

รายงานฉบับย่อ

สิทธิของชุมชนชาวกะเหรี่ยง (ปกากะญอ) กับการดำเนิน
เขตวัฒนธรรมพิเศษไร่มุขเวียนในพื้นที่ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหา
ข้อพิพาทกรรมที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของชุมชนกะเหรี่ยงในพื้นที่ป่าภาคเหนือ

หนังสือสัญญาเลขที่ ๑๐๗/๒๕๕๙

อาจารย์ไพสิฐ พาณิชย์กุลและคณะ

โครงการศึกษาวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม
เรื่อง สิทธิของชุมชนชาวกะเหรี่ยง (ปกากะญอ) กับการดำเนิน
เขตวัฒนธรรมพิเศษไร่มุขเวียนในพื้นที่ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหา
ข้อพิพาทกรรมที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของชุมชนกะเหรี่ยงในพื้นที่ป่าภาคเหนือ

สนับสนุนโดย

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒๕๖๐



สารบัญ

	หน้า
สารบัญ	๑
๑. บทนำ	๒
๒. แนวคิดและงานศึกษา: ไร่หมุนเวียนในฐานะองค์ความรู้และ วัฒนธรรมภายใต้การเปลี่ยนแปลง	๓
๓. ชุมชนกะเหรี่ยงภาคเหนือกับไร่หมุนเวียน	๑๓
๔. กรณีศึกษาชุมชนกะเหรี่ยงกับการเปลี่ยนแปลงในไร่หมุนเวียน	๑๖
๕. สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	๒๑
เอกสารอ้างอิง	๒๗
ภาคผนวก	๓๐

๑. บทนำ

“ไร่หมุนเวียน” คือ ภาพสะท้อนหรือเป็นตัวแทนสำคัญของคนกะเหรี่ยงหรือปกากะญอที่มีได้ เป็นเพียงรูปแบบหนึ่งทางการเกษตร แต่คือวัฒนธรรมที่หล่อรวมและผสมผสานสัมพันธ์กับแต่ละมิติของวิถีชีวิต ทั้งด้านการทำมาหาเลี้ยงชีพ มิติเชิงเศรษฐกิจ ด้านการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ มิติด้านสิ่งแวดล้อม ความสัมพันธ์ของคนในชุมชน มิติด้านองค์ความรู้ ภูมิปัญญา ความเชื่อ จิตวิญญาณ รวมถึงมายาคติและมิติความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจอันสะท้อนได้จากการดำเนินนโยบายของรัฐ หลายยุคสมัยที่ผ่านมา จนถึงปัจจุบัน วิธีการทำไร่หมุนเวียนของชาวกะเหรี่ยงกำลังเผชิญผลกระทบต่อเนื่องและปรับเปลี่ยน ลดน้อยหายไปตามเงื่อนไขต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะจากนโยบายรัฐหรือแม้แต่โลกทัศน์ของคนกะเหรี่ยงเองก็ตาม

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับวิถีไร่หมุนเวียนของคนกะเหรี่ยง เป็นปรากฏการณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชน/ชาติพันธุ์ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทัศนคติของสังคม นโยบายรัฐ รวมถึงกระแสด้านสิ่งแวดล้อมระดับสากล จึงจำเป็นอย่างยิ่งต่อการร่วมตระหนักอย่างจริงจังในระดับสังคม ดังจะเห็นได้จากข้อร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ในหลายกรณี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเด็นปัญหากรณีพิพาทเรื่องที่ดินและความขัดแย้งระหว่างชุมชนและเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งสะท้อนมายาคติด้านลบที่มีต่อการทำไร่หมุนเวียน การเตรียมประกาศหรือการประกาศพื้นที่เขตป่าประเภทต่างๆ เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับซ้อนพื้นที่ไร่หมุนเวียนของชุมชน หรือถูกจับกุมดำเนินคดีเมื่อเข้าไปทำประโยชน์ในพื้นที่ไร่หมุนเวียนที่มีอายุมาก (แปลงไร่ซากหรือไร่เหล่าที่อยู่ระหว่างช่วงพักฟื้น) การถูกจำกัดวงรอบของการทำไร่หมุนเวียนให้สั้นลง ตลอดจนปัญหาสิทธิมนุษยชนหลายด้าน อาทิ สิทธิในที่ดินทำกิน สิทธิในการพัฒนา สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง เป็นต้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้กระจายอยู่ในทุกพื้นที่ที่ยังคงมีระบบไร่หมุนเวียนโดยเฉพาะพื้นที่ภาคเหนือ

แม้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาในประเด็นไร่หมุนเวียน รวมไปถึงวิถีชีวิตของคนกะเหรี่ยง โดยเฉพาะกับประเด็นด้านสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องผ่านกิจกรรมเคลื่อนไหวทางสังคม อาทิ การเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาสิทธิของชุมชนที่อาศัยอยู่กับทรัพยากรป่าไม้ของเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (คนน.) และสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) หรือแม้แต่ความพยายามผลักดันกฎหมายป่าชุมชนในช่วง พ.ศ.๒๕๔๕ ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นปัญหาในการทำไร่หมุนเวียนของชุมชนกะเหรี่ยง ที่เผชิญกับเหตุการณ์ถูกเจ้าหน้าที่รัฐสั่งห้ามทำไร่ ห้ามใช้ที่ดิน ตลอดจนการจับกุมดำเนินคดี จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีมีมติวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๗ ให้แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาและนำมาซึ่งงานวิจัยชิ้นสำคัญในเวลาต่อมา โดยระบุข้อเสนอสำคัญเพื่อการคุ้มครองส่งเสริมไร่หมุนเวียนให้เป็นมรดกภูมิปัญญาวัฒนธรรม^๑ จนกระทั่งในระยะต่อมาได้ถูกผลักดันจนเกิดมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๕๓ หรือมักเรียกกันอย่างไม่ง่ายว่า “มติกะเหรี่ยง” เพื่อเป็นเครื่องมือระดับนโยบายที่คาดว่าจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ และแม้จะมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว แต่การดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิในวิถีไร่หมุนเวียน ที่เป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญตามมติดังกล่าวยังคงประสบปัญหาในหลายด้าน โดยเฉพาะประเด็นข้อกฎหมาย เช่น กฎหมายด้านป่าไม้ หรือแม้แต่การที่ประเด็นสิทธิชุมชนต้องถ่วงตามรัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้ยังไม่สามารถมีผลในทางปฏิบัติอย่างชัดเจน ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงนี้เอง อีกด้านหนึ่งของขบวนการแก้ไขปัญหาที่ยังขาดข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็น อาทิ

^๑ โปรดดูเพิ่มเติมในงานวิจัย “ระบบการเกษตรแบบไร่หมุนเวียน: สถานภาพและเปลี่ยนแปลง” (เล่ม 2) พ.ศ.๒๕๔๗ โดยคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

จำนวนชุมชนชาวกะเหรี่ยง ขอบเขตพื้นที่การทำไร่หมุนเวียน ซึ่งนับเป็นอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลทำให้ไม่สามารถพัฒนาข้อมูลและเนื้อหาไปสู่การผลักดันความก้าวหน้าระดับนโยบายได้จากสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับการที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชน ร่วมกับสถาบันอุดมศึกษาเพื่อประโยชน์ร่วมกันในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จึงเห็นควรให้มีโครงการศึกษวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม เพื่อให้ทราบถึงข้อมูลจำนวนชุมชนและสถานภาพการทำไร่หมุนเวียน ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ทางนโยบายปัจจุบันและมุ่งหวังใช้ประโยชน์จากข้อมูลในการสนับสนุนการดำเนินการของ กสม. ในการจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำหรับเป็นมาตรการในการคุ้มครอง พื้นฟูระบบการทำไร่หมุนเวียน รวมทั้งสนับสนุน ผลักดันกลไกการขับเคลื่อนเพื่อคุ้มครองสิทธิและแก้ไขปัญหาข้อพิพาทของคนกะเหรี่ยงหรือคนปกากะญออย่างสันติวิธีต่อไป

๒. แนวคิดและงานศึกษา: ไร่หมุนเวียนในฐานะองค์ความรู้และวัฒนธรรมภายใต้การเปลี่ยนแปลง

หากกล่าวถึงความรู้ ความเข้าใจในระบบไร่หมุนเวียน ทางวิชาการได้ปรากฏงานศึกษาวิจัยจำนวนมากที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญและความสัมพันธ์ของไร่หมุนเวียนกับประเด็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนชาติพันธุ์บนที่สูง พบว่ามีการศึกษาในประเด็นดังกล่าวอย่างต่อเนื่องชัดเจนนับจากปี พ.ศ.๒๕๓๘ เป็นต้นมา อาทิ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชาวกะเหรี่ยงและชาวไทยที่ตั้งถิ่นฐานบนที่สูงซึ่งสามารถนำเอาภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้แก้ปัญหาภัยแล้งของชุมชน ในปี พ.ศ.๒๕๓๘ งานศึกษาของปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี ในปี พ.ศ.๒๕๓๙ ซึ่งถือเป็นงานสำคัญที่เปิดพื้นที่พรมแดนความรู้เกี่ยวกับระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชาวกะเหรี่ยง โดยเฉพาะระบบไร่หมุนเวียนที่เป็นหนึ่งในความรู้ทางนิเวศวิทยาที่มีความสำคัญมากที่สุดและยังชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างคนกับธรรมชาติและมนต์เสน่ห์เรื่องสิ่งเหนือธรรมชาติ^๒ ปี พ.ศ.๒๕๔๑ มีงานศึกษาจำนวนมากเกิดขึ้น อาทิ งานของประเสริฐ ตรีการศุภกร ที่ชี้ให้เห็นว่าภูมิปัญญาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงมีส่วนสำคัญในการรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ

เห็นได้ว่าความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบไร่หมุนเวียนนั้น เป็นที่ยอมรับทางวิชาการในฐานะองค์ความรู้หรือภูมิปัญญาที่สำคัญต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและที่อยู่ร่วมกับระบบนิเวศของชุมชนชาติพันธุ์บนที่สูงมาอย่างยาวนาน โดยในปี พ.ศ.๒๕๔๒ งานวิจัยของยศ สันตสมบัติ ได้ขยายความเข้าใจต่อประเด็นดังกล่าวในฐานะ “ทุนทางวัฒนธรรม” ที่สัมพันธ์กับเรื่องอำนาจต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่ชี้ว่าไร่หมุนเวียนเป็นระบบนิเวศเกษตรที่มีประสิทธิภาพและมีศักยภาพในการจัดการป่าได้อย่างยั่งยืน ข้อเสนอสำคัญประการหนึ่งจากงานของยศ คือการอนุรักษ์ภูมิปัญญาระบบนิเวศเกษตรของชุมชนชาติพันธุ์บนที่สูง โดยเฉพาะระบบไร่หมุนเวียนจะเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาระบบการจัดการทรัพยากรบนที่สูง เนื่องจากมีคุณประโยชน์ที่สำคัญอย่างน้อย ๓ ประการ คือ *ประการแรก* เป็นการอนุรักษ์สายพันธุ์พืชพื้นบ้าน ทั้งที่เป็นอาหารและยาเอาไว้นั่นเอง *ประการที่สอง* เป็นการรักษาความหลากหลายทางวัฒนธรรม เป็นการเคารพต่อศักดิ์ศรี อัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์และยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรอย่างแท้จริงและ *ประการที่สาม* คือ เป็นการอนุรักษ์ระบบนิเวศ

^๒ โปรดดูเพิ่มเติมในกาญจนา เจริญศรี, ชูพิณิจ เกษมณีและหทัยชนก อินทรกำแหง (๒๕๕๘) หนังสือ “ก้าก้าปาก งานวิจัยวัฒนธรรมภาคเหนือ”

ระบบการผลิตและแหล่งอาหารของชุมชน ความมั่นคงทางอาหาร ซึ่งเหล่านี้จะเป็นพื้นฐานสำคัญของ การสร้างศักยภาพของเกษตรกรอย่างยั่งยืนต่อไป

แม้การศึกษาวิจัยในระบบไร่หมุนเวียนที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจะทำให้เกิดองค์ความรู้ ความ เข้าใจในประเด็นดังกล่าวมากขึ้น แต่ด้านหนึ่งขององค์ความรู้ในเรื่องดังกล่าวยังคงต้องเผชิญกับแรงเสียดทานและอคติด้านลบของสังคมและบางหน่วยงานของรัฐมายาวนาน ฉะนั้น ในเรื่องของการสร้างความรู้ ความเข้าใจเพื่อนำไปสู่การยอมรับจึงยังคงจำเป็น โดยเฉพาะในบริบทการเปลี่ยนแปลงอย่างเข้มข้นของ สังคม โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ล้วนส่งผลถึงระบบไร่หมุนเวียนและวิถีชีวิตคน ชาติพันธุ์บนที่สูงอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก

อย่างไรก็ดี ระบบการทำไร่หมุนเวียนได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตเรื่อยมา โดยงานศึกษา ของอานันท์ กาญจนพันธุ์และคณะ พ.ศ.๒๕๔๗ ได้ศึกษาการทำไร่หมุนเวียนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ เชียงราย และลำปาง และพบว่าเกือบทุกหมู่บ้านมีสัดส่วนการใช้ที่ดินทำไร่หมุนเวียนลดลง ในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา ด้วยเงื่อนไขและแรงกดดันต่างๆ ส่งผลถึงการปรับตัวของระบบไร่หมุนเวียนที่ แตกต่างกันไป เช่น การปรับรอบหมุนเวียน การปรับเปลี่ยนไร่หมุนเวียนเป็นไร่ถาวร ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้ เงื่อนไขและแรงกดดันที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรและชุมชนที่ทำไร่หมุนเวียน (ช่วงสามทศวรรษ ที่ผ่านมา) คือ แรงกดดันจากภายในชุมชน แรงกดดันจากภายนอกชุมชนและแรงกดดันจากนโยบายรัฐ

ประเด็นด้านนโยบายรัฐนั้น มีการอภิปรายถึงอย่างมาก ในฐานะปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อ การดำรงอยู่ของไร่หมุนเวียน โดยเฉพาะการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ซ้อนทับพื้นที่ชุมชน ชาวกะเหรี่ยง และกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ ที่อยู่ในพื้นที่ป่า จะถูกเจ้าหน้าที่ป่าไม้ควบคุมไม่ให้ทำไร่หมุนเวียนหรืออย่างน้อย ที่สุดก็จะถูกบังคับให้จำกัดพื้นที่และจำกัดรอบหมุนเวียน ทำให้ดินเสื่อมโทรม เกิดหญ้ามาก ผลผลิตข้าว ต่อไร่ต่ำลง ได้ข้าวไม่พอกินในสถานการณ์รัฐปิดล้อมไม่ให้คนกะเหรี่ยงมีความเป็นอิสระในการทำไร่ หมุนเวียนตามประเพณีจนเกิดความเปราะบางด้านอาหารปัจจัยที่เข้ามากระทบน้ำซ้ำเติม ก็คือ การเข้ามา ของเครือข่ายทุนจากภายนอก เช่น พ่อค้า นายทุน ที่มาพร้อมกับพืชพาณิชย์ การกว้านซื้อที่ดิน ตลอดจนโครงการส่งเสริมเศรษฐกิจของรัฐ ได้เปลี่ยนระบบเศรษฐกิจพึ่งตนเองให้เป็นเศรษฐกิจการค้า เป็นแรงกดดันให้ชาวบ้านต้องเปลี่ยนจากไร่หมุนเวียนไปปลูกพืชพาณิชย์สภาวะขัดแย้งถูกรุกทั้งนโยบาย การอนุรักษ์ป่า ดังเห็นในงานของ กฤษฎา บุญชัย, พรพณา กวัญเจริญและคณะ ใน พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งเป็น งานศึกษาในยุคหลังที่มีความสัมพันธ์กับขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในการผลักดันประเด็นดังกล่าว ให้นำไปสู่การกำหนดนโยบาย งานชิ้นนี้ได้อธิบายในประเด็นปัญหาที่กระทบต่อการดำรงอยู่ของไร่ หมุนเวียนที่มีความสอดคล้องกับงานส่วนใหญ่ข้างต้น

ประเด็นการเปลี่ยนที่เกิดขึ้นกับวิถีไร่หมุนเวียนนั้น คณะกรรมการอำนวยการบูรณาการเพื่อ พื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยงและคณะอนุกรรมการฝ่ายทรัพยากรและสิทธิเพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง ได้ สรุปสถานการณ์ในช่วงประมาณ ๕๐-๖๐ ปีที่ผ่านมา ซึ่งสามารถจำแนกเป็นประเด็นได้ดังนี้^๓ คือ ๑) การเปลี่ยนแปลงสภาพลักษณะและความหมายของการเป็นกะเหรี่ยงจากมุมของรัฐ ๒) ปัญหาการ จัดการทรัพยากรและการสูญเสียสิทธิในที่ทำกินที่เกิดจากนโยบายการพัฒนาประเทศ อาทิ การ เปลี่ยนไปปลูกพืชพาณิชย์ ปัญหาการสูญเสียพื้นที่ทำกิน ผลกระทบจากการให้สัมปทานไม้และการ อนุรักษ์ป่าแบบขจัดคนของรัฐ ปัญหาการขาดโอกาสมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรที่ส่งผลกระทบต่อ การชีวิตคนกะเหรี่ยงเอง ๓) ปัญหากะเหรี่ยงในเรื่องสถานะบุคคลทางกฎหมายและสัญชาติ ๔) ปัญหา

^๓ โปรดดูเพิ่มเติมที่เอกสารแนวนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง พ.ศ.๒๕๕๔

และการสูญเสียอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์และศักยภาพการถ่ายทอดวัฒนธรรมกะเหรี่ยงและ ๕) ปัญหา ระบบการจัดการศึกษาของรัฐที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตคนกะเหรี่ยง

ตัวอย่างจากงานศึกษาของต่างประเทศเกี่ยวกับไร้หมุ่นเวียนถูกอ้างอิงจากนักวิชาการไทย อาทิ งานของ Kunstadter (1978), Sabhasri (1978), Nakano (1978) และ Schmidt-Vogt (1995)^๔ ซึ่งได้ชี้ให้เห็นข้อสรุปพร้อมเกี่ยวกับระบบเกษตรแบบไร้หมุ่นเวียนในฐานะขององค์ความรู้และวัฒนธรรมนั้น ซึ่งเป็นระบบการผลิตที่มีประสิทธิภาพสูงกว่าระบบการปลูกพืชพาณิชย์หรือโครงการปลูกป่าบนที่สูงของรัฐ ที่เน้นการปลูกพืชไม้กึ่งชนิด และยังเป็นรูปแบบการผลิตที่เป็นทั้งแหล่งอาหาร ยา แหล่งเก็บรักษาพันธุ์พืช เป็นระบบการผลิตที่ช่วยลดแรงกดดันต่อป่าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

งานศึกษาของ Keen (1983) เป็นตัวอย่างหนึ่งที่ชี้ให้เห็นปัจจัยภายในที่ส่งผลถึงการระบบการทำเกษตรกรรมที่สูงของคนกะเหรี่ยงในภาคเหนือของไทยในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา โดยได้วิเคราะห์ให้เห็นเกี่ยวกับแรงกดดันปัญหาการใช้ที่ดินบนที่สูงอันเนื่องมาจากสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของประชากรบนที่สูงและเหตุผลอื่นที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน หากพิจารณาในบริบทการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงในการใช้ที่ดินทางการเกษตรในแถบป่าไม้เขตร้อน (tropical forest) ในช่วง ๑๐-๑๕ ปีที่ผ่านมา คือ การลดลงของพื้นที่และระบบของการหมุ่นเวียนแปลงปลูก ระบบการพักพื้นที่ ระบบการเผา อันเนื่องมาจากการเข้ามาของระบบตลาดในระดับท้องถิ่น ระดับชาติและระดับโลก ที่สนับสนุนพืชเศรษฐกิจ

งานศึกษาหลายชิ้นเน้นการอธิบายให้เห็นถึงความเชื่อมโยงกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ เชี่ยวกราดกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเกษตรกร ชาวนาและวิถีการเกษตรแบบแผ้วถาง การเผา การหมุ่นพักพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและวิถีการดำรงชีพของผู้คน แม้บางครั้งระบบเกษตร ลักษณะนี้ถูกมองว่าเป็นกิจกรรมที่ทำลายสภาพแวดล้อมมายาวนาน แต่ได้มีงานศึกษาวิจัยที่พิสูจน์ให้เห็นว่าข้ออ้างดังกล่าวนั้นไม่เป็นความจริง ด้วยประเด็นทางด้านประโยชน์และข้อดีต่างๆ ที่มีต่อระบบ สภาวะแวดล้อม โดยเฉพาะการเชื่อมโยงศักยภาพในการดูดซับและจัดการ carbon (Meine Van Noordwijk, 2014) บทความเรื่อง “Biodiversity and Swidden Agroecosystems: An analysis and some implications” ของ Percy Sajise (2014) สรุปข้อค้นพบสำคัญเกี่ยวกับประเด็นความ หลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศเกษตรที่มีการแผ้วถางและการเผาว่าระบบเกษตรลักษณะ ดังกล่าวต้องมีระบบการหมุ่นเวียนรอบแปลง การพักและฟื้นฟูพื้นที่และการเผานั้น ไม่ได้เป็นสาเหตุของ การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ แต่กลับพบว่าระบบเกษตรในลักษณะดังกล่าวเป็นตัวช่วยให้ เพิ่มจำนวนความหลากหลายของสิ่งมีชีวิตและความยั่งยืนของระบบนิเวศในระยะยาว เช่นเดียวกับ Siebert (2014) และคณะที่ได้ศึกษาระบบเกษตรที่ต้องแผ้วถางในประเทศภูฏาน โดยได้นำเสนอข้อ ถกเถียงในประเด็นดังกล่าวในฐานะหนึ่งในผู้ที่ใกล้ชิดกับการทำเกษตรในลักษณะดังกล่าวที่ยังคงดำรงอยู่ ในยุคสมัยนี้และพบว่าเป็นระบบการเกษตรที่สร้างความอุดมสมบูรณ์และช่วยในการขยายพรรณพืชและ สัตว์ต่างๆ ในท้องถิ่น รวมถึงเป็นรากฐานของระบบนิเวศในพื้นที่นั้นๆ ในด้านการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ ที่กำลังเกิดขึ้นนั้น ถือว่าเป็นตัวนำไปสู่การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ ประเด็นเกี่ยวกับการ เปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับระบบเกษตรบนที่สูง อย่างระบบไร้หมุ่นเวียนนั้นในประเทศไทยนั้น มีความ เชื่อมโยงกับกระแสการเปลี่ยนแปลงระดับโลกหรือระดับสากลเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่างๆ ทั่วโลก

^๔ โปรดดูเพิ่มเติมในงานวิจัย “ความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน” ของ ยศ สันตสมบัติ พ.ศ. ๒๕๔๒

เช่นกัน ซึ่งเราสามารถทบทวนและทำความเข้าใจในเบื้องต้นผ่านแนวคิดเกี่ยวกับอภิปรัชญาของเสรีนิยมที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ในการใช้ทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่น ในบทความเรื่อง “China and the Production of Forestlands in Lao PDR: A Political Ecology of Transnational Enclosure” ของ Keith Barney นำเสนอกรณีของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการใช้วาทกรรมป่าเสื่อมโทรมของรัฐเพื่อจัดแบ่งพื้นที่เพื่อโครงการนิคมเกษตรกรรม ซึ่งกระทบกับวิถีการใช้ประโยชน์จากป่าของชาวบ้านผ่านการสร้างวาทกรรม “ป่าเสื่อมโทรม” และ “ไร่เลื่อนลอย” ที่ทำให้ต้องเกิดการพัฒนาที่ดินใหม่ภายใต้การจัดการของรัฐและการเข้ามาของนิคมเกษตรกรรมและนำไปสู่ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการเข้าทรัพยากรและการสร้างความยากจนเพิ่มขึ้นหรือในบทความของ Donald S. Moore เรื่อง “Contesting Terrain in Zimbabwe’s Eastern Highlands: Political Ecology, Ethnography, and Peasant Resource Struggles” ได้ศึกษาปัญหาเรื่องการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติของคนกลุ่มต่างๆ ที่ให้ความหมายต่อพื้นที่ต่างกันออกไป ในบริเวณที่ราบสูงภาคตะวันออกเฉียงเหนือของซิมบับเวที่ต้องเผชิญกับโครงการขยายพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ด้านรัฐพยายามแก้ไขปัญหาดินโดยการออกโฉนด กำหนดแผนที่อาณาเขตอย่างเป็นทางการ แต่ด้านผู้นำท้องถิ่นอ้างสิทธิการได้รับมรดกตกทอดกันมาจากบรรพบุรุษ ที่เรียกว่า “rule the land” เป็นการกำหนดเขตแดนต้องทำตามประเพณี ด้านอุทยานก็เน้นการอนุรักษ์ทรัพยากรไม่ให้ถูกทำลาย แต่คนในท้องถิ่นกลับเห็นว่าทรัพยากรธรรมชาติควรนำมาใช้ไม่ให้ถูกทำลายด้วยความเชื่อว่าทุกสิ่งล้วนเป็นประโยชน์ (things utilized) และทุกสิ่งสร้างสรรค์ (things created)

ข้อสรุปสำคัญจากงานศึกษาในประเด็นการเปลี่ยนแปลงในระบบไร่หมุนเวียน แสดงให้เห็นลักษณะอันหลากหลายของระบบไร่หมุนเวียนในฐานะระบบการเกษตรบนพื้นที่สูง ที่มีการปรับตัวและเปลี่ยนแปลงอย่างซับซ้อน ด้วยเงื่อนไขและแรงกดดันต่างๆ ทั้งจากภายในชุมชน ระบบเศรษฐกิจภายนอกชุมชนและจากนโยบายรัฐ ในขณะที่ชุมชนแต่ละแห่งมีการปรับตัวที่แตกต่างกัน ทั้งจากลักษณะทางภูมิศาสตร์ ภูมิวัฒนธรรม สภาพพื้นที่ป่าและทรัพยากรรอบชุมชนและการปรับตัวที่แตกต่างกัน ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและความมั่นคงในวิถีชีวิตของผู้คน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มคนชาติพันธุ์บนที่สูงอย่างชุมชนคนกะเหรี่ยง

ด้านแนวคิดสิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรประกอบด้วยมิติของความหมายอันหลากหลายอย่างน้อยในสี่มิติ (อานันท์, ๒๕๖๐) ได้แก่ *มิติที่หนึ่ง สิทธิชุมชนในมิติของสังคมวัฒนธรรม* ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขและบริบทสังคมที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมอยู่ร่วมกัน เช่น เมืองไทยที่ได้มีเพียงวัฒนธรรมไทยหรือวัฒนธรรมใดวัฒนธรรมหนึ่งเท่านั้น จึงไม่อาจนำเอาวัฒนธรรมหนึ่งใดไปใช้ออกกฎหมายบังคับกับคนต่างวัฒนธรรมได้

มิติที่สอง สิทธิชุมชนในมิติของการจัดการแบบมีส่วนร่วม จากที่ผ่านมาสังคมไทยยึดหลักการจัดการทรัพยากรในลักษณะเชิงเดี่ยวโดยหน่วยงานรัฐแต่กลับไม่ได้ทำให้สถานการณ์ด้านทรัพยากรดีขึ้น แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นจึงมีสำคัญในฐานะแนวคิดการจัดการทรัพยากรอีกรูปแบบหนึ่ง โดยเงื่อนไขแรก คือ การแสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการสร้างกฎเกณฑ์และหลักการจัดการที่พิสูจน์ได้ว่าชุมชนสามารถดูแลจัดการทรัพยากรให้คงอยู่อย่างยั่งยืนได้ ไม่เพียงแต่ใช้หลักการเรื่องอยู่อาศัยมาแต่เดิมนั้น สิทธิชุมชนในมิตินี้ไม่ได้เกิดขึ้นมาเองหรือมีอยู่ตามจารีตดั้งเดิม แต่เป็นสิ่งที่ต้องร่วมสร้างผสมผสานตามการเปลี่ยนแปลงเพื่อเป็นแนวทางในการช่วยเสริมการจัดการเชิงเดี่ยว ในมิตินี้หัวใจสำคัญคือการวางสิทธิชุมชนในฐานะสิทธิเชิงซ้อน พยายามให้ทุกฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง ไม่ใช่แค่เพียงการมองบทบาทหรืออำนาจให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เนื่องจากสิทธิชุมชนมีสิทธิอย่างอื่นซ้อนทับกันอยู่ ตัวอย่างเช่นการ

เสนอกฎหมายป่าชุมชนในอดีต ซึ่งใช้หลักการสิทธิชุมชน(เชิงซ้อน) พยายามจัดการการมีส่วนร่วมของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าไม้ จึงต้องพิจารณาทั้งสิทธิความเป็นเจ้าของ สิทธิการใช้ประโยชน์ สิทธิการจัดการและสิทธิตรวจสอบถ่วงดุล สิทธิชุมชนจึงไม่ใช่สิทธิหนึ่งเดียวที่เบ็ดเสร็จผูกขาดจากฝ่ายชุมชน การใช้สิทธิชุมชนต้องแยกแยะสิทธิต่างๆ ออกมาเพื่อกระจายสิทธิแต่ละประเภทให้กับกลุ่มคนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากร

มิตินี้สาม สิทธิชุมชนในฐานะมิตินี้ของการปกป้องวิถีชีวิต จะเห็นได้ว่าสิทธิชุมชนที่ถูกระบุไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศตั้งแต่ฉบับ พ.ศ.๒๕๔๐ มีส่วนสำคัญที่ช่วยให้หลายชุมชนนำมาใช้เรียกร้องสิทธิในการปกป้องผลกระทบต่อการค้าหรือรับบริการเสียหายจากผลกระทบต่างๆ นั่นคือสิทธิในการกำหนดการใช้พื้นที่เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของตัวเอง การนิยามสิทธิชุมชนในมิตินี้จะแตกต่างกันตามกรณีปัญหาแต่ละพื้นที่ ในการต่อสู้กับผลกระทบในวิถีชีวิตนั้น ชุมชนจึงจำเป็นต้องสถาปนาวีถีชีวิตของตัวเองที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างกับสิ่งที่เข้ามากระทบวิถีชีวิต (เราต้องการจะมีชีวิตอยู่อย่างไรต่อไป) การปกป้องในลักษณะนี้เองมิใช่แต่เพียงการปกป้องวิถีชีวิตในปัจจุบันเท่านั้น แต่ยังเป็นการปกป้องโอกาสในการใช้ทรัพยากรของตัวเองในอนาคตและยังกินความไปถึงการปกป้องทรัพยากรเพื่อปกป้องสมบัติทางวัฒนธรรมท้องถิ่นหรือประวัติศาสตร์อีกของตัวเองอีกด้วย (ประเด็นสิทธิชุมชนกับรัฐธรรมนูญไทยจะได้นำเสนอในหัวข้อถัดไป)

มิตินี้สี่ สิทธิชุมชนในลักษณะการยกระดับความคิดให้ทันสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง ซึ่งจำเป็นต้องปรับใช้แนวคิดให้ทันต่อยุคสมัย ต้องพยายามสร้างความเข้าใจว่าความคิดดังกล่าวอยู่ตรงไหนในบริบทที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป เช่น เริ่มด้วยการตั้งคำถามกับสังคมระบบตลาด(เสรี) ที่ส่งผลกระทบต่อผู้คน โดยเฉพาะกับกลุ่มคนไร้อำนาจในสังคม จึงจำเป็นต้องใช้กลไกทางสังคมเข้ามาควบคุมระบบตลาดและกลไกทางสังคมที่วางอยู่บนแนวคิดสิทธิชุมชนนี้เอง จะเป็นหลักการที่ทำให้ภาคสังคมเข้ามามีบทบาทในการกำกับควบคุมสังคมตลาดมากขึ้น กรณีตัวอย่างที่สำคัญ คือ แนวคิดโฉนดชุมชนที่มีความแตกต่างกับโฉนดปกติที่ให้สิทธิเด็ดขาดแบบปัจเจก

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินหรือทรัพยากรในมิติอื่นๆ ยังควรเป็นประเด็นที่ต้องได้รับการทบทวน พิจารณาตัวอย่างในงานศึกษาของ Macpherson ได้อธิบายไว้ใน “The meaning of property”, in Property: Mainstream and Critical Position. (1987) ชี้ชวนให้เราต้องมองทรัพย์สินเป็นเรื่องของ “สิทธิ” ไม่ใช่สิ่งของเพราะเกี่ยวข้องกับความเป็นสถาบันของมนุษย์ ซึ่งสร้างขึ้นมากำกับดูแลอะไรบางอย่าง บางเรื่อง ฉะนั้นสิทธิมันเป็นเรื่องของอำนาจทางการเมือง ที่เรามักเข้าใจว่าได้ตามกฎหมาย เช่น สิทธิปัจเจกแบบ “บ้านของฉัน” ซึ่งจะนำไปสู่การกีดกันและมีอำนาจเหนือผู้อื่น (John Locks มีอิทธิพลอย่างมาก) ซึ่งก็ประจักษ์ชัดในกฎหมาย “Enclosure Law” ในอังกฤษตั้งแต่อดีตที่เริ่มใช้ลวดหนามกั้นเขตทรัพย์สินส่วนตัว ซึ่ง Karl Marx ได้วิเคราะห์ว่าแท้จริงปัจเจกก็เป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อแยกออกจากความเป็นส่วนรวม กฎหมายดังกล่าว คือ ให้อำนาจกับใครคนหนึ่งอย่างเด็ดขาดเพื่อการกีดกัน ปิดกั้น นำไปสู่การสร้างสินค้าและ “การสะสมทุนขั้นปฐม” ฉะนั้นเรื่องทรัพย์สินจึงเป็นเรื่องที่มากกว่าแค่ “วัตถุสิ่งของ” ในอีกด้านหนึ่ง ทั้งทรัพย์สินและสิทธิเป็นเรื่องของ “สถาบันทางสังคม” ดังที่ A. Irving Hollowell พยายามชี้ให้เห็นใน “The nature and function of property as a social institution” (1943) ว่าเราต้องมองทรัพย์สินในเชิงสถาบันทางสังคม ที่เต็มไปด้วยระบบความสัมพันธ์ของผู้คนอันหลากหลาย มีกฎเกณฑ์เฉพาะของแต่ละสังคม มันจึงเป็นระบบการจัดการเชิงสถาบันแบบหนึ่งที่จะบอกว่า ใคร มีสิทธิ มีอำนาจอย่างไร เขาเห็นว่ามันไม่ได้มีแต่เรื่องตามกฎหมาย

เท่านั้นและไม่ควรใช้วิธีคิดการมองทรัพย์สินในแบบตะวันตกที่เน้นความเป็นปัจเจกมากซะจนละเลยสิทธิหน้าที่ซึ่งถูกสังคมตลาดกระตุ้นให้เกิดการคลั่งครอบครองมาใช้กับสังคมอื่นๆ เพราะฉะนั้นอย่าได้มองเรื่องทรัพย์สินเป็นความเป็นสากล เพราะมันมีมิติของเวลาและมีบริบทที่แตกต่างกันแต่ละแห่ง แม้ในสังคมตะวันตกแต่เดิมก็มีสิทธิอันหลากหลาย แต่มันกลับถูกลดรูปลงเพราะปรัชญาการมองสิ่งของเปลี่ยนไป สังคมเน้นปัจเจกนิยมมากขึ้นจากสังคมทุนนิยมและมันก็เหลือแต่เรื่องของ “ความเป็นเจ้าของเท่านั้น” สอดคล้องกับ C.M.Hann ในงานของเขา “Introduction: the embeddedness of property” (1998) ว่าต้องพิจารณาจาก “Law in use” ไม่ใช่ “Law in book” เพราะในความเป็นจริงมันมีทั้งเรื่องส่วนตัวและสาธารณะซ้อนกันอยู่และเรื่องกฎหมายไม่ใช่ตัวชี้ขาด เขาจึงเน้นเรื่องของ “the distribution of social entitlements” และ “access” เพราะมันจะนำไปสู่การพิจารณาความเป็นสถาบันของสิทธิการจัดการ การเข้าถึงทรัพย์สินและทรัพยากรต่างๆ ในหลายมิติ ดังที่ Henry Maine (๑๘๖๑) นักปรัชญากฎหมายชาวอังกฤษที่อธิบายว่าเรื่องของทรัพย์สินที่เป็นลักษณะ “Bundle of Rights” ที่เต็มไปด้วยเมล็ดแห่งสิทธิอันแตกต่างหลากหลายซ้อนทับขลุ่ยอยู่ด้วยกันภายในถุงห่อหนึ่งๆ ฉะนั้นเรื่อง “สิทธิ” จึงเป็นตัวแทนข้อถกเถียงสำคัญที่สะท้อนความสัมพันธ์เชิงอำนาจของคนผู้คนและอยู่คู่กับประเด็นดังกล่าวท่ามกลางบริบทการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยในแต่ละยุคสมัยและการทำความเข้าใจโดยเฉพาะประเด็นปัญหา ความขัดแย้ง ข้อพิพาทระหว่างกลุ่มคนต่างๆ (ปิ่นแก้ว, ๒๕๓๙) และการศึกษาประเด็นการเปลี่ยนแปลงของระบบไร้มุนเวียนในงานชิ้นนี้ จะเป็นหนึ่งในการสร้างความเข้าใจและเป็นส่วนหนึ่งในการยกระดับประเด็นสู่พื้นที่ปฏิบัติการทางสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง

ประเทศไทยในฐานะภาคีของสหประชาชาติ มีข้อผูกพันและพันธกรณีที่จะปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ดังที่ศราวุธ ปทุมราช (๒๕๔๘) ได้ศึกษาข้อกฎหมายและข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชนเผ่าและสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ได้แก่^๕

๑) การส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในกฎบัตรสหประชาชาติ ๒๔๘๘ ภายใต้วลี “การไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องเชื้อชาติ เพศ ภาษาหรือศาสนา”

๒) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR)

๓) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights ICESCR)

๔) ปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือนานาชาติด้านวัฒนธรรม พ.ศ.๒๕๐๙ (Declaration on the Principles of International Culture Cooperation ๑๙๖๖)

^๕ สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนมีลักษณะเป็นสนธิสัญญาพหุภาคี กล่าวคือ เป็นสนธิสัญญาที่มีรัฐมากกว่าสองรัฐขึ้นไปเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญา ซึ่งกระบวนการในการทำสนธิสัญญามีหลายขั้นตอน นับตั้งแต่การเจรจา การให้ความยินยอมของรัฐเพื่อผู้พันตามสนธิสัญญา โดยการลงนาม การให้สัตยาบัน การภาคยานุวัติ และบางรัฐอาจตั้งข้อสงวน หรือตีความสนธิสัญญา และเมื่อปฏิบัติตามขั้นตอนในการทำสัญญาครบถ้วนแล้ว ภาคีที่มีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาต่อไป การเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาก่อให้เกิดพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับสนธิสัญญา มิฉะนั้นอาจต้องรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ ดังนั้น เมื่อประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน ประเทศไทยก็ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญาดังกล่าว พันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของไทย (เข้าถึงได้จาก <http://www.nhrc.or.th/Human-Rights-Knowledge/International-Human-Rights-Affairs/International-Law-of-human-rights.aspx?lang=th-TH>)

- ๕) ปฏิญญาออกซาคา ๑๙๙๓ (พ.ศ.๒๕๓๖) ของยูเนสโก (UNESCO)
- ๖) ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ.๒๕๕๐ (Universal Declaration on the Rights of Indigenous Peoples ๒๐๐๗)
- ๗) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ.๒๕๓๕ ซึ่งได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญไทย ฉบับ พ.ศ.๒๕๖๐
- ๘) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD)

รัฐธรรมนูญไทยกับประเด็นด้านสิทธิชุมชน กล่าวได้ว่าที่ผ่านมาประเทศไทยเน้นการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง มีการกระจายอำนาจน้อย โดยเฉพาะอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดิน ป่าไม้ น้ำ ล้วนอยู่ภายใต้การกำหนดจากรัฐบาลส่วนกลางทั้งสิ้นไม่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคสมัยก็เช่นเดียวกัน ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของฝ่ายการเมืองผู้มีอำนาจรัฐเป็นผู้กำหนด ส่งผลให้สิทธิของประชาชนที่มีเหนือทรัพยากรเหล่านั้นไม่ถูกรับรองมาตั้งแต่ต้น โดยงานศึกษาของสมิตรีชัย หัสถสสาร ในปี ๒๕๕๙ ได้อธิบายเกี่ยวกับมิติทางกฎหมายและนโยบายกับประเด็นเรื่องสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ การประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐” เป็นจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญ เนื่องจากได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเอาไว้อย่างมีนัยสำคัญและไม่เคยปรากฏมาก่อน โดยเฉพาะสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนที่บัญญัติรับรองเอาไว้อย่างมาก ต่อมาใน “รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐” ได้ตราบทบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนไว้ในมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ โดยมาตรา ๖๖ จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีเจตนารมณ์เพื่อให้เกิดสิทธิชุมชนขึ้นทันที โดยไม่ต้องไปบัญญัติเป็นกฎหมายอีก ซึ่งเป็นการให้สิทธิอย่างกว้างแก่ประชาชน หากรัฐต้องการจำกัดสิทธินี้จะต้องไปออกเป็นกฎหมายมาจำกัด

ภายหลังจากบัญญัติประเด็นสิทธิชุมชนไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ได้ส่งผลต่อความสำคัญสาธารณะในการตระหนักถึงสิทธิของตนและของชุมชนที่มีต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของตนเองและชุมชน อย่างไม่เคยมีปรากฏมาก่อน การมีสำนึกนี้ได้ก่อให้เกิดการลุกขึ้นมาของชาวบ้านในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐที่เข้าแย้งชิงทรัพยากรของชุมชน เกิดการรวมตัวกันของชุมชนที่ได้รับผลกระทบแบบเดียวกันกลายเป็นกลุ่มเป็นเครือข่ายและอ้างอิงหรือยึดเอาแนวคิดอุดมการณ์ “สิทธิชุมชน” เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อน จนถึง “รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐” ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น ในส่วนของประเด็น “สิทธิ เสรีภาพและหน้าที่ของรัฐ” ยังเป็นเรื่องที่ต้องติดตามอย่างใกล้ชิด เนื่องจากเกี่ยวข้องกับประเด็นของสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงหรือคนปกากะญอที่อาศัยและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างใกล้ชิด

มติคณะรัฐมนตรีกรณีชาติพันธุ์กะเหรี่ยง

การประชุมเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหา จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีมีมติวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๗ ให้แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาและเกิดงานวิจัยชิ้นสำคัญในเวลาต่อมาและได้ระบุข้อเสนอแนะนโยบายเพื่อการคุ้มครองส่งเสริมไร่หมุนเวียนให้เป็นมรดกภูมิปัญญาวัฒนธรรม^๖ กล่าวโดยสรุปในประเด็นสำคัญ ได้แก่ การสำรวจและกำหนดขอบเขตพื้นที่ไร่หมุนเวียนรวมถึงไร่นาทั้งหมดของแต่ละ

^๖ โปรดดูเพิ่มเติมในงานวิจัย “ระบบการเกษตรแบบไร่หมุนเวียน: สถานภาพและความเปลี่ยนแปลง เล่ม 2” ปี ๒๕๔๗ โดยคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

หมู่บ้านแล้วทำการขึ้นทะเบียนพื้นที่ทั้งหมด พร้อมประกาศให้เป็นเขตวัฒนธรรมพิเศษหรือแนวเขตนิเวศวัฒนธรรมพื้นบ้านของคนกะเหรี่ยงและให้พื้นที่ที่ขึ้นทะเบียนเหล่านั้นสามารถทำไร่หมุนเวียนต่อไปได้ ส่วนในในระยะยาวมีข้อเสนอให้ออกกฎหมายรับรองเขตวัฒนธรรมพิเศษหรือปรับปรุงกฎหมายป่าอนุรักษ์ทั้งหมดให้รองรับสิทธิชุมชนกะเหรี่ยงในเขตวัฒนธรรมพิเศษ อาจผลักดันในหลายระดับทั้งข้อบัญญัติของชุมชน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมกับการผลักดันนโยบายระดับประเทศและการสร้างกลไกเชิงสถาบันในการจัดการพื้นที่ทางภูมิทัศน์นิเวศ เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ที่ใช้ชุมชนเป็นฐาน และเปิดโอกาสให้ภาคที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและได้ถูกนำมาใช้รณรงค์ผลักดันเชื่อมโยงประเด็นสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ที่เชื่อมโยงกับข้อตกลงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในกรณีชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง “แนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง” เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๕๓ ที่เข้ามามีบทบาทอย่างมากในการกำหนดวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง โดยตามมติได้กำหนดมาตรการในการฟื้นฟูและช่วยเหลือเป็น ๒ มาตรการ ได้แก่ มาตรการระยะสั้น ระยะเวลา ๖-๑๒ เดือน และมาตรการระยะยาว ระยะเวลา ๑-๓ ปี เน้นประเด็นเรื่อง อัตลักษณ์ ชาติพันธุ์และวัฒนธรรม การจัดการทรัพยากร สิทธิในสัญชาติ การสืบทอดมรดกทางวัฒนธรรมและการศึกษา

แม้มติดังกล่าวจะเป็นความก้าวหน้าที่สำคัญที่แสดงให้เห็นการยอมรับในประเด็นชาติพันธุ์ที่เกิดขึ้น แต่ในระดับปฏิบัติการที่เกิดขึ้นยังต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรค ได้แก่ การไม่มีเป้าหมายและแผนการดำเนินการอย่างชัดเจน ความไม่เข้าใจของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในมาตรการการฟื้นฟู การไม่มีงบประมาณดำเนินงาน เนื่องจากไม่ได้เสนอไว้ล่วงหน้า และบางหน่วยงานไม่สามารถเจียดจ่ายเงินจากงบปกติได้ การยึดถือกฎระเบียบของหน่วยงานของตนที่มีอยู่แล้วและไม่สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งการขาดแนวคิดและทักษะในการทำงานร่วมกับชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการในระดับต่างๆ

นโยบายด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทย

ข้อจำกัดที่สำคัญต่อการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน คือ นโยบายรัฐไทยที่ล่าช้าหลังเป็นเครื่องมือกีดกันชุมชนในการแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรจากฐานราก ในงานวิจัยของพุดพิงศ์ และชลธิธา (๒๕๕๘) ชี้ว่าปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ของรัฐทับซ้อนกับที่ทำกินของราษฎรเป็นปัญหาข้อพิพาทและสร้างความขัดแย้งที่ยืดเยื้อระหว่างภาครัฐกับประชาชนมายาวนาน รวมถึงการไร้นโยบายการกระจายการถือครองที่ดินให้เป็นธรรมและการบ่อนทำลายกลุ่มทุนเอกชนต่างๆ สามารถกักตุนแก้วกำไรที่ดินอย่างไร้ขอบเขต ทั้งที่หลักการของสิทธิชุมชนจะสามารถแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเรื่องที่ดินระหว่างรัฐและประชาชนได้ เป็นเครื่องมือที่สร้างร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดความยั่งยืน ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เนื่องจากมีความมั่นคงในที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนสามารถพัฒนาที่ดินและประกอบอาชีพได้อย่างเต็มศักยภาพ แต่กลับไม่ถูกส่งเสริมให้เกิดรูปธรรมใดๆ

แม้ในช่วงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี มีนโยบายเร่งด่วน ในการแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและการรุกป่าสงวนโดยการ กระจายสิทธิการถือครองให้แก่ผู้ที่ไม่อยู่ในพื้นที่ และออกมาตรการป้องกันการเปลี่ยนมือไปอยู่ในครอบครอง ของผู้ที่มีใจเกษตรกร ใช้เทคโนโลยีดาวเทียมสำรวจและวิธีการแผนที่ทันสมัย แก้ไขปัญหาเขตที่ดินทับซ้อนและแนวเขตพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจนอันก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ นอกจากนั้นรัฐบาล ยังคงมีนโยบาย

การจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์แต่รับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน แต่ในเบื้องต้นพบปัญหา อุปสรรคสำคัญของนโยบายมอบที่ดินแบบแปลงรวมของ คทช. ดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับแนวทางการแก้ไขปัญหาคือควรจะเป็น คือ ไม่ได้เป็นหลักการที่ยอมรับสิทธิชุมชนที่แท้จริง เนื่องจากเป็นเพียงการ “อนุญาต” จากหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น ขัดแย้งกับความเป็นจริงและไม่สามารถปฏิบัติได้จริงหลายประการ อาทิ การใช้มติ ครม. คุณภาพลุ่มน้ำและมติ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ มาเป็นเกณฑ์พิจารณาซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาคือได้จริงและไม่เป็นธรรมกับชุมชน โดยเฉพาะเมื่อมีการประกาศใช้ “แผนแม่บทการแก้ไขปัญหาคือการทำลายทรัพยากรป่าไม้ฯ” ได้ส่งผลกระทบต่อชุมชนในเขตป่าตามกฎหมายอย่างมาก จากงานศึกษาของสืบสกุล กิจนุกร (๒๕๕๘) พบว่าปฏิบัติการตามคำสั่ง คสช. ฉบับ ๖๔/๒๕๕๗ ฉบับที่ ๖๖/๒๕๕๗ และแผนแม่บทการแก้ไขปัญหาคือการทำลายทรัพยากรป่าไม้ฯ เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์การจัดการที่ดินและป่าไม้ที่หันไปใช้ความรุนแรงเข้าแก้ไขปัญหาเป็นหลัก มากกว่าการทำงานร่วมกันระหว่างประชาชนในพื้นที่ป่ากับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กรณีศึกษาข้อร้องเรียนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)

ภายใต้นโยบายด้านการแก้ไขปัญหาป่าไม้ของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ส่งผลกระทบต่อประเด็นปัญหาด้านสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า โดยมีกรณีประชาชนร้องเรียนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐอ้างคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับ ๖๔/๒๕๕๗ และ ฉบับที่ ๖๖/๒๕๕๗ ก่อให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวม ๔๒ เรื่อง โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่าเป็นผู้พิจารณาตรวจสอบ โดยผลการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐในกรณีดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาการต่อราษฎร ได้แก่

๑) ในกรณีที่มีการตัดฟัน รื้อถอนและทำลายพืชผลอาสินที่ชาวบ้านปลูกไว้พบว่าได้มีการยอมรับในภายหลังว่า เป็นความผิดพลาดในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เองแต่อย่างไรก็ตามยังมีปัญหาการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่กล่าวคือผู้ได้รับความเสียหายไม่ได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสมเพียงพอกับความเสียหายที่เกิดขึ้น

๒) ในกรณีที่ถูกเจ้าหน้าที่บังคับให้ออกจากพื้นที่ พบว่า เจ้าหน้าที่รัฐไม่ได้จัดหาสถานที่/จัดสรรที่ดินรองรับ หรือดำเนินกระบวนการใดที่จะเป็นการประกันว่า ผู้ที่ถูกบังคับให้ต้องออกจากพื้นที่เหล่านี้มีพื้นที่รองรับแห่งใหม่ในทันทีที่ต้องออกจากพื้นที่เดิม ทำให้ผู้ถูกบังคับดังกล่าวต้องระเห่ร่อนไปตามพื้นที่ต่างๆ ไม่มีที่พักอาศัยเป็นหลักเป็นแหล่งที่แน่นอน

๓) ในกรณีคำร้องที่ได้มีการประสานงาน เจรจา หรือข้อตกลงในการแก้ไขปัญหาจนทำให้สถานการณ์ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่คลี่คลายลงได้แล้วนั้น ปรากฏว่าเมื่อมีประกาศคำสั่ง คสช. ดังกล่าว เจ้าหน้าที่รัฐไม่ได้นำผลการเจรจาหรือข้อตกลงที่ได้ดำเนินการมาจนทำให้ยุติปัญหาลงได้นั้นไปพิจารณาดำเนินการต่อ แต่กลับบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัดโดยไม่คำนึงหลักสิทธิมนุษยชนและหลักการมีส่วนร่วมขอประชาชน และทำให้สถานการณ์ปัญหาความขัดแย้งวนกลับไปสู่จุดเริ่มต้นของปัญหาใหม่อีกครั้ง และยังทำให้สภาพปัญหาที่มีความซับซ้อนและยุ่งยากมากขึ้นและความขัดแย้งก็มีความรุนแรงมากขึ้นตามไปด้วย

๔) ในกรณีที่ราษฎรถูกทำลายพืชผลอาสิน พบว่ามีได้สำรวจตรวจสอบข้อมูลเท็จจริงก่อนการปฏิบัติการ ทำให้เกิดข้อผิดพลาดในทางปฏิบัติ และสร้างความเสียหายเดือดร้อนกับราษฎรในหลายพื้นที่

๕) ในกรณีที่ราษฎรถูกจับกุมดำเนินคดี ทำให้ครอบครัวต้องประสบกับความทุกข์ยากและเดือดร้อนอย่างหนัก จากการที่ผู้หาเลี้ยงครอบครัวถูกจับกุม เป็นผู้ที่สูงอายุ หรือมีโรคประจำตัว ทำให้

บางรายเสียชีวิตในระหว่างดำเนินคดี

๖) ในกรณีคำร้องที่มีการเรียกตัวแกนนำชาวบ้านในพื้นที่ไปรายงานตัวปรับทัศนคติและถูกกักตัวไว้ในค่ายทหาร

ด้านกระบวนการจัดทำแผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ คณะอนุกรรมการพบว่า กระบวนการจัดทำแผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายและทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บทดังกล่าว ยังขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่ครบถ้วนรอบด้านอย่างเพียงพอ อาทิ ภาคประชาสังคม นักวิชาการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของราษฎรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าที่อาจได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินการตามแผนแม่บทดังกล่าว โดยกระบวนการจัดทำจำกัดอยู่แค่ในกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น

คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินละป่าไม้ พบว่า แม้อำเภอเรียนทั้ง ๔๐ กรณีจะได้รับผลกระทบจากการอ้างคำสั่ง คสช. ของเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการต่อชาวบ้านในแต่ละพื้นที่ในลักษณะที่เหมือนกัน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่ที่มีความเป็นมาพัฒนาการ รายละเอียด และปัจจัยหรือตัวแปรที่แตกต่าง ซึ่งในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในแต่ละคำร้องให้สำเร็จลุล่วงและยั่งยืนได้อย่างแท้จริงนั้น จำเป็นต้องมีการศึกษาความแตกต่างในประเด็นต่างๆ เหล่านี้ให้ได้ครบถ้วนและกำหนดวิธีการแก้ไขปัญหามีความเหมาะสมเฉพาะในแต่ละพื้นที่คำร้อง โดยมีความเห็นสำคัญถึงสิทธิในการเข้าถึง การใช้ประโยชน์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของมนุษย์ที่รวมกันเป็นชุมชน ที่ชุมชนมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงตนเอง มีสิทธิในการจัดการโภคทรัพย์และทรัพยากรธรรมชาติอย่างเสรี และมีสิทธิที่จะไม่ถูกลิดรอนสิทธิในการดำรงวิถีชีวิตของตนไม่ว่ากรณีใด นอกจากนี้ ในเรื่องสิทธิการมีที่อยู่อาศัยและการไม่ถูกบังคับไล่อื้อเป็นสิทธิมนุษยชนที่ต้องได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกัน และแม้มีความจำเป็นต้องใช้วิธีการไล่อื้อ รัฐก็ต้องประกันว่าต้องเป็นวิธีการสุดท้ายที่จะถูกนำไปบังคับใช้ และผู้ที่ถูกบังคับไล่อื้อก็ต้องได้รับการชดเชยเยียวยาอย่างเพียงพอ

กรณีเจ้าหน้าที่รัฐอ้างคำสั่ง คสช. ฉบับที่ ๖๔/๒๕๕๗ และ ฉบับที่ ๖๖/๒๕๕๗ เข้าดำเนินการต่อประชาชนในพื้นที่ตามกรณีเรียนนั้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิในการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและกระทบต่อสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยและการไม่ถูกบังคับไล่อื้อ การใช้มาตรการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหการบุกรุกป่าด้วยความรุนแรงดังกล่าว รังแต่จะซ้ำเติมและสร้างความขัดแย้งกับประชาชนเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งยังพบว่าหลายกรณีที่อยู่ในกระบวนการแก้ไขปัญหาลดตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ การทำกินของประชาชนที่เป็นไปเพื่อเลี้ยงชีวิตและครอบครัวเท่านั้น จึงไม่เข้าข่ายที่รัฐจะไปดำเนินการตามคำสั่งที่ ๖๔/๒๕๕๗ ดังนั้น จึงถือว่าการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและสมควรที่รัฐไทยในฐานะที่มีหน้าที่ต้องคุ้มครองสิทธิตามพันธกรณีระหว่างประเทศของประชาชนชาวไทยตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและต้องมีมาตรการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหทั้งกรณีเร่งด่วนและมาตรการเชิงนโยบายในระยะยาว

ต่อเรื่องดังกล่าวนี้ ในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๒๕/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ แล้วจึงมีมติกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหาลดข้อเสนอแนะเชิงนโยบายไปยังคณะรัฐมนตรีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

แห่งชาติขอทราบผลการดำเนินการและพิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๓๐ และ ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้านการพิจารณาเพื่อพิสูจน์สิทธิและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชน พบว่ามีประชาชนจำนวนมากที่อาศัยและทำประโยชน์อยู่ในเขตที่ดินประเภทต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งได้มีการแก้ไขด้วยกระบวนการพิสูจน์สิทธิ แต่ก็พบว่าการดำเนินการมีความล่าช้า เนื่องจากปัญหาข้อจำกัดด้านโครงสร้างบุคลากร งบประมาณ กฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ในการโยกย้ายประชาชนออกจากพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งเห็นได้ชัดว่าการกำหนดเขตที่ดินของรัฐแม้จะช่วยให้สามารถรักษาที่ดินของรัฐในทางกฎหมายเอาไว้ได้ แต่ขณะเดียวกันได้สร้างปัญหา ความขัดแย้งและข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินระหว่างราษฎรกับหน่วยรัฐสืบเนื่องเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยสาเหตุของปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินที่สงวนหวงห้าม รวมทั้งมีได้กันที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของชุมชนออกจากเขตที่ดินสงวนหวงห้ามเหล่านั้น

ทั้งนี้ ในช่วงระยะเวลา ๓๐ ปีที่ผ่านมาเครือข่ายประชาชนที่ได้รับผลกระทบได้เรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งถึงปัจจุบันแต่พบว่ากลไกและมาตรการที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้และยังส่งผลกระทบ สร้างความเดือดร้อนในการไร้ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยที่เป็นของตนเอง การถูกขับไล่ไล่ออกจากที่ดินของรัฐหรือที่ดินของเอกชน การถูกทางราชการประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนหรือเขตอนุรักษ์ทับที่ชุมชนที่อยู่อาศัยมาก่อนล่วงหน้าก่อให้เกิดความทุกข์ยาก ความขัดแย้งความไม่เป็นธรรม หากปล่อยให้ปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งยืดเยื้อยาวนานไปมากกว่านี้ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน ในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามรุนแรงมากขึ้น แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่ามีชุมชนอาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า) จำนวนมาก หรือในบางกรณีแม้จะผ่านการพิสูจน์สิทธิว่าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยมาก่อนการประกาศเขตป่าอนุรักษ์แต่ด้วยข้อกฎหมายที่เคร่งครัดจึงทำให้หน่วยงานรัฐซึ่งดูแลพื้นที่ไม่สามารถอนุญาตให้มีชุมชนอาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวได้ การดำเนินการที่ผ่านมาจึงเป็นเพียงแค่การผ่อนปรนเท่านั้นส่งผลให้ชุมชนยังคงเสี่ยงต่อการถูกจับกุมดำเนินคดีเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ชุมชนขาดความมั่นคงในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย เห็นได้ว่าการดำรงวิถีไร้หมุนเวียนของคนกะเหรี่ยงเป็นประเด็นท้าทายต่อเรื่องสิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชน สิทธิชาติพันธุ์และยังจะผูกโยงแนบแน่นกับสถานการณ์ด้านป่าไม้ ที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติของสังคมไทย

๓. จำนวนชุมชนกะเหรี่ยงภาคเหนือกับไร้หมุนเวียน

ผลการสำรวจข้อมูลในพื้นที่เป้าหมาย พบว่ามีชุมชนกะเหรี่ยงที่ยังเกี่ยวข้องกับการทำไร้หมุนเวียน จำนวน ๑,๖๓๐ ชุมชน โดยจำแนกเป็นรายจังหวัด ได้แก่

จังหวัดเชียงใหม่ มีจำนวนมากที่สุด จำนวน ๖๔๗ ชุมชน

จังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน ๕๑๙ ชุมชน

จังหวัดตาก จำนวน ๔๑๒ ชุมชน

จังหวัดเชียงรายจำนวน ๓๑ ชุมชน

จังหวัดลำปาง จำนวน ๒๑ ชุมชน

ตารางแสดงลักษณะพื้นที่ป่าตามกฎหมายที่คาบเกี่ยวกับพื้นที่ใช้ประโยชน์ของชุมชน^๗

ลำดับ	จังหวัด	บ้านทั้งหมด	ลักษณะพื้นที่ (จำนวนชุมชน)		
			เขตป่าสงวนฯ	เขตป่าอนุรักษ์	ทั้งสองประเภท
๑	เชียงใหม่	๖๔๗	๓๘๒	๓๕	๒๓๐
๒	แม่ฮ่องสอน	๕๑๙	๔๖๐	๒๓๓	๑๗๔
๓	เชียงราย	๓๑	๓๑	๑๙	๑๙
๔	ลำปาง	๒๑	๒๑	๑๘	๑๘
๕	ตาก	๔๑๒	๓๖๗	๑๘๗	๑๔๒
รวม		๑,๖๓๐	๑,๒๖๑	๔๙๒	๕๘๓

สถานะที่ดินของชุมชนกะเหรี่ยง เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลัก ๖ ฉบับ ได้แก่

๑) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ๒) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ๓) พระราชบัญญัติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ๔) พระราชบัญญัติคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ๕) พระราชกฤษฎีกาเขตห้ามล่าสัตว์ และ ๖) มติคณะรัฐมนตรี ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑

กรณีการทับซ้อนกับเขตพื้นที่ตามกฎหมายป่าไม้ ส่งผลกระทบโดยตรงต่อพื้นที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน และพื้นที่ทำกินของชุมชนกะเหรี่ยง (ปกากะญอ) ในลักษณะที่แตกต่างกันไปบางพื้นที่หมู่บ้านถูกทับด้วยกฎหมายทั้งหมด บางหมู่บ้านถูกทับเพียงบางส่วน และอีกบางพื้นที่หมู่บ้านเดียวถูกทับซ้อนด้วยกฎหมายหลายฉบับซ้อนทับกันในพื้นที่เดียวกัน ฉะนั้นความรุนแรงและความเข้มข้นของปัญหาที่ตามจะแตกต่างกันไป ซึ่งเห็นได้ว่าเกือบทุกชุมชนมีสถานะที่ดินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ คือจำนวน ๑,๒๖๑ ชุมชน (จาก ทั้งหมด ๑,๖๓๐ ชุมชน) และในจำนวนนี้อยู่ในพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์ถึง ๔๙๒ ชุมชน และเป็นชุมชนที่อยู่ทั้งในพื้นที่ทั้งเขตป่าสงวนและเขตป่าอนุรักษ์ จำนวน ๕๘๓ ชุมชน

สถานการณ์ในภาพรวมของการทำไร่หมุนเวียนของชุมชนกะเหรี่ยงใน ๑,๖๓๐ ชุมชน พบว่าจำนวนร้อยละ ๕๔ ยังคงทำไร่หมุนเวียนเป็นวิถีชีวิตหลัก จำนวนร้อยละ ๑๕ เป็นชุมชนที่ไร่หมุนเวียนไม่ได้เป็นวิถีหลักและบางส่วนแทบไม่หลงเหลือพื้นที่ไร่หมุนเวียนและจำนวนร้อยละ ๓๒ เป็นชุมชนที่กำลังมีการเปลี่ยนแปลงในวิถีไร่หมุนเวียนอย่างเข้มข้นและมีแนวโน้มในการปรับเปลี่ยนไปสู่การทำเกษตรรูปแบบอื่นหรือปรับลักษณะการใช้ที่ดิน

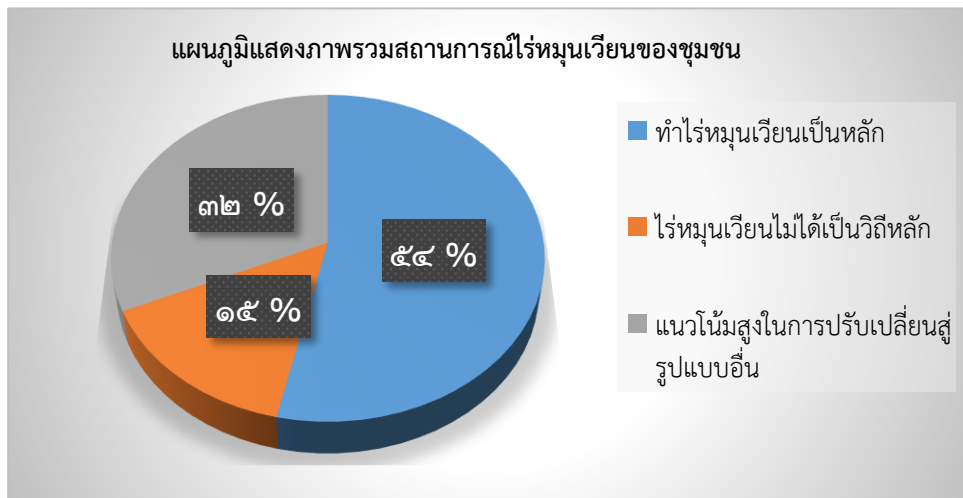
^๗ ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์พื้นที่ตามกฎหมายได้จาก

๑. เนื่องจากยังมีชุมชนที่ยังไม่ได้ถูกสำรวจพื้นที่ใช้ประโยชน์ วิธีในการวิเคราะห์จึงประมาณการจาก (ใช้กับทุกชุมชน)

๒. จากช่อง " เขตป่าสงวนฯ " หมายถึง ชุมชนมีพื้นที่จากข้อ ๑ มีพื้นที่บางส่วนหรือทั้งหมดของชุมชน คาบเกี่ยวกับพื้นที่ป่าสงวนฯ

๓. จากช่อง " เขตป่าอนุรักษ์ " หมายถึง ชุมชนมีพื้นที่จากข้อ ๑ มีพื้นที่บางส่วนหรือทั้งหมดของชุมชน คาบเกี่ยวกับพื้นที่ป่าอนุรักษ์

๔. จากช่อง " ทั้งสองประเภท " หมายถึง ชุมชนมีพื้นที่จากข้อ ๑ มีพื้นที่บางส่วนหรือทั้งหมดของชุมชน คาบเกี่ยวกับพื้นที่ป่าสงวนฯและป่าอนุรักษ์ (นับรวมกับชุมชนในข้อ ๒ และ ๓ ด้วย)



จากสถานการณ์ข้างต้นสามารถจำแนกลักษณะการเปลี่ยนแปลงออกเป็น ๒ ลักษณะใหญ่ ได้แก่

๑. ชุมชนที่ยัง “ทำไร้หมุนเวียนเป็นวิถีหลัก” ซึ่งมีความใกล้เคียงกับในอดีตหรือยังไม่เปลี่ยนแปลงไปจากวิถีปกติ ชุมชนกะเหรี่ยงลักษณะนี้ยังคงทำไร้หมุนเวียนปลูกข้าวเป็นฐานสำคัญในการเลี้ยงชีพและยังรักษารอบหมุนเวียนพื้นที่และการพักฟื้นพื้นที่ยาวนานในระยะ ๗-๒๐ ปี โดยในกรณีนี้พบว่าหลายชุมชนได้ปรับเปลี่ยนในลักษณะเชิงการปรับตัว ใน ๒ ลักษณะใหญ่ ได้แก่

(๑) การปรับเปลี่ยนจากการทำไร้หมุนเวียนอย่างเดียวในอดีต สู่การจัดการพื้นที่การใช้ประโยชน์ใหม่เพื่อเพิ่มพื้นที่นาข้าวพืชเศรษฐกิจอื่นๆ เช่น ชา กาแฟ ผลไม้ ผัก ในกลุ่มนี้เน้นการจัดการพื้นที่เกษตรให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงและโอกาสทางเศรษฐกิจของชุมชน แต่ยังคงรักษาพื้นที่ไร้หมุนเวียนของชุมชนให้เป็นพื้นที่หลักและจะมีการปรับลดขอบเขตแปลง ปรับรอบและระยะหมุนเวียนของบางแปลงให้เหมาะสม เรียกได้ว่าเป็นลักษณะการปรับตัวที่มีความหลากหลาย ผสมผสานวิถีเกษตรบนที่สูงมากขึ้น แต่ยังคงให้ความสำคัญกับการจัดการสมดุลของมิติด้านทรัพยากรธรรมชาติ เศรษฐกิจและวัฒนธรรมของชุมชน

(๒) ชุมชนที่ยังมีพื้นที่ไร้หมุนเวียนเป็นหลักในการตอบสนองเรื่องข้าวเพื่อยังชีพในครอบครัว แต่เริ่มมีแนวโน้มที่จะปรับไปสู่การเปลี่ยนไปสู่แปลงพืชเชิงเดี่ยวมากขึ้น โดยเฉพาะข้าวโพดและพืชเศรษฐกิจที่หน่วยงานต่างๆ ส่งเสริม ในขณะที่แรงจูงใจในการรักษาไร้หมุนเวียนลดลงจากแรงกดดันและปัจจัยต่างๆ ทั้งภายในและภายนอก รวมถึงกลุ่มที่หันกลับไปทำไร้โนแปลงไร้หมุนเวียนเดิมที่ยุคหนึ่งเคยถูกปล่อยทิ้งไม่ทำประโยชน์

๒. ชุมชนที่ไร้หมุนเวียนไม่ได้เป็นวิถีชีวิตหลักเช่นในอดีต ซึ่งมีทั้งกรณีชุมชนที่ไม่หลงเหลือพื้นที่ไร้หมุนเวียนแล้วในปัจจุบัน และมีทั้งเริ่มลดพื้นที่ไร้หมุนเวียนอย่างต่อเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการผลิตแบบดั้งเดิมสู่ระบบเกษตรรูปแบบอื่น เช่น ไร้ข้าวโพด และกำลังเปลี่ยนไปสู่แปลงพืชเชิงเดี่ยวสลับชนิดในแต่ละรอบปี ลักษณะนี้เรียกได้ว่าแทบจะไม่หลงเหลือวิถีไร้หมุนเวียนและได้กลายเป็นชุมชนกะเหรี่ยงที่ได้เปลี่ยนวิถีการผลิตหลักและการหาเลี้ยงชีพไปสู่รูปแบบอื่นและยังพบกรณีชุมชนที่ได้เปลี่ยนพื้นที่ไร้หมุนเวียนในอดีตสู่แปลงเกษตรเชิงเดี่ยวถาวร จนแทบไม่เหลือพื้นที่ไร้หมุนเวียน แต่ปัจจุบันพบว่าเริ่มมีการปรับลดพื้นที่พืชเชิงเดี่ยวลงและหลายพื้นที่มีแนวโน้มในการฟื้นฟูทรัพยากร พื้นฟูระบบไร้หมุนเวียนของตัวเองและมีแนวโน้มไปสู่การจัดการพื้นที่แบบใหม่ในลักษณะการผสมผสานมากขึ้น

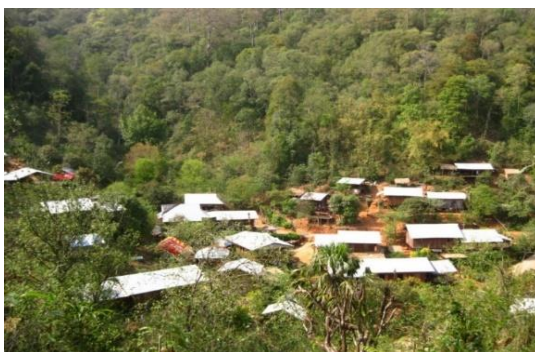
๔. กรณีศึกษาชุมชนกะเหรี่ยงกับการเปลี่ยนแปลงในไร่หมุนเวียน

งานชิ้นนี้เลือกชุมชนกรณีศึกษาทั้งหมด ๔ ชุมชน เพื่อช่วยในการอธิบายต่อประเด็นศึกษา ประกอบด้วย

๑. ชุมชนห้วยหินลาด ตำบลบ้านโป่ง อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย
๒. ชุมชนบ้านกลาง ตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง
๓. ชุมชนแม่อมกิ ตำบลแม่วะหลวง อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก
๔. ชุมชนแม่ขี้มูกน้อย ตำบลบ้านทับ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่

ชุมชนห้วยหินลาด ตั้งอยู่ตามเขตการปกครอง หมู่ที่ ๗ ตำบลบ้านโป่ง อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย ประกอบไปด้วย ๔ หย่อมบ้านคือ หย่อมบ้านหินลาดใน หย่อมบ้านหินลาดนอก หย่อมบ้านผาเอียง ซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ปกากะญอ (กะเหรี่ยงสกอร์) และอีกหนึ่งหย่อมบ้าน คือ หย่อมบ้านห้วยทรายขาว ซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ลีซู (ในที่นี้นำเสนอเฉพาะ ๓ หย่อมบ้านชุมชนกะเหรี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการทำไร่หมุนเวียน) ประวัติการก่อตั้งชุมชน เริ่มมีการอพยพ โยกย้ายเข้ามาตั้งบ้านเรือนไม่ต่ำกว่า ๑๐๐ ปีที่ผ่านมา จนเมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๓ ได้มีการรวบรวมหมู่บ้าน ห้วยหินลาดนอก, ห้วยหินลาดใน, ผาเอียง, ห้วยทรายขาว ประกาศเป็นหมู่บ้านทางการ โดยมีบ้านห้วยหินลาดในเป็นหมู่บ้านหลัก

“หย่อมบ้านห้วยหินลาดใน” ปัจจุบันอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแม่ปุน, โป่งเหม็น (ประกาศเมื่อ พ.ศ.๒๕๑๗) วิถีชีวิตโดยทั่วไป พึ่งพิงกับป่าที่เป็นแหล่งอาหารและสมุนไพร ทำการเกษตรที่หลากหลาย เลี้ยงสัตว์เน้นเพื่อบริโภคและใช้ประกอบพิธีกรรม การทำเกษตรเป็นลักษณะการผลิตหลักของชุมชน ควบคู่กับการจัดการระบบการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน ใน ๓ ลักษณะหลัก คือ ๑) การทำไร่หมุนเวียน เป็นลักษณะการจัดการที่ดินในระบบชุมชน หรือ “ที่ดินหน้าหมู” ผสมกับระบบคร้วเรือน ยังเน้นการรักษาพันธุ์พื้นบ้านไว้อย่างต่อเนื่องในชุมชนและมีการกำหนดขอบเขตพื้นที่ไร่หมุนเวียนและขอบเขตการใช้ที่ดินแต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจน ๒) วนเกษตรหรือสวนผสมผสาน โดยส่วนใหญ่เป็นพื้นที่รอบบริเวณที่ตั้งหย่อมบ้าน จะปลูกต้นชา กาแฟเป็นหลักผสมผสานกับไม้ยืนต้นและพื้นที่เลี้ยงสัตว์ เช่น หมู เป็ด บ่อเลี้ยงปลา ๓) พื้นที่นาข้าว ในโซนที่ไม่มีความลาดชันมากและมีน้ำไหลผ่าน มีการรวมกลุ่มที่สำคัญชุมชนที่สำคัญ คือ กลุ่มอนุรักษ์จัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.๒๕๑๘ เพื่อช่วยกันดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้ ทำแนวกันไฟ กำหนดกฎระเบียบชุมชนและตั้งคณะกรรมการและถ่ายทอดองค์ความรู้



ลักษณะการตั้งบ้านเรือนในหย่อมบ้านหินลาดใน

“*ห้วยมบ้านหินลาดนอก*” เป็นห้วยมบ้านขนาดเล็กที่มีประวัติการโยกย้ายเกี่ยวข้องกับห้วยมบ้านหินลาดใน ปัจจุบันอยู่ในเขตป่าสงวนเช่นเดียวกับหินลาดนอก การเลี้ยงชีพและวิถีการผลิตที่สำคัญ ได้แก่ การทำนา การทำไร่หมุนเวียน การหาของป่า การทำสวนชา กาแฟ การปลูกไม้ผล เช่น มะม่วง ลำไย ลิ้นจี่ กาแฟ ปลูกข้าวโพด ที่เริ่มนิยมภายหลัง พ.ศ.๒๕๒๗ ส่งผลให้พื้นที่ไร่หมุนเวียนเริ่มลดลงตาม การขยายตัวของข้าวโพด การเลี้ยงสัตว์ เหตุการณ์สำคัญด้านทรัพยากร คือ นโยบายสัมปทานป่าไม้ใน ชุมชน เมื่อ พ.ศ.๒๕๒๙-๒๕๓๐ พร้อมกับการสร้างถนนเข้ามาในชุมชน ต่อเนื่องมาจนถึง พ.ศ.๒๕๓๔ ชุมชนเข้าร่วมกับโครงการพัฒนาพื้นที่สูง (ดอยเวียงผา) ที่ส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจ เช่น กาแฟ ไม้ ผลยืนต้น

“*ห้วยมบ้านผาเยื้อง*” มีการอพยพเข้ามาอยู่ก่อนสมัยสงครามโลกครั้งที่ ๒ หลังจากมีการอพยพ ย้ายบ้านเรือนในหลายช่วง จึงเริ่มมีการบุกเบิกขยายการทำไร่ชา เริ่มค้าขายกับกลุ่มอื่นๆ เช่น ชาวจีนฮ่อ ชาวม้ง และเริ่มค้าขายกับคนพื้นเมืองตำบลบ้านโป่ง ตำบลป่าจ้าว ตำบลเวียง เขตอำเภอเวียงป่าเป้า เช่น ลูกชิต และช่วงประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๓ ชาวบ้านเริ่มได้รับบัตรประชาชนและรับการโอนสัญชาติไทย โดย ในระยะต่อมายังมีการย้ายบ้านเรือนของบางครอบครัว คนในชุมชนมีอาชีพหลักทำการเกษตร ได้แก่ ทำ ไร่หมุนเวียน ปลูกข้าว พืชผักสำหรับบริโภค ปลูกชาเพื่อเน้นขาย ประกอบกับเลี้ยงสัตว์ในครัวเรือน

สำหรับคนบ้านห้วยหินลาด ไร่หมุนเวียน คือ ความมั่นคงด้านอาหารและการสร้างสมดุลของ ระบบนิเวศที่คนในชุมชนได้ร่วมกันฟื้นฟูภายหลังยุคสัมปทานป่าไม้และรักษาเป็นวิถีการผลิตที่ ผสมผสานระหว่างการผลิตเพื่อบริโภคและการผลิตเพื่อการสร้างรายได้ แหล่งรายได้มาจากการขายใบ ชา ผลิตผลจากป่า ข้าวโพด การขายสัตว์เลี้ยงและการรับจ้าง ส่วนภาวะหนี้สินส่วนใหญ่เป็นหนี้สินมา บ้างจากการกู้เงินมาลงทุนด้านการเกษตรสมัยใหม่ที่ต้องใช้เงินทุนและพึ่งพาปัจจัยการผลิตจากนอก ชุมชน การทำไร่หมุนเวียนของคนหินลาด แม้ในบางครอบครัวเริ่มปรับเปลี่ยนไปสู่การปลูกเชิงเดี่ยวมาก ขึ้นและปรับการใช้พื้นที่เพื่อเน้นการผลิตเพื่อสนองตลาดมากขึ้น แต่โดยรวมยังเป็นไปในลักษณะที่รักษา สมดุลของระบบนิเวศและเน้นฐานความมั่นคงทางอาหาร ควบคู่ไปกับการจัดการทรัพยากรที่อาศัย เครื่องมือที่หลากหลาย ทั้งความเชื่อ พิธีกรรม ภูมิปัญญาและกฎระเบียบข้อตกลงร่วมของชุมชนเข้ามา ช่วยควบคุม



แปลงไร่หมุนเวียนของคนห้วยหินลาดที่ทำประโยชน์ภายใต้การจัดการของชุมชนจนถึงปัจจุบัน

ชุมชนบ้านกลาง ตั้งอยู่ตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง เป็นชุมชนกะเหรี่ยง (โปว์) คนส่วนใหญ่นับถือศาสนาคริสต์ การประกอบอาชีพส่วนใหญ่ คือ ทำไร่หมุนเวียน ทำนาตามที่ราบลุ่มริมหุบเขา ทำสวนมะแขว่น เลี้ยงสัตว์ วัว ควาย หมู ไก่ เป็ด หาของป่าเพื่อนำมาบริโภคและเป็นรายได้หลัก เช่น หน่อไม้ (ไผ่หก) น้ำผึ้ง เป็นต้น ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ชุมชนเริ่มต้นการจัดการแนวเขตป่าอย่างชัดเจน ในช่วง พ.ศ.๒๕๓๘ และหลังจากที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายการจัดการป่าไม้ของรัฐ โดยเฉพาะความพยายามอพยพชุมชนออกจากเขตป่าและการถูกประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับพื้นที่ชุมชน จึงเริ่มและนำไปสู่การรวมตัวกันชัดเจน มีการตั้งคณะกรรมการป่าชุมชนขึ้นเพื่อดูแลจัดการป่าและเข้าร่วมกับเครือข่ายผู้รับผลกระทบในภาคเหนือ เครือข่ายภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องเพื่อผลักดันการแก้ไขปัญหาในระดับนโยบาย

คนบ้านกลางแบ่งป่าออกเป็น ๔ ประเภท ตามลักษณะการใช้ประโยชน์และการจัดการ ได้แก่

๑) ป่าชุมชนอนุรักษ์ เป็นป่าพื้นที่กว้างที่สุด ห้ามตัดไม้ล่าสัตว์ทุกชนิด

๒) ป่าชุมชน (หากิน) เป็นป่าที่สามารถหาของป่าแต่ต้องอยู่ในขอบเขตที่ชุมชนยอมรับและไม่ทำลายระบบนิเวศ

๓) ป่าชุมชนใช้สอย สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามความจำเป็น เช่น ไม้ฟืนเพื่อที่อยู่อาศัย

๔) หมู่บ้านสัตว์ เป็นพื้นที่เพื่อเน้นอนุรักษ์และขยายพันธุ์สัตว์ป่า เป็นพื้นที่แนวกันไฟและเขตลาดตระเวนป้องกันการล่าสัตว์

แนวทางสำคัญในการจัดการที่ดินของชุมชนเพื่อการแก้ไขปัญหา ได้แก่ กระบวนการสร้างความเข้าใจเรื่องแนวเขตการจัดการที่ดินและป่าชุมชนให้ชัดเจน การจัดตั้งเครือข่ายระดับตำบลร่วมกับชุมชนอื่นๆ สร้างเครื่องมือหรือกลไกการบริหารจัดการ อาทิ คณะกรรมการที่ดิน ธนาคารที่ดินชุมชน กฎระเบียบ พัฒนาข้อมูลแผนที่ภาพถ่ายทาง กิจกรรมประชาคมหมู่บ้านเพื่อรับรองสิทธิในที่ดิน

การทำไร่หมุนเวียนของคนในชุมชนตั้งแต่อดีต ถือเป็นวิถีการผลิตหลักที่ให้ผลผลิตข้าวเพื่อพืชอาหาร สมุนไพร ผืนป่าชุมชนบ้านกลางเป็นอีกแห่งที่มีทรัพยากรป่าไม้อุดมสมบูรณ์และผ่านประวัติศาสตร์การสัมปทานป่าในอดีตถึง ๓ ครั้ง ในช่วงประมาณ พ.ศ.๒๔๙๓ จนถึง พ.ศ.๒๕๓๒ การเปลี่ยนแปลงในการใช้พื้นที่ครั้งสำคัญ เกิดขึ้นเมื่อประมาณปี พ.ศ.๒๕๑๖ ที่เริ่มมีองค์กรต่างๆ ส่งเสริมให้ชาวบ้านบุกเบิกนาขั้นบันได ทำสวนไม้ผลยืนต้น ปลูกไม้ผลเศรษฐกิจในพื้นที่ไร่หมุนเวียนที่พักไว้ (ไร่เหล่า) เมื่อทดลองปลูกมาซักระยะใหญ่ พบว่าได้ผลตอบแทนไม่คุ้มค่านักและเริ่มมีแนวโน้มเรื่องปัญหาหนี้สิน ทำให้ชาวบ้านส่วนใหญ่ตัดสินใจเลิกปลูกพืชเศรษฐกิจและเริ่มฟื้นฟูป่าอีกครั้งใหญ่ แม้ว่าชาวบ้านจะนิยมทำนามากขึ้น เพราะการทำนาจะให้ผลผลิตข้าวมากและใช้ระยะเวลาสั้น แต่ชาวบ้านกลางส่วนใหญ่ยังคงยึดการทำไร่หมุนเวียนเป็นหลักมาจนถึงปัจจุบัน ผสมผสานกับการปลูกไม้ผลเพื่อทั้งบริโภคและขายตามฤดูกาล ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๓๔ กรมป่าไม้ประกาศเขตอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไททับพื้นที่ชุมชน ส่งผลให้ชาวบ้านกลางและชุมชนรอบข้างต้องเผชิญกับการถูกจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์จากที่ดินทำกิน เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับชาวบ้าน โดยเฉพาะกรณีการทำไร่หมุนเวียนตามวิถีดั้งเดิมของชุมชน นโยบายการประกาศเขตอุทยานดังกล่าวเป็นเงื่อนไขที่ทำให้คนบ้านกลางและชุมชนใกล้เคียงรวมตัวกับเครือข่ายผู้ได้รับผลกระทบทั่วภาคเหนือเพื่อเรียกร้องการแก้ไขปัญหา



“นาหน้าหมู่” คนบ้านกลางและแปลงไร่หมุนเวียนที่มองเห็นร่องรอยการแบ่งพื้นที่เพื่อพักหมุนแปลง

จนเมื่อ พ.ศ.๒๕๔๐ ได้มีการสำรวจแนวเขตร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉพาะการกันแนวเขตพื้นที่ไร่หมุนเวียนออกจากพื้นที่อุทยานฯ จนกระทั่งมีการตรวจสอบและผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการระดับอำเภอ แต่กระบวนการดังกล่าวได้ยุติลงเนื่องจากมีการประกาศใช้มติคณะรัฐมนตรี ๓๐ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๔๑ ที่เสนอโดยกรมป่าไม้ ซึ่งกลับกลายเป็นนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนต้องสูญเสียพื้นที่ไร่หมุนเวียนเพิ่มขึ้นถึงกระนั้นคนบ้านกลางยังร่วมเคลื่อนไหวเรียกร้องการแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่องและเป็นหนึ่งในชุมชนที่ผ่านการอนุมัติจากคณะกรรมการประสานงานจัดให้มีโฉนดชุมชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.๒๕๕๓

บ้านแม่อมกิ ตำบลแม่วะหลวง อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก เป็นชุมชนกะเหรี่ยงที่เคลื่อนย้ายและเข้ามาอาศัยตั้งแต่ช่วง พ.ศ.๒๔๖๖ และกลับมาตั้งถิ่นฐานชัดเจนอีกครั้งประมาณ พ.ศ.๒๕๐๖ โดยมีสมาชิกชุมชนประมาณ 30 หลังคาเรือน ต่อมาจึงได้รับสถานะทางสำเนาทะเบียนบ้านและบัตรประชาชนโดยนับตั้งแต่ถูกประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติท่าสองยางทับที่ทำกินของชุมชนในปี ๒๕๒๖ เรื่อยมาจนการเตรียมประกาศเขตอุทยานแห่งชาติแม่เงาปี ๒๕๓๗ ที่ครอบคลุมพื้นที่อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอนและอำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก ส่งผลให้ชาวบ้านถูกจำกัดสิทธิในการเข้าใช้ประโยชน์จากป่าและที่ดินทำกินของตนเอง จนเข้าร่วมกับเครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาเรื่อยมา ตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๔๒ จนถึงยุคผลักดันกฎหมายป่าชุมชนช่วง พ.ศ.๒๕๔๕ จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๕๔๗ เจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการเจรจาให้ชาวบ้านลดรอบการทำไร่หมุนเวียนจากเดิมระยะ ๗-๘ ปี ลดลงเหลือรอบหมุนเวียน ๓ ปี ส่งผลให้ต้องกลับไปใช้พื้นที่แปลงไร่เหล่าที่ส่วนใหญ่ยังอายุน้อย (ยังไม่พร้อมต่อการเพาะปลูก) จากกระแสปัญหาหมอกควันในภาคเหนือในช่วง พ.ศ.๒๕๕๐-๒๕๕๑ ส่งผลกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้มงวดในการปฏิบัติการในพื้นที่ จนถูกฟ้องดำเนินคดีข้อหาบุกรุกป่าและเรียกค่าเสียหายที่มีส่วนทำให้โลกร้อน แม้ปัจจุบันคนบ้านแม่อมกิยังคงทำไร่หมุนเวียนเป็นการผลิตหลักของชุมชนแต่พื้นที่บางส่วนได้ถูกปรับให้เป็นไร่อารปลูกพืชเศรษฐกิจ เพื่อเลี่ยงการตัดฟันไม้และเผาไร่ซึ่งเป็นสาเหตุให้ถูกจับกุมดำเนินคดี

จนเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม พ.ศ.๒๕๖๐ ได้มีการอ่านคำพิพากษาศาลฎีกาคดีสองชาวบ้านคนกะเหรี่ยงแม่อมก ที่ถูกดำเนินคดีในข้อหาบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ โดยศาลฎีกามีคำพิพากษารุ้ความได้ว่า จำเลยทั้งสองไม่มีความผิด เพราะขาดเจตนาบุกรุก เนื่องจากเป็นคนดั้งเดิมอยู่อาศัยทำกินมาก่อนประกาศเขตป่าสงวน แต่อย่างไรก็ดี ศาลฎีกายังคงยืนยันให้จำเลยทั้งสองและบริวารต้องออกจากพื้นที่^๔ ทั้งสองคนทำไร่หมุนเวียนเพื่อเลี้ยงชีพ แต่กลับถูกเจ้าหน้าที่ป่าไม้จับกุมในที่ดินทำกินของตนเองที่ได้รับสืบทอดมาจากบรรพบุรุษ แม้ในคำพิพากษาศาลฎีกาได้ยกประเด็นเรื่องการทำไร่หมุนเวียนมาประกอบโดยศาลเห็นว่าจำเลยและชุมชนทำมาหากินในที่ดินพิพาทในลักษณะของการทำไร่หมุนเวียนซึ่งเป็นวิถีชุมชนดั้งเดิมของชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ทั้งสองได้ทำประโยชน์มาก่อนที่จะมีการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ และทำกินเรื่อยมาโดยไม่ปรากฏว่าหน่วยงานรัฐดำเนินการใดๆต่อภายหลังจากนั้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าจำเลยถือทำประโยชน์โดยสุจริตใจไม่มีเจตนาบุกรุกพื้นที่ป่าสงวน แต่ศาลก็ยังเห็นว่าจำเลยและบริวารจะต้องออกจากพื้นที่นั้น เพราะเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งเป็นประเด็นที่จำเป็นต้องมีการถกเถียงและอภิปรายกันในระดับสังคมต่อไป โดยเฉพาะในด้านความยั่งยืนในตัวบทกฎหมาย

บ้านแม่ขี้มูกน้อย ตำบลบ้านทับ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ เป็นชุมชนกะเหรี่ยงที่ตั้งอยู่บริเวณตอนกลางของพื้นที่ตำบลและเป็นอีกหนึ่งหมู่บ้านที่มีประวัติศาสตร์ท้องถิ่นมายาวนาน ประวัติศาสตร์สำคัญของพื้นที่ในช่วงต้นทศวรรษที่ ๒๔๙๐ คือ การผลิตฝิ่นที่เริ่มแพร่หลายหลังสงครามมหาเอเซียบูรพา ซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจของชาวบ้านที่เริ่มสัมพันธ์กับรัฐและพ่อค้าฝิ่น นายทุน (บริษัททำไม้) มากขึ้น ต่อมาเมื่อรัฐประกาศให้ฝิ่นเป็นพืชเสพติดและผิดกฎหมาย ชาวบ้านจึงเลิกปลูกกัน ประมาณ พ.ศ.๒๕๒๐ รัฐเริ่มมีการควบคุมการใช้ประโยชน์ของชุมชนจากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่แจ่มมากขึ้น ด้วยเงื่อนไขการตรากฎหมายขึ้นหลายฉบับ เพื่อควบคุมและดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศ

แต่เดิมนั้นชาวบ้านแม่ขี้มูกน้อยมีการทำไร่หมุนเวียนทุกครอบครัวและมีการแบ่งพื้นที่เป็นส่วนรวมของชุมชนหรือ “ไร่หน้าหมู่” มีวิธีการทำมาหากินไม่ต่างกับชุมชนกะเหรี่ยงทั่วไปในภาคเหนือ จุดเปลี่ยนสำคัญเกิดขึ้นในช่วงกลางทศวรรษที่ ๒๕๒๐ ถึงกลางทศวรรษที่ ๒๕๓๐ พื้นที่ลุ่มน้ำแม่แจ่มได้กลายเป็นพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนาโครงการพัฒนาของรัฐและองค์กรระหว่างประเทศ การส่งเสริมพืชเชิงเดี่ยว อาทิ ถั่ว หอมแดง จนถึงยุคของข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ได้สร้างการเปลี่ยนแปลงมหาศาลที่ไม่เพียงแต่ภูมิทัศน์ทางกายภาพ แต่รวมถึงวิถีคิดที่ปรับสู่การผลิตพืชเชิงเดี่ยวเพื่อขายในระบบตลาดสมัยใหม่มากขึ้น เริ่มเกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านการทำมาหากิน การใช้ปุ๋ย สารเคมี และการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศน์โดยรวมของอำเภอแม่แจ่มไม่เว้นแม้แต่หมู่บ้านแม่ขี้มูกน้อย^๕ การขยายตัวของพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวส่งผลให้พื้นที่ไร่หมุนเวียนบ้านแม่ขี้มูกน้อยทยอยลดหายไป จนปัจจุบันพื้นที่ไร่หมุนเวียนแทบทั้งหมดได้กลายเป็นไร่ข้าวโพด

^๔ โปรดดูเพิ่มเติมใน <https://prachatai.com/journal/2017/03/70691>

^๕ โปรดดูเพิ่มเติมใน อานุกาฬ นุ่นสง. ความเปลี่ยนแปลงในชนบทภาคเหนือ: ศึกษาการจัดการสมบัติชุมชนของชุมชนและหอย่อมบ้านอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ.๒๕๐๐ – ๒๕๕๐” วิทยานพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิตสาขาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ปัจจุบันบ้านแม่ขี้มูกน้อย กำลังอยู่ในระหว่างการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่อีกครั้ง ภายใต้การเข้าร่วมกับขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อสร้างพื้นที่รูปธรรม (เชิงต้นแบบ) ในการปัญหาด้านที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะในกรณีปัญหาการสูญเสียพื้นที่ป่าจากการปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวที่ได้กลายเป็นประเด็นระดับชาติ ในนามของ “แม่แจ่มโมเดล” โดยมีกรอบแนวคิดที่สำคัญ คือ ธรรมภิบาลสิ่งแวดล้อม (Environmental Governance) ซึ่งจะต้องอาศัยกลไกที่สำคัญ ๓ ระดับ คือ

๑) ระดับปฏิบัติการ ที่ต้องเชื่อมโยงความร่วมมือจากภาคีในหลายฝ่ายทั้งองค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ รวมถึงภาคธุรกิจ ในการร่วมคิด วางแผน ออกแบบ ให้เกิดแนวทางในการแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้สถานการณ์การขยายตัวของพืชเชิงเดี่ยว รวมถึงระบบสิทธิในการใช้ประโยชน์จากที่ดิน “แม่แจ่มโมเดล” ได้เชื่อมโยงบนฐานพัฒนาการที่ต่อเนื่องของชุมชนในการจัดการทรัพยากร ที่อยู่บนพื้นฐานของการเคารพและการยอมรับถึงการมีตัวตนของสิทธิชุมชน ที่ดำรงอยู่บนหลักการของเจตจำนงร่วมของประชาชน รวมถึงองค์กร หน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่

๒) ในระดับกรอบกติกาของชาติที่สัมพันธ์กับมาตรการจากการจัดระเบียบโลก ได้เข้ามามีบทบาทที่สำคัญในการตัดสินใจในทางนโยบายของรัฐมากขึ้น Sustainable Development Goals (SDGs) หรือ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นความต่อเนื่องของการกำหนดเป้าหมายการพัฒนา โดยอาศัยกรอบความคิดที่มองการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ให้มีความเชื่อมโยงกัน โดยมีเป้าหมายคือการพิทักษ์ บูรณะ และส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ยั่งยืนของระบบนิเวศบนบก จัดการป่าไม้ อย่างยั่งยืน การหยุดยั้งและฟื้นฟูความเสื่อมโทรมของที่ดิน ทรัพยากรชีวภาพ

๓) ในระดับนโยบาย กฎหมาย ที่จำเป็นต้องเอื้ออำนวยให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม การตรวจสอบจากภาคประชาชน ข้อนี้เมื่อย้อนกลับไปมองกรอบกติกาในการบริหารประเทศก็ยังมีคำถาม โดยเฉพาะร่างรัฐธรรมนูญ ที่จะนำไปสู่การทำประชามติ ในช่วงเดือนสิงหาคม 2559

บ้านแม่ขี้มูกน้อยเป็นหนึ่งในพื้นที่การดำเนินการที่ได้เริ่มกระบวนการกำหนดทิศทางในการพัฒนาและบริหารจัดการที่ร่วมกับกลไกภาคส่วนต่างๆ เกิดการสำรวจข้อมูล การจัดทำประชาคม การสอบทาน ร่วมกันในหลายๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ที่เข้ามาเป็นหลักในการกำหนดภาพรวมฐานข้อมูลของอำเภอแม่แจ่ม ซึ่งเกิดจากการจำแนกข้อมูลที่สำรวจและกำหนดแนวทางในแต่ละเงื่อนไข อาทิ พื้นที่ป่าธรรมชาติ พื้นที่ใช้ประโยชน์ของชุมชนแต่ละช่วงปี พื้นที่ขยายเพิ่มเติมแต่ละช่วงปี

๕. สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

นโยบายรัฐที่ยังไม่เปลี่ยนทิศทางและกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมและขัดแย้งกับวิถีชีวิตยังเป็นเงื่อนไขใหญ่และเป็นข้อจำกัดด้านการทำมาหากินและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อภายในชุมชนกะเหรี่ยงเอง กลายเป็นปัญหาที่กระทบต่อชาวกะเหรี่ยงในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะวิถีการผลิตอาหาร ที่ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรได้เช่นในอดีต ข้อจำกัดที่เกิดจากขนาดพื้นที่ทำมาหากิน สิทธิการใช้ประโยชน์จากป่าเพื่อยังชีพและขนาดของพื้นที่ป่าที่จำกัดลงเมื่อเทียบกับอดีต ผนวกกับการใช้ทรัพยากรในรูปแบบดั้งเดิมและความต้องการใช้จากคนในที่เพิ่มขึ้นและคนนอกที่มากขึ้น แม้ชุมชนกะเหรี่ยงจะได้รับผลกระทบ แรงกดดัน การกีดกันรอบด้านทั้งนโยบายและกฎหมายระเบียบราชการและกระแสนิยมที่ยังไม่ยอมรับวัฒนธรรมการดำรงชีวิตของคนกะเหรี่ยงหรือปาเกอญอ ดังกรณีชุมชนบ้านแม่อมกิ จะเห็นได้จากคำพิพากษาที่สามารถตีความได้ว่าศาลยอมรับในวิถีชุมชนและเจตนา

ของจำเลยทั้งสอง แต่ยังคงให้จำเลยทั้งสองออกจากพื้นที่ดั้งเดิมของพวกเขา แม้ผลของคดีจะเป็นเฉพาะตัวบุคคลแต่ในความเป็นจริง ได้สะท้อนประเด็นของชุมชนกะเหรี่ยงทั้งหมดในประเทศไทยรวมถึงกลุ่มชาติพันธุ์อื่นที่ยังคงมีวัฒนธรรมเฉพาะ ที่ยังคงตกอยู่ในสภาวะเสี่ยง สภาวะล่อแหลมในด้านสิทธิและความมั่นคงในการดำรงชีวิตต่อไป

กรณีนโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ภายใต้การดำเนินงานของรัฐบาลปัจจุบัน ยังปรากฏแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อสิทธิการใช้ที่ดินของชุมชนกะเหรี่ยงอีกหลายกรณีตัวอย่างของชุมชนห้วยหินลาด ที่มีการเคลื่อนไหวเพื่อติดตามนโยบายดังกล่าว โดยกลุ่มผู้นำชุมชนได้ทราบข่าวว่าทางคณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัดเชียงราย (คทช. จังหวัด) มีแผนงานที่จะดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้กับชุมชนบ้านห้วยหินลาดตามนโยบายของรัฐบาล (ในปีงบประมาณ ๒๕๕๙) คนในชุมชนจึงรู้สึกสับสนและเป็นกังวลเกี่ยวกับการดำเนินการดังกล่าวที่อาจซ้ำซ้อนและกระทบกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนซึ่งคนห้วยหินลาดได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ และทางชุมชนจึงได้ยื่นหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย พร้อมกับยื่นหนังสืออีกหนึ่งฉบับถึงประธานอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัดเชียงราย (คทช.จังหวัด) เพื่อให้ชี้แจงความเป็นมาของการดำเนินการดังกล่าว

สถานการณ์ด้านนโยบายดังกล่าว เป็นสัญญาณเตือนต่อชุมชนกะเหรี่ยงและเครือข่ายชุมชนกะเหรี่ยงจึงมีความพยายามเคลื่อนไหวณรงค์เพื่อผลักดันการรับรองสิทธิของคนกะเหรี่ยงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในกลุ่มชุมชนกะเหรี่ยงที่ยังคงยึดวิถีไร่หมุนเวียนเป็นหลัก อาทิจากจัดกิจกรรมสำคัญในการผลักดันสิทธิและการคุ้มครองวัฒนธรรมกะเหรี่ยง ณ ชุมชนบ้านกลาง เมื่อปี ๒๕๖๐ ภายใต้กิจกรรม “๓ ทศวรรษ สิทธิชุมชน: ชาติพันธุ์และชนเผ่ากับการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน” โดยชุมชนบ้านกลางเป็นพื้นที่นำร่องตามมติคณะรัฐมนตรี (ครม.) ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยงและเขตวัฒนธรรมพิเศษที่มีสิทธิในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ที่ดิน ตลอดจนมีส่วนร่วมในการป้องกันภัยคุกคามต่อทรัพยากรในพื้นที่ กิจกรรมดังกล่าวนับเป็นสัญลักษณ์สำคัญในการพยายามต่อสู้เรื่องสิทธิชุมชนกะเหรี่ยงและเป็นการสื่อสารประเด็นดังกล่าวต่อหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องและผู้คนในสังคม

กรณีศึกษาทั้งสี่ชุมชน เป็นตัวแทนของชุมชนกะเหรี่ยงที่ล้วนผ่านประวัติศาสตร์การเปลี่ยนแปลงของชุมชนอันเกี่ยวข้องกับเงื่อนไขต่างๆ ที่เข้ามาสัมพันธ์ ตั้งแต่ในยุคการอพยพโยกย้ายบ้านเรือนและการตั้งถิ่นฐานจนถูกผนวกเข้ากับระบบราชการอย่างเป็นทางการ ยุคนโยบายการสัมปทานป่าไม้ของรัฐไทย การประกาศเขตป่าตามกฎหมายทับซ้อนพื้นที่ชุมชน การดำเนินนโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติที่ได้ส่งผลกระทบต่อชุมชนกะเหรี่ยงตั้งแต่อดีตจนถึงยุคปัจจุบัน นโยบายการพัฒนาบนพื้นที่สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมการเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวที่สร้างการเปลี่ยนแปลงมากกว่ามิติการใช้พื้นที่ของชุมชน แต่ได้ส่งผลให้วิถีคิด วิธีการดำรงชีวิตของชุมชนกะเหรี่ยงเปลี่ยนแปลงไปมหาศาล ดังกรณีบ้านแม่ขี้มูก รวมถึงประสบการณ์การเคลื่อนไหวเรียกร้องการแก้ไขปัญหาและความเป็นธรรมของทุกชุมชน ที่ยังคงดำเนินอยู่มาถึงยุคปัจจุบันในลักษณะที่แตกต่างกันตามแต่ละช่วงสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงในระบบไร่หมุนเวียนของทั้งสี่ชุมชนกรณีศึกษามีลักษณะต่างกันออกไปตามระดับความเข้มข้นของเงื่อนไขที่เข้ามาสัมพันธ์ ซึ่งส่งผลต่อลักษณะการปรับตัวของแต่ละชุมชน

กรณีบ้านห้วยหินลาด บ้านกลางและบ้านแม่อมกิ การทำไร่หมุนเวียนยังเป็นวิถีหลักที่สำคัญมีความใกล้เคียงกับในอดีตและยังพยายามรักษาระบบรอบและการพักฟื้นแปลงให้ได้ระยะยาวที่สุด แม้จะถูกกดดันจากนโยบายการจัดการทรัพยากรของรัฐและพยายามปรับตัวเพื่อสร้างหลักประกันในสิทธิการอยู่อาศัย การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ กระบวนการสร้างกลไก เครื่องมือด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของแต่ละชุมชนและการเข้าร่วมกับเครือข่ายภายนอกชุมชนเพื่อผลักดันการเปลี่ยนแปลงระดับนโยบายเป็นหนึ่งในกลยุทธ์สำคัญในการสร้างความชอบธรรมแก่ชุมชน

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในชุมชนกรณีศึกษา ชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์สำคัญหลายประการที่กำลังส่งผลกระทบต่อด้านลบทั้งในระดับชุมชนท้องถิ่นและมีแนวโน้มจะขยายความรุนแรงในอนาคตหากไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาย่างจริงจังและถูกทาง ได้แก่ การลดลงของพื้นที่แปลงไร่หมุนเวียนและการเปลี่ยนแปลงไปสู่เกษตรเชิงเดี่ยวจะส่งผลให้พื้นที่สีเขียวและความหลากหลายทางชีวภาพลดลงจนระบบนิเวศเสียสมดุล เมื่อเป็นไร่ถาวรมากขึ้น ดังตัวอย่างแปลงไร่ข้าวโพดที่กลายเป็นลักษณะดอยโล่งเตียนมีเพียงต้นหญ้า เฝือกับการเสื่อมสภาพของดิน ดินเสียดิตปุ๋ยและสารเคมี หากไม่ใส่ปุ๋ยพืชที่ปลูกจะไม่ไ้ผล ทำให้เกิดสารตกค้างในดิน ปนเปื้อนสู่น้ำในลำห้วยและยังเกิดปัญหาการตกตะกอนของดินในลำห้วย หน้าดินไหลพังทลาย ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงเส้นทางการไหลของน้ำ พันธุ์พืชท้องถิ่นที่เคยปลูกในไร่หมุนเวียน เริ่มลดลงและหลายชนิดจะต้องสูญหายไปเนื่องจากพืชบางชนิดไม่สามารถปลูกได้ในพื้นที่ถาวรได้ เช่น ห่อวอ แตงกวา พืชตระกูลถั่ว เห็ดหลายชนิดที่เกิดขึ้นจากต่อไม้ รวมถึงกระทบต่อการเลี้ยงสัตว์ เช่น วัว ที่เคยสามารถทำควบคู่กันได้ในบริเวณแปลงไร่หมุนเวียน เสี่ยงต่อการกินหญ้าหรือพืชที่ปนเปื้อนสารเคมีและการพื้นที่เลี้ยงสัตว์ ตัวอย่างเช่นเมื่อไม่สามารถเลี้ยงวัวในไร่ข้าวโพดได้ จึงจำเป็นต้องหาพื้นที่ใหม่ ซึ่งมักจะขยับขยายลึกเข้าไปตามแนวชายป่า นอกจากนั้น ยังต้องเผชิญกับปัญหาหนี้สิน ดังกรณีการปลูกข้าวโพดมีความเสี่ยงด้านราคา ต้นทุนการผลิตและวงจรการกู้ยืมเงินจากแหล่งทุน จนไม่สามารถจ่ายหนี้ได้ในรอบระยะสั้นได้

สถานการณ์การ “ลดรอบหมุน” และ “ลดพื้นที่แปลงไร่หมุนเวียน” เป็นประเด็นสำคัญจากการเผชิญข้อจำกัดด้านการใช้พื้นที่ เห็นได้ชัดเจนในพื้นที่กรณีศึกษา ที่ต้องปรับตัวด้วยการลดรอบหมุนเวียนลงเท่าที่จะทำให้ระบบไร่หมุนเวียนยังคงดำเนินต่อไปได้ หรือเท่าที่เงื่อนไขของพื้นที่จะสามารถเอื้ออำนวย และดูเหมือนว่าการจัดการพื้นที่ทำไร่หมุนเวียนในลักษณะผืนใหญ่รวมกัน ซึ่งชุมชนสามารถเข้าไปจัดการรอบหมุนเวียนได้ขณะที่การทำไร่ลักษณะแปลงกระจาย การตัดสินใจเลือกพื้นที่ไร่ชากขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของครอบครัวด้วย ตัวอย่างกรณีชุมชนห้วยหินลาดที่ส่วนใหญ่ได้ลดรอบหมุนเวียนลงเหลือเพียง ๗-๘ ปี จากเดิมที่มีรอบหมุนถึง ๑๕-๒๐ ปี รอบหมุนและพักที่สั้นลงกำลังส่งผลกระทบต่ออย่างสำคัญในหลายประการจากระยะการพักฟื้นของดินที่ไม่เพียงพอ ดินจึงขาดความอุดมสมบูรณ์และเกิดหญ้าขึ้นจำนวนมาก ผลผลิตข้าวที่ได้ลดลง พืชผักไม่งอกงามและความมั่นคงทางอาหารและความหลากหลายของพันธุ์ข้าวและพืชผักลดลงและยังเกิดโรคระบาดในข้าวมากขึ้น และสิ่งที่คนในชุมชนที่กำลังมีการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตไปสู่แบบอื่นได้สะท้อนข้อกังวลในขณะนี้ คือ การใช้สารเคมีในการฆ่าหญ้ามากขึ้นจากสถานการณ์ลดรอบหมุนและเป็นประเด็นร่วมสำคัญของชุมชนกรณีศึกษาในงานชิ้นนี้ (ยกเว้นชุมชนบ้านแม่ขี้มูกน้อย) โดยจะเห็นว่าแต่ละชุมชนมีการปรับลดรอบหมุนลงอย่างต่อเนื่องแม้ในยุคปัจจุบัน คนในชุมชนสะท้อนถึงแรงกดดันสำคัญจากกฎหมายด้านทรัพยากรที่บังคับใช้ในพื้นที่ ประกอบกับประเด็นด้านสิทธิชุมชนหรือ วัฒนธรรมพิเศษทางชาติพันธุ์ ยังไม่ถูกรับรองและคุ้มครองใน

ระดับของกฎหมายที่ชัดเจน รวมทั้งนโยบายรัฐในช่วงสามปีที่ผ่านมาส่งผลกระทบบ้างบ้าง ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้แนวโน้มของวิกฤตความสมดุลของระบบนิเวศในพื้นที่ รูปแบบการทำมาหากินของคนในชุมชนและการเปลี่ยนแปลงในวิถีชีวิตพื้นฐานที่เกี่ยวเนื่อง

ชุมชนกะเหรี่ยงที่ยังคงเกี่ยวข้องกับการทำไร่หมุนเวียนในแต่ละลักษณะ ทั้งชุมชนที่ยังคงทำไร่หมุนเวียนเป็นวิถีชีวิตหลักที่ใกล้เคียงกับในอดีตหรือยังไม่เปลี่ยนแปลงไปจากวิถีปกติ ชุมชนที่ไร่หมุนเวียนไม่ได้เป็นวิถีชีวิตหลัก ซึ่งไม่หลงเหลือพื้นที่ไร่หมุนเวียนและเริ่มลดพื้นที่อย่างต่อเนื่อง รวมถึงชุมชนที่ปรับเปลี่ยนและปรับตัวในลักษณะผสมผสาน สู่การจัดการพื้นที่การใช้ประโยชน์ใหม่เพื่อเพิ่มพื้นที่นาข้าวพืชเศรษฐกิจอื่นๆ โดยกลุ่มนี้มีทั้งชุมชนที่ยังมีพื้นที่ไร่หมุนเวียนเป็นหลักในการตอบสนองเรื่องข้าวเพื่อยังชีพในครอบครัว แต่เริ่มมีแนวโน้มที่จะปรับไปสู่การพืชเชิงเดี่ยวมากขึ้น และยังมีกลุ่มที่หันกลับไปทำไร่ในแปลงไร่หมุนเวียนเดิมที่ยุคหนึ่งเคยถูกปล่อยทิ้งไม่ทำประโยชน์และยังมีกรณีชุมชนที่ปัจจุบันเริ่มมีการปรับลดพื้นที่พืชเชิงเดี่ยวลงและมีแนวคิดฟื้นฟูระบบไร่หมุนเวียนของตัวเองกลับมา

ลักษณะการปรับตัวภายในชุมชนที่สำคัญ เห็นได้จากการพัฒนากลไก เครื่องมือการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตัวเอง เพื่อสร้างการยอมรับในระดับสาธารณะและเป็นหนึ่งกลยุทธ์ต่อรองในระดับนโยบาย การแสดงความชัดเจนในระบบดังกล่าวจะเพิ่มความชอบธรรมให้กับชุมชนในการอยู่อาศัยในชุมชนในลักษณะที่เป็นไปเพื่อความอยู่รอดให้เคล็ดคลาดต่อภัยทางนโยบาย ปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ หลายชุมชนเริ่มปรับตัวในมิติเศรษฐกิจ จากการถูกผนวกเชื่อมเข้าสู่เศรษฐกิจสมัยใหม่มากขึ้น มีไลฟ์สไตล์เปลี่ยนแปลงไปจากอดีต เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินมากขึ้น ส่งผลให้ต้องพัฒนากิจกรรรมสร้างรายได้มากขึ้น เช่น การค้าขายของป่าตามฤดูกาล (หน่อไม้ หนอนไม้ไผ่ มะแขว่น ซากาแฟ) รวมถึงการร่วมกิจกรรมเคลื่อนไหวเพื่อการแก้ไขปัญหาในระดับนโยบายร่วมกับองค์กร เครือข่ายต่างๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงช่วงรัฐบาลปัจจุบัน ทั้งในกรณีชุมชนที่พยายามรักษาระบบไร่หมุนเวียนและทั้งกรณีชุมชนที่สูญเสียระบบไร่หมุนเวียนไปแล้วและพยายามกลับมาฟื้นฟูและปรับตัวในรูปแบบใหม่ในการใช้ประโยชน์และดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ตัวเอง

ข้อเสนอแนะจากงานศึกษา

๑) คณะรัฐมนตรีควรกำหนดแนวทางปฏิบัติและสนับสนุนส่วนราชการเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและเจตนารมณ์แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐^{๑๐}

ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้และควรสนับสนุนสิทธิร่วมของชุมชน (Common Property) เพื่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economics, Social and Cultural Rights: CESCR) โดยให้ชุมชนมีสิทธิร่วมกันเพื่อจะทำได้คำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของตนและชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยให้สิทธิและหน้าที่แก่คนในพื้นที่ที่จะบริหารจัดการทรัพยากรในบริเวณที่กำหนดตามความต้องการของกลุ่มภายใต้เงื่อนไขและ

^{๑๐} เรียบเรียงบางส่วนจากเอกสารข้อเสนอแนะฯ ที่ ๑/๒๕๖๐ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรื่อง “ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติกับที่ดินเอกชนทับซ้อนกันและกรณีราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากมาตรการทวงคืนผืนป่าตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๖๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ และที่ ๖๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗”

ข้อกำหนดต่างๆ และภาครัฐจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้กำกับดูแล ติดตาม ประเมินผล นอกจากนี้แนวทางการแก้ไขปัญหามุมชนที่อยู่อาศัยในเขตป่า ให้ใช้หลักคิดสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้การกำหนดแนวเขตที่ดินป่าไม้เป็นเรื่องของประชาชน ชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกลงกันเองโดยไม่ยึดติดกับแนวเขตป่าไม้เดิมที่ประกาศในกฎหมายแต่เพียงด้านเดียวและปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ไม่ควรกระทำโดยการเหยียดหยามต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ชุมชน คุกคาม ใช้กำลังบังคับหรือปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

๒) ในระยะสั้นที่ยังไม่สามารถเพิกถอนเขตป่าประเภทต่างๆ ออกจากพื้นที่ใช้ประโยชน์ตามวิถีชุมชนหรือยังไม่สามารถแก้ไขกฎหมายด้านทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้องได้ ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร คณะกรรมการอำนวยการเพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยงและเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ในแต่ละพื้นที่ร่วมกันดำเนินการสำรวจกำหนดขอบเขตพื้นที่ไร่มุมนเวียนรวมถึงไร่มุมนทั้งหมดของแต่ละหมู่บ้าน แล้วทำการขึ้นทะเบียนพื้นที่เหล่านี้ทั้งหมดพร้อมประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์วัฒนธรรมพิเศษ หรือเขตนิเวศวัฒนธรรมเกษตรพื้นบ้านของคนกะเหรี่ยง โดยพื้นที่ที่ขึ้นทะเบียนเท่านั้นที่ให้ทำไร่มุมนเวียนต่อไปได้ ส่วนในระยะยาว หน่วยงานรัฐข้างต้นต้องนำเสนอและผลักดันกฎหมายในระดับต่างๆ ให้รองรับสถานะภูมิทัศน์ทางนิเวศเศรษฐกิจวัฒนธรรมของคนกะเหรี่ยง อาทิ ข้อเสนอเรื่องกฎหมายรองรับเขตวัฒนธรรมพิเศษทางชาติพันธุ์หรือการเสนอกฎหมายใหม่หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายป่าอนุรักษ์ทั้งหมดให้รองรับสิทธิชุมชนกะเหรี่ยงในเขตวัฒนธรรมพิเศษ รวมถึงการรองรับรองสิทธิชุมชนตามที่บัญญัติรัฐธรรมนูญที่เป็นรูปธรรมแก่ชุมชนหรือเครือข่ายองค์กรชุมชนให้สามารถใช้ประโยชน์และจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้เกิดความยั่งยืนและความมั่นคงของชีวิต โดยกระบวนการมีส่วนร่วมทั้งจากทั้งภาครัฐและภาคประชาชน

๓) เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นและสร้างสรรคบรรยากาศของความร่วมมือระหว่างรัฐกับชุมชนบนพื้นที่สูง คณะรัฐมนตรี รวมถึงหน่วยงานฝ่ายความมั่นคง อาทิ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) รวมถึงกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต้องออกคำสั่งอย่างเป็นทางการให้มียุติมาตรการแนวทางของรัฐที่เป็นการคุกคามและลดสิทธิของชุมชนบนพื้นที่สูง เช่น การจับกุมดำเนินคดีสมาชิกของชุมชนที่อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่เดิม รวมทั้งการดำเนินกิจกรรมของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นที่อาศัยและทำกินในเขตป่า โดยการดำเนินโครงการหรือมาตรการใดๆ ควรเปิดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมและการตัดสินใจจากชุมชนด้วยความโปร่งใสและเป็นธรรมและมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสนับสนุนบทบาทของชุมชนบนพื้นที่สูงที่มีศักยภาพในการใช้ประโยชน์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ภายใต้รูปแบบการผลิตที่สอดคล้องกับระบบนิเวศวิทยาและภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยรับรองสิทธิในการอยู่อาศัยและการทำกินที่มั่นคงแก่ชุมชน ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดความขัดแย้งและการเผชิญหน้าระหว่างเจ้าหน้าที่ป่าไม้กับชุมชน นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ชุมชนบนพื้นที่สูงหันมาให้ความสำคัญกับปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตที่มีแนวโน้มที่จะนำไปสู่ภาวะความเสี่ยงในเรื่องความมั่นคงทางอาหารและการทำลายทรัพยากร เช่น การปลูกพืชพาณิชย์เชิงเดี่ยว

๔) ในการประกาศพื้นที่อนุรักษ์แห่งใหม่และการขยายพื้นที่จากเขตเดิม ไม่ควรประกาศเขตอนุรักษ์เพื่อหวังกันเพียงให้ได้จำนวนพื้นที่ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติเท่านั้น ในกรณีจำเป็นที่จะต้องมีการประกาศควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดและรับรู้ถึงแผนการดำเนินการของภาครัฐ รวมถึงเปิด

โอกาสให้มีการโต้แย้งคัดค้านในกระบวนการ

๕) คณะรัฐมนตรีควรกำหนดมาตรการชัดเจนในการดำเนินนโยบายหรือโครงการใดๆ ของหน่วยงานรัฐและเอกชนที่จะส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่น โดยต้องดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้เสียก่อนการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ (ตามบทบัญญัติมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐) เพื่อเป็นหลักประกันว่าสิทธิของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการหรือโครงการใดๆ จะได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญและพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี^{๑๑}

๖) รัฐบาลต้อง mongหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับแต่ละชุมชนกำหนดแนวทางและนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมให้ชุมชนบนพื้นที่สูงปรับรูปแบบการผลิตในระบวงเกษตร ไร่หมุนเวียน การจัดการป่าชุมชนให้สามารถพัฒนา คัดค้านการผลิตที่เหมาะสมกับบริบทของสภาพพื้นที่ เพื่อเน้นส่งเสริมมิติด้านเศรษฐกิจท้องถิ่นควบคู่กับการดูแลรักษาฐานทรัพยากรธรรมชาติ เช่น จัดตั้งกองทุนเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูไร่หมุนเวียน พัฒนาพันธุ์กรรมข้าวและพืชอาหารท้องถิ่น การพัฒนาพืชยาสมุนไพร

๗) รัฐบาลต้องมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับหน่วยงานสำคัญด้านการศึกษาวิจัยของประเทศ อาทิ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) มหาวิทยาลัยต่างๆ ให้สนับสนุนงานศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพและความยั่งยืนการผลิตของไร่หมุนเวียนให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ และนโยบาย อาทิ การส่งเสริมให้เกิดการวิจัยและแลกเปลี่ยนความรู้กันระหว่างชุมชนกับนักวิชาการ การพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตของไร่หมุนเวียนแต่ละด้าน เช่น การคัดเลือก จัดการพันธุ์กรรมข้าว การปลูก การบำรุงดิน การจัดการโรค เป็นต้น

๘) สนับสนุนการสร้างความเข้าใจต่อรัฐและสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของระบบไร่หมุนเวียนในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของภูมิทัศน์ทางนิเวศ เศรษฐกิจ วัฒนธรรมที่มีบทบาทหน้าที่หลากหลายและบูรณาการ อันจะทำให้รัฐและสังคมเห็นความสำคัญในการคุ้มครอง การพัฒนาและร่วมกันคิดค้นเครื่องมือทางนโยบาย รวมถึงกฎหมายที่มีความสอดคล้อง

^{๑๑} โปรดดูเพิ่มเติมในเอกสารข้อเสนอแนะฯ ที่ ๕/๒๕๖๐ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรื่อง “ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมาย กรณีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๓/๒๕๖๐ เรื่องการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ”

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กาญจนา เกรียงสีและคณะ. ๒๕๕๘. “บทที่ ๕ พลังความคิดและภูมิปัญญา”. ในอานันท์ กาญจนพันธุ์ (บก.). *คำกึ่งคำปาก งานวิจัยวัฒนธรรมภาคเหนือ*. เชียงใหม่: ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- กระทรวงวัฒนธรรม. ๒๕๕๕. รายงานผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แผนนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกระเหรี่ยง. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสาร สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- กฤษณา บุญชัย, พรพณา ก้วยเจริญและคณะ. ๒๕๕๗. งานวิจัยโครงการศึกษาไร้หมื่นเรียนของกระเหรี่ยงเพื่อเสนอเป็นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม. กระทรวงวัฒนธรรม
- คณะกรรมการอำนวยการบูรณาการเพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกระเหรี่ยง. ๒๕๕๔. แผนนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกระเหรี่ยง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชลธิรา สัตยาวัฒนาและคณะ. ๒๕๔๖. “สิทธิชุมชนวิถีเอเชีย: การศึกษาเปรียบเทียบ”. ในรัตนพร เศรษฐกุลและคณะ. *สิทธิชุมชนท้องถิ่นชาวเขาในภาคเหนือของประเทศไทย: อดีตและปัจจุบัน กรณีศึกษาและ ปัญหา*. กรุงเทพฯ: นิตยธรรม.
- ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. ๒๕๓๙. ภูมิปัญญาในเวศวิทยาชนพื้นเมือง: ศึกษากรณีชุมชนกระเหรี่ยงในป่าทุ่งใหญ่นเรศวร. กรุงเทพฯ: โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ.
- พงศ์เสวก เอนกจรรย์พรและนภาพร ศิริบันเทิงศิลป์. ๒๕๕๓. สิทธิชุมชนกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (เอกสารอัดสำเนา)
- พุดมพิงค์ นวกิจบำรุงและชลธิรา ปัญญา. ๒๕๕๘. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาปัจจัยเอื้อและข้อจำกัดต่อการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษาชุมชนต้นแบบเครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคเหนือ. (เอกสารอัดสำเนา)
- ยศ สันตสมบัติ. ๒๕๔๒. ความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน. เชียงใหม่: ภาควิชาสังคมวิทยาและมนุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ศราวุธ ปทุมราช. ๒๕๔๘. ข้อกฎหมายและข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชนเผ่าในประเทศไทย. เชียงใหม่: สมาคมศูนย์รวมการศึกษาและวัฒนธรรมของชาวไทยภูเขา.
- สุมิตรชัย หัตถสาร. ๒๕๕๙. โครงการศึกษาปัจจัยเอื้อและข้อจำกัดต่อการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษาชุมชนต้นแบบเครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคเหนือ. (เอกสารอัดสำเนา)
- สีบสกุล กิจนุกร. ๒๕๕๘. รายงานผลกระทบปฏิบัติการตามคำสั่ง คสช. ฉบับ ๖๔/๒๕๕๗, ฉบับที่ ๖๖/๒๕๕๗ และแผนแม่บทการแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน. กรุงเทพฯ: สำนักประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ.

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. มปป. “สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน”

[ระบบออนไลน์] แหล่งที่มา <http://www.nhrc.or.th/Human-Rights-knowledge/International-Human-Rights-Affairs/International-Law-of-human-rights.aspx?lang=th-TH> (๒๐ มีนาคม ๒๕๖๐)

๒๕๕๑. รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ประจำปี ๒๕๕๙: สิทธิชุมชน. กรุงเทพฯ: บริษัทยูเนี่ยนอูลดรีโอะไอเซต จำกัด.

๒๕๕๒. รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ปี ๒๕๕๐ เล่ม ๓ สิทธิชุมชนฐานทรัพยากร: สิทธิในการจัดการที่ดิน ป่า พลังงานและอุตสาหกรรม. กรุงเทพฯ: บริษัทรุ่งศิลป์การพิมพ์ (1997) จำกัด.

๒๕๕๓. รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ปี ๒๕๕๑ เล่ม ๓ สิทธิชุมชนฐานทรัพยากร: สิทธิในการจัดการที่ดิน ป่า พลังงานและอุตสาหกรรม. (ม.ป.ท.).

๒๕๕๗. รายงานที่ ๖๘๓ – ๗๒๔/๒๕๕๘ เรื่อง สิทธิในการจัดการที่ดินและป่า กรณีประชาชนร้องเรียนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐอ้างคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ ๖๔/๒๕๕๗ และฉบับที่ ๖๖/๒๕๕๗ ก่อให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน

อรุณรัตน์ วิเชียรเขียวและคณะ. ๒๕๕๖. “สิทธิชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมของล้านนา: ศึกษากรณีชุมชนลัวะ ลื้อ ปกาเกอญอ (กะเหรี่ยง) ในเขตจังหวัดน่าน แพร่และเชียงใหม่”. ในรัตนพร เศรษฐกุลและคณะ. *สิทธิ ชุมชนท้องถิ่นชาวเขาในภาคเหนือของประเทศไทย: อดีตและปัจจุบัน กรณีศึกษาและปัญหา*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

อานันท์ กาญจนพันธุ์. ๒๕๖๐. *พื้นที่ความรู้ มานุษยวิทยา คนสามัญ ๗๐ ปี อานันท์ กาญจนพันธุ์ เชียงใหม่. ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*

๒๕๔๗. “ระบบการเกษตรแบบไร่หมุนเวียน: สถานภาพและความเปลี่ยนแปลง(เล่ม 2)”. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

อานุภาพ นุ่นสง. ๒๕๕๗. *๕ ทศวรรษความเปลี่ยนแปลงในชนบทภาคเหนือ: ศึกษาการจัดการสมบัติชุมชนของชุมชนและห้วยอมบ้าน อ.แม่แจ่ม จ.เชียงใหม่ พ.ศ. 2500-2550*. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

ภาษาอังกฤษ

Barney, K. ๒๐๐๘. “China and the Production of Forestlands in Laos: A Political Ecology of Transnational Enclosure”. In J. Nevins and N. L. Peluso (ed.'s). *Taking Southeast Asia to Market: Commodities, Nature, and People in the Neoliberal Age*. Cornell University Press.

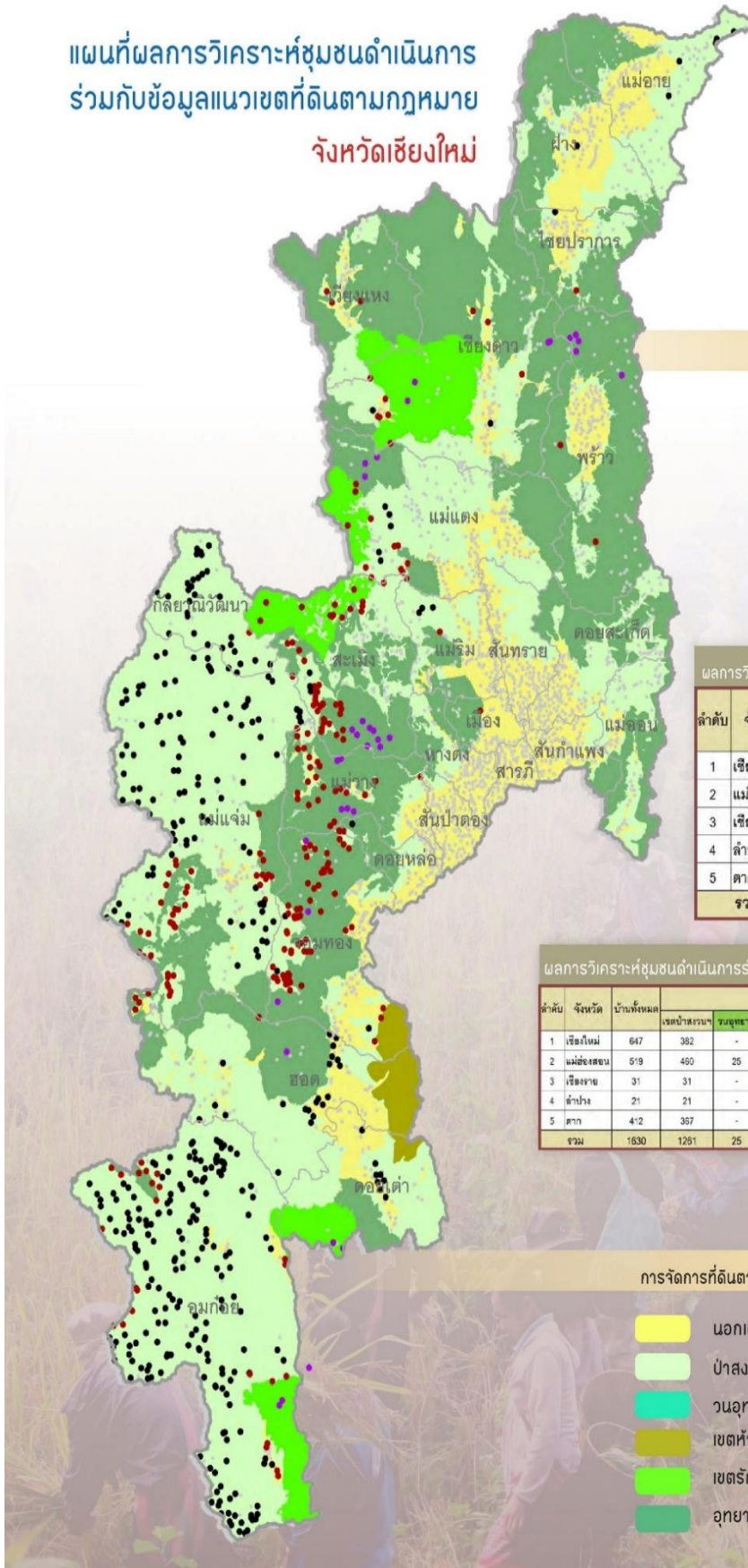
C. B. Macpherson 1987. “The meaning of property”, in *Property: Mainstream and Critical Position*. Toronto: University of Toronto Press.

Chris M. Hann. 1998. “Introduction: the embeddedness of property”. In Chris M. Hann, (ed.) *Property Relations: Renewing the Anthropological Tradition*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Cramb, R. A. 2015 “Busy people, idle land: The changing role of swidden fallows in Salawak” In: *Shifting Cultivation and Environmental Change: Indigenous People, Agriculture and Forest Conservation*, M.Cairns (Ed). Earthscan from Routledge, New York, USA.
- Hollowell A. Irving. 1943. “The nature and function of property as a social institution”. *Journal of Legal and Political Sociology*.
- Keen, F. G. B. 1983. *Land Use In Highlanders of Thailand*, ed. J. McKinnon and W. Bhruksasri, Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Moore, Donald S. 1993. “Contesting terrain in Zimbabwe’s Eastern Highlands: political ecology, ethnography, and peasant resource struggles.” *Economic Geography*.
- Sajise, P.E. 2015. Biodiversity and swidden agroecosystems: An analysis and some implications. In: *Shifting Cultivation and Environmental Change: Indigenous People, Agriculture and Forest Conservation*, M.Cairns (Ed). Earthscan from Routledge, New York, USA.
- Siebert, Stephen F., Belsky, Jill M., Wangchuk, S. and Riddering, J, 2015. “The end of swidden in Bhutan: Implications for forest cover and biodiversity”, In: *Shifting Cultivation and Environmental Change: Indigenous People, Agriculture and Forest Conservation*, M.Cairns (Ed). Earthscan from Routledge, New York, USA.
- Van Noordwijk, M., Minang, P. A. and Hairiah, K. 2015. “Swidden transitions in an era of climate-change debate” In: *Shifting Cultivation and Environmental Change: Indigenous People, Agriculture and Forest Conservation*, M.Cairns (Ed). Earthscan from Routledge, New York, USA.

ภาคผนวก

แผนที่ผลการวิเคราะห์ชุมชนดำเนินการ
ร่วมกับข้อมูลแนวเขตที่ดินตามกฎหมาย
จังหวัดเชียงใหม่



ประเภทชุมชนตามผลการวิเคราะห์

- ชุมชน มีพื้นที่บางส่วนหรือทั้งหมดของชุมชน อยู่ในเขต "ป่าสงวนแห่งชาติ"
- ชุมชน มีพื้นที่บางส่วนหรือทั้งหมดของชุมชน อยู่ในเขต "ป่าอนุรักษ์"
(วนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า อุทยานแห่งชาติ)
- ชุมชน มีพื้นที่อยู่ในเขต "ป่าสงวนแห่งชาติ และป่าอนุรักษ์"

ผลการวิเคราะห์ชุมชนดำเนินการร่วมกับข้อมูลแนวเขตที่ดินตามกฎหมาย

ลำดับ	จังหวัด	บ้านทั้งหมด	ผลการวิเคราะห์หมู่บ้าน (จำนวน)		
			เขตป่าสงวนฯ	เขตป่าอนุรักษ์	ทั้งสองประเภท
1	เชียงใหม่	647	382	35	230
2	แม่ฮ่องสอน	519	460	233	174
3	เชียงใหม่	31	31	19	19
4	ลำปาง	21	21	18	18
5	ตาก	412	367	187	142
รวม		1,630	1,261	492	583

ผลการวิเคราะห์ชุมชนดำเนินการร่วมกับข้อมูลแนวเขตตามกฎหมาย จำแนกประเภทป่าอนุรักษ์

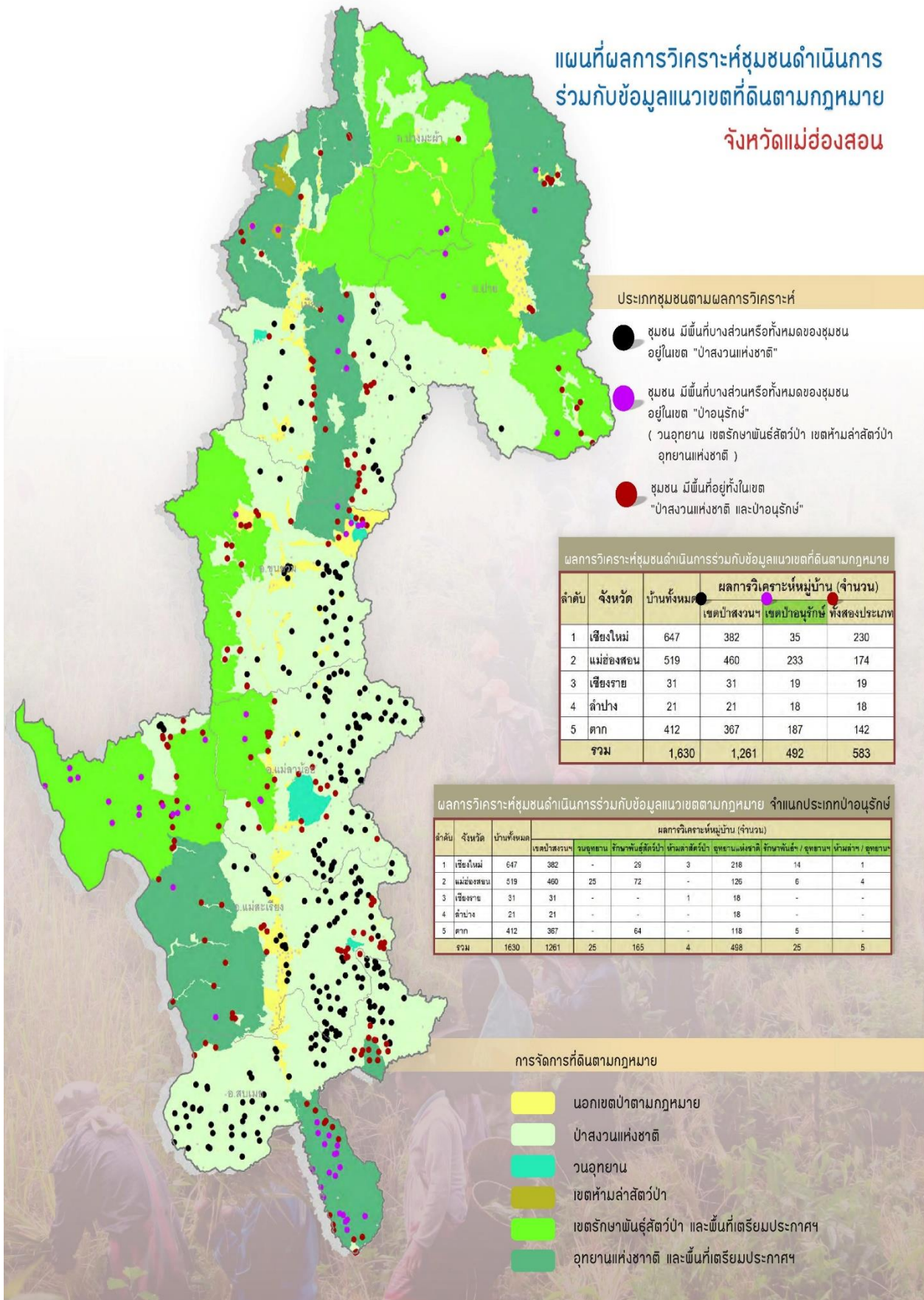
ลำดับ	จังหวัด	บ้านทั้งหมด	ผลการวิเคราะห์หมู่บ้าน (จำนวน)						
			เขตป่าสงวนฯ	วนอุทยาน	รักษาพันธุ์สัตว์ป่า	ห้ามล่าสัตว์ป่า	อุทยานแห่งชาติ	รักษาพันธุ์สัตว์ป่า / อุทยานฯ	ห้ามล่า / อุทยานฯ
1	เชียงใหม่	647	382	-	29	3	218	14	1
2	แม่ฮ่องสอน	519	460	25	72	-	126	6	4
3	เชียงใหม่	31	31	-	-	-	18	-	-
4	ลำปาง	21	21	-	-	-	18	-	-
5	ตาก	412	367	-	64	-	118	5	-
รวม		1,630	1,261	25	165	4	468	25	5

การจัดการที่ดินตามกฎหมาย

- นอกเขตป่าตามกฎหมาย
- ป่าสงวนแห่งชาติ
- วนอุทยาน
- เขตห้ามล่าสัตว์ป่า
- เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่เตรียมประกาศฯ
- อุทยานแห่งชาติ และพื้นที่เตรียมประกาศฯ

แผนที่ผลการวิเคราะห์ชุมชนดำเนินการร่วมกับข้อมูลแนวเขตที่ดินตามกฎหมาย

จังหวัดแม่ฮ่องสอน

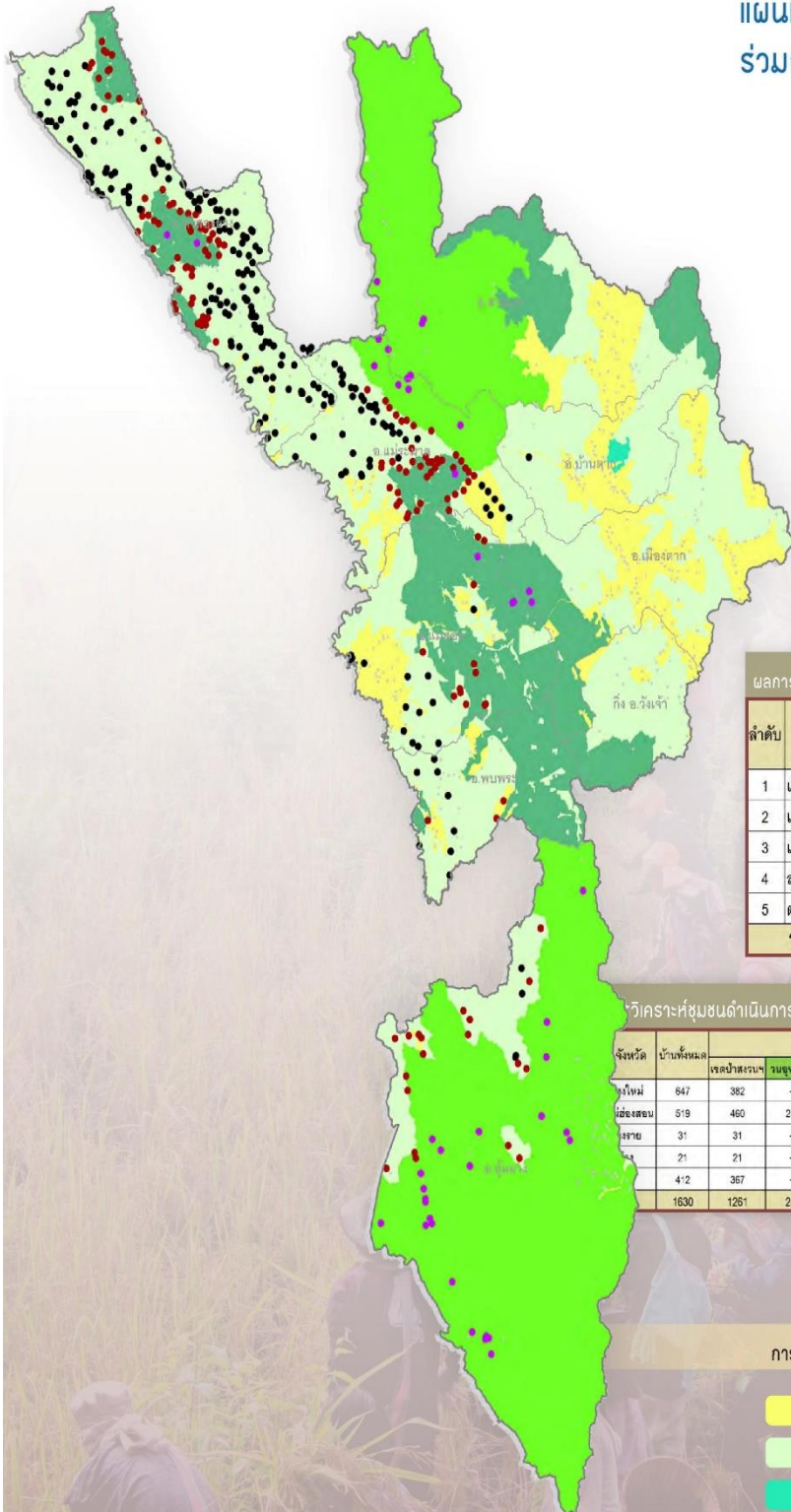


แผนที่ผลการวิเคราะห์ชุมชนดำเนินการ ร่วมกับข้อมูลแนวเขตที่ดินตามกฎหมาย

จังหวัดตาก

ประเภทชุมชนตามผลการวิเคราะห์

- ชุมชน มีพื้นที่บางส่วนหรือทั้งหมดของชุมชน อยู่ในเขต "ป่าสงวนแห่งชาติ"
- ชุมชน มีพื้นที่บางส่วนหรือทั้งหมดของชุมชน อยู่ในเขต "ป่าอนุรักษ์"
(วนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า อุทยานแห่งชาติ)
- ชุมชน มีพื้นที่อยู่ในเขต "ป่าสงวนแห่งชาติ และป่าอนุรักษ์"



ผลการวิเคราะห์ชุมชนดำเนินการร่วมกับข้อมูลแนวเขตที่ดินตามกฎหมาย

ลำดับ	จังหวัด	บ้านทั้งหมด	ผลการวิเคราะห์หมู่บ้าน (จำนวน)		
			เขตป่าสงวนฯ	เขตป่าอนุรักษ์	ทั้งสองประเภท
1	เชียงใหม่	647	382	35	230
2	แม่ฮ่องสอน	519	460	233	174
3	เชียงราย	31	31	19	19
4	ลำปาง	21	21	18	18
5	ตาก	412	367	187	142
รวม		1,630	1,261	492	583

ผลการวิเคราะห์ชุมชนดำเนินการร่วมกับข้อมูลแนวเขตตามกฎหมาย จำแนกประเภทป่าอนุรักษ์

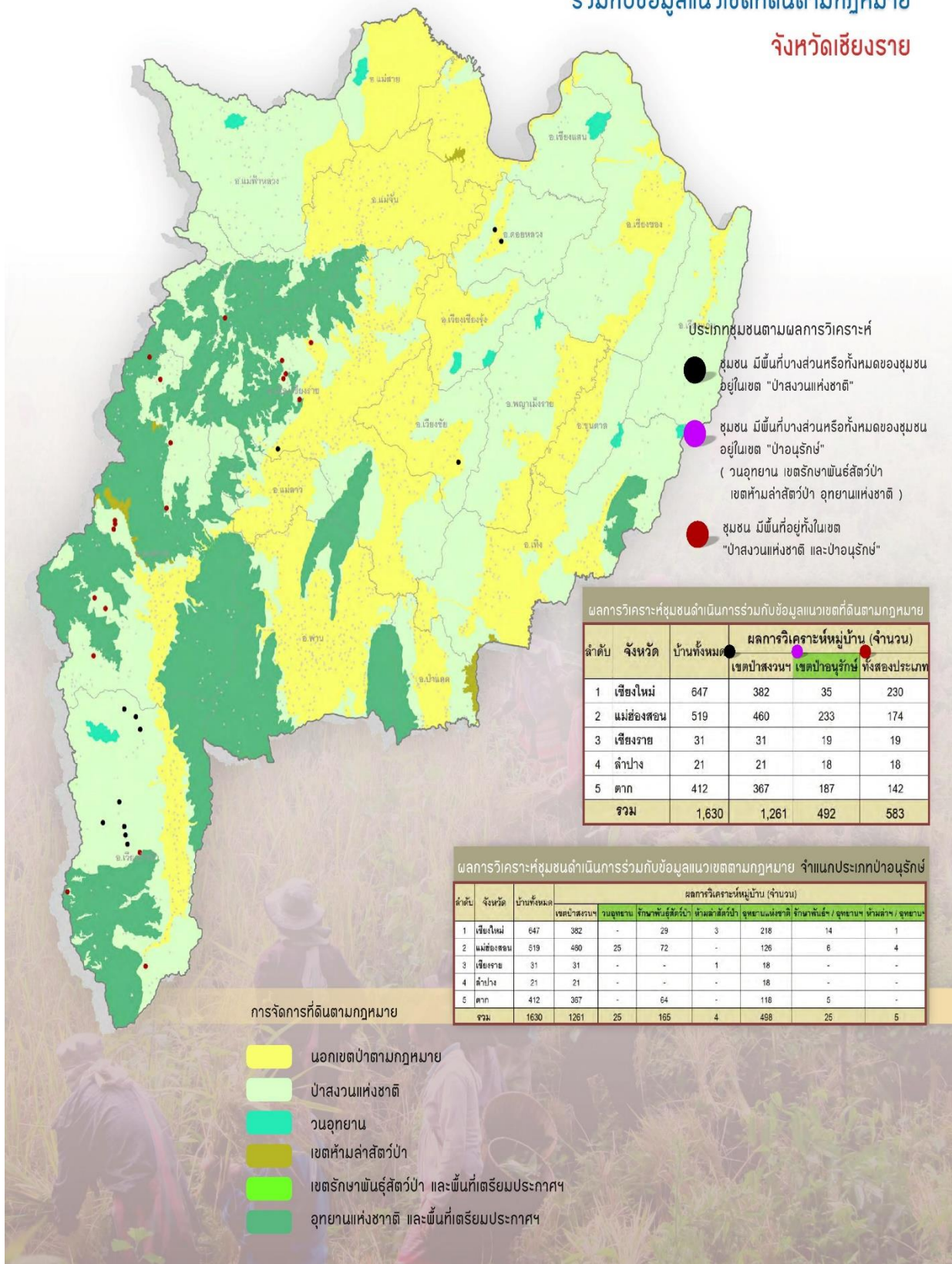
จังหวัด	บ้านทั้งหมด	ผลการวิเคราะห์หมู่บ้าน (จำนวน)						
		เขตป่าสงวนฯ	วนอุทยาน	รักษาพันธุ์สัตว์ป่า	ห้ามล่าสัตว์ป่า	อุทยานแห่งชาติ	รักษาพันธุ์สัตว์ป่า / อุทยานฯ	ห้ามล่า / อุทยานฯ
เชียงใหม่	647	382	-	28	3	218	14	1
แม่ฮ่องสอน	519	460	25	72	-	125	6	4
เชียงราย	31	31	-	-	1	18	-	-
ลำปาง	21	21	-	-	-	18	-	-
ตาก	412	367	-	64	-	118	5	-
รวม	1,630	1,261	25	165	4	498	25	5

การจัดการที่ดินตามกฎหมาย

- นอกเขตป่าตามกฎหมาย
- ป่าสงวนแห่งชาติ
- วนอุทยาน
- เขตห้ามล่าสัตว์ป่า
- เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่เตรียมประกาศฯ
- อุทยานแห่งชาติ และพื้นที่เตรียมประกาศฯ

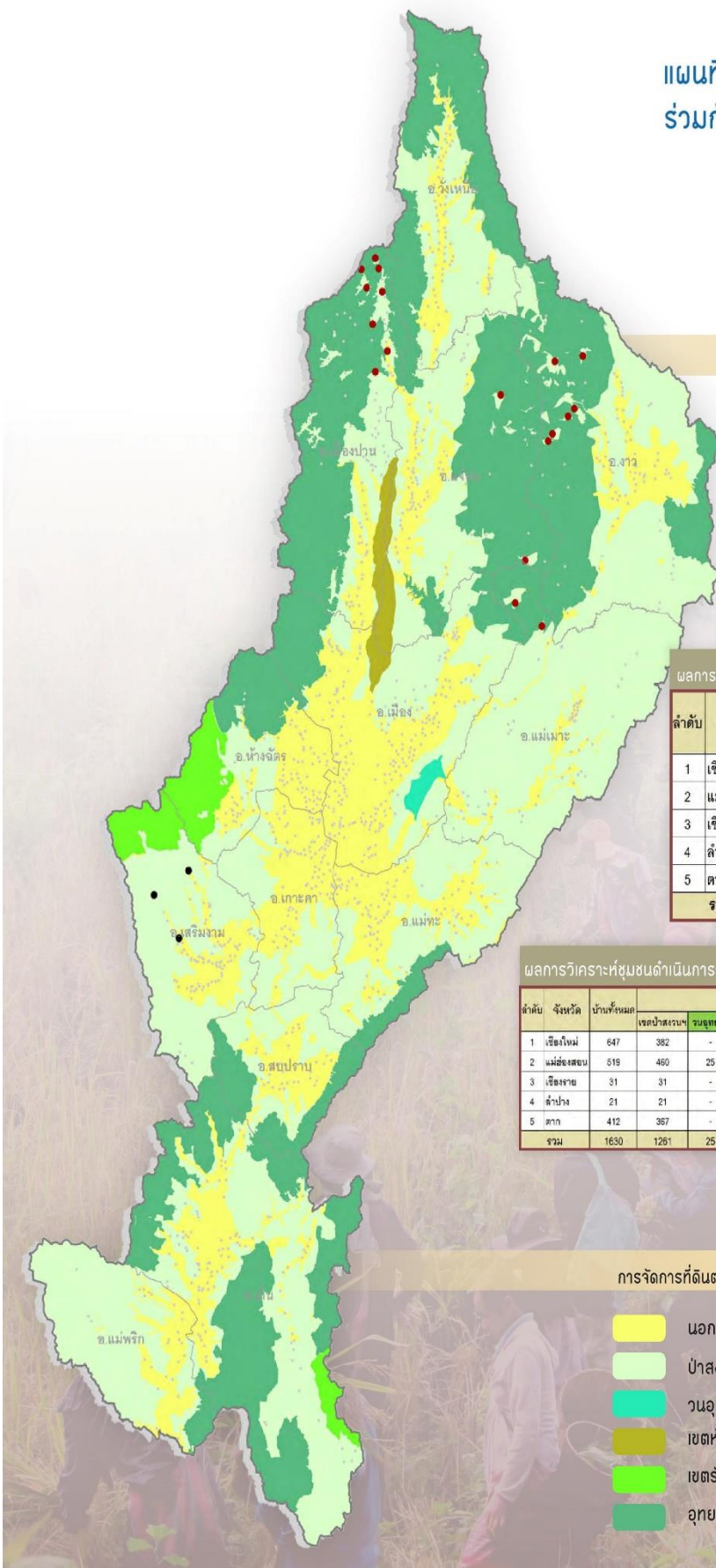
แผนที่ผลการวิเคราะห์ชุมชนดำเนินการ ร่วมกับข้อมูลแนวเขตที่ดินตามกฎหมาย

จังหวัดเชียงราย



แผนที่ผลการวิเคราะห์ชุมชนดำเนินการร่วมกับข้อมูลแนวเขตที่ดินตามกฎหมาย

จังหวัดลำปาง



ประเภทชุมชนตามผลการวิเคราะห์

- ชุมชน มีพื้นที่บางส่วนหรือทั้งหมดของชุมชน อยู่ในเขต "ป่าสงวนแห่งชาติ"
- ชุมชน มีพื้นที่บางส่วนหรือทั้งหมดของชุมชน อยู่ในเขต "ป่าอนุรักษ์" (วนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า อุทยานแห่งชาติ)
- ชุมชน มีพื้นที่อยู่ในเขต "ป่าสงวนแห่งชาติ และป่าอนุรักษ์"

ผลการวิเคราะห์ชุมชนดำเนินการร่วมกับข้อมูลแนวเขตที่ดินตามกฎหมาย

ลำดับ	จังหวัด	บ้านทั้งหมด	ผลการวิเคราะห์หมู่บ้าน (จำนวน)		
			เขตป่าสงวนฯ	เขตป่าอนุรักษ์	ทั้งสองประเภท
1	เชียงใหม่	647	382	35	230
2	แม่ฮ่องสอน	519	460	233	174
3	เชียงราย	31	31	19	19
4	ลำปาง	21	21	18	18
5	ตาก	412	367	187	142
รวม		1,630	1,261	492	583

ผลการวิเคราะห์ชุมชนดำเนินการร่วมกับข้อมูลแนวเขตตามกฎหมาย จำแนกประเภทป่าอนุรักษ์

ลำดับ	จังหวัด	บ้านทั้งหมด	ผลการวิเคราะห์หมู่บ้าน (จำนวน)						
			เขตป่าสงวนฯ	วนอุทยาน	รักษาพันธุ์สัตว์ป่า	ห้ามล่าสัตว์ป่า	อุทยานแห่งชาติ	รักษาพันธุ์ / อุทยานฯ	ห้ามล่า / อุทยานฯ
1	เชียงใหม่	647	382	-	29	3	218	14	1
2	แม่ฮ่องสอน	519	460	25	72	-	126	6	4
3	เชียงราย	31	31	-	-	1	18	-	-
4	ลำปาง	21	21	-	-	-	18	-	-
5	ตาก	412	367	-	64	-	118	5	-
รวม		1630	1261	25	165	4	498	25	5

การจัดการที่ดินตามกฎหมาย

- นอกเขตป่าตามกฎหมาย
- ป่าสงวนแห่งชาติ
- วนอุทยาน
- เขตห้ามล่าสัตว์ป่า
- เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่เตรียมประกาศฯ
- อุทยานแห่งชาติ และพื้นที่เตรียมประกาศฯ