบาทในการทำงานเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเฉพาะงานด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวที่เน้นการนำเสนอความเป็นอัตลักษณ์ของท้องถิ่นและกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยว หรือเพื่อต่อยอดด้วยการสร้างมูลค่าในรูปแบบของผลิตภัณฑ์สินค้าและการจัดงานแสดงตามประเพณี กับงานที่เกี่ยวข้อง ดังกรณีของงานมหัศจรรย์งานช้างสุรินทร์ (<https://thai.tourismthailand.org/Events-and-Festivals/งานมหัศจรรย์งานช้างสุรินทร์-2>, สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2566) และงานมหกรรมไม้ดอกอาเซียน-เชียงราย (<https://thai.tourismthailand.org/Events-and-Festivals/งานมหกรรมไม้ดอกอาเซียน-เชียงราย-2022>, สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2566) เป็นต้น ทั้งนี้ กิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์มักเป็นความร่วมมือระหว่างกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬากับองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ

สภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นหน่วยงานในระดับชาติที่เน้นการป้องกันภัยอันอาจนำมาซึ่งความไม่สงบ การบ่อนทำลายและสูญเสียประเทศชาติในที่สุด ซึ่งกลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนกลุ่มน้อยต่างๆ ทั้งที่มีอยู่ใน



ดินแดนไทยมายาวนานและที่อพยพเข้ามาทีหลังเป็นหนึ่งในกลุ่มเป้าหมายหลักที่รัฐบาลต้องเฝ้าระวังอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะในกรณีของกลุ่มคนจีน คนเวียดนามและชาวเขาในยุคสงครามเย็น กับกรณีของกลุ่มมลายูมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัจจุบันมีการจัดตั้งเป็น “กองความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้และชนต่างวัฒนธรรม” (www.nsc.go.th/โครงสร้างองค์กร/, สืบค้นเมื่อ 9 มีนาคม 2566) ขึ้นมารับผิดชอบกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว มีการจัดทำ “นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ” ทุก 5 ปี และล่าสุดหน่วยงานย่อยนี้มีการจัดทำ “แผนปฏิบัติการด้านการส่งเสริมการอยู่ร่วมกันภายใต้สังคมพหุวัฒนธรรมในประเทศไทย (พ.ศ. 2566-2570)” ที่เน้นการดำเนินการโดยส่งเสริมให้กลุ่มเป้าหมายได้รับการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานและได้รับการพัฒนาศักยภาพ ที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น อย่างเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ โดยคำนึงถึงแนวทางสันติวิธีหลักคุณธรรม หลักมนุษยธรรม หลักสิทธิมนุษยชน และความมั่นคงของมนุษย์ อันจะนำไปสู่ความมั่นคงของรัฐ (http://www2.narathiwat.go.th/nara2016/files/com_order/2022-11_8908fc83f792652.pdf, สืบค้นเมื่อ 9 มีนาคม 2566)

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนพื้นเมือง เพราะส่วนใหญ่ของกลุ่มประชากรดังกล่าวอาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบท ป่าเขาและชายทะเลซึ่งเป็นพื้นที่ที่ยังคงมีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ และสำคัญกว่านั้นคือวิถีชีวิตและความอยู่รอดของพวกเขาสัมพันธ์กับทรัพยากรธรรมชาติโดยตรง จากมายาคติที่ฝังรากอยู่ในสังคมไทยมายาวนานว่ากลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนพื้นเมืองเป็นพวกทำลายป่า นำมาซึ่งวิธีคิดและนโยบายในการจัดการป่าของรัฐด้วยการประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์ทับที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของกลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนพื้นเมืองสร้างความเดือดร้อนและความขัดแย้งมาโดยตลอด แม้ในระดับนานาชาตินั้นองค์กรและกฎหมายกับนโยบายนานาชาติจะมีการยอมรับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากรัฐและกระแสทุนนิยมต่อทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนของชนพื้นเมือง กับทั้งยอมรับในภูมิปัญญาและวิถีชีวิตของชนพื้นเมืองที่เป็นคุณูปการต่อการช่วยอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ แต่ในระดับชาติของประเทศไทยยังไม่มีวี่แววในความคืบหน้าในเรื่องเหล่านี้แต่อย่างใด แม้แต่การมีอยู่ของชนพื้นเมืองก็ยังถูกปฏิเสธจากผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงฯ ดังตัวอย่างที่รัฐมนตรีวราวุธ ศิลปอาชา ให้สัมภาษณ์เมื่อปลายเดือนกรกฎาคม 2564 ว่า

“ประเด็นแรกต้องบอกก่อนเลยว่าประเทศไทยเราไม่มี ‘ชนเผ่าพื้นเมือง’ คำว่า ‘indigenous people’ ประเทศไทยเราไม่มี เรามีแต่คนที่อาศัยอยู่บนแผ่นดินไทยเท่านั้น ต่างกับหลายๆ ประเทศที่มีชนเผ่าพื้นเมืองนะครับ เพราะว่าต้องอย่าสับสนกับหลายๆ องค์กรที่ใช้คำว่า ‘เผ่าพื้นเมือง’ บ้างอะไรบ้าง ประเทศไทยผมยืนยันว่าเราไม่มีนะครับ เมื่อหลายร้อยปีที่แล้ว เราไม่มีชนเผ่า เราไม่มีอะไรทั้งนั้น แต่ปัจจุบันเรามีกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ซึ่งพอมายู่ในประเทศไทยแล้ว ตัวผมเองก็เป็นชาติพันธุ์เหมือนกัน



ทุกคนที่มาอยู่ในประเทศแล้วแต่มีกลุ่ม มีเบื้องหลัง ความเป็นมา มาจากแต่ละที่แต่ละทาง แล้วแต่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่อยู่ในประเทศไทยกันทั้งนั้น ดังนั้นจึงไม่ได้มีความแตกต่างอะไรกัน”

คำว่า ‘indigenous people’ กับ ‘local people’ ไม่เหมือนกันนะครับ อย่างเช่นประเทศออสเตรเลียที่มีอะบอริจินอยู่หรือประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีชนเผ่าอินเดียนแดงอยู่ เขาเป็นคนตั้งถิ่นฐานอยู่ตั้งแต่แรกเลย ตั้งแต่ก่อนที่จะมีคนขาวเข้าไป นั่นคือ indigenous people แต่อย่างประเทศไทย เราคือมีคนไทยอยู่ในประเทศไทยมาตั้งแต่ก่อนหน้านี้อีกตั้งนานแล้ว แต่เมื่อมีกะเหรี่ยงหรือชาติพันธุ์ต่างๆ เข้ามาก็ถือเป็น local คือเป็น ethnic minority ที่อยู่ในประเทศไทย ซึ่งมันจะต่างกับคำว่า indigenous people

indigenous people คืออยู่มาตั้งนานก่อนประเทศไทยจะเป็นสยามอีก ซึ่งบริเวณที่แก่งกระจานดังกล่าวนี้เนี่ย ก่อนหน้านี้อาศัยสองร้อยปีก่อนไม่มีคนอยู่นะครับ บริเวณตรงนั้น ฉะนั้นก็จะไม่นับว่าเป็น indigenous people” (<https://greennews.agency/?p=24676&fbclid=IwAR2VeQF3TxFQ-nopmgoh CQWI9J2NBoP8-pA9VG96YrJBMqWnBQUnfvp1xZc>, สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2566)

กรณีของความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของชาวบ้านกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนพื้นเมืองหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม กับการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติยังคงเกิดขึ้นทั่วประเทศ ยิ่งเมื่อรัฐบาล คสช. มีประกาศนโยบายทางคืนผืนป่าเพื่อเพิ่มพื้นที่สีเขียวของประเทศตั้งแต่ปี 2557 เป็นต้นมา ชาวบ้านถูกจับและดำเนินคดีมากกว่า 46,000 คดี (<https://ilaw.or.th/node/5491>, สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2566) ในบรรดาความขัดแย้งทั่วประเทศ กรณีของกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนเผ่าพื้นเมืองกะเหรี่ยงบริเวณจังหวัดเพชรบุรี สุพรรณบุรีและอื่นๆ กลายเป็นปัญหาที่รับรู้กันในสังคมไทย แม้จะมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2564 รับทราบและกำหนดแนวทางตามรายงานผลการศึกษา เรื่อง สภาพปัญหาและแนวทางส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย ของคณะกรรมการสิทธิการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ ของสภาผู้แทนราษฎร ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.) โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และกรมป่าไม้ควรปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2563 เรื่อง แนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ชาวกะเหรี่ยง และชะลอการดำเนินคดีกับประชาชน (<http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER3/DRAWER083/GENERAL/DATA0002/00002266.PDF>, สืบค้นเมื่อ 11 มีนาคม 2566) แต่ก็ยังไม่มีกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจนในระดับกรมและกระทรวงแต่อย่างใด

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็น 1 ใน 5 องค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 247 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดให้



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ 1) ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้า และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง 2) จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน 3) เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน 4) ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม 5) สร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน 6) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ เมื่อรับทราบรายงานตาม 1) และ 2) หรือข้อเสนอแนะตาม 3) ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามความเหมาะสมโดยเร็ว กรณีใดไม่อาจดำเนินการได้หรือต้องใช้เวลาในการดำเนินการ ให้แจ้งเหตุผลให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบโดยไม่ชักช้า อนึ่ง ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงความผาสุกของประชาชนชาวไทยและผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติเป็นสำคัญด้วย (www.senate.go.th/assets/portals/13/files/รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร%20พุทธศักราช%20๒๕๖๐.pdf, สืบค้นเมื่อ 12 มีนาคม 2566)

ความเป็นลักษณะเฉพาะที่ต่างจากองค์กรอิสระอื่นคือการจัดตั้งให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นการเชื่อมโยงกับปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 และกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องสิทธิของมนุษยชาติ ซึ่งแน่นอนว่ากลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือกลุ่มชนพื้นเมืองเป็นหนึ่งในกลุ่มเป้าหมายที่กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องทำงานเกี่ยวข้องด้วย นับตั้งแต่มีการจัดตั้งเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย และงานมหกรรมวันชนพื้นเมืองโลกแห่งประเทศไทย เมื่อปี 2550 เป็นต้นมา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนกิจกรรมมาโดยตลอด นอกจากนั้น กรรมการสิทธิมนุษยชนที่รับผิดชอบด้านกลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนพื้นเมืองแต่ละชุดยังลงพื้นที่ชุมชนชาติพันธุ์เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร (www.nhrc.or.th/News/Activity-News/กสม-จัดโครงการส่งเสริมสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์-รวมญ.๑, สืบค้นวันที่ 11 มีนาคม 2566) รับฟังความคิดเห็น รวมทั้งแก้ไขปัญหาในกรณีที่มีความขัดแย้งอันเป็นการละเมิดสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนพื้นเมือง ดังกรณีของชาวเลในหาดราไวย์ที่ถูกเก็บที่เกาะหลีเป๊ะ (<https://mgronline.com/south/detail/9590000011475>, สืบค้นเมื่อ 11 มีนาคม 2566) และกรณีของปัญหาที่ม่อนแจ่มซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวในชุมชนม้งที่อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ (www.nhrc.or.th/NHRC-Work/Statements-Press-Releases-Open-Letters/Press-Releases/21899.aspx, สืบค้นเมื่อ 11 มีนาคม 2566) เป็นต้น



กล่าวโดยรวมแล้ว นโยบายของประเทศไทยว่าด้วยกลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนพื้นเมือง ในระดับรัฐธรรมนูญ มีการกำหนดคำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์” เอาไว้ แต่ไม่มีคำว่า “ชนพื้นเมือง” หรือ “ชนเผ่าพื้นเมือง” ส่วนในระดับ กระทรวงและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนพื้นเมือง มีทั้งหน่วยงานที่เน้นด้านการ พัฒนาและส่งเสริม กับหน่วยงานที่เน้นการควบคุมซึ่งหลายกรณีนั้นหน่วยงานรัฐกลายเป็นผู้ละเมิดสิทธิ มนุษยชนของกลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนพื้นเมือง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐเลือกที่จะส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติ พันธุ์และ/หรือชนพื้นเมืองเฉพาะประเด็นที่เป็นความสวยงาม น่าท่องเที่ยว และสามารถสร้างรายได้ แต่กลับ กดทับในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ ทั้งในมิติของการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติกับรัฐและการ แสดงออกทางการเมืองกับเรียกร้องสิทธิขั้นพื้นฐานของพวกเขา ซึ่งเป็นประเด็นความขัดแย้งและค่อนข้างจะมีความตึงเครียดระหว่างชาวบ้านกับรัฐ (Chayan Vaddhanaphuti 2005) ท่ามกลางความตึงเครียดดังกล่าว ชาวบ้านที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนพื้นเมืองจึงต้องพึ่งพาอำนาจที่เหนือกว่า อย่างคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติและกฎหมายกับองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับชนพื้นเมืองและสิทธิมนุษยชน

4. ประเด็นหรือสาระสำคัญที่ควรบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติ

การศึกษาและวิเคราะห์ในที่นี่จะไม่ลงรายละเอียดปลีกย่อยซึ่งมีอยู่หลายประเด็นด้วยกัน แต่จากการ ทบทวนทั้งหมดมาข้างต้น จะขอนำเสนอเพียงสามประเด็นสำคัญ ดังนี้

ประเด็นแรก ชื่อเรียกและความหมาย ควรจะใช้ชื่อ “กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง” ด้วยเหตุผล แรกคือ ในความเป็นจริงของสังคมไทยนั้นคำรวมที่ใช้เรียกกลุ่มชนย่อมปรับเปลี่ยนไปในแต่ละยุคสมัย หรือมี ความเป็นพลวัต นับตั้งแต่คำว่า “ชนชาติ” “ชาวเขา” “ชนกลุ่มน้อย” ซึ่งใช้ในอดีต จนถึง “กลุ่มชาติพันธุ์” “ชนพื้นเมือง” และ “ชนเผ่าพื้นเมือง” ในปัจจุบัน เหตุผลที่สอง การเคารพในการเรียกและนิยามตัวเองของ กลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนเผ่าพื้นเมือง ปัจจุบันหลายกลุ่มที่ร่วมในสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยชอบที่จะ เรียกว่าตัวเองเป็น “กลุ่มชาติพันธุ์” ขณะที่บางกลุ่มเลือกใช้คำว่า “ชนเผ่าพื้นเมือง” เหตุผลที่สาม ความหมายของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ตามการนิยามของกฎหมายและองค์กรระหว่างประเทศ และ เหตุผลสุดท้ายคือ การที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งดันทุรังที่จะใช้คำที่กลุ่มหรือหน่วยงานของตัวเองเสนอแต่เพียงคำเดียว หากกฎหมายผ่านออกมาบังคับใช้ ก็จะกลายเป็นปมในการถกเถียงถึงความหมายและความครอบคลุม และ อาจต้องเสียเวลาในการตามปรับแก้ไขกันอีก

ประการที่สอง การเชื่อมโยงกับกฎหมายและองค์กรนานาชาติ ไม่ว่าจะเป็นชื่อเรียกและความหมาย ของ “กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง” ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยที่ด้อยอำนาจหรือมีถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนใน ประเทศ กับทั้งเชื่อมโยงกฎหมายและองค์กรนานาชาติที่มีโครงสร้างภายใต้องค์การสหประชาชาติ



ประการสุดท้าย บทบาทและกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวเป็นความต้องการและการริเริ่มโดยภาคประชาชน คือเครือข่ายและสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 และต่อมาภายหลังหน่วยงานภาครัฐอย่างศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรจึงได้ทำร่างของภาครัฐขึ้นมาด้วย ดังนั้น เจตนารมณ์และเนื้อหาของร่างกฎหมายควรเป็นการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของชนพื้นเมืองด้วยการกำหนดชะตากรรมของตนเอง โดยภาครัฐเพียงให้การสนับสนุนเท่านั้น จึงจะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์และมีความยั่งยืน¹⁶

5. ข้อพึงระวังในการตรากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง

ประการแรก กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งไม่เพียงแต่ตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐต่างๆ กับองค์กรพัฒนาเอกชนเท่านั้น แม้แต่ในส่วนของภาคประชาชนเองก็ยังมีหลากหลายและแตกต่างกันทางความคิดและความต้องการ เป็นต้นว่าชื่อเรียกที่ตัวเองคุ้นเคยและอยากให้อีก กับทั้งประเด็นที่ต้องการให้คุ้มครองและส่งเสริม

ประการที่สอง การทำความเข้าใจต่อผู้คนในสังคมกระแสหลัก นับตั้งแต่ในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นผู้ที่มาจากชนกลุ่มใหญ่หรือสังคมกระแสหลัก แน่แน่นอนว่าประเด็นปัญหาและสิทธิของชนกลุ่มน้อยที่เรียกตัวเองว่า “กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง” เป็นเรื่องที่ไกลตัวและยากที่คนเหล่านั้นจะเข้าใจ แต่พวกเขาเป็นผู้ซึ่งมีอำนาจที่จะยกมือให้กฎหมายผ่านหรือไม่ผ่านในรัฐสภา ไปจนถึงผู้คนในสังคมไทยโดยรวมที่ยังมีชุดความรู้ที่เป็นมายาคติและอคติต่อชนกลุ่มน้อยที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง

6. ผลกระทบ และข้อห่วงกังวลที่อาจเกิดขึ้นหากมีการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติ

ประการแรก การบังคับใช้กฎหมายให้เกิดผลเป็นรูปธรรมในสังคมไทย กฎหมายฉบับนี้ก็เช่นเดียวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายลูกอื่นๆ ที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องใส่ใจ ยึดถือและนำไปปฏิบัติการให้เกิดผลอย่างเป็นจริงเป็นจังและด้วยความเป็นธรรม ความกังวลคือเจ้าหน้าที่รัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้อง รวมถึง

¹⁶ บทเรียนของนโยบายต่างๆ ที่หน่วยงานรัฐกำหนดขึ้นเพื่อดำเนินงานกับกลุ่มชาวเขาหรือกลุ่มคนชายขอบอื่นๆ ล้วนแล้วแต่มีโครงสร้างกรรมการที่มาจากส่วนราชการต่างๆ ซึ่งมักมีความไม่ต่อเนื่องในเมื่อเปลี่ยนตัวผู้บริหารหรือบุคลากร กับอีกบทเรียนหนึ่งคือพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่ในที่สุดแล้วถูกทางราชการทำให้ผิดเพี้ยนไปจากเจตนารมณ์ของภาคประชาชนที่มีตั้งแต่ต้น



ภาคประชาชนมักไม่ได้ใส่ใจกับกฎหมายและนโยบายที่มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการมากนัก ดังตัวอย่างของการบัญญัติเอาไว้ในมาตรา 70 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน กับมติคณะรัฐมนตรีทั้งสองฉบับที่ออกเมื่อปี 2553 ซึ่งจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีความคืบหน้าและการปฏิบัติกรอย่างเป็นรูปธรรมนัก

ประการที่สอง การปรับเปลี่ยนความรู้ ความเข้าใจและทัศนคติ รวมถึงค่านิยมในการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมักมีอคติต่อชนกลุ่มน้อยที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง โดยเฉพาะทัศนคติที่ว่าพวกเขาเป็นผู้สร้างแต่ปัญหาสังคม เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ

ประการสุดท้าย กระบวนการมีส่วนร่วม ติดตามและตรวจสอบของภาคประชาชน ทั้งต่อการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือต่อการดำเนินงานของตัวแทนกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองในองค์กร/เครือข่ายที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ภาครัฐต้องยอมรับถึงความคิดและความพร้อมของภาคประชาสังคม ว่าลูกหลานและแกนนำของพวกเขาได้เรียนรู้และมีประสบการณ์ในโลกกว้าง ทั้งในระดับประเทศและต่างประเทศ ไม่ได้ด้อยไปกว่าบุคลากรของรัฐ ดังนั้น จึงต้องเปิดกว้างในโอกาสที่จะให้ภาคประชาชนคิด วางแผนและดำเนินการด้วยตัวเองให้มากขึ้น ตามหลักการ self-determination ของกฎหมายและองค์กรระหว่างประเทศ

7. สรุปและอภิปราย

จากเนื้อหาที่ได้มีการทบทวนโดยละเอียดมาแล้วข้างต้น จะเห็นว่าการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติกลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนเผ่าพื้นเมืองเป็นการริเริ่มโดยภาคประชาชนที่เป็นกลุ่มคนชายขอบที่เรียกตัวเองว่าเป็น “ชนเผ่าพื้นเมือง” ในสังคมไทย โดยในระดับชาติมีกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี 2562 มาตรา 70 รองรับเพียงชื่อ “กลุ่มชาติพันธุ์” ขณะที่ในระดับนานาชาติมีกฎหมายและสถาบันนานาชาติภายใต้องค์การสหประชาชาติรองรับความเป็น “ชนพื้นเมือง” หรือ “ชนเผ่าพื้นเมือง” หากแต่ปัจจุบันรัฐบาลไทยยังไม่มีกรอบรับอย่างเป็นทางการถึงการมีอยู่ของ “ชนเผ่าพื้นเมือง” ในประเทศไทย แต่ยอมรับเพียง “กลุ่มชาติพันธุ์” เท่านั้น กระนั้นก็ตาม รัฐไทยยังไม่มีนโยบายที่ชัดเจนที่จะคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของพวกเขา

การนำเสนอร่างพระราชบัญญัติทั้ง 5 ฉบับ ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ระหว่างปี 2564-2565 เป็นความริเริ่มของภาคประชาชน ตามมาด้วยหน่วยงานของรัฐ มีการใช้ทั้งคำว่า “ชนเผ่าพื้นเมือง” และ “กลุ่มชาติพันธุ์” ซึ่งไม่ว่าจะเป็นคำไหนก็ตาม หมายถึงกลุ่มคนชายขอบที่ด้อยอำนาจกว่าในมิติทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมในสังคมไทย เป็นกลุ่มที่หากเทียบกับคนกลุ่มหลักในสังคมไทยแล้วพวกเขายังขาดซึ่งสิทธิและความเสมอภาคในด้านต่างๆ รวมทั้งการถูกลิดรอนสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีต่อทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรมและสังคมอันเนื่องมาจากนโยบายกับกฎหมายของรัฐ กระบวนการพัฒนาและอิทธิพลจากภายนอก



ประการสำคัญคือ รัฐต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ลบภาพมายาคติ และอคติที่เป็นการเหมารวมต่อกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ด้วยการไม่เน้นนโยบายการควบคุมและปราบปรามเท่านั้น แต่ต้องหันมาให้ความสนใจกับภูมิปัญญา วัฒนธรรมและวิถีชีวิตด้านบวกของพวกเขา แล้วส่งเสริมให้กลายเป็นพลังที่หลากหลายในการขับเคลื่อนสังคมไทยร่วมกัน

การเคลื่อนไหวเพื่อเสนอพระราชบัญญัติว่าด้วยกลุ่มชาติพันธุ์และ/หรือชนเผ่าพื้นเมืองดังกล่าว เป็นประเด็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่มีการรับรองโดยกฎหมายและองค์การนานาชาติภายใต้โครงสร้างของสหประชาชาติอยู่แล้ว จึงเป็นการทำตามกรอบสิทธิมนุษยชนในระดับสากลที่รัฐไทยหรือผู้คนในสังคมกระแสหลักควรจะต้องรับฟังและยอมรับ เพื่อที่จะนำไปสู่การสร้างสังคมไทยให้เป็น “สังคมพหุวัฒนธรรม” ที่ “เป็นธรรม” และ “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” ตามนโยบายของรัฐไทยและสอดคล้องกับกฎหมายขององค์การระหว่างประเทศ

บรรณานุกรม

- กองสงเคราะห์ชาวเขา. 2545. *๔๐ ปี กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม*. เชียงใหม่: นันทกานต์กราฟิค/การพิมพ์.
- ขจัตถัย บุรุษพัฒน์. 2518. *ชาวเขา*. กรุงเทพฯ: แพร่พิทยา. (พิมพ์ครั้งที่ 2 ปี พ.ศ. 2528).
- จิตร ภูมิศักดิ์. (2535). *ความเป็นมาของคำสยาม ไทย ลาว และขอม และลักษณะทางสังคมของชื่อชนชาติ*. กรุงเทพฯ: ศยาม.
- ชูพินิจ เกษมณี. 2564. *ชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย*. PPT นำเสนอในเวทีวันชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย.
- ดอดด์, วิลเลียม คลิฟตัน. (2513). *ประมวลเรื่องของชนชาติไทย พ.ศ. 2512*. กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานคร.
- ธงชัย วินิจจะกูล. 2555. กำเนิดสยามจากแผนที่: ประวัติศาสตร์ภูมิกายาของชาติ. พวงทอง ภวัครพันธุ์, โอตาอรุณวงศ์, พงษ์เลิศ พงษ์วนานต์ (แปล). กรุงเทพฯ: อาน.
- บุญช่วย ศรีสวัสดิ์. 2493. *30 ชาติในเชียงราย*. เชียงราย: ม.ป.พ.
- ประสิทธิ์ ลิปรีชา. 2556. “พหุวัฒนธรรมนิยมจากรากหญ้า: ขบวนการเคลื่อนไหวของเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองและชาติพันธุ์ในประเทศไทย” *สังคมศาสตร์* 25(2): 59-106.



ประสิทธิ์ ลีปรีชา. 2558. “การศึกษาชาติพันธุ์ในภาคเหนือของประเทศไทย” ใน สุริชัย หวันแก้ว (บก.), *รหัสวัฒนธรรม: บทบทวนความเข้าใจว่าด้วย “คนไทย” และสังคมไทย*, หน้า 22-64). เชียงใหม่: ศูนย์ศึกษาชาติพันธุ์และการพัฒนา และศูนย์ภูมิภาคด้านสังคมศาสตร์และการพัฒนาที่ยั่งยืน คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ประสิทธิ์ ลีปรีชา. 2565. *ชาติพันธุ์สัมพันธ์: การเมืองของความสัมพันธ์และแนวคิดการศึกษา*. กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน).

พิทยา จินาวัฒน์. 2558. การประชุมเพื่อทราบความคืบหน้าของการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานและจัดทำรายงานตามอนุสัญญาจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติฯ (UPR). วันที่ 13 มกราคม 2558 ณ จังหวัดเชียงใหม่.

มูลนิธิชนเผ่าพื้นเมืองเพื่อการศึกษาและสิ่งแวดล้อม. มปป. *ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง*. เชียงใหม่: มูลนิธิชนเผ่าพื้นเมืองเพื่อการศึกษาและสิ่งแวดล้อม.

มูลนิธิผสานวัฒนธรรม. มปป. เอกสารชุดความรู้ว่าด้วยเรื่อง “ชนเผ่าพื้นเมือง”. โครงการวิจัยเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในประเทศไทย ฝ่ายวิจัย มูลนิธิผสานวัฒนธรรม. https://voicefromthais.files.wordpress.com/2019/08/fact-sheet-indigeneity_th_text-version-2.docx. (สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2566).

วิจิตรวาทการ, พันเอก หลวง. 2504. *งานค้นคว้าเรื่องชนชาติไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ตำรวจ.

สมาคมศูนย์รวมการศึกษาและวัฒนธรรมของชาวไทยภูเขาในประเทศไทย. 2544. *ชนเผ่าพื้นเมือง*. เชียงใหม่: สมาคมศูนย์รวมการศึกษาและวัฒนธรรมของชาวไทยภูเขาในประเทศไทย.

สุเทพ สุนทรเภสัช. 2548. *ชาติพันธุ์สัมพันธ์: แนวคิดพื้นฐานทางมานุษยวิทยาในการศึกษาอัตลักษณ์ กลุ่มชาติพันธุ์ ประชาชาติ และการจัดองค์กรความสัมพันธ์ทางชาติพันธุ์*. กรุงเทพฯ: เมืองโบราณ.

Asian Development Bank. 1998. *The Bank's Policy on Indigenous Peoples*. www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/33441/policy-indigenous-peoples_0.pdf (สืบค้นเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2566).

Barnes, R. H., Andrew Gray and Benedict Kingsrury (eds.). 1995. *Indigenous Peoples of Asia*. The Association for Asian Studies, Inc.





- Chayan Vaddhanaphuti. 2005. "The Thai State and Ethnic Minorities: From Assimilation to Selective Integration", in *Ethnic Conflicts in Southeast Asia*, Kusuma Snitwongs and W. Scott Thompson (eds.), pp.: 151-166. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Cobo, Jose Martinez. 1981-3. *Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations: Final Report Submitted by the Special Rapporteur*. www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/publications/2014/09/martinez-cobo-study/#more-7242 (สืบค้นเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2566).
- Daes, Erica-Irene A. 2008. "On the concept of 'indigenous people'". In Christian Erni (ed.), *The Concept of Indigenous Peoples in Asia: A Resource Book*, pp. 29-48. Chiang Mai: Co-Kayan Media Team.
- Eriksen, Thomas Hylland. (1993). *Ethnicity and Nationalism: Anthropological perspectives*. London; Sterling, Va.: Pluto Press.
- Erni, Christian, ed. 2008. *The Concept of Indigenous Peoples in Asia: A Resource Book*. Chiang Mai: Co-Kayan Media Team.
- Keyes, Charles F. 1997. "Ethnic Groups, Ethnicity". In Thomas Barfield (ed.), *The Dictionary of Anthropology*, pp.152-154. Blackwell Publishers.
- McDoughgall, Gay. 2021. *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*. <https://legal.un.org/avl/>.
- Moerman, Michael. 1965. "Ethnic Identification in a Complex Civilization: Who Are the Lue?," *American Anthropologist* 67(5): 1215-1230.
- Morgan, Lewis Henry, 1964. *Ancient Society*. Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.
- Morton, Micah F. and Ian Baird. 2019. "From Hill tribes to Indigenous Peoples: The localisation of a global movement in Thailand," *Journal of Southeast Asian Studies* 50(1): 7-31.
- Prasit Leepreecha. 2019. "Becoming Indigenous Peoples in Thailand," *Journal of Southeast Asian Studies* 50(1): 32-50.





Thongchai Winichakul. 2000. “The Others Within: Travel and Ethno-spatial Differentiation of Siamese Subjects”, in Andrew Turton (Ed.), *Civility and Savagery, Social Identity in Thai State* (pp. 38-62). Richmond, Surrey: Curzon Press.

Tribal Research Centre. 1969. *Tribesmen and Peasants in North Thailand*. In *Proceedings of the First Symposium of the Tribal Research Centre, Chiang Mai, Thailand, 1967*. Bangkok: Sompong Press.

Tribal Research Institute. 1986. *The Hill Tribes of Thailand*. Chiang Mai: Technical Service Club, Tribal Research Institute.

United Nations. 1966. *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*. New York: The United Nations.

United Nations. 2008. “General Recommendation XXIII on the Rights of Indigenous Peoples”, *International Human Rights Instruments. Vol.2: Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies*, pp: 285-6.. New York: The United Nations.

United Nations. 2009. *Guidelines on Indigenous Peoples’ Issues*. United Nations Development Group. New York: United Nations.

United Nations Environment Programme. 2012. *UNEP and Indigenous Peoples: A Partnership in Caring for the Environment Policy Guidance*, November 2012. (<https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/11202>). (สืบค้นเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2566).

World Bank. www.worldbank.org/en/topic/indigenouspeoples. (สืบค้นเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2566).

Young, Oliver Gordon. 1966. *The Hill Tribes of Northern Thailand: A Socio-ethnological Report Illustrated*. Bangkok: Siam Society.



2. การคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองในต่างประเทศ¹⁷

อริย์ธัช บุญถึง

นักวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า

1. การคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองตามกฎหมายระหว่างประเทศ

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

บทบาทการเคลื่อนไหวของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองในเวทีระหว่างประเทศ เป็นปรากฏการณ์ที่มาพร้อมกับการตั้งคำถามพื้นฐานของตัวแสดงในเวทีระหว่างประเทศที่ว่า จำเป็นหรือไม่ที่ “รัฐ” จะเป็นศูนย์กลางหรือเป็นตัวแสดงหลัก ซึ่งครอบงำตัวแสดงอื่นๆ ไปสู่การเปิดทางแก่ตัวแสดงอื่นที่ “ไม่ใช่รัฐ” (non-State actors) โดยเฉพาะมุมมองประชาชนเป็นศูนย์กลาง

ปรากฏการณ์การเคลื่อนไหวทางสังคมระดับโลก (global social movement) ของชนเผ่าพื้นเมือง ร่วมกับองค์กรภาคประชาสังคมในระดับต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรระดับชุมชน สมาคมและสหภาพต่างๆ กลุ่มช่วยเหลือทางสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และเครือข่ายข้ามรัฐชาติ โดยพยายามให้ตัวแทนของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองร่วมดำเนินงานภายใต้โครงสร้างสถาบันระดับโลก โดยเฉพาะองค์การสหประชาชาติ ส่งผลให้เกิดพันธกรณีระหว่างประเทศหลายฉบับที่มีเนื้อหาคุ้มครองสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองและกลุ่มชาติพันธุ์ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบเฉพาะกรณี ได้แก่ ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples :UNDRIP) และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยชนพื้นเมืองและชนเผ่าต่างๆ (Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 : ILO

¹⁷ บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยโครงการ “เสริมสร้างความเข้มแข็งด้านสิทธิเสรีภาพการมีส่วนร่วมและกฎหมายแก่ประชาชน: การใช้สิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง” โดย สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า ซึ่งสามารถศึกษาได้จาก

<https://www.kpi.ac.th/knowledge/research/data/1309?category=&search=%E0%B8%8A%E0%B8%99%E0%B9%80%E0%B8%9C%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%9E%E0%B8%B7%E0%B9%89%E0%B8%99%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87>



Convention No. 169) และรูปแบบทั่วไป รวมถึงพันธกรณีอื่นที่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International covenant on civil and political rights : ICCPR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : ICESCR) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination : CERD) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women : CEDAW) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child) และอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (the convention on biological diversity)

2. ความหมายและขอบเขตของสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง

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

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

3. มิติในการคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง

การเคลื่อนไหวของชนเผ่าพื้นเมืองมีพื้นฐานมาจากการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิในลักษณะของ “สิทธิของกลุ่ม” (collective rights) ซึ่งมีรากฐานมาจากวัฒนธรรมและจารีตประเพณีในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติรวมถึงการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งแตกต่างไปจากระบบการจัดสรรทรัพยากรตะวันตกที่อยู่ภายใต้การครอบงำของแนวคิดปัจเจกนิยมและเสรีนิยม รวมถึงการก่อตัวอย่างทรงพลังของรัฐสมัยใหม่ พลังของความคิดดังกล่าวแสดงออกอย่างชัดเจนภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชน (private property rights) หรือไม่ก็ทรัพย์สินสาธารณะ/ของรัฐ (Public property) โดยไม่มีพื้นที่แก่แนวคิดการจัดการทรัพยากรแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นระบบการใช้ทรัพยากรและการจัดทรัพย์สินร่วมกันระหว่างรัฐ ชุมชนและปัจเจกบุคคล รวมถึงแนวคิดการไม่แบ่งแยกหรือตัดขาดวิถีชีวิตผู้คนตามจารีตประเพณีและวัฒนธรรมของตนออกจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) เนื่องจากเกี่ยวพันถึงทั้งความมั่นคงทางอาหารของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง

การเรียกร้องสิทธิของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง เดิมนั้นอยู่บนรากฐานของการใช้ชีวิตตามวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ของตนซึ่งสัมพันธ์กับการดำรงชีวิตใน “พื้นที่ดั้งเดิม” (ancestral lands) ของตนประเภทการจำแนกลักษณะการคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง และสืบเนื่องไปถึงสิทธิในการกำหนดชีวิตของตนอย่างอิสระทั้งในมิติการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม อาจกล่าวได้ว่าการรับรองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองตั้งอยู่บนรากฐานของหลักการทั่วไปที่เรียกว่า “สิทธิในการกำหนดตนเอง” (right to self-determination) โดยสิทธิในการกำหนดตนเองถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน ปรากฏรับรองอย่างชัดเจนในมาตรา 1 ใน ICCPR และในมาตรา 27 ก็ได้รับรองสิทธิในชาติ เชื้อชาติ และภาษาของคนกลุ่มน้อย (minorities) อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม อาจจำแนกสิทธิของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองบนพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศได้ 5 มิติ ได้แก่ ความเท่าเทียม สิทธิในที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิในวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม และสิทธิในการกำหนดตนเอง

3.1 ความเท่าเทียม (Equality and Non-discrimination)

การคุ้มครองความเท่าเทียมหรือการป้องกันการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อาจกล่าวได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพทั้งหลาย และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมีพันธกรณีระหว่างประเทศที่วางหลักเกณฑ์กรณีดังกล่าวเป็นการเฉพาะ คือ อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (ICERD) นอกจากนี้ยังมีเอกสารระหว่างประเทศอื่นที่ป้องกันการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) รวมถึงพันธกรณีระหว่างประเทศระดับภูมิภาค อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยชนพื้นเมืองและชนเผ่า (ILO



169) ก็มีวัตถุประสงค์หลักต่อการแก้ไขปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อชนเผ่าพื้นเมือง โดยเฉพาะในประเด็นแรงงาน และปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (UNDRIP) ซึ่งเป็นพันธกรณีระหว่างประเทศหลักในการคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองก็ได้รับรองหลักการไม่เลือกปฏิบัติ ปรากฏทั้งในอารัมภบทและเนื้อหาของปฏิญญาดังกล่าว ถึง 18 จุด โดยใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน แต่สื่อความหมายในทำนองเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็น “free from discrimination” “end all forms of discrimination” “non-discrimination” “without discrimination” “No discrimination” “eliminate discrimination”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รับรองหลักการดังกล่าวในมาตรา 27 วรรคหนึ่ง ว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม ว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้”

และมาตรา 70 บัญญัติว่า

“รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยทุกกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตาม วัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน ทั้งนี้ เท่าที่ไม่เป็นการขัด ต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ หรือสุขภาพ อนามัย”

อาจกล่าวได้ว่าประเด็นการคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองหรือกลุ่มชาติพันธุ์ ถือเป็นสิทธิตาม รัฐธรรมนูญของกลุ่มชาติพันธุ์ และการตราบทกฎหมายหรือหลักเกณฑ์เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิและความ เสมอภาคของชนเผ่าพื้นเมือง อันเนื่องมาจาก “สิทธิในการกำหนดตนเอง” จากรากฐานทางวัฒนธรรม จารีต ประเพณี และวิถีชีวิตของตนที่แตกต่างไปจากชนชาติหลัก เป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐาน ตามรัฐธรรมนูญ และไม่ถือเป็น การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลอันขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เนื่องจากถือเป็นบทบัญญัติที่เสริมสร้างความสมานฉันท์ บทพื้นฐานของสังคมพหุวัฒนธรรม (Multicultural Society) ที่รับรองและคุ้มครองกลุ่มคนที่มีความแตกต่างและหลากหลายทางอัตลักษณ์ และวัฒนธรรม เพื่อให้ อยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสันติและสมานฉันท์



3.2 สิทธิในที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

สิทธิในที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มีการใช้ถ้อยคำในภาษาอังกฤษที่แตกต่างหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็น “rights to land and natural resources” “rights to lands, territories, and resources” รวมถึงการเรียกอย่างสั้นๆ ว่า “Land rights”

สิทธิในที่ดิน ดินแดน และทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง ถือเป็นสิทธิพื้นฐานที่สำคัญของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง เนื่องจากเป็นสิทธิพื้นฐานที่รับรองความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจ และเป็นที่มาของอัตลักษณ์ทางจิตวิญญาณ วัฒนธรรม และสังคม ผืนดินถือพื้นฐานของการดำรงวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชนเผ่าพื้นเมืองทั่วโลก หากปราศจากการเข้าถึงและเคารพสิทธิดังกล่าวเหนือที่ดิน ดินแดน และทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรมเฉพาะของชนเผ่าพื้นเมืองและความเป็นไปได้ในการกำหนดการพัฒนาตนเองในอนาคต ย่อมถูกกัดเซาะและถูกทำลายลง

สิทธิในที่ดิน หมายถึงทั้งสิทธิของปัจเจกบุคคล (individuals) และสิทธิของกลุ่มคน (groups of peoples) รวมถึงสิทธิของชุมชนท้องถิ่น (local communities) และชนเผ่าพื้นเมือง (indigenous peoples) เหนือผืนดิน กลุ่มของสิทธิดังกล่าวรวมถึงสิทธิในการเข้าถึง การเก็บเกี่ยว การจัดการ การกีดกัน และการถ่ายโอน สิทธิเหล่านี้ยังรวมถึงสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ทั้งบนและใต้พื้นดิน (เช่น ต้นไม้ สัตว์ป่า น้ำ แร่ธาตุ) แหล่งที่มาของสิทธิเหล่านี้อาจเป็นบทบัญญัติของกฎหมาย หรือตามกฎหมายจารีตประเพณี

ปัจจุบันองค์การระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนต่างๆ ยอมรับสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองในที่ดิน ดินแดน และทรัพยากร ในฐานะสิทธิมนุษยชนภายใต้หลักเกณฑ์สากล ถือว่าเป็นสิทธิจากการครอบครองตามจารีตประเพณี การเป็นเจ้าของ และการใช้สอย โดยมีฐานที่มาจากพันธกรณีระหว่างประเทศต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยชนพื้นเมืองและชนเผ่า มาตรา 14 ถึงมาตรา 19 และปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง มาตรา 25 ถึงมาตรา 32 ซึ่งกำหนดหลักการที่สำคัญที่เน้นย้ำความเชื่อมโยงและไม่อาจแยกสิทธิรวมกลุ่มของชนเผ่าพื้นเมืองในที่ดิน ออกจากสิทธิรวมกลุ่มในการกำหนดตนเองและการพัฒนาที่ขับเคลื่อนด้วยตนเอง อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (CBD, 1992) ยืนยันสิทธิดังกล่าวไว้ในมาตรา 8 (j) นอกจากนี้วาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030 (2030 Agenda for Sustainable Development) ซึ่งถูกรับรองโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ก็ได้เน้นย้ำถึงความจำเป็นในการยุติความยากจนและความหิวโหยในทุกรูปแบบและทุกมิติ เพื่อให้มั่นใจว่า “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” (no one is left behind)

อาจกล่าวได้ว่าสิทธิในที่ดินและการจัดสรรทรัพยากรของชนเผ่าพื้นเมือง ไม่ได้เป็นเพียงรากฐานที่สำคัญในการดำรงวิถีชีวิตตามวัฒนธรรม อัตลักษณ์ และจารีตประเพณีเท่านั้น ยังเกี่ยวพันถึงความมั่นคงทาง



อาหารของชนเผ่าพื้นเมือง สิ่งเหล่านี้ล้วนเชื่อมโยงกับสิทธิในการกำหนดตนเองและพัฒนาที่ขับเคลื่อนด้วยตนเองของชนเผ่าพื้นเมือง โดยไม่ถูกบังคับให้ต้องเปลี่ยนวิถีชีวิตของตนไปตามกระแสหลักหรือชนส่วนใหญ่

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต รวมถึงฉบับปัจจุบัน ล้วนปรากฏบทบัญญัติที่มุ่งรับรองสิทธิในการดำรงชีวิตตามวิถีอัตลักษณ์ของตน ไม่ว่าจะเป็น บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชน ตามมาตรา 46 มาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 มาตรา 57 และมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญฉบับ 2550 และมาตรา 43 ประกอบมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อันเป็นความพยายามในการคลี่คลายปัญหา โดยเฉพาะเรื่อง คนอยู่ร่วมกับป่า และการจัดการทรัพยากรรวมกลุ่มที่เรียกว่า “สิทธิชุมชน” ซึ่งเปิดการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนทั้งรัฐ ปิเจกบุคคล และชุมชน ซึ่งสอดคล้องตามหลักการพัฒนายั่งยืนของสหประชาชาติ โดยเฉพาะการเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชน (civic space) เพื่อจัดการทรัพยากรอย่างมีส่วนร่วมและยั่งยืน และป้องกันปัญหาหรือนโยบาย “ป่าปลอดคน” หรือ “บังคับให้ออกจากป่า” (forced evictions) ซึ่งถือว่าเป็นการละเมิดต่อหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

สิทธิตามจารีตประเพณี (customary rights) ในที่ดินและทรัพยากรของชุมชน (community land and resource rights) และของชนเผ่าพื้นเมือง เป็นสิทธิที่ได้รับการยอมรับอย่างชัดเจนในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ในหลายประเทศจึงได้ออกกฎหมายป่าไม้หรือพื้นที่คุ้มครอง (protected areas) ที่มีความสัมพันธ์กับการคุ้มครองสิทธิชุมชนในที่ดิน ทั้งเป็นบทบาทสำคัญในการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน และส่งเสริมความหลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศ ซึ่งเป็นประเด็นร่วมสมัยในปัจจุบัน แนวคิดดังกล่าวถือเป็น “กระบวนทัศน์ใหม่” (new paradigm) ผ่านการพูดคุยทั้งในแวดวงวิชาการหลากหลายสาขาวิชา และผ่านการปฏิบัติการจริงในสังคม โดยไม่แบ่งแยกมนุษย์ออกจากธรรมชาติ ไม่ได้ถือมนุษย์เป็นศูนย์กลางของโลก มนุษย์ไม่ได้ยิ่งใหญ่กว่าหรือเป็นตัวกำกับสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติ และจากบริบททางประวัติศาสตร์พบว่า การจัดสรรและใช้ทรัพยากรตามจารีตประเพณีของชุมชนและชนเผ่าพื้นเมืองเป็นส่วนหนึ่งของการรักษาสีเขียวและสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรที่ยั่งยืน การแบ่งแยกคนออกจากป่า โดยตัดขาดจากการใช้สิทธิตามจารีตประเพณี เป็นผลมาจากองค์ความรู้และระบบกฎหมายทางระหว่างประเทศและระดับชาติที่ได้รับอิทธิพลมาจากลัทธิอาณานิคมในศตวรรษที่ 19 อันเป็นจุดเปลี่ยนทางประวัติศาสตร์ในการเบียดขับวิถีชีวิตและการจัดการทรัพยากรของคนในชุมชนท้องถิ่นและชนเผ่าพื้นเมือง โดยใช้มุมมองความทันสมัยหรือความคิดแบบยุโรปเป็นศูนย์กลาง

3.3 สิทธิทางวัฒนธรรมและอัตลักษณ์

คำปรารภของปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (UNDRIP) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของหลักการตามปฏิญญา ซึ่งได้รับรองสิทธิทางวัฒนธรรมของชนเผ่าพื้นเมืองเพื่อให้



“ตระหนักถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการเคารพและส่งเสริมสิทธิโดยธรรมชาติของชนพื้นเมืองที่เกิดจากโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของพวกเขา และจากวัฒนธรรม ประเพณีทางจิตวิญญาณ ประวัติศาสตร์และปรัชญาของพวกเขา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในที่ดิน ดินแดน และทรัพยากรของพวกเขา”

แนวคิดการรับรองสิทธิทางวัฒนธรรมมีรากฐานมาจากแนวคิดพหุวัฒนธรรม (Multiculturalism) และพหุนิยมทางวัฒนธรรม (Cultural Pluralism) ซึ่งเป็นหลักการที่ยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรม (Cultural Diversity) และเป็นที่มาของแนวคิดทางกฎหมายเรื่องบูรณภาพทางวัฒนธรรม (Cultural integrity) ซึ่งหมายถึง “การเคารพและให้เกียรติความเป็นเจ้าของทั้งทางวัตถุ ประเพณี และความรู้ที่มาจากวัฒนธรรมหรือชุมชนเฉพาะ” ในอีกทางหนึ่ง ก็อยู่บนรากฐานของหลักความเสมอภาคและหลักการไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งเป็นการขยายขอบเขตของสิทธิในการกำหนดตนเองที่ไม่จำกัดแค่รอบปัจเจกบุคคล แต่เป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพของพลเมืองและทางการเมือง ซึ่งในต่างประเทศมีการรับรองหลักการดังกล่าวทั้งในรัฐธรรมนูญ และในกฎหมาย โดยเฉพาะในประเทศที่มีความขัดแย้งทางชาติพันธุ์สูง

3.4 สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม

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

3.5 สิทธิในการกำหนดตนเอง

สิทธิในการกำหนดตนเอง (right to self-determination) ถือเป็นสิทธิอันเป็นรากฐานของสิทธิอื่นๆ ของชนเผ่าพื้นเมืองที่กล่าวไปข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นการไม่ถูกเลือกปฏิบัติ สิทธิในที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิในวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ และสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม ยังอาจหมายถึงสิทธิในการปกครองเอง (self-government) อีกด้วย แม้คำว่า “สิทธิในการกำหนดตนเอง” ของชนเผ่าพื้นเมืองดูเหมือนจะไม่ใช่ที่ยอมรับในหลายประเทศ โดยเฉพาะเหล่าประเทศอำนาจนิยมทั้งหลาย อย่างไรก็ตาม สิทธิดังกล่าวเป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้างขวางและรองรับคุณค่าหลายประการไว้ภายใน เป็นที่ยอมรับอย่างมั่นคงในฐานะหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้บังคับกับชนเผ่าพื้นเมือง



4. รูปแบบในการคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง

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

ตัวอย่างคำพิพากษาเกี่ยวกับสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองในอเมริกา คือ คดีคำพิพากษาศาลสูงที่มีชื่อเสียงที่เรียกว่า คดีไตรภาคมาร์แชล (Marshall trilogy) ซึ่งมาจากชื่อของผู้พิพากษาศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกา จอห์น มาร์แชล (John Marshall) ได้แก่ คดี Johnson v. M'Intosh (1823) คดี Cherokee Nation v. Georgia (1831) และคดี Worcester v. Georgia (1832) โดยวางหลักกฎหมายให้สหพันธรัฐมีอำนาจเหนือมลรัฐในการควบคุมกำกับกิจกรรมการค้าขายกับชนเผ่าพื้นเมือง รวมถึงการคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง ที่เรียกว่าหลัก “ภาวะทรัสตี” (Trusteeship) โดยชนเผ่าพื้นเมืองทั้งหลายมีชาติอธิปไตย (sovereign nation) มีสิทธิในการกำหนดตนเอง และสิทธิดั้งเดิม (original rights) อันไม่อาจพรากไปได้

ตัวอย่างคำพิพากษาสำคัญในออสเตรเลีย คือ คดีมาโบ (the Mabo case) ศาลสูงได้ยอมรับสิทธิเหนือพื้นดินของชาวเมเรียน (the Meriam people) ยอมรับการเป็นเจ้าของตามจารีตประเพณีของชนพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ตามหมู่เกาะบริเวณช่องแคบทอเรส (Torres Strait) และเป็นการกลับหลักกฎหมายที่เป็นมายาคติตกทอดตั้งแต่ยุคอาณานิคม ที่เรียกว่า หลักดินแดนไม่มีเจ้าของ หรือ 'terra nullius' โดยชนพื้นเมืองสามารถแสดงหลักฐานแห่งสิทธิเหนือพื้นดินที่ตกทอดมาจากบรรพบุรุษโดยการนำพยานบุคคลและผ่านตำนานบอกเล่าได้ และไม่ต้องอ้างอิงเอกสารสิทธิเป็นหนังสือ

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

นอกจากนี้ยัง ยังปรากฏการออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองเฉพาะประเด็น เช่น กฎหมายสนับสนุนการศึกษาและการกำหนดตนเองของชนเผ่าอินเดีย 1975 (Indian Self-Determination and Education Assistance Act of 1975) กฎหมายสวัสดิการเด็กชาวอินเดีย 1978 (the Indian Child Welfare Act of 1978) กฎหมายเสรีภาพในการนับถือศาสนาของชาวอเมริกันอินเดีย 1978 (the American Indian Religious Freedom Act of 1978) และกฎหมายภาษาของชาวอเมริกันพื้นเมือง 1990 (the Native American Languages Act of 1990) ในสหรัฐอเมริกา เป็นต้น



ตัวอย่างกฎหมายคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองที่สำคัญคือ กฎหมายที่รับรองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองในการอาศัยอยู่ในพื้นที่บรรพบุรุษตามจารีตประเพณีของตน รวมถึงกฎหมายที่กำหนดสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองและชุมชนพื้นเมืองในการอยู่อาศัยในเขตป่าหรือเขตอนุรักษ์ (Protected areas) ซึ่งปรากฏการรับรองสิทธิดังกล่าวในประเทศออสเตรเลีย บราซิล โคลัมเบีย เปรู ฟิลิปปินส์ อเมริกาใต้ สหรัฐอเมริกา เวเนซุเอลา เป็นต้น

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

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

เอกสารอ้างอิง

Amnesty International, FAMILIES TORN APART FORCED EVICTION OF INDIGENOUS PEOPLE IN EMBOBUT FOREST, KENYA (London, Amnesty 2018) <<https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/05/AFR3283402018ENGLISH.pdf>>

Conseil des Arts du Manitoba, “Cultural Integrity”
<<https://artscouncil.mb.ca/grants/resources/cultural-integrity/>>.

Edella Schlager and Elinor Ostrom, ‘*Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis*’, Land Economic 1992, 68(3)

Francesca Ferrando, The Party of the Anthropocene: Post-humanism, Environmentalism and the Post-anthropocentric Paradigm Shift,
2016<https://www.researchgate.net/publication/310581120_The_Party_of_the_Anthropocene_Post-humanism_Environmentalism_and_the_Post-anthropocentric_Paradigm_Shift>

Gustavo Blanco, Ecologies of Repair: A Post-human Approach to Other-Than-Human Natures, 2021 <<https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2021.633737/full>>

Human rights Council (2012), Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, Jame Anaya, UN doc A/HRC/21/47/Add.1, p. 7.

International Fund for Agricultural Development (IFAD), Indigenous peoples’ collective rights to lands, territories and natural resources: Lessons from IFAD-supported projects (Rome n.d.)

Jérémie Gilbert, Jérémie Gilbert, LAND GRABBING, INVESTMENTS & INDIGENOUS PEOPLES’ RIGHTS TO LAND AND NATURAL RESOURCES (INTERNATIONAL WORK GROUP FOR INDIGENOUS AFFAIR 2017)

Kittiya Wongsricha 1 and Alongkorn Akkasaeng, “*The NCPO Government’s Policy on Human Rights Violations and the Perspectives of People in Ban Chat Rabiap, Lup Lao Subdistrict, Phu Phan District, Sakon Nakhon Province: A Case Study of Disputes on Land and Forest Rights*”, Journal of Roi Et Rajabhat University Volume 13 No.3 September - December 2019, 77-83. [in Thai]





Larry Long & Clay Smith (2008), American Indian law Deskbook Fourth Edition: Conference of Western Attorneys General, (the University Press of Colorado: Colorado) and F. E. Knowles, Jr. (2014), The Indian Law Legacy of Thurgood Marshall, (Palgrave Macmillan: New York).

Lotte Hughes & Mark Lamont (2018) Cultural rights and constitutional change, African Studies, 77:2, 159-170.

Mauro Barelli, Seeking Justice in International Law: The significance and implications of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (New York: Routledge 2016)

Morad Elsana, “Legal Pluralism and Indigenous Peoples Rights: Challenges in Litigation and Recognition of Indigenous Peoples Rights” (the University of Cincinnati Review V. 87, 2019)

Rights and Resources Initiative (2015), Protected Areas and the Land Rights of Indigenous Peoples and Local Communities: Current Issues and future Agenda.

<https://rightsandresources.org/wp-content/uploads/RRIReport_Protected-Areas-and-Land-Rights_web.pdf>

S. Jame Anaya, Indigenous Peoples in International Law (Oxford University Press: Oxford, 2000) 75; See also Joshua Castellino and Niamh Walsh, International Law and Indigenous Peoples (Koninklike Brill NV: Leiden, 2004).

Susanne Epple (2020), “Local strategies to maintain cultural integrity: The vernacularization of state law among the Bashada and Hamar of southern Ethiopia” in *Legal Pluralism in Ethiopia* (the Deutsche Nationalbibliothek: Verlag, Bielefeld)

World Resources Institute (WRI). 2016. Climate benefits, tenure costs. The economic case for securing indigenous rights in the Amazon. (Washington, D.C.: WRI)





สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดีชั้น 4 (โชนทิศใต้)
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210



<https://www.kpi.ac.th>