

ด่วนที่สุด

ที่ สม ๐๙๐๑/๗



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ - ๗
ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๑ มกราคม ๒๕๖๘

เรื่อง ข้อเสนอแนะให้ทบทวนและชะลอพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวกับโครงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ สม ๐๐๐๓/๑๑ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๕

สิ่งที่ส่งมาด้วย ตัวอย่างพื้นที่ทับซ้อน จำนวน ๑ แผ่น

อนุสนธิหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) มีข้อเสนอแนะ ที่ ๑/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๕ มายังคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชกฤษฎีกาโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๔ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๑ ให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้น เนื่องจากยังมีปัญหาการสำรวจการถือครองที่ดินเพื่อจัดทำแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา และเนื้อหาสาระของกฎหมายไม่รับรองสิทธิในที่ดินและสิทธิชุมชนอย่างแท้จริง ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณา และมีมติเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๖ รับทราบรายงานสรุปผลการพิจารณาตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

โดยที่ขณะนี้คณะรัฐมนตรีได้ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติตามมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๗ และพระราชกฤษฎีกาโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามมาตรา ๑๒๑ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๗ ไปแล้ว ๖ พื้นที่ และจะประกาศใช้ในอีกหลายพื้นที่ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประชาชนบางกลุ่ม กสม. จึงขอกราบเรียนข้อเท็จจริง ความเห็น และข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑. ข้อเท็จจริงและความเห็น

พระราชกฤษฎีกาโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติจะมีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนเป็นวงกว้าง ดังนี้

๑.๑ การเหมารวมและตีตราว่าผู้อยู่อาศัยดั้งเดิมเป็นผู้กระทำผิด

๑) ประเทศไทยประกอบด้วยกลุ่มคนที่มีความหลากหลายด้านเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ชาติประเพณี และวัฒนธรรม มีการตั้งถิ่นฐานอยู่บนภูเขาสูงและตามชายฝั่งทะเลมาแต่เดิม มีทั้งกลุ่มที่มีและไม่มี

/สัญญาชาติไทย ...

สัญชาติไทย แม้จะไม่มีเอกสารแสดงสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่มีสิทธิในที่ดินตามวิถีวัฒนธรรม หากครอบครองมาก่อนการประกาศสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ เนื่องจากสิทธิในที่ดินก่อตั้งขึ้นตามข้อเท็จจริงว่า บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิในพื้นที่ที่ตนได้ก่อสร้าง^๑ ครอบครอง ทำกิน มาตั้งแต่ไม่มีกฎหมายใด ๆ หวงห้ามพื้นที่นั้นตลอดมาโดยไม่ขาดสาย การกำหนดให้บริเวณใดเป็นที่ดินของรัฐจึงเป็นการสงวนหวงห้ามเฉพาะพื้นที่ที่รกร้างเปล่าเท่านั้น ไม่อาจลบล้างสิทธิในที่ดินของประชาชน โดยรัฐมีหน้าที่พัฒนาโลกในการพิสูจน์และรับรองสิทธิอย่างเป็นธรรม ดังนั้น ตามหลักการ ผู้อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าจึงไม่ใช่ผู้บุกรุกทุกราย แต่ถูกทำให้เป็นผู้กระทำความผิดอาญา (criminalized) ผ่านกระบวนการกำหนดพื้นที่สงวนหวงห้าม และตีความว่ากฎหมายไม่อนุญาตให้อยู่อาศัยและทำกินโดยรัฐไม่มีกระบวนการรับรองสิทธิอย่างเป็นธรรม

๒) แม้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ จะกำหนดให้สำรวจการถือครองที่ดินของประชาชนภายใน ๒๔๐ วัน นับตั้งแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ แต่การสำรวจดังกล่าวยังคงทล่น ไม่ครบถ้วน และไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง รวมถึงไม่ได้สำรวจแปลงที่ถูกตรวจยึดและอยู่ระหว่างการดำเนินคดี จากข้อมูลของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในปี ๒๕๕๒-๒๕๖๔ ที่เป็นช่วงเวลาสำรวจการถือครอง มีผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดถึง ๖,๔๑๘ คน จำนวน ๒๕,๔๔๒ คดี ทั้งที่พบตัวและไม่พบตัวผู้กระทำความผิด มีที่ดินถูกตรวจยึดประมาณ ๒๙๖,๑๑๗ ไร่ บางแปลงไม่ได้ผ่านกระบวนการพิสูจน์สิทธิอย่างเป็นธรรม ซึ่งเป็นปัญหาที่ กสม. ได้เคยมีความเห็นตามข้อเสนอแนะ ที่ ๑/๒๕๖๕ ชำงต้น ทั้งนี้ ปัจจุบันมีการเสนอร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ราษฎรซึ่งได้รับความเสียหายหรือได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐด้านป่าไม้และที่ดิน พ.ศ. ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

๓) หลังการสำรวจการถือครองแล้ว ไม่ปรากฏในทางกฎหมายหรือนโยบายใด ๆ ว่า มีกระบวนการจำแนกกลุ่มผู้อยู่อาศัยดั้งเดิมเพื่อรับรองสิทธิในที่ดิน แต่บัญญัติในกฎหมายแม่บทให้รัฐบาลกำหนดโครงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแบบเหมารวมว่า ผู้อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่อนุรักษ์เป็นผู้ยากไร้และผู้บุกรุก

๔) การที่พระราชกฤษฎีกากำหนดว่า ผู้เข้าร่วมโครงการจะต้อง (๑) มีสัญชาติไทย (๒) เป็นผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินที่อื่นอีก (๓) อยู่อาศัยและทำกินภายใต้การอนุญาตของรัฐเป็นการชั่วคราวโดยไม่ได้สิทธิในที่ดิน สามารถครอบครองที่ดินได้ไม่เกินครอบครัวละ ๒๐ ไร่ หรือครัวเรือนละไม่เกิน ๔๐ ไร่ ส่วนที่ครอบครองเกินต้องคืนนั้น จะส่งผลกระทบต่อประชาชน โดยเฉพาะผู้อยู่อาศัยดั้งเดิม และเจ้าของที่ดินที่ผ่านการพิสูจน์สิทธิตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ โดยไม่มีข้อจำกัดด้านเนื้อที่ครอบครอง ทำให้เกิดพื้นที่ทับซ้อน ดังมีกรณีตัวอย่างปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

ทั้งนี้ พระราชกฤษฎีกายังกำหนดให้การอยู่อาศัยและทำกินโดยชอบด้วยกฎหมายจะต้องดำเนินการโดยผ่านการเข้าร่วมโครงการนี้เท่านั้น หากบุคคลใดยืนยันสิทธิของตนเองแต่ไม่เข้าร่วม จะไม่ได้รับการยกเว้นโทษทางอาญาและยังคงมีความเสี่ยงที่จะถูกดำเนินคดี ซึ่งเป็นการตอกย้ำถึงการไม่นำสิทธิดั้งเดิมของบุคคลมาพิจารณา

/๑.๒ การถูกขับไล่ ...

^๑ หมายความว่า การขุดโค่นต้นไม้ตอไม้และแผ้วถางเพื่อปลูกสร้าง การบุกเบิกที่สวนไร่นา คำเต็ม “กันสร้าง เล็กรั้งที่ไร่นาเรียกสวน” ปรากฏใน “พระไอยการเบ็ดเสร็จ” มาตราที่ ๔๕ กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๓ หน้า ๑๑๐ - ๑๑๑

๑.๒ การถูกขับไล่ (forced eviction) และการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งชาติพันธุ์

๑) ภายใต้บังคับของกฎหมายแม่บท โครงการตามพระราชกฤษฎีกามีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด ๒๐ ปี ย่อมหมายความว่า ในอนาคต บุคคลและชุมชนอาจถูกขับไล่ออกจากพื้นที่โครงการโดยไม่มีแผนรองรับการโยกย้ายที่อยู่อาศัยและที่ทำกินในอนาคต

๒) การถูกขับไล่โดยไม่มีแผนรองรับอย่างเหมาะสมจะทำให้บุคคลตกอยู่ในสถานการณ์ที่เปราะบาง มีสภาพความเป็นอยู่ที่ขาดแคลนและไม่มั่นคง กระทบต่อสิทธิมนุษยชนหลายประการ เช่น สิทธิในชีวิตและสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวและชีวิตครอบครัว^๒ และสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ ซึ่งรวมถึงสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอและสิทธิในสุขภาวะอนามัยที่ดี^๓ เป็นต้น ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง ตามมติที่ ๑๙๙๓/๗๗ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (United Nations Commission on Human Rights: UNCHR) และทำให้บุคคลกลุ่มใหญ่อยู่ในสถานะผู้พลัดถิ่นภายในประเทศของตนเอง (Internally Displaced People: IDPs) และนำไปสู่ภาวะถดถอย (retrogression) ของการคุ้มครองสิทธิด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในประเทศไทย

๓) กลุ่มชาติพันธุ์และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีความเสี่ยงสูงที่จะถูกขับไล่ออกจากพื้นที่โดยไม่เป็นไปตามหลักการให้ความยินยอมบนพื้นฐานของการได้รับแจ้งข้อมูลล่วงหน้าและการตัดสินใจโดยอิสระ (Free, Prior, and Informed Consent: FPIC) ตามที่ระบุในปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (Declaration on the Rights of Indigenous Peoples) ที่ประเทศไทยให้การรับรอง แม้ว่าการประกาศพื้นที่อนุรักษ์ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อกีดกันกลุ่มชาติพันธุ์ แต่โดยที่พื้นที่ภายใต้การประกาศส่วนใหญ่เป็นพื้นที่สูงหรือชายทะเลซึ่งเป็นที่ตั้งถิ่นฐานของกลุ่มชาติพันธุ์มาแต่เดิม และมีการใช้ประโยชน์ในการดำรงวิถีชีวิต เช่น การทำไร่หมุนเวียน การเป็นพื้นที่ทางจิตวิญญาณ เป็นต้น ประกาศดังกล่าวจึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยอ้อมต่อกลุ่มชาติพันธุ์ เนื่องจากส่งผลกระทบต่อกลุ่มชาติพันธุ์มากกว่าประชากรทั่วไป จึงไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: CERD) ที่ประเทศไทยเป็นภาคี และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ. ของรัฐสภาที่ดำเนินอยู่ในขณะนี้

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) ประกอบมาตรา ๔๒ บัญญัติให้ กสม. มีหน้าที่และอำนาจเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมถึงออกทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ วรรคสอง

/๓. ความเร่งด่วน ...

^๒ ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๖ และข้อ ๑๗

^๓ ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ ๑๑ และข้อ ๑๒

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เห็นสมควรนำเสนอคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเพื่อพิจารณาและมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะของ กสม. ให้มีผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว

๔. ข้อเสนอแนะ

กสม. เห็นว่า พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ ยังมีข้อจำกัดบางประการ ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น เพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นวงกว้างและรุนแรง คณะรัฐมนตรีควรทบทวนและชะลอการกำหนดโครงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าไว้ก่อน จนกว่าจะมีการปรับปรุงแก้ไขมาตรา ๖๔ และ ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และมาตรา ๑๒๑ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ ให้เกิดผลเป็นการคุ้มครองสิทธิในที่ดินและสิทธิชุมชน และไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร และ/หรือจนกว่าสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ราษฎรซึ่งได้รับความเสียหายหรือได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐด้านป่าไม้และที่ดิน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ. แล้วเสร็จ ทั้งนี้ กสม. จะนำเรียนข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในโอกาสแรก

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนพิจารณาข้อ ๔ ต่อไป ผลเป็นประการใดโปรดแจ้งให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

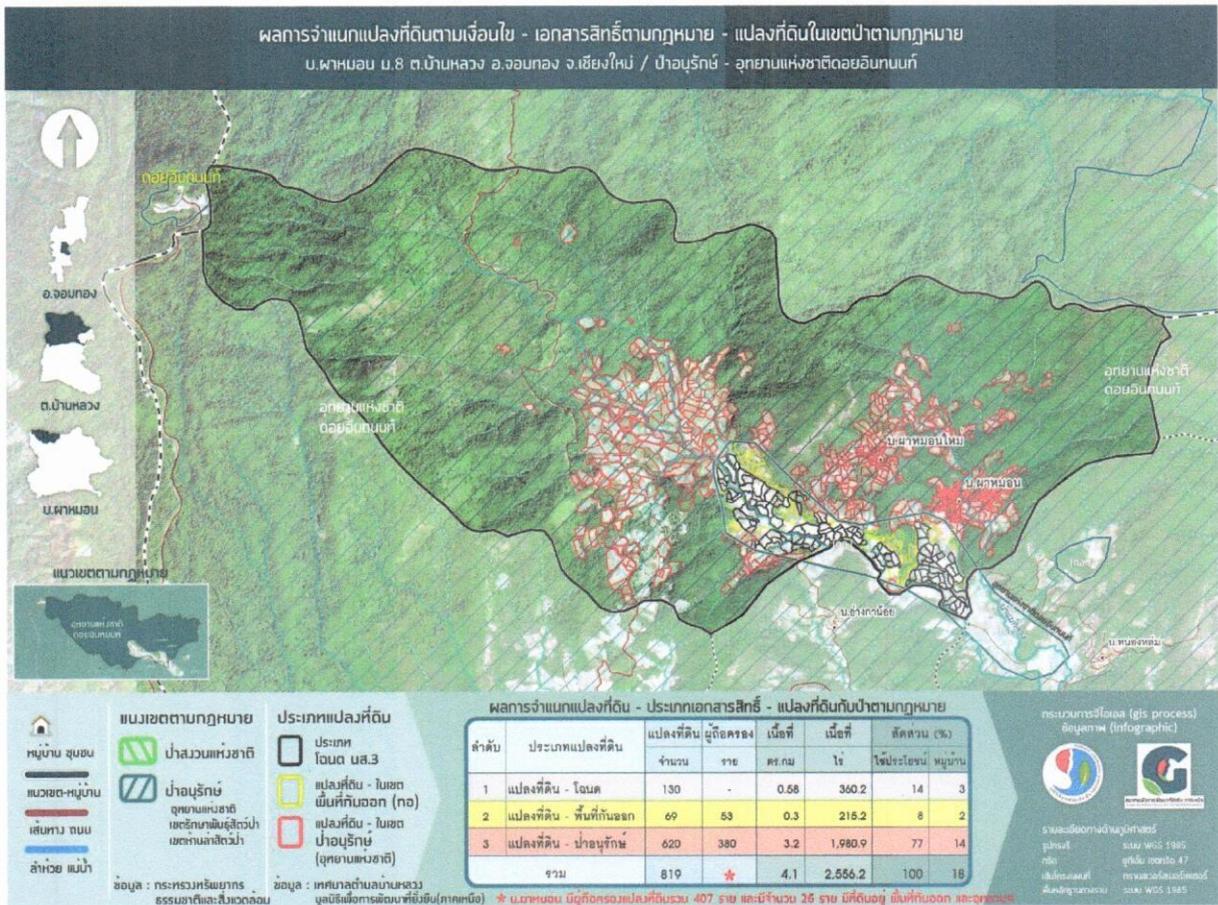
สำนักกฎหมาย

โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๓๙๔๘ (ขีดชนก)

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๘๗๒๐

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ chidchanok@nhrc.or.th

ตัวอย่างพื้นที่ทับซ้อน*



ที่มา ภาพแผนที่จากมูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (ภาคเหนือ)

แผนที่ข้างต้นจัดทำโดยมูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (ภาคเหนือ) โดยการนำข้อมูลการจำแนกแปลงที่ดินที่ประชาชนครอบครองของเทศบาลตำบลบ้านหลวง อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ มาสร้างแผนที่ตามกระบวนการจีไอเอส (GIS process) พบว่า มีแปลงที่ดินของชาวบ้านตำบลบ้านหลวง ทับซ้อนกับพื้นที่อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ (แปลงสีแดง) กว่า ๑,๙๘๐.๙ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๗๗ ของที่ดินทั้งหมดที่ประชาชนครอบครอง ในขณะที่แปลงที่มีเอกสารสิทธิตามกฎหมายที่ดินมีเพียงประมาณ ๓๖๐ ไร่ และมีแปลงที่ดินที่ถูกกันออกจากพื้นที่อนุรักษ์เพียงประมาณ ๒๑๕ ไร่เท่านั้น

* หมายถึง ที่ดินที่ประชาชนครอบครองทั้งเพื่ออยู่อาศัยและทำกิน ทับซ้อนกับเขตพื้นที่อนุรักษ์หรือพื้นที่สงวนหวงห้ามตามกฎหมาย