

# ข้อจำกัดในการจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์โดยชุมชนมีส่วนร่วม พิจารณาจากบริบทของกฎหมาย

## THE LIMITATION OF THE ECOTOURISM DEVELOPMENT WITH THE PARTICIPATION OF COMMUNITY BY THE CONTEXT OF LAW

ธันวา เบญจวรรณ<sup>1\*</sup> และ ชุตีพงศ์ สมทรัพย์<sup>2</sup>

Thanwa Benjawan<sup>1\*</sup>, and Chutipong Somsap<sup>2</sup>

มหาวิทยาลัยพายัพ ถนนซูเปอร์ไฮเวย์เชียงใหม่-ลำปาง อ.เมือง จ.เชียงใหม่ 50000<sup>1,2</sup>

Payap University, Super-highway Chiang Mai – Lumpang Road, Muang District, Chiang Mai, 50000<sup>1,2</sup>

\*Corresponding author E-mail: thanwa.b@gmail.com

### บทคัดย่อ

การท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ (Ecotourism) เป็นรูปแบบหนึ่งของการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน (Sustainable Tourism) เป็นการไปเยือนแหล่งธรรมชาติเพื่อเรียนรู้ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมด้วยความระมัดระวัง มิให้เกิดการทำลายหรือเปลี่ยนแปลงคุณค่าของระบบนิเวศน์ ช่วยเสริมโอกาสทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น โดยมีลักษณะสำคัญที่อาศัยธรรมชาติเป็นฐานหลัก (Nature-based Tourism) ยึดโยงกับประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม และวิถีชีวิตของคนท้องถิ่นในระบบนิเวศน์ธรรมชาติ เป็นการท่องเที่ยวที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อวิถีธรรมชาติและวิถีวัฒนธรรมจนทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในเชิงลบ

แม้การจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ในประเทศไทยจะเป็นการรักษาสมดุลระหว่างวัตถุประสงค์ 2 ด้าน คือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติด้านหนึ่งและการท่องเที่ยวอีกด้านหนึ่ง แต่การจัดการด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยกฎหมายนั้น บริบทของกฎหมายยังมีลักษณะเป็นการห้ามปฏิบัติและบังคับให้ปฏิบัติ ส่วนการจัดการด้านการท่องเที่ยว ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมไว้เป็นการเฉพาะ กฎหมายเพียงเปิดช่องให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในแง่ของบทบาทในกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์เท่านั้น นำมาซึ่งปัญหาการขาดความตระหนักรู้ในคุณค่าของธรรมชาติและระบบนิเวศน์ การขาดความรู้และความเข้าใจในรูปแบบการจัดการการท่องเที่ยวที่เหมาะสมต่อการให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตที่ดีและยั่งยืน

<sup>1</sup>ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาขาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

<sup>2</sup>ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์

กลุ่มกฎหมายสำคัญที่มีผลโดยตรงต่อการจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ในส่วน  
ของแหล่งธรรมชาติ ได้แก่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ  
พระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการควบคุม  
ดูแลและพัฒนาการท่องเที่ยว ข้อที่น่าสนใจ คือความขัดแย้งกันเองในวัตถุประสงค์ของกฎหมาย  
การไม่เอื้อต่อการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ ลักษณะความผิดและโทษ ความย้อนแย้งกับ  
วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และความด้อยประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

แนวทางในการลดบริบทของกฎหมายที่เป็นข้อจำกัด อันมีผลโดยตรงต่อการจัดการ  
แหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ในประเทศไทย ได้แก่ การปรับแก้ปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ป่าและพื้นที่  
อุทยานกับพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและชัดเจน และการสร้างความ  
ตระหนักในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

**คำสำคัญ :** การท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์, การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน, การมีส่วนร่วมของชุมชน

## ABSTRACT

Ecotourism is a form of sustainable tourism. It is a visiting of natural destination to learn history and culture with caution, not to cause any ecological damage. The ecotourism also enhances the economic opportunities that result in the conservation of natural resources to benefit the local. The major characteristic of ecotourism is a Nature-based Tourism that linked to the history, art, culture, and way of life of local people in the natural ecosystem. Moreover, the ecotourism does not affect the natural and cultural pathways that cause any negative changes. Even though, the management of ecotourism in Thailand tries to balance between two objectives, conservation of natural resources and tourism, but the management of natural resources conservation by the law mainly has the prohibitive and enforced context, and the tourism management has no law that requires the participation of local communities. The law that allows the local communities to participate in only such role in activities of ecotourism leads to result in the lack of the value of nature and ecology awareness, as well as the lack of knowledge and understanding of the appropriate tourism management models of the economic returns and the good quality of life.

The essential legislations that directly affect the management of ecotourism in natural resources that include the National Park Act, the National Forest Act, the Forest Act, the Wildlife Conservation Act and the Wildlife Protection Act, are the main laws that govern the tourism

development. The interesting facts are the conflicts of the related legislations that are not conducive to the ecotourism development, have contradictions of the guilt and penalty, and have contradictions to the way of life of the local communities, and have the ineffective law enforcement as well.

The guidelines for reducing the limitations of the legal context that has a direct impact on the management of ecotourism in Thailand are adjusting the overlapping of the forest areas and the national park areas with local community participation, enforcing the related law strictly and clearly, and raising the awareness of the conservation of natural resources and the participation of the public sector.

**KEYWORDS:** Ecotourism, Sustainable Tourism, Participation of Community

## บทนำ

การท่องเที่ยวเป็นส่วนสำคัญของภาคบริการและมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย ภาครัฐและภาคประชาชนจึงไม่ควรละเลยการปรับมาตรฐานด้านการท่องเที่ยว รักษาสภาพแวดล้อมที่ดีด้านการท่องเที่ยว ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการท่องเที่ยว ตลอดจนการสร้าง ความเข้าใจที่ดีและถูกต้องให้แก่นักท่องเที่ยว ชุมชน และผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยว เพื่อช่วยยกระดับการท่องเที่ยวของประเทศไทย ให้เติบโตอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน (ก้องภพ ภูสุวรรณ, 2557)

การท่องเที่ยวเชิงนิเวศเป็นรูปแบบหนึ่งของการท่องเที่ยวแบบยั่งยืนในประเทศไทย โดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 อาศัยแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่สำคัญ ได้แก่ อุทยานแห่งชาติและวนอุทยานแห่งชาติ เป็นผลิตภัณฑ์หลักในการรองรับการท่องเที่ยวในรูปแบบนี้ รายงาน

สถานการณ์ด้านรายได้จากการท่องเที่ยว โดยภาพรวมของประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2560 พัฒนาจากจำนวนราว 21 ล้านบาท ถึง 121 ล้านบาท แต่รายงานด้านรายได้จากการท่องเที่ยวเชิงนิเวศยังไม่ปรากฏ ตัวเลขที่ชัดเจน ปัญหาการจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศในประเทศไทย เฉพาะที่เกี่ยวข้องกำลังเจ้าหน้าที่ในการดูแลปออนุรักษ์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศจำนวน 443 แห่ง ครอบคลุมพื้นที่ป่ากว่า 66.3 ล้านไร่ อาศัยกำลังเจ้าหน้าที่ 1 คนต่อพื้นที่ป่า 2,083 ไร่ งบประมาณในการดูแลพื้นที่ป่าขนาดเล็ก ตกอยู่ในราว 104 บาทต่อ 1 ไร่ พื้นที่ป่าขนาดกลางถึงขนาดใหญ่ อยู่ในราว 61 บาทต่อ 1 ไร่ ปัญหาดังกล่าวสะท้อนถึงสถานการณ์ด้านการจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศโดยรัฐ ซึ่งอาศัยกฎหมายเป็นกลไกหลักในการจัดการแหล่งท่องเที่ยวที่คาบเกี่ยวระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับความพยายามในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2540 จนถึงฉบับปี พ.ศ. 2560 จะกำหนดไว้ในแนวทางเดียวกัน คือให้รัฐสนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ แต่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญกลับไม่บรรลุผลในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ เนื่องจากนโยบายของรัฐยังคงเน้นหนักไปในทางการกำกับดูแลและการควบคุมโดยรัฐฝ่ายเดียวบริบทของกฎหมายต่าง ๆ ที่มีผลบังคับใช้โดยตรงในทางปฏิบัติ จึงยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ชุมชนมีส่วนร่วมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศในประเทศไทยให้ได้ผลลัพธ์ อันเป็นที่มาของบทความนี้

## **ความหมายของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศและแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ**

### **ความหมายของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ**

การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Ecotourism) เป็นรูปแบบหนึ่งของการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน (Sustainable Tourism) โดยในการประชุม Globe 1990 ณ ประเทศแคนาดา ได้ให้คำจำกัดความว่า “การท่องเที่ยวแบบยั่งยืน” ว่าเป็นการจัดการทรัพยากรเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนทางเศรษฐกิจ สังคม ความงามทางสุนทรียภาพ เอกภพทางวัฒนธรรม และระบบนิเวศด้วย (สฤณี แสงอรุณ, 2548

อ้างถึงใน สมชัย เบญจขย, 2549, น. 1)

The Ecotourism Society (1991 อ้างถึงใน สฤณี แสงอรุณ, 2548, น. 1) ให้คำจำกัดความว่า “การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ” ว่าเป็นการไปเยือนแหล่งธรรมชาติ เพื่อเรียนรู้ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมด้วยความระมัดระวัง มิให้เกิดการทำลายหรือเปลี่ยนแปลงคุณค่าของระบบนิเวศน์ ช่วยเสริมโอกาสทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น

The Common Wealth Department of Tourism (1994 อ้างถึงใน สฤณี แสงอรุณ, 2548, น.1) ให้คำจำกัดความว่า คือ การท่องเที่ยวธรรมชาติที่ครอบคลุมสาระด้านการศึกษารักษาธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และการจัดการรักษาระบบนิเวศน์ให้ยั่งยืน ซึ่งคำว่า “ธรรมชาติสิ่งแวดล้อม” ครอบคลุมถึงชนบทธรรมชาติของท้องถิ่นด้วย ส่วนคำว่า “การรักษาธรรมชาติให้ยั่งยืน” หมายถึง การบันลือประโยชน์ต่าง ๆ กลับสู่ชุมชนท้องถิ่นและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

กรมป่าไม้ (2548 อ้างถึงใน สมชัย เบญจขย, 2549, น. 3) ให้คำจำกัดความว่า คือ การท่องเที่ยวรูปแบบหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางไปยังแหล่งธรรมชาติและแหล่งวัฒนธรรมอย่างมีความรับผิดชอบ ไม่ก่อให้เกิดการรบกวนหรือความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์อย่างมุ่งมั่น เพื่อชื่นชม ศึกษาเรียนรู้ และเพลิดเพลินไปกับทัศนียภาพ พืชพรรณและสัตว์ป่า ตลอดจนลักษณะทางวัฒนธรรมที่ปรากฏในแหล่งธรรมชาตินั้น ช่วยสร้างโอกาสทาง

เศรษฐกิจที่ส่งผลให้การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดประโยชน์ต่อชุมชนอีกด้วย

อาจกล่าวได้ว่า การท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ เป็นรูปแบบหนึ่งของการท่องเที่ยวแบบยั่งยืนที่มีลักษณะพิเศษเป็นของตัวเอง และแตกต่างจากการท่องเที่ยวในรูปแบบอื่น ซึ่งลักษณะพิเศษดังกล่าว ได้แก่

1) เป็นการท่องเที่ยวที่อาศัยธรรมชาติเป็นฐานหลัก (Nature-based Tourism) เช่น อุทยาน วนอุทยาน เกาะแก่ง และชายทะเล รวมถึงประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม และวิถีชีวิตของคนท้องถิ่น ซึ่งยึดโยงกับระบบนิเวศน์ธรรมชาติ

2) เป็นการท่องเที่ยวที่มีผลกระทบต่อผู้น้อยหรือต่ำ หรือไม่มีผลกระทบต่อวิถีธรรมชาติ และวัฒนธรรมท้องถิ่น จนทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทางลบ

3) เป็นการท่องเที่ยวที่เปิดโอกาสให้ผู้มาเยือนได้สัมผัส เรียนรู้และเข้าใจธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม ตลอดจนวิถีชีวิตของคนท้องถิ่น รวมถึงผลกระทบของมนุษย์ที่มีต่อระบบนิเวศน์ เพื่อให้นักท่องเที่ยวมีพฤติกรรมต่อสิ่งแวดล้อมในเชิงบวก

4) เป็นการท่องเที่ยวที่สนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นมีบทบาทในการคิด การวางแผน และการติดตามตรวจสอบประเมินผลร่วมกับภาครัฐและเอกชน โดยได้รับผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ ยกระดับและคุณภาพชีวิตของท้องถิ่นอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม (สฤษฎ์ แสงอรุณ, 2548 อ้างถึงใน สมชัย เบญจขย, 2549, น. 4-2)

## ความหมายของแหล่งท่องเที่ยว

### เชิงนิเวศน์

แหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ในหลายประเทศ จำกัดความหมายไว้เฉพาะที่เป็นแหล่งธรรมชาติเท่านั้น (Nature-based Destination) โดยเฉพาะแหล่งที่มีการอนุรักษ์ธรรมชาติและวัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่น ได้แก่ อุทยานแห่งชาติ วนอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และแหล่งสงวนธรรมชาติในรูปแบบอื่น

สำหรับประเทศไทย แหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ในความหมายของราชบัณฑิตยสถาน ได้แก่ แหล่งท่องเที่ยวที่มีเอกลักษณ์ทุกแห่ง ตั้งแต่แหล่งธรรมชาติ โบราณสถาน ไปจนถึงชุมชนท้องถิ่น

อาจกล่าวได้ว่า แหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์มีขึ้นเพื่อสนองต่อการท่องเที่ยวเฉพาะกลุ่ม (Niche Market) ซึ่งได้แก่ กลุ่มตลาดนักท่องเที่ยวที่ประสงค์แสวงหาความรู้และมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศน์ของแหล่งท่องเที่ยว ควบคู่ไปกับการเพลิดเพลินและมีปฏิสัมพันธ์กับคนท้องถิ่น โดยให้ประโยชน์กลับคืนสู่แหล่งท่องเที่ยวและชุมชนท้องถิ่น (สฤษฎ์ แสงอรุณ, 2548 อ้างถึงใน สมชัย เบญจขย, 2549, น. 4)

## แนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ในประเทศไทย

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ในประเทศไทย

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ในประเทศไทยเริ่มต้น

ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2538 โดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (อภิญา เลื่อนฉวี, 2548, น. 30) แหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ที่สำคัญและมีความพร้อมสำหรับการท่องเที่ยวในรูปแบบดังกล่าวในหัวเวลานั้นและในระยะเวลายี่สิบเนื่องต่อมาได้แก่อุทยานแห่งชาติวนอุทยานแห่งชาติ ชายทะเล และเกาะแก่งซึ่งมีกฎหมายรองรับมาก่อนแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ.2504 พื้นที่อนุรักษ์ธรรมชาติที่ได้รับการประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติแห่งแรกของประเทศไทยคือป่าเขาใหญ่ ซึ่งมีพื้นที่ครอบคลุมใน 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดนครนายก และจังหวัดสระบุรี ต่อมาจึงมีการประกาศให้พื้นที่อนุรักษ์อื่นๆ เป็นอุทยานแห่งชาติครอบคลุมไปในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ

ปรากฏการณ์ทางกฎหมายที่น่าสนใจในหัวเวลานี้ภายหลังการมีขึ้นของกฎหมายอุทยานแห่งชาติ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ได้บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่น กำหนดให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (มานิตย์ จุมปา, 2549, น. 69) เป็นเรื่องที่รัฐต้องให้การสนับสนุนและส่งเสริม รัฐธรรมนูญฉบับนี้

จึงให้ความสำคัญต่อบทบาทของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง โดยมีสมมุติฐานว่า การบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นเรื่องที่ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นควรมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เนื่องจากเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง (อภิญา เลื่อนฉวี, 2548, น. 32) แม้ในหัวเวลาภายหลังการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ประเทศไทยจะมีรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่อีกหลายฉบับ แต่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนมีส่วนร่วม ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง กลับดำรงสืบเนื่องเรื่อยมา ดังเห็นได้จากมาตรา 66 และมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2548, น. 67) ทั้งยังเปิดโอกาสให้ชุมชนมีสิทธิฟ้องร้องหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ ให้ปฏิบัติตามเจตนารมณ์นี้<sup>3</sup> หรือในมาตรา 43 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้บุคคลและชุมชน มีสิทธิจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิถีการที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>3</sup> การใช้สิทธิฟ้องร้องหน่วยราชการ ให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แตกต่างจากการใช้สิทธิฟ้องร้องหน่วยราชการในกรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งแม้ประเด็นหลักในการโต้แย้งสิทธิการถือครองที่ดินที่มีมาก่อนการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ จะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม แต่ก็ไม่มีความหมายใดกำหนดให้คดีที่มีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมเท่านั้น โปรดศึกษาเพิ่มเติมในคำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำร้องที่ 771/2551 คำสั่งที่ 226/2552

อย่างไรก็ดี แนวทางตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว กลับไม่บรรลุผลอย่างเต็มประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ กล่าวคือยังไม่มี การปรับแก้กฎหมายลำดับรอง<sup>4</sup> ซึ่งมีผล บังคับใช้ในทางปฏิบัติโดยตรงต่อพื้นที่ การท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ ให้สอดคล้องกับ เจตนารมณ์ดังกล่าว (สมยศ เชื้อไทย, 2540, น. 67) ทั้งนี้ เนื่องจากแนวนโยบายของรัฐ ยังคงเน้นหนักไปในทางการกำกับดูแลและ การควบคุมโดยรัฐ อันสะท้อนให้เห็นถึง ฐานความคิดที่ว่า “ทรัพยากรธรรมชาติใน ประเทศไทย ถูกกำหนดให้เป็นสมบัติของ ชาติโดยกฎหมาย” (สมยศ เชื้อไทย, 2553, น. 35) ดังนั้น รัฐย่อมเป็นผู้ถือสิทธิอำนาจ ในการบริหารจัดการและอนุรักษ์ไว้ เพื่อผล ประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ (อภิญา เลื่อนฉวี, 2548, น. 32) เมื่อฐานความคิดดัง กล่าวครอบงำกระบวนการในการบริหาร จัดการภาครัฐ กฎหมายลำดับรองจำนวนมาก ที่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติโดยตรงต่อ พื้นที่การท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ อาทิ พระราช บัญญัติอุทยานแห่งชาติ พระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติสงวนสัตว์ป่าและคุ้มครอง สัตว์ป่า จึงไม่ปรากฏการปรับแก้ให้สนองตอบ ต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างเพียงพอ และมีประสิทธิภาพ อันเป็นที่มาของข้อจำกัดใน การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการ แหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ หรืออาจกล่าวอีก นัยหนึ่งได้ว่า กฎหมายเป็นข้อจำกัดในการ

จัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์โดยชุมชน

### แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์โดยรัฐ

โดยที่การท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์อาศัย ธรรมชาติและวิถีทางวัฒนธรรมเป็นฐานสำคัญ ดังนั้นผลิตภัณฑ์หลักสำหรับการท่องเที่ยวใน รูปแบบนี้จึง ได้แก่ “แหล่งธรรมชาติและชุมชน ท้องถิ่น” ซึ่งแหล่งธรรมชาติในประเทศไทยที่ มีการจัดการให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ โดยตรง ตกอยู่ภายใต้การจัดการของภาครัฐ แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยรัฐอาศัยกฎหมายลำดับ รองในการเปิดพื้นที่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ บางแห่ง ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ พื้นที่ดังกล่าวจึงอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ 2 ด้าน ได้แก่ ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ ด้านการท่องเที่ยว การรักษาสสมดุลระหว่าง วัตถุประสงค์ทั้ง 2 ด้าน นับเป็นเรื่องในการ จัดการ กล่าวเฉพาะการจัดการด้านการ อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยกฎหมาย บริบทของกฎหมายมีลักษณะเป็นการ “ห้าม ปฏิบัติ” และ “บังคับให้ปฏิบัติ” (ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, 2559, น.15) ส่วนการจัดการ ด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่อนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติโดยให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วม ไม่มี กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ต้องอาศัย กฎหมายหลายฉบับในการจัดการร่วมกัน ซึ่งบางครั้งก็สอดคล้องกันและบางครั้งกลับ เป็นอุปสรรคระหว่างกัน กล่าวเฉพาะ “ชุมชน ท้องถิ่น” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในผลิตภัณฑ์หลักที่ ยึดโยงกับการท่องเที่ยวในรูปแบบนี้ ที่ว่ายังไม่

<sup>4</sup> กฎหมายลำดับรอง หมายความว่า กฎหมายในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ อาศัยอำนาจและออกตาม ความแห่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

กฎหมายบัญญัติรองรับไว้เป็นการเฉพาะนั้น หมายความว่ายังไม่มีกฎหมายบัญญัติรองรับไว้ในแง่ของ “หน้าที่และความรับผิดชอบ” เพื่อการคิด การวางแผน และการติดตามตรวจสอบประเมินผลร่วมกับภาครัฐ เกี่ยวกับการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ คงมีเพียงการเปิดช่องให้ชุมชนมีส่วนร่วมในแง่ของ “บทบาท” ของ “กิจกรรมการท่องเที่ยว” ในทางบริหารจัดการพื้นที่ท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์เท่านั้น

อาจกล่าวได้ว่า รัฐเองเป็นผู้จัดการการท่องเที่ยวในรูปแบบนี้แต่เพียงลำพัง โดยชุมชนท้องถิ่น “มิได้มีส่วนร่วมในการจัดการอย่างแท้จริง” อันนำมาซึ่งปัญหาชุมชนท้องถิ่นขาดความตระหนักรู้ในคุณค่าของธรรมชาติและระบบนิเวศน์ ขาดความรู้และความเข้าใจในรูปแบบการจัดการการท่องเที่ยวที่เหมาะสมต่อการให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตที่ดีและยั่งยืน การขาดความตระหนักรู้ ความรู้และความเข้าใจดังกล่าว ส่งผลให้วิถีชีวิตดั้งเดิมที่เคยอาศัยธรรมชาติเพื่อการยังชีพและการดำรงวัฒนธรรมของชุมชนแปรเปลี่ยนไปเป็นการรุกราน ตัดทอน ทำลาย และเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ทางธรรมชาติเพียงเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ในระยะสั้น โดยมิได้มีความรู้สึกเป็นเจ้าของทรัพยากรดังกล่าวอย่างแท้จริง (Sense of Belonging) ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น จึงมักถูกกล่าวหาว่ารุกรานทำลายพื้นที่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยฝ่าฝืน

กฎหมายอยู่บ่อยครั้ง<sup>5</sup> ซึ่งนับเป็นข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์

### แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์โดยชุมชนมีส่วนร่วม

การประชุมสุดยอดของโลก The World Summit on Environment and Development ในปี ค.ศ. 1992 ณ ประเทศบราซิล ระบุว่า “ชุมชนท้องถิ่นควรต้องมีบทบาทและหน้าที่ในกระบวนการวางแผนพัฒนาและดำเนินการ รวมทั้งการติดตามและประเมินผล” (สมชัย เบญจชัย, 2549, น. 12) การประชุมนี้ส่งสัญญาณให้ประเทศทั้งหลายที่อยู่ภายใต้หลักการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน ต้องตระหนักถึงการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของชุมชนท้องถิ่น ภายใต้แนวคิดที่ว่า ชุมชนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการทรัพยากรแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการปกป้อง รักษาดูแลและอนุรักษ์แหล่งธรรมชาติ นั้นไว้ มิใช่เพียงแค่มี “บทบาท” ในกิจกรรมการท่องเที่ยวเท่านั้น มีข้อสังเกตว่า บริบทของกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทย โดยส่วนใหญ่จะให้น้ำหนักบนสมมุติฐานที่ว่า “คน” เป็นผู้ทำลายหรือเปลี่ยนแปลงธรรมชาติและระบบนิเวศน์ ละเลยสมดุลของการดำรงถึงว่า “คน” ก็อาจเป็นผู้พิทักษ์และปกป้องธรรมชาติและระบบนิเวศน์ได้เช่นเดียวกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ารัฐไม่ไว้วางใจประชาชนของตนเอง เมื่อรัฐไม่ไว้วางใจใน “คนและชุมชนท้องถิ่น” รัฐจึงมอบหมาย

<sup>5</sup> การฝ่าฝืนกฎหมายในที่นี้ หมายความว่าทั้งกฎหมายที่มีความผิดและโทษในทางอาญา และกฎหมายที่ให้ชุดใช้ค่าเสียหายในละเมิดทางแพ่ง โปรดศึกษาเพิ่มเติมจากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8375/2555

หน้าที่และภาระกิจรับผิดชอบในการพิทักษ์และปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศน์ไว้กับ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” แต่เพียงฝ่ายเดียว บริบทของกฎหมายจึงมีลักษณะที่ “แยกคนและชุมชนท้องถิ่น ออกจากแหล่งธรรมชาติ” ผลที่เกิดขึ้นจากสมมุติฐานดังกล่าว จึงทำให้รัฐไม่อาจบรรลุถึงเป้าหมายสำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กลับส่งผลให้รัฐต้องสูญเสียเวลา กำลังเจ้าหน้าที่ และงบประมาณจำนวนมาก ในการอนุรักษ์ พืชพันธุ์ และปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศน์ ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐแบกรับภาระหน้าที่ดังกล่าวไว้แต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดข้อจำกัดในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ของภาครัฐเองแล้ว ยังส่งผลเป็นข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ด้วย

### บริบทของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ในประเทศไทย

กฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในประเทศไทยมีมากกว่า 40 ฉบับ ซึ่งอาจจำแนกตามลักษณะและวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้เป็น 4 กลุ่มใหญ่ ได้แก่

1) กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรที่ดูแลสนับสนุนการท่องเที่ยวโดยทั่วไป เช่น พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

2) กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมนักท่องเที่ยว เช่น พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พระราชบัญญัติศุลกากร

3) กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมดูแลและพัฒนาการท่องเที่ยว เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติสงวนสัตว์ป่าและคุ้มครองสัตว์ป่า พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

4) กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจการท่องเที่ยว เช่น พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พระราชบัญญัติโรงแรม พระราชบัญญัติสถานบริการ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค

### บริบทของกฎหมายที่มีผลโดยตรงต่อการจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์

กฎหมายที่มีผลโดยตรงต่อการจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ในส่วนของ “แหล่งธรรมชาติ” ได้แก่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พ.ศ. 2522 และ พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พ.ศ. 2522 และ พ.ศ. 2525 พระราชบัญญัติสงวนสัตว์ป่าและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2546 อันเป็นกฎหมายสำคัญในกลุ่มที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลและพัฒนาการท่องเที่ยว ข้อที่น่าสนใจของกฎหมายทั้ง 4 ฉบับนี้ ในมิติของการบูรณาการการจัดการแหล่งท่องเที่ยว

เชิงนิเวศน์โดยพิจารณาจากงานของ อภิญา เลื่อนศรี (2548) “มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศอุทยานแห่งชาติ” ได้แก่ บริบทเกี่ยวกับความขัดแย้งในวัตถุประสงค์ของกฎหมาย บริบทของกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ บริบทของหลักการกระทำความผิดกรรมเดียวแต่ผิดกฎหมายหลายบทและต้องรับโทษในบทที่หนักที่สุด บริบทของกฎหมายกับความย้อนแย้งในวิถีชีวิตดั้งเดิมของชุมชนท้องถิ่น และบริบทเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งอาชีววิเคราะห์ได้ดังนี้

#### 1) บริบทเกี่ยวกับความขัดแย้งในวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

วัตถุประสงค์ของกฎหมายทั้ง 4 ฉบับดังกล่าวมีความขัดแย้งกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติป่าไม้ มุ่งต่อการกำหนดเขตพื้นที่ป่า โดยมีได้มีการจัดทำแผนที่แสดงอาณาเขต พิจารณาจากข้อเท็จจริงเพียงว่าพื้นที่ใดที่ไม่มีผู้ใดได้ไปโดยประมวลกฎหมายที่ดิน<sup>6</sup> ให้เป็นพื้นที่ป่าทั้งหมด ดังเห็นได้จากบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องปัญหาข้อกฎหมายของคำว่า “ที่ดิน” ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งระบุว่า “ป่า” หมายความว่า “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” และ “ที่ดิน” ซึ่งมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ” ขณะที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ มุ่งต่อการกำหนดเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่า

พื้นที่ใดมีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจและประสงค์ให้ คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและความรื่นรมย์ของประชาชนก็ให้จัดทำเป็นแผนที่แสดงอาณาเขตและประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ดังเห็นได้จากระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ดังนั้นพื้นที่อุทยานแห่งชาติจึงทับซ้อนอยู่บนพื้นที่ป่า ผลจึงเท่ากับว่าประชาชนทั่วไป ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น และนักท่องเที่ยวอาจรุกล้ำเข้าไปในพื้นที่ป่าได้เสมอในสายตาของกฎหมาย

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ มีขึ้นโดยมุ่งต่อแนวคิดอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งรัฐเชื่อว่าการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ต้องอาศัยความรู้ด้านวนศาสตร์เท่านั้น หากพื้นที่ใดที่รัฐประสงค์จะอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไว้ รัฐจะดำเนินการ “แยกคนออกจากป่า” โดยกำหนดเป็นกฎกระทรวงที่แสดงแผนที่กำหนดแนวเขตป่าสงวนไว้ ส่งผลให้วิถีชีวิตของคนและชุมชนท้องถิ่นที่ยึดโยงอยู่กับป่ามาแต่ดั้งเดิม ต้องถูกกำจัดออกจากป่า ในหลายกรณี มีการประกาศแผนที่แสดงอาณาเขตอุทยานแห่งชาติ ทับซ้อนกับแผนที่กำหนดแนวเขตในพื้นที่ป่าสงวน ส่งผลให้ประชาชนทั่วไป ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น และนักท่องเที่ยวกลับกลายเป็นรุกล้ำเข้าไปในเขตป่าสงวน ซึ่งเป็นป่าอนุรักษ์ นอกจากนั้น ไม่ว่าพื้นที่ป่าจะเป็นไปในลักษณะใดก็ตามตามกฎหมาย

<sup>6</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน คือ กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์แสดงถึงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินของเอกชนหรือในที่ดินของรัฐ หรือในที่ดินที่เป็นสาธารณะประโยชน์หรือพลเมืองใช้ร่วมกัน

กำหนด ทุกพื้นที่ป่าเหล่านั้นย่อมมีสัตว์ป่า และพันธุ์พืช จึงเป็นการยากที่จะหลีกเลี่ยง “พฤติกรรมที่อาจพละดพละ” ตามพระราชบัญญัติ สงวนสัตว์ป่าและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือพระราช บัญญัติพันธุ์พืชได้

## 2) บริบทของกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อ การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์

การที่กฎหมายมีบริบทไปในทาง “ห้ามปฏิบัติ” และ “บังคับให้ปฏิบัติ” กฎหมาย จึงค่อนข้าง “แข็งตัว” และ “ขาดความยืดหยุ่น” ดังเช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แก่การศึกษาและ ความรื่นรมย์ของประชาชน โดยยังคงรักษา สภาพธรรมชาติเดิมไว้ แต่การเปิดพื้นที่อุทยาน ให้ประชาชนทั่วไป ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น และนักท่องเที่ยวเข้าไปในแหล่งธรรมชาติที่ ประสงค์จะรักษาไว้ ย่อมยากต่อการหลีกเลี่ยง ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อธรรมชาติในทาง หนึ่งทางใด มาตรา 16(4) กำหนดว่า “ภายใน เขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด ทำด้วย ประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อม สภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย” บทบัญญัตินี้ จึงหมายถึงการกระทำทางกายภาพโดยเจตนา (สุนติ คงเทพ, 2559, น. 277) และทำให้เกิด อันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน ดังนั้น หากนักท่องเที่ยวเดินทางเข้าไปในพื้นที่ หากเดินโดยมิได้มีเจตนาจะทำให้เกิดอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน แรงกดดันจาก การเดินของนักท่องเที่ยวดังกล่าวย่อมพ้นจาก ความรับผิดชอบ แต่โดยข้อเท็จจริง ดินในบริเวณ

นั้นได้เกิดอันตรายหรือเสื่อมสภาพไปแล้ว วัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มุ่งรักษาสภาพ ธรรมชาติเดิมไว้ ย่อมไม่บรรลุผล ในทางกลับกัน หากนักท่องเที่ยวเจตนาเดินทางเข้าไป ในพื้นที่ห้ามเดิน แต่มิได้มีเจตนาจะทำให้เกิด อันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน เพราะแรง กดทับจากการเดิน นักท่องเที่ยวดังกล่าวก็ยังคง ไม่ต้องรับผิดชอบดี เพราะขาดเจตนาในการทำให้ เกิดอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน อนึ่ง แม้จะพิจารณาจาก “ความประมาท” พระราช บัญญัตินี้ก็ไม่มียกเว้นที่ถือให้การกระทำ โดยประมาทเป็นความผิดและมีโทษ<sup>7</sup>

มาตรา 16(13) กำหนดว่า “ภายใน เขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด เข้าไป ดำเนินการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์” คำว่า “ผลประโยชน์” หมายถึงผลตอบแทนหรือผล ได้เนื่องจากการเข้าไปดำเนินกิจกรรมใน เขตอุทยาน ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกว้างขวาง มาก เป็นถ้อยคำที่ไม่ชัดเจน คำว่าหาประโยชน์ ในความหมายนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นประโยชน์ ในเชิงทรัพย์สินเสมอไป (สุนติ คงเทพ, 2559, น. 309) ดังนั้น การนำนักท่องเที่ยวเข้าไป เที่ยวในเขตอุทยานโดยมิได้รับอนุญาต ก็เป็น ความผิดแล้ว หรือกรณีตามมาตรา 16(17) ซึ่งกำหนดว่า “ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดส่งเสียงอื้อฉาว หรือกระทำ การอื่น อันเป็นการรบกวนหรือเดือดร้อน รำคาญแก่คนและสัตว์” กรณีจะเป็นความผิดได้ ก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนาให้เกิดการรบกวน หรือเดือดร้อนรำคาญ ปัญหาที่มีอยู่ว่า ขนาด

<sup>7</sup> หลักความรับผิดชอบทางอาญา บุคคลจะไม่ต้องรับผิดชอบและได้รับโทษ หากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้การกระทำนั้นเป็น ความผิดและกำหนดโทษไว้ในขณะที่มีการกระทำนั้น

ของการรบกวนหรือความเดือดร้อนรำคาญในมนุษย์และในสัตว์ควรจะเป็นไปในมาตรฐานขั้นต่ำเพียงใด กล่าวเฉพาะการรบกวนหรือความเดือดร้อนรำคาญในสัตว์ หลักวิชาทางด้านวิทยาศาสตร์อาจสามารถอธิบายได้ เนื่องจากในป่านั้นมีความอ่อนไหว สัตว์ป่าบางชนิดอาจถูกรบกวนจากเสียงได้ ดังนั้น การทำให้เกิดเสียงดังเพียงเล็กน้อย เช่น ผีวปาก ร้องเพลง เป่านกหวีด ก็อาจเป็นความผิดแล้ว ส่วนการรบกวนหรือความเดือดร้อนรำคาญในมนุษย์ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5012478/ เห็นว่า “การที่จะเป็นความผิดฐานทำให้เดือดร้อนรำคาญนั้น ต้องเป็นการรบกวนถึงขนาดแล้วแต่กรณีเป็นเรื่อง ๆ ไป เพียงแต่มีเสียงแลความกระเทือนคงอยู่บ้าง จะฟังว่าเป็นการเดือดร้อนรำคาญเสมอไปยังไม่ได้” ดังนั้น หากนักท่องเที่ยวร้องเพลงแล้ว ผู้คนรายล้อมมีความสุข มิได้รู้สึกเป็นการรบกวนหรือความเดือดร้อนรำคาญ นักท่องเที่ยวที่ร้องเพลงดังกล่าวนั้นก็ไม่ต้องรับผิดชอบ (สุเนติ คงเทพ, 2559, น. 305)

จึงอาจกล่าวได้ว่า บริบทของกฎหมายไม่เอื้อต่อการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ให้บรรลุผลดังวัตถุประสงค์

### 3) บริบทของหลักการกระทำความผิดกรรมเดียวแต่ผิดกฎหมายหลายบท และต้องรับโทษในบทที่หนักที่สุด

หลักการกระทำความผิดกรรมเดียวแต่ผิดกฎหมายหลายบทและต้องรับโทษในบทที่หนักที่สุด มีความหมายว่า หากผู้กระทำความผิด อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายห้ามหลายบทหลายมาตรา ให้ลงโทษตามบท

กฎหมายที่มีโทษหนักสุด<sup>8</sup> เมื่อพิจารณาจากมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ (พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504) ซึ่งบัญญัติว่า “บรรดาบทกฎหมาย กฎและข้อบังคับอื่นในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน” อันหมายความว่า การที่ต้องบังคับใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติเป็นบทกฎหมายหลัก ดังนั้น หากเป็นกรณีที่พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดเอาไว้แล้ว และมีกฎหมายอื่นกำหนดกรณีเช่นเดียวกันนั้นไว้ด้วย แต่บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ ก็ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับ แม้ว่าบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัตินี้จะมีระวางโทษต่ำกว่าหรือสูงกว่าบทกำหนดโทษของกฎหมายอื่นก็ตาม ส่วนในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้มิได้มีบทกำหนดไว้ แต่มีบทกฎหมายอื่นกำหนดกรณีดังกล่าวไว้ ก็ให้ใช้บทกฎหมายอื่นดังกล่าวนั้นบังคับกับกรณี แม้ว่าบทกำหนดโทษของกฎหมายอื่นดังกล่าวจะมีระวางโทษต่ำกว่าหรือสูงกว่าบทกำหนดโทษของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติก็ตาม

ผลของมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ จึงอาจสรุปได้ว่า การกระทำความผิดกรรมเดียวแต่ผิดกฎหมายหลายบท และต้องรับโทษในบทที่หนักที่สุด มีความหมายจำกัดเฉพาะผู้กระทำความผิดที่ฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น กล่าวคือ ถ้ามีการกระทำความผิดกรรมเดียว แต่เป็นความผิดหลายบทหลายมาตราภายใต้พระราชบัญญัตินี้

<sup>8</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90

ก็ให้ลงโทษบทกฎหมายที่มีโทษหนักสุดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ส่วนในกรณีใดที่พระราชบัญญัตินี้มิได้มีบทกำหนดไว้แต่มีบทกฎหมายอื่นกำหนดกรณีดังกล่าวไว้และเป็นการกระทำความผิดกรรมเดียว แต่เป็นความผิดหลายบทหลายมาตราภายใต้กฎหมายดังกล่าว ก็ให้ลงโทษตามบทที่มีโทษหนักสุดตามกฎหมายดังกล่าวนั้น ในกรณีที่กระทำความผิดกรรมเดียวแต่เป็นความผิดตามกฎหมายหลายฉบับ เช่น ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นกระทำการแผ้วถางป่าเป็นเนื้อที่เกิน 25 ไร่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ย่อมมีความผิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ มาตรา 16(1) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี ขณะเดียวกันก็เป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ มาตรา 72 ตรี ต้องระวางโทษตั้งแต่ 2 ปีถึง 15 ปี เช่นนี้ กรณีเป็นการกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย 2 ฉบับ กล่าวคือพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติและพระราชบัญญัติป่าไม้ ผู้กระทำความผิดย่อมมีโทษตามกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ แต่จะได้รับโทษตามกฎหมายที่มีโทษหนักสุด คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ มาตรา 72 ตรี อนึ่งคำว่า “บทกฎหมายที่มีโทษหนักสุด” พิจารณาจากระยะเวลาในการลงโทษขั้นสูงสุดว่าลงโทษกี่ปี อันใดสูงกว่าให้ถือว่าบทมาตรานั้นเป็นบทกฎหมายที่มีโทษหนักสุด (สุนทิตองเทพ, 2559, น. 220)

อาจกล่าวได้ว่า บริบทของหลักการกระทำความผิดกรรมเดียวแต่ผิดกฎหมายหลายบทและต้องรับโทษในบทที่หนักที่สุด อาจทำให้ประชาชนทั่วไป ประชาชนในชุมชน

ท้องถิ่น และนักท่องเที่ยวเข้าไปในแหล่งธรรมชาติ ได้รับผลร้ายจากหลักการทางกฎหมายนี้ได้

#### 4) บริบทของกฎหมายกับความยั่งยืนในวิถีชีวิตดั้งเดิมของชุมชนท้องถิ่น

ผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติสงวนสัตว์ป่าและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ทำให้ราษฎรและชุมชนท้องถิ่นซึ่งอาศัยธรรมชาติในพื้นที่ป่าก่อนการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นฐานของวิถีชีวิตและวัฒนธรรม ต้องถูกตัดออกจากพื้นที่ที่เคยอาศัย เนื่องจากเป็นการครอบครองอยู่โดยผิดกฎหมาย ดังเช่นคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 24802541/ “การที่ผู้ใดครอบครองที่ดินพิพาทโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนที่รัฐบาลจะประกาศบริเวณที่ดินพิพาทให้อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับนั้น แม้จะได้มีการครอบครองสืบต่อกันมานาน 50 ปี ก่อนเป็นอุทยานแห่งชาติก็ตาม ถือว่ายึดถือครอบครองที่ดินนั้นโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย ย่อมมีความผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ” (อภิญาเลื่อนฉวี, 2548, น. 38) ซึ่งนอกจากจะทำให้ราษฎรและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมต้องกลายเป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมายแล้ว ยังทำให้วิถีชุมชนและวัฒนธรรมดั้งเดิมที่ยึดโยงกับพื้นที่เดิมต้องแปรเปลี่ยนไป เนื่องจากการไปก่อตั้งชุมชนใหม่ในพื้นที่อื่นซึ่งไม่ยึดโยงกับวิถีธรรมชาติ ไม่สามารถรองรับวิถีชุมชนและวัฒนธรรมดั้งเดิมได้ เมื่อสภาพทางสังคม

เปลี่ยนแปลงไป จึงเกิดวิถีชุมชนและวัฒนธรรมแบบใหม่ที่ “แยกคนออกจากป่า” อย่างเด็ดขาด ส่งผลให้ราษฎรและชุมชนท้องถิ่นขาดสายใยในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ตระหนักถึงผลดีของการรักษาไว้ซึ่งแหล่งธรรมชาติและอันเป็นต้นสายที่สำคัญในการหล่อเลี้ยงวิถีชีวิตและวัฒนธรรมชุมชน การบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศของภาครัฐ จึงขาดพลังแห่งการมีส่วนร่วม นำมาซึ่งความอ่อนแอระหว่างผลประโยชน์ของรัฐจากการท่องเที่ยวเชิงนิเวศกับผลิตภัณฑ์ด้านประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม และวิถีชีวิตของคนท้องถิ่น และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ จึงอาจกล่าวได้ว่าแนวความคิดทางกฎหมาย คือ แก่นของข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศโดยแท้

#### 5) บริบทเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย

เมื่อแนวความคิดและบริบทของกฎหมาย นำมาซึ่งข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ส่งผลให้ภาระในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศตกเป็นของฝ่ายรัฐเพียงลำพัง การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติและ การบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ จึงด้อยประสิทธิภาพ ซึ่งอาจสรุปถึงปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการด้อยประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายได้ดังนี้

ก. การขาดความตระหนักในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

การขาดความตระหนักในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินี้ หมายความว่ารวมถึงการขาดความตระหนักของประชาชนทั่วไป ราษฎรในชุมชนท้องถิ่น นักท่องเที่ยว และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ อาทิ มัคคุเทศก์ ผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยว นายทุน เป็นต้น การขาดความตระหนักดังว่านี้ มีภูมิหลังมาจากความไม่รู้ในเชิงวิชาการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การขาดความรู้และความเข้าใจในดับทกฎหมาย ตลอดจนการขาดความตระหนักถึงผลร้ายซึ่งจะติดตามมาจากการไม่ผดุงไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ ในแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ ทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่โดยวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เช่น การอยู่อาศัย การอาชีพ การค้าและธุรกิจ แม้แต่การศึกษาและการวิจัย

ดังนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศทั้งระบบ จึงมีความจำเป็นต้องรู้ถึงแนวทางที่ถูกต้อง ทั้งในแง่ของวิชาการด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและในด้านของดับทกฎหมาย เช่น การห้ามเข้าออกพื้นที่อุทยาน ให้กระทำได้เฉพาะเส้นทางที่กำหนด การนำสารเคมีที่เป็นอันตรายต่อพืชหรือสัตว์ป่าเข้าไปในพื้นที่อุทยาน ต้องได้รับอนุญาตก่อน การห้ามให้อาหารสัตว์ทุกชนิด การเล่นกีฬา การพักแรมค้างคืน การก่อไฟ ต้องอยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่พนักงาน เป็นต้น

ข. การขาดความเคารพต่อกฎหมาย

การขาดความเคารพต่อกฎหมายนี้ หมายความว่า การที่กฎหมายขาดความชัดเจน

ในการบังคับใช้ หรือมีการบังคับใช้ไม่สม่ำเสมอ หรือขาดความเสมอภาค หรือไม่เคร่งครัด ชัดเจน ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เชิงนิเวศน์ ไม่แน่ใจในบทกฎหมายและการบังคับ ใช้กฎหมาย ว่าอย่างไรคือสิ่งที่ถูกต้องและ เป็นธรรม จึงทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เชิงนิเวศน์ขาดความเคารพต่อกฎหมาย กลัวสิ่งที่จะกระทำความผิดในแหล่งท่องเที่ยว ธรรมชาติ หรือกระทำความผิดไปโดยไม่รู้อ ถึงข้อกำหนดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแหล่ง ท่องเที่ยวธรรมชาติ เนื่องจากกฎหมายวาง แนวเขตพื้นที่ป่า พื้นที่อุทยาน หรือพื้นที่อนุรักษ์ อื่นไว้ไม่แน่นอนชัดเจน การได้รับความรู้เกี่ยวกับ เขตพื้นที่ต่าง ๆ ก่อนและระหว่างการมี กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ ไม่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจหรือไม่เท่าทัน เวลา ตลอดจนการที่กฎหมายกำหนดโทษ ไว้ต่ำ รวมทั้งการละเว้นปฏิบัติหรือปฏิบัติ หน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ดังนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย เกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ทั้งระบบ จึงมีความจำเป็นต้องปฏิบัติให้เคร่งครัดตามที่ กฎหมายกำหนด ดังเห็นได้จากบันทึกข้อความ ของกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช สำนักอุทยานแห่งชาติ ที่ 191015209/ วันที่ 6 พฤศจิกายน 2546 ได้กำหนดมาตรการควบคุม กิจกรรมนันทนาการและการบริการการ ท่องเที่ยว ให้ทุกหน่วยงานของกรมอุทยานฯ ทำการประชาสัมพันธ์ทุกรูปแบบ อาทิ ใช้ เจ้าหน้าที่ หรือการทำป้ายคำแนะนำเพื่อเตือน มิให้นักท่องเที่ยวส่งเสียงดังอันเป็นการรบกวน พร้อมทั้งแจ้งบทกำหนดโทษให้ชัดเจน หากพบ

การฝ่าฝืนให้ทำการตักเตือน หากไม่เชื่อฟัง ให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด หรือในส่วนของโทษที่กฎหมายกำหนดบางบท มีอัตราโทษต่ำเกินไป ไม่ทำให้เกิดความยำเกรง ดังเช่น อำนาจในการเปรียบเทียบปรับกรณีเก็บ หาน้ำออกไป หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งกล้วยไม้ เปลือกไม้ กฎหมายกำหนดให้เปรียบเทียบปรับ ได้ “ไม่เกิน 500 บาท” เมื่อเปรียบเทียบปรับแล้ว “คดีเป็นอันระงับ” เป็นต้น (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช, 2552)

### แนวทางการลดข้อจำกัดของ กฎหมายในบริบทที่มีผลโดยตรงต่อการ จัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์

แนวทางการลดข้อจำกัดของกฎหมาย ในบริบทที่มีผลโดยตรงต่อการจัดการแหล่ง ท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ ได้แก่

1) การปรับแก้ปัญหาการทับซ้อนของ พื้นที่ป่าและพื้นที่อุทยานกับพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น การปรับแก้ปัญหาคือความหมายนี้ หมายความว่า กฎหมายควรกำหนดพื้นที่แนวกันชนระหว่าง พื้นที่อนุรักษ์เด็ดขาดกับพื้นที่อนุรักษ์เพื่อการ ท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ให้มีความแน่นอนและ ชัดเจน โดยพื้นที่อนุรักษ์เพื่อการท่องเที่ยวเชิง นิเวศน์ ควรกำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถ ดำรงวิถีชีวิตและสืบสานวัฒนธรรม อันยึดโยง กับหน้าที่และความรับผิดชอบในการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ การพิทักษ์รักษาไว้ซึ่ง แหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ และการเป็นผู้มี ส่วนร่วมอย่างแท้จริงกับภาครัฐในการบริหาร จัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ในท้องถิ่น “หุ้นส่วนภาคชุมชน” โดยปรับแก้กฎหมาย ลำดับรองบรรดาที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน

ทั้ง พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติป่าไม้ และพระราชบัญญัติสงวนสัตว์ป่า และคุ้มครองสัตว์ป่า รวมตลอดถึงบรรดาระเบียบ ประกาศ และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง ในบางบทบางมาตรา ให้มีลักษณะที่สอดคล้องต้องกันและมีความยืดหยุ่น ขณะเดียวกันก็ยังคงรักษาไว้ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายแต่ละฉบับนั้น ทั้งนี้ โดยมุ่งต่อการทำให้ชุมชนท้องถิ่นมีความรู้สึกเป็นเจ้าของแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ที่ตนได้อาศัยหล่อเลี้ยงวิถีชีวิตและวิถีวัฒนธรรม ตระหนักถึงคุณค่าของแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ รู้สึกถึงคุณค่าของตนและชุมชนที่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐ ในการสวดส่องดูแลและพิทักษ์ทรัพยากรอันมีค่าของชาติ

## 2) การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและชัดเจน

การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและชัดเจนในความหมายนี้ หมายความว่า การมีนโยบาย ทางกฎหมายที่ถูกต้อง ชัดเจน และต่อเนื่อง ในการให้ราษฎรและชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ การมีและบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายที่สม่าเสมอ เสมอภาค เป็นธรรม และเคร่งครัดชัดเจน ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นราษฎรในชุมชนท้องถิ่น ประชาชนทั่วไป นักท่องเที่ยว นักธุรกิจ ผู้ประกอบการธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยว นายทุน นักศึกษานักวิจัย แม้กระทั่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง ทั้งนี้

บริบทของกฎหมายกว่า 40 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ จะต้องได้รับการปรับแก้ไปในทิศทางที่สอดคล้องต้องกันอย่างเป็นระบบ ภายใต้สมมุติฐานใหม่ว่า “ทุกคนเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของชาติ ทุกคนจึงมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการสงวนรักษาไว้ซึ่งคุณค่าของแหล่งธรรมชาติ ให้ดำรงอยู่อย่างยั่งยืน” ซึ่งการเสริมประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายด้านหนึ่งที่พึงมี คือการสร้างความรู้ความตระหนักรู้ในคุณค่าและหน้าที่รับผิดชอบต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติด้วย

## 3) การสร้างความตระหนักในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

การสร้างความตระหนักในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนนี้ นับเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งของภาครัฐ ในการกำหนดนโยบายในทุกระดับชั้น ให้มั่นคงและต่อเนื่อง โดยการบูรณาการความร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐด้วยกันเอง และกับภาคประชาชนซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ ไม่ว่าจะเป็นประชาชนทั่วไป ราษฎรในชุมชนท้องถิ่น นักท่องเที่ยว นักธุรกิจ ผู้ประกอบการธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยว สถานประกอบการ โรงแรม ฯลฯ โดยการให้ความรู้เชิงวิชาการเกี่ยวกับแนวทางที่ถูกต้องในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ความเข้าใจในตัวบทกฎหมาย ตลอดจนกิจกรรมที่สร้างความตระหนักรู้ในข้อห้ามและข้อปฏิบัติที่นักท่องเที่ยวพึงมีก่อนการเข้าไปในพื้นที่ท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ (Prerequisite) เป็นต้น และ

ควรครอบคลุมถึงการให้ความรู้ความเข้าใจในประวัติศาสตร์ ศิลปะ และวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นด้วย

## บทสรุป

การท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ (Ecotourism) เป็นรูปแบบหนึ่งของการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน (Sustainable Tourism) เป็นการไปเยือนแหล่งธรรมชาติ เพื่อเรียนรู้ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมด้วยความระมัดระวัง มิให้เกิดการทำลายหรือเปลี่ยนแปลงคุณค่าของระบบนิเวศน์ ช่วยเสริมโอกาสทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น โดยมีลักษณะสำคัญที่อาศัยธรรมชาติเป็นฐานหลัก (Nature-based Tourism) ยึดโยงกับประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม และวิถีชีวิตของคนท้องถิ่นในระบบนิเวศน์ธรรมชาติ มีผลกระทบน้อยหรือไม่มีผลกระทบต่อวิถีธรรมชาติและวิถีวัฒนธรรม จนทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในเชิงลบ สร้างพฤติกรรมต่อสิ่งแวดล้อมในเชิงบวก แก่นักท่องเที่ยว สนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นมีบทบาทในการคิด การวางแผน และการติดตามตรวจสอบประเมินผลร่วมกับภาครัฐและเอกชน โดยได้รับผลตอบแทนทางเศรษฐกิจอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ในประเทศไทยเริ่มต้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2538 แหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ที่สำคัญ ได้แก่ อุทยานแห่งชาติวนอุทยานแห่งชาติ ชายทะเล และเกาะแก่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2540 จนถึงฉบับปี พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติไปในทางเดียวกัน โดยให้รัฐสนับสนุนและการกระจายอำนาจการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบในการร่วมบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ แต่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ยังไม่บรรลุผลในทางปฏิบัติ เนื่องจากรัฐยังมีนโยบายเน้นหนักไปในทางการกำกับดูแลและการควบคุมโดยรัฐฝ่ายเดียว กล่าวคือ รัฐเท่านั้นที่เป็นผู้ถือสิทธิอำนาจในการบริหารจัดการและอนุรักษ์ ส่งผลให้บริบทของกฎหมายลำดับรองที่มีผลบังคับใช้โดยตรงในทางปฏิบัติไม่ได้รับการแก้ไข

แม้การจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ในประเทศไทย จะเป็นการรักษาสมดุลระหว่างวัตถุประสงค์ 2 ด้าน คือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติด้านหนึ่งและการท่องเที่ยวอีกด้านหนึ่ง แต่การจัดการด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยกฎหมายนั้น บริบทของกฎหมายยังมีลักษณะเป็นการห้ามปฏิบัติและบังคับให้ปฏิบัติ ส่วนการจัดการด้านการท่องเที่ยว ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมได้เป็นการเฉพาะ กฎหมายเพียงเปิดช่องให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในแง่ของบทบาทในกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์เท่านั้น นำมาซึ่งปัญหาการขาดความตระหนักรู้ในคุณค่าของธรรมชาติและระบบนิเวศน์ การขาดความรู้และความเข้าใจในรูปแบบการจัดการการท่องเที่ยวที่เหมาะสมต่อการให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและ

คุณภาพชีวิตที่ดีและยั่งยืน

สมมุติฐานของกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่มองว่า คนเป็นผู้ทำลายหรือเปลี่ยนแปลงธรรมชาติและระบบนิเวศน์ สะท้อนความไม่ไว้วางใจประชาชนของรัฐ ภาระกิจในการพิทักษ์และปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ จึงตกแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เพียงฝ่ายเดียว บริบทของกฎหมายที่มีลักษณะแยกคนและชุมชนท้องถิ่นออกจากแหล่งธรรมชาติ ทำให้รัฐไม่อาจบรรลุถึงเป้าหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดพลังการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ทำให้รัฐต้องสูญเสียเวลา กำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณจำนวนมาก

กลุ่มกฎหมายสำคัญที่มีผลโดยตรงต่อการจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ในส่วนของแหล่งธรรมชาติ ได้แก่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พระราชบัญญัติป่าสงวน

แห่งชาติ พระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติสงวนสัตว์ป่าและคุ้มครองสัตว์ป่า ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการควบคุมดูแลและพัฒนาการท่องเที่ยว ข้อที่น่าสนใจ คือความขัดแย้งกันเองในวัตถุประสงค์ของกฎหมาย การไม่เอื้อต่อการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ ลักษณะความผิดและโทษ ความย้อนแย้งกับวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และความด้อยประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

แนวทางในการลดบริบทของกฎหมายที่เป็นข้อจำกัด อันมีผลโดยตรงต่อการจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ในประเทศไทย ได้แก่ การปรับแก้ปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ป่า และพื้นที่อุทยานกับพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและชัดเจน และการสร้างความตระหนักในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

## เอกสารอ้างอิง

กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช. (2552). *ว่าด้วยการเข้าไปในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2552*.

สืบค้นจาก <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER2/DRAWER027/GENERAL/DATA00000296/0000.PDF>

ก้องภพ ภูสุวรรณ. (2557). ปรับเชิงรุก ปลุกเชิงรับ จับกระแสนักท่องเที่ยวจีน. *ธนาคารแห่งประเทศไทย FAQ FOCUSED AND QUICK*, 89 (June 19, 2014), 1–9.

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2559). *สังคมกับกฎหมาย*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ. (2504). สืบค้นจาก <http://project-wre.eng.chula.ac.th>

มานิตย์ จุมปา. (2549). *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 พร้อมข้อเสนอสําหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550)*. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2548). กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สมชัย เบญจชัย. (2549). การท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์. เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรการบริหารจัดการป่าชุมชนและการพัฒนาอาชีพด้านป่าไม้ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549. สืบค้นจาก [www.dnp.go.th/fea16/file/96qfwxab5harkte.doc](http://www.dnp.go.th/fea16/file/96qfwxab5harkte.doc)

สมยศ เชื้อไทย. (2540). ความรู้กฎหมายทั่วไป. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สมยศ เชื้อไทย. (2553). กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สฤษฎ์ แสงอรุณ. (2548). การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์หรือเชิงนิเวศน์ (Ecotourism). สืบค้นจาก <http://www.dnp.go.th/park/sara/tour/eco.html>

สุเนติ คงเทพ. (2559). อธิบายหลักกฎหมายอุทยานแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: บัณฑิตอักษร.

อภิญา เลื่อนฉวี. (2548). มาตรการทางกฎหมายการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศอุทยานแห่งชาติ. วารสารกฎหมายธุรกิจบัณฑิตย์, 5(1), 30-68.

