

สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมกับการจัดตั้งป่าชุมชนในป่าอนุรักษ์<sup>1</sup>  
Traditional Local Community Rights and  
The Establishment of Community Forest in Preserved Forest

สัจจานรี มานะกล้า<sup>2</sup>

Satchanaree Manakla

(Received: July 28, 2025, Revised: November 24, 2025, Accepted: December 15, 2025)

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาความเป็นไปได้ของการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ซึ่งให้จัดตั้งป่าชุมชนได้เฉพาะนอกเขตป่าอนุรักษ์และพื้นที่อื่นของรัฐนอกเขตป่าอนุรักษ์ ได้แก่ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ผ่านกลไกการรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ที่จะสามารถดูแล รักษา บริหารจัดการป่าและจัดตั้งป่าชุมชน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องตลอดจนตราสารระหว่างประเทศที่แสดงถึงการดำรงอยู่ของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ที่จะมีสิทธิในการฟื้นฟู ดูแล บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยเสนอให้มีการทบทวน ปรับปรุงนโยบายและกฎหมายให้สอดคล้องกับตราสารระหว่างประเทศ กฎหมาย และแนวทางการจัดตั้งป่าชุมชนของต่างประเทศที่ให้การรับรองสิทธิแก่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ โดยการกำหนดให้มีป่าชุมชนแบบอนุรักษ์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้อย่างเข้มงวด เพื่อมิให้กระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมและสร้างความร่วมมือกับภาครัฐในการอนุรักษ์ป่าไม้

คำสำคัญ: สิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม, การจัดตั้งป่าชุมชน, ป่าอนุรักษ์

Abstract

This research aims to explore the feasibility of establishing community forests within protected areas in Thailand. Currently, the Community Forest Act B.E. 2562 (2019) permits the establishment of community forests only outside protected areas and other state-owned

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมกับการจัดตั้งป่าชุมชนในป่าอนุรักษ์ ซึ่งเป็นการศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2568 โดยมีรองศาสตราจารย์ ดร. สุรศักดิ์ บุญเรือง เป็นอาจารย์ที่ปรึกษา

<sup>2</sup> นักศึกษานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เลขที่ 2 พระจันทร์ พระบรมมหาราชวัง พระนคร กรุงเทพมหานคร 10200, ammaneeh@gmail.com

Student, Master of Laws, Natural Resources and Environment Law, Faculty of Law, Thammasat University, 2 Prachan Road, Phra Barom Maha Ratchawang, Phra Nakhon, Bangkok 10200, Thailand, ammaneeh@gmail.com

lands not designated as protected areas, such as national parks, wildlife sanctuaries, and non-hunting areas. The study will examine this possibility through the mechanism of recognizing the rights of traditional local communities to oversee, conserve, manage, and establish community forests. This will be explored within the framework of The Constitution of the Kingdom of Thailand, Relevant Thai laws and International instruments that affirm the existence of traditional local communities and their rights to restore, care for, maintain, and utilize natural resources. The objective is to ensure the strict maintenance and utilization of forest resources in a manner that does not adversely affect the way of life of the traditional local communities and that fosters cooperation with the government in forest conservation.

**Keywords:** Traditional Local Community Rights, Establishment of a Community Forest, Preserved Forest

## 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ป่าชุมชน เป็นป่าไม้ที่ประชาชนสามารถประกอบกิจกรรมทางป่าไม้ ไม่ว่าจะเป็นการปลูกป่า การเก็บหาของป่า ซึ่งเป็นพื้นที่ป่าไม้ที่ประชาชนได้รับอนุญาตตามกฎหมายให้จัดตั้งป่าชุมชน เพื่อจัดกิจกรรมและบริหารจัดการป่าไม้ได้ โดยมีการร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งดำเนินการภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งป่าชุมชนบริเวณที่ได้รับอนุญาต สอดคล้องกับความเชื่อ จารีตประเพณี และวัฒนธรรมของประชาชนที่รวมกลุ่มกันเป็นชุมชนหนึ่งที่มีความประสงค์ในการจัดตั้งป่าชุมชน เพื่อการใช้ประโยชน์จากป่าไม้อย่างยั่งยืน<sup>3</sup> โดยในประเทศไทยได้มีการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนมาอย่างยาวนาน โดยร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ได้มีแนวคิดริเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 แต่เนื่องจากร่างกฎหมายป่าชุมชนในสมัยนั้นยังไม่ตอบโจทย์สถานการณ์ปัญหาป่าไม้ในขณะนั้น และยังไม่สอดคล้องกับวิถีชุมชนที่พึ่งพาป่า เนื่องจากจำกัดขอบเขตการอนุญาตให้จัดตั้งป่าชุมชนไว้เพียงนอกเขตป่าอนุรักษ์ ทั้งที่มีชุมชนจำนวนมากที่ถูกประกาศเขตป่าอนุรักษ์ซ้อนทับ และกำลังถูกกดดันให้อพยพออกนอกพื้นที่ ทำให้เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการในขณะนั้นเห็นตรงกันว่า ต้องยกร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชนขึ้น เพื่อเป็นฉบับคู่ขนานกับของกรมป่าไม้ เนื่องจากพื้นฐานของสังคมไทยเป็นสังคมเกษตรกรรม วิถีชีวิตของผู้คนจึงผูกพันกับทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะ เป็น ป่าไม้ แม่น้ำ มาอย่างยาวนาน ชุมชนทั่วทั้งประเทศได้อยู่อาศัยและดำรงชีวิตพึ่งพิงกับป่าด้วยความเคารพและมีความเชื่อต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับป่า ดังนั้น ชุมชนจึงปฏิบัติต่อธรรมชาติด้วยความยำเกรงและมีการกำเนิดความเชื่อ จารีตประเพณีต่าง ๆ ภายในชุมชน เพื่อควบคุมให้การดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืน สอดคล้องกับมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

<sup>3</sup> สำนักจัดการป่าชุมชน กรมป่าไม้, *ป่าชุมชน รูปแบบการพัฒนาและบริหารจัดการป่าอย่างยั่งยืน*, (สำนักจัดการป่าชุมชน กรมป่าไม้, 2555), น. 1-6.

พุทธศักราช 2540 ที่มีความคิดริเริ่มที่จะให้การรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน แต่เกิดข้อขัดแย้งในสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน จึงไม่ให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีการประกาศเป็นเขตป่าอนุรักษ์เพิ่มขึ้น ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวก็มีการจัดตั้งเป็นชุมชนอาศัยอยู่ก่อนหน้าทั้งสิ้น<sup>4</sup>

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ได้บัญญัติถึงการจัดตั้งป่าชุมชนให้จัดตั้งได้เฉพาะนอกเขตป่าอนุรักษ์ ได้แก่ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า<sup>5</sup> เนื่องจากในเขตป่าอนุรักษ์ดังกล่าวมีทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายที่คุ้มครองเขตป่าอนุรักษ์ดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่มักจะดำรงชีวิตอยู่ตามป่าเขา มีวิถีชีวิตที่กลมกลืนกับธรรมชาติ มีการใช้ประโยชน์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะอาศัยในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ซึ่งการดำเนินวิถีชีวิตดังกล่าวมักขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายจากหน่วยงานของรัฐ โดยถูกมองว่าเป็นการแทรกแซง ทำลาย ทำให้เสื่อมประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติ แต่ในความเป็นจริงของสภาพสังคมนั้น ชุมชนที่อาศัยอยู่กับป่ามาแต่เดิม มักจะอาศัยอยู่ตามป่าโดยไม่จำกัดว่าจะเป็นป่าประเภทใด และอยู่อาศัยมาอย่างยาวนาน มีขนบธรรมเนียม ความเชื่อเกี่ยวกับป่าอย่างช้านาน หากกำหนดให้การจัดตั้งป่าชุมชน ถูกจำกัดแค่เฉพาะนอกเขตป่าอนุรักษ์ อาจจะขัดแย้งกับวิถีชีวิตของชุมชนที่อาศัยอยู่กับป่ามาแต่เดิม โดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ที่เป็นชุมชนที่มีวิถีชีวิตผูกพันอยู่กับป่า มีขนบธรรมเนียม ประเพณี ความเชื่อ ที่เกี่ยวข้องกับป่าอย่างเหนียวแน่น โดยมีวิถีชีวิตที่มีเอกลักษณ์เป็นของตนเอง ไม่เคลื่อนกลับไปกับสังคมส่วนใหญ่<sup>6</sup> อย่างเช่นในสังคมเมือง หากจะต้องให้บุคคลในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อาศัยอยู่กับป่าที่เป็นป่าอนุรักษ์ ต้องอพยพย้ายถิ่นฐานไปยังสังคมเมือง จะทำให้บุคคลในชุมชนดังกล่าวไม่คุ้นเคยกับวิถีชีวิตของสังคมเมือง ทำให้เกิดความยากลำบากต่อการดำเนินชีวิต ก่อให้เกิดปัญหาคุณภาพชีวิตตามมาได้

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชนและการจัดตั้งป่าชุมชนตลอดจนศึกษากฎหมายและตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของประเทศไทยในปัจจุบัน
- 2) เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อนำมาศึกษา วิเคราะห์ และเปรียบเทียบ
- 3) เพื่อศึกษาความเหมาะสมและความจำเป็นในการแก้ไขกฎหมายเพื่อจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์

<sup>4</sup> กิตติชัย รัตนะ, "สิทธิชุมชน คนอยู่กับป่า" พรบ.ป่าชุมชน กับทางออกของสังคมไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1, (อุษารณพิมพ์ กรุงเทพฯ, 2547), น. 15.

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562, มาตรา 4

<sup>6</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ, สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน (รายงานผลการวิจัย), (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2550), น. 102-103.

### 3. สมมติฐาน

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 โดยในกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กล่าวถึงการจัดตั้งป่าชุมชน โดยให้จัดตั้งป่าชุมชนได้เฉพาะนอกเขตป่าอนุรักษ์เท่านั้น ซึ่งอาจทำให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการจัดตั้งป่าชุมชนในหลายพื้นที่อาจไม่ได้รับการคุ้มครองตามจริง จึงควรมีการวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความเหมาะสมของการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์

### 4. ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์อย่างถูกกฎหมาย โดยเฉพาะการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ที่เป็นชุมชนที่มีวิถีชีวิตที่มีเอกลักษณ์เป็นของตนเอง ไม่เคลื่อนที่ไปกับชนส่วนใหญ่ของสังคมและมีวิถีชีวิตที่ผูกพันกับป่าให้สามารถจัดตั้งป่าชุมชนในป่าอนุรักษ์ได้ เพื่อให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม โดยศึกษาเฉพาะกรณีการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เนื่องจากเป็นชนกลุ่มแรกที่เข้ามาอาศัยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์โดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์ ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งกฎหมายภายในประเทศ ตราสารระหว่างประเทศ และกฎหมายของต่างประเทศ พร้อมทั้งวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความเหมาะสมในการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์อย่างถูกกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

### 5. ระเบียบวิธีการวิจัย

งานวิจัยนี้ทำการศึกษาโดยใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร โดยการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 รวมถึงตราสารระหว่างประเทศ ได้แก่ กฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาริโอ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พร้อมทั้งหนังสือภาษาไทย หนังสือภาษาต่างประเทศ บทความทางวิชาการ เอกสารต่าง ๆ ข้อมูลออนไลน์ มาทำการวิเคราะห์และนำไปปรับใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อไป

### 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) สามารถนำกฎหมายทั้งในประเทศและตราสารระหว่างประเทศ มาประยุกต์กับความเป็นไปได้ในการรับรองสิทธิชุมชนในการจัดตั้งป่าชุมชน โดยเฉพาะการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม
- 2) สามารถนำแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทยและต่างประเทศ มาประยุกต์ใช้กับแนวทางในการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์
- 3) ทำให้กลุ่มชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้มีสิทธิในการจัดตั้งป่าชุมชนตามท้องที่ป่าไม้ที่ตนดำรงชีวิตอยู่และสามารถทำประโยชน์ในเขตป่าอนุรักษ์ได้อย่างถูกกฎหมาย

## 7. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยนี้ได้นำนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าชุมชน ตราสารระหว่างประเทศ รวมไปถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งป่าชุมชนในต่างประเทศ มาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการที่จะให้สิทธิแก่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดตั้งป่าชุมชน โดยเฉพาะการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ที่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมักจะมีที่อยู่อาศัยและดำรงชีวิตอยู่กับพื้นที่ป่าดังกล่าว ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 7.1 ความหมายของสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เป็นชุมชนที่มีวิถีชีวิตดั้งเดิม ยึดมั่นในเอกลักษณ์และวัฒนธรรมของตน ไม่ยอมเคลื่อนถิ่นเข้ากับวัฒนธรรมของชนส่วนใหญ่ มักสืบทอดเผ่าพันธุ์มาจากบรรพบุรุษ และเทือกเขาเหล้ากอ ที่มาจากแหล่งทรัพยากรธรรมชาติในท้องที่เดียวกัน ในแง่มิติเวลา แนวคิดเรื่องชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมอาจมีความหมายเดียวกับชุมชนชาวพื้นเมือง (Indigenous People) โดยเริ่มนับความเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากคนพื้นเมืองไปสู่ผู้ปกครองเมืองที่จัดตั้งอำนาจปกครองขึ้น ซึ่งชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจะมีมาก่อนที่จะมีการปกครองโดยเจ้าอาณานิคม หากเปรียบกับระบบกฎหมายไทย ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม จะเริ่มนับตั้งแต่ก่อตั้งกรุงสุโขทัย ตลอดมาจนสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์ และยังคงรวมถึงกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น ชาวมั่นนิหรือซาไก ชาวมอแกน ชาวกะเหรี่ยง เป็นต้น<sup>7</sup>

### 7.2 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งป่าชุมชน

#### 7.2.1 ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580)

ยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งป่าชุมชนจะเป็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดสิทธิชุมชนที่เข้าไปใช้ประโยชน์จากป่า จะต้องคำนึงถึงความเปราะบางของระบบนิเวศ ชีตจำกัด และศักยภาพในการฟื้นตัว เพื่อให้ชุมชนมีความรู้สึกหวงแหน เกิดการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และมีการปลูกป่าเพิ่มขึ้นตามหลักการผู้ได้รับประโยชน์จากป่าเป็นผู้ดูแลป่า การสร้างและพัฒนาพื้นที่สีเขียวเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจและการเรียนรู้ทางธรรมชาติในเขตชุมชนเมืองและชนบทเพื่อให้ประชาชนได้ประโยชน์และรู้สึกใกล้ชิดธรรมชาติเกิดความรู้สึกหวงแหน เกิดจิตสำนึก ในการอนุรักษ์และได้รับความสุขจากทรัพยากรธรรมชาติพร้อมทั้งการแก้ไขปัญหาชุมชนที่ทำกินในเขตป่า โดยเน้นการใช้ประโยชน์ที่ไม่เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในรูปแบบคนอยู่กับป่าอย่างยั่งยืน การจัดทำแผนที่แนวเขตพื้นที่สีเขียวที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และจัดทำฐานข้อมูลพื้นที่สีเขียวรายจังหวัด การส่งเสริมการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชุมชนและป่าครอบครัวแบบมีส่วนร่วม การสร้างเครือข่าย ภาคประชาชนทุกระดับอายุให้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>8</sup>

<sup>7</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ, เรื่องเดียวกัน, น. 102-110.

<sup>8</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, *ประกาศเรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580)*, สืบค้นวันที่ 5 พฤษภาคม 2568, จาก [https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/082/T\\_0001.PDF](https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/082/T_0001.PDF)

## 7.2.2 นโยบายป่าไม้แห่งชาติ

หลักการนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่เกี่ยวกับป่าชุมชน มีเป้าหมายให้ชุมชนและรัฐ ร่วมกันอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการ และบำรุงรักษา รวมถึงการใช้ประโยชน์ภายในป่าชุมชนนั้นอย่างสมดุลและยั่งยืน ในปัจจุบันนั้น บุคคลที่อยู่รวมกันเป็นชุมชน โดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมักอาศัยอยู่ตามป่าเขา รวมไปถึงกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ซึ่งจะเห็นวิถีชีวิตของกลุ่มบุคคลดังกล่าวได้เลยว่า มีวิถีชีวิตที่ใกล้ชิดกับป่าไม้เป็นอย่างมาก และการดำเนินชีวิตของบุคคลในชุมชนดังกล่าว ก็ไม่เป็นการรบกวนหรือทำลายทรัพยากรป่าไม้ให้ลดลงแต่อย่างใด แต่กลุ่มบุคคลดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่าเป็นผู้พิทักษ์ป่า เนื่องจากมีวิถีชีวิตที่สอดคล้องกับธรรมชาติ อาศัยอยู่ในป่ามาอย่างยาวนาน และใช้ประโยชน์จากป่าอย่างรู้คุณค่าตามวิถีชีวิตของตน ไม่มีจุดประสงค์เพื่อทำการค้าหากำไรแต่อย่างใด<sup>9</sup>

## 7.2.3 นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2580

นโยบายฉบับนี้ได้เน้นย้ำถึงบทบาทของ ป่าชุมชน ภายใต้นโยบายที่ 1 เรื่อง "การจัดการฐานทรัพยากรธรรมชาติอย่างมั่นคงเพื่อความสมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน" โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพที่อุดมสมบูรณ์ ระบบนิเวศสมดุล และเป็นฐานความมั่นคงทางอาหาร น้ำ และพลังงาน โดยในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และพื้นที่สีเขียว นโยบายนี้สนับสนุนการจัดตั้งป่าชุมชนอย่างยั่งยืน โดยมุ่งเน้นการพัฒนาชุมชนรอบพื้นที่ป่าให้เป็นชุมชนเชิงนิเวศ เพื่อส่งเสริมวิถีชีวิตที่กลมกลืนกับธรรมชาติและพึ่งตนเองได้ พร้อมทั้งเพิ่มบทบาทและความรับผิดชอบของชุมชนในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน<sup>10</sup>

## 7.2.4 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541

มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เห็นชอบหลักการมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ เพื่อให้การจัดการปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควรดำเนินการตามหลักการ มาตรการ และแนวทางแก้ไขปัญหาที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยให้กรมป่าไม้ นำข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาเรื่องการจัดทำแนวเขตและการจำแนกประเภทป่าไม้ให้ชัดเจน<sup>11</sup>

## 7.3 ตราสารระหว่างประเทศ

### 7.3.1 กฎบัตรสหประชาชาติ

ในกฎบัตรสหประชาชาติได้กล่าวถึงการร่วมมือกันระหว่างประเทศ เพื่อที่จะแก้ปัญหาในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ส่งเสริมและสนับสนุนให้เคารพในหลักสิทธิมนุษยชน อันเป็นหลักพื้นฐานในการปฏิบัติต่อมนุษย์ทุกคนโดยปราศจากความแตกต่างในทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และเป็นศูนย์ กลางที่จะบรรลุ

<sup>9</sup> กรมป่าไม้, *นโยบายป่าไม้แห่งชาติ*, สืบค้นวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2568, จาก [https://forestinfo.forest.go.th/Content/file/policy/national\\_forest\\_policy.pdf](https://forestinfo.forest.go.th/Content/file/policy/national_forest_policy.pdf)

<sup>10</sup> สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, *นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2580*, สืบค้นวันที่ 29 เมษายน 2568, จาก <https://hub.mnre.go.th/th/download/?file=nJM4MUOjoF53BRjmoI9aZKDmnGq4BUN5oI93BRj2oGwZaD1nGq4ZKN0oGq3ZHjmoGOaZaDknGI4ZaNjoGW3YHkyoJkanKEznF94MKOfOjy3Mxjio1an3DinJE4LKOioJk3pRk1oF9aoUEgnKE4nUNioKq3q0k3oF9apaEunKM4YjWewEb3QWewEb3Q&n=env-plan-policy-2560-2580&t=GTMGoJqwwqS9cMUug>

<sup>11</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, *คันทหาข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี*, สืบค้นวันที่ 21 มิถุนายน 2568, จาก [https://resolution.soc.go.th/?page\\_id=74&find\\_word=&start\\_date=30%2F06%2F2541&end\\_date=&book\\_number=&page\\_no=1](https://resolution.soc.go.th/?page_id=74&find_word=&start_date=30%2F06%2F2541&end_date=&book_number=&page_no=1)

จุดหมายปลายทางร่วมกัน<sup>12</sup> มนุษย์ทุกคนจะต้องเคารพซึ่งกันและกัน และปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน ไม่กีดกันทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และวัฒนธรรม<sup>13</sup> นอกจากนี้จะต้องให้ความร่วมมือกับองค์กร หรือองค์การต่าง ๆ ในการดำเนินกิจกรรม เพื่อให้บรรลุผลแห่งความมุ่งหมายร่วมกันในการอยู่ร่วมกันของบุคคล<sup>14</sup>

### 7.3.2 ปฏิญญาริโอ

หลักการเกี่ยวกับสิทธิและความรับผิดชอบของสหประชาชาติในการดำเนินการพัฒนา เพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยได้กล่าวรับรองสิทธิชุมชนไว้ว่า กลุ่มชนพื้นเมืองและชุมชน รวมไปถึงชุมชนท้องถิ่นอื่น ๆ เป็นกำลังสำคัญในการดูแลและพัฒนาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากชุมชนมีวัฒนธรรม ประเพณีและแนวปฏิบัติที่สืบทอดกันมา รัฐจึงควรให้การยอมรับและให้การสนับสนุนและเคารพต่ออัตลักษณ์และประโยชน์ของชุมชน เพื่อให้ชุมชนได้ให้ความร่วมมือในการดำเนินการและจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน<sup>15</sup>

### 7.3.3 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้จำแนกสิทธิมนุษยชนออกเป็น สิทธิทางแพ่งและทางการเมือง เป็นสิทธิธรรมชาติที่มีมาแต่เดิม ดิดตัวมาแต่กำเนิด อาจกล่าวได้ว่า สิทธิมนุษยชน หมายถึง สิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์พึงมีในการดำรงชีวิตของมนุษย์อย่างมีศักดิ์ศรีและมีคุณค่า โดยจะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมาย หากมีการล่วงละเมิดต่อสิทธิดังกล่าว<sup>16</sup> ชีวิตมนุษย์ผูกพันกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมนุษย์ได้รวมตัวกันเป็นชุมชน มีวัฒนธรรม ความเชื่อ และประเพณีเป็นของตนเอง ได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติไว้เป็นที่อยู่อาศัย หุงหาอาหาร ยารักษาโรค และประดิษฐ์เป็นวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ซึ่งมนุษย์ทุกคนเกิดมาด้วยความอิสระและเท่าเทียมกันในศักดิ์ศรี และควรปฏิบัติต่อกันเสมือนพี่น้อง<sup>17</sup> ทั้งจะต้องได้รับผลแห่งสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมในการจัดสรรทรัพยากรของแต่ละรัฐ<sup>18</sup>

### 7.3.4 ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง

ในปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองที่ได้กล่าวถึงชนเผ่าพื้นเมืองนั้น พึงมีสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งในฐานะส่วนรวมและปัจเจกบุคคล ตามที่ได้รับการรับรองไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ<sup>19</sup> ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิอันชอบธรรมในการธำรงรักษาและเสริมสร้างความสัมพันธ์เชิงจิตวิญญาณที่มีลักษณะเฉพาะกับที่ดิน เขตแดน แหล่งน้ำ ชายฝั่งทะเล ตลอดจนทรัพยากรอื่น ๆ ที่ชนเผ่าพื้นเมืองได้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ตามจารีตประเพณี และ

<sup>12</sup> Charter of the United Nations, Section 1

<sup>13</sup> Charter of the United Nations, Section 55

<sup>14</sup> Charter of the United Nations, Section 56

<sup>15</sup> Rio Declaration, Section 22

<sup>16</sup> อุดมศักดิ์ สินธิพงศ์, *สิทธิมนุษยชน*, พิมพ์ครั้งที่ 5, (สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555), น. 15-25.

<sup>17</sup> Universal Declaration of Human Rights 1948, Section 1

<sup>18</sup> Universal Declaration of Human Rights 1948, Section 22

<sup>19</sup> United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Section 1

มีสิทธิในการส่งเสริม อนุรักษ์ รวมถึงปกป้องรักษาทรัพยากรดังกล่าวให้คงอยู่แก่ชนรุ่นหลัง<sup>20</sup> ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิในที่ดิน เขตแดน และทรัพยากรที่ครอบครองและเป็นเจ้าของตามจารีตประเพณี โดยรัฐมีหน้าที่ต้องให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเหนือที่ดิน เขตแดน และทรัพยากรดังกล่าว โดยการรับรองนี้จะต้องดำเนินการด้วยการเคารพต่อจารีตประเพณีและระบบการถือครองที่ดินของชนเผ่าพื้นเมืองที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ<sup>21</sup> รัฐร่วมมือกับชนเผ่าพื้นเมืองในการดำเนินการร่วมกันด้วยกระบวนการที่เป็นธรรม เป็นอิสระ เป็นกลาง เปิดเผย และโปร่งใส โดยต้องเคารพและยอมรับกฎหมาย ธรรมเนียมปฏิบัติ จารีตประเพณี รวมถึงระบบการถือครองที่ดินของชนเผ่าพื้นเมือง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรับรองสิทธิที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน เขตแดน และทรัพยากรของชนเผ่าพื้นเมืองอย่างเหมาะสม รวมถึงพื้นที่ที่ชนเผ่าพื้นเมืองได้เคยครอบครองมาก่อน ควรจะให้ชนเผ่าพื้นเมืองได้มีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวนี้เพิ่มเติม<sup>22</sup>

### 7.3.5 ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ

ความตกลงฉบับนี้ได้กล่าวถึงพื้นที่อนุรักษ์ไว้ โดยได้มีการกำหนดเขตอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อสงวนและรักษาระบบนิเวศ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ เช่น อุทยานแห่งชาติ ป่าสงวน มีการกำหนดเขตพื้นที่อย่างชัดเจน มีกฎระเบียบ เพื่อให้ผู้คนปฏิบัติตามอันเป็นการช่วยกันรักษาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้คงความสวยงามไว้ต่อการศึกษาในทางวิทยาศาสตร์ และการคิดค้นวิทยาการจากธรรมชาติในด้านอื่น ๆ รวมไปถึงเป็นการรักษาวัฒนธรรม ประเพณีเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติของเขตอนุรักษ์นั้นไว้ด้วย<sup>23</sup>

## 7.4 การจัดตั้งป่าชุมชนในต่างประเทศ

### 7.4.1 ประเทศเนปาล

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา รัฐได้มอบป่าให้กับกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์จากป่า (forest user groups หรือ FUGs) โดยกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์จากป่าจะได้รับมอบป่าให้จัดทำป่าชุมชนได้ภายหลังจากยื่นคำขอจัดทำป่าชุมชนและทำการจัดการป่าชุมชนร่วมกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้เรียบร้อยแล้ว โดยรัฐมีนโยบายและกฎหมายที่ส่งเสริมการจัดตั้งป่าชุมชน ทำให้มีเนื้อที่ป่าเพิ่มมากขึ้นและป่ามีความหนาแน่นมากขึ้น เป็นการอนุรักษ์ดินและน้ำในบริเวณภูเขาหิมาลัยได้มาก มีโครงการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในการจัดการป่าชุมชน เพื่อส่งเสริมและให้คำแนะนำแก่ชุมชนอย่างกว้างขวาง ป่าชุมชนของเนปาลได้กลายเป็นตัวอย่างของกฎหมายและนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการป่าไม้ นับตั้งแต่มีการประกาศใช้ The Forest Act of 1993 รัฐบาลเนปาลได้ทยอยส่งมอบผืนป่าสงวนแห่งชาติโดยเฉพาะบริเวณกลางเนินเขาไปยังชุมชนท้องถิ่นตามแผนการจัดการป่าไม้ที่สำนักงานป่าอาเภอมีการตกลงกันร่วมกับท้องถิ่น<sup>24</sup>

<sup>20</sup> United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Section 25

<sup>21</sup> United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Section 26

<sup>22</sup> United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Section 27

<sup>23</sup> ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources, Section 13

<sup>24</sup> Ganga Ram Dahal and Apsara Chapagain, *Community Forestry in Nepal: Decentralized Forest Governance*, Retrieved February 15, 2025, from [https://www.cifor-icraf.org/publications/pdf\\_files/events/documentations/yogyakarta/papers/chapter%205%20dahal.pdf](https://www.cifor-icraf.org/publications/pdf_files/events/documentations/yogyakarta/papers/chapter%205%20dahal.pdf)

#### 7.4.2 ประเทศภูฏาน

รัฐบาลภูฏานได้สนับสนุนการจัดตั้งป่าชุมชนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 โดยมีพระบรมราชโองการของ กษัตริย์แห่งภูฏานที่ให้กรมป่าไม้จัดทำโครงการป่าชุมชน เพื่อการที่ประชาชนจะให้ความร่วมมือในการจัดการ ป่าไม้บนที่ดินของตนเองหรือที่ดินของหมู่บ้าน ต่อมาพระราชบัญญัติการอนุรักษ์ธรรมชาติปี พ.ศ. 2538 ของ ภูฏานก็ได้อนุญาตให้ประชาชนจัดทำป่าชุมชนได้ โดยกำหนดให้ภาครัฐอาจกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ป่าชุมชนได้ กำหนดกฎเกณฑ์สำหรับป่าชุมชนอาจกำหนดให้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในป่าชุมชน ผลผลิตจากป่า ในป่าชุมชนให้แก่กลุ่มประชากรที่เหมาะสมหรือชุมชนที่อยู่ติดกับป่า และกลุ่มที่ได้รับโอนป่าชุมชนไปจะต้อง จัดการให้การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตามหลักเกณฑ์ของป่าชุมชนและได้รับอนุมัติแผนการจัดการ รวมไปถึง ใบอนุญาต ค่าสิทธิ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ตลอดจนความช่วยเหลือด้านป่าไม้ชุมชนให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์สำหรับ ป่าชุมชน<sup>25</sup> นอกจากนี้ยังกำหนดให้การคุ้มครองป่าชุมชน ผู้ใดฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้หรือกฎเกณฑ์ ทำลาย หรือทำลายป่าไม้ใด ๆ ผลผลิตบนที่ดินที่จดทะเบียนของเอกชนในป่าที่เช่าหรือในป่าชุมชนที่จัดตั้งขึ้นตามหมวดนี้ มีความผิดมีโทษจำคุกอาจมีการรับสิ่งใด ๆ ที่ได้มาโดยผิดกฎหมายหรือรายได้จากการขายสิ่งนั้นหรือการจ่าย ค่าชดเชยตามมูลค่าสำหรับการกระทำที่ผิดกฎหมายเสียหายหรือถูกทำลาย<sup>26</sup> นโยบายป่าไม้แห่งชาติของภูฏาน กำหนดให้ป่าไม้ทั้งหมดมีแผนการจัดการป่าไม้ที่เน้นการจัดการผลิตภัณฑ์จากป่าไม้หรือบริการของระบบนิเวศ อย่างยั่งยืน ป่าชุมชนเป็นพื้นที่ที่ได้รับการจัดการโดยชุมชนท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการผลิตผลจากป่าไม้ พื้นที่จัดการป่าท้องถิ่นคือพื้นที่นอกพื้นที่คุ้มครอง ป่าชุมชน และหน่วยจัดการป่าไม้ และได้รับการจัดการ ภายใต้แผนการจัดการป่าท้องถิ่น<sup>27</sup>

#### 7.4.3 ประเทศอินเดีย

ในอินเดียได้มีโครงการจัดการป่าร่วมกันกับกรรมการป่าของหมู่บ้าน (Village forest committees) โดยรัฐเองมีนโยบายและกฎหมายที่ส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิชุมชนในการจัดการป่า มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ ป่าไม้ในเรื่องการจัดการป่าชุมชนมากขึ้น โดยมี The Forest Rights Act (FRA) 2006 ได้ดำเนินการ เพื่อสนับสนุนการอนุรักษ์โดยชุมชนและบริหารจัดการโดยตระหนักถึงสิทธิของชุมชนในการ ปกป้อง พื้นฟู อนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรป่าชุมชน เพื่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยระบุไว้ว่าความรับผิดชอบและ อำนาจหน้าที่เพื่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการบำรุงรักษา เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับระบอบการอนุรักษ์ป่าไม้ในขณะเดียวกันก็สร้างความมั่นใจให้กับการดำรงชีวิต ของชาวป่าดังกล่าว<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Forest and Nature Conservation Act of Bhutan 1995, Section 17

<sup>26</sup> Forest and Nature Conservation Act of Bhutan 1995, Section 18

<sup>27</sup> AFoCO-EML, *An overview of forestry in Bhutan: current situation and challenges*, Retrieved February 15, 2025, from <https://afocosec.org/newsroom/news/forestry-news/an-overview-of-forestry-in-bhutan-current-situation-and-challenges>

<sup>28</sup> *Management of Community Forest Resource (CFR) in India*, Retrieved February 15, 2025, from [https://www.cepf.net/sites/default/files/case\\_studies\\_of\\_cfr\\_management\\_experience.pdf](https://www.cepf.net/sites/default/files/case_studies_of_cfr_management_experience.pdf)

#### 7.4.4 ประเทศฟิลิปปินส์

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้กำหนดให้การจัดการป่าชุมชนเป็นยุทธศาสตร์ชาติ ในการจัดการและอนุรักษ์ป่าไม้ โดยมีองค์กรชาวบ้าน (People's Organization หรือ PO) ที่ได้รับสิทธิในการจัดการป่า โดยจะถ่ายโอนป่าให้องค์กรชาวบ้านจัดการและมีการทำข้อตกลง ภายหลังจากการอนุมัติคำขอ องค์กรชาวบ้านจะเป็นผู้จัดทำแผนการจัดการป่า รัฐบาลจะมีนโยบายตลอดจนออกกฎหมายและระเบียบเพื่อส่งเสริมการจัดตั้งป่าชุมชน โดยการออกพระราชบัญญัติต่าง ๆ ปัจจุบันการจัดการป่าไม้โดยชุมชนถือเป็นภารกิจหลักของฟิลิปปินส์ โดยอยู่ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรป่าไม้และสังคมของประเทศอย่างยั่งยืน ป่าไม้และพื้นที่ป่าไม้แก่ชุมชนและชนเผ่าพื้นเมือง ด้วยการออกของคำสั่งผู้บริหาร จนถึงปัจจุบัน<sup>29</sup>

#### 7.4.5 ประเทศจีน

ในจีนมีการจัดทำโครงการป่าชุมชนจัดการโดยกลุ่มครัวเรือนของหมู่บ้านและเมือง โดยเฉพาะในแถบมณฑลยูนนานและเสฉวน นอกจากนี้ยังมีการจัดการป่าชุมชนของกลุ่มชนพื้นเมืองหลายเผ่าที่ริเริ่มโดยชุมชนเอง (Indigenous management systems) รวมทั้งโครงการฟื้นฟูและปลูกสร้างสวนป่าในอีกหลายพื้นที่<sup>30</sup> นอกจากนี้ ในประเทศจีนยังมี Forest Law of the People's Republic of China ที่กำหนดให้รัฐเสริมสร้างความเข้มแข็งในการคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้ โดยให้อำนาจหน้าที่อย่างเต็มที่ในแหล่งกักเก็บน้ำและการอนุรักษ์ดิน การควบคุมสภาพภูมิอากาศ การปรับปรุงสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพการอนุรักษ์และการจัดหาผลิตภัณฑ์จากป่าไม้<sup>31</sup> และรัฐยังสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ที่สำคัญ การคุ้มครองและการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ การปรับปรุงการผลิตและสภาพความเป็นอยู่ และการส่งเสริม การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม<sup>32</sup>

### 7.5 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งป่าชุมชน

#### 7.5.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แม้ไม่ได้ให้การรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมโดยตรง แต่ได้ให้สิทธิแก่บุคคลและชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน<sup>33</sup> โดยรัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา บริหารจัดการ และจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน ส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการและได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ<sup>34</sup>

<sup>29</sup> Juan M. Pulhin, *COMMUNITY FORESTRY IN THE PHILIPPINES*, Retrieved February 15, 2025, from <https://www.recoftc.org/sites/default/files/publications/resources/recoftc-0000175-0001-en.pdf>

<sup>30</sup> สมศักดิ์ สุขวงศ์, *การจัดการป่าชุมชน : เพื่อคนและเพื่อป่า*, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : บริษัททวิทัศน์การพิมพ์, 2550), น. 302-311.

<sup>31</sup> Forest Law of the People's Republic of China, Section 28

<sup>32</sup> Forest Law of the People's Republic of China, Section 30

<sup>33</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 43

<sup>34</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 57

นอกจากนี้ รัฐต้องให้การคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ซึ่งนับว่าเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมอีกอย่างหนึ่ง โดยห้ามกระทำการที่เป็นการรบกวนสิทธิเสรีภาพ และวิถีชีวิตดั้งเดิมของกลุ่มชาติพันธุ์นั้น ๆ สอดคล้องกับการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม<sup>35</sup> ตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนซึ่งให้การรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม โดยให้สิทธิแก่บุคคลและชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อย่างสมดุลและยั่งยืน<sup>36</sup> และยังให้สิทธิแก่บุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยได้รับความคุ้มครองที่จะอยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อคุณภาพชีวิต หากจะดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย รวมไปถึงให้ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการ นอกจากนี้ บุคคลมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้<sup>37</sup> ซึ่งยังมีรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าที่เป็นจุดเริ่มต้นในการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม โดยให้สิทธิแก่บุคคลและชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน<sup>38</sup> และยังให้สิทธิแก่บุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยได้รับความคุ้มครองที่จะอยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อคุณภาพชีวิต หากจะดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต้องมีการให้ความเห็นของผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมประกอบก่อนมีการดำเนินการ และบุคคลมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้<sup>39</sup> จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้การรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตลอดมา

### 7.5.2 พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562

กฎหมายฉบับนี้มุ่งหมายให้บุคคลและชุมชนได้ประโยชน์จากป่าชุมชนที่เกิดจากเจตนาของชุมชนที่จะร่วมมือกับภาครัฐในการดูแลและจัดการป่า มุ่งเน้นการกำหนดสิทธิของบุคคลและชุมชนในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้การรับรองไว้<sup>40</sup> ได้ให้นิยามของป่าชุมชนไว้ว่า ป่านอกเขตป่าอนุรักษ์ หรือพื้นที่ของรัฐที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นป่าชุมชน โดยมีเป้าหมายคือให้ชุมชนและรัฐ

<sup>35</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 70

<sup>36</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 66

<sup>37</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 67

<sup>38</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 46

<sup>39</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 56

<sup>40</sup> พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562, มาตรา 3

ร่วมกันอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการ และบำรุงรักษา รวมถึงการ ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ภายในป่าชุมชนนั้นอย่างสมดุลและยั่งยืน<sup>41</sup> นอกจากนี้ การจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่อื่นของรัฐ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา<sup>42</sup> โดยมีพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่อื่นของรัฐ พ.ศ. 2567 ออกมาบังคับใช้ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้อธิบายถึงพื้นที่ของรัฐที่กฎหมายกำหนดไว้ใน 4 พื้นที่ ได้แก่ ที่นิคมสหกรณ์และที่นิคมสร้างตนเอง ที่ราชพัสดุ เขตปฏิรูปที่ดิน และที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยให้สามารถจัดตั้งป่าชุมชนภายใต้กฎหมายที่ใช้บังคับแก่พื้นที่เหล่านี้ได้

### 7.5.3 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

กฎหมายฉบับนี้ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ดินของรัฐที่เรียกว่า ป่า ตลอดจนวางมาตรการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่อยู่ในที่ดินของรัฐ ทั้งการใช้ประโยชน์จากไม้และของป่า โดยมีมาตรการที่เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับการจัดตั้งป่าชุมชน โดยป่าเป็นที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน<sup>43</sup> ซึ่งเป็นที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ<sup>44</sup> จึงหมายความว่าป่าชุมชนสามารถจัดตั้งได้ทั้งในพื้นที่ที่เป็นป่าและเป็นที่ดินของรัฐ แต่ต้องไม่ใช่ที่ดินมีบุคคลอื่นมีสิทธิครอบครองหรือถือกรรมสิทธิ์ตามเอกสารสิทธิที่บุคคลนั้นเป็นเจ้าของอยู่นั่นเอง

### 7.5.4 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

กฎหมายฉบับนี้มีมาตรการเกี่ยวกับการสงวนพื้นที่ป่า เพื่อไม่ให้ทรัพยากรป่าไม้มีจำนวนลดลง โดยกำหนดกฎเกณฑ์ในการที่จะอนุญาตบุคคลให้เข้ามาทำประโยชน์ได้โดยอยู่ภายใต้ข้อจำกัดต่าง ๆ มีมาตรการในการจำกัดการเก็บไม้และหาของป่า นอกจากนี้ ยังมีวิธีการจัดการป่าเสื่อมโทรม ซึ่งเราสามารถนำมาเป็นหลักคิดหรือแนวทางเกี่ยวกับการจัดตั้งป่าชุมชนได้ ในกรณีที่ป่าสงวนแห่งชาติใดมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมตามมาตรา 16 ทวิ ให้คณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเห็นชอบให้อธิบดีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต โดยเสียค่าตอบแทนตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด<sup>45</sup> ซึ่งสามารถนำหลักการของการจัดตั้งป่าชุมชนเข้าไปจัดการป่าไม้ในกรณีนี้ได้ เนื่องจากการจัดตั้งป่าชุมชนเป็นการบำรุงรักษาป่าอีกวิธีหนึ่ง

### 7.5.5 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

กฎหมายฉบับนี้มุ่งสงวนรักษาพื้นที่ทางธรรมชาติที่มีความโดดเด่นและอุดมสมบูรณ์ คุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ ลักษณะของกฎหมายจึงมีความค่อนข้างเข้มงวด แต่ก็มิบัพัญญัติของกฎหมายในบางมาตราที่อนุญาตให้บุคคลหรือชุมชนที่อาศัยมาแต่ดั้งเดิมได้มีโอกาสใช้ประโยชน์ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติได้โดยต้องมีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับ

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562, มาตรา 4

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562, มาตรา 8

<sup>43</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484, มาตรา 4

<sup>44</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน, มาตรา 2

<sup>45</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 20

การจัดตั้งป่าชุมชน โดยการที่จะพื้นที่ที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ต้องมิได้เป็นที่ดินที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นของบุคคลใดเว้นแต่เป็นที่ดินของหน่วยงานของรัฐ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชขอความเห็นจากหน่วยงานของรัฐนั้นก่อน กรณีที่การกำหนดอุทยานแห่งชาติในพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐหรือมีหน่วยงานของรัฐได้รับอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ ให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียชุมชนที่เกี่ยวข้องและประชาชนในการกำหนดให้พื้นที่บริเวณใดเป็นอุทยานแห่งชาติ การขยายอุทยานแห่งชาติหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการ และห้ามมิให้เพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อนำมากำหนดเป็นวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์หรือสวนรุกขชาติ<sup>46</sup> ซึ่งในปัจจุบันได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติตามมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2567 ซึ่งมีหลักการให้ประชาชนที่อยู่ทำกินในบริเวณพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ได้อยู่อาศัย ทำกินต่อไปภายใต้ข้อบังคับต่าง ๆ และมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์ ดูแลรักษาและฟื้นฟูธรรมชาติ สามารถเป็นแนวทางในการจัดตั้งป่าชุมชน โดยไม่กระทบกับหลักการในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้ยกเลิกสืบเนื่องมาจากมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ที่เปิดโอกาสให้มีการกำหนดพื้นที่อนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติโดยกำหนดพื้นที่ที่อยู่อาศัยอย่างชัดเจน มีการอนุรักษ์ ฟื้นฟู ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพภายในพื้นที่โครงการและผู้อยู่อาศัย ต้องไม่รบกวนการดำรงชีวิตของสัตว์ป่าและพันธุ์พืช สามารถทำการเกษตรหรือทำการอื่นใดเพื่อการดำรงชีพภายใต้โครงการโดยไม่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพดิน น้ำ อากาศ สัตว์ป่า ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเราสามารถนำหลักคิดในเรื่องการจัดตั้งป่าชุมชนไปประยุกต์ใช้ได้

#### 7.5.6 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562

กฎหมายฉบับนี้มุ่งคุ้มครองถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า คุ้มครองและสงวนสัตว์ป่าที่หายากหรือใกล้สูญพันธุ์ มีความหมายรวมอยู่ในคำว่าป่าอนุรักษ์ และมีลักษณะคล้ายกับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ที่มีบทบัญญัติของกฎหมายในบางมาตราที่อนุญาตให้บุคคลหรือชุมชนที่อาศัยมาแต่ดั้งเดิมได้มีโอกาสใช้ประโยชน์ในพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าได้โดยต้องมีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับการจัดตั้งป่าชุมชน โดยพื้นที่ที่จะประกาศเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าต้อง ไม่ใช่ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามกฎหมาย หรือเป็นของบุคคลใด เว้นแต่เป็นที่ดินของหน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่เป็นพื้นที่ของหน่วยงานรัฐหรือมีหน่วยงานรัฐได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จะต้องขอความเห็นจากหน่วยงานนั้น ๆ ก่อนที่จะกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า นอกจากนี้ การกำหนดพื้นที่ใดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าจะต้องมี กระบวนการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน เพื่อนำข้อมูลเหล่านั้นมา

<sup>46</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562, มาตรา 8

ประกอบการพิจารณาดำเนินการ<sup>47</sup> ซึ่งในปัจจุบันได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2567 ซึ่งมีหลักการของกฎหมายให้ประชาชนที่อยู่ทำกินในบริเวณพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าได้อยู่อาศัยทำกินต่อไปภายใต้ข้อบังคับต่าง ๆ และมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์ ดูแลรักษาและฟื้นฟูธรรมชาติ สามารถเป็นแนวทางในการจัดตั้งป่าชุมชนโดยไม่กระทบกับหลักการในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้คล้ายกับพระราชกฤษฎีกาโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติตามมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2567 โดยพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ออกสืบเนื่องมาจากมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดพื้นที่อนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติ โดยกำหนดพื้นที่ที่อยู่อาศัยอย่างชัดเจน และผู้อยู่อาศัยต้องไม่รบกวนการดำรงชีวิตของสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ไม่ทำลายแหล่งอาศัยหรือหากินของสัตว์ป่า ไม่ล่าสัตว์ป่าในพื้นที่โครงการ สามารถทำการเกษตรหรือทำการอื่นใดเพื่อการดำรงชีพภายใต้โครงการโดยไม่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพดิน น้ำ อากาศ สัตว์ป่า ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเราสามารถนำหลักคิดในเรื่องการจัดตั้งป่าชุมชนไปประยุกต์ใช้ได้

## 8. ผลการวิจัย

### 8.1 ข้อจำกัดทางกฎหมายในการอนุญาตให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์

ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 4 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนนอกเขตป่าอนุรักษ์เท่านั้น ส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อาศัยอยู่กับป่ามาอย่างยาวนาน มีวิถีชีวิตที่เป็นเอกลักษณ์เป็นของตนเอง ไม่เคลื่อนถิ่นไปกับสังคม มีขนบธรรมเนียม ประเพณี ความเชื่อ ที่เกี่ยวข้องกับป่า โดยไม่ได้จำกัดว่าป่าที่อยู่อาศัยนั้นจะเป็นเขตป่าอนุรักษ์หรือไม่ เนื่องจากเขตป่าอนุรักษ์นั้น ได้มีกฎหมายบัญญัติกำหนดไว้ในภายหลัง จึงเห็นควรให้มีการกำหนดขอบเขตของคำว่าป่าอนุรักษ์ให้มีความชัดเจน โดยกำหนดบริเวณของป่าอนุรักษ์ให้อยู่ในตำแหน่งใดของพื้นที่ดังกล่าว กำหนดจำนวนเนื้อที่ของป่าอนุรักษ์ในพื้นที่ดังกล่าวให้ชัดเจน ซึ่งเป็นการแบ่งพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นเขตป่าอนุรักษ์ และมีพื้นที่เหลือที่อาจจะให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนควบคู่กันไปได้ โดยอาจจะกำหนดให้พื้นที่ที่จะมีการอนุญาตให้จัดตั้งป่าชุมชนได้ สามารถจัดตั้งป่าชุมชนได้เฉพาะป่าชุมชนแบบอนุรักษ์เท่านั้น เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของเขตป่าอนุรักษ์ที่มีมาตรการในการฟื้นฟู บำรุงรักษา และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่เคยอาศัยอยู่กับป่าไม่ต้องอพยพไปอยู่ที่อื่นที่จะสร้างความเดือดร้อนให้แก่ชุมชน และการจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่ป่าที่ยังไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนพื้นที่ป่าหรือเปลี่ยนแปลงสถานะหรืออนสภาพพื้นที่อื่นของรัฐ<sup>48</sup> ดังนั้น การจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ จึงไม่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของพื้นที่ป่าในเขตป่าอนุรักษ์

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562, มาตรา 48

<sup>48</sup> พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562, มาตรา 7

## 8.2 ข้อจำกัดทางกฎหมายในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 4 ได้กำหนดเขตป่าอนุรักษ์ ได้แก่ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าและเขตพื้นที่อื่นใดที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ หรือคุณค่าอื่นอันควรแก่การอนุรักษ์หรือรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยไม่ให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อาศัยอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติมาก่อนที่กฎหมายจะประกาศเป็นพื้นที่ดังกล่าว ทำให้บุคคลที่รวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมกลายเป็นผู้กระทำผิดกฎหมาย จากการอยู่อาศัยในพื้นที่โดยมิชอบ แต่ก็ยังอาศัยหลักการจากมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้จัดตั้งโครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าโดยมิได้ให้สิทธิในที่ดินนั้น เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อความเห็นชอบ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยเป็นการจัดการปัญหาที่ดินทำกินสำหรับผู้ที่อยู่อาศัยในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่ามาก่อนที่จะประกาศเป็นเขตพื้นที่ดังกล่าวตามกฎหมาย ซึ่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือบุคคลที่อยู่มาก่อนพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ใช้บังคับ และที่ไม่มีที่ดินทำกินและได้อยู่อาศัยหรือทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ทำให้กลุ่มชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้มีสิทธิที่จะฟื้นฟู ดูแล จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามมาตรา 5 และมาตรา 10 แห่งพระราชกฤษฎีกาโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติตามมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2567 และพระราชกฤษฎีกาโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2567 ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่จะนำไปสู่การที่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมใช้สิทธิในการจัดตั้งป่าชุมชนแบบอนุรักษ์ในเขตป่าอนุรักษ์

## 8.3 ข้อจำกัดทางกฎหมายของการจัดตั้งป่าชุมชนในป่าอนุรักษ์ตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติไว้โดยตรง ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 46 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังมีมาตรา 43 (1) ที่ได้ให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิอนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณี อันดีงาม ทั้งของท้องถิ่นและของชาติ และในมาตรา 43 (2) ให้สิทธิจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ที่ถึงแม้รัฐธรรมนูญจะให้สิทธิแก่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการรักษาอัตลักษณ์ของชุมชน ตลอดจนวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณีต่าง ๆ แต่สิทธิในการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติยังถูกจำกัดตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งหมายถึงตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 4 ที่ให้จัดตั้งป่าชุมชนเฉพาะนอกเขตป่าอนุรักษ์ ได้แก่ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าซึ่งในพระราชบัญญัติที่กำหนดดูแลพื้นที่

ดังกล่าว อันได้แก่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ก็ไม่มีบทบัญญัติที่อนุญาตให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตพื้นที่ดังกล่าว แม้ว่าตามมาตรา 26 จะกล่าวไว้ว่า การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 4 ที่ให้จัดตั้งป่าชุมชนเฉพาะนอกเขตป่าอนุรักษ์ โดยเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่ในความเป็นจริงชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเป็นชุมชนที่อาศัยอยู่กับป่ามาอย่างยาวนาน อาจจะอาศัยมาก่อนที่กฎหมายจะประกาศเป็นเขตป่าอนุรักษ์ นอกจากนี้ในมาตรา 57(2) ได้ให้รัฐมีหน้าที่อนุรักษ์ คุ้มครอง ป่าชุมชน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รวมไปถึงมาตรา 70 ที่กำหนดให้รัฐต้องให้การคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ซึ่งนับว่าเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. 2568 ได้กำหนดให้มีพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ให้กลุ่มชาติพันธุ์สามารถจัดการ อนุรักษ์ ป่าชุมชน และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้<sup>49</sup> และยังมีสิทธิในที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามความจำเป็นต่อการดำรงชีพ และกิจกรรมสาธารณะของชุมชน<sup>50</sup> การจัดตั้งป่าชุมชนจึงนับว่าเป็นการกำหนดพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ ก็ว่าได้ เนื่องจากป่าชุมชนเป็นการบริหารจัดการ อนุรักษ์ ป่าชุมชน ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ที่กำหนด และรัฐธรรมนูญยังห้ามกระทำการที่เป็นการรบกวนสิทธิเสรีภาพ และวิถีชีวิตดั้งเดิมของกลุ่มชาติพันธุ์นั้น ๆ สอดคล้องกับมาตรา 25 ที่กล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพใด แม้จะยังไม่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ บุคคลและชุมชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพนั้นได้โดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกัน จึงแสดงให้เห็นว่าบุคคลที่อยู่รวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้รับการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตลอดมา ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่จะนำไปสู่การที่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมใช้สิทธิในการจัดตั้งป่าชุมชนแบบอนุรักษ์ในเขตป่าอนุรักษ์

#### 8.4 ปัญหาความเหมาะสมของการจัดตั้งป่าชุมชนในป่าอนุรักษ์

จากข้อจำกัดทางกฎหมายที่ได้กล่าวมาทั้งหมด ไม่ได้อนุญาตให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ได้เลย ซึ่งมีข้อดีในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ไม่ให้มีบุคคลใดเข้าไปตัดไม้ทำลายป่า หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่สิ้นสุดได้ นอกจากนี้ยังเป็นการอนุรักษ์พันธุ์ไม้หายากบางชนิดและพันธุ์ไม้ที่ใกล้สูญพันธุ์ ทำให้สัตว์ป่ามีอาหารในการดำรงชีวิตและระบบนิเวศน์ภายในป่ามีความสมดุล เกิดการหมุนเวียนภายในห่วงโซ่

<sup>49</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. 2568, มาตรา 3

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. 2568, มาตรา 9

อาหารอย่างสม่ำเสมอ ทำให้สิ่งมีชีวิตภายในป่าดำรงชีวิตได้อย่างต่อเนื่อง ทำให้ป่าไม่มีความอุดมสมบูรณ์ เป็นการสงวนพื้นที่ป่านำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน จากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างรู้คุณค่าไม่กระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตของชนรุ่นหลัง แต่ก็มีข้อเสียในการที่อาจมีคนเข้าไปตัดไม้ทำลายป่าได้เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะนายทุนที่มักนำไม้ไปแปรรูปเป็นสินค้าต่าง ๆ เนื่องจากไม่มีผู้ปกป้องดูแลป่า ซึ่งหมายถึง ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่มักอาศัยอยู่ในป่า มีวิถีชีวิตที่สอดคล้องและกลมกลืนกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติภายในป่า ทำหน้าที่เป็นผู้ที่บำรุงรักษาและดูแลป่าไม้ อาจจะเป็นการปลูกป่าเพื่อเพิ่มพื้นที่ป่า นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อาศัยอยู่กับป่ามาอย่างยาวนาน โดยไม่มีเจตนาที่จะทำลายป่า ต้องสูญเสียวัฒนธรรม ความเชื่อ ประเพณีจากการที่ถูกขับไล่ออกจากป่า เป็นการทำลายอัตลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม โดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์ หากไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย อาจทำให้เสื่อมค่าต่อประวัติศาสตร์ของกลุ่มชาติพันธุ์ และทำให้สูญเสียพื้นที่ป่าไปพร้อมกัน จึงมีความเป็นไปได้ของการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ ดังต่อไปนี้

1) กำหนดบริเวณของป่าอนุรักษ์ให้อยู่ในตำแหน่งใดของพื้นที่ดังกล่าว กำหนดจำนวนเนื้อที่ของป่าอนุรักษ์ในพื้นที่ดังกล่าวให้ชัดเจน ซึ่งเป็นการแบ่งพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นเขตป่าอนุรักษ์ และมีพื้นที่เหลือที่อาจจะให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนแบบอนุรักษ์ควบคู่กันไปได้

2) พื้นที่ที่เตรียมประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ารวมไปถึงเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ยังไม่มีสถานะเป็นเขตป่าอนุรักษ์ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 แม้จะอยู่ในความดูแลของกรมอุทยาน สัตว์ป่า และพันธุ์พืชก็ตาม จึงไม่ต้องนำหลักการในมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มาปรับใช้ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวยังไม่ได้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าอย่างเป็นทางการ บุคคลและชุมชนอาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องจัดตั้งโครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าได้ จึงสามารถที่จะจัดตั้งป่าชุมชนได้

3) เมื่อสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้รับการรับรอง คุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชนในระดับสากลตามที่ปรากฏในตราสารระหว่างประเทศ เช่น กฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาอาริโอ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง มีการกำหนดเขตอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ และหลักของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักความมีสิทธิและเสรีภาพในการกระทำการต่างๆ ภายใต้เจตนารมณ์ของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญของไทยแล้วนั้น ดังนั้น ความเป็นไปได้ที่จะให้สิทธิแก่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดตั้งป่าชุมชน เพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของบุคคลในชุมชน โดยชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีความผูกพันอยู่กับป่า หากให้สิทธิแก่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดตั้งป่าชุมชน ก็จะสามารถส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์ป่าไม้ โดยการปลูกป่า บำรุงรักษา ดูแลป่าไม้ ตามวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ที่มีวิถีชีวิตที่มีเอกลักษณ์ มีความเชื่อขนบธรรมเนียมประเพณีเป็นของตนเอง ไม่เกี่วข้องกับชนส่วนใหญ่ เสมือนเป็นผู้พิทักษ์ป่า โดยเฉพาะการให้

สิทธิแก่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดตั้งป่าชุมชนในป่าอนุรักษ์ ซึ่งมักจะเป็นพื้นที่ที่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมอาศัยมาอย่างยาวนาน และอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก อาจจะอาศัยมาก่อนการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ จึงมีแนวโน้มที่จะให้สิทธิในการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ โดยจำกัดเฉพาะกลุ่มชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเท่านั้น เนื่องจากเป็นกลุ่มชนที่อาศัยอยู่กับป่ามาอย่างยาวนานและอาจจะอาศัยมาก่อนการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ และยังทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลรักษาป่าที่กลมกลืนกับการดำรงชีวิตตลอดมา

4) การจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของกรมป่าไม้ ได้แก่ พื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (โซน E) เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดไว้เพื่อผลิตไม้และของป่า พื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร (โซน A) เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสมรรถนะที่ดิน เหมาะสมต่อการเกษตรหรือมีศักยภาพสูงในการพัฒนาด้านการเกษตร และพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ (โซน C) เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดไว้เพื่อการอนุรักษ์พลังงาน สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ที่มีคุณค่าหายาก เพื่อการป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดิน ตลอดจนเพื่อประโยชน์ในด้านการศึกษา การวิจัย นันทนาการของประชาชน และความมั่นคงของชาติ แบ่งออกเป็น ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี และป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม โดยเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าที่จัดเป็นเขตป่าอนุรักษ์ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 เป็นป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายตามการแบ่งพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ โซน C<sup>51</sup> จึงเห็นควรให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนได้ โดยมีการแบ่งพื้นที่ในป่าอนุรักษ์นั้นเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่แท้จริง โดยสงวนพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ ส่วนพื้นที่ที่แบ่งออกมาอีกส่วนหนึ่งจึงมีแนวโน้มที่จะมีการอนุญาตให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนแบบอนุรักษ์

## 9. สรุปผลและข้อเสนอแนะ

### 9.1 บทสรุป

สิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ได้รับการรับรองมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยรับรองสิทธิไว้ในมาตรา 46 ซึ่งให้บุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีสิทธิอนุรักษ์ฟื้นฟูวัฒนธรรมจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมไปถึงสิทธิจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และในมาตรา 56 ได้ให้สิทธิแก่บุคคลในการร่วมกับรัฐและชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หากจะดำเนินโครงการที่จะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น จะต้องมีการประเมินผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสียก่อน แสดงให้เห็นว่าบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมสามารถใช้สิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และมีส่วนร่วมกับชุมชนและหน่วยงานของรัฐในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตามหลักกฎหมายในรัฐธรรมนูญดังกล่าว ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้การรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไว้ในมาตรา 66 ซึ่งยังคงยืนยันให้บุคคลที่รวมกัน

<sup>51</sup> HYDRO POWER, การตรวจสอบข้อจำกัดของพื้นที่ด้านป่าไม้, สืบค้นวันที่ 19 กรกฎาคม 2568, จาก <https://4bewatereco.wordpress.com/1-การตรวจสอบข้อจำกัดของ/>

เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และในมาตรา 67 ได้ให้สิทธิเพิ่มเติมในการร่วมมือกับชุมชนและหน่วยงานของรัฐในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หากมีการดำเนินโครงการที่จะส่งผลกระทบต่อหรือส่งผลเสียต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น จะต้องมีการจัดทำประชาคมติ โดยรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน จึงจะสามารถดำเนินโครงการต่อไปได้ หากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินโครงการหรือจัดกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 67 คุ่มครองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่จะฟ้องร้องหน่วยงานดังกล่าวได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 43(2) ได้ให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและในมาตรา 57(2) ได้ให้รัฐมีหน้าที่อนุรักษ์ คุ่มครอง ฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ในมาตรา 70 ยังกำหนดให้รัฐต้องให้การคุ้มครอง กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ซึ่งนับว่าเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมอีกอย่างหนึ่ง โดยห้ามกระทำการที่เป็นการรบกวนสิทธิ เสรีภาพ และวิถีชีวิตดั้งเดิมของกลุ่มชาติพันธุ์นั้น ๆ สอดคล้องกับการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม แม้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้กล่าวถึงสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมโดยตรง แต่หากพิจารณาถึง มาตรา 70 ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องให้การคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ซึ่งนับว่าเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เช่นเดียวกัน สอดคล้องกับมาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กล่าวถึงสิทธิ และเสรีภาพใด แม้จะยังไม่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ บุคคลและชุมชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพนั้นได้ตาม เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยในมาตรา 43(2) ได้ให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงแสดงให้เห็นว่าบุคคลที่อยู่รวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมยังมีสิทธิ ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตลอดมา นอกจากนี้ยังมีตราสารระหว่างประเทศที่ให้การรับรอง ของสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม โดยกล่าวถึงการร่วมมือกันระหว่างประเทศ เพื่อที่จะแก้ปัญหาในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ส่งเสริมและสนับสนุนให้เคารพในหลักสิทธิมนุษยชน เพื่อให้บรรลุผลแห่งความมุ่งหมาย ร่วมกันในการอยู่ร่วมกันของบุคคล ไม่ว่าจะเป็ กบฏัตสหประชาชาติ ปฏิญญาริโอ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและ ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

## 9.2 ข้อเสนอแนะ

จากหลักการในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมไปถึงตราสารระหว่างประเทศที่ รับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการที่จะดูแล บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้นั้น จึงนำไปสู่ ความเป็นไปได้ที่จะให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1) ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 กำหนดนิยามของคำว่าเขตป่าอนุรักษ์ หมายถึง เขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า

ตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือเขตพื้นที่อื่นใดที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ หรือคุณค่าอื่น อันควรแก่การอนุรักษ์หรือรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หากพิจารณาถึงการจัดรูปแบบป่าชุมชนตามวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ของชุมชน แบ่งออกเป็น ป่าชุมชนแบบอนุรักษ์ ซึ่งเป็นรูปแบบการดำเนินงานป่าชุมชนเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การป้องกันภัยธรรมชาติ ตลอดจนความเชื่อและประเพณีในท้องถิ่น และป่าชุมชนแบบเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นรูปแบบการจัดการป่าชุมชนเพื่อมุ่งผลตอบแทนทางเศรษฐกิจในรูปผลผลิตจากต้นไม้และของป่า ที่สามารถนำไปจำหน่ายได้ อีกทั้งยังมีป่าชุมชนแบบเอนกประสงค์ ซึ่งเป็นรูปแบบการจัดการป่าชุมชนเพื่อประโยชน์ทางด้านอนุรักษ์และด้านเศรษฐกิจควบคู่กันไป มีทั้งป่าที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและป่าที่ปลูกขึ้น<sup>52</sup> จากการศึกษาค้นคว้าความเป็นไปได้ของการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรมีการแก้ไขนิยามของคำว่าป่าชุมชนในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นว่า “ป่านอกเขตป่าอนุรักษ์หรือพื้นที่อื่นของรัฐนอกเขตป่าอนุรักษ์ รวมไปถึงพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่มีการอนุญาตให้จัดตั้งป่าชุมชนแบบอนุรักษ์” เนื่องจากอาจมีการจัดตั้งได้ภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ป่าไม้เท่านั้น

2) การสำรวจและพิจารณาคณะบุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินในชุมชนภายใต้โครงการที่จะดำเนินการในโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ตามมาตรา 5 และมาตรา 10 แห่งพระราชกฤษฎีกาโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติตามมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2567 และพระราชกฤษฎีกาโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2567 ควรแก้ไขบทกฎหมายให้สำรวจบุคคลที่อาศัยอยู่เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเท่านั้น เนื่องจากชุมชนดังกล่าวได้อยู่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่ามาอย่างยาวนาน เป็นชนกลุ่มแรกที่มาอาศัยอยู่ในพื้นที่นับตั้งแต่เจ้าอาณานิคมได้ปกครองประเทศ เพื่อให้กลุ่มชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้มีสิทธิที่จะฟื้นฟูดูแล จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่จะนำไปสู่การที่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมใช้สิทธิในการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์

3) ตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 บัญญัติให้ชุมชนท้องถิ่นใดที่อยู่ในอำเภอเดียวกันกับพื้นที่ป่าซึ่งอยู่นอกเขตป่าอนุรักษ์ และมีความสามารถดูแลรักษาป่านั้นได้ หากประสงค์จะนำพื้นที่ป่านั้นมาจัดตั้งเป็นป่าชุมชนให้ยื่นคำขอเพื่อแสดงความประสงค์ในการจัดตั้งป่าชุมชน ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขบทกฎหมายเสียใหม่ เป็นว่า “ให้ชุมชนท้องถิ่นใดที่อยู่ในอำเภอเดียวกันกับพื้นที่ป่าซึ่งอยู่นอกเขตป่าอนุรักษ์ และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในเขตป่าอนุรักษ์ที่มีความประสงค์จัดตั้งป่าชุมชนแบบอนุรักษ์ และมีความสามารถดูแลรักษาป่านั้นได้ หากประสงค์จะนำพื้นที่ป่านั้นมาจัดตั้งเป็นป่าชุมชนให้ยื่นคำขอเพื่อแสดงความประสงค์ในการจัดตั้งป่าชุมชน” จึงมีความเป็นไปได้ที่จะให้สิทธิแก่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดตั้งป่าชุมชน เพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของบุคคลในชุมชน โดยชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีความผูกพันอยู่กับป่าตามวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ที่มีวิถีชีวิตที่มีเอกลักษณ์ มีความเชื่อ ขนบธรรมเนียมประเพณีเป็นของตนเอง ไม่เคลื่อนกลิ้งกับชนส่วนใหญ่ เสมือนเป็นผู้พิทักษ์ป่า

<sup>52</sup> สำนักจัดการป่าชุมชน กรมป่าไม้, เรื่องเดิม, น. 11-13.

4) การจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ โซน C โดยเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าที่จัดเป็นเขตป่าอนุรักษ์ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 เป็นป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายตามการแบ่งพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ โซน C จึงเห็นควรให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนได้ โดยมีการแบ่งพื้นที่ในป่าอนุรักษ์นั้นเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่แท้จริง โดยสงวนพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ ส่วนพื้นที่ที่แบ่งออกมาอีกส่วนหนึ่งจึงมีแนวโน้มที่จะมีการอนุญาตให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนแบบอนุรักษ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์เช่นเดียวกัน ส่วนป่าอนุรักษ์ประเภทอื่น ไม่จัดอยู่ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 จึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่กำกับดูแลพื้นที่ป่าอนุรักษ์ประเภทอื่นต่อไป

### บรรณานุกรม

- กรมป่าไม้. (2562). *นโยบายป่าไม้แห่งชาติ*. สืบค้นวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2568, จาก [https://forestinfo.forest.go.th/Content/file/policy/national\\_forest\\_policy.pdf](https://forestinfo.forest.go.th/Content/file/policy/national_forest_policy.pdf)
- กิตติชัย รัตน์นะ. (2547). *“สิทธิชุมชน คนอยู่กับป่า” พบ.ป่าชุมชน กับทางออกของสังคมไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : อูษาการพิมพ์.
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2550). *สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน* (รายงานผลการวิจัย), กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2564). *นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2560 - 2580*. สืบค้นวันที่ 29 เมษายน 2568, จาก <https://hub.mnre.go.th/th/download/?file=nJM4MUOjoF53BRjmol9aZKDmnGq4BUN5oI93BRj2oGwZaD1nGq4ZKN0oGq3ZHjmoGOaZaDknGl4ZaNjoGW3YHkyoJkanKEznF94MKOfoJy3MxjioJ1an3DinJE4LKOioJk3pRk1oF9aoUEgnKE4nUNioKq3q0k3oF9apaEunKM4YjWewEb3QWewEb3Q&n=env-plan-policy-2560-2580&t=GTMgoJqwqS9cMUug>
- สำนักจัดการป่าชุมชน กรมป่าไม้. (2555). *ป่าชุมชน รูปแบบการพัฒนาและบริหารจัดการป่าอย่างยั่งยืน*. กรุงเทพมหานคร : สำนักจัดการป่าชุมชน กรมป่าไม้.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2541). *ค้นหาข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี*. สืบค้นวันที่ 21 มิถุนายน 2568, จาก [https://resolution.soc.go.th/?page\\_id=74&find\\_word=&start\\_date=30%2F06%2F2541&end\\_date=&book\\_number=&page\\_no=1](https://resolution.soc.go.th/?page_id=74&find_word=&start_date=30%2F06%2F2541&end_date=&book_number=&page_no=1)
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2561). *ประกาศเรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580)*. สืบค้นวันที่ 5 พฤษภาคม 2568, จาก [https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/082/T\\_0001.PDF](https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/082/T_0001.PDF)
- สมศักดิ์ สุขวงศ์. (2550). *การจัดการป่าชุมชน : เพื่อคนและเพื่อป่า*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : บริษัททวิทัศน์การพิมพ์.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงศ์. (2555). *สิทธิมนุษยชน*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

- AFoCO-EML. *An overview of forestry in Bhutan: current situation and challenges*. Retrieved February 15, 2025, from <https://afocosec.org/newsroom/news/forestry-news/an-overview-of-forestry-in-bhutan-current-situation-and-challenges/>
- Ram Dahal, Ganga., and Chapagain, Apsara. *Community Forestry in Nepal: Decentralized Forest Governance*. Retrieved February 15, 2025, from [https://www.ciforicraf.org/publications/pdf\\_files/events/documentations/yogyakarta/papers/chapter%205%20dahal.pdf](https://www.ciforicraf.org/publications/pdf_files/events/documentations/yogyakarta/papers/chapter%205%20dahal.pdf)
- HYDRO POWER. *การตรวจสอบข้อจำกัดของพื้นที่ด้านป่าไม้*. สืบค้นวันที่ 19 กรกฎาคม 2568, จาก <https://4bewatereco.wordpress.com/1-การตรวจสอบข้อจำกัดของ/>
- Management of Community Forest Resource (CFR) in India*. Retrieved February 15, 2025, from [https://www.cepf.net/sites/default/files/case\\_studies\\_of\\_cfr\\_management\\_experience.pdf](https://www.cepf.net/sites/default/files/case_studies_of_cfr_management_experience.pdf)
- Pulhin, Juan M.. *COMMUNITY FORESTRY IN THE PHILIPPINES*. Retrieved February 15, 2025, from <https://www.recoftc.org/sites/default/files/publications/resources/recoftc-0000175-0001-en.pdf>