

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการออกใบเบิกทางกำกับการนำไม้เคลื่อนที่
ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ ทส ๑๖๑๐.๒/๑๒๖๓ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า กรมป่าไม้ประสงค์จะหารือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกใบเบิกทางกำกับการนำไม้เคลื่อนที่ โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑. กรมป่าไม้ได้เคยมีหนังสือถึงอธิบดีกรมศุลกากรและผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด เกี่ยวกับการนำสินค้าไม้ผ่านแดนเข้ามาในราชอาณาจักรและนำไปยังประเทศที่สามว่าต้องอยู่ภายในบังคับของกฎหมายป่าไม้วาดด้วยการนำไม้เคลื่อนที่ โดยต้องมีใบเบิกทางกำกับการนำเคลื่อนที่

๒. กรมศุลกากรได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๕๐๓/๙๘ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๐ ถึงอธิบดีกรมป่าไม้ แจ้งว่า ตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๙๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการกำหนดด้านศุลกากรนำไม้เข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔ ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การส่งข้าว ช้าง และไม้ออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๔๙ และระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ 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

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๙๐๑/๐๑๗๕ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ซึ่งบรรทุกสินค้านั้นมาจากประเทศหนึ่งไปยังยานพาหนะอื่น เพื่อบรรทุกสินค้านั้นต่อไปยังประเทศ ปลายทางอีกแห่งหนึ่ง ตามมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๙ การถ่ายลำ (transshipment) ไม่ถือเป็นการนำของเข้าหรือส่งออกตามความหมายศุลกากร และในการประชุม หรือ เรื่อง การดำเนินการนำเข้าและส่งออกไม้ ที่กรมการค้าต่างประเทศจัดขึ้นเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมมีมติกำหนดแนวทางการปฏิบัติในการนำเข้าและส่งออกไม้โดยวิธีการ ถ่ายลำไปประเทศที่สามารถรวม ๗ ข้อ โดยแนวทางปฏิบัติข้อ ๗ ที่ว่า “ใบเบิกทางของกรมป่าไม้จะเป็นเอกสารที่ผ่านวิธีการถ่ายลำและง่ายต่อการตรวจสอบ” นั้น กรมศุลกากรเห็นว่า ไม่มี บทบัญญัติของกฎหมายรองรับหรือกำหนดให้อำนาจไว้แต่อย่างใด จึงควรต้องมีบทบัญญัติของ กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ เนื่องจากการกำหนดมาตรการควบคุมการจำกัด หรือการกำหนดเงื่อนไขใด ๆ กับสินค้าที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรก็ดี การส่งออกไปนอก ราชอาณาจักรก็ดี หรือนำผ่าน หรือส่งผ่านราชอาณาจักรก็ดี ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงจำเป็น อย่างยิ่งที่จะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับหรือกำหนดให้อำนาจไว้ มิฉะนั้นส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติอาจถูกฟ้องร้องต่อศาลทั้งในลักษณะคดีปกครอง คดีแพ่ง หรือคดีอาญาได้

กรมป่าไม้เห็นว่าแนวทางปฏิบัติของกรมศุลกากรที่ไม่ถือว่าการนำสินค้าไม้ผ่านแดน โดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) เป็นการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ตามบทบัญญัติมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ จึงไม่ต้องให้กรมป่าไม้ออกใบเบิกทางกำกับการนำไม้เคลื่อนที่ เป็นการไม่สอดคล้องกับการบังคับใช้กฎหมายของกรมป่าไม้ ทั้งนี้ เพื่อความ ถูกต้องในการบังคับใช้กฎหมาย กรมป่าไม้ขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ มาตรา ๔ ประกอบกับมาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ ว่าด้วยการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการ ในการควบคุมไม้ที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องถือปฏิบัติด้วยหรือไม่ ประการใด

๒. การนำสินค้าผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) เป็นการนำเข้ามาใน ราชอาณาจักร ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ หรือไม่ อย่างไร

๓. สินค้าไม้ผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) เมื่อนำเคลื่อนที่ใน ราชอาณาจักร ต้องอยู่ในบังคับมาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้รับฟัง คำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงาน ปลัดกระทรวง และกรมป่าไม้) กระทรวงการคลัง (กรมศุลกากร) และกระทรวงพาณิชย์ (กรมการค้าต่างประเทศ) แล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง บทบัญญัติเกี่ยวกับการออกใบเบิกทางกำกับการนำไม้เคลื่อนที่ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการควบคุมไม้ที่ส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องต้องถือปฏิบัติด้วยหรือไม่ ประการใด นั้น เห็นว่า กฎหมายว่าด้วยป่าไม้มุ่งประสงค์จะ

คุ้มครองไม้และของป่าโดยกำหนดวิธีการหวงห้ามไว้เพื่อเป็นการควบคุมและป้องกันการตัดไม้ทำลายป่าซึ่งเป็นการสร้างความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ผู้ที่ประสงค์จะทำไม้หรือเก็บหาของป่าจะต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ รวมไปถึงการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย ซึ่งมาตรา ๓๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ กำหนดกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ โดยให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกใบเบิกทางกำกับกับการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ต่อไป ภายหลังจากกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘ และโดยที่ใบเบิกทางดังกล่าว ถือเป็นใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ที่แสดงว่าไม้หรือของป่าได้ผ่านการตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วว่าเป็นไม้หรือของป่าที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายและอนุญาตให้เคลื่อนที่ต่อไปได้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสรีที่ ๑๘๕/๒๕๒๗^๓ แล้ว ดังนั้น ส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องจึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการออกใบเบิกทางกำกับกับการนำไม้เคลื่อนที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ด้วยเช่นกัน

ประเด็นที่สอง การนำไม้ซึ่งเป็นสินค้าผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) เป็นการนำเข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้หรือไม่ และเมื่อนำไม้ดังกล่าวเคลื่อนที่ในราชอาณาจักร ต้องอยู่ในบังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณานิยามคำว่า “นำเคลื่อนที่” ในมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้^๕ ที่หมายความว่า ทำให้ไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ไปด้วยประการใด ๆ ประกอบกับความในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้^๖

^๑มาตรา ๓๙ ผู้ใดนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ ต้องมีใบเบิกทางของพนักงานเจ้าหน้าที่กำกับไปด้วยตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง

^๒มาตรา ๓๘ บทบัญญัติในส่วนนี้ให้ใช้บังคับแก่กรณีการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ต่อไป ภายหลังจากที่

(๑) นำไม้หรือของป่าที่ได้รับใบอนุญาตให้ทำหรือเก็บออกจากสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ไปถึงสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตแล้ว

(๒) นำไม้ที่ทำโดยไม่ต้องรับอนุญาตออกไปถึงต้นป่าไม้ต้นแรกแล้ว

(๓) นำไม้หรือของป่าเข้ามาในราชอาณาจักร ไปถึงด่านศุลกากรหรือด่านตรวจศุลกากรที่นำเข้ามาแล้ว

(๔) นำไม้หรือของป่าที่รับซื้อจากทางราชการป่าไม้ ไปจากที่ที่ไม้หรือของป่านั้นอยู่

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

^๔มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

๑. ล๑

๑. ล๑

(๑๐) “นำเคลื่อนที่” หมายความว่า ชักลาก หรือทำให้ไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ไปด้วยประการใด ๆ

๑. ล๑

๑. ล๑

ที่มุ่งประสงค์จะควบคุมการนำเข้าและของป่าเคลื่อนที่ เนื่องจากมีการส่งหรือนำไม้เข้ามาในราชอาณาจักร จึงได้กำหนดให้มีบทบัญญัติที่กำหนดกระบวนการควบคุมการนำเข้าหรือของป่าเคลื่อนที่ ดังนั้น การนำเข้าหรือของป่า “เข้ามา” ในราชอาณาจักรตามมาตรา ๓๘ (๓)^๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงหมายรวมถึงการนำเข้าซึ่งเป็นสินค้าผ่านแดนเข้ามาในราชอาณาจักรโดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) ด้วย และเมื่อมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มิได้กำหนดข้อยกเว้นให้การนำเข้าซึ่งเป็นสินค้าผ่านแดนเคลื่อนที่ไปเพื่อถ่ายลำ (transshipment) ไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ดังนั้น การนำเข้าซึ่งเป็นสินค้าผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) เคลื่อนที่ต่อไปภายหลังที่นำไม้หรือของป่าเข้ามาในราชอาณาจักร ไปถึงด่านศุลกากรหรือด่านตรวจศุลกากรที่นำเข้ามาแล้ว จึงต้องอยู่ในบังคับมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ กล่าวคือผู้ที่นำไม้ดังกล่าวเคลื่อนที่ผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำในราชอาณาจักรต้องมีใบเบิกทางที่ออกโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ กำกับด้วย



(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๑

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒ , ข้างต้น