

มาตรการทางกฎหมายเพื่อการท่องเที่ยวแบบพักแรมในอุทยานแห่งชาติ  
Legal Measure for Hospitality in National Park

นิฤมล พิงส์สนิท (Niruemol Phuengsanit)\* ดร.ปoom มูลศิลป์ (Dr.Poom Moolsilpa)\*\*  
พรชัย สุธนพรพันธุ์ (Pornchai Soonthornpan)\*\*\*

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมาย ตลอดจนแนวทางและมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการอนุญาตให้ดำเนินกิจการท่องเที่ยวแบบพักแรมในอุทยานแห่งชาติ จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายในการอนุญาตให้ดำเนินกิจการท่องเที่ยวแบบพักแรมในอุทยานแห่งชาติ อีกทั้งยังมีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อมด้วย คือ การกำหนดประเภทและขนาดของสิ่งก่อสร้างที่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนี้ไม่มีความครอบคลุมเพียงพอในเรื่องการคุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อม จึงทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจไม่กล้าใช้ดุลพินิจในการอนุญาต อีกทั้งยังสืบเนื่องมาจากแนวคิดในการอนุรักษ์ป่าไม้แบบดั้งเดิมของพนักงานเจ้าหน้าที่อีกด้วย จากกรณีปัญหาดังกล่าว จึงเห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการและข้อกำหนดทางกฎหมายสำหรับการอนุญาตให้ดำเนินกิจการท่องเที่ยวแบบพักแรมในอุทยานแห่งชาติ โดยที่ไม่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ควรมีนโยบายในการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในอุทยานแห่งชาติด้วย

ABSTRACT

This thesis's aim is to study the legal issues including an effective approach and the appropriate guidelines to allows hospitality in National Park. Analysis revealed that Thailand has legal approach which allows hospitality in National Park. Moreover, Thailand has some legal measures to protect environmental issues example determination of the construction category or measurement which require for the environmental impact assessment (EIA). However, the said approach failed to efficiently protect the environment as a whole. Consequently, the related authorities were unable to approve or consider in some cases. Furthermore, many authority officers may have their conservative opinions regarding the environmental protection. As appeared in the mentions problems, the legal approach and measures are needed to be adjust and revised for hospitality in National Park in which natural resource and environment will not be damaged. In conclusion, the related authority must legislate an efficient policy to administrate and monitor the hospitality in National Park including to promote and encourage ecotourism of National Park.

คำสำคัญ: การท่องเที่ยวแบบพักแรมในอุทยานแห่งชาติ

Keyword: Hospitality in National Park

\*นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

\*\*ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

\*\*\*รองศาสตราจารย์ สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

## บทนำ

ในช่วงระยะเวลานี้ได้มีข่าวเกี่ยวกับการรื้อถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้างริสอร์ทบนภูทับเบิกเป็นจำนวนมาก ซึ่งในอดีตก็พบว่ามียุทธศาสตร์การสั่งรื้อถอนที่พักรวมในเขตอุทยานแห่งชาติมาแล้วหลายเหตุการณ์เช่นกัน จึงทำให้ผู้เขียนเกิดความสนใจไปศึกษาว่าที่พักรวมที่ถูกสั่งรื้อถอนนั้น มีสาเหตุเนื่องมาจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติใด และมาตราใด ซึ่งพอไปศึกษามาแล้วจึงได้พบว่าเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ มาตรา 16 แต่แท้จริงแล้วการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์นั้น มิได้หมายความว่าต้องกีดกันประชาชนออกไปจากพื้นที่อุทยานแห่งชาติหรือพื้นที่ป่า แต่จะมีลักษณะเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้มากกว่า โดยแนวความคิดเรื่องอุทยานแห่งชาตินั้นเกิดขึ้นที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรกของโลก จนหลายประเทศทั่วโลกรวมทั้งประเทศไทยได้มีการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับเรื่องอุทยานแห่งชาติ (U.S. Department of the Interior, 2006) ซึ่งอุทยานแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการอนุญาตให้เข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่สำนักงานอุทยานแห่งชาติกำหนดเท่านั้น และในกรณีของการบริการที่พักรวมนั้น มีการจำกัดชนิดและระดับที่จำเป็นและความเหมาะสมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละอุทยาน ซึ่งในหลายกรณีการบริการที่พักรวมจะไม่จำเป็นภายในอุทยาน แต่อย่างไรก็ตามการบริการที่พักรวมในอุทยานอาจได้รับการพิจารณาเมื่อระยะทางและเวลาเดินทางไปยังที่พักรวมนอกอุทยานเป็นเรื่องสำคัญพอที่จะอนุญาตให้ใช้ประโยชน์อย่างสมเหตุผล หรือมีการอนุญาตให้จัดที่พักรวมไว้ในอุทยานเพื่อเป็นการเป็นกรณีพิเศษ เช่น ในเขตอุทยานแห่งชาติ และข้อสังเกตที่ควรทราบอย่างหนึ่งสำหรับอุทยานแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา คือ จะเน้นการให้ประสบการณ์ที่ดีแก่ผู้มาเยี่ยมชมควบคู่ไปกับการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มข้น (สุรเชษฐ์, 2558) ยกตัวอย่างอุทยานแห่งชาติที่มีการบริการที่พักรวมภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ได้แก่ อุทยานแห่งชาติเยลโลว์สโตน (Yellowstone National Park) อุทยานแห่งชาติแกรนด์แคนยอน (Grand Canyon National Park) อุทยานแห่งชาติโยเซไมท์ (Yosemite National Park) เป็นต้น ซึ่งจากการไปศึกษาตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พบว่ามีมาตรา 16 (13) ได้เปิดช่องให้ภาคเอกชนสามารถดำเนินกิจการท่องเที่ยวแบบพักรวมในอุทยานแห่งชาติได้ โดยต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน อีกทั้งประเภทและคุณสมบัติต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย แต่จากที่ผ่านมามีการสร้างที่พักรวมในอุทยานแห่งชาตินั้นส่วนใหญ่จะปรากฏในกรณีของภาครัฐมากกว่า ทั้งนี้การใช้อำนาจดังกล่าวสำหรับกรณีภาคเอกชนนั้นมีปรากฏน้อยมาก

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการจัดการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติของประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและวิวัฒนาการการท่องเที่ยว และการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ
3. เพื่อศึกษากฎหมายของไทย และประเทศสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวแบบพักรวมในอุทยานแห่งชาติ
4. เพื่อวิเคราะห์บทบัญญัติกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินกิจการท่องเที่ยวแบบพักรวมในอุทยานแห่งชาติ
5. เพื่อเสนอแนะแนวทาง หรือข้อกำหนดในการอนุญาตให้ภาคเอกชนดำเนินกิจการท่องเที่ยวแบบพักรวมในอุทยานแห่งชาติ

### วิธีการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเพื่อการท่องเที่ยวแบบพักแรมในอุทยานแห่งชาติ ผู้เขียนได้ดำเนินการศึกษาตามขั้นตอนด้านการศึกษาเชิงคุณภาพ ใช้วิธีวิจัยเอกสารเป็นหลัก (Documentary Research) โดยศึกษาจากหนังสือ ตำรา บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ ข้อมูลสารสนเทศ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการอนุญาต ให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2547 และกฎหมายฉบับอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกฎหมายและข้อกำหนดของต่างประเทศที่มีความเหมาะสมจะนำมาปรับใช้ได้

### ผลการวิจัย

จากความสำคัญของปัญหาและสมมติฐานของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ที่ว่า ประเทศไทยมีอุทยานแห่งชาติที่สวยงามมากมายหลายแห่ง โดยในอุทยานแห่งชาติเกือบทุกแห่งจะมีที่พักแรมและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่ดำเนินการโดยภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ ส่วนกรณีการอนุญาตให้ภาคเอกชนเข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวแบบพักแรมในอุทยานแห่งชาตินั้นมีปรากฏน้อยมาก ทั้งที่จริงก็มีบทบัญญัติกฎหมายในการอนุญาตให้ภาคเอกชนเข้าไปดำเนินกิจการในอุทยานแห่งชาติได้แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจมักจะไม้อนุญาต สืบเนื่องจากมีทัศนคติในการอนุรักษ์ป่าไม้แบบดั้งเดิม ในการรักษาพื้นที่อุทยานแห่งชาติให้เหมือนเดิมมากที่สุด โดยมีกรหวงกันพื้นที่และไม้อนุญาตให้ประชาชนเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ อีกทั้งมีความกังวลเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ เนื่องจากบทบัญญัติกฎหมายในการคุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ก็ไม่ครอบคลุมและชัดเจนเพียงพอ (คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาปัญหากฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย, 2553) ดังนั้น การอนุญาตให้ภาคเอกชนเข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวแบบพักแรมในอุทยานแห่งชาติ โดยที่ไม่เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อมและเป็นการส่งเสริมการเรียนรู้ธรรมชาติ นั้น จะต้องมีข้อกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมในการอนุญาตให้เอกชนเข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวแบบพักแรมในอุทยานแห่งชาติ

จากการศึกษาปรากฏว่า ประเทศไทยมีกฎหมายที่เปิดช่องให้ภาคเอกชนสามารถเข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาประโยชน์ในอุทยานแห่งชาติได้ แต่ทั้งนี้ก็ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน โดยปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16 (13) คือ ห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ภายในอุทยานแห่งชาติ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนหลักเกณฑ์การขออนุญาต การอนุญาต ประเภทของกิจการ คุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าไปดำเนินกิจการ และเอกสารหลักฐานต่างๆ ก็ได้มีการกำหนดไว้ในระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ข้อ 9 ถึงข้อ 15 และถึงแม้ว่าจะมีการดำเนินการครบตามกฎระเบียบนี้ แต่เรื่องการจะอนุญาตหรือไม่นั้นก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ นอกจากการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46 ถึงมาตรา 50 ยังได้มีการกำหนดให้ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบก่อนที่จะได้รับอนุญาตให้ทำการก่อสร้างอาคารในเขตอุทยานแห่งชาติ แต่ทั้งนี้ก็ไม่ได้หมายความว่า การก่อสร้างอาคารในอุทยานแห่งชาติทุกกรณีที่จะต้องผ่านการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพราะหากอาคารมีขนาดไม่ถึงตามที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ

สิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 เมษายน 2555 ข้อ 3 ประกอบเอกสารท้ายประกาศ 3 ข้อ 27.1 ก็ไม่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

โดยจากอดีตที่ผ่านมาการท่องเที่ยวในรูปแบบเดิมนั้นส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก และก่อให้เกิดมลพิษทั้งทางอากาศ น้ำ พื้นดิน และเสียง ซึ่งทำให้แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติหลายแห่งถูกทำลายและเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว แต่ในปัจจุบันการท่องเที่ยวมีหลายรูปแบบ โดยประเทศไทยควรนำหลักแนวคิดเรื่องการท่องเที่ยวเชิงนิเวศมาใช้ในอุทยานแห่งชาติ ซึ่งการท่องเที่ยวเชิงนิเวศจะมีลักษณะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปท่องเที่ยวเชิงเรียนรู้ในแหล่งธรรมชาติ และเพลิดเพลินไปกับทัศนียภาพ สภาพสังคมและวัฒนธรรมของคนในท้องถิ่น ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของความรับผิดชอบต่อระบบนิเวศ และต้องคำนึงถึงการรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อม รวมทั้งขนบธรรมเนียมประเพณีและประวัติศาสตร์ของท้องถิ่นนั้นๆ ให้คงอยู่จนถึงรุ่นลูกรุ่นหลานสืบต่อไป (สุพัตรา, 2556) กล่าวคือ เพื่อเป็นการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและในขณะเดียวกันก็เป็นการรักษาทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติไว้ให้ยั่งยืน โดยรัฐบาลควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติควบคู่กันไป เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการใช้อนุรักษ์กับการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติอย่างยั่งยืน (มณฑิลา, 2541)

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการท่องเที่ยวแบบพักแรมในอุทยานแห่งชาติของประเทศไทยนั้น มีดังนี้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีอำนาจในการตัดสินใจว่าจะอนุญาตให้ภาคเอกชนเข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวแบบพักแรมในอุทยานแห่งชาติหรือไม่ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของที่พักแรมที่ขออนุญาตปลูกสร้างในอุทยานแห่งชาติ กรมการท่องเที่ยว ทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลและประสานงานกับภาครัฐ และภาคเอกชน เพื่อให้บรรลุถึงซึ่งแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินกิจการท่องเที่ยวแบบพักแรมในอุทยานแห่งชาติ และสุดท้ายคือ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ที่ทำหน้าที่ในการประสานงาน ให้ความร่วมมือด้านงบประมาณในการพัฒนาและอนุรักษ์อุทยานแห่งชาติ อีกทั้งยังช่วยฝึกอบรม และบรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศแก่เจ้าหน้าที่ของอุทยานแห่งชาติ รวมถึงเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ด้านการท่องเที่ยวเชิงนิเวศให้แก่นักท่องเที่ยว (ฉัฐพล, 2550)

กรณีประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น มีการอนุญาตให้ภาคเอกชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในอุทยานแห่งชาติได้ทั้งหมด 3 รูปแบบ คือ การเช่า การประกอบการสัมปทาน และการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ ซึ่งการใช้ประโยชน์เหล่านี้จะมีเงื่อนไขแตกต่างกันออกไป แต่มีสิ่งหนึ่งที่เหมือนกัน คือ การใช้ประโยชน์นั้นต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบที่มีอาจยอมรับได้ หรือระดับที่ก่อให้เกิดความบอบช้ำต่อทรัพยากรธรรมชาติและคุณค่าของอุทยาน โดยกรณีของที่พักแรมนั้นจะอนุญาตในรูปแบบของการประกอบการสัมปทานเป็นส่วนใหญ่ และมีข้อกำหนดด้านระยะเวลาขั้นสูงไม่เกิน 20 ปี ซึ่งถือว่าเหมาะสม มีการแข่งขันเพื่อให้ได้ผู้ประกอบการสัมปทานที่มีคุณภาพ และมีการกำหนดกฎระเบียบให้ผู้ประกอบการสัมปทานต้องจัดทำแผนงานการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในทุกกรณี เพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของอุทยานแห่งชาติ (U.S. Department of the Interior, 2006)

ในบทนี้สรุปได้ว่า ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินกิจการท่องเที่ยวแบบพักแรมในอุทยานแห่งชาติของประเทศไทยนั้นสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเด็น คือ

1. ประเด็นด้านแนวคิดในการอนุรักษ์ป่าไม้แบบดั้งเดิม ซึ่งประเด็นนี้ชี้ให้เห็นว่า แม้จะมีพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16 (13) ที่เปิดช่องให้ภาคเอกชนสามารถเข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ภายในอุทยานแห่งชาติได้ หากได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยประเภทกิจการ คุณสมบัติ เอกสารต่างๆ การขออนุญาต และการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการในอุทยานแห่งชาติจะต้องเป็นไปตามที่ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ว่าด้วยขออนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ข้อ 9 ถึงข้อ 15 แต่การ

อนุญาตนั้นเป็นคุณพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ ซึ่งพิจารณาจากการดำเนินการว่าจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจากที่ผ่านกรณีการใช้อำนาจอนุญาตตามกฎหมายนี้มีปรากฏให้เห็นน้อยมาก เนื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจมักจะมีทัศนคติในการอนุรักษ์ป่าไม้แบบดั้งเดิม คือ ต้องอนุรักษ์อุทยานแห่งชาติ โดยการรักษาให้เหมือนเดิมมากที่สุด และกีดกันประชาชนออกไปจากพื้นที่ ซึ่งแท้จริงแล้วในปัจจุบันการท่องเที่ยวเชิงนิเวศจะมีลักษณะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติควบคู่กันไป เพื่อพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและในขณะเดียวกันก็เพื่อเป็นการรักษาทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติไว้ให้ยั่งยืน เพราะถ้าเราไม่ใช้ประโยชน์จากอุทยานแห่งชาติ ตามธรรมชาติของอุทยานแห่งชาตินั้นก็เสื่อมโทรมลงเป็นธรรมดา แทนที่เราจะปล่อยให้เหมือนนั้นเราจึงควรส่งการท่องเที่ยวเชิงนิเวศนี้ เพื่อเป็นการพัฒนาอุทยานแห่งชาติให้ยั่งยืนและคงอยู่เป็นประโยชน์ต่ออนุชนรุ่นหลังสืบต่อไป ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นสมควรให้มีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เพื่อแก้ไขเรื่องแนวความคิดนี้ โดยมีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ และสนับสนุนในการดำเนินนโยบายดังกล่าว

2. ประเด็นด้านความกังวลเกี่ยวกับผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งนอกจากกฎหมายและข้อกำหนดข้างต้นแล้ว ยังมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46 ถึงมาตรา 50 ที่ได้กำหนดให้ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เพื่อเสนอขอความเห็นชอบก่อนที่จะได้รับอนุญาตให้ทำการก่อสร้างอาคารในเขตอุทยานแห่งชาติ แต่ทั้งนี้ก็ไม่ได้หมายความว่าก่อสร้างอาคารในอุทยานแห่งชาติทุกกรณีที่จะต้องผ่านการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพราะหากอาคารมีขนาดไม่ถึงตามที่ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของ โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 เมษายน 2555 ข้อ 3 ประกอบเอกสารท้ายประกาศ 3 ข้อ 27.1 กำหนดไว้ก็ไม่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ด้วยช่องว่างทางกฎหมายนี้เองจึงทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจไม่กล้าอนุญาตให้ภาคเอกชนเข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวแบบพักแรมในอุทยานแห่งชาติ เพราะมีความกังวลเกี่ยวกับผลกระทบด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎระเบียบเรื่องการคุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อมให้มีความชัดเจนและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

### อภิปรายและสรุปผลการวิจัย

จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษา และวิเคราะห์ปัญหาทบทวนกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินกิจการท่องเที่ยวแบบพักแรมในอุทยานแห่งชาติของประเทศไทย ผู้เขียนมีความเห็นว่า

1. มิต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ได้มีหลักเกณฑ์ปรากฏอยู่ในมาตรา 16 (13) ที่เปิดช่องให้ภาคเอกชนสามารถเข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ภายในเขตอุทยานแห่งชาติได้ หากได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งรายละเอียดที่ชัดเจนนั้น จะได้ไปแก้ไขเพิ่มเติมในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของ โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 เมษายน 2555 และระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2547

2. แก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และ

แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 เมษายน 2555 ในส่วนของเอกสารท้ายประกาศ 3 ลำดับที่ 27.1 เพื่อให้อาคารที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฟังทะเลสาบหรือชายหาด หรือที่อยู่ใกล้หรือในอุทยานแห่งชาติ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสมอไม่ว่าจะมีขนาดใด ซึ่งการแก้ไขนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังขจัดความกังวลเกี่ยวกับเรื่องการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการอนุญาต ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 อีกด้วย

3. แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2547 เพื่อตกย้ายลงไปให้ชัดเจนว่าการขออนุญาตเข้าไปดำเนินกิจการในอุทยานแห่งชาติต้องผ่านการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เสียก่อน โดยการแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 11 แห่งระเบียบดังกล่าวให้เป็นไปดังนี้

ข้อ 11 ผู้ใดประสงค์จะเข้าไปดำเนินกิจการใดๆ ในอุทยานแห่งชาติ ตามข้อ 9 ต้องยื่นคำขอตามแบบท้ายระเบียบนี้ ต่อหัวหน้าอุทยานชาตินั้น พร้อมด้วยหลักฐานดังต่อไปนี้

...

(6) รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายแล้ว

(7) หลักฐานอื่นๆ ที่เห็นสมควร

4. แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2547 เรื่องรูปแบบและอายุของใบอนุญาตให้ดำเนินกิจการท่องเที่ยวแบบพักแรมในอุทยานแห่งชาติ คือ ควรเป็นรูปแบบการประกอบการสัมปทาน และมีอายุขึ้นสูงไม่เกิน 20 ปี ดังเช่นในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา

5. นอกจากมาตรการทางกฎหมายแล้ว ผู้เขียนยังมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมดังนี้

1) วิธีการในการชี้แจงให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติคงอยู่ต่อไปได้ต้องเกิดจากความช่วยเหลือเกื้อกูลกันของทั้งภาครัฐและภาคเอกชน สถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าการสงวนสิทธิหากันไม่ให้ภาคเอกชนเข้าไปดำเนินกิจการตั้งแต่จะก่อให้เกิดการลักลอบกระทำการที่ผิดกฎหมายและการทุจริตของพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ในทางกลับกันหากภาครัฐส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมก็จะมีผู้เป็นหูเป็นตาช่วยสอดส่องดูแลให้มากขึ้น เพราะความมีอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็เป็นหลักประกันในรายได้ของภาคเอกชนผู้มีส่วนร่วมนั้นเช่นกัน ดังนั้นเมื่อใดที่สามารถผลักดันให้เกิดกระบวนการในการพิจารณาอนุญาตให้เอกชนเข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวแบบพักแรมในอุทยานแห่งชาติที่มีประสิทธิภาพได้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว รัฐต้องมีนโยบายที่จะเอื้อให้มีการยกระดับการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติด้วยการอนุญาตให้หน่วยงานราชการหรือภาคเอกชนเข้าไปดำเนินกิจการที่พักแรมขนาดใหญ่ โดยเปลี่ยนแนวความคิดว่ากิจการขนาดใหญ่จะก่อให้เกิดความเสียหายอันเนื่องมาจากการแข่งขันทางธุรกิจหรือความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสมอไป และยอมรับพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินกิจการได้ เพื่อประโยชน์ทั้งทางด้านการท่องเที่ยวและการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติสืบไป โดยให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยคอยทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษา แนะนำ ประสานงานและให้ความร่วมมือช่วยเหลือด้านการดำเนินนโยบายนี้ อีกทั้งช่วยฝึกอบรม และบรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศแก่เจ้าหน้าที่ของอุทยานแห่งชาติ รวมถึงเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ด้านการท่องเที่ยวเชิงนิเวศให้แก่นักท่องเที่ยวด้วย

2) รัฐควรส่งเสริมการใช้เครื่องหมายการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Eco-Label หรือ Environmental Label) เพื่อแสดงถึงมาตรฐานของกิจการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ โดยกรณีที่พักแรมในอุทยานแห่งชาติผู้ประกอบการต้องมีความใส่ใจในเรื่อง

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งเน้นการพัฒนา ปรับปรุงคุณภาพและความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และดำเนินการต่างๆ ให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการจัดหาวัตถุดิบ การใช้ทรัพยากรและพลังงานในช่วงการให้บริการ และการจัดการของเสียที่เกิดขึ้นจากการให้บริการ เช่น การใช้พลังงานแสงอาทิตย์ การนำแหล่งน้ำธรรมชาติมาใช้ที่เหมาะสม การรีไซเคิลขยะ การบำบัดน้ำเสีย การกำจัดสิ่งปฏิกูล และใช้ผลิตภัณฑ์ต่างๆ ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงการจัดสร้างที่พักแรมควรรคำนึงถึงรูปแบบที่กลมกลืนกับสภาพแวดล้อมและใช้วัสดุจากท้องถิ่นให้มากที่สุดด้วย

3) รัฐควรส่งเสริมให้อาคารทุกอาคารภายในอุทยานแห่งชาติต้องได้รับมาตรฐาน LEED (Leadership in Energy and Environmental Design) คือ ต้องเป็นอาคารที่มีความรับผิดชอบต่อในการรักษาสิ่งแวดล้อมและสามารถใช้ทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพตลอดวงจรอายุของอาคาร ซึ่งวงจรอายุในที่นี้จะพิจารณาตั้งแต่ขั้นตอนการวิเคราะห์เลือกที่ตั้งอาคาร การออกแบบ การก่อสร้าง การใช้งาน การบำรุงรักษา การปรับปรุง และการทำลายเมื่อเลิกใช้ โดยลักษณะของอาคาร คือ ต้องใช้พลังงาน น้ำ ที่ดิน วัสดุก่อสร้างอย่างมีประสิทธิภาพ และต้องคำนึงถึงสุขภาพของผู้ใช้อาคารและส่งเสริมประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงาน และลดของเสียและมลภาวะต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากอาคาร นอกจากจะเรียกว่า "อาคารเขียว" อาจเรียกว่า "การก่อสร้างที่ยั่งยืน" หรือ "อาคารสมรรถภาพสูง" ได้เช่นกัน

#### กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาและความอนุเคราะห์เป็นอย่างยิ่งของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ มูลศิลป์ และรองศาสตราจารย์ พรชัย สุนทรพันธุ์ ที่ปรึกษาในการทำวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาให้ความช่วยเหลือ ให้คำปรึกษา และคำแนะนำอันมีค่ามาโดยตลอด จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ ซึ่งผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในความเมตตาของท่านอาจารย์ทั้งสองเป็นอย่างมาก และขอกราบขอบพระคุณอย่างยิ่งไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ธีรพงษ์ โปษะบุตร เป็นอย่างสูงที่กรุณาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้ง ดร.อภิรดี สปริงฮอด ที่ได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำอันมีค่าตลอดจนการตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ แก่ผู้เขียน เพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ผู้อำนวยการบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ที่กรุณาสละเวลาเพื่อให้คำแนะนำซึ่งใช้สำหรับเป็นแนวทางในการทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิ เจ้าหน้าที่ และอาจารย์ท่านอื่นๆ ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญทุกท่านที่กรุณาสละเวลาในการให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์เป็นอย่างยิ่ง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา คณาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาให้ ตลอดจนสมาชิกทุกคนในครอบครัว และบุคคลใกล้ชิดที่ให้อกำลังใจเสมอมา ประโยชน์ใดๆ ที่เกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนขอมอบเป็นกตเวทิตาคุณแก่บิดา มารดา คณาจารย์ ตลอดจนทุกท่านที่มีพระคุณต่อผู้เขียน และผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า วิทยานิพนธ์ที่ได้ทำการศึกษาครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจงานศึกษาเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อไป และหากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนต้องขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

### เอกสารอ้างอิง

คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาปัญหากฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย. รายงานการพิจารณา  
ศึกษาเรื่อง แนวทางการส่งเสริมการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติและป่าสงวนแห่งชาติ. เอกสาร  
ประกอบการประชุมของคณะกรรมการการท่องเที่ยว วุฒิสภา ครั้งที่ 73; 18 สิงหาคม 2553;  
กรุงเทพมหานคร.

นัฐพล ลือสิงหนาท. การอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล  
[วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต]. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; 2550.

มณฑิชา ทองศาสตรา. แนวทางการจัดการอุทยานแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540  
[วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต]. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง; 2541.

สุพัตรา ดีเดิม. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในท้องถิ่นในการส่งเสริม และอนุรักษ์แหล่ง  
ท่องเที่ยวของชุมชน [วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต]. กรุงเทพมหานคร:  
มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ; 2556.

สุรเชษฐ์ เศษฐมาส. บริการจัดการอุทยานแห่งชาติอย่างไร จึงก้าวไกลสู่ระดับโลก [ออนไลน์] 19 ตุลาคม 2558 [อ้างเมื่อ  
27 ธันวาคม 2560]. จาก <http://portal.dnp.go.th/DNP/FileSystem/download?uuid=e8cdbe48-466d-4c4d-90f9-ee30f426bdf8.pdf>.

U.S. Department of the Interior. Management Policies 2006. Washington, DC: U.S. Government Printing Office;  
2006.