

รายงานข้อเสนอแนะที่ ๓/๒๕๖๑ ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้ง ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง กรณีการกำหนดเขตพื้นที่ในการทำกิน การอยู่อาศัย และการดำเนินวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับเรื่องร้องเรียนจำนวนมาก กรณีกล่าวอ้างว่า กลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งอยู่อาศัยบนพื้นที่สูงของประเทศไทยในหลายพื้นที่มาก่อน โดยเฉพาะภาคเหนือและภาคกลาง ได้รับผลกระทบต่อวิถีชีวิตดั้งเดิมที่สืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน และประสบปัญหาขาดแคลนพื้นที่ทำกิน สืบเนื่องจากการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนกับที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของชุมชน จนนำไปสู่การจับกุม ไล่รื้อ ทำลายทรัพย์สิน และดำเนินคดีในชั้นศาลตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ โดยเจ้าหน้าที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แนวนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง ซึ่งเป็นนโยบายในการประกันสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมดังกล่าว นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ไม่มีการดำเนินการเพื่อพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินก่อนด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีการกำหนดเขตพื้นที่ในการทำกิน การอยู่อาศัย และการดำเนินวิถีชีวิตของชาวกะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติ อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลและชุมชนในการอนุรักษ์ ป่าพันธุ์ หรือส่งเสริมภูมิปัญญา วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่น และสิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๓ จึงให้จัดทำข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เกี่ยวกับกรณีการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนกับที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งอยู่อาศัยมาก่อน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) และมาตรา ๔๒

ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณากรณีตามคำร้องที่เกี่ยวข้อง บทบัญญัติของกฎหมาย หลักการสิทธิมนุษยชน งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและพยานผู้เชี่ยวชาญแล้ว มีสาระสำคัญและประเด็นปัญหาที่ควรพิจารณาเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๓ (๒) ในการจัดการ บำรุงรักษา และ

ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ที่เกี่ยวกับ ๑. การดำเนินนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ๒. แนวทางการแก้ไขปัญหาของ หน่วยงานของรัฐที่สอดคล้องกับวิถีการดำรงชีวิตของชุมชนที่อยู่มา ก่อนการประกาศเขตป่าและพื้นที่อนุรักษ์ ในเรื่อง การประกันให้มีวิธีการพิสูจน์สิทธิการถือครองที่ดินอย่างเพียงพอและได้รับการคุ้มครองระหว่างที่ การพิสูจน์สิทธิยังไม่แล้วเสร็จและการมุ่งเน้นนโยบายเชิงป้องกันเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่และส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชนและชุมชนเป็นหลักในทุกขั้นตอนของการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ ๓. การใช้ บังคับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แผนนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิต ชาวกะเหรี่ยง ในกรณีที่ทำกินในพื้นที่ดั้งเดิม

ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและข้อเสนอแนะในการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมาย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นควรมีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทาง ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เกี่ยวกับกรณีการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนกับที่อยู่อาศัย และทำกินของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งอยู่อาศัยมาก่อน เพื่อให้สอดคล้องกับ หลักสิทธิมนุษยชน ต่อคณะรัฐมนตรี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย กระทรวง เกษตรและสหกรณ์ กระทรวงวัฒนธรรม และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) และมาตรา ๔๒ ดังนี้

๑ ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๑.๑ หน่วยงานของรัฐตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๕๗ เรื่อง การปราบปรามและการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ และ ที่ ๖๖/๒๕๕๗ เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และ นโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ ควรยุติการจับกุม กลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งยังประสงค์ให้มีการพิสูจน์สิทธิว่าเป็นผู้อยู่อาศัยมาก่อน การประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติ โดยเฉพาะการใช้วิธีการรุนแรงโดยขับไล่ เผาทำลายพืชผลอาสินหรือทรัพย์สิน และหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการขับไล่หรือไล่ออกจากที่ดินหลังจากที่มี การดำเนินการพิสูจน์สิทธิและเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมจนคดีถึงที่สุดแล้วเท่านั้น

๑.๒ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควรพิจารณาทบทวนและปรับปรุง ขั้นตอนก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตลอดจนแนวทางลำดับแรก ในการจัดการปัญหาข้อพิพาทในการใช้ประโยชน์หรือการถือครองพื้นที่ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมกับหน่วยงานของรัฐในเชิงสร้างสรรค์ (Constructive Dialogue) โดยจัดตั้งคณะกรรมการ หรือกลไกกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนซึ่งมีส่วนได้เสียโดยตรง ดังนี้

๑) ควรสำรวจเขตพื้นที่ที่ทำกินในปัจจุบัน ตรวจสอบรังวัดแนวเขตพื้นที่พิพาท จำนวนพื้นที่ และรายชื่อผู้ที่ทำกินอยู่จริง โดยพิจารณาทั้งหลักเกณฑ์ด้านเวลาและหลักเกณฑ์ทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลตั้งต้นในการพิสูจน์สิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม โดยให้มีคณะกรรมการหรือกลไกในระดับจังหวัด ประกอบด้วยผู้แทนชุมชนในพื้นที่ซึ่งมีส่วนได้เสียโดยตรง ผู้แทนกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ผู้แทนวัฒนธรรมจังหวัด ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญและปฏิบัติงานด้านวัฒนธรรม สิทธิมนุษยชน สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา

๒) หากเห็นชอบให้มีการกำหนดเขตพื้นที่ในการทำกิน การอยู่อาศัย และการดำเนินวิถีชีวิตตามวัฒนธรรมตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แนวนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง ควรประกาศรับรองเขตพื้นที่ดังกล่าวไว้ในแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ หรือในแผนที่แนบท้ายกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพและเป็นองค์รวมในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการจัดการพื้นที่สงวนหรืออนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้อย่างเป็นระบบ

๑.๓ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควรมุ่งเน้นนโยบายในเชิงป้องกันเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยพัฒนาศักยภาพและขยายผลองค์ความรู้ที่ได้รับจากการดำเนินโครงการจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างมีส่วนร่วม (Joint Management of Protected Areas: JoMPA) และให้คณะกรรมการที่ปรึกษาพื้นที่คุ้มครองในประเทศไทย (Protected Area Committee: PAC) เป็นกลไกหลักในการจัดการพื้นที่ป่าสงวนและอนุรักษ์ในทุกพื้นที่ อันเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชนและชุมชนในการใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๑.๔ คณะรัฐมนตรีควรผลักดันให้เกิดการบูรณาการการดำเนินงานร่วมกันของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แนวนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง เพื่อลดปัญหาช่องว่างในการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานและให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนี้

๑) ควรเพิ่มโอกาสในการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ โดยกำหนดมาตรการและแผนปฏิบัติการไปยังหน่วยงานในแต่ละระดับอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง ตลอดจนการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดในพื้นที่พิพาทตามข้อ ๕.๑.๒ ข้อย่อยที่ ๑) ของข้อเสนอแนะนี้

๒) ควรรวบรวมข้อมูลพื้นฐานในพื้นที่ จัดทำฐานข้อมูล และปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยอยู่เสมอ เพื่อให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ได้รับทราบข้อมูลที่ถูกต้องตรงกัน และสามารถนำไปใช้ประกอบการประเมินสภาพพื้นที่ วิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในการพัฒนาพื้นที่ และกำหนดวิธีการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้ส่งเสริมการดำรงชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในพื้นที่ป่าในฐานะผู้นุรักษ์ได้อย่างเหมาะสม

๓) ควรพัฒนาวิธีการและกลไกในการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่อง และเป็นรูปธรรม เพื่อให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นและสามารถนำไปปรับปรุงการดำเนินงาน ตามนโยบายได้อย่างทันทั่วทั้งที่ โดยพิจารณากำหนดตัวชี้วัดที่สอดคล้องกับตัวชี้วัดของยุทธศาสตร์ นโยบาย และ แผนงานอื่น ๆ ของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่

๒ ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง

๒.๑ คณะรัฐมนตรีควรพิจารณาทบทวนสถานะทางกฎหมายของแนวนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แนวนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง ในประเด็นด้านการจัดการทรัพยากร เพื่อยกระดับเป็นมาตรฐานเชิงกระบวนการในการพิสูจน์ และคุ้มครองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมดังกล่าว โดยให้กำหนดหรือแก้ไขเพิ่มเติมไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับในพื้นที่สงวนคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้หรือเขตอนุรักษ์อื่น ๆ

๒.๒ คณะรัฐมนตรีควรรับรองสิทธิเชิงกลุ่มของชุมชนชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมให้มีพื้นที่ในการทำกิน การอยู่อาศัย และการดำเนินวิถีชีวิตตามวัฒนธรรมอันสอดคล้องกับสิทธิของประชาชนและชุมชน ในการใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล และยั่งยืนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แทนการอนุญาตผ่อนผันให้ประชาชนแต่ละรายครอบครองทำประโยชน์ในลักษณะชั่วคราว ดังนี้

๑) คณะรัฐมนตรีควรเร่งรัด ผลักดัน ปรับปรุงกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ที่เกี่ยวกับพื้นที่สงวนคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ โดยพิจารณากำหนดวิธีการใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

๒) คณะรัฐมนตรีควรยกระดับสถานะทางกฎหมายของการดำเนินโครงการป่าชุมชน โดยเร่งรัดการออกกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ตลอดจนเป็นการรับรองให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมสามารถจัดการพื้นที่ป่าร่วมกันได้อย่างยั่งยืนและเหมาะสมต่อการใช้ประโยชน์ตามศักยภาพในแต่ละพื้นที่

๒.๓ คณะรัฐมนตรีควรพิจารณานำหลักการให้ฉันทานุมัติที่เป็นอิสระ แจ้งล่วงหน้า และด้วยความยินยอม (Free, Prior and Informed Consent: FPIC) มาใช้เป็นขั้นตอนก่อนการดำเนินกิจกรรม แผนงาน และโครงการของรัฐ ซึ่งมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลง โยกย้าย หรือสูญเสียพื้นที่ทำกิน การใช้ที่ดิน หรือทรัพยากรอื่น ๆ จนอาจส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อวิถีชีวิต มาตรฐานการดำรงชีพ ตลอดจนการเข้าถึงอาหาร อย่างเพียงพอของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง

๒.๔ คณะรัฐมนตรีควรดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ โดยเพิ่มหลักการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ และพิจารณาศึกษาความเป็นไปได้ในการจำแนกเขตการจัดการสำหรับพื้นที่คุ้มครอง (Zoning) โดยเฉพาะประเภทเขตการใช้ประโยชน์แบบวิถีดั้งเดิม (Zoning for traditional and indigenous users) เพื่อการใช้ประโยชน์ของคนในท้องถิ่น ด้วยวิธีการดำรงชีวิตแบบดั้งเดิม หรือเพื่อวัตถุประสงค์พิเศษ (Special use zone) โดยควรเพิ่มเติมความตอนท้ายในมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งร่างพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ดังนี้

“มาตรา ๖ วรรคสอง ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้มีบุคคลใดถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอื่น ซึ่งมีใช้ทบวงการเมือง และต้องเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ในบริเวณนั้นมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติด้วย ตั้งแต่ในขั้นตอนการสำรวจและกำหนดแนวเขตพื้นที่อนุรักษ์ตลอดจนการจำแนกเขตการจัดการพื้นที่คุ้มครอง”