

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การสำรวจหลักกฎหมายที่มีผลต่อชนเผ่าพื้นเมืองและที่ดินบรรพชนและสิทธิในทรัพยากรของพวกเขาในประเทศฟิลิปปินส์ (2552-2566)

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การสำรวจนี้นำเสนอภาพรวมของกรอบกฎหมายในปัจจุบันว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศฟิลิปปินส์ อันเป็นประวัติศาสตร์ของการยอมรับทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง รวมถึงสิทธิในเขตแดนในกฎหมายระดับชาติในฟิลิปปินส์และค้นหาการตีความผ่านการทบทวนหลักกฎหมายที่มีอยู่ (นำเสนอด้วยการแจกแจงโดยการแยกย่อยเป็นกรณี) ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (IPRA) ความสนใจบางส่วนนำเสนอสำหรับกรณีที่เกิดขึ้นในเมืองบาเกียว เบ็งเก็ตและจังหวัดกูเวาที่เสนอในส่วนของตนเอง ในฐานะที่เป็นทางออก ขอสงวนส่วนสั้น ๆ เกี่ยวกับข้อสังเกตของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและหอสังเกตการณ์สิทธิมนุษยชนของชนเผ่าพื้นเมือง

การสำรวจให้ข้อเสนอแนะในสิ่งที่มันได้แสดงนัยของประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ IPRA และชนเผ่าพื้นเมือง กรณีเหล่านี้แสดงให้เห็นความขัดแย้งที่ขัดขวางการดำเนินงานและประเด็นต่าง ๆ ที่รุมเร้าชนเผ่าพื้นเมือง สิ่งเหล่านี้สามารถใช้เป็นข้อเสนอการแก้ไขนโยบายและการแทรกแซงเพื่อให้ตระหนักถึงความปรารถนาของชนเผ่าพื้นเมือง

มีการเปลี่ยนแปลงบางอย่างในการชื่นชมศาลของสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง จากคำประกาศทางกฎหมายในยุคแรก ๆ ที่โดยทั่วไปอยู่ในประชาชนเป็นความลับ Cayat เกือบหนึ่งศตวรรษมาแล้ว (2482) ที่ศาลแสดงให้เห็นลักษณะพิเศษว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง โดยให้เหตุผลว่า “ลักษณะพิเศษนี้มีเหตุมีผลอย่างไม่มีข้อสงสัย ที่กฎหมายมุ่งที่จะให้เป็นไปตามเงื่อนไขแปลกที่มีอยู่ในชนเผ่าที่ไม่ใช่ชาวคริสต์...ไม่อาจมีผลต่อความมีเหตุมีผลของการจัดจำแนกที่ได้ตั้งไว้” (เกี่ยวกับการตีความเครื่องตีแอลกอฮอล์) ในรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ปี 2530 ซึ่งแสดงถึงนโยบายรัฐในการรับรองส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิของชุมชนวัฒนธรรมชนเผ่าพื้นเมืองภายในกรอบของความเป็นเอกภาพแห่งชาติและการพัฒนา ในขณะที่การยอมรับทางกฎหมายของสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองมีความก้าวหน้าจริง อย่างไรก็ตาม มันยังคงอยู่โดยไม่ถูกทำกาย

IPRA กฎหมายสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (IPRA) ยังคงเป็นกรอบกฎหมายเบื้องต้นที่อธิบายถึงสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง เมื่อได้รับการรับรองเป็นกฎหมาย ก็ถูกทำกายในทางรัฐธรรมนูญและตัดสินใจอย่างค้ำค้ำที่เป็นคุณต่อความสมเหตุสมผล นี่คงเป็นทางเลือกหรือสิ่งสถานะอันไม่มั่นคงของชนเผ่าพื้นเมืองต่อหน้าศาลที่ดูเหมือนเป็นภาพตามประเพณีที่ผิดที่ผิดทางในยุคของความทันสมัยทางกฎหมาย

NCIP คณะกรรมการชนเผ่าพื้นเมืองแห่งชาติ (NCIP) ได้รับมอบอำนาจและการกิจให้ดำเนินการตามความใฝ่ฝันของ IPRA เพื่อให้ตระหนักถึงอำนาจหน้าที่ของตน ที่มีหน้าที่ที่ถึงตุลาการในการสอบถามประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชนเผ่าพื้นเมือง จึงไม่น่าแปลกใจที่มักจะพบว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งในหลายกรณีที่ได้รับฟังโดยศาล

สิทธิในที่ดิน สามารถเสี่ยงได้ว่า สิทธิในที่ดินและเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นรากฐานที่ขาดไม่ได้ของชนเผ่าพื้นเมืองและเป็นหลักสำคัญของสิทธิอื่น ๆ - สิทธิในทรัพยากร ในการจัดการที่ดิน ในการปฏิบัติตามวัฒนธรรมประเพณี และอื่น ๆ ชนเผ่าพื้นเมืองในการใช้สิทธิเหล่านี้ได้รับการยอมรับในฐานะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญในการพิทักษ์และปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ เหล่านี้มีนัยถึงประเด็นสิ่งแวดล้อมที่ใหญ่โตกว่า ที่ขณะนี้กำลังรุมเร้าโลกและมนุษยชาติ

ศาลเริ่มรับรู้ถึงสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองต่อพื้นที่และที่ดินบรรพชน สิทธิของพวกเขาในการให้ความเห็นชอบโดยอิสระ ล่วงหน้า และได้บอกแจ้งยังต้องการแรงอุดหนุนกันด้วยการที่ศาลชี้ว่าความสำคัญของการมีความเห็นชอบโดยอิสระ ล่วงหน้า และได้บอกแจ้งของชนเผ่าพื้นเมืองก่อนที่จะมีการบริหารโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อพื้นที่และทรัพยากรของบรรพชนของตน อย่างไรก็ตาม การรับรู้นี้ยังมิได้ถูกตีความเป็นการพิสูจน์สิทธิโดยง่าย การแข่งขันที่ขับเคลื่อนโดยชนเผ่าพื้นเมืองมักจะถูกตัดสินโดยการเทียบเคียงกับ “กรอบของความเป็นเอกภาพและการพัฒนา” หากมิได้ถูกจำกัดลง

อำนาจศาล การสำรวจพบว่าการแข่งขันทางกฎหมายส่วนใหญ่ที่มาถึงศาลเป็นเรื่องข้อพิพาทที่ดินเป็นหลัก เมื่อเป็นดังนี้ การอภิปรายส่วนมากจะจ่ออยู่กับการแจกแจงอำนาจศาลของคณะกรรมการชนเผ่าพื้นเมืองแห่งชาติ (NCIP) นัยสำคัญของกรณีเหล่านี้คือว่าการความพึงพอใจทางกฎหมายของ IPRA ต้องการความชัดเจนมากขึ้น ประเด็นอำนาจศาลส่วนใหญ่ได้รับการแก้ไขด้วยการที่ศาลปฏิบัติมีการยอมรับข้อโต้แย้งที่ยังเกี่ยวข้องกับบุคคลที่มีถิ่นชนเผ่าพื้นเมืองด้วยในฐานะที่เป็นอีกฝ่ายหนึ่งในกรณี สิ่งที่ถูกกฎหมายแห่งชาติและรัฐแห่งฟิลิปปินส์ยอมรับคือบรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎจารีตประเพณีและการปฏิบัติที่ควบคุมเฉพาะสมาชิกของชุมชนวัฒนธรรมชนเผ่าพื้นเมืองเดียวกันเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง ถึงแม้จะมีความปรารถนาของ IPRA ที่จะให้ความอ่อนไหว ชับเคลื่อนผลประโยชน์ของชนเผ่าพื้นเมือง และเพื่อแก้ไขความเป็นคนชายขอบทางประวัติศาสตร์ของพวกเขา การแข่งขันทางกฎหมายที่เกี่ยวกับและการมีส่วนร่วมของชนเผ่าพื้นเมืองอาจไม่ได้ตีความว่าหมายถึงการจำกัดขอบเขตอำนาจของศาล นั่นคือ การแสดงนัยว่า NCIP มีเขตอำนาจทางศาลเบื้องต้นและโดยลำพังเหนือ ICCs/IPs ทั้งหมดที่กล่าวอ้างและตกเถียงถึงการยกเว้นการใช้ศาลปกติ

ความขัดแย้งและการซ้อนทับ การโต้แย้งกันทางกฎหมายเผยให้เห็นความไม่พอเพียงของระบบกฎหมายที่กว้างขวางขึ้น-คือกระบวนการถือครองที่ไม่มั่นคง เป็นกระบวนการนี้เองที่มีผลที่ตามมาในการพิพาทเรื่องที่ดิน-เกิดจากการซ้อนทับกันและเขตอำนาจศาลที่ไม่ชัดเจนของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล-กรมปฏิบัติการเกษตร (DAR) DENR (กรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ-ผู้แปล) หน่วยงานทะเบียนที่ดิน และ NCIP-โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประมวลผลและการมอบรางวัลที่เป็นเครื่องมือของการถือครอง คำสั่งทางปกครอง ฉบับที่ 2012-01 มุ่งหมายเพื่อประนีประนอมความขัดแย้ง อย่างไรก็ตาม NCIP ที่ถูกจำกัดในวิธีการอธิบายความครอบคลุม ได้เลือกที่จะไม่เข้าร่วมกระบวนการที่มีผลถึงสถานะที่ไม่แน่นอนของ CADTs หากงบประมาณจะต้องเป็นตัวชี้วัดของการสนับสนุนของรัฐสำหรับความกังวลของชนเผ่าพื้นเมือง ดังนั้นก็จะมีแนวโน้มที่ลดลง-งบประมาณของ NCIP กำลังมีแนวโน้มลดลงนับตั้งแต่ปี 2555 ในปี 2564 มีเพียง 251 CADTs เท่านั้นที่ได้รับการอนุมัติ

ความขัดแย้งอ้างถึงเรื่องที่มีจะเกี่ยวข้องกับที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ เกี่ยวกับ:

- การยื่นขอหรือออกหนังสือรับรองการมอบเอกสารความเป็นเจ้าของที่ดิน (CLOA) ภายใต้แผนงานปฏิบัติการเกษตรที่ครอบคลุม (CARP) ภายใน AD;
- สิทธิบัตรภายใน CADT (ต.ย. เช่น การอ้างสิทธิบัตรเหมืองแร่ที่ออกก่อนกฎหมายเหมืองแร่และ IPRA);
- เครื่องมือทรัพยากรที่ออกโดย DENR (ต.ย. ความตกลงการจัดการป่าแบบบูรณาการ [IFMA] ข้อตกลงใบอนุญาตทำไม้ [TLA] แผนงานพื้นที่สีเขียวแห่งชาติ [NGP] พื้นที่คุ้มครอง);
- การอนุญาต/งานการเงินการสำรวจ หรือข้อตกลงทางเทคนิคสนับสนุนทางเทคนิค (FTAA) ข้อตกลงการแบ่งปันผลผลิตแร่ธาตุ (MPSA) ภายใต้ AD; และ
- พื้นที่ที่มีสิทธิ์อยู่และ/หรือสิทธิ์ที่มีอยู่แล้ว

สิทธิในการให้ความเห็นชอบโดยอิสระ ล่วงหน้า และได้บอกแจ้ง (FPIC) เกี่ยวข้องอย่างแยกไม่ออกกับสิทธิในที่ดิน-แสดงถึงสิทธิในการกำหนดตนเอง ดังนั้น การอ้างสิทธิอันไม่มั่นคงในที่ดินทำให้การกำหนดตนเองของพวกเขามีความเสี่ยงและไม่สำคัญทำให้ชนเผ่าพื้นเมืองกลายเป็นผู้ประมาทต่อการละเมิดสิทธิของพวกเขาและการแย่งชิงที่ดินของพวกเขา กรณีเหล่านี้เผยให้เห็นข้อโต้แย้งที่บ่อนทำลาย FPIC การละเมิดกระบวนการ FPIC ครอบคลุมในฐานะที่เป็นข้อโต้แย้งทางกฎหมายและเป็นประเด็นสิทธิมนุษยชน

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในคดีต่าง ๆ แสดงถึงสภาพของชุมชนชนเผ่าพื้นเมืองหลายแห่งที่มองว่า IPRA เป็นหนทางซึ่งความยุติธรรมทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับที่ดินจะได้รับการแก้ไข การจำกัดเขตอำนาจศาลของ NCIP ต่อความขัดแย้งเรื่องที่ดินเหลือเพียงระหว่างสมาชิกของชนเผ่าหรือในบรรดาเผ่าพื้นเมืองที่แตกต่างกันดูเหมือนจะมองข้ามความจริงที่ว่าความขัดแย้งในที่ดินและการบุกรุกส่วนใหญ่เข้าสู่เขตแดนของชนเผ่าพื้นเมืองซึ่งทำให้เกิดการแบ่งแยกทางสังคมและการพลัดถิ่นกระทำโดยผู้ที่ไม่ใช่ชนเผ่าพื้นเมืองและมักจะเป็นผลประโยชน์ของบรรษัท การเข้าสู่เขตแดนของชนเผ่าพื้นเมืองโดยครอบครัวผู้อพยพยากจนในชนบทที่ไม่ใช่ชนเผ่าพื้นเมืองมักจะถูกพิจารณาด้วยการยอมรับโดยชนเผ่าพื้นเมือง การอ้างอิงถึง NCIP โดยชุมชนชนเผ่าพื้นเมืองผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิมาพร้อมกับความเชื่อที่ว่า NCIP ในฐานะที่เป็นสถาบันของรัฐบาลที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการเข้าถึงได้มากขึ้นและจะเข้าใจสถานการณ์ของชนเผ่าพื้นเมืองได้มากขึ้น

ประเด็นทางกฎหมายแสดงถึงการดำเนินงานของ IPRA ที่แสดงนัยถึงการเลื่อนเวลาและการดำเนินนโยบายประสานกันที่เลยเวลาไปตลอดจนคาวพของรัฐบาล (ส่งผลให้เกิดการซ้อนเหลื่อมของนโยบายและความขัดแย้งในการถือครอง) การขาดการสนับสนุนและยอมรับ IPRA พ้นไปจากการสนับสนุนบรรดาองค์กรของชนเผ่าพื้นเมือง และในบางกรณี เป็นข้อจำกัดทางทรัพยากรของ NCIP

นอกเหนือจากศาลปกติและ NCIP คณะกรรมาธิการว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (CHR) ยังเป็นหนทางที่เป็นไปได้สำหรับชนเผ่าพื้นเมืองที่แสวงหาการแก้ไขสำหรับการละเมิดสิทธิด้วยอำนาจหน้าที่ “ดำเนินการสอบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อภาคส่วนที่เป็นชายขอบและเปราะบาง” ได้มีการจัดทำแผนงานไว้ในคณะกรรมาธิการโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่กล่าวถึงประเด็นชนเผ่าพื้นเมือง สิ่งที่น่าสังเกตคือ หอสังเกตการณ์สิทธิมนุษยชนของชนเผ่าพื้นเมือง (IPHRO) อันเป็นเวทีกำกับติดตามเบื้องต้น ในขณะที่น่ายกย่องในความพยายาม แต่อำนาจหน้าที่กลับถูกจำกัด และทรัพยากรก็ถูกจำกัด สิ่งเหล่านี้โดยพื้นฐานมีผลกระทบต่อความสามารถในการหยิบยื่นการคุ้มครองโดยเร่งด่วนให้

ICC/IP

อำนาจในการบังคับใช้ที่จำกัดและการพึ่งพารัฐบาลให้มีปฏิบัติการเกี่ยวกับข้อเสนอแนะของตนยังจำกัดประสิทธิภาพอีกด้วย นี่ส่งผลให้การละเมิดสิทธิมนุษยชนบางอย่างยังคงไม่มีการกล่าวถึง การแก้ไขกรณีต่าง ๆ อย่างเชื่อใจสามารถมีผลให้ผู้รับเคราะห์ไม่ได้รับความยุติธรรมหรือการชดเชย แม้กระนั้นในที่ที่มีช่องทางจำกัดมากที่จะแสวงหาการแก้ไขต่อการละเมิดสิทธิ CHR ทำหน้าที่เป็นช่องทางคำจูน สนับสนุน และเน้นถึงรายงานการละเมิดสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง

IPRA

ในฐานะที่เป็นเวทีนโยบายในการยืนยันสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองยังคงเผชิญกับข้อท้าทายหลายประการ ข้อท้าทายเหล่านี้ได้ถูกนำไปยื่นต่อหน้าศาล ซึ่งไม่ได้ส่งผลในวิถีกฎที่ประกันผลประโยชน์และข้อได้เปรียบของชนเผ่าพื้นเมืองเสมอไป ข้อเสนอแนะต่อไปนี้ถูกหยิบยื่นให้:

ความพยายามสนับสนุนให้มากขึ้นใน:

- การปรับปรุงการดำเนินงานและการบังคับใช้ – ให้แน่ใจว่าทุกระดับของรัฐบาลดำเนินการและบังคับใช้ข้อบัญญัติของ IPRA อย่างเต็มที่ สิ่งนี้อาจจำเป็นต้องเพิ่มความตระหนักและการฝึกอบรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้แน่ใจว่าพวกเขาเข้าใจและเคารพสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง นี่จึงจำเป็นต้องมีเครือข่ายเชิงสถาบันที่เพียงพอด้วย
- พื้นที่บรรพชนและสิทธิในที่ดิน – การเร่งรัดกระบวนการรับรองและให้มีการอ้างสิทธิ์พื้นที่บรรพชนเพื่อปกป้องสิทธิในที่ดินของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง สิ่งนี้เกี่ยวข้องกับการแก้ไขข้ออ้างอิงที่รอดำเนินการและแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างชนเผ่าพื้นเมืองกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ
- การให้ความเห็นชอบโดยอิสระ ล่วงหน้า และได้บอกแจ้ง - ให้มี FPIC ในโครงการทั้งหมดภายในพื้นที่บรรพชน
- การประเมินผลและการกำกับติดตาม และการทบทวนเป็นวงจรร – กลไกการกำกับติดตามและประเมินผลที่แข็งแกร่งเพื่อตรวจสอบผลกระทบของนโยบายและแผนงานต่าง ๆ ต่อสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง ทบทวนและปรับปรุงนโยบายเป็นประจำเพื่อให้แน่ใจในความเกี่ยวข้องและความมีประสิทธิภาพ
- การมีส่วนร่วมและการเข้าร่วมของชนเผ่าพื้นเมือง – ตามหลักของการบริหารจัดการตนเองและการเสริมพลัง การมีส่วนร่วมและการเข้าร่วมของชนเผ่าพื้นเมืองจึงต้องให้แน่ใจและเป็นจริงในกลไกที่ดูแลกิจกรรมด้านระเบียบข้อบังคับและในการดำเนินงานตามแผนงาน โอกาสที่มากยิ่งขึ้นสำหรับชนเผ่าพื้นเมืองและผู้แทนของพวกเขาในการดำรงตำแหน่งที่ทำหน้าที่ตัดสินใจ

การดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์

- ยังคงใช้ศาลเป็นช่องทางฟ้องร้องและแสวงหาการแก้ไขสำหรับสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง

