

บันทึก

เรื่อง อำนาจปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ
พ.ศ. ๒๕๐๔ (กรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ตัดไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติ
เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การทัศนจรหรือการท่องเที่ยว

สำนักงาน ป.ป.ป. ได้มีหนังสือ ลับด่วนมาก ที่ สร. ๐๘๐๔/๒๑๓๖ ลงวันที่ ๑๖
กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือในปัญหาว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ตรา
พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ จะมีอำนาจตัดไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติแล้วนำมา
แปรรูปทำการก่อสร้างค่ายพักแรมเยาวชนสำหรับอบรมเยาวชนเพื่อให้รักป่าไม้และธรรมชาติหรือเป็น
ที่พักของนักท่องเที่ยว กับปิดกั้นทางน้ำ โดยสร้างคันดินเป็นพนังเก็บน้ำไว้ เพื่อประโยชน์ในการ
ท่องเที่ยวโดยไม่ต้องขออนุมัติจากอธิบดีกรมป่าไม้ ได้หรือไม่ ซึ่งปัญหานี้ได้มีความเห็นเป็นสอง
ฝ่าย คือ

ฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ
พ.ศ. ๒๕๐๔ มีอำนาจปฏิบัติการดังกล่าวได้โดยไม่ต้องขออนุมัติจากอธิบดีกรมป่าไม้ เพราะ
พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะกระทำเช่นนั้นได้อยู่แล้วโดยอาศัยมาตรา ๑๙^๑ แห่ง
พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ประกอบกับข้อ ๕^๒ ของระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วย
การปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๐ ลงวันที่ ๒
มิถุนายน ๒๕๒๐

อีกฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยาน
แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ไม่มีอำนาจปฏิบัติการดังกล่าวข้างต้น เพราะข้อ ๕ ของระเบียบกรมป่าไม้
ว่าด้วยการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๐ ลงวันที่ ๒
มิถุนายน ๒๕๒๐ เป็นเพียงการกำหนดเขตพื้นที่ปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ มิใช่เป็นการให้
อำนาจตัดฟันไม้แล้วนำมาแปรรูปเพื่อสร้างค่ายพักแรมเยาวชนหรือเป็นที่พักอาศัยของ

^๑ มาตรา ๑๙ บทบัญญัติในมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มิให้ใช้บังคับแต่พนักงานเจ้าหน้าที่
ซึ่งปฏิบัติการไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติหรือการศึกษา หรือวิจัยทางวิชาการ
หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักอาศัย หรือเพื่ออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่
ประชาชน ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

^๒ ข้อ ๕ เพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักอาศัยให้พนักงานเจ้าหน้าที่มี
อำนาจหน้าที่ปฏิบัติการภายในพื้นที่ดังกล่าวต่อไปนี้

(๑) ถ้าเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมป่าไม้ ให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการได้ทั่วบริเวณ
อุทยานแห่งชาติ

(๒) ถ้าเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดหน่วยงานอื่น ให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการได้เฉพาะ
ในเขตบริการประชาชนตามที่กรมป่าไม้กำหนดพื้นที่ให้

นักท่องเที่ยว หรือการปิดกั้นทางน้ำโดยสร้างคันดินเป็นพังกักเก็บน้ำไว้ เพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนอาหรหรือการพักอาศัย จึงยอมไม่ได้รับยกเว้นตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่มีให้นำมาตรา ๑๖^๓ และมาตรา ๑๗^๔ มาใช้บังคับด้วย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาหนังสือหรือเรื่องนี้แล้วนั้น และมีความเห็นว่า ปัญหานี้ยังมิได้มีการปรึกษาหารือระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมาย จึงไม่ถูกต้องตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๓ มาตรา ๑๖ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า

(๒) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น

(๓) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์

(๔) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน 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 ใบไม้ หรือต้นไม้

(๙) นำนยานพาหนะเข้าออกหรือขับขี่ยานพาหนะในทางทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๑๐) นำอากาศยานขึ้นลงในที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๑๑) นำหรือปล่อยปศุสัตว์เข้าไป

(๑๒) นำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไป เว้นแต่จะได้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

(๑๓) เข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๑๔) ปิดประกาศ โฆษณา หรือขีดเขียนในที่ต่างๆ

(๑๕) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์ หรืออาวุธใด ๆ เข้าไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้นกำหนดไว้

(๑๖) ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิดซึ่งวัตถุ หรือจุดดอกไม้เพลิง

(๑๗) ส่งเสียงอื้อฉาวหรือกระทำการอื่นอันเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่คนหรือสัตว์

(๑๘) ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่างๆ ในที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น

(๑๙) ทิ้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิงซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง

^๔ มาตรา ๑๗ ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำให้หลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่นซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีตามพระราชบัญญัตินี้ เคลื่อนที่ ลบเลือน เสียหาย หรือไร้ประโยชน์

จึงได้มีหนังสือ ลับ ด่วนมาก ที่ สร. ๐๖๐๑/๓๐๖ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๒๖ แจ้งให้สำนักงาน ป.ป.ป. ดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบดังกล่าวเสียก่อน

ต่อมาสำนักงาน ป.ป.ป. ได้มีหนังสือ ลับ ด่วนมาก ที่ สร. ๐๖๐๔/๔๐ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งว่า ปัญหาในเรื่องนี้สืบเนื่องจากมีผู้ไปร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ว่า เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ตัดต้นไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติโดยไม่ชอบ เมื่อเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ป. และเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ไปสอบสวนเรื่องนี้ที่อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กส. ๑๓/๑๒๔๑ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๒๖ แจ้งไปยังสำนักงาน ป.ป.ป. ว่า เรื่องนี้กรมป่าไม้มีความเห็นว่า เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติมีอำนาจตัดต้นไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติมาใช้เพื่อกิจการของอุทยานแห่งชาติได้ โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๐ และกรมป่าไม้ได้ไม่ได้ออกความเห็นชอบจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้ฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้ให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอของกรมป่าไม้ แต่สำนักงาน ป.ป.ป. ยังข้องใจในปัญหาดังกล่าวและถือว่ามี การปรึกษาหารือระหว่างสำนักงาน ป.ป.ป. กับกรมป่าไม้แล้ว จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงได้พิจารณา และมีความเห็นโดยสรุปว่า ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งอธิบดีกรมป่าไม้เป็นผู้ออกโดยอนุมัติของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้น เป็นระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติราชการเพื่อประโยชน์แก่กิจการต่างๆ ตามที่ได้บัญญัติใน มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ไว้เป็นแต่ละกรณีแล้ว โดยในบางกรณีกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจปฏิบัติการได้ตามที่อธิบดีกรมป่าไม้มอบหมายและสั่งการดังเช่นที่กำหนดไว้ในข้อ ๓^๔ หรือในบางกรณีกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการให้เฉพาะเรื่องดังเช่นที่กำหนดไว้ในข้อ ๖^๕ เป็นต้น สำหรับการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่ออำนวยความสะดวก

^๔ ข้อ ๓ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการในเขตความรับผิดชอบตามที่อธิบดีกรมป่าไม้มอบหมายและสั่งการได้

^๕ ข้อ ๖ ในกรณีที่เป็นเพื่ออำนวยความสะดวกหรือคุ้มครองทรัพย์สินของทางราชการ หรือของบุคคลผู้เข้าไปท่องเที่ยว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจปฏิบัติการในเขตอุทยานแห่งชาติโดยมิต้องขอรับอนุมัติจากอธิบดีกรมป่าไม้ก่อน เฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ดัก จับ ยิง หรือฆ่าสัตว์ป่าที่ร้ายตามความจำเป็น แล้วรายงานให้อธิบดีกรมป่าไม้ทราบโดยมิชักช้า

(๒) นำยานพาหนะเข้าออกในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น

(๓) นำอากาศยานขึ้นลงในที่ซึ่งมิได้จัดไว้เพื่อการนั้น

(๔) ปิดประกาศ โฆษณาข้อความเพื่อประโยชน์แก่ผู้มาทัศนศึกษาหรือพักผ่อน

ความสะดวกแก่การทัศนจรหรือการพักอาศัยตามข้อ ๕ ของระเบียบดังกล่าวนั้น แปลได้ว่า เป็นการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตามที่มาตรา ๑๙ ได้บัญญัติยกเว้นมิให้ห้าข้อห้ามตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖ มาใช้บังคับแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ โดยมีได้กำหนดรายละเอียดและมีได้มีข้อจำกัดในการปฏิบัติการดังเช่นที่กำหนดไว้ในข้ออื่น หากใช้เพียงกำหนดพื้นที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมป่าไม้ปฏิบัติการทั่วบริเวณอุทยานแห่งชาติเท่านั้นไม่ เพราะคำว่าอำนาจปฏิบัติการคืออำนาจตามที่มาตรา ๑๙ บัญญัติให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ ดังนั้น ในการปฏิบัติการเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักอาศัยนั้น ตามระเบียบนี้ ประสงค์ที่จะมอบหมายให้อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติโดยให้อำนาจใช้ดุลพินิจปฏิบัติการใด ๆ เพื่อประโยชน์แก่กิจการดังกล่าวได้ตามสมควรทั้งสิ้น ระเบียบข้อ ๕ จึงไม่ได้กำหนดการปฏิบัติการลงไปว่าจะต้องกระทำการอย่างไรหรือทำให้กระทำได้เพียงใด เพราะฉะนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การตัดไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่และการทำพังกักเก็บน้ำในทางน้ำในเขตอุทยานแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้ในกิจการต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักอาศัย จึงอยู่ในอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ที่จะกระทำได้ตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ไปยังสำนักงาน ป.ป.ป. ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ลับด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๑/๘๘๖ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๒๖ โดยเลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีบันทึกข้อสังเกตประกอบบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ ส่งไปด้วย

ข้อสังเกตของเลขธิการฯ สรุปสาระสำคัญได้ว่า ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) วินิจฉัยว่า การตัดไม้มา “เพื่ออำนวยความสะดวกในการพักอาศัย” ในเขตอุทยานแห่งชาติเป็นดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการใด ๆ เพื่อประโยชน์แก่กิจการดังกล่าวได้ตามสมควรทั้งสิ้น นั้น เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การที่จะพิจารณาแต่เพียงว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้หรือไม่” ยังไม่เป็นการเพียงพอ แต่คงต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปด้วยว่า ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตัดไม้ในขอบเขตของเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติหรือไม่ จากการใช้ดุลพินิจนั้นอยู่นอกเจตนารมณ์ของกฎหมาย การใช้ดุลพินิจย่อมเป็นไปโดยไม่ชอบ และพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นต้องรับผิดชอบ แต่การที่จะรับผิดชอบมากน้อยเพียงใดหรือมีเหตุอันไม่ควรรับโทษ ย่อมแล้วแต่ข้อเท็จจริงแห่งกรณีว่า สาเหตุแห่งการกระทำนั้นเกิดขึ้นเพราะเหตุใด เลขธิการฯ เห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ดังกล่าวข้างต้นทำให้เกิดประเด็นที่น่าจะต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปเพื่อความชัดเจนของปัญหาดังกล่าวอีกถึง ๓ ประการด้วยกัน คือ

(๕) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์ อารูธใด ๆ เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ แล้วรายงานให้อธิบดีกรมป่าไม้ทราบโดยมิชักช้า

ประการแรก การใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติมีขอบเขตหรือไม่ กล่าวคือ ใน “การอำนวยความสะดวกให้การพักอาศัย” นั้น มีความหมายรวมถึงการตัดไม้เพื่อทำการก่อสร้างที่พักเยาวชน แม้แต่ในกรณีที่การตัดไม้นั้นเองได้ทำให้อุทยานแห่งชาติเสื่อมสภาพลง ใช่หรือไม่

ประการที่สอง ข้อ ๕ ของระเบียบกรมป่าไม้ ฯ มีเจตนาที่จะมอบอำนาจให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติ ว่า เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติใช้ดุลพินิจตัดต้นไม้ต้นใดโดยตนเองเห็นว่าไม่เสื่อมเสียแก่สภาพของอุทยานแห่งชาติแล้ว ทางราชการย่อมต้องถือเช่นนั้นโดยเด็ดขาด และไม่มีผู้ใดสามารถโต้แย้งดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นได้ ใช่หรือไม่

ประการที่สาม ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ในกรณีนี้ เป็นการให้ความเห็นในเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายหรือเป็นการวินิจฉัยรับรองข้อเท็จจริงไปด้วย คือ รับรองว่า การตัดไม้ในกรณีนี้เป็นการตัดไม้เพื่อทำการก่อสร้างที่พักเยาวชน ซึ่งจะไม่ส่งผลให้อุทยานแห่งชาติเสื่อมสภาพแต่ประการใด

ต่อมาสำนักงาน ป.ป.ป. ได้มีหนังสือ ลับ ที่ นร ๐๗๐๔/๒๖ ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ได้นำเรื่องดังกล่าวเสนอให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ทราบแล้ว และคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้พิจารณาเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เกี่ยวกับเรื่องนี้ยังมีความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกากล่าวถึงประเด็นที่น่าจะต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปอีก ฉะนั้น ในเรื่องนี้ข้อยุติจึงยังไม่ได้ชัดเจนว่าพนักงานเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติจะมีอำนาจตัดไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติแล้วนำมาแปรรูปไม้ใช้ก่อสร้างอาคารเพื่อประโยชน์ดังกล่าวได้หรือไม่ เพียงใด คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงมีมติให้สำนักงาน ป.ป.ป. ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนปัญหาที่หารือมาดังกล่าวข้างต้นในที่ประชุมใหญ่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้งหนึ่ง โดยเหตุนี้ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๔ (๒)^๓ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวมีความเห็นว่า เมื่อได้พิเคราะห์ความในมาตรา ๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยาน

^๓ ข้อ ๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขอให้ทบทวนปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไปแล้ว

๑.ล๑

๑.ล๑

^๔ มาตรา ๖ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็

แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งได้บัญญัติให้รัฐบาลมีอำนาจกำหนดเขตอุทยานแห่งชาตินั้นในบริเวณที่ดินที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ประกอบกับเหตุผลในการประกาศให้พระราชบัญญัติฉบับนี้^๙ ซึ่งกำหนดไว้ว่า เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนสืบไป แล้ว เป็นที่เห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ต้องการที่จะคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่ในสภาพเดิมเป็นข้อสำคัญ ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าวจึงได้มีบทบัญญัติมาตรา ๑๖^{๑๐} และมาตรา ๑๗^{๑๑} ห้ามบุคคลกระทำการต่างๆ ตามที่ระบุไว้ ซึ่งเป็นการกระทำที่จะมีผลทำให้อุทยานแห่งชาติต้องเสียหายหรือเปลี่ยนแปลงไปจากสภาพเดิม แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในเขตอุทยานแห่งชาตินั้นจำเป็นต้องมีพนักงานเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติการบางประการเพื่อประโยชน์ของอุทยานแห่งชาติด้วย ดังนั้น มาตรา ๑๙^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า มิให้นำมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักผ่อน หรือเพื่ออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกรมป่าไม้กำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีความประสงค์เพียงเพื่อยกเว้นมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องมีความผิดเนื่องจากการปฏิบัติการที่จำเป็นซึ่งมิฉะนั้นจะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ แต่การปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ยังคงต้องกระทำภายในขอบเขตแห่งเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ดังกล่าวข้างต้นด้วย กล่าวคือ การปฏิบัติการณ์นั้นจะต้องไม่เป็นผลทำให้อุทยานแห่งชาติต้องเสื่อมสภาพไป ดังนั้นจึงต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตอันจำกัดตามระเบียบที่อธิบดีกรมป่าไม้กำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อีกชั้นหนึ่งด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ ระเบียบที่อธิบดีกรมป่าไม้กำหนดตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นเพียงการกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น โดยไม่สามารถกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจปฏิบัติการใดๆ ได้โดยไม่มี

ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ”

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

^๙ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่า และภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนสืบไป

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถ (๓)

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถ (๔)

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถ (๑)

การจำกัดขอบเขตไว้ ซึ่งจะเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ อนึ่ง มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้บัญญัติไว้ในตอนท้ายว่า “ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี” แต่ระเบียบฯ ก็ไม่ได้เขียนวิธีการไว้ว่า การที่จะอำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักอาศัยนั้นจะอย่างไร บทกฎหมายที่เป็นข้อยกเว้นจะต้องตีความโดยเคร่งครัด เมื่อระเบียบฯ ไม่ได้เขียนเรื่องนี้ไว้ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่มีอำนาจที่จะตัดไม้หรือปิดกั้นทางน้ำเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักอาศัย โดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๕ แห่งระเบียบดังกล่าว

โดยเหตุดังกล่าว ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งเป็นระเบียบที่อธิบดีกรมป่าไม้กำหนดขึ้นตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์โดยทั่วไปสำหรับการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติไว้ว่า การปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติจะต้องเป็นไปตามที่อธิบดีกรมป่าไม้มอบหมายและสั่งการ ดังเช่นที่กำหนดไว้ในข้อ ๓^{๙๓} และข้อ ๔^{๙๔} แต่อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีที่อธิบดีกรมป่าไม้ไม่เห็นว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจปฏิบัติการไปได้โดยที่อธิบดีกรมป่าไม้ไม่ต้องมอบหมายหรือสั่งการก่อน ก็จะกำหนดข้อยกเว้นไว้สำหรับกรณีแต่ละกรณีโดยเฉพาะว่า ให้มีอำนาจกระทำสิ่งใดได้บ้างโดยไม่ขออนุมัติจากอธิบดีกรมป่าไม้ก่อน ดังเช่นที่กำหนดให้ข้อ ๖^{๙๕} เป็นต้น การที่ข้อ ๕^{๙๖} แห่งระเบียบนี้ได้กำหนดไว้เพียงแต่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการภายใต้บริเวณที่กำหนดไว้ กล่าวคือ พนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมป่าไม้ให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการได้ทั่วบริเวณอุทยานแห่งชาติ ส่วนพนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดหน่วยงานอื่นให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการได้เฉพาะบริเวณที่กรมป่าไม้กำหนดให้ โดยมีได้ระบุนรายละเอียดในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีการปฏิบัติการเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรและการพักอาศัยไว้ว่าให้กระทำสิ่งใดได้บ้าง ดังเช่นที่กำหนดไว้ในข้อ ๖ ดังกล่าว จึงอ้างแทนข้อ ๕ แห่งระเบียบนี้มีความประสงค์เพียงแต่เป็นการกำหนดพื้นที่สำหรับการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น ส่วนการปฏิบัติการใด ๆ ที่มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ บัญญัติเป็นข้อห้ามไว้ นั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจกระทำได้ เว้นแต่จะได้ขออนุมัติจากอธิบดีกรมป่าไม้ก่อนทุกกรณีตามหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับข้อ ๓ และข้อ ๔ แห่งระเบียบดังกล่าว โดยข้อ ๕ แห่งระเบียบนี้มิได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้ดุลพินิจปฏิบัติการใด ๆ ได้ แต่อย่างใด เพราะหากเป็นเช่นนั้นแล้วย่อมจะเป็นที่เห็นได้โดยชัดแจ้งว่าเป็นการกำหนดระเบียบที่อาจขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ดังกล่าวข้างต้น

^{๙๓} โปรดดูเชิงอรรถ (๕)

^{๙๔} ข้อ ๔ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการหรือให้ความรู้แก่ประชาชน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการในเขตอุทยานแห่งชาติที่ตนได้รับมอบหมายตามแผนความรับผิดชอบตามที่อธิบดีกรมป่าไม้มอบหมายและสั่งการได้

^{๙๕} โปรดดูเชิงอรรถ (๖)

^{๙๖} โปรดดูเชิงอรรถ (๒)

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงมีความเห็นว่า การตัดไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติแล้วนำมาแปรรูปไม้ใช้ก่อสร้างอาคารเพื่อประโยชน์ในการพักอาศัยในเขตอุทยานแห่งชาติโดยไม่ได้ขอรับอนุมัติจากอธิบดีกรมป่าไม้ก่อนในกรณีนี้ เป็นการกระทำที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามมาตรา ๑๖ (๒)^{๑๗} และไม่อยู่ภายใต้ข้อยกเว้นแห่งมาตรา ๑๙^{๑๘}

(นายอมร จันทรมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๖๗

^{๑๗} โปรดดูเชิงอรรถ (๓)

^{๑๘} โปรดดูเชิงอรรถ (๑)