

บันทึก

เรื่อง การสำรวจคัดเลือกไม้ให้ตัดฟันในป่าโครงการที่มีพระราชกฤษฎีกา
กำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ
(กรณีที่มีสัมปทานอยู่ก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๑๓/๓๑๔๒๙ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับรายงานจากกรมป่าไม้ว่า ในคราวประชุมคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ครั้งที่ ๒/๒๕๒๖ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๖ ที่ประชุมได้พิจารณาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำไม้ในป่าโครงการที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติและสัมปทานที่มีอยู่ก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งผู้รับสัมปทานมีสิทธิตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ ที่ประชุมได้พิจารณาว่า โดยที่การทำไม้ตามสัมปทานจะต้องมีการทำทางชักลากไม้และจัดทำที่รวมหมอนไม้และอื่น ๆ ด้วย ซึ่งอาจจะขัดกับกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติได้ ในกรณีนี้ผู้รับสัมปทานจะต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เสียก่อน ทุกครั้งหรือไม่เพียงพอ และเพื่อให้เกิดความกระจ่างในการตีความตามกฎหมายที่ประชุมจึงมีมติให้หารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ชี้แจงว่า โดยข้อเท็จจริงแล้วก็ไม่ประสงค์จะให้มีการทำไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติ เพราะจะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดหรือกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติเพราะป่าในเขตอุทยานแห่งชาติส่วนใหญ่จะมีสภาพป่าสมบูรณ์ ซึ่งถ้าปล่อยให้มีการทำไม้แล้วธรรมชาติและป่าไม้ก็ย่อมถูกทำลายไปอย่างแน่นอนโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ และจะมีผลอย่างอื่นตามมาอีกไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่งผิดหลักการและวัตถุประสงค์ส่วนใหญ่ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ แต่เมื่อพิจารณาในด้านกฎหมายตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ ก็วินิจฉัยในเบื้องต้นได้ว่าผู้รับสัมปทานยังมีสิทธิทำไม้อยู่ และเมื่อคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติได้ประชุมปรึกษาหารือเกี่ยวกับเรื่องนี้แล้วมีความเห็นว่า จะได้หารือปัญหาเกี่ยวกับเส้นทางชักลากและที่รวมหมอนไม้ในแง่กฎหมายว่าจะทำได้เพียงใดนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาแล้วเห็นชอบตามมติที่ประชุมคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติตามที่กรมป่าไม้รายงาน จึงขอหารือมาเพื่อวินิจฉัยตามที่คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติมีมติ ทั้งนี้ เพื่อความแน่ชัดและถูกต้องและเจ้าหน้าที่จะได้ปฏิบัติงานได้โดยชอบ และนอกจากนี้ขอให้พิจารณาด้วยว่า การที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (โดยกรมป่าไม้) วินิจฉัยตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ว่า ผู้รับสัมปทานทำไม้ยังมีสิทธิในการทำไม้ตามสัมปทานนั้นเป็นการวินิจฉัยที่ถูกต้องเพียงใดหรืออย่างไรด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(กรมป่าไม้)แล้ว ได้ความว่า โดยที่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการหารือนี้เป็นเรื่องที่ได้รับสัมปทานได้รับสัมปทานการทำไม้ก่อนการประกาศกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ ปัญหาที่ว่าการทำไม้ตามสัมปทานที่ต้องมีการทำทางชักลากไม้หรือจัดทำที่รวมหมอนไม้ ผู้รับสัมปทานจะต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ เสียก่อนหรือไม่ นั้น ก่อนอื่นควรจะได้พิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ ว่า การที่กฎหมายกำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น บริเวณที่ดินดังกล่าวควรจะมีสภาพเป็นอย่างไร

เมื่อพิจารณามาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม ฯลฯ ก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา ฯลฯ ประกอบกับเมื่อพิจารณาเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ ที่กล่าวว่า เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อคุ้มครองรักษาททรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป ฯลฯ และเมื่อพิจารณาพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติทุกฉบับที่ประกาศใช้แล้วนั้นตามหมายเหตุท้ายพระราชกฤษฎีกาเมื่อได้กล่าวถึงบริเวณป่าซึ่งต้องการประกาศแล้วก็มักจะกล่าวเหตุผลไว้เป็นทำนองเดียวกัน เช่นว่า บริเวณนั้นมีสภาพธรรมชาติเป็นจุดเด่นสมควรสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและความรื่นรมย์ของประชาชน กับเพื่อคุ้มครองรักษาททรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้ ของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขาให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ จะต้องเริ่มต้นด้วยพื้นที่นั้นยังคงสภาพเป็นธรรมชาติอยู่ก่อน คือ ยังมิได้มีการถูกทำลาย และนอกจากนั้นการสงวนและคุ้มครองอุทยานแห่งชาตินี้ ก็หาใช่แต่เฉพาะเรื่องป่าไม้เท่านั้นไม่ แต่ยังมีเรื่องอื่น ๆ เช่น พันธุ์ไม้ ของป่า สัตว์ป่า ทิวทัศน์ และภูเขาที่จะต้องสงวนรักษามิให้ถูกทำลายไปด้วย การที่บริเวณใดมีการให้สัมปทานเข้าไปตัดไม้ในป่าได้อยู่แล้ว จึงมิใช่เป็นบริเวณที่มีอยู่ตามธรรมชาติตามความมุ่งหมายแห่งกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ และต่อมาในภายหลังแม้รัฐบาลจะกำหนดบริเวณที่ดินนั้นให้เป็นอุทยานแห่งชาติก็ตาม มาตรา ๓๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ ซึ่งเป็นบทเฉพาะ

^๑มาตรา ๖ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า "อุทยานแห่งชาติ"

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์ หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

^๒มาตรา ๓๐ สัมปทานและใบอนุญาตทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ใบอนุญาตให้อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในป่าคุ้มครองหรือป่าสงวนตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวน

กาลนั้นเอง ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้รับสัมปทานไว้ว่า ให้สัมปทานที่มีอยู่ ก่อนยังคงใช้ได้ต่อไปเพียงเท่ากำหนดอายุของสัมปทานนั้น ซึ่งก็เท่ากับเป็นการยกเว้นให้ผู้รับสัมปทานทำไม้ในพื้นที่ที่กำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติในภายหลังนั้นได้ต่อไปตามอายุของสัมปทาน ดังนั้น เมื่อมีการอนุญาตให้ผู้รับสัมปทานเข้าไปทำไม้ในพื้นที่สัมปทานได้แล้ว การที่จะใช้มาตรการเข้าควบคุมเพื่อคุ้มครองสภาพป่าไม่ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมหรือมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป จึงเป็นการฝ่าฝืนความจริงและขัดกับสิทธิของผู้รับสัมปทานที่มีอยู่ก่อน ฉะนั้น ข้อหาหรือที่ว่า การทำไม้ตามสัมปทานที่ต้องมีการทำทางชักลากไม้หรือจัดทำที่รวมหมอนไม้ ผู้รับสัมปทานจะต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ เสียก่อนทุกครั้งหรือไม่เพียงใดนั้น เมื่อได้พิจารณากฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติโดยตลอดแล้ว จึงเห็นว่า ผู้รับสัมปทานไม่ต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ เสียก่อนแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี แม้มีความเห็นว่าผู้รับสัมปทานไม่ต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ เสียก่อนดังกล่าวแล้วก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ก็มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ในการควบคุมการทำไม้ตามสัมปทานในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อมิให้สภาพป่าและธรรมชาติถูกทำลายไปเกินความจำเป็นแก่การทำไม้ นั้น เมื่อได้พิจารณาข้อกำหนดและเงื่อนไขต่าง ๆ ของสัมปทานแล้วก็จะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมการทำไม้ รัฐบาลอาจใช้อำนาจตามสัมปทานที่รัฐบาลมีอยู่ คือ ข้อกำหนดของสัมปทานข้อ ๔^๓ และข้อ ๗^๔ ควบคุมแนวทางสำหรับการชักลากไม้ และสถานที่รวมหมอนไม้ได้ ซึ่งผู้รับสัมปทานจะต้องมีหน้าที่ดำเนินการตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัมปทานนั้น และนอกจากนี้สัมปทานการทำไม้หวงห้ามธรรมดา นอกจากไม้สักทุกฉบับ เป็นสัมปทานที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๓^๕แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ กระทั่ง

ป่า อาชญาบัตร ประทานบัตร และใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่ และสัมปทานตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้ออกให้แก่บุคคลใดไว้แล้วก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับ ให้คงใช้ได้ต่อไปเพียงเท่ากำหนดอายุของสัมปทาน อาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาตนั้น ๆ

^๓ข้อ ๔ กรมป่าไม้จะได้กำหนดพื้นที่ภายในเขตป่าสัมปทานออกเป็นแปลง ๆ และทำบัญชีแสดงชนิดและจำนวนไม้ที่จะทำออกได้ในแปลงนั้น ๆ เพื่อให้ผู้รับสัมปทานทำไม้ในแปลงที่กำหนดก่อนและหลังเป็นแปลง ๆ ไป ภายในระยะเวลาที่กำหนด กับทั้งจะได้กำหนดแนวทางบกหรือทางน้ำที่จะใช้ทำการชักลากหรือล่องไม้ที่ทำออกตามสัมปทานนี้ และกำหนดสถานที่รวมไม้เพื่อตรวจวัดคำนวณค่าภาคหลวง เพื่อให้ผู้รับสัมปทานปฏิบัติ

ข้อกำหนดดังกล่าวในวรรคหนึ่ง กรมป่าไม้จะได้แจ้งให้ผู้รับสัมปทานทราบเป็นคราว ๆ ไป

^๔ข้อ ๗ สัมปทานนี้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย กฎ และข้อบังคับทั้งปวงที่ประกาศใช้บังคับอยู่แล้วในขณะนี้ และที่จะได้ประกาศใช้บังคับต่อไปในภายหน้า ผู้รับสัมปทานจะอ้างเอาข้อกำหนดหรือเงื่อนไขใด ๆ ในสัมปทานนี้เป็นข้อยกเว้นมิให้ต้องถูกบังคับตามบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับนั้น ๆ หรือจะอ้างเหตุที่ได้รับ หรือจะได้รับโทษตามกฎหมายมาเป็นเหตุไม่ต้องถูกบังคับตามสัมปทานนี้หาได้ไม่

^๕มาตรา ๖๓ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ รัฐบาลมีอำนาจให้สัมปทานในการทำไม้ชนิดใด หรือเก็บหาของป่าอย่างใดในป่าใดโดยมีขอบเขตเพียงใด และในสัมปทานนั้นจะให้มีข้อกำหนดและเงื่อนไขอย่างใดก็ได้

เกษตรและสหกรณ์จึงอาจนำบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เช่น มาตรา ๑๑^๖ มาตรา ๑๓^๗ มาตรา ๖๓^๘ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ.๒๔๙๘) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ว่าด้วยการทำไม้ ข้อ ๗^๙ และข้อ ๑๐^{๑๐} มาใช้ควบคุมแก่การทำไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติได้

อนึ่ง สำหรับข้อหาหรือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ว่า การที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์(โดยกรมป่าไม้)วินิจฉัยตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ว่า ผู้รับสัมปทานทำไม้ยังมีสิทธิในการทำไม้ตามสัมปทานเป็นการวินิจฉัยที่ถูกต้องเพียงใด นั้น เห็นว่า มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนแล้วว่า สัมปทานซึ่งได้ออกให้แก่บุคคลใดไว้แล้วก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติใช้บังคับ ให้คงใช้ได้ต่อไป ฯลฯ ดังนั้น ความเห็นของกรมป่าไม้ดังกล่าวถูกต้องแล้ว

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๒๗

รัฐบาลมีอำนาจให้ผู้รับสัมปทานเสียเงินค่าภาคหลวงตามอัตราที่รัฐบาลเห็นสมควร แต่ไม่เกินอัตราอย่างสูงที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และจะให้ผู้รับสัมปทานเสียเงินแก่รัฐบาลตามจำนวนที่รัฐบาลจะกำหนดอีกก็ได้

๖ มาตรา ๑๑ ผู้ใดทำไม้ หรือเจาะ หรือสับ หรือเผา หรือทำอันตรายด้วยประการใด ๆ แก่ไม้หวงห้าม ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับสัมปทานตามความในพระราชบัญญัตินี้ และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือในการอนุญาต

ฯลฯ

ฯลฯ

๗ มาตรา ๑๓ ห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตทำไม้ที่มีขนาดต่ำกว่าขนาดจำกัด แต่ถ้ามีเหตุภัยพิบัติสาธารณะ หรือมีเหตุจำเป็นที่เห็นสมควรช่วยเหลือราษฎรเป็นกรณีพิเศษ รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ผู้รับอนุญาตเฉพาะราย ทำไม้ที่มีขนาดต่ำกว่าขนาดจำกัดเป็นการชั่วคราวก็ได้

การทำไม้ที่มีขนาดต่ำกว่าขนาดจำกัดตามที่รัฐมนตรีอนุญาตให้ทำได้ ตามความในวรรคหนึ่ง ผู้รับอนุญาตจะทำไม้ได้ต่อเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประทับตราอนุญาตไว้ที่ไม้นั้น ๆ แล้ว ทั้งนี้ เว้นแต่ในกรณีที่ไม้ไม่สามารถประทับตราได้ และพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ระบุไว้ในใบอนุญาตให้ทำได้โดยไม่ต้องประทับตรา

๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕)

๙ ข้อ ๗ ผู้รับอนุญาตทำไม้ต้องตัดโค่นไม้ โดยมีให้เป็นอันตรายแก่ไม้หวงห้ามต้นอื่น เว้นแต่มีความจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และมีให้เป็นการกีดขวางทางจราจรทั้งในทางบกและทางน้ำ

๑๐ ข้อ ๑๐ ผู้รับอนุญาตทำไม้ต้องชักลากไม้ไปตามแนวทาง และยังที่ซึ่งระบุไว้ในใบอนุญาต