

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ
ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๑๐.๒/๑๒๒๔๘ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมป่าไม้มีความประสงค์ขอหารือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการประกาศแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เนื่องจากมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และโดยที่มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ได้บัญญัติว่า เมื่อได้กำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติและรัฐมนตรีได้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้นแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าสงวนแห่งชาติ หรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏหรือเหตุอันควรสงสัยว่า มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำความผิดหรือถอน แก้วไขหรือทำประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจยึด ทำลาย รื้อถอน แก้วไขหรือทำประการอื่นเมื่อผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ตลอดจนดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว เมื่อได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติต่าง ๆ จะมีการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้น ๆ โดยประกาศกระทรวงแต่ละฉบับจะกำหนดบุคคลที่ได้แต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติแต่ละป่าโดยเฉพาะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแตกต่างกันไป ซึ่งจะสอดคล้องกับพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ทางปกครอง และกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้ กรมป่าไม้พิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ มีบทบัญญัติโดยชัดเจนว่า เมื่อได้กำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ และรัฐมนตรีได้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้นแล้ว ซึ่งถ้อยคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้น” ก็จะสอดคล้องกับถ้อยคำว่า “เมื่อได้กำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ” และการ

ปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ฯ ก็จะสอดคล้องกับข้อกฎหมายดังกล่าว

๒. การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติมีผลให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งมีอำนาจตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ หากการแต่งตั้งเป็นไปโดยมิชอบ การใช้อำนาจตามมาตรา ๒๕ ก็จะมีชอบ อันจะเกิดความเสียหายต่อทุกฝ่ายได้

๓. การใช้อำนาจตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ เป็นอำนาจที่ใช้ได้เฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น ไม่สามารถใช้นอกพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติได้

เนื่องด้วยกรมป่าไม้จะดำเนินการประกาศแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มทุกป่า แต่ในการดำเนินการมีความเห็นทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ๒ แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ ๑ เห็นว่า ประกาศแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติจะต้องทำการประกาศแต่ละป่าเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ และกฎกระทรวงประกาศป่าสงวนแห่งชาติแต่ละป่า โดยกำหนดบุคคลให้สอดคล้องแต่ละป่า แต่ละพื้นที่

แนวทางที่ ๒ เห็นว่า ให้จัดทำเป็นประกาศแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติเพียงฉบับเดียว โดยระบุบุคคลที่จะแต่งตั้งรวมทุกคน แล้วให้มีผลครอบคลุมป่าสงวนแห่งชาติแต่ละป่าทุกป่า

ดังนั้น เพื่อความถูกต้องในข้อกฎหมายของการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กรมป่าไม้จึงหารือว่าการออกประกาศแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ ตามแนวทางที่ ๑ หรือแนวทางที่ ๒ จึงจะมีผลใช้บังคับและชอบด้วยกฎหมาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมป่าไม้โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การแต่งตั้ง “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ นั้น มาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม^๒ เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติป่า

^๑ มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^๒ พระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕

สงวนแห่งชาติฯ ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ แล้ว สามารถแบ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจปฏิบัติการตามกฎหมายในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้เป็นสองประเภท คือ พนักงานเจ้าหน้าที่โดยทั่วไป และพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ ตามความในมาตรา ๒๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้น จะมีอำนาจสั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าสงวนแห่งชาติ หรือให้งดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ สั่งให้ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ รื้อถอน แก่ไขหรือกระทำการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตรายหรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตลอดจนยึด ทำลาย รื้อถอน แก่ไขหรือทำประการอื่นเมื่อผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เป็นต้น

กรณีตามข้อหาหรือปรากฏข้อเท็จจริงว่า กรมป่าไม้ประสงค์ที่จะแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติมเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว เห็นว่า เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง ดูแลป่าสงวนแห่งชาติ และการรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของชาติ รวมทั้งป้องกันมิให้มีการกระทำใด ๆ อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่ป่าซึ่งได้มีการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติไว้แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕^๕ ประกอบกับมาตรา ๒๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติป่า

มาตรา ๗๖ ในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ให้แก้ไขคำว่า “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์” เป็น “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” คำว่า “กรมป่าไม้” เป็น “กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช” และคำว่า “อธิบดีกรมป่าไม้” เป็น “อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช”

^๓ มาตรา ๒๕ เมื่อได้กำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติและรัฐมนตรีได้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้นแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าสงวนแห่งชาติ หรือให้งดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏหรือเหตุอันควรสงสัยว่า มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) สั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้รื้อถอน แก่ไขหรือทำประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตราย หรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายในเวลาที่กำหนดให้

(๓) ยึด ทำลาย รื้อถอน แก่ไขหรือทำประการอื่นเมื่อผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม (๒) ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดหรือรู้ตัวผู้กระทำความผิดแต่หาตัวไม่พบ

ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าว และได้เสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้น ให้ผู้กระทำความผิดชดใช้หรือออกค่าใช้จ่ายนั้นทั้งหมด หรือให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำทรัพย์สินที่ยึดไว้ได้ออกขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควร เพื่อชดใช้ค่าใช้จ่ายนั้น และให้นำความในมาตรา ๑๓๒๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่เงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินนั้นโดยอนุโลม

(๔) ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

สงวนแห่งชาติฯ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตาม บทบัญญัติของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เป็นท้องที่ที่รับผิดชอบ ส่วนการออกประกาศแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ฯ จะจัดทำในรูปแบบใดนั้น เห็นว่า ปัญหาดังกล่าว เป็นเพียงการสอบถามถึงรูปแบบในการประกาศแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นอำนาจของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเมื่อพระราชบัญญัติป่าสงวน แห่งชาติฯ มิได้กำหนดรูปแบบในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวน แห่งชาติไว้โดยเฉพาะ การใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมเพื่อออกประกาศแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว จึงสามารถกระทำได้ตามรูปแบบที่ เหมาะสม แต่ต้องอยู่ภายใต้มาตรา ๕ ประกอบกับมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวน แห่งชาติฯ อันเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการออกประกาศดังกล่าว โดยให้คำนึงถึง ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนความชัดเจนเกี่ยวกับบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็น พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อมิให้เกิดปัญหาการตีความในภายหลัง เกี่ยวกับอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าสงวน แห่งชาติฯ ด้วย

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๓