



ข้อห่วงกังวลและข้อเสนอของประชาชนไทย ต่อรายงานการเตรียมความพร้อมต่อกลไกเรดด์พลัส (R-PP) ประเทศไทย, ฉบับธันวาคม 2556

ที่ประชุมครั้งที่ 14 ของคณะกรรมการมีส่วนร่วม (Participants Committee) กองทุนหุ้นส่วนป่าไม้คาร์บอน (FCPF) ซึ่งนำโดยธนาคารโลก มีมติ (Resolution PC/14/2013/6) ให้ประเทศไทย (โดยการดำเนินงานของกรมอุทยานฯ) ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมข้อเสนอในการเตรียมความพร้อมต่อกลไกเรดด์พลัส หรือข้อเสนอ R-PP ในประเด็นหลัก 5 ประเด็น ตามเอกสารแนบท้าย ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ ให้จัดกระบวนการหรือประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเพิ่มเติมในระดับภูมิภาคและระดับชาติ เพื่อนำข้อมูลและความเห็นที่ได้ไปปรับปรุงข้อเสนอ R-PP

ทั้งนี้ เพราะการจัดรับฟังความเห็นที่ผ่านมายังมีปัญหาหลายส่วนดังที่ภาคประชาชนรวมทั้งคณะทำงานโลกเย็นที่เป็นธรรมได้สะท้อนไปก่อนหน้านี้ต่อ FCPF ในเดือนมีนาคม 2556 ทั้งด้านกระบวนการมีส่วนร่วม อาทิ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญไม่ได้รับเชิญเข้าร่วมรับฟังความเห็นจำนวนมาก การให้ความเห็นชอบอย่างอิสระ ก่อนการตัดสินใจ บนพื้นฐานของข้อมูลที่เพียงพอ (Free, Prior, and Informed Consent - FPIC) ไม่อาจเกิดขึ้นได้เนื่องจากมิได้มีการให้ข้อมูลที่เพียงพอต่อการตัดสินใจล่วงหน้า ตลอดจนความบกพร่องของเนื้อหาที่ได้สะท้อนข้อเท็จจริงสำคัญในบริบทของประเทศไทยอย่างมีนัยสำคัญ เช่น ข้อเท็จจริงว่ามีชุมชนจำนวนมากอาศัยและทำกินอยู่ในพื้นที่ที่รัฐประกาศว่าเป็นป่าอนุรักษ์ซึ่งครอบคลุมอาณาบริเวณกว้างขวาง และนำมาสู่ความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างประชาชนในพื้นที่ต่างๆ และเจ้าหน้าที่รัฐในปัจจุบัน

ทางคณะทำงานโลกเย็นที่เป็นธรรมเห็นว่า การจัดกระบวนการรับฟังความเห็นขึ้นใหม่ ดังที่เรียกว่า “สุนทรียสนทนา” นี้ อาจเป็นโอกาสอันดีที่จะกำหนดกติการ่วมกันในการเริ่มต้นดำเนินการเรื่องเรดด์อย่างเหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย คณะทำงานฯ จึงเข้าร่วมด้วยความจริงใจ และสนับสนุนกระบวนการอย่างเต็มที่ โดยเข้าร่วมในทุกเวที และช่วยประสานการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องจากทุกภูมิภาค

อย่างไรก็ตาม การที่จะชี้ว่ารัฐไทยได้ดำเนินการตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการฯ (FCPF) วางไว้หรือไม่ ส่วนสำคัญต้องประเมินว่าเนื้อหาในร่าง R-PP ได้มีการปรับปรุงเพื่อสะท้อนข้อเท็จจริง และข้อห่วงกังวลของประชาชนมากน้อยเพียงใด ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมร่าง R-PP ล่าสุดนั้นพบว่า แม้ทางกรมอุทยานฯ จะมีการปรับปรุงเนื้อหาบางส่วนในร่างอันเป็นผลจากการรับฟังความเห็นที่จัดเพิ่มขึ้นจริง แต่กลับปฏิเสธเนื้อหาที่เป็นข้อเสนอของประชาชนในประเด็นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน อันเป็นรากฐานในการทำงานร่วมกันต่อไปหากมีการดำเนินโครงการเรดด์พลัสในพื้นที่ต่างๆ ประเด็นและข้อเสนอเหล่านั้นซึ่งประชาชนสะท้อนในการรับฟังความคิดเห็นทุกครั้งที่ผ่านมาในปี 2556 ได้แก่

1. ปัญหาการประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทับซ้อนพื้นที่ของชุมชนที่อาศัยและทำกินในป่าอยู่เดิมเป็นปัญหาพื้นฐานของความขัดแย้งระหว่างประชาชนในพื้นที่และเจ้าหน้าที่ตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งภาค

ประชาชนเสนอให้จัดทำแนวเขตระหว่างพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของชาวบ้านกับพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์ และเขตป่าสงวนให้ชัดเจนร่วมกัน และตระหนักถึงสิทธิตามรัฐธรรมนูญของชุมชนเหล่านั้นทั้งในทางกฎหมายและทางปฏิบัติโดยการเพิกถอนพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่มาประกาศทับซ้อนพื้นที่ชุมชน ทั้งนี้ ต้องให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบได้มีส่วนร่วมในการออกแบบกระบวนการในการแก้ไขปัญหา ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ และการดำเนินการแก้ไขปัญหาต้องแล้วเสร็จก่อนรับเอากลไกเรดด์พลัสมาดำเนินการในประเทศ

2. ปัจจุบันประเทศไทยยังใช้กฎหมายป่าไม้ล้าหลังที่ประกาศใช้มานานกว่าห้าทศวรรษแล้ว ซึ่งไม่สอดคล้องกับวิถีการดำรงชีวิตของประชาชน ช้ำยังขัดแย้งกับสิทธิของชุมชนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความเห็นในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายป่าไม้ที่ชัดเจน โดยเฉพาะในเรื่องการยอมรับสิทธิชุมชนในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต รวมถึงสิทธิการเป็นเจ้าของ การใช้ประโยชน์ และการบริหารจัดการทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่น ฯลฯ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550
3. การตัดสินใจที่มีนัยสำคัญต่อการดำเนินการเรดด์พลัส จะต้องให้ความสำคัญ “ลำดับแรก” กับการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของ “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมและชนเผ่าพื้นเมือง” ที่อยู่อาศัยและพึ่งพิงป่าในฐานะผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงต่อการดำรงอยู่ อย่างไรก็ตาม ร่าง R-PP ฉบับล่าสุดจัดกลุ่มคนเหล่านี้ไว้เป็นหนึ่งในกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมด ซึ่งยังประกอบด้วยกลุ่มอื่นๆ ตัวอย่างเช่น นักวิชาการ หน่วยงานรัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม/เอ็นจีโอ ฯลฯ อันนำมาสู่ความกังวลว่าเสียงของเขาเหล่านั้นในฐานะเป็นเพียงหนึ่งในผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมด จะกลายเป็นเพียงเสียงส่วนน้อยและไม่ถูกรับฟังในการตัดสินใจเรื่องที่มีนัยสำคัญต่อชีวิตและวิถีชีวิตของพวกเขา
4. ในส่วนของการให้ประชาชนร่วมตัดสินใจเชิงนโยบายในการรับเอากลไกเรดด์พลัสมาดำเนินการในประเทศ ภาคประชาชนยืนยันในหลักการที่จะต้องระบุอย่างชัดเจนว่า ต้องจัดกระบวนการหาฉันทามติ ร่วมกัน (Free, Prior, and Informed Consent – FPIC) ในทุกขั้นตอนของการดำเนินการ รวมถึงการจัดทำประชาพิจารณ์/รับฟังความเห็นกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มในระดับพื้นที่ ก่อนการดำเนินงานเรดด์พลัสขั้นตอนใดๆ มิใช่เฉพาะในขั้นตอนการทำโครงการต้นแบบ (pilot project) เพื่อเตรียมการเรดด์พลัสตั้งที่ระบุในร่าง R-PP ฉบับล่าสุดเท่านั้น
5. ภาคประชาชนยืนยันว่าการดำเนินโครงการเรดด์พลัสจะต้องไม่นำไปสู่การนำคาร์บอนเครดิตจากป่าเข้าสู่ระบบตลาด และเห็นด้วยกับการใช้ระบบกองทุนเท่านั้น

ประเด็นผลกระทบต่อสิทธิที่ดิน ถือเป็นประเด็นที่ชุมชนในเขตป่ามีความวิตกกังวลมากที่สุดในทุกเวที อันเป็นผลจากปัญหายืดเยื้อยาวนานในเรื่องสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน ความไม่ชัดเจนของแนวเขต ความขัดแย้งในเรื่องกรรมสิทธิที่ดิน และการจับกุมดำเนินคดีกับชุมชนในเขตป่า เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ ชุมชนจึงมีความกังวลอย่างยิ่งว่า การดำเนินกลไกเรดด์พลัสโดยมิได้แก้ไขปัญหาพื้นฐานเหล่านี้ จะส่งผลกระทบต่อละเมิดสิทธิของชุมชนในเขตป่าต่อไป และอาจทำให้ความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและชุมชนในพื้นที่ที่มีความรุนแรงขึ้น นอกจากนี้ ทางกรมอุทยานฯ ชี้แจงเหตุผลในการไม่ยอมรับข้อเสนอของประชาชนในประเด็นสิทธิที่ดินว่า กลไกเรดด์พลัสไม่อาจแก้ปัญหาที่ดินได้เพราะการแก้ไขปัญหาที่ดินให้กับประชาชนนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐบาล ไม่ใช่กรมอุทยานฯ ทั้งที่ความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ล้วนมีสาเหตุสำคัญมาจากกฎหมายป่าไม้ที่ไม่

ยอมรับสิทธิชุมชน ภาคประชาชนจึงมีความเห็นร่วมกันในทุกเวทีเสนอว่าการเตรียมความพร้อมต่อกลไกเรดด์ พลัสจะต้องระบุแนวทางเพื่อนำไปสู่การคลี่คลายปัญหาไว้ใน R-PP ให้ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อสร้างหลักประกันในการปกป้องคุ้มครองสิทธิที่ดินและการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนท้องถิ่นและชนเผ่าพื้นเมืองก่อนการดำเนินการกลไกเรดด์พลัส

ทั้งนี้ ประเด็นสิทธิที่ดินเป็นหนึ่งใน 5 ประเด็นหลักที่ประเทศไทยจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไข ตามมติของคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ (FCPF) ในเอกสารแนบท้าย “ข้อ 4 เชื่อมต่อให้เห็นภาพชัดเจนมากยิ่งขึ้นใน R-PP ว่าการทำการศึกษาวิเคราะห์ที่จะจัดทำในช่วงการเตรียมความพร้อมจะช่วยแก้ไขปัญหारेื่องการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินและเรื่องมิติหญิงชายได้อย่างไร”

แม้ว่า กรมอุทยานฯ จะอ้างว่าได้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรมอุทยานฯ คือ กฎหมายอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และกฎหมายสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 (แก้ไขปรับปรุง พ.ศ. 2535) รวมถึงกฎหมายภายใต้การดูแลของกรมป่าไม้ อีก 4 ฉบับ ตามนโยบายของรัฐบาลเมื่อปี 2548 ในการพัฒนากฎหมายให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แต่กระบวนการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวไม่เป็นที่รับรู้ และชุมชนดั้งเดิมและชนเผ่าพื้นเมืองในเขตป่าไม้ไม่ได้มีส่วนร่วม ในกระบวนการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด จึงกล่าวได้ว่า การปรับปรุงแก้ไขที่กรมอุทยานฯ อ้างว่าได้ผ่านการประชุมรับฟังความเห็นจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเรียบร้อยแล้วนั้น เป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว

ในเรื่องการมีส่วนร่วมเป็นอีกประเด็นสำคัญที่ชุมชนเสนอตรงกันในทุกเวทีว่า ต้องเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทุกระดับตั้งแต่ระดับล่างจนถึงระดับนโยบาย ชุมชนเห็นว่าการมีส่วนร่วมต้องมีใช้เพียงแค่การเป็นผู้ปฏิบัติตามเท่านั้น จึงเสนอให้ใช้กระบวนการหาฉันทามติ (FPIC) ขึ้นในทุกระดับ ในทางกลับกัน รายงาน R-PP ระบุกระบวนการการหาฉันทามติร่วมกันไว้เฉพาะในขั้นตอนการดำเนินการพื้นที่นำร่องเท่านั้น แต่ไม่ปรากฏอยู่ในขั้นตอนสำคัญอย่างการตัดสินใจทางนโยบายในการดำเนินการเตรียมความพร้อมต่อกลไกเรดด์พลัส ทั้งนี้ระบุว่า การตัดสินใจรับกลไกเรดด์พลัสมาดำเนินการในประเทศไทยเป็นอำนาจการตัดสินใจของเฉพาะภาครัฐเท่านั้น

ในทุกเวทีเห็นว่า การดูแลรักษาป่าของประชาชนช่วยบรรเทาภาวะโลกร้อนได้ แต่เมื่อใดที่คาร์บอนเครดิตจากภาคป่าไม้เข้าสู่กลไกตลาดจะไม่สามารถแก้ปัญหาโลกร้อนได้ เพราะคาร์บอนเครดิตดังกล่าวจะช่วยให้ผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกรายใหญ่ซึ่งมีกำลังซื้อสูงและเป็นต้นเหตุของการทำให้เกิดภาวะโลกร้อนยังคงปล่อยมลพิษได้ต่อไป ดังนั้นจึงไม่เห็นด้วยในการนำกลไกเรดด์พลัสเข้าสู่ระบบตลาด และเห็นด้วยกับการใช้ระบบกองทุนเท่านั้น ซึ่งทางกรมอุทยานฯ ไม่ยอมรับข้อเสนอนี้ โดยชี้แจงว่าการเข้าสู่กลไกตลาดเป็นช่องทางทางการเงินในอนาคตที่อาจเกิดขึ้น ทั้งยังไม่ได้มีการระบุแนวทางใดๆ ในช่วงการเตรียมความพร้อมว่าจะทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนถกเถียงหรือศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นดังกล่าวเพื่อหาความเห็นร่วมกันกับผู้มีส่วนได้เสีย

นอกจากนั้น รายงาน R-PP ยังขาดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาชุมชนในเขตป่าอย่างละเอียดเพียงพอ ตัวอย่างเช่น การระบุข้อมูลตัวเลขจำนวนประชากรในเขตป่าที่ต่ำกว่าความเป็นจริง โดยระบุใน R-PP ว่ามีประชากรในเขตป่าอยู่ราว 184,710 ราย ทั้งที่เคยอ้างอิงตัวเลขในแผนเตรียมความพร้อมกลไกเรดด์ หรือ R-PIN ของกรมอุทยานฯ (ธันวาคม 2552) ว่ามีประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ราว 555,000 คน ในขณะที่การศึกษาของศูนย์ฝึกรวมานศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก นำเสนอเมื่อกันยายน 2553 อ้างอิงข้อมูล

จากกรมอุทยานฯ ว่ามีประชาชนอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ 110,503 ครอบครัว คิดเป็นประชากร 716,819 คน ยิ่งไปกว่านั้น กรมอุทยานฯ ยังหลีกเลี่ยงที่จะกล่าวถึงจำนวนประชาชนและเกษตรกรรายย่อยที่อยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าจำนวนมาก ซึ่งกำลังถูกฟ้องร้องดำเนินคดีทางอาญาและทางแพ่งโดยหน่วยงานรัฐในข้อหาทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสียหาย และทำให้โลกร้อนขึ้น ซึ่งกรณีเหล่านี้เป็นกรณีที่มีความขัดแย้งสูง และมีการร้องเรียนจากประชาชนว่าไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมจากรัฐ อันเป็นผลโดยตรงจากปัญหาพื้นฐานต่างๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าการเลือกนำเสนอข้อมูลอย่างไม่ครบถ้วนสะท้อนว่า กรมอุทยานฯ ซึ่งเป็นคู่ขัดแย้งโดยตรง จงใจลดนัยสำคัญของชุมชนที่อยู่ในเขตป่าอันจะส่งผลต่อการวิเคราะห์อย่างเป็นจริงถึงผลกระทบที่จะเกิดกับชุมชนจากการดำเนินกลไกเรดด์พลัส

ด้วยการปฏิเสฐที่จะแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาสำคัญอันเป็นข้อเสนอที่พร้อมเพรียงจากทุกเวทีรับฟังความคิดเห็นดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น รายงาน R-PP ฉบับล่าสุดจึงไม่สามารถทำให้ประชาชนมั่นใจได้ว่า ปัญหาเรื่องสิทธิของชุมชนในเขตป่าตามรัฐธรรมนูญ จะได้รับความคุ้มครองก่อนที่ประเทศไทยจะรับเอากลไกเรดด์พลัส เข้ามาดำเนินการ ด้วยเหตุนี้ คณะทำงานโลกเย็นที่เป็นธรรม และองค์กรเครือข่ายภาคประชาชนดังรายนามท้ายจดหมายนี้เห็นว่า ไม่อาจยอมรับรายงาน R-PP ของประเทศไทยฉบับนี้ได้ เพราะถือว่า “**กระบวนการสุนทรียสนทนาเพื่อการปรับปรุงร่างฯอย่างมีความหมาย**” ไม่เคยเกิดขึ้นจริง เนื่องจากกรมอุทยานฯ ตั้งธงล่วงหน้าไว้แล้ว และไม่นำฉันทามติในรูปของข้อเสนอสำคัญของประชาชนไปผนวกรวมในร่าง R-PP ที่ส่งถึงคณะกรรมการบริหารกองทุนหุ้นส่วนป่าไม้คาร์บอน (FCPF) แต่อย่างใด

31 มกราคม 2557

คณะทำงานโลกเย็นที่เป็นธรรม
เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน
เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคเหนือ
เครือข่ายผู้หญิงไร้สิทธิที่ดินทำกิน
เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเทือกเขาบรรทัด
สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ