

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการต่ออายุสัญญาอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่น

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือที่ กค ๐๘๑๑/๔๒๕๗๘ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมสรรพากรได้ทำสัญญาให้สัมปทานรังนกอีแอ่นกับบริษัท รังนกแหลมทอง (สยาม) จำกัด โดยมีระยะเวลาสิ้นสุดในสัญญาวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ แต่เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ใช้อำนาจตามข้อ ๖ แห่งกฎกระทรวงการคลังออกตามความในพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๐๔) และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พุทธศักราช ๒๔๘๒ อนุญาตต่ออายุสัญญาสัมปทานเก็บรังนกอีแอ่นให้แก่บริษัท รังนกแหลมทอง (สยาม) จำกัด มีกำหนด ๕ ปี นับแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ โดยกรมสรรพากรได้ทำสัญญากับบริษัทดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ขณะที่สัญญาเดิมยังไม่สิ้นสุด ต่อมาพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๐ และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พุทธศักราช ๒๔๘๒ และมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตให้เก็บรังนกตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งมีสัญญาที่ทำไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับและสัญญาดังกล่าวยังไม่สิ้นอายุเก็บรังนกตามสัญญาต่อไปได้จนกว่าสัญญาจะสิ้นอายุ โดยให้ถือว่าเป็นผู้รับสัมปทานตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น จึงมีปัญหาว่า การใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสั่งให้ต่ออายุสัญญาสัมปทานเก็บรังนกอีแอ่นให้แก่บริษัท รังนกแหลมทอง (สยาม) จำกัด ดังกล่าว เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์และขัดต่อมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงการคลังดังกล่าวพร้อมกับได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมสรรพากร) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว เห็นว่า ตามข้อ ๖^{*} แห่งกฎกระทรวงการคลังออกตามความในพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๐๔) และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.

^{*} ข้อ ๖ ก่อนที่สัญญาตามข้อ ๕ จะสิ้นสุดลง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณาเห็นว่า ผู้รับอนุญาตปฏิบัติการได้ผลดีเป็นที่เรียบร้อยและเชื่อว่าจะปฏิบัติการต่อไปให้ได้ผลดียิ่งขึ้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะอนุญาตให้ต่ออายุสัญญาเดิมออกไปได้อีกเป็นคราว ๆ มีกำหนดระยะเวลาคราวละไม่เกินห้าปีโดยกำหนดจำนวนเงินอากรและประโยชน์อย่างอื่นเท่าเดิมหรือสูงขึ้นตามที่เห็นสมควรก็ได้

๒๕๑๑) ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗^๒ และมาตรา ๑๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติ
 อารรังนกอีแอ่น พุทธศักราช ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจใน
 การพิจารณาอนุญาตให้ต่ออายุสัญญาเดิมออกไปได้อีกเป็นคราว ๆ มีกำหนดระยะเวลาคราวละไม่
 เกินห้าปี หากเห็นว่าผู้รับอนุญาตปฏิบัติการได้เป็นผลดีเป็นที่เรียบร้อยและเชื่อว่าจะปฏิบัติการ
 ต่อไปได้ผลดียิ่งขึ้น ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าข้อ ๖ แห่งกฎกระทรวงการคลังดังกล่าวมี
 วัตถุประสงค์^๔ ที่จะให้การพิจารณาต่ออายุสัญญาเก็บรังนกอีแอ่นก่อนที่สัญญาเดิมจะสิ้นสุดนั้น
 อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ดังนั้น การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
 ใช้ดุลพินิจในการอนุญาตต่ออายุสัญญาเก็บรังนกอีแอ่นแก่บริษัท รังนกแหลมทอง (สยาม) จำกัด
 ออกไปจากสัญญาเดิมอีกเป็นระยะเวลา ๕ ปี เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๐ ขณะที่สัญญาเดิมยัง
 ไม่สิ้นสุดจึงเป็นการใช้อำนาจตามข้อ ๖ แห่งกฎกระทรวงการคลังดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้
 บังคับอยู่ในขณะที่ใช้อำนาจนั้น แม้ว่าการต่ออายุสัญญาดังกล่าวทำขึ้นก่อนที่สัญญาเดิมจะสิ้นสุด
 เป็นเวลาประมาณ ๑๕ เดือนก็ตาม เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดเงื่อนไขด้านเวลาในการใช้
 อำนาจต่ออายุสัญญาอนุญาตของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไว้

^๒ มาตรา ๗ ผู้ใดจะเก็บรังนกอีแอ่นบนดาดที่มีอยู่ตามธรรมชาติบนเกาะต้องได้รับอนุญาต
 และเสียเงินอากรตามวิธีการ ซึ่งจะได้กำหนดโดยกฎกระทรวง

^๓ มาตรา ๑๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตาม
 พระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

^๔ เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๐๔)ฯ ที่เพิ่มข้อ ๖ คือ รังนก
 อีแอ่นเป็นสินค้าที่ส่งออกไปจำหน่ายในต่างประเทศ ต้องแข่งขันกับรังนกอีแอ่นจากเกาะของอินโดนีเซีย หรือ
 ชาว เมื่อผู้รับอนุญาตให้เก็บรังนกอีแอ่นในตลาดในต่างประเทศได้แล้ว รังนกอีแอ่นของประเทศไทยก็จะเป็น
 สินค้าขาออกที่สำคัญประเภทหนึ่ง แต่กำหนดเวลาที่ผู้รับอนุญาตทำกับรัฐบาลนั้น คราวหนึ่ง ๆ ก็เพียง ๕ ปี เป็น
 อย่างสูงแล้วจะต้องทำการประมูลเงินอากรกันใหม่ หากผู้รับอนุญาตคนเดิมประมูลไม่ได้ ก็อาจเสียตลาดใน
 ต่างประเทศไทย ทั้งระยะเวลาเพียง ๕ ปีนี้ ผู้รับอนุญาตก็ไม่มีใครจะกล้ามาลงทุนบำรุงรักษาตัวนก เพื่อความ
 เจริญของกิจการรับนกและกิจการค้ารังนก จึงสมควรให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจที่จะพิจารณา
 อนุญาตให้ต่ออายุสัญญาเดิมออกไปได้อีกมีกำหนดเวลาไม่เกิน ๕ ปี

เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๑)ฯ ที่แก้ไขข้อ ๖ คือ
 เนื่องจากผู้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นรายเดิมได้รับอนุญาตให้ต่อสัญญาเก็บรังนกอีแอ่นมาครั้งหนึ่งมาแล้วเป็น
 เวลาไม่เกินห้าปี แต่การดำเนินการเก็บรังนกอีแอ่นของผู้รับอนุญาตดังกล่าวไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะประสบวาท
 ภัย ถึงกระนั้นก็ดี ผู้รับอนุญาตก็ยังได้ปฏิบัติในการรักษาพันธุ์ในเป็นผลดีตลอดมา ทั้งยังได้เสียเงินอากรใน
 อัตราที่กำหนดไว้ในสัญญาเดิมอีกด้วย และเมื่อสัญญาที่ต่อไว้นั้นจะสิ้นสุดลง ผู้รับอนุญาตรายเดิมจึงขอต่ออายุ
 สัญญาออกไปอีก และถ้าหากได้รับอนุญาตให้ต่ออายุสัญญาก็จะเป็นการส่งเสริมให้ผู้รับอนุญาตรายเดิมช่วย
 รักษาพันธุ์นกและพัฒนาแหล่งนกให้ได้ผลดียิ่งขึ้น แต่การจะอนุญาตดังกล่าวได้นั้นจำเป็นต้องแก้ไขกฎกระทรวง
 เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจพิจารณาอนุญาตต่ออายุสัญญาเดิมออกไปได้อีกคราวละไม่เกิ
 นห้าปี จึงได้ออกกฎกระทรวงฉบับนี้

สำหรับปัญหาการใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังครั้งนี้จะขัดกับ มาตรา ๓๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติร้งนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๔๐ อันเป็นกฎหมายใหม่หรือไม่นั้น จะเห็นว่า เมื่อเป็นสัญญาที่ทำไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัติอากรร้งนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๔๐ ใช้บังคับ กล่าวคือ สัญญาได้ลงนามเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๐ และได้มีการปฏิบัติตามสัญญาโดยผู้รับ อนุญาตได้ชำระเงินอากรในวันทำสัญญาเป็นเงินจำนวน ๘๗.๕ ล้านบาทและตามสัญญาผู้รับ อนุญาตมีสิทธิเก็บร้งนกต่อไปจนถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาที่ยังไม่ ล้นอายุ ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๓๓ ได้บัญญัติรองรับว่าบรรดาสัญญาอนุญาตเก็บร้งนกอีแอ่นที่ได้ ทำไว้ก่อนกฎหมายใหม่ใช้บังคับ หากมีอายุเท่าใดก็ให้คงเก็บร้งนกต่อไปได้จนครบอายุสัญญา โดยมีได้ห้ามการต่ออายุสัญญาในระยะเวลาใกล้เคียงกับที่กฎหมายใหม่จะใช้บังคับ การต่ออายุ สัญญาจึงไม่ขัดต่อมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) จึงเห็นว่า การใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสั่งต่ออายุสัญญาอนุญาตเก็บร้งนก อีแอ่นก่อนที่สัญญาเดิมจะหมดอายุไม่ขัดต่อมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติอากรร้งนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๔๐

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๔๑

^๔ มาตรา ๓๓ ให้ผู้ได้รับอนุญาตให้เก็บร้งนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรร้งนกอีแอ่น พุทธศักราช ๒๔๘๒ โดยมีสัญญาที่ทำไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและสัญญาดังกล่าวยังไม่สิ้นอายุ เก็บ ร้งนกตามสัญญานั้นต่อไปได้จนกว่าสัญญาจะสิ้นอายุโดยให้ถือว่าเป็นผู้รับสัมปทานตามพระราชบัญญัตินี้ และ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับโดยอนุโลม