

บันทึก

เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับอำนาจของผู้ให้สัมปทานที่จะเรียกผู้รับสัมปทานมาเพิ่มหรือลดข้อกำหนดหรือเงื่อนไขตามสัมปทานทำไม้หวงห้ามธรรมดา (ไม้ป่าเลน)
ข้อ ๓๒

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ สร.๐๔๐๓/๑๕๒๐๖ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๑ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของผู้ให้สัมปทานที่จะเรียกผู้รับสัมปทานมาเพิ่มหรือลดข้อกำหนดหรือเงื่อนไขแห่งสัมปทานทำไม้หวงห้ามธรรมดา (ไม้ป่าเลน) ตามนัยข้อ ๓๒ ว่า การเปลี่ยนแปลงระบบการตัดฟันไม้ป่าเลนขึ้นใหม่ในแบบสัมปทานทำไม้หวงห้ามธรรมดา (ไม้ป่าเลน) ข้อ ๔ แห่งสัมปทาน จะถือว่าเป็นการเพิ่มและลดเงื่อนไขข้อกำหนดในสัมปทาน หรือจะถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงและแก้ไขเงื่อนไขข้อกำหนดในสัมปทาน และจะเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรที่จะกระทำได้เพียงใดหรือไม่ อย่างไร

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่า ในระหว่างที่กรมป่าไม้เสนอกระทรวงเกษตรและคณะรัฐมนตรีพิจารณาหลักการขอเปลี่ยนแปลงนโยบายวิธีการอนุญาตทำไม้ป่าเลน จากการอนุญาตแบบรายย่อยหรือผูกขาดมาเป็นการให้สัมปทานระยะยาว ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๐๙ อนุมัติในหลักการแล้ว ในขณะเดียวกันนั้นกรมป่าไม้ก็ได้สั่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการออกไปสำรวจวางแผนโครงการหากำลั่งผลิตของป่าและศึกษาระบบการตัดฟันไม้ป่าเลนเพื่อประโยชน์ในด้านการควบคุมการเพิ่มกำลังผลิตและการบำรุงป่าให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเพื่อเป็นการสนองนโยบายการให้สัมปทานระยะยาวไปด้วย

จากผลของการทดลองปรากฏข้อเท็จจริงว่า ระบบการตัดฟันไม้ป่าเลนแบบ Shelter wood Cum Minimum System หรือวิธีเลือกตัดตามที่ได้กำหนดไว้ในเงื่อนไขสัมปทานทำไม้หวงห้ามธรรมดา (ไม้ป่าเลน) ข้อ ๔ นั้น เท่าที่เข้ากับป่าเลนในประเทศไทยมาเป็นเวลาหลายปีแล้ว ปรากฏว่าสภาพป่าหลังจากได้ผ่านพ้นการทำไม้มาแล้วทรุดโทรมมาก มีกำลังผลิตต่ำลง มีไม้ชนิดด้อยค่าอื่น ๆ ขึ้นมาแทรกปน ทำให้จำนวนไม้โก่งก้างที่ได้ขนาดตัดฟันเหลือน้อยมาก กรมป่าไม้เห็นสมควรที่จะได้เปลี่ยนแปลงมาใช้ระบบการตัดฟันไม้ป่าเลนเสียใหม่ โดยใช้ระบบการตัดฟันแบบ Strip System ซึ่งได้ทดลองแล้วปรากฏว่ามีผลดีมากกว่าระบบการตัดฟันที่ใช้อยู่เดิมหลายประการ

กรมป่าไม้จึงได้เสนอเรื่องนี้ต่อกระทรวงเกษตร เพื่อขอให้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรเพิ่มและลดเงื่อนไขข้อกำหนดในสัมปทานทำไม้ป่าเลนเกี่ยวกับระบบการตัดฟันตามเงื่อนไขสัมปทานข้อ ๔ โดยอาศัยอำนาจตามเงื่อนไขสัมปทานข้อ ๓๒ กำหนดระบบการตัดฟันไม้ป่าเลนขึ้นใหม่ เป็นระบบ Strip system แต่เนื่องจากการใช้ระบบการตัดฟันแบบนี้ เป็นแบบที่ดำเนินการตามหลักวิชาการเป็นรายแปลง และต้องกำหนดวิธีการไว้ทั้ง ๑๕ แปลง ตามที่

ได้รับสัมปทาน ดังนั้น จึงไม่สามารถที่จะกำหนดลงไปในการสัมปทานได้ ประกอบกับระบบการตัดฟันดังกล่าวนี้ เป็นวิธีการที่ดำเนินการทางวิชาการ ซึ่งกรมป่าไม้นำมาใช้จากผลของการค้นคว้าทดลองเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงขึ้นทั้งในทางผลผลิต รายได้ของรัฐ และการบำรุงป่าด้วย กรมป่าไม้จึงขอเปลี่ยนแปลงข้อ ๔ กำหนดการตัดให้เป็นไปตามวิธีการที่กรมป่าไม้กำหนด ทำนองเดียวกับเงื่อนไขสัมปทานข้อ ๑๐ ซึ่งกำหนดให้ดำเนินการตามวิธีการที่กรมป่าไม้กำหนด

กระทรวงเกษตรได้นำเข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาราชการด้านป่าไม้ของกระทรวงเกษตร (กพป.) พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า กรณีเรื่องนี้มีปัญหาอยู่ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรโดยลำพัง ในฐานะผู้ให้สัมปทานทำไม้ป่าเลนแทนรัฐบาลจะเปลี่ยนแปลงระบบการตัดฟันไม้ป่าเลนตามเงื่อนไขสัมปทานข้อ ๔ โดยอาศัยอำนาจตามเงื่อนไขสัมปทานข้อ ๓๒ ได้เพียงใดหรือไม่ เพราะเงื่อนไขสัมปทานข้อ ๓๒ ให้อำนาจผู้ให้สัมปทานเฉพาะการเพิ่มหรือลดข้อกำหนดหรือเงื่อนไขสัมปทานได้เท่านั้น มิได้กล่าวถึงอำนาจการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขสัมปทานไว้ด้วย คณะกรรมการของกระทรวงเกษตรดังกล่าวเห็นสมควรให้กรมป่าไม้หรือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อถือเป็นทางปฏิบัติเสียก่อนว่า การเปลี่ยนแปลงระบบการตัดฟันไม้ป่าเลนขึ้นใหม่ในแบบสัมปทานทำไม้หวงห้ามธรรมดา (ไม้ป่าเลน) ข้อ ๔ จะถือว่าเป็นการเพิ่มและลดเงื่อนไขข้อกำหนดในสัมปทานหรือจะถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงและแก้ไขเงื่อนไขข้อกำหนดในสัมปทาน และจะเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรที่จะกระทำได้เพียงใดหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรแล้ว มีความเห็นว่า

ตามนัยข้อ ๓๒^๑ ของสัมปทานทำไม้หวงห้ามธรรมดา(ไม้ป่าเลน) ที่ให้อำนาจผู้ให้สัมปทานที่จะเพิ่มหรือลดข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในสัมปทานอย่างใดก็ได้ นั้น ต้องหมายความว่าในสัมปทานนั้นได้มีข้อกำหนดหรือเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดไว้แล้ว ต่อมาเมื่อปรากฏว่า มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของรัฐ ผู้ให้สัมปทานจึงมีอำนาจที่จะเพิ่มหรือลดข้อกำหนดหรือเงื่อนไขนั้นได้ตามควรแก่กรณี แต่ถ้าข้อกำหนดหรือเงื่อนไขใดยังไม่เคยมีกำหนดไว้ในสัมปทานเลย แล้วจะมาเขียนกำหนดขึ้นใหม่ในสัมปทานดังนั้นก็อาจจะถือได้ว่าเป็นการเพิ่มหรือลดข้อกำหนดหรือเงื่อนไขตามนัยข้อ ๓๒ ของสัมปทาน ส่วนเรื่องการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในสัมปทานก็คือเรื่องการเพิ่มหรือลดข้อกำหนดหรือเงื่อนไขนั่นเอง

สำหรับกรณีเรื่องนี้ ตามที่กระทรวงเกษตรมีความเห็นว่า ระบบการตัดฟันไม้ป่าเลนแบบ Strip System ซึ่งได้ทดลองปฏิบัติแล้วปรากฏว่าได้ผลดีมากกว่าระบบการตัดฟันไม้ที่ได้กำหนดไว้ในเงื่อนไขสัมปทานทำไม้หวงห้ามธรรมดา (ไม้ป่าเลน) ข้อ ๔ หลายประการและอาจทำให้รัฐจัดเก็บภาษีได้มากขึ้น แต่เนื่องจากการจะใช้ระบบการตัดฟันไม้แบบใหม่นี้เป็นแบบที่ต้อง

^๑ สัมปทานข้อ ๓๒ “เพื่อประโยชน์ของรัฐผู้ให้สัมปทานมีอำนาจที่จะเรียกผู้รับสัมปทานมาเพิ่มหรือลดข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในสัมปทานนี้อย่างใดก็ได้ตามความจำเป็นแห่งกรณี ถ้าผู้รับสัมปทานไม่ยอมรับการเพิ่มหรือลดข้อกำหนดหรือเงื่อนไขดังกล่าว ให้ถือว่าผู้รับสัมปทานมีเจตนาเลิกสัมปทานนี้และให้นำข้อ ๒๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ดำเนินการตามหลักวิชาการเป็นรายแปลง และจะต้องกำหนดวิธีการไว้ทั้ง ๑๕ แปลงตามที่ได้รับสัมปทาน ไม่สามารถกำหนดแน่นอนลงในสัมปทานได้ กระทรวงเกษตรจึงประสงค์ขอเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขหรือข้อกำหนดการตัดต้นไม้ในเขตป่าสัมปทานตามข้อ ๔^๒ เป็น “ผู้รับสัมปทานต้องตัดฟันไม้ในเขตป่าสัมปทานนี้ตามแนวทางที่กรมป่าไม้กำหนด” คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เมื่อกระทรวงเกษตรประสงค์จะเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขข้อกำหนดเรื่องการตัดฟันไม้ก็ย่อมกระทำได้และโดยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรได้รับอนุมัติจากรัฐบาลให้เป็นผู้ให้สัมปทานจึงย่อมมีอำนาจที่จะเพิ่มหรือลดข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในสัมปทานได้

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๑๒

^๒ สัมปทาน ข้อ ๔ เดิม มีข้อความดังนี้ “ผู้รับสัมปทานจะตัดต้นไม้ในเขตป่าสัมปทานนี้ได้โดยให้เหลือแม่ไม้ไว้ดังนี้

(๑) ถ้าในป่าต่อนั้นมีไม้ขนาดวัดรอบลำต้นตรงที่สูงจากพื้นดิน ๑๓๐ เซนติเมตร ตั้งแต่ ๒๐ เซนติเมตรลงมาเป็นส่วนมาก ให้ตัดต้นไม้ออกได้โดยเว้นระยะห่างต้นหนึ่งถึงอีกต้นหนึ่งไม่เกิน ๒ เมตร

(๒) ถ้าในป่าต่อนั้นมีไม้ขนาดวัดรอบลำต้นตรงที่สูงจากพื้นดิน ๑๓๐ เซนติเมตรตั้งแต่ ๒๑ ถึง ๓๐ เซนติเมตรเป็นส่วนมาก ให้ตัดต้นไม้ออกได้โดยเว้นระยะห่างต้นหนึ่งถึงอีกต้นหนึ่งไม่เกิน ๕ เมตร

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ถ้าในป่าต่อนั้นมีไม้ขนาดวัดรอบลำต้นตรงที่สูงจากพื้นดิน ๑๓๐ เซนติเมตร ตั้งแต่ ๔๑ เซนติเมตร ขึ้นไปเป็นส่วนมาก ให้ตัดต้นไม้ออกได้โดยเว้นระยะให้เหลือแม่ไม้ไว้เป็นหมู่ หมู่หนึ่งตั้งแต่ ๓ ถึง ๔ ต้น โดยเว้นระยะระหว่างหมู่ไม้หมู่หนึ่งถึงหมู่ไม้อีกหมู่หนึ่งไม่เกิน ๒๐ เมตร

ระยะต่าง ๆ ตาม (๑) ถึง (๔) ให้ใช้เฉพาะไม้โกงกาง ไม้พังกาทุกชนิด และไม้แสมเท่านั้น ถ้าไม้โกงกางหรือไม้พังกาทุกชนิดมีรากตอนที่เป็นลำต้นอยู่ สูงกว่า ๑๓๐ เซนติเมตรจากพื้นดินให้วัดเหนือรากที่เป็นลำต้น ๑๐ เซนติเมตร

นอกจากต้องปฏิบัติตาม (๑) ถึง (๔) ถ้าหากมีที่ว่างเปล่าให้เหลือแม่ไม้ที่ขึ้นอยู่ตามบริเวณริมขอบป่าที่ว่างเปล่านั้นไว้เป็นหมู่ หมู่หนึ่งตั้งแต่ ๒ ถึงต้น ๕ ต้น

ห้ามทำไม้ในบริเวณริมแม่น้ำลำคลองจากตลิ่งในระยะ ๕ เมตร”