

บันทึก

เรื่อง การออกประกาศตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๑๒

กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือลับมาก ที่ อก ๐๒๐๑/๑๕๖๔ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องด้วยกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศของรัฐมนตรีกำหนดนโยบายอุตสาหกรรมประเภทหรือชนิดต่าง ๆ เช่น อุตสาหกรรมที่มีพื้นฐานเกี่ยวกับแร่และป่าไม้ อุตสาหกรรมเกษตร อุตสาหกรรมยานยนต์ โลหะและวิศวกรรม อุตสาหกรรมเคมีพื้นฐานและผลิตภัณฑ์เคมี อุตสาหกรรมทั่วไป โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นการห้ามผู้ใดตั้งโรงงานหรือขยายโรงงานเพิ่มขึ้นตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๑๒ การออกประกาศของรัฐมนตรีกำหนดนโยบายอุตสาหกรรมดังกล่าวนี้มิได้มีการปฏิบัติตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๑๒ กล่าวคือ ประกาศของรัฐมนตรีดังกล่าวแบ่งออกเป็น ๔ ลักษณะ คือ

๑. ออกโดยไม่อ้างมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๑๒ และไม่อ้างมติคณะรัฐมนตรี มี ๓๓ ฉบับ

๒. ออกโดยไม่อ้างมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๑๒ แต่อ้างมติคณะรัฐมนตรี มี ๖ ฉบับ

๓. ออกโดยอ้างมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๑๒ โดยไม่มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา มี ๓ ฉบับ

๔. ออกโดยอ้างมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๑๒ โดยมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา มี ๓ ฉบับ

ในการออกประกาศของรัฐมนตรีกำหนดนโยบายอุตสาหกรรมประเภทหรือชนิดต่าง ๆ ของกระทรวงอุตสาหกรรมดังกล่าว ปรากฏว่ามีความเห็นแตกแยกเป็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่า เป็นอำนาจในทางบริหารที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจะออกประกาศนโยบายอุตสาหกรรมประเภทหรือชนิดต่าง ๆ ขึ้นได้ เนื่องจากมิได้ระบุว่า ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๑๒ แม้ว่าผลในทางปฏิบัติจะเป็นการห้ามตั้งโรงงานหรือขยายโรงงานตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๑๒ ก็ตาม อีกฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่า การออกประกาศนโยบายอุตสาหกรรมประเภทหรือชนิดต่าง ๆ ขึ้นเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศสำหรับห้ามผู้ใดตั้งโรงงานหรือขยายโรงงานเพิ่มขึ้นแม้ว่าจะมิได้อ้างบทบัญญัติมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๑๒ แต่ผลในทางปฏิบัติหรือสภาพบังคับของประกาศดังกล่าวก็คือ ในด้านเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาจะต้องถือปฏิบัติตามเนื่องจากเป็นคำสั่งในทางบริหารของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ หากฝ่าฝืนย่อมถือได้ว่าเป็นการขัดคำสั่ง และสำหรับประชาชนผู้ประกอบการอุตสาหกรรมก็ต้องได้รับการปฏิเสธการอนุญาตให้ตั้งโรงงานหรือขยายโรงงานจากเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาในชั้นต้นหรือจากรัฐมนตรีในชั้นอุทธรณ์

แล้วแต่กรณี ส่วนในด้านของประชาชนก็ไม่แน่ใจว่าประกาศของรัฐมนตรีดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่ก็ยังไม่มีกรณีขึ้นสู่ศาลในกรณีที่ทางราชการปฏิเสธการอนุญาตโดยอ้างประกาศของรัฐมนตรีซึ่งทางราชการจะถือว่าประชาชนยอมรับก็ยังไม่ถนัดนัก และยังมีความเห็นต่อไปว่า การออกประกาศของรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติที่กฎหมายบัญญัติไว้และเป็นกฎหมายในทางรอนสิทธิของประชาชนซึ่งต้องตีความโดยเคร่งครัด เพราะอาจก่อให้เกิดผลเสียหายในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องได้ กล่าวคือ ในเรื่องบทกำหนดโทษเกี่ยวกับการตั้งโรงงานหรือประกอบกิจการโรงงานหรือการขยายโรงงานหรือประกอบกิจการโรงงานในส่วนที่ขยายโดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๔๓ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๑๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๒๒ ได้มีบทบัญญัติเพิ่มโทษเป็นสองเท่าจากอัตราโทษเดิมในกรณีที่ เป็นโรงงานประเภทหรือชนิดที่ไม่อนุญาตให้ตั้งโรงงานหรือขยายโรงงานตามประกาศของรัฐมนตรีออกตามความในมาตรา ๓๓ จึงอาจทำให้เจ้าหน้าที่สำคัญผิดดำเนินคดีกับโรงงานซึ่งมีประกาศของรัฐมนตรีดังกล่าวทั้งที่ยังไม่แน่นอนว่าประกาศนั้นจะถูกต้องหรือใช้บังคับได้ตามกฎหมายหรือไม่ อันอาจจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมได้และยังเป็นการทำให้ผู้ลงทุนเกิดความลังเลไม่แน่ใจในนโยบายของทางราชการอีกด้วย

กระทรวงอุตสาหกรรมจึงขอหารือว่า การออกประกาศของรัฐมนตรีกำหนดนโยบายห้ามตั้งหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรมประเภทหรือชนิดต่าง ๆ ๔ ลักษณะดังกล่าวมาแล้ว โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศและมีสภาพบังคับตามนัยพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๑๒ โดยไม่ได้อ้างมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ ซึ่งจะต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน จะกระทำได้หรือไม่อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม(สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมโรงงานอุตสาหกรรม)แล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ บัญญัติไว้ชัดเจนว่า

“เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดจำนวนโรงงานแต่ละประเภทหรือชนิดที่จะอนุญาตให้ตั้งหรือขยายหรือที่จะไม่อนุญาตให้ตั้งหรือขยายในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง

(๒) กำหนดชนิด คุณภาพ อัตราส่วนของวัตถุดิบหรือแหล่งกำเนิดของวัตถุดิบที่จะนำมาใช้หรือผลิตในโรงงานที่จะอนุญาตให้ตั้งหรือขยาย

(๓) กำหนดชนิดหรือคุณภาพของสินค้าที่ผลิตในโรงงานที่จะอนุญาตให้ตั้งหรือขยาย

(๔) กำหนดให้นำผลผลิตของโรงงานที่จะอนุญาตให้ตั้งหรือขยายไปใช้ในอุตสาหกรรมบางประเภทหรือให้ส่งผลผลิตออกนอกราชอาณาจักรทั้งหมดหรือบางส่วน”

การออกประกาศที่จะให้มีผลบังคับตามมาตรา ๓๓ จะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์สำคัญ ๔ ประการคือ ประการที่หนึ่ง ประกาศนั้นต้องออกเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ ประการที่สองสาระสำคัญของประกาศจะต้องเป็นเรื่องที่บัญญัติไว้ใน (๑) (๒) (๓) และ (๔) ของมาตรา ๓๓ เท่านั้น ประการที่สาม การกำหนดเรื่องเหล่านั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และประการที่สี่ จะต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงจะต้องตามบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดไว้

ดังนั้น การออกประกาศของรัฐมนตรีกำหนดนโยบายห้ามตั้งหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรมประเภทหรือชนิดต่าง ๆ ซึ่งออกโดยมีจุดมุ่งหมายจะให้ มีสภาพบังคับตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๑๒ แต่มิได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๓ ดังกล่าวมาแล้ว จึงไม่อาจกระทำได้ สำหรับการอ้างมาตรา ๓๓ ในประกาศนั้น ตามปกติจะต้องอ้างเพื่อให้ทราบว่าประกาศนั้นออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายมาตราใด และโดยเฉพาะในกรณีของมาตรา ๓๓ นี้ได้มีบทกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนประกาศของรัฐมนตรีซึ่งออกตามความในมาตรา ๓๓ ที่กำหนดประเภทหรือชนิดของโรงงานที่ไม่อนุญาตให้ตั้งไว้ด้วยตามมาตรา ๔๓ วรรคสอง^๑มาตรา ๔๕ วรรคสอง^๒และมาตรา ๔๖ วรรคสอง^๓แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๑๒

^๑พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๑๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๒๒

มาตรา ๔๓ ผู้ใดตั้งโรงงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตตั้งโรงงานตามมาตรา ๘ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท และให้ศาลสั่งให้ผู้ตั้งโรงงานนั้นหยุดติดตั้งเครื่องจักรหรือรื้อถอนเครื่องจักรที่ติดตั้งไว้ได้ตามที่เห็นสมควร

ในกรณีที่โรงงานตามวรรคหนึ่งเป็นโรงงานประเภทหรือชนิดที่ไม่อนุญาตให้ตั้งตามประกาศของรัฐมนตรีออกตามความในมาตรา ๓๓ (๑) หรือมาตรา ๓๔ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองแสนบาท และให้ศาลสั่งให้ผู้ตั้งโรงงานนั้นหยุดติดตั้งเครื่องจักรหรือรื้อถอนเครื่องจักรที่ติดตั้งไว้ได้ตามที่เห็นสมควร

^๒พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๑๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๒๒

มาตรา ๔๔ ผู้ใดประกอบกิจการโรงงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานนั้นหยุดประกอบกิจการโรงงาน

ในกรณีที่โรงงานตามวรรคหนึ่งเป็นโรงงานประเภทหรือชนิดที่ไม่อนุญาตให้ตั้งตามประกาศของรัฐมนตรีออกตามความในมาตรา ๓๓ (๑) หรือมาตรา ๓๔ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานนั้นหยุดประกอบกิจการโรงงาน

^๓พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๑๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๒๒

มาตรา ๔๖ ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผู้ใดขยายโรงงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตขยายโรงงาน หรือประกอบกิจการโรงงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานในส่วนที่ขยายตามมาตรา ๒๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานนั้นหยุดขยายโรงงานหรือหยุดประกอบกิจการโรงงานในส่วนที่ขยาย หรือรื้อถอนส่วนที่

ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๒๒

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๓๐

ขยายได้ตามที่เห็นสมควร

ในกรณีที่โรงงานตามวรรคหนึ่งเป็นโรงงานประเภทหรือชนิดที่ไม่อนุญาตให้ขยายตามประกาศของรัฐมนตรียกตามความในมาตรา ๓๓ (๑) ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปีหรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานนั้นหยุดขยายโรงงานหรือหยุดประกอบกิจการโรงงานในส่วนที่ขยาย หรือรื้อถอนส่วนที่ขยายได้ตามที่เห็นสมควร