

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง องค์ประกอบและการดำเนินการของคณะกรรมการ
ตามพระราชบัญญัติอัยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

สำนักงานคณะกรรมการอัยและน้ำตาลทรายได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อก ๐๖๐๓/๒๗๓๓ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการอัยและน้ำตาลทรายประสงค์จะขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับ องค์ประกอบของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติอัยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ดังนี้

กรณีที่ ๑ องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารกองทุน

ข้อเท็จจริง นายประเสริฐ ตปนียางกูร เลขาธิการคณะกรรมการอัยและน้ำตาลทราย ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมในคณะกรรมการบริหารกองทุน ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการบริหารกองทุน ตามพระราชบัญญัติอัยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ และได้รับเลือกจากคณะกรรมการให้เป็นประธานกรรมการบริหารกองทุน จะเกษียณอายุราชการ ในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ทำให้หลังจากนั้น นายประเสริฐฯ จะขาดคุณสมบัติและพ้นจากการเป็น กรรมการในคณะกรรมการบริหารกองทุน ทำให้คณะกรรมการบริหารกองทุนไม่มีกรรมการผู้แทน กระทรวงอุตสาหกรรม และไม่มีประธานกรรมการในคณะกรรมการบริหารกองทุน

สำนักงานคณะกรรมการอัยและน้ำตาลทราย มีความเห็นโดยมีข้อโต้แย้งจากผู้แทน โรงงานและผู้แทนชาวไร่อัยในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติอัยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ดังนี้

๑. ตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติอัยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุน ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงเกษตร และสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทน กระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงบประมาณหนึ่งคน ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย หนึ่งคน ผู้แทนชาวไร่อัย และผู้แทนโรงงาน ถ้าขาดผู้แทนหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดหรือฝ่ายหนึ่ง ฝ่ายใดถือว่าไม่ครบองค์ประกอบไม่สามารถประชุมได้ ซึ่งมีผู้โต้แย้งว่าผู้แทนจากส่วนราชการหรือ หน่วยงานของรัฐทั้งหมดทุกคน ถือเป็นฝ่ายราชการ ดังนั้น แม้ว่าขาดผู้แทนจากหน่วยงานหนึ่ง หน่วยงานใด เพียงบางหน่วยงานยังถือว่ามิใช่ผู้แทนฝ่ายราชการ และองค์ประกอบของคณะกรรมการ ยังสมบูรณ์สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

๒. ตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง บัญญัติให้คณะกรรมการบริหารกองทุนเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเห็นว่า กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการบริหารกองทุนเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการ ฉะนั้น คณะกรรมการบริหารกองทุนต้องมียกประกอบครบตามจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่งเสียก่อน จึงจะประชุมเพื่อเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการได้ ดังนั้น เมื่อผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งมีหนึ่งคนและเป็นประธานกรรมการได้เกษียณอายุราชการ จึงทำให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการบริหารกองทุน เมื่อคณะกรรมการบริหารกองทุนชุดดังกล่าวไม่มีประธานกรรมการ และจำนวนกรรมการไม่ครบองค์ประกอบตามจำนวนที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง จึงไม่สามารถจัดประชุมเพื่อเลือกประธานกรรมการคนใหม่ได้ กรณีนี้มีผู้โต้แย้งว่า ให้รองประธานกรรมการทำหน้าที่แทนประธานกรรมการได้

๓. มาตรา ๒๔ วรรคสี่ บัญญัติให้นำมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่มิได้บัญญัติให้นำมาตรา ๑๖ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ประธานไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้รองประธานกรรมการคนที่หนึ่งรักษาการแทน ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการคนที่หนึ่งไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการคนที่สองรักษาการแทน ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการทั้งสองคนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้เลขาธิการเรียกประชุมเพื่อให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทนประธานกรรมการ ประเด็นนี้สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเห็นว่า ถ้าประธานคณะกรรมการบริหารกองทุนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ก็ไม่สามารถนำมาตรา ๑๖ มาบังคับใช้โดยอนุโลมได้ เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดไว้ หรือถ้าหากสามารถนำมาตรา ๑๖ มาบังคับใช้โดยอนุโลมได้ ก็ไม่สามารถนำมาบังคับใช้กับกรณีนี้ เนื่องจากประธานกรรมการพ้นจากตำแหน่งทำให้ไม่มีประธานกรรมการมิใช่เป็นกรณีที่ประธานกรรมการแต่ประธานกรรมการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้

กรณีที่ ๒ องค์ประกอบของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

ข้อเท็จจริง นางพิมล เจริญเผ่า รองปลัดกระทรวงพาณิชย์ กรรมการผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ จึงพ้นจากการเป็นกรรมการในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาดังต่อไปนี้

๑. การนับองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารกองทุน และคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย จะถือว่าผู้แทนส่วนราชการแต่ละส่วนราชการเป็นหนึ่งองค์ประกอบ ชาวไร่อ้อยหนึ่งองค์ประกอบ โรงงานหนึ่งองค์ประกอบ หรือนับส่วนราชการทั้งหมดรวมกันเป็นหนึ่งองค์ประกอบ

กรณีเห็นว่า ผู้แทนส่วนราชการแต่ละส่วนราชการเป็นหนึ่งองค์ประกอบตามข้อเท็จจริงกรณีที่ ๒ ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกฎหมายกำหนดให้มีจำนวนสองคน เมื่อผู้แทนกระทรวงพาณิชย์พ้นจากตำแหน่งหนึ่งคนจะถือว่าคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายยังมีองค์ประกอบสมบูรณ์และปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้หรือไม่

๒. กรณีคณะกรรมการบริหารกองทุนมีจำนวนกรรมการไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนดไว้และไม่มีประธานกรรมการ กรรมการที่เหลืออยู่สามารถประชุมเพื่อเลือกประธานกรรมการคนใหม่ได้หรือไม่

๓. การดำเนินการประชุมของคณะกรรมการบริหารกองทุนสามารถนำมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติอัยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลมได้หรือไม่

๔. กรณีเห็นว่าสามารถนำมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติอัยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะกรรมการบริหารกองทุนโดยอนุโลม รองประธานกรรมการสามารถเรียกประชุมหรือปฏิบัติหน้าที่แทนประธานกรรมการได้หรือไม่

๕. ความตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติอัยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ หมายถึง กรณีที่มีประธานกรรมการ แต่กรรมการไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้เท่านั้น หรือหมายความว่ารวมถึงกรณีที่ไม่มีประธานกรรมการเนื่องจากประธานกรรมการพ้นจากตำแหน่งด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการอัยและน้ำตาลทราย โดยมีผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานคณะกรรมการอัยและน้ำตาลทราย) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการอัยและน้ำตาลทรายว่า กระทรวงอุตสาหกรรมได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งนายอาทิตย์ วุฒิคะโร รองปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมในคณะกรรมการบริหารกองทุนแทนแล้ว ส่วนกระทรวงพาณิชย์ยังมีได้แจ้งเปลี่ยนแปลงผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ในคณะกรรมการอัยและน้ำตาลทราย ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงข้างต้นแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณาสามประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง องค์ประกอบของคณะกรรมการอัยและน้ำตาลทรายและคณะกรรมการบริหารกองทุนครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

ประเด็นที่สอง กรณีที่คณะกรรมการบริหารกองทุนมีจำนวนกรรมการไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนดไว้และไม่มีประธานกรรมการ กรรมการที่เหลืออยู่สามารถประชุมเพื่อเลือกประธานกรรมการคนใหม่ได้หรือไม่

ประเด็นที่สาม การนำมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติอัยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการประชุมของคณะกรรมการต่าง ๆ กระทำได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) พิจารณาแล้วมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในการพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดนั้น จะต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการแต่ละคณะเป็นรายกรณี ซึ่งจากประเด็นที่หารือสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

กรณีองค์ประกอบของคณะกรรมการอัยและน้ำตาลทราย เห็นว่า มาตรา ๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติอัยและน้ำตาลทรายฯ กำหนดให้คณะกรรมการอัยและน้ำตาลทราย ประกอบด้วย

^๑ มาตรา ๙ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการอัยและน้ำตาลทราย” ประกอบด้วยผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงพาณิชย์สองคน ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงอุตสาหกรรมสองคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยแก้คน และผู้แทนโรงงานเจ็ดคน เป็นกรรมการ

ให้คณะกรรมการเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการ รองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง และรองประธานกรรมการคนที่สองตำแหน่งละหนึ่งคน

ให้เลขาธิการเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
หนึ่งคน ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงพาณิชย์สองคน
ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงอุตสาหกรรมสองคน
ผู้แทนชาวไร่อ้อยเก้าคน และผู้แทนโรงงานเจ็ดคน จึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดองค์ประกอบของ
คณะกรรมการในส่วนตัวแทนส่วนราชการไว้อย่างชัดเจนแน่นอนแล้วจะต้องประกอบด้วยผู้แทน
จากส่วนราชการใดและจำนวนเท่าใด ดังนั้น คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจึงต้อง
ประกอบด้วยผู้แทนทุกส่วนราชการและตามจำนวนที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติอ้อย
และน้ำตาลทรายฯ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่าง
กฎหมาย คณะที่ ๗)^๒

กรณีนางพิรมลฯ กรรมการผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ในคณะกรรมการอ้อย
และน้ำตาลทรายพ้นจากตำแหน่งรองปลัดกระทรวงพาณิชย์ และได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิบดี
กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นางพิรมลฯ ยังคงรับราชการในกระทรวง
พาณิชย์ อีกทั้งกระทรวงพาณิชย์ยังมีได้มีหนังสือแจ้งการเปลี่ยนแปลงผู้แทน กรณีจึงต้องถือว่า
นางพิรมลฯ คงเป็นผู้แทนกระทรวงพาณิชย์อยู่ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจึงมีองค์ประกอบ
ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด และสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

ส่วนกรณีองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารกองทุนนั้น เห็นว่า มาตรา ๒๔^๓
แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร
กองทุน ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน
ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงบประมาณ
หนึ่งคน ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยหนึ่งคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยสามคน และผู้แทนโรงงานสามคน
โดยให้คณะกรรมการบริหารกองทุนเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการ รองประธาน
กรรมการ และเลขานุการ ตำแหน่งละหนึ่งคน เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดองค์ประกอบของ
คณะกรรมการในส่วนตัวแทนส่วนราชการไว้อย่างชัดเจนแน่นอนเช่นกันจะต้องประกอบด้วยผู้แทน
จากส่วนราชการใด และจำนวนเท่าใด คณะกรรมการบริหารกองทุนจึงต้องประกอบด้วยผู้แทน
ทุกส่วนราชการและตามจำนวนที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ
ดังนั้น เมื่อผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (นายประเสริฐฯ) พ้นจากราชการเนื่องจากเหตุเกษียณอายุ

^๒บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง องค์ประกอบของคณะกรรมการต่าง ๆ
ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ที่ นร ๐๖๐๑/๒๑๑ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๖๐/๒๕๔๒)

^๓มาตรา ๒๔ ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการบริหาร
กองทุน” ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวง
พาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงบประมาณหนึ่งคน ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย
หนึ่งคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยสามคน และผู้แทนโรงงานสามคน เป็นกรรมการ

ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการ รองประธาน
กรรมการ และเลขานุการ ตำแหน่งละหนึ่งคน

กรรมการตามวรรคหนึ่ง ต้องไม่ดำรงตำแหน่งกรรมการหรืออนุกรรมการในคณะกรรมการอื่นใด
ซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

ให้นำมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ราชการ จึงต้องถือว่าไม่มีผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมในคณะกรรมการบริหารกองทุน องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารกองทุนจึงไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การที่ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมพ้นจากราชการเนื่องจากเหตุเกษียณอายุ ทำให้คณะกรรมการบริหารกองทุนมีองค์ประกอบไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด กรรมการที่เหลืออยู่จึงไม่อาจประชุมหรือปฏิบัติหน้าที่ได้

ประเด็นที่สาม เห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ บัญญัติให้นำมาตรา ๑๖ ไปใช้บังคับโดยอนุโลมกับการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารคณะกรรมการบริหารกองทุน คณะกรรมการอ้อย และคณะกรรมการน้ำตาลทราย กรณีจึงไม่อาจนำมาตรา ๑๖ ไปใช้บังคับโดยอนุโลมกับคณะกรรมการดังกล่าวได้

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๕