

ด่วนที่สุด

ที่ ทส ๐๒๒๐.๒/ ๕๐ ก



กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
๙๒ ซอยพหลโยธิน ๗ ถนนพหลโยธิน
แขวงพญาไท เขตพญาไท
กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

อ้างถึง ๑. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/ว(ล) ๓๙๙ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๖๗
๒. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/ว(ล) ๑๖๕๔ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๗

ตามหนังสือที่อ้างถึง ๑ และ ๒ สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ขอให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอความเห็น เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ความละเอียด
แจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาแล้ว ขอเรียนดังนี้

๑. เนื้อหาและสาระสำคัญบางประการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ
ตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้กลุ่มชาติพันธุ์มีสิทธิ ใช้ พัฒนาและควบคุมที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ
ซึ่งได้มาตามประเพณี หรือจากการใช้ประโยชน์ หรือครอบครอง หรือการใช้ตามประเพณีอื่น ๆ รวมทั้งกรณี
การได้มาซึ่งสิ่งเหล่านั้น (ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ) โดยวิธีอื่นในทำนองเดียวกัน จึงมีข้อสังเกตว่า กรณีดังกล่าว
อาจเป็นเหตุให้บุคคลอาจได้มาซึ่งที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติ โดยวิธีอื่นนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด
และส่งผลกระทบให้มีการเข้ายึดถือครอบครองที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติได้โดยง่าย การให้สิทธิในการดำรงวิถีชีวิต
ทางการเกษตรตามวัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิม การล่าสัตว์ การเก็บของป่า การก่อสร้าง แผ้วถาง กระทำการใด ๆ
ที่ส่งผลกระทบต่อที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งควรจะต้องอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกำหนด

๒. มาตรา ๗ (๓) เห็นควรเพิ่มผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ
เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฯ มีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน
เพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง

๓. มาตรา ๗ วรรคสอง เห็นควรกำหนดให้องค์กรพัฒนาเอกชนต้องจดทะเบียนในประเทศไทย
และไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าวโดยเฉพาะ

๔. การกำหนดพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ ตามมาตรา ๓๐ เห็นควรกำหนดพื้นที่ที่มีความเหมาะสม
และไม่ส่งผลกระทบใด ๆ อีกทั้ง ไม่ทำลายความหลากหลายทางชีวภาพหรือส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และเป็นไปตาม
หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามระเบียบที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๒ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัตินี้

๕. ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดในเรื่องของพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์
ซึ่งประกอบด้วยพื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่ทำกิน หรือพื้นที่ทางวัฒนธรรมและจิตวิญญาณของกลุ่มชาติพันธุ์ โดยในหมวด ๕
พื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ ได้วางหลักการเกี่ยวกับการกำหนดและประกาศพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์
การจัดทำแผนแม่บทและแผนที่แสดงพื้นที่การจัดการพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ การกระทำการต่าง ๆ
ในพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ การจัดทำธรรมนูญของพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งกระทบต่อ
การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้
พุทธศักราช ๒๔๘๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นต้น ซึ่งการส่งเสริมและให้การคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ จะต้องไม่กระทบ

ต่อทรัพยากร ...

ต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและจะต้องไม่ขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายอื่น อีกทั้งพื้นที่ที่จะถูกประกาศกำหนดเป็นพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ อาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่ที่มีการสงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม เช่น พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร ที่อยู่ของสัตว์ป่าเฉพาะถิ่น พื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง หรือแม้กระทั่งพื้นที่ที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งหากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับ อาจก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาได้ มีผลกระทบต่อพื้นที่ป่าหรือพื้นที่สาธารณสมบัติของประเทศ พื้นที่ป่าไม้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีความจำเป็นต้องอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ไว้ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทุกคน ความแตกต่างทางชาติพันธุ์ไม่ใช่เงื่อนไขที่จะนำมาพิจารณาจำกัดสิทธิอาศัยและใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีการทับซ้อนกับพื้นที่อนุรักษ์หรือพื้นที่ที่อยู่ในความดูแลของทางราชการ การคุ้มครองวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ให้มีสิทธิต่าง ๆ ในการใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติ ควรคำนึงถึงประโยชน์ได้เสียของสาธารณะและกฎหมายอื่นประกอบ

๖. การกำหนดสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์เป็นการเฉพาะเจาะจงกับกลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่มเท่านั้น อาจเป็นการเลือกปฏิบัติและให้ความสำคัญหรือให้ประโยชน์แก่กลุ่มบุคคลเฉพาะกลุ่ม การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นสาธารณสมบัติส่วนรวมต้องคำนึงถึงสิทธิของประชาชนกลุ่มอื่น ๆ ด้วย มิใช่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งจะสามารถมีสิทธิเหนือประชาชนคนไทยกลุ่มอื่น ๆ ซึ่งการบริหารจัดการพื้นที่เฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ย่อมมีผลกระทบต่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นสาธารณสมบัติส่วนรวมที่ทุกคนมีสิทธิอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติไว้ว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

๗. การกำหนดพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ ตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๐ และการใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ตามมาตรา ๓๒ ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายเฉพาะที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ อาทิ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยการกำหนดพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ ตามมาตรา ๓๐ ต้องบัญญัติให้ชัดเจนและเข้าใจได้ว่า ขอบเขตและลักษณะของพื้นที่อย่างไร จึงสมควรกำหนดเป็นพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ ที่ตั้งของพื้นที่ครอบคลุมบริเวณใดบ้าง เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายในเชิงพื้นที่เป็นไปอย่างถูกต้อง ซึ่งต้องสอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๐ และไม่ขัดแย้งหรือทับซ้อนกับการกำหนดพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒

๘. การประกาศพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง เป็นกรณีทีละเยื้อง่อน เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน รวมถึงการบริหารจัดการที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงเห็นควรกำหนดให้การประกาศพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ ตามมาตรา ๓๐ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และแก้ไขร่างมาตรา ๑๐ (๔) เป็น “กำหนดพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ตามมาตรา ๓๐ เพื่อขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี”

๙. การประกาศพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ ตามมาตรา ๓๐ ไม่ได้กำหนดว่าสามารถเพิกถอนหรือขยายได้หรือไม่ อย่างไร

๑๐. มาตรา ๓๐ วรรคสอง การจัดทำแผนที่แสดงพื้นที่การจัดการพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ ไม่ได้กำหนดรูปแบบหรือรายละเอียดว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร ใช้ระบบหรือมาตราส่วนใด อันเป็นเรื่องสำคัญซึ่งอาจทำให้มีความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างหน่วยงานของรัฐที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ต่าง ๆ

๑๑. กระบวนการและขั้นตอนในการประกาศพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ ตามมาตรา ๓๐ ควรต้องกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ และหน่วยงานของรัฐ

โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีการทำหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลรักษาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐดังกล่าว มีมาตรการบังคับหรือมาตรการคุ้มครองในพื้นที่ของตนเองเป็นพิเศษ เพื่อให้การพิจารณาประกาศพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิต กลุ่มชาติพันธุ์เป็นไปโดยรอบคอบมากที่สุด และทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถกำหนดแผนงานหรือวางแผนงาน ในการบริหารจัดการพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งไม่กระทบสิทธิของประชาชนเกินสมควร

๑๒. มาตรา ๓๒ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่กฎหมายใดบัญญัติให้การกระทำหรือการงดเว้น การกระทำตามวรรคหนึ่งเป็นความผิดหรือต้องรับผิดตามกฎหมายนั้น หากผู้มีสิทธิอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์จากที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติตามที่กำหนดในธรรมนูญของพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์เป็นผู้กระทำหรืองดเว้น การกระทำนั้น ให้ถือว่าไม่มีเจตนาในการกระทำความผิดและไม่ต้องรับผิดตามกฎหมายนั้น” มีความเห็นว่าการกำหนดให้ผู้กระทำหรืองดเว้นการกระทำ ไม่ถือเป็นความผิดและไม่ต้องรับโทษนั้น ไม่สอดคล้องกับหลักการ ในความเสมอภาคกันในทางกฎหมาย ซึ่งบุคคลต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ข้อบัญญัติ ที่มีลักษณะเข้าข่ายกำหนดเงื่อนไขต่อการเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ อาจเป็นการสร้างโอกาส ในทางอ้อมต่อการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ โดยแม้จะเป็นการดำเนินการตามธรรมนูญของพื้นที่ คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ก็ตาม แต่ในอนาคตก็อาจเกิดกรณีที่มีการกระทำความผิดจากการแสวงหาประโยชน์ ต่อทรัพยากรธรรมชาติขึ้นได้ในพื้นที่ ไม่ว่ากรณีจะเกิดขึ้นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม นอกจากนี้ ควรคำนึงถึงกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ ที่บังคับใช้ในพื้นที่นั้น ๆ ด้วยว่าเป็นการบัญญัติเนื้อหากฎหมาย ที่มีลักษณะเป็นการยกเว้นกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ เหล่านั้นหรือไม่ จึงควรตัดข้อความตามวรรคสาม ที่บัญญัติ ยกเว้นความผิดและโทษดังกล่าวออกจากมาตรา ๓๒

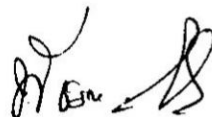
๑๓. เพื่อเป็นการสร้างความสมดุลระหว่างการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ ให้เป็นไปอย่างมั่นคง ยั่งยืน และเป็นธรรม จึงเห็นควรกำหนดหน้าที่ในการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของกลุ่มชาติพันธุ์เพิ่มเติมไว้ในหมวด ๕ ด้วย อันเป็นการสอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๐ (๘) ที่บัญญัติว่า บุคคลมีหน้าที่ร่วมมือ และสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม

๑๔. การมีกฎหมายเฉพาะกลุ่มบุคคลอาจจะสร้างความไม่เป็นธรรมในสังคมส่วนรวม ซึ่งจะเกิดผลเสียมากกว่าผลดี ประชาชนคนไทยทุกคน ทุกชาติพันธุ์ ควรอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน อนึ่ง บริบท ของสังคมมีการเปลี่ยนแปลง จึงควรที่จะร่วมกันรักษาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันอย่างยั่งยืน การบริหารจัดการพื้นที่เฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ย่อมมีผลกระทบต่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของคนในชาติ อันเป็นสาธารณสมบัติส่วนรวมที่ทุกคนมีสิทธิเข้าถึงอย่างเท่าเทียมกัน

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการ

ขอแสดงความนับถือ

พลตำรวจเอก



(พิชรวาท วงษ์สุวรรณ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำนักงานปลัดกระทรวง

โทรศัพท์/โทรสาร ๐ ๒๒๖๕ ๖๒๗๕

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ cplo.mnre@hotmail.com