

บันทึก

เรื่อง การตีความมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.๒๕๒๐

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือที่ สร.๑๓๐๑/๐๙๐๓ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๒๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า บริษัทสยามเคมี จำกัด ผู้ได้รับการส่งเสริมในกิจการผลิตกรดซัลฟูริกแจ้งว่า การที่องค์การสารส้มดำเนินการวางแผนเพื่อผลิตกรดซัลฟูริกเพื่อใช้เองแทนที่จะซื้อจากบริษัทฯ เป็นการขัดกับนโยบายการส่งเสริมการลงทุนที่ว่า รัฐจะไม่ประกอบกิจการขึ้นใหม่แข่งขันกับผู้ได้รับการส่งเสริม สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่า คำว่า “ประกอบกิจการขึ้นใหม่” ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.๒๕๒๐ มีขอบเขตแห่งความหมาย เพียงใด นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (การประชุมร่วมของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ และคณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้ องค์การสารส้มเดิมคือโรงงานผลิตสารส้ม กรมวิทยาศาสตร์ กระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งได้จัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน พ.ศ.๒๕๑๖ มีฐานะเป็นองค์การประเภทที่ ๒ ตามข้อ ๑^๑ แห่งข้อบังคับว่าด้วยวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินขององค์การ พ.ศ.๒๕๑๕ และต่อมาโรงงานผลิตสารส้มดังกล่าวได้ยกฐานะเป็นองค์การสารส้ม (อ.ส.ส.) ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสารส้ม พ.ศ.๒๕๒๐ และมีฐานะเป็นองค์การประเภทที่ ๑ ตามข้อบังคับดังกล่าวข้างต้น

ส่วนบริษัทสยามเคมี จำกัด ได้รับสัญญาส่งเสริมกิจการอุตสาหกรรมเคมี (ผลิตกรดซัลฟูริก) จากกระทรวงอุตสาหกรรมเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๐๒ โดยบริษัทฯ ได้รับหลักประกันและสิทธิพิเศษหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักประกันในกรณีที่ว่ารัฐจะไม่ตั้งโรงงานผลิตกรดซัลฟูริกขึ้นใหม่แข่งขันกับบริษัทตามที่ระบุไว้ในข้อ ๑^๒ แห่งประกาศของคณะ

^๑ข้อ ๑ องค์การตามข้อบังคับนี้ หมายถึงองค์การการค้าหรือส่วนราชการที่ดำเนินการทำนองการค้า หรืออุตสาหกรรมบรรดาที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนของรัฐ แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ

ประเภทที่ ๑ ได้แก่องค์การที่ดำเนินการโดยมีบัญชีทุน หรือทุนหมุนเวียนไว้ที่กระทรวงการคลัง

ประเภทที่ ๒ ได้แก่องค์การที่ดำเนินการโดยไม่มีบัญชีทุน หรือทุนหมุนเวียนไว้ที่กระทรวงการคลัง

^๒ข้อ ๑ กิจการอุตสาหกรรมซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกาหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติให้ได้รับการส่งเสริมนั้น บุคคลธรรมดาคนเดียวก็ดี หลายคนรวมกันก็ดี หรือนิติบุคคลไม่ว่าจะเป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วน ไม่ว่าจะคนไทยหรือต่างประเทศ ย่อมมีสิทธิที่จะประกอบได้โดยเท่าเทียมกัน และถ้าได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการตามประกาศนี้แล้วย่อมได้รับหลักประกันจากรัฐดังต่อไปนี้

ปฎิวัติ ฉบับที่ ๓๓ ลงวันที่ ๕ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๐๑ และตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๒^๓ แห่งสัญญาดังกล่าว หลังจากนั้นมาบริษัทฯ ได้รับการส่งเสริมการลงทุนอีกสองครั้ง โดยในครั้งแรกได้รับบัตรส่งเสริม ที่ ๔๕/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๐๔ และได้รับหลักประกันเช่นเดียวกับสัญญาส่งเสริมดังกล่าวตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ.๒๕๐๓ ตลอดจนได้รับสิทธิและประโยชน์ในเรื่องอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรตามข้อ ๑^๕ แห่งบัตรส่งเสริมดังกล่าว ในการได้รับการส่งเสริมครั้งที่สอง พ.ศ.๒๕๑๙ บริษัทฯ ได้รับบัตรส่งเสริมเลขที่ ๑๐๑๑/๒๕๑๙ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม พ.ศ.๒๕๑๙ บริษัทฯ ก็ได้รับหลักประกันตามที่บัญญัติไว้ในข้อ ๑๕^๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๒๗ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๑๕ ซึ่งมีข้อความในลักษณะเดียวกัน พร้อมทั้งได้รับสิทธิประโยชน์อย่างอื่นตามที่ระบุไว้ในข้อ ๑^๗ และข้อ ๒^๘ แห่งบัตรส่งเสริมเลขที่ ๑๐๑๑/๒๕๑๙ ดังกล่าวข้างต้น ต่อมาประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๒๗ ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ แต่ในพระราชบัญญัตินี้ก็ได้บัญญัติเรื่องหลักประกันและความคุ้มครองไว้ในหมวด ๕ ตั้งแต่มาตรา ๔๓ ถึงมาตรา ๕๓ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา ๔๔ ได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกันว่ารัฐจะไม่ประกอบกิจการขึ้นใหม่แข่งขันกับผู้ได้รับการส่งเสริม จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าโรงงานผลิตสารส้ม กรรมวิทยาศาสตร์ กระทรวงอุตสาหกรรม ได้จัดตั้งขึ้นก่อนบริษัทสยามเคมี จำกัด จะได้รับสัญญาส่งเสริมกิจการอุตสาหกรรม (พ.ศ.๒๕๐๒) และเมื่อได้พิจารณา

(๑) รัฐจะไม่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขึ้นใหม่เพื่อแข่งขัน

(๒) รัฐจะไม่โอนกิจการอุตสาหกรรมของเอกชนมาเป็นของรัฐ

^๓ข้อ ๑๒ ผู้อนุญาตตกลงจะไม่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมเคมี (กรดซัลฟูริก) ขึ้นใหม่เพื่อผลิตกรดซัลฟูริกชนิดเดียวกัน และจะไม่โอนกิจการอุตสาหกรรมเคมี (กรดซัลฟูริก) ของผู้อนุญาตมาเป็นของรัฐ
^๔มาตรา ๑๘ ให้ผู้ได้รับการส่งเสริมได้รับหลักประกันดังต่อไปนี้

(๑) รัฐจะไม่ประกอบกิจการอุตสาหกรรมขึ้นใหม่แข่งขันกับกิจการอุตสาหกรรมของผู้ได้รับการส่งเสริม

(๒) รัฐจะไม่โอนกิจการอุตสาหกรรมของเอกชนมาเป็นของรัฐ

^๕๑. ได้รับการงดเว้นการเสียอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร ส่วนประกอบและอุปกรณ์ที่ส่งหรือนำเข้ามาจากต่างประเทศเพื่อใช้เฉพาะในการขยายกิจการอุตสาหกรรมผลิตกรดซัลฟูริกอย่างเข้มข้นและมีควัน และเพื่อผลิตกรดไฮโดรคลอริก ตามเอกสารซึ่งคณะกรรมการได้พิจารณาอนุมัติ (ตามเอกสารประกอบบัตรส่งเสริม หมาย ก. ที่คณะอนุกรรมการจะได้อนุมัติภายหลัง)

^๖ข้อ ๑๕ ให้ผู้ได้รับการส่งเสริมได้รับหลักประกันดังต่อไปนี้

(๑) รัฐจะไม่ประกอบกิจการขึ้นใหม่แข่งขันกับผู้ได้รับการส่งเสริม

(๒) รัฐจะไม่โอนกิจการของผู้ได้รับการส่งเสริมมาเป็นของรัฐ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗๑. ตามข้อ ๑๗ ให้ได้รับอนุญาตให้นำช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการซึ่งเป็นคนต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยตามจำนวนและกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควร

^๘ตามข้อ ๑๘ ให้ได้รับงดเว้นการเสียอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับเครื่องจักรตามที่คณะกรรมการพิจารณาอนุมัติ

บทบัญญัติมาตรา ๖^๙ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสารส้ม พ.ศ.๒๕๒๐ แล้วจะเห็นได้ว่า องค์การสารส้ม (อ.ส.ส.) มีวัตถุประสงค์เพื่อผลิตและค้าสารส้ม ผลิตภัณฑ์จากสารส้ม วัตถุดิบ และเคมีภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องในการผลิตสารส้มหรือผลิตภัณฑ์จากสารส้ม ฯลฯ ดังนั้น การผลิตกรดซัลฟูริกซึ่งเกิดจากการเผาไหม้ถ่านแล้วจะได้ก๊าซ เมื่อเอาก๊าซที่ได้จากการเผาไหม้ถ่านนี้ไปละลายน้ำก็จะได้กรดซัลฟูริกเพื่อนำไปใช้ในการทำสารส้ม จึงอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของ อ.ส.ส. ที่จะผลิตได้ การที่บริษัทสยามเคมี จำกัด ร้องเรียนว่า อ.ส.ส. ดำเนินการวางแผนเพื่อผลิตกรดซัลฟูริกเพื่อใช้เองแทนที่จะซื้อจากบริษัทฯ เป็นการขัดกับนโยบายส่งเสริมการลงทุนที่ว่า รัฐจะไม่ประกอบกิจการขึ้นใหม่แข่งขันกับผู้ได้รับการส่งเสริมนั้น คำว่า “การประกอบกิจการขึ้นใหม่” ตามมาตรา ๔๔^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.๒๕๒๐ นั้น หมายความว่า ผู้ขอรับการส่งเสริมได้รับการส่งเสริมจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนให้ผลิตสินค้าอย่างใดอย่างหนึ่งอยู่ก่อนแล้ว เช่น ได้รับการส่งเสริมในกิจการผลิตกรดซัลฟูริกเป็นต้น แต่ต่อมารัฐได้ดำเนินการผลิตกรดซัลฟูริกขึ้นมาขายแข่งขันกับเอกชน ในกรณีเช่นนี้รัฐน่าจะกระทำมิได้ เพราะถือว่าเป็นการประกอบกิจการขึ้นใหม่อันมีลักษณะเป็นการแข่งขันกับผู้ได้รับการส่งเสริม แต่ข้อเท็จจริงในกรณีนี้เป็นเรื่องที่บริษัทฯ ได้รับการส่งเสริมหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งโรงงานผลิตสารส้ม กรมวิทยาศาสตร์ กระทรวงอุตสาหกรรม แล้ว ดังนั้นการที่บริษัทฯ ได้รับการส่งเสริมจึงไม่เป็นการตัดสิทธิของ อ.ส.ส.ที่จะผลิตกรดซัลฟูริกขึ้นใช้เอง

นอกจากนี้ความที่ว่า รัฐจะไม่ประกอบกิจการอันเป็นการแข่งขันกับผู้ได้รับการส่งเสริม นั้น น่าจะมีความหมายอยู่ในตัวได้แล้วว่า หมายถึงการประกอบกิจการที่เป็นลักษณะในการค้าจึงจะมีการแข่งขันกันได้ แต่การที่ อ.ส.ส. ผลิตกรดซัลฟูริกขึ้นมาเพื่อจะนำไปใช้ในกิจการของ อ.ส.ส. โดยตรง มิได้ขายกรดซัลฟูริกแข่งขันกับเอกชนรายใด การกระทำของ อ.ส.ส. ในกรณีนี้จึงไม่อยู่ในข่ายหรือความหมายของมาตรา ๔๔ ดังกล่าว

กล่าวโดยสรุป สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (การประชุมร่วมของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ และคณะที่ ๗) เห็นว่า การประกอบกิจการขึ้นใหม่ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.๒๕๒๐ หมายความว่า การที่รัฐประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งเช่นเดียวกับเอกชนหลังจากที่ได้อนุมัติให้เอกชนเป็นผู้ได้รับการส่งเสริมในการผลิต

^๙มาตรา ๖ อ.ส.ส. มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ผลิตและค้าสารส้ม ผลิตภัณฑ์จากสารส้ม วัตถุดิบและเคมีภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องในการผลิตสารส้มหรือผลิตภัณฑ์จากสารส้ม

(๒) ดำเนินการหรือส่งเสริมให้มีการค้นคว้าเกี่ยวกับการผลิตสารส้มและผลิตภัณฑ์จากสารส้มและเกี่ยวกับวัตถุดิบภายในประเทศที่จะนำมาใช้ในการผลิตสารส้มและผลิตภัณฑ์จากสารส้ม

(๓) ดำเนินการหรือส่งเสริมให้มีการปรับปรุงคุณภาพสารส้ม ผลิตภัณฑ์จากสารส้มและเคมีภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องในการผลิตสารส้มและผลิตภัณฑ์จากสารส้มให้ดียิ่งขึ้น

^{๑๐}มาตรา ๔๔ รัฐจะไม่ประกอบกิจการขึ้นใหม่แข่งขันกับผู้ได้รับการส่งเสริม

^{๑๑}หรือคำว่า “รัฐจะไม่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขึ้นใหม่” ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓ ลงวันที่ ๕ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๐๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่บริษัทสยามเคมี จำกัด ได้รับการส่งเสริมครั้งแรก

อย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว และมีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชนนั้นด้วย

(ลงชื่อ) อมร จันทรสุมบูรณ์

(นายอมร จันทรสุมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๖๓