

กสม. ๓

ข้อเสนอแนะ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓)



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๕

ข้อเสนอแนะที่ ๑/๒๕๖๕

เรื่อง ข้อเสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับกฎหมายลำดับรอง ประกอบพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒

ผู้ร้อง -

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรให้มีการพิจารณาจัดทำข้อเสนอแนะ

ผู้ถูกร้อง -

๑. ความเป็นมา

ด้วยปี ๒๕๖๓ - ๒๕๖๔ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับคำร้องจากประชาชน จำนวน ๓ คำร้อง^๑ ในหลายบริเวณพื้นที่ซึ่งมีที่อยู่อาศัยและทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า (เขตป่าอนุรักษ์)^๒ เกี่ยวกับการสำรวจการถือครองที่ดิน ตามบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยผู้ร้องกล่าวอ้างว่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการสำรวจพื้นที่ของประชาชน โดยไม่ให้อุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งสำรวจการถือครองที่ดินของประชาชนในพื้นที่ที่อยู่ในระหว่างการดำเนินคดี หรือเคยถูกดำเนินคดี ทำให้เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา ๒๕๐ วัน ซึ่งเป็นระยะเวลาเร่งรัดการสำรวจ

/การถือครอง ...

^๑ คำร้องที่ ๓๗/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ ระหว่าง [redacted] ผู้ร้อง กับอุทยานแห่งชาติผาแดง ผู้ถูกร้อง คำร้องที่ ๑๐๘/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๓ ระหว่าง [redacted] ผู้ร้อง กับอุทยานแห่งชาติภูสระดอกบัว ผู้ถูกร้อง และคำร้องที่ ๗๗/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๔ ระหว่าง [redacted] ผู้ร้อง กับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ผู้ถูกร้อง

^๒ เขตป่าอนุรักษ์ หมายถึง เขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒

การถือครองที่ดินตามกฎหมายแล้ว ปรากฏว่ายังมีพื้นที่ของประชาชนหลายรายไม่ได้เข้าสู่กระบวนการสำรวจการถือครองที่ดินดังกล่าว และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังได้รับคำร้องเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างกฎหมายลำดับรอง จำนวน ๒ คำร้อง^๓ โดยผู้ร้องกล่าวอ้างว่า วิธีการรับฟังความคิดเห็นของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ที่กระทำผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเพียงอย่างเดียว นั้น ไม่มีกลไกหรือช่องทางอื่นที่ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้อีก เป็นอุปสรรคต่อการแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่อยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าอนุรักษ์ในพื้นที่ห่างไกล ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวก ส่งผลให้ประชาชนกว่า ๔,๐๐๐ ครัวเรือน ไม่สามารถให้ความเห็นต่อกฎหมายลำดับรองซึ่งอาจกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของชุมชนที่อยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าอนุรักษ์

๒. การพิจารณาเบื้องต้น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า การสำรวจการถือครองที่ดินของประชาชนที่อยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าอนุรักษ์ ตามบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ นั้น มีความเชื่อมโยงกับการจัดทำกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในพระราชบัญญัติสองฉบับดังกล่าว เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐและควบคุมประชากรในการอยู่อาศัยหรือทำกินในเขตป่าอนุรักษ์ รวมทั้งกรณีที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้จัดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายลำดับรองยังขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน คำร้องดังกล่าวจึงเป็นประเด็นเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลและชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๔๐/๒๕๖๔ (๑๕) เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๔ จึงมีมติให้หยิบยกเพื่อศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) และมาตรา ๔๒ เกี่ยวกับการจัดทำกฎหมายลำดับรอง ตามมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติ

/อุทยาน ...

^๓ คำร้องที่ ๒๑๖/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ระหว่างเครือข่ายธรรมาภิบาล ดินน้ำ ป่า ดอยภูคา โดย ██████████ ผู้ร้อง กับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ผู้ถูกร้อง และคำร้องที่ ๒๒๓/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ระหว่างชุมชนกระเหรี่ยง ██████████ จังหวัดกาญจนบุรี ผู้ร้อง กับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ผู้ถูกร้อง

อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒^๔ และตามมาตรา ๑๒๑ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒^๕ รวมทั้งประเด็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับฟังความเห็นต่อร่างกฎหมายลำดับรอง ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำกฎหมายลำดับรอง จึงเห็นสมควรนำมาพิจารณาและจัดทำข้อเสนอแนะในคราวเดียวกัน

/๓. การดำเนินการ...

^๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๖๔ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สำนักรวจการถือครองที่ดินของประชาชนที่อยู่อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

เมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง และรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายในการช่วยเหลือประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินและได้อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติที่มีการประกาศกำหนดมาก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดทำโครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติโดยมิได้สิทธิในที่ดินนั้น เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

๖๓๖

๖๓๖

มาตรา ๖๕ เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ พื้นฟู บำรุงรักษา และควบคุมการใช้ประโยชน์ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สำนักรวจข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับประเภทและชนิดของทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถเกิดใหม่ทดแทนได้ในอุทยานแห่งชาติที่ได้ประกาศกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ในกรณีที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เห็นว่าพื้นที่ในอุทยานแห่งชาติตามวรรคหนึ่งแห่งใดมีทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถเกิดใหม่ทดแทนได้ตามฤดูกาลที่มีศักยภาพเหมาะสมและเพียงพอในการเก็บหาหรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินั้นโดยไม่ส่งผลกระทบต่อสภาพธรรมชาติ สัตว์ป่า ความหลากหลายทางชีวภาพ และระบบนิเวศและเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาการดำรงชีพตามวิถีชุมชนหรือวิถีชีวิตดั้งเดิมที่อยู่โดยรอบบริเวณอุทยานแห่งชาติดังกล่าว ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเสนอรัฐมนตรีเพื่อจัดทำโครงการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนในอุทยานชาตินั้นเป็นประกาศกระทรวง เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตโครงการที่จะดำเนินการซึ่งจัดทำด้วยระบบภูมิสารสนเทศ หรือระบบอื่นซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงแผนท้ายประกาศกระทรวงนั้นด้วย

๖๓๖

๖๓๖

^๕ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๑๒๑ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สำนักรวจการถือครองที่ดินของประชาชนที่อยู่อาศัยหรือทำกินในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าแต่ละแห่งให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

เมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง และรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายในการช่วยเหลือประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินและได้อาศัยหรือทำกินในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าที่มีการประกาศกำหนดมาก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดทำโครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าโดยมิได้สิทธิในที่ดินนั้น เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

๖๓๖

๖๓๖

๓. การดำเนินการ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการพิจารณาคำร้อง และร่างกฎหมายลำดับรองประกอบพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งได้รับจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๖๔ (ฉบับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ที่ได้แก้ไขหลังจากที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างกฎหมายลำดับรองและผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติเมื่อวันที่ ๒๕ และวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๖๔) โดยได้ดำเนินการรวบรวมปัญหาและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบคำร้องและข้อเสนอแนะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เกี่ยวกับพื้นที่ทับซ้อน ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เคยจัดทำรายงานผลการตรวจสอบและข้อเสนอแนะไปแล้ว และศึกษาบทบัญญัติของกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หลักการสิทธิมนุษยชน และพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงหารือแนวทางการแก้ไขปัญหา ร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งด้านกฎหมายและด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมถึงตลอดถึงนักวิชาการด้านสิทธิในที่ดินและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ และเครือข่ายภาคประชาสังคม ดังต่อไปนี้

๓.๑ บทบัญญัติของกฎหมาย หลักการด้านสิทธิมนุษยชน และพันธกรณีระหว่างประเทศ

- ๓.๑.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
- ๓.๑.๒ ประมวลกฎหมายที่ดิน
- ๓.๑.๓ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๘๔
- ๓.๑.๔ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘
- ๓.๑.๕ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒
- ๓.๑.๖ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒
- ๓.๑.๗ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economics, Social and Cultural Rights: ICESCR)
- ๓.๑.๘ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: CERD)
- ๓.๑.๙ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs)

๓.๒ นโยบาย แนวปฏิบัติของคณะรัฐมนตรี และคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เกี่ยวข้อง

๓.๒.๑ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ เห็นชอบการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่ได้กำหนดมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ป่าไม้เป็น ๒ ด้าน คือ ด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ และด้านการป้องกันพื้นที่ป่าไม้และป่าสงวนแห่งชาติ

๓.๒.๒ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ เห็นชอบหลักการแนวนโยบาย
ฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเลและมอบหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแนวทางไปปฏิบัติ

๓.๒.๓ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เห็นชอบหลักการแนวนโยบาย
และหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง โดยแบ่งเป็น ๒ ระยะ คือ แนวทางระยะสั้นและแนวทาง
ระยะยาว ซึ่งมีส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินและการจัดการทรัพยากรป่าไม้

๓.๒.๔ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ เห็นชอบในกรอบ
มาตรการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท)

๓.๒.๕ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๗
เรื่อง การปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้

๓.๒.๖ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗
เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และนโยบายการ
ปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน

๓.๓ รายงานและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๓.๓.๑ หลักการและข้อเสนอแนะจากรายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการ
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ระหว่างปี ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔

๓.๓.๒ ข้อเสนอแนะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
มาตรา ๒๔๗ (๓) ที่ ๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทาง
และข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติกับ
ที่ดินเอกชนทับซ้อนกัน และกรณีราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากมาตรการทวงคืนผืนป่าตามคำสั่ง
คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ และที่ ๖๖/๒๕๕๗ ลงวันที่
๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗

๓.๓.๓ ข้อเสนอแนะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
มาตรา ๒๔๗ (๓) ที่ ๓/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๑ เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทาง
ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ
หรือคำสั่ง กรณีการกำหนดเขตพื้นที่ในการทำกิน การอยู่อาศัย และการดำเนินวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์
กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติ

๓.๔ ข้อมูลอ้างอิงทางวิชาการ

๓.๔.๑ เอกสารเผยแพร่ เรื่อง “การฟื้นฟูภูมินิเวศป่าไม้ กรณีศึกษาการจัดการ
ภูมินิเวศจากภูเขาลังทะเล” โดยคณะกรรมการองค์การระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ
(The International Union for Conservation of Nature: IUCN) จัดทำโดยคณะกรรมการ IUCN
ประเทศไทย ปี ค.ศ. ๒๐๑๐)

๓.๔.๒ เอกสารเผยแพร่ เรื่อง “Land and Human Rights - Standards and Application” โดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติ (Office of the High Commissioner for Human Rights: OHCHR) ปี ค.ศ. ๒๐๑๕

๓.๔.๓ บทความข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์ : ความหมายและการเรียกชื่อ จากฐานข้อมูลงานวิจัยทางชาติพันธุ์ในประเทศไทย ของศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)

๓.๔.๔ รายงานฉบับสมบูรณ์เรื่อง “สิทธิของชุมชนชาวกะเหรี่ยง (ปกากะญอ) กับการดำเนินเขตวัฒนธรรมพิเศษไร้พรมแดนในพื้นที่ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาข้อพิพาทกรรมที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัยของชุมชนกะเหรี่ยงในพื้นที่ป่าภาคเหนือ” โดยไพสิฐ พาณิชยกุล และคณะสนับสนุนโดย สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จัดทำปี ๒๕๖๐

๓.๕ การประชุมรับฟังความคิดเห็น

๓.๕.๑ เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๖๔ การประชุมรับฟังความคิดเห็นจากนักวิชาการด้านสิทธิในที่ดินและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ และเครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๓.๕.๒ เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๔ การหารือแนวทางแก้ไขปัญหาประเด็นสิทธิในที่ดินและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ระหว่างกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (นางปรีดา คงแป้น และนางสาวศยามล ไกยูรวงศ์) กับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

๓.๕.๓ เมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๖๔ การรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ด้านกฎหมายและด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม นักวิชาการด้านสิทธิในที่ดินและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ และเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และกรมการปกครอง ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายลำดับรอง ตามมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และมาตรา ๑๒๑ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒

๓.๕.๔ เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๔ การรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ด้านกฎหมายและด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เกี่ยวกับข้อเสนอแนะในการแก้ไขร่างกฎหมายลำดับรอง ตามมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และมาตรา ๑๒๑ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒

๓.๖ เอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง

๓.๖.๑ หนังสือกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ที่ ทส.๐๙๐๖.๕๐๓/๑๒๕๒๕ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรื่อง ขอความร่วมมือ สอดตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

๓.๖.๒ หนังสืออนุมัติสิทธิสืบนาคะเสถียร ที่ มสน. ๑๘๐/๒๕๖๔ ถึง เลขาธิการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรื่อง เอกสารประกอบความเห็นเกี่ยวกับมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒

๓.๖.๓ เอกสารประกอบการประชุมเพื่อปรึกษาหารือแนวทางการแก้ไขปัญหาจากสำนักงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ณ ห้องประชุม ชั้น ๑๗ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๔ จัดทำโดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

๓.๖.๔ ร่างกฎหมายลำดับรองตามมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติ อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และมาตรา ๑๒๑ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ ฉบับที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติเมื่อวันที่ ๒๕ และวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๖๔ ซึ่ง กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ส่งให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อ ประกอบการประชุมในวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๖๔ ได้แก่

(๑) ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษา ทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.

(๒) ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษา ทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า พ.ศ.

(๓) ร่างระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการอยู่อาศัย หรือทำกินตามโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติเพื่อการดำรงชีพ อย่างเป็นปกติสุข พ.ศ.

(๔) ร่างระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการอยู่อาศัย หรือทำกินตามโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เพื่อการดำรงชีพอย่างเป็นปกติสุข พ.ศ.

(๕) ร่างประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ว่าด้วยโครงการ อนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.

(๖) ร่างระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการเก็บหา หรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถเกิดใหม่ทดแทนได้ตามฤดูกาลในเขตพื้นที่ โครงการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน พ.ศ.

๔. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า ที่ดินเป็นองค์ประกอบสำคัญสำหรับประชาชน ในภาคเกษตรกรรมที่จะทำให้สิทธิมนุษยชนทั้งหลายของบุคคลเหล่านั้นเป็นจริง เนื่องจากที่ดินเป็นปัจจัย สำคัญในการดำรงชีวิตโดยเป็นที่อยู่อาศัยและที่ตั้งของทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นแหล่งกำเนิดอาหารและน้ำ และเป็นศูนย์กลางของสิทธิทางเศรษฐกิจในฐานะพื้นที่สำหรับเพาะปลูกเพื่อหารายได้สำหรับครัวเรือน

รวมตลอดถึงเป็นสิ่งที่เชื่อมโยงอัตลักษณ์ของกลุ่มชนในท้องถิ่นและเป็นพื้นที่สำหรับให้ประชาชนใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมในวิถีวัฒนธรรม^๖ ซึ่งสิทธิเหล่านี้เชื่อมโยงไปถึงสิทธิในการมีชีวิต สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอและสิทธิขั้นพื้นฐานอื่น ๆ ของมนุษย์โดยไม่อาจแยกออกจากกันได้

สำหรับประเทศไทย ในพื้นที่ชนบทมีความหลากหลายด้านเชื้อชาติและเผ่าพันธุ์ ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมทั้งบริเวณพื้นที่ราบและบริเวณภูเขาสูง และประกอบอาชีพประมงในบริเวณที่ติดกับทะเล นอกจากนี้ ยังมีการตั้งถิ่นฐานของชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ (ethnic group)^๗ ที่หลากหลายตั้งแต่โบราณและอยู่ในพื้นที่ที่มีระบบภูมิณีเวศที่แตกต่างกันจนเป็นส่วนหนึ่งของชาติไทย ในปัจจุบัน กลุ่มชาติพันธุ์เหล่านั้นรวมกันเป็นชุมชนเติบโตมาจากการมีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ สร้างอุดมการณ์ ความเชื่อ และใช้ชีวิตภายใต้วิถีวัฒนธรรมจารีตประเพณีของตนเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งกลุ่มคนที่มีวัฒนธรรมเฉพาะเผ่าพันธุ์ของตนเองยังคงอยู่อาศัยและทำกินบนภูเขาสูง บริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเล และเกาะแก่ง กลุ่มชาติพันธุ์บางส่วนมีลักษณะการทำเกษตรกรรมแบบเฉพาะที่มีการสืบทอดและพัฒนาภูมิปัญญาซึ่งมีการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน อันเป็นวิถีชีวิตที่เป็นปกติธุระ เช่น การทำไร่หมุนเวียน การทำเกษตรกรรมริมแม่น้ำ การจับสัตว์น้ำด้วยเครื่องมือประมงตามธรรมชาติ ในส่วนของพื้นที่ชายฝั่งและทะเลเป็นพื้นที่ทำการประมงและการเก็บหาอาหารของชาวประมงพื้นบ้านและชุมชนชายฝั่ง ดังนั้น ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติจึงมีความสำคัญต่อการตั้งถิ่นฐานบนผืนแผ่นดินไทยของบรรพบุรุษที่สืบทอดหลายรุ่น ซึ่งสัมพันธ์กับวัฒนธรรมและวิถีชีวิตในการดำรงชีพอย่างยั่งยืน ทั้งในทางเศรษฐกิจของครัวเรือน ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและการอยู่ร่วมกันของชุมชนอย่างมีความสุข

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพย์สินที่มีจำนวนจำกัดไม่สามารถที่จะเพิ่มจำนวนได้ แต่จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นทำให้ที่ดินเป็นทรัพย์สินที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ เมื่อชุมชนเปิดจากการขยายเส้นทางคมนาคมเข้าไปในหมู่บ้าน การขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศโดยกลไกรัฐทั้งรูปแบบของหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด และการปกครองส่วนท้องถิ่น ท้องถิ่น ส่วนภูมิภาค และส่วนกลางเข้าไปในชุมชน /จึงมีการ...

^๖ Office of the High Commissioner for Human Rights. (2015). Land and Human Rights - Standards and Application. (p. 3 - 4) Retrieved from https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Land_HRStandardsApplications.pdf

^๗ จาก “ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์ : ความหมายและการเรียกชื่อ” ในฐานข้อมูลงานวิจัยทางชาติพันธุ์ในประเทศไทย, สงวนลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๕ จาก https://www.sac.or.th/databases/ethnicredb/more_information.php. LeBar,

Hickey and Musgrave (1960) Mjoerman (1967), และ Levine และ Campbell (1972) ได้ให้ความหมายของกลุ่มชาติพันธุ์ ว่าหมายถึง กลุ่มชนที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรม โดยเกณฑ์ความแตกต่างนั้นครอบคลุมประเด็น (๑) กระบวนการจำแนกกลุ่มชาติพันธุ์โดยคนในกลุ่ม (๒) การเรียนรู้และแสดงอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ในบริบทต่าง ๆ (๓) ความรู้สึกและความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ (๔) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่ต่างกลุ่มชาติพันธุ์ (๕) กระบวนการดำรงรักษาพรมแดนระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ และ (๖) กระบวนการเปลี่ยนแปลงในทางชาติพันธุ์

จึงมีการขยายเป็นเครือข่ายทางเศรษฐกิจ เครือข่ายทางการเมือง เครือข่ายผลประโยชน์และเครือข่าย อินเทอร์เน็ต ประกอบกับการประกาศการบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับ และนโยบายการส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ จึงเป็นสาเหตุสำคัญของการเกิดปัญหาความขัดแย้ง ในการแย่งชิงที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินของรัฐที่ทับซ้อนกัน

ในด้านการใช้ที่ดินในฐานะทรัพย์สินส่วนบุคคล แม้ว่าบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ (ปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๓^๖) ได้รับรองไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบทอด โดยที่ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งหมายความว่าประชาชนสามารถเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินได้ แต่เมื่อพิจารณาระบบกฎหมายของไทยแล้ว “ที่ดิน” และ “ทรัพยากรธรรมชาติ” ถูกกำหนดให้เป็นของรัฐเป็นหลัก^๗ ซึ่งรัฐสามารถแสวงหาประโยชน์หรือใช้สอยเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะได้ โดยที่รัฐจะให้สิทธิการเป็นเจ้าของหรือสิทธิครอบครองตามระบบกรรมสิทธิ์อันเป็นสิทธิหลักแก่พลเมืองภายใต้กฎหมายที่รัฐได้ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ อันได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบุคคลที่มีสิทธิดังกล่าวจะได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่าที่ดินจะไม่ถูกรัฐเวนคืนไปโดยพลการ รวมทั้งรัฐอาจให้ประชาชนทำประโยชน์บนที่ดินโดยไม่ให้สิทธิในการเป็นเจ้าของ (กรรมสิทธิ์) ก็ได้ เช่น การจัดที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การจัดที่ดินตามแนวทางของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ การจัดที่สาธารณประโยชน์ที่มีการบุกเบิกการให้สิทธิทำกินในเขตป่าไม้ (ส.ท.ค.) เป็นต้น แต่ในทางกลับกันกฎหมายข้อเดียวกันนี้ ส่งผลให้ผู้เช่าครอบครองหรือยึดถือที่ดินเพื่อตนเองโดยไม่มีเอกสารแสดงสิทธิที่รัฐมอบให้ เนื่องจากไม่ได้เข้าสู่ระบบกรรมสิทธิ์ เช่น ผู้ไม่ได้แจ้งการครอบครองก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตสงวนหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ที่ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิได้ ผู้ที่อยู่ในประเทศไทยแต่เป็นคนไร้สัญชาติ เป็นต้น ตกเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตกเป็นผู้บุกรุกพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ กำหนดให้ ที่ดินที่ยังไม่มีผู้ได้สิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ให้เป็น...

^๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๓๓ บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบทอด

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๒ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

ให้เป็น "ป่า" ทั้งหมด และกำหนดให้ผู้เช่าครอบครองที่ดินดังกล่าวต้องรับโทษทางอาญา โดยไม่พิจารณาถึงลักษณะทางกายภาพและภูมิศาสตร์ของพื้นที่ว่าเป็นป่าตามความเป็นจริงหรือไม่

จากการศึกษาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า มีประชาชนจำนวนมาก โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทและกลุ่มชาติพันธุ์ (ทั้งที่มีสัญชาติไทยและผู้ประสบปัญหาเกี่ยวกับสัญชาติไทย) ซึ่งอาศัยอยู่เป็นชุมชนเล็ก ๆ กระจุกกระจายบริเวณพื้นที่ห่างไกลจากการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของรัฐ เนื่องจากการศึกษาและสาธารณูปโภคพื้นฐานเข้าไม่ถึง รวมถึงการคมนาคมทุรกันดารยากที่จะติดต่อสื่อสารกับพื้นที่ภายนอก ไม่สามารถแจ้งการครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินในช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ถึง พ.ศ. ๒๔๙๘ ได้ ซึ่งในทางนิตินัยบุคคลเหล่านั้นไม่อาจปฏิเสธได้ว่าตนไม่รู้กฎหมาย แต่หากพิจารณาตามข้อเท็จจริงของพื้นที่ในช่วงเวลาที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วน่าจะเชื่อได้ว่าเป็นเช่นนั้น และถึงแม้ว่าประมวลกฎหมายที่ดินจะมีบทบัญญัติ^{๑๐} ให้ทางราชการสามารถทำการสำรวจรังวัดหรือทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินบริเวณใด ๆ เพื่อออกเอกสารสิทธิในภายหลังได้ก็ตาม แต่หากที่ดินบริเวณนั้นถูกประกาศเขตป่าไม้หรือเขตป่าอนุรักษ์ใด ๆ ครอบคลุมไปแล้วประชาชนในพื้นที่นั้นก็ไม่อาจได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามกฎหมายอีกต่อไป รวมทั้งถูกกฎหมายปิดปากไม่ให้โต้แย้งสิทธิครอบครองเนื่องจากไม่ได้แจ้งการครอบครองก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยปรากฏว่าการประกาศเขตดังกล่าวภาครัฐไม่ได้สำรวจพื้นที่จริงว่ามีประชาชนครอบครองตามความเป็นจริงอยู่หรือไม่ ซึ่งในอดีตถึงปัจจุบันรัฐมีนโยบายจำแนกประเภทที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติจำนวนมากทั่วประเทศ สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดปัญหาประกาศพื้นที่ป่าทับซ้อนกับพื้นที่ที่ประชาชนครอบครอง ซึ่งรัฐบาลแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการจัดที่ดิน หรือผ่อนผันให้ทำประโยชน์แต่ไม่อาจแก้ไขปัญหาลุล่วงไปได้ เนื่องจากมีการตกหล่นและให้สิทธิในที่ดินไม่ทั่วถึงตลอดจนมีการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายตลอดมา

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าที่ดินที่ถูกสงวนหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้แล้วจะทำให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินนั้น ไม่อาจขอรับเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินนั้นตามกฎหมายได้อีกต่อไปในอนาคตที่จะมีผลเป็นการรับรองสิทธิในทรัพย์สิน แต่บุคคลย่อมมีสิทธิใช้สอยที่ดินที่นั้นต่อไปได้ตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น รวมถึงมีสิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากที่ดินที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน ลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับสิทธิของบุคคลและชุมชนซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐตาม

/รัฐธรรมนูญ

^{๑๐} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๕๘ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการจำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๓ (๒)^{๑๑} ทั้งนี้ สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ รัฐไม่สามารถจำกัดสิทธิได้และรัฐมีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้ประชาชนสามารถใช้สิทธินี้ได้อย่างบริบูรณ์ นอกจากนี้ รัฐยังมีหน้าที่ตามมาตรา ๕๗ (๒)^{๑๒} ที่ต้องอนุรักษ์ คุ้มครองบำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม ดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วย เพื่อที่จะทำให้ประเทศไทยบรรลุเป้าหมาย การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ทั้ง ๕ ด้าน อย่างสอดคล้องและ สมดุลกัน กล่าวคือ ด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Planet) ด้านคนและสังคม (People) ด้านเศรษฐกิจ (Prosperity) ด้านหุ้นส่วนความร่วมมือ (Partnership) และด้านสันติภาพและความสงบสุข (Peace) ไม่ใช่เน้นเพียงด้านการอนุรักษ์โดยไม่คำนึงถึงด้านอื่น ๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นพันธกรณีของรัฐต้องอำนวยความสะดวกให้ ประชาชนใช้ที่ดินในทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการดำรงชีพที่ต่อเนื่องที่สอดคล้องกับ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง^{๑๓} อันเป็น กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม

จากการตรวจสอบคำร้องที่ผ่านมาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพบว่า ถึงแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองสิทธิของประชาชน และรัฐมีหน้าที่ดังที่กล่าวไปแล้ว ข้างต้น การตีความและบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันหาเป็นเช่นนั้นไม่ โดยปัญหาพื้นที่ทำกินของประชาชนทับซ้อนกับเขตป่าไม้และเขตป่าอนุรักษ์ รัฐใช้การไล่รื้อให้ประชาชน

/ออกจาก...

^{๑๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
มาตรา ๔๓ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

^{๑๒} มาตรา ๕๗ รัฐต้อง

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) อนุรักษ์ คุ้มครองบำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่าง สมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วย ตามที่กฎหมายบัญญัติ

^{๑๓} กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ข้อ ๑๑. รัฐภาคีแห่งกติกาฯ รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว ซึ่งรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอ และสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐภาคีจะต้องดำเนินการขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อประกันการทำให้สิทธินี้เป็นจริง โดยรับรองความสำคัญอย่างแท้จริงของความร่วมมือระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความยินยอมโดยเสรี

นอกจากที่ดินและการจับกุมดำเนินคดีอาญาเป็นหลัก ส่วนการเคารพในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากที่ดินที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืนในเขตป่าไม้กลับกลายมาเป็นข้อยกเว้นผ่านกระบวนการพิสูจน์สิทธิที่รัฐกำหนดขึ้น ซึ่งปรากฏว่าการพิสูจน์สิทธินั้นไม่ได้ดำเนินการให้ครบทุกพื้นที่ทั่วประเทศ เนื่องจากการปฏิบัติขึ้นอยู่กับงบประมาณและโครงการของแต่ละพื้นที่และการพิสูจน์สิทธิเน้นการพิสูจน์รายแปลงโดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศเป็นหลัก ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินจะต้องทำกินซ้ำ ๆ บนพื้นที่แปลงเดิมตลอดมาไม่สามารถพักที่ดินได้ ซึ่งที่ไม่สอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ที่ทำไร่หมุนเวียนและเว้นช่วงระยะเวลาหนึ่งและกลับมาใหม่^{๙๔} ชุมชนที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินแบบแปลงรวม รวมทั้งกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีการอพยพเคลื่อนย้ายในการทำไร่และตั้งถิ่นฐาน รวมถึงมีปัญหาการพิสูจน์ในกรณีและผู้ครอบครองหยุดทำประโยชน์ชั่วคราวเนื่องจากภัยธรรมชาติ ศัตรูพืชคุกคาม หรือเหตุสุดวิสัยส่วนตัว โดยเหตุดังกล่าวไม่ถูกนำมาพิจารณาและถูกตัดสินว่าผู้ครอบครองไม่ได้ทำประโยชน์ต่อเนื่อง นำไปสู่การดำเนินคดีอาญาทำให้ประชาชนเสื่อมเสียเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ยิ่งไปกว่านั้น บางกรณีประชาชนกลับไม่เคยได้รับการพิสูจน์ตามกระบวนการอย่างเป็นทางการก่อนถูกจับกุมดำเนินคดีตามกฎหมาย

นอกจากปัญหาพื้นที่ทับซ้อนในพื้นที่ป่าไม้แล้ว ในพื้นที่ทางทะเลที่ประชาชนประกอบอาชีพและใช้ประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติก็เป็นอุปสรรคต่อประชาชน โดยพบว่ามีกำหนดเส้นแนวเขตของอุทยานแห่งชาติลงในทะเลเป็นวงกว้างและมีขนาดเนื้อที่ของแต่ละอุทยานแห่งชาติจำนวนมากกว่า ๕๐,๐๐๐ - ๑๐๐,๐๐๐ ไร่ ซึ่งครอบคลุมบริเวณพื้นที่เก็บหาอาหาร ทำการประมงของชาวประมงพื้นบ้านและชาวเล^{๙๕} เมื่อพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับซ้อนกับเขตประมงทะเลชายฝั่ง หรือเขตที่จับสัตว์น้ำในทะเลที่อยู่ภายในน่านน้ำไทยนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไปสามไมล์ทะเลซึ่งเป็นพื้นที่ทำการประมงของชาวประมงพื้นบ้าน พื้นที่ส่วนที่ทับซ้อนนี้จะถูกกันออกจากเขตทะเลชายฝั่งและหมายความว่าห้ามทำการประมง โดยหากมีการทำประมงของท้องถิ่นในพื้นที่ดังกล่าวก็จะไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ข้อจำกัดเหล่านี้เป็นการขัดขวางมิให้ประชาชนสามารถอุปโภคบริโภคสิทธิของตนในการใช้ประโยชน์จากสัตว์น้ำต่าง ๆ ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติ

/สำหรับ...

^{๙๔} จาก สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, “รายงานฉบับสมบูรณ์ การศึกษาเพื่อการสร้างความมั่นคงทางอาหารและวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่อนุรักษ์: กรณีชุมชนกะเหรี่ยงในพื้นที่ป่าตะวันตกปีที่ ๑”, เสนอบนงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๖ ตามมติคณะรัฐมนตรี, ตุลาคม ๒๕๕๖ และโพสิฐ พาณิชยกุล และคณะ.(๒๕๖๐). สิทธิของชุมชนชาวกะเหรี่ยง (ปกวเกอะญอ) กับการดำเนินเขตวัฒนธรรมพิเศษไร่หมุนเวียนในพื้นที่ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาข้อพิพาทกรณีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของชุมชนกะเหรี่ยงในพื้นที่ป่าภาคเหนือ. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

^{๙๕} จาก “ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์ : ความหมายและคำเรียกชื่อ” อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๗ ชาวเลเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่อยู่ทางใต้ของไทยและในประเทศเพื่อนบ้านอย่างเมียนมา ได้แก่ มอแกน มอแกลน อูรักลาไวก์ ที่อาศัยตามเกาะชายหาด หรือชายฝั่งทะเลด้านตะวันตกทางใต้ บริเวณทะเลอันดามัน

สำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า ปัญหาพื้นที่ทับซ้อน
เกี่ยวพันกับการดำรงชีพของบุคคลโดยตรงแม้ประเทศไทยจะรับรองปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของ
ชนเผ่าพื้นเมืองอย่างเป็นทางการ แต่ประเทศไทยยังไม่ยอมรับสถานะและสิทธิของกลุ่มชนพื้นเมือง
ทั้งในทางกฎหมายหรือในรูปแบบอื่นใด ทั้งนี้ การที่บุคคลเหล่านั้นอาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลจากข้อมูลข่าวสาร
ของราชการ มีอุปสรรคในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขและการศึกษา รวมถึงใช้ภาษาท้องถิ่นที่แตกต่างจาก
ภาษาไทยกลาง ยากที่จะเข้าใจกฎหมายที่ดินซึ่งเป็นกฎหมายเทคนิค ทำให้การครอบครองที่ดินของ
กลุ่มชาติพันธุ์ไม่อยู่ในระบบกรรมสิทธิ์ และเมื่อเป็นการอยู่อาศัยในเขตป่าไม้ที่รัฐเข้าควบคุมโดยกฎหมาย
ที่มีโทษทางอาญา ยิ่งทำให้การไม่ยอมรับรุนแรงมากขึ้นด้วยผลของการไม่ยอมรับสถานะและสิทธิของ
ชนเผ่าพื้นเมืองนั้น ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ที่ยังอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์มีความเสี่ยงจะถูกไล่อ้อหรือถูกจับกุม
ดำเนินคดีเมื่อมีการใช้ที่ดินหรือการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติในผืนแผ่นดินบรรพบุรุษของตน
ดังนั้น จะต้องมีการจัดการปัญหาพื้นที่ทับซ้อนโดยยอมรับวิถีวัฒนธรรมที่มีความแตกต่างหลากหลาย
เพื่อคุ้มครองและรักษาอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มชาติพันธุ์ศาสนา และชนพื้นเมือง
โดยรัฐต้องสนับสนุนให้พวกเขาได้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการอนุรักษ์ พัฒนา แสดงออก และ
สามารถแบ่งปันอัตลักษณ์ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ภาษา ประเพณี และธรรมเนียมปฏิบัติต่าง ๆ ของ
กลุ่มชาติพันธุ์ได้

เมื่อพิจารณาปัญหาข้างต้นแล้วจึงเห็นว่า ปัญหาเหล่านั้นเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง
ที่เป็นผลมาจากกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้หลายฉบับ ซึ่งถูกจัดทำขึ้นภายใต้แนวคิดการควบคุมพื้นที่ป่า
เพื่อป้องกันการทำลายป่า และใช้ประโยชน์จากการให้อนุญาตสัมปทานทำไม้และทรัพยากรธรรมชาติ
สะท้อนให้เห็นว่า ภาครัฐจัดการทรัพยากรป่าไม้ด้วยการใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญาโดยไม่คำนึงถึงมิติ
ทางสังคม ซึ่งเป็นการจัดการแบบแนวตั้งโดยไม่มีประชาชนผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญร่วมอยู่ด้วย
และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้ชิดและพึ่งพาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติในการดำรงชีพ
ที่ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ในฐานะหุ้นส่วนกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอันไม่สอดคล้องกับ
หลักสิทธิมนุษยชน

เนื่องด้วยปัจจุบันสำหรับพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ
อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ แทนกฎหมาย
ฉบับเดิม แม้จะยังมีหลายส่วนที่การบังคับใช้อาจขัดขวางต่อการอุปโภคสิทธิมนุษยชนอย่างบริบูรณ์
ของประชาชน แต่กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดวิธีการที่อาจนำมาใช้แก้ไขปัญหาได้ โดยเฉพาะเรื่อง
การจัดทำโครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และดูแลทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติ เขตรักษา
พันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ซึ่งจะทำให้ประชาชนที่มีคุณสมบัติและถือครองที่ดินในห้วงเวลาที่
กฎหมายกำหนดในกำรสำรวจการถือครองที่ดินในระยะเวลา ๒๔๐ วัน สามารถใช้ประโยชน์ในพื้นที่
ที่ได้รับจัดทำโครงการเพื่อดำรงชีพอย่างเป็นปกติสุขโดยไม่ต้องรับโทษทางอาญา รวมไปถึงการสำรวจ
ทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดใหม่ทดแทนได้ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์และจัดทำโครงการอนุรักษ์และการใช้

/ทรัพยากร...

ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ซึ่งให้ประชาชนที่อยู่รอบเขตป่าอนุรักษ์สามารถเก็บหาหรือใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้นใหม่ทดแทนได้

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินการ ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวยังมีปัญหาในบางประการที่ทำให้จุดมุ่งหมายของการแก้ไขปัญหา พื้นที่ทับซ้อนตามกฎหมายฉบับใหม่ไม่อาจบรรลุผลได้อย่างแท้จริง ดังนี้

๑) ปัญหาการสำรวจการถือครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติตามบทเฉพาะกาล

ตามที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๔ ได้กำหนดให้มีการสำรวจการถือครองที่ดินอย่างเร่งด่วนภายใน ๒๔๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ใช้บังคับ ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีที่แสดงให้เห็นว่ากฎหมายมุ่งหมายให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้ดำเนินการสำรวจการถือครองที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์ไปแล้วรวมทั้งสิ้น ๒๒๗ ป่าอนุรักษ์ จำนวน ๔,๒๖๕ หมู่บ้าน ๓๑๖,๕๖๐ ไร่ ๔๖๘,๒๕๖ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๔,๒๗๓,๗๒๖.๒๔๑๖ ไร่ แยกเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ จำนวน ๑๒๖ แห่ง ๒,๗๘๐ หมู่บ้าน ๒๐๕,๐๑๖ ไร่ ๒๙๙,๖๗๐ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๒,๕๕๕,๙๒๒.๗๙๗๓ ไร่ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จำนวน ๖๐ แห่ง ๑,๑๐๓ หมู่บ้าน ๘๖,๙๗๙ ไร่ ๑๓๗,๙๗๕ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๑,๔๔๓,๐๓๙.๐๘๐๑ ไร่ และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า จำนวน ๔๑ แห่ง ๔๗๒ หมู่บ้าน ๒๔,๕๖๕ ไร่ ๓๐,๖๑๑ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๒๗๔,๗๖๔.๓๖๔๖ ไร่^{๑๖}

อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่ากรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการสำรวจพื้นที่ของประชาชน โดยห้ามมิให้อุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งสำรวจการถือครองของประชาชนในพื้นที่ที่อยู่ในระหว่างการดำเนินคดีหรือเคยถูกดำเนินคดีไปแล้ว ทำให้ยังมีที่ดินอีกหลายแห่งที่ยังไม่ได้เข้าสู่ระบบการสำรวจการถือครองดังกล่าว เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่ถูกตรวจและยึดดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับเดิม โดยจากข้อมูลของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช แจ้งว่าในปี ๒๕๕๒-๒๕๖๔ มีจำนวนคดีถึง ๒๕,๔๔๒ คดี ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด จำนวน ๖,๔๑๘ คน เนื้อที่ประมาณ ๒๙๖,๑๑๗-๑-๕๕๕.๒๑ ไร่^{๑๗} คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า การกำหนดแนวทางปฏิบัตินี้เป็นกรจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินของประชาชนและยังคงทำให้ปัญหาการไม่ยอมรับสิทธิของประชาชนที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ไม่ได้รับการแก้ไข รวมตลอดถึงทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ระหว่างกลุ่มบุคคลที่อยู่อาศัยและทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติ

/ภายใต้...

^{๑๖} จากเอกสารประกอบการประชุม เพื่อปรึกษาหารือแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจากสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ณ ห้องประชุมชั้น ๑๗ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๔ จัดทำโดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

^{๑๗} อ้างอิงแล้วในเชิงอรรถที่ ๗

ภายใต้กรอบระยะเวลาตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ หรือตามคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๖/๒๕๕๗ ซึ่งไม่เคยเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิอย่างใด ๆ มาก่อน มีความแตกต่างกันจำนวน ๒ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มบุคคลที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันแต่ถูกจับกุมดำเนินคดีหรือเคยถูกจับกุมดำเนินคดี รวมตลอดถึงถูกตรวจยึดพื้นที่ในคดีที่ไม่พบตัวผู้กระทำความผิด กับกลุ่มบุคคลที่ยังไม่เคยถูกดำเนินคดี

โดยที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า แม้ประชาชนผู้นั้นจะเคยต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ หรือที่ดินบริเวณใด ๆ จะเคยถูกตรวจยึดเป็นคดีอาญาในคดีที่ไม่พบตัวผู้กระทำความผิดก็ตาม แต่กรณีเช่นนั้นเป็นกระบวนการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ที่ไม่เปิดช่องให้หน่วยงานของรัฐต้องมีการพิสูจน์สิทธิอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมก่อนการดำเนินคดีอาญา รวมไปถึงไม่มีช่องทางในการจัดทำโครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และดูแลทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติโดยมิได้สิทธิในที่ดินดังเช่นในกฎหมายฉบับปัจจุบัน กล่าวคือ ในขณะที่บังคับใช้กฎหมายฉบับเดิมแม้ประชาชนจะอยู่อาศัยและทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติ ภายใต้กรอบระยะเวลาตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ หรือตามคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๖/๒๕๕๗ ก็ตาม ประชาชนก็อาจถูกจับกุมดำเนินคดีหรือถูกตรวจยึดที่ดินได้ และไม่อาจยกข้อต่อสู้ว่าได้อยู่อาศัยหรือทำกินในเขตอุทยานนั้น ๆ มาก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้ตนเองไม่ต้องรับโทษและปฏิเสศที่จะเคลื่อนย้ายถิ่นฐานดั้งเดิมออกจากบริเวณที่ตนเองครอบครองอยู่ก่อนได้ โดยเฉพาะในคดีที่ผู้ต้องหาเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ในผืนดินของบรรพบุรุษตนเอง แต่ไม่มีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนกระบวนการดำเนินการตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ นั้น เป็นการกระทำทางปกครองและไม่เกี่ยวข้องกับคำพิพากษาของศาลหรือการพิจารณาคดีในชั้นศาลแต่อย่างใด ประกอบกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ไม่ได้ห้ามหรือจำกัดสิทธิว่า ผู้ที่ถูกจับกุมดำเนินคดีหรือเคยถูกจับกุมดำเนินคดี รวมตลอดถึงถูกตรวจยึดพื้นที่ในคดีที่ไม่พบตัวผู้กระทำความผิด จะไม่ได้รับสิทธิเข้าร่วมโครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติ เนื่องจากมีการกำหนดเงื่อนไขไว้เพียงแค่ว่าเป็นประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินและได้อยู่อาศัยในอุทยานแห่งชาติก่อนวันที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ และภายใต้กรอบระยะเวลาตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ หรือตามคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๖/๒๕๕๗ เท่านั้น

๒) ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายลำดับรอง ดังต่อไปนี้

๒.๑) ปัญหาด้านกระบวนการร่างกฎหมาย เห็นว่า กระบวนการร่างกฎหมายลำดับรองไม่ได้ให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียได้ทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการและแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่กระทบต่อการดำรงชีวิตของตนเองอย่างเพียงพอ ซึ่งพบว่าการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของร่างกฎหมายลำดับรองดังกล่าวมีการจัดเวทีเฉพาะในส่วนกลางเท่านั้น ไม่ได้จัด

ให้มีการรับฟังความคิดเห็นในแต่ละพื้นที่ จึงไม่ก่อให้เกิดกระบวนการอภิปรายอย่างกว้างขวาง โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ คือ เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓ มีผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน ๔๒๖ คน ณ โรงแรมรามาคาร์ดินัส เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร และร่างกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจำนวน ๒ ครั้ง ณ โรงแรมรามาคาร์ดินัส เขตหลักสี่กรุงเทพมหานคร ดังนี้ ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน ๒๘๖ คนและครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๓ ผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน ๒๖๓ คน ซึ่งเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ที่อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ทำให้การจัดรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวไม่มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกันในชุมชน ประกอบกับแม้จะมีการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นทางอินเทอร์เน็ต แต่ก็เป็นผู้สมัครต่อประชาชนในพื้นที่ห่างไกลและพื้นที่สูงที่ไม่สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในการได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย จึงส่งผลให้ไม่มีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็น

๒.๒) ปัญหาด้านประเด็นในเนื้อหาของสาระของร่างกฎหมายลำดับรอง เห็นว่า บทบัญญัติในร่างกฎหมายลำดับรองไม่ได้กำหนดช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนของตนเอง โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาร่างกฎหมายลำดับรองซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้ว ในร่างกฎหมายลำดับรองมีบทบัญญัติหลายประการที่สร้างภาระและเป็นอุปสรรคสำหรับประชาชนในการใช้สิทธิทำกินและอยู่อาศัยตามที่กฎหมายมีเจตนารมณ์มุ่งหมายให้แก้ไขปัญหานั้น เนื้อหาของร่างกฎหมายลำดับรองยังเน้นการควบคุมแนวตั้งโดยใช้อำนาจของภาครัฐให้เป็นไปในรูปแบบเดียวกันทุกพื้นที่เช่นเดียวกับแนวคิดตามกฎหมายฉบับเดิม ทั้งในเรื่องการจัดการโครงการและแม้กระทั่งในเรื่องการสำรวจทรัพยากรที่เกิดขึ้นใหม่ทดแทนได้ ซึ่งพบว่าไม่มีส่วนที่บุคคลผู้มีส่วนได้เสียและชุมชนจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิธีการจัดการพื้นที่ของตนเองให้สอดคล้องกับรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน วิถีวัฒนธรรม และนิเวศระดับชุมชน

จากปัญหาข้างต้น เมื่อพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ประกาศใช้แทนกฎหมายฉบับเดิมและมีวัตถุประสงค์ที่จะแก้ไขปัญหาค่าใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของบุคคลและชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ การบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินการตามบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว รวมไปถึงการตรากฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติเพื่อใช้บังคับนั้น จะต้องไม่เป็นไปในทางจำกัดหรือลดทอนสิทธิของประชาชน ทั้งต้องเป็นไปในทางสนับสนุนและอำนวยความสะดวกสิทธิมนุษยชนของตนได้อย่างบริบูรณ์ (Enjoyment of Human Rights) และให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้ชิด

/ทรัพยากร...

ทรัพยากรธรรมชาติและอาศัยแหล่งทรัพยากรธรรมชาตินั้นในการดำรงชีพ ซึ่งถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียและเป็นผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๓ (๑) และ (๒) ให้มีสิทธิในการกำหนดกติกาของการบริหารจัดการและอยู่ร่วมกับทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพในเขตป่าอนุรักษ์อย่างสมดุลและยั่งยืนเพื่อให้สอดคล้องกับวิถีการดำรงชีวิตของแต่ละกลุ่มชุมชน

๕. ข้อเสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

จากเหตุผลที่กล่าวไปแล้วทั้งหมดข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับกฎหมายลำดับรองประกอบพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ ไปยังกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และคณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) ประกอบมาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๒ ดังต่อไปนี้

๕.๑ ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายลำดับรอง

๕.๑.๑ ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรภายในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. และร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า พ.ศ.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นควรเสนอแนะเกี่ยวกับบทบัญญัติของร่างพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับให้สอดคล้องกับหลักการของสิทธิบุคคลและชุมชนในการอนุรักษ์ ปันฟูหรือส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น และการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน เพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนพร้อมกับทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้รับการดูแลรักษาโดยชุมชนอย่างยั่งยืน ดังนี้

(๑) เพิ่มบทบัญญัติเพื่อกำหนดให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการชุมชน”

ให้จัดตั้ง “คณะกรรมการชุมชน” ขึ้น ในโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อให้ชุมชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหัวหน้าเขตเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ได้จัดทำแผนการดำเนินการ การกำหนดกติกาของชุมชน การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์และการได้ประโยชน์ของบุคคลและชุมชนจากทรัพยากรธรรมชาติ การปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภค หรือการทำกิจกรรมใด ๆ ในแต่ละเขตพื้นที่ของโครงการดังกล่าว เนื่องจากคณะกรรมการชุมชนมีองค์ประกอบของผู้แทนในพื้นที่ ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ และมีความเข้าใจโดยตรงต่อการดำรงชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเพิ่มนิยาม “คณะกรรมการชุมชน” และบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน

ในร่าง...

ในร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า พ.ศ. และในร่างกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับการออกตามมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และมาตรา ๑๒๑ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ ดังนี้

(๑.๑) กำหนดนิยาม

“คณะกรรมการชุมชน” หมายความว่า คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินของชุมชนที่ตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกากำหนดโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า (แล้วแต่กรณี)

(๑.๒) องค์ประกอบ

กำหนดให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการชุมชน” โดยมีเขตอำนาจครอบคลุมตำบลซึ่งตั้งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า จำนวนอย่างน้อย ๑๕ คน โดยมีองค์ประกอบ ได้แก่ (๑) นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตำบลเป็นประธานกรรมการ (๒) หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เป็นรองประธานกรรมการ (๓) ผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านในเขตตำบลเป็นกรรมการ (๔) ผู้แทนของชุมชนที่อาศัยหรือทำกินในโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เป็นกรรมการ โดยให้ผู้แทนของชุมชนนั้นมาจากการเลือกตั้งของครอบครัวที่อยู่ในโครงการฯ จำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐ คน (๕) ผู้แทนสภาองค์กรชุมชน และ (๖) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตำบลเป็นกรรมการและเลขานุการ ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการชุมชนกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่มีความสามารถและมีประสบการณ์ มีความมุ่งมั่นตั้งใจในการบริหารจัดการที่ดินให้แก่ชุมชน โดยไม่จำเป็นต้องมีตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือเป็นหัวหน้าครอบครัว กำหนดจำนวนผู้แทนของชุมชนในการเป็นกรรมการชุมชน (กรณีมากกว่า ๑๐ คน) และกำหนดตำแหน่งของกรรมการชุมชน

(๑.๓) หน้าที่และอำนาจ

ให้คณะกรรมการชุมชนมีหน้าที่และอำนาจในเขตพื้นที่ของโครงการฯ ดังต่อไปนี้

(๑.๓.๑) กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า และการสิ้นสุดการอยู่อาศัยหรือทำกินรวมทั้งผู้สืบสิทธิ

(๑.๓.๒) จัดทำแผนงานการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทั้งการอยู่อาศัยหรือทำกิน และการดำเนินกิจกรรมใดในพื้นที่ของโครงการ โดยมีการทบทวนแผนงานทุก ๓ ปี

/(๑.๓.๓) กำหนด...

(๑.๓.๓) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขการอยู่อาศัยหรือทำกิน และ กฎกติกาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ การบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และการเลี้ยงสัตว์

(๑.๓.๔) กำหนดแบบแปลนการก่อสร้างหรือซ่อมแซมที่อยู่อาศัย หรือ สาธารณูปโภค ที่สอดคล้องกับลักษณะภูมิประเทศ และวัฒนธรรมในพื้นที่

(๑.๓.๕) ร่วมกับคณะกรรมการที่ปรึกษาพื้นที่คุ้มครองในการติดตาม และประเมินผลการดำเนินโครงการฯ

(๑.๓.๖) ได้สวน รวบรวมข้อเท็จจริง รับฟังความคิดเห็นและวินิจัยสังเคราะห์ ในกรณีมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างผู้อยู่อาศัยหรือทำกินในพื้นที่โครงการฯ

(๑.๓.๗) การดำเนินการอื่น ๆ ที่คณะกรรมการชุมชนกำหนด โดยการดำเนินการตามข้อ (๑.๓.๑) - (๑.๓.๔) ให้เสนอต่ออธิบดี กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช อนุมัติ

(๒) เพิ่มบทบัญญัติเพื่อกำหนดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาพื้นที่คุ้มครอง (Protected Area Committees: PAC) ในร่างพระราชกฤษฎีกา และแก้ไของค์ประกอบคณะกรรมการ ดังกล่าว

ตามที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ที่ปรึกษาพื้นที่คุ้มครอง หรือ PAC เพื่อดำเนินการด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ในพื้นที่คุ้มครอง แต่ละแห่ง โดยมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการให้คำปรึกษาต่อหน่วยงาน ทั้งในด้านการมีส่วนร่วมในกระบวนการ วางแผน การดำเนินงาน การติดตามและประเมินผล จึงเห็นควรกำหนดเรื่อง PAC ไว้ในกฎหมาย ลำดับรองด้วย ทั้งนี้ ปัจจุบันองค์ประกอบของ PAC มีตัวแทนจากส่วนราชการ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคประชาสังคม จำนวน ๒๕-๓๖ คน จึงเห็นควรเสนอให้แต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาพื้นที่คุ้มครอง ในแต่ละพื้นที่ โดยมีองค์ประกอบจากส่วนราชการในจังหวัดเท่าที่จำเป็น และให้มีจำนวนกรรมการ จากภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในจังหวัดซึ่งเป็นที่ตั้งของอุทยานแห่งชาติสัดส่วน ๒ ใน ๓ ของ จำนวนคณะกรรมการทั้งหมดแต่ไม่เกิน ๒๕ คน ทั้งนี้ การเลือกผู้แทนจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ให้หัวหน้าเขตป่าอนุรักษ์^{๑๔} ร่วมกับคณะกรรมการชุมชนแต่ละชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์นั้น ๆ เสนอรายชื่อ กรรมการที่ปรึกษาพื้นที่คุ้มครอง โดยมีบทบาทหน้าที่ในการให้คำปรึกษาต่อแผนการดำเนินงาน ของพื้นที่อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตป่าอนุรักษ์ โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ควรจัดทำระเบียบว่าด้วยการนี้ รวมทั้งองค์ประกอบ ที่ชัดเจนให้มีมาตรฐานร่วมกัน

/(๓) เพิ่มบท...

^{๑๔} หัวหน้าเขตป่าอนุรักษ์ หมายถึง หัวหน้าเขตอุทยานแห่งชาติ หัวหน้าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และหัวหน้า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า

(๓) เพิ่มบทบัญญัติเพื่อกำหนดให้มีเขตคุ้มครองทางวัฒนธรรม

ตามที่รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์ ได้แก่

(๓.๑) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง โดยเห็นชอบในส่วนที่เกี่ยวกับพื้นที่ทำกิน การอยู่อาศัย และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่

(๓.๑.๑) ให้อยุติการจับกุมและให้ความคุ้มครองกับชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อยู่ในพื้นที่ข้อพิพาทเรื่องที่ทำกินในพื้นที่ดั้งเดิม

(๓.๑.๒) ให้จัดตั้งคณะกรรมการหรือกลไกการทำงานเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ในการทำกิน การอยู่อาศัย และการดำเนินวิถีชีวิตตามวัฒนธรรม เพื่อจัดการข้อพิพาทการใช้ประโยชน์ และการถือครองพื้นที่ของชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์กับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน ผู้มีส่วนได้เสีย นักวิชาการ และผู้ปฏิบัติงานทางด้านวิถีวัฒนธรรมและสิทธิมนุษยชน

(๓.๑.๓) ให้เพิกถอนพื้นที่ที่รัฐประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้ ป่าอนุรักษ์ ป่าสงวน ซึ่งทับซ้อนกับที่ทำกินและที่อยู่อาศัยที่มีข้อเท็จจริงจากการพิสูจน์อย่างเป็นที่ประจักษ์แล้วว่าได้อยู่อาศัย ดำเนินชีวิต และใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมาเป็นเวลานานหรือก่อนที่รัฐจะประกาศกฎหมายหรือนโยบายทับซ้อนพื้นที่ดังกล่าว

(๓.๑.๔) ให้ส่งเสริมและยอมรับระบบไร่หมุนเวียนของชาวกะเหรี่ยง เป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรม

(๓.๑.๕) ให้ส่งเสริมการเกษตรพอเพียงหรือเกษตรทางเลือก และ

(๓.๑.๖) ให้ส่งเสริมสนับสนุนและยอมรับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ และการจัดการของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

(๓.๒) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ เรื่อง แนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล โดยเห็นชอบในส่วนที่เกี่ยวกับพื้นที่ทำกิน การอยู่อาศัย และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่

(๓.๒.๑) จัดทำโฉนดชุมชนเพื่อเป็นเขตสังคมและวัฒนธรรมพิเศษสำหรับกลุ่มชาวเล โดยให้มีการพิสูจน์สิทธิในที่อยู่อาศัยของชุมชนผ่านภาพถ่ายทางอากาศและด้วยวิธีอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เอกสารสิทธิแต่เพียงอย่างเดียว

(๓.๒.๒) ให้ชาวเลสามารถประกอบอาชีพประมงหาทรัพยากรตามเกาะต่าง ๆ ได้ และเสนอผ่อนปรนพิเศษในการประกอบอาชีพประมงที่ใช้อุปกรณ์ดั้งเดิมของกลุ่มชาวเล การเข้าไปทำมาหากินในพื้นที่อุทยานและเขตอนุรักษ์อื่น ๆ และกันพื้นที่จอด ซ่อมเรือ เส้นทางเข้า-ออกเรือ และการควบคุมเขตการทำประมงอวนลากและอวนรุนให้เป็นไปตามข้อตกลงอย่างแท้จริง

(๓.๒.๓) พิจารณากำหนดพื้นที่เขตวัฒนธรรมพิเศษที่เอื้อต่อกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีลักษณะสังคมวัฒนธรรมจำเพาะ และ

(๓.๒.๔) ให้แก้ไขปัญหาสัญชาติสำหรับกลุ่มชาวเลที่ไม่มีบัตรประชาชน

ดังนั้น จึงเห็นควรเสนอให้กำหนดนิยาม “เขตคุ้มครองทางวัฒนธรรม” และการดำเนินการให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ในร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. และร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า พ.ศ. โดยให้คณะกรรมการชุมชนกำหนดเขตพื้นที่วัฒนธรรมพิเศษ และจัดทำแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งการอยู่อาศัยหรือทำกิน และการดำเนินกิจกรรมใด ๆ รวมทั้งการกำหนดกฎกติกาที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ของโครงการให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมการดำรงชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและกลุ่มชาติพันธุ์อื่น

(๔) แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของโครงการ

เนื่องด้วยที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน และพื้นที่ทางจิตวิญญาณเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่เชื่อมโยงกับวัฒนธรรมการดำรงชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์และคนไทย การกำหนดระยะเวลา ๒๐ ปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ ย่อมไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในการดำรงชีวิตที่สืบทอดจากรุ่นสู่รุ่น จึงเห็นว่า ควรกำหนดให้มีการติดตามและประเมินผลทุกสามปีเพื่อสร้างมาตรการจูงใจให้ประชาชนได้จัดการทรัพยากรธรรมชาติให้สมดุลและยั่งยืน เนื่องจากการดำรงชีวิตมีความมั่นคงแน่นอนในการถือครองที่ดินและสืบทอดถึงรุ่นต่อไป หากการติดตามประเมินผลพบว่าครอบครัวใดทำลายทรัพยากรธรรมชาติก็ให้มีการเพิกถอนสิทธิในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ที่ดิน และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของโครงการจำนวน ๒๐ ปี หากมีการประเมินผลแล้วพบว่าบุคคลนั้นมีคุณสมบัติที่ยังอยู่อาศัยหรือทำกินในเขตป่าอนุรักษ์ได้ ก็นุญาตให้อยู่อาศัยหรือทำกินในพื้นที่ของโครงการต่อไปได้

(๕) แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า และลักษณะต้องห้าม

(๕.๑) กรณี “ผู้ยากไร้ ผู้มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่ดินทำกิน” ควรแก้ไขบทบัญญัติให้คณะกรรมการชุมชนเป็นผู้กำหนดว่าบุคคลใดเป็นผู้ยากไร้ ผู้มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งได้สิทธิในการอยู่อาศัยหรือทำกินในเขตป่าอนุรักษ์ โดยไม่ยึดโยงกับขนาดการครอบครองพื้นที่ เนื่องจากในบทเฉพาะกาลของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนดคุณสมบัติไว้ชัดเจน ให้เป็นไปตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๖/๒๕๕๗ เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการประมวลหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗ อีกทั้งคณะกรรมการชุมชนที่มีองค์ประกอบหลายฝ่ายรู้ข้อมูลเป็นอย่างดีว่าบุคคลใดมีคุณสมบัติ

(๕.๒) กรณี “บุคคลมีสัญชาติไทย หรือได้ยื่นคำร้องขอสัญชาติไทยและอยู่ระหว่างรอการพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ” ให้เพิ่มเติมข้อความว่า “หรือเป็นผู้ที่คณะกรรมการชุมชนรับรอง” เข้าไปด้วย

/(๕.๓) กรณี...

(๕.๓) กรณี “มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่โครงการดังกล่าวหรือได้ครอบครองที่ดิน รวมทั้งทำประโยชน์มาโดยต่อเนื่อง และไม่มีที่ดินทำกินอื่น” ให้แก้ไขเป็น “มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่โครงการดังกล่าว หรือได้ครอบครองที่ดิน รวมทั้งบุคคลที่อยู่ในเขตพื้นที่วัฒนธรรมพิเศษ ซึ่งเห็นชอบโดยคณะกรรมการชุมชน”

(๕.๔) กรณี “ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ออกจากที่ดินที่ครอบครองนั้นมาก่อน” ควรแก้ไขให้บุคคลที่ถูกดำเนินคดีและคดีนั้นอยู่ระหว่างการพิจารณา หรือบุคคลนั้นต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ออกจากที่ดินที่ครอบครองนั้นมาก่อน หากการกระทำนั้นเป็นเหตุแห่งคดีมีลักษณะเป็นการดำรงชีพตามปกติฐานะโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการชุมชน มีคุณสมบัติในการอยู่อาศัยหรือทำกิน เนื่องจากการดำเนินคดีเกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ ซึ่งกฎหมายฉบับเดิมไม่ยอมรับหรือไม่รับรองสิทธิในการใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืนของประชาชน แต่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเจตนารมณ์แก้ไขปัญหาที่ดินในเขตพื้นที่ดังกล่าว

(๕.๕) เพิ่มข้อยกเว้นคุณสมบัติบุคคล กรณีบุคคลที่เคยถูกพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งขับไล่ให้ออกจากเขตป่าอนุรักษ์ หากเหตุแห่งการกระทำนั้นเป็นการดำรงชีพตามปกติฐานะ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการชุมชน ให้สามารถเข้าร่วมโครงการได้

(๖) แก้ไขหลักเกณฑ์ จีอีการ และเงื่อนไขการอยู่อาศัยหรือทำกิน

เห็นว่า การกำหนดขนาดการถือครองที่ดินครอบครัวละ ๒๐ ไร่ และกรณี อยู่กันเป็นครัวเรือนตั้งแต่สามครอบครัวขึ้นไปไม่เกินครัวเรือนละ ๕๐ ไร่ โดยไม่แยกกลุ่มผู้ได้รับสิทธินั้น เป็นการรอนสิทธิของบุคคลหรือชุมชนบางกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่อยู่อาศัยและทำกินภายใต้กรอบเวลาตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ที่เคยได้รับการผ่อนผันตามพื้นที่ถือครองเดิมโดยไม่มี การจำกัดขนาดการถือครองมาก่อน ซึ่งหากมีการจำกัดสิทธิที่ได้รับการยอมรับแล้วของบุคคลกลุ่มนี้อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งใหม่ต่อไป จึงเห็นควรเสนอให้คณะกรรมการชุมชนร่วมกับสมาชิกของโครงการ กำหนดขนาดพื้นที่ถือครองเป็นรายครอบครัวหรือหลายครอบครัวที่ทำกินในแปลงเดียวกัน โดยกำหนดหลักเกณฑ์จำนวนขนาดพื้นที่ที่ครอบครองอยู่เดิม และจำนวนพื้นที่ของโครงการฯ ที่ให้มีการกระจายการถือครองที่ดินของแต่ละครอบครัวในการดำรงชีพอยู่ได้ และทั่วถึง ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๖.๑) กรณีเป็นผู้ไม่มีที่ดินทำกินและได้อยู่อาศัยหรือทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติ ภายใต้กรอบเวลาตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ให้ครอบครองและใช้ประโยชน์ตามจำนวนที่ถือครองเดิม

(๖.๒) กรณีเป็นผู้ไม่มีที่ดินทำกินและได้อยู่อาศัยหรือทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ภายใต้กรอบเวลาตามคำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๖/๒๕๕๗ เรื่องเพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลาย

ทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวะการณ์ปัจจุบัน ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗ ให้ครอบคลุมและใช้ประโยชน์ตามที่คณะกรรมการชุมชนเห็นชอบ

(๖.๓) กรณีบุคคลที่ใช้ประโยชน์ในรูปแบบแปลงรวม หรือทำไร่หมุนเวียน ขนาดการถือครองให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการชุมชนกำหนด

(๖.๔) กรณีการละทิ้งการทำประโยชน์หรือไม่อยู่อาศัยติดต่อกันเกินหนึ่งปี ให้ถือครองทำประโยชน์ได้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการชุมชนและหัวหน้าเขตพื้นที่ เนื่องจากพบว่า มีลักษณะการทำประโยชน์ที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมการทำประโยชน์ที่เป็นการอนุรักษ์ทรัพยากร หรือการเกิดภัยธรรมชาติ หรือปัญหาศัตรูพืช เป็นต้น

(๗) แกไขการสิ้นสุดการอยู่อาศัยหรือทำกิน

เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีการสิ้นสุดการอยู่อาศัยหรือทำกิน ที่เป็นการสิ้นสุดของโครงการ ดังต่อไปนี้

(๗.๑) คณะกรรมการชุมชน ร่วมกับ PAC ติดตามและประเมินผล พบว่า บุคคลนั้นไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้

(๗.๒) บุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินไม่ประสงค์จะอยู่อาศัยหรือทำกินในเขตพื้นที่ต่อไป ในกรณีเช่นนี้ให้ส่งคืนพื้นที่ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

(๗.๓) บุคคลที่ขาดคุณสมบัติตาม ข้อ (๕)

(๗.๔) บุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินถึงแก่ความตาย และบุคคลนั้นไม่มีผู้สืบทอด

(๗.๕) บุคคลที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ตามกฎหมายว่าด้วย อุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า และกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ทั้งปวง เว้นแต่ กรณีคดีที่เกิดขึ้นก่อนที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ และการกระทำที่เป็นเหตุแห่งคดีมีลักษณะเป็นการ ดำรงชีพตามปกติระตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติสงวนและ คุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒

(๘) แกไขการกำหนดผู้สืบทอด

ในกรณีที่มีได้แจ้งรายชื่อผู้สืบทอดไว้ หรือได้แจ้งไว้แต่บุคคลดังกล่าว ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ควรให้ผู้มีอำนาจพิจารณาผู้สืบทอด คือ “คณะกรรมการชุมชน” เพื่อให้สอดคล้องกับการอยู่ร่วมกันในชุมชน โดยเพิ่มขั้นตอนการพิจารณาว่า หากผู้มีคุณสมบัติที่ใกล้ชิดกับ หัวหน้าครัวเรือนมีหลายคน การคัดเลือกในขั้นแรกควรให้คนใกล้ชิดคัดเลือกกันเองก่อน แล้วจึงเสนอให้ คณะกรรมการชุมชนพิจารณาให้ความเห็นชอบ และกรณีมีข้อพิพาทกันและไม่พอใจการพิจารณาของ คณะกรรมการชุมชน ควรเพิ่มขั้นตอนการอุทธรณ์โดยให้อุทธรณ์ต่ออธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชต่อไปได้เพื่อความโปร่งใสควรพิจารณาเทียบเคียงจากทนายโดยธรรมตามกฎหมายว่าด้วยมรดก โดยอนุโลม

/(๘) แกไข...

(๙) แก้ไขการนับระยะเวลาของโครงการ

เห็นควรให้การเริ่มต้นนับระยะเวลาของโครงการของบุคคลใด ให้เริ่มนับระยะเวลา ๒๐ ปี ตั้งแต่วันที่คณะกรรมการชุมชนเห็นชอบในคุณสมบัติของบุคคลนั้น ซึ่งได้มีการสำรวจการถือครองที่ดินเรียบร้อยแล้ว

(๑๐) เพิ่มเติมการกำหนดบทเฉพาะกาล

จากการพิจารณาพระราชกฤษฎีกากำหนดโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. พบว่า ผู้ที่แม้ว่าจะเคยถูกดำเนินคดีแต่ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ออกจากที่ดินที่ครอบครองนั้นมาก่อน ก็อาจมีคุณสมบัติสามารถอยู่อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติภายใต้โครงการได้ แต่อย่างไรก็ตาม ที่ดินแปลงที่บุคคลนั้นทำกินอาจถูกตรวจยึดและไม่ได้เข้าสู่กระบวนการสำรวจการถือครองที่ดิน ดังนั้น จึงเห็นว่าร่างพระราชกฤษฎีกาควรกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อแก้ไขปัญหาผู้ที่ถูกดำเนินคดีและแปลงคดีที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ ดังต่อไปนี้

(๑๐.๑) กำหนดกลไกประสานคดีค้างในรูปแบบคณะกรรมการ เพื่อแยกประเภทคดีนายทุนและคดีผู้ยากไร้ และประสานคดีของผู้ยากไร้ ผู้มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่ดินทำกิน และคดีที่การกระทำที่เป็นเหตุแห่งคดีถือเป็นการดำรงชีพตามปกติฐานะ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อให้บุคคลกลุ่มนี้และที่ดินที่ถูกตรวจยึดสามารถเข้าสู่กระบวนการอย่างรวดเร็วที่สุด

(๑๐.๒) กำหนดกลไกสำหรับการสำรวจแปลงที่ดินที่ไม่ได้เข้าสู่กระบวนการตามมาตรา ๖๔ ภายในระยะเวลาเร่งรัด ๒๔๐ วัน โดยระบุให้ชัดเจนว่าสามารถยื่นคำร้องตามแบบที่กำหนดหลังจากวันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ ต่อหัวหน้าเขตป่าอนุรักษ์ในเขตที่ดินตั้งอยู่เพื่อให้ดำเนินการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการสำรวจการถือครองที่ดิน

(๑๐.๓) กำหนดกลไกสำหรับการนำแปลงที่ดินที่ถูกตรวจยึดดำเนินคดีและต่อมาผู้ที่ถูกดำเนินคดีนั้น ศาลไม่ได้พิพากษาถึงที่สุดให้ผู้นั้นให้ออกจากที่ดินที่ครอบครองนั้น หรือไม่ได้พิพากษาให้จำคุก สามารถบรรจุเข้ามาในโครงการได้

๕.๑.๒ ร่างระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการอยู่อาศัยหรือทำกินตามโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติเพื่อการดำรงชีพอย่างเป็นปกติฐานะ พ.ศ. ร่างระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการเก็บหาหรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถเกิดใหม่ทดแทนได้ตามฤดูกาลในเขตพื้นที่โครงการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน พ.ศ. และร่างประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ว่าด้วยโครงการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.

/เห็นว่า ...

เห็นว่า เนื่องจากแต่ละชุมชนมีความแตกต่างหลากหลายทางด้านวัฒนธรรม รวมถึงความแตกต่างด้านภูมิประเทศ สภาพอากาศ ชนิดของทรัพยากรธรรมชาติ พืชที่เพาะปลูก กำลังการผลิต รวมถึงระบบนิเวศในระดับชุมชน เมื่อจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนแล้ว จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

(๑) ควรให้คณะกรรมการชุมชนมีบทบาทในการกำหนดว่าลักษณะใดเป็นการดำรงชีพโดยปกติธรรมา และบทบาทในการเสนอรูปแบบรายละเอียดการดำเนินการซึ่งเป็นการใช้ประโยชน์ตามวัฒนธรรมและประเพณีของกลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อให้รายงานต่ออธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ให้ความเห็นชอบต่อไป

(๒) เพื่อให้การบริหารจัดการในเขตพื้นที่โครงการฯ เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน ให้หัวหน้าเขตป่าอนุรักษ์จัดการประชุมร่วมกับ PAC และคณะกรรมการชุมชนเพื่อปรึกษาหารือ กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์การบริหารจัดการพื้นที่

(๓) ให้หัวหน้าเขตป่าอนุรักษ์ทำข้อตกลงทางปกครองในการกำหนดแผนการดำเนินการของโครงการ กฎ กติกา ที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ตามที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการชุมชน และได้มีการปรึกษาหารือกับร่วมกับ PAC ทั้งนี้ ให้ข้อตกลงดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครองที่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย

๕.๒ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความเห็นต่อร่างกฎหมาย

เนื่องจากการจัดทำร่างกฎหมายลำดับรองเป็นการกำหนดกระบวนการและวิธีการปฏิบัติในการกำหนดขอบเขตพื้นที่ของโครงการอนุรักษ์และดูแลทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า การบริหารจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ การติดตามและประเมินผล ซึ่งมีผลกระทบต่อบุคคลและชุมชนที่อยู่ในเขตพื้นที่ของโครงการดังกล่าว หากการจัดทำกฎหมายลำดับรองนั้นมุ่งหมายให้มีการบังคับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงจำเป็นต้องกำหนดขึ้นโดยบุคคลและชุมชน ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎหมายลำดับรองที่มาจากประสบการณ์และความรู้ของบุคคลและชุมชน และเป็นการสร้างมาตรการจูงใจให้บุคคลและชุมชนมาร่วมอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุล และยั่งยืน ตลอดจนร่วมกับหัวหน้าเขตป่าอนุรักษ์ในการบริหารจัดการพื้นที่ การมีส่วนร่วมของบุคคลและชุมชนนั้นจะสอดคล้องกับสิทธิของบุคคลและชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๓ (๒) และมาตรา ๗๗ (๒) ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบรวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน

/ดังนั้น...

ดังนั้น จึงเห็นควรให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นกับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นบุคคลและชุมชนที่อยู่อาศัยหรือทำกินในเขตป่าอนุรักษ์อย่างทั่วถึง โดยจัดให้มีการประชุมเขตป่าอนุรักษ์แต่ละพื้นที่ มีกระบวนการให้ข้อมูลและสร้างความรู้ความเข้าใจกับบุคคลและชุมชน และการรับฟังความคิดเห็นข้อเสนอต่อการจัดทำร่างกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง โดยให้มีกลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยร้อยละ ๖๐ ของจำนวนกลุ่มเป้าหมายที่มีทะเบียนราษฎรและกรณีที่ไม่ทะเบียนราษฎรแต่ได้มีการสำรวจการถือครองที่ดินไว้แล้ว และภายหลังการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นแล้ว ให้มีการเสนอร่างกฎหมายลำดับรองต่อบุคคลและชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ทราบต่อไป

๕.๓ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตีความและการบังคับใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ ตามหลักการสิทธิมนุษยชน และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเน้นย้ำถึงสิทธิของบุคคลและชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าเป็นสิทธิที่รัฐไม่อาจจำกัดสิทธิได้ไม่ว่าโดยกฎหมายใด ๆ แต่รัฐมีหน้าที่จะต้องกำหนดกระบวนการและวิธีการให้ประชาชนสามารถอุปโภคสิทธิเหล่านั้นได้อย่างเต็มที่ เพื่อเป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืน ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความห่วงกังวลเกี่ยวกับการตีความและการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ ว่าอาจกระทบต่อสิทธิดังกล่าวของประชาชนและเป็นการขัดขวางไม่ให้ประชาชนอุปโภคสิทธิมนุษยชนของตนได้อย่างบริบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดระยะเวลา ๒๐ ปีของโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า อันเกี่ยวกับการอยู่อาศัยและทำกินของประชาชนในพื้นที่อุทยานแห่งชาติและระยะเวลา ๒๐ ปี ของโครงการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน อันเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดใหม่ทดแทนได้

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า แม้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับจะกำหนดให้โครงการมีการสิ้นสุดอายุ แต่ไม่อาจตีความได้ว่าสิทธิของบุคคลและชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ซึ่งเป็นสิทธิที่ได้รับรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐจะสิ้นสุดลงไปพร้อมกับโครงการดังกล่าว ทั้งนี้ ด้วยบทบัญญัติในกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าไม่อาจบังคับใช้ในทางที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ และหากตีความไปในลักษณะเช่นนั้นจะนำไปสู่

การบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญาไล่อ้อหรือบังคับให้ประชาชนต้องเคลื่อนย้ายจากถิ่นฐานหรือห้ามประชาชนอุปโภคสิทธิมนุษยชน จะทำให้เกิดข้อพิพาทไม่ต่างจากการใช้กฎหมายฉบับเดิม และเกิดปัญหาซ้ำซ้อนลงไปในปัญหาเชิงโครงสร้างเดิม

โดยที่การทำให้ประชาชนต้องสูญเสียที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน และพื้นที่ทางจิตวิญญาณตามวิถีวัฒนธรรมเป็นสาเหตุของความขัดแย้งรุนแรงและเป็นอุปสรรคในการนำมาซึ่งสันติภาพอย่างยั่งยืน เพราะประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนอันเกี่ยวเนื่องกับที่ดินมีผลต่อประเด็นอื่น ๆ ได้แก่ การลดความยากจน (poverty reduction) การสร้างสันติภาพ ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม การป้องกันและแก้ไขปัญหายุทธภัยพิบัติ รวมทั้งเป็นปัจจัยที่มีผลต่อปัญหาเร่งด่วนระดับโลก ได้แก่ ความไม่มั่นคงทางอาหาร (Food Insecurity) และการกลายเป็นเมืองอย่างรวดเร็ว (Rapid Urbanization) ทั้งนี้ การที่ประชาชนต้องถูกบังคับย้ายถิ่นฐานให้ออกจากป่าเข้ามาสู่เมืองต่าง ๆ ซึ่งก็มีพื้นที่อย่างจำกัดไม่สามารถรองรับประชากรจำนวนมากและมีประชากรเดิมในเขตเมืองอยู่แล้ว อาจทำให้บุคคลกลายเป็นผู้พลัดถิ่น (Internally displaced people: IDPs)^{๑๙} ซึ่งกระทบต่อสิทธิมนุษยชนด้านอื่น ๆ เช่น สิทธิในชีวิต (Right to life) และสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวและชีวิตครอบครัว (Right to respect for private and family life) ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ข้อ ๖ และข้อ ๑๗ สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ (Right to adequate standard of living) และสิทธิในสุขภาวะอนามัยที่ดีตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) ข้อ ๑๑ และข้อ ๑๒ เป็นต้น รวมถึงกรณีกลุ่มชาติพันธุ์อาจเป็นการทำลายวิถีวัฒนธรรมของกลุ่มคนเหล่านั้นได้ และอาจขัดต่ออนุสัญญาาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (CERD) หากไม่มีมาตรการที่เหมาะสมรองรับอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับความแตกต่างหลากหลายของกลุ่มบุคคล

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตจากการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นควรเสนอให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ทั้งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ ภายใน ๕ ปีนับแต่บังคับใช้กฎหมาย โดยปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายในการรับรองสิทธิชุมชนในสาระสำคัญ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและหลักสิทธิมนุษยชนสากลต่อไป

/๖. มติคณะ...

^{๑๙} Internally displaced people (IDPs) มีลักษณะและการได้รับผลกระทบคล้ายกับผู้ลี้ภัย (Refugees) แต่ไม่อยู่ภายใต้ข้อกำหนดทางกฎหมายว่าด้วยผู้ลี้ภัย เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ยังอาศัยอยู่ในเขตแดนของประเทศเดิมของตน

๖. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๔/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๕ จึงมีมติให้มีข้อเสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามข้อ ๕ ของรายงานนี้ ไปยังกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และคณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) ประกอบมาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๒ เพื่อดำเนินการต่อไป

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นางสาวพรประไพ ภาณุจรรย์นรินทร์

นางปรีดา คงแป้น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุชาติ เศรษฐมาลินี

นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์

นางสาวปิติกาญจน์ สิทธิเดช

นายวสันต์ ภัยหลีกลี้

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ