

กสม. ๒ (๑)

รายงานผลการตรวจสอบ
การละเมิดสิทธิมนุษยชน



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๑๔ เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๐

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๑๐๘๒/๒๕๖๐

เรื่อง สิทธิในการจัดการที่ดินและสิทธิชุมชน กรณีกล่าวอ้างว่าได้รับผลกระทบจากการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ

ผู้ร้อง



ผู้ถูกร้อง กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

๑. ความเป็นมา

ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามคำร้องที่ ๒๑๕/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๙ กล่าวอ้างว่า เมื่อปี ๒๕๕๙ ผู้ถูกร้องดำเนินการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติเพิ่มเติมจำนวน ๒๑ แห่ง เพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์จาก ๓๘.๘ ล้านไร่ เป็น ๔๓.๔ ล้านไร่ ภายในปี ๒๕๕๙ การดำเนินการแบ่งเป็น ๓ ระยะ โดยแบ่งเป็นภายในระยะ ๓ เดือน ๖ เดือน และ ๑ ปี ทำให้ผู้ร้องและชาวบ้านที่อาศัยในพื้นที่ [REDACTED] อำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่ อยู่ในเขตที่มีการประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติออบขาน มีเนื้อที่ประมาณ ๓๐๒,๕๐๐ ไร่ และตามแผนผู้ถูกร้องจะต้องดำเนินการภายใน ๖ เดือน อยู่ระหว่างการจัดทำแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา เพื่อประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติออบขานต่อไป ผู้ร้องและราษฎรในพื้นที่มีความวิตกกังวลว่าหากมีการประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติออบขานจะต้องมีการอพยพออกจากพื้นที่ ทำให้ได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากอาศัยและทำกินมาตั้งแต่สมัยบรรพบุรุษ รวมระยะเวลากว่า ๑๕๐ ปี ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิต การทำการเกษตร และการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายและความเชื่อ ผู้ร้องได้ประสานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งผู้ถูกร้อง เพื่อขอมีส่วนร่วมและขอทราบข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับการจัดทำแนวเขต โดยจะขอให้มีการกันพื้นที่ของชุมชนไว้สำหรับอยู่อาศัยและทำกิน แต่ไม่ได้รับการชี้แจงจากหน่วยงานใดๆ จึงขอให้ตรวจสอบ

๒. การพิจารณา...

๒. การพิจารณาคำร้องเบื้องต้น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาจากข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้วเห็นว่าพฤติการณ์ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างเป็นกรณีเกี่ยวกับสิทธิในการจัดการที่ดินและสิทธิชุมชน ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕

๓. การตรวจสอบ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านสิทธิในที่ดินและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ดำเนินการตรวจสอบ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๕๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

คณะอนุกรรมการด้านสิทธิในที่ดินและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้สอบถามข้อเท็จจริงไปยังผู้ถูกร้อง ประกอบการพิจารณาเอกสารประกอบ ดังนี้

- (๑) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แผนนโยบายการฟื้นฟูวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง
- (๒) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้
- (๓) ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) ที่ ๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติกับที่ดินเอกชนทับซ้อนกัน และกรณีราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากมาตรการทวงคืนผืนป่า ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ และที่ ๖๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗

๔. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาคำร้อง เอกสารที่เกี่ยวข้อง และความเห็นของคณะอนุกรรมการด้านสิทธิในที่ดินและการจัดการทรัพยากรป่าไม้แล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังในเบื้องต้นได้ว่า ผู้ร้องและราษฎร ██████████ อำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่ เป็นกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง อาศัยอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าสะเมิงซึ่งอยู่ระหว่างเตรียมประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติออกแบบเพิ่มเติม อยู่ในขั้นตอนการจัดทำแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาให้สมบูรณ์ มีการสำรวจและตรวจสอบสภาพป่าและร่องรอยการทำประโยชน์ในเขตป่าไม้

/โดยใช่ ...

โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศปี ๒๕๔๕ ประกอบกับการเดินสำรวจทางกายภาพร่วมกับราษฎรในพื้นที่ที่เตรียมประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ และผู้ถูกร้องได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานติดตาม เร่งรัดการประกาศอุทยานแห่งชาติ เตรียมการเพื่อดำเนินการสำหรับมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งคณะทำงานดังกล่าวได้วางมาตรการในขั้นตอนจัดทำแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาให้สมบูรณ์ โดยต้องเดินสำรวจร่วมกับราษฎรในพื้นที่ด้วย

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวเห็นว่า กรณีตามคำร้องอยู่ในขั้นตอนที่ผู้ถูกร้องดำเนินการเดินสำรวจเพื่อจัดทำแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา โดยมีการกำหนดมาตรการสอดคล้องกับที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเคยมีข้อเสนอแนะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) ที่ ๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง ข้อเสนอแนะ มาตรการหรือแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติกับที่ดินเอกชนทับซ้อนกัน และกรณีราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากมาตรการทวงคืนผืนป่าตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ และที่ ๖๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ ที่ได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีไปแล้ว ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะติดตามผลการดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าว และดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อประมวลข้อเสนอแนะเพิ่มเติมต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป ในขั้นนี้ จึงเห็นควรยุติเรื่อง

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีข้อสังเกตว่า ผู้ร้องเป็นกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ส่วนใหญ่ทำการเกษตรโดยการทำไร่หมุนเวียน และชุมชนจะแบ่งพื้นที่ป่าเป็นป่าชุมชนตามความเชื่อ ประเพณี หรือวัฒนธรรมของชุมชนที่จะมีผลในการช่วยอนุรักษ์ป่า และการทำไร่หมุนเวียนเป็นการทำเกษตรโดยจัดการกับพื้นที่ทำกินให้มีความพักฟื้นจนกลับสู่สภาพสมดุลด้วยตัวเอง ด้วยการแบ่งพื้นที่ไร่เป็นแปลง วนใช้แปลงที่พักฟื้นหรือที่เรียกว่า ไร่ซากหรือไร่เหล่า เพื่อให้ดินอยู่ในสภาพสมดุลและปลูกพืชองกวมโดยไม่ต้องใช้ปุ๋ยหรือยาเคมีใดๆ ซึ่งหากผู้ถูกร้องดำเนินการสำรวจโดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศตามแนวมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ มีผลทำให้คนในชุมชนถูกเจ้าหน้าที่จับกุมดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และทำให้ชาวบ้านต้องตัดพื้นที่ไร่แต่ละแปลงให้เตียนอยู่ตลอดเวลาเพื่อป้องกันการจับกุมดำเนินคดี ซึ่งขัดกับชีวิตดั้งเดิมของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและยังทำให้ดินเสื่อมโทรมอีกด้วย ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวรับรองสิทธิหรือผ่อนผันให้ทำกินในพื้นที่ป่าไม้เป็นรายแปลง แต่วิธีการดังกล่าวขัดกับแนวคิดของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่ยึดหลักในการถือกรรมสิทธิ์รวม สุดท้ายการดำเนินการตามแผนของผู้ถูกร้องอาจกลายเป็นการแยกกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ซึ่งมีวิถีชีวิตดั้งเดิมในการอยู่ร่วมกับป่าออกจากป่า ทำให้เกิดปัญหาข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกร้องกับกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดการพิพาทอันนำไปสู่การกระทบกระเทือนต่อสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ผู้ถูกร้องควรกำหนดแนวเขตอุทยานแห่งชาติ ออบขานเพิ่มเติม โดยพิสูจน์สิทธิในที่ดิน รวมถึงจัดสรรที่ดินเชิงการดำเนินชีวิตตามวัฒนธรรม

ที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนผู้มีส่วนได้เสีย นักวิชาการ และผู้ปฏิบัติงานทางด้านวิถึวัฒนธรรม และสิทธิมนุษยชน ตลอดจนนักมานุษยวิทยาและสังคมวิทยา โดยกำหนดอำนาจหน้าที่มุ่งเน้นการส่งเสริมแนวทางการจัดการความขัดแย้งในพื้นที่ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แผนนโยบายการฟื้นฟูวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง เห็นควรยุติเรื่องและแจ้งข้อสังเกตดังกล่าวให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทราบ

๕. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๔๔/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ จึงมีมติให้ยุติเรื่องและแจ้งข้อสังเกตดังกล่าวข้างต้นไปยังกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อไป

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



(นางภิรมย์ ศรีประเสริฐ)

เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ