





Abstract

The objective of this research is to establish a model law on buffer area management to protect forest areas to resolve the problem of reduced forest areas from encroachment And forest resources have been stolen to be exploited Caused by the people living around the forest. Forests, although there are several forest area protection laws such as National Parks Act, B.E. 2562, National Reserved Forests Act, B.E. 1964 Wildlife Preservation and Protection Act, B.E. 2562, etc. But it can not be used to force it effectively. Adopting the concept of providing buffer areas around the forest through the process of determining the buffer area. Area acquisition Management Public participation Management through cooperation between government agencies and people Benefits that people will receive This is an issue that will be answered in the form of a law on the management of buffer areas to protect forest areas.

The output from this research is a draft law on the management of buffer areas for forest conservation. Which has appropriate legal measures. The model law on the allocation of buffer areas to protect forest areas has many benefits, namely forest protection Making forest areas protected from invasion With the buffer area being the last zone before reaching the conservation area Environment is when the forest area. Intrusion has been prevented. Naturally makes the forest area fertile As a result, various environments have improved conditions as well. Public interest Resulting in the public participation in conservation Protect forest areas And have the opportunity to take advantage of the forest area as appropriate. The security aspect of the country is when the natural resources are intact. People will have a good living. Resulting in the security of the country more stable.

Keywords: Buffer areas, Forest areas, Model law on the management of buffer areas.

บทนำ

ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในโลก มีปัญหาที่สำคัญคือ การเกิดภาวะมลพิษต่าง ๆ ตลอดจนเกิดสภาวะโลกร้อน ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพภูมิอากาศของโลกมีการเปลี่ยนแปลง และเป็นสาเหตุในเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อทั่วโลก ซึ่งมีสาเหตุมาจากการเพิ่มตัวของประชากร และการขยายตัวทางเศรษฐกิจและความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี เป็นผลให้ประชาชนมีความต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมีจำนวนมากโดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ จึงปัจจัยในการทำลายพื้นที่ป่า ประเทศไทยเป็น



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิต

ประเทศหนึ่งที่กำลังประสบปัญหาเรื่องอากาศ การลดลงของประชากรสัตว์ป่า การทำลายป่า การชะล้างพังทลายของดิน การขาดแคลนน้ำ ซึ่งก่อให้เกิดสภาวะมลพิษต่าง ๆ และสภาวะโลกร้อน ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงของฤดูกาล อุณหภูมิในประเทศ

พื้นที่ป่าไม้ ทรัพยากรธรรมชาติ ต้นไม้ ความหลากหลายทางชีวภาพ และสัตว์ป่า สิ่งเหล่านี้เป็นแรงจูงใจที่ก่อให้เกิดการละเมิดต่อพื้นที่ป่าและทรัพยากรทางธรรมชาติ เช่นการจับสัตว์ป่า การตัดไม้ การแผ้วถางทำลายเพื่อใช้ถ่อครองที่ดิน การแสวงหาทรัพยากรจากใต้ดิน การจัดทำพื้นที่ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว อันเป็นปัจจัยสำคัญในการบุกรุกหรือทำลายพื้นที่ป่า และทรัพยากรป่า การละเมิดดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของป่าไม้ และความหลากหลายทางชีวภาพ นอกจากนั้นยังกระทบถึงแหล่งน้ำ แร่ธาตุที่อาจจะต้องสูญเสียจากการลดลงของพื้นที่ป่า หรือความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาและผลกระทบดังกล่าวนี้ภาครัฐเองก็ตระหนักเป็นอย่างดีจึงได้มีการตรากฎหมายคุ้มครองหรืออนุรักษ์ป่าไม้หลายฉบับและมีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รับผิดชอบอย่างชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย

จากปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้เห็นความสำคัญของปัญหาและได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยมีนโยบาย ในการจัดการผู้ที่บุกรุกป่า และมีแผนการปฏิบัติงานอย่างเป็นรูปธรรมให้กับหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า นอกจากนั้นรัฐยังมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองพื้นที่ป่า ที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองพื้นที่อนุรักษ์ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการกำหนดพื้นที่คุ้มครอง และมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลพื้นที่ป่าไม้ นอกจากนโยบายการแก้ไขปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่า ตามแนวนโยบายดังกล่าวแล้ว รัฐยังได้มีการส่งเสริมการปลูกป่า และส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแต่ปัญหาดังกล่าวก็ไม่ได้ลดลงพื้นที่ป่ายังคงลดลงอย่างต่อเนื่อง ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่ามีสาเหตุที่สำคัญ เกิดจากการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า การบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพื่อต้องการเป็นที่ทำกิน การไม่ได้นำพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมมาใช้ประโยชน์อย่างจริงจังในเชิงของพื้นที่เพิ่มเติมไม้ในป่าให้มากขึ้น แต่มีการนำเอาป่าเสื่อมโทรมมาใช้ในการจัดที่ดินให้ประชาชนทำกินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ทำให้พื้นที่ป่าไม่เพิ่มขึ้น แต่กลับทำให้พื้นที่ป่าลดลง และอีกสาเหตุของการลดลงของพื้นที่ป่า คือ การที่นายทุนต้องการพื้นที่ป่า เพื่อใช้ทำเป็นสถานที่ตากอากาศ และทำเป็นสถานที่ท่องเที่ยว หรือต้องการทรัพยากรไม้

จากปัญหาที่กล่าวข้างต้นการวิจัยจึงมีแนวคิดในเชิงการป้องกันโดยการจัดการพื้นที่รอบพื้นที่ป่า ด้วยการกำหนดให้มีพื้นที่กันชน (Buffer Zone) โดยเหตุที่พื้นที่ที่ต้นไม้อ่อนแอหรือพื้นที่ที่มีสัตว์ป่าเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ ในลักษณะของการเป็นป่าขึ้น ตามกฎหมายได้กำหนดพื้นที่เหล่านี้เป็น ป่าไม้ ป่าสงวน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ซึ่งแต่ละพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์ มีเป้าหมายแตกต่างกันในการจัดการและดูแลพื้นที่ การใช้แนวทางการปราบปรามก็สามารถที่



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิต

จะรักษาสภาพป่าให้มืออยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ ยังคงมีการลักลอบตัดไม้และลักลอบบุกรุกป่าอยู่เป็นประจำ แม้จะมีกฎหมายที่ใช้บังคับที่มีลักษณะการกำหนดโทษที่รุนแรง ที่มีทั้งอัตราโทษจำคุก โทษปรับ และความรับผิดชอบที่จะต้องชดใช้ค่าเสียหาย หรือค่าฟื้นฟูสภาพธรรมชาติให้กลับคืนสู่สภาพเดิมโดยที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด แต่ผู้กระทำความผิดก็ไม่เกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ เนื่องจากผลประโยชน์ที่จะได้รับเป็นการตอบแทนของผู้กระทำความผิดมีมากกว่า ปัญหานี้จึงมีอยู่ต่อเนื่องไม่สามารถลดลงไปได้ การวิจัยนี้จึงมีแนวคิดที่การกันพื้นที่รอบบริเวณป่าให้เป็นพื้นที่กันชน เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่า

แนวคิดของพื้นที่กันชน คือ การให้ประชาชนที่อยู่รอบ ๆ ป่าได้มีส่วนร่วมในการจัดการป่า รวมทั้งการใช้ทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพของป่า ซึ่งเป็นการให้ประชาชนดูแลจัดการและควบคุมประชาชนด้วยกันเองจึงเท่ากับมีส่วนช่วยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมักจะอ้างเสมอว่า มีบุคคลากรจำนวนน้อยและงบประมาณมีไม่เพียงพออยู่เสมอ ๆ ปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่าจึงยังคงมีอยู่ต่อเนื่อง ทั้งนี้เพราะกฎหมายได้กำหนดให้เป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในการพิทักษ์รักษาป่า

การใช้พื้นที่กันชนเพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่ามีความสอดคล้องและเป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ 20 ปี พ.ศ. 2561 - 2580 ในยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม แผนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 แผนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเด็นการปฏิรูปที่ 1 ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า และ นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2562 ด้านการจัดการจัดการป่า กล่าวคือ จากแผนและนโยบายข้างต้น ได้มีเป้าหมายที่จะรักษาพื้นที่ป่า หยุดยั้งการทำลายพื้นที่ป่า และฟื้นฟูพื้นที่ให้มีความอุดมสมบูรณ์โดยวิธีการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมการปลูกป่า การสร้างจิตสำนึกในการรักษาป่า การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น และยังรวมถึงการปรับปรุงกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับเป้าหมายดังกล่าวด้วย พื้นที่กันชนจึงเป็นกระบวนการหนึ่งที่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่า โดยการกำหนดพื้นที่รอบเขตพื้นที่ป่าที่มีการคุ้มครองตามกฎหมายให้เป็นพื้นที่กันชน และให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่กันชนและดูแลพื้นที่กันชน ตลอดจนใช้ประโยชน์จากพื้นที่กันชนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐกำหนด

ในการจัดการพื้นที่กันชนมีกระบวนการ คือ การได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการจัดตั้งพื้นที่กันชน ที่ดินในการจัดตั้งพื้นที่กันชน มีที่ดินอยู่ 2 ประเภทได้แก่ ที่ดินที่อยู่ในการครอบครองหรือดูแลของรัฐ ซึ่งเป็นที่สาธารณะประโยชน์ ที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ที่ราชพัสดุ เป็นต้น ที่ดินเหล่านี้มีกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการดูแลและใช้ประโยชน์ในที่ดินตามแต่ประเภทของที่ดินของกฎหมายแต่ละฉบับ และที่ดินของเอกชนที่มีการครอบครองโดยชอบตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งให้กรรมสิทธิ์แก่ผู้ครอบครอง เมื่อมีการจัดตั้งพื้นที่กันชนแล้วจะต้องมีหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการรับผิดชอบจัดการพื้นที่กันชนและดูแลรักษาพื้นที่กันชน จากแนวคิดพื้นที่กันชนที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลรักษาพื้นที่ป่าอันเป็นการช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นองค์กรภาครัฐที่เป็นหน่วยงานของรัฐในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิต

ส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน จึงต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบจัดการพื้นที่กันชนและดูแลรักษาพื้นที่กันชน การดำเนินการในพื้นที่กันชนเป็นกระบวนการในการได้มาซึ่งพื้นที่กันชน การบริหารจัดการพื้นที่กันชน และมาตรการที่จะนำมาใช้ในพื้นที่กันชน

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิจัย หลักการ แนวคิดและปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งพื้นที่กันชน
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและการบังคับใช้กฎหมายเพื่อพิทักษ์รักษาพื้นที่ป่าไม้ ของไทย
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายและการจัดการพื้นที่กันชนของต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ ประเภทและการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการจัดตั้งพื้นที่กันชน องค์กร และวิธีการบริหารจัดการ และมาตรการที่จะนำมาใช้ในพื้นที่กันชนเพื่อการรูปแบบการจัดทำเป็นรูปแบบการจัดการพื้นที่กันชนของไทย
5. เพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการพื้นที่กันชนเพื่อพิทักษ์รักษาพื้นที่ป่า

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยได้ศึกษา ค้นคว้า รวบรวม และวิเคราะห์ จากตัวบทกฎหมาย ตำรา หนังสือ วารสาร บทความ งานวิจัย ผลงานทางวิชาการเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ ที่พักแรม แนวคิด ทฤษฎีและหลักเกณฑ์ของต่างประเทศ สัมภาษณ์เจาะลึก (Indepth Interview) บุคคล ซึ่งเกี่ยวข้อง จากนั้น ผู้วิจัยได้จัดทำประเด็นที่เป็นสาระสำคัญในโครงสร้างของกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการพื้นที่กันชนเพื่อพิทักษ์รักษาพื้นที่ป่า ที่จะนำไปเป็นแนวทางกำหนดโครงสร้างกฎหมายต้นแบบ และเพื่อเป็นการยืนยันความครบถ้วนสมบูรณ์ตามความต้องการของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ซึ่งเป็นผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายดังกล่าว การวิจัยจึงได้ใช้วิธีวิทยาการวิจัยการมีส่วนร่วมในการออกแบบ (Participatory Design ,Co-design) จากนั้น จึงร่างกฎหมายต้นแบบไปสัมภาษณ์ฟังความคิดเห็น (Hearing) ผู้ที่เกี่ยวข้อง จนปรับปรุงแก้ไขเป็นร่างกฎหมายที่สมบูรณ์

ผลการวิจัยและอภิปรายผลการวิจัย

1. การได้ซึ่งที่ดินในการจัดทำพื้นที่กันชน ที่ดินที่จะนำมาจัดทำเป็นพื้นที่กันชน จากการศึกษาพบว่า มีที่ดิน 2 ประเภท ได้แก่

1.1 ที่ดินของรัฐ

ที่ดินของรัฐ เช่น ที่ปฏิรูปที่ดิน ที่ราชพัสดุ ที่สาธารณประโยชน์ ป่าชุมชน เป็นต้น โดยที่ดินดังกล่าวมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดูแล และอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ ตามแต่กฎหมายแต่ละฉบับจะให้อำนาจ ในการนำที่ดินดังกล่าวมาใช้เพื่อจัดทำเป็นพื้นที่กันชนพบว่า จะต้องให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลเป็น



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

ผู้ดำเนินการประกาศ หรือกำหนดให้เป็นพื้นที่กันชน แต่การกำหนดสิทธิและหน้าที่ให้กับประชาชนในการดูแลรักษา เฝ้าระวัง และการตรวจสอบการใช้ประโยชน์นั้น ไม่มีกฎหมายฉบับใดให้อำนาจที่จะกระทำได้ และปัญหาในการจัดตั้งพื้นที่กันชนจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่เป็นผู้มีอำนาจในการดูแลพื้นที่นั้น ทำให้จะต้องมีการขออนุญาตจากหลายหน่วยงาน ซึ่งจะทำให้การจัดพื้นที่กันชนทำได้ยากและเป็นได้ช้า และจะมีปัญหาในการจัดการพื้นที่เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับให้อำนาจหน้าที่ต่างกัน

1.2 ที่ดินของเอกชน

ที่ดินของเอกชน ได้แก่ ที่ดินที่มีการครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน จากการศึกษาในการนำที่ดินของเอกชนมาจัดทำเป็นพื้นที่กันชนสามารถทำได้โดย การเวนคืนที่ดินของเอกชน และเจ้าของที่ดินให้ความยินยอมให้นำที่ดินมาจัดทำเป็นพื้นที่กันชน ซึ่งทั้ง 2 วิธี ย่อมเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน การใช้วิธีที่เจ้าของที่ดินยินยอมให้นำที่ดินมาจัดทำเป็นพื้นที่กันชน ถ้าไม่มีสิ่งทดแทนการเสียโอกาสในการใช้ประโยชน์ในที่ดินโอกาสที่จะได้รับความมือจากเจ้าของที่ดินได้ยาก การยินยอมของเจ้าของที่ดินจึงจำเป็นที่เจ้าของที่ดินจะต้องได้รับสิทธิบางประการ เช่น การเช่าที่ดินเพื่อจัดทำเป็นพื้นที่กันชน สิทธิได้รับเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ เป็นต้น ดังนั้นการที่จะนำที่ดินของเอกชนมาเพื่อจัดทำเป็นพื้นที่กันชนควรใช้วิธีเวนคืนที่ดิน ที่จะทำให้ที่ดินตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ แล้วนำมาจัดตั้งเป็นพื้นที่กันชน

2. องค์การควบคุมดูแลพื้นที่กันชน

จากการศึกษาพบว่า ที่ดินของรัฐมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดูแลรักษา จึงมีการยากที่จะให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบดูแลพื้นที่กันชน และเป็นการยากที่จะจัดตั้งเป็นพื้นที่กันชน ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนวทางในการให้องค์กรที่มีหน้าที่ดูแลดังนี้

2.1 ระดับชาติ ให้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายจัดการพื้นที่กันชนแห่งชาติ โดยคณะกรรมการจัดการพื้นที่กันชนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) พิจารณาเกี่ยวกับการขอจัดตั้งพื้นที่กันชน การขยายเขตพื้นที่กันชน หรือการเพิกถอนพื้นที่กันชน
- 2) ให้คำแนะนำปรึกษาและความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ ในการจัดตั้งพื้นที่กันชน
- 3) ควบคุม ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการจัดการพื้นที่กันชนในจังหวัด
- 4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบาย

มอบหมาย

2.2 ระดับจังหวัด ให้จัดตั้งคณะกรรมการจัดการพื้นที่กันชนจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) พิจารณาเกี่ยวกับการขอจัดตั้งพื้นที่กันชน การขยายเขตพื้นที่กันชน หรือการเพิกถอนพื้นที่กันชน
- 2) ให้คำแนะนำปรึกษาและความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ ในการจัดตั้งพื้นที่กันชน



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

- 3) ควบคุม ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการจัดการพื้นที่กันชนในจังหวัด
- 4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายมอบหมาย

2.3 ระดับพื้นที่ ให้จัดตั้งคณะกรรมการจัดการพื้นที่กันชน โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) บริหารจัดการพื้นที่กันชน
- 2) ออกระเบียบข้อกำหนดในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่กัน
- 3) ควบคุม ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการจัดการพื้นที่กันชน
- 4) เผ่าระวังไฟฟ้า และ การบุกรุกป่า
- 5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการจังหวัดมอบหมาย

3. การจัดตั้งพื้นที่กันชน

จากการศึกษาพบว่า ในการจัดทำพื้นที่กันชนในต่างประเทศมีวิธีการจัดตั้งพื้นที่กันชนโดยประชาชนที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่รวมตัวในรูปคณะกรรมการจัดการ ยื่นคำร้องพร้อมแผนการจัดการพื้นที่กันชนต่อหน่วยงานที่มีอำนาจให้อนุญาตในการจัดตั้งพื้นที่กันชน ในประเทศไทยการจัดตั้งพื้นที่กันชนจะต้องมีการจัดตั้งที่มีความเหมาะสมกับบริบทในแต่ละพื้นที่ ซึ่งผู้วิจัยได้เสนอแนวทางในการจัดตั้งพื้นที่กันชนดังนี้

3.1 การจัดตั้งโดยประชาชนที่อยู่ในพื้นที่กันชน โดยใช้รูปแบบของคณะกรรมการจัดการพื้นที่กันชน ในการจัดตั้งด้วยวิธีดังกล่าวจะทำให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่มีหน้าที่ในการดูแลพื้นที่ของตนเอง เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่า และมีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการร่วมกันดูแลพื้นที่ป่า

3.2 การตั้งโดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง กำหนดให้พื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด เป็นพื้นที่กันชน โดยการดูแลของคณะกรรมการจัดการพื้นที่กันชน ในการจัดตั้งด้วยวิธีดังกล่าวกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการที่จะกำหนดพื้นที่ให้เป็นพื้นที่กันชน ซึ่งรัฐอาจเห็นว่าพื้นที่ดังกล่าวมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งเนื่องจากมีความเสื่อมโทรมของพื้นที่ป่า โดยรัฐกำหนดให้คณะกรรมการจัดการพื้นที่กันชนมีหน้าที่ในการดูแลรักษา

4. มาตรการส่งเสริมพื้นที่กันชน

จากการศึกษาพบว่าในการจัดทำพื้นที่กันชนจะต้องมีมาตรการต่าง ๆ ที่จะต้องนำมาใช้ในพื้นที่กันชน ซึ่งพื้นที่กันชนมีความแตกต่างจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ คือ การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ ซึ่งพื้นที่ป่าอนุรักษ์มีความเข้มงวดในการใช้ประโยชน์ที่จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเสียก่อนจึงสามารถเข้าทำประโยชน์ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐกำหนด แต่พื้นที่กันชนเป็นพื้นที่ที่มีความเข้มงวดในการใช้ประโยชน์น้อยกว่า และพื้นที่กันชนมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ย่อมสามารถใช้ประโยชน์ได้หลากหลายกว่าพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ดังนั้นในการใช้มาตรการส่งเสริมพื้นที่กันชน ผู้วิจัยได้เสนอดังนี้

4.1 การใช้ประโยชน์ในพื้นที่กัน



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิต

โดยในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่กันชน ซึ่งสามารถใช้ประโยชน์ได้ แต่ต้องไม่กระทบกระเทือนต่อพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และต้องเป็นเพื่อส่งเสริม รักษาพื้นที่ป่าให้คงอยู่ จึงมีการส่งเสริมในพื้นที่กันชนดังนี้

- 1) ส่งเสริมการปลูกป่าเพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าในเขตพื้นที่กันชน
- 2) ประชาชนเจ้าของที่ดินมีหน้าที่ในการเฝ้าระวังการบุกรุกพื้นที่ป่า หรือเขตอนุรักษ์
- 3) ส่งเสริมการอนุรักษ์ และฟื้นฟูพื้นที่ป่าในเขตพื้นที่กันชน
- 4) การให้สิทธิในการแสวงหาประโยชน์ในพื้นที่กันชนเพื่อการยังชีพ

4.2 การตรวจสอบการใช้ประโยชน์พื้นที่กันชน

ในการใช้มาตรการส่งเสริมต่าง ๆ ในพื้นที่กันชน ย่อมทำให้พื้นที่กันชนมีประสิทธิภาพในการป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และเป็นการประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานของรัฐและภาคประชาชนจาก การศึกษาพบว่า การตรวจสอบเป็นมาตรการหนึ่งในการดูแลพื้นที่กันชน ที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ซึ่งโดยปกติแล้วการตรวจสอบมักจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐก็จะประสบปัญหาในเรื่องงบประมาณและกำลังคนทำให้การตรวจสอบไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยผู้วิจัยได้เสนอแนวทางในการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในพื้นที่กันชนโดยให้ภาครัฐ และภาคประชาชนมีส่วนในการตรวจสอบดังนี้

1) ภาครัฐ ตรวจสอบโดยคณะกรรมการจัดการพื้นที่กันชนจังหวัดประเมินผลการดำเนินงานรายปี เสนอคณะกรรมการจัดการพื้นที่กันชนแห่งชาติ

2) ภาคประชาชน ตรวจสอบโดยคณะกรรมการจัดการพื้นที่กันชนประเมินผลดำเนินงานตามแผนการทำงานของตนเองทุกปี และรายงานคณะกรรมการจัดการพื้นที่กันชนจังหวัด

ในการตรวจสอบที่มีการตรวจสอบทั้งจากภาครัฐและภาคประชาชน ย่อมทำให้เกิดประสิทธิภาพในการตรวจสอบ และทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลพื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่กันชน

4.3 การเฝ้าระวังการใช้ประโยชน์ในพื้นที่กันชนและการบุกรุกพื้นที่อนุรักษ์

จากการศึกษาพบว่า การเฝ้าระวังเป็นวิธีการในการป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าอนุรักษ์วิธีหนึ่ง โดยปกติการเฝ้าระวังเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งทำให้การเฝ้าระวังไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการเฝ้าระวังจึงควรเป็นหน้าที่ของทุกภาคส่วนและให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการเฝ้าระวัง เนื่องจากประชาชนอาศัยอยู่ในพื้นที่อยู่แล้ว และเป็นการช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐที่ขาดแคลนงบประมาณและกำลังคน โดยผู้วิจัยได้เสนอแนวทางในการเฝ้าระวังการใช้ประโยชน์ในพื้นที่กันชนและการบุกรุกพื้นที่อนุรักษ์ ดังนี้

1) ภาครัฐ เฝ้าระวังโดยรัฐแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าตรวจสอบการใช้ประโยชน์ และการบุกรุกพื้นที่อนุรักษ์ และดำเนินการตามกฎหมาย



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

2) ภาคประชาชน เฝ้าระวังโดยเจ้าของที่ดิน หรือผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินมีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการบุกรุกพื้นที่อนุรักษ์ และแจ้งเจ้าหน้าที่ป่าไม้ดำเนินการ คณะกรรมการจัดการพื้นที่กันชนมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการบุกรุกพื้นที่อนุรักษ์ และแจ้งเจ้าหน้าที่ป่าไม้ดำเนินการในการการเฝ้าระวังการใช้ประโยชน์ในพื้นที่กันชนและการบุกรุกพื้นที่อนุรักษ์ที่มีส่วนร่วมจากภาครัฐและภาคประชาชน ย่อมทำให้เกิดประสิทธิภาพในการการเฝ้าระวังการใช้ประโยชน์ในพื้นที่กันชนและการบุกรุกพื้นที่อนุรักษ์ และทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลพื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่กันชน

4.4 สิทธิประโยชน์ของประชาชนที่มีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่กันชน

จากศึกษาพบว่าการจัดทำพื้นที่กันชน ประชาชนผู้มีส่วนร่วมในการจัดทำพื้นที่กันชนจะเสียสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การที่ใช้ที่ดินในการปลูกป่าหรือทำเป็นแนวเขตพื้นที่กันชน และต้องมีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ และเฝ้าระวังในการใช้ประโยชน์ของพื้นที่กันชนตลอดจนการเฝ้าระวังการบุกรุกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ อันเป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่พื้นที่กันชนกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติเพิ่มเติมจากการดำรงชีวิตปกติ ดังนั้นรัฐจะต้องมีกระบวนการชดเชยการเสียประโยชน์และตอบแทนในการทำหน้าที่ของประชาชน ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนวทางในการให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนที่มีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่กันชน ดังนี้

- 1) สิทธิทำกินในเขตพื้นที่กันชนโดยไม่ล่่วงล้ำเข้าพื้นที่ป่าอนุรักษ์
- 2) แสวงหาทรัพยากรธรรมชาติ ของป่า ในพื้นที่กันชนเพื่อการยังชีพ
- 3) ชุมชนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการพื้นที่กันชน
- 4) สิทธิในการเข้าถึงแหล่งทุนทางการเงิน
- 5) สิทธิการเข้าใช้อบรมพิเศษในการประกอบอาชีพ
- 6) การได้เข้าร่วมกิจกรรมพิทักษ์รักษาพื้นที่ป่าอนุรักษ์

จากแนวทางการให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนที่มีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่กันชน จะเป็นวิธีการที่ชดเชยประโยชน์ของประชาชนที่เสียสิทธิบางประการไป และทำให้เป็นแรงจูงใจที่ประชาชนจะยินยอมให้นำที่ดินของตนเองมาจัดทำเป็นพื้นที่กันชน

โครงสร้างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยจัดการพื้นที่กันชนเพื่อพิทักษ์รักษาพื้นที่ป่า

กฎหมายต้นแบบว่าด้วยจัดการพื้นที่กันชนเพื่อพิทักษ์รักษาพื้นที่ป่า เป็นการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์จัดตั้งพื้นที่กันชน องค์การควบคุมดูแล และวิธีการดำเนินการ โดยกฎหมายต้นแบบที่จัดทำขึ้นมานี้มีโครงสร้างกฎหมาย ดังนี้

โครงสร้างร่างพระราชบัญญัติการจัดการพื้นที่กันชน พ.ศ. ... มีดังนี้

- 1) บันทึกลักษณะและเหตุผล
- 2) ชื่อร่างพระราชบัญญัติ



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

- 3) คำปรารภ
- 4) บทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ
- 5) ชื่อร่างพระราชบัญญัติ
- 6) วันบังคับใช้
- 7) บทยกเลิกกฎหมาย
- 8) บทนิยาม
- 9) สารหรือเนื้อหาที่กำหนดใช้บังคับ
 - (1) หมวด 1 บททั่วไป
 - (2) หมวด 2 คณะกรรมการนโยบายจัดการพื้นที่กันชนแห่งชาติ
 - (3) หมวด 3 คณะกรรมการจัดการพื้นที่กันชนจังหวัด
 - (4) หมวด 4 คณะกรรมการจัดการพื้นที่กันชน
 - (5) หมวด 5 การจัดตั้งป่าพื้นที่กันชน
 - (6) หมวด 6 การจัดการพื้นที่กันชน
 - (7) หมวด 7 การควบคุมดูแลพื้นที่กัน
 - (8) หมวด 8 บทกำหนดโทษ

ข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยจัดการพื้นที่กันชนเพื่อพิทักษ์รักษาพื้นที่ป่า” เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดตั้งพื้นที่และจัดการพื้นที่กันชน เพื่อแก้ไขปัญหาการลดลงและการบุกรุกพื้นที่ป่า ซึ่งอาจไปสู่การการแก้ไขกฎหมายอื่นๆ ในเรื่องการจัดการพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมในเขตพื้นที่ป่าสงวน เขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งเป็นพื้นที่ภายในเขตป่าอนุรักษ์ ซึ่งรัฐได้นำไปจัดสรรให้ประชาชนทำกินในหลายรูปแบบ ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาพื้นที่ป่าลดลงจากการจัดสรรที่ดินให้ประชาชนทำกิน หรืออาจใช้เป็นพื้นที่ในปลูกป่า โดยให้ประชาชนที่อาศัยในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์มีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ป่า



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

เอกสารอ้างอิง

- เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์.(2556).หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน.สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- เกษม จันทรแก้ว.(2547).การจัดการสิ่งแวดล้อมแบบผสมผสาน.สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ไพโรจน์ โลกนิยม และคณะ.(2551).มาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและ
เขตพื้นที่ป่า.สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์.(2543).สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ.สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์.(2550).การจัดการพื้นที่กันชนปะเทศไทย.สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ศศิณา ภารา.(2550).ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.บริษัท ส.เอเชียเพรส(1989) จำกัด.
- สุนีย์ มัลลิกามาลย์.(2545).รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษา
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- สวัสดี โนนสูง.(2543).ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.
- อำนาจ เจริญศิลป์.(2543).การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.
- George A .Boyen.(2003). What is Publice Service Improvement.Article in Public
Admnpnistration.Gibson,J.L.,IvancevichJ.M.andDonnelly
H.(1973).Organization:Structure,Processes,BehaviorKaplan R.and Norton D.(1997).The
Balanced
Scorecard – Measures that Drive Performance.New York : McGraw-Hill,Inc.
Price,J.L.(1968).Organization Effectiveness: An Inventory of Proposition Homewood,
Ill:Richard D
Irwin,Inc.
The United Nation Conference on Human Environment (UNCHE),1972
Buffer Zone Management Rules,2052 (1996) (Nepal)
Law on the System of Protected Territories 1996 (Georgia, U.s.a.)
National Environmental Management: Protected Areas Act, 2003 (South Africa)