

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
เรื่อง การกำหนดมาตรการบังคับทางปกครอง กรณีร่างระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วย  
การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ ทส ๑๖๑๒.๘๐๒/๖๐๙๕ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองตามร่างระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ สรุปความได้ว่า สืบเนื่องจากกรมป่าไม้ได้พิจารณาร่างระเบียบว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน ๕ ฉบับ โดยในการออกระเบียบดังกล่าวอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓ ทวิ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ดังนี้

๑. ร่างระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้พื้นที่เป็นสถานที่ปฏิบัติงาน หรือเพื่อประโยชน์อื่นของส่วนราชการหรือองค์การของรัฐ ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. .... (อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๓ ทวิ)

๒. ร่างระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. .... (อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๖)

๓. ร่างระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาตให้กระทำการเพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. .... (อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๗)

๔. ร่างระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการใช้ประโยชน์เกี่ยวกับเรื่องการเข้าไป การผ่าน หรือการใช้ทาง และการนำหรือปล่อยสัตว์เลี้ยงเข้าไปภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. .... (อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๘)

๕. ร่างระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. .... (อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๐)

ระเบียบกรมป่าไม้ทั้งห้าฉบับดังกล่าวได้มีการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ได้รับอนุญาตต้องปฏิบัติ โดยหากมีการฝ่าฝืนจะต้องถูกปรับรายวันในอัตราวันละหนึ่งพันถึงหนึ่งหมื่นบาทแล้วแต่กรณี ซึ่งกรมป่าไม้เห็นว่า พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้อำนาจอธิบดีกรมป่าไม้ออกระเบียบโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีแต่มิได้ให้อำนาจในการกำหนดค่าปรับไว้ แต่เพื่อให้มาตรการบังคับทางปกครองสามารถบังคับได้ จึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้ผู้ที่ฝ่าฝืนเงื่อนไขต้องถูกปรับทางปกครอง กรมป่าไม้จึงประสงค์จะหาหรือว่า การที่กรมป่าไม้ นำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้บังคับกับผู้ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการอนุญาตตามร่างระเบียบ

ของกรมป่าไม้ให้ต้องถูกปรับทางปกครองเป็นการชอด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร และหากการดำเนินการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้มาตรการบังคับทางปกครองสามารถบังคับได้

คณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การกำหนดโทษปรับรายวันในกรณีผู้ได้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในหนังสืออนุญาตตามร่างระเบียบกรมป่าไม้ทั้งห้าฉบับ นั้น มิได้มีลักษณะเป็นมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากมิใช่เป็นการใช้มาตรการบังคับของเจ้าหน้าที่ภายหลังจากมีการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น การกำหนดโทษปรับรายวันดังกล่าวจึงไม่ใช่การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แต่มีลักษณะเป็นโทษปรับทางปกครอง กรณีจึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าร่างระเบียบของกรมป่าไม้ทั้งห้าฉบับจะสามารถกำหนดโทษปรับทางปกครองเพื่อการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในหนังสืออนุญาตได้หรือไม่ ในประเด็นนี้ เห็นว่า มาตรา ๑๓ ทวิ<sup>๑</sup> มาตรา ๑๖<sup>๒</sup>

---

<sup>๑</sup> มาตรา ๑๓ ทวิ ในกรณีที่ส่วนราชการและองค์การของรัฐมีความประสงค์จะใช้พื้นที่บางแห่งภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นสถานที่ปฏิบัติงานหรือเพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น ให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ และในบริเวณดังกล่าวมิให้นำมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ มาใช้บังคับแก่การที่ส่วนราชการหรือองค์การนั้น ๆ จำเป็นต้องกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานเพื่อใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้น

การใช้พื้นที่ตามวรรคหนึ่ง ถ้าที่ดินในบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์มีแนวเขตทับที่ดินซึ่งบุคคลได้รับประโยชน์ตามมาตรา ๑๔ อยู่แล้ว ให้การรับประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์นั้นสิ้นสุดลง เมื่อพ้นกำหนดสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ประกาศกำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์

การใช้พื้นที่ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี

<sup>๒</sup> มาตรา ๑๖ อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้

(๒) การเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่คราวละไม่เกินสิบปี โดยให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าและไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับแร่ ดินขาว หรือหิน แล้วแต่กรณี

การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี

มาตรา ๑๗<sup>๓</sup> มาตรา ๑๘<sup>๔</sup> และมาตรา ๒๐<sup>๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้อธิบดีกรมป่าไม้มีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขให้ส่วนราชการและองค์การของรัฐใช้พื้นที่บางแห่งภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตและการอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และกำหนดการใช้ประโยชน์ในเรื่องการเข้าไป การผ่านหรือการใช้ทางการนำหรือปล่อยสัตว์เลี้ยงเข้าไปในเขตป่าสงวนแห่งชาติ รวมทั้งการอนุญาตให้กระทรวง ทบวง กรม หรือบุคคลอื่นใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรืออนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ โดยมีได้ให้อำนาจในการออกระเบียบเพื่อกำหนดโทษปรับทางปกครองไว้ ดังนี้ การที่ร่างระเบียบกรมป่าไม้ทั้งห้าฉบับมีการกำหนดโทษปรับทางปกครองจึงเป็นการตรากฎหมายลำดับรองที่เกินขอบเขตของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ในกรณีนี้กรมป่าไม้จึงไม่อาจกำหนดโทษปรับทางปกครองไว้ในร่างระเบียบกรมป่าไม้ดังกล่าวได้

(คุณพรทิพย์ จਾਲะ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๑

<sup>๓</sup> มาตรา ๑๗ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ อธิบดีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือแก่กระทรวง ทบวง กรมหรือบุคคลอื่นใดให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี และเมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะสั่งยกเว้นค่าธรรมเนียมค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าก็ได้

<sup>๔</sup> มาตรา ๑๘ อธิบดีมีอำนาจออกระเบียบการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การเข้าไป การผ่านหรือการใช้ทาง

(๒) การนำหรือปล่อยสัตว์เลี้ยงเข้าไป

ระเบียบตามวรรคหนึ่ง จะใช้บังคับในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดให้ประกาศ ณ ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ที่ป่าสงวนแห่งชาติแห่งนั้นตั้งอยู่

<sup>๕</sup> มาตรา ๒๐ ในกรณีป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมตามมาตรา ๑๖ ทวิให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต แต่ในกรณีที่จะอนุญาตให้เกิน ๒,๐๐๐ ไร่ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

รัฐมนตรีอาจกำหนดให้ผู้รับอนุญาตเสียค่าตอบแทนให้แก่รัฐบาลได้ตามจำนวนที่เห็นสมควรโดยประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์