

## มองกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับป่าไม้ด้วยสายตาสายตาชาติพันธุ์วิพากษ์ View the Forest Law and Policy with Critical Race Theory Vision

เลาฟิ่ง บันดิดเตอร์สกุล

Laofang Bunditdersakul

นักศึกษาระดับปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50202 ประเทศไทย

Faculty of Law, Chiang Mai University, Chiang Mai Province 50202 Thailand

อีเมลล์: phaajxyaaj@yahoo.co.th

Email: phaajxyaaj@yahoo.co.th

### บทคัดย่อ

บทความนี้จะนำเสนอปัญหากฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับป่าไม้ ที่มีความไม่เป็นธรรมและมีการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูง ซึ่งทำให้กลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงถูกจำกัดสิทธิที่ดิน อันเป็นสาเหตุที่ทำให้มีสถิติคดีป่าไม้และที่ดินในเขตป่าที่เกิดขึ้นในแต่ละปีสูงมาก โดยมองผ่านสายตาสายตาของทฤษฎีชาติพันธุ์วิพากษ์ เพื่อสร้างชุดคำอธิบายต่อปรากฏการณ์ หรือปัญหาสิทธิที่ดินที่กลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงกำลังเผชิญ ซึ่งยังไม่สามารถหาทางออกอย่างเป็นรูปธรรมได้ บทความนี้มีเนื้อหาหลักสามส่วน โดย ส่วนแรกเป็นข้อมูลเกี่ยวกับชาวเขาโดยสังเขป เพื่อทำความเข้าใจต่อสถานะและตำแหน่งแห่งที่ของชาวเขาในประเทศไทย ส่วนที่สองเป็นกฎหมายและนโยบายที่มีผลกระทบต่อสิทธิในที่ดินของชาวเขา ซึ่งมีทั้งกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับป่าไม้แต่มีผลกระทบต่อชาวเขา และกฎหมายและนโยบายที่ออกมาเพื่อบริหารงานเกี่ยวกับชาวเขาโดยเฉพาะ ส่วนที่สามเป็นการอธิบายสาระสำคัญของทฤษฎีชาติพันธุ์วิพากษ์ ซึ่งจะใช้เป็นทฤษฎีหลักในการวิเคราะห์ปัญหาในบทความนี้ และส่วนสุดท้ายคือบทวิพากษ์กฎหมายและนโยบายป่าเกี่ยวกับป่าไม้ของไทย ด้วยสายตาสายตาของทฤษฎีชาติพันธุ์วิพากษ์

เนื้อหาส่วนใหญ่ของบทความนี้ เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน เรื่อง “กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในมุมมองของกลุ่มชาติพันธุ์ในคดีความผิดเกี่ยวกับป่าไม้” เสนอต่อคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจาก “โครงการทุนวิจัยมหาบัณฑิต สกว. ด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์” ประจำปี พ.ศ. 2561

**คำสำคัญ:** ชาวเขา, การเลือกปฏิบัติ, ความมั่นคงของชาติ, กลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูง, ปัญหาป่าไม้และที่ดิน

### Abstract

This essay will demonstrate the forest laws and policies issues with unfairness and discrimination toward ethnic minority. They violate the ethnic minority's right to land; land and forest cases have increased in high numbers. This essay will view this issue through the Critical Race Theory to create an explanation of land and forest right of ethnic minority which is unable to get resolved under national law. This essay contains four main details: firstly, basic information of ethnic minority to understand their position and critical issue, secondly, the national laws and policies which wildly impacted the ethnic minority, including the national forest law and policy and specific law and policy

which target organized ethnic minority group under the guise of national security concerns, thirdly, the main idea of the Critical Race Theory which will apply to this issue, and lastly criticism and analysis of Thailand’s land and forest law and policy through the vision of the Critical Race Theory.

This essay is based on the author’s thesis: “Criminal Procedure through Ethnic Minorities’ Perspectives: The Cases concerning Forestry” which is proposed to the Faculty of Law of Chiang Mai University. This thesis also receives support from the Research fund for master student by the Thailand Research Fund for humanities and social science projects.

**Keywords:** Hill tribe, Discrimination, National security, Ethnic minority, Land and forest issue

## 1. บทนำ

กลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยมีทั้งหมด 23 กลุ่ม<sup>1</sup> แต่รัฐไทยเลือกที่จะกำหนดให้กลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงจำนวน 9 กลุ่มเป็น “ชาวเขา” ประกอบด้วย แม้ว (ม้ง) เย้า (เมี่ยน) มูเซอ (ลาหู่) ลีซอ (ลีซู) อีเก้อ (อาข่า) กะเหรี่ยง ถิ่น ลัวะ และขมุ<sup>2</sup> ทั้งๆ ที่ความจริงแล้วกลุ่มชาติพันธุ์อีกหลายกลุ่มที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูงแต่ไม่ถูกรวมให้เป็นชาวเขาไปด้วย ทั้งนี้เนื่องจากเป็นการนิยามที่มีนัยยะทางการเมือง และมุ่งหมายให้มีความแตกต่างจากคนพื้นที่ราบในมิติต่างๆ ทั้งมิติด้านจิตวิญญาณ และด้านวัตถุ เช่น ความรู้ ศิลธรรม ฐานะ พฤติกรรมชั่ว นอกกฎหมาย พื้นที่อยู่กระทบต่อระบบนิเวศน์ ความเป็นเจ้าของประเทศ อันนำมาสู่การออกกฎหมายและนโยบายที่เลือกปฏิบัติโดยรัฐ ซึ่งปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา โดยการเลือกปฏิบัติต่อชาวเขาผ่านกลไกของรัฐนั้นรัฐได้กระทำอย่างเป็นระบบ แทรกซึมอยู่ในโมโนสำนึกของสังคม มีการเน้นย้ำในสังคมจนกลายเป็นความเชื่อว่ามีความเป็นวิทยาศาสตร์ และถูกต้องอย่างไม่อาจโต้แย้งได้ อย่างไรก็ตามข้อมูลอีกด้านหนึ่งกลับพบว่า กฎหมาย นโยบายและองค์ความรู้เหล่านั้น ถูกกีดกันและขึ้นมาจากองค์การระหว่างประเทศและนักวิชาการต่างประเทศที่รับใช้กลุ่มผลประโยชน์ เพื่อปรับแต่งระบบการปกครองและเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับระบบตลาดโลก ดังนั้น การแยกระบบจัดการระหว่างพื้นที่บนภูเขา กับพื้นที่ราบ จึงไม่ได้มีเพียงมิติด้านภูมิศาสตร์เท่านั้น

## 2. ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับชาวเขา

ในบทความนี้ได้ใช้คำว่า “ชาวเขา” แทนคำว่ากลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูง เนื่องจากนิยามคำว่าชาวเขาคอบคลุมเฉพาะ 9 กลุ่มชาติพันธุ์ที่ทางราชการกำหนดเท่านั้น และเป็นนิยามที่สะท้อนนัยยะสำคัญทางการเมือง ซึ่งผู้เขียนต้องการกล่าวเฉพาะเจาะจงถึง นอกจากนี้ผู้เขียนยังได้กล่าวถึงข้อมูลหรือองค์ความรู้เกี่ยวกับชาวเขาเฉพาะในแง่มุมที่หน่วยงานรัฐยึดถือมาเป็นข้อมูลหลัก โดยผู้เขียนเห็นว่าแม้จะเป็นเป็นข้อมูลที่เก่าและมีปัญหาในทางวิชาการ แต่กลับมีอิทธิพลต่อการกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการหรือนโยบายรัฐต่อชาวเขา อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนตระหนักดีว่า องค์ความรู้เกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงนั้น มีงานศึกษาและอธิบายใหม่ๆ ที่เป็นที่ยอมรับในทางวิชาการมากกว่าความรู้และข้อมูลของรัฐไปแล้ว

---

<sup>1</sup> เครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย, สืบค้นวันที่, จาก [http://tribalcenter.blogspot.com/2010/05/blog-post\\_21.html](http://tribalcenter.blogspot.com/2010/05/blog-post_21.html)

<sup>2</sup> ขจัดภัย บุรุษพัฒน์, ชาวเขา, กรุงเทพฯ: แพร่พิทยา, 2538, หน้า 10.

แต่ผู้เขียนกลับเห็นว่าเมื่อพิจารณาจากปรากฏการณ์แล้ว จนถึงปัจจุบันนโยบายของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยยังคงตั้งอยู่บนพื้นฐานความรู้ความเชื่อแบบเก่า

รัฐได้นิยามความหมายของ “ชาวเขา” ไว้ว่า

“ชาวเขาเป็นชนกลุ่มหนึ่งที่ตั้งชุมชนบนพื้นที่สูง ประกอบด้วยหลายเผ่าพันธุ์ คือ แม้ว เย้า มูเซอ ลีซอ อีเก้อ ถิ่น ลัวะ และขมุ มีขนบธรรมเนียมประเพณี และภาษาพูดที่แตกต่างกัน มีมาตรฐานการดำรงชีพที่ต่ำกว่าคนพื้นราบ และก่อให้เกิดปัญหาอันเป็นผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ซึ่งสามารถแยกกลุ่มปัญหาได้คือ ปัญหาการเมืองการปกครอง ปัญหาเศรษฐกิจและสังคม ปัญหาการปลูกพืชเสพติด และปัญหาการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม...”<sup>3</sup>

ปรากฏบันทึกที่แสดงการมีตัวตนอยู่ของชาวเขา เกิดขึ้นในสมัยรัชการที่ 3 ราวปี พ.ศ. 2420 เป็นต้นมา ชนชั้นปกครองขณะนั้นเรียกคนที่ไม่ได้อยู่ในเมืองว่า “ชาวป่า” หรือ “คนป่า”<sup>4</sup> ซึ่งในสมัยรัชการที่ 3 มีเพียงชาวลัวะและชาวกะเหรี่ยง<sup>5</sup> เมื่อผ่านมาถึงในสมัยรัชการที่ 5 ชนชั้นนำรู้จักชาวป่ามากขึ้น เช่น ลัวะ กะเหรี่ยง ขมุ แม้ว เย้า มูเซอ เป็นต้น ต่อมาในสมัยรัชการที่ 6 ชนชั้นนำไทยเริ่มต้นตัวสร้างงานเขียนเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ ซึ่งได้รับอิทธิพลทางความคิดจากนักปกครองชาวอังกฤษในพม่า จึงได้มีการแปลหนังสือประวัติศาสตร์พม่าที่เขียนโดยชาวอังกฤษ โดยแปลคำว่า “Hill tribe” เป็นภาษาไทยว่า “ชาวเขา” นับแต่นั้นเป็นต้นมารัฐไทยจึงได้เรียกกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงว่า “ชาวเขา” และถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลาย<sup>6</sup>

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐไทยได้มีนโยบายและมาตรการควบคุมชาวเขาเป็นการเฉพาะ โดยมีการออกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2502 แต่งตั้งคณะกรรมการชาวเขา ตามความเชื่อที่ว่าชาวเขาเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ เนื่องจากปลูกฝิ่นและเกี่ยวข้องกับยาเสพติด และตัดไม้ทำลายป่าอันเป็นทรัพยากรของชาติ โดยให้คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจและหน้าที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับชาวเขาทุกกรณี รวมทั้งพิจารณาและอนุมัติโครงการต่างๆ ของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับชาวเขา ตลอดจนให้ความเห็นชอบการดำเนินการทุกอย่างของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับชาวเขา<sup>7</sup>

กลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงในภาคเหนือของประเทศไทยประกอบด้วย 2 กลุ่มใหญ่ๆ กลุ่มแรก คือ กลุ่มที่เข้ามาอาศัยอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก่อนชนชาติไทย คือ ละว้า ขมุ ถิ่น มลาบรี และกลุ่มที่สอง คือ กลุ่มที่อพยพมาจากพม่า จีนและลาวเข้ามาอาศัยอยู่ในภาคเหนือของประเทศไทย ซึ่งได้แก่คนในตระกูลทิเบต – พม่า และจีนเดิม<sup>8</sup> โดยกลุ่มตระกูลทิเบต – พม่า (Tibeto - Burman) ประกอบไปด้วยอาข่า ลีซู ลาหู่ และกะเหรี่ยง สำหรับคนในตระกูลจีนเดิม (Main Chinese) ได้แก่ ม้ง เมี่ยนและจื๋อ<sup>9</sup>

<sup>3</sup> ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดเชียงใหม่, *สรุปผลการดำเนินงานประจำปี*.

<sup>4</sup> พิพัฒน์ กระแจะจันทร์, จาก “ชาวป่า” สู่ “ชาวเขา”: 100 ปีกับการสร้างภาพลักษณ์ “ชาวเขา” ในสังคมไทย, *การประชุมทางวิชาการระดับบัณฑิตศึกษา ครั้งที่ 2*, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, หน้า 152

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน., หน้า 152.

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน., หน้า 154.

<sup>7</sup> ขจัดภัย บุรุษพัฒน์, *ชาวเขา*, หน้า 139-140.

<sup>8</sup> มนัส ชันธทัตต์บำรุง, *การสงเคราะห์ชาวเขาในภาคเหนือของตำรวจตระเวนชายแดน*, (พระนคร : วิทยานิพนธ์ปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508) หน้า 29 ในขจัดภัย บุรุษพัฒน์, *ชาวเขา*, กรุงเทพฯ : แพร่พิทยา. 2538. หน้า 7.

<sup>9</sup> ขจัดภัย บุรุษพัฒน์, *ชาวเขา*, หน้า 9.

มีการสำรวจจำนวนประชากรชาวเขาในประเทศไทยอย่างเป็นทางการในหลายช่วงเวลาที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การสำรวจของคณะสำรวจสหประชาชาติ โดยคณะอนุกรรมการเตรียมการสำรวจความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม ของประชากรชาวเขาในบริเวณภาคเหนือของประเทศไทย ซึ่งได้ดำเนินการสำรวจจำนวนประชากรชาวเขาในระหว่างปี พ.ศ. 2508 – 2509 โดยสำรวจทั้งหมด 7 เผ่า ประกอบด้วย ม้ง เมี่ยน ลาหู่ ลีซุ อาข่า กะเหรี่ยง และอ้อ พบว่ามีประมาณ 275,249 คน<sup>10</sup> ต่อมาโครงการสำรวจประชากรชาวเขา ได้ทำการสำรวจชาวเขาในพื้นที่ 21 จังหวัด จำนวน 9 เผ่า ประกอบด้วย กะเหรี่ยง ม้ง ลาหู่ เมี่ยน อาข่า ลีซุ ถิ่น ลัวะ ขมุ ในระหว่างปี พ.ศ. 2528 – 2531 พบว่ามีจำนวนประชากร ชาวเขาประมาณ 579,239 คน<sup>11</sup> ต่อมาการสำรวจอย่างเป็นทางการครั้งสุดท้ายในปี พ.ศ.2545 มีประชากรชาวไทยภูเขา เพิ่มขึ้นเป็น 1,203,149 คนนับแต่หลังปี พ.ศ. 2545 จนถึงปี พ.ศ. 2560 นับเป็นระยะเวลา 15 ปีผ่านไป ไม่มีการ สำรวจจำนวนประชากรอย่างเป็นทางการอีก ทำให้ไม่สามารถทราบจำนวนที่แท้จริงได้

### 3. กฎหมายและนโยบายที่มีผลกระทบต่อชาวสิทธิในที่ดินของเขา

ส่วนนี้ผู้เขียนจะวิเคราะห์กฎหมายและนโยบายของไทยที่เกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อสิทธิในที่ดินของชาวเขา โดยผู้เขียนได้แบ่งออกเป็น 4 ประเภทดังต่อไปนี้

**ประเภทแรก** กฎหมายระดับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับป่าไม้ที่กระทบต่อสิทธิและการดำรงชีวิตของชาวเขา มีพระราชบัญญัติ 4 ฉบับ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ซึ่งกฎหมายทั้ง 4 ฉบับ ดังกล่าวนี้นี้ มีโครงสร้างกฎหมายที่คล้ายคลึงกัน 4 ประการ กล่าวคือ ประการแรกกำหนดข้อห้ามกระทำการต่างๆ ต่อ พื้นดิน ต้นไม้และทรัพยากรอื่นๆ ที่อยู่ในเขตนั้นๆ ประการที่สอง กำหนดให้อำนาจแก่รัฐในการดำเนินการออกประกาศ กำหนดเขตป่าประเภทต่างๆ ประการที่สาม กำหนดกระบวนการขออนุญาตใช้ประโยชน์หรือกระทำการใดๆ ในพื้นที่ป่า และประการสุดท้าย คือ กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้กระทำการฝ่าฝืน

**ประเภทที่สอง** นโยบายของรัฐบาลที่ออกมาเพื่อบริหารจัดการชาวเขา ทั้งด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต การ ควบคุมดูแล ซึ่งเมื่อแรกเริ่มเริ่มนั้น นโยบายของรัฐบาลไทยต่อชาวเขาตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดแก้ไขปัญหาคูณภาพชีวิต ทำงานสังคมสงเคราะห์ และป้องกันไม่ให้เข้าร่วมกับขบวนการคอมมิวนิสต์ โดยตั้งกรมประชาสงเคราะห์ เมื่อปี พ.ศ. 2483 ขึ้นมารับผิดชอบ จนกระทั่งเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2499 กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่งที่ 653/2499 ตั้ง คณะกรรมการสงเคราะห์ประชาชนไกลคมนาคม เพื่อทำงานสงเคราะห์แก่ชาวเขา เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะ หน้า เช่น ช่วยเหลือเสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม จัดตั้งโรงเรียน ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการเป็นหลักคือตำรวจตระเวน ชายแดน<sup>12</sup>ต่อมานโยบายของรัฐบาลต่อชาวเขามีความเข้มข้นมากขึ้น โดยแนวความคิดตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า ชาวเขาเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ปลุกผีและเกี่ยวข้องกับยาเสพติด และตัดไม้ทำลายป่าอันเป็นทรัพยากรของชาติ โดยนโยบายของรัฐบาลที่สำคัญ เช่น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2502 แต่งตั้งคณะกรรมการชาวเขา เนื่องจาก เห็นว่าชาวเขาได้ก่อให้เกิดปัญหารุนแรงมากขึ้น และจะส่งผลเสียหายต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ โดยนโยบาย หลักในการควบคุมและจำกัดพื้นที่เพาะปลูก ปราบปรามการปลุกผี และป้องกันไม่ให้ชาวเขาเข้าร่วมกับขบวนการ

<sup>10</sup> คณะสำรวจสหประชาชาติ, รายงานการสำรวจความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคมในอาบริเวณที่ปลุกผีของประเทศไทย, พระนคร : สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, (2511). หน้า 11-13.

<sup>11</sup> ขจัดภัย บุษยพัฒน์, ชาวเขา, หน้า 11-12.

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน., หน้า 132.

คอมมิวนิสต์<sup>13</sup>มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2512 กำหนดแนวทางการปราบปรามขบวนการคอมมิวนิสต์เป็นการเฉพาะ โดยมีการนำวิธีการทางจิตวิทยามาใช้เพื่อดึงมวลชนชาวเขาให้มีความไว้วางใจในรัฐบาล และมีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย<sup>14</sup>

นอกจากนี้แล้วยังกำหนดแนวทางการพัฒนาชาวเขา โดยมีเป้าหมายเพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายป่าโดยส่งเสริมการเกษตรแบบถาวร ส่งเสริมอาชีพอื่นแทนการปลูกฝิ่น และป้องกันภัยคอมมิวนิสต์ตามแนวชายแดน<sup>15</sup> โดยเฉพาะมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2525 กำหนดนโยบายที่เน้นแก้ไขปัญหาการปลูกพืชเสพติด โดยกำหนดเป้าหมายให้ชาวเขาเลิกการปลูกและเสฟฝิ่นโดยเด็ดขาด มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2532 มุ่งเน้นการยับยั้งการบุกรุกทำลายป่าอย่างจริงจัง โดยเพิ่มนโยบายด้านการอนุรักษ์ การใช้ และการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ที่กำหนดให้บังคับใช้กฎหมายและระเบียบด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างจริงจัง อีกทั้งยังได้กำหนดส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจทดแทนฝิ่น<sup>16</sup>

**ประเภทที่สาม** แผนแม่บทและนโยบายในการจัดการพื้นที่ป่าไม้ ภายใต้แนวคิดเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ที่สำคัญคือ การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำพร้อมกับกำหนดข้อห้ามทำกิจกรรมใดๆ ในพื้นที่คุณภาพลุ่มน้ำชั้น 1 และ 2 และนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดเป้าว่ารัฐจะต้องเพิ่มพื้นที่ป่าให้ได้ 40 % ของพื้นที่ประเทศ นโยบายการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (Zoning) ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 มีนาคม 2535 เรื่อง การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 มีนาคม 2535 เรื่อง ผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติม ที่ได้ทำการจำแนกเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยจำแนกเป็นเขตต่างๆ ตามการใช้ประโยชน์ทรัพยากร และที่ดินป่าไม้ได้ 3 เขต (Zone) คือ คือ เขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ เขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ และเขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร<sup>17</sup> ซึ่งนโยบายทั้งสามประการนี้ ส่งผลกระทบต่อสิทธิของชาวเขาเป็นอย่างมาก ที่สำคัญคือ สิทธิในการได้รับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า ถนน การส่งเสริมอาชีพ สิทธิในที่ดิน รวมทั้งแผนแม่บทพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้แห่งชาติ (พ.ศ. 2557) ที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประกาศภายใต้รัฐบาล คสช. ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ตั้งเป้าหมายเพิ่มพื้นที่ป่าให้ได้ 40% ของพื้นที่ประเทศ โดยทำการยึดคืนพื้นที่ป่าและยับยั้งการบุกรุกป่า ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นได้มีการสนธิกำลังทหาร เจ้าหน้าที่ป่าไม้ ตำรวจ และฝ่ายปกครอง ยึดที่ดินฝ่ายความมั่นคง และเจ้าหน้าที่ป่าไม้ตรวจยึดที่ดินและไม้ที่ชาวบ้านนำมาสร้างบ้าน<sup>18</sup>

**ประเภทที่สี่** นโยบายรัฐบาลที่กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาสิทธิในที่ดิน เช่น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาสิทธิในที่ดินของชาวเขา มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 กำหนดให้หน่วยงานด้านไม้รับขึ้นทะเบียนแจ้งการครอบครองที่ดินทำกิน มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2553 กำหนดนโยบายฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง ซึ่งรวมถึงการคุ้มครองสิทธิในที่ดินทำกินด้วย ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 เพื่อเป็นแนวทางในการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ซึ่งรวมถึงที่ดินที่อยู่ในเขตป่าด้วย และโครงการจัดที่ดินทำกินให้แก่มุขมนตรี (คทช.) ตามนโยบายของรัฐบาลของ พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา

<sup>13</sup> ขจัดภัย บุรุษพัฒน์, ชาวเขา, หน้า 139-140.

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน., หน้า 140.

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน., หน้า 141 – 142.

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน., หน้า 144 – 146.

<sup>17</sup> มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 มีนาคม 2535 เรื่อง การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ.

<sup>18</sup> แผนแม่บทพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้แห่งชาติ, หน้า 32 – 34.

แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่าแนวทางแก้ไขปัญหาล่าช้า รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้นำไปทำให้เป็นจริงแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณากฎหมายและนโยบายทั้ง 4 ประเภทข้างต้นนี้ จะเห็นว่าโดยหลักการแล้ว ระบบกฎหมายและนโยบายของรัฐเกี่ยวกับป่าไม้ดังกล่าว มุ่งกำหนดเกี่ยวกับการสงวนหวงห้ามป่าไม้และที่ดิน การกำหนดพื้นที่ควบคุม การอนุญาตให้ใช้หรือเข้าไปทำประโยชน์ในลักษณะสัมปทานทรัพยากร และการกำหนดมาตรการลงโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนเป็นหลัก ซึ่งสภาพเช่นนี้ทำให้คนที่อยู่อาศัยและถือครองที่ดินทำกิน ตกอยู่ในสถานะอยู่อย่างผิดกฎหมายและสามารถถูกจับกุมดำเนินคดีได้ตลอดเวลา นำมาสู่ปรากฏการณ์ที่มีคนถูกยึดที่ดิน ถูกจับกุมดำเนินคดี จำนวนมาก มีรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาดินทำกิน สภาผู้แทนราษฎร พบว่า ในปี พ.ศ. 2553 มีประชาชนจำนวนมากอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในเขตที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประเภทต่างๆ ได้แก่ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติจำนวน 450,000 ราย เนื้อที่ประมาณ 9.4 ล้านไร่ ในเขตป่าอนุรักษ์ (อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า วนอุทยาน เขตห้ามล่าสัตว์ป่า) จำนวน 185,916 ราย เนื้อที่ 2,243,943 ไร่<sup>19</sup>

สถิติการดำเนินคดีในข้อหาบุกรุกพื้นที่ป่าและทำไม้ ระหว่างช่วงปี พ.ศ. 2552 – 2559 เฉพาะในเขตป่าอนุรักษ์ (อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า) จำนวน 38,727 คดี โดยมีผู้ถูกจับกุมดำเนินคดีทั้งหมด 15,478 ราย<sup>20</sup> โดยสถิติจำนวนการดำเนินคดีเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญหลังจากที่มีคำสั่งคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ที่ 64/2557 และแผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2557 จากสถิติระหว่างปี พ.ศ. 2552 – 2556 มีคดีเฉลี่ยปีละ 2,204 คดี แต่ในช่วงดำเนินการตามนโยบาย คสช. คือปี พ.ศ. 2557-2558 มีคดีเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 3,100 คดี<sup>21</sup> ซึ่งสถิติตัวเลขทั้งหมดนี้รวมกลุ่มชาติพันธุ์ในภาคเหนือของประเทศไทยอยู่ด้วย และในทางสาธารณสุขกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงก็กลายเป็นจำเลยสังคมไปโดยปริยาย ในฐานะกลุ่มคนที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรของประเทศชาติ

#### 4. ทฤษฎีชาติพันธุ์แนววิพากษ์ (Critical Race Theory : CRT)

บทความนี้ผู้เขียนได้นำทฤษฎีชาติพันธุ์แนววิพากษ์ มาวิเคราะห์กฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของชาวเขา โดยในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงสาระสำคัญของทฤษฎีนี้โดยสังเขป ดังต่อไปนี้

ทฤษฎีชาติพันธุ์แนววิพากษ์ (Critical Race Theory : CRT) เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา จากการที่นักวิชาการแนวกฎหมายวิพากษ์ ได้โต้แย้งต่อแนวความคิดของนักวิชาทางกฎหมายแบบจารีต (Traditional legal scholars) ที่มีความเชื่อว่า การเหยียดผิวจะยุติได้เมื่อสังคมอเมริกายกเลิกการเหยียดคนผิวสี และทำให้พลเมืองทุกคนมีความเท่าเทียมกัน โดยมีกฎหมายที่รับรองให้ทุกคนได้รับสิทธิที่เท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายที่เป็นกลาง โดยไม่มองถึงความแตกต่างของผิวสี<sup>22</sup> โดยนักวิชาการทฤษฎีชาติพันธุ์แนววิพากษ์ มีความเห็นว่า แม้อเมริกาจะมีกฎหมายรับรองสิทธิพลเมือง การต่อต้านการเหยียดผิวสี และการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติแล้ว แต่ยังคงพบวาระบบชนชั้นและการเหยียดสีผิวยังคงดำรงอยู่ในสังคมอเมริกา โดยเฉพาะการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนผิวดำและชนกลุ่มน้อยอื่นๆ เช่น การเลือกปฏิบัติ

<sup>19</sup> ศยามล ไกรยูรวงศ์, ร่างกฎหมายสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร : ลดความเหลื่อมล้ำสร้างความเป็นธรรม, สืบค้นวันที่ 22 กรกฎาคม 2560, จาก <http://www.lrct.go.th/th/?p=17044>

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>22</sup> สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, ทฤษฎีนิติศาสตร์ชาติพันธุ์แนววิพากษ์, วิชาษา ปีที่ 3 ฉบับที่ 3 ลำดับที่ 19 1 พฤษภาคม – 15 มิถุนายน 2552, หน้า 22.

ในการจัดการศึกษา การบังคับใช้กฎหมายอาญา การจ้างงาน เป็นต้น นอกจากนี้แล้ว นักวิชาการยังเห็นว่าระบบกฎหมายยังคงทำหน้าที่โอปป้าชนชั้นสูงผิวขาวไว้ ผ่านบทบาทของกลุ่มคนที่มีอำนาจรอบงำสังคม หรือแม้กระทั่งนักวิชาการ และศาล<sup>23</sup>

ดังนั้น เมื่อนักวิชาการเห็นว่าการขับเคลื่อนในประเด็นสิทธิพลเมืองได้ถึงมาทางตันแล้ว เนื่องจากความเท่าเทียมกันที่ระบบกฎหมายอเมริกันรับรองนั้น ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกันทางเชื้อชาติหรือผิวสีได้ จึงตระหนักว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมีความคิดทฤษฎี หรือยุทธศาสตร์สำหรับต่อสู้กับแนวคิดเชื้อชาตินิยมที่ยังคงฝังตัวอยู่ในสังคม จึงได้นำเสนอแนวคิด **Critical Race Theory** หรือ ทฤษฎีชาติพันธุ์แนววิพากษ์<sup>24</sup> โดยเริ่มจากการปฏิเสธแนวคิดเสรีนิยมทางกฎหมาย (**Legal liberalism**) โดยเสนอว่า ทฤษฎีชาติพันธุ์แนววิพากษ์ไม่เชื่อในความเป็นกลางของกระบวนการหรือแก่นของหลักการว่าด้วยความเสมอภาคเท่าเทียมกันอย่างเป็นทางการ (**Formal equality**) แต่ยืนยันว่าทั้งกระบวนการและแก่นของกฎหมาย แม้แต่กฎหมายต่อต้านการแบ่งแยกสีผิว ได้จัดโครงสร้างที่มุ่งรักษาสถิติพิเศษให้แก่คนผิวขาว<sup>25</sup> นอกจากนี้แล้วนักวิชาการชาติพันธุ์แนววิพากษ์ ยังได้เผยให้เห็นว่าระบบกฎหมายที่เป็นอยู่ ได้กำหนดให้มีการแบ่งแยกเชื้อชาติและรักษาไว้ซึ่งระบบชนชั้น โดยมีรูปแบบการแบ่งแยกชนชั้นที่หลากหลาย<sup>26</sup>

นอกจากนี้ นักวิชาการชาติพันธุ์แนววิพากษ์ได้ทำการศึกษาและวิพากษ์ลงลึกถึงพื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการที่กฎหมายใช้สร้างความรู้เกี่ยวกับชาติพันธุ์หรือเชื้อชาติ โดยตั้งคำถามต่อพื้นฐานทางความคิดของบรรดาแนวความคิดเสรีนิยม ความเสมอภาคเท่าเทียม การมีเหตุมีผล และหลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยปฏิเสธทัศนะที่มองว่ากฎหมายเป็นคำตอบที่ถูกต้องเพียงคำตอบเดียว อันมีที่มาจากมาตรฐานหรือกระบวนการที่เป็นกลางทางวัฒนธรรม และเราสามารถศึกษากฎหมายในแบบที่เป็นกลางทางวัฒนธรรมได้<sup>27</sup>

ทฤษฎีชาติพันธุ์แนววิพากษ์ มีแนวความคิดพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการคือ<sup>28</sup>

**ประการแรก** นักวิชาการชาติพันธุ์แนววิพากษ์ เชื่อว่า “เชื้อชาตินิยม” (**Racism**) เป็นเรื่องธรรมดาสามัญที่เกิดขึ้นในสังคม ทั้งเป็นเรื่องปกติในทางธุรกิจและการใช้ชีวิตประจำวันต่อคนผิวสี ที่ไม่มีใครสังเกตเห็นหรือตั้งคำถาม ซึ่งส่งผลให้ปัญหาเชื้อชาตินิยมเป็นเรื่องที่สามารถเข้าถึงเพื่อแก้ไขหาได้ยาก เนื่องจากระบบกฎหมายและกลไกรัฐถูกครอบงำไว้ด้วยแนวคิดปราศจากการให้ความสำคัญกับสีผิว (**Color - Blind**) หรือรูปแบบที่เป็นทางการ (**Formal**) ที่เชื่อว่าความเสมอภาคเท่าเทียมกันจะเกิดขึ้นได้ เมื่อคนผิวสีสามารถมีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันกับคนผิวขาวในรูปแบบเดียวกัน

**ประการที่สอง** เป็นระบบที่คนผิวขาวหรือกลุ่มที่มีอำนาจครอบงำอยู่ในสถานะที่เหนือกว่า และมีอำนาจชี้้นำในการกำหนดเป้าหมายสำคัญ ทั้งด้านจิตวิญญาณ (**Psychic**) และด้านวัตถุ (**Material**) หรือเรียกว่าผลประโยชน์ที่สอดคล้องกัน (**Interest convergence**) ซึ่งเชื่อว่าเชื้อชาตินิยมส่งเสริมการเพิ่มผลประโยชน์ให้แก่ทั้งชนชั้นนำผิวขาวและ

<sup>23</sup> Rachel Alicia Griffin, **Critical Race Theory as a Means to Deconstruct, Recover and Evolve in Communication Studies**, Communication Law Review, Southern Illinois University.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Bennett Cappers, **Critical Race Theory**, pp 25-26.

<sup>26</sup> Ibid., p 26.

<sup>27</sup> สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, **ทฤษฎีนิติศาสตร์ชาติพันธุ์แนววิพากษ์**, วิชา ปที่ 3 ฉบับที่ 3 ลำดับที่ 19 1 พฤษภาคม - 15 มิถุนายน 2552, หน้า 20 - 24.

<sup>28</sup> Richard Delgado and Jean Stefancic, **Critical Race Theory : An introduction**, New York University press, pp 6 - 8.

ชนชั้นแรงงานไปด้วยกัน การจัดประแบ่งแยกทางชนชั้นจะเกิดขึ้นเฉพาะเมื่อสามารถจะตอบสนองต่อผลประโยชน์ของชนชั้นสูงได้เท่านั้น

**ประการที่สาม** เป็นการประกอบสร้างทางสังคม (Social Construction) นักวิชาการทฤษฎีชาติพันธุ์แนววิพากษ์ชี้ว่า เชื้อชาติและสีผิวเป็นผลผลิตของความคิดและความสัมพันธ์ในสังคม (Race and races are products of social thought and relations) ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางชีววิทยาหรือเผ่าพันธุ์มนุษย์ หากแต่เชื้อชาติถูกสร้างขึ้น จัดการหรือยกเลิกโดยสังคม แล้วหลอกวงว่าเป็นลักษณะเฉพาะอัตลักษณ์ที่ถาวรของคนกลุ่มนั้นๆ นอกจากนี้ยังได้ชี้ให้เห็นว่ากลุ่มที่มีอำนาจครอบงำสังคม ได้สร้างความเป็นเชื้อชาติให้แก่ชนกลุ่มน้อยแต่ละกลุ่มตามความต้องการและแต่ละช่วงเวลาที่แตกต่างกัน เช่น ตลาดแรงงาน ยาเสพติด สงคราม บางกลุ่มอาจถูกประกอบสร้างผ่านการดูหนัง ที่รับบทบาทเป็นพวกสร้างความรุนแรง นอกรีตที่ต้องมีการควบคุมอย่างเข้มงวด ซึ่งทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ติดตัวของคนแต่ละเชื้อชาติ แต่เมื่อเงื่อนไขเปลี่ยนแปลงไปภาพลักษณ์เหล่านั้นก็อาจเปลี่ยนแปลงไปได้เช่นกัน

สำหรับวิธีการที่นักวิชาการนิเวศศาสตร์ชาติพันธุ์แนววิพากษ์นิยมนำมาใช้ทำการศึกษา คือ การวิเคราะห์เรื่องเล่า (Narrative analysis) เนืองด้วยแนวคิดชาติพันธุ์แนววิพากษ์เกิดขึ้นมาจากการวิเคราะห์เรื่องเล่าที่เป็นประสบการณ์ในชีวิตประจำวันซึ่งเป็นโลกทัศน์ ทัศนคติ การตีความ และอำนาจของเรื่องเล่า เพื่อทำความเข้าใจต่อเรื่องนั้นๆ ว่าคนอเมริกันมองเห็นเชื้อชาติหรือผิวสีอย่างไร โดยนักวิชาการได้ตรวจสอบเรื่องเล่าแล้วพยายามทำความเข้าใจว่าเรื่องเล่าเหล่านั้นทำงานอย่างไร หรือได้บ่งบอกอะไรบ้าง<sup>29</sup> นอกจากนี้นักวิชาการชาติพันธุ์แนววิพากษ์ยังเชื่อว่า เรื่องเล่าที่ดีจะบอกเล่าความจริงเกี่ยวกับชีวิต และช่วยให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างโลกของผู้อ่านกับผู้ที่อยู่ในเรื่องเล่า อีกทั้งการเข้าถึงเรื่องเล่าจะช่วยให้เข้าใจชีวิตของคนอื่นที่แปลกใหม่และไม่คุ้นเคย<sup>30</sup>

นักทฤษฎีชาติพันธุ์แนววิพากษ์ ได้ประมวลแนวความคิดเป็นหลักการ 6 ประการดังต่อไปนี้<sup>31</sup>

**ประการที่หนึ่ง** เชื้อชาติพื้นถิ่นนิยม (Endemic racism) คือ สภาพสังคมที่ให้สิทธิพิเศษแก่คนกลุ่มใหญ่ในสังคมนั้น ทำให้ชนกลุ่มน้อยกลายเป็นสิ่งแปลกปลอมและไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยมีการกำกับของสถาบันที่มีแนวความคิดเหยียดเชื้อชาติ อีกทั้งสถาบันทางสังคมยังดำรงรักษาโครงสร้างแบบเชื้อชาตินิยมไว้ อันนำมาซึ่งการกดขี่ทางเชื้อชาติ หรือความไม่เท่าเทียมกันทางสังคมและเศรษฐกิจ<sup>32</sup>

**ประการที่สอง** เชื้อชาติเป็นการประกอบสร้างทางสังคม (Race as a social construction) สถาบันทางสังคมและระบบการเมือง เช่น รัฐบาล ระบบกฎหมายของรัฐ ระบบกฎหมายอาญา และระบบการศึกษา มีบทบาทอย่างสำคัญในการประกอบสร้างหรือขัดเกลาความเข้าใจต่อนิยามและความหมายของเชื้อชาติ โดยที่สถาบันเหล่านั้นทำหน้าที่อย่างทรงพลังในการกำหนดอัตลักษณ์ของแต่ละเชื้อชาติ รวมทั้งการประกอบสร้างดังกล่าวมีลักษณะเหมารวม<sup>33</sup>

**ประการที่สาม** การสร้างความแตกต่างให้แก่เชื้อชาติ (Differential racialization) โดยกลุ่มผู้มีอำนาจครอบงำสังคม ได้สร้างนิยาม ความหมาย ความคาดหวัง ลักษณะนิสัย ภาษา ธรรมเนียม ที่มีลักษณะเฉพาะให้แก่เชื้อชาติ

<sup>29</sup> Richard Delgado and Jean Stefancic, *Critical Race Theory : An introduction*, New York University press , p 38.

<sup>30</sup>Ibid., pp 39-41

<sup>31</sup> Erica Campbell, *Using Critical Race Theory to Measure Racial Competency" among Social Workers*, Journal of Sociology and Social Work, December 2014, Vol. 2, No. 2, p. 74.

<sup>32</sup> Erica Campbell, *Using Critical Race Theory to Measure Racial Competency" among Social Workers*, Journal of Sociology and Social Work, December 2014, Vol. 2, No. 2., p. 74.

<sup>33</sup>Ibid., p. 74.



และชนกลุ่มน้อยแต่ละกลุ่มที่แตกต่างออกไปจากชนกลุ่มใหญ่ในสังคมนั้น ที่สำคัญคือทำให้กลุ่มชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อย กลายเป็นคนอื่นไป อย่างไรก็ตามการสร้างและความหมายไม่มีความตายตัวและเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ตลอดจนความต้องการของกลุ่มเชื้อชาติที่มีอำนาจครอบงำ<sup>34</sup>

**ประการที่สี่** การสมประโยชน์ (Interest convergence) โดยทฤษฎีชาติพันธุ์แนววิพากษ์ตระหนักดีว่า เชื้อชาตินิยมเป็นเครื่องมือที่ทำให้กลุ่มที่มีอำนาจครอบงำมีความสูงส่งกว่าชนกลุ่มน้อย ทั้งในทางวัตถุและจิตวิญญาณ คือ ในที่สังคมที่ไม่เท่าเทียมกันได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อกลุ่มที่มีสิทธิพิเศษ หลักการนี้เห็นว่า สังคมจะเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเท่าเทียมกันได้ ต่อเมื่อการเปลี่ยนแปลงนั้นได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มที่มีอำนาจครอบงำด้วย คนเหล่านั้นจึงจะยินยอมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้<sup>35</sup>

**ประการที่ห้า** ชาติพันธุ์วรรณนา (Racial narratives) ทฤษฎีชาติพันธุ์แนววิพากษ์ให้ความสำคัญกับการสร้างพื้นที่สำหรับการนำเสนอเรื่องราวหรือเสียงของกลุ่มชาติพันธุ์ นักวิชาการชาติพันธุ์แนววิพากษ์ใช้เรื่องเล่าของกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อย ในการสื่อให้เห็นถึงประสบการณ์ชีวิตที่กลุ่มชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อยเผชิญ อีกทั้งเป็นการโต้แย้งต่อเรื่องเล่าในปัจจุบันที่จัดทำหรือสนับสนุนโดยกลุ่มผู้มีอำนาจครอบงำ ซึ่งเรื่องราวทางประวัติศาสตร์ของกลุ่มคนชายขอบ ถูกกีดกันออกไปจากเรื่องที่ไม่ถูกรวมเอาประวัติศาสตร์ของไว้ด้วย นอกจากนี้ชาติพันธุ์วรรณนายังมีความสำคัญอย่างมากในการโต้แย้งต่อแนวความคิดของพวกเสรีนิยมที่เรียกร้องความเป็นกลาง ความปราศจากผิวสี และความจริงที่เป็นสากล อีกทั้งโต้แย้งต่อทฤษฎีของนักผิวขาว ในการเป็นมาตรฐานที่จำเป็น เครื่องมือควบคุม ชัดเจนลักษณะนิสัย ความคิด และการแสดงตัวตนของกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อย เรื่องเล่ายังเป็นวาทกรรม ที่สร้างความเข้าใจต่อประสบการณ์ชีวิต เครื่องมือเชิงโครงสร้างและสถาบัน สิ่งของกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อยพบเจอ<sup>36</sup>

**ประการที่หก** อำนาจทับซ้อน (Intersectionality) กล่าวคือ การกดขี่ที่กระทำในพื้นที่ใดๆ ที่จริงแล้วมันไม่ได้มีมิติเดียว แต่มีมิติของอำนาจที่ซ้อนทับกันไปมาเสมอ บังคับบุคคลอาจเผชิญกับปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคมในหลายมิติพร้อมๆ กัน เช่น เชื้อชาติ เพศ อายุ ชนชั้น ซึ่งเป็นผลมาจากลักษณะเฉพาะของสังคมนั้นๆ ซึ่งในที่สุดแล้วการกีดกันบนพื้นฐานของพื้นที่ทางสังคมของกลุ่มคนและตัวบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีความแตกต่างทางเชื้อชาติ เป็นการทำให้เกิดการกีดกันทางสังคม ทำให้อัตลักษณ์ของบุคคลไม่ได้รับการยอมรับ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการเลือกที่มีความแตกต่างทางอัตลักษณ์ของบุคคลมาเป็นตัวเปรียบเทียบ<sup>37</sup>

เมื่อทฤษฎีชาติพันธุ์แนววิพากษ์ถูกศึกษาและเผยแพร่กว้างขวางขึ้น นักวิชาการได้นำไปใช้ทำการศึกษาและวิพากษ์ต่อปัญหาการเลือกปฏิบัติหรือความไม่เท่าเทียมกันในสังคมในหลายประเด็น ทั้งวิพากษ์ระบบการศึกษา ระบบการทำงาน กฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น สำหรับที่นี่ จะกล่าวถึงเฉพาะกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับป่าไม้ที่มีผลกระทบต่อสิทธิในที่ดินของชาวเขา

<sup>34</sup> Ibid., pp. 75.

<sup>35</sup> Ibid., pp. 75-76.

<sup>36</sup> Erica Campbell, "Using Critical Race Theory to Measure Racial Competency" among Social Workers, *Journal of Sociology and Social Work*, December 2014, Vol. 2, No. 2, p. 76.

<sup>37</sup> หนังสือพิมพ์มติชนออนไลน์ ฉบับวันที่ 10 ตุลาคม 2558, สืบค้นจาก

<http://m.matichon.co.th/readnews.php?newsid=1444310887> สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2561.

## 5. บทวิเคราะห์

ในขณะที่ระบบกฎหมายสมัยใหม่ของไทย ยอมรับและให้ความสำคัญแก่คุณค่าของความเสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างผู้คน ซึ่งการยอมรับแนวความคิดว่าด้วยความเสมอภาคเท่าเทียมกันให้มีผลทางกฎหมายนั้น มีทั้งการยอมรับตามกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายภายใน เช่น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งกลายเป็นมาตรฐานในการบัญญัติกฎหมายในทุกเรื่อง แต่เมื่อพิจารณาจากระบบกฎหมายหรือนโยบายของรัฐต่อชาวเขาดังกล่าวข้างต้น กลับพบว่าการแฝงระบบการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือกำหนดให้มีความไม่เสมอภาคเท่าเทียมกันไว้ ซึ่งมีผลทำให้ชาวเขาถูกจำกัดสิทธิในด้านต่างๆ และไม่มีโอกาสในการเข้าถึงสิทธิและเสรีภาพทัดเทียมกับคนพื้นราบได้

ความไม่เป็นธรรมของกฎหมายหรือนโยบายเหล่านั้น ไม่ได้ถูกบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรโดยตรง ดังนั้น การพิจารณาจึงต้องวิเคราะห์ถึงเบื้องหลังความคิดผู้มีอำนาจ และพิจารณาถึงปรากฏการณ์ของบังคับใช้กฎหมายหรือนโยบายในเรื่องนั้น ซึ่งหากมองด้วยทฤษฎีชาติพันธุ์แนววิพากษ์ ผู้เขียนเห็นว่า มีร่องรอยของการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม การกีดกัน หรือความไม่เสมอภาคเท่าเทียมในการเข้าถึงสิทธิในที่ดิน ที่ปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายหรือนโยบายของรัฐหลายประการ กล่าวคือ

**ประการแรก “ภาพลักษณ์”** ของชาวเขาถูกประกอบสร้างขึ้นมาให้เป็นพวกก่อบัญหาความมั่นคงต่อสังคมไทย ซึ่งหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เกิดสงครามเย็นในภูมิภาคอินโดจีน เป็นความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจโลกซิวสังคมนิยมและเสรีนิยม ปัญหาการปราบปรามฝิ่น และปัญหาด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม<sup>38</sup> ทำให้ชาวเขาถูกผลักเข้าสู่สถานการณ์ความขัดแย้งนี้ อันนำมาสู่ภาพลักษณ์ที่ถูกสร้างให้เป็นพวกที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติไทย คือ เป็นพวกคอมมิวนิสต์ ไม่มีการศึกษา ยาสูบ ค้ายาเสพติด สกปรก อพยพเข้าเมืองผิดกฎหมาย<sup>39</sup> อีกทั้งความวิตกกังวลต่อเงาปีศาจคอมมิวนิสต์ของรัฐ กระตุ้นให้ชาวเขายังถูกมองว่าเป็นพวกไม่ใช่คนไทย ไม่มีความรักชาติและไม่มีความผูกพันต่อชาติ นอกจากนี้ยังมี “วาทะกรรม” เกี่ยวกับชาวเขา ที่ถูกสร้างและตอกย้ำเป็นความเชื่อในสังคมไทยมาอย่างยาวนานและต่อเนื่อง ที่ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของชาวเขาอย่างมีนัยยะสำคัญ เช่น เป็นเพียงพวกล่าหลัง ไม่ศิวิไลซ์ สกปรก ไร้การศึกษา กลายเป็นพวกที่ก่อบัญหาต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและความมั่นคงชาติ เป็นต้น<sup>40</sup>

**ประการที่สอง** ชาวเขาถูกทำให้สังคมไทยรับรู้ว่าเป็นพวกที่มีความ “แตกต่างจากคนไทย” พื้นราบ ทั้งด้านชีววิทยา ประวัติศาสตร์ สังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนลักษณะนิสัยที่สุ่มเสี่ยงที่จะเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด และมีสติปัญญาที่ต่ำกว่าคนพื้นราบ โดยตอกย้ำว่าชาวเขาเพิ่งอพยพจากประเทศเพื่อนบ้านมาเมื่อไม่นานนี้ และไม่ใช่คนไทยแต่เข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภาร โดยอพยพหนีจากความยากจนและภัยสงคราม ดังที่ ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี ให้ทัศนะไว้ว่า ในช่วงสงครามเย็นที่รัฐได้สร้างแนวความคิดเกี่ยวกับชาวเขาใหม่ โดยไม่ได้มีคามหมายถึงคนที่อาศัยอยู่บริเวณพื้นที่ภูเขาสูงทำการเกษตรที่แปลกจากคนพื้นราบ และมีคามแตกต่างทางวัฒนธรรมเท่านั้น ดังจะเห็นได้ว่ารัฐได้เลือกเรียก 9 กลุ่มชาติ

<sup>38</sup> ทิพพัฒน์ กระแจะจันทร์, จาก “ชาวป่า” สู่ “ชาวเขา”: 100 ปีกับการสร้างภาพลักษณ์ “ชาวเขา” ในสังคมไทย, การประชุมทางวิชาการระดับบัณฑิตศึกษา ครั้งที่ 2, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, หน้า 159 – 162.

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน., หน้า 160 – 163.

<sup>40</sup> ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, “วาทะกรรมว่าด้วยชาวเขา”, วารสารสังคมศาสตร์, ปีที่ 11 (ฉบับที่ 1), หน้า 103.

<sup>40</sup> ขจัดภัย บุรุษพัฒน์, ชาวเขา, 2538, หน้า 108.

พันธุ์ว่า “ชาวเขา” เนื่องจากคำนี้มีความหมายพิเศษที่มีนัยยะเกี่ยวข้องกับการเมือง และเน้นย้ำว่าการดำรงอยู่ของชาวเขาได้สร้างปัญหาให้แก่ประเทศไทย<sup>41</sup>

ปัญหานี้ประสิทธิ ลีปรีชา ได้โต้แย้งว่า รัฐได้สิ่งที่จายอมรับต่อข้อเท็จจริงในการอพยพเข้ามาของชาวเขา เช่น ในยุคการปกครองแบบรัฐจารีต คนมักจะถูกกวาดต้อนเป็นเชลยศึก หลบหนีการถูกเข่นฆ่าและกวาดต้อน การแสวงหาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นปกติ แต่เมื่อถึงยุคล่าอาณานิคม ได้ก่อเกิดรัฐชาติสมัยใหม่ในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ กลายเป็นประเทศต่างๆ อย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทำให้คนถูกแบ่งแยกไปด้วย อันเป็นผลพวงจากการล่าอาณานิคมแล้วจัดสรรผลประโยชน์กันของประเทศเจ้าอาณานิคม โดยใช้เทคโนโลยีการจัดทำแผนที่บ้างเขตแดนประเทศ ประกอบกับการใช้กฎหมายตามหลักสากล เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐชาติสมัยใหม่และคนในบังคับ ในภายหลังต่อมากฎหมายสมัยใหม่ได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดความเป็นพลเมือง โดยเฉพาะเมื่ออำนาจทางการเมืองการปกครองถูกรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้ชนกลุ่มใหญ่หรือกลุ่มที่กุมอำนาจกลายเป็นเจ้าของประเทศ ในขณะที่ชนกลุ่มน้อยอื่นๆ กลายเป็นคนชายขอบไป<sup>42</sup>

**ประการที่สาม** ในทางปฏิบัตินั้น ประเทศไทยได้จัดโครงสร้างการปกครองชาวเขาที่มีลักษณะพิเศษ แยกต่างหากจากคนพื้นราบ ตามความเชื่อที่ว่าชาวเขาเป็นพวกที่ก่อให้เกิดอันตรายและภัยความมั่นคงต่อประเทศชาติ ซึ่งพบว่ารัฐได้ใช้วิธีการควบคุมโดยยุทธศาสตร์ทางทหารเป็นหลัก แม้ว่าชื่อนโยบายหรือแผนต่างๆ จะไม่ใช่ชื่อเรียกแบบทหารก็ตาม เช่น คณะกรรมการสงเคราะห์ประชาชนไกลคมนาคม ที่ตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2499 หรือ คณะกรรมการสงเคราะห์ชาวเขา ที่ตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2502 ที่เน้นเนื้อหาด้านการควบคุมและป้องกันการบุกรุกทำลายป่า หรือป้องกันและปราบปรามยาเสพติด แต่หากพิจารณาจากองค์ประกอบของคณะกรรมการและวิธีปฏิบัติแล้ว พบว่าเป็นการจัดโครงสร้างการปกครองหรือควบคุมดูแลด้วยยุทธวิธีทางทหาร เช่น คณะกรรมการทั้งสองชุดดังกล่าวข้างต้นนี้ อยู่ภายใต้โครงสร้างของหน่วยงานด้านความมั่นคง มีการกำหนดกรอบนโยบายเฉพาะสำหรับงานด้านการพัฒนาการปกครองชาวเขา ที่อยู่ในกรอบป้องกันการบุกรุกทำลายป่า ปราบปรามยาเสพติด ห้ามการโยกย้ายหมู่บ้าน ปราบปรามขบวนการคอมมิวนิสต์ ส่งเสริมด้านสุขภาพและการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่สำคัญคือกำหนดให้การดำเนินกิจการทุกอย่างที่เกี่ยวกับชาวเขาของหน่วยงานอื่นๆ ทั้งรัฐและเอกชน จะต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการสงเคราะห์ชาวเขาก่อนดำเนินการ ซึ่งมีผลทำให้หน่วยงานอื่นๆ ไม่สามารถเข้าไปส่งเสริมหรือพัฒนาชาวเขาได้อย่างกรณีพื้นราบ นอกจากนี้แล้วชาวเขายังต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดของกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับป่าไม้ด้วย

ต่อมาแม้ได้มีการยุบคณะกรรมการสงเคราะห์ชาวเขาแล้ว แต่ในทางปฏิบัติชาวเขาก็ถูกควบคุมโดยเงื่อนไขและข้อห้ามกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ 4 ฉบับข้างต้น ข้อจำกัดสิทธิในป่าไม้และที่ดินของชาวเขายังรวมถึงนโยบายเกี่ยวกับป่าไม้เดิมของรัฐบาลและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2535 และมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2525 แม้ต่อมาจะมีการออกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เพื่อแก้ไขปัญหาสิทธิในที่ดินของชาวเขา แต่ยังมีมติเงื่อนไขตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วกลับมีผลจำกัดสิทธิมากกว่าให้สิทธิ จนกระทั่งการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) เมื่อปี พ.ศ. 2557 ได้มีคำสั่ง คสช. ที่ 64/2557 กำหนดให้อำนาจแก่ฝ่ายความมั่นคง

<sup>41</sup> ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, วารสารสังคมศาสตร์, หน้า 103.

<sup>42</sup> ประสิทธิ์ ลีปรีชา, มั่งคั่งอยู่ การค้า อัตลักษณ์กับความเป็นชุมชนชาติพันธุ์, รายงานการวิจัยในโครงการ อำนาจ พื้นที่และอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ : การเมืองวัฒนธรรมของรัฐชาติในสังคมไทย, สกว., 2549, หน้า 1-7.

โดยกองอำนาจการรักษความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และกองทัพ เป็นหน่วยงานหลักในการป้องกันและปราบปราม การกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายป่าไม้ ซึ่งเป็นการทำให้อำนาจแก่ฝ่ายความมั่นคงและทหารควบคุมชาวเขาอีกครั้ง<sup>43</sup>

**ประการที่สี่** รัฐบาล ทูตข้ามชาติ และองค์การระหว่างประเทศ ได้ร่วมมือกันสร้างชุดคำอธิบายหรือทฤษฎีเพื่อ ชี้แจงสังคม ที่ระบุว่า การเกษตรแบบชาวเขาไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นอุปสรรคต่อการ พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้เพื่อสนองต่อผลประโยชน์ของชนชั้นปกครอง ผู้มีอำนาจและทุน นอกจากนี้แล้วการให้ สิทธิ์หรือรับรองสิทธิของชาวเขา ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์หรืออาจถึงขั้นขัดขวางต่อประโยชน์ของชนชั้นปกครอง กล่าวคือ เมื่อระบบกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับป่าไม้ของไทย ถูกรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และตัดสิทธิของชุมชนหรือ ประชาชนออก ซึ่งเป็นระบบกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงที่ใช้ชีวิต พึ่งพาอาศัยป่าและทำการเกษตร สืบเนื่องมาจากเป็นระบบกฎหมายที่ถูกชี้แจงจากกลุ่มแนวคิดการจัดการป่าไม้เพื่อการ พาณิชยกรรมยุโรปและอเมริกา โดยในยุคจักรวรรดินิยม กฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับป่าไม้ของประเทศไทยได้รับอิทธิ จากประเทศประเทศเจ้าอาณานิคมตะวันตก โดยเฉพาะอังกฤษที่แผ่อิทธิพลในภูมิภาคครอบคลุมตั้งแต่อินเดีย พม่า มาเลเซีย และไทย<sup>44</sup> แต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง มีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติซึ่งมีประเทศมหาอำนาจอย่าง สหรัฐอเมริกาอยู่เบื้องหลัง ได้ตั้งองค์การอาหารและการเกษตร (FAO) และมีบทบาทอย่างสำคัญในการวางแผนกิจการ ด้านการป่าไม้ รวมทั้งผลักดันระบบการจัดการป่าไม้และที่ดินในประเทศไทยให้เป็นแบบรวมศูนย์ โดยเฉพาะการออก กฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับป่าไม้ที่มีผลใช้จนถึงปัจจุบัน<sup>45</sup> โดยเหตุผลเบื้องหลังคือ เพื่อสร้างหลักประกันต่อ ผลประโยชน์ทางธุรกิจในระยะยาวของพ่อค้าไม้ต่างชาติ<sup>46</sup>

ปัจจุบันความเชื่อต่อแนวความคิดว่าชาวเขาทำลายป่า ยังคงดำรงอยู่ในคิดของผู้มีอำนาจออกกฎหมายและ กำหนดนโยบายของรัฐไทย ดังจะเห็นว่า แผนปฏิบัติการพื้นที่เป้าหมายป้องกันและปราบปรามการลักลอบบุกรุกป่า (Area of Operation) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในส่วนบท วิเคราะห์สาเหตุของปัญหาการบุกรุกทำลายป่าว่า

*“ปัจจุบันพื้นที่ป่าของประเทศไทยประสบปัญหาภัยคุกคาม พื้นที่ป่าจำนวนมากถูกบุกรุก แฉ้ว ถาง เผาป่า ยึดถือครอบครอง เนื่องมาจากพื้นที่เกษตรกรรมมีจำนวนจำกัด และส่วนใหญ่ตก เป็นของนายทุน หรือ ผู้มีอิทธิพล ทำให้ประชาชนผู้ยากไร้ส่วนใหญ่ขาดแคลนที่ดินทำกิน ไม่มี ที่ดินเป็นของตนเอง จึงจำเป็นต้องหันไปบุกรุกแฉ้วถางป่า เพื่อยึดถือครอบครองเป็นของ ตนเอง ทั้งนี้สาเหตุสำคัญของการบุกรุกป่า สรุปได้ดังนี้ ... 2.2.1 ชาวไทยภูเขา 1) บุกรุกแฉ้ว*

<sup>43</sup> คำสั่ง คสช. ที่ 64/2557 ... ข้อ 1. ให้กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม กองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อย กองกำลังป้องกันชายแดนของกองทัพบก และกองทัพเรือ ตลอดจนหน่วยงานที่มีภารกิจและ อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการปราบปรามและจับกุมผู้บุกรุก ยึดถือ ครอบครอง ทำลาย หรือกระทำความผิดด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำให้ เสื่อมเสียแก่ สภาพป่า รวมทั้งผู้สมคบและสนับสนุนช่วยเหลือ ให้ได้ผลอย่างจริงจังในทุกพื้นที่ รวมทั้งสกัดกั้น การลักลอบตัดไม้มีค่าหรือไม้ หวงห้าม การนำเข้าและส่งออกไม้ที่ผิดกฎหมาย ตลอดจนแนวชายแดน ตลอดจนปราบปรามเครือข่ายขบวนการตัดไม้ทำลายป่าในทุกหมู่บ้าน และชุมชนทั่วประเทศ

<sup>44</sup> เสน่ห์ จามริก และ ยศ ดันตสมบัติ, *ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม 1*, พิมพ์ครั้งที่ 2, สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536, หน้า 57.

<sup>45</sup> ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, *วารสารสังคมศาสตร์*, หน้า 61

<sup>46</sup> เสน่ห์ จามริก และ ยศ ดันตสมบัติ, *ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม 1*, หน้า 87.

ถางป่าเพื่อทำไร่เลื่อนลอยในพื้นที่ราบเชิงเขา หรือบนภูเขาที่เหมาะสมสำหรับทำการเกษตรกรรมเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยกระจายอยู่ทั่วไป...<sup>47</sup>

จากอิทธิพลทางความคิดขององค์การระหว่างประเทศและภาพลักษณ์ของชาวเขาที่ถูกสร้าง ได้ส่งผลอย่างมีนัยยะสำคัญต่อความคิดหลักในการจัดการพื้นที่ป่าไม้ รวมทั้งการออกกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับป่าไม้ของไทย

**ประการที่ห้า** หลังปี พ.ศ. 2500 มีงานวิชาการที่ผลิตขึ้นมาเพื่อผลิตซ้ำและต่อยอดชุดองค์ความรู้ดังกล่าวนี้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีทั้งงานด้านกฎหมายและนโยบาย งานวิชาการป่าไม้ งานด้านอุทกศาสตร์ และมีการตอกย้ำในสังคมไทยอย่างเข้มข้น เช่น การบรรจุไว้ในบทเรียนของนักเรียนนักศึกษา การเผยแพร่ออกสื่อทุกช่องทาง การกำหนดเป็นนโยบายของหน่วยงานรัฐทุกระดับ อันเป็นการตอกย้ำความเชื่อที่ว่าชาวเขาทำลายป่าสู่สังคมไทย และได้กลายเป็นความเชื่อในทางวิชาการและกฎหมายตลอดจนสำนึกพื้นฐานของสาธารณะชนว่า เฉพาะการแผ้วถางพื้นที่ป่าบนภูเขาเท่านั้น ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและแม่น้ำลำธาร ที่รัฐบาลจะต้องมีมาตรการเข้าไปจัดการอย่างเข้มงวด โดยหลีกเลี่ยงที่จะกล่าวถึงผลกระทบจากป่าไม้ที่ถูกทำลายลงไปมากกว่า ซึ่งก่อโดยคนพื้นราบที่ถูกชี้นำโดยนโยบายเศรษฐกิจทุนนิยมของรัฐบาล

ระบบกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และที่ดินถูกออกแบบให้รัฐสามารถกำหนดแนวทางการบริหารระหว่างพื้นที่ราบกับบนพื้นที่สูงที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในพื้นที่ราบนั้นรัฐบาลสามารถออกกฎหมายหรือประกาศให้ออกเอกสารสิทธิในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เพื่อมอบสิทธิให้แก่ผู้ที่ครอบครองได้ โดยอ้างอิงเหตุผลทางเศรษฐกิจและความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ในขณะที่หากเป็นพื้นที่ในเขตภูเขาซึ่งครอบครองโดยชาวเขา รัฐกลับอ้างกฎหมายและนโยบายตลอดจนหลักวิชาการตามความรู้และความเชื่อแบบตะวันตก แล้วปฏิเสธที่จะให้สิทธิไม่ว่าในรูปแบบใดๆ หรืออาจกล่าวได้ว่าระบบกฎหมายและนโยบายของรัฐ มุ่งปฏิเสธสิทธิและความชอบธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูง อีกทั้งได้สร้างเงื่อนไขที่เป็นไปไม่ได้สำหรับการเข้าถึงสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูง เช่น ตามรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในท้องถิ่น และตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กำหนดให้ราษฎรสามารถขออนุญาตทำประโยชน์ได้ แต่มติคณะรัฐมนตรีกำหนดว่าห้ามมิให้ทำกิจกรรมใดๆ ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 และ 2 แม้กระทั่งเมื่อเกิดข้อพิพาทเป็นคดีความขึ้น ศาลก็ได้วางบรรทัดฐานในการตีความกฎหมายที่มุ่งจำกัดสิทธิมากกว่าการยอมรับข้อเท็จจริง ดังนั้น สิทธิดังกล่าวจะไม่สามารถเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ

แม้จะปรากฏว่าเมื่อถูกกดดันหนักๆ รัฐจะมีนโยบายบางประการที่พยายามแก้ไขปัญหาดินทำกินของชาวเขาบ้าง แต่ก็ไม่มีผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง ในทางตรงกันข้ามเนื้อหาของนโยบายเหล่านั้น กลับตอกย้ำแนวคิดจำกัดสิทธิในที่ดินทำกินของชาวเขา โดยยืนยันแนวทางการจัดการป่าตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2535 พร้อมทั้งกำหนดห้ามมิให้อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายโดยเด็ดขาด โดยพื้นที่ที่ไม่สามารถย้ายออกได้ เพียงอนุโลมให้ทำกินได้ชั่วคราว รวมทั้งกำหนดจะทำการสำรวจและพิสูจน์สิทธิสำหรับพื้นที่ไม่ต้องห้าม มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เป็นตัวอย่างรูปธรรมในกรณีนี้ กล่าวคือ มีการเปิดให้ประชาชนไปยื่นคำร้องแจ้งการครอบที่ดินที่อยู่ในเขตป่า และกรมป่าไม้จะทำการพิสูจน์สิทธิ แต่มีเงื่อนไขสำคัญคือจะต้องเป็นพื้นที่ไม่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย ไม่เป็นพื้นที่ล่อแหลม ซึ่งมีลักษณะเป็นเงื่อนไขที่เป็นไปไม่ได้<sup>48</sup> ซึ่งในทางกลับกันแล้วการพิสูจน์สิทธิตามมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ มีผลเป็นการยึดคืนพื้นที่ทำกินของชาวบ้านมาเป็นของรัฐ โดยมีนโยบายของรัฐเป็นเครื่องมือ

<sup>47</sup> กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, แผนปฏิบัติการพื้นที่เป้าหมายป้องกันและปราบปรามการลักลอบบุกรุกป่า (Area of Operation) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558.

<sup>48</sup> ศูนย์พิทักษ์และฟื้นฟูสิทธิชุมชนท้องถิ่น.

## 6. บทสรุป

คำว่า “ชาวเขา” เป็นคำที่ถูกทำให้มีความหมายเฉพาะถึงกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูง 9 เผ่า ซึ่งเป็นกลุ่มที่รัฐต้องการควบคุมเป็นการเฉพาะเจาะจง โดยใช้วาทกรรมเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติมาอธิบายเพื่อสร้างความชอบธรรมในการออกกฎหมายและนโยบายสำหรับควบคุมหรือบริหารจัดการกับกลุ่มชาวเขา โดยเฉพาะกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ซึ่งมุ่งจำกัดสิทธิและไม่เปิดช่องสำหรับการรับรองสิทธิ ทำให้ชาวเขาอยู่ในสถานะที่ผิดกฎหมายและถูกจับกุมดำเนินคดีจำนวนมาก

เมื่อมองกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับชาวเขา รวมทั้งที่เกี่ยวกับป่าไม้ด้วยสายตาของทฤษฎีชาติพันธุ์วิพากษ์แล้ว อาจกล่าวได้ว่าภาพลักษณ์ของชาวเขาถูกประกอบสร้างขึ้นมา โดยเฉพาะมุ่งให้มีความหมายถึงเป็นพวกก่อปัญหาความมั่นคงต่อประเทศชาติ อีกทั้งชาวเขายังถูกทำให้สังคมไทยรับรู้ว่าเป็นพวกที่มีความแตกต่างจากคนไทยทั่วไป ซึ่งความแตกต่างนี้เป็นเหตุผลที่ทำให้ชาวเขามีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดปัญหาต่อสังคมไทย นอกจากนี้ยังมีการผลิตและผลิตซ้ำชุดคำอธิบายว่าชาวเขาเพิ่งอพยพจากประเทศเพื่อนบ้านมาเมื่อไม่นานนี้ และไม่ใช่คนไทยแต่เข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภาร ซึ่งมีผลทำให้รัฐไทยได้จัดโครงสร้างการปกครองชาวเขาที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างหากจากคนพื้นราบ โดยมีการจัดโครงสร้างองค์กรและมีนโยบายรวมทั้งงบประมาณรองรับอย่างเป็นทางการเป็นกิจจะลักษณะ สำหรับกรณีปัญหาสิทธิในที่ดินนั้น ปรากฏว่ารัฐได้สร้างชุดคำอธิบายที่ชี้ว่าสังคมว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินของชาวเขาไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ เนื่องจากไม่สนองต่อผลประโยชน์ของชนชั้นปกครอง ผู้มีอำนาจและทุน ซึ่งปรากฏว่ามีงานวิชาการที่ผลิตซ้ำชุดองค์ความรู้ที่ระบุว่าชาวเขาทำลายป่าอย่างต่อเนื่อง

### บรรณานุกรม

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง.

กรมป่าไม้. 2559. 120 ปี ป่าไม้ของเรา.

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. แผนปฏิบัติการพื้นที่เป้าหมายป้องกันและปราบปรามการ

ขจัดภัย บุรุษพัฒน์. 2538. ชาวเขา. กรุงเทพฯ: แพร่พิทยา.

คณะรัฐมนตรี ที่ นร 0203/18048. (นโยบายป่าไม้แห่งชาติ).

คณะสำรวจสหประชาชาติ. (2511). รายงานการสำรวจความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคมในอาบริเวณที่ปลูกฝิ่นของประเทศไทย. พระนคร: สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี.

เครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2561, จาก

[http://tribalcenter.blogspot.com/2010/05/blog-post\\_21.html](http://tribalcenter.blogspot.com/2010/05/blog-post_21.html)

คำสั่ง คสช. ที่ 64/2557

ชมรมศึกษาและวิจัยชาวเขา. 2516. วิจัยชาวเขา (2512 – 2515).

แนวนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง, 2554, กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. (2541). วาทกรรมว่าด้วยชาวเขา, *วารสารสังคมศาสตร์*, ปีที่ 11 (ฉบับที่ 1).

แผนแม่บทพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้แห่งชาติ.

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 มีนาคม 2535 เรื่อง การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ.

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2519.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปีพุทธศักราช 2560.

ลิขิต ธีรเวคิน. 2521. *ชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: แพร่พิทยา.

เสนห์ จามริก และ ยศ ตันตสมบัติ. 2536. *ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม 1*. พิมพ์ครั้งที่ 2. สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

ศยามล ไกรยูรวงศ์. *ร่างกฎหมายสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร : ลดความเหลื่อมล้ำสร้าง.สืบค้นวันที่ 22 กรกฎาคม 2560*, จาก <http://www.lrct.go.th/th/?p=17044>

ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดเชียงใหม่, *สรุปผลการดำเนินงานประจำปี*.

ศูนย์พัฒนาสังคมหน่วยที่ 43 แม่ฮ่องสอน, *สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2561*, จาก <http://www.mhsdc.org/interest1.html>

สมชาย ปรีชาศิลปกุล, *ทฤษฎีนิติศาสตร์ชาติพันธุ์แนววิพากษ์*, วิชาษา ปีที่ 3 ฉบับที่ 3 ลำดับที่ 19 1

สำนักจัดการที่ดิน กรมป่าไม้. (2557). *พื้นที่ป่าของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2516-2557*. หนังสือสำนักเลขาธิการ, จาก [forestinfo.forest.go.th/content/file/stat2557/Table%201.pdf](http://forestinfo.forest.go.th/content/file/stat2557/Table%201.pdf).

หนังสือพิมพ์มติชนออนไลน์ ฉบับวันที่ 10 ตุลาคม 2558, จาก

<http://m.matichon.co.th/readnews.php?newsid=1444310887> สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม

อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ พ.ศ. 2508.

Bennett Cappers. *Critical Race Theory*, pp 25-26.

Erica Campbell. "Using Critical Race Theory to Measure Racial Competency" among Social Workers, *Journal of Sociology and Social Work*, December 2014, Vol. 2, No. 2, p. 74.

Rachel Alicia Griffin, *Critical Race Theory as a Means to Deconstruct, Recover and Evolve in Communication Studies*, *Communication Law Review*, Southern Illinois University

Richard Delgado and Jean Stefancic, *Critical Race Theory: An introduction*, *New York University press*, pp 6 - 8.