

ที่ นร ๐๙๐๑/ ๐๒๓๓

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

เรื่อง การยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติและคำสั่งอื่นที่มีลักษณะเดียวกัน

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- อ้างถึง (๑) หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๕๖๐
ลงวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๖
(๒) หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๓๕๒๖
ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๖

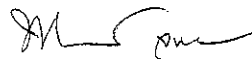
สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ
ฉบับที่ ๕๔

ตามหนังสือที่อ้างถึง (๑) ความว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้ยกเลิกประกาศ
ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๕ (ควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึง
ความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน) โดยมอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไป
ดำเนินการแล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายในปี ๒๕๕๖ ซึ่งต่อมาสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกาได้มีหนังสือตามที่อ้างถึง (๒) รายงานผลการพิจารณาเบื้องต้นของคณะกรรมการ
กฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ให้คณะรัฐมนตรีทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการปรับปรุงกฎหมาย
ดังกล่าว ซึ่งจะต้องพิจารณาโดยรอบคอบและใช้ระยะเวลาพอสมควร และหากดำเนินการแล้วเสร็จ
เมื่อใดจะได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๕) ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวเสร็จแล้ว
ดังมีรายละเอียดปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การยกเลิกประกาศของ
คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักอำนวยการ

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙

ฝ่ายกฎหมายการค้าและอุตสาหกรรม

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๓๒๗

โทรสาร ๐ ๒๒๒๖ ๕๑๕๘

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th

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 (ควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน) ได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รับไปดำเนินการแล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือที่ นร ๐๕๐๑/๓๕๒๖ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีรายงานผลการพิจารณาเบื้องต้นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ให้คณะรัฐมนตรีทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว ซึ่งจะต้องพิจารณาโดยรอบคอบและใช้ระยะเวลาพอสมควร และหากดำเนินการแล้วเสร็จเมื่อใดจะได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไปนั้น

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 เป็นกฎหมายที่ควบคุมการประกอบกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหลายกระทรวง และในปัจจุบันกระทรวงที่รับผิดชอบยังใช้บทบัญญัติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ควบคุมการประกอบกิจการตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

๑.๑ การธนาคาร ได้แก่ กิจการรับฝากโลหะทองคำและการประกอบธุรกิจ

บัตรเครดิต

กระทรวงการคลังได้มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ โดยกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือแจ้งความเห็นมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า^๑ ในปัจจุบันมีความจำเป็นต้องกำกับดูแลการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตของผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงิน เนื่องจากเป็นกิจการที่มีผลกระทบต่อระบบการเงินระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม และกระทบต่อความปลอดภัยหรือผาสูกของประชาชนโดยตรง กระทรวงการคลังจึงได้อาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมดูแลการประกอบกิจการดังกล่าว ดังนั้น หากจะตราพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ก็จะต้องกำหนดบทเฉพาะกาลให้ประกาศของกระทรวงการคลังมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะออกกฎหมายเฉพาะมากำกับดูแลกิจการนั้น หรือรอให้มีการออกกฎหมายเฉพาะก่อนที่จะยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ โดยกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่า ในปัจจุบันภาคธุรกิจได้มีการพัฒนารูปแบบและวิธีการในการประกอบธุรกิจอย่างรวดเร็ว ดังนั้น การมีกฎหมายกลางที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลกิจการดังกล่าวได้เช่นเดียวกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ จึงยังมีความจำเป็นอยู่ และในปัจจุบันกระทรวงการคลังได้เสนอร่างพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.ซึ่งเป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้สามารถออกกฎหมายลำดับรองเพื่อใช้ในการกำกับดูแลกิจการที่มีลักษณะเป็นธุรกิจการเงินที่ยังไม่มีกฎหมายควบคุมโดยเฉพาะได้ แต่เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และในขณะนี้ยังไม่มีมติชัดเจนว่าสภาผู้แทนราษฎรจะยืนยันร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวหรือไม่ ดังนั้น จึงสมควรที่จะตราพระราชบัญญัติที่มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางในลักษณะเดียวกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ขึ้นใช้บังคับแทน เพื่อให้สามารถออกกฎหมายลำดับรองกำกับดูแลกิจการที่ยังมิได้มีกฎหมายควบคุมโดยเฉพาะได้อย่างรวดเร็วและทันต่อสถานการณ์

๑.๒ การเดินอากาศ ได้แก่ การประกอบกิจการเดินอากาศและการทำการบินเพื่อการสำรวจหรือทำแผนที่

กระทรวงคมนาคมเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ โดยกระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือแจ้งความเห็นมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสรุปความได้ว่า^๒ ควรยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ เนื่องจากมีข้อความบางตอนล้าสมัยโดยเฉพาะชื่อของกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยตราพระราชบัญญัติที่มีลักษณะ

^๑ หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๑๐๐๖/๑๖๕๔๕ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๗ และหนังสือธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ธปท. สกม. ๑๐๔๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๗

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

เป็นกฎหมายกลางทำนองเดียวกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ ขึ้นใช้บังคับแทน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวจะมีความยุ่งยากเนื่องจากต้องมีผู้รักษาการหลายคนและกิจการของแต่ละหน่วยงานหลังจากการปฏิรูประบบราชการมีความซับซ้อนหลากหลายมากขึ้น จึงต้องวิเคราะห์ข้อดี ข้อเสีย และแนวทางในการปรับปรุงรูปแบบของการตรากฎหมายให้เหมาะสม โดยเฉพาะกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพและระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารกำหนดสาระสำคัญของการประกอบกิจการได้อย่างกว้างขวาง ดังนั้น จึงควรให้แต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบตราพระราชบัญญัติหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อควบคุมดูแลเฉพาะกิจการอันกระทบต่อความปลอดภัยหรือผาสึกของประชาชนที่ตนรับผิดชอบอยู่เป็นกฎหมายเฉพาะ ซึ่งขณะนี้กระทรวงคมนาคมกำลังเร่งรัดปรับปรุงกฎหมายของหน่วยงานในสังกัดให้ทันสมัย และรวมกฎหมายหลายฉบับที่มีลักษณะเดียวกันไว้ด้วยกัน ทั้งนี้ ในการดำเนินการดังกล่าวต้องใช้เวลาพอสมควร ดังนั้น หากจะมีการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ ก่อนที่กฎหมายเฉพาะจะแล้วเสร็จ ก็ควรให้มีบทเฉพาะกาลรองรับให้การควบคุมดูแลกิจการของแต่ละหน่วยงานดำเนินการต่อไปได้

๑.๓ การเดินเรือ ได้แก่ กิจการทำเรือเดินทะเล

กระทรวงคมนาคม เป็นหน่วยงานรับผิดชอบซึ่งมีความเห็นตามที่ได้กล่าวมาแล้วในกิจการการเดินอากาศ รายละเอียดปรากฏตาม ๑.๒

๑.๔ การประปา ได้แก่ การให้สัมปทานประกอบกิจการประปา

ขณะนี้อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งกรมทรัพยากรน้ำได้มีหนังสือแจ้งความเห็นมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า^๙ ในการควบคุมกิจการประปาที่ผ่านมามีปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ เนื่องจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ ไม่ชัดเจน และในปัจจุบันมีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดเกี่ยวกับกิจการประปาซึ่งเข้าข่ายยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตหรือสัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ เช่น พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ พระราชบัญญัติการประปาสวนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่กฎหมายดังกล่าวก็ไม่ครอบคลุมการดำเนินกิจการประปาทุกพื้นที่ของประเทศ จึงสมควรมีกฎหมายกลางเพื่อควบคุมกิจการประปาให้ครอบคลุมทั้งหมดเพื่อความปลอดภัยหรือผาสึกของประชาชน โดยกฎหมายกลางดังกล่าวควรมีรายละเอียดและขั้นตอนการดำเนินการด้านกฎหมายให้ชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่

^๙ หนังสือกรมทรัพยากรน้ำ ที่ ทส ๐๖๑๔/๕๔๗๓ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๗

๑.๕ การไฟฟ้า ได้แก่ การให้สัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้า

ขณะนี้อยู่ในความรับผิดชอบของกรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน ซึ่งกระทรวงพลังงานได้มีหนังสือแจ้งความเห็นมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า^๑ ปัจจุบันกรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าได้ให้สัมปทานตามข้อ ๓ (๗) ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ ประมาณ ๘๐ ราย และในขณะนี้กระทรวงพลังงานกำลังอยู่ระหว่างจัดตั้งองค์การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ซึ่งจะมีกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าบังคับใช้ในอนาคต ส่วนการผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซปิโตรเลียมเหลวโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารตามข้อ ๓ (๘) ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ นั้นยังไม่มีการออกประกาศตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ มาควบคุม ซึ่งในอนาคตกำลังจะออกประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และมาตรฐานความปลอดภัยเกี่ยวกับวัตถุอันตราย (ก๊าซปิโตรเลียมเหลว) โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ อย่างไรก็ตาม เพื่อสนองนโยบายของรัฐที่จะยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ กรมธุรกิจพลังงานจึงเห็นควรให้มีการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ โดยการตราพระราชบัญญัติที่มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางขึ้นใช้บังคับแทนหรือยกเลิกเมื่อมีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับกิจการนั้น ๆ มาใช้บังคับ

๑.๖ กิจการคลังสินค้า ไฮโล และห้องเย็น

กระทรวงพาณิชย์เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ โดยกระทรวงพาณิชย์ได้แจ้งความเห็นมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า^๒ กิจการคลังสินค้า กิจการไฮโล และกิจการห้องเย็นเป็นกิจการที่กระทบต่อความปลอดภัยและผาสุกของประชาชน จึงจำเป็นต้องมาตรการกำกับดูแลกิจการดังกล่าวไว้ โดยใช้แนวทางการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ แล้วตราเป็นพระราชบัญญัติที่มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางมีข้อกำหนดให้มีการขออนุญาตประกอบกิจการคลังสินค้า ไฮโล และห้องเย็น โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการอนุญาตไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวทำนองเดียวกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ ขึ้นใช้บังคับแทน

๒. ผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงและความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ ซึ่งแจ้งว่าไม่ขัดข้องที่จะยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ แต่มีความจำเป็นต้องควบคุมกิจการที่อยู่ภายใต้บังคับของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ โดยแต่ละหน่วยงานมีความประสงค์ให้มีการตราพระราชบัญญัติซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายกลางขึ้นมาควบคุมกิจการดังกล่าวต่อไปแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

^๑ หนังสือกระทรวงพลังงาน ด่วนมาก ที่ พน ๐๒๐๑/๑๙๔๑ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๗

^๒ หนังสือกระทรวงพาณิชย์ ที่ พณ ๐๒๐๑/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๗

๒.๑ การยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘

ในปัจจุบันสถานการณ์ของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้กิจการที่อยู่ภายใต้บังคับของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ มีลักษณะเปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

(ก) กิจการบางอย่างไม่มีความจำเป็นต้องควบคุมตามวัตถุประสงค์ที่เคยกำหนดไว้เดิม เช่น กิจการคลังสินค้า ไซโล หรือห้องเย็น เนื่องจากในอดีตการควบคุมกิจการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้มีการกักตุนสินค้าในกรณีประเทศเกิดภาวะขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภค แต่ในปัจจุบันการประกอบกิจการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาคุณภาพของสินค้าและสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ผู้ผลิตสินค้าหรือผู้ประกอบการ วัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการดังกล่าวจึงไม่ใช่เพื่อป้องกันการกักตุนสินค้าดังเช่นในอดีตซึ่งถือเป็นลักษณะของกิจการที่กระทบต่อความปลอดภัยหรือผาสกแห่งสาธารณสุข

(ข) กิจการที่ในปัจจุบันไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการประกอบกิจการหรือไม่เนื่องจากไม่มีการขออนุญาตประกอบกิจการและหน่วยงานที่รับผิดชอบก็ไม่ได้ให้ความสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เช่น การประกอบธุรกิจรับฝากโลหะทองคำ โลหะเงิน หรือโลหะอื่นที่คล้ายคลึงกัน หรือกิจการยุบเรือเป็นเศษเหล็ก เป็นต้น

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

(ง) กิจการที่มีกฎหมายเฉพาะควบคุมอยู่แล้ว เช่น การประกันภัยการธนาคาร หรือการประกอบธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ อันจะเห็นได้ว่ากฎหมายเฉพาะได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบกิจการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคหรือประโยชน์สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกว่าหลักเกณฑ์ทั่วไปที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ และเมื่อมีกฎหมายเฉพาะขึ้นมาควบคุมแล้ว ในปัจจุบันกิจการดังกล่าวจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ตามที่ข้อ ๖^๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ได้บัญญัติไว้

(จ) กิจการที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะควบคุมการประกอบกิจการของเอกชนจึงมีความจำเป็นต้องอาศัยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ในการควบคุมการประกอบกิจการหรือการอนุญาต เช่น การประกอบธุรกิจบัตรเครดิต การประปา หรือการไฟฟ้า เป็นต้น

^๑ ข้อ ๖ ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการตามที่ระบุไว้ในข้อ ๓ หรือข้อ ๔ การประกอบกิจการดังกล่าว ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกิจการนั้น

เมื่อกิจการที่อยู่ภายใต้การควบคุมของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ มีลักษณะที่แตกต่างกัน และในปัจจุบันยังมีความจำเป็นที่ต้องอาศัยกฎหมายดังกล่าว ควบคุมการประกอบกิจการบางประเภทดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ โดยไม่มีกฎหมายเฉพาะมาควบคุมหรือกำกับดูแลกิจการดังกล่าวในขณะนี้ จึงไม่สามารถกระทำได้

๒.๒ การปรับปรุงประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติที่มีลักษณะเป็นกฎหมายกลาง

การดำเนินการปรับปรุงประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายกลางควบคุมกิจการหลายประเภทนั้น จากการศึกษาความเป็นมาในการตราพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันตรายถึงความปลอดภัยหรือพิษแห่งสาธารณชน พ.ศ. ๒๕๗๑^๓ ในขั้นที่จะมีการดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๗๔ นายอาร์ กียอง ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในขณะนั้น ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการตรากฎหมายควบคุมกิจการค้าขายอันตรายถึงความปลอดภัยหรือพิษแห่งสาธารณชนไว้ว่า^๔ โดยหลักเมื่อเกิดการพัฒนาทางด้านพาณิชย์กรรมอุตสาหกรรม หรือเกิดนวัตกรรม ในต่างประเทศจะมีการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อควบคุมการประกอบกิจการค้าขายเพื่อป้องกันประโยชน์สาธารณะ แต่รัฐบาลไทยในขณะที่จะมีการตราพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันตรายถึงความปลอดภัยหรือพิษแห่งสาธารณชน พ.ศ. ๒๕๗๑ ตระหนักว่าประเทศไทยมีกฎหมายเฉพาะเพียงไม่กี่ฉบับ ประกอบกับการจะตรากฎหมายเฉพาะขึ้นมาควบคุมกิจการแต่ละประเภทต้องการเวลาเพื่อศึกษาและยกร่าง และในบางครั้งก็ไม่สามารถนำมาใช้ให้ทันกับสถานการณ์ จึงเป็นการสะดวกในการตรากฎหมายกลางขึ้นมาควบคุมกิจการค้าขายอันตรายถึงความปลอดภัยหรือพิษแห่งสาธารณชน ซึ่งในขณะนั้น ยังไม่มีกฎหมายควบคุมกิจการนั้นเป็นการเฉพาะ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) พิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากในขณะนี้สถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป ประเทศไทยมีกฎหมายเฉพาะควบคุมกิจการต่าง ๆ เพื่อป้องกันประโยชน์สาธารณะและคุ้มครองผู้บริโภคเพิ่มมากขึ้น กิจการที่เคยอยู่ภายใต้บังคับของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ หลายกิจการก็มีการตรากฎหมายออกมาควบคุมเป็นการเฉพาะ และในอดีตการที่สามารถตรากฎหมายกลางให้อำนาจฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดกิจการที่จะควบคุมเพิ่มเติมได้เช่นเดียวกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ เนื่องจากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ไม่มีบทบัญญัติจำกัดอำนาจของรัฐในการตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติของ

^๓ พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันตรายถึงความปลอดภัยหรือพิษแห่งสาธารณชน พ.ศ. ๒๕๗๑ ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔

^๔ บันทึก เรื่อง การควบคุมกิจการค้าขายอันตรายถึงความปลอดภัยหรือพิษแห่งสาธารณชน (เรื่องเสร็จที่ ๙๒/๒๕๗๔)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันที่มีมาตรา ๕๐^๙ บัญญัติให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และการตรากฎหมายดังกล่าวก็จะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภคตามที่มาตรา ๘๗^{๑๐} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ การตรากฎหมายกลางที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดกิจการที่จะควบคุมเพิ่มเติมเช่นเดียวกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ จึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน

นอกจากนั้นการตรากฎหมายกลางขึ้นมาควบคุมกิจการหลายประเภทก็มีปัญหาทางด้านรูปแบบของการบัญญัติกฎหมาย เนื่องจากไม่อาจจะวางหลักเกณฑ์ทั่ว ๆ ไปให้สามารถควบคุมกิจการที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกัน รวมทั้งไม่สามารถกำหนดโทษเพื่อใช้บังคับแก่กิจการร่วมกันทุกกิจการได้ ดังนั้น เมื่อไม่สามารถตรากฎหมายกลางในลักษณะที่ให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดกิจการที่จะควบคุมเพิ่มเติมได้ ประโยชน์หรือความจำเป็นในการตราเป็นกฎหมายกลางจึงหมดไป และไม่คุ้มค่าหรือเหมาะสมเมื่อเปรียบเทียบกับความยุ่งยากทางด้านรูปแบบของการบัญญัติกฎหมายดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

โดยที่ข้อเท็จจริงขณะนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องบางแห่งกำลังดำเนินการตรากฎหมายขึ้นมาควบคุมกิจการที่อยู่ภายใต้บังคับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ เป็นการเฉพาะ ซึ่งเมื่อมีการตรากฎหมายเฉพาะควบคุมกิจการใดแล้ว การประกอบกิจการดังกล่าวก็จะไม่อยู่ภายใต้บังคับของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ อันจะส่งผลให้ความจำเป็นในการบังคับใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ ค่อย ๆ หมดไป ดังนั้น เพื่อให้การยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ มีความเป็นไปได้และเหมาะสม คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) จึงเห็นสมควรเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ดังนี้

(๑) กำหนดเป็นนโยบายให้ชัดเจนว่ากิจการใดที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ ควบคุมอยู่ในปัจจุบันไม่มีความจำเป็นต้องควบคุมอีกต่อไปโดยคำนึงถึงบทบัญญัติมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่วนกิจการใดที่ยังมีความจำเป็นต้องควบคุมก็มอบหมายให้หน่วยงานที่รับผิดชอบไปดำเนินการตราพระราชบัญญัติขึ้นมาควบคุมเป็นการ

มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณูปโภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

มาตรา ๘๗ รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค

เฉพาะให้ครบถ้วน และเมื่อได้มีการตรากฎหมายเฉพาะควบคุมกิจการที่จำเป็นครบถ้วนแล้ว จึงดำเนินการตรากฎหมายยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ ต่อไป

(๒) ในระหว่างที่ยังไม่สามารถยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ หากรัฐบาลมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นมาควบคุมกิจการที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือ ความสะดวกแห่งสาธารณชนเพิ่มเติม รัฐบาลจะต้องไม่อาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ ตราพระราชกฤษฎีกาหรือออกประกาศเพื่อควบคุมกิจการดังกล่าว เนื่องจากไม่สอดคล้องกับ มาตรา ๕๐^{๑๑} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่จะต้องดำเนินการ ตราเป็นกฎหมายเฉพาะ



(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น