

มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
ในอุทยานแห่งชาติ

มาตรการทางกฎหมายเป็นมาตรการหนึ่งในหลายมาตรการ ที่รัฐจำเป็นต้องใช้ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ เพราะมาตรการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือที่สำคัญของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลในอันที่จะใช้เป็นกลไกบังคับให้ประชาชนต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้นอาจจะได้รับโทษ ทั้งนี้เพื่อจะสามารถคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติไว้เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม และสามารถให้ประโยชน์ได้ต่อไปในอนาคต อย่างไรก็ตาม มาตรการทางกฎหมายจะต้องใช้ประกอบกับมาตรการในด้านอื่นๆ ด้วย คือ มาตรการในการจัดการและบริหาร จึงจะทำให้การดำเนินงานในการคุ้มครองดูแลรักษาประสบความสำเร็จ ซึ่งในวิทยานิพนธ์นี้จะได้นำเสนอในแต่ละมาตรการ พร้อมทั้งศึกษาวิเคราะห์ถึงหลักเกณฑ์ ปัญหาและข้อบกพร่องต่าง ๆ เพื่อจะได้นำไปสู่การเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้ายที่สุด

มาตรการในการจัดการ

การดำเนินการของรัฐที่จะเข้าไปดูแลจัดการแหล่งท่องเที่ยว ประเภทอุทยานแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นขนาดเล็กหรือใหญ่ อยู่ใกล้หรือไกลจากแหล่งชุมชน มีคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติมากน้อยเพียงใด จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงสิ่งสำคัญ 2 ประการ คือ การให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวก และเปิดโอกาสให้นักท่องเที่ยวได้รับประสบการณ์ ตลอดจนได้รับความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับพื้นที่ หรืออาจกล่าวได้ว่าในส่วนนี้เป็นเรื่องของการพัฒนา และในขณะเดียวกันอีกด้านหนึ่งก็ต้องรักษาไว้ ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของพื้นที่ให้คงอยู่ในสภาพเดิมให้มากที่สุด หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องของ การอนุรักษ์นั่นเอง

การที่จะทำให้งานทั้งสองสิ่งนี้ดำเนินการไปพร้อมกันได้ จะต้องมีการจัดการที่เหมาะสม ซึ่งได้แก่ นโยบายหรือแผนในระดับต่าง ๆ ที่จะใช้ในการควบคุม ดูแล และกำกับการดำเนินงาน อุทยานแห่งชาติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งในที่นี้จะได้ศึกษาถึงนโยบายและแผนที่สำคัญ คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 นโยบายและแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมระยะสั้น และแผนการจัดการอุทยานแห่งชาติ

### 1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539)

ในประเทศไทยแผนงานที่สำคัญและเกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและทางอ้อมกับการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐบาลมากที่สุดคือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งนับจากฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) จนถึงฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) เป็นระยะเวลา กว่า 30 ปี ที่เราได้ใช้แผนดังกล่าวเป็นนโยบายการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ รวมถึงการจัดการอุทยานแห่งชาติด้วย ซึ่งในวิทยานิพนธ์นี้จะได้กล่าวถึงส่วนที่เกี่ยวข้อง 2 ด้าน คือ ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ และส่วนอีกด้านหนึ่ง คือ ด้านการพัฒนาการท่องเที่ยว

#### ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

นโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติได้ถูกกำหนดขึ้นอย่างจริงจัง เมื่อมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เมื่อ พ.ศ. 2504 และเมื่อพิจารณาในด้านของทรัพยากรป่าไม้และส่วนที่เกี่ยวข้องกับอุทยานแห่งชาติของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 5 (พ.ศ. 2504 - 2529) จะพบว่ามีเพียงมาตรการในการกำหนดจำนวนพื้นที่ป่าไม้ของประเทศ และการกำหนดจำนวนของอุทยานแห่งชาติเท่านั้น แต่ยังไม่มีความชัดเจนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และอุทยานแห่งชาติได้เลย จนกระทั่ง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ที่รัฐได้กำหนดแนวทางในการจัดการในทิศทางที่ชัดเจนขึ้น คือ

กำหนดให้มีพื้นที่ป่าทั่วประเทศ อย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ และได้แบ่งพื้นที่ป่าออกเป็น 2 ประเภท เพื่อประโยชน์ 2 ประการ คือ <sup>1</sup>

1. ป่าเพื่อการอนุรักษ์ ซึ่งกำหนดไว้เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่หายาก และป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดิน ตลอดจนทั้งเพื่อประโยชน์ในการศึกษา การวิจัย และนันทนาการของประชาชน ในอัตราร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ ซึ่งได้แก่ อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และลุ่มน้ำชั้น 1

2. ป่าเพื่อเศรษฐกิจกำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และของป่า เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ในอัตราร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ

ในส่วนของอุทยานแห่งชาติ รัฐได้เล็งเห็นความสำคัญของอุทยานแห่งชาติ จึงได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนการจัดการอุทยานแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรกด้วย ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารและจัดการ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) รัฐได้กำหนดแนวทางในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและได้ปรับปรุงระบบบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ให้เป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนในชนบท และเป็นรากฐานสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีแนวทางครอบคลุมหลายด้าน ดังนี้ <sup>2</sup>

<sup>1</sup> คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, การใช้พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : ภาควิชาการจัดการป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2529), หน้า 40 - 42.

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2534), หน้า 15.

1. สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
2. จัดการควบคุมดูแลให้สามารถปฏิบัติตามแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่แล้ว เช่น แผนการจัดการอุทยานแห่งชาติ เขตสงวนพันธุ์สัตว์ป่า ป่าชายเลนและแหล่งปะการัง โดยเน้นการจัดสรรงบประมาณและกำลังเจ้าหน้าที่พิทักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างเพียงพอ และสร้างจิตสำนึกของประชาชนในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติด้วย
3. ลดความขัดแย้งของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในอนาคต โดยเร่งรัดการกำหนดแผนการใช้ที่ดินแต่ต้น
4. นำมาตรการการเงิน การคลัง ที่ช่วยในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ส่งผลให้ประชาชนได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของประเทศโดยเสมอภาคกัน
5. จัดตั้งระบบข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติเพื่อใช้ประกอบการวางแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเชื่อถือได้ และเพื่อลดความสับสนในเรื่องข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น การกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ชัดเจน
6. เร่งรัดการออกพระราชบัญญัติเพื่อรองรับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับป่าชุมชนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์การพัฒนาเอกชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป่าโดยนิตินัย

ในด้านของทรัพยากรป่าไม้และอุทยานแห่งชาตินั้น รัฐได้กำหนดแนวทางที่สำคัญไว้ ดังนี้<sup>4 3</sup>

1. กำหนดเป้าหมายของพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ เพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 15 เป็นร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ และลดความสำคัญของพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจจากเดิมร้อยละ 25 ให้เหลือร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ

2. แนวทางในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ และนอกเขตประกอบด้วย

2.1 เร่งรัดการจัดทำแผนการบริหารและจัดการในการรักษาพื้นที่ป่า โดยเปิดโอกาสให้ส่วนราชการและผู้นำในระดับท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผน

2.2 ควบคุมดูแลให้สามารถปฏิบัติได้ตามแผนบริหารและจัดการที่มีอยู่

2.3 กำหนดและทำเครื่องหมายแนวเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ และนอกเขตให้

ชัดเจน

2.4 เร่งรัดการออกกฎหมายรองรับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร

3. แนวทางในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ทั่วไป ประกอบด้วย

3.1 ให้ประชาชนในท้องถิ่น เข้าร่วมในการบริหารและจัดการทรัพยากรป่าไม้

3.2 เร่งรัดการออกพระราชบัญญัติสวนป่า เพื่อให้เอกชนที่ดำเนินการปลูกป่ามีความมั่นใจในการลงทุนและได้รับประโยชน์ประโยชน์ที่พึงจะได้รับ

<sup>3</sup> สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย, แผนแม่บทอุทยานแห่งชาติเขาแหลม (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย, 2537), หน้า 1(4) - 1(7).

3.3 ให้มีการตรวจสอบสถานการณ์ป่าไม้ได้อย่างรวดเร็ว โดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น ภาพถ่ายดาวเทียมและระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ เพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับการบริหารและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ร่วมกับทรัพยากรอื่น ๆ

จากแนวทางในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ที่ได้กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจของรัฐที่จะพยายามแก้ไขสถานการณ์ด้านทรัพยากรของประเทศให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม และมีเป้าหมายที่ชัดเจนขึ้น แต่การดำเนินการที่ผ่านมาในช่วงครึ่งแรกของแผน นับว่ายังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเพราะปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรที่เกิดขึ้นยังปรากฏอยู่ และมีแนวโน้มที่รุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะด้านทรัพยากรป่าไม้ ที่จำนวนพื้นที่ป่าไม้ลดจำนวนลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง (ตารางที่ 12) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ยังมีได้มีการนำนโยบายที่กำหนดไว้ไปปฏิบัติอย่างจริงจัง หรือมีการปฏิบัติบ้าง แต่ไม่มากพอจนถึงระดับที่หยุดยั้งหรือชะลอปัญหาที่เกิดขึ้นได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 12 พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทย

ปี	พื้นที่ป่า (ล้านไร่)	%
2504	171.0	53.3
2516	138.6	43.2
2519	124.0	38.6
2521	109.5	34.1
2525	97.9	30.5
2528	94.3	29.4
2531	89.9	28.0
2532	89.6	27.9
2534	85.4	26.6
2536	83.4	25.0

ที่มา : กรมป่าไม้

ในส่วนที่เกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติ แม้ว่ารัฐจะได้กำหนดนโยบายไว้ในแผนฉบับที่ 7 แต่รัฐ  
 ยังไม่มีมาตรการรองรับสำหรับนโยบายที่กำหนดไว้ จึงทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว  
 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่เห็นได้ชัด คือ การที่รัฐกำหนดให้เพิ่มเป้าหมายของพื้นที่ป่าเพื่อการอนุ  
 รักษ์เป็นร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ หมายความว่า รัฐจะต้องดำเนินการให้มีการจัดตั้งอุทยาน  
 แห่งชาติ ซึ่งเป็นพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ประเภทหนึ่งเพิ่มขึ้นด้วย ในเรื่องนี้ จึงเห็นได้ว่า รัฐได้ให้  
 ความสำคัญต่อจำนวนและเนื้อที่ของอุทยานแห่งชาติในเชิงปริมาณ ทำให้จำนวนและเนื้อที่ของอุทยาน

แห่งชาติมีความเหมาะสมที่จะเอื้อประโยชน์ในด้านต่าง ๆ แต่เมื่อพิจารณาในแง่คุณภาพของอุทยานแห่งชาติแล้ว รัฐยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้เท่าที่ควร ซึ่งจะเห็นได้จากการที่อุทยานแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นแล้วหลายแห่งขาดการดูแลเอาใจใส่ และมีปัญหาในหลาย ๆ เรื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องแนวเขตอุทยานแห่งชาติที่ยังไม่มีความชัดเจนแน่นอนเพราะขาดงบประมาณที่จะทำการสำรวจและรังวัดอย่างละเอียด จึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่กับราษฎรในพื้นที่เสมอ หรือเรื่องแผนการจัดการที่ยังไม่สามารถทำได้ในอุทยานแห่งชาติอีกหลายแห่ง ดังนั้น ในเรื่องนี้จึงมีข้อสังเกตว่า แม้จะมีนโยบายที่ชัดเจนขึ้นในแผนฉบับที่ 7 แต่การดำเนินการที่ผ่านมา ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้ เป็นเพราะรัฐไม่มีมาตรการรองรับสำหรับนโยบายที่กำหนดไว้ กล่าวคือ รัฐยังไม่ได้ให้การสนับสนุนอย่างแท้จริง ในการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นด้านของงบประมาณหรือบุคลากรซึ่งไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน จึงทำให้การดำเนินงานในหลายเรื่องยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

#### ด้านการพัฒนาการท่องเที่ยว

นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) เป็นต้นมา กิจกรรมการพัฒนาที่ได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนเสมอมา คือ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว โดยเฉพาะในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ที่การท่องเที่ยวขยายตัวสูงสุด เนื่องจากรัฐบาลได้ประกาศให้ปี 2530 เป็นปีแห่งการท่องเที่ยวไทย และปี 2531 - 2532 เป็นปีศิลปหัตถกรรมไทย<sup>4</sup> ทำให้จำนวนนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวประเทศไทย และจำนวนรายได้จากการท่องเที่ยวเพิ่มสูงขึ้นกว่าที่ผ่านมาอย่างเห็นได้ชัด (ตารางที่ 13)

<sup>4</sup> พิกษา ว่องกุล, "อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว รายได้นับแสนล้านกับปัญหามลภาวะ," ใน สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2537, พิกษา ว่องกุล, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, 2537), หน้า 181.



ตารางที่ 13 จำนวนนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ และรายได้จากการท่องเที่ยว

ปี	จำนวนนักท่องเที่ยว ชาวต่างประเทศ	อัตราเพิ่ม (%)	รายได้จากการท่องเที่ยว (ล้านบาท)
2530	3,482,958	23.59	50,024
2531	4,230,737	21.47	78,859
2532	4,809,508	13.68	96,386
2533	5,298,860	10.17	110,572
2534	5,086,899	4.00	100,004
2535	5,136,443	0.97	123,135
2536	6,166,496	12.15	137,102



ที่มา : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) รัฐจึงได้กำหนดแนวทางในการพัฒนาการท่องเที่ยวให้ต่อเนื่องจากที่ผ่านมา ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้ คือ <sup>5</sup>

1. ส่งเสริมการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ เพื่อเป็นแหล่งรายได้เงินตราต่างประเทศให้ขยายตัวไม่ต่ำกว่าอัตราร้อยละ 13 ต่อปี และจำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศเพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8 ต่อปี

2. ดำเนินการให้ไทยเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยว ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

<sup>5</sup> สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย,  
แห่งชาติเขาแหลม, หน้า 1(7) - 1(19).

### 3. อนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรและปัจจัยที่เกี่ยวข้องในแหล่งท่องเที่ยว

3.1 ให้มีแผนแม่บทเพื่อพัฒนาฟื้นฟูสภาพแหล่งท่องเที่ยว และระบบสาธารณูปโภค บริการพื้นฐานต่าง ๆ ทั้งในแหล่งท่องเที่ยวหลักและแหล่งท่องเที่ยวใหม่ที่มีศักยภาพในระบบเดียวกันกับการพัฒนาเมืองหลัก

3.2 นำมาตรการทางกฎหมายควบคุมอาคารผังเมือง อุทยานแห่งชาติ และโบราณสถานมาใช้กำกับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ ของธุรกิจเอกชนบริเวณรอบ ๆ แหล่งท่องเที่ยว เพื่อป้องกันผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากการลงทุนประกอบการธุรกิจต่าง ๆ

3.3 สนับสนุนองค์กรของรัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ในระดับท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร บำรุงจัดการทรัพยากรธรรมชาติและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ เช่น น้ำตก เกาะ หาดทราย ตลอดจนอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ศิลปกรรม เช่น โบราณสถาน แหล่งประวัติศาสตร์ เป็นต้น

3.4 สนับสนุนบทบาทของภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วม ในการพัฒนาพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวต่างๆมากขึ้น พร้อมกับการปรับปรุงกฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องให้เอื้อต่อการลงทุนของภาคเอกชน

3.5 เพิ่มประสิทธิภาพการบริการด้านสาธารณูปโภค โดยมุ่งให้ประโยชน์ระยะยาว และให้ความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายต่างๆ เพื่อคุ้มครองนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการอยู่ในกรอบ ไม่เอาเปรียบนักท่องเที่ยว จนเกิดภาพพจน์ทางลบต่อประเทศโดยรวม

### 4. พัฒนาและยกระดับคุณภาพกำลังคนด้านการท่องเที่ยว

การดำเนินการเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวที่ผ่านมาในช่วงครึ่งแรกของแผนฉบับที่ 7 นี้ นับว่าประสบความสำเร็จพอสมควร เมื่อพิจารณาจากจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยว โดยในปี 2536 จำนวนนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้นถึง 12.15% (ตารางที่ 13)

นอกจากนี้ การท่องเที่ยวภายในประเทศเองก็มีแนวโน้มสูงขึ้น<sup>๕</sup> จากการส่งเสริม สนับสนุน และประชาสัมพันธ์จากรัฐบาล การพัฒนาการบริการสิ่งอำนวยความสะดวกขยายตัวมากขึ้น ทั้งใน แหล่งท่องเที่ยวเดิมและแหล่งท่องเที่ยวใหม่ มีการส่งเสริมตลาดภายในเพิ่มขึ้น ทำให้นักท่องเที่ยว กระจายตัวไปในภูมิภาคต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ทำให้เห็นถึงแนวโน้มของการท่องเที่ยวที่จะเติบโตต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง เมื่อเป็นเช่นนั้น การท่องเที่ยวย่อมจะต้องมีส่วนเพิ่มความกดดันต่อการใช้จ่าย ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น เพราะเป็นการเพิ่มลักษณะการใช้ ประโยชน์จากเดิมที่มีอยู่แล้ว คือ การใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ฯลฯ ซึ่งทำให้ทรัพยากรเสื่อมโทรมหรือทรุดลงไปมากอยู่แล้ว ดังนั้น หากปัญหาที่มีอยู่เดิมยังไม่ สามารถแก้ไขให้ได้ผลเท่าที่ควร ก็เป็นสิ่งที่น่าวิตกเป็นอย่างยิ่งว่า การโหมพัฒนาและส่งเสริมการ ท่องเที่ยวที่มุ่งแต่จะได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจในระยะสั้น จะส่งผลกระทบยาวเป็นการซ้ำเติม ให้เกิดอันตรายแก่สภาพธรรมชาติของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และแม้ว่าจะ ได้มีแนวทางในการจัดการสำหรับแหล่งท่องเที่ยวไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ตาม แต่ก็เป็นกำหนัดไว้อย่างกว้าง ๆ ครอบคลุมแหล่งท่องเที่ยวทุกประเภท จึงยังไม่ชัดเจน แน่นนอนและต่อเนื่อง ที่จะนำไปปฏิบัติต่ออย่างใด โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติ จึงเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้นโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคสมัยเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เช่น

- พ.ศ. 2532 รัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ออกพระราชกำหนดปิดสัมปทานป่า เพื่อรักษาทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ
- พ.ศ. 2533 รัฐบาลชุดเดียวกัน มีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวด้วยการประกาศพื้นที่อุทยานแห่งชาติ 17 แห่ง ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวโดยอนุญาตให้เอกชน เข้าไปดำเนินธุรกิจรีสอร์ทและบ้านพัก แต่ได้รับเสียงคัดค้านอย่างรุนแรงจากกลุ่มอนุรักษ์ต่าง ๆ ทำให้นโยบายนี้ต้องระงับไป

<sup>๕</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 1(7).

- พ.ศ. 2534 รัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน มีนโยบายไม่ต้องการให้มีการพักแรม และให้ยกเลิกกิจกรรมสนามกอล์ฟของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ที่อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่
- พ.ศ. 2536 รัฐบาล นายชวน หลีกภัย ได้มีนโยบายประกาศเขตท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ 13 แห่ง เพื่อให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเข้าไปดำเนินการพัฒนาการท่องเที่ยว ซึ่งก็ได้รับการคัดค้านอีกเช่นกัน จนในที่สุดนโยบายของรัฐบาลในเรื่องนี้ก็ต้องล้มเลิกไป

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแนวทางในการจัดการแหล่งท่องเที่ยวประเภทอุทยานแห่งชาติ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง เพื่อรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมเดิมให้คงอยู่ พร้อมกับเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในการเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ จะไม่อาจประสบความสำเร็จได้ ถ้ายังไม่มีกำหนดแนวทางที่ชัดเจน แน่นนอน และมีผลต่อเรื่องที่จะนำไปปฏิบัติในระยะยาว ทั้งนี้ จะต้องเป็นแนวทางที่ถูกต้องและเหมาะสมด้วย

## 2. นโยบายและแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมระยะสั้น<sup>7</sup>

นอกจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ที่ได้กำหนดมาตรการในการจัดการไว้อย่างกว้าง ๆ แล้ว รัฐยังได้กำหนดนโยบายด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงอีกด้วย กล่าวคือ ในมาตรา 13(1) ได้กำหนดให้มีการจัดทำนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเป็นกรอบหลักในการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ พร้อมกับการจัดทำแผนปฏิบัติการที่เรียกว่าแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 35 สำหรับเป็นแนวทางในการแปลง

<sup>7</sup> สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, "สรุปนโยบายและแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมระยะสั้น," เอกสารของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. (พิมพ์ตัด)

นโยบายและแผนดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติให้มากที่สุด รวมทั้งสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจด้วยการให้จังหวัดต่าง ๆ เสนอแนะแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในรูปของแผนปฏิบัติการ เพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด ตามมาตรา 37

โดยที่การวางนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งเป็นนโยบายและแผนด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ จะต้องใช้เวลาพอสมควรในการจัดทำ ในขณะที่การดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมจำเป็นที่จะต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง ทางสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) เป็นประธาน จึงได้จัดทำนโยบายและแผนจัดการสิ่งแวดล้อมระยะสั้นขึ้นใช้ก่อน \* ในระหว่างที่นโยบายและแผนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำลังจัดทำอยู่ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และเป็นกรอบสำหรับจังหวัดต่าง ๆ ในการจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด <sup>๕</sup>

นโยบายและแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมระยะสั้น ได้นำนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐบาล ที่ได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2535 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) มาเป็นหลักในการจัดทำ โดยได้เสนอข้อเท็จจริงของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญเร่งด่วน และแนวทางการแก้ไข รวมทั้งกำหนดแผนงานและโครงการที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ โดยมีวัตถุประสงค์ใน 4 ด้าน คือ <sup>๖</sup>

\* คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2536 และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 110 ตอนที่ 136 (15 กันยายน พ.ศ. 2536)

<sup>๕</sup> สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, "นโยบายและแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมระยะสั้น," จดหมายข่าว สผ. 2 (กรกฎาคม 2537) : 1.

<sup>๖</sup> สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, "สรุปนโยบายและแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมระยะสั้น," เอกสารของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. (พิมพ์คิด)

1. การสร้างจิตสำนึกทางด้านสิ่งแวดล้อม ได้วางแนวทางการดำเนินงานที่เน้นการฝึกอบรม การณรงค์ เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์โดยใช้สื่อในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชน และภาคเอกชน มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2. การเฝ้าระวังและป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นการให้ความสำคัญถึงการปรับปรุงและบังคับใช้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ควบคู่ไปกับการเฝ้าระวังและติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการใช้มาตรการเสริมต่าง ๆ ในการประกาศเขตพื้นที่ซึ่งควรอนุรักษ์เพื่อกิจกรรมบางประเภท เช่น การประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม การกำหนดเขตเพื่อการอนุรักษ์ปะการัง

3. การฟื้นฟูและบำบัดสภาพสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรม เป็นการวางแนวทางที่เน้นการฟื้นฟูสภาพพื้นที่เสื่อมโทรม ทั้งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ เช่น ที่ลุ่มน้ำขัง และพื้นที่เสื่อมโทรมที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ พื้นที่ชายฝั่งทะเล ป่าเสื่อมโทรมที่ตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์และนอกเขตอนุรักษ์

4. การศึกษาวิจัยเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม ได้วางแนวทางการดำเนินงานที่เน้นถึงการศึกษา สืบสวนและวิจัย เพื่อให้ได้ข้อมูลพื้นฐานทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดทำระบบข้อมูลต่าง ๆ ในรูปของแผนที่และคอมพิวเตอร์ ซึ่งจะนำผลที่ได้มากำหนดนโยบายและแนวทางเฉพาะเรื่องต่อไป

นโยบายและแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมระยะสั้นนี้ ได้ให้ความสำคัญกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่กำลังเป็นปัญหาไว้อย่างครอบคลุมเกือบทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรน้ำ ป่าไม้ ทรัพยากรประมงและชายฝั่งทะเล อากาศและเสียง กากของเสีย รวมทั้งแหล่งธรรมชาติ

และสิ่งแวดลอมศิลปกรรมด้วย ซึ่งในเรื่องหลังนี้ ได้มีการกำหนดแนวทางเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติและแก้ไข้ปัญหาที่เกิดขึ้น พอจะสรุปได้ดังนี้ คือ <sup>10</sup>

1. เร่งรัดการจำแนกแหล่งธรรมชาติและศิลปกรรมที่ถูกคุกคามระดับความรุนแรงของปัญหา
2. กำหนดแผนปฏิบัติการในการคุ้มครองบูรณะและฟื้นฟูแหล่งธรรมชาติและศิลปกรรมที่ชัดเจน ตามลักษณะและระดับความรุนแรงของปัญหาในแต่ละพื้นที่
3. เร่งรัดให้มีการดำเนินการตามแผนการจัดการอนุรักษ์ และปรับปรุงสภาพแวดล้อมทั้งแหล่งธรรมชาติและศิลปกรรม
4. เร่งรัดการรณรงค์และประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างจิตสำนึกถึงความสำคัญและคุณค่าของแหล่งธรรมชาติและศิลปกรรม ตลอดจนกระตุ้นให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองและรักษาแหล่งธรรมชาติและศิลปกรรมต่าง ๆ
5. สนับสนุนให้จังหวัดและองค์กรท้องถิ่น ริเริ่มและดำเนินการอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งธรรมชาติและสิ่งแวดลอมศิลปกรรม

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>10</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 110 ตอนที่ 136 (15 กันยายน พ.ศ.2536)

สำหรับทางด้านของทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้ แนวทางที่สำคัญคือให้มีการกำหนดแนวทาง และแผนปฏิบัติการในการอนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ให้ชัดเจน และเร่งรัดการปลูกป่า โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด รวมทั้งรณรงค์เพื่อสร้างจิตสำนึกของ ประชาชนเกี่ยวกับคุณค่าของทรัพยากรป่าไม้และมรดกโลก

เมื่อพิจารณาถึงนโยบายและแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมระยะสั้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่า เป็นการพยายามของรัฐที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการ กำหนดนโยบายและแผนงานด้านสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจนขึ้นมาอีกชั้นหนึ่ง นอกเหนือจากแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ได้วางกรอบอย่างกว้าง ๆ นอกจากนี้ การนำนโยบายและแผน การจัดการสิ่งแวดล้อมระยะสั้นมาใช้ในระหว่างที่การจัดทำนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติยังไม่เสร็จ ยิ่งเท่ากับเป็นการทดลองและประเมินผลไปในตัวว่า นโยบายและแผนที่ใช้ไปแล้ว ปฏิบัติได้เพียงใด มีข้อดี ข้อเสีย หรือบกพร่องอย่างไร เพื่อจะได้นำ สิ่งเหล่านั้นมาพิจารณาประกอบในการจัดทำนโยบาย และแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อไป

### 3. แผนการจัดการอุทยานแห่งชาติ

เท่าที่ผ่านมา การจัดการอุทยานแห่งชาติของประเทศไทย ยังไม่มีการวางแผนหรือ กำหนดแนวทางที่ชัดเจนแน่นอน จนกระทั่ง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2535) ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนการจัดการอุทยานแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐต้องให้มีการจัดการและการบริหารงานอุทยานแห่งชาติให้เป็นระบบ และมี ประสิทธิภาพมากขึ้น ดังเช่น ประเทศที่พัฒนาทางด้านอุทยานแห่งชาติแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย ที่ได้มีการจัดทำแผนรูปแบบของ "แผนการจัดการ" (Management Plan) หรือ แผนแม่บท (Master Plan) ในความหมายเดียวกัน





แผนการจัดการอุทยานแห่งชาติในที่นี้ หมายถึงแผนงานที่กำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์พื้นที่ และควบคุมการจัดการทรัพยากร รวมทั้งการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการจัดการและการใช้ประโยชน์<sup>11</sup> ความสำคัญของแผนการจัดการอุทยานแห่งชาติในแง่การจัดการ ก็คือ ทำให้ทราบถึงเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่ง ตลอดจนวิธีปฏิบัติ ขั้นตอนในการดำเนินงาน ตลอดจนทรัพยากรต่าง ๆ ที่ใช้ในการดำเนินงาน

การจัดทำแผนการจัดการอุทยานแห่งชาติ อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานโครงการจัดทำแผนแม่บทและการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ส่วนทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ กรมป่าไม้ ซึ่งการจัดทำจะมี 2 ลักษณะ คือ ทางสำนักงานโครงการฯ จัดทำเอง กับมอบหมายให้หน่วยงานอื่น ๆ เช่น สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีแห่งประเทศไทย และคณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นผู้จัดทำ โดยสำนักงานโครงการฯ เป็นผู้ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ

โดยทั่วไปแผนการจัดการจะมีระยะเวลา 5 ปี และประกอบด้วยสาระสำคัญในเรื่องต่าง ๆ คือ

1. ข้อมูลพื้นฐานของอุทยานแห่งชาติ ซึ่งได้แก่ ลักษณะทางภูมิศาสตร์ นิเวศวิทยา สภาพทรัพยากรในพื้นที่ และข้อมูลในทางเศรษฐกิจและสังคมของราษฎรในพื้นที่
2. การแบ่งเขตการจัดการ โดยที่พื้นที่ของอุทยานแห่งชาติมีขนาดกว้างใหญ่ จึงมีการแบ่งเขตการจัดการโดยอาศัยสภาพแวดล้อมและการใช้ประโยชน์พื้นที่เป็นเกณฑ์ เช่น เขตบริการ เขตท่องเที่ยวและนันทนาการ เขตป่าเบญจพรรณ เขตฟื้นฟูสภาพธรรมชาติ เขตการใช้ประโยชน์ในกรณีพิเศษ

<sup>11</sup> คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, แผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติ  
คอสสุเทพ - ปุย (กรุงเทพฯ : คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2533)  
หน้า 11-12.

3. แผนการปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ เช่น แผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แผนสื่อความหมายของธรรมชาติ แผนการพัฒนาและบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างและเครื่องมือเครื่องใช้ แผนการพัฒนาระบบบริหาร เป็นต้น

4. การบริหารงานของอุทยานแห่งชาติ ประกอบด้วยโครงสร้างการบริหาร จำนวนบุคลากร วัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงาน

5. การประเมินสถานภาพ ศักยภาพ ข้อจำกัดและปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงอุทยานแห่งชาติ

จากข้อมูลของสำนักงานโครงการจัดทำแผนแม่บทและการจัดการ พื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ส่วนทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ กรมป่าไม้ พบว่ามีการจัดทำแผนการจัดการอุทยานแห่งชาติในระหว่างปี พ.ศ. 2530-2535 รวม 23 แห่ง จากจำนวนอุทยานแห่งชาติทั้งหมด 77 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 17.17 \* ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่ายังมีสัดส่วนน้อยเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนของอุทยานแห่งชาติที่มีอยู่ทั้งหมด ในขณะที่อุทยานแห่งชาติที่ยังไม่มีการจัดทำแผนการจัดการ ก็จะมีแผนเบื้องต้นที่จัดทำขึ้นโดยหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ ซึ่งยังไม่มี ความชัดเจน และเพียงพอที่จะใช้ในการจัดการอุทยานแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ อุทยานแห่งชาติอีกหลายแห่งไม่มีแม้กระทั่งแผนเบื้องต้นก็มี สำหรับวนอุทยานนั้น อาจกล่าวได้ว่ายังไม่มี การจัดทำแผนการจัดการเลย สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากงบประมาณในการจัดทำแผนมีอย่างจำกัด

จากการตอบแบบสอบถามของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติและหัวหน้าวนอุทยาน ที่ยังไม่มี การจัดทำแผนการจัดการ ล้วนแต่ได้รับคำตอบว่าต้องการมีแผนการจัดการทั้งสิ้น (ตารางที่ 14) โดยให้เหตุผลว่าจะทำให้การจัดการ มีประสิทธิภาพและเป็นไปในทิศทางที่ชัดเจนแน่นอน

\* รวบรวมจากเอกสารของสำนักงานโครงการจัดทำแผนแม่บท และการจัดการพื้นที่ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ส่วนทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ กรมป่าไม้

ตารางที่ 14 ความต้องการให้มีการจัดทำแผนการจัดการ

แผนการจัดการ	หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ	หัวหน้าวนอุทยาน	รวม	%
ต้องการ	27	21	48	100
ไม่ต้องการ	-	-	-	-
รวม	27	21	48	100

สำหรับอุทยานแห่งชาติที่มีการจัดทำแผนการจัดการ โดยทั่วไปจะให้ความสำคัญในเรื่องการดูแลพื้นที่ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การป้องกันและปราบปราม การพัฒนาปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยวและสิ่งอำนวยความสะดวก การบริการนักท่องเที่ยวและการบริหารงานอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น และจากการตอบแบบสอบถาม พบว่าส่วนใหญ่ของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ คือ 6 ราย หรือคิดเป็น 60% ตอบว่าสามารถดำเนินการตามแผนการจัดการได้พอสมควร (ตารางที่ 15) ส่วนอุปสรรคในการดำเนินการตามแผนการจัดการ ส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นเพราะบุคลากรและงบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินการตามแผน

ตารางที่ 15 การดำเนินการตามแผนการจัดการ

การดำเนินการตามแผนการจัดการ	หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ	%
มาก	2	20
พอสมควร	6	60
น้อย	2	20
รวม	10	100

จากที่กล่าวมา พอจะสรุปได้ว่า แผนการจัดการนับว่ามีส่วนสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการจัดการอุทยานแห่งชาติ ซึ่งอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งควรมี เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการปฏิบัติงาน เพราะโดยทั่วไปอุทยานแห่งชาติจะตั้งอยู่ท่ามกลางการใช้ประโยชน์หลายประการ ทั้งที่สอดคล้องและที่เป็นอุปสรรคต่อการรักษาคุ้มครองอุทยานแห่งชาติ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการที่ผ่านการวางแผนเรื่องสำคัญต่าง ๆ อย่างรอบคอบ เพื่อเป็นเครื่องมือกำกับการปฏิบัติงานในพื้นที่อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ เมื่อแผนการจัดการมีความสำคัญต่ออุทยานแห่งชาติเช่นนี้แล้ว สิ่งที่น่าจะนำมาพิจารณาต่อไปก็คือ จะทำอย่างไรให้มีการจัดทำแผนการจัดการอย่างจริงจังตามที่กำหนดไว้ในนโยบายหรือแผนต่าง ๆ ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดให้มีการจัดทำแผนการจัดการไว้ในกฎหมายที่ใช้บังคับในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ จะเป็นอีกทางหนึ่งที่จะช่วยให้มีการจัดทำแผนการจัดการ รวมทั้งมีการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อรองรับกับแผนการจัดการได้อย่างจริงจังมากขึ้น และเกิดผลที่ชัดเจนกว่าที่ผ่านมา

#### มาตรการทางกฎหมาย

โดยที่กฎหมายเป็นกลไกประการหนึ่งในการควบคุมความประพฤติของมนุษย์ จึงสามารถนำมาใช้เป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมได้ ซึ่งรวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับอุทยานแห่งชาติด้วย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ ในที่นี้ ผู้เขียนได้แยกพิจารณาในเบื้องต้นเป็น 2 ประเภท คือ

1. กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้
2. กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1. กฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินจากทรัพย์สินที่ได้มีการจำแนกลักษณะของกฎหมายออกเป็น 2 ประเภท คือ กฎหมายว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินจากทรัพย์สิน และกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพย์สินจากทรัพย์สิน<sup>12</sup>

### กฎหมายว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินจากทรัพย์สิน

กฎหมายนี้จะมีหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการใช้ประโยชน์ และแสวงหาประโยชน์จากทรัพย์สินจากทรัพย์สินในรูปแบบต่าง ๆ มีการระบุและกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ มีการกำหนดข้อห้ามสำหรับผู้ที่มีได้รับอนุญาตให้ใช้และแสวงหาประโยชน์ และมีกำหนดโทษสำหรับการละเมิดหรือฝ่าฝืนข้อห้ามโดยถือว่าเป็นความผิดอาญา ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มีเจตนารมณ์เพื่อมุ่งที่จะคุ้มครองป้องกันทรัพย์สินจากทรัพย์สินและของป่าที่มีค่าไม่ให้ถูกโค่นหรือทำลายโดยพลการ โดยการกำหนดมาตรการต่างๆขึ้นเพื่อควบคุมการทำไม้ การแปรรูปไม้และเก็บของป่า รวมทั้งการนำไม้และของป่าเคลื่อนที่ออกไปจากป่าสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ การกำหนดประเภทของไม้หวงห้าม<sup>13</sup> การทำไม้หวงห้าม<sup>14</sup> หลักเกณฑ์หรือวิธีการ และเงื่อนไขตามกฎหมาย<sup>15</sup> นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติควบคุมการแผ้ว

<sup>12</sup> พันธุ์ ทศนิยานนท์, "กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพย์สินจากทรัพย์สิน," เอกสารในการสัมมนา เรื่องการบังคับใช้กฎหมายในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืนที่ โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพมหานคร, 9 - 10 กุมภาพันธ์ 2538. (อัคราเนนา)

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 6 และ 7

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 11, 12, 13 และ 25

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 58 และ 63

กางป่า ขณะเดียวกันก็มีบทกวีวิจารณ์การแผ้วถางป่าและบทสันนิษฐานการแผ้วถางป่าด้วย<sup>16</sup> บทบัญญัติเกี่ยวกับการแผ้วถางป่านี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองรักษาป่าไม้ไม่ให้ถูกทำลาย โดยเฉพาะการแผ้วถางป่า เพื่อทำไร่เลื่อนลอย หรือยึดถือครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>17</sup>

### กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 กฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้ ถือเป็นกฎหมายอนุรักษ์โดยจัดระบบพื้นที่คุ้มครองเพื่อเป็นแหล่งทรัพยากรทางเศรษฐกิจตามหลักวิชาการป่าไม้<sup>18</sup>

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีเจตนารมณ์เพื่อมุ่งที่จะคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นพืชหรือสัตว์ ตลอดจนทิวทัศน์อันงดงามให้อยู่ในสภาพธรรมชาติ ไม่อนุญาตให้มีการทำไม้ เก็บหาของป่า ทำเหมืองแร่ หรือกระทำการใดอันเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพธรรมชาติ<sup>19</sup> แต่มีวัตถุประสงค์เน้นหนักไปในทางให้ประชาชนได้ใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นสถานที่ทดลองค้นคว้าทางธรรมชาติ ซึ่งจะก่อให้เกิดมีรายได้ต่อรัฐและราษฎรในท้องถิ่น รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับกิจการท่องเที่ยว และยังถือว่าเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ได้สมบูรณ์กว่า

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 54 และ 55

<sup>17</sup> วิสูตร สมนึก, "กฎหมายว่าด้วยป่าไม้," ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาป่าไม้ หน้าที่ 1 - 7 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2535), หน้า 230.

<sup>18</sup> มัลลิกา มนต์เสถียร, "การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันปราบปรามการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 18.

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีเจตนารมณ์เพื่อรักษาสภาพของป่าไม้และของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นให้คงสภาพไว้ สำคัญสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ การกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ <sup>20</sup> และการห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปยึดถือ ครอบครอง ทำประโยชน์ หรืออาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ โดยมีข้อยกเว้นในบางกรณี <sup>21</sup>

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มีเจตนารมณ์เพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีค่าของประเทศ ไม่ให้สูญพันธุ์ คุ้มครองที่อยู่อาศัยและที่หลบภัย สำคัญสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ การกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า <sup>22</sup> การห้ามมิให้ผู้ใดล่า <sup>23</sup> และเข้าไปครอบครองยึดถือ หรือตัดโค่น แผ้วถาง เผาทำลาย หรือพฤษชาติอื่นในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า <sup>24</sup> ตลอดจนมีบทบัญญัติทั่วไป ที่ห้ามมิให้ผู้ใดล่า หรือพยายามล่าสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง <sup>25</sup> ห้ามการมีไว้ในครอบครอง <sup>26</sup> การเพาะพันธุ์ <sup>27</sup> และการค้า <sup>28</sup> สัตว์ป่า ซากและผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่า โดยมีข้อยกเว้นในบางกรณี

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 6

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 33

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 36

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 38

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 16

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 19

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 18

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 20

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติเหล่านี้มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองที่แตกต่างกันไป แต่จะมีบทบัญญัติบางฐานความผิดที่เป็นไปในลักษณะเดียวกัน เช่น ความผิดฐานครอบครอง ยึดถือ ทำประโยชน์ แผ้วถางและเผาป่า เป็นต้น ดังนั้น เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นในเขต อุทยานแห่งชาติ จึงมักพบว่าเป็นความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบทอยู่เสมอ ด้วยเหตุนี้ผู้เขียน จึงขอใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับโดยตรงเป็นหลักในการวิเคราะห์ ดังจะได้กล่าวต่อไป

2. กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในที่นี้ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีเจตนารมณ์ เพื่อจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมของประเทศ สำคัญสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย<sup>20</sup> การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรฐานในการคุ้มครองเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม<sup>30</sup> การควบคุมมลพิษ<sup>31</sup> ตลอดจนส่งเสริมให้เอกชนและประชาชนได้มีส่วนร่วมกับภาครัฐในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม<sup>32</sup> และมาตรการส่งเสริมอื่น ๆ<sup>33</sup>

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมวด 1

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมวด 3

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมวด 4

<sup>32</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมวด 6-8

<sup>33</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมวด 5



พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มีเจตนารมณ์เพื่อจัดตั้งการ  
ท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีอำนาจและหน้าที่ในการ  
ส่งเสริมและดำเนินการกิจการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวได้กว้างขวางยิ่งขึ้น สำคัญของกฎหมาย  
ฉบับนี้ คือ การกำหนดวัตถุประสงค์และให้อำนาจการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ในการดำเนิน  
การตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว<sup>34</sup>

ซึ่งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป โดยพระราช  
บัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 จะขอวิเคราะห์ในบทที่ 4

#### 1. มาตรการในการกำหนดเขตพื้นที่

การกำหนดเขตพื้นที่ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ เป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่จะช่วยป้องกันรักษา  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม โดยมีกฎหมาย  
คือพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ในการคุ้มครองดูแล ดังจะเห็นได้จากเหตุผลในการ  
ประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว คือ "เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้  
และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลาย  
หรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยประโยชน์ทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนสืบไป"

ก่อนที่จะกล่าวถึงการกำหนดเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ จะขออธิบายความหมายของคำว่า  
"ที่ดิน" และคำว่า "อุทยานแห่งชาติ" ก่อน เพื่อจะได้นำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้ให้ความหมายของคำว่า "ที่ดิน" และคำ  
ว่า "อุทยานแห่งชาติ" ในมาตรา 4 ดังนี้

<sup>34</sup> พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 8 - 9



(1) ที่ดิน หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วยหนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

(2) อุกุทยานแห่งชาติ หมายความว่า ที่ดินที่ได้กำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติตาม พระราชบัญญัตินี้

การกำหนดเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติตามมาตรา 6 ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ 2 ประการ คือ รัฐบาลจะต้องประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตของบริเวณที่กำหนด นั้น แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ส่วนประการที่สอง คือ ที่ดินที่กำหนดนั้นจะต้องมิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดที่มีใช้ทบวงการเมือง ซึ่งในการกำหนดเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาตินั้นได้พิจารณาจากพื้นที่ที่มีสภาพธรรมชาติที่เป็นที่น่าสนใจ และต้องการรักษาสภาพธรรมชาตินั้นให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและความรื่นรมย์ของประชาชน

ในการกำหนดเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติดังกล่าว พิจารณาได้ว่าเป็นการที่กฎหมายต้องการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้อง 2 ฝ่าย คือ

1. ฝ่ายรัฐ ให้มีบทบาท อำนาจและหน้าที่ที่จะต้องพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในเขตอนุรักษ์ให้มีความสมบูรณ์คงสภาพธรรมชาติเดิม ด้วยการหามาตรการในการคุ้มครอง ควบคุมและ ลงโทษผู้กระทำผิด นอกจากนี้ ยังทำให้พนักงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ ได้ทราบขอบเขตพื้นที่ที่จะต้องรับผิดชอบและบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ดังกล่าว

2. ฝ่ายประชาชน เมื่อทราบว่าพื้นที่ใดเป็นอุทยานแห่งชาติ ก็จะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้

มีข้อสังเกตต่อไปว่า การที่มาตรา 6 กำหนดว่า ที่ดินที่จะเป็นอุทยานแห่งชาติได้นั้น จะต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองของบุคคลใดที่มีใช้การเมือง ซึ่งในเรื่องนี้นับเป็นอุปสรรคที่สำคัญ ในการกำหนดเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติให้อยู่ในระบบควบคุมครองตามกฎหมาย<sup>35</sup> กล่าวคือการกำหนดเขตพื้นที่ใดเป็นอุทยานแห่งชาติหรือไม่นั้น ไม่ได้กำหนดจากความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ หากแต่แบ่งจากหลักกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งเมื่อพิจารณาตามหลักกฎหมายแห่งในเรื่องทรัพย์สินของแผ่นดิน\* ที่ดินจะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ จึงถูกจำกัดแค่ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ราชพัสดุ หรือป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น จึงเป็นที่น่าเสียดายว่าที่ดินของเอกชนที่มีสภาพธรรมชาติสวยงาม และควรค่าแก่การสงวนรักษาไว้ ไม่สามารถกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติได้

ในเรื่องการกำหนดเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน คือ ปัญหาเรื่องแนวเขตไม่ชัดเจน การกำหนดเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งนั้น เดิมได้มีการสำรวจอย่างละเอียด แต่ต่อมาการกำหนดเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติได้เร่งรัดให้เสร็จโดยเร็ว เพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาลแต่ละสมัย จึงรวบรัดขั้นตอนโดยกำหนดพื้นที่ในแผนที่สภาพภูมิประเทศของกรมแผนที่

<sup>35</sup> พันธุ์ ทศนียานนท์ และคณะ, รายงานผลการศึกษาวิจัยโครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อม ด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1 (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 23.

\* ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 บัญญัติว่า "สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายคลอง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์"

ทหารเป็นส่วนใหญ่ แล้วจัดทำแผนที่ประกอบการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ทำให้อุทยานแห่งชาติที่ประกาศในระบอบหลังมักมีปัญหาเกี่ยวกับราษฎรในพื้นที่ ประกอบกับการกำหนดแนวเขตพื้นที่ และการรังวัดแนวเขตพื้นที่ในสภาพภูมิประเทศจริงเป็นไปด้วยความยากลำบากและถูกขัดขวางจากราษฎร<sup>36</sup> ดังนั้น ขีดความสามารถในการกำหนดเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการจึงมีค่อนข้างต่ำ ซึ่งถ้าหากการกำหนดเขตพื้นที่เป็นไปอย่างไม่ถูกต้องเหมาะสม และเป็นที่ยอมรับแล้ว ก็จะทำให้เกิดปัญหาดังเช่นในปัจจุบัน

นอกจากที่กล่าวมา สิ่งสำคัญที่สุดที่ควรจะนำมาพิจารณาคือ บทบัญญัติในส่วนนี้ยังไม่ครอบคลุมใน 2 เรื่อง คือ น่านน้ำและวนอุทยาน<sup>37</sup>

ที่ว่าไม่ครอบคลุมถึงน่านน้ำ ก็เนื่องจากมาตรา 4(1) บัญญัติไว้แต่เพียงที่ชายทะเล ซึ่งหมายถึง ที่ดินที่น้ำทะเลท่วมถึงเท่านั้น ไม่รวมถึงน่านน้ำ เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับอุทยานแห่งชาติทางทะเลที่จัดตั้งขึ้นในช่วงหลัง กล่าวคือในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรธรรมชาติในเขตทะเลที่เป็นน่านน้ำ เจ้าหน้าที่จะไม่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นดำเนินการ ทำให้ไม่สะดวกในการปฏิบัติงาน ซึ่งผู้เขียนจะไม่ขอกล่าวในรายละเอียดเนื่องจากอยู่นอกขอบเขตของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

<sup>36</sup> สุรเชษฐ์ เชษฐมาลี และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์เรื่องป่าอนุรักษ์ : ขนาด เนื้อที่และมาตรการในการจัดการ (กรุงเทพฯ : คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2534), หน้า 91.

<sup>37</sup> ณรงค์ ใจหาญ, "การบังคับใช้กฎหมายอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า," ใน รายงานการศึกษาวิจัยโครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อม ด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติระยะที่ 2 (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 184 - 200.

สำหรับวนอุทยานนั้น มาตรา 4(2) ไม่ได้บัญญัติให้รวมถึงวนอุทยาน ซึ่งอยู่ในระบบอุทยานแห่งชาติเช่นเดียวกัน ทำให้ไม่สามารถนำพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ค่อนข้างเข้มงวดและมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะ มาใช้บังคับในพื้นที่วนอุทยานได้ วนอุทยานจึงไม่มีกฎหมายคุ้มครองโดยตรง ในทางปฏิบัติ พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ใช้กฎหมายอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติโดยทั่วไปเข้ามาดำเนินการ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นต้น การที่ไม่มีกฎหมายที่เข้มงวดคุ้มครองโดยตรง ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของวนอุทยานไม่มีอำนาจจับกุมหรือเปรียบเทียบปรับในหลายกรณี จึงขาดอำนาจในการป้องกันรักษาพื้นที่ หรือควบคุมนักท่องเที่ยว ดังนั้น ในปัจจุบันพบว่ามีวนอุทยานหลายแห่งที่มีสภาพธรรมชาติสวยงามเริ่มเสื่อมโทรมและบุกรุกทำลายมากขึ้น จึงเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาและหาทางแก้ไขต่อไป

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าในขณะที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ยังมีข้อบกพร่องในเรื่องบทบัญญัติที่ยังไม่ครอบคลุมถึงน่านน้ำและวนอุทยาน และยังไม่มีการปรับปรุงแก้ไขในเรื่องดังกล่าว จึงน่าที่จะมีการพิจารณาและนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 43 มาใช้แก้ไขข้อขัดข้องในพื้นที่ที่มีปัญหาเกิดขึ้น

มาตรา 43 บัญญัติว่า "ในกรณีปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลาย หรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย หรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม"

นอกจากนี้ มาตรา 44 ได้กำหนดให้มีมาตรการคุ้มครองดังต่อไปนี้ตามความเหมาะสมไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 43 ด้วย คือ

1. กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติ หรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

2. ห้ามกระทำหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์และพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติ หรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดลอมศิลปกรรม

3. กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่จะทำการก่อสร้างหรือดำเนินการในพื้นที่นั้น ให้นำหน้าที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

4. กำหนดวิธีการจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้น รวมทั้งการกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการร่วมมือ และประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติ หรือระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ หรือคุณค่าของสิ่งแวดลอมศิลปกรรมในพื้นที่นั้น

5. กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควร และเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่นั้น จากมาตรา 43 และมาตรา 44 ที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าสามารถนำมาใช้กับน่านน้ำ ในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล หรือวนอุทยาน ที่มีปัญหาได้อย่างดี ในขณะที่ยังไม่มี การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504

## 2. มาตรการในการคุ้มครอง

การคุ้มครอง เป็นการป้องกันหรือระวังรักษาเพื่อไม่ให้ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพธรรมชาติถูกทำลาย หรือไม่ให้มีการทำลายเพิ่มขึ้น มาตรการในการคุ้มครอง ส่วนใหญ่จะ เน้นถึงการกระทำของมนุษย์ เพราะสามารถใช้กฎและระเบียบต่าง ๆ ตลอดจนกฎหมายมาเป็น องค์ประกอบในการกำหนดเป็นมาตรการได้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาตรา 16 ได้กำหนดมาตรการในการคุ้มครอง ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สภาพธรรมชาติ

และสิ่งแวดล้อม โดยห้ามกระทำการต่าง ๆ ภายในอุทยานแห่งชาติ ถึง 90 ประเภท<sup>38</sup> แบ่งเป็น 19 อนุมาตรา และเมื่อดูจากกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์อุทยานแห่งชาติแล้ว พอจะพิจารณาอนุมาตราที่สำคัญได้ดังนี้ คือ

1. นักท่องเที่ยว ห้ามกระทำการ ดังนี้
  - (3) นำสัตว์ออกไป หรือกระทำการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์
  - (8) เก็บ หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้
  - (14) ปิ๊ดประกาศ โฆษณา หรือขีดเขียนในที่ต่าง ๆ
  - (17) ส่งเสียง อื้อฉาว หรือกระทำการอื่นอันเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่คนหรือสัตว์
  - (18) ทิ้งขยะมูลฝอย หรือสิ่งต่าง ๆ ในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น
  - (19) ทิ้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิงซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง
2. นายทุน - ผู้ประกอบการ ทางด้านท่องเที่ยว รวมทั้งด้านอื่นๆ ห้ามกระทำการดังนี้
  - (1) ยึดถือ หรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงก่อสร้าง แผ้วถางหรือเผาป่า
  - (4) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย
  - (13) เข้าไปดำเนินการใด ๆ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
3. ราษฎรทั่วไป ห้ามกระทำการดังนี้
  - (1) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า
  - (2) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น

<sup>38</sup> ศุภิต พานิชพัฒน์, ผ่อง เล่งอี่ และศรัทธา เจริญพานิช, "กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้," ใน เอกสารสอนวิชาการกฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1-7 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533), หน้า 176.

- (3) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์
- (4) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด  
ทราย
- (5) เปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมทัน หรือ  
เหือดแห้ง

ตารางที่ 16 การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ

มาตรการคุ้มครอง	มาตรา 16	กลุ่มบุคคลที่ใช้ประโยชน์
ที่ดิน ป่าไม้	(1)	ราษฎร นายทุน - ผู้ประกอบการ
ของป่า	(2) (7)	ราษฎร
สัตว์ป่า	(3) (15)	ราษฎร
พืชพรรณ	(8)	นักท่องเที่ยว
น้ำ	(5) (6)	ราษฎร
ดิน หิน กรวด ทราย	(4)	ราษฎร นายทุน - ผู้ประกอบการ
สภาพธรรมชาติ	(13) (14)	นายทุน - ผู้ประกอบการ นักท่องเที่ยว
เสียง	(17)	นักท่องเที่ยว
ความสกปรก	(18)	นักท่องเที่ยว
อื่น ๆ	(9) (10) (11) (12) (19)	ราษฎร นายทุน - ผู้ประกอบการ นักท่องเที่ยว

จากตารางที่ 16 จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ได้ให้ความ  
คุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ค่อนข้างจะเคร่งครัดและครอบคลุมกว่ากฎหมาย



อื่นซึ่งนับว่าเป็นผลดีและเป็นกลไกที่สำคัญอย่างยิ่งในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศมิให้ถูกทำลายไป แต่จากสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นกับอุทยานแห่งชาติ ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศหลายแห่ง ปัญหาความเสื่อมโทรมยังคงปรากฏอยู่ในรูปของความสกปรก ชยะ น้ำเสีย การทำลายธรรมชาติ พืชพรรณและสัตว์ป่า การเก็บและนำทรัพยากรธรรมชาติออกจากอุทยานแห่งชาติ การทำลายและขีดเขียนทรัพย์สินส่วนรวม การบุกรุกพื้นที่เพื่อสร้างที่พัก ร้านค้า ร้านอาหาร ซึ่งได้กล่าวมาแล้ว จึงอาจทำให้เห็นได้ว่ามาตรการคุ้มครอง ตามมาตรา 16 มีข้อบกพร่องหรืออย่างไร ในเรื่องนี้ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวสมบูรณ์ดีแล้ว เนื่องจากคุ้มครองถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญเกือบทุกชนิดและยังครอบคลุมถึงการกระทำของกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์จากอุทยานแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นราษฎร นาสทุน - ผู้ประกอบการ และนักท่องเที่ยว ดังนั้น สิ่งที่จะควรจะนำพิจารณาก็คือ การขาดสภาพบังคับใช้ของกฎหมายเนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ จึงทำให้การคุ้มครองดูแลยังไม่ดีเท่าที่ควร ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายว่าบทบัญญัติในมาตรา 16 ซึ่งมีวัตถุประสงค์โดยตรงในการป้องกันรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม ไม่สามารถนำมาใช้กับวนอุทยานได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 4(2) ไม่ได้บัญญัติให้รวมถึงวนอุทยานด้วย ทั้ง ๆ ที่ อุทยานแห่งชาติและวนอุทยานต่างก็อยู่ในระบบอุทยานแห่งชาติ และมีวัตถุประสงค์ที่เหมือนกันอยู่ข้อหนึ่ง นั่นคือ การให้ประชาชนใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ และประกอบกิจกรรมด้านท่องเที่ยวที่นันทนาการเช่นเดียวกัน

และจากการตอบแบบสอบถามของหัวหน้าวนอุทยาน ต่อคำถามที่ว่าควรนำพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาใช้บังคับในวนอุทยานหรือไม่ พบว่าส่วนใหญ่คือ 16 ราช หรือคิดเป็น 88.88% ที่เห็นว่า ควรนำใช้กับวนอุทยานด้วย (ตารางที่ 17) โดยให้เหตุผลว่า จะทำให้สามารถดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในวนอุทยานมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะมีบทบัญญัติที่ครอบคลุมและเคร่งครัดกว่ากฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

ตารางที่ 17 ความคิดเห็นเรื่องการนำพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาใช้บังคับกับ  
วนอุทยาน

ความคิดเห็น	การนำพระราชบัญญัติอุทยาน แห่งชาติ พ.ศ.2504 มาใช้ บังคับในวนอุทยาน	%
ควรนำมาใช้	16	88.88
ไม่ควรนำมาใช้	2	11.12
รวม	18	100.00

### 3. มาตรการในการควบคุม

การควบคุมในที่นี้ หมายถึง การควบคุมการกระทำของมนุษย์เพื่อหยุดยั้ง หรือลดการกระทำบางอย่างที่อาจจะก่อให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ หรือสภาพธรรมชาติ ทั้งโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตาม ซึ่งได้กล่าวมาแล้วว่า อุทยานแห่งชาติจัดตั้งขึ้นมาเพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คงอยู่ตามสภาพธรรมชาติเดิม และในขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปใช้ประโยชน์ในลักษณะที่ไม่เป็นการทำลาย หรือทำให้สภาพธรรมชาติเสียหาย การควบคุมกิจกรรมและการใช้ประโยชน์ที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงมีความสำคัญและจำเป็นสำหรับอุทยานแห่งชาติ ในเรื่องนี้ ได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่นำมาพิจารณาในที่นี้ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 46 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือ Environmental Impact Asscssment (EIA)

การกำหนดให้ทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้มีการตรวจสอบทบทวนให้รอบคอบก่อนว่าการที่จะเริ่มดำเนินกิจการใดๆจะต้องมีการกำหนดมาตรการป้องกัน หรือแก้ไขผลกระทบที่อาจส่งผลเสียหาย หรือเป็นอันตรายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และความสมดุลทางธรรมชาติของระบบนิเวศอย่างรัดกุมที่สุดเท่าที่จะกระทำได้<sup>39</sup> มาตรการนี้จึงเป็นมาตรการสำหรับควบคุมการพัฒนาให้พิจารณาถึงเงื่อนไขและปัจจัยที่อาจก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม หรือเป็นการนำเอาแนวทางของการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) มาใช้นั่นเอง

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 มาตรา 46 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกเป็นประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งในขณะนี้ มีจำนวนทั้งสิ้น 19 ประเภท<sup>40</sup> ในส่วนที่เกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติ โครงการหรือกิจการที่จะต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีดังนี้ คือ

- การสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำ หรืออ่างเก็บน้ำ ที่มีปริมาตรเก็บกักน้ำตั้งแต่ 1,000,000 ลูกบาศก์เมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่เก็บกักน้ำตั้งแต่ 15 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป
- โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป ที่ตั้งอยู่ในหรือใกล้กับอุทยานแห่งชาติ

<sup>39</sup> พันธุ์ ทศนีสานนท์ และคณะ, รายงานผลการศึกษาวิจัยโครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อม ด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1, หน้า 53.

<sup>40</sup> ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 1 วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.2535 และฉบับที่ 2 วันที่ 9 กันยายน พ.ศ.2535



- อาคารที่ตั้งอยู่ใกล้หรือในอุทยานแห่งชาติ ที่มีความสูงตั้งแต่ 23 เมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกัน ตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตรขึ้นไป ซึ่งเป็นบริเวณที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- ทางหลวง หรือถนนทุกขนาดในอุทยานแห่งชาติที่เทียบเท่าหรือสูงกว่ามาตรฐานต่ำสุดของทางหลวงชนบทขึ้นไป

เมื่อพิจารณาถึงโครงการหรือกิจการที่กล่าวมาข้างต้น มีข้อสังเกตว่าการทำรายงานดังกล่าวเป็นเพียงการควบคุมโครงการหรือกิจการทางด้านอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และระบบคมนาคมที่มีขนาดใหญ่ด้วยกันทั้งสิ้น ซึ่งในเรื่องนี้บ่งชี้ว่ายังไม่เป็นปัญหาสำหรับอุทยานแห่งชาติเท่าใดนัก เนื่องจากโครงการหรือกิจการส่วนใหญ่จะเป็นการสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ และถนน ซึ่งเป็นโครงการของราชการหรือรัฐวิสาหกิจเกือบทั้งสิ้น จึงมีการปฏิบัติตามขั้นตอนของการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างดี แต่ที่เป็นปัญหาและน่าที่จะมีการพิจารณาทบทวนใหม่ก็คือ โครงการหรือกิจการที่มีลักษณะใกล้เคียงหรือมีขนาดกลาง หรือโครงการหรือกิจการใด ๆ ก็ตามที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือระบบนิเวศในอุทยานแห่งชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการหรือกิจการในเชิงพาณิชยกรรมของเอกชน ซึ่งยังไม่มีมาตรการควบคุมที่ชัดเจนเพียงพอ ทำให้เกิดช่องว่างในการหลีกเลี่ยงการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้นว่า การลดขนาดโครงการโรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศให้มีจำนวนห้องพัก 79 ห้อง หรือการลดขนาดอาคารที่ตั้งอยู่ใกล้หรือในอุทยานแห่งชาติให้มีความสูงประมาณ 20 เมตร ก็จะไม่อยู่ในบังคับที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว และแม้ว่ามาตรา 16(13) ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 จะกำหนดให้การดำเนินการใดในอุทยานแห่งชาติต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ก็เป็นเพียงขั้นตอนของการปฏิบัติราชการโดยทั่วไปเท่านั้น แต่ยังไม่มีการหรือวิธีการในการควบคุมป้องกัน หรือแก้ไขผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับอุทยานแห่งชาติไว้เลย ดังนั้น ในเรื่องนี้ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าจะมีการพิจารณาทบทวนถึงแนวทางในการควบคุมโครงการหรือกิจการที่จะดำเนินการในอุทยานแห่งชาติ รวมทั้งการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติเสียใหม่ ไม่ว่าจะเป็นของทางราชการหรือเอกชน โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้พิจารณาและกำ

หนดโครงการหรือกิจการที่จะต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือรายงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับอุทยานแห่งชาติ พร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรืออาจจะควบคุมโดยการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เข้มงวดกว่าเดิมก็ได้ ทั้งนี้โดยอาศัยหลักเกณฑ์ของหลักวิชาการด้านการจัดการอุทยานแห่งชาติที่ถูกต้อง ก็จะสามารถควบคุมหรือลดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ดีกว่าที่เป็นทำในปัจจุบัน

### สภาพการบังคับใช้กฎหมาย

การบังคับใช้กฎหมาย เป็นการใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการทางปกครองของรัฐ เพื่อควบคุม บังคับการกระทำของเอกชนให้เป็นไปตามกฎหมาย และการใช้อำนาจทางอาญาเพื่อป้องกันการกระทำอันเป็นความผิด รวมทั้ง การบังคับทางแพ่งเรียกร้องค่าเสียหาย เพื่อความเสียหายอันเกิดแก่สาธารณะ<sup>41</sup>

เป็นที่ยอมรับกันว่า ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม ส่วนหนึ่งเป็นเพราะกฎหมายไร้ความศักดิ์สิทธิ์เพราะขาดสภาพบังคับที่จริงจังและเด็ดขาด ซึ่งรวมถึงปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติถูกทำลายและรบกวน จนทำให้อุทยานแห่งชาติเกิดความเสื่อมโทรมด้วย การขาดสภาพบังคับในเรื่องนี้ จะพิจารณาเฉพาะด้านกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวไม่ได้ แต่จะต้องพิจารณาถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่มีส่วนส่งเสริมด้วย ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้

<sup>41</sup> พันธุ์ ทศนิยานนท์ และคณะ, รายงานผลการศึกษาวิจัยโครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อม ด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 2 (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 19.

1. นโยบายของรัฐบาล ซึ่งเท่าที่ผ่านมามุ่งแต่พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยไม่คำนึงถึงความจำเป็นในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ นโยบายด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติยังไม่มีความแน่นอนชัดเจน แต่จะเปลี่ยนไปในในแต่ละยุคสมัย จึงไม่ได้สร้างหลักประกันหรือสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่ผู้ปฏิบัติงานและผู้ที่เกี่ยวข้องเท่าใดนัก

2. ความยากจนของราษฎร ทำให้ต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติจากอุทยานแห่งชาติเพื่อยังชีพ จึงทำให้ไม่สนใจว่าการกระทำของตนจะผิดกฎหมายหรือไม่

3. การเพิ่มขึ้นของความต้องการที่ดินเพื่อการลงทุน<sup>42</sup> เกิดจากจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น ความต้องการที่ดินจึงมีมาก ทำให้ที่ดินมีราคาสูง นอกจากราษฎรจะบุกรุกอุทยานแห่งชาติ เพื่อทำกินแล้วยังจะบุกรุกเพื่อนำที่ดินมาขายให้กับนายทุนที่ต้องการนำไปทำสถานที่ตากอากาศหรือสนามกอล์ฟ จึงทำให้มีการฝ่าฝืนกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ของตน

4. การขาดจิตสำนึกในการอนุรักษ์ของราษฎรในพื้นที่ นายทุน นักธุรกิจ ผู้ประกอบการ และนักท่องเที่ยว ที่มุ่งแต่จะแสวงหาประโยชน์จากอุทยานแห่งชาติ โดยไม่คำนึงถึงผลเสียหายที่จะเกิดขึ้น รวมทั้งการขาดจิตสำนึกของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบด้วย

5. ความไม่แน่นอนของแนวเขตอุทยานแห่งชาติ ทำให้เกิดปัญหาระหว่างราษฎรกับพนักงานเจ้าหน้าที่อยู่เสมอ และพนักงานเจ้าหน้าที่เองก็ไม่อาจจะดำเนินการตามกฎหมายได้อย่างเต็มที่ เพราะกลัวจะทำผิดกฎหมายเช่นกัน

6. การขาดบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ ในการป้องกันปราบปรามการกระทำผิด ก็นับเป็นสาเหตุอย่างหนึ่งที่ทำให้สภาพการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ

<sup>42</sup> ณรงค์ ใจหาญ, "การบังคับใช้กฎหมายอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า," ใน รายงานผลการวิจัยโครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 2 (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 189-193.

7. พนักงานเจ้าหน้าที่รับสินบนหรือทุจริตต่อหน้าที่ โดยสาเหตุส่วนหนึ่งจะเกิดจากรายได้ที่ได้รับจากการรับราชการไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากการขาดจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ และการขาดการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจที่มักเป็นช่องทางให้พนักงานเจ้าหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์เข้าหาตนเสมอ โดยเฉพาะกรณีการออกคำสั่ง คำอนุญาตในเรื่องต่างๆ

8. การใช้อำนาจข่มขู่ หรือให้สินบนของผู้กระทำผิด เกิดขึ้นทั้งผู้กระทำผิดที่เป็นนายทุน ผู้ประกอบการ หรือผู้มีอิทธิพล และที่เป็นราษฎรในพื้นที่ ซึ่งจะมีรูปแบบต่างกัน กล่าวคือกรณีนายทุน ผู้ประกอบการ หรือผู้มีอิทธิพลจะใช้การเสนอให้สินบนแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้ละเว้นการจับกุม หรือดำเนินคดี ถ้าเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ยอมก็จะวิ่งเต้นย้ายพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้นั้นออกจากพื้นที่ ส่วนกรณีของราษฎรผู้กระทำผิด จะใช้กฎหมายมาบีบบังคับพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น การทำร้าย การรวมตัวต่อต้านพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยวิธีการต่าง ๆ

ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย เป็นกรณีที่ยกบัญญัติและกลไกในกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง หรือเรื่องใดเรื่องหนึ่ง มีความครอบคลุมและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะใช้บังคับให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ แต่ถูกบิดเบือน ละเลยหรือละเว้น โดยจงใจหรือไม่ก็ตาม ซึ่งมีหลายลักษณะด้วยกัน<sup>43</sup> คือ

1. ความไม่เคร่งครัดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติกร หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย
2. การอาศัยความไม่ชัดเจน หรือช่องว่างในกฎหมาย บังคับการให้เป็นไปตามผลที่พึงประสงค์
3. การใช้ดุลพินิจในการบังคับใช้กฎหมาย

<sup>43</sup> สุธีร์ ศุภินิษฐ์ และคณะ, กฎหมายในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการท่องเที่ยว (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 372.

4. การละเลยไม่ใช้กลไกของกฎหมายที่มีอยู่
5. ขีดความสามารถ และอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมาย
6. การประสานงานการใช้กฎหมายในระหว่างกฎหมายหลายฉบับในแง่ของเนื้อหาและ  
เขตพื้นที่
7. ความไม่รู้ ละเลย หรือไม่เคารพต่อกฎหมายของประชาชน

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาเฉพาะด้านกฎหมายแล้ว จะกล่าวถึงการบังคับใช้กฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ 3 ด้าน คือ การบังคับทางปกครอง การบังคับทางอาญา และการบังคับทางแพ่ง โดยจะได้นำปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายมาประกอบการวิเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

#### 1. การบังคับทางปกครอง

เหตุผลของการนำมาตรการทางปกครองมาใช้ในเรื่องนี้ ก็คือ การที่จะสามารถป้องกันรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากผู้กระทำผิดทำได้รวดเร็วขึ้น โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาล ซึ่งยุ่งยากและใช้เวลานาน

การบังคับทางปกครอง หมายถึงอำนาจทางบริหารของเจ้าหน้าที่ผู้รักษาการตามกฎหมายต่าง ๆ ที่จะใช้อำนาจใน 2 กรณี คือ <sup>44</sup>

1. นิติกรรมทางปกครอง เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ออกคำสั่ง คำอนุญาต กำหนดสถานะทางกฎหมายของเอกชน เช่น การอนุญาต หรือไม่อนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ในอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16(13)

<sup>44</sup> พันธุ์ ทศนิยานนท์ และคณะ, รายงานผลการศึกษาวิจัยโครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อม ด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 2, หน้า 19 -



การบังคับทางปกครองประเภทนี้ จะมีปัญหาเกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือ กรณีที่เกิดความเสียหายแก่เอกชนผู้อยู่ใต้คำวินิจฉัย ซึ่งจะทำให้เอกชนโต้แย้งว่าคำวินิจฉัยสั่งการนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนอีกกรณีเป็นเรื่องความเสียหายของสาธารณชน กล่าวคือ ออกคำสั่งไปโดยไม่สมควรหรือไม่รักษาผลประโยชน์สาธารณะเท่าที่ควร ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กล่าวว่า ถ้าหากปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัดแล้ว จะทำให้ตนเองถูกฟ้องเป็นคดีความ ในทางปฏิบัติพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงใช้อำนาจนี้โดยไม่คำนึงถึงการคุ้มครองดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติเท่าใดนัก เนื่องจากกฎหมายเปิดช่องให้ใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่ง คำอนุญาต และกฎหมายเองก็มีได้วางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการออกคำสั่ง เพื่อควบคุมหรือตรวจสอบการใช้ดุลพินิจแต่อย่างใด

2. การบังคับการตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้กำลังบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของตน เช่น การให้รถถอนสิ่งปลูกสร้างให้ออกจากอุทยานแห่งชาติ ตามมาตรา 22 ในเรื่องนี้ ปัญหาที่เกิดขึ้นคือการไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งได้ ซึ่งอาจเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจกระทำการตามคำสั่งด้วยตนเองหรือมีอำนาจแต่ไม่กล้าใช้อำนาจนั้น

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้กำหนดถึงการบังคับทางปกครองประเภทนี้ไว้ในมาตรา 21 และมาตรา 22

มาตรา 21 บัญญัติว่า "ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 16 ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ หรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ"

มาตรา 22 บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ เป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่ หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติผิดไปจากสภาพเดิม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลาย หรือรถถอนสิ่งนั้น ๆ ออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติ หรือทำให้สิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิมแล้วแต่กรณี ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม หรือถ้าไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด หรือเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่อุทยานแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่จะกระทำการดังกล่าวอย่างใดอย่างหนึ่งเสียเองก็ได้ตามสมควรแก่กรณี และผู้กระทำความผิดมีหน้าที่หน้าที่ชดใช้ค่าใช้จ่ายที่ต้องไปเสียในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการเสียเองนั้น"

จากการศึกษาวิจัย เรื่องการบังคับใช้กฎหมายอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ของ รองศาสตราจารย์ณรงค์ ใจหาญ พบว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามมาตรา 21 และมาตรา 22 นี้น้อยมาก และบางพื้นที่ไม่มีการใช้อำนาจนี้เลย เนื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่แน่ใจในการใช้อำนาจของตนว่าจะสามารถใช้กับกรณีตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ เช่น ไม่แน่ใจว่าสิ่งปลูกสร้างนั้นจะอยู่ในเขตของอุทยานแห่งชาติหรือไม่ หรือบางกรณีแน่ใจว่าอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ แต่เมื่อสิ่งรื้อถอนแล้วก็จะถูกเจ้าของสิ่งปลูกสร้างฟ้องต่อศาลในความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือทำให้เสียทรัพย์หรือลักทรัพย์ในบ้านของเจ้าของสิ่งปลูกสร้าง ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อยากจะใช้อำนาจนี้ เนื่องจากกลัวว่าจะมีผลกระทบต่อตัวและจะต้องยุ่งยากในภายหลัง ดังนั้นทางปฏิบัติส่วนใหญ่ พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในกรณีที่ตรวจพบว่าการก่อสร้างนั้นยังไม่เสร็จ แต่ถ้าสิ่งก่อสร้างเสร็จแล้ว จะไม่กล้ารื้อถอนจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาขับไล่บุคคลนั้นและสั่งให้ผู้นั้นรื้อถอนออกไป นอกจากนี้ เจ้าพนักงานจะกล้ารื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ราคาถูก ส่วนสิ่งปลูกสร้างที่มีราคาแพงจะรอให้มีหมายศาลก่อนจึงจะดำเนินการ และถ้าเป็นกรณีเร่งด่วนจะไม่รอโดยลำพัง แต่จะให้พนักงานอื่น เช่น นายอำเภอ สารวัตรใหญ่ หรือพนักงานอัยการ มาร่วมเป็นพยานในการรื้อด้วย<sup>45</sup>

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าความไม่เคร่งครัดของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการ หรือการละเลยไม่ใช้กลไกของกฎหมายที่มีอยู่ ไม่ว่าจะเป็นด้วยเหตุผลประการใดนับได้ว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคอย่างหนึ่งของการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้มิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่ต้องการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจทางปกครองนี้ ในการคุ้มครองสภาพพื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ มิให้ถูกทำลายและยับยั้งความเสียหายที่จะเกิดขึ้นโดยเร็ว เป็นเหตุให้ผู้กระทำผิดยังคงบุกรุกและทำลายต่อไปโดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายแต่อย่างใด

<sup>45</sup> ณรงค์ ใจหาญ, "การบังคับใช้กฎหมายอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และสัตว์ป่า ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า," ใน รายงานผลการวิจัยโครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 2, หน้า 184.

## 2. การบังคับทางอาญา

ความผิดอาญาเป็นการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งสังคมต้องเข้ามาดำเนินการควบคุมความผิดนั้น การกระทำผิดที่ว่าเป็นอาจแบ่งได้เป็น<sup>46</sup>

1. กฎหมายอาญาทั่วไป ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดในตัวเอง (Mala in Se) เป็นความผิดทางธรรมชาติ ซึ่งมนุษย์โดยธรรมชาติมักจะมุ่งแสวงหาประโยชน์ให้ตนให้ได้มากที่สุด เมื่อต้องอยู่ร่วมกันในสังคมก็มักจะเกิดความไม่สงบสุข ความผิดประเภทนี้จึงเป็นความผิดในตัวเอง มองเห็นได้เด่นชัด และเห็นผลแห่งความชั่วร้ายในการกระทำได้อย่างแน่นอน เช่น ข่าคนตาย ลักทรัพย์ วางเพลิงเผาทรัพย์ เป็นต้น เมื่อความผิดประเภทนี้เกิดขึ้น รัฐจึงใช้กฎหมายอาญาควบคุมความประพฤติของประชาชนเพื่อความปลอดภัยและสงบเรียบร้อยของสังคมโดยส่วนรวม

2. กฎหมายอาญาที่เป็นเทคนิค เป็นกฎหมายที่บัญญัติออกมาเพื่อควบคุมและวางระเบียบความประพฤติที่นอกเหนือไปจากความผิดทางธรรมชาติ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเหตุผลทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้มนุษย์อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างมีระเบียบ ความผิดประเภทนี้จึงเป็นความผิดที่เห็นไม่ได้ชัดในตัว แต่เป็นความผิดเพราะกฎหมายห้าม (Mala Prohibita) เช่น กฎหมายอาวรุบีน กฎหมายการพนัน กฎหมายจรรยาบรรณ กฎหมายประมง กฎหมายป่าไม้ ฯลฯ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนหลายพันฉบับ และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ก็อยู่ในประเภทของกฎหมายอาญาที่เป็นเทคนิคด้วย ด้วยเหตุที่กฎหมายประเภทนี้มีอยู่จำนวนมากจึงยากที่ประชาชน

<sup>46</sup> อำนวย คอวนิช, "ผลของนโยบายป่าไม้แห่งชาติต่อการพัฒนาป่าไม้," ใน เอกสารสอนชุดวิชาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการส่งเสริมป่าไม้หน่วยที่ 8 - 15 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2534), หน้า 358.

ธรรมดาก็มิได้ศึกษากฎหมายจะทราบได้ว่ามีการกระทำใดที่กฎหมายถือว่าเป็นความผิด จึงมักจะ  
ทำผิดโดยไม่ทราบว่า เป็นความผิด หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และต้องถูกจับกุม สอบสวน ฟ้องต่อศาล  
และถูกลงโทษในที่สุด

อย่างไรก็ตาม การบัญญัติกฎหมายไม่ว่าจะเป็นความผิดในตัว (Mala in Se) หรือ  
ความผิดที่กฎหมายบัญญัติห้าม (Mala Prohibita) นั้น ต้องคำนึงถึงความยุติธรรมเป็นหลัก เป็น  
เรื่องของคุณธรรมทางกฎหมายอันเป็นคุณธรรมที่มนุษย์มุ่งประสงค์และทุกสิ่งคมปรารถนา เพื่อความ  
สงบสุขและความเจริญของสังคม กฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยยึดความต้องการ หรือความยุติธรรมของ  
สาธารณชนและเพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวม ถือได้ว่ากฎหมายที่มีความเหมาะสม และ  
ปฏิบัติยากต่อต้านกฎหมายนั้นก็ลดน้อยลง กฎหมายจะมีทางบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สำหรับการบังคับทางอาญานั้น จะเป็นการลงโทษเพื่อตอบโต้ผู้กระทำผิดอาญาโดยตรง  
เพื่อให้เข็ดหลาบ หวาดกลัว ให้สำนึกกับความผิดหรือความประพฤติที่สังคมยอมรับ <sup>47</sup> ใน  
พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 สภาพการบังคับทางอาญาจะมีโทษ จำคุก ปรับ และ  
ริบทรัพย์สิน ในที่นี้ผู้เขียนจะขอวิเคราะห์โดยแบ่งความผิดในพระราชบัญญัติดังกล่าว ออกเป็น 2  
ประเภท คือ ความผิดร้ายแรงและความผิดลหุโทษ ทั้งนี้ได้พิจารณาจากความรุนแรงของโทษเป็น  
เกณฑ์ในการแบ่ง

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>47</sup> วิษณุ เครืองาม, "กฎหมายกับสภาพบังคับ," ในเอกสารการสอนชุดวิชากฎหมาย  
กับการเปลี่ยนแปลงของสังคม หน่วยที่ 1-7 (กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายการพิมพ์ มหาวิทยาลัย  
สุโขทัยธรรมาธิราช , 2527), หน้า 182.

ความผิดร้ายแรง เป็นการกระทำความผิดในมาตรา 16(1)-(5) ซึ่งได้แก่

- (1) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันร้าง แฝวถาง หรือเผาป่า
- (2) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่ง ไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น
- (3) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์
- (4) ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย
- (5) เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึงท่วมกันหรือเหือดแห้ง

ความผิดในลักษณะข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นความผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายและผลกระทบต่อที่รุนแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติเป็นอย่างยิ่ง จึงถือว่าเป็นความผิดร้ายแรง ดังนั้นพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 จึงกำหนดโทษไว้รุนแรงกว่าความผิดในลักษณะอื่นๆ โดยมาตรา 24 ได้กำหนดโทษจำคุกสูงสุด ไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ รวมทั้งโทษริบทรัพย์สิน ซึ่งมาตรา 29 กำหนดให้ริบบรรดาอาวุธ เครื่องมือเครื่องใช้และยานพาหนะ ซึ่งได้ใช้ในการกระทำความผิดตามมาตรา 16 (1) - (4) โดยไม่คำนึงว่าเป็นของผู้กระทำความผิด และมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่

จากรายงานผลการปราบปรามของอุทยานแห่งชาติต่าง ๆ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 ของส่วนอุทยานแห่งชาติ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้ พบว่าอุทยานแห่งชาติที่มีจำนวนคดีที่ส่งพนักงานสอบสวนมากที่สุด 5 อันดับแรก (ตารางที่ 18) ล้วนแต่เป็นอุทยานแห่งชาติที่มีความสมบูรณ์ทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ สัตว์ป่า หรือของป่า ฯลฯ ประกอบกับการที่อุทยานแห่งชาติเหล่านี้ค่อนข้างจะอยู่ห่างไกลจากชุมชน จึงเป็นช่องทางให้แสวงหาประโยชน์ที่ผิดกฎหมายจากอุทยานแห่งชาติได้ง่าย นอกจากนี้ มีข้อสังเกตอีกว่ายัง

มีผู้กระทำผิดอีกมากที่รอดพ้นจากการจับกุมของพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น อุทยานแห่งชาติเขาปู่-เขาย่า มีจำนวนคดี 113 คดี แต่สามารถจับกุมผู้ต้องหาได้เพียง 10 คน ที่เป็นเช่นนี้ก็คงเป็นเพราะสถานที่ในการกระทำผิดอยู่ไกลจากชุมชนและเป็นพื้นที่กว้าง ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถตรวจพบการกระทำผิดได้ในทันที ผู้กระทำผิดจึงรู้ตัวและหลบหนีไปได้ก่อนเสมอ

ตารางที่ 18 อุทยานแห่งชาติที่มีจำนวนคดีที่ส่งพนักงานสอบสวนมากที่สุด (5 อันดับแรก) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2536



ลำดับที่	ชื่ออุทยานแห่งชาติ	ท้องที่จังหวัด	คดีที่ส่งพนักงานสอบสวน	
			จำนวน(คดี)	ผู้ต้องหา(คน)
1	เขาปู่-เขาย่า	ตรัง	113	10
2	ภูพาน	สกลนคร	96	165
3	ทับลาน	นครราชสีมา ปราจีนบุรี	93	161
4	ไทรทอง	ชัยภูมิ	86	106
5	แม่เฒ่า	ลำปาง	85	21

ที่มา : เรียบเรียงจากเอกสารของส่วนอุทยานแห่งชาติ  
กรมป่าไม้

สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

ความผิดร้ายแรงนี้ อาจแยกผู้กระทำผิดออกได้เป็น 4 ประเภท คือ <sup>48</sup>

1) ราษฎรในพื้นที่ ลักษณะของการกระทำผิดจะเป็นการบุกรุกเพื่อยึดถือและครอบครองที่ดิน การเก็บหาของป่าเพื่อนำใช้เลี้ยงชีพ นำไม้มาเผาถ่านขาย ล่าสัตว์ป่าเพื่อนำมาใช้เป็นอาหารหรือเพื่อการค้า การแผ้วถางป่าไม้เพื่อทำไร่เลื่อนลอย นอกจากนี้ อีกลักษณะหนึ่ง ราษฎรเหล่านี้ ยังได้รับการว่าจ้างนายทุนหรือผู้ประกอบการให้เข้าไปตัดไม้และลักลอบนำออกมาขายอีกด้วย

2) นายทุนหรือผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นบุคคลที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการทำไม้ ธุรกิจการท่องเที่ยวหรือสร้างบ้านพักตากอากาศ หรือเป็นเจ้าของร้านอาหารสัตว์ป่า ลักษณะของการกระทำผิดของนายทุนหรือผู้ประกอบการนี้จะไม่ลงมือทำเอง แต่จะใช้คนงานหรือราษฎรจำนวนมาก พร้อมด้วยเครื่องมือหรืออาวุธในการตัดไม้หรือแผ้วถางป่า ดังนั้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงเป็นพื้นที่กว้างขวางเพราะกระทำโดยคนจำนวนมาก และใช้เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการทำลายสูง

3) นักการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลที่มีธุรกิจเกี่ยวกับการทำไม้ หรือซื้อขายที่ดินโดยนักการเมืองเหล่านี้มีทั้งที่เป็นนักการเมืองในระดับท้องถิ่น เช่น สมาชิกสภาจังหวัด หรือสภาตำบล หรือในระดับชาติ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนผู้มีอิทธิพลนั้นจะเป็นผู้ที่คุมกำลังคน หรืออาวุธ ซึ่ง

<sup>48</sup> ณรงค์ ใจหาญ, "การบังคับใช้กฎหมายอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า," ใน รายงานผลการวิจัยโครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 2, หน้า 185.

เป็นที่เกรงกลัวของราษฎรในพื้นที่ เมื่อผู้กระทำผิดประเภทนี้ถูกจับหรือรู้ว่าจะมีการดำเนินคดีก็จะใช้อิทธิพลของตนโยกย้ายข้าราชการที่ทำหน้าที่จับ หรือใช้อิทธิพลข่มขู่ให้มีการจับกุมหรือดำเนินคดี

4) พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมาย บางรายเป็นผู้กระทำผิดเอง เช่น เป็นเจ้าของโรงไม้ หรือทำธุรกิจรีสอร์ทหรือสนามกอล์ฟ หรือบางรายเป็นผู้สนับสนุน เช่น เช่น ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ก็จะอ้างความคุ้นเคยขอขกเว้นการบังคับใช้กฎหมาย

ในส่วนของความผิดร้ายแรงนี้ ผู้เขียนเห็นว่า มีข้อบกพร่องของการบังคับใช้กฎหมายอยู่หลายกรณี คือ

1. กฎหมายกำหนดอัตราโทษจำคุกและปรับต่ำเกินไป มีข้อสังเกตว่าพระราชบัญญัตินี้ครอบคลุมถึงการกระทำผิดในลักษณะต่าง ๆ ค่อนข้างจะเคร่งครัดกว่ากฎหมายอื่น ๆ แต่ในส่วนของบทกำหนดโทษแล้ว พบว่าโทษจำคุกและปรับยังมีอัตราที่ต่ำเกินไป เมื่อเทียบกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนไปในปัจจุบัน เช่น ถ้านายทุน หรือผู้ประกอบการทางด้านท่องเที่ยวได้ก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างขึ้นในอุทยานแห่งชาติ จะได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับเท่านั้น ซึ่งปัจจุบันถือว่าไม่รุนแรงพอที่จะทำให้เกิดความเกรงกลัว หรือยับยั้งมิให้กระทำผิดได้เหมือนเช่นในอดีต นอกจากนี้ยังไม่มียกกำหนดโทษในลักษณะที่เป็นเหตุจรรยา ซึ่งหมายถึงการที่จะต้องรับโทษหนักขึ้นตามความร้ายแรงของการกระทำผิด ในขณะที่กฎหมายเกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้อื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 31 กำหนดให้ผู้กระทำผิดต้องรับโทษหนักขึ้น ถ้าได้บุกรุกพื้นที่เกินกว่า 25 ไร่ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ไม้มีค่า หรือเกินจำนวนที่กำหนดไว้ หรือกระทำความเสียหายแก่ต้นน้ำลำธาร



2. การตีความของศาลในเรื่องโทษริบทรัพย์สิน โดยผู้กระทำผิดบางคนได้อาศัยการตีความของศาลฎีกา\* ในมาตรา 29 ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ซึ่งจะไม่ริบทรัพย์สินของบุคคลที่มีได้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิด มาเป็นประโยชน์แก่ตนโดยการนำบุคคลอื่นมาอ้างว่าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์และขอคืนยานพาหนะหรือทรัพย์สินอื่น ๆ อันเป็นการหลีกเลี่ยงต่อกฎหมาย ซึ่งทำให้ผู้กระทำผิดทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดคืน และได้นำทรัพย์สินนั้นไปใช้ในการกระทำความผิดต่อไปอีก

3. การไม่มีบทกำหนดโทษสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด ในกรณีที่เป็นผู้กระทำความผิดเสียเองหรือมีส่วนสนับสนุนในการกระทำความผิด โดยให้มีโทษหนักกว่าบุคคลธรรมดา เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่เหล่านั้นเกิดความเกรงกลัว ไม่กระทำความผิดเสียเอง หรือให้ความร่วมมือหรือให้การสนับสนุนผู้กระทำความผิด ซึ่งในปัจจุบันพบอยู่เสมอว่าผู้กระทำความผิดบางรายได้รับการสนับสนุนและความช่วยเหลือจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ความผิดลหุโทษ เป็นการกระทำความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสามารถเปรียบเทียบปรับได้โดยไม่ต้องส่งฟ้องศาล จะแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

\* คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1981/2521 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2676/2521 ตัดสินในทำนองเดียวกันว่า พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาตรา 29 ให้ริบบรรดาอาวุธ เครื่องมือ เครื่องใช้และยานพาหนะ ซึ่งใช้ในการกระทำความผิดเสียทั้งสิ้น โดยไม่ต้องคำนึงว่าเป็นของผู้กระทำความผิด และมีผู้ตกลงโทษหรือไม่ แต่ไม่ได้บัญญัติถึงกรณีที่เจ้าของมิได้รู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิด จะตีความว่า บทบัญญัติดังกล่าวมุ่งให้ริบทรัพย์สินของคนอื่นก็ไม่ได้รู้เห็นเป็นใจด้วยไม่ได้ จึงขอคืนทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 36 ได้

1. เป็นการกระทำความผิดตามที่มาตรา 25 ได้กำหนดไว้ ซึ่งโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ อันได้แก่การฝ่าฝืนมาตรา 16 \* (6) (7) (9) (10) (11) มาตรา 17 \*\* หรือมาตรา 18 \*\*\*

2. เป็นการกระทำความผิดตามที่มาตรา 26 และมาตรา 27 กำหนดไว้ ซึ่งมีโทษปรับ

\* มาตรา 16

- (6) ยึด หรือทำให้กีดขวางแก่ทางน้ำหรือทางบก
- (7) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซังกล้วยไม้ น้ำผึ้ง ครั่ง ถ่านไม้ เปลือกไม้ หรือ มูลค้างคาว
- (9) นำยานพาหนะเข้าออก หรือจับขังยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
- (10) นำอากาศยาน ขึ้นลงในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
- (11) นำหรือปล่อยศพสัตว์เข้าไป

\*\* มาตรา 17 บัญญัติว่า "ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำให้หลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่น ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีตามพระราชบัญญัตินี้ เคลื่อนที่ ลบเลือน เสียหาย หรือไร้ประโยชน์"

\*\*\* มาตรา 18 บัญญัติว่า "บุคคลซึ่งเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้สั่งให้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี"



ไม่เกิน 500 บาท อันได้แก่การฝ่าฝืนมาตรา 16\* (2) (3) (4) หรือ (7) ถ้าเป็นกรณีที่สัตว์หรือทรัพย์สินที่เก็บหาหรือนำออกมีราคาเพียงเล็กน้อย หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นมีเพียงเล็กน้อย หรือการฝ่าฝืนมาตรา 16\*\* (8) (12) (13) (14) (15) (16) (17) (18) หรือ (19)

\* มาตรา 16

(2) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมโทรมซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น

(3) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์

(4) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย

(7) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งกล้วยไม้ น้ำผึ้ง ครั่ง ถ่านไม้ เปลือกไม้ หรือมูลค้างคาว

\*\* มาตรา 16

(8) เก็บ หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้

(12) นำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไป เว้นแต่จะได้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

(13) เข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(14) ปิดประกาศ โฆษณา หรือขีดเขียนในที่ต่างๆ

(15) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์หรืออาวุธใด ๆ เข้าไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้นกำหนดไว้

(16) ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิดซึ่งวัตถุระเบิด หรือจุดดอกไม้เพลิง

(17) ส่งเสียงอื้อฉาวหรือกระทำการอันอันเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่คนหรือสัตว์

(18) ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่าง ๆ ในที่ที่ไม่ได้จัดไว้เพื่อการนั้น

(19) ทิ้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิงซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง

ความผิดลหุโทษในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 โดยมากจะเป็นการลงโทษต่อทรัพย์สิน (financial punishment)<sup>40</sup> คือการปรับเป็นจำนวนเงินที่ไม่สูงมากนักเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งการลงโทษในลักษณะนี้เกิดจากแนวความคิดที่ว่าความผิดบางประเภทยังเบาอยู่ เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นมีเพียงเล็กน้อยและไม่เกิดผลกระทบที่รุนแรง แต่จะละเลยไม่ลงโทษก็ จะไม่เหมาะสมเพราะจะเป็นเยี่ยงอย่างให้ผู้อื่น หรือแม้แต่นั้นเองจะทำผิดซ้ำอีก จึงควรลงโทษบ้าง<sup>50</sup>

จากรายงานผลการปราบปรามของอุทยานแห่งชาติต่าง ๆ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 ของส่วนอุทยานแห่งชาติ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้ พบว่าอุทยานแห่งชาติที่มีจำนวนคดีเปรียบเทียบปรับมากที่สุด 5 อันดับแรก ล้วนแต่เป็นอุทยานแห่งชาติที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศ ซึ่งได้รับความนิยมนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก (ตารางที่ 19)

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>40</sup> วิษณุ เครืองาม, "กฎหมายกับสภาพบังคับ," ใน เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมหน่วยที่ 1-7, หน้า 207.

<sup>50</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 192.

ตารางที่ 19 อุกथานแห่งชาติที่มีจำนวนคดีเปรียบเทียบปรับมากที่สุด (5 อันดับแรก) ในปี  
งบประมาณ พ.ศ. 2536

ลำดับที่	ชื่ออุกथานแห่งชาติ	ท้องที่จังหวัด	คดีเปรียบเทียบปรับ	
			จำนวน(คดี)	ผู้ต้องหา(คน)
1	เขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด	ระยอง	391	390
2	เขาใหญ่	นครนายก สระบุรี นครราชสีมา ปราจีนบุรี	351	351
3	น้ำหนาว	เพชรบูรณ์	334	334
4	ภูกระดึง	เลย	291	291
5	เอราวัณ	กาญจนบุรี	151	151

ที่มา : เรียบเรียงจากเอกสารของส่วนอุกथานแห่งชาติ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรม  
ป่าไม้

จากตารางที่ 19 และเมื่อพิจารณาถึงลักษณะของความผิดแล้ว มีข้อสังเกตว่าความผิด  
ลหุโทษนี้ ส่วนใหญ่ของผู้กระทำผิดจะเป็นนักท่องเที่ยวเอง ซึ่งมีทั้งจงใจเพราะเห็นว่าเป็นความ  
ผิดเล็กน้อย จึงละเลยไม่เคารพต่อกฎหมาย ส่วนที่ไม่จงใจอาจจะเกิดเพราะการไม่รู้ว่ามีความ  
ผิด หรือไม่รู้ว่าจะเกิดความเสียหาย นอกจากนี้ ผู้กระทำผิดอีกส่วนหนึ่ง จะได้แก่ราษฎรในพื้นที่ซึ่ง  
ต้องหาทรัพยากรธรรมชาติจากอุกथานแห่งชาติเพื่อยังชีพเพราะความจำเป็น จึงไม่สนใจว่าการ

กระทำของตนจะผิดกฎหมายหรือไม่ในเรื่องนี้ จะเห็นได้ว่าการขาดสภาพบังคับใช้ของกฎหมายเกิดจากการไม่รู้ ละเอียด และไม่เคารพต่อกฎหมายนั่นเอง รวมทั้งการขาดความรู้ความเข้าใจและขาดจิตสำนึกในการอนุรักษ์ของนักท่องเที่ยวและราษฎรในพื้นที่

จากที่กล่าวมาทั้งหมด ชี้ให้เห็นว่าการบังคับทางอาญาในเรื่องนี้ ยังมีความบกพร่องในหลายประการ เช่น ความไม่ชัดเจน หรือช่องว่างในกฎหมาย การตีความของศาล ความไม่รู้ ละเอียด และไม่เคารพต่อกฎหมายรวมทั้งการขาดจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทั้งในส่วนของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแต่ส่งผลให้การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติเป็นไปอย่างยากลำบาก

นอกจากนี้ จากการตอบแบบสอบถามความคิดเห็นของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ ยังเป็นการยืนยันให้เห็นถึงความบกพร่องในการบังคับใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นอย่างดีเพราะส่วนใหญ่ คือ 25 ราย หรือ 75.8% มีความเห็นว่าควรแก้ไขปรับปรุง (ตารางที่ 20) โดยให้เหตุผลว่าการที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ. 2504 ย่อมไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน โดยเฉพาะในเรื่องบทกำหนดโทษ

ตารางที่ 20 ความคิดเห็นเรื่องการแก้ไข ปรับปรุง พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

ความคิดเห็น	การแก้ไข ปรับปรุง พระราชบัญญัติ อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504	%
ควรแก้ไข	25	75.8
ไม่ควรแก้ไข	8	24.2
รวม	33	100.0

ตารางที่ 21 ข้อห้ามและบทกำหนดโทษที่สำคัญในอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

ความผิด	บทกำหนด	
	จำคุก	ปรับ
1. ยึดถือ ครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า	ไม่เกิน 5 ปี	ไม่เกิน 20,000 บาท
2. เก็บน้ำ ทำอันตราย ทำให้ทรัพยากร ธรรมชาติเสื่อมสภาพ		
3. ทำอันตราย หรือทำให้ดิน หิน กรวดทราย เสื่อมสภาพ		
4. นำสัตว์ออกไป หรือทำอันตรายสัตว์		
5. เปลี่ยนแปลงทางน้ำ ทำให้ท่วมหรือแห้ง		
6. เก็บ น้ำ ทำอันตราย ทำให้ของป่าเสื่อมสภาพ	ไม่เกิน	ไม่เกิน
7. ทำลายป่าหรือหลักเขต	1 เดือน	1,000 บาท
8. ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่		
9. เก็บ ทำอันตรายดอกไม้ ใบไม้ ผลไม้		
10. ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อหาผลประโยชน์		
11. ปิดประกาศ โฆษณา ซีดเขียนในที่ต่าง ๆ		
12. นำอาวุธเข้าไป	ไม่มีโทษจำคุก	ไม่เกิน 500 บาท
13. ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิด		
14. ส่งเสียงอื้อฉาว		
15. ทิ้งขยะ		
16. ทิ้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิง		

### 3. การบังคับทางแพ่ง

เป็นการที่รัฐต้องการให้มีระเบียบหรือกฎหมาย เพื่อจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน โดยมีรัฐควบคุมระเบียบหรือกฎหมายเหล่านั้น ไม่ให้ขัดต่อความสงบเรียบร้อย รัฐจึงได้สร้างสภาพบังคับเพื่อชดเชย เยียวยา หรือทดแทนความเสียหาย<sup>51</sup> เมื่อพิจารณาถึงสภาพบังคับทางแพ่งที่มีอยู่หลายประการ เช่น การส่งมอบ การให้กระทำ การงดเว้นกระทำ การไม่รับรู้ผลในกฎหมาย การบังคับให้ใช้ค่าสินไหมทดแทน ฯลฯ ในบรรดาสภาพบังคับทางแพ่งทั้งหลายเหล่านี้ การบังคับให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะเป็นเรื่องที่ใช้กันมากที่สุด เพราะได้ครอบคลุมถึงการคืนทรัพย์สิน การใช้ราคา และการชำระค่าเสียหาย ตลอดจนการบังคับให้กระทำ การอย่างอื่นเพื่อให้ความเสียหายหมดสิ้นไปหรือบรรเทาลง

ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายนั้น โดยทั่วไปมี 3 ประเภท คือ<sup>52</sup>

1. Substantial Damages หมายถึง ค่าเสียหายตามความเสียหายที่แท้จริง
2. Nominal Damages หมายถึง ค่าเสียหายที่ชดใช้ให้ในกรณีที่ความเสียหายไม่อาจคำนวณเป็นเงินตราได้
3. Exemplary Damages หมายถึง ค่าเสียหายที่กำหนดขึ้นหนักกว่าความเสียหายที่แท้จริง เพราะผู้กระทำผิดกระทำไปโดยจงใจไม่เคารพกฎหมายและสิทธิของผู้อื่น

ศูนย์วิทยุโทรพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>51</sup> วิษณุ เครืองาม, "กฎหมายกับสภาพบังคับ," ในเอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม หน่วยที่ 1-7, หน้า 190.

<sup>52</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 192.



สำหรับการบังคับทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อม เดิมนั้นเมื่อมีการก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม และเกิดความเสียหายต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด กฎหมายที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับกรณีวินิจฉัยความรับผิดชอบทางแพ่งของบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหาย โดยปกติแล้ว คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเฉพาะบทบัญญัติในเรื่องละเมิดและทรัพย์สิน ที่ใช้เป็นหลัก ซึ่งได้แก่ มาตรา 420 ที่ให้บุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้เสียหาย มาตรา 437 ที่สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ครอบครองดูแลเครื่องจักรกล หรือทรัพย์สินอันตรายจะต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสิ่งเหล่านี้ และมาตรา 1337 ที่กล่าวถึงเหตุเดือดร้อน รำคาญที่เกิดแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมักจะจำกัดอยู่เพียงแค่นี้ และไม่เป็นการเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ที่จะต้องได้รับการเยียวยาให้ดีขึ้น ดังนั้น จึงมีการนำแนวความคิดในเรื่องความรับผิดทางแพ่งมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ด้วยการขยายขอบเขตความรับผิดทางแพ่งให้ครอบคลุมถึงเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ใน 2 กรณีด้วยกัน คือ มาตรา 96 เป็นกรณีความรับผิดในความเสียหายที่เกิดจากมลพิษ และมาตรา 97 เป็นกรณีความรับผิดในความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับวิธานพนธ์เรื่องนี้ คือ ความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งมาตรา 97 บัญญัติว่า

"ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใด โดยมีขอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลาย หรือทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น"

ความรับผิดตามมาตรา 97 เป็นการรับผิดต่อรัฐ โดยถือว่ารัฐเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว โดยไม่คำนึงว่าต้นเหตุแห่งความเสียหายนั้นจะเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษหรือสิ่งอื่นใด ส่วนเงื่อนไขแห่งความรับผิด<sup>53</sup> (Culpability) ที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการตัดสินว่าเมื่อใดผู้กระทำจะต้องรับผิดในการกระทำของตนนั้น เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 97 เป็นเรื่องใหม่และยังไม่มีคำพิพากษาเป็นบรรทัดฐานในการตีความ จึงยังเป็นที่ถกเถียงกันในระหว่างนักกฎหมาย 2 ฝ่ายด้วยกัน คือ ฝ่ายแรกเห็นว่าจะต้องรับผิดเมื่อความเสียหายนั้นเกิดจากการจงใจของผู้กระทำเท่านั้น หากเกิดจากความประมาทแล้วไม่รับผิด เหตุผลที่สนับสนุนคือมาตรา 96\* ซึ่งกล่าวถึงความเสียหายอันเกิดจากมลพิษว่าผู้กระทำจะต้องรับผิด แม้ว่าจะมิได้กระทำการโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ อันเป็นการนำเอาหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) มาใช้บังคับ แต่มาตรา 97 ไม่ได้บัญญัติไว้ดังเช่นมาตรา 96 เลข ดังนั้นในความเห็นนี้จึงเห็นว่าผู้กระทำผิดที่จงใจเท่านั้นที่จะต้องรับผิด ส่วนผู้กระทำโดยประมาทไม่ ต้องรับผิด

---

\* มาตรา 96 บัญญัติว่า "แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิด หรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย... เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้น จะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดของมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่..."

<sup>53</sup> สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, "ความรับผิดทางแพ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535," เอกสารของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2537. (พิมพ์คัด)

ส่วนความเห็นที่สองเห็นว่าการกระทำใด ๆ ที่ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้กระทำต้องผิด โดยไม่ต้องพิจารณาว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ กล่าวคือ ประเด็นแห่งความรับผิดชอบต่อการกระทำ หรือละเว้นการกระทำนั้น "ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่" เช่นการบุกรุกอุทยานแห่งชาติเพื่อสร้างบ้านพักตากอากาศ รีสอร์ท สนามกอล์ฟ จนทำให้ทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า สภาพธรรมชาติหรือระบบนิเวศ ถูกทำลายและได้รับความเสียหาย การกระทำดังกล่าวย่อมเป็นการ "มิชอบด้วยกฎหมาย" ในตัว ดังนั้น ผู้กระทำคือนายทุนหรือผู้ประกอบการย่อมจะต้องรับผิดชอบตามมาตรา 97 โดยไม่ต้องพิจารณาว่าการกระทำนั้นเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อในการก่อให้เกิดความเสียหายหรือไม่

สำหรับค่าเสียหายตามมาตรา 97 ซึ่งผู้รับผิดชอบจะต้องชดใช้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหาย ในทางปฏิบัติยังมีข้อจำกัดหลายประการ เช่นกัน เป็นต้นว่าจะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไร เช่น การที่สัตว์ชนิดใดชนิดหนึ่งสูญพันธุ์ไปจะถือว่าเป็นความเสียหายหรือไม่หากเป็นสิ่งมีชีวิตขนาดเล็กมากๆ หรือการพิสูจน์ถึงความสำคัญของสัตว์ชนิดนั้น ๆ เป็นต้น นอกจากนี้ หลักเกณฑ์การคำนวณมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรเหล่านั้นจะมีวิธีการอย่างไร เช่น การคำนวณความสูญเสียทางทัศนียภาพ ซึ่งคงจะต้องประสบความยุ่งยากอยู่ไม่น้อยเมื่อมีคดีชั้นสู่ศาล<sup>54</sup> ดังนั้น ในเรื่องนี้ผู้เขียนจึงเห็นว่าการหาผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องมาให้ข้อมูลแก่ศาลในการพิจารณาหาหลักเกณฑ์ต่าง ๆ น่าจะเป็นทางออกที่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

<sup>54</sup> ไชยยศ เหมะรัชตะ, "พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แนวคิดและหลักการใหม่ทางกฎหมาย," วารสารอัยการ 16 (พฤษภาคม 2536) : 25.

เนื่องจากมาตรการทางแพ่งในเรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่ และยังไม่มีความพิพากษาเป็นบรรทัดฐานในการตีความ จึงอาจกล่าวได้ว่าการบังคับใช้จะมีประสิทธิภาพเพียงใด เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่มุ่งคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นสมบัติส่วนรวมของประเทศหรือไม่ ส่วนหนึ่งย่อมขึ้นกับการตีความของศาลด้วย ซึ่งศาลจะต้องหาหลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสมในการตีความโดยให้ความสำคัญและคำนึงถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติให้มากที่สุด มาตรการนี้จึงจะมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามการมีมาตรการทางแพ่งในเรื่องนี้ขึ้นมา นับว่าเป็นผลดีต่อการคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติด้วยกัน เพราะเป็นทางเลือกอีกทางหนึ่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐบังคับเอากับผู้กระทำผิดได้ นอกเหนือจากการบังคับทางปกครองและอาญาที่กฎหมายโดยทั่วไปให้อำนาจการอยู่แล้ว

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังเห็นต่อไปอีกว่า การมีมาตรการทางแพ่งไว้ในกฎหมายที่ใช้บังคับกับอุทยานแห่งชาติโดยตรง คือ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 จะก่อให้เกิดผลดีและเหมาะสมมากขึ้น ทั้งนี้จะต้องนำหลักการของมาตรา 97 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาใช้และปรับปรุงให้มีความเหมาะสม เช่น การนำค่าเสียหายมาฟื้นฟูทรัพยากร หรือสภาพธรรมชาติให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ซึ่งจะเป็นการแก้ไขหรือทำให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นลดน้อยหรือบรรเทาเบาบางลง

อนึ่ง สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่ได้จากศึกษาวิเคราะห์ในบทนี้ ผู้เขียนจะได้นำเสนอต่อไปในบทที่ 5

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย