

อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ : กรณีขัดกันระหว่างหน่วยราชการ

โดย สติ ไชยเพชร

ความนำ

คนซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญภายในองค์การทุก ๆ องค์การนั้น มีความแตกต่างกันในหลาย ๆ ประการ นอกจากในด้านรูปร่างแล้ว สถานะทางสังคม สถานะภายในองค์การ ความรู้ พฤติกรรมและแนวความคิดของแต่ละคนยังแตกต่างกันด้วย ความขัดแย้งจึงมีอยู่เสมอ แม้แต่ภายในองค์การเดียวกันเองเมื่อนำมาประยุกต์เข้ากับการทำงานแล้วภายในแผนก ซึ่งเป็นหน่วยงานย่อยที่สุดในหน่วยราชการก็อาจมีความขัดแย้งระหว่างบุคคลต่อบุคคลในแผนกนั้นเอง ในระดับกรมก็เป็นการขัดแย้งกันนอกจากในระหว่างบุคคลต่อบุคคลแล้วยังมีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่อกัน หรือระหว่างกองหนึ่งกับอีกกองหนึ่ง รัฐบาลซึ่งเป็นองค์การหนึ่งในระดับชาติ ประกอบด้วยหน่วยงานมากมายแยกย้ายกันทำแต่ละสาขาทามวิธีการแบ่งงานเพื่อปฏิบัติงานในเฉพาะสาขาขึ้นตรงต่อคณะรัฐบาล ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดถึงแม้ว่าจะขึ้นตรงต่อผู้บังคับบัญชาเดียวกันก็ตาม ความขัดแย้งในระหว่างหน่วยงานแต่ละสาขาย่อมจะมีขึ้นเป็นธรรมดาจะรุนแรงหรือไม่ขึ้นอยู่กั่วิธีการและเทคนิคในการบริหารงานขององค์การสูงสุดของหน่วยงานนั้น ๆ เอง

ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานในกรณีของรัฐบาลก็คือหน่วยราชการนั้น มูลเหตุที่พบได้บ่อยที่สุดก็คือการที่มีจุดประสงค์ของหน่วยงานไม่ตรงกันนั่นเอง หน่วยราชการคู่กรณีอาจมีเจตนารมณ์ประการเดียวกัน คือต้องการให้เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติมากที่สุด แต่จุดหมายที่จะนำไปสู่ความเป็นประโยชน์ที่สุดแก่ประเทศชาตินั้นเองซึ่งแตกต่างกัน ถ้ารัฐบาลซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยราชการไม่มีนโยบายและวัตถุประสงค์ที่แน่ชัดว่า

ประเด็นใดจะให้ดำเนินการไปในทางใดแล้ว ความขัดแย้งระหว่างองค์การก็จะเป็นปัญหาซึ่งรัฐบาลจะต้องคอยตัดสินเสมอ ๆ ว่าควรจะให้เป็นไปในทางใด ความไม่แน่นอนในนโยบายและวัตถุประสงค์จะทำให้รัฐบาลต้องมัวแต่คอยพิจารณาปัญหาไม่จำเป็นจนไม่มีเวลาเหลือที่จะดำเนินการในด้านอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์มากขึ้น

ในรัฐบาลไทยนั้น จะเห็นได้จากการพิจารณาเรื่องซึ่งเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมากมาย ในบางกรณีก็เป็นเรื่องซึ่งไม่จำเป็นต้องใช้ดุลยพินิจชั้นคณะรัฐมนตรีเลย¹ แต่ที่เป็นเช่นนั้นอาจวิเคราะห์ได้ว่าหน่วยราชการในระดับต่ำลงมาไม่ทราบนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์การของตนที่แน่นอน ดังนั้นการวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายบริหารในเรื่องนโยบายจะต้องทำให้แน่ชัดและเป็นที่ยอมรับกันทุกหน่วยราชการ เพื่อไม่ให้นโยบายในระดับต่ำลงไปยุ่งเหยิง และกระบวนการปฏิบัติงานสับสนกัน² นโยบายซึ่งเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานที่อาจไม่เข้าใจเป็นอย่างดีแล้วนั้น จะช่วยแก้ปัญหาในการปฏิบัติการเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับทางเลือกปฏิบัติ จะต้องวินิจฉัยให้แจ่มชัดลงไปซึ่งไม่เพียงแต่จะช่วยพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องในการตัดสินใจยังช่วยในการโน้มน้าวข้าราชการประชาชนให้เห็นดีเห็นชอบตามไปด้วย³

ในการเสนอเรื่องการพิพาทระหว่างหน่วยราชการในครั้ง^๕ จะหยิบยกเอาปัญหาซึ่งขัดแย้งกันระหว่างกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตร ฝ่ายหนึ่ง กับองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว (อ.ส.ท.) อีกฝ่ายหนึ่ง ในกรณีเกี่ยวกับการพัฒนาอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ เพื่อแสดงให้เห็นว่าการที่รัฐบาลไม่อาจชี้ชัดลงไปได้ว่าจะให้การ จัดอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่เป็นไปใน ทางใด นั้นก่อให้เกิดปัญหาและความขัดแย้งระหว่างหน่วยราชการทั้งสองได้อย่างไร และรัฐบาลควรจะใช้วิธีใดเพื่อให้หน่วยราชการทั้งสองดำเนินงานไปได้ทั้ง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์ต่างกัน

ภูมิหลังเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่

อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่เดิมเป็นที่ป่าเขามิ่เนื้อที่กว้างขวางอยู่ในเขตท้องที่ 4 จังหวัด

¹โปรดพิจารณาหัวข้อเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีใน *Government of Thailand, Thailand Official Yearbook*, (Bangkok : Government House Printing Office, 1964), pp. 42-3.

² Marshal Edward Dimock and Gladys Ogden Dimock, *Public Administration*, (New York : Rinehart Co, Inc., 1954), p. 74.

³ *Ibid.*, p. 82.

คือ จังหวัดนครราชสีมา นครนายก สระบุรี และปราจีนบุรี ตามประวัติกล่าวว่านายกรัฐมนตรียอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และพลเอกสุรจิต จารุเศรณี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรในสมัยนั้น พร้อมด้วยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หลายนาย เดินทางโดยเฮลิคอปเตอร์ไปตรวจพบว่าท้องที่ป่าบริเวณนี้มีลักษณะภูมิประเทศสวยงาม มีอากาศดี และใกล้เคียงกับจังหวัดภาคกลางหลายจังหวัด สมควรจะรักษาสภาพธรรมชาติและทิวทัศน์อันงดงามไว้เพื่อเป็นที่ท่องเที่ยวและตากอากาศของประชาชนส่วนรวมต่อไป จึงเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ (ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2503) และจัดตั้งกรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาปรับปรุงเขาใหญ่ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ⁴ จากการสำรวจอย่างละเอียดพบว่าบนเขาใหญ่มีจุดเด่นน่าสนใจมากมาย พืชพันธุ์ และสัตว์ซึ่งหายากอุดมสมบูรณ์ เนื้อที่ของเขาใหญ่ทั้งสิ้นแบ่งตามจังหวัด คือ จังหวัดสระบุรี 134 ตารางกิโลเมตร จังหวัดนครราชสีมา 296 ตารางกิโลเมตร จังหวัดนครนายก 534 ตารางกิโลเมตร และจังหวัดปราจีนบุรี 1,120 ตารางกิโลเมตร รวมเป็นเนื้อที่ทั้งหมด 2,085 ตารางกิโลเมตร⁵ เมื่อได้ประกาศพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504⁶ แล้ว เขาใหญ่ก็ถูกจัดเข้าเป็นอุทยานแห่งชาติภายใต้ความคุ้มครองของพระราชบัญญัติฉบับนั้นด้วย⁷

การดำเนินงานเพื่อจัดตั้งอุทยานแห่งชาตินี้ กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตร ได้เริ่มสำรวจและหาบริเวณที่เหมาะสมมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498 ในปี พ.ศ. 2501 ได้ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการจัดอุทยานแห่งชาติเข้ามาวางแผนการจัดอุทยานแห่งชาติด้วย⁸ เฉพาะกรณีเขาใหญ่นี้ คณะกรรมการตั้งแต่แรกเริ่มพัฒนาเขาใหญ่เป็นอุทยานชาตินั้น มีกรรมการซึ่งมาจาก

⁴ กรมป่าไม้, *อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่* (พระนคร: กองบำรุง กรมป่าไม้ 2504) หน้า 11.

⁵ *Ibid.*, หน้า 16.

⁶ “พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504” *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 78, ตอนที่ 80 วันที่ 3 ตุลาคม 2504, “หมายเหตุ” หน้า 1083.

⁷ “พระราชกฤษฎีกากำหนดที่ดินป่าเขาใหญ่ ฯ ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2505”, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 79, ตอนที่ 86, วันที่ 18 กันยายน 2505, หน้า 982.

⁸ George C. Ruhle, *Advisory Report on A National Park System for Thailand 1959-1960*, (New York: American Committee for International Wild Life Protection, 1964), p. 1.

หน่วยราชการคู่กรณีทั้งสองฝ่ายร่วมอยู่ด้วยเสมอมา⁹ คณะบุคคลอีกคณะหนึ่งซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ คือ นิยมไพรสมาคม ซึ่งมีนายแพทย์บุญส่ง เลขะกุล เป็นเลขาธิการสมาคม¹⁰

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2507 การขัดแย้งเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ เริ่มเป็นที่ทราบแก่ประชาชนแพร่หลายขึ้น กล่าวคือมีข้อเขียนมากมายปรากฏในหนังสือพิมพ์โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์สยามรัฐ ทั้งรายวันและรายสัปดาห์ มีข้อความคัดค้านการที่ อ.ส.ท. จะเข้าดำเนินการจัดการในอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ เพื่อเป็นสถานที่ตากอากาศธรรมดาแต่ผู้เดียว ข้อเขียนและบทความเหล่านี้เริ่มมีตั้งแต่เดือนเมษายน 2507¹¹ ซึ่งเป็นเวลาก่อนที่คณะรัฐมนตรีลงมติให้เพิกถอนเขาใหญ่บางส่วนเพื่อให้ อ.ส.ท. เข้าดำเนินการเอง¹² คณะบุคคลซึ่งเขียนบทความโต้แย้งซึ่งอาจเรียกได้ว่า Interest Group นี้อาจทราบเจตนารมณ์ของ อ.ส.ท. หรือได้ข่าวลือมาก่อนก็ได้ว่า จะมีการดำเนินการเช่นนั้นจริง ซึ่งความคาดคะเนนี้อาจเป็นจริงก็ได้ เพราะ อ.ส.ท. เองก็ได้เคยแสดงเจตนารมณ์ไว้ครั้งหนึ่งถึงโครงการที่จะจัดการอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ไปในทางใดบ้าง¹³ นั่นจึงเป็นเริ่มแรกที่ความขัดแย้งเริ่มก่อหวอดขึ้น และประชาชนทราบแน่ชัดขึ้นว่า คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้เพิกถอนอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่บางส่วนเพื่อให้ อ.ส.ท. ดำเนินการ แต่ประชาชนทั่วไปไม่ทราบว่าเหตุการณ์นั้นมีวิวัฒนาการมาอย่างไร จนกระทั่งมีข่าวหนังสือพิมพ์ออกมาว่า คณะรัฐมนตรีได้เรียกให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของกรมป่าไม้ อาจารย์ในคณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และผู้อำนวยการ อ.ส.ท. เข้าไปชี้แจงต่อคณะรัฐมนตรีและผลของการวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรีให้ระงับการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่บางส่วนโดยให้กรมป่าไม้ และ อ.ส.ท. ไป

⁹ กรมป่าไม้, *op.cit.*, หน้า 19.

¹⁰ Ruble, *op.cit.*, p. 1.

¹¹ บุญส่ง เลขะกุล, "อ.ส.ท. กับอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่", *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์*, ปีที่ 10 ฉบับที่ 44, (26 เมษายน 2507) หน้า 16.

¹² มติ ค.ร.ม. วันที่ 16 มิถุนายน 2507.

¹³ พ.อ. ดำเนิน เลขะกุล "ธรรมชาติอุทยานเขาใหญ่", *อนุสาร อ.ส.ท.* ปีที่ 1 ฉบับที่ 10 (พฤษภาคม 2504) หน้า 54-55.

ทำความเข้าใจกันก่อนว่าจะมีทางตกลงกันได้อย่างไรบ้าง¹⁴ ภายหลังจากข่าวชิ้นนี้แล้ว ก็มีบทความและข้อเขียนต่าง ๆ ได้แย้งเจตนาของ อ.ส.ท. มากขึ้น

การโต้แย้งเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ดำเนินไปเรื่อย ๆ ในระหว่างเวลาซึ่งทางราชการโดยเฉพาะคู่กรณีคือ กรมป่าไม้ และ อ.ส.ท. กำลังโต้แย้งกันในที่ประชุมคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องนี้โดยเฉพาะในทำนองกลุ่มประชาชนซึ่งมีความสนใจในกรณีนี้ก็ได้แสดงความคิดเห็นลงในหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ อยู่เสมอ ๆ จนเห็นได้ว่า ความขัดแย้งกรณีเขาใหญ่นี้มีคู่กรณีอยู่ 3 คณะบุคคล คือ กรมป่าไม้ อ.ส.ท. และกลุ่มชนซึ่งมีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ด้วย โดยเฉพาะนิยมไพร่สมาคม

วิวัฒนาการของการขัดแย้ง

ถ้าจะพิจารณาว่าการที่รัฐบาลออกกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งออกมาเป็นนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ แล้ว การประกาศใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ซึ่งให้เหตุผลไว้ว่า การออกพระราชบัญญัตินี้เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนเทวทัศน์ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนสืบไป¹⁵ อาจถือได้ว่าเป็นนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องอุทยานแห่งชาติ ป่าเขาใหญ่ซึ่งประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติด้วยป่าหนึ่งนั้น¹⁶ ก็มุ่งหวังที่จะดำรงรักษาความตามนัยแห่งพระราชบัญญัตินี้ ถ้าแนวความคิด (Concept) ในเรื่องการจัดการอุทยานแห่งชาติ ตรงกันในทุกหน่วยราชการ ปัญหาขัดแย้งและพิพาทกันคงไม่เกิดขึ้น แต่สถานการณ์ไม่เป็นไปเช่นนั้น การขัดแย้งจึงเกิดขึ้นซึ่งพอจะลำดับเหตุการณ์ได้ดังนี้

ระยะที่ 1

ก่อนหน้าจะมีการริเริ่มงานอุทยานแห่งชาติขึ้นในประเทศไทยเล็กน้อย รัฐบาล

¹⁴ ค.ร.ม. ระงับการแบ่งเขาใหญ่จากอุทยานแห่งชาติแล้ว "สยามรัฐ" หนังสือพิมพ์รายวัน ฉบับประจำวันที 2 กรกฎาคม 2507 หน้า 1.

¹⁵ "พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504", *op. cit.*, "หมายเหตุ" ท้ายพระราชบัญญัติ หน้า 1083.

¹⁶ "พระราชกฤษฎีกากำหนดที่ดินป่าเขาใหญ่ฯ ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2505", *op. cit.*

ได้จัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นหน่วยหนึ่งในรูปรัฐวิสาหกิจ คือ องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (อ.ส.ท.) เพื่อเป็นหน่วยงานปฏิบัติการในทำนุอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว คือ ทำหน้าที่ทั้งส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ สำรวจสถานที่ต่าง ๆ ซึ่งเป็นจุดที่น่าสนใจเพื่อจัดให้เป็นสถานท่องเที่ยว และในบางกรณีให้ดำเนินการได้เองด้วย¹⁷ องค์การนี้ได้เข้าพัฒนาสถานที่หลายแห่งเพื่อปรับปรุงให้เป็นสถานที่น่าเที่ยวยิ่งขึ้น ในกรณีอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่นี้ แต่เดิมการก่อสร้างบ้านพักและสถานที่รับรองต่าง ๆ เป็นหน้าที่ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นผู้จัดทำ จนถึงวันที่ 24 มีนาคม 2507 รัฐบาลจึงได้มอบงานด้านนี้ให้อ.ส.ท. ดำเนินงานแทนสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล¹⁸ เมื่อ อ.ส.ท. รับงานด้านนี้มาดำเนินการก็ได้พิจารณาวางแผนที่จะพัฒนาเขาใหญ่ตามแนวความคิดของ อ.ส.ท. เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2507 เข้าเสนอต่อสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชา เพื่อพิจารณาโดยให้เหตุผลมีสาระสำคัญพอสรุปได้ความว่า นักท่องเที่ยวต่างประเทศซึ่งเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยนั้นมักจะเที่ยวอยู่เฉพาะในกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง โดยเฉลี่ยแล้วจะพักอยู่ในประเทศเพียง 3 วัน อ.ส.ท. พยายามจะดึงให้นักท่องเที่ยวเหล่านั้นได้พักอยู่ในประเทศนานยิ่งขึ้นโดยการจัดการทำนุธรรมชาติ และสถานที่ทางประวัติศาสตร์ และจะทำการพัฒนาเขาใหญ่เป็นอันดับแรก โดยจะจัดให้มีโรงแรม บ้านพัก โรงอาหาร และเครื่องบำรุงความสุขอื่น ๆ อีก โดยจะร่วมดำเนินการกับสำนักผังเมือง แต่ขณะนี้ดำเนินการไม่ได้เพราะเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ และถูกตำหนิจากกลุ่มประชาชนที่สนใจโดยเฉพาะนิยมไพรสมาคม¹⁹ ซึ่งทราบเจตนารมณ์และแผนงานของ อ.ส.ท. จึงขอให้พิจารณาเพิกถอนบริเวณอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่บางส่วนเสีย โดยอ้างเจตนารมณ์เดิมของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ อดีตนายกรัฐมนตรี ว่ามีความประสงค์จะให้เพียง Hill Resort แต่การประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่รวมเข้าเป็น อุทยานแห่งชาติทั้งหมดเป็นการผิดเจตนารมณ์ของ

¹⁷ “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว พ.ศ. 2502” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 76, ตอนที่ 74, วันที่ 28 กรกฎาคม 2502, หน้า 273.

¹⁸ “กาญจนสาร ย้ำเขาใหญ่” อนุสาร อ.ส.ท. ปีที่ 5 ฉบับที่ 10 ประจำเดือนพฤษภาคม 2508, หน้า 56.

¹⁹ บุญส่ง เลขะกุล, *Op. cit.*, และ “375”, “ความเห็นชาวบ้านเรื่องของอุทยานแห่งชาติ” สยามรัฐ, หนังสือพิมพ์รายวัน ฉบับประจำวันที 8 พฤษภาคม 2507, หน้า 4.

อดีตนายกรัฐมนตรีนั่งมีมาแต่ก่อนการประกาศปี พ.ศ. 2505 โดยมีแผนการแล้วแต่จะจัดเพื่อเป็น Hill Resort ทางขึ้น ในการขอให้เพิกถอนครั้งนี้จะให้เพิกถอนบริเวณซึ่งอยู่ในเขต 3 จังหวัด คือ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดนครนายก และจังหวัดสระบุรี ซึ่งมีเนื้อที่รวมกันประมาณครึ่งหนึ่งของอุทยานแห่งชาติทั้งหมด ตามหนังสืออ้างว่าเพื่อจะจัดทำให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของอดีตนายกรัฐมนตรีนั่ง และในการเพิกถอนครั้งนี้นั่งไม่ได้เพิกถอนทั้งหมด ยังมีเนื้อที่ในส่วนของจังหวัดปราจีนบุรีเหลืออยู่อีกประมาณครึ่งหนึ่งเพื่อเป็นอุทยานแห่งชาติ นายกรัฐมนตรี (จอมพลถนอม กิตติขจร) นำเรื่องเข้ายังที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เป็นเรื่องที่ 15 ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2507 และคณะรัฐมนตรีรับหลักการ²⁰

การที่การขอเพิกถอนดำเนินไปได้อย่างรวดเร็วและมีผู้ทราบเจตนาของ อ.ส.ท. นี้ เพราะมีแนวโน้มที่จะเป็นไปตั้งนั้นตั้งแต่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2507 โดยมีคำปรารภของนายกรัฐมนตรีว่าการปรับปรุงเขาใหญ่นั้น ถ้าให้เอกชนเช่าที่ดินปลูกสร้างอาคารได้จะทำให้การปรับปรุงเป็นไปได้รวดเร็วยิ่งขึ้น และได้รับรายงานจากรัฐมนตรีต่างประเทศ (นายถนัด คอมันตร์) ประธานบริหารองค์การ อ.ส.ท. ว่ามีผู้มาติดต่อเข้ารับเป็นผู้สำรวจวางแผนแล้ว โดยให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาเรื่องการปรับปรุงโดยเฉพาะแล้วให้ อ.ส.ท. ติดต่อกับคณะกรรมการเมื่อได้รับรายละเอียดจากผู้มาติดต่อแล้ว²¹ ซึ่งจากมติคณะรัฐมนตรีนี้แสดงว่ารัฐบาลมีแนวโน้มไปในทางความกึกกั่นเห็นของ อ.ส.ท. อยู่แล้ว

เมื่อ มติ คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องนี้ เป็น ที่ทราบทั่วกันก็มีการเคลื่อนไหวกัน คึกคักในระหว่างผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ฝ่ายแรก คือ กรมป่าไม้ หัวหน้ากองบำรุง (นายประมวล อุณหันธ์) กรรมการ ผู้หนึ่งในคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ทำบันทึกเสนอประธานกรรมการอุทยานแห่งชาติ (ม.ร.ว. จักรทอง ทองใหญ่) ได้แย้งข้อเสนอของ อ.ส.ท. ตามมติคณะรัฐมนตรีมีสาระสำคัญว่า เจตนาเดิมของอดีตนายกรัฐมนตรีนั่งไม่ได้เป็นดังที่ อ.ส.ท. เข้าใจและกลับอ้างว่า จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เน้นเรื่องการสงวนทรัพยากรธรรมชาติมาก

²⁰ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หนังสือด่วนมากที่ สร. 0503/9069 ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2507 เรื่องขอให้พิจารณาเพิกถอนบริเวณอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่บางส่วน.

²¹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หนังสือที่ สร. 565/2507 ลงวันที่ 19 มกราคม 2507 เรื่อง การปรับปรุงเขาใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา

โดยหวังจะจัดให้มีอุทยานแห่งชาติให้ได้ คณะรัฐมนตรีในสมัยนั้นก็เห็นชอบกับข้อเสนอเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติของกระทรวงเกษตรเสมอมา จอมพลสฤษดิ์ฯ เองก็ให้จัดเป็นที่พักตากอากาศเพียง 500 ไร่เท่านั้น ส่วนการจัดสร้างโรงแรมทันสมัยและวางแผนพัฒนาตามที่นายทุนต่างประเทศเสนอนั้นก็ตกไป เพราะ อ.ส.ท. จัดสรรที่ดินในอุทยานแห่งชาติไม่ได้ และบริเวณที่ซึ่ง อ.ส.ท. ขอให้เพิกถอนนั้นเป็นบริเวณซึ่งมีจุดเด่นในทางธรรมชาติทั้งสิ้น ส่วนที่เหลือไว้ซึ่งเป็นป่าท่าทางบ้านจังหวัดปราจีนบุรีนั้นไม่มีอะไรน่าสนใจมากนัก จะทำให้อุทยานแห่งชาติที่เหลืออยู่ขาดความหมายไป พร้อมทั้งเสนอความคิดเห็นว่า การที่ อ.ส.ท. จะเข้าไปดำเนินการเองนั้นเป็นการผิดวัตถุประสงค์ของ อ.ส.ท. เอง และถ้าให้ไปจริงๆ แล้วปัญหาการคุ้มครองสถานที่ก็ทำไม่ได้ เนื่องจาก อ.ส.ท. ไม่มีอำนาจหน้าที่ในทางนี้ เกรงจะถูกบุกรุกเสียหาย ควรให้ อ.ส.ท. ดำเนินการเพียง 500 ไร่ตามเจตนารมณ์เดิมอันแรงกล้าของจอมพลสฤษดิ์ฯ²²

เจตนารมณ์ในเรื่องอุทยานแห่งชาติของ จอมพลสฤษดิ์ฯ นั้นอาจพิจารณาว่าเป็นไปตามข้อเสนอของฝ่ายใดได้จากการที่จอมพลสฤษดิ์ฯ ได้สั่งการให้กระทรวงเกษตรและสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจัดการแก้ไขเมื่อได้รับหนังสือแสดงข้อคิดเห็น จากเลขาธิการนิคมไพรสมาคม (นายแพทย์บุญส่ง เลขะกุล) เกี่ยวกับความผิดพลาดซึ่งดำเนินโดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในขณะนั้น²³ เช่นการนำพันธุ์ไม้ต่างถิ่นเข้าไปปลูกและการจัดทำสนามกอล์ฟ เป็นต้น

ในส่วนของประชาชนซึ่งมีความสนใจในเรื่องนี้ เมื่อทราบมติคณะรัฐมนตรีก็มีการเสนอความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางมีทั้งสนับสนุนและคัดค้านมติคณะรัฐมนตรี ส่วนใหญ่แล้วเป็นเสียงคัดค้านการกระทำตามแผนงานของ อ.ส.ท. พร้อมทั้งเสนอให้กรมป่าไม้ดำเนินการต่อไป โดยอ้างเหตุผลทางหลักวิชาการทั้งในและนอกประเทศขึ้นมาสนับสนุน

²² ประมวล อุทยานแห่งชาติ, บันทึกที่ 0500/251 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2507 เรื่อง ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่

²³ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์, บันทึกสั่งการต่อท้ายหนังสือเลขาธิการนิคมไพรสมาคม ลงวันที่ 5 มีนาคม 2506 เรื่อง อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่, สำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 1111 ลงวันที่ 26 เมษายน 2506

มากมาย²⁴ เสียงซึ่งสนับสนุนการดำเนินการของ อ.ส.ท. นั้นอ้างว่าที่ซึ่ง อ.ส.ท. จะเข้าดำเนินการนั้นเป็นจุดเล็กเหลือเกินเมื่อเปรียบเทียบกับอุทยานแห่งชาติทั้งหมด เมื่อ อ.ส.ท. จะทำอะไรก็ติดขัดจนเกิดความรำคาญจึงขอเพิกถอนเสียและกล่าวว่าการขึ้นไปพักตากอากาศนั้นต้องมีที่พักแรม อ.ส.ท. เข้าไปดำเนินการก็เป็นการดีแล้ว²⁵

คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติชุดใหม่ซึ่งเพิ่งได้รับแต่งตั้ง²⁶ ก็มีการเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเรื่องนี้โดยเฉพาะ ในวันที่ 30 มิถุนายน 2507

จะถือว่าเป็นผลจากความเคลื่อนไหวของวงการที่เกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตามก็มีส่วนที่ให้ผลในครั้งนั้นมากทีเดียว เพราะในวันที่ 30 มิถุนายน 2507 นั้นเอง คณะรัฐมนตรีก็ได้เรียกนายคุสิต พานิชพัฒน์ (รองอธิบดีกรมป่าไม้ ในขณะนั้น) กับนายนฤต พันธุ์บุรณะ อาจารย์คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เข้าชี้แจงต่อคณะรัฐมนตรีร่วมกับผู้อำนวยการ อ.ส.ท. (พลโท เฉลิมชัย จารุวัตร) ซึ่งการที่คณะรัฐมนตรีเรียกบุคคลดังกล่าวเข้าชี้แจงนั้นไม่มีใครทราบว่าเป็นเนื่องจากสาเหตุอะไรแน่นอน ตามรายงานของนายคุสิต พานิชพัฒน์ ซึ่งเสนอข้อปลัดกระทรวงเกษตรนั้นอ้างถึงข้อเสนอของ นายแพทย์บุญส่ง เลขะกุล ที่ส่งถึงคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับที่ดินบริเวณอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่เป็น 2 ประเด็น คือ ส่วนที่กองทัพอากาศขอเป็นที่ตั้งสถานเรดาร์นั้นควรจัดให้เป็นส่วนลับ และควบคุมให้ทหารอากาศเคารพต่อกฎหมายอุทยานแห่งชาติอย่างเคร่งครัด และในกรณี อ.ส.ท. นั้นควรจัดให้เพียงเล็กน้อย ไม่ให้มอบให้ตามเสนอทั้ง 3 จังหวัด²⁷ ในการเข้าไปชี้แจงครั้งนี้ นายคุสิต และนายนฤต แสดงให้คณะรัฐมนตรีทราบว่า คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติและกระทรวง

²⁴ ข้อเขียนในหนังสือพิมพ์รายวัน *สยามรัฐ* “จดหมายถึง บ.ก.” วันที่ 25 มิถุนายน 2507, “ความเห็นชาวบ้าน : อย่าถอยหลังเจ้าคสอง” วันที่ 26 มิถุนายน 2507, “อะไรก็ได้ : อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่” วันที่ 4 กรกฎาคม 2507, “ปัญหาประจำวัน” วันที่ 5 กรกฎาคม 2507

²⁵ ระวีงไพโร, “อุทยานแห่งชาติ” *สยามนิกร*, หนังสือพิมพ์รายวันฉบับประจำวันี่ 24 กรกฎาคม 2507 หน้า 4

²⁶ สำนักนายกรัฐมนตรี, ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2507

²⁷ กรมป่าไม้ บันทึกที่ กษ. 0703/805 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2507 เรื่อง การเพิกถอนอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่บางส่วน

เกษตรกำลังพิจารณาข้อเสนอของ อ.ส.ท. อยู่ ควรจะรอฟังผลก่อนพร้อมทั้งเสนอหลักวิชาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดอุทยานแห่งชาติให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วย ทางฝ่าย อ.ส.ท. นั้นยังยืนยันตามข้อเสนอเดิมเพราะการเพิกถอนเขาใหญ่ออกจากอุทยานแห่งชาติจะบ่อนกการวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินการที่ผิดไปจากหลักการจัดอุทยานแห่งชาติได้ เมื่อความเห็นขัดแย้งกันดังนี้ คณะรัฐมนตรีจึงให้นายकुสิต เสนอความเห็นซึ่งสรุปได้ว่ากรมป่าไม้ และ อ.ส.ท. ควรจะประสานงานกัน โดยกันเนื้อที่ออกให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้วให้ อ.ส.ท. เข้าดำเนินการโดยได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมป่าไม้ ตามนัยแห่งมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ในที่สุดคณะรัฐมนตรีจึงให้กรมป่าไม้ อ.ส.ท. และสำนักผังเมืองกระทรวงมหาดไทย ไปพิจารณาร่วมกันว่าจะพิจารณาบริเวณใดให้แก่ อ.ส.ท.²⁸

วิเคราะห์เหตุการณ์ระยะที่ 1 มูลเหตุแห่งความขัดแย้งเกิดจากการที่ อ.ส.ท. นำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี และได้มีมติคณะรัฐมนตรีออกมาให้เพิกถอนอุทยานแห่งชาติบางส่วนเพื่อให้ อ.ส.ท. ดำเนินการ²⁹ การที่ อ.ส.ท. มีโอกาสนำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้รวดเร็วนั้นอาจวินิจฉัยได้จากกรณีที่ อ.ส.ท. มีผู้บังคับบัญชาเป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจนำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้ง่าย ผลจากมติที่ประชุมคณะรัฐมนตรีซึ่งก่อให้เกิดการขัดแย้งนั้นอาจเป็นเพราะคณะรัฐมนตรีไม่ได้สืบสวนเรื่องราวให้แน่ชัดทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง การฟังความเห็นจาก อ.ส.ท. เพียงฝ่ายเดียวคณะรัฐมนตรีก็จะเห็นปัญหาแต่เพียงด้านเดียวซึ่ง อ.ส.ท. นำเสนอเข้าตามคำแนะนำของหน่วยงานนั้นเพราะในนโยบายไม่ได้อธิบายแนวทางปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน และแนวความคิด (Concept) ของ อ.ส.ท. ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอุทยานแห่งชาตินั้นต่างไปจากแนวความคิดของฝ่ายวิชาการทางด้านอุทยานแห่งชาติคือ นอกจากมุ่งทำเป็น Hill Resort ตามแบบอย่างที่พักในฤดูร้อนในต่างประเทศบางแห่งเช่นที่तालัทในเวียดนามใต้ คาร์เมอรูนไซร์แลนด์ ในมาเลเซียแล้ว ในคำชี้แจงของประธาน อ.ส.ท. ตอบข้อวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติงานของอ.ส.ท.บนเขาใหญ่ที่กล่าวว่า...อุทยานแห่งชาติก็ไม่

²⁸ *Ibid.*

²⁹ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, เรื่อง *ขอให้พิจารณาเพิกถอนบริเวณอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่บางส่วน*, *op. cit.*

ใช้ป่าไม้ตามความหมายปกติของคำ³⁰ . . . จะเห็นว่าประธาน อ.ส.ท. ไม่ได้ยอมรับคำว่า อุทยานแห่งชาติในความหมายตามทางวิชาการคำว่า **National Park** ซึ่งหมายถึงการจัดเก็บสถานที่ซึ่งมีลักษณะพิเศษไว้ในสภาพเดิม เพื่อเป็นที่สำหรับเที่ยวชมและศึกษาสภาพเดิมของธรรมชาติเลยยังคงถือความหมาย “ปกติ” ซึ่งหมายถึงสถานที่ตากอากาศธรรมดาเท่านั้น อีกประการหนึ่งก็คือการที่นายกรัฐมนตรีนำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะสอบถามหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องก่อนนั้นอาจวิเคราะห์ได้ว่า เกิดจากความเข้าใจผิดในตำแหน่ง เพราะนายกรัฐมนตรีเป็นทั้งหัวหน้าฝ่ายรัฐบาล และมีฐานะรัฐมนตรีคนหนึ่ง ความแตกต่างจากรัฐมนตรีคนอื่นในตำแหน่งเป็น **first among equals** เท่านั้น ก็กับการเป็นนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาหน่วยงานหน่วยหนึ่ง คือ สำนักนายกรัฐมนตรี ผู้บังคับบัญชาโดยตรงของ อ.ส.ท. อ.ส.ท.เสนอเรื่องนั้นในครั้งแรกเป็นการเสนอผู้บังคับบัญชาโดยตรง³¹ ในฐานะหัวหน้าหน่วยราชการหนึ่งควรจะต้องสอบถามหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสียก่อนจะนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี แต่การที่นำเรื่องเข้าคณะรัฐมนตรีเลยโดยไม่มีข้อเสนอความคิดเห็นจากหน่วยงานอื่นคงจะสำคัญผิดว่า เรื่องนั้นเป็นเรื่องซึ่งผ่านขึ้นมาถึงนายกรัฐมนตรีหัวหน้าฝ่ายรัฐบาลแล้ว เพื่อนำเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเลยซึ่งยืนยันได้จากการที่ต้องมีการเรียกให้หัวหน้าหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องและอาจารย์ในมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เข้าชี้แจงในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในเวลาต่อมา ถึงแม้ว่าตามหลักการนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งอาจนำเรื่องเสนอเข้าคณะรัฐมนตรีเลยโดยไม่ต้องเรียกเรื่องจากกระทรวงอื่นมาก็ตาม ถ้ามีการพิจารณาประสานงานในระดับกระทรวงเสียแต่ต้นแล้ว คณะรัฐมนตรีอาจจะไม่ลงมติให้ อ.ส.ท. ใช้เป็นอาวุธเข้าได้ในที่ประชุมคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติเสมอมาซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

จากข้อโต้แย้งต่าง ๆ ที่คัดค้านกันนั้น จะเห็นได้ว่าเหตุผลข้อใหญ่ที่นำมาได้กันก็คือเจตนารมณ์ของอดีตนายกรัฐมนตรีว่ามีอยู่อย่างไร ไม่มีผู้ใ้ใครมุ่งเสนอเลยว่าการดำเนินการ

³⁰ อ.ส.ท. หนังสือที่ สว. 2500/9406, ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2508 เรื่องข้อวิพากวิจารณ์การปฏิบัติงานของ อ.ส.ท. บนเขาใหญ่

³¹ พลโท เกลิมชัย จารุวัศร์, บันทึกผลการประชุมคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2507 วันที่ 30 มิถุนายน 2507 ณ ห้องประชุมกระทรวงเกษตร

แบบใดจึงจะเป็นผลประโยชน์แก่ประเทศชาติหรือประชาชนมากกว่า ในเรื่องนี้เป็นการแข่งขันระหว่างหลักการกับตัวบุคคลซึ่งจะเห็นว่าตัวบุคคลยังมีความสำคัญมากอยู่ แม้บุคคลผู้นั้นจะตายไปแล้วก็ตามทำให้ไม่ทราบว่าเขาแท้จริงเป็นอย่างไรแน่

ในค่าน Interest Group นั้นจะเห็นว่าในบางกรณีซึ่งตรงกับจุดที่เป็นที่สนใจและมีความเห็นขัดแย้งแล้วเขาก็กล้าที่จะแสดงความเห็นออกมาคัดค้านรัฐบาลได้มากเหมือนกัน ซึ่งนอกจากนิคมไพรสมากมแล้วจะเห็นว่ายังมีข้อเขียนจากบุคคลอื่น ๆ มายังหนังสือพิมพ์อยู่เสมอ ๆ ในบางกรณีถึงกับลงชื่อจริง³² นิคมไพรสมากมนั้น ได้มีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจกรรมอุทยานแห่งชาติตั้งแต่ก่อนที่ อ.ส.ท. จะรับงานมาปฏิบัติเสียอีก³³ ซึ่งบางครั้งก็มีผลและบางครั้งก็ไม่ได้ผลในวงราชการแต่ก็เป็นการกระตุ้นประชาชนอื่น ๆ ให้เกิดความคิดเห็นและกล้าพอที่จะแสดงความคิดเห็นในรูปประชามติให้รัฐบาลได้เห็นบ้าง

ระยะที่ 2

ระยะนี้เป็นการเล่นผลการประชุมของคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ วัตถุประสงค์ในการเสนอระยะนี้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากก็เพื่อจะแสดงให้เห็นว่า การที่จะตกลงกันในเรื่องใดเรื่องหนึ่งในวงราชการนั้นมีความยุ่งยากและต้องประนีประนอมกันเพื่อให้ได้รับความพอใจด้วยกันทุก ๆ ฝ่าย ทั้ง ๆ ที่มีทางเลือกเพียงจำกัดและการประชุมเพื่อตกลงกันนั้น ได้มีการใช้อิทธิพลและค่านิยมของผู้เกี่ยวข้องออกมาได้อย่างไรบ้าง

คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับกิจการอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่นั้นมี 3 คณะ คือ (1) คณะกรรมการฝ่ายอุทยานแห่งชาติมีหน้าที่พิจารณาเรื่องต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ซึ่งเป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ³⁴ คณะกรรมการแห่งชาติชุดนี้แต่งตั้งตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัตินี้ (2) คณะกรรมการพิจารณากำหนดแผนพัฒนาอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่

³² ร.อ. ขุนพิพัฒน์ศรีศิลป์, "จดหมายถึง บ.ก." สยามรัฐ หนังสือพิมพ์รายวัน ฉบับประจำวันที่ 11 มกราคม 2508 หน้า 8.

³³ บุญส่ง เลขะกุล เลขานุการนิคมไพรสมากม หนังสือนิคมไพรสมากม ลงวันที่ 5 มีนาคม 2505 ถึงนายกรัฐมนตรี เรื่องอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ และหนังสือนิคมไพรสมากม ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2506 ถึงคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ เรื่องการทำลายอุทยานแห่งชาติให้เป็น "สวนยายแอก"

³⁴ "พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504", *op. cit.*, มาตรา 15

ทำหน้าที่พิจารณาพัฒนาอุทยานแห่งชาติที่เขาใหญ่โดยเฉพาะได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี ตามข้อเสนอของคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ³⁵ (3) คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณา กำหนดแผนพัฒนาเขาใหญ่ทำหน้าที่ร่างแผนพัฒนาเขาใหญ่เสนอคณะกรรมการพิจารณา กำหนดแผนพัฒนาอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่อีกทีหนึ่ง คณะอนุกรรมการนี้ได้รับการแต่งตั้ง โดยคณะกรรมการเพื่อพิจารณากำหนดแผนพัฒนาเขาใหญ่³⁶

การประชุมคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ โดยหน้าที่จะต้องพิจารณากิจการ ต่าง ๆ เกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร เมื่อ ทราบมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2507 แล้ว ก็จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาเรื่องนี้ในจำนวนกรรมการทั้งหมดนี้ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการประชุมคณะ กรรมการชุดนี้ คือ ประธานกรรมการ - ปลัดกระทรวงเกษตร (ม.ร.ว. จักรทอง ทองใหญ่) ผู้อำนวยการอ.ส.ท. (พลโทเฉลิมชัย จารุวัตร), และอธิบดีกรมป่าไม้ (นายสุจิต พานิชพัฒน์) ในการประชุมครั้งแรก ประธานกรรมการแจ้งในที่ประชุมถึงกรณี อ.ส.ท. นำเรื่องขอเพิก ดอนที่ดินบางส่วนไปเสนอคณะรัฐมนตรีออกมาเป็นมติ โดยไม่ได้ปรึกษาหารือกระทรวง เกษตรก่อนเลยจึงทำให้เกิดปัญหาและกล่าวว่า อ.ส.ท. อาจดำเนินการได้หลายประการโดยไม่ ต้องเพิกถอนสภาพความเป็นอุทยานแห่งชาติเลยในนามของกรมป่าไม้ เพราะเมื่อเพิกถอน แล้วจะขาดผู้ควบคุม ทางฝ่าย อ.ส.ท. รับว่ายินดีรับฟังความเห็นทางวิชาการต่างๆ และแจ้ง ต่อที่ประชุมว่า การที่เรื่องเข้าถึงคณะรัฐมนตรีอย่างรวดเร็วนั้นเป็นเพราะสำนักนาย กรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง และเรื่องก็มาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ (นายถนัด คอมันตร์) ในฐานะประธานกรรมการ อ.ส.ท. นอกจากนั้นก็เป็นการอภิปราย กันในเรื่องหลักวิชาการจัดอุทยานแห่งชาติทั้งสิ้น กรรมการท่านหนึ่ง (ดร. เถลิง ธำรงนาวาสวัสดิ์) เสนอให้ อ.ส.ท. ดำเนินการแก้ไขทางค่านมติคณะรัฐมนตรีแล้วแจ้งให้

³⁵ คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ, บันทึกที่ กษ. 0705/11560 ลงวันที่ 3 กันยายน 2507 เรื่องขอให้แต่งตั้งคณะกรรมการสำหรับพิจารณากำหนดแผนพัฒนาเขาใหญ่

³⁶ คณะกรรมการเพื่อพิจารณากำหนดแผนพัฒนาเขาใหญ่ บันทึกการประชุมครั้งที่ 1/2507 เมื่อ วันที่ 2 ธันวาคม 2507 ณ ตึกบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรี

คณะกรรมการทราบว่า อ.ส.ท. ต้องการเนื้อที่เท่าไรและมีแผนการอย่างไรให้เป็นที่น่าพอใจ³⁷
การประชุมครั้งแรกนี้แสดงให้เห็นว่ามีการถ้อยทีถ้อยอาศัยกันคืออยู่

ต่อมาในการประชุมครั้งที่สอง อ.ส.ท. เริ่มมีข้อเสนอขึ้นแข็งถึงกับขอให้ที่ประชุมพิจารณาด้วยความเป็นธรรมเพราะ อ.ส.ท. เป็นคู่พิพาท³⁸ โดยยืนยันข้อเสนอเดิม คือต้องการเนื้อที่ครึ่งหนึ่งเพื่อจะได้เลี้ยงตัวได้ พร้อมทั้งเสนอให้ที่ประชุมตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณาว่าจะจัดสถานที่ตากอากาศซึ่งรวมโรงแรม ร้านค้า ที่พัก โรงไฟฟ้า และสระว่ายน้ำอย่างไร เมื่อประธานกรรมการเสนอให้คิดถึงสิทธิและชวนา ซึ่งต้องใช้เงินและเขาใหญ่เป็นต้นน้ำลำธาร อ.ส.ท. กลับแย้งในที่ประชุมว่า ที่ประชุมไม่ควรรับความสัมพันธ์ระหว่าง พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ กับปริมาณน้ำ โดยอ้างว่าในสมัยโบราณซึ่งไม่มี พ.ร.บ. นี้ น้ำมีมากกว่าปัจจุบันเสียอีก³⁹ การจะขอสัมปทานจากกรมป่าไม้ก็ไม่อาจจัดการให้เป็นที่ตั้งของความสนใจ เช่น การจัดการเดินป่า การละเล่นและรายการบันเทิงต่างๆ ให้แก่นักท่องเที่ยวได้⁴⁰ เพราะติดขัดกับข้อห้ามในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ⁴¹ การโต้แย้งในที่ประชุมครั้งนี้เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าเป็นการโต้แย้งระหว่างเจตนารมณ์ของ อ.ส.ท. และหลักการทางวิชาการของกระทรวงเกษตรทั้งสิ้น และยังไม่เป็นที่ตกลงกันได้ เพราะข้อเสนอมิจุดหมายปลายทางอยู่ตรงกันข้าม มติในครั้งนั้นจึงเป็นเพียงให้ขอตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากำหนดแผนพัฒนาเป็นสถานที่ตากอากาศต่อไป จากการใช้แย้งในที่ประชุมเช่นกันจะสังเกตได้ว่า อ.ส.ท. เริ่มขัดขืนมากขึ้นอาจเนื่องจากการที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ทางหนังสือพิมพ์ต่างๆ ในระหว่างเดือนมิถุนายน - สิงหาคม 2507 มากก็ได้ ข้อโต้แย้งบางประเด็นของ อ.ส.ท. นั้นแสดงให้เห็นว่า อ.ส.ท. ขาดหลักเหตุผลอยู่มาก (ประเด็นปริมาณน้ำกับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ)

³⁷ คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ, *บันทึกการประชุมครั้งที่ 1/2507, op. cit.*

³⁸ คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ, *บันทึกการประชุมครั้งที่ 2/2507* วันที่ 17 สิงหาคม 2507

ณ ห้องประชุมกระทรวงเกษตร

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ “พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504”, *op.cit.*, มาตรา 16

คณะกรรมการเพื่อพิจารณากำหนดแผนพัฒนาเขาใหญ่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 กันยายน 2507 นั้น กรรมการส่วนใหญ่เป็นบุคคลคนเดียวกับคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ เฉพาะประธานคือ พระยาศรวิศาลวาจาเท่านั้นซึ่งแต่งตั้งใหม่⁴² เริ่มประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2507 ข้อถกเถียงในที่ประชุมก็เป็นไปทำนองเกี่ยวกับการประชุมคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติมีข้อแตกต่างเฉพาะรายละเอียดเท่านั้นเช่น อ.ส.ท. เสนอว่าจะมีฟลอร์โชว์ด้วย และประเทศไทยยังไม่มีสถานที่ตากอากาศแบบของปีนังและเวียตนามเลย จึงควรจะต้องเลือกเอาอย่างใดอย่างหนึ่งระหว่างความเห็นของ อ.ส.ท. กับอุทยานแห่งชาติ และว่ารสนิยมคนไทยไม่ชอบป่า และอาจไม่ชอบอุทยานแห่งชาติแบบของต่างประเทศก็ได้⁴³ กรมป่าไม้และกรมการอื่น ๆ เสนอให้กรมป่าไม้ร่วมมือกับ อ.ส.ท. ดำเนินงานร่วมกัน ปลัดกระทรวงเกษตรเสนอให้แบ่งเขาใหญ่ออกเป็น ๓ เขต คือ ให้เป็นส่วนที่สงวนอย่างสิ้นเชิงส่วนหนึ่ง บริเวณที่จะทำทางเท้าเข้าเที่ยวชม (Trail)⁴⁴ ได้ส่วนหนึ่ง และบริเวณที่อาจจัดบริการต่าง ๆ ได้อีกส่วนหนึ่ง แต่การจะแบ่งออกเป็นสามเขตเท่าไรนั้นต้องพิจารณากันอีก มติที่ประชุมจึงให้ตั้งอนุกรรมการของคณะกรรมการนี้อีกชุดหนึ่งเพื่อวางแผนพัฒนาเสนอคณะกรรมการต่อไป ปัญหาจึงย้ายไปยังคณะอนุกรรมการ ซึ่งมีกรรมการหลัก 3 ฝ่ายคือ กระทรวงเกษตร มีปลัดกระทรวงเป็นประธาน กับกรมป่าไม้และ อ.ส.ท. อนุกรรมการชุดนี้ประชุมกันเมื่อ 12 มกราคม 2508 อ.ส.ท. เริ่มด้วยการอ้างมติคณะรัฐมนตรีเป็นข้อสนับสนุนและยื่นเสนอขอเนื้อที่ 30 ตารางกิโลเมตร ในส่วนที่มีบ้านพักนายกรัฐมนตรีสยามกอล์ฟ และอาคารต่าง ๆ อยู่แล้ว โดยขอให้กระทรวงเกษตรประกาศให้ด้วยว่าสิ่งที่มีอยู่แล้วนั้นจัดสร้างขึ้นก่อนประกาศพระราชกฤษฎีกาอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่⁴⁵ พร้อมทั้งยังจะยอมรับข้อเสนอมารวมกับข้อเสนอมารวมเข้ามามีพิจารณาในการพัฒนาตามแบบของ อ.ส.ท. ด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรเห็นว่าควรจะให้เป็นการพิจารณาของรัฐบาลว่า จะให้

⁴² คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ เรื่อง ขอให้แต่งตั้งคณะกรรมการสำหรับพิจารณากำหนดแผนพัฒนาเขาใหญ่, *op.cit.*

⁴³ คณะกรรมการเพื่อพิจารณากำหนดแผนพัฒนาเขาใหญ่, บันทึกการประชุมครั้งที่ 1/2507.

⁴⁴ Trail หมายถึงทางเท้าสร้างถัดเตาะเข้าไปในป่าเพื่อประโยชน์ในการเข้าเที่ยวชมธรรมชาติ(ผู้เขียน)

⁴⁵ คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณากำหนดแผนพัฒนาเขาใหญ่ บันทึกการประชุมครั้งที่ 1/2508 วันที่ 12 มกราคม 2508 ณ ห้องประชุมกระทรวงเกษตร

พัฒนาไปในแนวอุทยานแห่งชาติหรือ Hill Resort โดยให้กรมป่าไม้และ อ.ส.ท. ร่วมกันวางแผนเพื่อเสนอให้รัฐบาลตัดสินใจต่อไป⁴⁶

มาถึงระยะนี้แสดงให้เห็นว่าเริ่มจะมีการประณีประนอมกันขึ้นแล้ว ระหว่างคู่พิพาท โดยยังยึดแนวทางตามมติคณะรัฐมนตรีที่ให้แบ่งที่ดินบางส่วนให้ อ.ส.ท. อยู่ดั้งเดิมเพียงเปลี่ยนแปลงขนาดและหลักการบางส่วนซึ่งมติคณะรัฐมนตรียังมีปัญหาให้โต้เถียงกันอีกในที่ประชุมคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติซึ่งมีการประชุมกัน หลังจากการประชุมอนุกรรมการแล้ว เรื่องที่โต้เถียงกันมากก็เป็นไปทำนองเดียวกันกับการประชุมครั้งก่อน ๆ มีประเด็นเพิ่มเติมมาบ้างเพียงเล็กน้อย โดยฝ่ายกระทรวงเกษตรยังไม่อยากให้เกิดอนแต่ให้ทำภายในอำนาจในกฎหมายอุทยานแห่งชาติ แต่ อ.ส.ท. อยากให้เพิกถอน อ้างว่าได้รับคำสั่งจากรัฐบาลว่าอย่างนั้น และคณะกรรมการ อ.ส.ท. ก็ลงมติมาเช่นนั้นแล้ว โดยในชั้นแรกจะให้เพิกถอนเพียง 30 ตารางกิโลเมตรก่อน⁴⁷

ข้อเสนอให้ดำเนินการภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่เพิกถอนในเนื้อที่ 30 ตารางกิโลเมตรก่อปัญหาใหม่ขึ้นมาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในฐานะ “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตาม พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดย อ.ส.ท. ขอให้แต่งตั้งให้พนักงานของ อ.ส.ท. เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย⁴⁸ จึงต้องมีการตีความในกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องพนักงานเจ้าหน้าที่อีกเรื่องหนึ่ง⁴⁹

ในระยะนี้ นอกจากความก้าวหน้าของเหตุการณ์ในวงราชการแล้วในส่วนประชาชนก็มีข้อเขียนบทความและข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์มากมายพอรวมความได้ว่า มีความเห็นคัดค้านกับการที่ อ.ส.ท. จะเข้าดำเนินงาน บางท่านอ้างอำนาจกฎหมายคุ้มครองเขา

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ บันทึกการประชุมครั้งที่ 1/2508 วันที่ 22 มกราคม 2508 ณ ห้องประชุมกระทรวงเกษตร

⁴⁸ คณะกรรมการเพื่อพิจารณากำหนดแผนพัฒนาเขาใหญ่ บันทึกการประชุมครั้งที่ 1/2508 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2508 ณ ตึกบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรี

⁴⁹ อ.ส.ท. หนังสือด่วนมากที่ สว. 2500/0171 วันที่ 15 มกราคม 2508 เรื่องข้อปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติและแผนที่เขตที่จะพัฒนา

ใหญ่⁵⁰ บางคนอ้างข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่เขาใหญ่เป็นแหล่งต้นน้ำลำธารเกรงจะเป็นที่เคียดแค้นแก่ราษฎรในที่ราบซึ่งต้องพึ่งน้ำจากเขาใหญ่⁵¹ ฝ่าย อ.ส.ท. เองก็ได้ให้ข่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้พอจะสรุปได้ คือ กรณีเขาใหญ่นั้นยังไม่ได้ปฏิบัติการอะไรลงไปเพราะรัฐบาลกำลังพิจารณาว่าจะให้ อ.ส.ท. ทำหรือให้กรมป่าไม้ดำเนินการเพราะไม่ใช่สถานที่ตากอากาศธรรมดา แต่เป็นอุทยานแห่งชาติ และถ้ากรมป่าไม้ซึ่งมีความรู้ความชำนาญด้านนี้จะเป็นผู้ดำเนินการ อ.ส.ท. ยินดีช่วยเหลือ⁵² ซึ่งจากการให้สัมภาษณ์ครั้งนี้ เรียกเสียงสรรเสริญจากผู้สนใจมากจากปรากฏการณ์นี้แสดงให้เห็นว่าประชาชนนั้นไม่ใช่จะลืมเรื่องอะไร ๆ ง่าย ๆ เสมอไป ถ้าเป็นที่น่าสนใจจริง ๆ แล้วอาจติดตามเรื่องได้นาน ๆ เช่นกัน และการเสนอความเห็นนั้นมีทั้งทางด้านลุ่มทางหลักวิชา ยกย่อง เย้าแหย่ และเรียกร้องความเห็นอกเห็นใจ⁵³ ซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่เรียกร้องการสนับสนุนจากรัฐบาลและประชาชนได้มากกว่าการเสนอคัดค้านอย่างตรงไปตรงมาอย่างเดียว

วิเคราะห์เหตุการณ์ระยะที่ 2 เหตุการณ์ในระยะนี้แสดงให้เห็นถึงความนิยมจัดตั้งคณะกรรมการในวงการบริหารของรัฐบาลไทย ทั้ง ๆ ที่คณะกรรมการที่กล่าวถึงทั้ง 3 คณะมีกรรมการที่สำคัญ ๆ เป็นบุคคลชุดเดียวกันทั้งสิ้น ผลจากการประชุมจึงอาจเรียกได้ว่ามาจากคณะกรรมการชุดเดียวเท่านั้น ข้อโต้แย้งในที่ประชุมทั้ง 3 คณะ ก็เป็นข้อเสนอวนเวียนอยู่ในประเด็นซ้ำ ๆ กันทั้งนั้น มติคณะรัฐมนตรีครั้งนั้นยังเป็นตัวการสำคัญอยู่ เช่นเดิมแต่มีแนวโน้มในการที่จะยินยอมกันได้ เพราะได้ประนีประนอมกันไปมากแล้ว เช่นการยอมลดจำนวนเนื้อที่ลงมาเป็น 30 ตารางกิโลเมตรยังคงเหลือเพียงบัญชีว่าจะยกเลิกหรือไม่เท่านั้น เมื่อพิจารณาจากการโต้แย้งแล้วจะเห็นได้ทันทีว่าการโต้กันนั้นถือพื้นฐานค่านิยม

⁵⁰ “เย็น การดี” (นามปากกา) “ใคร-อะไร-ที่ไหน” *สยามรัฐ* หนังสือพิมพ์รายวัน ฉบับประจำวันที่ 8 มกราคม 2508 หน้า 8.

⁵¹ ร.อ. ชุนพิพัฒน์ ศรีศิลป์, *op. cit.*

⁵² พ.อ. ศิวศักดิ์ สุนทรโรวาท, (รอง ผอ.ก. อ.ส.ท.) *สยามรัฐ* หนังสือพิมพ์รายวัน ฉบับประจำวันที่ 18 มกราคม 2508.

⁵³ คู่มือหนังสือพิมพ์รายวัน *สยามรัฐ* คอลัมน์ “กาบอกข่าว”, ประจำวันที่ 30-31 ธันวาคม 2507, “ใคร-อะไร-ที่ไหน”, ประจำวันที่ 20, 22 มกราคม 2508, และหนังสือพิมพ์รายวัน *สยามนิกร* “จดหมายถึงบ.ก.” ประจำวันที่ 13-14 มกราคม 2508.

ของแต่ละองค์การมาด้วยกัน วัตถุประสงค์ซึ่งต่างกันทำให้ไม่อาจตกลงกันได้ง่ายนักจำเป็นต้อง
เสนอขึ้นไปยังฝ่ายบริหารสูงสุด คือรัฐบาลตัดสินใจขั้นสุดท้าย

เหตุการณ์ปัจจุบัน

จากการประชุมคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งได้ประชุมกันมาเป็นระยะเวลาประมาณ 1 ปีกว่า จึงมีการลงมติกันได้ว่าควรจะเสนอความคิดเห็นในการที่จะดำเนินงานเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ต่อไป จนถึงปัจจุบันนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นการตัดสินใจปัญหาไปครั้งหนึ่ง เพื่อให้การพิพาทคลี่คลายไปได้

มติจากที่ประชุมต่าง ๆ เพื่อเสนอรัฐบาลนี้อาจลำดับเหตุการณ์ได้ ดังนี้คือ ผลจากการประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณากำหนดแผนพัฒนาเขาใหญ่นั้นเกิดการประณีประนอมกันขึ้น และยอมรับข้อเสนอของ อ.ส.ท. ที่ขอให้ประกาศยกเลิกเพียง 30 ตารางกิโลเมตร แต่กระทรวงเกษตรยังไม่ต้องการให้เพิกถอนโดยเสนอให้ดำเนินการในรูปของการแบ่งออกเป็น 3 เขต แล้วให้ อ.ส.ท. เข้าไปดำเนินงานในนามของกรมป่าไม้⁵⁴ เมื่อเป็นที่ตกลงกันได้จึงได้สรุปผลการประชุมเสนอคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติตามข้อตกลง 3 ประการคือ จัดการแบ่งออกเป็น 3 เขต คือ (1) บริเวณจัดให้มีบริการแก่ประชาชน เนื้อที่ 30 ตารางกิโลเมตร มีที่พัก ร้านอาหาร โรงแรม ฯลฯ (2) บริเวณเปิดให้เข้าชมได้โดยการทำทางเดินเท้า (Trail) เข้าไป และ (3) ที่ซึ่งทำการสงวนโดยสิ้นเชิงเพื่อผลทางวิชาการ⁵⁵ คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติพิจารณาข้อเสนอแล้วจึงลงมติให้ดำเนินการได้ตามเสนอโดยไม่ต้องเพิกถอนบริเวณเหล่านั้นออกจากอุทยานแห่งชาติแต่อย่างใด⁵⁶

ในระหว่างเวลาซึ่งคณะกรรมการฯ เสนอเรื่องแก่คณะกรรมการอุทยานแห่งชาตินั้นเกิดมีปัญหาคือใหม่ขึ้นมาอีกเรื่องหนึ่ง คือ อ.ส.ท. มีความข้องใจในการเข้าดำเนินการโดยไม่เพิกถอนบริเวณนั้นออกจากอุทยานแห่งชาติ เกรงว่าจะเป็นการยุ่งยากในภายหลังเนื่อง

⁵⁴ คณะกรรมการเพื่อพิจารณากำหนดแผนพัฒนาเขาใหญ่. *op. cit.*

⁵⁵ กรมป่าไม้, บันทึกที่ กษ. 0705/155 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2508 เรื่องการพิจารณากำหนด

แผนพัฒนาเขาใหญ่

⁵⁶ คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ บันทึกการประชุมครั้งที่ 8/2508 วันที่ 2 สิงหาคม 2508 ณ ห้องประชุมกระทรวงเกษตร

จากพนักงาน อ.ส.ท. ซึ่งเข้าปฏิบัติการณ์ไม่ได้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ⁵⁷ อาจมีความผิดและการดำเนินงานล่าช้าไม่รวดเร็วเท่าที่ควร เพราะต้องมัวแต่ขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะดำเนินการใดๆ ได้ จึงได้มีหนังสือหารือปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมายมายังกระทรวงเกษตร มีสาระสำคัญเกี่ยวกับข้อยกเว้นในกฎหมายบางมาตรา และเจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการตั้ง “พนักงานเจ้าหน้าที่” โดยรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรนั้นจะตั้งจากพนักงานเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นได้หรือไม่⁵⁸ ซึ่งถ้าไม่อาจดำเนินการตามนั้นได้แล้ว อ.ส.ท. ยังอยากให้มีการเพิกถอนเสียดีกว่า เพราะจะสะดวกในการปฏิบัติงาน การหารือกันครั้งนี้เกิดขึ้นก่อนที่กรมการอุทยานแห่งชาติจะทำการประชุมพิจารณาข้อเสนอของคณะอนุกรรมการฯ แต่ที่มีการหารือกันก่อนก็เนื่องจากคณะกรรมการเป็นบุคคลคนเดียวกันทั้งสิ้นนั่นเอง เหมือนหนึ่งว่าทราบมติของอีกคณะกรรมการหนึ่งล่วงหน้า เมื่อเกิดปัญหาซึ่งเกี่ยวกับข้อกฎหมาย เรื่องจึงต้องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาข้อกฎหมายเสียก่อนที่จะดำเนินการใด ๆ⁵⁹ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบความก้าวหน้าของเหตุการณ์แล้ว จะเห็นว่าสามารถทำไปได้พร้อม ๆ กันกับการดำเนินการเพื่อเสนอเรื่องราวไปยังคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ซึ่งเป็นผลดีประการหนึ่งของการใช้คณะบุคคลคนเดียวกัน ข้อกฎหมายซึ่งขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาจึงมีหัวข้อสำคัญ ๆ คือ การแบ่งอุทยานแห่งชาติออกเป็นเขตต่าง ๆ นั้นสามารถทำได้เพียงใดหรือไม่ เพราะในกฎหมายไม่ได้ระบุให้แบ่งเขตเอาไว้ และการตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่อีกเรื่องหนึ่ง ผลจากการหารือปรากฏว่าอาจดำเนินการได้ทั้ง 2 ประการ โดยให้เหตุผลว่าเป็นอำนาจของรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรที่จะแต่งตั้งใครจากหน่วยงานใดก็ได้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ และจะได้รับความคุ้มครองโดยมาตรา 19 แห่ง พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติเหมือนกันหมด ไม่เฉพาะว่าต้องเป็นข้าราชการกระทรวงเกษตรเท่านั้น⁶⁰

57 “พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504” *op.cit.*, มาตรา 16 (13)

58 อ.ส.ท. เรื่องข้อปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติและแผนที่เขตที่จะพัฒนา, *op.cit.*

59 กระทรวงเกษตร หนังสือที่ กษ. 0705/1921 ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2508 เรื่องขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

60 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หนังสือที่ 0503/7486 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2508 , เรื่องการให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ,

คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติเมื่อได้ข้อมูลดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว จึงลงมติได้ โดยให้แบ่งอุทยานแห่งชาติออกเป็น 3 เขต ตั้งกล่าวข้างต้น และให้พนักงาน อ.ส.ท. บางตำแหน่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ได้โดยให้ อ.ส.ท. จัดทำหนังสือเสนอขอมาว่าจะให้พนักงาน ตำแหน่งใดบ้างเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างเป็นทางการต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตร⁶¹

บัดนี้ การพิพาทจึงถึงที่สุดไปตอนหนึ่ง โดยทั้งสองฝ่ายมีความพึงพอใจด้วยกัน ทั้งสิ้น อ.ส.ท. ก็กำลังดำเนินการขอตงพนักงานเจ้าหน้าที่และแผนพัฒนาส่วนที่ได้รับมอบหมาย

วิเคราะห์ ในระยะหลังสุดนี้ปัญหาที่จะทำการวิเคราะห์มีน้อยแต่จากการดำเนินงานแสดงให้เห็นลักษณะหนึ่ง นอกจากการที่ทุกหน่วยพยายามจะปกป้องผลประโยชน์ของแต่ละองค์การแล้วก็คือความล่าช้าในระบบคณะกรรมการ ข้อตกลงที่ได้นั้นมาจากคณะกรรมการ ฯ ซึ่งเป็นคณะบุคคลในคณะกรรมการอุทยานแห่งชาตินั่นเอง ซึ่งถ้ามอบหมายให้ตกลงกันเสียแต่แรก โดยไม่ต้องตั้งเป็นคณะกรรมการจะรวดเร็วขึ้นอีก เพราะคณะกรรมการแต่ละชุดนั้นมีจำนวนมากมายซึ่งส่วนมากไม่ได้ participate เลย เพียงเข้าไปเป็นผู้รับฟังจากผู้ที่มีส่วนได้เสียด้วยเท่านั้นเอง จากการทำผู้เขียนได้มีโอกาสศึกษากระบวนการจัดการประชุมคณะกรรมการแต่ละครั้งนั้นจะเห็นได้ว่าการขอเลื่อนและขอผลัดการประชุมอยู่เสมอ เพราะกรรมการแต่ละคนนั้นมีราชการในหน้าที่มากมายอยู่แล้วหาเวลาที่จะว่างพร้อม ๆ กันยาก ภายในระยะเวลา 1 ปี คณะกรรมการบางคณะประชุมเพียงครั้งเดียวหรือ 2 ครั้งเท่านั้น จะหวังผลความรวดเร็วในการจัดการแบบคณะกรรมการจึงทำไม่ได้อาจได้ผลทางการประสานงานมากขึ้นเท่านั้น

สรุป

ผลของการกำหนดแต่เพียงเป้าหมายโดยไม่มีนโยบายพอที่จะเป็นแนวปฏิบัติซึ่งมีผลสืบเนื่องให้มีการพิพาทระหว่างหน่วยงานขึ้น อาจสรุปได้ดังนี้ คือ

ประเด็น (Issue) การพิพาทระหว่างหน่วยงานในครั้งนั้นเกิดจากประเด็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่โดยมีฝ่ายหนึ่งประสงค์จะจัดการตามหลักวิชาการ

⁶¹ คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ, *บันทึกการประชุมครั้งที่ 3/2508, op. cit.*

จัดอุทยานแห่งชาติในความหมายจากคำว่า **National Park** แต่ฝ่ายหนึ่งมีความประสงค์ที่จะปรับปรุงสำหรับเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจโดยเฉพาะ แบบ **Hill Resort** มีการจัดการบำรุงความสุขและรายการบันเทิงต่าง ๆ ซึ่งผลที่จะได้รับจากการดำเนินการทั้งสองฝ่ายนั้นเป็นไปในทางตรงกันข้าม

คู่พิพาท (Disputed Parties) คู่พิพาทในประเด็นนี้ในทางราชการมีอยู่ 2 หน่วยงาน คือ กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตร หน่วยงานทางวิชาการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะอย่างในด้านการป่าไม้ซึ่งรวมการจัดอุทยานแห่งชาติไว้ด้วย หน่วยงานนี้มุ่งดำเนินการตามแนวความคิดทางหลักวิชาการในความหมายที่ว่า **National Park** อีกฝ่ายหนึ่ง คือ อ.ส.ท. องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมปรับปรุงสถานที่ต่าง ๆ ที่มีจุดเด่นให้เป็นที่น่าเที่ยว โดยการจัดที่พักแรมและบริการต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว องค์การนี้มุ่งที่จะปรับปรุงสถานที่ในประเด็นให้เป็นที่พักตากอากาศอย่างแท้จริงตามความหมายของคำว่า **Hill Resort** แบบศาลัดในเวียตนาม หรือ คาร์เมอรูนไฮแลนด์ในมาเลเซีย

อีกกลุ่มหนึ่งซึ่งมีความสนใจในการจัดการอุทยานแห่งชาติ และมีความคิดเห็นสนับสนุนฝ่ายแรก คือ กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตร ในรูปของ **Interest Group** ได้แก่ ประชาชนทั่วไป และนิคมไพรสมาคม ความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มนี้แสดงออกโดยทางฝ่ายบริการสื่อมวลชน โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ กลุ่มชนคณะนี้มีความคิดเห็นว่าการจัดอุทยานแห่งชาติควรเป็นหน้าที่ของกรมป่าไม้ซึ่งมีผู้มีความรู้ความชำนาญในวิชาการสาขานี้มากมาย พอที่จะจัดให้เป็นอุทยานแห่งชาติตามหลักสากลได้

ข้อสนับสนุนทางกฎหมาย กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตร ปฏิบัติงานอาศัยความในพระราชบัญญัติว่าด้วยอุทยานแห่งชาติซึ่งประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. 2504 เพราะเหตุว่าพระราชบัญญัตินี้ กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตร เป็นผู้เสนอหลักการต่าง ๆ จึงเป็นไปในแนวความคิดที่จะหวงห้ามให้เป็น **National Park** ในแบบสากล ส่วนองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยนั้นมีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการท่องเที่ยวในรูปของพระราชกฤษฎีกา มอบหมายให้ปฏิบัติงานหลายประการครอบคลุมกิจกรรมซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาได้ง่ายถ้าหากว่าสถานที่นั้น ๆ อยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายฉบับอื่น ในกรณีนี้ อ.ส.ท. แก้ปัญหาโดยการเสนอให้คณะรัฐมนตรีประกาศเพิกถอนอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่

บางส่วนโดยพระราชกฤษฎีกา คณะรัฐมนตรีรับหลักการให้ดำเนินการเพิกถอนได้ แต่ยังไม่ได้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาเพิกถอน มติคณะรัฐมนตรีข้อนี้จึงเป็นเสมือนกฎหมายสนับสนุน อ.ส.ท. อีกประการหนึ่ง

มาตรการของรัฐบาลเพื่อแก้ข้อพิพาท เนื่องจากเป้าหมายของ 2 องค์การซึ่งรัฐบาลมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่เหลื่อมล้ำคาบเกี่ยวกัน อยู่ในประเด็นนี้ไม่อาจดำเนินไปในทางหนึ่งทางใดได้ เพราะความเห็นขัดแย้งกัน รัฐบาลแก้ไขปัญหารื้อนี้โดยการพยายามให้มีการประนีประนอมกันโดยคณะกรรมการร่วมในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการที่รัฐบาลแต่งตั้งให้พิจารณาในเรื่องนี้มี 3 คณะ คือ (1) คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ (2) คณะกรรมการเพื่อพิจารณากำหนดแผนพัฒนาเขาใหญ่ (3) คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณากำหนดแผนพัฒนาเขาใหญ่

ผลการประนีประนอมเหตุการณ์ ระหว่าง เดือน มิถุนายน 2507-พฤศจิกายน 2508 จากข้อเสนอของ อ.ส.ท. ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเพิกถอนอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่บางส่วนนั้น อ.ส.ท. เสนอเข้าดำเนินงานในอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ประมาณครึ่งหนึ่ง เพื่อให้สามารถดำเนินงานให้พอเลี้ยงตัวได้ ต่อมาเมื่อเกิดการโต้แย้งกันขึ้น และรัฐบาลให้คณะกรรมการพิจารณาการร่วมมือประสานงานกันทำระหว่างทั้งสองหน่วยงานคู่พิพาทการพิจารณาของคณะกรรมการมีมติให้จัดแบ่งอุทยานออกเป็น 3 เขต คือ เขตเปิดบริการประชาชน เขตให้เข้าเที่ยวชมได้บางส่วน และเขตสงวนเพื่อผลทางวิชาการ ผู้ที่จะเข้าดำเนินงานในเขตต่างๆ จึงมีการแบ่งสรรกันในตัวเอง คือ เขตเปิดบริการประชาชนนั้นให้อ.ส.ท. เข้าดำเนินงาน เขตเข้าเที่ยวชมได้บางส่วนนั้นร่วมมือกันทำ ส่วนเขตสงวนนั้นให้อยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตร โดยไม่ต้องมีการเพิกถอนสภาพความเป็นอุทยานแห่งชาติแต่อย่างไร เข้าใจว่ามติคณะรัฐมนตรีที่ให้มีการเพิกถอนคงจะระงับไปเพราะ อ.ส.ท. ขอมทกลงในส่วนที่ได้รับ อ.ส.ท. จึงเสนอปัญหาใหม่ขึ้นมาอีก กล่าวคือในฐานะที่ยังเป็นอุทยานแห่งชาติการเข้าดำเนินงานโดยไม่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นการไม่สะดวก คณะกรรมการจึงมีมติให้แต่งตั้งพนักงาน อ.ส.ท. บางตำแหน่ง ให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ

ความคิดเห็นของผู้เขียน

เกี่ยวกับนโยบาย พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติและพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวนั้นมีเขตกว้างครอบคลุมดำเนินการเหลื่อมล้ำกันอยู่ ทำให้ผู้ที่พยายามตีความตามตัวบทกฎหมาย ทำให้ขอบเขตการปฏิบัติงานกระทบกระทั่งถึงกันอยู่เสมอ เพราะแต่ละฝ่ายพิจารณาตามค่านิยมของแต่ละองค์กร เพื่อให้เป็นผลประโยชน์แก่องค์การของตนมากที่สุด และอาจได้รับผลประโยชน์ส่วนตัวรวมอยู่ด้วยก็ได้ เจตนารมณ์อันไม่แน่นอนในการตรากฎหมายจึงเป็นเหตุให้มีการพิพาทเกิดขึ้นได้ประการหนึ่ง มติคณะรัฐมนตรีซึ่งต้องถือปฏิบัติมีผลบังคับเกือบเท่ากฎหมายเป็นอีกประการหนึ่ง การรับวินิจฉัยสั่งการโดยไม่ได้สืบสวนข้อมูลต่างๆ ให้ถี่ถ้วนเสียก่อนดังเช่น มติรับหลักการให้เพิกถอนครั้ง^{๕๕} ทำให้มีผลไปคอยบีบบังคับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้มาก เพราะเป็นการตัดทางเลือกในบางส่วนออกเสีย กฎหมายทั้งสองฉบับนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นเป้าหมายของรัฐบาลแต่รัฐบาลไม่ได้มีแนวนโยบายที่แน่นอนว่า แต่ละองค์กรนั้นควรจะปฏิบัติงานไปในแนวทางใดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ประกาศใช้ในสมัยรัฐบาลคณะปฏิวัติทั้งสิ้น ซึ่งการอภิปรายต่างๆ ทำกันในวงจำกัดมาก และจากการสนทนากับผู้ที่เกี่ยวข้องในราชการจะเห็นว่าเป็นการรีบร้อนเสนอเพื่อให้มีขึ้นเพราะสามารถทำได้อย่างรวดเร็ว กฎหมายซึ่งฝ่ายรัฐบาลเสนอนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่นิติบัญญัติมักจะผ่านอย่างรวดเร็ว การอภิปรายแทบจะไม่มีเสียจึงไม่อาจทราบเจตนารมณ์อันแน่นอนได้ แม้แต่คำว่าอุทยานแห่งชาติในกฎหมายเอง คณะรัฐบาลยังไม่มึนโยบายแน่ชัดว่าจะให้มีสภาพเช่นไร จะทำแบบสากลหรือแบบไทย ยังเป็นปัญหาอีกอยู่แม้แต่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในวงการเองก็ยังอ้างถึงอยู่เสมอว่า ควรเป็นเรื่องนโยบายของรัฐบาลที่จะตัดสินใจว่าจะให้เป็นอุทยานแห่งชาติในแบบ **National Park** หรือสถานที่ตากอากาศแบบ **Hill Resort**⁶² การที่ไม่มึนโยบายที่แน่นอนต่อ

⁶² ม.ร.ว. จักรทอง ทองใหญ่ ปลัดกระทรวงเกษตร ในบันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณากำหนดแผนพัฒนาเขาใหญ่ครั้งที่ 1/2508, *op.cit.*, และวิทย์ ขอสองรัตน์ ที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงเกษตร บันทึกต่อท้ายบันทึกกรมป่าไม้ที่ กษ, 0701/น. 115 ลงวันที่ 8 มกราคม 2508 *เรื่องปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติ*

เป้าหมายที่กำหนดไว้เฝ้าเองทำให้เกิดการขัดแย้งกันได้มากเพราะแต่ละหน่วยงานต้องตัดสินใจเอาเองในระดับการบริหารซึ่งการตัดสินใจแบบนี้มักจะทำไปตามค่านิยมขององค์กรนั้น ๆ เอง ซึ่งมักจะเข้ากันไม่ได้กับค่านิยมของอีกองค์กรหนึ่งซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้อง

เกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการ ปัญหาในการพิพาทเรื่องนี้เกิดจากการที่ อ.ส.ท. นำเรื่องการขอเพิกถอนเสนอผู้บังคับบัญชา คือ นายกรัฐมนตรีในฐานะหน่วยงานเจ้าสังกัด นายกรัฐมนตรีเมื่อได้รับข้อเสนอก็นำเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเลยไม่ได้สืบสวนเรื่องราวจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การพิจารณานำเข้าเสนอคณะรัฐมนตรีจึงได้รับข้อมูลจาก อ.ส.ท. เพียงฝ่ายเดียว การวินิจฉัยสั่งการในเบื้องต้นครั้งนี้อาจพิจารณาได้ว่า ข้อเสนออันนี้เป็นที่น่าเชื่อถือได้เพราะจากการที่ อ.ส.ท. เป็นหน่วยงานซึ่งมีนายถนัด คอมันตร์ เป็นประธานกรรมการ (รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ) ท่านผู้นี้เป็นผู้ที่มีอิทธิพลได้รับความเชื่อถือจากคณะรัฐมนตรีอยู่มาก ประกอบกับคณะรัฐมนตรีเคยมีแนวโน้มสนับสนุน อ.ส.ท. อยู่แล้ว⁶³ เรื่องจึงผ่านไปได้สะดวก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรถึงแม้ว่าอาจอยู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งนั้นก็ช่วยก็ไม่อาจโต้แย้งคัดค้านได้ เนื่องจากไม่ได้เตรียมข้อมูลจากหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชามาสนับสนุนให้เพียงพอนั่นเอง ผลจากการพิจารณาข้อพิพาทครั้งนั้นนี้ จึงมีผลไปในทางที่เรียกว่า การประนีประนอมกัน (Compromise) อย่างกว้างๆ เท่านั้น คือ แบ่งครึ่งให้ซึ่งในระบบการเมืองที่มีนักการเมืองที่แท้จริง (คือเป็นผู้ซึ่งได้รับเลือกจากประชาชนเข้ามาปกครองบ้านเมือง) นั้น การวางนโยบายต่างๆ จะมีกว้างๆ และเป็นผลจากการประนีประนอม เพราะต้องพิจารณาผลประโยชน์ของคณะบุคคลหลายฝ่าย นักการเมืองมักจะไม่ค่อยกล้าเสี่ยงในการที่ทำให้ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ไม่พอใจ⁶⁴ เกรงว่าอาจเสียคะแนนเสียงสนับสนุนในการเลือกตั้ง นโยบายกว้างๆ ของนักการเมืองจึงอาจก่อให้เกิดการประนีประนอมกันได้เมื่อเกิดมีปัญหาขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์

⁶³ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่องการปรับปรุงเขาใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา *op.cit.*

⁶⁴ Dimock and Di noek, *op.cit.*, p. 77.

ในกรณีนี้ปัญหาที่ทำให้ต้องมาประณีประนอมกันภายหลังอาจกล่าวได้ว่า ไม่ได้เกิดจากการวางนโยบายกว้างๆ แต่เกิดจากการไม่มีนโยบาย มีแต่เป้าหมายมากกว่า ผู้ที่ทำหน้าที่ทางการเมืองในปัจจุบันซึ่งเป็นข้าราชการประจำทั้งสิ้น ฝ่ายการเมืองมีหน้าที่ในการวางนโยบายซึ่งในขั้นนี้อาจมีการประณีประนอมกันได้มาก แต่เมื่อฝ่ายการเมืองได้ตกลงกันจนเป็นนโยบายที่แน่นอน และมอบให้หน่วยงานนำไปปฏิบัติแล้วหน่วยงานซึ่งได้รับนโยบายที่ชัดเจนเป็นแนวทางปฏิบัติก็ควรทำงานไปได้ทันที โดยไม่ต้องขัดแย้งกับหน่วยงานอื่น ๆ ในแง่นโยบายและจุดประสงค์ของงานที่ตนทำอยู่ หากจะมีข้อขัดข้องอยู่ก็ควรเป็นปัญหาในทางปฏิบัติซึ่งไม่จำเป็นต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้วินิจฉัยอีก เว้นแต่กรณีที่เป็นจริง ๆ กลุ่มผลประโยชน์ในกรณีนี้ถึงแม้จะไม่ก่อให้เกิดผลโดยตรงที่จะให้มีการประณีประนอมก็ตามแต่อาจถือได้ว่าเป็นการทำให้ฝ่ายบริหารต้องนำมาพิจารณาเหมือนกัน เพราะในการประชุมกรรมการหลายครั้งได้มีการ อ่างถึงการ วิพากษ์วิจารณ์ จากหนังสือพิมพ์ ซึ่งฝ่ายบริหารเหล่านั้นเห็นว่าเป็นการเสียหายมาก ฝ่ายที่เห็นว่าตนถูกวิพากษ์วิจารณ์มากก็คือ อ.ส.ท. จนถึงกับรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ (นายถนัด คอมันตร์) ต้องออกรายการโทรทัศน์เพื่อแถลงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องนี้⁶⁵ แสดงให้เห็นว่าถึงแม้ว่าผู้บริหารประเทศในฐานะนักการเมืองในปัจจุบันไม่ได้เข้ามาบริหารประเทศตามวิถีทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยก็ตาม แต่ก็มีคามจำเป็นที่ต้องนำความเห็นของกลุ่มผลประโยชน์ต่างประชาชนมาพิจารณาเหมือนกัน ถ้าประชาชนกลุ่มนั้นได้แสดงความคิดเห็นออกมาให้เป็นที่รู้ทั่วกัน

การโต้แย้ง ในการโต้แย้งเพื่อการดำเนินงานตามเป้าหมายของแต่ละองค์การนั้น จะเห็นว่ามีส่วนซึ่งปะปนกันระหว่างหลักการกับการพิจารณาตัวบุคคล แต่การพิจารณาตัวบุคคลรู้สึกว่าจะมีส่วนมากกว่าหลักการ ทั้งจะเห็นได้จากการวินิจฉัยสั่งการข้างต้นที่เห็นได้

⁶⁵ คณะกรรมการเพื่อพิจารณากำหนดแผนพัฒนาชาติใหญ่, *บันทึกการประชุมครั้งที่ 1/2508, op.cit.*

ชัด คือ การที่ทั้งสองฝ่ายพยายามเน้นถึงเจตนารมณ์ของอดีตนายกรัฐมนตรีก่อนการจัด
เขาใหญ่ว่าจะให้จัดไปในทางใด ส่วนการโต้แย้งกันในประเด็นอื่น ๆ นั้น การนำตัวบุคคล
เข้ามาพิจารณานั้นจะเห็นได้ชัดจากการโต้แย้งกันระหว่าง อ.ส.ท. กับนิยมไพรสมาคม โดย
หลักการแล้วองค์การทั้งสองนั้นเป็นสถาบัน การโต้แย้งควรจะทำกันในหลักการของแต่ละ
องค์การ แต่ตามข้อเท็จจริงนั้นมุ่งวิพากษ์วิจารณ์ตัวบุคคลเสียมากกว่า นิยมไพรสมาคมก็มุ่ง
ที่จะวิพากษ์วิจารณ์รัฐมนตรีต่างประเทศ ซึ่งมีบทบาทมากในการจัดอุทยานแห่งชาติหลายครั้ง
เช่นการจัดภูกระดึงให้เป็นสถานที่ตากอากาศแบบต่างประเทศ และการจัดอุทยานแห่งชาติ
เขาใหญ่นั้น นิยมไพรสมาคมกล่าวว่ารัฐมนตรีท่านหนึ่งในปัจจุบันเคยเป็นเอกอัครราชทูตใน
สหรัฐอเมริกาเป็นเวลานาน อาจเข้าใจว่ารู้เรื่องเกี่ยวกับการจัดอุทยานแห่งชาติดีก็ได้⁶⁶ ซึ่ง
พิจารณาได้ง่าย ๆ ว่าหมายถึง นายถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ
นั่นเอง ฝ่าย อ.ส.ท. นั้นก็วิพากษ์วิจารณ์นิยมไพรสมาคมในนามของนายแพทย์บุญส่ง เลขะกุล
ตามบุคลิกลักษณะและการกระทำของนายแพทย์บุญส่ง เป็นการส่วนตัวมากกว่าหลักการ
ของนิยมไพรสมาคม กล่าวคือ อ้างว่าการที่นิยมไพรสมาคมต้องการจัดเป็นอุทยานแห่งชาติ
ตามหลักวิชาอย่างจริงจังนั้นเพื่อต้องการเข้าไปล่าสัตว์และชมเป็นการส่วนตัวเสียเอง เพราะ
ชอบในกีฬาประเภทนี้ และมีทุนทรัพย์พอที่จะจัดการเดินทางล่าสัตว์เป็นกลุ่มใหญ่ได้ และ
ยังได้กล่าวถึงการกระทำในอดีตของนายแพทย์บุญส่งว่า เคยฆ่าสัตว์ตัดชีวิตมามากต้องการที่
จะแสดงออกเพื่อกลบเกลื่อนความผิดพลาดในอดีตนั่นเอง⁶⁷ ซึ่งการที่จะนำพฤติกรรมส่วน
บุคคลมาเป็นเหตุผลสำคัญในการโต้แย้งกันนี้ไม่ก่อให้เกิดผลดีอันใดขึ้นมาเลย เพราะไม่มีทาง
จับต้นได้ควรพิจารณากันในข้อที่ว่านิยมไพรสมาคมนี้มีหลักการอย่างไรมากกว่า เพราะ
นิยมไพรสมาคมไม่ใช่คน ๆ เดียว และนายแพทย์บุญส่ง ก็ใช้ว่าจะจะเป็นเลขาธิการสมาคมนี้
อยู่ได้ตลอดไป ในด้าน อ.ส.ท. ก็เช่นกัน อ.ส.ท. เป็นเพียงสถาบันหนึ่ง ตัวบุคคลที่เข้า

⁶⁶ บุญส่ง เลขะกุล, "อ.ส.ท. กับอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่," หนังสือพิมพ์สยามรัฐสัปดาห์
วิจารณ์, ปีที่ 10 ฉบับที่ 45 ประจำวันที่ 3 พฤษภาคม 2507 หน้า 15

⁶⁷ อ.ส.ท. เรื่องข้อวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติงานของ อ.ส.ท. บนเขาใหญ่, *op. cit.*

บริหารงานนั้น ๆ อาจเปลี่ยนแปลงได้เสมอ หลักการของสถาบันจะยืนยงมากกว่าตัวบุคคล ถ้าค้นพบว่าหลักการของสถาบันใดสถาบันหนึ่งไม่ดีพอ การที่จะปรับปรุงแก้ไขจะได้ประโยชน์แก่ประเทศชาติส่วนรวมมากขึ้น

ผลจากการประณิษยนอมครั้งนี้ แสดงให้เห็นว่าการที่ไม่มีนโยบายที่แน่นอนนั้น รัฐบาลต้องคอยพิจารณาอยู่เรื่อย ๆ ว่าเรื่องใดควรจะเป็นอย่างไร กระบวนการพิจารณาข้อพิพาทในครั้งนั้นและสามารถตกลงกันได้ เป็นเพียงการตัดตอนวินิจฉัยสั่งการไปเสียคราวหนึ่งเท่านั้น ในโอกาสต่อไปถ้ามีปัญหาขึ้นมาอีกรัฐบาลก็ต้องนำมาพิจารณากันใหม่แล้วตัดสินไปเสียอีกครึ่งหนึ่ง เพราะในครั้งนั้นก็ยังไม่ได้มีแนวทางปฏิบัติวางไว้อย่างแน่นอนว่าถ้ามีปัญหาเกิดขึ้นในบริเวณนี้อีกจะปฏิบัติอย่างไร เมื่อคิดว่าการพิพาทครั้งนี้เป็นเพียงเรื่องหนึ่งในกรณีพิพาทซึ่งอาจมีหลายเรื่อง คณะรัฐมนตรีซึ่งควรจะทำหน้าที่พิจารณาวางนโยบายเพื่อบริหารประเทศให้เจริญก้าวหน้า กลับต้องมาใช้เวลาพิจารณากรณีพิพาทหน้าที่ประจำของหน่วยงานต่าง ๆ เสียมากขึ้นกว่าที่จำเป็น

บทส่งท้าย

เมื่อพิจารณาข้อพิพาทระหว่างกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตร และ อ.ส.ท. เสร็จสิ้นไปครั้งหนึ่งแล้ว ปัญหาใหม่ก็เริ่มก่อตัวขึ้นมา กล่าวคือ เริ่มมีหน่วยงานต่าง ๆ ขอเข้าไปดำเนินการบนเขาใหญ่เกิดขึ้นมาอีก หน่วยแรกคือ กองทัพอากาศมีสถานีตรวจอากาศอยู่แห่งหนึ่งแล้วแต่ต่อมากรมอุตุนิยมวิทยาขอเข้าไปตั้งสถานีตรวจอากาศของตนเอง และ อ.ส.ท. ก็ไม่ยอมให้อยู่ในที่ซึ่งจะเปิดบริการประชาชนซึ่ง อ.ส.ท. มีอำนาจในบริเวณนั้น⁶⁸ คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติจึงต้องนำมาพิจารณากันใหม่ว่าสมควรประการใดหรือไม่และเป็นที่แน่ใจว่ากระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ อาจหาเหตุมาขอปลูกสร้างอาคารเพิ่มขึ้น เช่น กรมการปกครอง เทศบาล กระทรวงการต่างประเทศ อย่างที่ทำอยู่ที่ตอยสุเทพ เชียงใหม่ อีก

⁶⁸ คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ, บันทึกการประชุมครั้งที่ 4/2508, ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2508 ณ ห้องประชุมกระทรวงเกษตร.

ปัญหาหนึ่งซึ่งตามติดมาหลังจากการอนุญาตให้พนักงาน อ.ส.ท. บางตำแหน่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ กรมทรัพยากรธรณีซึ่งมีกรรมการอยู่ในคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติด้วยท่านหนึ่ง ก็เสนอขอให้แต่งตั้งอธิบดีกรมทรัพยากรธรณีเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยตำแหน่งหนึ่ง โดยอ้างถึงการที่ต้องมีการปฏิบัติการเกี่ยวกับสินแร่ต่าง ๆ ในอุทยานแห่งชาติด้วย⁶⁹ แต่ในกรณีอธิบดีกรมทรัพยากรธรณีนี้ ประธานกรรมการโต้แย้งว่ามีบทยกเว้นอยู่แล้วเกี่ยวกับสินแร่และสัมปทานเหมืองแร่ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ⁷⁰ จึงไม่จำเป็นต้องแต่งตั้ง

เหตุการณ์ข้างต้นเป็นเพียงส่วนเริ่มต้นของผลที่จะตามมาภายหลัง การประณัติประนอมข้อพิพาทซึ่งเป็นตัวอย่างให้หน่วยงานอื่นเจริญรอยตาม ซึ่งไม่อาจทำนายได้ว่าจะมีหน่วยงานอื่นใดอีกหรือไม่ที่จะขอเข้าไปมีส่วนในอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ด้วย

ในค่าน อ.ส.ท. นั้น วิวัฒนาการล่าสุดของ อ.ส.ท. ตามข่าวในหนังสือพิมพ์ นั้น ปรากฏว่าปัจจุบันนี้ การปฏิบัติงานของ อ.ส.ท. ในรูปของรัฐวิสาหกิจนั้นไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกำลังดำเนินการแก้กฎหมายใหม่ โดยให้มุ่งในค่านส่งเสริมการท่องเที่ยวแต่อย่างเดียวไม่ดำเนินกิจการเสียเองเลย⁷¹ ซึ่งการแก้ไขครั้งนี้จะเข้าไปมีผลกับการวินิจฉัยสั่งการให้มีการประณัติประนอมและ อ.ส.ท. ได้บริเวณส่วนหนึ่งไปดำเนินการ ถักกฎหมายใหม่ซึ่งจะทำการแก้ไขเป็นกฎหมายออกมาตามนั้นจริง อ.ส.ท. ก็จะต้องวางมือจากบริเวณนั้น ปัญหาผู้ที่จะเข้าไปดำเนินการแทน อ.ส.ท. ก็จะต้องมีการโต้แย้งกันอีก ผู้เขียนเชื่อว่า อ.ส.ท. ในฐานะมุ่งส่งเสริมก็จะยังงยึดครองอำนาจการอนุญาตให้ผู้เช่าช่วงเข้าดำเนินงานไว้ในกำมือ ซึ่งจะยุ่งยากต่อการดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักวิชาการจัดอุทยานแห่งชาติอีกเป็นแน่ ไม่ช้าไม่นานก็คงต้องมีการตัดสินกรณีพิพาทข้อใหม่อีกครั้งหนึ่ง.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ “พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504”, *op. cit.*, มาตรา 30.

⁷¹ พลโทเฉลิมชัย จารุวัตร, ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ *ไทยรัฐ* หนังสือพิมพ์รายวัน ฉบับประจำวัน ที่ 4 กุมภาพันธ์ 2509 หน้า 3.

ลำดับเหตุการณ์ย่อ

- พ.ศ. 2502
28 กรกฎาคม รัฐบาลจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว (อ.ส.ท.)
- พ.ศ. 2504
3 ตุลาคม รัฐบาลประกาศใช้ พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ
- พ.ศ. 2505
18 กันยายน รัฐบาลออกพระราชกฤษฎีกายกที่ดินเขาใหญ่ขึ้นเป็นอุทยานแห่งชาติ
- พ.ศ. 2507
24 มีนาคม อ.ส.ท. รับผิดชอบบริเวณที่พักรับรองและบ้านพักต่าง ๆ จากสำนักงาน สลากกินแบ่งรัฐบาลมาดำเนินการ
- 16 มิถุนายน อ.ส.ท. เสนอเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีขอเพิกถอนบริเวณป่าเขาใหญ่บางส่วนออกจากอุทยานแห่งชาติเพื่อให้ อ.ส.ท. เข้าดำเนินงาน โดยขอเพิกถอนจำนวนครึ่งหนึ่งของเนื้อที่ป่าเขาใหญ่
- คณะรัฐมนตรีรับหลักการให้ไปดำเนินการ
- 16-30 มิถุนายน ข้อเขียนจากผู้สนใจในหนังสือพิมพ์คัดค้านข้อเสนอของ อ.ส.ท.
- 30 มิถุนายน คณะรัฐมนตรีเรียกนายคุสิต พานิชพัฒน์ รองอธิบดีกรมป่าไม้ในขณะนั้น และนายนฤต พันธุ์บุรณะ อาจารย์คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เข้าชี้แจงร่วมกับพลโทเฉลิมชัย จารุวัชร ผู้ช่วยกรรมการ อ.ส.ท.
- คณะรัฐมนตรีตกลงให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปตกลงกันในเรื่องรายละเอียดเกี่ยวกับการเพิกถอน
- คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติประชุมไม่เห็นด้วยกับการขอให้เพิกถอนเขาใหญ่ออกจากอุทยานแห่งชาติตามข้อเสนอของ อ.ส.ท.
- 1-31 สิงหาคม มีข้อเขียนโต้แย้งข้อเสนอของ อ.ส.ท. ในหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ มาก
- 22 กันยายน แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากำหนดแผนพัฒนาเขาใหญ่

๒ ธันวาคม แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากำหนดแผนพัฒนาเขาใหญ่
 ธันวาคม มีข้อเขียนคัดค้านในหนังสือพิมพ์เรื่อย ๆ

พ.ศ. ๒๕๐๘

๑๒ มกราคม คณะอนุกรรมการฯ ประชุม อ.ส.ท. เสนอให้เพิกถอนเนื้อที่เพื่อ
 ดำเนินการในระยะแรก ๓๐ ตารางกิโลเมตร ในส่วนที่รับมาดำเนินการจาก
 สำนักงานสลากกินแบ่งฯ

๑๕ มกราคม อ.ส.ท. ขอปรึกษาข้อกฎหมายและปัญหาการแต่งตั้งพนักงานของ
 อ.ส.ท. เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ

๒๒ มกราคม คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติมีมติให้ อ.ส.ท. เข้าดำเนินการในเนื้อที่
 ๓๐ ตารางกิโลเมตร โดยไม่ต้องเพิกถอนสภาพความเป็นอุทยานแห่งชาติ
 แต่อย่างใด

อ.ส.ท. ขอให้แต่งตั้งพนักงาน อ.ส.ท. เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อ
 สะดวกในการปฏิบัติงาน

๒ สิงหาคม คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ มีมติให้แบ่งอุทยานเขาใหญ่ออกเป็น
 ๘ เขต คือ (๑) บริเวณที่จัดให้มีบริการต่างๆ แก่ประชาชนในเนื้อที่ตาม
 ข้อเสนอของ อ.ส.ท. ๓๐ ตารางกิโลเมตร (๒) บริเวณเปิดให้เข้าชมได้
 โดยทางเท้า (Trail) (๓) บริเวณสงวนโดยสันเขิง เพื่อผลทางวิชาการ
 และให้แต่งตั้งพนักงาน อ.ส.ท. บางตำแหน่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ได้

๑๕ พฤศจิกายน หน่วยราชการอื่นๆ เช่น กรมอุตุนิยมวิทยา กรมทรัพยากรธรณี เริ่ม
 ขอเข้ามีส่วนในอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่