

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผู้ทรงสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ: ศึกษากรณีที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์

กานติศ ศิริสานต์¹ ณฐ สันตาสว่าง² สุเมธ รอยกุลเจริญ³

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ วิเคราะห์กฎหมายไทย กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ รวมทั้งค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหาและจัดทำกฎหมายคุ้มครองสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ โดยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพและเก็บรวบรวมข้อมูล 3 วิธีการ ได้แก่ การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาและแปลความหมายจากการเปรียบเทียบ

ผลการวิจัย พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ลดทอนผู้ทรงสิทธิชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มีข้อกฎหมายที่เป็นปัญหาไม่กำหนดคำนิยามชุมชน มาตรการรับรองคุ้มครองชุมชนขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน เปรียบเทียบกับกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่นนอกจากที่ดินป่าไม้ กฎหมายระหว่างประเทศ (Hard Law) เป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายภายในประเทศไทยรับรองคุ้มครองสิทธิกลุ่มชาติพันธุ์และชุมชนพื้นเมืองอาศัยและทำกินยังชีพ สืบต่อวัฒนธรรมประเพณีการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ ประเทศอินเดีย ฟิลิปปีนส์ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย มีกฎหมายกลางรับรอง สิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ชุมชนวัฒนธรรมพื้นเมือง ชนเผ่า ในการใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้และในเขตอนุรักษ์

คำสำคัญ: สิทธิชุมชน; การใช้ประโยชน์; ทรัพยากรธรรมชาติ; เขตอนุรักษ์

ประเภทบทความ: บทความวิจัย

การอ้างอิง:

กานติศ ศิริสานต์, ณฐ สันตาสว่าง และสุเมธ รอยกุลเจริญ. (2566). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผู้ทรงสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ: ศึกษากรณี ที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์. *วารสารดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์*, 13(1), 155-167.

¹ หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
2086 ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย
ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: dr.kandids@hotmail.com

² คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ ศาลปกครองสูงสุด

Legal Problems Related to Holders of Community Rights in the Utilization of Natural Resources: A Case Study of Forest Land in the Conservation Area

Kandid Sirisarn¹ Nut Santaswang² Sumath Roygulcharoen³

Abstract

This research article aims to study the concept and theory of community rights in the utilization of natural resources, to analyze Thai law, international law and foreign law as well as finding solutions and formulating legislation to protect community rights to use forest lands in protected areas. The researchers used the qualitative research methodology by using 3 methods of data collection, namely documentary research, in-depth interviews and focus group discussion and analyzed the data by using content analysis techniques and comparison interpretation.

Findings show that the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017), decreases holders of local community rights. The National Reserved Forest Act B.E. 2507 (1964), the National Park Act B.E. 2562 (2019) and the Wildlife Preservation and Protection Act B.E. 2562 (2019) pose legal problems in not determining the definition of community; measures of community protection certification not having community participation. Other types of law related to natural resources except forest land. International law (hard law) is a legal guideline that Thailand prescribes a law in Thailand for the rights protection certification of ethnic groups and local communities. They can reside, earn a living, inherit culture, traditions, conservation, and utilize forest land. India, the Philippines, the United States of America, and Australia have a general law for certification of community rights, traditional local communities, local culture, and tribes in the utilization of forest land and that in the conservation area.

Keywords: Community Rights; Utilization; Natural Resources; Conservation Area

Type of Article: Research Article

Cite this article as:

Sirisarn, K., Santaswang, N., & Roygulcharoen, S. (2023). Legal problems related to holders of community rights in the utilization of natural resources: A case study of forest land in the conservation area. *Ph.D. in Social Sciences Journal*, 13(1), 155-167.

¹ Doctor of Laws Program, Ramkhamhaeng University
2086 Ramkhamhaeng Road, Hau Mark, Bangkapi, Bangkok 10240, Thailand
Corresponding Author Email: dr.kandids@hotmail.com

² Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

³ Supreme Administrative Court

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการวิเคราะห์ข้อมูลรายงานผลการปฏิบัติงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ 2544 (ฉบับแรก) ถึงปี 2561 (ขณะศึกษา) รวม 18 ปี พบว่ามีเรื่องเรียนรวมทั้งสิ้น จำนวน 10,942 เรื่อง แยกเป็นประเภทของสิทธิที่ได้รับการร้องเรียนรวม 26 กลุ่ม โดยกลุ่มที่ได้รับเรื่องร้องเรียนมากที่สุด 5 กลุ่มแรก ได้แก่ (1) สิทธิในกระบวนการยุติธรรม 2,428 เรื่อง คิดเป็น 22.19 เปอร์เซ็นต์ (2) สิทธิในชีวิตทรัพย์สินฯ 2,085 เรื่อง คิดเป็น 19.06 เปอร์เซ็นต์ (3) สิทธิชุมชนฯ 1,661 เรื่อง คิดเป็น 15.19 เปอร์เซ็นต์ (4) ได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม 692 เรื่อง คิดเป็น 6.32 เปอร์เซ็นต์ และ (5) สิทธิด้านอื่นๆ/ไม่ระบุ 681 เรื่อง คิดเป็น 6.22 เปอร์เซ็นต์ ส่วนกลุ่มอื่นๆ คิดเป็นเรื่องร้องเรียนกลุ่มละไม่ถึง 5 เปอร์เซ็นต์ จากเรื่องร้องเรียนทั้งหมด

สิทธิชุมชน เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสิทธิที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองคุ้มครองชุมชน มีสิทธิใช้และได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ แต่ไม่มีกฎหมายรองรับสถานะชุมชนในการเป็นผู้ทรงสิทธิที่มีสิทธิและหน้าที่ใช้และได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ไม่ได้กำหนดค่านิยมชุมชนเอาไว้โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ ซึ่งชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อยู่อาศัย ทำกินเพื่อการดำรงชีพมายาวนานก่อนประกาศเป็นเขตอนุรักษ์ไม่สามารถใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองโดยชอบด้วยกฎหมายและถูกดำเนินคดีมาตลอด ส่งผลกระทบต่อครอบครัวและการดำเนินชีวิตของชุมชนหลายสิบหลายร้อยครอบครัว (Office of the National Human Rights Commission of Thailand, 1997) ถึงแม้สิทธิชุมชนจะรับรองคุ้มครองเอาไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 แต่ยังคงมีปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผู้ทรงสิทธิ

ชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมาย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
2. เพื่อวิเคราะห์กฎหมายไทย ค้นหาผู้ทรงสิทธิชุมชนและการรับรองคุ้มครองชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์
3. เพื่อวิเคราะห์กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ ค้นหาผู้ทรงสิทธิชุมชนและการรับรองคุ้มครองชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์
4. เพื่อค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหาและจัดทำกฎหมายคุ้มครองสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์

ขอบเขตของการวิจัย

1. ด้านเนื้อหา การศึกษาแนวคิดและทฤษฎีสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ วิเคราะห์กฎหมายไทย ผู้ทรงสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พุทธศักราช 2550 และพุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ

พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 คำพิพากษาของศาลในประเทศที่เกี่ยวข้องกับผู้ทรงสิทธิชุมชน วิเคราะห์กฎหมายระหว่างประเทศที่รับรองคุ้มครองผู้ทรงสิทธิชุมชนด้านสิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม และที่ดินป่าไม้ กฎหมายประเทศอินเดีย ฟิลิปปินส์ สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย คำพิพากษาของศาลในประเทศที่เกี่ยวข้องกับผู้ทรงสิทธิชุมชน

2. ด้านผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยกำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 35 คน ประกอบด้วย (1) ผู้ทรงสิทธิชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ จำนวน 6 คน ได้แก่ ประชาชน ผู้นำชุมชน และตัวแทนชุมชนที่ถูกดำเนินคดีตามกฎหมายที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ (2) นักวิชาการด้านสิทธิมนุษยชน จำนวน 3 คน ได้แก่ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และเลขานุการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (3) ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ จำนวน 6 คน ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายอุทยานแห่งชาติ และกฎหมายรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือห้ามล่าสัตว์ป่า (4) ผู้ชำนาญคดีเกี่ยวกับที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ จำนวน 10 คน ได้แก่ ตำรวจกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พนักงานอัยการผู้ชำนาญคดีที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ ผู้พิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีสิ่งแวดล้อม และตุลาการศาลปกครองสูงสุดแผนกคดีสิ่งแวดล้อม (5) กลุ่มตัวแทนภาครัฐ จำนวน 3 คน ได้แก่ กรมป่าไม้ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรมควบคุมมลพิษ (6) กลุ่มผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนและสิทธิมนุษยชน จำนวน 3 คน ได้แก่ ศูนย์พิทักษ์และฟื้นฟูสิทธิชุมชนท้องถิ่น และ (7) กลุ่มผู้แทนอาจารย์สถาบันอุดมศึกษาหรือนักวิชาการอิสระ จำนวน 4 คน ได้แก่ มหาวิทยาลัยราชภัฏ

กำแพงเพชร

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบความสัมพันธ์ของแนวคิดสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์นำมาเป็นหลักปฏิบัติในการรับรองคุ้มครองสิทธิชุมชน
2. ทำให้ทราบผู้ทรงสิทธิชุมชนในระบบกฎหมายไทย มาตรการรับรองคุ้มครองชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ที่ต้องปรับปรุงแก้ไข
3. ทำให้สามารถนำหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันประเทศไทยให้ต้องบัญญัติกฎหมายภายในประเทศ และจุดเด่นที่นำมาเป็นแนวคิดสนับสนุนของกฎหมายต่างประเทศมาปรับปรุงมาตรการรับรองคุ้มครองชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์
4. ทำให้ทราบแนวทางแก้ไขปัญหาและได้ร่างกฎหมายคุ้มครองสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดพื้นฐานสิทธิชุมชนของไทยตั้งอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์ของความเชื่อ พิธีกรรม ภูมิปัญญา ท้องถิ่น การจัดการทรัพยากรบนพื้นฐานของจารีตประเพณี และองค์กรทางสังคม (Sribuaiam, Temsirivattanukul, & Tengaumnuay, 2017) สิทธิชุมชนบนฐานทรัพยากรธรรมชาติมีการอ้างถึงสิทธิใน 2 ลักษณะ คือ (1) สิทธิหน้าห่ม หมายถึง สิทธิของส่วนรวม ซึ่งใช้จัดการและควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรในท้องถิ่นหลายประเภท (2) สิทธิการใช้ หมายถึง สิทธิที่เกิดขึ้นจากการกระทำ ซึ่งผู้ใช้ไม่สามารถผูกขาดสิทธิไว้ได้ตลอด สิทธินั้นจะหยุดไปเมื่อหยุดการใช้ประโยชน์ไปแล้ว (Intapuntee, 2011) สิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้ในระบบจารีตประเพณีดั้งเดิมพบการใช้ประโยชน์ 3 แบบ คือ (1) ป่าศักดิ์สิทธิ์

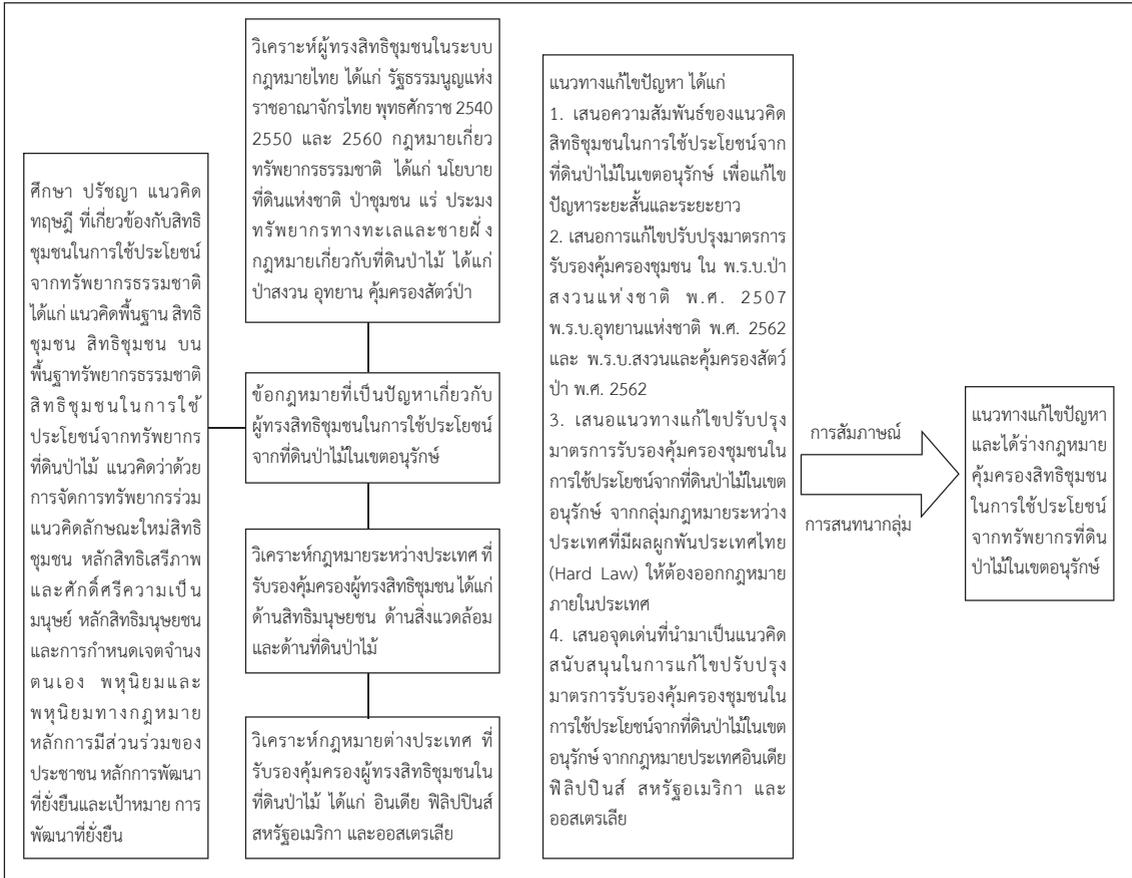
ชาวบ้านจะรักษาไว้เพื่อประกอบพิธีกรรมและถูกหวงห้ามไม่ให้ใช้ผลผลิตจากป่าอย่างเด็ดขาด (2) ป่าต้นน้ำ เป็นป่าศักดิ์สิทธิ์เช่นกันเพราะเชื่อว่ามีผีขุนน้ำคุ้มครองอยู่ มีอยู่ไม่กี่แห่งที่อนุญาตให้ใช้ประโยชน์จากของป่าได้บ้าง (3) ป่าใช้สอย เป็นป่าที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยกำหนดพื้นที่ป่าไว้ใช้ประโยชน์ในการเลี้ยงสัตว์หรือเก็บของป่า (Kanchanapan, 2001) แนวคิดพื้นฐานสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้จึงเป็นสิทธิตามสภาพความเป็นจริงตามจารีตประเพณีของไทยโบราณ (Sribuaiam, Temsiriwattanakul and Tengaumnuy, 2017) ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนแปลงเป็นกฎหมายที่กำหนดให้รัฐเป็นผู้มีสิทธิบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (Prokati, 2007) กำหนดขอบเขตพื้นที่อนุรักษ์ จำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์โดยการอนุญาตในรูปแบบสัมปทานป่าไม้เอกชน อนุญาตให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์บางประเภท อนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ โดยจัดทำเป็นโครงการแบบมีกำหนดระยะเวลา ซึ่งแตกต่างจากการใช้ประโยชน์ตามระบบจารีตประเพณีดั้งเดิม และไม่ครอบคลุมถึงชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมหรือกลุ่มชาติพันธุ์ จึงเป็นปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผู้ทรงสิทธิชุมชนที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อรับรองคุ้มครองชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ โดยอาศัยแนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม (Bunnag, 2011) พหุนิยมทางกฎหมาย (Boonmee, 2003) และแนวคิดลักษณะใหม่สิทธิชุมชน

ผู้ทรงสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวดสิทธิและ

เสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 43 (2) บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ซึ่งมีทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง คือ หลักสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักสิทธิมนุษยชนและการกำหนดเจตจำนงตนเอง พหุนิยมและพหุนิยมทางกฎหมาย หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการพัฒนาที่ยั่งยืนและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนั้น สิทธิชุมชนจึงเป็นสิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและสิทธิตามกฎหมายมหาชนที่รัฐมีอาจก้าวล่วงได้ (Singhaneti, 2004) ปรากฏตามหลักผู้ทรงสิทธิชุมชนในระบบกฎหมายไทย เชื่อมโยงกับกฎหมายระหว่างประเทศเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายภายในประเทศไทยรับรองคุ้มครองสิทธิชุมชนและเทียบเคียงกับจุดเด่นที่นำมาเป็นแนวคิดสนับสนุนจากกฎหมายต่างประเทศ นำมาปรับปรุงมาตรการรับรองคุ้มครองชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์

Sribuaiam, Temsiriwattanakul and Tengaumnuy (2017) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่าเสนอให้นำการจัดการร่วมโดยมีชุมชนเป็นฐาน (community-based co-management) มาเป็นฐานคิดในระบบกฎหมายไทยสำหรับการดำเนินการต่างๆ ในประเด็น แนวทางการใช้สิทธิของชุมชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 การดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐเพื่อประกันสิทธิชุมชน ตลอดจนสิทธิของชุมชนในการติดตามและเร่งให้รัฐดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 51 มาตรา 57 และมาตรา 58 เป็นต้น

กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย



ภาพ 1 กรอบแนวความคิดที่ใช้ในงานวิจัย

สมมุติฐานของการวิจัย

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผู้ทรงสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ศึกษากรณีที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ เกิดจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ลดทอนผู้ทรงสิทธิชุมชนที่มีอยู่เดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มีข้อกฎหมายที่เป็นปัญหา ไม่กำหนดค่านิยามชุมชนหรือผู้ทรงสิทธิชุมชน

มาตรการรับรองคุ้มครองสิทธิชุมชนขาดการมีส่วนร่วม ไม่มีมาตรการแก้ไขปัญหผู้ถือครองที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ ไม่มีมาตรการทางปกครองควบคู่กับโทษทางอาญา ส่งผลให้ชุมชนไม่มีกฎหมายรองรับไม่มีผู้ทรงสิทธิทำหน้าที่ตามกฎหมาย ขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง นโยบาย แผน และมาตรการของรัฐฝ่ายเดียวขาดการยอมรับจากชุมชน เกิดข้อพิพาทเป็นคดีสู่ศาลยุติธรรมและศาลปกครองจำนวนมาก การศึกษาแนวคิดและทฤษฎีสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ วิเคราะห์กฎหมายไทย กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ เพื่อค้นหาผู้ทรง

สิทธิชุมชนและการรับรองคุ้มครองชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ นำมาเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาคและจัดทำกฎหมายคุ้มครองสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ จะช่วยให้ชุมชนมีกฎหมายรองรับ มีผู้ทรงสิทธิทำหน้าที่ตามกฎหมาย เกิดการมีส่วนร่วมตามกฎหมาย เกิดการยอมรับนโยบาย แผน และมาตรการของรัฐ ช่วยลดข้อพิพาทระหว่างชุมชนกับรัฐ และส่งผลให้จำนวนคดีที่นำมาสู่ศาลยุติธรรมและศาลปกครองน้อยลง

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (documentary research) จะทำการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับปรัชญา แนวคิด ทฤษฎี ตำรา บทความ วารสารงานวิจัย วิทยานิพนธ์ กฎหมายประเทศไทย กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ

2. การวิจัยภาคสนาม (field research) กำหนดให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 35 คน ซึ่งแบ่งการเก็บข้อมูลออกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interviews) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 25 คน โดยทำการสัมภาษณ์เชิงลึก 2 ครั้ง ครั้งที่ 1 สัมภาษณ์รายบุคคล ได้แก่ นักวิชาการด้านสิทธิมนุษยชน จำนวน 3 คน และผู้ชำนาญคดีเกี่ยวกับที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ จำนวน 10 คน ครั้งที่ 2 สัมภาษณ์กลุ่มย่อย ได้แก่ กลุ่มผู้ทรงสิทธิชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ จำนวน 6 คน และกลุ่มผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ จำนวน 6 คน และการสนทนากลุ่ม (focus group discussion) จากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 10 คน โดยผู้วิจัยเป็นผู้กำหนดประเด็นคำถามการสนทนากลุ่มด้วยตนเอง ปรับปรุงจากการทบทวนวรรณกรรมและ

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อใช้เป็นประเด็นการสนทนากลุ่มในการค้นหาความคิดเห็นที่หลากหลายจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องในด้านต่างๆ จำนวน 10 คน ได้แก่ กลุ่มผู้แทนภาครัฐ จำนวน 3 คน กลุ่มผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนและสิทธิมนุษยชน จำนวน 3 คน และกลุ่มผู้แทนอาจารย์สถาบันอุดมศึกษาและนักวิชาการอิสระ จำนวน 4 คน

ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาและแปลความหมายจากการเปรียบเทียบ

ผลการวิจัย

ผู้วิจัยสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. แนวคิดสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ผลการวิจัยพบว่า ความสัมพันธ์ของแนวคิดสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ สามารถนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาระยะสั้น นำแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมกำหนดเป็นกติการะดับธรรมนูญ โดยแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติคานียมชุมชนให้ครอบคลุมถึง บุคคล ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการใช้และได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ นำเอาแนวคิดพหุนิยมและพหุนิยมทางกฎหมายมาจัดทำกฎหมายคุ้มครองสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้เป็นกฎหมายกลางใช้ควบคู่กับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 เป็นต้น ระยะยาว นำเอาแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับมูลค่าเศรษฐกิจของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Bangchang & Srisaowalak, 2009) มาบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการกำหนดแผนการบริหารจัดการ

ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบ

2. ผู้ทรงสิทธิในระบบกฎหมายไทย ผลการวิจัยพบว่า การตัดคำนิยามชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ออก ส่งผลให้เกิดปัญหาการตีความผู้ทรงสิทธิชุมชน รัฐผู้ถือปฏิบัติตามกฎหมายไม่มีอำนาจใช้ดุลยพินิจในการตีความกฎหมายอย่างกว้างให้ชุมชนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมายความว่ารวมถึงชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้ เมื่อพิจารณาผู้ทรงสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ พบข้อกฎหมายที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับผู้ทรงสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 สามารถนำกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่นนอกจากที่ดินป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาเทียบเคียง ในการแก้ไขปรับปรุงมาตรการรับรองคุ้มครองชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ คือ การกำหนดนโยบายและแผนการจัดการที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ กำหนดคำนิยามชุมชนหรือผู้ทรงสิทธิชุมชนในกฎหมาย กำหนดหมวดการมีส่วนร่วมของชุมชนในกฎหมาย นำความคิดเห็นของชุมชนไปประกอบการพิจารณา กำหนดมาตรการทางปกครอง กำหนดโทษทางปกครองควบคู่กับโทษทางอาญา เพิ่มเติมกระบวนการระงับข้อพิพาท เป็นต้น

3. กฎหมายระหว่างประเทศที่รับรองคุ้มครอง

ผู้ทรงสิทธิชุมชน ผลการวิจัยพบว่า เมื่อพิจารณากฎหมายระหว่างประเทศ (Hard Law) ที่รับรองคุ้มครองผู้ทรงสิทธิชุมชน ประกอบด้วย กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 (Office of the National Human Rights Commission of Thailand, 2012) ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา ค.ศ. 1986 (Thitipatana, 2003) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1965 (Human Rights, 2003) อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 (Yuyuenyong, 2003) และอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (Office of Environmental Policy and Planning, 2003) นำมาเป็นแนวทางแก้ไขปรับปรุงมาตรการรับรองคุ้มครองชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ คือ ออกกฎหมายภายในประเทศรับรองคุ้มครองสิทธิบุคคลผู้เป็นชนกลุ่มน้อย กลุ่มเชื้อชาติหรือกลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่มและชุมชนพื้นเมืองและท้องถิ่น การกำหนดนโยบายและแผนการจัดการที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ ต้องคำนึงถึงสิทธิในการจัดการความมั่งคั่งแห่งทรัพยากรธรรมชาติที่ประชาชนจะไม่ถูกลิดรอนวิถีแห่งการยังชีพ กำหนดลักษณะการใช้ประโยชน์ในกฎหมายในประเทศไทย โดยคำนึงถึงสิทธิในการมีที่อยู่อาศัย ทำกินและยังชีพ สิทธิในวัฒนธรรมและพิธีกรรมทางศาสนา เคารพการถือปฏิบัติของชุมชนพื้นเมืองและท้องถิ่นในการดำเนินชีวิตที่สืบทอดตามประเพณีเกี่ยวกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ เป็นต้น

4. กฎหมายต่างประเทศที่รับรองคุ้มครองผู้ทรงสิทธิชุมชน ผลการวิจัยพบว่า เมื่อพิจารณากฎหมายต่างประเทศที่รับรองคุ้มครองผู้ทรงสิทธิชุมชน มีจุดเด่น

ที่นำมาเป็นแนวคิดสนับสนุนในการแก้ไขปรับปรุง มาตรการรับรองคุ้มครองชุมชนในการใช้ประโยชน์จาก ที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ ดังนี้ ประเทศอินเดีย กำหนด กฎหมายกลางรับรองสิทธิชนเผ่าและผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ในป่า ในการใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ และ การยอมรับสิทธิชนเผ่าเป็นสิทธิตามกฎหมาย (Tribal Development Department, n.d.) ประเทศ ฟิลิปปินส์ รัฐธรรมนูญรับรองและส่งเสริมสิทธิชุมชน วัฒนธรรมพื้นเมือง กำหนดนโยบายรับรองและส่งเสริม สิทธิชุมชนวัฒนธรรมพื้นเมือง (The Official Gazette is the Official Journal of the Republic of the Philippines, n.d.) กำหนดกฎหมายกลางรับรองสิทธิ ชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ กำหนดการจัดตั้งกองทุนรวมพื้นที่คุ้มครอง และกำหนด โทษตามกฎหมายจารีต (Officialgazette, 1997) โทษ ทางปกครองควบคู่กับโทษทางอาญา (Officialgazette, 1992) ประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดกฎหมายกลาง รับรองสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้ใน เขตอนุรักษ์ กำหนดการจัดตั้งกองทุนชนเผ่า และ กำหนดเฉพาะมาตรการทางแพ่ง (United States Department of Agriculture, n.d.) ประเทศ ออสเตรเลีย กำหนดนโยบายส่งเสริมและสนับสนุน ชุมชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกัน จัดการป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ กำหนดกฎหมายกลาง รับรองสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้ใน เขตอนุรักษ์ กำหนดว่าไม่สามารถประกาศเขตอุทยาน ในที่ดินที่ชาวอะบอริจินเป็นเจ้าของได้ หากไม่ทำข้อ ตกลงร่วมกันจัดการร่วมกับชาวอะบอริจิน กำหนดการ ใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ เช่น ล่าสัตว์ เก็บไข่ ใช้พืชพื้นเมือง เพื่อจุดประสงค์ทางวัฒนธรรมไม่ ต้องมีใบอนุญาต และกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาล่า สัตว์ที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์โดยการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทของสภาที่ดิน (Australian Government Federal Register of Legislation, 2019)

5. การศึกษาที่ได้จากการวิจัยภาคสนาม ผลการ วิจัยพบว่า การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม มีความเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แยกหมวดสิทธิ ชุมชนเป็นหมวดเฉพาะ และบัญญัติค่านิยมบุคคลและ ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เป็นผู้ทรง สิทธิชุมชน ตามที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราช อาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดค่านิยม ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเป็นผู้ทรงสิทธิชุมชนในพระราช บัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติ อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติสงวน และคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 กำหนดมาตราแก้ไข ปัญหาผู้ถือครองที่ดินป่าไม้ที่อยู่อาศัยหรือทำกินในเขต อนุรักษ์ การสำรวจการถือครองที่ดินประชาชนที่อยู่ อาศัย หรือทำกิน กำหนดนโยบายช่วยเหลือในรูปแบบ โครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และดูแลสุขภาพ ธรรมชาติ กำหนดระยะเวลาตลอดอายุผู้ทรงสิทธิชุมชน และให้ตกทอดสู่ทายาท ควรแยกออกไปจัดทำเป็น กฎหมายกลางในการคุ้มครองสิทธิชุมชน กำหนดให้มี กองทุน กระบวนการระงับข้อพิพาทโดยชุมชน และ กำหนดหลักการว่า การรับรองคุ้มครองสิทธิชุมชนตาม กฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราช บัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีการ รับรองคุ้มครองสิทธิชุมชนเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมี หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานใน การรับรองคุ้มครองสิทธิชุมชนไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่ กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เป็นต้น

การอภิปรายผล

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผู้ทรงสิทธิ ชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ศึกษากรณีที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ พบว่า การตัดค่านิยามชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่มีอยู่ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ออกเป็นการลดทอนผู้ทรงสิทธิชุมชนที่มีอยู่เดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มีข้อกำหนดที่เป็นปัญหา สามารถนำเอาความสัมพันธ์ของแนวคิดสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ มาเป็นหลักปฏิบัติในการรับรองคุ้มครองสิทธิชุมชน และเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาระยะสั้นและระยะยาว นำกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่นนอกจากที่ดินป่าไม้มาเทียบเคียงในการแก้ไขปรับปรุงมาตรการรับรองคุ้มครองชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ ประกอบกับคำพิพากษาศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดมีแนวคำตัดสินยอมรับกลุ่มชาติพันธุ์และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นำกฎหมายระหว่างประเทศ (Hard Law) ที่รับรองคุ้มครองผู้ทรงสิทธิชุมชนมาเป็นแนวทางแก้ไขปรับปรุงมาตรการรับรองคุ้มครองชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ นำกฎหมายต่างประเทศที่รับรองคุ้มครองผู้ทรงสิทธิชุมชนที่มีจุดเด่นนำมาเป็นแนวคิดสนับสนุนในการแก้ไขปรับปรุงมาตรการรับรองคุ้มครองชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ โดยมีข้อค้นพบเป็นร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (ฉบับที่...) พ.ศ. ... หมวดสิทธิชุมชน และร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ พ.ศ. ... เป็นกฎหมายกลางในเชิงคุ้มครองสิทธิชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานของการวิจัยที่ผู้วิจัยได้ตั้งไว้ให้ชุมชนมีกฎหมายรองรับ มีผู้ทรงสิทธิทำหน้าที่ตามกฎหมาย เกิดการมีส่วนร่วมตามกฎหมาย เกิดการยอมรับนโยบาย แผน และมาตรการของรัฐ ช่วยลดข้อพิพาทระหว่างชุมชนกับรัฐ และส่งผลให้จำนวนคดี

ที่นำมาสู่ศาลยุติธรรมและศาลปกครองน้อยลง

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผู้ทรงสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ศึกษากรณีที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาผู้ทรงสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติหมวดสิทธิชุมชนเป็นหมวดเฉพาะ และบัญญัติค่านิยมบุคคลและชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เป็นผู้ทรงสิทธิชุมชน ในมาตรา 41 และมาตรา 43 ทำให้ไม่เกิดความสับสนในการตีความกฎหมายลูกที่รับรองคุ้มครองชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งปัญหาในการใช้สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กรณีชุมชนชาวกะเหรี่ยงเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งถือว่าเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่มีมติคณะรัฐมนตรีให้การช่วยเหลือในเรื่องที่ดินทำกิน เป็นต้น

2. ปัญหาผู้ทรงสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ ควรแก้ไขพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 4 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 4 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มาตรา 4 กำหนดค่านิยมชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเป็นผู้ทรงสิทธิชุมชน เพื่อแก้ปัญหากลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยทำกินอยู่ในป่าอนุรักษ์ที่ถือว่าการทำผิดกฎหมายและถูกดำเนินคดีให้ได้รับการคุ้มครองสิทธิชุมชนโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นต้น

3. ปัญหากฎหมายการกำหนดพื้นที่ป่าสงวนทับซ้อนที่อยู่อาศัยและทำกินของชุมชน ควรแก้ไขพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 6 เพิ่มข้อความว่า เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่า

อื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำโดยออกกฎกระทรวง โดยมีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้องและประชาชน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการเป็นต้น

4. ปัญหาชุมชนปฏิเสศ นโยบาย แผน มาตรการ และแนวทางในการใช้ประโยชน์พื้นที่อนุรักษ์ ควรแก้ไขพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 13/2 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยมีสัดส่วนผู้แทนชุมชนเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เพราะว่าคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะมาตรการ และแนวทางในการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติต่อรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบให้ใช้ กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการใช้พื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น

5. ปัญหาการจัดการพื้นที่อนุรักษ์ในระดับจังหวัด ควรแก้ไขพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 10 ในจังหวัดใดที่มีป่าสงวนแห่งชาติ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติประจำจังหวัด โดยมีสัดส่วนผู้แทนชุมชนเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เพราะว่าคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรการส่งเสริมการปลูกป่า แนวทางดังกล่าวต้องกำหนดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ด้วย ดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยคำร้องกรณีเสียหายหรือเสื่อมประโยชน์ มีหนังสือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ เป็นต้น

6. ปัญหาการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ในการใช้และได้รับประโยชน์จากที่ดินป่าไม้ ควรแก้ไขพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 11 คณะกรรมการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ

ประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ กำหนดมาตรการในการควบคุมดูแล และส่งเสริมการปลูกป่า แนวทางดังกล่าวต้องกำหนดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน เพิ่มข้อความว่าโดยให้จัดทำเป็นโครงการอนุรักษ์ และใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน เป็นต้น

7. ปัญหาผู้ถือครองที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ ควรแก้ไขโดยนำเอาหลักการที่กำหนดในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 64 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มาตรา 121 คือ การจัดทำเป็นโครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ และดูแลทรัพยากรธรรมชาติ มากำหนดในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยแก้ไขประเด็นการกำหนดระยะเวลาใช้สปีเป็นตลอดอายุผู้ทรงสิทธิชุมชนและให้ตกทอดสู่ทายาท ควรแก้ไข พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 64 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มาตรา 121 โดยกำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเป็นผู้ทรงสิทธิชุมชนเท่านั้น เป็นต้น

8. ปัญหาจำนวนคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ และช่วยลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนในข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ ควรแก้ไขโดยกำหนดมาตรการทางปกครองและบทกำหนดโทษทางปกครองควบคู่กับโทษทางอาญา เช่น การปรับทางปกครอง ยกเลิกใบอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ ในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 เป็นต้น

9. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผู้ทรงสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ศักยภาพที่ที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ ควรจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้ในเขตอนุรักษ์เป็นกฎหมายกลาง ซึ่งเป็นกฎหมายในเชิงคุ้มครองสิทธิชุมชน เป็นต้น

References

- Australian Government Federal Register of Legislation. (2019). *Aboriginal lands rights (northern territory) Act 1976*. Retrieved from <https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00117>
- Bangchang, O. N., & Srisaowalak, I. (2009). *Project for studying approaches to appraisal of economic values from environmental impacts to support the judicial process*. Office of the Court of Justice, Rapeepatanasak Research Institute. [In Thai]
- Boonmee, T. (2003). *Pluralism*. Office of the National Research Council of Thailand. [In Thai]
- Bunnag, C. (2011). *The concept of shared resource management: Foreign experiences and concepts in Thailand*. Reform Assembly Committee, Academic Network for Reform Working Group. [In Thai]
- Human Rights. (2003). *Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD)*. Retrieved from <http://humanrights.mfa.go.th/th/humanrights/obligation/international-human-rights-mechanism/CERD.php> [In Thai]
- Intapuntee, P. (2011). *Community right towards natural resource exploitation and management: Case study of Karen communities in Um Phang Wildlife Sanctuary*. Master's Thesis of Laws, Thammasat University. [In Thai]
- Kanchanapan, A. (2001). *Community dimensions, local way of thinking about rights, powers and resource management*. Thailand Research Fund. [In Thai]
- Office of Environmental Policy and Planning. (2003). *Convention on biological diversity*. Retrieved from <https://qsds.go.th/newosrd/wp-content/uploads/sites/115/2021/02/Biological.pdf> [In Thai]
- Office of the National Human Rights Commission of Thailand. (1997). *Annual Report 1997*. Author. [In Thai]
- Office of the National Human Rights Commission of Thailand. (2012). *General international law principles on human rights treaties (UN International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR))*. Author. [In Thai]
- Officialgazette. (1992). *National integrated protected areas aystem act of 1992*. Retrieved from <https://www.officialgazette.gov.ph/1992/06/01/republic-act-no-7586>
- Officialgazette. (1997). *Indigenous peoples, rights Act, 1997*. Retrieved from <https://www.officialgazette.gov.ph/1997/10/29/republic-act-no-8371>
- Prokati, K. (2007). *The rights of individuals who form a community*. Winyuchon. [In Thai]
- Singhaneti, B. (2004). *Fundamentals of rights, liberties and human dignity under the constitution* (2nd ed.). Winyuchon. [In Thai]

- Sribuaiam, K., Tamsiriwattanakul, T., & Tengaumnuy, T. (2017). *The relationship between human rights and the environment for sustainable protection of human rights related to the environment*. Office of the National Human Rights Commission of Thailand. [In Thai]
- The Official Gazette is the Official Journal of the Republic of the Philippines. (n.d.). *The constitution of the Republic of the Philippines*. Retrieved from <https://www.officialgazette.gov.ph/constitutions/1987-constitution>
- Thitipatana, P. (2003). *Human rights and development, declaration on the right to development*. Office of the National Human Rights Commission of Thailand. [In Thai]
- Tribal Development Department. (n.d.). *Scheduled Tribes & Other Traditional Forest Dwellers (Recognition of Forest Rights) Act, 2006*. Retrieved from <http://himachalservices.nic.in/tribal/en-IN/index.html>
- United States Department of Agriculture. (n.d.). *U.S. Forest Service, National Forest Management Act (NFMA)*. Retrieved March 10, 2020, from <https://www.fs.usda.gov/emc/nfma>
- Yuyuenyong, P. (2003). *Convention on access to information public participation in decision-making and access to justice in environmental cases 1998 (Aarhus convention) and sustainable environmental justice*. Retrieved from <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1538>