

แนวทางการพัฒนาพื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ อย่างยั่งยืน

Guidelines for Developing National Park Areas as Sustainable Conservation Attractions

นพดล อธิระวงศ์ภิญโญ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

(การวิจัยนี้ได้รับอุดหนุนจากมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์)

Retrieved 7-05-2024; Revised 29-05-2024; Accepted 14-06-2024

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา วิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการพัฒนาพื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์อย่างยั่งยืน โดยใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และวิธีการมีส่วนร่วม-ร่วมออกแบบ ผลการวิจัยพบว่า ชุมชนหลายแห่งติดกับพื้นที่อุทยานแห่งชาติที่มีความสวยงามและสามารถพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวชุมชนเชิงอนุรักษ์ได้ แต่ในปัจจุบันมีกฎหมาย ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติหลายฉบับ และกฎ ระเบียบ เหล่านั้นยังไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้ท้องถิ่นและชุมชนในบริเวณติดพื้นที่อุทยานแห่งชาติสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์อย่างยั่งยืนได้อย่างเหมาะสม การวิจัยครั้งนี้จึงเสนอแนะแนวทางการพัฒนาพื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์อย่างยั่งยืน โดยแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง คือ 1) แนวทางการพัฒนากฎหมายอุทยานแห่งชาติโดยให้ท้องถิ่นสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวไปพร้อมๆ กับการดูแลทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน 2) แนวทางการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาพื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยว ได้แก่ ด้านการจัดการขยะ ด้านการจัดการพื้นที่จอดรถ ด้านการจัดการพื้นที่ห้องสุขา ด้านการจัดการรักษาความปลอดภัย ด้านการจัดการร้านค้าและบริการ

และด้านการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและนักท่องเที่ยว ไปพร้อมๆ กับการสร้างจิตสำนึกในการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตน

คำสำคัญ : การพัฒนา, อุทยานแห่งชาติ, การท่องเที่ยวเชิงนิเวศอย่างยั่งยืน.

Abstract

This research aims to study Analyze and recommend ways to develop national park areas into sustainable eco-tourism destinations. Using a qualitative research process consisting of document research. in-depth interview and how to participate in designing The research found that many communities are adjacent to beautiful national park areas and can be developed as community eco-tourism destinations. But at present, there are many laws and regulations related to the use of national park areas, and those rules and regulations are still unable to provide convenience for localities and communities in areas adjacent to national parks to be able to use them as sustainable ecotourism destinations. appropriately This research therefore recommends guidelines for developing the national park area as a sustainable ecotourism destination. It is divided into 2 approaches: 1) Guidelines for developing national park laws by allowing localities to participate in the management of national park areas that are tourist attractions while taking care of natural resources in a sustainable manner. 2) Guidelines for participation. Participation of the community in developing the national park area as a tourist attraction, including waste management. Parking space Management of restroom space Security Management of shops and services and facilitation for citizens and tourists along with creating awareness of managing and taking care of natural resources in their locality

Keywords: Development, National Park, Sustainable Eco-tourism.

บทนำ

พื้นที่อุทยานแห่งชาติก็ถือว่าเป็นพื้นที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่บุคคลหรือหน่วยงานใดจะเข้าไปใช้หรือครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาตนั้นทำไม่ได้ ทั้งพื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นพื้นที่สาธารณประโยชน์ที่มีความพิเศษต่างจากพื้นที่สาธารณประโยชน์ทั่วไปเพราะมีกฎหมายพิเศษหลายฉบับในการเข้ามาควบคุมดูแล ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2486 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 เป็นต้น เพราะอุทยานแห่งชาติเป็นพื้นที่ที่มีระบบนิเวศที่มีความอุดมสมบูรณ์ไปด้วยต้นไม้ สัตว์ป่า หน้าผา ถ้ำ หินงอกหินย้อย น้ำตก เป็นต้น ดังนั้น จึงต้องได้รับการดูแลจากหลายหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมป่าไม้ เป็นต้น เพื่อให้ความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติมีความยั่งยืน เป็นแหล่งต้นน้ำต่อไป

แต่เขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติด้านหนึ่งและการท่องเที่ยวอีกด้านหนึ่ง ซึ่งการจัดการด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยกฎหมายนั้น บริบทของกฎหมายยังมีลักษณะเป็นการห้ามปฏิบัติและบังคับให้ปฏิบัติ ส่วนการจัดการด้านการท่องเที่ยว ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมไว้เป็นการเฉพาะ กฎหมายเพียงเปิดช่องให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในแง่ของบทบาทในกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศเท่านั้น จึงทำให้ท้องถิ่นหรือชุมชนไม่สามารถใช้พื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยวใหม่ๆ ได้จนกว่าจะได้รับอนุญาตจากอุทยานแห่งชาติ แต่อย่างไรก็ตามการขออนุญาตใช้พื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยวใหม่นั้นมีกฎหมายและระเบียบมากมาย ทั้งต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นกรมอุทยานแห่งชาติฯเองกับจังหวัดและท้องถิ่นที่ต้องร่วมกันดำเนินงาน เพราะการเปิดแหล่งท่องเที่ยวในอุทยานอาจมีปัญหามากมายตามมา ซึ่งต้องจัดทำแผนการรองรับการจัดการท่องเที่ยวเหล่านั้นอย่างเป็นระบบ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณที่เปิดเป็นแหล่งท่องเที่ยวจากนักท่องเที่ยวจำนวนมากที่เข้าไปทำให้ธรรมชาติในบริเวณนั้นไม่สามารถฟื้นตัวเองได้ทันจึงเกิดความเสื่อมโทรมและไม่ยั่งยืนขึ้น ซึ่งในประเด็นนี้อาจต้องมีการจัดการเวลาในการเข้าใช้พื้นที่อย่างเหมาะสม หรือปัญหาจากขยะมูลฝอยที่นักท่องเที่ยวนำไปในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติหรือเกิดจากกิจการท่องเที่ยวที่พักร้านอาหารในเขตอุทยานฯเอง ซึ่งประเด็นนี้ก็เป็นปัญหาสำคัญ เพราะเมื่อพิจารณาถึงความเชี่ยวชาญของอุทยานแห่งชาติฯ จะเห็นได้ว่าอุทยานฯไม่มีความ

เชี่ยวชาญหรือความพร้อมทั้งด้านเจ้าหน้าที่ในการจัดเก็บขยะ หรือการทำลายขยะเหล่านั้นอย่างมีประสิทธิภาพดังเช่นท้องถิ่นที่มีรถจัดเก็บขยะหรือมีเตาเผาขยะหรือมีบ่อฝังกลบขยะอย่างเป็นระบบ ดังนั้นเมื่อมีการเข้ามาใช้พื้นที่ในเขตอุทยานสาธารณะหน้าที่ตั้งกล่าวโดยกฎหมายให้เป็นหน้าที่ของอุทยานฯ เป็นผู้ดูแลซึ่งการจัดการปัญหาดังกล่าวนอกจากความเชี่ยวชาญแล้วยังต้องมีงบประมาณตามมาด้วย นอกจากนั้นกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่อุทยานต้องอยู่ในความดูแลและรับผิดชอบของอุทยานไม่ว่าจะเป็นการพานักท่องเที่ยวเดินป่าศึกษาเส้นทางธรรมชาติ การจำหน่ายอาหาร น้ำ หรือการทำห้องพัก หรือ กางเต็นท์ กิจกรรมเหล่านี้ล้วนแต่ต้องมีการขออนุญาตทั้งสิ้น เพราะหากนักท่องเที่ยวได้รับอันตรายไม่ว่าจากสัตว์ป่า หรือหลงป่าล้วนแต่อยู่ในความรับผิดชอบของอุทยาน ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการดูแลรักษาที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวล้วนแต่ต้องใช้งบประมาณทั้งสิ้น

นอกจากนี้ยังมีปัญหาความทับซ้อนของพื้นที่อุทยานแห่งชาติกับชุมชนและกรมป่าไม้อีก จึงเห็นได้ว่าเพียงท้องถิ่นหรือชุมชนมีความต้องการใช้พื้นที่อุทยานแห่งชาติซึ่งอยู่ในบริเวณชุมชนหรือท้องถิ่นของตนเป็นแหล่งท่องเที่ยวชุมชนใหม่ๆ เพราะพื้นที่ดังกล่าวมีความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติ หรือมีหน้าผา น้ำตก ลำธาร และถ้ำ หินงอกหินย้อย ก็ไม่สามารถเปิดเป็นแหล่งท่องเที่ยวใหม่โดยไม่ได้รับอนุญาตได้ ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งด้านการใช้ประโยชน์พื้นที่อุทยานระหว่างชุมชนกับอุทยานแห่งชาติ ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวอาจส่งผลทำให้ประชาชนและชุมชนหรือท้องถิ่นในเขตบริเวณพื้นที่รอบอุทยานแห่งชาติ เกิดความไม่รักไม่หวงแหนในทรัพยากรธรรมชาติบริเวณพื้นที่ชุมชน ส่งผลให้ป่า ธรรมชาติ และสัตว์ป่าในบริเวณดังกล่าวถูกทำลายเพิ่มขึ้น

โดยจังหวัดบุรีรัมย์ก็มีพื้นที่ธรรมชาติที่มีความอุดมสมบูรณ์หลายแห่งที่สามารถเปิดเป็นแหล่งท่องเที่ยวใหม่ ๆ ได้ แต่พื้นดังกล่าวอยู่ในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติและกรมป่าไม้ เช่น หน้าผาตารุ่ง ช่องโอบก ตำบลปราสาท อำเภอบ้านกรวด หรือ บริเวณพื้นที่อุทยานแห่งชาติตาพระยา ก็มีสถานที่หลายแห่งที่สามารถเปิดเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ร่วมกับชุมชนในพื้นที่ แต่ติดปัญหาด้านกฎหมายซึ่งชุมชนหรือแม้แต่หน่วยงานภาครัฐระดับต้นไม่ทราบถึงวิธีการและไม่สามารถดำเนินการได้ จึงต้องมีการศึกษาวิจัยแบบบูรณาการร่วมกับหาแนวทางที่เหมาะสมในการขออนุญาตและพัฒนาพื้นที่อุทยานแห่งชาติดังกล่าวเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์อย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษา วิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการพัฒนาพื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์อย่างยั่งยืน

ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์โดยชุมชนมีส่วนร่วม

การประชุม The World Summit on Environment and Development ในปี ค.ศ. 1992 ณ ประเทศบราซิล ระบุว่า ชุมชนท้องถิ่นควรมีบทบาทและหน้าที่ในกระบวนการวางแผนพัฒนาและดำเนินการรวมทั้งการติดตามและประเมินผล (สมชัย เบญจชาย, 2549 : 12) โดยการประชุมครั้งนี้ส่งสัญญาณให้ประเทศทั้งหลายที่อยู่ภายใต้หลักการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน ต้องตระหนักถึงการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของชุมชนท้องถิ่นภายใต้แนวคิดที่ว่า ชุมชนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการทรัพยากรแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการปกป้อง รักษา ดูแลและอนุรักษ์แหล่งธรรมชาตินั้นไว้ มิใช่เพียงแต่มี “บทบาท” ในกิจกรรมการท่องเที่ยวเท่านั้น มีข้อสังเกตว่า บริบทของกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทย โดยส่วนใหญ่จะให้น้ำหนักบนสมมติฐานที่ว่า “คน” เป็นผู้ทำลายหรือเปลี่ยนแปลงธรรมชาติและระบบนิเวศน์ละเลยสมดุลของการดำรงถึงว่า “คน” ก็อาจเป็นผู้พิทักษ์และปกป้องธรรมชาติและระบบนิเวศน์ได้เช่นเดียวกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ารัฐไม่ไว้วางใจประชาชนตนเอง เมื่อรัฐไม่ไว้วางใจใน “คนและชุมชนท้องถิ่น” รัฐจึงมอบหมายหน้าที่และภารกิจรับผิดชอบในการพิทักษ์และปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศน์ไว้กับ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” แต่เพียงฝ่ายเดียว บริบทของกฎหมายจึงมีลักษณะ “แยกคนและชุมชนท้องถิ่น ออกจากแหล่งธรรมชาติ” ผลที่เกิดขึ้นจากสมมติฐานดังกล่าว จึงทำให้รัฐไม่อาจบรรลุถึงเป้าหมายสำคัญในการอนุรักษ์ธรรมชาติ กลับส่งผลให้รัฐต้องสูญเสียเวลา กำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณจำนวนมาก ในการอนุรักษ์ พิทักษ์และปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศน์ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐแบกรับภาระหน้าที่ดังกล่าวไว้แต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดข้อจำกัดในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ของภาครัฐเองแล้ว ยังส่งผลเป็นข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ด้วย (ธันวา เบญจวรรณ, 2561 : 180)

บริบทของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์

กฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในประเทศไทยมีมากกว่า 40 ฉบับ ซึ่งอาจจำแนกตามลักษณะและวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้เป็น 4 กลุ่มใหญ่ ได้แก่

1) กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับองค์การที่ดูแลสนับสนุนการท่องเที่ยวโดยทั่วไป เช่น พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

2) กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมนักท่องเที่ยว เช่น พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พระราชบัญญัติศุลกากร

3) กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมดูแลและพัฒนาการท่องเที่ยว เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติสงวนสัตว์ป่าและคุ้มครองสัตว์ป่า พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

4) กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจการท่องเที่ยว เช่น พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พระราชบัญญัติโรงแรม พระราชบัญญัติสถานบริการ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค

บริบทเกี่ยวกับความขัดแย้งในวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

วัตถุประสงค์ของกฎหมายทั้ง 4 ฉบับนั้นมีความขัดแย้งกัน คือ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2528 พระราชบัญญัติป่าไม้ 2525 พระราชบัญญัติสงวนสัตว์ป่าและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 กล่าวคือ พระราชบัญญัติป่าไม้ที่มุ่งต่อการกำหนดเขตพื้นที่ป่า โดยมีได้มีการจัดทำแผนที่แสดงอาณาเขต พิจารณาจากข้อเท็จจริงว่าพื้นที่ใดที่ไม่มีผู้ใดได้ไปโดยประมวลกฎหมายที่ดิน ให้เป็นพื้นที่ป่าทั้งหมด ดังเห็นได้จากบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องปัญหาข้อกฎหมายของคำว่า “ที่ดิน” ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ซึ่งระบุว่า “ป่า” ให้ความหมายว่า “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ” และ “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ” ขณะที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ มุ่งต่อการกำหนดเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่าพื้นที่ใดมีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจและประสงค์ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม

เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและความรื่นรมย์ของประชาชนก็ให้จัดทำเป็นแผนที่แสดงอาณาเขตและประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ตามระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติฯ ดังนั้น พื้นที่อุทยานแห่งชาติจึงทับซ้อนอยู่บนพื้นที่ป่าผลจึงเท่ากับว่าประชาชนทั่วไปประชาชนสนุชมชนท้องถิ่น และนักท่องเที่ยวอาจรุกล้ำเข้าไปในพื้นที่ป่าได้เสมอในสายตากฎหมายโดยกฎหมายแต่ละฉบับมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ ซึ่งได้บัญญัติถึงบรรดา กฎเกณฑ์ทั้งหลายที่จัดระเบียบทางการเมืองการปกครอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ได้วางหลักกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใน มาตรา 46 มีเรื่องการจัดการบำรุงและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา 50 ร่วมมือ และสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติความหลากหลายทางชีวภาพรวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม มาตรา 57 รัฐจะต้องอนุรักษ์คุ้มครองบำรุงรักษาฟื้นฟูบริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วย ตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา 58 ผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัยคุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชน หรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

กฎหมายหมายฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการรักษาพื้นที่อุทยาน และทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสมบูรณ์ให้คงอยู่โดยการกำหนดและประกาศให้มีพื้นที่อุทยานแห่งชาติ และให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแล

รักษาพื้นที่อุทยานแห่งชาติ โดยกฎหมายได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้กับให้อำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่โดยมีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นหน่วยงานรับผิดชอบตามมาตรา 5 กฎหมายฉบับนี้มีเหตุผลในการตรากฎหมายเนื่องจากรัฐต้องการที่จะสงวนรักษาพื้นที่อุทยานที่มีความสมบูรณ์ให้คงอยู่จากสถานการณ์ที่พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมมีมากขึ้นจากการบุกรุกพื้นที่อุทยานและการตัดไม้ทำลายป่าโดยให้อำนาจในการกำหนดพื้นที่ป่าให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนให้อำนาจในการรักษาคุ้มครองดูแลและป้องกันการตัดไม้ทำลายป่าหรือการบุกรุกพื้นที่อุทยาน โดยเป็นกฎหมายให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการที่จะมอบอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ให้แก่หน่วยงานใดในการรับผิดชอบ

ขอบเขตของการวิจัย

1. ด้านผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

เลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน 40 คน ดังนี้

- 1) เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติ จำนวน 10 คน
- 2) ผู้นำชุมชน จำนวน 10 คน
- 3) ประชาชนและนักวิชาการ จำนวน 10 คน
- 4) ชมรม หรือผู้ประกอบการ จำนวน 10 คน

2. ด้านพื้นที่

อุทยานแห่งชาติตาพระยา อำเภอบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์

3. ด้านเนื้อหา

- 1) หลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ
 - แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์โดยชุมชนมีส่วนร่วม
 - หลักการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ
 - หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน
 - หลักการอนุรักษ์
 - หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน
 - แนวคิดการจำกัดสิทธิของประชาชน

2) กฎหมายไทยเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติ

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562
- พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- กฎหมายเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

3) แผนและนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทยาน

- แผนยุทธศาสตร์ 20 ปี พ.ศ. 2561-2580
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564)
- ร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2565-2569)
- แผนแม่บทอุทยานแห่งชาติแบบบูรณาการ พ.ศ. 2560-2564
- นโยบายป่าไม้ พ.ศ. 2562
- นโยบายการจัดการอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2563

4) เอกสารอื่น ๆ

เอกสารอื่น ๆ ได้แก่ รายงานวิจัย ตำรา เอกสาร รายงานการประชุมสัมมนา และวิทยานิพนธ์ บทความ รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) และการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-design) (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2565 : หน้า 90)

ผลการวิจัย

จากการศึกษาแนวทางการพัฒนาพื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์อย่างยั่งยืน สามารถสรุปผลการศึกษา โดยแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางการพัฒนา

กฎหมายอุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยว และแนวทางการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาพื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยว โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1. แนวทางการพัฒนากฎหมายอุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยว

กฎหมายอุทยานแห่งชาติ คือ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ จากการศึกษาพบว่าหากมีการอนุญาตให้ใช้พื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยวต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพื้นที่อุทยานฯให้ยังคงมีความอุดมสมบูรณ์ จึงต้องมีการจัดการปัญหาที่มากับการท่องเที่ยว คือปัญหาเกี่ยวกับการจัดการขยะ น้ำเสีย ดังนั้น จึงควรมีการพัฒนาและแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ โดยแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการจัดการขยะและน้ำเสียในเขตอุทยานแห่งชาติ ได้แก่ความหมายของ “ขยะ” “น้ำเสีย” “การจัดการขยะ” “การจัดการน้ำเสีย” “การมีส่วนร่วม” และ “ผู้ประกอบการ” “ผู้ได้รับใบอนุญาต” ซึ่งในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ยังไม่มีการกำหนดไว้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความชัดเจน นอกจากนั้นต้องกำหนด ห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปทำลายหรือใช้ประโยชน์ การเกษตร ที่พัก ร้านค้า ประโยชน์อื่นใดโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อจะให้อุทยานออกกฎหมายลำดับรองในการอนุญาตเข้าไปใช้ประโยชน์เช่นการเปิดร้านค้า ร้านอาหารต้องมีการจัดการด้านขยะและน้ำเสียอย่างไร นอกจากนั้นต้องให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการสั่งให้รถถอนบรรดาสสิ่งปลูกสร้างที่บุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติ นอกจากนั้นควรกำหนดหน้าที่ของนักท่องเที่ยว โดยให้นักท่องเที่ยวหรือผู้เข้าใช้ประโยชน์ในอุทยานแห่งชาติ มีหน้าที่ทิ้งขยะในถุงหรือภาชนะที่อุทยานแห่งชาติ หรือให้นักท่องเที่ยวจะต้องจ่ายค่าถุงขยะก่อนเข้าพื้นที่อุทยานแห่งชาติ และให้ทิ้งขยะที่มีในระหว่างการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ลงในถุงขยะที่มอบให้พร้อมต้องนำถุงขยะนั้นคืนเจ้าหน้าที่ มิฉะนั้นจะถูกปรับตามอัตราที่กำหนดโดยประกาศกระทรวง นอกจากนั้นควรกำหนดให้ผู้ประกอบการ มีหน้าที่คัดแยกขยะตามประเภทขยะที่กำหนดโดยประกาศกระทรวงที่ออกตามมาตรา นี้ ส่วนค่าธรรมเนียมในการกำจัดขยะให้ผู้ประกอบการ มีหน้าที่รับผิดชอบจ่ายค่าธรรมเนียมในการกำจัดขยะตามอัตราที่กำหนดในประกาศกระทรวง นอกจากนั้นหากเป็นห้องสุขาในเขตอุทยานควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของอุทยานในการให้อุทยานแห่งชาติ จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียก่อนปล่อยออกสู่แหล่งน้ำในอุทยานแห่งชาติ และให้มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำเสียก่อนปล่อยสู่แหล่งน้ำในอุทยานแห่งชาติ โดยในประกาศกระทรวง ทั้งนี้ มาตรฐานคุณภาพน้ำเสียที่กำหนดจะต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานคุณภาพน้ำเสียที่กำหนดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมคุณภาพ

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ส่วนผู้ประกอบการ มีหน้าที่ จัดทำบ่อเกรอะบำบัดน้ำเสียก่อนนำไปบำบัดยังระบบบำบัดน้ำเสียที่อุทยานแห่งชาติจัดทำขึ้น โดยต้องจ่ายค่าบำบัดน้ำเสียตามอัตราที่กำหนด โดยประกาศกระทรวง

นอกจากนั้นต้องมีการกำหนดบทกำหนดโทษว่าหากผู้ใดฝ่าฝืน ต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่สี่ปีถึงยี่สิบปี หรือปรับตั้งแต่สี่แสนบาทถึงสองล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ กรณีเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เพิกถอนใบอนุญาตต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท และให้เพิกถอนใบอนุญาต

2. แนวทางการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาพื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยว

การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนที่จะต้องเข้ามามีบทบาทในการดูแลและอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- 1) ด้านการจัดการขยะ
- 2) ด้านการจัดการพื้นที่จอดรถ
- 3) ด้านการจัดการพื้นที่ห้องสุขา
- 4) ด้านการจัดการรักษาความปลอดภัย
- 5) ด้านการจัดการร้านค้าและบริการ
- 6) ด้านการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและนักท่องเที่ยว

การอภิปรายผล

จากข้อสรุปของการวิจัยที่กล่าวมาข้างต้นนี้ หากอุทยานแห่งชาติยินยอมให้มีการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยว จะมีปัญหามาจากนักท่องเที่ยว ตลอดจนผู้ประกอบการร้านค้าและบริการต่าง ๆ ในอุทยานแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาขยะ น้ำเสีย ความเสื่อมโทรมของธรรมชาติ จึงจำเป็นต้องใช้หลักการพิทักษ์รักษาอุทยานแห่งชาติให้มีความอุดมสมบูรณ์ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนซึ่งเป็นหลักการที่ใช้หลักการจัดการเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ควบคู่ไปกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ โดยการจัดการนั้นจะต้องมีกฎหมายรองรับนั่นก็คือพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจน แต่ที่เป็นปัญหาก็คือในปัจจุบัน พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ฉบับนี้

ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่อุทยานในการดำเนินการ ทำให้ปัญหาดังกล่าวนี้จึงยังคงมีอยู่ในอุทยานแห่งชาติซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่ออุทยานแห่งชาติที่จะคงรักษาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและความสะดวก

ในขณะเดียวกันอุทยานและท้องถิ่นสามารถร่วมกันจัดพื้นที่ให้ประชาชนนำผลิตภัณฑ์ของชุมชนมาจำหน่ายให้กับนักท่องเที่ยวได้ เช่นนี้ก็จะเป็นการส่งเสริมการสร้างรายได้ให้กับท้องถิ่นและชุมชนเพิ่มมากขึ้น

การวิจัยจึงมีข้อสรุปที่ได้จากการวิจัยคือการจัดทำเป็นกฎหมายในลักษณะของการเพิ่มเติมบทบัญญัติที่ไม่มี การแก้ไข ปรับปรุงบทบัญญัติบางมาตราให้มีความชัดเจนครอบคลุมต่อการจัดการอุทยานแห่งชาติและการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติในการจัดการ รวมทั้งให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่จำหน่ายสินค้าให้กับนักท่องเที่ยว ซึ่งเป็นอีกหนึ่งช่องทางในการเพิ่มรายได้ให้กับชุมชน

ข้อเสนอแนะ

1. การวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) จากการวิจัยได้แนวทางในการพัฒนาพื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับอุทยานแห่งชาติ คือ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย เพื่อนำไปสู่กระบวนการทางนิติบัญญัติให้ตราเป็นกฎหมายใช้บังคับ

2) ผลการวิจัยเสนอแนะให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชสนับสนุนให้ประชาชนและท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการท่องเที่ยวแบบมีส่วนร่วม เพื่อลดปัญหาขยะและน้ำเสีย และความเสื่อมโทรมในพื้นที่อุทยาน และสามารถรักษาพื้นที่อุทยานให้ยังคงมีความอุดมสมบูรณ์อย่างยั่งยืน

3) เสนอแนะให้ท้องถิ่น จัดให้มีการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และช่วยกันรักษาความสะอาด โดยไม่นำขยะเข้าไปเพิ่มในพื้นที่อุทยานและทิ้งขยะอย่างถูกวิธี เพื่อเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

4) ด้านการสร้างรายได้ให้กับชุมชน เสนอแนะให้อุทยานและท้องถิ่นจัดสถานที่ให้ประชาชนในพื้นที่สามารถขายหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์ของชุมชน ซึ่งเป็นการส่งเสริมการสร้างรายได้ให้กับชุมชนเป็นอย่างดี

2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

เสนอแนะให้มีการทำการศึกษา “รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการเฝ้าระวังและติดตามการจัดการสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ” เนื่องจากหากมีการนำพื้นที่อุทยานแห่งชาติที่มีความอุดมสมบูรณ์ไปใช้ในการท่องเที่ยวคงปฏิเสธไม่ได้ว่าจะต้องมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติในบริเวณที่มีการจัดการท่องเที่ยว ดังนั้นการเฝ้าระวังและการติดตามเป็นระยะจะช่วยให้ท้องถิ่นและอุทยานทราบถึงความเสียหายและหามาตรการในการป้องกันหรือลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมลงได้

เอกสารอ้างอิง

- ธัญวาท เบญจวรรณ. (2561). ข้อจำกัดในการจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์โดยชุมชนมีส่วนร่วม วิจารณ์จากบริบทของกฎหมาย. พิษณุสวรรค์สาร. ปีที่ 14 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม) 2561
- สมชัย เบญจขย. (2549). การท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์. เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรการบริหารจัดการป่า ชุมชนและการพัฒนาอาชีพด้านป่าไม้ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2540). การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์กฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- . (2543). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะชุมชน. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์กฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- . (2545). รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- . (2565). วิธีวิทยาการวิจัยทางนิติศาสตร์และสังคมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธนาเพรส จำกัด.

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

กฎหมายเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนและนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทยาน

แผนยุทธศาสตร์ 20 ปี พ.ศ. 2561-2580

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564)

ร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2565-2569)

แผนแม่บทอุทยานแห่งชาติแบบบูรณาการ พ.ศ. 2560-2564

นโยบายป่าไม้ พ.ศ. 2562

นโยบายการจัดการอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2563