

“ใช้เฉพาะในราชการ ไม่เป็นสิ่งพึงเปิดเผย”

บันทึก

ว่าด้วยพระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีวะและวิชาชีพไว้
สำหรับเฉพาะคนไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓

ตามหนังสือเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๙๓๖/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีวะและวิชาชีพไว้สำหรับคนไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓

พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้จะได้ตรขึ้นโดยอาศัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติช่วยอาชีวะและวิชาชีพ พุทธศักราช ๒๕๐๔ และมีความประสงค์จะให้กำหนดอาชีวะและวิชาชีพต่อไปไว้สำหรับคนไทยโดยเฉพาะ คือ

(๑) การเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์ภาษาต่างประเทศ

(๒) การตัดผม

(๓) การตีทองคำเปลว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกานี้แล้ว พร้อมด้วยผู้แทนกระทรวงมหาดไทย และผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

การกำหนดการตัดผม และการตีทองคำเปลวให้เป็นอาชีวะและวิชาชีพเฉพาะคนไทย ตาม (๒) และ (๓) ไม่มีปัญหาอย่างใด

ส่วนอาชีวะและวิชาชีพเกี่ยวกับการออกหนังสือพิมพ์ คือการเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์ภาษาต่างประเทศ (ตาม ๑) มีข้อที่จะต้องพิจารณาโดยรอบคอบ เพราะนอกจากอาจกระทบกระเทือนถึงทางไมตรีกับต่างประเทศแล้ว การออกหนังสือพิมพ์ยังเกี่ยวแก่สิทธิเสนอข่าวสารที่ถูกต้องโดยเสรี ซึ่งองค์การสหประชาชาติมีวัตถุประสงค์จะบัญญัติขึ้นไว้เป็นสิทธิของมนุษย์ และกำลังพิจารณาอยู่ในขณะนี้ด้วย

เมื่อได้พิจารณาโดยถี่ถ้วนแล้ว กรรมการร่างกฎหมายกองนี้เห็นว่า การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีวะและวิชาชีพเกี่ยวกับการออกหนังสือพิมพ์ภาษาต่างประเทศไว้เฉพาะคนไทย มีปัญหาที่น่าจะก่อให้เกิดข้อโต้แย้งขึ้นได้หลายประการ กล่าวคือ

ก. ในประการแรก การเป็นเจ้าของหนังสือพิมพ์ไม่ใช่เป็นอาชีวะหรือวิชาชีพการเป็นเจ้าของสิ่งหนึ่งสิ่งใดนั้นเป็นสิทธิในทรัพย์สินชนิดหนึ่ง เนื่องมาจากการลงทุนดังที่

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอความเห็นไว้ครั้งหนึ่งแล้ว ในปัญหาเกี่ยวแก่เจ้าของร้านตัดผมตามหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๔๘๕/๒๕๙๒ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๙๒ ฉะนั้น ย่อมไม่อาจกำหนดการเป็นเจ้าของหนังสือพิมพ์ไว้เป็นอาชีพและวิชาชีพเฉพาะคนไทยได้

ข. การเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา และบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ เป็นอาชีพและวิชาชีพ แต่การที่จะกำหนดอาชีพและวิชาชีพใด ๆ ไว้สำหรับเฉพาะคนไทยโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งมอบอำนาจไว้แก่ฝ่ายบริหารนั้น จะต้องระมัดระวังให้อยู่ในขอบเขตแห่งความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติอันเป็นแม่บท และจะต้องระมัดระวังมิให้มีปัญหาขัดแย้งกับพระราชบัญญัติอื่น ๆ โดยตรงด้วย

พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เป็นพระราชบัญญัติซึ่งตราขึ้นโดยมีนโยบายจะส่งเสริมฐานะคนไทยในทางเศรษฐกิจ และไม่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการควบคุม การแบ่งแยกเชื้อชาติ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรม ดังจะเห็นได้ในมาตรา ๔ ซึ่งบัญญัติว่า อาชีพหรือวิชาชีพใด ๆ ที่จะสงวนไว้ให้เฉพาะคนไทยนั้น ไม่จำเป็นต้องใช้พระราชอำนาจ แต่อาจใช้เฉพาะแห่งเฉพาะท้องถิ่นก็ได้ ซึ่งทำให้เข้าใจว่าการสงวนอาชีพและวิชาชีพใด ๆ ไว้สำหรับเฉพาะคนไทยนั้นย่อมต้องคำนึงถึงภาวะเศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญ

ส่วนอาชีพและวิชาชีพเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา และบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ ภาษาต่างประเทศ ย่อมเป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า มีคนไทยประกอบอยู่ไม่กี่คน และถึงหากจะสงวนไว้ให้แก่คนไทยโดยเฉพาะก็น่าจะไม่มีช่องทางที่คนไทยจะถือเอาอาชีพและวิชาชีพดังกล่าวเป็นลู่เป็นสันในแง่เศรษฐกิจ ในข้อนี้เมื่อได้พิจารณาข้อความในหนังสือของเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ส่งร่างพระราชกฤษฎีกานี้มาให้พิจารณาตอนที่ว่า “กระทรวงมหาดไทยรายงานว่า ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าในเรื่องนี้ถ้าจะรอไว้บัญญัติในพระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับใหม่จะเป็นการล่าช้าไม่ทันความประสงค์” ซึ่งแสดงว่าเป็นเรื่องรีบด่วนด้วยแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าใจว่าวัตถุประสงค์ส่วนใหญ่คงประสงค์จะควบคุมชาวต่างประเทศที่ออกหนังสือพิมพ์ภาษาต่างประเทศในแง่ที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยมากกว่า หากเป็นเช่นนั้น การออกพระราชกฤษฎีกาควบคุมการออกหนังสือพิมพ์ภาษาต่างประเทศ โดยอาศัยพระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ น่าจะไม่ตรงกับวัตถุประสงค์แห่งพระราชบัญญัตินี้

ค. การควบคุมการออกหนังสือพิมพ์มีพระราชบัญญัติโดยตรงอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นกระทำเพื่อเป็นอาชีพหรือเพื่อความประสงค์อย่างอื่น (พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. ๒๔๘๔) ปัญหาที่ว่าคนต่างด้าวจะมีสิทธิออกหนังสือพิมพ์เพียงใดหรือไม่ก็ได้มีการพิจารณาและบัญญัติขึ้นไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๒๔) ฉะนั้น หากประสงค์จะควบคุมให้กดขี่ขึ้นหรือจำกัดสิทธิให้น้อยลงประการใดก็ควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ นี้เองจะเหมาะกว่า และได้ผลบริบูรณ์กว่า คืออาจบัญญัติได้ตลอดถึงการเป็นเจ้าของหนังสือพิมพ์ด้วย นอกจากนั้นยังระบับข้อโต้แย้งที่อาจมีขึ้นว่า ออกพระราชกฤษฎีกานอกเหนือพระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ หรือออกพระราชกฤษฎีกาลบล้างสิทธิซึ่งให้ไว้ในพระราชบัญญัติการพิมพ์ เหล่านี้เป็นต้น

ง. สำหรับเหตุผลประกอบความเห็นข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่เสนอเป็นข้อสังเกตอีกด้วยว่า การห้ามไม่ให้คนต่างด้าวประกอบอาชีพหรือวิชาชีพหนังสือพิมพ์จะไม่ได้ผลจริงจ้ะแม้ในแง่ควบคุมเพื่อความสะดวกเรียบร้อย เพราะคนต่างด้าวก็อาจจะแอบแฝงเขียนข่าวหรือบทความอยู่เบื้องหลังและให้คนไทยบังหน้าได้ โดยคนต่างด้าวไม่ต้องรับผิดชอบใด ๆ ตรงกันข้ามถ้าหากอนุญาตให้ประกอบอาชีพและวิชาชีพหนังสือพิมพ์ได้เมื่อมีคนก่อความสงบเรียบร้อยขึ้น คนต่างด้าวนั้น ๆ จะต้องรับผิดชอบและอาจถือเป็นเหตุที่เนรเทศก็ได้

เหตุนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ไม่เป็นการสมควรที่จะออกพระราชกฤษฎีกาสงวนอาชีพผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการหรือเจ้าของหนังสือพิมพ์ภาษาต่างประเทศไว้ให้เฉพาะคนไทย จึงได้ตัดข้อ ๑. ในใบแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาออกเสีย

(นายเสริม วินิจฉัยกุล)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๔๙๓