

บันทึก

เรื่อง การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการขนย้ายสินค้าควบคุม
ตามประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดกำหนดราคาสินค้า
และป้องกันการผูกขาดจังหวัดตราด ฉบับที่ ๑๘ พ.ศ. ๒๕๒๕

กรรมการค้าภายในมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ๐๔๐๘/๑๔๕๑๓ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะกรรมการส่วนจังหวัดกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด จังหวัดตราด ได้ออกประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด จังหวัดตราด ฉบับที่ ๑๘ พ.ศ. ๒๕๒๕ เรื่อง กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการขนย้ายสินค้าควบคุม โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้ท้องที่จังหวัดตราดเป็นเขตควบคุมและห้ามขนย้ายสินค้าควบคุมภายในจังหวัด และยกเว้นไม่ให้ประกาศฉบับนี้ใช้บังคับแก่การขนย้ายของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกรรมการค้าภายในได้พิจารณาแล้ว มีหนังสือ ที่ ๐๔๐๒/๑๒๙๓๐ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๒๕ แจ้งให้จังหวัดตราดทราบ

(๑) การที่คณะกรรมการส่วนจังหวัดฯ ได้กำหนดให้ท้องที่จังหวัดตราดเป็นเขตควบคุมและห้ามขนย้ายสินค้าควบคุมภายในเขตจังหวัดนั้น เป็นการไม่ถูกต้อง เพราะมาตรา ๒๔ (๕) และ (๘) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นบทบัญญัติที่ให้กำหนดท้องที่ใดท้องที่หนึ่งขึ้น และห้ามส่งออกนอกหรือนำเข้ามาซึ่งสินค้าควบคุมในท้องที่นั้นๆ ในกรณีนี้คณะกรรมการส่วนจังหวัดฯ คงมีเจตนาต้องการห้ามขนย้ายสินค้าควบคุมจากอำเภอหนึ่งไปยังอีกอำเภอหนึ่ง จึงควรกำหนดให้แต่ละอำเภอเป็นเขตควบคุม

(๒) การยกเว้นไม่ให้ประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดฯ ใช้บังคับแก่การขนย้ายของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นการไม่ถูกต้อง เพราะเป็นการยกเว้นการกระทำของหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยไม่ได้ยกเว้นครอบคลุมถึงสินค้าควบคุมด้วยในกรณีนี้ คณะกรรมการส่วนจังหวัดฯ คงมีเจตนาต้องการยกเว้นมิให้สินค้าควบคุมที่เป็นของหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจต้องถูกบังคับตามประกาศฉบับนี้ จึงควรกำหนดให้ชัดแจ้งว่ายกเว้นสินค้าควบคุมของหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจด้วย

ต่อมาประธานคณะกรรมการส่วนจังหวัดฯ ได้แจ้งว่า ที่ประชุมคณะกรรมการส่วนจังหวัดฯ ได้พิจารณาบททวนข้อเท็จจริงของกรรมการค้าภายในแล้ว มีมติยืนยันตามประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดฯ ดังกล่าวถูกต้องแล้ว โดยชี้แจงว่าจังหวัดฯ ต้องการห้ามขนย้ายสินค้าควบคุมทุกจุดในท้องที่จังหวัดตราดเพื่อความสะดวกในการควบคุมหรือดำเนินคดีแก่ผู้ฝ่าฝืนประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดฯ และในทางปฏิบัติยังไม่ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงการออกประกาศแต่อย่างใด สำหรับการขนย้ายของหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นได้ระบุยกเว้นไว้โดยชัดแจ้ง สามารถเข้าใจความหมายและเจตนารมณ์ของประกาศได้อย่างแน่นอนแล้ว

กรรมการค้าภายในพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาโต้แย้งในข้อกฎหมายว่าประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดฯ ไว้เป็นไปตามมาตรา ๒๔ (๕) และ (๘) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ ถูกต้องหรือไม่ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าวต่อไปด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรรมการค้าภายใน) และผู้แทนคณะกรรมการส่วนจังหวัดกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดจังหวัดตราดแล้ว ได้ความว่า เนื่องจากจังหวัดตราดเป็นจังหวัดชายแดน และมีเขตติดต่อกับทะเลเป็นส่วนใหญ่ จึงปรากฏว่าได้มีการลักลอบส่งสินค้าเป็นจำนวนมากจากเขตจังหวัดตราดออกไปนอกราชอาณาจักรโดยทางทะเลและโดยทางน้ำที่ติดต่อกับทะเล จังหวัดตราดจึงได้กำหนดมาตรการควบคุมการส่งสินค้าออกนอกราชอาณาจักร โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๔ (๕) และ (๘)^๑ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดจังหวัดตราด ฉบับที่ ๑๘ พ.ศ. ๒๕๒๕ เรื่อง กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการขนย้ายสินค้าควบคุมขึ้น โดยกำหนดให้ท้องที่จังหวัดตราดทั้งจังหวัดเป็นเขตควบคุม และห้ามขนย้ายสินค้าควบคุมออกนอกเขตควบคุมดังกล่าวโดยทางน้ำหรือทางทะเลโดยไม่ได้รับอนุญาต ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้มีการส่งสินค้าควบคุมออกจากเขตจังหวัดตราดไปนอกราชอาณาจักรโดยทางทะเล

สำหรับปัญหาประการแรกนั้น เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๒๔ (๕) และ (๘) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้วเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจคณะกรรมการส่วนจังหวัดกำหนดท้องที่ใดท้องที่หนึ่งขึ้น และห้ามหรืออนุญาตการส่งออกไปหรือนำเข้ามาซึ่งสินค้าควบคุมในท้องที่นั้นได้ ดังนั้น การที่จะกำหนดให้ท้องที่ใดเป็นท้องที่ที่อยู่ในบังคับของประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดตามมาตรา ๒๔ (๕) และ (๘) นี้ จึงย่อมขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการส่วนจังหวัดเป็นสำคัญว่า ประสงค์จะให้การควบคุมนี้มีขอบเขตเพียงใดซึ่งจะควบคุมเฉพาะบางท้องที่ในจังหวัดหรือจะควบคุมทุกท้องที่ในจังหวัดนั้นก็ได้ เมื่อข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่า การที่คณะกรรมการส่วนจังหวัดฯ ได้ออกประกาศฯ โดยมีความประสงค์ที่จะกำหนดให้เขตจังหวัดตราดทั้งจังหวัดเป็นท้องที่ที่อยู่ในบังคับของประกาศฉบับนี้ เพื่อห้ามมิให้มีการส่งสินค้าควบคุมออกไปนอกเขตจังหวัด

^๑ มาตรา ๒๔ เมื่อได้มีการประกาศกำหนดสินค้าควบคุมตามมาตรา ๒๓ แล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจดังต่อไปนี้

๑.ล๑ ๑.ล๑
(๕) กำหนดท้องที่หรือกำหนดระยะเวลาในการใช้บังคับประกาศของคณะกรรมการ

๑.ล๑ ๑.ล๑
(๘) ห้ามหรืออนุญาตการส่งออกไปนอกหรือนำเข้ามาในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดซึ่งสินค้าควบคุม

๑.ล๑ ๑.ล๑

ตราโดยทางน้ำหรือทางทะเลเช่นนี้ คณะกรรมการส่วนจังหวัดฯ จึงมีอำนาจกระทำได้ตามนัย มาตรา ๒๔ (๕) และ (๘) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น การที่ข้อ ๒ แห่งประกาศฉบับนี้ได้กำหนดว่า “ข้อ ๒ ประกาศฉบับนี้ให้มีผลใช้บังคับในท้องที่จังหวัดตราด” จึงมีผลใช้บังคับได้

ส่วนปัญหาประการที่สองนั้น เห็นว่า การที่ข้อ ๖ แห่งประกาศฉบับนี้ได้กำหนดว่า “ข้อ ๖ ประกาศฉบับนี้ไม่ใช่บังคับแก่การขนย้ายของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ” นั้น ย่อมมีความหมายเป็นที่เข้าใจได้แล้วว่า บรรดาข้อกำหนดตามประกาศฉบับนี้ทั้งหมดมิให้นำมาใช้บังคับแก่หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ ในกรณีที่หน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ขนย้ายสินค้าควบคุมที่เป็นของหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั่นเองแล้ว ย่อมกระทำได้โดยไม่ต้องขออนุญาตตามที่กำหนดไว้ในประกาศฉบับนี้แต่อย่างใด ดังนั้น ข้อกำหนดดังกล่าวจึงใช้บังคับได้

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การที่คณะกรรมการส่วนจังหวัดฯ ได้ออกประกาศฯ ฉบับที่ ๑๘ พ.ศ. ๒๕๒๕ เรื่อง กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการขนย้ายสินค้าควบคุม จึงเป็นการใช้อำนาจถูกต้องตามมาตรา ๒๔ (๕) และ (๘) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการใช้ถ้อยคำในประกาศฉบับดังกล่าวนี้บางประการ คือ ในประกาศฯ ใช้คำว่า “ห้าม...ขนย้าย”^๒ ซึ่งมีความหมายกว้างกว่าคำว่า “ห้าม....ส่งออกไปนอกหรือนำเข้ามาใน (จังหวัดตราด)” เพราะอาจหมายความว่าห้ามขนย้ายสินค้าควบคุมจากแห่งหนึ่งไปอีกแห่งหนึ่งซึ่งอยู่ภายในจังหวัดตราดก็ได้ อันจะเป็นการเกินวัตถุประสงค์ของประกาศฯ ที่มุ่งหมายจะห้ามส่งสินค้าควบคุมออกไปนอกและนำเข้ามาในท้องที่จังหวัดตราดเท่านั้น ฉะนั้น จึงสมควรแก้ไขถ้อยคำในประกาศฯ ให้ตรงกับถ้อยคำที่บัญญัติในกฎหมายซึ่งจะทำให้เข้าใจความหมายได้ชัดเจนยิ่งขึ้น หรือถ้าหากจะไม่แก้ไขประกาศฯ ก็ควรอธิบายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทราบถึงวัตถุประสงค์ของประกาศฯ ว่ามุ่งหมายเฉพาะการห้ามส่งสินค้าควบคุมออกไปนอกและนำเข้ามาในจังหวัดตราดเท่านั้น

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๒๕

^๒ ข้อ ๔ ห้ามมิให้ผู้ใดขนย้ายสินค้าควบคุมตามข้อ ๓ ในท้องที่จังหวัดตราดโดยทางน้ำหรือทางทะเล ไม่ว่าจะเป็นการขนย้ายโดยเรือ แพขนานยนต์ หรือพาหนะอื่นใดและให้ถือว่าเขตห้ามขนย้ายสินค้าควบคุมดังกล่าวรวมถึงชายตลิ่ง หรือชายฝั่ง แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด