

บันทึก

เรื่อง การตีความมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒
(กรณีโรงงานปั่นด้ายโดยใช้เครื่องจักรของนายประวิทย์ เลวีจันทร์)

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ที่ สร.๐๔๐๓/๑๙๙๙ ลงวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๑๕ ถึง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กระทรวงอุตสาหกรรมขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานของนายประวิทย์ เลวีจันทร์ และการประกาศนโยบายของกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งให้ระงับการอนุญาตตั้งและขยายโรงงานปั่นด้ายไว้เป็นการชั่วคราว โดยมีความว่า

๑. การกำหนดเงื่อนไขลงในใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานโดยกำหนดระยะเวลาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดตามพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช ๒๕๑๒ (ฉบับเดิม) นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยไว้ว่าไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย แต่เนื่องจากมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ (ฉบับปัจจุบัน) บัญญัติว่าการอนุญาตใดๆ ที่ได้ให้ไว้ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช ๒๕๑๒ และยังอยู่ในระหว่างการปฏิบัติของผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ถือว่าเป็นการอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ (ฉบับปัจจุบัน) โดยอนุโลม ถ้าในกรณีที่มีการอนุญาตดังกล่าวมีข้อแตกต่างไปจากการอนุญาตตามพระราชบัญญัติฉบับปัจจุบัน ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้ออกใบอนุญาตมีอำนาจสั่งให้แก้ไขเพิ่มเติมการอนุญาตนั้นได้ตามความจำเป็นหรือสมควร เพื่อให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ (ฉบับปัจจุบัน) กระทรวงอุตสาหกรรมจึงเห็นว่าสำหรับการอนุญาตให้ตั้งโรงงานรายนี้ เมื่อพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช ๒๕๑๒ และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ ได้บัญญัติข้อความแตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติโรงงานฉบับเดิม ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจผู้อนุญาตกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาให้ผู้รับอนุญาตตั้งโรงงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเท่าใด แต่ในพระราชบัญญัติโรงงานฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติให้ผู้อนุญาตกำหนดเงื่อนไขเช่นนั้นไว้ด้วย เมื่อวิธีการอนุญาตแตกต่างกันเช่นนี้ ถ้ากระทรวงอุตสาหกรรมประสงค์จะให้มีการกำหนดระยะเวลาการตั้งโรงงานให้แล้วเสร็จ สำหรับรายที่ได้อนุญาตไว้ตามพระราชบัญญัติโรงงานฉบับเดิม จะกระทำได้อหรือไม่หรืออย่างไร

๒. ประกาศของกระทรวงอุตสาหกรรมที่ห้ามการออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานปั่นด้ายฯ ซึ่งได้ออกประกาศภายหลังที่โรงงานได้รับอนุญาตให้ตั้งโรงงานไปแล้วจะมีผลบังคับย้อนหลังแก่โรงงานดังกล่าวหรือไม่หรืออย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมประกอบการพิจารณาด้วยแล้ว

ปรากฏข้อเท็จจริง ดังนี้

๑. เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๑ นายประวิทย์ เลวจันทร์ ได้รับอนุญาตให้ตั้งโรงงานปั่นด้ายโดยใช้เครื่องจักร ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช ๒๔๘๒ และกระทรวงอุตสาหกรรมได้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่าให้ทำให้แล้วเสร็จภายใน ๗๕๐ วัน นับแต่วันที่ ๒๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งเป็นวันที่ได้รับอนุญาต

๒. โดยที่พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๘ วรรคสอง มีความว่า “รัฐมนตรีอาจกำหนดเงื่อนไขใดๆ ลงในใบอนุญาตตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ความปลอดภัยหรืออนามัยของบุคคล” และกระทรวงอุตสาหกรรมได้เคยหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานโดยกำหนดเงื่อนไขให้ทำให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลา นั้น เป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า การกำหนดเงื่อนไขเช่นนั้นมิใช่เพื่อประโยชน์แก่ความปลอดภัยหรืออนามัยของบุคคล จึงไม่มีผลตามกฎหมาย

๓. นายประวิทย์ เลวจันทร์ มิได้ตั้งโรงงานภายในระยะเวลา ๗๕๐ วัน โดยให้เหตุผลซึ่งปรากฏตามหนังสือของนายประวิทย์ เลวจันทร์ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ถึงปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ว่าหลังจากที่ได้รับอนุญาตแล้วในระหว่างสองปีที่ผ่านมา ตลาดด้ายและผ้าในประเทศไทยซบเซามากและการเศรษฐกิจตกต่ำทำให้การดำเนินงานของนายประวิทย์ เลวจันทร์ ชะงักลงและการเจรจาหาทุนภายในประเทศประสบอุปสรรค เมื่อชักชวนนายทุนต่างประเทศมาร่วมลงทุนด้วยก็ตั้งเงื่อนไขเอารัดเอาเปรียบมาก

๔. เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศฉบับหนึ่งมีความว่า ขณะนี้โรงงานปั่นด้ายที่ได้รับการส่งเสริมสามารถผลิตด้ายทั้งใยธรรมชาติและใยเทียมได้เกินความต้องการของตลาดปัจจุบันแล้ว จึงให้ระงับการอนุญาตให้ตั้งและขยายโรงงานปั่นด้ายไว้ชั่วคราวจนกระทั่งถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ หากมีการเปลี่ยนแปลงประการใด กระทรวงอุตสาหกรรมจะได้ประกาศให้ทราบต่อไป

๕. วันที่ ๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๒ ได้มีประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ เมื่อพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช ๒๔๘๒ และพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓ ด้วย ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ มีบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้ คือ

๕.๑ มาตรา ๘ วรรคสอง มีความว่า ในการออกใบอนุญาตตั้งโรงงาน ให้กำหนดระยะเวลาการตั้งโรงงานให้แล้วเสร็จเพื่อเปิดดำเนินงานไว้ด้วย

๕.๒ มาตรา ๑๑ มีความว่า “ผู้รับใบอนุญาตตั้งโรงงานต้องตั้งโรงงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๘ วรรคสอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตให้ขยายระยะเวลาจากปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้ออกใบอนุญาต

การขอขยายระยะเวลา ให้ยื่นก่อนระยะเวลาสิ้นสุดตามวรรคหนึ่ง การพิจารณาคำขอนั้นให้พิจารณาโดยมิชักช้า”

๕.๓ มาตรา ๕๑ มีความว่า “บรรดาโรงงานที่บุคคลได้ขึ้นทะเบียนไว้ หรือที่

ได้รับใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานและหนังสืออนุญาตให้เปิดดำเนินงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓ อยู่แล้ว ในวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับให้ดำเนินงานต่อไปได้ แต่การขึ้นทะเบียนไว้หรือใบอนุญาตให้ตั้งโรงงาน และหนังสืออนุญาตให้เปิดดำเนินงานดังกล่าว นั้น ให้ใช้ได้จนถึงวันสิ้นปีปฏิทินแห่งปีที่สามนับแต่ปีที่พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับ โดยให้บุคคลดังกล่าวมีฐานะเสมือนเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัตินี้ หากประสงค์จะประกอบกิจการโรงงานต่อไป ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัตินี้ก่อนสิ้นกำหนดเวลานั้นและให้นำมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

๕.๔ มาตรา ๕๕ มีความว่า “คำขออนุญาตใด ๆ ที่ได้ยื่นไว้และการอนุญาตใด ๆ ที่ได้ให้ไว้ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓ และยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของผู้อนุญาต หรือการปฏิบัติของผู้ขออนุญาตตามที่ได้รับอนุญาต แล้วแต่กรณี ให้ถือว่าเป็นคำขออนุญาตและการอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ โดยอนุโลม ในกรณีที่คำขออนุญาตหรือการอนุญาตดังกล่าว มีข้อแตกต่างไปจากคำขออนุญาตหรือการอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่ง ปลัดกระทรวงมอบหมายให้ออกใบอนุญาตมีอำนาจสั่งให้แก้ไขเพิ่มเติมคำขออนุญาตหรือการอนุญาตนั้น ๆ ได้ตามความจำเป็นหรือสมควร เพื่อให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้”

๖. ครั้นวันที่ ๑๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ นายประวิทย์ เลวีจันทร์ ยื่นหนังสือต่อกระทรวงอุตสาหกรรม มีความว่า บัดนี้ การค้าขายและผ้าได้รับความสนับสนุนและคุ้มครองส่งเสริมจากรัฐบาล ทำให้สามารถส่งผลิตภัณฑ์ไปจำหน่ายต่างประเทศได้ ทั้งคณะปฏิบัติประกาศว่าจะให้การส่งเสริมแก่อุตสาหกรรมภายในประเทศยิ่งขึ้น การค้าผ้าและด้ายกลับแจ่มใส ทำให้นายประวิทย์ เลวีจันทร์ สามารถหาผู้มาลงทุนร่วมได้ จึงขออนุญาตขยายระยะเวลาการตั้งโรงงานออกไปอีกสองปี

ตามข้อเท็จจริงดังกล่าวมานี้ มีปัญหาที่พึงพิจารณาในเบื้องต้นว่า กรณีของนายประวิทย์ เลวีจันทร์ มีลักษณะเข้าทบทบัญญัติตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การที่นายประวิทย์ เลวีจันทร์ ได้ยื่นหนังสือขออนุญาตขยายระยะเวลาการตั้งโรงงานอีกสองปีนั้น มีลักษณะไม่เข้าตามบทบัญญัติของมาตรา ๑๑ เพราะใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานที่นายประวิทย์ได้รับมาตามพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช ๒๔๘๒ นั้น ถือได้ว่าเป็นใบอนุญาตชนิดที่ไม่มีกำหนดเวลาให้ตั้งโรงงานให้แล้วเสร็จ ฉะนั้น ถ้าพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช ๒๔๘๒ ยังมิได้ถูกยกเลิกไปแล้ว ใบอนุญาตฉบับนั้นก็ยังมีผลใช้ได้โดยนายประวิทย์ เลวีจันทร์ ไม่ต้องมาขอขยายระยะเวลาการตั้งโรงงานออกไปอีก แต่บัดนี้พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช ๒๔๘๒ และพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓ ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว ถ้าพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ ไม่ได้ให้การรับรองไว้ ใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานของนายประวิทย์ เลวีจันทร์ ก็ต้องสิ้นสภาพไป

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปมีว่า ใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานของนายประวิทย์ เลวีจันทร์ นั้น ได้รับการรับรองตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ หรือไม่ คณะกรรมการ

กฤษฎีกาได้พิจารณาพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ แล้วเห็นว่า มีบทเฉพาะกาลที่เกี่ยวกับเรื่องนี้อยู่สองมาตรา คือ มาตรา ๕๑ ซึ่งมีความว่า บุคคลที่ได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ รับรองให้มีฐานะเสมือนผู้ได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ ต้องเป็นผู้ที่ได้รับทั้งใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานและหนังสืออนุญาตให้เปิดดำเนินการตามพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช ๒๔๘๒ แต่นายประวิทย์ เลวีจันทร์ ได้รับแต่ใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานเท่านั้น ไม่ได้รับหนังสืออนุญาตให้เปิดดำเนินการ เพราะตนยังมีได้ดำเนินการตั้งโรงงานแต่ประการใด ฉะนั้น ใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานของนายประวิทย์ เลวีจันทร์ จึงมิได้รับการรับรองตามมาตรา ๕๑ และอีกมาตราหนึ่งคือมาตรา ๕๕ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การวินิจฉัยความในมาตรานี้ขึ้นอยู่กับปัญหาว่า เมื่อพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ ใช้บังคับนั้น ใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานที่ได้ออกให้นายประวิทย์ เลวีจันทร์ อยู่ในระหว่างการปฏิบัติของนายประวิทย์ เลวีจันทร์ หรือไม่ ซึ่งความข้อนี้เป็นปัญหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่อยู่ในฐานะที่จะทราบได้โดยตลอด แต่พิจารณาตามหลักฐานที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับคือหนังสือของนายประวิทย์ เลวีจันทร์ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ถึงปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมพบว่า เมื่อนายประวิทย์ เลวีจันทร์ ได้รับอนุญาตให้ตั้งโรงงานขึ้นตั้งแต่วันที่ ๒๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๑ แล้ว นายประวิทย์ เลวีจันทร์ มิได้ดำเนินการตั้งโรงงานตามใบอนุญาตนั้นแต่ประการใด จนถึงวันที่ใช้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ แล้ว ก็มิได้มีการปฏิบัติตามใบอนุญาตนั้น จึงเห็นว่า ใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานของนายประวิทย์ เลวีจันทร์ มิได้อยู่ในระหว่างการปฏิบัติของนายประวิทย์ เลวีจันทร์ ตามความหมายของมาตรา ๕๕ แต่ประการใด ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ ใช้บังคับแล้วเป็นเวลาถึงสองปีเจ็ดเดือนเศษ นายประวิทย์ เลวีจันทร์ จึงได้มายื่นหนังสือขออนุญาตขยายระยะเวลาการตั้งโรงงาน และกล่าวในหนังสือนั้นว่า กิจการค้าผ้าและด้ายในประเทศไทยได้รับความสนับสนุนจากรัฐบาลสามารถดำเนินกิจการตั้งโรงงานต่อไปได้ จึงได้ติดต่อหาทุนและดำเนินการสั่งซื้อเครื่องจักรนั้น การกล่าวอ้างในตอนหลังนี้หาได้อยู่ในขอบเขตของคำว่า “ปฏิบัติ” ตามมาตรา ๕๕ นั้นไม่

โดยเหตุนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า ใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานของนายประวิทย์ เลวีจันทร์ ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมออกให้เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๑ ไม่ได้รับการรับรองตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ และได้สิ้นสภาพไปเมื่อพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช ๒๔๘๒ ถูกยกเลิกแล้ว นายประวิทย์ เลวีจันทร์ จึงไม่มีสิทธิจะมาขอขยายระยะเวลาต่อไปอีก

ส่วนประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมเรื่องนโยบายอุตสาหกรรมขึ้นตั้งจากใยธรรมชาติหรือใยเทียม ที่ให้งดการออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานขึ้นตั้ง จะมีผลบังคับย้อนหลังแก่โรงงานที่ได้รับใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานไปแล้วหรืออย่างไร นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นนโยบายให้ระงับการอนุญาตให้ตั้งและขยายโรงงานไว้ชั่วคราว จนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ เท่านั้น จึงไม่มีผลบังคับย้อนหลังแก่ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานตามกฎหมายไปแล้ว

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๑๕