

ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496¹

วรรณ ก่อแก้ว²

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบกิจการแพปลา ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี หลักเกณฑ์และหลักกฎหมายการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการจัดระเบียบกิจการแพปลา ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความเข้าใจเรื่องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามกฎหมายที่ไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน หลักเกณฑ์การตรากฎหมายที่ ต้องไม่มีลักษณะเป็นเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และหลักเกณฑ์การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง โดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496 เป็นกฎหมายที่รัฐหรือฝ่ายปกครองเข้าไปแทรกแซงการประกอบอาชีพและจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ซึ่งโดยพื้นฐานมนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพในการกระทำการใด ๆ ก็ตาม ตราบเท่าที่ไม่กระทบหรือสร้างความเดือดร้อนให้คนอื่นหรือส่วนรวม หากฝ่ายปกครองจำเป็นต้องจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพจึงควรจำกัดหรือทำให้กระทบกระเทือนเสรีภาพต่อประชาชนให้น้อยหรือเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และภายใต้หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม หลักความชอบด้วยวิธีการทางปกครอง และหลักการใช้อดุลพินิจกฎหมายที่จะจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานได้นั้นจะต้องมีความชัดเจนเพียงพอที่ประชาชนจะทราบได้ว่ากฎหมายดังกล่าวต้องการจำกัดสิทธิใด และต้องการจำกัดสิทธิดังกล่าวเพียงใดและต้องเป็นกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496 มีการบังคับใช้มาเป็นระยะเวลานาน มีความไม่เหมาะสมกับธุรกิจประมงและการจัดระเบียบกิจการแพปลาขององค์การสะพานปลาในปัจจุบัน บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวยังมีปัญหาเกี่ยวกับการนำกฎหมายไปบังคับใช้ในทางปฏิบัติซึ่งสรุปได้ ดังนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง การไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาตประกอบกิจการแพปลาและกระทำการเป็นผู้ขายทอดตลาดสัตว์น้ำที่สะพานปลา ตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496 ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการแพปลา และมาตรา 30 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการเป็นผู้ขายทอดตลาดสัตว์น้ำที่สะพานปลา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตและเสียค่าธรรมเนียม

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐ สันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ จุฑามาศ นิสารัตน์ และรองศาสตราจารย์ ประเทือง ธนิยผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

โดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาตประกอบกิจการแพปลาหรือกระทำการเป็นผู้ขายทอดตลาดสัตว์น้ำที่สะพานปลาไว้อย่างชัดเจนในบทบัญญัตินี้ดังกล่าว เนื่องจากพระราชบัญญัติการจัดระเบียบกิจการแพปลาเป็นกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ โดยเข้าไปจัดระเบียบในการประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการทำประมง อีกทั้งยังมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าหากบุคคลใดประกอบกิจการแพปลาหรือกระทำการเป็นผู้ขายทอดตลาดสัตว์น้ำที่สะพานปลาโดยไม่ได้รับอนุญาต นอกจากมีสภาพบังคับทางปกครองแล้วยังมีบทลงโทษทางอาญาคือจำคุก ซึ่งกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลเป็นอย่างมาก หากไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ให้ชัดเจนหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่มีกรอบในการใช้ดุลยพินิจอาจใช้อำนาจหน้าที่ตามอำเภอใจเกิดผลเสียหายต่อประชาชน และยังขัดต่อหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม หลักการกระทำทางปกครอง ที่มีหลักการว่าการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามกฎหมายที่ไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน การบัญญัติกฎหมายดังกล่าวจึงต้องมีความชัดเจนและแน่นอน

ประเด็นปัญหาที่สอง กรณีที่พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลาบัญญัติกรณีที่ผู้ประกอบการแพปลาไม่ยอมขายทอดตลาดสินค้าสัตว์น้ำตามมาตรา 33 และกรณีที่ผู้ประกอบการแพปลาที่สะพานปลารับซื้อสินค้าสัตว์น้ำเสียเองมาตรา 35 กรณีดังกล่าวมิได้บัญญัติครอบคลุมถึงการกระทำของผู้ขายทอดตลาดสินค้าสัตว์น้ำ ขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลาที่ต้องการจัดระเบียบกิจการแพปลาโดยจะบังคับใช้กฎหมายกับผู้ประกอบการแพปลาและผู้ขายทอดตลาดสินค้าสัตว์น้ำให้เกิดการแข่งขันในการประกอบกิจการอย่างเสรีและเป็นธรรม เพื่อให้ชาวประมงและประชาชนได้รับประโยชน์ การตรากฎหมายให้เกิดผลต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งทำให้เกิดความไม่เสมอภาคเป็นการต้องห้ามซึ่งกฎหมายการจัดระเบียบกิจการแพปลาเป็นกฎหมายที่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล การตรากฎหมายจึงต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จึงเห็นว่า การบัญญัติกฎหมายให้เกิดผลเสียหายแก่ผู้ประกอบการแพปลาฝ่ายเดียว เป็นการตรากฎหมายที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ก่อให้เกิดไม่เสมอภาคระหว่างผู้ประกอบการแพปลาและผู้ขายทอดตลาดสินค้าสัตว์น้ำขัดกับหลักความเสมอภาคและหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ

ประเด็นปัญหาที่สาม กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ยอมออกใบอนุญาต อธิบดีสั่งให้หยุดกระทำการ หยุดขายทอดตลาดสินค้าสัตว์น้ำ หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา 37 พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496 นั้นได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์โดยให้ผู้ที่รับคำสั่งยื่นอุทธรณ์ต่ออธิบดีภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง และให้อธิบดีส่งคำอุทธรณ์นั้นไปยังรัฐมนตรีภายในเจ็ดวันนับแต่วันได้รับคำอุทธรณ์ ซึ่งเป็นการอุทธรณ์ชั้นเดียวและไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของรัฐมนตรีไว้ เมื่อพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลาได้มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ย่อมไม่สามารถนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

อันเป็นกฎหมายกลางมาใช้บังคับได้ ดังนั้นระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์จึงเป็นดุลยพินิจของรัฐมนตรี รัฐมนตรีอาจใช้ดุลพินิจพิจารณาอุทธรณ์เป็นระยะเวลานาน เนื่องจากกฎหมายไม่ได้บัญญัติระยะเวลาไว้ ประกอบกับการอุทธรณ์ไม่ได้กำหนดให้เป็นเหตุให้ทุเลการบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ อาจส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการแพปลาหรือผู้ขายทอดตลาดสินค้าสัตว์น้ำ ต้องหยุดประกอบการจนกว่า รัฐมนตรีจะพิจารณาแล้วเสร็จ รวมถึงกระทบชาวประมงหรือลูกจ้างแพปลาที่ต้องหยุดงานด้วย อีกทั้งยังอาจทำให้ประชาชนที่ยังไม่เข้าใจวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอาจนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองพื้นระยะเวลา การฟ้องคดี ทำให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองที่เป็นองค์การตุลาการ

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ.2496 ในประเด็น ต่างๆ นั้น เห็นสมควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาเพื่อให้การดำเนินการจัดระเบียบกิจการแพปลาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดย ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาตประกอบการแพปลาและ กระทำการเป็นผู้ขายทอดตลาดสินค้าสัตว์น้ำที่สะพานปลา

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการบัญญัติเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาตไว้ให้ชัดเจนใน บทบัญญัติของมาตรานั้นๆ กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการ ดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน จึงควรแก้ไขโดยการบัญญัติเพิ่มเติมว่า “หลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขให้เป็นที่ไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” มาตรา 29 จึงควรแก้ไขเป็น “ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบการแพปลา เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตและเสียค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติ ดังกล่าว หลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขให้เป็นที่ไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” และมาตรา 30 จึงควร แก้ไขเป็น “ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการเป็นผู้ขายทอดตลาดสินค้าสัตว์น้ำที่สะพานปลา เว้นแต่จะได้รับ ใบอนุญาตและเสียค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัตินี้ หลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขให้เป็นที่ไปตามที่ กำหนดในกฎกระทรวง”

สาเหตุที่ต้องกำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในกฎกระทรวง เนื่องจากการตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายแม่บทไว้ ทั้งหมด อาจมีเนื้อหาของบทบัญญัติเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นการยุ่งยากและหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมที่เป็นเรื่อง เล็กน้อยซึ่งหากจะต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตามกระบวนการที่ต้องผ่านการพิจารณาโดยฝ่ายนิติ บัญญัติอาจระยะเวลาในการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมที่นาน ทำให้การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐล่าช้าไม่ ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบันนั่นเอง

2. ปัญหาเกี่ยวกับกรณีที่ผู้ประกอบกิจการแพปลาไม่ยอมขายทอดตลาดสินค้าสัตว์น้ำตามมาตรา 33 หรือผู้ประกอบกิจการแพปลาที่สะพานปลาได้รับซื้อสินค้าสัตว์น้ำเสียเอง มาตรา 35 ที่บัญญัติไม่ครอบคลุมถึงผู้ขายทอดตลาดสินค้าสัตว์น้ำ

จากปัญหาของการบัญญัติกฎหมายบทบัญญัติทั้งสองมาตราของพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496 ดังกล่าวมิได้ครอบคลุมถึงผู้ขายทอดตลาดสินค้าสัตว์น้ำนั้น อันเป็นการตรากฎหมายที่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบกิจการแพปลา หากผู้ขายทอดตลาดสินค้าสัตว์น้ำมีการกระทำความผิดตามมาตราดังกล่าวก็จะไม่เป็นความผิด เนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้หรือบัญญัติเป็นความผิด ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของมาตราดังกล่าวบัญญัติขึ้นเพื่อต้องการคุ้มครองประโยชน์ส่วนได้เสียของชาวประมงและประชาชนจากการกระทำดังกล่าว

ดังนั้น เพื่อไม่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเกิดความเสมอภาคกันระหว่างผู้ประกอบกิจการแพปลาและผู้ขายทอดตลาดสินค้าสัตว์น้ำ และการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการควบคุมดูแลกิจการแพปลาเพื่อเกิดประโยชน์สูงสุดแก่สาธารณะ ผู้ศึกษาเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมคำว่า “หรือผู้ขายทอดตลาดสินค้าสัตว์น้ำ” มาตรา 33 จึงควรแก้ไขเป็น “ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการแพปลาหรือผู้ขายทอดตลาดสินค้าสัตว์น้ำไม่ยอมขายทอดตลาดสินค้าสัตว์น้ำ รัฐมนตรีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้องค์การสะพานปลาดำเนินการขายทอดตลาดสินค้าสัตว์น้ำที่สะพานปลาเสียเองก็ได้” และมาตรา 35 จึงควรแก้ไขเป็น “ห้ามมิให้ผู้ประกอบกิจการแพปลาหรือผู้ขายทอดตลาดสินค้าสัตว์น้ำที่สะพานปลาได้รับซื้อสินค้าสัตว์น้ำเสียเอง เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากเจ้าของสินค้าสัตว์น้ำนั้น ในกรณีเช่นนี้ ห้ามมิให้เรียกเก็บค่าขนถ่ายจากเจ้าของสินค้าสัตว์น้ำนั้น”

3. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ยอมออกใบอนุญาต หรือในกรณีที่อธิบดีสั่งให้หยุดกระทำกิจการแพปลา หรือหยุดขายทอดตลาดสินค้าสัตว์น้ำ หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา 37

จากปัญหาของการบัญญัติกฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496 ที่บัญญัติแต่เพียงขั้นตอนและวิธีการอุทธรณ์ แต่ไม่กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ การกำหนดหลักเกณฑ์และกรอบระยะเวลาในการพิจารณาให้ชัดเจนแก่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ก็เพื่อลดการใช้ดุลพินิจด้วย ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์จะเป็นไปตามเงื่อนไขเวลาที่กฎหมายกำหนด ทำให้ไม่เกิดข้อโต้แย้งเรื่องระยะเวลา และทำให้ประชาชนทราบแนวทางการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ หากประสงค์จะฟ้องศาลก็สามารถนำคดีไปฟ้องศาลปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนด

ผู้ศึกษาเสนอแนะควรแก้ไขมาตรา 37 จึงควรแก้ไขเป็น “ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ยอมออกใบอนุญาตให้ก็ดี หรือในกรณีที่อธิบดีสั่งให้หยุดระทำการแปปลา หรือหยุดขายทอดตลาดสินค้าสัตว์น้ำ หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก็ดีผู้ขออนุญาตหรือผู้ถูกสั่งเช่นนั้น มีสิทธิอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง ดังนี้

- (1) ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ออกคำสั่ง ให้อุทธรณ์ต่ออธิบดี
- (2) ในกรณีที่อธิบดีเป็นผู้ออกคำสั่ง ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี

ให้อธิบดีหรือรัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ การอุทธรณ์คำสั่งตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งนั้น เว้นแต่อธิบดีหรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี จะสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนคำวินิจฉัยของอธิบดีหรือรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด”

เอกสารอ้างอิง

บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารการสอน
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.