

บันทึก

เรื่อง ร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติ
การเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๓๗

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๓/๕๗๒๑ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงคมนาคมได้เสนอร่าง กฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๓๗ (การขนส่งสิ่งของที่อาจทำให้เกิดอันตราย) พร้อมด้วยบันทึก หลักการและเหตุผลไปเพื่อดำเนินการและรอนายกรัฐมนตรี (พลเรือเอก สนิธิ บุญยะชัย) สั่ง และปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตรวจสอบพิจารณา โดยให้พิจารณาหลักการของร่างกฎกระทรวงที่ว่า “เพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามบท บังคับว่าด้วยการขนส่งวัตถุอันตรายตามอนุสัญญาระหว่างประเทศฯ” ด้วยว่า จะเหมาะสมหรือไม่ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงส่งร่างกฎกระทรวงดังกล่าวมาเพื่อสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาตรวจสอบพิจารณาต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กองกฎหมายไทย) ได้ตรวจสอบพิจารณาร่าง กฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๓๗ ร่วมกับผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมเจ้าท่า และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวี) ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) และผู้แทนสมาคมเจ้าของเรือไทยแล้ว เห็นว่า มีปัญหาสำคัญที่ จะต้องพิจารณาเบื้องต้น ๒ ประการ คือ

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔^๑ แห่ง พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๓๗ ออกกฎกระทรวง กำหนดมาตรการเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามบทบังคับว่าด้วยการขนส่งวัตถุอันตรายตาม อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความปลอดภัยแห่งชีวิตในทะเล ค.ศ. ๑๙๗๔ ได้หรือไม่

มาตรา ๑๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจมีอำนาจหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยาม พ.ศ. ๒๔๕๖ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม และให้มีอำนาจตั้ง เจ้าพนักงาน ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม หรือกิจการอื่น เพิ่มปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทแห่ง พระราชบัญญัตินี้

เจ้าพนักงานที่ได้รับแต่งตั้งตามมาตรานี้ ให้ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่า และการตั้งเจ้า ทำหรือเจ้าพนักงานให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาดังและให้ระบุให้ชัดเจนว่าผู้ได้รับแต่งตั้งนั้น มีอำนาจ ปฏิบัติหน้าที่เพียงใด

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

๒. ในกรณีที่จะออกกฎหมายภายใน (กฎกระทรวง) เพื่ออนุญาตให้เป็นไปตามบทบังคับของอนุสัญญาระหว่างประเทศ จำเป็นต้องใช้ถ้อยคำตามอนุสัญญาหรือไม่

เนื่องจากปัญหาข้างต้นเป็นปัญหาสำคัญสมควรได้รับการพิจารณาโดยกรรมาการร่างกฎหมาย รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา รักษาการแทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงส่งร่างกฎกระทรวงดังกล่าวให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้ตรวจพิจารณาร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๗ แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. ในปัญหาแรกที่ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๗ ออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการบรรทุกหรือขนถ่ายสิ่งของที่อาจทำให้เกิดอันตรายได้หรือไม่ นั้น เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ แล้ว จะเห็นได้ว่า ในเวลาที่มีการประกาศใช้บังคับกฎหมายฉบับนี้ใน พ.ศ. ๒๔๕๖ นั้น ในตัวพระราชบัญญัติไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติเกี่ยวกับรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติหรือบทบัญญัติที่ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ พระราชบัญญัตินี้ต่อมาได้มีการแก้ไขหลายครั้ง แต่บทบัญญัติเกี่ยวกับรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติและบทบัญญัติที่ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพิ่งมาปรากฏในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๗ ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๓ โดยในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้กำหนดในมาตรา ๑๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม และให้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงาน ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม หรือกิจการอื่น เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ และในมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันได้บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมมาตราอื่นในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ หลายมาตรา มาตราหนึ่งที่แก้ไขเพิ่มเติมคือมาตรา ๒๑๒^๒ ซึ่งกำหนดเรื่องการออกกฎกระทรวงเฉพาะเรื่องเป็นครั้งแรก คือ กำหนดให้เสียค่าธรรมเนียมประภาคาร ทู่นหมายนำร่องและโคมไฟ ตามอัตราและวิธีการที่จะได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นครั้งคราว สำหรับพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ ฉบับต่อๆ มา ก็ได้มีบทบัญญัติในเรื่องอำนาจรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงเฉพาะเรื่องในเรื่องอื่น ๆ เพิ่มขึ้นอีกหลายเรื่อง (รายละเอียดตามเอกสารประกอบการพิจารณา ๑)

^๒มาตรา ๒๑๒ ภายใต้อำนาจแห่งมาตรา ๒๑๓ เรือเดินในทะเลที่เข้ามาในน่านน้ำสยาม เรือที่เดินจากท่าหนึ่งถึงอีกท่าหนึ่งต้องเสียค่าธรรมเนียมประภาคาร ทู่นหมายนำร่องและโคมไฟแก่เจ้าพนักงานที่ได้แต่งตั้งไว้เพื่อการนั้นตามอัตราและวิธีการที่จะได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นครั้งคราว

ในตัวพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ เองก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับ“สิ่งของที่อาจทำให้เกิดอันตรายขึ้นได้” ไว้ในภาคที่ ๓ หมวดที่ ๑ ข้อบังคับสำหรับเรือกำปั่นและเรือต่าง ๆ ที่บรรทุกสิ่งของที่อาจทำให้เกิดอันตรายขึ้นได้(มาตรา ๑๔๙ - ๑๕๖) ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการขนถ่ายสิ่งของที่อาจทำให้เกิดอันตรายขึ้นได้ ขึ้นบกหรือลงเรือ หรือจากสถานที่หนึ่งไปยังสถานที่อีกแห่งหนึ่ง และวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการทอดสมอ การเคลื่อนเรือของเรือที่บรรทุกสิ่งของดังกล่าว เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้กำหนดลงโทษทางอาญาแก่บุคคลที่ฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ด้วย แต่ในบทบัญญัติภาคที่ ๓ หมวดที่ ๑ ดังกล่าว ไม่มีมาตราใดให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการบรรทุกหรือขนถ่ายสิ่งของที่อาจทำให้เกิดอันตรายได้ไว้เลย และเมื่อพิจารณาบทมาตราอื่น ๆ ในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงในเรื่องนี้เช่นกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช ๒๔๗๗ จะเป็นบทบัญญัติทั่วไปที่ให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยพุทธศักราช ๒๔๕๖ ก็ตาม แต่การตรากฎหมายของฝ่ายบริหารดังเช่นกฎกระทรวงนี้จะต้องอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายแม่บท โดยเฉพาะในเรื่องการควบคุมการบรรทุกสิ่งของที่อาจทำให้เกิดอันตรายขึ้นได้นั้น มีบัญญัติอยู่แล้วในภาคที่ ๓ หมวดที่ ๑ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ แต่บทบัญญัติดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงกรณีที่จะระบุไว้ในร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๗ ของกระทรวงคมนาคม และไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงในเรื่องเหล่านี้ได้ การออกกฎกระทรวงในเรื่องนี้จึงเป็นการออกกฎกระทรวงในลักษณะเพิ่มเติมบทบัญญัติซึ่งกฎหมายแม่บทยังมิได้บัญญัติไว้ มิใช่การออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดรายละเอียดตามที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ จึงเป็นการเกินอำนาจของกฎหมายแม่บทส่วนคำว่า “กิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้” ในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๗ ดังกล่าวข้างต้น ก็ไม่อาจตีความว่าหมายความว่าหมายถึงกิจการตามร่างกฎกระทรวงของกระทรวงคมนาคม เพราะถ้าหากจะตีความคำว่า “กิจการอื่น” ว่าหมายความว่ากิจการตามร่างกฎกระทรวงฉบับนี้ด้วยแล้ว ก็จะมีผลให้สามารถออกกฎกระทรวงได้ทุกเรื่อง ซึ่งเป็นการตีความขยายอำนาจของฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายอันเป็นการไม่ถูกต้อง คำว่า “กิจการอื่น” ในที่นี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า จะต้องเป็นกิจการที่มีผลในทางปฏิบัติเพื่อให้กิจการเฉพาะเรื่องตามที่พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ ให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงไว้เป็นการเฉพาะเรื่องนั้นสามารถปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ได้ซึ่งในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับนั้นเอง บทมาตราใดที่

ประสงค์จะให้มีการออกกฎกระทรวงในเรื่องหนึ่งเรื่องใดได้ จะบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงและในทางปฏิบัติบรรดากฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ที่แล้ว ๆ มาทุกฉบับจะอ้างมาตราที่ให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงประกอบกับมาตรารักษาการทั้งสิ้น ไม่มีกฎกระทรวงฉบับใดที่อาศัยอำนาจเพียงมาตรารักษาการมาตราเดียวในการออกกฎกระทรวงโดยไม่มีมาตราเฉพาะให้อำนาจไว้ (รายละเอียดตามเอกสารประกอบการพิจารณา ๒)

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) จึงเห็นว่า ในกรณีนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๗ เพียงมาตราเดียว ออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรการเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามบทบังคับว่าด้วยการขนส่งวัตถุอันตรายตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความปลอดภัยแห่งชีวิตในทะเล ค.ศ.๑๙๗๔ ได้ เพราะมาตรการดังกล่าวยังไม่ได้บัญญัติไว้ในภาคที่ ๓ หมวดที่ ๑ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๘๖

๒. สำหรับปัญหาที่ว่า ในกรณีที่จะออกกฎหมายภายใน (กฎกระทรวง) เพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามบทบังคับของอนุสัญญาระหว่างประเทศ จำเป็นต้องใช้ถ้อยคำตามอนุสัญญาหรือไม่นั้น เห็นว่า เมื่อมีความเห็นแล้วว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมไม่มีอำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องนี้ ก็ไม่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัย

อนึ่ง ตามหลักการของร่างกฎกระทรวงของกระทรวงคมนาคมฉบับนี้ได้ระบุว่า เป็นการออกกฎกระทรวงเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามบทบังคับว่าด้วยการขนส่งวัตถุอันตรายตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความปลอดภัยแห่งชีวิตในทะเล ค.ศ.๑๙๗๔ แต่จากคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศซึ่งมาร่วมพิจารณากับเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กองกฎหมายไทย) ปรากฏว่า ประเทศไทยยังมิได้เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญานี้ เพียงแต่อยู่ในขั้นเตรียมการเพื่อจะขอเข้าเป็นภาคีเท่านั้น ในการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาดังกล่าวจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๖๒^๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๔๓ (๑๒)^๔ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือรัฐบาลต้องเสนออนุสัญญาให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้ความเห็นชอบเสียก่อนแล้วจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายภายในเพื่อให้สอดคล้องกับ

^๓มาตรา ๑๖๒ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอธิปไตยแห่งชาติหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

^๔มาตรา ๑๔๓ ในกรณีต่อไปนี้ ให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน

๑.ล๑

๑.ล๑

(๑๒) การให้ความเห็นชอบแก่หนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๖๒

๑.ล๑

๑.ล๑

อนุสัญญา^๕สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับรายละเอียดในการบรรจุหีบห่อเพื่อความปลอดภัย และในการจัดระวางบรรทุกสิ่งของที่อาจทำให้เกิดอันตรายได้เฉพาะอย่าง หรือการจัดแบ่งชั้นของที่อาจทำให้เกิดอันตรายได้ รวมทั้งวิธีการขนถ่ายสิ่งของดังกล่าวนั้น หลังจากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความปลอดภัยแห่งชีวิตในทะเล ค.ศ.๑๙๗๔ แล้ว ก็อาจต้องดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขบทบัญญัติในภาคที่ ๓ หมวดที่ ๑ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ ต่อไป

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๖๓

^๕มติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๖ ตามหนังสือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/ว.๒๐๙ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๖