

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอนุมัติให้บุคคลเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย
ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๖ และการอนุมัติให้ทำการ
ปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติ
ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

กรมป่าไม้ได้มีบันทึก ที่ กษ ๐๗๐๗/๒๔๘๗๐ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๒๗ ถึง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้กำหนดนโยบายให้
กระจายอำนาจการอนุมัติการอนุญาตให้บุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวน
แห่งชาติได้เป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๖^๑ และอนุมัติการอนุญาตให้บุคคลใดทำการบำรุงป่า
หรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวน
แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึง
อนุมัติเป็นหลักการให้กรมป่าไม้พิจารณาอนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่า
สงวนแห่งชาติเฉพาะเพื่อการเกษตรกรรมในเนื้อที่รายละไม่เกิน ๒๐ ไร่ โดยไม่ต้องขออนุมัติจาก
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นราย ๆ ไป และอนุมัติหลักการให้พิจารณาสั่ง
อนุญาตให้บุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยมอบให้
ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ส่งอนุมัติแทนและอนุญาตได้รายละไม่เกิน ๑,๐๐ ไร่ อธิบดีกรมป่าไม้สั่ง
อนุมัติการอนุญาตได้รายละไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ ไร่ ทั้งนี้ โดยไม่ต้องขออนุมัติรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗
เป็นราย ๆ ไป

การปฏิบัติตามนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ได้อนุมัติเห็นหลักการ
ไว้ทั้ง ๒ กรณี เพื่อมอบให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๐ แห่ง

^๑ มาตรา ๑๖ อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่
อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้เป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต

ถ้าการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามวรรคหนึ่งเป็นการอนุญาตแก่
บุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้ทำการใด ๆ เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่หรือให้ชุดดิน
ขาวหรือทำการระเบิดและย่อยหินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ผู้รับอนุญาตนั้นได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับ
ใบอนุญาตเก็บหาของป่าและไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับแร่ดินขาวหรือ หิน
แล้วแต่กรณี

^๒ มาตรา ๒๐ ในกรณีป่าสงวนแห่งใดมีสภาพเสื่อมโทรม ไม่มีค่าเหลืออยู่เป็นส่วนใหญ่ และ
ป่าสงวนแห่งชาตินั้นไม่อาจกลับฟื้นคืนได้เองตามธรรมชาติ อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตเป็น
หนังสือให้บุคคลใดทำการบำรุงป่า หรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นได้ภายในระยะเวลาและตาม
เงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ดังกล่าวข้างต้น นั้น เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้มีความเห็นขัดแย้งกัน กล่าวคือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นชอบและอนุมัติหลักการทั้ง ๒ กรณีดังกล่าวข้างต้น ถือว่าเป็นการอนุมัติให้กรมป่าไม้และผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอำนาจอนุญาตให้บุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติและอนุญาตให้บุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมตามแนบมาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ตามลำดับได้โดยไม่ต้องเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบอำนาจการอนุมัติโดยทำเป็นคำสั่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามนัยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๓๘ วรรคสาม^๓ อีก

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นชอบและอนุมัติหลักการให้กรมป่าไม้และผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติให้บุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรือทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ แทนรัฐมนตรีฯ นั้น เพียงแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีนโยบายให้กระจายอำนาจอนุมัติการอนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้สะดวกเร็วและคล่องตัวยิ่งขึ้นตามที่กรมป่าไม้เสนอขออนุมัติหลักการเท่านั้น แต่กรมป่าไม้หรือผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่มีอำนาจอนุมัติให้บุคคลใดกระทำการนั้น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดเลย เพราะบทบัญญัติมาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๐ มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจการอนุมัติให้อนุญาตไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น การมอบอำนาจให้อธิบดีกรมป่าไม้และผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่อนุมัติแทนสำหรับบุคคลผู้ขออนุญาตทำประโยชน์หรือปลูกบำรุงป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงต้องปฏิบัติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๓๘ วรรคสาม เสียก่อน จึงจะสมบูรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หากถือว่าเป็นการมอบอำนาจการอนุมัติให้อนุญาตให้แก่บุคคลทั่ว ๆ ไป แทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๐ แล้ว บทบัญญัติตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๓๘ วรรคสาม ก็ไม่มีผลใช้บังคับ รัฐมนตรีต้องทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษามอบอำนาจให้อธิบดีกรมป่าไม้และผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาสั่งอนุมัติแทนตามที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน

กรมป่าไม้จึงขอหารือปัญหากฎหมายตามความเห็นที่ขัดแย้งกันดังกล่าวข้างต้น

^๓ ข้อ ๓๗

ฯลฯ

ฯลฯ

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้ แต่ถ้าจะมอบให้ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) แล้ว มีความเห็น ดังนี้

มาตรา ๑๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ บัญญัติให้อธิบดีกรมป่าไม้โดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจอนุญาตให้บุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว แต่การอนุมัติของรัฐมนตรี^๕ นั้น มาตรา ๑๖ มิได้ระบุว่าจะต้องอนุมัติเป็นรายๆ ฉะนั้น รัฐมนตรี^๖ อาจอนุมัติเป็นหลักการล่วงหน้าได้ในกรณีที่เงื่อนไขการอนุญาตของอธิบดีฯ ได้มีการกำหนดไว้แน่ชัดเป็นการทั่วไปแล้ว สำหรับกรณีการอนุญาตตามมาตรา ๑๖ นี้ อธิบดีฯ โดยอนุมัติรัฐมนตรี^๗ ได้ออกระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๒๑^๘ กำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขแน่ชัดในการอนุญาตเป็นการทั่วไปไว้แล้ว ดังนั้น รัฐมนตรี^๙ อาจอนุมัติการอนุญาตของอธิบดีฯ ตามระเบียบดังกล่าวเป็นหลักการล่วงหน้าได้ โดยถือว่ารัฐมนตรี^{๑๐} ได้อนุมัติในรายที่อธิบดีฯ อนุญาตตามมาตรา ๑๖ แล้ว อย่างไรก็ดี สำหรับเรื่องที่หารือมานี้ ตามที่อธิบดีได้มีบันทึกที่ กษ ๐๗๐๕(๓)/๒๑๔๒ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๒๖ ขออนุมัติในหลักการให้อธิบดีกรมป่าไม้พิจารณาอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราวเพื่อการเกษตรกรรมรายย่อยในเนื้อที่ไม่เกิน ๒๐ ไร่ โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐมนตรี^{๑๑} อีก นั้น มีปัญหาว่าคำสั่งของรัฐมนตรี^{๑๒} ท้ายบันทึกดังกล่าวเป็นคำสั่งอนุมัติหลักการล่วงหน้าตามที่กรมป่าไม้เสนอหรือไม่ ถ้าไม่เป็นการอนุมัติ ก็ต้องดำเนินการให้มีการอนุมัติให้แน่นอนก่อน เมื่อรัฐมนตรี^{๑๓} ได้อนุมัติตามที่เสนอแล้ว การอนุญาตของอธิบดีฯ ในกรณีดังกล่าว ก็ไม่ต้องขออนุมัติรัฐมนตรี^{๑๔} เป็นรายๆ ไปอีกโดยถือว่ารัฐมนตรี^{๑๕} ได้อนุมัติตามมาตรา ๑๖ แล้ว เรื่องนี้มีใช้เป็นเรื่องการมอบอำนาจการอนุมัติของรัฐมนตรี^{๑๖} ตามมาตรา ๑๖ ให้แก่อธิบดีฯ ฉะนั้น รัฐมนตรี^{๑๗} ไม่ต้องทำเป็นคำสั่งมอบอำนาจการอนุมัติให้อธิบดีฯ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามข้อ ๓๘ วรรคสาม^{๑๘} แห่งประกาศของกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕

สำหรับกรณีตามมาตรา ๒๐^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติที่บัญญัติให้อธิบดีกรมป่าไม้โดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ มีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเสื่อมโทรม ไม่มีค่าเหลืออยู่เป็นส่วนใหญ่หรือไม่ อาจกลับฟื้นคืนได้เองตามธรรมชาติได้ นั้น รัฐมนตรี^{๒๐} ย่อมมีอำนาจอนุมัติเป็นหลักการล่วงหน้าได้เช่นเดียวกับกรณีตามมาตรา ๑๖ เนื่องจากการอนุญาตของ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถ ๑

^๕ ระเบียบดังกล่าวมีการแก้ไขรวม ๓ ครั้ง คือในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขหนึ่งครั้ง และในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ แก้ไขอีกสองครั้ง

^๖ โปรดดูเชิงอรรถ ๓

^๗ โปรดดูเชิงอรรถ ๒

อธิบดีกรมป่าไม้ตามมาตรา ๒๐ นั้น มีระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขการอนุญาตไว้เป็นการทั่วไปแล้ว ดังนั้น ตามที่ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะประธานคณะกรรมการพิจารณาราชการด้านป่าไม้ (กพป.) ได้มีบันทึก ที่ กส ๐๗๐๔ กพป./๑๘ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๒๖ เสนอขออนุมัติในหลักการให้ออกหนังสืออนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้โดยไม่ต้องขออนุมัติรัฐมนตรีฯ เป็นราย ๆ โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่โดยความเห็นชอบจากป่าไม้เขตท้องที่สั่งอนุญาตได้ไม่เกินรายละ ๑,๐๐๐ ไร่ (ถ้าเกิน ๑๐,๐๐๐ ไร่ ให้ขออนุมัติรัฐมนตรีฯ) และรัฐมนตรีฯ ได้มีคำสั่งท้ายบันทึกดังกล่าวอนุมัติเป็นหลักการไว้ล่วงหน้าแล้ว นั้น อธิบดีกรมป่าไม้ย่อมอนุญาตได้ไม่เกินรายละ ๑๐,๐๐ ไร่ โดยไม่ต้องขออนุมัติรัฐมนตรีฯ เป็นราย ๆ ไปอีก โดยถือว่ารัฐมนตรีฯ ได้อนุมัติในรายชื่ออธิบดีฯ อนุญาต ตามมาตรา ๒๐ แล้ว รัฐมนตรีจึงไม่ต้องมอบอำนาจการอนุมัติของรัฐมนตรีฯ ตามมาตรา ๒๐ ให้อธิบดีฯ โดยทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ข้อ ๓๘ วรรคสาม แต่อย่างใด ส่วนกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น รัฐมนตรีมีข้อสังเกตเพิ่มเติมให้กรมป่าไม้ตรวจสอบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอนุญาตทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หรือไม่ เพราะอำนาจการอนุญาตตามมาตรา ๒๐ เป็นอำนาจของอธิบดีฯ เรื่องนี้ ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) ชี้แจงว่า อธิบดีฯ ได้มอบอำนาจการอนุญาตตามมาตรา ๒๐ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตามข้อ ๔๒ วรรคสี่^๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ แล้ว ดังนั้น กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๖ มีความเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอนุญาตได้ไม่เกินรายละ ๑,๐๐๐ ไร่ โดยไม่ต้องขออนุมัติรัฐมนตรีเป็นราย ๆ ไป ทั้งนี้ เพราะรัฐมนตรีได้ขออนุมัติเป็นหลักการไว้ล่วงหน้าแล้ว

สรุปแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงอนุมัติเป็นหลักการล่วงหน้าได้สำหรับกรณีทั้ง ๒ กรณีดังกล่าวข้างต้น โดยถือว่าเป็นการอนุมัติรายที่อธิบดีกรมป่าไม้ อนุญาตตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ฉะนั้น สำหรับกรณีที่รัฐมนตรีฯ ได้อนุมัติเป็นหลักการล่วงหน้าแล้ว ก็ไม่ต้องขออนุมัติรัฐมนตรีฯ เป็นราย ๆ ไป และรัฐมนตรีฯ ไม่ต้องมอบอำนาจการอนุมัติให้อธิบดีฯ โดยทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ข้อ ๓๘ วรรคสามอีก เพราะเรื่องนี้มิใช่เป็นเรื่องการมอบอำนาจการอนุมัติของรัฐมนตรีฯ แต่อย่างใด

^๔ ข้อ ๔๒

ฯลฯ

ฯลฯ

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่อธิบดีจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น อธิบดีจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองอธิบดีปฏิบัติราชการแทนอธิบดีก็ได้ แต่ถ้าจะมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนอธิบดี ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๗