

บันทึก

เรื่อง วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการในคณะกรรมการ อ้อยและน้ำตาลทราย  
(ตามมาตรา ๑๒ และมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗)

กระทรวงอุตสาหกรรม มีหนังสือด่วนมาก ที่ อก ๐๒๐๖/๕๙๘๘ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายในคราวประชุมครั้งที่ ๒๕/๓๕๓๑ เมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๓๑ ได้พิจารณาเห็นว่า ความในมาตรา ๘๐<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งบัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวถือปฏิบัติในการแต่งตั้งกรรมการฝ่ายผู้แทนชาวไร่อ้อยและฝ่ายผู้แทนโรงงานในกรณีที่ยังไม่มีสถาบันชาวไร่อ้อยหรือสมาคมโรงงาน นั้น ได้บัญญัติไว้เฉพาะหลักเกณฑ์ และวิธีการให้ถือปฏิบัติเท่านั้น แต่ไม่ได้มีบทบัญญัติบังคับไว้โดยชัดเจนว่า ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘๐ นี้ จะต้องนับเป็นวาระการดำรงตำแหน่งตามความในมาตรา ๑๒<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ประการใด นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวเนื่องกับการนับวันเริ่มต้นวาระด้วยว่า ในกรณีที่คำสั่งแต่งตั้งในครั้งแรกและครั้งที่สองแตกต่างกัน โดยการแต่งตั้งในครั้งแรกแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายโดยตรง แต่ครั้งที่สองแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจของระเบียบที่กำหนดขึ้นในบังคับตามนัยแห่งกฎหมาย กรณีจะต้อง

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๘๐ ให้สถาบันชาวไร่อ้อยและสมาคมโรงงานเสนอผู้แทนเพื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายตามพระราชบัญญัตินี้โดยไม่ชักช้า

ในระหว่างที่ยังไม่มีการเสนอผู้แทนตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีความจำเป็นต้องมีผู้แทนชาวไร่อ้อยหรือผู้แทนโรงงานเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ซึ่งปลุกอ้อยเพื่อขายให้แก่โรงงานไม่ว่าจะขายโดยตรงหรือขายโดยผ่านหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย หรือผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้ตั้งและประกอบกิจการโรงงานผลิตน้ำตาลทราย แล้วแต่กรณี ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ และเคยปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนของชาวไร่อ้อยหรือผู้แทนของโรงงาน แล้วแต่กรณีในการติดต่อกับทางราชการก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นผู้แทนชาวไร่อ้อยหรือผู้แทนโรงงาน แล้วแต่กรณี และให้นำมาตรา ๑๔ วรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

<sup>๒</sup> พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๑๒ ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี

เมื่อครบกำหนดตามวรรคหนึ่งในวรรคหนึ่ง หากยังมิได้มีการแต่งตั้งหรือเสนอบุคคลอื่นเป็นกรรมการ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวรรคนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือเสนอเข้ารับหน้าที่

ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะแต่งตั้งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

นับวันเริ่มดำรงตำแหน่งในการแต่งตั้งครั้งที่สองอย่างไร ซึ่งคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วมีมติให้ขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา

กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่จะต้องใช้ปฏิบัติอยู่เสมอ และเป็นกรณีที่ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย มิฉะนั้นแล้ว ก็อาจส่งผลกระทบต่อไปถึงมติที่คณะกรรมการต่าง ๆ ได้มีขึ้นด้วย ดังนั้น กระทรวงอุตสาหกรรมจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวตามเอกสารหลักฐานที่กระทรวงอุตสาหกรรมส่งมาประกอบการพิจารณา กับได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย) แล้วเห็นว่า ตามข้อหารือของกระทรวงอุตสาหกรรมดังกล่าวมีประเด็นแห่งการพิจารณา ๒ ประเด็น คือ

๑. วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการจากส่วนราชการ กรรมการผู้แทนชาวไร่ อ้อยและกรรมการผู้แทนโรงงาน ในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรมฯ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๒๗ จะเริ่มนับเมื่อใด และพ้นวาระเมื่อใด

๒. ในการแต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นกรรมการในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย หากบุคคลดังกล่าวได้รับแต่งตั้งสองวาระติดต่อกันแล้ว และวาระต่อมา จะมีการแต่งตั้งบุคคลให้เป็นกรรมการโดยระบุ “ตำแหน่ง” แต่เพียงผู้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งใหม่เป็นบุคคลเดียวกันกับผู้ที่เคยได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการมาแล้วครบสองวาระติดต่อกัน กรณีเช่นนี้จะขัดต่อมาตรา ๑๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง มาตรา ๙<sup>๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายประกอบด้วยบุคคล ๓ ฝ่ายคือ กรรมการจากส่วนราชการ กรรมการผู้แทนชาวไร่ อ้อย และกรรมการผู้แทนโรงงานในส่วนของกรรมการจากส่วนราชการนั้น มาตรา ๙ ได้กำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรมส่วนกรรมการผู้แทน

<sup>๓</sup> พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๙ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย” ประกอบด้วยผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงพาณิชย์สองคน ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงอุตสาหกรรมสองคน ผู้แทนชาวไร่ อ้อย เก้าคน และผู้แทนโรงงานเจ็ดคนเป็นกรรมการ

ชาวไร่อ้อยและกรรมการผู้แทนโรงงานนั้นมาตรา ๑๑<sup>๔</sup> ได้กำหนดให้ผู้แทนชาวไร่อ้อยต้องเป็นชาวไร่อ้อยซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากสถาบันชาวไร่อ้อย และผู้แทนโรงงานต้องได้รับการเสนอชื่อจากสมาคมโรงงานโดยในมาตรา ๑๒<sup>๕</sup> ได้กำหนดให้กรรมการดังกล่าวอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่จะแต่งตั้งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ อย่างไรก็ตาม โดยที่ในเบื้องต้นที่มีการตราพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ขึ้นใช้บังคับนั้น อาจมีอุปสรรคหรือข้อขัดข้องเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑ โดยการเสนอชื่อของสถาบันชาวไร่อ้อยหรือสมาคมโรงงาน แล้วแต่กรณีพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ จึงได้มีบทเฉพาะกาลรองรับการแต่งตั้งผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนสมาคมโรงงานดังกล่าวไว้ในมาตรา ๘๐<sup>๖</sup>ว่า ในระหว่างที่ยังไม่มีการเสนอชื่อผู้แทนชาวไร่อ้อยหรือผู้แทนโรงงานดังกล่าว ก็ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งปลูกอ้อยเพื่อขายให้แก่โรงงานหรือผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้ตั้งและประกอบกิจการโรงงานผลิตน้ำตาลทราย ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑ และมาตรา ๘๐ เป็นผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการดังกล่าวนี้ มาตรา ๘๐ ได้กำหนดให้นำมาตรา ๑๔ วรรคสาม<sup>๗</sup> มาใช้บังคับโดยอนุโลม

<sup>๔</sup> พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๑๑ ผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) ไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลาย
- (๓) ไม่เคยได้รับโทษโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ
- (๔) ไม่เคยเป็นผู้ถูกลงโทษออกตามมาตรา ๗ วรรคสอง
- (๕) ไม่เป็นข้าราชการการเมืองหรือดำรงตำแหน่งในทางการเมือง
- (๖) ไม่เป็นกรรมการพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

ผู้แทนชาวไร่อ้อยต้องเป็นชาวไร่อ้อยซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากสถาบันชาวไร่อ้อยโดยต้องคำนึงถึงสัดส่วนของประมาณอ้อยของสมาชิกของแต่ละสถาบันและต้องไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของโรงงาน

ผู้แทนโรงงานต้องเป็นกรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของโรงงานซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากสมาคมโรงงานและต้องคำนึงถึงสัดส่วนตามกำลังผลิตของสมาชิกของสมาคมโรงงาน

การเสนอและการถอดถอนผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

<sup>๕</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

<sup>๖</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

<sup>๗</sup> พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๑๔ ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระให้แต่งตั้งหรือเสนอบุคคลอื่นเป็นกรรมการแทน แล้วแต่กรณีโดยไม่ชักช้า และให้ผู้ซึ่งเป็นกรรมการแทนอยู่ในตำแหน่งเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ซึ่งก็มีความหมายว่า หากสถาบันชาวไร่อ้อยหรือสมาคมโรงงานได้เสนอชื่อผู้แทนของตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑ แล้ว กรรมการผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานที่รัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นตามมาตรา ๘๐ ก็ย่อมพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรา ๘๐ ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติรองรับให้มีกรรมการโดยสมบูรณ์ในเวลาที่สถาบันชาวไร่อ้อยและสมาคมโรงงานยังไม่สามารถเสนอชื่อผู้แทนของตนได้เท่านั้น แต่เมื่อสถาบันชาวไร่อ้อยหรือสมาคมโรงงานได้เสนอชื่อผู้แทนของตนเป็นกรรมการดังกล่าวแล้ว กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งก็ย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่หรือความจำเป็นที่จะอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปแต่อย่างใด

สำหรับข้อหาหรือของกระทรวงอุตสาหกรรมเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการจากส่วนราชการ กรรมการผู้แทนชาวไร่อ้อย และกรรมการผู้แทนโรงงาน ในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรมฯ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๒๗ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นควรแยกพิจารณากรรมการฯ ในแต่ละฝ่ายดังนี้

#### ๑. กรรมการจากส่วนราชการ

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง แต่งตั้งผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นกรรมการในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๒๗ ได้แต่งตั้งกรรมการจากส่วนราชการขึ้นมีจำนวน ๕ คน โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕<sup>๘</sup> และมาตรา ๙<sup>๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่มิได้สั่งเป็นต้นไป (วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๒๗) ดังนั้นกรรมการดังกล่าวจึงมีวาระการดำรงตำแหน่งสองปี ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๒<sup>๑๐</sup> ซึ่งต้องพ้นจากตำแหน่งในวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๒๙ (ดำรงตำแหน่งจนถึงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๒๙) ต่อมา ได้มีการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๓๐ เรื่อง แต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๓๐ แต่งตั้งกรรมการ

---

ในระหว่างที่ยังไม่มีการเสนอกรรมการแทนดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกรรมการแทนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐ หรือมาตรา ๑๑ เป็นกรรมการ

เมื่อได้มีกรรมการแทนตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งตามวรรคสองพ้นจากตำแหน่ง

<sup>๘</sup> พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

<sup>๙</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

<sup>๑๐</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

จากส่วนราชการขึ้นแทนกรรมการชุดเดิมซึ่งครบวาระการดำรงตำแหน่ง โดยมีผลตั้งแต่วันที่ มีคำสั่งเป็นต้นไป (วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๓๐) ดังนั้น กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งดังกล่าวจึงมีวาระการดำรงตำแหน่งสองปี ตามมาตรา ๑๒ และจะต้องพ้นจากตำแหน่งในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๓๒ (ดำรงตำแหน่งจนถึงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๓๒)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการทั้ง ๒ ชุดจะไม่ต่อเนื่องกัน กล่าวคือ กรรมการชุดแรกพ้นจากตำแหน่งวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๒๙ แต่มีการแต่งตั้งกรรมการชุดใหม่เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๓๐ และตามประกาศแต่งตั้งได้กำหนดให้มีผลตั้งแต่วันที่ มีคำสั่งเป็นต้นไป กรณีมีปัญหาว่า ในช่วงเวลาตั้งแต่วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๒๙ ถึงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๓๐ จะมีกรรมการจากส่วนราชการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ในประเด็นนี้เห็นว่า มาตรา ๑๒ วรรคสอง<sup>๑๑</sup> ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า เมื่อกรรมการครบวาระการดำรงตำแหน่งหากยังไม่มีกรรมการแต่งตั้งหรือเสนอบุคคลอื่นเป็นกรรมการ ก็ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งนั้นอยู่ดำเนินการต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือเสนอเข้ารับหน้าที่ ดังนั้น ในกรณีนี้ กรรมการชุดเดิมซึ่งแม้ว่าจะพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๒๙ ก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการต่อไปได้ตามมาตรา ๑๒ วรรคสอง จนถึงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๓๐ ซึ่งเป็นวันก่อนที่มีการแต่งตั้งกรรมการจากส่วนราชการชุดใหม่ อนึ่ง สำหรับกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการจากส่วนราชการขึ้นแทนกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งอยู่เดิม ก่อนที่จะหมดวาระการดำรงตำแหน่งสองปีตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่งนั้น กรณีย่อมเป็นไปตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง<sup>๑๒</sup> กล่าวคือ กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งแทนย่อมอยู่ในตำแหน่งเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทนนั่นเอง

## ๒. กรรมการผู้แทนชาวไร่อ้อย

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง แต่งตั้งผู้แทนชาวไร่อ้อยเป็นกรรมการในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๒๗ ได้แต่งตั้งกรรมการผู้แทนชาวไร่อ้อยขึ้นมีจำนวน ๙ คน โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕<sup>๑๓</sup> และมาตรา ๘๐ วรรคสอง<sup>๑๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ มีคำสั่งเป็นต้นไป (วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๒๗) ดังนั้น การแต่งตั้งผู้แทนชาวไร่อ้อยตามประกาศดังกล่าวจึงเป็นการแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจตามบทเฉพาะกาลในมาตรา ๘๐ วรรคสอง ในขณะที่ยังไม่มีกรรมการเสนอชื่อผู้แทนชาวไร่อ้อยโดยสถาบันชาวไร่อ้อยตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑<sup>๑๕</sup> สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งนั้น ความในมาตรา ๘๐ วรรคสองได้บัญญัติให้นำมาตรา ๑๔ วรรคสาม<sup>๑๖</sup> มาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งนี้จะพ้นจากตำแหน่งก็ต่อเมื่อมีการเสนอชื่อผู้แทนชาวไร่อ้อยโดยสถาบันชาวไร่อ้อยตามที่กำหนด

<sup>๑๑</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

<sup>๑๒</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๗)

<sup>๑๓</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๘)

<sup>๑๔</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

<sup>๑๕</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

<sup>๑๖</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๗)

ไว้ในมาตรา ๑๑ แล้ว ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า จนถึงขณะนี้ยังมิได้มีการเสนอชื่อผู้แทนชาวไร่อ้อยโดยสถาบันชาวไร่อ้อยให้เป็นกรรมการแทนกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามมาตรา ๘๐ วรรคสอง กรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งดังกล่าว ซึ่งรวมทั้งกรรมการที่ได้มีการแต่งตั้งขึ้นใหม่แทนคนเดิม ก็ย่อมถือว่ายังคงเป็นกรรมการผู้แทนชาวไร่อ้อยที่ชอบด้วยกฎหมายอยู่ต่อไป จนกว่าจะมีการเสนอชื่อขึ้นใหม่โดยสถาบันชาวไร่อ้อยตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑

### ๓. กรรมการผู้แทนโรงงาน

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง แต่งตั้งผู้แทนโรงงาน เป็นกรรมการในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๒๗ ได้แต่งตั้งกรรมการผู้แทนโรงงานขึ้นมีจำนวน ๗ คนโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕<sup>๗</sup> และมาตรา ๘๐ วรรคหนึ่ง<sup>๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่มิได้คำสั่งเป็นต้นไป (วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๒๗) โดยในประกาศดังกล่าวได้ระบุว่า การแต่งตั้งผู้แทนโรงงานดังกล่าวได้รับการเสนอชื่อจากสมาคมโรงงานและมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑<sup>๙</sup> ดังนั้น วาระการดำรงตำแหน่งดังกล่าวจึงมีกำหนดสองปีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๒<sup>๑๐</sup> คือ ต้องพ้นจากตำแหน่งในวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๒๙ (ดำรงตำแหน่งจนถึงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๒๙) กรณีแตกต่างจากการแต่งตั้งกรรมการผู้แทนชาวไร่อ้อย ซึ่งเป็นการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีตามมาตรา ๘๐ วรรคสอง ในขณะที่ยังมิได้มีการเสนอชื่อผู้แทนโดยสถาบันชาวไร่อ้อย ซึ่งได้กำหนดวาระการพ้นจากตำแหน่งไว้เป็นพิเศษ(ให้นำมาตรา ๑๔ วรรคสาม มาใช้บังคับ)

ต่อมา เมื่อได้มีการประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๓๐ เรื่อง แต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๓๐ แต่งตั้งกรรมการผู้แทนโรงงานขึ้นใหม่แทนกรรมการชุดเก่าที่พ้นจากตำแหน่ง แต่กรรมการผู้แทนโรงงานชุดใหม่นี้ก็ยังคงเป็นกรรมการที่สมาคมโรงงานเป็นผู้เสนอชื่อตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการเสนอและถอดถอนผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงาน ซึ่งออกตามความในตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๒ คือ สองปี และต้องพ้นจากตำแหน่งในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๓๒ เช่นเดียวกับกรณีการแต่งตั้งกรรมการจากส่วนราชการนั่นเอง โดยกรรมการผู้แทนโรงงานที่พ้นจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๒๙ ย่อมมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๑๒ วรรคสอง จนถึงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๓๐ ซึ่งเป็นวันก่อนวันที่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้แทนโรงงานขึ้นใหม่ ด้วยเหตุผลเดียวกับกรณีการแต่งตั้งกรรมการจากส่วนราชการ

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่มีการแต่งตั้งตัวบุคคลเป็นกรรมการในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายสองวาระติดต่อกันแล้ว จะมีการแต่งตั้งบุคคลคนเดียวกันนั้นอีกเป็นวาระที่

<sup>๗</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๘)

<sup>๘</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

<sup>๙</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

<sup>๑๐</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

สามโดยระบุ “ตำแหน่ง” จะขัดต่อมาตรา ๑๒ วรรคสาม<sup>๒๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า เมื่อพิจารณามาตรา ๑๒ ที่บัญญัติให้ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการ อยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะแต่งตั้งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้แล้ว ย่อมเห็นเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวได้ว่า ไม่ต้องการให้ผู้หนึ่งผู้ใดดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการฯ นานเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณามาตรา ๙<sup>๒๒</sup> ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการแบ่งประเภทของกรรมการฝ่ายต่างๆ ในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ในส่วนที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมการจากส่วนราชการ บทบัญญัติดังกล่าวก็กล่าวถึงแต่เพียงประเภทของข้าราชการผู้ที่ได้รับแต่งตั้ง กล่าวคือเป็นข้าราชการจากกระทรวงใดเท่านั้น มิได้กล่าวถึง “ตำแหน่ง” ของข้าราชการที่จะอยู่ในข่ายที่จะได้รับแต่งตั้งแต่อย่างใด นอกจากนี้ เมื่อพิจารณา มาตรา ๑๗<sup>๒๓</sup> ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ประกอบด้วยแล้ว จะเห็นว่า คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ในการกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขต่างๆ เกี่ยวกับการผลิต การจำหน่ายการจัดระบบและการควบคุมการผลิต อ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งก็ต้องอาศัยคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นสำคัญด้วยกัน จึงเห็นได้ชัดเจนว่า บทบัญญัติมาตรา ๙ มุ่งหมายที่จะให้มีการแต่งตั้งกรรมการ โดยคำนึงถึงคุณสมบัติของ

<sup>๒๑</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

<sup>๒๒</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

<sup>๒๓</sup> พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๑๗ คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๗) กำหนดระเบียบว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่เก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การส่งมอบน้ำตาลทราย และผลพลอยได้

(๑๘) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร และกำหนดราคาขายน้ำตาลทรายดังกล่าว

(๑๙) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการนำเข้าน้ำตาลทรายในกรณีที่เกิดความจำเป็น

(๒๐) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวต้องไม่มีลักษณะทำให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ส่งออกแต่เพียงผู้เดียว

(๒๑) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคำนวณต้นทุนในการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย

(๒๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้การกำหนดและการชำระราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย ซึ่งต้องคำนึงถึงต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายและกองทุนที่มีอยู่ด้วย

(๒๓) กำหนดอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานโดยคำนึงถึงรายได้ที่ได้จากการขายน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ทั้งหมดเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย

ฯลฯ

ฯลฯ

ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นสำคัญการที่มาตรา ๑๒ บัญญัติให้กรรมการอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะแต่งตั้งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้นั้น จึงเป็นบทห้ามมิให้กรรมการผู้หนึ่งผู้ใดอยู่ในตำแหน่งนานเกินไป ทั้งนี้ เพื่อที่จะไม่เป็นการตัดโอกาสบุคคลอื่นซึ่งมีความสามารถที่จะผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาเป็นกรรมการดำเนินการต่อไปด้วย

สำหรับข้อหารือของกระทรวงอุตสาหกรรมนั้น แม้ว่าจะปรากฏว่าการแต่งตั้งกรรมการในวาระที่สามจะเป็นการแต่งตั้งโดยระบุ “ตำแหน่ง” มิได้เป็นการแต่งตั้ง “ตัวบุคคล” ก็ตาม หากปรากฏว่า ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งนั้นก็บุคคลคนเดียวกับที่ได้เคยดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันมาแล้วย่อมไม่อาจทำได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ได้คำนึงถึงคุณสมบัติเฉพาะบุคคลของผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นสำคัญดังที่กล่าวมาข้างต้น

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า เมื่อพิจารณาตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา ๑๒ ดังกล่าวแล้ว หากบุคคลใดได้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการจนครบสองวาระติดต่อกันแล้ว ย่อมไม่อาจได้รับแต่งตั้งอีกเป็นวาระที่สามได้ แม้ว่าการแต่งตั้งในวาระที่สามนี้จะเป็นการแต่งตั้งโดยระบุ “ตำแหน่ง” ตามที่ได้รับแต่งตั้งก็ตาม

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบูรณ์

(นายอมร จันทสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๓๑