สิทธิในที่ดินของชุมชนกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานและพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติของประเทศไทย

LAND RIGHTS OF KAREN COMMUNITY IN BAN JAI PHANDIN AND BAN BANGKLOY BON IN KAENG KRACHAN NATIONAL PARK AND WORLD NATURAL HERITAGE AREA OF THAILAND

วัชระพงศ์ ธนไชยเต็มวงศ์

Watcharaphong Thanachaitemwong

นักศึกษาปริญญาโท นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: watcharaphong.lawyer@gmail.com

Graduate Student of Master of Laws Program in Natural Resources and Environmental Law,
Faculty of Law, Thammasat University: watcharaphong.lawyer@gmail.com

Received: February 2, 2022
Revised: March 09, 2022
Accepted: March 17, 2022

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอและวิเคราะห์สภาพปัญหาประเด็นสิทธิในที่ดินของชุมชนกะเหรี่ยงแห่งบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบน ในฐานะเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่ยังคงดำรงอยู่ในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน ซึ่งได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติ โดยสิทธิในที่ดินเป็นไปตามกฎหมายไทยและกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งในที่นี้การดำรงอยู่ของชุมชนกะเหรี่ยงดั้งเดิมยังไม่สามารถใช้สิทธิตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากยังไม่มีการกำหนดรายละเอียดสิทธิของชุมชนให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีวิธีดำเนินการศึกษา ได้แก่ การวิจัยเอกสาร การค้นคว้าข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ คำพิพากษาฎีกา และการสัมภาษณ์เชิงลึก ดังนั้น บทความฉบับนี้จึงต้องการชี้ให้เห็นว่ากฎหมายไทยและกฎหมายระหว่างประเทศมีความแตกต่างกันในแง่ของการให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่ดิน และได้ให้ข้อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยการปรับใช้แนวความคิดเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งเป็นคุณค่าพื้นฐานของรัฐที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองโดยอิงกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมถึงการปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลก

คำสำคัญ

สิทธิมนุษยชน, สิทธิชนพื้นเมืองตามกฎหมายระหว่างประเทศ, ชุมชนกะเหรี่ยง, สิทธิในที่ดิน, กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ, อุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน, พื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติ

ABSTRACT

This study aims to present and analyze the problems of land rights of Karen peoples in Ban Jai Phandin and Ban Bangkloy Bon as the local communities living in Kaeng Krachan National Park, the natural world heritage area. The land rights of local peoples are under The law and international law. The Karen peoples have lived in the area but cannot exercise their rights according to the spirit of the Thai constitution because their community rights have not yet been clarified in accordance with the law by using research methods a documentary research Electronic media Supreme Court verdict and group interviews. This article argues that Thai law differs from international laws in terms of recognizing and protecting the land rights and suggests that opinions on the fundamental rights recognized and protected by the Constitution based on human dignity, should be applied. Also, the national park laws should be amended in line with the spirit of the Constitution and the World Heritage Convention.

Keywords

Human rights, The Rights of Indigenous Peoples in International Law, karen community, Land Rights of Karen, National Park Act, Kaeng Krachan National Park, World Natural Heritage Area.

1. บทนำ

ด้วยอิทธิพลของบทบัญญัติแห่งกฎหมายจากการก่อตั้งรัฐชาติสมัยใหม่ทำให้รัฐมีอำนาจสามารถใช้บังคับกฎหมายเหนือสิทธิความเป็นเจ้าของการครอบครองที่ดินของชนพื้นเมืองดั้งเดิม ที่อยู่อาศัยในดินแดนของบรรพบุรุษมายาวนานมาอยู่ภายใต้ระเบียบการปกครองของรัฐชาติสมัยใหม่ดังกล่าว โดยรัฐเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งหมดฝ่ายเดียว ส่งผลให้สิทธิในที่ดินและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติแต่เดิมที่เคยมีสิทธิ กลับต้องขอรับการอนุญาตจากรัฐเสียก่อนถือเป็นการลิดรอนหรือเพิกถอนของผู้มีสิทธิเหนือที่ดินมาแต่เดิมตามหลักกฎหมายธรรมชาติ[1] (Natural Law) ของชนพื้นเมืองดั้งเดิม ในทำนองเดียวกับรัฐไทยในฐานะที่เป็นรัฐสมัยใหม่ได้ประกาศใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบริเวณพื้นที่ต่างๆ เหนือดินแดนบางส่วนของอาณาเขต เหตุผลส่วนหนึ่งไม่ได้มีเรื่องของแนวคิดนิเวศวิทยาเพื่ออนุรักษ์พืชหรือสัตว์ป่าเพียงอย่างเดียว แต่ใช้เป็นเครื่องมือช่วยให้รัฐไทยสามารถสถาปนาอำนาจของตนเองเหนืออาณาบริเวณที่รัฐมีอำนาจไปไม่ถึงด้วยการกระทำการปักปันเขตแดนและสร้างป่าชนิดใหม่ขึ้นมาเพื่อช่วยในการผนวกรวมอำนาจของรัฐ ทำให้ในบางส่วนของพื้นที่เขตป่าที่มีชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่ตั้งถิ่นฐานอยู่อาศัยยาวนานได้รับผลกระทบถูกลิดรอนสิทธิในที่ดินและสิทธิการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร และประการสำคัญทำให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสถานะกลายเป็นผู้บุกรุกพื้นที่ป่าของรัฐอย่างผิดกฎหมาย

จากสถานการณ์ปัญหาข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงกระแสการผูกขาดอำนาจของหน่วยงานราชการในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฝ่ายเดียว กระทั่งนำไปสู่แนวคิดการจัดการทรัพยากรเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน ด้วยการยอมรับความสามารถและศักยภาพของชุมชนให้เข้าไปมีส่วนร่วมกับรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน ภายใต้วิถีแห่งวัฒนธรรมของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามมาตรา 46 และมาตรา 56 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรับรองต่อเนื่องตามมาตรา 66 และมาตรา 67 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ในทางปฏิบัติการอ้างสิทธิในทรัพย์สินเหนือบทบัญญัติกฎหมายของรัฐที่เกี่ยวข้อง ชุมชนยังไม่สามารถใช้สิทธิตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากสิทธิในความชอบธรรมในฐานะเป็นเจ้าของที่ดินยังคงผูกพันอยู่ภายใต้ความชอบด้วยกฎหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ[2]

การที่ชุมชนกะเหรี่ยงแห่งบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนซึ่งเป็นชุมชนที่อยู่อาศัยในที่ดินบริเวณเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานมาตั้งแต่บรรพบุรุษ และเคยได้รับการรับรองการตั้งถิ่นฐานจากส่วนราชการในปี พ.ศ.

---

[1] Delgamuukw v British Columbia (1997) 3 S. C.R. 1010 (Can.) อ้างถึงใน กิตติศักดิ์ ปรกติ, 'รายงานวิจัย เรื่อง สิทธิชุมชนของบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน' สำนักพิมพ์บริษัท มิสเตอร์ก๊อปปี้ (ประเทศไทย) จำกัด กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, สิงหาคม 2550, 67, และคดี Ominayak and the Lubicon Lake Band v. Canada 1990, คดี J. Lansman et al. v. Finland Case ที่ยอมรับสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองดั้งเดิมเป็นผู้มีสิทธิเหนือดินแดนมาแต่เดิมตามหลักกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) และถือว่าชนพื้นเมืองดั้งเดิมเป็นผู้ครอบครองดินแดนโดยชอบด้วยกฎหมายในฐานะผู้ตั้งรกรากอยู่ก่อน.

[2] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 33/2554.

2518 ต่อมาในปี พ.ศ. 2524[3] พื้นที่อยู่อาศัยดังกล่าวได้รับการประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานทำให้ชุมชนกลุ่มนี้ต้องเสียสิทธิครอบครองในที่ดินและมีสถานะกลายเป็นผู้บุกรุกพื้นที่ป่าของรัฐ กระทั่งนำไปสู่เหตุการณ์เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติได้ใช้วิธีการเข้าไปผลักดัน เพื่อบีบบังคับให้ชุมชนกะเหรี่ยงอพยพลงมาอาศัยอยู่รวมกันที่หมู่บ้านบางกลอยล่างและหมู่บ้านโป่งลึก จากการกระทำดังกล่าวถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม โดยเฉพาะกระทบต่อสิทธิในที่ดินของผู้มีสิทธิครอบครองอยู่ก่อน และการที่เจ้าหน้าที่รัฐบังคับใช้กฎหมายด้วยมาตรการที่มีความรุนแรง นอกจากแสดงให้เห็นว่าไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมแล้ว ยังแสดงให้เห็นอีกว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยอุทยานแห่งชาติไม่ให้การยอมรับสิทธิของชุมชนในฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิขั้นพื้นฐาน แม้ว่าในเวลาต่อมาชุมชนกะเหรี่ยงได้รับการรับรองจากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดให้สามารถอยู่อาศัยภายในเขตพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์ได้แต่สิทธิการอยู่อาศัยดังกล่าวมีได้เฉพาะบริเวณพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรจากเจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้น[4] ต่อมาเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2564 พื้นที่กลุ่มป่าแก่งกระจานก็ได้รับการรับรองขึ้นทะเบียนให้เป็นมรดกโลกทางธรรมชาติ[5] จึงกล่าวได้ว่าด้วยสถานะของพื้นที่ที่ดำรงอยู่ดั้งเดิมของชุมชนกะเหรี่ยงซึ่งเคยมีสิทธิในที่ดินและสิทธิการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ ถูกทับซ้อนด้วยพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติและพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติ จากการได้รับการประกาศและขึ้นทะเบียนให้กลายเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่ยึดโยงกับตัวบทกฎหมายระหว่างประเทศหรืออนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972 ทำให้สิทธิในที่ดินและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรจึงมีสถานะที่แปรเปลี่ยนไปด้วยเช่นกัน

ดังนั้น ด้วยสถานการณ์ดังกล่าวเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้ผู้เขียนต้องการนำเสนอผ่านบทความฉบับนี้เพื่อชี้ให้เห็นว่าชุมชนกะเหรี่ยงแห่งบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนในฐานะเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่ยังคงดำรงอยู่ในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจานได้รับการคุ้มครองสิทธิในที่ดินตามกฎหมายไทย และกฎหมายระหว่างประเทศให้ความสำคัญกับประเด็นการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองดั้งเดิมอย่างไร และหลังจากพื้นที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจานได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติแล้วจะส่งผลต่อสิทธิของชุมชนกะเหรี่ยงหรือไม่ อย่างไร ในท้ายที่สุดจะสะท้อนเป็นข้อเสนอแนะให้เห็นถึงทัศนะของผู้เขียนที่มีต่อมาตรการทางกฎหมายสำหรับการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ภายใต้ความเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติและพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติของไทย

---

[3] พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่ายางน้ำกลัดเหนือและป่ายางน้ำกลัดใต้ในท้องที่ตำบลยางน้ำกลัดเหนือกิ่งอำเภอหนองหญ้าปล้อง อำเภอเขาย้อย และตำบลสองพี่น้อง ตำบลแก่งกระจาน อำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พุทธศักราช 2524 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 98 ตอนที่ 92 (12 มิถุนายน พ.ศ. 2524))

[4] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. 4/2561.

[5] บีบีซีไทย, ‘แก่งกระจาน: ยูเนสโกมีมติขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติ แม้ฝ่ายสิทธิมนุษยชนยูเอ็นค้าน’ (26 กรกฎาคม 2564) <https://www.bbc.com/thai/thailand-57968385> สืบค้นเมื่อ 6 สิงหาคม 2564.

2. การคุ้มครองสิทธิในที่ดินของชุมชนกะเหรี่ยงแห่งบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนในฐานะที่เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามกฎหมายไทย

2.1 สิทธิในที่ดินและลักษณะการใช้ประโยชน์บนฐานทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนกะเหรี่ยงในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน

ก่อนที่รัฐชาติไทยทำการสถาปนาอำนาจเป็นรัฐสมัยใหม่ พบว่าบริเวณชายแดนทิศตะวันตกของประเทศไทยมีการอพยพเคลื่อนย้ายเข้ามาของชุมชนกะเหรี่ยงที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ฝั่งประเทศพม่า[6] ถึงแม้ไม่มีหลักฐานระบุถึงสาเหตุที่แน่ชัดในกรณีการอพยพเข้ามาของชุมชนกะเหรี่ยงในบริเวณชายแดนของประเทศไทย แต่สิ่งสำคัญพบว่าการอพยพเข้ามาของชุมชนกะเหรี่ยงได้นำเอาอัตราลักษณ์ทางวัฒนธรรมของตนเข้ามาพร้อมกับการตั้งถิ่นฐานและดำเนินวิถีชีวิตอยู่ในรัฐไทยมาอย่างยาวนาน ดังกรณีการอพยพเข้ามาของชุมชนกะเหรี่ยง ซึ่งในที่นี้คือ ชุมชนกะเหรี่ยงแห่งบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนที่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในพื้นที่ประเทศไทยมาอย่างยาวนานตั้งแต่มีการอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานพร้อมกับการทำให้มีสิทธิถือครองที่ดินของตน[7] จนกระทั่งพื้นที่ดังกล่าวได้รับการประกาศเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติโดยหน่วยงานของรัฐไทย ประเด็นนี้จึงมีความเกี่ยวโยงกับสิทธิในที่ดินและลักษณะการใช้ประโยชน์บนฐานทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนกะเหรี่ยงในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานเรื่อยมา เช่น การใช้ประโยชน์ในที่ดินสำหรับการทำเกษตรกรรมเพาะปลูกข้าวไร่ การกำหนดกฎเกณฑ์การใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าอย่างเป็นระบบ การใช้ประโยชน์จากน้ำที่ไหลผ่านลำห้วยสำหรับการอุปโภคและการบริโภคในครัวเรือน และประการสำคัญชุมชนกะเหรี่ยงมีระบบความเชื่อที่เกี่ยวโยงกับทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปพร้อมกับวิธีการอนุรักษ์ โดยเฉพาะการไม่นิยมตัดไม้ทำลายป่าเพราะเชื่อว่าป่ามีเจ้าของที่เป็นทั้งผู้สร้างและผู้คุ้มครอง ทั้งนี้ เมื่อใดที่ต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจะต้องดำเนินการขออนุญาตนำมาใช้ประโยชน์อย่างระมัดระวัง[8]

ต่อมาในปี พ.ศ. 2524 รัฐบาลประกาศได้จัดตั้งเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน และในปี พ.ศ. 2553 มีการจัดตั้งหน่วยพิทักษ์อุทยานแห่งชาติแก่งกระจานที่ 10 ในระหว่างปี พ.ศ. 2537 – 2538 อุทยานแห่งชาติแก่งกระจานร่วมกับกรมทหารราบที่ 29 จัดทำโครงการศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารอย่างถาวรของชาวไทยภูเขาในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน สถานการณ์ดังกล่าวจึงนำไปสู่การอพยพชุมชนกะเหรี่ยงแห่งบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนมาอยู่รวมกันที่หมู่บ้านบางกลอยล่างและหมู่บ้านโป่งลึก แต่การอพยพลงมาอยู่ในพื้นที่ชุมชนแห่งใหม่กลับพบว่า ไม่มีพื้นที่เพียงพอสำหรับทำกิน การที่ไม่ได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินครบทุกครัวเรือนหรือบางพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรก็ไม่สามารถใช้ประโยชน์ในการทำการเกษตรได้ ทำให้ชุมชนกะเหรี่ยงบางส่วนเลือกเดินทางกลับขึ้นไปยังพื้นที่ตั้งถิ่นฐานเดิมอีกครั้งในปี พ.ศ. 2541 กระทั่ง

---

[6] ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี ‘องค์ความรู้นิเวศวิทยาชุมชนเกษตรกรรมในเขตป่า ศึกษากรณีชุมชนกะเหรี่ยงในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร’ (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2534) 55.

[7] ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, ‘วาทกรรมว่าด้วย “ชาวเขา”’ (2541) 11 (1), วารสารสังคมศาสตร์ 95-98.

[8] มูลนิธิผสานวัฒนธรรม, ‘ใจแผ่นดิน แผ่นดินกลางใจกะเหรี่ยง’ (Cross Cultural Foundation) 40 <https://voicefromthais.files.wordpress.com/2019/09/jaipandin-e-book.pdf> สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2563.

นำไปสู่เหตุการณ์การปะทะระหว่างเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจานกับชุมชนกะเหรี่ยง โดยเฉพาะการผลักดัน รื้อถอน และเผาทำลายทรัพย์สินเพื่อบีบบังคับให้ชุมชนกะเหรี่ยงแห่งบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนอพยพลงมาอาศัยอยู่ในพื้นที่แห่งใหม่ ประเด็นนี้จึงแสดงให้เห็นว่า การปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติถือเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมกระทบต่อสิทธิในที่ดินของผู้มีสิทธิครอบครองอยู่ก่อน[9] และการบังคับใช้กฎหมายด้วยมาตรการรุนแรงดังกล่าว นอกจากแสดงให้เห็นว่า ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมแล้ว ยังแสดงให้เห็นอีกว่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติไม่ยอมรับสิทธิของชุมชนในฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ

2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิของชุมชนท้องถิ่น

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 43 คำว่า “ชุมชน” มีความหมายรวมถึงการรับรองและคุ้มครองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมด้วย หรือได้รับรองและคุ้มครองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมให้สอดคล้องกับมาตรา 46 และมาตรา 56 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรับรองต่อเนื่องมาตามมาตรา 66 และมาตรา 67 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยวางเป็นบรรทัดฐานแล้วว่าไม่จำต้องบัญญัติกฎหมายในรายละเอียดในการจัดการอนุรักษ์ บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์ และมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับรัฐได้ แต่ยังพบว่าชุมชนกะเหรี่ยงแห่งบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจานยังคงถูกละเมิดสิทธิหรือถูกโต้แย้งสิทธิในที่ดินในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติก่อให้เกิดสถานการณ์ความไม่มั่นคงทางด้านอาหาร ทำให้ได้รับผลกระทบไม่สามารถดำรงวิถีชีวิตตามแบบแผนดั้งเดิมในที่ดินของตัวเองได้

ในทัศนะของผู้เขียนการที่เจ้าหน้าที่อุทยานดำเนินการอพยพชุมชนกะเหรี่ยงแห่งบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนลงมาอยู่รวมกันในพื้นที่แห่งใหม่ ทำให้ชุมชนกะเหรี่ยงดังกล่าวต้องเผชิญกับสภาพปัญหาขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานไม่สามารถทำการเกษตรได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเกิดความไม่มั่นคงในชีวิตของสมาชิกภายในครัวเรือนและความไม่มั่นทางเศรษฐกิจสังคม การเมือง และวัฒนธรรม ในการอพยพลงมายังพื้นที่แห่งใหม่นอกจากทำให้ไม่มีที่ดินของตนเพื่อสร้างความมั่นคงทางด้านอาหารแล้ว[10] ยังส่งผลต่อการขาดความเชื่อมั่นและ

---

[9] จากแนวคิดการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนซึ่งถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนได้พัฒนาอย่างต่อเนื่องในการคุ้มครองสิทธิของมนุษย์ ครอบคลุมถึงแนวคิดมนุษย์กับสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to Healthy Environment) โดยพัฒนาจากเสรีภาพ ความเสมอภาค มนุษย์จึงเป็นองค์ประธานเพื่อการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสถานะซึ่งมีสิทธิในสภาวะแวดล้อมที่ดีในชีวิต และกำหนดหน้าที่ให้มนุษย์ต้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อคนรุ่นต่อไปเพื่อให้ได้มีโอกาสใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติด้วย ในการนี้มนุษย์ทุกคนจึงมีสิทธิติดตัวมาโดยกำเนิดเรียกว่าสิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นหนึ่งในกระบวนการทำให้สิทธิมนุษยชนเกิดผลเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ ดังนั้น การละเมิดสิทธิสิ่งแวดล้อมจึงถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วย. โปรดดู บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *กฎหมายสิ่งแวดล้อมเปรียบเทียบ*, (พิมพ์ครั้งที่ 1, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2560) 11-19.

[10] ไทยโพสต์, ‘พี่น้องกะเหรี่ยงไม่ทอดทิ้งกัน ‘ชาวดอยต้นน้ำแม่ปิง’ มอบข้าว 7 ตันช่วย ‘กะเหรี่ยงต้นน้ำเพชร’ วิกฤติหนักไร้ที่ดินเพาะปลูก’ (1 พฤษภาคม 2563), <https://www.thaipost.net/main/detail/6

ความรู้สึกว่าตนเองกลายเป็นปัญหาของชาวบ้านอีกหมู่บ้านหนึ่ง[11] เห็นว่าผลจากการที่ไม่สามารถกำหนดวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมบนฐานการพึ่งพาตนเองในที่ดินได้ ถือเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์บนสิทธิขั้นพื้นฐานของชุมชนกะเหรี่ยงซึ่งเป็นคุณค่าสูงสุดในรัฐธรรมนูญจึงขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 43 กำหนดให้ บุคคลและชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน สิทธิของบุคคลและชุมชนจึงได้ให้การรับรองไว้เป็นสิทธิที่มีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญ และมาตรา 43 ดังกล่าวอยู่ในฐานะเป็นคุณค่าพื้นฐานในระดับบุคคลเพราะว่าอยู่ในหมวด 3 เป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานไว้โดยเฉพาะ (Grundrechtskatalog; The section on basic rights) ในฐานะเป็นระบบแห่งคุณค่า (Wertordnung; Order of values) หรือระบบอันเป็นที่รวมของบรรดาคุณค่าทั้งหลายที่เป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ[12] อันเป็นเป้าหมายการสถาปนารัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ต้องให้การยอมรับคุณค่าพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่รัฐธรรมนูญเรียกว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Menschenwürde; Human dignity) รวมถึงการยอมรับให้มนุษย์มีความเป็นอิสระในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเองตามมาตรา 27 (Freie Entfaltung der persönlichkeit) ซึ่งเป็นคุณค่าสูงสุดในรัฐธรรมนูญ[13] และในที่นี้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงได้รับการคุ้มครองในระดับสูงสุดตามมาตรา 4 ดังนั้น คุณค่าพื้นฐานในสังคมรวมถึงคุณค่าพื้นฐานของรัฐ เพียงแต่ทำหน้าที่เสริมให้คุณค่าระดับบุคคลหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ได้รับการคุ้มครองในระดับสูงสุดต่อไป[14] กล่าวโดยสรุปแล้ว สิทธิของบุคคลและชุมชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนตามมาตรา 43 เป็นคุณค่าพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลในฐานะที่เป็นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันถือว่าเป็นคุณค่าสูงสุดในระดับรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ดี กรณีการคุ้มครองสิทธิในที่ดินในสิทธิขั้นพื้นฐานของชุมชนกะเหรี่ยง ผู้เขียนเห็นว่า สิทธิในที่ดินของชุมชนกะเหรี่ยงมีขอบเขตกว้างขวางอยู่มากย่อมอาจถูกจำกัดลงได้ เนื่องจากยังมีหลักการและคุณค่าอื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ ฉะนั้น จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเกิดการปะทะกันระหว่างการใช้สิทธิเสรีภาพของชุมชนกับหลักการหรือคุณค่าพื้นฐานของรัฐที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองอยู่ในระดับเดียวกัน เช่น การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและ

4817?fbclid=IwAR2V N6DicpzdKq sDLuHVF9BxaKnHFrmoVybPxaZ1gIED0j83nQXytya3pA> สืบค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2563.

[11] เพิ่งอ้าง.

[12] ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, *ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน* (พิมพ์ครั้งที่ 2, วิญญูชน 2562) 118; เปรียบเทียบ Schubert, Reinhard /Thedieck, Franz, Grundrechtstheorie und legislative Gestaltungsfreiheit, ZRP 12 (1979), 254, 257; Di Fabio, Udo, JZ 59 (2004), 1, 1.

[13] ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, เพิ่งอ้าง 116; Schapp, Jan, über die Freiheit im Recht, Acp 192.Bd., H. 5 (1992), 355, 356; Rüfner, Wolfgang, FG BVerfG (1976), Bd. II, 453,462.

[14] ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, เพิ่งอ้าง 116; Schapp, Jan, JZ 53 (1998), 913, 914; vgl. Auch Jarass, Hans D., AöR 110 (1985), 363,397; Di Fabio, Udo, JZ 59 (2004), 1, 4; Denninger, Erhard, Freiheitsordnung-Wertordnung-Pflichtordnung, ZurEnwicklung der Grundrechtsjudikatur des Bundesverfassungsgerichts, JZ 30 (1975), 545, 545.

อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติไม่ให้ถูกทำลายเพื่อรักษาผลประโยชน์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

2.3 การคุ้มครองและการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์บนฐานการห้ามยึดถือหรือครอบครองทรัพยากรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562[15] มีมาตรการสำหรับการคุ้มครองและจัดการอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกชาติ ซึ่งเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตอุทยานแห่งชาติ ตามมาตรา 19 (1) - (10) เช่น ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้เสื่อมสภาพหรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ไปจากเดิม เก็บหา นำออกไป กระทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งไม้[16] ดิน หิน กรวด ทราย แร่ ปิโตรเลียม หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น หรือกระทำการอื่นใดอันส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพ และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ล่อหรือนำสัตว์ป่า[17] ออกไปหรือกระทำให้เป็นอันตรายแก่สัตว์ป่าด้วยประการใดๆ เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ทะเล ท่วมท้น เหือดแห้ง เน่าเสีย หรือเป็นพิษ ปิดกั้นหรือทำให้กีดขวางแก่ทางน้ำหรือทางบก เข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์ หรืออาวุธใดๆ เข้าไป ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิด หรือจุดดอกไม้เพลิง ทิ้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิงซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิงไหม้ กระทำให้หลักเขตหรือเครื่องหมายแสดงแนวเขต ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีตามพระราชบัญญัตินี้ เคลื่อนที่ ลบเลือน เสียหาย สูญหาย หรือไร้ประโยชน์ นอกจากนี้แล้ว ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ หากผู้ใดฝ่าฝืนตามมาตรา 19 (1) ทำให้พื้นที่ในอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ ด้วยการยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้เสื่อมสภาพหรือเปลี่ยนแปลงสภาพไปจากเดิมมีความผิดต้องได้ระวางโทษจำคุกหรือปรับตามมาตรา 41

การประกาศให้พื้นที่ที่ชุมชนกะเหรี่ยงครอบครองมาก่อนเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติในภายหลังทำให้เกิดกรณีการละเมิดสิทธิในที่ดิน อาณาเขต และทรัพยากรที่ชุมชนกะเหรี่ยงเคยเป็นเจ้าของครอบครอง เคยใช้สอยและที่มีมาก่อนก่อนที่รัฐจะได้ประกาศให้บริเวณพื้นที่ต่างๆ เป็นเขตอุทยานแห่งชาติไม่สามารถอยู่อาศัยหรือเข้าไปใช้ประโยชน์เพื่อการยังชีพตามปกติวิสัยได้ และแม้ว่าชุมชนกะเหรี่ยงได้มีการครอบครองยึดถือมาก่อนอย่าง

---

[15] พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 71 ก (29 พฤษภาคม 2562))

[16] พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 4.

“ไม้” หมายความว่า ไม้ทุกชนิดที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ ทั้งที่มีลักษณะเป็นต้น กอ หรือเถา และหมายความรวมถึงราก ปุ่ม ตอ หน่อ กิ่ง ตา หัว เหง้า เศษ ปลาย ส่วนหนึ่งส่วนใดของไม้ ไม่ว่าจะถูกตัด ฟัน เลื่อย ผ่า ถาก ทอน ขุด หรือกระทำโดยวิธีการอื่นใด

[17] พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 4.

“สัตว์ป่า” หมายความว่า สัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าที่มีอยู่ในอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ.

ยาวนาน ก็ยังคงถือว่าเป็นการยึดถือครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย[18] อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 อนุญาตให้ราษฎรที่อาศัยอยู่เดิมในบริเวณพื้นที่ป่าอนุรักษ์สามารถอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์อย่างเกื้อกูลธรรมชาติภายในเขตป่าอนุรักษ์ ตามหลักการคนอยู่กับป่าและหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริ โดยจัดทำเป็นโครงการหรือแผนเพื่อนำเสนอขออนุญาตใช้พื้นที่ได้ตามกฎหมายต่อไป[19]

2.3.1 การกำหนดโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติ และการแก้ไขปัญหาที่ดินของบุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินภายในอุทยานแห่งชาติตามร่างพระราชกฤษฎีกา

บทบัญญัติในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 64 วรรคสอง กำหนดให้ แก้ไขปัญหาที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์ด้วยการจัดทำโครงการอนุรักษ์และดูแลทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตอุทยานแห่งชาติแต่มิได้มีสิทธิในที่ดินนั้นเสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา “พระราชกฤษฎีกากำหนดโครงการอนุรักษ์และดูแลทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ....” และภายใต้ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว ตามมาตรา 4 กำหนดให้พื้นที่ตามบริเวณที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติในท้องที่ใดตามมาตรา 3 ต้องจัดให้มีการแสดงแนวเขตโครงการไว้ในแผนที่และให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จัดทำรายชื่อบุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินในเขตบริหารเพื่อการอนุรักษ์พร้อมจำนวนที่ดิน และแผนผังแปลงที่ดินไว้เป็นหลักฐานนั้นไว้ นอกจากนี้ ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การอยู่อาศัยหรือทำกินในโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. .... ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 64 วรรคสอง ใช้บังคับแก่บุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินภายในเขตบริหารโครงการ มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือบุคคลที่ไม่มีที่ทำกินและอยู่อาศัยหรือทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติได้ โดยต้องจัดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตโครงการซึ่งจัดทำด้วยระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา และมีระยะเวลาบังคับใช้คราวละไม่เกิน 20 ปี ตามมาตรา 4 ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาเป็นที่ดินที่ได้สำรวจ และดำเนินการตามกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาชุมชนที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ ภายใต้กรอบเวลาตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ หรือตามคำสั่ง คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 เรื่องเพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้ง การบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติเป็นการชั่วคราว ในสภาวการณ์ปัจจุบัน ลงวันที่ 17 มิถุนายน พุทธศักราช 2557 ตามมาตรา 5 และมีคุณสมบัติเป็นผู้ที่อยู่อาศัยหรือทำกินภายในเขตพื้นที่โครงการคือ มีสัญชาติไทย มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่น และได้ครอบครองที่ดินรวมทั้งทำประโยชน์มาโดยต่อเนื่อง และไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ออกจากพื้นที่ที่ครอบครองนั้นมาก่อน และตามมาตรา 6 บุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินภายใต้โครงการตามมาตรา 3 มีหน้าที่ตามมาตรา 7 ในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ และให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอยู่อาศัยหรือทำกิน การ

[18] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2480/2541.

[19] กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ‘แนวทางการดำเนินงานตามกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2561, 2562,’ <https://www.forest.go.th.pdf> สืบค้นเมื่อ 5 พฤศจิกายน 2563.

สิ้นสุดการอยู่อาศัยหรือทำกิน และมาตรการในการกำกับดูแล การติดตาม การประเมินผลการดำเนินโครงการตามมาตรา 64 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

ผู้เขียนเห็นว่า ร่างพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าวอาจมีลักษณะไปกำหนดบทบัญญัติที่เกินกว่ากฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ และการไปกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับสิทธิอยู่อาศัยหรือทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติ ทำให้ชุมชนกะเหรี่ยงไม่มีคุณสมบัติเข้าเงื่อนไขตามที่ได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ ส่งผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิครอบครองที่ดินที่อยู่มาตั้งแต่พรรพบุรุษสูญเสียสิทธิความเป็นเจ้าของที่ดินดั้งเดิมไป หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดดังกล่าวถือเป็นการเลือกปฏิบัติต่อชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม นอกจากนี้แล้วการออกกฎหมายในลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นการยืนยันว่าชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเป็นผู้บุกรุกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของรัฐเช่นเดิม และเท่ากับว่ากรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้นเป็นผู้บริหารจัดการทรัพยากร อีกทั้งการกำหนดเงื่อนไขกรอบระยะเวลาของโครงการอนุรักษ์ฯ ยังเสมือนหนึ่งว่าชุมชนภายในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นผู้เช่าที่ดินทำกินและขอใช้ประโยชน์จากรัฐโดยปริยาย ซึ่งกระทบต่อหลักการดำเนินวิถีปฏิบัติตามจารีตประเพณีและวิถีวัฒนธรรมของชุมชน

2.3.2 ร่างระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการอยู่อาศัยหรือทำกินตามโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติ เพื่อการดำรงชีพอย่างเป็นปกติธุระ พ.ศ. ....

การกำหนดให้บุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินภายในเขตอุทยานแห่งชาติสามารถครอบครองที่ดิน ก่อสร้างแผ้วถาง หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้เสื่อมสภาพหรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ไปจากเดิม เก็บหา นำออกไป กระทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่ง ไม้ ดิน หิน กรวด ทราย แร่ ปิโตรเลียม หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น หรือกระทำการอื่นใด อันส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศหรือนำหรือปล่อยสัตว์ ในเขตพื้นที่โครงการตามพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามมาตรา 64 การกระทำดังกล่าวเป็นไปเพื่อการดำรงชีพอย่างเป็นปกติธุระ ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษตามมาตรา 64 วรรคสี่

แต่อย่างไรก็ดี ร่างระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการอยู่อาศัยหรือทำกินฯ ไม่ปรากฏว่ามีขอบเขตการอนุญาตภายใต้หลักการอนุรักษ์ทรัพยากรไว้อย่างชัดเจนซึ่งอาจทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจตามดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาตได้อย่างกว้างขวาง เช่น การดำรงชีพอย่างเป็นปกติธุระให้หมายความรวมถึง กรณีการอยู่อาศัยหรือทำกินภายในขอบเขตแปลงที่ดินที่ได้อยู่อาศัยหรือทำกิน การปลูกสร้างหรือซ่อมแซมที่อยู่อาศัยที่สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมทางธรรมชาติในพื้นที่ การทำการเกษตรในลักษณะเกษตรแบบผสมผสาน โดยปลูกไม้ยืนต้น ไม้ป่ายืนต้น หรือพืชในท้องถิ่น เลียนแบบธรรมชาติ และนำผลผลิตทางการเกษตรดังกล่าวขนส่งออกนอกเขตโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ การเลี้ยงสัตว์และนำเคลื่อนย้ายสัตว์ที่เลี้ยงออกนอกเขตพื้นที่โครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมในเขตพื้นที่ดังกล่าว และการดำเนินการตามมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ต้นน้ำหรือมาตรการคุ้มครองพื้นที่ โดยให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 หรือพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 2 หรือบริเวณที่มีทิวทัศน์สวยงาม หรือเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของพันธุ์พืชและสัตว์ป่าหายากใกล้สูญพันธุ์ ตามข้อ 5 และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างเป็นปกติธุระนอกจากที่กำหนดในข้อ 5 และข้อ 6 กรณีที่ไม่กระทบต่อสภาพพื้นที่ ระบบ

นิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพ และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่โครงการอนุรักษ์และดูแลทรัพยากรธรรมชาติ ตามข้อ 7

ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายลำดับรองดังกล่าวอาจถือได้ว่าไม่คุ้มครองสิทธิในที่ดินและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นรากฐานในการดำรงชีพของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม[20] และเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 43 ควรกำหนดให้มีการกั้นเขตสำหรับคุ้มครองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ภายใต้หลักคิดเรื่องสิทธิทางวัฒนธรรมถือเป็นการคุ้มครองสิทธิในที่ดินและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร[21] ทั้งนี้ ควรมีการกำหนดบทบาทหน้าที่แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นผู้สนับสนุนเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิในที่ดินและการเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยจำกัดการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับรากฐานในการดำรงชีพของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมหรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอยู่ภายใต้สาระสำคัญของชีวิตมนุษย์หรือไม่ ในการพิจารณาสาระสำคัญดังกล่าวก็จะสามารถใช้และตีความกฎหมายคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานได้มากยิ่งขึ้น อันถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องคุ้มครองสิทธิหรือกระจายการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดความเท่าเทียมด้วย กล่าวให้เข้าใจมากยิ่งขึ้น บนฐานของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนกะเหรี่ยงมีสิ่งที่แฝงหรือคุณค่าซึ่งเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยยังสามารถรักษาระบบนิเวศไว้ได้อย่างสมบูรณ์ เพราะมีลักษณะเป็นการผสานผลประโยชน์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ ในระบบนิเวศหรือความหลากหลายทางชีวภาพจึงยังคงได้รับการรักษาอยู่อย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ดี การที่รัฐจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการอนุญาตสำหรับการเก็บหาหรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในช่วงเวลาที่เหมาะสมดังกล่าวได้ก็ตาม แต่การจะกำหนดหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดจนทำให้การได้รับประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกระทบต่อวัตถุประสงค์การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในลักษณะเป็นการลบล้างสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไปทั้งหมดนั้นทำไม่ได้ เพราะการจะกำหนดกฎหมายลำดับรองไม่ควรพิจารณาเฉพาะในเชิงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะเพียงด้านเดียวเท่านั้น แต่ควรพิจารณาประกอบกับวิถีชีวิตดั้งเดิมด้วยเพราะสิ่งเหล่านี้ค้ำจุนชีวิตมนุษย์อยู่ตลอดเวลาโดยไม่รู้ตัว ดังนั้น จึงเห็นควรมีหลักการให้ระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมสามารถตกลงร่วมกันในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้และทุกฝ่ายพอใจในผลของการตกลงร่วมกัน กล่าวโดยสรุปแล้ว แม้ว่าพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 การกำหนดให้สิทธิแก่ชุมชนอยู่อาศัยและทำกินในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติได้ แต่กลับมิได้ให้การคุ้มครองครอบคลุมถึงสิทธิการดำรงวิถีชีวิตตามวิถีจารีตประเพณีบนพื้นที่ดินดั้งเดิมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมด้วย และในท้ายที่สุดอาจนำไปสู่การละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิขั้นพื้นฐานในการจัดการและการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติได้

---

[20] กิตติศักดิ์ ปรกติ (เชิงอรรถ 1) 181-184.

[21] ‘ประเด็นกฎหมายอุทยานแห่งชาติของประเทศแคนาดามีการกำหนดให้กั้นเขตสำหรับชนพื้นเมืองดั้งเดิมที่หากินในเขตพื้นที่ป่า โดยนำสิทธิทางวัฒนธรรมเป็นหลักคิดสำหรับการออกกฎหมาย’ อานันท์-ชยันต์-อรรถจักร, ร่วมถก ‘วิกฤตสิทธิชุมชนกับอำนาจนิยมในทรัพยากร’ <http://prachatham.com/article_detail.php?id=451> สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2564.

3. สิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองดั้งเดิมทางกฎหมายระหว่างประเทศที่ยึดโยงกับสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ซึ่งเป็นไปตามคุณค่าของความเป็นมนุษย์

3.1 การคุ้มครองสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองดั้งเดิมตามกฎหมายระหว่างประเทศ

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รับรองและคุ้มครองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการจัดการอนุรักษ์ บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์ และมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับรัฐ และเปิดให้ประชาชน ชุมชน โดยเฉพาะชุมชนที่อยู่ในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการในเรื่องการดูแล อนุรักษ์ จัดการป่าไม้ของไทย รวมถึงได้รับประโยชน์จากการอนุรักษ์ป่าไม้ด้วย ทั้งนี้ รายละเอียดของการมีส่วนร่วมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งไม่ใช่การเข้ามามีส่วนร่วมโดยอัตโนมัติ ทำให้ชุมชนกะเหรี่ยงยังคงถูกละเมิดสิทธิหรือถูกโต้แย้งสิทธิในที่ดิน ในด้านหนึ่ง ประเทศที่มีการให้ความสำคัญกับประเด็นการคุ้มครองสิทธิในที่ดิน กรณีที่มีการดำรงอยู่ของชนพื้นเมืองดั้งเดิมที่ปรากฏตามกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งยังไม่กำหนดคำนิยามไว้อย่างเป็นทางการ แต่หากพิจารณาตามบทบัญญัติกฎหมายระหว่างประเทศชนพื้นเมืองดั้งเดิมจะต้องมีต้นกำเนิดมาจากคนในท้องถิ่นนั้นๆ และมีความเกี่ยงโยงกับการสถาปนาอาณาเขตของรัฐหรือก่อนการก่อตั้งอาณานิคม เนื่องจากลักษณะของชนพื้นเมืองดั้งเดิม[22] จะต้องมีความเกี่ยวโยงกับการครอบครองแผ่นดินอันเป็นของบรรพบุรุษ โดยมีลักษณะทางวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของตน การอยู่อาศัยในดินแดนอาณาเขตที่มีการสถาปนาอาณาเขตของรัฐจนกระทั่งปัจจุบัน มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับดินแดนและทรัพยากรธรรมชาติโดยรอบ มิได้อยู่ในกลุ่มสังคมของชนส่วนใหญ่ในประเทศ และยังคงให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่สืบทอดมาจากบรรพบุรุษ และที่ปรากฏตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องหลักการพื้นฐานแห่งสิทธิชนพื้นเมืองดั้งเดิมและสิทธิมนุษยชนของชนพื้นเมืองดั้งเดิม พบว่า กลุ่มชนพื้นเมืองดั้งเดิมได้รับการคุ้มครองสิทธิแต่ไม่ใช่ผู้ทรงสิทธิทางกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากชนพื้นเมืองดั้งเดิมถือว่าเป็นผู้มีความชอบธรรมในทางประวัติศาสตร์ เพราะเคยมีสิทธิในที่ดินมาก่อนๆ การเข้ามาครอบครองหรืออ้างอำนาจอธิปไตยเหนือสิทธิในที่ดินหรือในอาณาเขตทั้งหมดของตน ชนพื้นเมืองดั้งเดิมจึงควรมีสิทธิที่จะดำรงวิถีตามจารีตประเพณี วัฒนธรรม และวิถีแบบดั้งเดิมของตนที่ตกทอดมาแต่โบราณ ตามแบบแผนในการดำเนินวิถีชีวิตที่มีลักษณะเฉพาะของตน และควรได้รับการยอมรับจากรัฐที่ได้สถาปนาขึ้นภายในดินแดนดังกล่าว

การที่กฎหมายระหว่างประเทศให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของชนพื้นเมืองดั้งเดิม เนื่องจากปัญหาและการได้รับผลกระทบจากการสูญเสียที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนมายาวนาน ประกอบกับการยอมรับสิทธิของชนพื้นเมืองดั้งเดิมจะสร้างเสริมให้เกิดความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันและร่วมมือกันระหว่างรัฐกับชนพื้นเมืองดั้งเดิมบนพื้นฐานของหลักแห่งความยุติธรรม ประชาธิปไตยและการเคารพในสิทธิมนุษยชน ตามที่ได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศตามมาตรา 1 แห่งปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมืองดั้งเดิม ค.ศ. 2007 ความว่า ชนพื้นเมืองดั้งเดิมในฐานะเป็นกลุ่มชนหรือปัจเจกบุคคลมีสิทธิตามหลักสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ ซึ่งรับรองโดยกฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาสากลด้านสิทธิ

[22] คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ ‘รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560’ (เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 2561) 32.

มนุษยชนแห่งชาติสหประชาชาติ และกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สอดคล้องกับมาตรา 1 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ความว่า มนุษย์ทั้งหลายเกิดมาอิสระและเท่าเทียมกันทั้งศักดิ์ศรีและสิทธิ ทุกคนได้รับการประสิทธิประสานเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันอย่างฉันพี่น้อง และมาตรา 1 (2) [23] แห่งกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1996 ความว่า ไม่ว่ากรณีใดๆ ประชาชนคนใดไม่อาจถูกลิดรอนจากวิถีทางแห่งการยังชีพของตน และมาตรา 1 (2)[24] แห่งกติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ค.ศ. 1996 ได้วางหลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในลักษณะทำนองเดียวกันดังกล่าว

ทั้งนี้ ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมืองดั้งเดิม ค.ศ. 2007 ได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของสิทธิในที่ดินของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิม โดยกำหนดให้รัฐจะทำการละเมิดสิทธิในที่ดินหรือเขตแดนของชนพื้นเมืองดั้งเดิมไม่ได้ เช่น ตามมาตรา 8 ความว่า ประชาชนและปัจเจกบุคคลที่เป็นชนพื้นเมืองดั้งเดิม มีสิทธิที่ไม่ถูกบังคับให้ผสมกลืนกลายทางวัฒนธรรม และรัฐจะต้องจัดหากลไกที่มีประสิทธิภาพสำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหาสำหรับการกระทำใดๆ ที่มุ่งเป้าหรือมีผลทำให้ต้องพรากจากบูรณภาพแห่งตนในฐานะที่เป็นประชาชนที่มีลักษณะเฉพาะหรืออัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ของตน และการกระทำใดๆ ที่มุ่งเป้าหมายหรือมีผลให้ต้องสูญเสียความเป็นเจ้าของในที่ดิน เขตแดน หรือทรัพยากรธรรมชาติของตน รวมถึงรูปแบบใดๆ ของการบังคับเคลื่อนย้ายประชากร ซึ่งมุ่งเป้าหมายหรือมีผลให้เกิดการละเมิดหรือลิดรอนสิทธิใดๆ ของพวกเขา ในขณะที่ตามมาตรา 10 ความว่า ชนพื้นเมืองดั้งเดิมต้องไม่ถูกบังคับให้โยกย้ายออกจากที่ดินหรือเขตแดนของตน จะต้องไม่มีการอพยพใดๆ ที่กระทำโดยปราศจากฉันทานุมัติที่ได้รับการบอกแจ้งรับรู้ล่วงหน้าและเป็นอิสระจากชนพื้นเมืองดั้งเดิมที่เกี่ยวข้องและภายหลังจากที่มีข้อตกลงในการชดเชยที่เป็นธรรมและเหมาะสมแล้ว และหากเป็นไปได้ให้มีทางเลือกในการกลับคืนถิ่นนั้นได้อีก และยังกำหนดให้รัฐจะละเมิดสิทธิทางวัฒนธรรมหรือทำลายวัฒนธรรมที่เป็นของชนพื้นเมืองดั้งเดิมไม่ได้ จึงกล่าวได้ว่า การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของชนพื้นเมืองที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองดั้งเดิม ถือเป็นการยืนยันถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของชนพื้นเมืองดั้งเดิมหรือวิถีชีวิตปกติตามจารีตของเขาที่มีอยู่ก่อนแล้วเท่านั้น[25] ซึ่งสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตามหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนสากล

ดังนั้น ผลจากบทบัญญัติมาตรา 43 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้เขียนเห็นว่าสิทธิของบุคคลและชุมชนบนฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับรองสิทธิของชุมชนที่จะอยู่อาศัยในพื้นที่ดินดั้งเดิมของตนได้ต่อไป และครอบคลุมถึงการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมด้วย และเมื่อพิจารณาความในบัญญัติมาตรา 43 โดยตลอดแล้วแสดงให้เห็นว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต้องการให้เกิดสิทธิใช้บังคับได้ทันที ในลักษณะเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน อย่างไรก็ตาม การที่สิทธิของบุคคลและชุมชนตามมาตรา 43 ได้ครอบคลุมถึงการบริหารจัดการ การอนุรักษ์ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ

[23] Article 1 of the International Covenant on Civil and Political Rights 1966.

[24] Article 1 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966.

[25] Darrell A. Posey, Traditional Resource Rights: International Instruments for Protection and Compensation for Indigenous Peoples and Local Communities, IUCN – The World Conservation Union, 1996, particularly Chapters 1-5.

และสิ่งแวดล้อม และรวมถึงสิทธิในที่ดินของชุมชนกะเหรี่ยงด้วย แต่สิทธิที่กำหนดให้บุคคลและชุมชนมีส่วนร่วมกับรัฐไม่ใช่สิทธิในลักษณะเป็นผู้มีสิทธิเหนือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นๆ[26] บุคคลและชุมชนเพียงแต่มีสิทธิใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ทั้งนี้ เป็นการตีความสิทธิของบุคคลและชุมชนให้มีสิทธิเฉพาะในหน่วยพื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์หรือพื้นที่ที่พวกเขาไว้สำหรับการแสดงถึงตัวตนหรืออัตลักษณ์เท่านั้น[27] สอดคล้องกับมาตรา 25[28] และมาตรา 26[29] ที่รับรองสิทธิของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมให้มีสิทธิเป็นเจ้าของ ใช้ พัฒนา และควบคุมที่ดิน เขตแดน และทรัพยากรธรรมชาติที่พวกเขาครอบครองอยู่ เพราะเขาเป็นเจ้าของตามจารีตประเพณี แห่งปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง ค.ศ. 2007

3.2 อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972: กรณีอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน

3.2.1 อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972

ตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972 กำหนดแนวทางปฏิบัติให้กับรัฐภาคีนำเสนอแหล่งทรัพย์สมบัติเป็นมรดกโลกและการดูแลรักษา โดยที่การเสนอแหล่งหรือทรัพย์สมบัติที่จะขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกจะต้องนำเสนอให้เห็นถึง 3 ประการคือ 1) คุณค่าความโดดเด่นเป็นสากลที่ได้รับการยอมรับ 2) มีความเป็นจริงและความครบถ้วนสมบูรณ์ และ 3) มีแผนการจัดการที่ดี ซึ่งประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ (World Heritage Convention, 2015) ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบและมาตรการในการคุ้มครอง (Legislative, Regulatory and Contractual Measures for Protection) ขอบเขตการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพที่ครอบคลุมแหล่งที่อยู่อาศัย ชนิดพันธุ์ แสดงให้เห็นถึงกระบวนการเกิดปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เป็นคุณค่าความโดดเด่นอันเป็นสากล (Boundary for Effective protection) การจัดการเขตกันชนรอบๆ แหล่งมรดกโลก (Buffer zone) และระบบการจัดการ (Management System) ที่จะแสดงให้เห็นว่าคุณค่าความโดดเด่นเป็นสากลของแหล่งมรดกโลกจะได้รับความคุ้มครองดูแลอย่างไร นอกจากนี้ ยังมีข้อแนะนำการกำหนดนโยบาย (Policy Guidelines of the World Heritage Convention) ที่บูรณาการการจัดการแหล่งมรดกโลกกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมุ่งเน้นการพัฒนาใน 4 มิติ ประกอบด้วย 1) ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Sustainability) 2) การพัฒนาสังคม (Inclusive Social Development) 3) การพัฒนาเศรษฐกิจ (Inclusive Economic Development) และ 4) สันติภาพและความมั่นคง (Peace and Security) โดยรัฐภาคีต้องกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ตามแนวทางที่อนุสัญญาได้กำหนดไว้

อย่างไรก็ดี ตามอนุสัญญาดังกล่าวได้กำหนดพันธกรณีของรัฐภาคี (States Parties) ในแหล่งที่มีศักยภาพและคุณค่าความสำคัญสมควรได้รับการคุ้มครอง ปกป้อง และอนุรักษ์ในระดับชาติและระดับนานาชาติ โดยเฉพาะ

---

[26] สุทธิชัย งามชื่นสุวรรณ, *องค์การพัฒนาเอกชนกับสิทธิทางด้านสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายเยอรมัน*, (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักพิมพ์บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด 2561) 224.

[27] กิตติศักดิ์ ปรกติ (เชิงอรรถ 1) 123-124.

[28] Article 25 of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples 2007.

[29] Article 26 of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples 2007.

มรดกโลกทางธรรมชาติ ตามมาตรา 2[30] แห่งอนุสัญญาได้ให้คำอธิบายไว้เกี่ยวกับแหล่งธรรมชาติที่มีความเหมาะสม สำหรับการรวบรวมเข้าไว้ในบัญชีรายชื่อแหล่งมรดกโลก (World Heritage List) มีความหมายครอบคลุมถึงสิ่งต่างๆ ว่าสภาพธรรมชาติที่ประกอบด้วยลักษณะทางกายภาพและทางชีวภาพหรือกลุ่มของสภาพธรรมชาติดังกล่าว ซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นในระดับสากลในมิติทางสุนทรียศาสตร์หรือวิทยาศาสตร์ และสภาพองค์ประกอบทางธรณีวิทยาหรือธรณีสัณฐานวิทยา อันเป็นบริเวณที่พิสูจน์ทราบอย่างชัดแจ้งว่าเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของสายพันธุ์สัตว์และพืชที่กำลังได้รับการคุกคาม ซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นในระดับสากลในมิติทางวิทยาศาสตร์หรือการอนุรักษ์ ในขณะที่มาตรา 3 มาตรา 4 และมาตรา 6 รัฐภาคีสมาชิกมีพันธกรณีต้องดำเนินการคุ้มครองป้องกัน การอนุรักษ์ และการนำเสนอด้วยมาตรการที่มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่องเท่าที่พึงกระทำได้อย่างเหมาะสมที่สุด รวมถึงการคุ้มครองดูแลและสามารถรักษาคุณค่าความโดดเด่นอันเป็นสากล (Outstanding Universal Value: OUV) ไว้ได้ และให้คุณค่านั้นคงอยู่ต่อไปจนถึงชนรุ่นหลังในอนาคต ไม่เพียงเท่านี้ตามมาตรา 29[31] กำหนดให้รัฐภาคีต้องมีการเสนอรายงานเกี่ยวกับข้อมูลการอนุรักษ์แหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติเอาไว้ที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดทางกฎหมายและกระบวนการบริหารจัดการ รวมทั้งกิจกรรมต่างๆ ที่ประเทศสมาชิกได้ดำเนินการเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาพร้อมทั้งรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องภายในเงื่อนไขเวลาและรูปแบบที่กำหนดต่อกองประชุมใหญ่ขององค์กร UNESCO

ดังนั้น สาระสำคัญของอนุสัญญามรดกโลกเพื่อต้องการให้เกิดการรวมกันเป็นหนึ่งเดียวระหว่างการอนุรักษ์ธรรมชาติและการสงวนคุณลักษณะทางวัฒนธรรม และให้ความสำคัญต่อแนวทางที่ช่วยให้คนซึ่งมีปฏิสัมพันธ์กับธรรมชาติ ตลอดจนความต้องการขั้นพื้นฐานในการรักษาสภาวะความสมดุลระหว่างคนกับธรรมชาติ ในการขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกโลกประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 10 หลักเกณฑ์ โดยหลักเกณฑ์ที่ 1 - 6 เกี่ยวข้องกับมรดกทางวัฒนธรรม ส่วนหลักเกณฑ์ที่ 7 - 10 เกี่ยวข้องกับมรดกทางธรรมชาติ[32] ซึ่งในกรณีของอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานเสนอขอขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติ (World Heritage Site) ตามความในหลักเกณฑ์ที่ 10 ของแนวทางปฏิบัติสำหรับการดำเนินการตามอนุสัญญามรดกโลก[33]

[30] Article 2, Convention Concerning the Protection of the world Culture and Natural Heritage.

[31] Article 29, Convention Concerning the Protection of the world Culture and Natural Heritage.

[32] The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. (2021). Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention <https://whc.unesco.org/en/guidelines/> สืบค้นเมื่อ 19 สิงหาคม 2564.

[33] The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Operational guidelines for the implementation of the World Heritage Convention <https://whc.unesco.org/archive/opguide05-en.pdf> accessed 13 August 2021.

3.2.2 อุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน: การรับรองขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติของประเทศไทย

ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2530 ในปัจจุบันมีรัฐภาคีที่เข้าร่วมในอนุสัญญาทั้งหมด 194 ประเทศ[34] โดยแบ่งเป็นแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรม 897 แหล่ง และแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติ 218 แหล่ง[35] หลังจากได้ให้สัตยาบันเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาแล้วรัฐภาคีต้องให้คำปฏิญาณว่าจะดำเนินการอนุรักษ์ไม่เฉพาะเพียงแต่แหล่งมรดกโลกที่อยู่ภายในเขตพื้นที่ประเทศของตนเท่านั้น แต่ต้องให้การปกป้องคุ้มครองแหล่งที่เป็นมรดกของชาติอื่นด้วย สำหรับเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจานได้รับการประกาศรับรองเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2564 ซึ่งพื้นที่กลุ่มป่าแก่งกระจานตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดราชบุรี จังหวัดเพชรบุรี และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ประกอบด้วย อุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน มีพื้นที่ 1,821,687.84 ไร่ อุทยานแห่งชาติกุยบุรี มีพื้นที่ 605,625.00 ไร่ อุทยานแห่งชาติเฉลิมพระเกียรติไทยประจัน มีพื้นที่ 205,777.00 ไร่ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแม่น้ำภาชี มีพื้นที่ 305,820.00 ไร่ รวม 2,938,909.84 ไร่ โดยคณะกรรมการมรดกโลกขององค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ[36] (UNESCO) ในคราวประชุมครั้งที่ 44 เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2564 ได้พิจารณาขอขึ้นทะเบียนกลุ่มป่าแก่งกระจานในชื่อ Kaeng Krachan Forest Complex (KKFC) เป็นมรดกโลกทางธรรมชาติ (World Heritage Site) โดยที่ประชุมมีมติรับรองกลุ่มป่าแก่งกระจานขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกตามความในหลักเกณฑ์ที่ 10 ของแนวทางปฏิบัติสำหรับการดำเนินการตามอนุสัญญามรดกโลก (Operational Guidelines for World Heritage (2005)) เป็นแห่งที่ 3 จากเดิมที่ประเทศไทยได้มีการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติ 2 แห่ง ได้แก่ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่ - ห้วยขาแข้ง และผืนป่าเขาใหญ่ – ดงพญาเย็น ด้วยเหตุผลว่ากลุ่มป่าแก่งกระจานประกอบด้วยถิ่นที่อาศัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการอนุรักษ์ในถิ่นของความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงพบชนิดพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ที่มีคุณค่ายิ่งด้านการอนุรักษ์และวิทยาศาสตร์ โดยองค์การระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (IUCN) กำหนดให้เป็นพื้นที่สำคัญระดับภูมิภาคในการอนุรักษ์เสือโคร่ง (Tiger Conservation Landscape) พื้นที่สำคัญเพื่อการอนุรักษ์นก (Important Bird Area) โดยสำรวจพบมากกว่า 490 ชนิด พื้นที่ที่มีความสำคัญในการอนุรักษ์ช้างป่า (Important Area for Elephant Conservation) และเป็นพื้นที่รอยต่อระหว่างเขตภูมิพฤกษ์ (Floristic-provinces) เช่น Indo-Burmese or Himalayan Indo - Malesian Annamatic Andamanese ทำให้เป็นศูนย์รวมความหลากหลายทางชีวภาพของระบบนิเวศและพรรณพืช

---

[34] The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. (2020). States Parties Ratification Status <http://whc.unesco.org/en/statesparties/> สืบค้นเมื่อ 13 สิงหาคม 2564.

[35] The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. (2021). World Heritage List.<https://whc.unesco.org/en/list/?&mode=table&fbclid=IwARVXTItLXQWGlWbOf4C77J8lHhOCZlAOpeAsPQ__EsEb3KMh6JTHsZNw> สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2564.

[36] องค์การยูเนสโก้ (UNESCO) ชื่อเต็ม United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization.

3.2.3 การรับรองขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติของอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน: การส่งผลต่อสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

การที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจานได้รับการประกาศรับรองเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติ โดยองค์การยูเนสโก้ (UNESCO) ทำให้หน่วยงานของทางราชการไม่ใช่ผู้ดำเนินการหลักในด้านการบริหารจัดการหรือการควบคุมดูแลพื้นที่ดังกล่าวเพียงฝ่ายเดียวเฉกเช่นที่ผ่านมาอีกต่อไป หากแต่ว่าอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานเปรียบเสมือนการเปิดพื้นที่ให้กับองค์การระดับสากลหรือนานาชาติได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยชุมชนกะเหรี่ยงที่อาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานถูกผนวกรวมเข้ากับความเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติ ตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972 ซึ่งการประกาศรับรองเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติดังกล่าวอาจยิ่งส่งผลต่อรูปแบบการดำเนินวิถีชีวิตดั้งเดิมที่เพิ่มมากขึ้น เช่น ห้ามไม่ให้ชาวกะเหรี่ยงเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตจากบรรพบุรุษ หรือจำกัดพื้นที่อยู่อาศัยและทำกินให้แคบลงเพื่อควบคุมผลกระทบให้น้อยที่สุด อย่างไรก็ตาม จากสภาพการณ์ดังกล่าวการตระหนักต่อการอนุรักษ์พื้นที่ป่า ได้รับการให้ความสำคัญมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการตระหนักเชิงการอนุรักษ์ที่มาจากมุมมองของพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ดังกล่าวไม่ได้มีเพียงรัฐไทยฝ่ายเดียวเท่านั้น แต่มีองค์การยูเนสโก้และรัฐภาคีสมาชิกสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐไทยได้ด้วย ประเด็นนี้จึงชี้ให้เห็นว่าเมื่อพื้นที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจานถูกเปลี่ยนสถานภาพเป็นพื้นที่มรดกโลก ทำให้รัฐไทยต้องเคารพต่อแนวทางปฏิบัติของกฎหมายระหว่างประเทศและให้ความเคารพต่อแนวทางปฏิบัติในเรื่องการกำหนดแนวทางการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ โดยองค์การยูเนสโก้จะนำมาเป็นส่วนหนึ่งในประเด็นข้อพิจารณาการรักษาสถานภาพของความเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติต่อไป

อย่างไรก็ดี เห็นว่า ในรายงานรักษาสถานภาพกลุ่มป่าแก่งกระจานที่ให้ความสำคัญแก่การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพสิ่งหนึ่งที่ไม่อาจละเลยได้คือ การมีส่วนร่วมของบุคคลหรือชุมชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ที่มีการกำหนดมาตรการทางความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อปกป้องคุ้มครองแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติ และภายใต้นโยบายและมาตรการการรักษาความหลากหลายทางชีวภาพดังกล่าวที่ไม่รวมพื้นที่ทางวัฒนธรรม มิใช่หมายความว่า รัฐจะมุ่งเน้นแต่เพียงการแบ่งแยกระหว่างธรรมชาติกับวัฒนธรรมของชุมชนกะเหรี่ยงออกจากชีวิตที่อยู่กับป่าโดยการจำกัดพื้นที่อยู่อาศัยและทำกินให้แคบลงเพื่อควบคุมผลกระทบที่อาจเกิดให้น้อยที่สุดดังกล่าว แต่ควรต้องยอมรับว่าพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพย่อมมีความหลากหลายทางวัฒนธรรมด้วย โดยเฉพาะองค์ความรู้ซึ่งเป็นภูมิปัญญาดั้งเดิมของชุมชนกะเหรี่ยงที่มีความสัมพันธ์กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสามารถนำมาปรับใช้สำหรับการอนุรักษ์ได้[37] ซึ่งนัยของคำว่า “การอนุรักษ์” ในที่นี้ จึงไม่ใช่บทบาทของรัฐเพียงฝ่ายเดียว หากแต่บุคคลและชุมชนมีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 (2) มาตรา 57 และมาตรา 58 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพราะได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมทั้งสิทธิเสรีภาพทั่วไปและสิทธิเสรีภาพของบุคคลในพรมแดนเฉพาะเรื่อง ตามมาตรา 25 ซึ่งส่งผลให้สถานภาพของชุมชนกะเหรี่ยงได้รับความคุ้มครองในฐานะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน มีสิทธิ

[37] “World Conservation Union” (IUCN).

เรียกร้องให้รัฐหรือบุคคลอื่นต้องเคารพต่อการใช้สิทธิเสรีภาพอย่างแท้จริง ในการที่จะดำเนินวิถีชีวิตแห่งตนบนความเป็นอิสระตามที่ได้กำหนดวิถีชีวิตของตนเองไว้ ด้วยการที่รัฐจะต้องงดเว้นจากการกระทำการทั้งหลายที่เป็นการรบกวนขัดขวางการใช้สิทธิของชุมชนกะเหรี่ยง โดยเฉพาะสิทธิที่ได้รับรองและคุ้มครองการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามมาตรา 43 ซึ่งถือเป็นคุณค่าพื้นฐานเกี่ยวข้องกับบุคคลในฐานะที่เป็นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการมีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การคุ้มครองสิทธิในที่ดินของชุมชนเมืองกะเหรี่ยงภายใต้ความเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติและพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติของไทย ควรให้ความเคารพต่อการใช้สิทธิขั้นพื้นฐานตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไทย โดยในการแก้ไขปัญหาหน่วยงานภาครัฐผู้ใช้อำนาจรัฐจำต้องปรับใช้มาตรการทางกฎหมายหลักความพอสมควรแก่เหตุในการจำกัดสิทธิเสรีภาพ เพื่อให้หลักการและคุณค่าทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองมีผลบังคับใช้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ด้วยการประสานผลประโยชน์ร่วมกัน ฉะนั้น ในการแก้ปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างคุณค่าพื้นฐานที่เกี่ยวกับบุคคลกับคุณค่าพื้นฐานของรัฐจึงต้องทำภายใต้คุณค่าที่ทุกคนยอมรับและยึดถือร่วมกันคือ ระบบสิทธิของบุคคลและชุมชนนั่นเอง อันจะสามารถแก้ไขปัญหาได้ก็ด้วยการกำหนดกลไกการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองที่มีความเหมาะสมเท่านั้น นอกจากนี้ ควรกำหนดมาตรการทางกฎหมายและกำหนดทิศทางการดำเนินงานร่วมกับชุมชนกะเหรี่ยงที่ดำรงอยู่ในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน ดังนี้

1. บทบาทการดำเนินงานโดยภาครัฐในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน

จากการที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจานได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติ ส่งผลต่อการดำเนินงานของกลไกภาครัฐผู้ใช้อำนาจของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ พ.ศ. 2559 ที่ต้องปรับนโยบายการอนุรักษ์ในพื้นที่ดังกล่าวให้สอดรับกับนโยบายการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972 ในขณะที่คณะกรรมการมรดกโลกจะมีบทบาทเข้ามามีส่วนช่วยตัดสินใจในการจัดทำโครงการที่ตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะ และช่วยแก้ไขสถานการณ์ปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่ภายในพื้นที่คุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งต่างไปจากเดิมที่หน่วยงานภาครัฐผู้ใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องเคยมีความเป็นอิสระด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของกลุ่มป่าแก่งกระจานเพียงฝ่ายเดียว แต่เนื่องจากความเป็นพื้นที่คุ้มครองมรดกโลกทางธรรมชาติที่ส่งผลให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต้องเป็นลักษณะของการจัดการแบบองค์รวมในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับพื้นที่ที่เป็นมรดกโลกทางธรรมชาติ นับว่าเป็นข้อท้าทายของหน่วยงานภาครัฐผู้ใช้อำนาจรัฐที่ต้องพยายามประสานผลประโยชน์ร่วมกันด้วย

การกำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรการ และกลไกในการคุ้มครอง ป้องกัน และอนุรักษ์มรดกโลกที่สอดคล้องตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ หรือให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ และดำเนินการพร้อมกับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2560 รับรองและคุ้มครองไว้ อันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของชุมชนกะเหรี่ยงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน[38] ซึ่งส่วนหนึ่งในแผนงาน มาตรการ และกลไกในการคุ้มครองป้องกันดังกล่าว หน่วยงานภาครัฐผู้ใช้อำนาจรัฐควรปรับบทบาทการดำเนินงาน จากเดิมที่เคยให้ความสำคัญเฉพาะการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่อุทยาน โดยการพิจารณานำองค์ความรู้ของจากชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่เกี่ยวโยงกับการอนุรักษ์ธรรมชาติมาปรับใช้ร่วมกับการบริหารจัดการพื้นที่คุ้มครองและอนุรักษ์ เพื่อเป็นการยกระดับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้สอดคล้องกับมาตรการตามอนุสัญญาฯ ไปพร้อมกัน นอกเหนือจากการกำหนดนโยบายและวางแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และจัดการมรดกโลกทางธรรมชาติที่คำนึงถึงการอนุรักษ์ที่มีประสิทธิภาพ พร้อมกับการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมของชุมชนแล้ว เห็นว่าอาจยังไม่เพียงพอ จำเป็นจะต้องกำหนดมาตรการด้านกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการปกป้อง การคุ้มครอง การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูมรดกโลกทางธรรมชาติเช่นเดียวกัน คือควรกำหนดให้มีการรับรองสิทธิในที่ดินของชุมชนกะเหรี่ยงและมีสิทธิดำรงวิถีตามจารีตประเพณี วัฒนธรรม และวิถีแบบดั้งเดิม ทั้งนี้ ให้มีการแบ่งขอบเขตสำหรับคุ้มครองสิทธิของชุมชนกะเหรี่ยง เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญของไทยและเพื่ออนุวัตการตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ

2. ทิศทางการดำเนินงานระหว่างภาครัฐและชุมชนในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน

การที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจานได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติตามหลักเกณฑ์ข้อที่ 10 ด้านความหลากหลายทางชีวภาพ นับเป็นการเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่ประเทศทำให้ทุกภาคส่วนจำเป็นจะต้องตระหนักและร่วมกันอนุรักษ์ปกป้องแหล่งมรดกโลกอันสำคัญแห่งนี้ แม้ว่าที่ผ่านมาสถานการณ์ปัญหาต่างๆ ที่เคยปรากฏในพื้นที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจานยังดำเนินการแก้ไขปัญหาไม่แล้วเสร็จอย่างแท้จริง เช่น การละเมิดสิทธิมนุษยชนของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ปัญหาในเรื่องสิทธิในที่ดินและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนกะเหรี่ยง ซึ่งประเด็นปัญหาเหล่านี้ รัฐยังจะต้องเร่งดำเนินการแก้ไขไปพร้อมกับการติดตามประเมินผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจานอย่างต่อเนื่อง และให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ชุมชนกะเหรี่ยงเข้ามามีส่วนร่วมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อตรวจสอบการกำหนดและวางแนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับรัฐ และประการสำคัญรัฐจะต้องส่งเสริมและขยายภาคีเครือข่าย ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม หรือชุมชนท้องถิ่นให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นเรื่องมรดกโลก เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนการปกป้องคุ้มครอง การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมรดกโลกทางธรรมชาติให้เกิดความยั่งยืน ดังนั้น รัฐจึงควรเปิดโอกาสให้ชุมชนกะเหรี่ยงสามารถดำรงอยู่ในพื้นที่อุทยานได้ในฐานะผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินมาก่อน การมีสิทธิดำรงอยู่ร่วมกับธรรมชาติและสามารถแสดงอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมดังกล่าว เนื่องจากเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่มีวิถีวัฒนธรรมที่สัมพันธ์อยู่กับป่า ฉะนั้น การรับรองสถานภาพชุมชนกะเหรี่ยงเพื่อให้เกิดการส่งเสริมและให้ความคุ้มครองโดยมีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน และรวมถึงการร่วมกันกับ

[38] เป็นหลักการที่เปิดพื้นที่ให้ทุกภาคส่วนได้มีโอกาสในการแสดงความคิดเห็นสะท้อนถึงความต้องการที่มีจุดเน้นร่วมกัน โดยเฉพาะภาคเอกชน ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสีย มีส่วนร่วมในกระบวนการทางกฎหมาย หรือเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนามนุษย์ร่วมกัน. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (เชิงอรรถ 9) 11-12.

ชุมชนกะเหรี่ยงกำหนดอาณาเขตของพื้นที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่อุทยานแห่งชาติให้ยังคงอยู่อย่างยั่งยืนต่อไป

บรรณานุกรม

หนังสือ

กิตติศักดิ์ ปรกติ, *สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน*. (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2550).

ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, *ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน* (พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2562).

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *กฎหมายสิ่งแวดล้อมเปรียบเทียบ* (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักพิมพ์โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2560).

สุทธิชัย งามชื่นสุวรรณ, *องค์การพัฒนาเอกชนกับสิทธิทางด้านสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายเยอรมัน* (สำนักพิมพ์บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด 2561).

วิทยานิพนธ์

ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, 'องค์ความรู้นิเวศวิทยาชุมชนเกษตรกรรมในเขตป่า ศึกษากรณีชุมชนกะเหรี่ยงในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร' (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2534).

บทความ

ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, 'วาทกรรมว่าด้วย "ชาวเขา', วารสารสังคมศาสตร์ ปี 11 (1)' (กรกฎาคม-ธันวาคม, 2541).

เอกสารวิจัย

คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ศูนย์วิจัยกฎหมายและพัฒนาคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 8 กันยายน 2561)

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

ภาษาไทย

กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 'แนวทางการดำเนินงานตามกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ' มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2561, 2562 <https://www.forest.go.th.pdf> สืบค้นเมื่อ 5 พฤศจิกายน 2563.

มูลนิธิผสานวัฒนธรรม, 'ใจแผ่นดิน แผ่นดินกลางใจกะเหรี่ยง' (Cross Cultural Foundation)'<https://voicefromthais.files.wordpress.com/2019/09/jaipandin-e-book.pdf> สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2563.

บีบีซีไทย, 'แก่งกระจาน: ยูเนสโกมีมติขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติ แม้ฝ่ายสิทธิมนุษยชนยูเอ็นค้าน' (26 กรกฎาคม 2564) <https://www.bbc.com/thai/thailand-57968385> สืบค้นเมื่อ 6 สิงหาคม 2564.

สำนักข่าวไทยโพสต์, ‘พี่น้องกะเหรี่ยงไม่ทอดทิ้งกัน 'ชาวดอยต้นน้ำแม่ปิง' มอบข้าว 7 ตันช่วย 'กะเหรี่ยงต้นน้ำเพชร' วิกฤติหนักไร้ที่ดินเพาะปลูก’ ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2563, อานันท์-ชยันต์-อรรถจักร, ‘วิกฤตสิทธิชุมชนกับอำนาจนิยมในทรัพยากร’<http://prachatham.com/article _detail.php?id=451> สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2564.

ภาษาต่างประเทศ

The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2021). Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention. <https://whc.unesco.org/en/guidelines/> สืบค้นเมื่อ 19 สิงหาคม 2563.

--, Operational guidelines for the implementation of the World Heritage Convention <https://whc.unesco.org/archive/opguide05-en.pdf> สืบค้นเมื่อ 13 สิงหาคม 2563.

--. (2020). States Parties Ratification Status <http://whc.unesco.org/en/statesparties/> สืบค้นเมื่อ 13 สิงหาคม 2563.

--.(2021). World Heritage List. <https://whc.unesco.org/en/list/?&mode=table&fbclid=IwAR19VXT8ItLXQWGlWbOf4C77J8lHhOCZlAOpeAsPQ__EsEb3KMh6JTHsZNw> สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2563.