

บันทึก

เรื่อง การออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๔ และมาตรา ๕ และการกำหนดชนิด
คุณภาพ และปริมาณน้ำตาลทรายที่ให้โรงงานผลิตตามมาตรา ๑๗ (๑๓)
แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗

กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ อก ๐๒๐๖/๒๗๕๐ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๓๐ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหากฎหมายตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗ ว่า ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗ ความในมาตรา ๔^๑ได้กำหนดบทนิยามคำว่าโรงงานไว้ว่า “โรงงาน” หมายความว่า โรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานซึ่งผลิตน้ำตาลทรายเว้นแต่เป็นโรงงานซึ่งผลิตน้ำตาลทรายประเภทหรือปริมาณที่ไม่เกินจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้ตั้งและประกอบกิจการโรงงานผลิตน้ำตาลทรายด้วย และความในมาตรา ๕^๒กำหนดไว้ว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ นั้น

โดยที่ความในมาตรา ๕^๓แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาราชการตามพระราชบัญญัติไว้โดยสรุปได้ว่า ให้เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ แต่ไม่ได้กำหนดให้อำนาจไว้โดยชัดเจนว่าให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงได้ด้วย ดังนั้น จึงมีปัญหาข้อกฎหมายจากความในมาตรา ๔^๔ที่กล่าวถึงข้อยกเว้นไว้ว่า “_เว้นแต่เป็น

๑มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“โรงงาน” หมายความว่า โรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานซึ่งผลิตน้ำตาลทราย เว้นแต่เป็นโรงงานซึ่งผลิตน้ำตาลทรายประเภทหรือปริมาณที่ไม่เกินจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้ตั้งและประกอบกิจการโรงงานผลิตน้ำตาลทรายด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

๒มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

๓โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

โรงงานซึ่งผลิตน้ำตาลทรายประเภทหรือปริมาณที่ไม่เกินจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง” นั้น คำว่า “กฎกระทรวง” จะหมายถึงกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ เพราะความในมาตรา ๕ มิได้กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติไว้โดยตรงที่จะให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงได้ จึงมีปัญหว่า หากรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติจะออกกฎกระทรวงแล้ว จะสามารถกระทำได้โดยถูกต้องด้วยกฎหมายเพียงใดหรือไม่

โดยที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้พิจารณาเห็นว่า สมควรที่จะได้ออกกฎกระทรวงเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมดูแลโรงงานผลิตน้ำตาลทรายแดงซึ่งในปัจจุบันเป็นโรงงานที่แม้ว่าจะอยู่ในข่ายควบคุมของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ แต่ก็ได้รวมอยู่ในระบบการแบ่งผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายแต่อย่างใด จึงควรที่จะได้ออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดข้อยกเว้นและควบคุมให้ชัดเจนต่อไป

ดังนั้น กระทรวงอุตสาหกรรมจึงขอหารือว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ มีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกกฎกระทรวงตามความในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้เพียงใด หรือไม่

ต่อมา กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ อก ๐๒๐๖/๓๕๕๙ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๓๐ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาเพิ่มเติม ๓ ข้อ คือ

๑. ขณะที่ไม่มีกฎกระทรวงตามมาตรา ๔ ยกเว้นโรงงานน้ำตาลทรายประเภทต่าง ๆ ไม่ให้เป็นโรงงานตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ จะถือว่าโรงงานน้ำตาลทรายทุกประเภทที่ผลิตจากอ้อยเป็นโรงงานที่อยู่ในความควบคุมตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ หรือไม่

๒. หากไม่สามารถออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทโรงงานที่ผลิตน้ำตาลทรายแดงให้อยู่ในข่ายยกเว้นไม่เป็นโรงงานตามมาตรา ๔ อันอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ ได้แล้ว คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะใช้อำนาจตามความในมาตรา ๑๗ (๑๓) กำหนดชนิด คุณภาพ และปริมาณน้ำตาลทรายแดงที่ให้โรงงานใดผลิต แล้วถือว่าโรงงานนั้น เป็นโรงงานที่อยู่ในความควบคุมตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ได้หรือไม่ และ

๓. หากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายสามารถกำหนดตามข้อ ๒ ได้แล้วจะถือว่าโรงงานน้ำตาลทรายแดงที่มีได้ถูกกำหนดให้ผลิตเป็นโรงงานที่ได้รับการยกเว้นไม่อยู่ในความควบคุมตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงาน

“มาตรา ๑๗ คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๓) กำหนดชนิด คุณภาพ และปริมาณน้ำตาลทรายที่ให้โรงงานผลิต

ฯลฯ

ฯลฯ

ปลัดกระทรวง) แล้ว มีความเห็นดังนี้

สำหรับปัญหาว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗ มีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกกฎกระทรวงตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า การที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีบทนิยามคำว่า “โรงงาน” ในมาตรา ๔^๖ว่า “โรงงาน” หมายความว่า โรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานซึ่งผลิตน้ำตาลทรายเว้นแต่เป็นโรงงานซึ่งผลิตน้ำตาลทรายประเภทหรือปริมาณที่ไม่เกินจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง ...ฯลฯ ... นั้น แสดงว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะให้รัฐมนตรีผู้รักษาการ มีอำนาจออกกฎกระทรวง ยกเว้นโรงงานที่ผลิตน้ำตาลทรายประเภทหรือปริมาณที่ไม่เกินจำนวนที่กำหนดไม่ให้เป็นโรงงานตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯได้ ดังนั้น แม้ว่ามาตรา ๔^๗จะมีได้บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงก็ตาม รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายก็มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามมาตรา ๔ ได้

ส่วนปัญหาที่กระทรวงอุตสาหกรรมหรือเพิ่มเติมตามหนังสือ ส่วนมากที่ ออก ๐๒๐๖/๓๕๕๙ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๓๐ นั้น เห็นว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายมีอำนาจออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๔ ได้ดังกล่าวแล้ว แต่ถ้ายังไม่มีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๔ โรงงานผลิตน้ำตาลทรายทุกประเภททุกขนาดรวมทั้งโรงงานผลิตน้ำตาลทรายแดงย่อมเป็นโรงงานที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯทั้งสิ้น และคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีอำนาจควบคุมโรงงานผลิตน้ำตาลทรายทุกประเภทและทุกขนาดโดยกำหนดชนิด คุณภาพ และปริมาณน้ำตาลทรายที่ให้โรงงานผลิตตามมาตรา ๑๗ (๑๓)^๘ ได้ สำหรับโรงงานผลิตน้ำตาลทรายแดงนั้นหากเป็นความประสงค์ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายที่จะควบคุมโดยกำหนดชนิด คุณภาพ และปริมาณน้ำตาลทรายแดงให้เฉพาะโรงงานผลิตน้ำตาลทรายแดง เช่นที่มีกำลังผลิตเกินวันละ ๓๐๐ ตันผลิต ก็อาจทำได้ ในกรณีเช่นนี้โรงงานผลิตน้ำตาลทรายแดงที่มีกำลังผลิตไม่เกินวันละ ๓๐๐ ตัน ย่อมไม่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายตามมาตรา ๑๗ (๑๓) แต่ก็ยังอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ กล่าวคือ ยังคงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวในส่วนอื่น

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๓๐