

บทสรุปผู้บริหาร

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับวิถีไร่หมุนเวียนของคนกะเหรี่ยง เป็นปรากฏการณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชน/ชาติพันธุ์ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทักษะคิดของสังคม นโยบายรัฐ รวมถึงกระแสด้านสิ่งแวดล้อมระดับสากล จึงจำเป็นอย่างยิ่งต่อการร่วมตระหนักรู้กันอย่างจริงจังในระดับสังคม ดังจะเห็นได้จากข้อร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ในหลายกรณี โดยเฉพาะพื้นที่ภาคเหนือ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเด็นปัญหากรณีพิพาทเรื่องที่ดินและความขัดแย้งระหว่างชุมชนและเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งกลายเป็นปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนที่บั่นทอนสังคมไทยมาอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้จะมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาและเกิดกิจกรรมเคลื่อนไหวทางสังคมอย่างน้อยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา จนกระทั่งในระยะต่อมาได้ถูกผลักดันจนเกิดมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๕๓ หรือมักเรียกกันอย่างง่ายว่า “มติกะเหรี่ยง” เพื่อเป็นเครื่องมือระดับนโยบายที่คาดว่าจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ในเชิงรูปธรรมการดำเนินงานยังคงประสบปัญหาในหลายด้าน โดยเฉพาะประเด็นข้อกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประเด็นสิทธิชุมชนท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ยังไม่สามารถมีผลในทางปฏิบัติที่ชัดเจน และในด้านแนวคิด “สิทธิชุมชน” ที่เป็นดังเครื่องมือสำคัญในของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในการเรียกร้องการแก้ไขปัญหา อย่างน้อยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา นั้น เป็นตัวแทนข้อถกเถียงสำคัญที่สะท้อนความสัมพันธ์เชิงอำนาจของคนผู้คนและอยู่คู่กับประเด็นดังกล่าวท่ามกลางบริบทการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยในแต่ละยุคสมัยและการทำความเข้าใจโดยเฉพาะประเด็นปัญหาข้อพิพาทระหว่างกลุ่มคนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อมและมั่นคงดำรงอยู่จนถึงปัจจุบัน

ผลการสำรวจชุมชนกะเหรี่ยงในพื้นที่เป้าหมาย พบว่ามีชุมชนกะเหรี่ยงที่ยังเกี่ยวข้องกับการทำไร่หมุนเวียน จำนวน ๑,๖๓๐ ชุมชน โดยจำแนกเป็นรายจังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ มีจำนวนมากที่สุด จำนวน ๖๔๗ ชุมชน, จังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน ๕๑๙ ชุมชน, จังหวัดตาก จำนวน ๔๑๒ ชุมชน, จังหวัดเชียงรายจำนวน ๓๑ ชุมชน และจังหวัดลำปาง จำนวน ๒๑ ชุมชน

สถานะที่ดินของชุมชนกะเหรี่ยง เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลัก ๖ ฉบับ ได้แก่ ๑) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ๒) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ๓) พระราชบัญญัติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ๔) พระราชบัญญัติคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ๕) พระราชกฤษฎีกาเขตห้ามล่าสัตว์ และ ๖) มติคณะรัฐมนตรี ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ และในกรณีการทับซ้อนกับเขตพื้นที่ตามกฎหมายป่าไม้ ส่งผลกระทบโดยตรงต่อพื้นที่อยู่อาศัย ที่ทำกินและพื้นที่หากินของชุมชนปกากะญอ ในลักษณะที่แตกต่างกันไป ซึ่งเห็นได้ว่าเกือบทุกชุมชนมีสถานะที่ดินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ คือจำนวน ๑,๒๖๑ ชุมชน (จากทั้งหมด ๑,๖๓๐ ชุมชน) และในจำนวนนี้อยู่ในพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์ถึง ๔๙๒ ชุมชน และเป็นชุมชนที่อยู่ทั้งในพื้นที่ทั้งเขตป่าสงวนและเขตป่าอนุรักษ์จำนวน ๕๘๓ ชุมชน

ในภาพรวมของการทำไร่หมุนเวียนในชุมชนกะเหรี่ยงใน ๑,๖๓๐ ชุมชน พบว่า จำนวนร้อยละ ๕๔ ยังคงทำไร่หมุนเวียนเป็นวิถีชีวิตหลัก จำนวนร้อยละ ๑๕ เป็นชุมชนที่ไร่หมุนเวียนไม่ได้เป็นวิถีหลักและบางส่วนแทบไม่หลงเหลือพื้นที่ไร่หมุนเวียนและจำนวนร้อยละ ๓๒ เป็นชุมชนที่กำลังมีการเปลี่ยนแปลงในวิถีไร่หมุนเวียนอย่างเข้มข้นและมีแนวโน้มในการปรับเปลี่ยนไปสู่การทำเกษตรรูปแบบอื่นหรือปรับลักษณะการใช้ที่ดิน

สรุปลักษณะการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ จำแนกออกเป็น ๒ ลักษณะใหญ่ ได้แก่

๑. ชุมชนที่ยัง “ทำไร่หมุนเวียนเป็นวิถีหลัก” ซึ่งมีความใกล้เคียงกับในอดีตหรือยังไม่เปลี่ยนแปลงไปจากวิถีปกติ ชุมชนกะเหรี่ยงลักษณะนี้ยังคงทำไร่หมุนเวียนปลูกข้าวเป็นฐานสำคัญในการเลี้ยงชีพและยังรักษา รอบหมุนเวียนพื้นที่และการพักฟื้นพื้นที่ยาวนานในระยะ ๗-๒๐ ปี โดยในกรณีนี้ พบว่าหลายชุมชนได้ปรับเปลี่ยนในลักษณะเชิงการปรับตัว ใน ๒ ลักษณะใหญ่ ได้แก่

(๑) การปรับเปลี่ยนจากการทำไร่หมุนเวียนในอดีต สู่อการจัดการพื้นที่การใช้ประโยชน์ใหม่เพื่อเพิ่มพื้นที่นาข้าวพืชเศรษฐกิจอื่นๆ เช่น ชา กาแฟ ผลไม้ ผัก ในกลุ่มนี้เน้นการจัดการพื้นที่เกษตรให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงและโอกาสทางเศรษฐกิจของชุมชน แต่ยังคงรักษาพื้นที่ไร่หมุนเวียนของชุมชนให้เป็นพื้นที่หลักและจะมีการปรับลดขอบเขตแปลง ปรับรอบและระยะหมุนของบางแปลงให้เหมาะสม เรียกว่าเป็นลักษณะการปรับตัวที่มีความหลากหลาย ผสมผสานวิถีเกษตรบนที่สูงมากขึ้น แต่ยังคงให้ความสำคัญกับการจัดการสมดุลของมิติด้านทรัพยากรธรรมชาติ เศรษฐกิจและวัฒนธรรมของชุมชน

(๒) ชุมชนที่ยังมีพื้นที่ไร่หมุนเวียนเป็นหลักในการตอบสนองเรื่องข้าวเพื่อยังชีพในครอบครัว แต่เริ่มมีแนวโน้มที่จะปรับไปสู่การเปลี่ยนไปสู่แปลงพืชเชิงเดี่ยวมากขึ้น โดยเฉพาะข้าวโพดและพืชเศรษฐกิจที่หน่วยงานต่างๆ ส่งเสริม ในขณะที่แรงจูงใจในการรักษาไร่หมุนเวียนลดลงจากแรงกดดันและปัจจัยต่างๆ ทั้งภายในและภายนอก รวมถึงกลุ่มที่หันกลับไปทำไร่ในแปลงไร่หมุนเวียนเดิมที่ยุคหนึ่งเคยถูกปล่อยทิ้งไม่ทำประโยชน์

๒. ชุมชนที่ไร่หมุนเวียนไม่ได้เป็นวิถีชีวิตหลักเช่นในอดีต ซึ่งมีทั้งกรณีชุมชนที่ไม่หลงเหลือพื้นที่ไร่หมุนเวียนแล้วในปัจจุบัน และมีทั้งเริ่มลดพื้นที่ไร่หมุนเวียนอย่างต่อเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการผลิตแบบดั้งเดิมสู่ระบบเกษตรรูปแบบอื่น เช่น ไร่ข้าวโพด และกำลังเปลี่ยนไปสู่แปลงพืชเชิงเดี่ยวสลับชนิดในแต่ละรอบปี ลักษณะนี้เรียกว่าแทบจะไม่หลงเหลือวิถีไร่หมุนเวียนและได้กลายเป็นชุมชนกะเหรี่ยงที่ได้เปลี่ยนวิถีการผลิตหลักและการหาเลี้ยงชีพไปสู่รูปแบบอื่นและยังพบกรณีชุมชนที่ได้เปลี่ยนพื้นที่ไร่หมุนเวียนในอดีตสู่แปลงเกษตรเชิงเดี่ยวถาวร จนแทบไม่เหลือพื้นที่ไร่หมุนเวียน แต่ปัจจุบันพบว่าเริ่มมีการปรับลดพื้นที่พืชเชิงเดี่ยวลง และหลายพื้นที่มีแนวโน้มในการฟื้นฟูทรัพยากร พื้นที่ระบบไร่หมุนเวียนของตัวเองและมีแนวโน้มไปสู่การจัดการพื้นที่แบบใหม่ในลักษณะการผสมผสานมากขึ้น

นโยบายรัฐที่ยังไม่เปลี่ยนทิศทางและกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมและขัดแย้งกับวิถีชีวิตยังเป็นเงื่อนไขใหญ่ และเป็นข้อจำกัดด้านการทำมาหากินและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อภายในชุมชนกะเหรี่ยงเอง กลายเป็นปัญหาที่กระทบต่อชาวกะเหรี่ยงในรูปแบบต่างๆ ประกอบกับการใช้ทรัพยากรในรูปแบบดั้งเดิมและความต้องการใช้จากคนในพื้นที่เพิ่มขึ้นและคนนอกที่มากขึ้นแม้ชุมชนกะเหรี่ยงจะได้รับผลกระทบ แรงกดดัน การกีดกันรอบด้านทั้งนโยบายและกฎหมายระเบียบราชการและกระแสสังคมที่ยังไม่ยอมรับวัฒนธรรมการดำรงชีวิตของคนกะเหรี่ยงหรือปาเกอญอ ดังกรณีชุมชนบ้านแม่อมกิ^๑ จะเห็นได้จากคำพิพากษาที่สามารถตีความได้ว่าศาลยอมรับในวิถีชุมชนและเจตนาของจำเลยทั้งสอง แต่ยังคงให้จำเลยทั้งสองออกจากพื้นที่ดั้งเดิมของพวกเขา แม้ผลของคดีจะเป็นเฉพาะตัวบุคคลแต่ในความเป็นจริง ได้สะท้อนประเด็นของชุมชนกะเหรี่ยงทั้งหมดในประเทศไทยรวมถึงกลุ่มชาติพันธุ์อื่นที่ยังคงมีวัฒนธรรมเฉพาะ ที่ยังคง

^๑ งานชิ้นนี้เลือกชุมชนกรณีศึกษาทั้งหมด ๔ ชุมชน เพื่อช่วยในการอธิบายเพิ่มเติมต่อประเด็นศึกษา ได้แก่ ๑) ชุมชนห้วยหินลาด ตำบลบ้านโป่ง อำเภอบึงสามพัน จังหวัดชัยภูมิ ๒) ชุมชนบ้านกลาง ตำบลบ้านดง อำเภอมะนัง จังหวัดลำปาง ๓) ชุมชนแม่อมกิ ตำบลแม่หวาด อำเภอสองยาง จังหวัดตากและ ๔) ชุมชนแม่ขี้หมูน้อย ตำบลบ้านทับ อำเภอมะนัง จังหวัดเชียงใหม่

ตกอยู่ในสถานะเสี่ยง สภาวะล่อแหลมในด้านสิทธิและความมั่นคงในการดำรงชีวิตต่อไป กรณีนโยบายของ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ภายใต้การดำเนินงานของรัฐบาลปัจจุบัน ยังปรากฏแนวโน้มที่จะ ส่งผลกระทบต่อสิทธิการใช้ที่ดินของชุมชนกะเหรี่ยงอีกละรอก ดังกรณีตัวอย่างของชุมชนห้วยหินลาด ที่มีการ เคลื่อนไหวเพื่อติดตามนโยบายดังกล่าว ที่เป็นสัญญาณเตือนต่อชุมชนกะเหรี่ยงและเครือข่ายชุมชนกะเหรี่ยงจึง มีความพยายามเคลื่อนไหวณรงค์เพื่อผลักดันการรับรองสิทธิของชุมชนกะเหรี่ยงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในกลุ่ม ชุมชนกะเหรี่ยงที่ยังคงยึดวิถีไร่หมุนเวียนเป็นหลัก อาทิการจัดกิจกรรมสำคัญในการผลักดันสิทธิและการ คัดค้านโครงการพัฒนาระบบกะเหรี่ยง ณ ชุมชนบ้านกลาง เมื่อปี ๒๕๖๐ ภายใต้กิจกรรม “๓ ทศวรรษ สิทธิชุมชน: ชาติพันธุ์และชนเผ่ากับการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน” โดยชุมชนบ้านกลาง จังหวัดลำปาง ซึ่งเป็นพื้นที่นำ ร่องตามมติคณะรัฐมนตรี (ครม.) ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓

กรณีศึกษาทั้งสี่ชุมชน เป็นตัวแทนของชุมชนกะเหรี่ยงที่ล้วนผ่านประวัติศาสตร์การเปลี่ยนแปลงของ ชุมชนอันเกี่ยวข้องกับเงื่อนไขต่างๆ ที่เข้ามาสัมพันธ์ ตั้งแต่ในยุคการอพยพโยกย้ายบ้านเรือนและการตั้งถิ่นฐาน จนถูกผนวกเข้ากับระบบราชการอย่างเป็นทางการ ยุคนโยบายการสัมปทานป่าไม้ของประเทศไทย การประกาศเขต ป่าตามกฎหมายทับซ้อนพื้นที่ชุมชน การดำเนินนโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติที่ได้ส่งผลกระทบเข้มข้นต่อ ชุมชนกะเหรี่ยงตั้งแต่อดีตจนถึงยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมการเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว ที่สร้างการเปลี่ยนแปลงมากกว่ามิติการใช้พื้นที่ของชุมชน แต่ได้ส่งผลให้วิถีคิด วิถีการดำรงชีวิตของชุมชน กะเหรี่ยงเปลี่ยนแปลงไปมหาศาล ดังกรณีบ้านแม่ขี้มูก รวมถึงประสบการณ์การเคลื่อนไหวเรียกร้องการแก้ไข ปัญหาและความเป็นธรรมของทุกชุมชน ที่ยังคงดำเนินอยู่มาจนถึงยุคปัจจุบันในลักษณะที่แตกต่างกันตามแต่ ละช่วงสถานการณ์

การเปลี่ยนแปลงในระบบไร่หมุนเวียนของทั้งสี่ชุมชนกรณีศึกษามีลักษณะต่างกันตามความเข้มข้นของ เงื่อนไขที่เข้ามาสัมพันธ์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อลักษณะการปรับตัวของแต่ละชุมชน ในกรณีบ้านห้วยหินลาด บ้านกลาง และบ้านแม่อมกิ การทำไร่หมุนเวียนยังเป็นวิถีหลักที่สำคัญมีความใกล้เคียงกับในอดีตและยังพยายามยังรักษา ระบบรอบและการพักฟื้นแปลงให้ได้ระยะยาวที่สุด แม้จะถูกกดดันจากนโยบายการจัดการทรัพยากรของรัฐ และพยายามปรับตัวเพื่อสร้างหลักประกันในสิทธิการอยู่อาศัย การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ กระบวนการสร้าง กลไก เครื่องมือด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของแต่ละชุมชนและการเข้าร่วมกับ เครือข่ายภายนอกชุมชนเพื่อผลักดันการเปลี่ยนแปลงระดับนโยบายเป็นหนึ่งในกลยุทธ์สำคัญในการสร้าง ความชอบธรรมแก่ชุมชน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์สำคัญหลายประการที่กำลัง ส่งผลกระทบต่อด้านลบทั้งในระดับชุมชนท้องถิ่นและมีแนวโน้มจะขยายความรุนแรงในอนาคตหากไม่ได้รับการ แก้ไขปัญหาอย่างจริงจังและถูกทาง

การ “ลดรอบหมุน” และ “ลดพื้นที่แปลงไร่หมุนเวียน” เป็นประเด็นสำคัญจากการเผชิญข้อจำกัด ด้านการใช้พื้นที่ เห็นได้ชัดเจนในพื้นที่กรณีศึกษา ที่ต้องปรับตัวด้วยการลดรอบหมุนเวียนลงเท่าที่ จะทำให้ ระบบไร่หมุนเวียนยังคงดำเนินต่อไปได้ หรือเท่าที่เงื่อนไขของพื้นที่จะสามารถเอื้ออำนวย รอบหมุนและระยะ การพักฟื้นที่สั้นลงนี้กำลังส่งผลกระทบต่ออย่างสำคัญในหลายประการ อาทิ ดินจึงขาดความอุดมสมบูรณ์และเกิด หญ้าขึ้นจำนวนมาก ผลผลิตข้าวที่ได้ลดลง พืชผักไม่องงามและแนวโน้มการลดลงของความมั่นคงทางอาหาร และความหลากหลายของพันธุ์ นอกจากนี้หลายชุมชนสะท้อนถึงแรงกดดันสำคัญจากกฎหมายด้านทรัพยากร ที่บังคับใช้ในพื้นที่ ประกอบกับประเด็นด้านสิทธิชุมชนหรือวัฒนธรรมพิเศษทางชาติพันธุ์ ยังไม่ถูกรับรองและ คัดค้านในระดับของกฎหมายที่ชัดเจน รวมทั้งนโยบายรัฐในช่วงสามปีที่ผ่านมาซึ่งส่งผลกระทบต่อพื้นที่ ตัวบ่งชี้แนวโน้มของวิกฤตความสมดุลของระบบนิเวศในพื้นที่ รูปแบบการทำมาหากินของคนในชุมชนและ การเปลี่ยนแปลงในวิถีชาติพันธุ์กะเหรี่ยง

ชุมชนกะเหรี่ยงที่ยังคงเกี่ยวข้องข้องกับการทำไร่หมุนเวียนในแต่ละลักษณะ ทั้งชุมชนที่ยังคงทำไร่หมุนเวียนเป็นวิถีชีวิตหลักที่ใกล้เคียงกับในอดีตหรือยังไม่เปลี่ยนแปลงไปจากวิถีปกติ ชุมชนที่ไร่หมุนเวียนไม่ได้เป็นวิถีชีวิตหลัก ซึ่งไม่หลงเหลือพื้นที่ไร่หมุนเวียนและเริ่มลดพื้นที่อย่างต่อเนื่อง รวมถึงชุมชนที่ปรับเปลี่ยนและปรับตัวในลักษณะผสมผสาน สู่การจัดการพื้นที่การใช้ประโยชน์ใหม่เพื่อเพิ่มพื้นที่นาข้าว พืชเศรษฐกิจอื่นๆ โดยกลุ่มนี้มีทั้งชุมชนที่ยังมีพื้นที่ไร่หมุนเวียนเป็นหลักในการตอบสนองเรื่องข้าวเพื่อยังชีพในครอบครัว แต่เริ่มมีแนวโน้มที่จะปรับไปสู่การพืชเชิงเดี่ยวมากขึ้น และยังมีกลุ่มที่หันกลับไปทำไร่ในแปลงไร่หมุนเวียนเดิมที่ยุคหนึ่งเคยถูกปล่อยทิ้งไม่ทำประโยชน์และยังมีกรณีชุมชนที่ปัจจุบันเริ่มมีการปรับลดพื้นที่พืชเชิงเดี่ยวลงและมีแนวคิดฟื้นฟูระบบไร่หมุนเวียนของตัวเองกลับมา โดยทั้งกรณีชุมชนที่พยายามรักษาระบบไร่หมุนเวียนและทั้งกรณีชุมชนที่สูญเสียระบบไร่หมุนเวียนไปแล้ว ล้วนแต่พยายามกลับมาฟื้นฟูและปรับตัวในรูปแบบใหม่ในการใช้ประโยชน์และดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ตัวเองในบั้นปลายการปรับตัว เห็นได้จากการพัฒนาโลก เครื่องมือการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตัวเอง เพื่อสร้างการยอมรับในระดับสาธารณะและเป็นหนึ่งกลยุทธ์ต่อรองในระดับนโยบาย การแสดงความชัดเจนในระบบดังกล่าวจะเพิ่มความชอบธรรมให้กับชุมชนในการอยู่อาศัยในชุมชนในลักษณะที่เป็นไปเพื่อความอยู่รอดให้แล้วคลาดต่อกัยทางนโยบาย ปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ หลายชุมชนเริ่มปรับตัวในมิติเศรษฐกิจ จากการถูกผนวกเชื่อมเข้าสู่เศรษฐกิจสมัยใหม่มากขึ้น มีไลฟ์สไตล์เปลี่ยนแปลงไปจากอดีต เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินมากขึ้น ส่งผลให้ต้องพัฒนากิจกรรมสร้างรายได้มากขึ้น เช่น การค้าขายของป่าตามฤดูกาล รวมถึงการร่วมกิจกรรมเคลื่อนไหวเพื่อการแก้ไขปัญหาในระดับนโยบายร่วมกับองค์กร เครือข่ายต่างๆ

ข้อเสนอแนะจากงานศึกษา

๑) คณะรัฐมนตรีควรกำหนดแนวทางปฏิบัติและสนับสนุนส่วนราชการเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและเจตนารมณ์แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐^๒

ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้และควรสนับสนุนสิทธิร่วมของชุมชน (Common Property) เพื่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economics, Social and Cultural Rights: CESCR) โดยให้ชุมชนมีสิทธิร่วมกันเพื่อจะทำให้คำนิยามถึงสิทธิประโยชน์ของตนและชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยให้สิทธิและหน้าที่แก่คนในพื้นที่ที่จะบริหารจัดการทรัพยากรในบริเวณที่กำหนดตามความต้องการของกลุ่มภายใต้เงื่อนไขและข้อกำหนดต่างๆ และภาครัฐจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้กำกับดูแล ติดตามประเมินผล นอกจากนั้นแนวทางการแก้ไขปัญหาชุมชนที่อยู่อาศัยในเขตป่า ให้ใช้หลักคิดสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้กำหนดแนวเขตที่ดินป่าไม้เป็นเรื่องของประชาชน ชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกลงกันเองโดยไม่ยึดติดกับแนวเขตป่าไม้เดิมที่ประกาศในกฎหมายแต่เพียงด้านเดียวและปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ไม่ควรกระทำโดยการเหยียดหยามต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ช่มชู้ คุกคาม ใช้กำลังบังคับหรือปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

^๒ เรียบเรียงบางส่วนจากเอกสารข้อเสนอแนะฯ ที่ ๑/๒๕๖๐ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรื่อง “ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติกับที่ดินเอกชนทับซ้อนกันและกรณีราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากมาตรการทางคืนผืนป่าตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๖๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ และที่ ๖๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗”

๒) ในระยะสั้นที่ยังไม่สามารถเพิกถอนเขตป่าประเภทต่างๆ ออกจากพื้นที่ใช้ประโยชน์ตามวิถีชุมชน หรือยังไม่สามารถแก้ไขกฎหมายด้านทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้องได้ ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร คณะกรรมการอำนวยการเพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยงและเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ในแต่ละพื้นที่ร่วมกันดำเนินการสำรวจกำหนดขอบเขตพื้นที่ไร้หมุนเวียน รวมถึงไร้ซากทั้งหมดของแต่ละหมู่บ้าน แล้วทำการขึ้นทะเบียนพื้นที่เหล่านี้ทั้งหมด พร้อมประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์วัฒนธรรมพิเศษ หรือเขตนิเวศวัฒนธรรมเกษตรพื้นบ้านของคนกะเหรี่ยง โดยพื้นที่ที่ขึ้นทะเบียนเท่านั้นที่ให้ทำไร้หมุนเวียนต่อไปได้ ส่วนในระยะยาว หน่วยงานรัฐข้างต้นต้องนำเสนอและผลักดันกฎหมายในระดับต่างๆ ให้รองรับสถานะภูมิทัศน์ทางนิเวศเศรษฐกิจ วัฒนธรรมของคนกะเหรี่ยง อาทิ ข้อเสนอเรื่องกฎหมายรองรับเขตวัฒนธรรมพิเศษทางชาติพันธุ์หรือการเสนอกฎหมายใหม่หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายป่าอนุรักษ์ทั้งหมดให้รองรับสิทธิชุมชนกะเหรี่ยงในเขตวัฒนธรรมพิเศษ รวมถึงการรองรับรองสิทธิชุมชนตามที่บัญญัติรัฐธรรมนูญ ที่เป็นรูปธรรมแก่ชุมชนหรือเครือข่ายองค์กรชุมชนให้สามารถใช้ประโยชน์และจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้เกิดความยั่งยืนและความมั่นคงของชีวิต โดยกระบวนการมีส่วนร่วมทั้งจากทั้งภาครัฐและภาคประชาชน

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

๔) ในการประกาศพื้นที่อนุรักษ์แห่งใหม่และการขยายพื้นที่จากเขตเดิม ไม่ควรประกาศเขตอนุรักษ์เพื่อหวังกันเพียงให้ได้จำนวนพื้นที่ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติเท่านั้น ในกรณีจำเป็นที่จะต้องมีการประกาศควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดและรับรู้ถึงแผนการดำเนินการของภาครัฐ รวมถึงเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งคัดค้านในกระบวนการ

๕) คณะรัฐมนตรีควรกำหนดมาตรการชัดเจนในการดำเนินนโยบายหรือโครงการใดๆ ของหน่วยงานรัฐและเอกชนที่จะส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่น โดยต้องดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้เสียก่อนการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ (ตามบทบัญญัติมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐) เพื่อเป็น

หลักประกันว่าสิทธิของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการหรือโครงการใดๆ จะได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญและพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี^๓

๖) รัฐบาลต้อง mongหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับแต่ละชุมชนกำหนดแนวทางและนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมให้ชุมชนบนพื้นที่สูง ปรับรูปแบบการผลิตในระบวนเกษตร ไร่หมุนเวียน การจัดการป่าชุมชนให้สามารถพัฒนา คัดค้านการผลิตที่เหมาะสมกับบริบทของสภาพพื้นที่ เพื่อเน้นส่งเสริมมิติด้านเศรษฐกิจ ท้องถิ่นควบคู่กับการดูแลรักษาฐานทรัพยากรธรรมชาติ เช่น จัดตั้งกองทุนเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูไร่หมุนเวียน พัฒนาพันธุกรรมข้าวและพืชอาหารท้องถิ่น การพัฒนาพืชยาสมุนไพร

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

๘) สนับสนุนการสร้างความเข้าใจต่อรัฐและสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของระบบไร่หมุนเวียนในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของภูมิทัศน์ทางนิเวศ เศรษฐกิจ วัฒนธรรมที่มีบทบาทหน้าที่หลากหลายและบูรณาการ อันจะทำให้รัฐและสังคมเห็นความสำคัญในการคุ้มครอง การพัฒนาและร่วมกันคิดค้นเครื่องมือทางนโยบาย รวมถึงกฎหมายที่มีความสอดคล้อง

^๓ โปรดดูเพิ่มเติมในเอกสารข้อเสนอแนะฯ ที่ ๕/๒๕๖๐ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรื่อง “ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมาย กรณีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ เรื่องการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ”