

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

จากข้อสมมติฐานของวิทยานิพนธ์เรื่องที่ว่า "การเจริญเติบโตและการขยายตัวของการท่องเที่ยวที่ไม่เป็นไปตามรูปแบบที่เหมาะสม รวมทั้งการแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ จากอุทยานแห่งชาติ ทำให้อุทยานแห่งชาติหลายแห่งเกิดความเสื่อมโทรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกทำลายเป็นอันมาก แม้ว่าจะมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติก็ตาม แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่ การหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม เป็นแนวทางหนึ่งที่จะนำมาปรับใช้เพื่อให้อุทยานแห่งชาติได้รับการคุ้มครองดูแลอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากการศึกษาปรากฏว่า สมมติฐานที่กำหนดขึ้นเพื่อการศึกษาวิเคราะห์นั้นมีความถูกต้อง โดยเฉพาะกับอุทยานแห่งชาติที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงและได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยว จะเห็นได้อย่างชัดเจน ความเสื่อมโทรมของอุทยานแห่งชาติ จะปรากฏในรูปของความเสื่อมโทรมในเชิงปริมาณ โดยทรัพยากรธรรมชาติลดจำนวนลง ไม่ว่าจะเป็นการลดลงของพื้นที่ป่าไม้เพื่อสร้างรีสอร์ต บังกะโล หรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ การสูญพันธุ์ของพืชและสัตว์บางชนิด เป็นต้น ส่วนความเสื่อมโทรมในเชิงคุณภาพ เห็นได้จากการที่สภาพธรรมชาติถูกทำลายหรือรบกวนจนทำให้ลดความสวยงามลง หรือไม่เป็นที่ประทับใจนักท่องเที่ยวเท่าที่ควร

อย่างไรก็ดี ปัญหาความเสื่อมโทรมของอุทยานแห่งชาติที่มีสาเหตุมาจากการท่องเที่ยว นั้น มีข้อสังเกตว่า บางแห่งอาจจะมี ความรุนแรงมาก บางแห่งอาจจะมีน้อย หรือไม่มีเลยก็ได้ ทั้งนี้ ย่อมขึ้นกับปัจจัยอื่น ๆ เช่น ปริมาณของนักท่องเที่ยว พฤติกรรมของนักท่องเที่ยว และกิจกรรมของนักท่องเที่ยว รวมทั้งการควบคุมและจัดการของแต่ละอุทยานแห่งชาติด้วย นอกจากนี้ จาก

การศึกษายังพบว่า ปัญหาจากการท่องเที่ยวมิใช่สาเหตุเพียงประการเดียว ที่มีส่วนทำให้อุตสาหกรรมแห่งชาติเสื่อมโทรม แต่ยังมีปัญหาอื่น ๆ ที่ทำให้อุตสาหกรรมแห่งชาติเสื่อมโทรมด้วย คือ

- ปัญหาจากการบุกรุกและใช้ประโยชน์จากพื้นที่ ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาที่อุตสาหกรรมแห่งชาติเกือบทุกแห่งประสบอยู่ และเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมแห่งชาติเสื่อมโทรมและถูกทำลายมากที่สุด

- ปัญหาจากไฟฟ้า ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมแห่งชาติทางภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ ในช่วงปลายเดือนมกราคมถึงต้นเดือนพฤษภาคม โดยไฟฟ้าส่วนใหญ่จะเกิดจากการกระทำของมนุษย์นั่นเอง

- ปัญหาจากภัยธรรมชาติ ได้แก่ อุทกภัย วาตภัย ความแห้งแล้ง ดินถล่มและพังทลาย เป็นต้น ซึ่งแม้จะเห็นผลกระทบได้ไม่ชัดเจนเท่าปัญหาอื่น แต่พอจะเห็นได้ว่าเป็นผลที่ย้อนกลับมากระทบตัวมนุษย์เองที่ได้ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จนทำให้ภัยธรรมชาติมีความรุนแรงมากขึ้น

ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเหล่านี้ พบว่าจะมีระดับความรุนแรงมากน้อยที่แตกต่างกัน โดยเรียงลำดับได้ดังนี้ คือ ปัญหาจากการบุกรุกและใช้ประโยชน์จากพื้นที่ ปัญหาจากไฟฟ้า ปัญหาจากการท่องเที่ยว และปัญหาจากภัยธรรมชาติ ซึ่งทุกปัญหาที่ได้กล่าวมาล้วนแต่ส่งผลให้อุตสาหกรรมแห่งชาติเสื่อมโทรมมากขึ้นเรื่อยมา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ถูกทำลาย และรบกวนโดยไม่มีที่ว่าจะลดลง ย่อมแสดงให้เห็นว่า กฎหมายและการดำเนินงานของรัฐในเรื่องนี้ ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งพิจารณาได้ ดังนี้

1. ด้านการจัดการ

จากการศึกษาถึงนโยบายและแผนในระดับต่าง ๆ ที่ใช้ในการควบคุม และจัดการอุทยานแห่งชาติ ซึ่งได้แก่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) นโยบายและแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมระยะสั้น และแผนการจัดการอุทยานแห่งชาติ ประกอบกับสภาพข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นแล้ว พบว่ามีข้อบกพร่อง ดังนี้

1) รัฐไม่มีนโยบายและแนวทางที่ชัดเจน แน่นนอน และต่อเนื่องในเรื่องการพัฒนาการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ กล่าวคือรัฐได้กำหนดนโยบายในการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวไว้อย่างกว้าง ๆ ครอบคลุมแหล่งท่องเที่ยวทุกประเภท แต่รัฐไม่มีนโยบายหรือแนวทางในการจัดการที่จะนำไปปฏิบัติสำหรับอุทยานแห่งชาติ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่แตกต่างจากแหล่งท่องเที่ยวประเภทอื่น เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพธรรมชาติอย่างเข้มข้นด้วย ดังนั้น เท่าที่ผ่านมาจึงขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคสมัยว่าจะกำหนดแนวทางในเรื่องนี้เพียงใดและอย่างไร ซึ่งจะแตกต่างกันในแต่ละรัฐบาล และไม่เป็นผลดีเลย ถ้ารัฐบาลในยุคนั้นมุ่งแต่การพัฒนาการท่องเที่ยวเพียงอย่างเดียว โดยไม่คำนึงหรือให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ที่จะต้องดำเนินการไปพร้อมกัน

2) ในบางเรื่องแม้ว่ารัฐจะมีนโยบายที่แน่นอนแล้วก็ตาม แต่รัฐยังไม่มีมาตรการรองรับสำหรับนโยบายที่กำหนดไว้ จึงทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะเห็นได้จากการที่รัฐมีนโยบาย และให้ความสำคัญต่อจำนวนและเนื้อที่ของอุทยานแห่งชาติในเชิงปริมาณ ด้วยการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติเพิ่มขึ้นทุกปี ทำให้จำนวนและเนื้อที่ของอุทยานแห่งชาติมีความเหมาะสมที่จะเอื้อประโยชน์ในด้านต่าง ๆ แต่เมื่อพิจารณาในแง่คุณภาพของอุทยานแห่งชาติแล้ว รัฐยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้เท่าที่ควร ซึ่งจะเห็นได้จากการที่อุทยานแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นแล้วหลายแห่งขาดการดูแลเอาใจใส่และมีปัญหาในหลาย ๆ เรื่อง เช่น ปัญหาเรื่องแนวเขตอุทยานแห่งชาติที่ยังไม่มีความชัดเจนแน่นอน เพราะขาดงบประมาณที่จะทำการสำรวจและรังวัดอย่างละเอียด ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งกับราษฎรในพื้นที่เสมอ รวมทั้งปัญหาที่อุทยานแห่งชาติหลายแห่งยังไม่มีแผนการจัดการที่จะใช้เป็นกรอบและแนวทางในการปฏิบัติงาน

ในเรื่องการจัดการนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า เป็นเพราะรัฐไม่มีนโยบายที่แน่นอน หรือแม้จะมีนโยบายที่แน่นอนแล้วในบางเรื่อง แต่ก็ไม่มีมาตรการรองรับกับนโยบายที่กำหนดไว้

2. ด้านกฎหมาย

จากการศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ พบว่ามีปัญหา ดังนี้

1) บทบัญญัติของกฎหมาย ในเรื่องนี้พบว่า มีข้อบกพร่องอยู่เพียงเล็กน้อยคือพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 4(2) ไม่ได้บัญญัติให้รวมถึงวนอุทยานด้วย ทั้งๆ ที่วนอุทยานก็อยู่ในระบบอุทยานแห่งชาติ และมีวัตถุประสงค์ที่เหมือนกับอุทยานแห่งชาติอยู่ข้อหนึ่ง คือ การให้ประชาชนใช้เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ด้วยเหตุนี้ วนอุทยานจึงไม่มีกฎหมายคุ้มครองดูแลโดยตรง ในปัจจุบันจึงพบว่าวนอุทยานหลายแห่งที่มีสภาพธรรมชาติสวยงาม เริ่มเสื่อมโทรมและถูกทำลายมากขึ้น

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ยังไม่มีบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทยานแห่งชาติเลย ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องสำคัญ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้นโยบายและแผนต่าง ๆ ตลอดจนจนแนวทางในการดำเนินงานที่สำคัญ ไม่มีความชัดเจนแน่นอนและต่อเนื่องในการนำไปปฏิบัติที่จริงจัง และไม่เกิดผลในทางปฏิบัติเท่าใดนัก

ในส่วนของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการขนาดใหญ่ แต่ยังไม่มีความชัดเจนในการควบคุมโครงการหรือกิจการที่มีลักษณะใกล้เคียงหรือมีขนาดกลาง หรือโครงการหรือกิจการใดๆ ก็ตาม ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือระบบนิเวศในอุทยานแห่งชาติ ทั้ง ๆ ที่อุทยานแห่งชาติเป็นพื้นที่ที่มีระบบนิเวศที่มีความเปราะบาง และเป็นพื้นที่ที่ต้องคุ้มครองดูแลรักษาอย่างเข้มงวดมากกว่าพื้นที่ประเภทอื่น ๆ

2) การบังคับใช้กฎหมาย ในเรื่องนั้นว่าเป็นข้อบกพร่องอย่างแท้จริง ประกอบกับ ปัจจัยอื่น ๆ ที่มีส่วนส่งเสริมด้วย คือ

1. นโยบายของรัฐบาล
2. ความยากจนของราษฎร
3. การเพิ่มขึ้นของความตึงเครียดที่ดินเพื่อการลงทุน
4. การขาดจิตสำนึกในการอนุรักษ์
5. ความไม่แน่นอนของแนวเขตอุทยานแห่งชาติ
6. การขาดบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย
7. พนักงานเจ้าหน้าที่รับสินบนหรือทุจริตต่อหน้าที่
8. การใช้อำนาจข่มขู่ หรือให้สินบนของผู้กระทำผิด

ในเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย ผู้เขียนได้แยกพิจารณาเป็น 3 ด้าน คือ การบังคับทางปกครอง การบังคับทางอาญา และการบังคับทางแพ่ง

การบังคับทางปกครอง จากการศึกษพบว่า มีข้อบกพร่องซึ่งเกิดจากการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ละเลยไม่ได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 21 และ มาตรา 22 ที่ให้ออกคำสั่ง และให้ผู้กระทำผิดรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง เนื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่กลัวจะถูกฟ้องกลับในความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทำให้เสียทรัพย์สินหรือลักทรัพย์ ซึ่งในเรื่องนี้ ผู้เขียนเห็นว่าความไม่เคร่งครัดของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการ หรือการละเลยไม่ใช้กลไกของกฎหมายที่มีอยู่ มีส่วนทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจทางปกครองในการคุ้มครองสภาพพื้นที่ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ มิให้ถูกทำลายและยับยั้งความเสียหายที่จะเกิดขึ้นโดยเร็ว

การบังคับทางอาญา ผู้เขียนพบว่าพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีข้อบกพร่อง ดังนี้

1. กฎหมายกำหนดอัตราโทษจำคุกและปรับต่ำเกินไป เมื่อเทียบกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน และยังไม่มีการกำหนดโทษในลักษณะที่เป็นเหตุจูงใจ
2. การตีความของศาลในเรื่องริบทรัพย์สิน ในมาตรา 29 ที่จะไม่ริบทรัพย์สินของบุคคลที่มีได้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิด ทำให้ผู้กระทำความผิดบางคนหลีกเลี่ยงกฎหมาย ด้วยการนำคนอื่นมาอ้างว่าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์และขอคืนทรัพย์สินนั้น
3. การไม่มีบทกำหนดโทษสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด หรือมีส่วนสนับสนุนในการกระทำความผิด ให้รับโทษหนักกว่าบุคคลธรรมดา
4. สำหรับความผิดหุโทษนั้น การขาดสภาพบังคับใช้ส่วนใหญ่เกิดจากการไม่รู้ไม่สนใจ และไม่เคารพต่อกฎหมาย

การบังคับทางแพ่ง พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ไม่ได้บัญญัติไว้ แต่มาตรการนี้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97 ที่กำหนดให้ผู้กระทำความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากร โดยที่มาตรการนี้เป็นเรื่องใหม่ และยังมีคำพิพากษาของศาลฎีกาเป็นบรรทัดฐานในการตีความ ผู้เขียนจึงเห็นว่า การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้ จะมีประสิทธิภาพเพียงใด ส่วนหนึ่งย่อมขึ้นกับการตีความของศาลด้วย ซึ่งศาลจะต้องหาหลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสมในการตีความ แต่อย่างไรก็ตาม การนำมาตรการนี้มาใช้ย่อมเป็นผลดีต่อการคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติ เพราะเป็นทางเลือกอีกทางหนึ่ง ที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่บังคับ เอากับผู้กระทำความผิดได้นอกเหนือจากการบังคับทางปกครองและอาญาที่กฎหมายโดยทั่วไปให้อำนาจอยู่แล้ว

3. ด้านการบริหาร

องค์กรบริหารและจัดการอุทยานแห่งชาติแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนอุทยานแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติในพื้นที่ โดยส่วนอุทยานแห่งชาติ จะเป็นหน่วยงานกลาง ทำหน้าที่ควบคุมนโยบายและการดำเนินงานของอุทยานแห่งชาติทั่วประเทศ โดยมีผู้อำนวยการส่วนอุทยานแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบ สำหรับในระดับพื้นที่อุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งจะดำเนินงานภายใต้การควบคุมดูแลของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ ซึ่งขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการส่วนอุทยานแห่งชาติ

สำหรับด้านการบริหาร จากการศึกษาพบว่ามีปัญหา ดังนี้

1) ปัญหาขององค์กรบริหารและจัดการอุทยานแห่งชาติโดยตรงพบว่ามี 2 ปัญหาใหญ่ ๆ คือ การบริหารงานวนอุทยานอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน คือ ส่วนอุทยานแห่งชาติ สำนักงานป่าไม้เขต สำนักงานป่าไม้จังหวัด และโรงเรียนป่าไม้แพร่ ทำให้การปฏิบัติงานของวนอุทยานไม่เป็นที่ไปในแนวทางเดียวกัน

ส่วนปัญหาอีกกรณีหนึ่ง คือ การขาดบุคลากร งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ซึ่งปัญหานี้ ทำให้การคุ้มครองดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ ไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) ปัญหาขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ จะเป็นเรื่องของกรมที่มืองค์กรและหน่วยงานหลายแห่งเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งแต่ละองค์กรและหน่วยงานก็มีนโยบาย วัตถุประสงค์ และการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันออกไป จึงอาจทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานในบางเรื่อง เช่น เรื่องการพัฒนาการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ ส่วนใหญ่ปัญหาจะเกิดจากนโยบายรัฐบาลในเรื่องนี้ยังไม่ชัดเจน จะเปลี่ยนไปตามรัฐบาลแต่ละยุคสมัย

รวมทั้งความแตกต่างและหลากหลายของกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ไม่ชัดเจน ข้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน เช่น พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 9(5) ที่ให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สํารวจ กำหนดพื้นที่ และสถานที่ เป็นสถานที่ท่องเที่ยว และทรัพยากรทางการท่องเที่ยวให้เป็นของรัฐ และให้อยู่ในความควบคุมดูแลของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยก็ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอและข้ำซ้อนกับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นกฎหมายของหน่วยงานของรัฐที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่โดยตรง

จาก ที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่าการที่จะทำให้อุทยานแห่งชาติได้รับการคุ้มครองดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เป็นทั้งแหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ พร้อมกับเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สามารถดึงดูดใจนักท่องเที่ยวด้วยสภาพความงามตามธรรมชาติและทิวทัศน์ที่สวยงามตลอดไปนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ เหล่านี้

ข้อเสนอแนะ



จากบทสรุปดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. มาตรการในการจัดการ

เนื่องจากบทบาทและวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ คือ การเป็นแหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ พร้อมกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจหรือท่องเที่ยวไปพร้อมกัน ดังนั้น จึงต้องมีการจัดการสองเรื่องนี้ให้ดำเนินไปควบคู่กัน จึงจะได้ประโยชน์สูงสุด เพราะโดยแท้จริงแล้วการท่องเที่ยวก็ต้องอาศัยความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ สภาพธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สวยงามเป็นสิ่งดึงดูดใจนักท่องเที่ยวให้เกิดความประทับใจด้วย ซึ่งผู้เขียนจะขอเสนอมาตรการในการจัดการดังนี้

มาตรการในการจัดการเพื่อการท่องเที่ยว

1.1 รัฐควรกำหนดนโยบายและมาตรการในเรื่องการพัฒนาการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติที่ชัดเจน แน่นนอน และต่อเนื่องที่จะนำไปปฏิบัติในระยะยาว เพื่อนำไปสู่แนวทางการดำเนินงานที่ถูกต้อง ทั้งนี้ โดยให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ ที่ต้องการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในสภาพเดิมไว้ให้มากที่สุดด้วย โดยมีแนวทางดังนี้

1.1.1 รัฐควรสนับสนุนให้มีการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการท่องเที่ยว เช่น ที่พักแรมแบบถาวร ร้านค้าเบ็ดเตล็ด ร้านอาหารและส่วนบริการอื่น ๆ ให้ดำเนินการภายนอกเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อลดผลกระทบของการท่องเที่ยวที่มีต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และช่วยให้เกิดการจ้างงานและกระจายรายได้ไปสู่ราษฎรในพื้นที่ ให้มีส่วนร่วมให้บริการด้านการจัดการท่องเที่ยว ซึ่งจะช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการขยายตัวของชุมชนในเขตอุทยานแห่งชาติด้วย

1.1.2 ในกรณีที่รัฐไม่สามารถยับยั้งกระแสความต้องการของสังคมและการเมือง จากแรงกดดันที่เรียกร้องให้มีการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกภายในอุทยานแห่งชาติ รัฐควรกำหนดมาตรการในการอนุญาต และเทคนิคที่สามารถใช้เป็นกลไกควบคุมผู้ลงทุนหรือผู้รับสัมปทานอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น จะต้องมีการแบ่งเขตการจัดการ (Management Zoning) หรือให้มีการจัดทำแผนการจัดการให้เรียบร้อยก่อน หรือมีเงื่อนไขในการอนุญาตให้รัดกุมกว่าเดิม เป็นต้น

1.2 สำหรับแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่ง ควรจะพิจารณาจากลักษณะของอุทยานแห่งชาติเป็นหลัก ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 4 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

1.2.1 อุทยานแห่งชาติขนาดเล็ก มีความเปราะบางและอยู่ห่างไกลจากชุมชน ซึ่งส่วนใหญ่จะได้แก่อุทยานแห่งชาติทางทะเล เช่น อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสุรินทร์ อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสิมิลัน ควรให้ทางอุทยานแห่งชาติเป็นผู้จัดการและควบคุมการให้บริการแก่นักท่องเที่ยวโดยตรง

1.2.2 อุทยานแห่งชาติที่อยู่ใกล้บริเวณที่พักของเอกชน เช่น อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ อุทยานแห่งชาติเอราวัณ อุทยานแห่งชาติในลักษณะนี้ ไม่ควรส่งเสริมให้เอกชนเข้าไปดำเนินการ หรือลงทุน เนื่องจากมีการให้บริการที่พักและสิ่งอำนวยความสะดวกภายนอกเพียงพอแล้ว

1.2.3 อุทยานแห่งชาติที่มีราษฎรเข้าไปดำเนินการให้บริการที่พักแรมอยู่แล้ว เช่น อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด อุทยานแห่งชาติแม่ปิง ควรอนุญาตให้เฉพาะรายที่ดำเนินการถูกต้องตามระเบียบของกรมป่าไม้ และภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดเท่านั้น โดยคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศของอุทยานแห่งชาติเป็นหลัก

1.2.4 อุทยานแห่งชาติที่อยู่ห่างไกล เช่น อุทยานแห่งชาติตะรุเตา อุทยานแห่งชาติภูกระดึง ควรที่จะมีการจัดทำ ทบทวน หรือศึกษาถึงแผนการจัดการที่ได้แบ่งเขตการใช้ประโยชน์ที่เอาไว้ ซึ่งสามารถนำมาพิจารณาประกอบว่าจะพัฒนาการท่องเที่ยวได้มากน้อยเพียงใด

เพื่อให้แนวทางนี้สามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างแท้จริง จึงควรที่จะมีการศึกษาถึงศักยภาพของอุทยานแห่งชาติทั่วประเทศ และจัดประเภท และลำดับความสำคัญ เพื่อความสะดวกในการจัดการต่อไป

1.3 ในอุทยานแห่งชาติที่มีนักท่องเที่ยวเข้ามาเป็นจำนวนมาก ควรมีการศึกษาถึงความสามารถในการรองรับของพื้นที่ (Carrying Capacity) เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการจำกัดจำนวนนักท่องเที่ยวให้เหมาะสม เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจนเกินไป หรืออาจจะจำกัดฤดูกาลท่องเที่ยว เพื่อให้สภาพธรรมชาติได้มีโอกาสฟื้นตัว รวมทั้งสนับสนุนการท่องเที่ยวแนวอนุรักษ์ (Ecotourism) ให้เหมาะสมกับสภาพอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่ง

1.4 อุตสาหกรรมแห่งชาติควรถูกจัดให้มีการควบคุมสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ในบริเวณอุตสาหกรรมแห่งชาติให้มีความกลมกลืนกับสภาพแวดล้อม รวมทั้งการควบคุมระบบกำจัดขยะ ของเสีย ต่าง ๆ ด้วย

มาตรการในการจัดการเพื่อการอนุรักษ์

1.1 รัฐควรดำเนินการและให้ความสำคัญกับการรังวัด และแสดงแนวเขตอุทยานแห่งชาติที่มีอยู่ และที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการจัดตั้ง ให้ชัดเจนและเหมาะสมกับสภาพภูมิศาสตร์ของแต่ละพื้นที่ เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการควบคุม จัดการและดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.2 รัฐควรเร่งดำเนินการให้มีการจัดทำแผนการจัดการอุทยานแห่งชาติ ตามลำดับความสำคัญของแต่ละพื้นที่ ให้ครบทุกอุทยานภายใน 5 ปี และจะต้องสนับสนุนหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้อง ให้สามารถปฏิบัติงานตามแผนการจัดการที่ทำ พร้อมทั้งให้การสนับสนุนงบประมาณและบุคลากร ตามความจำเป็น ทั้งนี้ แผนดังกล่าวควรได้รับการยอมรับจากราชกร หรือองค์กรระดับท้องถิ่น หรือให้ราชกรหรือองค์กรระดับท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย และควรให้มีการตรวจสอบติดตามผลของแผนดังกล่าวด้วย

1.3 ด้านการบุกรุกและใช้ประโยชน์จากพื้นที่ อุตสาหกรรมแห่งชาติควรถูกดำเนินการจัดทำแผนการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดต่าง ๆ และแผนการแก้ไขปัญหาการบุกรุกและใช้ประโยชน์จากพื้นที่ให้ชัดเจนและนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง พร้อมทั้งนี้ จะต้องประชาสัมพันธ์ให้ราชกรในพื้นที่ได้รู้ เข้าใจ และเห็นคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการส่งเสริมอาชีพและการพัฒนาชนบท ซึ่งทางอุตสาหกรรมแห่งชาติจะต้องประสานงาน ขอความร่วมมือ และการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ในการแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ นับว่าเป็นเรื่องสำคัญ รัฐจึงควรจะมีนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องนี้ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติด้วย

1.4 ด้านไฟฟ้า ทางอุทยานแห่งชาติที่ประสบกับปัญหาไฟฟ้าเป็นประจำ ควรจัดทำแนวกันไฟเพื่อป้องกันไม่ให้ไฟป่าลุกลาม พร้อมกับประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอความร่วมมือและสนับสนุนในการป้องกันแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งต้องประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรในพื้นที่และนักท่องเที่ยวให้มีความรู้และตระหนักถึงภัยของไฟป่า ที่ได้ส่งผลกระทบต่อถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ

2. มาตรการทางกฎหมาย

ความเหมาะสมของกฎหมาย เป็นปัจจัยส่วนหนึ่งที่ทำให้การคุ้มครองดูแลรักษาพื้นที่ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ บรรลุวัตถุประสงค์ได้เป็นอย่างดี

2.1 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ควรดำเนินการแก้ไขปรับปรุง ดังนี้

2.1.1 แก้ไขความหมายของคำว่าอุทยานแห่งชาติตามมาตรา 4(2) ให้รวมถึงวนอุทยานด้วย ซึ่งจะทำได้สามารถแก้ปัญหาและข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นกับวนอุทยานได้ โดยการแก้ไขควรเป็น ดังนี้

(2) "อุทยานแห่งชาติ" หมายความว่า ที่ดินที่ได้กำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ หรือวนอุทยานตามพระราชบัญญัตินี้"

2.1.2 ควรเพิ่มบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดการอุทยานแห่งชาติ โดยจัดทำเป็นอีกหมวดหนึ่งของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งกล่าวถึงนโยบายและแนวทางในการดำเนินงานที่สำคัญในเรื่องต่าง ๆ ตลอดจนการจัดทำแผนการจัดการอุทยานแห่งชาติและการนำแผนการจัดการไปปฏิบัติ รวมทั้งให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อใช้ในการดำเนินงานเรื่องที่สำคัญ เป็นต้น นอกจากนี้ บทบัญญัติในหมวดนี้จะต้องวางแนวทางในการจัดการและความคุ้มครองให้มีความเหมาะสมด้วย เพราะปัจจุบันบทบาทของอุทยานแห่งชาติในฐานะที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีความสำคัญและเด่นชัดกว่าที่ผ่านมาเป็นอันมาก

2.1.3 ควรแก้ไขบทบังคับทางปกครอง เนื่องจากในทางปฏิบัติ พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่
 ค่อยกล้าใช้อำนาจบังคับทางปกครองแก่ผู้กระทำผิด เพราะไม่มั่นใจในอำนาจของตนและกลัวจะ
 ถูกฟ้องกลับ ดังนั้น ทางแก้สำหรับเรื่องนี้จึงควรปรับปรุงวิธีการรื้อถอนในมาตรา 22 กล่าวคือ ให้
 มีพยานอีก 2 คน เข้าร่วมในการรื้อถอนด้วย ส่วนการแก้ปัญหาว่ากรณีดังกล่าวจะทำให้พนักงานเจ้า
 หน้าที่มีอำนาจรื้อถอนหรือไม่ ควรเพิ่มบทบัญญัติให้ศาลมีอำนาจสั่งรื้อถอนโดยฉุกเฉิน โดยการยื่นคำ
 ร้องขอของพนักงานเจ้าหน้าที่จนเป็นที่พอใจต่อศาล และศาลอาจได้ส่วนก่อนมีคำสั่งหรือไม่ก็ได้
 จากนั้นศาลจึงออกคำสั่งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากอุทยานแห่งชาติ ซึ่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่
 ที่ใช้อำนาจทางปกครองโดยผ่านศาลนั้น เป็นมาตรการใหม่ที่จะทำให้เกิดความเป็นธรรมทั้งฝ่ายเจ้า
 ของสิ่งปลูกสร้าง อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของพนักงาน
 เจ้าหน้าที่ ในขณะที่เดียวกันก็สร้างความมั่นใจและหลักประกันแก่ฝ่ายพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ไม่แน่ใจใน
 อำนาจตามกฎหมายของตน อันจะทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่สามารถใช้อำนาจทางปกครองที่กฎหมาย
 ให้อำนาจเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง

2.1.4 ควรเพิ่มโทษทางอาญาทั้งโทษจำคุกและปรับให้สูงขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ และเพิ่มบท
 กำหนดโทษในลักษณะที่เป็นเหตุจรรยา เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน
 นอกจากนี้ ควรปรับปรุงดุลพินิจในการลงโทษของศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการทำลายป่า
 ต้นน้ำลำธาร หรือการบุกรุกแผ้วถางป่าในพื้นที่กว้าง ควรที่ศาลจะลงโทษจำคุกอย่างรุนแรง
 โดยไม่รอการลงโทษ

2.1.5 ควรแก้ไขบทบังคับในเรื่องริบทรัพย์สิน ซึ่งผู้กระทำผิดบางคนอาศัยการตีความ
 ของศาลฎีกาว่าจะไม่ริบทรัพย์สินของบุคคลที่มีได้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำผิด มาเป็น
 ประโยชน์แก่ตน โดยการนำบุคคลอื่นมาอ้างว่าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์และขอคืนทรัพย์สินอันเป็นการ
 หลีกเลี่ยงกฎหมาย จึงควรแก้ไขบทบังคับในเรื่องนี้ กล่าวคือ ให้ศาลเท่านั้นเป็นผู้สั่ง และมีการ
 พิจารณาคำร้องดังกล่าวอย่างรวดเร็วและเป็นทางการ ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่แท้
 จริง และเพื่อป้องกันมิให้ผู้กระทำผิดหาคนมาแอบอ้างเอาประโยชน์ได้ โดยควรแก้ไขมาตรา 29
 ดังนี้

"บรรดาไม้ ของป่า เครื่องมือ เครื่องใช้ อาวุธ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ซึ่งบุคคลใช้ หรือได้มาโดยการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้ริบเสียทั้งสิ้น โดยไม่คำนึงว่าเป็นผู้กระทำผิดหรือมีผู้ตกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่"

ให้พนักงานอัยการร้องขอให้ศาลสั่งริบทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง และเมื่อพนักงานอัยการได้ร้องขอต่อศาลแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันที่มีจำหน่ายในท้องถิ่นอย่างน้อยสองวันติดต่อกัน เพื่อให้บุคคลซึ่งอาจอ้างว่าเป็นเจ้าของมายื่นคำร้องขอเข้ามาในคดีก่อนมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้น ทั้งนี้ ไม่ว่าในคดีดังกล่าวจะปรากฏตัวบุคคลซึ่งอาจเชื่อว่าเป็นเจ้าของหรือไม่ก็ตาม

ในกรณีที่ผู้ใดอ้างตัวเป็นเจ้าของ ก่อนมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้น หรือมีเจ้าของแต่เจ้าของไม่สามารถพิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่าตนไม่มีโอกาสทราบ หรือไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดดังกล่าวอีกทั้งตนได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้วที่จะป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดเช่นนั้นเกิดขึ้น หรือไม่สามารถพิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่าตนไม่มีโอกาสทราบหรือไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการนำทรัพย์สินดังกล่าวไปใช้ในการกระทำความผิด ตามพระราชบัญญัตินี้ให้ศาลสั่งริบทรัพย์สินดังกล่าวเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันแรกของวันประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันตามวรรคสอง และในกรณีนี้มีให้นำมาตรา 36 แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ"

2.1.6 ความมีบทบัญญัติกำหนดความผิดและโทษแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิด หรือมีส่วนสนับสนุนในการกระทำผิด ให้รับโทษหนักกว่าบุคคลธรรมดาที่กระทำความผิด เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่เหล่านั้นเกิดความเกรงกลัวจะได้ไม่กระทำผิดเสียเอง หรือให้การสนับสนุนผู้กระทำผิด โดยควรเพิ่มบทบัญญัติ ดังนี้

"ถ้าการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ได้กระทำโดยเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือมีหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้นั้นต้องระวางโทษ... เท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดมาตรานั้น"

2.1.7 ควรนำมาตรการทางแพ่งในเรื่องความผิดในความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาใช้บังคับ โดยเพิ่มบทบัญญัติและนำเอาหลักการของมาตรา 97 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งให้ผู้กระทำความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหายไปมาใช้และปรับปรุงให้มีความเหมาะสม เช่น การนำค่าเสียหายมาฟื้นฟูทรัพยากรหรือสภาพธรรมชาติให้คืนสู่สภาพเดิม ซึ่งมาตรการนั้นนอกจากจะเป็นทางเลือกอีกทางหนึ่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะบังคับเอากับผู้กระทำผิดได้ และยังสามารถนำค่าเสียหายมาแก้ไขหรือฟื้นฟูอุทยานแห่งชาติได้โดยตรงอีกด้วย

นอกจากนี้ ในการกำหนดค่าเสียหายศาลควรจะคำนึงและให้ความสำคัญกับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้มากที่สุด

2.2 การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายอื่น ๆ

2.2.1 ในขณะที่ยังไม่มีการแก้ไขพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 4 (2) ที่ให้คำว่าการอุทยานแห่งชาติรวมถึงวนอุทยาน และหากปรากฏว่าวนอุทยานแห่งใดเสื่อมโทรมถึงขนาดเพื่อเป็นการแก้ไขเฉพาะหน้า ควรมีการนำหลักการของมาตรา 43 และมาตรา 44 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาใช้ด้วยการออกกฎกระทรวงกำหนดเขตดังกล่าวเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

2.2.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 หรือประกาศกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ควรให้อำนาจหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่บางแห่งที่จะต้องได้รับการคุ้มครองดูแลเป็นพิเศษ และมีความแตกต่างจากพื้นที่โดยทั่วไป เป็นผู้กำหนดโครงการหรือกิจการที่จะต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่จะเกิดขึ้น เนื่องจากหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบเหล่านั้นจะมีความรู้ความชำนาญ และเข้าใจถึงสภาพพื้นที่ได้ดี

2.2.3 ควรกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจในการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติไว้ในกฎหมายลำดับรอง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการอนุญาตโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับอุทยานแห่งชาติ การออกกฎหมายลำดับรองดังกล่าว จะต้องมีหลักเกณฑ์ในการอนุญาตว่าจะอนุญาตได้เท่าที่ไม่ทำให้ระบบนิเวศของอุทยานแห่งชาติเกิดความเสียหาย หรืออาจจะกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ เช่น กำหนดโครงการหรือกิจการที่จะต้องมีจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งจะทำให้ผู้มีอำนาจอนุญาตให้ใช้ประโยชน์จะต้องผูกพันกับหลักเกณฑ์ดังกล่าว อันเป็นการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจอีกทีหนึ่ง

ในเรื่องนี้ ควรให้กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้พิจารณาและกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าว โดยออกเป็นประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรืออาจจะออกเป็นระเบียบกรมป่าไม้ก็ได้แล้วแต่กรณี โดยมีพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ให้อำนาจในการดำเนินการดังกล่าว

3. มาตรการในการบริหาร

การบริหารงานอุทยานแห่งชาติ เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญและมีผลต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างยิ่ง จึงควรดำเนินการ ดังนี้

3.1 รัฐควรยกฐานะสำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ให้มีฐานะเทียบเท่าหรือเป็นหน่วยงานระดับกรม เพื่อรองรับการขยายเนื้อที่ป่าอนุรักษ์ของประเทศ อันได้แก่ อุทยานแห่งชาติวนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 เป็นต้น ทั้งยังสอดคล้องกับลักษณะของงานด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ ที่แตกต่างไปจากงานบริหารและจัดการป่าไม้โดยทั่วไป

3.2 รัฐควรรวมการบริหารนอุทยาน ให้อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนอุทยานแห่งชาติ เพียงหน่วยงานเดียว เพื่อจะมีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ และอยู่ในระบบการบริหารเดียวกับอุทยานแห่งชาติ

3.3 รัฐควรกำหนดนโยบายเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณ ตลอดจนวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับจำนวนและเนื้อที่ของอุทยานแห่งชาติที่เพิ่มขึ้น ในปัจจุบัน และคำนึงถึงปัญหาที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติถูกทำลายหรือ ทำให้เสื่อมสภาพอย่างรุนแรง รวมทั้งการเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่สำคัญ ของประเทศ ที่จะต้องได้รับการดูแลเอาใจใส่อย่างจริงจัง

3.4 อุทยานแห่งชาติควรส่งเสริมให้มีการจัดตั้งหน่วยพิทักษ์ ศูนย์ป้องกันไฟป่า และ ศูนย์บริการนักท่องเที่ยว ตามความเหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละแห่ง โดยเฉพาะ อุทยานแห่งชาติที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก ควรมีการจัดตั้งศูนย์ให้ข้อมูลแก่นักท่องเที่ยว (Tourist Information Centre) ให้ครบทุกแห่ง พร้อมทั้งจัดเตรียมข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์แก่นักท่องเที่ยวทั้งในแง่การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการเพิ่มประสบการณ์ ความรู้ที่ให้บริการจากท่องเที่ยว

3.5 ในกรณีที่เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานหรือความขัดแย้งที่เกิดจากนโยบาย หรือความแตกต่างและหลากหลายของกฎหมายที่ไม่ชัดเจน ข้ำข้อหรือขัดแย้งกันแล้วอุทยานแห่งชาติควรชี้แจงทำความเข้าใจและตกลงกัน โดยผ่านคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติที่ประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานต่าง ๆ และผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อโน้มน้าวให้หน่วยงานต่าง ๆ ได้เข้าใจถึงนโยบายและวัตถุประสงค์ ของการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ และการดำเนินงานของอุทยานแห่งชาติ นอกจากนี้ ควรสนับสนุนให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบทบาทของเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติ จากเดิมที่เน้นการป้องกันปราบปรามโดยตรง มาให้ความสำคัญกับบทบาทด้านการวางแผนและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงาน ในการช่วยป้องกันดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้น รวมทั้งบทบาทในการสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ให้เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยว และราษฎรในพื้นที่ ด้วยการให้ความรู้ ความเข้าใจ และคำแนะนำในเรื่องดังกล่าว

3.6 อุตสาหกรรมแห่งชาติควรพัฒนาบุคลากรที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ ให้มีความรู้ ความสามารถ เพียงพอในการปฏิบัติงาน โดยการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติงานเฉพาะด้าน เช่น ด้านกฎหมาย ด้านการบริการ และอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว เป็นต้น

3.7 รัฐควรทบทวนการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการเข้าไปใช้ อุตสาหกรรมแห่งชาติจากนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศให้เหมาะสม เพื่อนำรายได้จากค่าธรรมเนียมนำไปใช้ในการดูแล และจัดการ การศึกษาวิจัย และการให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวก โดยเฉพาะการให้บริการด้านสื่อความหมายธรรมชาติ และการให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยวและประชาชนทั่วไป

3.8 อุตสาหกรรมแห่งชาติควรขอความร่วมมือและความช่วยเหลือจากองค์กรเอกชน และมูลนิธิต่าง ๆ ในเรื่องของงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ เพื่อนำมาใช้ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐ

4. มาตรการอื่น ๆ

เป็นการเสริมมาตรการต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งผู้เขียนได้รวบรวมจากการวิจัยภาคสนาม ทั้งจากการตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์

4.1 การให้การศึกษา ด้วยการให้ความรู้ ความเข้าใจ และประชาสัมพันธ์ในเรื่องของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความผิดต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ให้กับนักท่องเที่ยวและราษฎรในพื้นที่ เพื่อสร้างจิตสำนึกให้เกิดขึ้น

4.2 การให้ราษฎรในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการดำเนินงานของอุตสาหกรรมแห่งชาติ เช่น ให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาอุตสาหกรรมแห่งชาติในระดับท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ ผู้นำชุมชนและเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่ให้คำแนะนำ ปรึกษาร่วมมือและให้ข้อคิดเห็นแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดการอุตสาหกรรมแห่งชาติ นอกจากนี้ ควร

เปิดโอกาสให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการปราบปรามการกระทำความผิดในอุทยานแห่งชาติ โดยให้อยู่ในฐานะผู้ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ หรืออาสาสมัครป้องกันรักษาป่า ซึ่งจะทำให้เกิดความร่วมมือและสนับสนุนจากราษฎรในพื้นที่อีกทางหนึ่ง

4.3 การสร้างแรงจูงใจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ปฏิบัติงานต่าง ๆ เช่น การกำหนดเงินสินบน เงินรางวัลแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้จับกุมหรือผู้ที่ชี้ช่องหรือสาย ที่ทำให้สามารถจับกุมการกระทำความผิดได้ การให้รางวัลแก่อุทยานแห่งชาติที่มีผลงานในการดำเนินงานดีเด่นในด้านต่างๆ เป็นต้น

4.4 การปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะช่วยให้มาตรการด้านการจัดการ การบริหารและการบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การแก้ไขปรับปรุงระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการเก็บ รักษา การใช้จ่ายเงินรายได้เพื่อบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจกรรมท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ การเสนอให้มีระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลคดีป่าไม้ เป็นต้น

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



เพื่อให้ข้อเสนอแนะตามมาตรการต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้น สามารถนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังต่อไป จึงควรมีการดำเนินงานที่สำคัญเป็นพื้นฐานก่อนเรื่องอื่น ๆ ซึ่งอาจทำได้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ดังนี้

การดำเนินงานในระยะสั้น	การดำเนินงานในระยะยาว
<p>(1) มาตรการในการจัดการ ส่วนอุทยานแห่งชาติและอุทยาน แห่งชาติแต่ละแห่ง ควรจะประมวลปัญหาที่ เกิดขึ้นและความต้องการในการจัดการ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการคัดเลือก แผนงานหรือโครงการที่จะดำเนินการ พร้อมทั้งงบประมาณ จากนั้น จึงจัดทำเป็น แผนปฏิบัติงานประจำปีเพื่อเสนอต่อ หน่วยเหนือขึ้นไป และเมื่อได้รับการอนุมัติ แล้ว จึงดำเนินการตามแผนดังกล่าวเป็น ปี ๆ ผลการดำเนินงานนี้ จำเป็นต้องมีการ ติดตามประเมินผล เพื่อนำไปปรับปรุงต่อไป ด้วย</p> <p>(2) มาตรการทางกฎหมาย ควรมีการปรับปรุงแก้ไข ประกาศ กฎกระทรวง และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะมีส่วนทำให้มาตรการด้าน</p>	<p>(1) มาตรการในการจัดการ ในส่วนที่เป็นนโยบายและ มาตรการ รัฐต้องกำหนดไว้ในแผนและ นโยบายในระดับชาติให้ชัดเจนกว่าที่ผ่านมา ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถ นำไปปฏิบัติได้อย่างจริงจัง และต่อเนื่อง รวมทั้งจัดให้มีการติดตามตรวจสอบและ ประเมินผล ซึ่งจะช่วยให้ทราบถึงปัญหาและ ข้อขัดข้องในการดำเนินงาน เพื่อจะได้หา ทางแก้ไขต่อไป</p> <p>(2) มาตรการทางกฎหมาย ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราช</p>

การดำเนินงานในระยะสั้น	การดำเนินงานในระยะยาว
<p>การจัดการ การบริหาร การบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งมาตรการอื่น ๆ มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การออกกฎกระทรวงกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม การแก้ไขระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการเก็บ การรักษา การใช้จ่ายเงินรายได้เพื่อบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ ให้มีระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบน เงินรางวัลคดีป่าไม้ เป็นต้น</p> <p>(3) มาตรการในการบริหารกรมป่าไม้ควรกำหนดนโยบายเคลื่อนย้ายอัตรากำลังเจ้าหน้าที่จากงานการบริหารและการจัดการป่าไม้ทั่วไปเข้าสู่ระบบงานอุทยานแห่งชาติให้มีจำนวน</p>	<p>บัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ตามที่ได้กล่าวไว้ในข้อเสนอแนะ</p> <p>(3) มาตรการในการบริหารกรมป่าไม้ควรเสนอให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานประมาธ พิจารณาการปรับโครงสร้างและอัตรากำลังของส่วนอุทยาน</p>

การดำเนินงานในระยะสั้น	การดำเนินงานในระยะยาว
<p>มากขึ้น พร้อมทั้งปรับปรุงโครงสร้างการบริหารของส่วนอุทยานแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติในพื้นที่ให้สอดคล้องกับภารกิจและมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งการพัฒนาบุคลากรและให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ และในกรณีอุทยานแห่งชาติที่ประสบปัญหาด้านการบริหาร อาจกำหนดให้มีการประสานงานภายใน เพื่อขอความร่วมมือหรือความช่วยเหลือจากอุทยานแห่งชาติหรือหน่วยงานของกรมป่าไม้ที่อยู่ใกล้เคียงตามความเหมาะสม</p> <p>(4) มาตรการอื่น ๆ</p> <p>ประชาสัมพันธ์ให้นักท่องเที่ยวราษฎรในพื้นที่และประชาชนทั่วไปได้เข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ของอุทยานแห่งชาติ ซึ่งจะต้องช่วยกันดูแลรักษา เพื่อให้เป็นแหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและแหล่งท่องเที่ยวของประเทศที่ยั่งยืนตลอดไป</p>	<p>แห่งชาติให้เหมาะสม พร้อมกันนี้ ส่วนอุทยานแห่งชาติ จะต้องวางแผนงานและดำเนินงานในการพัฒนาปรับปรุงระบบการบริหารและบทบาทของหน่วยงาน เพื่อรองรับและตอบสนองกับแผนและนโยบายที่ได้กำหนดไว้</p> <p>(4) มาตรการอื่น ๆ</p> <p>เพื่อเป็นการสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่ยังเป็นเยาวชน หน่วยงานด้านการศึกษาของรัฐ ควรจะมีการกำหนดหลักสูตรวิชาเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมประกอบการเรียนวิชาอื่น ๆ ด้วย</p>