

บันทึก

เรื่อง อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจในการตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับคำขอร้องให้พิจารณาตีความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยามแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๗๗ ว่าตามความในมาตรานี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจจะมีอำนาจตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการชุดที่ ๓) ได้ประชุมตรวจพิจารณาปัญหาที่กล่าวแล้วพร้อมด้วยผู้แทนกระทรวงมหาดไทย

ในที่ประชุมกรรมการและผู้แทนกระทรวงมหาดไทยตกลงเห็นพ้องต้องกันว่า การตีความในปัญหาข้อนี้เป็นเรื่องยุ่งยากอันมีข้อโต้เถียงกันอยู่มาก ด้วยเหตุผลดังจะกล่าวต่อไปนี้

เมื่อว่ากันในทางหนึ่งตามถ้อยคำในวรรคต้นแห่งมาตรา ๑๔ นั้น กล่าวไว้ในอันที่จะให้รัฐมนตรีมีอำนาจตั้งเจ้าพนักงาน เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยาม พ.ศ. ๒๔๕๖ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฉบับหลังต่อๆ มา แต่ความในวรรคสองกล่าวว่า เจ้าพนักงานที่แต่งตั้งขึ้นนั้นให้ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่า และการตั้งเจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานที่ว่านั้น ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา จากถ้อยคำแห่งวรรคสองนั้นจึงต้องถือว่า คำ “เจ้าพนักงาน” ย่อมไม่หมายความรวมถึง เจ้าท่า ซึ่งเป็นอีกจำนวนพวกหนึ่งต่างหากจากเจ้าพนักงานอื่น ๆ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่อยู่ในกรมเจ้าท่า ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นเช่นว่านี้ก็มิเหตุผลสมควรตามตัวบทกฎหมายในมาตรานั้น

แต่อีกทางหนึ่งนั้น ตามความมุ่งหมายแห่งพระราชบัญญัติเห็นได้ว่าประสงค์ที่จะให้รัฐมนตรีมีอำนาจตั้งเจ้าท่าด้วย เมื่อไปดูพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยาม พ.ศ. ๒๔๕๖ จะเห็นได้ว่าในตอนต้นได้ระบุเจ้าพนักงานไว้สองประเภท คือ เจ้าท่า และเจ้าพนักงานออกใบอนุญาต (ซึ่งหมายความรวมถึงเจ้าท่าด้วย) ก็เมื่อพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยามแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๗๗ ให้อำนาจรัฐมนตรีตั้งเจ้าพนักงานเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๔๕๖ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้ เป็นที่น่าสงสัยว่า หากไม่หมายถึงให้ตั้งเจ้าท่าและเจ้าพนักงานออกใบอนุญาตแล้ว จะหมายความว่าอะไรอีก ถ้าไม่ถือเอาตามที่ได้ตีความมานี้ ก็ไม่เห็นมีหลักเกณฑ์ที่ไหนอีกสำหรับการตั้งเจ้าท่า เมื่อเวลาร่างมาตรา ๑๔ นี้ กระทรวงเจ้าหน้าที่ได้ประสงค์ที่จะยึดเอามาตรานี้เป็นบทสำหรับอาศัยให้อำนาจในการตั้งเจ้าท่า เช่นว่ามา อนึ่งการตั้งเจ้านั้นถ้าหากไม่อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีแล้ว ทำไมใน วรรคสองจึงได้บัญญัติไว้ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่า ทั้งนี้เป็นเรื่องความมุ่งหมายของมาตรา ๑๔ ในที่สุดเมื่อพิเคราะห์บทกฎหมายมาตรานี้จะเห็นได้ว่าตัวบทที่เขียนไว้ กับความมุ่งหมายของกฎหมายยังขัดกันอยู่ ความในวรรคสองไม่ควรกล่าวถึงเจ้าท่าได้เลย เพราะย่อมจะรวมอยู่ในคำ “เจ้าพนักงาน” แล้วโดยไม่มีปัญหา คำนี้มีความหมายเพียงพอในตัวเอง

ถ้าหากว่ารัฐบาลมีความเห็นว่าเหตุผลอันได้ชี้แจงไว้ประกอบความเห็นในทางที่
สองข้างบนนี้มีน้ำหนักเพียงพอที่จะแสดงว่าเรื่องการแต่งตั้งพนักงานเจ้าท่าพอที่จะปริยายเอาตาม
กฎหมายว่ารัฐมนตรีมีอำนาจที่จะทำได้ เพื่อที่จะให้บทกฎหมายเช่นนั้นใช้ได้เป็นผล โดยไม่
คำนึงข้อซึ่งพึงดำหนิในตัวเองแล้วก็ไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย แต่ถ้ารัฐบาลเห็นว่ายังไม่เป็น
การเพียงพอที่จะปริยายเอาดังกล่าวนั้น ก็จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๑๔ แห่ง
พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยามแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๗๗ โดยเปลี่ยนความในวรรค
สองเสียใหม่มิให้เกิดมีปัญหขึ้นได้

เลขาธิการการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๔๗๘