

บันทึก

เรื่อง กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมกรรมการครบคณะ) ได้พิจารณาเรื่องกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๖๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยาม พุทธศักราช ๒๔๕๖ ว่าจะยังคงมีผลตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยามแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๖ ซึ่งให้ยกเลิกข้อความในมาตรา ๑๖๓ และให้ใช้ความใหม่แทนนั้นหรือไม่ อย่างไร โดยเฉพาะเมื่อนำกฎข้อบังคับการตรวจเรือมาใช้ภายหลังวันประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว (คือตั้งแต่วันที่ ๑๑ มกราคม ๒๔๗๖ เป็นต้นมาจนทุกวันนี้)

๑. บทบัญญัติของมาตรา ๑๖๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยาม พ.ศ. ๒๔๕๖ มีว่า “กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือที่ได้อ้างถึงในพระราชบัญญัตินี้ คือ กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือซึ่งพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจแก่เจ้าท่า ทำให้ออกได้ตามครั้งคราว โดยได้รับอนุญาตจากเสนาบดีกระทรวงนครบาล แลกฎข้อบังคับนั้น ท่านว่าให้ลงมือใช้ได้ตั้งแต่วันที่ปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการกรมเจ้าท่าเป็นต้นไป”

๒. บทบัญญัติดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยามแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งวางบทบัญญัติใหม่ ดังนี้

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๖๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยาม พุทธศักราช ๒๔๕๖ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๖๓ กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือที่ได้อ้างถึงในพระราชบัญญัตินี้ คือ กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือซึ่งพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจแก่เจ้าท่า ทำให้ออกได้ตามครั้งคราว โดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าหน้า ที่ และกฎข้อบังคับนั้น ท่านว่าให้ใช้บังคับได้ต่อเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว”

๓. นโยบายของกฎหมาย ๒ บทนี้ต่างกันในเรื่องสาระสำคัญ คือ ตามพระราชบัญญัติปี พ.ศ. ๒๔๕๖ เมื่อเอากฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการกรมเจ้าท่าแล้ว ก็เป็นการเพียงพอที่จะถือว่ากฎข้อบังคับนั้นใช้บังคับได้ แต่ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๗๖ กฎข้อบังคับเช่นนั้นจะใช้บังคับได้ต่อเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

๔. ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อได้ใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๗๖ แล้ว กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือซึ่งใช้อยู่ก่อนนั้น (เพราะได้ปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการกรมเจ้าท่าถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๓ เดิมแล้ว) ก็คงยังนำมาใช้บังคับต่อไปโดยมิได้

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๕. กรรมการส่วนข้างน้อยมีความเห็นว่า กฎข้อบังคับซึ่งได้ประกาศโดยอาศัย บทบัญญัติของมาตรา ๑๖๓ เดิมนั้น มีผลใช้บังคับได้จนถึงวันที่พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยามแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๔๗๖ ใช้บังคับ ถัดจากวันนั้นมากฎข้อบังคับดังกล่าวนั้นไม่อาจใช้บังคับได้ต่อไป เพราะไม่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเหตุผลของความเห็นนี้มีดังนี้

ก) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๔๗๖ ได้ยกเลิกความเดิมของมาตรา ๑๖๓ เสียสิ้น และให้ใช้ข้อความใหม่ อันเป็นการแสดงความประสงค์ของกฎหมายว่าต้องการจะให้มีการทำกันตามแบบใหม่หมด เพราะยอมเข้าใจได้อยู่เองว่าแบบเก่า คือ การปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการกรมเจ้าท่าเป็นแบบที่ไม่ให้ประชาชนมีโอกาสได้หลักฐานของกฎที่ใช้บังคับโดยง่าย ตรงกันข้ามแบบใหม่ คือ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น เป็นแบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนหาหลักฐานของกฎที่ใช้บังคับได้โดยง่าย

ข) ข้อความในมาตรา ๑๖๓ ทั้งเก่าและใหม่บัญญัติไว้ว่า กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ คือ กฎข้อบังคับซึ่งมีลักษณะอย่างใด ฉะนั้นกฎข้อบังคับใดที่ไม่มีลักษณะ กล่าวคือไม่เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าวไว้ในมาตรา ๑๖๓ ทั้งเก่าและใหม่จะเรียกว่ากฎข้อบังคับนั้นเป็นกฎข้อบังคับตามมาตรา ๑๖๓ นั้นไม่ได้ กฎข้อบังคับที่มีลักษณะเป็นกฎข้อบังคับแต่ตามมาตรา ๑๖๓ เดิมก็คือ กฎข้อบังคับที่ได้รับอนุญาตจากเสนาบดีกระทรวงนครบาล และปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการกรมเจ้าท่า แต่กฎข้อบังคับที่จะมีลักษณะเป็นกฎข้อบังคับแต่ตามมาตรา ๑๖๓ ใหม่จะต้องเป็นกฎข้อบังคับที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าหน้าที และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๖. กรรมการส่วนข้างมากนั้นมีความเห็นว่า กฎข้อบังคับซึ่งได้ประกาศโดยอาศัย บทบัญญัติของมาตรา ๑๖๓ เดิมนั้น ยังมีผลใช้บังคับได้จนทุกวันนี้ โดยอาศัยเหตุผลดังต่อไปนี้

ก) มาตรา ๑๖๓ เดิมกับมาตรา ๑๖๓ ใหม่ มีข้อความแตกต่างกันอยู่สองตอน คือ การรับอนุญาตซึ่งเดิมให้เป็นอำนาจของเสนาบดีกระทรวงนครบาล ใหม่ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าหน้าทีตอนหนึ่ง อีกตอนหนึ่ง คือ การประกาศ เดิมให้ปิดที่กรมเจ้าท่า ใหม่ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เหตุที่แก้ตอนแรกก็เพราะกรมเจ้าท่าเดิมสังกัดกระทรวงนครบาล ต่อมาได้ย้ายสังกัดไปกระทรวงอื่น และในกาลข้างหน้าจะย้ายไปสังกัดกระทรวงใดก็ยากที่จะตอบ เพื่อไม่ให้ยุ่งยากต้องแก้ไขทุกครั้งที่ย้ายสังกัด จึงได้มีการแก้ไขให้เป็นกระทรวงเจ้าหน้าที การที่แก้ตอนสองนั้น ผู้บัญญัติพระราชบัญญัติไม่ได้แก่อะไรเลยนอกจากแก้วิธีประกาศเท่านั้น ผู้บัญญัติพระราชบัญญัติมิได้แก้ไขความหรือความสำคัญของมาตราเดิม ฉะนั้นข้อเถียงโดยอ้างว่าความในมาตราเดิมได้ถูกยกเลิกเสียสิ้นนั้น สำหรับเรื่องนี้ไม่เกี่ยวกันเลย ถ้าเป็นเรื่องที่ผู้บัญญัติพระราชบัญญัติแก้หรือยกเลิกข้อความซึ่งเป็นใจความหรือความสำคัญของกฎหมายบทหนึ่งบทใดแล้ว การวินิจฉัยปัญหาจะไปอีกรูปหนึ่ง การยกเลิกบทบัญญัติซึ่งเป็นบทที่ให้ออกกฎข้อบังคับได้ กับการยกเลิกบทบัญญัติซึ่งเป็นบทกำหนดว่าจะออกกฎข้อบังคับ (ประกาศ) ได้อย่างไรเป็นปัญหาไม่เหมือนกัน

ข) มาตรา ๑๖๓ ทั้งเดิมและใหม่ มิใช่มาตราที่วางบทวิเคราะห้ศัพท์ของกฎ

ข้อบังคับสำหรับการตรวจเรื่องจะต้องมีลักษณะดังนั้นดังนี้ ถ้าผู้บัญญัติพระราชบัญญัติประสงค์จะให้เป็นอย่างนั้นก็นำไปกล่าวไว้ในมาตราต้น ๆ ของพระราชบัญญัติ เพราะตามวิธีร่างพระราชบัญญัติที่ของบทวิเคราะห์ศัพท์อยู่ในตอนต้น ความจริงมาตรา ๑๖๓ ทั้งเก่าและใหม่เป็นเพียงมาตราซึ่งให้อำนาจอธิบดีกรมเจ้าท่าที่จะออกกฎได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าหน้าทีแล้ว

ค) ข้อความในมาตรา ๑๖๓ ที่ว่า กฎข้อบังคับนี้จะใช้บังคับได้เมื่อปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการกรมเจ้าท่า หรือเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วนั้นเป็นข้อความเกี่ยวกับเรื่องเงื่อนไขเวลาของการบังคับใช้ (promulgation) กล่าวคือ กฎข้อบังคับที่ออกมานั้นจะบังคับใช้ได้ต่อเมื่อได้ประกาศแล้ว

ง) ตามหลักการตีความในกฎหมาย ตามปกติกฎหมายใหม่ใช้บังคับแต่กิจการที่สร้างขึ้นใหม่ ไม่มีผลย้อนหลังขึ้นไปบังคับแก่กิจการที่สร้างขึ้นแล้ว เว้นไว้แต่กฎหมายใหม่นั้นจะบัญญัติไว้โดยแจ้งชัดว่าให้มีผลย้อนหลัง สำหรับเรื่องนี้ ถ้าตีความไปในทางว่ากฎข้อบังคับเดิมนั้นใช้บังคับไม่ได้ในปัจจุบันนี้แล้ว ก็เป็นการตีความให้กฎหมายใหม่มีผลย้อนหลัง ทำลายกิจการที่ได้ทำขึ้นแล้ว โดยบทบัญญัติในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๔๗๖ หาได้กล่าวไว้ชัดแจ้งเช่นนั้นไม่ ถ้าผู้บัญญัติพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๔๗๖ มีความประสงค์จะให้นากฎข้อบังคับซึ่งได้ออกถูกต้องตามกฎหมายที่ใช้อยู่เวลานั้นมาเข้าแบบพิธีเสียใหม่ตามกฎหมายใหม่นี้ จึงจะใช้บังคับได้ต่อไปแล้ว ก็คงจะได้บัญญัติความประสงค์นั้นลงไปให้ชัดแจ้ง

๗. ฝ่ายข้างมากของที่ประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาครบคณะจึงมีความเห็นว่า กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือซึ่งออกก่อนพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๔๗๖ และซึ่งได้ประกาศตามวิธีที่กล่าวไว้ในมาตรา ๑๖๓ เดิมนั้นยังคงสมบูรณ์ใช้บังคับได้ กฎข้อบังคับที่จะออกใหม่เท่านั้นที่จะต้องประกาศใช้ตามวิธีที่กล่าวไว้ในมาตรา ๑๖๓ ใหม่

(ลงชื่อ) ดิเรก ชัยนาม

(นายดิเรก ชัยนาม)

ผู้รักษาการแทนเลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๔๘๐