

กสม. ๓

ข้อเสนอแนะ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓)



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๑๓ เดือน มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๑

ข้อเสนอแนะ ที่ ๓/๒๕๖๑

เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง กรณีการกำหนดเขตพื้นที่ในการทำกิน การอยู่อาศัย และการดำเนินวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติ

ผู้ร้อง -

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรให้มีการพิจารณา

ผู้ถูกร้อง -

๑. ความเป็นมา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับเรื่องร้องเรียนจำนวนมากและอยู่ในระหว่างการดำเนินการตรวจสอบจำนวน ๖ คำร้อง^๑ กรณีกล่าวอ้างว่า กลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งอยู่อาศัยบนพื้นที่สูงของประเทศไทยในหลายพื้นที่มาก่อน โดยเฉพาะภาคเหนือและภาคกลางได้รับผลกระทบต่อวิถีชีวิตดั้งเดิมที่สืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน 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

/คณะกรรมการ ...

^๑ ประกอบด้วย (๑) คำร้องที่ ๒๑๑/๒๕๕๔ สิทธิชุมชน กรณีกล่าวอ้างว่าการสำรวจพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติขุนพะวอทับซ้อนที่ดินทำกินเขตชุมชนบ้านป่าไร่เหนือ ตำบลพระธาตุ อำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก (๒) คำร้องที่ ๕๐/๒๕๖๐ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน อันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิในการจัดการที่ดิน กรณีกล่าวอ้างว่าประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าห้วยทับเสลาและป่าห้วยคอกควายและวนอุทยานห้วยคดทับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย (๓) คำร้องที่ ๑๔๔/๒๕๖๐ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน กรณีกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดังทำลายทรัพย์สินราษฎรชาติพันธุ์ลีซูทำให้ได้รับความเดือดร้อน (๔) คำร้องที่ ๔๓๓/๒๕๖๐ สิทธิในการจัดการที่ดิน กรณีกล่าวอ้างว่าชาวบ้านได้รับผลกระทบจากการตรวจสอบเขตที่ดินในพื้นที่เขตป่าแก่งกระจาน (๕) คำร้องที่ ๔๓๔/๒๕๖๐ สิทธิในการจัดการที่ดินอันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิชุมชน กรณีกล่าวอ้างว่าหน่วยงานของรัฐยึดที่ดินตามนโยบายทวงคืนผืนป่าโดยไม่เป็นธรรม และ (๖) คำร้องที่ ๔๖๐/๒๕๖๐ สิทธิในกระบวนการยุติธรรมอันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและสิทธิในการจัดการที่ดิน กรณีกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจานและเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรบ้านหนองพลับจับกุมและดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ โดยไม่เป็นธรรม

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นควรให้มีการพิจารณาศึกษา รวบรวม ข้อเท็จจริง และวิเคราะห์กรณีการกำหนดเขตพื้นที่ทำกิน อยู่อาศัยและการดำเนินวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ กะเหรี่ยง^๒ และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อไป

๒. การพิจารณาเบื้องต้น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีการกำหนดเขตพื้นที่ ในการทำกิน การอยู่อาศัย และการดำเนินวิถีชีวิตของชาวกะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในเขตป่าสงวน แห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติ อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลและชุมชนในการอนุรักษ์ ป่าพันธุ์ หรือส่งเสริมภูมิปัญญา วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่น และสิทธิ ในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลาย ทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๓ จึงให้จัดทำข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมตลอดทั้ง การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เกี่ยวกับกรณีการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนกับที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชน ท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งอยู่อาศัยมาก่อน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ต่อคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) และมาตรา ๔๒

๓. การดำเนินการ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาจากคำร้อง ศึกษาข้อเท็จจริง บทบัญญัติของกฎหมาย นโยบายและแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐ หลักการสิทธิมนุษยชน หลักวิชาการที่เกี่ยวข้อง เอกสารงานวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และ ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและพยานผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิในที่ดินและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา ดังนี้

/๓.๑ การพิจารณา ...

^๒ ชาติพันธุ์ (อ่านว่า ชาด-ติ-พัน) น. กลุ่มที่มีพันธะเกี่ยวข้องกันและที่แสดงเอกลักษณ์ออกมา โดยการ ผูกพันลักษณะการของเชื้อชาติและสัญชาติเข้าด้วยกัน. (อ. ethnos). กล่าวคือ กลุ่มคนที่อยู่ในประเทศใดประเทศหนึ่งและมี วัฒนธรรมร่วมกัน มีขนบธรรมเนียมประเพณีและภาษาพูดเดียวกัน ทั้งมีความเชื่อว่าสืบเชื้อสายมาจากบรรพบุรุษเดียวกัน กลุ่มชาติพันธุ์หมายถึงรวมทั้งชนที่เป็นกลุ่มใหญ่และชนที่เป็นกลุ่มน้อย ในประเทศไทยคนไทยเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่ใหญ่ที่สุด นอกจากนั้นยังมีกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ อีกจำนวนมาก เช่น กลุ่มชาติพันธุ์จีน กลุ่มชาติพันธุ์มอญ กลุ่มชาติพันธุ์เขมร กลุ่มชาติพันธุ์ กะเหรี่ยง กลุ่มชาติพันธุ์ชาวกู (จากเว็บไซต์ราชบัณฑิตยสถาน <http://www.royin.go.th/?knowledge=ชาติพันธุ์-๑๕-ภูมิภาพันธ์>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๑)

กะเหรี่ยง หมายถึง กลุ่มที่เรียกตนเองว่า ปกาเกอญอ หรือจกอว์ โพล่งหรือโผล่ว กะยาห์ กระยั่น และปะโอ ซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศไทยในพื้นที่ต่าง ๆ ๑๕ จังหวัด ในภาคเหนือ ได้แก่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง ตาก กำแพงเพชร แพร่ และสุโขทัย ในภาคกลางด้านตะวันตก ได้แก่ อุทัยธานี สุพรรณบุรี กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรีและ ประจวบคีรีขันธ์ (อ้างอิงจาก แผนนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๔.)

๓.๑ การพิจารณาจากคำร้อง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้องที่อยู่ระหว่างการตรวจสอบจำนวน ๖ คำร้องดังกล่าว เป็นประเด็นเกี่ยวกับนโยบายและการดำเนินการตามกฎหมายของรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ อันส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิต สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งมีประเด็นปัญหาที่สำคัญ ดังนี้

๑) ปัญหานโยบายของรัฐเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้

จากการตื่นตัวในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ อันสืบเนื่องมาจากสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงและสภาวะโลกร้อน เป็นเหตุให้ปัญหาการสูญเสียพื้นที่ป่าถูกหยิบยกขึ้นเป็นประเด็นสำคัญที่รัฐบาลต้องดำเนินการแก้ไข โดยเฉพาะตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ เป็นต้นมา รัฐบาลได้กำหนดแผนแม่บทการแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ โดยมีเป้าหมายคือ เพื่อพิทักษ์รักษาพื้นที่ป่าให้มีสภาพป่าที่สมบูรณ์อย่างน้อยร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ประเทศภายใน ๑๐ ปี หรือ “นโยบายทวงคืนผืนป่า” ขึ้นเพื่อมุ่งปราบปรามการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่า โดยการใช้อำนาจสั่งการ ควบคุม และอาศัยมาตรการเด็ดขาดในการดำเนินการแก้ไขปัญหาป่าไม้แทนมาตรการทางเลือกอื่น ๆ โดยเฉพาะแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เคยมีมาก่อน ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) ไปแล้ว ตามข้อเสนอแนะฯ ที่ ๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติกับที่ดินเอกชนทับซ้อนกัน และกรณีราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากมาตรการทวงคืนผืนป่าตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ และ ที่ ๖๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗

อย่างไรก็ตาม จากการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่อยู่ระหว่างการตรวจสอบพบว่า การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๖๔/๒๕๕๗ และที่ ๖๖/๒๕๕๗ ยังคงเป็นไปอย่างต่อเนื่อง เป็นเหตุให้กลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อาศัยอยู่มาก่อนเป็นประชาชนลำดับแรกๆ ที่ได้รับความเดือดร้อน และได้รับผลกระทบจากการถูกจับกุม และถูกดำเนินคดี เนื่องจากมีวิถีการดำรงชีวิตที่จำเป็นต้องพึ่งพาทรัพยากรในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติ อีกทั้งการกำหนดเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่พิพาท เนื่องจากประชาชนเห็นว่า การกำหนดเขตพื้นที่ไม่ตรงตามความเป็นจริง โดยขาดการพิสูจน์สิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงตั้งแต่ในขั้นตอนการสำรวจรังวัดแนวเขต จนก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๒) การแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐไม่สอดคล้องกับวิถีการดำรงชีวิตของชุมชนที่อยู่มาก่อนการประกาศเขตป่า

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า และประปา ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่มีพื้นที่ทำกินเดิมทับซ้อนกับเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติ จากที่มีระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งพาตนเองโดยการปลูกพืชไร่หรือข้าวเพื่อการยังชีพเป็นหลัก โดยกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง



ที่มีวิธีทำการเกษตรแบบไร้หมุ่นเวียนบางชุมชนก็เปลี่ยนมาเป็นระบบเศรษฐกิจเชิงพาณิชย์ หรือมีการบุกเบิกปลูกพืชไร่เชิงเดี่ยวที่ต้องทำกินในพื้นที่เดิม นอกจากนี้การใช้บังคับกฎหมายตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ในพื้นที่พิพาท ยังเป็นเหตุให้ชาวบ้านต้องตัดฟันต้นไม้และถางพื้นที่ทำกินแต่ละแปลงให้เตียนอยู่เสมอ ซึ่งขัดต่อวิถีดั้งเดิมของชุมชนและทำให้วิธีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเปลี่ยนแปลงไป แต่หากไม่ใช้วิธีการดังกล่าวชาวบ้านก็อาจถูกกล่าวหาได้ว่าเป็นผู้บุกเบิกพื้นที่แปลงใหม่หรือบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มเติม จนนำไปสู่การถูกจับกุมและถูกดำเนินคดีตามกฎหมายได้

ส่วนการดำเนินการแก้ไขปัญหาของรัฐที่ผ่านมา แม้จะมีการอนุญาตให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยให้ออกเป็นหนังสืออนุญาตหรือทำบันทึกข้อตกลงกับราษฎรเป็นรายกรณี และกำหนดระยะเวลาการอนุญาตไว้เป็นรายปี อย่างไรก็ตาม การครอบครองที่ดินทำกินดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนแน่นอนและเป็นเพียงสิทธิทำกินที่ได้รับการผ่อนผันโดยการอนุญาตให้อยู่ชั่วคราว ทั้งในการดำเนินการจัดหาที่ดินทำกินให้ใหม่ อาทิ ตามโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.)^๓ พบว่า ในบางพื้นที่ สภาพที่ดินทำกินที่ได้รับการจัดหาให้ใหม่ไม่มีความอุดมสมบูรณ์และไม่เหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรม เช่น มีปัญหาดินแข็งหรือเป็นดินทรายและขาดแคลนน้ำ อีกทั้งสภาพภูมิประเทศที่จัดสรรให้เป็นพื้นที่ราบ แตกต่างจากพื้นที่สูงที่ราษฎรเคยทำกินอยู่

๓) ปัญหาการใช้บังคับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แนวนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง ในกรณีที่ทำกินในพื้นที่ดั้งเดิม

การจัดการทรัพยากรป่าไม้และอนุรักษ์ป่าโดยดำเนินนโยบายกันคนออกจากพื้นที่ป่า ซึ่งหมายถึงที่ดิน รวมทั้งห้วย น้ำ คลอง และพื้นที่สูงที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยงที่ตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ป่าและภูเขาสูง โดยเฉพาะการสูญเสียพื้นที่ทำการเกษตรแบบไร้หมุ่นเวียนซึ่งมีความสำคัญต่อการฟื้นฟูวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง เพราะเป็นแกนหลักของการดำรงชีวิต วัฒนธรรม และอัตลักษณ์ของชาติพันธุ์ อีกทั้งเป็นระบบการทำเกษตรในพื้นที่ซ้ำในระยะสั้นและทิ้งให้มีการฟื้นตัวในระยะยาว สอดคล้องกับระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพมากกว่าการปลูกพืชไร่ถาวร จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการบูรณาการเพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยงขึ้น โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมเป็นประธาน มีผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ และมีผู้อำนวยการศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) เป็นกรรมการและเลขานุการ และแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงาน จำนวน ๒ คณะ ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการฝ่ายการศึกษาและวัฒนธรรมเพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง และคณะอนุกรรมการฝ่ายทรัพยากรและสิทธิเพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง คณะอนุกรรมการทั้งสองคณะได้จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง ต่อคณะรัฐมนตรีรวม ๕ ประเด็น คือ ๑) อัตลักษณ์ ชาติพันธุ์ และวัฒนธรรม ๒) การจัดการทรัพยากร ๓) สิทธิในสัญชาติ ๔) การสืบทอดมรดกทางวัฒนธรรม และ ๕) การศึกษา ต่อมาเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบใน

/หลักการ ...

^๓ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗

หลักการ แนวนโยบาย และหลักปฏิบัติในการสนับสนุนฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยงตามที่กระทรวงวัฒนธรรมเสนอ โดยในประเด็นที่ ๒) การจัดการทรัพยากร แบ่งเป็น ๒ ระยะ ดังนี้

(๑) แนวทางระยะสั้น ดำเนินการภายใน ๖-๑๒ เดือน

(๑.๑) ยุติการจับกุมและให้ความคุ้มครองแก่ชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ซึ่งเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อยู่ในพื้นที่พิพาทเรื่องที่ทำกินในพื้นที่ดั้งเดิม หน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงมหาดไทย

(๑.๒) จัดตั้งคณะกรรมการหรือกลไกการทำงานเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ในการทำกิน การอยู่อาศัย และการดำเนินวิถีชีวิตตามวัฒนธรรม (Demarcation Committee หรือ Mechanism) เพื่อจัดการข้อพิพาทการใช้ประโยชน์หรือการถือครองพื้นที่ระหว่างชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีองค์ประกอบคือ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนผู้มีส่วนได้เสีย นักวิชาการ และผู้ปฏิบัติงานด้านวิถีชีวิตตามวัฒนธรรมและสิทธิมนุษยชน ตลอดจนนักมานุษยวิทยาและสังคมวิทยา โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้มุ่งเน้นการส่งเสริมแนวทางการจัดการความขัดแย้งในเชิงสร้างสรรค์ (Constructive Dialogue) หน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงยุติธรรม

(๑.๓) ส่งเสริมความหลากหลายทางชีวภาพในชุมชนบนพื้นที่สูง เช่น การรักษาความหลากหลายของการสร้างพันธุ์พืช การสร้างความมั่นคงทางอาหาร การสร้างความสมดุลของระบบนิเวศผ่านระบบไร่หมุนเวียน หน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(๒) แนวทางระยะยาว ดำเนินการภายใน ๑-๓ ปี

(๒.๑) เพิกถอนพื้นที่ที่รัฐประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้อุรุกษ์ ป่าสงวน ซึ่งทับซ้อนกับที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่มีข้อเท็จจริงจากการพิสูจน์จนเป็นที่ประจักษ์แล้วว่า ชาวกะเหรี่ยงได้อยู่อาศัย ดำเนินชีวิต และใช้ประโยชน์มาเป็นระยะเวลานาน หรือก่อนที่รัฐจะประกาศกฎหมายหรือนโยบายทับซ้อนพื้นที่ดังกล่าว หน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๒.๒) ส่งเสริมและยอมรับระบบไร่หมุนเวียน ซึ่งเป็นวิถีวัฒนธรรมของชาวกะเหรี่ยงที่เอื้อต่อการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนและวิถีชีวิตพอเพียง รวมทั้งผลักดันให้ระบบไร่หมุนเวียนของชาวกะเหรี่ยงเป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรม หน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงวัฒนธรรม

(๒.๓) ส่งเสริมเกษตรพอเพียงหรือเกษตรทางเลือกที่ไม่ใช่เกษตรเชิงเดี่ยวหรือเกษตรเชิงอุตสาหกรรม หน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย

(๒.๔) ส่งเสริม สนับสนุน และยอมรับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่และการจัดการของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เช่น การออกโฉนดชุมชน หน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

/จากแนว ...



จากแนวนโยบายดังกล่าว โดยเฉพาะกลไกในการทำงานเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ในการทำกิน การอยู่อาศัย และการดำเนินวิถีชีวิตตามวัฒนธรรมเพื่อจัดการข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์หรือการถือครองพื้นที่ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงกับหน่วยงานของรัฐ ถือเป็นกระบวนการสำคัญที่มุ่งคุ้มครองสิทธิในที่ทำกินของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงตั้งแต่ในชั้นแรก อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาพบว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีสถานะเป็นเพียงแนวนโยบายซึ่งไม่มีผลใช้บังคับทางกฎหมาย เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่อนุรักษ์ ไม่ได้นำมามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมาพิจารณาประกอบการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งแนวนโยบายดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับภารกิจหลักของหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายในลำดับที่สูงกว่า คือ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

๓.๒ ข้อมูลประกอบการพิจารณา

๓.๒.๑ แนวคิดว่าด้วยสิทธิเชิงกลุ่ม (Collective Rights) ของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

แนวคิดด้านการคุ้มครองสิทธิเชิงกลุ่มหรือสิทธิของชุมชนอยู่ภายใต้พันธกรณีและกลไกสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR) ที่รับรองสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (Self-Determination) และมุ่งเน้นความสามัคคีของมนุษย์ (Solidarity Rights) รวมทั้งเรียกร้องสิทธิในการพัฒนา (Right to Development) อย่างเท่าเทียม อันเกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลสูงสุด ซึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๓ (๑) และ (๒) ได้รับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญของผู้ทรงสิทธิเชิงกลุ่ม โดยบุคคลที่รวมตัวกันเป็นชุมชนย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ พื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรมของท้องถิ่น มีสิทธิจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และยั่งยืน อันสอดคล้องกับแนวคิดด้านการจัดการทรัพยากรที่เป็นสมบัติร่วมกัน (common property) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับชุมชนในการสร้างความเป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรตามระบบทรัพยากรส่วนรวมที่มีมายาวนานกว่าระบบกรรมสิทธิ์ของบุคคล โดยสามารถคุ้มครองสิทธิเชิงกลุ่มผ่านจารีตประเพณีท้องถิ่นได้แม้ว่าจะไม่มีการรับรองเป็นลายลักษณ์อักษร ภายใต้แนวคิดที่ว่า ชุมชนเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ โดยมีได้มีผู้ตั้งใจสร้างขึ้น ชุมชนจึงเป็นหน่วยทางสังคมที่มีอยู่โดยจารีตประเพณีท้องถิ่นไม่ต้องอาศัยการรับรองโดยบทบัญญัติของกฎหมาย^๔ และย่อมมีสิทธิโดยสภาพอันเป็นสิทธิตามจารีตประเพณีในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เสมือนเป็นทรัพย์สินเหนือทรัพย์สินของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

การคุ้มครองความเป็นชุมชนในด้านสิ่งแวดล้อม ปรากฏตามปฏิญญาไรโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. ๑๙๙๒ (Rio Declaration of Environment and Development 1992) ข้อที่ ๒๒ ได้รับรองว่า ชนท้องถิ่นดั้งเดิม^๕ และชุมชนของตนและชุมชนท้องถิ่นอื่น ๆ มีบทบาทสำคัญ

/ต่อการ ...

^๔ การนิยามลักษณะของชุมชนตามกฎหมายมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑ ว่า ชุมชน คือกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนกัน หรือทำกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรมรวมกัน หรือดำเนินการอื่นอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้

^๕ ในบริบทสากล ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๖๙ ว่าด้วยกลุ่มชนท้องถิ่นดั้งเดิม และชนเผ่าในประเทศเอกราช ค.ศ. ๑๙๘๙ (ILO Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent

ต่อการจัดการและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม เนื่องด้วยความรู้และธรรมเนียมประเพณีของชุมชนเหล่านั้น (knowledge and traditional practices) รัฐควรรับรองและสนับสนุนอัตลักษณ์ (identity) ของวัฒนธรรมและผลประโยชน์ของชุมชน (culture and interests) และทำให้ชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างมีประสิทธิภาพ การนิยามชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (traditional local communities) ซึ่งกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศมุ่งให้รัฐมีหน้าที่เป็นพิเศษในการคุ้มครองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในฐานะกลุ่มเปราะบาง (Vulnerable groups) เนื่องจากมีวิถีชีวิตที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับธรรมชาติและจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรดังกล่าวในการดำรงชีพ ย่อมเสี่ยงต่อการถูกคุกคามสิทธิทางอัตลักษณ์ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมในทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อยู่มาก่อน หรือได้รับอันตรายจากผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมมากที่สุด ตลอดจนเสี่ยงต่อการถูกบังคับขับไล่ออกจากดินแดนดั้งเดิมของตนอย่างไม่สมควร^๖ โดยมีการรับรองสิทธิของชนท้องถิ่นดั้งเดิมไว้ในปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ค.ศ. ๒๐๐๗ (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: UNDRIP)^๗ เพื่อให้สิทธิมนุษยชนและอิสราเอลของชนเผ่าได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มที่ โดยมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงในกระบวนการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อชีวิต ความเชื่อ จิตวิญญาณของตน และที่ดินที่ตนยึดถือ ครอบครอง และใช้ประโยชน์ รวมทั้งควบคุมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตนเท่าที่สามารถกระทำได้ ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่ยั่งยืนและจรรโลงความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกัน

๓.๒.๒ หลักการให้ฉันทานุมัติที่เป็นอิสระ แจ้งล่วงหน้า และโดยความยินยอม (Free, Prior and Informed Consent: FPIC)

หลักการนี้คือกลไกสำคัญ^๘ ในลักษณะสิทธิเชิงกระบวนการ^๙ ของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่ได้รับการรับรองไว้ในข้อ ๓๒ แห่งปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ค.ศ. ๒๐๐๗ โดยชุมชนมีสิทธิในการกำหนดตนเอง และพัฒนาลำดับความสำคัญและยุทธศาสตร์สำหรับการพัฒนา การใช้ที่ดินหรือแสวงประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ แร่ น้ำ ทรัพยากรอื่น ๆ ของชุมชน รัฐจะต้องปรึกษาและร่วมมือโดยสุจริตกับชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมโดยผ่านผู้แทนของพวกเขา ดังนี้

/๑) ความมี ...

Countries 1989) กำหนดลักษณะสำคัญของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมว่า ๑) เป็นกลุ่มชนในประเทศเอกราชโดยสภาพทางสังคม วัฒนธรรมและเศรษฐกิจมีความแตกต่างจากชุมชนอื่น ๆ ของชาติ หรือเป็นกลุ่มชนในประเทศเอกราช ซึ่งถูกจัดว่าเป็นชนท้องถิ่นอันเนื่องมาจากการสืบเชื้อสายจากประชากรที่เคยอาศัยอยู่ก่อนที่ดินแดนนั้น ในขณะที่ตกเป็นอาณานิคมหรือก่อนมีการกำหนดพรมแดนของรัฐในปัจจุบัน ๒) โดยสถานะมีการกำกับควบคุมโดยจารีตประเพณีของตนเอง กฎหมายหรือระเบียบพิเศษของกลุ่มชน

^๖ ความเห็นทั่วไปฉบับที่ ๗ ตามข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (General Comment No.7 : The right to adequate housing (Art. 11.1) : forced evictions)

^๗ ประเทศไทยได้เห็นชอบต่อปฏิญญาดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๐

^๘ สอดคล้องกับข้อสังเกตเชิงสรุปของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (Committee on Economic, Social and Cultural Rights) เกี่ยวกับรายงานตามระยะฉบับที่หนึ่งและสองของประเทศไทย ในประเด็นที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ, รับรองในการประชุมคณะกรรมการสมัยประชุมที่ ๕๕ (๑-๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๘) (E/C.12/THA/CO/1-2)

^๙ สิทธิเชิงกระบวนการ (Procedural Rights) ในความหมายทางสิทธิมนุษยชน คือ สิทธิในทางกระบวนการขั้นตอนซึ่งเป็นส่วนเสริมของสิทธิทางเนื้อหาที่จะทำให้นุชนสามารถบรรลุถึงการมีสิทธิ การใช้สิทธิหรือการคุ้มครองสิทธิเชิงเนื้อหา เช่น การใช้สิทธิในการนัดหยุดงานของผู้ใช้แรงงานเป็นสิทธิเชิงกระบวนการเพื่อเรียกร้อง ให้บรรลุถึงสภาพการจ้างงานที่ดี หรือสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยศาลที่เที่ยงธรรมเพื่อประกันความมั่นคงในชีวิต (อ้างจาก วิชัย ศรีรัตน์ และคณะ, ศัพท์สิทธิมนุษยชน, สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕, หน้า ๓๘)



ป่าใหม่ แต่เป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินเหมือนกับการเกษตรรูปแบบอื่น ๆ หรือเป็นระบบวนเกษตรรูปแบบหนึ่ง โดยเป็นวิธีทำการเกษตรที่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสามารถรักษาความหลากหลายทางชีวภาพไว้อย่างมากวิธีหนึ่ง^{๑๑}

๓) ระบบไร่หมุนเวียนเป็นภูมิปัญญาดั้งเดิมของชาวกะเหรี่ยงที่ผูกพันระหว่างคนกับป่า ด้วยการอนุรักษ์ผ่านวัฒนธรรมการดูแลรักษาป่าที่สามารถจัดการทรัพยากรได้อย่างยั่งยืนและมีสืบป่าสมบูรณ์

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังมีแนวคิดที่คัดค้านว่า ระบบการเกษตรดังกล่าวเป็นการตัดไม้ทำลายป่าต้นน้ำบนพื้นที่สูงและทำให้ดินเสื่อมโทรม อีกทั้งในบางชุมชนเริ่มมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินในรูปแบบการลงทุนเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจสำหรับขายเป็นรายได้และมีการส่งเสริมจากโครงการของรัฐ อาทิ โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมบนพื้นที่สูง^{๑๒} จึงพบว่าลักษณะการทำไร่หมุนเวียนของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงเริ่มเปลี่ยนแปลงไป จำแนกได้ดังนี้^{๑๓} ๑) การทำไร่หมุนเวียนที่ยังรักษาริเวียดั้งเดิมที่สืบทอดมาตั้งแต่บรรพบุรุษ ๒) การทำไร่หมุนเวียนที่เปลี่ยนจากเดิมโดยกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นใหม่ และเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในแปลงหมุนเวียนทั้งชนิดของพืช กระบวนการเพาะปลูก เขตปลูกพืชเศรษฐกิจ และการปรับลดระยะหมุนเวียนของแปลงและ ๓) ไม่มีการทำไร่หมุนเวียนแล้ว เนื่องจากถูกจำกัดพื้นที่อย่างเคร่งครัดโดยพื้นที่ถูกประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติ ตามนโยบายของรัฐในการจัดการป่าอนุรักษ์ ตลอดจนความจำเป็นทางเศรษฐกิจ

ดังนั้น เพื่อให้ระบบไร่หมุนเวียนเป็นระบบการเกษตรแบบยั่งยืน สามารถฟื้นฟูดินเพื่อตอบสนองต่อการผลิตอาหารพร้อมกับอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในเวลาเดียวกันได้ ขั้นตอนของระบบไร่หมุนเวียนดังกล่าวจะต้องใช้องค์ความรู้ในการจัดการแบบดั้งเดิมอย่างถูกต้อง อาทิ การตัดต้นไม้ต้องเหลือตอไว้ให้สามารถแตกกอใหม่ได้ การไม่ตัดไม้ยืนต้นขนาดใหญ่ และการควบคุมการเผาไม่ให้ไฟลุกลามออกไปนอกแปลงที่ทำกิน^{๑๔} ต่อมา มีความพยายามศึกษาวิเคราะห์คุณค่าของวิธีการผลิตแบบไร่หมุนเวียนถึงประเด็นความเป็นไปได้ในการเป็นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม โดยกระทรวงวัฒนธรรมได้มีคำสั่งที่ ๒๒๑/๒๕๕๓ และคำสั่งที่ ๗๔/๒๕๕๕ แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาความเป็นไปได้เพื่อเสนอให้ไร่หมุนเวียนเป็นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม

/๓.๒.๔ หลักการ ...

^{๑๑} เพิ่งอ้าง, หน้า ๒๘-๒๙.

^{๑๒} ชัยนันท วรรณะภูติ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง การเสริมสร้างความเข้มแข็งของพื้นที่วัฒนธรรมพิเศษชาติพันธุ์แบบมีส่วนร่วม : กรณีศึกษาอำเภอภักดีนันทนา (ระยะที่ ๑) ศูนย์ศึกษาชาติพันธุ์และการพัฒนา, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย (สกว.) พฤศจิกายน ๒๕๕๔, หน้า ๖๔

^{๑๓} จากการศึกษาสถานภาพของชุมชนกะเหรี่ยงครอบคลุมพื้นที่จังหวัดภาคเหนือ ๔๓ อำเภอ ๑๓๘ ตำบล ๙๓๓ หมู่ ๑๖,๙๒๔ หย่อม/หมู่บ้าน ๙๔,๒๔๘ หลังคาเรือน โดย ไพสิฐ พาณิชย์กุล และคณะ, “โครงการ ศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม เรื่อง สิทธิของชุมชนชาวกะเหรี่ยง (ปกากะญอ) กับการดำเนินเขตวัฒนธรรม พิเศษไร่หมุนเวียนในพื้นที่ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาข้อพิพาทกรณีที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัยของชุมชนกะเหรี่ยงในพื้นที่ป่าภาคเหนือ”, เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๒๕๕๙.

^{๑๔} ไพบุลย์ เฮงสุวรรณ และคณะ, รูปแบบและเทคนิคเกษตรยั่งยืน : องค์ความรู้และประสบการณ์จากเกษตรกรในพื้นที่โครงการนำร่องเพื่อพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืนของเกษตรกรรายย่อย, สมัชชาเกษตรกรรวมทางเลือก ครั้งที่ ๓ พื้นที่วิถีชีวิตไท เพื่ออธิปไตยของชาติ.

๓.๒.๔ หลักการจัดการพื้นที่คุ้มครอง (Protected Areas) ตามสหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature: IUCN) ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช^{๑๔}

พื้นที่คุ้มครอง หมายถึง บริเวณที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการพิทักษ์หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากมีคุณค่าต่อสิ่งแวดล้อมและหรือวัฒนธรรม ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ โดยต้องจัดการผ่านกฎหมายหรือวิธีการที่มีประสิทธิภาพและมาตรการการจัดการสำหรับพื้นที่คุ้มครองนั้น ๆ อาจเป็นมาตรการอย่างไม่เป็นทางการที่ท้องถิ่นดำเนินการจนเป็นวิถีปฏิบัติก็ได้

สหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature: IUCN) ได้จำแนกพื้นที่คุ้มครองเป็น ๖ ประเภท ได้แก่ ๑) พื้นที่สงวนธรรมชาติเข้มงวด 1a และ 1b ๒) อุทยานแห่งชาติ ๓) อนุสาวรีย์ธรรมชาติ ๔) พื้นที่จัดการถิ่นที่อยู่อาศัยหรือชนิดพันธุ์ ๕) พื้นที่คุ้มครองภูมิทัศน์ทางบก/ทะเล และ ๖) พื้นที่การคุ้มครองแบบมีการจัดการทรัพยากร โดยกำหนดให้พื้นที่อย่างน้อยร้อยละ ๗๕ เป็นเขตการจัดการที่รองรับวัตถุประสงค์หลักของพื้นที่คุ้มครองนั้น และกิจกรรมในพื้นที่ส่วนที่เหลือต้องไม่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนเขตการจัดการพื้นที่ “อุทยานแห่งชาติ” จัดอยู่ในพื้นที่การรักษาระบบนิเวศและนันทนาการ มีวัตถุประสงค์เพื่อกำจัดและป้องกันการใช้ประโยชน์หรือการตั้งถิ่นฐานที่ทำอันตรายต่อการประกาศจัดตั้งพื้นที่คุ้มครอง โดยให้ความสำคัญกับความต้องการของชุมชนดั้งเดิมในท้องถิ่น รวมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อยังชีพและไม่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อวัตถุประสงค์อื่นในการจัดการอุทยาน โดยแนวทางหรือมาตรการในการจัดการอุทยานแห่งชาติ ประกอบด้วย ๑) การกำหนดแนวเขตที่ชัดเจน ๒) การผนวกหรือเพิกถอนพื้นที่ ๓) การจำแนกเขตการจัดการพื้นที่ ๔) การตรวจตราลาดตระเวน และ ๕) การใช้บังคับกฎหมาย

พื้นที่คุ้มครองประเภทที่ ๑ ถึงที่ ๔ จากทั้งหมด ๖ ประเภทดังกล่าวข้างต้นสามารถแบ่งเขตการจัดการตามหลักการสากลได้ ๘ รูปแบบ คือ ๑) เขตที่มีคุณค่าโดดเด่นและหรือมีความเป็นพิเศษ ๒) เขตป่าเปลี่ยนหรือเขตธรรมชาติสันโดษ ๓) เขตจำกัดการพัฒนา ๔) เขตพัฒนาเข้มข้น/เขตบริการ ๕) เขตการใช้ประโยชน์แบบวิถีดั้งเดิม ๖) เขตพื้นฟูธรรมชาติ ๗) เขตโบราณสถานโบราณวัตถุ และวัฒนธรรม และ ๘) เขตกันชน ทั้งนี้ ในพื้นที่คุ้มครองหลายแห่งทั่วโลกได้จัดให้มีเขตการจัดการในรูปแบบที่ ๕ เขตการใช้ประโยชน์แบบวิถีดั้งเดิม (Zoning for traditional and indigenous users) เพื่อการใช้ประโยชน์ของคนในท้องถิ่นด้วยวิธีการดำรงชีวิตแบบดั้งเดิม เช่น อุทยานแห่งชาติกาคุและอุทยานแห่งชาติเกรท แบรีเออร์ รีฟ เป็นต้น ซึ่งเป็นการพัฒนาแบบจำกัดที่อาจยอมให้เกิดขึ้นในเขตเพื่อรองรับการใช้ประโยชน์แบบวิถีดั้งเดิม สำหรับประเทศไทย เขตการจัดการรูปแบบดังกล่าวใกล้เคียงกับรูปแบบของ “เขตการใช้ประโยชน์เพื่อวัตถุประสงค์พิเศษ” (Special use zone) ซึ่งเป็นเขตที่กันไว้สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ไม่ระบุหรือเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดการพื้นที่คุ้มครองประเภทนั้น

/เช่น ...

^{๑๔} ทรงธรรม สุขสว่าง และคมกริช เศรษฐบุบผา, การดำเนินด้านการมีส่วนร่วมผ่านกลไกคณะกรรมการที่ปรึกษาพื้นที่คุ้มครองในประเทศไทย, ภายใต้ความร่วมมือของรัฐบาลไทย, กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับกองทุนสิ่งแวดล้อมโลกและโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ, ๒๕๕๙.

เช่น หมู่บ้านต่าง ๆ ที่อยู่ภายในพื้นที่การใช้ประโยชน์อื่น ๆ ของหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น การจัดการเขตดังกล่าวก็มีวัตถุประสงค์เพื่อแยกพื้นที่ที่มีกิจกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดการพื้นที่คุ้มครองออกจากพื้นที่อื่น ๆ โดยพยายามกวดขันและขอความร่วมมือให้ทำกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

ภายหลังจากการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ได้มีการให้ความสำคัญกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หน่วยงานของรัฐจึงริเริ่มบรรจุแผนงาน กิจกรรม โครงการ โดยมีการสร้างแนวทางใหม่ ๆ ในการอนุรักษ์ป่า ควบคู่ไปกับการรักษาความเป็นชุมชน เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมติดตามและประเมินผล ส่วนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในเรื่องการประกาศเขตอนุรักษ์ทับพื้นที่ชุมชนถือว่าเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านการมีส่วนร่วมในระยะเริ่มต้น โดยในช่วงปี ๒๕๔๗ รัฐบาลไทย โดยกรมป่าไม้ร่วมกับรัฐบาลเดนมาร์กผ่านองค์กร DANNIDA ได้สนับสนุนงบประมาณเพื่อจัดตั้งโครงการจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างมีส่วนร่วม (Joint Management of Protected Areas: JoMPA) ขึ้น มีกรอบการดำเนินงานในลักษณะการจัดการเชิงระบบนิเวศกับการจัดการอย่างมีส่วนร่วม เพื่อให้ชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ร่วมกันดูแลทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่คุ้มครอง และเพื่อเสริมสร้างแนวคิดเรื่องคนสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้อย่างยั่งยืน โดยมีพื้นที่เป้าหมายในลักษณะกลุ่มป่า คือ ๑) กลุ่มป่าตะวันตก และ ๒) พื้นที่อนุรักษ์นอกพื้นที่กลุ่มป่าตะวันตก ต่อมาได้มีการร่วมมือกับพื้นที่คุ้มครองนาร่องในเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาพื้นที่คุ้มครอง (Protected Area Committee: PAC) เสนอมายังกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช การจัดตั้งคณะกรรมการชุดดังกล่าวถือเป็นแนวทางสำคัญที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ริเริ่มให้อุทยานแห่งชาติทุกแห่งดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาระดับพื้นที่ โดยคณะกรรมการที่ปรึกษามีองค์ประกอบ ดังนี้ ๑) ผู้แทนฝ่ายปกครองส่วนภูมิภาค ๒) ผู้แทนฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่น ๓) ผู้แทนหน่วยราชการอื่นที่มีบทบาทเกี่ยวข้อง ๔) ผู้แทนชุมชนอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ๕) หน่วยงานในสังกัดกรมอุทยานฯ ๖) ผู้ทรงคุณวุฒิ ๗) ผู้แทนสื่อมวลชนในท้องถิ่น ๘) ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน และ ๙) ผู้แทนจากหน่วยงานอื่น ๆ ตามความเหมาะสม

๓.๒.๕ หลักความมั่นคงทางอาหาร^{๑๖}

ตามคำนิยามขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์ประกอบที่เป็นเกณฑ์การพิจารณาความมั่นคงทางอาหารมี ๔ ด้าน ได้แก่ ๑) การมีอาหารที่พอเพียง ๒) ความสามารถในการเข้าถึงอาหาร ๓) ความสามารถในการใช้ประโยชน์จากอาหารได้อย่างเต็มที่ และ ๔) ความมีเสถียรภาพทางอาหาร ซึ่งสิทธิในการเข้าถึงอาหารอย่างเพียงพอ (Rights to Food) ได้รับการประกันไว้ตามข้อ ๑๑ ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม^{๑๗} ด้วย

/ดังนั้น ...

^{๑๖} ศยามล เจริญรัตน์, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “การศึกษาเพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหารและวิถีของกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่อนุรักษ์ : กรณีชุมชนกะเหรี่ยงในผืนป่าตะวันตก ปีที่ ๑,” สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๖.

^{๑๗} กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐาน การครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว ซึ่งรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอ และสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐภาคีจะดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อประกันการทำให้สิทธินี้เป็นจริง โดยรับรองความสำคัญอย่างแท้จริงของความร่วมมือระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความยินยอมโดยเสรี

ดังนั้น เกษตรกรจึงจำเป็นต้องมีฐานทรัพยากรที่ตนสามารถเป็นเจ้าของปัจจัยเหล่านั้นได้ กลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีวิถีชีวิตพึ่งพาอยู่กับป่า โดยมีป่าเป็นแหล่งอาหาร เมื่อวิถีการผลิตเปลี่ยนไปเนื่องจากปัญหาพื้นที่ทำกินและฐานทรัพยากรที่ถูกจำกัดมากขึ้นเรื่อย ๆ อาจทำให้ชุมชนดังกล่าวอยู่ในสภาพเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อความมั่นคงทางอาหารในอนาคตอันใกล้

๓.๓ รัฐธรรมนูญ กฎหมาย พันธกรณีระหว่างประเทศ ระเบียบ นโยบายและมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง

- ๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
- ๒) พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔
- ๓) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔
- ๔) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗
- ๕) พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑
- ๖) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR)
- ๗) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR)
- ๘) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD)
- ๙) ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: UNDRIP)
- ๑๐) คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๕๗ เรื่อง การปราบปรามและการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๖/๒๕๕๗ เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลาย ทรัพยากรป่าไม้และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน
- ๑๑) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. ๒๕๔๓
- ๑๒) ระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘
- ๑๓) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- ๑๔) ระเบียบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ว่าด้วยอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๘
- ๑๕) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แนวนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง
- ๑๖) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔)
- ๑๗) แผนแม่บทบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๖๔
- ๑๘) แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๖๓



๑๙) แผนแม่บทการพัฒนากลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๖๐

๒๐) แผนแม่บทอุทยานแห่งชาติแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔

๒๑) แผนที่นำทาง (Roadmap) การผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืนของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๗๙

๓.๔ รายงานผลการตรวจสอบและข้อเสนอแนะฯ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๑) รายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๓๑๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๗ เรื่อง สิทธิชุมชนและสิทธิในการจัดการที่ดิน กรณีเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจานผลักดันชาวกะเหรี่ยงดั้งเดิมออกจากบริเวณอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี

๒) รายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๖๘๓-๗๒๔/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๘ เรื่อง สิทธิในการจัดการที่ดินและป่า กรณีประชาชนร้องเรียนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อ้างคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๕๗ และที่ ๖๖/๒๕๕๗ ก่อให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน

๓) ข้อเสนอแนะฯ ที่ ๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติกับที่ดินเอกชนทับซ้อนกัน และกรณีราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากมาตรการทวงคืนผืนป่าตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ และที่ ๖๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗

๓.๕ เอกสารการศึกษาวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๑) โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ (พ.ศ. ๒๕๕๙)

๒) โครงการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม เรื่อง สิทธิของชุมชนชาวกะเหรี่ยง (ปกากะญอ) กับการดำเนินเขตวัฒนธรรมพิเศษไร่มุสลิมในพื้นที่ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาข้อพิพาทกรณีที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัยของชุมชนกะเหรี่ยงในพื้นที่ป่าภาคเหนือ (พ.ศ. ๒๕๕๙)

๓.๖ ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและพยานผู้เชี่ยวชาญ

๑) รองศาสตราจารย์กิตติศักดิ์ ปรกติ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิทธิในที่ดินและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ให้ความเห็นเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

๒) ผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ อาจารย์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พยานผู้เชี่ยวชาญด้านที่ดินและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ให้ความเห็นเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

๔. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณากรณีตามคำร้องที่เกี่ยวข้อง บทบัญญัติของกฎหมาย หลักการสิทธิมนุษยชน งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและพยานผู้เชี่ยวชาญแล้ว มีสาระสำคัญและประเด็นปัญหาที่ควรพิจารณาเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่ได้รับ

/การคุ้มครอง ...

การคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๓ (๒) ในการจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ดังนี้

๔.๑ การดำเนินนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรณีพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติที่มีปัญหาทับซ้อนกับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชนนั้น ในปัจจุบันหน่วยงานของรัฐซึ่งมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ได้ดำเนินการใช้บังคับกฎหมายตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ อย่างเข้มงวดและเด็ดขาด อันเป็นการเร่งรัดการดำเนินมาตรการทางคดีเพื่อปราบปรามผู้บุกรุกพื้นที่ป่าตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ และคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ เป็นเหตุให้ประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งยังประสงค์ให้มีการพิสูจน์สิทธิว่าเป็นผู้อยู่อาศัยมาก่อนการประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติ ได้รับผลกระทบต่อวิถีการดำรงชีพ สูญเสียพื้นที่ทำกินและอยู่อาศัย ตลอดจนการถูกจับกุมและตกเป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวเห็นว่า กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม^{๑๔} ได้รับรองว่าประชาชนทั้งปวงมีสิทธิกำหนดเจตจำนงของตนเอง ในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตนอย่างเสรีเพื่อจุดมุ่งหมายของตน ประชาชาติทั้งปวงอาจจัดการโรคภัยและทรัพยากรธรรมชาติของตนได้อย่างเสรี โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการแห่งผลประโยชน์ร่วมกันและกฎหมายระหว่างประเทศ และย่อมจะไม่ถูกกลั่นแกล้งวิธีทางยังชีพของตนไม่ว่าในกรณีใด เมื่อกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อยู่อาศัยมาก่อนการประกาศพื้นที่สงวนหวงห้ามเป็นเขตป่าหรือพื้นที่อนุรักษ์ มีวิถีการดำรงชีพโดยการอาศัยและมีพื้นที่ทำกินอยู่ในเขตป่าที่สร้างความกลมกลืนและความสมดุลกับธรรมชาติอย่างยั่งยืน ย่อมสามารถกระทำได้ ไม่ต้องห้ามด้วยบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และอุทยานแห่งชาติ เนื่องจากไม่ใช่การเข้าไปยึดถือหรือครอบครองพื้นที่เพื่อหวงกันเป็นของตนเองแต่เพียงผู้เดียวหรือในลักษณะประสงค์ที่จะได้เป็นกรรมสิทธิ์ แต่เป็นการแสดงเจตจำนงในการใช้สิทธิเชิงกลุ่มเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันของชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะในการคุ้มครอง

/สภาพสิ่งแวดล้อม ...

^{๑๔} กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๑ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ ๑

๑. ประชาชนทั้งปวงมีสิทธิกำหนดเจตจำนงของตนเอง โดยสิทธินั้น ประชาชาติเหล่านั้นจะกำหนดสถานะทางการเมืองของตนโดยเสรี และพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตนอย่างเสรี

๒. เพื่อจุดมุ่งหมายของตน ประชาชาติทั้งปวงอาจจัดการโรคภัยและทรัพยากรธรรมชาติของตนได้อย่างเสรีโดยไม่กระทบต่อพันธกรณีใดๆ อันเกิดจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการแห่งผลประโยชน์ร่วมกันและกฎหมายระหว่างประเทศ ประชาชาติจะไม่ถูกกลั่นแกล้งวิธีทางยังชีพของตนไม่ว่าในกรณีใด

๓. รัฐภาคีแห่งกติกานี้ รวมทั้งรัฐที่รับผิดชอบในการบริหารดินแดนที่ไม่ได้ปกครองตนเอง และดินแดนในภาวะทรัสตีจะต้องส่งเสริมให้สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองมีผลจริงจัง และจะต้องเคารพสิทธินั้นตามบทบัญญัติแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ



สภาพสิ่งแวดล้อม ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รับรองสิทธิไว้ในมาตรา ๔๓ ว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (๑) อนุรักษ์ พื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ (๒) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ...” เป็นเหตุให้การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เว้นแต่การใช้สิทธิของบุคคลหรือชุมชนนั้นเป็นการทำลายหรือทำให้เกิดภาวะที่ไม่สมดุลต่อสภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีความผูกพันที่ต้องใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับสิทธิของบุคคลและชุมชนตามรัฐธรรมนูญ ในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมายสูงสุดของประเทศ^{๓๙} การกระทำใด ๆ หรือการใช้บังคับกฎหมายที่มีโทษทางอาญาแก่บุคคลอื่นเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยไม่ได้พิจารณาอย่างรอบคอบว่าจะกระทบต่อสิทธิของชุมชนในการใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนหรือไม่ ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงขอยืนยันอย่างยั่วยวดตามที่เคยมีข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี^{๔๐} แล้วว่า หน่วยงานของรัฐควรยุติการจับกุมชุมชนชาติพันธุ์กะเหรี่ยง และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งยังประสงค์ให้มีการพิสูจน์สิทธิว่าเป็นผู้อยู่มาก่อนการประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติ โดยเฉพาะการใช้วิธีการรุนแรงโดยขับไล่ เผาทำลายพืชผลอาสิน หรือทรัพย์สิน และหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการขับไล่หรือไล่อพยพผู้บุกรุกได้หลังจากที่มีการดำเนินการพิสูจน์สิทธิและเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมจนคดีถึงที่สุดแล้วเท่านั้น เพื่อประกันว่าการไล่อพยพจะเป็นวิธีการสุดท้ายอันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๙ วรรคสองที่บัญญัติว่า “ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด” และการคุ้มครองสิทธิพลเมืองตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๑๔ วรรคสองที่กำหนดว่า “บุคคลซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาต้องมีสิทธิได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ตามกฎหมายได้ว่ามีความผิด” และเจ้าหน้าที่ของรัฐควรพิจารณาแนวทางหรือมาตรการดำเนินการที่ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในกรณีที่ประชาชนเป็นผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่ทำกิน ซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมนั้น ๆ ตามคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปรามหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน เพื่อเป็นเงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเคร่งครัด

ทั้งนี้ ในพื้นที่ที่ยังมีปัญหาข้อพิพาทที่ทับซ้อนกับที่ทำกินของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิสูจน์สิทธิเพิ่มเติม โดยคำนึงถึงการอยู่อาศัย

/และการ ...

^{๓๙} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๕ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

^{๔๐} ตามรายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๖๘๓-๗๒๔/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๘ และข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) ที่ ๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๐ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

และการดำเนินวิถีชีวิตตามวัฒนธรรม ตลอดจนกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับสิทธิของชุมชน ในการใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนต่อไป

๔.๒ แนวทางการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐที่สอดคล้องกับวิถีการดำรงชีวิตของชุมชนที่อยู่มา ก่อนการประกาศเขตป่าและพื้นที่อนุรักษ์

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ผ่านมาหน่วยงานของรัฐมีการดำเนินงานตามนโยบายชะลอการใช้บังคับกฎหมายแก่ชุมชนที่อยู่มา ก่อนการประกาศเขตป่าและพื้นที่อนุรักษ์ อาทิ ตามนโยบายช่วยเหลือราษฎรที่มีความจำเป็นในการครองชีพให้สามารถเข้าทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้โดยไม่ต้องรื้อถอนและมีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง โดยอนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ อันเป็นการช่วยเหลือชั่วคราวตามความจำเป็น ตามมาตรา ๑๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งผ่อนผันให้ผู้ที่ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในบริเวณป่าเสื่อมโทรมที่กำหนดเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติสามารถทำประโยชน์และอยู่อาศัยต่อไปในที่นั้นได้ แต่ต้องไม่เกิน ๒๐ ไร่ต่อครอบครัว และมีกำหนดคราวละไม่น้อยกว่า ๕ ปี แต่ไม่เกิน ๓๐ ปี ตลอดจนการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้และให้ดำเนินการต่อไปได้ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งได้กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาก็พยายามจำแนกผู้ที่อยู่มา ก่อนกับผู้บุกรุกภายหลัง โดยการตรวจพิสูจน์โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศ หากตรวจพิสูจน์แล้วพบว่าเป็นพื้นที่ที่อยู่มา ก่อนการประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้และไม่เป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ จะทำการออกหนังสืออนุญาตสิทธิทำกิน (สทก.) ให้ เพื่อการอยู่อาศัยและทำกินต่อไป หากอยู่มา ก่อนการประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้ แต่เป็นพื้นที่ล่อแหลมที่จะคุกคามต่อระบบนิเวศ จะต้องกำหนดแผนความช่วยเหลือหรือเคลื่อนย้ายไปในพื้นที่ที่เหมาะสมนั้น

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวเห็นว่า การดำเนินนโยบายและใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ส่งผลต่อวิถีชีวิตดั้งเดิมของชุมชน ทำให้ชุมชนประสบปัญหาการขาดแคลนพื้นที่ทำกินนั้น ย่อมกระทบต่อสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ (Rights to an Adequate Standard of Living) ซึ่งรวมถึงการเข้าถึงอาหาร (Rights to Adequate Food) และการเข้าถึงที่อยู่อาศัย (Rights to Adequate Housing) ตามที่ได้รับการรับรองไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม^{๒๑} ดังนั้น การดำเนินนโยบายและใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวจำเป็นต้องพิจารณาประกอบกันตามข้อ ๒ แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม^{๒๒}

/ที่ปรึกษา ...

^{๒๑} กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐาน การครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว ซึ่งรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอ และสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐภาคีจะดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อประกันการทำให้สิทธินี้เป็นจริง โดยรับรองความสำคัญอย่างแท้จริงของความร่วมมือระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความยินยอมโดยเสรี

^{๒๒} กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ข้อ ๒ รัฐภาคีแต่ละรัฐแห่งกติกานี้รับที่จะดำเนินการ โดยเอกเทศและโดยความร่วมมือและความช่วยเหลือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางเศรษฐกิจและวิชาการ โดยใช้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลในการทำให้สิทธิซึ่งรับรองไว้ในกติกานี้กลายเป็นความจริงอย่างบริบูรณ์โดยลำดับด้วยวิธีทั้งปวงที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งรวมทั้งการกำหนดมาตรการทางกฎหมายด้วย

ที่ประกันว่า ประชาชนสามารถเรียกร้องให้รัฐส่งเสริมความคืบหน้าอย่างต่อเนื่องของสิทธิ (progressively realization) ในการประกันสิทธิอย่างเป็นลำดับขั้นตอน (to take steps) โดยการใช้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรที่มีอยู่ (to the maximum of its available resources) เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่รับรองไว้บรรลุผลและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ

ด้วยเหตุนี้ ในการดำเนินนโยบายและการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ และอุทยานแห่งชาติที่มีลักษณะเป็นการลดทอนสิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรป่าไม้ของชุมชน จึงควรพิจารณาอย่างรอบคอบ เป็นรูปธรรม และมีเป้าหมายที่ชัดเจนเท่าที่จะเป็นไปได้ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรพื้นที่ป่าไม้อย่างเต็มศักยภาพเท่าที่มีอยู่ ทั้งการกำหนดนโยบายหรือการออกกฎหมายในการกำหนดเขตป่าว่าเป็นพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ การกำหนดเขตพื้นที่ป่อนุรักษ์และเขตการใช้ประโยชน์ (Territorial Zoning) การจัดทำแผนที่ (Mapping) การพิสูจน์สิทธิ ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาพื้นที่ทับซ้อน รัฐไม่อาจอ้างข้อจำกัดของความขาดแคลนทางเศรษฐกิจหรือทรัพยากรเพื่อปฏิเสธสิทธิหรือรองจนกว่าการดำเนินนโยบายจะบรรลุผลสำเร็จก่อนได้ เนื่องจากกระบวนการพัฒนาย่อมต้องเกื้อหนุนกับสิทธิมนุษยชนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ อีกทั้งตามมาตรา ๕๗ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าว รัฐจะต้องพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่มีดุลยภาพระหว่างการใช้อำนาจของรัฐกับสิทธิของประชาชนหรือชุมชนที่อยู่ในป่า ตลอดจนเชื่อมโยงแนวทางการแก้ปัญหานั้นกับประโยชน์ส่วนรวม โดยควรเลือกใช้มาตรการทางปกครองที่เหมาะสม แทนการใช้มาตรการทางอาญา จึงเห็นควรพิจารณาแนวทาง ดังนี้

๔.๒.๑ ประกันให้มีวิธีการพิสูจน์สิทธิการถือครองที่ดินอย่างเพียงพอและได้รับการคุ้มครองระหว่างการพิสูจน์สิทธิยังไม่แล้วเสร็จ อาจพิจารณาแบ่งกลุ่มประชาชนและชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตป่าได้ ตามวัตถุประสงค์การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรป่าไม้ ดังนี้

กลุ่มที่หนึ่ง คือ ชุมชนชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่ยังคงดำรงวิถีชีวิตดั้งเดิมตามวัฒนธรรมเพื่อการยังชีพ

กลุ่มที่สอง คือ ชุมชนท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงวิถีการดำรงชีวิตและเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรป่าไม้ เช่น ปลุกพืชเชิงเดี่ยวในเชิงพาณิชย์กรรม

กลุ่มที่สาม คือ ผู้บุกรุกใหม่หรือผู้ประกอบการเชิงพาณิชย์โดยมีการซื้อขายเปลี่ยนการถือครองประโยชน์ในที่ดินในเขตป่าต่อกันมา เป็นต้น

เมื่อพิจารณากลุ่มที่หนึ่ง กรณีกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่ยังคงดำรงวิถีชีวิตดั้งเดิมเพื่อการยังชีพแบบไร้หมุ่นเวียน ซึ่งเป็นระบบการเกษตรที่มีแนวโน้มเป็นวิธีบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่สอดคล้องกับการอนุรักษ์สภาพสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพนั้น ชุมชนดังกล่าวย่อมเสี่ยงต่อการสูญเสียวิถีการดำรงชีพตามวัฒนธรรมดั้งเดิมในทรัพยากรที่ดินและป่า

/อันอาจ ...

รัฐภาคีแห่งกติกาที่รับประกันว่าสิทธิทั้งหลายที่ระบุไว้ในกติกานี้จะใช้ได้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใดๆ ในเรื่องเชื้อชาติ สีดวง เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด ชาติหรือสังคมดั้งเดิม ทรัพย์สินกำเนิดหรือสถานะอื่น



อันอาจกระทบต่อสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ ทั้งในการเข้าถึงที่อยู่อาศัยและความมั่นคงทางอาหาร จึงเห็นควรให้มีการประกันวิธีการพิสูจน์สิทธิการถือครองที่ดินอย่างเพียงพอ ดังนี้

๑) ในพื้นที่ที่มีปัญหาทับซ้อนกับเขตพื้นที่ในการทำกิน การอยู่อาศัย และการดำเนินวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นในปัจจุบัน ควรพิจารณาแนวทางการดำเนินการตามกฎหมาย ประกอบแนวทางตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แนวนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง เป็นลำดับแรก เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการพิจารณากำหนดเขตพื้นที่ในการทำกิน การอยู่อาศัย และการดำเนินวิถีชีวิตตามวัฒนธรรม หรือ เขตวัฒนธรรมพิเศษในพื้นที่

๒) ไม่ควรพิสูจน์สิทธิเป็นกรณีรายแปลงตามแนวทางของมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ เนื่องจากการพิสูจน์การถือครองที่ดินและกรรมสิทธิ์ของรัฐแตกต่างจากระบบกรรมสิทธิ์แบบแปลงรวมในการใช้ทรัพยากรร่วมกันของชุมชนชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่ไม่มีเอกสารสิทธิ อีกทั้งการพิสูจน์สิทธิโดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศอาจไม่สามารถสะท้อนถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชน เนื่องจากหากปีทีบันทึกภาพถ่ายทางอากาศเป็นปีที่อายุไร่ชาครบรอบหลายปี ย่อมแสดงผลว่าเป็นป่าสมบูรณ์ แต่ต่อมาเมื่อพบว่ามีเปลี่ยนแปลงเป็นพื้นที่ไร่หมุนเวียน ย่อมตกเป็นผู้บุกรุกป่าเพิ่มเติม

ด้วยเหตุนี้ ก่อนการรังวัดกำหนดแนวเขตที่ชัดเจนจึงควรพิจารณาข้อมูลให้ได้ข้อมูลอย่างรอบด้าน โดยพิจารณาทั้งหลักเกณฑ์ด้านเวลา ได้แก่ ภาพถ่ายทางอากาศ ข้อมูลเอกสาร ได้แก่ แผนที่แนบท้ายการประกาศสงวนหวงห้ามหรืออนุรักษ์เขตป่า ตลอดจนหลักเกณฑ์ทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์ในการศึกษารากเหง้าของชุมชน การสำรวจการใช้ประโยชน์ที่ดินด้วยระบบภูมิศาสตร์สารสนเทศ (Geographic Information System: GIS) แทนการใช้ภาพแผนที่ เส้นชั้นความสูงหรือเส้นแสดงลักษณะความสูงต่ำของพื้นที่ เพื่อบำรุงถึงข้อเท็จจริงในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่และการใช้ระบบการบริหารจัดการตามศักยภาพของพื้นที่

๓) หน่วยงานของรัฐที่เข้าดำเนินการพิสูจน์สิทธิต้องแจ้งข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนและชุมชนอย่างทั่วถึงและเพียงพอต่อความเข้าใจที่ต้องตรงกันในทุกขั้นตอน โดยเฉพาะชุมชนชาติพันธุ์ที่ไม่สามารถเข้าใจภาษาราชการได้ เนื่องจากสิทธิในข้อมูลข่าวสารเป็นเงื่อนไขลำดับแรกในการประกันการเข้าถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง และเป็นการสร้างความเข้าใจที่ต้องตรงกันเพื่อลดปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งในพื้นที่

๔) กรณีที่มีการกำหนดเขตพื้นที่ในการทำกิน การอยู่อาศัย และการดำเนินวิถีชีวิตตามวัฒนธรรมหรือเขตวัฒนธรรมพิเศษในพื้นที่ใด ให้มีการประกาศไว้ในแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ หรือในแผนที่แนบท้ายกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อรับรองสิทธิร่วมของชุมชนตามกฎหมาย ในการใช้สอยและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและจัดการ บำรุงรักษา และอนุรักษ์ฟื้นฟูตามวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่น เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพและเป็นองค์รวมในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการจัดการพื้นที่สงวนหรืออนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้อย่างเป็นระบบ

๕) ก่อนรัฐตัดสินใจดำเนินนโยบาย มาตรการ หรือเลือกใช้แนวทางการแก้ไขปัญหาพิพาทในพื้นที่ อันอาจส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการเข้าถึงที่ดินหรือทรัพยากรป่าไม้ของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม อาทิ การจำเป็นต้องโยกย้ายจากที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน

ดั้งเดิม การจำกัดพื้นที่หรือรูปแบบในการใช้หรือได้ประโยชน์จากทรัพยากร รัฐควรกำหนดกลไกการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียซึ่งมีกระบวนการที่เป็นสาระสำคัญคือ กลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมต้องเป็นอิสระ (Free) จากการบังคับ ช่มชู้คุกคาม ควบคุม หรือกดดันจากรัฐ โดยจะต้องมีการบอกกล่าวล่วงหน้าและจัดให้มีระยะเวลาที่เพียงพอ (Prior) แจ้งข้อมูลและให้ชุมชนเข้าถึงข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง เพื่อความจำเป็นก่อนการพิจารณาตัดสินใจ (Informed) โดยผ่านการให้ฉันทานุมัติ (Consent) ของชุมชน ซึ่งสามารถตกลงหรือปฏิเสธในการดำเนินการแต่ละขั้นตอนดังกล่าวของรัฐได้

๔.๒.๒ มุ่งเน้นนโยบายเชิงป้องกันเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนเป็นหลักในทุกขั้นตอนของการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้

จากปัญหาการกำหนดแนวเขตของรัฐที่ทับซ้อนกันระหว่างพื้นที่เชิงระบบนิเวศและพื้นที่วิถีชีวิตชุมชน และปัญหาการทับซ้อนกันระหว่างพื้นที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ในพื้นที่แต่เดิมเป็นพื้นที่ประกาศเป็นสวนป่าและได้รับการประกาศสงวนหวงห้ามเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ต่อมาได้ถูกประกาศให้เป็นอุทยานแห่งชาติในภายหลัง เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองและวิธีการบริหารจัดการสงวนและอนุรักษ์พื้นที่มีความแตกต่างกัน ย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในการใช้สอยและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนและชุมชนดั้งเดิมในพื้นที่ดังกล่าว ตลอดจนก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ระหว่างชุมชนที่อยู่ในบริเวณเดียวกันด้วย อาทิ ราษฎรที่อยู่ต้นน้ำกับราษฎรที่อยู่ปลายน้ำ ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงควรพิจารณาส่งเสริมและสนับสนุนแผนงาน กิจกรรม หรือโครงการที่มีแนวทางในการอนุรักษ์ป่า ควบคู่ไปกับการรักษาความเป็นชุมชน โดยพิจารณาได้ดังนี้

๑) ในขั้นตอนการสำรวจและกำหนดแนวเขตพื้นที่อนุรักษ์ การกันแนวเขตพื้นที่ป่าเพื่อการใช้ประโยชน์ รวมทั้งแปลงที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ เห็นว่า ควรดำเนินการโดยให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วม และโดยความร่วมมือระหว่างชุมชนกับหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ ดังนั้น รัฐจึงควรส่งเสริมและพัฒนาโครงการหรือมาตรการของหน่วยงานของรัฐที่สอดคล้องกับการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ ได้แก่ โครงการจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างมีส่วนร่วม (Joint Management of Protected Areas: JoMPA) โดยกรมป่าไม้ และกลไกคณะกรรมการที่ปรึกษาพื้นที่คุ้มครอง (Protected Area Committee: PAC) ในประเทศไทย โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยเพิ่มองค์ประกอบของคณะกรรมการที่ปรึกษาระดับพื้นที่ ให้มีประชาชน ผู้แทนนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญและปฏิบัติงานด้านวัฒนธรรม สิทธิมนุษยชน สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา ในกรณีพื้นที่ที่มีการพิจารณากำหนดเขตพื้นที่ในการทำกิน การอยู่อาศัย และการดำเนินวิถีชีวิตตามวัฒนธรรมหรือเขตวัฒนธรรมพิเศษด้วย

๒) รัฐพึงจัดให้มีการทบทวนความจำเป็นและวิเคราะห์ผลกระทบของการออกกฎหมายตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐^{๒๓} โดยควร
/พัฒนา ...

^{๒๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพิกถอนที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่างๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

พัฒนากฎหมาย ระเบียบ ข้อปฏิบัติ หรือแนวทางการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาป่าที่เหมาะสมอย่างต่อเนื่อง สืบเนื่องจากกรณีชุมชนท้องถิ่นที่อยู่อาศัยมาก่อน โดยสภาพแล้วมีความใกล้ชิดกับทรัพยากรภายในชุมชนมากกว่าหน่วยงานของรัฐ รัฐจึงจำเป็นต้องคุ้มครองสิทธิของชุมชนโดยให้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนของตนเอง (bottom-up) ให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญได้ โดยมีแนวทางที่ควรพิจารณา ดังนี้

๒.๑) การคำนึงถึงศักยภาพของพื้นที่ ระบบการผลิต และแหล่งอาหารของชุมชน เพื่อการเข้าถึงอาหารอย่างเพียงพอตามหลักความมั่นคงทางอาหาร ตลอดจนการใช้ประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรของชุมชนตามสภาพข้อเท็จจริงในปัจจุบันให้สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมควบคู่กัน เนื่องจากการใช้ประโยชน์และการจัดการพื้นที่ป่าที่มีอยู่ในปัจจุบันมีความสำคัญในฐานะที่เป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่รับรองไว้บรรลุผลและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

๒.๒) เพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าและทรัพยากรระหว่างชุมชนในบางพื้นที่ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ประสานความร่วมมือและจัดความขัดแย้งของประชาชน โดยสร้างความเข้าใจและแจ้งข้อมูลข่าวสารในพื้นที่อย่างทั่วถึง ตลอดจนสร้างกระบวนการตัดสินใจร่วมกัน โดยกำหนดให้มีข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือข้อตกลงวิธีการจัดการทรัพยากรของชุมชนในลักษณะแปลงรวมร่วมกันในชุมชนหรือระหว่างชุมชนใกล้เคียง

เพื่อให้สอดคล้องตามแนวทางข้างต้น รัฐจึงควรเร่งรัดพิจารณาการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน โดยรับรองสถานะตามกฎหมายในการดำเนินโครงการป่าชุมชน เพื่อเป็นรูปแบบการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในเชิงป้องกัน เพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ และประกันสิทธิในการใช้สอย และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนและชุมชนอีกทางหนึ่ง

๔.๓ การใช้บังคับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แนวนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง ในกรณีที่ทำกินในพื้นที่ดั้งเดิม

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีลักษณะเป็นเพียงแนวนโยบายซึ่งไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย และแม้จะมีการอ้างถึงมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว โดยเฉพาะกลไกการมีส่วนร่วมในการกำหนดเขตพื้นที่ในการทำกิน การอยู่อาศัย และการดำเนินวิถีชีวิตตามวัฒนธรรม เพื่อเสนอเป็นแนวทางในการจัดการข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์หรือการถือครองพื้นที่ระหว่างชุมชนชาติพันธุ์กะเหรี่ยงกับหน่วยงานของรัฐ แต่ก็มีผลเป็นเพียงการชะลอการจับกุมหรือขับไล่กลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงออกจากพื้นที่พิพาทไว้เป็นการชั่วคราวเท่านั้น ในขณะที่หน่วยงานของรัฐในสังกัดกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติอุทยาน

/แห่งชาติ ...

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ จะต้องถือปฏิบัติตามนโยบาย แนวทางปฏิบัติ กฎ ระเบียบ และข้อสั่งการที่หน่วยงานแจ้งให้ดำเนินการอย่างเคร่งครัด อีกทั้งในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการบังคับการปฏิบัติเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไว้โดยตรงแต่อย่างใด เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถนำแนวนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยงไปใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชน

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวเห็นว่า เพื่อแก้ไขปัญหาข้างต้น รัฐควรผลักดันให้เกิดการบูรณาการการดำเนินงานร่วมกันของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แนวนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง เพื่อลดปัญหาช่องว่างในการดำเนินงานระหว่างหน่วยงาน และให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนี้

๑) คณะรัฐมนตรีควรพิจารณาทบทวนสถานะทางกฎหมายของแนวนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แนวนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง ในประเด็นด้านการจัดการทรัพยากร เพื่อยกระดับแนวทางระยะสั้น โดยการจัดตั้งคณะกรรมการหรือกลไกการทำงานเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ในการทำกิน การอยู่อาศัย และการดำเนินวิถีชีวิตตามวัฒนธรรม (Demarcation Committee หรือ Mechanism) เพื่อจัดการข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์หรือการถือครองพื้นที่ระหว่างชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อเป็นขั้นตอนเชิงกระบวนการในการพิสูจน์และรับรองสิทธิในการใช้ประโยชน์หรือถือครองพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง

๒) สืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เสนอโดยกระทรวงวัฒนธรรมซึ่งมีอำนาจหน้าที่หลักในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเชิงวัฒนธรรม ตลอดจนสิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และอนุรักษ์ฟื้นฟูตามวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แต่กระทรวงวัฒนธรรมไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการพื้นที่สงวนหวงห้ามหรือพื้นที่คุ้มครองเพื่อบุรักษ์ เป็นเหตุให้การดำเนินแนวนโยบายในการสนับสนุนฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยงในประเด็นด้านการจัดการทรัพยากรยังขาดเป้าหมายและแผนการดำเนินงานที่ชัดเจน และหน่วยของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไม่ได้นำนโยบายดังกล่าวไปใช้เป็นกรอบในการทำงาน

ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นได้ว่า หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบข้างต้น จำเป็นจะต้องบูรณาการการดำเนินงานร่วมกันในรูปแบบของคณะกรรมการหรือกลไกในระดับจังหวัด ประกอบด้วยผู้แทนชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในพื้นที่ซึ่งมีส่วนได้เสียโดยตรง ผู้แทนกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ผู้แทนวัฒนธรรมจังหวัด ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญและปฏิบัติงานด้านวัฒนธรรม สิทธิมนุษยชน สังคมวิทยา และมานุษยวิทยา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

๒.๑) สำรวจเขตพื้นที่ที่ทำกินในปัจจุบัน ตรวจสอบรังวัดแนวเขตพื้นที่พิพาท จำนวนพื้นที่ และรายชื่อผู้ที่ทำกินอยู่จริง ประกอบการพิจารณาข้อมูลด้านการดำเนินวิถีชีวิตตามวัฒนธรรม เพื่อนำมาเป็นข้อมูลตั้งต้นในการพิสูจน์สิทธิเชิงวัฒนธรรมของชุมชนชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม โดยการประกันให้มีวิธีการพิสูจน์สิทธิการถือครองที่ดินอย่างเพียงพอ และได้รับการคุ้มครองระหว่างที่การพิสูจน์สิทธิยังไม่แล้วเสร็จ



๒.๒) วางแผนการดำเนินนโยบาย แก้ไข และแลกเปลี่ยนปัญหาอุปสรรคร่วมกัน ตลอดจนประเมินติดตามความคืบหน้าของผลการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

๒.๓) สร้างองค์ความรู้ในด้านสิทธิมนุษยชน สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนให้มีการอบรมความรู้ดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง

๓) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรนำแนวนโยบายฯ มาบูรณาการกับแผนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนแผนในระดับพื้นที่ อาทิ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนปฏิบัติเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เพื่อให้การนำไปปฏิบัติในระดับพื้นที่มีความสอดคล้องกัน ดังนี้

๓.๑) เพื่อให้สอดคล้องกับแผนแม่บทอุทยานแห่งชาติแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควรพิจารณาประสานองค์ความรู้ โดยการจัดตั้งคณะกรรมการหรือกลไกการทำงานเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ในการทำกิน การอยู่อาศัย และการดำเนินวิถีชีวิตตามวัฒนธรรม (Demarcation Committee หรือ Mechanism) ควบคู่กับหลักการจัดการพื้นที่คุ้มครอง (Protected areas) ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในประเด็นการจำแนกเขตการจัดการสำหรับพื้นที่คุ้มครอง (Zoning) เป็นประเภทเขตการใช้ประโยชน์แบบวิถีดั้งเดิม (Zoning for traditional and indigenous users) เพื่อการใช้ประโยชน์ของคนในท้องถิ่น ด้วยวิถีการดำรงชีวิตแบบดั้งเดิม หรือเพื่อวัตถุประสงค์พิเศษ (Special use zone) โดยให้ชุมชนเป็นแนวกันชนเพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่อนุรักษ์เพิ่มเติม หรือเป็นเครือข่ายอาสาสมัครตามระเบียบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ว่าด้วยอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๘

๓.๒) เพื่อให้สอดคล้องกับแผนแม่บทบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๖๔ และแผนที่นำทางการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืนของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๗๔ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ควรพิจารณาส่งเสริมและพัฒนาระบบสมดุลทางนิเวศของรูปแบบการดำรงวิถีชีวิตแบบไร้หมุนเวียน ในฐานะที่เป็นระบบการเกษตรวิธีหนึ่ง โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพในชุมชนบนพื้นที่สูง เพื่อประกันหลักความมั่นคงทางอาหารและสนับสนุนการดำรงชีพที่เพียงพอและเหมาะสม

๓.๓) เพื่อให้สอดคล้องกับแผนแม่บทการพัฒนากลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรตระหนักถึงการพัฒนาชุมชนชาติพันธุ์บนพื้นที่สูง การจัดทำและสนับสนุนข้อมูลการทำกิน และการอยู่อาศัยในปัจจุบันของชุมชนดังกล่าวในพื้นที่พิพาท ตลอดจนข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์ในการศึกษารากเหง้าและการดำเนินวิถีชีวิตตามวัฒนธรรมของชุมชน เพื่อเป็นฐานข้อมูลตั้งต้นในการพิจารณาพิสูจน์สิทธิเชิงวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

/๕. ข้อเสนอแนะ ...



๕. ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นควรมีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เกี่ยวกับกรณีการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนกับที่อยู่อาศัยและทำกินของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งอยู่อาศัยมาก่อน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ต่อคณะรัฐมนตรี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงวัฒนธรรม และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) และมาตรา ๔๒ ดังนี้

๕.๑ ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๕.๑.๑ หน่วยงานของรัฐตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๕๗ เรื่อง การปราบปรามและการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ และ ที่ ๖๖/๒๕๕๗ เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ ควรยุติการจับกุมกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งยังประสงค์ให้มีการพิสูจน์สิทธิว่า เป็นผู้อยู่อาศัยมาก่อนการประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติ โดยเฉพาะการใช้วิธีการรุนแรงโดยขับไล่ เผาทำลายพืชผลอาสินหรือทรัพย์สิน และหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการขับไล่ หรือไล่ออกจากที่ดินหลังจากที่มีการดำเนินการพิสูจน์สิทธิและเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมจนคดีถึงที่สุดแล้วเท่านั้น

๕.๑.๒ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควรพิจารณาทบทวนและปรับปรุงขั้นตอนก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตลอดจนแนวทางลำดับแรกในการจัดการปัญหาข้อพิพาทในการใช้ประโยชน์หรือการถือครองพื้นที่ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมกับหน่วยงานของรัฐในเชิงสร้างสรรค์ (Constructive Dialogue) โดยจัดตั้งคณะกรรมการหรือกลไกกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนซึ่งมีส่วนได้เสียโดยตรง 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 แนวนโยบาย

/และหลักปฏิบัติ ...



และหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง ควรประกาศรับรองเขตพื้นที่ดังกล่าวไว้ในแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ หรือในแผนที่แนบท้ายกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพและเป็นองค์รวมในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการจัดการพื้นที่สงวนหรืออนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้อย่างเป็นระบบ

๕.๑.๓ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควรมุ่งเน้นนโยบายในเชิงป้องกันเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยพัฒนาศักยภาพและขยายผลองค์ความรู้ที่ได้รับจากการดำเนินโครงการจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างมีส่วนร่วม (Joint Management of Protected Areas: JoMPA) และให้คณะกรรมการที่ปรึกษาพื้นที่คุ้มครองในประเทศไทย (Protected Area Committee: PAC) เป็นกลไกหลักในการจัดการพื้นที่ป่าสงวนและอนุรักษ์ในทุกพื้นที่ อันเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชนและชุมชนในการใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๕.๑.๔ คณะรัฐมนตรีควรผลักดันให้เกิดการบูรณาการการดำเนินงานร่วมกันของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แนวนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง เพื่อลดปัญหาช่องว่างในการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานและให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนี้

๑) ควรเพิ่มโอกาสในการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ โดยกำหนดมาตรการและแผนปฏิบัติการไปยังหน่วยงานในแต่ละระดับอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง ตลอดจนการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดในพื้นที่ที่พิพาทตามข้อ ๕.๑.๒ ข้อย่อยที่ ๑) ของข้อเสนอแนะนี้

๒) ควรรวบรวมข้อมูลพื้นฐานในพื้นที่ จัดทำฐานข้อมูล และปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยอยู่เสมอ เพื่อให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ได้รับทราบข้อมูลที่ถูกต้องตรงกัน และสามารถนำไปใช้ประกอบการประเมินสภาพพื้นที่ วิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในการพัฒนาพื้นที่ และกำหนดวิธีการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้ส่งเสริมการดำรงชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในพื้นที่ป่าในฐานะผู้อนุรักษ์ได้อย่างเหมาะสม

๓) ควรพัฒนาวิธีการและกลไกในการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบต่อเนื่อง และเป็นรูปธรรม เพื่อให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นและสามารถนำไปปรับปรุงการดำเนินงานตามนโยบายได้อย่างทันท่วงที โดยพิจารณากำหนดตัวชี้วัดที่สอดคล้องกับตัวชี้วัดของยุทธศาสตร์ นโยบาย และแผนงานอื่น ๆ ของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่

๕.๒ ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง

๕.๒.๑ คณะรัฐมนตรีควรพิจารณาทบทวนสถานะทางกฎหมายของแนวนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แนวนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง ในประเด็นด้านการจัดการทรัพยากร เพื่อยกระดับเป็นมาตรฐานเชิงกระบวนการในการพิสูจน์และคุ้มครองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมดังกล่าว โดยให้กำหนดหรือแก้ไขเพิ่มเติมไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับในพื้นที่สงวนคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้หรือเขตอนุรักษ์อื่น ๆ

๕.๒.๒ คณะรัฐมนตรีควรรับรองสิทธิเชิงกลุ่มของชุมชนชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมให้มีพื้นที่ในการทำกิน การอยู่อาศัย และการดำเนินวิถีชีวิตตามวัฒนธรรมอันสอดคล้องกับสิทธิของประชาชนและชุมชน ในการใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ



สิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แผนการอนุญาตผ่อนผันให้ประชาชนแต่ละรายครอบครองทำประโยชน์ในลักษณะชั่วคราว ดังนี้

๑) คณะรัฐมนตรีควรเร่งรัด ผลักดัน ปรับปรุงกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ที่เกี่ยวกับพื้นที่สงวนคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ โดยพิจารณากำหนดวิธีการใช้และได้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

๒) คณะรัฐมนตรีควรยกระดับสถานะทางกฎหมายของการดำเนินโครงการ ป่าชุมชน โดยเร่งรัดการออกกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ตลอดจนเป็นการรับรองให้ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมสามารถจัดการพื้นที่ป่าร่วมกันได้อย่างยั่งยืนและเหมาะสมต่อการใช้ประโยชน์ ตามศักยภาพในแต่ละพื้นที่

๕.๒.๓ คณะรัฐมนตรีควรพิจารณานำหลักการให้ฉันทานุมัติที่เป็นอิสระ แจ่ม ล่วงหน้า และโดยความยินยอม (Free, Prior and Informed Consent: FPIC) มาใช้เป็นขั้นตอนก่อนการ ดำเนินกิจกรรม แผนงาน และโครงการของรัฐ ซึ่งมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลง โยกย้าย หรือสูญเสียพื้นที่ ทำกิน การใช้ที่ดิน หรือทรัพยากรอื่น ๆ จนอาจส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อวิถีชีวิต มาตรฐานการ ดำรงชีพ ตลอดจนการเข้าถึงอาหารอย่างเพียงพอของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง

๕.๒.๔ คณะรัฐมนตรีควรดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ โดยเพิ่มหลักการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ และพิจารณา ศึกษาความเป็นไปได้ในการจำแนกเขตการจัดการสำหรับพื้นที่คุ้มครอง (Zoning) โดยเฉพาะประเภท เขตการใช้ประโยชน์แบบวิถีดั้งเดิม (Zoning for traditional and indigenous users) เพื่อการใช้ประโยชน์ ของคนในท้องถิ่นด้วยวิถีการดำรงชีวิตแบบดั้งเดิม หรือเพื่อวัตถุประสงค์พิเศษ (Special use zone) โดย ควรเพิ่มเติมความตอนท้ายในมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งร่างพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ดังนี้

“มาตรา ๖ วรรคสอง ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดิน ที่มีได้มีบุคคลใดถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมายอื่น ซึ่งมีใช้ทบทวงการเมือง และต้องเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ ชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ในบริเวณนั้นมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ด้วย ตั้งแต่ในขั้นตอนการสำรวจและกำหนดแนวเขตพื้นที่อนุรักษ์ตลอดจนการจำแนกเขตการจัดการ พื้นที่คุ้มครอง”

๖. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในคราวประชุม ด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๒๑/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๑ จึงมีมติให้มีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เกี่ยวกับกรณีการกำหนด เขตพื้นที่ในการทำกิน การอยู่อาศัย และการดำเนินวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่น ดั้งเดิมในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ไปยัง คณะรัฐมนตรี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์



กระทรวงวัฒนธรรม และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) และมาตรา ๔๒ ต่อไป

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นายวัส ติงสมิตร

นางประกายรัตน์ ต้นธีรวงศ์

นางอังคณา นีละไพจิตร

นางเตือนใจ ดีเทศน์

นายชาติชาย สุธงศาฤกษ์

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

