

บันทึก

เรื่อง สิทธิการทำไม้ในพื้นที่ที่เปิดทำประโยชน์ในเขตป่าสัมปทาน

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กส.๐๗๐๔(๓)/๒๐๐๐๒ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากมีกรณีขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิการทำไม้ภายในเขตป่าสัมปทานเฉพาะในบริเวณที่จะต้องเปิดที่ดินใช้ประโยชน์ต่างๆ เช่น สร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำ เปิดที่ดินเป็นที่จัดสรรให้ประชาชนอยู่อาศัยหรือทำกิน สร้างทางผ่านป่าสัมปทาน ซึ่งกรณีเหล่านี้จำเป็นต้องตัดไม้ออก สาเหตุที่จะมีการโต้แย้งสิทธิในการทำไม้ขึ้นนั้น เนื่องจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้วางหลักเกณฑ์ในการทำไม้ออกจากที่ดินที่จะเปิดใช้ประโยชน์ต่างๆ ไว้เป็นหลักปฏิบัติตามลำดับดังนี้

๑. เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๒ - ๒๕๐๓ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การทำไม้ในป่านอกโครงการ ๗ กรณี หรือที่ดินที่เปิดใช้ประโยชน์ต่างๆ โดยมอบให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้รับอนุญาตทำไม้ทั้งสิ้น

๒. เมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งมีการให้สัมปทานทำไม้ระยะยาวตามนโยบายของรัฐบาลแล้ว(มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๑๑) ได้วางหลักปฏิบัติเรื่องนี้เพิ่มเติมว่า การทำไม้ในที่ดินที่จะเปิดใช้ประโยชน์ที่ติดอยู่ในเขตป่าสัมปทานทำไม้ นั้น เนื่องจากผู้รับสัมปทานมีสิทธิที่จะได้ทำไม้ออกจากพื้นที่ภายในเขตป่าสัมปทานเฉพาะไม้ที่มีความโตได้ขนาดจำกัด(ขนาดตัดฟัน) จึงให้สำรวจไม้ที่โตได้ขนาดจำกัดมอบให้ผู้รับสัมปทานทำออก ส่วนไม้ที่โตต่ำกว่าขนาดจำกัดและไม้ที่เหลือทั้งหมดให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ทำออกทั้งสิ้น

๓. ต่อมาเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๒๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เปลี่ยนแปลงนโยบายเรื่องนี้ใหม่ โดยให้มอบไม้ทั้งหมดที่จะต้องทำออกจากที่ดินที่เปิดใช้ประโยชน์ ไม่ว่าจะอยู่ในเขตป่าสัมปทานหรือไม่ก็ตาม ให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ทำออกแต่ผู้เดียว โดยมีเหตุผลว่าเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติสภามติสภามติสภามติเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๑๕

หลังจากที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้สั่งการให้กรมป่าไม้ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวในข้อ ๓. ข้างต้นนี้แล้ว ก็ปรากฏปฏิบัติการจากผู้รับสัมปทานทำไม้ที่มีการเปิดที่ดินใช้ประโยชน์ในเขตป่าสัมปทาน มีการร้องเรียนขอความเป็นธรรมในฐานะที่ตนได้สิทธิตามสัมปทานอยู่ก่อน โดยขอให้ใช้หลักเกณฑ์ตามข้อ ๒. ต่อไปตามเดิม บางรายแจ้งว่าหากไม่ได้รับความเป็นธรรมจากทางราชการก็จะขอพึ่งศาลยุติธรรมต่อไป

เมื่อหาทางระงับข้อโต้แย้งดังกล่าวกับทั้งรักษาผลประโยชน์ของทางราชการให้ได้ที่สุดที่พึงจะทำได้ จึงขอหารือว่า ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้สั่งการไปตามที่กล่าวในข้อ ๓. ข้างต้นนี้ เพื่อปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ มกราคม

๒๕๒๒ มติของสภามติการบริหารคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๑๕ และข้อ ๗^๑ แห่งสัมปทาน ทำให้หวงห้ามธรรมชาตินอกจากไม้สัก จะถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้รับสัมปทานหรือไม่ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีความชอบธรรมที่จะสั่งการเช่นนั้นหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) แล้วมีความเห็นดังต่อไปนี้

ตามสัมปทานทำไม้หวงห้ามธรรมชาตินอกจากไม้สัก ข้อ ๑๑ ได้กำหนดไว้ว่า “นอกจากการทำไม้เพื่อปลูกบำรุงป่าและการดูแลรักษาป่า ไม้หวงห้ามที่ผู้รับสัมปทานจะทำไม้ได้ตามสัมปทานนี้ต้องเป็นไม้ยืนต้น ไม้ยืนต้นตายเอง หรือไม้ที่ล้มโค่นเอง ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประทับตราอนุญาตตัดโค่นไว้แล้ว และที่ปรากฏในบัญชีไม้ที่ส่งให้ตามข้อ ๔” ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้รับสัมปทานมีสิทธิทำไม้ดังกล่าวเฉพาะไม้ที่มีความโตได้ขนาดจำกัด (ขนาดตัดฟัน) และเป็นไม้ที่กรมป่าไม้ทำบัญชีแสดงชนิดและจำนวนไว้แล้วตามข้อ ๔^๒ แห่งสัมปทานและสำหรับการทำไม้นั้น กรมป่าไม้ได้กำหนดแปลงการทำไม้ออกเป็น ๓๐ แปลงตามข้อ ๔ ให้ทำแปลงละ ๑ ปี โดยผู้รับสัมปทานต้องทำไม้ในแต่ละแปลงก่อนหลังตามลำดับตามข้อ ๙^๓ แห่งสัมปทานดังกล่าว

ต่อมาเมื่อรัฐบาลประสงค์จะเปิดป่าในแปลงที่ผู้รับสัมปทานยังทำไม้ไม่ถึง เช่น จัดสรรที่ดินให้ประชาชนอยู่อาศัยหรือทำกิน สร้างอ่างเก็บน้ำ หรือสร้างทางหลวงนั้น ก็ไม่ใช่เป็นการออกกฎหมายเวนคืนสิทธิการทำไม้ตามสัมปทาน แต่เป็นเพียงจะใช้พื้นที่ในเขตป่าสัมปทาน

^๑ ข้อ ๗ สัมปทานนี้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย กฎ และข้อบังคับทั้งปวงที่ประกาศใช้บังคับอยู่แล้วในขณะนี้ และที่จะได้ประกาศใช้บังคับต่อไปในภายหน้า ผู้รับสัมปทานจะอ้างข้อกำหนดหรือเงื่อนไขใด ๆ ในสัมปทานนี้เป็นข้อยกเว้นมิให้ต้องถูกบังคับตามบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับนั้น ๆ หรือจะอ้างเหตุที่ได้รับหรือจะได้รับโทษตามกฎหมายมาเป็นเหตุไม่ต้องถูกบังคับตามสัมปทานนี้หาได้ไม่

^๒ ข้อ ๔ กรมป่าไม้จะได้ออกพื้นที่ภายในเขตป่าสัมปทานออกเป็นแปลง ๆ และทำบัญชีแสดงชนิดและจำนวนไม้ที่จะทำออกได้ในแปลงนั้น ๆ เพื่อให้ผู้รับสัมปทานทำไม้ในแปลงที่กำหนดก่อนและหลังเป็นแปลง ๆ ไป ภายในระยะเวลาที่กำหนด กับทั้งจะได้กำหนดแนวทางบกหรือทางน้ำที่จะใช้ทำการชักลากหรือล่องไม้ที่ทำออกตามสัมปทานนี้ และกำหนดสถานที่รวมไม้เพื่อตรวจวัดคำนวณค่าภาคหลวง เพื่อให้ผู้รับสัมปทานปฏิบัติ

ข้อกำหนดดังกล่าวในวรรคหนึ่ง กรมป่าไม้จะได้แจ้งให้ผู้รับสัมปทานทราบเป็นคราว ๆ ไป

^๓ ข้อ ๙ ผู้รับสัมปทานต้องทำไม้ในแต่ละแปลงก่อนหลังตามลำดับ และตามระยะเวลาที่กำหนดในข้อ ๔ เมื่อสิ้นกำหนดระยะเวลาการทำไม้ในแปลงหนึ่งแปลงใดแล้ว ผู้รับสัมปทานต้องหยุดทำไม้แปลงนั้นทันที นอกจากไม้ที่ชักลากถึงสถานที่รวมไม้เพื่อตรวจวัดคำนวณค่าภาคหลวงแล้ว

ถ้าผู้รับสัมปทานมีเหตุผลอันสมควรขอให้ผ่อนผันการปฏิบัติใด ๆ ตามวรรคหนึ่ง เมื่อผู้ให้สัมปทานได้พิจารณาเห็นเป็นการสมควรแล้ว ก็มีอำนาจผ่อนผันโดยอนุญาตเป็นหนังสือให้ผู้รับสัมปทานปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นพิเศษโดยจะกำหนดเงื่อนไขประการใดด้วยหรือไม่ก็ได้

สำหรับไม้ยืนต้นหรือไม้อื่นที่ยังคงเหลืออยู่โดยที่ผู้รับสัมปทานหมดสิทธิที่จะทำไม้ต่อไปแล้วนั้น ผู้ให้สัมปทานจะปฏิบัติประการใดแก่ไม้เหล่านั้น หรือมอบให้ผู้อื่นทำไม้เหล่านั้นก็ย่อมทำได้ โดยไม่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องใด ๆ แก่ผู้รับสัมปทาน

ฉะนั้น การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เปลี่ยนหลักเกณฑ์การ
ทำไม้ใหม่เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๒๓ ให้มอบไม้ทั้งหมดที่จะต้องทำออกจากที่ดินที่เปิดใช้
ประโยชน์ให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ทำออกแต่ผู้เดียว โดยอ้างว่าเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตาม
มติสภการบริหารคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๑๕ ซึ่งมีใช้กฎหมายนั้นยอมเป็นการโต้แย้ง
สิทธิการทำไม้ของผู้รับสัมปทาน อันจะอ้างข้อ ๗^๖ แห่งสัมปทานไม้ได้ เพราะการกระทำดังกล่าว
ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายตาม
นัยข้อ ๗ แห่งสัมปทานดังกล่าว

เนื่องจากผลของการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ กส.๐๒๐๑/๓๔๙๙๘ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับแจ้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่๕) ดังกล่าวข้างต้นแล้ว และพิจารณาเห็นว่า ความเห็นดังกล่าวมีผลเป็นการกระทบกระเทือนถึงงานราชการป่าไม้อย่างมาก จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาส่งเรื่องนี้ให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณา ทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) และขอให้ข้อสังเกต ๒ ประการ เพื่อประกอบการพิจารณาดังต่อไปนี้ คือ

๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

(๑) การถือปฏิบัติมอบไม้ทำออกในบริเวณอ่างเก็บน้ำและเขื่อนให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นหลักเกณฑ์ที่ถือปฏิบัติเรื่อยมาโดยตลอด ตามมติคณะรัฐมนตรีที่สั่งการให้เป็นไปตามมติสภการบริหารคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๑๕ โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เข้าใจว่ามติคณะรัฐมนตรีเป็น “กฎ” ตามนัยสัมปทานข้อ ๗^๓ ซึ่งผู้รับสัมปทานก็ยินยอมรับการปฏิบัตินั้นโดยไม่ได้โต้แย้งหรือทักท้วงในขณะนั้น

เพื่อเป็นการขยายความข้อสังเกตดังกล่าวให้เด่นชัดขึ้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า งานปฏิบัติอนุญาตไม้และของป่า นอกจากจะต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าและของป่าแล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงมติของคณะรัฐมนตรีและมติสภการบริหารคณะปฏิวัติอีกด้วยหากการนั้นมีได้มีกฎหมายใดรับรองไว้ การปฏิบัติงานในป่าก็จะต้องใช้อำนาจสั่งการทางปกครองจากผู้มีอำนาจสั่งการเสมอมา ดังนั้น เมื่องานราชการป่าไม้เรื่องใดที่คณะรัฐมนตรีได้สั่งการโดยมติคณะรัฐมนตรีแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็ย่อมตัดสินใจสั่งการใช้อำนาจดุลพินิจทางบริหารได้ทันที

บรรดามติคณะรัฐมนตรีหรือมติสภการบริหารคณะปฏิวัติที่เกี่ยวกับงานราชการป่าไม้นี้ต่างก็มีเป้าหมายเพื่อการอนุรักษ์ป่าและรักษาต้นน้ำลำธารเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และมีผลกระทบต่อการเกษตรในด้านต่างๆ ต่อเนื่องเป็นลูกโซ่ทุกสาขา ฉะนั้น ในการเปิดพื้นที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการ ก็ได้มีการกำหนดมาตรการให้รัฐควบคุมการทำหน้าที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้น จึงให้รัฐวิสาหกิจ คือ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้ดำเนินการทำไม้ ออกโดยมติสภการบริหารคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๑๕ ซึ่งอนุมัติหลักการตามที่ฝ่ายอำนวยการพัฒนาการเกษตรและคมนาคมเสนอ หลังจากนั้น การทำไม้และแผ้วถางป่าในบริเวณสร้างเขื่อนและอ่างเก็บน้ำ ก็ถือปฏิบัติให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้ทำไม้ออกแต่ผู้เดียวเรื่อยมา ฉะนั้น การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๒๓ ว่างานทำไม้ออกที่เขื่อนเขาแหลม อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๒๓ อีกครั้งให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้ดำเนินการตามมติสภการบริหารคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๑๕ และให้ถือเป็นหลักการในการทำไม้ของอ่างเก็บน้ำทุกแห่ง นั้น จึงไม่ใช่คำสั่งเปลี่ยนหลักเกณฑ์การทำไม้ในที่ดินที่เปิดใช้ประโยชน์ซึ่งเป็น “อ่างเก็บน้ำและเขื่อน”

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าควรถือปฏิบัติมอบไม้ทำออกในบริเวณอ่างเก็บน้ำและเขื่อนให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นหลักเกณฑ์ที่ถือปฏิบัติเรื่อยมาโดยตลอด โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เข้าใจว่ามติคณะรัฐมนตรีเป็น “กฎ” ตามนัยสัมปทานข้อ ๗^๔

(๒) มติสภการบริหารคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๑๕ เป็นมติขององค์กรที่เรียกว่า “สภการบริหารคณะปฏิวัติ” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่ เป็นอำนาจหน้าที่ของ “หัวหน้า

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

คณะปฏิวัติหรือผู้ซึ่งหัวหน้าคณะปฏิวัติมอบหมาย” นับแต่วันที่รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีได้ถูกยกเลิกพร้อมกับการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๑๑) คำวินิจฉัยสั่งการให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้ทำไม้ออกจากบริเวณอ่างเก็บน้ำและเขื่อนในขณะนั้นยังมีข้อสงสัยว่าจะมีฐานะเหมือน “กฎหมาย” หรือไม่ เนื่องจากสภการบริหารคณะปฏิวัติเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารและใช้อำนาจนิติบัญญัติในขณะเดียวกัน และคำวินิจฉัยสั่งการนั้นเข้าลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิหรือระงับสิทธิของผู้รับสัมปทานโดยตรงตามนัยสัมปทานข้อ ๗^๙ ซึ่งผู้รับสัมปทานมิได้โต้แย้งแต่อย่างใด

โดยที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ขอทบทวนเรื่องนี้ตามข้อสังเกต ๒ ประการดังกล่าวข้างต้น เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาศัยอำนาจตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๑๔ (๒)^{๑๐} จึงจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย เพื่อทบทวนปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาทบทวนปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมป่าไม้และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้) แล้ว มีความเห็นพ้องต้องกันกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ ว่า การที่รัฐบาลเปิดป่าสัมปทานเพื่อใช้พื้นที่ทำประโยชน์อย่างอื่น เช่น สร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำ โดยมีได้อาศัยอำนาจตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใดๆ จึงไม่กระทบกระเทือนสิทธิการทำไม้ของผู้รับสัมปทานตามนัยสัมปทานข้อ ๗^{๑๑} ด้วยเหตุนี้ การที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้กำหนดหลักเกณฑ์เมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ว่า “กรณีการเปิดที่ดินใช้ประโยชน์ในเขตป่าสัมปทาน เช่น การจัดสรรที่ดิน การสร้างทางผ่านในเขตป่าสัมปทาน ไม้ที่จำเป็นต้องตัดออกให้ผู้รับสัมปทานทำนอกเฉพาะไม้ที่มีความโตได้ขนาดจำกัด” ตามบันทึกกรมป่าไม้ ที่ กส.๐๗๐๔/๔๓ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๑๕ และตามหนังสือกรมป่าไม้ ที่ กส.๐๗๐๔/ว.๒๕๑๖ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ นั้น จึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องแล้ว เพราะไม่ขัดแย้งกับสิทธิของผู้รับสัมปทานตามสัมปทานส่วนการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เปลี่ยนหลักเกณฑ์การทำไม้เสียใหม่เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๒๓ ให้มอบไม้ทั้งหมดที่จะต้องทำออกจากที่ดินที่เปิดใช้ประโยชน์ให้” องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้” ทำออกแต่ผู้เดียวโดยอ้างว่าเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติ

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๑๐} ข้อ ๑๔ เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ในกรณีดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขอให้ทบทวนปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งไว้วินิจฉัยไปแล้ว

๑.ล๑

๑.ล๑

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

คณะรัฐมนตรีและมติสภการบริหารคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๑๕ นั้น ย่อมเป็นการโต้แย้งสิทธิการทำให้ของผู้รับสัมปทาน อันจะอ้างสัมปทานข้อ ๗^{๑๒} ไม่ได้ เพราะมติคณะรัฐมนตรีมิใช่ “กฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ” ตามนัยสัมปทานข้อ ๗^{๑๓} ดังที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เข้าใจ และมติสภการบริหารคณะปฏิวัติก็มิใช่ “กฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ” ตามที่ได้ตั้งข้อสังเกตมาแต่เห็นเพียงมติขององค์กรฝ่ายบริหารองค์กรหนึ่งในกองบัญชาการคณะปฏิวัติที่จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งกองบัญชาการคณะปฏิวัติที่ ๓๒/๒๕๑๔ เรื่อง การจัดแบ่งส่วนงานของกองบัญชาการคณะปฏิวัติ^{๑๔} โดยมีอำนาจหน้าที่ที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศหรือข้อบังคับ บัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของ “คณะรัฐมนตรี” ในระหว่างที่ยังไม่มี “คณะรัฐมนตรี” ทั้งนี้ โดยนัยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๔ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๔^{๑๕} ในกรณีนี้ มติคณะรัฐมนตรีหรือมติสภการบริหารคณะปฏิวัติเป็นเพียงคำสั่งในทางบริหารที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องไปดำเนินการให้เป็นไปตามนั้นในเรื่องใดที่จำเป็นต้องแก้ไขหรือออกกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับใหม่เพื่อให้เกิดอำนาจในการดำเนินการ ก็ต้องไปดำเนินการเสียก่อน

สรุปแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มีมติยืนยันความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ ที่ว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่อาจที่จะ

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๑๔} เพื่อให้แผนงานของคณะปฏิวัติได้ดำเนินไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพหัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งให้จัดแบ่งส่วนงานของกองบัญชาการคณะปฏิวัติ ดังต่อไปนี้

- (๑) สภการบริหารคณะปฏิวัติ
- (๒) คณะที่ปรึกษาของหัวหน้าคณะปฏิวัติ
- (๓) สำนักเลขาธิการคณะปฏิวัติ
- (๔) ฝ่ายรักษาความมั่นคงแห่งชาติ
- (๕) ฝ่ายอำนวยการเศรษฐกิจ การคลัง และการอุตสาหกรรม
- (๖) ฝ่ายอำนวยการพัฒนา การเกษตร และคมนาคม
- (๗) ฝ่ายอำนวยการศึกษา และสาธารณสุข

^{๑๕} ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๘ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๑๔ ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้บัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะปฏิวัติหรือผู้ซึ่งหัวหน้าคณะปฏิวัติมอบหมาย นั้น บัดนี้ได้จัดตั้งสภการบริหารคณะปฏิวัติซึ่งประกอบด้วย จอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นประธานสภการบริหารคณะปฏิวัติและกรรมการสภการบริหารคณะปฏิวัติอีก ๑๕ คน ขึ้นแล้วตามคำสั่งกองบัญชาการคณะปฏิวัติที่ ๓๒/๒๕๑๔ และคำสั่งที่ ๓๙/๒๕๑๔ หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

ในระหว่างที่ยังไม่มีคณะรัฐมนตรี บรรดาอำนาจหน้าที่ที่กฎหมาย ระเบียบประกาศหรือข้อบังคับ บัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภการบริหารคณะปฏิวัติ

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่งการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การทำไม้ในพื้นที่ป่าสัมปทานที่จะต้องเปิดใช้ประโยชน์ให้องค์การ
อุตสาหกรรมป่าไม้ทำไม้ออกแต่ผู้เดียวดังที่ได้สั่งการไปแล้วเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๒๓ และ
วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๒๓ เพราะเป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้รับสัมปทานตามสัมปทาน อันจะอ้าง
สัมปทานข้อ ๗^{๑๖} มิได้

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบูรณ์
(นายอมร จันทสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๒๖