

บันทึก

เรื่อง การหรือปัญหาการทำไม้ในพื้นที่ที่เปิดทำประโยชน์ในเขตป่าสัมปทาน
(ปัญหากรณีขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิการทำไม้ภายในเขตป่าสัมปทาน
เฉพาะในบริเวณที่จะต้องเปิดที่ดินใช้ประโยชน์ต่าง ๆ
เนื่องจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เปลี่ยนนโยบายการทำไม้ใหม่)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือที่ กส.๐๗๐๔(๓)/๒๐๐๐๒ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากมีกรณีขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิการทำไม้ภายในเขตป่าสัมปทานเฉพาะในบริเวณที่จะต้องเปิดที่ดินใช้ประโยชน์ต่าง ๆ เช่น สร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำ เปิดที่ดินเป็นที่จัดสรรให้ประชาชนอยู่อาศัยหรือทำกิน การสร้างทางผ่านป่าสัมปทาน ซึ่งกรณีเหล่านี้จำเป็นต้องตัดไม้ออก สาเหตุที่จะมีการโต้แย้งสิทธิในการทำไม้ขึ้นนั้น เนื่องจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้วางหลักเกณฑ์ในการทำไม้ออกจากที่ดินที่จะเปิดใช้ประโยชน์ต่าง ๆ ไว้เป็นหลักปฏิบัติตามลำดับดังนี้

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

๒. เมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งมีการให้สัมปทานทำไม้ระยะยาวตามนโยบายของรัฐบาลแล้ว (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๑๑) ได้วางหลักปฏิบัติเรื่องนี้เพิ่มเติมว่า การทำไม้ในที่ดินที่จะเปิดใช้ประโยชน์ที่ติดอยู่ในเขตป่าสัมปทานทำไม้ขึ้นนั้น เนื่องจากผู้รับสัมปทานมีสิทธิที่จะได้ทำไม้ออกจากพื้นที่ภายในเขตป่าสัมปทานเฉพาะไม้ที่มีความโตได้ขนาดจำกัด (ขนาดตัดฟัน) จึงให้สำรวจไม้ที่โตได้ขนาดจำกัดมอบให้ผู้รับสัมปทานทำออก ส่วนไม้ที่โตต่ำกว่าขนาดจำกัดและไม้ที่เหลือทั้งหมดมอบให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ทำออกทั้งสิ้น

๓. ต่อมาเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๒๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เปลี่ยนแปลงนโยบายเรื่องนี้ใหม่โดยให้มอบไม้ทั้งหมดที่จะต้องทำการออกจากที่ดินที่เปิดใช้ประโยชน์ ไม่ว่าจะอยู่ในเขตป่าสัมปทานหรือไม่ก็ตาม ให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ทำออกแต่ผู้เดียว โดยอ้างว่าเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติสภการบริหารคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๑๕

หลังจากที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้สั่งการให้กรมป่าไม้ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวในข้อ ๓.ข้างต้นนี้แล้ว ก็ปรากฏปฏิบัติการจากผู้รับสัมปทานทำไม้ที่มีการเปิดที่ดินใช้ประโยชน์ในเขตป่าสัมปทาน มีการร้องเรียนขอความเป็นธรรมในฐานะที่ตนได้สิทธิตามสัมปทานอยู่ก่อน โดยขอให้ใช้หลักเกณฑ์ตามข้อ ๒.ต่อไปตามเดิม บางรายแจ้งว่าหากไม่ได้รับความเป็นธรรมจากทางราชการก็จะขอพึ่งศาลยุติธรรมต่อไป

เพื่อหาทางระงับข้อโต้แย้งดังกล่าวกับทั้งรักษาผลประโยชน์ของทางราชการให้ดี

ที่สุดที่ฟังจะทำได้ จึงขอหารือว่า ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้สั่งการไปตามที่กล่าวในข้อ ๓.ข้างต้นนี้ เพื่อปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๒๒ และมติของสภาบริหารคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๑๕ และข้อ ๗^๑ แห่งสัมปทานทำไม้หวงห้ามธรรมดานอกจากไม้สัก จะถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้รับสัมปทานหรือไม่ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีความชอบธรรมที่จะสั่งการเช่นนั้นหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

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

ต่อมาเมื่อรัฐบาลประสงค์จะเปิดป่าในแปลงที่ผู้รับสัมปทานยังทำไม้ไม่ถึง เช่น

^๑ ข้อ ๗ สัมปทานนี้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย กฎ และข้อบังคับทั้งปวงที่ประกาศใช้บังคับอยู่แล้วในขณะนี้ และที่จะได้ประกาศใช้บังคับต่อไปในภายหน้า ผู้รับสัมปทานจะอ้างเอื้ออาศัยกำหนดหรือเงื่อนไขใด ๆ ในสัมปทานนี้เป็นข้อยกเว้นมิให้ต้องถูกบังคับตามบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับนั้น ๆ หรือจะอ้างเหตุที่ได้รับ หรือจะได้รับโทษตามกฎหมายมาเป็นเหตุไม่ต้องถูกบังคับตามสัมปทานนี้หาได้ไม่

^๒ ข้อ ๔ กรมป่าไม้จะได้กำหนดพื้นที่ภายในเขตป่าสัมปทานออกเป็นแปลง ๆ และทำบัญชีแสดงชนิดและจำนวนไม้ที่จะทำออกได้ในแปลงนั้น ๆ เพื่อให้ผู้รับสัมปทานทำไม้ในแปลงที่กำหนดก่อนและหลังเป็นแปลง ๆ ไป ภายในระยะเวลาที่กำหนด กับทั้งจะได้กำหนดแนวทางบกหรือทางน้ำที่จะใช้ทำการชักลากหรือล่องไม้ที่จะทำออกตามสัมปทานนี้ และกำหนดสถานที่รวมไม้เพื่อตรวจวัดคำนวณค่าภาคหลวง เพื่อให้ผู้รับสัมปทานปฏิบัติ

ข้อกำหนดดังกล่าวในวรรคหนึ่ง กรมป่าไม้จะได้แจ้งให้ผู้รับสัมปทานทราบเป็นคราว ๆ ไป

^๓ ข้อ ๙ ผู้รับสัมปทานต้องทำไม้ในแต่ละแปลงก่อนหลังตามลำดับ และตามระยะเวลาที่กำหนดในข้อ ๔ เมื่อสิ้นกำหนดระยะเวลาการทำไม้ในแปลงหนึ่งแปลงใดแล้ว ผู้รับสัมปทานต้องหยุดทำไม้แปลงนั้นทันที นอกจากไม้ที่ชักลากถึงสถานที่รวมไม้เพื่อตรวจวัดคำนวณค่าภาคหลวงแล้ว

ถ้าผู้รับสัมปทานมีเหตุผลอันสมควรขอให้ผ่อนผันการปฏิบัติใด ๆ ตามวรรคหนึ่ง เมื่อผู้ให้สัมปทานได้พิจารณาเห็นเป็นการสมควรแล้ว ก็มีอำนาจผ่อนผันโดยอนุญาตเป็นหนังสือ ให้ผู้รับสัมปทานปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นพิเศษโดยจะกำหนดเงื่อนไขประการใดด้วยหรือไม่ก็ได้

สำหรับไม้ยืนต้นหรือไม้อื่นใดที่ยังคงเหลืออยู่โดยที่ผู้รับสัมปทานหมดสิทธิที่จะทำไม้ต่อไปแล้วนั้น ผู้ให้สัมปทานจะปฏิบัติประการใดแก่ไม้เหล่านั้น หรือมอบให้ผู้อื่นทำไม้เหล่านั้นก็ย่อมทำได้ โดยไม่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องใด ๆ แก่ผู้รับสัมปทาน

๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๒๕