



ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๔๑๔/๓



สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒๔ มกราคม ๒๕๖๗

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีขอรับมาพิจารณาก่อนรับหลักการ (ร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่า
พื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ.)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๘๔
ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๗

ตามหนังสือที่อ้างถึง ความว่า ด้วยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแจ้งว่า
ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดี ที่ ๑๔
ธันวาคม ๒๕๖๖ และครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๖
ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. (นายศักดิ์ดา
แสนมี กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน ๑๒,๘๘๘ คน เป็นผู้เสนอ) แล้วมีมติเห็นชอบให้คณะรัฐมนตรี
รับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไปพิจารณาก่อนรับหลักการ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
จึงส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเชิญผู้แทนกระทรวง
ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องมาร่วมพิจารณา และแจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ภายในวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๖๗ ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีจะต้องแจ้งผลการพิจารณาไปยังสภาผู้แทนราษฎร
ภายในวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ความละเอียดทราบแล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยจัดประชุม
เพื่อรับฟังความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๗ ซึ่งมีหน่วยงานเข้าร่วม
ประชุม จำนวน ๑๑ หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการพัฒนา
สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงวัฒนธรรม สำนักงบประมาณ
สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงาน
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) ปรากฏผล
การพิจารณา ดังต่อไปนี้

๑. ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ
สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. (นายศักดิ์ดา แสนมี กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
จำนวน ๑๒,๘๘๘ คน เป็นผู้เสนอ) โดยสรุปได้ ดังต่อไปนี้

๑.๑ กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) เห็นด้วยในหลักการของการตรา
กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง โดยมีข้อสังเกต ดังนี้

(๑) ร่างมาตรา ๒๒ การกำหนดให้สมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย คณะกรรมการบริหารสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย คณะอนุกรรมการ
คณะผู้อาวุโส และคณะทำงานที่สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยแต่งตั้งได้รับเบี้ยประชุม
และมีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง และร่างมาตรา ๒๗
การกำหนดให้มีสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้
การอำนวยการของคณะกรรมการบริหารสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย นั้น เนื่องจาก
ยังไม่ชัดเจนว่าสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทใด
อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือไม่ ประการใด รวมถึงแหล่งเงินที่ใช้เพื่อจ่ายรายการ
ค่าใช้จ่ายมาจากแหล่งเงินใด นอกจากนี้ กรณีการกำหนดสิทธิให้ได้รับเบี้ยประชุมตามพระราชกฤษฎีกา
ที่เกี่ยวข้องในร่างมาตรา ๒๒ หากหมายถึงพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ออกโดย
อาศัยอำนาจตามตรา ๓ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงิน
บางประเภทตามงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐที่ใช้จ่ายจาก
แหล่งเงินงบประมาณ โดยให้สิทธิเฉพาะคณะกรรมการบริหารสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย
และคณะอนุกรรมการ มิได้รวมถึงคณะทำงาน ข้อกำหนดตามร่างมาตราดังกล่าวจึงอาจเกิดปัญหา
ในการปฏิบัติได้ สำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน นั้น เป็นค่าใช้จ่ายในลักษณะค่าใช้จ่ายในการเดินทาง
ไปปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการบริหารสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยและอนุกรรมการ
ซึ่งเบิกจ่ายตามพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
โดยอนุโลมหรือไม่ อย่างไร ดังนั้น จึงเห็นควรกำหนดให้ชัดเจนเพื่อมิให้เกิดปัญหาในการตีความ

(๒) ร่างมาตรา ๓๐ กำหนดให้จัดตั้งกองทุนสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย
มีฐานะเป็นนิติบุคคลเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกองทุนสภาชนเผ่าพื้นเมือง
แห่งประเทศไทยไว้ชัดเจน ทั้งนี้ หากกองทุนสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยมิได้ตั้งขึ้น
เพื่อกิจการที่อนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินแล้ว
กองทุนอาจไม่ใช่ทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘
และไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของกระทรวงการคลังที่จะกำกับดูแล

(๓) การตรากฎหมายที่มีผลผูกพันทรัพย์สินหรือก่อให้เกิดภาระทางการเงิน
การคลังแก่รัฐจะต้องพิจารณาถึงความคุ้มค่า ต้นทุน ผลประโยชน์ และเสถียรภาพและความมั่นคง
ทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความยั่งยืนทางการคลังของรัฐด้วย

อย่างไรก็ดี กระทรวงวัฒนธรรมโดยศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) ได้ดำเนินการยกย่องพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ซึ่งอยู่ระหว่างการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณา ร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นไปด้วยความรอบคอบและไม่เป็นการเสนอกฎหมายที่ซ้ำซ้อนกัน จึงควรนำ ร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ไปพิจารณาร่วมกับร่างกฎหมาย ที่กระทรวงวัฒนธรรมเสนอ

๑.๒ กระทรวงการต่างประเทศ (กรมองค์การระหว่างประเทศ) ไม่ขัดข้อง ในหลักการต่อร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ทั้งนี้ หากพิจารณา เปรียบเทียบข้อเสนอแนะโดยสรุป (concluding observations) จากการนำเสนอรายงานข้อมูลราย ประเทศของไทยเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๔ ต่อคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติ ทางเชื้อชาติ (Committee on the Elimination of Racial Discrimination) ภายใต้อนุสัญญา ว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination : CERD) กับอำนาจหน้าที่ของสภาชนเผ่าพื้นเมืองตาม ร่างพระราชบัญญัติฯ การมีองค์กรหรือตัวแทน (representation) ของไทยที่เป็นระบบจะช่วย อุดช่องว่างและส่งเสริมการดำเนินการในด้านต่าง ๆ ของไทย อาทิ ข้อมูลสถิติที่มีการแบ่งแยกกลุ่ม การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติและการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มเปราะบางต่าง ๆ คำพูดที่ทำให้เกิด ความเกลียดชังและอาชญากรรมจากความเกลียดชัง (hate speech and hate crimes) การสร้างความตระหนักรู้และทัศนคติที่ดีต่อกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกต ดังนี้

(๑) ร่างมาตรา ๑๑ (๗) กำหนดหน้าที่และอำนาจของสภาชนเผ่าพื้นเมือง แห่งประเทศไทยให้เป็นกลไกในการแสวงหาความร่วมมือในการพิทักษ์และปกป้องสิทธิมนุษยชน ทรัพย์สินทางปัญญา สิทธิชนเผ่าพื้นเมืองของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ ระดับประเทศ และระดับนานาชาติ รวมทั้งประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อจัดทำแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมที่เป็นการส่งเสริมวิถีชีวิตและพัฒนาศักยภาพชนเผ่าพื้นเมืองให้กับรัฐและภาคี ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัจจุบันในการเจรจาการค้าเสรีมีแนวโน้มที่บางกลุ่มประเทศได้หยิบยกประเด็นเกี่ยวกับ สิทธิ ของชนพื้นเมืองดั้งเดิม (Indigenous Peoples) การส่งเสริมการค้าของผลิตภัณฑ์ ที่ผลิตโดยกลุ่มดังกล่าว และการมีผู้แทนในการประชุม/กิจกรรมต่าง ๆ อาทิ การเจรจากรอบความร่วมมือ ทางเศรษฐกิจอินโด - แปซิฟิก (Indo - Pacific Economic Framework : IPEF) ความตกลงการค้า เสรีอาเซียน - แคนาดา (ACAFTA) ดังนั้น สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยตามร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวจะเป็นอีก interest group ในเรื่องนี้ และอาจมีบทบาทในระดับนานาชาติได้

(๒) ร่างมาตรา ๒๑ ระบุถึงอำนาจของสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ในการเชิญข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลใดให้ข้อเท็จจริง หรือให้จัดส่งเอกสารหรือข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งการกำหนดอำนาจดังกล่าวอาจเปรียบได้กับการที่รัฐสภาเชิญหน่วยงานของรัฐไปชี้แจงข้อเท็จจริง ในเรื่องต่าง ๆ จากร่างमतาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า มีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสถานะของสภาชนเผ่า พื้นเมืองแห่งประเทศไทยว่าเป็นหน่วยงานอิสระหรือเป็นองค์กรภายใต้รัฐบาลซึ่งกระทบต่ออำนาจ และความสัมพันธ์ของสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยต่อหน่วยงานภาครัฐ และมีนัยต่อมาตรา ๒๒ เรื่องทางการเงิน เช่น การรับเบี้ยประชุม

(๓) การใช้ถ้อยคำว่า “ชนเผ่าพื้นเมือง” คาบเกี่ยวกับคำว่า “ชนพื้นเมืองดั้งเดิม” (Indigenous Peoples) ซึ่งในบริบทของประเทศไทยโดยปกติจะใช้คำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์” (ethnic groups) จึงอาจต้องระมัดระวังการใช้ถ้อยคำดังกล่าวด้วย เนื่องจากตามปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนพื้นเมืองดั้งเดิม (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples : UNDRIP) ไม่ได้กำหนดความหมายของคำว่า “ชนพื้นเมืองดั้งเดิม” ซึ่งเป็นเจตนาของผู้ร่างที่เห็นว่าการนิยามชนพื้นเมืองดั้งเดิมควรเป็นสิทธิของชนพื้นเมืองดั้งเดิมในการระบุตัวตนด้วยตนเอง นอกจากนี้ การใช้คำว่า “ชนพื้นเมืองดั้งเดิม” มินัยว่าเกี่ยวกับการถูกยึดครองดินแดนของผู้มาทีหลังหรือการล่าอาณานิคม เช่น กลุ่มอะบอริจิน เมารี อินเดียนแดง ซึ่งไม่สอดคล้องกับบริบทของไทย

๑.๓ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สำนักงานปลัดกระทรวง) เห็นด้วยในหลักการของร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. โดยมีข้อสังเกต ดังนี้

(๑) เหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติได้อ้างปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองและมาตรา ๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ประเทศไทยได้รับรองการมีชนเผ่าพื้นเมืองหรือไม่ อย่างไร

(๒) ร่างมาตรา ๕ มีเหตุผลที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามร่างพระราชบัญญัติอย่างไร ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติบางฉบับสามารถกำหนดให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ

(๓) ร่างมาตรา ๑๑ (๔) กำหนดให้สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย มีหน้าที่และอำนาจอนุรักษ์ส่งเสริมและฟื้นฟู อัตลักษณ์ ภาษา ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญา อาหารสมุนไพร พันธุ์พืช พื้นที่ทางจิตวิญญาณ และพื้นที่ทำมาหากินตามจารีตประเพณีของชนเผ่าพื้นเมือง มีความคาบเกี่ยวกับการประกาศเขตคุ้มครองวัฒนธรรมและวิถีชีวิต

(๔) ร่างมาตรา ๑๒ กำหนดเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยซึ่งอาจจำเป็นต้องมีภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารด้วยหรือไม่

(๕) ร่างมาตรา ๒๑ กำหนดให้สมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย คณะกรรมการบริหารสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย คณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการบริหารสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยแต่งตั้ง คณะผู้อาวุโสของสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย และคณะทำงานที่สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยแต่งตั้งมีอำนาจเชิญข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริงหรือให้จัดส่งเอกสารหรือข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาอาจเข้าช้อนกับอำนาจและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(๖) ร่างมาตรา ๒๗ กำหนดให้สำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การอำนวยการของคณะกรรมการบริหารสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดชัดเจนว่าเป็นหน่วยงานของรัฐหรือไม่ อย่างไร ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสถานะของสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย นอกจากนี้ ควรกำหนด

เพิ่มเรื่องความรับผิดชอบต่อสาธารณะ เช่น การรายงานผลการปฏิบัติงานเพื่อให้ทราบถึงประโยชน์ที่จะได้รับการจัดตั้งสำนักงานดังกล่าว

(๗) ร่างมาตรา ๓๐ กำหนดไม่ชัดเจนว่ากองทุนสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยรับเงินอุดหนุนหรือเงินบริจาคจากรัฐบาลหรือไม่ และจะทำให้มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือไม่ รวมทั้งกรณีที่ผู้บริจาคเป็นคนต่างประเทศจะบริหารจัดการอย่างไร

๑.๔ กระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) เห็นด้วยในหลักการของร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. โดยมีข้อสังเกต ดังนี้

(๑) ร่างมาตรา ๗ (๑) กำหนดให้สมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยต้องมีสัญชาติไทยหรือเป็นบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย แต่จากข้อมูลการจัดทำทะเบียนประวัติของกรมการปกครองพบว่า กลุ่มชาติพันธุ์บางส่วนไม่มีสัญชาติไทยหรือไม่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย จึงอาจทำให้ขาดคุณสมบัติที่จะเป็นสมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

(๒) ร่างมาตรา ๗ (๓) กำหนดให้สมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยต้องเป็นชนเผ่าพื้นเมืองในกลุ่มชาติพันธุ์ที่อยู่ในประเทศไทยอาจขัดแย้งกับร่างมาตรา ๗ (๑) ที่กำหนดให้สมาชิกต้องมีสัญชาติไทยหรือเป็นบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทยหรือไม่

(๓) ร่างมาตรา ๗ (๔) กำหนดให้สมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยต้องมีอายุ ๑๕ ปีบริบูรณ์ขึ้นไปอาจจะไม่เหมาะสมเนื่องจากสมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยมีอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา ๑๑ จึงควรกำหนดเกณฑ์อายุที่มีความสามารถตัดสินใจในเชิงนโยบายได้ โดยควรกำหนดอายุขั้นต่ำ ๑๘ ปีบริบูรณ์ หรือ ๒๐ ปีบริบูรณ์ ทั้งนี้ อาจกำหนดให้จัดตั้งสภาเยาวชนชนเผ่าพื้นเมืองโดยให้บุคคลที่มีอายุ ๑๕ ปีบริบูรณ์สามารถเป็นสมาชิกสภาเยาวชนชนเผ่าพื้นเมืองได้

๑.๕ กระทรวงวัฒนธรรม (ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)) เห็นด้วยในหลักการของร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. โดยมีข้อสังเกต ดังนี้

(๑) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ของกระทรวงวัฒนธรรมซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการเสนอคณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีสมัชชากลุ่มชาติพันธุ์แห่งประเทศไทย คณะกรรมการบริหารสมัชชา และคณะผู้อาวุโส ทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ที่กำหนดให้มีสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย คณะกรรมการบริหารสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย และคณะผู้อาวุโส เพียงแต่ใช้คำต่างกัน นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ของกระทรวงวัฒนธรรมมีเป้าหมายหรือเจตนารมณ์ใช้กลไกสมัชชาเป็นพื้นที่ให้กลุ่มชาติพันธุ์มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางกลไกให้มีผู้แทนของสมัชชาเข้าไปเป็นตัวแทนในคณะกรรมการคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นคณะกรรมการระดับนโยบายซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ซึ่งหมายความว่า จะมีกลไกการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานของรัฐและภาคประชาชนที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์

(๒) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ของกระทรวงวัฒนธรรมมีการสอบถามความเห็นไปยังกระทรวงการต่างประเทศและได้ให้ความเห็นว่าควรระมัดระวังการใช้ถ้อยคำว่า “ชนเผ่าพื้นเมือง” อีกทั้งจากการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ของกระทรวงวัฒนธรรม นั้น

หน่วยงานต่าง ๆ ได้ให้ข้อสังเกตว่า ไม่ควรใช้ถ้อยคำดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ของกระทรวงวัฒนธรรมไม่ใช่คำว่า “ชนเผ่าพื้นเมือง”

(๓) ร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ.

กำหนดลักษณะและบทบาทของสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยไม่ชัดเจนว่าเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรอิสระ รวมถึงเรื่องการใช้งบประมาณหรือแหล่งที่มาของกองทุน ส่วนร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ของกระทรวงวัฒนธรรมกำหนดให้รัฐสนับสนุนการดำเนินงานของสมัชชากลุ่มชาติพันธุ์แห่งประเทศไทยเป็นรายปี

(๔) ร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ.

กำหนดให้สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยมีหน้าที่และอำนาจทำนองเดียวกับสมัชชากลุ่มชาติพันธุ์แห่งประเทศไทยตามร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ของกระทรวงวัฒนธรรม

(๕) สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยมีสภาพที่เป็นองค์กรอิสระและไม่มี

กลไกการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานของรัฐกับสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ดังนั้น การที่ร่างมาตรา ๒๑ กำหนดให้สมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย คณะกรรมการบริหารสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย คณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการบริหารสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยแต่งตั้ง คณะผู้อาวุโสของสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย และคณะทำงานที่สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยแต่งตั้งมีอำนาจเรียกให้หน่วยงานของรัฐจัดส่งเอกสารหรือข้อมูลจะสามารถกระทำหรือไม่

(๖) การจัดทำร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์

พ.ศ. ของกระทรวงวัฒนธรรม นั้น หน่วยงานโดยส่วนใหญ่เห็นชอบในหลักการ แต่เนื่องจากมีเหตุยิบสภาผู้แทนราษฎรทำให้มีการส่งคืนร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกลับมา และปัจจุบันกระทรวงวัฒนธรรมได้เสนอเข้าไปอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการสอบถามความเห็นจากหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งหากคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการและให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาอาจทำให้มีระยะเวลาจำกัดหากจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ.

๑.๖ สำนักงบประมาณ เห็นด้วยในหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. โดยมีข้อสังเกต ดังนี้

(๑) การจัดตั้งสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยไม่ได้กำหนด

ชัดเจนว่าเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทใด ซึ่งจะมีความเกี่ยวข้องกับโครงสร้างการบริหารสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยที่ไม่ปรากฏว่ามีองค์ประกอบจากภาครัฐ ดังนั้น ตามร่างมาตรา ๒๒ เรื่องการเบิกค่าใช้จ่ายประชุมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องนั้นจะสามารถดำเนินการเบิกจ่ายได้หรือไม่ อย่างไร

(๒) การจัดตั้งกองทุนสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยไม่ชัดเจนว่า

เป็นการจัดตั้งในรูปแบบใด อยู่ภายใต้กำกับของรัฐหรือไม่ ซึ่งมีข้อสังเกตว่า ในร่างมาตรา ๓๑ มีผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐร่วมเป็นคณะกรรมการกองทุน เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงบประมาณ แต่ไม่ได้รับว่าแหล่งเงินทุนมาจากงบประมาณแผ่นดินหรือไม่ ทั้งนี้ ต้องพิจารณาว่าการจัดตั้งกองทุนเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่

(๓) ร่างมาตรา ๒๑ กำหนดให้สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยมีอำนาจเชิญหน่วยงานของรัฐมาให้ข้อเท็จจริง และจัดส่งเอกสารหรือข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาตามที่กำหนดในร่างพระราชบัญญัติฯ นั้น สามารถดำเนินการดังกล่าวได้หรือไม่

(๔) หากเป็นองค์กรที่ดำเนินการเกี่ยวกับกิจการของรัฐและจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการ หากมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงจะขอรับงบประมาณจากรัฐได้ แต่โดยที่ร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ไม่ชัดเจนว่าสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานของรัฐหรือไม่และประเภทใด ทั้งนี้ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดไว้ชัดเจนว่าหน่วยรับงบประมาณหมายถึงหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งได้นิยามไว้ว่าเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทใดบ้าง

๑.๗ สำนักงาน ก.พ. เห็นด้วยในหลักการของร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. โดยมีข้อสังเกต ดังนี้

(๑) ร่างมาตรา ๒๗ กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การอำนวยการของคณะกรรมการบริหารสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย แต่การกำหนดดังกล่าวยังไม่ชัดเจนว่าเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเป็นหน่วยงานในรูปแบบใดซึ่งอาจส่งผลในเรื่องของการบริหารจัดการองค์กร

(๒) ร่างมาตรา ๒๙ กำหนดให้มีเลขาธิการสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยเป็นผู้ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงานและมีอำนาจกำหนดระเบียบที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการสำนักงาน อีกทั้งที่มาของเลขาธิการสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยกำหนด ดังนั้น จึงมีลักษณะเป็นหน่วยงานอิสระที่มีการบริหารจัดการตนเอง ในส่วนของสำนักงาน ก.พ. จะมีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการบริหารจัดการอัตราค่าจ้างของส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

(๓) ในภาพรวมของร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ยังไม่มีความเชื่อมโยงกับหน่วยงานภาครัฐว่าจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการสนับสนุนและการบริหารจัดการหรือกำกับดูแลอย่างไร ทั้งนี้ สมควรกำหนดให้ภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

๑.๘ สำนักงาน ก.พ.ร. เห็นว่า ปัจจุบันกระทรวงวัฒนธรรมอยู่ระหว่างเสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งในร่างพระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ในลักษณะเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. คือ การคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิขั้นพื้นฐาน วิถีชีวิต อัตลักษณ์ และภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ในประเทศไทย และได้กำหนดให้ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) เป็นผู้รับผิดชอบและเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับมีบทบัญญัติให้มีสมาชิกซึ่งมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ในลักษณะที่เทียบเคียงได้กับสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยแล้ว จึงถือได้ว่ามีแนวทางที่ชัดเจนและครอบคลุมวัตถุประสงค์เช่นเดียวกันแล้ว แต่บทบัญญัติตามร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ที่บางส่วนขาดความชัดเจน อาทิ ร่างมาตรา ๒๗ กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับสถานะของสำนักงานว่าเป็นหน่วยงานของรัฐหรือไม่ คณะกรรมการบริหารสภาและสำนักงานจะมีความสัมพันธ์กับรัฐในลักษณะใด

เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารสภาตามร่างมาตรา ๑๒ จะมีที่มาโดยการสรรหาจากสมาชิกสภา ด้วยกันเอง โดยไม่มีผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความชัดเจนในรูปแบบความสัมพันธ์และการบริหารงานของสำนักงานต่อสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย คณะกรรมการบริหารสภา คณะผู้อาวุโส และคณะกรรมการกองทุน เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์เป็นไปอย่างมีเอกภาพและการพิจารณาร่างกฎหมายเป็นไปอย่างรอบคอบ จึงควรนำร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ไปพิจารณาร่วมกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ของกระทรวงวัฒนธรรม

๑.๙ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เห็นด้วยในหลักการของร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. เนื่องจากเป็นการให้ความสำคัญกับกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนเผ่าพื้นเมืองที่ได้เข้ามามีส่วนร่วม มีโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม ได้รับความคุ้มครอง และมีหลักประกันในสังคม อีกทั้งยังสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นความเสมอภาคและหลักประกันทางสังคม สำหรับกลุ่มเปราะบางหรือกลุ่มมีรายได้น้อย และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ พ.ศ. ๒๕๖๖ – ๒๕๗๐ หมายเหตุที่ ๙ ประเทศไทยมีความยากจนข้ามรุ่นลดลง และมีความคุ้มครองทางสังคมที่เพียงพอ เหมาะสม อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า กลไกตามร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. คล้ายกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ของกระทรวงวัฒนธรรม อีกทั้งยังไม่มี ความชัดเจนในประเด็นการเป็นองค์กรอิสระหรือองค์กรภายใต้การกำกับ รวมทั้งการจัดตั้งสำนักงานต้องมีงบประมาณและกำลังคน ดังนั้น ควรต้องพิจารณาในรายละเอียดซึ่งในขั้นแรก อาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ของกระทรวงวัฒนธรรมเป็นร่างหลักแล้วนำบางประเด็นมาผนวกรวม

๑.๑๐ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เห็นด้วยในหลักการของร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. โดยมีข้อสังเกต ดังนี้

(๑) โดยที่ปัจจุบันมีร่างกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และภาคประชาชนจำนวนหลายฉบับซึ่งแต่ละฉบับมีรูปแบบรายละเอียดที่ทั้งเหมือนและแตกต่างกัน จึงเห็นว่าควรบูรณาการหรือพิจารณาร่างกฎหมายทั้งหมดร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อความเป็นเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมายและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(๒) บันทึกเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติไม่ควรอ้างอิงปญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples : UNDRIP) เนื่องจากประเทศไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีในปฏิญญาดังกล่าว โดยสมควรอ้างอิงถึงข้อบทที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ (International Covenant on Civil and Political Rights 1966 : ICCPR) ข้อ ๒ วรรคหนึ่ง และข้อ ๒๗ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic , Social and Cultural Rights : ICESCR) ข้อ ๒ วรรคสอง

(๓) เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติควรกำหนดบทบาทบัญญัติหรือกลไกที่เชื่อมโยงกับกลไกของรัฐในระดับต่าง ๆ อย่างน้อยในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้กลุ่มชาติพันธุ์สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบายจากภาครัฐได้ รวมทั้งใช้เป็นช่องทางในการแสดงอัตลักษณ์และสะท้อนปัญหาที่อาจเกิดจากการเข้าไม่ถึงสิทธิต่าง ๆ

(๔) เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติควรกำหนดให้มีการจัดสรรพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองวิถีชีวิตและวัฒนธรรมในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีบนฐานเศรษฐกิจเชิงวัฒนธรรม โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่และลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่กับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

(๕) เห็นด้วยกับร่างมาตรา ๑๑ (๑๑) ที่กำหนดเกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุนการตั้งสถานศึกษาและพัฒนาหลักสูตรวิถีวัฒนธรรมเนื่องจากถือเป็นวิธีการส่งเสริมการพัฒนาทางวัฒนธรรมและภาษาซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ส่งเสริมให้ชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์สามารถดำรงชีวิตตามวัฒนธรรมประเพณีและวิถีชีวิตดั้งเดิมได้อย่างสงบสุข

๒. ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเรียนว่า ร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. (นายศักดิ์ดา แสนมณี กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน ๑๒,๘๘๘ คน เป็นผู้เสนอ) มีหลักการเป็นการกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย และมีเหตุผลเพื่ออนุรักษ์ พัฒนา และสืบทอดวิถีชีวิต อัตลักษณ์ และระบบแบบแผนภูมิปัญญาของชนเผ่าพื้นเมือง โดยกำหนดกลไกในการส่งเสริม ประสานงาน และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับชนเผ่าพื้นเมืองเพื่อสนองต่อวิถีวัฒนธรรมที่หลากหลายให้ครอบคลุมทุกด้าน โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดให้ชนเผ่าพื้นเมืองแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์มาขึ้นทะเบียนกับสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยหรือสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยในภูมิภาค (ร่างมาตรา ๔)

(๒) กำหนดให้มีสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยมีหน้าที่และอำนาจในการประสานงาน แลกเปลี่ยน เรียนรู้ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกิจการของสภาชนเผ่าพื้นเมือง ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข คุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการความขัดแย้งและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ อนุรักษ์ ส่งเสริม และฟื้นฟูอัตลักษณ์ ภาษา ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญา อาหาร สมุนไพร พันธุ์พืช พื้นที่ทางจิตวิญญาณ และพื้นที่ทำมาหากินตามจารีตประเพณีของชนเผ่าพื้นเมือง ศึกษา ติดตาม และประเมินผลกระทบของนโยบายหรือกิจการหรือโครงการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อจัดทำรายงานและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง พัฒนาระบบฐานข้อมูล รวบรวม วิเคราะห์ และสรุปข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ สภาพปัญหาและความต้องการของชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการ และงบประมาณของสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ส่งเสริมและสนับสนุน

การจัดตั้งสถานศึกษา รวมทั้งการพัฒนาหลักสูตรวิถีวัฒนธรรมของชนเผ่าพื้นเมือง ตลอดจนแต่งตั้ง คณะผู้อาวุโสสภา คณะที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน (ร่างมาตรา ๑๑)

(๓) กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย มีหน้าที่และอำนาจในการบริหารและดำเนินงานต่าง ๆ ตามที่ที่ประชุมสภาชนเผ่าพื้นเมือง แห่งประเทศไทยได้ให้ความเห็นชอบแล้ว และกำหนดให้สมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย คณะกรรมการบริหารสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย คณะอนุกรรมการ คณะผู้อาวุโส และคณะทำงานที่สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยแต่งตั้งได้รับเบี้ยประชุมและให้มีสิทธิเบิกค่าใช้จ่าย ในการดำเนินงานตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง (ร่างมาตรา ๑๒ ถึงร่างมาตรา ๒๓)

(๔) กำหนดให้มีคณะผู้อาวุโสของสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ ให้คำปรึกษาหารือ ให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะแก่สมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน และสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อแผนงานและแผนงบประมาณของ สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย โกล่เกลี่ยกรณีที่เกิดข้อพิพาทหรือมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน จนไม่สามารถหาข้อยุติตามที่สมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย คณะกรรมการบริหาร สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย และเจ้าหน้าที่สำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ร้องขอ ตลอดจนกำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายจาก สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยหรือคณะกรรมการบริหารสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (ร่างมาตรา ๒๔ ถึงร่างมาตรา ๒๖)

(๕) กำหนดให้มีสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยมีฐานะเป็น นิติบุคคลและอยู่ภายใต้การอำนวยการของคณะกรรมการบริหารสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย โดยมีหน้าที่ในการจัดทำแผนงาน โครงการตามมติของสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาชนเผ่าพื้นเมือง แห่งประเทศไทยเพื่อเสนอต่อสมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย คณะรัฐมนตรี และรัฐสภา ประสานงาน ให้ความร่วมมือ และบริการทางวิชาการให้แก่สภาและภาคที่เกี่ยวข้อง จัดให้มีฐานข้อมูล ประชากรชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย รวมทั้งกำหนดให้มีเลขาธิการสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมือง แห่งประเทศไทยเป็นผู้ควบคุมดูแลกิจการของสำนักงาน และมีอำนาจกำหนดระเบียบที่เกี่ยวข้อง ในการบริหารจัดการสำนักงานโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ และกำหนดให้เลขาธิการ เป็นเลขานุการสภาโดยตำแหน่ง (ร่างมาตรา ๒๗ ถึงร่างมาตรา ๒๙)

(๖) กำหนดให้จัดตั้งกองทุนสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยมีฐานะเป็น นิติบุคคลโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครอง ส่งเสริม สนับสนุน และฟื้นฟูอัตลักษณ์ ภาษา มรดก ภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พื้นที่ทางจิตวิญญาณของชนเผ่าพื้นเมือง ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา วิจัย และจัดกระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาศักยภาพแกนนำชุมชน องค์กร และเครือข่ายของชนเผ่า พื้นเมืองในประเทศไทย คุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนเกี่ยวกับอาชีพ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกิจกรรมพัฒนาคุณภาพชีวิตของชนเผ่าพื้นเมืองให้สอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรม ของตนเอง ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการเลือกปฏิบัติ การจัดการความขัดแย้ง การแลกเปลี่ยน เรียนรู้ระหว่างวัฒนธรรมและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ และกำหนดให้กองทุนประกอบด้วยเงิน หรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้เพื่อสมทบกองทุนโดยไม่มีเงื่อนไข ดอกผลหรือรายได้อื่น เงินและทรัพย์สินอื่น

ที่ตกเป็นของกองทุน รวมทั้งกำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนประกอบด้วยกรรมการสภาที่คัดเลือกกันเองจำนวนเจ็ดคน กำหนดให้การดำเนินการด้านการเงินของสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย อยู่ภายใต้การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งกำหนดให้ จัดทำงบดุล รายงานการเงินของกองทุนที่ผู้ตรวจสอบบัญชีรับรองแล้วเสนอต่อคณะกรรมการ บริหารสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยและที่ประชุมสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (ร่างมาตรา ๓๐ ถึงร่างมาตรา ๓๔)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาหลักการและสาระสำคัญของ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวประกอบกับความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติ สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ที่นายศักดิ์ดา แสมี กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน ๑๒,๘๘๘ คน เป็นผู้เสนอ มีหลักการเพื่อคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์และส่งเสริมวิถีชีวิตของบุคคล ดังกล่าวให้สามารถดำรงชีวิตได้ในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมของตน ซึ่งมีหลักการที่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยและเป็นร่างกฎหมายสำคัญที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้ ยังมีหลักการที่สอดคล้องกับ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ของกระทรวงวัฒนธรรม ซึ่งอยู่ระหว่างเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญ ที่ไม่ชัดเจนและไม่ได้กำหนดสาระสำคัญหลายประการ เช่น

(๑) การใช้ถ้อยคำว่า “ชนเผ่าพื้นเมือง” อาจทำให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจสับสนว่าเป็น “ชนพื้นเมืองดั้งเดิม” (Indigenous Peoples) ดังนั้น สำหรับประเทศไทยจึงสมควรใช้คำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์” (ethnic groups) เพื่อให้ตรงกับบริบทของประเทศไทยและไม่ให้เกิดความเข้าใจ สับสนว่าเป็น “ชนพื้นเมืองดั้งเดิม” ซึ่งถ้อยคำดังกล่าวมีนัยเกี่ยวกับการถูกยึดครองดินแดน ของผู้มาทีหลังหรือการล่าอาณานิคม เช่น กลุ่มอะบอริจิน เมารี อินเดียนแดง ทั้งนี้ สมควรใช้ถ้อยคำ ตามร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ของกระทรวงวัฒนธรรม

(๒) การจัดตั้งสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยโดยไม่กำหนด ให้ชัดเจนว่า มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือไม่ ทั้งนี้ หากสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาถึงโครงสร้าง อัตราค่าจ้าง และค่าใช้จ่ายในการ ดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งก่อให้เกิดภาระผูกพันต่องบประมาณแผ่นดินที่รัฐต้องจัดสรรให้ และการจัดตั้ง หน่วยงานของรัฐเพิ่มขึ้นไม่สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ที่มุ่งให้ระบบราชการมีขนาดเล็กลง รวมทั้งไม่สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ เรื่อง การทบทวนข้อเสนอให้จัดตั้งหน่วยงานของรัฐตามแผนการปฏิรูปประเทศ ที่กำหนดให้การขอจัดตั้ง หน่วยงานใหม่ต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง แต่หากสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย มิได้มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐและไม่ได้รับงบประมาณจากรัฐแล้วย่อมไม่สามารถเบิกจ่าย เบี้ยประชุมตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๗ และไม่สามารถเบิกจ่ายค่าใช้จ่าย ในการเดินทางไปราชการตามพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการกำหนด หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินบางประเภทตามงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น การกำหนดให้ สมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย คณะกรรมการบริหารสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

คณะอนุกรรมการ คณะผู้อาวุโส และคณะทำงานที่สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยแต่งตั้งได้รับ เบี้ยประชุมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหากพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องดังกล่าวหมายถึงพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการฯ และพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการฯ แล้วกรณีอาจทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ของกระทรวงวัฒนธรรมได้กำหนดให้จัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นใหม่ แต่กำหนดให้ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบซึ่งสอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดินที่มุ่งให้ระบบราชการมีขนาดเล็กลง และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ เรื่อง การทบทวนข้อเสนอให้จัดตั้งหน่วยงานของรัฐตามแผนการปฏิรูปประเทศ ที่กำหนดให้การขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่ต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง รวมทั้งการกำหนดให้ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบก่อนจะทำให้มีข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาถึงความเหมาะสมและความจำเป็นที่จะจัดตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐขึ้นใหม่หรือไม่

(๓) การกำหนดให้จัดตั้งกองทุนสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยโดยมีเงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้เพื่อสมทบกองทุนโดยไม่มีเงื่อนไข ดอกผลและรายได้อื่น และเงินและทรัพย์สินอื่นที่ตกเป็นของกองทุนเท่านั้น การกำหนดเงินและทรัพย์สินดังกล่าวจะเพียงพอให้กองทุนสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ นอกจากนี้ การกำหนดให้รับเงินบริจาคโดยไม่กำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขการตรวจสอบการรับเงินดังกล่าวอาจทำให้กองทุนถูกรวบงำและกระทบต่อความมั่นคงของรัฐได้

(๔) ร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ที่นายศักดิ์ดา แสนมี กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน ๑๒,๘๘๘ คน เป็นผู้เสนอ ไม่ได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดรองรับสิทธิกลุ่มชาติพันธุ์และการกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ รวมทั้งการกำหนดกลไกที่เชื่อมโยงระหว่างสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นพื้นที่ในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างสมาชิกกับภาครัฐที่สามารถนำข้อคิดเห็นดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติซึ่งแตกต่างกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ของกระทรวงวัฒนธรรมที่กำหนดรองรับสิทธิกลุ่มชาติพันธุ์และกำหนดมาตรการหรือกลไกให้ภาครัฐคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น กำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งเป็นคณะกรรมการนโยบายเพื่อขับเคลื่อนนโยบายของสมัชชากลุ่มชาติพันธุ์แห่งประเทศไทยไปเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่เป็นรูปธรรม กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีภารกิจร่วมกันดำเนินการเพื่อให้การคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์เป็นไปตามมาตรฐานและแนวปฏิบัติที่ดี กำหนดนโยบายและมาตรการคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ กำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองวิถีชีวิต วัฒนธรรม และการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน กำหนดการส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่สืบสานเศรษฐกิจเชิงวัฒนธรรม

ดังนั้น ในขั้นนี้ คณะรัฐมนตรีจึงยังไม่ควรมิตรับหลักการร่างพระราชบัญญัติ
สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ที่นายศักดิ์ดา แสนมี กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
จำนวน ๑๒,๘๘๘ คน เป็นผู้เสนอ และเห็นสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งผลักดันร่างพระราชบัญญัติ
คุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ของกระทรวงวัฒนธรรมซึ่งมีหลักการทำนอง
เดียวกันแต่กำหนดรองรับสิทธิกลุ่มชาติพันธุ์ กำหนดสาระสำคัญที่ชัดเจน และกำหนดมาตรการ
และกลไกที่คุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ที่จะช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ
ยิ่งขึ้นโดยเร็วต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองหลักนิติบัญญัติ

ฝ่ายวิเคราะห์การร่างกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๒๒๒ (นางสาวพรรณพรฯ)

โทรสาร ๐ ๒๒๒๖ ๖๒๐๑

www.ocs.go.th

www.lawreform.go.th

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@ocs.go.th