

บันทึก

เรื่อง ทหหรือปัญหากฎหมายตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย
พระราชกฤษฎีกา ๒๕๕๖ (ปัญหาการแต่งตั้งเจ้าท่า เจ้าพนักงาน
ออกใบอนุญาต และเจ้าพนักงานนำร่อง)

กรมเจ้าท่าได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๕๐๑/๐๐๑๓๒ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๔ ถึง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ
แจ้งผลการทหหรือให้กรมเจ้าท่าทราบ ได้ความโดยสรุปว่า การแต่งตั้งเจ้าพนักงานตรวจเรือ ถ้าจะ
อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระ
พุทธศักราช ๒๕๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๓)
พ.ศ.๒๕๖๕ เพียงมาตราเดียว ย่อมไม่ถูกต้อง เพราะมาตรา ๓ เป็นเพียงบัญญัติบทนิยามคำว่า
“เจ้าพนักงานตรวจเรือ” เท่านั้น และตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมออกประกาศตาม
มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๖๗
แต่งตั้ง “ข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดกรมเจ้าท่า ตำแหน่งเจ้าพนักงานตรวจเรือ” เป็น “เจ้า
พนักงานตรวจเรือ” ตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย นั้น เมื่อข้าราชการผู้นั้นได้รับ
การแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งอื่นแล้ว การที่กรมเจ้าท่าจะแต่งตั้งให้ข้าราชการดังกล่าวมาปฏิบัติ
หน้าที่ “เจ้าพนักงานตรวจเรือ” ซ้ำคราวอีกหน้าที่หนึ่ง ย่อมไม่มีผลให้ข้าราชการผู้นั้นเป็น “เจ้า
พนักงานตรวจเรือ” ตามกฎหมาย นั้น กรมเจ้าท่าขอทหหรือปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการแต่งตั้งเจ้า
พนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยเพิ่มเติม ดังนี้

๑. กรมเจ้าท่าได้พิจารณาบทนิยามคำว่า “เจ้าท่า” และ “เจ้าพนักงานออก”
ใบอนุญาต” ในมาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖
ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ.๒๕๖๕
ประกอบกับได้พิจารณามาตรา ๑๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม

^๑มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

๑.๑

๑.๑

“เจ้าท่า” หมายความว่า อธิบดีกรมเจ้าท่า หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมาย

“เจ้าพนักงานออกใบอนุญาต” หมายความว่า อธิบดีกรมเจ้าท่า หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่า
มอบหมายให้ทำการออกใบอนุญาต

๑.๒

๑.๒

^๒มาตรา ๑๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจมีอำนาจหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตาม
พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยาม พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม และให้มี
อำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงาน ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม หรือกิจการอื่น เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามบท
แห่งพระราชบัญญัตินี้

พุทธศักราช ๒๔๗๗ ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจตั้งเจ้าพนักงาน และการแต่งตั้งเจ้าทำหรือเจ้าพนักงานให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วยโดยระบุให้ชัดเจนว่า ผู้ได้รับแต่งตั้งนั้นมีอำนาจปฏิบัติหน้าที่เพียงใดแล้ว กรมเจ้าท่ามีความเห็นว่า การแต่งตั้ง “เจ้าท่า” และ “เจ้าพนักงานออกใบอนุญาต” น่าจะไม่จำเป็นต้องให้รัฐมนตรีแต่งตั้งและประกาศในราชกิจจานุเบกษามาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๗ เพราะกฎหมายได้แต่งตั้งอธิบดีกรมเจ้าท่าให้เป็น “เจ้าท่า” และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ “เจ้าท่า” ไว้อย่างชัดเจนแล้ว ส่วน “เจ้าพนักงานออกใบอนุญาต” เมื่ออธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมายให้ทำการออกใบอนุญาตแล้ว ย่อมมีอำนาจตามกฎหมายโดยชอบกรมเจ้าท่าจึงขอหารือว่า ความเห็นของกรมเจ้าท่ากรณีนี้ถูกต้องหรือไม่

๒. สำหรับข้าราชการสังกัดกรมเจ้าท่าตำแหน่งอื่น ๆ เช่น เจ้าพนักงานตรวจท่า เจ้าท่าภูมิภาค และเจ้าหน้าที่บริหารงานขนส่ง เป็นต้น ที่กฎหมายไม่ได้กำหนดอำนาจทำนองเดียวกับ “เจ้าพนักงานออกใบอนุญาต” แต่อธิบดีกรมเจ้าท่าในฐานะ “เจ้าท่า” ได้มอบหมายหรือกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติตามกฎหมายที่เป็นอำนาจของ “เจ้าท่า” ข้าราชการผู้ได้รับมอบหมายหรือกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติตามกฎหมายที่เป็นอำนาจของ “เจ้าท่า” ดังกล่าวเป็นข้าราชการสังกัดกรมเจ้าท่าทั้งสิ้น ฉะนั้น กรมเจ้าท่าจึงมีความเห็นว่า การแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่กรณีนี้ ไม่น่าจะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๗ เพราะวรรคสองของมาตรา ๑๔ มีความว่า “เจ้าพนักงานที่ได้รับแต่งตั้งตามมาตรานี้ ให้ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่า....” ฉะนั้น กฎหมายน่าจะมีเจตนารมณ์เพื่อการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้สังกัดกรมเจ้าท่า หรือหน่วยงานเอกชน ดังนั้น กรมเจ้าท่าจึงขอหารือว่า ความเห็นของกรมเจ้าทาดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

๓. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๗ (ฉบับที่ ๒) เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการนำร่องทั้งฉบับ โดยเฉพาะมาตรา ๔^๓ ได้บัญญัติว่า “การ

เจ้าพนักงานที่ได้รับแต่งตั้งตามมาตรานี้ ให้ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่า และการตั้งเจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาดด้วยและให้ระบุให้ชัดเจนว่าผู้ได้รับแต่งตั้งนั้น มีอำนาจปฏิบัติหน้าที่เพียงใด

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

“มาตรา ๔ การนำร่องนั้น ให้อยู่ในอำนาจ และความควบคุมของรัฐบาลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่กรมเจ้าท่าสังกัดเป็นเจ้าหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และเพื่อการนั้น ให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ในเรื่องต่อไปนี้ คือ

(๑) กำหนดคุณสมบัติผู้นำร่องและผู้ฝึกการนำร่อง กำหนดชั้นความรู้ผู้นำร่อง วิธีการที่จะสอบความรู้และออกใบอนุญาตแก่ผู้ที่จะขอรับใบอนุญาตเป็นผู้นำร่อง

(๒) กำหนดหน้าที่และมรรยาทของผู้นำร่อง

(๓) กำหนดจำนวนผู้นำร่องที่จะอนุญาตให้ทำการนำร่อง และจำนวนผู้ฝึกการนำร่องประจำท่า หรือน่านน้ำแห่งใดแห่งหนึ่ง

(๔) กำหนดค่าธรรมเนียมสอบไล่ผู้นำร่อง

(๕) กำหนดวิธีการเก็บและแบ่งเงินผลประโยชน์ที่ได้มาเนื่องในการนำร่อง เป็นต้นว่าจะแบ่ง

นำร่องนั้น ให้อยู่ในอำนาจและควบคุมของรัฐบาล ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่กรมเจ้าท่าสังกัด เป็นเจ้าหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และเพื่อการนั้นให้มีอำนาจออก กฎกระทรวงในเรื่องดังต่อไปนี้ คือ...” เมื่อบทบัญญัติของกฎหมายเป็นดังกล่าว กิจการนำร่องจึง เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่าตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย โดยได้มีการตรา กฎกระทรวงกำหนดไว้อย่างชัดเจน และผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายปัจจุบันทั้งหมด เป็นข้าราชการสังกัดกรมเจ้าท่า ซึ่งมีชื่อตำแหน่งว่า “เจ้าพนักงานนำร่อง” ซึ่งกฎหมายมิได้บัญญัติ ถึงเรื่องการแต่งตั้งไว้ทำนองเดียวกับ “เจ้าพนักงานตรวจเรือ” แต่กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติ กำหนดชั้นความรู้ วิธีการสอบความรู้และการออกใบอนุญาตให้แก่ “เจ้าพนักงานนำร่อง” กรม เจ้าท่าจึงขอหารือว่า การแต่งตั้ง “เจ้าพนักงานนำร่อง” จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๔ แห่ง พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๗ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณา ปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง คมนาคมและกรมเจ้าท่า) แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. สำหรับปัญหาประการแรก พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระ พุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๒๕ มาตรา ๓ ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “เจ้าท่า” และ “เจ้าพนักงานออกใบอนุญาต” ไว้ว่า “เจ้าท่า” หมายความว่า อธิบดีกรมเจ้าท่า หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมาย และ “เจ้า พนักงานออกใบอนุญาต” หมายความว่า อธิบดีกรมเจ้าท่า หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมาย ให้ทำการออกใบอนุญาต ฉะนั้น อธิบดีกรมเจ้าท่าหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมาย เป็นผู้

ให้แก่ผู้นำร่องและผู้ฝึกการนำร่องเท่าใด แบ่งเป็นเงินสำรองหรือเงินทุนตั้งไว้เพื่อการใด และเก็บไว้ ณ ที่ใด เท่าใด

(๖) กำหนดเขตท่าหรือน่านน้ำใด ๆ ให้มีการนำร่องโดยใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรือของ เทศบาล หรือหุ้นส่วนบริษัท หรือเอกชนทำการนำร่องตลอดถึงวางข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันนั้น

(๗) กำหนดเขตท่าเรือหรือน่านน้ำใด ๆ ซึ่งบังคับให้เป็นเขตที่ต้องเดินเรือโดยมีผู้นำร่อง ตลอดถึงวางข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องขนาดและชนิดของเรือที่ยกเว้นไม่ต้องบังคับใช้ผู้นำร่อง การเพิ่มเรือ ลดหย่อนค่าจ้างนำร่องแก่เรือบางประเภท

(๘) กำหนดขนาดเรือที่จะต้องเสียค่าจ้างนำร่อง และพิกัดค่าจ้างนำร่อง

(๙) กำหนดการลงทัณฑ์ และจัดตั้งคณะกรรมการ พิจารณาการลงทัณฑ์แก่ผู้นำร่อง เมื่อ ผู้นำร่องกระทำความผิดกฎข้อบังคับซึ่งว่าด้วยหน้าที่และมรรยาทของผู้นำร่อง

ทัณฑ์ที่จะลงได้นั้นมี ๒ สถาน คือ

ก. ตาหนิโทษเป็นลายลักษณ์อักษร

ข. ปรับเป็นเงินไม่เกินร้อยบาท หรือลดชั้นเงินเดือน หรือตัดเงินเดือน แล้วแต่กรณี

(๑๐) กำหนดแบบบัญชีและรายงานสำหรับให้ผู้นำร่องหรือห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือ เทศบาลที่ทำการนำร่อง ทำยื่นต่อกรมเจ้าท่าเป็นครั้งคราวตามที่เห็นสมควร

กฎกระทรวงนั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยระบุแต่งตั้งเป็นเจ้าท่า หรือเจ้าพนักงานออกใบอนุญาตแล้ว ดังนั้น จึงไม่ต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแต่งตั้งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง^๔ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๗ อีก แต่งอย่างไรก็ดี มาตรา ๑๔ วรรคสอง^๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๗ บัญญัติว่า การแต่งตั้งเจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย และให้ระบุให้ชัดเจนว่าผู้ได้รับแต่งตั้งมีอำนาจปฏิบัติหน้าที่เพียงใด ฉะนั้นการแต่งตั้งเจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานออกใบอนุญาตจะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๔ วรรคสอง โดยจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา และระบุให้ชัดเจนว่าผู้ได้รับแต่งตั้งมีอำนาจปฏิบัติหน้าที่เพียงใด การแต่งตั้งเจ้าพนักงาน ไม่ว่าจะเป็นกรณีการแต่งตั้งโดยกฎหมาย หรือกรณีการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี^๖ ตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๔ วรรคสอง ทั้งสองกรณีเนื่องจากการแต่งตั้งเจ้าพนักงานทั้งสองกรณีจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ประชาชนทราบถึงบุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานดังกล่าว ดังนั้น ความเห็นของกรมเจ้าท่าที่ว่า การแต่งตั้งเจ้าท่าและเจ้าพนักงานออกใบอนุญาตไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๗ จึงเป็นความเห็นที่ไม่ถูกต้อง

๒. สำหรับปัญหาประการที่สอง การแต่งตั้งข้าราชการสังกัดกรมเจ้าท่าตำแหน่งอื่นๆ เช่น เจ้าพนักงานตรวจท่า เจ้าท่าภูมิภาค และเจ้าหน้าที่บริหารงานขนส่งเป็นต้น เป็นเจ้าท่าโดยอธิบดีกรมเจ้าท่าเป็นผู้มอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่นั้น ไม่ต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแต่งตั้งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่งอีก แต่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาและระบุให้ชัดเจนว่าผู้ได้รับแต่งตั้งมีอำนาจปฏิบัติหน้าที่เพียงใดตามมาตรา ๑๔ วรรคสอง^๖ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๗ ด้วยเหตุผลทำนองเดียวกับปัญหาประการแรก เนื่องจากมาตรา ๑๔ วรรคสอง ใช้บังคับกับการแต่งตั้งเจ้าท่า ไม่ว่าผู้ได้รับแต่งตั้งจะเป็นข้าราชการสังกัดกรมเจ้าท่า ข้าราชการสังกัดส่วนราชการอื่น หรือบุคคลจากหน่วยงานเอกชน ดังนั้นความเห็นของกรมเจ้าท่าที่ว่ามาตรา ๑๔ วรรคสอง ที่บัญญัติให้การแต่งตั้งเจ้าท่าต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น ใช้บังคับเฉพาะกรณีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้สังกัดกรมเจ้าท่า หรือการแต่งตั้งบุคคลจากหน่วยงานเอกชนเท่านั้น เนื่องจากความตอนต้นในมาตรา ๑๔ วรรคสอง บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานที่ได้รับแต่งตั้งตามมาตรานี้ให้ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่า” นั้น จึงเป็นความเห็นที่ไม่ถูกต้อง เพราะเหตุว่าความดังกล่าวบัญญัติไว้เพราะมีกรณีการแต่งตั้งบุคคลที่มีใช้ข้าราชการสังกัดกรมเจ้าท่าเป็นเจ้าท่าด้วย แต่ไม่ได้หมายความว่ามาตรา ๑๔ วรรคสอง ที่บัญญัติให้การแต่งตั้งเจ้าท่าต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น ไม่ใช้บังคับกับกรณีการแต่งตั้งข้าราชการสังกัดกรมเจ้าท่า เป็นเจ้าท่า

๓. สำหรับปัญหาประการที่สาม ตำแหน่ง “เจ้าพนักงานนำร่อง” เป็นตำแหน่ง

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

ข้าราชการสังกัดกรมเจ้าท่า ที่ ก.พ. กำหนดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งนี้ได้รับการแต่งตั้งโดยอธิบดีกรมเจ้าท่าตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานนำร่องจะปฏิบัติหน้าที่ เป็น “ผู้นำร่อง” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๗ (ฉบับที่ ๒) ได้ ก็จะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้นำร่องตามกฎหมายกระทรวงเศรษฐกิจ การว่าด้วยการนำร่อง ออกตามความในมาตรา ๔^๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๗ (ฉบับที่ ๒) แต่ “ผู้นำร่อง” มิใช่เป็นตำแหน่ง “เจ้าพนักงาน” ตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย ฉะนั้น จึงไม่ต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแต่งตั้งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง^๘ และไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๔ วรรคสอง^๙ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๗

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๒๘

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)