

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากสภาพปัญหาของการตราพระราชบัญญัติต่างๆ และการบังคับใช้พระราชบัญญัติที่เกิดขึ้นอย่างมากมายในปัจจุบันของประเทศไทยนั้น<sup>1</sup> ผู้วิจัยเล็งเห็นถึงความสำคัญของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งได้กำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้ หากผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ต้องได้รับการลงโทษ เช่น การลงโทษปรับทางอาญาหรือโทษจำคุก ซึ่งมีระวางโทษที่กำหนดไว้ในมาตราต่างๆ ก็ด้วยเนื่องมาจากการที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นั้น มีวัตถุประสงค์มุ่งหมายในการคุ้มครอง และรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ตามนโยบายที่รัฐจำเป็นต้องกระทำอันเป็นหน้าที่ จึงต้องมีการกำหนดรูปแบบการลงโทษทางอาญาขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 72<sup>2</sup> แต่เมื่อสภาพสังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน บทบัญญัติของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ดังกล่าวที่มีอยู่แต่เดิมนั้น ส่งผลกระทบต่อการเกิดความไม่สอดคล้องกับการกระทำความผิดทางอาญาที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันนำไปสู่ปัญหาการกำหนดความผิดทางอาญาอย่างไม่เหมาะสมหรือกฎหมายอาญาเพื่อ (Over – criminalization)<sup>3</sup> อีกทั้งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ยังประกอบด้วยความผิดอาญาที่กำหนดไว้ด้วยกัน 2 ประเภท คือ ความผิดในตัวเอง (Mala In Se)<sup>4</sup> หรือแนวคิดทางศีลธรรมของ

---

<sup>1</sup> เพลินตา ดันรังสรรค์. (2561). *หลักเกณฑ์การกำหนดโทษอาญาในการตรากฎหมาย*. สรุปการสัมมนาทางวิชาการ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.senate.go.th> [2565, 27 มิถุนายน].

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 72.

<sup>3</sup> เสริมสุข เหลืองทองคำ. (2565). *ปัญหากฎหมายอาญาเพื่อ (Over - criminalization) จากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://www.lawgrad.ru.ac.th/AbstractsFile/6212019042/16315080034971d0704a6c6a46f765e94dc139a487\\_abstract.pdf](http://www.lawgrad.ru.ac.th/AbstractsFile/6212019042/16315080034971d0704a6c6a46f765e94dc139a487_abstract.pdf). [2565, 6 สิงหาคม].

<sup>4</sup> เกียรติขจร วังนะสวัสดิ์. (2549). *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1*. กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์. หน้า 75.

สังคัม (Legal Moralism)<sup>5</sup> เพราะเป็นการกระทำอันกระทบกระเทือนต่อสังคัมโดยรวม และอีกประเภทหนึ่งของความคิดทางอาญาที่เรียกว่า ความผิดเพราะกฎหมายห้าม (Mala Prohibita) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาประโยชน์ของสังคัมอันเป็นประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) แต่การที่จะนำโทษปรับทางปกครองมาใช้กับพระราชบัญญัติดังกล่าวได้นั้น จะต้องนำไปใช้ได้ในส่วนของกฎหมายที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน<sup>6</sup> ทั้งนี้ ระบบกฎหมายของไทยยังขาดความชัดเจนในเรื่องเกี่ยวกับการจะนำโทษทางปกครองไปใช้กับโทษทางอาญาได้อย่างไร เมื่อปรากฏว่า พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 11/1 ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติประจำจังหวัดโดยอนุโลมเพียงเท่านั้น จึงยังไม่ได้มีมาตรการลงโทษปรับทางปกครองที่จะระบุลงไว้ในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 อย่างชัดเจน

เมื่อกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 77<sup>7</sup> ได้วางหลักไว้ว่า รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่างๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ปัญหาการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้กับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จึงเป็นปัญหาสำคัญที่ควรได้รับการแก้ไข เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ใช้บังคับกฎหมายหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีเครื่องมือในทางกฎหมายเพิ่มมากขึ้นเพื่อใช้ในการประกอบการลงโทษผู้กระทำความผิด โดยการจะนำโทษปรับทางปกครองไปใช้ได้นั้น ต้องเป็นเรื่องที่ผู้มีอำนาจทางปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองไว้ในเรื่องดังกล่าว และต้องไม่ใช่เรื่องที่กระทบต่อสังคัมโดยรวม และไม่ขัดต่อความสัมพันธ์หรือศีลธรรมอันดีของ

<sup>5</sup> มหาวิทยาลัยรามคำแหง. (2565). *การบังคับควบคุมศีลธรรมโดยกฎหมาย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://old-book.ru.ac.th/e-book/1/LW201\(47\)/LW201-7.pdf](http://old-book.ru.ac.th/e-book/1/LW201(47)/LW201-7.pdf) [2565, 6 สิงหาคม].

<sup>6</sup> นิภา อุดม. (2557). *การนำมาตรการเสริมมาใช้ในการลงโทษทางอาญา : ศึกษาเฉพาะกรณีความผิดฐานหมิ่นประมาท*. ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา. หน้า ๑.

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 72.

ประชาชน ซึ่งผู้วิจัยจะศึกษาประเด็นในมาตราตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507<sup>8</sup> ดังต่อไปนี้

มาตรา 24 ผู้รับใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องจัดให้คนงาน ผู้รับจ้างหรือผู้แทนของผู้รับใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตมีใบคู่มือสำหรับทำการตามที่ได้รับอนุญาต ตามแบบ ระเบียบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ซึ่งผลของการฝ่าฝืนนั้น ได้กำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้ คือ

มาตรา 32 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 24 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา 18 อธิบดีมีอำนาจออกระเบียบการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในเรื่องดังต่อไปนี้

1) การเข้าไป การผ่านหรือการใช้ทาง

2) การนำหรือปล่อยสัตว์เลี้ยงเข้าไป

ระเบียบตามวรรคหนึ่ง จะใช้บังคับในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดให้ประกาศ ณ ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ที่ป่าสงวนแห่งชาติแห่งนั้นตั้งอยู่

ซึ่งผลของการฝ่าฝืนนั้น ได้กำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้ คือ

มาตรา 33/1 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดตามมาตรา 18 หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามมาตรา 25 (1) หรือ (2) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดตามมาตรา 18 หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามมาตรา 25 (1) หรือ (2) ยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินห้าพันบาท จนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

มาตรา 33/2 ผู้รับใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขตามวรรคหนึ่ง และก่อให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนอย่างร้ายแรง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท

ดังนั้น การนำโทษปรับทางปกครอง มาใช้เป็นมาตรการโทษทางเลือก จึงเป็นวิธีการเหมาะสมที่จะสามารถนำไปปรับใช้ในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และหากมีการนำมาใช้กับประเทศไทย ก็น่าจะเป็นประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาระบบการลงโทษของประเทศ

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507. มาตรา 24, มาตรา 32.

ไทยในอนาคต และย่อมส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ทั้งใน ส่วนของกฎหมายอาญา และกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญในการแก้ไข ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ<sup>9</sup> อันเป็นปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนและทันต่อเหตุการณ์ ปัจจุบัน เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดการลงโทษสมัยใหม่ ที่ให้ศาลยุติธรรมคำนึงถึงหลักการนำเป็น โทษปรับในทางปกครองมาใช้ เพื่อเป็นการกำหนดโทษ ให้มีความเหมาะสมกับผู้กระทำความผิด มากยิ่งขึ้น ทั้งยังจะก่อให้เกิดความยุติธรรม และเกิดประโยชน์ต่อการป้องกันสังคมและประเทศชาติ และเป็น การป้องกันและการควบคุมอาชญากรรมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาทฤษฎีการกำหนดโทษทางอาญาและการกำหนดโทษทางปกครองที่สามารถ นำมาปรับใช้กับการบังคับโทษในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ โดยการนำโทษปรับ ในทางปกครองในกฎหมายต่างประเทศไปใช้กับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
3. เพื่อศึกษาแนวทางการปฏิบัติและปัญหาของการนำเอาโทษปรับในทางปกครองไปใช้ กับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
4. เพื่อกำหนดวิธีการแก้ไขปัญหาในการนำเอาโทษปรับในทางปกครองไปใช้กับ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ตามที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นั้น มีการกำหนดให้ใช้บังคับโทษ ในทางอาญาสำหรับผู้กระทำความผิดที่ฝ่าฝืนระเบียบดังกล่าว ผู้วิจัย เห็นว่า หากนำโทษปรับในทาง ปกครอง มาปรับใช้กับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว จะเป็นทางเลือกในการบังคับใช้กฎหมายที่ เหมาะสมมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ การกำหนดให้โทษปรับทางปกครองไปใช้ได้กับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ได้เฉพาะสำหรับความผิดในบางประเภทที่ไม่เกี่ยวข้องด้วยเรื่องความสงบเรียบร้อยหรือ

<sup>9</sup> นัทธี จิตสว่าง. (2565). *มาตรการทางเลือกในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดเพื่อแก้ปัญหานักโทษล้นคุก*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://bit.ly/3Rs0eyd>. [2565, 6 สิงหาคม].

ศีลธรรมอันดีของประชาชนนั้น ไม่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม เพื่อที่จะส่งผลให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ผู้วิจัยเห็นควรศึกษางานวิจัยฉบับนี้ โดยกำหนดประเภทของความผิดทางอาญาออกเป็น 2 รูปแบบ ดังปรากฏในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 คือ ความผิดซึ่งเป็นกฎหมายที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และความผิดที่มีลักษณะร้ายแรงซึ่งอาจมีลักษณะทางกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ในการวิจัยนั้น ผู้วิจัยจะนำเอาโทษปรับทางปกครองไปใช้กับสภาพความผิดรับทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการขออนุญาต หรือ เป็นความผิดที่ไม่ได้มีผลกระทบต่อสังคม อีกทั้ง ไม่ได้ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการลงโทษตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ด้วย ประกอบกับผู้วิจัยจะได้ศึกษาในกฎหมายประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันที่มีการนำโทษปรับในทางปกครองมาใช้กับพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกิดขึ้น

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ผู้วิจัยเห็นว่า การศึกษาวิจัยงานกฎหมาย ที่เป็นงานสารนิพนธ์ ผู้วิจัยจะใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ในการค้นคว้า มีขั้นตอนปฏิบัติ คือ การรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ประกอบไปด้วย ภาษาไทย และภาษาต่างประเทศจากหนังสือ วารสาร ตำบัทกฎหมาย บทความ ตลอดจนคำพิพากษา คำวินิจฉัยข้อหาหรือ เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมาย

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อได้ทำการศึกษาวิจัยในประเด็นเรื่องนี้แล้ว จะได้รับประโยชน์จากการทำสารนิพนธ์ ดังต่อไปนี้

1. ผู้ศึกษาสารนิพนธ์ฉบับนี้จะได้รับความรู้ในการใช้โทษทางอาญา ทั้งในส่วนของทฤษฎี และแนวทางการปฏิบัติที่เหมาะสม โดยการนำเอาโทษปรับทางปกครองมาใช้กับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพื่อให้เกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพสูงสุด

2. ผู้ศึกษาได้รับการพัฒนาองค์ความรู้ที่จะสามารถนำโทษปรับทางปกครองไปปรับใช้กับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้ และให้สอดคล้องกับการลงโทษของกฎหมายในต่างประเทศ
3. ผู้ศึกษาสามารถเข้าใจวัตถุประสงค์หรือกลไกของกฎหมายฉบับดังกล่าว ได้อย่างแท้จริง และสามารถแก้ไขปัญหาการเกิดสภาพการใช้กฎหมายอาญาเกินความจำเป็นได้