



กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและอนุรักษ์วิถีชีวิต กลุ่มชาติพันธุ์ : ความสำคัญ ความเป็นมา และ ประเด็นข้อพิจารณาในการจัดทำร่างกฎหมาย*

ความสำคัญ

ถ้า จะกล่าวถึงกลุ่มชาติพันธุ์ (ethnic group)^๑ ในประเทศไทยนั้น คนไทยถือเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่ใหญ่ที่สุด นอกจากนั้น ยังมีกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ อีกจำนวนมาก^๒ เช่น กลุ่มชาติพันธุ์จีน กลุ่มชาติพันธุ์มอญ กลุ่มชาติพันธุ์เขมร กลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง กลุ่มชาติพันธุ์ชาวกู้อ ซึ่งรัฐบาลพยายามส่งเสริมให้ทุกกลุ่มชาติพันธุ์ที่อยู่ในประเทศไทยมีความเท่าเทียมกัน ได้รับสิทธิในฐานะพลเมืองของชาติ และมีความสำนึกเป็นชาติเดียวกัน เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๐ ที่บัญญัติไว้ว่า “รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน ทั้งนี้ เท่าที่

ไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ หรือสุขภาพอนามัย” ประกอบกับ หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ได้กำหนดให้มีการดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อย ๗ ด้าน ได้แก่ ด้านการเมือง ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านกฎหมาย ด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านการศึกษา ด้านเศรษฐกิจ และด้านอื่น ๆ ซึ่งคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ได้กำหนดให้มีกฎหมายสำคัญที่คณะรัฐมนตรีจะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ จำนวน ๑๖ ฉบับ ซึ่ง ๑ ใน ๑๖ ฉบับนั้น คือ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและอนุรักษ์วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์

* ข้อมูลจาก รายงานความก้าวหน้าการจัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและอนุรักษ์วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓.

^๑ ทศวิมล หู่ เกียรติทัตต์. วิทยากรชำนาญการพิเศษ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

^๒ กลุ่มคนที่มีจุดกำเนิดของบรรพบุรุษร่วมกัน มีขนบธรรมเนียมประเพณีเป็นแบบแผนเดียวกัน รวมถึงมีเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม เชื้อชาติและสัญชาติสอดคล้องกัน สำหรับผู้คนที่อยู่ในกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกัน มักมีความรู้สึกผูกพันทางสายเลือดและทางวัฒนธรรมพร้อม ๆ กันไป โดยเป็นความรู้สึกผูกพันที่ช่วยเสริมสร้างอัตลักษณ์ของบุคคลและของชาติพันธุ์ และในขณะเดียวกัน ก็สามารถเร้าอารมณ์ความรู้สึกให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าผู้ที่อยู่ในกลุ่มชาติพันธุ์นั้นนับถือศาสนาเดียวกัน หรือได้รับอิทธิพลจากกระบวนการกล่อมเกลางานทางสังคมแบบเดียวกัน (ที่มา : อมรา พงศาพิชญ์. (๒๕๓๗). วัฒนธรรม ศาสนา และชาติพันธุ์: วิเคราะห์สังคมไทยแนวมานุษยวิทยา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อมรา พงศาพิชญ์, ๒๕๓๗, น.๑๕๗)

^๓ สามารถสืบค้นเพิ่มเติมได้จากเว็บไซต์ของ ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) เข้าถึงได้จาก <https://www.sac.or.th/databases/ethnic-groups/site/index>



กรอบในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ

ส่งเสริมและอนุรักษ์วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ.

นับตั้งแต่มีประกาศแผนปฏิรูปประเทศ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๑ ค.ศ. ได้ประสานการทำงานกับเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลและกะเหรี่ยง ซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่ ค.ศ. ร่วมทำงานในการขับเคลื่อนนโยบายฟื้นฟูวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลและกะเหรี่ยง และเครือข่ายวิชาการ รวมทั้งเครือข่ายภาคประชาสังคม วางแนวทางในการขับเคลื่อนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ และจัดทำกรอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยมี นายคมสัน โพธิ์คง อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต เป็นที่ปรึกษา^๕ กระทั่งได้กรอบร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและอนุรักษ์วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการระดมความคิดเห็นที่ใช้สำหรับการจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าว โดยมีองค์ประกอบ ๖ หมวด กับบทลงโทษ ดังนี้

- **หมวด ๑** บททั่วไป ประกอบด้วย ๓ ส่วน คือ (๑) ขอบเขตและความหมายของกลุ่มชาติพันธุ์ (๒) สิทธิของชาวกกลุ่มชาติพันธุ์ และ (๓) หน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์

- **หมวด ๒** การส่งเสริมและอนุรักษ์วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ ประกอบด้วย ๔ ส่วน คือ (๑) การจัดทำข้อมูลและบันทึกประวัติศาสตร์ชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ (๒) การกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิทธิในวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ (๓) การคุ้มครองสิทธิทางวัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาในวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ และ (๔) การจัดทำธรรมนูญของพื้นที่คุ้มครองในวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์

- **หมวด ๓** คณะกรรมการส่งเสริมและอนุรักษ์วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และสมัชชาพัฒนาวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์

- **หมวด ๔** การเพิกถอนพื้นที่ทับซ้อน พื้นที่ส่งเสริมและอนุรักษ์วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์

- **หมวด ๕** กองทุนส่งเสริมและอนุรักษ์วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์

- **บทลงโทษ**

ประเด็นข้อพิจารณา

ประเด็นข้อพิจารณาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและอนุรักษ์วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. นี้ เกิดขึ้นจากกระบวนการระดมความคิดเห็น ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นปีแรกที่ ค.ศ. ได้รับจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานงบประมาณ ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ค.ศ. ได้ประสานการทำงานอย่างต่อเนื่องกับเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์เครือข่ายวิชาการด้านมานุษยวิทยาและนิติศาสตร์ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และภาคประชาสังคม โดยได้ขยายการทำงานร่วมกับสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย^๖ ซึ่งเป็นองค์การเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีสมาชิกเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ จำนวน ๓๘ กลุ่มชาติพันธุ์ จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นอย่างต่อเนื่องตลอดปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ จำนวน ๕ ครั้ง เพื่อระดมความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ เพราะสถานการณ์ในประเทศไทยมีความหลากหลายและอ่อนไหว อีกทั้งพัฒนาการ

^๕ ในการดำเนินการปีแรก ค.ศ. ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณ เนื่องจากการประกาศแผนปฏิรูปประเทศ ประกาศกลางปีงบประมาณ จึงจำเป็นต้องมีการปรับแผนกิจกรรมและใช้งบประมาณฟื้นฟูวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลและกะเหรี่ยงเป็นงบประมาณในการดำเนินการไปพลางก่อน

^๖ เป็นเครือข่ายที่เกิดขึ้นหลังมีปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยรวมตัวกันเพื่อเสนอให้มีพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ แต่พระราชบัญญัตินี้ยังไม่ตกไป เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ภายหลังการสิ้นบทบาทของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งสิ้นสุดลงตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๗/๒๕๕๙.

ด้านนโยบายเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทยก็มีความซับซ้อน ทำให้ต้องจัดให้มีการระดมความคิดเห็นอย่างรอบด้าน และต่อเนื่อง ซึ่งจากการระดมความคิดเห็นพบว่า มีประเด็นที่ควรพิจารณาสำคัญรวม ๓ ประเด็น ดังนี้

๑. ประเด็นข้อพิจารณาเชิงวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นเกี่ยวกับการนิยามความหมายของคำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์” ซึ่งเป็นประเด็นหลักของการจัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ โดยการนิยามความหมาย คำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์” ยังมีประเด็นการพิจารณาว่าจะกำหนดนิยามความหมาย คำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์” ที่จะครอบคลุมถึงคนกลุ่มใดได้บ้าง ขณะเดียวกันก็มีข้อเสนอให้ควรเพิ่มคำว่า “ชนเผ่าพื้นเมือง” เพิ่มเข้าไปด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง^๗ ซึ่งในประเด็นนี้เป็นประเด็นที่มีความละเอียดอ่อนเพราะแม้รัฐบาลไทยจะยอมรับปฏิญญานี้ แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ยอมรับการมีอยู่ของชนเผ่าพื้นเมืองในไทย ทำให้ประเด็นข้อพิจารณานี้เป็นข้อจำกัดทางวิชาการที่ต้องการศึกษาและจัดทำคำนิยามให้มีความชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์กับกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองทุกกลุ่มในประเทศไทย

นอกจากปัญหาการนิยามความหมายดังกล่าวแล้ว ข้อจำกัดเชิงวิชาการที่สำคัญ คือ การประเมินสถานการณ์ปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์ และการจัดทำฐานข้อมูลของกลุ่มชาติพันธุ์ ในมิติต่าง ๆ ทำให้เป็นข้อจำกัดในการกำหนดแนวทางและมาตรการในการแก้ไขปัญหากลุ่มชาติพันธุ์ให้ครอบคลุมและเป็นประโยชน์กับกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งมีข้อเสนอให้ทำการศึกษาทบทวนความหมายและนิยามของกลุ่มชาติพันธุ์ รวมทั้งศึกษาปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์อย่างรอบด้านเพื่อเป็นข้อมูลทางวิชาการในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ ฉบับนี้

๒. ประเด็นพิจารณาเชิงนโยบาย เป็นประเด็นการพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และส่งผลกระทบโดยตรงต่อการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๓ ประเด็น ดังนี้

(๑) นโยบายด้านความมั่นคง เนื่องจากปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์มีความซับซ้อนและละเอียดอ่อน ซึ่งมีการตั้งข้อสังเกตจากฝ่ายความมั่นคงในหลายประเด็นที่อาจกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น จึงเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาอย่างรอบด้านในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๐ ที่กล่าวไปแล้วข้างต้น



^๗ ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples) เป็นกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอย่างหนึ่งที่ทำให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งประสบปัญหาและได้รับผลกระทบมายาวนาน ทั้งการสูญเสียที่ดิน ทรัพยากร และการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน บางพื้นที่ถึงขั้นต้องสูญเสียชีวิตและเลือดเนื้อ จากการถูกขับมาต่อสู่เพื่อปกป้องผืนดิน ผืนป่า และวิถีชีวิตของตนเอง รับรองโดยสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ ตามมติที่ ๖๑/๒๕๕ เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๐.

ทั้งนี้ ได้มีข้อเสนอให้พิจารณาถึงมิติด้านความมั่นคงที่มีความหลากหลายมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความมั่นคงของมนุษย์ที่กลุ่มชาติพันธุ์ควรได้รับการคุ้มครองในการที่จะมีความมั่นคงในชีวิตบนวิถีวัฒนธรรมดั้งเดิม

(๒) นโยบายการบริหารจัดการพื้นที่อนุรักษ์ เนื่องจากกลุ่มชาติพันธุ์ส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่อนุรักษ์ เช่น พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่อุทยานแห่งชาติ และพื้นที่ป่าสงวน ซึ่งเป็นพื้นที่อนุรักษ์ที่มีกฎหมายควบคุมเฉพาะ ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ นี้ มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่อนุรักษ์รูปแบบต่าง ๆ เนื่องจากประเด็นสำคัญของการจัดทำร่างกฎหมายนี้ คือ การกำหนดให้รัฐมีหน้าที่คุ้มครองพื้นที่อยู่อาศัยของกลุ่มชาติพันธุ์ จึงเท่ากับว่ารัฐจะต้องให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการอนุรักษ์วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์อย่างสมดุลกัน ซึ่งในประเด็นนี้มีข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดการพื้นที่อนุรักษ์ โดยเน้นการจัดการแบบมีส่วนร่วมโดยเปิดโอกาสให้กลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยในพื้นที่อนุรักษ์ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่ในฐานะที่เป็นผู้อยู่อาศัยดั้งเดิม ขณะเดียวกันก็ต้องปรับเปลี่ยนแนวทางในการอนุรักษ์เพื่อสงวนรักษาไปสู่การอนุรักษ์เพื่อให้ประโยชน์อย่างสมดุลบนหลักคิด “คนอยู่กับป่า” เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการพื้นที่อย่างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและวิถีชีวิตและวัฒนธรรมซึ่งก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของทรัพยากรธรรมชาติเช่นเดียวกัน

(๓) นโยบายการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น การประกาศพื้นที่เศรษฐกิจที่มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานซึ่งส่งผลกระทบต่อกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งในผลกระทบเชิงกายภาพที่กลุ่มชาติพันธุ์ต้องถูกกันออกจากพื้นที่ หรือแม้แต่ผลกระทบเชิงจิตวิญญาณที่การพัฒนาส่งผลทำให้เกิดการสูญเสียอัตลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มชาติพันธุ์โดยตรง โดยมีข้อเสนอเชิงนโยบายให้รัฐหันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพของกลุ่มชาติพันธุ์ให้มีความรู้และเท่าทันการพัฒนา รวมทั้งส่งเสริมให้กลุ่มชาติพันธุ์ใช้วัฒนธรรมและภูมิปัญญาเป็นต้นทุนในการจัดการปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์เอง บนหลักการชุมชนจัดการตนเองบนรากฐานวัฒนธรรม ซึ่งจะเอื้อให้กลุ่มชาติพันธุ์เกิดการพัฒนาและมีศักยภาพที่จะร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืน

๓. ประเด็นพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์ขับเคลื่อน เนื่องจากสถานการณ์

ปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทยมีความหลากหลายและซับซ้อน อีกทั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านชาติพันธุ์มีหลายองค์กร และต่างทำงานที่มีความแตกต่างในเชิงประเด็นและพื้นที่ ประกอบกับในปัจจุบันมีการผลักดันกฎหมายเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์อย่างน้อย ๒ ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย และร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทำให้ต้องพิจารณาถึงยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อน

เพื่อให้สามารถผลักดันกฎหมายที่มีประโยชน์กับกลุ่มชาติพันธุ์โดยให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานกับ คมส. ที่เป็นเจ้าภาพหลัก

บทสรุป

ดังที่ได้นำเสนอความสำคัญ ความเป็นมา และประเด็นข้อพิจารณาในการจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและอนุรักษ์วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ข้างต้น แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการตรากฎหมายฉบับนี้ ซึ่งขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและอนุรักษ์วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ยังอยู่ในกระบวนการยกร่างโดย คมส. และคาดว่าจะแล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ซึ่งร่างกฎหมายฉบับนี้จะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอีกระยะหนึ่ง และหากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ผ่านกระบวนการพิจารณาของรัฐสภาและได้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว ประเทศไทยก็จะมีกฎหมายที่จะส่งเสริมและอนุรักษ์วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๐ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงที่ให้ความสำคัญกับการสร้างกลไกภาคประชาชนในการเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติและสอดคล้องยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม อีกทั้งยังสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการปฏิรูปประเทศให้มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนตลอดไป ■

