

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการเสนอชื่อผู้แทนชาวไร่อ้อยจากสถาบันชาวไร่อ้อย
เป็นกรรมการในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ตามมาตรา ๑๑
แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗

กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ อก ๐๒๐๖/๕๗๙๔ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะทำงานของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗ ได้เสนอร่างระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม ว่าด้วยการเสนอและถอดถอนผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงาน ฉบับที่ ๑ พ.ศ.๒๕๒๘ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ต่อคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย แต่สหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยไม่เห็นด้วยกับร่างระเบียบที่คณะทำงานยกสร้างขึ้น โดยให้เหตุผลว่า ร่างระเบียบที่คณะทำงานยกขึ้นนั้นมีหลักการที่แตกต่างไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ ใช้หลักการให้เลือกสถาบัน แล้วสถาบันไปเลือกผู้แทน และได้มีหนังสือชี้แจงและเสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางที่จะปฏิบัติตามความในมาตราดังกล่าวต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้ง ๓ กระทรวง ส่วนคณะทำงานก็ยืนยันว่าหลักการที่ร่างขึ้นนั้นสอดคล้องกับความในมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่กำหนดคุณสมบัติของผู้แทนชาวไร่อ้อยว่า “ผู้แทนชาวไร่อ้อยต้องเป็นชาวไร่อ้อยซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากสถาบันชาวไร่อ้อย โดยต้องคำนึงถึงสัดส่วนของปริมาณอ้อยของสมาชิกของแต่ละสถาบัน และต้องไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของโรงงาน” ทุกประการ

รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗ ได้มีความเห็นว่า ก่อนที่จะส่งเรื่องนี้ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความนั้น สมควรให้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเสียก่อน คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจึงได้นำเรื่องนี้เข้าพิจารณาอีกครั้งหนึ่งในคราวประชุมครั้งที่ ๑๙/๒๕๒๘ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๘ ซึ่งปรากฏว่าทั้งคณะทำงานและผู้แทนสหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยต่างก็ยืนยันความเห็นเดิมของตน คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจึงมีมติให้สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายส่งร่างระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงอุตสาหกรรม ว่าด้วยการเสนอและถอดถอนผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงาน ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่คณะทำงานยกขึ้น พร้อมทั้งหนังสือคำชี้แจงและข้อคิดเห็นของสหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อขอให้พิจารณาปัญหาดังต่อไปนี้

๑. ร่างระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงอุตสาหกรรม ว่าด้วยการเสนอและถอดถอนผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงาน ฉบับที่ ๑ พ.ศ.

๒๕๒๘ สอดคล้องกับบทบัญญัติของมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ หรือไม่

๒. ถ้าร่างระเบียบตามข้อ ๑ ยังไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายสมควรจะแก้ไขปรับปรุงประการใด

กระทรวงอุตสาหกรรมจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้น โดยขอให้แจ้งผลการพิจารณาให้กระทรวงอุตสาหกรรมทราบภายใน ๓๐ วันนับจากวันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาเอกสารประกอบการพิจารณาและได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย) ผู้แทนคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายและผู้แทนสหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย แล้ว พอสรุปความเป็นมาของเรื่องนี้ได้ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. ๒๕๒๗ บัญญัติให้มี “คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย” ประกอบด้วยผู้แทนของทางราชการจำนวน ๕ คน ผู้แทนชาวไร่อ้อย ๙ คน และผู้แทนโรงงาน ๗ คน เป็นกรรมการ^๑ โดยบัญญัติว่า “ผู้แทนชาวไร่อ้อย”^๒ที่จะเป็นกรรมการดังกล่าวได้นั้นจะต้องเป็น “ชาวไร่อ้อย”^๓ซึ่งได้รับการเสนอชื่อจาก “สถาบันชาวไร่อ้อย”^๔ โดยต้องคำนึงถึงสัดส่วนของปริมาณอ้อยของสมาชิกของแต่ละสถาบัน ส่วนการเสนอและการถอดถอนผู้แทนชาวไร่อ้อยนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติว่าให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรี

^๑พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๙ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย” ประกอบด้วยผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงพาณิชย์สองคน ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงอุตสาหกรรมสองคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยเก้าคน และผู้แทนโรงงานเจ็ดคน เป็นกรรมการ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ชาวไร่อ้อย” หมายความว่า ผู้ซึ่งปลูกอ้อยเพื่อส่งให้แก่โรงงาน

ฯลฯ

ฯลฯ

“ผู้แทนชาวไร่อ้อย” หมายความว่า ชาวไร่อ้อยซึ่งได้รับการเสนอเป็นผู้แทนของชาวไร่อ้อย

“สถาบันชาวไร่อ้อย” หมายความว่า สมาคม สหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อยที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และได้จดทะเบียนไว้กับคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด แต่ไม่รวมถึงบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดที่มีชาวไร่อ้อยเป็นผู้ถือหุ้นหรือหุ้นส่วน ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี^๕

นอกจากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายแล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังบัญญัติให้มีคณะกรรมการบริหาร^๖ คณะกรรมการบริหารกองทุน^๗ คณะกรรมการอ้อย^๘ และคณะกรรมการน้ำตาลทราย^๙ อันประกอบด้วยผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานซึ่งจะต้องมี

“พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗

มาตรา ๑๑ ผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ผู้แทนชาวไร่อ้อยต้องเป็นชาวไร่อ้อยซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากสถาบันชาวไร่อ้อย โดยต้องคำนึงถึงสัดส่วนของปริมาณอ้อยของสมาชิกของแต่ละสถาบัน และต้องไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของโรงงาน

ผู้แทนโรงงานต้องเป็นกรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของโรงงานซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากสมาคมโรงงาน และต้องคำนึงถึงสัดส่วนตามกำลังผลิตของสมาชิกของสมาคมโรงงาน

การเสนอและการถอดถอนผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

“พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗

มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการบริหาร” ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยห้าคน ผู้แทนโรงงานสี่คน และผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคน เป็นกรรมการ

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้นำมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

“พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗

มาตรา ๒๔ ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการบริหารกองทุน” ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงบประมาณหนึ่งคน ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยหนึ่งคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยสามคน และผู้แทนโรงงานสามคน เป็นกรรมการ

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้นำมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

“พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗

มาตรา ๓๒ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการอ้อย” ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สองคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยหกคนและผู้แทนโรงงานสี่คน เป็นกรรมการ

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้นำมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

“พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗

มาตรา ๔๑ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการน้ำตาลทราย” ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์สองคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมสองคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยห้าคน และผู้แทนโรงงานห้าคน เป็นกรรมการ

คุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑^{๑๐} ด้วยเช่นกัน

พระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติต่อไปว่า ในระหว่างที่สถาบันชาวไร่อ้อยยังมิได้เสนอผู้แทนเพื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม)^{๑๑} แต่งตั้งผู้ซึ่งปลูกอ้อยเพื่อขายให้แก่โรงงานไม่ว่าจะขายโดยตรงหรือขายโดยผ่านหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ และเคยปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนของชาวไร่อ้อย ในการติดต่อกับทางราชการก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นผู้แทนชาวไร่อ้อย^{๑๒}

๒. ต่อมาได้มีการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง แต่งตั้งผู้แทนชาวไร่อ้อย เป็นกรรมการในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๒๗ แต่งตั้งผู้แทนชาวไร่อ้อยจำนวน ๙ คน เป็นกรรมการในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายตามมาตรา ๘๐ วรรคสอง^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗ เพื่อดำเนินการให้มีการจดทะเบียนชาวไร่อ้อยและสถาบันชาวไร่อ้อย และให้มีการเสนอชื่อผู้แทนชาวไร่อ้อยในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จนกว่าจะมีการเสนอชื่อผู้แทนชาวไร่อ้อย ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาประมาณ ๖ เดือน

๓. ส่วนการเสนอผู้แทนชาวไร่อ้อยในคณะกรรมการอื่น ๆ นอกจาก

ให้นำมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๓๒ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕)

^{๑๑}พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๒}พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗

มาตรา ๘๐ ให้สถาบันชาวไร่อ้อยและสมาคมโรงงานเสนอผู้แทนเพื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายตามพระราชบัญญัตินี้โดยไม่ชักช้า

ในระหว่างที่ยังไม่มีการเสนอผู้แทนตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีความจำเป็นต้องมีผู้แทนชาวไร่อ้อยหรือผู้แทนโรงงาน เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ซึ่งปลูกอ้อยเพื่อขายให้แก่โรงงานไม่ว่าจะขายโดยตรงหรือขายโดยผ่านหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย หรือผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้ตั้งและประกอบกิจการโรงงานผลิตน้ำตาลทราย แล้วแต่กรณี ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ และเคยปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนของชาวไร่อ้อยหรือผู้แทนของโรงงาน แล้วแต่กรณี ในการติดต่อกับทางราชการก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นผู้แทนชาวไร่อ้อยหรือผู้แทนโรงงานแล้วแต่กรณี และให้นำมาตรา ๑๔ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^{๑๓}โปรดดูเชิงอรรถ (๑๒)

คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายนั้น ได้มีการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง ระเบียบว่าด้วยการเสนอผู้แทนชาวไร่อ้อย ใน คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารกองทุน คณะกรรมการอ้อยและคณะกรรมการน้ำตาล ทราย ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๒๗ กำหนดให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นผู้แต่งตั้ง ผู้แทนชาวไร่อ้อยเป็นกรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ ดังกล่าว จากผู้ซึ่งปลูกอ้อยเพื่อขายให้แก่ โรงงานน้ำตาล ไม่ว่าจะขายโดยตรงหรือผ่านหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มี ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗ และเคย ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนของชาวไร่อ้อยในการติดต่อกับทางราชการมาก่อนที่พระราชบัญญัติอ้อย และน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗ ใช้บังคับ โดยสถาบันชาวไร่อ้อยที่เสนอชื่อผู้แทนชาวไร่อ้อยรับรอง ว่ามีคุณสมบัติตามที่กำหนดข้างต้น ทั้งนี้ จนกว่าคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะได้กำหนด ระเบียบในการจดทะเบียนสถาบันชาวไร่อ้อย และหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย “โดยทราบปริมาณอ้อย ของสมาชิกของแต่ละสถาบันเป็นที่เรียบร้อยแล้ว”

คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจึงได้มีประกาศแต่งตั้งผู้แทนชาวไร่อ้อยเป็น กรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ ดังกล่าว

๔. ส่วนการจดทะเบียนสถาบันชาวไร่อ้อยนั้น ได้มีการประกาศใช้ระเบียบ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการจดทะเบียนสถาบันชาวไร่อ้อย ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๘ แล้ว ตั้งแต่วันที่ ๕ กันยายน ๒๕๒๘ โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ร้อง ขอจดทะเบียนเป็นสถาบันชาวไร่อ้อยไว้ว่า จะต้องเป็นสมาคม สหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อยที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายและต้องมีคุณสมบัติต่าง ๆ ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ ซึ่งรวมทั้งการมีสมาชิกเป็นชาวไร่อ้อยไม่น้อยกว่า ๖๐๐ คน และการมีปริมาณอ้อยของสมาชิกที่ส่ง ให้แก่โรงงานใดโรงงานหนึ่งรวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ ของปริมาณอ้อยที่โรงงานนั้นหีบ ทั้งหมดในแต่ละฤดูการผลิต^{๑๕} และเมื่อได้รับการจดทะเบียนแล้ว ระเบียบดังกล่าวกำหนดว่า สถาบันฯจะต้องรายงานปริมาณอ้อยที่สมาชิกของสถาบันฯนั้นส่งให้แก่โรงงานแต่ละแห่งให้นาย

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕)

^{๑๕}ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการจดทะเบียนสถาบันชาวไร่อ้อย ฉบับที่ ๑ พ.ศ.๒๕๒๘

ข้อ ๘ ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอจดทะเบียนเป็นสถาบันชาวไร่อ้อยได้แก่สมาคม สหกรณ์ หรือ กลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อยที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนดังต่อไปนี้

(๑) มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานที่เป็นการส่งเสริมต่อการปฏิบัติงานให้บรรลุ วัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) มีสมาชิกเป็นชาวไร่อ้อยไม่น้อยกว่า ๖๐๐ คน

(๔) มีปริมาณอ้อยของสมาชิกที่ส่งให้แก่โรงงานใดโรงงานหนึ่งรวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ ของปริมาณอ้อยที่โรงงานนั้นหีบทั้งหมดในแต่ละฤดูการผลิต

(๕) มีคณะกรรมการบริหารของสมาคม สหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกรเป็นชาวไร่อ้อยทั้งหมด

ทะเบียนทราบภายใน ๓๐ วันนับจากวันสิ้นสุดการทึบอ้อยของโรงงาน^{๖๖} แต่เนื่องจากในขณะนี้ยังมิได้มีการดำเนินการจดทะเบียนสถาบันชาวไร่อ้อยตามระเบียบดังกล่าว จึงยังไม่ทราบว่าจะมี “สถาบันชาวไร่อ้อย”^{๖๗} ทั้งหมดเป็นจำนวนเท่าใด และยังไม่ทราบว่าอ้อยที่สมาชิกของแต่ละ “สถาบันชาวไร่อ้อย” ส่งให้แก่โรงงานนั้นมีปริมาณเท่าใด

๕. อย่างไรก็ตาม คณะทำงานของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายซึ่งมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้ยกร่างระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม ว่าด้วยการเสนอและถอดถอนผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงาน ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑^{๖๘} แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เสร็จแล้ว โดยมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

๕.๑ ให้เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายประกาศบัญชีรายชื่อสถาบันฯ และจำนวนสิทธิในการออกเสียงลงคะแนนของแต่ละสถาบัน ให้สถาบันฯ ทราบ โดยจำนวนสิทธิในการออกเสียงลงคะแนนของสถาบันฯ นั้นให้เป็นไปตามสัดส่วนของปริมาณอ้อยของสมาชิกของแต่ละสถาบันที่ส่งให้แก่โรงงาน (ข้อ ๑๕)^{๖๙}

๕.๒ ให้เลขาธิการฯ กำหนดวันประชุมและสถานที่ประชุมสถาบันฯ พร้อมกันทุกสถาบัน เพื่อเลือกสถาบันฯ ที่มีสิทธิในการเสนอชื่อผู้แทนชาวไร่อ้อยในคณะกรรมการต่าง ๆ (ข้อ ๑๓)^{๗๐}

^{๖๖}ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการจดทะเบียนสถาบันชาวไร่อ้อย ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๘

ข้อ ๑๙ ให้สถาบันชาวไร่อ้อยรายงานปริมาณอ้อยที่สมาชิกของสถาบันชาวไร่อ้อยนั้นส่งให้แก่โรงงานแต่ละแห่งให้นายทะเบียนทราบภายใน ๓๐ วันนับจากวันสิ้นสุดการทึบอ้อยของโรงงาน

^{๖๗}โปรดดูเชิงอรรถ (๒)

^{๖๘}โปรดดูเชิงอรรถ (๕)

^{๖๙}ร่างระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม ว่าด้วยการเสนอและถอดถอนผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงาน ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๘

ข้อ ๑๕ ก่อนวันประชุมสถาบันชาวไร่อ้อยตามข้อ ๑๓ ไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ให้เลขาธิการประกาศบัญชีรายชื่อสถาบันชาวไร่อ้อยและจำนวนสิทธิในการออกเสียงลงคะแนนของแต่ละสถาบันชาวไร่อ้อย ให้สถาบันชาวไร่อ้อยทราบทั่วกัน

จำนวนสิทธิในการออกเสียงลงคะแนนของสถาบันชาวไร่อ้อยตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามสัดส่วนของปริมาณอ้อยของสมาชิกของแต่ละสถาบันที่ส่งให้แก่โรงงาน และต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี โดยให้ถือว่าทุกสถาบันชาวไร่อ้อยมีคะแนนเสียงรวมกันเป็นจำนวนหนึ่งพันคะแนนเสียง

^{๗๐}ร่างระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม ว่าด้วยการเสนอและถอดถอนผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงาน ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๘

ข้อ ๑๓ ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่เลขาธิการประกาศกำหนดระยะเวลาการเสนอชื่อผู้แทนชาวไร่อ้อยตามข้อ ๖ ให้เลขาธิการแจ้งกำหนดระยะเวลาดังกล่าวไปยังสถาบันชาวไร่อ้อยทุกแห่ง พร้อมทั้งกำหนดวันประชุมและสถานที่ประชุมสถาบันชาวไร่อ้อยพร้อมกันทุกสถาบัน เพื่อเลือกสถาบันชาวไร่อ้อยที่มีสิทธิในการเสนอชื่อผู้แทนชาวไร่อ้อยในคณะกรรมการ

๕.๓ ให้สถาบันฯแต่ละสถาบันออกเสียงลงคะแนนทั้งหมดที่ตนมีสิทธิให้แก่สถาบันฯสถาบันหนึ่งสถาบันใดเพียงสถาบันเดียว เพื่อให้สถาบันนั้นทำหน้าที่เป็นตัวแทนของตนในการเสนอชื่อผู้แทนชาวไร่อ้อย (ข้อ ๑๗ (๑))^{๒๑}

๕.๔ เมื่อสถาบันฯใดได้รับเลือกให้มีสิทธิเสนอชื่อผู้แทนชาวไร่อ้อยแล้ว ให้สถาบันฯนั้นคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑^{๒๒} แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗ ตามจำนวนสิทธิที่ได้รับ แล้วเสนอไปยังเลขาธิการฯ (ข้อ ๑๙)^{๒๓}

๖. คณะทำงานฯได้นำร่างระเบียบฯดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายแล้ว ปรากฏว่าสหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยไม่เห็นด้วยและได้มีหนังสือ ที่ ๑๖/๒๕๒๘ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๒๘ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ความว่า ตามบทนิยามของคำว่า “ผู้แทนชาวไร่อ้อย” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ นั้น หมายความว่า “ชาวไร่อ้อยซึ่งได้รับการเสนอเป็นผู้แทนของชาวไร่อ้อย” และมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้ว่า “ผู้แทนชาวไร่อ้อยต้องเป็นชาวไร่อ้อยซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากสถาบันชาวไร่อ้อย โดยองค์การนี้ถึงสัดส่วนของปริมาณอ้อยของสมาชิกของแต่ละสถาบัน และต้องไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของโรงงาน” ซึ่งสหสมาคมฯได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า การเสนอชื่อผู้แทนชาวไร่อ้อยนั้น ให้แต่ละสถาบันชาวไร่อ้อยสรรหาผู้แทนของตนจากสมาชิกซึ่งมีสัดส่วนปริมาณอ้อยมากที่สุด หรือจากสมาชิกซึ่งมีสัดส่วนปริมาณอ้อยรองลงไปในการที่มีผู้มีสัดส่วนปริมาณอ้อยมากที่สุดไม่ประสงค์จะเป็นผู้แทน โดยผู้แทนของแต่ละสถาบันฯมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนได้เท่าเทียมกัน เพราะถือว่าสถาบันฯแต่ละสถาบันต่างก็มีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกันเมื่อแต่ละสถาบันฯสรรหาผู้แทนของตนได้แล้ว ก็เสนอชื่อผู้นั้นที่รัฐมนตรี

^{๒๑}ร่างระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงอุตสาหกรรมว่าด้วยการเสนอและถอดถอนผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงาน ฉบับที่ ๑ พ.ศ.๒๕๒๘

ข้อ ๑๗ การออกเสียงลงคะแนนเพื่อเลือกสถาบันชาวไร่อ้อยที่มีสิทธิเสนอชื่อผู้แทนชาวไร่อ้อย ให้กระทำได้ดังนี้

(๑) ให้สถาบันชาวไร่อ้อยแต่ละสถาบันที่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนต้องออกเสียงทั้งหมดที่ตนมีสิทธิให้กับสถาบันชาวไร่อ้อยได้เพียงสถาบันเดียว

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕)

^{๒๓}ร่างระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม ว่าด้วยการเสนอและถอดถอนผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงาน ฉบับที่ ๑ พ.ศ.๒๕๒๘

ข้อ ๑๙ เมื่อสถาบันชาวไร่อ้อยใดได้รับเลือกให้มีสิทธิเสนอชื่อผู้แทนชาวไร่อ้อยตามข้อ ๑๗ หรือข้อ ๑๘ แล้ว ให้สถาบันชาวไร่อ้อยดังกล่าวทำการคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗ ตามจำนวนสิทธิที่ได้รับ แล้วเสนอไปยังเลขาธิการฯภายในระยะเวลาที่กำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แต่ร่างระเบียบที่คณะทำงานฯ ร่างขึ้นนั้น มีหลักการให้สถาบันชาวไร่อ้อยเลือกสถาบันฯ หนึ่งสถาบันฯ ใดเป็นผู้แทนของตน โดยสถาบันฯ ที่มีปริมาณอ้อยมาก จะมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนได้มาก แล้วให้สถาบันฯ ที่ได้รับเลือกเป็นผู้คัดเลือกผู้แทนชาวไร่อ้อย ซึ่งสหสมาคมฯ เห็นว่าเป็นหลักการที่ไม่ถูกต้อง เพราะไม่มีบทบัญญัติมาตราใดในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗ กำหนดไว้เช่นนี้ จึงขอให้นำเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาตีความต่อไป

๗. รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้พิจารณาหนังสือดังกล่าวของสหสมาคมฯ แล้ว เห็นว่า สมควรเสนอเรื่องนี้ให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายพิจารณาเสียก่อน ซึ่งคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายก็ได้พิจารณาเรื่องนี้ในการประชุม ครั้งที่ ๑๙/๒๕๒๘ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๘ แล้ว ปรากฏว่า คณะทำงานฯ และผู้แทนของสหสมาคมฯ ต่างก็ยืนยันความเห็นเดิมของตน คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจึงมีมติให้สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายหรือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหา ๒ ประการดังกล่าวแล้วข้างต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยน่าจะมีแต่เพียงว่า การที่มาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗ บัญญัติว่า “ผู้แทนชาวไร่อ้อยต้องเป็นชาวไร่อ้อยซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากสถาบันชาวไร่อ้อย โดยต้องคำนึงถึงสัดส่วนของปริมาณอ้อยของสมาชิกของแต่ละสถาบัน ...” นั้น หมายความว่า สิทธิของแต่ละสถาบันฯ ในอันที่จะเสนอชื่อผู้แทนชาวไร่อ้อยนั้น ให้คำนึงถึงสัดส่วนของปริมาณอ้อยที่สมาชิกทั้งหมดของแต่ละสถาบันฯ สามารถส่งให้แก่โรงงานได้ กล่าวคือ สถาบันฯ ใดมีสมาชิกซึ่งสามารถส่งอ้อยให้แก่โรงงานได้มาก สถาบันฯ นั้นก็มีสิทธิในการเสนอชื่อผู้แทนได้มาก หรือหมายความว่า สถาบันฯ แต่ละสถาบันฯ จะต้องคัดเลือกผู้แทนของตนจากสมาชิกซึ่งมีสัดส่วนปริมาณอ้อยมากที่สุดแล้วให้ผู้แทนของแต่ละสถาบันฯ เป็นผู้เลือกผู้แทนชาวไร่อ้อยในระหว่างกันเองโดยสถาบันฯ แต่ละสถาบันฯ มีสิทธิเสนอชื่อผู้แทนชาวไร่อ้อยได้เท่าเทียมกัน ไม่ว่าสมาชิกของแต่ละสถาบันฯ จะส่งอ้อยให้แก่โรงงานได้มากน้อยเพียงใดก็ตาม ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) มีความเห็นดังนี้

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗ มีจุดมุ่งหมายที่จะให้ชาวไร่อ้อยซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเข้ามามีส่วนร่วมกับทางราชการและเจ้าของโรงงานน้ำตาลทราย ในการจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายที่ผลิตจากอ้อยของชาวไร่อ้อย เพื่อคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อย^{๒๔} จึงบัญญัติให้มีผู้แทนชาวไร่อ้อยร่วมเป็นกรรมการ

^{๒๔} หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่มีความจำเป็นต้องรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศและคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายอ้อย สมควรจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายที่ผลิตจากอ้อยของชาวไร่อ้อย โดยให้ชาวไร่อ้อยและเจ้าของโรงงานน้ำตาลทรายซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเข้ามามีส่วนร่วมกับทางราชการ ตั้งแต่การผลิตอ้อยไปจนถึงการจัดสรรเงินรายได้จากการขายน้ำตาลทรายทั้งในและนอกราชอาณาจักรระหว่างชาวไร่อ้อย

อยู่ในคณะกรรมการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของตน แต่เนื่องจากชาวไร่อ้อยแต่ละรายปลูกและส่งอ้อยให้แก่โรงงานฯได้ไม่เท่าเทียมกัน นอกจากนี้หน้าที่ในการชำระค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายของชาวไร่อ้อยแต่ละรายก็ไม่เท่าเทียมกันเพราะต้องคำนวณจากปริมาณอ้อยที่ชาวไร่อ้อยแต่ละรายส่งให้แก่โรงงานฯ^{๒๔} พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงระบุไว้ในมาตรา ๑๑ วรรคสอง ว่า “ผู้แทนชาวไร่อ้อยต้องเป็นชาวไร่อ้อยซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากสถาบันชาวไร่อ้อย โดยต้องคำนึงถึงสัดส่วนของปริมาณอ้อยของสมาชิกของแต่ละสถาบัน...” เพื่อส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยรวมตัวกันเป็นสมาชิกของสถาบันชาวไร่อ้อยมากขึ้นและเพื่อให้สถาบันชาวไร่อ้อยซึ่งส่งอ้อยให้แก่โรงงานน้ำตาลทรายได้มาก มีสิทธิมีเสียงในการเสนอชื่อผู้แทนชาวไร่อ้อยเป็นกรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มาก

เจตนารมณ์ดังกล่าวของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗จะเห็นได้จากความเป็นมาของพระราชบัญญัติฉบับนี้ดังต่อไปนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรีนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้น มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้อยู่ในมาตรา ๙ ซึ่งมีข้อความดังนี้

“มาตรา ๙ ผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๕)

ผู้แทนชาวไร่อ้อยต้องเป็นชาวไร่อ้อยและต้องไม่เป็นการ กรรมการ ผู้จัดการ พนักงานหรือลูกจ้างของโรงงาน และผู้แทนโรงงานต้องไม่เป็นผู้แทนชาวไร่อ้อย

การเสนอและการถอดถอนผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงาน ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด”

สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) เป็นประธานคณะกรรมการฯ และประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้แทนของรัฐบาล ผู้แทนของฝ่ายชาวไร่อ้อย และผู้แทนของฝ่ายโรงงานน้ำตาลทราย

๒. ในการประชุมคณะกรรมการวิสามัญฯ ครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๒๖ ได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับบทนิยามของคำว่า “ผู้แทนชาวไร่อ้อย” ดังนี้

และเจ้าของโรงงานน้ำตาลทราย เพื่อให้อุตสาหกรรมและน้ำตาลทรายเติบโตโดยมีเสถียรภาพและเกิดความเป็นธรรมแก่ชาวไร่อ้อย เจ้าของโรงงานน้ำตาลทราย และประชาชนผู้บริโภค จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

^{๒๔}พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๒๗ กองทุนประกอบด้วย

(๑) ค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๘ ให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานชำระค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย โดยคำนวณจากปริมาณอ้อยที่ส่งให้แก่โรงงานและจากปริมาณน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ที่ผลิตได้ แล้วแต่กรณีตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

“ผู้แทนชาวไร่อ้อย” รอการพิจารณา

กรรมวิธีการบางท่านแสดงความเห็นว่า ควรแก้ไขมาตรานี้โดยให้ผู้แทนชาวไร่อ้อยมาจากชาวไร่อ้อย ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากสถาบันชาวไร่อ้อยซึ่งจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย ตามสัดส่วนปริมาณอ้อยของแต่ละสถาบันจะทำให้ไม่เกิดปัญหา เนื่องจากสถาบันเกษตรกรแต่ละสถาบันตั้งขึ้นมาตามปริมาณและความเจริญก้าวหน้าภายในประเทศ ซึ่งสมาคมอาจเล็กลงไป เนื่องจากมีกิจการน้อย หรือมีปริมาณอ้อยน้อย อาจรวมตัวเป็นสมาคมใหม่ขึ้นมาได้ จึงบัญญัติไว้กว้าง ๆ ว่า ให้มาจากตัวแทนชาวไร่อ้อยแต่ละสถาบันซึ่งจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย และจัดสัดส่วนตามปริมาณอ้อยในแต่ละสถาบัน เป็นการส่งเสริมแต่ละท้องที่ที่มีการปลูกอ้อยและให้ดูแลผลประโยชน์ของตนเอง ซึ่งเป็นพื้นฐานของประชาธิปไตย ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญได้รับรอง โดยผู้ใดมีส่วนในการลงทุนมาก ควรมีสิทธิดูแลผลประโยชน์ได้มากและเป็นการให้อำนาจตัวแทนชาวไร่อ้อยตามหลักเกณฑ์และสัดส่วนที่เขาได้มีประโยชน์อยู่

ฯลฯ

ฯลฯ^{๒๖}

กรรมวิธีการท่านหนึ่งแสดงความเห็นว่า คำจำกัดความผู้แทนชาวไร่อ้อยนี้ ควรจะคงไว้ตามร่างเดิม โดยควรจะไปแก้ไขในมาตรา ๙ เกี่ยวกับเรื่องคุณสมบัติ จะเป็นการเหมาะสมกว่า

ฯลฯ

ฯลฯ

๓. ในการประชุมคณะกรรมการการวิสามัญครั้งที่ ๕ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๒๖ ได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับร่างมาตรา ๙ ดังนี้

“มาตรา ๙ รอการพิจารณา

ฯลฯ

ฯลฯ

กรรมวิธีการท่านหนึ่งแสดงความเห็นว่า ควรแก้ไขวรรคสองของมาตรานี้เป็นข้อความว่า “ผู้แทนชาวไร่อ้อยต้องเป็นชาวไร่อ้อยซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากสถาบันชาวไร่อ้อยที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย ตามสัดส่วนของปริมาณอ้อยของแต่ละสถาบัน และต้องไม่เป็นการกรรมากร ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของโรงงาน และผู้แทนโรงงานต้องได้รับเลือกตั้งจากสถาบันโรงงานที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย ตามสัดส่วนกำลังผลิตของแต่ละสถาบัน และไม่เป็นชาวไร่อ้อย” และเห็นการแก้ไขในมาตรา ๔ คำจำกัดความ “ผู้แทนชาวไร่อ้อย” เป็นข้อความว่า “ผู้แทนชาวไร่อ้อย” หมายความว่า ชาวไร่อ้อยซึ่งได้รับเลือกตั้งจากสถาบันชาวไร่อ้อยที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย ตามสัดส่วนของปริมาณอ้อยของแต่ละสถาบัน

ฯลฯ

ฯลฯ^{๒๗}

หลังจากนั้นก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๙ วรรคสองเสียใหม่ดังนี้ “ผู้แทนชาวไร่อ้อยต้องเป็นชาวไร่อ้อยซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากสถาบันชาวไร่อ้อย โดยต้องคำนึงถึงสัดส่วน

^{๒๖}บันทึกการประชุมคณะกรรมการการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ครั้งที่ ๓ วันพฤหัสบดี ที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๒๖ หน้า ๘

^{๒๗}บันทึกการประชุมคณะกรรมการการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ครั้งที่ ๕ วันพฤหัสบดี ที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๒๖ หน้า ๒-๓

ของปริมาณอ้อยของแต่ละสถาบัน และต้องไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ พนักงานหรือลูกจ้างของ
โรงงาน”

๔. ในการประชุมคณะกรรมการวิสามัญฯ ครั้งที่ ๒๑ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๒๒
มีนาคม ๒๕๒๗ ได้มีการแก้ไขถ้อยคำในมาตรา ๙ วรรคสอง เสียใหม่ โดยมีการอภิปรายกัน
ดังต่อไปนี้

“มาตรา ๙ มีการแก้ไข

ประธานคณะกรรมการแสดงความเห็นว่า ในมาตรา ๙ วรรคสองบัญญัติว่า
ผู้แทนชาวไร่อ้อยต้องเป็นชาวไร่อ้อยซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากสถาบันชาวไร่อ้อย โดยต้องคำนึงถึง
สัดส่วนของปริมาณอ้อยของแต่ละสถาบัน และไม่ควรบัญญัติว่าสัดส่วนของปริมาณอ้อยของแต่ละ
สถาบัน เพราะสถาบันไม่มีอ้อย ดังนั้น ต้องเติมคำว่า “ของสมาชิก” ซึ่งหมายความว่าปริมาณอ้อย
ของสมาชิกของแต่ละสถาบัน...

ฯลฯ

ฯลฯ

ที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย”^{๒๔}

จากบันทึกการประชุมดังกล่าวข้างต้นนี้แสดงให้เห็นว่า การที่คณะกรรมการฯ
ได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๙ วรรคสอง จากร่างฯเดิมของคณะรัฐมนตรีนั้น ก็เป็นเพราะว่ามี
วัตถุประสงค์ที่จะให้ “สถาบันชาวไร่อ้อย” เป็นผู้เลือกตั้งผู้แทนชาวไร่อ้อยเข้าไปเป็นกรรมการใน
คณะกรรมการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อดูแลผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อย โดยยึดหลัก
ที่ว่า สถาบันฯใดมีสมาชิกซึ่งส่งอ้อยให้แก่โรงงานน้ำตาลทรายมาก ก็ควรจะมีสิทธิมีเสียงในการ
ดูแลผลประโยชน์ของตนได้มาก จึงได้มีการเพิ่มเติมข้อความว่า “โดยต้องคำนึงถึงสัดส่วนของ
ปริมาณอ้อยของแต่ละสถาบัน” ส่วนการเพิ่มเติมคำว่า “ของสมาชิก” เข้าไปนั้น ก็มีวัตถุประสงค์แต่
เพียงเพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นจริงว่าสมาชิกของแต่ละสถาบันฯเท่านั้นที่มีอ้อย เพราะตัว
สถาบันฯเองไม่มีอ้อย การที่คณะกรรมการฯเพิ่มเติมคำว่า “ของสมาชิก” เข้าไปนั้นไม่ปรากฏ
ว่าเป็นเพราะมีจุดประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงหลักการให้แตกต่างไปจากหลักการเดิมที่ได้ตกลงกัน
ไว้แล้วในการประชุมครั้งก่อน มาเป็นหลักการใหม่โดยให้สถาบันฯแต่ละสถาบันมีสิทธิมีเสียงใน
การเสนอชื่อผู้แทนชาวไร่อ้อยได้เท่าเทียมกัน อย่างที่สหสมาคมฯ มีความเพราะถ้าหาก
คณะกรรมการฯมีจุดประสงค์เช่นนั้นจริง ก็คงจะต้องแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวเป็นอย่างอื่น หรือ
มิฉะนั้น ก็ไม่จำเป็นต้องระบุข้อความที่ว่า “โดยต้องคำนึงถึงสัดส่วนของปริมาณอ้อยของแต่ละ
สถาบัน” เอาไว้

การตีความตามความเห็นของสหสมาคมฯ นอกจากจะไม่สอดคล้องกับ
เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว ยังเป็นการตีความที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติใน
มาตรา ๑๑วรรคสองและวรรคสี่^{๒๕}แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้อีกด้วย กล่าวคือ สหสมาคมฯ

^{๒๔} บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ครั้งที่ ๒๑ วันพฤหัสบดี ที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๒๗ หน้า ๔

^{๒๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕)

ตีความบทบัญญัติดังกล่าวว่า หมายความว่า ให้แต่ละสถาบันฯ เสนอชื่อผู้แทนของสถาบันฯ โดยคัดเลือกจากสมาชิกของตนซึ่งมีสัดส่วนปริมาณอ้อยมากที่สุดหรือรองลงไปภายในสถาบันฯ นั้น แล้วให้ผู้แทนของแต่ละสถาบันฯ เลือกผู้แทนชาวไร่อ้อยจากบรรดาผู้แทนสถาบันฯ ด้วยกัน โดยให้ผู้แทนของแต่ละสถาบันฯ มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนได้เท่าเทียมกัน ทั้ง ๆ ที่มาตรา ๑๑ วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้แทนชาวไร่อ้อยต้องเป็นชาวไร่อ้อยซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากสถาบันชาวไร่อ้อย โดยต้องคำนึงถึงสัดส่วนของปริมาณอ้อยของสมาชิกของแต่ละสถาบัน ...” ไม่ใช่ได้รับการเสนอชื่อจากบรรดาผู้แทนของสถาบันฯ ซึ่งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนได้เท่าเทียมกัน

นอกจากนี้ การตีความตามความเห็นของสหสมาคมฯ ยังก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมอีกด้วย เพราะสถาบันฯ ซึ่งสมาชิกส่งอ้อยให้แก่โรงงานฯ ได้เพียงเล็กน้อย เช่น ร้อยละ ๕ ของปริมาณอ้อยทั้งหมดที่ชาวไร่อ้อยทั่วประเทศส่งให้แก่โรงงานฯ ก็มีสิทธิในการเสนอชื่อผู้แทนชาวไร่อ้อยได้เท่าเทียมกับสถาบันฯ ซึ่งสมาชิกส่งอ้อยให้แก่โรงงานฯ ได้เป็นปริมาณมาก เช่น ร้อยละ ๖๐ ของปริมาณอ้อยทั้งหมดและผลที่จะตามมาก็คือ จะมีการแยกตัวกันจัดตั้งเป็นสถาบันฯ รายย่อยเพิ่มมากขึ้นเพื่อให้มีสิทธิในการเสนอชื่อผู้แทนชาวไร่อ้อยได้มากขึ้น แทนที่ชาวไร่อ้อยจะมีการรวมตัวกันมากขึ้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๘) จึงเห็นว่า ในสาระสำคัญของร่างระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม ว่าด้วยการเสนอและถอดถอนผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ให้สิทธิแต่ละสถาบันฯ ในอันที่จะเสนอชื่อผู้แทนชาวไร่อ้อย โดยคำนึงถึงสัดส่วนของปริมาณอ้อยที่สมาชิกทั้งหมดของแต่ละสถาบันฯ สามารถส่งให้แก่โรงงานเป็นเกณฑ์นั้น เป็นการสอดคล้องกับมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๓ แล้ว

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๒๘