

ใช้เฉพาะในราชการ ไม่เป็นสิ่งที่เปิดเผย

บันทึก

เรื่อง การออกใบอนุญาตจับสัตว์น้ำและการลงชื่อคนต่างด้าวในหลังใบอนุญาตจับสัตว์น้ำ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณา ปัญหา ๔ ข้อซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากใช้มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิจับสัตว์น้ำในเขตจับ สัตว์น้ำสยาม พ.ศ. ๒๔๗๗ ดังปรากฏในบันทึกของกระทรวงเกษตรธิการ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๔๘๐ แล้ว ขอแสดงความเห็นดังต่อไปนี้

ปัญหาข้อ ๑ เรื่องการ “ต่อ” ใบอนุญาตตามความในมาตรา ๔ วรรคสุดท้ายแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิจับสัตว์น้ำ พ.ศ. ๒๔๗๗ นั้น หมายความว่า จะต่อได้เมื่อคนต่างด้าว ได้รับอนุญาตติดต่อกันหกปีหรือ

ตัวอย่าง ก. เป็นคนต่างด้าวและได้รับอนุญาตจับสัตว์น้ำใน พ.ศ. ๒๔๗๗ ก่อนวัน ประกาศในพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิจับสัตว์น้ำ พ.ศ. ๒๔๗๗ ก.หยุดทำการจับสัตว์น้ำใน พ.ศ. ๒๔๗๘ และ พ.ศ. ๒๔๗๙ จึงไม่ขอรับใบอนุญาต ครั้นใน พ.ศ. ๒๔๘๐ ก. มาขอใบอนุญาตใช้ เครื่องมือดังที่เคยได้รับใน พ.ศ. ๒๔๗๗ ดังนี้ เจ้าพนักงานจะออกใบอนุญาตให้แก่ ก. ได้หรือไม่

คำตอบ กองการประมงตีความว่า มาตรา ๔ วรรคสุดท้าย ให้สิทธิแก่คนต่างด้าวผู้ ซึ่งมีใบอนุญาตอยู่แล้วในเวลาที่ใช้พระราชบัญญัตินี้ที่จะต่ออายุใบอนุญาตได้ตลอดไปโดยไม่ คำนึงถึงการจับสัตว์น้ำจะขาดตอนหรือไม่ การตีความดังนี้ย่อมเป็นประโยชน์แก่ผู้จับสัตว์น้ำ เหล่านั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา เคยได้รับคำขอให้แสดงความเห็นในเรื่องนี้ และได้แสดงความเห็นไปตั้งแจ้งอยู่ในบันทึกซึ่งส่งไปพร้อมหนังสือเลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ ๙๔๕/ ๒๔๘๐ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๔๘๐ ซึ่งมีความว่า “สำหรับปัญหานี้ กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ยอมให้คนต่างด้าวทำการจับสัตว์น้ำได้ต่อไปในบางประการ แต่ การยอมเช่นนี้ต้องอยู่ภายในเงื่อนไขอย่างจำกัดครั้งคราว วรรคสุดท้ายแห่งมาตรา ๔ กล่าวแต่ เฉพาะกรณีที่คนต่างด้าว “จะทำการจับสัตว์น้ำต่อไป” ฉะนั้นการที่คนต่างด้าวหยุดทำการจับสัตว์ น้ำเสียปีหนึ่ง และยิ่งร้ายกว่านั้นยังไม่ขอใบอนุญาตสำหรับปีนั้นๆ ด้วยแล้วก็ย่อมถือได้ว่าการหยุด ทำการจับสัตว์น้ำเช่นนั้นเป็นการไม่ปฏิบัติตามความที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ วรรคสุดท้าย

“จะต้องระลึกว่า พระราชบัญญัตินี้มีหลักว่าจะไม่ออกใบอนุญาตให้แก่คนต่างด้าว การที่มีข้อยกเว้นบางอย่างจากหลักนี้ ก็เพื่อเป็นการอนุเคราะห์แก่คนต่างด้าวซึ่งเป็นการเฉพาะกาล เท่านั้น การอนุเคราะห์เช่นนี้จะทำให้เสียความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติ ถ้าจะขยายความให้ กว้างเกินไป ถ้าถือว่าการหยุดทำการจับสัตว์น้ำตลอดเวลาหนึ่งปีไม่เป็นการต้องห้ามในการที่จะมา

ขอต่ออายุใบอนุญาตแล้วก็ต้องยอมว่าการหยุดทำการจับสัตว์น้ำตลอดเวลาสองปีหรือสิบปีก็ไม่
ต้องห้ามเช่นเดียวกัน ถ้าถ้อยคำนี้จะทำให้นโยบายแห่งมาตรา ๔ ไม่เป็นผล นโยบายแห่งมาตรานี้มี
เหตุผลอันสำคัญ กล่าวคือ ได้พิจารณาเห็นว่า เมื่อมีคนต่างด้าวซึ่งได้รับใบอนุญาตและทำการจับ
สัตว์น้ำอยู่ ถ้าจะออกกฎหมายบังคับให้คนต่างด้าวนั้นหยุดทำการจับสัตว์น้ำ ก็จะเป็นการเสียหาย
แก่เขา”

สำหรับปัญหาข้อนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นเช่นเดียวกับที่เคยมี
ความเห็นไว้แล้ว

ปัญหาข้อ ๒ คนต่างด้าวซึ่งเจ้าหน้าที่สลักชื่อไว้หลังใบอนุญาตจับสัตว์น้ำ จะขอทำ
การจับสัตว์น้ำใช้เครื่องมือตั้งในใบอนุญาตนั้น เจ้าหน้าที่จะอนุญาตได้หรือไม่

ตัวอย่าง ใน พ.ศ. ๒๔๗๗ ก่อนวันประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิจับสัตว์
น้ำฯ พ.ศ. ๒๔๗๗ ก. เป็นคนต่างด้าวขอรับใบอนุญาตจับสัตว์น้ำ และขอให้เจ้าหน้าที่ลงชื่อ ข.
คนต่างด้าวซึ่งอยู่ในครัวเรือนเดียวกับ ก. ไว้หลังใบอนุญาต เจ้าหน้าที่จัดการลงให้โดยอาศัย
ประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติอากรค่าขึ้น ร.ศ. ๑๒๐ ดังกล่าว (ดูแบบใบอนุญาตจับสัตว์น้ำดัง
แนบมานี้)

ใน พ.ศ. ๒๔๗๘ ซึ่งเป็นปีที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิจับสัตว์น้ำฯ
พ.ศ. ๒๔๗๗ แล้ว ก.ไม่ทำการจับสัตว์น้ำ ข.จึงนำใบอนุญาตฉบับนั้นซึ่งมีชื่อ ข.สลักหลังไว้มา
แสดงต่อเจ้าหน้าที่ และขอรับใบอนุญาตจับสัตว์น้ำ เจ้าหน้าที่จะออกใบอนุญาตให้แก่ ข. ได้
หรือไม่

คำตอบ ในเรื่องนี้มีปัญหาเบื้องต้นว่า การที่สลักหลังชื่อ ข. ไว้หลังใบอนุญาต
ฉบับที่ออกให้แก่ ก. นั้น ข. จะมีสิทธิเพียงใด

กองการประมงมีความเห็นว่าสิทธิอัน ข. จะพึงได้รับนั้น คือ เจ้าหน้าที่อาจจะออก
ใบอนุญาตให้แก่ ข. ในภายหน้าได้

กรรมการร่างกฎหมาย มีความเห็นว่า เรื่องนี้ ได้ออกใบอนุญาตให้ฉบับเดียวและ
ก. ซึ่งเป็นคนต่างด้าวเป็นผู้รับใบอนุญาต เมื่อพิเคราะห์ดูถ้อยคำในใบอนุญาตนั้นแล้วสิทธิของ ข.
ที่จะพึงมีโดยที่มีชื่อสลักหลังในใบอนุญาตว่าอนุญาตให้ ข. “ทำการจับสัตว์น้ำด้วยเครื่องมือ” อีก
นัยหนึ่ง เจตนารมณ์ของกฎหมายดูเหมือนจะเป็นว่า เพราะ ข. อยู่ในครัวเรือนเดียวกับ ก. จึงยอม
ให้ ข. ใช้เครื่องมือจับสัตว์น้ำของผู้รับใบอนุญาตได้เป็นพิเศษแต่ ข. ไม่ใช่ผู้รับใบอนุญาต ดังนั้น
ข. จะถือเอาประโยชน์ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิจับสัตว์น้ำฯ พ.ศ. ๒๔๗๗
เพื่อต่ออายุใบอนุญาตซึ่งไม่ใช่ของตน หาได้ไม่

ปัญหาข้อ ๓ เรื่องการลงชื่อคนต่างด้าวในคลังใบอนุญาตจับสัตว์น้ำ จะขัดกับ
มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิจับสัตว์น้ำฯ พ.ศ. ๒๔๗๗ หรือไม่

ตัวอย่าง ใน พ.ศ. ๒๔๗๘ ก. ขอรับใบอนุญาตจับสัตว์น้ำ และขอให้เจ้าหน้าที่ลง
ชื่อ ข. ซึ่งเป็นคนต่างด้าวลงในคลังใบอนุญาตจับสัตว์น้ำ เจ้าหน้าที่จะสลักหลังชื่อ ข. ลงไปได้
หรือไม่

คำตอบ กองการประมงมีความเห็นว่า ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิจับสัตว์น้ำในเขตจับสัตว์น้ำสยาม พ.ศ. ๒๔๗๗ เจ้าหน้าที่จะสลักชื่อคนต่างด้าวลงหลังใบอนุญาตไม่ได้

กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า โดยที่ ข ไม่ใช่ผู้รับใบอนุญาต ดังที่ได้ให้ความเห็นไว้แล้วในปัญหาข้อ ๒ สิทธิของ ข. มีแต่เพียง “สิทธิที่จะจับสัตว์น้ำโดยใช้เครื่องมือจับสัตว์น้ำของผู้รับใบอนุญาต” เท่านั้น มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิจับสัตว์น้ำ พ.ศ. ๒๔๗๗ ไม่ยอมออกใบอนุญาตแก่คนต่างด้าว แต่ทั้งนี้ย่อมไม่เกี่ยวกับบุคคลที่กฎหมายยอมให้ใช้เครื่องมือจับสัตว์น้ำของผู้รับใบอนุญาต นอกจากนี้ ตามมาตรา ๕ วรรค ๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิจับสัตว์น้ำ พ.ศ. ๒๔๗๗ นี้ เรือจับสัตว์น้ำสยามลำหนึ่งอาจมีคนต่างด้าวผู้ซึ่งได้อาศัยอยู่ในสยามเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปีก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้ เป็นคนประจำเรือได้ ถ้าหากว่าคนต่างด้าวเหล่านั้นรวมกันไม่มากกว่าร้อยละสิบห้าแห่งจำนวนคนประจำเรือ ฉะนั้นเมื่อมีจำนวนไม่มากกว่าร้อยละสิบห้าดังกล่าวแล้ว คนต่างด้าวก็ย่อมใช้เครื่องมือจับสัตว์น้ำได้

ปัญหาข้อ ๔ คนต่างด้าวซึ่งเป็นลูกจ้าง แต่อยู่นอกครัวเรือแบบผู้รับใบอนุญาตจะไปทำการจับสัตว์น้ำโดยใช้เครื่องมือของผู้รับใบอนุญาตและโดยความเห็นชอบของผู้รับใบอนุญาตได้หรือไม่

ตัวอย่าง ข.คนต่างด้าวเป็นลูกจ้าง ก.คนในบังคับสยาม หลังใบอนุญาตของ ก. ไม่ได้สลักหลังชื่อของ ข. ลงไว้ แต่มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๘/๒๔๖๑ ซึ่งพิพากษาว่าผู้ที่ได้รับใบอนุญาตให้ทำการจับสัตว์น้ำ ไม่จำเป็นจะต้องไปจับสัตว์น้ำด้วยตนเอง จะให้ลูกจ้างไปทำการแทนก็ได้ ปัญหาว่าลูกจ้างซึ่งเป็นคนต่างด้าวจะทำการจับสัตว์น้ำได้หรือไม่โดยอาศัยการตีความตามคำพิพากษาศาลฎีกา ดังกล่าวแล้ว

คำตอบ คำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวข้างบนนี้ เป็นคำพิพากษาที่ได้ตัดสินเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๖๑ ซึ่งก่อนที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๔๗๗ ซึ่งว่าด้วยสิทธิของคนต่างด้าวที่จะทำการจับสัตว์น้ำในเขตจับสัตว์น้ำสยาม แต่ต่อมามีคำพิพากษาศาลฎีกาอีกฉบับหนึ่ง คือ คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๙๑๔/๒๔๗๗ (ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๗) ซึ่งได้ตัดสินภายหลังวันใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิจับสัตว์น้ำ พ.ศ. ๒๔๗๗ (พระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๔๗๗) คำพิพากษานั้นมีความว่า “ผู้อื่นซึ่งไม่มีชื่อจดไว้ในใบอาชญาบัตรย่อมไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะใช้เครื่องมือจับสัตว์น้ำนั้นได้” กรรมการร่างกฎหมาย เห็นว่าการตีความกฎหมายใน พ.ร.บ. อากรค่าน้ำ ร.ศ. ๑๒๐ ทำนองนี้เป็นการตีความที่สมเหตุผล ตามเรื่องที่กระทรวงเกษตรธิการ อ้างมา ลูกจ้างจะทำการจับสัตว์น้ำไม่ได้ ไม่ใช่เพราะเหตุที่เป็นคนต่างด้าว (ดูปัญหาข้อ ๓) แต่เป็นเพราะไม่มีชื่อสลักไว้หลังใบอนุญาต

(ลงนาม) ดิเรก ชัยนาม

ผู้รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๔๑