

บันทึก

เรื่อง เจตนารมณ์และเหตุผลในการออกกฎหมาย

ตามหนังสือกรมการค้าภายใน ที่ พณ.๐๔๐๓/๗๓๓๘๔ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๖๕ ขอรบถึงเจตนารมณ์และเหตุผลในการออกกฎหมาย รวม ๓ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๕๖๕ พระราชบัญญัติควบคุมโรคภัย พ.ศ. ๒๕๖๕ และพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. ๒๕๖๕ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงาน นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาพระราชบัญญัติทั้ง ๓ ฉบับ โดยศึกษาจากหลักการและเหตุผลและตัวกฎหมายแล้ว เห็นว่า กฎหมายทั้ง ๓ ฉบับนี้ต่างก็มีวัตถุประสงค์และสภาพการณ์หรือพฤติการณ์ซึ่งเกิดขึ้นอันสมควรประกาศใช้กฎหมายแต่ละฉบับแตกต่างกัน ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๕๖๕

เดิมก่อนบังคับให้พระราชบัญญัติฉบับนี้ กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ในภาวะคับขันนั้น ได้กระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๕๖๕ พระราชกฤษฎีกาทั้งหลายดังกล่าวในเรื่องนี้มุ่งหมายที่จะให้เครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ที่จำเป็นแก่การครองชีพมีจำนวนเพียงพอกับความต้องการของประเทศ โดยมีคณะกรรมการคณะหนึ่งเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการใช้วิธีการควบคุมต่าง ๆ ตามที่พระราชกฤษฎีกาได้กำหนดไว้ ซึ่งก็ได้มีการรวบรวมหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ฉะนั้น การที่จะเข้าใจเจตนารมณ์และเหตุผลของการออกพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จำต้องพิจารณาเจตนารมณ์และเหตุผลของพระราชกฤษฎีกาควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ที่ใช้บังคับก่อนพระราชบัญญัตินี้ ประกอบด้วย ซึ่งได้แก่

“หลักการ เพื่อแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภค ในยามคับขันให้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๕๖๕

เหตุผล เนื่องด้วยสถานการณ์คับขัน มีการกว้านซื้อและไม่มีการซื้อขายซึ่งเครื่องอุปโภคบริโภคตามปกติ อันจะเป็นเหตุให้กระทบกระเทือนถึงการเป็นอยู่ด้วยดีของประชาชน จึงเห็นควรเข้าทำการควบคุม เพื่อช่วยเหลือราษฎรเท่าที่สามารถจะช่วยให้”

นอกจากนี้ จากบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ในการพิจารณาชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาก็เป็นดังนี้

“หลักการ ให้มีวิธีควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ให้เพียงพอแก่ความต้องการของประเทศในภาวะคับขันในรูปพระราชบัญญัติ

เหตุผล เนื่องจากรัฐบาลได้แถลงว่า บรรดาพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน รัฐบาลจะเสนอในรูปพระราชบัญญัติเพื่อให้สภาฯ ได้มีโอกาสพิจารณา ฉะนั้น จึงขอเสนอเรื่องการควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ซึ่งเดิมได้ตราในรูปพระราชกฤษฎีกามาในรูปพระราชบัญญัติ เพื่อสภาฯ จะได้พิจารณาต่อไป

ความจำเป็นในเรื่องต้องควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นแก่การครองชีพของราษฎรนั้น เป็นที่รู้จักกันทั่วไปแล้ว การขาดแคลนของใช้ที่จำเป็นยังมีอยู่ ฉะนั้น สำหรับของบางชนิดจึงต้องควบคุมต่อไปอีกเพื่อให้มีการปันกันใช้ให้ทั่วถึง”

จากหลักการและเหตุผลในการออกพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้มีมุ่งที่จะให้มีวิธีควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภค และของอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นแก่การครองชีพของราษฎรและขาดแคลน หรือมีจำนวนจำกัด เพื่อให้มีการแบ่งปันกันใช้ให้ทั่วถึง การควบคุมดังกล่าวตามพระราชบัญญัตินี้ก็มุ่งหมายให้มีการควบคุมในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งมีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และคณะกรรมการจะใช้อำนาจตามที่บัญญัติไว้ก็เฉพาะแต่ในกรณีที่เกิดภาวะคับขันขึ้นเท่านั้น แม้ว่าเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติต่างๆ ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอาจจะทำให้เข้าใจว่าใช้บังคับได้ทุกโอกาส ไม่ว่าจะมีความคับขันหรือไม่ก็ตาม และกรณีใดจะถือว่าเกิดภาวะคับขันก็ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นกรณีๆ ไป สำหรับวิธีการควบคุมนั้นก็สามารทำได้โดยเพียงคณะกรรมการออกเป็นประกาศหรือคำสั่ง

๒. พระราชบัญญัติควบคุมโภคภัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๙๕ □

สำหรับหลักการและเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติควบคุมโภคภัณฑ์ฯ เป็นดังนี้

“หลักการ ให้มีกฎหมายเพื่อควบคุมโภคภัณฑ์เพื่อสวัสดิภาพของประชาชน และความจำเป็นของประเทศ

เหตุผล ด้วยในสถานการณ์ปัจจุบัน เหตุการณ์ของโลกกำลังอยู่ในภาวะอันเป็นที่น่าวิตกถึงความปั่นป่วนและความเดือดร้อนอันอาจจะมีแก่ประชาชนในทางโภคภัณฑ์ ซึ่งอาจจะขาดแคลน หรือมีราคาสูงมากยิ่งขึ้น ถ้าไม่ได้มีการควบคุมและใช้ให้ถูกต้องตามทางที่ควร นอกจากนั้นยังมีสิ่งของบางอย่างซึ่งมีความจำเป็นต้องควบคุมไว้เพื่อความต้องการของประเทศ

การควบคุมนี้รัฐบาลมิได้มุ่งถึงอย่างอื่นใด นอกจากสวัสดิภาพของประชาชน และความจำเป็นของประเทศชาติเป็นใหญ่ การปล่อยให้ปฏิบัติกันโดยเสรีนั้นเป็นสิ่งอันพึงปรารถนาถ้าเราอยู่ในสถานการณ์อันปกติ แต่สถานการณ์ปัจจุบันบังคับให้เราต้องระมัดระวัง และปฏิบัติการโดยรอบคอบจึงสมควรตรากฎหมายนี้ขึ้น”

กฎหมายว่าด้วยการควบคุมโภคภัณฑ์มีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมการจำหน่ายโภคภัณฑ์ ได้แก่ สิ่งของ เครื่องใช้ อาหารหรือเครื่องดื่ม ซึ่งประชาชนใช้สอยอยู่เป็นประจำ ให้มีระเบียบและเป็นประโยชน์แก่สวัสดิภาพของประชาชน ด้วยวิธีการจำกัดปริมาณโภคภัณฑ์ วางระเบียบในการจำหน่ายกำหนดราคาสินค้า และให้ติดป้ายแสดงราคาสินค้า กำหนดเวลาจำหน่าย

ตลอดจนการปันส่วนและวิธีการอื่นๆ ทั้งนี้ โดยมุ่งถึงสวัสดิภาพของประชาชน ความจำเป็นทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ การควบคุมโรคภัยดังกล่าวนี้จะกระทำในรูปของการตราพระราชกฤษฎีกาควบคุม กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติควบคุมโรคภัยต่างๆ มีหลักการเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภค และของอื่นๆ ในภาวะคับขันฯ จะแตกต่างกันก็ตรงที่ว่า พระราชบัญญัติควบคุมโรคภัยต่างๆ สามารถนำมาใช้ในเหตุการณ์ปกติไม่จำเป็นต้องเฉพาะในภาวะคับขัน และวิธีการควบคุมก็แตกต่างกัน กล่าวคือ การควบคุมจะต้องทำโดยพระราชกฤษฎีกา และโรคภัยชนิดใดประเภทใด ที่ควบคุมก็ต้องระบุโดยกฎกระทรวงอีกด้วย

๓. พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. ๒๔๙๐ □

ก่อนใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. ๒๔๙๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้น ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการป้องกันการค้ากำไรเกินควร ใช้บังคับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๐ ได้แก่

(๑) พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พุทธศักราช ๒๔๘๐

(๒) พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช

๒๔๘๓

(๓) พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช

๒๔๘๔

กฎหมายทั้งสามฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. ๒๔๙๐

วัตถุประสงค์พระราชบัญญัตินี้ ในเบื้องต้น (พ.ศ. ๒๔๘๐) มุ่งจะให้มีการควบคุมราคาสินค้าที่จำหน่ายให้แก่ประชาชนที่จำเป็นต้องซื้อใช้ เฉพาะแต่ในเวลาฉุกเฉินเกิดสงครามหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่านั้น เพื่อที่จะไม่ให้ผู้จำหน่ายสินค้าฉวยโอกาสขึ้นราคาสินค้าในเวลาดังกล่าว อันเป็นเหตุขัดต่อความปกติสุขของอาณาประชาราษฎร์ ต่อมา (พ.ศ. ๒๔๙๐) ได้เปลี่ยนวิธีป้องกันการค้ากำไรเกินควรเสียใหม่โดยไม่จำกัดสถานการณ์ เมื่อปรากฏว่าการค้ากำไรเกินควรตามความหมาย “กำไรเกินควร” แล้ว (หมายความว่าถึงส่วนเกินของราคาสูงสุดที่กำหนด) คณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนดราคาสินค้า ปันส่วนหรือห้ามซื้อ ห้ามขาย ได้ตามอำนาจที่กฎหมายบัญญัติ วิธีการควบคุมหรือป้องกันมิให้ค้ากำไรเกินควรนี้ กฎหมายเพ่งเล็งในแง่ป้องกันเศรษฐกิจของประชาชนเป็นสำคัญโดยมุ่งควบคุมราคาของสินค้า ที่ตามพระราชบัญญัตินี้ถือว่าเป็นการค้า

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. ๒๔๙๐ ได้ถูกยกเลิกแล้วโดยพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดฯ ก็คือเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการค้ากำไรเกินควรที่ใช้บังคับอยู่มีบทบัญญัติที่ไม่รัดกุมเหมาะสมและเพียงพอที่จะรักษาประโยชน์ของผู้บริโภค และป้องกันมิให้ราคาสินค้าและค่าบริการต่างๆ สูงขึ้นโดยรวดเร็วเกินสมควรกับยังไม่มีบทบัญญัติควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจในการรวมตัวกัน

กำหนดราคาสินค้าและค่าบริการ และไม่มีบทบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับที่ได้กล่าวมา ย่อมจะเห็นได้ว่าการประกาศใช้กฎหมายแต่ละฉบับดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น รัฐบาลได้พิจารณาโดยรอบคอบแล้ว และข้อความในตัวบทกฎหมายนั้น ๆ เองก็แสดงให้เห็นว่ากฎหมายทั้งสามฉบับนี้ เมื่อได้ตราฉบับแรกขึ้นใช้บังคับแล้ว การที่ต้องตรารุ่นที่สอง และที่สามออกใช้บังคับตามมาในเวลาต่อมาก็เพราะกฎหมายฉบับแรกมีบทบัญญัติที่ไม่อาจนำมาใช้บังคับแก่กรณีที่เกิดขึ้นใหม่นั้นได้ อนึ่ง เหตุที่ต้องตรากฎหมายเหล่านี้ทั้งสามฉบับ ก็มีได้อาศัยมูลเหตุอันเดียวกัน ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกันและกันแต่อาศัยมูลเหตุที่เกิดขึ้นแตกต่างกัน

นอกจากนี้ กฎหมายทั้งสามฉบับต่างก็มีบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการปฏิบัติไว้แตกต่างกัน ซึ่งต่างก็มีวิธีการที่จะต้องปฏิบัติการเป็นตอน ๆ ไป จนสำเร็จผลตามกฎหมายนั้น ๆ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการใช้กฎหมายแต่ละฉบับ แม้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับได้กำหนดวิธีการปฏิบัติเหมือน ๆ กัน หรืออย่างเดียวกัน เช่น ในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ในภาวะคับขันได้บัญญัติให้มีการแจ้งปริมาณโภคภัณฑ์ควบคุมและห้ามขนย้ายโภคภัณฑ์ควบคุม เพื่อดำเนินการจัดการปันส่วนต่อไป และในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมโภคภัณฑ์ได้บัญญัติให้มีการแจ้งปริมาณโภคภัณฑ์ควบคุม และห้ามจำหน่ายโภคภัณฑ์ เว้นแต่ได้รับใบอนุญาต ดังนั้น การบังคับให้แจ้งปริมาณในกฎหมายทั้งสองแม้จะเหมือนกันหรือเป็นอย่างเดียวกัน แต่ก็มีวัตถุประสงค์ในการที่จะใช้แตกต่างกัน ความหนักเบาของโทษของกฎหมายแต่ละฉบับก็แตกต่างกันด้วย

กองกฎหมายไทย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๒๖