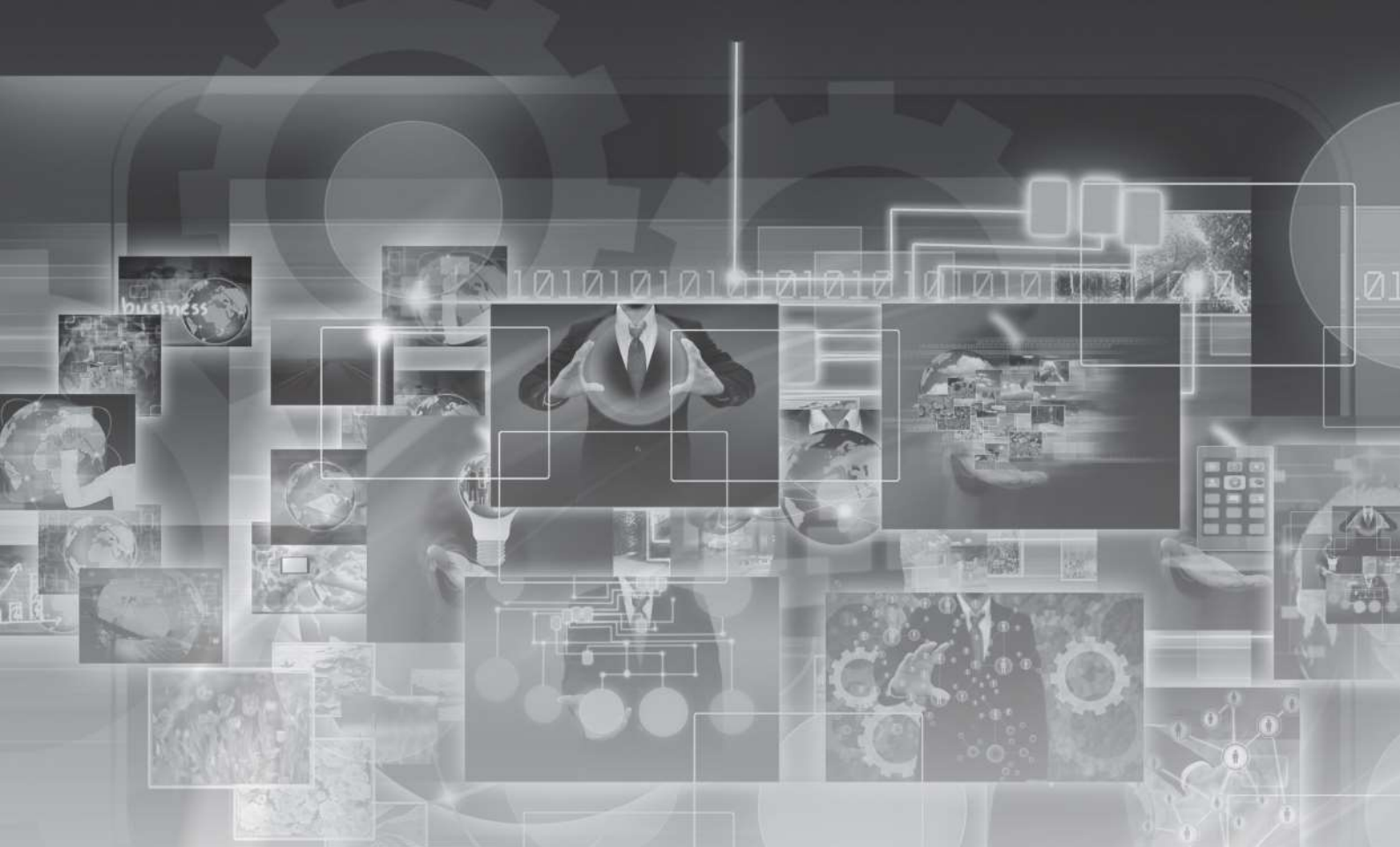


ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย

LEGAL PROBLEMS CONCERNING NATIONAL PARK'S ADMINISTRATIVE MANAGEMENT SYSTEM IN THAILAND

พงษ์ศิริ จิตบาน และพรชัย เลื่อนฉวี

CHIANG MAI RAJABHAT UNIVERSITY

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย

LEGAL PROBLEMS CONCERNING NATIONAL PARK'S ADMINISTRATIVE MANAGEMENT SYSTEM IN THAILAND

พงษ์ศิริ จิตบาน และพรชัย เลื่อนฉวี
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และต่างประเทศ คือ กฎหมายอุทยานทางธรรมชาติของญี่ปุ่น รัฐบัญญัติอุทยานทางธรรมชาติของสาธารณรัฐเกาหลี กฎหมายอุทยานแห่งชาติของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติของนิวซีแลนด์ และรัฐบัญญัติอุทยานแห่งชาติของแคนาดา ตลอดจนเพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของต่างประเทศ และให้สอดคล้องกับแนวคิด หลักการและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน อันได้แก่ ทฤษฎีภารกิจของรัฐ หลักการจัดทำบริการสาธารณะ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น อีกทั้งเพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมกับประเทศไทยในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และสามารถนำมาเป็นหลักการและแนวทางปฏิบัติให้หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่บริหารจัดการอุทยานแห่งชาติอย่างยั่งยืน โดยการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร เพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 อันจะทำให้ประเทศไทยมีกฎหมายที่ทันสมัยต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงและการใช้ประโยชน์ของอุทยานแห่งชาติ และมีระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ตลอดจนแก้ปัญหาความขัดแย้งและทำให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการควบคุม คุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติ อีกทั้งยังเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันจะส่งผลทำให้ทุกภาคส่วนมีจิตสำนึกและรู้หน้าที่ในการหวงแหน คุ้มครองรักษาปกป้องดูแล ฟื้นฟูพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติอันเป็นสมบัติของชาติเพื่อประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชนทุกคน ตลอดจนถึงอนุชนคนรุ่นหลังต่อไป

คำสำคัญ: ระบบการบริหารจัดการ อุทยานแห่งชาติ

Abstract

The objective of this article was to study the legislative measure related to administrative management system of the national park in Thailand according to National Park Act, B.E. 2504 and The Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535 and other countries in accordance with Natural Parks Law C.E. 1957 (Japan), Natural Parks Act C.E. 1980 (Republic of Korea), National Park Law C.E. 2011 (Republic of China), National Parks Act C.E. 1980 (New Zealand) and National Parks Act C.E. 1985 (Canada). Moreover, it included studying and analyzing Legal problems concerning national park's administrative management system in Thailand according to National Park Act, B.E. 2504 and The Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535, comparing with the National Park in foreign countries mentioned above conforming with fundamental concepts, principles and legal theories of public law in terms of administrative management system in National Park, such as the theory of governmental functions, public services, the principle of public participation, etc. Additionally, this study was for advising on solutions applicable to the national park's administrative management according to National Park Act, B.E. 2504. The aforementioned objectives can be taken as principles and guidelines to governmental sectors and officials in the national park for sustainable administrative management. In consequence, this study was regarded as a documentary research applied to revision of statues in the National Park Act, B.E. 2504, aiming at contemporary adjustment and applicatory for successfully efficient administrative management in the National Park, especially eliminating conflict between government agencies and citizen, which is the main purpose of the law to control and preserve the national resources, and conforming to Constitution of the Kingdom of Thailand. This resulted that all sectors of government officers should realize and be responsible for their duties and worked efficiently. Resources, as the nation treasure, should be restored, preserved for wisely getting the most of it remained to next generation.

Keywords: Administrative Management System, National Park

บทนำ

ในอดีตประเทศไทย ถือว่าเป็นประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์และมั่นคงทางด้านทรัพยากรธรรมชาติประเทศหนึ่ง แต่ด้วยอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นสาเหตุทำให้เกิดความต้องการในการดำรงชีวิตเพื่อความอยู่รอดเพิ่มมากขึ้น ส่งผลทำให้มีการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าเพื่อยึดถือครอบครองทำประโยชน์และใช้เป็นที่อยู่อาศัย ประกอบกับความเจริญเติบโตทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี ก็เป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการแสวงหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพื่อตอบสนองความก้าวหน้าในยุคโลกาภิวัตน์ จึงส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทำให้รัฐบาลไทยในอดีตที่ตระหนักถึงความสำคัญในการสงวนและคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติจึงได้ประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติและตราพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ขึ้น (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช, 2555)

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 จนถึงปัจจุบัน (พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504, 2504) ซึ่งได้บังคับใช้อย่างเคร่งครัดมาเป็นระยะเวลานาน แต่ก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นเครื่องมือ

ทางนโยบายของรัฐที่ประสบความสำเร็จ กล่าวคือ แม้จะมีมาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวด พื้นที่อุทยานแห่งชาติก็ยังถูกบุกรุกทำลายเพื่อยึดถือครอบครองเป็นจำนวนมากและทรัพยากรป่าไม้ก็ถูกทำลายลดลงอย่างต่อเนื่องจนถึงขั้นวิกฤติ จึงเห็นได้ว่าปัญหาไม่ได้เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายเพียงประการเดียว เพราะว่ากฎหมายมีบทบัญญัติที่ชัดเจนและมีสภาพบังคับในตัวเองที่จะต้องบังคับใช้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอยู่แล้ว ดังนั้นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้น คือ ระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติที่ไม่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมและไม่มีสภาพบังคับดังเช่นกฎหมาย ตลอดจนนโยบายของรัฐที่ดำเนินการไม่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้บทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อใช้บังคับในการแก้ไขปัญหากลับกลายเป็นการนำมาสู่ปัญหาความขัดแย้งเพิ่มมากขึ้น (พัฒน์พงษ์ พงษ์นิกร และสายทิพย์ สุคติพันธ์, 2544) ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติของประเทศไทย ซึ่งจากการที่ผู้วิจัยได้พบเจอปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ทั้งปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาข้อเท็จจริง ตลอดจนจากการรับฟังข้อเท็จจริงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานและประชาชน มีประเด็นปัญหาดังนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มีหลักการสำคัญ คือ การกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติและการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ เมื่อมีการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติแล้วจะมีการบังคับใช้กฎหมายให้ครอบคลุมเต็มพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติเป็นผืนแผ่นเดียวโดยกฎหมายไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อให้เกิดระบบบริหารจัดการในรูปแบบที่เป็นแนวเขต (Zoning) ให้เหมาะสมกับลักษณะของพื้นที่อันมีความหลากหลายทางชีวภาพ ความแตกต่างกันของระบบนิเวศ หรือกิจกรรมตามนโยบายของรัฐที่จะเกิดขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงตามกาลเวลาในเขตอุทยานแห่งชาติ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายกับเขตอุทยานแห่งชาติมีความล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงและการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ การบริหารจัดการไม่มีประสิทธิภาพเพราะในความหลากหลายแตกต่างกันย่อมจะต้องบริหารจัดการให้แตกต่างกันตามความเหมาะสมของพื้นที่ จะดำเนินการบริหารจัดการในลักษณะเดียวกันไม่ได้ และการไม่กำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติให้ชัดเจนยังส่งผลทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้สิทธิหรือประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติระหว่างภาครัฐด้วยกันเองหรือภาครัฐกับภาคประชาชน อย่างไรก็ตามแม้ว่าหน่วยงานจะได้จัดทำแผนแม่บทการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติเพื่อบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติอันมีเนื้อหาเกี่ยวกับการแบ่งเขตการจัดการอุทยานแห่งชาติ เช่น เขตบริการ เขตนันทนาการ เขตฟื้นฟูธรรมชาติ เขตสงวนธรรมชาติ เป็นต้น แต่แผนแม่บทดังกล่าวก็ไม่มีสภาพบังคับดังเช่นการบัญญัติไว้ในตัวบทกฎหมายอันจะนำใช้บังคับในการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติได้จริงอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายในการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ คือ ไม่มีการกำหนดขอบเขตหรือกันพื้นที่เพื่อรองรับกิจกรรมที่เกิดขึ้นในเขตอุทยานแห่งชาติ การประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติทับซ้อนของพื้นที่ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่หน่วยงานอื่นของรัฐหรือประชาชนจนทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายได้ และยังส่งผลให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ไม่ทราบถึงขอบเขตและเป้าหมายที่ชัดเจนในการบริหารจัดการและไม่สามารถกำหนดมาตรการให้เหมาะสมกับพื้นที่ว่าพื้นที่ใดควรจะดำเนินการอย่างไรหรือใช้มาตรการใดที่จะเหมาะสมกับประเภทของเขตและลักษณะของพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ทำให้การคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติไม่ครอบคลุมทั่วถึงทั้งหมดของพื้นที่อุทยานแห่งชาติ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติมีความสำคัญต่อการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติและการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ โดยจะทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ได้ทราบถึงขอบเขต ประเภท และลักษณะของพื้นที่อย่างชัดเจนและสามารถดำเนินการบริหารจัดการ ตลอดจนกำหนดมาตรการให้เหมาะสมกับพื้นที่ในแต่ละประเภทของเขตที่ถูกกำหนดไว้ ลดปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับแนวเขตและขอบเขตของการใช้สิทธิที่สามารถดำเนินกิจกรรมในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ซึ่งการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติเป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้เป็นประโยชน์สาธารณะสนองความต้องการของประชาชนทุกคนและยังเป็นการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดความยั่งยืนอีกทางหนึ่งด้วย

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแผนงานในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองและดูแลรักษาตลอดจนการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติทั้งหมดของประเทศ ซึ่งในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติจำเป็นต้องมีแผนงานที่มีสภาพบังคับที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมแต่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายหลักกลับไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดให้มีแผนงานอุทยานแห่งชาติ (Park Plans) เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางในการนำมาใช้กำหนดมาตรการอันเกี่ยวกับการบริหารจัดการและไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดภารกิจงานอุทยานแห่งชาติ (Park Works) เพื่อใช้บริหารจัดการอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่ง อย่างไรก็ตามในปัจจุบันการคุ้มครองและจัดการพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติเป็นไปตามแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และแผนแม่บทการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ซึ่งแผนทั้งสองประเภทดังกล่าวไม่อาจถือได้ว่าเป็นแผนงานอุทยานแห่งชาติที่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมอันจะมีสภาพบังคับให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ มีหน้าที่จัดทำและปฏิบัติตามแผนงานอุทยานแห่งชาติ จึงทำให้การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติที่ผ่านมาเป็นไปโดยไม่มีแผนงานอุทยานแห่งชาติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติที่ผ่านมาไม่ประสบผลสำเร็จ การดำเนินการไม่สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันและไม่มีแผนงานหลักที่สามารถยึดถือเพื่อใช้บริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ซึ่งเป็นภารกิจของรัฐที่สำคัญยิ่งในด้านการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นการคุ้มครองประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ เพราะอุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อประโยชน์ของส่วนรวมและของประชาชนทุกคน การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติจึงจำเป็นต้องมีแผนงานอุทยานแห่งชาติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม และมีสภาพบังคับที่สามารถใช้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลาง ซึ่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดให้มีแผนงานอุทยานแห่งชาติ และไม่มีบทบัญญัติที่รองรับการนำแผนงานอื่นมาใช้ในการกำหนดแผนงานอุทยานแห่งชาติ ทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการเพื่อคุ้มครองรักษาอุทยานแห่งชาติไม่มีแผนงานอุทยานแห่งชาติเป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางที่จะยึดถือเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรการเพื่อบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ จึงต้องมีการกำหนดให้มีแผนงานอุทยานแห่งชาติและภารกิจงานอุทยานแห่งชาติไว้ในกฎหมายหลักเพื่อให้การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติเป็นไปตามแผนงานที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน สามารถดำเนินการให้บรรลุผลตามภารกิจของรัฐและเจตนารมณ์แห่งการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

ในปัจจุบันประชาชนมีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐหรือภารกิจของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินกิจกรรมทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนอันเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยในมาตรา 66 ให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน และมาตรา 67 ให้สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ อีกทั้งในมาตรา 73 ยังได้มีบทบัญญัติถึงหน้าที่ของชนชาวไทยในการพิทักษ์ ป้องกัน และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงเห็นได้ว่าการที่กฎหมายสูงสุดของประเทศได้มีบทบัญญัติให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประชาชน ก็เพราะว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติของแผ่นดิน มิได้เป็นของผู้หนึ่งผู้ใด ดังนั้นประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตลอดจนถึงมีหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกัน ดูแลรักษา ฟื้นฟูพัฒนาร่วมกันกับภาครัฐเพื่อบูรณาการร่วมนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งในการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมเกี่ยวกับการให้ประชาชนหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมีบทบัญญัติในการให้อำนาจหน่วยงานตรากฎหมายลำดับรองโดยจัดทำเป็นระเบียบที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี (มาตรา 19) ซึ่งสามารถออกเป็นระเบียบให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ แต่หน่วยงานก็ไม่ได้ตรากฎหมายลำดับรองนั้น และแม้ว่ากรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจะได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยดำเนินโครงการส่งเสริมและพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (สสอ.) (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, 2557) ซึ่งเป็นโครงการที่เกิดขึ้นจากแนวคิดให้คนอยู่ร่วมกับป่า โดยที่คนในชุมชนนั้นจะเป็นผู้ให้ความร่วมมือในการป้องกันและรักษาพื้นที่ป่าและหน่วยงานจะเป็นพี่เลี้ยงให้การสนับสนุน เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนสร้างเครือข่ายในการอนุรักษ์และฟื้นฟูผืนป่า และเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่คนในชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ อย่างไรก็ตามการดำเนินโครงการดังกล่าวก็ไม่สามารถทำได้ครอบคลุมกับทุกพื้นที่และไม่มีความชัดเจนด้านกฎหมายมารองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงทำให้การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติไม่ประสบผลสำเร็จ

ดังนั้น จะเห็นว่าในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ซึ่งเป็นภารกิจของรัฐในด้านคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ จำเป็นต้องให้ทุกภาคส่วนมีบทบาทและหน้าที่ร่วมกันบริหารจัดการ เพื่อให้ภารกิจของรัฐบรรลุผลสำเร็จ เพราะหากมีระบบบริหารจัดการที่ดี มีเครื่องมือที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของบุคลากรที่มีความรู้และคุณภาพย่อมบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลดีต่อภาครัฐและภาคประชาชน เมื่อกฎหมายมีข้อจำกัดโดยไม่ได้มีบทบัญญัติมารองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนและให้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการจำกัดแต่เพียงหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ฝ่ายเดียว ย่อมทำให้ส่งผลเสียต่อการบริหารจัดการที่ไม่ครอบคลุมทั่วถึงทุกพื้นที่และประชาชนมีความเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของภาครัฐฝ่ายเดียว จึงส่งผลทำให้ประชาชนถอยห่างจากความคิดที่จะคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นจึงควรตรากฎหมายลำดับรองโดยออกเป็นระเบียบมารองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติเพื่อให้ประชาชนมีบทบาทและหน้าที่ในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติร่วมกับภาครัฐได้อย่างเป็นธรรมตามกฎหมาย

จากปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมและใช้เป็นแนวปฏิบัติในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และต่างประเทศ คือ กฎหมายอุทยานทางธรรมชาติของญี่ปุ่น[1] รัฐบัญญัติอุทยานทางธรรมชาติของสาธารณรัฐเกาหลี[2] กฎหมายอุทยานแห่งชาติของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)[3] พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติของนิวซีแลนด์[4] และรัฐบัญญัติอุทยานแห่งชาติของแคนาดา[5]

2. เพื่อศึกษา วิเคราะห์ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของต่างประเทศและให้สอดคล้องกับแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน

---

[1] กฎหมายอุทยานทางธรรมชาติของญี่ปุ่น (Natural Parks Law C.E. 1957)

[2] รัฐบัญญัติอุทยานทางธรรมชาติของสาธารณรัฐเกาหลี (Natural Parks Act C.E. 1980)

[3] กฎหมายอุทยานแห่งชาติของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) (National Park Law C.E. 2011)

[4] พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติของนิวซีแลนด์ (National Parks Act C.E. 1980)

[5] รัฐบัญญัติอุทยานแห่งชาติของแคนาดา (National Parks Act C.E. 1985)

3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมกับประเทศไทยในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และสามารถนำมาเป็นหลักการและแนวทางปฏิบัติให้หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่บริหารจัดการอุทยานแห่งชาติอย่างยั่งยืนต่อไป

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้าจากหนังสือ ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ ตำราทางกฎหมาย เอกสารอ้างอิงทางวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ ข้อความและบทความทางวิชาการของผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมาย คำพิพากษาของศาล ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด้านเนื้อหา คือ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของต่างประเทศ คือ กฎหมายอุทยานทางธรรมชาติของญี่ปุ่น รัฐบัญญัติอุทยานทางธรรมชาติของสาธารณรัฐเกาหลี กฎหมายอุทยานแห่งชาติของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติของนิวซีแลนด์ และรัฐบัญญัติอุทยานแห่งชาติของแคนาดา ตลอดจนกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์ปัญหานำมาวางเป็นหลักเกณฑ์ของกฎหมายและการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย

ผลการวิจัย

จากการศึกษาประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย ผู้วิจัยจึงมีแนวความคิดว่าควรมีมาตรการทางกฎหมาย โดยนำกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของต่างประเทศและแนวคิดหลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนมาปรับใช้ เพื่อนำไปสู่แนวทางในการแก้ปัญหา โดยให้มีการบริหารจัดการที่มีขอบเขตชัดเจนเหมาะสม มีแผนงานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม และมีความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและประชาชน ดังนี้

1. การกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ โดยมีแนวความคิดว่าเมื่อพื้นที่อุทยานแห่งชาติมีการใช้ในการดำเนินกิจกรรมหลายด้าน ควรจะมีการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อรองรับกิจกรรมเหล่านั้น อีกทั้งเกิดปัญหาจากข้อเท็จจริง คือ การประกาศอุทยานแห่งชาติทับซ้อนกับที่ราชพัสดุ (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กับ บริษัท อาดังรีสอร์ท จำกัด ซึ่งได้รับอนุญาตจากกรมธนารักษ์) ทำให้หน่วยงานอื่นของรัฐไม่สามารถใช้อำนาจภายใต้กฎหมายของหน่วยงานได้ ต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 เมื่อศึกษาพระราชบัญญัติดังกล่าวพบว่า ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติไม่มีการกำหนดประเภท ขอบเขตและลักษณะของพื้นที่เพื่อใช้ในการบริหารจัดการ ตลอดจนถึงการกำหนดมาตรการให้เหมาะสมกับพื้นที่ที่มีความหลากหลายแตกต่างกัน และเมื่อศึกษากฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของต่างประเทศ คือ กฎหมายอุทยานทางธรรมชาติของญี่ปุ่น รัฐบัญญัติอุทยานทางธรรมชาติของสาธารณรัฐเกาหลี กฎหมายอุทยานแห่งชาติของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ค้นพบว่า ประเทศดังกล่าวมีการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ กำหนดลักษณะของพื้นที่ กำหนดมาตรการและอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ทำให้การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงควรนำเอาแนวความคิดของกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของต่างประเทศ ประกอบกับแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 โดยเสนอให้มีการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ ไว้ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 จะทำให้มีมาตรการในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติของประเทศไทย ที่เหมาะสมกับประเภทของพื้นที่อุทยานแห่งชาติ มีขอบเขตความรับผิดชอบที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม และสามารถกำหนดลักษณะพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติได้อย่างเหมาะสม ตลอดจนทำให้การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. การกำหนดแผนงานในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ โดยมีแนวความคิดว่าในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติควรมีแผนงานอุทยานแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลาง และภารกิจงานอุทยานแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นมาตรการในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่ง ซึ่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 อันเป็นกฎหมายหลักเพื่อคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดแผนงานในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ แต่กลับบัญญัติแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 35 และมีการจัดทำแผนแม่บทการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติเพื่อบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ อย่างไรก็ตามแผนทั้งสองประเภทดังกล่าวไม่อาจนำมาใช้เป็นแผนงานอุทยานแห่งชาติได้ อีกทั้งเกิดปัญหาจากข้อเท็จจริง คือ ปัญหานักท่องเที่ยวล้นอุทยานแห่งชาติจนส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อศึกษากฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของต่างประเทศ คือ กฎหมายอุทยานทางธรรมชาติของญี่ปุ่น รัฐบัญญัติอุทยานทางธรรมชาติของสาธารณรัฐเกาหลี พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติของนิวซีแลนด์ ค้นพบว่า มีการกำหนดแผนงานอุทยานแห่งชาติ และภารกิจงานอุทยานแห่งชาติตลอดจนกำหนดรูปแบบขั้นตอนของแผนงานอุทยานแห่งชาติตั้งแต่การจัดทำ การปรับปรุง การยกเลิก และการนำแผนงานมาใช้ในการบริหารจัดการให้เหมาะสมกับประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ ดังนั้นจึงนำเอาแนวความคิดของกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของต่างประเทศประกอบกับแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน มาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 โดยเสนอให้มีการกำหนดแผนงานอุทยานแห่งชาติและภารกิจงานอุทยานแห่งชาติ ไว้ในกฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ตลอดจนเพิ่มเติมหมวดว่าด้วยแผนงานอุทยานแห่งชาติ เพื่อรองรับการนำแผนงานมาใช้บังคับปฏิบัติได้จริง เพื่อจะทำให้การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติเป็นไปตามแผนงานอย่างเป็นรูปธรรม

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ โดยมีแนวความคิดว่า เมื่อกฎหมายสูงสุดมีบทบัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ในการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการเข้าถึงและการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือชุมชนในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม แต่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งสามารถบัญญัติให้นำไปใช้บังคับได้จริงกลับไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ อีกทั้งเกิดปัญหาจากข้อเท็จจริง คือ ความขัดแย้งที่ดินอุทยานแห่งชาติบูโด-สุไหงปาดี ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน เมื่อศึกษากฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของต่างประเทศ คือ กฎหมายอุทยานทางธรรมชาติของญี่ปุ่น รัฐบัญญัติอุทยานทางธรรมชาติของสาธารณรัฐเกาหลี รัฐบัญญัติอุทยานแห่งชาติของแคนาดา ค้นพบว่า มีบทบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ เช่น ในขั้นตอนของการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ การจัดทำแผนงานอุทยานแห่งชาติ การคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มีบทบัญญัติที่สามารถตรากฎหมายลำดับรอง จึงควรตรากฎหมายลำดับรองโดยการออกระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ เป็นการสร้างจิตสำนึกสร้างบทบาทหน้าที่กับประชาชน และชุมชน ให้รู้จักดูแลรักษา หวงแหนคุ้มครอง ฟื้นฟูพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นสมบัติของชาติร่วมกัน ทำให้คนอยู่กับป่า และป่าอยู่กับคน แบบพึ่งพาอาศัยกันได้ ก่อเกิดเป็นคนรักษ์ป่า และป่ารักคน ตลอดจนลดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนได้เป็นอย่างดี ส่งผลต่อการบูรณาการที่นำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป

การอภิปรายผล

อุทยานแห่งชาติ เป็นพื้นที่อนุรักษ์ที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการรักษาเสถียรภาพของระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพ และแหล่งทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ รัฐจึงจำเป็นต้องมีมาตรการเพื่อควบคุม คุ้มครอง และรักษาอุทยานแห่งชาติตลอดจนการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ประสบผลสำเร็จตามเจตนารมณ์แห่งการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ จึงต้องบังคับใช้พระราชบัญญัติครอบคลุมเต็มพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติทั้งหมด แต่ด้วยพื้นที่อุทยานแห่งชาติมีความกว้างใหญ่ไพศาล อีกทั้งภายในเขตอุทยานแห่งชาติได้มีการดำเนินกิจกรรมหลายอย่าง อาทิเช่น เป็นพื้นที่สำหรับสงวนและคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เป็นพื้นที่สำหรับศึกษา ท่องเที่ยว พักแรม และนันทนาการ เป็นพื้นที่ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐ และเป็นพื้นที่สำหรับใช้ประโยชน์หรืออยู่อาศัยของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เป็นต้น (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช, 2549) จึงทำให้เมื่อประกาศอุทยานแห่งชาติทำให้เกิดการทับซ้อนกันโดยไม่มีการกันเขตพื้นที่สำหรับประกอบกิจกรรมเหล่านั้นได้ กล่าวคือ ไม่มีการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อรองรับกิจกรรมที่เกิดขึ้น อันจะทำให้การบริหารจัดการเป็นไปแบบมีขอบเขต ประเภท และลักษณะที่เหมาะสมกับพื้นที่อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม ส่งผลทำให้ไม่สามารถกำหนดมาตรการที่เหมาะสมกับพื้นที่ในแต่ละประเภทของเขตด้วย ตลอดจนทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ไม่รู้ถึงขอบเขต ประเภท และลักษณะของพื้นที่ที่ชัดเจนในการบริการสาธารณะว่าพื้นที่ใดควรจะดำเนินการอย่างไรหรือใช้มาตรการใดจึงจะเหมาะสมเพราะพื้นที่ที่มีความหลากหลายแตกต่างกันย่อมบริหารจัดการหรือใช้มาตรการตามความเหมาะสมกับประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติที่แตกต่างกัน จะบริหารจัดการหรือใช้มาตรการเดียวกันไม่ได้ จึงส่งผลทำให้การควบคุม คุ้มครองรักษา และบริหารจัดการเขตอุทยานแห่งชาติไม่มีประสิทธิภาพ

การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติของประเทศไทยที่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งการกำหนดเขตสำหรับการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติเป็นการบริการสาธารณะอันเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนวยการหรือในความควบคุมของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะและเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน (ประยูร กาญจนดุล, 2549) เมื่อไม่มีการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติที่ชัดเจนเหมาะสม จึงเป็นการตรากฎหมายที่มีเนื้อหาขัดต่อหลักการจัดทำบริการสาธารณะ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552) และหลักการที่ว่ารัฐย่อมพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2557) ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย อีกทั้งยังส่งผลต่อระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ที่ไม่มีขอบเขต ประเภท และลักษณะของพื้นที่ที่ชัดเจนเหมาะสมในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติให้ชัดเจนเหมาะสมกับพื้นที่รองรับการดำเนินกิจกรรมในอุทยานแห่งชาติ เพื่อประโยชน์ต่อการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายของบริการสาธารณะ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเขตอุทยานแห่งชาติมีบทบาทสำคัญต่อการบริหารจัดการอย่างมีระบบอันจะทำให้ภาครัฐสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนทุกคนในประเทศ และการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ จะเป็นรูปแบบหนึ่งของการบริหารจัดการที่จะช่วยให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ได้รู้ถึงขอบเขต วัตถุประสงค์ ประเภท และลักษณะของอุทยานแห่งชาติ เพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการบริหารจัดการเขตอุทยานแห่งชาติ และเป็นการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนอีกทางหนึ่ง จึงสมควรมีบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 กำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติที่ชัดเจนเหมาะสม เพื่อให้การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติเกิดประโยชน์สูงสุดตามเจตนารมณ์แห่งการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแผนงานในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

ประเทศไทยมีการคุ้มครองและจัดการพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 โดยมาตรา 4 บัญญัติให้เขตอนุรักษ์ หมายความว่า เขตอุทยานแห่งชาติ จึงทำให้การกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองและจัดการพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติเป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพ (มาตรา 42) แต่ในขณะเดียวกันนั้นพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักใช้บังคับกับเขตอุทยานแห่งชาติทั่วประเทศกลับไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดแผนงานอุทยานแห่งชาติ ที่นำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ถึงแม้ว่ากรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้จัดทำแผนแม่บทการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการ แต่เมื่อพิจารณาแล้วปรากฏว่า แผนแม่บทดังกล่าวก็ไม่อาจนำมาใช้เป็นแผนงานในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับให้มีสภาพบังคับให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ในการจัดทำแผนแม่บทครอบคลุมอุทยานแห่งชาติทุกแห่ง และให้ปฏิบัติตามแผนแม่บทนั้น อีกทั้งก็มิได้นำเอาหลักการจากแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมมาใช้ในการจัดทำแผนแม่บทจึงทำให้ไม่มีแผนงานอุทยานแห่งชาติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม เพื่อเป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางที่จะนำมาใช้กำหนดมาตรการในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

จากการศึกษา พบว่า การที่ประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแผนงานอุทยานแห่งชาติเพื่อบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ซึ่งการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติ ถือว่าเป็นภารกิจของรัฐที่สำคัญ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2557) จึงจำเป็นต้องมีการวางแผนอย่างมีระบบให้ชัดเจนเป็นรูปธรรม เพื่อให้การคุ้มครองรักษาอุทยานแห่งชาติมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐและประชาชน เมื่อไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวที่จะนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางเพื่อบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ จึงเป็นการตรากฎหมายที่มีเนื้อหาขัดต่อทฤษฎีภารกิจของรัฐ (สมยศ เชื้อไทย, 2556) และหลักการคุ้มครองประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, 2553) ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแผนงานในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ อีกทั้งยังส่งผลต่อระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในด้านการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งหากไม่มีการกำหนดแผนงานอุทยานแห่งชาติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม ก็จะทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ไม่อาจยึดถือหลักเกณฑ์ใดเป็นมาตรฐานกลางในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติให้มีระบบอย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะส่งผลต่อการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นทรัพย์สมบัติที่มีค่าของประเทศ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ถือเป็นภารกิจของรัฐประเภทหนึ่งที่สำคัญยิ่ง เป็นการคุ้มครองประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ เพราะอุทยานแห่งชาติเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อประโยชน์ของส่วนรวมและของประชาชนทุกคน การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ จึงจำเป็นต้องมีแผนงานอุทยานแห่งชาติที่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม และมีสภาพบังคับที่สามารถนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลาง และบัญญัติอยู่ในกฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 โดยกำหนดให้มีบทนิยามของคำว่า แผนงานอุทยานแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลาง และภารกิจงานอุทยานแห่งชาติเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรการของอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งให้สอดคล้องกันกับแผนงานอุทยานแห่งชาติ และบัญญัติหมวดว่าด้วยแผนงานอุทยานแห่งชาติ เพื่อกำหนดขั้นตอนการจัดทำและการนำแผนงานอุทยานแห่งชาติมาใช้บังคับในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ตราขึ้นเพื่อให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ซึ่งดำเนินการแทนรัฐใช้เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติและมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดภายในเขตอุทยานแห่งชาติ อีกทั้งใช้เป็นนโยบายของรัฐในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นหน่วยงานหลักดำเนินการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติทั้งระบบทั่วประเทศฝ่ายเดียว ซึ่งประชาชนไม่มีบทบาทหน้าที่ในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติเลย แต่ด้วยอุทยานแห่งชาติมีพื้นที่ที่กว้างใหญ่ไพศาลทำให้ไม่สามารถคุ้มครองรักษา ปกป้องดูแล และฟื้นฟูพัฒนาอุทยานแห่งชาติให้ครอบคลุมทั่วทุกพื้นที่ ส่งผลทำให้การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายภารกิจของรัฐ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการอุทยานแห่งชาติแต่ฝ่ายเดียว ต้องรับภาระที่มากเกินจนไม่สามารถดำเนินการครอบคลุมทั่วถึงทุกพื้นที่ โดยที่ประชาชนมีความเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของภาครัฐฝ่ายเดียว เพราะกฎหมายไม่มีบทบัญญัติรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งผลให้ขาดความเข้าใจระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนเกิดเป็นความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน

จากการศึกษาพบว่า ในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ไม่ว่าในขั้นตอนใด เช่น การเป็นคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ การประกาศอุทยานแห่งชาติ การเป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นอาสาสมัครในการคุ้มครองดูแล อนุรักษ์ฟื้นฟูอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของประเทศไทยไม่ได้มีบทบัญญัติให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งอุทยานแห่งชาติเป็นสมบัติของชาติที่ประชาชนทุกคนต้องร่วมกันคุ้มครองรักษา การบริหารจัดการจึงสมควรที่จะต้องมีทั้งภาครัฐและภาคประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องบูรณาการร่วมกัน เพื่อทำให้ทุกฝ่ายรู้จักหน้าที่ มีจิตสำนึกในการหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติ และทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนร่วมกัน เมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นการตรากฎหมายที่มีเนื้อหาขัดต่อแนวคิดและปรัชญาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545) อีกทั้งเมื่อพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่ที่มีบทบัญญัติให้สามารถให้ตรากฎหมายลูก (กฎหมายลำดับรอง) คือ ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ที่สามารถนำมาแก้ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ แต่หน่วยงานของรัฐซึ่งอยู่ในฐานะฝ่ายปกครองไม่ตรากฎหมายลำดับรอง จึงเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายมหาชน คือ หลักการให้ความเสมอภาคแก่ผู้อยู่ใต้การปกครอง (ประยูร กาญจนดุล, 2549) ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติไทย ทำให้การบริหารจัดการเขตอุทยานแห่งชาติไม่ครอบคลุมทั่วถึงทุกพื้นที่ ภารกิจหน้าที่ตกแก่หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายเดียว ขาดความร่วมมือที่ดีกับประชาชนในท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐในท้องที่ อีกทั้งส่งผลต่อทัศนคติในหน้าที่ของประชาชนที่จะเป็นส่วนหนึ่งของการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ เป็นส่วนที่มีความสำคัญ เพราะหากมีระบบบริหารจัดการที่ดี มีบุคลากรที่มีความรู้และมีคุณภาพ ย่อมทำให้บริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลดีต่อรัฐและประชาชน เมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม และกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการจำกัดแต่เพียงหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ฝ่ายเดียว ย่อมทำให้ส่งผลเสียต่อการบริหารจัดการที่ไม่ครอบคลุมทั่วถึง ขาดความร่วมมือจากภาคประชาชน เนื่องจากอุทยานแห่งชาติเป็นสมบัติของชาติที่ประเมินค่าไม่ได้ เป็นทรัพย์สมบัติของประชาชนทุกคนในประเทศที่จะต้องคุ้มครองรักษา ปกป้องดูแล ฟื้นฟูพัฒนาร่วมกัน จึงควรตรากฎหมายลำดับรอง คือ ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติกับภาครัฐโดยชอบด้วยกฎหมายอย่างเป็นธรรม

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยดังกล่าวข้างต้น ทำให้สามารถนำแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติของต่างประเทศมาปรับใช้ เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมกับประเทศไทยในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ดังนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดประเภทของเขตอุทยานแห่งชาติ

ผู้วิจัยขอเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 โดยกำหนดให้มีเนื้อหาของบทบัญญัติ ดังต่อไปนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“เขตสงวนระบบนิเวศ (Ecological Reservation Zone)” หมายความว่า บริเวณที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติที่อนุรักษ์ไว้ให้เป็นแหล่งต้นน้ำ แหล่งคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศของทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และเป็นแหล่งศึกษาวิจัยธรรมชาติวิทยา เพื่อให้คงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่เดิมไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างเด็ดขาด

“เขตพักผ่อนหย่อนใจ นันทนาการ (Recreation Zone)” หมายความว่า บริเวณที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติที่จัดไว้ให้สำหรับเป็นแหล่งศึกษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศวิทยา เป็นแหล่งท่องเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจ เป็นแหล่งบริการ และนันทนาการ เป็นแหล่งอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในการท่องเที่ยวหรือพักแรมแก่ประชาชนทั่วไป

“เขตที่มีภูมิทัศน์ลักษณะพิเศษ (Special Landscape Zone)” หมายความว่า บริเวณที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติที่ผ่อนปรนให้บุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ตามวิถีชีวิตท้องถิ่นดั้งเดิม หรือให้หน่วยงานของรัฐบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ในกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ เพื่อประโยชน์ต่อรัฐและประชาชนโดยไม่กระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติ แต่ทั้งนี้ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 16 (13) และต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยอนุมัติรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมและบูรณาการร่วมกันอย่างยั่งยืน

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแผนงานในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

ผู้เขียนขอเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 โดยกำหนดให้มีเนื้อหาของบทบัญญัติ ดังต่อไปนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“แผนงานอุทยานแห่งชาติ” หมายความว่า แผนงานที่นำเสนอแนวทางการพัฒนาในระยะยาวที่มีต่อการคุ้มครองรักษา การอนุรักษ์ดูแล การฟื้นฟูพัฒนา การใช้ประโยชน์อันไม่กระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ และการบริหารจัดการเขตอุทยานธรรมชาติ ซึ่งกำหนดไว้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางเพื่อใช้เป็นแนวทางกำหนดมาตรการต่างๆ ในการบริหารจัดการเขตอุทยานแห่งชาติทั้งระบบให้มีประสิทธิภาพ โดยคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติมีหน้าที่จัดทำแผนงานอุทยานแห่งชาติเสนอให้รัฐมนตรีเห็นชอบ กำหนดเป็นแผนงานอุทยานแห่งชาติ

“ภารกิจงานอุทยานแห่งชาติ” หมายความว่า แผนงานที่หัวหน้าอุทยานแห่งชาติมีหน้าที่วางแผนและกำหนดขึ้นเพื่อการคุ้มครองรักษา การอนุรักษ์ดูแล การฟื้นฟูพัฒนา การใช้ประโยชน์อันไม่กระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ และการบริหารจัดการเขตอุทยานธรรมชาติ ซึ่งกำหนดไว้ใช้เป็นมาตรการในการบริหารจัดการเขตอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่ง ทั้งระบบอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ จะต้องดำเนินการตามแผนงานอุทยานแห่งชาติอย่างเคร่งครัด

เมื่อมีการกำหนดบทนิยามศัพท์ของแผนงานอุทยานแห่งชาติและภารกิจงานอุทยานแห่งชาติแล้ว จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 โดยบัญญัติเพิ่มหมวดว่าด้วยแผนงานอุทยานแห่งชาติ เพื่อรองรับกับบทนิยามศัพท์ให้สามารถนำมาใช้บังคับได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมด้วย

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

ผู้เขียนขอเสนอให้มีการตรากฎหมายลำดับรอง โดยการออกระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504

เอกสารอ้างอิง

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. 2549. **อุทยานแห่งชาติ ธรรมชาติ...และนันทนาการ.** กรุงเทพฯ: สำนักอุทยานแห่งชาติ.

_____. 2555. **50 อุทยานแห่งชาติไทย.** กรุงเทพฯ: บริษัท โรงพิมพ์ตะวันออก จำกัด (มหาชน).

_____. 2557. **โครงการส่งเสริมและพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (สสอ.).** กรุงเทพฯ: บริษัท พี เอส พริ้นติ้ง แอนด์ ดีไซน์.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. 2552. **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ.** พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. 2557. **กฎหมายมหาชนเบื้องต้น.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประยูร กาญจนดุล. 2549. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง.** พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504. 2504. **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 78 ตอนที่ 80, หน้า 1,071.

พัฒน์พงษ์ พงษ์นิกร และสายทิพย์ สุคติพันธ์. 2544. ปัญหาป่าไม้และที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์: มิติทางกระบวนการยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมาย. **วารสารนิติศาสตร์.** ปีที่ 31 ฉบับที่ 4. ธันวาคม. หน้า 718-719.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. 2557. **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน.

สมยศ เชื้อไทย. 2556. **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น.** พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. 2545. **รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.** พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. 2553. “ข้อความคิดว่าด้วยประโยชน์มหาชน (La notion de l’interet general) ในระบบกฎหมายปกครอง”. ใน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, **ทุกก้าวย่างอย่างครูกฎหมาย: รวมบทความที่ระลึกในโอกาสครบ 60 ปี รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย.** พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.

CHIANG MAI RAJABHAT UNIVERSITY

Vol. 16 No. 2 April-December 2015