

บันทึก

เรื่อง การนำสวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้และสวนป่าที่ปลูก
โดยงบประมาณของกรมป่าไม้ ไปขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตาม
พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๑๕๐๐/๑๙๑๓๖ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกรมป่าไม้ได้เสนอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาว่า กรณีที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จะนำสวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้ (สวนป่าโครงการที่ ๒, ๓ และ ๔) และสวนป่าที่ปลูกโดยงบประมาณของกรมป่าไม้ ไปขึ้นทะเบียนสวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ น่าจะกระทำไม่ได้เนื่องจากกรมป่าไม้เห็นว่าที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่าอยู่แล้ว โดยทบวงการเมืองรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามมาตรา ๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น ไม่รวมถึงที่ดินที่ปลูกป่าโดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดินของกรมป่าไม้และไม่รวมถึงที่ดินที่ปลูกป่าตามเงื่อนไขสัมปทาน อันเป็นการปลูกป่าทดแทนเนื่องจากได้ทำไม้ออกแล้ว ซึ่งมีใช้การปลูกเพื่อธุรกิจการค้า โดยอ้างข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ตามหนังสือที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๓ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ เอกสารของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ หน้า ๖) ที่ว่า “หากมีการขอขึ้นทะเบียนที่ดินที่มีไม้หวงห้ามขึ้นตามธรรมชาติอยู่ก่อนแล้วเป็นสวนป่าน่าจะได้พิจารณาโดยรอบคอบ เพราะว่าอาจเป็นช่องทางให้มีการขอขึ้นทะเบียนสวนป่าเพื่อทำการตัดฟันไม้หวงห้ามที่ขึ้นอยู่ก่อนแล้วได้ ซึ่งจะตรวจสอบได้ยากว่าไม้เหล่านั้นได้มาจากการทำสวนป่าหรือไม่ นอกจากนี้ ผู้ที่ปลูกป่าทดแทนไม้ที่ตัดตามข้อกำหนดในสัมปทานการทำไม้ ฯลฯ อาจถือโอกาสขอขึ้นทะเบียนสวนป่าตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสวนป่าฯ เพื่อตัดฟันไม้ดังกล่าวได้” กรมป่าไม้จึงสรุปว่า สวนป่าโครงการที่ ๒, ๓ และ ๔ (ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้) และสวนป่าที่ปลูกโดยงบประมาณของกรมป่าไม้น่าจะนำมาขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาแล้ว เห็นว่า

๑. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับการปลูกสร้างสวนป่า ที่ประชุมมีมติว่า โดยที่เนื้อที่สวนป่าซึ่งมีอยู่แล้วในปัจจุบันนั้น ปรากฏว่ายังไม่มีกรมมอบหมายให้หน่วยงานใดเป็นผู้ดูแลและใช้ประโยชน์ที่ชัดเจน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความสูญเสียหรือเสื่อมโทรมถูกบุกรุกเพิ่มมากในอนาคต จึงเห็นควรกำหนดวิธีการดำเนินการตามแนวทางดังนี้ ข้อ ๒.๑.๔.๒ “สำหรับสวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้และไม่ได้อยู่ในเขตอนุรักษ์ อนุมัติให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ใช้ประโยชน์โดยให้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง....” และ ข้อ ๒.๑.๔.๓ “สำหรับสวนป่าที่ใช้งบประมาณของกรมป่าไม้ปลูกนอกเขตป่าอนุรักษ์ ให้กรมป่าไม้พิจารณาการใช้ประโยชน์และการดูแลรักษาในเขตสวนป่าเหล่านี้ และหากกรมป่าไม้เห็นสมควรให้

มีการใช้ประโยชน์ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์เป็นพื้นที่ ๆ ไป”

๒. ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.๒๕๓๕

“สวนป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนตามมาตรา ๕ เพื่อทำการปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้ที่เป็นไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

“ต้นไม้” หมายความว่า ต้นไม้ที่ขึ้นอยู่แล้วหรือปลูกขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้ และหมายความถึงต้นไม้ที่ขึ้นอยู่แล้วหรือปลูกขึ้นเพื่อประโยชน์อย่างอื่น แต่อาจใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้ได้ด้วย

ตามมาตรา ๓ การทำสวนป่าจึงหมายถึง การปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้ที่ปลูกขึ้นใหม่ หรือการบำรุงรักษาต้นไม้ที่ขึ้นอยู่เดิมด้วย

๓. มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.๒๕๓๕ บัญญัติว่า ที่ดินที่จะขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่า ต้องเป็นที่ดินประเภทหนึ่งประเภทใด ดังต่อไปนี้ “(๔) ที่ดินที่มีหนังสืออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติให้บุคคลเข้าทำการปลูกป่าในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ หรือเข้าทำการปลูกสร้างสวนป่า หรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรม” และ “(๕) ที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่าอยู่แล้วโดยทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ”

องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นรัฐวิสาหกิจ จึงย่อมจะนำสวนป่าที่ปลูกมาก่อนแล้วไปขึ้นทะเบียนสวนป่าตามมาตรา ๔ (๕) นี้ได้

๔. มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.๒๕๓๕ บัญญัติว่า “ผู้มีกรรมสิทธิ์สิทธิครอบครอง หรือผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๔ ประสงค์จะใช้ที่ดินนั้นทำสวนป่าเพื่อการค้า ให้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนต่อนายทะเบียนตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด และเมื่อได้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนแล้ว ผู้ยื่นคำขออาจดำเนินการไปก่อนได้จนกว่านายทะเบียนจะสั่งรับขึ้นหรือไม่รับขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามมาตรา ๖”

ตามมาตรา ๖ ก็จะได้เห็นได้ว่าสวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทาน องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้ใช้พื้นที่ปลูกสร้างสวนป่ามาก่อนแล้วทั้งสิ้น จึงมีกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง และคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๕ ก็เห็นชอบให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ใช้ประโยชน์และดูแลรักษารวมทั้งสวนป่าที่ปลูกโดยงบประมาณของกรมป่าไม้ด้วย โดยวัตถุประสงค์เดิมจะปลูกเพื่ออะไรก็ตาม แต่วัตถุประสงค์ใหม่จะใช้ที่ดินทำสวนป่าเพื่อการค้า ก็ย่อมจะนำสวนป่าดังกล่าวไปขึ้นทะเบียนสวนป่าได้ ดังนั้น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ก็ย่อมนำสวนป่าที่กรมป่าไม้อนุญาตให้ใช้พื้นที่ปลูกป่ามาก่อนแล้วไปขึ้นทะเบียนสวนป่าตามมาตรา ๔ (๕) ได้

๕. ได้มีการประชุมร่วมกันระหว่างกระทรวงการคลัง กรมป่าไม้ และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๓๖ ณ ห้องประชุมกรมบัญชีกลางซึ่งเป็นการประชุมพิจารณาเกี่ยวกับค่าตอบแทนที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จะต้องจ่ายให้แก่รัฐในการทำไม้ออกจากสวนป่าโครงการที่ ๒,๓ และ ๔ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๕ สำหรับสวนป่าที่ปลูกโดยงบประมาณของกรมป่าไม้ก็ได้กำหนดให้จ่ายค่าจำหน่ายและค่าตอบแทนให้แก่รัฐ

ด้วย ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่า การขึ้นทะเบียนสวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และการทำไม้ออกจากสวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้และสวนป่าที่ปลูกโดยงบประมาณของกรมป่าไม้ไม่มีเงื่อนไขว่า องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จะต้องจ่ายค่าตอบแทนและค่าจำหน่ายให้แก่รัฐด้วย

๖. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ และ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕ ได้จำแนกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั่วประเทศ ออกเป็น ๓ เขต คือ เขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ เขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ และเขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร ซึ่งจะเห็นได้ว่าการแบ่งพื้นที่เพื่อเศรษฐกิจก็เพื่อการนำไม้ในพื้นที่เหล่านี้ออกมาใช้สอยภายในประเทศ เป็นการดำเนินการในเชิงธุรกิจการค้าที่เห็นเด่นชัด และการขึ้นทะเบียนสวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้ และสวนป่าที่ปลูกโดยงบประมาณของกรมป่าไม้ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๕ ก็จะดำเนินการเฉพาะพื้นที่นอกเขตป่าอนุรักษ์เท่านั้น

๗. ตามข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่กรมป่าไม้อ้างถึงข้างต้นไม่ปรากฏข้อความตอนใดที่แสดงให้เห็นว่า สวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้และสวนป่าที่ปลูกโดยงบประมาณของกรมป่าไม้ ที่ปลูกป่าอยู่ก่อนแล้ว ไม่อาจขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าตามมาตรา ๔ (๕) ได้ แต่ในทางตรงข้ามคณะกรรมการกฤษฎีกากลับเห็นว่าที่ดินที่ปลูกป่าอยู่ก่อนแล้วก็สามารถนำไปขอขึ้นทะเบียนสวนป่าได้

๘. ตามข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นเพียงข้อเตือนใจให้มีการระมัดระวังเกี่ยวกับการนำที่ดินที่มีไม้หวงห้ามขึ้นตามธรรมชาติอยู่ก่อนแล้วและผู้ที่ปลูกป่าทดแทนตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้ อาจถือโอกาสขอขึ้นทะเบียนสวนป่าตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.๒๕๓๕ เป็นเพียงข้อสังเกตทั่ว ๆ ไปเท่านั้น แต่การขอขึ้นทะเบียนสวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ คณะกรรมการกฤษฎีกายังไม่ได้พิจารณาเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล และเงื่อนไขการจ่ายค่าจำหน่ายและค่าตอบแทนให้แก่รัฐ เป็นต้น ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ประกอบกับพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.๒๕๓๕ ก็ยังไม่ได้บัญญัติไว้ว่าสวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้ และสวนป่าที่ปลูกโดยงบประมาณของกรมป่าไม้ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จะขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามมาตรา ๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติฯ นี้ไม่ได้

ดังนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่า สวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้ ซึ่งกรมป่าไม้อนุญาตให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ใช้พื้นที่ปลูกป่ามาก่อนแล้ว รวมทั้งสวนป่าที่ปลูกโดยงบประมาณของกรมป่าไม้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๕ เห็นชอบให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ใช้ประโยชน์และดูแลรักษา องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จะนำไปขอขึ้นทะเบียนสวนป่าตามมาตรา ๔ (๕) ประกอบกับมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.๒๕๓๕ ได้หรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมป่าไม้) และผู้แทนองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้แล้วเห็นว่า ที่ดินที่จะขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.๒๕๓๕ ได้นั้น ต้องเป็นที่ดิน

ประเภทหนึ่งประเภทใดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติสวนป่าฯ ฉะนั้น ปัญหาที่จะต้องพิจารณาคือ สวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้ ซึ่งตามข้อหาเรื่องนี้ได้แก่สวนป่าโครงการที่ ๒ สวนป่าโครงการที่ ๓ และสวนป่าโครงการที่ ๔ และสวนป่าที่ปลูกโดยงบประมาณของกรมป่าไม้ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๕ เห็นชอบให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ใช้ประโยชน์และดูแลรักษาเป็น “ที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกสวนป่าอยู่แล้วโดยทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๔(๕) แห่งพระราชบัญญัติสวนป่าฯ หรือไม่ และจะขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าได้ หรือไม่

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้ที่หาเรื่องนี้ได้ความว่าสวนป่าแต่ละโครงการมีการดำเนินการ ดังนี้

(๑) สวนป่าโครงการที่ ๒ คือ สวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติโครงการปลูกสร้างสวนป่าเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๑๔ ซึ่งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้ดำเนินการปลูกป่ามาตั้งแต่ปี ๒๕๑๖ จนถึงปี ๒๕๓๕ ได้พื้นที่ประมาณ ๑๒๑,๒๐๐ ไร่ โดยใช้เงินค่าปลูกป่าและบำรุงป่าจากไม้ที่หาออกประมาณ ๑๔๑ ล้านบาท และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จ่ายเพิ่มเติมอีกประมาณ ๒๘๙ ล้านบาท

(๒) สวนป่าโครงการที่ ๓ คือ สวนป่าที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ปลูกแทนบริษัทจังหวัดทำไม้ จำกัด ตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้ของบริษัทฯ ซึ่งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ดำเนินการปลูกป่าในฐานะผู้ถือหุ้นในบริษัทฯ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติโครงการสวนป่าเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๑๖ และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้ดำเนินการปลูกป่าตั้งแต่ปี ๒๕๑๘ จนถึงปี ๒๕๓๕ ได้พื้นที่ประมาณ ๑๑๖,๓๐๐ ไร่ โดยใช้เงินปลูกป่าไปประมาณ ๔๘๔ ล้านบาท ซึ่งเป็นเงินค่าปลูกป่าและบำรุงป่าประมาณ ๑๙๔ ล้านบาท และเป็นเงินที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จ่ายเพิ่มเติมอีกประมาณ ๒๑๔ ล้านบาท

(๓) สวนป่าโครงการที่ ๔ คือ สวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขของสัมปทานทำไม้ของบริษัทจังหวัดทำไม้ จำกัด และผู้รับสัมปทานอื่นๆ ปลูกทดแทนตามเงื่อนไขสัมปทานซึ่งต่อมาในปี

^๑มาตรา ๔ ที่ดินที่จะขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นที่ดินประเภทหนึ่งประเภทใด ดังต่อไปนี้

- (๑) ที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- (๒) ที่ดินที่มีหนังสือของทางราชการรับรองว่า ที่ดินดังกล่าวอยู่ในระยะเวลาที่อาจขอรับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้เนื่องจากได้มีการครอบครองและเข้าทำกินในที่ดินดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพไว้แล้ว
- (๓) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีหลักฐานการอนุญาต การเช่าหรือเช่าซื้อ
- (๔) ที่ดินที่มีหนังสืออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติให้บุคคลเข้าทำการปลูกป่าในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ หรือเข้าทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรม
- (๕) ที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่าอยู่แล้วโดยทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ

๒๕๓๒ รัฐบาลได้ยกเลิกสัมปทานทำไม้ กรมป่าไม้จึงมอบให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้ดูแล และบำรุงรักษาตามนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้รับพื้นที่ดำเนินการมาตั้งแต่ปี ๒๕๓๓ รวมพื้นที่ประมาณ ๔๙๑,๒๐๐ ไร่ และจนถึงปี ๒๕๓๕ ได้จ่ายเงินในการบำรุงรักษาไปแล้วประมาณ ๙๐ ล้านบาท

ตามข้อเท็จจริงข้างต้นจะเห็นได้ว่า สวนป่าโครงการที่ ๒ นั้น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้ปลูกตามเงื่อนไขของสัมปทานทำไม้โดยใช้เงินค่าปลูกป่าและบำรุงป่าจากไม้ที่ทำออกและงบประมาณขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ สำหรับสวนป่าโครงการที่ ๓ นั้น แม้ว่าองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จะได้ดำเนินการปลูกแทนบริษัทจังหวัดทำไม้ จำกัด ก็ตาม องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ก็ได้ดำเนินการในฐานะผู้ถือหุ้นของบริษัทฯ ฉะนั้น ตามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปลูกป่าในสวนป่าทั้งสองโครงการนี้ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จึงเป็นผู้ที่ได้ดำเนินการปลูกป่าอยู่แล้ว และเมื่อองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นรัฐวิสาหกิจที่ดินที่ปลูกป่าดังกล่าวจึงเป็น “ที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกสวนป่าอยู่แล้วโดยทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสวนป่าฯ ส่วนสวนป่าโครงการที่ ๔ นั้น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้รับมอบการดูแลพื้นที่ตามนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เนื่องจากรัฐบาลได้ยกเลิกสัมปทานทำไม้ของบริษัทจังหวัดทำไม้ จำกัด และผู้รับสัมปทานรายอื่น ๆ ปัญหาที่ว่าพื้นที่ป่าดังกล่าวเป็นที่ดินที่ได้ดำเนินการปลูกป่าอยู่แล้วโดยรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๔ (๕) หรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าบริษัทจังหวัดทำไม้ จำกัด และผู้รับสัมปทานรายอื่น ๆ เป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ ถ้าบริษัทจังหวัดทำไม้ จำกัด หรือผู้รับสัมปทานรายใดเป็นรัฐวิสาหกิจ ที่ดินที่ได้ดำเนินการปลูกป่าอยู่แล้วโดยบริษัทจังหวัดทำไม้ จำกัด หรือผู้รับสัมปทานรายนั้นก็เป็นที่ดินที่ได้ดำเนินการปลูกป่าอยู่แล้วโดยรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสวนป่าฯ ต่อมาเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๕ ในส่วนของสวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขของสัมปทานว่า “สำหรับสวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานและไม่ได้อยู่ในเขตอนุรักษ์พันธุ์ให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ใช้ประโยชน์โดยทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง” โดยมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จึงเป็น “ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์” ในที่ดินของสวนป่านั้นตามมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติสวนป่าฯ ฉะนั้น เมื่อองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ประสงค์จะทำสวนป่าเพื่อการค้าโดยใช้ที่ดินที่เป็นสวนป่าโครงการที่ ๒ สวนป่าโครงการที่ ๓ และสวนป่าโครงการที่ ๔ (เฉพาะที่ดินที่ได้ดำเนินการปลูกป่าอยู่แล้วโดยบริษัทจังหวัดทำไม้ จำกัด และผู้รับสัมปทานรายอื่นถ้าได้ความว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ) องค์การ

^๒มาตรา ๕ ผู้มีกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง หรือผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๔ ประสงค์จะใช้ที่ดินนั้นทำสวนป่าเพื่อการค้า ให้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนต่อนายทะเบียนตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด และเมื่อได้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนแล้ว ผู้ยื่นคำขออาจดำเนินการไปก่อนได้จนกว่านายทะเบียนจะสั่งรับหรือไม่รับขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามมาตรา ๖

ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอเป็นผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อที่ดินที่ขอขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าและที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินตามมาตรา ๔(๑) ผู้ยื่นคำขอต้องมีหลักฐานการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินดังกล่าว พร้อมทั้งหนังสือยินยอมของผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น ที่แสดงว่าอนุญาตให้ทำสวนป่าได้

อุตสาหกรรมป่าไม้ย่อมจะนำที่ดินดังกล่าวไปขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามมาตรา ๕ ประกอบกับ มาตรา ๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสวนป่าฯ ต่อไปได้

สำหรับสวนป่าที่ปลูกโดยงบประมาณของกรมป่าไม้นั้น ได้ความว่า กรมป่าไม้เป็นผู้ปลูกโดยใช้งบประมาณประจำปีและเงินนอกงบประมาณทุกประเภทของกรมป่าไม้และได้ปลูกป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติและในพื้นที่ป่าไม้ซึ่งอยู่นอกเขตป่าอนุรักษ์ ตามข้อเท็จจริงจึงเป็นการปลูกป่าอยู่แล้วโดยกรมป่าไม้ซึ่งเป็นทบวงการเมือง ฉะนั้น สวนป่าดังกล่าวจึงเป็นที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่าอยู่แล้วโดยทบวงการเมืองตามมาตรา ๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสวนป่าฯ แต่โดยที่ปรากฏว่ายังมีได้มีการมอบหมายอย่างชัดเจนให้ผู้ใดเป็นผู้ดูแลพื้นที่ป่าไม้ที่ใช้งบประมาณของกรมป่าไม้ปลูกสวนป่าเหล่านี้คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๕ ว่า “สำหรับสวนป่าที่ใช้งบประมาณของกรมป่าไม้ปลูกนอกเขตป่าอนุรักษ์ ให้กรมป่าไม้พิจารณาการใช้ประโยชน์และการดูแลรักษาในเขตสวนป่าเหล่านี้ และหากกรมป่าไม้เห็นสมควรให้มีการใช้ประโยชน์ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์เป็นพื้นที่ๆ ไป” ฉะนั้น หากกรมป่าไม้เห็นสมควรและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่สวนป่าแห่งหนึ่งแห่งใดนอกเขตป่าอนุรักษ์ตามมติของคณะรัฐมนตรีแล้ว องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ย่อมจะเป็นผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นตามความหมายในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสวนป่าฯ และขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าเนื่องจากเป็นที่ดินตามมาตรา ๔(๕) แห่งพระราชบัญญัติสวนป่าฯ ได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) มีข้อสังเกตว่า แม้ว่ากฎหมายจะเปิดโอกาสให้มีการขึ้นทะเบียนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้หรือโดยงบประมาณแผ่นดินเป็นสวนป่าได้ถ้าเป็นไปตามมาตรา ๔ (๕) และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสวนป่าฯ ก็ตาม แต่การใช้ดุลพินิจให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ดำเนินการดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับหลักการปลูกป่าตามเงื่อนไขที่เคยกำหนดไว้ในสัมปทานทำไม้หรือกรณีที่รัฐจ้างให้ปลูกป่าหรือนโยบายการชักชวนให้ส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ และประชาชนร่วมแรงร่วมใจกันปลูกป่าเพื่ออนุรักษ์สภาวะแวดล้อมได้ ฉะนั้น การดำเนินการจดทะเบียนสวนป่าตามมาตรา ๔ (๕) และมาตรา ๕ จึงควรจะทำเฉพาะเท่าที่จำเป็นและสมควรเท่านั้น

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๗