

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนกับกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

The Principle of Sustainable Development and the National Park Regulation

ปณณวิชญ์ ตปณียากร¹

99, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, หมู่ 9 ตำบลท่าโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก 65000,

เมลล์ติดต่อ: Pannavittl@nu.ac.th

Pannavit Tapaneeyakorn²

99, Faculty of Law, Naresuan University, Moo 9, Thapho Tambon, Mueang District,

Phitsanulok Province, 65000, E-mail: Pannavittl@nu.ac.th

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนามากฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของประเทศไทย โดยผู้เขียนเห็นว่า การที่จะพัฒนามากฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ทันสมัย ทัดเทียมกับอารยประเทศนั้น จะต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดใน พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ให้มีความสอดคล้องกับหลักการที่เรียกว่า หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในบริบทของกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในเอง หลักการนี้เป็นหลักการที่สำคัญมากที่จะทำให้ คุณค่าที่สำคัญตามหลักกรดังกล่าวได้รับการประสานร่วมกัน นั่นคือ คุณค่าทางด้านการพัฒนาและคุณค่าทางด้านสิ่งแวดล้อม ประเทศที่พัฒนาแล้วในหลายประเทศได้นำหลักการนี้ไปบัญญัติไว้ในระบบของกฎหมายสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศนั้นๆ อาทิเช่น ประเทศแคนาดา เมื่อได้ศึกษาบทเรียนจากประเทศแคนาดาแล้วเห็นว่า ส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของแคนาดา สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งน่าจะนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของประเทศไทยต่อไปได้

คำสำคัญ: พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน
กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของแคนาดา

¹ อาจารย์ประจำ

² Lecturer.



Abstract

This article aims at analyzing the feasibility of the development of the National Park Act B.E. 2504. In order to modernize the National Park Act B.E. 2504, the essential character of the National Park Act must be changed in conformity with the principle of sustainable development. In the context of national environmental law, the principle of sustainable development is very important in the sense that contested values such as development value and environment value can be harmonized. Many developed nations have implemented the principle of sustainable development into their legal systems. A good example can be derived from Canada. After scrutinizing the Canada National Parks Act 2002, it would not be possible to deny that the essence of the Canada National Parks Act is in conformity with the principle of sustainable development. Indeed, the author has a view that lessons from scrutinizing Canada National Parks Act would be a good guideline for the development of the National Park Act B.E. 2504 in the future.

Keywords: National Park Act B.E. 2504, the Principle of Sustainable Development, Canada National Parks Act 2002

1. บทนำ

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติได้มีการประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2504 โดยมีวัตถุประสงค์ “เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนจันทวัติน ป่าและภูเขาให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐ และประชาชนสืบไป”³ เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าว ย่อมมุ่งคุ้มครองทั้งสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ อาทิเช่น ป่าและภูเขา ทิวทัศน์ให้อยู่ในสภาพเดิมและมีให้ถูกทำลาย รวมทั้งยังมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางชีวภาพ เช่น สัตว์ป่า และพันธุ์ไม้ อีกด้วย ถึงแม้วัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ⁴ ฉบับนี้จะดูทันสมัยก็ตาม กล่าวคือ มุ่งเน้นการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของอุทยานแห่งชาติเป็นองค์รวม แต่เมื่อได้พิจารณาในตัวเนื้อหาของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ รายมาตราแล้วจะเห็นว่าสาระของ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ยังมีความล้าหลัง และไม่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนอย่างชัดเจน กล่าวคือ ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการอุทยานอย่างแท้จริง อาทิเช่น ไม่มีการกำหนดกระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนประกาศพื้นที่เป็นเขตอุทยาน รวมทั้ง มาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรในอุทยานก็เป็นมาตรการที่มุ่งคุ้มครองทรัพยากรในอุทยานแบบแยกส่วน โดยเน้นการใช้มาตรการในทางอาญาเพื่อห้ามกิจกรรมที่กำหนดเท่านั้น

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในยุคสมัยใหม่แล้ว⁵ จะเห็นว่า กฎหมายอนุรักษ์ในยุคสมัยใหม่ได้นำหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนไปผนวกไว้ในตัวเนื้อหาของกฎหมายอย่างชัดเจน ตัวอย่างที่เห็นเป็นรูปธรรม คือ ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ซึ่งในกฎหมายดังกล่าวนี้ ได้มีบทบัญญัติต่าง ๆ ที่สะท้อนหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่สำคัญ 2 ประการ คือ องค์ประกอบการมีส่วนร่วมของประชาชน และ องค์ประกอบหลักการใช้อย่างยั่งยืน โดยในพระราชบัญญัตินี้ได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างแท้จริง⁶

³ เหตุผลท้ายประกาศพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

⁴ ในขั้นนี้ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของไทย ผู้เขียนหมายถึง พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เท่านั้น

⁵ ในขั้นนี้ กฎหมายอนุรักษ์ในยุคสมัยใหม่ ผู้เขียนหมายถึง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของไทย ภายหลังจากที่หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ปรากฏตัวขึ้นแล้วในสังคมระหว่างประเทศ กล่าวคือ ภายหลังจากปี พ.ศ. 2530

⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558, มาตรา 12, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนที่ 21 ก (26 มีนาคม 2558) : 53.



รวมทั้งยังมีมาตรการในการสงวน อนุรักษ์ ป่าไม้ ทุ่งหญ้า ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอีกด้วย⁷

เมื่อพิจารณาจากสภาวการณ์ดังกล่าว ในทางหนึ่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของไทยสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในทางกลับกันกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของประเทศไทยยังมีความล้าสมัยไม่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการคุ้มครองและใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนโดยภาพรวมของประเทศไทยย่อมเป็นไปได้ トラบเท่าที่สภาวการณ์นี้ยังคงอยู่ เพราะการคุ้มครองและใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนของประเทศโดยภาพรวมจะต้องไม่มุ่งเน้นด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น แต่ต้องมุ่งเน้นในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติในทุก ๆ ด้าน ด้วยเหตุที่กล่าวมาข้างต้น การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติให้ทันสมัย สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน จึงเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องรีบดำเนินการ

บทความนี้จะเป็นการวิเคราะห์ปัญหาของเนื้อหาของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฉบับปัจจุบัน ว่ายังขาดความสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนอย่างไร ควรมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดในพระราชบัญญัติฉบับปัจจุบันอย่างไร โดยนำเอาบทเรียนจากประเทศแคนาดาที่ได้รับการยอมรับว่าได้นำหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนไปผนวกกับระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองอุทยานเป็นบทเรียน

แต่ก่อนที่จะไปวิเคราะห์เนื้อหาของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติและบทเรียนจากประเทศแคนาดานั้นจำเป็นต้องกล่าวถึงพัฒนาการและองค์ประกอบสำคัญของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาโดยสังเขปก่อน

2. หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

2.1 ความเป็นมา

ณ ปัจจุบัน หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้รับการอ้างถึงเป็นอย่างมากในทางประชามระหว่างประเทศ หลักการนี้ได้ปรากฏตัวในเวทีประชามระหว่างประเทศเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1980 ในเอกสารที่ชื่อ “ยุทธศาสตร์การอนุรักษ์โลก” (World Conservation Strategy) ซึ่งจัดพิมพ์โดยองค์การระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (IUCN) ในเอกสารชิ้นนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาที่จะถือได้ว่าเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืนจะต้องเป็นการพัฒนาที่คำนึงถึงปัจจัยทางสังคม ปัจจัยทางเศรษฐกิจ รวมทั้งปัจจัยทางนิเวศ⁸ กระนั้นหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558, มาตรา 18, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนที่ 21 ก (26 มีนาคม 2558): 56.

⁸ International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development* (Gland: IUCN, 1980), para 3.

เริ่มได้รับความนิยมน้อยอย่างแท้จริงในรายงาน “อนาคตของเรา” (Our Common Future) ของคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development) โดยได้ให้คำนิยามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนว่าเป็นหลักการที่ตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันโดยไม่กระทบต่อความต้องการของคนรุ่นอนาคต⁹ ทั้งนี้สาระสำคัญของหลักการดังกล่าว คือ การสร้างความปรองดองระหว่างความจำเป็นในการพัฒนาและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้ไปด้วยกันได้¹⁰

ในบริบทของกฎหมายระหว่างประเทศ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ปรากฏตัวขึ้นไม่ว่าจะถูกบัญญัติในตราสารที่สำคัญระหว่างประเทศต่างๆ อาทิเช่น สนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป 1992 โดยในอารัมภบทได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า “รัฐสมาชิกมีความตั้งใจที่จะปกป้อง คุ้มครอง ทำให้ดีขึ้น ซึ่งคุณภาพของสิ่งแวดล้อม และรัฐสมาชิกจะต้องรับรองว่าการใช้ทรัพยากรจะต้องเป็นไปอย่างระมัดระวังและมีเหตุผล ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน..”¹¹ นอกจากนี้ในส่วนของตราสารระหว่างประเทศที่สำคัญแล้ว หลักการนี้ยังถูกกล่าวอ้างถึงโดยศาลและอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศอีกด้วย¹²

2.2 องค์ประกอบของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ในการแบ่งแยกองค์ประกอบของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ณ ปัจจุบัน ยังมีความเห็นไม่ลงรอยกันอยู่ระหว่างนักวิชาการหลายฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามกฎหมายระหว่างประเทศควรประกอบไปด้วย 4 องค์ประกอบ¹³ ซึ่งฝ่ายนี้จะพิจารณาองค์ประกอบของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนจากสนธิสัญญาสำคัญระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก โดยฝ่ายนี้เห็นว่า องค์ประกอบที่สำคัญของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนจะมีอยู่ ดังนี้ คือ¹⁴

1. ความจำเป็นที่จะต้องสงวนทรัพยากรธรรมชาติเพื่อคนรุ่นหลัง หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า หลักการความยุติธรรมระหว่างชนรุ่นปัจจุบันกับชนรุ่นต่อไป (the Principle of

⁹ World Commission on Environment and Development, *Our Common Future* (1987) (Montreal: Éditions du Fleuve, 1988), 51.

¹⁰ Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), 235.

¹¹ Agreement on the European Economic Area (Oporto), 2 May 1992, in force 1 January 1994; 1801 UNTS 3 (1992 EEA Agreement).

¹² อาทิเช่นในคดี Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v Slovakia), [1997] CIJ rec 7. Para 140. และคดี Iron Rhine Arbitration, PCA (2005).

¹³ Philippe Sands et al., *Principles of International Environmental Law*, 3rd ed. (Cambridge: Cambridge University, 2012), 207.

¹⁴ Ibid.



Intergenerational Equity)

2. การแสวงหาประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในวิถีที่ยั่งยืน ระมัดระวัง มีเหตุผล ชาญฉลาด และเหมาะสม หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า หลักการใช้อย่างยั่งยืน (the Principle of Sustainable Use)

3. หลักการใช้ทรัพยากรอย่างยุติธรรม โดยเป็นหลักการที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความยุติธรรมในการใช้ทรัพยากรระหว่างรัฐ กล่าวคือ การใช้ทรัพยากรของรัฐจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นของรัฐอื่นด้วย หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า หลักการความยุติธรรมระหว่างชนรุ่นปัจจุบัน (the Principle of Intra-Generational Equity)

4. ความจำเป็นที่จะต้องแสดงความเชื่อมั่นว่า ข้อคำนึงในทางสิ่งแวดล้อม ได้รับการผนวกเข้าไปในการแผนการ หรือ โครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ รวมทั้ง ความจำเป็นในการพัฒนา จะต้องได้รับการคำนึงถึงเมื่อมีการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (the Principle of Integration)

อย่างไรก็ดี อีกฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่า องค์ประกอบของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนควรมีที่มาจาก ตราสารที่สำคัญในทางสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ นั่นคือ มาจากปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา 1992¹⁵ โดยฝ่ายนี้ชี้ให้เห็นว่า หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน จะประกอบไปด้วยองค์ประกอบ 2 ด้าน กล่าวคือ องค์ประกอบในเชิงเนื้อหา และองค์ประกอบในเชิงกระบวนการ¹⁶ โดยองค์ประกอบในเชิงเนื้อหานี้จะประกอบไปด้วยหลักการหลายหลักการ¹⁷ แต่หลักการที่มีความสำคัญในการวิเคราะห์บทความนี้จะมีเพียง หลักการใช้อย่างยั่งยืน สำหรับความหมายของหลักการนี้ในเบื้องต้นย่อมมีความหมายทั่วไปตามที่ฝ่ายแรกได้นำเสนอ

ในส่วนองค์ประกอบในเชิงกระบวนการนั้นจะประกอบไปด้วย หลักการวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment) และ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)¹⁸ ในการวิเคราะห์บทความนี้จะใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเท่านั้น โดยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน นั้นย่อหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนภายในรัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเจตนารมณ์ของหลักการนี้เห็นว่า การจัดการสิ่งแวดล้อมจะมีประสิทธิภาพ ก็แต่โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกคน โดยรัฐจะต้องประกันสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสสารและกิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อชุมชนอันเป็นข้อมูลข่าวสารที่รัฐครอบครองอยู่นอกจากนั้นจะต้อง

¹⁵ 1992 Rio Declaration on Environment and Development 31 ILM 874 (1992).

¹⁶ A. Boyle, C. Redgwell and P. Birnie. *International Law and Environment*, 3rd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2009), 116.

¹⁷ Rio Declaration, Principle 3-8.

¹⁸ Rio Declaration, Principle 10.

เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ (ในด้านสิ่งแวดล้อม) รวมทั้งรัฐจะต้องประกันสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการทางยุติธรรมและทางบริหาร และมีการเยียวยาความเสียหายด้วย¹⁹

อนึ่งการวิเคราะห์ห้องค์ประกอบหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนในบทความนี้จะขอยึดแนวทางของฝ่ายที่สอง ในการวิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของไทย²⁰ เพราะการพัฒนาอุทยานแห่งชาติให้มีความยั่งยืนนั้น ผู้เขียนเห็นว่า จะต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐ และประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของประชาชนนั้น ประชาชนที่อาศัยในบริเวณเขตอุทยานมาตั้งแต่ดั้งเดิมและประชาชนที่อาศัยบริเวณใกล้เคียงควรเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการอุทยานตั้งแต่ต้น ดังนั้นการวิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของไทยจะขอยึดแนวทางนี้เป็นสำคัญ ก่อนที่จะไปวิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของไทยนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องกล่าวถึงความสำคัญของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนในบริบทกฎหมายภายใน เพราะตามที่ทราบดีอยู่แล้วว่า หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นหลักการที่ปรากฏตัวครั้งแรกในระบบกฎหมายระหว่างประเทศ หากใช้เป็นหลักการที่เกิดจากระบบกฎหมายภายในของรัฐบางรัฐไม่

2.3 ความสำคัญของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนในบริบทของกฎหมายภายใน

ถึงแม้ว่าสถานะของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนในทางกฎหมายระหว่างประเทศจะยังไม่มี ความแน่นอน เนื่องจากนักวิชาการยังโต้เถียงกันอยู่ว่า หลักการนี้มีสถานะใดในกฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวคือจะเป็นจารีตประเพณี หรือเป็นแต่เพียงข้อความคิด หรือหลักการที่ไม่มีความผูกพันในทางกฎหมาย เป็นแต่เพียงแนวนโยบายในทางระหว่างประเทศ²¹

แม้กระนั้นเราคงไม่อาจจะปฏิเสธได้ว่า หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นหลักการที่มีความสำคัญสำหรับการพัฒนาแนวนโยบายและกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเป็นอย่างยิ่ง เพราะถึงแม้ว่าสถานะของหลักการนี้จะไม่มี ความชัดเจนในสายตาของกฎหมายระหว่างประเทศ²² แต่เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าทางข้อเท็จจริงหรือทางปฏิบัติ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นฉันทามติของประชาคมระหว่างประเทศโดยส่วนใหญ่ กล่าวคือ เป็นหลักการที่ได้รับการรับรองในตราสารที่สำคัญในทางสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เช่น ในปฏิญญาริโอว่า

¹⁹ Rio Declaration, Principle 10.

²⁰ ในบทความนี้ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของไทย หมายถึง พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เท่านั้น.

²¹ Vaughan Lowe, "Sustainable Development and Unsustainable Arguments," in *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges*, eds. Alan Boyle and David Freestone (Oxford: Oxford University Press, 1999), 19.

²² Ibid.



ด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาซึ่งมีตัวแทนของรัฐจำนวนถึง 176 รัฐ เข้าร่วม²³ นอกจากนั้นใน ส่วนองค์ประกอบต่าง ๆ ของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนก็ได้ถูกนำไปบัญญัติในสนธิสัญญาที่มีความสำคัญในทางสิ่งแวดล้อมในระดับระหว่างประเทศในหลายสนธิสัญญา อาทิเช่น หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้ถูกนำไปบัญญัติไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 หรืออนุสัญญาอาร์ฮุส²⁴ นอกจากนั้น หลักการใช้อย่างยั่งยืน ยังได้ถูกนำไปบัญญัติไว้ใน อนุสนธิสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี²⁵

ยิ่งไปกว่านั้น หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนยังมีอิทธิพลต่อพัฒนาการของกฎหมาย สิ่งแวดล้อมภายใน โดยจะเห็นว่าส่วนของกฎหมายภายในของไทยเองนั้นก็ได้นำองค์ประกอบ ของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาบัญญัติในกฎหมายอนุรักษ์สมัยใหม่อีกด้วย ดังเช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 นั้น ได้มี บทบัญญัติต่าง ๆ ที่สะท้อนหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่สำคัญ 2 ประการ ไม่ว่าจะเป็น องค์ประกอบในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือในเรื่องหลักการใช้อย่างยั่งยืน อาทิเช่น ตามมาตรา 12 ได้เปิดโอกาสให้ภาคประชาชน หรือชุมชนชายฝั่งเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็น คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อการปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อย่างยั่งยืนได้²⁶ และ องค์ประกอบหลักการใช้อย่างยั่งยืนนั้น ยังมีมาตรการที่เกี่ยวข้องการสงวน อนุรักษ์และฟื้นฟู ป่าชายเลนให้มีความยั่งยืนอีกด้วย โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหาร จัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ออกกฎกระทรวงกำหนดให้ป่าชายเลนเป็น ป่าชายเลนอนุรักษ์²⁷ พร้อมทั้งการออกกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องมีการออกมาตรการคุ้มครอง ป่าชายเลนตามมาตรา 23²⁸ ซึ่งเมื่อพิจารณาห้มาตรการคุ้มครองตามมาตรา 23 ทั้งมาตราแล้ว

²³ Pierre-Marie Dupuy and Jorge E. Viñuales, *International Environmental Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), 13.

²⁴ Aarhus convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters 25 June 1998, 38 ILM 51 (effective date: 30 October 2001).

²⁵ 1992 Biodiversity Convention 1760 UNTS 79; 31 ILM 818 (1992) , Preamble and Arts 1, 2, 8, 11, 12, 16, 17, 18

²⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558, มาตรา 12, *ราชกิจจานุเบกษา*, 53. และพิจารณาเหตุผลในการประกาศพระราชบัญญัตินี้.

²⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558, มาตรา 18, *ราชกิจจานุเบกษา*, 56.

²⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558, มาตรา 23, *ราชกิจจานุเบกษา*, 58.

จะเห็นได้ว่านอกจากการกำหนดให้มีมาตรการในการคุ้มครองป่าชายเลน โดยห้ามไม่ให้มีการทำกิจกรรมใดๆ ที่อาจเป็นอันตรายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแล้ว²⁹ ฝ่ายรัฐยังสามารถกำหนดให้มีการคุ้มครองป่าชายเลนอย่างยั่งยืนได้อีกด้วย ยกตัวอย่างเช่น ในมาตรา 23 (2) ได้มีการกำหนดว่าฝ่ายรัฐสามารถออกมาตรการในการสงวน อนุรักษ์ ป่าฟื้นฟู และการใช้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามความเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น

ถึงแม้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้จะได้รับการยอมรับเข้ามาในระบบกฎหมายของไทยก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาในส่วนบทบัญญัติในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฉบับปัจจุบัน จะเห็นได้ว่ามีความไม่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนหลายประการ อันจะได้กล่าวต่อไป

3. วิเคราะห์พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติในปี พ.ศ. 2504 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติซึ่งการจัดตั้งเขตอุทยานนั้นจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 6 แห่ง พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลเห็นว่าที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์ หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด โดยเป็นที่ดินที่มีสภาพเป็นที่น่าสนใจ ก็ให้มีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินนั้นเป็นอุทยานแห่งชาติได้³⁰ นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติดังกล่าวยังได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติซึ่งจะต้องประกอบไปด้วยปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย และกรรมการอื่นไม่เกินสิบเอ็ดคนโดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง³¹ สำหรับหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าว จะเป็นไปตามมาตรา 15 โดย คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติมีหน้าที่ให้คำปรึกษาคณะรัฐมนตรีในเรื่อง การกำหนดที่ดินให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ การขยายการเพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติ³² และการคุ้มครองและดูแลอุทยานแห่งชาติ³³

²⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558, มาตรา 23 (1), *ราชกิจจานุเบกษา*, 58.

³⁰ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 6, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 78 ตอนที่ 80 (ตุลาคม 2504): 1073.

³¹ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 9, *ราชกิจจานุเบกษา*, 1074.

³² พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 15 (1), *ราชกิจจานุเบกษา*, 1076.

³³ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 15 (2), *ราชกิจจานุเบกษา*, 1076.



สำหรับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมภายในเขตอุทยานแห่งชาตินั้น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติได้วางมาตรการคุ้มครองอุทยานไว้ในมาตรา 16 ซึ่งสาระสำคัญของมาตรา 16 ก็คือการนำมาตรการในทางอาญามาใช้เพื่อคุ้มครองอุทยานแห่งชาติ อาทิเช่น ในมาตรา 16 (1) ได้มีการบัญญัติว่า ห้ามยี่ดื้อหรือครอบครองที่ดินในเขตอุทยาน หรือตามมาตรา 16 (2) ห้ามเก็บหรือทำอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้ ในเขตอุทยาน นอกจากนี้การวางข้อห้ามในลักษณะดังกล่าวแล้ว ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ยังมีการกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการสั่งให้ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 16 ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ หรืองดเว้นการกระทำใดๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติได้³⁴ รวมทั้งยังให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปให้พ้นเขตอุทยานแห่งชาติ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ เป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่³⁵

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ทั้งฉบับแล้ว จะเห็นว่า สาระสำคัญในกฎหมายดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งในแง่องค์ประกอบในเชิงกระบวนการ และในเชิงเนื้อหา ดังนี้

3.1 การมีส่วนร่วมของประชาชน (องค์ประกอบหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเชิงกระบวนการ)

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ไม่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะจะเห็นว่าไม่มีบทบัญญัติใดเลยในพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดกระบวนการ หรือขั้นตอนอย่างชัดเจนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจก่อนที่ฝ่ายรัฐจะประกาศบริเวณที่ดินให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ โดยเมื่อศึกษาจากบทมาตราที่เกี่ยวข้องกับอำนาจประกาศเขตอุทยานในมาตรา 6 จะเห็นว่า มาตราเน้นแนวคิดที่ศูนย์กลางอำนาจตัดสินใจจะอยู่ที่รัฐเป็นหลัก กล่าวคือ ฝ่ายรัฐมีอำนาจอย่างเต็มที่ที่จะใช้ดุลพินิจประกาศเขตที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ โดยประชาชนไม่มีสิทธิในการโต้แย้งหรือมีกระบวนการขั้นตอนใด ๆ ในการแสดงความคิดเห็นก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติเลย ซึ่งแนวคิดเช่นนี้ย่อมไม่ถูกต้องสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นอย่างยิ่ง เพราะการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามที่ได้กล่าวมาว่า ในส่วนขององค์ประกอบในเชิงกระบวนการนั้น ฝ่ายรัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในด้านสิ่งแวดล้อม กล่าวคือในกรณีนี้ ฝ่ายรัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมการตัดสินใจ โดยให้โอกาสบุคคลเหล่านี้ได้แสดงความคิดเห็น ข้อโต้แย้งก่อนที่จะมีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ

³⁴ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 21, *ราชกิจจานุเบกษา*, 1079.

³⁵ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 22, *ราชกิจจานุเบกษา*, 1079.

นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาในบทบัญญัติมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ บทบัญญัติมาตรานี้ก็ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชน หรือตัวแทนชุมชนที่อาศัยอยู่รอบเขตอุทยาน เข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ เพราะจะเห็นว่าองค์ประกอบของ คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายจะมาจากฝ่ายรัฐ หรือได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายรัฐ เป็นหลัก แม้ว่าคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติจะมีหน้าที่เป็นแต่เพียงที่ปรึกษาคณะรัฐมนตรี ก็ตาม แต่หน้าที่ดังกล่าวก็เป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญต่อการเกิดขึ้นและการพัฒนาอุทยาน เพราะตามที่กล่าวไปแล้วว่า คณะกรรมการอุทยานมีหน้าที่ให้คำปรึกษาคณะรัฐมนตรีในเรื่อง การประกาศเขตอุทยาน รวมทั้ง การรักษาและดูแลอุทยานด้วย ดังนั้นถ้าพระราชบัญญัติอุทยาน แห่งชาติเปิดโอกาสให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องหรือชุมชนรอบเขตอุทยานเข้ามาเป็นคณะกรรมการ ได้ ฝ่ายรัฐก็จะมีข้อมูลรอบด้านจากประชาชนผู้มีส่วนได้เสียมากยิ่งขึ้น ซึ่งย่อมจะเป็นผลดีต่อ การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการประกาศเขตอุทยาน หรือ การพัฒนาอุทยาน

3.2 หลักการใช้อย่างยั่งยืน (องค์ประกอบหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเชิงเนื้อหา)

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแบบแยก ส่วน ขัดต่อหลักการใช้อย่างยั่งยืน เพราะเมื่อพิจารณาจากมาตรา 16 อันเป็นมาตราที่สำคัญใน การคุ้มครองและดูแลอุทยาน จะเห็นว่าเป็นการใช้มาตรการในทางอาญา เพื่อห้ามทำกิจกรรม บางอย่าง ที่อาจจะส่งผลกระทบต่ออุทยานเท่านั้น อาทิเช่น ห้ามยึดถือ หรือครอบครองที่ดินใน เขตอุทยาน³⁶ หรือ เก็บ หรือ ทำอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้³⁷ ซึ่งจะเห็นว่า มาตรการ ดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักการใช้อย่างยั่งยืนเป็นอย่างยิ่ง เพราะการใช้กันอย่างยั่งยืนนั้น จะหมายถึง การห้ามทำกิจกรรมบางอย่างบางประการอย่างเดียวนั้นไม่ได้ ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่า การใช้อย่างยั่งยืนนั้นจะต้องเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างระมัดระวัง มีเหตุผล ชาญฉลาด และเหมาะสม การห้ามทำกิจกรรมเพื่อคุ้มครองอุทยานแต่อย่างเดียว ผู้เขียนเห็นว่าย่อมไม่มี ความสอดคล้องกับหลักการใช้อย่างยั่งยืนเพราะหลักการนี้ได้มุ่งเน้นแค่การสงวนทรัพยากร (ห้ามทำกิจกรรม) เท่านั้น แต่ต้องมีการอนุรักษ์และเปิดโอกาสให้มีการใช้ทรัพยากรอย่าง เหมาะสมอีกด้วย

จากบทวิเคราะห์ข้างต้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฉบับปัจจุบัน มีความไม่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นความไม่สอดคล้อง กับองค์ประกอบหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนในเชิงกระบวนการ และ ความไม่สอดคล้องกับ องค์ประกอบหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนในเชิงเนื้อหา ดังนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการแก้ไข พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งแน่นอนว่าแนวทางที่เป็นไปได้ในการหา

³⁶ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16 (1), *ราชกิจจานุเบกษา*, 1076.

³⁷ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16 (8), *ราชกิจจานุเบกษา*, 1077.



ข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของไทยย่อมเป็นการพิจารณาเปรียบเทียบจากกฎหมายว่าด้วยอุทยานของต่างประเทศที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมายที่ได้นำเอาหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ประเทศดังกล่าวย่อมเป็นประเทศอื่นใดไม่ได้นอกจากประเทศแคนาดา

4. บทเรียนจากประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดานับว่าเป็นประเทศที่มีทรัพยากรป่าไม้มากที่สุดประเทศหนึ่ง มีการประมาณการว่าป่าไม้ในแคนาดามีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่ของแคนาดา ประมาณร้อยละ 45 ของพื้นที่ทั้งหมด³⁸ ในระดับโลกนั้นจำนวนป่าไม้ในแคนาดานั้นมีจำนวน ร้อยละ 9 จากพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมดในโลก³⁹ นอกจากนั้นประเทศแคนาดายังมีทรัพยากรน้ำจืดมากเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก เนื่องจากประเทศแคนาดามีทะเลสาบจำนวนมากที่สุดในโลกกล่าวคือ มีทะเลสาบจำนวน 563 แห่ง ซึ่งคิดเป็นพื้นที่ได้เท่ากับ 100 ตารางกิโลเมตร⁴⁰ ด้วยเหตุที่ประเทศแคนาดามีทรัพยากรมาก ดังนั้น ย่อมไม่เป็นที่สงสัยเลยว่าเพื่อที่จะคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติของแคนาดาที่อุดมสมบูรณ์ให้ยั่งยืนถาวร ประเทศแคนาดาจะต้องมีระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติที่ทันสมัยและสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นอย่างยิ่ง⁴¹ โดยเฉพาะในส่วนของกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของแคนาดา (Canada National Parks Act)⁴² แต่ก่อนที่จะไปวิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของแคนาดาว่ามีความสอดคล้องกับหลักการพัฒนายั่งยืนอย่างไร ในเบื้องต้นจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติของแคนาดาก่อน

ประเทศแคนาดามีอุทยานแห่งชาติ จำนวน 46 แห่ง⁴³ สำหรับการบริหารจัดการ

³⁸ Jamie Benidickson, *Environmental Law in Canada* (Netherlands: Kluwer Law International, 2011), 23.

³⁹ Government of Canada, "Natural Resources Canada," last modified 2016, accessed February 23, 2016, <http://www.nrcan.gc.ca/forests/canada/sustainable-forest-management/13169>

⁴⁰ Environment and climate change in Canada Government of Canada, (2016), last modified 2006, accessed February 23, 2016, <https://www.ec.gc.ca/eau-water/default.asp?lang=En&n=448F99F0-1#world>

⁴¹ Daniel Barstow Magraw and Lisa D. Hawke, "Sustainable Development," in *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, eds. Daniel Bodansky, Jutta Brunnee, and Ellen Hey (Oxford: Oxford University Press, 2007), 627.

⁴² Canada National Parks Act 2002.

⁴³ Benidickson, "Legal Framework for Protected Areas: Canada," last modified 2009, accessed February 23, 2016, cmsdata.iucn.org/downloads/canada.pdf

อุทยานแห่งชาติของแคนาดานั้นจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานอุทยานแห่งชาติของแคนาดา (the Park Canada Agency)⁴⁴ โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือ ทำให้แนวนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับเขตคุ้มครองและมรดกของชาติปรากฏผลอย่างเป็นรูปธรรม และมีหน้าที่ที่จะต้องรายงานเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของตนและสถานะของอุทยานแห่งชาติอย่างน้อยทุก 2 ปี⁴⁵

4.1 วิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของแคนาดา (Canada National Parks Act 2002)

สำหรับกฎหมายหลักที่เป็นหัวใจสำคัญสำหรับการคุ้มครองดูแลอุทยานแห่งชาติของแคนาดานั้นจะเป็น กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของแคนาดา (Canada National Parks Act 2002) ซึ่งได้รับการตราขึ้นในปี พ.ศ. 2545 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญดังนี้ การจัดตั้งเขตอุทยานแห่งชาติของแคนาดาจะเป็นอำนาจหน้าที่ของ องค์การที่ชื่อ General Council⁴⁶ โดยองค์การนี้มีอำนาจตราคำสั่งจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ อย่างไรก็ตามการมีคำสั่งจัดตั้งอุทยานนั้น ต้องเข้าเงื่อนไขตามกฎหมาย 2 ประการคือ เขตพื้นที่นั้น ๆ จะต้องเป็นของรัฐ และถ้าเขตพื้นที่นั้นตั้งอยู่ในเขตจังหวัดใด รัฐบาลของจังหวัดนั้น⁴⁷ จะต้องให้ความยินยอมก่อนจึงจะจัดตั้งอุทยานตามกฎหมายได้สำเร็จ⁴⁸

เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของแคนาดาแล้วจะเห็นว่าสาระสำคัญในกฎหมายดังกล่าวมีความสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งในแง่องค์ประกอบในเชิงกระบวนการ และในเชิงเนื้อหา ดังนี้

4.1.1 ความสอดคล้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (องค์ประกอบหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเชิงกระบวนการ)

ในขั้นตอนก่อนและหลังมีคำสั่งจัดตั้งอุทยานนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมของแคนาดามีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน และองค์การของชนพื้นเมือง (aboriginal organizations) ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง การดูแลและการรักษาอุทยานตั้งแต่ต้น อาทิเช่น การพัฒนานโยบาย และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับอุทยาน การจัดตั้งอุทยาน การสร้างแผนการจัดการอุทยาน การใช้

⁴⁴ Parks Canada Agency Act 1998

⁴⁵ Parks Canada Agency Act 1998, ss 6, 31.

⁴⁶ The General Council of Canada ทำหน้าที่เปรียบเสมือนเป็นตัวแทนของพระราชินีของประเทศอังกฤษ เนื่องจากประเทศแคนาดาเป็นส่วนหนึ่งของเครือจักรภพของอังกฤษ.

⁴⁷ แคนาดา มีรูปแบบรัฐเป็นสหพันธรัฐ กล่าวคือ เป็นรัฐที่มีจังหวัดหลายจังหวัดมารวมกัน โดยมีรัฐบาลใน 2 ระดับ คือ รัฐบาลกลางของแคนาดา และรัฐบาลในระดับจังหวัด.

⁴⁸ Canada National Parks Act 2002, s. 5 (1).



และพัฒนาที่ดินภายในเขตอุทยานที่เกี่ยวข้องกับชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตอุทยาน⁴⁹ จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของแคนาดาได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง การดูแล และการรักษาอุทยานแห่งชาติอย่างแท้จริง ซึ่งย่อมเป็นการสอดคล้องกับองค์ประกอบหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนในเชิงกระบวนการเป็นอย่างดี

4.1.2 ความสอดคล้องกับหลักการใช้อย่างยั่งยืน (องค์ประกอบหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเชิงเนื้อหา)

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทยานและมาตรการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติของแคนาดานั้น เมื่อพิจารณาในบทบัญญัติมาตรา 8 (1)⁵⁰ จะเห็นได้ว่ากฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของแคนาดาไม่ได้มองว่าการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานควรจะต้องแยกส่วนออกจากกัน เพราะตามบทบัญญัติมาตรานี้ ได้มีการบัญญัติว่า การรักษาและการฟื้นฟูความสมบูรณ์ของระบบนิเวศ (ecological integrity)⁵¹ ควรจะต้องเป็นเรื่องที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมของแคนาดาพิจารณาเป็นลำดับแรกในการจัดการอุทยานแห่งชาติ⁵² จากบทบัญญัติข้างต้นย่อมเป็นการแสดงว่า กฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีความประสงค์ที่จะมีมาตรการดูแลอุทยานอย่างแยกส่วน กล่าวคือ ไม่ได้มุ่งเน้นคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติประเภทใดประเภทหนึ่ง แต่มุ่งเน้นในการจัดการระบบนิเวศนี้ในเขตอุทยานเป็นองค์รวม นอกจากนั้นแล้วในส่วนของมาตรการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติของแคนาดานั้นก็ได้มุ่งเน้นแต่เพียงกำหนดข้อห้ามไม่ให้มีการใช้ทรัพยากรเท่านั้น⁵³ กฎหมายดังกล่าวยังเปิดโอกาสให้ประชาชน (ชนเผ่าท้องถิ่น) ได้มีสิทธิใช้ที่ดินในเขตอุทยาน และใช้หรือเคลื่อนย้ายพืชพรรณ หรือสิ่งของตามธรรมชาติอื่น ๆ เพื่อประโยชน์สำหรับการประกอบพิธีกรรมต่าง ๆ ของชนเผ่า⁵⁴ จากบทบัญญัติที่กล่าวมาข้างต้นย่อมเห็นได้ว่ากฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของแคนาดาสอดคล้องกับหลักการใช้อย่างยั่งยืนเป็นอย่างดี เพราะจะเห็นว่า การใช้ใช้อย่างยั่งยืนนั้น ในความหมายโดยทั่วไป คือการใช้ทรัพยากรอย่างระมัดระวัง มีเหตุผล ชาญฉลาด และเหมาะสม ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานโดยคำนึงถึงความสมบูรณ์ของระบบนิเวศ รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ชนเผ่าท้องถิ่นได้เข้ามาใช้

⁴⁹ Canada National Parks Act 2002, s.12 (1).

⁵⁰ Canada National Parks Act 2002, s. 8 (1).

⁵¹ ความหมายของ ecological integrity จะเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 2 ของกฎหมายอุทยานของแคนาดา

⁵² Canada National Parks Act 2002, s. 8 (1).

⁵³ Canada National Parks Act 2002, s. 16 (h).

⁵⁴ Canada National Parks Act 2002, s. 16 (w).

ทรัพยากรได้ตามเงื่อนไขของกฎหมาย กล่าวคือ ใช้เพื่อการประกอบพิธีกรรมเท่านั้น ย่อมสอดคล้องกับการใช้ทรัพยากรอย่างระมัดระวัง มีเหตุผล ชาญฉลาด และเหมาะสมแล้ว

5. ข้อเสนอแนะที่ได้จากประเทศแคนาดา (เพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติของไทย)

จากบทเรียนที่ได้จากการวิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของแคนาดานั้น จะเห็นได้ว่า สาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวมีความสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นอย่างดี โดยสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของแคนาดา มีความสอดคล้องทั้งองค์ประกอบหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนในเชิงกระบวนการ และสอดคล้องทั้งในส่วนขององค์ประกอบหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนในเชิงเนื้อหา ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ข้อวิเคราะห์ดังกล่าวจะนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติของไทยได้ ดังนี้

5.1 ข้อเสนอในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน (องค์ประกอบหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเชิงกระบวนการ)

จากการศึกษา กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของแคนาดา จะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวกำหนดหน้าที่ของฝ่ายรัฐที่จะต้องปรึกษาหารือประชาชนผู้มีส่วนได้เสียก่อนที่จะมีการจัดตั้งอุทยาน นอกจากนั้นหลังจากได้มีการประกาศจัดตั้งอุทยานแล้ว กฎหมายดังกล่าวยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลและรักษาอุทยานอีกด้วย กล่าวคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนจัดการอุทยาน การพัฒนานโยบาย และข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลและรักษาอุทยาน การที่กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของแคนาดามีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นผลดีต่อการจัดการ และการพัฒนาอุทยานเป็นอย่างดี เพราะตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ตามหลักการมีส่วนร่วมนั้น การจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพนั้นจะต้องอาศัยผู้มีส่วนได้เสียทุกคนหาใช่ฝ่ายรัฐอย่างเดียวไม่

ในส่วนกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของไทย ควรจะมีการแก้ไขโดยเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการจัดการอุทยานอย่างแท้จริง กล่าวคือ อาจจะมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดให้มีกระบวนการขั้นตอนการปรึกษาหารือของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียก่อนจะมีการประกาศเขตอุทยาน

นอกจากนั้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมก่อนที่จะมีการจัดตั้งอุทยาน ย่อมเป็นการไม่เพียงพอ สำหรับความเห็นของผู้เขียนนั้น กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของไทยจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการอุทยานภายหลังที่อุทยานได้มี



การจัดตั้งแล้วอีกด้วย โดยอาจจะต้องเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการอุทยานเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของแคนาดากล่าวคือ มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการวางแผนจัดการอุทยาน การพัฒนา นโยบายและข้อบังคับต่างที่เกี่ยวข้องกับการดูแลและรักษาอุทยานเป็นต้น นอกจากนี้ ควรมีแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ โดยจะต้องมีการแก้ไขให้คณะกรรมการมีความยึดโยงกับประชาชนผู้มีส่วนได้เสียมากขึ้น กล่าวคือ กรรมการส่วนหนึ่งควรจะได้รับคัดเลือกมาจากกลุ่มของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในเขตอุทยาน เช่น ตัวแทนจากกลุ่มประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตอุทยานก่อนมีการประกาศเขตอุทยาน

5.2 ข้อเสนอในเรื่องหลักการใช้อย่างยั่งยืน (องค์ประกอบหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเชิงเนื้อหา)

ตามที่คุณเขียนได้กล่าวไปแล้วว่า ตามหลักการใช้อย่างยั่งยืนนั้น มาตรการในการจัดการและดูแลอุทยานจะมุ่งเน้นคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบางประเภทไม่ได้ จะเห็นได้ว่าในกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของแคนาดานั้น การจัดการอุทยานแห่งชาติของแคนาดาจะต้องคำนึงถึงระบบนิเวศน์เป็นองค์รวม หากได้มองแบบแยกส่วนเหมือนมาตรการตามบทบัญญัติมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติของไทยไม่ ดังนั้นการใช้แต่เพียงมาตรการทางอาญาในการคุ้มครองทรัพยากรแต่ละประเภทในเขตอุทยานย่อมเป็นการไม่เพียงพอ ควรจะต้องมีมาตรการอื่นๆ ที่สามารถคุ้มครองระบบนิเวศน์ของเขตอุทยานเป็นองค์รวมได้ อาทิเช่น การกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การใช้ทรัพยากรธรรมชาติของอุทยานให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่

นอกจากนั้นการกำหนดแต่เพียงข้อห้ามในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรในเขตอุทยานเช่นเดียวกับของไทยย่อมถือว่าการไม่สอดคล้องกับหลักการใช้อย่างยั่งยืนเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะเห็นได้ว่า ในกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของแคนาดานั้นไม่ได้กำหนดแต่เพียงข้อห้ามในการคุ้มครองทรัพยากรของอุทยานแห่งชาติเท่านั้น กฎหมายดังกล่าวยังเปิดโอกาสให้ชนพื้นถิ่นเข้ามามีส่วนในการใช้ทรัพยากรเพื่อประโยชน์ตามวิถีชีวิต กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของไทยก็ควรมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่อาศัยอยู่รอบอุทยานได้มีโอกาสมาใช้ทรัพยากรในเขตอุทยานเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ก็อาจมีข้อโต้แย้งได้ว่า ในเขตอุทยานแห่งชาติไม่สมควรที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปใช้ประโยชน์ เนื่องจากการจัดตั้งอุทยานนั้นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือต้องการอนุรักษ์สภาพธรรมชาติของพื้นที่ให้คงอยู่ตามธรรมชาติ ป้องกันการรบกวนโดยมนุษย์ ถ้ากฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติของไทยมีการปรับเปลี่ยน กล่าวคือ มีการเปิดโอกาสให้มีการแสวงหาประโยชน์ได้ ทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติอาจจะร่อยหรอและเสื่อมโทรมลง เหตุผลดังกล่าวก็เป็นเหตุผลที่น่ารับฟัง อย่างไรก็ตาม

ผู้เขียนยังคงเห็นว่า ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และจากการศึกษาบทเรียนจากประเทศแคนาดา การใช้อย่างยั่งยืน ไม่ได้หมายถึงการห้ามทำกิจกรรมแต่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาใช้ประโยชน์ด้วย

แม้กระนั้นก็ได้หมายความว่า จะเปิดให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานอย่างเสรี แนวทางที่เป็นไปได้ที่สุดนั้น น่าจะมีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการใช้ทรัพยากรในเขตอุทยานไว้ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติอย่างชัดเจน เช่น อาจกำหนดว่า การใช้ทรัพยากรธรรมชาติของอุทยานได้นั้นจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย เช่น การใช้เพื่อการดำรงชีพเท่านั้นโดยมีระบบการบริหารจัดการและดูแลอย่างชัดเจน นอกจากนี้ อาจจะต้องกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่ประชาชนสามารถเข้าไปใช้ทรัพยากรได้ เช่น สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์เฉพาะพื้นที่ที่ไม่ใช่พื้นที่ที่มีความเปราะบางโดยระบบนิเวศ เป็นต้น

6. บทสรุป

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้มีการประกาศใช้มาตั้งแต่ปี 2504 ซึ่งตามที่ได้วิเคราะห์ไปแล้วว่าสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีความไม่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นอย่างยิ่ง ในสภาวการณ์ดังกล่าวย่อมไม่ส่งผลดีต่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติของไทยเป็นองค์รวมแน่นอน ด้วยเหตุนี้จึงควรมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติเพื่อให้การคุ้มครองอุทยานของไทยเป็นการยั่งยืนสืบไป ซึ่งตามที่คุณเขียนเสนอไปนั้นจะต้องมีการแก้ไขสาระสำคัญของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยในการแก้ไขจะต้องมีดังนี้

ประการแรก จะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการอุทยานมากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง จะต้องมีการปรับเปลี่ยนมาตรการในการคุ้มครองดูแลอุทยาน กล่าวคือ จะกำหนดเพียงแต่ข้อห้ามเพื่อคุ้มครองทรัพยากรบางประเภทในเขตอุทยานแต่อย่างเดียวไม่ได้ จะต้องมีการอื่น ๆ ที่จะช่วยรักษาระบบนิเวศของอุทยานแห่งชาติเป็นองค์รวมด้วย เช่น การกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การใช้ทรัพยากรธรรมชาติของอุทยานให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ยิ่งไปกว่านั้นพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการใช้ทรัพยากรในเขตอุทยานแห่งชาติได้ด้วย

อนึ่งการแก้ไขพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ควรมีการแก้ไขอย่างเร่งด่วน เพื่อให้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติมีความสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองอุทยานของไทยอย่างยั่งยืนสืบไป



References

- Benidickson, Jamie. *Environmental Law in Canada*. Netherlands: Kluwer Law International, 2011.
- Benidickson. "Legal Framework for Protected Areas: Canada." Last modified 2009, Accessed February 23, 2016. cmsdata.iucn.org/downloads/canada.pdf
- Boyle, A., Redgwell, C., and Birnie, P. *International Law and Environment*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Canada, Government of. "Natural Resources Canada." Last modified 2016, Accessed February 23, 2016. <http://www.nrcan.gc.ca/forests/canada/sustainable-forest-management/13169>
- Dupuy, Pierre-Marie, and Jorge E. Viñuales. *International Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- Government of Canada, *Environment and climate change in Canada*, (2016), Retrieved. Last modified 2006, Accessed February 23, 2016. <https://www.ec.gc.ca/eau-water/default.asp?lang=En&n=448F99F0-1#world>
- Halley Paule, and DesMarchais, P.O. "Sustainable development under Canadian law." Last modified 2012, Accessed February 23, 2016. cirf.ca/files/cirf/paule_halley-en.pdf
- International Union for Conservation of Nature and Natural Resources. *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*. Gland: UCN, 1980.
- Lowe, Vaughan. "Sustainable Development and Unsustainable Arguments." In *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges*, edited by Alan Boyle and David Freestone, 19. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Magraw, Daniel Barstow, and Lisa D. Hawke. "Sustainable Development." In *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, edited by Daniel Bodansky, Jutta Brunnee, and Ellen Hey, 627. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Sands, Philippe, Jacqueline Peel, Adriana Fabra, and Ruth MacKenzie. *Principles of International Environmental Law*. 3rd ed. Cambridge: Cambridge University, 2012.
- Tanaka, Yoshifumi. *The International Law of the Sea*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- World Commission on Environment and Development. *Our Common Future (1987)*. Montreal: Éditions du Fleuve, 1988.