

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การนำประกาศและระเบียบของการท่าเรือแห่งประเทศไทยไปประกาศใน
ราชกิจจานุเบกษามาตรา ๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร
ของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

การท่าเรือแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ กทท. ๑๒๐๒/๒๖๓๖ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า การท่าเรือแห่งประเทศไทย ได้จัดส่งประกาศการท่าเรือแห่งประเทศไทย เรื่อง มาตรการดำเนินการกับรถที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ และ/หรือ มีเสียงดังเกินกำหนดมาตรฐานในเขตท่าเรือกรุงเทพ และระเบียบการท่าเรือแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการรับมอบ จัดเก็บ และส่งมอบสินค้า/ตู้สินค้าผ่านแดนของท่าเรือกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งการท่าเรือฯ ได้พิจารณาเห็นว่า เป็นประกาศฯ และระเบียบฯ ที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎเพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง ต้องส่งลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษามาตรา ๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗ ที่ได้บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

๑. โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน
๒. สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและการดำเนินงาน
๓. สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงาน

ของรัฐ

๔. กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

๕. ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด ...”

ในกรณีนี้ผู้อำนวยการสำนักกนิตกรรมปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. ประกาศการท่าเรือฯ ในเรื่องดังกล่าวมีเนื้อหาสาระเป็นการกำหนดมาตรการควบคุมรถที่ก่อให้เกิดมลพิษซึ่งผ่านเข้า - ออก เฉพาะภายในเขตท่าเรือกรุงเทพเท่านั้น โดยมีได้มีสภาพเป็นกฎอันมีผลบังคับเป็นการทั่วไปต่อเอกชนตามนัยมาตรา ๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่อยู่ในบังคับต้องลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีได้มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาแต่อย่างใด

๒. ระเบียบที่การท่าเรือฯ นำไปส่งลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษานั้น มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดขั้นตอนและประเภทของสินค้าหรือตู้สินค้าที่จะรับมอบ จัดเก็บ และส่งมอบสินค้าหรือตู้สินค้าผ่านแดนของท่าเรือกรุงเทพเท่านั้น ซึ่งมีผลบังคับใช้เฉพาะเจ้าของสินค้าหรือตัวแทนเท่านั้น

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๔/๑ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มิได้มีสภาพเป็นกฎอันมีผลบังคับกับเอกชนโดยทั่วไป ตามมาตรา ๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่อยู่ในบังคับต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ประกอบกับพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ อันเป็นกฎหมายแม่บทก็ได้กำหนดให้ระเบียบดังกล่าวต้องลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาแต่อย่างใด

การทำเรือฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า ประกาศและระเบียบของการทำเรือฯ ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ จัดให้มีขึ้นโดยวัตถุประสงค์ให้มีสภาพอย่างกฎใช้บังคับภายในอาณาบริเวณเขตรัศมีของการทำเรือฯ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง (ตัวแทนเรือ ตัวแทนเจ้าของสินค้า หรือประชาชนที่ได้รับอนุญาตเข้ามาในเขตการทำเรือฯ) ที่จะเข้ามาใช้บริการให้ได้รับรู้และปฏิบัติตามประกาศและระเบียบดังกล่าว เพื่อให้เกิดความสะดวก ปลอดภัยแก่กิจการทำเรือและการเดินเรือภายในบริเวณ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชนเป็นข้อมูลราชการที่ต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาดังกล่าว

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและถูกต้องในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ การทำเรือฯ จึงใคร่ขอหารือในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้” หากการทำเรือฯ จะนาระเบียบ คำสั่ง ประกาศของการทำเรือฯ ซึ่งไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕ วรรคสอง ไปประกาศในราชกิจจานุเบกษามาตรา ๗ (๔) ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการจะถือว่ามีผลบังคับใช้ได้ต่อบุคคลภายนอกหรือไม่

๒. ระเบียบ คำสั่ง ประกาศของการทำเรือฯ ที่ออกมาบังคับใช้โดยมิได้มีบทลงโทษหรือค่าปรับจะถือว่ามีสภาพอย่างกฎที่ใช้บังคับ ตามมาตรา ๗ (๔) ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่

๓. ระเบียบ คำสั่ง ประกาศของการทำเรือฯ ที่ออกมาบังคับใช้ภายในอาณาบริเวณการทำเรือฯ อันเกี่ยวข้องกับเอกชนทั่วไปที่เข้ามาใช้บริการกับการทำเรือฯ จะเข้าหลักเกณฑ์มาตรา ๗ (๔) ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่การทำเรือฯ จะต้องนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๓) ได้พิจารณาข้อหารือของการทำเรือแห่งประเทศไทย โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) และผู้แทนการทำเรือแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหารือนี้มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียวว่า ประกาศและระเบียบของการทำเรือแห่งประเทศไทยมีสภาพอย่างกฎที่จะต้องนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษามาตรา ๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่ และจะมีสภาพบังคับแก่บุคคลภายนอกอย่างไร โดยเห็นว่า ในเบื้องต้นจะต้องพิจารณาความหมายของ “กฎ” เสียก่อนว่า มีความหมายเพียงใด ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ “กฎ” หมายถึง ข้อกำหนดหรือข้อบัญญัติที่บังคับให้ต้องมีการปฏิบัติตาม โดยการวินิจฉัยว่าสิ่งใดเป็น “กฎ” สามารถพิจารณาจากรูปแบบและเนื้อหา ดังนี้

ประการแรกในทางรูปแบบนั้น “กฎ” หมายถึง บรรดากฎเกณฑ์ลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย^๖ ตามรูปแบบที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติไว้ อันได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง เป็นต้น สำหรับกรณีของการทำเรื่องแห่งประเทศไทยนั้น กฎเกณฑ์ที่ถือว่ามีสภาพอย่างกฎเมื่อพิจารณาในทางรูปแบบ ได้แก่ กฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติการทำเรื่องแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔

ประการที่สองในทางเนื้อหานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐^๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐^๙ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐^{๑๐} รวมทั้งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙^{๑๑} ได้กำหนดลักษณะสำคัญของ “กฎ” ไว้ว่า เป็นกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมาย

^๖ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๗/๒๕๔๔ สรุปได้ว่า ความหมายของ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หมายถึง กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่ตราขึ้นตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้กฎหมายนั้นมีศักดิ์และฐานะเทียบเท่ากฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ได้แก่ พระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ และพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามมาตรา ๒๓๐ วรรคห้า

^๗ มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุม ปรับปรุง และให้ความสะดวกและความปลอดภัยแก่กิจการทำเรื่อง และการเดินเรือภายในอาณาบริเวณ และการอื่น เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^๘ มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

^๙ มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

^{๑๐} มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

^{๑๑} มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะหรือเจาะจง ซึ่งการมีผลบังคับเป็นการทั่วไปของกฎนั้น ไม่ได้หมายความว่า ต้องมีผลบังคับแก่ประชาชนทุกคน อาจมีผลบังคับเฉพาะประเภทของบุคคลก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าบุคคลที่อยู่ในบังคับนั้นจะมีจำนวนเท่าใดเพียงแต่ไม่มีผลบังคับเจาะจงตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น” ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาว่าประกาศและระเบียบของการท่าเรือแห่งประเทศไทยมีสภาพอย่างกฎตามมาตรา ๗ (๔)^๙ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ หรือไม่ จึงมิได้พิจารณาจากการกำหนดบทลงโทษหรือค่าปรับ หรือการมีผลบังคับใช้เฉพาะภายในอาณาบริเวณของการท่าเรือฯ แต่จะต้องพิจารณาจากเนื้อหาว่า ประกาศและระเบียบดังกล่าวเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งจะต้องพิจารณาเนื้อหาเป็นรายกรณีไป และในกรณีที่มีการท่าเรือแห่งประเทศไทยออกประกาศและระเบียบที่โดยเนื้อหาแล้วมีสภาพอย่างกฎ และมีผลบังคับเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง การท่าเรือแห่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐตามนิยามในมาตรา ๔^๙ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ย่อมมีหน้าที่ต้องส่งประกาศและระเบียบดังกล่าวไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา ๗ (๔)^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ หากมิได้ส่งประกาศและระเบียบดังกล่าวไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ประกาศและระเบียบนั้นจะนำมาใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ใดมิได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะรู้ถึงข้อมูล

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๖)

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๒๖/๒๕๔๖ สรุปได้ว่า ความหมายของกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หมายถึง กฎหมายลำดับรองที่ออกโดยองค์กรบริหารหรือองค์กรฝ่ายปกครองซึ่งนอกจากพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ อันเป็นกฎหมายตามแบบพิธีหรือเป็นกฎตามรูปแบบแล้ว ยังรวมถึงมาตรการหรือหลักเกณฑ์ทั่วไปที่มีผลให้ผู้อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตาม ซึ่งมีใช้มีผลทางกฎหมายโดยตรงในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะไม่ว่าจะเรียกชื่ออะไร อันเป็นกฎหมายตามเนื้อความหรือเป็นกฎโดยสภาพ คำว่า มีผลบังคับเป็นการทั่วไปไม่ได้หมายความว่าต้องมีผลบังคับแก่ประชาชนทุกคน อาจมีผลบังคับเฉพาะประเภทของบุคคลก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าบุคคลที่อยู่ในบังคับนั้นจะมีจำนวนเท่าใดเพียงแต่ไม่มีผลบังคับเจาะจงตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น

“มาตรา ๗ หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

ข่าวสารนั้นตามความเป็นจริงมาก่อนแล้วเป็นเวลาพอสมควร ทั้งนี้ ตามมาตรา ๘^{๖๖} แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ

ในการนี้จึงต้องพิจารณาเนื้อหาของประกาศและระเบียบเป็นกรณี ๆ ไป ดังนี้

(๑) กรณีของประกาศการทำเรือแห่งประเทศไทย เรื่อง มาตรการดำเนินการกับรถที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ และ/หรือ มีเสียงดังเกินกำหนดมาตรฐานในเขตท่าเรือกรุงเทพ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๘ นั้น เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของประกาศฯ แล้ว เห็นว่า ประกาศดังกล่าวเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ให้ผู้ขออนุญาตหรือผู้รับผิดชอบรถยนต์ที่จะนำรถยนต์เข้าออกเขตท่าเรือกรุงเทพ ต้องดำเนินการให้รถยนต์ของตนมีค่าควันดำและระดับเสียงอยู่ในเกณฑ์ตามที่ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ได้กำหนดไว้^{๖๗} หากรถคันใดมีค่าการตรวจวัดควันดำและเสียงไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน การทำเรือแห่งประเทศไทยจะไม่อนุญาตให้รถคันดังกล่าวเข้ามาในเขตท่าเรือกรุงเทพ จนกว่าจะดำเนินการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน และอาจไม่ต่ออายุบัตรอนุญาตของผู้ขออนุญาตรายนั้นในปีถัดไปด้วย^{๖๘} แม้กฎเกณฑ์ดังกล่าวจะกำหนดขึ้นเพื่อใช้เฉพาะในเขตท่าเรือกรุงเทพ แต่ก็เป็นกฏเกณฑ์ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปให้บุคคลที่จะเข้ามาในเขตท่าเรือกรุงเทพต้องดำเนินการ โดยมีได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ดังนั้น ประกาศดังกล่าวจึงเป็นกฎที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้องตามมาตรา ๗ (๔)^{๖๙} แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ที่การทำเรือแห่งประเทศไทยในฐานะหน่วยงานของรัฐจะต้องส่งลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

(๒) กรณีของระเบียบการทำเรือแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการรับมอบ จัดเก็บ และส่งมอบสินค้า/ตู้สินค้าผ่านแดนของท่าเรือกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๕๙ นั้น เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของระเบียบฯ แล้ว แม้เนื้อหาบางส่วนจะเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติภายในของการทำเรือแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับการรับมอบ และการเก็บรักษาสินค้า/ตู้สินค้าผ่านแดน แต่ในหมวด ๒ ของระเบียบดังกล่าวได้กำหนดกฎเกณฑ์ให้เจ้าของสินค้า บริษัทเจ้าของตู้สินค้า หรือตัวแทนต้องดำเนินการในหลายเรื่อง เช่น ข้อ ๗.๑ - ๗.๓^{๗๐} กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการนำสินค้า/ตู้สินค้าผ่านแดนออกจากท่าเรือกรุงเทพ

^{๖๖} มาตรา ๘ ข้อมูลข่าวสารที่ต้องลงพิมพ์ตามมาตรา ๗ (๔) ถ้ายังไม่ได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษานำมาใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ใดไม่ได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะรู้ถึงข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเป็นจริงมาก่อนแล้วเป็นเวลาพอสมควร

^{๖๗} ข้อ ๒ ให้ผู้ขออนุญาต หรือผู้รับผิดชอบรถทุกชนิดดำเนินการปรับปรุงแก้ไขและบำรุงรักษาสภาพเครื่องยนต์ให้มีค่าควันดำ ค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์และค่าก๊าซไฮโดรคาร์บอน รวมทั้งระดับเสียงของรถยนต์อยู่ในเกณฑ์ตามที่ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานค่าควันดำของรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์แบบจุดระเบิดด้วยการอัด เรื่อง กำหนดมาตรฐานค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์และก๊าซไฮโดรคาร์บอนจากท่อไอเสียรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์แก๊สโซลีน และเรื่อง กำหนดระดับเสียงของรถยนต์ กำหนดไว้

^{๖๘} ข้อ ๓ การทำเรือแห่งประเทศไทย ได้ขอความร่วมมือกรมการขนส่งทางบก เพื่อตรวจวัดควันดำและเสียงของรถบรรทุกที่ผ่านเข้า - ออก ในเขตท่าเรือกรุงเทพ และหากรถคันใดมีค่าการตรวจวัดควันดำ และเสียงไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน การทำเรือแห่งประเทศไทยจะไม่อนุญาตให้รถคันดังกล่าวเข้ามาในเขตท่าเรือกรุงเทพ จนกว่าจะดำเนินการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานกำหนด ทั้งนี้อาจพิจารณาไม่ต่ออายุบัตรอนุญาตของผู้ขออนุญาตรายนั้นในปีถัดไปด้วย

^{๖๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๗๐} ข้อ ๗ เมื่อเจ้าของสินค้า หรือตัวแทนประสงค์จะนำสินค้าหรือตู้สินค้าผ่านแดนออกจากท่าเรือกรุงเทพให้ดำเนินการดังนี้

๗.๑ เจ้าของสินค้า หรือตัวแทนยื่นใบขนสินค้าผ่านแดน และดำเนินพิธีการตรวจปล่อยกับหน่วยงานศุลกากรประจำคลังสินค้าผ่านแดน
(มีต่อหน้าถัดไป)

หรือในข้อ ๑๐.๒^๖ กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการขออนุญาตเปิดตู้คอนเทนเนอร์เพื่อขนถ่ายสินค้า เข้าเก็บในคลังสินค้าตักค้าง ในกรณีที่มีตู้สินค้าผ่านแดนตักค้างในประเทศไทยเกิน ๙๐ วัน ซึ่งกฎเกณฑ์ ดังกล่าวแม้ว่าจะใช้บังคับเฉพาะเจ้าของสินค้า บริษัทเจ้าของตู้สินค้า หรือตัวแทน แต่ก็มีผลบังคับเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้องดังกล่าว โดยมีได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ดังนั้น ระเบียบดังกล่าวจึงเป็นกฎที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา ๗ (๔)^๗ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ที่การทำเรือแห่งประเทศไทยในฐานะหน่วยงานของรัฐ จะต้องส่งลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

อนึ่ง หากพิจารณามาตรา ๗^๘ (๑) (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ประกอบการตีความคำว่า “กฎ” ใน (๔) แล้ว ย่อมเห็นได้ชัดว่า “กฎ” ที่จะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา นั้น หากต้องใช้กับบุคคลทั่วไปทุกคนไม่ แต่ต้องใช้เป็นการทั่วไปกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ นั้น



(นายดิศทัต โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๖๐

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๕)

๗.๒ เจ้าของสินค้า หรือตัวแทนนำใบสั่งปล่อยของบริษัทตัวแทนเรือ (Delivery Order : D/O) ให้พนักงานแผนกคลังสินค้าผ่านแดน บันทึกน้ำหนักของสินค้า/ตู้สินค้า หรือบันทึกปริมาตรของสินค้ายานพาหนะหรือสินค้าขนาดใหญ่ที่ไม่บรรจุหีบห่อลงใน D/O ให้ถูกต้องตรงตามจริง และบันทึกจำนวนสินค้าด้านหลังใบขนส่งสินค้าผ่านแดน

๗.๓ เจ้าของสินค้า หรือตัวแทนยื่น D/O ชำระค่าภาระสินค้าผ่านแดนที่ศูนย์ชำระค่าภาระ และค่าบริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) และรับเอกสารใบรับของจากท่าเรือกรุงเทพ (Wharf Receipt) ใบเสร็จรับเงิน/ใบกำกับภาษี ใบอนุญาตนำรถเข้าเขต การท่าเรือแห่งประเทศไทย/ใบกำกับสินค้า หรือใบอนุญาตนำสินค้าออกนอกเขต (Gate Ticket) เพื่อนำกลับมาติดต่อแผนกสินค้าผ่านแดน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ข้อ ๑๐ ในกรณีสินค้าผ่านแดนตักค้างอยู่ในประเทศไทย ครบ ๙๐ วัน นับแต่วันนำเข้า ให้ถือว่าสินค้าผ่านแดนนั้นเป็นของตักค้าง และฝ่ายไทยสามารถดำเนินการกับสินค้านี้ได้เช่นเดียวกับของตักค้างตามกฎหมายของประเทศไทย โดยดำเนินการดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

๑๐.๒ ตู้สินค้า FCL หรือ LCL ผ่านแดนตักค้าง ให้บริษัทเจ้าของตู้สินค้าหรือตัวแทนยื่นแบบขออนุญาตเปิดตู้คอนเทนเนอร์ต่อศุลกากรประจำคลังสินค้าผ่านแดน เพื่อขออนุญาตเปิดตู้สินค้าขนถ่ายเข้าเก็บในคลังสินค้าตักค้าง หากพบว่าสินค้าขาดหรือเกินจากบัญชีสินค้าสำหรับเรือ ให้บริษัทเจ้าของตู้สินค้าหรือตัวแทนดำเนินการขอแก้ไขบัญชีสินค้าสำหรับเรือให้ถูกต้อง

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^๘มาตรา ๗ หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

(๑) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน

(๒) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน

(๓) สถานที่ติดต่อเพื่อรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ

(๔) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

ฯลฯ

ฯลฯ