

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกใบแทนใบเบิกทางนำไม้
หรือของป่าเคลื่อนที่และการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใบแทน ฯ
ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๐๗/๕๖๙๖ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๒๗ถึง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมป่าไม้มีปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาทางปฏิบัติ
เกี่ยวกับการออก และการเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียม ใบแทนใบเบิกทางนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่
ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้มีความเห็นแตกต่างกัน
เป็น ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายแรก เห็นว่า ใบเบิกทางนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ก็เป็นใบอนุญาตที่ออกให้
ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ชนิดหนึ่งด้วย กรมป่าไม้จึงมีอำนาจกำหนด
ระเบียบว่าด้วยการออกใบแทนใบเบิกทางกำกับไม้หรือของป่า^๑ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติและ
เรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมจากผู้ขอ ตามบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติป่าไม้ ฯ และ
กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๓ (พ.ศ.๒๕๑๘) ฯ ว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียม ข้อ ๒ (๑๖)^๒ ได้เพราะถือ
ว่าเป็นการออกใบแทนใบอนุญาต

ฝ่ายที่สองเห็นว่า พระราชบัญญัติป่าไม้ ฯ ที่ใช้บังคับตลอดมาจนกระทั่งปัจจุบันนี้
ไม่ได้บัญญัติเรื่องการออกใบแทนใบเบิกทางไว้ในมาตราใด แต่บัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้าย
พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ที่แก้ไขเพิ่มเติมตลอดมาจนถึงปี พ.ศ.๒๕๑๘
(พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๑๘) ได้แบ่งชนิดค่าธรรมเนียมไว้ชัดเจนว่า
ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ค่าธรรมเนียมสัมปทาน(ทำไม้หรือเก็บหาของป่า) ฯลฯ ค่าธรรมเนียมใบ
แทนใบอนุญาตต่าง ๆ ค่าธรรมเนียมใบเบิกทางและค่าธรรมเนียมคัดและรับรองสำเนาเอกสาร
เป็นต้น โดยได้แยกค่าธรรมเนียมใบอนุญาตกรณีต่าง ๆ เช่น ใบอนุญาตทำไม้และใบอนุญาตตั้ง
โรงงานแปรรูปไม้ เป็นต้น กับค่าธรรมเนียมใบเบิกทาง ต่างหากจากกันไว้แน่ชัด และกำหนด
ค่าธรรมเนียมใบแทนใบอนุญาตไว้ทุกชนิด กับได้กำหนดค่าธรรมเนียมคัดหรือถ่ายภาพเอกสาร
และรับรองสำเนาเอกสารไว้ชัดเจน แต่ไม่ได้กำหนดค่าธรรมเนียมใบแทนใบเบิกทางไว้เลย ซึ่ง

^๑คำสั่งกรมป่าไม้ ที่ ๙๓/๒๔๙๕ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ.๒๔๙๕ เรื่อง กำหนดระเบียบการ
ออกใบแทนใบเบิกทางกำกับไม้หรือของป่า

^๒ข้อ ๒ ให้กำหนดค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(๑๖) ใบแทนใบอนุญาต เว้นแต่ใบอนุญาตใดมีค่าธรรมเนียมต่ำกว่า ๑๐ บาท ให้คิดเท่า
ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตนั้น ฉบับละ ๑๐ บาท

๑ล๑

๑ล๑

แสดงว่ากฎหมายป่าไม้ไม่พึงประสงค์ให้ออกใบแทนใบเบิกทางนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ใบเบิกทางให้นำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ไม่ถือว่าเป็นใบอนุญาตตามความมุ่งหมายของกฎหมายป่าไม้ เนื่องจากใช้กำกับไม้ระหว่างทางที่นำเคลื่อนที่และมีกำหนดอายุเพียงระยะสั้น ๆ ไม่เกิน ๓ เดือน สุดแต่ระยะทางที่นำเคลื่อนที่ใกล้หรือไกลเพียงใดตามดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ออกใบเบิกทาง ซึ่งแตกต่างกับใบอนุญาตหรือสัมปทานทำไม้หรือโหนดที่ดินหรือใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนตามกฎหมายป่าไม้หรือกฎหมายอื่นที่มีอายุยาวนานเป็นปีหรือตลอดชีวิตผู้รับอนุญาต ฉะนั้นทางปฏิบัติที่ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมายน่าจะใช่วิธีคัดหรือถ่ายภาพเอกสารรับรองสำเนาใบเบิกทางและเก็บค่าธรรมเนียมตามบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมใน (๓๑) ท้ายพระราชบัญญัติป่าไม้^๑ เพื่อใช้แทนใบเบิกทางเดิมที่เสียหายหรือสูญหายทั้งที่ยังมีอายุอยู่และที่สิ้นอายุแล้ว ทำนองเดียวกับสำเนาทะเบียนบ้านซึ่งประชาชนใช้สำเนาแทนฉบับจริงที่เก็บรักษาไว้ ณ สำนักทะเบียนท้องถิ่น

สำหรับปัญหาที่ว่า การคัดสำเนาใบเบิกทาง ซึ่งสามารถคัดสำเนาได้หลายฉบับอาจเกิดความเสียหายได้ ส่วนการออกใบแทนจะออกได้เพียงฉบับเดียวไม่มีปัญหาในด้านการควบคุม นั้น เห็นว่า มีทางป้องกันหรือแก้ไขได้โดยวิธีกำหนดระเบียบปฏิบัติในการคัดสำเนาหรือถ่ายภาพและรับรองสำเนาใบเบิกทางให้รัดกุม เช่น ให้ใช้ได้เฉพาะสำเนาหรือภาพถ่ายที่เจ้าหน้าที่รับรองเท่านั้น และต้องสอบสวนว่า ใบเบิกทางฉบับจริงได้สูญหายไปอย่างไร หรือได้แจ้งความต่อพนักงานสอบสวนแล้วหรือไม่ประการใด เช่นเดียวกับการออกใบแทนใบอนุญาต ดังนั้น ฝ่ายที่สองจึงเห็นว่าคำสั่งกรมป่าไม้ ที่ ๙๓/๒๔๙๕ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๔๙๕ เรื่องกำหนดระเบียบการออกใบแทนใบเบิกทางกำกับไม้หรือของป่า เป็นคำสั่งที่ออกเกินอำนาจที่พระราชบัญญัติป่าไม้ ๑ ได้บัญญัติไว้ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจกรมป่าไม้ออกระเบียบปฏิบัติดังกล่าว และบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติป่าไม้ ๑ ก็ไม่มีผลรองรับให้อำนาจกรมป่าไม้ออกระเบียบหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ออกใบแทนและเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมใบแทนใบเบิกทางได้

เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้มีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่ายดังที่ได้กล่าวมา กรมป่าไม้จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย ๒ ประการ ดังต่อไปนี้

๑. ใบเบิกทางที่ใช้กำกับไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๙๔ จะถือว่าเป็นใบอนุญาตที่ออกให้ตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ ๑ หรือไม่ และเป็นเอกสารราชการ หรือเอกสารสิทธิ หรือเป็นทั้งเอกสารราชการและเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่ เพราะเหตุใด นอกจากนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ๑ มีอำนาจออกใบแทนใบเบิกทางนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ และเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมตามบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติป่าไม้ ๑ ในอัตราใดได้อย่างไรหรือไม่ เพราะเหตุ

^๑บัญชีอัตราค่าธรรมเนียม

๑ล๑

๑ล๑

(๓๑) ค่าธรรมเนียมคัดหรือถ่ายภาพเอกสารและรับรองสำเนา หน้าละ ๑๐ บาท

๑ล๑

๑ล๑

ใด

๒. คำสั่งกรมป่าไม้ ที่ ๙๓/๒๔๙๕ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๔๙๕ เรื่อง กำหนดระเบียบการออกใบแทนใบเบิกทางกำกับไม้หรือของป่า จะถือว่าเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพราะเหตุใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

๑. สำหรับปัญหาประการแรก เห็นว่า ใบเบิกทางที่ใช้กำกับไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ตามมาตรา ๓๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ถือได้ว่าเป็นใบอนุญาตอย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ฯ เพราะเป็นการอนุญาตให้นำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ต่อไปตามที่กำหนดในมาตรา ๓๘^๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘ และมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนตามมาตรา ๗๑ ทวิ^๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๒ การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบเบิกทางให้นั้น หมายความว่า ไม้หรือของป่าดังกล่าวได้ผ่านการตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วว่าเป็นไม้หรือของป่าที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงได้อนุญาตให้นำเคลื่อนที่ต่อไปได้ ดังนี้ กฎกระทรวงเกษตรธิการออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ (ฉบับที่ ๕) ว่าด้วยการนำไม้และของป่าเคลื่อนที่ (พ.ศ. ๒๔๘๖) จึงได้กำหนดแบบใบเบิกทางไว้โดยใช้คำว่า “อนุญาต” ขึ้นต้นและเรียกว่าแบบ”อนุญาต ๘”และกฎกระทรวงที่ใช้บังคับในปัจจุบัน คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๔๙๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ก็ยังคงใช้คำว่า “อนุญาต” ขึ้นต้นอยู่ในแบบใบเบิกทาง ฉะนั้น ใบเบิกทางจึงถือได้ว่าเป็นใบอนุญาตอย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ฯ

“มาตรา ๓๙ ผู้ใดนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ ต้องมีใบเบิกทางของพนักงานเจ้าหน้าที่กำกับไปด้วยตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง

“มาตรา ๓๘ บทบัญญัติในส่วนนี้ให้ใช้บังคับแก่กรณีการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ต่อไปภายหลังที่

(๑) นำไม้หรือของป่าที่ได้รับใบอนุญาตให้ทำหรือเก็บออกจากสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตไปถึงสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตแล้ว

(๒) นำไม้ที่ทำโดยไม่ต้องรับอนุญาตออกไปถึงต้นป่าไม้ต้นแรกแล้ว

(๓) นำไม้หรือของป่าเข้ามาในราชอาณาจักร ไปถึงด่านศุลกากรหรือด่านตรวจศุลกากรที่นำเข้ามาแล้ว

(๔) นำไม้หรือของป่าที่รับซื้อจากทางราชการป่าไม้ ไปจากที่ที่ไม้หรือของป่านั้นอยู่

“มาตรา ๗๑ ทวิ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๙ มาตรา ๒๙ ทวิ มาตรา ๓๙ มาตรา ๓๙ ตริ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๓ วรรคสอง หรือมาตรา ๕๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เนื่องจากใบเบิกทางเป็นใบอนุญาตอย่างหนึ่งที่ออกให้โดยพนักงานเจ้าหน้าที่^๗ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ๖ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ฉะนั้น ใบเบิกทางจึงเป็นเอกสารราชการตามความหมายของบทนิยามคำว่า “เอกสารราชการ” ตามมาตรา ๑ (๘)^๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญา เพราะเป็นเอกสารซึ่งเจ้าพนักงานได้ทำขึ้นในหน้าที่ แต่มิได้เป็นเอกสารสิทธิตามความหมายของบทนิยามคำว่า “เอกสารสิทธิ” ในมาตรา ๑ (๙)^๙ แห่งประมวลกฎหมายอาญา เพราะเอกสารนั้นมิได้แสดงให้เห็นถึงสิทธิโดยตรงในตัวเอกสารนั่นเอง เอกสารดังกล่าวจึงเป็นเช่นเดียวกับใบอนุญาตร่อนหาแร่ หรือใบอนุญาตเล่นการพนัน ซึ่งไม่ถือว่าเป็นเอกสารสิทธิ

สำหรับเรื่องการออกใบแทนใบเบิกทางนั้น เห็นว่า พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกใบแทนใบเบิกทางได้ เนื่องจากอำนาจในการออกใบเบิกทางตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ ๖ นั้น หมายความว่ารวมถึงอำนาจในการออกใบแทนด้วย มีบางกรณีที่กฎหมายบัญญัติเรื่องการออกใบแทนไว้โดยชัดแจ้ง เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๒๒^{๑๐} เป็นต้น กรณีเช่นนั้นถือได้ว่าเป็นสิทธิของผู้รับอนุญาตที่จะขอรับใบแทนได้ตามกฎหมาย แต่ถ้าเป็นกรณีที่บทบัญญัติต่าง ๆ ในกฎหมายมิได้ให้อำนาจออกใบแทนไว้โดยชัดแจ้ง ดังเช่นกรณีพระราชบัญญัติป่าไม้ ๖ นี้ ทางปฏิบัติโดยทั่วไปแล้วก็ได้ถือว่าผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตมีอำนาจที่จะออกใบแทนได้ ในเรื่องนี้ มีตัวอย่างจากกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งกฎกระทรวงกำหนดให้ออกใบแทนใบอนุญาตได้ทั้งที่กฎหมายแม่บทมิได้บัญญัติให้ออกใบแทนไว้โดยชัดแจ้ง เช่น กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้น

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๖) “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าพนักงานป่าไม้พนักงานป่าไม้ หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีได้แต่งตั้งให้มีหน้าที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) “เอกสารราชการ” หมายความว่า เอกสารซึ่งเจ้าพนักงานได้ทำขึ้นหรือรับรองในหน้าที่ และให้หมายความรวมถึงสำเนาเอกสารนั้น ๆ ที่เจ้าพนักงานได้รับรองในหน้าที่ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๙) “เอกสารสิทธิ” หมายความว่า เอกสารที่เป็นหลักฐานแห่งการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวนหรือระงับซึ่งสิทธิ

ฯลฯ

ฯลฯ

๑๐ มาตรา ๒๒ ในกรณีใบอนุญาตสูญหายหรือถูกทำลาย ให้ยื่นคำขอใบแทนใบอนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

การออกใบแทนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามแบบ ระเบียบ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

สำหรับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใบแทนใบเบิกทางนั้น กรมป่าไม้มีอำนาจเรียกเก็บได้ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๓ (พ.ศ.๒๕๑๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียม ข้อ ๒ (๑๖)^{๑๑} เพราะการออกใบแทนใบเบิกทางเป็นการออกใบแทนใบอนุญาตตามความหมายของข้อ ๒ (๑๖)

๒. สำหรับปัญหาประการที่สอง เห็นว่า คำสั่งกรมป่าไม้ ที่ ๙๓/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ.๒๕๔๕ เรื่อง กำหนดระเบียบการออกใบแทนใบเบิกทางกำกับไม้หรือของป่าไม้นั้น ไม่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติป่าไม้ ฯ เนื่องจากเป็นการกำหนดระเบียบเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติในการออกใบแทนใบเบิกทางซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกได้ ฉะนั้น จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ดี คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีข้อสังเกตว่า หลักเกณฑ์และวิธีการในการออกใบแทนใบเบิกทางนี้ควรกำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกใบเบิกทางคือ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ.๒๕๔๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ว่าด้วยการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๒๗

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)