

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘

ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๕๖๐ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติและคำสั่งอื่นที่มีลักษณะเดียวกัน โดยในส่วนของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๕ (ควบคุมกิจการค้าขายอันตรายถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน) ได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รับไปดำเนินการแล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือที่ นร ๐๙๐๑/๓๔๒๖ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีรายงานผลการพิจารณาเบื้องต้นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ให้คณะรัฐมนตรีทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว ซึ่งจะต้องพิจารณาโดยรอบคอบและใช้ระยะเวลาพอสมควร และหากดำเนินการแล้วเสร็จเมื่อใดจะได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ในการดำเนินการเพื่อพิจารณายกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) มีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) กระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี และกรมการขนส่งทางอากาศ) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมทรัพยากรน้ำ) กระทรวงพลังงาน (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมธุรกิจพลังงาน) กระทรวงพาณิชย์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการค้าภายใน) และผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริง และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) มีความเห็น ดังนี้

๑. การบังคับใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ในปัจจุบัน

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ เป็นกฎหมายที่ควบคุมการประกอบกิจการค้าขายอันตรายถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหลายกระทรวง และในปัจจุบันกระทรวงที่รับผิดชอบยังใช้บทบัญญัติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ควบคุมการประกอบกิจการตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

๑.๑ การธนาคาร ได้แก่ กิจการรับฝากโลหะทองคำและการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต

กระทรวงการคลังได้มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ โดยกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือแจ้งความเห็นมายัง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า^๑ ในปัจจุบันมีความจำเป็นต้องกำกับดูแล การประกอบธุรกิจบัตรเครดิตของผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงิน เนื่องจากเป็นกิจการที่มีผลกระทบต่อระบบการเงินระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม และกระทบต่อความปลอดภัย หรือผาสุกของประชาชนโดยตรง กระทรวงการคลังจึงได้อาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมดูแลการประกอบกิจการดังกล่าว ดังนั้น หากจะตราพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ก็จะต้องกำหนดบทเฉพาะกาล ให้ประกาศของกระทรวงการคลังมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะออกกฎหมายเฉพาะมากำกับดูแล กิจการนั้น หรือรอให้มีการออกกฎหมายเฉพาะก่อนที่จะยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ โดยกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่า ในปัจจุบันภาคธุรกิจได้มีการ พัฒนารูปแบบและวิธีการในการประกอบธุรกิจอย่างรวดเร็ว ดังนั้น การมีกฎหมายกลางที่เปิด โอกาสให้ฝ่ายบริหารสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลกิจการดังกล่าวได้เช่นเดียวกับ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ จึงยังมีความจำเป็นอยู่ และในปัจจุบันกระทรวงการคลังได้ เสนอร่างพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.ซึ่งเป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้สามารถ ออกกฎหมายลำดับรองเพื่อใช้ในการกำกับดูแลกิจการที่มีลักษณะเป็นธุรกิจการเงินที่ยังไม่มี กฎหมายควบคุมโดยเฉพาะได้ แต่เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และในขณะนี้ยังไม่มีความชัดเจนว่าสภา ผู้แทนราษฎรจะยืนยันร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ ดังนั้น จึงสมควรที่จะตรา พระราชบัญญัติที่มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางในลักษณะเดียวกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ขึ้นใช้บังคับแทน เพื่อให้สามารถออกกฎหมายลำดับรองกำกับดูแลกิจการที่ยังมิได้มีกฎหมาย ควบคุมโดยเฉพาะได้อย่างรวดเร็วและทันต่อสถานการณ์

๑.๒ การเดินอากาศ ได้แก่ การประกอบกิจการเดินอากาศและการทำการบิน เพื่อการสำรวจหรือทำแผนที่

กระทรวงคมนาคมเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ โดยกระทรวงคมนาคมได้มี หนังสือแจ้งความเห็นมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสรุปความได้ว่า^๒ ควรยกเลิกประกาศ ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ เนื่องจากมีข้อความบางตอนล้าสมัยโดยเฉพาะชื่อของกฎหมายที่ไม่ เหมาะสมกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยตราพระราชบัญญัติที่มีลักษณะเป็นกฎหมาย กลางทำนองเดียวกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ขึ้นใช้บังคับแทน อย่างไรก็ตาม การ ดำเนินการดังกล่าวจะมีความยุ่งยากเนื่องจากต้องมีผู้รักษาการหลายคนและกิจการของแต่ละ หน่วยงานหลังจากการปฏิรูประบบราชการมีความซับซ้อนหลากหลายมากขึ้น จึงต้องวิเคราะห์ข้อดี ข้อเสีย และแนวทางในการปรับปรุงรูปแบบของการตรากฎหมายให้เหมาะสม โดยเฉพาะกฎหมาย ที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพและระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดย

^๑ หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๑๐๐๖/๑๖๕๔๕ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๗ และหนังสือ ธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ธปท. สกม. ๑๐๘๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๗

^๒ หนังสือกระทรวงคมนาคม ด่วนมาก ที่ คค ๐๒๐๖/๕๔๗๖ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๗

อาศัยกลไกตลาดตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารกำหนดสาระสำคัญของการประกอบกิจการได้อย่างกว้างขวาง ดังนั้น จึงควรให้แต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบตราพระราชบัญญัติหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อควบคุมดูแลเฉพาะกิจการอันกระทบต่อความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนที่ตนรับผิดชอบอยู่เป็นกฎหมายเฉพาะ ซึ่งขณะนี้กระทรวงคมนาคมกำลังเร่งรัดปรับปรุงกฎหมายของหน่วยงานในสังกัดให้ทันสมัย และรวมกฎหมายหลายฉบับที่มีลักษณะเดียวกันไว้ด้วยกัน ทั้งนี้ ในการดำเนินการดังกล่าวต้องใช้เวลามากพอสมควร ดังนั้น หากจะมีการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ก่อนที่กฎหมายเฉพาะจะแล้วเสร็จ ก็ควรให้มีบทเฉพาะกาลรองรับให้การควบคุมดูแลกิจการของแต่ละหน่วยงานดำเนินการต่อไปได้

๑.๓ การเดินเรือ ได้แก่ กิจการทำเรือเดินทะเล

กระทรวงคมนาคม เป็นหน่วยงานรับผิดชอบซึ่งมีความเห็นตามที่ได้อภิปรายมาแล้วในกิจการการเดินอากาศ รายละเอียดปรากฏตาม ๑.๒

๑.๔ การประปา ได้แก่ การให้สัมปทานประกอบกิจการประปา

ขณะนี้อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีหนังสือแจ้งความเห็นมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า^๓ ในการควบคุมกิจการประปาที่ผ่านมามีปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ เนื่องจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ไม่ชัดเจน และในปัจจุบันมีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดเกี่ยวกับกิจการประปาซึ่งเข้าข่ายยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตหรือสัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ เช่น พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ พระราชบัญญัติการประปาสวนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่กฎหมายดังกล่าวก็ไม่ครอบคลุมการดำเนินการกิจการประปาทุกพื้นที่ของประเทศ จึงสมควรมีกฎหมายกลางเพื่อควบคุมกิจการประปาให้ครอบคลุมทั้งหมดเพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน โดยกฎหมายกลางดังกล่าวควรมีรายละเอียดและขั้นตอนการดำเนินการด้านกฎหมายให้ชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่

๑.๕ การไฟฟ้า ได้แก่ การให้สัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้า

ขณะนี้อยู่ในความรับผิดชอบของกรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน ซึ่งมีหนังสือแจ้งความเห็นมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า^๔ ปัจจุบันกรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าได้ให้สัมปทานตามข้อ ๓ (๗) ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ประมาณ ๘๐ ราย และในขณะนี้กระทรวงพลังงานกำลังอยู่ระหว่างจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ซึ่งจะมีกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าบังคับใช้ในอนาคต ส่วนการผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซปิโตรเลียมเหลวโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารตามข้อ ๓ (๘) ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ นั้นยัง

^๓ หนังสือกรมทรัพยากรน้ำ ที่ ทส ๐๖๑๙/๕๘๗๓ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๗

^๔ หนังสือกระทรวงพลังงาน ด่วนมาก ที่ พน ๐๒๐๑/๑๙๔๑ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๗

ไม่มีการออกประกาศตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ มาควบคุม ซึ่งในอนาคตกำลังจะออกประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และมาตรฐานความปลอดภัยเกี่ยวกับวัตถุอันตราย (ก๊าซปิโตรเลียมเหลว) โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ อย่างไรก็ตาม เพื่อสนองนโยบายของรัฐที่จะยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ กรมธุรกิจพลังงานจึงเห็นควรให้มีการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ โดยการตราพระราชบัญญัติที่มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางขึ้นใช้บังคับแทนหรือยกเลิกเมื่อมีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับกิจการนั้น ๆ มาใช้บังคับ

๑.๖ กิจการคลังสินค้า ไฮโล และห้องเย็น

กระทรวงพาณิชย์เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ โดยกระทรวงพาณิชย์ได้แจ้งความเห็นมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า^๔ กิจการคลังสินค้า กิจการไฮโล และกิจการห้องเย็นเป็นกิจการที่กระทบต่อความปลอดภัยและผาสักของประชาชน จึงจำเป็นต้องคงมาตรการกำกับดูแลกิจการดังกล่าวไว้โดยใช้แนวทางการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ แล้วตราเป็นพระราชบัญญัติที่มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางมีข้อกำหนดให้มีการขออนุญาตประกอบกิจการคลังสินค้า ไฮโล และห้องเย็น โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการอนุญาตไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวทำนองเดียวกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ขึ้นใช้บังคับแทน

๒. ผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงและความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ซึ่งแจ้งว่าไม่ขัดข้องที่จะยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ แต่มีความจำเป็นต้องควบคุมกิจการที่อยู่ภายใต้บังคับของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ โดยแต่ละหน่วยงานมีความประสงค์ให้มีการตราพระราชบัญญัติซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายกลางขึ้นมาควบคุมกิจการดังกล่าวต่อไปแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

๒.๑ การยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘

ในปัจจุบันสถานการณ์ของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้กิจการที่อยู่ภายใต้บังคับของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ มีลักษณะเปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

(ก) กิจการบางอย่างไม่มีความจำเป็นต้องควบคุมตามวัตถุประสงค์ที่เคยกำหนดไว้เดิม เช่น กิจการคลังสินค้า ไฮโล หรือห้องเย็น เนื่องจากในอดีตการควบคุมกิจการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้มีการกักตุนสินค้าในกรณีประเทศเกิดภาวะขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภค แต่ในปัจจุบันการประกอบกิจการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาคุณภาพของสินค้าและสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ผู้ผลิตสินค้าหรือผู้ประกอบการ วัตถุประสงค์ในการประกอบ

^๔ หนังสือกระทรวงพาณิชย์ ที่ พณ ๐๒๐๑/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๗

กิจการดังกล่าวจึงไม่ใช่เพื่อป้องกันการกักตุนสินค้าดังเช่นในอดีตซึ่งถือเป็นลักษณะของกิจการที่กระทบต่อความปลอดภัยหรือผาสกแห่งสาธารณชน

(ข) กิจการที่ในปัจจุบันไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการประกอบกิจการหรือไม่เนื่องจากไม่มีการขออนุญาตประกอบกิจการและหน่วยงานที่รับผิดชอบก็ไม่ได้ให้ความสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เช่น การประกอบธุรกิจรับฝากโลหะทองคำ โลหะเงิน หรือโลหะอื่นที่คล้ายคลึงกัน หรือกิจการยูปเรือเป็นเศษเหล็ก เป็นต้น

(ค) กิจการที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการตราหรือปรับปรุงกฎหมายขึ้นมาควบคุมเป็นการเฉพาะเพื่อให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน เช่น กิจการเดินอากาศ หรือกิจการท่าเรือเดินทะเล ซึ่งแม้ว่าจะเป็นกิจการที่ถูกควบคุมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ อยู่แล้วก็ตามเนื่องจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ใช้กับกิจการทุกประเภทจึงไม่สามารถนำไปใช้บังคับกับการประกอบกิจการดังกล่าวที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากกิจการอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(ง) กิจการที่มีกฎหมายเฉพาะควบคุมอยู่แล้ว เช่น การประกันภัย การธนาคาร หรือการประกอบธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ อันจะเห็นได้ว่ากฎหมายเฉพาะได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบกิจการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคหรือประโยชน์สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกว่าหลักเกณฑ์ทั่วไปที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ และเมื่อมีกฎหมายเฉพาะขึ้นมาควบคุมแล้ว ในปัจจุบันกิจการดังกล่าว จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ตามที่ข้อ ๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ได้บัญญัติไว้

(จ) กิจการที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะควบคุมการประกอบกิจการของเอกชน จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ในการควบคุมการประกอบกิจการหรือการอนุญาต เช่น การประกอบธุรกิจบัตรเครดิต การประปา หรือการไฟฟ้า เป็นต้น

เมื่อกิจการที่อยู่ภายใต้การควบคุมของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ มีลักษณะที่แตกต่างกัน และในปัจจุบันยังมีความจำเป็นที่ต้องอาศัยกฎหมายดังกล่าวควบคุมการประกอบกิจการบางประเภทดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ โดยไม่มีกฎหมายเฉพาะมาควบคุมหรือกำกับดูแลกิจการดังกล่าวในขณะนี้จึงไม่สามารถกระทำได้

๒.๒ การปรับปรุงประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติที่มีลักษณะเป็นกฎหมายกลาง

การดำเนินการปรับปรุงประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายกลางควบคุมกิจการหลายประเภทนั้น จากการศึกษาความเป็นมาในการตราพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันตรายถึงความปลอดภัยหรือ

^๖ ข้อ ๖ ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการตามที่ระบุไว้ในข้อ ๓ หรือข้อ ๕ การประกอบกิจการดังกล่าว ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกิจการนั้น

ผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. ๒๔๗๑^๗ ในชั้นที่จะมีการดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๔ นายอาร์ กียอง ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในขณะนั้น ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการตรากฎหมายควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนไว้ว่า “โดยหลักเมื่อเกิดการพัฒนาทางด้านพาณิชย์กรรมอุตสาหกรรม หรือเกิดนวัตกรรม ในต่างประเทศจะมีการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อควบคุมการประกอบกิจการค้าขายเพื่อป้องกันประโยชน์สาธารณะ แต่รัฐบาลไทยในขณะที่จะมีการตราพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. ๒๔๗๑ ตระหนักว่าประเทศไทยมีกฎหมายเฉพาะเพียงไม่กี่ฉบับ ประกอบกับการจะตรากฎหมายเฉพาะขึ้นมาควบคุมกิจการแต่ละประเภทต้องการเวลาเพื่อศึกษาและยกร่าง และในบางครั้งก็ไม่สามารถนำมาใช้ให้ทันกับสถานการณ์ จึงเป็นการสะดวกในการตรากฎหมายกลางขึ้นมาควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน ซึ่งในขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายควบคุมกิจการนั้นเป็นการเฉพาะ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) พิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากในขณะนี้สถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป ประเทศไทยมีกฎหมายเฉพาะควบคุมกิจการต่าง ๆ เพื่อป้องกันประโยชน์สาธารณะและคุ้มครองผู้บริโภคเพิ่มมากขึ้น กิจการที่เคยอยู่ภายใต้บังคับของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ หลายกิจการก็มีการตรากฎหมายออกมาควบคุมเป็นการเฉพาะ และในอดีตการที่สามารถตรากฎหมายกลางให้อำนาจฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดกิจการที่จะควบคุมเพิ่มเติมได้เช่นเดียวกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ เนื่องจากรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๕ ไม่มีบทบัญญัติจำกัดอำนาจของรัฐในการตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันที่มีมาตรา ๕๐^๘ บัญญัติให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และการตรากฎหมายดังกล่าวก็ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มี

^๗ พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. ๒๔๗๑ ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘

^๘บันทึก เรื่อง การควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน (เรื่องเสร็จที่ ๙๒/๒๔๗๔)

^๙มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

สาธารณูปโภคตามที่มาตรา ๘๗^{๑๐} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ การตรากฎหมายกลางที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดกิจการที่จะควบคุมเพิ่มเติมเช่นเดียวกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ จึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน

นอกจากนั้นการตรากฎหมายกลางขึ้นมาควบคุมกิจการหลายประเภทก็มีปัญหาทางด้านรูปแบบของการบัญญัติกฎหมาย เนื่องจากไม่อาจจะวางหลักเกณฑ์ทั่ว ๆ ไปให้สามารถควบคุมกิจการที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกัน รวมทั้งไม่สามารถกำหนดโทษเพื่อใช้บังคับแก่กิจการร่วมกันทุกกิจการได้ ดังนั้น เมื่อไม่สามารถตรากฎหมายกลางในลักษณะที่ให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดกิจการที่จะควบคุมเพิ่มเติมได้ ประโยชน์หรือความจำเป็นในการตราเป็นกฎหมายกลางจึงหมดไป และไม่คุ้มค่าหรือเหมาะสมเมื่อเปรียบเทียบกับความยุ่งยากทางด้านรูปแบบของการบัญญัติกฎหมายดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

โดยที่ข้อเท็จจริงขณะนี้ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบางแห่งกำลังดำเนินการตรากฎหมายขึ้นมาควบคุมกิจการที่อยู่ภายใต้บังคับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ เป็นการเฉพาะ ซึ่งเมื่อมีการตรากฎหมายเฉพาะควบคุมกิจการใดแล้ว การประกอบกิจการดังกล่าวก็จะไม่อยู่ภายใต้บังคับของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ อันจะส่งผลให้ความจำเป็นในการบังคับใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ค่อย ๆ หมดไป ดังนั้น เพื่อให้การยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ มีความเป็นไปได้และเหมาะสม คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) จึงเห็นสมควรเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ดังนี้

(๑) กำหนดเป็นนโยบายให้ชัดเจนว่ากิจการใดที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ควบคุมอยู่ในปัจจุบันไม่มีความจำเป็นต้องควบคุมอีกต่อไปโดยคำนึงถึงบทบัญญัติมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่วนกิจการใดที่ยังมีความจำเป็นต้องควบคุมก็มอบหมายให้หน่วยงานที่รับผิดชอบไปดำเนินการตราพระราชบัญญัติขึ้นมาควบคุมเป็นการเฉพาะให้ครบถ้วน และเมื่อได้มีการตรากฎหมายเฉพาะควบคุมกิจการที่จำเป็นครบถ้วนแล้วจึงดำเนินการตรากฎหมายยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ต่อไป

(๒) ในระหว่างที่ยังไม่สามารถยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ หากรัฐบาลมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นมาควบคุมกิจการที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนเพิ่มเติม รัฐบาลจะต้องไม่อาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ตราพระราชกฤษฎีกาหรือออกประกาศเพื่อควบคุมกิจการดังกล่าว เนื่องจากไม่สอดคล้องกับ

^{๑๐}มาตรา ๘๗ รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค

มาตรา ๕๐^{๑๑} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่จะต้องดำเนินการ
ตราเป็นกฎหมายเฉพาะ

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น