

สถานะทางกฎหมายของผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่กันชนรอบเขตป่าอนุรักษ์  
LEGAL STATUS OF THE LAND OCCUPANT IN THE BUFFER ZONES  
AROUND PROTECTED FOREST AREA

ปาริฉัตร แก้วก้อง<sup>1</sup> จิตรदारมย์ รัตนวุฒิ<sup>2</sup> และ นพดล ทัดระเบียบ<sup>3</sup>

Parichat Kawkong, Jiddarom Rattanawut and Noppadol Tadrabiab

Article History

Received 09-03-2024; Revised: 17-09-2024; Accepted: 04-06-2025

<https://doi.org/10.14456/issc.2025.27>

บทคัดย่อ

**บทนำ:** การจัดตั้งพื้นที่กันชนรอบเขตป่าอนุรักษ์ เพื่อเป็นการป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ความหลากหลายทางชีวภาพ ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นการลดผลกระทบหรือความรุนแรงจากการกระทำของประชาชนที่อาจเกิดขึ้นต่อพื้นที่ป่าอนุรักษ์ **วัตถุประสงค์ การศึกษา:** 1) ศึกษาแนวคิด ความหมาย ความเป็นมาเกี่ยวกับพื้นที่กันชนรอบเขตป่าอนุรักษ์ที่ดินที่เป็นพื้นที่กันชน 2) ศึกษาสิทธิการครอบครองที่ดินในพื้นที่กันชนเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของพื้นที่กันชนรอบเขตป่าอนุรักษ์ 3) ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่กันชนในประเทศไทยกับต่างประเทศ 4) เสนอแนวทางการใช้ประโยชน์ในพื้นที่กันชนรอบเขตป่าอนุรักษ์โดยชอบด้วยกฎหมาย **วิธีการศึกษา:** เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาวิจัยเอกสารจากเอกสาร ตำรากฎหมาย วารสาร หนังสือ และบทความทางวิชาการทั้งในประเทศ และต่างประเทศเกี่ยวข้องกับพื้นที่กันชนรอบเขตป่าอนุรักษ์ เพื่อให้ทราบถึงสถานะพื้นที่กันชนรอบเขตป่าอนุรักษ์ และได้มาซึ่งแนวทางการใช้ประโยชน์ในพื้นที่กันชนรอบเขตป่าอนุรักษ์โดยชอบด้วยกฎหมาย **ผลการศึกษา:** การนำที่ดินของรัฐซึ่งอยู่ติดหรือรอบเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เช่น ที่ราชพัสดุ ที่ดินปฏิรูป ที่สาธารณประโยชน์ ที่ป่า ที่รกร้างว่างเปล่า เป็นต้น มาจัดตั้งเป็นพื้นที่กันชนต้องมีการเปลี่ยนแปลงสถานะที่ดินเป็นพื้นที่กันชนเพื่อไม่ให้เกิดการทับซ้อนระหว่างพื้นที่กันชนกับที่ดินของรัฐ ส่วนที่ดินของเอกชนที่นำมาเป็นพื้นที่กันชนต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเอกชน และมีการจ่ายค่าตอบแทนหรือค่าชดเชยให้ประชาชน เอกชนยังคงมีสิทธิใช้ประโยชน์ในพื้นที่กันชนต่อไปได้ ซึ่งที่ดินมีสถานะเป็นของเอกชน ส่วนกรณีสิทธิของประชาชนในที่ดินพื้นที่กันชนประชาชน ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐที่นำมาจัดตั้งเป็นพื้นที่กันชน แต่ประชาชนมีสิทธิครอบครอง มีสิทธิอยู่อาศัย ทำกิน และใช้

<sup>1</sup>นักศึกษาระดับปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

Master, s degree, Faculty of Law, Suratthani Rajabhat University

E-mail: musicnice14@gmail.com \*Corresponding author

<sup>2</sup>รองศาสตราจารย์, ดร., อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

Assoc. Prof. Dr., This Advisor, Faculty of Law, Suratthani Rajabhat University

<sup>3</sup>ผู้ช่วยศาสตราจารย์, ดร., อาจารย์ที่ปรึกษาร่วมวิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

Asst.Prof.Dr., Co-advisor, Faculty of Law, Suratthani Rajabhat University



raise it to defend with state agencies. People do not lose the right of utilizing the old land previously utilized before being set up as buffer zone. Therefore, I would like to suggest that 1) the state is to specify the approach of setting the buffer zone and managing the buffer zone by setting the buffer zone management commission in accordance with the law of Federal Democratic Republic of Nepal. That is, create a buffer zone management plan. It also specifies measures and management of buffer areas. Taking into account environmental conservation, Utilizing forest resources in the buffer zone and present the plan for approval from the responsible agency. Be allowed set up as buffer zone. Specify the buffer zone management commission for the buffer zone controllers, and is responsible for the implementation, operation, and maintenance of the buffer zone. and 2) the state is to specify the competent official to be authorized to certify the possessory right on the buffer zone so that people have the right to live on and utilize the land but not to buy, sell, exchange, rent out, lease, lend or transfer the possession to others except for the legacy inheriting to legitimate heirs only. It is an important measure to encourage people to have the benefit on the buffer zone, comparing to the measure of the Agricultural Land Reform Act BE 2518 (AD 1975). **Conclusion:** The legal status of the buffer zone includes both state and private land able to be set up as buffer zone, for the right of the people on the buffer zone they have no ownership on the state land set up as buffer zone. People on the buffer zone have no ownership of the state land set up as buffer zone. However, they have the right of possessing, residing, making living and utilizing the land.

**Keywords:** Legal status, possessory right, Land, Buffer zone

## 1. บทนำ

ประเทศไทยมีความอุดมสมบูรณ์ทางด้านทรัพยากรที่ดิน และประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไทยประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก จึงทำให้ที่ดินเป็นที่ต้องการของประชาชน ในอดีตประเทศไทยอนุญาตให้ประชาชนสามารถเข้าจับจองที่ดินอันเป็นที่รกร้างว่างเปล่าได้อย่างเสรี เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน โดยประชาชนมีหน้าที่ต้องเสียภาษีอากรให้แก่รัฐเพื่อเป็นการตอบแทนในการใช้ที่ดิน แต่ที่ดินยังคงถือว่าเป็นของรัฐหรือกษัตริย์ในฐานะเจ้าของแผ่นดิน ต่อมาภายหลังมีการวางหลักเรื่องกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองระหว่างกษัตริย์กับประชาชน และมีการประกาศพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดินเพื่อเป็นการบริหารจัดการที่ดินให้ประชาชนสามารถขอเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน ที่ตนอยู่อาศัย หรือทำกิน เพื่อแสดงความเป็นเจ้าของในที่ดิน อีกทั้งเป็นการควบคุมที่ดินของรัฐไม่ให้ประชาชนมีการบุกรุกแผ้วถางเพิ่มเติมอีก ที่ดินในประเทศไทย มี 2 ประเภท คือ ที่ดินของเอกชนและที่ดินของรัฐ

ที่ดินของเอกชน คือ ที่ดินซึ่งเป็นของประชาชนและมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้ง ทางราชการได้ออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินให้ ส่วนที่ดินของรัฐ คือ รัฐเป็นเจ้าของในที่ดินและมีอำนาจกำกับดูแล เช่น อุทยานแห่งชาติ ป่าไม้ ที่หลวง ที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า เป็นต้น ซึ่งจากการเพิ่มขึ้นของประชาชนส่งผลให้มีความต้องการเข้าครอบครองจับจองที่ดิน เพื่อใช้ประโยชน์ในที่ดินย่อมมีมากขึ้นเช่นกัน จึงมีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพิ่มหรือขยายพื้นที่ขึ้นอย่างรวดเร็วเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน ที่ดินเป็นทรัพยากรพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการดำรงชีพ และเป็นปัจจัยพื้นฐาน การผลิตที่สำคัญเนื่องจากขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยี รัฐบาลจึงต้องเข้ามาบริหารจัดการที่ดินเพื่อมิให้มีการบุกรุกแผ้วถางที่ดินเพิ่มเติม จนทำให้เกิดความเสียหาย และส่งผลกระทบต่อด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐบาลพยายามหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่องเพื่อ

ลดข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับรัฐ โดยมีการตรากฎหมาย กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการต่างๆ เช่น หน่วยงานของรัฐจัดสรรที่ดินให้ประชาชนอยู่อาศัยทำกินและครอบครองตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน โครงการจัดที่ดินของรัฐจัด ความยากจน หรือกฎหมายการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เป็นต้น แต่จากปัญหาที่เกิดขึ้น รัฐบาลยังไม่สามารถหาแนวทางแก้ไขได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาการบุกรุกและการลดลงของทรัพยากรที่ดินยังคงมีต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

จากปัญหาการลดลงของทรัพยากรที่ดินที่เพิ่มมากขึ้น รัฐบาลพยายามที่จะบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินเพื่อให้เพียงพอต่อความ ต้องการของประชาชน จึงได้มีแนวคิดในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่กันชน โดยพื้นที่กันชน (Wildlife Conservation Club Vet. KU, 2017) หรือ Buffer zone หมายถึง บริเวณรอบพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสงวนพื้นที่ที่ได้รับ ความคุ้มครองตามกฎหมาย แต่ยังคงให้สิทธิประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้ป่าและต้องพึ่งพาป่าในการดำรงชีวิตเข้าไปใช้ประโยชน์จากพื้นที่ได้ ส่วนมาก ประชาชนที่อยู่อาศัย ทำกิน และใช้ประโยชน์ในพื้นที่กันชนเป็นประชาชนที่อยู่อาศัยรอบ ๆ บริเวณพื้นที่ป่าอนุรักษ์ แนวคิดการกำหนด พื้นที่กันชนรอบเขตป่าอนุรักษ์ เพื่อเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสงวนพื้นที่ที่ได้รับ ความคุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งแนวคิดนี้มี มาไม่น้อยกว่า 40 ปี เพื่อให้ประชาชนที่อยู่อาศัยหรือทำกินบริเวณโดยรอบเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่กันชนเพื่อ การดำรงชีวิตได้ เป็นการให้ประโยชน์ในพื้นที่กันชน บนพื้นฐานแนวคิดการอนุรักษ์และการพัฒนา (Chaiworamukkul, 2012) ควบคู่ กันไป โดยการใช้ประโยชน์ในพื้นที่กันชนจะต้องไม่กระทบกระเทือนพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พื้นที่กันชนเป็นพื้นที่รอบนอกเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่อยู่ ระหว่างพื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่ของประชาชน ซึ่งพื้นที่กันชนเป็นพื้นที่ขั้นสุดท้ายก่อนที่จะถึงพื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่กันชนมีการครอบครอง ทั้งโดยหน่วยงานรัฐที่เป็นเจ้าของเอง เป็นที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน ที่ราชพัสดุ เป็นต้น ซึ่งกฎหมายได้ ให้อำนาจหน่วยงานรัฐในการดูแล ใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละประเภทตามกฎหมายของแต่ละฉบับ และที่ดินของเอกชนอันเป็นการครอบ ครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน การกำหนดพื้นที่กันชนรอบพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันการบุกรุก หรือทำลายพื้นที่ป่าเพิ่มเติมจากประชาชน พื้นที่กันชนเป็นพื้นที่ที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งมีความยืดหยุ่นในการใช้พื้นที่เป็นการลดความ ขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน ทำให้ประชาชนและหน่วยงานรัฐมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่กันชน ดูแลพื้นที่กันชน รวมถึงเป็นการป้องกัน อนุรักษ์ และรักษาทรัพยากรในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพื่อคนรุ่นหลัง

ปัจจุบันประเทศไทยไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ ขอบเขต รูปแบบสภาพพื้นที่ที่นำมาเป็นพื้นที่กันชนที่แน่นอน อีกทั้ง ยังไม่มีความชัดเจนว่าพื้นที่ที่กำหนดเป็นพื้นที่กันชนบริเวณรอบเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (Teerakanont, n.d.) เป็นที่ดินของรัฐหรือที่ดินของ เอกชนมีปัญหาในการถือครองที่ดิน และการที่ประชาชนเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินพื้นที่กันชนรอบเขตพื้นที่ ป่าอนุรักษ์ในกรณีที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือไม่มีผู้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนทำให้ประชาชนมีสิทธิครอบครองทำประโยชน์ในพื้นที่กันชนนั้น หรือไม่มี หากมีสิทธิครอบครองทำประโยชน์ มีสิทธิใช้ประโยชน์ในพื้นที่กันชนมากน้อยเพียงใด หน่วยงานรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบในการ บริหารจัดการพื้นที่กันชนและดูแลรักษาพื้นที่กันชน และไม่มีแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับ การจัดการพื้นที่กันชนรอบเขตป่าอนุรักษ์อย่าง มีประสิทธิภาพให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะทำการศึกษา เรื่อง สถานะทางกฎหมายของผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่กันชนรอบเขตป่าอนุรักษ์ ผู้วิจัยจะได้ทำการวิเคราะห์ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ จึงเป็นที่มาของการศึกษาในครั้งนี้

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาแนวคิด ความหมาย ความเป็นมาเกี่ยวกับพื้นที่กันชนรอบเขตป่าอนุรักษ์ที่ดินที่เป็นพื้นที่กันชน
2. ศึกษาสิทธิการครอบครองที่ดินในพื้นที่กันชนเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของพื้นที่กันชนรอบเขตป่าอนุรักษ์
3. ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่กันชนในประเทศไทยกับต่างประเทศ
4. เสนอแนวทางการใช้ประโยชน์ในพื้นที่กันชนรอบเขตป่าอนุรักษ์โดยชอบด้วยกฎหมาย

### 3. การทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่กันชน หรือ Buffer zone เกิดจากความต้องการที่จะอนุรักษ์ รักษา และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ อันเป็นแหล่งกำเนิดทรัพยากรธรรมชาติที่หลากหลาย โดยจากการศึกษา มีการเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่กันชนไว้ 3 แนวคิด คือ

1. แนวคิดเพื่อการอนุรักษ์ เป็นการป้องกันคุ้มครองพื้นที่อนุรักษ์ เนื่องจากเป็นพื้นที่ของรัฐ มีสภาพเป็นป่า ถ้าประชาชนต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ต้องอยู่ภายนอกกรอบของพื้นที่กันชน กล่าวคือ ประชาชนไม่สามารถเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่กันชนได้

2. แนวคิดเพื่อการพัฒนา เป็นพัฒนาให้ดีขึ้น เจริญขึ้น หรือมีการเปลี่ยนแปลงในทางที่เจริญขึ้นจากที่เป็นอยู่ (GotoKnow, 2012) เป็นกรณีในพื้นที่คุ้มครองอยู่ตรงกลาง ติดกับพื้นที่อนุรักษ์ และประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ในพื้นที่อนุรักษ์ได้ทั้งหมด ซึ่งในด้านสังคมเน้นการส่งเสริมองค์ความรู้และบทบาทของประชาชนในท้องถิ่นให้มีความสามารถในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและจัดการสิ่งแวดล้อมให้มีคุณภาพที่ดีขึ้น (Panyanuwat, 2005) แนวคิดนี้มีโอกาสเกิดความเสียหายต่อพื้นที่อนุรักษ์เป็นอย่างมาก จึงไม่เหมาะกับการจัดการพื้นที่กันชนรอบเขตป่าอนุรักษ์

3. แนวคิดเพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนาควบคู่กัน เป็นกรณีที่น่าพื้นที่ที่จะจัดเป็นพื้นที่กันชนมาบริหารจัดการทรัพยากรทั้งด้านในและด้านนอกไปพร้อม ๆ กัน และพื้นที่ที่อยู่รอบ ๆ พื้นที่อนุรักษ์ ก็นับเป็นแนวเขตกันชนเหมือนกัน แนวคิดนี้เป็นการแบ่งพื้นที่ที่มีส่วนกลางเป็นพื้นที่อนุรักษ์ มีแนวกันชนในเขตอนุรักษ์ และมีการกำหนดขอบเขตของขนาดพื้นที่กันชนขึ้น เช่น เป็นระยะ 2 กิโลเมตร 3 กิโลเมตร หรือ 5 กิโลเมตร ว่าเป็นพื้นที่กันชน ซึ่งเป็นพื้นที่กันชนที่สามารถพัฒนาทางเศรษฐกิจได้ (Wildlife Conservation Office, 2020)

### 4. กรอบแนวคิดการวิจัย

ภาพที่ 1

กรอบแนวคิด



## 5. ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยมุ่งศึกษา ค้นคว้า รวบรวมกฎหมาย ตำรา เอกสาร วารสาร หนังสือ บทความ งานวิจัย ผลงานทางวิชาการ ทางด้านแนวคิด ทฤษฎี ความหมายและความเป็นมาที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่กันชนรอบเขตป่าอนุรักษ์ในประเทศไทย ศึกษาประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ศึกษากฎหมายและหลักเกณฑ์ ของประเทศสหรัฐอเมริกา ราชอาณาจักรสวีเดน สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล และสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่กันชนรอบเขตป่าอนุรักษ์

## 6. ผลการวิจัย

ประเทศไทยไม่มีนโยบาย มาตรการ หรือกฎหมายที่กำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่กันชนโดยเฉพาะ อีกทั้งไม่มีองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐแห่งใดเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในการบริหารจัดการพื้นที่กันชนโดยตรง แตกต่างจากในหลายประเทศที่มีการกำหนดมาตรการสำหรับการจัดการพื้นที่กันชนไว้โดยเฉพาะ ซึ่งได้ทำการศึกษากฎหมายต่างประเทศ ทั้งหมด 4 ประเทศ ดังนี้

1. สหรัฐอเมริกา รัฐสภาของรัฐจอร์เจีย สหรัฐอเมริกา มีกฎหมายคุ้มครองป้องกันพื้นที่สงวน Law on the System of Protected Territories, 1996) ได้บัญญัติถึงการจัดตั้งพื้นที่กันชน เมื่อมีความจำเป็นในการจัดตั้งพื้นที่กันชนในพื้นที่เขตสงวนแห่งชาติสวนสาธารณะ อนุสาวรีย์ทางธรรมชาติ บริเวณเขตชีวมณฑลซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และกิจกรรมที่จะกระทำในพื้นที่กันชน โดยต้องมีการระบุไว้ในแผนการบริหารจัดการพื้นที่กันชน เมื่อขออนุญาตจากรัฐจอร์เจีย อีกทั้งกิจกรรมที่จะทำได้ ต้องได้รับอนุญาตตามประเภทของพื้นที่ที่ได้รับการคุ้มครองภายในอาณาเขตที่ได้รับการคุ้มครอง และให้กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลตรวจสอบพื้นที่กันชน เกี่ยวกับการดำเนินการเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาระบบพื้นที่กันชน การออกใบอนุญาตสำหรับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่กันชน เป็นต้น และจากการศึกษา รัฐจอร์เจีย ประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้ประชาชนโดยคณะกรรมการยื่นคำร้องขอต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบ กำหนดแผนการบริหารจัดการพื้นที่กันชน รวมถึงมาตรการและวิธีการใช้พื้นที่กันชน และให้มีคณะกรรมการบริหารพื้นที่กันชนที่มาจากประชาชนเป็นผู้ดำเนินการ และหน่วยงานรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแล ซึ่งเมื่อมีการประกาศเป็นพื้นที่กันชนแล้ว คณะกรรมการบริหารจัดการพื้นที่กันชน มีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับเพื่อใช้ในพื้นที่กันชน โดยระเบียบข้อบังคับนั้นต้องได้รับอนุมัติจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ

2. ราชอาณาจักรสวีเดน มีพระราชบัญญัติว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งรัฐ (State Environmental Policy Act (SEPA)) ซึ่งสำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งสวีเดน (SEPA) เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน ด้านสิ่งแวดล้อม การฟื้นฟูระบบนิเวศ อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ และวัฒนธรรม การกำหนดเขตกันชนรอบ ๆ พื้นที่คุ้มครอง เพื่อเป็นการควบคุมการใช้ที่ดินในการปกป้องพื้นที่แกนกลาง Buffer มุ่งหมายหลักคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพและการมีส่วนร่วมของประชากรในท้องถิ่นเพื่อการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยนโยบายของรัฐกำหนดให้พื้นที่กันชน มีขนาดกว้าง 200 เมตร เพื่อเป็นการปกป้องพื้นที่ป่า และทำหน้าที่ลดผลกระทบด้านลบที่จะเกิดขึ้นกับพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งอาจทำให้เจ้าของที่ดินได้รับผลกระทบจากระเบียบการใช้ที่ดิน ราชอาณาจักรสวีเดน จึงมีทางเลือกให้เจ้าของที่ดิน 2 แนวทาง คือ 1) การซื้อที่ดินโดยรัฐ รัฐซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินเพื่อจัดทำพื้นที่กันชน หรือ 2) การชดเชยทางเศรษฐกิจแก่เจ้าของที่ดินสำหรับมาตรการการอนุรักษ์ (โดยที่ดินยังคงเป็นของเจ้าของที่ดิน) เจ้าของที่ดินที่ถูกกำหนดให้ที่ดินเป็นพื้นที่กันชนจะได้รับค่าชดเชยจากรัฐ แต่ที่ดินนั้นยังคงเป็นของเจ้าของที่ดิน โดยส่วนใหญ่เจ้าของที่ดินเลือกวิธีที่ 2

3. สหพันธ์สาธารณสุขรฐบราซิล โดยสภาแห่งชาติเพื่อสิ่งแวดล้อม กำหนดเขต Buffer Zone ไว้ในระเบียบ/ข้อบังคับ CONAMA ตามมติครั้งที่ 13/1990 มีการกำหนดรัศมีขั้นต่ำอยู่ที่ 10 กิโลเมตร แต่ข้อบังคับนี้ได้ถูกยกเลิกแล้ว ซึ่งในปัจจุบัน การกำหนดขอบเขต Buffer Zone จะวิเคราะห์ข้อมูลทางภูมิศาสตร์ ข้อมูลจากการสร้างแผนที่ เช่นเดียวกับภาพถ่ายดาวเทียมและข้อมูลเวกเตอร์ที่เกี่ยวข้องกับฟิลิกส์ชีวภาพ และคำนึงถึงแนวปฏิบัติในการดำเนินวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน รวมถึงความจำเป็นในการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในแต่ละเขตพื้นที่ ประเภทของแหล่งที่อยู่อาศัย และสิ่งที่เป็นอันตราย ที่อาจทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศและนโยบายการอนุรักษ์ การกำหนด Buffer Zone ของสหพันธ์สาธารณสุขรฐบราซิล เป็นการลดความเสี่ยงหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกิจกรรม หรือการกระทำของมนุษย์ที่มีการคุกคามการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นการสร้างพื้นที่คุ้มครอง เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ของพื้นที่

4. สหพันธ์สาธารณสุขประชาธิปไตยเนปาล เป็นประเทศแรกที่มีกฎหมายระเบียบการจัดการพื้นที่กันชน พ.ศ. 2539 (Buffer Zone Management Rules, 1996 (No. 2052 of 1996)) การกำหนดพื้นที่กันชนของประเทศสหพันธ์สาธารณสุขประชาธิปไตย เนปาล พิจารณาจากพื้นที่อุทยานแห่งชาติและพื้นที่อนุรักษ์ กำหนดตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ และการจัดตั้งพื้นที่ กันชนกระทำโดยประชาชนที่มีความต้องการได้ทำแผนจัดการพื้นที่ โดยพื้นที่ที่จะนำมาจัดตั้งเป็นพื้นที่กันชน ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของพื้นที่เสียก่อนไม่ว่าพื้นที่นั้นเป็นของรัฐหรือของเอกชน ให้ยื่นแผนเสนอต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบ และเมื่อได้รับอนุญาตต้องมีคณะกรรมการบริหารจัดการพื้นที่กันชนที่มาจาก การเลือกของประชาชน ซึ่งหน่วยงานรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแลร่วมกับประชาชน และเมื่อได้ประกาศเป็นพื้นที่กันชนแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจในการออกระเบียบข้อบังคับเพื่อนำมาใช้ในพื้นที่กันชน ซึ่งระเบียบข้อบังคับนั้นต้องได้รับการอนุมัติจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศ จึงนำมาสู่การวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของพื้นที่กันชน และสิทธิของประชาชนในที่ดินพื้นที่กันชนในประเทศไทย ดังนี้

#### 1. ผลการศึกษาสถานะทางกฎหมายของพื้นที่กันชน

พบว่า ที่ดินที่สามารถนำมาจัดตั้งเป็นพื้นที่กันชนได้ มี 2 ประเภท คือ ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ความหลากหลายทางชีวภาพ ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นการลดผลกระทบหรือความรุนแรงจากการกระทำของประชาชนที่อาจเกิดขึ้นต่อพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ที่ดินของรัฐที่อยู่ติดหรือรอบเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เช่น ที่ราชพัสดุ ที่ดินปฏิรูป ที่สาธารณประโยชน์ ที่ป่า ที่รกร้างว่างเปล่า เป็นต้น สามารถนำมาจัดตั้งเป็นพื้นที่กันชนได้ซึ่งกฎหมายอนุญาตให้ประชาชนที่อยู่อาศัยใกล้ หรือรอบเขตป่าอนุรักษ์เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ ที่ดินที่จะนำมาเป็นพื้นที่กันชนต้องมีการเปลี่ยนแปลงสถานะที่ดินเป็นพื้นที่กันชนเพื่อไม่ให้เกิดการทับซ้อนระหว่างพื้นที่กันชนกับที่ดินของรัฐในประเภทอื่นๆ ส่วนที่ดินของเอกชนที่นำมาเป็นพื้นที่กันชน ต้องได้รับความยินยอมจากเอกชน และมีการจ่ายค่าตอบแทนหรือค่าชดเชยให้ประชาชนเพื่อนำที่ดินมาเป็นพื้นที่กันชน ซึ่งเอกชนยังคงมีสิทธิใช้ประโยชน์ในพื้นที่กันชนต่อไปและที่ดินยังคงมีสถานะเป็นของเอกชนต่อไป

#### 2. ผลการศึกษสิทธิของประชาชนในที่ดินพื้นที่กันชน

พบว่า หน่วยงานรัฐมีหน้าที่กระจายการถือครองที่ดินให้ประชาชน ซึ่งเป็นหนึ่งในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐมีโครงการในการจัดสรรที่ดินให้ประชาชนอยู่อาศัย ทำกิน ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเป็นจำนวนมาก โดยหลักที่ดินที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดสรรให้สิทธิแก่ประชาชน กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของหน่วยงานรัฐ ประชาชนมีเพียงสิทธิครอบครองในที่ดินของรัฐ เป็นการได้สิทธิครอบครองมาโดยผลของกฎหมาย จากการศึกษาสิทธิของประชาชนในที่ดินพื้นที่กันชน ปัจจุบันไม่มีกฎหมายกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับ หรือแนวทางเกี่ยวกับพื้นที่กันชนไว้ จึงต้องพิจารณาว่าพื้นที่รอบเขตป่าอนุรักษ์ที่นำมาจัดตั้งเป็นพื้นที่กันชนเป็นที่ดินของรัฐหรือของเอกชน กรณีนำที่ดินของรัฐมาเป็นพื้นที่กันชน กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐแต่ละประเภทแตกต่างกันออกไป เช่น ที่ดินปฏิรูปที่ดิน ที่ราชพัสดุ ที่สาธารณประโยชน์ ที่ป่า ที่ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งการนำที่ดินของรัฐ รอบเขตป่าอนุรักษ์มาจัดตั้งเป็นพื้นที่กันชนเพื่อเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสงวน

พื้นที่ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ให้สิทธิประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้ป่าและต้องพึ่งพาป่าในการดำรงชีวิตเข้าไปใช้ประโยชน์จากพื้นที่ได้ ประชาชนย่อมมีสิทธิในพื้นที่กันชนตามกฎหมายนั้นๆ เช่นเดียวกัน ประชาชนจึงมีสิทธิในที่ดินของรัฐที่นำมาจัดตั้งเป็นพื้นที่กันชน โดยไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐแต่มีสิทธิครอบครอง กล่าวคือ มีสิทธิอยู่อาศัย ทำกิน และใช้ประโยชน์ในที่ดิน มีสิทธิหวงกัน ขัดขวาง และยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับบุคคลภายนอกมิให้เข้ามายุ่งเกี่ยวในที่ดินได้ แต่จะยกเป็นข้อต่อสู้กับหน่วยงานรัฐไม่ได้ กรณีจัดตั้งพื้นที่กันชนในที่ดินของเอกชน ต้องให้เจ้าของที่ดินเอกชนแสดงความยินยอมเป็นหนังสือให้มีการจัดตั้งพื้นที่กันชนในที่ดิน โดยรัฐมีการจ่ายค่าตอบแทนหรือค่าชดเชยในการใช้ที่ดินเอกชนเป็นพื้นที่กันชน เนื่องจากเอกชนได้รับผลกระทบในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งรัฐต้องกำหนดเงื่อนไขให้สิทธิประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดิน แต่ที่ดินนั้นยังคงเป็นของเอกชน และเอกชนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ประชาชน มีสิทธิอยู่อาศัย ทำกิน และใช้ประโยชน์ในที่ดิน มีสิทธิหวงกัน ขัดขวาง และยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับบุคคลภายนอกมิให้เข้ามายุ่งเกี่ยวในที่ดินได้ อีกทั้งยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับหน่วยงานรัฐได้ด้วย

## 7. อภิปรายผล

จากการศึกษาพื้นที่กันชน (Buffer zone) หมายถึง บริเวณโดยรอบพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ที่ได้กำหนดขึ้นมาเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสงวนพื้นที่ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย แต่ยังคงให้สิทธิประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้ป่าและต้องพึ่งพาป่าในการดำรงชีวิตเข้าไปใช้ประโยชน์จากพื้นที่กันชนได้ และประชาชนส่วนมากที่อยู่อาศัย ทำกิน และใช้ประโยชน์ในพื้นที่กันชนเป็นประชาชนที่อยู่อาศัยรอบ ๆ (Royal Forest Department, 1997) บริเวณพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งการกำหนดพื้นที่ กันชนมีแนวคิดพื้นฐานมาจากด้านการอนุรักษ์และการพัฒนา (Nakwiboonwong et al., 2007) นำมาเป็นแนวทางปฏิบัติ ควบคู่กัน เพื่อเป็นการลดผลกระทบหรือความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นจากการกระทำของประชาชนที่มีต่อพื้นที่อนุรักษ์ อีกทั้งเป็นการให้ประชาชนสามารถเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่กันชนควบคู่กันไปได้ และจากการศึกษาสามารถเปรียบเทียบการจัดการพื้นที่ กันชนในประเทศไทยกับต่างประเทศได้ดังนี้

### ตารางที่ 1

เปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่กันชนในประเทศไทยกับต่างประเทศ

ประเทศ	กฎหมาย/ข้อบังคับ/แนวทาง	การกำหนดพื้นที่กันชนและการจัดตั้งพื้นที่กันชน	มาตรการที่นำมาใช้ในพื้นที่กันชน	หน่วยงานผู้รับผิดชอบ
สหรัฐอเมริกา (รัฐจอร์เจีย)	กฎหมายคุ้มครองป้องกันพื้นที่สงวน Law on the System of Protected Territories, 1996)	- ที่ดินรัฐ, ที่ดินเอกชน - จัดตั้งโดยคณะบุคคลที่อยู่ในพื้นที่ - รัฐกำหนดให้จัดตั้ง	- บริหารจัดการพื้นที่โดยคณะกรรมการ - จัดทำแผนจัดการพื้นที่กันชน	กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
ราชอาณาจักรสวีเดน	พระราชบัญญัติว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งรัฐ (State Environmental Policy Act (SEPA))	- ที่ดินรัฐ, ที่ดินเอกชน - รัฐกำหนดให้จัดตั้ง	- รัฐซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดิน - ที่ดิน ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่กันชน ให้รัฐจ่าย ค่าชดเชย (โดยที่ดินยังคงเป็นของเจ้าของที่ดิน)	สำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งสวีเดน (SEPA)

สหพันธ์สาธารณรัฐ บราซิล	วิเคราะห์ ข้อมูลทาง ภูมิศาสตร์ ข้อมูลจากการ สร้างแผนที่ คำนึงถึงแนว ปฏิบัติในการดำเนินวิถี ชีวิตของชุมชนท้องถิ่น	- ที่ดินรัฐ, ที่ดินเอกชน - รัฐกำหนดให้จัดตั้ง	ภาพถ่ายดาวเทียม แบบดิจิทัลใน GIS หลักการภูมิณีเวศ วิทยา ทางธรณี วิทยา และสภาพ อากาศ ร่วมกับการ วิเคราะห์พันธุ์พืช ทรัพยากรสิ่งแวดล้อม	- หน่วยงานรัฐ - ภาคประชาชน
สหพันธสาธารณรัฐ ประชาธิปไตย เนปาล	Buffer Zone Management Rules, 1996 (No. 2052 of 1996)	- ที่ดินรัฐ, ที่ดินเอกชน - จัดตั้งโดยคณะบุคคลที่ อยู่ในพื้นที่ - รัฐกำหนดให้จัดตั้ง	- บริหารจัดการพื้นที่ โดยคณะกรรมการ - จัดทำแผนจัดการ พื้นที่กันชน	- หน่วยงานรัฐ - ภาคประชาชน
ไทย	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี

### 1. ผลการศึกษาสถานะทางกฎหมายของพื้นที่กันชน

ที่ดินที่สามารถนำมาเป็นพื้นที่กันชนได้ มี 2 ประเภท คือ

1.) ที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นที่ดินที่อยู่ในความครอบครองดูแลของหน่วยงานรัฐ และที่ดินของรัฐในแต่ละประเภท กฎหมายกำหนดระเบียบ แนวทาง หลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ รวมถึงการดูแลรักษาในการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทแตกต่างกันออกไป ดังนี้

1.1) ที่ดินปฏิรูปที่ดิน มีพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ติดกับพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ที่ดินปฏิรูปที่ดินที่นำมาจัดตั้งเป็นพื้นที่กันชนมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐ ประชาชนที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินปฏิรูปที่ดินไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่มีสิทธิครอบครองในที่ดินปฏิรูปที่นำมาเป็นพื้นที่กันชน และมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดิน

1.2) ที่ราชพัสดุ มีอยู่ทั่วประเทศไทย หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนนำที่ดินราชพัสดุไปใช้ประโยชน์โดยหน่วยงานภาครัฐ นำที่ราชพัสดุไปเป็นสถานที่ราชการ หรือใช้ประโยชน์ที่เกี่ยวกับทางราชการ ส่วนภาคเอกชนเป็นการเช่าที่ราชพัสดุเพื่อทำการเกษตร หรือปลูกสร้างอาคารจากกรมธนารักษ์ การนำที่ราชพัสดุที่อยู่ติดกับบริเวณพื้นที่ป่าอนุรักษ์มาจัดตั้งเป็นพื้นที่กันชน ที่ราชพัสดุมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐ ประชาชนที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุที่จัดตั้งเป็นพื้นที่กันชน ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุ แต่มีสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุที่นำมาเป็นพื้นที่กันชน

1.3) ที่สาธารณประโยชน์ เป็นที่ดินที่ทางราชการได้จัดให้หรือสงวนไว้เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสภาพแห่งพื้นที่ หรือที่ดินที่ประชาชนได้ใช้หรือเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันมาก่อนไม่ว่าปัจจุบันจะยังใช้อยู่หรือเลิกใช้แล้ว ที่ดินประเภทนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การนำที่สาธารณประโยชน์ที่อยู่ติดกับเขตป่าอนุรักษ์มาจัดตั้งเป็นพื้นที่กันชน เป็นการนำที่สาธารณประโยชน์ มาใช้ประโยชน์ในทางราชการ ที่สาธารณประโยชน์ที่จัดตั้งเป็นพื้นที่กันชน จึงมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐ

1.4) ที่ป่า การนำที่ป่าที่อยู่รอบเขตป่าอนุรักษ์มาจัดตั้งเป็นพื้นที่กันชน กรมป่าไม้ต้องพิจารณาอนุญาต และกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ในที่ป่าให้สอดคล้องกับการจัดตั้งพื้นที่กันชน กรณีประชาชนมีสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์อยู่ในที่ป่าก่อนนำจัดตั้งเป็นพื้นที่กันชน กรมป่าไม้ต้องให้ประชาชนทำประโยชน์ต่อไปภายใต้เงื่อนไขการจำกัดสิทธิบางประการจากการใช้ประโยชน์ในที่ป่า ที่ป่าที่จัดตั้งเป็นพื้นที่กันชน จึงมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐ

1.5) ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครอง เข้าอยู่อาศัยในที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ การอนุญาตให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ในที่ดินป่าสงวนที่มีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมได้เป็นการชั่วคราว การนำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่



สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และที่ดินที่มีสิทธิครอบครองในที่ดิน ซึ่งผู้วิจัยได้แยกพิจารณาการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายที่ดิน พบว่า

#### 1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 หมายถึง สิทธิของเจ้าของทรัพย์สินที่มีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตน และได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเขาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วย กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นทรัพย์สินที่แสดงความเป็นเจ้าของในทรัพย์สิน บุคคลอาจมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ ทุกชนิด เว้นแต่ที่ดินจะมีกรรมสิทธิ์ได้ ก็ต่อเมื่อมีโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว

สิทธิครอบครอง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ สิทธิที่จะยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1367 ว่า “บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน ท่านว่าบุคคลนั้นได้ซึ่งสิทธิครอบครอง” ซึ่งสิทธิครอบครองเป็นสิทธิส่วนหนึ่งของกรรมสิทธิ์ แต่เป็นสิทธิที่รองจากกรรมสิทธิ์ เจ้าของสิทธิครอบครองมีอำนาจใช้สอย เรียกเอาคืนซึ่งการครอบครอง การได้ดอกผล ให้ปลดเปลื้องการรบกวนการครอบครอง และสามารถโอนสิทธิครอบครองได้ และเป็นสิทธิที่ใช้นับต่อบุคคลอื่นได้ทั่วไป แต่ไม่อาจใช้สิทธิครอบครองอ้างกับผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ ซึ่งการได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 2 ประการ คือ มีการยึดถือทรัพย์สินและเจตนายึดถือทรัพย์สินนั้นเพื่อตน (Wichianlaw, 2024)

#### 2) ประมวลกฎหมายที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 ได้ให้ความหมาย กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ไว้ว่า “กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย” จึงหมายถึง การถือครองที่ดินที่มีหลักฐานเอกสารสิทธิในที่ดินประเภทโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เท่านั้น โดยการจะมีกรรมสิทธิ์หรือไม่นั้น กฎหมายที่ดิน (Noranitpadungkarn, 2000) ยึดถือเอาตามเอกสารสิทธิเป็นสำคัญ

สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน (Thepthong, 2007) ผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดิน (Phromchom, 2014) หมายถึง ผู้ที่มีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น ใบจอง, น.ส. 3, น.ส. 3 ก. เป็นต้น อีกทั้งตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 4 ยังหมายถึง ผู้ที่ได้สิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ กล่าวคือเป็นผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทใบเทียบยำ ตราจองที่เป็นใบอนุญาต แบบหมายเลข 3 กฎหมายถือว่าผู้ครอบครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทข้างต้นเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินด้วย

ที่ดิน ถือเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่ง ซึ่งบุคคลสามารถมีกรรมสิทธิ์ได้อย่างเท่าเทียมกัน สิทธิการถือครองโดย กรรมสิทธิ์เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายที่ดินประกอบกัน โดยการถือครองที่ดินตามนัยประมวลกฎหมายที่ดินโดยหลักยึดถือเอกสารสิทธิในประเภทต่างๆ เป็นสำคัญ

จากการวิเคราะห์ สรุปได้ว่า

1. ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน คือ ที่ดินที่ทางราชการได้ออกเอกสารสิทธิเพื่อแสดงกรรมสิทธิ์ให้ผู้ที่มีชื่อในเอกสารสิทธินั้นเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เช่น โฉนดที่ดิน (นส.4), หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ ห้องชุด เป็นต้น
2. ที่ดินที่มีสิทธิครอบครองในที่ดิน คือ ที่ดินที่มีเอกสารหรือเอกสารสิทธิที่แสดงเพียงสิทธิครอบครอง โดยผู้ที่มีชื่อในเอกสารนั้นเป็นเพียงเอกสารหลักฐานที่แสดงว่าผู้ที่มีชื่อได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น เช่น ภท.5 แต่ถ้าเอกสารสิทธิที่ราชการออกให้ เอกสารดังกล่าวเป็นเอกสารสิทธิที่มีชื่อในเอกสารสิทธิเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง เช่น นส.3 หรือ นส.3 ก

ดังนั้น สิทธิของประชาชนในที่ดินพื้นที่กันชน ซึ่งในปัจจุบันไม่มีกฎหมายกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับ หรือ แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับพื้นที่กันชนไว้ จึงต้องพิจารณาว่าพื้นที่รอบเขตป่าอนุรักษ์ที่นำมาจัดตั้งเป็นพื้นที่กันชนเป็นที่ดินของรัฐหรือ ของเอกชน กรณีที่ดินที่นำมาเป็นพื้นที่กันชนรอบเขตป่าอนุรักษ์เป็นของหน่วยงานรัฐ ต้องพิจารณาว่าอยู่ในที่ดินของรัฐประเภทใด เช่น ที่ดินปฏิรูปที่ดิน ที่ราชพัสดุ ที่สาธารณประโยชน์ ที่ป่า ที่ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น ประชาชนย่อมมีสิทธิในพื้นที่กันชนตามกฎหมายนั้นๆ เช่นเดียวกัน ประชาชนไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐที่นำมาจัดตั้งเป็นพื้นที่กันชน มีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น กรณี จัดตั้งพื้นที่กันชนในที่ดินของเอกชน ต้องดำเนินการให้เจ้าของที่ดินเอกชนแสดงความยินยอมเป็นหนังสือให้มีการจัดตั้งพื้นที่กันชน ในที่ดิน โดยรัฐมีการจ่ายค่าตอบแทนหรือค่าชดเชยในการใช้ที่ดินเอกชนเป็นพื้นที่กันชน เนื่องจากเอกชนได้รับผลกระทบในการใช้ ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งรัฐได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้สิทธิของประชาชนในที่ดิน โดยที่ดินนั้นยังคงเป็นของเอกชน และเอกชน เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

## 8. ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1. ให้ภาครัฐกำหนดแนวทางในการจัดตั้งพื้นที่กันชน รวมถึงการบริหารจัดการพื้นที่กันชน โดยตั้งคณะกรรมการบริหารพื้นที่กันชน ตามกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล กล่าวคือ จัดทำแผนจัดการพื้นที่กันชน พร้อมทั้งระบุถึง มาตรการและการบริหารจัดการพื้นที่กันชน โดยคำนึงถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่กันชน และนำเสนอแผนเพื่อขออนุมัติจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ เมื่อได้รับอนุญาตให้จัดตั้งพื้นที่กันชนแล้ว กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหาร พื้นที่กันชนเพื่อผู้ควบคุมพื้นที่กันชน และมีหน้าที่ดำเนินการตาม การดำเนินงาน และ การบำรุงรักษาพื้นที่กันชน
2. ให้ภาครัฐกำหนดให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่รับรองสิทธิครอบครองในพื้นที่กันชน ให้สิทธิประชาชนอยู่อาศัย ทำกินใน ที่ดินได้ โดยห้ามซื้อ ขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ให้ยืม หรือโอนการครอบครองให้บุคคลอื่น เว้นแต่เป็นการ ตกทอดทางมรดก ให้แก่ทายาทโดยธรรมเท่านั้น เป็นมาตรการสำคัญที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีสิทธิประโยชน์ในพื้นที่กันชน โดยเทียบเคียงกับมาตรการ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

## REFERENCE

- Land Code, B.E. 2497 (1954). (1954, November 30). *Royal Thai Government Gazette*, 71 (Special Part 78 Ng), 1–51.
- Civil and Commercial Code, B.E. 2535 (1992). (1992, March 31). *Royal Thai Government Gazette*, 169 (Part 42), 1–306.
- Reform of Agricultural Land Act, B.E. 2518 (1975). (1975, February 14). *Royal Thai Government Gazette*, 92 (Part 45, Special Issue), 1–19.
- Act on Expropriation and Acquisition of Immovable Property, B.E. 2562 (2019). (2019, May 24). *Royal Thai Government Gazette*, 136 (Part 71), 1–26.
- Phadungsak, N. (2000). *Land law* [in Thai]. Ramkhamhaeng University.
- Thepthong, W. (2007). *Explanation of the principles of land law according to the Land Code* [in Thai]. (5<sup>th</sup> ed). Niti.
- Nakwibunwong, W., et al. (2007). *Buffer Zone Management in Thailand*. Thailand Research Fund (TRF).
- Promchom, S. (2014). Interesting legal tips on land rights. *Chulniti Journal*, 11(4), 135-145.

- Royal Forest Department. (1997). *Seminar report on buffer zones: Strategies for sustainable forest management in collaboration with the Art Conservation Association, the Environment and the Thai Environmental Institute*. Supported by the International Tropical Timber Organization and Netherlands Government.
- Ronnakorn Teerakanont. (n.d.). *Forest for conservation .. is .. what?. Forest news and communities*. <https://www.nectec.or.th/schoolnet/library/snet6/envi2/anuruk/anurn.html>
- Wichianlaw. (2023, February 27). *Acquiring possession rights*. <https://wichianlaw.blogspot.com/2017/04/blog-post.html#:~:text=สิทธิครอบครอง%20คือ%20สิทธิที่จะบุคคลนั้นได้ซึ่งสิทธิครอบครอง>
- Chaiworamukkul, N. (2012, April 16). *What is development? (1)*. GotoKnow. <https://www.gotoknow.org/posts/485293>
- Wildlife Conservation Club Vet. KU. (2017). *What is a Buffer Zone area?*. [Facebook post]. Facebook. <https://www.facebook.com/WildlifeConservationClubVetKU/posts/778128025705255/>