

บันทึก

เรื่อง ให้ตีความหมายของคำว่า “ตลาด” ในพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช ๒๔๘๔

เนื่องจากกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งหนังสือ ที่ ๑๐๑๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความหมายของคำว่า “ตลาด” ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช ๒๔๘๔

เรื่องนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการจังหวัดนครสวรรค์ ได้หารือกระทรวงมหาดไทยว่า เทศบาลเมืองนครสวรรค์สั่งให้เลิกค้าผ้าและเครื่องสำอางในบริเวณตลาดเหลือง จังหวัดนครสวรรค์ ปัญหาที่เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณามีว่าเทศบาลเมืองนครสวรรค์จะออกเทศบัญญัติให้เลิกค้าโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้เพียงใด หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาเรื่องนี้ พร้อมกับผู้แทนกระทรวงการสาธารณสุข(พระบารามนราพาธ) เสร็จแล้ว ขอเสนอความเห็นต่อไปนี้

ในพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช ๒๔๘๔

๑) มีบทวิเคราะห์ศัพท์ของคำว่า “ตลาด” (มาตรา ๔) ว่า

“ “ตลาด” หมายความว่า สถานที่ใดซึ่งตามปกติจัดไว้ให้ผู้ค้าใช้เป็นที่ประชุมสำหรับขายอาหาร ประเภทสัตว์ เนื้อ ปลา ผัก ผลไม้ หรืออาหารอันมีสภาพเป็นของสดของเสียง่าย แต่ไม่หมายความรวมถึงตลาดนัด ซึ่งจัดให้มีขึ้นแห่งละไม่เกินสิบสองวันในปีหนึ่ง”

๒) บทบัญญัติเกี่ยวกับตลาดสาธารณะ (มาตรา ๔๒ ถึง ๔๔) และตลาดเอกชน (มาตรา ๔๕ ถึง ๔๖) มีว่า “เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับแล้วแต่กรณี” ว่าด้วยตลาดทั้ง ๒ ประเภทนี้ ข้อความซึ่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะใช้ในเทศบัญญัติหรือข้อบังคับนั้นได้มีระบุไว้ในมาตรา ๔๔ สำหรับตลาดสาธารณะ และในมาตรา ๔๖ สำหรับตลาดเอกชน ข้อความนั้นๆ ในทั้งสองกรณีซึ่งไม่สู้จะแตกต่างกันนัก เป็นข้อความว่าด้วยใบอนุญาตสำหรับผู้เข้าขายเวลาเปิดและปิดตลาด ระเบียบการปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสัญลักษณ์ในเรื่องอาหาร ภาชนะ และของใช้อื่นๆ ฯลฯ

มาตรา ๔๔ และ ๔๖ ไม่ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นออกเทศบัญญัติเกี่ยวกับสินค้า ซึ่งไม่อยู่ในประเภทอาหาร ส่วนตลาดสำหรับขายสินค้าอื่น ๆ (เช่น ผ้า เครื่องใช้ เครื่องเล่น ฯลฯ) ไม่มีบทบัญญัติห้ามไว้และไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช ๒๔๘๔ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่มีอำนาจอย่างใดที่จะออกเทศบัญญัติควบคุมสิ่งของเหล่านี้ดังเช่น

ควบคุมอาหาร

โดยเฉพาะในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นออกเทศบัญญัติใช้บังคับแก่ตลาดสาธารณะและตลาดเอกชนนั้นห้ามข้อความใด ๆ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นออกเทศบัญญัติห้ามสินค้าอื่น นอกจากอาหารไม่ให้ขายในตลาดไม่ แม้ว่าจะยอมรับว่า คำว่า “ตลาด” ตามนัยแห่งบทวิเคราะห์ศัพท์แห่งพระราชบัญญัตินี้เป็นตลาดอาหารโดยเฉพาะ หรืออย่างน้อยก็เป็นตลาดที่การขายอาหารเป็นกิจการส่วนใหญ่

เพราะฉะนั้นเท่าที่มีกฎหมายอยู่ขณะนี้ อาจกล่าวได้ว่า

๑) จะห้ามไม่ให้ขายสินค้าอื่นนอกจากอาหารในตลาดนั้นไม่ได้ ถึงแม้จะมีบทวิเคราะห์ศัพท์คำว่า “ตลาด” ไว้ในมาตรา ๔ แล้วก็ดี

๒) ตลาดใดที่มีอาหารขายในตลาด ตลาดนั้นตลาดก็อยู่ในความควบคุมของพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช ๒๔๘๔

๓) สำหรับสินค้าอื่นนอกจากอาหารพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช ๒๔๘๔ ไม่ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย

เพื่อที่จะให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจห้ามการขายสินค้าอื่นนอกจากอาหารในตลาดอันเป็นข้อพึงประสงค์ในด้านสุขภาพแล้ว ควรจะต้องบัญญัติข้อความในมาตรา ๔๔ และ ๔๖ ของพระราชบัญญัติสาธารณสุข ให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจออกเทศบัญญัติ “ห้ามขายสินค้าอื่น ๆ นอกจากที่ได้ระบุไว้ในบทวิเคราะห์ศัพท์นั้นในตลาด” (ตามที่ได้วิเคราะห์ศัพท์ไว้ในมาตรา ๔)

(ลงชื่อ) ส. วินิจัยกุล

(นายเสริม วินิจัยกุล)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๔๙๑