



## ร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดการแนวกันชนสีเขียว (Green Belt (Protection) Private Members Bill)

ของสภราชอาณาจักร

ภรภัทร ปัญญวานิช\*\*

### บทนำ

Green Belt หมายถึง แนวกันชนสีเขียว<sup>๑</sup>อันเป็นพื้นที่ธรรมชาติซึ่งยังมิได้รับการพัฒนาเป็นชุมชนเมือง และอยู่ล้อมรอบพื้นที่ชุมชนเมือง พื้นที่เหล่านี้อาจรวมถึงพื้นที่รกร้างว่างเปล่า ป่าไม้ อุทยาน พื้นที่ทำการเกษตร หรือเลี้ยงสัตว์ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ถูกกำหนดตามผังเมือง เขตปกครองพิเศษ หรืออำนาจปกครองอื่น ๆ แนวกันชนสีเขียว ครอบคลุมภูมิภาคที่หลากหลายและมีตั้งแต่ขนาดเล็กไปจนถึงขนาดใหญ่ เช่น ทางเดินของสัตว์ป่า แหล่งน้ำต่าง ๆ พื้นที่ชุ่มน้ำ สวนสาธารณะ ตลอดจนพื้นที่เลี้ยงสัตว์และพื้นที่เพาะปลูก<sup>๒</sup>

### ความสำคัญของการอนุรักษ์แนวกันชนสีเขียว

เนื่องด้วยปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) และภัยคุกคามจากไฟป่าที่นับวันยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น การอนุรักษ์และส่งเสริมพื้นที่แนวกันชนสีเขียวจึงเป็นสิ่งสำคัญกับผู้คนและสิ่งแวดล้อมยิ่งกว่าที่ผ่านมา เพราะแนวกันชนสีเขียวจะทำหน้าที่เป็นแนวกันชนยามเกิดภัยธรรมชาติ เมื่อเกิดไฟป่าขึ้น แนวกันชนสีเขียวที่ล้อมรอบชุมชนเมืองจะช่วยให้นักดับเพลิงสามารถปกป้องที่พักอาศัยของประชาชน และหลายชีวิตที่อาศัยอยู่ในชุมชนเมืองให้ปลอดภัยได้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังช่วยกักเก็บน้ำใต้ดินที่มีความจำเป็นในช่วงที่เกิดภัยแล้ง รวมถึงในช่วงที่เกิดโรคระบาดทำให้ผู้คนได้เห็นความสำคัญของการออกไปทำกิจกรรมกลางแจ้งว่ามีความสำคัญต่อสภาพจิตใจและสภาพร่างกาย การมีพื้นที่ธรรมชาติที่สวยงามเป็นแหล่งพักผ่อนหย่อน

\* บทความประจำเดือนมกราคม ๒๕๖๖

\*\* บุคลากรจัดทำฐานข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๑</sup> ดร. โสภณ พรโชคชัย, กรุงเทพธุรกิจ. “๓ เคสศึกษาผังเมืองที่ลิ้มเรียนมาจากต่างประเทศ” . สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๖, จาก [https://www.thaiappraisal.org/thai/market/market\\_view.php?strquery=market430.htm](https://www.thaiappraisal.org/thai/market/market_view.php?strquery=market430.htm)

<sup>๒</sup> Teri Shore, Director of Greenbelt Alliance. “What is a Greenbelt?” . สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๖, จาก <https://www.greenbelt.org/blog/what-is-a-greenbelt/>



ใจก็สามารถทำให้ผู้คนผ่านพ้นสถานการณ์ที่ตึงเครียดไปได้ด้วยดี การอนุรักษ์แนวกันชนสีเขียวยังช่วยป้องกันการพัฒนาและการขยายพื้นที่ชุมชนเมืองที่ไร้ประสิทธิภาพ เช่น การขยายพื้นที่เพื่อรองรับการขับขึ้นบดถนน และการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้แพร่กระจายไปสู่พื้นที่อนุรักษ์ทางธรรมชาติและพื้นที่ทางการเกษตร อันจะส่งผลร้ายต่อสิ่งแวดล้อมและผู้คนในชุมชน<sup>๓</sup>

### ที่มาและความสำคัญของร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดการแนวกันชนสีเขียว

เนื่องจากกฎหมายการจัดการแนวกันชนสีเขียวเดิมมีอายุนับ ๗๐ ปีและแทบไม่ได้รับการทบทวนหรือปรับปรุงแก้ไขให้ทันต่อสถานการณ์ในปัจจุบันแต่อย่างใด แม้แนวกันชนสีเขียวจะเป็นผลดีต่อสิ่งแวดล้อมและผู้คน แต่ในอีกแง่หนึ่งก็สร้างผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมที่มีความซับซ้อนได้เช่นกันหากไม่ได้รับการกำกับดูแลที่เหมาะสม ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดการพื้นที่สีเขียวที่ไม่มีประสิทธิภาพทำให้พื้นที่แนวกันชนสีเขียวขัดขวางการเจริญเติบโตของเมืองใหญ่ต่าง ๆ ในสหราชอาณาจักร เช่น เมือง London Oxford และ Cambridge ส่งผลให้ราคาของอสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่ดังกล่าวพุ่งทะยานขึ้นอย่างไม่รู้สิ้นสุด สร้างความวิตกกังวลโดยเฉพาะในกลุ่มคนหนุ่มสาวที่กำลังซื้ออย่างจำกัด กฎหมายการจัดการแนวกันชนสีเขียวเดิมมีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๕๕ ซึ่งในขณะนั้นจำนวนประชากรในสหราชอาณาจักรมีเพียง ๕๑ ล้านคนโดยประมาณ แต่ในปัจจุบันประชากรเพิ่มขึ้นอย่างมากถึง ๖๘ ล้านคน นั้นส่งผลให้เมืองใหญ่หลายเมืองถูกจำกัดโอกาสในการเติบโตและทำให้เกิดการผูกขาดทางเศรษฐกิจ

ปัจจุบันแนวกันชนสีเขียวครอบคลุมพื้นที่ถึงร้อยละ ๑๓ ของพื้นที่ทั้งหมดในสหราชอาณาจักร ซึ่งรวมถึงพื้นที่ในเขตตอนกลางและตอนเหนือ เช่น เมือง Birmingham Manchester และ Leeds แต่เนื่องจากพื้นที่ชุมชนเมืองหรือพื้นที่สีน้ำตาลของเมืองเหล่านี้มีความพร้อมในการรับมือการเติบโตของเศรษฐกิจที่เพียงพอและแรงกดดันจากการขยายตัวของพื้นที่ที่อยู่อาศัยก็มีไม่มากเท่ากับหลายเมืองในเขตตอนใต้ แนวกันชนสีเขียวในเขตตอนกลางและตอนเหนือจึงไม่ได้มีอิทธิพลในด้านการจำกัดการเจริญเติบโตของชุมชนเมืองดังที่เมืองในเขตตอนใต้ของสหราชอาณาจักรกำลังเผชิญ นั่นอาจเป็นสาเหตุที่การปฏิรูปแนวกันชนสีเขียวในทางตอนกลางและตอนเหนือไม่อยู่ในวาระใด ๆ ของแผนการยกระดับการดำเนินการของภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ในการปฏิรูปแนวกันชนสีเขียวเพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้คนต้องพิจารณาถึงภาพรวมของประเทศด้วย แน่แน่นอนว่าในเขตตอนใต้ ปัญหาที่อยู่อาศัย

<sup>๓</sup> อ่างแล้ว เชียงอรุณี ๒



ที่มีราคาสูงจนประชาชนไม่สามารถเอื้อมถึงได้เป็นปัญหาที่เห็นได้ชัดกว่าในพื้นที่ตอนกลางและตอนเหนือค่อนข้างมาก จึงไม่น่าแปลกใจว่าการปฏิรูปแนวกันชนสีเขียวในพื้นที่ตอนกลางและตอนเหนือในเวลานี้ยังคงเป็นเพียงความฝัน

แม้ผู้คนที่โต้แย้งให้ยกเลิกแนวกันชนสีเขียวจะมีจำนวนน้อย แต่ถ้าหากว่าเราสามารถลดทอนความเข้มงวดของกฎหมายการจัดการแนวกันชนสีเขียวให้มีความยืดหยุ่นและเข้ากับบริบททางสังคมมากขึ้นจะเกิดประโยชน์อย่างมหาศาล เพราะตามกฎหมายเดิมแนวกันชนสีเขียวเป็นพื้นที่หวงห้ามที่ได้รับการปกป้องมากเกินไป ตรงข้ามกับแนวคิดที่ว่าแนวกันชนสีเขียวคือวงแหวนชนบทอันเขียวขจีที่เปิดกว้างสำหรับทุกคน เพราะพื้นที่ส่วนใหญ่ของแนวกันชนสีเขียวเป็นพื้นที่ที่ไม่สามารถเข้าถึงได้ ปัจจุบันแผนการพัฒนาที่ดินในการนำที่ดินบางส่วนที่อยู่ในเขตแนวกันชนสีเขียวออกมาพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยเป็นเรื่องที่ยากแม้ในสถานการณ์ที่มีความจำเป็นก็ตาม เพราะใช้เวลาในการดำเนินการที่ยาวนานและมีความเสี่ยงสูง หากกฎหมายการจัดการแนวกันชนสีเขียวมีความยืดหยุ่นมากขึ้น อาจส่งผลให้พื้นที่ดังกล่าวได้รับการพัฒนาเป็นชุมชนที่น่าดึงดูด มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่เป็นมิตรกับธรรมชาติและประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างแท้จริง

แม้แนวกันชนสีเขียวจะเป็นพื้นที่ที่มีประโยชน์ในแง่ของทรัพยากรธรรมชาติอย่างปฏิเสธไม่ได้ แต่สำหรับกฎเกณฑ์และนโยบายในการจัดการแนวกันชนสีเขียวยังคงมีความขัดแย้งในหลาย ๆ ด้าน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปกฎหมายดังกล่าวเพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งเหล่านี้และเพื่อให้ข้อหาริมทรัพย์รวมถึงที่อยู่อาศัยอยู่ในราคาที่เหมาะสม ยิ่งไปกว่านั้นการปฏิรูปกฎหมายครั้งนี้จะเป็นการยกระดับให้สหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่ก้าวหน้าอย่างยั่งยืน<sup>๔</sup>

## วัตถุประสงค์ของกฎหมายการจัดการแนวกันชนสีเขียว (Green Belt (Protection) Private Members Bill)

ร่างกฎหมายฉบับนี้เกิดขึ้นจากเจตนาารมณ์ของท่าน Christopher Chope สมาชิกรัฐสภาที่ไม่พึงพอใจกับการจัดการแนวกันชนสีเขียวของรัฐบาล เนื่องจากพื้นที่ของแนวกันชนสีเขียวมีเพิ่มขึ้นมากเกินไปในแต่ละปี จึงเห็นควรที่จะต้องออกมาตรการใหม่ที่เข้มงวดเพื่อควบคุมและยกเลิกการกำหนดพื้นที่แนวกันชนสีเขียว ดังนี้

<sup>๔</sup> Karen Charles. “The need for Green Belt reform” . สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๖๖, จาก

<https://www.localgov.co.uk/The-need-for-Green-Belt-reform/54234>



- ๑) ควรมีการจัดทำทะเบียนแสดงพื้นที่แนวกันชนสีเขียวทั้งหมดในสหราชอาณาจักรที่มีอยู่ ณ วันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๒๒ และทะเบียนดังกล่าวควรได้รับการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอเพื่อให้ทราบถึงการยกเลิกพื้นที่และการกำหนดพื้นที่ใหม่สำหรับแนวกันชนสีเขียวที่เพิ่มขึ้นหลังจากวันเวลาดังกล่าว
- ๒) การยกเลิกการกำหนดพื้นที่แนวกันชนสีเขียวสามารถทำได้โดยหน่วยงานท้องถิ่นที่มีอำนาจเท่านั้น หากสามารถหาพื้นที่แนวกันชนสีเขียวทดแทนที่มีลักษณะดังต่อไปนี้
  - (๑) เป็นพื้นที่ที่มีขนาดเท่ากันหรือพื้นที่ขนาดใหญ่กว่า
  - (๒) เป็นพื้นที่ที่ได้รับการพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยและพื้นที่ดังกล่าวมีค่าความหนาแน่นของโรงเรียนสูงกว่าค่าเฉลี่ยความหนาแน่นของโรงเรียนในท้องถิ่นนั้น ๆ
- ๓) หน่วยงานท้องถิ่นจะไม่อนุญาตให้มีการเข้าไปพัฒนาพื้นที่แนวกันชนสีเขียวที่ถูกยกเลิก หากพื้นที่ดังกล่าวอยู่ติดกับเขตที่อยู่อาศัย แม้พื้นที่ดังกล่าวจะมีความหนาแน่นของโรงเรียนสูงกว่าพื้นที่ข้างเคียง

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการจัดทำทะเบียนแสดงเขตแนวกันชนสีเขียวแต่ในขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องมีการตรวจสอบข้อมูลในการกำหนดความหนาแน่นของโรงเรียนเพื่อความถูกต้อง

ในประเด็นต่อมา ท่าน Christopher ต้องการให้พื้นที่แนวกันชนสีเขียวที่จะมาทดแทนพื้นที่ที่ถูกยกเลิกเป็นพื้นที่ถัดจากที่ดินที่มีค่าความหนาแน่นของโรงเรียนสูงกว่าค่าเฉลี่ยความหนาแน่นของโรงเรียนในท้องถิ่นนั้น ๆ นั้นน่าจะหมายถึงพื้นที่หมู่บ้านจัดสรรที่เพิ่งสร้างใหม่ทั้งหลายซึ่งอาจเคยเป็นพื้นที่แนวกันชนสีเขียวมาก่อน แต่สาเหตุที่พื้นที่เหล่านี้ไม่ได้กำหนดให้พัฒนาได้อาจเป็นเพราะจากการตรวจสอบพบว่าพื้นที่เหล่านี้ไม่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจมากพอที่ควรค่าต่อการพัฒนา แม้ดูเหมือนว่าพื้นที่แนวกันชนสีเขียวแห่งใหม่จะเกิดขึ้นถัดจากแนวกันชนสีเขียวที่เพิ่งถูกยกเลิก แต่พื้นที่ดังกล่าวที่ถูกยกเลิกนั้นจะต้องเป็นพื้นที่ที่ดีที่สุดและคุ้มค่าที่สุดสำหรับการพัฒนาในอนาคตอย่างแน่นอน

นอกจากนี้ การปฏิรูปกฎหมายการจัดการแนวกันชนสีเขียวจะส่งผลกระทบหลายประการอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากแนวคิดที่ว่าพื้นที่แนวกันชนสีเขียวแห่งใหม่ที่จะถูกนำมาพัฒนาควรเป็นพื้นที่ที่ความหนาแน่นของโรงเรียนต่ำกว่าพื้นที่ข้างเคียงเป็นแนวคิดที่ถูกต้องได้เป็นอย่างมาก โดยผู้เชี่ยวชาญโต้แย้งว่าพื้นที่แนวกันชนสีเขียวที่มีความหนาแน่นของโรงเรียนที่สูงมีความเหมาะสมที่จะพัฒนาเป็นชุมชนเมืองมากกว่าเพื่อรักษาพื้นที่แนวกันชนสีเขียวอื่นที่ยังคงอยู่และพวกเขาเชื่อว่าข้อเสนอของท่าน Christopher จะนำไปสู่ปัญหาที่สำคัญ ๒ ประการ ดังนี้



ประการแรก นักส่งเสริมและพัฒนาที่ดินได้ตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับความหนาแน่นของโรงเรียนว่าข้อเสนอของท่าน Christopher จะนำไปสู่ปัญหาด้านการใช้สอยที่ดินไปโดยเปล่าประโยชน์และจะส่งผลกระทบต่อราคาอสังหาริมทรัพย์ในตลาดเป็นวงกว้าง

ประการที่สอง ในพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของโรงเรียนต่ำหรือไม่มีเลย อุปทานของที่ดินในตลาดเหล่านั้น

มีแนวโน้มว่าจะถูกบีบด้วยข้อจำกัดต่าง ๆ มากขึ้นเรื่อย ๆ นักส่งเสริมและพัฒนาที่ดินเห็นว่าไม่ควรมีกฎเกณฑ์ตายตัวที่ใช้เป็นมาตรฐานระดับสากลในการกำหนดความหนาแน่นของโรงเรียนที่เหมาะสมว่าพื้นที่ใดควรถูกกำหนดหรือควรยกเลิกในการเป็นพื้นที่แนวกันชนสีเขียว ในทางกลับกันกฎเกณฑ์ที่ดีที่สุดในการพิจารณาก็คือการที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้พิจารณาความหนาแน่นของโรงเรียนที่เหมาะสมตามสถานการณ์และบริบทต่าง ๆ ในแต่ละพื้นที่

อย่างไรก็ตาม เป้าหมายของท่าน Christopher ที่จะจัดการพื้นที่แนวกันชนสีเขียวอย่างมีประสิทธิภาพนั้น เป็นสิ่งที่เขาพยายามผลักดันมาตลอด นับแต่ปี ค.ศ. ๒๐๑๙ ที่เขาเสนอร่างกฎหมายที่เนื้อหาสาระแทบจะไม่แตกต่างกับร่างกฎหมายฉบับนี้ที่เสนอในปี ค.ศ. ๒๐๒๒ เขากล่าวในรัฐสภาว่าในปี ค.ศ. ๒๐๑๗ - ๒๐๑๘ พื้นที่แนวกันชนสีเขียวได้ถูกยกเลิกมากกว่า ๕ เท่าของค่าเฉลี่ยในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ - ๒๐๑๐ นั่นจึงเป็นเครื่องยืนยันว่าการที่พรรคอนุรักษ์นิยมประกาศตนว่าเป็นผู้พิทักษ์พื้นที่สีเขียวจึงเป็นเรื่องโกหก และทะเบียนแสดงเขตแนวกันชนสีเขียวที่เผยแพร่สู่สาธารณะจะสะท้อนถึงความโปร่งใสของรัฐบาลในการบริหารจัดการพื้นที่สีเขียว เขาอธิบายต่อไปว่าแผนในการจัดเตรียมให้มีพื้นที่ใหม่ทดแทนพื้นที่แนวกันชนสีเขียวเดิมที่ถูกยกเลิกจะเป็นการจัดแรงจูงใจของผู้มีอำนาจในท้องถิ่นที่จะยกเลิกพื้นที่แนวกันชนสีเขียวและด้วยการจำกัดการพัฒนาพื้นที่แนวกันชนสีเขียวด้วยกฎเกณฑ์ในเรื่องความหนาแน่นของโรงเรียนที่เขาเสนอ จะเป็นการผลักดันให้นักพัฒนาที่ดินจัดการพื้นที่สีน้ำตาลหรือพื้นที่ชุมชนเมืองที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด<sup>๕</sup>

\*\*\*\*\*

<sup>๕</sup> Paddy Kent. “Green Belt (Protection) Private Members Bill” . สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๖, จาก <https://www.secnewgate.co.uk/blog/green-belt-protection-private-members-bill/>