

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการออกใบเบิกทางกำกับการนำไม้เคลื่อนที่
ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ ทส ๑๖๑๐.๒/๑๒๒๖๓ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า กรมป่าไม้ประสงค์จะหารือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกใบเบิกทางกำกับการนำไม้เคลื่อนที่ โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑. กรมป่าไม้ได้เคยมีหนังสือถึงอธิบดีกรมศุลกากรและผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด เกี่ยวกับการนำสินค้าไม้ผ่านแดนเข้ามาในราชอาณาจักรและนำผ่านไปยังประเทศที่สามว่า ต้องอยู่ภายในบังคับของกฎหมายป่าไม้วาดด้วยการนำไม้เคลื่อนที่ โดยต้องมีใบเบิกทางกำกับการนำเคลื่อนที่

๒. กรมศุลกากรได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๕๐๓/๙๘ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๐ ถึงอธิบดีกรมป่าไม้ แจ้งว่า ตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๙๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการกำหนดด่านศุลกากรนำเข้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การส่งข้าว ช้าง และไม้ออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๔๙ และระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการส่งไม้และไม้แปรรูปออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๔๙ นั้น เป็นการควบคุมเฉพาะการนำเข้าสินค้าไม้และไม้แปรรูปจากต่างประเทศ (import goods) และการส่งออกไม้แปรรูปจากภายในประเทศ (export goods) เท่านั้น ไม่รวมถึงสินค้าผ่านแดน (transit) และสินค้าถ่ายลำ (transshipment) ซึ่งเป็นสินค้าผ่านประเทศ (through cargo) แต่อย่างใด ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นที่กรมการค้าต่างประเทศเคยแจ้งให้บริษัท อันตน จำกัด ทราบ แต่หากกรมป่าไม้มีความประสงค์จะควบคุมการนำสินค้าผ่านประเทศ (through cargo) ดังเช่นพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ก็สมควรเสนอให้กระทรวงพาณิชย์แก้ไขประกาศกระทรวงพาณิชย์ (ฉบับที่ ๙๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ และประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การส่งข้าว ช้าง และไม้ออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยกำหนดถึงกรณีการนำสินค้าผ่านประเทศให้ชัดเจน สำหรับประเด็นในเรื่องใบเบิกทางให้กรมป่าไม้แก้ไขกฎกระทรวงให้ชัดเจนเพื่อให้รวมถึงไม้ผ่านประเทศด้วย ซึ่งจะทำให้กรมศุลกากรสามารถยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

๓. กรมศุลกากรได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ กค ๐๕๐๓/๓๒๒๓ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึงอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ โดยชี้แจงความเห็นเพิ่มเติมว่า การถ่ายลำ

(transshipment) เป็นรูปแบบของพิธีการศุลกากรเกี่ยวกับการนำสินค้าผ่านประเทศโดยการเปลี่ยนถ่ายยานพาหนะ ซึ่งบรรทุกสินค้านั้นมาจากประเทศหนึ่งไปยังยานพาหนะอื่น เพื่อบรรทุกสินค้านั้นต่อไปยังประเทศปลายทางอีกแห่งหนึ่ง ตามมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๙ การถ่ายลำ (transshipment) ไม่ถือเป็นการนำของเข้าหรือส่งออกตามความหมายศุลกากร และในการประชุมหารือ เรื่อง การดำเนินการนำเข้าและส่งออกไม้ ที่กรมการค้าต่างประเทศจัดขึ้นเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมมีมติกำหนดแนวทางการปฏิบัติในการนำเข้าและส่งออกไม้โดยวิธีการถ่ายลำไปประเทศที่สามรวม ๗ ข้อ โดยแนวทางปฏิบัติข้อ ๗ ที่ว่า “ใบเบิกทางของกรมป่าไม้จะเป็นเอกสารที่ผ่านวิธีการถ่ายลำและง่ายต่อการตรวจสอบ” นั้น กรมศุลกากรเห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับหรือกำหนดให้อำนาจไว้แต่อย่างใด จึงควรต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ เนื่องจากการกำหนดมาตรการควบคุมการจำกัดหรือการกำหนดเงื่อนไขใด ๆ กับสินค้าที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรก็ดี การส่งออกป้อนราชอาณาจักรก็ดี หรือนำผ่าน หรือส่งผ่านราชอาณาจักรก็ดี ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับหรือกำหนดให้อำนาจไว้ มิฉะนั้นส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติอาจถูกฟ้องร้องต่อศาลทั้งในลักษณะคดีปกครอง คดีแพ่ง หรือคดีอาญาได้

กรมป่าไม้เห็นว่าแนวทางปฏิบัติของกรมศุลกากรที่ไม่ถือว่าการนำสินค้าไม้ผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) เป็นการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ตามบทบัญญัติมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ จึงไม่ต้องให้กรมป่าไม้ออกใบเบิกทางกำกับการนำไม้เคลื่อนที่ เป็นการไม่สอดคล้องกับการบังคับใช้กฎหมายของกรมป่าไม้ ทั้งนี้ เพื่อความถูกต้องในการบังคับใช้กฎหมาย กรมป่าไม้ขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ ประกอบกับมาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ว่าด้วยการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการควบคุมไม้ที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องถือปฏิบัติด้วยหรือไม่ ประการใด

๒. การนำสินค้าผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) เป็นการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ อย่างไร

๓. สินค้าไม้ผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) เมื่อนำเคลื่อนที่ในราชอาณาจักร ต้องอยู่ในบังคับมาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมป่าไม้) กระทรวงการคลัง (กรมศุลกากร) และกระทรวงพาณิชย์ (กรมการค้าต่างประเทศ) แล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง บทบัญญัติเกี่ยวกับการออกใบเบิกทางกำกับการนำไม้เคลื่อนที่

ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการควบคุมไม้ที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องถือปฏิบัติด้วยหรือไม่ ประการใด นั้น เห็นว่า กฎหมายว่าด้วยป่าไม้มุ่งประสงค์จะคุ้มครองไม้และของป่าโดยกำหนดวิธีการหวงห้ามไว้เพื่อเป็นการควบคุมและป้องกันการตัดไม้ทำลายป่าซึ่งเป็นการสร้างความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ผู้ที่ประสงค์จะทำไม้หรือเก็บหาของป่าจะต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ รวมไปถึงการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย ซึ่งมาตรา ๓๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ กำหนดกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ โดยให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกใบเบิกทางกำกับการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ต่อไปภายหลังจากกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘ และโดยที่ใบเบิกทางดังกล่าวถือเป็นใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ที่แสดงว่าไม้หรือของป่าได้ผ่านการตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วว่าเป็นไม้หรือของป่าที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายและอนุญาตให้เคลื่อนที่ต่อไปได้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๘๕/๒๕๒๗^๓ แล้ว ดังนั้น ส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องจึงต้องถือปฏิบัติตามบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการออกใบเบิกทางกำกับการนำไม้เคลื่อนที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ด้วยเช่นกัน

ประเด็นที่สอง การนำไม้ซึ่งเป็นสินค้าผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) เป็นการนำเข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้หรือไม่ และเมื่อนำไม้ดังกล่าวเคลื่อนที่ในราชอาณาจักร ต้องอยู่ในบังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณานิยามคำว่า “นำเคลื่อนที่” ในมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้^๕ ที่

^๑มาตรา ๓๙ ผู้ใดนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ ต้องมีใบเบิกทางของพนักงานเจ้าหน้าที่กำกับไปด้วยตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง

^๒มาตรา ๓๘ บทบัญญัติในส่วนนี้ให้ใช้บังคับแก่กรณีการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ต่อไปภายหลังที่

(๑) นำไม้หรือของป่าที่ได้รับใบอนุญาตให้ทำหรือเก็บออกจากสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ไปถึงสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตแล้ว

(๒) นำไม้ที่ทำโดยไม่ต้องรับอนุญาตออกไปถึงด้านป่าไม้ด่านแรกแล้ว

(๓) นำไม้หรือของป่าเข้ามาในราชอาณาจักร ไปถึงด่านศุลกากรหรือด่านตรวจศุลกากรที่นำเข้ามาแล้ว

(๔) นำไม้หรือของป่าที่รับซื้อจากทางราชการป่าไม้ ไปจากที่ที่ไม้หรือของป่านั้นอยู่

^๓บันทึก เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกใบแทนใบเบิกทางนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่และการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใบแทนฯ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๗๕๖ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๒๗

^๔มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๐) “นำเคลื่อนที่” หมายความว่า ชักลาก หรือทำให้ไม้หรือของป่าเคลื่อนจากที่ไปด้วยประการใด ๆ

หมายความว่า ทำให้ไม้หรือของป่าเคลื่อนจากที่ไปด้วยประการใด ๆ ประกอบกับความในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ที่มุ่งประสงค์จะควบคุมการนำไม้และของป่าเคลื่อนที่ เนื่องจากมีการส่งหรือนำไม้เข้ามาในราชอาณาจักร จึงได้กำหนดให้มีบทบัญญัติที่กำหนดกระบวนการควบคุมการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ ดังนั้น การนำไม้หรือของป่า “เข้ามา” ในราชอาณาจักร ตามมาตรา ๓๘ (๓)^๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงหมายรวมถึงการนำไม้ซึ่งเป็นสินค้าผ่านแดนเข้ามาในราชอาณาจักรโดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) ด้วย และเมื่อมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มิได้กำหนดยกเว้นให้การนำไม้ซึ่งเป็นสินค้าผ่านแดนเคลื่อนที่ไปเพื่อถ่ายลำ (transshipment) ไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ดังนั้น การนำไม้ซึ่งเป็นสินค้าผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) เคลื่อนที่ต่อไปภายหลังที่นำไม้หรือของป่าเข้ามาในราชอาณาจักร ไปถึงด่านศุลกากรหรือด่านตรวจศุลกากรที่นำเข้ามาแล้ว จึงต้องอยู่ในบังคับมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ กล่าวคือผู้ที่นำไม้ดังกล่าวเคลื่อนที่ผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำในราชอาณาจักรต้องมีใบเบิกทางที่ออกโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ กำกับด้วย

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๑