

บันทึก

เรื่อง การมอบหมายงานควบคุมการผลิต การจำหน่ายและ
การขนย้ายน้ำตาลทรายให้บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด
กระทำการแทนสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อก ๐๒๐๖/๓๐๗๔ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๓๐ ทราือนปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า โดยที่ในปัจจุบันระบบของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศเป็นระบบแบ่งผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล ในอัตราส่วน ๗๐:๓๐ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมการผลิต การจำหน่ายและการขนย้ายน้ำตาลทรายโดยใกล้ชิดเพื่อให้บังเกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย กระทรวงอุตสาหกรรมโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงได้สั่งการจัดตั้งหน่วยงานโดยมีชื่อว่า “ศูนย์ควบคุม” ขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อให้เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบประกาศและคำสั่งของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายและคณะกรรมการน้ำตาลทรายในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการผลิต การจำหน่าย การเก็บรักษาและการขนย้ายน้ำตาลทราย โดยใช้เงินงบประมาณค่าใช้จ่ายในการบริการและดำเนินงานต่าง ๆ จากเงินของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งหมด แต่ก็ปรากฏว่าต่อมาในภายหลังได้มีการเปลี่ยนแปลงและก่อให้เกิดความสงสัยในข้อกฎหมายบางประการ กล่าวคือ

๑. หลังจากได้มีการดำเนินงานของศูนย์ควบคุม สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมาระยะหนึ่ง คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้พิจารณาเห็นว่างานในหน้าที่ดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องมีความคล่องตัวในทางปฏิบัติอยู่ในระดับสูง แต่การบริหารและดำเนินงานของศูนย์ควบคุมอันเป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งเป็นส่วนราชการ และมีขั้นตอนที่ไม่คล่องตัวในทางปฏิบัติทำให้การดำเนินงานในด้านการควบคุมการผลิต การจำหน่ายและการขนย้ายน้ำตาลทรายไม่สามารถดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยและรวดเร็วได้

๒. คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้มีมติเห็นควรที่จะได้มีการมอบหมายงานเกี่ยวกับการดังกล่าวไปให้หน่วยงานที่มีระเบียบและขั้นตอนการปฏิบัติที่น้อยกว่าส่วนราชการเป็นผู้ปฏิบัติต่อไป ซึ่งได้พิจารณาเห็นว่า บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทร่วมระหว่างฝ่ายชาวไร่อ้อย ฝ่ายโรงงานน้ำตาล และฝ่ายราชการ ที่ได้จัดตั้งขึ้นตามมติของคณะรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานที่มีระเบียบและขั้นตอนการปฏิบัติที่น้อยกว่าสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

๓. ประกอบกับได้พิจารณาเห็นว่า ความในมาตรา ๖๑^๑แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗ วรรคสาม บัญญัติไว้ว่า ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง สำนักงานจะมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้

๔. หลังจากนั้นคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๗ (๓๐)^๒ และมาตรา ๖๑^๑แห่ง

^๑พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗

มาตรา ๖๑ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการและคณะกรรมการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) เก็บ รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย การใช้และการจำหน่ายน้ำตาลทราย

(๓) จัดทำแผนการปลูกและผลิตอ้อยเพื่อใช้ในการผลิตน้ำตาลทรายแผนการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักรและส่งออกเสนอคณะกรรมการ

(๔) รับผิดชอบเกี่ยวชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย

(๕) จัดทำทะเบียนชาวไร่อ้อยและที่ดินที่ใช้ในการปลูกอ้อย

(๖) ทดสอบคุณภาพอ้อยและน้ำตาลทราย

(๗) วิจัยและพัฒนาการผลิตและการใช้ประโยชน์จากอ้อยและน้ำตาลทราย

(๘) ส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการผลิต การใช้ และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย ตลอดจนภาวะการตลาดของน้ำตาลทรายทั้งในและนอกราชอาณาจักร

(๙) ประสานงานกับคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารกองทุนคณะกรรมการอ้อยและคณะกรรมการน้ำตาลทราย

(๑๐) ติดต่อประสานงานกับองค์การต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ

(๑๑) กระทำกิจการอย่างอื่นตามที่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี คณะกรรมการและคณะกรรมการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้มอบหมาย

ความในวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่การดำเนินการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องสอดคล้องกับข้อกำหนดหรือระเบียบของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๗

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง สำนักงานจะมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้

^๒พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗

มาตรา ๑๗ คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓๐) กำหนดระเบียบอื่นใดเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

การกำหนดตาม (๑) (๔) (๕) (๖) (๑๔) (๑๕) (๑๖) (๑๘) (๑๙) (๒๐) (๒๑) (๒๒) (๒๓) (๒๕) (๒๖) (๒๘) และ (๓๐) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

การกำหนดตาม (๒) (๓) (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) (๑๗) (๒๔) และ (๒๗) ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติดังกล่าว ออกระเบียบคณะกรรมการฯ ฉบับที่ ๒ พ.ศ.๒๕๒๙ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๒๙ ว่าด้วยการมอบหมายการดำเนินการบางอย่างของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน และหลังจากนั้นก็ได้ออกมติให้มอบหมายงานที่เกี่ยวกับการควบคุมการผลิต การจำหน่ายและการขนย้ายน้ำตาลทรายไปให้บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด เป็นผู้ดำเนินการแทนสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายต่อไป ซึ่งในเวลาต่อมาสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายก็ได้มอบหมายงานดังกล่าวให้แก่บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด รับไปดำเนินงานให้เป็นไปตามระเบียบและมติของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจนกระทั่งปัจจุบันโดยใช้เงินค่าใช้จ่ายจากเงินของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด จะพิจารณาจัดทำประมาณการค่าใช้จ่ายประจำปี ขอมายังสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายแล้วสำนักงานฯ จึงดำเนินการขออนุมัติประมาณการรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ จากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายต่อไป

โดยที่ในปัจจุบันฝ่ายโรงงานน้ำตาลทรายบางส่วนยังมีความไม่เข้าใจและสงสัยกันอยู่มากว่า การโอนงานดังกล่าวจากสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายไปให้บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ดำเนินงานต่อไป นั้น จะสามารถกระทำได้โดยสอดคล้องกับพระราชบัญญัติที่อ้างถึงเพียงใดหรือไม่ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้ให้กระทรวงฯ หรือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นการด่วน

ดังนั้น กระทรวงอุตสาหกรรมจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาและวินิจฉัยกรณีดังกล่าวว่า การที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้มอบหมายงานควบคุมการผลิต การจำหน่ายและการขนย้ายน้ำตาลทรายไปให้บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด เป็นผู้ปฏิบัติงานแทน โดยอาศัยระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และบริษัทผู้รับมอบหมายจะมีอำนาจดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายหรือไม่เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ว่า

๑. ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ.๒๕๒๙ ว่าด้วยการมอบหมายการดำเนินการบางอย่างของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน นั้น ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา ๑๗ วรรคสอง และวรรคสี่^๔ แล้ว

การกำหนดตาม (๒) (๓) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) (๑๔) (๑๕) (๑๖) (๑๗) (๑๘) (๑๙) (๒๐) (๒๑) (๒๒) (๒๓) (๒๔) (๒๕) (๒๖) และ (๓๐) ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

๒. คณะผู้บริหารของบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ซึ่งได้รับมอบหมายให้
กระทำการแทนสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายในกรณีนี้ประกอบด้วยผู้แทนของ
ส่วนราชการ ผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานฝ่ายละเท่า ๆ กัน

๓. บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ได้มีหนังสือ ที่ ร.๓๘๕/๒๕๒๙ ลงวันที่ ๓
มิถุนายน ๒๕๒๙ แจ้งความประสงค์ที่จะรับกระทำการตามที่ได้รับมอบหมายให้เป็นไปตาม
กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย
แล้ว

๔. รัฐมนตรีว่าการได้แต่งตั้งพนักงานของบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทยจำกัด
เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้มีอำนาจและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๓^๔ แห่ง
พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ แล้ว

สำหรับปัญหาที่กระทรวงอุตสาหกรรมหรือนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา
(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) แยกพิจารณาเป็นสองข้อคือ

๑. การที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้มอบหมายงานควบคุม
การผลิต การจำหน่ายและการขนย้ายน้ำตาลทรายให้บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทยจำกัด กระทำการ
แทน โดยอาศัยระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒พ.ศ.๒๕๒๙ ว่าด้วยการ
มอบหมายการดำเนินการบางอย่างของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายให้บุคคลอื่น
กระทำการแทน จะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และ

๒. บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด จะมีอำนาจดำเนินการตามที่ได้รับ
มอบหมายหรือไม่ เพียงใด

ปัญหาข้อที่ ๑ เห็นว่า การมอบหมายงานควบคุมการผลิต การจำหน่ายและการ
ขนย้ายน้ำตาลทรายซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายไป
ให้บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด กระทำการแทนนั้น สำนักงานฯ มีอำนาจมอบหมายเช่นนั้นได้
ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรา ๖๑^๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ บัญญัติให้
สำนักงานฯมอบหมายการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ให้บุคคลอื่นกระทำการแทนตาม
ระเบียบที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดได้ และในกรณีนี้สำนักงานฯได้มอบหมาย

^๔พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗

มาตรา ๖๓ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เข้าไปในไร่อ้อย เคหสถาน ยานพาหนะ โรงงาน สถานที่เก็บอ้อย น้ำตาลทราย หรือผล
พลอยได้ หรือสถานที่ทำการค้ำน้ำตาลทรายในเวลากลางวันระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือใน
ระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) นำตัวอย่างอ้อย น้ำตาลทราย และผลพลอยได้ในปริมาณพอสมควรไปเป็นตัวอย่างเพื่อ
ตรวจสอบหรือทดสอบ

(๓) ยึดอายัดสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานอื่นเมื่อมีเหตุอันสมควรเชื่อว่ามี การฝ่าฝืน
หรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

เรื่องนี้ให้บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด กระทำการแทนตามระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ.๒๕๒๙ ว่าด้วยการมอบหมายการดำเนินการบางอย่างของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน เมื่อบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของส่วนราชการ ผู้แทนชาวไร่อ้อย และผู้แทนโรงงานฝ่ายละเท่า ๆ กัน ได้มีหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะรับกระทำการตามที่ได้รับมอบหมายให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศและคำสั่งของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายตามที่กำหนดในระเบียบข้อ ๓^๗ และข้อ ๔^๘ แล้ว การมอบหมายงานดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย

ปัญหาข้อที่ ๒ เห็นว่า บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีอำนาจดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายได้ เพราะข้อ ๙^๙ แห่งวัตถุที่ประสงค์ของบริษัทฯตามที่ปรากฏในหนังสือบริคณห์สนธิ กำหนดให้บริษัทฯทำการเป็นตัวแทนได้ นอกจากนั้นปรากฏว่าได้มีการแต่งตั้งพนักงานของบริษัทฯเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ แล้ว ซึ่งรัฐมนตรีผู้รักษาการมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลใดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ ดังนั้น บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ผู้รับมอบหมายจึงมีอำนาจดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ได้

^๗ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ.๒๕๒๙ ฯ

ข้อ ๓ บุคคลอื่นซึ่งสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะมอบหมายให้กระทำการแทนตามมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗ ได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

- (๑) ส่วนราชการ
- (๒) รัฐวิสาหกิจ
- (๓) นิติบุคคลอื่น

^๘ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ.๒๕๒๙ ฯ

ข้อ ๔ ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะมอบหมายให้บุคคลตามข้อ ๓ (๓) กระทำการแทน บุคคลนั้นต้อง

(๑) มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของส่วนราชการ ผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงาน ฝ่ายละเท่า ๆ กัน

(๒) มีหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะรับกระทำการตามที่ได้รับมอบหมายให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ให้เงินไป

เพื่อใช้จ่ายในการกระทำการที่ได้รับมอบหมาย บุคคลนั้นจะขอใช้จ่ายเงินตามระเบียบและข้อบังคับ ว่าด้วยการเงินหรือการเจ้าหน้าที่ของตนก็ได้ แต่ระเบียบและข้อบังคับนั้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายก่อน

^๙ข้อ ๙ ทำการเป็นตัวแทน นายหน้า หรือตัวแทนค้าต่าง หรือผู้แทนจำหน่ายของเอกชน กลุ่มบุคคลหรือนิติบุคคล ทั้งในและนอกประเทศ เว้นแต่การเป็นตัวแทนนายหน้าในการขายประกันภัย การจัดหาสมาชิกให้สมาคม และการซื้อขายหลักทรัพย์

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๓๐