



ข่าวประชาสัมพันธ์

กสม. ออกข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล กรณีการคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงในพื้นที่ป่าสงวน และกรณีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ทำกินประชาชน

เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๑ ในการประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๒๑/๒๕๖๑ กสม. มีมติเห็นชอบให้เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ตามหน้าที่และอำนาจของ กสม. ที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๙ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) และมาตรา ๔๒ ใน ๒ กรณี ดังต่อไปนี้

๑. กรณีการกำหนดเขตพื้นที่ในการทำกิน การอยู่อาศัย และการดำเนินวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติ

สืบเนื่องจาก กสม. ได้รับเรื่องราวเรียนจำนวนมากกรณีกล่าวอ้างว่า กลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมบนพื้นที่สูงของประเทศไทย โดยเฉพาะภาคเหนือและภาคกลาง ได้รับผลกระทบต่อวิถีชีวิตดั้งเดิม สืบเนื่องจากการประกาศเขตป่าสงวนและเขตอุทยานทับซ้อนกับที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของชุมชน

กสม. พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัจจุบันหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๒๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๓ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ อย่างเข้มงวดและเด็ดขาด อันเป็นการเร่งรัดการดำเนินมาตรการทวงคืนผืนป่าเพื่อปราบปรามผู้บุกรุกพื้นที่ป่าตามคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ ๖๔/๒๕๕๗ และฉบับที่ ๖๖/๒๕๕๗ เป็นเหตุให้ประชาชนในพื้นที่ตลอดจนกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งอยู่มาก่อนการประกาศเขตได้รับผลกระทบต่อวิถีการดำรงชีพ สูญเสียพื้นที่ทำกินและอยู่อาศัย ตลอดจนถูกจับกุมและตกเป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย การดำเนินการเช่นนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนในการกำหนดเจตจำนงทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตนเอง และสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างเสรีบนหลักการพื้นฐานแห่งผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งได้รับการรับรองไว้ตามกติการะหว่างประเทศ จึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑.๑) หน่วยงานของรัฐตามคำสั่ง คสช. ฉบับที่ ๖๔/๒๕๕๗ และ ๖๖/๒๕๕๗ ควรยุติการจับกุมกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งยังประสงค์ให้มีการพิสูจน์สิทธิว่าเป็นผู้อยู่อาศัยมาก่อนการประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติ และจะดำเนินการขับไล่หรือไล่ออกได้หลังจากที่มีการพิสูจน์สิทธิและเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมจนคดีถึงที่สุดแล้วเท่านั้น

๑.๒) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควรทบทวนปรับปรุงขั้นตอนก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตลอดจนแนวทางการจัดการข้อพิพาทการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมกับหน่วยงานของรัฐในเชิงสร้างสรรค์โดยชุมชนมีส่วนร่วม

๑.๓) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมุ่งเน้นนโยบายในเชิงป้องกันเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยพัฒนาศักยภาพและขยายผลองค์ความรู้ที่ได้รับจากการดำเนินโครงการจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างมีส่วนร่วม และคณะกรรมการที่ปรึกษาพื้นที่คุ้มครองในประเทศไทย (PAC) ให้เป็นกลไกหลักในการจัดการพื้นที่ป่าสงวนและอนุรักษ์ในทุกพื้นที่

๑.๔) คณะรัฐมนตรีควรพิจารณาทบทวนสถานะทางกฎหมายของแนวนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แนวนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยงในประเด็นเรื่องการจัดการทรัพยากร เพื่อยกระดับเป็นมาตรฐานเชิงกระบวนการในการพิสูจน์และคุ้มครองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมดังกล่าว โดยกำหนดหรือแก้ไขเพิ่มเติมไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับในพื้นที่สงวนคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้หรือเขตอนุรักษ์อื่น ๆ และควรผลักดันให้เกิดการบูรณาการดำเนินงานร่วมกันของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เพื่อให้การดำเนินงานระหว่างหน่วยงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

๑.๕) คณะรัฐมนตรีควรรับรองสิทธิเชิงกลุ่มของชุมชนชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมให้มีพื้นที่ในการทำกิน การอยู่อาศัย และการดำเนินวิถีชีวิตตามวัฒนธรรม อันสอดคล้องกับสิทธิของชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แทนการอนุญาตผ่อนผันให้ประชาชนแต่ละรายครอบครองทำประโยชน์ในลักษณะชั่วคราว

๑.๖) คณะรัฐมนตรีควรพิจารณานำหลักการให้ฉันทานุมัติที่เป็นอิสระแจ้งล่วงหน้า และโดยความยินยอม (Free, Prior, Informed and Consented - FPIC) มาใช้เป็นขั้นตอนตามกฎหมายก่อนการดำเนินโครงการของรัฐที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

๑.๗) คณะรัฐมนตรีควรดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ โดยเพิ่มหลักการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ และศึกษาความเป็นไปได้ในการจำแนกเขตการจัดการสำหรับพื้นที่คุ้มครอง (Zoning) โดยเฉพาะเขตการใช้ประโยชน์แบบวิถีดั้งเดิม

๒. กรณีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ทับที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน

สืบเนื่องจากระหว่างปี ๒๕๔๔ – ๒๕๖๐ กสม. ได้รับเรื่องร้องเรียนในกรณีปัญหาเกี่ยวกับการออกนสล. จากประชาชนในหลายพื้นที่ จำนวน ๑๑๘ คำร้อง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกรณีที่ประชาชนกล่าวอ้างว่าหน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจดูแลรักษาที่สาธารณะประโยชน์ดำเนินการออก นสล. ทับที่ดินทำกินของประชาชนทำให้เกิดปัญหาการจับไล่ประชาชนออกจากที่อยู่อาศัยและทำกิน ตลอดจนการจับกุมดำเนินคดีประชาชนในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นกรณีพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนมายาวนาน

กสม. พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาการรุกที่สาธารณประโยชน์เกิดจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น ความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายเนื่องจากมีการโยกย้ายเจ้าหน้าที่อยู่บ่อยครั้ง ปัญหาด้านกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่เกรงการสูญเสียฐานเสียงจึงไม่กล้าขยับไล่ผู้บุกรุกที่เข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ หลักฐานแสดงแนวเขตของที่สาธารณประโยชน์ไม่มีความชัดเจน ตลอดจนประชาชนบางกลุ่มไม่ทราบว่าจะมีการออก นสล. ในที่ดินแปลงพิพาท ฯลฯ จึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะต่อกระทรวงมหาดไทยและคณะรัฐมนตรี ดังนี้

๒.๑) สํารวจตรวจสอบแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงโดยคำนึงถึงวิถีชีวิต และการใช้ที่ดินของชุมชนในท้องถิ่น โดยแจ้งประชาชนในพื้นที่ให้ทราบถึงการออก นสล. และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์เพื่อร่วมกันกำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกและการเข้ายึดครองพื้นที่ของผู้มีอิทธิพลเพิ่มเติม

๒.๒) ในการรังวัดที่ดินเพื่อออก นสล. และเอกสารสิทธิในที่ดิน ควรใช้มาตราส่วน ๑ : ๕๐๐๐ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๘

๒.๓) กรณีมีข้อโต้แย้งเรื่องแนวเขต ควรพิสูจน์สิทธิในที่ดินของประชาชนในพื้นที่ให้แล้วเสร็จก่อน จึงดำเนินการตามมาตรการทางปกครองกับประชาชนอย่างเป็นธรรม และควรมีมาตรการผ่อนผันให้แก่ประชาชนซึ่งใช้สิทธิโดยสุจริตในการอยู่อาศัยและทำกิน ในส่วนของผู้แอบแฝงเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์เพื่อหวังผลกำไร ควรดำเนินคดีตามกฎหมายให้ถึงที่สุดเพื่อป้องกันการกระทำผิดซ้ำ

๒.๔) ก่อนการดำเนินคดีอาญาแก่ประชาชน หากเป็นการกระทำอันไม่ละเมิดต่อกฎหมายอย่างร้ายแรง ควรดำเนินกระบวนการทางปกครองก่อน และในกรณีที่ต้องมีการชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบควรดำเนินการด้วยความรวดเร็ว โดยคำนึงถึงหลักความเหมาะสมและเป็นธรรม

๒.๕) ในกรณีหน่วยงานราชการต้องการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ ควรให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมตัดสินใจว่าสมควรเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือไม่

๒.๖) ควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๕๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๕๙ และ ข้อ ๑๒ แห่งระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยเพิ่มเติมสถานที่ปิดประกาศการออก นสล. อีกหนึ่งแห่งคือ ณ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งเพิ่มเติมขั้นตอนการประชุมประชาคมของประชาชนในพื้นที่ประกาศออก นสล.

๒.๗) ควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓

เผยแพร่โดย สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๑๔ มิถุนายน ๒๕๖๑