

ปัญหาทางด้านกฎหมายในสิทธิที่ดินทำกินของชนพื้นเมืองในประเทศไทย:

ศึกษากรณีกะเหรี่ยงแก่งกระจาน

Legal Problems in Land Possession Rights of Indigenous Peoples in Thailand:

A Case Study of the Karen of Kaeng Krachan

วิภาวี สุขสำราญ (Wipawee Suksumran)¹

ภัทรমন สาทรรักษ์ (Pataramon Satarlak)²

¹นิติระดับบัณฑิตศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยบูรพา

A Graduate Student of the Master Degree of Laws, Faculty of Political Science and Law,

Burapha University

²ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คร., อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Assistant Professor Ph.D., Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Corresponding author, E-mail: viewwipa@gmail.com

Received: 12 February 2024

Revised: 5 August 2024

Accepted: 4 December 2024

บทคัดย่อ

การศึกษาปัญหาทางด้านกฎหมายในสิทธิที่ดินทำกินของชนพื้นเมืองในประเทศไทย: ศึกษากรณีกะเหรี่ยงแก่งกระจานมีวัตถุประสงค์บางประการเพื่อแสดงให้เห็นถึงมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศและภายในประเทศที่มีอยู่ในการรับรองและคุ้มครองสถานะของชนพื้นเมือง โดยการศึกษาครั้งนี้มุ่งเน้นในเรื่องการเข้าถึงสิทธิในที่ดินทำกินของกลุ่มชนพื้นเมืองชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน ซึ่งการศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่สะท้อนให้เห็นถึงการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมและรับรองสิทธิของชนพื้นเมืองเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการ หรือนโยบายในการปกป้องสิทธิของชนพื้นเมืองและส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมบนพื้นฐานสิทธิของประชาชนในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชนพื้นเมืองในกระบวนการตัดสินใจใด ๆ ที่ทำให้การกระทำของหน่วยงานภาครัฐมีความชอบธรรมในการดำเนินนโยบายและการดำเนินการทางกฎหมาย

ผลจากการศึกษาพบว่าชนพื้นเมืองที่อาศัยทำกินในเขตพื้นที่ป่าหรือเขตพื้นที่คุ้มครอง อนุรักษ์ สงวน หวงห้ามนั้นยังคงไม่ได้รับการรับรองสถานะทางกฎหมายอื่น ๆ ในประเทศเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ และการมีสถานะตัวตนเป็นประชาชนในประเทศอันมีสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ เท่าเทียมกับประชาชนอื่น ๆ ในประเทศโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติอันเกิดจากอคติใด ๆ อันเป็นการยอมรับถึงการมีสถานะที่เท่าเทียมกับประชาชนในประเทศโดยกลไกหรือกระบวนการต่าง ๆ จากทางภาครัฐอย่างเป็นทางการ แม้ว่าจะสาระสำคัญของเนื้อหาในกฎหมายจะได้กำหนดว่ากลุ่มชนพื้นเมืองคือบุคคลที่ควรได้รับการรับรองสถานะทางกฎหมายและควรได้รับสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมและสิทธิต่าง ๆ ที่เท่าเทียมกับประชาชนอื่น ๆ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติอันเกิดจากอคติใด ๆ หรือเหตุผลอื่นใด แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ายังมีข้อจำกัดที่เกิดจากนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ ของทางภาครัฐที่ทำให้ชนพื้นเมืองถูกจำกัดสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมไปถึงเรื่องสิทธิในที่ดินทำกินได้อย่างเสรีโดยปราศจากการแทรกแซง อีกทั้งมาตรการทางกฎหมายหรือนโยบายต่าง ๆ ของทางภาครัฐที่มีความต้องการที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้จึงทำให้ชนพื้นเมืองไม่สามารถเข้าไปอาศัยทำกินยังพื้นที่ที่ได้อาศัยทำกินดั้งเดิมมาตั้งแต่ครั้งบรรพบุรุษได้และยังมิได้มีการปักปันเขตแดนพื้นที่ให้แก่ชนพื้นเมืองนั้นทำให้เกิดปัญหาในเรื่องสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมือง

คำสำคัญ: ชนพื้นเมือง, สิทธิในที่ดิน, สิทธิของประชาชนในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง, ชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบน

Abstract

A study of legal problems in land possession of indigenous people in Thailand: A study of the Karen of Kaeng Krachan has some objectives to demonstrate existing international and domestic laws for recognizing the legal status of indigenous peoples. The study focuses on the rights to access to the land of the Karen indigenous people at Ban Jai Phaendin and Ban Bang Kloi Bon living near the Kaeng Krachan National Park area. The study uses a qualitative research method and collecting data based on various documentative evidences in order to present how to protect indigenous people rights and promote their participatory rights. Based on the rights of people to self-determination, the promotion and participation of indigenous people in any decision-making process can legitimize the actions of the governmental authority for policy and legal implementation.

The study result has found that indigenous people living in forest, reserved, and restricted areas had no clear legal standing in the country to participate in various matters. In other words, the groups of indigenous people are not considered to be equal and have political equality. Although the essence of the

law stipulates that indigenous peoples are people who should be guaranteed legal status and should be entitled to participation and rights on an equal basis with other peoples, without discrimination. But in a practical way, it has been found that there are still some limitations arising from various government policies or measures that cause indigenous peoples are restricted to the rights to participate in decision-making processes, including the right to the land. Importantly, They are not free from interference. In addition, certain legal measures or governmental policies that aim to conserve forest resources have made it impossible for indigenous people to go and live in the areas that they have traditionally lived in since the time of their ancestors and the boundaries of the area have not yet been demarcated for the indigenous people, causing problems in the land rights of the indigenous people.

Keywords: Indigenous peoples, Land rights, The rights of people to self-determination, Karen peoples of Ban Jai Paendin and Ban Bang Kloï Bon

บทนำ

ประเทศไทยเป็นสังคมพหุวัฒนธรรม (Multicultural Society) มีการอยู่ร่วมกันของคนหลากหลายเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ วัฒนธรรม ประเพณี จารีต วิถีชีวิตความเป็นอยู่ และอื่น ๆ ซึ่งชนพื้นเมืองในประเทศไทยนั้นจัดเป็นกลุ่มชาติพันธุ์หนึ่งอันมีอยู่จำนวนมากไม่น้อยและดำรงวิถีชีวิตกระจายตัวอยู่ทุกภาคของประเทศไทย โดยมีประชากรชนพื้นเมืองประมาณ 6.1 ล้านคนคิดเป็นร้อยละ 9.68 ของประชากรในประเทศไทยทั้งหมด จัดเป็นกลุ่มชาติพันธุ์หนึ่งที่เป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย (The International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA), 2022) ซึ่งกะเหรี่ยงนั้นเป็นชนพื้นเมืองกลุ่มหนึ่งที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยและเป็นกลุ่มชนพื้นเมืองที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย (ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, 2564) ในปัจจุบันชนพื้นเมืองชาวกะเหรี่ยงกำลังประสบปัญหาเรื่องที่ดินในการทำกินและอยู่อาศัยเนื่องจากนโยบายของรัฐที่มุ่งจำกัดที่ดินทำการประกาศขยายเขตป่าอนุรักษ์ การประกาศใช้กฎหมายต่าง ๆ พระราชบัญญัติป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (ปัจจุบันเป็นฉบับแก้ไข พ.ศ. 2562) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ฯลฯ ที่มุ่งกำหนดเกี่ยวกับการจำกัด การหวงห้ามป่าไม้ โดยไม่คำนึงถึงวิถีชีวิตความเป็นอยู่และสิทธิมนุษยชนของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองชาวกะเหรี่ยง ซึ่งส่วนใหญ่มีวิถีชีวิตที่ถ้อยถ้อยอาศัยกับธรรมชาติป่าไม้ ผูกพันกับป่าเขาและลำน้ำ มีการประกอบอาชีพหลักคือเกษตรกรรม เช่น ปลูกข้าวไร่ ข้าวโพดพืชเศรษฐกิจ เลี้ยงสัตว์ เช่น ไก่ หมู วัว เป็นต้น และได้ครอบครองทำกินและอยู่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวมาตั้งแต่ดั้งเดิม อีกทั้งยังไม่มีการรับรองสถานะของชนพื้นเมืองส่งผลให้ไม่ได้รับสิทธิต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกับประชาชนอื่น ๆ ในประเทศโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติที่เกิดจากอคติทางเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์หรือสิ่งอื่นใด รวมไปถึงสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือการกำหนดเจตจำนงของตนในเรื่องที่เกี่ยวกับ

ที่ดินอันเป็นพื้นที่ที่ดินได้ใช้ดำรงวิถีชีวิต ส่งผลให้ชนพื้นเมืองชาวกะเหรี่ยงต้องขาดความมั่นคงในการดำรงชีวิต ขาดความมั่นคงในที่ทำกินที่อยู่อาศัย รวมไปถึงการสูญเสียอัตลักษณ์ของตน

ชุมชนกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนเป็นชุมชนพื้นเมืองชาวกะเหรี่ยง (ปกากะญอ) อยู่ในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน กำลังประสบปัญหาในเรื่องสิทธิในที่ดินทำกินที่มีมาตั้งแต่ครั้งการเริ่มประกาศให้กลุ่มป่าแก่งกระจานเป็นอุทยานแห่งชาติและยังไม่ได้รับการแก้ไข อีกทั้งในปัจจุบันกลุ่มป่าแก่งกระจานได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติโดยองค์การเพื่อการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) หรือ ยูเนสโก (UNESCO) ยิ่งทำให้ปัญหาในเรื่องที่ดินทำกินของชาวบ้านเป็นปัญหามากขึ้น และปัญหานี้อาจจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ทำให้สิทธิของชนพื้นเมืองชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนในดินแดนดั้งเดิมของพวกเขา และการดำเนินกิจกรรมการทำมาหากินใช้วิถีชีวิตตามประเพณีของชนเผ่ากะเหรี่ยงต่อไปนั้นถูกปฏิเสธ และยังเป็น การบ่อนทำลายบทบาทสำคัญในการปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพในป่า ซึ่งรัฐบาลไทยจำเป็นต้องหยุดการคุกคามนักปกป้องสิ่งแวดล้อม และสร้างการเจรจาที่แท้จริงกับชาวกะเหรี่ยงปักปันเขตแดนของชนพื้นเมืองออกจากพื้นที่ของรัฐที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกให้ชัดเจน ตระหนักถึงบทบาทอันมีค่าของพวกเขาในฐานะผู้พิทักษ์ในการปกป้องธรรมชาติและทำงานร่วมกับชาวกะเหรี่ยงแทนที่จะปฏิบัติต่อพวกเขาด้วยความเกลียดชังราวกับว่าพวกเขาเป็นภัยคุกคาม

ชาวบ้านมีความต้องการที่จะกลับไปอาศัยอยู่ถิ่นฐานดั้งเดิมที่ได้ตั้งชุมชนดั้งเดิมมาก่อนที่จะมีการประกาศให้กลุ่มป่าแก่งกระจานเป็นอุทยานแห่งชาติ ดำรงวิถีชีวิต ดำรงความเป็นอัตลักษณ์ของตน ดำรงวิถีทางวัฒนธรรมที่เชื่อมโยงกับธรรมชาติโดยเฉพาะการทำไร่หมุนเวียน ทำการเกษตรเลี้ยงชีพได้อย่างเพียงพอ มั่นคงบริเวณใจแผ่นดินและบางกลอยบน เนื่องจากชาวบ้านได้รับความเดือดร้อนมานานหลายปีสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบันซึ่งเป็นผลกระทบมาจากการถูกบังคับอพยพโยกย้าย (ทิพย์วิมล ศิริบุษย์, 2562) ซึ่งภาครัฐไม่ได้มีที่อยู่อาศัยที่ดินทำกินมารองรับให้แก่ชาวบ้านอย่างเพียงพอ และเหมาะสมต่อการดำเนินวิถีชีวิตดั้งเดิมของชาวบ้าน การอพยพโยกย้ายชาวบ้านออกมาจากถิ่นฐานดั้งเดิมนั้น อาจเป็นการทำลายวิถีชีวิต อัตลักษณ์จารีต ประเพณี วัฒนธรรม ภูมิปัญญาต่าง ๆ ที่สืบทอดมาอย่างยาวนานหลายร้อยปีของชาวบ้านได้

การมีวิถีชีวิตของชนพื้นเมืองชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนในอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน ซึ่งที่ดินในการทำกินของชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนนั้นไม่มีเอกสารสิทธิที่แสดงกรรมสิทธิ์ ซึ่งทางภาครัฐได้ออกแนวนโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่ส่งวนการใช้พื้นที่ป่าดังกล่าวทำให้สถานะของชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนกลายเป็นผู้บุกรุก ไล่ที่ และถูกดำเนินคดีตามกฎหมายทำให้ต้องอพยพย้ายถิ่นฐาน เร่ร่อนไปในที่ต่าง ๆ ขาดที่อยู่อาศัย ขาดที่ดินทำกินในการหาเลี้ยงชีพซึ่งเป็นการขาดความมั่นคงในการดำเนินชีวิต ซึ่งในปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายในประเทศ หรือนโยบายต่าง ๆ ของทางรัฐไทยยังไม่คุ้มครองหรือรับรองสิทธิในการครอบครองหรือการให้

กรรมสิทธิ์รวมถึงการสร้างช่องทางให้พวกเขาเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการการตัดสินใจในที่ดินทำกินของชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบน ได้อย่างเพียงพอ เหมาะสม และเกิดผลดีแก่ชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบน และสอดคล้องกับหลักการกำหนดเจตจำนงของตนเอง อันเป็นหลักการสากล จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดนโยบายและวางมาตรการทางกฎหมายเพื่อรับรองสถานะของชนพื้นเมืองทำให้เกิดความเท่าเทียมกับประชาชนอื่น ๆ ในประเทศ ปราศจากการเลือกปฏิบัติที่เกิดจากอคติทางเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ หรือสิ่งอื่นใด ให้ความคุ้มครองและรับรองสิทธิในการครอบครองหรือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ของกลุ่มชนพื้นเมืองชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนในอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานเหล่านี้ ให้กลุ่มชนพื้นเมืองสามารถกำหนดเจตจำนงของตนเองในการร่วมกันจัดการที่ดินทำกินและวิถีชีวิตของตนเองอันเป็นการรักษาอัตลักษณ์ของกลุ่มชนพื้นเมือง ได้อยู่อาศัย ได้มีวิถีชีวิตที่ถ้อยทีถ้อยอาศัยอยู่ร่วมกับป่า ร่วมกันอนุรักษ์ ป่าฟูและพัฒนาเพื่อเป็นหลักประกันว่ากลุ่มชนพื้นเมืองชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนในอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานเหล่านี้จะได้รับการคุ้มครองสิทธิในเรื่องที่ดินทำกิน เป็นการสร้างความมั่นคงในชีวิตทางด้านที่ดินทำกินและทรัพยากรในการดำรงชีพ

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาเรื่องสิทธิในที่ดินทำกินของชนพื้นเมืองเกี่ยวกับการรับรองการคุ้มครองในการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางเรื่องสิทธิในที่ดินทำกินของกลุ่มชาติพันธุ์ หรือกลุ่มชนพื้นเมือง
2. เพื่อศึกษารูปแบบ กระบวนการในการรับรองสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมของกลุ่มชนพื้นเมืองในต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการรับรองสถานะ และรับรองสิทธิในการกำหนดเจตจำนงอิสระของกลุ่มชนพื้นเมืองในประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองมากลั่นกรองเสนอเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางด้านการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้กลุ่มชนพื้นเมืองเข้าถึงกระบวนการในการตัดสินใจด้วยตนเองในเรื่องของสิทธิในที่ดินทำกินของชนพื้นเมือง

สมมติฐานการวิจัย

การมีวิถีชีวิตของชนพื้นเมืองชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนในอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานที่ประกอบอาชีพทางด้านเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งที่ดินในการทำเกษตรกรรมหรือที่ดินทำกินของชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนนั้น ไม่มีเอกสารสิทธิที่แสดงกรรมสิทธิ์ ซึ่งทางภาครัฐได้ออกแนวนโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่สงวนการใช้พื้นที่ป่าดังกล่าวทำ

ให้สถานะของชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนกลายเป็นผู้ถูกรุกลและถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย ทำให้พวกเขาเหล่านี้ต้องอพยพย้ายถิ่นฐาน เร่ร่อนไปในที่ต่าง ๆ ชาติที่อยู่อาศัย ชาติที่ดินทำกิน ในการหาเลี้ยงชีพซึ่งเป็นการขาดความมั่นคงในการดำเนินชีวิต ซึ่งในปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายในประเทศ หรือนโยบายต่าง ๆ ของทางรัฐไทยยังไม่คุ้มครองหรือรับรองสิทธิในการครอบครองหรือการให้กรรมสิทธิ์รวมถึงการสร้างช่องทางให้พวกเขาเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในที่ดินทำกินของชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนได้อย่างเพียงพอ เหมาะสม และเกิดผลดีแก่ชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบน และสอดคล้องกับหลักการกำหนดเจตจำนงของตนเอง อันเป็นหลักการสากล

ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบายและวางมาตรการทางกฎหมายเพื่อรับรองสถานะการมีตัวตนของชนพื้นเมืองในประเทศว่าเป็นประชาชนในประเทศ ยอมรับและรับรองว่าเป็นประชาชนของชาติมีสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ที่เท่าเทียมกับประชาชนอื่น ๆ ในประเทศปราศจากการเลือกปฏิบัติที่เกิดจากอคติทางเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ หรือสิ่งอื่นใด ให้ความคุ้มครองและรับรองสิทธิในการครอบครองหรือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของกลุ่มชนพื้นเมืองชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนในอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานเหล่านี้ ให้กลุ่มชนพื้นเมืองสามารถกำหนดเจตจำนงของตนเองในการร่วมกันจัดการที่ดินทำกินและวิถีชีวิตของตนเองอันเป็นการรักษาอัตลักษณ์ของกลุ่มชนพื้นเมือง ได้อยู่อาศัย ได้มีวิถีชีวิตที่ถ้อยถ้อยอาศัยอยู่ร่วมกับป่า ร่วมกันอนุรักษ์ พื้นฟูและพัฒนาเพื่อเป็นหลักประกันว่ากลุ่มชนพื้นเมืองชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนในอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานเหล่านี้จะได้รับการคุ้มครองสิทธิในเรื่องที่ดินทำกิน เป็นการสร้างความมั่นคงในชีวิตทางด้านที่ดินทำกินและทรัพยากรในการดำรงชีพ

เนื้อหาการนำเสนอบทความนี้ ประกอบไปด้วย การกล่าวถึงการรับรองสถานะของชนพื้นเมืองภายใต้กฎหมายไทย ซึ่งประกอบไปด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และหลักการกำหนดเจตจำนงของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมผ่านกระบวนการตัดสินใจ ในส่วนต่อมาเป็นการนำเสนอมาตรการทางกฎหมายของประเทศที่มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในเรื่องสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองไว้ ประกอบด้วยเครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) และ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (Republic of the Philippines) การสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในเรื่องสิทธิในที่ดินทำกิน ประกอบด้วย นโยบายป่าไม้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 และมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2553 ในส่วนท้ายของบทความนี้ได้นำเสนอถึงแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองการเข้ามามีส่วนร่วม ของชนพื้นเมืองเพื่อให้สิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจสามารถเกิดขึ้นได้จริง เช่น การส่งเสริมและสนับสนุนให้ชนพื้นเมืองได้เข้าไปมีส่วนร่วมร่วมกับภาครัฐในการจัดการเกี่ยวกับเรื่องที่เกี่ยวข้อง

กระทบต่อสิทธิของชนพื้นเมือง การส่งเสริมและสนับสนุนให้ชนพื้นเมืองได้มีการกำหนดการจัดการทรัพยากรในชุมชนของตนเอง เป็นต้น

ผลการวิจัย

1. สิทธิในที่ดินและการรับรองสถานะของชนพื้นเมืองภายใต้กฎหมายไทยและกฎหมายระหว่างประเทศ

1.1 การรับรองสิทธิของชนพื้นเมืองภายใต้กฎหมายไทย

ประเทศไทยสิทธิในที่ดินนั้น ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้ให้ความหมายไว้ในมาตรา 1 ซึ่งสามารถแบ่งสิทธิในที่ดินออกได้เป็น 2 ประเภท คือกรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครอง ดังนี้

กรรมสิทธิ์ หมายถึงความเป็นเจ้าของ การมีสิทธิเหนือทรัพย์สิน ซึ่งมีลักษณะเป็นสิทธิเด็ดขาด ผู้เป็นเจ้าของมีสิทธิที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างไรต่อทรัพย์สินของตนก็ได้ และเจ้าของผู้มิกรรมสิทธิ์มีสิทธิที่จะ จำหน่าย จ่าย โอน ทรัพย์สินให้แก่ผู้ใดก็ได้ ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ที่ดินนั้นจะมีกรรมสิทธิ์ได้ก็ต่อเมื่อที่ดินนั้นจะต้องเป็นที่ดินที่มีโฉนด โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราไว้ได้ทำประโยชน์แล้ว

สิทธิครอบครอง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1367 ได้ให้ความหมายว่า สิทธิครอบครองเป็นสิทธิของบุคคลที่มีเจตนาจะยึดถือทรัพย์สินนั้นเพื่อตน นั่นคือเป็นสิทธิที่จะยึดถือไว้สำหรับตนเอง แต่หากพิจารณาตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้วนั้น สิทธิครอบครองในที่ดินนั้นมีใช้กรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครองเป็นสิทธิที่เจ้าของครอบครองที่ดินไว้เพื่อทำประโยชน์เท่านั้น ซึ่งทางราชการจะออกหนังสือแสดงสิทธิครอบครองหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ ซึ่งการจะเปลี่ยนให้สิทธิครอบครองนี้ กลายเป็นกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้นั้นจะต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสามารถแบ่งกันครอบครองตามสิทธิของผู้ถือครองได้โดยการแบ่งประเภทของเอกสารสิทธิ ได้แก่ เอกสารสิทธิที่ผู้ถือครองสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ และ เอกสารสิทธิที่ผู้ถือครองไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

สำหรับชนพื้นเมืองในประเทศไทยนั้นที่ส่วนใหญ่มีวิถีชีวิตที่ผูกพันกับธรรมชาติ การทำเกษตรกรรม มีพื้นที่ทำกิน อยู่อาศัยซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่อนุรักษ์ กลุ่มครอง หรือเป็นพื้นที่สงวนหวงห้าม ซึ่งประเทศไทยได้มีการนำแนวคิดในเรื่องพื้นที่คุ้มครองมาใช้โดยมีการจัดประเภทของพื้นที่คุ้มครองในประเทศไทยไว้ดังนี้ 1) อุทยานแห่งชาติ (National Park) 2) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (Wildlife Sanctuary) 3) วนอุทยาน (Forest Park) 4) เขตห้ามล่าสัตว์ป่า 5) สวนพฤกษศาสตร์ (Botanical Garden) 6) สวนรุกขชาติ (Arboretum) 7) พื้นที่สงวนชีวมณฑล (Biosphere Reserve) 8) พื้นที่มรดกโลก (World Heritage) 9) พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 (Watershed Class 1) 10) ป่าชายเลนอนุรักษ์ (Conservation Mangrove Forest) 11) พื้นที่อนุรักษ์ธรรมชาติ (Natural Conservation Area) 12) พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar site) 13) ป่าสงวนแห่งชาติ (รัตนวัฒน์ ไชยรัตน์, 2554) จึงทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของสิทธิในที่ดินทำกินที่อยู่

อาศัย ซึ่งประเทศนั้น ได้มีแนวคิดในเรื่องของการนำที่ดินที่มรดกสรรให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน ได้แก่ แนวคิดในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก.4-01 หรือการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้ให้ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไว้ในมาตรา 4 ความว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมการปรับปรุงทรัพยากร และปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น ” และตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ระบุไว้ว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม จะทำการ แบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่นมิได้เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ” ในปัจจุบันที่ดิน ส.ป.ก 4-01หรือที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ซึ่งที่ดินที่อยู่ในเขตการปฏิรูปที่ดินนั้นถือเป็นที่ดินที่สงวนหวงห้ามเอาไว้และมีห้ามการออกโฉนดที่ดิน ไม่สามารถที่จะแบ่งแยก เชื้อขาย เปลี่ยนมือ ไปยังบุคคลอื่นได้ แต่สามารถตกทอดไปยังทายาทโดยธรรมได้ ซึ่งเป็นการรับช่วงต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรมและยังเป็นการสร้างความมั่นคงในที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรรวมถึงทายาทของราษฎรผู้ถือสิทธิ แต่ก็มีข้อยกเว้นไว้นั้นคือหากมีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส. 3 ก., น.ส. 3 ข.) ใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. 3, กสน.5) เป็นต้น ที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนที่จะประกาศให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินก็จะสามารถนำไปออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

ในเรื่องของการรับรองสถานะชนพื้นเมืองภายใต้กฎหมายไทยนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27* ประกอบมาตรา 70** แล้วได้ความว่า รัฐมีหน้าที่ที่จะให้ความสำคัญของชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในการคุ้มครอง ส่งเสริมสิทธิในการดำรงชีวิต ตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมได้อย่างปกติสุข ซึ่งเป็นการธำรงรักษาไว้ซึ่งอัตลักษณ์ของพวกเขาไม่ให้ถูกผสมกลืนกลายไปกับสังคมวัฒนธรรมอื่น และมีสิทธิเสรีภาพ และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะด้วยเหตุในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคลฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติรับรองในเรื่องของสิทธิชุมชนไว้ ในการที่ยอมรับในสิทธิที่เป็นของบุคคลที่อยู่ร่วมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการที่จะอนุรักษ์ บำรุงรักษา พื้นฟู ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี ศิลปะวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่นและของชาติ รวมไปถึงการใช้ การจัดการ รักษา ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ อย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ยังให้สิทธิที่จะมีส่วนร่วมระหว่างรัฐกับชุมชนในการ ร่วมกันจัดการ อนุรักษ์ บำรุงรักษา การได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ คุ้มครองส่งเสริมและรักษา คุณภาพทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ชุมชนสามารถดำรงชีพได้ อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมนั้น นั่นคือสิทธิชุมชนนี้ให้สิทธิแก่ชุมชนหรือประชาชนในชุมชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการรับรู้ การแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ การตัดสินใจ เรื่องที่อาจส่งผลกระทบต่อตนเองและชุมชน อีกทั้งยังให้สิทธิในการใช้ การจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ในชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน อีกทั้งในเรื่องของการให้สิทธิของผู้ที่มีสถานะเป็นประชาชนของประเทศใน

* มาตรา 27 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าจะด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคลฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา อบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับ บุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุคนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็น การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือ ลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่ เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

** มาตรา 70 รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน ทั้งนี้ เท่าที่ไม่เป็นการขัดต่อความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นอันตราย ต่อความมั่นคงของรัฐ หรือสุขภาพ อนามัย

การมีส่วนร่วมในการรับรู้ การกำหนดเจตจำนงในทางการเมืองหรือในเรื่องที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน โดยตรงในระบอบประชาธิปไตยนั้นคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พุทธศักราช 2564 อันเป็นการดำเนินกิจการหรือนโยบายในการบริหารประเทศให้มีความสอดคล้องหรือตรงตามความต้องการของประชาชน โดยกระบวนการนี้จะเป็นกระบวนการที่เป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้แก่ทางภาครัฐในการบริหารจัดการประเทศ (ภัทรภณ สาทร์ภักษ์ & คณะ, 2560) ซึ่งในการใช้สิทธิในการออกเสียงการลงประชามติในเรื่องที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดไว้ที่รัฐจะต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลในเรื่องที่จะทำการลงประชามติแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงและจะต้องจัดให้ประชาชนได้เข้าร่วมในการแสดงความคิดเห็น อันเป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการกับภาครัฐในเรื่องที่อาจส่งผลกระทบต่อตนเองและประเทศชาติ ทั้งนี้บุคคลที่จะมีสิทธิในการออกเสียงจะต้องเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทย ซึ่งชนพื้นเมืองหรือกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่ได้อาศัยอยู่ในประเทศไทยมาตั้งแต่ดั้งเดิมและเป็นคนไทยแต่ยังไม่ได้รับรองสถานะถึงการมีตัวตนอยู่ของพวกเขาเนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่รับรองว่ามีชนพื้นเมืองที่มีสถานะเป็นประชาชนของประเทศไทย ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิในการออกเสียงในเรื่องต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดหรือนโยบายต่าง ๆ ของทางภาครัฐที่ใช้ในการบริหารจัดการประเทศซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อชนพื้นเมืองหรือกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ เสมอกันกับประชาชนอื่น ๆ ในประเทศได้อย่างเท่าเทียมและปราศจากการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ

1.2 การรับรองสิทธิชนพื้นเมืองภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

การรับรองสถานะของชนพื้นเมืองนั้นเป็นการคุ้มครองและรับรองสถานะของชนพื้นเมืองให้เท่าเทียมกับประชาชนอื่น ๆ ส่งผลให้สิทธิต่าง ๆ ของชนพื้นเมืองได้รับการรับรองและคุ้มครองเท่าเทียมกันกับประชาชนอื่น ๆ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติอันเกิดจากอคติทางเชื้อชาติ หรือสิ่งอื่นใด ชนพื้นเมืองสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับรู้ การแสดงความคิดเห็น การจัดการ การตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องหรืออาจส่งผลกระทบต่อดินแดนหรือเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับชนพื้นเมืองอย่างอิสระและปราศจากการแทรกแซงของรัฐหรือบุคคลภายนอก อันเป็นสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (Self-Determination)

การกำหนดเจตจำนงตนเอง หมายถึง สิทธิในการที่จะกำหนดความเป็นไปในชีวิตของตนเอง และสามารถรักษาวิถีชีวิตและเอกลักษณ์ของกลุ่มตนเอง มีสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในดินแดนของตนอย่างอิสระ เป็นองค์ประกอบสำคัญของสิทธินี้และมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อชนพื้นเมืองโดยคำนึงถึงความสำคัญของดินแดนบรรพบุรุษและทรัพยากรธรรมชาติในการรักษาวิถีชีวิตของพวกเขา (Quane, 2011) ประกอบไปด้วย 1) สิทธิในการกำหนดเจตจำนงตนเองภายใน (Internal self-determination) และ 2) สิทธิในการกำหนดเจตจำนงตนเองภายนอก (External self-determination) (ณัฐกฤษตา เมฆา, 2551)

ตามมาตรา 3 และมาตรา 4 แห่งปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples) ได้มีการกล่าวถึงการกำหนดเจตจำนงอิสระโดยมีใจความสำคัญว่า ชนเผ่าพื้นเมืองนั้นมีสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตของตน โดยสิทธินี้ชนพื้นเมืองสามารถ

กำหนดสถานภาพทางการเมือง พัฒนาสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมของตนได้อย่างอิสระ มีสิทธิในการปกครองตนเองในประเด็นที่สอดคล้องกับกิจการภายใน และท้องถิ่นของตน รวมทั้งวิถีและแนวทางสำหรับสนับสนุนทางการเงิน แก่การปฏิบัติงานอันเป็นอิสระของชนพื้นเมือง และกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) ยังได้ให้การยอมรับถึงการกำหนดเจตจำนงของตนเองโดยการบัญญัติถึงการกำหนดเจตจำนงของประชาชนไว้ในมาตรา 1(2) ในการพัฒนาสัมพันธไมตรีระหว่างประชาชาติทั้งปวง จะต้องอยู่บนพื้นฐานเคารพหลักการแห่งสิทธิที่เท่าเทียมกัน และการกำหนดเจตจำนงของตนเองแก่ประชาชน และจะได้ดำเนินมาตรการอันเหมาะสมอย่างอื่น ๆ เพื่อเป็นกำลังแก่สันติภาพสากล และมาตรา 55 ซึ่งเป็นความเกี่ยวโยงในเรื่องของความสัมพันธ์ในการร่วมมือทางเศรษฐกิจ และสังคม ให้มีความมั่นคงและความเป็นอยู่ที่ดีบนพื้นฐานการเคารพในหลักการแห่งสิทธิที่เท่าเทียมกันและการตัดสินใจด้วยตนเองของประชาชน โดยที่สหประชาชาติจะมีการส่งเสริมให้มาตรฐานการครองชีพที่สูงขึ้น การจ้างงานเต็มที่ และสภาพความก้าวหน้าและการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม รวมไปถึงการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ และปัญหาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และความร่วมมือด้านวัฒนธรรมและการศึกษาระหว่างประเทศ ตลอดจนการเคารพและการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของทุกคนโดยปราศจากการแบ่งแยกเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา

นอกจากนี้ได้มีการรับรองถึงสิทธิในการกำหนดเจตจำนงตนเองเป็นสิทธิตามกฎหมายไว้ในมาตรา 1 ของกติกาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศทั้งสองฉบับคือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Right : ICCPR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : ICESCR) ซึ่งมีหลักการที่สำคัญอยู่ว่าสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองนั้นเป็นสิทธิของประชาชนทุกคน (Musgrave, 1997) มีใจความว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะกำหนดเจตจำนงของตนเอง โดยจะกำหนดสถานะทางการเมืองของตนเองได้โดยอย่างเสรี และพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมของตนเองอย่างเสรี และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของคตินั้นประชาชนทั้งปวง อาจจัดการ โภคทรัพย์ และทรัพยากรธรรมชาติของตนได้อย่างเสรีโดยไม่กระทบต่อพันธกรณีใด ๆ อันเกิดจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักการแห่งผลประโยชน์ร่วมกันและกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งประชาชนจะไม่ถูกลิดรอนวิถีทางดำรงชีวิตของตนไม่ว่าในกรณีใดก็ตาม อันเป็นการรับประกันว่าประชาชนนั้นจะไม่ถูกลิดรอนสิทธิในวิถีการดำรงชีวิต ซึ่งการกีดกันหรือลดทอนวิถีทางดำรงชีวิตของประชาชนนั้นสะท้อนให้เห็นถึงความรุนแรงของการละเมิดสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมบางประการ (Summers, 2019) อีกทั้งอนุสัญญาชนเผ่าพื้นเมืองและชนเผ่า ค.ศ. 1989 (ฉบับที่ 169) (Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989(No. 169)) ข้อ 7(1) ได้กล่าวว่า ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีสิทธิที่จะตัดสินใจลำดับความสำคัญของตนเองสำหรับกระบวนการพัฒนาเนื่องจากมีผลต่อชีวิตความเชื่อสถาบันและความเป็นอยู่ทางจิตวิญญาณและดินแดนที่พวกเขาครอบครองหรือใช้เป็นอย่างอื่นและใช้อำนาจการควบคุม

ให้มากที่สุดมากกว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมของตนเอง นอกจากนี้พวกเขาจะมีส่วนร่วมในการกำหนดการดำเนินการและการประเมินแผนและโปรแกรมสำหรับการพัฒนาระดับชาติและระดับภูมิภาคซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อพวกเขาโดยตรง นั่นคือประชาชนที่เกี่ยวข้องนั้นมีสิทธิที่จะกำหนดเจตจำนงของตนเองในเรื่องที่ส่งผลหรืออาจส่งผลกระทบต่อพวกเขา มีสิทธิที่จะกำหนดสถาบันการปกครองของตนเอง การพัฒนาชุมชนและสิ่งแวดล้อม การตัดสินใจในเรื่องของทรัพยากรในดินแดนของพวกเขา ตลอดจนการกำหนดวิถีชีวิตให้เหมาะสมกับอัตลักษณ์ของตน

หลักการกำหนดเจตจำนงตนเองนี้มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อกลุ่มชนพื้นเมืองในการรักษาวิถีชีวิต อัตลักษณ์ วัฒนธรรม จารีต ประเพณี ระบบการปกครอง รักษาดินแดนอันเป็นของบรรพบุรุษที่จะสืบทอดไปยังรุ่นต่อไปในอนาคต สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ทำให้การมีตัวตนของชนพื้นเมืองนั้นยังคงดำรงอยู่ต่อไป อีกทั้งเป็นการให้ชนพื้นเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับรู้ การแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจ ในนโยบาย หรือการดำเนินกิจการต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อ ชุมชน ทรัพยากรต่าง ๆ วิถีชีวิต ผลประโยชน์ หรือสิ่งอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับชนพื้นเมืองอย่างเสรี โดยปราศจากการแทรกแซงของทางภาครัฐหรือบุคคลภายนอกอันเป็นการแสดงเจตจำนงโดยอิสระของชนพื้นเมือง

2. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมือง

2.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองในต่างประเทศ

2.1.1 เครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia)

สิทธิในที่ดินและทรัพยากรของชนพื้นเมืองในออสเตรเลียนั้นมีกฎหมายอยู่ 2 ประเภทที่อนุญาตให้มีการรับรองแก่ชนพื้นเมือง ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยสิทธิในที่ดินของออสเตรเลีย และ Native Title กฎหมายว่าด้วยสิทธิในที่ดินของออสเตรเลีย

กฎหมายว่าด้วยสิทธิในที่ดินแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐและเขตแดนในออสเตรเลีย ไม่ว่าจะเป็นรัฐเซาท์ออสเตรเลีย (South Australia) นิวเซาท์เวลส์ (New South Wales) ควีนส์แลนด์ (Queensland) และนอร์เทิร์นเทร์ริทอรี (Northern Territory) มีกฎหมายว่าด้วยสิทธิในที่ดิน และแม้ว่าจะมีข้อแตกต่างบางประการ แต่ก็มีลักษณะทั่วไปที่ตรงกันหลายประการ นั่นคือ กฎหมายว่าด้วยสิทธิในที่ดินใช้เฉพาะกับที่ดินที่ระบุไว้ในกฎหมายเท่านั้น ("Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act 1976 (Cth) (ALRA) ") ในที่นี้จะยกตัวอย่างศึกษาเพียง 1 มลรัฐคือนอร์เทิร์นเทร์ริทอรี (Northern Territory)

ชาวอะบอริจินในนอร์เทิร์นเทร์ริทอรี (Northern Territory) นั้นได้รับที่ดินคืนหรือได้รับการรับรองสิทธิในที่ดิน จากการดำเนินงานของรัฐบาลภายใต้พระราชบัญญัติสิทธิในที่ดิน ซึ่งเป็นการยอมรับระบบการถือครองที่ดินของชาวอะบอริจินซึ่งเป็นชนพื้นเมืองดั้งเดิมอย่างถูกกฎหมาย ได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติสิทธิในที่ดินของชาวอะบอริจิน (Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act 1976)”*

* The Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act 1976 คราขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 122 แห่งรัฐธรรมนูญ

ซึ่งทำให้ชาวอะบอริจินนั้นสามารถรักษาอัตลักษณ์ วัฒนธรรมของพวกเขาไว้ได้ ซึ่งในกฎหมายฉบับนี้ กำหนดผู้ที่สามารถเรียกร้องและกำหนดการเป็นเจ้าของดั้งเดิมสำหรับพื้นที่ได้ ผู้ที่เป็นเจ้าของดั้งเดิมนั้นเป็น กลุ่มเชื้อสายท้องถิ่นที่มีความผูกพันทางจิตวิญญาณกับแผ่นดินและมีสิทธิที่จะหาอาหารเหนือแผ่นดิน ซึ่งกำหนดไว้ใน section 3 (ALRA) กฎหมายว่าด้วยสิทธิในที่ดินให้สิทธิแก่ชนพื้นเมืองในที่ดิน แต่ก็จะมี เงื่อนไขหรือข้อห้ามบางประการกำหนดเอาไว้ด้วย ในนอร์เทิร์นเทอริทอรีจะไม่สามารถขายที่ดินเพื่อสิทธิ ในที่ดิน แต่จะสามารถให้เช่าที่ดินตามทิศทางขององค์กรตัวแทนที่เกี่ยวข้องเท่านั้นตามที่กำหนดไว้ใน section 19 และ 20 ("ALRA ") และในบางกรณีก็จะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐมนตรีรัฐบาลเท่านั้น นั่นคือ ในนอร์เทิร์นเทอริทอรีชนพื้นเมืองได้รับการรับรองสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองสิทธิแต่สิทธินี้ไม่สามารถ ที่จะนำไปขาย หรือนำไปจำนองได้และรัฐบาลไม่สามารถที่จะบังคับซื้อที่ดินของชาวอะบอริจินได้ แต่ยังสามารถที่จะให้เช่าได้ เป็นการนำแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่โอนย้ายไม่ได้มาใช้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติสิทธิในที่ดินกำหนดวิธีการสำรวจ และการทำเหมืองบนดินแดนอะบอริจิน บริษัทเหมืองแร่ ต้องระบุรายละเอียดของแผน โครงการ และสภาพที่ดินต้องปรึกษากับเจ้าของที่ดินดั้งเดิมเกี่ยวกับแผน โครงการที่จะสำรวจในที่ดินของตน (Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act 1976 (Cth) (ALRA), 1976)

Native title กรรมสิทธิ์หรือสิทธิของชนพื้นเมือง

Native title คือ สิทธิและผลประโยชน์ของชุมชนหรือกลุ่มบุคคลและผลประโยชน์ของชาว อะบอริจินและชาวเกาะช่องแคบเทอร์เรส ที่เกี่ยวข้องกับแผ่นดินและน่านน้ำ ที่ได้ครอบครองภายใต้กฎหมาย และประเพณีดั้งเดิมโดยที่บุคคลเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกับพื้นที่ซึ่งเป็นที่ยอมรับภายใต้กฎหมายออสเตรเลีย (NTA มาตรา 223) เป็นสิ่งที่กำหนดเกี่ยวกับสิทธิของชาวอะบอริจินในออสเตรเลียซึ่งเป็นการรับรอง โดยกฎหมายของออสเตรเลียว่า ชนพื้นเมืองของออสเตรเลียก็คือชาวอะบอริจินหรือชาวเกาะช่องแคบเทอร์เรส นั้น มีสิทธิและผลประโยชน์ในที่ดินอันเป็นของตน ซึ่งมีกฎหมายมารองรับคือ Native Title Act 1993 ซึ่งเป็นการยอมรับในทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและผลประโยชน์ของชาวอะบอริจินหรือชาวเกาะช่องแคบเทอร์เรสที่มีอยู่ก่อนแล้วตามกฎหมายและประเพณีดั้งเดิมของพวกเขา และเป็นการยอมรับ Native title หรือ กรรมสิทธิ์ชนพื้นเมืองด้วย (OHCHR, 2020)

2.1.2 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (Republic of the Philippines)

ในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์นั้นสิทธิต่าง ๆ ของชนพื้นเมืองซึ่งรวมไปถึงสิทธิในที่ดินและ ทรัพยากรของชนพื้นเมืองมีกฎหมายอยู่สองประเภทหลักที่อนุญาตให้มีการรับรองแก่ชนพื้นเมือง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (The Constitution of the Republic of the Philippines 1987) และ The Indigenous Peoples Rights Act of 1997 (IPRA) หรือ Republic Act No. 8371 ดังนี้

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (The Constitution of the Republic of the Philippines 1987)

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์¹ ได้มีการยอมรับถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรม โดยกำหนดให้รัฐยอมรับ กลุ่มครองและส่งเสริมสิทธิของชุมชนวัฒนธรรมพื้นเมืองภายใต้กรอบของความ เป็นเอกภาพและการพัฒนาของชาติ* ซึ่งถือว่าการยอมรับการมีอยู่ของชนพื้นเมืองในฟิลิปปินส์รวมถึง การยอมรับการมีอยู่แห่งสิทธิของชนพื้นเมือง นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญยังกำหนดถึงสิทธิในการกำหนด เจตจำนงตนเอง (Self-Determination)

2) The Indigenous Peoples Rights Act of 1997 (IPRA) หรือ Republic Act No. 8371

สิทธิในที่ดินและทรัพยากรของชนพื้นเมืองในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์นั้นได้รับการคุ้มครอง โดย The Indigenous Peoples Rights Act of 1997 (IPRA) หรือ Republic Act No. 8371 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้ ความคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของชุมชนวัฒนธรรมพื้นเมืองหรือชนพื้นเมือง รับรองสิทธิของชนพื้นเมือง ในการจัดการ ดินแดนบรรพบุรุษของพวกเขา ซึ่งดินแดนบรรพบุรุษของชนพื้นเมืองจะได้รับการยอมรับ ผ่านพระราชบัญญัติสิทธิชนพื้นเมือง (IPRA) โดยใบรับรองของสิทธิในดินแดนบรรพบุรุษ (CADTs) ออกให้เพื่อรับรองสิทธิในการครอบครองและความเป็นเจ้าของอย่างเป็นทางการของชุมชนวัฒนธรรม พื้นเมือง/ชนพื้นเมือง เหนือดินแดนหรืออาณาเขตบรรพบุรุษของชนพื้นเมืองตามที่ระบุและอธิบายไว้ในตาม กฎหมายนี้ ในขณะที่หนังสือรับรอง โฉนดที่ดินของบรรพบุรุษ (CALTs) รับรองสิทธิของ ชุมชนวัฒนธรรม พื้นเมือง/ชนพื้นเมือง เหนือดินแดนบรรพบุรุษอย่างเป็นทางการ (NCIP, 2022) เป็นกฎหมายที่สะท้อนถึง ความก้าวหน้าของรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่เกิดจากการตระหนักถึง การปกป้องและคุ้มครองสิทธิของชนพื้นเมืองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและยังต้องปฏิบัติการรับรองและ ส่งเสริมสิทธิทั้งหมดของชุมชนวัฒนธรรมพื้นเมือง/ชนพื้นเมืองตามที่ระบุไว้ในกรอบของรัฐธรรมนูญ

2.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองในประเทศไทย

ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดสิทธิในที่ดินทำกินของชนพื้นเมืองใน ประเทศไทยอย่างชัดเจนและเป็นการเฉพาะ อีกทั้งประเทศไทยได้รับอิทธิพลการจัดการอนุรักษ์ไม้โดยมี แนวคิดที่ว่า “ป่าต้องปลอดภัย” ทำให้ชาวบ้านที่เป็นชนพื้นเมืองที่ได้ทำกินอยู่ในเขตป่าเขา หรือเขตอุทยาน แห่งชาติหรือในเขตพื้นที่อนุรักษ์คุ้มครอง ได้รับความเดือดร้อน ขาดความมั่นคง เนื่องจากยังขาดสิทธิใน ที่ดินทำกินที่อยู่อาศัยที่ยังคงเป็นปัญหาทางกฎหมายในเรื่องของสิทธิในที่ดิน ซึ่งมาตรการทางกฎหมายที่ เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองในประเทศไทยมีดังนี้

2.2.1 นโยบายป่าไม้

เนื่องจากประเทศไทยประสบกับปัญหาพื้นที่ป่าไม้มีอัตราลดลงอย่างต่อเนื่อง มีการใช้ ประโยชน์จากป่าไม้บางแห่งอย่างไม่เหมาะสม หรือในบางแห่งมีการจัดสรรการใช้ประโยชน์จากป่าไม้

* The Constitution of the Republic of the Philippines 1987, ARTICLE II, SECTION 22

“The State recognizes and promotes the rights of indigenous cultural communities within the framework of national unity and development.”

อย่างไม่เป็นธรรม จึงได้มีการจัดทำและประกาศใช้นโยบายป่าไม้แห่งชาติดังกล่าวนี้เป็นกรอบการดำเนินงานในการบริหารงานทางด้านป่าไม้ซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมถึงทางด้านการจัดการป่าไม้ ด้านการใช้ประโยชน์ผลิตผลและการบริการจากป่าไม้และอุตสาหกรรมป่าไม้ และสุดท้ายด้านการพัฒนาระบบบริหารและองค์กรเกี่ยวกับการป่าไม้รวมทั้งข้อมูลประกอบข้อเสนอโยบายป่าไม้แห่งชาติ

วัตถุประสงค์ของนโยบายป่าไม้แห่งชาติฉบับนี้ มี 4 ประการ คือ (คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ, 2563)

ประการแรก เพื่อให้ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ที่เหมาะสมกับความสมดุลของระบบนิเวศและการใช้ประโยชน์ อย่างยั่งยืน

ประการที่สอง เพื่อหยุดยั้งและป้องกันการทำลายทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าของชาติอย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สาม เพื่อให้มีการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้สัตว์ป่า และความหลากหลาย ทางชีวภาพอย่างเหมาะสม ยั่งยืน เป็นธรรม และเป็นฐานการพัฒนาประเทศและคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยคำนึงถึง คุณภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม

ประการสุดท้าย เพื่อให้ระบบบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้มีประสิทธิภาพบนพื้นฐานองค์ความรู้และนวัตกรรม รวมทั้งกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

จากการที่นโยบายป่าไม้แห่งชาติกำหนดให้กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ ทำให้เกิดนโยบายการทวงคืนผืนป่าเกิดขึ้นและเป็นสาเหตุแห่งการเกิดคำสั่งของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในคำสั่งที่ 64/2557 และ 66/2557 ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของการละเมิดสิทธิในที่ดินทำกินของประชาชน ต้องมีการจัดการให้บุคคลเหล่านี้ออกจากพื้นที่ มีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จและกรอบเวลาในการหยุดยั้ง ป้องกันการทำลายทรัพยากรทางธรรมชาติ ป่าไม้ อันเป็นการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่กำหนด ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดการเร่งมือการปฏิบัติหน้าที่โดยในบางครั้งการกระทำดังกล่าวอาจเป็นการกระทำที่เกินสมควรแก่เหตุอันเป็นเหตุแห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคลดังกล่าว และยังสร้างปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคคลเหล่านี้ที่อาศัยทำกินอยู่ในป่ากับภาครัฐ

2.2.2 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

ในเรื่องของสิทธิในที่ดินทำกินที่อยู่อาศัยของประชาชนหรือชุมชนนั้นในพระราชบัญญัติอุทยานฉบับนี้ได้บัญญัติให้สิทธิในการแก้ปัญหาในเรื่องนี้ไว้ ได้แก่ “มาตรา 64 และมาตรา 65 ดังนี้” (พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562, 2562)

ในมาตรา 64 กำหนดในเรื่องของที่อยู่อาศัยของประชาชนที่อยู่อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติ อันเป็นการช่วยเหลือประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินและได้อาศัยทำกินอยู่ในเขตอุทยาน เป็นการช่วยแก้ไขปัญหาเรื่องการบุกรุกครอบครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ ชุมชนที่อาศัยทำกินในเขตอุทยาน

แห่งชาตินั้นจะไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น แต่สามารถอยู่อาศัยทำกินได้ตามกรอบที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะมีหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขการอยู่อาศัยหรือทำกิน วันเวลาหรือสาเหตุการสิ้นสุดการอนุญาตซึ่งจะอยู่ภายใต้มาตรการในการกำกับดูแลการติดตามและการประเมินผลว่าต้องไม่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพหรือทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เงื่อนไขที่เป็นคุณสมบัติประการหนึ่งของประชาชนหรือชุมชนหากจะทำกินหรืออยู่อาศัยในเขตอุทยานแห่งชาตินั้น จะต้องอยู่อาศัยหรือทำกินในพื้นที่ดังกล่าวมาก่อนที่จะมีการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ที่อยู่อาศัยหรือทำกินในพื้นที่ก่อนที่จะมีการประกาศให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้นส่วนใหญ่ มักจะไม่มีเอกสารสิทธิ์อันเป็นหลักฐานที่จะแสดงต่อเจ้าหน้าที่หรือภาครัฐเพื่อยืนยันถึงการอยู่มาก่อนนั้น

ในมาตรา 65 ได้กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าไปเก็บหาหรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่อุทยานได้ แต่จะต้องเป็นเขตพื้นที่ที่ทรัพยากรธรรมชาตินั้นสามารถเกิดใหม่ และทดแทนได้ตามฤดูกาลและไม่ส่งผลกระทบต่อ ซึ่งจะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับอนุญาต เก็บตามชนิดตามประเภท ตามบริเวณและเวลาที่ได้รับอนุญาตให้เก็บ และต้องเก็บเพื่อการดำรงชีพอย่างปกติ หรือเป็นไปตามกรอบเงื่อนไขที่กำหนด

ซึ่งในกรณีนี้ทางภาครัฐหรือผู้ตรากฎหมายหรือภาคส่วนที่เกี่ยวข้องนั้นอาจจะมองว่าเป็นการแก้ปัญหาเป็นการผ่อนปรนให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้ แต่ในการแก้ปัญหานี้อาจจะลี้มไปถึงวิถีชีวิต จารีตประเพณี วัฒนธรรมดั้งเดิม อัตลักษณ์ความเป็นตัวตนของชุมชนที่ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชนพื้นเมืองหรือกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งแน่นอนว่าหากปัญหาในเรื่องการยืนยันสิทธิในที่ดินทำกินว่าชุมชนหรือประชาชนเหล่านี้ยังไม่ได้รับการแก้ไข ปัญหาในเรื่องสิทธิในที่ดินทำกินของชุมชนต่าง ๆ ก็ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขที่ดีที่สุด ปัญหานี้ก็ยังคงเป็นปัญหาที่รอวันรับการแก้ไข

2.2.3 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 ก็ได้ให้สิทธิในการเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่า 5 ปีแต่ไม่เกิน 30 ปี ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐจะอนุญาตให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้ จะเห็นได้ว่า ในการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ หากแม้ว่าจะเป็นชุมชนหรือประชาชนที่ได้รับการพิสูจน์สิทธิแน่นอนแล้วว่าได้เข้าไปอยู่อาศัยทำกิน ก่อนที่จะได้มีการประกาศพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 หรือก่อนที่จะมีการประกาศเป็นเขตสงวน หวงห้ามพื้นที่ป่าไม้แล้วก็ตาม สิทธิในการเข้าอยู่อาศัยทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาตินี้ชุมชนหรือประชาชนดังกล่าวจะต้องเช่าที่ดินที่เข้าไปใช้สิทธินั้น เท่ากับว่าเป็นการเช่าที่ของตนเองซึ่งอยู่มาตั้งแต่ดั้งเดิมหรือครั้งบรรพบุรุษ

2.2.4 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้

มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งมีแนวทางและขั้นตอนในการปฏิบัติ คือการสำรวจการถือครองที่ดินว่าจะต้องเป็นที่ดินที่ได้ทำกินอย่างต่อเนื่องกันซึ่งนับจากวันที่ได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อมาได้ยกเลิกและประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติขึ้นแทน หากชุมชนอยู่มาก่อนก็ให้รับรองสิทธิ์ตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นการเข้าพื้นที่ตนเองอยู่อาศัยทำกิน ประชาชนหรือชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ที่ยังไม่ได้รับการพิสูจน์สิทธิหรือไม่มีพยานหลักฐานไปยืนยัน ก็อาจยังคงอยู่ในพื้นที่ป่าอย่างผิดกฎหมาย หรือไม่มีที่ดินทำกินที่อยู่อาศัยมั่นคง และไม่มีหลักประกันความมั่นคงทั้งในด้านสิทธิที่ดินทำกิน ความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจ การที่ประชาชนถูกดำเนินการตามกฎหมายป่าไม้ ซึ่งใช้ที่ดุลยพินิจในการพิจารณาเรื่องใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ทั้งหมด ที่จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการอย่างไรกรณีนี้ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง ปัญหาเรื่องสิทธิในที่ดินทำกินที่อยู่อาศัยของประชาชน หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

2.2.5 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 สิงหาคม 2553 เรื่อง แนวนโยบายการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยงเป็นมติที่จัดการในการแก้ปัญหาที่เกี่ยวกับวิถีการดำรงชีวิตของชนพื้นเมือง อัตลักษณ์ชาติพันธุ์ วัฒนธรรม ตลอดจนถึงปัญหาทางด้านการจัดการทรัพยากรของกลุ่มชนพื้นเมือง ให้มีการยุติการจับกุม และให้ความคุ้มครองกับกลุ่มชุมชนพื้นเมืองกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อยู่ในพื้นที่ข้อพิพาทเรื่องที่ดินทำกิน ในพื้นที่ดั้งเดิม และจัดตั้งกลไกการทำงานเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ในการทำกิน ที่อยู่อาศัยและการดำเนินชีวิตตามวัฒนธรรม แต่ในปัจจุบันนั้นทางภาครัฐไม่ได้ทำตามมติคณะรัฐมนตรีนี้ ซึ่งยังคงมีการจับกุม ดำเนินคดี ไล่ที่ชาวบ้านชนพื้นเมืองซึ่งทำให้ปัญหาในเรื่องของสิทธิในที่ดินทำกินยังคงไม่ได้รับการแก้ไขหรือผ่อนปรนซ้ำยังเป็นการเพิ่มปัญหาจากการไล่ที่ การจับกุม และการดำเนินคดีให้แก่กลุ่มชนพื้นเมืองเพิ่มขึ้นอีก

2.2.6 ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ.... (เสนอโดย นายสุริยันธ์ ทองหนูเอียด กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 14,954 คน (กลุ่มเครือข่ายพีมูฟ))

ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองฉบับนี้เป็นร่างกฎหมายที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบให้เชิญชวน ซึ่งผ่านการรับฟังตั้งแต่วันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2565 ถึงวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2565 โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญที่บัญญัติกำหนดว่าด้วยเรื่องขอบเขตสิทธิของชุมชนชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งประกอบด้วย ดังนี้

1) ว่าด้วยสิทธิทางวัฒนธรรมและการศึกษา คือ กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิที่จะไม่ถูกบังคับให้ผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมหรือทำลายวัฒนธรรมของตน ซึ่งรัฐจะต้องจัดหาทุกวิถีที่มีประสิทธิภาพสำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหามาสำหรับการกระทำที่มีเป้าหมายหรือมีผลให้ต้องพากลุ่มชาติ

พันธุ์จากบูรณภาพแห่งตนหรือจากคุณค่าทางวัฒนธรรม หรืออัตลักษณ์ของตน รวมทั้งการกระทำใด ๆ ที่เป็นการบังคับให้มีการผสมกลมกลืนหรือร่วมพวกทางวัฒนธรรม มีสิทธิในการธำรงรักษา อนุรักษ์ คຸ້ມครอง แสดงออก ปฏิบัติฟื้นฟู และพัฒนาวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีมรดกทางวัฒนธรรมองค์ความรู้ พื้นบ้าน ทรัพย์สินทางปัญญา ประวัติศาสตร์ภาษา ธรรมเนียมปฏิบัติ มุขปาฐะ ประชญา ระบบตัวเขียน และวรรณกรรมของตน รวมทั้งการแสดงออกทางวัฒนธรรม พิธีกรรมทางจิตวิญญาณ ตามความเชื่อดั้งเดิมและความเชื่อทางศาสนา มีสิทธิที่จะจัดตั้งและควบคุมระบบการศึกษาและสถาบันการศึกษาของตนในการให้การศึกษาด้วยภาษาของตนเองและลักษณะที่เหมาะสมกับวิถีทางวัฒนธรรมของการสอนและการเรียนรู้ของตนเอง ร่วมกับการศึกษาของรัฐทุกรูปแบบ

2) สิทธิในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ คือ กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิเป็นเจ้าของ ใช้ พัฒนาและควบคุมที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติซึ่งพวกเขาได้มาตามประเพณี หรือจากการที่เคยได้ใช้ประโยชน์หรือจากการครอบครองหรือการใช้ตามประเพณีอื่น ๆ รวมทั้งกรณีการได้มาซึ่งสิ่งเหล่านั้นโดยวิธีอื่นในทำนองเดียวกัน อันรวมถึงพื้นที่ที่ตกทอดจากบรรพบุรุษ ซึ่งกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองนี้มีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครอง ปกป้องและแก้ไขปัญหาลำบากสำหรับการกระทำใด ๆ ที่มีเป้าหมายหรือมีผลให้พวกเขาหลุดพ้นจากความเป็นเจ้าของที่ดินเขตแดนหรือทรัพยากรของตน และกลุ่มชาติพันธุ์ชนเผ่าพื้นเมืองซึ่งถูกพรากจากวิถีการยังชีพและการพัฒนาของตนต้องมีสิทธิได้รับการชดเชยอย่างยุติธรรมและเหมาะสม มีสิทธิในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และปกป้องสภาพแวดล้อมและศักยภาพในการผลิตในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ ตลอดจนรวมไปถึงทรัพยากรมนุษย์และพันธุกรรมอื่น ๆ เมล็ดพันธุ์เวชภัณฑ์ยา ภูมิปัญญาในด้านคุณสมบัติของพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ของกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนเผ่าพื้นเมือง และยังมีสิทธิที่จะรักษาควบคุมคุ้มครองและพัฒนาทรัพย์สินทางปัญญาต่อมรดกวัฒนธรรมความรู้พื้นบ้านและการแสดงออกทางวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนเผ่าพื้นเมือง ในเรื่องของสิ่งแวดล้อมที่กลุ่มชาติพันธุ์หรือชนเผ่าพื้นเมืองดำรงชีวิตอยู่อยู่นั้นจะต้องมีลักษณะเป็นสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพ ปลอดภัยและวัตถุอันตรายใด ๆ ตลอดจนรวมถึงเรื่องสิทธิในการดำรงวิถีชีวิตทางการเกษตรกรรม ตามวัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิม การล่าสัตว์การเก็บของป่าการจับปลาตามวิถีดั้งเดิมที่สืบทอดมาตามภูมิปัญญาของบรรพบุรุษ อันเป็นมรดกทางวัฒนธรรม โดยไม่เกิดการทำร้ายให้เสียสมดุลหรือเป็นอันตรายต่อระบบนิเวศทางธรรมชาติ ทั้งนี้สิทธิต่าง ๆ เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการจัดหาปกป้อง หรือมาตรการต่าง ๆ ในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิเหล่านี้ให้เกิดขึ้นและคงอยู่แก่กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง

3) สิทธิในการกำหนดตนเอง คือ กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิในการกำหนดตนเอง โดยเหตุแห่งสิทธินั้น กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองมีอิสระที่จะกำหนดวิถีการดำรงชีวิตและดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมของตนได้อย่างอิสระ ตลอดจนรวมถึงการธำรงรักษาและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมอันมีลักษณะเฉพาะของ

คนในขณะที่ยังคงรักษาสิทธิในการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในชีวิตทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของประเทศ ตลอดจนมีสิทธิในการดำรงชีวิต บุรณภาพทางด้านจิตใจและร่างกาย เสรีภาพและความมั่นคงของบุคคล และมีสิทธิร่วมกันที่จะมีชีวิตอยู่อย่างเสรี สันติและมั่นคงในฐานะที่เป็นกลุ่มชนเฉพาะและต้องไม่ตกอยู่ภายใต้การกระทำอันเป็นความรุนแรง อีกทั้งมีสิทธิที่จะได้รับสัญชาติไทยและมีสิทธิที่จะเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนพื้นเมืองหรือชนชาติไทย อันเป็นไปตามขนบธรรมเนียมและประเพณีของชุมชนหรือชาติไทยที่เกี่ยวข้อง โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ

4) สิทธิในความเสมอภาคและไม่ถูกเลือกปฏิบัติ คือ กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง และบุคคลที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองมีเสรีภาพและความเสมอภาคเท่าเทียมกับกลุ่มคนและบุคคลอื่นๆ และมีสิทธิที่จะใช้สิทธิของเขาโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบ

5) สิทธิในการมีส่วนร่วม คือ กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิที่จะเข้าร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิ โดยผ่านผู้แทนที่ได้เลือกเองตามกระบวนการของตนเอง ตลอดจนได้รับการยอมรับ เคารพ และบังคับใช้สนธิสัญญา ข้อตกลงและการจัดการเชิงสร้างสรรค์อื่น ๆ ที่ได้สรุปร่วมกันไว้กับรัฐหรือผู้รับช่วงต่อในการปกครอง ในการนี้รัฐจะต้องให้ความนับถือและเคารพ ต่อสนธิสัญญาข้อตกลงและการจัดการเชิงสร้างสรรค์อื่น ๆ ดังกล่าว ซึ่งรัฐจะต้องปรึกษาและร่วมมืออย่างสุจริตใจกับกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง

6) สิทธิในบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ คือ กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิที่ได้รับบริการและสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอย่างเสมอภาค เท่าเทียม ทัวถึง เพียงพอและเป็นธรรมเพื่อการดำรงชีวิตอย่างปกติสุข โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความเป็นกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง

ในส่วนอื่น ๆ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้นั้น ได้มีการบัญญัติกำหนดให้มี การจัดตั้ง คณะกรรมการคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งส่วนหนึ่งในจำนวน คณะกรรมการนี้ จะต้องมี ผู้แทนกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองจำนวนเจ็ดคน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยการสรรหาของสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งชาติและกำหนดอำนาจและหน้าที่ของ คณะกรรมการเพื่อการดำเนินการอันเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง รวมไปถึงการ กำหนดให้มีการจัดตั้งสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งชาติ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง ส่งเสริม และมีส่วนร่วมในการกำหนดวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง อีกทั้งยังกำหนดให้ต้องมีจัดทำข้อมูล วิถีชีวิตและประวัติศาสตร์กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อเป็นการคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิต กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามกฎหมายใน การรับรองสถานะบุคคล เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญในการประกาศพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ และชนเผ่าพื้นเมือง และเป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญในการประกาศและเพิกถอนเขตพื้นที่ที่มีกฎหมายกำหนด เพื่อการอนุรักษ์หรือการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการดำเนิน

กิจการอื่นของรัฐที่กระทบต่อวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ในร่างกฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้ประกาศ พื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองวิถีชีวิตและวัฒนธรรม การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน การส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่คืบสวนเศรษฐกิจเชิงวัฒนธรรม และการส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนตามภูมิ ปัญญาและวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง คณะกรรมการจะมีอำนาจกำหนดพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งประชาชนและชุมชนที่มีสิทธิอาศัยและใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติตามที่กำหนดในธรรมนูญของพื้นที่คุ้มครอง วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ และชนเผ่าพื้นเมืองนั้น จะไม่สามารถจำหน่ายโอนสิทธิดังกล่าวให้แก่บุคคลใด ๆ เว้นแต่การสืบทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ตลอดจนถึงการกำหนด สิทธิในการใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรทางธรรมชาติตามธรรมนูญของพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง

การให้ความสำคัญในเรื่องของการกำหนดเจตจำนงของตนเองของชนพื้นเมืองในเรื่องของสิทธิในที่ดินทำกินนั้นร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้สิทธิในเรื่องของสิทธิชุมชน ซึ่งมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของ มีสิทธิใช้ พัฒนาและควบคุมที่ดินไม่ว่าจะเป็นการอนุรักษ์ พื้นฟูที่ดิน หรือทรัพยากรต่าง ๆ ของชุมชนตลอดจนไปถึงการดำรงวิถีชีวิตทางการเกษตร หรืออื่น ๆ ตามประเพณีและวัฒนธรรมดั้งเดิมที่สืบทอดกันมาตั้งแต่ครั้งบรรพบุรุษ

ร่างพระราชบัญญัติที่กล่าวมาในข้างต้นนั้นมีวัตถุประสงค์ที่จะให้กลุ่มชนพื้นเมืองหรือกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในประเทศได้รับการยอมรับ การรับรองและคุ้มครองการมีสถานะตัวตนของชนพื้นเมืองหรือกลุ่มชาติพันธุ์ การรับรองและคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของชนพื้นเมืองหรือกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศให้มีสิทธิต่าง ๆ เท่าเทียมกับประชาชนอื่น ๆ ในประเทศ จัดการเลือกปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกิดจากอคติทางเชื้อชาติ วัฒนธรรมประเพณีหรือสิ่งอื่นใด และเป็นขั้นแรกของการแก้ปัญหาใด ๆ ที่เกิดกับชนพื้นเมืองหรือกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย ซึ่งปัญหาในเรื่องสิทธิที่ดินทำกินของชนพื้นเมืองนั้น ในการที่จะทำให้ชนพื้นเมืองได้รับการรับรอง คุ้มครองสิทธิในที่ดินทำกิน ชนพื้นเมืองจะต้องได้รับการยอมรับหรือรับรองสถานะทางกฎหมายอย่างเป็นทางการก่อน นั่นคือการออกกฎหมายที่ให้การรับรอง คุ้มครองสิทธิของชนพื้นเมืองหรือกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย เมื่อชนพื้นเมืองได้รับการรับรองถึงการมีสถานะตัวตนแล้ว การได้รับการคุ้มครองสิทธิ การได้รับสิทธิและเสรีต่าง ๆ ที่ควรจะได้รับได้อย่างเท่าเทียมกับประชาชนอื่น ๆ ในประเทศอันรวมไปถึงการได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยของชนพื้นเมือง การมีสิทธิในการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ทรัพยากรในที่ดินอย่างรู้คุณค่าให้เกิดประโยชน์สูงสุดและพัฒนาอย่างสมดุลและยั่งยืน การดำรงรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรม จารีต ขนบธรรมเนียม ประเพณีต่าง ๆ อันเป็นอัตลักษณ์ของชนพื้นเมือง ตลอดจนสิทธิในการมีส่วนร่วมและการแสดงเจตจำนงของตนเองอย่างอิสระและเสรีในเรื่องที่กระทบถึงสิทธิต่าง ๆ ของตน

สรุปและอภิปรายผล

ในการจัดการแก้ไขปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและป่าไม้ที่ลดลง ทางภาครัฐจึงได้ดำเนินการ ออกแนวนโยบาย หรือออกกฎหมายต่าง ๆ เพื่อเป็นการ แก้ไขปัญหาการทำลายป่าไม้ เป็นการอนุรักษ์ คุ้มครอง ป่าไม้พันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ป่า ที่มุ่งเน้นเพิ่มจำนวนพื้นที่ป่าไม้ภายในประเทศ โดยที่มีได้คำนึงถึงการมีอยู่ ของชุมชนพื้นเมืองทำให้กลุ่มชนพื้นเมืองได้รับความเดือดร้อนไม่มีที่ดินทำกินที่อยู่อาศัย แม้ทางภาครัฐจะได้มีการออกนโยบายหรือออกกฎหมายต่าง ๆ หรือมีมติต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาในเรื่องที่ดินทำกิน แต่ภาครัฐยังไม่ได้คำนึงถึงวิถีชีวิตจารีตประเพณีวัฒนธรรมดั้งเดิม อัตลักษณ์ ความเป็นตัวตนของชุมชนที่ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชนพื้นเมือง ซึ่งปัญหาในเรื่องการยืนยันสิทธิในที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย ยังไม่ได้รับการแก้ไข จึงยังไม่ใช่วิธีการแก้ไขปัญหาที่แท้จริงในเรื่องของสิทธิในที่ดินทำกินของกลุ่มชนพื้นเมือง

ประการแรก กลุ่มชนพื้นเมืองไม่มีเอกสารสิทธิหรือพยานหลักฐานที่จะไปยืนยันสิทธิได้ หรือหากมีก็ไม่เข้าตามเกณฑ์ที่ทางภาครัฐกำหนดไว้ในกฎหมาย จึงยังคงเป็นปัญหาในเรื่องการแสดงสิทธิในการเข้าทำกินหรืออยู่อาศัยในเขตพื้นที่อนุรักษ์ คุ้มครอง สงวน หวงห้ามอันเป็นถิ่นทำกินที่อยู่อาศัยของตนมาตั้งแต่ครั้งบรรพบุรุษดั้งเดิม

ประการที่สอง ในการเข้าไปทำกินอยู่อาศัยในที่ดินนั้นกลุ่มชนพื้นเมืองในพื้นที่ป่าซึ่งเป็นเขตอนุรักษ์คุ้มครองหรือสงวนหวงห้าม นั้นเป็นเพียงการได้รับอนุญาตให้เข้าไปใช้ประโยชน์มิได้ให้สิทธิใด ๆ ในที่ดินแก่ผู้ที่ได้รับอนุญาตเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น นั่นคือกลุ่มชนพื้นเมืองที่เข้าไปใช้ประโยชน์ทำกินอยู่อาศัย ยังคงไม่ได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่ดินอันเป็นดินแดนดั้งเดิมที่ตนได้ทำกินอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์มาตั้งแต่ครั้งบรรพบุรุษของตน

ประการที่สาม กลุ่มชนพื้นเมืองที่ได้เข้ามาทำกิน อยู่อาศัย หรือใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้นไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควร เนื่องจากการเข้าไปใช้ประโยชน์ของบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปใช้ประโยชน์ในการทำกินอยู่อาศัยในที่ดินผืนป่าอันเป็นพื้นที่อนุรักษ์ คุ้มครอง สงวน หวงห้ามนั้น จะต้องเป็นไปตามที่รัฐหรือกฎหมายกำหนด ทำให้กลุ่มชนพื้นเมืองไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนด จัดสรรทรัพยากรในพื้นที่ให้เหมาะสม เพียงพอต่อความต้องการของชุมชน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดของชุมชน โดยการดำเนินการในการจัดสรรทรัพยากร หรือการกำหนดการเข้าไปใช้ประโยชน์ของที่ดินผืนป่าในเขตพื้นที่อนุรักษ์ คุ้มครอง สงวน หวงห้ามนั้นตามวิถีชีวิตของชุมชน

ประการสุดท้าย ในการแก้ปัญหาเรื่องวิถีการดำรงชีวิตของชนพื้นเมืองนั้น ได้มีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2553 เห็นชอบเรื่องแนวนโยบายฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง ซึ่งเป็นมติที่มีการส่งเสริมในการอยู่ร่วมกันแบบพหุวัฒนธรรมเข้าใจและสนับสนุนชนพื้นเมืองชาวกะเหรี่ยงในเรื่องอัตลักษณ์ชาติพันธุ์และวัฒนธรรม ในส่วนของการจัดการทางด้านทรัพยากรนั้นให้มีการยุติการจับกุม และให้ความคุ้มครองกับกลุ่มชุมชนพื้นเมืองกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อยู่ในพื้นที่ข้อพิพาทเรื่อง

ที่ดินทำกิน ในพื้นที่ดั้งเดิม และจัดตั้งกลไกการทำงานเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ในการทำกิน ที่อยู่อาศัยและ การดำเนินชีวิตตามวัฒนธรรม แต่ในปัจจุบันนั้นทางภาครัฐไม่ได้ทำตามมติคณะรัฐมนตรีนี้ ซึ่งยังคงมีการ จับกุม ไล่ที่ชาวบ้านซึ่งเป็นชนพื้นเมืองอันเป็นการสร้างปัญหาด้านความมั่นคงในการดำรงชีวิตของกลุ่ม ชนพื้นเมืองและ ถึงแม้ว่ามติคณะรัฐมนตรีนี้จะเป็มติที่มีความอ่อนปรน และพยายามยุติข้อขัดแย้งระหว่าง รัฐกับชุมชนพื้นเมืองและกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในเรื่องที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยก็ตาม แต่ก็ยังไม่ใช้ทางออกของ ปัญหาในเรื่องของการให้สิทธิในที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยแก่ชุมชนชนพื้นเมือง

แนวนโยบาย กฎหมายหรือมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐได้ออกมานั้นยังไม่สามารถแก้ปัญหาในเรื่อง สิทธิในที่ดินทำกินของชนพื้นเมืองได้ รัฐต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาในเรื่องการอนุรักษ์และการ อยู่ร่วมกันของคนกับป่าซึ่งคนที่เข้าไปอาศัยทำกินมาตั้งแต่ครั้งบรรพบุรุษผู้มีจิตวิญญาณ จารีต ขนบธรรมเนียม วัฒนธรรม ประเพณีอยู่กับผืนป่ารวมกันเป็นอัตลักษณ์เฉพาะของชนพื้นเมืองย่อมมีความ ห่วงแหนในผืนป่าในถิ่นที่อยู่อาศัยทำกินย่อมนำมาซึ่งการอนุรักษ์ ผืนฟูทรัพยากรต่าง ๆ ซึ่งการที่ ชนพื้นเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรนั้นจะสร้างความตระหนักรู้ เห็นคุณค่า ความสำคัญของ ที่ดิน ทรัพยากร ผืนป่า อีกทั้งยังก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างรู้คุณค่าชนพื้นเมืองมีที่ทำกินที่อยู่อาศัยเป็น หลักแหล่งมั่นคง มีความเป็นอยู่ที่ดี เป็นการขจัดความหิวโหย ความยากจน มีการร่วมมือพัฒนาทรัพยากร และชุมชน มีชุมชนที่มั่นคงและยั่งยืนซึ่งเป็นการพัฒนาอย่างสมดุลและยั่งยืน

ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาทางด้านกฎหมายในสิทธิที่ดินทำกินของชนพื้นเมืองในประเทศไทย: ศึกษากรณี กะเหรี่ยงแก่งกระจาน ที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นผู้เขียนมีแนวความคิดในการเสนอวิธีการและมาตรการในการ แก้ไขปัญหา ดังนี้

1. ควรให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชนพื้นเมืองได้มีการกำหนดการปกครองภายในชุมชน ของตนเอง และได้เข้าร่วมไปเป็นตัวแทนสมาชิกในระดับประเทศ
2. ควรให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชนพื้นเมืองได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดการ เกี่ยวกับเรื่องที่เกิดผลกระทบต่อสิทธิของชนพื้นเมือง
3. ควรให้มีการจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองสิทธิและการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิของ ชนพื้นเมือง
4. ควรให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชนพื้นเมืองได้มีการกำหนดการจัดการทรัพยากรใน ชุมชนของตนเอง และได้มีการกำหนดวิถีชีวิตของคนชนบธรรมเนียมจารีตประเพณีเพื่อเป็นการรักษาไว้ ซึ่งอัตลักษณ์ของชนพื้นเมือง
5. เห็นควรให้รัฐมีการปักปันเขตแดนของชนพื้นเมืองออกจากพื้นที่ของรัฐที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็น มรดกโลกให้ชัดเจน

6. ควรให้มีการจัดพื้นที่ในรูปแบบการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร หรือ ส.ป.ก.4-01 ให้แก่ชนพื้นเมืองโดยที่สิทธิในที่ดินนี้จะไม่สามารถจำหน่ายโอนไปยังบุคคลอื่นได้ แต่ยังสามารถที่จะตกทอดไปยังทายาทโดยธรรมได้ โดยความร่วมมือของกรมอุทยาน สังกัดในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับ

1. การนำหลักการกำหนดเจตจำนงตนเอง (The Principle of Self-Determination) มาใช้ในการแก้ไขปัญหาจำเป็นต้องประกอบไปด้วยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจการหรือการดำเนินการใด ๆ ที่ส่งผลกระทบไม่ว่าจะเป็นทางที่เป็นประโยชน์หรือส่งผลกระทบต่อประชาชนได้อย่างอิสระและเสรีโดยปราศจากการแทรกแซงจากทั้งทางภาครัฐและบุคคลภายนอก ซึ่งเป็นการผนวกรวมระหว่างหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation theory) และหลักเสรีนิยม (Liberalism) เข้าเป็นส่วนประกอบด้วยกัน

2. การให้คนอยู่ร่วมกับป่านั้น จะทำให้เกิดการร่วมกันดูแลอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรต่าง ๆ ในผืนป่า เนื่องจากชาวบ้านชนพื้นเมืองเหล่านี้ย่อมมีความผูกพัน ห่วงเห่นในถิ่นที่ทำกินที่อยู่อาศัย หากไม่ดูแลอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรที่ใช้ดำรงวิถีชีวิตและอัตลักษณ์จะหมดและสูญหายไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ. (2563). *นโยบายป่าไม้*. กรุงเทพฯ: สำนักแผนงานและสารสนเทศ.

ณัฐกฤษตา เมฆา. (2551). *ปัญหาและคู่ทางว่าด้วยสิทธิในการกำหนดใจตนเองของชนพื้นเมืองดั้งเดิม*.

วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ทิพย์วิมล ศินุพงษ์. (2562). *ใจแผ่นดิน แผ่นดินกลางใจกะเหรี่ยงแก่งกระจาน*. กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เพรส จำกัด.

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562. (2562, 29 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 136 ตอน 71 ก. หน้า 145-165.

ภัทรมน สาทร์กษ, & คณะ. (2560). ข้อเสนอแนะบางประการต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559. *คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี*, 10(19), 89-94.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 27. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอน 40ก. หน้า 1-90.

รัตนวัฒน์ ไชยรัตน์. (2554). *การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ*. นครปฐม: บริษัทมิสเตอร์ก๊อปปี (ประเทศไทย) จำกัด.

ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร. (2564). *กลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง (ปกากะญอ)*. วันที่ค้นข้อมูล 12 มกราคม 2567, from <https://www.sac.or.th/databases/ethnic-groups/ethnicGroups/79>

ภาษาอังกฤษ

Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act 1976 (Cth) (ALRA) § 11 ,12.

Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act 1976 (Cth) (ALRA),§ 40, 41,41A,42 (1976).

ALRA § 3.

Musgrave, T. D. (1997). *Self-determination and National Minorities*, Great Clarendon Street, Oxford ox2 6DP: Oxford MonoGraphs in International.

NCIP. (2022). *National Commission on Indigenous Peoples*. Retrieved February 28, 2022, from <https://ncip.gov.ph/programs/>

OHCHR. (2020). *Australia Government Submission to the UN Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (EMRIP) study on efforts to achieve the ends of the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Retrieved January 20, 2022, from https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/StudyRRR/Australia_submission_EMRIP_RRR.pdf

Quane, H. (2011). *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (Stephen Allen & Alexandra Xanthaki Eds.)*. Oxford, Oxfordshire, UK: Hart Publishing Ltd.

Summers, J. (2019). The Right of Peoples to Self-Determination in article 1 of the Human Rights Covenantes as a Claimable Right. *New England Journal of Public Policy*, 31, 6.

The International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA). (2022). *The Indigenous World 2022* (Dwayne Mamo Ed.). Denmark: Eks-Skolens Grafisk Design & Tryk.