

บันทึก

เรื่อง การออกกระเปาะด้วยการอนุญาตให้บุคคลเข้าไปดำเนินการ
เพื่อหาผลประโยชน์ภายในเขตอุทยานแห่งชาติตามมาตรา ๑๖ (๑๓)
แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๐๗๑๓/๑๗๐๖๑ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ปัจจุบันนี้ทางราชการได้กำหนดพื้นที่ไว้ให้เป็นอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายแล้วทั้งสิ้น ๕๙ แห่ง กระจายอยู่ทั่วทุกภาคของประเทศ วัตถุประสงค์ตามหลักการของการจัดการอุทยานแห่งชาติ นอกจากเพื่อประโยชน์การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังจัดการเพื่อประโยชน์แก่การศึกษาและท่องเที่ยวแก่ประชาชนทั่วไป สำหรับการจัดการเพื่อประโยชน์แก่การศึกษาและท่องเที่ยวแก่ประชาชนดังกล่าวปรากฏว่า ช่วงเวลาที่ผ่านมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน มีประชาชนทั้งภายในประเทศและชาวต่างประเทศนิยมเดินทางเข้าไปท่องเที่ยวและพักผ่อนในเขตอุทยานแห่งชาติเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ และคาดว่าในอนาคตปริมาณประชาชนที่นิยมเดินทางเข้าไปท่องเที่ยวดังกล่าวจะเพิ่มมากขึ้นอีก ทั้งขณะนี้รัฐบาลมีนโยบายด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวและเน้นนโยบายให้มีการส่งเสริมการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติซึ่งมีศักยภาพเหมาะแก่การท่องเที่ยวตามธรรมชาติอยู่แล้ว แต่กรมป่าไม้สามารถดำเนินการเกี่ยวกับงานด้านนี้อยู่ในขีดจำกัด เนื่องจากขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณ จึงพิจารณาเห็นว่า สมควรที่จะมีการสนับสนุนให้เอกชนเข้าไปลงทุนดำเนินการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวดังนี้

๑. กิจการจำหน่ายอาหาร เครื่องดื่ม ของที่ระลึก หรือกิจการอื่น ๆ
๒. กิจการโรงแรม ที่พัก หรือกิจการอื่นที่จำเป็นแก่การศึกษาการท่องเที่ยว
๓. กิจการเกี่ยวกับการให้บริการ การนำเที่ยว แก่นักท่องเที่ยวในเขตอุทยาน

แห่งชาติ

สำหรับการที่จะอนุญาตให้เอกชนเข้าไปดำเนินการดังกล่าวข้างต้นกรมป่าไม้จะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ดังนี้

๑. กรมป่าไม้จะเป็นผู้กำหนดให้อุทยานแห่งชาติแห่งใดที่สมควรจะให้เอกชนเป็นผู้เข้าไปดำเนินการเฉพาะแห่งไป และควรจะเป็นกิจการประเภทใดขนาดใด ประเภทกิจการอะไร ในจำนวนจำกัดเท่าที่จำเป็นโดยคำนึงถึงความเหมาะสม
๒. ในการจัดการอุทยานแห่งชาติ กรมป่าไม้ได้ดำเนินการแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขตจัดการอุทยานแห่งชาติ (Zonification) ตามหลักวิชาการจัดการอุทยานแห่งชาติออกเป็น ส่วน ๆ คือ เขตบริการ เขตเพื่อการพักผ่อนและการศึกษาหาความรู้ เขตสงวนสภาพธรรมชาติ เขตฟื้นฟูสภาพธรรมชาติ และเขตกิจกรรมพิเศษ ดังนั้น กรมป่าไม้จึงจะอนุญาตให้เฉพาะในพื้นที่เขตบริการเท่านั้น

๓. กรณีจำเป็นจะต้องอนุญาตกิจการดังกล่าวรายได้ที่ต้องใช้พื้นที่เกินกว่า ๑ ไร่ กรมป่าไม้จะกำหนดให้ผู้ยื่นขออนุญาตต้องศึกษาผลกระทบของโครงการต่อสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งมาตรการป้องกันและแก้ไขซึ่งศึกษาโดยสถาบันที่ได้รับการรับรองจากสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือโดยสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติโดยตรง

๔. แบบแปลนของสิ่งก่อสร้างต้องให้สอดคล้องกับสภาพธรรมชาติในท้องถิ่น

ตามเหตุผลและความจำเป็นพร้อมทั้งหลักเกณฑ์ที่สมควรจะให้มีการอนุญาตให้เอกชนเข้าไปดำเนินกิจการดังกล่าวข้างต้น กรมป่าไม้จึงขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กรมป่าไม้จะอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ ออกระเบียบอนุญาตให้บุคคลเข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์และพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติได้หรือไม่ ประการใด หากสามารถดำเนินการได้ จะอาศัยอำนาจตามความในมาตราใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) แล้ว ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ชี้แจงว่า กรมป่าไม้ประสงค์ที่จะให้เอกชนเข้าไปดำเนินกิจการเพื่อหาผลประโยชน์ในด้านการบริการแก่นักท่องเที่ยวโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมป่าไม้ต้องการให้มีการก่อสร้างโรงแรม ที่พักอาศัย เพื่อรองรับนักท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติ

ในปัญหาตามที่กรมป่าไม้หารือนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า การที่บุคคลใดจะเข้าไปดำเนินกิจการเพื่อหาผลประโยชน์ในอุทยานแห่งชาตินั้น พนักงานเจ้าหน้าที่อาจอนุญาตให้กระทำได้ตามมาตรา ๑๖ (๑๓)^๑แห่ง

^๑พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔

มาตรา ๑๖ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า

(๒) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้อย่างไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น

(๓) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์

(๔) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดินหิน กรวด หรือทราย

(๕) เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้นหรือเหือดแห้ง

(๖) ปิดหรือทำให้กีดขวางแก่ทางน้ำหรือทางบก

(๗) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งกล้วยไม้ น้ำผึ้ง ครั่ง ถ่านไม้ เปลือกไม้ หรือมูลค้างคาว

(๘) เก็บ หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้หรือผลไม้

(๙) นำยานพาหนะเข้าออกหรือขับขี่ยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๑๐) นำอากาศยานขึ้นลงในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๑๑) นำหรือปล่อยปศุสัตว์เข้าไป

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปโดยเรียบร้อยและมีแนวทางอย่างเดียวกัน อธิบดีจึงมีอำนาจออกระเบียบว่าด้วยการอนุญาตได้ ส่วนจะอนุญาตให้ทำกิจการใดได้บ้างนั้น เห็นว่า กิจการที่จะอนุญาตให้บุคคลดำเนินการตาม มาตรา ๑๖ (๑๓) จะต้องอยู่ภายใต้ข้อห้ามตามอนุมาตราอื่น ๆ ของมาตรา ๑๖ นี้ด้วย ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องไม่อนุญาตให้ดำเนินการที่มีลักษณะขัดกับข้อห้ามตามอนุมาตราอื่น ๆ ของมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ

สำหรับกิจการในด้านการบริการแก่นักท่องเที่ยวโดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อสร้างโรงแรม ที่พักอาศัยเพื่อรองรับนักท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งกรมป่าไม้ประสงค์จะให้เอกชนเข้าไปดำเนินการนั้น เห็นว่า การก่อสร้างโรงแรม ที่พักอาศัย และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ สำหรับผู้มาพักนั้นต้องมีการครอบครองที่ดิน ก่อสร้างหรือแผ้วถางป่า รวมทั้งทำให้เป็นอันตรายหรือเสื่อมสภาพแก่ไม้ หรือแก่ดิน หิน กรวด หรือทรายในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งการกระทำเหล่านี้ขัดต่อข้อห้ามต่าง ๆ ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ โดยเหตุนี้ กรมป่าไม้จึงไม่อาจออกระเบียบโดยอาศัยมาตรา ๑๖ (๑๓) อนุญาตให้บุคคลเข้าไปทำการก่อสร้างโรงแรม ที่พักอาศัย ในเขตอุทยานแห่งชาติได้

อย่างไรก็ตาม ถ้ากรมป่าไม้มีนโยบายที่จะให้มีที่พักในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อให้ นักท่องเที่ยวได้พักอาศัยก็อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙^๒ โดยอธิบดีออกระเบียบโดยอนุมัติของ รัฐมนตรีกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการให้มีการก่อสร้างที่พักให้เป็นของกรมป่าไม้ โดย กำหนดให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนก่อสร้างในนามของกรมป่าไม้เสียชั้นหนึ่งก่อน และมีข้อตกลง

(๑๒) นำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไป เว้นแต่จะได้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยอนุมัติของรัฐมนตรี

(๑๓) เข้าไปดำเนินการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงาน เจ้าหน้าที่

(๑๔) ปิดประกาศ โฆษณา หรือขีดเขียนในที่ต่าง ๆ

(๑๕) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์ หรืออาวุธใด ๆ เข้าไปเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้นกำหนดไว้

(๑๖) ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิดซึ่งวัตถุระเบิด หรือจุดดอกไม้เพลิง

(๑๗) ส่งเสียงอื้อฉาวหรือกระทำการอันอันเป็นการรบกวนหรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่คนหรือสัตว์

(๑๘) ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่าง ๆ ในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น

(๑๙) ทิ้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิงซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง

^๒พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔

มาตรา ๑๙ บทบัญญัติในมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มิให้ใช้บังคับแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่ง ปฏิบัติการไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือการศึกษา หรือวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักอาศัย หรือเพื่ออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

ระหว่างกรมป่าไม้และเอกชนผู้ก่อสร้างว่า กรมป่าไม้จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖ (๑๓)^๓ อนุญาตให้ผู้ก่อสร้างได้เข้าไปดำเนินการกิจการโรงแรม ที่พักอาศัยอันเป็นการหาประโยชน์จากอาคาร นั้นตามระยะเวลาที่กำหนด โดยเสียค่าบริการค่าธรรมเนียม หรือค่าตอบแทนตามระเบียบที่ออก โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๓^๔ ดังนี้ กรมป่าไม้ก็สามารถจัดให้มีโรงแรม ที่พักอาศัย และ บริการอื่น ๆ ที่จำเป็นแก่นักท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติได้โดยไม่เป็นการขัดต่อมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๓๒

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๔พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔

มาตรา ๒๓ ถ้าเห็นเป็นการสมควรให้ประชาชนชำระเงินเนื่องในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ ให้บริการหรือให้ความสะดวกต่าง ๆ ในอุทยานแห่งชาติ หรือให้บุคคลใดเสียค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทน สำหรับการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการกิจการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจกำหนดอัตราและ วางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าบริการ ค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนกล่าวได้ ทั้งนี้โดยอนุมัติของรัฐมนตรี

เงินที่เก็บได้ตามวรรคก่อน เงินที่มีผู้บริจาคเพื่อบำรุงอุทยานแห่งชาติเงินค่าปรับที่พนักงาน เจ้าหน้าที่เปรียบเทียบตามมาตรา ๒๔ และเงินรายได้อื่น ๆ ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรใด ๆ และเก็บ รักษาไว้ใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของ รัฐมนตรี