

การอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล
Conservation and Development of Tourism Natural Resources in Marine National Parks

โดย

ณัฐพล ลือสิงหนาท

Natthaphon Luesinghanart

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต

คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ. 2549

ISBN 974-9728-80-7

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นายณัฐพล ลือสิงหนาท

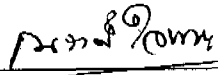
เรื่อง

การอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล


ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อ วันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ.2549


ประธานกรรมการวิทยานิพนธ์


(รองศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ)


กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์


(ศาสตราจารย์ ดร.จุมพต สายสุนทร)

กรรมการวิทยานิพนธ์


(รองศาสตราจารย์ ทิพย์ชนก รัตโนสถ)

กรรมการวิทยานิพนธ์


(อาจารย์ วิริยะ เกิดผล)

บทคัดย่อ

ในปัจจุบันอุตสาหกรรมด้านการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมหลักสำคัญประการหนึ่งในการนำรายได้เข้าสู่ประเทศ โดยดูได้จากสถิติจำนวนนักท่องเที่ยวที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นในแต่ละปี โดยเฉพาะแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติประเภทอุทยานแห่งชาติทางทะเลจะมีจำนวนนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศเข้าไปเที่ยวชมเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้รัฐและผู้ประกอบกิจการด้านการท่องเที่ยวต่างเร่งพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ เพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการของนักท่องเที่ยวผลที่เกิดขึ้นคือ ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลต่างก็พบกับปัญหาในเรื่องของความเสื่อมโทรม ทั้งที่เกิดขึ้นจากปัญหาในเรื่องการบริหารจัดการ มาตรการทางกฎหมาย องค์กรภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบกิจการด้านการท่องเที่ยว

การศึกษาวិทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล และศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะในเรื่องของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง

จากการศึกษาพบว่าในการศึกษาจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติทางทะเลในประเทศไทยยังประสบปัญหาในการบริหารจัดการทั้งในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองดูแลอุทยานแห่งชาติทางทะเล ในส่วนที่ไม่มีมาตรการทางกฎหมายใดกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน และไม่มีมาตรการในการจัดการดูแลทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลอย่างเป็นระบบ และปัญหาในการบริหารจัดการ ในส่วนที่ไม่มีการกำหนดแนวทางหรือมาตรการในการควบคุมเพื่อรองรับกับจำนวนปริมาณนักท่องเที่ยวและการขยายตัวทางการท่องเที่ยวที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ปัญหาในเรื่องของการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ ก็ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอน ซึ่งจากปัญหาต่างๆ เหล่านี้ถือได้ว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมกับทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติประเภทต่างๆ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล

จากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงมีข้อเสนอแนะจากการศึกษาคือควรจะมีการกำหนดแนวทางหรือามาตรการในการจัดการดูแลอุทยานแห่งชาติทางทะเลอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะในเรื่องของการควบคุมจำนวนปริมาณนักท่องเที่ยวที่เข้าไปท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล จะต้องไม่ให้มีปริมาณนักท่องเที่ยวมากเกินไปกว่าที่อุทยานแห่งชาติทางทะเลนั้นจะ

รองรับได้ และเพื่อให้เกิดความชัดเจนและการนำไปใช้ได้ ในทางปฏิบัติควรจะมีการกำหนด มาตรการดังกล่าวนี้ ออกมาในรูปแบบของกฎหมาย และมีบทกำหนดโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืน นอกจากนี้ในเรื่องของการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ให้เพียงพอต่อความต้องการของ นักท่องเที่ยว นั้น ควรจะมีการคำนึงถึงความต้องการของนักท่องเที่ยวในแต่ละพื้นที่ที่มีความ ต้องการมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้อาจศึกษาได้จากแผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม ปัญหาทั้งหลายดังกล่าวนี้ หากได้รับการแก้ไขโดยเร็ว ก็จะทำให้ทรัพยากรการท่องเที่ยวทาง ธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลไม่ต้องพบกับความเสื่อมโทรม และสามารถนำมาใช้ ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืนต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความเรียบร้อย ด้วยความกรุณาอย่างสูงของท่านศาสตราจารย์ ดร.จุมพต สายสุนทร อาจารย์ที่ปรึกษาและกรรมการวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้สละเวลาอันมีค่าในการให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ในการจัดทำเค้าโครงวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้ข้อคิดเห็นต่างๆ ที่มีคุณค่าทางวิชาการในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ อีกทั้งท่านยังคอยดูแลเอาใจใส่ สอบถามถึงความคืบหน้าในการจัดทำวิทยานิพนธ์และให้กำลังใจแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด นอกจากนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ท่านรองศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ ประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้ให้ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะในการแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ท่านรองศาสตราจารย์ ทิพย์ชนก รัตโนสถ กรรมการวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้เสนอแนะแนวทางใหม่ที่ผู้เขียนมิอาจคาดถึง และท่านอาจารย์ วิริยะ เกิดผล กรรมการวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้เสนอแนะให้เพิ่มเติมเนื้อหาในบางส่วนและชี้แนะให้ผู้เขียนได้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ เพื่อให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากที่สุด และผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านที่ได้ให้ความรู้แก่ผู้เขียนตลอดระยะเวลาที่ศึกษาอยู่ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณยงยุทธ อนุกุล ผู้บังคับบัญชาของผู้เขียน ซึ่งได้ให้ความเมตตาและความเข้าใจแก่ผู้เขียนเป็นอย่างดีในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอขอบพระคุณ ดร.เพ็ญศรี วงศ์เสรี ซึ่งคอยดูแลห่วงใยและให้กำลังใจแก่ผู้เขียนเสมอมา รวมทั้งขอขอบคุณ พี่ๆ เพื่อนๆ และน้องๆ ที่สำนักงานศาลปกครองทุกท่านที่ให้ความสนับสนุนและให้กำลังใจแก่ผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาโดยตลอด

ผู้เขียนขอขอบคุณ พี่ๆ และเพื่อนๆ นักศึกษาปริญญาโท สาขากฎหมาย ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รหัส 45 ทุกท่าน ที่คอยให้ความช่วยเหลือและให้กำลังใจกันและกันเสมอมา และขอขอบคุณ คุณศศิมา บุณนาค ที่ให้ความช่วยเหลือในด้านภาษาต่างประเทศ คุณสุมนี ชัยยะศิริสุวรรณ คุณฐิติพร ป่านไหม คุณนิตา บุญรัตน์ และคุณจารุณี กิจตระกูล ที่ช่วยเหลือในด้านการจัดรูปแบบและตรวจพิสูจน์อักษร รวมทั้งขอขอบคุณ พี่น้องๆ และน้องๆ ทุกท่านที่ไม่ได้เอ่ยนามในที่นี้ ที่ให้ความช่วยเหลือและให้กำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดมา

สุดท้ายนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ บิดา มารดา น้องๆ และญาติๆ ครอบครัวของผู้เขียน ที่คอยอบรมสั่งสอน สนับสนุนและส่งเสริมในเรื่องการศึกษาให้แก่ผู้เขียนมาโดยตลอด

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีส่วนดีหรือมีคุณค่าทางด้านวิชาการอยู่บ้าง ผู้เขียนขอมอบ
ความดีนี้ให้แก่บุคคลที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงไว้แล้วในข้างต้น และหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มี
ข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ณัฐพล ลือสิงหนาท
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
พ.ศ. 2549

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(1)
กิตติกรรมประกาศ.....	(3)
บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
3. ขอบเขตการศึกษา.....	4
4. สมมติฐานของการศึกษา	5
5. วิธีการศึกษา	5
6. ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่	
1. ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติและอุทยานแห่งชาติทางทะเล.....	7
1.1 ขอบเขตและความสำคัญของทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติและอุทยานแห่งชาติทางทะเล	7
1.1.1 ขอบเขตและความสำคัญของทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ.....	7
1.1.1.1 ความหมายของทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ	7
1.1.1.2 ลักษณะของทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ	9
1.1.1.3 ประเภทของทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ.	10
1.1.1.4 ความสำคัญของทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ	11

1.1.2	ขอบเขตและความสำคัญของอุทยานแห่งชาติทางทะเล	13
1.1.2.1	แนวคิดและประวัติการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติทางทะเล.....	13
1.1.2.2	ความหมายและวัตถุประสงค์ของอุทยานแห่งชาติทางทะเล	15
1.1.2.3	ขอบเขตของอุทยานแห่งชาติทางทะเล	18
1.1.2.4	ความสำคัญของอุทยานแห่งชาติทางทะเล	19
1.2	ความสำคัญของทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล	22
1.2.1	ความสำคัญในด้านการท่องเที่ยว	22
1.2.2	ความสำคัญในด้านการอนุรักษ์.....	23
1.3	ปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล	23
1.3.1	ปัญหาจากการขยายตัวทางด้านการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล	23
1.3.1.1	ปัญหาในด้านความแออัดของพื้นที่.....	24
1.3.1.2	ปัญหาในด้านความเสื่อมโทรมของทรัพยากรการท่องเที่ยว	25
1.3.2	ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรการท่องเที่ยว	26
1.3.2.1	ความเสื่อมโทรมในเชิงปริมาณ.....	26
1.3.2.2	ความเสื่อมโทรมเชิงคุณภาพ	26
2.	แนวความคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล	28
2.1	แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ	28
2.1.1	แนวความคิดในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ	28
2.1.2	แนวความคิดในการพัฒนาแบบยั่งยืน	30

2.2	แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยว	
	ในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล	32
2.2.1	ความหมายของการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยว	32
2.2.2	แนวความคิดในการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน	36
2.2.3	แนวความคิดเรื่องความสามารถในการรองรับของพื้นที่	40
2.2.4	แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ ทรัพยากรการท่องเที่ยว.....	43
2.3	แนวความคิดและรูปแบบการท่องเที่ยวที่สอดคล้องกับการอนุรักษ์	
	ทรัพยากรธรรมชาติ	47
2.3.1	แนวความคิดการท่องเที่ยวที่สอดคล้องกับการอนุรักษ์	
	ทรัพยากรธรรมชาติ.....	47
2.3.2	รูปแบบการท่องเที่ยวที่สอดคล้องกับการอนุรักษ์	
	ทรัพยากรธรรมชาติ	48
3.	แนวนโยบายของรัฐ มาตรการทางกฎหมายและองค์กรที่ทำหน้าที่ในการอนุรักษ์	
	และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล	52
3.1	แนวนโยบายของรัฐ.....	52
3.1.1	การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการพัฒนาทรัพยากร	
	การท่องเที่ยวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
	พุทธศักราช 2540	52
3.1.2	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.....	62
3.1.3	แผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติ.....	61
3.1.4	แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม.....	65
3.1.5	แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม	
	ในระดับจังหวัด	71

3.2	มาตรการทางกฎหมาย	77
3.2.1	มาตรการทางกฎหมายในด้านการคุ้มครองพื้นที่	78
3.2.1.1	ทรัพยากรการท่องเที่ยวที่อยู่ในเขต อุทยานแห่งชาติทางทะเล.....	79
3.2.1.2	ทรัพยากรการท่องเที่ยวที่อยู่นอกเขต อุทยานแห่งชาติทางทะเล.....	82
3.2.2	มาตรการทางกฎหมายในด้านการคุ้มครองประเภทของ ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางทะเล	88
3.2.2.1	ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ประเภทที่มีชีวิต.....	89
3.2.2.2	ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ประเภทที่ไม่มีชีวิต.....	93
3.2.3	มาตรการทางกฎหมายในด้านการควบคุมและอนุญาต ให้ประกอบกิจการที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรการท่องเที่ยว ในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล	95
3.2.3.1	กิจการด้านที่พักอาศัย	95
3.2.3.2	กิจการด้านสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ.....	99
3.2.4	มาตรการทางกฎหมายในด้านการพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยว	101
3.2.5	มาตรการในการบังคับใช้กฎหมาย.....	103
3.2.5.1	มาตรการบังคับในกฎหมายแพ่ง.....	105
3.2.5.2	มาตรการบังคับในกฎหมายอาญา.....	107
3.2.5.3	มาตรการบังคับในกฎหมายปกครอง.....	110
3.3	องค์กรที่ทำหน้าที่อนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติในเขต อุทยานแห่งชาติทางทะเล.....	112
3.3.1	องค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยว	113
3.3.1.1	หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	113
3.3.1.2	สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม.....	117

3.3.2	องค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว	120
3.3.2.1	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	122
3.3.2.2	สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว	123
3.3.2.3	สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์	125
3.3.3	องค์กรภาครัฐระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับ การอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยว	126
3.3.3.1	องค์กรภาครัฐระดับภูมิภาค	127
3.3.3.2	องค์กรภาครัฐระดับท้องถิ่น	129
3.3.4	องค์กรภาคเอกชน.....	132
3.3.4.1	องค์กรพัฒนาเอกชน.....	133
3.3.4.2	องค์กรประชาชน	135
4.	ปัญหาและอุปสรรคในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล	139
4.1	ในด้านนโยบายการบริหารจัดการ.....	139
4.1.1	การปฏิบัติตามแนวนโยบายของรัฐ	139
4.1.2	การนำแนวความคิดในด้านต่างๆ มาปรับใช้	141
4.1.2.1	แนวความคิดในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ.....	141
4.1.2.2	แนวความคิดในการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยว	142
4.2	ในด้านกฎหมาย.....	143
4.2.1	มาตรการทางกฎหมายในด้านการคุ้มครองพื้นที่	143
4.2.2	มาตรการทางกฎหมายในด้านการคุ้มครองประเภทของ ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางทะเล	146
4.2.3	มาตรการทางกฎหมายในด้านการควบคุมและอนุญาต ให้ประกอบกิจการ ที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรการท่องเที่ยว ในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล	148
4.2.4	มาตรการทางกฎหมายในด้านการพัฒนาการท่องเที่ยว	155
4.2.5	มาตรการในการบังคับใช้กฎหมาย	162

4.3	ในด้านองค์กรที่ทำหน้าที่อนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ	
	ในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล	163
4.3.1	องค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยว	164
4.3.2	องค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว	165
4.3.3	องค์กรภาครัฐระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับ การอนุรักษ์ และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยว	169
4.3.4	องค์กรภาคเอกชน.....	172
	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	175
	ภาคผนวก	188
	บรรณานุกรม	210

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการที่ในปัจจุบันประเทศไทยได้วางแนวทางในการพัฒนาประเทศ จากระบบเศรษฐกิจที่ต้องพึ่งพาอุตสาหกรรมด้านการเกษตรเป็นหลักในการนำรายได้เข้าสู่ประเทศไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมด้านการท่องเที่ยวและบริการถือได้ว่าเป็นอุตสาหกรรมหลักในการนำรายได้เข้าสู่ประเทศในลำดับต้นๆ ทั้งนี้ เมื่อดูตามสถิติขององค์การการท่องเที่ยวโลก (world tourism organization) จะเห็นได้ว่าในปี พ.ศ. 2542 มีนักท่องเที่ยวไหลเวียนทั่วไปในโลกมากถึง 657 ล้านคน มีเงินรายได้จากการท่องเที่ยว 455 พันล้านเหรียญสหรัฐ หรือคำนวณได้ประมาณ 10% ของจำนวนประชากรทั่วโลกเป็นนักท่องเที่ยวไปมาระหว่างประเทศ ซึ่งองค์การการท่องเที่ยวโลกคาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010) จะมีจำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นถึง 937 ล้าน¹ สำหรับในประเทศไทยอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวได้ทำรายได้ให้แก่ประเทศสูงมากถึง 323,483.96² ดังนั้น อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวนอกจากจะถือได้ว่าเป็นอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศแล้ว รายได้จากอุตสาหกรรมท่องเที่ยวยังเป็นรายได้ที่กระจายไปสู่ประชากรอย่างกว้างขวางมีการสร้างงานสร้างอาชีพมากมาย นอกจากนี้ อุตสาหกรรมท่องเที่ยวยังเป็นอุตสาหกรรมที่ไม่มีขีดจำกัดในเรื่องการผลิต เนื่องจากไม่ต้องพึ่งความเปลี่ยนแปลงของฤดูกาลเหมือนการเกษตร เพราะผลผลิตของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่นำเสนอให้แก่นักท่องเที่ยวคือ ความสวยงามตามธรรมชาติของทรัพยากรการท่องเที่ยว เช่น หาดทราย ชายทะเล ป่าไม้ ภูเขา เป็นต้น

¹ อภิญา เลื่อนฉวี, รายงานการศึกษาวิจัย “มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ : ศึกษาเฉพาะกรณีอุทยานแห่งชาติ,” (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2547), น.1.

² เฟื่องอ้าง, น.5.

สำหรับในประเทศไทย แหล่งท่องเที่ยวซึ่งเป็นที่นิยมทั้งของชาวไทยและชาวต่างประเทศ ได้แก่ แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ โดยอุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอุทยานแห่งชาติทางทะเล นับได้ว่าเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศได้เป็นจำนวนมาก โดยดูได้จากสถิติการเข้าไปท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติทางทะเล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2546 มีจำนวนนักท่องเที่ยวเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลมากถึง 8,883,941 คน³ และจากการที่อุทยานแห่งชาติทางทะเลเป็นที่นิยมจากนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากเช่นนี้ รายได้ที่ได้รับการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติทางทะเลจึงเพิ่มมากขึ้น รัฐจึงได้ทำการพัฒนาและส่งเสริมให้การท่องเที่ยวภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลเป็นการท่องเที่ยวหลักอย่างหนึ่งในการนำรายได้เข้าสู่ประเทศ และจากการที่การท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติทางทะเลเจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงส่งผลให้ธุรกิจประเภทต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ธุรกิจร้านค้า ร้านอาหาร และโรงแรมที่พักเจริญเติบโตตามไปด้วย ซึ่งก็นับว่าเป็นการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นทางหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกัน การท่องเที่ยวในประเภทนี้จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพยากรการท่องเที่ยวประเภทต่างๆ ที่มีอยู่ในการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพยากรการท่องเที่ยวต่างๆ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลหลายแห่งต้องเสื่อมโทรมลง เนื่องจากถูกรุกล้ำโดยผู้ที่เข้ามาใช้ประโยชน์ในอุทยานแห่งชาติทางทะเล ไม่ว่าจะเป็นนักท่องเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจการท่องเที่ยว ปัญหาขยะ ปัญหาการฆ่าสัตว์ การเก็บพันธุ์พืช พันธุ์ไม้ออกไปจากอุทยานแห่งชาติทางทะเล ดังนั้น จึงจำเป็นต้องนำเอามาตรการทางกฎหมายมาบังคับใช้

มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล โดยหลักแล้วได้แก่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้โดยตรงแก่พื้นที่อุทยานแห่งชาติ ซึ่งถึงแม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะได้กำหนดถึงข้อห้ามและมาตรการต่างๆ ที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวแล้วก็ตาม แต่ความเสื่อมโทรมของอุทยานแห่งชาติ

³ รายงานสถิตินักท่องเที่ยวที่เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ย้อนหลัง 4 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2543 - 2546 ส่วนศึกษาและวิจัยอุทยานแห่งชาติ, <<<http://www.dnp.go.th> (NPRD)/develop/stat_tourist.asp>> 19/10/05

ทางทะเลก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสาเหตุมาจากการที่กฎหมายฉบับนี้มีการประกาศใช้มาเป็นเวลานานและมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถนำมาใช้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เช่น ในเรื่องของการกำหนดพื้นที่ให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติเกิดความไม่ชัดเจนแน่นอนว่า พื้นที่ทะเลถือว่าเป็นเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลหรือไม่ ประกอบกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน ทำให้มาตรการทางกฎหมายในบางประการไม่สามารถนำมาใช้ลงโทษให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวได้ นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังมีปัญหาในเรื่องมาตรการในด้านการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติอย่างเป็นระบบ เนื่องจากในกฎหมายฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติใดกล่าวถึงการจัดการอุทยานแห่งชาติอย่างเป็นระบบ และไม่มีมาตรการในการนำนโยบายของรัฐและแผนการดำเนินการฉบับต่างๆ มาปรับใช้ในรูปแบบของกฎหมาย ซึ่งในเรื่องของการจัดการอุทยานแห่งชาติอย่างเป็นระบบนั้น ควรจะต้องมีการพยายามนำเอาแนวความคิดที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้กับการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลในรูปแบบของกฎหมาย เช่น แนวความคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน แนวความคิดในเรื่องความสามารถในการรองรับของพื้นที่ เป็นต้น

นอกจากปัญหาในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลแล้ว ในเรื่องการพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลก็เป็นเรื่องสำคัญที่ต้องมีการคำนึงถึง เนื่องจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวถือว่าเป็นอุตสาหกรรมหลักในการนำรายได้เข้าสู่ประเทศ ดังนั้น ในกรณีที่จะทำให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมหลักต่อไปก็ต้องดูถึงกระบวนการและรูปแบบในการพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวด้วย ซึ่งมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยวได้แก่ พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เพื่อให้เป็นหน่วยงานในการจัดการในเรื่องที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวโดยเฉพาะ แต่เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายฉบับนี้แล้วจะทำให้ทราบว่า การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีหน้าที่เพียงประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ เท่านั้น ทำให้อำนาจในการจัดการดูแลและพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

กล่าวโดยสรุปแล้ว ในเรื่องของการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวนอกจากจะต้องดูถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการอนุรักษ์แล้ว จำเป็นต้องดูถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวด้วย เนื่องจากหากมุ่งเน้นแต่เพียงการอนุรักษ์อย่างเดียว

การพัฒนาประเทศก็ย่อมจะไม่เกิดขึ้น แต่หากมุ่งเน้นที่จะพัฒนาแต่เพียงอย่างเดียวทรัพยากรการท่องเที่ยวก็ย่อมจะได้รับความเสื่อมโทรม ดังนั้น การจะทำให้ทรัพยากรการท่องเที่ยวอยู่ในสภาพที่สมบูรณ์และสามารถใช้เป็นทรัพยากรในการพัฒนาประเทศได้ นอกจากจะต้องนำมาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพมาบังคับใช้แล้ว ยังต้องหามาตรการที่จะสามารถทำให้การอนุรักษ์และการพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวสามารถดำเนินการควบคู่กันไปได้ด้วย

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นภายในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติโดยเฉพาะในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติทางทะเลว่า มีปัญหาอันเกิดขึ้นจากการเข้ามาท่องเที่ยวและการใช้ประโยชน์ในอุทยานแห่งชาติมากน้อยเพียงใด
2. เพื่อเป็นการศึกษาถึงแนวความคิดและแนวทางในการบริหารจัดการที่สามารถนำมาใช้ในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวภายในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติทางทะเล
3. เพื่อเป็นการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวและการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติทางทะเล
4. เพื่อนำเสนอถึงแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติทางทะเลให้มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสม รวมถึงศึกษาถึงแนวทางในการพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวให้คงอยู่ต่อไป

3. ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนได้กำหนดขอบเขตการศึกษาถึงการนำมาตรการทางกฎหมายที่รัฐได้นำมาใช้ในการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ โดยในการศึกษาจะทำการศึกษาเฉพาะทรัพยากรการท่องเที่ยวที่อยู่ในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติทางทะเลเป็นสำคัญ

4. สมมติฐานของการวิจัย

การที่จะนำมาตราการทางกฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือในการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวให้ได้ผลและเกิดประสิทธิภาพมากที่สุดนั้น จำเป็นต้องนำเอากฎหมายที่มีบทบัญญัติครอบคลุมในทุกๆ ด้านมาบังคับใช้ แต่เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลที่มีอยู่ในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่ากฎหมายบางฉบับเป็นกฎหมายเก่าที่มีผลบังคับใช้มานาน เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ ส่วนใหญ่สามารถนำมาใช้บังคับได้ดี แต่เมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไป บทบัญญัติในบางมาตราก็ไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยิ่งไปกว่านั้นบทบัญญัติในบางเรื่องที่มีความสำคัญก็มิได้มีการกำหนดไว้ ดังนั้น จึงเป็นการสมควรที่จะได้มีการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนากฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่ให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น

5. วิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาค้นคว้าและวิจัยแบบเอกสารโดยเป็นการศึกษาถึงบทบัญญัติของกฎหมายและแนวความคิดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการนำกฎหมายมาบังคับใช้ รวมถึงเพื่อให้ทราบแนวทางในการนำเอาแนวความคิดที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้

6. ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบว่าปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวอยู่เป็นจำนวนเท่าใด โดยมีกฎหมายฉบับใดที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลโดยเฉพาะ และกฎหมายฉบับใดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยว เพราะถือได้ว่าบทบัญญัติในกฎหมายเหล่านี้มีความสำคัญต่อการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก

2. ทำให้ทราบถึงแนวนโยบายของรัฐ แนวความคิดและแผนปฏิบัติการฉบับต่างๆ รวมถึงบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวข้องโดยเฉพาะในเรื่องของการนำเอาแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง มาปรับใช้กับบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติมากที่สุด

3. ทำให้ทราบถึงปัญหาจากการที่บทบัญญัติของกฎหมายฉบับหนึ่งขัดแย้งหรือไม่ สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งส่งผลให้กระบวนการในการใช้กฎหมายขัดหรือไม่สอดคล้องกับความต้องการหรือความเพียงพอในการนำมาใช้อำนาจบริหารการท่งเที่ยว นอกจากนี้ ยังทำให้ทราบถึงอุปสรรคในการที่บทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ไม่มีบทบัญญัติเพียงพอในการนำมาใช้คุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ได้อย่างเป็นระบบส่งผลให้เกิดความเสื่อมโทรมต่อทรัพยากรการท่องเที่ยวและอาจส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศในด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวต้องหยุดชะงักและเกิดปัญหาในด้านอื่นๆ ตามมาอีกมากมาย

ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล

1.1 ขอบเขตและความสำคัญของทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ
ในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล

ในบทแรกผู้เขียนจะนำเสนอถึงขอบเขตและความสำคัญทั้งในเรื่องของทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติและในเรื่องของอุทยานแห่งชาติทางทะเล โดยจะนำเสนอให้เห็นถึงความหมาย ลักษณะและประเภท รวมไปถึงความสำคัญที่เกี่ยวข้องกันระหว่างทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติและเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ซึ่งจะทำให้ทราบว่าทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลนั้นมีความสำคัญ และควรค่าแก่การอนุรักษ์มากน้อยเพียงใด

1.1.1 ขอบเขตและความสำคัญของทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ

1.1.1.1 ความหมายของทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ

คำว่า “ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ” สามารถแยกพิจารณาถึงความหมาย ออกได้เป็นสองคำคือ คำว่า “ทรัพยากรธรรมชาติ” และ “ทรัพยากรการท่องเที่ยว”

ทรัพยากรธรรมชาติ¹ หมายความว่า สิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ซึ่งมนุษย์สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการดำรงชีวิตได้ เช่น ดิน น้ำ ป่าไม้ ทุ่งหญ้า สัตว์ป่า แร่ธาตุ อากาศ และรวมถึงมนุษย์ด้วย

¹ สุกาญจน์ รัตนเลิศนุสรณ์, หลักการจัดการสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์ดีการพิมพ์ จำกัด, 2546), น.30.

ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่สามารถจัดเป็นหมวดหมู่ได้ 3 ประเภท² คือ

(1) ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้ไม่หมด (non - exhausting natural resources) เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีปริมาณมากเกินความต้องการที่มนุษย์จะนำมาใช้ประโยชน์ แต่หากนำมาใช้โดยไม่มีการจัดการอย่างเหมาะสม คุณภาพอาจจะเปลี่ยนไปและไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้อีก เช่น แสงอาทิตย์ อากาศและน้ำ

(2) ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดไป (exhausting natural resources) เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ปรากฏอยู่บนผิวโลกเป็นแห่งๆ มีกระบวนการเกิดหรือสร้างทดแทนในธรรมชาติที่ช้ามาก เมื่อใช้หมดแล้วบางชนิดจะนำมาใช้ไม่ได้อีก เช่น น้ำมัน แร่ โดยเฉพาะแร่เชื้อเพลิง

(3) ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วเกิดขึ้นทดแทนกันได้ (renewable natural resources) เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่เมื่อถูกใช้แล้วจะเกิดขึ้นใหม่ได้ โดยเฉพาะเมื่อมีการจัดการอย่างเหมาะสม แต่ต้องใช้เวลานานพอสมควร เช่น ดิน ป่าไม้ สัตว์ป่า หุ่นยนต์

ทรัพยากรการท่องเที่ยว³ หมายความว่า สถานที่ท่องเที่ยว ซึ่งรวมถึงสถานที่ที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นสถานที่ท่องเที่ยว กิจกรรม ชนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรมที่สะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่นที่มีลักษณะเด่นดึงดูดความสนใจของนักท่องเที่ยว เช่น ประเพณีสงกรานต์ หรือแข่งเรือ เป็นต้น

จากที่กล่าวมา คือ ความหมายของคำว่า ทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรการท่องเที่ยว ซึ่งเมื่อนำมาเรียกรวมกันแล้วคำว่า ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ หรือแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ จะมีความหมายถึงสถานที่ท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและสามารถเป็นสิ่งที่ดึงดูดใจที่ก่อให้เกิดการเดินทางหรือท่องเที่ยว มีลักษณะที่เด่น สวยงาม แปลกตาและมีคุณค่าในการที่จะเข้าไปท่องเที่ยวเพื่อพักผ่อนหย่อนใจ หรือศึกษาหาความรู้ เช่น ป่าไม้ ภูเขา น้ำตก เกาะ และชายทะเล เป็นต้น ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาตินี้ยังรวมถึง สภาพทางธรรมชาติบางแห่งที่มนุษย์ได้ดัดแปลงตกแต่ง หรือเสริมสร้างให้มีสภาพเปลี่ยนไปจากเดิมด้วย

² สวัสดิ์ โนนสูง, ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : โอ.เอส.พริ้นติ้งเฮ้าส์, 2543), น.4.

³ วรรณภา วงษ์วานิช, ภูมิศาสตร์การท่องเที่ยว, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น.60.

1.1.1.2 ลักษณะของทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ

โดยทั่วไปทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เดินทางไปท่องเที่ยวยังสถานที่ท่องเที่ยว นั้น ควรจะมีคุณลักษณะ (tourism resource attributes) ที่สำคัญ 4 ประการ⁴ คือ

(1) ความดึงดูดใจ (attraction) ทรัพยากรการท่องเที่ยวควรดึงดูดความสนใจของนักท่องเที่ยวได้ หรือมีลักษณะชวนตา ชวนใจ มีเสน่ห์เฉพาะตัว อันมีสาเหตุมาจาก

ก. ความงามตามธรรมชาติ เช่น ชายหาดทรายขาว แนวปะการังที่มีสีสันสวยงาม รวมทั้งปลานานาชนิดต่างๆ ป่าที่มีพันธุ์ไม้โบราณชาติหรือความงดงามที่มนุษย์สร้างขึ้น เช่น ทะเลสาบ รีสอร์ตในหุบเขา เป็นต้น

ข. มีลักษณะของเหตุการณ์สำคัญเฉพาะกาล เช่น งานประเพณีในเทศกาลสำคัญของแต่ละท้องถิ่น การจัดขบวนบุปผาชาติหรือการตกแต่งขบวนพาเหรดและการแสดงในเทศกาลต่างๆ การแสดงแสง สี เสียง ในแหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์ เป็นต้น

(2) ความสามารถในการเข้าถึงง่าย (accessibility) คือ ความสะดวกในเรื่องที่เกี่ยวกับการคมนาคมขนส่ง เนื่องจากทรัพยากรการท่องเที่ยวจะดึงดูดความสนใจของนักท่องเที่ยวได้มาก หากมีความสะดวกในการเดินทางเที่ยวชม หากนักท่องเที่ยวสามารถเดินทางเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวได้อย่างสะดวกและใกล้ชิด นักท่องเที่ยวจะเกิดอรรถรสในการท่องเที่ยวได้มาก ดังนั้น แม้แหล่งท่องเที่ยวมีความสวยงามแต่ขาดความสะดวกในการเข้าถึง นักท่องเที่ยวอาจจะไม่เดินทางไปเที่ยวชม หน่วยงานที่รับผิดชอบแหล่งท่องเที่ยวจึงจำเป็นต้องดำเนินการจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น ถนน สะพาน ที่จอดรถ เพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงแก่นักท่องเที่ยว

(3) ความประทับใจ (amenity) ทรัพยากรการท่องเที่ยวควรก่อให้เกิดความประทับใจ สุขใจ และซาบซึ้งในการเที่ยวชม เช่น ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์ ได้แก่ ปราสาทราชวัง วัด โบราณสถานต่างๆ ที่แสดงถึงอารยธรรมในอดีต หรือแม้แต่ทรัพยากรธรรมชาติที่เหมาะสมแก่การพักผ่อน อาทิ อุทยานแห่งชาติทางบกและทางทะเล หรือทรัพยากรการท่องเที่ยวที่ก่อให้เกิดความสนุกสนาน เช่น การร่วมงานเทศกาลประเพณีต่างๆ ได้แก่ งานคาร์นิวัล ในประเทศบราซิล งานประเพณีสงกรานต์ในประเทศไทย เป็นต้น

⁴ <<http://dit.dru.ac.th/home/023/travel_resource/a2.htm>> 3/03/05

(4) องค์ประกอบของการบริการ (ancillary service) สถานที่ท่องเที่ยวควรจัดสรร การบริการด้านต่างๆ ให้กับนักท่องเที่ยว หน่วยงานและภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่ออำนวยความสะดวก และดึงดูดใจนักท่องเที่ยวให้เดินทางมายังสถานที่ท่องเที่ยวเหล่านี้ ได้แก่

ก. การบริการด้านการตลาด เช่น การให้บริการข้อมูลข่าวสารการท่องเที่ยว การส่งเสริม การท่องเที่ยว เป็นต้น

ข. การประสานความร่วมมือด้านการพัฒนาและจัดกิจกรรมการท่องเที่ยว เช่น การส่งเสริม ให้มีการอนุรักษ์และพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวจากความร่วมมือของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง การวางแผน การให้ทรัพยากรการท่องเที่ยวในท้องถิ่น และการจัดระบบการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

1.1.1.3 ประเภทของทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ

ประเภทของทรัพยากรการท่องเที่ยวที่เป็นสิ่งดึงดูดความสนใจของนักท่องเที่ยว ทั้งสถานที่ท่องเที่ยวทางธรรมชาติและทางวัฒนธรรม สามารถแบ่งแยกตามลักษณะและตาม ความต้องการของนักท่องเที่ยวได้ 2 ประเภท คือ

(1) ทรัพยากรการท่องเที่ยวที่เกิดจากสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ (natural attractions)⁵ หมายถึง แหล่งท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ มีเอกลักษณ์ความสวยงาม หรือความแปลก ประหลาด สามารถสร้างแรงดึงดูดใจแก่นักท่องเที่ยวได้มาก เช่น น้ำตก ถ้ำ ชายหาด ฝั่งทะเล ประการัง และอุทยานแห่งชาติต่างๆ ลักษณะของทรัพยากรการท่องเที่ยวประเภทนี้ อาจแบ่งออกได้ 4 ด้าน คือ

ก. ด้านทิวทัศน์ (scenery) ทิวทัศน์ต่างๆ ทางธรรมชาติทั้งที่สวยงามและแปลกประหลาด จะเป็นสิ่งที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้าไปชม เช่น แพะเมืองผี ที่จังหวัดแพร่ ดอยหลวงเชียงดาว ที่จังหวัดเชียงใหม่ หรือเขาตลับ ที่จังหวัดพังงา เป็นต้น

ข. ด้านสัตว์ป่า (wildlife) สัตว์ป่าเป็นส่วนหนึ่งของความงามตามธรรมชาติที่ดึงดูด นักท่องเที่ยวได้มาก เพราะชีวิตความเป็นอยู่ของสัตว์ป่าเป็นสิ่งที่น่าศึกษาหาความรู้

⁵ วรรณ วลัยวานิช, *อ่าวแล้ว เชียงอรุณที่ 3*, น.60.

ค. ด้านสภาพภูมิอากาศ (climate) สภาพภูมิอากาศโดยทั่วไป เช่น แสงแดด สายลม อากาศอบอุ่น หรือหิมะ ตลอดจนลักษณะอากาศที่แตกต่างไปจากถิ่นเดิมของตน จะเป็นสิ่ง ที่ก่อให้เกิดการท่องเที่ยวขึ้นมาได้

ง. ปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ (natural phenomenon) เช่น พระอาทิตย์เที่ยงคืน หรือทะเล หมอก เป็นต้น

(2) ทรัพยากรการท่องเที่ยวที่มนุษย์สร้างขึ้น (manufactured attractions)⁶ หมายถึง แหล่งท่องเที่ยวที่มีลักษณะตรงข้ามกับทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ เช่น สถานเริงรมย์ ศูนย์การค้า สวนสนุก โรงแรม รวมถึง สถาปัตยกรรมต่างๆ เช่น พระราชวัง ศาสนสถาน พิพิธภัณฑ์ ตลอดจนศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีต่างๆ เป็นต้น

1.1.1.4 ความสำคัญของทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ

ทรัพยากรการท่องเที่ยวทุกประเภทโดยเฉพาะทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ จัดเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของระบบการท่องเที่ยวที่สามารถก่อให้เกิดผลกระทบต่อท้องถิ่นที่นักท่องเที่ยวเดินทางไปท่องเที่ยวได้ ทั้งนี้ ทั้งในแง่บวกและในแง่ลบ ซึ่งสามารถแยก ออกเป็นด้านต่างๆ ได้ ดังนี้⁷

(1) ความสำคัญด้านจิตวิทยา

ก. เป็นสิ่งดึงดูดใจให้มีการเดินทางท่องเที่ยว ทรัพยากรการท่องเที่ยวนับเป็นปัจจัยหลัก ที่นักท่องเที่ยวนำมาพิจารณาในการตัดสินใจเลือกที่จะเดินทางไปท่องเที่ยวยังสถานที่นั้นหรือไม่

ข. เป็นสิ่งที่ช่วยให้เกิดความเพลิดเพลินความตึงเครียด ทรัพยากรการท่องเที่ยวทั้งประเภท ความสวยงามตามธรรมชาติ หรือประเภทโบราณสถาน ศิลปวัฒนธรรม สามารถใช้เป็นแหล่งท่องเที่ยว ให้นักท่องเที่ยวเดินทางไปพักผ่อนหย่อนใจให้หายจากความเครียดจากภาระหน้าที่ประจำได้

(2) ความสำคัญด้านเศรษฐกิจ

ก. เป็นแหล่งที่มาของรายได้ของท้องถิ่น เมื่อนักท่องเที่ยวเดินทางมาท่องเที่ยวยัง สถานที่ท่องเที่ยวย่อมก่อให้เกิดการสร้างงาน อาชีพให้กับท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว

⁶ เฝิงอ้วง, น.61.

⁷ <<http://dit.dru.ac.th/home/023/travel_resource/a1.htm>> 3/03/05

เช่น การผลิตสินค้าที่ระลึกจำหน่ายนักท่องเที่ยว การจัดบริการที่พักในลักษณะโฮมสเตย์ให้กับนักท่องเที่ยว เป็นต้น

ข. เป็นแหล่งที่มาของรายได้ของธุรกิจที่เกี่ยวข้อง เมื่อนักท่องเที่ยวนิยมเดินทางไปยังสถานที่ท่องเที่ยวใด ย่อมก่อให้เกิดการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการในรูปแบบต่างๆ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของนักท่องเที่ยว จึงทำให้สามารถกระจายรายได้สู่ธุรกิจที่เกี่ยวข้องหลายประการ เช่น ธุรกิจนำเที่ยว ธุรกิจที่พักแรม ธุรกิจขายของที่ระลึก ธุรกิจขนส่ง เป็นต้น

ค. เป็นแหล่งที่มาของรายได้ภาครัฐ รัฐบาลสามารถเรียกเก็บภาษีอากรจากการค้าและภาษีเงินได้จากผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ซึ่งรัฐสามารถนำไปใช้พัฒนาประเทศและช่วยชดเชยภาวะการขาดดุลการค้ากับต่างประเทศได้

(3) ความสำคัญด้านสังคม

ก. ช่วยเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชน ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่มีทรัพยากรการท่องเที่ยวอุดมสมบูรณ์จะมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น เพราะสามารถใช้เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ทำให้มีสุขภาพกายและสุขภาพจิตที่สมบูรณ์แข็งแรงและยังช่วยให้มาตรฐานการครองชีพของประชาชนดีขึ้นด้วยการมีรายได้จากการท่องเที่ยว ทำให้มีอำนาจซื้อสินค้าอุปโภคและบริโภคต่างๆ ได้มากขึ้น ทั้งยังช่วยลดปัญหาอาชญากรรมในสังคมได้

ข. ช่วยเปิดโลกทัศน์ให้กับประชาชน เนื่องจากการเดินทางไปท่องเที่ยวในสถานที่ต่างๆ ทำให้มีโอกาสได้เรียนรู้ได้สัมผัสของจริงได้รับประสบการณ์ตรง ย่อมส่งผลให้เกิดทัศนคติที่กว้างไกล เกิดความประทับใจและช่วยเสริมสร้างให้เกิดความรักและห่วงแหนในทรัพยากรการท่องเที่ยวแหล่งนั้น

ค. ช่วยสร้างความภาคภูมิใจให้แก่ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ ทรัพยากรการท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักและยอมรับของคนทั่วโลก ย่อมนำมาซึ่งความภาคภูมิใจของคนในพื้นที่ เช่น นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศมักกล่าวชมประเทศไทยเสมอว่า เป็นประเทศที่มีทรัพยากรการท่องเที่ยวที่สวยงาม น่าสนใจ มีความหลากหลาย น่าตื่นตาตื่นใจ ซึ่งนำความภาคภูมิใจมาสู่คนไทยทุกคน

(4) ความสำคัญด้านวัฒนธรรม

ก. แสดงถึงความเป็นเอกลักษณ์ของชาติ ทรัพยากรการท่องเที่ยวประเภทศิลปวัฒนธรรม ประเพณี เช่น ภาษา การแต่งกาย วิถีชีวิต การละเล่น งานเทศกาล ประเพณีต่างๆ เป็นต้น นับเป็นสื่อซึ่งแสดงออกถึงเอกลักษณ์ของท้องถิ่นและของประเทศชาติ

ข. สะท้อนให้เห็นคุณค่าของภูมิปัญญาบรรพชน ทรัพยากรการท่องเที่ยวจำนวนมาก ได้สะท้อนให้เห็นภูมิปัญญาของบรรพชนที่ล้ำลึก เป็นความรู้ที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทาง ในการดำรงชีวิตของคนในรุ่นปัจจุบัน เช่น ขนบธรรมเนียมประเพณีที่แสดงถึงการมีวัฒนธรรม เช่น การไหว้ ความมีน้ำใจไมตรี ลักษณะของสถาปัตยกรรมอันประณีตงดงาม เป็นต้น

(5) ความสำคัญด้านสิ่งแวดล้อม

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่เน้นการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยว เพื่อเป็นสิ่งดึงดูดใจนักท่องเที่ยว ซึ่งแตกต่างจากอุตสาหกรรมอื่นที่เน้นการนำเอาทรัพยากรขึ้นมา ใช้ประโยชน์ จากประโยชน์ที่เกิดขึ้นมากมายที่ตนได้รับจากทรัพยากรการท่องเที่ยว ทำให้เกิด กระแสการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมไม่เสื่อมสลาย การนำทรัพยากรไปใช้อย่างระมัดระวัง มีจิตสำนึกและมีระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ อนุชนรุ่นหลังได้ใช้ประโยชน์ต่อไป

จากที่กล่าวมา ก็คือความสำคัญในด้านต่างๆ ของทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ที่มีความสำคัญ ซึ่งถ้าหากไม่มีทรัพยากรการท่องเที่ยวประเภทนี้แล้ว ระบบการท่องเที่ยวหรือ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวก็อาจจะล่มสลาย และส่งผลให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาอีกมากมาย

1.1.2 ขอบเขตและความสำคัญของอุทยานแห่งชาติทางทะเล

1.1.2.1 แนวคิดและประวัติการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติทางทะเล

แนวความคิดในการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติมีมาตั้งแต่สมัยก่อนประวัติศาสตร์ โดยแยก ออกได้เป็นสองประการหลักๆ⁸ คือ ประการแรก มาจากแนวความคิดเกี่ยวกับพื้นที่สวนสาธารณะ หรือพื้นที่สันทนาการ เช่น ในสมัยกรีก มีกฎหมายกำหนดว่าหาดทรายและชายฝั่งทะเล เป็น ที่สาธารณประโยชน์ที่ทุกคนมีสิทธิใช้พักผ่อนหย่อนใจได้ ประการที่สอง มาจากแนวความคิด

⁸ ณรงค์ มหรรณพ, "การจัดการอุทยานแห่งชาติ," เอกสารการสอนชุดวิชา นิเวศวิทยาและ การจัดการทรัพยากรป่าไม้ หน่วยที่ 1-7, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช , 2534), น.352.

เกี่ยวกับพื้นที่สงวนของผู้ปกครองเมืองที่มีไว้เพื่อการล่าสัตว์ การนันทนาการ และใช้เป็นเครื่องแสดงฐานะอำนาจของผู้ปกครองสมัยยุคกลางของยุโรป

จากแนวความคิดเกี่ยวกับสวนสาธารณะและพื้นที่สงวนของผู้ปกครองเมืองเพื่อการล่าสัตว์ ทำให้เกิดความคิดในการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติขึ้น แต่รูปแบบและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติก็ยังไม่ชัดเจน ส่วนใหญ่จะเน้นการจัดตั้งอุทยานขนาดเล็กเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2407 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ประกาศจัดตั้งแหล่งธรรมชาติที่มีชื่อว่า Yosemite Grant ให้เป็นพื้นที่สาธารณะที่ใช้เพื่อนันทนาการ แต่ก็มีฐานะเป็นเพียงพื้นที่สงวน เพราะ Yosemite มีขนาดพื้นที่เล็กเกินไป และต่อมาภายหลังพื้นที่ดังกล่าวได้กลายเป็นเมือง แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2415 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ Yellowstone ขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นอุทยานแห่งชาติของโลก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นที่แสวงหาความสุขของประชาชนทุกๆ คน และจากจุดนี้เองทำให้ประเทศต่างๆ ทั่วโลกตระหนักถึงคุณค่าในการอนุรักษ์และสงวนพื้นที่ธรรมชาติเพื่อประชาชนมากขึ้น

สำหรับประเทศไทยได้มีการริเริ่มที่จะจัดตั้งอุทยานแห่งชาติเมื่อปี พ.ศ. 2486 ที่ป่าภูกระดึง จังหวัดเลย แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากขาดแคลนงบประมาณและไม่มีเจ้าหน้าที่บริหารงานเพียงพอ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2504 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชน และจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฉบับนี้ จึงได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาประกาศให้ป่าเขาใหญ่ ในท้องที่จังหวัดนครราชสีมา ปราจีนบุรี และสระบุรี เป็นอุทยานแห่งชาติทางบกแห่งแรกของประเทศไทย และจากการขยายตัวของกระแสอนุรักษ์ในช่วงระยะเวลาต่อมาทำให้มีการประกาศพื้นที่ต่างๆ ที่มีความสวยงามตามธรรมชาติให้เป็นอุทยานแห่งชาติเป็นจำนวนมาก อีกทั้งกระแสความนิยมด้านการท่องเที่ยวเพิ่มสูงขึ้นทำให้ปริมาณการใช้อุทยานแห่งชาติเพื่อการท่องเที่ยวเริ่มสูงมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ชายทะเลนับว่าเป็นแหล่งที่ได้รับความนิยมอย่างมาก และเนื่องด้วยแหล่งท่องเที่ยวประเภททะเลมีลักษณะทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างจากแหล่งท่องเที่ยวบนบก ดังนั้น ในการจัดการดูแลเพื่อให้ได้รับผลประโยชน์มากที่สุด จึงได้มีการแยกให้แหล่งท่องเที่ยวประเภทชายทะเลจัดตั้งขึ้นเป็นอุทยานแห่งชาติทางทะเล เพื่อให้มีแนวทางการดำเนินงานและการจัดการที่สอดคล้องกับ

รูปแบบของแหล่งท่องเที่ยวประเภทชายทะเลมากที่สุด สำหรับอุทยานแห่งชาติทางทะเลที่ได้รับ การประกาศกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติทางทะเลของประเทศไทย คือ อุทยานแห่งชาติ เขาสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

1.1.2.2 ความหมายและวัตถุประสงค์ของอุทยานแห่งชาติทางทะเล

ความหมายของอุทยานแห่งชาติ (National Park)⁹ จะมีความหมายแตกต่างกันไป ในแต่ละประเทศทั่วโลกขึ้นอยู่กับประวัติความเป็นมาและความจำเป็นของการประกาศจัดตั้ง ตลอดจนสภาพแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศนั้น โดยที่สภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ หรือที่เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า International Union for the Conservation of Nature and Resources (IUCN)¹⁰ หรือปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น The World Conservation Union¹¹ ได้กำหนดความหมายของอุทยานแห่งชาติว่า เป็นพื้นที่ที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งประกอบด้วย ระบบนิเวศน์สำคัญที่เป็นตัวแทนของภูมิภาค มีลักษณะเด่นตามธรรมชาติ หรือ ทิวทัศน์งดงาม เป็นแหล่งพืชพรรณและสัตว์ป่า ธรณีสัณฐานและเป็นที่อยู่อาศัยที่มีคุณค่า ด้านวิทยาศาสตร์ การศึกษาและนันทนาการ ทั้งนี้ พื้นที่ดังกล่าวต้องมีได้อยู่ในครอบครองของ ผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ นอกจากรัฐจะเข้าไปดำเนินการเพื่อสงวนรักษาและจัดการ เพื่อให้เกิด ประโยชน์ได้ตามเงื่อนไขพิเศษโดยไม่เปลี่ยนแปลงสภาพธรรมชาติที่สำคัญ นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ ในการกำหนดอุทยานแห่งชาติยังเพื่อเป็นการคุ้มครองแหล่งธรรมชาติ เพื่อคงไว้ซึ่งความเป็นตัวแทน ระบบนิเวศน์ของภูมิภาค และทรัพยากรพันธุกรรม ตลอดจนชนิดพันธุ์ที่ใกล้จะสูญพันธุ์ ทั้งนี้ เพื่อความมั่นคงและความหลากหลายทางนิเวศวิทยา

หากเป็นในความหมายทั่วไป อุทยานแห่งชาติ หมายถึง พื้นที่อันกว้างใหญ่ที่มี ทรัพยากรธรรมชาติสวยงามเหมาะสำหรับการพักผ่อน และเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของพืชและสัตว์ ที่มีคุณค่าทางการศึกษาหาความรู้ รวมถึงเป็นเขตอนุรักษ์รักษาธรรมชาติให้คงอยู่ในสภาพดั้งเดิม

⁹ เฟิงอั้ง, น.358.

¹⁰ ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหพันธ์นานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและ ทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2505

¹¹ ณรงค์ มหรรณพ, อั้งแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น.359.

มากที่สุด โดยข้อสำคัญจะต้องอนุญาตให้เข้าไปท่องเที่ยวได้ และเมื่อพิจารณาถึงความหมายของ อุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504¹² จะมีความหมายถึง พื้นที่ ดินทั่วไป ซึ่งรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเล ที่ได้รับการประกาศกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ เนื่องจากเป็นที่ดินที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ควรค่าแก่การรักษาให้คงอยู่ในสภาพเดิม อันจะเป็นประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐ และประชาชนต่อไป ทั้งนี้ จะต้องเป็นที่ดินที่ไม่ได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบ ด้วยกฎหมายของเอกชน

กล่าวโดยรวมแล้ว อุทยานแห่งชาติมีความหมายถึง พื้นที่ดินทั่วไปที่ได้รับการประกาศ กำหนดให้เป็นพื้นที่สงวนไว้ เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสภาพความสวยงาม ตามธรรมชาติ รวมทั้งการอนุรักษ์พืชพรรณและสัตว์ป่าไม่ให้ถูกทำลายไป โดยมีจุดประสงค์ สำคัญในการที่จะให้บริเวณอุทยานแห่งชาติกับพื้นที่บางส่วนให้เป็นพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยว ที่ให้ความรื่นรมย์แก่ประชาชน รวมทั้งเป็นแหล่งให้การศึกษาวิจัยในสาขาวิชาต่างๆ

จากที่กล่าวมา ก็คือ ความหมายของพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ซึ่งนอกจาก พื้นที่ดังกล่าวนี้แล้ว ยังมีการจัดพื้นที่อื่นไว้สำหรับท่องเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจและศึกษารวมชาติ โดยมีรูปแบบคล้ายกับอุทยานแห่งชาติ ได้แก่

วนอุทยาน (forest park)¹³ คือ พื้นที่ขนาดเล็กที่มีแหล่งความงามหรือความเด่น ตามธรรมชาติ หรือมีสิ่งอื่นที่น่าสนใจเป็นพิเศษ เช่น หุบเหว หน้าผา หาดทราย เป็นต้น โดยจัดตั้ง ขึ้นเพื่อจุดประสงค์สำหรับการพักผ่อนหย่อนใจ ตลอดจนอนุรักษ์ป่าไม้ สัตว์ป่า และสภาพธรรมชาติ ในพื้นที่นั้น

สวนพฤกษศาสตร์ (botanical garden) คือ พื้นที่ที่กำหนดขึ้นเพราะมีสภาพแวดล้อมที่ เหมาะสมต่อการปลูกต้นไม้ในหลายแหล่งของโลกจะรวบรวมพันธุ์ไม้ต่างๆ ปลูกเป็นหมวดหมู่ และตระกูลตามหลักวิชาการป่าไม้ เพื่อสะดวกในการศึกษาวิจัย รวมทั้งเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

สวนรุกขชาติ (arboretum) คือ พื้นที่ที่กำหนดขึ้นเพราะมีสภาพแวดล้อมเหมาะสมต่อ การปลูกรวบรวมพันธุ์ไม้ต่างๆ โดยเฉพาะไม้ยืนต้นที่มีค่าทางเศรษฐกิจ และพืชไม้ดอกที่หายาก

¹² มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

¹³ ณรงค์ มหรรณพ, อ่างแล้ว เริงอรรถที่ 8, น.357.

ที่มีอยู่ในท้องถิ่น แต่มิได้ปลูกเป็นหมวดหมู่เช่นเดียวกับสวนพฤกษศาสตร์ ทั้งนี้ เพื่อมุ่งหวังให้เป็นสถานที่ในการพักผ่อนหย่อนใจและศึกษาเกี่ยวกับด้านพันธุ์ไม้

ศูนย์ศึกษารธรรมชาติ (nature education center) คือ พื้นที่ที่กำหนดขึ้นเพื่ออนุรักษ์สัตว์ป่าและสิ่งแวดล้อม มีความงามตามธรรมชาติพอสมควร มีความเหมาะสมต่อสัตว์ป่าที่นำมาเลี้ยงไว้ในคอกขนาดใหญ่คล้ายสภาพตามธรรมชาติ เพื่อเป็นแหล่งให้ความรู้ด้านสัตว์ป่าและธรรมชาติ ตลอดจนเป็นพื้นที่พักผ่อนหย่อนใจ

อุทยานแห่งชาติในประเทศไทยสามารถแยกตามลักษณะของพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติได้สองประเภท คือ อุทยานแห่งชาติทางบก และอุทยานแห่งชาติทางทะเล

อุทยานแห่งชาติทางบก คือ บริเวณพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ โดยไม่รวมถึงพื้นที่ชายฝั่งทะเล และเกาะต่างๆ ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยมีจำนวนอุทยานแห่งชาติทางบก จำนวนทั้งสิ้น 118 แห่ง¹⁴

อุทยานแห่งชาติทางทะเล คือ บริเวณพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งเป็นบริเวณที่มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่ชายฝั่งทะเล เกาะแก่ง พื้นที่ชายฝั่งทะเลรวมถึงทะเลที่ได้รวบรวมระบบนิเวศน์ของสิ่งมีชีวิตทั้งบนบก ใกล้ชายฝั่งทะเล ที่มีความสมบูรณ์ตามธรรมชาติ และมีความสวยงามเหมาะสมแก่การอนุรักษ์และศึกษาหาความรู้ รวมถึงการพักผ่อนหย่อนใจ ในปัจจุบันอุทยานแห่งชาติทางทะเลของประเทศไทย มีจำนวนทั้งสิ้น 27 แห่ง¹⁵

สำหรับวัตถุประสงค์ของอุทยานแห่งชาติ ประกอบด้วยวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ¹⁶ คือ

1. เพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ คือ เป็นการคุ้มครองพื้นที่ธรรมชาติที่มีทรัพยากรที่ดีเด่น และหาได้ยากในพื้นที่นั้น ซึ่งได้แก่ พืช สัตว์ ปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ ทิวทัศน์ที่สวยงาม ให้คงอยู่อย่างธรรมชาติไม่ให้ถูกรบกวนโดยมนุษย์

2. เพื่อการศึกษาค้นคว้า วิจัย เนื่องจากอุทยานแห่งชาติเปรียบเสมือนเป็นห้องเรียนกลางแจ้งที่สามารถค้นคว้า วิจัย ได้โดยไม่มีที่สิ้นสุด เพราะภายในอุทยานแห่งชาติมีสิ่งมีชีวิต

¹⁴ ส่วนศึกษาและวิจัยอุทยานแห่งชาติ, <<<http://dnp.go.th>>> 19/10/05

¹⁵ ส่วนศึกษาและวิจัยอุทยานแห่งชาติ, <<<http://dnp.go.th>>> 19/10/05

¹⁶ ณรงค์ มหรรณพ, อ่างแล้ว เชียงรอกที่ 8, น.359.

สำหรับศึกษา นับตั้งแต่การเจริญเติบโต การพัฒนาทางชีววิทยา วิวัฒนาการ และจำนวนประชากรของสิ่งมีชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไป

3. เพื่อการท่องเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจ ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติมีทิวทัศน์ทางธรรมชาติที่สวยงามเหมาะสำหรับการใช้ประโยชน์เพื่อการท่องเที่ยว เพื่อให้เกิดความสุขทั้งทางกายและทางจิตใจแก่ผู้เข้าไปเที่ยวชม

1.1.2.3 ขอบเขตของอุทยานแห่งชาติทางทะเล

ในการที่จะกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ คือ

(1) พื้นดินนั้นจะต้องเป็นพื้นที่ที่มีขนาดกว้างใหญ่เพียงพอที่จะรักษาสถานะทางนิเวศวิทยาของพื้นที่ไว้ได้ ซึ่งตามหลักสากลได้กำหนดมาตรฐานไว้ไม่น้อยกว่า 10 ตารางกิโลเมตร แต่ทั้งนี้ก็ไม่เป็นเกณฑ์ตายตัวขึ้นอยู่กับคุณค่าของพื้นที่ที่สำคัญ

(2) พื้นดินนั้นจะต้องประกอบไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ เช่น ป่าไม้ สัตว์ป่า หรือมีพืชพรรณ สัตว์ที่น่าสนใจและหายาก หรือมีประวัติความเป็นมาที่มีคุณค่าในด้านทางประวัติศาสตร์ หรือมนุษยศาสตร์

(3) พื้นดินนั้นจะต้องเหมาะต่อการท่องเที่ยว พักผ่อน พักแรม หรือการศึกษาหาความรู้ ซึ่งจะมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับขนาดของพื้นที่และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง

(4) พื้นที่จะจัดตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อ

ก. เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่ตลอดไป

ข. เพื่อเป็นแหล่งค้นคว้า วิจัยทางวิชาการ ในเรื่องของธรรมชาติวิทยาและนิเวศวิทยา

ค. เพื่อเป็นแหล่งพักผ่อนของประชาชนทั่วไป ทั้งในปัจจุบันและอนาคตอย่างต่อเนื่องและถาวรตลอดไป

อุทยานแห่งชาติของประเทศไทยทุกแห่งมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 10 ตารางกิโลเมตร โดยเป็นการจัดตามหลักสากลของการจัดการอุทยานแห่งชาติ ซึ่งหากเป็นอุทยานแห่งชาติทางทะเล การกำหนดพื้นที่และขอบเขตของอุทยานแห่งชาติจะมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างกับการกำหนดพื้นที่และขอบเขตของอุทยานแห่งชาติทางบก กล่าวคือ พื้นที่ที่จะถูกกำหนดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ

ทางทะเล นอกจากจะเป็นพื้นดินที่รวมถึง ภูเขาและเกาะต่างๆ แล้ว ในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล จะต้องมีส่วนประกอบที่เป็นพื้นที่ชายทะเลรวมอยู่ด้วย

1.1.2.4 ความสำคัญของอุทยานแห่งชาติทางทะเล

อุทยานแห่งชาติทางทะเลเป็นพื้นที่คุ้มครองที่กำหนดขึ้นเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติ ร่วมกับการอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์จากธรรมชาติ ให้เกิดประโยชน์กับมนุษย์ควบคู่ไปด้วย อุทยานแห่งชาติเป็นพื้นที่ธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ โดยจะช่วยรักษา สภาวะสมดุลธรรมชาติ ช่วยให้กระบวนการทางนิเวศวิทยาดำเนินไปตามปกติ ช่วยให้การดำรงชีพ ของมนุษย์ดำรงอยู่เป็นปกติสุข ในอีกทางหนึ่ง อุทยานแห่งชาติทางทะเลเป็นแหล่งพันธุกรรม ดั้งเดิมของสิ่งมีชีวิตที่มนุษย์สามารถนำมาใช้ปรับปรุงพันธุกรรมของพืชและสัตว์ โดยใช้ เทคโนโลยีทางวิทยาศาสตร์และนวัตกรรมใหม่ๆ เข้าช่วย นอกจากนี้ อุทยานแห่งชาติทางทะเล ยังเป็นแหล่งที่ให้ความมั่นใจกับผู้ประกอบการต่างๆ ที่ใช้ทรัพยากรที่มีชีวิตเป็นวัตถุดิบให้ดำเนิน กิจกรรมได้อย่างมั่นใจและมีความมั่นคงโดยไม่กังวลว่าทรัพยากรพันธุกรรมและระบบนิเวศน์ จะเปลี่ยนไป¹⁷

การประกาศพื้นที่คุ้มครองในรูปแบบของอุทยานแห่งชาติ มีความสำคัญในด้านต่างๆ หลายประการ กล่าวคือ

(1) ในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ¹⁸

ในปัจจุบันสถานการณ์ป่าไม้และสัตว์ป่า รวมถึงสัตว์ทะเล โดยเฉพาะในประเทศ กำลังพัฒนาถูกทำลายลงอย่างมาก เนื่องจากความต้องการด้านที่ดินเพื่อการเกษตรและความ ต้องการในการนำทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ มาใช้เป็นเครื่องอุปโภค บริโภค ซึ่งนักวิทยาศาสตร์ เชื่อว่ายังมีชนิดพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าอีกหลายชนิดที่สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อีก มากมายหลายอย่าง แต่ยังไม่สามารถคิดค้นได้สำเร็จในปัจจุบัน ดังนั้น จึงต้องมีการสงวนรักษา

¹⁷ ณรงค์ มหรรณพ, เฝ้าอ้าง, น.361.

¹⁸ วิชิต พัฒนโกศัย, อุทยานแห่งชาติ จากธรรมชาติสู่เขตอนุรักษ์, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : กรมป่าไม้, 2545), น.9.

แหล่งธรรมชาติให้คงอยู่ต่อไป เพื่อรอการศึกษา ค้นคว้า ทดลองก่อนที่จะนำทรัพยากรในเขตอุทยานแห่งชาติไปใช้ให้เกิดผลประโยชน์มากที่สุดในอนาคต

(2) ในด้านเศรษฐกิจ¹⁹

อุทยานแห่งชาติได้ถูกจัดขึ้นเป็นพื้นที่สงวนธรรมชาติ เพื่อให้ช่วยรักษาสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมต่อสิ่งมีชีวิตแล้วยังมีประโยชน์ทางการท่องเที่ยว คือ ให้ประชาชนเข้าไปเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจ ทำให้เกิดธุรกิจการท่องเที่ยวและบริการ โดยเฉพาะในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ถือได้ว่าเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากในปัจจุบัน และถือได้ว่าเป็นที่มาของรายได้ของราษฎรในท้องถิ่น และจากลักษณะพิเศษของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่ต้องใช้แรงงานในท้องถิ่นเป็นหลัก ทำให้มีการกระจายรายได้ส่งผลให้เศรษฐกิจของชาติดีขึ้น นอกจากนี้ พื้นที่อุทยานแห่งชาติยังเป็นแหล่งอนุรักษ์พันธุ์กรรมดั้งเดิมที่สามารถนำไปใช้ในการผสมพันธุ์พืชและสัตว์ เพื่อให้ได้พันธุ์แท้ที่ทนทานต่อโรคและแมลง และให้ผลผลิตสูง ทั้งช่วยรักษาสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมต่อการเกษตร บางแห่งเป็นต้นน้ำที่สำคัญที่ระบายน้ำลงสู่ลำธารตอนล่างอีกด้วย

(3) ในด้านการศึกษา ค้นคว้า และวิจัย²⁰

อุทยานแห่งชาติมีพื้นที่ขนาดใหญ่และเป็นพื้นที่ที่ไม่ถูกรบกวน ประกอบด้วยสิ่งมีชีวิตเป็นจำนวนมาก ทำให้อุทยานแห่งชาติทุกแห่งเป็นที่ที่นักวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านนิเวศวิทยาต้องการเข้าไปศึกษาวิจัยทางธรรมชาติ ตลอดจนการวิจัยเปรียบเทียบระหว่างอุทยานแห่งชาติกับพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์เพื่อวัตถุประสงค์อื่น ซึ่งผลของการศึกษาวิจัยเหล่านี้ไม่เพียงแต่จะเป็นประโยชน์ต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น ยังเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของภูมิภาคและของประเทศไทยโดยรวมด้วย

(4) ในด้านสังคมและวัฒนธรรม²¹

อุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งที่มีคุณค่าทางด้านนันทนาการที่ประชาชนสามารถใช้เวลาว่างอิสระจากการทำงานไปเที่ยวพักผ่อน ทำให้สภาพร่างกายและจิตใจดีขึ้น เป็นแหล่งที่มาของสติปัญญา

¹⁹ เฝิงอ๋าง, น.12.

²⁰ เฝิงอ๋าง, น.9.

²¹ เฝิงอ๋าง, น.12.

ทำให้มนุษย์มีประสิทธิภาพในการทำงานซึ่งเป็นแนวทางในการพัฒนาสังคมไปในทางที่ดี ดังจะพบว่า นักประพันธ์ นักกวี นักแต่งเพลง หรือแม้แต่พระพุทธเจ้าได้อาศัยป่าเป็นที่ผลิตผลงานอันอมตะ

นอกจากนี้ อุทยานแห่งชาติยังช่วยนำความเจริญไปสู่บริเวณพื้นที่ใกล้เคียง ทั้งนี้เนื่องจากการพัฒนาอุทยานแห่งชาติเพื่อจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยว มีการสร้างสาธารณูปโภคหลายประการ เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น ทำให้พื้นที่ใกล้เคียงได้รับประโยชน์ด้วย รวมทั้งยังเป็นแหล่งอนุรักษ์โบราณวัตถุและโบราณสถานให้คงอยู่เพื่อเตือนใจประชาชนให้เห็นความสำคัญและบทเรียนต่างๆ ที่เกิดขึ้นในอดีต นอกจากนี้ กิจกรรมการท่องเที่ยวยังช่วยเผยแพร่วัฒนธรรม ชนบทรรมนิยมประเพณีของท้องถิ่นให้แพร่หลาย ทำให้ประชาชนสำนึกถึงความสำคัญของชนบทรรมนิยมประเพณีดั้งเดิม บางครั้งการท่องเที่ยวมีส่วนช่วยเปลี่ยนวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่จากการเกษตรมาเป็นการค้าขายและนำเที่ยวมากขึ้น

(5) ในด้านสิ่งแวดล้อม²²

พื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นพื้นที่ธรรมชาติที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อรักษาสภาพแวดล้อมทั้งมวลภายในอุทยานแห่งชาติให้อยู่ในสภาพที่เป็นธรรมชาติให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยอุทยานแห่งชาติช่วยรักษาสสมดุลของสิ่งแวดล้อม เป็นแหล่งสร้างความมั่นคงให้แก่กระบวนการทางอุทกวิทยา ช่วยป้องกันการพังทลายของดิน ช่วยควบคุมสภาพภูมิอากาศ ช่วยรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสมต่อสิ่งมีชีวิต ช่วยคุ้มครองรักษาประสิทธิภาพของระบบนิเวศนี้ให้ได้ผลผลิตที่ยั่งยืนตลอดไป รวมทั้งเป็นแหล่งช่วยพัฒนาจิตใจของมนุษย์ ส่งผลให้ลดปัญหาสิ่งแวดล้อมทางด้านสังคมตามมา

(6) ในด้านความมั่นคงของประเทศ

อุทยานแห่งชาติเปรียบเสมือนคลังมหาสมบัติของประเทศ อุทยานแห่งชาติบางแห่งประกอบด้วยพื้นที่ป่าไม้และแร่ธาตุอย่างสมบูรณ์ ในยามวิกฤตเมื่อชาติต้องการจะใช้ทรัพยากรดังกล่าว เพื่อความอยู่รอดของประเทศก็สามารถนำมาใช้ได้ แต่ในยามปกติหากฐานะของประเทศยังไม่ยากจนเกินไปจนถึงกับต้องนำเอาทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นมาใช้เพียงเพื่อ

²² เฟิงอ๋าง, น.10.

ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจระยะสั้นก็ไม่สมควรนำออกมาใช้ เพราะความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นนั้น ย่อมหมายถึงการสูญเสียธรรมชาติดั้งเดิมตลอดไป

ความมั่นคงและความปลอดภัยของชาติย่อมมีความสำคัญเหนือสิ่งใด เพราะถ้าประเทศชาติขาดความมั่นคง กิจกรรมอื่นๆ ก็ดำเนินการไม่ได้ ดังนั้น กิจกรรมบางอย่าง เช่น การสร้างสถานีเรดาร์ในอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ ถ้าไม่จำเป็นแล้วไม่ควรมีขึ้นในอุทยานแห่งชาติ เพราะทำให้เกิดสภาพธรรมชาติเสียหายได้ และขัดกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ

ความสำคัญของอุทยานแห่งชาติทางทะเลที่กล่าวมา อาจจะเห็นประโยชน์มากหรือน้อยแตกต่างกันตามช่วงเวลาที่แตกต่างกัน ซึ่งประโยชน์ในบางประการอาจจะเกิดขึ้นในทันทีที่มีการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติขึ้น ในขณะที่ประโยชน์ในบางประการจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีมาตรการในการจัดการที่ถูกต้องและเหมาะสมเท่านั้น

1.2 ความสำคัญของทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล

1.2.1 ความสำคัญในด้านการท่องเที่ยว

ท้องทะเลไทยหรือน่านน้ำไทย นับได้ว่ามีทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลที่สวยงามอยู่เป็นจำนวนมากเรียกได้ว่าเป็นอุทยานทางทะเล ที่ประกอบด้วยพืชและสัตว์น้ำต่างๆ มากมาย ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้อุทยานแห่งชาติทางทะเลของประเทศไทย เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญแห่งหนึ่งของประเทศ โดยทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติประการแรกที่นักท่องเที่ยวนึกถึงเมื่อมาเที่ยวอุทยานแห่งชาติทางทะเล ก็คือ ชายหาด น้ำทะเล หมู่เกาะ ชายหาด และวิถิวทัศน์ที่สวยงาม นอกจากนี้ ยังมีทรัพยากรการท่องเที่ยวอื่นๆ อีกมากมายที่ส่งเสริมการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ได้แก่ ปะการังหรือแนวปะการัง ดอกไม้ทะเล และปลาชนิดต่างๆ เป็นต้น ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติต่างๆ เหล่านี้ ถือได้ว่ามีบทบาทความสำคัญต่อการท่องเที่ยวภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลเป็นอย่างมาก เนื่องจากหากว่าภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลไม่มีทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติเหล่านี้อยู่แล้ว ก็จะส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และอาจจะมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของชุมชน

ท้องถิ่นด้วย ดังนั้น ทรัพยากรการท่องเที่ยวจึงมีความสำคัญในด้านการส่งเสริมอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวอันนำมาซึ่งผลประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ และในด้านสังคม อันนำมาซึ่งการกระจายรายได้และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของชุมชนท้องถิ่น

1.2.2 ความสำคัญในด้านการอนุรักษ์

ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติต่างๆ ถือได้ว่ามีความสำคัญต่อระบบนิเวศน์ ทางธรรมชาติ ทั้งบนบกและในทะเลมากมาย เช่น หากเป็นทรัพยากรการท่องเที่ยวประเภท ทรัพยากรแนวปะการัง นอกจากจะมีความสำคัญในด้านการท่องเที่ยวแล้ว ทรัพยากรแนว ปะการังยังมีความสำคัญต่อแนวชายฝั่ง โดยแนวปะการังบริเวณชายฝั่งมีส่วนในการช่วยลดความ รุนแรงของคลื่นและกระแสน้ำโดยตรง ซึ่งจะทำให้ไม่เกิดการพังทลายลงของชายฝั่ง นอกจากนี้ การสึกกร่อนลงไปของแนวปะการังยังช่วยทำให้เกิดทรายเป็นจำนวนมากให้กับชายหาด ชายฝั่ง ทะเลด้วย ดังนั้น หากทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติประเภทต่างๆ โดยเฉพาะที่อยู่ในพื้นที่ เขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ซึ่งถือได้ว่าเป็นเขตอนุรักษ์ ถูกทำลายหรือสูญเสียไปแล้วก็จะส่งผล กระทบอย่างใหญ่หลวงทั้งต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่น และ ระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ

1.3 ปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล

1.3.1 ปัญหาจากการขยายตัวทางด้านการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล

จากการที่ประเทศไทยได้มุ่งเน้นให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นหนึ่งใน อุตสาหกรรมหลักในการนำรายได้เข้าสู่ประเทศ โดยได้เน้นการลงทุนและเปิดโอกาสให้เอกชน เข้ามาดำเนินกิจการในด้านการท่องเที่ยวมากขึ้น ส่งผลให้ในปัจจุบันมีนักท่องเที่ยวและผู้ ประกอบธุรกิจในการท่องเที่ยวเข้าไปมีบทบาทในการประกอบกิจกรรมด้านการท่องเที่ยว ประเภทต่างๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลเป็นจำนวนมาก ซึ่งผลประโยชน์ที่ได้รับจากการที่

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวพัฒนาขึ้นเช่นนี้ คือ ผลประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจโดยรวม แต่เมื่อมองไปถึงผลเสียที่จะได้รับถือได้ว่ามีผลกระทบเกิดขึ้นมากมายหลายประการ²³

1.3.1.1 ปัญหาในด้านความแออัดของพื้นที่

อุทยานแห่งชาติถือว่าเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่สำคัญของประเทศ ซึ่งได้รับความนิยมนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอุทยานแห่งชาติทางทะเล ถือได้ว่ามีความสวยงามและความหลากหลายของทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติเป็นอย่างมาก จึงได้รับความนิยมนักท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้นทุกปี และโดยที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่อยู่ในเขตร้อนชื้น อุทยานแห่งชาติทางทะเลจึงไม่ใช่ได้รับความนิยมนักท่องเที่ยวชาวไทยเท่านั้น แต่ยังเป็นที่ยินยอมของนักท่องเที่ยวต่างชาติอีกด้วย และเนื่องด้วยอุทยานแห่งชาติทางทะเลของไทยโดยส่วนใหญ่ นอกจากจะมีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่ชายฝั่งทะเล ทั้งทางด้านฝั่งอ่าวไทย และฝั่งทะเลอันดามันแล้ว อุทยานแห่งชาติทางทะเลยังมีพื้นที่ครอบคลุมถึง เกาะต่างๆ ที่อยู่กลางทะเลด้วย ซึ่งจากสภาพภูมิประเทศของพื้นที่อุทยานแห่งชาติทางทะเลที่มีลักษณะเป็นชายฝั่งทะเลและเกาะต่างๆ เช่นนี้เอง เมื่อการท่องเที่ยวมีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น มีจำนวนปริมาณนักท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น และมีการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เพิ่มมากขึ้นในบริเวณพื้นที่อุทยานแห่งชาติทางทะเลซึ่งมีพื้นที่อยู่อย่างจำกัด ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ความแออัดของพื้นที่ที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการของจำนวนปริมาณนักท่องเที่ยวที่เข้ามาท่องเที่ยวภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ทำให้สภาพที่เกิดขึ้นในปัจจุบันกับอุทยานแห่งชาติหลายแห่งก็คือ การที่จำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้าไปท่องเที่ยวภายในเขตอุทยานแห่งชาตินั้นมีปริมาณมากเกินไปกว่าที่อุทยานแห่งชาตินั้นๆ จะรองรับความต้องการของนักท่องเที่ยวทุกคนได้ ทั้งในแง่ของ ที่พัก ร้านค้า และร้านอาหาร นอกจากนี้ การที่มีนักท่องเที่ยวจำนวนมากเข้ามาในเขตอุทยานแห่งชาติ ยังก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย เช่น ในเรื่องของความสกปรกของขยะที่มีปริมาณมากเกินไปกว่าที่เจ้าหน้าที่จะจัดการได้ และในเรื่องของการที่ทรัพยากรธรรมชาติ พืชพรรณ และสัตว์ป่าถูกทำลาย รวมไปถึงการส่งเสียงดังของนักท่องเที่ยวอันเป็นการรบกวนสัตว์ป่า ซึ่งถึงแม้ว่าการกระทำต่างๆ เหล่านี้จะมีกฎหมาย

²³ ภราเดช พยัฆวิเชียร, "หาดทราย สวรรค์ของนักแรมทาง," ทะเลคือชีวิต, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพันธุ์พืชแห่งประเทศไทย, 2546), น. 156.

กำหนดบทลงโทษไว้ แต่คงเป็นการยากที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะสามารถควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึง หากยังมีการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่มีการคำนึงถึงขีดจำกัด หรือขีดความสามารถของสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติว่าสามารถรองรับความต้องการของนักท่องเที่ยวได้เพียงไร ผลที่จะเกิดขึ้นอย่างแน่นอนก็คือ ความเสียหายของสภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในเขตอุทยานแห่งชาตินั่นเอง²⁴

1.3.1.2 ปัญหาในด้านความเสื่อมโทรมของทรัพยากรการท่องเที่ยว

จากการที่มีจำนวนปริมาณนักท่องเที่ยวเข้ามาในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล มากเกินกว่าที่พื้นที่จะรองรับได้จนเกิดความแออัด ส่งผลให้ทรัพยากรการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลไม่สามารถรองรับกับความต้องการของนักท่องเที่ยวได้แล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นอีกประการคือ ปัญหาในด้านความเสื่อมโทรมของทรัพยากรการท่องเที่ยวโดยสาเหตุสำคัญของปัญหาในประการนี้เกิดขึ้นจากกิจกรรมการท่องเที่ยวและพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวบางประเภทที่ไม่ใส่ใจต่อการกระทำของตนหรือกิจกรรมการท่องเที่ยวที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรการท่องเที่ยว ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ ในเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ซึ่งนอกจากจะมีจำนวนปริมาณนักท่องเที่ยวที่เข้ามาท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากแล้ว ภายในเขตอุทยานแห่งชาติยังมีกิจกรรมการส่องสัตว์ในเวลากลางคืน ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวนี้อาจจะมีข้อดีในแง่ที่ว่าทำให้นักท่องเที่ยวได้เรียนรู้วิถีชีวิตในการหาอาหารกินของสัตว์ในเวลากลางคืน แต่ก็มีข้อเสียคือ เป็นการรบกวนการหาอาหารกินของสัตว์โดยตรงและยังอาจเป็นการทำให้ระบบนิเวศน์การหาอาหารกินของสัตว์ต้องเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และยังอาจส่งผลกระทบต่อ สัตว์ป่าบางชนิดลดจำนวนลงอีกด้วย อีกตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเช่นเดียวกันก็คือ อุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา ซึ่งเป็นอุทยานแห่งชาติทางทะเล ในบริเวณเขาพิงกันและเขาตاپูซึ่งมีสภาพเป็นเกาะอยู่กลางน้ำนั้นโดยสภาพเป็นบริเวณที่มีพื้นที่ที่จำกัดอยู่แล้ว แต่จากสภาพในปัจจุบันนั้นมีการตั้งร้านขายของที่ระลึกเป็นจำนวนมากในบริเวณเขาพิงกันและเขาตاپู ซึ่งส่งผลให้เกิดความไม่สวยงามทางทัศนียภาพและยังส่งผลให้เกิดปริมาณขยะจากถุงพลาสติกอย่างมากมาย ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ทรัพยากรการท่องเที่ยวบางอย่างได้ถูกใช้อย่างสิ้นเปลือง หรือถูกทำลายจนได้รับความเสียหายและก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมขึ้น

²⁴ เห่งอ่าง, น.161.

1.3.2 ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรการท่องเที่ยว

ในปัจจุบันพบว่า อุทยานแห่งชาติทางทะเลหลายแห่งในประเทศไทยเริ่มเสื่อมโทรมลง ซึ่งจะเห็นได้จากการที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ถูกรบกวนและถูกทำลาย หรืออาจจะกล่าวได้ว่า สิ่งเหล่านี้ก็คือ ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรการท่องเที่ยว ซึ่งเกิดขึ้นทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ²⁵ คือ

1.3.2.1 ความเสื่อมโทรมในเชิงปริมาณ คือ การลดจำนวนลงของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การลดลงของพื้นที่ป่าไม้ การสูญพันธุ์ของพืชและสัตว์บางชนิด สิ่งต่างๆ เหล่านี้มีผลให้ระบบนิเวศน์ต่างๆ ที่มีอยู่เดิมต้องเปลี่ยนแปลงไป²⁶

1.3.2.2 ความเสื่อมโทรมเชิงคุณภาพ คือ การที่จำนวนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ได้ลดลงไปในเชิงปริมาณ แต่คุณภาพของสิ่งเหล่านั้นลดลงจนไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้เหมือนเดิม เช่น วิถีทัศน์ ความสวยงามตามธรรมชาติ อาจจะลดน้อยลงจนไม่เป็นที่ประทับใจแก่นักท่องเที่ยว โดยมีสาเหตุมาจากการที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เกิดขึ้นมากมายมาบดบังทัศนียภาพตามธรรมชาติ หรืออาจจะเกิดขึ้นจากการที่ในบริเวณอุทยานแห่งชาติทางทะเลนั้นเต็มไปด้วยขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลต่างๆ ส่งผลให้เกิดกลิ่นเหม็น

ความเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นความเสื่อมโทรมในเชิงปริมาณหรือในเชิงคุณภาพ ต่างก็ส่งผลต่อทรัพยากรการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลในด้านต่างๆ เช่น ผลกระทบต่อพืชพรรณธรรมชาติ ทั้งบนบกและใต้ทะเล โดยเฉพาะดอกไม้ทะเลที่เป็นจุดดึงดูดนักท่องเที่ยว ผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์ประเภทต่างๆ ทั้งสัตว์ป่าและสัตว์ทะเล เช่น ทรัพยากร

²⁵ อารยา หุณฑนะเสวี, "มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว : ศึกษาเฉพาะกรณีระบบอุทยานแห่งชาติทางบก," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), น.23.

²⁶ ธรณ์ อารงนาวาสวัสดิ์, "30 ปี แนวปะการังไทย," ทะเลคือชีวิต, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพันธุ์พืชแห่งประเทศไทย, 2546), น.41.

ปะการัง หรือแนวปะการัง ซึ่งทรัพยากรประเภทนี้ถือได้ว่าเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญและเป็นทรัพยากรที่นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ที่มาเที่ยวอุทยานแห่งชาติทางทะเลต้องการเที่ยวชม และนอกจากผลกระทบที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรการท่องเที่ยวจะมีปัญหาโดยตรงต่อสถานการณ์การท่องเที่ยวแล้ว ผลกระทบอีกประการที่เกิดขึ้นคือ ผลกระทบต่อระบบนิเวศน์โดยรวมตามธรรมชาติ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรการท่องเที่ยว นอกจากจะทำให้ตัวทรัพยากรการท่องเที่ยวตามธรรมชาติได้รับความเสื่อมโทรมถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายแล้ว ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรการท่องเที่ยวยังส่งผลกระทบก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ อีกหลายประการ

บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยว ในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล

2.1 แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

2.1.1 แนวความคิดในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ¹ หมายถึง การรู้จักใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้ เป็นประโยชน์ต่อมนุษย์มากที่สุด และใช้ได้เป็นระยะเวลาอันยาวนานมากที่สุด หรืออาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการใช้ที่ก่อให้เกิดความสูญเสียต่อทรัพยากรโดยเปล่าประโยชน์น้อยที่สุด และในขณะเดียวกัน สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้นได้อย่างคุ้มค่ามากที่สุด

สาเหตุที่ต้องมีแนวความคิดในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องมาจากเหตุผลหลายประการ ได้แก่²

(1) ทรัพยากรธรรมชาติบางประเภทใช้แล้วสิ้นเปลือง บางประเภทมีจำนวนจำกัด เมื่อใช้หมดไปแล้วไม่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ หรือทำให้เพิ่มจำนวนขึ้นในระยะเวลาอันสั้นได้

(2) จำนวนประชากรมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ในขณะเดียวกันทรัพยากรธรรมชาติมีจำนวนจำกัด และเพิ่มจำนวนช้า

(3) ทรัพยากรธรรมชาติเป็นเครื่องมือส่งเสริมให้มีการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ซึ่งส่งผลให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีมีความมั่นคง

¹ <<<http://www.reo11.net/phplindea.php>>> 3/05/05

² <<<http://dnte5.nte.go.th/ilp/resource/sc31-5-1.htm>>> 3/05/05

(4) ทรัพยากรธรรมชาติบางประเภทถือได้ว่าเป็นทรัพยากรการท่องเที่ยวประเภทหนึ่ง ซึ่งถือว่ามีค่าสำคัญต่อการท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก ดังนั้น จึงต้องถนอมดูแลและรักษาเอาไว้ไม่ให้สูญหายไป

สำหรับวิธีการในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มีหลายวิธี ได้แก่

(1) การใช้อย่างประหยัด คือ พยายามถนอมใช้ให้น้อยที่สุด แต่มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์มากที่สุด

(2) ใช้อย่างมีประสิทธิภาพ พยายามใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพมากกว่าสภาพตามธรรมชาติ หรือนำไปใช้ให้เหมาะสมกับงาน ให้ได้ผลคุ้มค่ามากที่สุด

(3) นำกลับมาใช้ใหม่ ทรัพยากรธรรมชาติบางชนิดเมื่อใช้แล้วสามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ เช่น พวกแร่ธาตุต่างๆ กระดาษ พลาสติก เหล็ก อะลูมิเนียม ทองแดง เมื่อหมดสภาพการใช้งานแล้วสามารถนำไปหลอมแปรสภาพและนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้อีก

(4) การบูรณะซ่อมแซมหรือทดแทน ทรัพยากรธรรมชาติบางอย่างสามารถทำทดแทนได้ เช่น ป่าไม้ สัตว์ป่า เราสามารถปลูกป่าทดแทนป่าที่ถูกทำลายไป หรือปลูกเสริมในกรณีที่ป่าใกล้หมดสภาพ สัตว์ป่าหลายชนิดเราสามารถเพาะพันธุ์แล้วนำไปปล่อยให้ขยายพันธุ์ตามธรรมชาติได้ เช่น ปลา เต่า เป็นต้น

(5) หาสิ่งอื่นใช้แทน โดยนำทรัพยากรที่หาง่ายและมีปริมาณมากกว่าทดแทนทรัพยากรที่หายาก เช่น เราใช้พลาสติกเป็นส่วนประกอบในการสร้างรถยนต์ เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องใช้ในครัวเรือน แทนเหล็กและโลหะอื่นๆ เราใช้ถุงพลาสติกแทนใบไม้ ใบตองในการห่อของ เราสร้างบ้านด้วยอิฐ หิน แทนการสร้างด้วยไม้ ทั้งนี้ เพื่อประหยัดทรัพยากรที่สำคัญไว้ใช้ในกิจการอื่นๆ ที่จำเป็น นอกจากนี้ การคิดประดิษฐ์ของเทียม เช่น ยางเทียม ไหมเทียม เส้นใยเทียม ขึ้นมาใช้ ก็ถือได้ว่าเป็นวิธีอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ดีวิธีหนึ่ง

(6) สำรวจหาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มเติม แหล่งทรัพยากรที่มีอยู่นับวันจะหมดไป เราจะต้องศึกษาสำรวจหาแหล่งใหม่เพิ่มเติมอยู่เสมอๆ การคิดค้นนำพลังงานจากลมเพื่อหมุนระหัดสูบน้ำบาดาล การนำพลังงานแสงแดดมาขับเคลื่อนเครื่องจักร เครื่องยนต์ รถยนต์ และอุตสาหกรรมบางประเภทแทนพลังงานจากแร่ เชื้อเพลิง ล้วนเป็นวิธีการที่ดีที่เราจะต้องสำรวจ ประดิษฐ์ คิดค้นกันต่อไป

(7) ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติโดยเคร่งครัดทั้งผู้รักษากฎหมายและประชาชน

(8) นำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ให้เหมาะสมกับทรัพยากรธรรมชาติและเกิดประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมมากที่สุด

(9) ให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(10) กำหนดเขตการเกษตรและอุตสาหกรรมให้แน่นอน ป้องกันการบุกรุกเขตสงวนต่างๆ

กล่าวโดยสรุป การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินั้นจะต้องมีนโยบายในการควบคุมการใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาด คำนึงถึงผลได้ผลเสียอย่างถี่ถ้วน โดยการพิจารณาตามหลักวิชาการอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกจังหวะและความต้องการของสังคม ทั้งนี้ เพราะทรัพยากรธรรมชาติเป็นมรดกอันมหาศาลที่ธรรมชาติให้ไว้เพื่อมนุษย์ได้ใช้ในการดำรงชีวิต จึงจำเป็นต้องศึกษาค้นคว้าถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อมิให้ทรัพยากรธรรมชาตินั้นหมดไปอย่างรวดเร็ว เพราะในการอนุรักษ์เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์ทั้งในเมืองและชนบท ดังนั้น ในการวางแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างชาญฉลาด จะต้องไม่แยกมนุษย์ออกจากสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรม หรือสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ

2.1.2 แนวความคิดในการพัฒนาแบบยั่งยืน (sustainable development)

เป็นแนวความคิดที่ หมายถึง ขั้นตอนและกระบวนการในการพัฒนาของประเทศทุกๆ ด้าน ต้องสามารถตอบสนองของความต้องการในการดำเนินชีวิตของมนุษย์³ และต้องมีการดำเนินการในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป โดยอาจจะกล่าวได้ว่าการพัฒนาแบบยั่งยืนนั้นเป็นความสัมพันธ์ระหว่าง ความต้องการในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ กับ

³ Micheal Keating, แผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน, แปลโดย มานพ เมฆประยูรทอง, (กรุงเทพมหานคร : อัมรินทร์พรินติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด, 2537), น.12.

ความจำเป็นในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ⁴ โดยคำนึงถึงข้อจำกัดของธรรมชาติเพื่อให้คนรุ่นหลังสามารถใช้ประโยชน์ได้ต่อไป ซึ่งแนวความคิดนี้เริ่มมาจากความรู้ในทางนิเวศวิทยาที่ว่าต้นทุนในการผลิตหรือการพัฒนาในด้านต่างๆ ของมนุษย์นั้น มีต้นทุนของธรรมชาติรวมอยู่ด้วย ดังนั้น ในการพัฒนาประเทศไม่ว่าในด้านใดย่อมต้องมีต้นทุนทางธรรมชาติรวมอยู่ด้วยเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวโดยใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งดึงดูดใจนักท่องเที่ยว นั้น ถือว่าเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นต้นทุนในการพัฒนาโดยตรง ซึ่งถ้าหากไม่มีการวางแผนการจัดการที่ดีแล้ว อาจจะเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเกินขีดจำกัดที่ธรรมชาติจะรองรับไว้ได้ และอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติโดยรวมทั้งหมดได้

ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาในด้านการท่องเที่ยวมีความสอดคล้องกับสภาพความสมดุลของระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ และอยู่ภายใต้ขีดจำกัดตามที่ธรรมชาติสามารถรองรับได้ จึงต้องมีแนวทางในการพัฒนาโดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้คือ⁵

(1) การใช้ธรรมชาติโดยที่ไม่เป็นการทำลายล้างต้นทุน เป็นการกำหนดถึงต้นทุนตามธรรมชาติที่ไม่อาจจะใช้ประโยชน์เกินธรรมชาติ เช่น การจำกัดจำนวนหรือวิธีการหาประโยชน์ไม่ให้ล่วงล้ำทำลายทรัพยากรทางป่าไม้ ประมง โดยไม่ให้เกิดการทำลายระบบนิเวศน์ พร้อมทั้งให้มีการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอยู่ตลอดเวลาอีกด้วย

(2) การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่า หมายถึง การใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติที่นอกจากจะไม่เป็นการทำลายล้างแล้ว ยังต้องเป็นการใช้ประโยชน์ทางธรรมชาติที่ได้มาอย่างคุ้มค่า และยังยืนโดยมุ่งถึงความต้องการพื้นฐานในสังคม เช่น เมื่อได้มีการกำหนดเขตพื้นที่ให้เป็นเขตอนุรักษ์แล้วที่ดินที่เหลือก็ควรที่จะกำหนดให้มีการทำประโยชน์ในด้านการเกษตร ป่าไม้ที่อยู่อาศัยให้ครบถ้วนโดยพิจารณาถึงคุณค่าของที่ดินควบคู่ไปด้วย คือ ถ้าหากเป็นที่ดินที่

⁴ จรัสพงศ์ จักขุทิพย์, "มาตรการทางกฎหมายในการจัดการเพื่อการพิทักษ์แนวปะการังในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), น.42.

⁵ พันธ์ ทศนียานนท์ และคณะ, รายงานผลการศึกษาวิจัย "โครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1," (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2532), น.22-23.

อุดมสมบูรณ์เหมาะสมกับภาคเกษตรกรรม ก็ไม่ควรกำหนดให้เป็นพื้นที่เมืองหรือนิคมอุตสาหกรรม และเมื่อเป็นที่เกษตรกรรมก็ควรมุ่งปลูกพืชเพื่อบริโภคก่อนที่จะปลูกพืชฟุ่มเฟือย เช่น กาแฟ เป็นต้น

(3) การจำกัดการผลิตหรือการบริโภคภายใต้ข้อจำกัดที่จะต้องรักษาต้นทุนทางธรรมชาติ และตอบสนองความต้องการพื้นฐานก่อน ซึ่งก็เป็นที่น่าพอใจว่าการผลิตหรือการบริโภค ในหลายกรณีที่จะต้องถูกจำกัดลง เช่น การจำกัดจำนวนนักท่องเที่ยวในการเข้าไปในเขต อุทยานแห่งชาติ การกำหนดจำนวนโรงแรมในแต่ละชายหาด ข้อจำกัดเหล่านี้ล้วนแต่เป็น ข้อจำกัดที่อาจจะเกิดขึ้นได้ตามสภาพนิเวศของแต่ละสังคม ซึ่งถ้าหากว่าเป็นข้อจำกัดพื้นฐาน ที่เป็นข้อจำกัดเพื่อความยั่งยืนในการพัฒนา อันถือได้ว่าเป็นประโยชน์ร่วมกันของทุกคนแล้ว ประชาชนก็ต้องยอมรับในข้อจำกัดดังกล่าวและร่วมมือกันหามาตรการทดแทนในส่วนอื่นๆ ต่อไป

(4) การกระจายโอกาสในสังคม เมื่อมีข้อจำกัดในทางธรรมชาติขึ้นมาเช่นนี้แล้ว ปัญหาในการกระจายโอกาสและผลประโยชน์ก็จะเกิดขึ้นตามมา ซึ่งก็เป็นภารกิจที่จะต้องกระทำ เพื่อเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืนเช่นกัน เพราะถ้าหากว่าการกระจายโอกาสในสังคมเกิดขึ้น อย่างไม่เป็นธรรมแล้ว มาตรการด้านอนุรักษ์ต่างๆ ก็ไม่อาจจะต้านทานต่อการตื่นตัวของ ผู้ด้อยโอกาส เช่น ถ้าในพื้นที่เกษตรกรรมยังไม่มีกรปฏิบัติที่ดินเพื่อกระจายที่ดินและส่งเสริม การผลิตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ประชาชนก็ต้องบุกเบิกทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติอยู่ตลอดเวลา ด้วยเหตุนี้ความเสมอภาคจึงเป็นหลักการที่สำคัญของการอนุรักษ์ด้วย

กระบวนการในการพัฒนาแบบยั่งยืนดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นกระบวนการสำคัญ ที่จะทำให้แนวทางในด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวสามารถที่จะประสานสอดคล้องควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อให้เกิดความยั่งยืนต่อไปในอนาคต

2.2 แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยว

ในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล

2.2.1 ความหมายของการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยว

การอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยว⁶ หมายความว่าถึง กระบวนการเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขและรักษาทรัพยากรการท่องเที่ยวที่มีอยู่ให้คงความงดงามและคงคุณค่าเป็นทรัพยากรของประเทศชาติสืบต่อไป พร้อมทั้งหาวิธีการให้ทรัพยากรเหล่านั้นดึงดูดความสนใจของนักท่องเที่ยวให้เดินทางเข้ามาท่องเที่ยว โดยมาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยว เป็นสิ่งที่ปฏิบัติได้ง่ายและมีหลายประการ⁷ ได้แก่

(1) ช่วยกันรักษาสภาพธรรมชาติให้คงความสมบูรณ์ หรือคงสภาพเดิมให้มากที่สุด โดยการไม่ปรับสภาพของสถานที่ท่องเที่ยวทางธรรมชาติให้เปลี่ยนไปจากเดิมจนด้อยคุณค่าลง เช่น ไม่เน้นการสร้างที่พักแรม หรือรีสอร์ทในแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติให้มากเกินไปจนความจำเป็นเนื่องจากหากมีนักท่องเที่ยวเข้าไปท่องเที่ยวกันอย่างหนาแน่นจะทำให้สูญเสียความเป็นธรรมชาติ ดังเช่นสภาพที่เกิดขึ้นกับอุทยานแห่งชาติทางทะเลหลายแห่งในปัจจุบัน

(2) ไม่ก่อให้เกิดมลพิษสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ เช่น ไม่ทิ้งขยะ ไม่เผาขยะและปล่อยให้ขยะตกค้างในแหล่งท่องเที่ยว และควรที่จะสร้างหรือวางถังขยะให้กลมกลืนกับสภาพของแหล่งท่องเที่ยว และควรขนขยะออกไปกำจัดนอกแหล่งท่องเที่ยว

(3) ไม่ทำลายทรัพยากรทุกชนิดที่อยู่ในสถานที่ท่องเที่ยว เช่น ไม่เหยียบย่ำและเด็ดดอกไม้ในป่า ไม่เก็บหิน หรือเปลือกหอยในแหล่งท่องเที่ยวไปเป็นของที่ระลึก ไม่ทำลายทรัพยากรปะการัง และไม่ล่าสัตว์ทุกชนิดในแหล่งท่องเที่ยว ตลอดจนกระทำการใดๆ อันเป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง หรือทำลายสภาพธรรมชาติให้เสื่อมโทรม

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยว นั้นไม่เพียงแต่เป็นการรักษาสภาพแวดล้อมให้คงสภาพเดิม มีความงดงาม คงความเป็นสมบัติและวัฒนธรรมของประเทศชาติเท่านั้น ยังก่อให้เกิดผลทางด้านเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่นด้วย เพราะทรัพยากรเหล่านั้นจะดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้าไปเยือน ก่อให้เกิดการสร้างงานและสร้างระบบเศรษฐกิจให้แก่ท้องถิ่นนั้นๆ เช่น การบริการด้านที่พักอาศัย ร้านอาหาร – เครื่องดื่ม ตลอดจนบริการนำเที่ยว เป็นต้น

⁶ วรรณ วลัยวานิช, ภูมิศาสตร์การท่องเที่ยว, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น.64.

⁷ <<<http://www.stou.ac.th/tourism/achieve/july/topic1.htm>>> 9/05/05

แนวความคิดของการอนุรักษ์จะประสบผลสำเร็จได้จะต้องมีหลักในการปฏิบัติดังนี้ คือ⁸

(1) การใช้อย่างฉลาด คือ การใช้ทรัพยากรแต่ละชนิดจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบถึงผลดี ผลเสีย การขาดแคลน การหายากหรือหา่งาย

(2) การประหยัด หมายถึง ทรัพยากรใดที่มีน้อยหรือหายากจะต้องพยายามรักษาไว้ให้นานที่สุด หรือใช้ทรัพยากรอย่างอื่นแทน

(3) หาวิธีการฟื้นฟูทรัพยากรที่เสื่อมโทรมให้ดีขึ้น

(4) ดูแลรักษาทรัพยากรที่หายากและมีน้อยให้อยู่ในสภาพที่จะใช้ได้อย่างยาวนานและทำให้เพิ่มมากขึ้น เช่น สัตว์ป่า เป็นต้น

(5) ทรัพยากรแต่ละชนิดมีความสัมพันธ์กัน การใช้ทรัพยากรอย่างหนึ่งจะต้องคำนึงถึงทรัพยากรอีกอย่างหนึ่งที่สัมพันธ์กัน เพราะอาจจะมีผลกระทบต่อกันหรือก่อให้เกิดปัญหาเกิดขึ้นได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การทำลายป่าไม้ ทำให้เกิดอุทกภัยหรือสัตว์ป่าสูญพันธุ์ เป็นต้น

(6) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมีอิทธิพลต่อมนุษย์มาก นอกจากเพื่อการดำรงชีวิตของมนุษย์แล้ว การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติยังเป็นผลทางจิตใจด้วย เช่น การอนุรักษ์สภาพธรรมชาติ ให้เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ หรือเพื่อการท่องเที่ยว เป็นต้น

การอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวนั้น ถ้าขาดการจัดการที่ดีจะมีผลทำให้ทรัพยากรนั้นมีสภาพเสื่อมโทรม เช่น การทำลายป่าไม้ส่งผลกระทบต่อดินขาดความอุดมสมบูรณ์ฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล ขาดแหล่งต้นน้ำลำธารและเกิดน้ำท่วม เหตุการณ์เหล่านี้จะแก้ไขได้โดยการอนุรักษ์ป่าไม้ไว้ในรูปของอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ปัจจุบันพื้นที่อุทยานแห่งชาติและวนอุทยานเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญมีนักท่องเที่ยวไปพักผ่อนกันมากก่อให้เกิดรายได้โดยตรงต่อสำนักอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนจรรยาบรรณการให้บริการรูปแบบต่างๆ ในบริเวณแหล่งท่องเที่ยว ปริมาณนักท่องเที่ยวที่เพิ่มมากขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อความสามารถที่จะรองรับได้ของพื้นที่ (carrying capacity) ของอุทยานแห่งชาติและวนอุทยานที่เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร จึงมีความจำเป็นต้องอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวด้วยวิธีการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ เพื่อการประสานประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

⁸ วรณา วงษ์วานิช, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 6, น.65.

สำหรับในเรื่องของการพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยว จะต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดผลกระทบต่อแหล่งท่องเที่ยวโดยเฉพาะสถานที่ท่องเที่ยวทางธรรมชาติ และต้องไม่ชักนำให้คนเข้าไปในแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติมากเกินไป จนเกินขีดความสามารถในการรองรับของพื้นที่และต้องรักษาสภาพธรรมชาติเดิมเอาไว้ให้ได้มากที่สุดโดยมีแนวทาง ดังนี้

(1) สร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ให้มีความกลมกลืนกับบรรยากาศของสถานที่ท่องเที่ยว และคำนึงถึงความจำเป็นในการก่อสร้างและการใช้งานต้องไม่ก่อให้เกิดมลพิษสิ่งแวดล้อม เช่น การสร้างถนนเข้าสู่สถานที่ท่องเที่ยว ที่พักแรม ร้านอาหาร สถานที่นันทนาการ จะต้องไม่ก่อให้เกิดฝุ่นละออง เสียงดัง น้ำเสีย และขยะตกค้างในสถานที่ท่องเที่ยว⁹

(2) ดูแลรักษาความปลอดภัยให้กับนักท่องเที่ยวในการชมสถานที่ เช่น การสร้างสะพาน การสร้างบันได การสร้างรั้วกั้นบริเวณทางเดินหรือน้ำตกที่อาจก่อให้เกิดอันตราย การติดตั้งไฟให้แสงสว่างในถ้ำหรือให้ยืมตะเกียงเพื่อเดินชมในถ้ำ ผู้ดำเนินการต้องพิจารณาว่าการก่อสร้างหรือการติดตั้งดวงไฟต้องไม่ทำลายทัศนียภาพของแหล่งท่องเที่ยวนั้นๆ ให้เสียไป นอกจากนี้ควรมีการเฝ้าระวังไม่ให้มีมิจอาชีพ และการก่ออาชญากรรมขึ้นในแหล่งท่องเที่ยวอีกด้วย

(3) จัดทำป้ายบอกทางไปยังแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ ในท้องถิ่นให้ชัดเจน สวยงาม เห็นได้ง่าย และบำรุงรักษาให้อยู่ในสภาพใช้งานได้ หรืออาจทำแผนที่แสดงที่ตั้งของแหล่งท่องเที่ยวและแนะนำสถานที่ท่องเที่ยวที่อยู่ใกล้เคียง เพื่อให้นักท่องเที่ยวมีความรู้สึกว่าการเดินทางมาเที่ยวในพื้นที่แห่งนั้นคุ้มค่า เพราะสามารถเที่ยวชมสิ่งต่างๆ ได้หลายอย่าง และยังเป็นการเชื่อมโยงการท่องเที่ยวในท้องถิ่นอีกด้วย¹⁰

(4) แสวงหาสถานที่ที่มีความสวยงาม โดดเด่น ศิลปวัฒนธรรม และประเพณีประจำท้องถิ่นที่มีเอกลักษณ์เฉพาะ เพื่อพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวแห่งใหม่เพื่อเป็นการดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้ามาเที่ยวชมและใช้จ่ายเงินภายในท้องถิ่น

⁹ รุ่งทิพ ว่องปฏิการ, "การท่องเที่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม," จุลสารการท่องเที่ยว, ปีที่ 20 ฉบับที่ 1 (ม.ค-มี.ค. 2544), น.25.

¹⁰ ภราเดช พยัฆวิเชียร, "หาดทราย สวรรค์ของนักแรมทาง," ทะเลคือชีวิต, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพันธุ์พืชแห่งประเทศไทย, 2546), น.158.

(5) ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐในการบูรณะโบราณสถาน และดูแลแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติในท้องถิ่นให้อยู่ในสภาพดี มีการจัดระเบียบการเข้าชม การบริการสถานที่จอดรถฟรี ถ้าต้องมีการเก็บเงินค่าบำรุงต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเก็บค่าบำรุงในอัตราที่เป็นธรรม

กล่าวโดยสรุปแล้ว ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างมากต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ชนิดและปริมาณของทรัพยากรการท่องเที่ยวมีผลต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศ เมื่อใดที่ทรัพยากรเหล่านี้ถูกทำลายการท่องเที่ยวก็จะได้รับความเสียหายและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่บุคคลทุกฝ่ายต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวให้คงอยู่อย่างยาวนาน เพื่อให้การท่องเที่ยวของประเทศไทยมีความยั่งยืนตลอดไป

2.2.2 แนวความคิดในการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (sustainable tourism development)¹¹

ประเทศไทยมีเป้าหมายสูงสุดในการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวสู่การพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) และสืบเนื่องจากการประชุมสุดยอดแห่งสหประชาชาติที่นครริโอเดจาเนโร ประเทศบราซิล ในปี พ.ศ. 2535 ที่เรียกว่า Rio Summit หรือ Earth Summit มีอนุสัญญา 1 ใน 5 ฉบับคือ Agenda 21 หรือแผนแม่บทของโลกที่กล่าวถึง การพัฒนาทุกประเภทต้องเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน

การจัดการการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน¹² หมายถึง การกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์และการพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยว รวมทั้งปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เพื่อตอบสนองความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและสุนทรียภาพแก่สมาชิกของสังคม

¹¹ ศรีพร สมบุญธรรม, "การท่องเที่ยวแบบยั่งยืน," จุลสารการท่องเที่ยว, ฉบับปีที่ 12 เล่มที่ 1 (ม.ค.-มี.ค. 2536), น.25.

¹² วรรณภา ศิลปอาษา และคณะ, การจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2545), น.19.

ในปัจจุบันและในอนาคต โดยใช้ทรัพยากรอันทรงคุณค่าอย่างชาญฉลาด สามารถรักษาเอกลักษณ์ของธรรมชาติและวัฒนธรรมไว้นานที่สุด เกิดผลกระทบน้อยที่สุดและใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป โดยแนวคิดของการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน สามารถพิจารณาจากองค์ประกอบ 4 ประการ คือ

(1) การดำเนินกิจกรรมการท่องเที่ยวในขอบเขตความสามารถของธรรมชาติชุมชนชนบทธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนต่อกิจกรรมการท่องเที่ยว

(2) การตระหนักในกิจกรรมการท่องเที่ยวที่มีผลกระทบต่อชุมชน ชนบทธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรมและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน¹³

(3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการท่องเที่ยวที่มีผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ชุมชน ชนบทธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่มีต่อการท่องเที่ยว¹⁴

(4) การประสานความต้องการทางเศรษฐกิจ การคงอยู่ของสังคม และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

หลักการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน ประกอบด้วยหลักการ ดังนี้

(1) อนุรักษ์และใช้ทรัพยากรอย่างพอดี หมายถึง ผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวและผู้รับผิดชอบการพัฒนาการท่องเที่ยว ต้องมีวิธีการจัดการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เดิม ทั้งมรดกทางธรรมชาติและมรดกทางวัฒนธรรมที่มีอยู่ดั้งเดิมอย่างเพียงพอหรือใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ใช้อย่างประหยัดให้คุ้มค่า โดยคำนึงถึงต้นทุนอันเป็นคุณค่าของธรรมชาติ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น ประกอบด้วย

ก. การอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยว หมายถึง การสงวนรักษาคุณภาพของทรัพยากรให้มีคุณค่าต่อชีวิตที่ดี รู้วิธีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ปรับปรุง บำรุงให้เกิดประโยชน์ได้นาน เพิ่มพูนและเสริมสร้างไว้ให้มีมากเพียงพอต่อการใช้เพื่อการดำรงชีวิตอย่างเหมาะสม

ข. การปรับปรุงและฟื้นฟูทรัพยากร ต้องคงความเป็นเอกลักษณ์อย่างดั้งเดิมไว้ให้มากที่สุด เกิดผลกระทบอันเป็นผลเสียน้อยที่สุด โดยการใช้ภูมิปัญญาพื้นบ้านประยุกต์กับ

¹³ รุ่งทิพ ว่องปฏิการ, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 9, น.25.

¹⁴ เฟิงอ๋าง, น.28.

เทคโนโลยีแบบใหม่ การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและเหมาะสมนั้นจะเป็นแนวทางให้สามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างยาวนาน

(2) ลดการบริโภคและใช้ทรัพยากรที่เกินความจำเป็นและลดการก่อของเสีย ผู้รับผิดชอบการพัฒนาการท่องเที่ยวต้องร่วมกันวางแผนกับผู้ที่เกี่ยวข้องจัดการการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพหรือจัดหาทรัพยากรอื่นที่มีคุณสมบัติ มีคุณภาพเหมือนกันใช้ทดแทนกันได้ เพื่อลดการใช้ทรัพยากรที่หายาก เช่น สิ่งก่อสร้างที่ใช้ไม้จากธรรมชาติหากลดการใช้ไม้ลง โดยใช้วัสดุที่มีคุณสมบัติคล้ายไม้สร้างเสริมประกอบ จะเป็นการช่วยลดการตัดไม้ลงได้ หรือกรณีที่สร้างอาคารเพื่อบริการนักท่องเที่ยวอาจใช้วัสดุโปรงแสงประกอบเพื่อรับแสงสว่างจากธรรมชาติ เพื่อลดแสงสว่างจากการใช้ไฟฟ้า เป็นต้น การลดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและลดการใช้พลังงานไฟฟ้ามีส่วนช่วยในการลดค่าใช้จ่ายหรือลดต้นทุนการผลิตของผู้ประกอบการสามารถนำงบประมาณที่เหลือไปใช้ในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและเพิ่มคุณค่าให้กับแหล่งท่องเที่ยวได้ ส่วนการลดการก่อของเสีย เช่น ขยะ สิ่งปฏิกูล ต้องหาวิธีการจัดการโดยการแยกประเภทขยะ ขยะแห้งอาจนำระบบการหมุนเวียนการใช้ การใช้ซ้ำและการแปรรูปกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ ส่วนขยะเปียกอาจนำไปทำเป็นปุ๋ยอินทรีย์ได้

(3) รักษาและส่งเสริมความหลากหลายของธรรมชาติ สังคมและวัฒนธรรม ผู้รับผิดชอบการพัฒนาการท่องเที่ยวต้องวางแผนขยายฐานการท่องเที่ยว โดยการรักษาและส่งเสริมให้มีความหลากหลายเพิ่มขึ้นในแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติและแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมที่มีอยู่เดิม โดยการเพิ่มคุณค่าและมาตรฐานการบริการเพื่อให้นักท่องเที่ยวใช้เวลาท่องเที่ยวในสถานที่นั้นนานขึ้น หรือกลับไปเที่ยวซ้ำอีก เช่น แหล่งท่องเที่ยวที่เป็นน้ำตก อาจเพิ่มกิจกรรมการดูนก การปีนหน้าผา หรือหมู่บ้านวัฒนธรรมและแหล่งโบราณคดี อาจเพิ่มกิจกรรมนั่งเกวียนเทียมวัวหรือควาย เป็นต้น

(4) ประสานการพัฒนาการท่องเที่ยว ผู้รับผิดชอบการพัฒนาการท่องเที่ยวไม่เพียงแต่ทำงานตามแผนที่วางไว้ จะต้องประสานแผนการพัฒนาการท่องเที่ยวกับแผนกลยุทธ์การพัฒนาแห่งชาติ แผนพัฒนาของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น แผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนพัฒนาของสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาของกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องในพื้นที่จะช่วยขยายศักยภาพการท่องเที่ยวในระยะยาว

(5) ต้องนำการท่องเที่ยวขยายฐานเศรษฐกิจในท้องถิ่น ผู้รับผิดชอบการพัฒนาการท่องเที่ยวจะต้องประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมกิจกรรมการท่องเที่ยวในท้องถิ่น โดยสรรหาความโดดเด่นของทรัพยากรในท้องถิ่นนำไปประชาสัมพันธ์และส่งเสริมการขายการท่องเที่ยว เพื่อให้นักท่องเที่ยวเดินทางเข้าไปเที่ยวให้มากขึ้น เป็นการสร้างรายได้กระจายสู่ประชากรที่ประกอบการในท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น การส่งเสริมโครงการหนึ่งผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลเพื่อการขยายฐานสร้างรายได้เสริมให้กับท้องถิ่น

(6) การมีส่วนร่วม การสร้างเครือข่ายพัฒนาการท่องเที่ยวกับท้องถิ่น ผู้รับผิดชอบการพัฒนาการท่องเที่ยวร่วมทำงานกับท้องถิ่นแบบเป็นองค์กรร่วม โดยเข้าร่วมในลักษณะหน่วยงานร่วมจัด เช่น เป็นหน่วยงานร่วมทำกิจกรรมสาธารณประโยชน์ เป็นหน่วยงานร่วมวิเคราะห์หรือร่วมแก้ปัญหา เป็นหน่วยงานร่วมส่งเสริมการขายการท่องเที่ยวด้วยกัน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังต้องประสานเครือข่ายระหว่างองค์กรและท้องถิ่น เพื่อยกระดับคุณภาพของการจัดการการท่องเที่ยวในท้องถิ่น

(7) ประชุม ปรึกษาหารือกับผู้เกี่ยวข้องที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ผู้รับผิดชอบการพัฒนาการท่องเที่ยวต้องประสานกับประชาคมในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มผู้ประกอบการท่องเที่ยว สถาบันการศึกษา สถาบันการศาสนา หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบในพื้นที่ร่วมประชุมปรึกษาหารือ ทั้งการเพิ่มศักยภาพให้กับแหล่งท่องเที่ยว การประเมินผลกระทบการท่องเที่ยว การแก้ไขปัญหาที่เกิดจากผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและด้านการตลาด โดยจัดการประชุมกันอย่างสม่ำเสมอ เพื่อร่วมปฏิบัติในทิศทางเดียวกันเป็นการลดข้อขัดแย้งในผลประโยชน์ที่ต่างกัน เช่น การใช้ที่สาธารณประโยชน์ การใช้น้ำดื่มเพื่อบริโภคจากแหล่งเดียวกัน การจัดการขยะ การบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น

(8) การพัฒนาบุคลากร การให้ความรู้ การฝึกอบรม การส่งพนักงานไปดูงานอย่างสม่ำเสมอ ให้มีความรู้ มีแนวคิด และวิธีปฏิบัติในการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน นับเป็นการพัฒนาบุคลากรในองค์กร เป็นการช่วยยกระดับมาตรฐานการบริการการท่องเที่ยว

(9) จัดเตรียมข้อมูล คู่มือบริการข่าวสารการท่องเที่ยวให้พร้อม ผู้รับผิดชอบการพัฒนาการท่องเที่ยวจะต้องร่วมกับผู้เกี่ยวข้องจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารการท่องเที่ยว ข่าวสารการบริการ การขายให้พร้อม เพียงพอต่อการเผยแพร่ อาจจัดทำในรูปสื่อทัศนูปกรณ์รูปแบบต่างๆ

เช่น คู่มือการท่องเที่ยว คู่มือการตลาด การท่องเที่ยวที่เป็นเอกสารแผ่นพับ หนังสือ คู่มือ วิดีโอ แผ่นซีดีรอม เป็นต้น

(10) ประเมินผล ตรวจสอบและวิจัย ความจำเป็นต่อการช่วยแก้ปัญหาและเพิ่มคุณค่าคุณภาพต่อแหล่งท่องเที่ยวต่อการลงทุนในธุรกิจท่องเที่ยว ผู้รับผิดชอบการพัฒนาการท่องเที่ยวและผู้ประกอบการจะต้องมีการประเมินผล การตรวจสอบผลกระทบ และการศึกษาวิจัยอย่างสม่ำเสมอ โดยการสอบถามจากผู้ให้บริการโดยตรง จากใบประเมินผล หรือการวิจัยตลาดการท่องเที่ยว เพื่อให้ทราบผลของการบริการ นำมาปรับปรุงและแก้ไขการจัดการการบริการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อความประทับใจและความพึงพอใจของนักท่องเที่ยวได้

กล่าวโดยสรุปแล้ว หลักการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนหรือการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนคือ หลักการจัดการเพื่อให้รูปแบบและกิจกรรมการท่องเที่ยวสามารถดำรงอยู่ได้ มีนักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวอยู่เสมอ แม้จำนวนนักท่องเที่ยวจะเพิ่มมากขึ้น แต่ทรัพยากรการท่องเที่ยวยังคงต้องรักษาสภาพตามธรรมชาติเดิมไว้ไม่เสื่อมคลาย ผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะทางด้านธรรมชาติจะต้องไม่เกิดขึ้น หรือหากมีผลกระทบเกิดขึ้น ก็จะต้องเกิดผลกระทบน้อยที่สุด

2.2.3 แนวความคิดเรื่องความสามารถในการรองรับของพื้นที่ (carrying capacity)¹⁵

เป็นแนวความคิดในทางนิเวศวิทยาที่มีข้อสันนิษฐานว่า ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งนั้นมีข้อจำกัดในการรองรับของพื้นที่อยู่ในตัวเอง คือ มนุษย์สามารถใช้ประโยชน์จากพื้นที่นั้นในด้านต่างๆ ได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น ถ้าหากมีการใช้ประโยชน์เกินขีดจำกัด ก็จะทำให้สภาพความสมดุลของพื้นที่ต้องสูญเสียไปและอาจจะทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ขึ้นอีกมากมาย ถึงแม้ว่าแนวความคิด

¹⁵ สันติ ชุตินธรา, "ความสามารถในการรองรับของพื้นที่ (carrying capacity) : เพดานการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่ต้องให้ความสำคัญในปัจจุบัน," จุลสารสภาวะแวดล้อม, ฉบับที่ 11 (ม.ค. – เม.ย. 2535), น.37-40.

ในเรื่องนี้นั้นเป็นแนวความคิดที่มีมานานพอสมควร¹⁶ แต่การที่จะนำเอาแนวความคิดนี้มาใช้จริงๆ นั้น ยังมีอยู่ค่อนข้างน้อย ทั้งนี้ เนื่องจากเทคนิคของการใช้ยังอยู่ในขั้นตอนของการพัฒนาและที่สำคัญหลักเกณฑ์ในการนำเอาแนวความคิดในเรื่องขีดความสามารถในการรองรับมาใช้จริงนั้น ยังมีปัญหา เนื่องจากหลักเกณฑ์ในการวัดขีดความสามารถยังมีความเฉพาะตัว และเป็นการยากที่จะนำมาปรับใช้กับทุกกรณีได้ โดยการกำหนดขีดความสามารถในการรองรับของพื้นที่นั้น สามารถนำไปใช้ได้กับพื้นที่ที่ทำการศึกษานั้น ไม่สามารถนำไปเปรียบเทียบกับพื้นที่อื่นๆ หรือทำให้เป็นมาตรฐานใช้ได้กับทุกพื้นที่

ขีดความสามารถในการรองรับ (carrying capacity) ของทรัพยากรการท่องเที่ยว มีแนวคิดพื้นฐานจากการพิจารณาถึงขีดความสามารถในการรองรับของสิ่งแวดล้อม เพื่อมุ่งหวังในการใช้เพื่อจัดการการรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะพิจารณาได้ 2 ลักษณะ คือ

(1) ขีดความสามารถในการรองรับของสิ่งแวดล้อม หมายถึง การกำหนดสภาวะสูงสุดที่สภาวะสิ่งแวดล้อมหนึ่งหรือพื้นที่หนึ่ง หรือระบบสิ่งแวดล้อมหนึ่งจะสามารถมีได้ของสรรพสิ่งร่วมกันในจำนวนสูงสุด ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเป็นอยู่ดีมีสุขของสรรพสิ่งต่างๆ เหล่านั้น ขีดความสามารถในการรองรับเป็นความพอเหมาะขั้นต่ำสุดที่สามารถให้มีการนำองค์ประกอบ ออกจากระบบ หรือเข้ามาสู่ระบบโดยไม่ทำให้ระบบนั้นๆ ได้รับความกระทบกระเทือนหรือสามารถฟื้นคืนได้ในระยะเวลาสั้น ซึ่งขีดความสามารถสูงสุดของพื้นที่ใดๆ สามารถแปรผันไปตามปัจจัยของสิ่งแวดล้อมนั้น ดังนั้น จึงสามารถปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงขีดความสามารถสูงสุดของพื้นที่หรือระบบแวดล้อมใดๆ ได้

(2) ขีดความสามารถในการรองรับการพัฒนาการท่องเที่ยว วัดได้ด้วยปริมาณนักท่องเที่ยวสูงสุดที่สามารถอยู่ได้ในทุกเวลาในพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวหนึ่งๆ ในปริมาณที่จะทำให้สภาพแวดล้อมถูกทำลายน้อยที่สุด ยังคงรักษาสภาพการเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ดีไว้มากที่สุด โดยนักท่องเที่ยวมีความพอใจและได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ การพัฒนาจะต้องไม่กระทบต่อความจำเป็นพื้นฐานและความรู้สึกนึกคิดของประชาชนในท้องถิ่นด้วย หรืออาจกล่าวโดย

¹⁶ สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, โครงการศึกษา ทบทวนแผนแม่บทในการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศ, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2536),

สรุปว่า ชีตความสามารถในการรองรับการพัฒนาการท่องเที่ยว หมายถึง ปริมาณการใช้ประโยชน์พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งนั้นจะสามารถแบกรับไว้ได้ ก่อนที่จะเกิดความเสื่อมโทรมขึ้น นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมในด้านต่างๆ ดังนี้

ก. ชีตความสามารถในการรองรับการพัฒนาการท่องเที่ยวด้านกายภาพ (physical carrying capacity) หมายถึง ระดับนักท่องเที่ยวสูงสุดที่ไม่ทำลายสภาพแวดล้อมทางกายภาพตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น รวมถึงระดับความอึดตัวของสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการการท่องเที่ยวในพื้นที่

ข. ชีตความสามารถในการรองรับการพัฒนาการท่องเที่ยวด้านสิ่งแวดล้อม (environmental carrying capacity) หมายถึง ระดับของนักท่องเที่ยวสูงสุดที่จะไม่ทำให้ระบบสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์ด้อยค่าลง ซึ่งได้แก่ ลักษณะทางชีวภาพ คุณภาพน้ำ ดิน อากาศ ความสัมพันธ์ของสิ่งมีชีวิตและการรองรับของเสียและสิ่งปฏิกูล

ค. ชีตความสามารถในการรองรับการพัฒนาการท่องเที่ยวทางสังคม (social carrying capacity) หมายถึง ระดับปริมาณนักท่องเที่ยวสูงสุดที่จะไม่ทำให้ความสนุกสนานและความประทับใจของนักท่องเที่ยวจางหายไปเมื่อมีการขยายการท่องเที่ยว ทั้งนี้ รวมถึงระดับสูงสุดที่จะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของประชาชนท้องถิ่นจนเกิดความไม่พอใจและการล่มสลายของชุมชน

ง. ชีตความสามารถในการรองรับการพัฒนาการท่องเที่ยวทางเศรษฐกิจ (economic carrying capacity) หมายถึง ระดับการพัฒนาที่ระดับเศรษฐกิจจะดำเนินต่อไปได้อย่างเหมาะสมโดยไม่เกิดปัญหาความขัดแย้งในหมู่สมาชิกในสังคม และไม่กระทบต่อการลงทุนและการดำรงชีพของประชากร

กล่าวโดยสรุปแล้ว แนวความคิดในเรื่องนี้ เป็นแนวความคิดที่สามารถนำเอามาใช้เพื่อกำหนดขอบเขตการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ในกิจกรรมประเภทต่างๆ ให้มีความเหมาะสมกับแหล่งท่องเที่ยวนั้นได้

สำหรับในแหล่งท่องเที่ยวแต่ละแห่งโดยเฉพาะในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลนั้น จะมีความสามารถในการรองรับของพื้นที่ที่แตกต่างกันออกไป เรียกว่า ชีตความสามารถในการ

รองรับการท่องเที่ยว (carrying capacity of tourism)¹⁷ ซึ่งมีความหมายถึง การกำหนดความเหมาะสมในการใช้ทรัพยากรและแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งเป็นผลจากการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว และการตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยว ประกอบกับความตระหนักในการอนุรักษ์ระบบนิเวศน์ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่น โดยที่ขีดความสามารถนี้จะขึ้นอยู่กับสภาพตามธรรมชาติของแต่ละพื้นที่ และขึ้นอยู่กับลักษณะของกิจกรรม การใช้ประโยชน์ของกลุ่ม ประเภท และพฤติกรรมของนักท่องเที่ยว ดังนั้น การที่จะกำหนดขีดความสามารถในด้านการรองรับของพื้นที่แต่ละแห่งจึงทำได้ยาก แต่ก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดขีดความสามารถในด้านการรองรับของอุทยานแห่งชาติทางทะเลนั้นๆ เอาไว้ เพื่อที่จะทำให้เกิดการใช้ประโยชน์ภายในพื้นที่อุทยานแห่งชาติทางทะเลมากที่สุดเท่าที่พื้นที่นั้นจะสามารถรองรับไว้ได้

2.2.4 แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว

ในปัจจุบันแนวความคิดในการมีส่วนร่วมของประชาชน¹⁸ ถือได้ว่าเป็นแนวความคิดหลักในการพัฒนาประเทศและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากที่ผ่านมาการดำเนินงานในด้านการพัฒนาประเทศมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เป็นปัจจัยในการผลิตอย่างฟุ่มเฟือย ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมกับทรัพยากรธรรมชาติ และทรัพยากรการท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ และเกิดความไม่เท่าเทียมกัน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเฉพาะกลุ่มคนท้องถิ่น ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีโอกาสได้รับผลกระทบจากการพัฒนาในด้านต่างๆ มากที่สุด ดังนั้น จึงได้มีการนำเอาแนวความคิดในการมีส่วนร่วมของประชาชนมาปรับใช้กับการพัฒนาในด้านต่างๆ ซึ่งแนวความคิดในการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ ไม่ได้หมายความว่าถึงแต่เพียงการปรับปรุงกระบวนการพัฒนาที่เป็นอยู่ แต่หมายความว่าถึงเป็นทางเลือก

¹⁷ สมาคมพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, โครงการจัดทำแผนปฏิบัติการ ทบทวนขีดความสามารถในการรองรับการท่องเที่ยว หมู่เกาะพีพี, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2541), น.4-1.

¹⁸ วิโรจน์ หล้าสกุล, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมง," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), น.98.

ของการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ และจากความหมายดังกล่าวนี้ทำให้แนวความคิดในการมีส่วนร่วมของประชาชนนำไปสู่การยอมรับในกิจกรรมต่างๆ ของการพัฒนาประเทศมากขึ้น เนื่องจากเป็นการพัฒนาที่ตรงกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน ทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของในกิจกรรมของการพัฒนาต่างๆ

สำหรับในเรื่องของความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน มีการตีความแตกต่างกันไปตามลักษณะของกิจกรรมและวัตถุประสงค์ในการดำเนินการอย่างมากมาย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจได้อย่างชัดเจน

โดยในการประชุมของ The Ad Hog Group of Experts เรื่อง Popular Participation as a Strategy for Promoting Community Level Action and National Development ได้เสนอความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างกว้างคือ¹⁹ การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจะนำมาซึ่งโอกาสที่จะทำให้สมาชิกของชุมชนและสังคม สามารถเข้ามามีส่วนร่วมและมีอิทธิพลในกระบวนการพัฒนาและในการแบ่งสรรผลของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม แต่หากจะกล่าวถึงความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างตรงตามตัวอักษรแล้วจะมีความหมายถึงกิจกรรมที่ต้องอาศัยการร่วมมือของประชาชนในการกระทำ หรืออาจจะกล่าวได้ว่าประกอบด้วยส่วนสำคัญ คือ บุคคลและการกระทำ

ในส่วนของประเทศไทยได้มีการให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในมติของการประชุม เรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชน : นโยบายและกลวิธี ซึ่งจัดขึ้นเมื่อวันที่ 4-12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2527 ณ โรงแรมสวนสามพราน จังหวัดนครปฐม โดยศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดลร่วมกับกระทรวงสาธารณสุข ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า²⁰ คือ "การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อ

¹⁹ Department of International Economic and Social Affairs United Nations Popular Participation as a Strategy for Promoting Community Level Action and National Development, (New York : United, 1981), p.5

²⁰ ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา, (กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, 2527), น.3.

การดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกสังคม ในการมีส่วนร่วมของประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปการตัดสินใจ ในการกำหนดชีวิตของตนเอง”

สำหรับแนวความคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ได้แบ่งการมีส่วนร่วม ออกได้เป็น 2 ระดับ ดังต่อไปนี้ คือ ²¹

(1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงบทบาทในการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า มีรูปแบบในการมีส่วนร่วมที่ได้เริ่มต้นมาจากเบื้องบน หรือจากรัฐบาล กล่าวคือว่า ในกระบวนการความคิดริเริ่มหรือความเต็มใจที่จะทำกิจกรรมต่างๆ ของประชาชน นั้น ได้เกิดขึ้นมาจากการริเริ่ม สั่งการ การชักชวน หรือการขอความร่วมมือจากรัฐ โดยที่รัฐจะมีบทบาทในการเป็นผู้นำที่จะคอยผลักดันและกำหนดยุทธศาสตร์ ตลอดจนยุทธวิธีร่วมกันกับ ประชาชนในกิจกรรมต่างๆ ที่ต้องการให้เกิดขึ้นมา โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะนี้ โดยทั่วไปแล้วมักจะเกิดขึ้นในลักษณะที่เป็นการปฏิบัติการตามแผนงานหรือโครงการที่ออกมา จากส่วนกลาง อาทิเช่น แผนพัฒนาจังหวัดที่หน่วยราชการในส่วนกลางเป็นผู้กำหนดแนวทางการพัฒนาแล้ว จึงสั่งการไปยังหน่วยราชการในส่วนภูมิภาคเพื่อให้ประชาชนได้ปฏิบัติตามนั่นเอง

(2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงนี้ จะมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ เนื่องมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงนี้ เกิดขึ้นมาจากความต้องการของประชาชนเอง โดยประชาชนมีความคิดริเริ่มและสมัครใจที่จะดำเนินกิจกรรมต่างๆ นั้นด้วยตนเอง โดยที่รัฐจะมีบทบาทเพียง การเป็นผู้ช่วยเหลือให้สามารถที่จะดำเนินกิจกรรมต่างๆ เหล่านั้น ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงนี้ อาจเกิดขึ้นได้ในลักษณะของการเข้าร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมตัดสินใจ การควบคุม ตรวจสอบ การรับผิดชอบต่อผลที่จะเกิดขึ้น ตลอดจนการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากการดำเนินกิจกรรมในประเภทต่างๆ ร่วมกันกับภาครัฐ

²¹ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, รายงานผลการวิจัย “เรื่อง ตุลาการหมู่บ้าน,”

(กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), น.53-55.

วิธีการที่รัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถที่จะเข้าร่วมกับรัฐ ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐได้ มีหลายวิธีการดังต่อไปนี้ คือ ²²

(1) การให้ข้อมูลข่าวสาร ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนแรกเริ่มที่รัฐจะเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมในประเภทต่างๆ นั้น มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องให้ข้อมูลที่ถูกต้องแท้จริงของโครงการที่จะดำเนินการดังกล่าว เพื่อให้ประชาชนได้ใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาอย่างถูกต้องและไม่เกิดความผิดพลาด

(2) การปรึกษาหารือร่วมกัน กระบวนการนี้เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นภายหลังจากรัฐได้ให้ข้อมูลที่ถูกต้องและแท้จริงแก่ประชาชนเพื่อการพิจารณาแล้ว รัฐกับประชาชนก็จะเข้าสู่ขั้นตอนในการปรึกษาหารือร่วมกันทั้งสองฝ่าย โดยรัฐอาจจะให้มีการทำประชาพิจารณ์ (public hearing) ขึ้น เพื่อที่รัฐจะได้สามารถที่จะปรึกษาหารือและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินกิจการดังกล่าว

(3) การเจรจาต่อรอง เมื่อมีการพิจารณาและปรึกษาหารือร่วมกันในกระบวนการเพื่อพิจารณาหาความเหมาะสมในการดำเนินโครงการต่างๆ ของรัฐ หากมีปัญหาหรือข้อขัดแย้งขึ้นมาในประการใด ก็จะมีขั้นตอนในการเจรจาต่อรองขึ้นมาเพื่อที่จะทำให้ทั้งสองฝ่ายสามารถจะหาข้อสรุปที่สามารถจะประสานประโยชน์ให้เกิดขึ้นมา โดยที่ประชาชนและรัฐสามารถจะยอมรับได้ภายใต้เงื่อนไขที่ตกลงกัน

(4) การตัดสินใจร่วมกัน ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่เกิดขึ้นมาเมื่อผ่านขั้นตอนต่างๆ มาแล้ว รัฐและประชาชนที่เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่ายก็จะได้ร่วมกันพิจารณาถึงผลดีที่จะได้รับจากการดำเนินโครงการนั้น กับผลเสียที่จะเกิดขึ้นกับสภาพแวดล้อมในบริเวณนั้น หรือผลเสียที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนโดยทั่วไปอย่างแท้จริงแล้ว จึงจะถึงขั้นตอนในการร่วมกันตัดสินใจว่าเห็นสมควรอนุญาตให้มีการดำเนินโครงการนั้นต่อไปหรือไม่

กล่าวโดยสรุปแล้ว แนวความคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ถือได้ว่าเป็นแนวความคิดที่มีความสำคัญและมีผลต่อกระบวนการออกกฎเกณฑ์ หรือการดำเนินงานในด้าน

²² จรัสพงษ์ จักขุทิพย์, "มาตรการทางกฎหมายในการจัดการเพื่อการพัฒนาพื้นที่แนวปะการังในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), น.54.

ต่างๆ ของรัฐ โดยเฉพาะกระบวนการในด้านการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว เนื่องจากความร่วมมือของประชาชน ทั้งในด้านนักท่องเที่ยว ผู้ประกอบการ หรือชุมชนท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้เกิดกฎ ระเบียบ หรือมาตรการต่างๆ ที่รัฐได้กำหนดขึ้นสามารถที่จะบรรลุเป้าหมายที่ได้วางเอาไว้ แต่ทั้งนี้การที่กฎ ระเบียบหรือมาตรการนั้นจะบรรลุถึงวัตถุประสงค์ได้ ประชาชนจะต้องให้ความร่วมมือและยินยอมพร้อมที่จะปฏิบัติตาม จึงจะทำให้กฎ หรือระเบียบนั้นเกิดสภาพบังคับใช้ได้เต็มที่ เพราะหากรัฐออกกฎ ระเบียบหรือมาตรการใดๆ ที่ค้านกับความรู้สึกของประชาชนส่วนใหญ่ หรือออกกฎ ระเบียบโดยรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจในการตัดสินใจเพียงฝ่ายเดียว และปิดกั้นไม่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ก็จะทำให้ประชาชนเกิดความไม่ศรัทธาหรือเกิดการต่อต้านกฎ ระเบียบ หรือมาตรการต่างๆ เหล่านั้นได้

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น รัฐจะต้องนำเอาแนวความคิดในเรื่องของการมีส่วนร่วม โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนโดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในด้านการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น ซึ่งอาจจะดำเนินการโดยการเสริมสร้างความเข้าใจกับประชาชนในท้องถิ่น การให้ความรู้และเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ และเร่งส่งเสริมให้ประชาชนได้รวมกลุ่มกันเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.3 แนวความคิดและรูปแบบการท่องเที่ยวที่สอดคล้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

2.3.1 แนวความคิดการท่องเที่ยวที่สอดคล้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

จากการที่ในปัจจุบันประเทศไทยได้มุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวให้เป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมหลักในการนำรายได้เข้าสู่ประเทศ ส่งผลให้มีการนำทรัพยากรการท่องเที่ยวประเภทต่างๆ มาใช้ประโยชน์กันอย่างมากมาย จนทรัพยากรการท่องเที่ยวเหล่านี้ได้รับความเสื่อมโทรม ซึ่งปัญหานี้หากไม่มีมาตรการในการจัดการที่เหมาะสมแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศอย่างแน่นอน โดยปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นแล้ว ได้แก่ ปัญหาการสูญเสียสภาพความสมดุลของระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติในแหล่งท่องเที่ยวประเภท

อุทยานแห่งชาติ โดยสาเหตุสำคัญของความเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้นมาจากพฤติกรรมของนักท่องเที่ยว และจำนวนปริมาณนักท่องเที่ยวที่มีมากขึ้น ตลอดจนการเร่งพัฒนาระบบสาธารณูปโภค และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ในแหล่งท่องเที่ยวและบริเวณใกล้เคียง ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ทรัพยากรธรรมชาติได้รับความเสื่อมโทรมมากยิ่งขึ้น จึงได้มีการนำแนวความคิดในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่างๆ ภายในแหล่งท่องเที่ยวมาใช้ควบคู่ไปกับการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และจากแนวความคิดในเรื่องนี้ จึงก่อให้เกิดการพัฒนารูปแบบการท่องเที่ยวแบบใหม่ขึ้นหลายรูปแบบ เช่น การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (eco tourism) การท่องเที่ยวแบบผจญภัย (adventure travel)²³ การท่องเที่ยวเชิงธรณีวิทยา (geo tourism)²⁴ การท่องเที่ยวเชิงเกษตร (agro tourism)²⁵ การท่องเที่ยวเพื่อสุขภาพ (health tourism)²⁶ การท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ (historical tourism)²⁷ และการท่องเที่ยวแบบผสมผสาน (soft tourism)²⁸ เป็นต้น

2.3.2 รูปแบบการท่องเที่ยวที่สอดคล้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

รูปแบบการท่องเที่ยวที่ถือว่ามีค่าสำคัญต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากที่สุด ได้แก่ ในเรื่องของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ หรือที่เรียกว่า eco tourism

การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์หรืออาจจะเรียกว่า การท่องเที่ยวเพื่อรักษาระบบนิเวศน์ มาจากคำภาษาอังกฤษว่า "eco tourism" ซึ่งเป็นคำที่ผสมกันระหว่างคำว่า ecology หรือนิเวศวิทยา กับคำว่า Tourism หรือการท่องเที่ยว นอกจากนี้ ยังมีการใช้คำภาษาอังกฤษอื่นๆ ได้แก่ "nature

²³ วรรณภา วงษ์วานิช, อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 6, น.144.

²⁴ เพิ่งอ้าง, น.144.

²⁵ เพิ่งอ้าง, น.145.

²⁶ เพิ่งอ้าง, น.145.

²⁷ เพิ่งอ้าง, น.146.

²⁸ เพิ่งอ้าง, น.147.

tourism" "biotourism" หรือ "green tourism" แทน eco tourism ได้²⁹ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นว่าการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาอย่างยั่งยืน³⁰

สำหรับในเรื่องของนิยามและความหมายของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ได้มีผู้ให้ความหมายเอาไว้มากมายหลายประการ แต่ความหมายที่สำคัญ มีดังต่อไปนี้

สหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ (International Union for the Conservation of Nature and Natural Resource - IUCN) ได้ให้ความหมายของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ว่า เป็นการท่องเที่ยวในรูปแบบหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางไปยังแหล่งธรรมชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการชื่นชม ศึกษา เรียนรู้และเพลิดเพลินไปกับทัศนียภาพ พืชพรรณ และสัตว์ป่า ตลอดจนลักษณะทางวัฒนธรรมที่ปรากฏในแหล่งธรรมชาตินั้น³¹

The Eco – Tourism Society ซึ่งเป็นองค์กรภาคเอกชนที่มีบทบาทโดยตรงที่เกี่ยวกับการศึกษา วางแผน และเผยแพร่ความรู้ที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ได้กำหนดความหมายของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ว่า

"เป็นการเดินทางไปเยือนแหล่งธรรมชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเรียนรู้ถึงวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ และธรรมชาติ ด้วยความระมัดระวังไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือทำลายคุณค่าของระบบนิเวศน์ และในขณะเดียวกันก็ยังเป็นการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ ที่ส่งผลทำให้การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเกิดประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนในท้องถิ่น"³²

จากความหมายข้างต้นพอที่จะสรุปความหมายของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ได้ว่า หมายถึง กิจกรรมการเดินทางไปยังแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติและศิลปกรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา เรียนรู้ถึงสภาพตามธรรมชาติ สังคม วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นนั้น

²⁹ ดร.ชนันท์ เอมพันธ์, "แนวความคิดเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์," เรื่องน่ารู้สำหรับประชาชน เล่มที่ 12, (กรุงเทพมหานคร : เอช เอ็น กรุ๊ปการพิมพ์, 2537), น.363.

³⁰ ร.อ.ไพพรรณ แก้วสุริยะ, "การท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์นำผลสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน," อนุสาร อ.ส.ท. (กุมภาพันธ์ 2545), น.118

³¹ ดร.ชนันท์ เอมพันธ์, อังกอร์ เชียงธรรมที่ 29, น.364.

³² คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, คู่มือการจำแนกเขตการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2547), น.2-1.

โดยที่ไม่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อระบบนิเวศน์ของแหล่งท่องเที่ยวอื่นๆ และก็ยังเป็นการช่วยสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจต่อประชาชนในท้องถิ่นอีกทางหนึ่งด้วย โดยอาจแยกลักษณะสำคัญของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ออกเป็น 4 ลักษณะ คือ³³

(1) เป็นรูปแบบการท่องเที่ยวที่สร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ การสร้างจิตสำนึก หรือความรับผิดชอบที่มีต่อระบบนิเวศน์ให้เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยว หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมในด้านการท่องเที่ยว อาทิเช่น ผู้ประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในส่วนต่างๆ ให้ได้มีความตระหนักถึงหน้าที่ และความจำเป็นร่วมกันในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในแหล่งท่องเที่ยว

(2) เป็นรูปแบบการท่องเที่ยวที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพตามธรรมชาติน้อย ซึ่งการท่องเที่ยวในรูปแบบของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์นี้ จะมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับการท่องเที่ยวในแบบ mass-tourism ที่มีนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากเดินทางเข้าไปท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ ซึ่งก็จะมีโอกาสที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพความสมดุลตามธรรมชาติได้สูง ดังนั้นกระบวนการในการบริหารและการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ จึงจะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดผลกระทบจากการท่องเที่ยวต่อแหล่งท่องเที่ยวให้น้อยที่สุด โดยไม่เน้นการปลูกสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกขนาดใหญ่ที่มีปริมาณมาก แต่จะมุ่งเน้นการปลูกสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกขนาดเล็กที่สอดคล้องและกลมกลืนกับสภาพตามธรรมชาติของแหล่งท่องเที่ยวแทน

(3) จะต้องมีการให้ข้อมูล ข่าวสาร และการศึกษา โดยจะต้องมีการให้บริการทางด้านข้อมูลข่าวสาร และให้การศึกษาแก่นักท่องเที่ยว หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในด้านต่างๆ ซึ่งจัดว่าเป็นหน้าที่สำคัญของหน่วยงานผู้รับผิดชอบที่จะต้องเป็นผู้ดำเนินการเพื่อให้ความรู้ โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในเชิงอนุรักษ์ อาทิเช่น การจัดตั้งศูนย์ข้อมูล และศูนย์บริการนักท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับลักษณะทางธรรมชาติที่ได้ปรากฏในพื้นที่ท่องเที่ยวอื่นๆ ตลอดจนการฝึกอบรมมัคคุเทศก์ให้มีความรู้และเข้าใจเกี่ยวกับระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติอย่างแท้จริง เป็นต้น

³³ สุดาพร วรพล, "การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ : วิธีสู่การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน," จุลสารการท่องเที่ยว, ฉบับที่ 14 (ตุลาคม – ธันวาคม, 2538), น.27.

(4) การเปิดโอกาสให้กับท้องถิ่นได้มีส่วนร่วม และเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์ โดยการเปิดโอกาสให้กับท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐ ในด้านการจัดการท่องเที่ยว ทั้งนี้ เนื่องจากชุมชนในท้องถิ่นนั้นจะเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบทั้งโดยตรงและโดยอ้อมจากการประกอบกิจกรรมในด้านการท่องเที่ยว ดังนั้น รัฐจึงควรช่วยส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยว เพื่อเป็นการกระจายรายได้เข้าไปสู่ท้องถิ่นให้ ได้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และก็ยังเป็นการเสริมสร้างจิตสำนึกให้กับชุมชนในท้องถิ่น ได้ตระหนักถึงความสำคัญของแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติในท้องถิ่นของตน เพื่อจะได้เป็นการช่วยส่งเสริมให้เกิดมีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยประชาชนอีกด้วย

ดังนั้น จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า กระบวนการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์แท้ที่จริงแล้ว ก็คือ แนวความคิดที่ต้องการจะประสานแนวทาง 2 ประการคือ แนวทางในการดำเนินงาน เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศ กับแนวทางในด้านการอนุรักษ์ที่ต้องการรักษาสภาพความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ และการดำรงชีวิตอยู่ของประชาชนภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ดี ดังนั้น แนวความคิดในเรื่องการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์จึงได้เข้ามา มีบทบาทสำคัญ ต่อการกำหนดทิศทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศต่างๆ ทั่วโลกให้เกิด มีการจัดการท่องเที่ยว

บทที่ 3

แนวนโยบายของรัฐ มาตรการทางกฎหมายและองค์กรที่ทำหน้าที่ในการอนุรักษ์และพัฒนา ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล

3.1 แนวนโยบายของรัฐ

3.1.1 การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ โดยเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างพื้นฐานในการจัดองค์การบริหารของรัฐ ตลอดจนหลักการสำคัญต่างๆ ในการปกครองประเทศ การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งผลของความเป็นสูงสุดของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ทำให้บทบัญญัติของกฎหมายใดๆ จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ และถ้ามีบทบัญญัติใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ก็ไม่อาจนำกฎหมายนั้นมาใช้ได้

ประเทศไทยนับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ก็ได้มีการใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยในระยะเวลาที่ผ่านมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ได้มีการยกเลิกและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาหลายครั้ง ด้วยเหตุผลต่างๆ กัน เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับสภาพสังคม กาลเวลาและสถานการณ์ของบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ขึ้นมาบังคับใช้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกในประเทศไทยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั้งประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมถึงเน้นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ จึงนับได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ มีเนื้อหาสาระเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญในอดีตเป็นอย่างมาก

นอกจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะกล่าวเน้นถึงในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากกว่าในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ แล้ว ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ยังได้เน้นเป็นพิเศษถึงในเรื่องของกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเห็นได้จากการที่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการกล่าวถึงในเรื่องของสิ่งแวดล้อม¹ ไว้หลายมาตรา โดยหลักการสำคัญที่ถูกกำหนดเป็นหลักการพื้นฐาน 4 ประการ² คือ

(1) การนำเอาหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้โดยยอมให้มีการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพมาใช้ประโยชน์ได้ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องมีการทะนุบำรุง สงวน และรักษาเพื่อให้สิ่งที้นำมาใช้ประโยชน์นั้นยังคงมีไว้ให้ลูกหลานได้ใช้ประโยชน์ต่อไป

(2) การควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิการและคุณภาพชีวิตของประชาชน

(3) การมีส่วนร่วมในกระบวนการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนในระดับต่างๆ

(4) การให้สิทธิในสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชน

จากหลักการที่รัฐธรรมนูญได้วางไว้เพื่อเป็นเป้าหมายในด้านสิ่งแวดล้อม สามารถแยกพิจารณาถึงรายละเอียดได้ ดังนี้

3.1.1.1 ในด้านสิทธิและการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนชาวไทยไว้ในหมวด 3³ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

สิทธิ หมายถึง สิ่งที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ การเรียกร้องอำนาจ เสรีภาพ และเอกสิทธิ ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคล ซึ่งเมื่อบุคคลใดมีสิทธิบุคคลนั้นย่อมได้มาซึ่งการ

¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติบทนิยามในมาตรา 4 ของคำว่า "สิ่งแวดล้อม" ให้หมายถึงสิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งทีมนุษย์ได้ทำขึ้น

² สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกวุฒิสภา เล่มที่ 2, (นนทบุรี : ศิริโรจน์การพิมพ์, 2545), น.7.

³ มาตรา 26 ถึง มาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รับรองว่า บุคคลนั้นจะมีอำนาจที่จะเรียกร้องไม่ให้ผู้อื่นได้กระทำการใด หรือละเว้นกระทำการ แล้วก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์หรือสิ่งที่เขาพึงมีพึงได้ตามขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อเป็นการป้องกันมิให้องค์กรของรัฐเข้ามาแทรกแซงขอบเขตแห่งสิทธินั้นได้⁴

การมีส่วนร่วม ในความหมายอย่างกว้างหมายความว่า การให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการดำเนินการของโครงการ ตลอดจนร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการ โดยเป้าหมายของการมีส่วนร่วม คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการนั้นๆ⁵

ในเรื่องของสิทธิที่รัฐธรรมนูญได้รับรองเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีหลายประการดังต่อไปนี้ คือ

(1) สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁶

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธินี้ไว้ในมาตรา 46 โดยระบุว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

สิทธิดังกล่าวนี้ ถือว่าเป็นการยอมรับบทบาทของชุมชนท้องถิ่นในการมีสิทธิและอำนาจร่วมกับรัฐ เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น อันเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดจากเดิมที่ได้กำหนดให้รัฐเป็นผู้บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของ

⁴ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), น.64.

⁵ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, รายงานการวิจัย “แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรคและทางออก,” (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด, 2545), น.14.

⁶ อาชว สมุทธานนท์ และอุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, “รัฐธรรมนูญกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม,” บทบัญญัติ, เล่มที่ 59 ตอน 1 (มีนาคม 2546), น.6.

ประเทศแต่เพียงลำพัง ซึ่งในการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงภูมิปัญญาท้องถิ่น ที่มีกระบวนการในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตนเองที่เป็นมาตั้งแต่ในอดีต เช่น การจัดการป่าชุมชน การทำประมงพื้นบ้าน รวมทั้งประเพณีในการกำหนดความสัมพันธ์ที่มีต่อธรรมชาติ ในรูปแบบต่างๆ เช่น การบวชป่า เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้มีผลโดยตรงต่อการใช้ประโยชน์ การควบคุมดูแล การพัฒนาระบบและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างได้ผล เนื่องจากชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม⁷ นั้น มีกระบวนการที่สืบทอดกันมาช้านานในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะที่ไม่เป็นการทำลายตัวทรัพยากร และในขณะเดียวกันชุมชน ก็ได้รับประโยชน์จากกระบวนการจัดการนั้นด้วย

(2) สิทธิของบุคคลในการที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีคุณภาพ และมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁸

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดถึงในเรื่องของสิทธิ ในประการนี้เป็นบทบัญญัติในมาตรา 56 โดยมีบทบัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วม กับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้ อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทน สถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการ ดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

⁷ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันใช้คำว่า "ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม" แทนคำว่า "ชุมชนท้องถิ่น" ดังที่ได้ใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้บุคคลผู้มีอิทธิพลหรือนายทุนจาก ต่างถิ่นเข้าไปตั้งชุมชนขึ้นใหม่และขอใช้สิทธิในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ในท้องถิ่นนั้นๆ

⁸ อาชว สมุทธานนท์ และอุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 6, น.8.

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

จากบทบัญญัติในมาตรานี้ สามารถแยกพิจารณาสิทธิของบุคคลในการที่จะดำรงชีวิต อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีคุณภาพ และมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ออกได้เป็น 3 ประการ คือ

ก. สิทธิของบุคคลในการบำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิในประการนี้เป็นหลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา 56 วรรคแรก กล่าวคือ เป็นการให้สิทธิแก่บุคคลทั่วไปในการที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและการมีคุณภาพชีวิตที่ดี รวมทั้งสิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชนในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมและพิทักษ์สิทธิดังกล่าวนี้ไว้ สิทธิในมาตรานี้มีพื้นฐานมาจากแนวความคิดว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติของทุกคน มิใช่เป็นของรัฐฝ่ายเดียว⁹ ดังนั้น ทุกคนจึงสมควรจะมีสิทธิที่จะปกป้องรักษาคุ้มครองมิให้สิ่งแวดล้อมถูกทำลาย แต่การใช้สิทธิของประชาชน จะเกิดประสิทธิผลในการดำเนินการได้ก็ต้องได้รับการยอมรับโดยรัฐ เพราะฉะนั้น ความร่วมมือระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงเป็นสาระสำคัญที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้นมา ดังที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา 56 วรรคแรก

ข. สิทธิในการแสดงความคิดเห็นขององค์การอิสระ สิทธิในประการนี้ เป็นบทบัญญัติในมาตรา 56 วรรคสอง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เป็นการนำเอามาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมล่วงหน้า (pre audit)¹⁰ มาใช้ในปัจจุบัน โดยเป็นการกำหนดให้เจ้าของโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่จะต้องทำการศึกษาและประเมินผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมนั้นเสียก่อน และโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้น จะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาและให้ความคิดเห็นประกอบ จนมีข้อยุติเสียก่อนจึงจะสามารถดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้นได้

⁹ สุณีัย มัลลิกะมาลย์, *อ้างแล้ว* เจริญธรรมที่ 4, น.94.

¹⁰ คณิง ภาไชย, “กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่,” *วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม*, ฉบับที่ 1 (มกราคม 2538), น.19.

ดังนั้น ในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ไม่ว่าจะ เป็นของภาครัฐหรือของภาคเอกชน ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จะต้องดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้¹¹

1. ทำการศึกษาและประเมินผลกระทบของโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

2. ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการเรียนการสอนด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบการตัดสินใจ แต่อย่างไรก็ตาม การให้ความเห็นดังกล่าวนี้ เป็นเพียงแต่การให้คำปรึกษาหารือที่ไม่ถือว่าเป็นการให้ความเห็นชอบแต่อย่างใด ผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณายังคงมีดุลพินิจที่จะอนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือไม่ก็ได้

ค. สิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ สิทธิในประการนี้ เป็นบทบัญญัติในมาตรา 56 วรรคสาม กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิของบุคคลในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐในกรณีที่ปรากฏว่ามิได้มีการปฏิบัติตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีอำนาจที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามหน้าที่ได้ สิทธิในการฟ้องคดีนี้มีพัฒนาการมาจากแนวความคิดที่ว่า คุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติร่วมกันของประชาชนที่ได้มอบหมายให้รัฐเป็นผู้ดูแล หากรัฐปฏิเสธหรือไม่กระทำหน้าที่ดังกล่าว ประชาชนย่อมมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อให้รัฐทำหน้าที่ดังกล่าวให้ถูกต้องได้ สิทธิในการฟ้องคดีตามมาตรานี้เป็นสิทธิของปัจเจกชนและประชาชนทั่วไปที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมที่เป็นปัญหา แต่ก็เป็นที่หน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่จะต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความเสียหายที่ตนได้รับจากปัญหาของคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นด้วย¹²

(3) สิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่เป็นหลักประกันสิทธิแก่ประชาชนในการที่จะแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นๆ เพราะหากประชาชนสามารถที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

¹¹ อาชว สมุทราภรณ์ และอุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 6, น.9.

¹² เฟิงอ้าง, น.10.

และข้อเท็จจริงต่างๆ ได้แล้ว ประชาชนก็ย่อมที่จะแสดงออกซึ่งความคิดเห็นได้อย่างถูกต้อง สิทธิในประการนี้มีบัญญัติอยู่ในมาตรา 58¹³ ซึ่งมีหลักการสำคัญคือ¹⁴ ยอมรับสิทธิของประชาชนทั่วไปในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารอันเป็นสาธารณะโดยมิได้จำกัดเพียงผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากกิจกรรมหรือโครงการที่เกี่ยวข้อง ดังเช่นกรณีของสิทธิในประเภทอื่นๆ สิทธิดังกล่าวมีวิวัฒนาการมาจากแนวความคิดที่ว่า ประโยชน์สาธารณะเป็นของประชาชนทั่วไป รัฐเป็นเพียงผู้ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดูแลประโยชน์นั้น ประชาชนผู้เป็นเจ้าของยังมีสิทธิที่จะรับรู้และตรวจสอบได้เสมอ ตัวอย่างของข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมซึ่งประชาชนโดยทั่วไปไม่มีสิทธิเข้าถึง ได้แก่ แผนการสร้างเขื่อนเพื่อการชลประทาน แผนการกำหนดเขตนิคมอุตสาหกรรม คำอนุญาตการก่อสร้างโรงแรม หรืออาคารขนาดใหญ่ เป็นต้น

(4) สิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการแสดงความคิดเห็นโดยวิธีประชาธิปไตย

สิทธิในประการนี้ เป็นสิทธิในเรื่องของข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้รับรองสิทธิในเรื่องนี้ไว้ในมาตรา 59¹⁵ โดยหลักการ

¹³ มาตรา 58 บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

¹⁴ สิทธิตามมาตรา นี้ หมายถึง สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะเท่านั้น ไม่รวมถึงข้อมูลหรือข่าวสารที่เป็นการภายในของหน่วยงานราชการหรือของรัฐ ในการจำแนกข้อมูลโดยทั่วไปอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ข้อมูลภายในและข้อมูลสาธารณะ ดังนั้น ข้อมูลใดหากมิใช่ "ข้อมูลภายใน" ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งแล้ว ย่อมจะต้องถือว่าเป็น "ข้อมูลสาธารณะ" ได้ทั้งสิ้น

¹⁵ มาตรา 59 บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดง

ของรัฐธรรมนูญในมาตรา 59 นี้ เป็นการให้สิทธิแก่บุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม การดำรงชีวิตหรือส่วนได้เสียอันสำคัญของบุคคลหรือของชุมชนท้องถิ่นในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง พร้อมทั้งเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตจัดทำโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้น สิทธิที่ว่านี้มีความเชื่อมโยงกับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันเป็นสาธารณะตามมาตรา 58 ในประการที่ว่า นอกจากการมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารอันเป็นสาธารณะดังกล่าวแล้ว ประชาชนที่มีส่วนได้เสียยังมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นหรือท้วงติงการอนุญาตให้จัดทำโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้อีกด้วย โดยมีข้อแตกต่างในประเด็นที่ว่า สิทธิตามมาตรานี้เป็นสิทธิเฉพาะของผู้มีส่วนได้เสียหรือของชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเท่านั้น อาทิเช่น สิทธิของประชาชนในชุมชนที่อาศัยอยู่ริมน้ำ ในกรณีที่มีโครงการจะจัดตั้งโรงงานกระดาษบริเวณริมน้ำดังกล่าว ในขณะที่สิทธิตามมาตรา 58 เป็นสิทธิของประชาชนทั่วไปในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะโดยที่บุคคลเหล่านั้น ไม่จำเป็นต้องมีส่วนได้เสียในข้อมูลข่าวสารที่ว่ำนั้นแต่อย่างใด

3.1.1.2 ในด้านหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(1) หน้าที่ของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติถึงหน้าที่ของประชาชนที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ 2 ประการ¹⁶ คือ หน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมาย¹⁷ และหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹⁸

ความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ"

¹⁶ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4, น.102.

¹⁷ มาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

¹⁸ มาตรา 69 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

(2) หน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

หน้าที่ในประการนี้ เป็นหน้าที่ที่บัญญัติอยู่ในมาตรา 79 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540¹⁹ โดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่เป็นการยอมรับบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้เป็นภาระหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการดังต่อไปนี้

- ก. ส่งเสริม บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ
- ข. ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ
- ค. ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน
- ง. ควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

(3) หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม²⁰

หน้าที่ในประการนี้ เป็นหน้าที่ที่บัญญัติอยู่ในมาตรา 290 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการยอมรับบทบาทของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น และเป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการทรัพยากรดังกล่าวให้สอดคล้องกับสถานการณ์และความต้องการของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ อย่างแท้จริงมากขึ้นกว่าในอดีตที่การจัดการมักเป็นเรื่องของ

¹⁹ มาตรา 79 บัญญัติว่า "รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ ส่งเสริม บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตาม หลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน"

²⁰ อาชว สมุทธานนท์ และอุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 6, น.17-18.

เจ้าหน้าที่ในระดับภูมิภาคที่ดำเนินการตามนโยบายที่ถูกกำหนดมาจากส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ มาตรานี้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การเหล่านี้มีอำนาจออกกฎหมายเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น ดังนี้

ก. การจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

ข. การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

ค. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

กล่าวโดยสรุปแล้ว การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในบทบัญญัติด้านสิ่งแวดล้อม มีหลักการและวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก เพื่อควบคุมและแก้ไขภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ ที่มีผลต่อสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตของมนุษย์ ประการที่สอง เพื่อเป็นการสงวน ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพตามหลักการการพัฒนาอย่างยั่งยืน และในประการสุดท้าย เพื่อให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐ ซึ่งได้แก่ รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกลุ่มบุคคลและประชาชนทั่วไป

3.1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นแผนพัฒนาหลักของประเทศไทยที่เป็นการกำหนดแนวนโยบาย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นในด้านการพัฒนาสภาพทางเศรษฐกิจ การพัฒนาทางสังคม คุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศ รวมถึงในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นมา นอกจากจะเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศแล้ว ยังมีความสำคัญในฐานะที่ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการและปฏิบัติงานของ

หน่วยงานภาครัฐในระดับต่างๆ ให้มีการปฏิบัติงานเป็นแนวทางเดียวกัน เพื่อความถูกต้อง และก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการดำเนินงาน เพื่อการพัฒนาประเทศตามแนวนโยบายที่ได้วางไว้

ในช่วงแรกของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นับแต่เริ่มประกาศใช้ครั้งแรก ในปี พ.ศ.2504 จะมีเนื้อหาเน้นไปในการพัฒนาประเทศเป็นหลัก โดยมีเป้าหมายในการกำหนดแนวทางในการพัฒนาที่มุ่งเน้นให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ จากประเทศเกษตรกรรมมาเป็นประเทศอุตสาหกรรมมุ่งเน้นการลงทุนและการประกอบอุตสาหกรรมให้เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้มีการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่อง ทั้งในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการบริการ โดยเฉพาะในด้านอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว ทรัพยากรการท่องเที่ยว ถือได้ว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ประโยชน์ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่อง โดยมีได้มีการคำนึงถึงในเรื่องความเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้น

จากการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในช่วงแรกที่มุ่งเน้นแต่การพัฒนาอุตสาหกรรม จนมาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) แนวนโยบายและแนวทางในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันกับในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวแล้ว สามารถแยกพิจารณาออกได้เป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและแนวทางการพัฒนาประเทศในด้านการท่องเที่ยว

3.1.2.1 แนวทางในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

แนวนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9²¹ เป็นแนวนโยบายที่ได้จัดทำขึ้นโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการกำหนดวิสัยทัศน์ร่วมกันของสังคมไทยใน 20 ปีข้างหน้า

²¹ สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2545 - 2549), (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2544), น.ช.

โดยนำความคิดของทุกภาคส่วนในสังคมทุกระดับตั้งแต่ระดับจังหวัด ระดับอนุภาค และระดับชาติ มาสังเคราะห์ร่วมกันอย่างเป็นระบบให้เกิดเป็น "วิสัยทัศน์ร่วม" ที่สังคมไทยยอมรับร่วมกัน โดยคำนึงถึงภาพรวมการพัฒนาที่ผ่านมา สถานการณ์และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อนำไปสู่สังคมไทยที่พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและสร้างคุณค่าที่ดีให้เกิดขึ้นในสังคมไทย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 นี้ เป็นแผนยุทธศาสตร์ที่ชี้กรอบทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะปานกลางที่สอดคล้องกับ วิสัยทัศน์ระยะยาว และมีการดำเนินการต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ในด้านแนวความคิดที่ยึด "คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา" ในทุกมิติอย่างเป็นองค์รวม และให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุล ทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างระบบบริหารจัดการภายในที่ดีขึ้นในทุกระดับ อันจะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่มี "คน" เป็นศูนย์กลางได้อย่างแท้จริง

สำหรับในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อพิจารณาจากการจัดการใน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ผ่านๆ มาแล้ว จะเห็นได้ว่าแม้จะมีการกำหนด แผนการจัดการในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้อย่างไร แต่เมื่อมีการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ โดยขาดการจัดการดูแลจากผู้มีหน้าที่รับผิดชอบอย่างเป็นระบบที่เหมาะสม แล้ว ก็ยังคงก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และการใช้ประโยชน์ที่ไม่ยั่งยืน เช่น ทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรสัตว์ป่า และทรัพยากรทางทะเล รวมถึงทรัพยากรการท่องเที่ยว ดังนั้น ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 จึงได้ให้ความสำคัญในการ จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ โดยเน้นการบริหารจัดการที่อาศัย กระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในสังคมและเพื่อให้การพัฒนาประเทศเป็นไปตามจุดมุ่งหมาย ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนา ประเทศในส่วนของบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ ดังนี้²²

(1) ให้มีระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เน้นความรับผิดชอบต่อ ความโปร่งใสเกิดผลในทางปฏิบัติ มีการให้ความรู้และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร โดยให้ประชาชน

²² เฟิงอ๋าง, น.62.

ชุมชน และองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมและรับผิดชอบการรักษาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(2) ให้มีการใช้ประโยชน์ อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีสมดุล มีการควบคุมที่ดี เพื่อสนับสนุนเศรษฐกิจฐานรากและคุณภาพชีวิต ให้มีการจัดการเมืองและชุมชนน่าอยู่ และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของแหล่งศิลปวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน

กล่าวโดยสรุปแล้ว แนวทางในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 เน้นความสำคัญไปที่การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ให้มีความอุดมสมบูรณ์ รวมไปถึงการรักษาสภาพแวดล้อมชุมชน ศิลปวัฒนธรรมและแหล่งท่องเที่ยวให้อยู่ในสภาพที่ดีอยู่เสมอ

3.1.2.2 แนวทางการพัฒนาประเทศในด้านการท่องเที่ยว

จากการที่ในปัจจุบันการท่องเที่ยวมีส่วนสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทำให้แหล่งท่องเที่ยวต่างๆ ถูกนำมาใช้ประโยชน์ในด้านการท่องเที่ยวอย่างมาก โดยเฉพาะแหล่งท่องเที่ยวประเภทธรรมชาติ ได้ถูกนำมาใช้โดยมิได้มีการคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ซึ่งผลที่เกิดขึ้นก็คือ ความเสื่อมโทรมของแหล่งท่องเที่ยวและทรัพยากรการท่องเที่ยวประเภทต่างๆ หากสถานการณ์ยังคงเป็นเช่นนี้ต่อไปแหล่งท่องเที่ยวซึ่งเคยเป็นสิ่งดึงดูดใจนักท่องเที่ยวก็คงจะไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในด้านการท่องเที่ยวได้อีก ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นทรัพยากรการท่องเที่ยวเหล่านี้เอาไว้ แต่ในขณะเดียวกันการมุ่งแต่เพียงเรื่องการอนุรักษ์แต่เพียงอย่างเดียว ก็จะทำให้ไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในภาพรวม ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น และเพื่อให้แนวทางในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสอดคล้องไปกับแนวทางในด้านการพัฒนาการท่องเที่ยว จึงได้มีการกำหนดแผนพัฒนาการท่องเที่ยวลงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ²³ พัฒนาคุณภาพ

²³ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (วว.), รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) "โครงการศึกษาเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวจังหวัดกระบี่

แหล่งท่องเที่ยวโดยคำนึงถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน การท่องเที่ยวเชิงนิเวศอย่างถูกวิธี และการปรับปรุงคุณภาพบริการทางการท่องเที่ยว ส่งเสริมบทบาทชุมชนและองค์กรชุมชนและองค์กรชุมชนในท้องถิ่น ให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท่องเที่ยวอย่างครบวงจร รวมถึงพัฒนาและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวให้เกิดความเสื่อมโทรม

สำหรับในด้านการท่องเที่ยวทางทะเล ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 นอกจากจะกำหนดเน้นถึงในเรื่องของการพัฒนาการท่องเที่ยวแล้ว ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้ยังได้มีการกำหนดถึงในเรื่องของการฟื้นฟูชายฝั่งและทะเลไทย ให้มีความอุดมสมบูรณ์ด้วย โดยกำหนดให้มีการจัดทำแผนหลักฟื้นฟูทะเลไทยให้ครอบคลุมทั้งในด้านการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชายฝั่ง ทรัพยากรทางทะเล รวมถึงแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลต่างๆ และสนับสนุนการออกกฎหมายยกเลิกเครื่องมือประมงทะเลที่ทำลายระบบนิเวศชายฝั่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอวนรุน อวนลาก ประกาศเขตและกำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่ตลอดแนวชายฝั่งทะเล เพื่อการคุ้มครองปะการัง หญ้าทะเล และทรัพยากรการท่องเที่ยวทางทะเลประเภทต่างๆ รวมทั้งฟื้นฟูชายฝั่งทะเลที่เสื่อมโทรม ทั้งจากอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวและกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ ตามแนวชายฝั่งทะเล

3.1.3 แผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติ

การจัดการอุทยานแห่งชาติเป็นการดำเนินงานที่มุ่งคุ้มครองรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ กระบวนการทางนิเวศวิทยาและคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่นั้น ให้คงสภาพและบทบาทหน้าที่ไว้ดังเดิม ในขณะเดียวกันก็พัฒนาทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดอย่างสม่ำเสมอและยาวนาน โดยหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการสูญเปล่าและส่งผลเสียหายต่อทรัพยากรและคุณภาพสิ่งแวดล้อมของอุทยานแห่งชาตินั้น ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือทางการบริหารจัดการคือ "แผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติ"

ตรัง สตุล และพัทลุง ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์การพัฒนากการท่องเที่ยว," (กรุงเทพมหานคร : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย), น.3-2.

แผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติ²⁴ หมายถึง แผนงานที่กำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ในพื้นที่และควบคุมการจัดการทรัพยากร รวมทั้งการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่จำเป็นต่อการจัดการและการใช้ประโยชน์ ความสำคัญของแผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติในแง่การจัดการ คือ การทำให้ทราบถึงเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่ง ตลอดจนวิธีการปฏิบัติขั้นตอนในการดำเนินงานและทรัพยากรต่างๆ ที่ใช้ในการดำเนินงาน

แผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติในแต่ละครั้งที่จัดทำขึ้นมา จะมีระยะเวลาในการดำเนินการ 5 ปี โดยประกอบด้วยสาระสำคัญในเรื่องต่างๆ คือ

(1) ข้อมูลพื้นฐานของอุทยานแห่งชาติ ประกอบด้วย ลักษณะทางภูมิศาสตร์ นิเวศวิทยา สภาพทรัพยากรในพื้นที่ และข้อมูลในทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในพื้นที่

(2) การแบ่งเขตการจัดการ²⁵ คือ การจัดแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขตต่างๆ เพื่อสะดวกในการบริหารและการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการแบ่งเขตพื้นที่เป็นการกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์อุทยานแห่งชาติให้สอดคล้องกับสถานภาพและศักยภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม และใช้เป็นแนวทางในการควบคุมกิจกรรมการจัดการ โดยปกติการแบ่งเขตพื้นที่จะกระทำควบคู่ไปกับการวางแผนและผลของการแบ่งเขตนี้จะปรากฏเป็นแผนที่พร้อมระบุความหมายและกฎเกณฑ์การใช้ประโยชน์อย่างชัดเจน เขตการจัดการของอุทยานแห่งชาติโดยทั่วไปอย่างน้อยจะมี 3 เขต ได้แก่

ก. เขตบริการ (service zone) หรืออาจเรียกว่า เขตการใช้ประโยชน์อย่างเข้มข้น (intensive use zone) หมายถึง เขตที่แบ่งไว้เพื่อการพัฒนาสิ่งก่อสร้างและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ ได้แก่ อาคารสถานที่เพื่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เช่น ที่ทำการอุทยานแห่งชาติ บ้านพัก โรงเก็บพัสดุ โรงเรือนสำหรับสาธารณูปโภค รวมไปถึงสิ่งอำนวยความสะดวก

²⁴ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, แผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติ ดอยสุเทพ-ปุย, (กรุงเทพมหานคร : คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2533), น.11-12.

²⁵ สุรเชษฐ์ เศรษฐมาต, อุทยานแห่งชาติกับการอนุรักษ์, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2536), น.240-241.

สะดวกของนักท่องเที่ยว เช่น ศูนย์บริการนักท่องเที่ยว ที่พักแรมที่เป็นอาคาร บ้านพัก ร้านอาหาร ร้านอาหาร ลานจอดรถ เป็นต้น

ข. เขตนันทนาการกลางแจ้ง (outdoor recreation zone) หมายถึง เขตที่รวมเอาสิ่งที่น่าสนใจต่างๆ ที่เหมาะสมกับกิจกรรมนันทนาการต่างๆ ไว้เข้าด้วยกัน เช่น น้ำตก ถ้ำ แหล่งน้ำ ชายหาด จุดชมวิว แหล่งดำน้ำชมปะการัง เป็นต้น

ค. เขตป่าเปลี่ยน (primitive zone) หรืออาจเรียกว่า เขตสงวนสภาพธรรมชาติ (environmental preservation zone) หมายถึง บริเวณที่มีสภาพสมบูรณ์และมีความเปราะบางหรือเกิดผลกระทบได้ง่าย หากให้มีการใช้ประโยชน์โดยไม่มีการควบคุม ตลอดจนเป็นพื้นที่แหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า และเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร ปกติจะไม่มีการอนุญาตให้มีการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกใดๆ ทั้งสิ้น นอกจากจัดให้มีทางเท้าแบบง่ายๆ ให้นักท่องเที่ยวที่นิยมเดินป่าและศึกษารวมชาติได้เข้าไปใช้ท่องเที่ยวในบางฤดูกาล เขตป่าเปลี่ยนนี้โดยมากจะมีเนื้อที่กว้างใหญ่ บางพื้นที่มีเนื้อที่ถึงร้อยละ 90 – 95 ของพื้นที่ทั้งหมด

นอกจากเขตหลักๆ ที่กล่าวมาแล้ว อุทยานแห่งชาติบางแห่งอาจจำเป็นต้องจัดแบ่งเขตเพิ่มขึ้นอีกเพื่อประโยชน์ในการจัดการ ได้แก่ เขตฟื้นฟูสภาพธรรมชาติ (recovery zone) ซึ่งหมายถึง พื้นที่บริเวณที่สภาพธรรมชาติเสื่อมโทรม หรือถูกทำลาย ซึ่งต้องการให้มีการฟื้นฟูขึ้นมาใหม่ หรือเขตการใช้ประโยชน์ในกรณีพิเศษ (special use zone) ซึ่งหมายถึง บริเวณที่มีการใช้ประโยชน์มาก่อนแล้ว แต่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดการแหล่งนันทนาการ เช่น เป็นที่ตั้งของหมู่บ้านหรือเป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการ เป็นต้น

(3) แผนการปฏิบัติงานในด้านต่างๆ เช่น แผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แผนการพัฒนาบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างและเครื่องมือเครื่องใช้ แผนการพัฒนาระบบบริหาร

(4) การบริหารงานของอุทยานแห่งชาติ ประกอบด้วย โครงสร้างทางการบริหาร จำนวนบุคลากร วัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงาน

(5) การประเมินสถานการณ์ ศักยภาพ ข้อจำกัดและปัญหาต่างๆ รวมทั้งแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงอุทยานแห่งชาติ

สำหรับในเรื่องของอุทยานแห่งชาติทางทะเล นอกจากจะต้องดำเนินการตามกรอบของแผนแม่บทในการจัดการอุทยานแห่งชาติแล้ว ในบางกรณีทรัพยากรการท่องเที่ยวบางประเภท อาจจะมีการกำหนดมาตรการในการคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะ เช่น แนวปะการัง ซึ่งในเรื่องของ

ทรัพยากรแนวปะการัง ถือได้ว่าเป็นทรัพยากรการท่องเที่ยวที่มีความสำคัญต่อการท่องเที่ยวภายใน เขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลเป็นอย่างมาก แต่ในปัจจุบันทรัพยากรแนวปะการังนี้ได้รับความเสียหายและเสื่อมโทรมเป็นอย่างมาก โดยสาเหตุสำคัญนอกจากจะเกิดขึ้นจากปัญหาการทำประมงแล้ว การเจริญเติบโตของธุรกิจด้านการท่องเที่ยว ก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ทรัพยากรแนวปะการังได้รับความเสื่อมโทรม ดังนั้น เพื่อเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรแนวปะการังที่ถือว่าเป็นทรัพยากรการท่องเที่ยวที่มีความสำคัญ รัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีจึงได้ทำการประกาศมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2535 ให้มีการจัดทำแผนแม่บทขึ้นมาเรียกว่า “แผนแม่บทการจัดการปะการังของประเทศ” โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง²⁶ ส่วนในเรื่องของเนื้อหารายละเอียดของแผนแม่บทการจัดการปะการังของประเทศนั้น²⁷ จะกล่าวถึงการนำเอามาตรการทางด้านกฎหมาย มาตรการด้านบริหารและการจัดการ การติดตามตรวจสอบ และการฝึกอบรม มาใช้เพื่อที่จะช่วยแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากที่กล่าวมาทำให้ทราบว่า มาตรการในการจัดการดูแลและคุ้มครองอุทยานแห่งชาติ นอกจากจะต้องดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดอยู่ในแผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติแล้ว หากทรัพยากรธรรมชาติประเภทใดมีการกำหนดมาตรการในการจัดการไว้เป็นการเฉพาะ การดำเนินการจัดการก็จำเป็นต้องดำเนินการตามมาตรการเฉพาะนั้นที่ได้กำหนดไว้ด้วย

จากสาระสำคัญประการต่างๆ ของแผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติ อาจจะสามารถกล่าวได้ว่า แผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาตินี้มีส่วนสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะในแผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาตินี้ได้กำหนดถึงแนวนโยบายและขั้นตอนการดำเนินงานในหลายด้าน ทั้งในด้านการบริหารและจัดการ และด้านเทคนิค ซึ่งอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งควรมีเพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการปฏิบัติงาน เพราะโดยทั่วไปอุทยานแห่งชาติถูกใช้ประโยชน์ในหลายประการ ทั้งที่สอดคล้องและที่เป็นอุปสรรคต่อการรักษาคุ้มครองอุทยานแห่งชาติ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการที่มีการวางแผนในเรื่องสำคัญต่างๆ อย่างรอบคอบ เพื่อเป็นเครื่องมือกำกับกับการปฏิบัติงานในพื้นที่อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ และเมื่อแผนแม่บท

²⁶ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, สรุปสาระสำคัญแผนแม่บทการจัดการปะการังของประเทศ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2535), น.9.

²⁷ เพิ่งอ้าง, น.10.

การจัดการอุทยานแห่งชาติมีความสำคัญต่ออุทยานแห่งชาติเช่นนี้แล้ว สิ่งที่น่าจะพิจารณาก็คือ จะทำอย่างไรให้มีการนำแนวทางในแผนการจัดการไปปฏิบัติได้จริงตามแนวทางนโยบายที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งการที่จะทำให้นโยบายในแผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติเกิดขึ้นได้จริงนั้น คงต้องมีการกำหนดไว้เป็นกฎหมาย เพื่อให้อุทยานแห่งชาติทุกแห่งต้องมีการจัดทำแผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติและต้องกำหนดให้มีการนำแนวทางในแผนการจัดการนั้นไปปฏิบัติจริง ซึ่งก็จะทำให้การจัดการอุทยานชาตินั้นดำเนินไปอย่างเป็นระบบและเกิดผลที่ชัดเจนกว่าที่ผ่านมา

3.1.4 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

นโยบายในด้านที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากจะถูกกำหนดอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว รัฐยังได้กำหนดถึงนโยบายในด้านที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในกรอบของนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559²⁸ โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนและเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

โดยในการดำเนินการเพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติแก่หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงจำเป็นต้องมีการจัดทำแผนในรายละเอียดอีกชั้นหนึ่งว่า ในแต่ละช่วงเวลานั้นจะต้องดำเนินแผนการหรือโครงการใดบ้าง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ในนโยบาย โดยในเรื่องนี้ได้มีกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กล่าวคือ ในมาตรา 13 (1) ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่เสนอเรื่องเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในการจัดทำแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเป็นกรอบหลักในการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ พร้อมกับการจัดทำ

²⁸ อานาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545), น.55.

แผนปฏิบัติการที่เรียกว่า "แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม" ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นแผนจัดการที่มีช่วงระยะเวลาในการดำเนินการ 5 ปี โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแนวทางตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559 โดยให้ครอบคลุมถึงแผนงานในเรื่องต่างๆ ซึ่งลักษณะและรายละเอียดของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นมีการกำหนดอยู่ในมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมีสาระสำคัญคือ แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม อาจจัดทำเป็นแผนระยะสั้น ระยะกลาง หรือระยะยาวได้ตามความเหมาะสม และควรจะต้องประกอบด้วย แผนงานและแนวทางการดำเนินงานในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การจัดการคุณภาพอากาศ น้ำ และคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่นๆ
- (2) การควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด
- (3) การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม
- (4) การประมาณการเงินงบประมาณแผ่นดิน และเงินกองทุนที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน
- (5) การจัดองค์กรและระเบียบการบริหารงานเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือ และประสานงานระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและระหว่างส่วนราชการกับเอกชน รวมทั้งการกำหนดอัตรากำลังพนักงาน เจ้าหน้าที่ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน
- (6) การตรากฎหมายและการออกข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ คำสั่ง และประกาศที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน
- (7) การตรวจสอบ ติดตาม และวิเคราะห์คุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบต่อแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2545 – 2549) ตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอ เพื่อประกาศใช้ในงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2549 นอกจากนี้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้มีการทบทวนแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 – 2549 เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามกรอบแผนการจัดการ

คุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมถึงได้มีการวางแผนและยกร่างแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2550 – 2554 เพื่อใช้เป็นกรอบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ สอดคล้องกับแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550 – 2554)

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวนี้ เป็นเพียงการวางแผนในการจัดทำแผนจัดการ คุณภาพสิ่งแวดล้อม มิใช่เป็นการบังคับให้ผู้จัดทำแผนดังกล่าวต้องดำเนินการตามบทบัญญัตินี้ ทุกประการ โดยอำนาจในการจัดทำว่าจะจัดทำเป็นแผนระยะสั้น ระยะกลาง หรือระยะยาว ยังคงอยู่ภายใต้ดุลพินิจการตัดสินใจของผู้จัดทำ ดังนั้น ผู้จัดทำจึงต้องพิจารณาแนวทางในการ จัดทำตามความเหมาะสมของสถานการณ์ในช่วงนั้นๆ

3.1.5 แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด²⁹

เมื่อได้มีการประกาศใช้แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในราชกิจจานุเบกษาแล้ว พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้มีการ จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เพื่อเป็นการกระจายอำนาจ ในการวางแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก่ภูมิภาคและท้องถิ่น เนื่องจาก หากมีการรวมอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ที่ราชการส่วนกลาง จะก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น ผู้มีอำนาจตัดสินใจในราชการส่วนกลางไม่ทราบ หรือไม่เข้าใจ ปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาคหรือท้องถิ่น ทำให้การตัดสินใจอาจผิดพลาดหรือไม่เหมาะสมได้ หรือการรอ การตัดสินใจจากราชการส่วนกลางทุกเรื่องก่อนที่จะดำเนินการหรือดำเนินโครงการ อาจทำให้เกิด ความล่าช้าโดยไม่จำเป็น ซึ่งในบางกรณีอาจทำให้เกิดความเสียหายโดยมิอาจแก้ไขได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงได้กำหนดให้มีการ กระจายอำนาจผ่านการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

²⁹ อานาจ วงศ์บัณฑิตและคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาข้อเสนอแนะ การปรับปรุงกลไกการควบคุม และบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม,” (กรุงเทพมหานคร : กรมควบคุม มลพิษ,2540), น.33.

สำหรับจังหวัดที่ต้องที่การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดนั้น มาตรา 37³⁰ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยแยกพิจารณาออกได้เป็น 2 กรณี คือ

(1) จังหวัดที่มีเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือเขตควบคุมมลพิษ³¹

ในเขตจังหวัดที่มีเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือเขตควบคุมมลพิษ กฎหมายบังคับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมในจังหวัด โดยสาระสำคัญของแผนดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

³⁰ มาตรา 37 เมื่อได้ประกาศใช้แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในท้องที่เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 59 มีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แจ้งให้จังหวัดนั้นจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด แต่ถ้ามีเหตุอันสมควรคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปได้อีกตามความเหมาะสม

การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดสำหรับเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 59 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดทำขึ้นตามมาตรา 60 มารวมเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดด้วย

ในกรณีที่จังหวัดใดไม่อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 59 แต่ประสงค์จะดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตจังหวัดของตน ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดนั้นอาจจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็ได้

³¹ อำนาจ วังศ์บัณฑิต, อ่างแล้ว เขิงอรรถที่ 28, น.93.

ที่มีการบังคับใช้ในช่วงเวลานั้นๆ สำหรับหลักเกณฑ์ในการกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือเขตควบคุมมลพิษ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ก. เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535³² โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ เนื่องจากลักษณะของพื้นที่นั้นเป็นต้นน้ำลำธาร หรือมีลักษณะภูมิประเทศที่มีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติแตกต่างไปจากพื้นที่อื่น หรือที่มีระบบนิเวศน์ที่อาจถูกทำลายได้ง่าย หรืออาจได้รับผลกระทบจากกิจกรรมของมนุษย์ได้ง่าย เช่น อาจเป็นพื้นที่ที่มีแนวปะการังสวยงาม หากปล่อยให้มีการทอดสมอเรือบริเวณนั้นจะทำให้เกิดความเสียหายต่อแนวปะการัง เป็นต้น พื้นที่ลักษณะดังกล่าวนี้ จึงควรที่จะได้รับการอนุรักษ์และคุ้มครองดูแลเป็นพิเศษ

การที่จะกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม นอกจากจะต้องคำนึงถึงลักษณะพิเศษเฉพาะที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังจะต้องพิจารณาด้วยว่าพื้นที่ในบริเวณนั้น จะต้องไม่เป็นพื้นที่ที่ได้มีการประกาศเป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายอื่น เช่น ไม่เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตสงวนเพื่อการท่องเที่ยวหรือเขตพื้นที่คุ้มครองอย่างอื่นเพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติตามที่มีกฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เนื่องจากในเขตอนุรักษ์เหล่านี้จะมีมาตรการทางกฎหมายที่จะจัดการดูแลพื้นที่ดังกล่าวโดยเฉพาะอยู่แล้ว³³ แต่หากในเขตพื้นที่เหล่านี้มีปัญหาสิ่งแวดล้อมรุนแรงจนกฎหมายและหน่วยงานเฉพาะที่เกี่ยวข้องไม่อาจแก้ไขได้ก็อาจนำมาตรการ

³² มาตรา 43 ในกรณีที่ปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่ายหรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ หรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

³³ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), น.159.

ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมมาใช้แก้ไขปัญหาเป็นการชั่วคราวได้ และการจะนำมาตราการคุ้มครองในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมมาใช้จะต้องมีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนด้วย³⁴

เมื่อจังหวัดใดมีพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมถือได้ว่าอยู่ในบังคับของมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่จะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ซึ่งหากพื้นที่ใดไม่ใช่เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมแต่ได้มีการนำมาตราการคุ้มครองในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมมาใช้ ก็ไม่ทำให้เขตดังกล่าวเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นก็ไม่มีหน้าที่ต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นมีความต้องการที่จะจัดทำเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตน

ข. เขตควบคุมมลพิษ

การกำหนดให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเขตควบคุมมลพิษให้เป็นไปตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535³⁵ โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการประกาศเขตควบคุมมลพิษ เพื่อที่จะรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมมิให้ถูกทำลายลงไปมากกว่าที่เป็นอยู่ ทั้งนี้ เนื่องจากพื้นที่นั้นมีปัญหามลพิษเกิดขึ้นหรือมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นในลักษณะที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม พื้นที่ในลักษณะเช่นนี้จำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไขโดยให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจในการประกาศให้พื้นที่นั้นเป็นเขตควบคุมมลพิษ เพื่อให้มีการดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษ แต่หากปัญหามลพิษในบริเวณดังกล่าวไม่รุนแรงก็ไม่อาจประกาศให้พื้นที่นั้นเป็นเขตควบคุมมลพิษได้

สำหรับมาตรการที่จะต้องดำเนินการควบคู่กับการประกาศเขตควบคุมมลพิษ ประกอบด้วย การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดและในกรณีจำเป็นอาจมีการ

³⁴ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 28, น.96.

³⁵ มาตรา 59 ในกรณีที่ปรากฏว่าท้องที่ใดมีปัญหามลพิษซึ่งมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้ท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมมลพิษ เพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษได้

กำหนดมาตรฐานเฉพาะที่มีความเข้มงวดกว่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็ได้ นอกจากนี้เมื่อมีการประกาศเขตควบคุมมลพิษแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่น³⁶ มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535³⁷ กล่าวคือ มีหน้าที่ในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ โดยให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษช่วยเหลือตามความจำเป็น และเมื่อจัดทำแผนดังกล่าวแล้วเสร็จให้เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อนำไปรวมเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 37 วรรคสอง ประกอบมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

(2) จังหวัดที่ไม่มีเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือเขตควบคุมมลพิษ

ในจังหวัดที่ไม่มีประกาศให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือเขตควบคุมมลพิษ ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นไม่มีหน้าที่ต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด แต่อย่างไรก็ตาม หากผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นมีความประสงค์ที่จะจัดทำ

³⁶ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

"เจ้าพนักงานท้องถิ่น" หมายความว่า

(1) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล

(2) ประธานสภาภิบาล สำหรับในเขตสภาภิบาล

(3) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร

(5) ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา

(6) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างอื่นนอกเหนือจาก (1) ถึง (5) ข้างต้น ที่ได้รับการประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

³⁷ มาตรา 60 เพื่อประโยชน์ในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามมาตรา 37 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นในท้องที่ที่ได้ประกาศกำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 59 จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้นเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อรวมไว้ในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อดำเนินการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในเขตจังหวัดของตน มาตรา 37 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็อนุญาตให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวนั้น สามารถจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดได้ โดยแผนดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อไป

ซึ่งปัจจุบันในทางปฏิบัติจังหวัดในประเทศไทยเกือบทั้งหมดได้จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แม้ว่าจะมิได้มีเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือเขตควบคุมมลพิษในเขตของตน เพราะการทำแผนปฏิบัติการดังกล่าวอาจทำให้จังหวัดได้รับจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมสำหรับการดำเนินแผนงานหรือโครงการในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตของตนเอง³⁸

การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) ทำการสำรวจ และเก็บข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีอยู่ในเขตควบคุมมลพิษนั้น
- (2) จัดทำบัญชีรายละเอียดแสดงจำนวน ประเภท และขนาดของแหล่งกำเนิดมลพิษ

ที่ได้ทำการสำรวจและเก็บข้อมูลตาม (1)

- (3) ทำการศึกษา วิเคราะห์ และประเมินสถานการณ์มลพิษ รวมทั้งขอบเขตความรุนแรงของสภาพปัญหา และผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นสำหรับการลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้น

ในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแนะนำและช่วยเหลือตามความจำเป็น

³⁸ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 28, น.99.

3.2 มาตรการทางกฎหมาย

ทรัพยากรการท่องเที่ยว ถือได้ว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก เนื่องจากในปัจจุบันอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่นำรายได้จำนวนมหาศาลเข้าสู่ประเทศและมีแนวโน้มว่าจะขยายตัวมากขึ้นไปอีก และจากการที่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีอัตราการขยายตัวที่รวดเร็วเช่นนี้ จึงส่งผลให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นอย่างมาก ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ต่อไปทรัพยากรการท่องเที่ยวซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวก็必将ได้รับผลกระทบในด้านความเสื่อมโทรมลงทั้งในเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องหาวิธีการหรือมาตรการในการป้องกันและควบคุมให้สามารถแสวงหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรการท่องเที่ยวได้โดยไม่มีขอบเขตจำกัด และต้องเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรการท่องเที่ยวให้น้อยที่สุด

ในการที่จะจัดการหรืออนุรักษ์คุ้มครองทรัพยากรการท่องเที่ยวให้คงอยู่ต่อไปได้นั้น นอกจากจะต้องอาศัยมาตรการในด้านต่างๆ เพื่อนำมาปรับใช้ร่วมกันให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ในกระบวนการแก้ไขปัญหาทางด้านสภาพแวดล้อมและการอนุรักษ์คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติแล้ว มาตรการทางกฎหมายเป็นกลไกประการหนึ่งที่มีความสำคัญในการควบคุมความประพฤติของมนุษย์ในสังคมให้อยู่ในระเบียบแบบแผนกฎเกณฑ์เดียวกันและสามารถนำมาแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมได้ดีที่สุดวิธีหนึ่ง โดยในด้านที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรการท่องเที่ยว มาตรการทางกฎหมาย ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมให้การพัฒนาการท่องเที่ยวดำเนินควบคู่ไปกับการอนุรักษ์คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ การใช้มาตรการทางกฎหมายนั้นนอกจากจะทำได้โดยการตรากฎหมายฉบับใหม่ขึ้นมาเพื่อใช้บังคับในเรื่องเกี่ยวกับทรัพยากรการท่องเที่ยว ซึ่งอาจจะต้องใช้ระยะเวลาานเพราะต้องผ่านขั้นตอนต่างๆ แล้ว อาจจะต้องนำกฎหมายฉบับอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้องมาใช้บังคับแทน แต่การนำเอากฎหมายที่มีอยู่มาใช้บังคับนั้นอาจเกิดปัญหาขึ้นบางประการ เช่น ในเรื่องของการไม่ครอบคลุมของตัวบทกฎหมาย หรือการที่กฎหมายบางฉบับมีการประกาศใช้มาเป็นระยะเวลานาน ทำให้เนื้อหาของกฎหมายไม่ทันต่อสภาพเหตุการณ์ในปัจจุบัน

โดยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะทำการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ซึ่งสามารถ

แยกพิจารณาได้ออกเป็นหัวข้อ คือ มาตรการทางกฎหมายในด้านการคุ้มครองพื้นที่ มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองประเภทของทรัพยากรการท่องเที่ยว มาตรการทางกฎหมายในด้านการควบคุมและอนุญาตให้ประกอบกิจการที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล มาตรการทางกฎหมายในด้านการพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยว และสภาพบังคับทางกฎหมาย

3.2.1 มาตรการทางกฎหมายในด้านการคุ้มครองพื้นที่

ในการกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตอนุรักษ์คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสามารถกำหนดและแบ่งพื้นที่การคุ้มครองได้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยแบ่งลักษณะของการคุ้มครองพื้นที่ออกเป็น 3 ประเภท คือ พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43³⁹ เขตอนุรักษ์ตามมาตรา 42⁴⁰ และพื้นที่ที่มีปัญหาสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤติตามมาตรา 45⁴¹ โดยในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้คำนิยามของคำว่า “เขตอนุรักษ์” ไว้ในมาตรา 4 คือ เขตอนุรักษ์ หมายความว่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตสงวนเพื่อการท่องเที่ยวและเขตพื้นที่คุ้มครองอย่างอื่นเพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจากการแบ่งพื้นที่คุ้มครองออกเป็นประเภทและความหมายของคำว่าเขตอนุรักษ์นี้ ทำให้สามารถพิจารณาแบ่งการคุ้มครองทรัพยากรการท่องเที่ยวในลักษณะของการคุ้มครองพื้นที่ออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

³⁹ มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁴⁰ มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁴¹ มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

3.2.1.1 ทรัพยากรการท่องเที่ยวที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล

การกำหนดให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเขตอนุรักษ์คุ้มครองเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนา ทรัพยากรการท่องเที่ยว จะต้องกำหนดโดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดให้พื้นที่ที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมาย ซึ่งพื้นที่ทั้งหมดที่ถูกประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติจะต้องรักษาไว้ซึ่งสภาพป่า หาดทราย และสัตว์ประเภทต่างๆ ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ ให้คงอยู่ในสภาพตามธรรมชาติแบบเดิมมากที่สุด โดยมีการกันพื้นที่บางส่วนเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าไปท่องเที่ยวใช้เป็นที่พักผ่อนและใช้เป็นสถานที่ศึกษาค้นคว้าหาความรู้ทางธรรมชาติหรือเป็นสถานที่ทดลอง ค้นคว้าทางธรรมชาติ ซึ่งจะทำให้เกิดรายได้แก่รัฐและประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องกับกิจการการท่องเที่ยว

ในการกำหนดเขตพื้นที่ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติได้ให้ความหมายของคำว่า “ที่ดิน” และคำว่า “อุทยานแห่งชาติ” ไว้ในมาตรา 4 คือ

“ที่ดิน หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

อุทยานแห่งชาติ หมายความว่า ที่ดินที่ได้กำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้”

ทั้งนี้ การกำหนดเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่า รัฐบาลจะต้องประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตของบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย นอกจากนี้ ที่ดินที่กำหนดนั้นจะต้องมิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดที่มีใช้ทวงกรมือง

สำหรับในส่วนของอุทยานแห่งชาติทางทะเล จะมีความหมายถึง พื้นที่ดินทั่วไป ซึ่งรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเล ที่ได้รับการประกาศกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ซึ่งในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดมาตรการเพื่อการคุ้มครองและการจัดการพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติไว้ในหมวดที่ 6 ว่าด้วยการคุ้มครองและดูแลรักษา

อุทยานแห่งชาติ โดยได้กำหนดถึงข้อห้ามกระทำการในลักษณะต่างๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมภายในเขตอุทยานแห่งชาติไว้ ดังต่อไปนี้⁴²

(1) การปฏิบัติตามข้อกำหนดในเขตอุทยานแห่งชาติ

ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้กำหนดถึงข้อห้ามและข้อควรปฏิบัติสำหรับบุคคลที่เข้ามาภายในเขตอุทยานแห่งชาติหลายประการ โดยข้อห้ามและข้อควรปฏิบัติเหล่านี้ถูกกำหนดอยู่ในมาตรา 16⁴³ ซึ่งมีสาระสำคัญหลายประการ เช่น การห้ามยึดถือหรือครอบครองที่ดิน การห้ามเก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือต่อสัตว์ การห้ามเข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือการห้ามนำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์ หรืออาวุธใดๆ เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น

ในกรณีมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรา 16 พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะดำเนินการตามข้อบังคับและลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามข้อห้ามในกรณีต่างๆ ได้ โดยอัตราโทษที่จะได้รับก็จะแตกต่างกันไปในแต่ละกรณี เช่น หากบุคคลใดเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดิน และจัดให้มีสิ่งปลูกสร้างหรือมีสิ่งอื่นใดในเขตอุทยานแห่งชาติให้ผิดไปจากสภาพเดิม ผู้กระทำมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁴⁴ และในการนี้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลายหรือรื้อถอนสิ่งนั้นๆ ออกไปนอกเขตอุทยานแห่งชาติ หรือทำให้สภาพพื้นที่กลับคืนสู่สภาพเดิมแล้วแต่กรณี เป็นต้น

(2) การฝ่าฝืนระเบียบ ข้อบังคับภายในเขตอุทยานแห่งชาติ

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ให้อำนาจอธิบดีกรมป่าไม้ (ปัจจุบัน คืออธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ และพันธุ์พืช) ในการออกระเบียบหรือข้อบังคับใดๆ เพื่อให้บังคับภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ดังนั้น บุคคลที่เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติจึงต้องปฏิบัติตาม

⁴² อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 33, น.181-187.

⁴³ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

⁴⁴ มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

ระเบียบและข้อบังคับดังกล่าว⁴⁵ ผู้ที่ฝ่าฝืนจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁴⁶

(3) การบุกรุกเขตอุทยานแห่งชาติ

ความผิดในเรื่องนี้ คือ การที่มีบุคคลบุกรุกเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติและทำลายสภาพทางธรรมชาติภายในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยการสร้างสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่ หรือกระทำการอื่นใดในอุทยานแห่งชาติให้ผิดไปจากสภาพเดิม ซึ่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้กำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากเขตอุทยานแห่งชาติหรือชดใช้ค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว⁴⁷

จากที่กล่าวมาข้างต้นคือ บทบัญญัติที่กล่าวถึงการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ที่อยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ เหล่านี้ บางประเภทถือได้ว่าเป็นทรัพยากรการท่องเที่ยวที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะหากเป็นอุทยานแห่งชาติทางทะเลแล้วทรัพยากรการท่องเที่ยวที่มีความสำคัญ ได้แก่ ชายหาด สัตว์น้ำ และปะการัง โดยเฉพาะปะการังถือได้ว่าเป็นทรัพยากรการท่องเที่ยวที่สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวได้มากที่สุด โดยมาตรการทางกฎหมายที่คุ้มครองและรักษาปะการังที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลไม่ให้ถูกทำลายหรือเกิดความเสื่อมโทรมก็คือบทบัญญัติในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เช่น ในเรื่องของการห้ามบุคคลได้นำยานพาหนะเข้าออกหรือขับขี่ยานพาหนะไปในทางที่มีได้จัดไว้ ซึ่งก็คือการขับเรือหรือทิ้งสมอเรือของเรือท่องเที่ยวไปบนแนวปะการัง หรือในเรื่องของการห้ามมิให้บุคคลได้นำเครื่องมือที่ใช้สำหรับการล่าสัตว์หรือจับสัตว์เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล เช่น เบ็ด แห อวน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานกำหนดแล้ว จึงจะสามารถนำไปในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลได้

⁴⁵ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

⁴⁶ มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

⁴⁷ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

3.2.1.2 ทรัพยากรการท่องเที่ยวที่อยู่นอกเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล

สำหรับทรัพยากรการท่องเที่ยวบางชนิดที่แม้จะมีได้อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล แต่ก็ถือได้ว่าเป็นทรัพยากรการท่องเที่ยวที่มีความสำคัญและสามารถที่จะถูกทำลายหรือได้รับความกระทบกระเทือนได้โดยง่าย เนื่องจากทรัพยากรการท่องเที่ยวเหล่านี้อยู่ในเขตพื้นที่รอยต่อของเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลกับบริเวณนอกพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ซึ่งหากทรัพยากรการท่องเที่ยวใดอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลก็ย่อมจะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แต่หากทรัพยากรการท่องเที่ยวใดมิได้อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลก็จะไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอุทยานแห่งชาติ แต่ทรัพยากรการท่องเที่ยวเหล่านี้จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับอื่นดังต่อไปนี้

(1) แหล่งทรัพยากรการท่องเที่ยวซึ่งอยู่ในบริเวณพื้นที่ทะเล

เป็นกรณีที่ทรัพยากรการท่องเที่ยวอยู่ในบริเวณพื้นที่ที่เป็นทะเล แต่อยู่บริเวณนอกพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ทรัพยากรการท่องเที่ยวที่มีความสำคัญซึ่งอยู่ในบริเวณพื้นที่ทะเล ได้แก่ ทรัพยากรแนวปะการัง โดยบทบัญญัติกฎหมายที่มีส่วนในการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรแนวปะการังในบริเวณพื้นที่ทะเล ได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการจัดการทรัพยากรประมงในแหล่งน้ำธรรมชาติทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นแหล่งน้ำภายในแผ่นดิน หรือแหล่งน้ำในทะเล รวมถึงทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และจากการที่ทรัพยากรแนวปะการังอยู่ในความหมายของคำว่า "สัตว์น้ำ" ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490⁴⁸ จึงถือได้ว่าทรัพยากรแนวปะการังเป็นทรัพยากรประมงประเภทหนึ่ง ซึ่งอยู่ภายใต้การคุ้มครองและควบคุมดูแลของพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 โดยมาตรการในการคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ ได้มีการกำหนดเขตที่จับสัตว์น้ำ ซึ่งแยกตามลักษณะการใช้ประโยชน์ออกเป็น 4 ประเภท คือ

⁴⁸ มาตรา 4 สัตว์น้ำ หมายความว่า สัตว์ที่อาศัยอยู่ในน้ำหรือมีวงจรชีวิตส่วนหนึ่งอยู่ในน้ำหรืออาศัยอยู่ในบริเวณที่น้ำท่วมถึง เช่น ปลา กุ้ง ปู แมงดาทะเล หอย เต่า กระ ตะพาน้ำ จระเข้ รวมทั้งไข่ของสัตว์น้ำนั้น สัตว์น้ำจำพวกเลี้ยงลูกด้วยนม ปลิงทะเล ฟองน้ำ หินปะการัง กัลปังหา และสาหร่ายทะเล ทั้งนี้ รวมทั้งซากหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์น้ำเหล่านั้น และหมายความรวมถึงพันธุ์ไม้น้ำตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีการะบุชื่อ

ก. ที่รักษาพืชพันธุ์⁴⁹ เป็นที่จับสัตว์น้ำที่อยู่ในบริเวณวัดหรือในบริเวณที่ซึ่งเหมาะแก่การรักษาพืชพันธุ์สัตว์น้ำ ซึ่งห้ามมิให้บุคคลใดทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในบริเวณที่รักษาพืชพันธุ์นี้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี

ข. ที่ว่าประมูล⁵⁰ เป็นที่จับสัตว์น้ำที่รัฐให้สัมปทานผูกขาดแหล่งน้ำเพื่อทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

ค. ที่อนุญาต⁵¹ เป็นที่จับสัตว์น้ำที่รัฐอนุญาตให้บุคคลทั่วไปทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำรวมไปถึงบ่อล่อสัตว์น้ำ

ง. ที่สาธารณประโยชน์⁵² เป็นที่จับสัตว์น้ำที่ประชาชนโดยทั่วไปสามารถทำการประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้อย่างเสรี

จากการแบ่งพื้นที่ออกตามลักษณะการใช้ประโยชน์นี้ประการัง ซึ่งถือว่าเป็นสัตว์น้ำชนิดหนึ่ง⁵³ ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ดังนั้น หากมีการประกาศพื้นที่ใดเป็นที่รักษาพืชพันธุ์ปะการังที่อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองนี้ก็ย่อมได้รับความคุ้มครองด้วย โดยจะเป็นการห้ามมิให้บุคคลใดเข้ามาทำการประมงหรือก่อสร้างสิ่งใดๆ หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำให้ผิดไปจากเดิม⁵⁴ หากผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁵⁵ ซึ่งก็ถือว่าเป็นมาตรการในการคุ้มครองแหล่งที่อยู่ของแนวปะการังที่อยู่ นอกเหนือจากเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลได้เป็นอย่างดี

⁴⁹ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

⁵⁰ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

⁵¹ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

⁵² มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

⁵³ มาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

⁵⁴ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

⁵⁵ มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

ในปัจจุบันมีการประกาศที่รักษาพืชพันธุ์⁵⁶ ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติของรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดที่จับสัตว์น้ำประเภทที่รักษาพืชพันธุ์ ซึ่งมีดังต่อไปนี้คือ

ก. ประกาศจังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ 17 มีนาคม 2512 กำหนดที่จับสัตว์ทะเลบริเวณแหลมพันวา เกาะลิ่น เกาะฮี และเกาะแฉวง อำเภอเมืองภูเก็ต เป็นที่รักษาพืชพันธุ์

ข. ประกาศจังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2532 กำหนดที่จับสัตว์น้ำบริเวณแนวปะการัง อ่าวป่าตอง อำเภอกระทุ้ง เป็นที่รักษาพืชพันธุ์

ค. ประกาศจังหวัดชุมพร ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2532 กำหนดที่จับสัตว์น้ำบริเวณเกาะไข่ เกาะจรเข้ เกาะทะเลคู่ เกาะกระโหลก และเกาะหินแพ อำเภอปะทิวและอำเภอเมืองชุมพร เป็นที่รักษาพืชพันธุ์

ง. ประกาศจังหวัดตราด ลงวันที่ 9 พฤษภาคม 2534 กำหนดที่จับสัตว์น้ำบริเวณเกาะกระ อำเภอเกาะกูด เป็นที่รักษาพืชพันธุ์

จ. ประกาศจังหวัดพังงา ลงวันที่ 11 กันยายน 2538 กำหนดที่จับสัตว์น้ำ บริเวณหินริเชียว อำเภอคุระบุรี เป็นที่รักษาพืชพันธุ์

(2) แหล่งทรัพยากรการท่องเที่ยวซึ่งอยู่ในบริเวณพื้นที่บนบก

ในกรณีนี้เป็นกรณีที่ทรัพยากรการท่องเที่ยวอยู่ในบริเวณพื้นที่บนบกหรือบริเวณพื้นที่ที่เป็นแผ่นดิน แต่เป็นบริเวณพื้นที่ที่อยู่นอกเขตพื้นที่คุ้มครองของอุทยานแห่งชาติทางทะเล ซึ่งทรัพยากรการท่องเที่ยวที่สำคัญในบริเวณพื้นที่นี้ ได้แก่ ทรัพยากรป่าไม้ พืชพรรณดอกไม้ ชายหาด รวมไปถึงวิวทิวทัศน์ โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทรัพยากรการท่องเที่ยวเหล่านี้ ก็คือ การกำหนดให้บริเวณพื้นที่ที่อยู่นอกเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลดังกล่าว เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองนี้สามารถกำหนดได้หลายรูปแบบตามลักษณะของพื้นที่นั้นๆ ดังต่อไปนี้

ก. การกำหนดเขตพื้นที่ให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 วัตถุประสงค์หลักของการประกาศกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ก็เพื่อเป็นการรักษาทรัพยากรป่าไม้มิให้ถูกทำลายหรือลดจำนวนลง และเพื่อเป็นการป้องกันมิให้

⁵⁶ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

ผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยวเข้ามาแสวงประโยชน์จากความงามตามธรรมชาติของทรัพยากรป่าไม้ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยไม่มีการควบคุม ในการกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมป่าไม้เป็นกรมในฐานะผู้รับผิดชอบดำเนินการไปตามขั้นตอนต่างๆ จนถึงขั้นออกกฎกระทรวงกำหนดพื้นที่ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ⁵⁷ และเมื่อพื้นที่ใดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว บุคคลใด จะทำการยึดถือ ครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินก่อสร้าง แผ้วถาง เเผาป่า ทำไม้ เก็บของป่า หรือกระทำการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติไม่ได้⁵⁸ เว้นแต่จะเป็นบทบัญญัติที่กฎหมายได้กำหนดอนุญาตไว้

ข. การกำหนดพื้นที่ให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 วัตถุประสงค์ของการกำหนดพื้นที่ตามกฎหมายฉบับนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองและอนุรักษ์สัตว์ป่ามิให้ถูกทำลายลงจนสูญพันธุ์ และเพื่อเป็นการรักษาป่าซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าให้คงเป็นที่อยู่ให้สัตว์ป่าได้อยู่อาศัย ดำรงชีพ และสืบพันธุ์ขยายจำนวนออกไป ซึ่งการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองในลักษณะเช่นนี้ ถือได้ว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายทางหนึ่งที่สามารถอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรการท่องเที่ยวที่อยู่ในบริเวณนอกเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลได้เป็นอย่างดี เนื่องจากทรัพยากรการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลนั้น ไม่ได้หมายความว่าเฉพาะบริเวณที่เป็นทะเลเท่านั้น แต่อุทยานแห่งชาติทางทะเลบางแห่งทรัพยากรการท่องเที่ยวบนบกก็ถือว่ามีความสำคัญเช่นกัน โดยในการกำหนดให้ที่ดินบริเวณใดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว⁵⁹ ซึ่งมาตรการที่กฎหมายได้กำหนดในการคุ้มครองบริเวณพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า คือ มาตรการในการห้ามบุกรุกเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องเข้าไปปฏิบัติการตามหน้าที่⁶⁰ และในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านี้ห้ามบุคคล

⁵⁷ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

⁵⁸ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

⁵⁹ มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

⁶⁰ มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

โดยยึดถือหรือครอบครองที่ดินหรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัด โคน เผา หรือทำลายต้นไม้หรือ พืชชนิดอื่น⁶¹

นอกจากการประกาศให้พื้นที่เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ในบางพื้นที่อาจมีความจำเป็น ที่จะต้องใช้พื้นที่นั้นเพื่อประโยชน์สาธารณะด้านอื่นด้วย ซึ่งหากพื้นที่ใดถูกประกาศให้เป็น เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้วอาจจะตกอยู่ภายใต้การคุ้มครองอย่างเข้มงวดเกินไป ดังนั้น พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 จึงได้กำหนดมาตรการในการคุ้มครอง สัตว์ป่าในบริเวณพื้นที่สาธารณะอื่นๆ ให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁶² พื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่านี้คือ บริเวณที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ซึ่งประชาชนสามารถเข้าไปในพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ เพียงแต่ห้ามทำอันตรายต่อสัตว์ป่า หรือยึดถือครอบครองที่ดิน หรือตัด โคน แผลวถาง เผา ทำลายต้นไม้ หรือพืชชนิดอื่นตามที่ กฎหมายกำหนดไว้

ค. การกำหนดเขตพื้นที่ให้เป็นเขตสงวนเพื่อการท่องเที่ยวตามพระราชบัญญัติ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ในการกำหนดพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งให้เป็นเขตสงวน เพื่อการท่องเที่ยวตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ กฎหมายได้ให้อำนาจแก่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มีอำนาจในการสำรวจ กำหนดพื้นที่ที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวและทรัพยากรการท่องเที่ยวที่ ต้องสงวนและรักษาไว้เป็นของรัฐ โดยให้ถือเป็นทรัพยากรการท่องเที่ยวของชาติและในการ ประกาศกำหนดนั้นให้จัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกา⁶³ แต่อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของการเข้าไปจัดการ ดำเนินการส่งเสริมอนุรักษ์และฟื้นฟูหรือพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยว ตลอดจนทรัพยากรการท่องเที่ยว นั้น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจโดยตรงในการเข้าไปจัดการด้านการท่องเที่ยว ในบริเวณพื้นที่ที่มีหน่วยงานของรัฐดูแลบังคับใช้กฎหมายเฉพาะอยู่แล้ว⁶⁴

ง. การกำหนดเขตพื้นที่ให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 การกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นพื้นที่

⁶¹ มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

⁶² มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

⁶³ มาตรา 9 (5) แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

⁶⁴ มาตรา 9 (6) แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

คุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรการประการหนึ่งในการคุ้มครองทรัพยากรการท่องเที่ยว โดยลักษณะสำคัญของพื้นที่ที่จะเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม พื้นที่นั้นจะต้องยังมิได้ถูกประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายฉบับนี้หรือกฎหมายอื่น และจะต้องมีคุณลักษณะและเงื่อนไขตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดไว้ กล่าวคือ เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นๆ หรือมีคุณค่าทางธรรมชาติที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์⁶⁵ ซึ่งสาระสำคัญในการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมนี้ พื้นที่นั้นจะต้องไม่เป็นพื้นที่ของเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขตสงวนเพื่อการท่องเที่ยว หรือเขตพื้นที่คุ้มครองอย่างอื่น ดังนั้น พื้นที่ที่อยู่นอกเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล จึงสามารถที่จะถูกกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวได้ และเมื่อได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม อาจกำหนดมาตรการเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ดังกล่าวไว้ในกฎหมายนั้นด้วย สำหรับมาตรการในการคุ้มครองนั้น มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดมาตรการไว้หลายประการ ได้แก่

1. กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ⁶⁶
2. ห้ามกระทำการหรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบในการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติ⁶⁷
3. กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่จะทำการก่อสร้างหรือดำเนินการในพื้นที่นั้นให้มีหน้าที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁶⁸

⁶⁵ มาตรา 43 แห่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁶⁶ อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 33, น.193.

⁶⁷ เพิ่งอ้าง, น.193.

⁶⁸ เพิ่งอ้าง, น.193.

4. กำหนดวิธีการจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้น รวมทั้งการกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการร่วมมือและประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน⁶⁹

5. กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่นๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่นั้น⁷⁰

ปัจจุบันได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ดังต่อไปนี้ คือ น่านน้ำชายฝั่งบางส่วนของบริเวณเมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี⁷¹ พื้นที่บางส่วนของเกาะภูเก็ตและน่านน้ำชายฝั่ง⁷² พื้นที่บริเวณหมู่เกาะพีพีของจังหวัดกระบี่ และน่านน้ำรอบเกาะ⁷³ และบริเวณพื้นที่บ้านนาเชือก หมู่ 1 ตำบลนาเชือก อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม⁷⁴

3.2.2 มาตรการทางกฎหมายในด้านการคุ้มครองประเภทของทรัพยากรการท่องเที่ยวทางทะเล

ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางทะเล ถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการท่องเที่ยวภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล โดยทรัพยากรการท่องเที่ยวทางทะเลที่สำคัญ ได้แก่ ที่ชายทะเล ชายหาด ป่าชายเลน ทรัพยากรประมง แนวปะการัง รวมถึงพืชพันธุ์ทะเลชนิดต่างๆ และจากลักษณะเฉพาะของทรัพยากรการท่องเที่ยวทางทะเลประเภทต่างๆ เหล่านี้ สามารถแบ่งการพิจารณาถึงกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองประเภทของทรัพยากร

⁶⁹ เฟิงอ้าง, น.194.

⁷⁰ เฟิงอ้าง, น.194.

⁷¹ กฎกระทรวง (2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 30 กันยายน 2535

⁷² กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 30 กันยายน 2535

⁷³ กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 30 กันยายน 2535

⁷⁴ กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2539

การท้องเที่ยวออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติประเภทที่มีชีวิต และ ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติประเภทที่ไม่มีชีวิต

3.2.2.1 ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติประเภทที่มีชีวิต

ทรัพยากรการท่องเที่ยวที่สำคัญในประเภทนี้ ได้แก่ ทรัพยากรประมงและทรัพยากรแนวปะการัง โดยทรัพยากรประมงที่ถือได้ว่าเป็นทรัพยากรการท่องเที่ยว ได้แก่ สัตว์น้ำประเภทต่างๆ เช่น ปลา กุ้ง ปู หอย และเต่าทะเล ส่วนทรัพยากรแนวปะการังแม้โดยลักษณะจะมีลักษณะเหมือนพืชหรือหินมากกว่าที่จะเป็นสิ่งมีชีวิตแต่แท้จริงแล้ว ปะการังเป็นสิ่งมีชีวิตที่ถือได้ว่าเป็นสัตว์น้ำชนิดหนึ่ง ทั้งนี้ ในมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ได้บัญญัติให้หินปะการังอยู่ในความหมายของคำว่า สัตว์น้ำ⁷⁵ สำหรับมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองทรัพยากรการท่องเที่ยวในประเภทนี้ สามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

(1) การคุ้มครองโดยการประกาศให้เป็นสัตว์คุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ได้ให้คำนิยามของคำว่า สัตว์ป่า⁷⁶ ว่าหมายถึง สัตว์ทุกชนิด ไม่ว่าสัตว์บก สัตว์น้ำ สัตว์ปีก แมลงหรือแมง ซึ่งโดยสภาพย่อมเกิดและดำรงชีวิตอยู่ในป่าหรือน้ำ และให้หมายความรวมถึงไข่และสัตว์ป่าเหล่านั้นทุกชนิด แต่ทั้งนี้ไม่หมายความรวมถึง สัตว์พาหนะที่ได้จดทะเบียนทำตัวรูปพรรณตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะแล้ว และสัตว์พาหนะที่มาจากการสืบพันธุ์ของสัตว์พาหนะดังกล่าว

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการหามาตรการในการจัดการทรัพยากรสัตว์ป่าที่มีเหลืออยู่จำนวนน้อยให้คงอยู่ต่อไป หรือเพิ่มจำนวนให้มากขึ้นในอนาคต และการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่าเอาไว้ โดยการอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์เท่าที่จะมีความคุ้มค่าและสูญเสียไปน้อยที่สุด ซึ่งในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แบ่งประเภทของสัตว์ป่าออกเป็น 3 ประเภท

⁷⁵ มาตรา 4 (1) สัตว์น้ำ หมายความว่า ... สัตว์น้ำจำพวกเลี้ยงลูกด้วยนม ปลิงทะเล ฟองน้ำ หินปะการัง กัลปังหา และสาหร่ายทะเล ทั้งนี้ รวมทั้งซากหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์น้ำเหล่านั้น และหมายความรวมถึงพันธุ์ไม้น้ำตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีการะบุชื่อ

⁷⁶ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

ตามความรุนแรงของสภาพปัญหา เพื่อที่จะทำให้รัฐสามารถดำเนินการจัดการทรัพยากรสัตว์ป่าได้อย่างถูกต้อง และมีความเหมาะสมกับสัตว์ป่าในประเภทนั้นๆ ได้แก่

ก. สัตว์ป่าสงวน⁷⁷ หมายความว่า สัตว์ป่าที่หายาก และตกอยู่ในภาวะที่ใกล้จะสูญพันธุ์ ซึ่งได้รับการประกาศเอาไว้ตามบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 หรือตามที่รัฐจะได้กำหนดต่อไปในพระราชกฤษฎีกา โดยในปัจจุบันได้มีการประกาศกำหนดประเภทของสัตว์ป่าสงวน เป็นจำนวนทั้งสิ้น 15 ประเภท

ข. สัตว์ป่าคุ้มครอง⁷⁸ หมายความว่า สัตว์ป่าที่หายากตามประเภทที่กฎกระทรวงได้ประกาศกำหนดให้เป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง เช่น สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม ได้แก่ กระเจง กุ้ง ช้าง ปลาวาฬ ปลาโลมา สัตว์เลื้อยคลาน ได้แก่ เต่า จระเข้ สัตว์จำพวกไม่มีกระดูกสันหลัง ได้แก่ กัลปังหา ดอกไม้ทะเล หอยมือเสือ ทั้งนี้ ทรัพยากรการท่องเที่ยวประเภทปะการังก็ถูกกำหนดให้เป็นสัตว์ป่าคุ้มครองประเภทสัตว์จำพวกไม่มีกระดูกสันหลังเช่นเดียวกัน โดยประเภทของสัตว์ป่าคุ้มครองจำพวกสัตว์ไม่มีกระดูกสันหลังถูกกำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2537 ออกตามความในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2537

ค. สัตว์ป่านอกประเภท⁷⁹ หมายความว่า สัตว์ป่าในประเภทที่ไม่ได้ปรากฏอยู่ในบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และไม่ได้ปรากฏอยู่ในบัญชีแนบท้ายกฎกระทรวงซึ่งกำหนดชนิดของสัตว์ป่าคุ้มครอง

สำหรับทรัพยากรประมงบางประเภทและทรัพยากรแนวปะการังได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์ในด้านการท่องเที่ยวในปริมาณมากโดยไม่ได้คำนึงถึงขีดความสามารถ ดังนั้น คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติจึงได้พิจารณาและประกาศให้ทรัพยากรประมงที่เป็นทรัพยากรการท่องเที่ยวบางประเภทและทรัพยากรแนวปะการัง เป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามความในมาตรา 5 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และเมื่อทรัพยากรการท่องเที่ยวเหล่านี้ถูกประกาศเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง ก็ย่อมได้รับความคุ้มครอง

⁷⁷ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

⁷⁸ เพิ่งอ้าง.

⁷⁹ จรัสพงศ์ จักขุทิพย์, "มาตรการทางกฎหมายในการจัดการเพื่อการพิทักษ์แนวปะการังในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), น.126.

ตามกฎหมาย ซึ่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ได้กำหนดถึงมาตรการในการคุ้มครองดูแลสัตว์น้ำและปะการังไว้หลายประการดังต่อไปนี้

ก. ห้ามมิให้ผู้ใดทำการประมงสัตว์น้ำหรือปะการัง หรือพยายามทำการประมงสัตว์น้ำหรือปะการัง เว้นแต่จะเป็นการกระทำไปเพื่อประโยชน์ในด้านการสำรวจ การศึกษาและวิจัยทางวิชาการ เพาะพันธุ์หรือเพื่อกิจการสวนสัตว์สาธารณะ ซึ่งกระทำโดยทางราชการภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ⁸⁰

ข. ห้ามมิให้ผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์น้ำที่ได้รับความคุ้มครอง ปะการังหรือซากของปะการัง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมง และจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ได้กำหนดเอาไว้ในกฎกระทรวง และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดเอาไว้ในใบอนุญาตด้วย⁸¹

ค. ห้ามมิให้ผู้ใดค้าสัตว์น้ำที่ได้รับความคุ้มครอง ปะการัง ซากปะการัง หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากซากของปะการัง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมง⁸²

ง. ห้ามมิให้ผู้ใด เก็บ ทำลาย หรือทำอันตรายแก่แหล่งที่อยู่ของปะการัง หรือสัตว์น้ำ⁸³

จ. ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าหรือส่งออกสัตว์น้ำซึ่งได้รับความคุ้มครอง ปะการังหรือซากของปะการัง ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด⁸⁴

นอกจากนี้ บรรดาทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งได้แก่ สัตว์น้ำ ปะการัง และซากของสัตว์น้ำหรือปะการัง รวมทั้งเครื่องมือ เครื่องใช้ อาวุธ และทรัพย์สินอื่นใดที่ใช้ในการกระทำความผิด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รักษาการตามกฎหมายมีอำนาจในการริบทรัพย์สินเหล่านั้นให้ตกเป็นสมบัติของแผ่นดิน⁸⁵ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมิผู้ที่ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่ก็ตาม

⁸⁰ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

⁸¹ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

⁸² มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

⁸³ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

⁸⁴ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

⁸⁵ มาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

(2) การคุ้มครองโดยการประกาศให้ทรัพยากรประมงบางประเภทและทรัพยากรแนวปะการังเป็นสัตว์ที่ห้ามทำการประมงตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

นอกจากการประกาศให้ทรัพยากรประมงบางประเภทและทรัพยากรแนวปะการังเป็นสัตว์ป่า ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 แล้ว กฎหมายยังมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ทรัพยากรประมงบางประเภทและทรัพยากรแนวปะการังเป็นสัตว์น้ำ⁸⁶ ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ด้วย โดยมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ได้แก่ การกำหนดถึงประเภทพื้นที่ที่จับสัตว์น้ำ⁸⁷ โดยแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ ที่รักษาพืชพันธุ์ ที่ว่าประมุขที่อนุญาต และที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งภายในบริเวณพื้นที่จับสัตว์น้ำนี้ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติและข้อห้ามในการปฏิบัติหลายประการ ได้แก่⁸⁸

ก. ห้ามวางยาเบื่อเมา⁸⁹ คือ การห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการใดๆ อันทำให้สัตว์น้ำมีนเมา วางยาเบื่อเมา หรือทิ้งวัตถุใดๆ ในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำ เว้นแต่เป็นการทดลองเพื่อประโยชน์ทางวิทยาศาสตร์ และได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ข. ห้ามใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมง⁹⁰ คือ การห้ามมิให้บุคคลใดใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำ หรือวัตถุระเบิดในที่จับสัตว์น้ำไม่ว่าในกรณีใด เว้นแต่เพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือได้รับอนุญาตจากอธิบดี

ค. ห้ามครอบครองสัตว์น้ำที่ได้มาโดยการกระทำความผิด⁹¹ คือ การห้ามมิให้บุคคลใดมิไว้ในครอบครองเพื่อการค้าสัตว์น้ำ โดยรู้ว่าได้มาจากการกระทำความผิด จากการวางยาเบื่อเมา หรือจากการใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมง

⁸⁶ มาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

⁸⁷ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

⁸⁸ จินตนา สุขมณี และคณะ, "กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล," เอกสารการสนทนาวิชาการกฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1-7, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2539), น.350-352.

⁸⁹ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

⁹⁰ มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

ง. ห้ามมิให้ครอบครองสัตว์น้ำชนิดใดชนิดหนึ่ง⁹² คือ การห้ามมิให้บุคคลใดมิไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์น้ำหรือปะการังเพื่อการค้า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งประเภทของสัตว์น้ำให้เป็นไปตามที่พระราชกฤษฎีกาประกาศกำหนด⁹³

จ. ห้ามทำการประมงสัตว์น้ำบางชนิด⁹⁴ คือ การกำหนดห้ามมิให้ทำการประมงสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใดโดยเด็ดขาด โดยเป็นการพิจารณาว่าหากปล่อยให้ทำการประมงต่อไปสัตว์น้ำดังกล่าวจะต้องสูญพันธุ์ และสัตว์น้ำที่กำหนดไว้ส่วนใหญ่จะเป็นสัตว์น้ำที่มีคุณค่าทางการท่องเที่ยวหรือมีจำนวนน้อยมาก เช่น เต่าทะเล ปลาพะยูน นอกจากนี้ ยังรวมถึงห้ามมิให้บุคคลใดทำการประมง ปะการัง หรือหินปะการังทุกชนิดและทุกขนาดไม่ว่าด้วยวิธีการใดๆ ก็ตาม ภายในทะเลหรืออ่าวที่อยู่ในเขตพื้นที่ของจังหวัดชายทะเลทุกจังหวัด เว้นแต่เป็นการทำประมง ปะการังเพื่อประโยชน์ในทางวิชาการโดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว⁹⁵

3.2.2.2 ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติประเภทที่ไม่มีชีวิต

ทรัพยากรการท่องเที่ยวประเภทที่ไม่มีชีวิตภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลที่มีความสำคัญต่อการท่องเที่ยว ได้แก่ บริเวณพื้นที่ชายหาด ทRAY พืชพรรณดอกไม้ รวมถึงกองหินบริเวณใต้ทะเลที่เป็นจุดดำน้ำของนักท่องเที่ยว นอกจากนี้ ในเรื่องของความสะอาดของชายหาดและท้องทะเล ก็ถือว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการท่องเที่ยวเช่นเดียวกัน สำหรับมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองทรัพยากรการท่องเที่ยวเหล่านี้ ส่วนใหญ่จะเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ใช้สำหรับการคุ้มครองพื้นที่ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 3.2.1 เช่น หากเป็น

⁹¹ มาตรา 20 ทวิแห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

⁹² มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

⁹³ พระราชกฤษฎีกา ระบุสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำบางชนิดที่ห้ามมิไว้ในครอบครองเพื่อการค้า พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2535

⁹⁴ มาตรา 32 (7) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

⁹⁵ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดมิให้ทำการประมงสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใดโดยเด็ดขาด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2521 ลงวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2521

ในเรื่องของเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลจะมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงข้อห้ามในการกระทำที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรการท่องเที่ยวหลายประการ ได้แก่

(1) การห้ามมิให้ผู้ใด เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ยางไม้ แร่ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น⁹⁶ ซึ่งทรัพยากรอื่นในที่นี้หมายความถึงทรัพยากรธรรมชาติทุกประเภทที่อยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล⁹⁷

(2) การห้ามมิให้ผู้ใดทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย⁹⁸ รวมถึงกองหินใต้ทะเลด้วย⁹⁹

(3) ห้ามมิให้ผู้ใด เก็บ หรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้¹⁰⁰

บทบัญญัติเหล่านี้ คือ บทบัญญัติที่กำหนดถึงข้อห้ามในการกระทำเพื่อเป็นการคุ้มครองทรัพยากรการท่องเที่ยวประเภทสิ่งไม่มีชีวิตไม่ให้อุทกทำลายลง โดยในการคุ้มครองทรัพยากรการท่องเที่ยวในประเภทนี้ นอกจากจะนำมาตราการทางกฎหมายดังที่ได้กล่าวมาแล้วมาบังคับใช้ ส่วนสำคัญที่สุดในการดูแลรักษาทรัพยากรการท่องเที่ยวประเภทนี้ก็คือในเรื่องของการรักษาความสะอาด เนื่องจากถึงแม้ว่าจะไม่มีการทำลายหรือการเก็บหา นำออกไป ซึ่งดิน หิน กรวด ทราย แต่หากมีการทิ้งขยะลงไปบนทรัพยากรเหล่านี้ ก็ย่อมทำให้เกิดผลเสียต่อการท่องเที่ยวอย่างแน่นอน ซึ่งมาตรการทางกฎหมายในเรื่องนี้ก็คือ หากเป็นในเขตอุทยานแห่งชาติห้ามมิให้บุคคลใดทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่างๆ ในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น¹⁰¹ แต่หากมีการทิ้งขยะมูลฝอย หรือสิ่งปฏิญกุลใดๆ ในบริเวณพื้นที่ทะเลนอกเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ก็จะทำบทบัญญัติ

⁹⁶ มาตรา 16 (2) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

⁹⁷ ยืนหยัด ใจสมุทร, รวมกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และสัตว์ป่า, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544), น.192.

⁹⁸ มาตรา 16 (4) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

⁹⁹ การทำให้เกิดอันตรายแก่ หิน กรวด ดิน หรือทราย คือการทำลายหรือทุบหินให้แตกหรือเอาไฟสุ่ม หรือการเอาทรายไปผ่านกระบวนการหลอมเพื่อทำแก้ว

¹⁰⁰ มาตรา 16 (8) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

¹⁰¹ มาตรา 16 (18) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

ของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 119 ทวิ ที่กำหนดห้ามไม่ให้มีการทิ้งขยะมูลฝอยหรือทำด้วยประการใดๆ อันจะทำให้เกิดอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตหรือสิ่งแวดล้อมมาบังคับใช้

3.2.3 มาตรการทางกฎหมายในด้านการควบคุมและอนุญาตให้ประกอบกิจการที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล

จากการที่ในปัจจุบันอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมหลักในการนำรายได้เข้าสู่ประเทศ ทรัพยากรการท่องเที่ยวจึงถูกนำมาใช้เป็นทรัพยากรหลักในการตอบสนองความพึงพอใจของนักท่องเที่ยว และเมื่อจำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น ความต้องการในด้านที่พักอาศัยและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ก็ย่อมเพิ่มมากขึ้น แต่เมื่อมองถึงแหล่งท่องเที่ยวประเภทอุทยานแห่งชาติทางทะเลจะเห็นได้ว่า ในแหล่งท่องเที่ยวประเภทนี้มีขีดความสามารถหรือขีดจำกัดในการรองรับปริมาณนักท่องเที่ยวได้ในจำนวนที่จำกัดเท่านั้น ดังนั้น ในการที่จะพัฒนาความสะดวกสบายในด้านที่พักอาศัยหรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ให้เพียงพอกับความต้องการของนักท่องเที่ยว จำเป็นที่จะต้องนำมาตราทางกฎหมายมาควบคุมเพื่อป้องกันมิให้มีการพัฒนากิจการทางด้านที่พักอาศัย และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ มากเกินกว่าที่ทรัพยากรการท่องเที่ยวจะสามารถรองรับไว้ได้ ดังนั้น ในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและอนุญาตให้ประกอบกิจการทางด้านที่พักอาศัยและทางด้านสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ

3.2.3.1 กิจการด้านที่พักอาศัย

ในการที่เอกชนรายใดจะเข้ามาดำเนินกิจการด้านที่พักอาศัยในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลจะต้องดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้กำหนดไว้ กล่าวคือ ในมาตรา 16 (13) ได้กำหนดไว้ว่า ในการเข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติ จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งประเภทและคุณสมบัติของกิจการที่จะอนุญาตให้บุคคลเข้าไปดำเนินการในบริเวณที่จัดไว้เป็นเขตบริการในเขต

อุทยานแห่งชาติ จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้¹⁰² โดยประเภทกิจการที่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปดำเนินการ¹⁰³ ได้แก่ การจำหน่ายอาหาร เครื่องดื่ม ของที่ระลึก กิจการที่พักอาศัย หรือกิจการอื่นที่จำเป็นต่อการท่องเที่ยว และการบริการนำเที่ยวแก่นักท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ ส่วนคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตนั้นจะต้องเป็นไปตามข้อ 10 ของระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2547¹⁰⁴ ซึ่งหากบุคคลใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ได้กำหนดไว้นี้ ถือว่ามีความผิดจะต้องได้รับโทษตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504¹⁰⁵

แต่ในบางกรณีถึงแม้ว่าการดำเนินกิจการด้านที่พักอาศัยจะมีได้เข้าไปดำเนินการภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล แต่ได้ดำเนินการอยู่บริเวณรอบๆ เขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ก็มีโอกาสที่จะสร้างความเสียหายให้เกิดแก่ทรัพยากรการท่องเที่ยวได้ ดังนั้น มาตรการสำคัญประการหนึ่งในการนำมาใช้ควบคุมกิจการทางด้านที่พักอาศัย คือ การให้เจ้าของกิจการต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมประเภทโรงแรมและสถานที่พักตากอากาศ¹⁰⁶ เพื่อนำมาใช้ประกอบการประเมินและการวิเคราะห์ประเภทโรงแรมและสถานที่พักตากอากาศว่าควรที่จะได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการหรือไม่

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม¹⁰⁷ หมายถึง กระบวนการในการวิเคราะห์ผลกระทบในด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจเกิดจากการตัดสินใจในการริเริ่มกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานหรือผู้ที่จะดำเนินกิจกรรมหรือโครงการนั้นๆ ได้ตัดสินใจอย่างรอบคอบ

¹⁰² ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2547

¹⁰³ ข้อ 9 แห่งระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2547

¹⁰⁴ โปรดดูรายละเอียดได้ที่ภาคผนวก น.189.

¹⁰⁵ มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

¹⁰⁶ โรงแรม หมายถึง บรรดาสถานที่ทุกชนิดที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับสินจ้างสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลที่จะหาที่อยู่หรือที่พักชั่วคราวตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

¹⁰⁷ อำนวย วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 28, น.112.

ก่อนดำเนินการด้วยเหตุผลนี้ การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงมีความสัมพันธ์กับการวางแผนอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนในชั้นศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (feasibility study) ซึ่งเป็นการศึกษาเพื่อประกอบในการตัดสินใจว่าควรจัดทำโครงการนั้นหรือไม่ โดยผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ (decision maker) จะนำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาพิจารณาประกอบกับปัจจัยอื่นๆ แล้วจึงตัดสินใจ แต่แนวปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เพราะบางประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนามักมิได้นำเอาการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาพิจารณาประกอบในการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ ส่วนประเทศพัฒนาแล้ว อย่างเช่น สหรัฐอเมริกามีแนวปฏิบัติว่าการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการและการตัดสินใจว่าควรจะทำโครงการนั้นหรือไม่

กล่าวโดยสรุป การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม¹⁰⁸ เป็นการศึกษาเพื่อการคาดการณ์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งในทางบวกและทางลบจากการพัฒนาโครงการหรือกิจการที่สำคัญ เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและใช้ในการประกอบการตัดสินใจพัฒนาโครงการและกิจการ และนำผลการศึกษาจัดทำเป็นเอกสารเรียกว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) โดยที่การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมิใช่เป็นการศึกษาเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่า กิจกรรมใด โครงการใด หรือทางเลือกใดก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุดแล้วต้องตัดสินใจเลือกทำกิจกรรมโครงการ หรือทางเลือกนั้น แต่การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเพียงปัจจัยอย่างหนึ่งซึ่งนำมาพิจารณาในการตัดสินใจว่าจะทำกิจกรรมหรือโครงการนั้นๆ หรือไม่¹⁰⁹

นอกจากการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังมีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Evaluation : IEE) ซึ่งเป็นการตรวจสอบเบื้องต้นถึงผลกระทบ

¹⁰⁸ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ราไทยเพรส จำกัด, 2544), น.14.

¹⁰⁹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 28, น.112.

สิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดจากโครงการที่เสนอมักใช้ข้อมูลเบื้องต้นที่มีอยู่หรือข้อมูลที่สามารถหาได้ทันที IEE เป็นการศึกษาเพื่อให้ทราบว่าจะต้องทำ EIA ต่อไปหรือไม่¹¹⁰

โดยในเรื่องนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 46 ถึงมาตรา 51 ซึ่งในมาตรา 46¹¹¹ ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่อาจมีผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อประกอบคำขออนุมัติจัดทำโครงการหรือกิจการดังกล่าว โดยในปัจจุบันได้มีประกาศของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จำนวน 3 ฉบับ¹¹² และมีประเภทโครงการจำนวนทั้งสิ้น 22 ประเภท¹¹³ ซึ่งกิจการประเภทโรงแรมและสถานที่พักตากอากาศเป็นโครงการ 1 ใน 22 ประเภทที่ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยออกเป็นประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 ประกาศเมื่อวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้โรงแรมและสถานที่พักตากอากาศที่มีจำนวนตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม¹¹⁴

ดังนั้น หากเอกชนรายใดต้องการดำเนินกิจการด้านโรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศไม่ว่าจะเป็นการดำเนินกิจการในอุทยานแห่งชาติทางทะเลหรือบริเวณรอบๆ อุทยานแห่งชาติทางทะเล หากเป็นประเภทโครงการที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การดำเนินกิจการด้านโรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศนั้น จะต้องมี

¹¹⁰ ปาริชาติ ศิวะรักษ์, EIA สำนวณสถานภาพ ปัญหาและทางออก, (กรุงเทพมหานคร : สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2545), น.17-18.

¹¹¹ มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

¹¹² โปรดดูรายละเอียดได้ที่ภาคผนวก น.199.

¹¹³ โปรดดูรายละเอียดได้ที่ภาคผนวก น.207.

¹¹⁴ อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 33, น.204.

การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อน จึงจะได้รับอนุญาตจากทางราชการ ให้ดำเนินกิจการนั้นได้

3.2.3.2 กิจการด้านสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ

จากการที่อุทยานแห่งชาติทางทะเลเป็นแหล่งท่องเที่ยวประเภทหนึ่งที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก ซึ่งความต้องการของนักท่องเที่ยวในปัจจุบันนั้น ไม่ใช่แค่ต้องการชมความงามตามธรรมชาติเท่านั้น แต่ยังมีความต้องการที่จะได้รับความสะดวกสบายในด้านอื่นๆ ประกอบด้วย ดังนั้น จึงได้มีการจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย เช่น ร้านค้า ร้านอาหาร นอกจากนี้ ยังได้มีการนำกิจกรรมการท่องเที่ยวทางน้ำ เช่น เจ็ตสกี เรือกล้วย มาให้บริการแก่นักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย โดยกิจการต่างๆ เหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรการท่องเที่ยวภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลได้รับความเสื่อมโทรม ซึ่งหากปล่อยไว้โดยไม่มีการควบคุมดูแลการเพิ่มจำนวนขึ้นของกิจการต่างๆ เหล่านี้แล้ว ท้ายที่สุดทรัพยากรการท่องเที่ยวต่างๆ อาจได้รับความเสียหายจนไม่มีทางแก้ไขได้อีกต่อไป ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันแก้ไขปัญหาล่าช้าจึงต้องนำเอามาตรการทางกฎหมายมาใช้ในการควบคุมดูแล ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

(1) การกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์แก่ตนเองภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่¹¹⁵ โดยหลักการและกิจการที่จะได้รับอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลได้ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2547

(2) การกำหนดห้ามมิให้มีการค้าขายหรือจำหน่ายของที่ระลึกที่ทำจากทรัพยากรการท่องเที่ยวทะเล¹¹⁶ เช่น ปะการังหรือสัตว์น้ำประเภทต่างๆ ซึ่งการค้าขายและจำหน่ายของที่ระลึกที่ทำมาจากทรัพยากรการท่องเที่ยวเหล่านี้ เป็นการกระทำที่มีผลทำให้สภาวะแวดล้อมในทะเลโดยรวมเกิดความเสื่อมโทรม ดังนั้น รัฐจึงได้กำหนดให้มีข้อห้ามมิให้มีการค้าขายหรือ

¹¹⁵ มาตรา 16 (13) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

¹¹⁶ จรัสพงศ์ จักขุทิพย์, อ่างแล้ว เขิงอรรถที่ 79, น.145.

จำหน่ายของที่ระลึกที่ทำมาจากปะการังหรือสัตว์น้ำประเภทต่างๆ ดังนี้ คือ การห้ามมิให้มีบุคคลผู้ใดที่ทำการค้าปะการังหรือสัตว์น้ำประเภทต่างๆ ซึ่งเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง รวมทั้งซากหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากซากของสัตว์เหล่านั้น¹¹⁷ ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และยังได้กำหนดให้ปะการัง กัลปังหา เต่าทะเล และกระ หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากสัตว์ดังกล่าว เป็นสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากสัตว์น้ำที่ต้องห้ามตามกฎหมาย เพื่อมิให้บุคคลใดมีไว้ในครอบครองเพื่อการค้า¹¹⁸

(3) การกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดนำยานพาหนะเข้าออกหรือขับขี่ยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่¹¹⁹ ในกรณีนี้เป็นกรณีที่ห้ามมิให้มีการนำยานพาหนะเข้ามาในเขตอุทยานแห่งชาติหรือขับขี่ยานพาหนะนั้นไปในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการขับขี่ สำหรับในกรณีของอุทยานแห่งชาติทางทะเล คือ การห้ามมิให้ผู้ใดนำเรือหรือยานพาหนะชนิดอื่นเข้ามาในบริเวณเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล เช่น เรือเร็ว เจ็ตสกี หรือเรือกล้วย โดยยานพาหนะประเภทนี้มีลักษณะเป็นการให้บริการด้านกิจกรรมการท่องเที่ยวแก่นักท่องเที่ยว ซึ่งหากเป็นการดำเนินกิจการภายในบริเวณเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ผู้ประกอบกิจการต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้¹²⁰ และต้องดำเนินการไปตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่¹²¹ แต่หากเป็นการดำเนินกิจการภายนอกบริเวณเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล หากบุคคลใดนำยานพาหนะเข้ามาในบริเวณเขตอุทยานแห่งชาติก็จะมีโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท¹²²

¹¹⁷ มาตรา 20 ห้ามมิให้ผู้ใดค้าสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าสงวน ซากของสัตว์ป่าสงวน ซากของสัตว์ป่าคุ้มครองหรือผลิตภัณฑ์ที่ได้ทำมาจากซากของสัตว์ดังกล่าว.

¹¹⁸ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 93.

¹¹⁹ มาตรา 16 (9) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

¹²⁰ ข้อ 10 ของระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2547

¹²¹ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

¹²² มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

ดังนั้น หากเอกชนรายใดจะดำเนินกิจการด้านสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ในด้านกิจกรรมการท่องเที่ยวภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล จะต้องดำเนินการขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ และจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย

3.2.4 มาตรการทางกฎหมายในด้านการพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยว

ในการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายในด้านต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วมาใช้ในการควบคุม ดูแลและป้องกันมิให้ทรัพยากรการท่องเที่ยวประเภทต่างๆ ได้รับความเสื่อมโทรม แต่ในสภาวะการณ์ปัจจุบันจากการที่ประเทศไทยได้นำอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมหลักในการนำรายได้เข้าสู่ประเทศ ซึ่งหากรัฐมุ่งเน้นแต่ที่จะนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้ในการคุ้มครอง ดูแล ทรัพยากรการท่องเที่ยวโดยไม่คำนึงถึงความต้องการหรือความพึงพอใจของนักท่องเที่ยวแล้ว อาจจะทำให้เกิดความเสียหายโดยรวมต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวได้ ดังนั้น ในการนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้กับทรัพยากรการท่องเที่ยว นอกจากจะต้องเน้นในเรื่องมาตรการทางด้านอนุรักษ์คุ้มครองแล้ว จะต้องมีการนำมาตรการทางด้านการพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวมาใช้ควบคู่กันไปเพื่อตอบสนองแนวคิดทางด้านอนุรักษ์กับแนวคิดทางด้านการพัฒนาด้วย ดังนั้น รัฐจึงได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายเป้าหมาย ในการบริหารพัฒนา เรียกว่า พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522¹²³

พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มีจุดมุ่งหมายในการจัดตั้งการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย¹²⁴ เพื่อให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีอำนาจและหน้าที่ในการส่งเสริมและดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว โดยมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการกระทำกิจกรรมต่างๆ ไว้ในมาตรา 9¹²⁵ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในเขตอุทยาน

¹²³ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 96 ตอนที่ 72 วันที่ 4 พฤษภาคม 2522

¹²⁴ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

¹²⁵ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

แห่งชาตินั้น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีบทบาทในการให้คำปรึกษา แนะนำ ร่วมมือและประสานงาน¹²⁶ กับหน่วยงานของอุทยานแห่งชาติในด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวแต่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจโดยตรงในการเข้าไปจัดการด้านการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติ เนื่องจากมาตรา 9 (6)¹²⁷ ได้กำหนดว่า การดำเนินกิจการในเรื่องต่างๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งก็เท่ากับว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีหน้าที่และบทบาทที่จะต้องดำเนินการในลักษณะงานที่มีความสัมพันธ์กับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 การดำเนินงานในลักษณะใดที่มีบัญญัติไว้แล้วหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดอยู่แล้ว การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยก็ไม่สามารถเข้าไปจัดการหรือดำเนินการด้านการท่องเที่ยวได้โดยตรง ซึ่งบทบาทและหน้าที่ที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินการได้ก็คือ การร่วมมือ ประสานงาน และให้ความร่วมมือช่วยเหลือทางด้านงบประมาณในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติ การบรรยายให้ความรู้ทางด้านการท่องเที่ยวให้แก่เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติ การประชาสัมพันธ์ การปลูกสร้างจิตสำนึกในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้กับนักท่องเที่ยว

สำหรับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 8¹²⁸ โดยมีวัตถุประสงค์ 5 ประการ คือ

(1) ส่งเสริมการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ตลอดจนการประกอบอาชีพของคนไทยในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

(2) เผยแพร่ประเทศไทยในด้านความงามของธรรมชาติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม การกีฬา และวิวัฒนาการของเทคโนโลยี ตลอดจนกิจการอย่างอื่น อันจะเป็นการชักจูงให้มีการเดินทางท่องเที่ยว

(3) อำนวยความสะดวกและความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว

¹²⁶ มาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

¹²⁷ มาตรา 9 (6) สำรวจ วางแผน และดำเนินการ จัดสร้าง ส่งเสริม อนุรักษ์ พื้นฟู บูรณะ หรือพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยว ตลอดจนทรัพยากรการท่องเที่ยวและคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการนั้นๆ

¹²⁸ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

(4) ส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความเป็นมิตรไมตรีระหว่างประชาชนและระหว่างประเทศโดยอาศัยการท่องเที่ยว

(5) ริเริ่มให้มีการพัฒนาการท่องเที่ยวและพัฒนาปัจจัยพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว

ดังนั้น พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่มีส่วนสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวให้สามารถรองรับกับความต้องการของนักท่องเที่ยวได้ แต่กฎหมายฉบับนี้ยังคงมีปัญหาด้านอื่นๆ อีกหลายประการ ซึ่งจะได้นำเสนอต่อไปในบทที่ 4

3.2.5 มาตรการในการบังคับใช้กฎหมาย

มาตรการทางกฎหมายเป็นมาตรการหลักในการกำหนดกรอบกติกาของสังคมและกำหนดบทบาทหน้าที่ของประชาชน โดยการบังคับใช้กฎหมายเป็นการใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการทางปกครองของรัฐ เพื่อควบคุม บังคับให้การกระทำของเอกชนเป็นไปตามกฎหมาย¹²⁹ และเนื่องจากกฎหมายเป็นข้อบังคับความประพฤติเพื่อให้สมาชิกในสังคมอยู่ร่วมกันได้ด้วยความสงบเรียบร้อย กฎหมายจึงมีความแตกต่างจากข้อบังคับความประพฤติของมนุษย์ในรูปแบบอื่นตรงที่กฎหมายมีวิธีการหรือหนทางบังคับเข้ากับผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม เรียกว่า “สภาพบังคับ” (sanction) เป็นสิ่งทดแทนชดเชยหรือตอบแทนสำหรับการกระทำ โดยมีหลักให้ผู้กระทำผิดได้รับรางวัลตอบแทนเพื่อจูงใจให้ทำสิ่งที่ดีต่อไป และผู้ที่กระทำความชั่วร้ายย่อมถูกตำหนิ ติเตียน ประจาน ลงโทษ หรือการให้ต้องปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการตอบแทนเพื่อให้เกิดความเช็ดหลาบหวาดกลัวไม่กระทำซ้ำอีก หรือเพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ผู้อื่น¹³⁰

¹²⁹ พนัส ทัศนียานนท์ และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัย “โครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อม ด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 2,” (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), น.19

¹³⁰ อภิญา เลื่อนจวี, รายงานการศึกษาวิจัย “มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ: ศึกษาเฉพาะกรณีอุทยานแห่งชาติ,” (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2547), น.93.

กล่าวโดยสรุป สภาพบังคับของกฎหมายได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการที่จะบังคับให้บุคคลหรือสมาชิกในสังคมได้ปฏิบัติตามที่สังคมส่วนรวมต้องการ ซึ่งหากมีผู้ใดฝ่าฝืนบุคคลนั้นย่อมถูกลงโทษหรือถูกบังคับให้ชดเชยความเสียหาย โดยการบังคับให้ชดเชยความเสียหายนี้จะเข้าไปในลักษณะของการเยียวยาให้คืนสู่สภาพเดิมเท่าที่จะเป็นไปได้ เช่น กรณีละเมิดหรือกรณีผิดสัญญา¹³¹

ความหมายของคำว่า "การบังคับใช้กฎหมาย" นั้น สามารถแยกพิจารณาออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การใช้บังคับ (application) กับการบังคับใช้ (enforcement)

การใช้บังคับ (application) หมายถึง การนำกฎหมายมาใช้บังคับแก่ข้อเท็จจริงในกรณีเฉพาะเรื่อง ซึ่งอาจมีผู้ใช้แตกต่างกัน เช่น การใช้บังคับโดยเจ้าพนักงานตำรวจหรืออัยการ¹³²

การบังคับใช้ (enforcement) หมายถึง การนำกฎหมายมาทำให้ศักดิ์สิทธิ์ เอาจามาทำให้สมจริง เอาจามาทำให้เกิดความขลัง นั่นคือ เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว หากเจ้าหน้าที่ภาครัฐยังไม่ได้นำเอากฎหมายนั้นมาใช้ก็ยังไม่ถือว่ามี การบังคับใช้แล้ว เพราะหากผู้ใดไม่ทำตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและถูกจับได้ หรืออีกนัยหนึ่งถูกเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมายนำเอากฎหมายมาใช้ก็จะส่งผลให้ผู้กระทำผิดนั้นต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นี่คือการบังคับใช้กฎหมาย¹³³

กล่าวโดยรวมแล้ว สภาพบังคับของกฎหมายจึงหมายถึง การนำเอาตัวบทของกฎหมายที่เป็นถ้อยคำที่อยู่ในหนังสือหรือราชกิจจานุเบกษามาใช้บังคับกับสมาชิกในสังคม เพื่อให้เกิดผลบังคับตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่รัฐได้ตรากฎหมายฉบับนั้นๆ ขึ้นมา¹³⁴

การบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้เกิดผลต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับเนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องและองค์การที่

¹³¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, "การยกเว้นกฎหมาย," วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 7 (เมษายน 2531), น.26-32.

¹³² อภิญา เลื่อนจวี, อ้างแล้ว เริงอรุณที่ 130, น.94.

¹³³ เพ็งอ้าง, น.94.

¹³⁴ อมร จันทร์สมบุรณ์, "Law Enforcement : มิติที่ 3 ของกฎหมาย," วารสารกฎหมายปกครอง, ปีที่ 9 (เมษายน 2533), น.11

ใช้บังคับกฎหมายแล้ว ยังขึ้นอยู่กับมาตรการต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อนำมาบังคับใช้กับผู้ที่ฝ่าฝืนหรือละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยสภาพบังคับหรือกลไกในการบังคับใช้กฎหมายก็จะแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ ดังนั้น ในการพิจารณาถึงกฎหมายและสภาพบังคับของกฎหมาย จึงแยกการพิจารณาออกเป็น 3 หัวข้อ¹³⁵ คือ

3.2.5.1 มาตรการบังคับในกฎหมายแพ่ง¹³⁶

วัตถุประสงค์ของการนำกฎหมายแพ่งมาบังคับใช้ คือ การที่รัฐต้องการจะจัดให้มีระเบียบหรือกฎเกณฑ์เพื่อจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน โดยมีรัฐคอยควบคุมระเบียบหรือกฎเกณฑ์เหล่านั้นไม่ให้ขัดต่อความสงบเรียบร้อย รัฐจึงได้นำมาตรการในทางแพ่งมาใช้ในการชดเชยเยียวยาหรือทดแทนความเสียหาย (recitative sanction) ที่เกิดขึ้น กฎหมายแพ่งมีสภาพบังคับทางแพ่งหลายประการ เช่น การส่งมอบ การให้กระทำ การงดเว้น การทำ การบังคับให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากที่สุด เพราะครอบคลุมไปถึงการคืนทรัพย์สิน การใช้ราคา และการชำระค่าเสียหาย ตลอดจนการบังคับให้กระทำการอื่นๆ เพื่อให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นหมดสิ้นไปหรือบรรเทาลง

ค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายในทางแพ่งนั้น แบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท¹³⁷ คือ

1. substantial damages คือ ค่าเสียหายตามความเสียหายที่แท้จริง

2. nominal damages คือ ค่าเสียหายที่ชดใช้ให้ในกรณีที่ความเสียหายไม่อาจจะคำนวณเป็นเงินตราได้

3. exemplary damages คือ ค่าเสียหายที่กำหนดขึ้นหนักกว่าความเสียหายที่แท้จริง เพราะผู้กระทำความผิดกระทำไปโดยจงใจไม่เคารพกฎหมายและสิทธิของผู้อื่น

สำหรับการบังคับใช้กฎหมายแพ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการในการอนุรักษทรัพย์ากรการทองเกี่ยวนั้น หากมีความเสียหายเกิดขึ้นรัฐต้องการที่จะให้มีการแก้ไขเยียวยา

¹³⁵ จรัสพงศ์ จักขุทิพย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 79, น.60.

¹³⁶ อานาจ วงศ์บัณฑิตและคณะ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 29, น.209.

¹³⁷ จรัสพงศ์ จักขุทิพย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 79, น.60.

ความเสียหายนั้นให้กลับคืนสู่สภาพเดิม แต่ในทรัพยากรการท่องเที่ยวบางประเภททำให้กลับคืนสู่สภาพเดิม นอกจากจะทำได้ยากแล้วการพิสูจน์ถึงค่าใช้จ่ายในการทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิม และการพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำผิด ซึ่งเป็นหลักการเยียวยาความเสียหายในเรื่องละเมิด ตามมาตรา 420¹³⁸ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้น ก็ยังทำได้ยากเช่นเดียวกัน เนื่องจากบทบัญญัติในเรื่องละเมิดนั้นเป็นบทบัญญัติที่มุ่งเน้นถึงการกระทำระหว่างเอกชนกับเอกชน แต่ในเรื่องความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรการท่องเที่ยว เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยทั่วไป เนื่องจากทรัพยากรการท่องเที่ยวถือได้ว่าเป็นสมบัติของส่วนรวม ดังนั้น การนำหลักในเรื่องละเมิดมาใช้กับบุคคลผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรการท่องเที่ยว จึงไม่เพียงพอที่จะนำมาแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้ ในปัจจุบันจึงได้มีการนำเอาแนวความคิดในเรื่องความรับผิดทางแพ่งมาบัญญัติเป็นส่วนหนึ่งในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในมาตรา 96 ซึ่งเป็นกรณีของความรับผิดในความเสียหายที่ได้เกิดขึ้นจากมลพิษตามหลัก (Pollutor Pay Principle) และ มาตรา 97 ซึ่งเป็นกรณีของความรับผิดในความเสียหายที่ได้เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติ และสถานะสมบัติของแผ่นดิน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการขยายขอบเขตความรับผิดทางแพ่งให้ครอบคลุมและสามารถที่จะใช้แก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในเรื่องของความรับผิดตามมาตรา 97 เป็นการรับผิดต่อรัฐ โดยถือว่ารัฐเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการที่ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย โดยหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้สามารถนำมาปรับใช้ในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลได้เป็นอย่างดี เช่น ในเรื่องของการนำค่าเสียหายมาฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้กลับคืนสู่สภาพเดิม หรือนำมาแก้ไขให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นลดน้อยหรือบรรเทาลง

¹³⁸ มาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3.2.5.2 มาตรการบังคับในกฎหมายอาญา¹³⁹

วัตถุประสงค์ของการนำกฎหมายอาญามาบังคับใช้ คือ ต้องการคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัยจากการประกอบอาชญากรรม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการปกป้องประชาชนในสังคมให้ปลอดภัยจากการชู้เชียว ช่มชู้ คุกคามต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพ ดังนั้น รัฐจึงได้กำหนดสภาพบังคับทางอาญาขึ้นมาเพื่อเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิด โดยวัตถุประสงค์ในการลงโทษผู้กระทำความผิดตามกฎหมายอาญา คือ ลงโทษเพื่อเป็นการทดแทน ลงโทษเพื่อเป็นการช่มชู้ ลงโทษเพื่อเป็นการปรับปรุงแก้ไข ลงโทษเพื่อเป็นการตัดไม่ให้มีโอกาสกระทำอีก¹⁴⁰ กล่าวโดยสรุปแล้ว บทลงโทษในกฎหมายอาญากำหนดไว้เพื่อใช้ลงโทษผู้ที่มีพฤติกรรมอันเป็นการทำร้ายสังคมและส่วนรวมในลักษณะของการป้องกันและปราบปราม ซึ่งมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากมาตรการอื่นๆ คือ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้คนในสังคมรู้สึกสำนึกถึงการกระทำอันฝ่าฝืนความรู้สึกทางศีลธรรมอันเป็นความรู้สึกผิดชอบชั่วดีจากการกระทำนั้นๆ¹⁴¹

ในลักษณะทั่วไปของกฎหมายอาญานั้น ความรับผิดทางอาญาจะเกิดขึ้นเมื่อได้กระทำการที่กฎหมายบัญญัติไว้ และเป็นการกระทำที่ครบองค์ประกอบของความผิดที่กฎหมายกำหนด โดยการกระทำความผิดทางอาญาสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ¹⁴² คือ การกระทำที่เป็นความผิดในตัวเอง (mala in se) กับการกระทำที่เป็นความผิดเพราะกฎหมายกำหนดขึ้น (mala prohibita) ซึ่งความผิดทางอาญาที่นำมาใช้กับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาตินั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นการใช้กับการกระทำที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิด (mala prohibita) เนื่องจากกฎหมายในลักษณะนี้รัฐได้บัญญัติขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมและจัดวางระเบียบความประพฤติของสมาชิกในสังคม ดังนั้น ความผิดประเภทนี้จึงเป็นความผิดที่ประชาชน

¹³⁹ อำนาจ วงศ์บัณฑิตและคณะ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 29, น.216.

¹⁴⁰ อุทิศ แส่นโกติก, คำอธิบายกฎหมายอาญามาตรา 1, (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2510), น.15.

¹⁴¹ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), น.287.

¹⁴² เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญามาตรา 1, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), น.45.

โดยทั่วไปไม่สามารถจะเข้าใจได้ด้วยตนเอง นอกจากการประกาศเพื่อบังคับใช้กฎหมายของรัฐ และประชาชนทราบได้ว่าเป็นความผิดเพราะกฎหมายห้าม เช่น พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 รวมถึงพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นต้น และด้วยกฎหมายลักษณะนี้มีอยู่เป็นจำนวนมากและเป็นกฎหมายเทคนิคที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชาติ ดังนั้น การกระทำผิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายเหล่านี้ประชาชนจะไม่ว่าตนเองได้กระทำความผิดอย่างแท้จริงในตนเอง (mala is se) แต่ที่ถือว่าเป็นความผิดก็เพราะกฎหมายได้บัญญัติห้าม (mala Prohibita) เอาไว้เท่านั้น จึงทำให้ผู้กระทำความผิดต่อบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวนี้อยู่เสมอ

มาตรการในการลงโทษทางอาญาในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้ถูกกำหนดไว้เพื่อเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยได้กำหนดไว้หลายประการดังต่อไปนี้

(1) มาตรา 24 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 16 (1) (2) (3) (4) หรือ (5) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ บทบัญญัติความผิดในมาตรานี้ได้แก่

ก. ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า¹⁴³ การกระทำความผิดในกรณีนี้ นอกจากจะเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แล้ว ยังเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา 54¹⁴⁴ ซึ่งมีโทษตามมาตรา 72 ตรี แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ด้วย จึงถือว่าเป็นการกระทำความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบทและกฎหมายให้ลงโทษบทหนัก คือ ลงโทษตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484¹⁴⁵

¹⁴³ มาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

¹⁴⁴ มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

¹⁴⁵ พยงค์ ฉัตรวิรุฬห์, กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), น. 180.

ข. เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น¹⁴⁶ การกระทำความผิดในกรณีนี้มีลักษณะคล้ายกับการกระทำความผิดในประการแรก คือ นอกจากจะมีความผิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แล้วยังมีความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ด้วย เนื่องจากเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับไม้จึงถือว่าเป็นการกระทำความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท ให้ลงโทษบทหนักตามมาตรา 90 แห่งประมวลกฎหมายอาญา¹⁴⁷

ค. นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์¹⁴⁸ การกระทำความผิดในกรณีนี้ถือว่ามีผิดตามมาตรา 16¹⁴⁹ มีโทษตามมาตรา 47 ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ด้วย เป็นการกระทำความผิดกฎหมายหลายบท¹⁵⁰

ง. ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย¹⁵¹ การกระทำความผิดในกรณีนี้เป็นความผิดที่เกิดขึ้นในเฉพาะพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ

จ. เปลี่ยนแหล่งทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมทัน หรือเหือดแห้ง¹⁵² การกระทำความผิดในกรณีนี้เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2584 มาตรา 54¹⁵³ มีโทษตามมาตรา 72 ตรี ด้วย เป็นกรณีกระทำความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท¹⁵⁴

¹⁴⁶ มาตรา 16 (2) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

¹⁴⁷ พยงค์ ฉัตรวิรุฬห์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 145, น.180.

¹⁴⁸ มาตรา 16 (3) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

¹⁴⁹ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

¹⁵⁰ พยงค์ ฉัตรวิรุฬห์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 145, น.181.

¹⁵¹ มาตรา 16 (4) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

¹⁵² มาตรา 16 (5) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

¹⁵³ พยงค์ ฉัตรวิรุฬห์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 145, น.181.

¹⁵⁴ มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

ความผิดที่ได้กล่าวมาในลักษณะนี้เป็นความผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อทรัพยากรการท่องเที่ยวภายในเขตอุทยานแห่งชาติ กฎหมายอุทยานแห่งชาติจึงกำหนดโทษไว้รุนแรงกว่าความผิดในลักษณะอื่นๆ นอกจากนี้ ในมาตรา 29¹⁵⁵ ยังได้กำหนดให้บริบรดาอาวุธ เครื่องมือ เครื่องใช้ และยานพาหนะ ซึ่งได้ใช้กระทำความผิดตามมาตรา 16 (1)-(4) โดยไม่คำนึงว่าเป็นของผู้กระทำความผิด หรือมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่

(2) มาตรา 25 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 16 (6) (7) (9) (10) (11) มาตรา 17 หรือมาตรา 18 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ บทบัญญัติความผิดซึ่งต้องรับโทษตามมาตรา 16 นี้ ถือเป็นกการกระทำความผิดเล็กน้อย หรือเป็นความผิดลหุโทษ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสามารถเปรียบเทียบปรับได้โดยไม่ต้องส่งฟ้องศาล เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่เกิดผลกระทบที่รุนแรง แต่หากละเลยไม่ลงโทษก็จะเป็นแบบอย่างให้ผู้อื่น หรือแม้แต่นั่นเองจะทำผิดซ้ำอีก จึงสมควรมีการลงโทษ

จากที่กล่าวมาคือ มาตรการบังคับในทางอาญาตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งมาตรการที่มีอยู่นี้ก็สามารถนำมาใช้ได้ดีในระดับหนึ่ง แต่หนทางที่ดีที่สุดที่รัฐควรที่จะเร่งสร้างจิตสำนึกโดยการให้ความรู้แก่ประชาชนโดยทั่วไปให้เห็นความสำคัญต่อทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลายว่ามีความสำคัญต่อตนเองและประเทศชาติมากแค่ไหน

3.2.5.3 มาตรการบังคับในกฎหมายปกครอง¹⁵⁶

กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายมหาชนที่มีเจตนารมณ์หลักในการที่จะกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ในการปกครองประเทศและกำหนดความสัมพันธ์ด้านต่างๆ ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน กฎหมายปกครองจัดเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่ง ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม¹⁵⁷ ดังนั้น สภาพการบังคับใช้กฎหมายมหาชน (public law sanctions) จึงมี

¹⁵⁵ มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

¹⁵⁶ อำนวย วงศ์บัณฑิต และคณะ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 29, น.218.

¹⁵⁷ โภคิน พลกุล, "หลักกฎหมายปกครองไทย," ในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องกฎหมายปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและของไทย, ระหว่างวันที่ 19-23 สิงหาคม พ.ศ. 2545, น.3.

ลักษณะที่เป็นการปราบในความผิดที่ได้เกิดขึ้นมาแล้ว และการปราบเพื่อไม่ให้มีการกระทำ ความผิดหรือสร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นต่อไป การบังคับทางปกครองเป็นมาตรการที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ทำหน้าที่ฝ่ายปกครองในการควบคุมดูแลให้เอกชนที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งหากเอกชนฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎหมายก็จะกำหนดบทบาท การใช้อำนาจทางปกครองไว้ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น¹⁵⁸ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจ ได้ใน 2 กรณี¹⁵⁹ ดังต่อไปนี้ คือ

(1) การบังคับตามนิติกรรมทางปกครอง หมายถึง การกระทำหรือการละเว้นการกระทำ ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายบริหาร และผลของการกระทำหรือการละเว้นดังกล่าวได้ก่อให้เกิด ผลกระทบต่อสถานภาพทางกฎหมาย ไม่ว่าจะในทางเป็นประโยชน์หรือทำให้เกิดภาระหน้าที่แก่ เอกชน¹⁶⁰ โดยการใช้อำนาจนี้ได้แก่ การออกคำสั่ง อนุญาต หรืออนุมัติ อาทิเช่น ในเรื่องของการ ออกคำสั่งอนุญาตให้เอกชนสามารถเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากการดำเนินกิจการบางอย่าง ในบริเวณที่ได้รับอนุญาตในเขตอุทยานแห่งชาติ¹⁶¹ ตามที่เอกชนได้ยื่นขออนุญาตไว้ ซึ่งการบังคับ ตามนิติกรรมทางปกครองนี้หากเกิดความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย ขึ้นกับเอกชนผู้อยู่ภายใต้บังคับของนิติกรรมทางปกครองแล้ว เอกชนสามารถที่จะโต้แย้งคำสั่ง หรือนิติกรรมทางปกครองของรัฐว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

(2) การบังคับตามคำสั่งทางปกครอง หรือเรียกว่า การใช้มาตรการทางปกครอง เป็นกรณี ที่เจ้าพนักงานของรัฐออกตรวจตราหรือตรวจสอบว่ามีเอกชนรายใดฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองหรือไม่ หากมีการฝ่าฝืนเกิดขึ้นก็จะใช้วิธีการหรือกำลังบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้วินิจฉัยสั่งการไปแล้ว เช่น การสั่งให้ผู้ที่บุกรุกเขตอุทยานแห่งชาติทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ของตนออกไปจากเขตสงวนรักษาที่รัฐได้กำหนดไว้

มาตรการทางปกครองที่นำมาใช้กับทรัพยากรการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติ ทางทะเลนั้น ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการตามกฎหมายอุทยานแห่งชาติ

¹⁵⁸ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 141, น.261.

¹⁵⁹ พันธ์ ทศนียานนท์ และคณะ, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 129, น.19-20.

¹⁶⁰ โภคิน พลกุล, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 157, น.30.

¹⁶¹ มาตรา 16 (13) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

ในมาตรา 21¹⁶² และมาตรา 22¹⁶³ แต่ในทางปฏิบัติพนักงานเจ้าหน้าที่จะไม่ใช้อำนาจที่ตนมีในส่วนนี้ เนื่องจากไม่แน่ใจว่าการใช้อำนาจของตนสามารถใช้กับกรณีตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบัน เมื่อศาลปกครองเปิดทำการยิ่งทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่เกิดความเกรงกลัวในการใช้อำนาจที่ตนมีอยู่ เนื่องจากอาจถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมด กระบวนการในการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งในทางแพ่งทางอาญา และทางปกครองนั้น นับว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะช่วยให้บทบัญญัติของกฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ และสามารถที่จะบังคับใช้เพื่อให้บรรลุต่อวัตถุประสงค์ในสิ่งที่ต้องการจะคุ้มครองตามกฎหมายเรื่องนั้นๆ ได้

3.3 องค์กรที่ทำหน้าที่อนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ

ในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล

กระบวนการในการคุ้มครอง ดูแล รักษา และจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว นอกจากจะประกอบด้วยแนวนโยบายของรัฐ และแผนการดำเนินงานในระดับต่างๆ รวมถึงมาตรการทางกฎหมายในฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว กระบวนการในการคุ้มครอง ดูแลทรัพยากรการท่องเที่ยวไม่ว่าจะเป็นในต่างประเทศหรือในประเทศไทยต่างก็จำเป็นต้องมีวิธีการในการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงต้องมีองค์กรที่เกี่ยวข้องในการใช้อำนาจในการบริหารจัดการ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐ และเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ ดังนั้น การศึกษาในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล

¹⁶² มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

¹⁶³ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

3.3.1 องค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยว

องค์การภาครัฐ (government organization) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการแสดงเจตนาและดำเนินกิจกรรมประเภทต่างๆ ในนามของรัฐ โดยมีบทบัญญัติของกฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำหนดบทบาท อำนาจ และหน้าที่หรือภารกิจต่างๆ รองรับการดำเนินกิจกรรมขององค์กรของรัฐนั้นให้สามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁶⁴ โดยในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

3.3.1.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹⁶⁵ โดยแต่เดิมนั้น ในเรื่องของจัดการดูแลอุทยานแห่งชาติ เป็นหน้าที่ภายใต้การดูแลของกรมป่าไม้ แต่เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการกำกับดูแล รัฐจึงได้ปฏิรูประบบราชการใหม่ โดยได้จัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการดูแลงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ¹⁶⁶ สำหรับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับอนุรักษ์ ส่งเสริม และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชในเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ โดยการควบคุมป้องกันพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่มีอยู่เดิม และฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรมให้กลับสมบูรณ์ด้วยกลยุทธ์การส่งเสริม กระตุ้นและปลูกจิตสำนึกให้ชุมชนมีความรู้สึกหวงแหน และมีส่วนร่วมในการดูแลทรัพยากรในท้องถิ่น เพื่อเป็นการรักษาสมดุลของระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนความหลากหลายทางชีวภาพ สำหรับเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร แหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า แหล่งอาหาร และนันทนาการ และการท่องเที่ยวทางธรรมชาติของประชาชน¹⁶⁷

¹⁶⁴ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 141*, น.215.

¹⁶⁵ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

¹⁶⁶ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

¹⁶⁷ กฎกระทรวงการแบ่งส่วนราชการกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ข้อ 1

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการแบ่งส่วนราชการ ดังนี้¹⁶⁸

1. สำนักงานเลขาธิการกรม
2. กองการเจ้าหน้าที่
3. กองคลัง
4. กองคุ้มครอง และอนุรักษ์พันธุ์พืช
5. กองนิติการ
6. กองฝึกอบรม
7. กองวิศวกรรม
8. สำนักจัดการ และฟื้นฟูที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์
9. สำนักป้องกันและควบคุมไฟฟ้า
10. สำนักแผนงานและสารนิเทศ
11. สำนักอนุรักษ์และจัดการต้นน้ำ
12. สำนักอนุรักษ์สัตว์ป่า
13. สำนักอุทยานแห่งชาติ
14. สำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 1 - 21

ในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติที่มีลักษณะทรัพยากรธรรมชาติเฉพาะตัว และมีศักยภาพสูงในการที่จะพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวในระดับประเทศและนานาชาตินั้น เพื่อให้การพัฒนาได้มาตรฐานเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และมีรูปแบบการจัดการที่เป็นตัวอย่างของอุทยานแห่งชาติแห่งอื่นๆ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช จึงให้โอนอุทยานแห่งชาติจำนวน 12 แห่ง ไปสังกัดอยู่ในความรับผิดชอบของ สำนักอุทยานแห่งชาติ ดังนี้¹⁶⁹

1. อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้าง จังหวัดตราด
2. อุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์

¹⁶⁸ <<http://www.dnp.go.th/nation_index/national_section.htm>> 26/10/05

¹⁶⁹ คำสั่งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ที่ 797/2546 ลงวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2546 เรื่อง โอนอุทยานแห่งชาติไปสังกัดสำนักอุทยานแห่งชาติ

3. อุทยานแห่งชาติผาแต้ม จังหวัดอุบลราชธานี
4. อุทยานแห่งชาติทุ่งแสลงหลวง จังหวัดพิษณุโลก เพชรบูรณ์
5. อุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดัง จังหวัดเชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน
6. อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสุรินทร์ จังหวัดพังงา
7. อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ จังหวัดปราจีนบุรี นครราชสีมา สระบุรี นครนายก
8. อุทยานแห่งชาติเอราวัณ จังหวัดกาญจนบุรี
9. อุทยานแห่งชาติภูกระดึง จังหวัดเลย
10. อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ จังหวัดเชียงใหม่
11. อุทยานแห่งชาติเขาสก จังหวัดสุราษฎร์ธานี
12. อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสิมิลัน จังหวัดพังงา

ส่วนอุทยานแห่งชาติแห่งอื่นให้อยู่ในความดูแลของ สำนักบริหารจัดการในพื้นที่ ป่าอนุรักษ์ เขต 1 – 21 เหตุที่ต้องมีการกำหนดแบ่งแยกไว้อย่างชัดเจน เนื่องจากลักษณะ การบริหารและจัดการอุทยานแห่งชาติของประเทศไทยพิจารณาได้ 2 ลักษณะ คือ¹⁷⁰

(1) การบริหารและจัดการของ สำนักอุทยานแห่งชาติ ซึ่งเป็นลักษณะของการกำหนด แนวทางในการดำเนินการตามแนวนโยบายที่กำหนดโดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช อำนาจในการจัดการดูแลในส่วนนี้อยู่ในความรับผิดชอบของผู้อำนวยการสำนักอุทยานแห่งชาติ

(2) การบริหารและจัดการอุทยานแห่งชาติในแต่ละพื้นที่เป็นลักษณะการดำเนินงาน ในพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่ง โดยมีอำนาจหน้าที่คล้ายกับหน่วยงานอิสระ มีหัวหน้า อุทยานแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการพื้นที่ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการ จัดตั้งอุทยานแห่งชาติ และปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายซึ่งกำหนดโดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

¹⁷⁰ อารยา หุนชนะเสวี, "มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว : ศึกษาเฉพาะกรณีระบบอุทยานแห่งชาติทางบก," (วิทยานิพนธ์ มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), น.134.

ในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติให้อยู่ในระดับมาตรฐานสากลนั้น นอกจากอุทยานแห่งชาติจะต้องมีคุณลักษณะตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดแล้ว การดำเนินการตามหลักสากลของการจัดการอุทยานแห่งชาติจะต้องดำเนินการบริหารโดยอำนาจรัฐที่เป็นส่วนกลาง โดยมีคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ผู้แทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ผู้ทรงคุณวุฒิจากสาขาอาชีพและหน่วยงานอื่น รวมกันไม่เกิน 11 คน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ การขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนการให้ความคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ¹⁷¹

สำหรับในเรื่องของอุทยานแห่งชาติทางทะเล หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการสำรวจ จัดตั้งเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ และทำการบริหารจัดการแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลแห่งต่างๆ ทั่วประเทศ คือ สำนักอุทยานแห่งชาติ และสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ 1 - 21 โดยลักษณะการดำเนินงานของอุทยานแห่งชาติทางทะเลจะดำเนินงานในลักษณะเดียวกันกับการดำเนินงานของอุทยานแห่งชาติทางบก คือ มีการบริหารและจัดการในส่วนกลาง โดยทำหน้าที่ในการกำกับดูแล และกำหนดแนวนโยบายในการดำเนินงานของอุทยานแห่งชาติทางทะเลแต่ละแห่ง ส่วนในการบริหารและจัดการอุทยานแห่งชาติทางทะเลในเขตพื้นที่แต่ละแห่งนั้น จะเป็นการดำเนินการอย่างอิสระภายใต้การดำเนินงานของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติในแต่ละแห่ง นอกจากนี้ ในปัจจุบันยังมีส่วนราชการที่เรียกว่า ศูนย์ศึกษาการพัฒนาการจัดการจัดการอุทยานแห่งชาติทางทะเล ทำหน้าที่ในการศึกษาถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลโดยเฉพาะ

ในปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติจำนวนทั้งสิ้น 145 แห่ง โดยเป็นอุทยานแห่งชาติทางทะเลจำนวนทั้งสิ้น 27 แห่ง¹⁷² ซึ่งอุทยานแห่งชาติทางทะเลถือได้ว่าเป็นหน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่โดยตรงในการสงวนรักษา และคุ้มครองดูแลสภาพแวดล้อม และแหล่งทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่างๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ดังนั้น อุทยาน

¹⁷¹ อนุสัญญา เลื่อนจวี, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 130, น.111.

¹⁷² <<http://www.dnp.go.th/NPRD/plan/detail_plan.asp>> 19/10/05

แห่งชาติทางทะเลจึงมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการบังคับใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดการและพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล

3.3.1.2 สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และเพื่อเป็นการขยายขอบเขตงานทางด้านสิ่งแวดล้อมให้กว้างขวางขึ้น ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ และการประสานงานกับต่างประเทศ จึงได้จัดตั้งหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมขึ้น 3 หน่วยงาน คือ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.) กรมควบคุมมลพิษ (คพ.) และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (สส.) เพื่อให้สามารถผลักดันนโยบายและมาตรการที่กำหนดไว้ให้มีผลเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น รวมทั้งตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหาร และงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมไปสู่ท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ต่อมารัฐได้มีนโยบายปฏิรูประบบราชการ และได้มีการก่อตั้งกระทรวงใหม่ ชื่อ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้กำหนดให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เปลี่ยนเป็น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้¹⁷³

1. จัดทำนโยบายและแผนการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
2. ประสานและจัดทำแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประสานการจัดการให้นำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

¹⁷³ <<http://www.onep.go.th/about_onep/about_onep3.asp>> 25/04/06

3. ศึกษา วิเคราะห์ ประสานและกำหนดมาตรการเพื่อดำเนินการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4. ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย แผน และมาตรการ และจัดทำรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม

5. ดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจการของภาครัฐหรือเอกชน ซึ่งมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลเสียต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

6. บริหารงานกองทุนสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพเพื่อสนับสนุนนโยบาย แผน และ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในทุกภาคส่วน

7. เสนอความเห็นประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และแนวทางการบริหารที่ดิน การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน การสงวนหรือ หวงห้ามที่ดินของรัฐ

8. ประสานความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศและต่างประเทศในการดำเนินการ ร่วมด้านนโยบายและแผนการอนุรักษ์ และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

9. ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรี มอบหมาย

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการแบ่งส่วนราชการ ดังนี้¹⁷⁴

1. สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
2. สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
3. สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม
4. กองประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
5. กองสิ่งแวดล้อมชุมชนและพื้นที่เฉพาะ
6. กองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม
7. กองบริหารจัดการที่ดิน

¹⁷⁴ <<http://www.onep.go.th/about_onep/about_onep4.asp>> 25/04/06

8. กองติดตามประเมินผล

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรการท่องเที่ยว สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีส่วนเกี่ยวข้องในแง่ของการวางแผนนโยบายในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพยากรการท่องเที่ยวทั้งที่อยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ และไม่ได้อยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำเอาแผนนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงมีหน้าที่ในการประสานงานกับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อประกาศให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ภายในสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังมีส่วนราชการที่ถือได้ว่ามีความสำคัญต่อการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งคือ สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้¹⁷⁵

(1) กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการขั้นตอน ระเบียบปฏิบัติและแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้อง

(2) ศึกษา วิเคราะห์ และพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(3) ดำเนินการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การออกใบแทนใบอนุญาต การสั่งพัก และการเพิกถอนการอนุญาตให้เป็นผู้ชำนาญการในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมาย

(4) กำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของโครงการ หรือกิจการใดในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(5) ให้คำปรึกษาและเสนอแนะแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมการพัฒนาต่อส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน

¹⁷⁵ <<http://www.onep.go.th/eia/about%20us/main_aboutus.html>> 25/04/06

- (6) จัดให้มีการฝึกอบรม สัมมนา ในด้านการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- (7) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานฯ
- (8) ปฏิบัติงานร่วมกัน หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

เหตุที่สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญต่อการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยว เนื่องจากในปัจจุบันถือได้ว่าอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมหนึ่งที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศชาติ และการที่จะให้การท่องเที่ยวสามารถพัฒนาเพื่อรองรับกับความต้องการของนักท่องเที่ยวได้ ก็มีความจำเป็นต้องพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ให้เพียงพอกับความต้องการของนักท่องเที่ยว แต่หากมุ่งแต่ที่จะพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ โดยไม่คำนึงถึงทรัพยากรการท่องเที่ยวหลัก ก็ย่อมจะทำให้ทรัพยากรการท่องเที่ยวในบริเวณนั้นได้รับความเสื่อมโทรม ดังนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงได้กำหนดให้กิจการหรือโครงการบางประเภทต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะดำเนินโครงการหรือกิจการนั้น¹⁷⁶ โดยหน่วยราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดประเภทของโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และพิจารณารายงานดังกล่าวนี้ คือ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลเรื่องดังกล่าวนี้โดยตรง คือ สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นองค์กรที่มีความสำคัญต่อการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยว

3.3.2 องค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว

จากการที่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ รัฐจึงเล็งเห็นความสำคัญในเรื่องของการท่องเที่ยว ดังนั้น จึงได้มีการจัดตั้งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาขึ้น โดยเป็นการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

¹⁷⁶ มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พ.ศ. 2545 และในมาตรา 14 ได้กำหนดให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การกีฬา การศึกษา ด้านกีฬา นันทนาการ โดยนโยบายที่สำคัญของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาในส่วนที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวได้แก่¹⁷⁷

(1) เร่งฟื้นฟูระดับความสัมพันธ์และร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้ไทย เป็นประตูทางผ่านหลักของการท่องเที่ยวในภูมิภาค ทั้งด้านการตลาด การขนส่ง การลงทุน การบริหารจัดการ รวมถึงการขจัดปัญหาและอุปสรรคในการท่องเที่ยว

(2) บริหารจัดการการท่องเที่ยวโดยใช้กลยุทธ์การตลาดเชิงรุก โดยสร้างกิจการท่องเที่ยว ทั้งระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ และยกระดับประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลาง การประชุม การสัมมนา และการแสดงสินค้าของภูมิภาคเอเชีย

(3) เร่งพัฒนา บุรณะ พื้นฟูมรดกและสินทรัพย์ทางวัฒนธรรม ทั้งในเขตเมืองและ นอกเมืองเพื่อให้เกิดการท่องเที่ยวใหม่ สร้างแหล่งจับจ่ายซื้อสินค้าของนักท่องเที่ยว โดยจะ ส่งเสริมบทบาทเอกชนร่วมกับชุมชนในการรักษาแหล่งท่องเที่ยวและวิถีชีวิตให้อยู่ในสภาพเดิม อย่างต่อเนื่อง

(4) เพิ่มความหลากหลายของการท่องเที่ยวรูปแบบต่างๆ ทั้งการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การท่องเที่ยวเพื่อสุขภาพ รวมทั้งการท่องเที่ยวเชิงเกษตรกรรม โดยส่งเสริมการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว แห่งใหม่ และให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการท่องเที่ยวมากขึ้น ทั้งในรูปแบบการจัดสหกรณ์ การท่องเที่ยว และการพัฒนาพื้นที่ชุมชนเป็นแหล่งท่องเที่ยว

(5) เพิ่มมาตรการอำนวยความสะดวก สร้างความปลอดภัยและป้องกันการเอาเปรียบ นักท่องเที่ยว รวมทั้งเร่งรัดการแก้ไขปัญหาคาความเดือดร้อนของนักท่องเที่ยวอย่างจริงจัง

สำหรับองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวและการพัฒนา การท่องเที่ยว สามารถแยกพิจารณาได้ 3 องค์กร ได้แก่

¹⁷⁷ <<<http://www.mots.go.th/office.php?officeId=5&Action=policy>>> 25/04/06

3.3.2.1 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ถือว่าเป็นองค์กรภาครัฐที่ถูกจัดตั้งขึ้นในรูปของ รัฐวิสาหกิจ มีวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เพื่อให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและดำเนินกิจการ รวมถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ประเทศไทยในด้านความงามของธรรมชาติ โบราณสถาน ศิลปวัฒนธรรม เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการเดินทางท่องเที่ยว¹⁷⁸ ตลอดจนการดำเนินการในด้านการสำรวจ วางแผน อนุรักษ์ ฟื้นฟู บูรณะ หรือการพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยว และทรัพยากรการท่องเที่ยวภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนั้น¹⁷⁹ จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ทำให้ทราบได้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทและหน้าที่โดยตรงในการส่งเสริมกิจกรรมการท่องเที่ยว ประเภทต่างๆ และการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวภายในประเทศ ให้ดำเนินการไปอย่างถูกต้องและเป็นไปในแนวทางที่เหมาะสม

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลนั้น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีบทบาทในการให้คำปรึกษา แนะนำ ร่วมมือและประสานงานกับ หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดูแลอุทยานแห่งชาติในด้านการพัฒนาการท่องเที่ยว เพื่อให้อุทยานแห่งชาติทางทะเลคงอยู่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญต่อไป แต่เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายแล้วจะเห็นได้ว่า การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจโดยตรงในการเข้าไปจัดการด้านการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล เนื่องจากในมาตรา 9 (6) แห่งพระราชบัญญัติ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ได้กำหนดว่า การดำเนินกิจการในเรื่องต่างๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งก็เท่ากับว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีหน้าที่และบทบาทที่จะต้องดำเนินการในลักษณะงานที่มีความสัมพันธ์กับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 การดำเนินงานในลักษณะใดที่มีบัญญัติไว้แล้ว หรือ พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดอยู่แล้ว การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยก็ไม่สามารถเข้าไปจัดการหรือดำเนินการด้านการท่องเที่ยวได้โดยตรง ซึ่งบทบาทและหน้าที่

¹⁷⁸ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

¹⁷⁹ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

ที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินการได้ก็คือ การร่วมมือประสานงาน และให้ความร่วมมือช่วยเหลือทางด้านงบประมาณในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติ การบรรยายให้ความรู้ทางด้านการท่องเที่ยวแก่เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติ การประชาสัมพันธ์ การปลูกสร้างจิตสำนึกในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้กับนักท่องเที่ยว

แต่อย่างไรก็ตาม ถือได้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีความสำคัญในด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวหน่วยงานหนึ่ง

3.3.2.2 สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว

เป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยเป็นส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 15 หมวด 5 ตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 โดยมีภารกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในการพัฒนามาตรฐานการบริการด้านการท่องเที่ยว และแหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งการสนับสนุนการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้อยู่ในระดับมาตรฐานเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และเพื่อก่อให้เกิดการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน ซึ่งเดิมเป็นภารกิจของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยแต่ได้ถ่ายโอนมาให้สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว นอกจากนี้ สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวยังรับโอนงานพัฒนาและสนับสนุนกิจการภาพยนตร์มาจากกรมประชาสัมพันธ์ด้วย

จากกฎกระทรวงการแบ่งส่วนราชการสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวได้กำหนดให้สำนักงานมีภารกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว มาตรฐานการบริการด้านการท่องเที่ยว สนับสนุนการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ โดยกฎกระทรวงได้ระบุอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ

- (1) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย รวบรวมข้อมูลสถิติด้านการท่องเที่ยวและแนวทางการดำเนินการพัฒนาการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับนโยบาย และแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ
- (2) จัดทำแผนพัฒนาบริการการท่องเที่ยว รวมทั้งประสานส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามแผนที่กำหนด

(3) จัดทำแผนพัฒนาทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ รวมทั้งประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามที่กำหนด

(4) จัดทำแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามแผนที่กำหนด

(5) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(6) ติดตามประเมินผลงานด้านพัฒนาการท่องเที่ยว

(7) ส่งเสริม สนับสนุนกิจการภาพยนตร์ ทั้งภาคการผลิต การบริหารและกิจการที่เกี่ยวข้อง

(8) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

สำหรับการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว แบ่งได้ออกเป็น 1 กอง 3 สำนักงาน คือ

(1) กองกลาง

(2) สำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

(3) สำนักพัฒนาบริการท่องเที่ยว

(4) สำนักพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว¹⁸⁰

สำหรับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอุทยานแห่งชาติทางทะเลนั้น สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์ข้อมูลประสานในการปฏิบัติการเรื่องการท่องเที่ยว เพื่อให้ผู้ให้บริการด้านการท่องเที่ยวซึ่งมีมากมายไม่ว่าจะเป็นผู้ให้บริการภาครัฐ หรือผู้ให้บริการภาคเอกชน สามารถประสานข้อมูลทั้งในทางทฤษฎีและในทางข้อเท็จจริงกับหน่วยงานภาครัฐต่างๆ เพื่อนำเรื่องเหล่านั้นไปสู่หน่วยงานที่ทำเรื่องปฏิบัติการ ซึ่งในส่วนของอุทยานแห่งชาติทางทะเลนั้น ถือได้ว่าประเด็นในเรื่องการพัฒนา

¹⁸⁰ สำนักพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว มีหน้าที่ในการศึกษาวิเคราะห์ วิจัยความรู้ด้านการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้พัฒนาและอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยว

ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลเป็นพื้นที่ที่มีข้อกำหนดในหลายๆ ด้าน ดังนั้น ในการที่จะพัฒนาสิ่งใดเพื่อให้เพียงพอ กับความต้องการของนักท่องเที่ยว จึงจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษา และวิเคราะห์ถึงแนวทางที่มีความเหมาะสม

3.3.2.3 สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์¹⁸¹

สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย โดยมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลควบคุมและคุ้มครองผู้ที่เกี่ยวข้องให้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 โดยกำหนดให้ผู้ที่ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและผู้ที่เป็นมัคคุเทศก์ ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจและประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ นอกจากนี้ สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กรุงเทพมหานคร ยังมีหน้าที่ในการดูแลการปฏิบัติงานของสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จังหวัด ซึ่งมีหน้าที่ในการรับผิดชอบการดำเนินงานส่งเสริม และควบคุมการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์ให้เป็นระเบียบ และได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดด้วย

สำหรับส่วนราชการภายในสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ แบ่งออกได้ ดังนี้¹⁸²

- (1) กองบริหารทั่วไป
- (2) กองทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์
- (3) กองตรวจธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์
- (4) กองข้อมูลและระบบงาน
- (5) กองนิติการทะเบียน
- (6) สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จังหวัด

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยวสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ มีอำนาจในการควบคุมดูแลการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยว

¹⁸¹ <<<http://www2.tat.or.th/tbgr/>>> 29/04/06

¹⁸² <<<http://www2.tat.or.th/tbgr/>>> 29/04/06

และมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 โดยวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้เกิดขึ้นเนื่องจากการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์ได้มีการขยายตัว รัฐบาลจึงได้ตระหนักถึงปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น จึงต้องมีกฎหมายกำหนดมาตรฐานในเรื่องนี้ และให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่ส่งเสริมและควบคุมการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์ให้เป็นระเบียบและได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อประโยชน์ของบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศ โดยประโยชน์ที่ได้รับจากกฎหมายฉบับนี้คือ ในเรื่องของการกำหนดมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้เป็นระเบียบ โดยมีการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและผู้ที่จะเป็นมัคคุเทศก์ต้องได้รับอนุญาตให้ประกอบการ และอาชีพดังกล่าวจากนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เพื่อคุ้มครองนักท่องเที่ยวมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ โดยให้สิทธินักท่องเที่ยวในการร้องเรียน ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ที่มีพฤติการณ์ไม่เหมาะสม หรือเอาเปรียบนักท่องเที่ยวได้ และพระราชบัญญัตินี้ยังให้สิทธิผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวสามารถร้องเรียนผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ได้เช่นกัน ซึ่งเป็นการให้ผู้ที่อยู่ในแวดวงธุรกิจท่องเที่ยวดูแลกันเอง โดยมีหน่วยงานของรัฐอย่างการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นแกนกลางในการประสาน และควบคุม นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดมาตรฐานในการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์ ให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ปฏิบัติตาม เพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานให้เทียบเท่านานาชาติที่มีการแข่งขันสูงขึ้นไปในระดับโลกอีกด้วย

3.3.3 องค์การภาครัฐระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยว

ในการที่จะอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวให้มีประสิทธิภาพ และบรรลุตรงตามวัตถุประสงค์มากที่สุดนั้น จะต้องดำเนินการตามแนวนโยบายหรือแนวทางที่องค์การราชการส่วนกลางได้กำหนดไว้ เพื่อให้การอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวเป็นไปในแนวทางที่เป็นระบบเดียวกัน แต่ในการที่จะให้อำนาจแก่ราชการส่วนกลางเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐและแนวทางต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้แต่เพียงผู้เดียว ย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาขึ้น

หลายประการ เช่น ปัญหาในเรื่องของการไม่ทราบถึงข้อเท็จจริงของปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องที่ หรือปัญหาในเรื่องของความล่าช้าในการบริหารจัดการ เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้การอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวสำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย แนวนโยบาย และการบริหารจึงได้มีการกระจายอำนาจจากการบริหารราชการส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

3.3.3.1 องค์การภาครัฐระดับภูมิภาค¹⁸³

ในการดำเนินการบริหารจัดการในระดับภูมิภาค มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดว่า ราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย จังหวัดและอำเภอ

(1) จังหวัด

ถือได้ว่ามีความสำคัญต่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นองค์กรที่นำนโยบายของราชการส่วนกลางมาก่อให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติในเขตจังหวัดของตน โดยในมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้แต่ละจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายมาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชนในเขตจังหวัดของตน สำหรับบทบาทของจังหวัดในเรื่องการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้จังหวัดมีบทบาทในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของจังหวัดหลายประการ¹⁸⁴ ได้แก่

- ก. การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด
- ข. การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด
- ค. การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ
- ง. การจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม

¹⁸³ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 28*, น.535.

¹⁸⁴ ภูมิชัย สุวรรณดี, "มาตรการทางกฎหมายในการจัดการและอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2540), น.71.

จ. การจัดเก็บค่าบริการ ค่าปรับ และเรียกชดเชยค่าเสียหายเกี่ยวกับระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม

ฉ. การตรวจสอบและควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษ

ช. การออกใบอนุญาต ควบคุม หรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย

จากลักษณะของกฎหมายดังกล่าว เป็นแนวความคิดในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในจังหวัด ที่มุ่งก่อให้เกิดการประสานงานและเชื่อมโยงอย่างสอดคล้องซึ่งกันและกันของโครงการและกิจกรรมที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดำเนินการโดยภาคราชการและองค์กรประชาชนแต่ละจังหวัด ให้สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของแต่ละจังหวัดอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ข้อ คือ

1. ยึดพื้นที่เป็นหลักในการจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

2. กำหนดและประสานงานโครงการและกิจกรรมที่เหมาะสม เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของพื้นที่

3. เน้นการมีส่วนร่วมของหลายฝ่ายทั้งภาคราชการ ภาคเอกชน และประชาชน ในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวทางทะเลนั้น ถือได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีส่วนสำคัญในการที่จะจัดทำยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว โดยสามารถกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวเข้าด้วยกัน ซึ่งจะทำให้การทำงานของหน่วยงานต่างๆ สามารถดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน และส่งผลให้การจัดการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(2) อำเภอ¹⁸⁵

อำเภอเป็นหน่วยงานบริหารย่อยของจังหวัด ซึ่งในมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้นายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามคำแนะนำและ

¹⁸⁵ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 28, น.538.

ชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัด และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย และควบคุมการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ นายอำเภอยังมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในเขตอำเภอ โดยนายอำเภอมีหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะมิให้ผู้ใดมาบุกรุกครอบครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และยังมีอำนาจในฐานะเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้กระทำความผิด เมื่อนายอำเภอได้ประสานไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และเจ้าหน้าที่นั้นไม่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย นายอำเภอก็มีอำนาจในการสั่งปรับ หรือสั่งให้หยุดหรือปิดการดำเนินกิจการ เป็นต้น เพื่อให้การดำเนินงานของอำเภอเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้ทุกอำเภอมีคณะกรรมการพัฒนาอำเภอเพื่อจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ ซึ่งย่อมรวมถึงแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของอำเภอนั้นด้วย แผนพัฒนาอำเภอนั้นจะต้องสอดคล้องกับนโยบาย หรือแผนพัฒนาจังหวัด และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด

3.3.3.2 องค์กรภาครัฐระดับท้องถิ่น¹⁸⁶

ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่สำคัญในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ เพราะเป็นหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่และใกล้ชิดกับประชาชนจึงทำให้ทราบปัญหาที่แท้จริงในท้องถิ่นของตน และทราบว่าควรจะมีแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร โดยที่การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจ โดยองค์กรบริหารราชการส่วนกลางได้กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตนเองและจัดทำบริการสาธารณะในบางประเภท ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ในความกำกับดูแลขององค์กรบริหารส่วนภูมิภาค และส่วนกลางอยู่

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในการดูแลรักษาทรัพยากรการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ได้แก่

(1) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด

¹⁸⁶ เฟิงอ๋าง, น.538

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยมีพื้นที่ครอบคลุมในแต่ละจังหวัด เนื่องจากพื้นที่ รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นทับซ้อนกับพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหาร ส่วนตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น มาตรา 45 จึงกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและราชการ ส่วนท้องถิ่นอื่น ขณะเดียวกันบทบัญญัตินี้ก็กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตความรับผิดชอบ ของตน

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่ราชการส่วนกลางหรือ ภูมิภาคมอบหมายให้ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงถือเป็นองค์กรที่มีส่วนสำคัญในการ คุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวประเภทอุทยานแห่งชาติ ทางทะเลและบริเวณโดยรอบเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล โดยการร่วมมือสนับสนุนขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ¹⁸⁷

(2) องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและการบำรุงรักษาทางน้ำ การรักษาความ สะอาด ที่สาธารณะ การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ตลอดจนมีหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ของตนเอง นอกจากนี้ ยังมีอำนาจ ในการจัดทำกิจการเกี่ยวกับการบำรุงรักษาทางระบายน้ำ การจัดให้มีท่าเทียบเรือ การท่องเที่ยว การผังเมือง ตลอดจนการคุ้มครอง ดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน¹⁸⁸

นอกจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าว กฎหมายที่มีความสำคัญที่กำหนดบทบาทของ องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการสงวนรักษา คุ้มครอง

¹⁸⁷ สมพงษ์ จิระวิฑูรกิจ, “มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ทางทะเลที่เป็นเกาะ : ศึกษาเฉพาะกรณีเกาะพีพี,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), น. 138.

¹⁸⁸ เพิ่งอ้าง, น. 138.

ดูแลและจัดการสิ่งแวดล้อมนั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยในมาตรา 4 ได้กำหนดให้หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้นเป็นเจ้าของพนักงานท้องถิ่น ในที่นี้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น และมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้¹⁸⁹

(1) ในท้องที่ที่ได้ประกาศกำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษมีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ โดยเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อรวมไว้ในแผนปฏิบัติการในระดับจังหวัด

(2) ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้รับจ้างเป็นผู้ควบคุมหรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

(3) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียจากแหล่งกำเนิดไปให้ผู้รับจ้างให้บริการทำการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย

(4) เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจกำหนดวิธีการชั่วคราวสำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียที่เกิดขึ้นจากแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 71 และมาตรา 72 ได้ตามความจำเป็นจนกว่าจะได้มีการก่อสร้าง ติดตั้ง และเปิดดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม

(5) มีหน้าที่ดำเนินงานและควบคุมการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น โดยอาจจ้างผู้ที่ได้รับอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมเป็นผู้ดำเนินงาน และควบคุมการทำงานของระบบดังกล่าว

(6) รวบรวมรายงานที่ได้รับจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษส่งให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอย่างน้อยเดือนละครั้ง

¹⁸⁹ สาธิต ภิรมย์ไชย, รายงานผลการศึกษาวิจัย "(คู่มือ) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานในพื้นที่ระดับตำบล", (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2543), น.96-97.

(7) เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม มีอำนาจหน้าที่จัดเก็บค่าบริการ ค่าปรับ และเรียกค่าเสียหายตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้

สำหรับอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายฉบับอื่นได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่¹⁹⁰

(1) เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งมีบทบัญญัติให้อำนาจท้องถิ่นมีหน้าที่ในการควบคุมการทิ้งขยะมูลฝอยลงในที่สาธารณะทั้งทางบกและทางทะเล รวมทั้งควบคุมการปล่อยของเสียลงในทางระบายน้ำหรือลงในทะเล

(2) เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติให้อำนาจในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ในเรื่องของการจัดเก็บ ขน กำจัดขยะมูลฝอย การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการเก็บขนสิ่งปฏิกูล มูลฝอย ตลอดจนมีอำนาจในการออกใบอนุญาต หรือใบรับรองต่างๆ ให้แก่ผู้ประกอบการร้านอาหาร

(3) เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในการควบคุมสิ่งก่อสร้างต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ ดังนั้น จึงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการควบคุมสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเล

จากอำนาจหน้าที่ต่างๆ ที่ได้กล่าวถึงได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรภาครัฐที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยว เนื่องจากเป็นส่วนราชการที่สามารถเข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นนั้นๆ ได้เป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติก็ยังคงเกิดปัญหาขึ้นบางประการ ซึ่งจะได้นำเสนอในบทต่อไป

3.3.4 องค์กรภาคเอกชน

ในการดำเนินการด้านการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว นอกจากจะต้องดำเนินการภายใต้อำนาจขององค์กรภาครัฐตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้แล้วนั้น การที่จะทำให้การอนุรักษ์และการจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดตามแนวนโยบายที่รัฐ

¹⁹⁰ สมพงษ์ จิวะวิฑูรกิจ, อ้างแล้ว เศรษฐกิจที่ 187, น.139.

ได้กำหนดขึ้นมา จำเป็นที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากองค์กรภาคเอกชนเพื่อให้การดำเนินงานหรือการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายเกิดผลในทางปฏิบัติมากที่สุด ซึ่งในส่วนี้สามารถแยกพิจารณาออกได้ 2 ลักษณะ คือ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรประชาชน

3.3.4.1 องค์กรพัฒนาเอกชน¹⁹¹

ความหมายของคำว่า องค์กรพัฒนาเอกชน (Non Governmental Organization : NGOs) ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายความหมาย ดังเช่น ของนายภูมิธรรม เวชยชัย ที่เป็นเอ็นจีโอในประเทศไทยท่านหนึ่งได้ให้ความหมายของ องค์กรพัฒนาเอกชน ว่าหมายถึง องค์กร หรือมูลนิธิ หรือสมาคม หรือหน่วยงานที่มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น ซึ่งมีลักษณะเป็นสถานบันนอกระบบราชการรวมตัวกันขึ้นตามกลุ่มวิชาชีพ กลุ่มศึกษากลุ่มสนใจ หรือกลุ่มที่มีเป้าหมายเหมือนกัน ทั้งนี้เพื่อที่จะดำเนินบทบาทในการช่วยเหลือและช่วยคลี่คลายการแก้ปัญหาในสังคมการบริการสังคมรวมทั้งการพัฒนาสังคม โดยมีได้แสวงหากำไรหรือผลประโยชน์ใดๆ หรือจากมติการประชุมระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานพัฒนาด้านต่างๆ 37 องค์กร เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2526 ณ ห้องประชุมคณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้มีการพิจารณาและกำหนดความหมาย หรือคำจำกัดความของคำว่า องค์กรพัฒนาเอกชน ไว้ว่า

ก. เป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินงานพัฒนาสังคม โดยเน้นการพัฒนาคนและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ข. เป็นองค์กรที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลหรือไม่จดทะเบียนก็ได้ และในกรณีที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล จะต้องมีการจัดองค์กรเป็นคณะบุคคลขึ้นมาดูแลรับผิดชอบในการดำเนินงานอย่างมีระเบียบแบบแผนตามสมควร

ค. เป็นองค์กรที่ดำเนินงานโดยอิสระ มีกิจกรรมต่อเนื่องและไม่แสวงหาผลประโยชน์หรือคำกำไร

จากคำจำกัดความที่หลากหลายดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า องค์กรพัฒนาเอกชน คือ องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐและไม่ใช่ภาคธุรกิจที่แสวงหากำไร มีการก่อตั้งและดำเนินการโดยกลุ่มบุคคลที่มีความมุ่งมั่นในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสังคม โดยเฉพาะปัญหา

¹⁹¹ อุตมศักดิ์ สิทธิพงษ์, อ่างแล้ว เริงอรรถที่ 33, น.89.

ด้านคุณภาพชีวิตและกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสและประชาชนผู้ทุกข์ยากอันเกิดจากผลกระทบของการพัฒนา

องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมการบริหารและการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นพื้นฐานของการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว โดยเน้นเรื่องการจัดการเรื่องสิ่งแวดล้อมในรูปแบบของการอนุรักษ์ที่ค่อนข้างจะเคร่งครัด จนบางครั้งการแสดงบทบาทจะปรากฏในรูปแบบของการต่อต้านโครงการหรือกิจการบางประเภทของภาครัฐที่องค์กรพัฒนาเอกชนไม่เห็นด้วย หรือเห็นว่าเป็นโครงการหรือกิจการที่มีแนวโน้มหรืออัตราเสี่ยงค่อนข้างสูงต่อการเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม องค์กรพัฒนาเอกชนมีศักยภาพความพร้อมในด้านต่างๆ เช่น กำลังคน กำลังทรัพย์ กำลังความรู้มากกว่าประชาชน หรือกลุ่มประชาชนในระดับท้องถิ่น ดังนั้น การดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชนจึงมีลักษณะเป็นปากเสียงแทนประชาชน ตลอดจนการช่วยเหลือประชาชนในการเรียกร้องสิทธิตามกฎหมาย¹⁹²

เนื่องจากในปัจจุบัน จำนวนองค์กรพัฒนาเอกชนได้เพิ่มมากขึ้น ในขณะที่การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนค่อนข้างเป็นอิสระ จึงเป็นการยากที่รัฐจะเข้าไปกำกับดูแลได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น รัฐจึงได้มีแนวความคิดในการรับรองสถานะและบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนไว้ในกฎหมาย¹⁹³ โดยได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

(1) องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศ ที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง¹⁹⁴

¹⁹² สุณีัย มัลลิกะมาลย์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 141*, น.186.

¹⁹³ อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 33*, น.92.

¹⁹⁴ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

(2) องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้ว อาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่องต่างๆ รวมตลอดถึงอาจได้รับการจัดสรรเงินทุนอุดหนุนหรือเงินกู้ให้แก่องค์กรนั้นๆ¹⁹⁵

(3) ผู้แทนภาคเอกชนมีสิทธิได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ¹⁹⁶

สำหรับบทบาทการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลนั้น ถึงแม้ว่าจะไม่มีองค์กรใดที่เกี่ยวข้องโดยตรง แต่ในปัจจุบันก็มีองค์กรพัฒนาเอกชนหลายองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวร่วมกันกับองค์กรในภาครัฐ เช่น การดำเนินงานของมูลนิธิพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยว มูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้หลายองค์กรได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการศึกษาวิจัย ถึงปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวเพื่อนำปัญหาเหล่านั้นมาวิเคราะห์ และหาทางป้องกันมิให้ปัญหาเหล่านั้นเกิดขึ้น นอกจากนี้ องค์กรพัฒนาเอกชนยังมีบทบาทในการดำเนินการเผยแพร่ความรู้ และประชาสัมพันธ์ถึงผลดีและผลเสียของทรัพยากรการท่องเที่ยวให้กับประชาชน หรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องให้ได้รับทราบและเข้าใจถึงความจำเป็นในการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวให้คงอยู่ต่อไป

3.3.4.2 องค์กรประชาชน

องค์กรประชาชนเกิดขึ้นโดยการรวมกลุ่มของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อกิจการใดกิจการหนึ่ง ซึ่งไม่ใช่ของรัฐและไม่ใช่ของธุรกิจ ปัจจุบันหน่วยงานเหล่านี้ได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์เพื่อการเมือง การป้องกันตัวเอง การพัฒนาอาชีพ การอนุรักษ์ และการช่วยเหลือตนเอง หน่วยงานที่มี

¹⁹⁵ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

¹⁹⁶ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

วัตถุประสงค์เพื่อการท่องเที่ยว หรือการมีส่วนร่วมในการท่องเที่ยวนั้นมีไม่มากนัก และไม่มี การรวบรวมไว้อย่างชัดเจน อาจจำแนกได้เป็นประเภท ดังนี้

(1) กลุ่ม เป็นการรวมกลุ่มจัดตั้ง เป็นกลุ่มที่มีเป้าหมายร่วมกับภายในชุมชน ส่วนใหญ่ มีรากฐานเกี่ยวกับการปกครอง เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเกษตรกร กลุ่มทอผ้า เป็นต้น

(2) ชมรม เป็นการรวมกลุ่มที่จัดตั้งเป็นชมรม มักมีระเบียบที่ชัดเจนในการรวมเป็น องค์การที่ไม่ใช่นิติบุคคล มักเป็นกลุ่มขนาดเล็กในระยะเริ่มต้น อยู่เป็นเอกเทศหรืออยู่ภายใต้ องค์การใหญ่ เช่น ชมรมชาวประมงพื้นบ้าน เกษะยาวน้อย อำเภอเกาะยาว จังหวัดพังงา ชมรม อนุรักษ์บ้านเกาะแตน อำเภอสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ชมรมท่องเที่ยวเพื่อการอนุรักษ์ บ้านคีรีวงศ์ อำเภอลานสกา จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นต้น

(3) สมาคมหรือมูลนิธิ เป็นองค์การที่เป็นนิติบุคคล ในระดับประชาชนมีองค์การแบบนี้ น้อย เมื่อมีการจัดตั้งเป็นองค์การนิติบุคคล รูปแบบทั้งสองนี้แล้วจะมีขอบเขตที่กว้างขวาง และมีบทบาทที่มากขึ้น

(4) สหกรณ์ท่องเที่ยว แนวคิดด้านสหกรณ์ได้นำมาใช้ในการรวมกลุ่มประชาชน มาเป็นเวลานาน ซึ่งสหกรณ์การเกษตรเป็นกลุ่มที่ได้มีบทบาทกว้างขวางในหมู่ประชาชน ส่วนใหญ่ที่เป็นเกษตรกร โดยได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ แนวความคิดนี้ได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้ ในการรวมกลุ่มประชาชนเพื่อการท่องเที่ยวที่จังหวัดกาญจนบุรีเป็นแห่งแรก ชื่อ สหกรณ์การนำ เที่ยวชมธรรมชาติแนวอนุรักษ์กาญจนบุรี จำกัด (สนอท.)

องค์การประชาชน ถือได้ว่าเป็นองค์การที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการอนุรักษ์ทรัพยากร การท่องเที่ยว เนื่องจากทรัพยากรการท่องเที่ยวถือว่าเป็นทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดิน ที่ประชาชน ทุกคนสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้ ดังนั้น ในการดูแลรักษาจึงไม่ควรที่จะปล่อยให้เป็นที่ของ รัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ประชาชนทุกคนควรจะต้องตระหนักถึงความเป็นเจ้าของร่วมกัน และเข้าไปมี ส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวเหล่านั้นด้วยตนเอง ไม่ว่าจะเป็ทรัพยากร ในส่วนกลางหรือในส่วนท้องถิ่น โดยในเรื่องนี้กฎหมายก็ได้กำหนดถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ไม่ว่าจะเป็บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีบทบัญญัติกฎหมายกำหนด ไว้ชัดเจน เช่นนี้ แต่ในทางปฏิบัติประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังไม่ทราบถึงสิทธิและหน้าที่ในการมี ส่วนร่วมของตน ดังนั้น เพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรม รัฐจึงต้องเร่งส่งเสริมและให้ความรู้แก่ประชาชน

ถึงสิทธิที่จะพึงมีพึงได้ตามกฎหมาย เพื่อให้ประชาชนทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวร่วมกับภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

จากเนื้อหาที่ได้กล่าวมาในบทนี้ ทำให้ทราบถึงแนวทางการดำเนินงานและมาตรการต่างๆ ทั้งในเรื่องของแนวนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้อง มาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้ในการอนุรักษ์และคุ้มครอง และองค์กรที่ทำหน้าที่ในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล โดยในการที่จะทำให้การอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวเกิดประสิทธิภาพสูงสุดนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงแนวทางทั้งสามด้านดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น เนื่องจากแนวทางทั้งสามด้านนี้มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกัน โดยในเรื่องของแนวนโยบายของรัฐจะเป็นการวางแนวทางและแนวนโยบายในด้านต่างๆ ที่ใช้ในการจัดการดูแลทรัพยากรการท่องเที่ยว อีกทั้งยังถือได้ว่าแนวนโยบายของรัฐนี้เป็นการกำหนดแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวด้วย เช่น ในเรื่องของการจัดทำแผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติ เมื่ออุทยานแห่งชาติได้มีการจัดทำแผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติขึ้น ก็จะทำให้ทราบว่าในอุทยานแห่งชาตินั้นๆ มีทรัพยากรการท่องเที่ยวประเภทใด มีอยู่เป็นจำนวนเท่าใด และมีจำนวนนักท่องเที่ยวเข้าไปท่องเที่ยวมากน้อยเพียงใด ซึ่งจากฐานข้อมูลเหล่านี้ก็อาจนำมาใช้ประกอบการพิจารณาเพื่อจัดทำเป็นมาตรการทางกฎหมายได้ และจากแนวนโยบายในด้านต่างๆ ที่รัฐได้วางแนวทางไว้นี้ หากต้องการที่จะทำให้เป็นแนวทางที่สามารถนำมาใช้และนำมาปฏิบัติให้เกิดผลได้จริง ก็จำเป็นต้องนำมาจัดทำเป็นมาตรการในลำดับรอง หรือมาตรการในระดับปฏิบัติการ โดยการนำมาจัดทำในรูปแบบของกฎหมายเป็นวิธีการหนึ่งซึ่งสามารถเปลี่ยนรูปแบบของแนวนโยบายของรัฐที่ในบางกรณีไม่สามารถทำให้เกิดผลได้จริง ในทางปฏิบัติเป็นรูปแบบของมาตรการทางกฎหมายที่ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติและผลบังคับใช้ได้ดีกว่า แต่การที่จะทำให้มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่สามารถใช้ได้มีประสิทธิภาพ นอกจากจะขึ้นอยู่กับรูปแบบและเนื้อหาในกฎหมายเฉพาะนั้นๆ แล้วองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการควบคุมและใช้บังคับกฎหมายก็ถือได้ว่ามีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้การนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

แต่อย่างไรก็ตาม ทั้งในเรื่องของแนวนโยบายของรัฐ มาตรการทางกฎหมาย และองค์กรที่ทำหน้าที่อนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ยังคงมีปัญหาเกิดขึ้นในบางประการ ซึ่งหากได้มีการศึกษาและหาทางแก้ไขปัญหาต่างๆ เหล่านี้ให้หมดไปได้

การอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวประเภทต่างๆ ก็จะสามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างยั่งยืน ดังนั้น ในบทต่อไปผู้เขียนจึงได้นำเสนอถึงปัญหาและอุปสรรคในด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการหาทางป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

บทที่ 4

ปัญหาและอุปสรรคในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล

จากการที่ได้นำเสนอถึง แนวนโยบายของรัฐ แนวความคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยว รวมตลอดถึงองค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดการดูแลในบทที่ 2 และบทที่ 3 นั้น ทำให้พอจะทราบได้ว่า ในเรื่องต่างๆ ที่ได้กล่าวมานั้นมีมาตรการในการจัดการดูแลอย่างไร ซึ่งในบทนี้ผู้เขียนจะได้นำเสนอถึงปัญหาและอุปสรรคบางประการในการใช้มาตรการต่างๆ ในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรท่องเที่ยว โดยในการนำเสนอเพื่อให้เกิดความชัดเจนจะนำเสนอโดยการแบ่งออกเป็น 3 หัวข้อ คือ มาตรการทางด้านนโยบายการบริหารจัดการ มาตรการทางด้านกฎหมาย และมาตรการทางด้านองค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดการดูแล

4.1 ในด้านนโยบายการบริหารจัดการ

การพิจารณาในแง่ของนโยบายการบริหารจัดการ สามารถแยกพิจารณาออกได้เป็น 2 หัวข้อ คือ การปฏิบัติตามแนวนโยบายของรัฐ และการนำแนวความคิดในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวมาปรับใช้

4.1.1 การปฏิบัติตามแนวนโยบายของรัฐ

จากการศึกษาถึงแนวนโยบายของรัฐ และแผนการดำเนินงานในระดับต่างๆ ที่ใช้ในการควบคุมดูแลจัดการอุทยานแห่งชาติ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) แผนแม่บทการจัดการ

อุทยานแห่งชาติ แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด จะพบปัญหาว่าในบางเรื่องรัฐยังไม่มีแนวนโยบายและแนวทางที่ชัดเจนแน่นอน โดยเฉพาะในเรื่องของแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวทางทะเลอย่างถูกวิธี เนื่องจากสิ่งที่รัฐได้วางแนวทางไว้นั้น ถึงแม้จะมีกล่าวถึงแนวทางในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวเอาไว้ แต่แนวทางเหล่านี้ก็มีการกล่าวถึงในลักษณะกว้างๆ ในบางเรื่องจึงไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าการดำเนินการในบางเรื่องรัฐจะได้มีการกำหนดแนวนโยบายที่ชัดเจนแล้ว แต่ก็ไม่มีมีการกำหนดมาตรการในลำดับรองหรือในระดับการปฏิบัติเพื่อมารองรับกับแนวนโยบายดังกล่าวให้มีความต่อเนื่อง และปัญหาสำคัญอีกประการที่เกิดขึ้น คือ ในเรื่องของการจัดทำแผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติ ซึ่งในปัจจุบันมีอุทยานแห่งชาติเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้นที่ได้มีการจัดทำแผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติ โดยอุทยานแห่งชาติที่ได้รับการประกาศจัดตั้งและได้จัดทำแผนแม่บท มีจำนวน 51 แห่ง จากจำนวนอุทยานแห่งชาติทั้งหมด 145 แห่ง¹ แต่อุทยานแห่งชาติส่วนใหญ่โดยเฉพาะอุทยานแห่งชาติทางทะเลยังคงมิได้มีการจัดทำแผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติแต่อย่างใด สำหรับแนวนโยบายที่รัฐควรกำหนดไว้ในแผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติ และควรทำให้สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงนั้น คือ ในเรื่องของการสนับสนุนให้มีการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อการท่องเที่ยวให้ดำเนินการภายนอกเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการท่องเที่ยว ซึ่งในการนี้นอกจากจะทำให้เกิดการจ้างงาน และการกระจายรายได้ไปสู่ประชาชนในท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นการช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการขยายตัวของชุมชนในเขตอุทยานแห่งชาติอีกด้วย และหากกิจการของเอกชนรายใด จำเป็นต้องดำเนินการภายในเขตอุทยานแห่งชาติก็ควรจะมีการกำหนดมาตรการในการแบ่งเขตการจัดการที่ชัดเจนว่าส่วนไหนสามารถให้ดำเนินการได้ และเมื่อดำเนินการแล้วจะเกิดผลกระทบน้อยที่สุด

¹ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, <<<http://www.dnp.go.th>>> 19/10/05

4.1.2 การนำแนวความคิดในด้านต่างๆ มาปรับใช้

4.1.2.1 แนวความคิดในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

จากการที่ได้นำเสนอถึงความหมายและความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้ทราบได้ว่าการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ คือ การรู้จักใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์ต่อมนุษย์มากที่สุด โดยในการวางแผนการจัดการจะต้องไม่แยกมนุษย์ออกจากสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรม หรือสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งแนวทางในการที่จะนำแนวความคิดในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติมากที่สุดนั้น คือ แนวทางในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์พิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะเห็นได้ว่าได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรร่วมกับภาครัฐไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 46 และมาตรา 56 แต่เมื่อพิจารณาถึงสภาพปัจจุบันในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะในเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว จะเห็นได้ว่าไม่มีกฎหมายรองรับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในเรื่องของระดับการมีส่วนร่วม และรูปแบบขององค์การมีส่วนร่วมโดยเฉพาะในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ยังไม่มีบทบัญญัติใดที่กล่าวรับรองสิทธิของชุมชนและประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขหรือบัญญัติเพิ่มเติมในเรื่องการมีส่วนร่วมลงในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สำหรับปัญหานี้ อาจแก้ไขโดยการจัดตั้งรูปแบบขององค์การมีส่วนร่วมขึ้น ซึ่งอาจจะแตกต่างกันไปตามลักษณะของการรวมกลุ่มกันของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ไม่ยึดติดกับรูปแบบหนึ่งรูปแบบใดโดยเฉพาะ และเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางการแก้ไขปัญหาในประเด็นนี้อาจกระทำโดยการออกกฎหมายกำหนดให้อุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งจัดตั้งคณะกรรมการบริหารอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งขึ้นมา โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานโดยตำแหน่ง และให้มีหัวหน้าหน่วยงานและองค์กรที่ใช้พื้นที่อุทยาน รวมทั้งผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการ และมีหัวหน้าอุทยานแห่งชาติเป็นเลขานุการ เพื่อให้มีการบริหารและจัดการแบบมีส่วนร่วม โดยให้หน่วยงาน องค์กร ผู้แทนชุมชนได้รับรู้ปัญหาและร่วมกันเสนอทางออกในการจัดการปัญหาอุทยานแห่งชาติร่วมกัน

4.1.2.2 แนวความคิดในการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยว

แนวความคิดในการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวคือ กระบวนการในการอนุรักษ์ที่จะต้องตอบสนองความพึงพอใจของนักท่องเที่ยวในการมาเที่ยวชมทรัพยากรการท่องเที่ยวนั้นๆ โดยแนวทางในการนำแนวความคิดในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวมาใช้ก็คือ การหากระบวนการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวให้สามารถรองรับได้ทั้งการอนุรักษ์และการพัฒนาหลักเกณฑ์ประการหนึ่งที่น่านำมาใช้ คือ หลักเกณฑ์ในเรื่องความสามารถในการรองรับของพื้นที่ เนื่องจากอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งจะมีขีดความสามารถในการรองรับจำนวนปริมาณนักท่องเที่ยวที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะหากเป็นอุทยานแห่งชาติทางทะเลขีดความสามารถในการรองรับจำนวนนักท่องเที่ยวก็จะมีน้อยกว่าอุทยานแห่งชาติทางบก ดังนั้น การคำนวณหาขีดความสามารถในการรองรับการใช้ทรัพยากร และความสามารถในการรองรับของอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินการให้เกิดความชัดเจน แต่ในปัจจุบันยังไม่มีแนวทางนำเอาแนวทางนี้มาใช้แต่ประการใด ส่งผลให้แหล่งท่องเที่ยวได้รับความเสื่อมโทรมมากขึ้นทุกวัน

นอกจากปัญหาในเรื่องของความสามารถในการรองรับของพื้นที่แล้ว ปัญหาในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวก็เป็นปัญหาที่สำคัญมากอีกประการหนึ่ง เนื่องจากในปัจจุบันอุทยานแห่งชาติทางทะเลเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวเข้าไปเที่ยวชมเป็นจำนวนมาก และในขณะเดียวกันอุทยานแห่งชาติทางทะเลก็เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีความเปราะบางสามารถเกิดความเสียหายได้โดยง่าย ดังนั้น การที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวให้ได้ผลดีที่สุดจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งในรูปแบบของการให้ประชาชนในท้องถิ่นช่วยกันดูแลรักษาทรัพยากรการท่องเที่ยวประเภทต่างๆ ไว้ หรือในรูปแบบของการเปิดโอกาสประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรการท่องเที่ยว² แต่เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แล้ว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้ไม่มีในส่วนใดกล่าวถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติหรือสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรทั้งในระดับบุคคลและชุมชน

² พจนา สอนศรี, "การจัดการท่องเที่ยว โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน,"

ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งถือว่าไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 46 ที่กล่าวถึงบุคคล ซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน มาตรา 56 และมาตรา 290 ซึ่งถ้าหากกฎหมายเปิดช่องทางให้ชุมชนสามารถเข้าไปดำเนินการจัดการท้องถิ่นในพื้นที่ที่เป็นแหล่งท้องถิ่นได้ ก็จะทำให้ประชาชนให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นจากกิจกรรมการท้องถิ่นและยังเป็นการช่วยลดปัญหาในการบุกรุกอุทยานแห่งชาติเพื่อพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติในการดำรงชีพอีกด้วย นอกจากนี้ ยังทำให้ประชาชนให้ท้องถิ่นรู้สึกหวงแหนและต้องการที่จะอนุรักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ไว้ให้คนรุ่นหลังต่อไป

4.2 ในด้านกฎหมาย

มาตรการทางกฎหมายนับว่าเป็นมาตรการสำคัญประการหนึ่งในการที่รัฐนำมาใช้ในการอนุรักษ์และคุ้มครองดูแลทรัพยากรการท้องถิ่น เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการที่รัฐจะใช้เป็นกลไกบังคับและควบคุมให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามระเบียบและกฎเกณฑ์ที่รัฐได้กำหนด แต่อย่างไรก็ดี มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังที่ได้นำเสนอในบทที่ 3 นั้น ยังคงมีปัญหาเกิดขึ้นในบางประการ ดังนั้น ในส่วนนี้ผู้เขียนจะได้นำเสนอถึงปัญหาและอุปสรรคบางประการที่เกิดขึ้นจากการนำมาตราทางกฎหมายมาบังคับใช้

4.2.1 มาตรการทางกฎหมายในด้านการคุ้มครองพื้นที่³

ในเรื่องของมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพื้นที่ ประเด็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นคือ ในเรื่องของการกำหนดเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ซึ่งเกิดความไม่ชัดเจนในการกำหนดขอบเขตพื้นที่ โดยเฉพาะหากเป็นในเรื่องของอุทยานแห่งชาติทางทะเลจะมีปัญหาว่าในบริเวณพื้นที่ที่เป็น

³ ประสาน ศรีเกิด , อุทยานแห่งชาติทางทะเลกับการอนุรักษ์ที่อุทยานชุมชน, (สงขลา : โครงการการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้, 2545), น.48.

ทะเลนั้น จะถือว่าเป็นเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลหรือไม่ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ เกิดขึ้นจากความไม่ครอบคลุมของถ้อยคำในกฎหมาย โดยใน มาตรา 4 (1)⁴ ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "ที่ดิน" ในเขตอุทยานแห่งชาติว่าหมายถึง พื้นที่ดินทั่วไป ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ซึ่งการให้คำจำกัดดังกล่าวนี้ ทำให้เกิดปัญหาในการตีความว่า คำว่า "ที่ชายทะเล" จะมีความหมายครอบคลุมเฉพาะบริเวณที่ติดต่อกับทะเล ซึ่งประกอบกันเป็นที่ริมตลิ่งและจะมีน้ำทะเลท่วมถึงก็แต่เฉพาะในบางฤดูเท่านั้น ไม่รวมถึงบริเวณน่านน้ำที่เป็นทะเลด้วย ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้เกิดปัญหาในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรการท่องเที่ยวที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล เนื่องจากเจ้าหน้าที่จะไม่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ในการเข้าไปควบคุมดูแลเกี่ยวกับปัญหาคำจำกัดความของคำว่า "ที่ดิน" นี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีบันทึกเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2537 เรื่อง สภาพทางกฎหมายของพื้นที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเลว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร 0203/ว(ล) ลงวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2536 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษากรณีบริษัทโรงกลั่นน้ำมันระยอง จำกัด ขออนุญาตรับรองสิทธิในการใช้พื้นที่ถมทะเลเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2536 แล้วเห็นว่า พื้นที่ที่ถมทะเลยังไม่มีข้อยุติว่าจะเป็นที่ดินตามความหมายในประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอันพลเมืองใช้ร่วมกันหรือเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 หรือไม่ จึงให้ส่งเรื่องนี้ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการทางกฎหมาย) พิจารณาเพื่อเป็นบรรทัดฐานต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)⁵ ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยรับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย แล้วเห็นว่า มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า "ที่ดิน" หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไปและให้หมายความ

⁴ มาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504

⁵ ชวลิต โฆษิตินิธิกุล, "ทะเลเป็นอุทยานแห่งชาติได้หรือไม่," <<<http://recoftc.ku.ac.th>>>

รวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ซึ่งคำว่า "ให้หมายความถึง" นั้น มิได้หมายความว่า จะจำกัดแค่เฉพาะสิ่งที่กล่าวถึงนั้นเท่านั้น หากความหมายแท้จริงอยู่ที่คำว่า "พื้นที่ดินทั่วไป" เป็นสำคัญ และจากตัวอย่างที่ "ให้ความหมายรวมถึง" นั้นเอง เช่น ลำน้ำและทะเลสาบ ทำให้เข้าใจได้ว่าพื้นที่ดินทั่วไปดังกล่าวจะอยู่บนบกหรืออยู่ใต้น้ำก็ได้ ดังนั้น พื้นผิวโลกอันเป็นที่ดินใต้ทะเลที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตย จึงเป็น "ที่ดิน" ตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย และคณะกรรมการกฤษฎีกายังมีความเห็นต่อไปอีกว่า ทะเลเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของทะเลนี้ รวมถึงที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลด้วย เพราะเป็นองค์ประกอบของความเป็นทะเลด้วยแต่ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวนี้ไม่ได้มีฐานะเป็นกฎหมาย จึงไม่สามารถใช้แก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนในการตีความบทบัญญัติของกฎหมายได้ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในด้านการตีความและเป็นการแก้ไขปัญหาในเรื่องขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ควรจะแก้ไขคำจำกัดความของคำว่า "ที่ดิน" ในมาตรา 4 (1) ให้ขยายความรวมไปถึงพื้นที่ชายฝั่งทะเลที่มีน้ำท่วมถึงตลอดเวลา และบริเวณน่านน้ำในทะเลด้วย โดยหากมีการแก้ไขความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายนี้แล้ว ก็จะทำให้กระบวนการบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ปัญหาอีกประการในเรื่องของการคุ้มครองพื้นที่คือ บทบัญญัติในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ไม่ได้บัญญัติรวมถึงวนอุทยานด้วย ทั้งๆ ที่วนอุทยาน ก็มีวัตถุประสงค์ในการให้ประชาชนใช้เป็นสถานที่ท่องเที่ยวและพักผ่อน ทำให้ในปัจจุบันวนอุทยานไม่มีกฎหมายในการคุ้มครองดูแลโดยตรงต้องใช้กฎหมายฉบับอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติโดยทั่วไปเข้ามาจัดการ เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 หรือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ คือ การประกาศให้บริเวณพื้นที่วนอุทยานเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43⁶ ซึ่งเมื่อพื้นที่ใดเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมแล้ว ก็จะได้รับควบคุมคุ้มครองตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 44⁷ แต่หากมิได้มีการนำหลักเกณฑ์ตามกฎหมายเหล่านี้มา

⁶ มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁷ มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ใช้บังคับกับवनอุทยานแล้วก็จะส่งผลให้वनอุทยานต่างๆ ขาดพนักงานเจ้าหน้าที่ในการใช้อำนาจในการป้องกันรักษาพื้นที่ และควบคุมการกระทำของนักท่องเที่ยว จนท้ายที่สุดส่งผลให้वनอุทยานหลายแห่งต้องพบกับความเสื่อมโทรม

4.2.2 มาตรการทางกฎหมายในด้านการคุ้มครองประเภทของทรัพยากรการท่องเที่ยวทางทะเล

เนื่องจากทรัพยากรการท่องเที่ยวทางทะเล ถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทหนึ่งซึ่งมีอยู่มากมายหลายประเภท แต่ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางทะเลที่ถือว่ามีค่าสำคัญและเป็นสิ่งดึงดูดให้นักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลมากที่สุด คือ ทรัพยากรแนวปะการัง ทรัพยากรสัตว์น้ำประเภทต่างๆ รวมไปถึงทรัพยากรพืชพันธุ์น้ำและกองหินลักษณะต่างๆ ที่อยู่ใต้น้ำด้วย โดยเฉพาะในเรื่องของทรัพยากรแนวปะการังถือได้ว่าเป็นทรัพยากรการท่องเที่ยวที่มีความสำคัญต่อการเดินทางมาท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลมากที่สุด^๘ ดังนั้น ในการนำเสนอในสื่อนี้ ผู้เขียนจะนำเสนอถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรแนวปะการังเป็นหลัก โดยสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) จากการที่ทรัพยากรแนวปะการังได้ถูกประกาศให้เป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามความในมาตรา 5 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535^๙ ประเภทสัตว์จำพวกไม่มีกระดูกสันหลังนั้น ทรัพยากรแนวปะการังจึงได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งในกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ ข้อยกเว้นหลายประการในการกระทำที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรแนวปะการัง ดังที่ได้นำเสนอแล้วในบทที่ 3 หัวข้อ 3.2.2.1 ซึ่งนอกจากหลักเกณฑ์ที่กฎหมายได้กำหนดนี้แล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ยังมีข้อบกพร่องอยู่บ้างบางประการที่ควรจะได้รับแก้ไข กล่าวคือ ในเรื่องของ

^๘ อภิญา เลื่อนฉวี, รายงานการศึกษาวิจัย “มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ: ศึกษาเฉพาะกรณีอุทยานแห่งชาติ,” (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2547), น.117.

^๙ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 51ก. วันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2537

การคุ้มครองชนิดพันธุ์ของปะการัง ที่อยู่ในรูปแบบของผลิตภัณฑ์ที่ได้ทำมาจากซากของปะการัง ควรเพิ่มเติมโดยการห้ามไม่ให้ผู้ใดทำการครอบครองผลิตภัณฑ์ที่ได้ทำมาจากซากของปะการัง ด้วย¹⁰ และในเรื่องของการห้ามไม่ให้มีการนำเข้า ส่งออกหรือส่งผ่าน ต้องเพิ่มเติมในเรื่องของ ผลิตภัณฑ์ที่ได้ทำมาจากซากของปะการังด้วย¹¹ เช่นเดียวกันกับที่กฎหมายได้บัญญัติเอาไว้ ในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เหตุที่ต้องมีการเพิ่มเติม บทบัญญัติในส่วนนี้ เนื่องจากซากของปะการังมักถูกนำเอามาทำเป็นของที่ระลึก หรือทำเป็น ผลิตภัณฑ์เครื่องใช้มากกว่าที่จะมีการครอบครองตัวปะการังหรือซากของปะการังโดยตรง

(2) ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรแนวปะการังที่มีผลมาจากการท่องเที่ยว ปัญหาในประการนี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากกลุ่มนักท่องเที่ยวเป็นสำคัญ โดยบทบัญญัติกฎหมาย ที่ใช้ในการควบคุมการกระทำของนักท่องเที่ยวมีหลายประการ ได้แก่

ก. การกำหนดห้ามมิให้นักท่องเที่ยวทำลายปะการัง หรือจับสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ใน บริเวณแนวปะการังในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล¹² ส่วนปะการังหรือสัตว์น้ำที่อยู่นอกเขต อุทยานแห่งชาติทางทะเลนั้น การเก็บหาสัตว์น้ำหรือการหักปะการังเพื่อนำไปเป็นของที่ระลึก เป็นสิ่งที่ห้ามกระทำตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยห้ามมิให้ บุคคลใดล่าหรือทำอันตรายต่อปะการัง และสัตว์น้ำบางประเภทที่เป็นสัตว์คุ้มครอง¹³

ข. การกำหนดห้ามมิให้นักท่องเที่ยวซื้อของที่ระลึกที่ทำมาจากปะการัง ซากของ ปะการัง หรือซากของสัตว์น้ำ ซึ่งการซื้อหรือครอบครองปะการังหรือสัตว์น้ำบางประเภท เป็นความผิดตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยอย่าง ที่ได้กล่าวไปแล้วว่าบทบัญญัติในส่วนนี้ควรแก้ไขเพิ่มเติม ให้รวมถึงการครอบครองผลิตภัณฑ์ ที่ทำมาจากสัตว์ป่าสงวน หรือซากของสัตว์ป่าสงวน และสัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์ป่า คุ้มครองด้วย เพื่อเป็นการแก้ไขและป้องกันปัญหาการซื้อของที่ระลึกของนักท่องเที่ยว

¹⁰ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535

¹¹ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535

¹² มาตรา 16 (2) และ(3) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

¹³ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535

ค. การกำหนดห้ามมิให้นักท่องเที่ยวทิ้งขยะ ลงไปในบริเวณทะเลในเขตอุทยานแห่งชาติ เนื่องจากอาจทำให้เกิดปัญหาความสกปรก หรือเกิดมลภาวะที่เป็นพิษขึ้นภายในบริเวณ แนวปะการังได้บทบัญญัติในส่วนนี้จึงบัญญัติห้ามมิให้มีบุคคลใดทิ้งขยะมูลฝอย หรือสิ่งปฏิกูล ลงไปในบริเวณทะเลในเขตอุทยานแห่งชาติ¹⁴

บทบัญญัติต่างๆ ที่ได้กล่าวมานี้ ถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ได้กำหนดไว้อย่างครอบคลุม และสามารถใช้ในการคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรแนวปะการังได้เป็นอย่างดี แต่ในปัจจุบัน ปัญหาความเสื่อมโทรมก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง สาเหตุเป็นเพราะขาดพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการควบคุมดูแลอย่างทั่วถึง รวมถึงการที่นักท่องเที่ยวขาดจิตสำนึกในการร่วมกันดูแลรักษา ทรัพยากรการท่องเที่ยวประเภทต่างๆ¹⁵

4.2.3 มาตรการทางกฎหมายในด้านการควบคุมและอนุญาตให้ประกอบกิจการที่มีผลกระทบ ต่อทรัพยากรการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล

มาตรการทางกฎหมายในด้านการควบคุมและอนุญาตให้เอกชนเข้ามาประกอบกิจการ ในด้านการท่องเที่ยวภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลนั้น รัฐได้กำหนดขึ้นมาเพื่อควบคุม มิให้เอกชนรายใดเข้ามาดำเนินกิจการจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรการท่องเที่ยว ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงปัญหาของมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้แล้ว สามารถพิจารณา ได้ดังนี้ คือ

(1) ในการที่เอกชนรายใดจะเข้าไปดำเนินกิจการ เพื่อหาผลประโยชน์ในเขตอุทยาน แห่งชาติ จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่¹⁶ ซึ่งประเภทและคุณสมบัติของกิจการ ที่จะได้รับอนุญาตให้เข้าไปประกอบกิจการในเขตอุทยานแห่งชาติจะต้องเป็นไปตามที่ระเบียบ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวและ พักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ประกาศกำหนด แต่เมื่อพิจารณาถึงระเบียบดังกล่าวนี้

¹⁴ มาตรา 16 (18) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

¹⁵ อภิญา เลื่อนฉวี, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 8, น.124-125.

¹⁶ มาตรา 16 (13) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

แล้วจะเห็นได้ว่า ระเบียบนี้กล่าวถึงแต่คุณสมบัติของเอกชนที่จะเข้ามาดำเนินกิจการในเขตอุทยานแห่งชาติ¹⁷ และขั้นตอนในการอนุญาตของเจ้าหน้าที่เท่านั้น แต่ไม่มีการกล่าวถึงการควบคุมจำนวนปริมาณการเข้ามาลงทุนของเอกชนโดยให้ขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจในการอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น ซึ่งก็เท่ากับว่าเอกชนสามารถเข้ามาลงทุนในเขตอุทยานแห่งชาติได้โดยไม่มีขีดจำกัด ตัวอย่างเช่น ในเขตอุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา บริเวณเขาพิงกัน¹⁸ ซึ่งโดยลักษณะของพื้นที่ในบริเวณดังกล่าวจะมีลักษณะพื้นที่ที่ค่อนข้างแคบ และมีพื้นที่จำกัด แต่ก็มีจำนวนร้านค้าขายของที่ระลึกเปิดขึ้นอย่างมากมาย ประกอบกับบริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวเข้าไปท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก จึงส่งผลให้เกิดปัญหาในด้านความแออัดของพื้นที่ และปัญหาอื่นๆ อีกมากมาย ซึ่งหากไม่มีการแก้ไขจำนวนปริมาณการเข้ามาลงทุนของเอกชนย่อมมีแต่จะเพิ่มมากขึ้น และก่อให้เกิดผลกระทบและความเสียหายต่างๆ เกิดขึ้นกับอุทยานแห่งชาติอย่างแน่นอน และนอกจากในเรื่องนี้แล้วในเรื่องอื่นๆ ที่เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่มีข้อกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนและแน่นอน

สำหรับในเรื่องของการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่อนุญาตให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการภายในเขตอุทยานแห่งชาตินั้น ควรจะมีการกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจในการอนุญาตให้เข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติ รวมถึงการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในเรื่องอื่นๆ ให้ชัดเจนแน่นอน เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้มีการอนุญาตให้เข้าไปทำประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ซึ่งอาจจะกระทำโดยการกำหนดหลักเกณฑ์ ในการใช้ดุลพินิจอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มีหลักเกณฑ์และแนวทางที่แน่นอนว่า กิจการหรือโครงการของเอกชนนั้น จะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ของอุทยานแห่งชาติ นอกจากนี้ ในเรื่องของระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ควรจะมีการแก้ไขให้กิจการต่างๆ ของเอกชนที่จะเข้ามา

¹⁷ ข้อ 10 ของระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2547

¹⁸ กุลธิดา สืบหล้า, "พังงา ระหว่างท่องเที่ยวและผจญภัย," อนุสาร อ.ส.ท., (มีนาคม 2544), น.88.

ดำเนินการในเขตอุทยานแห่งชาติต้องแสดงถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการนั้น รวมทั้งควรมีมาตรการในการควบคุมปริมาณการเข้ามาขอดำเนินกิจการของเอกชนไม่ให้มีมากเกินไปจนเกิดความตึงเครียดของนักท่องเที่ยว หรือเกินความจำเป็นในการใช้ประโยชน์

(2) ในการที่เอกชนจะดำเนินการเกี่ยวกับสถานที่พักอาศัยประเภทโรงแรมและสถานที่พักตากอากาศเพื่อบริการนักท่องเที่ยวนั้น หากเป็นการดำเนินการภายในเขตอุทยานแห่งชาติ จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และระเบียบที่เกี่ยวข้องในการอนุรักษ์คุ้มครองอุทยานแห่งชาติ แต่หากเป็นการดำเนินการภายนอกเขตอุทยานแห่งชาติ เอกชนเจ้าของกิจการจะต้องดำเนินการตามมาตรการที่กฎหมายได้กำหนดไว้ กล่าวคือ ก่อนที่จะดำเนินการก่อสร้างโรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศ จะต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะดำเนินการก่อสร้าง ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 46 ถึง มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 สำหรับปัญหาในเรื่องของการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น มีปัญหาและข้อบกพร่องบางประการจากบทบัญญัติของกฎหมาย ทำให้เอกชนผู้ประกอบการต่างๆ สามารถอาศัยช่องทางที่จะไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าปัญหาและข้อบกพร่องนั้น มีดังนี้

ก. ปัญหาในเรื่องของการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการ ประเภทโรงแรมและสถานที่พักตากอากาศที่ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ 3) กำหนดว่า โครงการโรงแรมและสถานที่พักตากอากาศที่ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมคือ โครงการที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป ซึ่งการกำหนดไว้เช่นนี้ อาจจะมีประโยชน์ในแง่ของความชัดเจน ทำให้ผู้ประกอบการสามารถทราบได้อย่างแน่ชัดว่า โครงการของตนต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ แต่ในอีกทางหนึ่งก็เป็นช่องทางให้ผู้ประกอบการเจ้าของโครงการประเภทโรงแรมและสถานที่พักตากอากาศที่อยู่ในข่ายต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้พยายามหลีกเลี่ยงหาทางที่จะไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยดำเนินการก่อสร้างโรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศให้มีจำนวนห้องพักไม่ถึง 80 ห้อง ซึ่งอาจจะสร้างเพียง 78 ห้อง หรือ 79 ห้อง ซึ่งเพียงเท่านี้ โครงการนั้นๆ ก็ไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและ

ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายด้วย ทั้งๆ ที่การสร้างห้องพักจำนวนแต่ 78 ห้อง หรือ 79 ห้องนั้น ต่างก็ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทำให้สภาพแวดล้อมโดยรอบเกิดความเสื่อมโทรมขึ้นได้ นอกจากนี้ปัญหาในเรื่องนี้แล้ว ยังมีปัญหาในเรื่องที่ผู้ประกอบการบางรายที่ต้องการสร้างโรงแรมและสถานที่พักตากอากาศขนาดใหญ่ แต่หาทางหลีกเลี่ยงที่จะไม่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยการขออนุญาตก่อสร้างโรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศที่มีขนาดเดียวกัน แต่มีห้องพักไม่เกินจำนวน 80 ห้อง ออกเป็น 2 อาคาร ในบริเวณพื้นที่ที่ติดกัน และดำเนินการตั้งชื่อโรงแรมออกเป็น 2 ชื่อ และขออนุญาตในนามนิติบุคคลคนละชื่อกัน ทั้งที่จริงๆ แล้วทั้ง 2 โครงการ ต่างก็เป็นของผู้ประกอบการรายเดียวกัน เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วทำให้ผู้ประกอบการสามารถดำเนินกิจการโรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศที่มีขนาดใหญ่โดยไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งมีผลทำให้แต่ละโครงการสามารถดำเนินกิจการที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้อย่างเต็มที่โดยที่ไม่มีมาตรการใดมาควบคุม¹⁹

สำหรับปัญหาเรื่องของการกำหนดประเภทของโรงแรมของสถานที่พักตากอากาศที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยเป็นโครงการที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป มีข้อเสนอแนะที่น่าจะต้องมีการปรับปรุง คือ ควรจะมีการแก้ไขให้ยกเลิกลักษณะจำนวน 80 ห้องดังกล่าว และกำหนดให้โครงการประเภทโรงแรมและสถานที่พักตากอากาศทุกขนาดต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE)²⁰ เช่นเดียวกันกับประกาศให้โครงการทุกโครงการที่อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ซึ่งการกำหนดในลักษณะเช่นนี้อาจจะเป็นการสร้างภาระให้กับทุกโครงการ ซึ่งบางโครงการอาจเป็นโครงการขนาดเล็กแต่ก็เป็นการจำเป็น เพื่อให้โครงการทุกโครงการมีแนวทางในการดำเนินกิจการที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด นอกจากนี้ ยังเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ผู้ประกอบการรายเดียวกันดำเนินโครงการ 2 โครงการ โดยใช้ชื่อนิติบุคคลคนละชื่อกันเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้นไม่สามารถทำการหลีกเลี่ยงได้ เพราะทุกโครงการต้องจัดทำ

¹⁹ ทวีวงศ์ ศรีบุรี, EIA การวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท มายด์ พับลิชชิ่ง จำกัด, 2541), น.108.

²⁰ เพ็งอ่าง, น.183.

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (รายงานฉบับเบื้องต้น) เพื่อให้ทราบว่าโครงการนั้นต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ (รายงานฉบับหลัก) และนอกจากในเรื่องของการกำหนดขนาดของโครงการประเภทโรงแรมและสถานที่พักตากอากาศที่น่าจะมีการแก้ไขนี้แล้ว การกำหนดของโครงการในประเภทอื่นๆ ทุกประเภท ก็สมควรจะมีการแก้ไขให้ทันกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปโดยอาจจะมีการแก้ไขทุกๆ 3 ปี หรือ 5 ปี เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม²¹

ข. ปัญหาในเรื่องที่ประเภทของโครงการที่ถูกกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมนั้น ผู้ประกอบการบางรายไม่ยอมจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีทั้งในกรณีที่ผู้ประกอบการหรือเจ้าของโครงการไม่ทราบว่ามีความจำเป็นต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทราบเพียงแต่ว่าต้องขออนุญาตก่อสร้างเท่านั้น กับในกรณีที่ผู้ประกอบการทราบว่าโครงการของตนต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่ไม่ยอมจัดทำโดยอ้างว่า เสียค่าใช้จ่ายในการจัดทำสูงและเป็นการเปิดเผยข้อมูลบางอย่างต่อสาธารณชน ซึ่งอาจจะทำให้ได้รับการต่อต้านจากผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการหรือกิจการ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นกรณีไหน ก็ถือว่าเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมาย และในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็ไม่ได้มีบทบังคับหรือบทลงโทษให้ผู้ประกอบการโครงการต่างๆ เหล่านี้ ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีแต่เพียงอาศัยบทกฎหมายฉบับอื่นตามที่ มาตรา 18²² และมาตรา 49²³ ได้กำหนดไว้ว่า²⁴ เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นจะไม่พิจารณาออกใบอนุญาตจนกว่าจะมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และรายงานนั้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากบุคคลหรือองค์กรที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแนวทางนี้ก็เป็น การ

²¹ เพิ่งอ้าง, น.109.

²² มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

²³ มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

²⁴ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน,

แก้ปัญหาที่ดีทางหนึ่ง แต่ก็ยังมีปัญหาในกรณีที่โครงการบางโครงการไม่จำเป็นต้องขออนุญาตในการก่อสร้างสามารถดำเนินการก่อสร้างได้เลย ทำให้โครงการเหล่านี้ไม่มีมาตรการในการบังคับในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

สำหรับปัญหาในเรื่องนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่มีมาตรการในการบังคับและมาตรการในการลงโทษแก่ผู้ประกอบการหรือเจ้าของโครงการที่อยู่ในข่ายต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่ไม่ยอมจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ควรจะมีการกำหนดบทลงโทษทางอาญา เช่น อาจจะเป็นโทษปรับหรือโทษในการห้ามดำเนินกิจการจนกว่าจะมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งมาตรการเหล่านี้ อาจจะทำโดยการกำหนดเพิ่มเข้าไปในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีมาตรการในการควบคุม การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจนและเป็นระบบ²⁵

ค. ปัญหาในกรณีที่มีการดำเนินโครงการประเภทโรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศรวมกันอยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่วนมากจะเป็นตามแหล่งสถานที่ท่องเที่ยวที่มีคนนิยมไปท่องเที่ยว ซึ่งการดำเนินโครงการหลายๆ โครงการอยู่ในพื้นที่เดียวกันเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างแน่นอน ถึงแม้ว่าแต่ละโครงการจะมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและได้ดำเนินการตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้วก็ตาม แต่ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นก็ไม่ได้มีการกล่าวถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นเมื่อมีการดำเนินโครงการหลายๆ โครงการพร้อมกันไว้อย่างชัดเจนผลที่เกิดขึ้นก็คือ ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมโดยรวมที่นับวันมีแต่จะเพิ่มสูงขึ้น โดยที่ผู้ประกอบการโครงการแต่ละรายต้องก็อ้างว่า ตนได้ทำตามแนวทางในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว และโครงการของตนไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างแน่นอน ซึ่งสาเหตุของการเกิดปัญหานี้ อาจเกิดขึ้น เนื่องจากการที่มาตรการในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นไม่ได้มีส่วนใดกล่าวถึงหรือคำนึงถึงในเรื่องของความสามารถ

²⁵ เฟิงอ้าง, น.176.

ในการรองรับของพื้นที่ไว้อย่างชัดเจน ทำให้โครงการต่างๆ ดำเนินโครงการของตนโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อส่วนรวมที่จะเกิดขึ้น

สำหรับปัญหาในเรื่องของการดำเนินโครงการหลายๆ โครงการในบริเวณพื้นที่เดียวกัน โดยไม่มีการคำนึงถึงผลกระทบต่อส่วนรวมที่จะเกิดขึ้นนั้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ควรจะมีการเพิ่มบทบัญญัติในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยให้คำนึงถึงความสามารถในการรองรับของพื้นที่ในแต่ละพื้นที่ด้วยว่า สภาพแวดล้อมในพื้นที่นั้นๆ สามารถรองรับปริมาณโครงการต่างๆ ที่จะดำเนินโครงการได้มากน้อยเพียงไร โดยอาจจะเป็นการกำหนดให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นพื้นที่ เพื่อเป็นการวางแผนและควบคุมปริมาณไม่ให้มีจำนวนโรงแรมและสถานที่พักตากอากาศมากเกินไปกว่าที่สถานที่นั้นๆ จะสามารถรองรับไว้ได้

(3) ปัญหาในเรื่องการดำเนินกิจการทางด้านการท่องเที่ยวด้วยสิ่งอำนวยความสะดวกประเภทต่างๆ เช่น เจ็ตสกี เรือกล้วย หรือเรือเร็วที่ให้บริการนักท่องเที่ยวในการพาไปดำน้ำชมปะการัง ซึ่งการให้บริการด้านกิจการประเภทนี้ จะเกิดปัญหาในเรื่องเกี่ยวกับการจอดเรือหรือการทิ้งสมอของเรือท่องเที่ยวลงไปในแนวปะการัง รวมไปถึงการปล่อยของเสียหรือคราบน้ำมันลงไปในน้ำทะเล โดยมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับในเรื่องนี้ คือ การห้ามมิให้บุคคลได้นำยานพาหนะเข้า-ออก หรือขับขี่ยานพาหนะไปในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น ยกเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่²⁶ บทบัญญัติในส่วนนี้สามารถนำมาใช้ไม่ให้เกิดปัญหาในบริเวณแนวปะการัง หรือในสถานที่ซึ่งไม่ได้มีเอาไว้สำหรับการจอดเรือได้เป็นอย่างดี แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นอาจจะเกิดขึ้นในแง่ที่ว่าปริมาณเรือ หรือยานพาหนะชนิดต่างๆ ที่เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลนั้น อาจจะมีจำนวนปริมาณเกินไปกว่าที่อุทยานแห่งชาตินั้นๆ จะสามารถรองรับไว้ได้ เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องมาจากการอนุญาตให้ยานพาหนะเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลนั้นขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ โดยไม่มีหลักเกณฑ์ใดมาควบคุมการใช้ดุลพินิจนั้น ดังนั้น อุทยานแห่งชาติทางทะเลบางแห่งจึงมีจำนวนปริมาณเรือประเภทต่างๆ เข้าไปรวมกันอยู่ ณ จุดๆ หนึ่งมากเกินไปกว่าที่พื้นที่ในบริเวณนั้นจะสามารถรองรับไว้ได้ ทางแก้ไขปัญหในเรื่องนี้อาจจะทำได้โดยเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในเรื่องการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ให้เกิดความชัดเจนมาก

²⁶ มาตรา 16 (9) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

ยิ่งขึ้น ส่วนปัญหาในเรื่องการจอดเรือและทิ้งสมอเรือจนเป็นเหตุให้ปะการังและสัตว์น้ำชนิดต่างๆ ถูกทำลายไป อาจแก้ปัญหาโดยการออกกฎกระทรวงกำหนดให้มีเขตจอดเรือขึ้นในแหล่งท่องเที่ยว ในบริเวณที่เห็นว่าการจอดเรือโดยการทิ้งสมอเรืออาจเป็นอันตรายต่อปะการัง โดยการออกกฎกระทรวงนี้อาจดำเนินการได้ตามความในมาตรา 12 (1) แห่งพระราชบัญญัติ การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456

ปัญหาในเรื่องเกี่ยวกับดำเนินกิจการด้านการท่องเที่ยวนี้ หากไม่มีแนวทางในการจัดการที่ดีแล้ว นอกจากจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรการท่องเที่ยวโดยตรงแล้ว ผลกระทบที่เกิดขึ้นอีกประการ คือ ผลกระทบทางด้านการท่องเที่ยว เนื่องจากเมื่อทรัพยากร การท่องเที่ยวประเภทต่างๆ ได้รับความเสื่อมโทรมแล้ว จำนวนนักท่องเที่ยวที่ต้องการมาเที่ยวชม ทรัพยากรการท่องเที่ยวเหล่านี้ก็จะลดจำนวนลงและไม่ต้องการที่จะมาท่องเที่ยวอีกต่อไป

4.2.4 มาตรการทางกฎหมายในด้านการพัฒนาการท่องเที่ยว

ในการที่จะคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวให้คงอยู่ต่อไป นอกจาก จะต้องนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้ในการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวในแต่ละประเภท เป็นการเฉพาะแล้ว จำเป็นที่จะต้องนำมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการพัฒนาทรัพยากร การท่องเที่ยวมาใช้ควบคู่กันไปด้วย โดยในปัจจุบันกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนา ทรัพยากรการท่องเที่ยวคือ พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ขึ้น และได้กำหนดบทบาทให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและพัฒนา ทรัพยากรการท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ ซึ่งรวมถึงอุทยานแห่งชาติด้วย โดยในปัจจุบัน ได้มีการดำเนินการในรูปแบบต่างๆ ดังนี้²⁷

(1) การร่วมมือประสานงานและให้ความช่วยเหลือทางด้านงบประมาณ ในการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยว การฝึกอบรมและบรรยายให้ความรู้ในด้านการท่องเที่ยว เชิงนิเวศแก่เจ้าหน้าที่ของอุทยานแห่งชาติ รวมทั้งการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เพื่อสร้าง จิตสำนึกด้านการอนุรักษ์ให้แก่นักท่องเที่ยว

²⁷ อภิญา เลื่อนฉวี, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 8, น.78.

(2) การดำเนินงานทางด้านการวางแผนและวิชาการ การศึกษาวิจัยเพื่อวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยว การจัดทำคู่มือพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวประเภทต่างๆ และการศึกษาเรื่องผลกระทบจากการท่องเที่ยว

(3) การสนับสนุนด้านงบประมาณในการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยว โดยจัดสรรให้กับหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบ เช่น กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ซึ่งได้นำมาใช้เพื่อการพัฒนาและอนุรักษ์อุทยานแห่งชาติต่าง ๆ

(4) เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ ในเรื่องความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวให้แก่สื่อมวลชนต่างๆ รวมทั้งจัดให้มีการฝึกอบรมและบรรยายให้ความรู้แก่บุคคลกลุ่มต่าง ๆ

แต่เมื่อได้พิจารณาถึงเนื้อหาในพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าการนำกฎหมายฉบับนี้มาบังคับใช้ได้เกิดปัญหาขึ้นบางประการ ได้แก่

(1) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีอำนาจเพียงส่งเสริมและเผยแพร่การท่องเที่ยวเท่านั้น มิได้มีอำนาจในการควบคุมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในภาพรวม ส่วนการดูแลและฟื้นฟูทรัพยากรการท่องเที่ยวนั้น ถึงแม้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจะมีอำนาจในการสำรวจกำหนดพื้นที่ที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่จะสงวนไว้เป็นของรัฐ โดยให้จัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 9 (5)²⁸ นั้น แต่การที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เช่นนี้ อาจเกิดปัญหาการซ้ำซ้อนและขัดแย้งกับหน่วยงานอื่นได้ เช่น หากว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยไปกำหนดพื้นที่ที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวทับซ้อนกับพื้นที่ที่มีหน่วยงานอื่นดูแลอยู่แล้ว ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน เนื่องจากแต่ละหน่วยงานจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยเฉพาะของตนควบคุมดูแลอยู่ ซึ่งปัญหาในเรื่องนี้เมื่อในพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มิได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ว่าจะให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยควบคุมดูแลอย่างไร โดยวิธีใด และถ้าหากฝ่าฝืนจะมีบทลงโทษอย่างไร และในกรณีที่เกิดการใช้อำนาจซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น

²⁸ มาตรา 9 (5) แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า สำรวจ กำหนดพื้นที่และสถานที่ที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวและทรัพยากรทางการท่องเที่ยวที่ต้องสงวนไว้เป็นของรัฐ และให้อยู่ในความควบคุมดูแลของ ททท. โดยให้จัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกา

จะมีผลใช้บังคับเพียงไร และจากปัญหาเหล่านี้ ทำให้อำนาจในการควบคุมดูแลทรัพยากรการท่องเที่ยวไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

การแก้ไขกฎหมายในเรื่องนี้ จึงควรจะให้เพิ่มมาตรการให้ชัดเจนขึ้น เช่น กำหนด²⁹ ให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สถานที่ กำหนดค่าธรรมเนียมการใช้สถานที่ กำหนดแผนงานจัดสร้าง ส่งเสริมอนุรักษ์ฟื้นฟู บูรณะสถานที่ท่องเที่ยวและทรัพยากรการท่องเที่ยวที่ต้องสงวนไว้เป็นของรัฐ และในกรณีที่ต้องให้หน่วยงานราชการส่วนกลาง ราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามแผนงานนี้ด้วย ก็กำหนดหลักเกณฑ์ให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยนำเสนอคณะรัฐมนตรีเสียก่อน เป็นต้น

(2) ปัญหาในเรื่องบทบาทของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยที่มีได้มีอำนาจแต่เพียงหน่วยงานเดียวในการจัดการด้านการท่องเที่ยว โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาตินั้น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีบทบาทในการให้คำปรึกษา แนะนำ ร่วมมือ และประสานงาน³⁰ กับหน่วยงานของอุทยานแห่งชาติในด้านการพัฒนาการท่องเที่ยว โดยที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจโดยตรงในการเข้าไปจัดการด้านการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติ เนื่องจากมาตรา 9 (6)³¹ ได้กำหนดว่า การดำเนินกิจการในเรื่องต่างๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งก็เท่ากับว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มีหน้าที่และบทบาทที่จะต้องดำเนินการในลักษณะงานที่มีความสัมพันธ์ กับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 การดำเนินงานในลักษณะใดที่มีบัญญัติไว้แล้ว หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดอยู่แล้ว การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยก็ไม่สามารถเข้าไปจัดการหรือดำเนินการด้านการท่องเที่ยวได้โดยตรง ดังนั้น บทบาทของ

²⁹ สุธีร์ ศุภนิศย์ และคณะ, กฎหมายในการอนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการท่องเที่ยว, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), น.359.

³⁰ มาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

³¹ มาตรา 9 (6) แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า สํารวจ วางแผน และดำเนินการ จัดสร้าง ส่งเสริม อนุรักษ์ ฟื้นฟูบูรณะ หรือพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยว ตลอดจนทรัพยากรทางการท่องเที่ยว และคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ภายใต้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยกรณีนั้นๆ

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จึงเป็นเพียงผู้ประสานงาน ส่งเสริมและอำนวยความสะดวก เพื่อประโยชน์ของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเท่านั้น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจึงไม่มีอำนาจเพียงพอที่จะเข้าไปจัดการในเรื่องการพัฒนาการท่องเที่ยวให้เกิดความสมบูรณ์ได้

จากประเด็นปัญหาในเรื่องนี้ จึงควรมีการวางมาตรการและนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจและบทบาทหน้าที่ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยให้มีมากขึ้นกว่าเดิม ในเรื่องของความสามารถในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

(3) ปัญหาในเรื่องของการที่พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ไม่มีกระบวนการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวอย่างชัดเจน นโยบายที่ว่านี้จะต้องเป็นนโยบายในระดับชาติไม่ใช่ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยแต่เพียงผู้เดียว โดยนโยบายในระดับชาตินี้จะต้องให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายรับทราบ และพร้อมที่จะปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน ในปัจจุบันนี้ไม่มีกฎหมายระบุไว้ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องนโยบาย จะมีก็แต่มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ที่ได้กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการ (คณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย) สามารถ "กำหนดนโยบาย และอนุมัติแผนงานของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเพื่อพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว" ซึ่งข้อความที่ปรากฏข้างต้นไม่ได้หมายถึงการกำหนดนโยบายของชาติเรื่องการท่องเที่ยว³²

นอกจากปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ที่ได้กล่าวไปแล้ว ในเรื่องปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในด้านการพัฒนาการท่องเที่ยว ยังมีปัญหาทางด้านอื่นๆ อีกบางประการ ได้แก่

ปัญหาในเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เกิดจากการที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวจำนวนมากไม่ใส่ใจที่จะรักษาคุณภาพของทรัพยากรการท่องเที่ยว ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากเป็นการดำเนินธุรกิจโดยบริษัทท่องเที่ยวขนาดใหญ่ มักจะมีการดำเนินการที่ไม่เป็นอันตรายต่อทรัพยากรการท่องเที่ยวมากนัก ทั้งนี้ เพราะบริษัทขนาดใหญ่สามารถจ้างเจ้าหน้าที่หรือผู้เชี่ยวชาญด้านระบบนิเวศน์เพื่อบริการนักท่องเที่ยวได้

³² ชุมพร ปัจจุสานนท์ และคณะ, โครงการศึกษาจัดทำร่างพระราชบัญญัติการท่องเที่ยว, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), น. 113.

แต่หากเป็นบริษัทขนาดเล็กอาจมีข้อจำกัดด้านการจ้างผู้เชี่ยวชาญด้านนิเวศวิทยา ทำให้ต้องใช้บุคลากรที่ขาดความสามารถในการให้บริการนักท่องเที่ยว ส่งผลให้เกิดความเสียหายกับทรัพยากรการท่องเที่ยว³³ สำหรับในด้านมัคคุเทศก์นั้น มัคคุเทศก์บางคนต้องการสร้างความพอใจให้นักท่องเที่ยวมากเกินไปโดยไม่เคารพในกฎระเบียบของอุทยานแห่งชาติ เช่น มัคคุเทศก์บางคนพานักท่องเที่ยวออกนอกเส้นทาง เพราะต้องการให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเห็นช้างป่าจึงพาเดินลัดป่าเข้าไป ซึ่งเป็นการกระทำที่ผิดต่อระเบียบอุทยานแห่งชาติอย่างยิ่ง หรือบางครั้ง มัคคุเทศก์ก็ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวในการเก็บพันธุ์ไม้หายากออกไปจากอุทยานแห่งชาติ หรือหากพบเห็นชนนก ขนเม่น หรือเขากวางตกหล่นอยู่ก็เก็บขโมยออกไป การกระทำเหล่านี้หากเจ้าหน้าที่พบเจอก็จะจับดำเนินคดีโดยลงโทษเพียงปรับเท่านั้น ซึ่งปัญหานี้ควรจะมีการแก้ไขโดยใช้มาตรการเด็ดขาดจัดการกับมัคคุเทศก์ที่มีพฤติกรรมลักษณะนี้ เช่น ยึดใบอนุญาต เป็นต้น³⁴

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในเรื่องเกี่ยวกับความไม่สะดวกและการไม่ได้รับความเป็นธรรมด้านการบริการจากบริษัทนำเที่ยว รวมทั้งปัญหาในด้านความปลอดภัยทางร่างกายและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยวระหว่างการใช้บริการ ซึ่งเกิดจากการบริการที่ไม่ได้มาตรฐานของบริษัทนำเที่ยว³⁵ ส่วนปัญหาที่เกี่ยวกับการบริการของมัคคุเทศก์ซึ่งเกิดจากการแอบแฝงมาในรูปแบบของมัคคุเทศก์ต่างชาติ และมัคคุเทศก์เถื่อนที่ไม่ได้ผ่านการอบรมจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ส่งผลต่อความเชื่อถือและความมั่นใจในการเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย และเกิดการแย่งงานของมัคคุเทศก์ไทยที่ได้รับใบอนุญาตตามกฎหมาย³⁶ สำหรับในเรื่องนี้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลการบริการของบริษัทนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ คือ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 โดยให้อำนาจแก่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในการกำกับดูแลธุรกิจนำเที่ยวและคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นมัคคุเทศก์ ทั้งยังให้สิทธิแก่นักท่องเที่ยวในการร้องเรียนแก่นายทะเบียน หากเกิดความเสียหายจากการประกอบธุรกิจของบริษัทนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

³³ อภิญา เลื่อนฉวี, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8*, น.79.

³⁴ เพ็งอ้าง, น.80.

³⁵ ชุมพร บัจจุสานนท์ และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 32*, น.311.

³⁶ เพ็งอ้าง, น.312.

แต่ในปัจจุบันก็ยังคงขาดนโยบายและระบบการประเมินติดตามผลในส่วนของบริษัทนำเที่ยวและมัคคุเทศก์³⁷

ปัญหาประการต่อมา ในกรณีที่รัฐมุ่งเน้นการพัฒนาการท่องเที่ยวโดยไม่คำนึงถึงความสามารถในการรองรับพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งปล่อยให้นักท่องเที่ยวสามารถเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวโดยไม่คำนึงถึงกำลังรองรับทางธรรมชาติ ส่งผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึงทำให้เกิดความเสื่อมโทรม ทั้งในเชิงปริมาณ และในเชิงคุณภาพ โดยมาตรการในการแก้ไขปัญหานี้ คือ การนำเอาหลักแนวความคิดในเรื่องความสามารถในด้านการรองรับของพื้นที่ (carrying capacity) มาปรับใช้ โดยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งนั้นมีความสามารถในการรองรับของพื้นที่จำกัดอยู่ในตัวเองซึ่งการกำหนดขีดความสามารถของพื้นที่นั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับขนาดของพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันแล้วยังขึ้นอยู่กับลักษณะของกิจกรรมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้น ประเภทและพฤติกรรมของนักท่องเที่ยว หรือการกระจายตัวของการใช้สอยในด้านต่างๆ อีกด้วย ดังนั้น การที่จะกำหนดขีดความสามารถในด้านการรองรับของพื้นที่แต่ละแห่งจึงทำได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลแต่ละแห่งได้เปิดโอกาสให้นักท่องเที่ยวเข้าไปเที่ยวชมความสวยงามของปะการัง โดยไม่มีการคำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับของพื้นที่ว่าแหล่งปะการังแต่ละแห่งสามารถรับปริมาณนักท่องเที่ยวได้เท่าใด จึงจะทำให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด ซึ่งปัญหาในเรื่องนี้เกิดขึ้นจากการที่ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ไม่มีบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการนำเอาแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติมาปฏิบัติตาม รวมถึงไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการจัดการอุทยานแห่งชาติที่จะวางมาตรการในการจัดทำแผนการจัดการอุทยานแห่งชาติ รวมถึงมาตรการในการนำแผนการจัดการไปปฏิบัติ ซึ่งทำให้นโยบายและแผนต่างๆ ไม่มีความชัดเจนแน่นอนในการนำไปปฏิบัติจริง ทำให้ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ยังไม่มีการวางแผนการในการจัดการควบคุมกิจกรรมการท่องเที่ยวบางประเภทที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อทรัพยากรการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล เช่น กิจกรรมการดำน้ำ sea walking หรือ scuba diving หรือ snorkeling ซึ่งไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมการดำน้ำในประเภทใดต่างก็ส่งผลกระทบต่อ

³⁷ เฟิงอ้วง, น.313.

แนวปะการังทั้งสิ้น³⁸ ถึงแม้ว่าในปัจจุบันกรมป่าไม้จะได้มีการออกประกาศโดยออกเป็นประกาศกรมป่าไม้เพื่อควบคุมให้ผู้ประกอบการต้องยื่นคำขออนุญาตในการเข้าไปให้บริการนำเที่ยวประเภทกิจการดำน้ำลึกภายในเขตอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะลันตาและอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสุรินทร์³⁹ และประกาศกรมป่าไม้ เรื่อง การคิดค่าบริการสำหรับบุคคลที่เข้าไปทำกิจการดำน้ำลึกภายในเขตอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะลันตา และอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสุรินทร์แล้ว⁴⁰ แต่ประกาศดังกล่าวนี้เป็นประกาศที่ครอบคลุมถึงแต่เพียงภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลที่ได้ระบุไว้เท่านั้น ไม่ได้ครอบคลุมไปถึงกิจการดำน้ำลึกภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลทุกแห่งที่ประสบปัญหาในลักษณะเดียวกัน

สำหรับการแก้ไขปัญหานี้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ควรจะมีการเพิ่มบทบัญญัติในเรื่องของการจัดการอุทยานแห่งชาติ โดยการกล่าวถึงแนวทางในการดำเนินงานในด้านต่างๆ โดยเฉพาะในด้านการท่องเที่ยว นั้น ควรจะมีการศึกษาถึงขีดความสามารถในการรองรับพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งว่า สามารถรับปริมาณนักท่องเที่ยวได้จำนวนเท่าใด จึงจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า หรือแนวปะการัง โดยอาจจะเป็นการนำเอามาตรการต่างๆ เข้ามาใช้ เช่น การจำกัดระยะเวลาและฤดูกาลในการดำน้ำดูปะการัง หรือการกำหนดปริมาณที่เหมาะสมของจำนวนนักดำน้ำในแต่ละจุดดำน้ำว่า ควรจะมีปริมาณที่เหมาะสมเท่าใดในแต่ละช่วงเวลา เพื่อไม่ให้เกิดความหนาแน่นของนักดำน้ำในแต่ละจุดมากเกินไป นอกจากนี้ ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายใดที่กล่าวถึงการจัดการและควบคุมกิจกรรมการดำน้ำอย่างเป็นระบบ ซึ่งในส่วนนี้นอกจากจำเป็นที่จะต้องมีการออกกฎหมายมาควบคุมกิจกรรมการดำน้ำของนักท่องเที่ยวแล้วยังต้องมีการวางหลักเกณฑ์โดยอาศัยแนวความคิดในเรื่องการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์เพิ่มเข้าไปด้วย เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติของนักท่องเที่ยวระหว่างประกอบกิจกรรมการดำน้ำ

³⁸ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม , รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2543.(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิบูลย์การปก, 2544), น.67-68.

³⁹ โปรดดูรายละเอียดได้ที่ภาคผนวก น.195.

⁴⁰ โปรดดูรายละเอียดได้ที่ภาคผนวก น.197.

4.2.5 มาตรการในการบังคับใช้กฎหมาย

ในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมาย หากกล่าวโดยรวมถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้นำเสนอในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว สามารถแยกพิจารณาออกได้ 2 ลักษณะ คือ ในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นมาตรการควบคุม เช่น การอนุญาตให้บุคคลเข้าไปหรือทำประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะนี้จะดำเนินการโดยใช้อำนาจ แต่พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ส่วนการบังคับใช้กฎหมายในอีกลักษณะจะเป็นการบังคับใช้กฎหมายในรูปแบบของการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมาย⁴¹ ซึ่งกฎหมายที่นำมาใช้ในการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยว ยังมีปัญหาและข้อบกพร่องบางประการได้แก่

ปัญหาในเรื่องโทษที่กฎหมายกำหนดไว้ต่ำเกินไป⁴² คือ ในเรื่องของการกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นการกำหนดอัตราโทษจำคุกและปรับต่ำเกินไป ทั้งๆ ที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติครอบคลุมการกระทำความผิดในลักษณะต่างๆ ค่อนข้างจะเคร่งครัดกว่ากฎหมายฉบับอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน เช่น ในเรื่องของการปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างที่ผิดกฎหมายขึ้นในอุทยานแห่งชาติ จะได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาทเท่านั้น หรือในเรื่องของการที่มีการฝ่าฝืนนำเครื่องมือสำหรับการทำประมงเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลนั้นจะมีโทษปรับเพียงไม่เกิน 500 บาท⁴³ ซึ่งถือว่าเป็นอัตราโทษปรับที่ต่ำเกินไป ซึ่งหากผู้กระทำความผิดใจที่จะกระทำความผิดอยู่แล้วก็จะทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกิดความเกรงกลัว และอาจจะพยายาม

⁴¹ พันธ์ ทศนียานนท์ และคณะ, รายงานผลการศึกษาวิจัย “โครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อม ด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติระยะที่ 2,” (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), น.171.

⁴² ชัชชม อรรถภิญโญ, “การบังคับใช้กฎหมาย : ประเด็นที่ยังต้องปรับปรุงในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของไทย,” *ดุลพินิจ*, เล่มที่ 1 ปีที่ 43 (มกราคม-มีนาคม 2539), น.91.

⁴³ มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

กระทำความผิดซ้ำอีก นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่มียกเว้นโทษในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำความผิดหรือมีส่วนสนับสนุนในการกระทำความผิดให้ต้องรับโทษหนักกว่าบุคคลธรรมดา เพราะถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นบุคคลที่มีหน้าที่ในการดูแลรักษา และป้องกันทรัพยากรธรรมชาติไม่ให้ถูกทำลาย

นอกจากปัญหาที่กล่าวมาแล้ว ในการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวบางประเภท จำเป็นต้องนำเอาพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาใช้บังคับ เพื่อให้เกิดความคุ้มครองในการดูแลรักษาได้อย่างเป็นระบบ โดยในพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการที่ควรแก้ไขเพิ่มเติม กล่าวคือ ควรบัญญัติให้การกระทำความผิดด้านการประมง หมายถึง การกระทำหรือการเตรียมการ หรือการสนับสนุน หรือการพยายามในการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายประมง หรือในกรณีที่ปรากฏหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าได้กระทำความผิดตามกฎหมายประมงแล้ว เช่น มีเครื่องมือประมงที่ผิดกฎหมายอยู่บนเรือพร้อมสัตว์น้ำที่จับได้ เพราะในปัจจุบันการจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายประมงจะต้องเป็นกรณีที่กำลังกระทำความผิด ซึ่งยากต่อการจับกุมและยากต่อการบังคับใช้กฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ นอกจากนี้ ควรกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายประมงในกรณีกระทำการให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรทางทะเลให้มีอัตราโทษสูงกว่าเดิม และใกล้เคียงกับอัตราโทษที่จะลงโทษแก่ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยให้มีโทษจำคุก 1 ปี หรือโทษปรับ 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

4.3 ในด้านองค์กรที่ทำหน้าที่อนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ

ในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล

ในการที่จะดำเนินการตามแนวนโยบายของรัฐ และการนำกฎหมายมาบังคับใช้ให้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพนั้น เครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งที่จะก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ คือ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการนำเอาแนวนโยบายของรัฐ และนำบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาบังคับใช้ แต่องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายนี้ ในบางกรณีก็มีปัญหาข้อบกพร่องเกิดขึ้น บางประการ โดยในการนำเสนอในส่วนนี้ จะนำเสนอโดยแยกการพิจารณาออกเป็น 4 ประการ คือ

4.3.1 องค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยว

จากการที่ในปัจจุบันได้มีการปรับปรุงปฏิรูประบบราชการใหม่ ทำให้มีองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติโดยตรง ดังนั้น ในปัจจุบันการคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติจึงเป็นไปในแนวทางที่ดีขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังคงมีปัญหาเกิดขึ้นบางประการ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

4.3.1.1 ปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน⁴⁴ เนื่องจากทรัพยากรการท่องเที่ยวบางประเภท เป็นทรัพยากรที่อยู่ในบริเวณพื้นที่ทะเล ซึ่งหากในบริเวณนั้นเป็นเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติทางทะเลก็ย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช แต่หากทรัพยากรการท่องเที่ยวนั้นอยู่นอกเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ก็อาจอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมประมง ซึ่งการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่เช่นนี้ ก็ทำให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้น คือ ในเรื่องของการกำหนดเขตพื้นที่นั้น ไม่ได้กำหนดเอาไว้ให้ชัดเจนว่า พื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลนั้นจะครอบคลุมไปถึงพื้นที่ชายฝั่งทะเลและพื้นที่ในทะเลด้วยหรือไม่ ทำให้เกิดความไม่แน่ชัดว่า ทรัพยากรการท่องเที่ยวในทะเลอยู่ในความคุ้มครองของอุทยานแห่งชาติทางทะเลหรือไม่ ทำให้เกิดความสับสนขึ้นมาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทั้งสองหน่วยงานว่า องค์กรใดจะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรการท่องเที่ยว

4.3.1.2 ปัญหาในเรื่องการดำเนินงานในอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่ง ซึ่งส่วนใหญ่จะมีจำนวนข้าราชการประจำปฏิบัติหน้าที่เพียงไม่กี่คน ได้แก่ หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ ผู้ช่วยหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ ข้าราชการประจำ 2 ถึง 5 คน ลูกจ้างประจำ 10 ถึง 20 คน ลูกจ้างชั่วคราว 100 ถึง 200 คน ซึ่งในส่วนของลูกจ้างเหล่านี้ ไม่มีอำนาจในการกระทำการใดๆ และส่วนใหญ่จะเป็นคนในพื้นที่ ซึ่งเมื่อพบราษฎรทำผิดก็จะไม่เข้าไปจับกุม เนื่องจากเห็นว่าเป็นคนรู้จักกัน ดังนั้น โดยเฉลี่ยแล้วเจ้าหน้าที่ 1 คน ต้องดูแลพื้นที่ถึง 20 ถึง 30 ตารางกิโลเมตร จึงเป็นปัญหาต่อ

⁴⁴ ชัชชม อรรถภิญโญ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 42, น.89.

การปฏิบัติงานในแง่ของการที่ไม่สามารถดูแลพื้นที่อุทยานแห่งชาติได้อย่างทั่วถึง และนอกจากการขาดแคลนจำนวนบุคลากรนี้แล้ว การขาดแคลนเงินงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ก็เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้กระบวนการจัดการไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁴⁵

4.3.2 องค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว

จากการที่ได้กล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายในด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวในหัวข้อ 4.2.4 นั้น นอกจากจะทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้ในการพัฒนาการท่องเที่ยวแล้ว ยังทำให้ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับบทบาท หน้าที่ และการดำเนินงานของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยด้วย ซึ่งปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นนั้นอาจจะแก้ไข ปัญหาโดยการเพิ่มอำนาจการดำเนินงานในด้านต่างๆ ให้กับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย แต่การเพิ่มอำนาจให้กับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ก็อาจจะมีปัญหาเกิดขึ้นตามมาอีกมากมาย โดยในเรื่องนี้ได้มีคณะผู้วิจัยจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์⁴⁶ ทำการศึกษาวิจัยถึงผลกระทบจากการเพิ่มอำนาจว่า จะเกิดผลเสียหายต่อระบบงานของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยหรือไม่ และต่อประเทศชาติโดยส่วนรวมอย่างไร ซึ่งสามารถแยกพิจารณาออกเป็น 3 ประการคือ

4.3.2.1 หากเปลี่ยนบทบาทของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นผู้ควบคุมดูแลแล้ว อาจจะไม่ได้รับความร่วมมือในหน่วยงานราชการต่างๆ ที่ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพยากรการท่องเที่ยวเหล่านั้น แม้ว่ามีกฎหมายบังคับไว้ชัดเจน แต่ก็อาจไม่ได้รับความร่วมมือในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง และอาจทำให้ภาพรวมของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเองเสียได้ในสายตาของหน่วยราชการอื่น ก่อปัญหาความขัดแย้งกันได้ในที่สุด และบทบาทของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในฐานะตัวประสานจะเสียไปด้วย เนื่องจากการขาดความร่วมมืออย่างจริงจัง

⁴⁵ อภิญา เลื่อนจวี, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 8, น.125.

⁴⁶ สุธีร์ ศุภนิตย และคณะ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 29, น.360.

4.3.2.2 คงจะปฏิเสธไม่ได้ว่าผลประโยชน์ของชาติมีหลายอย่าง การพัฒนาอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวก็เป็นส่วนหนึ่งในผลประโยชน์เหล่านี้ด้วย หากเน้นการพัฒนาการท่องเที่ยวมากเกินไปก็อาจเสียประโยชน์ในการพัฒนาทางด้านอื่นหรือได้ประโยชน์ไม่เต็มที่ เช่น จากอุตสาหกรรมแร่ การป่าไม้ การไฟฟ้า การรักษาศิลปวัฒนธรรม หรือแม้แต่สิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อประชาชน โดยส่วนรวม ปัญหาจึงขึ้นอยู่กับผู้บริหารว่าต้องการให้ความสำคัญต่อประโยชน์ชนิดใดก่อนหลังกัน ตามลำดับความสำคัญ

4.3.2.3 บทบาทในการควบคุมดูแลเป็นอำนาจอย่างหนึ่ง องค์การที่ดูแลก็คือ หน่วยงานของทางราชการโดยตรง ไม่ว่าจะในรูปแบบของกรม หรือทบวงการเมือง แต่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ในฐานะรัฐวิสาหกิจไม่สามารถใช้อำนาจเหล่านี้ได้เต็มที่ แต่ถ้าจะยกฐานะเป็นหน่วยราชการขนาดใหญ่ อย่างทบวงการเมืองก็จะติดขัดในระบบราชการ เกิดปัญหาการประสานงานในหน่วยราชการกันเองอีก ทั้งทำให้ขาดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจการท่องเที่ยวอันเป็นหน้าที่สำคัญอันหนึ่งของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

นอกจากปัญหาและแนวทางแก้ไขที่ได้กล่าวไปแล้ว องค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ยังมีปัญหาในเรื่องของการที่บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์การในการท่องเที่ยวไม่ได้ครอบคลุมถึงผู้เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวทั้งหมด และไม่ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ของการท่องเที่ยว กำหนดแต่เพียงวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเท่านั้น ซึ่งปัญหาต่างๆ เหล่านี้ อาจจะแก้ไขโดยการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและบทกฎหมายบางมาตรา ดังนี้⁴⁷

1. เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มาตรา 9 (6) ต่อกดอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์แต่ปัญหา คือ กฎหมายต่างๆ เหล่านี้ไม่อาจรับรู้แนวความคิดของการท่องเที่ยวเข้าไปสัมพันธ์กันพอที่จะให้เกิดการประสานงานการประสานกันระหว่างกฎหมายการท่องเที่ยวกับกฎหมายอื่นๆ เหล่านี้ ทางแก้ก็คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องควรเปิดช่องให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเข้าไปมีส่วนร่วมในคณะกรรมการ

⁴⁷ เพิ่งอ้าง, น.360-363.

ชุดอื่นๆ ที่จัดตั้งตามกฎหมายนั้นๆ ได้ด้วย เพื่อให้แนวความคิดทางด้านการอนุรักษ์ทรัพยากร การท่องเที่ยว และทิศทางการพัฒนาตามกฎหมายเหล่านั้น รวมทั้งข้าราชการที่สังกัดใน หน่วยงานนั้นได้รับเอาและคำนึงถึงประโยชน์และบทบาทของการพัฒนาการท่องเที่ยวด้วย ซึ่งจะทำให้ได้โดยให้บุคคลที่มีแนวความคิดเรื่องการท่องเที่ยวควบคู่กับการอนุรักษ์เข้าไป เป็นกรรมการในหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจอยู่ด้วย บุคคลนั้นอาจเป็น บุคคลผู้มีความเชี่ยวชาญหรือเป็นเจ้าหน้าที่ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยก็ได้

2. คณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (มาตรา 18) ยังมีกรรมการไม่กว้างขวาง ครอบคลุมธุรกิจอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ผู้ที่เป็นกรรมการจากหน่วยงานต่างๆ ควรอยู่ในระดับ ผู้อำนวยการหรือเทียบเท่า เพื่อให้มีอำนาจสั่งการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการได้ ไม่ควร ให้ใช้ผู้แทนเข้าประชุมเพราะจะทำให้ขาดความรับผิดชอบต่อมติของคณะกรรมการในหน่วยงาน นั้นไปหรืออย่างน้อยที่สุดจะทำให้การปฏิบัติตามมติดำช้า เพราะผู้แทนไม่มีอำนาจสั่งการได้ โดยตรง จึงควรตัดคำว่า “หรือผู้แทน” ออกไปจากมาตรา 18 และให้เพิ่มอนุมาตรา (7) ในมาตรา 20 “ขาดการประชุมคณะกรรมการเกินสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร” การแก้ไขเช่นนี้ยังจะช่วยแก้ปัญหาฐานะของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ที่เป็นรัฐวิสาหกิจ มีฐานะไม่ทัดเทียมหน่วยราชการระดับกรม สำนักงาน หรือกระทรวง และขาดอำนาจต่อรอง ออกไป เมื่อมีกรรมการที่กว้างขวางแล้วก็ให้มีอำนาจติดตามการปฏิบัติการตามนโยบายนั้นด้วย ซึ่งจะให้ตั้งเป็นอนุกรรมการติดตามผลตามมติของคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ก็ได้ โดยให้มีการติดต่อกับกองประสานงานประจำของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยซึ่งเป็น ฝ่ายปฏิบัติการ ในกรณีนี้จึงสมควรให้เพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการมีอำนาจสอดส่องเร่งรัด พนักงานเจ้าหน้าที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้ปฏิบัติการตามอำนาจและหน้าที่ ที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการตามนโยบายโดยเร็วด้วย เหมือนอย่างการให้อำนาจแก่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครอง ผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 10 (6)

3. อาศัยอำนาจตามมาตรา 28 ให้ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย วางรูป จัดองค์กรขึ้นเป็นองค์กรติดต่อ ติดตาม และประสานงานโดยตรง เพื่อรับบทบาทของ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยให้พัฒนาการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กร สถาบัน นิติบุคคล และเอกชน ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร มาตรา 9 (1) โดยตั้งขึ้นเป็น

กองประสานงานขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหาร มีหน้าที่ประสานงานประจำของฝ่ายต่างๆ ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กับหน่วยงานภายนอกทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง บันทึกตรวจสอบเรื่องราวและความเห็นติดต่อ โต้ตอบ รับส่งเอกสาร พิมพ์หนังสือ ออกหนังสือเวียน เก็บเอกสารส่วนกลางรวบรวมสถิติและโครงการต่างๆ เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ แลกเปลี่ยนและเอกสาร ดำเนินงานธุรการที่มีได้อยู่ในหน้าที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

4. ในกรณีที่มีการประสานงานของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยไม่ได้ผลหรือเกิดปัญหาความขัดแย้งในแง่ประโยชน์ของประเทศชาติทางด้านใด ควรที่จะได้รับการพิจารณาก่อนหลัง หรือจะแบ่งการดูแลทรัพยากรการท่องเที่ยวกันอย่างไรให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีหน้าที่เสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินให้มติของคณะรัฐมนตรีเป็นที่สุด ซึ่งก็จะรับกับหลักที่ให้การงานของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ต้องอยู่ภายใต้อำนาจของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย มีอำนาจยับยั้งการงานของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยที่เห็นว่าขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรี ในกรณีนี้ให้เพิ่มความในมาตรา 16 ซึ่งยังไม่ชัดเจนในเรื่องเกี่ยวกับการเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา เป็นต้น คือ มาตรา 16 “ในกรณีที่มีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งจะมีผลกระทบต่อส่วนราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้เสนอเรื่องไปยังคณะรัฐมนตรี โดยผ่านทางนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเพื่อเสนอต่อไปยังคณะรัฐมนตรี”

5. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยสามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 9 (5) ในการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดสถานที่ท่องเที่ยวเพื่อคุ้มครองทรัพยากรการท่องเที่ยวเป็นรายพื้นที่ โดยไม่จำเป็นต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่นๆ และสามารถใช้ได้อย่างรวดเร็ว เพราะพระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารซึ่งไม่จำเป็นต้องผ่านรัฐสภา เมื่อการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเห็นว่า มีพื้นที่ใดเหมาะแก่การท่องเที่ยวควบคุมไปกับการอนุรักษ์ก็ให้จัดทำเป็นแผนพัฒนาการท่องเที่ยวขึ้น และนำแผนนั้นประกาศใช้เป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะเป็นทั้งแผนและเป็นทั้งกฎหมายในตัว เพื่อให้เกิดกลไกผลักดันการทำงานอย่างจริงจัง ทั้งนี้ยังเป็นการควบคุมกำเนิดบรรดากิจกรรมต่างๆ ที่เห็นว่าจะเกิดขึ้นมาโดยไม่สามารถควบคุมได้อย่างทันที่

6. เพื่อให้การดูแลทรัพยากรการท่องเที่ยวที่ถูกคุ้มครองโดยพระราชกฤษฎีกาเป็นไปอย่างเกิดผล สมควรให้มีบทบาทกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนพระราชกฤษฎีกานั้น ในกรณีนี้ต้องแก้ไข

เพิ่มเติมพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 อันเป็นกฎหมายแม่บทของพระราชกฤษฎีกานี้ในมาตรา 9 (5) กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนพระราชกฤษฎีกาให้ลงโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวชั่วคราวหรือถาวร

ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนเป็นองค์การของรัฐบาลที่ปฏิบัติตามกฎหมายให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มีอำนาจสั่งห้ามชั่วคราวยับยั้งการฝ่าฝืนนั้นได้ และให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยสั่งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีชี้ขาดตามวิธีการในมาตรา 16

7. จัดตั้งองค์กรพิเศษเพื่อดูแลทรัพยากรการท่องเที่ยวเฉพาะเรื่องตามที่ได้ประกาศสงวนไว้ในพระราชกฤษฎีกา มาตรา 9 (5) ในรูปแบบเดียวกับคณะกรรมการเกาะรัตนโกสินทร์ ให้กรรมการประกอบด้วย หลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันในการดูแลและจัดสรรทรัพยากรที่ได้ให้อำนาจไว้ตามกฎหมาย เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ศูนย์วัฒนธรรมแห่งชาติ กรมป่าไม้ กรมการศาสนา และกรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

8. จัดตั้งหน่วยงานขนาดย่อยประจำท้องถิ่นโดยร่วมมือกับศูนย์วัฒนธรรมประจำท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นตามแผนของคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ ให้มีหน้าที่ติดตามสอดส่องดูแลทรัพยากรการท่องเที่ยวให้ใช้อย่างเหมาะสม ทั้งการพัฒนาและการอนุรักษ์ ตลอดจนป้องกัน การบุกรุกทรัพยากรการท่องเที่ยวอีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์การกระจายอำนาจสู่องค์กรท้องถิ่น โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้นในฐานะเจ้าของวัฒนธรรมและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นหน้าที่ของคนในท้องถิ่นที่จะกำหนดว่าพื้นที่ต่างๆ ควรจะทำอะไร โดยต้องได้รับการเสริมความรู้ความเข้าใจเรื่องมลพิษที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมและปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากการท่องเที่ยวจะได้เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการเฝ้าระวัง และให้ตัดสินใจว่าจะให้ท้องถิ่นของตนพัฒนาไปในรูปใด

4.3.3 องค์กรภาครัฐระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยว

ในการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดนั้น องค์กรภาครัฐส่วนกลางจะต้องกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปยัง

องค์กรภาครัฐส่วนท้องถิ่น หรือที่เรียกว่า องค์กรภาครัฐระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น เนื่องจาก การกระจายอำนาจนี้ เป็นการสร้างความเป็นอิสระให้ท้องถิ่นสามารถตัดสินใจและดำเนินการ ต่างๆ ในเขตท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็วและตรงตามวัตถุประสงค์มากที่สุด และเมื่อองค์กรภาครัฐ ส่วนท้องถิ่นได้รับอำนาจในการดำเนินการต่างๆ ในเขตพื้นที่แล้ว บทบาทของรัฐส่วนกลาง ต้องเปลี่ยนมาเป็นการสนับสนุน ส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการ การตรวจสอบ ติดตาม และ ประเมินผลส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารงาน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ ดำเนินงาน โดยยึดหลักการสำคัญตามกรอบแนวคิดในการกระจายอำนาจ⁴⁸ แต่เมื่อพิจารณาถึง ผลในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้น การมอบอำนาจให้แก่องค์กรภาครัฐระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ไปดำเนินการจัดการกับทรัพยากรการท่องเที่ยวที่อยู่ในเขตรับผิดชอบของตนด้วยตนเองแล้ว ได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นบางประการ โดยแยกพิจารณาได้เป็น

4.3.3.1 องค์กรภาครัฐระดับภูมิภาค มีปัญหาเกิดขึ้นในแง่ที่ว่าถึงแม้้องค์กรภาครัฐ ระดับภูมิภาคนี้ จะมีอำนาจตามกฎหมายที่จะสามารถดำเนินการจัดการได้ด้วยตนเอง แต่มาตรการ ทางกฎหมายและแนวนโยบายในการดำเนินการปฏิบัติการต่างๆ ยังเป็นมาตรการที่ได้ถูกกำหนด หรือสั่งการมาจากระบบบริหารราชการในส่วนกลาง องค์กรภาครัฐระดับภูมิภาคยังไม่ได้เข้าไป มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการดำเนินงานแต่อย่างใด โดยองค์กรภาครัฐระดับภูมิภาคนี้ คงมีหน้าที่แต่เพียงการปฏิบัติตามแนวนโยบายต่างๆ จากส่วนกลาง ตลอดจนถึงบังคับการให้เป็นไป ตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งในบางกรณีการที่จะดำเนินการจัดการกับทรัพยากรการท่องเที่ยว นั้น จำเป็นต้องใช้มาตรการโดยเฉพาะในการจัดการ เนื่องจากพื้นที่ในแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน การที่จะดำเนินการโดยการใช้อนุสัญญาเดียวกันหมด อาจก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี ดังนั้น จึงทำให้แนวทางในการใช้มาตรการทางกฎหมายและแนวทางในการปฏิบัติจัดการกับ

⁴⁸ จำเนียร วรรัตน์ชัยพันธ์ และคณะ , “การกระจายอำนาจ : โอกาสและช่องว่างในการ จัดการสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น” สิ่งแวดล้อม 47 การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ของประเทศไทย ครั้งที่ 8, (กรุงเทพมหานคร : กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2547) ,น.307.

ทรัพยากรการท่องเที่ยวขององค์การภาครัฐระดับภูมิภาคไม่มีประสิทธิภาพและถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวเท่าที่ควร⁴⁹

4.3.3.2 องค์การภาครัฐระดับท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นองค์การภาครัฐที่มีความเกี่ยวพันใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด เนื่องจากสมาชิกของราชการในสวนท้องถิ่นนั้น จะเป็นตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งทำให้องค์การภาครัฐระดับท้องถิ่นสามารถที่จะรับทราบถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี⁵⁰ แต่ในการดำเนินการขององค์การภาครัฐระดับท้องถิ่นนี้ ก็เกิดปัญหาขึ้นหลายประการได้แก่ การที่ผู้บริหารท้องถิ่นบางพื้นที่ไม่ให้ความสำคัญต่องานด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีผลมาจากความไม่เห็นถึงความสำคัญ และต้องการสร้างคะแนนเสียง โดยมักจะเลือกทำงานที่ทำแล้วเห็นผลได้เร็วหรือเกิดขึ้นจากบุคลากรของรัฐมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานต่ำ เนื่องจากไม่มีความรู้ ความชำนาญ และทรัพยากรที่ใช้ในการบริหารมีน้อยไม่พอเพียงต่อการใช้งาน และจากสาเหตุนี้ยังเป็นเหตุทำให้ประชาชนให้ท้องถิ่นไม่มีความรู้ ความเข้าใจในการดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว เนื่องจากไม่มีผู้นำหรือไม่มีแบบอย่างที่ดีส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความไม่ร่วมมือสามัคคีต่างคนต่างทำก่อให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้นกับทรัพยากรการท่องเที่ยวโดยตรง⁵¹ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในเรื่องของข้อจำกัดด้านงบประมาณ เนื่องจากองค์การภาครัฐระดับท้องถิ่นแต่ละแห่งมีรายได้และแหล่งที่มาของรายได้แตกต่างกันเป็นอย่างมาก รายได้ส่วนใหญ่ นอกเหนือจากค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าจ้างและเงินเดือนแล้ว จะถูกนำไปใช้เพื่อกิจการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ รายได้ที่ถูกจัดสรรเพื่อการท่องเที่ยวหรือเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยว

⁴⁹ จรัสพงษ์ จักขุทิพย์, "มาตรการทางกฎหมายในการจัดการเพื่อการพิทักษ์แนวปะการังในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), น.198.

⁵⁰ เห่งอ้าง, น.209.

⁵¹ จำเนียร วรรัตน์ชัยพันธ์ และคณะ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 48, น.311.

จะมีน้อยมากหรือไม่มีเลย โดยองค์กรภาครัฐระดับท้องถิ่นส่วนใหญ่คิดว่าเป็นหน้าที่ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยที่จะเป็นผู้จัดการ⁵²

4.3.4 องค์กรภาคเอกชน

ปัญหาในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยว ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรภาคเอกชน นั้น สามารถพิจารณาได้ดังนี้

4.3.4.1 ปัญหาในเรื่องอำนาจขององค์กรพัฒนาเอกชน ควรจะให้อำนาจแก่ องค์กรพัฒนาเอกชนในการฟ้องเรียกค่าเสียหายเพื่อประโยชน์ส่วนร่วมจากบุคคลที่ก่อให้เกิด ความเสียหายต่อทรัพยากรการท่องเที่ยว นอกจากการที่บุคคลนั้นจะต้องรับโทษในทางอาญาหรือไม่ เช่น ในเรื่องความเสียหายของทรัพยากรแนวปะการังจากการทิ้งสมอเรือของนักท่องเที่ยว หรือจาก คราบน้ำมันของเรือประเภทต่างๆ ซึ่งความผิดเหล่านี้หากเป็นการกระทำความผิดภายในเขต อุทยานแห่งชาติทางทะเล ผู้กระทำก็ย่อมได้รับโทษตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แต่กฎหมายฉบับนี้มิได้กำหนดถึงกฎเกณฑ์หรือภาระหน้าที่ในการที่จะให้ผู้กระทำความผิดต้อง กระทำให้ทรัพยากรการท่องเที่ยวที่ได้รับความเสียหายนั้นกลับคืนสู่สภาพเดิมให้มากที่สุด และ มิได้กำหนดว่าผู้กระทำความผิดต้องชดใช้ค่าเสียหายจากการที่ทรัพยากรการท่องเที่ยวนั้นได้รับความเสียหาย ซึ่งหากเปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนสามารถฟ้องคดีเรียกร้องค่าเสียหายกับผู้กระทำความผิดได้ ก็จะก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็นการช่วยแก้ไขปัญหาในการที่เจ้าหน้าที่ของทางราชการไม่บังคับใช้กฎหมาย อย่างจริงจัง หรือไม่ดำเนินการฟ้องร้องผู้กระทำผิด แต่การให้อำนาจขององค์กรพัฒนาเอกชน เช่นนี้ อาจก่อให้เกิดปัญหาในแง่ของการที่องค์กรพัฒนาเอกชนบางแห่งอาจใช้สิทธิที่ตนมีไป ในทางกลับกันแกล้างฟ้องเจ้าของกิจการการท่องเที่ยวทางทะเล หรืออาจสมยอมกับเจ้าของกิจการ

⁵² สาธิต ภิมรัมย์ไชย, รายงานผลการศึกษาวิจัย, "การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานในพื้นที่ระดับตำบล," (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2543), น.109.

การฟ้องเที่ยวทางทะเลนั้น ในการดำเนินคดีเพื่อไม่ให้มีการลงโทษผู้กระทำความผิดหรือให้ได้รับโทษน้อยลง⁵³

4.3.4.2 ปัญหาในเรื่องการขาดการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชน ปัญหาในประการนี้ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นจากการที่บทบัญญัติในกฎหมายลำดับรองไม่ได้มีบัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ในการมีส่วนร่วมของประชาชนเอาไว้ ดังนั้น ประชาชนจึงเกิดความสับสนว่าตนเองมีสิทธิหรือหน้าที่ในการมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด ทั้งๆ ที่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติรับรองถึงสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้อย่างชัดเจน ซึ่งถึงแม้ว่าในปัจจุบัน พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะมีการกำหนดถึงในเรื่องของการสนับสนุนให้องค์กรเอกชน ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศ มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม⁵⁴ ซึ่งอาจจะทำให้ได้รับความช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในด้านต่างๆ นั้น⁵⁵ แต่การที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้อาจทำให้เกิดข้อจำกัดในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับแหล่งทรัพยากรการท่องเที่ยวได้ เนื่องจากประชาชนบางกลุ่มไม่ได้รวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์กรเอกชน ที่จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ได้รวมตัวกันในฐานะที่เป็นชุมชนเท่านั้น ซึ่งมีผลทำให้ชุมชนท้องถิ่นเหล่านี้ ไม่ได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการเท่าที่ควร

นอกจากนี้ ปัญหาในเรื่องการขาดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ถือได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ควรต้องหาทางแก้ไขเช่นเดียวกัน โดยปัญหาในเรื่องการขาดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรการท่องเที่ยวนี้ อาจแยกพิจารณาออกได้เป็น 2 กรณี คือในแง่ของผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยวและในแง่ของนักท่องเที่ยว โดยในแง่ของผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยวนี้ หากรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการประกอบอาชีพ โดยอาศัยประโยชน์จากทรัพยากรการท่องเที่ยวในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น การจัดหา

⁵³ อำนวย วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 24, น.546.

⁵⁴ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁵⁵ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

เรื่อนำเที่ยว หรือการเป็นไกด์ท้องถิ่นนำเที่ยว ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยว ก็จะมีรู้สึกห่วงหาพันที่จะอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรการท่องเที่ยวต่างๆ ในท้องถิ่นนั้นไว้โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยมาตรการทางกฎหมายในการบังคับ หรือการปลูกสร้างจิตสำนึกแต่อย่างใด ส่วนในแง่ของนักท่องเที่ยว การสร้างจิตสำนึกให้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรการท่องเที่ยว ยังถือว่าเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการและหาทางทำให้นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ รู้สึกห่วงหาพันและต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรการท่องเที่ยวประเภทต่างๆ ไว้⁵⁶

⁵⁶ อภิญา เลื่อนฉวี, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 8, น.154.

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

จากความสำคัญของปัญหาและสมมติฐานของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ที่ได้กล่าวว่า ในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลนั้น ไม่สามารถที่จะมุ่งเน้นแต่เพียงการอนุรักษ์ หรือมุ่งเน้นแต่เพียงการพัฒนาเพียงด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น แต่หากต้องมุ่งเน้นที่จะอนุรักษ์และพัฒนาควบคู่ไปพร้อมๆ กัน เพราะหากมุ่งเน้นแต่เพียงด้านการอนุรักษ์โดยออกมาตรการทางกฎหมายมาควบคุมอย่างเข้มงวด ห้ามดำเนินการหรือกระทำการทุกอย่างภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลแล้ว ผลเสียก็ย่อมจะเกิดขึ้นกับการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เนื่องจากผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยวไม่สามารถเข้าไปดำเนินกิจการภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลได้ หรือหากสามารถเข้าไปดำเนินกิจการได้ก็ต้องพบกับกฎระเบียบที่เข้มงวดจนไม่คุ้มค่าแก่การลงทุน ส่วนในด้านนักท่องเที่ยวหากมีการกำหนดบทกฎหมายที่เข้มงวดจนเกินไป นักท่องเที่ยวก็จะไม่เข้าไปท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล เนื่องจากเกรงกลัวว่าตนจะทำผิดกฎหมายและได้รับโทษ แต่หากมุ่งเน้นแต่เพียงด้านการพัฒนาแต่เพียงอย่างเดียว โดยออกกฎหมายเปิดช่องทางให้ผู้ประกอบการสามารถเข้ามาลงทุนดำเนินกิจการด้านการท่องเที่ยวภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลโดยไม่มีขีดจำกัดแล้ว ผลดีที่เกิดขึ้นคือ จะทำให้มีจำนวนนักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากมีสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น แต่ผลเสียที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาคือ ทรัพยากรการท่องเที่ยวประเภทต่างๆ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลจะได้รับความเสื่อมโทรม เนื่องจากไม่สามารถรองรับกับจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มมากขึ้น รวมถึงพฤติกรรมของเอกชนผู้ประกอบการท่องเที่ยว และนักท่องเที่ยวบางประเภทที่มีเจตนาที่จะทำลายทรัพยากรการท่องเที่ยวภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ดังนั้น ในการที่จะอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องหามาตรการทางกฎหมายที่สามารถนำมาใช้ได้ ทั้งในเรื่องของการอนุรักษ์และการพัฒนาควบคู่กันไป

สำหรับปัญหาในด้านต่างๆ ที่เกิดในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล สามารถแยกพิจารณาได้ 4 ด้าน ดังนี้

1. ปัญหาในด้านการบริหารจัดการ

1.1 ปัญหาในเรื่องของแนวนโยบายและแนวทางในการจัดการอุทยานแห่งชาติทางทะเล ในบางเรื่องยังไม่มี ความชัดเจนแน่นอน โดยเฉพาะในเรื่องของแนวทางในการพัฒนาการท่องเที่ยวทางทะเล ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงแนวนโยบายของรัฐและแผนการดำเนินงานในระดับต่างๆ ที่ใช้ในการคุ้มครองดูแลจัดการอุทยานแห่งชาติ เช่น แผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติ แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดแล้ว จะเห็นได้ว่าแนวนโยบายและแนวทางต่างๆ เหล่านี้ ถึงแม้จะมีการกล่าวถึงแนวทางในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวไว้ แต่แนวนโยบายและแนวทางต่างๆ เหล่านี้เป็นเพียงหลักการกว้างๆ เท่านั้น ในบางเรื่องจึงไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง หรือหากว่าในบางเรื่องแม้มีการกำหนดแนวนโยบายและแนวทางที่ชัดเจน แต่ก็ไม่มี การกำหนดมาตรการในลำดับรองหรือในระดับปฏิบัติการเพื่อมารองรับกับแนวนโยบายดังกล่าวให้สามารถนำมาใช้ได้จริง

1.2 ปัญหาในเรื่องของการจัดทำแผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติในปัจจุบัน มีอุทยานแห่งชาติเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้นที่ได้มีการจัดทำแผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติ โดยอุทยานแห่งชาติส่วนใหญ่โดยเฉพาะอุทยานแห่งชาติทางทะเลยังไม่มี การจัดทำแผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติแต่อย่างใด ทำให้เกิดปัญหาในแง่ที่ว่าอุทยานแห่งชาติที่ไม่มี การจัดทำแผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติไม่มีแนวทางในการดำเนินงานที่ถูกต้องและเหมาะสมกับอุทยานแห่งชาติอื่นๆ

1.3 ปัญหาในเรื่องของการนำแนวความคิดและรูปแบบการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ มาปรับใช้กับการท่องเที่ยวภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ปัญหาที่เกิดขึ้นในประการนี้คือ แนวความคิดและรูปแบบการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์นั้น ไม่ได้มีการกำหนดขึ้นในรูปแบบของกฎหมายที่บังคับให้ประชาชนต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น การจะให้ประชาชนซึ่งเป็นนักท่องเที่ยวเข้าไปท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล จึงจำเป็นต้องใช้มาตรการในการจูงใจและปลูกสร้างจิตสำนึกให้เห็นถึงความสำคัญของทรัพยากรการท่องเที่ยวประเภทต่างๆ ซึ่งในบางกรณีมาตรการนี้อาจจะใช้ไม่ได้ผลกับกลุ่มนักท่องเที่ยวบางประเภท นอกจากนี้ หากมองในมุมกลับกันถ้าการส่งเสริมรูปแบบการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ได้ผลอย่างดี ก็จะทำให้มี

นักท่องเที่ยวเข้าไปเที่ยวภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลเพิ่มมากขึ้น ซึ่งก็อาจก่อให้เกิดความแออัดภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลได้

2. ปัญหาในด้านกฎหมาย

2.1 ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นคุ้มครองอุทยานแห่งชาติทางบกมากกว่าที่จะคุ้มครองอุทยานแห่งชาติทางทะเลโดยดูได้จากในเรื่องของการกำหนดเขตพื้นที่ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ซึ่งในปัจจุบันยังคงเกิดความไม่ชัดเจนแน่นอนว่าบริเวณพื้นที่ที่เป็นทะเลนั้น จะถือว่าเป็นเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลหรือไม่ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้เกิดขึ้นจากความไม่ครอบคลุมของถ้อยคำในกฎหมาย โดยในมาตรา 4 (1)¹ ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "ที่ดิน" ในเขตอุทยานแห่งชาติว่าหมายถึง พื้นที่ดินทั่วไป ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลซึ่งการให้คำจำกัดความดังกล่าวนี้ ทำให้เกิดปัญหาในการตีความว่า คำว่า "ที่ชายทะเล" จะมีความหมายครอบคลุมเฉพาะบริเวณที่ติดต่อกับทะเลซึ่งประกอบกันเป็นที่ริมตลิ่งและจะมีน้ำทะเลท่วมถึงก็แต่เฉพาะในบางฤดูเท่านั้น ไม่รวมถึงบริเวณน่านน้ำที่เป็นทะเลด้วย ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้เกิดปัญหาในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรการท่องเที่ยวที่อยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล เนื่องจากเจ้าหน้าที่จะไม่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

2.2 ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ไม่มีบทบัญญัติใดกล่าวถึงแนวทางในการจัดการอุทยานแห่งชาติอย่างเป็นระบบ โดยในกฎหมายฉบับนี้มีการกล่าวถึงแต่เพียงข้อปฏิบัติและข้อห้ามในการปฏิบัติรวมถึงบทลงโทษเท่านั้น แต่ไม่มีบทบัญญัติใดกล่าวถึงแนวทางในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน นอกจากนี้ ในกฎหมายฉบับนี้ยังไม่มีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึงการกำหนดแนวนโยบายของรัฐหรือการนำแนวทางตามแผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติมาปฏิบัติตามในรูปแบบของกฎหมาย

2.3 ในเรื่องบทลงโทษตามกฎหมายพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 เมื่อเทียบกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ถือได้ว่าโทษตามกฎหมายฉบับนี้เป็นอัตราโทษที่ต่ำและไม่มีความรุนแรงเพียงพอที่จะใช้ป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดกระทำความผิดซ้ำอีกหรือเกิดความเกรงกลัวได้

¹ มาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504

2.4 ปัญหาในเรื่องของการเข้าไปประกอบกิจการในเขตอุทยานแห่งชาติที่จะต้องเป็นไปตามที่ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2547 ประกาศกำหนด ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงระเบียบดังกล่าวนี้แล้วจะเห็นได้ว่า ระเบียบนี้กล่าวถึงแต่คุณสมบัติของเอกชนที่จะเข้ามาดำเนินกิจการในเขตอุทยานแห่งชาติ² และขั้นตอนในการอนุญาตของเจ้าหน้าที่เท่านั้น แต่ไม่มีการกล่าวถึงการควบคุมจำนวนปริมาณการเข้ามาลงทุนของเอกชนโดยให้ขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจในการอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น ซึ่งก็เท่ากับว่าเอกชนสามารถเข้ามาลงทุนในเขตอุทยานแห่งชาติได้โดยไม่มีขีดจำกัด และเมื่อเป็นเช่นนี้จำนวนปริมาณการเข้ามาลงทุนของเอกชนย่อมมีแต่จะเพิ่มมากขึ้น ก่อให้เกิดผลกระทบและความเสียหายต่างๆ เกิดขึ้นกับอุทยานแห่งชาติ และนอกจากในเรื่องนี้แล้วในเรื่องอื่นๆ ที่เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่มีกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนและแน่นอน

2.5 ปัญหาในเรื่องของความไม่ครอบคลุมของบทบัญญัติกฎหมาย ในเรื่องของการนำเอาบทบัญญัติกฎหมายในฉบับต่างๆ มาใช้บังคับในการจัดการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยว โดยจะเห็นได้จากในปัจจุบันกิจกรรมการท่องเที่ยวบางประเภทได้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรการท่องเที่ยวโดยตรง เช่น กิจกรรมการดำน้ำแบบ sea walking หรือ scuba diving หรือ snorkeling ซึ่งไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมการดำน้ำแบบใดต่างก็ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรการท่องเที่ยวทั้งสิ้น ถึงแม้ว่าในปัจจุบันกรมป่าไม้จะมีประกาศเกี่ยวกับการควบคุมผู้ประกอบการในการให้บริการนำเที่ยวประเภทกิจกรรมดำน้ำและในเรื่องของการคิดค่าบริการสำหรับบุคคลที่เข้าไปทำกิจกรรมการดำน้ำลึก แต่ประกาศดังกล่าวนี้ก็มีผลใช้บังคับเฉพาะอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสิมิลันและอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสุรินทร์เท่านั้น ไม่ได้ครอบคลุมไปถึงกิจกรรมการดำน้ำลึกภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลทุกแห่งที่ประสบปัญหาในลักษณะเดียวกัน

2.6 ปัญหาในเรื่องของการที่พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 ได้กำหนดให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการสำรวจ กำหนดพื้นที่ที่

² ข้อ 10 ของระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2547

เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่จะสงวนไว้เป็นของรัฐ โดยให้อยู่ในความควบคุมดูแลของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยและให้จัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกานั้น การที่กฎหมายให้อำนาจไว้เช่นนี้อาจจะเกิดปัญหาการซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันขึ้น เนื่องจากหากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยไปกำหนดพื้นที่ที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวทับซ้อนกับพื้นที่ที่มีหน่วยงานอื่นดูแลอยู่แล้ว ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานได้ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยเฉพาะของตน และในการที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการจัดทำพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว กฎหมายก็ไม่ได้มีการกำหนดระเบียบ วิธีการในการออกพระราชกฤษฎีกาว่าจะให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีวิธีการในการควบคุมดูแลอย่างไร โดยวิธีใด และถ้าฝ่าฝืนจะมีบทลงโทษอย่างไร

3. ปัญหาในด้านองค์กร

3.1 ปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน เนื่องจากทรัพยากรการท่องเที่ยวบางประเภท เป็นทรัพยากรที่อยู่ในบริเวณพื้นที่ทะเล ซึ่งหากในบริเวณนั้นเป็นเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติทางทะเล ก็ย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช แต่หากทรัพยากรการท่องเที่ยวนั้นอยู่นอกเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ก็อาจอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมประมง ซึ่งการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่เช่นนี้ ก็ทำให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้น คือ ในเรื่องของ การกำหนดเขตพื้นที่นั้น ไม่ได้กำหนดเอาไว้ให้ชัดเจนว่า พื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลนั้นจะครอบคลุมไปถึงพื้นที่ชายฝั่งทะเลและพื้นที่ในทะเลด้วยหรือไม่ทำให้เกิดความไม่แน่ชัดว่าทรัพยากรการท่องเที่ยวในทะเลอยู่ในความคุ้มครองของอุทยานแห่งชาติทางทะเลหรือไม่ ทำให้เกิดความสับสนขึ้นมาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทั้งสองหน่วยงานว่า องค์กรใดจะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรการท่องเที่ยว

3.2 ปัญหาการขาดการประสานงานระหว่างกันไม่ว่าจะเป็นการประสานงานระหว่างองค์กรภาครัฐด้วยกันเอง หรือระหว่างองค์กรภาครัฐกับภาคเอกชน โดยในการที่จะดูแลรักษาทรัพยากรการท่องเที่ยวให้ได้มีประสิทธิภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จะต้องได้รับความร่วมมือจากองค์กรภาครัฐอื่นๆ นอกจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลโดยตรง เนื่องจากทรัพยากรการท่องเที่ยวบางประเภทมิได้อยู่แต่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลเท่านั้น ดังนั้น หากให้องค์กรภาครัฐแต่ละองค์กรดำเนินงานไปตามวัตถุประสงค์ของตนเอง ในบางกรณีอาจมีผลทำให้การคุ้มครองดูแลทรัพยากรการท่องเที่ยวไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร นอกจากนี้

การดำเนินงานระหว่างองค์กรภาครัฐกับองค์กรภาคเอกชนก็ไม่มีประสานงานกันในบางกรณี การได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชนก็จะทำให้การคุ้มครองดูแลทรัพยากรการท่องเที่ยวเป็นไปในทางที่ดีกว่า

3.3 ปัญหาทางด้านงบประมาณและบุคลากร ปัญหาในประการนี้เกิดขึ้นเนื่องจากการดำเนินงานในอุทยานแห่งชาติส่วนใหญ่จะมีจำนวนข้าราชการประจำปฏิบัติหน้าที่เพียงไม่กี่คน และงบประมาณที่ได้รับจัดสรรมา ส่วนใหญ่จะไม่เพียงพอต่อการจัดการดูแลอุทยานแห่งชาติ เนื่องจากในปัจจุบันความต้องการทางด้านการท่องเที่ยวมีเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการเพิ่มจำนวนบุคลากรและเพิ่มงบประมาณในด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวให้เพียงพอต่อความต้องการของนักท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่ขยายตัวเพิ่มขึ้น

4. ปัญหาในด้านอื่นๆ

4.1 ปัญหาในด้านความสามารถในการรองรับพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติ ปัญหาในด้านนี้เกิดขึ้น ในกรณีที่มีรัฐมุ่งเน้นการพัฒนาการท่องเที่ยวโดยไม่คำนึงถึงความสามารถในการรองรับของพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่ง โดยเฉพาะในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติทางทะเล ซึ่งมีข้อจำกัดในการรองรับจำนวนปริมาณนักท่องเที่ยว ส่งผลให้เกิดความเสื่อมโทรมขึ้นต่อทรัพยากรการท่องเที่ยว ทั้งในเชิงปริมาณและในเชิงคุณภาพ โดยสาเหตุนี้เกิดจากการที่มีปริมาณนักท่องเที่ยวเข้ามาเที่ยวชมในเขตอุทยานแห่งชาติมากเกินไปกว่าที่ทรัพยากรการท่องเที่ยวต่างๆ จะสามารถรองรับไว้ได้ ประกอบกับพนักงานเจ้าหน้าที่ก็มีจำนวนไม่เพียงพอที่จะสามารถควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึง

4.2 ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ถือได้ว่าเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งทำให้การอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวไม่มีประสิทธิภาพดีเท่าที่ควรซึ่งถึงแม้ว่าในปัจจุบันบทบัญญัติของกฎหมาย ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะได้บัญญัติรับรองให้สิทธิประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นภาครัฐก็ยังไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรม และในแนวนโยบายแห่งรัฐไม่ว่าจะเป็นนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบัน หรือแผนปฏิบัติการท่องเที่ยว แม้จะมีแนวนโยบายที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวก็ตาม แต่ภาครัฐก็มิได้มีการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังโดยเฉพาะ

ในเรื่องของการอนุรักษ์ และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ถือได้ว่าในปัจจุบันการได้รับความร่วมมือจากประชาชนยังอยู่ในสัดส่วนที่น้อยมาก ทั้งๆ ที่หากให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรการท่องเที่ยว จะส่งผลให้กระบวนการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากจะทำให้ประชาชนรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของทรัพยากรการท่องเที่ยว ตลอดจนตระหนักถึงบทบาทหน้าที่และความสำคัญในการดูแลรักษาทรัพยากรการท่องเที่ยวตามธรรมชาติให้คงอยู่ต่อไป

ข้อเสนอแนะ

1. ในด้านการบริหารจัดการ

1.1 รัฐควรกำหนดนโยบายและมาตรการในการพัฒนาการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลให้มีความชัดเจนและแน่นอน โดยรัฐอาจนำแนวนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวไปกำหนดไว้ในแผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติ และหลังจากมีการจัดทำแผนแม่บทเสร็จเรียบร้อยแล้วต้องสามารถนำแนวนโยบายและข้อกำหนดต่างๆ ในแผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติมาปฏิบัติได้จริง เพื่อเป็นการควบคุมและป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมเกิดขึ้นกับอุทยานแห่งชาติทางทะเล โดยแนวนโยบายที่รัฐควรกำหนดให้ชัดเจนคือ แนวทางในการดำเนินกิจการต่างๆ ของเอกชนเพื่อรองรับกับความต้องการของนักท่องเที่ยว ซึ่งหากเป็นการดำเนินกิจการภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล รัฐควรกำหนดมาตรการในการอนุญาต รวมไปถึงการแบ่งเขตการจัดการที่ชัดเจนว่า พื้นที่ส่วนไหนสามารถให้ดำเนินกิจการได้ และพื้นที่ส่วนไหนห้ามดำเนินกิจการเด็ดขาด และรัฐควรกำหนดมาตรการในการส่งเสริมสนับสนุนให้มีการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เพื่อการท่องเที่ยวให้ดำเนินการภายนอกเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล เพื่อลดผลกระทบที่เกิดจากการท่องเที่ยวซึ่งมีผลต่อทรัพยากรการท่องเที่ยวภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล

1.2 ปัญหาในเรื่องของการที่ปัจจุบันยังไม่มีจัดทำแผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติให้ครบทุกแห่งนั้น รัฐควรเร่งให้มีการให้อุทยานแห่งชาติทุกแห่งต้องจัดทำแผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติภายในเวลาอันควร และหากจะมีการกำหนดให้พื้นที่ใด

เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ก็ควรจะมีการกำหนดให้สำเร็จและจัดทำแผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติควบคู่กันไปด้วย

1.3 ปัญหาในเรื่องของการให้นักท่องเที่ยวทุกคนรู้จักรูปแบบการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์นั้น³ ควรจะมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์เข้าไปด้วย ทั้งนี้ อาจเป็นการเพิ่มเติมเข้าไปในรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อเป็นการบังคับให้นักท่องเที่ยวทุกคนต้องปฏิบัติตาม

2. ในด้านกฎหมาย

2.1 ปัญหาในเรื่องของการใช้ถ้อยคำคลุมเครือ โดยให้คำจำกัดความของคำว่า ที่ดินไม่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในการตีความว่า คำว่า "ที่ดิน" จะมีความหมายครอบคลุมถึงขอบเขตพื้นที่เพียงใด ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในด้านการตีความและเป็นการแก้ไขคำจำกัดความของคำว่า "ที่ดิน" ในมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ควรจะขยายความให้มีความหมายรวมถึงพื้นที่ชายฝั่งทะเลที่มีน้ำท่วมถึงตลอดเวลาและบริเวณน่านน้ำในทะเลด้วย ซึ่งหากมีการแก้ไขความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายนี้แล้ว ก็จะทำให้กระบวนการบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.2 ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ควรจะมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องของการจัดการอุทยานแห่งชาติอย่างเป็นระบบ โดยกำหนดถึงแนวทางในการจัดการในด้านต่างๆ ว่าควรจะมีแนวทางในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวภายในเขตอุทยานแห่งชาติอย่างไร และควรกำหนดมาตรการในการนำนโยบายของรัฐและแผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติมาบัญญัติไว้ในรูปแบบของกฎหมาย รวมทั้งควรมีมาตรการในการกำหนดให้อุทยานแห่งชาติทุกแห่งต้องจัดทำแผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติ นอกจากนี้ ในกรณีของการคุ้มครองทรัพยากรแนวปะการัง ซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรการท่องเที่ยวที่สำคัญประเภทหนึ่งในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ควรจะมีการวางแนวทางทางกฎหมายในการที่จะนำเอาแนวทางในแผนแม่บทการจัดการปะการังแห่งชาติมาปฏิบัติจริง ไม่ว่าจะ เป็นในเรื่อง

³ พยอ ม ธรรมบุตร, "การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์เพื่อพัฒนาชุมชน,"

การแบ่งเขตการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแนวปะการัง หรือการจัดการในด้านต่างๆ ที่เป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง

2.3 ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 กรณีที่บทกำหนดโทษตามกฎหมาย ยังไม่มีความรุนแรงเพียงพอที่จะใช้ป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำความผิดเกิดขึ้นนั้น ควรจะมีการเพิ่มโทษจำคุกและปรับให้สูงขึ้นกว่าเดิม และควรเพิ่มโทษให้หนักขึ้นในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดร้ายแรงเพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป โดยในเรื่องของการเพิ่มโทษหรือปรับเปลี่ยนโทษนี้ การกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรการท่องเที่ยวในบางกรณีนั้น อาจจะไม่จำเป็นต้องลงโทษโดยการจำคุกหรือเรียกเงินค่าปรับ แต่อาจจะนำมาตรการในด้านการควบคุมความประพฤติ หรือการบริการทางสังคมมาใช้ลงโทษแทน เนื่องจากการใช้มาตรการดังกล่าวนี้จะทำให้นักท่องเที่ยวผู้กระทำความผิด ได้เห็นถึงคุณค่าและความสำคัญของทรัพยากรการท่องเที่ยว และยังถือว่าเป็นการลงโทษบุคคลผู้กระทำความผิดไปในคราวเดียวกัน ตัวอย่างเช่น หากนักท่องเที่ยวคนใดเข้าไปท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลและได้ทำลายปะการัง หรือลักลอบนำปะการังออกไปนอกเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลแทนที่จะลงโทษบุคคลผู้กระทำความผิดโดยการเรียกเก็บเงินค่าปรับ อาจจะเป็นการลงโทษโดยการใช้บุคคลนั้น มีหน้าที่ในการเก็บขยะบริเวณชายหาดหรือบริเวณใต้ท้องทะเล หรือให้บุคคลนั้นมีหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรปะการัง หรือให้เป็นเจ้าหน้าที่สนับสนุนในการปลูกสร้างปะการังแทน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลงโทษให้บุคคลผู้กระทำความผิดได้เห็นถึงคุณค่าและความสำคัญของทรัพยากรแนวปะการังมากยิ่งขึ้น แต่หากเป็นในด้านของผู้ประกอบกิจการด้านการท่องเที่ยว มาตรการในการลงโทษนอกจากจะลงโทษโดยการปรับหรือจำคุกแล้ว อาจจะใช้การยึดใบอนุญาตของผู้ประกอบการนั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการทำให้ผู้ประกอบการเกิดความเกรงกลัว และไม่กล้าที่จะกระทำความผิด นอกจากนี้ ควรมีบทกำหนดโทษและความผิดแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดหรือมีส่วนร่วมสนับสนุนในการกระทำความผิดให้ต้องรับโทษหนักกว่าบุคคลธรรมดา เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้นักงงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำความผิดเอง

2.4 ในเรื่องของการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่จะอนุญาตให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการภายในเขตอุทยานแห่งชาตินั้น ควรจะมีการกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจในการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติ รวมถึงการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในเรื่องอื่นๆ ให้ชัดเจนแน่นอน เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการอนุญาต

ให้เข้าไปทำประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น และหลักเกณฑ์ในการที่เจ้าหน้าที่จะอนุญาตได้นั้นจะต้องมีหลักเกณฑ์และแนวทางที่แน่นอนว่า กิจกรรมหรือโครงการนั้นจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ของอุทยานแห่งชาติด้วย นอกจากนี้ ในเรื่องของระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ควรจะมีการแก้ไขให้กิจกรรมต่างๆ ที่จะเข้ามาดำเนินการในเขตอุทยานแห่งชาติต้องแสดงถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมนั้น รวมทั้งควรจะมีมาตรการในการควบคุมปริมาณการเข้ามาขอดำเนินการของเอกชนไม่ให้มีมากเกินไปจนความจำเป็นในการใช้ประโยชน์

2.5 ปัญหาในเรื่องของความไม่ครอบคลุมของบทบัญญัติกฎหมายในเรื่องของการควบคุมกิจการด้านการท่องเที่ยวบางประเภท ควรจะมีการวางแนวทางในการควบคุมกิจการด้านการท่องเที่ยวให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เช่น ในเรื่องของการประกอบกิจการการดำน้ำ ควรจะมีการกำหนดถึงระเบียบและวิธีการในการเข้าไปดำน้ำภายในเขตอุทยานแห่งชาติ นอกจากนี้ ควรจะมีการศึกษาถึงขีดความสามารถในการรองรับพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งว่าสามารถรับปริมาณนักท่องเที่ยวได้จำนวนเท่าใดจึงจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า หรือแนวปะการัง โดยอาจจะเป็นการนำเอามาตรการต่างๆ เข้ามาใช้ เช่น การจำกัดระยะเวลาและฤดูกาลในการดำน้ำดูปะการัง หรือการกำหนดปริมาณที่เหมาะสมของจำนวนนักดำน้ำในแต่ละจุดดำน้ำว่าควรมีปริมาณที่เหมาะสมเท่าใดในแต่ละช่วงเวลา เพื่อไม่ให้เกิดความหนาแน่นของนักดำน้ำในแต่ละจุดมากเกินไป นอกจากนี้ ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายใดที่กล่าวถึงการจัดการและควบคุมกิจกรรมการดำน้ำอย่างเป็นระบบ ซึ่งในส่วนนั้นนอกจากจำเป็นที่จะต้องมีการออกกฎหมายมาควบคุมกิจกรรมการดำน้ำของนักท่องเที่ยวแล้ว ยังต้องมีการวางหลักเกณฑ์โดยอาศัยแนวความคิดในเรื่อง การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์เพิ่มเข้าไปด้วยเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติของนักท่องเที่ยวระหว่างประกอบกิจกรรมการดำน้ำ

2.6 ปัญหาในเรื่องของการที่กฎหมายให้อำนาจแก่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มีอำนาจในการสำรวจและกำหนดพื้นที่ที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่จะสงวนไว้เป็นของรัฐ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการซ้ำซ้อนและขัดแย้งกับหน่วยงานอื่นนั้น อาจแก้ไขโดยการเพิ่มมาตรการในด้านต่างๆ ให้มีความชัดเจนมากขึ้น เช่น กำหนดให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่

ในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้สถานที่ กำหนดค่าธรรมเนียมในการใช้สถานที่ กำหนดแผนงานจัดสร้าง ส่งเสริม อนุรักษ์ พื้นฟู บูรณะสถานที่ท่องเที่ยวและทรัพยากรการท่องเที่ยวที่ต้องสงวนไว้เป็นของรัฐ และหากในกรณีใดมีความขัดแย้งเกิดขึ้น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยควรทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ประสานงาน ส่งเสริม และอำนวยความสะดวกเพื่อประโยชน์ด้านการท่องเที่ยวเท่านั้น

3. ในด้านองค์กร

3.1 ปัญหาในเรื่องของความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายทำให้เกิดปัญหาการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานนั้น ควรมีการเร่งแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ และอำนาจในการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวให้มีความชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อนกัน เพื่อที่จะทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่

3.2 ปัญหาในเรื่องของการขาดการประสานงานนั้น รัฐควรเร่งส่งเสริมให้องค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องได้ประสานความร่วมมือในการดำเนินงานในระหว่างกันเพิ่มมากขึ้น โดยการให้องค์กรภาครัฐต่างๆ ได้มีการดำเนินการร่วมกันภายใต้แผนนโยบายการดำเนินงานอย่างเดียวกัน และเปิดโอกาสให้กับองค์กรภาครัฐที่มีความเกี่ยวข้องของทุกองค์กรได้เข้ามามีบทบาทร่วมกัน ทั้งนี้ อาจดำเนินการโดยการจัดตั้งคณะกรรมการกลางขึ้นมา โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้จัดตั้ง และเป็นผู้กำหนดกรอบนโยบายให้การดำเนินงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งคณะกรรมการนี้ควรจะต้องประกอบไปด้วย องค์กรภาครัฐที่รับผิดชอบในพื้นที่อนุรักษ์และนอกเขตอนุรักษ์ พร้อมทั้งจะต้องให้ภาคประชาชนได้เข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย

3.3 ปัญหาในด้านการขาดงบประมาณและบุคลากร รัฐควรที่จะเพิ่มอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ เงินงบประมาณ และอุปกรณ์ที่จำเป็นในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้มีจำนวนเพียงพอ และมีความเหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ โดยอาจจะคำนึงถึงจำนวนปริมาณนักท่องเที่ยวที่เข้าไปท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ

4. ในด้านอื่นๆ

4.1 ปัญหาในเรื่องของความสามารถในด้านการรองรับของพื้นที่นั้น อาจแก้ไขโดยการกำหนดแนวทางดังต่อไปนี้ คือ

4.1.1 การจำกัดปริมาณการใช้ประโยชน์ คือ การจำกัดการใช้ประโยชน์จากอุทยานแห่งชาติในรูปแบบต่างๆ โดยไม่คำนึงถึงสาเหตุของปัญหา เช่น การห้ามเข้าไปพักผ่อนในอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสุรินทร์ โดยจะอนุญาตให้เข้าไปได้เฉพาะเวลากลางวันเท่านั้นหรืออาจจะจำกัดสถานที่ท่องเที่ยวบางจุด ห้ามเข้าไปเที่ยวชมในบางช่วงเวลา

4.1.2 การกระจายการใช้ประโยชน์ คือ การที่แหล่งท่องเที่ยวในบริเวณหนึ่งๆ นั้น อาจจะมีจำนวนนักท่องเที่ยวเข้าไปเที่ยวชมเป็นจำนวนมากเกินไป อาจจะทำให้เกิดผลกระทบการท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวที่ว่า นอกจากบริเวณที่เป็นจุดสนใจของนักท่องเที่ยวที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวรวมตัวกันอยู่มากที่สุดแล้ว ยังมีบริเวณอื่นๆ ซึ่งมีความน่าสนใจเช่นเดียวกันในแหล่งท่องเที่ยวที่อื่นหรือไม่ ซึ่งหากมีก็อาจจะกระจายนักท่องเที่ยวออกไปยังบริเวณอื่นที่มีสภาพธรรมชาติใกล้เคียงกัน เช่น ในเรื่องของแหล่งดำน้ำดูปะการังบริเวณใดที่มีนักท่องเที่ยวมาก อาจจะกระจายนักท่องเที่ยวไปยังจุดดำน้ำอื่นที่อยู่ใกล้เคียงกัน เพื่อให้สภาพธรรมชาติในบริเวณนั้นได้มีโอกาสในการฟื้นฟูตัวเอง แต่หากในแหล่งท่องเที่ยวใดมีจุดท่องเที่ยวซึ่งเป็นจุดสนใจของนักท่องเที่ยวเพียงจุดเดียวไม่สามารถกระจายนักท่องเที่ยวไปยังจุดอื่นได้ ก็อาจต้องนำมาตรึงการจำกัดฤดูกาลในการเข้าไปใช้ประโยชน์มาใช้บังคับแทน

4.1.3 การจำกัดระยะเวลาในการใช้ คือ การทำให้ปริมาณและระดับการใช้ประโยชน์ลดน้อยลง เช่น หากนักท่องเที่ยวต้องการจะค้างแรมในเขตอุทยานแห่งชาติอาจจะกำหนดจำนวนวันไม่ให้ค้างแรมเกินกว่า 3 วัน เป็นต้น แต่ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับความเหมาะสมโดยพิจารณาจากขนาดของพื้นที่ ความเปราะบางของบริเวณที่เปิดให้นักท่องเที่ยวใช้ประโยชน์เป็นสิ่งสำคัญ

4.1.4 การจำกัดฤดูกาลในการใช้ประโยชน์ อุทยานแห่งชาติบางแห่งอาจได้รับความเสื่อมโทรมมากจนยากที่จะหาทางควบคุมและแก้ไข ดังนั้น อาจจะแก้ไขโดยการปิดหรือไม่อนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราว เพื่อเปิดโอกาสให้ธรรมชาติได้ฟื้นตัว

4.2 ปัญหาในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจแก้ไขโดยการกำหนดแนวทางดังต่อไปนี้

4.2.1 ส่งเสริมให้ประชาชน องค์กรภาคเอกชน และองค์กรภาครัฐระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนในการดำเนินการ เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวที่อยู่ภายในท้องถิ่นของตนหรือในท้องถิ่นอื่นๆ ร่วมกับภาครัฐเพิ่มมากขึ้น โดยอาจให้ประชาชน

ในท้องถิ่นทำหน้าที่ให้คำแนะนำ ปรีกษา แสดงความคิดเห็นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดการอุทยานแห่งชาติ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปราบปรามการกระทำ ความผิดในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยให้อยู่ในฐานะผู้ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะทำให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างรัฐและประชาชนในพื้นที่ในการช่วยกันดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ได้เป็นอย่างดี

4.2.2 ควรมีการส่งเสริมให้ชุมชนหรือประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรการท่องเที่ยวในรูปแบบของการดำเนินกิจการการท่องเที่ยวภายในท้องถิ่น ซึ่งอาจจะดำเนินการทั้งบริเวณที่อยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลหรืออยู่นอกเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล โดยในการนี้อาจจะกำหนดให้ผู้ที่ดำเนินการท่องเที่ยวได้นั้น ต้องผ่านการฝึกอบรมในเรื่องของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ และเน้นให้บุคคลเหล่านี้เห็นถึงความสำคัญของทรัพยากรการท่องเที่ยว สำหรับกิจการท่องเที่ยวที่ประชาชนในท้องถิ่นอาจดำเนินการได้ ได้แก่ กิจการเกี่ยวกับการนั่งเรือ กิจการเกี่ยวกับการดำน้ำชมปะการัง เป็นต้น

4.2.3 เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นเกี่ยวกับสถานการณ์ของทรัพยากรการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลในปัจจุบันและเร่งสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนทั่วไปได้รับทราบและตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ และการกระตุ้นเตือนให้ประชาชนได้เห็นถึงความสำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวประเภทต่างๆ ให้คงอยู่ต่อไป และให้ประชาชนได้รับรู้ว่าทรัพยากรการท่องเที่ยวไม่ใช่เป็นแหล่งรายได้เฉพาะประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังเป็นแหล่งรายได้สำหรับประเทศชาติ อีกด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้ว ในเรื่องของการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลนั้น ไม่ควรที่จะมุ่งเน้นไปในการอนุรักษ์ หรือในการพัฒนาเพียงด้านหนึ่งด้านใด แต่ควรที่จะผสมผสานในเรื่องการอนุรักษ์และการพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลให้สามารถดำเนินควบคู่กันไปได้ นอกจากนี้ ยังต้องพยายามให้ความรู้ ความเข้าใจ และปลูกสร้างจิตสำนึกแก่นักท่องเที่ยวให้เห็นถึงความสำคัญ และคุณค่าของทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ

ภาคผนวก



ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยว
และพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ

ท.ศ. 2547

.....

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
เกี่ยวกับการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยว และพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ ให้เป็นทางปฏิบัติ
อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 16 (13) มาตรา 18 มาตรา 19 มาตรา 21 มาตรา 22
และมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติ
ให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง
ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545 อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยอนุมติรัฐมนตรี
ว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

- ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วย
การอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2547"
- ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป
- ข้อ 3 บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่งหรือความตกลงอันใดในส่วนที่กำหนด
ไว้แล้วในระเบียบนี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ให้ใช้ระเบียบนี้แทน
- ข้อ 4 ในระเบียบนี้
"อธิบดี" หมายความว่า อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
"การบริกรรมน้ำที่ขาว" หมายความว่า การนำทามหรืออำนาจความสะอาดแก่นักท่องเที่ยว
ในการเดินทางไปยังสถานที่ต่าง ๆ เพื่อการศึกษา ชมธรรมชาติ หรือชมสัตว์ป่า ในอุทยานแห่งชาติ และ
ให้หมายความรวมถึงการบริการอื่น ๆ ในอุทยานแห่งชาติด้วย
- ข้อ 5 ให้อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช รักษาการตามระเบียบนี้ และ
มีอำนาจตีความ วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้

หมวด 1

การขออนุญาตและการอนุญาต

- ข้อ 6 ผู้ใด เข้าไป หรือนำสัตว์พาหนะหรือยานพาหนะใด ๆ เข้าไปในอุทยานแห่งชาติ
หรือได้รับอนุญาตให้เข้าพักอาศัยในป่าหนัก หรือที่พักอาศัยของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และ
พันธุ์พืช หรือใช้พื้นที่ซึ่งกระโจม หรือกางเต็นท์ในที่ตั้งไว้ ในอุทยานแห่งชาติ หรือใช้บริการเกี่ยวกับ

/ การบริการ...

การบริการนำเที่ยวโดยเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติต้องเสียค่าบริการ หรือค่าตอบแทน แล้วแต่กรณี ตามที่ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชประกาศกำหนดไว้สำหรับอุทยานแห่งชาตินั้น ๆ แต่ไม่เกิน อัตราตามบัญชีที่ 1 ท้ายระเบียบนี้

ข้อ 7 ในกรณีที่กลุ่มบุคคล คณะนักศึกษา หรือคณะนักเรียน ซึ่งรวมกันเพื่อกระทำการ อย่างหนึ่งอย่างใดที่ทางราชการสนับสนุน ประสงค์จะพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ โดยขอลดค่าบริการ หรือค่าตอบแทน ให้อธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายมีอำนาจสั่งลดได้ไม่เกินครึ่งหนึ่งของอัตราที่กำหนด

ข้อ 8 ความในข้อ 6 และข้อ 7 มิให้ใช้บังคับแก่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี หรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการป่าไม้

ข้อ 9 การขออนุญาตและการอนุญาตตามระเบียบนี้ ให้ดำเนินการในบริเวณที่จัดไว้ เป็นเขตบริการในอุทยานแห่งชาติ โดยให้หัวหน้าอุทยานแห่งชาติกำหนดจุดที่ตั้ง จัดทำแผนผัง กำหนด จำนวนแปลงเพื่อกิจการต่าง ๆ แล้วรายงานกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เพื่อพิจารณา อนุมัติ

สำหรับกิจการที่จะอนุญาตให้บุคคลเข้าไปดำเนินการในบริเวณที่ได้อนุมัติให้กำหนด ไว้เป็นเขตบริการในอุทยานแห่งชาติ มีดังนี้

- ก. การจำหน่ายอาหาร เครื่องดื่ม ของที่ระลึก
- ข. ที่พักอาศัย หรือกิจการอื่นที่จำเป็นแก่การท่องเที่ยว
- ค. การบริการนำเที่ยวแก่นักท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ

ข้อ 10 ผู้ขออนุญาตเข้าไปดำเนินการตามข้อ 9 ต้องมีคุณสมบัติดังนี้

ก. บุคคลธรรมดา

(1) มีสัญชาติไทย และมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์

(2) ไม่เป็นโรคเรื้อรัง วัณโรคระยะอันตราย โรคพิษสุราเรื้อรัง คีดขาดสติ

ให้โทษอย่างร้ายแรง โรคเท้าช้าง หรือโรคผิวหนังที่น่ารังเกียจ

(3) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือไร้ความสามารถ

สามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ หรือบุคคลล้มละลาย

(4) ไม่เป็นผู้เคยถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการป่าไม้

ข. นิติบุคคล

(1) ต้องจดทะเบียนตามกฎหมายไทยและมีสำนักงานอยู่ในราชอาณาจักรไทย

(2) ในกรณีที่เป็นการหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ผู้เป็นหุ้นส่วนต้องมีสัญชาติไทย

(3) ในกรณีที่เป็นการหุ้นส่วนจำกัด ผู้เป็นหุ้นส่วนจำกัดไม่จำกัดความ

/ รับผิดชอบ...

รับผิดชอบ ต้องเป็นบุคคลธรรมดา มีสัญชาติไทย และมีทุนรวมกันอยู่ในห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น เกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(4) ในกรณีที่เป็นบริษัทจำกัด กรรมการต้องมีสัญชาติไทย และทุนของบริษัทจำกัดเกินกว่าร้อยละห้าสิบต้องเป็นของบุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทย

(5) หุ้นส่วนจำกัด หรือกรรมการผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลดังกล่าว ต้องมีคุณสมบัติตามข้อ ก.

ข้อ 11 ผู้ใดประสงค์จะเข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ ในอุทยานแห่งชาติ ตามข้อ 9 ต้องยื่นคำขอตามแบบท้ายระเบียบนี้ ต่อหัวหน้าอุทยานแห่งชาตินั้น พร้อมด้วยหลักฐานดังต่อไปนี้

- (1) ตำนานบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำตัวอย่างอื่นที่ทางราชการออกให้
- (2) ตำนานทะเบียนบ้าน
- (3) แผนงานหรือโครงการ (กรณีกำหนดให้มีแผนงานหรือโครงการ)
- (4) แบบแปลนการก่อสร้าง (กรณีกำหนดให้มีแบบแปลนการก่อสร้าง)
- (5) หนังสือรับรองการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลหรือหลักฐานต่าง ๆ ตาม

(1) และ (2) ของกรรมการผู้จัดการ หรือหุ้นส่วนผู้จัดการ

- (6) หลักฐานอื่น ๆ ที่เห็นสมควร

เมื่อหัวหน้าอุทยานแห่งชาติที่สังกัดสำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ท้องถิ่น หรือสำนักอุทยานแห่งชาติ ได้รับคำขอพร้อมหลักฐานประกอบคำขอครบถ้วนแล้ว ให้จัดทำรายงานพร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อผู้อำนวยการสำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ท้องถิ่น หรือผู้อำนวยการสำนักอุทยานแห่งชาติ แล้วแต่กรณี ภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่รับคำขอ

ข้อ 12 เมื่อผู้อำนวยการสำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ท้องถิ่น หรือผู้อำนวยการสำนักอุทยานแห่งชาติ ได้รับรายงานตามข้อ 11 แล้ว ให้ตรวจสอบพิจารณาและให้ความเห็นเสนออธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่รับรายงานจากหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ

ข้อ 13 ผู้ยื่นคำขอต้องชำระเงินค่าบริการแบบแปลนของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ตามอัตราที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ประกาศกำหนด แต่ไม่เกินอัตราตามบัญชีที่ 2 ท้ายระเบียบนี้

เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว ผู้รับอนุญาตต้องชำระเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ค่าตอบแทนรายเดือน ในวันที่ได้รับอนุญาต ตามสัดส่วนที่ได้รับอนุญาตในเดือนแรก สำหรับในเดือนถัดไปให้ชำระ

ภายในวันที่ 5 ของเดือนนั้น หรือภายในระยะเวลาที่อธิบดีกำหนด ตามอัตราที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ประกาศกำหนด แต่ไม่เกินอัตราตามบัญชีที่ 2 ท้ายระเบียบนี้

ในกรณีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ประกาศปิดการท่องเที่ยวอุทยาน-แห่งชาติใด เป็นเวลาเกินกว่า 15 วันต่อเนื่องกัน ให้ลดจำนวนเงินค่าตอบแทนรายเดือนในวรรคสอง ตามสัดส่วนวันที่ประกาศปิดการท่องเที่ยว

ข้อ 14 การอนุญาต ให้เป็นอำนาจของอธิบดี หรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย

ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน การเข้าไปดำเนินการตามข้อ 9 ก เป็นการชั่วคราวที่ไม่มีสิ่งก่อสร้าง และมีระยะเวลาดำเนินการต่อเนื่องกันไม่เกิน 15 วัน ให้หัวหน้าอุทยาน-แห่งชาติ เป็นผู้พิจารณาอนุญาตได้เป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย แล้วรายงานให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ทราบภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่อนุญาต

การอนุญาตตามข้อ 9 ข ผู้ยื่นคำขอต้องได้รับอนุญาต หรือจดทะเบียนตามกฎหมาย เฉพาะว่าด้วยการนั้นก่อน

ข้อ 15 การอนุญาตตามข้อ 9 ก. และข้อ 9 ข. ให้ใช้ใบอนุญาตตามแบบ อ.ร. 3 และ การอนุญาตตามข้อ 9 ก. ให้ใช้ใบอนุญาตตามแบบ อ.ร. 4 ท้ายระเบียบนี้

ใบอนุญาตให้กำหนดอายุดังนี้

ก. การจำหน่ายอาหาร เครื่องดื่ม ของที่ระลึก

- (1) ไม่เกิน 3 ปี สำหรับพื้นที่ไม่เกิน 20 ตารางเมตร
- (2) ไม่เกิน 5 ปี สำหรับพื้นที่เกิน 20 ตารางเมตร แต่ไม่เกิน 200 ตารางเมตร
- (3) ไม่เกิน 10 ปี สำหรับพื้นที่เกินกว่า 200 ตารางเมตร แต่ไม่เกิน 500 ตารางเมตร

ข. ที่พักอาศัย หรือกิจการอื่นที่จำเป็นแก่การท่องเที่ยว

- (1) ไม่เกิน 5 ปี สำหรับพื้นที่ไม่เกิน 2,000 ตารางเมตร
- (2) ไม่เกิน 15 ปี สำหรับพื้นที่เกิน 2,000 ตารางเมตร แต่ไม่เกิน 8,000 ตารางเมตร
- (3) ไม่เกิน 30 ปี สำหรับพื้นที่เกินกว่า 8,000 ตารางเมตร แต่ไม่เกิน 32,000 ตารางเมตร

ค. ไม่เกิน 3 ปี สำหรับการบริการนำเที่ยวแก่นักท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ

ข้อ 16 ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการท่องเที่ยว หรือพักอาศัย หรือให้ความรู้แก่ประชาชน อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้หัวหน้าอุทยานแห่งชาติดำเนินการให้มีสิ่งปลูกสร้างตามแบบที่อธิบดีเห็นชอบ โดยให้บุคคลอื่นซึ่งได้ยื่นคำขออนุญาตตามข้อ 11 ไว้แล้ว เป็นผู้ลงทุนก่อสร้างแทน และให้กรรมสิทธิ์สิ่งปลูกสร้างดังกล่าวตกเป็นของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กับบุคคลผู้ลงทุน

/ ให้บุคคล...

ให้ผู้บุคคลผู้ลงทุนตามวรรคหนึ่งได้รับอนุญาตเข้าไปดำเนินการเพื่อหาผลประโยชน์ จากสิ่งก่อสร้างนั้นตามเงื่อนไขและระยะเวลาที่กำหนด โดยเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าตอบแทนตามระเบียบนี้

หมวด 2

การขออนุญาตและการอนุญาตกรณีใบอนุญาตเดิมสิ้นอายุ

ข้อ 17 การขออนุญาตในหมวดนี้ ผู้รับอนุญาตต้องยื่นคำขออนุญาตตามข้อ 11 ก่อนใบอนุญาตเดิมสิ้นอายุไม่น้อยกว่า 30 วัน เพื่อให้หัวหน้าอุทยานแห่งชาติตรวจสอบให้ได้หลักฐานที่เป็นข้อมูลปัจจุบัน พร้อมกับตรวจสอบการดำเนินงานของผู้รับอนุญาตว่าได้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ แล้วเสนอความเห็นไปยังผู้อำนวยการสำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ท้องที่ หรือผู้อำนวยการสำนักอุทยานแห่งชาติ ภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับคำขอ แล้วให้สำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ท้องที่ หรือผู้อำนวยการสำนักอุทยานแห่งชาติ พิจารณาและจัดทำความเห็นเสนออธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งจากหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ

ในระหว่างการศึกษาของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช หากใบอนุญาตเดิมตกผู้รับอนุญาตจะประกอบกิจการต่อไปก็ได้จนกว่าจะได้รับอนุญาตใหม่ หรือ ได้รับหนังสือแจ้งไม่อนุญาต

ข้อ 18 การอนุญาต ให้ผู้อนุญาตออกใบอนุญาตใหม่ มีระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ โดยให้นำบทกำหนดเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมใบอนุญาต และค่าตอบแทนรายเดือนมาใช้บังคับด้วย

ในกรณีที่ไม่สามารถขออนุญาตให้ผู้ขออนุญาตเข้าไปดำเนินการ ได้ด้วยเหตุใด ๆ ก็ดี ให้แจ้งเหตุผลเป็นหนังสือให้ผู้ขออนุญาตทราบโดยไม่ชักช้า

ข้อ 19 ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตไม่ยื่นคำขออนุญาตเข้าไปดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือไม่ประสงค์จะดำเนินการต่อไป นับตั้งแต่ใบอนุญาตเดิมสิ้นอายุ หรือได้รับหนังสือแจ้งไม่อนุญาต ผู้รับอนุญาตพร้อมด้วยบริวารต้องออกจากอาคารหรือสิ่งก่อสร้าง หรือหยุดดำเนินการ ภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ใบอนุญาตเดิมสิ้นอายุ หรือได้รับหนังสือแจ้งไม่อนุญาตแล้วแต่กรณี

หมวด 3

ใบแทนใบอนุญาต

ข้อ 20 ในกรณีที่ใบอนุญาตให้เข้าไปดำเนินการท้องที่เขวและพิศอกอาศัยในอุทยานแห่งชาติ ชุกชุมหาย ชำรุด หรือถูกทำลาย ไม่ว่ากรณีใด ๆ จนไม่สามารถอ่านสาระสำคัญได้ ให้ผู้รับ

อนุญาตยื่นหนังสือขอรับใบแทนใบอนุญาตต่อหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ ภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่รู้ถึงการสูญหาย ชำรุด หรือถูกทำลาย

เมื่อหัวหน้าอุทยานแห่งชาติได้รับหนังสือแล้ว ให้พิจารณาเสนอผู้อำนวยการสำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ท้องถิ่น หรือผู้อำนวยการสำนักอุทยานแห่งชาติ ภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือ แล้วให้สำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ท้องถิ่น หรือสำนักอุทยานแห่งชาติ พิจารณาและจัดทำความเห็นเสนออธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งจากหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ

ข้อ 21 การอนุญาตให้ออกใบแทนใบอนุญาต ให้ผู้อนุญาตออกใบแทนใบอนุญาตตามแบบใบอนุญาตเดิม แต่ให้เขียนหรือประทับคำว่า “ใบแทน” ด้วยอักษรสีแดงไว้ตอนบนใบอนุญาตนั้น โดยมีข้อความและเงื่อนไขถูกต้องตรงกับใบอนุญาตเดิมทุกประการ เว้นแต่วันที่ออกใบแทนใบอนุญาต และผู้ลงนามอนุญาตให้เป็นไปตามขณะที่ออกใบแทนใบอนุญาต และให้หมายเหตุไว้ในใบแทนใบอนุญาตถึงเหตุผลที่ออกใบแทนใบอนุญาตด้วย

ผู้รับอนุญาตต้องชำระค่าธรรมเนียมใบแทนใบอนุญาตตามอัตราที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กำหนด แต่ไม่เกินอัตราตามบัญชีที่ 2 ท้ายระเบียบนี้

หมวด 4

การ โอนใบอนุญาต

ข้อ 22 ห้ามมิให้โอนใบอนุญาต เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย การโอนใบอนุญาตให้กระทำโดยสลักหลังใบอนุญาต

ผู้รับโอนใบอนุญาตต้องมีคุณสมบัติตามข้อ 10 และต้องชำระค่าธรรมเนียมการโอนใบอนุญาตครั้งอัตราค่าธรรมเนียมสำหรับใบอนุญาตนั้น

ข้อ 23 ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตตายก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ ผู้รับพินัยกรรมหรือทายาทโดยธรรม หรือผู้จัดการมรดกสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ไม่เกิน 45 วัน นับตั้งแต่วันที่ผู้รับอนุญาตตาย ไม่ว่าใบอนุญาตนั้นจะมีอายุเหลืออยู่เท่าใด ถ้าผู้รับพินัยกรรมหรือทายาทโดยธรรมหรือผู้จัดการมรดกประสงค์จะดำเนินกิจการต่อไปอีก ให้ยื่นหนังสือขอรับ โอนใบอนุญาตก่อนกำหนดระยะเวลาดังกล่าว สิ้นสุดลง และให้ประกอบกิจการต่อไปได้ในระหว่างการศึกษาจนกว่าจะได้รับหนังสือแจ้งไม่อนุญาต

กรณีไม่อนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้แจ้งเหตุผลเป็นหนังสือให้ผู้ขอรับโอนทราบด้วย

ถ้าไม่มีการดำเนินการภายในระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง หรือมีการตั้งไม่อนุญาต ให้นำความในข้อ 19 มาใช้บังคับ

หมวด 5

เบ็ดเตล็ด

ข้อ 24 เมื่อมีการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ ตามระเบียบนี้แล้ว ให้ผู้อำนวยการสำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ท้องถิ่น หรือผู้อำนวยการสำนักอุทยานแห่งชาติ แล้วแต่กรณี พิจารณาตั้งเจ้าหน้าที่ออกไปดำเนินการตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติตามเงื่อนไขในการอนุญาตอย่างสม่ำเสมอ และให้เจ้าหน้าที่จากส่วนกลางออกไปดำเนินการตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติตามเงื่อนไขในการอนุญาตอีกทางหนึ่ง อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

ข้อ 25 การอนุญาตให้ดำเนินการใด ๆ ในอุทยานแห่งชาติ ซึ่งได้ออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลใดไว้แล้วก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ ให้ถือว่ายังคงได้รับอนุญาต และถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการ และกำหนดระยะเวลาการอนุญาตให้เป็นไปตามระเบียบนี้ต่อไป

ประกาศ ณ วันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547



(นายสมชัย เพียรสถาพร)

อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

(สำเนา)

ประกาศกรมป่าไม้

เรื่อง ให้ผู้ประกอบการยื่นคำขออนุญาตในการเข้าไปให้บริการนำเที่ยวประเภทกิจกรรมการดำน้ำลึก
ในอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสิมิลันและอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสุรินทร์

ด้วยกรมป่าไม้เห็นว่า เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกัน ดูแลรักษาทรัพยากรและ
สิ่งแวดล้อมในทะเลให้คงอยู่ตลอดไป อีกทั้งเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบและความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว
ในการเที่ยวชมธรรมชาติใต้ท้องทะเล สมควรมีการควบคุมการเข้าไปดำเนินกิจกรรมการดำน้ำลึกในอุทยานแห่งชาติ
หมู่เกาะสิมิลันและหมู่เกาะสุรินทร์ จังหวัดพังงา จึงให้ผู้ประกอบการที่ประสงค์จะเข้าไปให้บริการนำเที่ยว
ประเภทกิจกรรมการดำน้ำลึก ในเขตอุทยานแห่งชาติทั้ง 2 แห่งนี้ ไปยื่นคำขออนุญาตตามแบบ 2 ท้ายระเบียบ
กรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2536
ต่อหัวหน้าอุทยานแห่งชาตินั้นๆ พร้อมหลักฐานประกอบคำขอ ดังนี้

- (1) ภาพถ่ายบัตรประจำตัวประชาชนหรือเอกสารอื่นที่ใช้แทนบัตรประจำตัวประชาชนได้
- (2) ภาพถ่ายสำเนาทะเบียนบ้านของกรรมการผู้มีอำนาจลงชื่อผูกพันบริษัททุกคน
- (3) ภาพถ่ายใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว โดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
- (4) ภาพถ่ายหนังสือรับรองของนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท พร้อมรายละเอียดวัตถุประสงค์
ซึ่งรับรองไว้ไม่เกิน 6 เดือน
- (5) ภาพถ่ายบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นฉบับปัจจุบัน ซึ่งนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทรับรอง
- (6) ภาพถ่ายใบสำคัญรับรองการตรวจเรือลำที่ได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้
- (7) ภาพถ่ายใบอนุญาตเรือจากกรมป่าไม้ หรือหนังสือรับรองจากอุทยานฯ ว่าได้ยื่น

ขออนุญาตแล้ว

โดยประกาศฉบับนี้ หากผู้ประกอบการที่ให้บริการประเภทกิจกรรมการดำน้ำลึก ซึ่งเข้าไป
เพื่อหาผลประโยชน์ดังกล่าวนี้ จงใจขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามประกาศ กรมป่าไม้จะดำเนินการแก่
ผู้กระทำการฝ่าฝืนตามกฎหมายโดยเฉียบขาดต่อไป

จึงประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2544

สำเนาถูกต้อง
(นายสุวรรณ ประเสริฐผล)
นักวิชาการป่าไม้ 6ว

(ลงนาม) *ปลอดประสพ สุรัสวดี*
(นายปลอดประสพ สุรัสวดี)
อธิบดีกรมป่าไม้

หลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวประเภทดำน้ำ จังหวัดภูเก็ต

1. ต้องใช้เรือที่ได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า
2. ต้องได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ ใบกรณีการค้าเงินการในเขตอุทยานแห่งชาติ
3. ใช้อุปกรณ์ในการดำน้ำที่มีนิติบุคคลให้การรับรองมาตรฐาน
4. จุดที่ลงดำน้ำต้องเป็นบริเวณที่กรมเจ้าท่า หรือกรมป่าไม้ (กรณีที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ) เป็นผู้กำหนดจุดวางทุ่นจอดเรือ
5. ห้ามทอดสมอเรือในเขตปะการัง โดยผู้รับใบอนุญาตต้องทำทุ่นจอดเรือตามแบบที่กรมเจ้าท่ากำหนด
6. ต้องมีผู้ควบคุมการดำน้ำ (Dive Master) หรือผู้สอนการดำน้ำ (Dive Instructor) ซึ่งมีใบอนุญาตควบคุม หรือสอนการดำน้ำ ตามมาตรฐานสากล ในระหว่างการดำน้ำ
7. ผู้ดำน้ำจะต้องมีใบอนุญาตการดำน้ำตามมาตรฐานสากล
8. ต้องมีถังออกซิเจนสำรอง และอุปกรณ์ปฐมพยาบาลเบื้องต้นแก่ผู้ดำน้ำ (First Aid Equipment) ประจำเรือ
9. ต้องทำประกันภัยให้แก่ผู้ดำน้ำ คนละไม่ต่ำกว่าหนึ่งแสนบาท
10. ต้องมีวิทยุสื่อสาร และหมายเลขโทรศัพท์ฉุกเฉินประจำเรือ
11. ห้ามมิให้มีการเก็บ หัก ทำลายหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อแนวปะการัง และระบบนิเวศทางทะเลซึ่งรวมทั้งการห้ามทิ้งสิ่งของ ของเสีย หรือปล่อยน้ำมันลงสู่ทะเล
12. ต้องปฏิบัติตามนักท่องเที่ยวด้วยความซื่อสัตย์สุจริต อยู่ในศีลธรรมอันดี

หมายเหตุ

1. ผู้ขอใบอนุญาตมอบหลักฐานต่าง ๆ ตามที่กำหนดในหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวแบบเดินใต้ทะเล หรือดำน้ำ และให้ลงนามรับทราบในหลักเกณฑ์ที่กำหนดด้วย
2. คณะอนุกรรมการพิจารณาประกอบธุรกิจนำเที่ยวแบบชีวิตลัคเกอร์และดำน้ำจังหวัดภูเก็ต มอบหมายให้ผู้แทนกรมประมง ร่วมกับนายอำเภอท้องที่ เป็นผู้ติดตามผลกระทบจากกิจกรรมเดินใต้ทะเล และตรวจสอบการดำเนินการทุก 6 เดือน หรือให้ผู้ประกอบการว่าจ้างสถาบันที่เชื่อถือได้ดำเนินการตรวจสอบ และรายงานผลการตรวจสอบต่อคณะอนุกรรมการฯ ทุกครั้ง ทั้งนี้ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการตรวจสอบ ผู้ประกอบการต้องเป็นผู้รับผิดชอบ
3. หากตรวจสอบพบว่าผู้ประกอบการรายใดทำลายระบบนิเวศปะการัง จะมีความผิดตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535 มาตรา 60 ฐานประกอบการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว รวมทั้งจะถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตด้วย

แหล่งที่มา : เอกสารจากสำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จังหวัดภูเก็ตเขต 2 : 23/07/45

(สำเนา)
 ประกาศกรมป่าไม้
 เรื่อง กำหนดอัตราค่าบริการสำหรับบุคคลที่เข้าไปทำกิจกรรมการดำน้ำลึก
 ในอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสิมิลันและอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสุรินทร์

ด้วยกรมป่าไม้ ได้พิจารณาเห็นเป็นการสมควร กำหนดอัตราค่าบริการสำหรับบุคคลที่เข้าไปทำกิจกรรมการดำน้ำลึก เพื่อการท่องเที่ยวชมธรรมชาติและทรัพยากรใต้ทะเลในเขตอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสิมิลันและหมู่เกาะสุรินทร์ จังหวัดพังงา ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

อาศัยอำนาจตามระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2536 หมวด 1 ข้อ 6 อธิบดีกรมป่าไม้ จึงกำหนดอัตราค่าบริการสำหรับบุคคลที่เข้าไปทำกิจกรรมการดำน้ำลึกเพื่อการท่องเที่ยวชมธรรมชาติและทรัพยากรใต้ทะเลในอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสิมิลันและอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสุรินทร์ จังหวัดพังงา ไว้ดังนี้

ค่าบริการในการทำกิจกรรมการดำน้ำลึก อัตรา 200 บาท คนวัน

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2544

(ลงนาม) *ปลอดประสพ สุรัสวดี*
 (นายปลอดประสพ สุรัสวดี)
 อธิบดีกรมป่าไม้

สำเนาถูกต้อง
 (นายสุวรรณ ประเสริฐผล)
 นักวิชาการป่าไม้ 6 ว

การคำนวณค่าธรรมเนียมดำน้ำ SCUBA ในอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสุรินทร์และหมู่เกาะสิมิลัน

1. หลักการและเหตุผล

การดำน้ำแบบ SCUBA เป็นการดำน้ำในเขตลึก ใช้ทรัพยากรแนวปะการังในบริเวณเฉพาะ สิ่งมีชีวิตส่วนใหญ่เป็นปะการังอ่อน กัลปังหา ฯลฯ อันเป็นสัตว์ที่บอบบาง ง่ายต่อการเปลี่ยนแปลงเมื่อได้รับผลกระทบจากมนุษย์ แม้ว่าดำน้ำแบบ SCUBA อาจมีการควบคุมดูแลอย่างดี แต่ยากที่จะหลีกเลี่ยงผลกระทบที่เกิดขึ้นได้

การจัดการทรัพยากรสิ่งมีชีวิตด้านการท่องเที่ยว สำหรับการดำน้ำแบบ SCUBA จำเป็นต้องได้รับการดูแลตรวจสอบเป็นพิเศษ เนื่องจากในพื้นที่ดังกล่าว มีความหลากหลายของสิ่งมีชีวิตสูง และอยู่ในบริเวณน้ำลึก จำต้องใช้ทีมงานนักวิชาการ ที่มีความรู้ความสามารถ รวมทั้งมีประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ดังกล่าว ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัย อันจะช่วยให้เกิดความปลอดภัยสูงสุด ในการปฏิบัติหน้าที่

ในหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย มอลดีฟ ฯลฯ การจัดการทรัพยากรดังกล่าว ใช้หลักการ "User Pay" หรือผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเฉพาะแห่ง จำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายบางส่วน ในการดูแลรักษาทรัพยากรดังกล่าว ทั้งในด้านการศึกษาวิจัย การติดตามสภาพความเปลี่ยนแปลงและผลกระทบ ตลอดจนการหาแนวทางในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรเหล่านั้น ให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

ระบบการคิดคำนวณที่ใช้ แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ตามปรกติใช้การคิดคำนวณค่าใช้จ่ายในระดับร้อยละ 3-5 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด เช่น แนวปะการัง Great Barrier Reef Marine Park อุทยานฯ ทางทะเลที่ได้รับการยกย่องว่ามีการจัดการที่ดีที่สุดแห่งหนึ่งของโลก เก็บค่าใช้จ่ายจากนักดำน้ำวันละ 12 เหรียญออสเตรเลีย (กันยายน 2543) คิดเป็นค่าใช้จ่ายประมาณร้อยละ 5 ของการดำน้ำในเขตอุทยานฯ ดังกล่าว ในเวลาหนึ่งวัน (ค่าใช้จ่ายของการดำน้ำแตกต่างกันไป ขึ้นกับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ขนาดเรือ การบริการ ฯลฯ ส่วนใหญ่จึงใช้ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยมาเป็นเกณฑ์ในการคิดคำนวณ)

2. การคำนวณค่าใช้จ่ายของอุทยานฯ สุรินทร์และอุทยานฯ สิมิลัน

สำหรับประเทศไทย ค่าใช้จ่ายในการดำน้ำแบบ SCUBA ในอุทยานฯ สองแห่ง แตกต่างกันไป ตั้งแต่ 4,000-20,000 บาทต่อวัน การคำนวณค่าเฉลี่ยทำได้ยาก จึงใช้การคำนวณโดยยึดค่าใช้จ่ายขั้นต่ำ โดยคิดอัตราให้บริการร้อยละ 5 ตามบัญญัติไตรยางค์ครั้งนี้ ค่าใช้จ่าย 100 บาท ค่าธรรมเนียม 5 บาท

ค่าใช้จ่าย 4,000 บาท ค่าธรรมเนียม $5/100 \times 4000$ บาท

เท่ากับ 200 บาท

ส่วนอุทยานฯ ทางทะเล จึงคิดค่าธรรมเนียมในการดำน้ำลึกแบบ SCUBA ในอัตราวันละ 200 บาท/วัน/คน



ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำ
รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 46 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ขั้นตอนที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามเอกสารท้ายประกาศ 1

ข้อ 2 สำหรับการขยายโครงการหรือกิจการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังนี้

1. กรณีที่โครงการหรือกิจการที่ได้เคยเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เข้าข่ายตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว และจะมีการขยายโครงการเพิ่มขึ้น

2. โครงการหรือกิจการที่ขยายโครงการหรือกิจการจนขนาดเข้าข่าย ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ข้อ 3 แนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามเอกสารท้ายประกาศ 2

ประกาศ ณ วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535

ไพจิตร เอื้อทวิกุล

(นายไพจิตร เอื้อทวิกุล)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์

เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

(ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 130 วันที่ 8 ตุลาคม 2535)

ท้ายประกาศ ๑

ลำดับที่	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขั้นตอนการเสนอรายงาน
๑. ๒. ๓.	เขื่อนเก็บกักน้ำหรืออ่างเก็บน้ำ การชลประทาน สนามบินพาณิชย์	ขั้นก่อนขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี และชั้นขอขยาย ขั้นก่อนขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี และชั้นขอขยาย
๓.๑ ๓.๒		๓.๑ กรณีโครงการที่ไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ให้เสนอในขั้นก่อนขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี และชั้นขอขยาย ๓.๒ กรณีโครงสร้างที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ให้เสนอในขั้นก่อนขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี และชั้นขอขยาย
๔.	โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ หรือชายหาด หรือที่อยู่ใกล้ หรือในอุทยานแห่งชาติ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม	๔.๑ กรณีโครงสร้างที่อยู่ในเขตหรือท้องที่ซึ่งพระราชกฤษฎีกาให้ใช้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ให้เสนอในชั้นขออนุญาตก่อสร้าง ขอขยายและขอเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร ๔.๒ กรณีโครงการที่ไม่อยู่ในข้อ ๔.๑ ให้เสนอในชั้นขออนุญาตเปิดดำเนินการ และขอเปิดดำเนินการส่วนขยาย ตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม
๕.	ระบบทางพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการทางพิเศษหรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับทางพิเศษ หรือระบบขนส่งมวลชนที่ใช้ราง	ขั้นก่อนขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี และชั้นขอขยาย
๖. ๗.	การทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่ นิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยนิคมอุตสาหกรรม หรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับนิคมอุตสาหกรรม	ขั้นขออนุญาตประทานบัตร ๗.๑ กรณีโครงการที่ไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ให้เสนอในขั้นก่อนขออนุมัติโครงการ และชั้นขอขยาย ๗.๒ กรณีโครงการที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีให้เสนอในขั้นก่อนขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี และชั้นขอขยาย
๘.	ท่าเรือพาณิชย์	๘.๑ กรณีโครงการที่ไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ให้เสนอในชั้นขออนุญาตก่อสร้างและชั้นขอขยาย ๘.๒ กรณีโครงการที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ให้เสนอในขั้นก่อนขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี และชั้นขอขยาย
๙.	โรงไฟฟ้าพลังความร้อน	๙.๑ กรณีโครงการที่ไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ให้เสนอในชั้นขออนุญาตตั้งโรงงานและชั้นขอขยาย ๙.๒ กรณีโครงการที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ให้เสนอในขั้นก่อนขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี และชั้นขอขยาย
๑๐.	การอุตสาหกรรม (๑) อุตสาหกรรมเปโตรเคมี (๒) อุตสาหกรรมกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม (๓) อุตสาหกรรมแยกหรือแปรสภาพก๊าซธรรมชาติ	๑๐.๑ กรณีโครงการที่ไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ให้เสนอในชั้นขออนุญาตตั้งโรงงานและชั้นขอขยาย

ลำดับที่	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขั้นตอนการเสนอแนะ
๑๑.	<p>(๑) อุตสาหกรรมคลอ-แอลคาไลน์ (Chlor-alkaline industry) ที่ใช้โซเดียมคลอไรด์ (NaCl) เป็นวัตถุดิบในการผลิตโซเดียมคาร์บอเนต (Na₂CO₃) โซเดียมไฮดรอกไซด์ (NaOH) ก๊าซไฮโดรคลอริก (HCl) โซเดียมไฮโปคลอไรด์ (NaOCl) และปูนคลอรีน (Bleaching Powder)</p> <p>(๒) อุตสาหกรรมเหล็กและ/หรือเหล็กกล้า</p> <p>(๓) อุตสาหกรรมผลิตปูนซีเมนต์</p> <p>(๔) อุตสาหกรรมถลุงแร่หรือหลอมโลหะ</p> <p>(๕) อุตสาหกรรมการผลิตเยื่อกระดาษ</p> <p>โครงการทุกประเภทที่อยู่ในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเห็นชอบกำหนดให้เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น ๓ บี</p>	<p>๑๐.๒ กรณีโครงการที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ให้เสนอในขั้นก่อนขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี และชี้แจงขยาย</p> <p>ขั้นก่อนขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีและชี้แจงขยาย</p>



ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน
ที่ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535)

โดยที่เป็นการสมควรเพิ่มเติมการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตามบัญชีท้ายประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 46 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติม ตามบัญชีท้ายประกาศนี้

ประกาศ ณ วันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2535

ไพจิตร เอื้อทวิกุล

(นายไพจิตร เอื้อทวิกุล)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์

เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

(ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 136 วันที่ 22 ตุลาคม 2535)

บัญชีท้ายประกาศ

ลำดับที่	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขนาด
๑.	การถมที่ดินในทะเล	ทุกขนาด
๒.	อาคารที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ หรือ ชายหาด หรือที่อยู่ใกล้ หรือในอุทยานแห่งชาติ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม	อาคารที่มีขนาด ๑. ความสูงตั้งแต่ ๒๓.๐๐ เมตรขึ้นไป หรือ ๒. มีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกัน ตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป
๓.	อาคารชุดพักอาศัย ตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด	ที่มีจำนวนห้องชุดตั้งแต่ ๘๐ ห้องชุดขึ้นไป
๔.	การจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย หรือเพื่อ ประกอบการพาณิชย์	จำนวนที่ดินแปลงย่อยตั้งแต่ ๕๐๐ แปลงขึ้นไป หรือเนื้อที่ เกินกว่า ๑๐๐ ไร่
๕.	โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล (๑) กรณีตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ หรือ ชายหาด ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม (๒) กรณีโครงการที่ไม่อยู่ในข้อ (๑)	๕.๑ ที่มีเตียงสำหรับรับผู้ป่วยไว้ค้างคืนตั้งแต่ ๓๐ เตียงขึ้นไป ๕.๒ ที่มีเตียงสำหรับรับผู้ป่วยไว้ค้างคืนตั้งแต่ ๖๐ เตียง ขึ้นไปทุกขนาด
๖.	อุตสาหกรรมผลิตสารออกฤทธิ์ หรือสารที่ใช้ ป้องกันหรือกำจัดศัตรูพืชหรือสัตว์โดยกระบวนการ ทางเคมี	ทุกขนาด
๗.	อุตสาหกรรมผลิตปุ๋ยเคมีโดยกระบวนการทางเคมี	ทุกขนาด
๘.	ทางหลวงหรือถนน ซึ่งมีความหมายตามกฎหมาย ว่าด้วยทางหลวงที่ตัดผ่านพื้นที่ดังต่อไปนี้ (๑) พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่า สัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและ กู้มครองสัตว์ป่า (๒) พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วย อุทยานแห่งชาติ (๓) พื้นที่เขตลุ่มน้ำชั้น ๒ ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติ เห็นชอบแล้ว (๔) พื้นที่เขตป่าชายเลนที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ (๕) พื้นที่ชายฝั่งทะเลในระยะ ๕๐ เมตร ห่างจาก ระดับน้ำทะเลขึ้นสูงสุด	ทุกขนาดที่เทียบเท่าหรือสูงกว่ามาตรฐานต่ำสุดของทาง หลวงชนบทขึ้นไป โดยรวมความถึงการก่อสร้างดินทางใหม่ เพิ่มเติมจากคันทางที่มีอยู่



ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ
หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2539)

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามบัญชีท้ายประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.2535 และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535) ลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ.2535

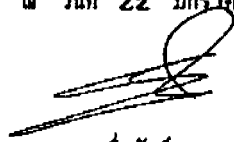
อาศัยอำนาจความความในมาตรา 46 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

ข้อ 1. แก้ไขปริมาณความในลำดับที่ 4 ตามบัญชีท้ายประกาศ 1 ของประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.2535 และให้ใช้ความในลำดับที่ 1 ตามบัญชีท้ายประกาศนี้แทน

ข้อ 2. ให้ยกเลิกความในลำดับที่ 3 ตามบัญชีท้ายประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535) ลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ.2535 และให้ใช้ความในลำดับที่ 2 ตามบัญชีท้ายประกาศนี้แทน

ข้อ 3. ให้กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติม ในลำดับที่ 3,4 และ 5 ตามบัญชีท้ายประกาศนี้

ประกาศ ณ วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2539



(นายยิ่งหิณซ์ มนะสิการ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์

เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

บัญชีท้ายประกาศ

ลำดับที่	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขนาด
1.	โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศ	ที่มีจำนวนห้องพัก ตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป
2.	อาคารอยู่อาศัยรวมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร	ที่มีจำนวนห้องพัก ตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป
3.	โรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสียรวมเฉพาะสิ่งปนเปื้อนหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน	ทุกขนาด
4.	อุตสาหกรรมประกอบกิจการเกี่ยวกับน้ำตาล ดังต่อไปนี้ (1) การทำน้ำตาลทรายดิบ น้ำตาลทรายขาว น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ (2) การทำกลูโคส เดกซ์โทรส ฟรักโทส หรือผลิตภัณฑ์อื่นที่คล้ายคลึงกัน	ทุกขนาด ที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ 20 ล้านตันขึ้นไป
5.	การหลอมปิโตรเลียม (1) การสำรวจและ/หรือผลิตปิโตรเลียม (2) ระบบการขนส่งปิโตรเลียมและน้ำมันเชื้อเพลิงทางท่อ	ทุกขนาด ทุกขนาด

โครงการหรือกิจกรรมที่ต้องการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

จำนวน 22 โครงการ มีดังนี้

โครงการหรือกิจกรรม	ขนาด
1. เชื้อนเก็บน้ำหรืออ่างเก็บน้ำ	ที่มีปริมาตรเก็บกักน้ำตั้งแต่ 100 ล้าน ลบ.ม.หรือมีพื้นที่เก็บกักน้ำตั้งแต่ 15 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป
2. การชลประทาน	ที่มีพื้นที่การชลประทานตั้งแต่ 80,000 ไร่ขึ้นไป
3. สนามบินพาณิชย์	ทุกขนาด
4. ระบบทางพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการทางพิเศษ หรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับการทางพิเศษ หรือระบบขนส่งมวลชนที่ใช้ราง	ทุกขนาด
5. การทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่	ทุกขนาด
6. นิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยนิคมอุตสาหกรรม หรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับนิคมอุตสาหกรรม	ทุกขนาด
7. ท่าเรือพาณิชย์	สามารถรับเรือขนาดตั้งแต่ 500 ตันกรอสขึ้นไป
8. โรงไฟฟ้าพลังความร้อน	ที่มีกำลังผลิตกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ 10 เมกกะวัตต์ขึ้นไป
9. การอุตสาหกรรม (1) อุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่ใช้วัตถุดิบ : และ/หรือการแยกก๊าซธรรมชาติในกระบวนการผลิต (2) อุตสาหกรรมกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม (3) อุตสาหกรรมแยกหรือแปรสภาพก๊าซธรรมชาติ (4) อุตสาหกรรมคลอแอลคาไลน์ ที่ใช้โซเดียมคลอไรด์ เป็นวัตถุดิบในการผลิต โซเดียมคาร์บอเนต โซเดียมไฮดรอกไซด์ กรอไฮโดรคลอริก คลอรีน โซเดียมไฮโปคลอไรด์ และปูนคลอรีน (5) อุตสาหกรรมเหล็กและ/หรือเหล็กกล้า (6) อุตสาหกรรมผลิตปูนซีเมนต์ (7) อุตสาหกรรมถลุงแร่หรือหลอม โลหะ ซึ่งมีใช้ อุตสาหกรรมเหล็กหรือเหล็กกล้า	ตั้งแต่ 100 ตันต่อวันขึ้นไป ทุกขนาด ทุกขนาด ที่มีกำลังผลิตสารดังกล่าวแต่ละชนิดหรือรวมกัน ตั้งแต่ 100 ตันต่อวันขึ้นไป ที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ 100 ตันต่อวันขึ้นไป ทุกขนาด ที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ 50 ตันต่อวันขึ้นไป

(8) อุตสาหกรรมการผลิตเชื้อกระดาษ	ที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ 50 ตันต่อวันขึ้นไป
10. โครงการทุกประเภทที่อยู่ในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ กำหนดให้เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1บี	ทุกขนาด
11. การถมที่ดินในทะเล	ทุกขนาด
12. อาคารที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ หรือชายหาด หรือที่อยู่ใกล้ หรือในอุทยานแห่งชาติ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม	อาคารที่มีขนาด 1. ความสูงตั้งแต่ 23 เมตรขึ้นไป หรือ 2. ที่มีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใด ในหลังเดียวกัน ตั้งแต่ 10,000 ตร.ม.ขึ้นไป
13. การจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย หรือเพื่อประกอบการพาณิชย์	จำนวนที่ดินแปลงย่อยตั้งแต่ 500 แปลงขึ้นไป หรือ เนื้อที่เกินกว่า 100 ไร่
14. โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล 1. กรณีตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ หรือชายหาด ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม 2. กรณีโครงการที่ไม่อยู่ในข้อ 1.	1. ที่มีเตียงสำหรับผู้ป่วยไว้ค้างคืนตั้งแต่ 30 เตียงขึ้นไป 2. ที่มีเตียงสำหรับผู้ป่วยไว้ค้างคืนตั้งแต่ 60 เตียงขึ้นไป
15. อุตสาหกรรมการผลิตสารออกฤทธิ์ หรือ สารที่ใช้ป้องกันหรือกำจัดศัตรูพืชหรือสัตว์โดยกระบวนการทางเคมี	ทุกขนาด
16. อุตสาหกรรมการผลิตปุ๋ยเคมีโดยกระบวนการทางเคมี	ทุกขนาด
17. ทางหลวงหรือถนน ซึ่งมีความหมายตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง ที่ตัดผ่านพื้นที่ดังต่อไปนี้ 1. พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่า ด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า 2. พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ 3. พื้นที่เขตลุ่มน้ำชั้น 2 ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแล้ว 4. พื้นที่เขตป่าชายเลนที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ 5. พื้นที่เขตฝั่งทะเลในระยะ 50 เมตรห่างจากระดับน้ำทะเลขึ้นสูงสุด	ทุกขนาดที่เทียบเท่าหรือสูงกว่ามาตรฐานค่าสุดของทางหลวง ชนบทขึ้นไป โดยรวมความถึงการก่อสร้างคันทางใหม่เพิ่มเติมจากคันทางที่มีอยู่
18. โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศ	ที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป

19. อาคารอยู่อาศัยรวมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร	ที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป
20. โรงงานปรับปรุงสภาพของเสียรวม เฉพาะสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน	ทุกขนาด
21. อุตสาหกรรมประกอบกิจการเกี่ยวกับน้ำตาลดังต่อไปนี้ 1. การทำน้ำตาลทรายดิบ น้ำตาลทรายขาว น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ 2. การทำกลูโคส เดกซ์โทรส ฟรักโทส หรือผลิตภัณฑ์อื่นที่คล้ายคลึงกัน	1. ทุกขนาด 2. ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 20 ตันต่อวันขึ้นไป
22. การพัฒนาปิโตรเลียม 1. การสำรวจและ/หรือผลิตปิโตรเลียม 2. ระบบการขนส่งปิโตรเลียมและน้ำมันเชื้อเพลิงทางท่อ	1. ทุกขนาด 2. ทุกขนาด

บรรณานุกรม

หนังสือ

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. แผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติโดยสุเทพปุย. กรุงเทพมหานคร : คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2533.

..... คู่มือการจำแนกเขตการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2547.

จำเนียร วรรัตน์ชัยพันธ์ และคณะ. "การกระจายอำนาจ : โอกาสและช่องว่างในการจัดการสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น." ในสิ่งแวดล้อม . 47 การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร : กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2547.

ดรรชนี เอมพันธ์. "แนวความคิดเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์." ใน เรื่องน่ารู้สำหรับประชาชน เล่มที่ 12. กรุงเทพมหานคร : เอช เอ็น กรุ๊ปการพิมพ์, 2537.

ทวีทอง หงส์วิวัฒน์. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภา การพิมพ์, 2527.

ทวิวงศ์ ศรีบุรี. EIA การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : บริษัท มายด์ พับลิชซิง จำกัด, 2541.

- ปาริชาติ ศิวะรักษ์. EIA สํารวจสถานภาพ ปัญหาและทางออก. กรุงเทพมหานคร : สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2545.
- ประสาน ศรีเกิด. อุทยานแห่งชาติทางทะเล กับการอนุรักษ์ที่อุทยานชุมชน. สงขลา : โครงการการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้, 2545.
- ยีนหยัด ใจสมุทร. รวมกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และสัตว์ป่า. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544.
- วรรณดา ศิลปอาชา และคณะ. การจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545.
- วรรณดา วงษ์วานิช. ภูมิศาสตร์การท่องเที่ยว. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.
- วิจิต พัดมโกศัย. อุทยานแห่งชาติ จากธรรมชาติสู่เขตอนุรักษ์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : กรมป่าไม้, 2545. น.9.
- สุกาญจน์ รัตนเลิศนุสรณ์. หลักการจัดการสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์ดีการพิมพ์ จำกัด, 2546.
- สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. โครงการศึกษาทบทวนแผนแม่บทในการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศ. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2536.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. โครงการศึกษาเพื่อจัดทำ แผนแม่บทการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศ. กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2540.

สุธีร์ ศุภนิตย์ และคณะ. กฎหมายในการอนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการท่องเที่ยว.

กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับที่ 9 (2545 - 2549)." กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2544.

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย.

พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : บริษัท รำไทยเพรส จำกัด, 2544.

..... รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2543. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์

วิฑูรย์การปก, 2544.

..... สรุปสาระสำคัญของแผนแม่บทการจัดการปะการังของประเทศ. กรุงเทพมหานคร :

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2535.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.

..... รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติ

และสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

สมาคมพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. โครงการจัดทำแผนปฏิบัติการทบทวน

ขีดความสามารถในการรองรับการท่องเที่ยว หมู่เกาะพีพี. กรุงเทพมหานคร : สถาบัน

บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2541.

สุรเชษฐ์ เศรษฐมาต. อุทยานแห่งชาติกับกอนุรักษ์. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2536.

สวัสดี โนนสูง. ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : โอ.เอส.พรินติ้ง เฮ้าส์,
2543.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน
,2547.

อุทิศ แส่นโกศิก. คำอธิบายกฎหมายอาญาภาค 1. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2510.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545.

Micheal Keating. แผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน. แปลโดยมานพ เมฆประยูรทอง.
กรุงเทพมหานคร : อัมรินทร์พรินติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด,2537.

บทความ

กุลธิดา สืบหล้า. "พังกา ระหว่างท้องคลื่นและผืนภู่." อนุสาร อ.ส.ท.. (มีนาคม 2544):88.

คณิง ภาไชย."กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่."วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1. (มกราคม : 2538):19.

ชัยชม อรรถภิญโญ. "การบังคับใช้กฎหมาย : ประเด็นที่ยังต้องปรับปรุงในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม
ของไทย." ดุลพาน. เล่มที่ 1 ปีที่ 43 (มกราคม-มีนาคม 2539):89-91.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ "การยกร่างกฎหมาย" วารสารกฎหมายปกครอง. เล่ม 7 (เมษายน
2531):26-32.

ธรรณั ธำรงนาวาสวัสดิ์. "30 ปี แนวปะการังไทย." ทะเลคือชีวิต. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิ
คุ้มครองสัตว์ป่าและพันธุ์พืชแห่งประเทศไทย, 2546.:41.

ภราเดช พยัฆวิเชียร. "หาดทราย สวรรค์ของนักแรมทาง." ทะเลคือชีวิต. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิ
คุ้มครองสัตว์ป่าและพันธุ์พืชแห่งประเทศไทย, 2546.:156.

จำไพพรรณณ แก้วสุริยะะ. "การท่องเที่ยวเชิงนิเวศนำผลสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน." อนุสาร อ.ส.ท.
(กุมภาพันธ์ 2545):.118.

เอกสรุ้งทิพ ว่องปฏิการ. "การท่องเที่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม." จุลสารการท่องเที่ยว.
ปีที่ 20 ฉบับที่ 1 (ม.ค.-มี.ค. 2544):.25.

ศรีพร สมบุญธรรม. "การท่องเที่ยวแบบยั่งยืน." จุลสารการท่องเที่ยว. ฉบับปีที่ 12 เล่มที่ 1
(ม.ค.-มี.ค. 2536):.25.

สุดาพร วรพล. "การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ : วิธีสู่การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน." จุลสารการท่องเที่ยว.
14 (ตุลาคม – ธันวาคม, 2538).

สันติ ชุตินธรา. "ความสามารถในการรองรับของพื้นที่ (Carrying Capacity) : เพดานการพัฒนา
แหล่งท่องเที่ยวที่ต้องให้ความสำคัญในปัจจุบัน." จุลสารสภาวะแวดล้อม. 11
(มกราคม – เมษายน 2535) :37-40.

สมศักดิ์ เขียวจรูญกุล. "ความสับสนของมาตรการบังคับตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไทย."
เทศาภิบาล. ปีที่ 89 ฉบับที่ 9 (กันยายน 2537).

อาชว สมุทรวานนท์ และอุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์. "รัฐธรรมนูญกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ
สิ่งแวดล้อม." บทบัญญัติ. เล่มที่ 59 ตอน 1 (มีนาคม 2546):.6.

อมร จันทรสมบูรณ์. "Law Enforcement : มิติที่ 3 ของกฎหมาย." วารสารกฎหมายปกครอง.
ปีที่ 9 (เมษายน 2533):11.

วิทยานิพนธ์

จรัสพงศ์ จักขุทิพย์. "มาตรการทางกฎหมายในการจัดการเพื่อการพิทักษ์แนวปะการังในประเทศไทย".
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.

ภูมิชัย สุวรรณดี. "มาตรการทางกฎหมายในการจัดการและอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติใน
ประเทศไทย." วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.

วิโรจน์ หล้าสกุล. "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมง." วิทยานิพนธ์
มหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

สมพงษ์ จิวะวิฑูรกิจ. "มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศทางทะเล
ที่เป็นเกาะ : ศึกษาเฉพาะกรณีเกาะพีพี." วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

อารยา หุณฑนะเสวี. "มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ในแหล่งท่องเที่ยว : ศึกษาเฉพาะกรณีระบบอุทยานแห่งชาติทางบก." วิทยานิพนธ์
มหาบัณฑิตคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

เอกสารอื่นๆ

คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. รายงานการวิจัย "แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมี
ส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรคและ
ทางออก." กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด, 2545.

จินตนา สุขมณี และคณะ. "กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล." เอกสารการสอน ชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1-7. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2539.

ชุมพร ปัจจุสานนท์ และคณะ. โครงการศึกษาจัดทำร่างพระราชบัญญัติการท่องเที่ยว. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

ณรงค์ มหรรณพ . "การจัดการอุทยานแห่งชาติ." เอกสารการสอน ชุดวิชา นิเวศวิทยาและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ หน่วยที่ 1-7. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2534.

พนัส ทศนียานนท์ และคณะ. รายงานผลการศึกษาวิจัย "โครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1." กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2532.

..... รายงานการศึกษาวิจัย "โครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 2." กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534

โกดิน พลกุล. "หลักกฎหมายปกครองไทย." ในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องกฎหมายปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและของไทย ระหว่างวันที่ 19-23 สิงหาคม พ.ศ. 2545.

สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (วว.). รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) "โครงการศึกษาเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวจังหวัดกระบี่ ตรัง สตูล และพัทลุง ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์การพัฒนาการท่องเที่ยว." กรุงเทพมหานคร : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2540.

สาริต ภิรมย์ไชย. รายงานผลการศึกษาวิจัย เรื่อง "(คู่มือ) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างผสมผสานในพื้นที่ระดับตำบล." กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2543.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ. รายงานผลการวิจัย เรื่อง ตุลาการหมู่บ้าน. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.

..... เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกวุฒิสภา เล่มที่ 2. นนทบุรี : ศิริโรจน์การพิมพ์, 2545.

อำนาจ วงศ์บัณฑิตและคณะ. รายงานฉบับสมบูรณ์ "โครงการศึกษาข้อเสนอแนะการปรับปรุง กลไกการควบคุม และบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม." กรุงเทพมหานคร : กรมควบคุม มลพิษ, 2540.

อภิญา เลื่อนจวี. รายงานการศึกษาวิจัย "มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ: ศึกษาเฉพาะกรณีอุทยานแห่งชาติ." กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2547.

ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

[http://www.dnp.go.th\(NPRD\)/develop /stat_tourist.asp](http://www.dnp.go.th(NPRD)/develop /stat_tourist.asp) ,รายงานสถิตินักท่องเที่ยวที่เข้าไปใน เขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ย้อนหลัง 4 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2543 - 2546 ส่วนศึกษาและ วิจัยอุทยานแห่งชาติ

http://www.dnp.go.th/NPRD/plan/detail_plan.asp ,สถิติการจัดทำแผนแม่บทการจัดการ อุทยานแห่งชาติ

<http://www.dnp.go.th> ,กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

<http://recoftc.ku.ac.th>. ชวลิต โขษิตนิกุล. "ทะเลเป็นอุทยานแห่งชาติได้หรือไม่."

<http://recoftc.ku.ac.th>. พจนา สอนศรี. "การจัดการท่องเที่ยว โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน."

<http://recoftc.ku.ac>. พยอม ธรรมบุตร. "การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์เพื่อพัฒนาชุมชน."

<http://www.reo11.net/phplindea.php>

<http://dnte5.nte.go.th/ilp/resourse/sc31-5-1.htm>

<http://www.reo11.net/phplindea.php>

<http://www.stou.ac.th/tourism/achieve/july/topic1.htm>

http://www.dnp.go.th/nation_index/national_section.htm

http://www.onep.go.th/about_onep/about_onep3.asp

http://www.onep.go.th/about_onep/about_onep4.asp

http://www.onep.go.th/eia/about%20us/main_aboutus.html

<http://www.mots.go.th/office.php?officeId=5&Action=policy>

<http://www2.tat.or.th/tbgr/>