

บันทึก

เรื่อง อำนาจปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔
(กรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ตัดไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่ออำนวยความสะดวก
แก่การทัศนจรหรือการพักอาศัย)

สำนักงาน ป.ป.ป. ได้มีหนังสือ ลับ ด่วนมาก ที่ สร.๐๘๐๔/๒๑๓๖ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือในปัญหาว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ จะมีอำนาจตัดไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติแล้วนำมาแปรรูปทำการก่อสร้างค่ายพักแรมเยาวชนสำหรับอบรมเยาวชนเพื่อให้รักป่าไม้และธรรมชาติหรือเป็นที่พักของนักท่องเที่ยว กับปิดกั้นทางน้ำโดยสร้างคันดินเป็นพนังกักเก็บน้ำไว้ เพื่อประโยชน์ในการท่องเที่ยวโดยไม่ต้องขออนุมัติจากอธิบดีกรมป่าไม้ ได้หรือไม่ ซึ่งปัญหานี้ได้มีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ

ฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มีอำนาจปฏิบัติการดังกล่าวได้โดยไม่ต้องขออนุมัติจากอธิบดีกรมป่าไม้ เพราะพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะกระทำเช่นนั้นได้อยู่แล้ว โดยอาศัยมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ประกอบกับข้อ ๕ ของระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๐ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๒๐

อีกฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ไม่มีอำนาจปฏิบัติการดังกล่าวข้างต้นเพราะข้อ ๕ ของระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๐ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๒๐ เป็นเพียงการกำหนดเขตพื้นที่ปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ มิใช่เป็นการให้อำนาจตัดฟันไม้แล้วนำมาแปรรูปเพื่อสร้างค่ายพักอบรมเยาวชน หรือเป็นที่พักอาศัยของนักท่องเที่ยว หรือการปิดกั้นทางน้ำโดยสร้างคันดินเป็นพนังกักเก็บน้ำไว้ เพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักอาศัย จึงย่อมไม่ได้รับยกเว้นตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่มีให้ตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับด้วย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาหนังสือหรือเรื่องนั้นในชั้นแรกแล้วเห็นว่า ปัญหานี้ยังมิได้มีการพิจารณาหรือระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมาย จึงไม่ถูกต้องตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๖๐๑/๓๐๖ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๖ แจ้งให้สำนักงาน ป.ป.ป.ดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบดังกล่าวเสียก่อน

ต่อมา สำนักงาน ป.ป.ป.ได้มีหนังสือ ลับด่วนมาก ที่ สร.๐๘๐๔/๔๐๓๘ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งว่าปัญหาในเรื่องนี้สืบเนื่องจากมีผู้ไปร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ป.ว่า เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ตัดไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติโดยไม่ชอบ เมื่อเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ป.และเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ไปสอบสวนเรื่องนี้ที่อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ กส.๐๗๐๓/๑๒๘๑ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๒๖ แจ้งไปยังสำนักงาน ป.ป.ป.ว่าเรื่องนี้กรมป่าไม้มีความเห็นว่า เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติมีอำนาจตัดไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติมาเพื่อกิจการของอุทยานแห่งชาติได้โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๐ และกรมป่าไม้ไม่ได้เสนอขอความเห็นชอบจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้ให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอของกรมป่าไม้ แต่สำนักงาน ป.ป.ป.ยังข้องใจในปัญหาดังกล่าวและถือว่ามี การปรึกษาหารือระหว่างสำนักงาน ป.ป.ป.กับกรมป่าไม้แล้ว จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นต่อไป

ในการพิจารณาปัญหาดังกล่าวของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ป. และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนี้

ผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ป. ชี้แจงว่าในขณะนี้ยังไม่มีระเบียบกรมป่าไม้ที่ออกโดยอาศัยมาตรา ๑๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ กำหนดเรื่องการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตามข้อห้ามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖^๒ และมาตรา ๑๗^๓ เพื่ออำนวยความสะดวก

^๑ มาตรา ๑๙ บทบัญญัติในมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มิให้ใช้บังคับแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติหรือการศึกษา หรือวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการพัฒนาหรือการพักอาศัย หรือเพื่ออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

^๒ มาตรา ๑๖ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แฝ้วถาง หรือเผาป่า

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

(๓) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์

(๔) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย

(๕) เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้ลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้นหรือเหือดแห้ง

(๖) ปิดหรือทำให้กีดขวางแก่ทางน้ำหรือทางบก

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

(๘) เก็บ หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้

(๙) นำยานพาหนะเข้าออกหรือขับขี่ยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่

ความสะดวกในการพัฒนาหรือการพักอาศัยให้ทำได้อย่างไร เพียงใด มีแต่เพียงระเบียบกรมป่าไม้วัดด้วยการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่เขตอุทยานแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๐ กำหนดไว้ในข้อ ๕^๔ ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีเขตพื้นที่ปฏิบัติการที่ใดบ้าง เท่านั้น การปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อกิจการดังกล่าวจึงยังไม่ได้รับยกเว้นตามมาตรา ๑๙ ที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ นอกจากนั้นตามข้อ ๒๒ (๒)^๕ ของระเบียบกรมป่าไม้วัดด้วยค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนสำหรับการอนุญาตให้ดำเนินการหรือพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินดังกล่าวเพื่อบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้

(๑๐) นำอากาศยานขึ้นลงในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๑๑) นำหรือปล่อยปลสุสัตว์เข้าไป

(๑๒) นำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์ยานพาหนะเข้าไป เว้นแต่จะได้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

(๑๓) เข้าไปดำเนินการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๑๔) ปิดประกาศ โฆษณา หรือขีดเขียนในที่ต่าง ๆ

(๑๕) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์ หรืออาวุธใด ๆ เข้าไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้นกำหนดไว้

(๑๖) ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิดซึ่งวัตถุระเบิด หรือจุดดอกไม้เพลิง

(๑๗) ส่งเสียงอื้อฉาวหรือกระทำการอื่นอันเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่คนหรือสัตว์

(๑๘) ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่าง ๆ ในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น

(๑๙) ทิ้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิงซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง

^๓ มาตรา ๑๗ ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำให้หลักเขต ป้ายหรือเครื่องหมายอื่นซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีตามพระราชบัญญัตินี้ เคลื่อนที่ ลบเลือน เสียหาย หรือไร้ประโยชน์

^๔ ข้อ ๕ เพื่ออำนวยความสะดวกในการพัฒนาหรือการพักอาศัย ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการภายในพื้นที่ดังกล่าวต่อไปนี้

(๑) ถ้าเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมป่าไม้ ให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการได้ทั่วบริเวณอุทยานแห่งชาติ

(๒) ถ้าเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดหน่วยงานอื่น ให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการได้เฉพาะในเขตบริการประชาชนตามที่กรมป่าไม้กำหนดพื้นที่ให้

^๕ ข้อ ๒๒ เงินค่าธรรมเนียมและเงินค่าตอบแทนที่เก็บได้ เงินที่มีผู้บริจาค เงินค่าเปรียบเทียบปรับ และเงินรายได้อื่น ๆ ให้ใช้จ่ายเพื่อบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติได้ตามหลักเกณฑ์ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) จัดสร้างที่พักหรือสิ่งอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว โดยการจ้างเหมาหรือการจัดซื้อวัสดุมาดำเนินการเอง

ฯลฯ

ฯลฯ

ทั้งนี้ ให้หัวหน้าอุทยานแห่งชาติมีอำนาจการสั่งซื้อ และการสั่งจ้าง โดยวิธีตกลงราคาได้ไม่เกินครั้งละ ๒๐,๐๐๐ บาท ถ้าวางเงินเกินกว่าที่กำหนดไว้ให้ขออนุมัติก่อนทุกครั้ง

กำหนดไว้ด้วยการจัดสร้างที่พักหรือสิ่งอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว ให้กระทำโดยการจ้างเหมาหรือการจัดซื้อวัสดุมาดำเนินการเอง และให้หัวหน้าอุทยานแห่งชาติมีอำนาจกระทำโดยวิธีตกลงราคาได้ไม่เกินครั้งละ ๒๐,๐๐๐ บาท แต่ถ้าวางเงินเกินกว่าที่กำหนดไว้ให้ขออนุมัติก่อนทุกครั้ง ระเบียบฯ ข้อ ๒๒ (๒) จึงเป็นเหตุผลประกอบว่ามีได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตัดไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติมาจัดสร้างที่พักอาศัยแก่นักท่องเที่ยวได้แต่อย่างใด จึงเห็นว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ยังไม่มีอำนาจตัดไม้และปิดกั้นทางน้ำในเขตอุทยานแห่งชาติ

ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) ชี้แจงว่า เหตุที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตัดไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ เนื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ได้รับคำสั่งของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้อำนวยความสะดวกแก่เยาวชนที่จะมาทำกิจกรรมเพื่อรักษป่าไม้และธรรมชาติ ในการนี้จึงจำเป็นต้องจัดสร้างค่ายพักให้แก่เยาวชนดังกล่าวแต่ทางอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ได้รับงบประมาณเพื่อจัดสร้างเป็นจำนวนจำกัดซึ่งไม่เพียงพอแก่การดำเนินงานเพราะจะต้องจัดซื้อวัสดุก่อสร้างอย่างอื่นด้วยประกอบกับระยะเวลาในการดำเนินการนี้เร่งด่วน จึงต้องตัดไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อนำมาดำเนินการให้เสร็จเรียบร้อยโดยเร็ว ไม้ที่ตัดจากอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่นั้นนอกจากนำไปสร้างค่ายพักเยาวชนแล้ว ยังได้นำไปดำเนินการสร้างหอบประชุมและเตียงนอนสำหรับเยาวชนดังกล่าวด้วย และส่วนที่เหลือได้นำไปสร้างที่พักนักท่องเที่ยวและซ่อมสะพาน การตัดไม้ได้ดำเนินการตามหลักวิชาการทุกประการ กล่าวคือ ได้มีการคัดเลือกไม้และการตัดไม้แต่ละต้นได้กระทำเป็นจุด ๆ ไป ซึ่งไม่ทำให้เสียสภาพของอุทยานแห่งชาติแต่อย่างใด สำหรับการตัดไม้เพื่อปิดกั้นทางน้ำเป็นที่กักเก็บน้ำนั้น เนื่องจากในบริเวณอุทยานแห่งชาติจำเป็นต้องมีที่กักเก็บน้ำเพื่อให้ผู้มาทัศนจรในเขตอุทยานแห่งชาติได้นำน้ำใช้ และการปิดกั้นทางน้ำโดยสร้างคันดินเป็นพังกักเก็บน้ำนี้จำเป็นต้องตัดไม้ที่ขึ้นอยู่ในบริเวณที่จะทำฝายเก็บน้ำนั้นซึ่งไม้ที่ตัดออกไปส่วนใหญ่จะเป็นไม้ที่ไม่อาจนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้ ส่วนไม้ที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ทางอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ก็ได้นำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น เช่น ทำเป็นเก้าอี้สำหรับนักท่องเที่ยว เป็นต้น การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ได้ตัดไม้ในเขตอุทยานนี้ไปนั้นเป็นการปฏิบัติการเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักอาศัยทั้งสิ้น จึงมีอำนาจกระทำได้โดยอาศัยมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ประกอบกับข้อ ๕ ของระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๐

นอกจากนั้น ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) ยังได้ชี้แจงว่า ตามที่สำนักงาน ป.ป.ป.อ้างว่า ข้อ ๕ ของระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นเพียงการกำหนดพื้นที่ปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ มิใช่เป็นการกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจตัดไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติได้ นั้น โดยแท้จริงแล้ว ความในข้อ ๕ แห่งระเบียบนี้มีใช้เพื่อกำหนดพื้นที่ปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่เพียงอย่างเดียว แต่ได้กำหนดขึ้นโดยมีความมุ่งหมายที่จะมอบอำนาจให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะปฏิบัติการใด ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การทัศนจรหรือการพักอาศัยได้โดยไม่จำกัดการกระทำและไม่ต้องขออนุมัติจากอธิบดีกรมป่าไม้ก่อนด้วย ทั้งนี้ เพราะการ

ปฏิบัติการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่การทัศนจรหรือการพักอาศัยนั้น จะต้องขึ้นอยู่กับสภาพของอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งเป็นสำคัญ การปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ดังกล่าวจึงต้องใช้ดุลพินิจและอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติโดยเฉพาะ ที่จะดำเนินการในสิ่งที่เห็นว่าจะก่อให้เกิดความสะดวกแก่การทัศนจรหรือการพักอาศัยตามที่เห็นสมควร การปฏิบัติการเช่นนี้จึงไม่อาจกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการแต่ละเรื่องไว้ในระเบียบนี้ได้ ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจตามข้อ ๕ ของระเบียบดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) พิจารณาเห็นว่าตามปัญหาที่หารือและข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่ผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ป.กับผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) ชี้แจงเพิ่มเติมเป็นกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ของอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ได้ตัดไม้ในเขตอุทยานแห่งชาตินำมาก่อสร้างค่ายพักแรมและสิ่งก่อสร้างอื่นและสร้างคันดินเป็นพนังกักเก็บน้ำในเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การทัศนจร และการพักอาศัยรวมทั้งการฝึกอบรมด้วย ซึ่งการปฏิบัติการดังกล่าวนี้กรมป่าไม้เห็นว่าพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจกระทำได้โดยอาศัยมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ประกอบกับข้อ ๕ ของระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๐ แต่สำนักงาน ป.ป.ป.เห็นว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจปฏิบัติการเช่นนั้นได้ เพราะข้อ ๕ ของระเบียบดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดเขตพื้นที่ปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้นมิใช่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ตัดไม้หรือทำการปิดกั้นทางน้ำโดยสร้างคันดินเป็นพนังกักเก็บน้ำในเขตอุทยานแห่งชาติแต่อย่างใด

ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยมีว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ของอุทยานแห่งชาติจะมีอำนาจตัดไม้ในเขตอุทยานแห่งชาตินำมาใช้ในกิจการต่างๆ และปิดกั้นทางน้ำโดยสร้างคันดินเป็นพนังกักเก็บน้ำเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักอาศัย โดยอาศัยมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และข้อ ๕ ของระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่ามาตรา ๑๖ (๔) (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่าห้ามมิให้บุคคลใดกระทำอันตรายต่อไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติ เปลี่ยนแปลงทางน้ำ ปิดหรือทำให้เกิดขวางทางน้ำในเขตอุทยานแห่งชาติ แต่มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติยกเว้นมิให้นำข้อห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖ มาใช้บังคับแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือการศึกษา หรือวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักอาศัย หรือเพื่ออำนวยความสะดวกปลอดภัยหรือให้ความรู้แก่ประชาชน ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี และอธิบดีกรมป่าไม้ได้ออกระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๐ โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะปฏิบัติการเพื่อประโยชน์แก่กิจการต่างๆ ที่ได้บัญญัติใน

มาตรา ๑๙ นั้นไว้เป็นแต่ละกรณีแล้ว โดยในบางกรณีกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจปฏิบัติการได้ตามที่อธิบดีกรมป่าไม้มอบหมายและสั่งการดังเช่นที่กำหนดไว้ในข้อ ๓^๖ หรือในบางกรณีกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการได้เฉพาะเรื่อง ดังเช่นที่กำหนดไว้ในข้อ ๖^๗ เป็นต้น สำหรับกรณีการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักอาศัยนั้นได้กำหนดไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากที่ได้กำหนดไว้ในกรณีอื่น กล่าวคือ ได้กำหนดไว้ในข้อ ๕ ว่า เพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักอาศัย ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจปฏิบัติการภายในพื้นที่ดังกล่าวดังต่อไปนี้ (๑) ถ้าเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมป่าไม้มีอำนาจปฏิบัติการได้ทั่วบริเวณอุทยานแห่งชาติซึ่งต้องแปลว่า ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจปฏิบัติการตามที่มาตรา ๑๙ ได้บัญญัติยกเว้นและให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการได้มีให้นำข้อห้ามตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖ มาใช้บังคับแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ โดยมีได้กำหนดรายละเอียดและมีได้มีข้อจำกัดในการปฏิบัติการดังเช่นที่กำหนดไว้ในข้ออื่น หากใช้เพียงกำหนดพื้นที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมป่าไม้ปฏิบัติการทั่วบริเวณอุทยานแห่งชาติเท่านั้นไม่เพราะคำว่า อำนาจปฏิบัติการคืออำนาจตามที่มาตรา ๑๙ บัญญัติให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ ซึ่งอธิบดีกรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กส.๐๗๐๓/๑๒๔๑ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๒๖ ยืนยันอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในข้อนี้แจ้งไปให้สำนักงาน ป.ป.ป.ทราบแล้ว และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) ก็ชี้แจงเพิ่มเติมยืนยันเช่นนั้น เพราะฉะนั้นในการปฏิบัติการเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักอาศัยนั้นตามระเบียบนี้ประสงค์ที่จะมอบหมายให้อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติ โดยให้ผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจปฏิบัติการใดๆ เพื่อประโยชน์แก่กิจการดังกล่าวได้ตามสมควรทั้งสิ้น ระเบียบฯ ข้อ ๕ จึงไม่ได้กำหนดการปฏิบัติการลงไปว่าจะต้องกระทำการอย่างไรหรือทำให้กระทำได้เพียงใด

เมื่อข้อเท็จจริงตามปัญหาที่หารือมานี้ปรากฏว่า การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตัดไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ และการทำพนักกักเก็บน้ำในทางน้ำในเขตอุทยานแห่งชาติมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้ในกิจการต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักอาศัย จึงอยู่ในอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ที่จะกระทำได้ตามมาตรา ๑๙ และตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๕ ของระเบียบดังกล่าว การปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีเช่นนี้ได้รับการยกเว้นมิให้นำมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาใช้บังคับตามบทบัญญัติ

^๖ ข้อ ๓ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการในเขตความรับผิดชอบตามที่อธิบดีกรมป่าไม้มอบหมายและสั่งการได้

^๗ ข้อ ๖ ในกรณีที่จำเป็นเพื่ออำนวยความสะดวกหรือคุ้มครองทรัพย์สินของทางราชการหรือของบุคคลผู้เข้าไปท่องเที่ยว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจปฏิบัติการในเขตอุทยานแห่งชาติโดยมิต้องขอรับอนุมัติจากอธิบดีกรมป่าไม้ก่อน เฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ตัก จับ ยิง หรือฆ่าสัตว์ป่าที่ร้ายตามความจำเป็น แล้วรายงานให้อธิบดีกรมป่าไม้ทราบโดยมิชักช้า

(๒) นำยานพาหนะเข้าออกในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น

มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ส่วนข้อที่ผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ป.อ้างว่า การจัดสร้างที่พักอาศัยของนักทัศนจรรยาพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามข้อ ๒๒ (๒) ของระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนสำหรับการอนุญาตให้ดำเนินการหรือการพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินดังกล่าวเพื่อบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๕ ด้วยซึ่งตามข้อกำหนดดังกล่าวนี้มีได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ตัดไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติมาทำที่พักอาศัยนักทัศนจรรยาแต่อย่างใด นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า ข้อ ๒๒ (๒) ของระเบียบดังกล่าวข้างต้นนั้นเป็นเพียงการกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้จ่ายเงินที่ได้มาจากเงินค่าธรรมเนียมและเงินตอบแทนที่เก็บได้ เงินที่มีผู้บริจาค เงินค่าเปรียบเทียบปรับและเงินรายได้อื่นๆ ที่ได้จากการอนุญาตให้ดำเนินการหรือการพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติว่า พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจใช้เงินจำนวนดังกล่าวในกิจการใด เป็นคนละกรณีกับเรื่องที่หารือมานี้ ไม่เป็นระเบียบที่จะมีผลนำมาหักล้างอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ที่จะปฏิบัติการใดๆ ในอุทยานแห่งชาติตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และข้อ ๕ ของระเบียบของอธิบดีกรมป่าไม้ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ได้แต่อย่างใด

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๒๖