

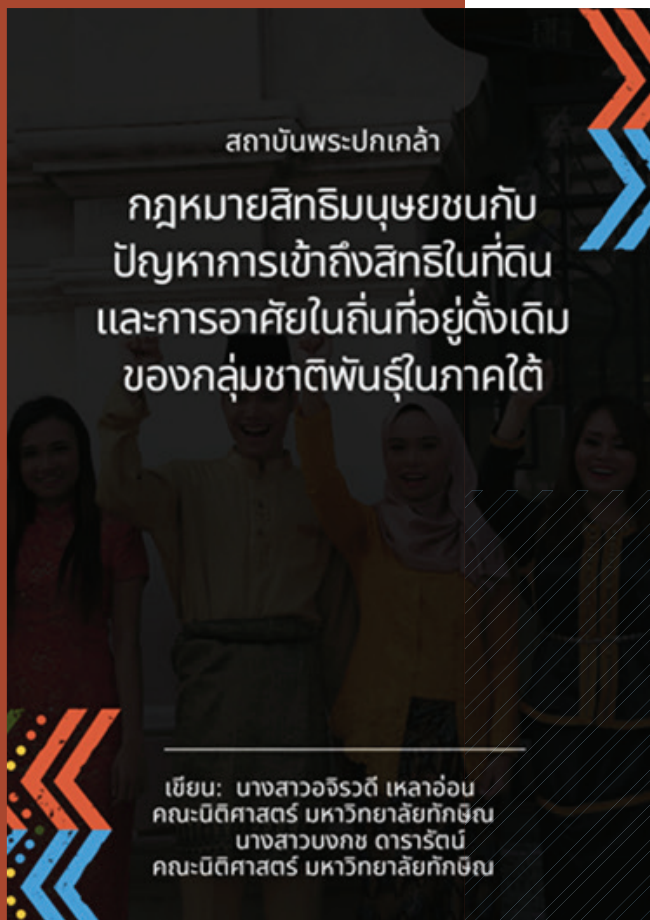
KPI RESEARCH SNAP

... อ่านงานวิจัยใน 4 หน้า



สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา
สถาบันพระปกเกล้า

10²⁵⁶⁸



“

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
และสิทธิขั้นพื้นฐาน
ในการเข้าถึงที่ดินและที่อยู่อาศัย
เป็นธรรมแล้ว
จริงหรือ?

”

กฎหมายสิทธิมนุษยชนกับปัญหาการเข้าถึงสิทธิในที่ดิน
และการอาศัยในถิ่นที่อยู่ดั้งเดิมของกลุ่มชาติพันธุ์ในภาคใต้

อจิรวดี เหล่าอ่อน และ บงกช ดารารัตน์

143 หน้า

สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า

2568

นางสาวธีรพรรณ ใจมั่น

ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา

เกษณี รณการศักดิ์

ชื่อเรื่อง

นักวิจัย

จำนวนหน้า

จัดพิมพ์โดย

ปีที่พิมพ์

ผู้สรุป

ผู้ออกแบบ



Picture : MGRonline

แห่งชาติ เขตอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่ง และนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของภาครัฐ ผลกระทบจากกระบวนการดังกล่าวส่งผลให้กลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลและมานิถูกจัดให้เป็นผู้บุกรุก ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินที่เคยเป็นแหล่งอยู่อาศัยและแหล่งทำกินของตนเอง และบรรพบุรุษได้

จุดเริ่มต้นของการศึกษานี้เกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่ากลุ่มชาติพันธุ์ในภาคใต้ ได้แก่ กลุ่มชาติพันธุ์ชาวเล และกลุ่มชาติพันธุ์มณี ซึ่งมีประวัติการตั้งถิ่นฐานและอยู่อาศัยในประเทศไทยมากกว่า 100 ปี กำลังเผชิญกับปัญหาเกี่ยวกับ **“สิทธิในที่ดินและการอยู่อาศัยในถิ่นที่อยู่ดั้งเดิม”** ปัญหาเหล่านี้มีทั้งกรณีข้อพิพาทกับภาคเอกชนที่อ้างสิทธิในที่ดินเพื่อขับไล่กลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลออกจากพื้นที่ รวมถึงข้อพิพาทกับรัฐซึ่งมีที่มาจากการบังคับใช้กฎหมาย การประกาศเขตอุทยาน

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาวิจัยจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงที่ดินและที่อยู่อาศัย โดยให้สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี โดยเนื้อหาของงานวิจัยจึงมุ่งเน้นไปที่การวิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดของบทบัญญัติกฎหมายไทยที่มีผลต่อการเข้าถึงสิทธิในที่ดินและที่อยู่อาศัยของกลุ่มชาติพันธุ์ในภาคใต้ ซึ่งในหลายกรณีไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากล

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 4 ประการ ได้แก่

- 1 ประการที่หนึ่ง** เพื่อศึกษาปัญหาและข้อจำกัดทางบทบัญญัติกฎหมายที่บังคับให้อยู่ในปัจจุบันเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์ในภาคใต้ในการเข้าถึงสิทธิในที่ดินและที่อยู่อาศัยที่มีได้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนตามกติการะหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี
- 2 ประการที่สอง** เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการรับรองสิทธิกฎหมายไทยและกฎหมายของต่างประเทศ
- 3 ประการที่สาม** เพื่อทบทวนและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปประเทศและสอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก
- 4 ประการที่สี่** เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา อันนำไปสู่การปรับปรุงเพิ่มเติมหรือแก้ไขประมวลกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิเคราะห์เอกสารทั้งระดับต้นและรอง ได้แก่ กฎหมาย สารบัญญัติ เอกสารวิชาการ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน พร้อมทั้งสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้แทน

กลุ่มชาติพันธุ์ หน่วยงานรัฐ ภาคประชาสังคม และผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิในที่ดิน เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เชิงเนื้อหาและการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

ประเด็นปัญหาที่ค้นพบ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ นักวิจัยพบว่าประเด็นปัญหาหลักที่กลุ่มชาติพันธุ์ในภาคใต้ต้องเผชิญ คือ **“ความไม่มั่นคงในสิทธิในที่ดินและที่อยู่อาศัย”** อันเป็นผลจากโครงสร้างและแนวทางการจัดการที่ดินของรัฐ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นสองรูปแบบ ได้แก่

1. การให้สิทธิในที่ดินในฐานะกรรมสิทธิ์
2. การให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์

ทั้งสองรูปแบบข้างต้นส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อกลุ่มชาติพันธุ์ เนื่องจากบุคคลในกลุ่มจำนวนมากยังไม่มีสัญชาติไทย หรือแม้มีสัญชาติแล้วยังขาดหลักฐานที่สามารถใช้ยืนยันการใช้ประโยชน์จากที่ดินก่อนการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน จึงไม่สามารถขออนุญาตได้ที่ดินได้

ในกรณีที่ได้รับสิทธิให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ถือกรรมสิทธิ์ นักวิจัยชี้ให้เห็นถึงปัญหาในด้านข้อจำกัดทางกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น การดำเนินชีวิตตามฤดูกาล การพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ดั้งเดิม รวมถึงการขาดความเข้าใจและการยอมรับจากภาครัฐในวิถีชีวิตดังกล่าว จึงส่งผลให้กลุ่มชาติพันธุ์ต้องเผชิญกับความเสี่ยงในการสูญเสียถิ่นฐาน การถูกจำกัดพื้นที่ และอาจนำไปสู่การสูญเสียอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมในระยะยาว

หนึ่งในตัวอย่างที่สะท้อนปัญหาได้ชัดเจน คือ **ข้อจำกัดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562**



Picture : MGRonline

เทือกเขาบรรทัด หลังคาหลักของภาคใต้

ที่กำหนดห้ามการใช้ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกินอย่างเด็ดขาด เว้นแต่ในกรณีที่การกระทำนั้นเป็นไปเพื่อ **“การดำรงชีพอย่างเป็นปกติสุข”** ซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบตามระเบียบของอธิบดีและคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม คำว่า **“การดำรงชีพอย่างเป็นปกติสุข”** ยังขาดความชัดเจนในการตีความ จึงเป็นช่องว่างที่นำไปสู่ความไม่แน่นอนทางกฎหมายและขัดขวางการใช้ชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์

อีกประเด็นสำคัญ คือ **การขออนุญาตใช้พื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ** ตามมาตรา 64 ของกฎหมายฉบับเดียวกัน ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีกรอบการอนุญาตอย่างเป็นทางการ เนื่องจากอยู่ระหว่างการจัดทำกฎหมายลำดับรองของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนของการรับรองสิทธิในที่ดินตาม **นโยบายคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.)** พบว่ายังคงมีข้อจำกัดในการดำเนินงาน เนื่องจากต้องอาศัยความร่วมมือของหลายหน่วยงานในระดับจังหวัดและส่วนกลาง อีกทั้งกระบวนการยังอยู่ภายใต้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโดยตรงในแต่ละพื้นที่ ส่งผลให้การพิจารณาอนุญาตใช้ที่ดินใช้ระยะเวลานานและขาดความแน่นอน

กล่าวโดยสรุปงานวิจัยฉายภาพปัญหาเชิงโครงสร้างที่กลุ่มชาติพันธุ์ในภาคใต้ต้องเผชิญ อันเป็นผลจากข้อจำกัดทางกฎหมายและนโยบายของรัฐที่ไม่เอื้อต่อวิถีชีวิตและการดำรงอยู่ของพวกเขาในถิ่นฐานเดิม อันนำไปสู่ความไม่มั่นคงในสิทธิในที่ดิน ที่อยู่อาศัย และอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

จากผลการศึกษาและปัญหาที่พบดังกล่าว ในตอนท้ายของการศึกษาวิจัย นักวิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงกฎหมายไว้อย่างน่าสนใจ โดยแบ่งข้อเสนอออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ **ส่วนแรก**เป็นข้อเสนอแนะทางกฎหมาย และ**ส่วนที่สอง**เป็นข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย

1.1 ยกระดับความสำคัญและบทบาทของกลุ่มชาติพันธุ์

ทบทวนบทบาทของกลุ่มชาติพันธุ์ต่อพื้นที่ที่พวกเขาอาศัยอยู่ โดยให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 70 เพื่อรับรองสิทธิในการดำรงวิถีชีวิตอย่างสงบสุข และผลักดันให้มีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่อนุรักษ์ โดยยึดแนวทางจากกรณีศึกษาของประเทศฟิลิปปินส์

1.2 รับรองสิทธิในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย

เสนอให้มีกฎหมายรับรองสิทธิในที่ดินของกลุ่มชาติพันธุ์อย่างเป็นทางการ และเป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศ เช่น การจัดการพื้นที่ในรูปแบบแปลงรวม โดยมีการขึ้นทะเบียนพื้นที่และกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อป้องกันการถูกขับไล่หรือสูญเสียอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม

1.3 ทบทวนการบังคับใช้กฎหมายสิทธิชุมชน

ตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของบุคคลและชุมชนตามรัฐธรรมนูญ เช่น มาตรา 43, 50(8), 57 และ 58 เพื่อจัดทำแนวทางรองรับสิทธิของชุมชนให้เกิดผลในทางปฏิบัติจริง

2. ข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติ

2.1 ระยะสั้น

กำหนดนโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหาเรื่องสิทธิในที่ดินของกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่เร่งด่วน เพื่อไม่ให้กลุ่มชาติพันธุ์ถูกกีดกันออกจากวิถีชีวิตเดิม

2.2 ระยะกลาง

ปรับปรุงนโยบายการจัดการที่ดินชุมชนให้สอดคล้องกับบริบทของกลุ่มชาติพันธุ์ ผ่านการมีส่วนร่วมในการออกแบบกติกาหรือข้อตกลงร่วมระหว่างรัฐกับชุมชน เพื่อสร้างความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและลดความรู้สึกละเลยจากกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิต

2.3 ระยะยาว

รับรองสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ผ่านการตรากฎหมายเฉพาะ เช่น การประกาศ “พื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตชาติพันธุ์” เพื่อให้เกิดการยอมรับในฐานะผู้มีสิทธิดั้งเดิมในพื้นที่

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า กลุ่มชาติพันธุ์ในภาคใต้ของประเทศไทยยังประสบกับข้อจำกัดในการเข้าถึงสิทธิในที่ดินและที่อยู่อาศัยอย่างเป็นธรรม แม้รัฐธรรมนูญและพันธกรณีระหว่างประเทศจะรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของกลุ่มชาติพันธุ์แล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติยังขาดกลไกทางกฎหมายที่เอื้อต่อการคุ้มครองสิทธิอย่างแท้จริง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืน รัฐควรเร่งดำเนินการทบทวนและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ควบคู่ไปกับการจัดทำแผนนโยบายที่รับฟังเสียงของกลุ่มชาติพันธุ์อย่างแท้จริง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการใช้ที่ดิน การอยู่อาศัย และการอนุรักษ์ทรัพยากรในพื้นที่ของตน อันจะนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตและความมั่นคงของกลุ่มชาติพันธุ์อย่างสมดุลกับเป้าหมายการพัฒนาของรัฐ



QR CODE
คลัง SNAP



QR CODE
อ่านหนังสือออนไลน์



QR CODE
สนใจหนังสือฉบับเต็ม หรือ
ติดต่อ 0-2141-9558