

บันทึก

เรื่อง บริษัททวนภัย จำกัด (บริษัทเยื่อไทย จำกัด) ขอสัมปทานทำไม้ไผ่
เพื่ออุตสาหกรรมผลิตเยื่อทำกระดาษ

ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๒๐๓/๑๒๓๖๖ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๑๗ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ได้รับแจ้งจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าตามที่คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๑๖ อนุมัติในหลักการให้บริษัททวนภัย จำกัด รับสัมปทานทำไม้ไผ่เพื่ออุตสาหกรรมผลิตเยื่อทำกระดาษ โดยไม่กำหนดให้ไม้ไผ่เป็นไม้หวงห้าม และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาข้อสังเกตเกี่ยวกับการใช้ไม้ไผ่และอาชีพของราษฎรตามที่ได้รับไปจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรีด้วยนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีความเห็นตามข้อเสนอของกรมป่าไม้ว่า

๑. ไม่อาจออกสัมปทานให้ผู้ขอทำไม้ไผ่ได้ โดยไม่กำหนดให้ไม้ไผ่เป็นไม้หวงห้าม เนื่องจาก

๑.๑ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ กำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจให้สัมปทานทำไม้เฉพาะที่เป็นไม้หวงห้ามเท่านั้น ไม้ที่มีใช้ไม้หวงห้ามบุคคลย่อมทำได้โดยไม่ต้องรับอนุญาตและพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจให้สัมปทานในการทำไม้ที่มีใช้ไม้หวงห้ามแต่อย่างใด

๑.๒ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มีบทบัญญัติคุ้มครองการทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กรณีไม้หวงห้ามต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กรณีไม้ที่มีใช้ไม้หวงห้าม ให้ทำได้โดยได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ เป็นคราวๆ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจให้สัมปทานในการทำไม้ไว้

๒. เมื่อคณะรัฐมนตรีมีนโยบายสนับสนุนที่จะให้สัมปทานแก่บริษัททวนภัย จำกัด ทำไม้ไผ่เพื่ออุตสาหกรรมผลิตเยื่อทำกระดาษเช่นนี้ก็ควรที่จะกำหนดให้ไม้ไผ่เป็นไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เพื่อให้สามารถออกสัมปทานได้ แต่การกำหนดไม้ในป่าชนิดใดเป็นไม้หวงห้ามนั้นต้องปฏิบัติตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และตามที่ได้ปฏิบัติมาแล้วได้กำหนดเป็นท้องที่จังหวัดยังไม่เคยกำหนดท้องที่เป็นอำเภอหรือตำบลแต่ถ้าจะกำหนดให้ไม้ไผ่เป็นไม้หวงห้ามในท้องที่จังหวัดกาญจนบุรีทั้งจังหวัด จะกระทบกระเทือนต่อการใช้ไม้ไผ่และอาชีพของราษฎรตามข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น ฉะนั้น เพื่อบรรเทาหรือป้องกันมิให้ราษฎรทั้งจังหวัดกาญจนบุรีได้รับความเดือดร้อนเกี่ยวกับเรื่องนี้ เห็นว่า ควรจะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดไม้ไผ่เป็นไม้หวงห้ามโดยกำหนดขอบเขตและเงื่อนไขดังนี้

๒.๑ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ และมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้

พุทธศักราช ๒๔๘๔ กำหนดให้ไม้ไผ่เป็นไม้หวงห้ามเฉพาะในท้องที่ตำบล และอำเภอที่อยู่ในเขตป่าที่ขอสัมปทานเท่านั้น โดยมีแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาเฉพาะพื้นที่ป่าที่จะให้สัมปทาน โดยกันพื้นที่บริเวณใกล้หมู่บ้านออกทั้งหมดเพื่อให้ราษฎรตัดไม้ไผ่ตอนนั้นใช้สอยได้ตามปกติ

๒.๒ ในสัมปทานให้กำหนดเงื่อนไขลงไว้ด้วยว่าภายในเขตป่าสัมปทานนั้น หากราษฎรประสงค์จะทำไม้ไผ่ออกมาเพื่อใช้สอย ก็ให้มีสิทธิขออนุญาตได้โดยทางราชการและผู้รับสัมปทานจะอำนวยความสะดวกให้เต็มที่

ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับข้อเสนอดังกล่าวของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

๑. สำหรับประเด็นที่ว่าเมื่อรัฐบาลจะให้สัมปทานทำไม้ไผ่แก่บริษัทเอกชนที่จำกัด จะต้องกำหนดให้ไม้ไผ่เป็นไม้หวงห้ามหรือไม่นั้น มาตรา ๑๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๓๑) พ.ศ. ๒๔๙๔ บัญญัติว่า ผู้ใดทำไม้หวงห้ามต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับสัมปทานตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว และมาตรา ๖๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันให้อำนาจรัฐบาลที่จะให้สัมปทานในการทำไม้ไผ่ และโดยที่มาตรา ๖๓ นี้มีข้อความตอนต้นว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้” ไปด้วย ฉะนั้น จึงต้องพิจารณามาตรา ๖๓ รวมกับมาตรา ๑๑ มาตรา ๖๓ มีความหมายว่าให้ใช้ได้แก่ไม้หวงห้ามเท่านั้น ส่วนการทำไม้ที่มีไม้หวงห้าม พระราชบัญญัติป่าไม้ไม่ได้ควบคุมแต่ประการใด ในปัจจุบันไม้ไผ่มีใช้ไม้หวงห้าม บุคคลย่อมทำหรือตัดฟันได้โดยไม่ต้องขออนุญาต การให้สัมปทานโดยให้สิทธิแก่ผู้รับสัมปทานเท่านั้นที่จะทำหรือตัดฟันต้นไม้ไผ่ได้

^๑ มาตรา ๑๑ ผู้ใดทำไม้ หรือเจาะ หรือสับ หรือเผา หรือทำอันตรายด้วยประการใด ๆ แก่ไม้หวงห้าม ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับสัมปทานตามความในพระราชบัญญัตินี้ และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือในการอนุญาต

การอนุญาตนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้ว จะอนุญาตให้ผูกขาด โดยให้ผู้ได้รับอนุญาตเสียเงินค่าผูกขาดให้แก่รัฐบาลตามจำนวนที่รัฐมนตรีกำหนดก็ได้

การอนุญาตโดยวิธีผูกขาดหรือให้สัมปทาน สำหรับการทำไม้ฟัน หรือไม้เผาถ่านไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อม ให้กระทำได้เฉพาะในเขตป่าที่ห่างไกลและกันดาร หรือเฉพาะการทำไม้ชนิดที่มีค่าหรือหายาก

การพิจารณาค่าขออนุญาตผูกขาด หรือสัมปทานตามความในวรรคก่อน ให้กระทำโดยคณะกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง

^๒ มาตรา ๖๓ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ รัฐบาลมีอำนาจให้สัมปทานในการทำไม้ชนิดใด หรือเก็บหาของป่าอย่างใดในป่าใดโดยมีขอบเขตเพียงใด และให้สัมปทานนั้นจะให้มีข้อกำหนดและเงื่อนไขอย่างใดก็ได้

รัฐบาลมีอำนาจให้ผู้รับสัมปทานเสียเงินค่าภาคหลวงตามอัตราที่รัฐบาลเห็นสมควร แต่ไม่เกินอัตราอย่างสูงที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และจะให้ผู้รับสัมปทานเสียเงินแก่รัฐบาลตามจำนวนที่รัฐบาลจะกำหนดอีกก็ได้

ทำให้บุคคลอื่น ๆ ไม่อาจเข้าทำหรือตัดฟันไม้ไผ่ในเขตสัมปทานได้ เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ไม่ประสงค์จะห้ามราษฎรทำหรือตัดฟันไม้ที่มีไซ้ไม้หวงห้ามต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้ไม้ไผ่เป็นไม้หวงห้ามแล้ว การทำหรือตัดฟันไม้ไผ่ขึ้นจึงจะต้องได้รับอนุญาตเสียก่อน และรัฐบาลจึงจะมีอำนาจให้สัมปทานแก่บุคคลใดโดยเฉพาะที่จะทำหรือตัดฟันไม้หวงห้ามนั้น ๆ ได้ ฉะนั้นถ้ายังมีกฎหมายกำหนดให้ไม้ไผ่เป็นไม้หวงห้าม รัฐบาลย่อมไม่มีอำนาจให้สัมปทานแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะทำไม้ไผ่ หากรัฐบาลประสงค์จะให้สัมปทานทำไม้ไผ่ก็ต้องกำหนดให้ไม้ไผ่เป็นไม้หวงห้ามเสียก่อน

๒. สำหรับประเด็นที่กรมป่าไม้เสนอให้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดไม้ไผ่เป็นไม้หวงห้ามเฉพาะในท้องที่ตำบลและอำเภอที่อยู่ในเขตป่าที่ขอสัมปทานโดยมีแผนที่เฉพาะพื้นที่ป่าที่จะให้สัมปทานแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น มาตรา ๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ บัญญัติแต่เพียงให้กำหนดท้องที่ที่มีไม้หวงห้ามเท่านั้น มิได้บัญญัติว่า ท้องที่ที่กำหนดนั้นจะต้องเป็นท้องที่ทั้งจังหวัด แม้พระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้ามที่ออกใช้บังคับไปแล้วได้กำหนดท้องที่เป็นท้องที่ทั้งจังหวัดก็ตาม การกำหนดท้องที่เป็นตำบลและอำเภอหรือมีขอบเขตเพียงโดยย่อกระทำได้โดยไม่ขัดต่อบทบัญญัติในกฎหมาย อนึ่ง การกำหนดให้มีแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาแสดงขอบเขตแห่งท้องที่ได้ชัดเจนยอมทำให้สะดวกแก่การใช้และปฏิบัติการตามกฎหมายนี้ยิ่งขึ้นเพราะทราบเขตท้องที่ได้แน่นอนกว่าการระบุเป็นตัวหนังสือ และในสัมปทานจะให้สิทธิกำหนดเงื่อนไขให้ราษฎรมีสติขออนุญาตตัดฟันไม้ไผ่เพื่อใช้สอยก็ย่อมกระทำได้ตาม มาตรา ๖๓ ซึ่งให้อำนาจรัฐบาลวางข้อกำหนดและเงื่อนไขอย่างใดในสัมปทานก็ได้

(ลงชื่อ) สมภพ โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๑๗

^๓ มาตรา ๘ การเพิ่มเติมหรือเพิกถอนชนิดไม้ หรือเปลี่ยนแปลงประเภทไม้หวงห้ามที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้แล้วก็ดี หรือจะกำหนดไม้ชนิดใดให้เป็นไม้หวงห้ามประเภทใดขึ้นในท้องที่ได้ นอกจากท้องที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดตามความในมาตราก่อนแล้วนั้นก็ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาซึ่งตราขึ้นตามความในมาตรานี้ ให้ใช้บังคับได้เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา