

บันทึก

เรื่อง ขอให้พิจารณาปัญหากฎหมายตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗
(คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีอำนาจออกระเบียบเรียกเก็บเงิน
ค่าธรรมเนียมพิเศษโดยอาศัยมาตรา ๑๗ (๒๙) และ (๓๐) ได้หรือไม่)

กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ อก ๐๒๐๖/๔๘๑๒ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาเงินกู้ที่ได้กู้มาเพื่อรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เมื่อฤดูการผลิตปี ๒๕๒๕/๒๕๒๖ ไปเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณารวม ๕ ประการ ซึ่งในประการที่ ๕ นั้น กระทรวงอุตสาหกรรมได้เสนอขออนุมัติในหลักการให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีอำนาจที่จะออกระเบียบในการเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมพิเศษจากฝ่ายชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล เพื่อนำส่งเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายสำหรับการชำระหนี้ดังกล่าวได้ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบในร่างระเบียบจากคณะรัฐมนตรีอีก ซึ่งคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๒๙ ได้อนุมัติในหลักการให้ดำเนินการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษได้ ส่วนการเรียกเก็บด้วยวิธีใด ให้กระทรวงอุตสาหกรรมส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาก่อนว่า จะทำได้โดยวิธีที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอ ได้หรือไม่

กระทรวงอุตสาหกรรมแจ้งว่า กระทรวงอุตสาหกรรมได้ส่งเรื่องราว ให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗ พิจารณาแล้ว ต่อมาได้รับรายงานจากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่า คณะกรรมการได้พิจารณาถึงการเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมพิเศษเพื่อให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายนำไปใช้ในการรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ตามนัยมติคณะรัฐมนตรีที่กล่าวมาแล้ว โดยเห็นควรให้ออกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษจากการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๗^๑ (๒๙) และ (๓๐) และมาตรา ๑๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗ พร้อมทั้งได้

^๑มาตรา ๑๗ คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(๓๐) กำหนดระเบียบอื่นใดเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

๑.ล๑

๑.ล๑

^๒มาตรา ๑๘ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการจะมอบอำนาจให้คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารกองทุน คณะกรรมการอ้อย คณะกรรมการน้ำตาลทราย หรือสำนักงานกระทำการใด ๆ แทน หรือมีหนังสือเรียกบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำหรือความเห็นได้

พิจารณาเสนอร่างระเบียบดังกล่าวมายังกระทรวงอุตสาหกรรมด้วย

กระทรวงอุตสาหกรรมจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมพิเศษของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายตามแนยมติของคณะรัฐมนตรีดังนี้

๑. คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๗ (๒๙) และ (๓๐) และมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗ ออกระเบียบเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมพิเศษจากการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย เพื่อให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายนำไปใช้ในการรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายได้หรือไม่ เพียงใด

๒. หากสามารถเรียกเก็บได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ก็ขอให้ตรวจพิจารณาร่างระเบียบของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายให้ด้วย

๓. ในกรณีที่โรงงานน้ำตาลรายใดเริ่มประกอบกิจการภายหลังที่ได้มีการกู้เงินมาเพื่อรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เมื่อฤดูการผลิตปี ๒๕๒๕/๒๕๒๖ และโรงงานน้ำตาลรายนั้นมิได้มีส่วนในการรับเงินกู้ไปด้วย โรงงานน้ำตาลรายนั้นจะปฏิเสธการชำระค่าธรรมเนียมพิเศษ หรือจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมพิเศษตามระเบียบที่กล่าวมาแล้วได้หรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง) แล้ว ปัญหาข้อแรกที่กระทรวงอุตสาหกรรมหารือว่า คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗^๓ (๒๙) และ (๓๐) และมาตรา ๑๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗ ออกระเบียบเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมพิเศษจากการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายตามร่างระเบียบที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเสนอกระทรวงอุตสาหกรรมได้หรือไม่ เพียงใด นั้น เห็นว่า ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายไว้ตั้งแต่ (๑) ถึง (๓๐) ไม่มีบทบัญญัติข้อใดเลยที่กำหนดให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีอำนาจออกระเบียบเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมพิเศษจากชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย เพื่อนำมาใช้จ่ายในการชำระหนี้ที่ได้กู้มาเพื่อรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ส่วนบทบัญญัติในมาตราอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ไม่มีบทมาตราใดที่กำหนดให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย

เมื่อคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารกองทุน คณะกรรมการอ้อยและคณะกรรมการน้ำตาลทราย หรือสำนักงานได้กระทำการไปแล้วตามวรรคหนึ่ง ต้องรายงานให้คณะกรรมการทราบด้วย

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

ชำระค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดไว้ในร่างระเบียบนี้ มาตรา ๒๗^๕ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดว่า กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินอย่างไรบ้าง ก็ได้กำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเก็บจากชาวไร่ อ้อยและโรงงานไว้ ส่วนมาตรา ๒๘^๖ ที่กำหนดให้ชาวไร่ อ้อยและโรงงานชำระค่าธรรมเนียมตาม ระเบียบที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดนั้น ก็เป็นค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริม การผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย หากใช้ค่าธรรมเนียมในลักษณะที่จะเรียกเก็บเงินจากชาวไร่ อ้อยและ โรงงานตามร่างระเบียบดังกล่าวไม่ ในมาตรา ๕๗^๗ ที่กำหนดให้โรงงานส่งเงินเข้ากองทุนก็บัญญัติ ว่าให้โรงงานนำส่งเงินเข้ากองทุนเท่าจำนวนผลต่างระหว่างรายได้สุทธิตามมาตรา ๕๔ และค่าอ้อย ตามราคาอ้อยขั้นสุดท้ายรวมกับผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายภายใน ระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เงินที่โรงงานจะต้องส่งตามมาตรา ๕๗ นี้ ก็ไม่ใช่เป็นการเรียก เก็บเงินในลักษณะที่เป็นค่าธรรมเนียมพิเศษจากโรงงาน ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการอ้อยและ น้ำตาลทรายจึงไม่สามารถออกระเบียบเรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษตามร่างที่เสนอ โดยอาศัย อำนาจตามความในมาตรา ๑๗^๘ (๒๙) และ (๓๐) และมาตรา ๑๘^๙ แห่งพระราชบัญญัติที่อ้างถึง ได้

สำหรับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เสนอมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วน ที่สุด ที่ นร ๐๕๐๒/๑๑๙๗ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๒๙ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า ไม่สามารถจะอ้างอิงมาเป็นบรรทัดฐานในการออก ระเบียบที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเสนอต่อกระทรวงอุตสาหกรรมดังกล่าวข้างต้นได้ เพราะในเรื่องนั้นมีข้อเท็จจริงว่า คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติในหลักการที่ไม่เรียกเก็บภาษีการค้าจาก

๕ มาตรา ๒๗ กองทุนประกอบด้วย

- (๑) ค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย
- (๒) เบี้ยปรับตามมาตรา ๑๗ (๒๕)
- (๓) เงินที่ได้รับตามมาตรา ๕๗
- (๔) ดอกผลของกองทุน
- (๕) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้
- (๖) เงินกู้โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี
- (๗) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- (๘) เงินและทรัพย์สินอื่น ๆ ที่ตกเป็นของกองทุน

๖ มาตรา ๒๘ ให้ชาวไร่ อ้อยและโรงงานชำระค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อย และน้ำตาลทรายโดยคำนวณจากปริมาณอ้อยที่ส่งให้แก่โรงงานและจากปริมาณน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ที่ ผลิตได้ แล้วแต่กรณี ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

๗ มาตรา ๕๗ ให้โรงงานนำส่งเงินเข้ากองทุนเท่าจำนวนผลต่างระหว่างรายได้สุทธิตามมาตรา ๕๔ และค่าอ้อยตามราคาอ้อยขั้นสุดท้ายรวมกับผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ทั้งนี้ ภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

การจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ ภาษีการค้าน้ำตาลเพื่อการส่งออก และภาษีเงินได้ของชาวไร่อ้อยจากการจำหน่ายอ้อยสดเฉพาะฤดูการผลิตปี ๒๕๒๘/๒๙ เป็นการชั่วคราว เพื่อเพิ่มความสามารถของชาวไร่อ้อยที่จะชำระหนี้สินจำนวน ๑๕.๑๑ บาทต่อตันอ้อยที่ค้างมาจากปีก่อนได้ และคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมร่วมมือกับกระทรวงการคลังรับไปพิจารณาหาวิธีปฏิบัติในเรื่องนั้น ซึ่งต่อมากระทรวงการคลังได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกา ร่างกฎกระทรวง และร่างประกาศกระทรวงการคลัง ออกตามความในประมวลรัษฎากรเพื่อยกเว้นภาษีประเภทต่าง ๆ ดังกล่าว และต่อมาร่างกฎหมายและประกาศทั้งสามฉบับนั้นก็ได้ใช้บังคับแล้ว จึงเห็นได้ว่ามติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้วข้างต้นก็เนื่องมาจากเหตุผลที่จะนำเงินภาษีที่ยกเว้นให้มาชำระหนี้สินให้ชาวไร่อ้อย เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศและคุ้มครองรักษาประโยชน์ของชาวไร่อ้อย เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่โรงงานและชาวไร่อ้อย เงินภาษีที่ชาวไร่อ้อยและโรงงานได้รับยกเว้นนี้ ชาวไร่อ้อยและโรงงานก็ยินยอมให้ส่งมาชำระเป็นค่าธรรมเนียมที่ชาวไร่อ้อยและโรงงานจะต้องนำส่งเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ระเบียบของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายฉบับนั้น จึงได้ออกมาโดยได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายราชการ ฝ่ายโรงงาน และฝ่ายชาวไร่อ้อยแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้เสนอความเห็นว่าการออกอ้อยและน้ำตาลทรายมีอำนาจที่จะออกระเบียบนั้น โดยอาศัยมาตรา ๑๗ (๒๙) และ (๓๐) แห่งพระราชบัญญัติที่อ้างถึง ระเบียบที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจึงแตกต่างกับระเบียบที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเสนอต่อกระทรวงอุตสาหกรรม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) จึงมีความเห็นว่า คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายไม่มีอำนาจที่จะออกระเบียบนี้ โดยอาศัยการมอบหมายของคณะรัฐมนตรีตามนัยมาตรา ๑๗^{๑๐}(๒๙) แห่งพระราชบัญญัติที่อ้างถึงได้ และเมื่อได้วินิจฉัยว่า คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายไม่อาจออกระเบียบเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมพิเศษจากการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ (๒๙) และ (๓๐) และมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ ปัญหาในข้อ ๒ และ ข้อ ๓ ที่กระทรวงอุตสาหกรรมหารือก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาต่อไป

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๐

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)