

บันทึก

เรื่อง ความหมายของ “ไม้” และการตั้งโรงงานแปรรูปไม้ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๐๕.๐๒/๑๖๐๘๑ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๓๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับรายงานจากกรมป่าไม้ว่า จังหวัดเชียงใหม่ได้หาหรือกรณีในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่มีผู้ประกอบการโรงงานแปรรูปไม้โดยใช้ไม้ท่อนหรือไม้แปรรูปที่เป็นไม้เรือนเก่าที่เคยอยู่ในสภาพเป็นสิ่งปลูกสร้างหรือเคยอยู่ในสภาพเป็นเครื่องใช้มาก่อน ทำการแปรรูปแล้วจำหน่ายในลักษณะไม้แปรรูปโดยมิได้ขออนุญาตจากทางราชการแต่อย่างใด จังหวัดฯเห็นว่าไม้เหล่านั้นตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้มาตรา ๔ (๔)^๑ มิให้ถือว่าเป็นไม้แปรรูป การกระทำดังกล่าวจึงยากต่อการควบคุมของพนักงานเจ้าหน้าที่ เพราะไม้ท่อนเมื่อทำการแปรรูปแล้วก็ไม่สามารถที่จะตรวจสอบได้ จึงขอหารือว่าการตั้งโรงงานแปรรูปไม้ที่อ้างว่าเป็นไม้เรือนเก่าที่เคยอยู่ในสภาพเป็นสิ่งปลูกสร้างหรือเคยอยู่ในสภาพเป็นเครื่องใช้มาก่อน จะอยู่ในความควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ โดยจะต้องขออนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้และโรงค้ำไม้แปรรูปหรือไม่ อย่างไร กรมป่าไม้ได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องนี้แล้ว เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้มีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

^๑มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) “ไม้” หมายความว่า ไม้สักและไม้อื่นทุกชนิดที่เป็นต้น เป็นกอ เป็นเถา รวมตลอดถึงไม้ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ไม้ไผ่ทุกชนิด ปาล์ม หวาย ตลอดจนจันทน์ ปุ่ม ตอ เศษ ปลาย และกิ่งของสิ่งนั้น ๆ ไม่ว่าจะถูกตัด ทอน เลื่อย ผ่า ถาก ขุด หรือกระทำโดยประการอื่นใด

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) “ไม้แปรรูป” หมายความว่า ไม้ที่ได้แปรรูปแล้ว และหมายความรวมถึง ไม้ที่อยู่ในสภาพปรากฏว่าเป็นสิ่งปลูกสร้าง หรืออยู่ในสภาพเป็นสิ่งปลูกสร้างอันไม่ชอบด้วยลักษณะสิ่งปลูกสร้างทั่วไปหรือที่ผิดกติกาวิสัย หรืออยู่ในสภาพเป็นเครื่องใช้ที่ไม่ชอบด้วยลักษณะของเครื่องใช้ที่ใช้เป็นปกติในท้องที่นั้นหรือที่ผิดกติกาวิสัย

ไม้ที่อยู่ในสภาพเป็นสิ่งปลูกสร้างหรืออยู่ในสภาพเป็นเครื่องใช้ ทั้งนี้ตลอดเวลาที่อยู่ในสภาพเช่นนั้น รวมทั้งไม้ที่เคยอยู่ในสภาพดังกล่าวและผูกรอบครองพิศุจน์ได้ว่าได้เคยมีสภาพเช่นนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีสำหรับไม้อื่นที่ไม่ใช่ไม้สักและห้าปีสำหรับไม้สัก มิให้ถือว่าเป็นไม้แปรรูป

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๓) “โรงงานแปรรูปไม้” หมายความว่า โรงงานหรือสถานที่ใดซึ่งจัดขึ้นไว้เป็นทำทำการแปรรูปไม้ รวมถึงบริเวณโรงงานหรือสถานที่นั้น ๆ ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

ฝ่ายที่หนึ่ง มีความเห็นว่า จากคำนิยามของคำว่า “ไม้” ตามมาตรา ๔ (๒)^๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ จะเห็นได้ว่า “ไม้” ตามมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯจะได้แก่

๑. ไม้สักและไม้อื่นทุกชนิดที่เป็นต้น เป็นกอ เป็นเถา

๒. ไม้ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร

๓. ไม้ไผ่ทุกชนิด ปาล์ม หวาย

๔. ราก ปุ่ม ตอ เศษ ปลายและกิ่งของข้อ ๑-๓ (ไม่ว่าจะถูกตัดทอน เลื่อย ผ่าออกจากข้อ ๑-๓ แล้วหรือไม่ก็ตาม)

๕. ไม้อันยังมิได้แปรรูป (ไม้ซุงท่อน) และไม้แปรรูป (ไม้ที่ได้แปรรูปแล้ว) ซึ่งเกิดจากการตัด ทอน เลื่อย ผ่า ถาก ชุด หรือกระทำโดยประการอื่นใดแก่ไม้ตามข้อ ๑-๓

ส่วนไม้ที่เคยอยู่ในสภาพเป็นสิ่งปลูกสร้างหรือเคยอยู่ในสภาพเป็นเครื่องใช้มาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีสำหรับไม้อื่นที่มีไซ้ไม้สักและห้าปีสำหรับไม้สัก ไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “ไม้” ตามมาตรา ๔ (๒) ดังกล่าวแต่อย่างใด หากกฎหมายมีเจตนารมณ์จะให้ไม้ในกรณีดังกล่าวเป็น “ไม้” ตามมาตรา ๔ (๒) ก็น่าจะบัญญัติไม้กรณีดังกล่าวเพิ่มเติมไว้ในมาตรา ๔ (๒) ให้ชัดเจนเหมือนอย่างเช่นไม้ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งแต่เดิมไม่มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๔ (๒) แต่ได้ถูกบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในมาตรา ๔ (๒) โดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘ และได้ใช้บังคับจนถึงปัจจุบันนี้ สำหรับไม้ที่เคยอยู่ในสภาพเป็นสิ่งปลูกสร้างหรือเคยอยู่ในสภาพเป็นเครื่องใช้มาแล้วแต่ไม่ครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว พิจารณามาตรา ๔ (๔) วรรคสองแล้ว ไม้ในกรณีนี้ยังคงต้องถือเป็นไม้แปรรูปอยู่ จึงอยู่ในความหมายของคำว่า “ไม้” ตามมาตรา ๔ (๒) ดังกล่าว และหากพิจารณาตามมาตรา ๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯแล้ว จะเห็นได้ว่าตามมาตรา ๔ (๔) วรรคแรก บัญญัติว่า “ไม้แปรรูป” หมายความว่า ไม้ที่ได้แปรรูปแล้ว ดังนั้น เมื่อไม้ที่เคยอยู่ในสภาพเป็นสิ่งปลูกสร้างหรืออยู่ในสภาพเป็นเครื่องใช้มาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีสำหรับไม้อื่นที่มีไซ้ไม้สักและห้าปีสำหรับไม้สักตามมาตรา ๔ (๔) วรรคสอง มิให้ถือว่าเป็น “ไม้แปรรูป” ไม้กรณีดังกล่าวจึงไม่ถือเป็นไม้ที่ได้แปรรูปแล้วด้วย การที่กฎหมายไม่ถือว่าเป็นไม้ที่ได้แปรรูปแล้วจึงเท่ากับเป็นการไม่ถือว่าเป็น “ไม้” ตามมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ นั้นเอง เพราะหากจะตีความว่า ไม้ดังกล่าวไม่ถือเป็นไม้แปรรูปหรือไม้ที่ได้แปรรูปแล้วแต่ยังถือว่าเป็น “ไม้” ตามมาตรา ๔ (๒) อยู่อีกก็จะมีปัญหาว่า ไม้ดังกล่าวเมื่อไม่เป็นไม้แปรรูปหรือไม้ที่ได้แปรรูปแล้วจะเป็นไม้อะไร หากไม้นั้นได้ถูกแปรรูปออกมาไม้ที่ได้จากการแปรรูปดังกล่าวจะถือเป็น “ไม้แปรรูป” ตามมาตรา ๔ (๔) อีกหรือไม่ หากถือเป็น “ไม้แปรรูป” ก็จะกลายเป็นว่าไม้นั้นเดิมเป็นไม้แปรรูป เมื่อนำมาประกอบเป็นสิ่งปลูกสร้างหรือเครื่องใช้และเคยอยู่ในสภาพเช่นนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีสำหรับไม้อื่นที่มีไซ้ไม้สักและห้าปีสำหรับไม้สัก เมื่อรื้อถอนออกมาไม่ถือว่าเป็นไม้แปรรูป แต่เมื่อนำไม้นั้นมาเลื่อย ผ่าหรือแปรรูปจะกลับมาเป็นไม้แปรรูปอีก ซึ่งจะมีผลทำให้สภาพทางกฎหมายของไม้นั้นกลับไปกลับมาจึงน่าจะมิใช่เจตนารมณ์ของกฎหมาย และหากตีความว่าไม้ในลักษณะดังกล่าวยังคงเป็น “ไม้” ตามมาตรา ๔ (๒) ไม้ที่อยู่ในสภาพเป็นสิ่งปลูก

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

สร้างหรืออยู่ในสภาพเป็นเครื่องใช้ เช่น บ้านเรือน โต๊ะ เก้าอี้ ฯลฯ ก็คงต้องเป็น “ไม้” ตามมาตรา ๔ (๒) เช่นเดียวกัน เพราะตามมาตรา ๔ (๔) วรรคสอง บัญญัติมิให้ถือว่าเป็นไม้แปรรูปเหมือนกัน และยังอาจมีปัญหาต่อไปอีกว่า เมื่อไม้ดังกล่าวถือว่าเป็น “ไม้” ตามมาตรา ๔ (๒) แต่ไม่ถือว่าเป็น “ไม้ที่ได้แปรรูปแล้ว” (ไม้แปรรูป) ราษฎรที่ทำการแปรรูปไม้ดังกล่าวเพื่อใช้สอยซ่อมแซมบ้านเรือน แม้ไม้ดังกล่าวจะพ้นจากสภาพเป็นสิ่งปลูกสร้างหรือเครื่องใช้มาแล้วเป็นร้อย ๆ ปี หากเป็นไม้หวงห้ามก็จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน เพราะไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๕๐ (๒)^๓ เนื่องจากตามมาตรา ๕๐ (๒) ยกเว้นเฉพาะการแปรรูปไม้ที่แปรรูปมาแล้วเท่านั้น เมื่อไม้ดังกล่าวไม่ถือเป็น “ไม้ที่ได้แปรรูปแล้ว” (ไม้แปรรูป) จึงไม่เข้าข้อยกเว้นดังกล่าว การตีความดังกล่าวจึงน่าจะนำมาซึ่งความเดือดร้อนแก่ราษฎรและมีใช้เจตนารมณ์ของกฎหมาย นอกจากนี้ หากถือว่าไม้ในลักษณะดังกล่าวยังคงเป็น “ไม้” ตามมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ การนำไม้ดังกล่าวเคลื่อนที่ก็ต้องมีใบเบิกทางของพนักงานเจ้าหน้าที่กำกับไปด้วยตามมาตรา ๓๙^๔ ประกอบด้วยมาตรา ๓๘^๕ (๑) (๒) เพราะไม่มีกฎหมายยกเว้นไว้แต่อย่างใดและในปี ๒๕๑๕ ก็ไม่มีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๙ ตรี^๖ ขึ้นมาเพื่อควบคุมการนำไม้สักที่เคยอยู่ในสภาพเป็นสิ่งปลูกสร้างหรืออยู่ในสภาพเป็นเครื่องใช้มาแล้วกว่าห้าปี เคลื่อนย้ายออกนอกเขตจังหวัด ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่อีก เพราะมีมาตรา ๓๙ มาตรา ๓๘ (๑) (๒) มาตรา ๔๐^๗ และมาตรา ๔๑^๘ ควบคุมไม้ในลักษณะดังกล่าวได้อยู่แล้วตาม

^๓มาตรา ๕๐ บทบัญญัติแห่งมาตรา ๔๘ มิให้ใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้

๑. ไม้

๑. ไม้

(๒) การแปรรูปไม้ที่แปรรูปมาแล้วจากไม้ซุงหรือไม้ท่อน ที่มีใช้เพื่อการค้า

๑. ไม้

๑. ไม้

^๔มาตรา ๓๙ ผู้ใดนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ ต้องมีใบเบิกทางของพนักงานเจ้าหน้าที่กำกับไปด้วยตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง

^๕มาตรา ๓๘ บทบัญญัติในส่วนนี้ให้ใช้บังคับแก่กรณีการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ต่อไปภายหลังที่

(๑) นำไม้หรือของป่าที่ได้รับใบอนุญาตให้ทำหรือเก็บออกจากสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตไปถึงสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตแล้ว

(๒) นำไม้ที่ทำโดยไม้ต้องรับอนุญาตออกไปถึงด่านป่าไม้ด่านแรกแล้ว

(๓) นำไม้หรือของป่าเข้ามาในราชอาณาจักรไปถึงด่านศุลกากรหรือด่านตรวจศุลกากรที่นำเข้ามาแล้ว

(๔) นำไม้หรือของป่าที่รับซื้อจากทางราชการป่าไม้ไปจากที่ที่ไม้หรือของป่านั้นอยู่

^๖มาตรา ๓๙ ตรี ผู้ใดนำไม้สักที่เคยอยู่ในสภาพเป็นสิ่งปลูกสร้างหรือเคยอยู่ในสภาพเป็นเครื่องใช้ และพ้นจากสภาพเป็นสิ่งปลูกสร้างหรือเครื่องใช้มาแล้วกว่าห้าปี เคลื่อนย้ายออกนอกเขตจังหวัดซึ่งเป็นที่ตั้งสิ่งปลูกสร้างหรือเป็นที่ประกอบเครื่องใช้นั้น ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกรมป่าไม้กำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี ระเบียบดังกล่าวจะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับอนุญาตปฏิบัติตามด้วยก็ได้

^๗มาตรา ๔๐ ผู้ใดนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่เข้าเขตด่านป่าไม้ ต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๙ ตรี โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๑๖ พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๓ เหตุที่กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๙ ตรี ขึ้นมาจึงน่าจะเนื่องมาจากไม้ในลักษณะดังกล่าวไม่ถือเป็น “ไม้” ตามมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ทำให้มีผู้ทุจริตประพฤติดมิชอบลักลอบตัดไม้สักโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วนำมาสร้างเป็นสิ่งปลูกสร้างหรือเครื่องใช้ และรื้อถอนเคลื่อนย้ายนำไปขายโดยอ้างว่าเคยอยู่ในสภาพเป็นสิ่งปลูกสร้างหรือเครื่องใช้ครบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วจึงได้มีการบัญญัติมาตรา ๓๙ ตรี เพิ่มเติมขึ้นมา เพื่อควบคุมให้ผ่านการตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน จึงเห็นว่า ไม้ที่เคยอยู่ในสภาพเป็นสิ่งปลูกสร้างหรือเคยอยู่ในสภาพเป็นเครื่องใช้มาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีสำหรับไม้อื่นที่มิใช่ไม้สักและห้าปีสำหรับไม้สัก ไม่เป็น “ไม้” ตามมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ แต่เป็น “ไม้” ตามความเป็นจริงหรือตามความรู้สึกของคนโดยทั่วไปเท่านั้น ไม้ในลักษณะดังกล่าวจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติป่าไม้ การตั้งโรงงานแปรรูปไม้และการแปรรูปไม้จึงไม่ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า การที่กฎหมายมาตรา ๔ (๔) บัญญัติให้ไม้ที่มีสภาพดังกล่าว “มิให้ถือว่าเป็นไม้แปรรูป” นั้น เป็นการมองในแง่สภาพของไม้เป็นสำคัญ มิได้มองถึงโครงสร้างของไม้ตามมาตรา ๔ (๒) ไม้ที่มีให้ถือว่าเป็นไม้แปรรูปตามสภาพจึงมี ๒ ฐานะ คือเป็น “ไม้” และเป็น “ไม้ที่ได้แปรรูปแล้วแต่มิให้ถือว่าเป็นไม้แปรรูป” เหตุที่กฎหมายบัญญัติไว้ดังนี้ก็โดยมีเจตนารมณ์ที่จะไม่ควบคุมการกระทำกับไม้ที่ได้แปรรูปแล้วตามมาตรา ๔ (๔) ดังกล่าว (เว้นแต่บางกรณี) ไม้แปรรูปตามสถานะเดิมก่อนประกอบเป็นสิ่งปลูกสร้างหรือเครื่องใช้ย่อมเป็น “ไม้” และ “ไม้แปรรูป” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ แต่ขณะเป็นสิ่งปลูกสร้างหรือเครื่องใช้เช่นนั้นได้พ้นสถานะความเป็น “ไม้” และ “ไม้แปรรูป” แล้ว ต่อมาเมื่อสิ่งปลูกสร้างหรือเครื่องใช้ถูกรื้อถอนย่อมกลับสู่สถานะเดิมคือเป็น “ไม้” และ “ไม้แปรรูป” แต่โดยที่กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขไว้ จึงทำให้เกิดผลต่างกัน กล่าวคือ ถ้าไม่ครบตามเงื่อนไขก็เป็น “ไม้” และ “ไม้แปรรูป” ซึ่งอยู่ในข่ายควบคุมของพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ถ้าครบตามเงื่อนไขก็เป็น “ไม้” และ “ไม้แปรรูป” เช่นกัน เพียงแต่ในสถานะเป็น “ไม้แปรรูป” นั้นกฎหมายมาตรา ๔ (๔) บัญญัติว่ามิให้ถือว่าเป็นไม้แปรรูป การพิจารณาว่าเป็น “ไม้” ตามมาตรา ๔ (๒) หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาในสภาพก่อนที่ไม้นั้นจะอยู่ในสภาพเป็นสิ่งปลูกสร้างหรืออยู่ในสภาพเป็นเครื่องใช้และภายหลังไม้นั้นพ้นสภาพเป็นสิ่งปลูกสร้างหรือเครื่องใช้แล้วเป็นสำคัญ โดยไม่ต้องคำนึงว่าไม้นั้นเคยอยู่ในสภาพสิ่งปลูกสร้างหรือเครื่องใช้มาก่อน การตีความว่าไม้ในลักษณะดังกล่าวไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “ไม้”

ประจำด่านป่าไม้นั้นโดยแสดงใบเบิกทางกำกับไม้หรือของป่า หรือหนังสือกำกับไม้แปรรูปที่นำมานั้น แล้วแต่กรณี ภายในกำหนดห้าวันนับแต่วันที่เข้าเขตด่าน เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบและอนุญาตเป็นหนังสือให้ผ่านด่านได้แล้ว จึงให้นำไม้หรือของป่านั้นไปได้

การอนุญาตนั้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติโดยมิชักช้า

“มาตรา ๔๑ ห้ามมิให้ผู้ใดนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ผ่านด่านป่าไม้ในระหว่างเวลาตั้งแต่พระอาทิตย์ตกถึงพระอาทิตย์ขึ้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นหนังสือ

ตามมาตรา ๔ (๒) โดยให้เหตุผลว่ากฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ให้ชัดเจนดังเช่นไม้ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรนั้น เป็นการตีความตามตัวอักษรโดยเคร่งครัดเกินไปจนทำให้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย หากนำเหตุผลดังกล่าวไปใช้กับกรณีที่สิ่งปลูกสร้างหรือเครื่องใช้นั้นได้ถูกรื้อถอนก่อนครบกำหนดเงื่อนไขย่อมจะเกิดความขัดแย้งขึ้น เพราะต้องตีความว่าไม่ใช่ “ไม้” ตามมาตรา ๔ (๒) เช่นเดียวกันนอกจากนี้ การตีความว่าไม้ดังกล่าวไม่ใช่ “ไม้” ตามมาตรา ๔ (๒) ไม้ดังกล่าวย่อมไม่ใช่ไม้แปรรูปด้วย เพราะการจะเป็น “ไม้แปรรูป” ได้ต้องเป็น “ไม้” ก่อนและเมื่อไม่เป็นไม้แปรรูปแล้ว ตามมาตรา ๔ (๔) ก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติว่า “มิให้ถือว่าเป็นไม้แปรรูป” อีก และเมื่อพิจารณาคำว่า “ไม้แปรรูป” ตามมาตรา ๔ (๔) ที่บัญญัติว่า “มิให้ถือว่าเป็นไม้แปรรูป” ประกอบกับมาตรา ๓๙ ตรีแล้ว จะเห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ว่าไม่ประสงค์จะควบคุมไม้แปรรูปที่กฎหมายมิให้ถือว่าเป็นไม้แปรรูปดังกล่าวอีกต่อไป (ยกเว้นกรณีเป็นไม้สักตามมาตรา ๓๙ ตรี) ซึ่งย่อมมีผลครอบคลุมไปถึงไม้ในสถานะเป็น “ไม้” ไม่ถูกควบคุมไปด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากตามความเป็นจริงไม้ทั้งสองสถานะเป็นสิ่งเดียวกัน มิฉะนั้นแล้วการบัญญัติว่ามิให้ถือว่าเป็นไม้แปรรูปย่อมไร้ผล ดังนั้น การกระทำใด ๆ ต่อไม้ดังกล่าว เช่น การนำเคลื่อนที่ การแปรรูปหรือการมีไว้ในครอบครอง จึงไม่อยู่ในข่ายควบคุมของพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ เว้นแต่การตั้งโรงงานแปรรูปไม้ต้องได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ส่วนการตั้งโรงคั่วไม้แปรรูปไม่ต้องขอรับอนุญาตแต่อย่างใด เพราะไม้ดังกล่าวกฎหมายมิให้ถือว่าเป็นไม้แปรรูป กรณีนี้เทียบได้กับไม้ในที่ดินของเอกชน (ยกเว้นไม้สักและไม้ยาง) ซึ่งเป็นไม้ตามมาตรา ๔ (๒) แต่การกระทำใด ๆ ต่อไม้ดังกล่าวไม่อยู่ในข่ายควบคุมของพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ เว้นแต่การตั้งโรงงานแปรรูปไม้ต้องได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ การตีความตามนัยนี้ไม่ทำให้เกิดช่องโหว่ของกฎหมาย ซึ่งน่าจะเป็นเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ในเรื่องเกี่ยวกับการตั้งโรงงานแปรรูปไม้และปัญหาที่วัดกว่าราษฎรจะเดือดร้อนย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเพื่อสั่งให้เจ้าหน้าที่ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป ดังนี้

๑. ไม้ที่เคยอยู่ในสภาพเป็นสิ่งปลูกสร้างหรืออยู่ในสภาพเป็นเครื่องใช้มาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีสำหรับไม้อื่นที่มีไม้สักและห้าปีสำหรับไม้สัก เป็น “ไม้” ตามมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๑๔ มาตรา ๓ หรือไม้ เพียงใด

๒. การแปรรูปไม้และการตั้งโรงงานแปรรูปไม้ดังกล่าวในข้อ ๑ จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๑๔ มาตรา ๑๙ หรือไม้ เพียงใด

๓. ไม้ที่ได้จากการแปรรูปไม้ดังกล่าวในข้อ ๑ จะถือเป็น “ไม้แปรรูป” ตามมาตรา ๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๑๖ พ.ศ.๒๕๑๕ ข้อ ๑ หรือไม้ เพียงใด

๔. การนำไม้ดังกล่าวในข้อ ๑ เคลื่อนที่ (ยกเว้นกรณีตามมาตรา ๓๙ ตรีแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ) จะต้องมิใช่ใบเบิกทางของพนักงานเจ้าหน้าที่กำกับไปด้วยตามมาตรา ๓๙

ประกอบด้วยมาตรา ๓๘ (๑) และ (๒) หรือไม่ เพราะเหตุใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารื้อดักกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมป่าไม้) แล้ว เห็นว่า “ไม้” ตามมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘ แบ่งตามลักษณะได้เป็นสองประเภท คือ ไม้ในลักษณะเป็นต้นเป็นกอ หรือเป็นเถาประเภทหนึ่ง กับไม้ในลักษณะที่ถูกตัด ทอน เลื่อย ผ่า ถาก ขุดหรือกระทำด้วยประการอื่นได้อีกประเภทหนึ่ง ซึ่งไม้ในประเภทหลังนี้อาจเปลี่ยนรูปหรือขนาดหรือเปลี่ยนสภาพไปจากเดิมจนเป็นไม้แปรรูปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๑๖ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕ เมื่อนำไม้แปรรูปมาทำเป็นสิ่งปลูกสร้างหรือเครื่องใช้ก็จะได้รับยกเว้นมิให้ถือว่าเป็นไม้แปรรูปตลอดเวลาที่อยู่ในสภาพเช่นนั้นแต่ถ้ารื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือเครื่องใช้ ออก ไม้ที่ได้ก็จะกลับเป็นไม้แปรรูปอีก การที่มาตรา ๔ (๔) วรรคสอง บัญญัติให้ไม้ที่เคยอยู่ในสภาพเป็นสิ่งปลูกสร้างหรือเครื่องใช้มาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีสำหรับไม้อื่นที่มีไซ้ไม้สักและห้าปีสำหรับไม้สักมิให้ถือว่าเป็นไม้แปรรูปก็เนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะยกเว้นมิให้ไม้ดังกล่าวอยู่ในความควบคุมของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และตามสภาพความเป็นจริง ไม้ที่อยู่ในสภาพเป็นสิ่งปลูกสร้างหรือเครื่องใช้เมื่อรื้อถอนออกจากสภาพเป็นสิ่งปลูกสร้างหรือเครื่องใช้แล้ว ก็ไม่อาจกลับสภาพเป็นไม้ที่มีลักษณะเป็นต้น เป็นกอ หรือเป็นเถาได้ คงมีลักษณะเป็นไม้แปรรูปได้เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติในมาตรา ๔ (๔) วรรคสอง ที่ยกเว้นไม้ที่เคยอยู่ในสภาพเป็นสิ่งปลูกสร้างหรือเครื่องใช้มาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีสำหรับไม้อื่นที่มีไซ้ไม้สักและห้าปีสำหรับไม้สักมิให้ถือว่าเป็นไม้แปรรูป ผลของกฎหมายก็เท่ากับยกเว้นมิให้ถือว่าเป็นไม้แปรรูปและมีให้ถือว่าเป็นไม้ทั้งสองกรณี โดยไม่จำเป็นต้องมีข้อความยกเว้นว่ามิให้ถือว่าเป็นไม้ด้วย

เมื่อได้พิจารณาแล้วว่าไม้ที่เคยอยู่ในสภาพเป็นสิ่งปลูกสร้างหรืออยู่ในสภาพเป็นเครื่องใช้มาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีสำหรับไม้อื่นที่มีไซ้ไม้สักและไม่น้อยกว่าห้าปีสำหรับไม้สักไม่อยู่ในความควบคุมของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ การนำไม้ดังกล่าวมาแปรรูปจึงไม่ต้องได้รับอนุญาตแปรรูปไม้ตามมาตรา ๔๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

^๔มาตรา ๔๘ ภายในเขตควบคุมการแปรรูปไม้ ห้ามมิให้ผู้ใดแปรรูปไม้ ตั้งโรงงานแปรรูปไม้ ตั้งโรงค้ำไม้แปรรูป มีไม้สักแปรรูปไม่ว่าจำนวนเท่าใดไว้ในครอบครอง หรือมีไม้แปรรูปชนิดอื่นเป็นจำนวนเกิน ๐.๒๐ ลูกบาศก์เมตร ไว้ในครอบครอง เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงและในการอนุญาต

เพื่อประโยชน์แห่งความในวรรคหนึ่ง ไม้ซุงหรือไม้ท่อนที่จมอยู่ในแม่น้ำลำคลองในรัศมีห้าสิบเมตรของบริเวณที่ทำการแปรรูปไม้ และไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ ให้สันนิษฐานว่าเป็นไม้ที่อยู่ในความครอบครองของผู้รับอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้ที่มีโรงงานอยู่ในบริเวณนั้น

ความในวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงการกระทำแก่ไม้ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรด้วย

พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘ และไม้ที่ได้จากการแปรรูปนั้นก็จะไม่กลับกลายเป็นไม้แปรรูปตามมาตรา ๔ (๔) อีก นอกจากนั้น การนำไม้ดังกล่าวเคลื่อนที่ที่ไม่ต้องมีใบเบิกทางของพนักงานเจ้าหน้าที่กำกับไปด้วยตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เว้นแต่ไม้สักตามมาตรา ๓๙ ตรี แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๑๖ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕

แต่สำหรับการตั้งโรงงานแปรรูปไม้ มาตรา ๔๘ เป็นบทบัญญัติเพื่อควบคุมการตั้งโรงงานแปรรูปไม้ด้วย มีสาระสำคัญอยู่ที่โรงงานหรือสถานที่ตามมาตรา ๔ (๑๓)^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งจัดขึ้นไว้เป็นที่ทำการแปรรูปไม้จะต้องได้รับอนุญาตเสียก่อน โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าไม้ที่จะนำเข้ามาแปรรูปในโรงงานหรือสถานที่ดังกล่าวจะเป็นไม้ตามมาตรา ๔ (๒) หรือไม้ที่ได้รับยกเว้นมิให้ถือว่าเป็นไม้แปรรูปตามมาตรา ๔ (๔) วรรคสอง นอกจากนั้นศาลฎีกาเคยมีคำพิพากษา (คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๕๗๒/๒๕๐๕) ว่า เมื่อได้ตั้งโรงงานขึ้นไว้เป็นที่ทำการแปรรูปไม้โดยไม่ได้รับอนุญาต แม้จะอยู่ในระหว่างทดลองเครื่อง และตั้งใจว่าเมื่อทดลองเครื่องเรียบร้อยแล้วจะไปขออนุญาตก็ตาม ย่อมมีความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ซึ่งสามารถเทียบเคียงกับกรณีเรื่องหาเรื่องนี้ได้ว่า เจตนารมณ์ของมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ประสงค์ที่จะควบคุมในเรื่องการตั้งโรงงานแปรรูปไม้มากกว่าการพิจารณาถึงไม้ที่จะนำมาแปรรูป ดังนั้น การตั้งโรงงานแปรรูปไม้จึงต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๘

(ลงชื่อ) ไมตรี ดันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ดันเต็มทรัพย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๓๘

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑), ข้างต้น