

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในการบริหารจัดการในพื้นที่ป่าสงวน¹

แพรพรรณ จันทศัพท์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการบริหารจัดการในพื้นที่ป่าสงวน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการบริหารจัดการในพื้นที่ป่าสงวน ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการบริหารจัดการในพื้นที่ป่าสงวน โดยอ้างอิงได้จากแนวความคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ แนวคิดการกระจายอำนาจ โดยหลักการแล้วต้องการ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชน มาเป็นกรอบในการ กำหนดนโยบาย โดยยึดหลักการ ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ การบริหารราชการแผ่นดิน และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ภายในพื้นที่ของหน่วยงานอื่น กล่าวคือ อยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือส่วนกรมป่าไม้ เพื่อให้การทำงานร่วมกันระหว่างสองหน่วยงาน เป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเพื่อให้สนองตอบนโยบายการทำงานของทั้งสองหน่วยงาน และไม่ให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน จึงต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการบริหารจัดการในพื้นที่ป่าสงวน

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการบริหารจัดการในพื้นที่ป่าสงวน ยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการที่หนึ่ง ปัญหาการกำหนดขอบเขตอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการคุ้มครองดูแล และ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ แม้มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ได้เพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติประจำจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่ เพียงควบคุมพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปักหลักเขต ดัดป้ายหรือเครื่องหมายแสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น แต่ด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่เอาไว้หลักๆ คือ มาตรา 16(24)

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการบริหารจัดการในพื้นที่ป่าสงวน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์จรูญ เล็งวิทย์และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์สุพร วงศ์ทองสรรค์ และ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และ มาตรา 67(7) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่อยู่ในพื้นที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรืออุทยานแห่งชาติต่างๆ ย่อมมีอุปสรรคในการบริหารจัดการพื้นที่เป็นอย่างมาก การจัดทำบริการสาธารณะไม่สามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่น เนื่องจากติดปัญหาเรื่องของกฎหมายของหน่วยงานที่มีพื้นที่ทับซ้อนอยู่ เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้ หรือดำเนินการได้แต่ไม่คล่องตัว ส่งผลให้ประชาชนอาจมองว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจศักยภาพในการบริหารจัดการ

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจ การกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหลัก คือการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ชุมชน ที่เป็นเขตรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งข้อเท็จจริงที่พบโดยทั่วไปคือ พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ของกรมป่าไม้ การจะเข้าไปจัดทำบริการสาธารณะใดๆ ย่อมต้องทำหนังสือขออนุญาตจากหน่วยงานผู้รับผิดชอบในส่วนนั้น ซึ่งในบางครั้ง พื้นที่หรือแนวเขตไม่ได้มีความชัดเจน เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยึดถึงแผนที่ของกรมการปกครอง ซึ่งในบางครั้งอาจขัดหรือแย้งต่อแผนที่ฉบับที่กรมป่าไม้ยึดถือ จึงทำให้ในบางครั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่เกินจากขอบเขตอำนาจ หรืออีกกรณีคือ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดการนั้น จัดการได้มากเพียงใด หากพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ป่า

ปัญหาประการที่สาม คือ ปัญหาการกำหนดขั้นตอนการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวน ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 กำหนดว่า หากหน่วยงานของรัฐมีความประสงค์จะใช้พื้นที่บางแห่งภายในเขตป่าสงวนฯ ให้อธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติมีอำนาจประกาศกำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้นั้น กล่าวคือ ขั้นตอนการขออนุญาตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนมีขั้นตอนวิธีการ และรายละเอียดที่ยุ่งยาก ซับซ้อนมาก ตามที่ปรากฏในระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในป่าสงวนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้พื้นที่เป็นสถานที่ปฏิบัติงานหรือเพื่อประโยชน์ อย่างอื่นของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2563 เป็นการเพิ่มขั้นตอนที่ไม่จำเป็น อันเป็นการขัดกับหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี โดยหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี

ปัญหาประการที่สี่ ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 กล่าวคือ การถ่ายโอนภารกิจ เป็นการถ่ายโอนแบบไม่ไว้วางใจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการโอนภารกิจที่ยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของกรมป่าไม้ ซึ่งทำให้การบริหารจัดการหรือการสั่งการขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการไม่เป็นอิสระ เมื่อไม่เป็นอิสระการบริหารจัดการย่อมไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ กรมป่าไม้ยังคงเข้ามาจัดการหรือดำเนินการ ที่เป็นการคาบเกี่ยวกับงานที่ตนได้โอนภารกิจมา หรือการจำกัดสิทธิบางอย่างที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การแก้ปัญหาหมอกควันซึ่งเป็นเรื่องเร่งด่วน การเข้าไปในพื้นที่เจ้าหน้าที่หรือราษฎรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจถูกดำเนินคดีฐานบุกรุกป่าสงวน ทั้งที่กรมป่าไม้ได้โอนภารกิจด้านการดับไฟป่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ซึ่งการถ่ายโอนภารกิจของประเทศไทยในปัจจุบันนั้น ยังคงเป็นเพียงในลักษณะของการมอบหมายภารกิจหรือเป็นการมอบเพียงงานๆ เท่านั้น มิใช่การโอนภารกิจที่เป็นการมอบหมายการตัดสินใจให้แก่หน่วยงานผู้รับ

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการบริหารจัดการในพื้นที่ป่าสงวน ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาการกำหนดขอบเขตอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาพบว่า ข้อเสนอแนะคือ

หากแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในมาตรา 10 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 โดยการเพิ่มจำนวนของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนนี้หากจะเป็นการรองรับอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี เพื่อให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่มากขึ้น

มาตรา 10 “ในจังหวัดใดที่มีป่าสงวนแห่งชาติ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติประจำจังหวัด” ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ อัยการจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด เกษตรและสหกรณ์จังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ปลัดจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้แทนเทศบาลแห่งท้องที่ที่ป่าสงวนแห่งชาติตั้งอยู่ จำนวนสามคน และผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งท้องที่ที่ป่าสงวนแห่งชาติตั้งอยู่จำนวนห้าคน เป็นกรรมการ”

2. ปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ จะต้องไม่นำบทกำหนดโทษที่ใช้กับบุคคลธรรมดา มาใช้กับหน่วยงานของรัฐ ต้องมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงของการดำเนินการของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐนั้นๆ ก่อน เพราะหากนำบทลงโทษบุคคลธรรมดา มาเป็นบทกำหนดโทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งดำเนินการไปเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ชุมชนแล้ว ย่อมทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าดำเนินการใดๆ เพื่อประชาชนในชุมชน โดยมาตรา 31 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 จะเพิ่มเติมข้อความว่า ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 14 เป็นหน่วยงานของรัฐ จะต้องจัดให้มีการขออนุญาตให้ถูกต้องเสียก่อน โดยให้ระยะเวลาตามสมควร หากภายในระยะเวลาหน่วยงานของรัฐนั้นไม่ดำเนินการ จักต้องได้รับโทษตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัตินี้

3. .ปัญหาการกำหนดขั้นตอนการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวน สำหรับแนวทางแก้ไข ปัญหาการกำหนดขั้นตอนการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวน ในส่วนของการจัดทำรายงานการ

ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามข้อ 12 ระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการใช้พื้นที่เป็นสถานที่ปฏิบัติงานหรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2563 แก้ไขโดยการกำหนดให้มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแบบองค์รวม เพื่อให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสะดวกยิ่งขึ้น กล่าวคือ เป็นการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพียงครั้งเดียว และมีการทบทวนทุกๆ 5 ปี และแก้ไขโดยการกำหนดขนาดที่จะต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม “ให้ทางหลวงหรือถนน ที่เกินกว่าหนึ่งกิโลเมตร ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม”

4. ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า ควรเป็น หากการกำหนดขนาดโครงการ กิจกรรม หรือ การดำเนินการซึ่งต้องขออนุญาตใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นกรณีที่เป็น โครงการหรือโครงสร้างขนาดใหญ่ เช่น โครงการก่อสร้างถนนในพื้นที่ป่าสงวน ขนาด 1 กิโลเมตรขึ้นไป หรือโครงการที่ต้องตัดไม้ ขนาดใหญ่ เช่นนี้ควรต้องมีการขออนุญาต หากแต่ถ้า เป็นเพียงการก่อสร้างถนนภายในหมู่บ้าน ขนาดไม่เกิน 1 กิโลเมตร หรือการก่อสร้างถังเก็บน้ำที่ใช้ใน หมู่บ้าน บริเวณพื้นที่ในหมู่บ้าน ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจ หรือดำเนินการได้เอง โดยไม่ต้องขออนุญาต และเมื่อดำเนินการทำสัญญา ก็ให้แจ้งให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมทราบ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าตรวจสอบการดำเนินการตามโครงการ กิจกรรมนั้น ได้ ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการใช้พื้นที่เป็นสถานที่ปฏิบัติงานหรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นของส่วน ราชการหรือหน่วยงานของรัฐภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2563 ข้อ 6

เอกสารอ้างอิง

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท
พิมพ์เนตส์ พรินต์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, 2539).

ธนสวรรค์ เจริญเมือง. ท้องถิ่นไทย บทเรียนและก้าวต่อไป ท้องถิ่น. การบริหารจัดการ
ท้องถิ่นและสังคมไทย (พ.ศ. 2435-2561). (มูลนิธิสถาบันพัฒนาเมืองเชียงใหม่:
มกราคม 2562).

ชูศักดิ์ เทียงตรง. การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2518).

ทนงศักดิ์ จันท์ทอง. บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการ
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. เรียบเรียงจาก การบริหารจัดการ
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
(กรุงเทพมหานคร: ชินวัฒน์ การพิมพ์).

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2557. แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุก
ที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน.

กรมป่าไม้. การดำเนินการตามระเบียบฯ ซึ่งออกตามความในมาตรา 13 ทวิ แห่ง
พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507. คู่มือแนวทางการปฏิบัติในการ
ตรวจสอบและรายงานการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่า. (กันยายน
2551)

วารสารและบทความ

Jack C. Plano and Others. Political Science Dictionary (Illinois : The Dry Press,
1973). p.147 อ้างใน ประทาน คงฤทธิศึกษากร. การปกครองท้องถิ่น พิมพ์ครั้งที่
3 (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์. 2535).

เกศสุดา สิทธิสันติกุล. “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับบทบาทการสนับสนุนการ
อนุรักษ์ป่าไม้ในชุมชนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่”. วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม.
ปีที่ 12 ฉบับที่ 1/2559.

สมาคม FAO ญี่ปุ่น (2544). ป่าไม้และการป่าไม้ในประเทศญี่ปุ่น. แปลโดย ฉันทพส
รุ่งเรือง. กรุงเทพฯ: องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ประเทศญี่ปุ่น