

บันทึก

เรื่อง ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายและเงื่อนไขในสัมปทาน (กรณีการสืบสวนสอบสวน
“นายถนอม เปรมรศมี” ตามมาตรา ๑๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๖๔)

สำนักงาน ป.ป.ป. ได้มีหนังสือ ลับ ที่ สร.๐๘๐๔/๕๙๒๑ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๔ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายและเงื่อนไขในสัมปทานทำไม้ โดยมีข้อเท็จจริงว่า บริษัทจันทบุรี ทำไม้ จำกัดได้รับสัมปทานการทำไม้กระยาเลยทำใหม่ (จ.บ. ๑) จังหวัดจันทบุรี ตามสัมปทานเลขที่๑๕๕/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๖ โดยพลตำรวจโทพิชัย กุลละวณิชรัฐมนตรีช่วยว่าการ รักษาการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ลงนามในฐานะผู้ให้สัมปทาน และกรรมการบริษัทสองนายประทับตราบริษัทเป็นผู้ลงนามในฐานะผู้รับสัมปทาน เมื่อเจ้าหน้าที่ป่าไม้ได้ทำการสำรวจคัดเลือกดีตร้าไม้ บริษัทจันทบุรีทำไม้ จำกัด ผู้รับสัมปทาน ของดไม้ให้คัดเลือกไม้ ๕ ชนิด เช่น ไม้ตะแบก ไม้มะพลับไม้ตำดงและไม้ขนาน โดยอ้างว่าไม้ดังกล่าวไม่เป็นที่ต้องการของตลาด ต่อมาบริษัทผู้รับสัมปทานกลับยื่นคำขอใหม่ขอให้คัดเลือกไม้ทั้ง ๕ ชนิดนั้นให้อีก นายถนอม เปรมรศมี ผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมป่าไม้ ได้สั่งอนุญาตให้สำรวจคัดเลือกดีตร้าไม้ทั้ง ๕ ชนิดนั้นอันเป็นการทำไม้ซ้ำแปลงหรือตอนที่เคยทำมาแล้ว ปัญหาจึงมีว่าอธิบดีกรมป่าไม้จะมีอำนาจหรือสั่งอนุญาตให้ทำไม้ในป่าไม้ที่ผู้ได้รับสัมปทานทำไปแล้วหรือไม่ ตามเงื่อนไขในข้อ ๙^๑ แห่งสัมปทานทำไม้ดังกล่าว

สำหรับไม้ยืนต้นหรือไม้อื่นใดที่ยังคงเหลืออยู่โดยที่ผู้รับสัมปทานหมดสิทธิที่จะทำไม้ต่อไปแล้วนั้น ผู้ให้สัมปทานจะปฏิบัติประการใดแก่ไม้เหล่านั้น หรือมอบให้ผู้อื่นทำไม้เหล่านั้นก็ย่อมทำได้ โดยไม่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องใด ๆ แก่ผู้รับสัมปทาน

สำนักงาน ป.ป.ป. จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

(๑) การที่ผู้รับสัมปทานได้ขอให้คัดเลือกดีตร้าไม้ทั้ง ๕ ชนิดนั้นและอธิบดี กรมป่าไม้ได้สั่งอนุญาตเสียเองโดยมิได้รับมอบอำนาจจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ให้สัมปทาน ตามเงื่อนไขในข้อ ๙ แห่งสัมปทาน อธิบดีกรมป่าไม้มีอำนาจสั่งอนุมัติ โดยไม่ต้องได้รับมอบอำนาจจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือไม่

^๑ ข้อ ๙ ผู้รับสัมปทานต้องทำไม้ในแต่ละแปลงก่อนหลังตามลำดับและตามระยะเวลาที่กำหนดในข้อ ๔ เมื่อสิ้นกำหนดระยะเวลาการทำไม้ในแปลงหนึ่งแปลงใดแล้ว ผู้รับสัมปทานต้องหยุดทำไม้ในแปลงนั้นทันที นอกจากไม้ที่ชักลากถึงสถานที่รวมไม้เพื่อตรวจคัดค้านวนค่าภาคหลวงแล้ว

ถ้าผู้รับสัมปทานมีเหตุผลอันสมควรขอให้ผ่อนผันการปฏิบัติใด ๆ ตามวรรคหนึ่งเมื่อผู้ให้สัมปทานได้พิจารณาเห็นเป็นการสมควรแล้ว ก็มีอำนาจผ่อนผันโดยอนุญาตเป็นหนังสือให้ผู้รับสัมปทานปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นพิเศษโดยจะกำหนดเงื่อนไขประกาศได้ด้วยหรือไม่ก็ได้

(๒) เนื่องจากนายถนอม เปรมรัตน์ จะพ้นจากราชการเพราะเหตุเกษียณอายุในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๔ จึงขอหารือว่า ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ทำการสืบสวนสอบสวนบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ตามมาตรา ๑๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่ต่อมาบุคคลผู้นั้นได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปก่อนที่การสืบสวนสอบสวนจะแล้วเสร็จโดยการลาออกหรือครบเกษียณอายุ คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะมีอำนาจดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไปหรือไม่

(๓) ในกรณีที่ผลการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ความว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันมีมูลความผิดทางวินัยหรือทางอาญา แต่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะมีความผิดดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่ต้องชี้มูลความผิด และส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือแจ้งพนักงานสอบสวนตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ป.ป.ป. และสำนักงาน ก.พ.) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) สำหรับปัญหาประการแรกนั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ตามคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ป.ป.ป.) ยังไม่ตรงกันอยู่ว่า อธิบดีกรมป่าไม้ได้อนุญาตให้คัดเลือกดีตราไม้ ๕ ชนิด เฉพาะในแปลงที่ยังไม่หมดกำหนดเวลาทำไม้หรืออนุญาตให้ทำไม้ในแปลงที่หมดกำหนดเวลาทำไม้แล้ว โดยเป็นการอนุญาตให้ทำไม้ซ้ำแปลงตามที่สำนักงาน ป.ป.ป. อ้างมา ฉะนั้น ปัญหาจึงมีว่าถ้าเป็นการอนุญาตให้ทำไม้ ๕ ชนิดนั้นในแปลงที่ยังไม่ครบกำหนดเวลาทำไม้ แม้ว่าครั้งแรกผู้รับสัมปทานจะขอจัดการดีตราไม้ทั้ง ๕ ชนิดในแปลงนั้นไว้แล้วก็ตาม หากยังอยู่ในกำหนดเวลาทำไม้ของแปลงนั้น อธิบดีกรมป่าไม้ก็มีอำนาจอนุญาตได้ตามข้อ ๔^๒ แห่งสัมปทานทำไม้แต่ถ้าพ้นกำหนดเวลาทำไม้ในแปลงนั้นไปแล้ว อธิบดีกรมป่าไม้ก็ไม่มีอำนาจอนุญาตเพราะเป็นการอนุญาตให้ทำไม้ซ้ำแปลง ผู้ที่มีอำนาจอนุญาตในเรื่องนี้คือผู้ให้สัมปทานตามข้อ ๙ วรรคสอง^๓ แห่ง

^๒ ข้อ ๔ กรมป่าไม้จะได้อำนาจกำหนดพื้นที่ภายในเขตป่าสัมปทานออกเป็นแปลงๆ และทำบัญชีแสดงชนิดและจำนวนไม้ที่จะทำออกได้ในแปลงนั้นๆ เพื่อให้ผู้รับสัมปทานทำไม้ในแปลงที่กำหนดก่อนและหลังเป็นแปลงๆ ไป ภายในระยะเวลาที่กำหนด กับทั้งจะได้กำหนดแนวทางบกหรือทางน้ำที่จะใช้ทำการชักลากหรือลากไม้ที่ทำออกตามสัมปทานนี้ และกำหนดสถานที่รวมไม้เพื่อตรวจวัดคำนวณค่าภาคหลวง เพื่อให้ผู้รับสัมปทานปฏิบัติ

ข้อกำหนดดังกล่าวในวรรคหนึ่ง กรมป่าไม้จะได้แจ้งให้ผู้รับสัมปทานทราบเป็นคราวๆ ไป

^๓ ข้อ ๙ ๖๑๖ ๖๑๖

ถ้าผู้รับสัมปทานมีเหตุผลอันสมควรขอให้ผ่อนผันการปฏิบัติใดๆ ตามวรรคหนึ่งเมื่อผู้ให้สัมปทานได้พิจารณาเห็นเป็นการสมควรแล้ว ก็มีอำนาจผ่อนผันโดยอนุญาตเป็นหนังสือให้ผู้รับสัมปทานปฏิบัติ

สัมปทานดังกล่าว ซึ่งได้แก่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในนามของรัฐบาลราชการ และได้แจ้งข้อกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงแล้วก่อนที่จะเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะพ้นจากราชการ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็ดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไป และดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ ตามมาตรา ๘๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ทั้งนี้ เพราะมาตรา ๘๙ ไม่ได้ระบุว่าจะต้องมีการตั้งกรรมการสอบสวนด้วยดังเช่นกรณีสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามมาตรา ๙๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ อย่างไรก็ตาม ปัญหาประการที่สองนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตีความบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งมาตรา ๘ (๓)^๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. ที่จะตีความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ และมติของ ก.พ. เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ใช้

อย่างหนึ่งอย่างใดเป็นพิเศษโดยจะกำหนดเงื่อนไขประการใดด้วยหรือไม่ก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

๔ มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) สืบสวนและสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริงเมื่อผู้กล่าวหาร้องเรียนหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

ฯลฯ

ฯลฯ

๕ มาตรา ๘๙ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้วผู้มีอำนาจตามมาตรา ๘๖ หรือมาตรา ๙๒ วรรคสาม แล้วแต่กรณี ก็ยังมีอำนาจสั่งดำเนินการลงโทษหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้เป็นไปตามหมวดนี้ได้ เว้นแต่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นจะออกจากราชการเพราะตาย

๖ มาตรา ๙๐ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๘๖ หรือมาตรา ๙๒ วรรคสาม แล้วแต่กรณี มีอำนาจสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณาได้ แต่ถ้าภายหลังปรากฏผลการสอบสวนพิจารณาว่าผู้นั้นมิได้กระทำผิดหรือกระทำผิดไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก และไม่มีการสั่งที่จะต้องออกจากราชการด้วยเหตุอื่น ก็ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งในระดับเดียวกันที่ต้องใช้คุณสมบัติเฉพาะที่ผู้นั้นมีอยู่

เงินเดือนของผู้ถูกสั่งพักราชการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการนั้น ส่วนในกรณีสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ถ้าปรากฏผลการสอบสวนพิจารณาเป็นยุติแล้วให้ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนมิได้กระทำผิด หรือกระทำผิดไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับเงินเดือนในระหว่างถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน เสมือนว่าผู้นั้นถูกสั่งพักราชการ

หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน และการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามผลการสอบสวนพิจารณา ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ

บังคับได้ตามกฎหมาย

ในกรณีที่เป็นความผิดทางอาญาด้วย คณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็มีอำนาจสืบสวนสอบสวนต่อไปแม้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะพ้นจากราชการไปแล้ว ถ้าสืบสวนสอบสวนแล้ว เห็นว่ามีมูลความผิด ประธานกรรมการ ป.ป.ป. ก็มีอำนาจหน้าที่ที่จะแจ้งต่อพนักงานสอบสวนตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง^๗ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ หากคดียังอยู่ในอายุความฟ้องร้องตามประมวลกฎหมายอาญา

(๓) สำหรับปัญหาประการที่สามนั้น เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจที่จะสืบสวนสอบสวนต่อไปได้ตามที่กล่าวมาแล้วในปัญหาประการที่สอง ถ้าผลการสืบสวนสอบสวนได้ความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันมีมูลความผิดทางวินัยหรือทางอาญา แต่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะมีความผิดดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็มีหน้าที่ต้องชี้มูลความผิดและส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือแจ้งพนักงานสอบสวนตามมาตรา ๑๙^๘ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๒๔

^๗ มาตรา ๘ ก.พ.มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๓) ตีความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ของ ก.พ. เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

๑.ล๑

๑.ล๑

^๘ มาตรา ๑๙ เมื่อการสอบสวนได้ความว่าเรื่องราวที่สอบสวนนั้นมีมูลความผิด ให้ประธานกรรมการส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สอบสวนเสร็จ แล้วให้ประธานกรรมการรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบ

หากกรณีเป็นความผิดทางอาญาด้วยก็ให้แจ้งต่อพนักงานสอบสวนภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งด้วย

เมื่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้รับเรื่องตามวรรคหนึ่งแล้วต้องดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

เมื่อพนักงานสอบสวนตามวรรคสอง หรือเมื่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาตามวรรคสามได้ดำเนินการไปประการใดแล้ว ให้แจ้งให้ประธานกรรมการทราบ