

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ขอบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา กรณีการดำเนินการ

เกี่ยวกับการออกใบเบิกทางกำกับการนำไม้เคลื่อนที่ตาม

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

กรมศุลกากรได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๕๐๓/๑๓๕๘ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งความเห็น เรื่อง การดำเนินการออกใบเบิกทางกำกับการนำไม้เคลื่อนที่ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ กรณีการนำไม้ผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) ให้กรมศุลกากรทราบ นั้น กรมศุลกากรได้พิจารณาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ที่ว่า กฎหมายว่าด้วยป่าไม้มุ่งประสงค์จะคุ้มครองไม้และของป่าโดยกำหนดวิธีการหวงห้ามไว้เพื่อเป็นการควบคุมและป้องกันการตัดไม้ทำลายป่า และมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ กำหนดกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ โดยให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกใบเบิกทางกำกับการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ แสดงได้ว่า กฎหมายว่าด้วยป่าไม้มุ่งประสงค์ควบคุมและตรวจสอบไม้และของป่าโดยเฉพาะการเคลื่อนที่ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ นั้น เป็นการควบคุมภายในประเทศ เช่น การเคลื่อนที่ของไม้หรือของป่าที่ใช้และบริโภคภายในประเทศ ประกอบกับมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มิได้กำหนดยกเว้นให้การนำไม้ซึ่งเป็นสินค้าผ่านแดนเคลื่อนที่ไปเพื่อถ่ายลำ (transshipment) ไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๙ นั้น กรมศุลกากรเห็นว่าเป็นมุมมองในข้อกฎหมายที่น่าจะไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น กรมศุลกากรจึงขอทบทวนความเห็นในเรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับการออกใบเบิกทางกำกับการนำไม้เคลื่อนที่ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ กรณีนำไม้ผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

๑. บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมสัมพันธไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศ และพึงถือหลักในการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค ตลอดจนปฏิบัติตามพันธกรณีที่ได้กระทำไว้กับนานาประเทศ และมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง กำหนดให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งมาตรา ๗๘ (๔) ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๑๑๐๔ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖ กำหนดว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุปเป้าหมายโดยไม่มีขั้นตอนปฏิบัติงานเกินความจำเป็นและประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก

อนุสัญญาเกียวโต ได้กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการนำบทบัญญัติไปปฏิบัติ มาตรฐานข้อ ๑.๒ กำหนดว่า เงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติตามและพิธีการศุลกากรที่ต้องปฏิบัติให้สำเร็จในการนำแนวปฏิบัติต้องระบุในกฎหมายแห่งชาติ รวมถึงเงื่อนไขและพิธีการศุลกากรเหล่านั้นต้องเรียบง่ายที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งเป็นความมุ่งหมายตามความต้องการของกลุ่มการค้าเพื่อการอำนวยความสะดวกต่อการเคลื่อนย้ายสินค้าและเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพประสิทธิผลในการปฏิบัติตามกฎหมายศุลกากร และการควบคุมทางศุลกากรด้วย

พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๕๖๙ มาตรา ๕๘ กำหนดให้ทำการลำเลียง ถ่ายของ (ถ่ายลำ) ได้ต้องทำใบขนสินค้าเพื่อลำเลียงตามแบบที่กำหนดโดยได้รับอนุญาต และมีพนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากรกำกับอยู่ด้วย และมาตรา ๑๒๐ กำหนดให้ยกเอาบทพระราชบัญญัติศุลกากรนี้ขึ้นบังคับใช้ หากมีบทกฎหมายพระราชบัญญัติอื่นที่แตกต่างกับพระราชบัญญัติศุลกากรในเรื่องอันเกี่ยวแก่ศุลกากร

จากบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้นได้กำหนดแนวการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติราชการโดยมุ่งเน้นอำนวยความสะดวกแก่ผู้มารับบริการและไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็นสอดคล้องกับอนุสัญญาเกียวโตที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานสากล อำนวยความสะดวกในด้านการค้าและการเคลื่อนย้ายสินค้า โดยต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งต้องระบุไว้ในกฎหมายแห่งชาติรวมถึงเงื่อนไขและพิธีการศุลกากรต้องเรียบง่ายที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ดังนั้น หากไม่มีกฎหมายที่กำหนดอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการออกใบเบิกทางกำกับกับการนำไม้เคลื่อนที่กรณีการนำไม้ผ่านแดนโดยวิธีถ่ายลำแล้ว การออกใบเบิกทางก็จะไม่สอดคล้องกฎหมายไม่เป็นมาตรฐานสากลและขัดต่อวัตถุประสงค์ความมุ่งหมายทางการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในกรณีที่ต้องการจะควบคุมการขนส่งสินค้าผ่านราชอาณาจักรไทย จำนวน ๑๒ ฉบับ โดยได้บัญญัติความหมายให้รวมความไปถึงการ “นำผ่าน” “ส่งผ่าน” “ควบคุมผ่าน” “เพื่อผ่าน” และ “ผ่านราชอาณาจักร” ไว้ในกฎหมายดังนี้

๑) พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้กำหนดคำว่า “นำผ่าน” ในมาตรา ๔ หมายความว่า นำหรือส่งผ่านราชอาณาจักร โดยมีการขนลงหรือขนถ่ายยานพาหนะ

๒) พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้กำหนดคำว่า “นำผ่าน” ในมาตรา ๔ หมายความว่า นำหรือส่งผ่านราชอาณาจักร โดยมีการขนถ่ายหรือเปลี่ยนพาหนะ

๓) พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดคำว่า “นำผ่าน” ในมาตรา ๔ หมายความว่า นำหรือส่งผ่านราชอาณาจักรแต่ไม่รวมถึงการนำหรือส่งวัตถุออกฤทธิ์ผ่านราชอาณาจักรโดยมิได้มีการขนถ่ายออกจากเครื่องบินที่ใช้ในการขนส่งสาธารณะระหว่างประเทศ

๔) พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดคำว่า “นำผ่าน” ในมาตรา ๓ หมายความว่า นำหรือส่งผ่านราชอาณาจักรซึ่งปุ๋ยเคมีโดยมีการขนถ่ายหรือเปลี่ยนยานพาหนะ

๕) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดคำว่า “นำผ่าน” ในความหมายของคำว่า “นำเข้า” ตามมาตรา ๔ ซึ่งคำว่า “นำเข้า” หมายความว่า นำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักรหรือนำผ่าน

๖) พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดคำว่า “นำผ่าน” ในมาตรา ๓ หมายความว่า นำหรือส่งผ่านราชอาณาจักรโดยมีการขนถ่ายหรือเปลี่ยนยานพาหนะ

๗) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดคำว่า “นำผ่าน” ในมาตรา ๔ หมายความว่า นำหรือส่งผ่านราชอาณาจักร

๘) พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พุทธศักราช ๒๕๔๙ ได้กำหนดคำว่า “นำผ่าน” ไว้เป็นถ้อยคำในกฎหมาย ตัวอย่างเช่น มาตรา ๓๒ “ผู้ใดนำเข้า นำออก หรือนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์ หรือซากสัตว์...”

๙) พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกปศุสัตว์ออกนอกราชอาณาจักรซึ่งอาวุธยุทธภัณฑ์ และสิ่งที่ใช้ในการสงคราม พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดคำว่า “ส่งผ่าน” และ “ควบคุมผ่าน” ไว้เป็นถ้อยคำในกฎหมาย ตัวอย่างเช่น มาตรา ๓ “...เพื่ออรรถาธิบายซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศจะให้มีการควบคุมการส่งออกไปหรือการส่งผ่าน ไปนอกราชอาณาจักรซึ่งอาวุธยุทธภัณฑ์...” และมาตรา ๔ (๒) “วิธีการเพื่อป้องกันการส่งอาวุธยุทธภัณฑ์...ที่ควบคุมผ่านไปยังประเทศหรือที่ที่ห้าม...”

๑๐) พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดคำว่า “นำผ่าน” ไว้เป็นถ้อยคำในกฎหมาย ตัวอย่างเช่น มาตรา ๖๔ “ในการนำผ่านซึ่งยาเสพติดให้โทษ...”

๑๑) พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดคำว่า “เพื่อผ่าน” ไว้เป็นถ้อยคำในกฎหมาย ตัวอย่างเช่น มาตรา ๒๕ “ยานพาหนะใดที่เข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อผ่านไปนอกราชอาณาจักร...”

๑๒) พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ได้กำหนดคำว่า “ผ่านราชอาณาจักร” ไว้เป็นถ้อยคำในกฎหมาย ตัวอย่างเช่น มาตรา ๗๐ “ห้ามไม่ให้ผู้ใดนำอาวุธปืน...ผ่านราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับหนังสืออนุญาต...”

จากการกำหนดความหมาย และถ้อยคำโดยชัดแจ้งของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายและการบังคับใช้กฎหมาย และในการนี้ได้มีพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่อยู่ในการกำกับดูแลของอธิบดีกรมป่าไม้ซึ่งเป็นบุคคลเดียวกันกับการกำกับดูแลพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ แต่พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ไม่ได้กำหนดการควบคุมการส่งผ่านหรือนำผ่านราชอาณาจักรแต่อย่างใด แสดงได้ว่าหากกรมป่าไม้ต้องการควบคุมการส่งผ่านหรือนำผ่านราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ จำเป็นต้องแก้ไขบทบัญญัติให้มีสภาพบังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เสียก่อน อีกทั้งการออกไปเบิกทางกำกับ

การนำเข้าเคลื่อนที่ กรณีการนำเข้าผ่านแดนเป็นการเพิ่มขึ้นตอนด้านพิธีการศุลกากร และขัดแย้งกับอนุสัญญาเกียวโต รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มุ่งให้หน่วยงานของรัฐอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการ และสัมพันธ์ภาพระหว่างประเทศที่ดีต่อกัน

๒. มาตรการควบคุมกำกับสินค้า

กรมศุลกากรได้มีระเบียบวิธีปฏิบัติสำหรับการปฏิบัติพิธีการทางศุลกากรต่อสินค้า ซึ่งเป็นมาตรการควบคุมและกำกับสินค้าที่เป็นมาตรฐานสากล ๕ รูปแบบ คือ

๒.๑ นำเข้า (import) หมายถึง นำเข้ามาใช้หรือบริโภคในราชอาณาจักร

๒.๒ ส่งออก (export) หมายถึง ส่งออกไปนอกราชอาณาจักร

๒.๓ นำกลับเข้ามา (re-import) หมายถึง ส่งออกไปก่อนแล้วจึงนำกลับเข้ามาภายหลัง

๒.๔ ส่งกลับออกไป (re-export) หมายถึง นำเข้ามาก่อนแล้วจึงส่งกลับออกไปภายหลัง

๒.๕ นำผ่าน หรือขนส่งผ่านประเทศ (transit or transhipment) หมายถึง ขนส่งสินค้าผ่านราชอาณาจักรโดยมิได้ใช้ประโยชน์หรือเกิดการบริโภคขึ้นในประเทศ สินค้าประเภทนี้จะไม่มีการในอันที่จะต้องเสียภาษี และไม่มีการในอันที่จะต้องขออนุญาตนำเข้าและส่งออกตามกฎหมายภายในประเทศทั้งหมด เว้นแต่อยู่ในข้อบังคับของกฎหมาย ๑๒ ฉบับข้างต้น

สำหรับการนำผ่านหรือส่งผ่านประเทศในลักษณะถ่ายลำ (transhipment) เป็นหลักสากลใช้เป็นมาตรการควบคุมสินค้าเหมือนกันทั่วโลกซึ่งเป็นการปฏิบัติพิธีการศุลกากรสำหรับประเทศไทยได้มีกฎหมายศุลกากร ซึ่งตราขึ้นไว้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๙ เพื่อรองรับหลักปฏิบัติพิธีการสากลดังกล่าว ประกอบกับกรมศุลกากรได้มีประกาศกรมศุลกากร ที่ ๙๑/๒๕๔๗ ว่าด้วยพิธีการถ่ายลำเป็นหลักปฏิบัติซึ่งเป็นมาตรการควบคุมสินค้าถ่ายลำอย่างหนึ่งโดยมีหลักปฏิบัติภายใต้เงื่อนไขในการควบคุมกำกับของศุลกากร เช่น

๑) ต้องส่งมาโดยมีใบตราส่ง ชนิด THROUGH BILL OF LADING คือ แจ้งท่า ที่ หรือสนามบินต้นทางส่งในต่างประเทศ แจ้งท่า ที่ หรือสนามบินแห่งหนึ่งแห่งใดในราชอาณาจักรเป็นท่า ที่ หรือสนามบินถ่ายลำและแจ้งท่าปลายทางส่งในต่างประเทศ

๒) บัญชีสินค้าสำหรับเรือ จะต้องแจ้งท่าต้นทาง ท่า ที่ หรือสนามบินถ่ายลำและท่าปลายทางตรงกับ THROUGH BILL OF LADING ที่กล่าวในข้อ ๑

๓) บัญชีสินค้าสำหรับเรือขาออกสำหรับของส่งออกที่เป็นของถ่ายลำ (transhipment cargo) จะต้องระบุด้วยว่าเป็นของถ่ายลำส่งมาจากประเทศใดและจะไปประเทศใด

๔) ของถ่ายลำต้องส่งออกไปต่างประเทศภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่น่าเข้ามาในราชอาณาจักร

๕) เจ้าหน้าที่ศุลกากรไม่ได้ตรวจสินค้าที่ทำการถ่ายลำเพื่อจะขอผ่านแดนไปยังประเทศอื่น

๖) สินค้าที่ถ่ายลำเพื่อจะขอมผ่านแดนจะอยู่ในอารักขาศุลกากรหรือการกำกับดูแลตลอดไปจนกว่าจะนำสินค้าส่งออกไปยังประเทศอื่น

๗) หากมีข้อสงสัยในสินค้าที่ถ่ายลำเพื่อจะขอมผ่านแดนสามารถตรวจสอบได้ที่ต้นทางและปลายทางภายใต้การควบคุมของศุลกากร

จากข้อเท็จจริงข้างต้น จะเห็นได้ว่ามาตรการการควบคุมกำกับสินค้าผ่านแดนในลักษณะถ่ายลำนั้น มีกฎหมายและวิธีปฏิบัติตามที่กล่าวมาข้างต้นรองรับไว้อย่างชัดเจน และถือเป็นการปฏิบัติตามหลักการค้าสากลซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์การศุลกากรโลก (WCO) มาอย่างยาวนาน หากการขนส่งไม่ผ่านแดนโดยวิธีถ่ายลำสินค้าผ่านประเทศไทยไปยังประเทศอื่น มีข้อบังคับให้ผู้รับขนส่ง (ไม่ใช่ผู้นำเข้าและไม่ใช่เจ้าของสินค้า) ต้องไปยื่นคำร้องขอออกไปเบิกทางกำกับการนำไม้เคลื่อนที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ด้วยนั้นกรมศุลกากรเห็นว่าจะเป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อหลักกฎหมายและอนุสัญญาในเรื่องการค้าระหว่างประเทศ อีกทั้งเป็นการเพิ่มขึ้นตอนในการปฏิบัติพิธีการทางศุลกากรและไม่เป็นการอำนวยความสะดวกในการบริการ ซึ่งขัดแย้งกับหลักสากลไม่สอดคล้องกับมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ และมาตรา ๘๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้ กรมศุลกากรเห็นว่าการถ่ายลำสินค้าเป็นเรื่องอันเกี่ยวกับการศุลกากรโดยตรงจึงย่อมตกอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๓๒/๒๕๕๑

กรมศุลกากรจึงขอทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) กรณีการดำเนินการเกี่ยวกับการออกไปเบิกทางกำกับการนำไม้เคลื่อนที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมศุลกากร โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมศุลกากร) และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า กรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้เคยวินิจฉัยประเด็นปัญหาข้อกฎหมายไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๘๙/๒๕๕๑^๑ สรุปความได้ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง บทบัญญัติเกี่ยวกับการออกไปเบิกทางกำกับการนำไม้เคลื่อนที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการควบคุมไม้ที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องถือปฏิบัติด้วยหรือไม่ ประการใด เห็นว่า กฎหมายว่าด้วยป่าไม้มุ่งประสงค์จะคุ้มครองไม้และของป่า โดยกำหนดให้ผู้ประสงค์จะทำไม้หรือเก็บหาของป่า รวมถึงการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และกฎหมายได้กำหนดกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่โดยให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออก

^๑บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการออกไปเบิกทางกำกับการนำไม้เคลื่อนที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๑๗๕ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ใบเบิกทางกำกับการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ต่อไปภายหลังจากกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘ และเนื่องจากใบเบิกทางดังกล่าวเป็นใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ดังนั้น ส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องจึงต้องถือปฏิบัติตามบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการออกใบเบิกทางกำกับการนำไม้เคลื่อนที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ด้วยเช่นกัน

ประเด็นที่สอง การนำไม้ซึ่งเป็นสินค้าผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) เป็นการนำเข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้หรือไม่ และเมื่อนำไม้ดังกล่าวเคลื่อนที่ในราชอาณาจักร ต้องอยู่ในบังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า นิยามคำว่า “นำเคลื่อนที่” ในมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ที่หมายความว่าทำให้ไม้หรือของป่าเคลื่อนจากที่ไปด้วยประการใด ๆ ประกอบกับความในมาตรา ๓๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มุ่งประสงค์จะควบคุมการนำไม้และของป่าเคลื่อนที่ จึงได้กำหนดให้มีบทบัญญัติที่กำหนดกระบวนการควบคุมการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ ดังนั้น การนำไม้หรือของป่า “เข้ามา” ในราชอาณาจักรตามมาตรา ๓๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ จึงหมายความว่ารวมถึงการนำไม้ซึ่งเป็นสินค้าผ่านแดนเข้ามาในราชอาณาจักรโดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) และเมื่อมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มิได้กำหนดยกเว้นให้การนำไม้ซึ่งเป็นสินค้าผ่านแดนเคลื่อนที่ไปเพื่อถ่ายลำไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ดังนั้น ผู้ที่นำไม้ซึ่งเป็นสินค้าผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำเคลื่อนที่ต่อไปภายหลังจากที่นำไม้หรือของป่าเข้ามาในราชอาณาจักรไปถึงด่านศุลกากรหรือด่านตรวจศุลกากรที่นำเข้ามาแล้ว จึงต้องมีใบเบิกทางที่ออกโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ด้วย

เมื่อพิจารณากรณีที่กรมศุลกากรขอทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) แล้ว ไม่ปรากฏว่าได้เกิดข้อเท็จจริงขึ้นใหม่ที่แตกต่างไปจากข้อเท็จจริงเดิมที่

^๒มาตรา ๓๘ บทบัญญัติในส่วนนี้ให้ใช้บังคับแก่กรณีการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ต่อไป ภายหลังที่

(๑) นำไม้หรือของป่าที่ได้รับใบอนุญาตให้ทำหรือเก็บออกจากสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ไปถึงสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตแล้ว

(๒) นำไม้ที่ทำโดยไม่ต้องรับอนุญาตออกไปถึงด่านป่าไม้ด่านแรกแล้ว

(๓) นำไม้หรือของป่าเข้ามาในราชอาณาจักร ไปถึงด่านศุลกากรหรือด่านตรวจศุลกากรที่ นำเข้ามาแล้ว

(๔) นำไม้หรือของป่าที่รับซื้อจากทางราชการป่าไม้ ไปจากที่ที่ไม้หรือของป่านั้นอยู่

^๓มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๐) “นำเคลื่อนที่” หมายความว่า ชักลาก หรือทำให้ไม้หรือของป่าเคลื่อนจากที่ไปด้วย ประการใด ๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔มาตรา ๓๙ ผู้ใดนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ ต้องมีใบเบิกทางของพนักงานเจ้าหน้าที่กำกับ ไปด้วยตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาไปแล้ว และข้อกฎหมายที่กรมศุลกากรยกขึ้นโต้แย้งนั้นเป็นประเด็นซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้ยกขึ้นพิจารณาโดยรอบคอบซึ่งได้พิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายประกอบด้วยแล้ว โดยบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการนำเคลื่อนที่นั้น เป็นวิธีการควบคุมไม้ซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญของประเทศ เพื่อประสงค์ที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทราบว่ามีไม้ที่นำเคลื่อนที่ไปนั้นเป็นไม้ที่ได้มาจากที่ใด ได้มาตั้งแต่เมื่อใด ได้มาโดยวิธีใด จะนำเคลื่อนที่ไปที่ใด ใครเป็นผู้นำไป นำไปโดยวิธีใด ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีการลักลอบการตัดไม้เพิ่มขึ้น รวมถึงมิให้มีการนำไม้ที่ได้มาโดยมิชอบมาสวมรอยเข้าไปแทน ซึ่งการนำไม้เคลื่อนที่ไปนั้นเมื่อพิจารณาจากบทนิยามคำว่า “ไม้”^๕ แล้ว ถือได้ว่า ไม้ทุกชนิดและทุกสภาพลักษณะต่างก็อยู่ในความหมายตามนิยามดังกล่าว

ส่วนการนำเคลื่อนที่นั้น เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้วเห็นได้ว่ากฎหมายคำนึงถึงการเคลื่อนจากที่ไปเป็นประการสำคัญ ส่วนจะทำให้เคลื่อนจากที่ไปด้วยเหตุใดนั้น ไม่จำกัดวิธีการนำเคลื่อนที่ และไม่ว่าจะนำเคลื่อนที่จากที่ใดไปยังที่แห่งใดในราชอาณาจักร รวมถึงไม่จำกัดระยะทางของการนำเคลื่อนที่ ซึ่งก็ย่อมต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ทั้งสิ้น ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงยืนตามคำวินิจฉัยเดิม

นอกจากนี้ การที่กรมศุลกากรให้เหตุผลว่า การถ่ายลำสินค้าเป็นเรื่องอันเกี่ยวกับการศุลกากรโดยตรงจึงย่อมตกอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๑๒๐^๖ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ที่เคยวินิจฉัยเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวไว้ในเรื่องการดำเนินการกับไม้ของกลางตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรและกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๒/๒๕๕๑)^๗ นั้น เห็นว่า กฎหมายว่าด้วยศุลกากรเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำของเข้าและส่งออก โดยของนั้นอาจเป็นของต้องเสียอากรหรือไม่ก็ได้และของนั้นอาจเป็นของต้องห้ามหรือของต้องจำกัดตามกฎหมายที่บัญญัติไว้

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

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

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕มาตรา ๑๒๐ เมื่อใดบทพระราชบัญญัตินี้แตกต่างกับบทกฎหมายพระราชบัญญัติ หรือประกาศอื่นที่ใช้อยู่ ณ บัดนี้ ท่านว่าในเรื่องอันเกี่ยวแก่ศุลกากรนั้น ให้ยกเอาบทพระราชบัญญัตินี้ขึ้นบังคับ และกฎหมาย พระราชบัญญัติ หรือประกาศใดซึ่งจะได้อาศัยใช้ในภายหน้านั้น มิให้ถือว่าเพิกถอน จำกัด เปลี่ยนแปลง หรือถอนไปเสียซึ่งอำนาจและบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ เว้นไว้แต่ในกฎหมายพระราชบัญญัติหรือประกาศใหม่นั้นจะแสดงไว้โดยชัดแจ้งว่า มีประสงค์จะให้เป็นอย่างนั้น

^๖บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการกับไม้ของกลางตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรและกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๒๔๔ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

โดยเฉพาะ ซึ่งมาตรา ๑๒๐ กำหนดให้กรณีที่แตกต่างกันกับกฎหมายอื่นในเรื่องอันเกี่ยวแก่ศาลการให้ยกเอาพระราชบัญญัติศาลการฯ ขึ้นบังคับ และกฎหมาย พระราชบัญญัติ หรือประกาศใดซึ่งจะได้ในภายหน้านั้น มิให้ถือว่าเพิกถอน จำกัด เปลี่ยนแปลง หรือถอนไปเสียซึ่งอำนาจและบทแห่งพระราชบัญญัติศาลการฯ เว้นไว้แต่กฎหมายที่ใช้บังคับในภายหลังจะแสดงไว้โดยชัดแจ้งว่ามีความประสงค์จะให้เป็นอย่างนั้น มาตราดังกล่าวจึงต้องตีความโดยเคร่งครัดว่าเฉพาะกรณีที่เกี่ยวแก่ศาลการเท่านั้น แต่บทบัญญัติตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองบำรุงรักษาป่าไม้อันเป็นทรัพยากรธรรมชาติให้ได้ผลดียิ่งขึ้น จึงกำหนดวิธีการควบคุมการนำไม้เคลื่อนที่ ซึ่งเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์พิเศษ ถือว่ากฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งแล้ว จึงไม่อาจงดเว้นการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ได้ ดังนั้น การนำไม้ผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำ จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติในมาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใช้บังคับในภายหลัง

อนึ่ง การนำไม้เคลื่อนที่นั้น เห็นว่าไม่เป็นเรื่องอันเกี่ยวแก่ศาลการตามนัยของมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติศาลการ พุทธศักราช ๒๔๖๙ เพราะบทบัญญัติตามมาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมการเคลื่อนย้ายไม้ โดยเฉพาะ จึงไม่อาจเทียบเคียงกับแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๓๒/๒๕๕๑ ได้

สำหรับบทบัญญัติของกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่กรมศาลการยกขึ้นมาเพื่อขอทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) นั้น เห็นว่า กรมศาลการและกรมป่าไม้ควรประสานกันเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามกฎหมายทั้งสองฉบับ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ และเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อันจะเป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๑