

บันทึก

เรื่อง ทารือปัญหาข้อกฎหมายตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ที่ คค.๐๒๐๖/๘๐๓๓ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๒๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาออกตามความในข้อ ๓ (๙) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ.๒๕๑๕ กำหนดให้กิจการท่าเรือเดินทะเลที่มีทำให้บริการในการจอดเทียบ บรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าแก่เรือเดินทะเลที่มีขนาดตั้งแต่ห้าร้อยตันกรอสขึ้นไปไม่ว่าจะมีการเรียกค่าตอบแทนในการให้บริการหรือไม่ เป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค อันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน และพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๒๒ เป็นต้นไป นั้น ทำให้มีปัญหว่า ผู้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลที่มีลักษณะและขนาดตามพระราชกฤษฎีกา ซึ่งประกอบกิจการอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกา ใช้บังคับจะต้องขออนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติฯ หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์ซึ่งได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในเรื่องนี้ มีความเห็นว่า ผู้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลดังกล่าว ไม่ต้องขออนุญาต เพราะประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท ไม่ได้เขียนเปิดช่องไว้ให้ใช้บังคับแก่กิจการท่าเรือเดินทะเลที่มีอยู่ก่อนที่จะกำหนดให้กิจการดังกล่าวเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคตามข้อ ๓ (๙) และข้อ ๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฯ ซึ่งต่างกับกรณีที่เป็นกิจการตามข้อ ๕ ซึ่งมีข้อ ๒๒ ระบุว่ากิจการดังกล่าวที่มีอยู่ก่อนประกาศของรัฐมนตรีให้ต้องอยู่ภายใต้บังคับของประกาศของคณะปฏิวัติฯ ด้วย ดังนั้น กิจการท่าเรือเดินทะเลดังกล่าวที่ได้ประกอบกิจการอยู่แล้วหรือท่าเรือที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างไว้แล้ว ก่อนวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ จึงไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ เว้นแต่จะมีการขยายท่าเรือที่มีอยู่แล้วเกินห้าร้อยตันกรอส หรือเป็นกิจการท่าเรือเดินทะเลใหม่ที่มีขนาดเกินห้าร้อยตันกรอสขึ้นไป จึงจะต้องมาขออนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัตินี้

แต่กระทรวงคมนาคมมีความเห็นว่า โดยที่กิจการตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓ (๙) แห่งประกาศของคณะปฏิวัตินี้กำหนดไว้ กฎหมายถือว่าเป็นกิจการอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน ดังนั้น เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้กิจการท่าเรือที่มีลักษณะและขนาดตามที่กำหนดไว้ เป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนแล้ว ผู้ที่จะประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลดังกล่าวตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกา ใช้บังคับเป็นต้นไปทุกกรณี จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีตามนัยข้อ ๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ก่อน ผู้ใดประกอบกิจการฯ โดยมิได้รับอนุญาตถือว่ามีความผิดทางอาญาตามนัยข้อ ๑๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ และผู้ที่ได้รับอนุญาตฯ แล้วแต่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขประกอบการอนุญาต ก็จะทำให้เกิดความผิดมีโทษตามข้อ ๑๗

แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ โดยไม่มีข้อยกเว้น เพราะกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายพิเศษที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือผาสักของประชาชน ซึ่งไม่มีบทเฉพาะกาลเป็นข้อยกเว้นสำหรับกรณีใดไว้เป็นพิเศษ

กระทรวงคมนาคมจึงหาหรือว่าความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์และกระทรวงคมนาคมดังกล่าวถูกต้องหรือไม่เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาโดยเชิญผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์ และกรมเจ้าท่า) มาชี้แจงแล้ว ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์ได้ชี้แจงเพิ่มเติมจากความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์ที่แจ้งมาโดยหนังสือของกระทรวงคมนาคมว่า พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ไม่ควรมีผลให้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ มีผลย้อนหลังไปกระทบกระเทือนผู้ดำเนินกิจการอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ โดยให้ต้องไปขออนุญาตประกอบกิจการต่อไป เพราะถ้าประกาศของคณะปฏิวัติ ประสงค์จะบังคับผู้ประกอบกิจการอยู่ก่อน เช่นกิจการในข้อ ๕ ก็จะกำหนดให้ยื่นคำขอรับอนุญาตดังเช่นข้อ ๒๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ เมื่อกิจการตามข้อ ๓ มิได้มีบทบัญญัติทำนองเดียวกับกิจการในข้อ ๕ วัตถุประสงค์ของกฎหมายจึงแตกต่างกัน

ปัญหาของเรื่องนี้ มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้กิจการท่าเรือเดินทะเลที่มีขนาดตั้งแต่ห้าร้อยตันกรอสขึ้นไปเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสักของประชาชน ตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับคือวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๒๒ เป็นต้นไปแล้ว ผู้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลขนาดดังกล่าว ซึ่งได้ประกอบกิจการอยู่แล้วก่อนวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๒๒ ถ้าประสงค์จะประกอบกิจการต่อไป จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีตามข้อ ๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) มีความเห็นว่าการที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ข้อ ๓^๑ กำหนดกิจการที่ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็น

^๑ข้อ ๓ กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

(๑) การรถไฟ

(๒) การรถราง

(๓) การชุดคลอง

(๔) การเดินอากาศ

(๕) การประปา

(๖) การชลประทาน

(๗) การไฟฟ้า

(๘) การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อยังอาคารต่าง ๆ

(๙) บรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสักของประชาชนตามที่

ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา

สาธารณูปโภคไว้โดยตรงตั้งแต่ (๑) ถึง (๘) กีด หรือใน (๙) กำหนดบรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าอันเป็นสาธารณูปโภค ตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกากีด ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ข้อ ๔^๒ได้กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการเหล่านั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ มีผลใช้บังคับ^๓โดยมิได้บัญญัติกำหนดยกเว้นว่า กิจการที่ระบุในพระราชกฤษฎีกาซึ่งกระทำอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ ถ้าจะประกอบกิจการนั้นต่อไปไม่ต้องขออนุญาตหรือรับสัมปทานจากรัฐมนตรี ฉะนั้น เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้กิจการใดเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคตามประกาศของคณะปฏิวัติ ข้อ ๓ (๙) และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันใดแล้ว ผู้ประกอบกิจการดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบกิจการอยู่ก่อนหรือตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ ก็จะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีก่อนตามข้อ ๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘

ตามที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์มีความเห็นว่าประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท ไม่ได้เขียนเปิดช่องไว้ให้ใช้บังคับแก่กิจการทำเรือเดินทะเลที่มีอยู่ก่อนวันที่จะกำหนดให้กิจการดังกล่าวเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคตามข้อ ๓ (๙) ต่างกับกรณีที่เป็นกิจการตามข้อ ๕^๔ ซึ่งมีข้อ ๒๒^๕ รับรู้ว่าการดังกล่าวที่มีอยู่ก่อนวันที่

การตราพระราชกฤษฎีกาตาม (๙) ให้กำหนดกระทรวงผู้มิอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการนั้นด้วย

^๒ข้อ ๔ ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี

^๓ข้อ ๒๔ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

^๔ข้อ ๕ เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดตั้งระบุไว้ต่อไปนี้ หรือกิจการอันมีสภาพคล้ายคลึงกัน ให้เป็นกิจการที่ต้องขออนุญาต ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

(๑) การประกันภัย

(๒) การคลังสินค้า

(๓) การธนาคาร

(๔) การออมสิน

(๕) เครดิตฟองซิเอร์

(๖) การรับรองหรือรับซื้อตั๋วเงิน

(๗) การจัดทามซึ่งเงินทุนแล้วให้ผู้อื่นกู้เงินนั้น หรือเอาเงินนั้นซื้อหรือซื้อลดซึ่งตั๋วเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่น หรือตราสารการเครดิต

(๘) การซื้อ ขาย หรือแลกเปลี่ยนตราสารแสดงสิทธิในหนี้หรือทรัพย์สิน เช่น พันธบัตร หุ้นกู้ หรือตราสารพาณิชย์ หรือการทำหน้าที่เป็นตัวแทน นายหน้า ผู้จัดการ หรือผู้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการลงทุนในตราสารดังกล่าว หรือการจัดให้มีตลาดหรือสถานที่อันเป็นศูนย์กลางการซื้อ ขาย หรือแลกเปลี่ยนตราสารดังกล่าว

การประกาศตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะกำหนดประเภท หรือลักษณะของกิจการด้วยก็ได้

รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องอยู่ภายใต้บังคับของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์มีความเห็นเพิ่มเติมว่า ถ้าประกาศของคณะปฏิวัติ ประสงค์จะบังคับผู้ประกอบการอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับเช่นกิจการตามข้อ ๕ ก็ จะกำหนดให้ยื่นคำขอรับอนุญาตดังเช่น ข้อ ๒๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฯ เมื่อกิจการตามข้อ ๓ มิได้มีบทบัญญัติทำนองเดียวกับกิจการตามข้อ ๕ วัตถุประสงค์ของกฎหมายจึงต่างกันนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติฯ มิได้กำหนดให้ผู้ประกอบการกิจการตามข้อ ๓ (๙) ซึ่งกระทำอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ ต้องไปยื่นขอรับอนุญาตหรือรับสัมปทานภายในกี่วัน แตกต่างกับกรณีที่เป็นกิจการตามข้อ ๕ ซึ่งมี ข้อ ๒๒ กำหนดให้ยื่นขอรับอนุญาตภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดก็จริงอยู่ แต่ก็ก็เป็นเพียงกรณีกำหนดวันให้ยื่นขออนุญาตเท่านั้นมิได้หมายความว่าประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับนี้จะไม่รู้หรือไม่ประสงค์จะบังคับผู้ประกอบการตามข้อ ๓ (๙) ซึ่งกระทำอยู่ก่อนหรือ ในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ ซึ่งถ้าประสงค์จะประกอบการต่อไป ก็จะต้องได้รับอนุญาต หรือรับสัมปทานจากรัฐมนตรีตามข้อ ๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฯ ดังเหตุผลที่กล่าวแล้ว ข้างต้น นอกจากนี้ ถ้าได้คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ที่ได้ปรารถนา ความไว้ว่าเพื่อจะควบคุมกิจการอันมีลักษณะเป็นกิจการค้าขายซึ่งกระทบกระเทือนถึง ความปลอดภัยหรือผาสักของประชาชนด้วยแล้ว ย่อมจะเป็นการไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของประกาศ ของคณะปฏิวัติฯ ที่จะไม่บังคับแก่ผู้ประกอบการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอยู่ก่อนซึ่ง ประสงค์ประกอบการนั้นต่อไป โดยไม่ต้องรับอนุญาตและไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขใดๆ ตามที่ รัฐมนตรีเห็นว่าจำเป็นเพื่อความปลอดภัยหรือผาสักของประชาชนดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๗^๖ แห่ง ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ฉะนั้นกรณีจึงไม่น่าจะเป็นไปตามความเห็นของสำนักงาน คณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์

ด้วยเหตุผลดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่าง กฎหมาย คณะที่ ๘) จึงมีความเห็นว่า ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดให้กิจการท่าเรือเดินทะเลเป็น กิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสักของประชาชน พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๓ ซึ่งกำหนดให้กิจการท่าเรือเดินทะเลที่มีทำให้บริการในการจอด เทียบ บรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าแก่เรือเดินทะเลที่มีขนาดตั้งแต่ห้าร้อยตันกรอสขึ้นไป ไม่ว่าจะมีการเรียก

^๖ข้อ ๒๒ เมื่อรัฐมนตรีได้ประกาศให้กิจการตามข้อ ๕ เป็นกิจการที่ต้องขออนุญาตเพิ่มขึ้น จากที่ได้ประกาศไว้แล้ว ผู้ซึ่งประกอบการอยู่ในวันที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดถ้าประสงค์จะประกอบการ ต่อไป ให้ยื่นคำขอรับอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ภายในหกสิบวัน นับแต่รัฐมนตรีประกาศ กำหนด เมื่อได้ยื่นคำขอรับอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปได้จนกว่าผู้ อนุญาตได้แจ้งให้ทราบถึงการไม่อนุญาต

^๗ข้อ ๗ ในการขออนุญาตหรือให้สัมปทานตามข้อ ๔ และข้อ ๕ รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไข ใดๆ ตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อความปลอดภัยหรือผาสักของประชาชนไว้ด้วยก็ได้

เงื่อนไขที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมก็ได้ แต่ต้อง กำหนดระยะเวลาการใช้บังคับเงื่อนไขที่แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

เก็บค่าตอบแทนในการให้บริการหรือไม่ เป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอัน
กระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสักของประชาชน และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๖
มีนาคม ๒๕๒๒ เป็นต้นไปนั้น ผู้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลขนาดดังกล่าวซึ่งได้ประกอบ
กิจการอยู่แล้วก่อนวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๒๒ ถ้าประสงค์จะประกอบกิจการนั้นต่อไป จะต้อง
ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีตามข้อ ๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๒๓