

# มาตรการทางกฎหมายในการ บริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว เชิงนิเวศอุทยานแห่งชาติ\*

อภิญา เลื่อนฉวี\*\*

## บทนำ

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้เสนอนโยบายและแนวทางการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Ecotourism)<sup>1</sup> ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 ทั้งนี้ การท่องเที่ยวเชิงนิเวศจะเป็นการท่องเที่ยวรูปแบบใหม่รูปแบบหนึ่งของการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน (Sustainable Tourism) ที่มุ่งให้เกิดการดูแลสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศของแหล่งท่องเที่ยว โดยราชบัณฑิตยสถานได้บัญญัตินิยามคำว่า “การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ” ว่าหมายถึง “การท่องเที่ยวอย่างมีความรับผิดชอบต่อในแหล่งธรรมชาติที่มีเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น และแหล่งวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศ สิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยว โดยมีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้องภายใต้การจัดการอย่างมีส่วนร่วมของท้องถิ่น เพื่อมุ่งเน้นให้เกิดจิตสำนึกต่อการรักษาระบบนิเวศอย่างยั่งยืน”<sup>2</sup>

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานการวิจัยเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ : ศึกษาเฉพาะกรณีอุทยานแห่งชาติ” ทูลสนับสนุนการวิจัยของมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต พ.ศ. 2547

\*\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ปริญญาเอกทางกฎหมายจากประเทศฝรั่งเศส

<sup>1</sup> Ecotourism มาจากคำผสม 2 คำ คือ คำว่า “Ecology” แปลว่า นิเวศวิทยา และคำว่า “Tourism” แปลว่า การท่องเที่ยว

<sup>2</sup> แผนปฏิบัติการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศแห่งชาติ โดยกองทุนอนุรักษ์การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กรุงเทพมหานคร : บริษัท อัลซ่า จำกัด พ.ศ. 2544 หน้า 2

อุทยานแห่งชาติ (National Park) มีกำเนิดมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ เมื่อปี ค.ศ. 1870 มีนักสำรวจกลุ่มหนึ่งได้ไปพบสถานที่แห่งหนึ่งและตัดสินใจว่าควรจะเป็นสวนสาธารณะ (Public Park) เพื่อประโยชน์และความรื่นรมย์ของประชาชนทั่วไป ในปี ค.ศ. 1872 จึงได้มีการประกาศจัดตั้ง Yellowstone ให้เป็น Public Park ตามกฎหมาย และในปี ค.ศ. 1883 ก็ได้ประกาศจัดตั้งเป็น National Park ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้ชื่อว่าเป็นประเทศตัวอย่างในการจัดการอุทยานแห่งชาติ ประเทศต่างๆ ก็ได้นำแบบอย่างของการจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศสหรัฐอเมริกาไปใช้ในประเทศของตน

สำหรับประเทศไทย อุทยานแห่งชาติที่ได้รับการจัดตั้งเป็นแห่งแรกคือที่ป่าภูกระดึง จังหวัดเลย เมื่อปี พ.ศ. 2486 โดยดำเนินการจัดตั้งเป็นวนอุทยานก่อน จากนั้นในปี พ.ศ. 2502 ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีได้นำเรื่องการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย ร่วมดำเนินการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ พร้อมกับจัดทำร่างพระราชบัญญัติสำหรับใช้บังคับขึ้นเป็นการเร่งด่วน

ปี พ.ศ. 2504 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติขึ้น และในปี พ.ศ. 2505 รัฐบาลได้ประกาศให้เขาใหญ่เป็นอุทยานแห่งชาติแห่งแรกของประเทศไทย

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้ให้ความหมายของอุทยานแห่งชาติว่า หมายถึง ที่ดินซึ่งรวมทั้งพื้นที่ดินทั่วไป ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และชายฝั่งที่ได้รับการกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ลักษณะที่ดินดังกล่าวเป็นที่ที่มีสภาพธรรมชาติที่น่าสนใจ และมีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด ซึ่งมีใช้ทบวงการเมือง ทั้งนี้ การกำหนดดังกล่าวก็เพื่อให้คงอยู่ในสภาพเดิม เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและความรื่นรมย์ของประชาชน

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าเสียดายว่าอุทยานแห่งชาติหลายแห่งต้องมีสภาพเสื่อมโทรมลงเนื่องจากถูกรุกกล้าด้วยอันตรายนานับประการจากผู้ที่ใช้มาใช้ประโยชน์ในอุทยาน ไม่ว่าจะเป็นนักท่องเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจการท่องเที่ยว ราษฎรในพื้นที่ ตลอดจนผู้มีอิทธิพลต่างๆ ปัญหาขยะ ปัญหาการลักลอบล่าสัตว์ ตัดไม้ทำลายป่า เก็บพันธ์พืช พันธุ์ไม้ ออกไปจากอุทยานฯ การทำลายสิ่งสวยงามตามธรรมชาติ ขีดเขียนตามผนังถ้ำ เป็นต้น ทั้งนี้ แม้อุทยานแห่งชาติจะได้มีการเตรียมการรองรับนักท่องเที่ยวไว้ก็ตาม แต่ปัญหายังเกิดขึ้น

## ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในแหล่งท่องเที่ยวอุทยานแห่งชาตินั้น นอกจากพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งใช้บังคับโดยตรงแก่พื้นที่อุทยานแห่งชาติแล้ว ยังมีพระราชบัญญัติฉบับอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกฎระเบียบต่างๆ ที่ออกโดยส่วนราชการบังคับควบคุมไปด้วย อย่างไรก็ตาม ใดๆก็ดี จะขอแบ่งประเด็นของปัญหาไว้ดังนี้

### 1. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทยก็ได้ก้าวไปอีกขั้นหนึ่ง เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติถึงการกระจายอำนาจการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาตินั้น เป็นเรื่องที่รัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญต่อบทบาทของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง โดยมีสมมุติฐานที่ว่า การบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเป็นเรื่องที่ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นควรมีอำนาจหน้าที่ เนื่องจากเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ ฐานความคิดดังกล่าวดูเหมือนจะอยู่ในวงจำกัด แนวทางตามฐานความคิดที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนี้ยังไม่ปรากฏ กล่าวคือ นโยบายของรัฐยังมีลักษณะที่เน้นการกำกับควบคุมโดยรัฐและหน่วยงานส่วนกลางของรัฐเป็นสำคัญ จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นฐานความคิดที่ว่าทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทยถูกกำหนดให้เป็นสมบัติของชาติโดยกฎหมาย ซึ่งโดยนัยแล้ว รัฐย่อมเป็นผู้ถือสิทธิอำนาจในการบริหารจัดการและอนุรักษ์ไว้เพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ ประสบการณ์ของประเทศไทยที่ผ่านมาได้แสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามนโยบายดังกล่าว ซึ่งรัฐเป็นแกนสำคัญนั้น ไม่สามารถบรรลุผลตามความคาดหวังได้ รัฐยังไม่สามารถควบคุมดูแลทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรจะถึงเวลาแล้วที่รัฐควรจะยอมรับบทบาทของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นให้เข้ามาช่วยบริหารจัดการ เนื่องจาก

ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นเป็นผู้ใช้และได้รับผลกระทบโดยตรง การกำกับควบคุมการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ควรเกิดจากปัจจัยภายในคือกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรเอง

## 2. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 9 (1) ได้ให้อำนาจแก่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในการให้คำปรึกษา แนะนำ ร่วมมือ และประสานงานในด้านที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว อย่างไรก็ตาม การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ไม่มีอำนาจโดยตรงในการเข้าไปจัดการหรือดำเนินการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติได้ เนื่องจากมาตรา 9 (6) ได้กำหนดบทบาทของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยให้มีลักษณะงานที่จะต้องสัมพันธ์กับกฎหมายฉบับอื่น ๆ รวมทั้งองค์กรหรือหน่วยงานที่ดูแลบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้น ทั้งนี้ จะเห็นได้จากบทบัญญัติที่ว่า “(6) สำรวจ วางแผน และดำเนินการจัดสร้าง ส่งเสริม อนุรักษ์ ฟื้นฟู บูรณะ หรือพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยว ตลอดจนทรัพยากรทางการท่องเที่ยวและคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการนั้นๆ”

การที่มาตรา 9 (6) บัญญัติให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น ก็หมายความว่า หากกฎหมายเหล่านั้นได้บัญญัติไว้แล้ว หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายนั้นให้อำนาจอยู่แล้ว การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยก็มีอำนาจเข้าไปจัดการหรือดำเนินการด้านงานด้านการท่องเที่ยวได้โดยตรง

ดังนั้น เมื่อพิจารณาเนื้อหาในพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีอำนาจเพียงส่งเสริมและเผยแพร่การท่องเที่ยวเท่านั้น มิได้มีอำนาจในการควบคุมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวได้ในภาพรวม ส่วนการดูแลและฟื้นฟูทรัพยากรการท่องเที่ยวนั้น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยก็ได้มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในกิจกรรมดังกล่าว แต่ต้องร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายอื่น ในการจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติในแหล่งท่องเที่ยวนั้น อาทิ อุทยานแห่งชาติ ดังนั้น บทบาทของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจึงเป็นเพียงผู้ประสานงาน ส่งเสริมและอำนวยความสะดวกเพื่อประโยชน์ของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเท่านั้น จากประเด็นปัญหานี้ รัฐบาลจึงควรวางมาตรการและมีนโยบายที่แจ่มชัดเกี่ยวกับอำนาจและบทบาทหน้าที่ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยให้มากขึ้นกว่าเดิม ในความสามารถของการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติได้ โดย



เฉพาะอย่างยิ่งอุทยานแห่งชาติ

### 3. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติที่สามารถดำเนินการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เท่านั้น ไม่ได้ควบคุมธุรกิจต่อเนื่องกับการท่องเที่ยว เช่น ธุรกิจโรงแรม ธุรกิจการขายของที่ระลึก ธุรกิจภัตตาคารร้านอาหาร ธุรกิจรถเช่าเรือเช่า เป็นต้น ในขณะที่ปัญหาหลายๆ ปัญหา เกิดขึ้นจากธุรกิจต่อเนื่องเหล่านั้น กฎหมายบางฉบับล้าสมัย เช่น พระราชบัญญัติโรงแรม ซึ่งไม่ได้บัญญัติครอบคลุมที่พักรูปแบบทุกประเภท เช่น Guest House และ Home Stay เป็นต้น

### 4. ปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ

หากจะพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แล้วจะเห็นได้ว่า ได้ระบุให้มีคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติประกอบด้วยปลัดกระทรวงเกษตร<sup>3</sup> อธิบดีกรมป่าไม้<sup>4</sup> ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมที่ดินและกรมการอื่นไม่เกิน 11 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีในเรื่องการกำหนดแนวเขต การขยาย หรือเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการแต่ละชุด ส่วนหนึ่งมาจากตัวแทนข้าราชการประจำ ส่วนหนึ่งมาจากฝ่ายบริหาร แต่มิได้มีการระบุถึงตัวแทนชาวบ้านแต่อย่างใด แม้ว่าจะมีการระบุว่ามีตัวแทนภาคอื่นๆ ประกอบ แต่มิได้ให้คำจำกัดความที่ชัดเจนลงไป ซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงการเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกระดับ

### 5. ปัญหากฎหมายป่าไม้ 4 ฉบับ

#### ก. ความขัดแย้งในวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ

กฎหมายสำคัญที่ใช้บังคับแก่พื้นที่อุทยานแห่งชาตินั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวน

<sup>3</sup> ปัจจุบันโอนมาเป็นกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

<sup>4</sup> ปัจจุบันโอนมาเป็นกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช

แห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติป่าไม้ มีขึ้นเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ป่า โดยกำหนดให้พื้นที่ใดที่ไม่มีผู้ใดได้ไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมด ทั้งนี้ไม่มีการทำแผนที่แสดงอาณาเขต ส่วนพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาตินั้น มีขึ้นเพื่อกำหนดพื้นที่อุทยานแห่งชาติ โดยกำหนดให้พื้นที่ใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจและประสงค์จะให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ให้ประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง และกำหนดแผนที่แสดงแนวอาณาเขตประกอบ สำหรับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาตินั้น มีขึ้นตามแนวคิดอนุรักษทรัพยากรธรรมชาติที่เห็นว่า การอนุรักษทรัพยากรป่าไม้ต้องเป็นเรื่องที่ใช้ความรู้ทางวนศาสตร์ ดังนั้น เมื่อประสงค์จะกำหนดให้เขตพื้นที่ใดที่รัฐต้องการอนุรักษสภาพป่าไว้ ซึ่งถือว่าระบบนิเวศของธรรมชาติมนุษย์ไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้อง ตามแนวคิด “แยกคนออกจากป่า” ก็ให้กระทำได้โดยออกเป็นกฎกระทรวง และจะต้องมีการทำแผนที่แสดงแนวเขตแนบท้ายการประกาศเขตป่าสงวนนั้นๆ ด้วย และท้ายสุด พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เป็นกฎหมายที่คุ้มครองสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าของประเทศ ไม่ว่าจะอยู่ที่ใดก็จะได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายฉบับนี้

อนึ่ง เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แล้ว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับนี้มีความขัดแย้งกันในเรื่องวัตถุประสงค์ กล่าวคือ พื้นที่ของอุทยานแห่งชาตินั้นเปิดให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ เพื่อการศึกษาและหาความรื่นรมย์ในพื้นที่อุทยานได้ ขณะที่พื้นที่เขตป่าสงวนนั้นเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งไม่ประสงค์ให้มนุษย์เข้าไปรบกวนสภาพธรรมชาติ การเข้าไปในเขตป่าสงวนเพื่อกระทำกิจกรรมใดๆ ก็ตาม จะต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมป่าไม้ การประกาศเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติและพื้นที่ป่าสงวนโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ และพระราชบัญญัติอื่นที่ประกาศใช้ก่อนหน้านั้น คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ทำให้เขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตพื้นที่ป่าไม้ และเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ต้องทับซ้อนกันในส่วน ทำให้พื้นที่เดียวมีการบังคับใช้กฎหมายแก่พื้นที่หลายฉบับ และแต่ละฉบับมีความแตกต่างกันในด้านวัตถุประสงค์

## ข. กฎหมายขาดความยืดหยุ่นและไม่เอื้อต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ

จะเห็นได้ว่ากฎหมายป่าไม้ทั้ง 4 ฉบับดังกล่าวข้างต้นนั้น บทบัญญัติส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นเชิงห้ามไม่ให้กระทำการต่างๆ อันจะเป็นการทำลายระบบนิเวศซึ่งเป็นมาตรการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ มาตรการเหล่านี้จึงไม่เอื้อต่อการใช้ประโยชน์อุทยานแห่งชาติตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ เพื่อการศึกษาและเพื่อความรื่นรมย์ของประชาชนเท่าใดนัก บทบัญญัติต่างๆ จะกำหนดรูปแบบข้อห้ามการกระทำไว้ค่อนข้างตายตัว ไม่ยืดหยุ่น และมีไว้เพื่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติมากกว่าจะเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในอุทยานฯ การเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่จะทำให้ได้ในรูปแบบของสัมปทานการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติเฉพาะสิ่งเท่านั้น เช่น ป่าไม้แร่ อย่างไรก็ตาม การท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่นำรายได้เข้าสู่ประเทศไทย และอุทยานแห่งชาติก็เป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญที่ทำรายได้ด้วย ดังนั้น จึงควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เอื้ออำนวยต่อการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ โดยนำหลักแนวคิดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศมาใช้ในอุทยานแห่งชาติเพื่อพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว และในขณะเดียวกันเพื่อเป็นการรักษาทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานฯ ไว้ให้ยั่งยืน

## ค. การกระทำความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท

เนื่องจากการกระทำผิดของบุคคลใดที่เข้าไปในอุทยานแห่งชาติ แม้จะเป็นการกระทำเพียงครั้งเดียว แต่อาจผิดในบทบัญญัติของกฎหมายถึง 4 ฉบับได้ในลักษณะการกระทำผิดอย่างเดียวกัน และอาจโยงไปสู่กฎหมายฉบับอื่นๆ ได้อีกด้วย เช่น ถ้าเป็นการกระทำผิดเกี่ยวกับพันธุ์พืช และสัตว์ป่า นอกจากจะผิดตามพระราชอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แล้ว ยังผิดตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ด้วย และหากเป็นการสร้างมลภาวะต่างๆ เช่น การทิ้งสิ่งปฏิกูล การทิ้งสารเคมีในแหล่งต้นน้ำลำธาร ก็จะมีผิดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 อีกฉบับหนึ่ง การขับรถยนต์ชนสัตว์ป่าเสียชีวิต ถือเป็นกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16 (3) แต่หากสัตว์ป่าดังกล่าวเป็นสัตว์สงวนตามตารางแนบท้ายพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ก็จะมีผิดตามพระราชบัญญัติ

ฉบับนี้ด้วย เรียกว่า เป็นการกระทำกรรมเดียว ผิดกฎหมายหลายบท ซึ่งตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะยึดถือให้ลงโทษบุคคลนั้นในบทบัญญัติของกฎหมายที่มีบทลงโทษหนักที่สุด

แต่ในกรณีของการกระทำความผิดในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาตินั้นไม่สมควรให้เป็นการกระทำกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท เนื่องจากนักท่องเที่ยวหรือประชาชนที่เข้ามาในพื้นที่อุทยานฯ ได้รับการอนุญาตให้เข้ามาได้ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 การกระทำใดใดจึงต้องถือว่าเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ไม่ใช่ความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับอื่น

จากหลักกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าเมื่อประกาศเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติลงบนพื้นที่ใดแล้ว แม้พื้นที่นั้นจะเคยเป็นป่าไม้ หรือป่าสงวนแห่งชาติมาก่อนก็ให้ถือว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติแล้ว แต่ในปัจจุบันได้มีการนำพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาใช้บังคับแทนเนื่องจากมีบทลงโทษสูงกว่า จึงไม่เป็นธรรมแก่ผู้กระทำความผิดอย่างยิ่ง

#### ง. ความขัดแย้งกับวิถีชีวิตเดิมของประชาชนในพื้นที่

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้กำหนดมาตรการคุ้มครองที่ดินที่เป็นอุทยานแห่งชาติไว้อย่างกว้างขวางในมาตรา 16 โดยการห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครอง เก็บหา นำออกไป ซึ่งไม้ ยางไม้ แร่ หรือทรัพยากรอื่น นำสัตว์ออกไป หรือกระทำด้วยประการใดๆ ที่เป็นอันตรายแก่สัตว์ หรือทำให้เสื่อมสภาพแก่หิน กรวด ทราย กัดขวางทางน้ำ หรือทางบก หรือเก็บหาของป่าทั้งหลาย กระทั่งดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้ตลอดจนควบคุมการใช้ยานพาหนะให้อยู่ในบริเวณที่กำหนดไว้เท่านั้น

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้มีผลต่อราษฎร ทั้งในแง่ของการใช้ทรัพยากรป่าไม้ ผลิตผลจากป่า และในแง่ของที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย กล่าวคือ เมื่อมีการประกาศพื้นที่ใดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ก็จะไม่อนุญาตให้ราษฎรตั้งบ้านเรือนหรือทำมาหากินในพื้นที่ดังกล่าว ชาวบ้านจะไม่สามารถเข้าไปในเขตอุทยานเพื่อหาของป่าเพื่อการดำรงชีพตามปกติวิสัย จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐครอบคลุมการกระทำของบุคคลในเขตอุทยานที่ได้ประกาศไว้อย่างกว้างขวางที่สุด





พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตั้งแต่ให้ออกไปจากเขตอุทยานหรืองดเว้นการกระทำใดๆ ในเขตอุทยานได้ (มาตรา 21)<sup>5</sup>

ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาฎีกาที่ 2480/2541 การที่ผู้ใดครอบครองที่ดินพิพาทโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนที่รัฐบาลจะประกาศบริเวณที่ดินพิพาทให้อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับนั้น แม้จะได้มีการครอบครองสืบต่อกันมานาน 50 ปี ก่อนเป็นอุทยานแห่งชาติก็ตาม ถือว่ายึดถือครอบครองที่ดินนั้นโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย ย่อมมีความผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ

ฎีกาฉบับนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า การครอบครองที่ดินของรัฐ หรือป่าสงวน หรือเขตอุทยานแห่งชาตินั้น แม้จะครอบครองก่อนเป็นเขตอุทยานแห่งชาตินานกี่ปีก็ตาม ต้องถือว่าเป็นการครอบครองโดยไม่ชอบ ไม่มีเหตุผลใดที่จะเข้ายึดถือที่ดินนั้นโดยถูกต้องตามกฎหมายได้ และถือว่าไม่ชอบตลอดไปจนกว่าจะมีการยอมรับการครอบครองที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาตินั้น

ในลักษณะนี้ถือว่า เป็นแนวความคิดที่ไม่เปิดให้ผู้ครอบครองที่ดินมาก่อนที่จะเป็นอุทยานแห่งชาตินั้น อ้างได้ว่าตนได้ครอบครองมาก่อนโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งต้องถือว่ามีความผิดฐานยึดถือครอบครองอุทยานแห่งชาติโดยไม่ได้รับอนุญาต และถือว่าเป็นการบุกรุกเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตอุทยานแห่งชาติ ผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ หรือพระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ หรือพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ แล้วแต่กรณี

ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงมักจะถือหลักพิจารณาว่า ป่าไม้นั้นผู้นั้นแม้จะครอบครองติดต่อกันมานานแล้วก่อนเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรืออุทยานแห่งชาติ บางกรณีนานมากเป็นร้อยๆ ปี เมื่อไม่มีหลักฐาน ก็ไม่ได้สิทธิครอบครองที่ดินนั้นทั้งสิ้น แม้จะได้รับโอนมาจากผู้ครอบครองอยู่ก่อนนานเท่าใดก็ตาม (ฎีกาที่ 3063-4/2535 25356 ฎส. 72) และจะอ้างว่าไม่รู้ว่ที่ดินแปลงที่เกิดเหตุเป็นป่าสงวนแห่งชาติหาได้ไม่ (ฎีกาที่ 3009-10/2537 2537 ฎส. 220) จะต้องมีความผิดทั้งสิ้น ตามความผิดที่บัญญัติไว้ในมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ มาตรา 14 และ

<sup>5</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ “พัฒนาการของกฎหมายป่าไม้ไทย : จาก “บุกเบิก” ที่ได้รับการส่งเสริมมาเป็น “บุกรุก” ที่ต้องจับกุม” ในเสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม 1 กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา 2536 หน้า 105

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16 (1) แล้วแต่กรณี

ความผิดดังกล่าวนี้ การกระทำอันเดียวที่เข้าไปยึดถือครอบครอง แฝงทางป่าไม้นั้น อาจผิดได้ตามกฎหมายทั้งสามฉบับ ซึ่งถือว่าเป็นความผิดกรรมเดียวหลายบท และสามารถลงโทษบทหนักที่สุดได้<sup>6</sup>

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้กฎหมายป่าไม้ทั้ง 4 ฉบับแล้ว ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ทำให้การจัดการทรัพยากรในพื้นที่ป่า ที่ดิน พืชพรรณ สัตว์ป่าและทรัพยากรชีวภาพทั้งหมดเป็นของรัฐ พื้นที่ป่าทุกแห่งแม้จะมีชุมชนตั้งรกรากถิ่นฐาน ทั้งที่อยู่อาศัยในพื้นที่ทำกินในเขตป่า แต่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ ต้องตกเป็นบุคคลที่อาศัยในพื้นที่ป่าไปโดยปริยาย จึงต้องอพยพโยกย้ายออกมาจากพื้นที่ดังกล่าว และไม่สามารถทำกินและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพได้อีกต่อไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่รัฐ กฎหมายทั้งสี่ฉบับนี้ประกาศให้พื้นที่ป่าประเภทต่างๆ เป็นของรัฐ โดยให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจสิทธิขาด การกำหนดพื้นที่ใช้วิธีกำหนดเขตลงในแผนที่ ขาดการมีส่วนร่วมกับชุมชน ไม่มีการสำรวจพื้นที่ ทำให้ที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน และป่าชุมชนของชุมชนกลายเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตอุทยานแห่งชาติในทันที แม้จะมีการระบุไว้ในกฎหมายให้ชาวบ้านราษฎรสามารถยื่นคำร้องอุทธรณ์ได้ แต่การยื่นคำร้องต้องกระทำภายใน 90 วัน ขณะที่ข้อเท็จจริงนั้นชาวบ้านไม่สามารถดำเนินการได้ทัน ทำให้รัฐเข้าไปมีอำนาจเหนือผืนแผ่นดินดังกล่าวโดยทันที และประชาชนก็กลายเป็นผู้บุกรุกพื้นที่และไม่มีสิทธิใดๆ ในพื้นที่อีกต่อไป ทำความไม่พอใจให้แก่ราษฎรที่ยังมีวิถีชีวิตอยู่กับป่าอย่างมาก

จึงเห็นได้ว่าเท่าที่ผ่านมา รัฐได้มีการละเลยที่จะสื่อสารกับชาวบ้านให้เข้าใจหลักเกณฑ์ของรัฐที่ใช้เป็นพื้นฐานของการบริหารนั้น รัฐตั้งสมมุติฐานว่าเป็นหน้าที่ที่ทุกคนจะเข้าใจเอง แต่ในความเป็นจริง แม้แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็ยังไม่เข้าใจอย่างถูกต้อง ราษฎรในท้องที่ห่างไกลยิ่งขาดข้อมูลและความเข้าใจเพียงพอที่จะปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง

<sup>6</sup> รชฎ เจริญน้า “ปฏิภาณวิเคราะห์ ครอบครองมาก่อนเป็นป่าสงวน ก็ผิด” วารสารอัยการ พศกจกายน 2541 ปีที่ 21 ฉบับที่ 249 หน้า 49-56

## 6. ปัญหาประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

ปัญหาที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่อุทยานฯ ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเต็มที่นั้นและมีประสิทธิภาพนั้น มาจากสาเหตุหลายประการ พอสรุปได้ดังนี้

1) การขาดบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ที่เพียงพอ สำหรับการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิด ข้าราชการประจำมีน้อย ส่วนใหญ่จะเป็นลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งไม่มีอำนาจในการกระทำการใดๆ ได้

2) ความไม่เคร่งครัดของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการ หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย มีการวินิจฉัยลงโทษผู้กระทำความผิดเพียงเล็กน้อย รับสินบนหรือทุจริตต่อหน้าที่ ขาดจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ และขาดการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจ ที่อาจเป็นช่องทางให้พนักงานเจ้าหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง โดยเฉพาะกรณีการออกคำสั่ง คำอนุญาตให้เข้ามาประกอบกิจกรรมบางประเภทที่ไม่สมควรในเขตอุทยาน หรือการไม่ยึดของกลางที่กระทำความผิด เช่น รถแทรกเตอร์ ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่รู้สึกเข็ดหลาบ

3) การใช้อำนาจข่มขู่ หรือติดสินบนพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ละเว้นการจับกุมหรือดำเนินคดี หรือการใช้กฎหมายบีบบังคับให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตาม การทำร้ายพนักงานเจ้าหน้าที่ และการรวมตัวกันต่อต้านพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

4) การบุกรุกของราษฎรในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เนื่องจากความยากจนจึงทำให้ต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติจากอุทยานแห่งชาติ

5) การขาดจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของนักท่องเที่ยว นายทุน นักธุรกิจ ผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ ตลอดจนราษฎรในพื้นที่ ที่มุ่งแต่จะแสวงหาประโยชน์จากอุทยานแห่งชาติโดยไม่คำนึงถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้น

6) ความไม่แน่นอนของแนวเขตอุทยานแห่งชาติ ทำให้เกิดปัญหาระหว่างราษฎรกับพนักงานเจ้าหน้าที่อยู่เสมอ

7) กฎหมายกำหนดอัตราโทษต่ำเกินไป ทั้งๆ ที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีบทบัญญัติครอบคลุมการกระทำความผิดในลักษณะต่างๆ ก่อนข้างจะเคร่งครัดกว่ากฎหมายอื่น ตัวอย่างเช่น หากมีการปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างที่ผิดกฎหมายขึ้นในอุทยานแห่งชาติ จะได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับเท่านั้น

8) การไม่มีบทกำหนดโทษสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดเสียเอง หรือมีส่วนสนับสนุนในการกระทำความผิด ซึ่งอันที่จริงแล้วควรจะกำหนดโทษหนักกว่าบุคคลธรรมดา เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งเกิดความเกรงกลัวไม่กระทำความผิดเสียเอง หรือให้ความร่วมมือสนับสนุนผู้กระทำผิด

เนื่องจากการกระทำผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีลักษณะพิเศษ คือ ผลร้ายอันเกิดจากการกระทำผิดมักปรากฏผลช้า เมื่อเทียบกับความผิดฐานอื่น เช่น คดีทำร้ายร่างกาย คดีชิงทรัพย์ ด้วยเหตุนี้ จึงมักทำให้เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายไม่ค่อยตื่นตัวในการปฏิบัติหน้าที่ และไม่เฉพาะเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องออกปฏิบัติงานในพื้นที่เท่านั้น หากยังรวมถึงความตื่นตัวของผู้บังคับบัญชาอีกด้วย เนื่องจากแม้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องออกปฏิบัติงานจะมีความตื่นตัวในการทำหน้าที่มากเพียงใดก็ตาม แต่หากผู้บังคับบัญชาไม่มีนโยบายให้ดำเนินการดังกล่าว และไม่ให้การสนับสนุนและให้กำลังใจด้วยแล้ว ก็เป็นการยากที่ผู้ใต้บังคับบัญชาจะดำเนินการโดยผลการได้ นอกจากนี้ ประเพณีปฏิบัติของคนไทยที่มักหลีกเลี่ยงการประจานหน้าและหลีกเลี่ยงปัญหากับบุคคลอื่น จึงไม่ค่อยมีการรายงานการกระทำผิดไม่ว่าเรื่องใดๆ คนไทยเป็นคนที่อ่อนแอในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะคิดว่าจะทำให้ผู้อื่นเสียหน้า หรืออับอายและจะถูกดูหมิ่นเกลียดชัง<sup>7</sup>

## ปัญหาในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

### 1. ปัญหาอันเกิดจากนักท่องเที่ยว

นักท่องเที่ยวที่เข้ามาในอุทยานแห่งชาติในปัจจุบัน มีจุดมุ่งหมายในการท่องเที่ยวที่แตกต่างกัน มีความรู้ความเข้าใจในข้อบังคับและระเบียบของอุทยานไม่เท่ากัน และที่สำคัญไม่รู้ถึงข้อควรระวังและข้อควรปฏิบัติในการท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวที่เข้ามาเป็นกลุ่มหรือหมู่คณะใหญ่จะสร้างปัญหาหากยากแก่การควบคุม รองลงมาคือพวกวัยรุ่น ส่วนมากจะมาตามฤดูกาลท่องเที่ยว มักนำสุราเข้ามาดื่มและส่งเสียงดังรบกวนผู้อื่น ทั้งขยะ ลักลอบนำพันธุ์พืชพันธุ์ไม้ออกไป เป็นนักท่องเที่ยวที่ไม่มีคุณภาพ ขาดจิตสำนึก และมักจะไม่ปฏิบัติ

<sup>7</sup> เขตไท ลังการพันธ์ุ “การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และการแก้ปัญหาดูหมิ่นโดยแนวทางเลือกอื่น” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 31 ฉบับที่ 4 ธันวาคม 2544 หน้า 775-794



ตามกฎระเบียบของอุทยาน ซึ่งเป็นภาระแก่เจ้าหน้าที่มาก ปัญหาเหล่านี้มักกระทำโดยนักท่องเที่ยวที่เป็นชาวไทย<sup>8</sup>

จากแบบสอบถามหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ 85 แห่ง หัวหน้าอุทยานฯ จำนวน 65 แห่งเห็นว่า นักท่องเที่ยวและกิจกรรมการท่องเที่ยวมีส่วนทำให้อุทยานแห่งชาติเสื่อมโทรมลง และเมื่อเรียงลำดับผู้ที่สร้างปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติมากที่สุด ลำดับแรกคือนักท่องเที่ยว ลำดับที่สองคือ ผู้ประกอบการธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยว และลำดับที่สามคือ ราษฎรที่มีรายได้จากการท่องเที่ยว

และจากแบบสอบถามที่ถามไปยังหัวหน้าอุทยานแห่งชาติว่า อุทยานแห่งชาติที่รับผิดชอบ มีปัญหาใดบ้างที่มีสาเหตุมาจากการท่องเที่ยว หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ 85 แห่งได้ให้ความเห็นไว้ดังนี้

ปัญหาจากการท่องเที่ยว	ความถี่	เปอร์เซ็นต์
1. มีนักท่องเที่ยวไม่เคารพกฎระเบียบของอุทยานแห่งชาติ	64	21.47
2. มีการบุกรุกพื้นที่อุทยานจากราษฎรบริเวณใกล้เคียง	52	17.44
3. มีการเก็บและนำทรัพยากรธรรมชาติออกไปจากอุทยานแห่งชาติ	41	13.75
4. มีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ	39	13.08
5. มีปัญหาความสกปรก ขยะ น้ำเสีย มลพิษทางอากาศและเสียง	32	10.73
6. มีการส่งเสียงดังรบกวนผู้อื่นและสัตว์ป่า	27	9.06
7. นักท่องเที่ยวมีปริมาณมากเกินไป	20	6.71
8. มีการประกอบธุรกิจการค้าและหาผลประโยชน์จากนักท่องเที่ยวมากเกินไป	15	5.03
9. อื่นๆ	8	2.68
<b>รวม</b>	<b>276</b>	<b>100</b>

<sup>8</sup> ข้อห้ามและบทกำหนดโทษในเขตอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

- |  |                     |               |
|--|---------------------|---------------|
| 1. เก็บหิน                                   | ปรับ 500-20,000 บาท | จำคุก 5-20 ปี |
| 2. เก็บพันธุ์ไม้ กว้างไม้ ดอกไม้ ใบไม้ ผลไม้ | ปรับ 500 บาท        |               |
| 3. ขีดเขียนในที่ต่างๆ                        | ปรับ 500 บาท        |               |
| 4. นำอาวุธเข้าไป                             | ปรับ 500 บาท        |               |
| 5.ล่าสัตว์                                   | ปรับ 500-20,000 บาท |               |
| 6. ยิงปืน จุดประทัด จุดวัตถุระเบิด           | ปรับ 500 บาท        |               |
| 7. ส่งเสียงอื้อฉาว                           | ปรับ 500 บาท        |               |

## 2. ปัญหาการทำลายทรัพยากรสัตว์ป่า

แม้ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสัตว์ป่าก็ตาม แต่ปรากฏว่าตามข้อมูลจากการสำรวจของกองทุนสัตว์ป่าโลก สำนักงานในประเทศไทย (World Wildlife Fund - Thailand) ระบุว่า<sup>9</sup> ประเทศไทยยังคงมีการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าที่ผิดกฎหมาย ซึ่งมีมูลค่ารวมเป็นจำนวนมหาศาล และมีผลโดยตรงต่อการลดปริมาณลงของทรัพยากรธรรมชาติ ข้อสังเกตที่สำคัญข้อหนึ่งคือ ในการซื้อขายดังกล่าว มีนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย ซึ่งส่วนใหญ่ไม่ทราบว่าสัตว์ป่าหรือพืชป่าชนิดใดได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายไทย หรืออยู่ภายใต้การคุ้มครองตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (CITES) จึงทำให้มีการซื้อและการนำออกนอกประเทศ อันนำไปสู่การจับกุมจำนวนหลายคดี ทั้งในประเทศไทยและในประเทศปลายทางที่มีการนำส่ง ทั้งนี้ ผู้ซื้อซึ่งมักจะเป็นนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศจะมาจากกลุ่มประเทศนอร์ดิก และจากประเทศแถบเอเชียตะวันออก

จากปัญหาดังกล่าวนี้อาจส่งผลให้ประเทศไทยถูกจับตามองและมีโอกาสที่จะถูกกีดกันการค้าและการส่งออกสินค้าอย่างมาก เนื่องจากไม่ได้ปฏิบัติตามข้อตกลงในอนุสัญญา CITES ที่ได้ลงนามไว้ จึงส่งผลเสียต่อภาพรวมของประเทศอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในเรื่องของการท่องเที่ยว

## 3. การขาดการจัดระบบของกฎระเบียบอุทยานแห่งชาติ

อุทยานแห่งชาติแต่เดิมอยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งได้ออกกฎระเบียบเพื่อบังคับใช้ในอุทยานแห่งชาติไว้จำนวนหนึ่ง ต่อมา เมื่อได้มีการโอนหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลอุทยานแห่งชาติมาให้กับ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก็ได้มีการโอนเอาเจ้าหน้าที่ในส่วนอุทยาน

- |                                     |                |
|-------------------------------------|----------------|
| 8. ทิ้งขยะ                          | ปรับ 500 บาท   |
| 9. ทำลายป้ายต่างๆ                   | ปรับ 500 บาท   |
| 10. ไม่เชื่อฟังคำสั่งของเจ้าหน้าที่ | ปรับ 1,000 บาท |

<sup>9</sup> อนุรักษ์ สุกกรี “การประกาศเกียรติคุณผู้ประกอบการด้านสัตว์ป่าและพืชป่า อีกหนึ่งแห่งความหวังใญ่เพื่อยุติการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าที่ผิดกฎหมายในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย” วารสารธุรกิจท่องเที่ยว ปีที่ 16 ฉบับที่ 4 มกราคม 2546 หน้า 28



แห่งชาติ และระเบียบต่างๆ ของกรมป่าไม้ที่ใช้อยู่เดิมมาด้วย จากนั้นได้มีการเปลี่ยนผู้ใช้อำนาจตามระเบียบเหล่านั้นจากเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ มาเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ ในช่วงแรกมีความสับสนในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่อยู่บ้าง เนื่องจากเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติแต่เดิมขณะที่สังกัดกรมป่าไม้ สามารถใช้ระเบียบซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แต่หลังจากโอนย้ายมาแล้ว เจ้าหน้าที่สามารถใช้ระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เท่านั้น ปัญหานี้ได้รับการแก้ไขแล้วจากพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ได้มีการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติสามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. 2507 ได้

และเมื่อได้มีการโอนอุทยานแห่งชาติมาแล้วหน่วยงานต่างๆ ภายในกรมอุทยานแห่งชาติ ได้มีการออกระเบียบภายในขึ้นเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานของตน ซึ่งจากการรวบรวมพบว่า ระเบียบเหล่านี้มีการออกที่กระจัดกระจาย เน้นการใช้งานเฉพาะหน้า และไม่มีการจัดหมวดหมู่ให้เป็นระบบ ทำให้ผู้ปฏิบัติและผู้มาติดต่อเกิดความสับสนในการปฏิบัติตามระเบียบเหล่านี้

ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจ-บัณฑิตย์ ได้ให้สัมภาษณ์ว่า กฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในปัจจุบันมีมากอยู่แล้ว เช่น พระราชบัญญัติที่ใช้อยู่แก่อุทยานแห่งชาติ พระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ควรนำพระราชบัญญัติเหล่านี้มาใช้ร่วมกัน ปัจจุบันอยู่คนละที่ละทาง ทำให้มีปัญหาไปกระทบราษฎร (สัมภาษณ์โดยผู้วิจัย เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2546)

#### 4. ความหนาแน่นของนักท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติบางแห่ง

จากการศึกษาของ TDRI<sup>10</sup> เกี่ยวกับการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาตินั้นพบว่า นักท่องเที่ยวจะเข้าไปเที่ยวในอุทยานแห่งชาติอย่างกระจุกตัวเป็นช่วงเวลา โดยเฉพาะช่วง

<sup>10</sup> โครงการศึกษาเพื่อจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย มีนาคม 2540 หน้า 21

วันหยุดและวันนักขัตฤกษ์ จะเกินความสามารถที่อุทยานจะรองรับได้ ทำให้จราจรติดขัด และเกิดความแออัดในสถานที่ ตัวอย่างเช่น ดอยสุเทพ ดอยอินทนนท์

## 5. การให้บริการแก่นักท่องเที่ยวที่ไม่มีประสิทธิภาพ

อุทยานแห่งชาติบางแห่ง ยังไม่สามารถให้บริการแก่นักท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขอบกพร่องในการให้บริการนั้น ได้แก่

- 1) การให้บริการด้านสาธารณูปโภคและความสะดวกสบายแก่นักท่องเที่ยว
  - ห้องสุขามีไม่เพียงพอ บางแห่งขาดแคลนน้ำ ไม่มีผู้รับผิดชอบ ทำให้ห้องน้ำห้องสุขาเสื่อมโทรมไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ และไม่สะดวกสบายแก่ผู้อาวุโสและสตรี
  - ศาลาพักร้อน จุดชมวิวน้อย ม้านั่ง เก้าอี้ มีไว้บริการไม่เพียงพอ หรือไม่สะอาด และไม่อยู่ในสภาพดี
  - สถานที่จอดรถบางแห่งไม่สะดวกต้องเดินเท้าเป็นระยะไกล หรือบางแห่งมีสถานที่จอดรถแต่จอดได้จำนวนจำกัด ในบางช่วงเวลา บางฤดูกาลนักท่องเที่ยวเดินทางมาเยี่ยมชมมากกว่าปกติ ก่อให้เกิดความหนาแน่นคับคั่ง
  - บริการแสงสว่าง ไฟฟ้า และโทรศัพท์สาธารณะไม่เพียงพอ
  - จำนวนบ้านพักในอุทยานแห่งชาติมีจำนวนน้อย ไม่พอต่อความต้องการ
- 2) ความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว
  - ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อุทยานแห่งชาติยังขาดเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลในบริเวณที่เป็นอันตราย เช่น หน้าผา น้ำตก ขาดระบบเตือนภัย ขาดป้ายและทางเดินที่ชัดเจนซึ่งเมื่อเกิดปัญหานักท่องเที่ยวหลงป่า ก็ก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายในการติดตามหาตัวนักท่องเที่ยวอีกด้วย
  - ความปลอดภัยจากโจรผู้ร้าย ตามแนวเส้นทางควรตั้งด่านจุดตรวจหรือหน่วยรักษาความปลอดภัยเป็นระยะ ควรจัดให้มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติอยู่ในระยะที่ไม่ไกลจากที่พัก
  - ความปลอดภัยจากสัตว์ ทั้งสัตว์เลี้ยงและสัตว์ป่า ควรมีป้ายเตือนภัยจากสัตว์ป่า เช่น ช้าง เสือ งู หรือสัตว์อันตรายอื่นๆ





- ความปลอดภัยจากภัยธรรมชาติ เช่น อุทกภัย วัตภัย การท่องเที่ยวเดินป่าในช่วงฤดูฝนอาจประสบอันตรายจากน้ำป่าไหลหลาก จากภูเขาสู่มหุบเขาอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดอันตรายต่อยานพาหนะ ทรัพย์สิน และตัวนักท่องเที่ยวได้

### 3) การบริการด้านข้อมูลสื่อสาร

- การเข้าถึงอุทยานแห่งชาติ ระบบการชี้ทางยังไม่ดีพอ ป้ายบอกทางและสถานที่ต่างๆ ในบริเวณอุทยานยังไม่ละเอียดและเป็นสากล ทำให้นักท่องเที่ยวต่างชาติไม่เข้าใจและหลงทาง
- บริการของอุทยานแห่งชาติของไทย ที่ให้แก่นักท่องเที่ยวค่อนข้างจำกัด ส่วนใหญ่เป็นบริการขั้นพื้นฐาน มีบริการด้านข้อมูล ระบบการสื่อความหมายค่อนข้างน้อย การจัดนิทรรศการจำเจ
- กิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่จัดให้แก่นักท่องเที่ยวยังมีน้อย หรือมีอย่างจำกัด เพราะขาดเจ้าหน้าที่ ที่จะทำหน้าที่บริการแก่นักท่องเที่ยว

## 6. ปัญหาการจัดเก็บและกำจัดขยะ

อุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ที่นักท่องเที่ยวให้ความสนใจเดินทางไปเยือนมาก จากสถิตินักท่องเที่ยวในปี พ.ศ. 2545 มีนักท่องเที่ยวจำนวน 15,291,845 คน ซึ่งหากคิดเฉลี่ยเป็นรายบุคคลแล้ว นักท่องเที่ยว 1 คน จะก่อให้เกิดขยะในปริมาณ 0.8-1 กิโลกรัมต่อวัน โดยเฉพาะแหล่งท่องเที่ยวประเภทเกาะที่มีเนื้อที่จำกัด และอยู่ห่างไกลจากพื้นดิน เช่น เกาะสิมิลัน เกาะสุรินทร์ เกาะเสม็ด เกาะตะรุเตา ด้วยสภาพที่เป็นเกาะทำให้การจัดการและกำจัดขยะค่อนข้างลำบาก แนวทางการจัดการที่กระทำอยู่คือ การเก็บรวบรวมขยะไว้ แล้วลำเลียงทางเรือไปกำจัดบนฝั่งพื้นดิน ซึ่งสิ้นเปลืองและย่อยยากมากทีเดียว

การจัดเก็บและการกำจัดขยะ ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ บุคลากร และสถานที่กำจัดขยะ ซึ่งในปัจจุบันหาได้ยาก เนื่องจากการไม่ยอมรับของประชาชนในพื้นที่ นอกจากนี้ ส่วนประกอบของขยะในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นวัสดุที่ย่อยสลายได้ยาก และมีวัตถุอันตรายในปริมาณที่มากขึ้น เช่น

โพน ภาชนะพลาสติก แก้ว ขวดเครื่องดื่ม เป็นต้น

## 7. ปัญหาบุคลากรและงบประมาณไม่เพียงพอ

จำนวนบุคลากรของอุทยานแห่งชาติไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและปราบปราม ปัจจุบันในแต่ละอุทยานฯ จะมีข้าราชการประจำเพียง 2-5 คนเท่านั้น ลูกจ้างประจำ 10-20 คน ลูกจ้างชั่วคราว 100-200 คน ซึ่งในส่วนของลูกจ้างเหล่านี้ ไม่มีอำนาจในการกระทำการใดๆ ได้<sup>11</sup> ส่วนใหญ่เป็นคนในพื้นที่ เมื่อพบราษฎรทำผิดก็จะไม่เข้าไปจับกุมเนื่องจากเห็นแก่พวกพ้องเฉลี่ยแล้วเจ้าหน้าที่ 1 คน ต้องดูแลพื้นที่ถึง 20-30 ตารางกิโลเมตร จึงเป็นปัญหาต่อการปฏิบัติงานอย่างยิ่งที่ทำให้ไม่สามารถดูแลพื้นที่อุทยานฯ ได้อย่างทั่วถึง

จากการประมวลผลแบบสอบถามความคิดเห็นของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ ประมาณ 90 เปอร์เซ็นต์ มีความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในอุทยานฯ งบประมาณที่อุทยานฯ ได้รับ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ มีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน

## มาตรการแก้ไขปัญหา

จากปัญหาที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติในรูปแบบต่างๆ ที่กล่าวมานั้น หากมีการแก้ไขปัญหาก็ถูกต้อง ก็จะเป็นการช่วยส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศให้เกิดขึ้นในอุทยานแห่งชาติได้ จึงขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ด้วยมาตรการดังต่อไปนี้

### 1. การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้ประชาชนมีส่วนร่วม

เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ตามสิทธิที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงควรมีการแก้ไขกฎหมายป่าไม้ที่มีอยู่ทั้ง 5 ฉบับ ในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ด้วยเหตุที่กฎหมายป่าไม้ที่ออกมาทั้ง

<sup>11</sup> ความคิดเห็นของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ จากแบบสอบถามของผู้วิจัย



5 ฉบับนี้ ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าทรัพยากรป่าไม้เป็นของรัฐ กลไกและองค์กรที่ดูแลควบคุม จึงมีเฉพาะหน่วยงานของรัฐ ประชาชนไม่มีสิทธิไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งเป็นการขัดกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยเฉพาะในเรื่องการรับรองสิทธิชุมชน การให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา 46) และการให้บุคคลสามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากร (มาตรา 56) ดังนั้น รัฐจึงควรกำหนดแนวนโยบายของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสียใหม่ภายใต้หลักการที่สำคัญ 2 ประการคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการจัดการทรัพยากรต้องดำเนินไปตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางแก้ไขปัญหาในประเด็นนี้ ควรมีแนวทางจัดการดังนี้

1. ออกกฎหมายกำหนดให้อุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งจัดตั้งคณะกรรมการบริหารอุทยานแห่งชาติของแต่ละอุทยานฯ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานโดยตำแหน่ง และให้มีหัวหน้าหน่วยงานและองค์กรที่ใช้พื้นที่อุทยาน รวมทั้งผู้แทนขององค์กรบริหารส่วนตำบล ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการ และมีหัวหน้าอุทยานแห่งชาติเป็นเลขานุการ เพื่อให้มีการบริหารและจัดการแบบมีส่วนร่วม โดยให้หน่วยงาน องค์กร ผู้แทนชุมชน ได้รับรู้ปัญหา และร่วมกันเสนอทางออกในการจัดการปัญหาอุทยานร่วมกัน

2. กระจายความรับผิดชอบไปสู่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนตำบล ร่วมกับองค์กรภาคเอกชน โดยกำหนดพื้นที่ที่มีการท่องเที่ยวหนาแน่น ซึ่งต้องการบริการท่องเที่ยวสำหรับมวลชน (Mass Tourism) แล้วพิจารณาความเป็นไปได้ที่จะโอนการบริหารให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด องค์กรบริหารส่วนตำบล หรือธุรกิจเอกชน รวมทั้งองค์กรเอกชนอิสระที่ไม่หวังกำไร (NGOs) รับผิดชอบภายใต้สัญญาเช่ากับกรมอุทยานแห่งชาติฯ เพื่อให้เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติได้มีเวลาและโอกาสที่จะดูแลรักษาพื้นที่ส่วนอื่นๆ ได้เต็มที่

3. จัดประชุมคณะกรรมการบริหาร เพื่อปรึกษาหารือ และกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ที่มีการท่องเที่ยวหนาแน่นของอุทยานฯ หลักเกณฑ์เหล่านี้ได้แก่

- ขอบเขตและกิจกรรมในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่อุทยานฯ
- กติกาและกิจกรรมที่พึงทำได้ในเขตอุทยาน

● ลักษณะสถาปัตยกรรม อัตราส่วนระหว่างอาคารและพื้นที่ การแบ่งบันรายได้ และการชดใช้ค่าเสียหาย

- แผนการลงทุนและการจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการมลภาวะ
- แบบแผนและกระบวนการการติดตามตรวจสอบผลกระทบต่อระบบนิเวศ

4. จัดจ้างที่ปรึกษาเพื่อประเมินรายได้ จัดหากติกาและวิเคราะห์ทางเลือกต่างๆ
5. ทำประชาพิจารณ์อย่างกว้างขวางก่อนเริ่มดำเนินการและศึกษาผลกระทบ

## 2. การเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย และควบคุมผู้มาใช้ประโยชน์ในอุทยานแห่งชาติ จึงสมควรนำมาตรการต่อไปนี้มาบังคับใช้

1. มาตรการวิธีการเพื่อความปลอดภัยซึ่งสามารถนำมาใช้กับกรณีนี้ได้ เช่น การห้ามประกอบอาชีพ การยึดใบอนุญาต หรือการห้ามเข้าเขตพื้นที่ เป็นต้น

2. ควรมีการประสานงานกันระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการใช้บังคับกฎหมาย โดยมีการรวบรวมกฎระเบียบต่างๆ ที่ใช้บังคับแก่อุทยานแห่งชาติและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้เป็นหมวดหมู่เพื่อความสะดวกในการใช้บังคับ ทั้งยังเป็นการแก้ปัญหาของการซ้ำซ้อนกระจัดกระจายของทั้งกฎหมายเองและหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องที่อาจมีลักษณะของต่างคนต่างทำ

3. ควรมีการแบ่งปันข้อมูลซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยงาน เมื่อหน่วยงานใดได้ดำเนินการจับกุมผู้กระทำผิดได้แล้ว ก็ควรแจ้งให้หน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องทราบ<sup>12</sup>

4. บทกำหนดโทษควรกำหนดให้มีอัตราสูงขึ้นตามความหนักเบาของการกระทำผิด เพราะค่าปรับในปัจจุบันโทษปรับน้อยมาก ทำให้นักท่องเที่ยวไม่เกรงกลัวต่อบทลงโทษ และมักฝ่าฝืนต่อระเบียบของอุทยานฯ ควรปรับขึ้นค่าปรับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ให้สูงขึ้น เช่น เพิ่มจาก 500 บาท เป็นไม่เกิน 2,000 บาทและควรมีการให้รางวัลนำจับแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและผู้ชี้เบาะแสผู้กระทำ

<sup>12</sup> ชัชชม อรรถภิญญ์ “การบังคับใช้กฎหมาย : ประเด็นที่ยังต้องปรับปรุงในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของไทย” ดุลพาห เล่ม 1 ปีที่ 43 มกราคม-มีนาคม 2539 หน้า 73-97



ความผิด โดยคิดเป็นเปอร์เซ็นต์จากค่าปรับ

5. ควรกำหนดบทลงโทษพนักงานเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดเอง หรือมีส่วนรู้เห็น หรือสนับสนุนผู้กระทำความผิด ให้หนักกว่าบุคคลผู้กระทำความผิดทั่วไป ในฐานะที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งยอมรู้กฎระเบียบของกฎหมายดีอยู่แล้ว

อนึ่ง เนื่องจากอุทยานแห่งชาติบางแห่งได้มีการประกาศเขตพื้นที่ทับลงบนพื้นที่ของป่าไม้ดั้งเดิม และพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามหลักกฎหมายแล้วพื้นที่ดังกล่าวย่อมไม่มีสภาพเป็นพื้นที่ป่าไม้ และป่าสงวนอีกต่อไป พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จึงไม่สามารถนำมาใช้บังคับแก่พื้นที่ดังกล่าวได้อีก ดังนั้น ผู้กระทำความผิดในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติจึงไม่สมควรได้รับโทษตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนั้น เพื่อให้ความยุติธรรมแก่ผู้กระทำความผิดจึงควรใช้บทลงโทษตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ทั้งนี้ ควรที่จะเพิ่มอัตราโทษให้สูงขึ้นเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพื่อเป็นการป้องปรามมิให้ประชาชนกระทำความผิด

### 3. การจัดตั้งพื้นที่แนวกันชนป่าอนุรักษ์และการพัฒนาเป็นป่าชุมชน

เนื่องจากปัญหาที่ว่า การประกาศพื้นที่ใดเป็นอุทยานแห่งชาติแล้ว ได้ส่งผลกระทบต่อราษฎรซึ่งเคยตั้งถิ่นฐาน หรือทำประโยชน์อยู่ในพื้นที่ดังกล่าว ดังนั้น เมื่อนำหลักการจัดตั้งพื้นที่แนวกันชนป่าอนุรักษ์มาใช้กับอุทยานแห่งชาติ โดยกำหนดให้แนวกันชนคือพื้นที่รอยต่อระหว่างอุทยานแห่งชาติกับเขตชุมชนโดยรอบ ซึ่งมีความกว้างพอสมควรและไม่มีระบบนิเวศสำคัญที่ต้องการอนุรักษ์ตั้งอยู่ในบริเวณนั้น จะเป็นการแก้ปัญหาการรุกร้าพื้นที่อุทยานแห่งชาติโดยราษฎรได้ ทั้งนี้ ในพื้นที่แนวกันชนดังกล่าวสมควรให้มีการผ่อนปรนความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายอุทยาน เพื่อเปิดโอกาสให้ราษฎรยังสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้นได้อยู่ แต่ขณะเดียวกันก็ยังคงคำนึงถึงการรักษาระบบนิเวศของพื้นที่ให้คงอยู่ด้วย

แนวคิดการจัดตั้งพื้นที่แนวกันชนป่าอนุรักษ์นี้ หากชุมชนที่เข้าไปใช้ประโยชน์สามารถดูแลพื้นที่ป่าแห่งนี้ได้ดี ก็ควรพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นป่าชุมชนต่อไปได้เพื่อใช้ประโยชน์จากป่าเพื่อการท่องเที่ยว ทั้งนี้ป่านั้นต้องมีความพร้อมในแง่ที่ว่าพื้นที่ป่ามีสภาพ



อุดมสมบูรณ์ สวยงาม ขณะเดียวกันชุมชนต้องมีความเข้มแข็ง มีระบบจัดการป่าชุมชนที่ดี อย่างไรก็ตาม การพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในพื้นที่ป่าชุมชนอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรป่าไม้ได้เช่นกัน หากการดำเนินงานไม่มีการวางแผนที่ดี ชุมชนต้องมีเป้าหมายของการพัฒนาที่ชัดเจน และมีจุดยืนที่มั่นคง เพราะเมื่อใดที่มีการท่องเที่ยวเข้าไป ผลประโยชน์รายได้ และความเจริญทางด้านอื่นๆ จะตามเข้าไป หากชุมชนไม่เข้มแข็งพอ อาจเปลี่ยนความตั้งใจและก่อให้เกิดผลเสียหายได้

ดังนั้น ในการพัฒนาป่าชุมชนเพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ จำเป็นจะต้องมีการวางแผนการปฏิบัติที่รัดกุม กำหนดมาตรการแก่นักท่องเที่ยวที่ชัดเจน และจะต้องมีระบบการตรวจสอบติดตามผลการท่องเที่ยวอย่างใกล้ชิด เนื่องจากปริมาณความสามารถของพื้นที่ป่าชุมชนที่จะรองรับนักท่องเที่ยวแต่ละแห่งไม่เหมือนกัน ถ้าเปิดให้มีการท่องเที่ยวมากเกินไปธรรมชาติก็จะถูกทำลายได้ในไม่ช้า นอกจากนี้ การท่องเที่ยวควรมุ่งเน้นให้เกิดการเรียนรู้คุณค่าของป่าและทรัพยากรธรรมชาติ มากกว่าเพื่อการบันเทิง หรือเพื่อการหารายได้เป็นหลัก เพราะเมื่อใดก็ตามที่เน้นการสร้างรายได้ ก็จะทำให้เกิดกิจกรรมการขาย การแข่งขัน และสิ่งที่จะถูกขายก็คือป่าหรือธรรมชาติ สิ่งสำคัญก็คือผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นก็ควรนำไปใช้ในการฟื้นฟูป่าและสภาพธรรมชาติ เพราะป่าชุมชนเป็นสมบัติของชุมชน เป็นการคืนประโยชน์กลับสู่ป่า<sup>13</sup>

ดังกระแสพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เมื่อปี พ.ศ. 2524 ในวันเสด็จพระราชดำเนินเพื่อทรงเปิดการสัมมนาเกษตรภาคเหนือ ทรงรับสั่งถึงป่าว่า กรมป่าไม้ไปจ้างให้คนปลูกป่า ป่าไม่มีทางโตเพราะถ้าปลูกป่าเสร็จ คนรับจ้างปลูกป่าก็ตงงาน เพราะป่าไม่ใช่ของเขา แล้วก็รับสั่งต่อไปว่า ถ้ากรมป่าไม้จะดูแลป่าให้ได้ทุกตารางนิ้วต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ป่าไม้ นับแสนนับล้านคนช่วยกันดูแลจึงจะทั่วถึง ซึ่งไม่มีทางจะดูแลได้ด้วย ทรงรับสั่งว่าตรงกันข้ามถ้าทำให้ป่าเป็นป่าที่ได้ประโยชน์กับประชาชน 3 ประการ ประโยชน์ประการที่ 4 จะเกิดขึ้นเองโดยไม่ต้องไปจ้างให้คนปลูกหรือรักษา คือ ป่าไม้ ต้นน้ำลำธารจะเกิดขึ้นเอง ทรงรับสั่งว่าถ้าประชาชนสามารถ

<sup>13</sup> รณกร ตีรگانนท์ “การท่องเที่ยวเชิงนิเวศเพื่อการพัฒนาป่าชุมชน” จุลสารการท่องเที่ยว ปีที่ 17 เล่มที่ 2 เมษายน-มิถุนายน 2541 หน้า 38-48



1. หาของป่าได้โดยไม่ผิดกฎหมาย
2. เก็บผลไม้จากต้นไม้ที่อยู่ในป่าได้โดยไม่ผิดกฎหมาย
3. เอาไม้ที่ล้มไปทำฟืนได้บ้าง

เมื่อประชาชนที่อยู่ใกล้ป่าได้ประโยชน์จากป่าทั้ง 3 ประการนี้ ป่าก็จะเป็นของเขา เขาก็จะเป็นเจ้าของป่า เมื่อเขาเป็นเจ้าของป่า เขาจะไม่ยอมให้ใครมาแตะต้องป่าผืนนั้น เพราะเขาได้ประโยชน์จากป่า ประโยชน์ประการที่ 4 จะตามมาเองโดยไม่ต้องไปจ้างใครปลูก โดยไม่ต้องจ้างใครเฝ้า คือป่าต้นน้ำลำธาร พระเจ้าอยู่หัวฯ รัชกาลที่ 9 ทรงสละให้ราษฎรได้ใช้ เพราะป่าต้นน้ำลำธารไม่จำเป็นที่จะต้องมีการปลูกป่าไม้ไปเฝ้า ชาวบ้านทำแนวกันไฟกันเอง ดูแลกันเองไม่ให้ใครตัดต้นไม้ เพราะชาวบ้านกรีดยางสนไปขาย เมื่อชาวบ้านกรีดยางสนไปขายได้เงิน เขาก็ต้องดูแลไม่ให้ใครมาตัดต้นไม้สนซึ่งเป็นที่มาของรายได้เขา เขาก็ต้องดูแลทำแนวกันไฟไม่ให้ไฟไหม้ป่า

ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้ราษฎรในท้องถิ่นบุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ จึงสมควรที่จะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างอุทยานแห่งชาติ นักวิชาการ ด้านระบบนิเวศ และตัวแทนชุมชน เพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับ

1. การกำหนดเขตแนวกันชนป่าอนุรักษ์ที่เหมาะสม ต่อความต้องการของชุมชน และสภาพความเป็นจริงของวัฒนธรรมการผลิตในท้องถิ่น
2. การกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์ของชุมชนที่ไม่กระทบถึงความสมบูรณ์ของระบบนิเวศของพื้นที่โดยรอบ
3. การกำหนดระดับความผ่อนปรนของการบังคับใช้กฎหมายด้านอนุรักษ์ ในพื้นที่แนวกันชนแต่ละแห่ง
4. การกำหนดระยะเวลาตรวจสอบการใช้ประโยชน์ของชุมชนเป็นระยะ ถึงความสามารถของชุมชนในการปฏิบัติตามข้อกำหนด ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณากระดับพื้นที่แนวกันชนป่าอนุรักษ์เป็นป่าชุมชน

เมื่อได้ข้อสรุปดังกล่าวข้างต้นแล้ว ให้อุทยานแห่งชาติดำเนินการออกระเบียบปฏิบัติ พิเศษเฉพาะพื้นที่ในเขตแนวกันชนป่าอนุรักษ์แต่ละแห่ง แต่ทั้งนี้ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวยังเป็นพื้นที่ของอุทยานฯ หากชุมชนกระทำผิดระเบียบทางอุทยานฯ สามารถเรียกคืนพื้นที่ได้

#### 4. การปลูกสร้างจิตสำนึกให้แก่ประชาชน

ในการสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนมีความรักและหวงแหนในทรัพยากรธรรมชาติของประเทศนั้น รัฐควรมีการปลูกฝังจิตสำนึกให้แก่คนไทยตั้งแต่เด็กและเยาวชน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กับกระทรวงศึกษาธิการ ควรทำความร่วมมือกันให้มีการแทรกบทเรียนเกี่ยวกับความสำคัญของธรรมชาติ ให้อยู่ในระบบการศึกษาทุกระบบ โดยเฉพาะ การศึกษาภาคบังคับในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น กระทรวงศึกษาธิการควรมีการจัดหลักสูตรให้เด็กและเยาวชน ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในความเป็นไปของธรรมชาติ ได้มีความรู้ความเข้าใจในความสำคัญของระบบนิเวศว่า มีความสำคัญเกี่ยวข้องกับตัวเขาเพียงใด และถ้าหากธรรมชาติถูกทำลายหรือทำให้เปลี่ยนแปลงจะเกิดผลต่อตัวเขาอย่างไร เพื่อเป็นการสร้างพื้นฐานความรู้สึกรัก และหวงแหนธรรมชาติไว้ในจิตใจตั้งแต่ยังเป็นเด็กและเยาวชน ซึ่งเมื่อเขาเติบโตขึ้นความรู้สึกละลานี้จะทำให้เขาเป็นผู้ใหญ่ที่รักและหวงแหนธรรมชาติ

คุณสมชัย เพียรสถาพร อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้ให้สัมภาษณ์ว่า<sup>14</sup> “เนื่องจากอุทยานต่างประเทศจัดตั้งมาเป็นเวลานานกว่า 100 ปี แล้ว แต่ประเทศไทยเพิ่งมีขึ้นประมาณ 40 ปีมานี้เอง ดังนั้น จึงต้องอาศัยเวลาในการพัฒนาอุทยานแห่งชาติให้เป็นระบบ ทั้งนี้ จะต้องปลูกจิตสำนึกให้แก่ประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปด้วย มาตรการที่จะใช้แก่นักท่องเที่ยวที่จะเข้ามาท่องเที่ยวในอุทยานฯ นั้น ควรใช้ในแนววกและแนวลบ กล่าวคือ ในทางบวก ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยว ทั้งนี้ การประชาสัมพันธ์อาจกระทำได้ในหลายรูปแบบ จัดพิมพ์หนังสือ จัดทำ Web site ของอุทยานฯ ให้นักท่องเที่ยวสามารถจองบ้านพักแบบ on line ได้ อุทยานแห่งชาติไทยมีวิธีการประชาสัมพันธ์เรื่องการท่องเที่ยวเชิงนิเวศและเชิงอนุรักษ์ที่จัดทำขึ้นอยู่แล้วมากมาย มีนิตยสารการท่องเที่ยวทั้งภาครัฐเป็นผู้จัดทำและของเอกชน เช่น นิตยสารการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย นิตยสาร Nature Tour เป็นต้น นอกจากมาตรการทางบวกแล้ว มาตรการทางลบก็ยิ่งถือว่าจำเป็น เจ้าหน้าที่ผู้ดูแลอุทยานฯ จะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่ และมีการลงโทษผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง

<sup>14</sup> สัมภาษณ์โดยผู้วิจัย วันที่ 18 สิงหาคม 2546



นอกจากนี้ ทางกรมอุทยานแห่งชาติเองก็ได้ให้การส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เป็นต้นว่า นักเรียนนิสิต นักศึกษา หากประสงค์จะเข้ามาทัศนศึกษาในอุทยานฯ และขอความอนุเคราะห์มา ทางอุทยานฯ ก็จะอนุญาตให้เข้าได้โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมผ่านประตู วันสำคัญต่างๆ เช่น วันแม่แห่งชาติ วันเด็ก วันเฉลิมพระชนม์พรรษา 5 ธันวาคมมหามงคล หรือวันที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจัดเป็นวันพิเศษ เช่นโครงการ “สิงหาพาแม่เที่ยว” ในช่วงดังกล่าวนี้ ทางกรมฯ ก็อนุญาตให้เข้าอุทยานฯ ได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เพื่อให้เด็กและเยาวชนมีความรู้และมีความรักในธรรมชาติ

### 5. การส่งเสริมให้ใช้ระบบฉลากเขียว และ Ecotourism Label

การส่งเสริมและสร้างระบบปิดฉลากท่องเที่ยวสีเขียว (Green Tourism Label) เพื่อแสดงถึงมาตรฐานของกิจการท่องเที่ยวที่เน้นการอนุรักษ์ เช่น โรงแรม ภัตตาคาร บริษัททัวร์ ที่ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวโดยให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด เช่น การใช้พลังงานแสงอาทิตย์ การนำแหล่งน้ำธรรมชาติมาใช้อย่างเหมาะสม การ recycle ขยะ การบำบัดน้ำเสีย การกำจัดสิ่งปฏิกูล เป็นต้น

การจัดสร้างที่พักควรคำนึงถึงรูปแบบที่กลมกลืนกับสภาพแวดล้อมและใช้วัสดุจากท้องถิ่นให้มากที่สุด บุกเบิกการประหยัดใช้ทรัพยากรหรือใช้สารเคมีต่างๆ และวัสดุย่อยสลายยากให้น้อยที่สุด ใช้นโยบายประหยัดน้ำ ประหยัดไฟ การสร้างห้องหันไปในทิศทางลม ลดการใช้เครื่องปรับอากาศ ใช้ใบตองห่ออาหาร เป็นต้น

ในหลายประเทศได้มีการใช้ระบบ “Ecotourism Label” หรือเครื่องหมายการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เพื่อใช้เป็นมาตรฐานให้นักท่องเที่ยวทราบว่า บริษัทท่องเที่ยวได้รับการรับรองมาตรฐาน ซึ่งจะสามารถดำเนินการท่องเที่ยวโดยให้ความรู้ที่ถูกต้องกับนักท่องเที่ยวและไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมระบบฉลากเขียวให้เป็นที่นิยมในหมู่นักท่องเที่ยวต่างชาติและคนไทย ในการเลือกสถานที่พักผ่อนและใช้บริการ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยควรกระทำดังนี้

1. ประชาสัมพันธ์สถานที่พักผ่อนและบริการที่ได้รับรางวัลฉลากเขียว พร้อมทั้งกับการประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ

2. ตรวจสอบสถานที่ให้บริการที่ได้รับฉลากเขียวแล้วอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเป็นการรักษาคุณภาพและระดับมาตรฐานให้คงที่

3. จัดประกวดสถานประกอบการที่ให้บริการแก่นักท่องเที่ยวที่สมควรได้รับฉลากเขียวทุกปี เพื่อส่งเสริมให้มีสถานประกอบการฉลากเขียวเพิ่มขึ้น

## 6. การปฐมนิเทศนักท่องเที่ยวก่อนเข้าอุทยานฯ

อุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งควรจัดให้มีการปฐมนิเทศนักท่องเที่ยวก่อนเข้าอุทยานฯ ด้วยการจัดทำวีดิทัศน์ ความยาวประมาณ 5 นาที ให้ความรู้เกี่ยวกับคุณค่าของทรัพยากรต่างๆ ในอุทยานฯ ชนิดของสัตว์ป่าและพันธุ์ไม้ กฎระเบียบของอุทยานฯ ข้อห้ามและข้อควรปฏิบัติขณะที่อยู่ในเขตอุทยานฯ จุดอันตราย จุดชมวิว เส้นทางเดินป่า และควรจัดทำคู่มือแนวทางปฏิบัติ (Code of Conduct) ให้แก่นักท่องเที่ยวเพื่อให้ทราบและเข้าใจว่าควรจะมีปฏิบัติตนอย่างไร แผนที่ ทั้งฉบับภาษาไทยและภาษาอังกฤษ หรืออาจทำในภาษาอื่นนอกเหนือจากภาษาอังกฤษในกรณีที่อุทยานแห่งชาตินั้นได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวต่างชาติมาก

นอกจากนักท่องเที่ยวแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและมัคคุเทศก์ก็สมควรที่จะได้รับการอบรมให้เข้าใจในข้อควรปฏิบัติและข้อควรระวังด้วย เพราะไม่เพียงแต่นักท่องเที่ยวที่อาจทำผิดกฎระเบียบของอุทยานฯ บุคคลอื่นที่เข้ามาใช้ประโยชน์ในอุทยานฯ ก็สามารถกระทำผิดได้เช่นกัน

## 7. การส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาอุทยานแห่งชาติ

การมีส่วนร่วมของชุมชนในท้องถิ่นส่งผลดี ดังนี้

1. เนื่องจากความยากจนในชนบทเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นต้องอาศัยพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการดำรงชีพ เช่น การบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อหาที่ทำกินหรือการล่าสัตว์ป่าเพื่อเป็นอาหาร หรือนำมาขายเพื่อเป็นรายได้เสริม เมื่อเป็นเช่นนี้ หากการท่องเที่ยวเชิงนิเวศสามารถสร้างงานให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ ก็จะช่วยให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น และจะช่วยลดความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติได้

2. การให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม นอกจากจะเป็นการกระจายรายได้สู่ท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นการแสดงให้เห็นว่า ทรัพยากรธรรมชาติไม่ได้เป็นสมบัติของนักธุรกิจที่

ประกอบกิจการท่องเที่ยวที่จะเข้าไปแสวงหาประโยชน์แต่เพียงฝ่ายเดียว การปันผลประโยชน์ส่วนหนึ่งกลับสู่ท้องถิ่นด้วยการจ้างงาน เป็นการแสดงให้เห็นว่าประชาชนในท้องถิ่นก็ได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นด้วยเช่นกัน แต่แทนที่จะเป็นในรูปของการทำลาย ก็เปลี่ยนเป็นการให้นักท่องเที่ยวเข้าชมแทน

3. การเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีงานทำในกิจการท่องเที่ยว จะเป็นการช่วยสนับสนุนและอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณีพื้นบ้านไปในตัว เช่น การแสดงพื้นบ้าน หรือการขายสินค้าหัตถกรรมพื้นบ้านเพื่อเป็นรายได้เสริม

ในกระบวนการพัฒนาศักยภาพของชุมชนท้องถิ่นต่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาตินั้น จะต้องดึงเอาทักษะและประสบการณ์เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากป่ามาประยุกต์ใช้เพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในการเป็น “มัคคุเทศก์นำเที่ยวท้องถิ่น (Local Guide) เพื่อการนำเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติ อันจะเป็นแนวทางหนึ่งที่จะเพิ่มพูนรายได้ให้แก่ราษฎรในชุมชน แต่ทั้งนี้ จะต้องมีการฝึกอบรมให้ราษฎรกลุ่มนี้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริการนำเที่ยว (Tour Leader) ให้กับนักท่องเที่ยวทั้งที่เป็นกลุ่มเล็ก และที่เป็นหมู่คณะใหญ่ เป็นการเปลี่ยนวิถีชีวิตชาวบ้านซึ่งเคยใช้ประโยชน์จากอุทยานฯ ในรูปแบบการบุกรุกและทำลายทรัพยากรธรรมชาติ มาเป็นการใช้วิถีชีวิตแบบอยู่กับธรรมชาติ โดยการอนุรักษ์และไม่ทำลาย นอกจากนี้ ควรผลักดันให้หมู่บ้านโดยรอบอุทยานเป็นหมู่บ้านเพื่อการท่องเที่ยว จัดที่พักแบบ Home Stay ให้นักท่องเที่ยวได้มาพักและเรียนรู้วิถีชีวิตชาวบ้าน ชาวบ้านที่เป็นนายพรานออกล่าสัตว์ หรือราษฎรที่เคยแอบเข้าไปลักลอบนำพันธุ์ไม้ ถกกกล้วยไม้ป่าออกจากอุทยานฯ ไปขาย ก็เปลี่ยนเป็นมัคคุเทศก์นำชมความสวยงามของธรรมชาติแทน ทั้งนี้ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจะมีส่วนช่วยอย่างมากในการชี้แนะ แนะนำ และอบรมชาวบ้านเหล่านี้

ในต่างประเทศ เช่น ประเทศนอร์เวย์ ได้มีการประกาศเขตพื้นที่อนุรักษ์ซึ่งได้กลายเป็นบุญแก่สำคัญในการพัฒนาการท่องเที่ยวในท้องถิ่น กล่าวคือ ชุมชนเขต Bergsig ได้จัดตั้งเขตอนุรักษ์ Torra ขึ้น มีนายทุนซึ่งเป็นผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวสนใจจะเข้าลงทุนในเขตอนุรักษ์ดังกล่าว และได้เสนอที่จะสร้างรีสอร์ตที่พักอย่างหรูหราในเขตพื้นที่นั้น แต่ปรากฏว่าคนในชุมชนไม่สนใจและต้องการที่จะสร้างแคมป์ที่พักเล็กๆ เพื่อรักษาคุณค่าความเป็นอยู่ของชุมชนไว้ ในที่สุด ชุมชนได้เลือกการจัดสร้างแคมป์เพื่อตอบสนองความต้องการ

ของคนในชุมชน รัฐบาลนามิเบียตระหนักถึงการจัดการการท่องเที่ยวโดยยึดหลักให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการต่างๆ และเพิ่มบทบาทความสำคัญให้แก่คนในชุมชน ซึ่งต่อมาได้วิวัฒนาการไปเป็น สมาคมการท่องเที่ยวอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนแห่งประเทศนามิเบีย (Namibian Community Based Tourist Association - NACOBTA) ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล<sup>15</sup>

สรุปได้ว่า ทั้งสามฝ่ายได้แก่ อุทยานแห่งชาติ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และชุมชนโดยรอบอุทยานฯ ควรร่วมกันกำหนดรูปแบบการท่องเที่ยวที่จะพึงมีในอุทยานแห่งชาติซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ของตน เพื่อรักษาคุณค่าของอุทยานฯ และชุมชนโดยรอบไว้ ดังนี้

- กลุ่มนักท่องเที่ยวเป้าหมายที่เหมาะสมกับพื้นที่ และจำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้ามาในอุทยานและชุมชนอย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงความสามารถในการจัดการและการรองรับของอุทยานและชุมชน ความยั่งยืนของสภาพแวดล้อม และวิถีชีวิตดั้งเดิมของชุมชน
- ข้อพึงปฏิบัติสำหรับนักท่องเที่ยวเมื่อเข้าสู่อุทยานและชุมชน เช่น ชุมชนมุสลิมมีการละหมาด ชุมชนชาวตอยมีสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่เคารพ ซึ่งนักท่องเที่ยวต้องให้ความเคารพด้วย มิใช่การแสดงอาการลบหลู่ดูถูก
- ระบบการให้บริการที่มีความเหมาะสม เช่น ศาลาที่พัก ห้องสุขาที่สะอาด
- ราคาสินค้าที่ขายแก่นักท่องเที่ยวในอุทยานและบริเวณรอบนอก ตลอดจนอัตราค่าบริการต่างๆ ที่เป็นธรรม ตลอดถึงระยะเวลาการเข้าออกของนักท่องเที่ยวที่เหมาะสม
- สำรองกลุ่มนักท่องเที่ยว โดยจัดกลุ่มนักท่องเที่ยวที่มีความสนใจในเนื้อหาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เช่น การดูนก การตกปลา การดำน้ำ ดูปะการัง การดูผีเสื้อ การขี่จักรยาน การไต่หน้าผา การเดินป่า เป็นต้น

## 8. การปรับปรุงระบบบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

เพื่อปรับปรุงการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ กรมอุทยานแห่งชาติฯ ควรปฏิบัติ

<sup>15</sup> Ashley, C. Working Paper : The Impact of Tourism on Rural Livelihoods Namibia's Experience. Overseas Development Institute U.K. 2000.

ดังนี้

1. ปรับพื้นที่โซนในอุทยานแห่งชาติเสียใหม่ โดยย้ายเขตพื้นที่โซนบริการนักท่องเที่ยว ได้แก่ ศูนย์บริการนักท่องเที่ยว สำนักงานอุทยาน ที่จอดรถ บ้านพัก ร้านอาหาร ร้านขายของที่ระลึก สถานที่พักผ่อน ให้มาอยู่ ณ ทางเข้าอุทยานแห่งชาติ

2. จัดเส้นทางเดินป่า และกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ที่สามารถทำได้ในอุทยานแห่งชาตินั้น ไว้ในโซนนั้นหนาการ

3. กำหนดความสามารถในการรองรับของพื้นที่ (Carrying Capacity) ของแต่ละอุทยานแห่งชาติ เป็นการช่วยลดความหนาแน่นของนักท่องเที่ยวลงได้ การทำลายทรัพยากรธรรมชาติจะลดลง และเป็นการใช้เวลาแก่อุทยานแห่งชาตินั้นในการฟื้นตัว

4. การปรับขึ้นค่าธรรมเนียมเข้าอุทยานแห่งชาติที่ได้รับการพัฒนาแล้ว

เป็นที่น่าสังเกตว่า ประเทศที่มีรายได้จากการท่องเที่ยวเชิงนิเวศสูง มักเป็นประเทศที่มีสิ่งดึงดูดใจมาก ตัวอย่างเช่น ประเทศเคนยา รัฐบาลเคนยาเก็บภาษีนักท่องเที่ยวต่างชาติสูงมาก ในมาซายมาร่า เก็บค่าธรรมเนียมเขตคุ้มครองสัตว์ป่าถึง 650 บาทต่อคนต่อวัน แม้แต่ประชาชนชาวเคนยาเองก็ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมในอัตรา 400 บาทต่อคนต่อวัน นักศึกษาได้ลดหย่อนเหลือ 200 บาทต่อคนต่อวัน (ซึ่งต่างจากค่าธรรมเนียมผ่านเข้าอุทยานของไทย จัดเก็บเพียงคนละ 20 บาทต่อคนต่อวัน) ดังนั้นเคนยาจึงมีรายได้จากการท่องเที่ยวเชิงนิเวศอย่างเป็นกอบเป็นกำ และใช้ค่าธรรมเนียมนี้เป็นตัวปรับจำนวนนักท่องเที่ยวไม่ให้มีจำนวนมากเกินไป

5. การปรับปรุงงบประมาณและกำลังคน รัฐควรเพิ่มงบประมาณเพื่อการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ เช่น อุปกรณ์สื่อความหมายธรรมชาติ อุปกรณ์ด้านการรักษาความปลอดภัย และการพยาบาล ยานพาหนะเพื่อการตรวจปราบปราม รถยนต์ลำเลียงผู้ป่วย อุปกรณ์เดินป่าสำหรับเจ้าหน้าที่ เช่น เป้ วิทยูส์สื่อสาร เครื่องยังชีพ อาวุธ เป็นต้น อุปกรณ์ปรับปรุงสภาพอุทยาน เช่น เครื่องสะพายตัดหญ้า อุปกรณ์การให้ความรู้ ฝีกอบรม แก่นักท่องเที่ยวหรือกลุ่มเยาวชนในพื้นที่ นอกจากนี้ งบประมาณด้านค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภค ค่าไฟฟ้า ยังต้องการความปลอดภัยเท่าไร ก็ต้องยิ่งเปิดไฟ ค่าซ่อมแซมยานพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยงสำหรับอุทยานแห่งชาติทางทะเลบางแห่ง เช่น อุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา รัฐควรเพิ่มงบประมาณในการจัดให้มีเรือตรวจการณ์รวมทั้งค่าเชื้อเพลิงสำหรับเรือเพิ่มขึ้นด้วย เนื่องจาก

สภาพพื้นที่มีลักษณะเป็นพื้นน้ำในท้องทะเลอันดามัน<sup>16</sup>

ส่วนด้านบุคลากรนั้น เนื่องจากอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งมีพื้นที่กว้างใหญ่ ภาครัฐควรจัดให้มีเจ้าหน้าที่อุทยานฯ ให้พอเพียงกับการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อทำหน้าที่ในด้านต่างๆ เช่น ด้านป้องกันรักษาพื้นที่ป่าของอุทยานฯ ด้านบริการ ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว บำรุงตกแต่งสถานที่ท่องเที่ยว ด้านประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างความเข้าใจระหว่างราษฎรกับอุทยานฯ ให้ข้อมูลต่างๆ แก่นักท่องเที่ยว การสร้างป้าย สื่อความหมายต่างๆ ออกอบรมให้ความรู้แก่นักเรียนและประชาชนข้างเคียงอุทยาน ด้านวิชาการและวิจัย เพื่อการบริหารจัดการอุทยานฯ ให้เกิดประสิทธิภาพ สามารถดูแลทรัพยากรธรรมชาติพันธุ์พืชพันธุ์ไม้ และสัตว์ป่าให้คงอยู่อย่างยั่งยืน ตลอดจนให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยว และด้านสถาปัตยกรรม เพื่อออกแบบจัดวางภูมิทัศน์สิ่งก่อสร้างต่างๆ ให้สวยงามเหมาะกับพื้นที่

#### 9. การจัดการระบบจัดเก็บและกำจัดขยะ

เพื่อเป็นการจัดระบบการจัดเก็บและกำจัดขยะในเขตอุทยานแห่งชาติ กรมอุทยานแห่งชาติฯ ควรมีการดำเนินการดังต่อไปนี้

1. วางมาตรการในการกรองขยะที่จะเข้าสู่อุทยานแห่งชาติ โดยออกระเบียบห้ามการนำวัสดุอุปกรณ์และบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วทิ้ง เช่น ขวด ถ้วย จาน มีด ช้อน ส้อมที่ทำด้วยพลาสติกหรือกระดาษ เต้าแก๊ส ถังแก๊สแบบใช้แล้วทิ้ง เข้าเขตอุทยานแห่งชาติ
2. ควรมีการสนับสนุนให้มีการพัฒนาบรรจุภัณฑ์ที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม เช่น KU-Green ให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น เพื่อความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์
3. ออกระเบียบการวางมัดจำบรรจุภัณฑ์อาหาร และเครื่องดื่มที่นำเข้าเขตอุทยานแห่งชาติ
4. จัดให้มีถังขยะเฉพาะจุดผ่านเข้าออกอุทยานแห่งชาติ และห้องสุขาเท่านั้น
5. ออกกฎหมายให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น จัดทำเตาเผาขยะที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม เพื่อรองรับการกำจัดขยะจากอุทยานแห่งชาติ และชุมชนใกล้เคียง

<sup>16</sup> ความคิดเห็นของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา จากแบบสอบถามของผู้วิจัย



## ตัวอย่างการบริหารจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในอุทยานแห่งชาติต่างประเทศ

### ประเทศออสเตรเลีย

ตัวอย่างหนึ่งของอุทยานแห่งชาติในประเทศออสเตรเลียคือทุ่ง Savannah ทางตอนเหนือของประเทศ เป็นพื้นที่ที่ตั้งอยู่ตามความยาวของอ่าว Carpentaria เป็นพื้นที่ห่างไกลที่มีอาณาเขต 200,000 ตารางกิโลเมตร ตั้งแต่อดีตจนกระทั่ง ปี ค.ศ. 1980 ยังไม่มีใครเข้าไปถึง John Courtenay ได้เสนอแนวคิดให้มีการจัดตั้งสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพขึ้น<sup>17</sup> โดยสมาชิกจะบริจาคเงินสนับสนุนและกำหนดแนวปฏิบัติสำหรับมัคคุเทศก์ จัดตั้งโรงเรียนฝึกอบรมมัคคุเทศก์ ซึ่งจะมีหลักสูตรอบรมปีละ 2 ครั้ง วิทยากรจะเป็นนักวิทยาศาสตร์ นักชีววิทยา และคนพื้นเมือง มัคคุเทศก์ของ Savannah จะต้องอาศัยอยู่ในพื้นที่นั้นระยะยาว มีหน้าที่ในการให้ความรู้และอบรมนักท่องเที่ยวและชุมชนในอันที่จะช่วยกันปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรม โดยปกติแล้ว อุทยานแห่งชาติแห่งนี้จะไม่เปิดรับนักท่องเที่ยวที่มาโดยลำพัง และจะมีระบบบริหารจัดการโดยให้ความร่วมมือกับมัคคุเทศก์ท้องถิ่น เพื่อชดเชยข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้

มัคคุเทศก์แห่ง Savannah จะมีความทักษะและความเชี่ยวชาญอย่างมาก มัคคุเทศก์ทุกคนจะมีแหล่งข้อมูลที่ตนเองสามารถค้นคว้าหาความรู้เพิ่มเติมได้ เพื่อสำหรับตอบคำถามแก่นักท่องเที่ยว

### ประเทศนิวซีแลนด์

วิธีการหนึ่งในการจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศก็คือ การให้คนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ เช่น จัดสร้างบ้านพักให้นักท่องเที่ยวได้สัมผัสธรรมชาติโดยรอบ และสนุกกับการทำกิจกรรมต่างๆ จัดให้มีทางเดินเท้าที่ยาวๆ ให้คนต้องการเอาชนะหลายเส้นทางที่ใช้เวลาเดินประมาณ 10-15 นาที จนถึงแบบที่ต้องเดินตลอดทั้งวัน เนื่องจากธรรมชาติ

<sup>17</sup> John Courtenay "Savannah Guides" Australia British Airways Tourism for Tomorrow Awards 1996 Pacific Region.

ของมนุษย์ และแสวงหาประสบการณ์การค้นพบธรรมชาติ กิจกรรมที่ให้โอกาสคนได้พบกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ได้แก่ การพายเรือแคนู ดำน้ำ เดินป่า เป็นต้น

วัฒนธรรมเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ตัวอย่างเช่น ในหมู่บ้านแห่งหนึ่งในประเทศนิวซีแลนด์ นักท่องเที่ยวได้เข้ามาเรียนรู้เรื่องของแกะ 5,000 ตัวที่อยู่ในหมู่บ้าน เขาได้เข้ามามีส่วนร่วมและใช้ชีวิตกับคนในหมู่บ้าน เช่น ชมการต้อนฝูงแกะ ด้วยสุนัขเลี้ยงแกะ และช่วยตัดขนแกะ เป็นต้น การท่องเที่ยวเชิงนิเวศจึงไม่ใช่การเฝ้าดูเพียงอย่างเดียว แต่ควรลงมือกระทำด้วย ทั้งนี้จะเป็นการสร้างความเข้าใจและจารึกในความทรงจำของนักท่องเที่ยวตลอดไป

ในประเทศนิวซีแลนด์ การท่องเที่ยวเชิงนิเวศและผจญภัยจะเติบโตเร็วที่สุด นิวซีแลนด์มีความเชี่ยวชาญมากในการจัดการท่องเที่ยวรูปแบบนี้ นักท่องเที่ยวยินดีเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทาง หรือชำระค่าบริการต่างๆ เพื่อให้ได้รับความสนุกสนานและประสบการณ์ที่มีคุณค่า นอกจากนี้ นิวซีแลนด์ยังมี “สภาการท่องเที่ยวแบบผจญภัย”<sup>18</sup> ซึ่งหน่วยงานนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการพัฒนามาตรฐานความปลอดภัยของการท่องเที่ยวแบบผจญภัย ตลอดจนผลประโยชน์ของลูกค้าและผู้ดำเนินธุรกิจการท่องเที่ยว คณะกรรมการของสภา ประกอบด้วยผู้ดำเนินธุรกิจการท่องเที่ยว บุคคลจากองค์กรเกี่ยวกับการท่องเที่ยวแบบผจญภัย และสมาคมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวนิวซีแลนด์ สภาการท่องเที่ยวแบบผจญภัยนี้ จะวางกฎระเบียบในเรื่องความปลอดภัย การปฏิบัติทางสิ่งแวดล้อม และการให้บริการแก่นักท่องเที่ยว นอกจากนี้ ยังได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่ผู้ดำเนินธุรกิจท่องเที่ยวจะสามารถปฏิบัติตามได้ ทั้งนี้ เพื่อมุ่งหวังที่จะปรับปรุงมาตรฐานการให้บริการแก่นักท่องเที่ยวจากนั้นจะมีการประเมินผู้ดำเนินธุรกิจการท่องเที่ยวในด้านการจัดการ การดำเนินงาน รวมถึงเจ้าหน้าที่ สถานที่ และอุปกรณ์ โดยการท่องเที่ยวของประเทศนิวซีแลนด์จะให้ใบประกาศรับรองความน่าเชื่อถือ และจะได้รับการอนุมัติและอนุญาตให้ใช้ “เครื่องหมายรับรองความน่าเชื่อถือ” ในเอกสารประชาสัมพันธ์ได้ด้วย

ตัวอย่างหนึ่งของสถานที่ท่องเที่ยวในนิวซีแลนด์คือ ถ้ำนอนเรืองแสงไวโดโม

<sup>18</sup> “มาตรฐานในการท่องเที่ยวเชิงนิเวศและการผจญภัย” จุลสารการท่องเที่ยว ปีที่ 17 เล่มที่ 1 มกราคม- มีนาคม 2541 หน้า 49-50



(Waitomo Glowworm Caves)<sup>19</sup> ตั้งอยู่ในเขต Waitomo ของเกาะเหนือ ประเทศนิวซีแลนด์ ห่างจากตัวเมือง Auckland ทางทิศใต้ การบริหารจัดการนำเที่ยวที่ถ้ำดังกล่าว จัดการได้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่นักท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก ทั้งในแง่การชื่นชมความงดงามจากการสร้างสรรค์ของธรรมชาติ และการเรียนรู้ความงดงามนั้นๆ นอกจากนี้นักท่องเที่ยวยังได้รับความปลอดภัยและความสะดวกสบายตลอดเวลาการท่องเที่ยวอีกด้วย ศูนย์บริการนักท่องเที่ยวนอกจากจะมีห้องจำหน่ายบัตรเข้าชมแล้ว ยังจัดนิทรรศการเกี่ยวกับถ้ำนอนเรืองแสง และข้อควรปฏิบัติตัวของนักท่องเที่ยวในขณะที่เข้าชมภายในถ้ำ การเดินทางเข้าชมภายในจะมีมัคคุเทศก์ของศูนย์บริการนำนักท่องเที่ยวเข้าชมเป็นกลุ่มๆ ละไม่เกิน 15 คน และเว้นระยะเวลาห่างกลุ่มละประมาณ 15-20 นาที ทั้งนี้เพื่อป้องกันความแออัดในตัวถ้ำและความสามารถในการรองรับของพื้นที่ มัคคุเทศก์ส่วนใหญ่เป็นคนพื้นเมืองเผ่าเมารี เส้นทางเดินภายในถ้ำเน้นความสะดวกสบายในการเดิน ความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว และการป้องกันความสูญเสียของระบบนิเวศ ตลอดจนการรักษาความงามของหินงอกหินย้อย และระบบนิเวศที่เหมาะสมสำหรับการดำรงชีวิต และการดำรงเผ่าพันธุ์ของหนอนเรืองแสง นอกจากนี้ ทางถ้ำยังจัดห้องอาหาร ห้องสุขา และร้านจำหน่ายของที่ระลึก รวมทั้งที่นั่งพักผ่อนร่มรื่นของต้นสน Redwood ซึ่งจัดไว้บริการนักท่องเที่ยว

### ประเทศเคนยา

จากการที่ประเทศเคนยาได้ตระหนักถึงผลประโยชน์และความสำคัญยิ่งของทรัพยากรสัตว์ป่าอันล้ำค่าที่ตนเองมีอยู่ในครอบครอง รัฐบาลเคนยาจึงมีการจัดการอย่าง รอบคอบ และรัดกุมต่อทรัพยากร เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีความยั่งยืนไปถึงอนาคต ตัวอย่างของการจัดการ ได้แก่<sup>20</sup>

- ระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเข้าพื้นที่อนุรักษ์ จะต้องใช้การรูดบัตรผ่านเครื่องคอมพิวเตอร์ ซึ่งทางบริษัททัวร์จะต้องจ่ายเงินล่วงหน้าให้ถูกต้องครบตามจำนวนคนและวันที่เข้าไป เป็นวิธีการหนึ่งที่ช่วยลดการทุจริตทั้งจาก

<sup>19</sup> นำชัย ทนุผล “ท่องเที่ยวธรรมชาติและศึกษา Waitomo Glowworm Caves” แม็โจปริทัศน์ ปีที่ 3 ฉบับที่ 3 พฤษภาคม-มิถุนายน 2545 หน้า 78-82

<sup>20</sup> [www.tanzania-web.com/home2.htm](http://www.tanzania-web.com/home2.htm)

บริษัทนำเที่ยวและตัวเจ้าหน้าที่เอง นอกจากนี้ ยังมีเจ้าหน้าที่คอยตรวจเช็คจำนวนคนว่าถูกต้องหรือไม่ มีการอยู่เกินเวลาที่เสียเงินเข้าในเขตพื้นที่หรือไม่ หากถูกตรวจพบก็จะถูกปรับทันที

- การควบคุมเวลาเข้า-ออกของรถยนต์ ทั้งในส่วนของโรงแรมที่พักและในส่วนเขตพื้นที่อนุรักษ์ ทั้งนี้ จะมีการกำหนดเวลาเข้า-ออก ตั้งแต่เวลา 06.30 จนถึงเวลา 18.30 น. ดังนั้น ก่อนเวลาหรือหลังเวลาจากนี้ห้ามเด็ดขาด มิฉะนั้นจะต้องขออนุญาตเป็นพิเศษจากรัฐบาลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับสูงโดยตรงเท่านั้น ซึ่งต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายที่แพงมาก

เหตุผลหลักของการกำหนดเวลาเข้า-ออกของรถก็คือ การไม่ไปรบกวนหรือทำลายจังหวะของสัตว์ที่กำลังล่าเหยื่อ สัตว์หลายชนิดจะเริ่มออกหาเหยื่อในเวลาพลบค่ำหรือตอนดึก หากปล่อยให้มีการแล่นเข้า-ออกได้โดยไม่กำหนดเวลาแล้ว จะทำให้สัตว์ป่าต้องคอยหลบวิ่งหนีเกือบตลอดเวลา และยังเป็นกรรบกวนวงจรชีวิตธรรมชาติของสัตว์ป่ามากเกินไปอีกด้วย นอกจากนี้ การควบคุมเวลายังเป็นการป้องกันอันตรายที่อาจเกิดแก่นักท่องเที่ยวจากสัตว์ป่าบางชนิดได้

- การกำหนดความเร็วของรถเมื่อขับอยู่ในพื้นที่ หรือการตระเวนส่องดูสัตว์ป่า ทั้งนี้ เพื่อป้องกันอุบัติเหตุอันอาจเกิดจากการขับรถชนสัตว์ป่า หรือการที่สัตว์ป่าวิ่งตัดหน้ารถอย่างกะทันหัน เป็นการรักษาชีวิตสัตว์ป่าไว้
- การห้ามขับรถออกนอกเส้นทางหลักที่กำหนด หากถูกตรวจพบจะถูกปรับหรืออาจถูกเชิญให้ออกจากเขตพื้นที่ได้ทันที
- การห้ามลงจากรถโดยเด็ดขาด เนื่องจากในท้องทุ่งหญ้าแอฟริกันนั้นจะมีแต่ความแห้งแล้งอันแฝงไว้ด้วยอันตรายแทบทุกตารางนิ้ว การรักษาความปลอดภัยให้นักท่องเที่ยวจึงเป็นเรื่องสำคัญ เพราะหากเกิดเหตุการณ์สัตว์ป่าทำร้ายคน จะมีผลกระทบอย่างยิ่งต่อภาพลักษณ์ของการท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก

### ประเทศคอสตาริกา (Costa Rica)

ประเทศคอสตาริกา จัดได้ว่าเป็นประเทศที่มีการจัดการระบบนิเวศที่มีความหลากหลายมากที่สุดในโลก มากกว่า 25% ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศจะเป็นเขตพื้นที่อนุรักษ์

จากประวัติศาสตร์อันยาวนานของดินแดนแห่งสันติสุขนี้ เป็นหลักประกันที่ทำให้เชื่อได้ว่า ประเทศคอสตาริกา เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จอย่างแท้จริงในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติของตนเอง ประมาณ 40% ของพื้นที่ป่าซึ่งรัฐเป็นเจ้าของนั้น ได้มีการออกกฎหมายจัดตั้งให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์ในรูปแบบอุทยานแห่งชาติ และเขตพื้นที่อนุรักษ์อื่นๆ พื้นที่ที่เหลือเป็นที่ส่วนบุคคล ไม่มีการออกสัมปทานให้แก่ชุมชนหรือองค์กรธุรกิจในการเข้าไปเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าได้

ปี ค.ศ. 1992 ประเทศคอสตาริกา ได้รับรางวัลที่ชื่อว่า “Cantico a Todas Las Criaturas” หรือ “Song to all Creatures” จากศูนย์ศึกษาสิ่งแวดล้อม Franciscan กรุงโรม ประเทศอิตาลี ซึ่งเป็นหนึ่งในสามของผู้ชนะรางวัลสิ่งแวดล้อมยอดเยี่ยม จัดโดย American Society of Travel Agents นอกจากนี้ ประเทศคอสตาริกา ยังได้รับรางวัลเกียรติคุณ จาก San Francisco - based News Travel Network ว่าเป็นประเทศที่ตระหนักในความสำคัญของสิ่งแวดล้อมมากที่สุดในโลก<sup>21</sup>

รัฐบาลคอสตาริกาได้จัดระบบอุทยานแห่งชาติจนได้รับรางวัลชนะเลิศระดับโลก โดยออกกฎหมายประกาศพื้นที่ห้ามรุกร้าจำนวน 10.27% ของพื้นที่ทั้งประเทศ และอีก 17% ให้เป็นพื้นที่ของป่าสงวน เขตกันชน (Buffer Zones) เขตสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า และเขตชุมชนเผ่าอินเดียนแดง เพื่อสงวนให้เป็นมรดกแก่คนรุ่นหลัง ปัจจุบันนี้ กรมอุทยานแห่งชาติของคอสตาริกามีหน้าที่ดูแลอุทยานแห่งชาติทั่วประเทศ 20 แห่ง เขตสงวนความหลากหลายทางชีวภาพ 8 แห่ง และสถานที่สำคัญอื่นๆ ของประเทศ ผู้อำนวยการฝ่ายป่าไม้และสัตว์ป่าแห่งชาติ รับผิดชอบเขตพื้นที่อนุรักษ์ 26 แห่ง ป่าสงวน 9 แห่ง และเขตพันธุ์ไม้และพันธุ์พืช 7 แห่ง

ตัวอย่างหนึ่งของการจัดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของคอสตาริกา นั่นก็คือ จำนวน 80% ของโรงแรมทั้งหมดในคอสตาริกา มีห้องพักน้อยกว่า 50 ห้อง นอกจากนี้ ยังมีการออกกฎหมายควบคุมความสูงของโรงแรมว่า จะต้องสร้างไม่สูงเกินกว่าต้นไม้ที่สูงที่สุดในคอสตาริกา และความหนาแน่นของจำนวนห้องต่อ 1 เอเคอร์ ก็จะต้องมากกว่า 20 ห้องไม้ได้ โรงแรมจะต้องมีระบบกำจัดขยะและบำบัดน้ำเสียด้วย<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Christopher Baker “Costa Rica, Conservation” [www.photo.net/cr/moon/conservation.html](http://www.photo.net/cr/moon/conservation.html)

<sup>22</sup> “Minister Pacheco promises satisfaction for tourists and investors” InternationalReports.net: Costa Rica 2002, [www.internationalreports.net/theamericas/costarica/2002mionister.html](http://www.internationalreports.net/theamericas/costarica/2002mionister.html)

## ประเทศเนปาล

อุทยานแห่งชาติเนปาลที่มีชื่อเสียงระดับโลกคือ อุทยานแห่งชาติจิดวัน จัดว่าเป็นมรดกทางธรรมชาติของโลก มีเนื้อที่ประมาณ 932 ตารางกิโลเมตร ตั้งอยู่ทางตอนใต้ของประเทศเนปาล เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมกว่า 50 ชนิด นก 525 ชนิด ผีเสื้อ 645 ชนิด นอกจากนี้ อุทยานแห่งชาติจิดวันยังเป็นบ้านของสัตว์ป่าที่ใกล้สูญพันธุ์อีกด้วย เช่น แรดนอเดียวจำนวนกว่า 450 ตัว จากจำนวนแรदनอเดียว 1,551 ตัวในเอเชีย<sup>23</sup> เสือโคร่งเบงกอลอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก<sup>24</sup>

สำหรับผู้ที่มาเยือนอุทยานแห่งชาติจิดวันนั้น หนทางเดียวที่จะเข้าสู่อุทยานฯ ได้คือ ต้องข้ามแม่น้ำด้วยเรือ รถจี๊ป หรือไม้กั้นช้างในช่วงที่น้ำขึ้นสูงมาก อุทยานฯ จิดวันไม่มีถนนหรือสะพานเชื่อมกับโลกภายนอก จึงช่วยลดการถูกรบกวนจากโลกภายนอกได้มาก

รัฐบาลเนปาลจะเข้มงวดกวดขันกับรีสอร์ตที่ได้รับสัมปทานในอุทยานแห่งชาติ ทุกรีสอร์ตจะต้องทำสัญญากับกรมป่าไม้ ถ้าละเลยข้อบังคับก็อาจถูกถอนใบอนุญาตได้ รีสอร์ตทุกแห่งจะต้องดูแลไม่ให้เกิดการของตกรบกวนสภาพธรรมชาติ ข้อบังคับจะระบุว่า ที่พักจะต้องมีสภาพกลมกลืนกับธรรมชาติ ต้องใช้แก๊สเป็นเชื้อเพลิงหุงต้ม และใช้โซลาร์เซลล์ต้มน้ำอาบในกระท่อมที่พักทุกหลัง การใช้ไฟฟ้าต้องจำกัดไว้เฉพาะบริเวณห้องโถงของรีสอร์ต ในแต่ละวันจะมีเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้คอยไปสอดส่องดูแลความเรียบร้อยตามบริเวณที่พักภายในอุทยานฯ รัฐบาลอนุญาตให้ชาวบ้านเข้ามาตัดหญ้าในอุทยานแห่งชาติไปมุงหลังคา ผลจากการกระทำดังกล่าวก็จะทำให้นักท่องเที่ยวเข้ามาดูสัตว์โดยปราศจากหญ้าสูงบัง โครงการตัดหญ้าในอุทยานแห่งชาติจิดวันนี้ เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของรัฐบาลเนปาลที่ต้องการให้ประชาชนมีสิทธิเข้ามาใช้ประโยชน์จากป่าได้

## ประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย

อุทยานแห่งชาติที่มีชื่อเสียงของประเทศมาเลเซีย คือ อุทยานแห่งชาติทามัน เนการา (Taman Negara National Park) เป็นอุทยานแห่งชาติที่ใหญ่ที่สุดของประเทศมาเลเซีย

<sup>23</sup> ภาณุ บุรุษรัตนพันธุ์ “นั่งช้างชมแรดที่จิดวัน” Feature Magazine

<sup>24</sup> [www.nepalvillagetrekking.com/offer.htm](http://www.nepalvillagetrekking.com/offer.htm)



ซึ่งมียอดเขาสูง ทาฮาน เป็นยอดเขาที่สูงที่สุดในแผ่นดินมาเลเซียตะวันตก อุดมไปด้วยสัตว์ป่าและพืชหายากหลายชนิด เนื่องจากประเทศมาเลเซียตั้งอยู่ใกล้เส้นศูนย์สูตรมากกว่าประเทศไทย จึงทำให้ป่ามีลักษณะรกรทึบ เต็มไปด้วยไม้ขนาดยักษ์ รัฐบาลมาเลเซียได้ดูแลปกป้องผืนป่าไว้อย่างดีด้วยระบบการจัดการที่ดี จึงทำให้เป็นแหล่งดึงดูดนักท่องเที่ยวจากทั่วโลกปีละหลายหมื่นคน

ในการเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติมาเลเซีย นักท่องเที่ยวจะต้องทำใบขออนุญาตเสียก่อน ผู้ใดประสงค์จะถ่ายภาพจะต้องขออนุมัติและเสียค่าธรรมเนียมต่างหาก นอกจากนี้ นักท่องเที่ยวจะต้องถูกเจ้าหน้าที่ทำการตรวจตราสิ่งของที่จะนำเข้าไปอย่างละเอียดอีกด้วย

มัลคูล์เทคเกอร์นำเที่ยวเชิงนิเวศนั้น (Ecotourism Guide) นอกจากจะต้องมีร่างกายกำยำแข็งแรงแล้ว จะต้องมีความรู้เพื่อใช้ประกอบการนำเที่ยวด้วย โดยจะต้องสอบผ่านข้อเขียนเกี่ยวกับความรู้เรื่องพื้นที่ป่านั้นๆ สอบการปฐมพยาบาล การพูดภาษาอังกฤษเพื่อสื่อสารกับนักท่องเที่ยว โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบคือ Department of Wildlife and National Park เมื่อสอบผ่านความรู้แล้ว จึงจะได้หมายเลขประจำตัว เพื่อการประกอบอาชีพได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย<sup>25</sup>

## ประเทศแคนาดา

รัฐบาลแคนาดาจะจัดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการวางแผนบริหารจัดการพื้นที่อุทยาน ความร่วมมือของประชาชนดังกล่าวมีทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น รวมไปถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อม องค์กรที่ได้รับการจัดตั้งตามข้อตกลงเวนคืนที่ดิน ตลอดจนผู้แทนจากชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการวางนโยบายและกฎระเบียบต่างๆ ของอุทยาน การจัดตั้งอุทยาน การจัดการพื้นที่อุทยาน และการพัฒนาความสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่น หรือกรณีอื่นใดที่รัฐมนตรีจะเห็นสมควร (มาตรา 12 (1)) และทุกๆ 2 ปี รัฐมนตรีจะต้องทำรายงานเกี่ยวกับสถานภาพของอุทยานแห่งชาติทุกแห่ง และความคืบหน้าของการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติแห่งใหม่ เสนอต่อสภานิติบัญญัติอีกด้วย (มาตรา 12 (2))<sup>26</sup>

<sup>25</sup> www.taman-negara.com

<sup>26</sup> Canada National Parks Act 2000, c.32 <http://laws.justice.gc.ca/en/N-14.01/18251.html>

จะเห็นได้ว่า ประเทศแคนาดาตระหนักในความสำคัญของอุทยานแห่งชาติอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของรัฐมนตรี ตั้งแต่การวางนโยบายและแผนงานในการจัดการอุทยานแห่งชาติทุกแห่ง และจะต้องทำรายงานเสนอต่อสภานิติบัญญัติเพื่อการติดตามและประเมินผล

## บทสรุป

เพื่อให้การบริหารจัดการการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติเกิดประสิทธิผล สิ่งสำคัญที่ควรพิจารณา คือ

### 1. นโยบายภาครัฐ

อุทยานแห่งชาติ เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สามารถทำรายได้เข้าประเทศได้อย่างมหาศาลจากนักท่องเที่ยวต่างชาติ รัฐบาลควรตระหนักในความสำคัญของอุทยานแห่งชาติดังกล่าวนี้ และจะต้องมีวิสัยทัศน์กว้าง มีจุดมุ่งหมายที่จะเปิดประตูอุทยานฯ ออกสู่สายตาชาวโลก การดำเนินการด้านการตลาดและการบริหารจัดการอุทยานที่ดี จะเป็นปัจจัยสำคัญในการก้าวไปสู่ความสำเร็จในการเป็นตลาดท่องเที่ยวระดับโลก

นอกจากนี้ การจัดเตรียมระบบการขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพเพื่อรองรับนักท่องเที่ยวนานาชาติจากทั่วโลก ทั้งทางอากาศ ทางบก และทางน้ำ ตลอดจนระบบฐานข้อมูลที่ทันสมัยเพื่อตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยว จะสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวได้อย่างดียิ่ง

### 2. ในด้านกฎหมาย

รัฐจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายในหลายส่วน เพื่อเตรียมความพร้อมในการรองรับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในอุทยานแห่งชาติ ในส่วนของอุทยานแห่งชาตินั้น ควรจัดตั้งคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติประจำอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่ง โดยให้ประชาชนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วม เพื่อกำหนดแผนบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ การแก้ไขอัตราโทษในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ให้มีเพดานโทษสูงขึ้น และให้สามารถกำหนดรูปแบบความผิดใหม่ๆ ได้โดยการออกเป็นกฎกระทรวง การกำหนดมาตรการการเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่สงวนธรรมชาติ หรือพื้นที่อนุรักษ์พิเศษให้มีรูปแบบเดียวกับการเข้าไปใช้



ประโยชน์ในป่าสงวน การรวบรวมกฎ ระเบียบ ที่ใช้บังคับแก่การเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่อุทยานฯ ให้เป็นหมวดหมู่ และการจัดอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในเรื่องมาตรฐานการใช้ดุลพินิจในกรณีต่างๆ เป็นต้น

นอกจากนี้ ในส่วนของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เพื่อรองรับนักท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่จะมีมากขึ้น ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 โดยเพิ่มรูปแบบใบอนุญาตประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ท้องถิ่นให้แก่คนในชุมชนในการประกอบอาชีพเสริมโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยควรจัดให้มีการอบรมการเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่นที่ถูกต้อง โดยอนุญาตให้ประกอบอาชีพได้เฉพาะพื้นที่นั้นเท่านั้น

### 3. ภาคเอกชน

ผู้ประกอบการธุรกิจการท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ ประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนจนท.การดำจังหวัด ควรร่วมแรงประสานใจสอดรับนโยบายภาครัฐ ในการผลักดันให้เกิดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศขึ้นในอุทยานแห่งชาติทั่วประเทศ และคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติ มากกว่าผลประโยชน์ส่วนตน โดยการหลีกเลี่ยงการประกอบธุรกิจและกิจกรรมใดๆ อันจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศภายในอุทยานแห่งชาติ ทั้งนี้ ภาคเอกชนควรประสานความร่วมมือกับภาครัฐในการจัดการให้เกิดความสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์กับการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติ ส่งเสริมการนำทรัพยากรไปใช้ประโยชน์ในระดับที่ยั่งยืน เพื่อช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ และยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่น โดยเน้นการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาค ส่วนในสังคม

อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยมีจุดเด่นในเรื่องของทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติค่อนข้างจะหลากหลาย ทั้งสถานที่ ประเภทของทรัพยากร และความเป็นเอกลักษณ์ไทย ประกอบกับความต้องการด้านกิจกรรมการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศที่มีอยู่อย่างไม่จำกัด จึงอนุมานได้ว่า ประเทศไทยจะเป็นศูนย์กลางของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศแห่งหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และจะนำมาซึ่งการไหลเวียนของเงินตราอย่างเป็นลูกโซ่ อันเป็นผลดีต่อการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม

ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติเป็นทรัพยากรดั้งเดิมที่ไม่ต้องอาศัยการลงทุนเพิ่มเติมแต่อย่างใด เพียงแต่ต้องมีการจัดระบบการดูแลรักษาทรัพยากรเหล่านี้ให้คงอยู่ยั่งยืน ก็จะทำให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สร้างรายได้ให้แก่ประเทศชาติได้ยาวนาน