

บันทึก

เรื่อง ทหารเรือเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกิจการอุตสาหกรรมบางประเภท
ที่ห้ามประกอบ พ.ศ. ๒๕๐๓

ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๗๔๘๔/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๐๔ แจ้งว่า กระทรวงอุตสาหกรรมได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกิจการอุตสาหกรรมบางประเภทและขนาดที่ห้ามประกอบ พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งได้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรมดังกล่าวนี้บัดนี้ได้ถูกยกเลิกไปแล้วโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๐๓ เมื่อเป็นเช่นนี้ กระทรวงอุตสาหกรรมจึงสงสัยว่า พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกิจการอุตสาหกรรมบางประเภทและขนาดที่ห้ามประกอบ พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๔๙๗ จะถูกยกเลิกไปด้วยหรือไม่ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหานี้แล้วเห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติฉบับใดได้มีพระราชบัญญัติซึ่งตราขึ้นภายหลังยกเลิกเสียทั้งฉบับรวมทั้งกฎและข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้น ตลอดจนบทกฎหมายอื่นที่ขัดแย้งตามหลักทั่วไปแล้ว การยกเลิกพระราชบัญญัติอันเป็นแม่บทย่อมมีผลทำให้พระราชกฤษฎีกากฎกระทรวง คำสั่ง และข้อบังคับทั้งหลายซึ่งได้ออกใช้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ได้ถูกยกเลิกนั้นต้องถูกยกเลิกไปด้วย เว้นแต่ในบางกรณีซึ่งพระราชบัญญัติที่ออกภายหลังจะมีข้อความแสดงให้เห็นว่าเป็นเพียงการแก้ไขเพิ่มเติม หรือปรับปรุงพระราชบัญญัติที่ถูกยกเลิกเพื่อให้เหมาะสมหรือสมบูรณ์ยิ่งขึ้น แต่ยังคงมีวัตถุประสงค์ส่วนใหญ่และวิธีดำเนินการอันเป็นสาระสำคัญตรงกัน ซึ่งจะต้องพิจารณาเทียบเคียงกันโดยละเอียดเป็นราย ๆ ไป ทั้งนี้มีข้อควรสังเกตว่า ในกรณีที่ยกเลิกพระราชบัญญัติใด ๆ ทั้งฉบับ โดยตราพระราชบัญญัติใหม่ขึ้นแทนที่มักจะมิบทเฉพาะกาลไว้ในพระราชบัญญัติฉบับหลังว่า ในระหว่างที่ยังไม่ได้ตราพระราชกฤษฎีกากฎกระทรวง หรือข้อบังคับขึ้นใหม่ ให้ใช้พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือข้อบังคับที่ใช้อยู่แต่เดิมนั้นบังคับได้โดยอนุโลมเพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทแห่งพระราชบัญญัติที่ออกภายหลัง ดังเช่นมาตรา ๑๒๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ เป็นตัวอย่าง ส่วนพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๐๓ นั้น หากจะพิจารณาโดยผิวเผินก็ดูจะเป็นการปรับปรุงพระราชบัญญัติที่ถูกยกเลิกให้ดีขึ้นแต่ยังคงมีวัตถุประสงค์สาระสำคัญส่วนใหญ่อย่าง

เดียวกัน ยิ่งกว่านั้นพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๐๓ ยังได้บัญญัติเป็นทำนองบทเฉพาะกาลไว้ในมาตรา ๒๔ ว่า

“มาตรา ๒๔ กิจการอุตสาหกรรมใด ประเภทใด หรือขนาดใดต้องห้ามมิให้ประกอบ หรือให้ประกอบได้ภายใต้เงื่อนไขอย่างไร และหรือระยะเวลาเท่าใด ให้ประกาศกำหนดในกฎกระทรวง

กฎกระทรวงที่ออกตามความในวรรคก่อน ไม่กระทบกระทั่งอุตสาหกรรมที่มีผู้ประกอบมาอยู่แล้ว หรือได้รับอนุญาตให้ตั้งหรือประกอบได้แล้วก่อนวันประกาศกฎกระทรวง”

และมาตรา ๓๒ วรรคแรกบัญญัติว่า

“ให้ถือว่าบุคคลผู้ได้รับการส่งเสริมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นผู้ได้รับการส่งเสริมตามพระราชบัญญัตินี้ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่งเงื่อนไขและระยะเวลาที่ปรากฏในความตกลงที่ได้ทำไว้เกี่ยวกับการที่ได้รับการส่งเสริมนั้น”

ความในสองมาตราดังกล่าวนี้ย่อมมีความหมายตรงกันว่า กิจการอุตสาหกรรมใด ประเภทใด หรือขนาดใดที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๐๓ นี้ใช้บังคับ จะไม่ได้รับการกระทบกระทั่ง หรือถูกยกเลิกการประกอบไปโดยผลแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้แต่อย่างใด ทั้งนี้ อยู่ภายใต้เงื่อนไขและระยะเวลาที่ปรากฏในความตกลงที่ได้ทำไว้เกี่ยวกับการที่ได้รับการส่งเสริมนั้น ซึ่งอาจถือเป็นข้อสันนิษฐานให้เข้าใจได้ว่า พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกิจการอุตสาหกรรมบางประเภทที่ห้ามประกอบ พ.ศ. ๒๕๐๓ ยังคงใช้ได้อยู่ อย่างไรก็ตามเมื่อได้นำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติที่ถูกยกเลิกไปและตราพระราชบัญญัติใหม่ขึ้นใช้แทนที่ใน พ.ศ. ๒๕๐๕ มาพิจารณาเทียบเคียงโดยต้องแท้จะเห็นได้ว่า การที่จะตีความว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังใช้ได้อยู่นั้น น่าจะไม่ใช่การถูกต้อง ทั้งนี้ต้องเหตุ ๓ ประการ กล่าวคือ

(๑) บทเฉพาะกาลมาตรา ๒๔ และมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมนั้น กล่าวถึงอุตสาหกรรมที่ตั้งขึ้นหรือมีอยู่อันจะได้รับการส่งเสริมต่อไป แต่พระราชกฤษฎีกาที่เป็นปัญหา กล่าวถึงกิจการอุตสาหกรรมที่ห้ามมิให้ประกอบหาใช้ที่จะส่งเสริมไม่

(๒) การระบุห้ามประกอบกิจการอุตสาหกรรมใดนั้น ในพระราชบัญญัติใหม่ให้ออกเป็นกฎกระทรวง ไม่ใช่พระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นการกำหนดวิธีดำเนินการขึ้นใหม่ หากจะตีความว่า พระราชกฤษฎีกานั้นยังใช้ได้ ในขณะที่ จะไม่มีวิธีการที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชกฤษฎีกานั้นให้เหมาะสมตามกาลสมัยได้ จึงเห็นได้ชัดว่าพระราชบัญญัติใหม่มิได้มีความประสงค์เช่นนั้น และ

(๓) การฝ่าฝืนพระราชกฤษฎีกาที่หาหรือมา เดิมบัญญัติให้เป็นความผิดในทางอาญา (มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๔๙๗) แต่พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๐๓ หาได้บัญญัติให้เป็นความผิดอาญาไม่ จะต้องถือว่าได้เปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ในส่วนสำคัญ

ด้วยเหตุดังกล่าวมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกิจการอุตสาหกรรมบางประเภทที่ห้ามประกอบ พ.ศ. ๒๕๐๓ ที่กระทรวงอุตสาหกรรมหาหรือมา

นั้นได้ถูกยกเลิกไปแล้วโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ.
๒๕๐๓

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย
(นายหยุต แสงอุทัย)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๐๕