



ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย

พงษ์ศิริ จิตบาน*

พรชัย เลื่อนฉวี**

บทคัดย่อ

การศึกษา ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทยพบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย 3 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ ประการที่สอง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแผนงานในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ และประการที่สาม ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบ การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ซึ่งปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวได้ส่งผลเสียทำให้การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทยไม่มีประสิทธิภาพ และทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองหรือกับประชาชน อีกทั้งไม่สามารถคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้บรรลุเป้าหมายตามภารกิจของรัฐและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งประสงค์ให้มีการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่ในสภาพเดิม เนื่องจากไม่มีกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติให้ชัดเจนเหมาะสม ไม่มีแผนงานอุทยานแห่งชาติในการบริหารจัดการที่เหมาะสมกับประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ จึงทำให้ส่งผลเสียโดยตรงต่อการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย

คำสำคัญ: ปัญหาทางกฎหมาย/ การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ/ ประเทศไทย

* นักศึกษาปริญญาโท สาขานิติศาสตร์ กลุ่มกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยศรีปทุม

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., มหาวิทยาลัยศรีปทุม, อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



Legal Problems Concerning National Park's Administrative Management System in Thailand

Pongsiri Chitbran^{*}

Pornchai Luernshavee^{**}

Abstract

The research revealed that legal problems correlated with the National Park's management, consists of 3 factors including the National Park's formulation, planning management; and lacking of public participation in the National Park's administrative management system. These above causes negative effects of inefficiently administrative management and conflict between government agencies and citizen. The mission of law cannot be achieved for long-lasting natural resource conservation due to unobvious type-setting and plan management of National Park, especially lacking of public participation, which directly affected the preservation and administration of National Park in Thailand.

Keywords: Legal Problems / National Park's Administrative Management System/
Thailand

บทนำ

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นกฎหมายหลักที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ แต่ด้วยการที่บังคับใช้มาเป็นเวลานานทำให้กฎหมายฉบับดังกล่าวมีความล้าสมัยและไม่ครอบคลุมกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของการใช้ประโยชน์ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ตลอดจนไม่สามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมาย 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

^{*} Master of laws program, Graduate school of law, Sripatum University

^{**} Assistant Prof. Dr., Sripatum University, Advisor



1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ

ในอดีตจนถึงปัจจุบันการบังคับใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 จะใช้บังคับครอบคลุมเต็มพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติเป็นผืนแผ่นดินเดียวและการดำเนินการภายในอุทยานแห่งชาติจะเป็นรูปแบบเดียวกันทั่วทั้งอุทยานแห่งชาติ โดยไม่มีการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติไว้อย่างชัดเจน แต่ด้วยลักษณะของพื้นที่อุทยานแห่งชาติที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ มีความแตกต่างกันของระบบนิเวศ และมีกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงจำเป็นต้องกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการให้มีความหลากหลายและยืดหยุ่นให้เหมาะสมกับพื้นที่ แต่เมื่อไม่มีการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายกับเขตอุทยานแห่งชาติ มีความล้าสมัยและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์การใช้ประโยชน์ของพื้นที่อุทยานแห่งชาติ และยังทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในเรื่องเขตอุทยานแห่งชาติระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน แม้ว่าแผนแม่บทการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติจะได้มีการกำหนดเขตการจัดการอุทยานแห่งชาติ เช่น เขตบริการ เขตนันทนาการ เขตฟื้นฟูธรรมชาติ เขตสงวนธรรมชาติ เป็นต้น แต่ก็ไม้อาจจะมีสภาพบังคับที่เข้มงวดดังเช่นกฎหมายที่สามารถนำมาใช้ได้จริงอย่างเป็นรูปธรรม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติมีบทบาทความสำคัญต่อการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติและการปฏิบัติการกิจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อบริหารจัดการเป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนทุกคน อีกทั้ง ยังช่วยให้หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รู้ถึงขอบเขต ประเภท และลักษณะพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติ เพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ และเป็นการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนอีกทางหนึ่งด้วย การที่กฎหมายมิได้บัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่รู้ขอบเขตที่ชัดเจน อีกทั้ง ไม่อาจกำหนดมาตรการที่เหมาะสมกับพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน ส่งผลต่อการที่ไม่อาจดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้ทั่วถึงทุกพื้นที่ หรือบางพื้นที่ก็ใช้มาตรการที่ไม่เหมาะสม

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแผนงานในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

นับตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติของประเทศไทยอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวกลับไม่มีการกำหนดให้มีแผนงานอุทยานแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางที่จะนำมาใช้กำหนดมาตรการต่างๆ และไม่มีการกำหนดภารกิจงานอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งเพื่อบริหารจัดการ โดยใน



ปัจจุบันการคุ้มครองและจัดการพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติเป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและแผนแม่บทการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ซึ่งแผนทั้งสองประเภทดังกล่าว ไม่อาจถือว่าเป็นแผนงานอุทยานแห่งชาติ ที่สามารถนำมาใช้บริหารจัดการอุทยานแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งไม่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ มีหน้าที่จัดทำและปฏิบัติตามแผน นั้น จึงทำให้การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติเป็นไปโดยไม่มีแผนงานอุทยานแห่งชาติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ถือเป็นภารกิจของรัฐด้านการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญ เพื่อคุ้มครองประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ เพราะอุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อประโยชน์ของส่วนรวมและของประชาชนทุกคน การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ จึงจำเป็นต้องมีแผนงานอุทยานแห่งชาติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมและมีสภาพบังคับที่สามารถนำไปใช้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางได้ ซึ่งการที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดให้มีแผนงานอุทยานแห่งชาติ และไม่มีบทบัญญัติที่รองรับการนำแผนงานอื่นๆ มาใช้ในการกำหนดแผนงานอุทยานแห่งชาติ ทำให้หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่มีภารกิจหน้าที่ในการปฏิบัติงานเพื่อคุ้มครองรักษาอุทยานแห่งชาติไม่มีแผนงานอุทยานแห่งชาติเป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางที่จะยึดถือเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ อีกทั้งแผนที่ใช้ในปัจจุบันก็ไม่สามารถทำให้อุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งมีแผนงานอุทยานแห่งชาติที่สามารถนำมาใช้ได้จริง ส่งผลทำให้การปฏิบัติงานไม่สอดคล้องกันไปในทิศทางเดียวกัน และไม่มีระบบแผนงานที่มีประสิทธิภาพ ทำให้สะท้อนถึงการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติที่ไม่บรรลุตามเป้าหมายตามภารกิจของรัฐและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตลอดจนถึงเจตนารมณ์แห่งการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ทำให้หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ต้องรับภาระที่มากเกินไปจนไม่สามารถดำเนินการครอบคลุมทั่วถึงทุกพื้นที่ เพราะไม่มีความร่วมมือและขาดความเข้าใจระหว่างหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่น และท้องถิ่น และประชาชน ให้ชัดเจนเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เกิดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน อีกทั้ง ยังส่งผลให้ประชาชนไม่มีความตระหนักถึงหน้าที่ และไม่มี



จิตสำนึกในการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นสมบัติของชาติ ซึ่งการดำเนินการกิจของรัฐเพื่อประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะจะให้หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการฝ่ายเดียวอาจไม่เพียงพอที่จะดำเนินการให้ภารกิจของรัฐให้บรรลุผลตามเป้าหมาย จำเป็นต้องอาศัยประชาชนซึ่งมีศักยภาพเป็นแรงขับเคลื่อนร่วมกันให้การดำเนินการกิจของรัฐบรรลุผล

ดังนั้น จะเห็นว่าในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาตินั้น จำเป็นต้องให้ทุกภาคส่วนมีหน้าที่ร่วมกันบริหารจัดการอย่างมีระบบ เพราะหากมีระบบบริหารจัดการที่ดี มีบุคลากรที่มีความรู้และมีคุณภาพ ย่อมทำให้บริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลดีต่อภาครัฐและประชาชน เมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม และให้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการจำกัดแต่เพียงหน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายเดียว ย่อมทำให้ส่งผลเสียต่อการบริหารจัดการที่ไม่ครอบคลุมทั่วถึง โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่มีข้อจำกัดต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอัตรากำลังพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อพื้นที่อุทยานแห่งชาติ หรือจำนวนงบประมาณที่มีจำนวนจำกัดและต้องจัดสรรไปดำเนินการภารกิจของรัฐด้านอื่น ๆ ด้วย ทั้งนี้ทรัพยากรมนุษย์เป็นกลไกสำคัญและมีศักยภาพสูง หากมีการร่วมมือร่วมใจกัน โดยไม่ต้องพิจารณาถึงข้อจำกัดเรื่องจำนวนคนหรืองบประมาณ อีกทั้งประชาชนทุกคนมีความผูกพันแบบพึ่งพาอาศัยทรัพยากรธรรมชาติมาโดยตลอด ย่อมต้องการที่จะคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้มียุ่ต่อไป แต่ด้วยข้อจำกัดของกฎหมายที่ไม่มีบทบัญญัติให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ส่งผลให้ประชาชนถอยห่างจากความคิดที่จะคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เพราะเห็นว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายเดียวเท่านั้น จึงทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และกระทบต่อการบริหารจัดการที่ขาดการสนับสนุนจากประชาชนซึ่งเป็นกลไกชั้นพื้นฐานที่สำคัญสู่การ บูรณาการที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

หลักการและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

1. ทฤษฎีภารกิจของรัฐ

ภารกิจของรัฐ เป็นเรื่องเกี่ยวกับลักษณะการกระทำและการจัดระเบียบองค์การหรือหน่วยงานเพื่อดำเนินการให้บรรลุภารกิจหรือจุดประสงค์ของรัฐ ซึ่งสามารถแยกภารกิจของรัฐสมัยใหม่ออกเป็น 2 ประเภท คือ ภารกิจที่รัฐทุกรัฐจำเป็นต้องกระทำเพื่อการดำรงอยู่ของรัฐ ภารกิจนี้จึงเป็นภารกิจที่เน้นสาระสำคัญของความเป็นรัฐ เรียกว่า “ภารกิจพื้นฐานของรัฐ” และภารกิจที่รัฐอาจจะทำได้ไม่กระทำก็ได้หรืออาจจะมอบหมายหรือยอมให้องค์การเอกชนดำเนินการก็ได้ เรียกว่า “ภารกิจลำดับรอง”



ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Basic Function) หมายถึง ภารกิจที่จะทำให้รัฐดำรงชีวิตอยู่ได้ไม่ถูกทำลายหรือสูญสลายไป เรียกว่า ความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ภัยคุกคามต่อการดำรงอยู่ของรัฐอาจเกิดจากศัตรูภายนอกหรือภายในก็ได้ ซึ่งเป็นการกิจอันจำเป็นต่อความเป็นรัฐหรือการดำรงอยู่ของรัฐ ซึ่งมีผลต่อการมีชีวิตรอดปลอดภัยอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนภายในนั่นเอง ภารกิจนี้จึงเรียกว่า “Negative Function of State”

ภารกิจลำดับรอง (Secondary Function) หมายถึง ภารกิจที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นหรือมีมาตรฐานขั้นต่ำในฐานะเป็นมนุษย์ เป็นภารกิจด้านทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้กินดีอยู่ดี จึงเป็นงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รัฐอาจมอบหมายหรือยอมให้องค์การของเอกชน หรือชุมชนอื่น ๆ ที่มีรัฐทำภารกิจลำดับรองได้ ไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนเข้าจัดการหรือดำเนินการเหมือนภารกิจพื้นฐานของรัฐ ซึ่งเป็นการกิจหลักของรัฐ ภารกิจลำดับรองนิยมเรียกว่า “Positive Function of State” และถ้ารัฐใดเน้นภารกิจลำดับรองเป็นพิเศษ รัฐนั้นจะมีลักษณะเป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare State)

ในปัจจุบันภารกิจของรัฐด้านพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถือว่ามีความสำคัญไม่น้อยกว่าภารกิจพื้นฐานของรัฐ กล่าวคือ การพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญเทียบเท่ากับการปกป้องรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ เพราะว่าถ้าหากประเทศมีความอุดมสมบูรณ์ทางด้านทรัพยากรธรรมชาติแล้วย่อมส่งผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงด้านการเมืองการปกครองตามมา และถ้าหากประเทศมีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีย่อมส่งผลต่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในประเทศด้วยเช่นกัน

2. หลักการจัดทำบริการสาธารณะ

เมื่อกล่าวถึงรัฐที่อยู่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยแล้ว สิ่งที่ต้องกล่าวถึงควบคู่กันตามมามี คือ ภารกิจของรัฐ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐและภารกิจลำดับรอง สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นอำนาจหน้าที่และภารกิจความรับผิดชอบของรัฐที่ได้ประชาชนไว้นับถือเชื่อใจและมอบอำนาจให้รัฐเป็นผู้กำหนดแนวทางเพื่อใช้ในการบริหารรัฐกิจ โดยภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐสมัยใหม่ที่ต้องจัดทำให้กับประชาชน คือ การจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service)

สำหรับในประเทศไทย ภารกิจของรัฐที่เรียกกันในปัจจุบันว่า เป็นบริการสาธารณะนั้นเกิดขึ้นในประเทศไทยมาเป็นเวลานานแล้ว แต่อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏว่ากฎหมายฉบับใดให้นิยามของคำว่า “บริการสาธารณะ” เอาไว้อย่างชัดเจน โดยการให้ความหมายของบริการสาธารณะอาจพิจารณาได้จากการแบ่งภารกิจของรัฐออกเป็นสองประเภท คือ ภารกิจพื้นฐานของรัฐและภารกิจลำดับรอง ดังนั้น การให้ความหมายของบริการสาธารณะของศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล



เป็นการให้ความหมายและคำจำกัดความของบริการสาธารณะที่สมบูรณ์และสอดคล้องกับแนวคิดการแบ่งภารกิจของรัฐมากที่สุด โดยศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล ได้ให้ความหมายของบริการสาธารณะว่า “บริการสาธารณะ” หมายความว่า กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน

ความหมายดังกล่าวสามารถอธิบายขยายความได้ว่า การให้บริการสาธารณะหลักเป็นหน้าที่ของรัฐทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่ในการเตรียมการและปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายที่ฝ่ายบริหารกำหนดไว้ เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน อย่างไรก็ตามภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการฝ่ายปกครองผู้กระทำการแทนรัฐ เป็นผู้ควบคุม ดูแลการจัดทำบริการสาธารณะของเอกชนเพราะการจัดทำบริการสาธารณะมีลักษณะที่กระทบต่อคนส่วนใหญ่ ดังนั้นเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นได้รัฐจึงต้องเข้าควบคุมดูแลกิจการเช่นว่านี้อยู่เสมอ

3. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นและอยู่เคียงคู่กับการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากระบอบการปกครองนี้ถือว่าอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศมาจากประชาชน และประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะมีบทบาทผู้รับรองสิทธิของประชาชนไว้ สำหรับในเรื่องการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็เช่นกันที่แต่เดิมเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงขององค์การของรัฐเท่านั้น แต่เมื่อมีความขัดแย้งระหว่างองค์การของรัฐกับประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หรือการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ประกอบกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอันแสดงถึงความล้มเหลวในการป้องกันปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ย่อมชี้ชัดถึงปัญหา ความสำคัญ และความจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ เพื่อสงวนไว้ซึ่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่จะดำรงชีวิตอยู่ในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี อันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐควรรับรองและคุ้มครองด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ สิทธิที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน เป็นต้น



อย่างไรก็ดี ภายใต้ข้อจำกัดของระบบกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรของไทย บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญถือว่ามิใช่สถานะเป็นเพียงหลักการขั้นพื้นฐานที่จะต้องนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองเพื่อให้มีผลบังคับใช้ โดยถือเป็นแนวนโยบายของรัฐที่จะต้องดำเนินการให้มีผลเป็นรูปธรรมตามรัฐธรรมนูญต่อไป ดังนั้น สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวตามที่บทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจึงยังไม่มีผลในทางปฏิบัติ จนกว่าจะได้มีการนำหลักการเหล่านี้ไปบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ต่อไป

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติของต่างประเทศและประเทศไทย

1. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติของต่างประเทศ

1.1 กฎหมายอุทยานทางธรรมชาติของญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น เป็นกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีทัดเทียมกับประเทศมหาอำนาจของโลก อีกทั้ง สถานการณ์ภายในประเทศมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาเพื่อที่จะให้ทันต่อสถานการณ์โลก อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วแต่ก็เป็นประเทศหนึ่งที่ทำให้ความสำคัญกับการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นอย่างดี ซึ่งจะเห็นได้จากปริมาณป่าไม้ที่มีแนวโน้มคงที่และเพิ่มขึ้น จำนวนอุทยานแห่งชาติที่มีความสวยงามและความอุดมสมบูรณ์เป็นจำนวนมาก โดยประเทศญี่ปุ่นมีแนวคิดและนโยบายในการพัฒนาประเทศควบคู่ไปกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุล เมื่อกล่าวถึงการควบคุม คุ้มครอง และรักษาทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบของอุทยานแห่งชาติ ในประเทศญี่ปุ่นจะอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายอุทยานทางธรรมชาติ ค.ศ.1957 (Natural Parks Law C.E.1957) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองพื้นที่ที่มีความสวยงามของทิวทัศน์ทางธรรมชาติ และส่งเสริมการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ ตลอดจนถึงการสนับสนุนด้านสุขภาพ นันทนาการ และวัฒนธรรมของประชาชน

1.2 รัฐบาลญี่ปุ่นอุทยานทางธรรมชาติของสาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลี เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ และมีการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติในประเทศที่มีระบบอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับการควบคุม สงวน และคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติเช่นเดียวกับประเทศไทย โดยได้มีการตราบัญญัติอุทยานทางธรรมชาติ ค.ศ. 1980 (Natural Parks Act C.E. 1980) และได้มีการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง เพื่อให้ทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของประเทศ ซึ่งครั้งล่าสุดที่มีการปรับปรุงแก้ไข คือ ค.ศ. 2008 โดยวัตถุประสงค์ของรัฐบาลญี่ปุ่น ฉบับนี้ คือ เพื่อรักษาระบบนิเวศ



ทางธรรมชาติ ทิวทัศน์ทางธรรมชาติและวัฒนธรรม ฯลฯ และเพื่อส่งเสริมการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยรัฐบาลไทยได้ชี้ว่าเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงการกำหนดเกี่ยวกับการประกาศจัดตั้ง การอนุรักษ์ และการจัดการของอุทยานทางธรรมชาติ

1.3 กฎหมายอุทยานแห่งชาติของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

เนื่องจากสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) เคยเป็นส่วนหนึ่งของสาธารณรัฐประชาชนจีน จึงได้รับอิทธิพลทางด้านความอุดมสมบูรณ์และความสวยงามของทรัพยากรธรรมชาติของสาธารณรัฐประชาชนจีน เมื่อสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ได้สถาปนาเป็นเอกเทศจากสาธารณรัฐประชาชนจีนแล้ว ก็ยังให้ความสำคัญกับการควบคุม คุ้มครอง และรักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดยสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ได้มีกฎหมายอุทยานแห่งชาติ ค.ศ. 2011 (National Park Law C.E. 2011) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์ทัศนียภาพทางธรรมชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชของอุทยานแห่งชาติ หมายถึง อุทยานทางประวัติศาสตร์ และจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจให้แก่ประชาชนและพื้นที่เพื่อการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์ที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์กฎหมายอุทยานแห่งชาติ

2. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติของประเทศไทย

ในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ จำนวน 2 ฉบับ ซึ่งมีเนื้อหาที่มีความแตกต่างกันโดยฉบับหนึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย รวมทั้งการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนอีกฉบับหนึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการคุ้มครองและจัดการพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ดังต่อไปนี้

2.1 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้ ของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่า และภูเขาให้คงอยู่สภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่ชาติและประชาชนสืบไป อันเป็นเหตุผลที่ชัดเจนเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่และเป็นอยู่ในสภาพป่าให้ดำรงอยู่ต่อไป โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติไว้ 4 เรื่อง คือ

1. การกำหนดให้ที่ดินเป็นอุทยานแห่งชาติ ให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลโดยการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่ที่มีสภาพธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ให้คงอยู่ในสภาพเดิม เพื่อเป็นประโยชน์ในการศึกษาและพักผ่อนหย่อนใจของประชาชน ซึ่งต้องแนบแผนที่กำหนดแนวเขตของอุทยานแห่งชาตินั้น แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย



2. การแต่งตั้งคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในเรื่องการกำหนดให้ที่ดินใดเป็นอุทยานแห่งชาติ ปกป้องเรื่องการขยายหรือเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ รวมไปถึงเรื่องการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ

3. การคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติโดยกฎหมายกำหนดห้ามมิให้บุคคล การกระทำใด ๆ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ อันจะเป็นผลกระทบให้อุทยานแห่งชาติ ตลอดจนถึงพันธุ์ สัตว์ พันธุ์พืช และสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ได้รับอันตราย เสื่อมสภาพ ถูกทำลาย หรือเปลี่ยนแปลงไปและเป็นบทบัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการใช้มาตรการ ทางกฎหมาย ทั้งมาตรการทางปกครอง และมาตรการทางอาญา เป็นต้น

4. การกำหนดโทษ หากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติต่าง ๆ จะมีโทษทางอาญา เช่น โทษจำคุก โทษปรับ หรือทั้งจำและปรับ

2.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้ มีเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ดังนี้

1. พระราชบัญญัตินี้ ได้นิยามของคำว่า “เขตอนุรักษ์” หมายความว่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตสงวนเพื่อการท่องเที่ยว และเขตพื้นที่คุ้มครองอย่างอื่นเพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติตามที่มีกฎหมายกำหนด

จากคำนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่า “เขตอนุรักษ์” มีความหมายค่อนข้างกว้างครอบคลุมถึงพื้นที่ในลักษณะต่าง ๆ ตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง ซึ่งได้กำหนดเงื่อนไขและวิธีการในการใช้ประโยชน์พร้อมทั้งมาตรการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่เหล่านั้น โดยพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ หมายถึง บริเวณที่ดินที่รัฐบาลออกพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อสงวนรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ใด ๆ ที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่ น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน โดยให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนั้นด้วย

2. เมื่อได้กำหนด เขตอุทยานแห่งชาติ เป็นเขตอนุรักษ์ แล้วจึงกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองและการจัดการพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยการคุ้มครองและการจัดการพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาตินั้นให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

จากบทบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่าในการกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองและการจัดการพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ กฎหมายได้กำหนดให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม กล่าวคือให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนเพื่อให้การปฏิบัติในเรื่องของ



การคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามแผนในระดับชาติและกฎหมายว่าด้วยการนั้น ซึ่งได้แก่ การคุ้มครองและจัดการพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

3. ความละเอียดของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ก็คือ แผนงานที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจัดทำขึ้นเพื่อเสนอให้รัฐมนตรีเห็นชอบ เมื่อรัฐมนตรีเห็นชอบก็จะนำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาใช้เป็นแผนงานเพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

4. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่เสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ

จากการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐกำหนดให้ที่ดินแห่งใดแห่งหนึ่งที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ สมควรไว้ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชนเป็น “อุทยานแห่งชาติ” และสำหรับการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้มีการบริการ นันทนาการ และสิ่งอำนวยความสะดวกปลอดภัยแก่ประชาชนที่มาท่องเที่ยวและพักผ่อนหย่อนใจ ตลอดจนให้เป็นแหล่งศึกษาหาความรู้ด้านนิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อม โดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบแก่สภาพธรรมชาติและระบบนิเวศป่าไม้และสัตว์ป่า อันเป็นรูปแบบของการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ต่อประชาชน ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อใช้ในการบริหารจัดการอย่างมีระบบ มีขอบเขต ประเภท และลักษณะที่ชัดเจนเหมาะสมกับพื้นที่อุทยานแห่งชาติ แม้ว่าจะมีการกำหนดเขตการจัดการอุทยานแห่งชาติตามแผนแม่บทการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติ แต่ก็ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย และไม่อาจนำมาแก้ปัญหาการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติได้ครอบคลุมทุกพื้นที่ อีกทั้งกลับยังทำให้เกิดความสับสนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ตลอดจนเกิดความขัดแย้งในเรื่องประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติเพิ่มอีกด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายในการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนถึงความไม่สภาพบังคับของแผนแม่บทการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติที่ไม่อาจกำหนดประเภทของเขต



อุทยานแห่งชาติได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม จึงทำให้ไม่สามารถกำหนดขอบเขต ประเภท และลักษณะที่ชัดเจนเหมาะสมต่อการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ และรองรับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติได้ ซึ่งการประกาศอุทยานแห่งชาติโดยไม่มีกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ ทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายโดยไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน ไม่มีขั้นตอนของการกันพื้นที่ที่สามารถประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติได้ ส่งผลกระทบที่เห็นชัดเจน คือ การประกาศอุทยานแห่งชาติทับซ้อนพื้นที่ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่หน่วยงานอื่นของรัฐหรือประชาชน จนทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิโดยชอบธรรมตามกฎหมายได้ และทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองหรือประชาชนจนหาข้อยุติไม่ได้ และยังส่งผลต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่รู้ถึงขอบเขต เป้าหมายที่ชัดเจนในการบริการสาธารณะว่าพื้นที่ใดควรจะดำเนินการอย่างไร หรือควรใช้มาตรการใดที่จะเหมาะสมกับประเภทและลักษณะของพื้นที่ ส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพของการคุ้มครองรักษาและการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการปฏิบัติหน้าที่และการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน จำเป็นต้องกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อใช้เป็นรูปแบบหนึ่งของการบริหารจัดการที่จะช่วยให้หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รู้ถึงขอบเขต ประเภท และลักษณะของอุทยานแห่งชาติให้ชัดเจน และสามารถกำหนดมาตรการที่เหมาะสมกับพื้นที่ในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติได้ การที่กฎหมายมิได้บัญญัติการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ จึงส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติไปโดยไม่รู้ขอบเขตที่ชัดเจน อีกทั้งไม่อาจกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันในลักษณะทางภูมิศาสตร์ ลักษณะของพื้นที่ อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะได้ทั่วถึงทุกพื้นที่หรือบางพื้นที่ใช้มาตรการที่ไม่เหมาะสม

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแผนงานในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

จากการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้มีบทบัญญัติในเรื่องเขตอนุรักษ์ หมายความว่า เขตอุทยานแห่งชาติ จึงทำให้มาตรการเพื่อคุ้มครองและจัดการพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติเป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่ขณะเดียวกันนั้นในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้บังคับกับอุทยานแห่งชาติทั้งหมดของประเทศกลับไม่มีบทบัญญัติถึงกำหนดให้มีแผนงานอุทยาน



แห่งชาติ ที่จะนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย ที่ผ่านมามีไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะไม่มีการกำหนดแผนงานอุทยานแห่งชาติและภารกิจงานอุทยานแห่งชาติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม ตลอดจนไม่มีความละเอียดเกี่ยวกับแผนงานอุทยานแห่งชาติและภารกิจงานอุทยานแห่งชาติที่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องมีหน้าที่ในการกำหนดแผนงานอุทยานแห่งชาติและนำแผนงานอุทยานแห่งชาติมาเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ทำให้การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติเป็นไปอย่างไม่มีระบบ ไม่มีแผนงานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม และการดำเนินการไม่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดจนไม่อาจยึดแผนงานใดเป็นหลักในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ อีกทั้งทำให้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติที่ไม่ได้รับการคุ้มครองรักษาให้ครอบคลุมทั่วถึงทุกพื้นที่ แม้ว่าการคุ้มครองและจัดการพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานของรัฐได้มีการจัดทำแผนแม่บทการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติก็ตาม แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จที่จะทำให้อุทยานแห่งชาติทุกแห่งมีแผนงานอุทยานแห่งชาติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมเพื่อบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ถือเป็นภารกิจของรัฐประเภทหนึ่งที่สำคัญยิ่ง ในการคุ้มครองประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ เพราะอุทยานแห่งชาติ เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อประโยชน์ของส่วนรวม และของประชาชนทุกคน การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติจึงจำเป็นต้องมีแผนงานอุทยานแห่งชาติที่สภาพบังคับได้ เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลาง ซึ่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีแผนงานอุทยานแห่งชาติและไม่มีบทบัญญัติที่รองรับการนำแผนงานอื่น ๆ มาใช้ในการกำหนดแผนงานอุทยานแห่งชาติ อีกทั้งแผนแม่บทการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ก็ไม่สามารถนำมาเป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติได้ ส่งผลให้การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย ไม่มีแผนงานอุทยานแห่งชาติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม ไม่ระบบแบบแผน ไม่มีหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ทำให้หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการเพื่อคุ้มครองรักษาอุทยานแห่งชาติไม่มีแผนงานอุทยานแห่งชาติเป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางที่จะต้องใช้เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการเพื่อบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ อีกทั้งอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งก็ไม่มีแผนงานบริหารจัดการเขตอุทยานแห่งชาติ ที่สามารถนำมาใช้ได้จริง ส่งผลทำให้การปฏิบัติงานไม่สอดคล้องไปในทิศทาง



เดียวกัน และไม่มีประสิทธิภาพ นั้นจะทำให้สะท้อนถึงการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติไม่บรรลุตามเป้าหมายภารกิจของรัฐ ตลอดจนไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์แห่งการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

จากศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ตราขึ้นเพื่อให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งดำเนินการแทนรัฐใช้เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดภายในเขตอุทยานแห่งชาติ อีกทั้งใช้เป็นนโยบายของรัฐในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ โดยราชการส่วนกลางและหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติทั้งระบบฝ่ายเดียว โดยที่ราชการส่วนกลางอื่น ๆ ที่ไม่ใช่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และประชาชน ไม่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่หรือมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ แต่ด้วยอุทยานแห่งชาติมีพื้นที่ที่กว้างใหญ่ไพศาล ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองรักษา ปกป้องดูแล และฟื้นฟูพัฒนาอุทยานแห่งชาติให้ครอบคลุมทั่วทุกพื้นที่ ส่งผลทำให้การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายและขาดความร่วมมือร่วมใจกันในการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นสมบัติของชาติอย่างมีเอกภาพ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ทำให้หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการอุทยานแห่งชาติแต่ฝ่ายเดียว ต้องรับภาระที่มากเกินไปจนไม่สามารถดำเนินการครอบคลุมทั่วถึงทุกพื้นที่ ไม่มีความร่วมมือและขาดความเข้าใจระหว่างหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่น และท้องถิ่น และประชาชน ที่ชัดเจนเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เกิดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการประกาศอุทยานแห่งชาติทับซ้อนกัน หรือการดำเนินการในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยไม่ได้ให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ส่งผลให้ประชาชนไม่มีความตระหนักถึงหน้าที่และไม่มีจิตสำนึกในการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นสมบัติของชาติร่วมกัน เพราะการดำเนินการกิจของรัฐเพื่อประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะจะให้หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการฝ่ายเดียว อาจไม่เพียงพอที่จะดำเนินการให้ภารกิจของรัฐให้บรรลุผลตามเป้าหมาย จำเป็นต้องใช้ประชาชนที่มีศักยภาพด้านกำลังพลและทุนทรัพย์เป็นแรงขับเคลื่อนร่วมกันให้การดำเนินการกิจของรัฐ



บรรลุผล แต่การที่พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่าประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วม จึงทำให้ประชาชนเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของรัฐฝ่ายเดียว

ดังนั้น จะเห็นว่าในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ เป็นส่วนที่มีความสำคัญ เพราะหากมีระบบบริหารจัดการที่ดี มีบุคลากรที่มีความรู้และมีคุณภาพ ย่อมทำให้บริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลดีต่อรัฐและประชาชน เมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม และกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการจำกัดแต่เพียงหน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายเดียว ย่อมทำให้ส่งผลเสียต่อการบริหารจัดการที่ไม่ครอบคลุมทั่วถึง การบริหารจัดการมีข้อจำกัดไม่ว่าจะเป็นอัตรากำลังพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อพื้นที่อุทยานแห่งชาติ หรือจำนวนงบประมาณที่มีจำนวนจำกัดและต้องจัดสรรไปดำเนินการภารกิจของรัฐด้านอื่น ๆ ด้วย การขาดความร่วมมือจากภาครัฐด้วยกันและภาคประชาชน เนื่องจากอุทยานแห่งชาติเป็นสมบัติของชาติที่ประเมินค่าไม่ได้ เป็นทรัพย์สินสมบัติของประชาชนทุกคนในประเทศ ที่จะต้องคุ้มครองรักษา ปกป้องดูแล พัฒนาฟื้นฟูร่วมกัน และทรัพยากรมนุษย์เป็นกลไกสำคัญและมีศักยภาพสูงหากมีการร่วมมือร่วมใจกัน โดยไม่ต้องพิจารณาถึงข้อจำกัดเรื่องจำนวนคนหรืองบประมาณ อีกทั้งประชาชนทุกคนมีความผูกพันพึ่งพาอาศัยทรัพยากรธรรมชาติย่อมต้องการที่จะคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้มีอยู่ต่อไป แต่ด้วยข้อจำกัดของกฎหมายที่ไม่มีบทบัญญัติให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ส่งผลให้ประชาชนถอยห่างจากความคิดที่จะคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เพราะเห็นว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายเดียวเท่านั้น จึงทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และกระทบต่อการบริหารจัดการที่ขาดการสนับสนุนจากประชาชนซึ่งเป็นกลไกชั้นพื้นฐานที่สำคัญในการบูรณาการร่วมกันสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อทรัพยากรธรรมชาติ

ข้อเสนอแนะ

จากการที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการและความเป็นมาของอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ซึ่งผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมกับประเทศไทยในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และสามารถนำมาเป็นหลักการและแนวทางปฏิบัติให้หน่วยงานและพนักงานเจ้าหน้าที่บริหารจัดการอุทยานแห่งชาติอย่างยั่งยืนต่อไป ดังนี้



1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ

ผู้เขียนขอเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยกำหนดให้มีเนื้อหาของบทบัญญัติ ดังต่อไปนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“เขตสงวนระบบนิเวศ (Ecological Reservation Zone)” หมายความว่า บริเวณที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติที่อนุรักษ์ไว้ให้เป็นแหล่งต้นน้ำ แหล่งคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศของทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และเป็นแหล่งศึกษาวิจัยธรรมชาติวิทยา เพื่อให้คงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่เดิมไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างเด็ดขาด

“เขตพักผ่อนหย่อนใจ นันทนาการ (Recreation Zone)” หมายความว่า บริเวณที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติที่จัดไว้ให้สำหรับเป็นแหล่งศึกษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศวิทยา เป็นแหล่งท่องเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจ เป็นแหล่งบริการ และนันทนาการ เป็นแหล่งอำนวยความสะดวกและความปลอดภัย ในการท่องเที่ยวหรือพักผ่อนแก่ประชาชนทั่วไป

“เขตที่มีภูมิทัศน์ลักษณะพิเศษ (Special Landscape Zone)” หมายความว่า บริเวณที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติที่ผ่อนปรนให้บุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ตามวิถีชีวิตท้องถิ่นดั้งเดิม หรือให้หน่วยงานของรัฐบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ในกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ต่อรัฐและประชาชนโดยไม่กระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติ แต่ทั้งนี้ ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 16 (13) และต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยอนุมัติรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมและบูรณาการร่วมกันอย่างยั่งยืน

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแผนงานในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

ผู้เขียนขอเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยกำหนดให้มีเนื้อหาของบทบัญญัติ ดังต่อไปนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“แผนงานอุทยานแห่งชาติ” หมายความว่า แผนงานที่นำเสนอแนวทางการพัฒนาในระยะยาวที่มีต่อการคุ้มครองรักษา การอนุรักษ์ดูแล การฟื้นฟูพัฒนา การใช้ประโยชน์อื่นไม่กระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ และการบริหารจัดการเขตอุทยานธรรมชาติ ซึ่งกำหนดไว้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางเพื่อใช้เป็นแนวทางกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการบริหารจัดการเขตอุทยานแห่งชาติทั้งระบบให้มีประสิทธิภาพ โดยคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติมีหน้าที่จัดทำแผนงานอุทยานแห่งชาติ เสนอให้รัฐมนตรีเห็นชอบ กำหนดเป็นแผนงานอุทยานแห่งชาติ



“ภารกิจงานอุทยานแห่งชาติ” หมายความว่า แผนงานที่หัวหน้าอุทยานแห่งชาติมีหน้าที่วางแผนและกำหนดขึ้นเพื่อการคุ้มครองรักษา การอนุรักษ์ดูแล การฟื้นฟูพัฒนา การใช้ประโยชน์ อันไม่กระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ และการบริหารจัดการเขตอุทยานธรรมชาติ ซึ่งกำหนดไว้ใช้เป็นมาตรการในการบริหารจัดการเขตอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่ง ทั้งระบบอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ จะต้องดำเนินการตามแผนงานอุทยานแห่งชาติอย่างเคร่งครัด

เมื่อมีการกำหนดบทนิยามศัพท์ของแผนงานอุทยานแห่งชาติและภารกิจงานอุทยานแห่งชาติแล้ว จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยบัญญัติเพิ่มหมวดว่าด้วยแผนงานอุทยานแห่งชาติ เพื่อรองรับกับบทนิยามศัพท์ให้สามารถนำมาใช้บังคับได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมด้วย

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

ผู้เขียนขอเสนอให้มีการตรากฎหมายลำดับรอง โดยการออกระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

บรรณานุกรม

หนังสือ

นนทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ**. (พิมพ์ครั้งที่ 4).

กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

ประยูร กาญจนกุล. (2549). **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557). **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน**. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ :

โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน.

สมยศ เชื้อไทย. (2556). **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

สุนีย์ มัลลิกะมาส. (2545). **รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษา**

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2556). **กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม**. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.



รายงานการวิจัย

ศรียาชา เจริญพาณิชย์. (25547). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ. (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช เสนอต่อกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม).

เอกสารอื่น ๆ

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2553). *ข้อความคิดว่าด้วยประโยชน์มหาชน (La notion de l'intérêt général)*.

ทุกก้าวอย่างอย่างครุกฎหมาย. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดพิมพ์ในโอกาสครบ 60 ปี รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : เดือนตุลา.

ศาลปกครอง แผนกคดีสิ่งแวดล้อม. (2554). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจากคำ*

พิพากษาและคำสั่งศาลปกครองสูงสุด. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2553). *รัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม The Constitution of Thailand and Environmental Quality Protection*. มหาวิทยาลัยกรุงเทพ. Executive Journal.