

## รายงานฉบับสมบูรณ์

สิทธิของชุมชนชาวกะเหรี่ยง (ปกากะญอ) กับการดำเนิน  
เขตวัฒนธรรมพิเศษไร่มุขเวียงในพื้นที่ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหา  
ข้อพิพาทกรรมที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของชุมชนกะเหรี่ยงในพื้นที่ป่าภาคเหนือ

หนังสือสัญญาเลขที่ ๑๐๗/๒๕๕๙

อาจารย์ไพสิฐ พาณิชย์กุลและคณะ

โครงการศึกษาวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม  
เรื่อง สิทธิของชุมชนชาวกะเหรี่ยง (ปกากะญอ) กับการดำเนิน  
เขตวัฒนธรรมพิเศษไร่มุขเวียงในพื้นที่ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหา  
ข้อพิพาทกรรมที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของชุมชนกะเหรี่ยงในพื้นที่ป่าภาคเหนือ

สนับสนุนโดย

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒๕๖๐



## บทที่ ๑ บทนำ

### ๑.๑ หลักการและเหตุผล

“ไรรหมนเวียน” คือ ภาพสะท้อนหรือเป็นตัวแทนสำคัญของคนกะเหรี่ยงหรือปกากะญอที่มีได้ เป็นเพียงรูปแบบหนึ่งทางการเกษตร แต่คือวัฒนธรรมที่หล่อรวมและผสานสัมพันธ์กับแต่ละมิติของวิถีชีวิต ทั้งด้านการทำมาหาเลี้ยงชีพ มิติเชิงเศรษฐกิจ ด้านการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ มิติด้านสิ่งแวดล้อม ความสัมพันธ์ของคนในชุมชน มิติด้านองค์ความรู้ ภูมิปัญญา ความเชื่อ จิตวิญญาณ รวมถึงมายาคติและมิติความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจอันสะท้อนได้จากการดำเนินนโยบายของรัฐหลายยุคสมัย จนถึงปัจจุบันวิถีการทำไรรหมนเวียนของชาวกะเหรี่ยงกำลังเผชิญผลกระทบต่อเนื่องและปรับเปลี่ยน ลดน้อยหายไปตามเงื่อนไขต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะจากนโยบายรัฐหรือแม้แต่โลกทัศน์ของคนกะเหรี่ยงเองก็ตาม

คนกะเหรี่ยง หรือ “ปกากะญอ” ซึ่งมีความหมายว่า “คน” เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีจำนวนมากที่สุดในประเทศไทย สันนิษฐานว่าอพยพเคลื่อนย้ายมาจากบริเวณแถบมองโกเลียเข้าสู่พื้นที่ประเทศไทย ช่วงปลายศตวรรษที่ ๑๘ หรือในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>๑</sup> คนกะเหรี่ยงเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีประวัติศาสตร์มายาวนาน มีวิถีความเชื่อ วัฒนธรรมที่มีลักษณะเด่นชัด โดยข้อมูลจากสถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเพื่อการพัฒนาชนบท มหาวิทยาลัยมหิดล<sup>๒</sup> เมื่อปี ๒๕๔๗ พบว่า มีจำนวนชุมชนกะเหรี่ยงอยู่ประมาณ ๑,๙๑๒ หมู่บ้าน/ชุมชน มีจำนวนประชากร ๔๓๘,๑๓๑ คน โดยกระจายตัวอยู่ในแถบจังหวัดแม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน ลำปาง ตาก สุโขทัย แพร่ กำแพงเพชร อุทัยธานี กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และสุพรรณบุรี แต่อย่างไรก็ตามกลับพบว่าชุมชนกะเหรี่ยงต่างก็เผชิญปัญหาสำคัญในหลายด้านไม่ต่างจากกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ ในประเทศ อาทิ ปัญหาสถานะบุคคลทางกฎหมาย ที่ทำให้เสียสิทธิและขาดโอกาสในการพัฒนาหลายด้าน ปัญหาการตั้งถิ่นฐานและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาการสูญเสียวัฒนธรรม ฯลฯ

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับวิถีไรรหมนเวียนของคนกะเหรี่ยง เป็นปรากฏการณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชน/ชาติพันธุ์ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทศนคติของสังคม นโยบายรัฐ รวมถึงกระแสด้านสิ่งแวดล้อมระดับสากล จึงจำเป็นอย่างยิ่งต่อการร่วมตระหนักรู้กันอย่างจริงจังในระดับสังคม ดังจะเห็นได้จากข้อร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ในหลายกรณี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเด็นปัญหากรณีพิพาทเรื่องที่ดินและความขัดแย้งระหว่างชุมชนและเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งสะท้อนมายาคติด้านลบที่มีต่อการทำไรรหมนเวียน การเตรียมประกาศหรือการประกาศพื้นที่เขตป่าประเภทต่างๆ เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับซ้อนพื้นที่ไรรหมนเวียนของชุมชน หรือถูกจับกุมดำเนินคดีเมื่อเข้าไปทำประโยชน์ในพื้นที่ไรรหมนเวียนที่มีอายุมาก (แปลงไร่ซากหรือไร่เหล่าที่อยู่ระหว่างช่วงพักฟื้น) การถูกจำกัดวงรอบของการทำไรรหมนเวียนให้สั้นลง ตลอดจนปัญหาสิทธิมนุษยชนหลายด้าน อาทิ สิทธิในที่ดินทำกิน สิทธิในการพัฒนา สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง เป็นต้น ซึ่งปัญหา

<sup>๑</sup> ดูเพิ่มเติมที่ <http://www.royalprojectthailand.com/karen>

<sup>๒</sup> อ้างในแผนแม่บทการพัฒนาชนกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย (พ.ศ.๒๕๕๘-๒๕๖๐) ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่

<http://www.chatipan.dsdw.go.th/pdf/F001.pdf>

ดังกล่าวได้กระจายอยู่ในพื้นที่ที่ยังคงมีระบบไร่หมุนเวียนโดยเฉพาะเขตภาคเหนือ

แม้ประเทศไทยยังมีได้ลงนามรับรอง “ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของประชาชนท้องถิ่นดั้งเดิมแห่งสหประชาชาติ” (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples) ซึ่งมีการกล่าวถึงสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองไว้อย่างชัดเจน อาทิ การยืนยันถึงความเสมอภาคของชนเผ่าพื้นเมืองที่เท่าเทียมกับคนอื่นและการเคารพและส่งเสริมสิทธิอันติดตัวมาแต่กำเนิด ซึ่งได้มาจากโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และจากวัฒนธรรม ประเพณีทางจิตวิญญาณ ประวัติศาสตร์และปรัชญาของตน โดยเฉพาะสิทธิเหนือที่ดิน เขตแดน และทรัพยากรของตน เป็นต้น อย่างไรก็ตามตราสารระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีสองฉบับ ได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Political and Civil Rights - ICCPR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - ICESCR)<sup>๓</sup> ได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงสิทธิของประชาชนที่พึงหวงในการกำหนดเจตจำนงของตนเองและการจัดการโรคภัยไข้เจ็บและทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐภาคีแต่ละรัฐแห่งกติกานี้รับที่จะเคารพและประกันแก่ปัจเจกบุคคลทั้งปวงภายในดินแดนของตนและภายใต้เขตอำนาจของตนในสิทธิทั้งหลายที่รับรองไว้ในกติกานี้ โดยปราศจากการแบ่งแยกใดๆ

แม้จะมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาในประเด็นไร่หมุนเวียน รวมไปถึงวิถีชีวิตของคนกะเหรี่ยง โดยเฉพาะกับประเด็นด้านสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องผ่านกิจกรรมเคลื่อนไหวทางสังคม อาทิ การเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาสิทธิของชุมชนที่อาศัยอยู่กับทรัพยากรป่าไม้ของเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (คกน.) และสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) หรือแม้แต่ความพยายามผลักดันกฎหมายป่าชุมชนในช่วง พ.ศ.๒๕๔๕ ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นปัญหาในการทำไร่หมุนเวียนของชุมชนกะเหรี่ยง ที่เผชิญกับเหตุการณ์ถูกเจ้าหน้าที่รัฐสั่งห้ามทำไร่ ห้ามใช้ที่ดิน ตลอดจนการจับกุมดำเนินคดี จนเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๗ ให้แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาและนำมาซึ่งงานวิจัยชิ้นสำคัญในเวลาต่อมา โดยระบุข้อเสนอสำคัญเพื่อการคุ้มครองส่งเสริมไร่หมุนเวียนให้เป็นมรดกภูมิปัญญาวัฒนธรรม<sup>๔</sup> จนกระทั่งในระยะต่อมาได้ถูกผลักดันจนเกิดมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๕๓ หรือมักเรียกกันอย่างง่ายว่า “มติกะเหรี่ยง” เพื่อเป็นเครื่องมือระดับนโยบายที่คาดว่าจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ และแม้จะมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว แต่การดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิในวิถีไร่หมุนเวียน ที่เป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญตามมติดังกล่าวยังคงประสบปัญหาในหลายด้าน โดยเฉพาะประเด็นข้อกฎหมาย เช่น กฎหมายด้านป่าไม้ หรือแม้แต่การที่ประเด็นสิทธิชุมชนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้ยังไม่สามารถมีผลในทางปฏิบัติอย่างชัดเจน

ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงนี้เอง อีกด้านหนึ่งของขบวนการแก้ไขปัญหาเชิงขาดข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็น อาทิ จำนวนชุมชนชาวกะเหรี่ยง ขอบเขตพื้นที่การทำไร่หมุนเวียน ซึ่งนับเป็นอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลทำให้ไม่สามารถพัฒนาข้อมูลและเนื้อหาไปสู่การผลักดันความก้าวหน้าระดับนโยบายได้จากสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับการที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้มีการจัดทำ

<sup>๓</sup> กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๑ (๑) – (๓) และข้อ ๒ (๑) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ ๑ (๑) – (๓) และข้อ ๒ (๑) – (๒)

<sup>๔</sup> โปรดดูเพิ่มเติมในงานวิจัย “ระบบการเกษตรแบบไร่หมุนเวียน: สถานภาพและความเปลี่ยนแปลง” (เล่ม ๒) พ.ศ.๒๕๔๗ โดยคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บันทึกข้อตกลงความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชน ร่วมกับสถาบันอุดมศึกษาเพื่อประโยชน์ร่วมกันในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

จากเหตุผลข้างต้นประกอบกับการที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชน ร่วมกับสถาบันอุดมศึกษาเพื่อประโยชน์ร่วมกันในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สำนักงาน กสม. จึงเห็นควรให้มีโครงการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม เรื่อง สิทธิของชุมชนชาวกะเหรี่ยง (ปกากะญอ) กับการดำเนินเขตวัฒนธรรมพิเศษไร้พรมแดนในพื้นที่ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาข้อพิพาทกรณีที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัยของชุมชนกะเหรี่ยงในพื้นที่ภาคเหนือ ๕ จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ตาก ลำปาง โดยมุ่งเน้นการสำรวจจำนวนชุมชนชาวกะเหรี่ยง (ปกากะญอ) ในปัจจุบันเพื่อเป็นฐานข้อมูล จึงเห็นควรให้มีโครงการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม เพื่อให้ทราบถึงข้อมูลจำนวนชุมชนและสถานภาพการทำไร่หมุนเวียน ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ทางนโยบายปัจจุบันและมุ่งหวังใช้ประโยชน์จากข้อมูลในการสนับสนุนการจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำหรับเป็นมาตรการในการคุ้มครอง พื้นที่ระบบการทำไร่หมุนเวียน รวมทั้ง สนับสนุนผลักดันกลไกการขับเคลื่อนเพื่อคุ้มครองสิทธิและแก้ไขปัญหาข้อพิพาทของชนกะเหรี่ยงหรือคนปกากะญออย่างสันติวิธีต่อไป

## ๑.๒ วัตถุประสงค์

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาและสำรวจข้อมูลจำนวนชาวกะเหรี่ยง (ปกากะญอ) ขอบเขตพื้นที่ และรูปแบบการทำไร่หมุนเวียนในพื้นที่ ๕ จังหวัดภาคเหนือ ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ตาก ลำปาง รวมทั้งจัดทำฐานข้อมูลในเชิงพื้นที่ด้วยระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ หรือ Geographic Information System – GIS

๑.๒.๒ เพื่อศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลสถานภาพพื้นที่ชุมชนตามกฎหมายและนโยบายหรือกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนและพื้นที่เกษตรกรรมในระบบไร่หมุนเวียนในพื้นที่ ๕ จังหวัดภาคเหนือ (ที่ระบุในข้อ ๑.๒.๑)

๑.๒.๓ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและ/หรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำหรับเป็นมาตรการในการคุ้มครอง พื้นที่ระบบการทำไร่หมุนเวียน รวมทั้ง สนับสนุน ผลักดันกลไกการขับเคลื่อนเพื่อคุ้มครองสิทธิและแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเรื่องไร่หมุนเวียนของชนพื้นเมืองเผ่าปกากะญออย่างสันติวิธี

## ๑.๓ ระเบียบวิธีการศึกษา

การวิจัยนี้ใช้การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative) ร่วมกับการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative) ผ่านกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research - PAR) ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาที่จัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชน (MoU) กับสำนักงาน กสม. และชุมชนกะเหรี่ยง (ปกากะญอ) ในพื้นที่ โดยการสำรวจข้อมูลพื้นฐานและจำแนกข้อมูลเพื่อใช้ในการจัดจำแนกกรณีศึกษา (case study) และมีกระบวนการทำงานในพื้นที่ร่วมกับชุมชนอย่างใกล้ชิดเพื่อที่จะให้ผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงและชุมชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการสร้างความรู้และทำความเข้าใจกับสถานการณ์ที่ปรากฏอยู่ รวมทั้งเปิดพื้นที่ให้เรียนรู้และแก้ไขปัญหาร่วมกันระหว่างหลายฝ่าย อันเป็นการสร้างความรู้ให้กับสังคมและใช้กระบวนการมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน

#### ๑.๔ ขอบเขตการศึกษาวิจัยและการดำเนินงาน

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research - PAR) เน้นการเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้และแก้ไขปัญหาแบบมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของสถาบันอุดมศึกษาในระดับพื้นที่ที่ได้มีการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนกับสำนักงาน กสม.

ขอบเขตการดำเนินงาน ดังนี้

๑. จัดให้มีการอบรมผู้วิจัยในพื้นที่ ๕ จังหวัดภาคเหนือ ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ตาก ลำปาง เพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินงานและเตรียมความพร้อมในการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม อย่างน้อย ๑ ครั้ง

๒. ศึกษา รวบรวม ทบทวนวรรณกรรมทั้งไทยและต่างประเทศ รวมทั้งคำร้องและรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของ กสม. เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์และสภาพปัญหาเชิงประจักษ์ (evidence-based) ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนของกะเหรี่ยง (ปกากะญอ)

๓. ศึกษาและสำรวจข้อมูลจำนวนชุมชนชาวกะเหรี่ยง (ปกากะญอ) ขอบเขตพื้นที่ และรูปแบบการทำและสถานภาพไร่หมุนเวียนในพื้นที่ 5 จังหวัดภาคเหนือ รวมทั้งจัดทำฐานข้อมูลในเชิงพื้นที่ด้วยระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ หรือ Geographic Information System – GIS

๔. ศึกษาและวิเคราะห์นโยบาย ระเบียบ ข้อกฎหมายภายในประเทศ ตลอดจนตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน และกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

๕. ประมวลข้อมูลที่ได้จากการดำเนินการตามขอบเขตการศึกษาวิจัยและการดำเนินงาน (ข้อ ๑-๔ ข้างต้น) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและ/หรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำหรับ สำหรับเป็นมาตรการในการคุ้มครอง ฟื้นฟูระบบการทำไร่หมุนเวียน รวมทั้งสนับสนุนผลักดันกลไกการขับเคลื่อนเพื่อคุ้มครองสิทธิและแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเรื่องไร่หมุนเวียนของชนพื้นเมืองเผ่าปกากะญออย่างสันติวิธี

๖. จัดทำร่างรายงานการศึกษาวิจัยที่มีเนื้อหาครอบคลุมขอบเขตการศึกษาวิจัยและการดำเนินงาน (ข้อ ๑-๕ ข้างต้น)

๗. จัดให้มีการประชุมนำเสนอร่างรายงานการศึกษาวิจัยเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้เกี่ยวข้องต่อร่างรายงานการศึกษาวิจัย เพื่อการพัฒนา ปรับปรุง และแก้ไขรายงานการศึกษาวิจัยให้มีความสมบูรณ์ โดยผู้เข้าร่วมต้องประกอบไปด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ อย่างน้อย ได้แก่ ๑) คณะกรรมการอำนวยการฟื้นฟูวิถีชีวิตกะเหรี่ยง ๒) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ๓) กระทรวงวัฒนธรรม ๔) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ๕) องค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง

๘. จัดทำรายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ภายหลังจากที่ได้ปรับปรุงตามความคิดเห็นและข้อเสนอแนะตามข้อ ๗ แล้ว

๙. โดยมีระยะเวลาในการดำเนินการ ๒๔๐ วัน นับถัดจากวันลงนามในสัญญา

#### ๑.๕ ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๑.๕.๑ ทราบถึงข้อมูลจำนวนชุมชนและสถานภาพการทำเกษตรกรรมแบบไร่หมุนเวียนที่ชัดเจนและเป็นข้อมูลในสถานการณ์ปัจจุบันในพื้นที่เป้าหมาย

๑.๕.๒ ทราบถึงข้อมูลสถานภาพพื้นที่ชุมชนตามกฎหมายและนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน และพื้นที่เกษตรกรรมแบบไร่หมุนเวียนในพื้นที่เป้าหมาย

๑.๕.๓ เกิดข้อเสนอแนะต่อแนวทางการกำหนดนโยบายสู่การแก้ไขปัญหาเชิงนโยบายต่อ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อเสนอผลักดันให้หน่วยงานและกระทรวงต่างๆที่เกี่ยวข้อง ในการ กำหนดเขตพื้นที่วัฒนธรรมพิเศษและการจัดทำยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาข้อพิพาทกรณีที่ดินทำกิน ที่ อยู่อาศัย

## ๑.๖ เค้ําโครงการเนือหารายงานการศึกษา

รายงานการศึกษาประกอบด้วยเนื้อหาทั้งหมด ๕ บท ได้แก่

บทที่ ๑ “บทนำ” อธิบายถึงหลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์ ระเบียบวิธีวิจัย ขอบเขต การศึกษาวิจัยและการดำเนินงาน พื้นที่ศึกษา ผลที่คาดว่าจะได้รับและระยะเวลาในการศึกษา

บทที่ ๒ “แนวคิดและงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง” โดยนำเสนอเนื้อหาการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสังเคราะห์นโยบาย กฎหมายทั้งในประเทศและระหว่างประเทศที่ เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์เพื่อนำมาปรับใช้ในแนวทางการศึกษา โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น ๔ ส่วน ได้แก่

๒.๑ ทบทวนแนวคิดและทฤษฎี

๒.๒ กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง

๒.๓ นโยบายด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทย

๒.๔ กรณีศึกษาข้อร้องเรียนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)

บทที่ ๓ “ชุมชนกะเหรี่ยงภาคเหนือกับไร่หมุนเวียน” โดยนำเสนอผลการสำรวจข้อมูลจำนวน ชุมชนกะเหรี่ยงกับการทำไร่หมุนเวียนและอธิบายถึงรูปแบบ สถานภาพของการทำไร่หมุนเวียนของ ชุมชนในพื้นที่เป้าหมาย ๕ จังหวัด

บทที่ ๔ “กรณีศึกษาชุมชนกะเหรี่ยงกับไร่หมุนเวียน” อธิบายผ่านการวิเคราะห์กรณีศึกษาของ แต่ละพื้นที่เพื่อสะท้อนให้เห็นประเด็นการปรับตัวของชุมชนท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน (จาก บทที่ ๓) ที่สัมพันธ์กับข้อจำกัดและผลกระทบที่เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยเฉพาะด้านกฎหมาย นโยบายรัฐ

บทที่ ๕ “สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ” นำเสนอสรุปผลการศึกษาในเชิงค้นพบจาก โดย แบ่งการอธิบายออกเป็นประเด็นตามกรอบคิดในการศึกษาเพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการศึกษา

## บทที่ ๒ แนวคิดและงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะได้นำเสนอการทบทวนประเด็นแนวคิดที่สำคัญเกี่ยวกับระบบไร่หมุนเวียนในฐานะองค์ความรู้และวัฒนธรรมกับการเปลี่ยนแปลง งานศึกษาของต่างประเทศ กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ข้อผูกพันและพันธกรณีระดับนานาชาติ รัฐธรรมนูญไทยกับประเด็นด้านสิทธิชุมชน มติคณะรัฐมนตรีกรณีชาติพันธุ์กะเหรี่ยง นโยบายด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทย และทบทวนประเด็นกรณีศึกษาข้อร้องเรียนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ที่เกี่ยวข้อง

### ๒.๑. ทบทวนแนวคิด ทฤษฎี

#### ๒.๑.๑ แนวคิดเกี่ยวกับไร่หมุนเวียนในฐานะองค์ความรู้และวัฒนธรรมในบริบทการเปลี่ยนแปลง

องค์ความรู้และความเข้าใจในประเด็นระบบไร่หมุนเวียน ปรากฏในงานศึกษาวิจัยที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญและความสัมพันธ์ของไร่หมุนเวียนกับประเด็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนชาติพันธุ์บนที่สูง โดย กาญจนา เจริญศรีและคณะ (๒๕๕๘) ได้สำรวจงานศึกษาที่แสดงให้เห็นความเกี่ยวกับพลังทางภูมิปัญญากับพลวัตของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการเกษตรในพื้นที่ภาคเหนือ โดยพบว่ามีการศึกษาในประเด็นดังกล่าวอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๓๘ เป็นต้นมา อาทิ งานศึกษาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชาวกะเหรี่ยง ละเวือะและชาวไทยที่ตั้งถิ่นฐานบนที่สูงซึ่งสามารถนำเอาภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้แก้ปัญหากล้วยแล้งของชุมชน ชูชาติ พ.ศ.๒๕๓๘ และศึกษาอีกครั้งเมื่อ พ.ศ.๒๕๔๓ ต่อมาในงานศึกษาของปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี พ.ศ.๒๕๓๙ ซึ่งถือเป็นงานสำคัญที่เปิดพื้นที่พรมแดนความรู้เกี่ยวกับระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชาวกะเหรี่ยงในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยเฉพาะระบบไร่หมุนเวียนที่เป็นหนึ่งในความรู้ทางนิเวศวิทยาที่มีความสำคัญมากที่สุดและยังชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างคนกับธรรมชาติและสิ่งเหนือธรรมชาติ

ช่วง พ.ศ.๒๕๔๑ มีงานศึกษาหลายชิ้นเกิดขึ้น อาทิงานของประเสริฐ ตระการศุภกร ที่ชี้ให้เห็นว่าภูมิปัญญาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงมีส่วนสำคัญในการรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ ในประเด็นเฉพาะเกี่ยวกับการทำเกษตรแบบไร่หมุนเวียนนั้น งานศึกษาของวราลักษณ์ อธิพลโอสถในปีเดียวกันนี้ ได้ชี้ให้เห็นว่าการทำไร่หมุนเวียนนั้นเป็นระบบการเกษตรที่ต้องอาศัยภูมิปัญญาด้านต่างๆ อย่างซับซ้อนและยังมีความสามารถในการปรับตัวได้ดี ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของกรรณิการ์ พรหมเสาร์ที่ได้นำเสนอความรู้ของปกากะญอในการอธิบายความซับซ้อนของป่าประเภทต่างๆ ซึ่งสัมพันธ์กับวัฒนธรรม คติความเชื่อได้อย่างลึกซึ้งในงานศึกษาของเขาในปี พ.ศ.๒๕๔๒

กล่าวได้ว่าความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการทำเกษตรแบบไร่หมุนเวียนนั้น เป็นที่ยอมรับทางวิชาการในฐานะองค์ความรู้หรือภูมิปัญญาที่สำคัญต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการอยู่ร่วมกับระบบนิเวศของชุมชนชาติพันธุ์บนที่สูงมาอย่างยาวนาน โดยในปี พ.ศ.๒๕๔๒ งานวิจัยของยศ สันตสมบัติ ได้ขยายความเข้าใจต่อประเด็นดังกล่าวในฐานะ “ทุนทางวัฒนธรรม” ที่สัมพันธ์กับเรื่องอำนาจต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยชี้ว่าไร่หมุนเวียนเป็นระบบนิเวศเกษตรที่มีประสิทธิภาพและมีศักยภาพในการจัดการป่าได้อย่างยั่งยืน

ข้อเสนอสำคัญประการหนึ่งจากงานของยศ คือการอนุรักษ์ภูมิปัญญาระบบนิเวศเกษตรของชุมชนชาติพันธุ์บนที่สูง โดยเฉพาะระบบไร่หมุนเวียนจะเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาระบบการจัดการทรัพยากรบนที่สูง เนื่องจากมีคุณประโยชน์ที่สำคัญอย่างน้อย ๓ ประการ คือ ประการแรก เป็นการอนุรักษ์สายพันธุ์พืชพื้นบ้าน ทั้งที่เป็นอาหารและยาเอาไว้มองถิ่น ประการที่สอง เป็นการรักษาความหลากหลายทางวัฒนธรรม เป็นการเคารพต่อศักดิ์ศรี อัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์และยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรอย่างแท้จริงและประการที่สาม คือ เป็นการอนุรักษ์ระบบนิเวศ ระบบการผลิตและแหล่งอาหารของชุมชน ความมั่นคงทางอาหาร ซึ่งเหล่านี้จะเป็นพื้นฐานสำคัญของการสร้างศักยภาพของเกษตรกรอย่างยั่งยืนต่อไปแม้การศึกษาวิจัยในระบบไร่หมุนเวียนที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจะทำให้เกิดองค์ความรู้ ความเข้าใจในประเด็นดังกล่าวมากขึ้น แต่ด้านหนึ่งองค์ความรู้ในเรื่องดังกล่าวยังคงต้องเผชิญกับแรงเสียดทานและอคติด้านลบของสังคมและบางหน่วยงานของรัฐมายาวนาน ฉะนั้น ในเรื่องของการสร้างความรู้ ความเข้าใจเพื่อนำไปสู่การยอมรับจึงยังคงจำเป็น โดยเฉพาะในบริบทการเปลี่ยนแปลงอย่างเข้มข้นของสังคม โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ล้วนส่งผลถึงระบบไร่หมุนเวียนและวิถีชีวิตของคนชาติพันธุ์บนที่สูงอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก โดยในหัวข้อต่อไป จะได้ทบทวนและพิจารณาถึงแนวคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับระบบไร่หมุนเวียน

อย่างไรก็ดี ระบบการทำไร่หมุนเวียนได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตอย่างต่อเนื่อง โดยงานศึกษาของอานันท์ กาญจนพันธุ์และคณะ (๒๕๔๗) ได้ศึกษาการทำไร่หมุนเวียนใน ๑๑ หมู่บ้าน ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ เชียงราย และลำปาง และพบว่าเกือบทุกหมู่บ้านมีสัดส่วนการใช้ที่ดินทำไร่หมุนเวียนลดลงในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา ด้วยเงื่อนไขและแรงกดดันต่างๆ ส่งผลถึงการปรับตัวของระบบไร่หมุนเวียนที่แตกต่างกันใน ๓ ลักษณะ<sup>๔</sup> ได้แก่

๑) ไร่หมุนเวียนที่ปรับตัวอย่างยั่งยืน ถือว่ายังเป็นระบบที่ยังมีเสถียรภาพ มีรอยหมุนเวียนยาวนานเพียงพอ สามารถทำได้อย่างต่อเนื่อง โดยที่ระบบนิเวศยังมีความอุดมสมบูรณ์ มีองค์กรชุมชนที่มีอำนาจจัดการทรัพยากรและมีทางเลือกในการพึ่งพารายได้เสริมจากการแหล่งอื่น หมู่บ้านในกลุ่มนี้ครัวเรือนส่วนใหญ่ทำไร่หมุนเวียนเป็นระบบการผลิตหลัก ทำนาทำสวนเป็นระบบรองและเก็บหาของป่าเป็นระบบเสริม

๒) ไร่หมุนเวียนที่ปรับตัวอย่างมีทางเลือก เป็นลักษณะที่ชุมชนที่ถูกดันให้ลดรอบหมุนเวียนลงแต่ยังคงรักษาระบบไว้ได้ค่อนข้างดี เพราะยังมีองค์กรชุมชนจัดการและควบคุมการใช้ทรัพยากรชาวบ้านมีทางเลือกการหารายได้ที่หลากหลาย ทำนาหรือสวนเป็นระบบหลัก มีการผลิตอื่นๆ ที่เป็นทางเลือกในการ ยังชีพและหารายได้ ส่วนไร่หมุนเวียนตอบสนองในเรื่องข้าวและพืชอาหารและมีความหมายในทางวัฒนธรรมของชุมชน

๓) ไร่หมุนเวียนที่ปรับตัวอย่างพึ่งพา เป็นลักษณะชุมชนที่ถูกกดดันจากรัฐอย่างหนัก ชาวบ้านต้องจำกัดพื้นที่ทำกิน จนไม่สามารถรักษาระบบไร่หมุนเวียนเอาไว้ได้ พื้นที่ส่วนใหญ่ถูกเปลี่ยนเป็นไร่อาร พืชพาสลัดภายนอกมากขึ้นด้วยการปลูกพืชพาณิชย์และการเป็นแรงงานรับจ้าง องค์กรชุมชนเริ่มไร้อำนาจการจัดการทรัพยากร ระบบเกษตรและการใช้ที่ดินถูกเปลี่ยนให้ปัจเจกจัดการ ระบบนิเวศเสื่อม

<sup>๔</sup> เอกสาร “ไร่หมุนเวียนฉบับย่อ ระบบการเกษตรแบบไร่หมุนเวียน: สถานภาพและความเปลี่ยนแปลง” จากรายงานการวิจัยและเอกสารประกอบการประชุมระดับชาติเรื่องไร่หมุนเวียนและนโยบายบนที่สูง โดยคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จัดพิมพ์ครั้งที่ ๒ สนับสนุนการพิมพ์โดยศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)



โทรมลง เมื่อชาวบ้านถูกกดดันให้ลดรอบหมุนเวียนลง (เหลือ ๒-๓ ปี) หรือบางแห่งต้องทำซ้ำที่เดิมจึงเกิดปัญหาด้านวัชพืช สารเคมี สารกำจัดศัตรูพืชและความหลากหลายของพันธุ์พืชในไรลดลง ด้วยรอบหมุนที่ลดลงจึงทำให้ผลผลิตข้าวต่ำ เป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้ชาวบ้านตัดสินใจปรับเปลี่ยนไปปลูกพืชพาณิชย์ ใช้ที่ดินอย่างถาวรมากขึ้นและส่งผลให้ข้าวไม่เพียงตลอดทั้งปี ในกรณีนี้เรียกได้ว่าไม่สามารถพึ่งพาระบบไร่หมุนเวียนได้อีก

นอกจากนั้น งานของอานันท์และคณะได้สรุปการปรับเปลี่ยนการใช้ที่ดินในระบบไร่หมุนเวียนออกเป็น ๗ ทิศทาง ได้แก่ ๑) การปรับรอบหมุนเวียน ๒) การปรับพื้นที่ไร่หมุนเวียนเป็นป่า ๓) การปรับพื้นที่ไร่หมุนเวียนเป็นนา ๔) การปรับเปลี่ยนไร่หมุนเวียนเป็นสวน ๕) การปรับเปลี่ยนไร่หมุนเวียนเป็นไร่ถาวร ๖) การปรับเปลี่ยนจากไร่หมุนเวียนเป็นไร่อ่างและ ๗) การปรับเปลี่ยนไร่หมุนเวียนเป็นพื้นที่ใช้สอยอื่นๆ โดยแต่ละทิศทางเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขและแรงกดดันที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรและชุมชนที่ไร่หมุนเวียน (ช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา) มาจาก ๓ ปัจจัยหลักสำคัญ คือ แรงกดดันจากภายในชุมชน แรงกดดันจากภายนอกชุมชนและแรงกดดันจากนโยบายรัฐ และยังพบว่า นอกไปจากผลที่เกิดจากแรงกดดันที่มีต่อความยั่งยืนของทรัพยากรและความมั่นคงของชีวิตแล้ว ยังทำให้เกิดผลกระทบสำคัญ อาทิ การสูญเสียที่ดิน จากการลดรอบไร่หมุนเวียนและการปรับเปลี่ยนไร่ให้เป็นน่านั้น มีทิศทางไปสู่การสูญเสียที่ไร่หมุนเวียน อันเป็นรากฐานการผลิตข้าวที่สำคัญ เกิดการเบียดขับชุมชนบนพื้นที่สูงและการขาดความมั่นคงทางด้านสิทธิจากแรงกดดันจากนโยบายเรื่องป่าไม้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับใช้กฎหมายของรัฐที่ผูกขาดการจัดการทรัพยากรและก่อให้เกิดการลิดรอนสิทธิของชุมชน เกิดการสูญเสียที่ดินไร่หมุนเวียนและการขาดความมั่นคงทางด้านอาหาร จนไม่สามารถทำไร่หมุนเวียนเพื่อผลิตข้าวได้อย่างพอเพียงอีกต่อไปและตามมาด้วยปัญหาหนี้สินจากการปลูกพืชเงินสด เช่น หอมแดง กะหล่ำปลี ฯลฯ ซึ่งมีต้นทุนและมีความเสี่ยงในด้านราคาสูง

งานศึกษาเรื่องไร่หมุนเวียนของ กฤษฎา บุญชัย, พรพณา กัญเจริญและคณะ ในปี ๒๕๕๗<sup>๖</sup> ซึ่งถือเป็นงานศึกษาในยุคหลังที่มีความสัมพันธ์กับขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในการผลักดันประเด็นดังกล่าวให้นำไปสู่การกำหนดนโยบาย งานชิ้นนี้ได้อธิบายในประเด็นปัญหาที่กระทบต่อการดำรงอยู่ของไร่หมุนเวียนสอดคล้องกับงานศึกษาของอานันท์ข้างต้น โดยเห็นว่าแม้ยังไม่มีข้อมูลสำรวจอย่างเป็นทางการว่าชุมชนกะเหรี่ยงยังทำไร่หมุนเวียนอยู่เท่าใด แต่จากการประมาณการร่วมกับเครือข่ายกะเหรี่ยง พบว่า ชุมชนที่ยังทำไร่หมุนเวียนมีอยู่ไม่มากนักและที่มีอยู่ก็มีการปรับเปลี่ยนไปตามสภาพทางเศรษฐกิจ สังคมโดยมากเป็นชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ป่าลึก ในหุบเขา ตามแนวชายแดนที่ยากต่อการเข้าถึง

มีข้อสรุปสำคัญถึงปัจจัยที่กระทบต่อการดำรงอยู่ของไร่หมุนเวียนที่สำคัญ ได้แก่ ปัจจัยทางนโยบายมีการกล่าวถึงมากที่สุดคือ การประกาศเขตป่าอนุรักษ์ซ้อนทับพื้นที่ชุมชน ชาวกะเหรี่ยงและกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ ที่อยู่ในพื้นที่ป่า จะถูกเจ้าหน้าที่ป่าไม้ควบคุมไม่ให้ทำไร่หมุนเวียนหรืออย่างน้อยที่สุดก็จะถูกบังคับให้จำกัดพื้นที่และจำกัดรอบหมุนเวียน ทำให้ดินเสื่อมโทรม เกิดหญ้ามาก ผลผลิตข้าวต่อไร่ต่ำลง ได้ข้าวไม่ พอกิน ในสถานการณ์รัฐนั้นปิดล้อมไม่ให้คนกะเหรี่ยงมีความเป็นอิสระในการทำไร่หมุนเวียนตามประเพณีจนเกิดความเปราะบางด้านอาหารปัจจัยที่เข้ามากระทบหน้าซ้ำเติม ก็คือ การเข้ามาของเครือข่ายทุนจากภายนอก เช่น พ่อค้า นายทุน ที่มาพร้อมกับพืชพาณิชย์ การกว้านซื้อที่ดินตลอดจนโครงการส่งเสริมเศรษฐกิจของรัฐ ได้เปลี่ยนระบบเศรษฐกิจพึ่งตนเองให้เป็นเศรษฐกิจการค้า

<sup>๖</sup> “โครงการศึกษาไร่หมุนเวียนของกะเหรี่ยงเพื่อเสนอเป็นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม” เสนอต่อคณะกรรมการศึกษาไร่หมุนเวียน เพื่อเสนอเป็นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม กระทรวงวัฒนธรรม

เป็นแรงกดดันให้ชาวบ้านต้องเปลี่ยนจากไร่หมุนเวียนไปปลูกพืชพาณิชย์สภาวะขัดแย้งถูกรุกทั้งนโยบาย การอนุรักษ์ป่าและการขยายตัวเศรษฐกิจเงินตราอย่างสุดขีดทั้งสองด้านได้สร้างผลกระทบรุนแรงต่อการ อนุรักษ์ไร่หมุนเวียนไว้ ชุมชนกะเหรี่ยงที่ตกอยู่ในพื้นที่อนุรักษ์จึงถูกรัฐตัดขาดการพัฒนา สาธารณูปโภคพื้นฐานและอื่นๆ และถูกละเลยการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นให้เข้มแข็งและเท่าทันการ เปลี่ยนแปลง โดยจะเห็นได้ว่า แม้การทำไร่หมุนเวียนจะเป็นไปอย่างมีระบบ เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นของ คนกะเหรี่ยงที่ผูกโยงลึกกับธรรมชาติ แต่อีกด้านหนึ่งกลับถูกมองว่าเป็นการทำลายป่าหรือความล่าช้าหลัง ในลักษณะมายาคติด้านลบที่ทำให้ไร่หมุนเวียนถูกลดทอนความสำคัญลงไป นอกจากนี้นโยบายของรัฐ ในการอนุรักษ์ พื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่บนฐานคิดที่แยกคนออกจากป่าขยายอำนาจการควบคุม จัดการป่า ผ่านระบบกฎหมาย เกิดการควบคุมและจัดการทรัพยากรแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐ ส่งผล ให้การอาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าของคนกะเหรี่ยงนั้นเป็นไปอย่างผิดกฎหมายด้วยเช่นกัน

การเปลี่ยนที่เกิดขึ้นกับวิถีไร่หมุนเวียนนั้น คณะกรรมการอำนวยการบูรณาการเพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิต ชาวกะเหรี่ยงและคณะอนุกรรมการฝ่ายทรัพยากรและสิทธิเพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง ได้สรุป สถานการณ์ในช่วงประมาณ ๕๐-๖๐ ปีที่ผ่านมา ซึ่งสามารถจำแนกเป็นประเด็นได้ดังนี้<sup>๑๗</sup> คือ ๑) การ เปลี่ยนแปลงสภาพลักษณะและความหมายของการเป็นกะเหรี่ยงจากมุมของรัฐ ๒) ปัญหาการจัดการ ทรัพยากรและการสูญเสียสิทธิในที่ทำกิน: ผลกระทบจากแนวนโยบายการพัฒนาประเทศไปสู่ความ ทันทสมัยของรัฐ ซึ่งมีประเด็นสำคัญ คือ การเปลี่ยนไปปลูกพืชพาณิชย์และผลกระทบของการใช้ ทรัพยากร, ปัญหาการสูญเสียพื้นที่ทำกิน ผลกระทบจากการให้สัมปทานไม้และการอนุรักษ์ป่าแบบขจัด คนของรัฐ, ปัญหาการขาดโอกาสมีส่วนร่วมในการวางแผนในการจัดการทรัพยากรที่จะส่งผลกระทบต่อ การดำรงชีพของกะเหรี่ยง ๓) ปัญหากะเหรี่ยงในเรื่องสถานะบุคคลทางกฎหมายและสัญชาติ ๔) ปัญหา และการสูญเสียอัตลักษณ์ชาติพันธุ์และศักยภาพการถ่ายทอดวัฒนธรรมและภูมิปัญญากะเหรี่ยง และ ๕) ปัญหาระบบการจัดการศึกษาของรัฐที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตกะเหรี่ยง

### ๒.๑.๒ งานศึกษาของต่างประเทศ

งานศึกษาเกี่ยวกับไร่หมุนเวียนในอดีตเช่นงานของ Kunstadter (๑๙๗๘), Sabhasri (๑๙๗๘), Nakano (๑๙๗๘) และ Schmidt-Vogt (๑๙๙๕)<sup>๑๘</sup> ได้ชี้ให้เห็นข้อสรุปรวมเกี่ยวกับระบบเกษตรแบบไร่ หมุนเวียนในฐานะขององค์ความรู้และวัฒนธรรมนั้น ซึ่งเป็นระบบการผลิตที่มีประสิทธิภาพสูงกว่าระบบ การปลูกพืชพาณิชย์หรือโครงการปลูกป่าบนที่สูงของรัฐที่เน้นการปลูกพืชไม่กึ่งชนิด เช่น ไม้สน ซึ่งเสี่ยง ต่อวัชพืช ปัญหาไฟป่า และยังเป็นรูปแบบการผลิตที่เป็นทั้งแหล่งอาหาร ยา แหล่งเก็บรักษาพันธุ์พืชทั้ง ที่ปลูกเองและที่ขึ้นเองตามธรรมชาติและเป็นระบบการผลิตที่ช่วยลดแรงกดดันต่อป่าได้อย่างมี ประสิทธิภาพอีกด้วย แต่ด้วยสถานการณ์และปัจจัยต่างๆ ทั้งภายนอกและทั้งภายใน ได้ส่งผลกระทบ และสร้างการเปลี่ยนแปลงต่อวิถีดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง งานศึกษาของ Keen (๑๙๘๓) เป็นตัวอย่าง หนึ่งที่ชี้ให้เห็นปัจจัยภายในที่ส่งผลถึงการระบบการทำเกษตรบนที่สูงของคนกะเหรี่ยงในภาคเหนือ ของไทยในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา โดยได้วิเคราะห์ให้เห็นเกี่ยวกับแรงกดดันปัญหาการใช้ที่ดินบนที่สูง อันเนื่องมาจากสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของประชากรบนที่สูงและเหตุผลอื่นที่นำไปสู่การ

<sup>๑๗</sup> โปรดดูเพิ่มเติมในเอกสารแนวนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง (๒๕๕๔)

<sup>๑๘</sup> โปรดดูเพิ่มเติมในงานวิจัยของ ยศ สันตสมบัติ ๒๕๔๒ “ความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน” สนับสนุนทุนอุดหนุนจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

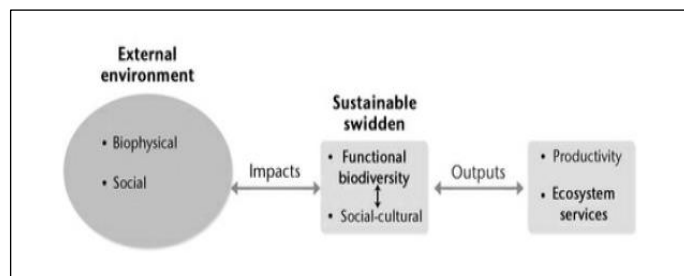
เปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน โดยได้จำแนกประเภทการทำไร่ออกเป็น ๓ ลักษณะ คือ ไร่หมุนเวียน การทำไร่แบบย้ายที่ การทำไร่แบบคนเมือง การแบ่งวิธีการทำไร่ของ Keen ยังให้ความสำคัญกับการแบ่งตามชาติพันธุ์ของผู้ที่ทำไร่มากกว่าที่จะดูความแตกต่างของระบบนิเวศ และให้ความสำคัญต่อการวิเคราะห์แรงกดดันของประชากร ในฐานะแรงกดดันภายในที่ส่งผลทำให้รอบหมุนเวียนสั้นกว่าเดิม นอกจากนี้ และการเพิ่มขึ้นของประชากรเป็นเหตุผลสำคัญที่กดดันให้ต้องบุกเบิกที่ดินเพื่อเปลี่ยนที่ไร่เป็นที่นาในพื้นที่ที่สามารถนำน้ำเข้านาได้

หากพิจารณาในบริบทการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงในการใช้ที่ดินทางการเกษตรในแถบป่าไม้เขตร้อน (tropical forest) ในช่วง ๑๐-๑๕ ปีที่ผ่านมา คือ การลดลงของพื้นที่และระบบของการหมุนเวียนแปลงปลูก ระบบการพักพื้นที่ ระบบการเผา อันเนื่องมาจากการเข้ามาของระบบตลาดในระดับท้องถิ่น ระดับชาติและระดับโลกที่สนับสนุนพืชเศรษฐกิจและพืชพาณิชย์ เช่นเดียวกับงานศึกษาหลายชิ้นที่เน้นการอธิบายให้เห็นถึงความเชื่อมโยงกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเกษตรกร ชวนาและวิธีการเกษตรแบบแผ้วถาง การเผา การหมุนพักพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและวิถีการดำรงชีพของผู้คน แม้ระบบเกษตรลักษณะดังกล่าวนี้ถูกมองว่าเป็นกิจกรรมที่ทำลายสภาพแวดล้อมมายาวนาน แต่ได้มีงานศึกษาวิจัยจำนวนมากที่พิสูจน์ให้เราเห็นว่าคุณภาพดินดังกล่าวไม่เป็นความจริง เช่นเดียวกับในหนังสือเล่มนี้ ที่มีผู้เขียนหลายท่านได้อธิบายและนำเสนอข้อถกเถียงอีกกระลอกใหญ่ ด้วยประเด็นทางด้านประโยชน์และข้อดีต่างๆ ที่มีต่อระบบสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะการเชื่อมโยงศักยภาพในการดูดซับและจัดการ carbon ของระบบเกษตรกับยุคสมัยของสภาวะการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลก (climate change) เช่น เรื่องของ การอนุรักษ์แบบ “forest carbon stock” “การจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน” หรือการดำเนินการตามข้อตกลง REDD+ ที่ยังมีข้อถกเถียงจากหลายฝ่าย (Meine Van Noordwijk และคณะ, ๒๐๑๕)

ในบทความเรื่อง “Biodiversity and Swidden Agroecosystems: An analysis and some implications” ของ Percy Sajise (๒๐๑๕) สรุปข้อค้นพบสำคัญเกี่ยวกับประเด็นความหลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศเกษตรที่มีการแผ้วถางและการเผาว่าระบบเกษตรลักษณะดังกล่าวต้องมีระบบการหมุนเวียนรอบแปลง การพักและฟื้นฟูพื้นที่และการเผาไหม้ ไม่ได้เป็นสาเหตุของการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ แต่กลับพบว่าระบบเกษตรในลักษณะดังกล่าวเป็นตัวช่วยให้เพิ่มจำนวนความหลากหลายของสิ่งมีชีวิตและความยั่งยืนของระบบนิเวศในระยะยาว ลักษณะดังกล่าวเป็นระบบที่มีความเฉพาะในตัวเองและเป็นวิถีทางเกษตรที่สร้างคุณประโยชน์ สร้างคุณค่าในเชิงเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรม เป็นรากฐาน เป็นองค์ประกอบที่สำคัญหากจะพูดถึงความยั่งยืน หรือที่เรียกว่า “Sustainable swidden agroecosystem” Sajise อธิบายกรอบการวิเคราะห์ประเด็น Sustainable swidden agroecosystem ที่ต้องตระหนักถึงหน้าที่ของตัวมันเองในด้านความหลากหลายทางชีวภาพและการปฏิสัมพันธ์กับระบบสังคม วัฒนธรรมที่ ระบบทั้งหมดเหล่านี้มีการทำงานร่วมกันและสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมขนาดใหญ่ภายนอกทั้งด้านของ biophysical และด้านสังคม รวมถึงอิทธิพลของนโยบายรัฐ ตลาดและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งจะส่งผลต่อการสร้างผลผลิตในวิถีการผลิต การดำรงชีพ และนิเวศบริการ (ecosystem service)

อย่างไรก็ตาม Sajise ยังชี้ให้เราตระหนักถึงความอันตรายที่เกิดขึ้นกับการเปลี่ยนแปลงต่อระบบดังกล่าวที่เกิดขึ้นพร้อมกับสถานการณ์การลดลงของพื้นที่ป่าในภาพรวม ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศหลายด้าน เช่น การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ ความอุดมสมบูรณ์ของดินที่จะ

ลดลง ความเสี่ยงต่อการพังทลายของหน้าดิน การสูญเสียพื้นที่การดูดซับคาร์บอน เช่นเดียวกับงานศึกษาของ Siebert และคณะ (๒๐๑๕) ที่ได้ศึกษาระบบเกษตรที่ต้องแพ้วางในประเทศภูฏาน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องอย่างแนบแน่นกับความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ โดยได้นำเสนอข้อถกเถียงในประเด็นดังกล่าวในฐานะหนึ่งในผู้ที่ใกล้ชิดกับการทำเกษตรในลักษณะดังกล่าวที่ยังคงดำรงอยู่ในยุคสมัยนี้ และได้พบว่าเป็นระบบการเกษตรที่สร้างความอุดมสมบูรณ์และช่วยในการขยายพรรณพืชและสัตว์ต่างๆ ในท้องถิ่น รวมถึงเป็นรากฐานของระบบนิเวศในพื้นที่นั้นๆ ในด้านการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ที่กำลังเกิดขึ้นนั้น ถือว่าเป็นตัวนำไปสู่การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพในแถบหิมาลัยตะวันออก ถึงแม้ว่าระบบเกษตรดังกล่าวอาจจะเป็นหรือไม่ได้เป็นสาเหตุของการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพหรือไม่เพียงใด แต่ถ้าหากยังคงคำนึงถึงนิเวศป่าไม้มันยังคงเป็นทางเลือกที่ดีกว่าระบบเกษตรที่มุ่งเน้นการผลิตพืชเชิงเดี่ยว พืชพาณิชย์เพื่อสนองเพียงระบบตลาดขนาดใหญ่



แผนผังกรอบการศึกษา “Sustainable swidden agroecosystem” ของ Percy Sajise

ประเด็นดังกล่าวนี้ ยังเกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลแต่ละแห่ง ตัวอย่างในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น กรณีตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลงต่อการทำเกษตรบนที่สูงลักษณะแพ้วางหมุนเวียนแปลงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชนบทของรัฐซาราวัก (Sarawak) ประเทศมาเลเซีย โดยงานศึกษาของCramb (๒๐๑๕) และคณะชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของผลกระทบในด้านการรับรู้เชิงลบจากการครอบงำความคิดของรัฐบาลตั้งแต่ช่วงยุคอาณานิคมในปลายและเพิ่มความเข้มข้นในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ตัวการหนึ่ง คือ การขยายตัวของการทำเหมืองแร่เชิงพาณิชย์ไปสู่พื้นที่เพาะปลูกบนพื้นที่สูงนับตั้งแต่ยุคทศวรรษ ๗๐ และการเติบโตของสวนปาล์มน้ำมันตั้งแต่ช่วง ค.ศ. ๑๙๘๐ ที่เข้าไปสร้างความขัดแย้งกับวิถีการเพาะปลูกแบบอื่นอย่างต่อเนื่องและยังนำมาซึ่งนโยบายการจัดการทรัพยากร เช่น แผนการจัดการป่าไม้ของประเทศ Cramb ยังชี้ให้เห็นว่าคนในท้องถิ่นคือผู้ที่ถูกการเมืองและเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคเข้าควบคุมและเป็นผู้ที่ต้องตอบสนองจนได้กลายเป็นผู้ขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว การเข้ามาของพืชพาณิชย์ส่งผลให้ในระดับครอบครัวต้องจัดการกับแรงงานผลิตกำลังคนในครอบครัว ในระดับชุมชน เกิดการจัดเรียงกลไกเชิงสถาบันใหม่หรือปรับเปลี่ยนสำหรับการจัดการที่ดินและป่าไม้

ประเด็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับระบบเกษตรบนที่สูง อย่างระบบไร่หมุนเวียนนั้น ในประเทศไทยนั้น มีความเชื่อมโยงกับกระแสการเปลี่ยนแปลงระดับโลกหรือระดับสากลเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่างๆ ทั่วโลกเช่นกัน ซึ่งเราสามารถทบทวนและทำความเข้าใจในเบื้องต้นผ่านแนวคิดเกี่ยวกับอิทธิพลของเสรีนิยมที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ในการใช้ทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่น ในบทความเรื่อง “China and the Production of Forestlands in Lao PDR: A Political Ecology of

Transnational Enclosure ของ Keith Barney นำเสนอกรณีของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการใช้วาทกรรมป่าเสื่อมโทรมของรัฐเพื่อจัดแบ่งพื้นที่เพื่อโครงการนิคมเกษตรกรรม ซึ่งกระทบกับวิถีการใช้ประโยชน์จากป่าของชาวบ้าน การพัฒนานิคมเกษตรกรรมในประเทศไทย โดยเฉพาะการปลูกยูคาลิปตัสโดยมีพื้นที่บ้าน Sivilay ในแขวง Khammouane เป็นกรณีศึกษา ผู้เขียนศึกษากระบวนการเปลี่ยนผ่านของสังคมเกษตร โดยการเข้ามาของทุนข้ามชาติและความเกี่ยวข้องของการผลิตกับตลาดระดับโลก โดยเฉพาะในจีน การพัฒนาประเทศภายใต้โครงการ “fast-growth high-yield” ของลาว เน้นไปที่การพัฒนานิคมเกษตรกรรม (โครงการ LPFL) ซึ่งขยายออกไปทั้งในลาวใต้และลาวภาคกลาง นิคมเกษตรกรรมหลายประเภทเช่นยางพารา ยูคาลิปตัส ซึ่งลงทุนโดยบริษัทข้ามชาติมากมายสามารถเข้าถึงสัมปทานที่ดินในราคาถูกลงได้ นำไปสู่ปัญหาการจัดการทรัพยากรที่ดิน การเปลี่ยนภูมิทัศน์ของชนบท จากกระบวนการของรัฐในทำให้เป็นที่ดิน ที่จะใช้ประโยชน์ และการเพิ่มผลผลิตสินค้าทางการเกษตร กระบวนการสำคัญเริ่มจากการลดการเป็นที่ยึด (de-territorialization) ที่ชาวบ้านใช้อยู่โดยวาทกรรมเกี่ยวกับ “ป่าเสื่อมโทรม” “ไร่เลื่อนลอย” ทำให้ต้องเกิดการพัฒนาที่ดินใหม่ ทำให้เกิดการกลายเป็นที่ดินขึ้นมาใหม่ (re-territorialization) ภายใต้การจัดการของรัฐและเข้ามาของนิคมเกษตรกรรมโดยกลุ่มทุนข้ามชาติประมาณ ๒ ใน ๓ ของชุมชนในลาว กระบวนการแรกที่ถูกจัดการจากโครงการจัดสรรที่ดินและป่าไม้คือการกำหนดเขตของหมู่บ้าน แบ่งโซนการใช้ที่ดินโดยใช้สีที่แตกต่างกัน ป่าถูกตรวจสอบการทำไร่เลื่อนลอยโดยข้าราชการ เช่นที่หมู่บ้าน Sivilay ถูกแบ่งเป็นที่ดินทำการเกษตร ๘๕.๓๔ เฮกเตอร์และที่อนุรักษ์ ๑๗๑ เฮกเตอร์ แต่พื้นที่ ๖๑๐ เฮกเตอร์จากทั้งหมดในหมู่บ้าน ๑,๘๓๓ เฮกเตอร์ ถูกกันไว้ สำหรับบริษัท Oji ที่จะเข้ามาทำนิคมเกษตรกรรม พื้นที่นี้ถูกนิยามว่าเป็น “ป่าเสื่อมโทรม” จึงไม่เหมาะที่ชาวบ้านจะใช้ประโยชน์ นอกจากนี้มีการใช้ระบบ GPS ที่บริษัทสนับสนุนงบประมาณในการสร้างแผนที่ จัดแบ่งโซน และบริษัทยังจัดสรรเงิน ๕๐ ดอลลาร์สหรัฐต่อเฮกเตอร์เพื่อเป็นกองทุนพัฒนาหมู่บ้านนำไปสู่การสร้างถนนทางเข้าหมู่บ้าน

นโยบายรัฐเองแม้ในหลักการจะเป็นการปฏิรูปที่ดินแบบส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการเข้าถึงและจัดการทรัพยากร แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้เป็นเช่นนั้น สัมปทานถูกจัดสรรโดยไม่มีมาตรฐานกลาง ไม่มีการพิจารณาคูณภาพของป่าจริงๆ ไม่มีระบบศีลธรรมแต่ถูกจัดการโดยระบบเครือข่ายอุปถัมภ์ทางการเมือง รวมถึงไม่มีการสร้างการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการพัฒนาหรือนโยบายการทำให้เลิกทำไร่เลื่อนลอย เพราะกลุ่มชาติพันธุ์ ชนกลุ่มน้อยในที่สูงยังมีอิสระในการทำไร่เลื่อนลอย ทำให้นโยบายนำไปสู่ความขัดแย้งกับวิถีชีวิตเดิมของชาวบ้าน การพัฒนาที่เน้นสร้างความเป็นสมัยใหม่และใช้เทคโนโลยีและนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้กลุ่มทุนต่างชาติ กระบวนการปฏิรูปที่ดินเข้าสู่ตลาด นำไปสู่ปัญหาใหม่ๆ ในพื้นที่ชนบทของลาว ทั้งการไม่เท่าเทียมในการเข้าทรัพยากร การเพิ่มขึ้นของการทำลายดินและป่าในแถบชนบท การสร้างภาวะยากจนแบบใหม่และความไม่มั่นคงทางอาหาร

งานดังกล่าวนี้ชี้ให้เห็นว่าความเปลี่ยนแปลงในชนบทของลาว เกี่ยวพันกับการเติบโตของทุนนิยมของจีนอย่างแนบแน่น การเติบโตของเศรษฐกิจของจีน ก่อความต้องการสินค้าทรัพยากรจำนวนมาก ทำให้จีนกลายเป็นประเทศที่นำเข้าผลผลิตจากป่าที่ใหญ่ที่สุดในโลก การนำเข้าเนื้อเยื่อกระดาษจากปี ๑๙๙๗ ถึงปี ๒๐๐๓ เพิ่มขึ้น ๒๖% ต่อปี การหมุนเวียนของเงินลงทุนในภาคเนื้อเยื่อกระดาษของจีนระหว่างปี ๒๐๐๒ ถึง ๒๐๑๐ อยู่ระหว่าง ๑๕-๒๐ พันล้านดอลลาร์สหรัฐ อีกทั้งการเติบโตของอุตสาหกรรมไม้ทำให้จีนกลายเป็นผู้นำเข้ารายใหญ่จากแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และรัสเซีย มีการนำเข้าเพิ่มขึ้น ๒ เท่าในเวลาเพียง ๕ ปี จนนำเข้า กว่า ๑๓๔ ล้าน cubic meters ในปี ๒๐๐๕ รัฐบาล

จีนขยับรุกเข้าไปในประเทศเล็กๆ หลายชาติ มีการสร้างโรงงานผลิตเนื้อเยื่อ ผลิตภัณฑ์โดยความช่วยเหลือของรัฐเหล่านั้นในการให้กู้เงิน และนโยบายภาษี รวมทั้ง “การออกกฎหมายที่รวดเร็วกว่าปกติ” (fast-track) เพื่อเอื้อประโยชน์ให้การเข้ามาของทุนหลากหลายชาติ ประเทศในขอบมหาสมุทรแปซิฟิกในปัจจุบัน กิจกรรมตัดไม้เพิ่มขึ้นทั้งในปริมาณและมูลค่า ด้วยมุมมองนี้ทำให้เห็นว่าโครงการในลาวเป็นเพียงหนึ่งศูนย์ (node) ของการสนับสนุนทรัพยากรให้จีน บริษัท Oji จากญี่ปุ่นเป็นบริษัทข้ามชาติที่เข้ามาทำหน้าที่เชื่อมชนบทของลาวกับตลาดกระดาษและเนื้อเยื่อในจีน ตำแหน่งแห่งที่ของลาวเป็น “ร่มเงาทรัพยากร” (resource shadow) หรือ “ชายแดนทางทรัพยากร” (resource frontier) ใหม่ให้การขยายตัวของเศรษฐกิจจีน

การปฏิรูปที่ดินในลาวจึงเชื่อมโยงไปถึงการจัดการทรัพยากรของตลาดในระดับโลก กรณีศึกษาในลาวชี้ให้เห็นว่า “การพัฒนาทรัพยากร” เป็นตัวแนวลิใหม่ในประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีผลต่อการสร้างธรรมชาติใหม่ ชุมชนใหม่ และภูมิศาสตร์ในการเข้าถึงทรัพยากรในชนบทใหม่ กระบวนการเปลี่ยนธรรมชาติสังคมและการทำให้เป็นสินค้าในชนบทจึงจะต้องพิจารณาไม่เพียงความสัมพันธ์ของรัฐในการปฏิรูปการครอบครองที่ดิน ผลประโยชน์ของทุนข้ามชาติ แต่จากการไหลเวียนของสินค้าและแนวโน้มของความต้องการสินค้าทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก

จะเห็นได้ว่ากรณีข้างต้น วาทกรรม “ป่าเสื่อมโทรม” นี้เอง ที่เอื้อให้รัฐใช้อำนาจเข้าไปแบ่งโซนจัดระเบียบพื้นที่ต่างๆ ก่อให้เกิดการปิดล้อม (enclosure) วัฒนธรรมและเศรษฐกิจที่มีคุณค่าบนที่ดิน ท้องถิ่นโครงการนิคมเกษตรกรรมของ ADB อ้างซ้ำๆ ถึง “พื้นที่ที่มีมากมาย” ของ “ป่าเสื่อมโทรม” ในลาว เพื่อเอื้อให้บริษัทข้ามชาติเข้าไปลงทุน และพัฒนานิคมเกษตรกรรมขึ้นมาในพื้นที่แบบนั้นได้ เพียงแต่กำหนดให้พื้นที่ใด “เสื่อมโทรม” แม้แต่ที่ๆ ชาวบ้านมีการเพาะปลูกอยู่ รัฐหรือทุนก็สามารถเข้าไปจัดการใช้ประโยชน์ใด “พื้นที่ที่เสื่อมโทรม” สำหรับชาวบ้านสามารถที่จะถูกกลับมาให้เติบโตใหม่ พวกเขามีที่สำหรับปลูกข้าวบนที่สูง สำหรับเลี้ยงสัตว์ในไร่มุมนเวียนที่รอกการฟื้นตัว สำหรับหาอาหาร เห็ด และผลิตผลจากป่า ล้วนเป็นพื้นที่ที่ชาวบ้านใช้ทำการผลิตและใช้ประโยชน์ทุกๆ วัน “ป่าเสื่อมโทรม” สำหรับชาวบ้านแล้วเป็นส่วนผสมอันซับซ้อนของปฏิบัติการในท้องถื่น ที่สอดประสานระหว่างป่ากับหมู่บ้าน (village-forests) แต่ในวาทกรรม “ป่าเสื่อมโทรม” พื้นที่กลายเป็น “ทรัพยากรที่ว่างเปล่า” ซึ่งมี “คุณค่าทางเศรษฐกิจน้อยหรือไม่มีทางเลือก” การใช้ภาษาของอำนาจปฏิเสธบทบาทของชาวบ้านในยังชีพบนที่ดินนั้น

บทความ “Contesting Terrain in Zimbabwe’s Eastern Highlands: Political Ecology, Ethnography, and Peasant Resource Struggles” ของ Donald Moore ได้ศึกษาปัญหาเรื่องการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ กรณีศึกษาในบริเวณที่ราบสูงภาคตะวันออกเฉียงเหนือของซิมบับเวที่ต้องเผชิญกับโครงการขยายพื้นที่อุทยานแห่งชาติ Nyanga ออกไป ทำให้เกิดการปะทะกับชาวนาที่อยู่ในพื้นที่เดิม ผู้เขียนย้อนกลับไปศึกษาเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ ตั้งแต่เมื่อ Rhodes คนผิวขาวเดินทางเข้ายังภาคตะวันออกเฉียงเหนือของซิมบับเวเมื่อปี ๑๘๙๖ เริ่มมีการตั้งรกรากสร้างฟาร์มในเขต Nyanga คนผิวขาวได้เข้ามาตั้งตนเป็นเจ้าของที่ดินและสร้างระบบอาณานิคมขึ้น มีการจัดเก็บภาษีและการจัดโครงสร้างการปกครองขึ้น มีการเริ่มต้นสถาปนาความคิดเรื่อง ชาว “Rhodesia” ขึ้น ซึ่งจะกลายเป็นสัญลักษณ์ของการสร้างชาติในจินตนาการของคนผิวขาวในพื้นที่ของแอฟริกัน จนปี ๑๙๐๒ เมื่อ Rhodes เสียชีวิต รัฐบาลอาณานิคมก็เข้ามาควบคุมพื้นที่ต่อ มีการบุกเบิกพื้นที่ขยายออกไป สมาคมการค้าต่างๆ เริ่มเข้ามาจับ

จอง จนปี ๑๙๓๐ มีการพัฒนาให้พื้นที่นี้เป็นพื้นที่ท่องเที่ยว มีการเข้ายึดที่ดินจากชาวนาจำนวนมาก บริษัทการค้าหรือคนขาวบางคนครอบครองที่กว่า ๑๐๐,๐๐๐ เฮกเตอร์ ชาวนาในพื้นที่จึงจำคนขาวในฐานะของ “คนโลภ” มาจนถึงปัจจุบัน ชาวนาผู้ขายกลายเป็นแรงงานให้เจ้าที่ดินหรืออพยพเข้าสู่เมือง ศูนย์กลางอาณานิคม ส่วนผู้หญิงกลายเป็นผู้จัดการที่ดินของครอบครัว

จนปี ๑๙๔๗ จึงมีการประกาศให้พื้นที่ส่วนหนึ่งเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ และปี ๑๙๖๓ ชาวนาชาวไร่บางส่วนได้พยายามต่อสู้กับการแบ่งแยกเชื้อชาติชาวแอฟริกัน มีการขับไล่คนออกจากพื้นที่ที่ประกาศเป็นอุทยานไปสู่บริเวณที่แห้งแล้งทางตอนเหนือ Rekayi Tangwena เป็นผู้นำในการต่อสู้ มีการอ้างถึงสิทธิในการอยู่อาศัยที่สืบทอดมาตั้งแต่บรรพบุรุษ (Ancestral Rights) ปฏิเสธการเห็นที่ดินเป็นสินค้าและการครอบครองดินแดนของคนขาว แต่การต่อสู้ก็ประสบความสำเร็จแพ้ ถูกตำรวจและฝ่ายรัฐเผาไร่ ปลูกสัตว์ หลายครอบครัวแตกกระจายกันออกไป บางส่วนต้องลี้ภัยเข้าไปอยู่ในโมซัมบิก แต่ในภายหลัง Rekayi ก็ได้กลายเป็นสัญลักษณ์ของชาติในการต่อต้านรัฐแบบ Rhodesian จนชิมบับเวได้รับเอกราชในปี ๑๙๘๐

หลังได้รับเอกราช เกิดการจัดการพื้นที่ดินใหม่ทั้งหมดโดยรัฐ มีโครงการการตั้งรกรากใหม่ (Resettlement Scheme) ใน Kaerezi แต่ละครอบครัวถูกจัดสรรที่ดินเพาะปลูกให้ แต่ก็จำกัดบริเวณเพียงครอบครัวละ ๓.๕ เฮกเตอร์ มีการแบ่งพื้นที่การเลี้ยงปศุสัตว์ร่วมกัน แต่ก็ถูกควบคุมจากหลักการอาณานิคมเดิมที่ตกค้างมา ในปี ๑๙๘๒ ตั้งเป้าคนที่จะตั้งถิ่นฐานกว่า ๑๖๒,๐๐๐ ครอบครัว แต่จนถึงปี ๑๙๙๑ ก็ทำได้เพียง ๕๒,๐๐๐ ครอบครัว พื้นที่นี้มีลักษณะที่ต่างจากที่อื่นคือ ผู้ที่อาศัยอยู่เดิมอ้างสิทธิในฐานะมรดกตกทอดกันมาจากบรรพบุรุษ เกิดการปะทะกันระหว่างการจัดการของรัฐกับประเพณีดั้งเดิม พื้นที่นี้ยังมีระบบนิเวศสำหรับการเพาะปลูก มีน้ำฝนสูง และพื้นที่ยังมีเขตแดนร่วมกับของอุทยานแห่งชาติ จากนั้นในปี ๑๙๘๗ เกิดโครงการของรัฐที่จะขยายพื้นที่อุทยานออกไปยังส่วนแม่น้ำ ที่มีชาวนาอาศัยอยู่เพื่อการท่องเที่ยวและการตกปลาเทราท์ (trout) มีการสร้างกระท่อมสำหรับนักท่องเที่ยว จุดใต้เขา สถานที่ซึ่งมีน้ำ จึงมีโครงการอพยพคนออกจากพื้นที่ มีการห้ามการเพาะปลูก การทำปศุสัตว์ การเผาหญ้า ในพื้นที่บริเวณรอบต้นน้ำนำไปสู่ความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรครั้งใหม่

บทความนี้วิจารณ์การใช้แนวคิดนิเวศวิทยาการเมือง (Political Ecology) ในการใช้อธิบายความขัดแย้งทางทรัพยากรในโลกที่สาม ในระดับโครงสร้างระดับใหญ่ ผู้เขียนเห็นว่ากรอบคิดนี้ยังถูกใช้อย่างจำกัดในการอธิบายความขัดแย้งทางทรัพยากร ดูเพียงสองปัจจัยคือการเมืองระดับจุลภาคของการต่อสู้ของชาวนาเพื่อเข้าถึงทรัพยากรและการแย่งชิงทางสัญลักษณ์ที่สร้างขึ้นเพื่อการต่อสู้ แต่กลับละเลยการเมืองท้องถิ่น ผิดพลาดในการสร้างโมเดลขนาดใหญ่เกี่ยวกับรัฐ มองรัฐเป็นเนื้อเดียวกันเกินไป ขณะเดียวกันก็ไม่ได้เห็นความแตกต่างหลากหลายในกลุ่มชาวนา เห็นผู้กระทำการต่างๆ มีเอกภาพเกินไป มองไม่เห็นความแตกต่าง ไม่เท่าเทียมจากชนชั้น เพศสภาพ ชาติพันธุ์ หรืออายุ ผู้เขียนเห็นว่าการมองแต่โครงสร้างทางสังคมมากเกินไป ทำให้มองไม่เห็นวิธีในการต่อสู้ในการอ้างอิงการใช้ทรัพยากรของตัวละครต่างๆ และมีมิติทางวัฒนธรรมในบริบทของการเมืองในท้องถิ่น ผู้เขียนจึงนำแนวคิดเรื่องการตีความทางวัฒนธรรม (Cultural interpretation) เข้ามาใช้ในการศึกษาด้วย ผู้เขียนเห็นว่าความขัดแย้งเหนือที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติ แยกไม่ออกจากการต่อสู้เพื่อให้ความหมายทางวัฒนธรรม คนกลุ่มต่างๆ มีการให้ความต่อพื้นที่เดียวกันที่ต่างกันออกไป Moore ชี้ให้เห็นว่าฝ่ายรัฐเองก็มีความแตกต่างในตัวมันเอง รัฐไม่จำเป็นต้องเห็นสอดคล้องเป็นเนื้อเดียวกันหมด รัฐสามารถเป็นเวทีเปิดสำหรับเรื่องทรัพยากร และการต่อสู้ของอำนาจ กระบวนการตั้งถิ่นฐาน และกรมการพัฒนาชนบทมีแนวทางจะ

สร้างการกุศลและสร้างพื้นที่ตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ต้นแม่น้ำ Kaerezi แต่ทางอุทยานแห่งชาติกลับมีนโยบายการอนุรักษ์ กังวลเกี่ยวกับมลพิษที่ต้นน้ำ เน้นอพยพคนออกจากพื้นที่ พื้นที่ปัญหาที่อยู่ในพื้นที่ของโครงการตั้งถิ่นฐาน แต่ก็อยู่ในส่วนของอุทยานฯ เกิดความไม่ชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ขึ้น

จะเห็นได้ว่ามีการต่อสู้ในเชิงการให้ความหมายพื้นที่จากตัวละครต่างๆ ทั้งอุทยานฯ ชาวนา สมาคมตกปลาเทรลท์ ฯลฯ รัฐเองพยายามแก้ไขปัญหาที่ดินโดยการออกโฉนด กำหนดแผนที่ อาณาเขตอย่างเป็นทางการ แต่ผู้นำท้องถิ่นอ้างสิทธิการได้รับมรดกตกทอดกันมาจากบรรพบุรุษ ที่เรียกว่า rule the land การกำหนดเขตแดนต้องทำตามประเพณี ด้านอุทยานก็เน้นการอนุรักษ์ทรัพยากรไม่ให้ถูกทำลาย แต่คนในท้องถิ่นกลับเห็นว่าทรัพยากรธรรมชาติควรนำมาใช้ไม่ให้เกิดการทำลาย ด้วยความเชื่อว่าทุกสิ่งเป็นประโยชน์ (things utilized) และทุกสิ่งสร้างสรรค์ (things created) มีการอ้างอิงถ้อยคำของคนเฒ่าคนแก่ในการโต้เถียงกัน ทรัพยากรธรรมชาติสำหรับคนท้องถิ่นจึงเชื่อมโยงกับจักรวาลวิทยาและสำนวนทางศาสนาหรือในฝ่ายชาวบ้านเองก็มีความแตกต่างหลากหลายในความคิด ผู้เขียนเน้นวิเคราะห์ไปที่ความแตกต่างในความคิดการต่อต้านการขยายพื้นที่อุทยานของเพศชายกับเพศหญิง สำหรับผู้หญิงการประกาศพื้นที่อุทยานทำให้ขาดรายได้จากการหาฟันและการนำต้นกมมาทำงานหัตถกรรม แต่สำหรับผู้ชาย ต้องการที่จะสร้างรั้วกันรั้วหน่อออกไป แต่ฝ่ายหญิงเห็นว่าเป็นการปิดโอกาสในการออกไปเก็บฟันและเพาะปลูกในพื้นที่ดินแปลงเล็กๆ แต่ทั้งสองฝ่ายก็เห็นร่วมกันในการต่อต้านการอุทยาน

ข้อสรุปสำคัญจากงานศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในระบบไร่หมุนเวียน ชี้ให้เห็นว่าในความเป็นจริงการเกษตรแบบระบบไร่หมุนเวียนนั้นมีหลายรูปแบบ มีการปรับตัวและเปลี่ยนแปลงอย่างซับซ้อน ด้วยเงื่อนไขและแรงกดดันต่างๆ ทั้งจากปัจจัยภายในชุมชน ระบบเศรษฐกิจภายนอกชุมชนและนโยบายรัฐ คนในชุมชนแต่ละแห่งมีการปรับตัวที่แตกต่างกันตามแต่ละบริบทและการปรับตัวที่แตกต่างกันนี้เองได้ส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศ รวมถึงวิถีชีวิตของคนกะเหรี่ยงหรือปกากะญอ

## ๒.๒ กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง

### ๒.๒.๑ ข้อผูกพันและพันธกรณีระดับนานาชาติ

ประเทศไทยในฐานะภาคีของสหประชาชาติ มีข้อผูกพันและพันธกรณีที่จะปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ดังที่ ศราวุธ ปทุมราช (๒๕๔๘) ได้ศึกษาข้อกฎหมายและข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชนเผ่าและสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย<sup>๙</sup> ได้แก่

- การส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในกฎบัตรสหประชาชาติ ๒๔๘๘ ภายใต้วลี “การไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องเชื้อชาติ เพศ ภาษาหรือศาสนา” โดยในเดือนมกราคม ๒๕๙๐ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้เรียกประชุมครั้งแรกและแต่งตั้งคณะกรรมการร่างเอกสารสหประชาชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน โดยแบ่งออกเป็น ๓ ชุด ชุดแรกจัดทำร่างปฏิญญา ชุดที่สองจัดทำอนุสัญญาและชุดที่สาม

<sup>๙</sup> สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนมีลักษณะเป็นสนธิสัญญาพหุภาคี กล่าวคือ เป็นสนธิสัญญาที่มีรัฐมากกว่าสองรัฐขึ้นไปเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญา ซึ่งกระบวนการในการทำสนธิสัญญามีหลายขั้นตอน นับตั้งแต่การเจรจา การให้ความยินยอมของรัฐเพื่อผู้พันตามสนธิสัญญา โดยการลงนาม การให้สัตยาบัน การภาคยานุวัติ และบางรัฐอาจตั้งข้อสงวน หรือตีความสนธิสัญญา และเมื่อปฏิบัติตามขั้นตอนในการทำสัญญาครบถ้วนแล้ว ภาคีก็มีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาต่อไป การเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาก่อให้เกิดพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับสนธิสัญญา มิฉะนั้นอาจต้องรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ ดังนั้น เมื่อประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน ประเทศไทยก็ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญาดังกล่าว พันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของไทย (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เข้าถึงได้จาก <http://www.nhrc.or.th/Human-Rights-Knowledge/International-Human-Rights-Affairs/International-Law-of-human-rights.aspx?lang=th-TH>)



ศึกษาปัญหาทางการเมืองระหว่างประเทศคณะกรรมการกร่างปฏิญญาได้มีการประชุมหลายครั้งและเสนอร่างปฏิญญาให้สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติลงมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติลงมติรับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน วันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๓๑ ด้วยคะแนนเสียง ๔๘ เสียง (รวมทั้งประเทศไทย) โดยไม่มีประเทศใดลงคะแนนเสียงคัดค้าน

- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ซึ่งได้กล่าวถึงพันธกรณีของรัฐด้านสิทธิมนุษยชนตามกฎบัตรสหประชาชาติ รวมทั้งหน้าที่ของบุคคลที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และได้รับสิทธิทั้งด้านพลเมือง การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างเท่าเทียมกัน มีสาระสำคัญที่กล่าวถึงสิทธิในการกำหนดเจตจำนงตนเอง (right of self-determination) กล่าวถึงพันธกรณีของรัฐภาคีที่รับรองจะเคารพและประกันสิทธิของบุคคล รวมถึงการห้ามการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทาง เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม ถิ่นกำเนิด หรือสภาพอื่นใด โดยจะดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติภายในประเทศ ประกันว่าบุคคลที่ถูกละเมิดจะได้รับการเยียวยา ไม่ว่าบุรุษหรือสตรีจะได้รับสิทธิพลเมืองและการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน การลิดรอนสิทธิในสถานการณ์ฉุกเฉิน และการห้ามการตีความกติกาในอันที่จะไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพอื่นๆ

กล่าวถึงสาระของสิทธิในส่วนที่เป็นสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ได้แก่ สิทธิในการมีชีวิตอยู่ เสรีภาพจากการถูกทรมาน การห้ามบุคคลมิให้ตกอยู่ในภาวะเยี่ยงทาส การห้ามบุคคลมิให้ถูกจับกุมโดยตามอำเภอใจ การปฏิบัติต่อผู้ถูกลิดรอนเสรีภาพอย่างมีมนุษยธรรม การห้ามบุคคลถูกจำคุกด้วยเหตุที่ไม่สามารถชำระหนี้ตามสัญญาได้ เสรีภาพในการโยกย้ายถิ่นฐาน ความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมาย การห้ามมิให้มีการบังคับใช้กฎหมายอาญาย้อนหลัง สิทธิการได้รับรองเป็นบุคคลตามกฎหมาย การห้ามแทรกแซงความเป็นส่วนตัว การคุ้มครองเสรีภาพทางความคิด เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก การห้ามการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อการสงครามหรือก่อให้เกิดความเกลียดชังทางเชื้อชาติ สิทธิที่จะชุมนุมอย่างสันติ การรวมกันเป็นสมาคม สิทธิของชายหญิงที่อยู่ในวัยที่เหมาะสมในการมีครอบครัว การคุ้มครองสิทธิเด็กและการที่พลเมืองทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ การรับรองว่าบุคคลทั้งปวงย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมายและได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน การรับรองสิทธิของชนกลุ่มน้อยทางเผ่าพันธุ์ ศาสนาและภาษาภายในรัฐ

กล่าวถึงการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในกติกา รวมถึงพันธกรณีในการเสนอรายงานของรัฐภาคี การยอมรับอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และขั้นตอนการพิจารณาข้อร้องเรียนและห้ามการตีความไปในทางขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆ รวมทั้งการมิให้ ตีความในการที่จะลิดรอนสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ<sup>๑๐</sup>

- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights ICESCR) ซึ่งขยายแนวคิดเรื่อง “สิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตตนเอง” มีสาระสำคัญที่กล่าวถึงสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (right of self-determination) ที่กล่าวถึงพันธกรณีของรัฐภาคีที่จะดำเนินการต่างๆ อย่างเหมาะสมตามลำดับ

<sup>๑๐</sup> โปรดดูเพิ่มเติมในหนังสือ “หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ”

ขึ้น นับตั้งแต่การเคารพ คุ่มครอง ส่งเสริมและทำให้เป็นจริง อย่างเต็มที่ตามที่ทรัพยากรมีอยู่เพื่อให้มีความคืบหน้า โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ความเท่าเทียมกันระหว่างบุรุษและสตรีในการได้รับสิทธิ การจำกัดสิทธิตามกติกา รวมทั้งการห้ามตีความใดๆ ในกติกาที่จะทำให้ทำลายสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รับรองไว้ในกติกานี้

กล่าวถึงสาระของสิทธิ ได้แก่ สิทธิในการทำงานและมีเงื่อนไขการทำงานที่เหมาะสมเป็นธรรมชาติ สิทธิที่จะก่อตั้งสหภาพแรงงานและสิทธิที่จะหยุดงาน สิทธิที่จะได้รับสวัสดิการและการประกันด้านสังคม การคุ้มครองและช่วยเหลือครอบครัว สิทธิที่จะมีมาตรฐานชีวิตที่ดีพอเพียง สิทธิที่จะมีสุขภาพะด้านกายและใจที่ดีที่สุดที่เป็นไปได้ สิทธิในการศึกษา สิทธิในวัฒนธรรมและประโยชน์จากความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์

กล่าวถึงพันธกรณีในการจัดทำรายงานของรัฐภาคี บทบาทของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม ในการตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีร่วมกับกลไกอื่นๆ ของสหประชาชาติ รวมทั้งการให้ข้อคิดเห็นต่างๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพันธกรณีของกติกา การดำเนินการของรัฐภาคีที่จะร่วมมือในระดับระหว่างประเทศในการส่งเสริมสิทธิตามกติกา การห้ามการตีความ บทบัญญัติเพื่อจำกัดหน้าที่ของกลไกสหประชาชาติที่กำหนดไว้ตามกฎหมายบัตรและธรรมนูญขององค์กร รวมทั้งการไม่ตีความในทางที่จะจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและกล่าวถึงการเข้าเป็นภาคี และการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกติกา

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

- ปฏิญญาออกซากา ๑๙๙๓ (พ.ศ.๒๕๓๖) ของยูเนสโก ซึ่งมีสาระสำคัญว่ารัฐสมัยใหม่จำเป็นต้องมีอุดมการณ์แบบพหุนิยมวัฒนธรรมซึ่งให้ความเคารพวัฒนธรรมที่หลากหลายและมีการเสวนาระหว่างวัฒนธรรม ที่สำคัญคือหารยืนยันที่จะให้ความเคารพวัฒนธรรมของชนพื้นเมืองที่มีความสัมพันธ์พิเศษต่อธรรมชาติและผลักดันให้ดำเนินการทางกฎหมายเพื่อปกป้องสิทธิของชนพื้นเมือง

- ปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของกลุ่มต่างๆ หลายกลุ่ม อาทิ เด็ก สตรี ชาติพันธุ์ ชนเผ่าพื้นเมือง และชนกลุ่มน้อย ซึ่งทำให้ชนเผ่าพื้นเมืองได้รับการยอมรับผ่านระบบสหประชาชาติว่าปี พ.ศ.๒๕๓๘-๒๕๔๗ เป็นทศวรรษสากลของชนเผ่าพื้นเมืองโลก

- อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ พ.ศ.๒๕๓๙ (International Convention on the Elimination of All Forms of Radical Discrimination/ ICERD ๑๙๙๖) เนื้อหาของอนุสัญญามี ๓ ส่วน ๒๕ ข้อ ส่วนแรก (ข้อ ๑-๗) เป็นสาระบัญญัติว่าด้วยสิทธิต่างๆ โดยกำหนดความหมายของ “การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ” การตีความและมาตรการพิเศษที่จัดขึ้นตามความจำเป็นด้วยเจตนาเพื่อประกันความก้าวหน้าของหมู่ชนบางกลุ่มที่ต้องการความคุ้มครองและสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน การประณามการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติและการประกันการไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลกลุ่มหรือสถาบันหรือสนับสนุนการเลือกปฏิบัติเหล่านี้ การดำเนินการมาตรการที่จะแก้ไขภาวะเปรียบที่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติด้วยวิธีการที่เหมาะสมและสนับสนุนการประสานเชื้อชาติเข้าด้วยกัน การจัดให้มีมาตรการพิเศษชั่วคราว เพื่อสนับสนุนการคุ้มครองกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม เพื่อให้ได้รับสิทธิเสรีภาพอย่างเสมอภาค การประณามการแบ่งแยกทางเชื้อชาติ สีผิว การโฆษณาชวนเชื่อในเรื่องความเหนือกว่าของบางชนกลุ่ม การเกลียดชังระหว่างเชื้อชาติ การลงโทษตามกฎหมายแก่การกระทำที่ประณามเหล่านี้ และห้ามการดำเนินการส่งเสริมกระตุ้นการเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การประกันสิทธิของทุกคน

ให้เสมอภาคกันตามกฎหมายภายใต้ศาลและกระบวนการยุติธรรม การคุ้มครองของรัฐ การใช้สิทธิอย่างทั่วถึงและเสมอภาคในทางการเมือง กิจกรรมสาธารณะและบริการสาธารณะ สิทธิของพลเมืองในเรื่องต่างๆ ทุกเรื่อง

ส่วนที่ ๒ (ข้อ ๗-๑๖) ว่าด้วยคณะกรรมการ การเสนอรายงาน การรับข้อร้องเรียนระหว่างรัฐ การดำเนินการ การไกล่เกลี่ยและการยุติข้อพิพาทของคณะกรรมการและส่วนที่ ๓ (ข้อ ๑๗-๒๕) ว่าด้วยการลงนามเข้าเป็นภาคี การมีผลบังคับใช้เงื่อนไขในการตั้งข้อสงวนและการถอนข้อสงวน การเพิกถอนอนุสัญญาและการเสนอข้อพิพาทสู่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

- ปฏิญญาสากลยูนีโคว่าด้วยความหลากหลายทางวัฒนธรรม พ.ศ.๒๕๔๔ (UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity ๒๐๐๑)

- ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ.๒๕๕๐ (Universal Declaration on the Rights of Indigenous Peoples ๒๐๐๗) ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่จะพัฒนาเป็นกติการะหว่างประเทศ หรืออนุสัญญาที่มีผลบังคับใช้ในเชิงกฎหมายระหว่างประเทศและแม้ว่าในปัจจุบันปฏิญญาเหล่านี้ยังไม่มีลักษณะเป็นสนธิสัญญาที่มีผลทางกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ปฏิญญาเหล่านี้เป็นการแสดงเจตจำนงที่จะคุ้มครองสิทธิของกลุ่มคนที่วัฒนธรรมเฉพาะและแตกต่างชนกลุ่มใหญ่ของรัฐประชาชาติต่างๆ (ซึ่งโดยปกติในทางวิชาการมักเรียกว่า “กลุ่มชาติพันธุ์” หรือ “ชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย”)

นอกจากนั้น ยังมีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD) ที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๔๖ ถือเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสร้างความร่วมมือของประเทศภาคีในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดความยั่งยืนและเป็นธรรม อนุสัญญานี้ประกอบด้วยวัตถุประสงค์ ๓ ข้อ คือ ๑) เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ๒) เพื่อใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และ ๓) เพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม ส่วนพิธีสารคาร์ตาเฮนา (Cartegena Potocol) ซึ่งประเทศไทยเข้าเป็นภาคีเมื่อ ๑๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (GMOs) ที่ครอบคลุมไปถึงการเคลื่อนย้ายข้ามแดนส่งผ่าน ดูแล และการใช้ประโยชน์ที่อาจมีผลกระทบต่ออำนวยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

### ๒.๒.๒ แนวคิดสิทธิชุมชนกับรัฐธรรมนูญไทย

เป็นที่ประจักษ์ว่ารัฐไทยมุ่งเน้นการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง โดยเฉพาะอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดิน ป่าไม้ น้ำ ล้วนอยู่ภายใต้การกำหนดจากรัฐบาลส่วนกลาง โดยขาดการเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมและส่งผลให้สิทธิของประชาชนในทรัพยากรเหล่านั้น ไม่ได้ถูกรับรองอย่างที่ควรจะเป็น สิทธิชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์บนที่สูงโดยเฉพาะสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ปรากฏอยู่ในจารีตประเพณีที่แสดงออกโดยพิธีกรรมและข้อห้ามต่างๆ ของชุมชนและเป็นส่วนสำคัญในการดำรงชีพของชุมชนก่อนที่รัฐจะเข้ามาบีบบังคับหลักในการจัดการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงจนสร้างการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก วาทกรรมชาวเขาที่ถูกกล่าวหาว่าล่าหลัง บ่อนทำลายชาติ เป็นตัวปัญหาในการทำลายป่าจนถึงขั้นถูกจับกุมในข้อหาตัดไม้ทำลายป่าต่างๆ ที่ทำไร่อยู่ในที่ดินเดิมของตนเองที่ถูกประกาศให้เป็นเขตป่าสงวนหวงห้าม (รัตนพรและคณะ, ๒๕๔๖)

หากพิจารณามุมมองสิทธิชุมชนซึ่งครอบคลุมถึงโลกทัศน์ (World View) และจักรวาลทัศน์ (Cosmology) ของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมผ่านการวิเคราะห์ปัญหาความขัดแย้งเรื่องการควบคุมและ

จัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่าเขา พบว่าล้วนเป็นปัญหาการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรระหว่างรัฐส่วนกลางกับท้องถิ่นที่ส่วนทางกันหรือระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับกลุ่มอิทธิพลภายนอกที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งหรือแม้กระทั่งความขัดแย้งระหว่างชุมชนชาติพันธุ์ด้วยกันเอง โดยงานชิ้นนี้ชี้ให้เห็นถึงระบบคิดว่าด้วยเรื่องสิทธิในสังคมล้าหน้านั้นมีความแตกต่างหลากหลายและกำลังเปลี่ยนแปลงอย่างมีพลวัตท่ามกลางสถานการณ์การโต้แย้งกันในเรื่องสิทธิเหนือทรัพยากร (อรุณรัตน์และคณะ, ๒๕๕๖) ด้านอำนาจรัฐและกลไกรัฐไม่อาจเป็นทางออกหรือเป็นที่พึ่งพาที่ไว้ใจได้ของชุมชนพหุชาติพันธุ์ท้องถิ่นดั้งเดิมได้อีกต่อไป และเห็นว่าสังคมเอเชียถึงจุดวิกฤตที่จะต้องมีการจัดระเบียบสังคมใหม่ที่ด้านหนึ่งไม่อาจปฏิเสธระบบโลกใหม่ได้ แต่อีกด้านหนึ่งก็ตกอยู่ในกระบวนการดิ้นรนต่อสู้เพื่อพิทักษ์ “สิทธิของผู้อยู่มาก่อน” และบางแห่งต้องถึงกับเอาชีวิตเป็นเดิมพัน (ชลธิรา สัตยวัฒน์และคณะ, ๒๕๕๖)

ดังนั้นสิทธิชุมชนในแง่นี้จึงหมายถึง การที่ชุมชนมีสิทธิจัดการทรัพยากร ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและที่ไม่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เพื่อดำรงไว้ซึ่งการอนุรักษ์การฟื้นฟูตลอดจนการจัดการเพื่อการดำรงอยู่อย่างยั่งยืนโดยสามารถต่อสู้เพื่อหลุดพ้นจากกลไกของรัฐ ที่เข้ามาแทรกแซงอย่างแยบยล และสามารถต่อสู้และดำรงอยู่ได้ อย่างเป็นธรรมและสันติอีกทั้งการแก้ปัญหาด้วยสิทธิชุมชนนั้นยังต้องอาศัยความร่วมมือของคนในชุมชนเอง เพื่อผลักดันให้เป็นเหมือนธรรมนุญทางวัฒนธรรมที่สามารถแก้ไขการถูกอำนาจรัฐเข้ามาครอบงำ อีกทั้งการบริหารจัดการจำเป็นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขบริบทของสังคมวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ด้วยซึ่งจะสามารถเป็นส่วนช่วยให้พลังของชุมชนมีความเข้มแข็ง อีกทั้งยังจะมีส่วนช่วยให้การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำได้เป็นบันไดขั้นสำคัญที่จะนำไปสู่สังคมที่เป็นทั่วถึงและเป็นธรรมต่อไป (พงศ์เสวกและนวพร, ๒๕๕๓)

จะเห็นได้ว่าสิทธิชุมชนกับประเด็นการจัดการทรัพยากร ประกอบด้วยมิติของความหมายอันหลากหลาย อย่างน้อยในสี่มิติ (อานันท์, ๒๕๖๐) ได้แก่

*มิติที่หนึ่ง สิทธิชุมชนในมิติของสังคมพหุวัฒนธรรม* ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขและบริบทสังคมที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมอยู่ร่วมกัน เช่น เมืองไทยที่มิได้มีเพียงวัฒนธรรมไทยหรือวัฒนธรรมใดวัฒนธรรมหนึ่งเท่านั้น จึงไม่อาจนำเอาวัฒนธรรมหนึ่งใดไปใช้ออกกฎหมายบังคับกับคนต่างวัฒนธรรมได้

*มิติที่สอง สิทธิชุมชนในมิติของการจัดการแบบมีส่วนร่วม* จากที่ผ่านมาสังคมไทยยึดหลักการจัดการทรัพยากรในลักษณะเชิงเดี่ยวโดยหน่วยงานรัฐแต่กลับไม่ได้ทำให้สถานการณ์ด้านทรัพยากรดีขึ้น แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นจึงมีสำคัญในฐานะแนวคิดการจัดการทรัพยากรอีกรูปแบบหนึ่ง โดยเงื่อนไขแรก คือ การแสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการสร้างกฎเกณฑ์และหลักการจัดการที่พิสูจน์ได้ว่าชุมชนสามารถดูแลจัดการทรัพยากรให้คงอยู่อย่างยั่งยืนได้ ไม่เพียงแต่ใช้หลักการเรื่องการอยู่อาศัยมาแต่เดิมนั้น สิทธิชุมชนในมิตินี้ไม่ได้เกิดขึ้นมาเองหรือมีอยู่ตามจารีตดั้งเดิม แต่เป็นสิ่งที่ต้องร่วมสร้างผสมผสานตามการเปลี่ยนแปลงเพื่อเป็นแนวทางในการช่วยเสริมการจัดการเชิงเดี่ยว ในมิตินี้หัวใจสำคัญคือการวางสิทธิชุมชนในฐานะสิทธิเชิงซ้อน พยายามให้ทุกฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง ไม่ใช่แต่เพียงการมอบบทบาทหรืออำนาจให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เนื่องจากสิทธิชุมชนมีสิทธิอย่างอื่นซ้อนทับกันอยู่ ตัวอย่างเช่นการเสนอกฎหมายป่าชุมชนในอดีต ซึ่งใช้หลักการสิทธิชุมชน (เชิงซ้อน) พยายามจัดการการมีส่วนร่วมของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าไม้ จึงต้องพิจารณาทั้งสิทธิความเป็นเจ้าของ สิทธิการใช้ประโยชน์ สิทธิการจัดการและสิทธิตรวจสอบถ่วงดุล สิทธิชุมชนจึงไม่ใช่สิทธิหนึ่งเดียวที่เปิดเสรีผูกขาดจากฝ่ายชุมชน การใช้สิทธิชุมชนต้องแยกแยะสิทธิต่างๆ ออกมาเพื่อกระจายสิทธิแต่ละประเภทให้กับกลุ่มคนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากร

มิติที่สาม สิทธิชุมชนในฐานะมิติของการปกป้องวิถีชีวิต จะเห็นได้ว่าสิทธิชุมชนที่ถูกกระบุไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศตั้งแต่ฉบับ พ.ศ.๒๕๔๐ มีส่วนสำคัญที่ช่วยให้หลายชุมชนนำมาใช้เรียกร้องสิทธิในการปกป้องผลกระทบต่อการค้าหรือรับบริการเสียหายจากผลกระทบต่างๆ นั่นคือสิทธิในการกำหนดการใช้พื้นที่เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง การนิยามสิทธิชุมชนในมิตินี้จะแตกต่างกันตามกรณีปัญหาแต่ละพื้นที่ ในการต่อสู้กับผลกระทบในวิถีชีวิตนั้น ชุมชนจึงจำเป็นต้องสถาปนาวิถีชีวิตของตัวเองที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างกับสิ่งที่เข้ามากระทบวิถีชีวิต (เราต้องการจะมีชีวิตอยู่อย่างไรต่อไป) การปกป้องในลักษณะนี้เองมิใช่แต่เพียงการปกป้องวิถีชีวิตในปัจจุบันเท่านั้น แต่ยังเป็นการปกป้องโอกาสในการใช้ทรัพยากรของตัวเองในอนาคตและยังกินความไปถึงการปกป้องทรัพยากรเพื่อปกป้องสมบัติทางวัฒนธรรมท้องถิ่นหรือประวัติศาสตร์อีกของตัวเองอีกด้วย (ประเด็นสิทธิชุมชนกับรัฐธรรมนูญไทยจะได้นำเสนอในหัวข้อถัดไป)

มิติที่สี่ สิทธิชุมชนในลักษณะการยกระดับความคิดให้ทันสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง ซึ่งจำเป็นต้องปรับใช้แนวคิดให้ทันต่อยุคสมัย ต้องพยายามสร้างความเข้าใจว่าความคิดดังกล่าวอยู่ตรงไหนในบริบทที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป เช่น เริ่มด้วยการตั้งคำถามกับสังคมระบบตลาด (เสรี) ที่ส่งผลกระทบต่อผู้คน โดยเฉพาะกับกลุ่มคนไร้อำนาจในสังคม จึงจำเป็นต้องใช้กลไกทางสังคมเข้ามาควบคุมระบบตลาดและกลไกทางสังคมที่วางอยู่บนแนวคิดสิทธิชุมชนนี้เอง จะเป็นหลักการที่ทำให้ภาคสังคมเข้ามามีบทบาทในการกำกับควบคุมสังคมตลาดมากขึ้น กรณีตัวอย่างสำคัญ คือ แนวคิดโดนดชุมชนที่มีความแตกต่างกับโดนดปกติที่สิทธิเด็ดขาดแบบปัจเจก

นอกจากนั้น แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินหรือทรัพยากรในมิติอื่นๆ ยังควรเป็นประเด็นที่ต้องทบทวนและพิจารณาตัวอย่างแม้ในยุคสมัยปัจจุบัน โดยสามารถพิจารณาได้จากงานศึกษาในอดีตที่สำคัญ อาทิจานศึกษาของ Macpherson ได้อธิบายไว้ใน “The meaning of property”, in Property: Mainstream and Critical Position. (๑๙๘๗) ว่าเราต้องมองทรัพย์สินเป็นเรื่องของ “สิทธิ” ไม่ใช่สิ่งของเพราะเกี่ยวข้องกับความเป็นสถาบันของมนุษย์ ซึ่งสร้างขึ้นมากำกับดูแลอะไรบ้างอย่าง บางเรื่อง ฉะนั้นสิทธิมันเป็นเรื่องของอำนาจทางการเมือง ที่เรามักเข้าใจว่ามีได้ตามกฎหมาย เช่น สิทธิปัจเจกแบบ “บ้านของฉัน” ซึ่งจะนำไปสู่การกีดกันและมีอำนาจเหนือผู้อื่น (John Locks มีอิทธิพลอย่างมาก) ซึ่งก็ประจักษ์ชัดในกฎหมาย “Enclosure Law” ในอังกฤษตั้งแต่อดีตที่เริ่มใช้ลวดหนามกั้นเขตทรัพย์สินส่วนตัว ซึ่ง Karl Marx ได้วิเคราะห์ว่าแท้จริงปัจเจกก็เป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อแยกออกจากความเป็นส่วนรวม กฎหมายดังกล่าว คือ ให้อำนาจกับใครคนหนึ่งอย่างเด็ดขาดเพื่อการกีดกัน ปิดกั้นนำไปสู่การสร้างสินค้าและ “การสะสมทุนขั้นปฐม”

ฉะนั้นเรื่องทรัพย์สินจึงเป็นเรื่องที่มากกว่าแค่ “วัตถุสิ่งของ” ในอีกด้านหนึ่ง ทั้งทรัพย์สินและสิทธิจึงเป็นเรื่องของ “สถาบันทางสังคม” ดังที่ A. Irving Hollowell พยายามชี้ให้เห็นใน “The nature and function of property as a social institution” (๑๙๔๓) ว่าเราต้องมองทรัพย์สินในเชิงสถาบันทางสังคม ที่เต็มไปด้วยระบบความสัมพันธ์ของผู้คนอันหลากหลาย มีกฎเกณฑ์เฉพาะของแต่ละสังคมมันจึงเป็นระบบการจัดการเชิงสถาบันแบบหนึ่งที่จะบอกว่า ใคร มีสิทธิ มีอำนาจอย่างไร เขาเห็นว่ามันไม่ได้มีแต่เรื่องตามกฎหมายเท่านั้นและไม่ควรใช้วิธีคิดการมองทรัพย์สินแบบตะวันตกที่เน้นความเป็นปัจเจกมากซะจนละเลยสิทธิ หน้าที่ยังถูกสังคมตลาดกระตุ้นให้เกิดการคลั่งครอบครองมาใช้กับสังคมอื่นๆ เพราะฉะนั้นอย่าได้มองเรื่องทรัพย์สินเป็นความเป็นสากล เพราะมันมีมิติของเวลาและมีบริบทที่แตกต่างกันแต่ละแห่ง แม้ในสังคมตะวันตกแต่เดิมก็มีสิทธิอันหลากหลาย แต่มันกลับถูกลดรูปลงเพราะ

ปรัชญาการมองสิ่งของเปลี่ยนไป สังคมเน้นปัจเจกนิยมมากขึ้นจากสังคมทุนนิยมและมันก็เหลือแต่เรื่อง  
ของ “ความเป็นเจ้าของเท่านั้น” สอดคล้องกับ C.M.Hann จึงเสนอในงานของเขา “Introduction: the  
embeddedness of property” (๑๙๙๘) ว่าต้องพิจารณาจาก “Law in use” ไม่ใช่ “Law in book”  
เพราะในความเป็นจริงมันมีทั้งเรื่องส่วนตัวและสาธารณะซ้อนกันอยู่และเรื่องกฎหมายไม่ใช่ตัวชี้ขาด  
เขาจึงเน้นเรื่องของ “the distribution of social entitlements” และ “access” เพราะมันจะนำไปสู่  
การพิจารณาความเป็นสถาบันของสิทธิการจัดการ การเข้าถึงทรัพย์สินและทรัพยากรต่างๆ ในหลายมิติ  
ก็คงเหมือนที่ Henry Maine (๑๘๖๑) นักปรัชญากฎหมายชาวอังกฤษที่อธิบายว่าเรื่องของทรัพย์สินนั้น  
เหมือนกับ “Bundle of Rights” ที่เต็มไปด้วย (เมล็ด)สิทธิอันแตกต่างหลากหลายซ้อนทับขลุกลอย  
ด้วยกันในถุงห่อเดียวกัน

ด้านมิติทางกฎหมายและนโยบายกับประเด็นเรื่องสิทธิของชุมชนในการจัดการ  
ทรัพยากรธรรมชาติ งานศึกษาของ สุมิตรชัย หัสถสาร ในปี ๒๕๕๙<sup>๑๑</sup> ได้อธิบายเชื่อมโยงประเด็น  
รัฐธรรมนูญของไทย โดยเฉพาะการประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐” ซึ่ง  
เป็นจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญ เนื่องจากได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเอาไว้อย่างมีนัยสำคัญ  
และไม่เคยปรากฏมาก่อน โดยเฉพาะสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนที่บัญญัติรับรองเอาไว้อย่างมาก  
ก่อให้เกิดสำนึกใหม่ทางการเมืองของประชาชน หรือที่เรียกว่า “การเมืองภาคประชาชน” โดยเฉพาะใน  
ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีการบัญญัติรับรองสิทธิของ  
ประชาชนเอาไว้ในมาตรา ๔๖ ว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟู  
จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมใน  
การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล  
และยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งต่อมาถูกเรียกว่า “สิทธิชุมชน” สุมิตรชัยอธิบายเพิ่มเติมว่า  
สิทธิชุมชนนี้ถูกรับรองให้เป็นสิทธิตามกฎหมายในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของประเทศไทย  
ภายใต้การผลักดันของภาคประชาชน ภาคนักวิชาการ และภาคประชาสังคม หลังจากความ  
ล้มเหลวของรัฐในการดูแลรักษาและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในรอบหลาย  
ทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะการสูญเสียผืนป่าไปกับการสัมปทานป่าไม้เป็นจำนวนมาก จนประชาชน  
ต้องลุกขึ้นมาปกป้องและลุกขึ้นมาบริหารจัดการเอง ดังจะเห็นได้จากการขับเคี่ยวข้อเสนอเรื่องป่า  
ชุมชนหลังจากมีการปิดสัมปทานป่าไม้เมื่อปี ๒๕๓๒ จนมีการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนขึ้นและ  
ผลักดันต่อรัฐบาลให้มีการออกกฎหมายมารับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าของชุมชน

ดังนั้น สิทธิชุมชนจึงเป็นเหมือนนวัตกรรมใหม่ของสิทธิอำนาจของประชาชนในการลุกขึ้นมา  
เรียกร้องขอมีส่วนร่วมกับรัฐในการดูแล บำรุงรักษา การบริหารจัดการและได้ประโยชน์จาก  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความจำเป็นในการดำรงวิถีชีวิต  
ตามจารีตประเพณี ความเชื่อและบรรณานุกรมภูมิปัญญาดั้งเดิมของชุมชนที่สืบทอดกันมา แม้ว่ารัฐธรรมนูญ  
๒๕๕๐ มาตรา ๔๖ จะไม่ได้บัญญัติให้สิทธิชุมชนสามารถนำไปใช้ได้เลย แต่จะต้องมีการตราเป็น  
กฎหมายระดับพระราชบัญญัติเสียก่อนก็ตาม แต่เรื่องนี้ก็เป็นเรื่องที่น่าสนใจที่นักกฎหมายต่างตีความไปต่างๆกัน  
บ้างก็ตีความว่าเมื่อรัฐธรรมนูญรับรองแล้วก็สามารถใช้ได้เลย บ้างก็ตีความว่ายังไม่สามารถใช้สิทธิได้ต้อง

<sup>๑๑</sup> โปรดดูเพิ่มเติมใน สุมิตรชัย หัสถสาร (๒๕๕๙) “โครงการศึกษาปัจจัยเอื้อและข้อจำกัดต่อการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ  
โดยชุมชนอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษาชุมชนต้นแบบเครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคเหนือ” เสนอต่อมูลนิธิพัฒนาภาคเหนือและ Oxfam GB ประเทศไทย

ตราเป็นกฎหมายก่อน อย่างไรก็ตาม ประชาชนไม่ได้ออให้มีกฎหมายออกมา แต่ลุกขึ้นมาใช้สิทธินี้กันอย่างกว้างขวางในรูปแบบต่างๆ

หลังจากที่สิทธิชุมชนถูกรับรองไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.๒๕๕๐ ได้ส่งผลต่อความสำนึกใหม่ให้กับประชาชนในการตระหนักถึงสิทธิของตนและของชุมชนที่มีต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของตนเองและชุมชน อย่างไม่เคยมีปรากฏมาก่อน ช่วงระยะเวลานี้ได้เปลี่ยนแปลงมโนทัศน์และวิถีทัศน์ของประชาชน ที่ก่อนหน้านี้ถูกเบียดขับออกจากฐานทรัพยากรธรรมชาติของตนเองหรือถูกแย่งชิงทรัพยากร ด้วยนโยบายการพัฒนาของรัฐในช่วงก่อนหน้านี้ การมีสำนึกนี้ได้ก่อให้เกิดการลุกขึ้นมาของชาวบ้านในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐที่เข้าแย่งชิงทรัพยากรของชุมชนเกิดการรวมตัวกันของชุมชนที่ได้รับผลกระทบแบบเดียวกันกลายเป็นกลุ่มเป็นเครือข่าย ในภาคเหนือ อาทิเช่น เครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ แนวร่วมเกษตรกรภาคเหนือ เครือข่ายป่าชุมชน สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ เป็นต้น ซึ่งทั้งหมดล้วนอ้างอิงหรือยึดเอาแนวคิดอุดมการณ์ “สิทธิชุมชน” เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการผลักดัน พรบ.ป่าชุมชน (ฉบับประชาชน) , พรบ.เหล้าพื้นบ้าน , นโยบายโฉนดชุมชน ฯลฯ จะเห็นได้ว่า ฐานของสิทธิอำนาจจึงย้ายจากบุคคลมาเป็นฐานของชุมชน ซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายต่อรัฐอย่างไม่เคยมีมาก่อน

ต่อมากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ ได้ตราบทบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนไว้ในมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ โดยมาตรา ๖๖ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน” และมาตรา ๖๗ วรรคแรก บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม” วรรคสองบัญญัติว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว”

ส่วนวรรคสามบัญญัติว่า “สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีเจตนารมณ์เพื่อให้เกิดสิทธิชุมชนขั้นพื้นฐานที่ไม่ต้องไปบัญญัติเป็นกฎหมายอีก ซึ่งเป็นการให้สิทธิอย่างกว้างแก่ประชาชน หากรัฐต้องการจำกัดสิทธินี้จะต้องไปออกเป็นกฎหมายมาจำกัด

ใน “รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐” ฉบับปัจจุบันที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น ในส่วนของประเด็น “สิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของรัฐ” ยังเป็นเรื่องที่ต้องติดตามอย่างใกล้ชิด เนื่องจากเกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็น

ของสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงหรือคนปกากะญอที่อาศัยและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างใกล้ชิด

ในมาตรา ๗๐ รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน ทั้งนี้ เท่าที่ไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ หรือสุขภาพอนามัย ข้อสังเกตในประเด็นสิทธิ เสรีภาพและหน้าที่ของรัฐ บางประการที่เคยเป็น “สิทธิ” ถูกย้ายไปอยู่ใน “หมวดหน้าที่ของรัฐ” ประเด็นสำคัญที่เพิ่มขึ้นมา คือ มาตรา ๒๕<sup>๑๖</sup> ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่ระบุไว้ว่า สิทธิและเสรีภาพอื่นๆ ที่แม้รัฐธรรมนูญจะไม่ได้เขียนรับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ถ้าไม่มีกฎหมายใดห้ามไว้ ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำได้และได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญด้วย แม้หลักการเช่นนี้ไม่เคยถูกเขียนอยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับก่อนหน้านี้นี้ แต่ก็ไม่ใช่หลักการนี้ไม่เคยมีอยู่มาก่อน ที่จริงแล้วนี่คือหลักการทั่วไปของกฎหมายอาญาที่ว่า “ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย” กล่าวคือ สิ่งใดที่จะเป็นความผิดและจะเป็นโทษได้ ต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น จะเอาผิดและลงโทษบุคคลใดโดยไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ หลักการนี้ได้รับการยอมรับและบังคับใช้กันโดยทั่วไปมาโดยตลอด หากพิจารณาตามมาตรา ๒๕ จะเห็นได้ว่าการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนยังมีข้อจำกัดที่มีความยากและซับซ้อนในการตีความ คือ ต้องไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ กระทบต่อความสงบเรียบร้อย กระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น หากการใช้สิทธิเสรีภาพเข้าลักษณะเหล่านี้หรือถูกฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งตีความอาจเป็นเหตุให้ถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพได้ โดยหากเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ ถือว่าเป็นครั้งแรกที่คำว่า “ความมั่นคงของรัฐ” ถูกนำมาเขียนเป็นหลักการทั่วไปในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยครอบคลุม<sup>๑๗</sup>

ประเด็นสิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่ถูกย้ายไปหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ อาจส่งผลให้พันธะระหว่างรัฐและประชาชนหายไป ไม่เพียงแค่นี้สิทธิจะถูกย้ายไปยังหมวดหน้าที่ของรัฐแล้วยังมีสิทธิบางอย่างที่ไม่ถูกพูดถึงในหมวดสิทธิและเสรีภาพเลย แต่มาปรากฏอยู่ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา ๖๘ ซึ่งหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นเพียงแนวทางที่รัฐดำเนินการตรากฎหมายและ กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น ไม่มีมาตราใดมารับรองพันธกรณีที่รัฐมีต่อประชาชนในสิทธินั้น ขณะเดียวกันเมื่อสิทธิดังกล่าวถูกโยกย้ายไปเป็นแนวนโยบายของรัฐ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ใช่คำว่า “ต้อง” แต่หลีกเลี่ยงไปใช้คำว่า “พึง” แทน ซึ่งปัญหากระบวนการยุติธรรมที่ไม่เอื้อกับเกษตรกรที่ยากจนนั้น เกิดขึ้นในสังคมไทยมาโดยตลอด รายงานวิจัยเรื่อง “ความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมคดีที่ดินราชกรุยยากจน” ของสถาบันรพีพัฒนศักดิ์ ร่วมกับสถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี ๒๕๕๗ พบว่ามีปัญหาหลายด้านในการต่อสู้ในกระบวนการยุติธรรม หลายกรณีรัฐมักละเลยการร้องเรียนของชาวบ้าน หรือไม่ร่วมมือที่จะแก้ปัญหาและกลับเป็นผู้ฟ้องคดีชาวบ้านเสียเอง มีการออกเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่รัฐออกให้เอกชนโดยมิชอบ เช่น กรณีเกษตรกรในจังหวัด

<sup>๑๖</sup> มาตรา ๒๕ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้ และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ トラบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

<sup>๑๗</sup> ดูเพิ่มเติมที่ <https://ilaw.or.th/node/4206>



ลำพูน พบว่ากรมที่ดินออกใบจองให้ราษฎร ต่อมาได้ยกเลิกใบจองแล้วออกใหม่ให้กับนายทุน ซึ่งต่อมา นายทุนได้ขออนุญาตโดยอ้างหลักฐานใบจองจากชาวบ้านทั้งที่ไม่สมเหตุผล เช่น อ้างใบจองในชื่อ ชาวบ้านที่ตายไปแล้ว หรือจากชาวบ้านอายุสามขวบ การต่อสู้คดีใช้เวลาอย่างยาวนาน บางราย ต่อมใจตายจากการสู้คดี หรือแม่เมื่อพิสูจน์ได้ว่าชาวบ้านไม่ผิด เมื่อชนะคดี ก็ไม่มีกระบวนการที่จะ ชดเชยเยียวยาผู้ประสบปัญหาเหล่านี้

ในประเด็นเรื่องสิทธิชุมชนและสิทธิของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม ถูกเขียนไว้ในหมวด สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๔๓

"มาตรา ๔๓ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(๑) อนุรักษ์ฟื้นฟูหรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณี อันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

(๒) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความ หลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(๓) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อ ประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของ ประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณา ข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(๔) จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า รวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย"

นอกจากนี้ ยังกำหนดหน้าที่ของรัฐในประเด็นที่เกี่ยวข้องเอาไว้ในมาตรา ๕๗-๕๘ กำหนดให้รัฐ อนุรักษ์ คุ้มครอง ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วม ให้รัฐ ต้องทำรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EIA, HIA) และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ก่อนดำเนินโครงการต่างๆ ฯลฯ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ พบว่า เนื้อหาส่วนหนึ่งที่หายไปจากรัฐธรรมนูญ ฉบับลงประชามติ คือ ส่วนที่เขียนว่า สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วม "ในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพออยู่อย่างปกติ และต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของคน" ซึ่งมีใน รัฐธรรมนูญสองฉบับก่อนหน้านี้ ขณะที่ประเด็นอื่นๆ เช่น การกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องร้องรัฐได้ หากไม่ดำเนินการคุ้มครอง ก็เป็นบทบัญญัติที่ยังมีอยู่ในรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

### ๒.๒.๓ มติคณะรัฐมนตรีกรณีชาติพันธุ์กะเหรี่ยง

ในช่วงก่อนปี พ.ศ.๒๕๔๗ เกิดการเรียกร้องของเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ ที่ประสบ ปัญหาในการทำไร่หมุนเวียน เพราะถูกเจ้าหน้าที่สั่งห้ามทำไร่ ห้ามใช้ที่ดิน ตลอดจนจับกุมดำเนินคดี ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา จึงมีการชุมนุมเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหา จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีมีมติ วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๗ ให้แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาและเกิดงานวิจัยชิ้นสำคัญในเวลา ต่อมาและได้ระบุข้อเสนอนโยบายเพื่อการคุ้มครองส่งเสริมไร่หมุนเวียนให้เป็นมรดกภูมิปัญญา วัฒนธรรม<sup>๑๔</sup> กล่าวโดยสรุปในประเด็นสำคัญ ได้แก่ การสำรวจและกำหนดขอบเขตพื้นที่ไร่หมุนเวียน

<sup>๑๔</sup> โปรดดูเพิ่มเติมในงานวิจัย “ระบบการเกษตรแบบไร่หมุนเวียน: สถานภาพและความเปลี่ยนแปลง เล่ม ๒” ปี ๒๕๔๗ โดยคณะ สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

รวมถึงไร่ซากทั้งหมดของแต่ละหมู่บ้านแล้วทำการขึ้นทะเบียนพื้นที่ทั้งหมด พร้อมประกาศให้เป็นเขต วัฒนธรรมพิเศษหรือแนวเขตนิเวศวัฒนธรรมพื้นบ้านของคนกะเหรี่ยงและให้พื้นที่ที่ขึ้นทะเบียนเหล่านั้น สามารถทำไร่หมุนเวียนต่อไปได้ ส่วนในในระยะยาวมีข้อเสนอให้ออกกฎหมายรับรองเขตวัฒนธรรม พิเศษหรือปรับปรุงกฎหมายป่าอนุรักษ์ทั้งหมดให้รองรับสิทธิชุมชนกะเหรี่ยงในเขตวัฒนธรรมพิเศษ อาจ ผลักดันในหลายระดับทั้งข้อบัญญัติของชุมชน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมกับการผลักดัน นโยบายระดับประเทศและการสร้างกลไกเชิงสถาบันในการจัดการพื้นที่ทางภูมิทัศน์นิเวศ เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ที่ใช้ชุมชนเป็นฐานและเปิดโอกาสให้ภาคที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและสังคมเข้ามามีส่วนร่วมใน การบริหารจัดการ

ในด้านเศรษฐกิจ จัดตั้งกองทุนเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูไร่หมุนเวียนเพื่อเป็นมรดกทางภูมิปัญญา วัฒนธรรมอย่างต่อเนื่อง ในการสร้างแรงจูงใจด้วยการสนับสนุนงบประมาณเป็นพิเศษจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น และส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นจากฐานทรัพยากรชีวภาพ เช่น พันธุกรรมข้าว พืชอาหาร ท้องถิ่น ยาสมุนไพร ส่วนในด้านสังคมควรมีการเผยแพร่คุณค่า ความสำคัญทั้งในเชิงนิเวศ วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ สร้างความเข้าใจต่อรัฐและสังคม รณรงค์ต่อสังคมโดยเพิ่มประเด็นเชิงบวกที่หลากหลาย เช่น กาจัดการนิเวศที่สูงในสถานการณ์โลกร้อน การป้องกันการบุกรุกจากพืชเชิงเดี่ยว คลังแห่ง ทรัพยากรชีวภาพและเร่งสร้างเสริมพื้นที่รูปธรรมการจัดการไร่หมุนเวียนที่ยั่งยืน มีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจ มีรูปแบบแตกต่างกัน ไร่หมุนเวียนตามประเพณีดั้งเดิมและไร่หมุนเวียนเชิงประยุกต์ ร่วมกับระบบการ ผลิตและการจัดการทรัพยากรอื่นๆ

งานวิจัยดังกล่าวเป็นองค์ความรู้ที่สำคัญและถูกนำมาใช้รณรงค์ผลักดันเชื่อมโยงประเด็นสิทธิ ของกลุ่มชาติพันธุ์ที่เชื่อมโยงกับข้อตกลงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในกรณีชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ได้มีมติ คณะรัฐมนตรี เรื่อง “แนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง” เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๕๓ ที่เข้ามามีบทบาทอย่างมากในการกำหนดวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง โดยตามมติได้กำหนดมาตรการในการ ฟื้นฟูและช่วยเหลือเป็น ๒ มาตรการ ได้แก่ มาตรการระยะสั้น ระยะเวลา ๖-๑๒ เดือน และมาตรการ ระยะยาว ระยะเวลา ๑-๓ ปี เน้นประเด็นเรื่อง อัตลักษณ์ ชาติพันธุ์และวัฒนธรรม การจัดการทรัพยากร สิทธิในสัญชาติ การสืบต่อมรดกทางวัฒนธรรมและการศึกษา<sup>๑๕</sup>

ผลการดำเนินการตามมาตรการระยะสั้น ใน *ประเด็นอัตลักษณ์* ชาติพันธุ์และวัฒนธรรม การ ดำเนินการในระดับพื้นที่มีโครงการที่หลากหลาย ได้แก่ ด้านการส่งเสริมอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมประเพณี กะเหรี่ยง เช่น การแสดงดนตรีพื้นบ้าน ด้านการรวบรวมองค์ความรู้ เช่น จัดทำข้อมูลภูมิปัญญาท้องถิ่น ชาวกะเหรี่ยง และด้านการเพิ่มพูนทักษะชีวิตและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เช่น ฝึกอบรมการทำอัญ

ใน *ประเด็นการจัดการทรัพยากร* การดำเนินการในระดับพื้นที่มีกิจกรรมที่ขับเคลื่อนเรื่อง การ จัดการทรัพยากร ได้แก่ กิจกรรมด้านการแก้ไขปัญหาที่ดินและการสำรวจการถือครองที่ดิน เช่น โครงการจัดทำโฉนดชุมชน กิจกรรมด้านการยุติการจับกุมและให้ความคุ้มครองกับชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ กะเหรี่ยงท้องถิ่นดั้งเดิม เช่น นโยบายยุติการจับกุมและให้ความคุ้มครองกับชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง และกิจกรรมการส่งเสริมความหลากหลายทางชีวภาพในชุมชนบนพื้นที่สูง เช่น การให้ความรู้ทางการ เกษตรชีวภาพ *ประเด็นสิทธิในสัญชาติ* ได้ดำเนินการออกบัตรประจำตัวประชาชนและการให้สิทธิขั้น พื้นฐาน เช่น ทำบัตรประจำตัวให้กับชาวกะเหรี่ยง ประชาสัมพันธ์ให้ชาวกะเหรี่ยงนำเอกสารหลักฐานมา

<sup>๑๕</sup> กระทรวงวัฒนธรรม (๒๕๕๕) รายงานผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง นโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาว กะเหรี่ยง. ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสาร สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ขอลงทะเบียนผู้มีสิทธิประกันสุขภาพ รวมถึงสำรวจและทำทะเบียนประวัติบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ *ประเด็นการสืบทอดมรดกวัฒนธรรม* การดำเนินงานในระดับพื้นที่ ได้แก่ กิจกรรมการจัดตั้งศูนย์วัฒนธรรมชุมชนชาวกะเหรี่ยง เช่น จัดตั้งศูนย์วัฒนธรรมไทยสหายชุมชนกะเหรี่ยง กิจกรรมส่งเสริมและสืบทอดศิลปวัฒนธรรม เช่น ส่งเสริมเวทีลานวัฒนธรรมชาวกะเหรี่ยงในวันสำคัญ และกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้และเพิ่มพูนทักษะชีวิต เช่น ส่งเสริมการเรียนรู้การประกอบอาชีพตามแนวพระราชดำริ *ประเด็นการศึกษา* มีการดำเนินกิจกรรม ได้แก่ การพัฒนาศักยภาพชาวกะเหรี่ยง/บุคลากร/ครู/คณะกรรมการสถานศึกษา และการสนับสนุนทุนการศึกษา เช่น อบรมเผยแพร่องค์ความรู้ด้านวัฒนธรรมและด้านอาชีพ การพัฒนาหลักสูตรที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมกะเหรี่ยง เช่น พัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นโดยปรับสาระการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง

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

ต่อมาคณะกรรมการอำนวยการบูรณาการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง มีรายงานความคืบหน้าของการดำเนินการเพิ่มเติม ดังนี้

๑. เรื่องอัตลักษณ์ชาติพันธุ์วัฒนธรรม และการจัดการทรัพยากร พบว่า ชาวกะเหรี่ยงต้องการให้หน่วยงานภาครัฐมองเห็นความสำคัญ เคารพในวัฒนธรรมและวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง โดยเฉพาะความเป็นอยู่ ซึ่งที่ผ่านมาหน่วยงานภาครัฐจะเข้าไปแทรกแซงการทำไร่หมุนเวียน ซึ่งตามวิถีดั้งเดิมเมื่อมีการเก็บเกี่ยวผลผลิตที่ปลูกในแต่ละพื้นที่แล้ว ชาวกะเหรี่ยงจะเคลื่อนที่ไปหาพื้นที่ใหม่ โดยจะมีการปลูกพืชชนิดอื่นๆ ทดแทน เพื่อคืนความสมบูรณ์ให้หน้าดินและอนุรักษ์ผืนป่า แต่เมื่อย้ายกลับมาพื้นที่เดิมจะถูกเจ้าหน้าที่รัฐจับกุมโดยอ้างว่าเป็นการบุกรุกพื้นที่

๒. การจัดการทรัพยากร พบว่า กลุ่มนายทุนเข้ามาทำการเกษตรเชิงพาณิชย์ เปลี่ยนให้เป็นการปลูกพืชเชิงเดี่ยว เช่น ยางพารา ข้าวโพด แทนการปลูกพืชหมุนเวียน

๓. สิทธิในสัญชาติ ที่ขณะนี้มีชาวกะเหรี่ยงยังไม่ได้รับสัญชาติกว่า ๔ หมื่นราย ส่งผลกระทบต่อ การเข้าถึงสวัสดิการของรัฐทั้งการรักษาพยาบาล การคุ้มครองทางกฎหมาย เป็นต้น โดยในเรื่องนี้ กระทรวงมหาดไทย และ สธ. แจ้งว่า จะเร่งดำเนินการเรื่องดังกล่าวให้อย่างรวดเร็วที่สุด

๔. การสืบทอดมรดกทางวัฒนธรรม โดยได้มีการขอให้กำหนดพื้นที่เขตวัฒนธรรมพิเศษให้เป็นพื้นที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำกิน ๔ พื้นที่นาร่อง ได้แก่ ๑) บ้านหินลาด อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย ๒) ตำบลโล้ว อำเภอสงขลาบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ๓) บ้านมอวาคี อำเภอม่วง จังหวัดเชียงใหม่ และ ๔) บ้านเลตอวค อำเภอย่าง จังหวัดตาก

๕. ด้านการศึกษาขอให้รัฐจัดการศึกษาให้ทั่วถึงและบรรจุหลักสูตรการเรียนรู้วิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยงเป็นหลักสูตรท้องถิ่น เพื่อให้มีความเข้าใจในกลุ่มชาติพันธุ์ด้วย

## ๒.๓ นโยบายด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทย

ข้อจำกัดที่สำคัญต่อการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน คือ นโยบายรัฐไทยที่ล่าช้าและกลายเป็นเครื่องมือกีดกันชุมชนในการแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรจากฐานราก ในงานวิจัยของ พุฒิพงศ์ นวกิจบำรุงและชลธิรา ปัญญา (๒๕๕๘)<sup>๑๖</sup> ปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ของรัฐทับซ้อนกับที่ทำกินของราษฎร เป็นปัญหาข้อพิพาทและสร้างความขัดแย้งที่ยืดเยื้อระหว่างภาครัฐกับประชาชนมายาวนาน รวมถึงการไร้นโยบายการกระจายการถือครองที่ดินให้เป็นธรรมและการปล่อยให้กลุ่มทุนเอกชนต่างๆ สามารถกักตุนเก็บกำไรที่ดินอย่างไร้ขอบเขต ด้านนโยบายด้านทรัพยากรของรัฐไทยที่ผ่านมามุ่งเน้นการนำที่ดินกลับสู่อำนาจของรัฐ มีแต่จะนำไปจัดสรรแก่ประชาชนเท่านั้น โดยมีได้แก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินทั้งระบบ ความพยายามในการแก้ไขปัญหาของรัฐฝ่ายเดียวที่ผ่านมาไม่ประสบผลสำเร็จ พื้นที่ป่าลดลง ก่อความขัดแย้ง สร้างความรู้สึกสองมาตรฐาน ให้กับประชาชนต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก รวมทั้งเปิดโอกาสให้เกิดกระบวนการทุจริตคอร์รัปชันได้ง่าย

นอกจากนั้น ในงานวิจัยดังกล่าวยังมีค้นพบสำคัญ คือชุมชนที่ได้นำหลักการสิทธิชุมชนมาใช้ร่วมกับการบริหารจัดการที่ดินเพื่อให้รัฐสามารถรักษาที่ดินและยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนมีสิทธิใช้ประโยชน์ที่ดินตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขและระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต โดยชุมชนควบคุมสมาชิกชุมชนตนเองเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและประชาชน อีกทั้งส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุลและยั่งยืน นอกจากนี้เพื่อการส่งเสริมการจัดการที่ดินในลักษณะกรรมสิทธิ์ร่วมในที่ดินของเอกชนจะส่งผลดีต่อการแก้ไขปัญหาของสังคม คือ สามารถแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเรื่องที่ดินระหว่างรัฐและประชาชนได้ เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดความยั่งยืน ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เนื่องจากมีความมั่นคงในที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนสามารถพัฒนาที่ดินและประกอบอาชีพได้อย่างเต็มศักยภาพ มีการปรับปรุงระบบการผลิตและการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และระบบนิเวศ จะทำให้ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมของชุมชนและในภาพรวมมีคุณภาพที่ดีขึ้น ชุมชนเกิดความเข้มแข็ง มีการร่วมกลุ่มของสมาชิกในชุมชน มีการสร้างกฎระเบียบและกติกาของชุมชน รวมทั้งกลไกการทำงานร่วมกันของสมาชิกในชุมชน

แม้ในช่วงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี มีนโยบายเร่งด่วน ในการแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและการรुक้าเขตป่าสงวนโดยการ กระจายสิทธิการถือครองให้แก่ผู้ที่ไม่อยู่ในพื้นที่ และออกมาตรการป้องกันการเปลี่ยนมือไปอยู่ในครอบครอง ของผู้มีใช้เกษตรกร ใช้เทคโนโลยีดาวเทียมสำรวจและวิธีการแผนที่ทันสมัย แก้ไขปัญหาเขตที่ดินทับซ้อน และแนวเขตพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจนอันก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ นอกจากนี้รัฐบาล ยังคงมีนโยบายการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์แต่รับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน ซึ่งเป็นหลักการคล้ายกับแนวโฉนดชุมชน โดยมีคณะกรรมการที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เป็นกลไกหลักในการดำเนินงาน แต่ในเบื้องต้นพบปัญหา อุปสรรคสำคัญของนโยบายมอบที่ดินแบบแปลงรวมของ คทช. ดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ควรจะเป็น คือ ไม่ได้เป็นหลักการที่ยอมรับสิทธิชุมชนที่แท้จริง เนื่องจากเป็นเพียงการ “อนุญาต” จากหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น โดยชุมชนจะไม่ได้รับ

<sup>๑๖</sup> โปรดดูเพิ่มเติมในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาปัจจัยเอื้อและข้อจำกัดต่อการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษาชุมชนต้นแบบเครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคเหนือ โดย พุฒิพงศ์ นวกิจบำรุงและชลธิรา ปัญญา ปี ๒๕๕๘ สนับสนุนโดยสหภาพยุโรป (European Union)

ความมั่นคงที่แท้จริงและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาพื้นที่ที่ไม่มีความชัดเจน ชัดแย้งกับความเป็นจริงและไม่สามารถปฏิบัติได้จริง หลายประการ อาทิ การใช้มติ ครม. คุณภาพลุ่มน้ำมาเป็นเกณฑ์พิจารณาที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้จริง ไม่สามารถดำเนินการได้ในทุกชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ซึ่งขัดแย้งกับความเป็นจริงที่ยังมีกรณีไม่เป็นธรรมในการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ชุมชนและมีชุมชนจำนวนมากถูกจัดอยู่ในชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่ไม่สามารถเข้าเกณฑ์นโยบายดังกล่าว การใช้ มติ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ซึ่งก็เป็นมติที่ไม่เป็นธรรมกับชุมชน

ด้านนโยบายที่มุ่งแก้ไขปัญหาป่าไม้หรือที่เรียกว่า “การทวงคืนผืนป่า” กลับส่งผลกระทบต่อประชาชน โดยเริ่มจากการออกคำสั่งจำนวนสองฉบับ ได้แก่ คำสั่ง คสช. ฉบับที่ ๖๔/๒๕๕๗ เรื่อง การปราบปรามและการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และ คำสั่ง คสช. ฉบับที่ ๖๖/๒๕๕๗ เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบันเมื่อวันที่ ๑๔ และ ๑๗ มิถุนายน ตามลำดับ คำสั่ง คสช. ทั้งสองฉบับดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงแนวคิดในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทยไปอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือคำสั่ง คสช. ฉบับที่ ๖๔, ๖๖/๒๕๕๗ เป็นคำสั่งที่เป็นกระบวนการรวบอำนาจและลดทอนความซับซ้อนของปัญหาโดยทำการโอนอำนาจการจัดการป่าจากหน่วยงานราชการไปให้สถาบันทหารเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจสั่งการ ควบคุม และอาศัยมาตรการใช้ความรุนแรงเข้าดำเนินการแก้ไขปัญหาป่าไม้เป็นมาตรการหลักแทนมาตรการอื่นโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เคยมีมาก่อน

โดยเฉพาะเมื่อมีการประกาศใช้ “แผนแม่บทการแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ฯ” เกิดขึ้นมาจากการสั่งการของ คสช. ที่มอบหมายให้ กอ.รมน. กับ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยุทธศาสตร์ในการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ และจัดทำแผนแม่บทกำหนดเป้าหมายที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามห้วงเวลาที่กำหนด และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปเป็นแนวทางในการวางแผนปฏิบัติการในส่วนของตนเองให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ แผน และเป้าหมายที่กำหนด คือ การพิทักษ์รักษาพื้นที่ป่าไม้ให้มีสภาพป่าที่สมบูรณ์ให้ได้พื้นที่ป่าไม้ อย่างน้อย ๔๐% ของพื้นที่ประเทศ จากการดำเนินงาน “การทวงคืนผืนป่า” จึงเป็นหนึ่งในแนวทางสำคัญที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการอย่างจริงจัง โดยกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แถลงผลการดำเนินงาน "การทวงคืนผืนป่า" ซึ่งยังดำเนินการอย่างต่อเนื่องตามคำสั่ง คสช. ที่ ๖๔/๒๕๕๗ และคำสั่งที่ ๖๖/๒๕๕๗ เพื่อปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ ทั้งนี้ ในการดำเนินการดังกล่าว ได้มีการบูรณาการปฏิบัติงานร่วมกับ กองทัพไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน และกระทรวงมหาดไทย โดยสามารถดำเนินการทวงคืนผืนป่าในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ จำนวน ๒๘๐,๐๐๐ ไร่ ผู้ต้องหาจำนวน ๑,๑๘๓ คน จำนวนคดี ๖,๙๑๙ คดี และไตรมาสแรกของปีงบประมาณ ๒๕๕๙ (๑ ตุลาคม ๒๕๕๘-๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๘) ดำเนินการทวงคืนผืนป่าไปแล้วจำนวน ๓๕,๑๓๑.๒๑ ไร่ ผู้ต้องหาจำนวน ๑๑๙ คน จำนวนคดี ๙๘๒ คดี

สอดคล้องกับงานศึกษาของสี่บสกุล กิจนุกร (๒๕๕๘)<sup>๑๗</sup> ในประเด็นผลกระทบจากปฏิบัติการตามคำสั่ง คสช. ฉบับ ๖๔/๒๕๕๗ ฉบับที่ ๖๖/๒๕๕๗ และแผนแม่บทการแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยมีข้อสรุปสำคัญหลายประการ ได้แก่ ประเด็นคำสั่ง คสช. ฉบับที่ ๖๔ และ ๖๖/๒๕๕๗ เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์การจัดการที่ดินและป่าไม้ที่หันไปใช้ความรุนแรงเข้าแก้ไขปัญหาเป็นหลัก มากกว่าการทำงานร่วมกันระหว่างประชาชนในพื้นที่ป่ากับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คำสั่งทั้งสองฉบับนี้ได้ทำการรวบอำนาจการบริหารจัดการป่าไม้จากหน่วยงานราชการให้ไปอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานความมั่นคง ที่นำโดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ. รมน.) คำสั่งให้ปฏิบัติการในพื้นที่ป่าไม่มุ่งเน้นไปยังการใช้กำลังเจ้าหน้าที่เข้าทำการจับกุมบุคคลและยึดคืนพื้นที่

งานศึกษาดังกล่าวชี้ให้เห็นผลการดำเนินงานตามคำสั่ง คสช. ที่ถูกนำเสนอให้เห็นจำนวนตัวเลขการจับกุมประชาชนและการยึดคืนพื้นที่นั้น มิได้มีการจำแนกแยกแยะให้เห็นอย่างชัดเจนว่าเป็นกลุ่มนายทุนหรือขบวนการใดที่เป็นกลุ่มเป้าหมายใหญ่ ในทางตรงกันข้าม ข้อมูลจากเครือข่ายภาคประชาชนที่ได้พยายามผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหาที่ดินป่าไม้มาโดยตลอดกลับแสดงให้เห็นว่า คำสั่ง คสช. ทั้งสองฉบับได้สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนผู้ยากไร้ที่อยู่อาศัยและทำกินอยู่ในเขตป่าเป็นจำนวนมาก ประชาชนกลุ่มนี้ต้องเผชิญกับการถูกเจ้าหน้าที่เข้าจับกุม ดำเนินคดี กัดต้นให้ออกจากพื้นที่ รื้อถอนทำลายทรัพย์สิน เป็นต้น ในขณะที่พวกเขา กำลังอยู่ในกระบวนการเจรจาต่อรองกับหน่วยงานภาครัฐ และร่วมมือกันหาทางออกอย่างสันติวิธี ความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นจึงช่วยยืนยันว่าคำสั่ง คสช. ทั้งสองฉบับสร้างความสูญเสีย ความขัดแย้งตึงเครียดให้กับประชาชนเป็นอย่างมากแม้แผนแม่บทฯ ดังกล่าวจะเป็นนโยบายที่กำลังดำเนินการอยู่ในรัฐบาลปัจจุบัน แต่กลับมีการใช้กลไกทาง เครื่องมือที่ล้าสมัยและเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาตั้งแต่ยุคอดีต โดยเฉพาะการใช้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ อันเป็นหลักการ มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ที่เป็นไปตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยมีมาตรการและแนวทางที่สำคัญ คือนโยบายการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎร โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญในการพิสูจน์สิทธิ์ที่นอกจากไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้แล้ว ช้ำร้ายยังสร้างผลกระทบต่อเนื่อง ได้แก่ หลักการใช้ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร (หากไม่มีให้ใช้ภาพถ่ายดาวเทียม) ซึ่งถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าตามกฎหมายครั้งแรก ตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม่ตามกฎหมายครั้งแรกและต้องพิจารณาพร้อมกับพยานหลักฐานอื่น ซึ่งแสดงว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามนั้นๆ ด้วยการสำรวจจริงวัดดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ซึ่งมักจะเป็นคูพิทาทกับประชาชนในพื้นที่

ประเด็นการไม่รังวัดพื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน ๓๕ % หรือประมาณ ๓๙ องศา ซึ่งไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงทางภูมิศาสตร์ของประเทศ โดยเฉพาะในเขตภาคเหนือ การไม่รังวัดพื้นที่ไร่มุมนเวียน ซึ่งเป็นภูมิปัญญาของกลุ่มชาติพันธุ์พื้นที่สูงในการรักษาระบบนิเวศน์ การนิยามพื้นที่ล่อแหลม มีลักษณะตัดวิถีคนกับป่าออกจากกันแบบเหมารวมด้วยแนวคิดเชิงเดี่ยวแบบรัฐ เช่น นิยามว่าพื้นที่ที่มีความสวยงามตามธรรมชาติหรือมีเอกลักษณ์เฉพาะตัวเป็นพื้นที่ล่อแหลม กล่าวได้ว่า มติคณะรัฐมนตรี ๓๐ มิถุนายน

<sup>๑๗</sup> ดูเพิ่มเติมในรายงานผลกระทบปฏิบัติการตามคำสั่ง คสช. ฉบับ ๖๔/๒๕๕๗ ฉบับที่ ๖๖/๒๕๕๗ และแผนแม่บทการแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดย สี่บสกุล กิจนุกร สนับสนุนโดยสำนักประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปพส.) พ.ศ.๒๕๕๘

๒๕๔๑ ถือเป็นเพียงหลักหรือกฎเกณฑ์สำคัญของการนำไปใช้ตามโครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ และกลายเป็นกลไกสำคัญที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งในการจัดการแก้ไขปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อกระบวนการทำงาน ซึ่งมีประเด็นที่อาจจะส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นหลายประเด็น คือ เกิดจากแนวคิดที่มองว่าประชาชนคือตัวการทำลายป่าและเป็นอุปสรรคของการดูแลป่า ทั้งๆที่สาเหตุของการทำลายป่านั้น ไม่ได้มีสาเหตุมาจากประชาชนเท่านั้น แต่มีสาเหตุอื่นๆ อีกมากมายที่ทำให้เรามองข้ามไป เช่น การส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว ทั้งป้อนเข้าสู่ระบบอุตสาหกรรม และส่งออกภายนอกประเทศ หรือแม้กระทั่งโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ เช่น การสร้างเขื่อน การสัมปทานป่า เป็นต้น ซึ่งที่ผ่านมานั้นเป็นการผูกขาดอำนาจของหน่วยงานบางหน่วยงานเท่านั้นและมีเป้าหมายชัดเจนเพื่อการอนุรักษ์แต่ก็ไม่สามารถรักษาพื้นที่ป่าไว้ได้ โดยในกรณีผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชุมชนตามการดำเนินนโยบายข้างต้นนั้น จะได้พิจารณาและอธิบายเพิ่มเติมในหัวข้อกรณีข้อร้องเรียนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อไป

#### ๒.๔ กรณีศึกษาข้อร้องเรียนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ที่ผ่านมาในกรณีปัญหาซึ่งนำไปสู่ข้อร้องเรียนไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) เกิดขึ้นหลายกรณี โดยเฉพาะเกี่ยวกับการเตรียมประกาศหรือการประกาศพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับซ้อนไร่มุขเวียน หรือถูกจับกุมดำเนินคดีเมื่อเข้าไปทำประโยชน์ในพื้นที่ไร่มุขเวียนที่มีอายุมาก (ไร่ซากหรือไร่เหล้าอายุ ๔-๗ ปี) การถูกจำกัดวงรอบของการทำไร่มุขเวียนให้สั้นลง เป็นต้น กรณีคำร้องที่เข้ามายัง กสม. ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เป็นปัญหากรณีพิพาทเรื่องที่ดิน และความขัดแย้งระหว่างชุมชนและเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงมายาคติด้านลบที่มีต่อการทำไร่มุขเวียน ตลอดจนปัญหาสิทธิมนุษยชนหลายด้าน อาทิ สิทธิในที่ดินทำกิน สิทธิในการพัฒนา สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง เป็นต้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้กระจายอยู่ในทุกพื้นที่ที่ยังคงมีระบบไร่มุขเวียนโดยเฉพาะพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันตก ได้แก่

- ๑) กรณีกะเหรี่ยงป่าผาก อ.ด่านช้าง จ.สุพรรณบุรี ได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐทับที่ทำกิน
- ๒) กรณีถูกขับไล่ออกจากพื้นที่ จ.กาญจนบุรี ของเครือข่ายกะเหรี่ยงเพื่อวัฒนธรรม
- ๓) กรณีถูกอพยพจากการสร้างเขื่อนศรีนครินทร์ อ.ศรีสวัสดิ์ จ.กาญจนบุรี
- ๔) กรณีนางหน่อดา ร่มไทรงามถูกจับและจำคุกในข้อหาบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ
- ๕) กรณีสิทธิชุมชน กรณีการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติทับที่ดินทำกินบ้านตากแดด ตำบลยางหัก อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี
- ๖) สิทธิชุมชนท้องถิ่น กรณีการเตรียมประกาศเขตอุทยานแห่งชาติลำคลองงู ทับที่อยู่อาศัยที่ทำกินของชาวบ้านคลิตี้ล่าง

จะเห็นว่าข้อร้องเรียนของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงล้วนเกี่ยวข้องกับประเด็นข้อพิพาทด้านสิทธิในที่อยู่อาศัย ที่ทำกินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมายาวนาน โดยเฉพาะกับหน่วยงานภาครัฐ

ดังกรณีตัวอย่างของบ้านป่าผาก ตำบลวังยาว อำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี (รายงานผลการตรวจสอบที่ ๕๒/๒๕๔๙) ที่ได้ร้อง กรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า พันธุ์พืช ซึ่งผู้ร้องเป็นชาวไทยเชื้อสายกะเหรี่ยง (โปว์) อาศัยอยู่ในหมู่บ้านป่าผากมานาน หมู่บ้านแห่งนี้มีอายุชุมชนไม่น้อยกว่า ๒๕๐ ปี ราษฎรบ้านป่าผากส่วนใหญ่มีอาชีพปลูกข้าวไร่ไว้กินเองและได้อาศัยป่าที่อุดมสมบูรณ์ดำรงชีวิต

เรื่อยมาโดยไม่ทำลายป่า เพราะทำให้พื้นที่เล็กๆ หมุนเวียนให้ป่าฟื้นฟูจนใน พ.ศ.๒๕๓๗ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดสุพรรณบุรี ได้เข้าไปดำเนินโครงการปฏิรูปที่ดิน พร้อมทั้งแจกเอกสารสปก ๔-๙๘ ซึ่งเป็นการรับรองการทำประโยชน์ที่แสดงว่าผู้ถือใบดั่งกล่าวเป็นพื้นผู้ถือครองที่ดินในพื้นที่โครงการปฏิรูปที่ดิน ต่อมาใน พ.ศ.๒๕๓๘ ผู้นำชุมชนได้เดินหมายแนวเขตที่ดินบริเวณที่ราษฎรบ้านป่าผาก ทำกินเพื่อสร้างสถานีพัฒนาอาหารสัตว์สุพรรณบุรี ทำให้ราษฎรบ้านป่าผาก จำนวน ๑๔ ราย ที่มีที่ดินทำกินในบริเวณดังกล่าวยืนยันว่า กรมปศุสัตว์ต้องหาพื้นที่ทดแทนให้กับบุคคลทั้งหมดจึงจะยอมให้จัดตั้งสถานีพัฒนาอาหารสัตว์สุพรรณบุรี แต่กรมปศุสัตว์ต้องหาพื้นที่ทดแทนให้กับบุคคลทั้งหมดจึงจะยอมให้จัดตั้งสถานีพัฒนาอาหารสัตว์สุพรรณบุรี แต่กรมปศุสัตว์ได้ดำเนินการก่อสร้างสถานีพัฒนาอาหารสัตว์สุพรรณบุรีและไถพืชรำราษฎรบ้านป่าผากปลูกทำให้ได้รับความเสียหายทั้งหมด อีกทั้งกรมปศุสัตว์ไม่ยอมจัดหาพื้นที่รองรับให้กับราษฎรบ้านป่าผาก

ราษฎรบ้านป่าผากได้เข้าทำกินในพื้นที่เหนือสถานีพัฒนาอาหารสัตว์สุพรรณบุรี ซึ่งเป็นบริเวณที่เคยทำกินและเป็นไร่ชากเดิม แต่เมื่อ พ.ศ.๒๕๔๑ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ได้ประกาศให้บริเวณพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตอุทยานแห่งชาติพุเตย ทำให้ราษฎรบ้านป่าผากไม่มีที่ดินทำกินและกรมอุทยานแห่งชาติไม่ยอมกันพื้นที่ที่ราษฎรบ้านป่าผากทำกินเดิมออกจากเขตอุทยานแห่งชาติพุเตย ราษฎรบ้านป่าผากจำเป็นต้องเข้าไปทำกินในบริเวณห้วยน้ำพุและห้วยป่าผาก ซึ่งเคยเป็นไร่ชากพื้นที่ทำกินเดิมของราษฎร

ต่อมาจังหวัดสุพรรณบุรีได้ดำเนินการขออนุญาตใช้พื้นที่ดังกล่าวจากกรมป่าไม้ เพื่อให้กรมชลประทานก่อสร้างโครงการชลประทานขนาดเล็ก โครงการอ่างเก็บน้ำองค์พระ ซึ่งจะทับพื้นที่ทำกินของราษฎรบ้านป่าผาก ราษฎรบ้านป่าผากจึงรวมตัวกันร้องเรียนเพื่อขอกรมป่าไม้อนุญาตให้ราษฎรบ้านป่าผากใช้ที่ดินเหนืออ่างเก็บน้ำองค์พระเพื่อทำกิน แต่กรมป่าไม้ไม่อนุญาต โดยอ้างว่าที่ดิน ๑,๒๐๐ ไร่ที่ราษฎรจะเข้าไปทำกินนั้น เป็นแปลงปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เนื่องในวโรกาสทรงครองราชย์ปีที่ ๕๐ และได้ถวายพื้นที่ดังกล่าวไปแล้ว

จากเหตุการณ์ดังกล่าวข้างต้น เป็นเหตุให้ราษฎรบ้านป่าผากไม่มีพื้นที่ทำกินมานานนับ ๑๐ ปี ต้องประสบปัญหาเดือดร้อนข้างต้นอย่างหนัก ก่อผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตอย่างยิ่ง หรือในกรณีของเครือข่ายกะเหรี่ยงเพื่อวัฒนธรรม ในจังหวัดกาญจนบุรี (รายงานผลการตรวจสอบที่ ๙๐/๒๕๔๙) ซึ่งผู้ถูกร้อง คือ กองพลทหารราบที่ ๙ และจังหวัดกาญจนบุรี ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กล่าวอ้างว่าชุมชนมะตองสู้ หมู่ที่ ๓ ตำบลไทรโยค อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรีเป็นชุมชนที่อาศัยทำกินและอยู่อาศัยมายาวนาน ต่อมา กองพลทหารราบที่ ๙ โดยสนับสนุนได้มีหนังสือถึงชาวบ้านให้ออกจากพื้นที่ โดยอ้างว่าต้องนำพื้นที่ดังกล่าวให้นายทุนเช่าทำไร่มัน ข้าวโพด หากครอบครัวใดมีการปลูกพืชผลจะให้ออกจากพื้นที่หลังเก็บเกี่ยวเสร็จ ซึ่งชาวบ้านจำนวน ๑๘ ครอบครัวจากทั้งหมด ๒๕ ครอบครัว ที่อาศัยอยู่ได้ลงชื่อยินยอมรื้อย้าย และได้ออกจากพื้นที่แล้ว ๑๖ ครอบครัว เหลือเตรียมขนย้ายอีก ๒ ครอบครัว ชาวบ้านที่ย้ายออกไปนั้นทหารได้จัดพื้นที่ให้อยู่อาศัย โดยแจ้งว่าพื้นที่ที่จัดให้เป็นที่ของทหาร แต่ปรากฏว่ามีเอกชนเจ้าของที่ดินเดิมอ้างว่าเป็นพื้นที่ของตน ทำให้ชาวบ้านที่อาศัยอยู่เกรงว่าจะเกิดปัญหาเรื่องความปลอดภัย ส่วนชาวบ้านที่ไม่ยอมลงชื่ออีก ๗ ครอบครัว เกรงว่าจะไม่ได้รับความปลอดภัย เนื่องจากบางครั้งทหารตีมีสุรามาแล้วยิงปืน บางครั้งมีการปะทะซึ่งที่ทำการทหารจึงได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้ดำเนินการตรวจสอบ



โดยความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ระบุว่าข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ชุมชนมะต๋องสู้ เป็นไทยเชื้อสายกะเหรี่ยง จากพยานบุคคลและพยานเอกสารน่าเชื่อว่า ได้ก่อตั้งเป็นหมู่บ้านตามระเบียบของทางราชการพร้อมๆกับการก่อตั้งกิ่งอำเภอไทรโยค เมื่อปี ๒๔๔๔ ต่อมา บ้านมะต๋องสู้ได้ขอเปลี่ยนชื่อหมู่บ้านเป็นบ้านทุ่งก้าง่าง พ.ศ.๒๕๒๕ สำหรับการดำเนินการผลักดันอพยพราษฎรของกลุ่มบ้านมะต๋องสู้และบ้านทุ่งก้าง่างออกจากพื้นที่ เนื่องจากได้มีพระราชกฤษฎีกาสงวนหวงห้ามที่ดินเพื่อใช้ในราชการทหาร พ.ศ.๒๔๘๑ ครอบคลุมท้องที่ตำบลสิงห์ ตำบลท่าเสา ตำบลลุ่มสุมบางส่วนและตำบลไทรโยคบางส่วน โดยที่เขตพระราชกฤษฎีกาสงวนหวงห้าม ที่ดินเพื่อใช้ในราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๘๑ อยู่ในความดูแลของกรมธนารักษ์ ต่อมา กรมธนารักษ์ได้ส่งมอบพื้นที่ของบ้านทุ่งก้าง่างให้กองทัพบกเป็นผู้ดูแลและใช้ประโยชน์ในที่ดิน จากข้อมูลพยานเอกสารหลักฐานต่างๆพบว่า ราษฎรของบ้านมะต๋องสู้หรือทุ่งก้าง่างได้อยู่อาศัยมาก่อนพระราชกฤษฎีกาสงวนหวงห้ามที่ดินเพื่อใช้ในราชการทหาร พ.ศ.๒๔๘๑

และในปี ๒๕๕๗ ได้เกิดกรณีร้องเรียนที่เป็นกระแสข่าวอย่างมากในกลุ่มกะเหรี่ยงดั้งเดิมในบริเวณอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี (รายงานผลการตรวจสอบที่ ๓๑๗/๒๕๕๗) “เรื่องสิทธิชุมชน และสิทธิในการจัดการที่ดิน กรณีเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจานผลักดันชาวกะเหรี่ยงดั้งเดิมออกจากบริเวณอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี” ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าระหว่างเดือนมิถุนายน ๒๕๕๓ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจานและเจ้าหน้าที่ทหารได้ดำเนินการผลักดัน รื้อถอน และเผาทำลายบ้านเรือนของชาวกะเหรี่ยงดั้งเดิมซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่บริเวณบ้านบางกลอยบนและบ้านใจแผ่นดินซึ่งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาข้อเท็จจริงที่ได้จากการตรวจสอบ ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ แล้ว เห็นว่า การอยู่อาศัยของราษฎรชาวกะเหรี่ยงบริเวณบ้านบางกลอยบนและบ้านใจแผ่นดินมีลักษณะเป็นสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ที่มีสิทธิอนุรักษ์และมีส่วนร่วมในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และเป็นผู้มีสิทธิที่จะอยู่อาศัยและหากินในที่ดินพิพาทตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ เนื่องจากได้อยู่อาศัยและหากินมาก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน โดยมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นที่ตั้งบ้านเรือนและใช้เป็นพื้นที่หากินหรือพื้นที่ทางการเกษตร มีวิถีการดำรงชีวิต ประเพณีวัฒนธรรมมาเป็นระยะเวลายาวนาน และมีลักษณะการตั้งบ้านเรือนอยู่อาศัยรวมกลุ่มกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งย่อมมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖

ดังนั้น การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ของผู้ถูกร้อง ในการเข้าผลักดัน รื้อถอน และเผาทำลายทรัพย์สินของชาวกะเหรี่ยงที่อาศัยอยู่บริเวณบ้านบางกลอยบนและบ้านใจแผ่นดินในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน เป็นการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๖ จึงเห็นควรกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหาและป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีนี้ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการ ดังนี้

มาตรการการแก้ไขปัญหาและป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน

๑) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สมควรแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงในประเด็นการเข้าปลักคั้น รื้อถอน และเผาทำลายทรัพย์สินของชาวกะเหรี่ยงที่อาศัยอยู่บริเวณบ้านบางกลอยบนและบ้านใจแผ่นดินของผู้ถูกร้องให้แล้วเสร็จ และสมควรยุติการดำเนินการจับกุม ช่มชู้ คุกคาม ชาวกะเหรี่ยงบ้านบางกลอยบนและบ้านใจแผ่นดิน ตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่องแนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง และผ่อนผันให้ชาวกะเหรี่ยงกลุ่มดังกล่าวกลับเข้าปาทากินในที่ดินเดิมทันที จนกว่าการแก้ไขปัญหาจะได้ข้อยุติ

๒) ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สืบสวนการถือครองที่ดินทากินของกลุ่มชาวกะเหรี่ยงบ้านบางกลอยบนและบ้านใจแผ่นดินตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ เรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่ได้รับรายงานฉบับนี้

๓) ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ร่วมกับจังหวัดเพชรบุรีแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อเยียวยา ชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ชาวกะเหรี่ยงที่ได้รับความเสียหายจากการเข้ารื้อถอน เผาทำลายทรัพย์สินของผู้ถูกร้อง ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่ได้รับรายงานฉบับนี้

๔) ให้กระทรวงวัฒนธรรมดำเนินการแก้ไขปัญหาตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง โดยร่วมกับจังหวัดเพชรบุรี หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ แก่งกระจาน และตัวแทนของชาวกะเหรี่ยง ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่ได้รับรายงานฉบับนี้

๕) ให้กรมการปกครองโดยอำเภอแก่งกระจานจัดทำโครงการเคลื่อนที่ เร่งรัดการสำรวจและให้สัญชาติไทยแก่กะเหรี่ยงกลุ่มนี้ ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่ได้รับรายงานฉบับนี้

ภายใต้แนวนโยบายด้านการแก้ไขปัญหาป่าไม้ของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ส่งผลกระทบต่อประเด็นปัญหาด้านสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า โดยมีกรณีประชาชนร้องเรียนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐอ้างคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับ ๖๔/๒๕๕๗ และ ฉบับที่ ๖๖/๒๕๕๗ ก่อให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวม ๔๒ เรื่อง<sup>๑๔</sup> โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่าเป็นผู้พิจารณาตรวจสอบ

ในกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับคำเรียกร้องจากราษฎรเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำสั่ง คสช. จากรายพื้นที่นั้น ยอมรับว่า ในการปฏิบัติการในช่วงแรกเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่อาจไม่ได้ดำเนินการแยกแยะหรือคัดกรองตัวคนและพื้นที่ได้ละเอียดถี่ถ้วนเพียงพอเพียง แค่เห็นว่ามีกรกระทำผิดก็เข้าไปดำเนินการรื้อถอนในทันทีและเมื่อการดำเนินการได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแล้ว ก็ยังมีการชดเชยที่ไม่เหมาะสม ซึ่งในประเด็นเหล่านี้ทางหน่วยงานก็ได้พยายามแก้ไข โดยจะเห็นได้จากที่ในช่วงหลังนี้มีปัญหาเกิดขึ้นน้อยกว่าในช่วงแรกมาก โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชี้แจงว่าในการจัดทำแผนแม่บทนั้น กอ.รมน. และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

<sup>๑๔</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมีประเด็นเกี่ยวข้องกับสิทธิในการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรซึ่งได้ถูกการรับรองไว้ในกติการะหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ บัญญัติว่า ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคบรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้วย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้ ดังนั้นกรณีร้องเรียนนี้จึงมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕

สิ่งแวดล้อม ได้ร่วมกันจัดตั้งคณะทำงานในแต่ละเรื่อง อาทิ คณะกรรมการอำนวยการซึ่งมีหน้าที่ดูแลทั่วไปและยังมีคณะทำงานอีก ๖ ชุด ในการจัดทำแผนปฏิบัติการเนื่องจากแผนแม่บทเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานโดยมีคณะทำงานด้านข้อมูลและแผนที่ คณะทำงานในการป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่าและแก้ไขปัญหาป่าบุกรุกคน คณะทำงานด้านการปลูกจิตสำนึกและการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายป่า คณะทำงานปฏิรูประบบพิทักษ์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติการใช้ประโยชน์และรับรองสิทธิทำกิน และคณะทำงานแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ในการปฏิบัติตามคำสั่ง คสช. และแผนแม่บท กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะหน่วยงานปฏิบัติ จะนำความเห็นและข้อเสนอของราษฎรที่เรียกร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปทบทวนโดยยอมรับว่าการแปลงนโยบายหรือแผนไปสู่การปฏิบัติในช่วงแรกนั้นยังขาดความชัดเจนและขาดการคัดกรองข้อมูลที่ต้องการโดยเฉพาะอย่างยิ่งการคัดกรองว่าผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าบุกรุกนั้นเข้าข่ายเป็นนายทุนหรือไม่และต่อมามีความเห็นและมติของคณะอนุกรรมสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่าตามคำร้องนั้น ได้พบข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

- ๑) การบังคับให้อพยพโยกย้ายโดยไม่ได้มีการจัดพื้นที่รองรับไว้ล่วงหน้าหรือรื้อถอนทำลายบ้านเรือนทรัพย์สินพืชผลบ้านเรือนและบังคับให้ออกจากพื้นที่
- ๒) การทำลายพืชผลอาสินและห้ามเข้าทำกิน
- ๓) การยึดพื้นที่และห้ามเข้าทำกินหรือถูกให้ออกจากพื้นที่
- ๔) การปิดประกาศให้ชาวบ้านหรือถอนพืชผลสิ่งปลูกสร้างหรือคำสั่งห้ามมิให้ประชาชนเก็บเกี่ยวผลผลิตจากพืชผลทางเกษตรที่ปลูกไว้ในพื้นที่
- ๕) การจับกุมดำเนินคดีและคุมขังชาวบ้านตัดฟันพืชผลสิ่งห้ามมิให้เก็บเกี่ยวผลผลิตรื้อถอนบ้านพักอาศัยและให้ออกจากพื้นที่
- ๖) การข่มขู่บังคับด้วยวาจาหรือกำลังอาวุธหรือการบังคับให้ลงลายมือชื่อยินยอมออกไปจากที่ดินทำกิน

การดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐมีความไม่ชอบทำ ดังนี้ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการโดยไม่มีการกลั่นกรองข้อมูลและแยกแยะความแตกต่างของพื้นที่ที่มีบริบทความเป็นมาของปัญหา รวมทั้งวัฒนธรรมและวิถีการดำรงชีวิตที่แตกต่างกันและไม่มีความชัดเจนในการกำหนดลักษณะการกระทำและผู้กระทำว่าลักษณะใดที่เข้าข่ายเป็นผู้กระทำผิดร้ายใหญ่ที่มีเจตนาในทางการค้าหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตนและลักษณะใดเป็นการกระทำเพื่อการดำรงชีวิตตามประเพณีวัฒนธรรมและวิถีการดำรงชีวิตที่สืบทอดมาจากบรรพบุรุษ

เกิดปัญหาความไม่ประสานสอดคล้องกันในการปฏิบัติการในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานงานระหว่างหน่วยงานในระดับนโยบายหรือระดับส่วนกลางกับหน่วยงานในระดับปฏิบัติการหรือในระดับพื้นที่ส่งผลให้การปฏิบัติการของหน่วยงานในระดับพื้นที่ปฏิบัติการไปโดยขาดความเข้าใจและละเมิดต่อการยึดกุมหลักการด้านสิทธิมนุษยชนและหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประชาชนที่ควรจะเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิบัติการที่มีลักษณะที่อาจจะก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้โดยง่าย

ผลการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐในกรณีดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหากระทบต่อราษฎร ดังนี้

๑) ในกรณีที่มีการตัดฟัน รื้อถอนและทำลายพืชผลอาสินที่ชาวบ้านปลูกไว้พบว่าได้มีการยอมรับในภายหลังว่า เป็นความผิดพลาดในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เองแต่อย่างไรก็ตามยังมีปัญหาการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กล่าวคือผู้ได้รับความเสียหายไม่ได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสมเพียงพอกับความเสียหายที่เกิดขึ้น

๒) ในกรณีที่ถูกเจ้าหน้าที่บังคับให้ออกจากพื้นที่ พบว่า เจ้าหน้าที่รัฐไม่ได้จัดหาสถานที่/จัดสรรที่ดินรองรับ หรือดำเนินกระบวนการใดที่จะเป็นการประกันว่า ผู้ที่ถูกบังคับให้ต้องออกจากพื้นที่เหล่านี้มีพื้นที่รองรับแห่งใหม่ในพื้นที่ที่ต้องออกจากพื้นที่เดิม ทำให้ผู้ถูกบังคับดังกล่าวต้องระเห่ร่อนไปตามพื้นที่ต่างๆ ไม่มีที่พักอาศัยเป็นหลักเป็นแหล่งที่แน่นอน

๓) ในกรณีคำร้องที่ได้รับการประสานงาน เจริญ หรือข้อตกลงในการแก้ไขปัญหาจนทำให้สถานการณ์ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่คลี่คลายลงได้แล้วนั้น ปรากฏว่าเมื่อมีประกาศคำสั่ง คสช. ดังกล่าว เจ้าหน้าที่รัฐไม่ได้นำผลการเจรจาหรือข้อตกลงที่ได้ดำเนินการมาจนทำให้ยุติปัญหาลงได้นั้นไปพิจารณาดำเนินการต่อ แต่กลับบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัดโดยไม่คำนึงหลักสิทธิมนุษยชนและหลักการมีส่วนร่วมขอประชาชน และทำให้สถานการณ์ปัญหาความขัดแย้งวนกลับไปสู่จุดเริ่มต้นของปัญหาใหม่อีกครั้ง และยังทำให้สภาพปัญหาที่มีความซับซ้อนและยุ่งยากมากขึ้นและความขัดแย้งก็มีความรุนแรงมากขึ้นตามไปด้วย

๔) ในกรณีที่ราษฎรถูกทำลายพืชผลอาสิน พบว่ามิได้สำรวจตรวจสอบข้อมูลเท็จจริงก่อนการปฏิบัติการ ทำให้เกิดข้อผิดพลาดในทางปฏิบัติ และสร้างความเสียหายเดือดร้อนกับราษฎรในหลายพื้นที่

๕) ในกรณีที่ราษฎรถูกจับกุมดำเนินคดี ทำให้ครอบครัวต้องประสบกับความทุกข์ยากและเดือดร้อนอย่างหนัก จากการที่ผู้หาเลี้ยงครอบครัวถูกจับกุม เป็นผู้ที่สูงอายุ หรือมีโรคประจำตัว ทำให้บางรายเสียชีวิตในระหว่างดำเนินคดี

๖) ในกรณีคำร้องที่มีการเรียกตัวแกนนำชาวบ้านในพื้นที่ไปรายงานตัวปรับทัศนคติและถูกกักตัวไว้ในค่ายทหาร

ในด้านกระบวนการจัดทำแผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ คณะอนุกรรมการพบว่า กระบวนการจัดทำแผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายและทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บทดังกล่าว ยังขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่ครบถ้วนรอบด้านอย่างเพียงพอ เช่นภาคประชาสังคม นักวิชาการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของราษฎรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าที่อาจได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินการตามแผนแม่บทดังกล่าว โดยกระบวนการจัดทำจำกัดอยู่แค่ในกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น

การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งผลให้การกำหนดวิธีการปฏิบัติงานตามแผนแม่บท ของหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องขาดการพิจารณาทางเลือกอื่นที่อาจบรรลุเป้าหมายสำคัญของแผนแม่บท เช่น เป้าหมายการพิทักษ์รักษาพื้นที่ป่าไม้ให้มีสภาพป่าที่สมบูรณ์ให้ได้พื้นที่ป่าไม่น้อยร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ประเทศภายใน ๑๐ ปี ได้เช่นกัน นอกจากการมุ่งเน้นวิธีการไล่อพยพชุมชนเพื่อยึดคืนพื้นที่ป่าเพียงอย่างเดียว ซึ่งวิธีการดังกล่าวอาจสุ่มเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ง่าย และยังรวมถึงขาดการพิจารณาทางเลือกของเทคโนโลยี เครื่องมือและหลักเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในการดำเนินการตามแผน

โดยเฉพาะอย่างยิ่งเครื่องมือในการตรวจพิสูจน์สิทธิของชุมชนในพื้นที่ป่า เช่น แผนที่ต่างๆ ที่ต้องอาศัยเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ควบคู่กันไปกับเครื่องมือทางสังคม เช่นการพิจารณาองค์ความรู้ประวัติศาสตร์ ประเพณี และวัฒนธรรมของชุมชนนั้นด้วย มิใช่มุ่งเน้นแต่เพียงการใช้เครื่องมือทางวิทยาศาสตร์เพียงอย่างเดียว

คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินละป่า พบว่า แม้คำร้องเรียนทั้ง ๔๐ กรณีจะได้รับผลกระทบจากการอ้างคำสั่ง คสช.ของเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการต่อชาวบ้านในแต่ละพื้นที่ในลักษณะที่เหมือนกัน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่ที่มีความเป็นมาพัฒนาการ รายละเอียด และปัจจัยหรือตัวแปรที่แตกต่างกัน ซึ่งในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละคำร้องให้สำเร็จลุล่วงและยั่งยืนได้อย่างแท้จริงนั้น จำเป็นต้องมีการศึกษาความแตกต่างในประเด็นต่างๆ เหล่านี้ให้ได้ครบถ้วนและทอ่งแท้ และกำหนดวิธีการแก้ไขปัญหาที่มีความเหมาะสมเฉพาะในแต่ละพื้นที่คำร้อง คณะอนุกรรมการ มีความเห็นว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ หลักการสิทธิมนุษยชนจึงถือว่าสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติของมนุษย์จึงไม่อาจถูกยกเลิกหรือขัดขวางได้ และถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ด้วยเหตุนี้ สิทธิในการเข้าถึง การใช้ประโยชน์ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของมนุษย์ที่รวมกันเป็นชุมชน จึงได้ถูกรับรองไว้ในกติกา ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญหลายฉบับกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองสิทธิทางการเมือง และกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยกติกา ระหว่างประเทศเหล่านี้ถือว่า ชุมชนมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงตนเอง มีสิทธิในการจัดการโรคภัยและทรัพยากรธรรมชาติอย่างเสรี และมีสิทธิที่จะไม่ถูกกลืนหรือสิทธิในการดำรงวิถีชีวิตของตนไม่ว่ากรณีใด

นอกจากนี้ ในเรื่องสิทธิการมีที่อยู่อาศัยและการไม่ถูกบังคับไล่อื้อเป็นสิทธิมนุษยชนที่ต้องได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกัน และแม้มีความจำเป็นต้องใช้วิธีการไล่อื้อ รัฐก็ต้องประกันว่าต้องเป็นวิธีการสุดท้ายที่จะถูกนำไปบังคับใช้ และผู้ที่ถูกบังคับไล่อื้อก็ต้องได้รับการชดเชยเยียวยาอย่างเพียงพอ ตามที่ระบุไว้ในกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ ๑๑ ข้อย่อยที่ ๑ และรวมทั้งตามข้อกังวลและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ในคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ ที่มีข้อสังเกตเชิงสรุปต่อรายงานการปฏิบัติงานฉบับที่หนึ่ง และฉบับที่สองของประเทศไทย ตามกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (international covenant on economic, social and cultural rights - ICESCR)

คณะอนุกรรมการ มีความเห็นว่า เมื่อพิจารณาจากกติกาและหลักปฏิบัติระหว่างประเทศข้างต้นแล้ว กรณีเจ้าหน้าที่รัฐอ้างคำสั่ง คสช. ฉบับที่ ๖๔/๒๕๕๗ และ ฉบับที่ ๖๖/๒๕๕๗ เข้าดำเนินการต่อประชาชนในพื้นที่ตามกรณีร้องเรียนนั้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิในการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ และกระทบต่อสิทธิการมีที่อยู่อาศัยและการไม่ถูกบังคับไล่อื้อ การใช้มาตรการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกป่าด้วยความรุนแรงดังกล่าว รังแต่จะซ้ำเติมและสร้างความขัดแย้งกับประชาชนเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ การเรียกร้องความเป็นธรรมในกรณีปัญหาการประกาศพื้นที่ป่าทับซ้อนที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของประชาชนมีจำนวนมากและเป็นปัญหาที่เรื้อรังมาเป็นเวลายาวนานแล้ว อีกทั้งยังพบว่าหลายกรณีที่อยู่ในกระบวนการแก้ไขปัญหาตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ การทำกินของประชาชนที่เป็นไปเพื่อเลี้ยงชีวิตและครอบครัวเท่านั้น จึงไม่เข้าข่ายที่รัฐจะไปดำเนินการตามคำสั่งที่ ๖๔/๒๕๕๗ ดังนั้น จึงถือว่าการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และสมควรที่รัฐไทยในฐานะที่มีหน้าที่ต้องคุ้มครองสิทธิตามพันธกรณีระหว่างประเทศของประชาชนชาวไทยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ บัญญัติรับรองไว้ต้องมีมาตรการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาทั้งที่เป็นมาตรการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนและมาตรการระยะยาวหรือเป็นเชิงนโยบาย

ต่อเรื่องดังกล่าวนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นของคณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่าว่ากรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐอ้างคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ ๖๔/๒๕๕๗ และฉบับที่ ๖๖/๒๕๕๗ เข้าดำเนินการต่อประชาชนในพื้นที่ตามกรณีร้องเรียนทั้งหมดนั้น เป็นไปในลักษณะการกระทำที่ขัดขวางและส่งผลกระทบต่อสิทธิในการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติรวมทั้งสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยและการไม่ถูกบังคับไล่ออกจากบ้านหรือการละเมิดสิทธิของประชาชนไทยต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นโดยเห็นสมควรกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอเชิงนโยบายตามความเห็นของคณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่าและได้พิจารณาในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนครั้งที่ ๒๕/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ แล้วจึงมีมติกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายไปยังคณะรัฐมนตรีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอทราบผลการดำเนินการและพิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๓๐ และ ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๒

จะเห็นได้ว่าเมื่อมีการพิจารณาเพื่อพิสูจน์สิทธิและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชน พบว่ามีประชาชนจำนวนมากที่อาศัยและทำประโยชน์อยู่ในเขตที่ดินประเภทต่างๆ ของรัฐ ซึ่งได้มีการแก้ไขด้วยกระบวนการพิสูจน์สิทธิ แต่ก็พบว่ากรณีการดำเนินการมีความล่าช้า เนื่องจากปัญหาข้อจำกัดด้านโครงสร้างบุคลากร งบประมาณ กฎหมายและมาตรการต่างๆ ในการโยกย้ายประชาชนออกจากพื้นที่อนุรักษ์ ทำให้ส่งให้ความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชนขยายวงกว้างเพิ่มขึ้น โดยปัจจุบันหน่วยงานรัฐได้ประกาศเขตที่ดินของรัฐไปแล้วไม่ต่ำกว่า ๑๕๐ ล้านไร่ ในด้านหนึ่งแม้จะช่วยให้สามารถรักษาที่ดินของรัฐในทางกฎหมายเอาไว้ได้ แต่ขณะเดียวกันได้สร้างปัญหาความขัดแย้งและข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินระหว่างราษฎรกับหน่วยงานรัฐสืบเนื่องเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

## บทที่ ๓ ชุมชนกะเหรี่ยงภาคเหนือกับไร่หมุนเวียน

ในบทนี้ นำเสนอผลการสำรวจข้อมูลชุมชนกะเหรี่ยง (ปกากะญอ)<sup>๑๑</sup> ต่อประเด็นการทำไร่หมุนเวียนในพื้นที่ ๕ จังหวัดภาคเหนือ ซึ่งถือเป็นภูมิภาคที่มีกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนพื้นเมืองดั้งเดิมบนที่สูงตั้งถิ่นฐานอยู่จำนวนมาก ประกอบด้วยจังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดลำปาง จังหวัดแม่ฮ่องสอนและจังหวัดตาก

### ๓.๑ จำนวนชุมชนกะเหรี่ยงภาคเหนือกับการทำไร่หมุนเวียน

ผลการสำรวจข้อมูลในพื้นที่เป้าหมาย พบว่ามีชุมชนกะเหรี่ยงที่ยังเกี่ยวข้องกับการทำไร่หมุนเวียน จำนวน ๑,๖๓๐ ชุมชน โดยจำแนกเป็นรายจังหวัด ได้แก่

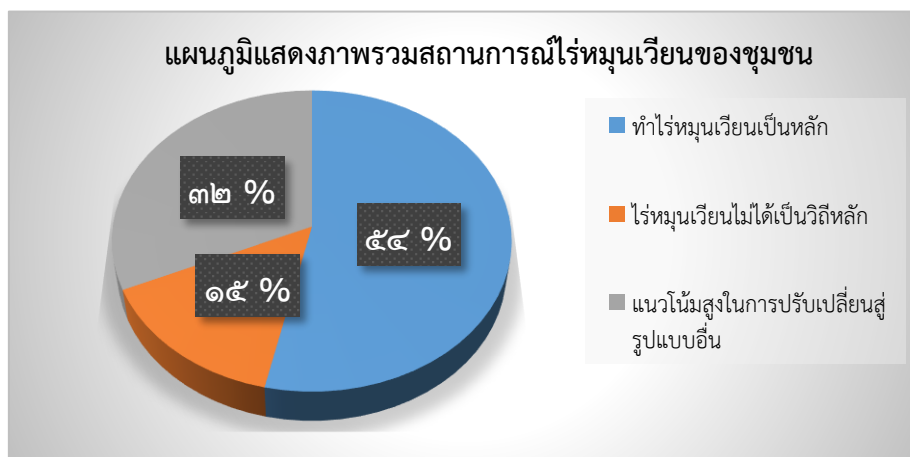
จังหวัดเชียงใหม่ มีจำนวนมากที่สุด จำนวน ๖๔๗ ชุมชน

จังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน ๕๑๙ ชุมชน

จังหวัดตาก จำนวน ๔๑๒ ชุมชน

จังหวัดเชียงรายจำนวน ๓๑ ชุมชน

จังหวัดลำปาง จำนวน ๒๑ ชุมชน



<sup>๑๑</sup> คนกะเหรี่ยงเรียกตัวเองว่าปกากะญอหมายถึงคนหรือมนุษย์นั่นเอง ปัจจุบันมีพัฒนาการการเปลี่ยนแปลงและเกิดการปรับตัวอย่างมากจากเดิมมีการนับถือศาสนาที่ต่างกัน จากกะเหรี่ยงดั้งเดิมจะนับถือผีบรรพบุรุษ นับถื่นสิ่งๆที่เรียกว่าหม้อกาเคลอ เชื่อเรื่องต้นไม้โพธิ์เป็นต้นไม้ใหญ่เป็นมีมาของการมาเกิดเป็นมนุษย์ ต่อมาหันมานับถือพุทธศาสนาและ คริสต์เป็นต้น จากการบันทึกเป็นบทาและนิทานที่เล่าสืบต่อกันมา กะเหรี่ยงภาคเหนือมีความเชื่อว่าคนทุกคนเกิดมาจะมีสิ่งๆที่เรียกว่าหม้อกาเคลอผู้กำหนดส่งมาเกิดหรือเรียกว่าเกอะจำ มีความหมายแปลเป็นภาษาไทยว่าเจ้าหรือพระผู้เป็นเจ้านั่นเอง สำหรับการนับถือศาสนาทั้งพุทธศาสนาและคริสต์ศาสนา เกิดขึ้นทีหลังมาพร้อมกับการถูกรุกรานจากสงคราม จึงมีปรับเปลี่ยนความเชื่อเป็นศาสนา กะเหรี่ยงที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย แบ่งออกได้เป็น ๔ กลุ่มย่อย ประกอบด้วย ๑) กะเหรี่ยงจกอ (สะกอ) เป็นกลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุด มีภาษาเขียนเป็นของตนเอง ๒) กะเหรี่ยงโปว์(โพลว์) ๓) กะเหรี่ยงบเว ๔) ปะโอ หรือตองสู ซึ่งมีจำนวนน้อยมากในประเทศไทย

สถานการณ์ในภาพรวมของการทำไร่หมุนเวียนของชุมชนกะเหรี่ยงใน ๑,๖๓๐ ชุมชน พบว่า จำนวนร้อยละ ๕๔ ยังคงทำไร่หมุนเวียนเป็นวิถีชีวิตหลัก จำนวนร้อยละ ๑๕ เป็นชุมชนที่ไร่หมุนเวียน ไม่ได้เป็นวิถีหลักและบางส่วนแทบไม่หลงเหลือพื้นที่ไร่หมุนเวียนและจำนวนร้อยละ ๓๒ เป็นชุมชนที่กำลังมีการเปลี่ยนแปลงในวิถีไร่หมุนเวียนอย่างเข้มข้นและมีแนวโน้มในการปรับเปลี่ยนไปสู่การทำเกษตรรูปแบบอื่นหรือปรับลักษณะการใช้ที่ดิน

จากสถานการณ์ข้างต้นสามารถจำแนกลักษณะการเปลี่ยนแปลงออกเป็น ๒ ลักษณะใหญ่ ได้แก่

๑. ชุมชนที่ยัง “ทำไร่หมุนเวียนเป็นวิถีหลัก” ซึ่งมีความใกล้เคียงกับในอดีตหรือยังไม่เปลี่ยนแปลงไปจากวิถีปกติ ชุมชนกะเหรี่ยงลักษณะนี้ยังคงทำไร่หมุนเวียนปลูกข้าวเป็นฐานสำคัญในการเลี้ยงชีพและยังรักษารอบหมุนเวียนพื้นที่และการพักพื้นที่ยาวนานในระยะ ๗-๒๐ ปี โดยในกรณีนี้พบว่าหลายชุมชนได้ปรับเปลี่ยนในลักษณะเชิงการปรับตัว ใน ๒ ลักษณะใหญ่ ได้แก่

(๑) การปรับเปลี่ยนจากการทำไร่หมุนเวียนอย่างเดียวในอดีต สู่การจัดการพื้นที่การใช้ประโยชน์ใหม่เพื่อเพิ่มพื้นที่นาข้าวพืชเศรษฐกิจอื่นๆ เช่น ชา กาแฟ ผลไม้ ผัก ในกลุ่มนี้เน้นการจัดการพื้นที่เกษตรให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงและโอกาสทางเศรษฐกิจของชุมชน แต่ยังคงรักษาพื้นที่ไร่หมุนเวียนของชุมชนให้เป็นพื้นที่หลักและจะมีการปรับลดขอบเขตแปลง ปรับรอบและระยะ หมุนของบางแปลงให้เหมาะสม เรียกได้ว่าเป็นลักษณะการปรับตัวที่มีความหลากหลาย ผสมผสานวิถีเกษตรบนที่สูงมากขึ้น แต่ยังคงให้ความสำคัญกับการจัดการสมดุลของมิติด้านทรัพยากรธรรมชาติ เศรษฐกิจและวัฒนธรรมของชุมชน

(๒) ชุมชนที่ยังมีพื้นที่ไร่หมุนเวียนเป็นหลักในการตอบสนองเรื่องข้าวเพื่อเลี้ยงชีพในครอบครัว แต่เริ่มมีแนวโน้มที่จะปรับไปสู่การเปลี่ยนไปสู่แปลงพืชเชิงเดี่ยวมากขึ้น โดยเฉพาะข้าวโพดและพืชเศรษฐกิจที่หน่วยงานต่างๆ ส่งเสริม ในขณะที่แรงจูงใจในการรักษาไร่หมุนเวียนลดลงจากแรงกดดันและปัจจัยต่างๆ ทั้งภายในและภายนอก รวมถึงกลุ่มที่หันกลับไปทำไร่ในแปลงไร่หมุนเวียนเดิมที่ยุคนึงเคยถูกปล่อยทิ้งไม่ทำประโยชน์

๒. ชุมชนที่ไร่หมุนเวียนไม่ได้เป็นวิถีชีวิตหลักเช่นในอดีต ซึ่งมีทั้งกรณีชุมชนที่ไม่หลงเหลือพื้นที่ไร่หมุนเวียนแล้วในปัจจุบัน และมีทั้งเริ่มลดพื้นที่ไร่หมุนเวียนอย่างต่อเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการผลิตแบบดั้งเดิมสู่ระบบเกษตรรูปแบบอื่น เช่น ไร่ข้าวโพด และกำลังเปลี่ยนไปสู่แปลงพืชเชิงเดี่ยวสลับชนิดในแต่ละรอบปี ลักษณะนี้เรียกได้ว่าแทบจะไม่หลงเหลือวิถีไร่หมุนเวียนและได้กลายเป็นชุมชนกะเหรี่ยงที่ได้เปลี่ยนวิถีการผลิตหลักและการหาเลี้ยงชีพไปสู่รูปแบบอื่นและยังพบกรณีชุมชนที่ได้เปลี่ยนพื้นที่ไร่หมุนเวียนในอดีตสู่แปลงเกษตรเชิงเดี่ยวถาวร จนแทบไม่หลงเหลือพื้นที่ไร่หมุนเวียน แต่ปัจจุบันพบว่าเริ่มมีการปรับลดพื้นที่พืชเชิงเดี่ยวลงและหลายพื้นที่มีแนวโน้มในการฟื้นฟูทรัพยากร พื้นฟูระบบไร่หมุนเวียนของตัวเองและมีแนวโน้มไปสู่การจัดการพื้นที่แบบใหม่ในลักษณะการผสมผสานมากขึ้น

### ๓.๒ สถานภาพที่ดินตามกฎหมายกับชุมชนกะเหรี่ยง

จากข้อมูลจำนวนชุมชนกะเหรี่ยงข้างต้น พบว่ามีสถานะที่ดินและเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลัก ๖ ฉบับ ที่ส่งผลกระทบต่อตรงกับวิถีชีวิต ได้แก่

- ๑) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ
- ๒) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ
- ๓) พระราชบัญญัติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า



- ๔) พระราชบัญญัติคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
 ๕) พระราชกฤษฎีกาเขตห้ามล่าสัตว์  
 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

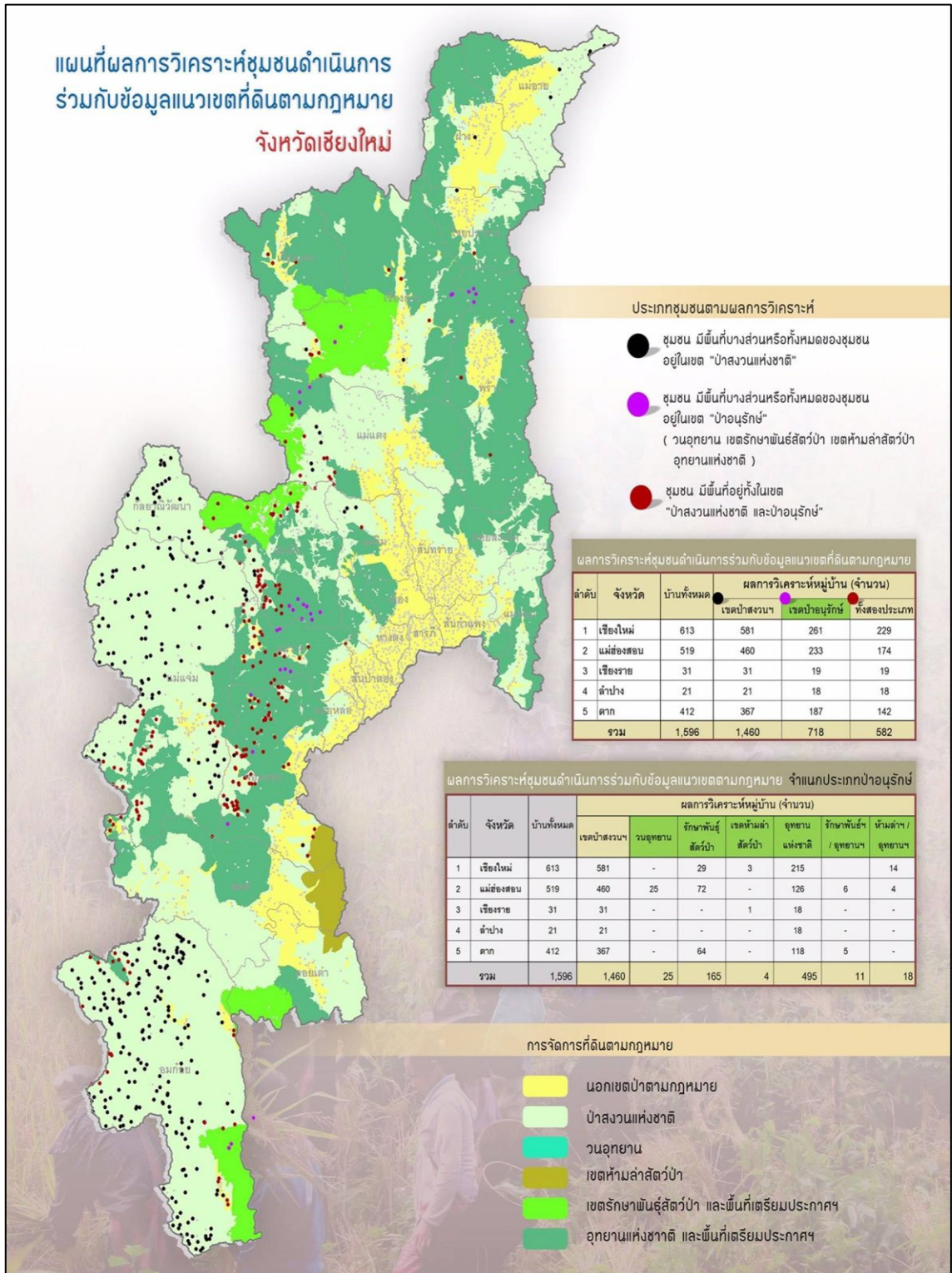
ตารางแสดงลักษณะพื้นที่ป่าตามกฎหมายที่คาบเกี่ยวกับพื้นที่ใช้ประโยชน์ของชุมชน<sup>๒๐</sup>

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

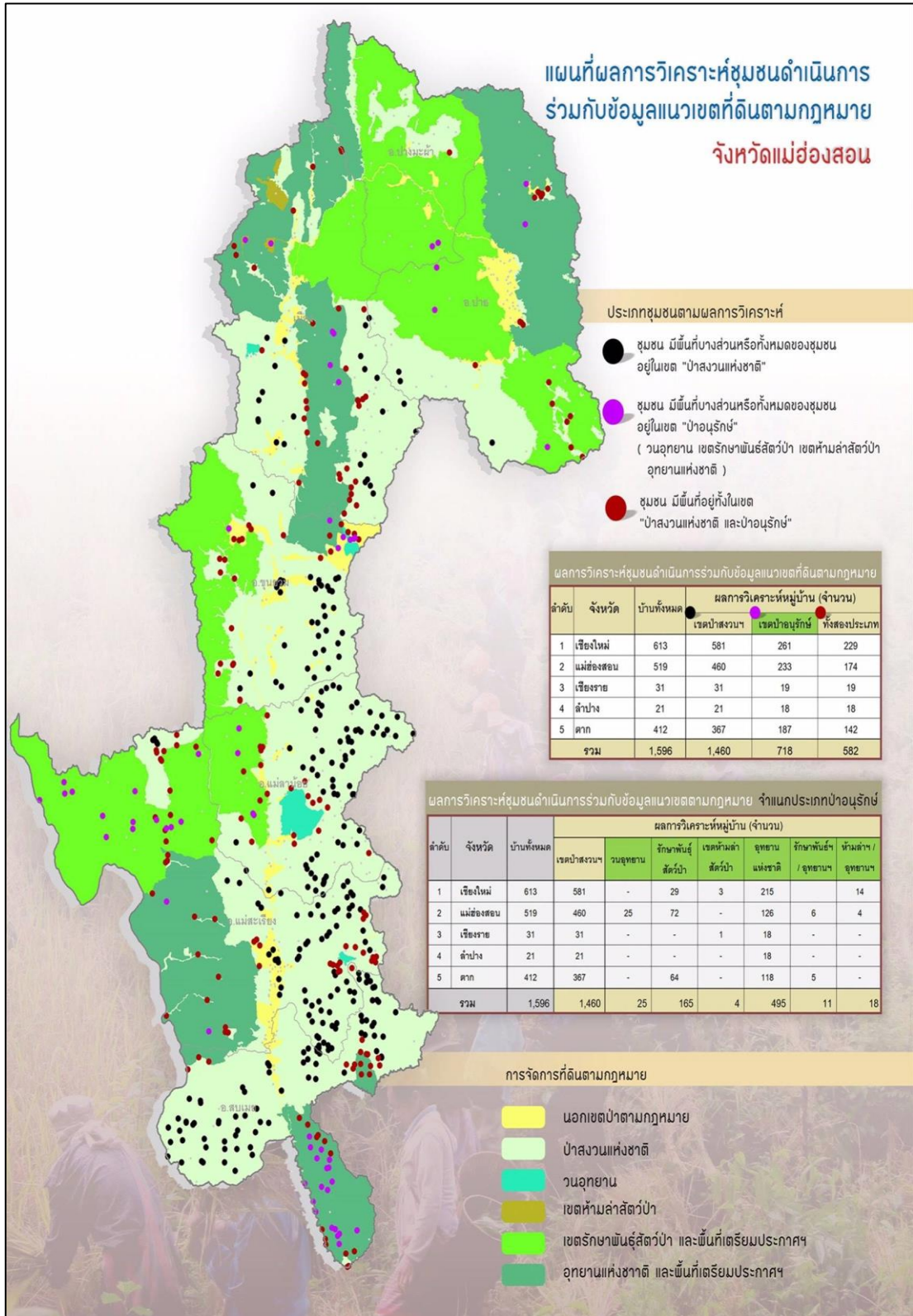
<sup>๒๐</sup> ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์พื้นที่ตามกฎหมายได้จาก

- เนื่องจากยังมีชุมชนที่ยังไม่ได้ถูกสำรวจพื้นที่ใช้ประโยชน์ วิธีในการวิเคราะห์จึงประมาณการจาก (ใช้กับทุกชุมชน)
- จากช่อง "เขตป่าสงวนฯ" หมายถึง ชุมชนมีพื้นที่จากข้อ ๑ มีพื้นที่บางส่วนหรือทั้งหมดของชุมชน คาบเกี่ยวกับพื้นที่ป่าสงวนฯ
- จากช่อง "เขตป่าอนุรักษ์" หมายถึง ชุมชนมีพื้นที่จากข้อ ๑ มีพื้นที่บางส่วนหรือทั้งหมดของชุมชน คาบเกี่ยวกับพื้นที่ป่าอนุรักษ์
- จากช่อง "ทั้งสองประเภท" หมายถึง ชุมชนมีพื้นที่จากข้อ ๑ มีพื้นที่บางส่วนหรือทั้งหมดของชุมชน คาบเกี่ยวกับพื้นที่ป่าสงวนฯและป่าอนุรักษ์ (นับรวมกับชุมชนในข้อ ๒ และ ๓ ด้วย)

๓.๓ ภาพแสดงพิกัดที่ตั้งชุมชนกะเหรี่ยงกับประเภทแนวเขตป่าตามกฎหมายในพื้นที่ศึกษา  
 ๓.๓.๑ จังหวัดเชียงใหม่

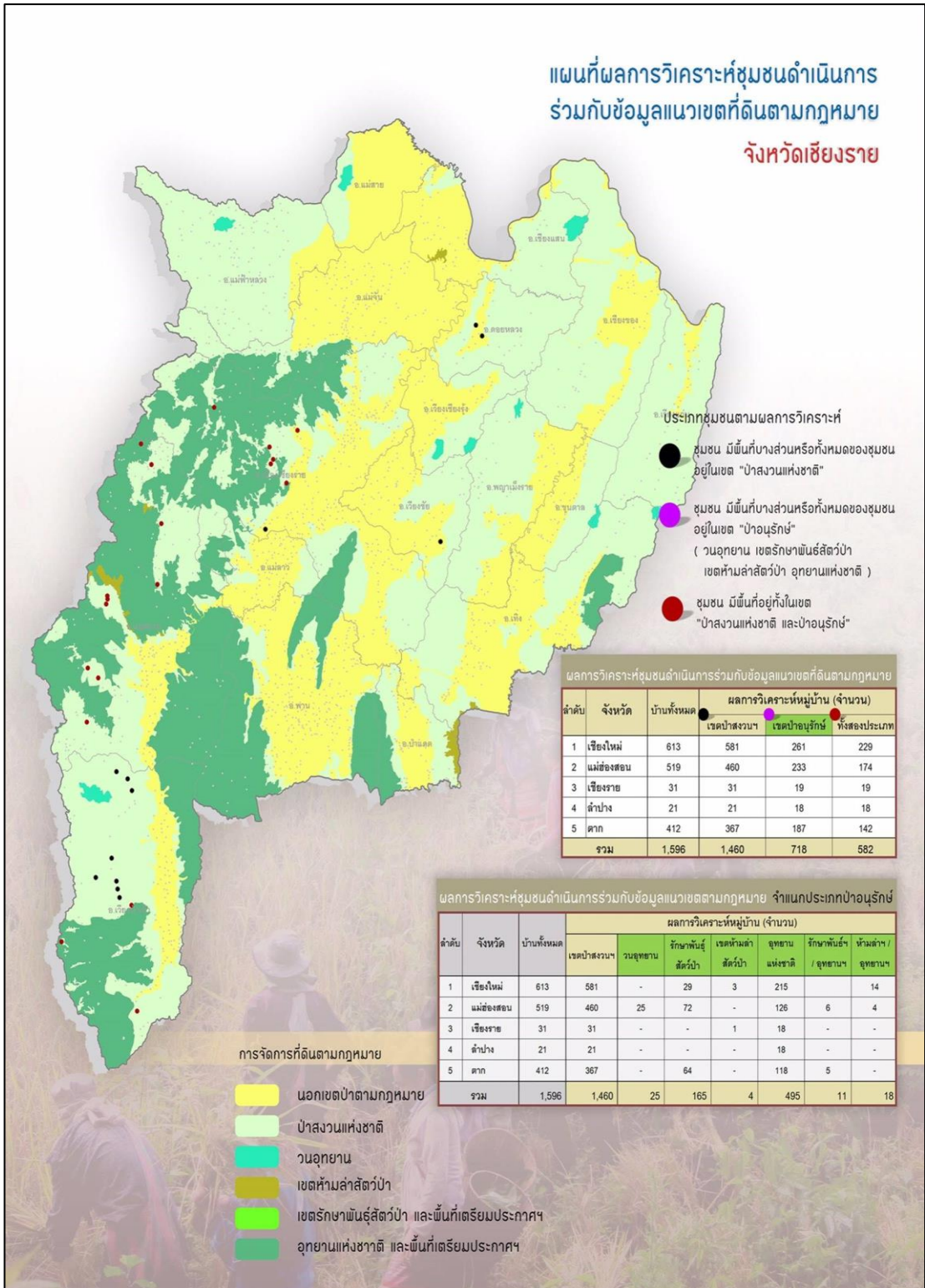


๓.๓.๒ จังหวัดแม่ฮ่องสอน

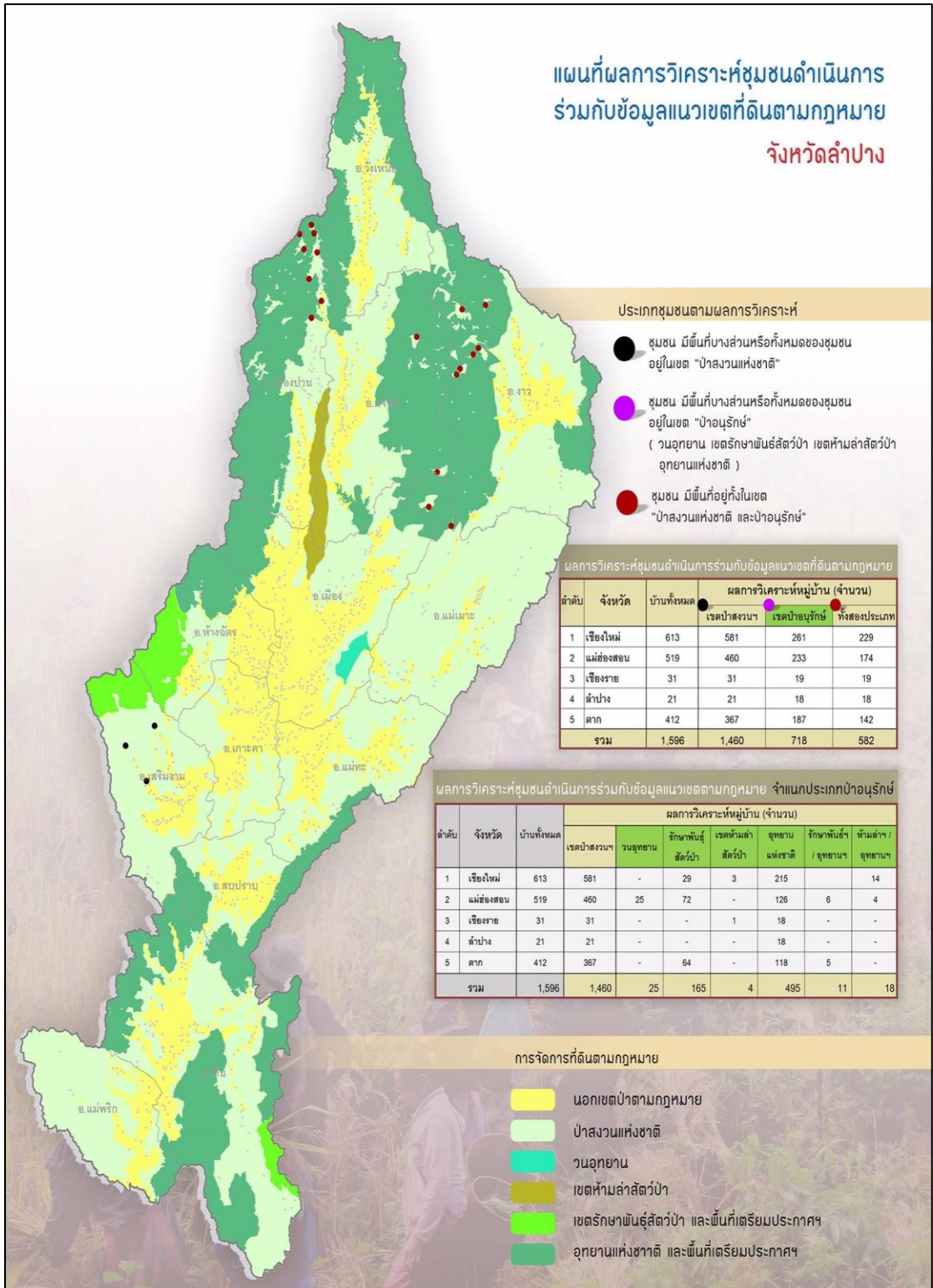




๓.๓.๓ จังหวัดเชียงราย

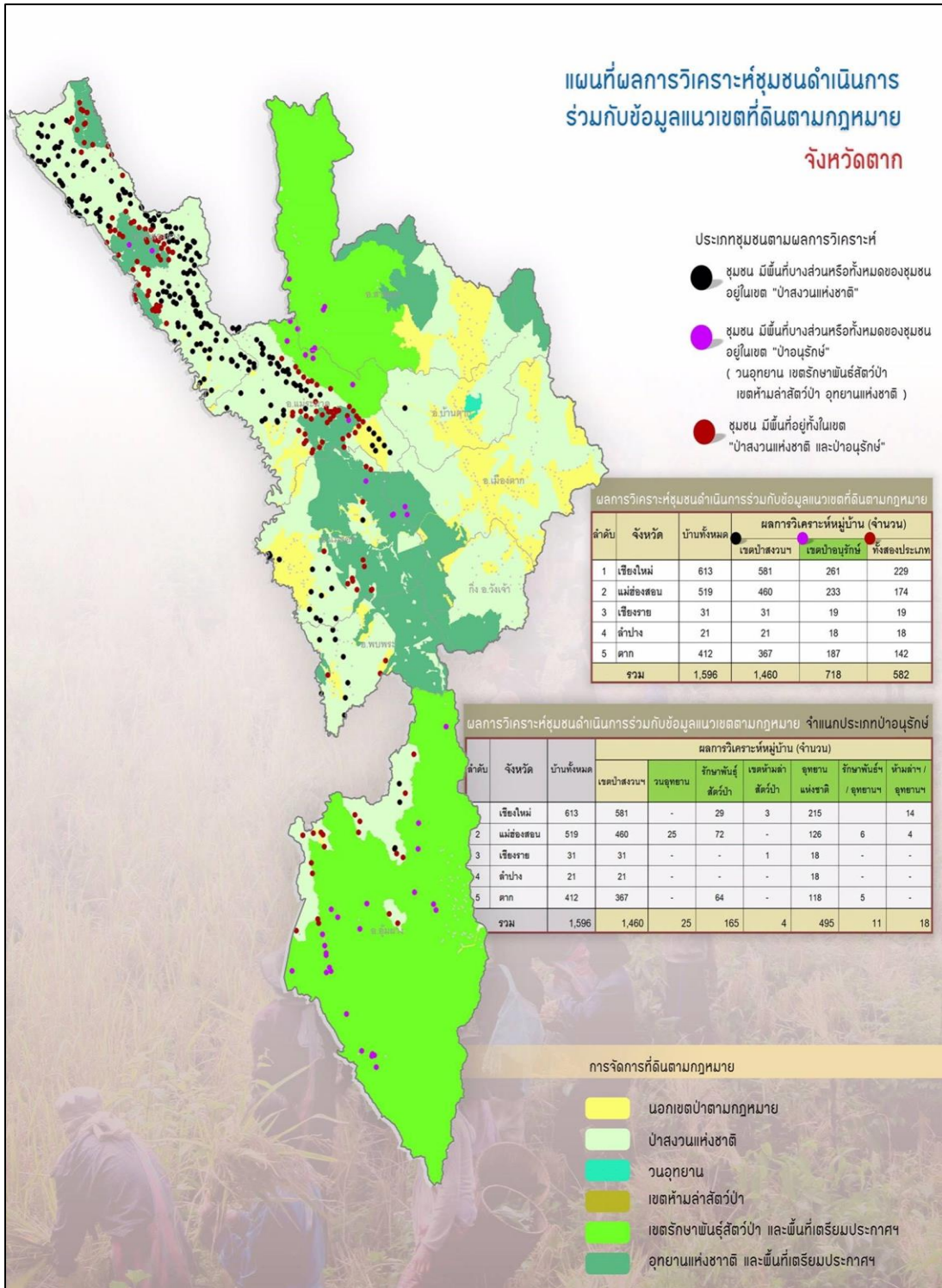


๓.๓.๔ จังหวัดลำปาง





๓.๓.๕ จังหวัดลำปาง



## บทที่ ๔ กรณีศึกษาชุมชนกะเหรี่ยงกับการเปลี่ยนแปลงในไร่หมุนเวียน

### ๔.๑ ลักษณะชุมชน

งานชิ้นนี้เลือกชุมชนกรณีศึกษาทั้งหมด ๔ ชุมชน เพื่อช่วยอธิบายในการสร้างความเข้าใจต่อประเด็นศึกษา ประกอบด้วย

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

#### ๔.๑.๑ ชุมชนห้วยหินลาด

ลักษณะทั่วไปของชุมชนห้วยหินลาด ตั้งอยู่ตามเขตการปกครอง หมู่ที่ ๗ ตำบลบ้านโป่ง อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย ประกอบไปด้วย ๔ หย่อมบ้านคือ หย่อมบ้านหินลาดใน หย่อมบ้านหินลาดนอก หย่อมบ้านผาเอียง ซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ปกากะญอ (กะเหรี่ยงสกอร์) และอีกหนึ่งหย่อมบ้าน คือ หย่อมบ้านห้วยทรายขาว ซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ลีซู (งานศึกษานี้นำเสนอเฉพาะ ๓ หย่อมบ้านชุมชนกะเหรี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการทำไร่หมุนเวียน)

ประวัติการก่อรูปชุมชนและความเป็นมา สันนิษฐานว่าชื่อของหมู่บ้านนั้น เรียกตามลักษณะของลำห้วยที่เป็นหินลาดลงตามห้วย แม้ไม่ได้มีการบันทึกไว้เป็นหลักฐานที่แน่นอนว่าได้ก่อตั้งขึ้นมาเมื่อไหร่ แต่จากการสอบถามผู้อาวุโสที่สุดในหมู่บ้าน ทราบว่าหมู่บ้านห้วยหินลาดในมีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๐๐ ปีมาแล้ว จากหลักฐานตามคำบอกเล่าสืบต่อกันมา คือ การหมดอายุของผู้นำหมู่บ้านมาแล้ว จำนวน ๒ คน บรรพบุรุษผู้ก่อตั้งชุมชน คือ นายสุกา ปะปะ ซึ่งอพยพมาจาก อำเภอแม่แจ่ม จ.เชียงใหม่ เมื่อครั้งยังหนุ่มได้เดินทางมาที่บ้านป่าแป๋ อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ได้พบรักกับนางนอ คือ สาวปกากะญอ จนกระทั่งแต่งงานกัน มีบุตรด้วยกันและได้พาครอบครัวและญาติพี่น้องอีก ๓ ครอบครัว เดินทางเข้ามาตั้งรกรากอยู่ที่บ้านแม่ฉางข้าว (บ้านห้วยทรายขาว) ประมาณ พ.ศ.๒๔๓๒ และขยายครอบครัว

เมื่อ พ.ศ.๒๔๖๓ หน่วยงานราชการเริ่มเข้ามาจัดเก็บภาษีการทำไร่ ภาษีสัตว์เลี้ยง เช่น วัว ควาย ต่อมาเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น ชาวบ้านเริ่มแยกครอบครัวและกระจายตัวออกไปหาที่ทำกินใหม่ เช่น บ้านปูนน้อย บ้านห้วยไร่ อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย บ้านออน อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ ส่วนกลุ่มอื่นที่เหลือนั้นอาศัยหมุนเวียนทำมาหากินตามเทือกเขาที่ไม่ห่างจากที่เดิมมากนัก

พ.ศ.๒๔๘๖ ย้ายไปอยู่บริเวณที่ห้วยแห้ง ประมาณ ๕ ปี จึงพากันย้ายหมู่บ้าน เนื่องจากมีน้ำไม่เพียงพอ ในช่วงนั้นมี ๒ ครอบครัวได้อพยพไปอยู่ที่บ้านห้วยหม้อ (ปัจจุบันเป็นที่ทำกินหินลาดนอก) อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย และเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๐ ได้โยกย้ายไปอยู่บริเวณ “ผายผี” ซึ่งคนปกากะญอ หมายถึงผายกั้นน้ำที่เกิดตามธรรมชาติ เมื่ออาศัยอยู่ได้เพียง ๑ ปี ชาวบ้านก็พากันย้ายหมู่บ้านเพราะเชื่อว่าพื้นที่บริเวณนี้เป็นผีแรง ทำให้เกิดการเจ็บป่วย จึงย้ายไปอยู่ที่ “เกอลีแฮ” ซึ่งมีความหมายที่เป็นพื้นที่ที่มีลวดพืดแรงทั้งกลางวันและกลางคืน หลังจากนั้นในช่วงการเคลื่อนย้ายสำคัญได้แก่

พ.ศ.๒๔๙๕ โยกย้ายหมู่บ้านมาอยู่บริเวณ “เซวาเต” มีความหมายที่เป็นพื้นที่ป่าไม้ก่อนชาว บนเนินเขาใกล้แหล่งน้ำ

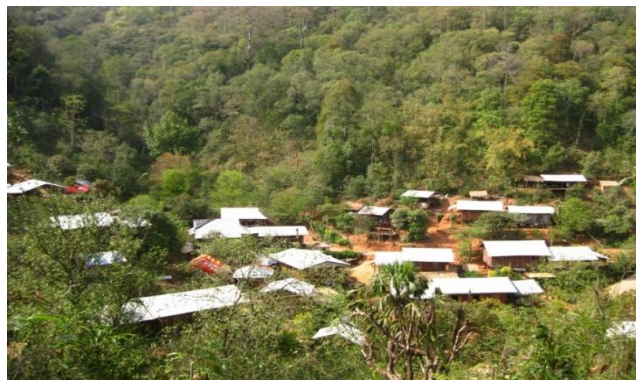
พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้เคลื่อนย้ายกลับมาอยู่บ้านห้วยหินลาด (บ้านเก่า) อยู่ได้ประมาณ ๓ ปี  
 พ.ศ. ๒๕๐๓ ย้ายมาอยู่ที่ โขซูกอ๊ะ มีความหมายถึง ที่เป็นพื้นที่ ป่าไม้สนดำ สัตว์ป่า เช่น แรด  
 ที่ชอบอาศัยอยู่ในบริเวณนั้น  
 พ.ศ.๒๕๐๗ ย้ายมาอยู่ที่หมู่บ้านห้วยหินลาดใน จนถึงปัจจุบัน  
 พ.ศ. ๒๕๑๑-๒๕๑๒ มีการแยกครอบครัว บางส่วนไปอยู่ห้วยหินลาดนอกเพราะสะดวกในการทำนา  
 บางส่วนก็ตามไปอยู่กับพี่น้องบ้านท่าขี้เหล็ก เพราะไปหาที่ทำนา  
 พ.ศ.๒๕๔๓ ได้มีการรวบรวมหมู่บ้าน ห้วยหินลาดนอก, ห้วยหินลาดใน, ผาเยื้อง, ห้วยทรายขาว  
 ประกาศเป็นหมู่บ้านทางการ ห้วยหินลาดในเป็นหมู่บ้านหลัก เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๓

**“หย่อมบ้านห้วยหินลาดใน”** ตั้งอยู่ห่างจากตัวอำเภอประมาณ ๒๐ กิโลเมตร ตามถนนสาย  
 เวียงป่าเป้า-พร้าว อยู่ในเขตป่าธรรมชาติ (เป็นป่าสงวนแห่งชาติแม่ปุน, โป่งเหม็น) ที่คงความ อุดม  
 สมบูรณ์มีระดับความสูงจากน้ำทะเล ๘๐๐-๙๐๐ เมตร อาณาเขตของหมู่บ้านตั้งอยู่บริเวณหุบเขาที่มีน้ำ  
 ห้วยหินลาดไหลผ่านและตั้งอยู่ระหว่างเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ประกาศเมื่อปี พ.ศ.๒๕๑๗) ชาวบ้านทุก  
 ครอบครัวก่อสร้างบ้านด้วยไม้ วิถีชีวิตโดยทั่วไปมีการพึ่งพิงกับป่าที่เป็นแหล่งอาหารและสมุนไพร มี  
 ระบบการผลิตทางการเกษตรที่มีความหลากหลาย มีทั้งระบบการทำงาน ทำสวนในลักษณะวนเกษตร  
 และการทำไร่หมุนเวียน ที่ยังมีการหมุนเวียน ๗-๑๐ ปีต่อรอบ การเลี้ยงสัตว์ยังคงเลี้ยงไว้เพื่อการบริโภค  
 และใช้ประกอบพิธีกรรม เช่น ไก่ เป็ด หมู เศรษฐกิจของชุมชนที่สามารถทำรายได้เกือบตลอดปี คือ การ  
 แปรรูปชาและผลผลิตจากป่า ซึ่งเป็นการเก็บจากสวนผสมผสานของชุมชน

ลักษณะแนวเขตที่ตั้งชุมชน

- ทิศเหนือ ติดต่อกับพื้นที่หมู่บ้านป่าตึง ชาติพันธุ์ลีซู
- ทิศตะวันออก ติดต่อกับบ้านห้วยหินลาดนอก ชุมชนปกากะญอ
- ทิศตะวันตก ติดต่อกับบ้านห้วยทรายขาว ชาติพันธุ์ลาหู่
- ทิศใต้ ติดต่อกับเขตอุทยานขุนแจ

ชาวบ้านห้วยหินลาดใน นับถือผีเจ้าที่สิ่งศักดิ์สิทธิ์และผสมผสานกับการนับถือศาสนาพุทธ  
 ยังคงมีการประกอบพิธีกรรมในการเลี้ยงผีป่า ผีน้ำ ผีไร่ การผูกข้อมือสู่ขวัญและยังคงเน้นวิถีการทอผ้าใส่  
 เอง ทอย่ามไว้ใช้ ตำข้าวกิน ผสมผสานกับวิถีสมัยใหม่



ลักษณะทั่วไปของหย่อมบ้านหินลาดใน



กลุ่มองค์กรชุมชนที่สำคัญ คือ กลุ่มอนุรักษ์ จัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.๒๕๑๘ เพื่อช่วยกันดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้ ทำแนวกันไฟ ตรวจสอบล่าตระเวน ตั้งกฎระเบียบชุมชนและคณะกรรมการ ถ่ายทอดองค์ความรู้รุ่นสู่รุ่น เป็นต้น โดยมีนายปรีชา ศิริ เป็นประธานคณะกรรมการ ต่อมาใน พ.ศ.๒๕๒๕ ได้มีการปรับโครงสร้างคณะกรรมการ จนถึง พ.ศ.๒๕๔๒ ได้มีการปรับปรุงกฎระเบียบและโครงสร้างคณะกรรมการอย่างต่อเนื่อง

การทำเกษตร คือ การผลิตหลักของชุมชนควบคู่กับการจัดการระบบการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน ใน ๓ ลักษณะหลัก คือ

๑) การทำไร่หมุนเวียนเป็นลักษณะการใช้ที่ดินแบบหน้าหมูมีการหมุนเวียนประมาณ ๗-๑๐ ปี ต่อรอบ แต่ละแปลงประมาณ ๕ ไร่ เป็นการรักษาพันธุ์พื้นบ้านไว้อย่างต่อเนื่องในชุมชนและมีการกำหนดขอบเขตพื้นที่ไร่หมุนเวียนไว้ชัดเจน ในพื้นที่รักษาเขตป่าชุมชน

๒) รูปแบบวนเกษตรจะใช้พื้นที่ที่ติดกับบริเวณหมู่บ้าน จะปลูกต้นชาเป็นหลักผสมผสานกับป่าไม้และนำพลับพลาพันธุ์ไม้มาต่อกับกิ่งพลับป่า การใช้ประโยชน์ตั้งแต่การใช้สอย สมุนไพร นำมาเป็นอาหารและขายเป็นรายได้ระดับล่างสุดจากลำห้วย ก็จะขุดบ่อเลี้ยงปลาและเลี้ยงหมู เลี้ยงเป็ด

๓) การทำนา เป็นการใช้พื้นที่ที่ไม่มีความลาดชันมากและมีน้ำไหลผ่านอย่างเพียงพอในชุมชน

**“หย่อมบ้านหินลาดนอก”** ประวัติความเป็นมาจากคำบอกเล่าของผู้เฒ่าในชุมชนเล่าว่า คนที่ตั้งถิ่นฐานที่บ้านหินลาดนอกคนแรก คือ นายตุ้ จอมติ เป็นคนจังหวัดเชียงราย มีภรรยาเป็นคนอำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อแต่งงานแล้วได้ย้ายเข้าไปอยู่ที่บ้านชมพู อำเภอแม่เฒ่า จากนั้นได้ย้ายกลับมาอยู่บริเวณ ห้วยโท อำเภอเวียงป่าเป้า บ้านห้วยทรายขาว บ้านแม่ฉาง บ้านป่าปูนสิงห์ บ้านห้วยโถง ประมาณ พ.ศ.๒๔๑๑ ได้ย้ายจากบ้านหินลาดใน มาอยู่ที่บ้านเขา เพื่อมาทำนา แต่อยู่ได้ไม่นานเพราะเชื่อว่าผีดู แล้วได้ย้ายไปอยู่อีกฝั่งของลำห้วย หรือบ้านหินลาดนอกปัจจุบัน ขณะนั้นมีคนบ้านมาด้วยกันจำนวน ๕ ครอบครัว มีนายเทอเนอเป็นฮีโร่ (หัวหน้าหมู่บ้าน) ซึ่งดำรงตำแหน่งได้ไม่นานลูกทั้ง ๒ คนของนายเทอเนอได้เสียชีวิต ชาวบ้านเชื่อว่าเกิดจากการทำผิดธรรมเนียมเพราะคนที่จะเป็น หัวหน้าหมู่บ้านต้องเป็นพี่ แต่นายเทอเนอเป็นลูกพี่ลูกน้อง โดยหลังจากนั้นนายเทอเนอ จึงย้ายไปอยู่บ้านหินลาดใน และนายตุ้ จอมติ จึงเป็นฮีโร่ (หัวหน้าหมู่บ้าน)

เดิมที่ป่าบริเวณบ้านหินลาดนอกเป็นที่เลี้ยงสัตว์และสวนยาสูบของคนพื้นราบบริเวณนั้นเรียกว่า ป่าหลวงหรือห้วยหม้อ และได้อนุญาตให้ชาวบ้านใช้พื้นที่บริเวณเลี้ยงสัตว์และบุกเบิกเป็นที่ทำนา หลังจากนั้นได้มีชาวบ้านอพยพเข้ามาอยู่อาศัยในหมู่บ้านหินลาดนอกมากขึ้นจนถึงปัจจุบัน ประวัติศาสตร์ชุมชนที่สำคัญ คือ พ.ศ.๒๕๒๗ ชาวบ้านหินลาดนอกได้เริ่มทดลองปลูกข้าวโพดในช่วง พ.ศ.๒๕๒๙-๒๕๓๐ มีการเข้ามาสัมปทานป่าไม้และมีการตัดถนนเข้ามาในหมู่บ้านและ พ.ศ.๒๕๓๔ ชุมชนเข้าร่วมโครงการดอยเวียงผา เพื่อพัฒนาบนพื้นที่สูงส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจ เช่น กาแฟและไม้ผลยืนต้น

อาณาเขตติดต่อ

ทิศเหนือ ติดกับบ้านป่าตึง ตำบลบ้านโป่ง

ทิศตะวันออก ติดกับบ้านโป่งเทวี ตำบลบ้านโป่ง

ทิศตะวันตก ติดกับบ้านห้วยหินลาดใน ตำบลบ้านโป่ง

ทิศใต้ ติดกับบ้านป่าคา ตำบลป่าจี้

คนในชุมชนเป็นกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงหรือปกากะญอ ที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ระหว่างหุบเขาอยู่สูงจากระดับน้ำทะเล ๗๐๐ เมตร อยู่ห่างจากตัวอำเภอประมาณ ๒๐ กิโลเมตร มีลำห้วยที่สำคัญ คือ ห้วยแม่ฉางข้าว ห้วยหินลาด ซึ่งลำห้วยทั้งสองแห่งนี้ได้ใช้ประโยชน์ในการเกษตร เช่น ทำนา ส่วนลำห้วยที่ใช้อุปโภคบริโภค คือลำห้วยน้อย ปู่พาปู่โก๊ะ ชาวบ้านเล่าว่าเมื่อก่อนมีคนพื้นราบซื้อปูพาได้มาลำ หมูป่า บริเวณบ้านหินลาดนอกและได้ถูกหมูป่ากัดตาย ชาวบ้านจึงได้ใช้ชื่อปูพา เป็นชื่อลำห้วย น้ำจากลำห้วยต่างๆ ที่ไหลผ่านบ้านหินลาดนอกสามารถใช้ประโยชน์ตลอดทั้งปีโดยไม่แห้ง ซึ่งบริเวณป่าต้นน้ำจะไม่มีใครไปรบกวนโดยการตัดไม้อย่างเด็ดขาด สภาพของดินเป็นดินแดงและดินร่วนเหมาะสำหรับการเกษตรประเภทเพาะปลูก



ลักษณะทั่วไปของห้วยอบบ้านหินลาดนอก

บ้านหินลาดนอกอยู่ในเขตป่าสงวน มีตอยสำคัญ เช่น โถเคโจ๊ะ ลาก่าโจ๊ะ เป็นตอนที่ชาวบ้านใช้ประโยชน์ในการหาของป่าและเลี้ยงสัตว์ ลำห้วยที่มีความสำคัญ คือ ห้วยแม่ฉางข้าว ห้วยหินลาด ห้วยต้นตุ่มและห้วยหก เป็นลำห้วยหลักที่ใช้ในการเกษตร ส่วนป่าสามารถแบ่งได้ตามลักษณะนิเวศออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๑) ป่าเบญจพรรณ (เกอเนอพา) ในอดีตการจัดการทรัพยากรในชุมชนยังไม่มีรูปแบบที่ชัดเจน อาศัยภูมิปัญญาและความเชื่อของคนในชุมชนที่สั่งสม เลือกสรรกลั่นกรองมาหลายชั่วอายุคน จนกลายเป็นจารีต พิธีกรรมความเชื่อ ซึ่งมีนัยความสำคัญของการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างคนกับป่าที่สอดคล้องกับความเป็นจริงและวิถีชีวิต เช่น ป่าเดปอ (ป่าที่นำสะดือเด็กแรกเกิดนำมาผูกติดกับต้นไม้) จะไม่มีการตัดไม้ที่ไม่นิยมนำมาสร้างบ้าน เช่น ไม้ที่มีง่ามสองนาง ไม้ที่ขึ้นบนจอมปลวก ไม้ที่มีเถาวัลย์พันรอบต้น ไม้ประเภทต้นโพธิ์ ต้นไทรและป่าที่เป็นต้นน้ำ รวมถึงป่าช้าที่จะไม่มีการนำมาใช้หรือเข้าไปทำประโยชน์เพราะเชื่อว่าเป็นไม้ที่ไม่เป็นมงคลหากนำมาทำที่อยู่อาศัยและเป็นการแสดงถึงความเคารพต่อสิ่งศักดิ์ด้วย

พิธีกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับการแสดงความเคารพต่อสิ่งศักดิ์หรือที่ชาวบ้านเรียกว่า “ผี” ไม่เพียงเป็นสิ่งเหนื่อธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกันเท่านั้นแต่ยังเป็นตัวกำหนดถึงแนวทางปฏิบัติในชีวิตประจำวันด้วยความเข้าใจและรู้สึกของชาวบ้านสรรพสิ่งที่อยู่บนโลกต่างมีสิ่งที่เรียกว่าผีคอยดูแลรักษาอยู่ผืนป่าอันกว้างใหญ่มีเจ้าป่าเจ้าเขาคอยดูแล ขุนห้วยและแม่น้ำมีผีห้วยผืนน้ำ ส่วนต้นไม้ต่างๆ ก็มีผีหรือนางไม้

คอยคุ้มครองดูแลเช่นกัน ทุกอย่างที่อยู่อยู่ตามธรรมชาติย่อมมีเจ้าของทั้งหมด ดังนั้นมนุษย์ไม่มีสิทธิ์ แม้แต่จะใช้คำพูดที่ไม่เหมาะสมหมิ่นประมาทต่อธรรมชาติหรือละเมิดสิทธิการดำรงอยู่ของธรรมชาติ หากมนุษย์ละเมิดกฎดังกล่าวมนุษย์ต้องประกอบพิธีการขอขมาลาโทษและหากไม่ดำเนินการ มนุษย์ผู้นั้นจะได้รับการลงโทษโดยธรรมชาติ

ความเชื่อต่อธรรมชาติและเจ้าป่าเจ้าเขา หากเดินทางเข้าป่าเพื่อเก็บหาของป่าเป็นอาหารล่าสัตว์ ชาวบ้านจะประพฤติปฏิบัติอย่างระมัดระวังตัว เช่น ไม่พูดจาเสียดสี หยาดคาย ไม่หัวเราะเสียงดัง ฯลฯ ชาวบ้านคิดว่าในป่ามีผีอาศัยอยู่มากมาย ผีแต่ละตัวมีจิตใจที่แตกต่างกันไป บางตัวอาจมีจิตใจที่ชั่วร้าย หากมนุษย์หัวเราะเสียงดัง ผีตนนั้นอาจเข้าใจว่าหัวเราะเยาะเย้ยและสร้างความเลวร้ายให้แก่มนุษย์ได้ ในการเลี้ยงผีป่า การเลี้ยงผีน้ำ หรือการเลี้ยงผีผายเป็นพิธีกรรมที่แสดงถึงกลไกการจัดการทรัพยากรของบรรพบุรุษที่ยากจะเข้าใจ หากไม่มีการเรียนรู้อย่างแท้จริง ฐานที่สำคัญของภูมิปัญญา คือความเชื่อที่ว่าทุกสิ่งในโลกมีเจ้าของคอยปกป้องรักษา การใช้ประโยชน์ต้องได้รับการขออนุญาต ละเมิดหรือลบลู่ จะได้รับความเดือดร้อนไม่ว่าจะเป็นคนที่ทำ ครอบครัว หรือชุมชน การปฏิบัติตามวิถีทางการปฏิบัติของบรรพบุรุษเป็นแนวทางที่ให้การดูแลจัดการป่าของชุมชนได้เป็นอย่างดี ด้วยลักษณะพื้นที่ห่อมบ้านขนาดเล็ก ทำให้ยังคงความสัมพันธ์ในเชิงเครือญาติที่ใกล้ชิดและแน่นแฟ้น มีการช่วยเหลือร่วมแรงร่วมใจกันในกิจกรรมต่างๆ ภายในชุมชน เช่น การเอามื้อเอารัน การลงแขก งานส่วนรวมของชุมชน เช่น การทำแนวกันไฟ การดับไฟป่าและงานที่เกี่ยวข้องกับประเพณี พิธีกรรมต่างๆ ซึ่งคนในชุมชนจะมีการนับถือศาสนาทั้งศาสนาพุทธและศาสนาคริสต์ แต่วิถีชีวิตไม่ได้เปลี่ยนแปลงมากนัก โดยส่วนใหญ่ยังพึ่งพา ป่า และน้ำ ในการทำนาและเลี้ยงสัตว์และมีระบบการผลิตเพิ่มขึ้น เช่น การปลูกพืชเศรษฐกิจ

กฎระเบียบสำคัญของชุมชน ได้แก่

๑. ต้องควบคุมทุกครั้งในการเผาไร่ ด้วยการทำแนวกันไฟ
๒. คณะกรรมการทุกคนต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อส่วนรวมของชุมชน
๓. การติดตามสถานการณ์ นโยบาย โดยชุมชนต้องส่งตัวแทนเข้าร่วม
๔. การประชุมชาวบ้านทุกวันที่ ๖ ของทุกเดือน อย่างน้อยเดือนละ ๑ ครั้ง
๕. ห้ามขยายพื้นที่ทำกินในเขตป่าชุมชนเด็ดขาด
๖. ห้ามนำสัตว์ป่าทุกชนิดออกจากชุมชน/ชาย

๗. บุคคลที่ออกไปทำงานรับจ้างข้างนอกเกินหนึ่งเดือนต้องมีการสมทบทุนของชุมชนต้องแจ้งคณะกรรมการชุมชนให้ทราบก่อนเดินทาง ต้องแจ้งสถานที่ติดต่อได้หรือเบอร์โทรศัพท์ ซึ่งหากฝ่าฝืนจะมีบทลงโทษในการต้องรับผิดชอบต่อสิ่งที่เกิดขึ้น การถูกตัดเดือนและยึดพื้นที่ทำกินคืน

การเลี้ยงชีพและวิถีการผลิตที่สำคัญ ได้แก่

การทำนา : ชาวบ้านส่วนใหญ่มีอาชีพในการทำนา ผลผลิตจากการทำนาคิดจาก ข้าวที่นำไปปลูก ๑ ถึง สามารถผลิตข้าวได้ถึงจำนวน ๘๐ ถึง ซึ่งขึ้นอยู่กับพันธุ์ข้าวด้วย เช่น พันธุ์ลำปาง พันธุ์มูเซอ ซึ่งในการผลิตข้าวในแต่ละครั้งสามารถเก็บไว้รับประทานได้ตลอดทั้งปี

การปลูกข้าวไร่ : แต่เดิมจะปลูกในไร่หมุนเวียน แต่ในระยะหลังเริ่มมีการปลูกข้าวโพดเพิ่มมากขึ้น เหลือเพียงไม่กี่ครอบครัวยังมีการปลูกข้าวไร่อยู่ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นครอบครัวที่มีที่ทำนายน้อยและปลูกข้าวแล้วไม่พอกิน จึงปลูกข้าวไร่เสริม

การทำไร่ข้าวโพด : เป็นระบบการผลิตรูปแบบใหม่ ตามกระแสทุน ที่เข้ามาในหมู่บ้าน เริ่มจาก ปี พ.ศ.๒๕๒๗ พื้นที่ที่เคยปลูกข้าวไร่ ได้ปรับเปลี่ยนมาปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์แทนทั้งหมดทุกครัวเรือน ส่วนครอบครัวไหนที่ไม่มีทุนในการเพาะปลูก นายทุนจ่ายเมล็ดพันธุ์ ค่าปุ๋ย และสารเคมี ยาฆ่าหญ้าให้ก่อน พอเก็บเกี่ยวผลผลิตจึงค่อยหักค่าใช้จ่ายคืนให้กับนายทุน ซึ่งชาวบ้านจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบให้กับนายทุนหรือพ่อค้าคนกลาง เพราะไม่สามารถต่อรองราคาผลผลิตได้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดภาวะหนี้สินในครัวเรือน ประกอบการการใช้สารเคมีในไร่ข้าวโพดส่งผลให้พันธุกรรมของพืชผักบางชนิดสูญหายไป

การเลี้ยงสัตว์ : ชาวบ้านมีการเลี้ยงสัตว์ด้วยวัตถุประสงค์หลัก ๒ ข้อ คือ เลี้ยงเพื่อไว้บริโภคหรือขายและการเลี้ยงเพื่อประกอบพิธีกรรม สัตว์ที่เลี้ยง เช่น วัว ควาย หมู ไก่

การหาของป่า : ป่าเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญที่สุดของชุมชน ทุกครัวเรือน ได้ใช้ประโยชน์จากป่า ทั้งการบริโภคและใช้สอย จะมีการขายบ้างเล็กน้อย เช่น หน่อไม้หูก แต่ปัจจุบันไม่มีการขายเนื่องจากเส้นทางคมนาคมไม่สะดวก ของป่าที่ใช้เป็นอาหาร เช่น หน่อไม้ เห็ดและสัตว์ป่าบางชนิด การใช้สอยการนำไม้ใช้ก่อสร้างบ้านเรือน แต่จะต้องได้อนุญาตจากคณะกรรมการป่าชุมชนของหมู่บ้านเสียก่อน เพื่อเป็นการควบคุมการใช้และการหาของป่าอย่างไม่มีขอบเขต

สวนผสมผสาน : เป็นการปลูกพืชหลายๆ ชนิดในสวนเดียวกัน เช่น มะม่วง ลำไย ลิ้นจี่ กาแฟ ต้นกล้วยได้รับการสนับสนุนจากโครงการดอยเวียงผาพัฒนาบนพื้นที่สูง และมีการนำพันธุ์ไม้อื่นๆ เข้ามาปลูกเรื่อยๆ

สวนชาและสวนกาแฟ : สวนชาเป็นสวนที่มีมาแต่ดั้งเดิม ส่วนกาแฟเริ่มปลูกตามโครงการดอยเวียงผาฯ เข้ามาสนับสนุน ครอบครัวที่ทำประมาณ ๓ ครอบครัว

**“หย่อมบ้านผาเยื้อง”** ปัจจุบันบ้านผาเยื้อง เป็นหมู่บ้านหนึ่งในหมู่ ๗ บ้านห้วยหินลาด ตำบลบ้านโป่ง อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย มีนายวะ คำอือ เป็นผู้นำหมู่บ้าน (ที่โซ) และผู้นำทางศาสนา ได้รับการแต่งตั้งจากทางราชการเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๓ ขึ้นเป็นหมู่บ้านห้วยผาเยื้อง ขณะนั้นมี ๖ เลขที่บ้าน ๘ ครอบครัวยุค ประชากรทั้งหมด ๓๔ คน เป็นชาย ๒๐ คน เป็นหญิง ๑๔ คน คนในชุมชนมีอาชีพหลักทำการเกษตรได้แก่ ทำไร่ ปลูกพืชหมุนเวียน ปลูกข้าว พืชผักสำหรับบริโภค และปลูกชาเพื่อขาย ทำนา ๓ ครอบครัวยุค เลี้ยงวัวทุกครอบครัว อาชีพรองทำการเกษตรผสมผสานในไร่นา หาของป่าเพื่อบริโภคและขาย เลี้ยงหมู ไก่ เป็ด เพื่อบริโภค และใช้ในพิธีกรรม

ชื่อหมู่บ้านปัจจุบันเรียกว่าบ้านห้วยผาเยื้อง จากอดีตนั้นไม่ทราบถิ่นฐานที่แน่ชัดว่าชาวบ้านกลุ่มนี้มาจากที่ใด แต่สันนิษฐานตามข้อมูลของนายเหว้คา ซึ่งเป็นบรรพบุรุษที่ล่วงลับไปแล้วนั้นเดินทางมาจากอำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ ได้มีการอพยพเข้ามาอยู่ก่อนสมัยสงครามโลกครั้งที่ ๒ มีผู้มาตั้งถิ่นฐานด้วยกันที่นี้ทั้งหมดประมาณ ๑๕ ครอบครัวยุค มีนายพะลิหลวง เป็นผู้นำหมู่บ้าน (ที่โซ) อยู่ได้ประมาณ ๕-๖ ปี เกิดการแตกแยกย้ายถิ่นฐาน โดยบางส่วนไปอยู่ที่แม่ปุนน้อย สาเหตุเนื่องจากว่าแคลอแมแพวปูแห่งนี้มีพื้นที่ทำการเกษตรทำไร่น้อยไม่เพียงพอ นายพะลิหลวงและลูกน้องทั้งหมด ๕ ครอบครัวย้ายมาอยู่แคลอแมตากวางโก๊ะ ได้ตั้งถิ่นฐานอยู่ที่แห่งนี้ได้เพียง ๓ ปี นายพะลิหลวงจึงได้เสียชีวิตด้วยโรคชรา โดยชาวปกากะญอเชื่อว่า ผู้นำหมู่บ้าน (ที่โซ) ซึ่งเป็นผู้ก่อตั้งถิ่นฐานดูแลความทุกข์สุขของชาวบ้าน ดำเนินวิถีชีวิต วัฒนธรรม ความเชื่อ เมื่อที่โซถึงแก่กรรมที่นั่นจะต้องมีการเคลื่อนย้ายถิ่นหรือบ้านเรือนออกจากที่เดิมและหลังจากที่นายพะลิหลวงได้ถึงแก่กรรม ชาวบ้านอยู่ต่อไปก็ไม่มีมีความสุขมีเสื่อป่ามาจับกินสัตว์เลี้ยงของชาวบ้านแทบทุกวัน



ลักษณะทั่วไปของหอย่อมบ้านผาเมือง

ต่อมาชาวบ้านจึงได้ย้ายข้ามไปอยู่ฝั่ง (แตรลือทีเปอคี) ในช่วงแรกมี ๕ ครอบครัว ต่อมาชาวบ้านจากห้วยมะเขว่น แม่ฉางข้าว เข้ามาอาศัยอยู่ด้วยเพิ่มอีกประมาณ ๑๒ ครอบครัว ซึ่งนายเหวคา ได้ดำรงตำแหน่งผู้นำหมู่บ้าน (ทีโซ) เมื่อนายเหวคาเสียชีวิต ลูกหลานจึงอพยพย้ายบ้านเรือนขึ้นไปทิศเหนือไปอีกประมาณ ๑๐๐ เมตร เมื่อได้ผู้นำคนใหม่จึงเริ่มมีการบุกเบิกขยายการทำไร่ชา เริ่มค้าขายกับกลุ่มอื่นๆ เช่น ชาวจีนฮ่อ ชาวม้ง และเริ่มค้าขายกับคนพื้นเมืองตำบลบ้านโป่ง ตำบลป่าจั่ว ตำบลเวียง เขตอำเภอเวียงป่าเป้า เช่น ลูกชิต และช่วงประมาณ พ.ศ.๒๕๑๓ ชาวบ้านเริ่มได้รับบัตรประชาชนและบริการโอนสัญชาติไทย โดยในระยะต่อมายังมีการย้ายบ้านเรือนของบางครอบครัว

วิถีชีวิตของคนห้วยหินลาด ยังเน้นพึ่งพาและผูกพันกับธรรมชาติ พื้นที่ป่าจึงมีความสำคัญสำหรับการดำรงชีพของชุมชน ป่าชุมชนตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของชุมชน ทั้งเป็นแหล่งอาหาร เป็นแหล่งของยาสมุนไพรรักษาโรค เป็นแหล่งเชื้อเพลิงที่ให้พลังงานและเป็นแหล่งผลิตเนื้อไม้ในการก่อสร้างซ่อมแซมที่อยู่อาศัย นอกจากนั้นยังเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของชุมชนด้วย ดังนั้นการรักษาป่าจึงทำให้ชีวิตของคนในชุมชนมีความมั่นคงและยั่งยืน ชุมชนห้วยหินลาดเป็นแหล่งผลิตชาชั้นดี ซึ่งชาส่วนใหญ่จะเป็นชาที่เกิดและเติบโตขึ้นเองตามธรรมชาติในป่าโดยชุมชนจะกันพื้นที่บางส่วนไว้เป็นสวนชาเพื่อเก็บใบชาขายเป็นรายได้หลักของชุมชน สวนชาจึงเป็นการใช้ประโยชน์จากป่าในรูปแบบวนเกษตร โดยสามารถเก็บใบชาออกขายได้ตลอดทั้งปี ชาแต่ละชนิดมีวิธีเก็บไม่เหมือนกัน เช่นชาเขียวที่จะเก็บเฉพาะใบอ่อนสามใบจากยอด สำหรับชาขาวจะเก็บเพียงใบเดียว ส่วนที่เหลือจะขายเป็นชาจีน

นอกจากการใช้ประโยชน์จากป่าในรูปแบบของสวนวนเกษตรที่เน้นรักษาสมดุลของระบบนิเวศแล้ว การใช้ประโยชน์จากป่าในด้านอื่นๆ ก็มีการใช้อย่างระมัดระวัง อาทิ การใช้องค์ความรู้จากการศึกษาและสังเกตวงจรชีวิตและการเจริญเติบโตของหน่อไผ่หก มากำหนดกติกาในการเก็บหน่อไผ่หกให้เกิดความยั่งยืน โดยรายได้จากป่าส่วนหนึ่งจะถูกหักคืนเข้าเป็นกองทุนเพื่อจัดการดูแลป่าซึ่งถือเป็นอีกหนึ่งข้อตกลงร่วมของชุมชนและในช่วงที่มีไฟป่าระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนเมษายน ชาวบ้านจะทำแนวกันไฟและมีการจัดเวรยามออกสำรวจเฝ้าระวังและช่วยกันดับไฟป่าหากมีไฟป่าลุกลามเข้ามาในเขตป่าชุมชน นอกจากนี้ได้มีการประสานความร่วมมือกับชุมชนใกล้เคียงเพื่อสร้างเครือข่ายระดับลุ่มน้ำในการคุ้มครองป่า ชาวบ้านถือว่าพื้นที่บริเวณป่าต้นน้ำเป็นสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ต้องปกป้องไว้ไม่ยอมให้ใครเข้าไปใช้ประโยชน์ เพราะเชื่อว่าเป็นที่อยู่ของผีป่า สิ่งศักดิ์สิทธิ์ การอนุรักษ์ป่าจึงเป็นคุณค่าอย่างหนึ่งที่ชุมชนยึดถือและสืบทอดกันมาจนถึงปัจจุบัน

#### ๔.๑.๒ ชุมชนบ้านกลาง

ตั้งอยู่หมู่ ๕ ตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง เป็นชุมชนกะเหรี่ยง (โปว์) คนส่วนใหญ่นับถือศาสนาคริสต์ การประกอบอาชีพส่วนใหญ่ คือ ทำไร่หมุนเวียน ทำนาตามที่ราบลุ่มริมหุบเขา ทำสวนมะแขว่น เลี้ยงสัตว์ วัว ควาย หมู ไก่ เป็ด หาของป่าเพื่อนำมาบริโภคและขายเป็นรายได้หลัก เช่น หน่อไม้ (ไผ่หก) น้ำผึ้ง เป็นต้น

อาณาเขตติดต่อกับชุมชนใกล้เคียง

ทางทิศเหนือ	ติดหมู่บ้าน แม่ส้าน อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง
ทางทิศใต้	ติดหมู่บ้านจำปุย อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง
ทิศตะวันตก	ติดหมู่บ้านปู่จ้อย อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง
ทิศตะวันออก	ติดกับหมู่บ้านปางปางหละ อำเภองาว จังหวัดลำปาง

ลักษณะทางกายภาพสภาพทั่วไปเป็นภูเขาสูงสลับซับซ้อน สภาพป่าเป็นป่าเบญจพรรณ สลับกับป่าเต็งรังและมีพื้นที่ราบตามหุบเขาและเชิงเขา เพียงร้อยละ ๕ ของพื้นที่ทั้งหมด ชุมชนบ้านกลางตั้งอยู่สูงกว่าระดับน้ำทะเลปานกลาง ประมาณ ๕๐๐-๖๐๐ เมตร ลักษณะที่ตั้งของหมู่บ้านอยู่กลางหุบเขาหินปูน ล้อมรอบด้วยภูเขา ๗ ลูก ซึ่งเป็นต้นน้ำของลำห้วยเล็กๆ จำนวน ๑๗ สาย ไหลลงสู่ห้วยแม่มายและห้วยแม่ต้าและไหลลงสู่แม่น้ำยม ปัจจุบันอยู่เขตอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไทและเขตป่าสงวนแห่งชาติ

ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ชุมชนเริ่มต้นการแบ่งเขตป่าอย่างชัดเจนเริ่มเมื่อปี พ.ศ.๒๕๓๘ แต่ก่อนหน้านั้นชุมชนได้ใช้ประโยชน์จากป่าเหมือนปัจจุบันแต่แบบแผนการดูแลรักษาป่าอย่างไม่ชัดเจนและไม่เป็นระบบหลังจากที่ชุมชนได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐบาลในเรื่องของการจัดการทรัพยากรและต้องการไล่คนออกจากป่าและขณะเดียวกันชุมชนถูกอุทยานประกาศทับพื้นที่จึงก่อให้เกิดการตื่นตัวและนำไปสู่การรวมตัวกันมีการแต่งตั้งคณะกรรมการป่าชุมชนบ้านกลางขึ้น เมื่อ พ.ศ.๒๕๓๘ เพื่อเป็นคณะทำงานในการดูแลจัดการป่าของหมู่บ้านพร้อมกับมีวางแผนกิจกรรมในการดูแลป่า ทางชุมชนเห็นความจำเป็นในการแบ่งประเภทของป่าตามลักษณะการใช้ประโยชน์ป่าเนื่องจากต้องการรักษาสมดุลของป่าและต้องการให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกได้เห็นถึงกระบวนการในการดูแลจัดการป่าของชุมชน

เกณฑ์ในการใช้แบ่งการใช้ประโยชน์จากป่าของชาวบ้าน แบ่งตามความคุ้นเคย รู้จักห้วยรู้จักดอย และกึ่งลักษณะของป่า การบอกกล่าวแก่คนภายนอกนั้นให้สังเกตลักษณะ สันห้วย และดอยสำคัญเป็นหลัก ชุมชนจะรู้ว่าเขตป่าตรงไหนใช้ประโยชน์ด้านไหนและป่าที่ใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ เช่น จะอนุรักษ์ตรงไหน ป่าหากินตรงไหนและใช้สอยตรงไหน การแบ่งขอบเขตของป่าเป็นการควบคุมการใช้ประโยชน์จากป่าอย่างสิ้นเปลืองและทำให้การดูแลจัดการป่าของชุมชนง่ายขึ้น

ชุมชนแบ่งป่าออกเป็น ๔ ประเภท โดยให้ความหมายตามลักษณะการตามใช้ประโยชน์และการดูแลรักษา ดังนี้

๑) ป่าชุมชนอนุรักษ์ เป็นป่าพื้นที่กว้างที่สุด ห้ามตัดไม้ลำสัตว์ทุกชนิด ยกเว้นหาสมุนไพร ต่าง ๆ และสามารถเก็บเอาหน่อไม้ได้ เพราะการเอาหน่อไม้สามารถทำให้แตกหน่อมากขึ้น เช่น ห้วยมะหลอด เป็นเขตที่ชาวบ้านได้เข้าไปเอาหน่อไม้หกเป็นจำนวนมาก ถือว่าเป็นแหล่งใหญ่ในการเอาหน่อไม้หกถึงแม้จะมีทากเยอะ เพราะว่าขึ้นมาก ช่วงที่มีการเข้าไปเอาหน่อไม้ ช่วงเดือนมิถุนายนถึงกันยายนของทุกปี การตัดหน่อไม้เป็นข้อยกเว้นและทุกครั้งที่คนอื่นถามหรือเจ้าหน้าที่ถามชุมชนต้องตอบและ

อธิบายวิธีการเก็บหน่อไม้ไม่ให้กระทบต่อระบบนิเวศได้ ส่วนในกรณีการตัดไม้ในเขตหวงห้าม ตั้งแต่มีการตั้งกฎระเบียบขึ้นยังไม่เคยมีผู้ฝ่าฝืน หรือละเมิดกฎของชุมชน

๒) ป่าชุมชนหากิน เป็นป่าที่สามารถหาของป่าทุกชนิด ถึงแม้จะสามารถหาได้ทุกชนิดแต่การเก็บของป่านั้น จะต้องอยู่ในขอบเขตที่ชุมชนยอมรับและไม่ทำลายระบบนิเวศ

๓) ป่าชุมชนใช้สอย สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามความจำเป็นเช่น เอาฟืน เอาไม้สร้างบ้าน แต่คนเอาได้เท่าที่จำเป็น การเอาไม้นั้นจะไม่เอาห่วยใดห่วย หนึ่ง แต่จะเอาห่วยนั้นหนึ่งต้น ห่วยนี้อีกหนึ่งหรือ กระจายเพื่อที่ในการตัดต้นไม้ เขตป่าใช้สอยของชุมชนนั้นกว้างมาก แต่ที่ชาวบ้านใช้ประโยชน์จริงนั้นเป็นเขตบริเวณที่ใกล้ ๆชุมชน ไร่ นา หรือว่าหาของป่าที่ออกบริเวณ เฉพาะดอย เช่น ผักหวาน หรือที่ใกล้ ๆถนน

๔) หมู่บ้านสัตว์ของป่าชุมชน เป็นพื้นที่ที่แบ่งเพื่ออนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าให้มีการแพร่กระจายมากขึ้น พื้นที่นี้จะมีการใช้ประโยชน์ เช่น การหาเห็ด หรือดอกดิน เท่านั้น และพื้นที่นี้จะมีการทำแนวกันไฟตลอดทั้งดอยมีการจัดเวรยามเดินตรวจไฟและบุคคลภายนอกที่เข้ามาล่าสัตว์

จะเห็นได้ว่าป่าอนุรักษ์ทั้งสี่ประเภทแยกกันแทบไม่ออกเพราะมันผสมกันอยู่ทั้งสามประเภท ไม่ได้แยกขาดกัน ป่าหากินบางส่วนลักษณะเหมือนป่าอนุรักษ์ หรือป่าใช้สอยที่อยู่ไกลๆ เหมือนป่าอนุรักษ์ ซึ่งจะซ้อน กันอยู่ ส่วนไร่เหล้าถือว่าอยู่ในเขตของบริเวณเขตป่าใช้สอย ซึ่งทั้งหมดนี้อยู่ในเขตรังวัด นอกเขตรังวัดชาวบ้านไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้ แต่ยกเว้นการหาหน่อไม้ การตัดไม้บริเวณนี้จะไม่มีการอยู่ไกลจากชุมชนมาก

กิจกรรมสำคัญด้านการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่

๑. การทำแนวกันไฟ เป็นกิจกรรมที่มีการทำประจำทุกปี คนในชุมชน พ่อบ้าน แม่บ้านและเยาวชน จะร่วมกันทำตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์-เมษายน อาทิตย์ละ ๑ ครั้ง ทุกครอบครัวต้องไปร่วมทำถ้าไปไม่ได้ในอาทิตย์นี้ จะต้องทำในอาทิตย์หน้า บริเวณที่ทำแนวกันไฟ คือพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ทั้ง ๔ ประเภท และชุมชนได้มีกฎระเบียบให้ทุกครอบครัวที่ไร่จะต้องทำแนวกันไฟก่อนเผาทุกครั้ง นอกจากการทำแนวกันไฟ ทุกครั้งที่เกิดไฟป่าทุกคนจะต้องในชุมชนจะต้องช่วยกันดับไฟป่าด้วย

๒. การลาดตระเวนตรวจป่า เป็นกิจกรรมที่ช่วงเดียวกับการทำแนวกันไฟ คณะกรรมการจะจัดเวรยามหมุนเวียนวันละ ๓ คน ตลอดระยะเวลา ๓ เดือน หน้าที่ของเวรยามคือเดินตรวจไฟป่าและคนที่เข้ามาล่าสัตว์ หากพบบุคคลภายนอกที่เข้ามาล่าสัตว์ป่าในเขตป่าอนุรักษ์ หรือหมู่บ้านสัตว์ป่า ครั้งแรกจะตักเตือน ครั้งที่สองปรับ ครั้งที่สามดำเนินคดีตามกฎหมาย

๓. การทำป้ายรณรงค์ ข้อความที่ทำเป็นป้ายป่าอนุรักษ์ประเภทต่าง ๆ และคำขวัญหรือประโยคที่เชิญชวนให้ร่วมอนุรักษ์ทรัพยากร เพื่อติดตามเขตป่าต่างๆ เพื่อให้บุคคลที่พบเห็นรู้ว่าเป็นแนวเขตป่าของบ้านกลาง

๔. จัดทำเขตอนุรักษ์พันธุ์ปลา มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์พันธุ์ปลาพื้นบ้านของชุมชน ไม่ให้สูญพันธุ์ ระยะเวลาในการอนุรักษ์แล้วแต่ชุมชนจะตกลงกัน หลังจากที่มีการอนุรักษ์พันธุ์เพิ่มขึ้น นอกจากมีการกำหนดพื้นที่ในการอนุรักษ์แล้ว พื้นที่ที่สามารถหาปลาได้ เครื่องมือที่ใช้ในการจับปลาต้องเป็นเครื่องมือที่ไม่ทำลายระบบนิเวศในน้ำ เช่น สวิง โซฯ ห้ามใช้ไฟฟ้าช็อต หากฝ่าฝืนจะมีการตักเตือนหรือปรับโทษตามที่ชุมชนกำหนด

ทั้งนี้การจัดการป่าโดยชุมชนเป็นการพึ่งพาเกื้อกูลกันที่มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงต่อกันระหว่าง ป่า คนและแผนปฏิบัติของชุมชน อันถือเป็นการยกระดับการจัดการของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยยังคงไว้ซึ่งจารีตดั้งเดิมของชุมชน ตลอดจนระบบเศรษฐกิจและแผนการผลิตที่สอดคล้องกับการจัดการป่า ซึ่งความสามารถจากการจัดการป่านี้จะเห็นได้จากความอุดมสมบูรณ์ของป่า ความหลากหลายของทรัพยากรธรรมชาติและความมั่นคงทางอาหารของชุมชน

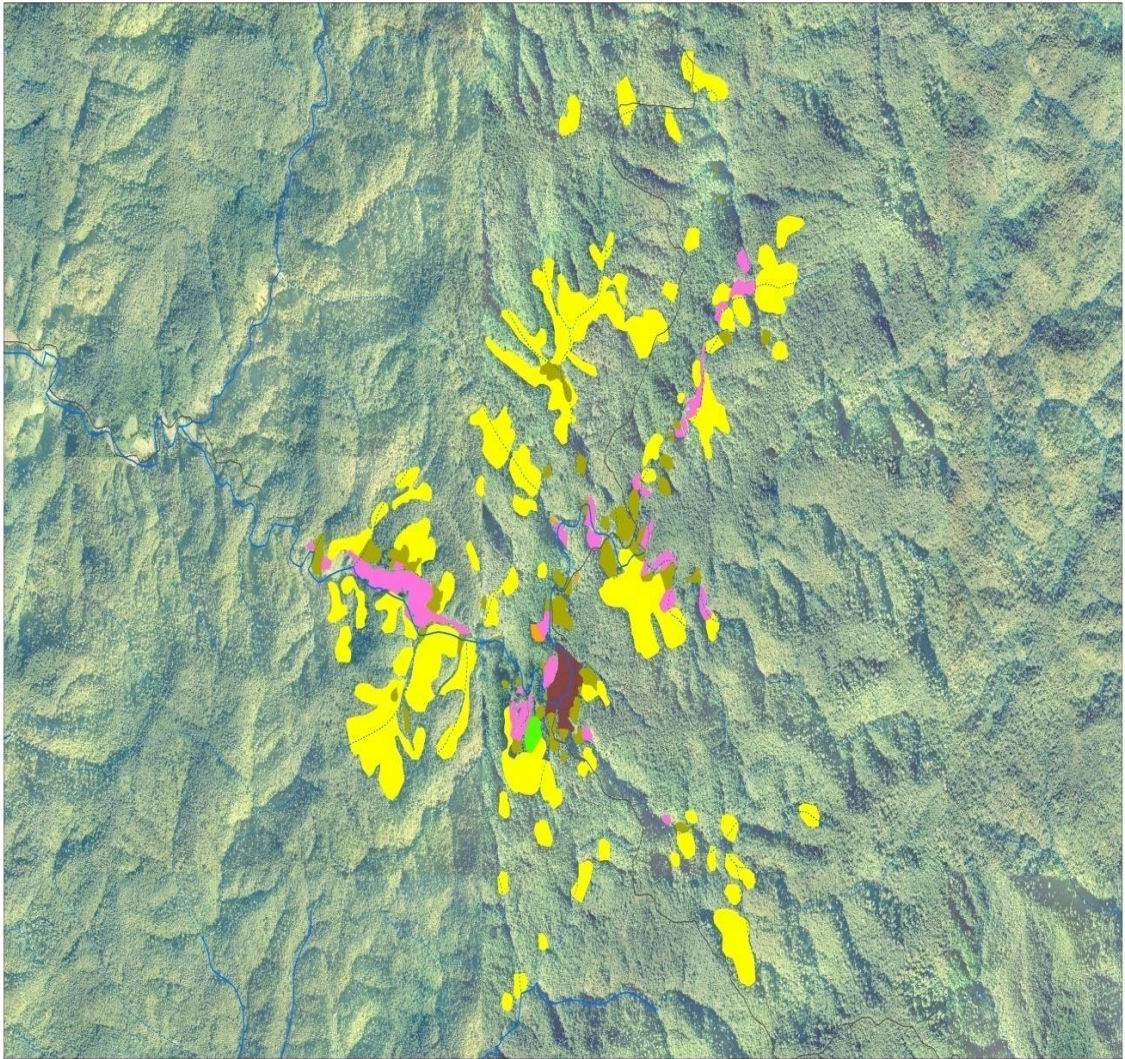
แนวทางการจัดการที่ดินของชุมชนเพื่อการแก้ไขปัญหา ได้แก่

ประสานงานกับชุมชนใกล้เคียงระดับตำบลเพื่อทำความเข้าใจเรื่องแนวเขตการจัดการที่ดินและป่าชุมชนให้ชัดเจน รวมถึงการจัดตั้งเครือข่ายระดับตำบลร่วมกับชุมชนอื่นๆ

จัดทำเครื่องมือ กลไก การบริหารจัดการที่ดินโดยชุมชนทั้งระบบ เช่น แต่งตั้งคณะกรรมการที่ดินโดยชุมชน มีวาระ ๔ ปี ผลักดันโฉนดชุมชนเพื่อใช้เป็นเอกสาร หลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินของชุมชนและจัดตั้งธนาคารที่ดินชุมชนเพื่อเป็นกลไกในการป้องกันปัญหาที่ดินหลุดมือออกนอกชุมชน พัฒนาปรับปรุงกฎระเบียบการบริหารจัดการที่ดินของชุมชน

พัฒนา ยกระดับการใช้เครื่องมือ เช่น ข้อมูลรายครัวเรือน ข้อมูลแผนที่ ๑ : ๔,๐๐๐ กฎระเบียบการจัดการที่ดินและทรัพยากร ฯลฯ และจัดเวทีประชาคมหมู่บ้านเพื่อรับรองสิทธิในที่ดิน





แผนที่แสดงการจำแนกประเภทการใช้ที่ดินบ้านกลาง<sup>๒๑</sup>

<sup>๒๑</sup> เอื้อเพื่อข้อมูลจากมูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ

### ๔.๑.๓ บ้านแม่อมกิ

ตั้งอยู่หมู่ที่ ๔ ตำบลแม่หวด อําเภอสองยาง จังหวัดตาก ที่ตั้งหมู่บ้านอยู่ห่างจากตัวจังหวัดตากประมาณ ๓๒๐ กิโลเมตร การเดินทางเข้าหมู่บ้านมี ๒ เส้นทาง คือ เส้นทางที่หนึ่งผ่านอําเภอ มะสะเรียง อําเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน เข้าสู่ตำบลแม่หวด อําเภอสองยาง ตามทางหลวง หมายเลข ๑๐๕ ระยะทางประมาณ ๔๖ กิโลเมตรถึงหมู่บ้าน เส้นทางที่สองผ่านอําเภอแม่สอด อําเภอสองยาง จังหวัดตาก เข้าสู่หมู่บ้านระยะทางประมาณ ๒๔๐ กิโลเมตร

อาณาเขตติดต่อ

ทิศเหนือ	ติดต่อกับบ้านแม่ลาคี
ทิศใต้	ติดต่อกับบ้านแม่ตะปู
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับแม่น้ำเงา และบ้านแม่หลุย
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับบ้านปางทอง

ลักษณะที่ตั้งชุมชนอยู่ในเขตภูเขาถูกรอบ ประกอบด้วยดอยสำคัญ ๑๐ ดอย คือ ดอยพาท้อ แม่ลู่ ดอยเกหล่อเตใจ ดอยโทใจ ดอยเบอเก่อซอ ลู่ ดอยพอกอแม่โคล๊ะ ลู่ ดอยแม่เป่งลู่ ดอยซูลู่ ดอยเกาะเจอพะทอ ดอยพะกอแม่คี่ และดอยพอสอเล เป็นต้นน้ำของลำห้วยหลักที่หล่อเลี้ยงชุมชน จำนวน ๙ สาย ได้แก่ ห้วยไธ้พิโกล๊ะ ห้วยเครบิโคล๊ะ ห้วยละคลิซุโกล๊ะ ห้วยหน่อลอยโกล๊ะ ห้วยแม่อมกิ ห้วยทีเคลอโกล๊ะ ห้วยแบกะเนะโกล๊ะ ห้วยแม่คาและห้วยแม่ละออโกล๊ะ



ลักษณะทั่วไปบ้านแม่อมกิ

ในอดีตอาณาบริเวณของบ้านแม่อมกิเดิมเป็นที่อยู่อาศัยของชนเผ่าลัวะมาก่อน (จะเห็นได้จากซากโบราณวัตถุและเจดีย์ที่ยังหลงเหลืออยู่) ต่อมาชาวลัวะได้อพยพไปตั้งรกรากที่อื่น บรรพบุรุษของชาวบ้านแม่อมกิจึงได้ย้ายเข้ามาอยู่อาศัยแทน และได้อพยพย้ายถิ่นฐานไปมาในอาณาบริเวณนี้หลาย จนกระทั่งถึงช่วงอายุของผู้เฒ่าผู้แก่ในหมู่บ้านที่จำความได้ต่อเล่าให้ฟังว่า ช่วงแรกประมาณ พ.ศ.๒๔๖๖ พวกเขาได้ตั้งบ้านเรือนอยู่ที่แม่เปคี่ ด้วยกัน ๗ ครอบครัว ต่อมาเกิดโรคระบาดคนในหมู่บ้านล้มตายจึงได้ย้ายมาอยู่ที่ปึกกาได้ ๒ ปีย้ายต่อไปอยู่นอโค๊ะเบะ มีประชากรเพิ่มขึ้นเป็น ๑๖ หลังคาเรือน อยู่ได้ ๓ ปี เกิดสงครามโลกครั้งที่สองบริเวณที่ตั้งของบ้านเป็นเส้นทางผ่านของทหารญี่ปุ่นเพื่อเดินเท้าเข้าประเทศพม่า ชาวบ้านกลัวจะถูกทหารญี่ปุ่นเกณฑ์ไปเป็นแรงงานและยึดข้าวปลาอาหารและสัตว์เลี้ยงไป เป็นเสปียงจึงได้อพยพอีกครั้ง โดยส่วนหนึ่งย้ายไปสมทบกับชาวบ้านที่เยปู และยะโชะทะ อีกส่วนย้าย



กลับไปแม่เปคี

ภายหลังสงครามโลกเริ่มสงบลง ประมาณ พ.ศ.๒๔๘๗ ชาวบ้านจึงย้ายกลับมารวมกันที่ต่อพิหลูซึ่งเป็นชื่อเรียกตามสันเขา มีสมาชิกอยู่ด้วยกัน ๒๐ หลังคาเรือนมีนายกวาแฮเป็นผู้นำชุมชน ชาวบ้านอาศัยทำกินอยู่ได้ประมาณ ๕ ปี ก็ได้อพยพเคลื่อนย้ายถิ่นฐานอีกเป็นจำนวน ๔ ครั้ง คือ ย้ายกลับไปที่น่อโค๊ะเบะ (เรียกตามชื่อหญ้าชนิดหนึ่งในไร่) เกอเนเปอ (เรียกตามชื่อของต้นผึ้ง) เกอฮอปู (เรียกตามชื่อของต้นไม้ชนิดหนึ่ง) และทีคอโคล๊ะ (มีความหมายว่าน้ำเข้ารู) การตั้งถิ่นฐานในแต่ละแห่งจะอาศัยอยู่ราว ๓-๕ ปี แล้วโยกย้ายตามพื้นที่ทำกินไป จนกระทั่งประมาณ พ.ศ.๒๕๐๖ จึงได้ย้ายถิ่นฐานมาอยู่ แม่อมกิ มีสมาชิกด้วยกัน ๓๐ หลังคาเรือน ช่วงเวลา ๒-๓ ปีหลังจากนั้นทางการได้เข้ามาออกสำเนาทะเบียนบ้านและบัตรประชาชนให้ นายกวาแฮซึ่งยังคงเป็นผู้นำชุมชนในขณะนั้นจึงเป็นผู้นำทางการคนแรกของหมู่บ้าน

ปัจจุบันยังไม่สามารถระบุได้ว่าบรรพบุรุษของชาวบ้านแม่อมกิโอพยพมาจากที่ไหนและเมื่อไหร่สามารถบ่งบอกได้เพียงตั้งแต่ช่วงระยะเวลาที่มีคนเฒ่าคนแก่ที่ยังมีชีวิตอยู่และจำความได้เท่านั้นและการตั้งถิ่นฐานอยู่อาศัยของชาวบ้านกลุ่มนี้ ได้มีการโยกย้ายไปมาหลายครั้ง โดยมีสาเหตุหลักคือย้ายไปตามพื้นที่การเพาะปลูก การหาพื้น ของป่า แหล่งน้ำและประเพณีความเชื่อ ซึ่งแต่ละที่จะอยู่ในบริเวณรัศมีประมาณ ๓ กิโลเมตรจากบ้านแม่อมกิปัจจุบัน สมัยก่อน พ.ศ.๒๕๐๐ ชาวบ้านจะอาศัยอยู่กันเป็นครอบครัวใหญ่ ดังนั้นในแต่ละช่วงจะไม่เห็นความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับจำนวนบ้านเรือน เชื่อว่าในความเป็นจริงแล้วบรรพบุรุษของชาวบ้านแม่อมกิได้เข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่อาศัยก่อนอย่างยาวนาน

ประวัติการโยกย้ายตั้งถิ่นฐานที่สำคัญเริ่มจากบ้านแม่เปคี (ไม่แน่ชัดว่าเริ่มก่อตั้งเมื่อใด) แต่มีชาวบ้านอยู่อาศัยต่อเนื่องกันมาก่อนหน้าจนถึงประมาณปี พ.ศ.๒๔๖๖ จึงได้ย้ายไปตั้งหมู่บ้านใหม่ บุคคลที่ยังจำความได้และให้ข้อมูล คือนางปี่นิ ปัจจุบัน อายุ ๙๖ ปี เป็นคนที่เกิดที่หมู่บ้านนี้จนกระทั่งอายุประมาณ ๑๐ ปีก่อนย้ายไปหมู่บ้านอื่น ขณะที่อาศัยอยู่หมู่บ้านนี้ผู้นำชุมชน (เก๊าผี) ชื่อ นายโตเซอ-มีชาวบ้านจำนวน ๒๓ หลังคาเรือน ต่อมาย้ายจากบ้านแม่เปคีมาตั้งหมู่บ้านใหม่ที่บ้านแม่อมกิทั้งหมดเมื่อประมาณปี พ.ศ.๒๔๖๖-๒๔๖๘ โดยผู้นำชุมชนยังคงเป็นนายโตเซอ ในการย้ายมาครั้งนี้ชาวบ้านอาศัยอยู่ได้ราว ๒ ปีก็ย้ายไปยังบ้านปี่ฮิลละและย้ายไปอยู่ที่บ้านเหนาะโค๊ะปะทั้งหมด เมื่อประมาณปี พ.ศ.๒๔๗๒-๒๔๗๗ มีจำนวนชาวบ้านที่อยู่อาศัยอยู่จำนวน ๒๓ หลังคาเรือน

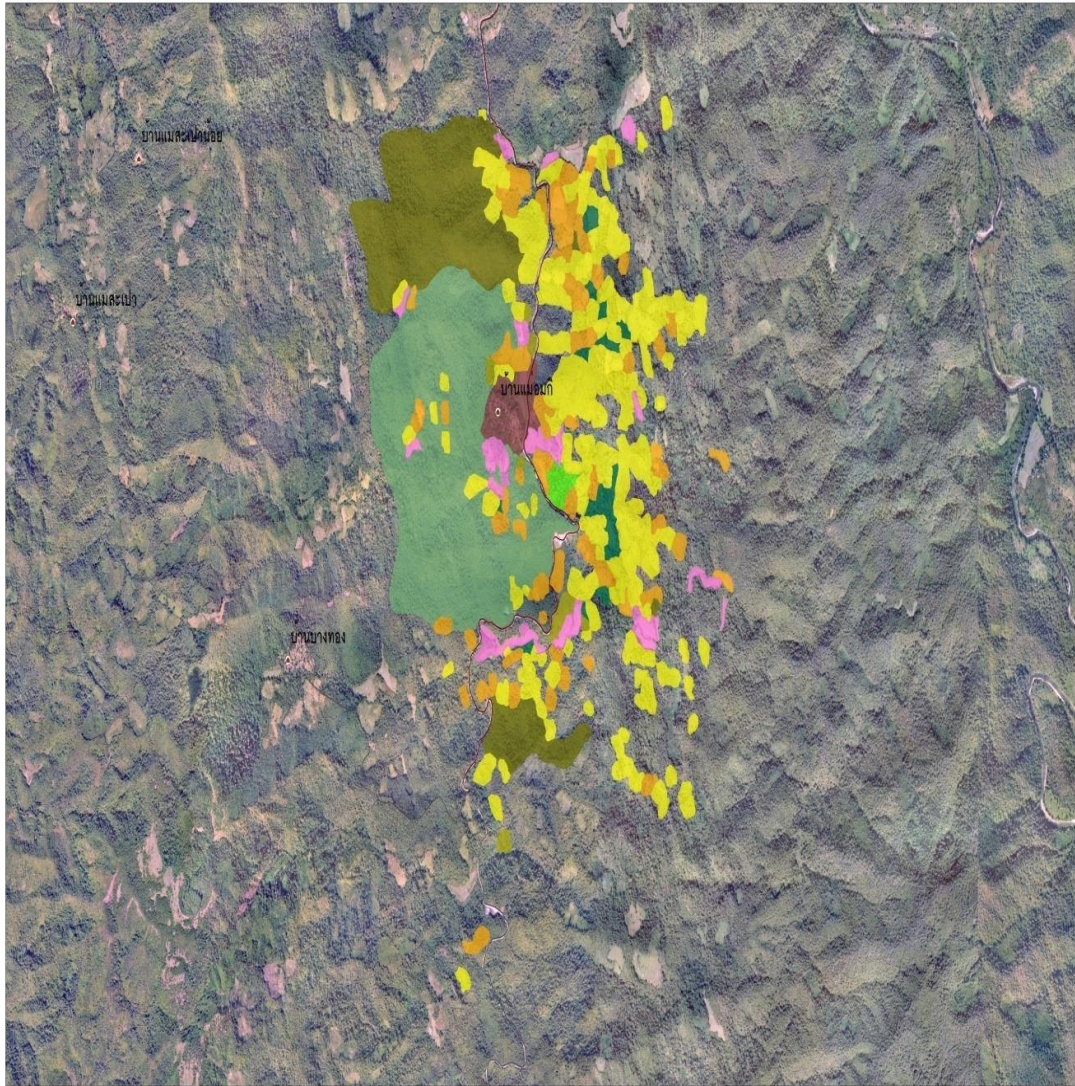
ต่อมาชาวบ้านประมาณ ๒๐ หลังคาเรือน ย้ายจากบ้านเหนาะโค๊ะปะไปตั้งหมู่บ้านใหม่อยู่ที่บ้านหย่าโชะโกละ เมื่อประมาณ พ.ศ.๒๔๗๗-๒๔๘๕ และทั้งหมดได้ย้ายไปอยู่รวมกันอีกครั้งที่บ้านเคลอเยปู เมื่อประมาณปี พ.ศ.๒๔๘๕-๒๔๘๗ เมื่ออยู่ได้ประมาณ ๒ ปี ในช่วงที่เกิดสงครามโลกครั้งที่ ๒ และทหารญี่ปุ่นได้เดินทัพผ่านมาตามเส้นทางเข้าบ้านแม่อมกิ ทหารญี่ปุ่นได้เข้ามาตั้งค่ายพักชั่วคราวและเดินทางผ่านเข้าไปยังประเทศพม่าและอินเดีย ชาวบ้านจำนวนมากจึงได้หนีกระเจายตัวไปยังตามบริเวณใกล้เคียง และมีบางส่วนกลับไปอยู่ที่หมู่บ้านเดิม

หลังจากที่ทหารญี่ปุ่นเข้ามารบจนทำให้ชาวบ้านแตกกระกระจาย ส่วนหนึ่งได้หนีไปอยู่ที่บ้านแม่อมกิ และหลังจากที่สถานการณ์สงบแล้ว ชาวบ้านต่างก็ทยอยไปอยู่รวมกันที่บ้านแม่อมกิ ใช้เวลาประมาณ ๒ ปีชาวบ้านทั้งหมดก็มารวมตัวกันหมดอีกครั้ง เมื่อประมาณ พ.ศ. ๒๔๘๗-๒๔๙๑ ขณะนั้นมีผู้นำชุมชน คือ นายวาแฮ ต่อมาได้โยกย้ายจากบ้านแม่อมกิมาที่บ้านเหนาะโค๊ะปะอีกครั้ง เมื่อประมาณปี พ.ศ.๒๔๙๒ ซึ่งอาศัยอยู่ได้เพียงปีเดียว ก็ได้ย้ายมาที่บ้านกะแนเปอ เมื่อประมาณ พ.ศ.๒๔๙๒-๒๔๙๕

ในช่วงยุคสุดท้ายของการโยกย้ายนั้นได้ย้ายจากบ้านที่นิโค๊ะมาอยู่ที่บ้านแม่อมกีก่อครั้งเมื่อ พ.ศ.๒๕๐๖ ขณะนั้นชาวบ้านมี ๓๐ หลังคาเรือนและประชากรจำนวนประมาณ ๘๕ คน ช่วงแรกที่เข้ามาผู้นำนายคงเป็นนายวาแฮ (นายวาแฮเป็นผู้นำชุมชนได้ประมาณ ๕๐ ปี และเป็นผู้นำคนแรกที่ได้รับแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากราชการและได้รับเงินเดือน เดือนละ ๗๐ บาท) การย้ายที่ตั้งหมู่บ้านครั้งนี้เป็นครั้งสุดท้าย หลังจากนั้นได้อยู่ที่หมู่บ้านนี้ต่อเนื่องกันมาโดยตลอดตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๐๖ จนถึงปัจจุบัน

แผนที่ แสดงการจำแนกประเภทการใช้พื้นที่

บ้านแม่อมกิ หมู่ที่ 4 ตำบลแม่หวด อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก



สัญลักษณ์				ประเภทพื้นที่			
—	แนวเขต จังหวัด	—	ถนน สายหลัก	■	ที่อยู่อาศัย	■	พื้นที่เลี้ยงสัตว์
- - -	แนวเขต อำเภอ	—	ถนน สายรอง	■	แหล่งน้ำ	■	พื้นที่นา
.....	แนวเขต ตำบล	—	ทางน้ำ สายหลัก	■	พื้นที่การเกษตร	■	พื้นที่สวน (ไม้ยืนต้น)
		—	ทางน้ำ สายรอง	■	พื้นที่สวน (ไม้ยืนต้น)	■	พื้นที่ป่าเขา
				■	พื้นที่สวน (ไม้ยืนต้น)	■	พื้นที่ป่าชุมชน

แผนที่แสดงการจำแนกประเภทการใช้ที่ดินบ้านแม่อมกิ<sup>๒๒</sup>

<sup>๒๒</sup> เอื้อเพื่อข้อมูลจากมูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ

#### ๔.๑.๔ บ้านขี้มูกน้อย

ตั้งอยู่หมู่ที่ ๑๓ ตำบลบ้านทับ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นที่ราบเชิงเขาสลับพื้นที่เนินเขา มีถนนลูกรังตัดผ่านเกาะเลียบไปตามไหล่เขา มีพื้นที่บางส่วนเป็นที่ตั้งบ้านเรือนเป็นชุมชนที่อยู่ตอนกลางของพื้นที่ตำบลบ้านทับและเป็นอีกหนึ่งหมู่บ้านที่มีประวัติศาสตร์ชุมชนมายาวนาน เคยเป็นหย่อมบ้านของหมู่บ้านสองธาร ก่อนจะแยกตั้งเป็นหมู่บ้านทางการ วิถีชีวิตหลักในอดีตคือ การไร่หมุนเวียนที่มีรอบพักพื้นระหว่าง ๗-๑๐ ปี ในสมัยนั้นถือว่าฝืนป่ามีความอุดมสมบูรณ์มาก ประวัติศาสตร์สำคัญของพื้นที่ในช่วงต้นทศวรรษที่ ๒๔๙๐ คือ การผลิตฝิ่นที่เริ่มแพร่หลายหลังสงครามมหาเอเซียบูรพา ซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจในชุมชนที่เริ่มสัมพันธ์กับนโยบายรัฐและพ่อค้าฝิ่น นายทุนบริษัททำไม้ มากขึ้น ต่อมาเมื่อรัฐประกาศให้ฝิ่นเป็นพืชเสพติดและผิดกฎหมายชาวบ้านจึงเลิกปลูก ต่อมารัฐเริ่มมีการควบคุมการใช้ประโยชน์ของชุมชนจากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่แจ่มมากขึ้น ด้วยกฎหมายด้านทรัพยากรธรรมชาติหลายระดับ

แต่เดิมนั้นชาวบ้านแม่ขี้มูกน้อยมีการทำไร่หมุนเวียนทุกครอบครัวและมีการแบ่งพื้นที่เป็นส่วนรวมของชุมชนหรือ “ไร่หน้าหมู่” มีวิธีการทำมาหากินไม่ต่างกับชุมชนกะเหรี่ยงทั่วไปในภาคเหนือ จุดเปลี่ยนสำคัญเกิดขึ้นในช่วงกลางทศวรรษที่ ๒๕๒๐ ถึงกลางทศวรรษที่ ๒๕๓๐ พื้นที่ลุ่มน้ำแม่แจ่มได้กลายเป็นพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนาโครงการพัฒนาของรัฐและองค์กรระหว่างประเทศ การส่งเสริมพืชเชิงเดี่ยว อาทิ ถั่ว หอมแดง จนถึงยุคของข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ได้สร้างการเปลี่ยนแปลงมหาศาลที่ไม่เพียงแต่ภูมิทัศน์ทางกายภาพ แต่รวมถึงวิถีคิดที่ปรับสู่การผลิตพืชเชิงเดี่ยวเพื่อขายในระบบตลาดสมัยใหม่มากขึ้น เริ่มเกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านการทำมาหากิน การใช้ปุ๋ย สารเคมี และการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศน์โดยรวมของอำเภอแม่แจ่มไม่เว้นแม้แต่หมู่บ้านแม่ขี้มูกน้อย<sup>๒๓</sup> การขยายตัวของพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวส่งผลให้พื้นที่ไร่หมุนเวียนบ้านแม่ขี้มูกน้อยทยอยลดหายไป จนปัจจุบันพื้นที่ไร่หมุนเวียนแทบทั้งหมดได้กลายเป็นไร่ข้าวโพด

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

<sup>๒๓</sup> โปรดดูเพิ่มเติมใน อานูภาพ นุ่นสง. ความเปลี่ยนแปลงในชนบทภาคเหนือ: ศึกษาการจัดการสมบัติชุมชนของชุมชนและหย่อมบ้าน อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ.๒๕๐๐ – ๒๕๕๐” วิทยานพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิตสาขาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

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 การสอบถาม ร่วมกันในหลายๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ที่เข้ามาเป็นหลักในการกำหนดภาพรวมฐานข้อมูลของอำเภอแม่แจ่ม ซึ่งเกิดจากการจำแนกข้อมูลที่สำรวจและกำหนดแนวทางในแต่ละเงื่อนไข อาทิ พื้นที่ป่าธรรมชาติ พื้นที่ใช้ประโยชน์ของชุมชนแต่ละช่วงปี พื้นที่ขยายเพิ่มเติมแต่ละช่วงปี

#### ๔.๒ ไร่หมุนเวียนกับการเปลี่ยนแปลงและการปรับตัวของชุมชน

กรณี บ้านห้วยหินลาด กิจกรรมในไร่หมุนเวียนจะเริ่มขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ หลังจากที่ได้เลือกพื้นที่ชาวบ้านจะทำการถางไร่และตัดต้นไม้ใหญ่ที่เหลือต่อไว้สูงประมาณ ๕๐ เซนติเมตร เพื่อให้ต้นไม้สามารถแตกหน่อขึ้นมาทดแทนได้ภายหลังการเก็บเกี่ยว จากนั้น ชาวบ้านจะตากเศษไม้และวัชพืชให้แห้งสนิทแล้วจึงทำการเผาไร่ช่วงปลายเดือนมีนาคมถึงต้นเดือนเมษายนก่อนฝนแรกของฤดูจะย่างเข้ามา ๒-๓ วัน ก่อนจะเผาไร่ ชาวบ้านจะช่วยกันทำแนวป้องกันไฟและเลือกทำการเผาไร่ในช่วงเวลาที่แสงแดดเริ่มอ่อนตัวลง เศษไม้และวัชพืชจะถูกไหม้ได้ดีและเปลวไฟไม่รุนแรง การเผาจะเผาจากด้านบนของแปลงลงสู่ด้านล่างตามทิศทางการไหม้ของไฟและเผาจากด้านข้างทั้งสองเข้าหาใจกลางไร่เพื่อลดความรุนแรงของเปลวไฟและเพื่อป้องกันมิให้ไฟลุกลามออกนอกแปลง ซึ่งในการเผาจะใช้เวลาเพียง ๑-๒ ชั่วโมงเท่านั้น หลังจากเผาไร่เสร็จประมาณ ๑ สัปดาห์ ชาวบ้านจะทำการเก็บเศษไม้ที่เหลือออกจากไร่ จากนั้นจึงเริ่มปลูกพืชประเภท เผือก มัน พักทอง อ้อย ข้าวโพด ฯลฯ ก่อนการปลูกข้าว เพื่อให้มีพืชอาหารไว้บริโภคในช่วงเพาะปลูกข้าว

การปลูกข้าวจะเริ่มขึ้นในเดือนพฤษภาคม ก่อนจะปลูกข้าวนั้น ชาวบ้านจะทำพิธีสู่ขวัญข้าวเพื่อเป็นสิริมงคลและเพื่อให้ผลผลิตอุดมสมบูรณ์ ในการเพาะปลูก ชาวบ้านจะหยอดเมล็ดพันธุ์ข้าวกับพืชผักนานาชนิดในบริเวณเดียวกัน พืชผักแต่ละชนิดจะทยอยกันให้ผลผลิต ทำให้มีพืชผักจากไร่มาบริโภคได้ตลอดทั้งปี ส่วนข้าวจะเก็บเกี่ยวช่วงปลายเดือนตุลาคมถึงต้นเดือนพฤศจิกายน ภายหลังการเก็บเกี่ยวจะนำวัชพืชมามากองในไร่ปล่อยให้กินเศษฟางข้าวที่เหลือจากการเก็บเกี่ยวและพักพื้นที่ให้ดินและป่าได้ฟื้นตัวตามธรรมชาติ รอการหมุนเวียนกลับมาอีกครั้งในอีก ๖-๑๐ ปีข้างหน้า

ไร่หมุนเวียนของคนบ้านห้วยหินลาด คือ ความมั่นคงด้านอาหารและการสร้างสมดุลของระบบนิเวศน์ วิธีการผลิตของชุมชนห้วยหินลาดเป็นการผลิตแบบผสมผสานระหว่างการผลิตเพื่อบริโภคและการผลิตเพื่อการสร้างรายได้ จากการศึกษ พบว่า แหล่งรายได้ของครัวเรือนในชุมชนมาจากการขายใบชา ผลิตผลจากป่า ข้าวโพด การขายสัตว์เลี้ยง และการรับจ้าง ส่วนภาวะหนี้สิน ส่วนใหญ่เป็นหนี้สินมาบางจากการกู้เงินมาลงทุนด้านการเกษตรสมัยใหม่ที่ต้องใช้เงินทุนและพึ่งพาปัจจัยการผลิตจากนอก



ชุมชน นอกจากนั้นกรณีการปลูกพืชเชิงพาณิชย์ของบ้านหินลาดนอกเป็นจุดเสี่ยงต่อความไม่มั่นคงของชุมชนทั้งด้านเศรษฐกิจ และความมั่นคงทางอาหาร จากข้อมูลการบริโภคอาหารภายในครัวเรือน พบว่าอาหารที่บริโภค ได้มาจากการผลิตได้เองและเก็บหาในชุมชน โดยเฉพาะข้าวซึ่งชุมชนสามารถผลิตได้เพียงพอจากการทำนาและไร่ ส่วนพืชผักที่นำมาบริโภคพบว่ามีมากกว่า ๑๐๐ ชนิด ในจำนวนนั้นเป็นพืชผักจากไร่หมุนเวียนกว่า ๙๐ ชนิด ส่วนเนื้อสัตว์มีมากถึง ๒๘ ชนิดที่หาได้ในชุมชน โดยมีแหล่งที่มาหลักจากพื้นที่นาและจากพื้นที่ไร่หมุนเวียน ส่วนที่เหลือได้มาจากป่าและสวนซา สำหรับเนื้อสัตว์ชาวบ้านบริโภคเนื้อสัตว์ที่เลี้ยงไว้และหาได้ในชุมชนเป็นส่วนใหญ่



คนห้วยหินลาดกับการเก็บพืชผักในไร่หมุนเวียน

กรณีบ้านห้วยหินลาด ประวัติศาสตร์ด้านทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ เริ่มในช่วงปี พ.ศ.๒๕๒๙ เมื่อบริษัทเชียงรายทำไม้จำกัด ได้รับสัมปทานการทำไม้ในพื้นที่ป่าดอยขุนแจ ทางสำนักงานป่าไม้เขตเชียงรายได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาสำรวจและตีตราไม้เมื่อที่จะทำการโค่นล้มไม้ ขณะนั้นชาวบ้านไม่มีสิทธิและอำนาจในการต่อรองกับป่าไม้จึงถูกตัดโค่นเกือบทั้งหมดและบริษัทได้ใช้รถแทรกเตอร์มาปรับพื้นที่ตามภูเขาเพื่อใช้เป็นเส้นทางรถยนต์สำหรับลำเลียงไม้ ทำให้สัตว์ป่าไม่มีที่อยู่และถูกล่าได้ง่ายขึ้น การสัมปทานป่าไม้ ทำให้สัตว์ป่าที่เคยอาศัยอยู่ เช่น ชะนี ไก่ฟ้า เสือ หมี เลียงผา ฯลฯ ได้สูญหายไป หลังจากนั้นหมู่บ้านได้รับการพัฒนาหลายด้าน เช่น มีการพัฒนาระบบน้ำประปาภูเขา ถนนหนทาง สามารถสัญจรไปมาสะดวกขึ้น หลังจากหมดสัญญาการสัมปทานป่า ชาวบ้านได้ให้ความสนใจในการดูแลป่าเพิ่มมากขึ้น



แปลงไร่หมุนเวียนของคนห้วยหินลาดที่ทำประโยชน์ภายใต้การจัดการของชุมชนจนถึงปัจจุบัน



การทำไร่หมุนเวียนของคนหินลาด แม้ในบางครอบครัวเริ่มปรับเปลี่ยนไปสู่การปลูกเชิงเดี่ยวมากขึ้นและปรับการใช้พื้นที่เพื่อเน้นการผลิตเพื่อสนองตลาดมากขึ้น แต่โดยรวมยังเป็นไปในลักษณะที่รักษาสมดุลของระบบนิเวศและเน้นฐานความมั่นคงทางอาหาร ควบคู่ไปกับการจัดการให้เกิดความยั่งยืนของทรัพยากรในหลากหลายมิติ เช่น ใช้ความเชื่อ พิธีกรรม ภูมิปัญญาและกฎระเบียบข้อตกลงร่วมของชุมชนเข้ามากำกับ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ชุมชนได้ยึดถือเป็นแนวการดำรงชีพมานับตั้งแต่อดีต หรือกล่าวได้ว่าชุมชนมีการใช้การบริโภคทรัพยากรน้อยกว่าปริมาณทรัพยากรที่มีอยู่ ลักษณะการบริโภคดังนี้จึงช่วยรักษาสมดุลของระบบนิเวศไม่ให้สูญเสีย ค่านิยมในการบริโภคอาหารภายในชุมชนมากกว่าซื้อหาจากภายนอก (จากสัดส่วนการบริโภคอาหารในครัวเรือน) ทำให้ชุมชนยังคงบริโภคอาหารพื้นบ้านและนำพืชผักท้องถิ่นมาประกอบเป็นอาหาร โดยพืชผักส่วนใหญ่ที่นำมาบริโภคมาจากไร่หมุนเวียน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีชนิดของพืชผักอาหารและความหลากหลายของพันธุกรรมพื้นบ้านมากที่สุด

นอกจากนี้ภายใต้นโยบายคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ของรัฐบาลปัจจุบัน มีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อสิทธิการใช้ที่ดินของชุมชนกะเหรี่ยงอีกละรอก ดังกรณีตัวอย่างของชุมชนห้วยหินลาด ที่มีการเคลื่อนไหวเพื่อติดตามนโยบายดังกล่าว โดยกลุ่มผู้นำชุมชนได้ทราบข่าวว่าทางคณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัดเชียงราย (คทช.จังหวัด) มีแผนงานที่จะดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้กับชุมชนบ้านห้วยหินลาดตามนโยบายของรัฐบาล (ในปีงบประมาณ ๒๕๕๙) คนในชุมชนจึงรู้สึกสับสนและเป็นกังวลเกี่ยวกับการดำเนินการดังกล่าวที่อาจซ้ำซ้อนและกระทบกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนซึ่งคนห้วยหินลาดได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ และทางชุมชนจึงได้ยื่นหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย พร้อมกับยื่นหนังสืออีกหนึ่งฉบับถึงประธานอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัดเชียงราย (คทช.จังหวัด) เพื่อให้ชี้แจงความเป็นมาของการดำเนินการดังกล่าว

“หลังจากที่ทางชุมชนได้รับทราบข่าวว่า คทช. จะเข้ามาดำเนินการในพื้นที่นั้น ตนและชาวบ้านทั้งสามหย่อมบ้านรู้สึกเป็นกังวลและเกิดความสับสนเป็นอย่างมาก มีคณะกรรมการโฉนดชุมชนหลายรายตั้งคำถามว่าทำไมรัฐบาลไม่เดินหน้าหรือสานต่อนโยบายโฉนดชุมชน ซึ่งมีการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนอยู่แล้วและชุมชนเองก็มีความเชื่อมั่นว่าหากมีการรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน จะสามารถสนับสนุนให้ชุมชนเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถรักษาที่ดินให้สืบทอดไปจนถึงลูกหลาน โดยจะไม่มีมีการเปลี่ยนมือที่ดินให้กับคนภายนอกชุมชนเนื่องจากมีการจัดทำขอบเขตแผนที่กำกับไว้อย่างชัดเจนทุกแปลงและยังมีกลไกคณะกรรมการ กฎระเบียบการจัดการที่ดินของชุมชนเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ”...ผู้นำชุมชนท่านหนึ่งกล่าวถึงสถานการณ์ดังกล่าว

กรณีบ้านกลาง การทำไร่หมุนเวียนตั้งแต่อดีตของชาวบ้านเป็นการผลิตหลักเพื่อผลิตข้าว พืชอาหาร สมุนไพร การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นเมื่อประมาณปี พ.ศ.๒๕๑๖ ที่เริ่มมีองค์กรต่างๆ อาทิเช่น กรมประชาสงเคราะห์ ศูนย์พัฒนาชาวเขา โครงการไทย-ออสเตรเลีย โครงการไทย-เยอรมัน และโครงการไทย-นอร์เวย์ เข้ามาส่งเสริมให้ชาวบ้านบุกเบิกนาขั้นบันได ทำสวนไม้ผลยืนต้น เช่น กาแฟ ลิ้นจี่ ลำไย มะม่วง ส้มโอ ข้าวบาร์เลย์ ถั่วเขียว ถั่วเหลือง ซึ่งในสมัยนั้นการทำนายังไม่เป็นที่นิยมมากนัก เนื่องจากสภาพความแห้งแล้งจากการทำลายป่าเมื่อครั้งสัมปทาน ที่ส่งผลให้น้ำในลำห้วยแห้ง ไม่พอต่อการทำนาข้าว รวมถึงการปลูกไม้ผลเศรษฐกิจในพื้นที่ไร่หมุนเวียนที่พักไว้ (ไร่เหล่า) ให้ผลผลิตน้อยและมี

ต้นทุนการผลิตสูง เช่น ค่าเชื้อพันธุ์ ค่าปุ๋ย ค่าสารเคมี เมื่อทดลองปลูกมาซึ่กระยะใหญ่ พบว่าได้ผลตอบแทนไม่คุ้มค่านักและเริ่มมีแนวโน้มเรื่องปัญหาหนี้สิน ทำให้ชาวบ้านส่วนใหญ่ตัดสินใจเลิกปลูกพืชเศรษฐกิจและเริ่มฟื้นฟูป่าอีกระลอกใหญ่ภายหลังยุคขยายตัวของการปลูกพืชเศรษฐกิจ แม้ว่าชาวบ้านจะนิยมทำนามากขึ้น เพราะการทำนาจะให้ผลผลิตข้าวมากและใช้ระยะเวลาสั้น แต่ชาวบ้านกลางส่วนใหญ่ยังคงยึดการทำไร่หมุนเวียนเป็นหลักมาจนถึงปัจจุบัน ผสมผสานกับการปลูกไม้ผลเพื่อทั้งบริโภคและขายตามฤดูกาล

บริเวณบ้านกลางถือว่าเป็นอีกแหล่งที่มีทรัพยากรป่าไม้อุดมสมบูรณ์ เป็นพื้นที่เป้าหมายของการสัมปทานป่าในอดีตถึง ๓ ครั้ง ครั้งแรกประมาณปีพ.ศ.๒๕๙๓ โดยบริษัทบอมเบย์เบอร์มา ต่อมาประมาณปี พ.ศ.๒๕๐๒ ให้สัมปทานกับบริษัทคนไทย และครั้งที่สามประมาณปี พ.ศ.๒๕๑๔ ส่งผลให้ไม้ขนาดใหญ่ถูกโค่นจนแทบไม่เหลือและภายหลังการปิดสัมปทานป่าเมื่อ พ.ศ.๒๕๓๑-๒๕๓๒ ฝืนป่าบริเวณบ้านกลางยังคงเผชิญกับขบวนการลักลอบตัดไม้เถื่อนของนายทุนและผู้มีอิทธิพลอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้สภาพป่าที่เคยอุดมสมบูรณ์เสื่อมโทรมลงอีกเป็นทวีคูณ อีกทั้งสัตว์ป่านานาชนิดล้มตายและลดจำนวนลง น้ำในลำห้วยเริ่มแห้งขอด กระทบต่อผลผลิตข้าวและความเป็นอยู่ของคนในชุมชนเป็นอย่างมาก



“นาหน้าหมู” คนบ้านกลางและแปลงไร่หมุนเวียนที่มองเห็นร่องรอยการแบ่งพื้นที่เพื่อพักหมุนแปลง

พ.ศ.๒๕๓๔ กรมป่าไม้ได้ประกาศเขตอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไททับพื้นที่ชุมชน ครอบคลุมพื้นที่อำเภอเมือง อำเภอแจ้ห่ม อำเภอแม่เมาะ และอำเภองาว จังหวัดลำปาง มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ ๗๕๘,๗๕๐ ไร่ หรือ ๑,๒๑๔ ตารางกิโลเมตร ส่งผลให้ชาวบ้านกลางและชุมชนรอบข้างต้องเผชิญกับการถูกจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์จากที่ดินทำกิน เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับชาวบ้าน โดยเฉพาะกรณีการทำไร่หมุนเวียนตามวิถีดั้งเดิมของชุมชน รวมถึงนโยบายการอพยพย้ายคนออกจากป่า สถานการณ์เหล่านี้จึงเป็นแรงผลักดันให้คนในชุมชนลุกขึ้นมาต่อสู้เรียกร้องสิทธิและความเป็นธรรมจากภาครัฐ

ต่อมา พ.ศ.๒๕๓๘ ชาวบ้านกลางและชุมชนใกล้เคียงที่ได้รับผลกระทบจากการประกาศเขตอุทยานฯ รวมถึงปัญหาการประกาศเขตอุทยานฯ ได้รวมตัวเข้าร่วมกับเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ หรือ คคน. เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลในขณะนั้นลงมาดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินในเขตป่าร่วมกับกลุ่ม

สมัชชาคนจน จนได้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ และ ๒๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดินในเขตป่าร่วมกับเจ้าหน้าที่อุทยานฯ โดยได้มีการสำรวจรังวัดและกันพื้นที่ทำกิน โดยเฉพาะพื้นที่ ไร่หมุนเวียนของชาวบ้านออกจากพื้นที่อุทยานฯ จนกระทั่งกระบวนการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการระดับอำเภอ เตรียมส่งต่อให้คณะกรรมการระดับจังหวัดพิจารณา ต้องยุติลง เนื่องจากรัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรี ๓๐ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๔๑ ที่เสนอโดยกรมป่าไม้ ซึ่งมีแนวทางการแก้ไขปัญหาดินในเขตป่าขัดแย้งกับแนวทางเดิมของเครือข่าย ผลจากการร่วมรังวัดที่ดินในครั้งนั้นทำให้ชาวบ้านต้องสูญเสียพื้นที่ไร่หมุนเวียนไปกว่าครึ่งหนึ่งของที่เคยมีอยู่ และต้องลดรอบการหมุนเวียนพื้นที่ไร่ลงจากประมาณ ๗-๑๐ ปี เป็น ๓-๕ ปีเป็นส่วนใหญ่

ขบวนการต่อสู้เรียกร้องสิทธิในที่ดินทำกินของชาวบ้านยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้ เข้าร่วมกับสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ หรือ สกน เรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาดินอีกครั้ง การแก้ไขปัญหายังคงไม่มีความคืบหน้าและถูกยกเลิกอีกครั้งเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม พ.ศ.๒๕๔๗

ช่วงประมาณปี ๒๕๕๐ เกิดปัญหาหมอกควันทั่วพื้นที่ภาคเหนือและมีกระแสความตื่นตัวเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทำให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้เพิ่มความเข้มงวดในการควบคุมการเข้าทำ ไร่หมุนเวียนมากขึ้นอีก ปี ๒๕๕๓ ชาวบ้านกลางถูกเจ้าหน้าที่ยึดพื้นที่ทำกินและประกาศให้เป็นพื้นที่ที่จะถูกดำเนินคดีหากผู้ใดเข้าไปทำกินในพื้นที่นี้จะถูกข้อหาทำลายป่าและทำให้อากาศร้อนขึ้นหรือที่ชาวบ้านเรียกกันว่า คดีโลกร้อน

ความพยายามแก้ไขผลกระทบจากนโยบายการประกาศเขตป่าของรัฐซ้อนทับพื้นที่ของชุมชน ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๓๔ เป็นต้นมา ทำให้ชาวบ้านบ้านกลางและชุมชนรอบข้างถูกจำกัดสิทธิ ในด้านต่างๆ อาทิ สิทธิในการใช้ประโยชน์จากที่ดินทำกิน ความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับชาวบ้านกรณีการทำ ไร่หมุนเวียน สิทธิในการเข้าถึงการพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็น ตลอดจนจนถึงนโยบายการย้ายคนออกจากป่า เป็นต้น แรงกดดันต่างๆ เหล่านี้ทำให้คนในชุมชนลุกขึ้นมาต่อสู้เรียกร้องสิทธิและความ เป็นธรรมจากรัฐ ในปี พ.ศ.๒๕๓๘-๒๕๔๐ ชาวบ้านได้เข้าร่วมการเรียกร้องให้รัฐบาลในขณะนั้นแก้ไข ปัญหาที่ดินในเขตป่าร่วมกับสมัชชาคนจน จนได้มติ ครม.๑๗, ๒๙ เมษายน ๒๕๔๐ เป็นแนวทางในการ แก้ไขปัญหาโดยร่วมกับเจ้าหน้าที่อุทยานฯ ทำการสำรวจรังวัดพื้นที่ทำกินโดยเฉพาะพื้นที่ไร่หมุนเวียน และผ่านความเห็นชอบของคณะทำงานระดับอำเภอ ส่งต่อคณะกรรมการระดับจังหวัดเพื่อพิจารณา แต่ รัฐบาลได้ยกเลิกมติดังกล่าว เพราะกรมป่าไม้ได้เสนอมติ ครม.๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นปัญหาต่อการ แก้ไข กระบวนการดำเนินการที่ผ่านมาจึงต้องยุติลง

พ.ศ.๒๕๓๘ นับเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการอนุรักษ์ป่าของชุมชนบ้านกลาง มีการรวมตัวกัน เป็นคณะกรรมการป่าชุมชนบ้านกลาง ตั้งกติกาและกิจกรรมร่วมกันในการอนุรักษ์ป่าและสัตว์ ตาม วิถีวัฒนธรรมการจัดการป่าที่ถ่ายทอดกันมาแต่เดิม นำหลักปฏิบัติทางศาสนาคริสต์ซึ่งเป็นศาสนาของ หมู่บ้านมาใช้ในการอนุรักษ์ป่าไม้และสัตว์ป่า เช่น การบวชป่า การห้ามล่าสัตว์ป่า เป็นต้น

พ.ศ.๒๕๔๕ ได้ร่วมกับสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) เรียกร้องให้รัฐบาล แก้ไขปัญหา แต่ ได้มีการยกเลิกคณะกรรมการฯ เมื่อ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๗ กระบวนการแก้ไขปัญหายังยุติลง จน พ.ศ.๒๕๔๙ เป็นหมู่บ้านเป้าหมายการแก้ไขปัญหาดินภายใต้กลไกของรัฐบาล โดยได้ดำเนินการสำรวจ ที่ดินทำกินรายแปลงในแผนที่อัตราส่วน ๑ : ๔,๐๐๐ มีแนวทางการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน มีกฎระเบียบการจัดการที่ดินและคณะกรรมการที่ดินระดับชุมชน จนมาถึงช่วง พ.ศ.๒๕๕๓ ได้มีการยื่น คำขอโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ และได้

ผ่านการตรวจสอบพื้นที่และได้รับการอนุมัติให้มีโฉนดชุมชนจากคณะกรรมการประสานงานจัดให้มีโฉนดชุมชนขณะนั้น

กรณีบ้านแม่อมกิ นับตั้งแต่รัฐบาลประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติท่าสองยางทับที่ทำกินของชุมชนในปี ๒๕๒๖ เรื่อยมาจนเตรียมประกาศเขตอุทยานแห่งชาติแม่เงาปี ๒๕๓๗ ครอบคลุมพื้นที่อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน และอำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก รวมเนื้อที่สองแสนสี่หมื่นไร่ ส่งผลให้ชาวบ้านถูกจำกัดสิทธิในการเข้าใช้ประโยชน์จากป่าและที่ดินทำกินของตนเอง จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๕๔๗ เจ้าหน้าที่ป่าไม้และนายอำเภอกดดันให้ชาวบ้านลดรอบการทำไร่หมุนเวียนลงจากรอบหมุนเวียน ๗-๘ ปี เหลือรอบหมุนเวียน ๓ ปี ผลการลดรอบหมุนเวียนทำให้ชาวบ้านต้องกลับไปใช้พื้นที่ไร่เหล่าที่อายุน้อยเช่นเดียวกับกรณีชุมชนบ้านกลาง บ้านแม่อมกิมีแหล่งรายได้หลักสำคัญจากการขายผลิตผลจากไร่หมุนเวียน เช่น พริกกะเหรี่ยง แม้ว่าชุมชนจะมีรายได้จากการขายพืชผักผลผลิต แต่ขณะเดียวกันวิถีการดำรงชีวิตส่วนหนึ่งของสมาชิกในชุมชนที่มีการติดต่อสัมพันธ์กับสังคมภายนอกทำให้ชุมชนมีภาระค่าใช้จ่ายและหนี้สินจากกิจกรรมเหล่านั้นด้วย แหล่งที่มาของรายจ่ายของชุมชน อาทิเช่น ค่าอาหาร ของใช้เครื่องนุ่งห่ม ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา ค่าใช้จ่ายด้านการเกษตร ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ ยารักษาโรค ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับงานสังคม ค่าโทรศัพท์และค่าเดินทาง เป็นต้น

คนแม่อมกิได้เข้าร่วมกับเครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือเรียกร้องให้รัฐบาลลงมาแก้ไขปัญหาการต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิในที่ดินทำกินของชาวบ้านได้ดำเนินเรื่อยมา ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๒ ในประเด็นเรื่องที่ดินทำกินในเขตป่า ต่อมา พ.ศ. ๒๕๔๕ เข้าร่วมกับเครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือผลักดันให้มี พ.ร.บ. ป่าชุมชน เพื่อคุ้มครองคนให้สามารถอยู่ร่วมกับป่าได้ แต่การแก้ไขปัญหายังคงไม่มีข้อยุติ จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๕๔๗ ชาวบ้านถูกเจ้าหน้าที่รัฐกดดันให้ลดรอบปีทำไร่หมุนเวียนจาก ๗-๘ ปี เหลือเพียง ๓ ปี

มาถึงในช่วงระยะ ๑๐ ปีที่ผ่านมา ใน พ.ศ. ๒๕๕๐ เกิดสถานการณ์ปัญหาหมอกควันทั่วภาคเหนือประกอบกับกระแสการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทำให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้เข้มงวดเรื่องการเข้าไปทำกินในพื้นที่ป่ามากขึ้น เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๑ นายดีแปะโพ และนางหน่อแอมมัย ถูกเจ้าหน้าที่จับกุมเนื่องจากเข้าไปเตรียมพื้นที่สำหรับทำไร่หมุนเวียน ถูกฟ้องดำเนินคดีข้อหาบุกรุกป่าและเรียกค่าเสียหายที่มีส่วนทำให้โลกร้อนขึ้นรวมกว่า ๕ ล้านบาท

ปัจจุบันชาวบ้านแม่อมกิส่วนใหญ่ยังคงทำไร่หมุนเวียนซึ่งเป็นรูปแบบการผลิตหลักของชุมชนแต่ดั้งเดิมและดำรงชีพโดยการพึ่งพาอาศัยป่า ประกอบกับมีการตั้งกฎระเบียบและจัดแบ่งประเภทป่าขึ้นมาเพื่อควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์จากป่าให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย แต่พื้นที่บางส่วนได้ถูกปรับให้เป็นไร่อารปลูกพืชเศรษฐกิจ เพื่อเลี่ยงการตัดฟันไม้และเผาไร่ซึ่งเป็นสาเหตุให้ถูกจับกุมดำเนินคดี

กรณีของ บ้านแม่ขี้มูกน้อย แต่เดิมนั้นชาวบ้านแม่ขี้มูกน้อยมีการทำไร่หมุนเวียนทุกครอบครัวและมีการแบ่งพื้นที่เป็นไร่ส่วนรวมของชุมชนหรือ “ไร่หน้าหมู” มีวิถีการทำมาหากินไม่ต่างกับชุมชนกะเหรี่ยงทั่วไปในภาคเหนือ จุดเปลี่ยนสำคัญเกิดขึ้นในช่วงกลางทศวรรษที่ ๒๕๒๐ ถึงกลางทศวรรษที่ ๒๕๓๐ ในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่แจ่มได้กลายเป็นพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนาโครงการพัฒนาของรัฐและองค์กรระหว่างประเทศ วิธีคิดเรื่องสิทธิการใช้การอยู่ร่วมกับป่าแต่เดิมเริ่มปรับสู่การผลิตพืชเชิงเดี่ยวเพื่อขายในระบบตลาดสมัยใหม่มากขึ้น เริ่มเกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านการทำมาหากิน การใช้ปุ๋ย สารเคมี และการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศน์โดยรวมของอำเภอแม่แจ่มไม่เว้นแม้แต่หมู่บ้านแม่ขี้มูกน้อย

พืชเศรษฐกิจที่เข้ามา อาทิ ถั่วเหลือง ก็ต้องเผชิญกับปัญหาโรคตกต่ำในปี ๒๕๔๒ ชาวบ้านจึงหันมาปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และหอมแดง โดยมีการขยายพื้นที่ปลูกกันมากขึ้น การขยายตัวของพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวส่งผลให้พื้นที่ไร่มุมนเวียนบ้านแม่ขี้มูกน้อยทยอยลดหายไป จนปัจจุบันพื้นที่ไร่มุมนเวียนได้กลายเป็นไร่ข้าวโพดถาวร แม้ชุมชนจะมีการระบุงูฏระเบียบเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ห้ามผู้ใดตัดต้นไม้ในเขตป่าอนุรักษ์ ห้ามจุดไฟเผาป่า ห้ามซื้อขาย หรือนำไม้แปรรูปออกจากพื้นที่ ห้ามบุคคลภายนอกเข้ามาบุกรุก แผลวถาง แต่สภาพทั่วไปในปัจจุบันพบว่าพื้นที่ส่วนใหญ่ได้ถูกแบ่งเขตระหว่างพื้นที่ป่ากับพื้นที่ทำกินเอาไว้ชัดเจน

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นส่งผลให้วิถีชีวิตของชาวบ้านเข้าไปเกี่ยวข้องระบบตลาดมากขึ้น ความคิดเรื่องพื้นที่หน้าหมู่บ้านเริ่มลดหายไป มีการปฏิสัมพันธ์กับสังคมภายนอกชุมชนมากขึ้นอย่างเข้มขัน ด้านความสัมพันธ์ในครอบครัวเริ่มปรับเปลี่ยน ลูกหลานเดินทางไปร่ำเรียนในเขตเมืองมากขึ้น รวมทั้งออกจากหมู่บ้านเพื่อไปรับจ้างในเมืองเพื่อสร้างโอกาสใหม่ให้กับชีวิต กล่าวได้ว่าวิถีการดำรงชีพหลักไม่ได้ผูกโยงกับด้านเกษตรกรรมเช่นในอดีตเพียงด้านเดียวอีกต่อไป

พ.ศ.๒๕๔๖ ชาวบ้านที่ประสบปัญหาในแต่ละหอย่อมบ้านในพื้นที่ตำบลแม่นาจร ตำบลบ้านทับ ตำบลปางหินฝน ตำบลกองแขก ซึ่งส่วนใหญ่มีฐานการรวมกลุ่มด้านการจัดการทรัพยากรได้รวมตัวกันภายใต้ชื่อ "องค์กรเครือข่ายลุ่มน้ำแม่แจ่ม" (อ.ค.จ.) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้เครือข่ายลุ่มน้ำต่างๆ ในอำเภอแม่แจ่มให้มีอำนาจและสิทธิในการจัดการทรัพยากรในแต่ละลุ่มน้ำ ร่วมแก้ไขปัญหาป่าไม้และที่ดินในเขตป่าและร่วมผลักดันกฎหมายป่าชุมชน ภารกิจสำคัญขณะนั้น คือเรียกร้องสิทธิในการจัดการทรัพยากรในแต่ละลุ่มน้ำ พร้อมกับการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐสำรวจเพื่อจำแนกแนวเขตพื้นที่ป่ากับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของชาวบ้านให้ชัดเจน พร้อมสร้างความมั่นคงในการรับรองสิทธิในที่ดิน ส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐรับรองหลักการที่จะให้สำรวจจำแนกแนวเขตที่ดินแม่ในทางปฏิบัติจะเกิดข้อโต้แย้งเกี่ยวกับแนวทางการสำรวจแนวเขต การพิสูจน์และรับรองสิทธิ รวมทั้งเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการจัดการ

ในยุคปัจจุบันบ้านแม่ขี้มูกกำลังปรับตัวภายใต้การเปลี่ยนแปลงของขบวนการเคลื่อนไหวที่เรียกว่า "แม่แจ่มโมเดล" ซึ่งเป็นขบวนการแก้ไขปัญหาที่มีพื้นฐานแนวคิดที่สำคัญ คือ ธรรมชาติบาสสิ่งแวดล้อม ที่อาศัยกลไกที่สำคัญ ๓ ระดับ<sup>๒๔</sup> ได้แก่

๑) ระดับปฏิบัติการ ที่ต้องเชื่อมโยงความร่วมมือจากภาคีในหลายฝ่ายทั้งองค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง องค์กรพัฒนาเอกชน ภาควิชาการ รวมถึงภาคธุรกิจ ในการร่วมคิดวางแผนให้เกิดแนวทางในการแก้ไขปัญหการจัดการทรัพยากรในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้สถานการณ์การขยายตัวของพืชเชิงเดี่ยว รวมถึงระบบสิทธิในการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่อยู่บนพื้นฐานของการเคารพและการยอมรับถึงการมีตัวตนของสิทธิชุมชน ที่ดำรงอยู่บนหลักการของเจตจำนงร่วมของประชาชนและหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่

<sup>๒๔</sup> เอื้อเพื่อข้อมูลจากมูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

กระบวนการกำหนดทิศทางในการพัฒนาและบริหารจัดการแม่แจ่มโมเดลได้อาศัยกลไกภาคส่วนต่างๆ เข้ามาใช้ระบบฐานข้อมูล ที่เกิดขึ้นมาจากสำรวจ การจัดทำประชาคม การสอบถาม ร่วมกัน ในหลายๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ที่เข้ามาเป็นหลักในการกำหนดภาพรวมฐานข้อมูลของทั้งอำเภอและได้กำหนดแนวทางในแต่ละเงื่อนไขที่แตกต่างกันออกไป ได้แก่

“ป่าธรรมชาติ” ที่มีพื้นที่ประมาณ ๗๓ เพอร์เซ็นต์ ซึ่งอยู่ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติและในเขตป่าสงวนแห่งชาติจะต้องมีการดำเนินการในการจัดการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกับองค์กรชาวบ้าน ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม

“พื้นที่ที่ชาวบ้านเข้ามาใช้ประโยชน์ก่อนปี ๒๕๔๕” ประมาณ ๑๒.๕ เพอร์เซ็นต์ จะนำไปสู่กระบวนการจัดการในรูปแบบสิทธิ โดยที่หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องต้องเข้ามาจัดการ หรือรับรองในทางเอกสารที่สอดคล้องและเหมาะสม

“พื้นที่ที่มีการขยายออกในช่วงระหว่างปี ๒๕๔๕-๒๕๕๔” ประมาณ ๙.๕ เพอร์เซ็นต์ จะนำไปสู่แนวทางการสร้างป่าสร้างรายได้ของชุมชน ผ่านการพัฒนาให้มีกลไกเชิงสถาบันในการเข้ามาบริหารจัดการทรัพยากร ป่าไม้ ที่ดิน โดยใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวทำหน้าที่ในการรับรองกลไกเครือข่ายองค์กรชาวบ้านในระดับหมู่บ้านและตำบล ในการบริหารจัดการ ดูแลรักษา รวมถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากร การพัฒนาระบบเศรษฐกิจในพื้นที่ทำกินของชุมชน การปลูกสร้างสวนป่าแบบผสมผสาน จัดทำกฎระเบียบกติกาในการบริหารจัดการทรัพยากร ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาระบบสิทธิและการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมกับภูมินิเวศวัฒนธรรม รวมทั้งตอบสนองระบบเศรษฐกิจที่พึ่งพาการใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้ ในมิติของนิเวศเศรษฐศาสตร์ (Ecological Economic) เพื่อให้เกิดอนุรักษ์ควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์ และ “พื้นที่ที่มีการขยายหลังปี ๒๕๕๔” เป็นต้นไป ประมาณ ๕.๘ เพอร์เซ็นต์ จะนำไปฟื้นฟูให้เป็นพื้นที่ป่าเพื่อพัฒนาให้เป็นพื้นที่ต้นน้ำ

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

๓) ในระดับนโยบาย กฎหมาย ที่จำเป็นต้องเอื้ออำนวยให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมการตรวจสอบจากภาคประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับของรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสิทธิชุมชน ที่ต้องนำไปสู่การสนับสนุนการจัดการทรัพยากรอย่างเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติและมีกติกาที่สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทของแต่ละท้องถิ่น

## บทที่ ๕

### สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

#### ๕.๑ สรุปผลการศึกษา

นโยบายรัฐที่ยังไม่เปลี่ยนทิศทางและกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมและขัดแย้งกับวิถีชีวิตยังเป็นเงื่อนไขใหญ่และเป็นข้อจำกัดด้านการทำมาหากินและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อภายในชุมชนกะเหรี่ยงเอง กลายเป็นปัญหาที่กระทบต่อชาวกะเหรี่ยงในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะวิถีการผลิตอาหาร ที่ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรได้เช่นในอดีต ข้อจำกัดที่เกิดจากขนาดพื้นที่ทำมาหากิน สิทธิการใช้ประโยชน์จากป่าเพื่อยังชีพและขนาดของพื้นที่ป่าที่จำกัดลงเมื่อเทียบกับอดีตผนวกกับการใช้ทรัพยากรในรูปแบบดั้งเดิมและความต้องการใช้จากคนในที่เพิ่มขึ้นและคนนอกที่มากขึ้น แม้ชุมชนกะเหรี่ยงจะได้รับผลกระทบ แรงกดดัน การกีดกันรอบด้านทั้งนโยบายและกฎหมายระเบียบราชการและกระแสสังคมที่ยังไม่ยอมรับวัฒนธรรมการดำรงชีวิตของคนกะเหรี่ยงหรือปาเกอญอ

ดังกรณีชุมชนบ้านแม่อมกิ จะเห็นได้จากคำพิพากษาที่สามารถตีความได้ว่าศาลยอมรับในวิถีชุมชนและเจตนาของจำเลยทั้งสอง แต่ยังคงให้จำเลยทั้งสองออกจากพื้นที่ดั้งเดิมของพวกเขา แม้ผลของคดีจะเป็นเฉพาะตัวบุคคลแต่ในความเป็นจริง ได้สะท้อนประเด็นของชุมชนกะเหรี่ยงทั้งหมดในประเทศไทยรวมถึงกลุ่มชาติพันธุ์อื่นที่ยังคงมีวัฒนธรรมเฉพาะ ที่ยังต้องตกอยู่ในสถานะเสี่ยง สภาวะล่อแหลมในด้านสิทธิและความมั่นคงในการดำรงชีวิตต่อไป ดังกรณีตัวอย่างจากนโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ภายใต้การดำเนินงานของรัฐบาลปัจจุบัน ยังปรากฏแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อสิทธิการใช้ที่ดินของชุมชนกะเหรี่ยงอีกหลายกรณี ดังกรณีตัวอย่างของชุมชนห้วยหินลาดที่รู้สึกสับสนและเป็นกังวลเกี่ยวกับการดำเนินการดังกล่าวที่เข้าซ้อนและกระทบกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนเดิม ซึ่งสถานการณ์ด้านนโยบายดังกล่าว เป็นสัญญาณเตือนต่อชุมชนกะเหรี่ยงและเครือข่ายชุมชนกะเหรี่ยงจึงมีความพยายามเคลื่อนไหวณรงค์เพื่อผลักดันการรับรองสิทธิของคนกะเหรี่ยงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในกลุ่มชุมชนกะเหรี่ยงที่ยังคงยึดวิถีไร่หมุนเวียนเป็นหลัก อาทิการจัดกิจกรรมสำคัญในการผลักดันสิทธิและการคุ้มครองวัฒนธรรมกะเหรี่ยง ณ ชุมชนบ้านกลาง เมื่อปี ๒๕๖๐ ภายใต้กิจกรรม “๓ ทศวรรษ สิทธิชุมชน: ชาติพันธุ์และชนเผ่ากับการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน” โดยชุมชนบ้านกลางเป็นพื้นที่นำร่องตามมติคณะรัฐมนตรี ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง นโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยงและเขตวัฒนธรรมพิเศษที่มีสิทธิในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ที่ดินตลอดจนมีส่วนร่วมในการป้องกันภัยคุกคามต่อทรัพยากรในพื้นที่ กิจกรรมดังกล่าวนับเป็นสัญลักษณ์สำคัญในการพยายามต่อสู้เรื่องสิทธิชุมชนกะเหรี่ยงและเป็นการสื่อสารประเด็นดังกล่าวต่อหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องและผู้คนในสังคม

จากกรณีศึกษาทั้งสี่ชุมชน เป็นตัวแทนของชุมชนกะเหรี่ยงที่ล้วนผ่านประวัติศาสตร์การเปลี่ยนแปลงของชุมชนอันเกี่ยวข้องกับเงื่อนไขต่างๆ ที่เข้ามาสัมพันธ์ ตั้งแต่ในยุคการอพยพโยกย้ายบ้านเรือนและการตั้งถิ่นฐานจนถูกผนวกเข้ากับระบบราชการอย่างเป็นทางการ ยุคนโยบายการสัมปทานป่าไม้ของรัฐไทย การประกาศเขตป่าตามกฎหมายทับซ้อนพื้นที่ชุมชน การดำเนินนโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติที่ได้ส่งผลกระทบต่อชุมชนกะเหรี่ยงตั้งแต่อดีตจนถึงยุคปัจจุบัน นโยบายการพัฒนาบนพื้นที่สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมการเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวที่สร้างการเปลี่ยนแปลงมากกว่ามิติการใช้พื้นที่ของชุมชน แต่ได้ส่งผลให้วิถีคิดและวิถีการดำรงชีวิตของชุมชน

กะเหรี่ยงเปลี่ยนแปลงไปมหาศาล ดังกรณีบ้านแม่ขี้มูก รวมถึงประสบการณ์การเคลื่อนไหวเรียกร้อง การแก้ไขปัญหาและความเป็นธรรมของทุกชุมชน ที่ยังคงดำเนินอยู่มาจนถึงยุคปัจจุบันในลักษณะที่แตกต่าง กันตามแต่ละช่วงสถานการณ์

ลักษณะการเปลี่ยนแปลงในระบบไร่หมุนเวียนของทั้งสี่ชุมชนกรณีศึกษามีลักษณะต่างกัน ออกไปตามระดับความเข้มข้นของเงื่อนไขที่เข้ามาสัมพันธ์ ซึ่งส่งผลต่อลักษณะการปรับตัวของแต่ละ ชุมชน กรณีบ้านห้วยหินลาด บ้านกลางและบ้านแม่อมกิ การทำไร่หมุนเวียนยังเป็นวิถีหลักที่สำคัญมี ความใกล้เคียงกับในอดีตและยังพยายามรักษาระบบรอบและการพักฟื้นแปลงให้ได้ระยะยาวที่สุด แม้ จะถูกกดดันจากนโยบายการจัดการทรัพยากรของรัฐและพยายามปรับตัวเพื่อสร้างหลักประกันในสิทธิ การอยู่อาศัย การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ กระบวนการสร้างกลไก เครื่องมือด้านการบริหารจัดการที่ดินและ ทรัพยากรธรรมชาติของแต่ละชุมชนและการเข้าร่วมกับเครือข่ายภายนอกชุมชนเพื่อผลักดันการ เปลี่ยนแปลงระดับนโยบายเป็นหนึ่งในกลยุทธ์สำคัญในการสร้างความชอบธรรมแก่ชุมชน

ในประเด็นสำคัญนั้น ได้ชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์สำคัญหลายประการที่กำลังส่งผลกระทบต่อด้านลบ ทั้งในระดับชุมชนท้องถิ่นและมีแนวโน้มจะขยายความรุนแรงในอนาคตหากไม่ได้รับการแก้ไขปัญหา อย่างจริงจังและถูกทาง ได้แก่ การลดลงของพื้นที่แปลงไร่หมุนเวียนและการเปลี่ยนแปลงไปสู่เกษตร เชิงเดี่ยวจะส่งผลให้พื้นที่สีเขียวและความหลากหลายทางชีวภาพลดลงจนระบบนิเวศเสียสมดุล เมื่อเป็น ไร่อารวมมากขึ้น ดังตัวอย่างแปลงไร่ข้าวโพดที่กลายเป็นลักษณะตอโลงเตียนมีเพียงต้นหญ้า เผอิญกับ การเสื่อมสภาพของดิน ดินเสฟติดปุ๋ยและสารเคมี หากไม่ใส่ปุ๋ยพืชที่ปลูกจะไม่ได้ผล ทำให้เกิดสาร ตกค้างในดิน ปนเปื้อนสู่น้ำในลำห้วยและยังเกิดปัญหาการตกตะกอนของดินในลำห้วย หน้าดินไหล พังทลาย ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงเส้นทางการไหลของน้ำ พันธุ์พืชท้องถิ่นที่เคยปลูกในไร่หมุนเวียน เริ่มลดลงและหลายชนิดจะต้องสูญหายไปเนื่องจากพืชบางชนิดไม่สามารถปลูกได้ในพื้นที่ถาวรได้ เช่น ห่อวอ แดงกวา พืชตระกูลถั่ว เห็ดหลายชนิดที่เกิดขึ้นจากตอไม้ รวมถึงกระทบต่อการเลี้ยงสัตว์ เช่น วัว ที่เคยสามารถทำควบคู่กันได้ในพื้นที่แปลงไร่หมุนเวียน เสี่ยงต่อการกินหญ้าหรือพืชที่ปนเปื้อนสารเคมี และการพื้นที่เลี้ยงสัตว์ ตัวอย่างเช่นเมื่อไม่สามารถเลี้ยงวัวในไร่ข้าวโพดได้ จึงจำเป็นต้องหาพื้นที่ใหม่ ซึ่ง มักจะขยับขยายลึกเข้าไปตามแนวชายป่า นอกจากนี้ ยังต้องเผชิญกับปัญหาหนี้สิน ดังกรณีการปลูก ข้าวโพดมีความเสี่ยงด้านราคา ต้นทุนการผลิตและวงจรการกู้ยืมเงินจากแหล่งทุน จนไม่สามารถจ่ายหนี้ ได้ในรอบระยะสั้นได้

สถานการณ์การ “ลดรอบหมุน” และ “ลดพื้นที่แปลงไร่หมุนเวียน” เป็นประเด็นสำคัญจากการ เผชิญข้อจำกัดด้านการใช้พื้นที่ เห็นได้ชัดเจนในพื้นที่กรณีศึกษา ที่ต้องปรับตัวด้วยการลดรอบหมุนเวียน ลงเท่าที่จะทำให้ระบบไร่หมุนเวียนยังคงดำเนินต่อไปได้ หรือเท่าที่เงื่อนไขของพื้นที่จะสามารถ เอื้ออำนวย และดูเหมือนว่าการจัดการพื้นที่ทำไร่หมุนเวียนในลักษณะผืนใหญ่รวมกัน ซึ่งชุมชนสามารถ เข้าไปจัดการรอบหมุนเวียนได้ขณะที่การทำไร่ลักษณะแปลงกระจาย การตัดสินใจเลือกพื้นที่ไร้อาก ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของครอบครัวด้วย ตัวอย่างกรณีชุมชนห้วยหินลาดที่ส่วนใหญ่ได้ลดรอบหมุนเวียนลง เหลือเพียง ๗-๘ ปี จากเดิมที่มีรอบหมุนถึง ๑๕-๒๐ ปี รอบหมุนและพักที่สั้นลงกำลังส่งผลกระทบต่ออย่าง สำคัญในหลายประการจากระยะการพักฟื้นของดินที่ไม่เพียงพอ ดินจึงขาดความอุดมสมบูรณ์และเกิด หญ้าขึ้นจำนวนมาก ผลผลิตข้าวที่ได้ลดลง พืชผักไม่งอกงามและความมั่นคงทางอาหารและความ หลากหลายของพันธุ์ข้าวและพืชผักลดลงและยังเกิดโรคระบาดในข้าวมากขึ้นและสิ่งที่คนในชุมชนที่ กำลังมีการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตไปสู่แบบอื่นได้สะท้อนข้อกังวลในขณะนี้ คือ การใช้สารเคมีในการฆ่า



หล้ามากขึ้นจากสถานการณ์ลรอบหมุนและเป็นประเด็นร่วมสำคัญของชุมชนกรณีศึกษาในงานชิ้นนี้ (ยกเว้นชุมชนบ้านแม่ขี้หมู่น้อย) โดยจะเห็นว่าแต่ละชุมชนมีการปรับลรอบหมุนลงอย่างต่อเนื่องแม้ในยุคปัจจุบัน คนในชุมชนสะท้อนถึงแรงกดดันสำคัญจากกฎหมายด้านทรัพยากรที่บังคับใช้ในพื้นที่ ประกอบกับประเด็นด้านสิทธิชุมชนหรือ วัฒนธรรมพิเศษทางชาติพันธุ์ ยังไม่ถูกรับรองและคุ้มครองใน ระดับของกฎหมายที่ชัดเจน รวมทั้งนโยบายรัฐในช่วงสามปีที่ผ่านมาส่งผลกระทบต่อพื้นที่ ซึ่งเป็นตัว บ่งชี้แนวโน้มของวิกฤตความสมดุลของระบบนิเวศในพื้นที่ รูปแบบการทำมาหากินของคนในชุมชนและ การเปลี่ยนแปลงในวิถีชาติพันธุ์กะเหรี่ยง

ชุมชนกะเหรี่ยงที่ยังคงเกี่ยวข้องกับการทำไร่หมุนเวียนในแต่ละลักษณะ ทั้งชุมชนที่ยังคงทำไร่ หมุนเวียนเป็นวิถีชีวิตหลักที่ใกล้เคียงกับในอดีตหรือยังไม่เปลี่ยนแปลงไปจากวิถีปกติ ชุมชนที่ ไร่หมุนเวียนไม่ได้เป็นวิถีชีวิตหลัก ซึ่งไม่หลงเหลือพื้นที่ไร่หมุนเวียนและเริ่มลดพื้นที่อย่างต่อเนื่อง รวมถึง ชุมชนที่ปรับเปลี่ยนและปรับตัวในลักษณะผสมผสาน ผู้จัดการพื้นที่การใช้ประโยชน์ใหม่เพื่อเพิ่ม พื้นที่นาข้าวพืชเศรษฐกิจอื่นๆ โดยกลุ่มนี้มีทั้งชุมชนที่ยังมีพื้นที่ไร่หมุนเวียนเป็นหลักในการตอบสนอง เรื่องข้าวเพื่อยังชีพในครอบครัว แต่เริ่มมีแนวโน้มที่จะปรับไปสู่การพืชเชิงเดี่ยวมากขึ้น และยังพบกลุ่มที่ หันกลับไปทำไร่ในแปลงไร่หมุนเวียนเดิมที่เคยถูกปล่อยทิ้งไม่ทำประโยชน์และยังมีกรณีชุมชนที่ ปัจจุบันเริ่มมีการปรับลดพื้นที่พืชเชิงเดี่ยวลงและมีแนวคิดฟื้นฟูระบบไร่หมุนเวียนของตัวเองกลับมา

ลักษณะการปรับตัวภายในชุมชนที่สำคัญ เห็นได้จากการพัฒนากลไก เครื่องมือการดูแลจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติของตัวเอง เพื่อสร้างการยอมรับในระดับสาธารณะและเป็นหนึ่งกลยุทธ์ต่อรองใน ระดับนโยบาย การแสดงความชัดเจนในระบบดังกล่าวจะเพิ่มความชอบธรรมให้กับชุมชนในการอยู่ อาศัยในชุมชนในลักษณะที่เป็นไปเพื่อความอยู่รอดให้เคล็ดคลาดต่อภัยทางนโยบาย ปฏิบัติการของ เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ หลายชุมชนเริ่มปรับตัวในมิติเศรษฐกิจ จากการถูกผนวกเชื่อมเข้าสู่เศรษฐกิจ สมัยใหม่มากขึ้น มีไลฟ์สไตล์เปลี่ยนแปลงไปจากอดีต เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินมากขึ้น ส่งผลให้ต้อง พัฒนากิจกรรรมสร้างรายได้มากขึ้น เช่น การค้าขายของป่าตามฤดูกาล (หน่อไม้ หนอนไม้ไผ่ มะแขว่น ซา กาแฟ) รวมถึงการร่วมกิจกรรมเคลื่อนไหวเพื่อการแก้ไขปัญหาในระดับนโยบายร่วมกับองค์กร เครือข่าย ต่างๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงช่วงรัฐบาลปัจจุบัน ทั้งในกรณีชุมชนที่พยายามรักษาระบบไร่หมุนเวียนและทั้ง กรณีชุมชนที่สูญเสียระบบไร่หมุนเวียนไปแล้วและพยายามกลับมาฟื้นฟูและปรับตัวในรูปแบบใหม่ในการ ใช้ประโยชน์และดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ตัวเอง

## ๕.๒ ข้อเสนอแนะจากงานศึกษา

๑) คณะรัฐมนตรีควรกำหนดแนวทางปฏิบัติและสนับสนุนส่วนราชการเกี่ยวกับการจัดการที่ดิน ของรัฐในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับหลัก สิทธิมนุษยชนและเจตนารมณ์แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน การกำหนดนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้และควรสนับสนุนสิทธิร่วมของชุมชน (Common Property) เพื่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดตามกติการะหว่าง ประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economics, Social and Cultural Rights: CESCR) โดยให้ชุมชนมีสิทธิร่วมกันเพื่อจะทำให้คำนึงถึงสิทธิประโยชน์ ของตนและชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยให้สิทธิและหน้าที่แก่คนในพื้นที่ที่จะบริหารจัดการ ทรัพยากรในบริเวณที่กำหนดตามความต้องการของกลุ่มภายใต้เงื่อนไขและข้อกำหนดต่างๆ และภาครัฐ จะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้กำกับดูแล ติดตามประเมินผล

นอกจากนั้นแนวทางการแก้ไขปัญหามุมชนที่อยู่อาศัยในเขตป่า ให้ใช้หลักคิดสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้การกำหนดแนวเขตที่ดินป่าไม้เป็นเรื่องของประชาชน ชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกลงกันเองโดยไม่ยึดติดกับแนวเขตป่าไม้เดิมที่ประกาศในกฎหมายแต่เพียงด้านเดียวและปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ไม่ควรกระทำโดยการเหยียดหยามต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ช่มชู้ คุกคาม ใช้กำลังบังคับหรือปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

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

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

๕) ในการประกาศพื้นที่อนุรักษ์แห่งใหม่และการขยายพื้นที่จากเขตเดิม ไม่ควรประกาศเขตอนุรักษ์เพื่อหวังกันเพียงให้ได้จำนวนพื้นที่ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติเท่านั้น ในกรณีจำเป็นที่จะต้องมีการประกาศควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดและรับรู้ถึงแผนการดำเนินการของภาครัฐ รวมถึงเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งคัดค้านในกระบวนการ

๕) คณะรัฐมนตรีควรกำหนดมาตรการชัดเจนในการดำเนินนโยบายหรือโครงการใดๆ ของหน่วยงานรัฐและเอกชนที่จะส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่น โดยต้องดำเนินกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้เสียก่อนการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ (ตามบทบัญญัติมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐) เพื่อเป็นหลักประกันว่าสิทธิของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการหรือโครงการใดๆ จะได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญและพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี

๖) รัฐบาลต้องมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับแต่ละชุมชนกำหนดแนวทางและนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมให้ชุมชนบนพื้นที่สูงปรับปรุงแบบการผลิตในระบวงเกษตร ไร่หมุนเวียน การจัดการป่าชุมชนให้สามารถพัฒนา คัดค้านการผลิตที่เหมาะสมกับบริบทของสภาพพื้นที่ เพื่อเน้นส่งเสริมมิติด้านเศรษฐกิจท้องถิ่นควบคู่กับการดูแลรักษาฐานทรัพยากรธรรมชาติ เช่น จัดตั้งกองทุนเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูไร่หมุนเวียน พัฒนาพันธุ์กรรมข้าวและพืชอาหารท้องถิ่น การพัฒนาพืชยาสมุนไพร

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

๘) สนับสนุนการสร้างความเข้าใจต่อรัฐและสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของระบบไร่หมุนเวียนในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของภูมิทัศน์ทางนิเวศ เศรษฐกิจ วัฒนธรรมที่มีบทบาทหน้าที่หลากหลาย และบูรณาการ อันจะทำให้รัฐและสังคมเห็นความสำคัญในการคุ้มครอง การพัฒนาและร่วมกันคิดค้น เครื่องมือทางนโยบาย รวมถึงกฎหมายที่มีความสอดคล้อง

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กาญจนา เกรียงสีและคณะ. ๒๕๕๘. “บทที่ ๕ พลังความคิดและภูมิปัญญา”. ในอนันท์ กาญจนพันธุ์ (บก.). *กำกับคำปาก งานวิจัยวัฒนธรรมภาคเหนือ*. เชียงใหม่: ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- กระทรวงวัฒนธรรม. ๒๕๕๕. รายงานผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แผนนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกระเหรี่ยง. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสาร สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- กฤษฎา บุญชัย, พรพณา ก๊วยเจริญและคณะ. ๒๕๕๗. งานวิจัยโครงการศึกษาไร้หมุนเวียนของกระเหรี่ยงเพื่อเสนอเป็นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม. 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 เอนกจางค์พรและนภาพร ศิริบันเทงศิลป์. ๒๕๕๓. สิทธิชุมชนกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (เอกสารอัดสำเนา)
- พุดพิงศ์ 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: ปรึกษาเขียนอุลตราไอโอเซต จำกัด.

๒๕๕๒. รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ปี ๒๕๕๐ เล่ม ๓ สิทธิชุมชนฐาน  
ทรัพยากร: สิทธิในการจัดการที่ดิน ป่า พลังงานและอุตสาหกรรม. กรุงเทพฯ: บริษัทรุ่งศิลป์  
การพิมพ์ (1997) จำกัด.

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

๒๕๕๗. รายงานที่ ๖๘๓ – ๗๒๔/๒๕๕๘ เรื่อง สิทธิในการจัดการที่ดินและป่า กรณีประชาชน  
ร้องเรียนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐอ้างคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่

๖๔/๒๕๕๗ และฉบับที่ ๖๖/๒๕๕๗ ก่อให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน

อรุณรัตน์ วิเชียรเขียวและคณะ. ๒๕๕๖. “สิทธิชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมของล้านนา: ศึกษากรณีชุมชน  
ลัวะ ลื้อ ปกาเกอญอ (กะเหรี่ยง) ในเขตจังหวัดน่าน แพร่และเชียงใหม่”. ในรัตนพร เศรษฐกุล  
และคณะ. *สิทธิ ชุมชนท้องถิ่นชาวเขาในภาคเหนือของประเทศไทย: อดีตและปัจจุบัน  
กรณีศึกษาและปัญหา*. กรุงเทพฯ: นิตินธรรม.

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

๒๕๕๗. “ระบบการเกษตรแบบไร่มนเวียน: สถานภาพและความเปลี่ยนแปลง(เล่ม 2)”.  
เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

อานุภาพ นุ่นสง. ๒๕๕๗. ๕ ทศวรรษความเปลี่ยนแปลงในชนบทภาคเหนือ: ศึกษาการจัดการสมบัติ  
ชุมชนของชุมชนและห้อมบ้าน 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 Antropological 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.