

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ทารื้อข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย

พ.ศ. ๒๕๓๗

กรรมการค้าภายในได้มีหนังสือที่ พณ ๐๔๑๐/๑๐๑๓๙ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๗ ความว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้มีข้อสังเกตว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๔ และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๗ อาจได้รับการโต้แย้งว่าขัดต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือหมู่คณะอื่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ จึงขอรื้อประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. บทบัญญัติมาตรา ๑๔ และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่กำหนดให้ผู้ส่งสินค้าทางเรือที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งมีมูลค่าการส่งออกตามที่กำหนดในกฎกระทรวงคือ มูลค่าการส่งออกที่ใช้บริการการขนส่งทางเรือรวมกันตลอดปี ตั้งแต่ห้าสิบล้านบาทขึ้นไป จะต้องเป็นสมาชิกสามัญของสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย ภายในเก้าสิบวันนับแต่มีคุณสมบัติ ดังกล่าวนั้น เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

๒. กรณีที่บทบัญญัติมาตรา ๑๔ และมาตรา ๔๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะมีผลให้พระราชบัญญัติสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๗ ไม่มีผลบังคับใช้ทั้งฉบับหรือเฉพาะมาตรา ๑๔ และมาตรา ๔๑

๓. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาประเด็นปัญหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรรมการค้าภายใน) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง บทบัญญัติมาตรา ๑๔ และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่กำหนดให้ผู้ส่งสินค้าทางเรือที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งมีมูลค่าการส่งออกตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวงจะต้องเป็นสมาชิกสามัญของสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทยภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มีคุณสมบัติดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อ

มาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๔<sup>๑</sup> บังคับให้ผู้ส่งสินค้าทางเรือที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งมีมูลค่าการส่งออกตามที่กำหนดในกฎกระทรวงต้อง เข้าเป็นสมาชิกสามัญของสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือฯ ซึ่งต่อมาได้มีกฎกระทรวงกำหนดมูลค่าดังกล่าวไว้ ที่ห้าสิบล้านบาท โดยผลของมาตรา ๑๔ และกฎกระทรวงดังกล่าว บุคคลใดที่เป็นนิติบุคคลและส่งออก สินค้าออกทางเรือรวมกันตลอดทั้งปีตั้งแต่ห้าสิบล้านบาทขึ้นไป จึงถูกบังคับให้ต้องเป็นสมาชิกสามัญของสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือฯ หากผู้ใดฝ่าฝืนย่อมถูกลงโทษตามที่กำหนดในมาตรา ๔๑<sup>๒</sup> แต่โดยที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๕<sup>๓</sup> ได้กำหนดให้การรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น เป็นเสรีภาพอย่างหนึ่งของประชาชนที่รัฐ จะละเมิดมิได้ เสรีภาพดังกล่าวย่อมมีทั้งในทางที่จะรวมตัวกันและไม่รวมกัน กล่าวคือ บุคคลใด ประสงค์จะรวมกันก็ย่อมทำได้โดยชอบ ในขณะที่เดียวกันเสรีภาพนั้นย่อมคุ้มครองไม่ให้บุคคล ต้องถูกบังคับให้ต้องไปรวมกันหรือรวมกับใคร

แม้ว่าในวรรคสองของรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๕ จะเปิดโอกาสให้ตรากฎหมายมา จำกัด เสรีภาพดังกล่าวได้ แต่ก็ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่าให้กระทำได้เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อ ป้องกันการผูกขาด ตัดตอนในทางเศรษฐกิจ แต่ปรากฏจากเหตุผลของการตราพระราชบัญญัติสภาผู้ ส่งสินค้าทางเรือแห่ง ประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๗ ว่าการค้าระหว่างประเทศมีความสำคัญในการ พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และการค้าระหว่างประเทศผู้ส่งสินค้าทางเรือต้องใช้บริการของผู้ขนส่ง ทางเรือซึ่งมีอำนาจในการกำหนดอัตรา ค่าระวาง ค่าบริการ และค่าใช้จ่ายตลอดจนเงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับการให้บริการในการส่งสินค้าทางเรือ ซึ่งมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก สมควรจัดตั้งสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทยขึ้นเพื่อเป็นตัวแทนของผู้ส่งสินค้าทางเรือ ในการเจรจา ปรีक्षाหารือ และประสานงานกับผู้ขนส่งสินค้าทางเรือในเรื่องดังกล่าว จากเหตุผล ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์หลักของการตราพระราชบัญญัตินี้ก็เพื่อเป็นตัวแทนของผู้ส่ง สินค้าทางเรือในการเจรจา ปรีक्षाหารือ และประสานงานกับผู้ขนส่งสินค้าทางเรือ เท่านั้น อันมิใช่ เป็นเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายมาจำกัดเสรีภาพตามมาตรา ๔๕ วรรคสองของรัฐธรรมนูญได้

นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาเห็นว่า การบังคับให้ ผู้ส่ง สินค้าทางเรือที่เป็นนิติบุคคลซึ่งมีมูลค่าการส่งออกตั้งแต่ห้าสิบล้านบาทต่อปีต้องมาสมัคร

<sup>๑</sup> มาตรา ๑๔ ผู้ส่งสินค้าทางเรือที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งมีมูลค่าการส่งออกตามที่กำหนดใน กฎกระทรวง จะต้องเป็นสมาชิกสามัญภายในเก้าสิบวันนับแต่มีคุณสมบัติครบตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>๒</sup> มาตรา ๔๑ ผู้ส่งสินค้าทางเรือตามมาตรา ๑๔ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๔ ต้องระวาง โทษปรับ ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท และปรับอีกวันละสองร้อยบาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

<sup>๓</sup> มาตรา ๔๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่ง กฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของ ประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

เป็นสมาชิกของสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือฯ เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามมาตรา ๕๐<sup>๔</sup> ของรัฐธรรมนูญด้วย เพราะการบังคับให้ผู้ส่งสินค้า ทางเรือต้องมาสมัครเป็นสมาชิกของสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือฯ นั้น ทำให้ผู้ส่งสินค้าทางเรือที่เป็นสมาชิก ต้องใช้บริการการส่งสินค้าออกตามที่สภาผู้ส่งสินค้าทางเรือฯ กำหนด โดยไม่สามารถพิจารณาความเหมาะสมในการส่งสินค้าทางเรือ โดยเฉพาะในการปรึกษาเจรจาต่อรอง หรือทำความตกลงกับผู้ส่งสินค้าทางเรือ รวมทั้งหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการส่งสินค้าทางเรือ ในอัตราค่าระวาง ค่าบริการ ค่าใช้จ่าย ข้อกำหนดหรือเงื่อนไขต่างๆ ในการขนส่งสินค้าทางเรือได้ด้วยตนเอง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่ามาตรา ๑๔<sup>๕</sup> ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และเมื่อมาตรา ๑๔ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑<sup>๖</sup> อันเป็นบทกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนมาตรา ๑๔ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญด้วย

ประเด็นที่สอง กรณีที่บทบัญญัติมาตรา ๑๔ และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทยฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญจะมีผลให้พระราชบัญญัติสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทยฯ ไม่มีผลใช้บังคับทั้งฉบับหรือเฉพาะมาตรา ๑๔ และมาตรา ๔๑ นั้น เห็นว่า เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๑๔ และมาตรา ๔๑ ขัดต่อมาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ จึงมีผลให้บทบัญญัติ ดังกล่าวใช้บังคับมิได้ตามความในมาตรา ๖<sup>๗</sup> ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลเฉพาะมาตรา ๑๔ และมาตรา ๔๑ เท่านั้นที่ใช้บังคับมิได้

ประเด็นที่สาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องอย่างไรบ้าง นั้น เห็นว่า หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าวข้างต้น ก็ควรดำเนินการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญต่อไป



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๔</sup> มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อ ป้องกันการผูกขาด หรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

<sup>๕</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

<sup>๖</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

<sup>๗</sup> มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นใช้บังคับมิได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ตุลาคม ๒๕๔๕