

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การดำเนินคดีอาญาในกรณีที่มีประกาศกระทรวงฉบับใหม่ยกเลิกฉบับเดิม ซึ่งกำหนดองค์ประกอบของความผิดทางอาญา ต้องด้วยมาตรา ๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่ (แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๓๖๙/๒๕๕๒)

กรมสอบสวนคดีพิเศษได้มีหนังสือที่ ยช ๐๘๐๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมสอบสวนคดีพิเศษได้ขอหารือแนวปฏิบัติเกี่ยวกับ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินคดีอาญาภายหลังศาลปกครองกลาง มีคำสั่งทุเลาการใช้บังคับประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมที่ให้ยกเลิกข้อกำหนดวัตถุอันตราย (เรื่องเสร็จที่ ๓๖๙/๒๕๕๒) ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ได้เคยให้ความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ความผิดฐานนำเข้าวัตถุอันตรายชนิดที่ ๓ โดยไม่ได้รับ อนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นความผิดทางอาญาตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง ประกอบกับ มาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยความผิดฐานนี้จะเกิดขึ้นได้ ต่อเมื่อประกอบด้วยเงื่อนไขประการสำคัญ คือ วัตถุอันตรายที่นำเข้าต้องเป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ ๓ ซึ่งถูกประกาศกำหนดโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการ วัตถุอันตรายตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายฯ ด้วยเหตุนี้ ประกาศกระทรวง อุตสาหกรรมที่ออกตามความในมาตรา ๑๘ จึงเป็นส่วนสำคัญขององค์ประกอบความผิดทางอาญา ฐานนำเข้า (รวมถึงการผลิต การส่งออก และการมีไว้ในครอบครอง) ซึ่งวัตถุอันตรายชนิดที่ ๓ ฉะนั้น เมื่อต่อมาได้มีประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๒ ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ กำหนดให้ ยกเลิก SULFUR CAS NO. 7704-34-9 ออกจากบัญชีวัตถุอันตรายชนิดที่ ๓ (ที่อยู่ในความรับผิดชอบ ของกรมโรงงานอุตสาหกรรม) ตามบัญชี ก. แนบท้ายประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อ วัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ย่อมทำให้การนำเข้า SULFUR นั้น (ซึ่งเดิมเคยเป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ ๓) ไม่เป็นความผิดทางอาญาอีกต่อไป เนื่องจากขาดองค์ประกอบ ความผิดทางอาญา ดังนั้น ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย (ฉบับที่ ๖)ฯ จึงมีผลดังเช่นกฎหมายที่บัญญัติในภายหลังว่าการกระทำเช่นนั้นไม่เป็นความผิดต่อไป ตามมาตรา ๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้ กรณีอาจเทียบเคียงได้กับคำพิพากษา ศาลฎีกาที่ ๙๕๕/๒๕๕๐

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๒/๑๔๙ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประเด็นที่สอง เห็นว่า ข้อ ๗๒ วรรคสี่ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้คำสั่งศาลที่ให้ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง มีผลเมื่อผู้ออกกฎหรือคำสั่งได้รับแจ้งคำสั่งนั้นแล้ว ในกรณีนี้คำสั่งของศาลปกครองกลางที่ให้ทุเลาการใช้บังคับประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย (ฉบับที่ ๖)ฯ จึงมีผลตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป โดยคำสั่งทุเลาการใช้บังคับประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย (ฉบับที่ ๖)ฯ มีผลทางกฎหมายเพียงว่า ให้รอการใช้บังคับประกาศดังกล่าวไว้ก่อนจนกว่าคดีจะถึงที่สุด หรือจนกว่าศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ขณะนี้ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย (ฉบับที่ ๖)ฯ จึงยังไม่ถูกเพิกถอน ดังนั้น ก่อนวันที่คำสั่งศาลปกครองกลางที่ให้ทุเลาการใช้บังคับประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย (ฉบับที่ ๖)ฯ จะมีผลใช้บังคับ ผู้นำเข้า (รวมถึงการผลิต การส่งออก และการมีไว้ในครอบครอง) ซึ่ง SULFUR CAS NO. 7704-34-9 ย่อมพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิดตามนัยมาตรา ๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายอาญา ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในประเด็นที่หนึ่ง การดำเนินคดีต่อไปจึงไม่อาจกระทำได้แต่อย่างไรก็ดี หากต่อมาศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม (ฉบับที่ ๖)ฯ โดยให้การเพิกถอนนั้นมีผลย้อนหลังไปตั้งแต่ต้น ก็จะทำให้การนำเข้า SULFUR CAS NO. 7704-34-9 อันเป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ ๓ โดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นความผิดตามมาตรา ๒๓ ประกอบกับมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายฯ ซึ่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจดำเนินคดีได้ เมื่อการบังคับใช้กฎหมายยังไม่เป็นการแน่นอน จึงควรรอการดำเนินการเกี่ยวกับคดีไว้ก่อนจนกว่าศาลปกครองกลางจะได้มีคำพิพากษา

ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมของรัฐดำเนินการอย่างถูกต้องตามกฎหมายรวดเร็ว เป็นธรรมแก่ประชาชน และเพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย กรมสอบสวนคดีพิเศษ จึงขอหารือว่า

๑. การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น. ๑๑๓๑๐/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๒ ให้ถือปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๒ (๒) กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นท้ายบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้นว่าควรรอการดำเนินการเกี่ยวกับคดีไว้ก่อนจนกว่าศาลปกครองกลางจะได้มีคำพิพากษา และบัดนี้ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาแล้วให้ยกฟ้องตามคดีหมายเลขแดงที่ ๑๗๕๗-๑๗๖๐/๒๕๕๕ แต่จากการสอบถามไปยังสำนักงานศาลปกครองได้รับแจ้งว่าคดียังไม่ถึงที่สุด เนื่องจากว่าที่ร้อยเอก ภาดร ผลาพิบูลย์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๕ กรมสอบสวนคดีพิเศษควรจะดำเนินการตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือควรรอจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำพิพากษาก่อน

๒. กรมสอบสวนคดีพิเศษควรจะดำเนินการอย่างไรเมื่อความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ ๓๖๙/๒๕๕๒ ซึ่งมีความเห็นว่า “ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุดิบอันตราย (ฉบับที่ ๖)”ฯ จึงมีผลดังเช่นกฎหมายที่บัญญัติในภายหลังว่าการกระทำเช่นนั้นไม่เป็นความผิดต่อไปตามมาตรา ๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายอาญา” แต่ขณะนี้ ศาลฎีกาได้วินิจฉัยกลับตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๒๐๙๗/๒๕๕๕ ว่า “ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ใช่กฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง...” นอกจากนี้ ยังมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๔๘๙/๒๕๓๑ พิพากษาว่า “ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ให้โรงงานบางประเภทได้รับยกเว้นจากการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับการขอใบอนุญาตทั้งหมดไม่ใช่กฎหมาย จึงไม่มีผลบ่งชี้ การกระทำซึ่งเป็นความผิดอันได้กระทำก่อนประกาศฉบับนี้ใช้บังคับตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ วรรคสอง” พิพากษาในแนวเดียวกันอีกด้วย จึงเป็นเหตุสำคัญให้ต้องร้องขอให้ คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นอีกครั้ง

๓. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ในประเด็นที่หนึ่ง ที่ระบุว่า “ดังนั้น ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุดิบอันตราย (ฉบับที่ ๖)”ฯ จึงมีผลดังเช่นกฎหมายที่บัญญัติในภายหลังว่าการกระทำเช่นนั้นไม่เป็นความผิดต่อไปตามมาตรา ๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้ กรณีอาจเทียบเคียงได้กับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๕๕/๒๕๔๐” นั้น มีผลทำให้สิทธิภาคีอาญามาฟ้องย่อมระงับไปตามมาตรา ๓๙ (๕) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมสอบสวนคดีพิเศษ โดยมีผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (กรมสอบสวนคดีพิเศษ) กระทรวงอุตสาหกรรม (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) สำนักงานศาลปกครอง และสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นสมควรให้ความเห็นเป็น ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรมสอบสวนคดีพิเศษควรดำเนินการตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ ๓๖๙/๒๕๕๒ หรือควรรอจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำพิพากษาก่อน

ประเด็นที่สอง โดยเหตุที่มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๒๐๙๗/๒๕๕๕ พิพากษาว่า “ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ใช่กฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง จึงไม่มีผลบ่งชี้การกระทำของจำเลยซึ่งเป็นความผิด...” จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา ให้ความเห็นในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าวแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า คดีที่พิพาทกันในศาลปกครองนั้นผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด หากศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเป็นตามคำพิพากษาศาลปกครองกลางไม่เพิกถอนประกาศดังกล่าว คดีที่กรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการอยู่ก็ย่อมระงับไปตามมาตรา ๓๙ (๕)^๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กรมสอบสวนคดีพิเศษจึงควรรองกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำพิพากษาเสียก่อน

ประเด็นที่สอง เห็นว่า ความผิดฐานนำเข้าวัตถุอันตรายชนิดที่ ๓ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นความผิดอาญาตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง^๒ ประกอบกับมาตรา ๗๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น จะต้องประกอบด้วยประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งถือเป็นการกำหนดองค์ประกอบของความผิดทางอาญา เมื่อมีการออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่มีผลทำให้ SULFUR CAS NO. 7704-34-9 วัตถุอันตรายชนิดที่ ๓ (ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมโรงงานอุตสาหกรรม) ตามบัญชี ก. แนบท้ายประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๙ ไม่เป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ ๓ อีกต่อไป ย่อมทำให้การนำเข้า SULFUR CAS NO. 7704-34-9 โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่เป็นความผิดต่อไป ดังนั้น ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย (ฉบับที่ ๖)^๔ จึงมีผลดังเช่นบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติในภายหลังตามมาตรา ๒ วรรคสอง^๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งแตกต่างจากประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการตามคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๒๒๐๙๗/๒๕๕๕ ซึ่งศาลฎีกาเห็นว่า “ตามประกาศฉบับที่ ๓ คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ช่วงเวลาที่ออกประกาศและในพื้นที่ที่ใช้บังคับได้พ้นระยะเวลาจำนำข้าวและมีข้าวเปลือกนาปรังออกสู่ตลาดจำนวนมากและเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและไม่เป็นอุปสรรคในการซื้อขายข้าวเปลือก

^๑มาตรา ๓๙ สิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไป ดังต่อไปนี้

๑.ล๑ ๑.ล๑

(๕) เมื่อมีกฎหมายออกใช้ภายหลังการกระทำผิดยกเลิกความผิดเช่นนั้น

๑.ล๑ ๑.ล๑

^๒มาตรา ๒๓ ภายใต้งบบังคับบทบัญญัติมาตรา ๓๖ ห้ามมิให้ผู้ใดผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายชนิดที่ ๓ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

๑.ล๑ ๑.ล๑

^๓มาตรา ๗๓ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^๔มาตรา ๒ บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

ถ้าตามบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง การกระทำเช่นนั้นไม่เป็นความผิดต่อไป ให้ผู้ที่ได้กระทำการนั้นพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิด และถ้าได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษแล้ว ก็ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดนั้น ถ้ารับโทษอยู่ก็ให้การลงโทษนั้นสิ้นสุดลง

ระหว่างผู้ประกอบการโรงสีและเกษตรกร สมควรยกเลิกมาตรการการควบคุมการขนย้ายดังกล่าว จึงออกประกาศฉบับที่ ๓ ยกเลิกประกาศฉบับที่ ๒ ซึ่งมีผลทำให้บุคคลสามารถขนย้ายข้าวเปลือก หรือข้าวสารได้โดยไม่เป็นความผิดตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศเป็นต้นไป ดังนั้น ประกาศฉบับนี้ จึงไม่ใช่กฎหมายที่บัญญัติในภายหลังว่าการกระทำของผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามประกาศ ฉบับที่ ๑ ไม่เป็นความผิดแต่อย่างใด” คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) จึงยืนยันตามความเห็น ในเรื่องเสรีจี้ที่ ๓๖๙/๒๕๕๒^๕

(นายดิศทัต โทตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๕๙

^๕บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินคดีอาญาภายหลังศาลปกครองกลาง มีคำสั่งทุเลาการใช้บังคับประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมที่ให้ยกเลิกข้อกำหนดวัตถุอันตราย ส่งพร้อมหนังสือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ต่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๕๕๕ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี