

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ความชอบด้วยกฎหมายของประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย
เรื่อง การกำหนดปริมาณมาตรฐานในการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงาน
พ.ศ. ๒๕๖๐

สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด
ที่ อก ๐๖๐๓/๘๗ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า

๑. คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง
แห่งระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่
เก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การส่งมอบน้ำตาลทราย และการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้
บริโภคในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๐ ออกประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง การกำหนด
ปริมาณมาตรฐานในการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงาน พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งในข้อ ๔ แห่งประกาศ
คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายดังกล่าวมีหลักการเป็นการกำหนดให้โรงงานต้องผลิตน้ำตาลทราย
ให้มีปริมาณไม่น้อยกว่าปริมาณมาตรฐาน โดยอ้อยที่ค่าความหวาน ๑๐ ซี.ซี.เอส. โรงงานต้องผลิต
น้ำตาลทรายได้ไม่น้อยกว่า ๙๐ กิโลกรัม ซึ่งในกรณีที่โรงงานไม่สามารถผลิตน้ำตาลทรายได้ถึง
๙๐ กิโลกรัม โรงงานต้องชดเชยส่วนต่างเป็นมูลค่าน้ำตาลทรายที่ขาดไป เมื่อโรงงานได้ชดเชยส่วนต่าง
ดังกล่าวแล้ว ให้ถือว่าโรงงานผลิตน้ำตาลทรายได้ตามปริมาณมาตรฐาน โดยประกาศคณะกรรมการอ้อย
และน้ำตาลทรายฉบับนี้ยังมีสภาพใช้บังคับตามบทเฉพาะกาลข้อ ๒๘ แห่งระเบียบคณะกรรมการอ้อย
และน้ำตาลทราย ว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่เก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย
การส่งมอบ การจำหน่ายน้ำตาลทราย และการรายงานปริมาณอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๖๑

๒. คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๖๑
เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ เห็นชอบการกำหนดประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลทรายโดยให้ใช้
รายงานการผลิตน้ำตาลทรายฉบับปิดที่ปิดฤดูกาลผลิตปี ๒๕๖๐/๒๕๖๑ หรือรายงานประสิทธิภาพ
การผลิตน้ำตาลทรายตั้งแต่เปิดที่บ่ออ้อยจนถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๖๑ ตามมติที่ประชุม
คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ครั้งที่ ๕/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๑ โดยให้ใช้
ประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลทรายอย่างใดอย่างหนึ่งที่ดีกว่ามาใช้ในการคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้าย
และผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ซึ่งข้อมูลรายงานประสิทธิภาพการผลิต
น้ำตาลทรายปีการผลิต ๒๕๖๐/๒๕๖๑ ของโรงงานที่ผลิตน้ำตาลทรายได้ต่ำกว่ามาตรฐาน
๙๐ กิโลกรัมต่อตันอ้อย ที่ ๙๔ Net Titer ปรากฏว่า มีโรงงานจำนวน ๖ โรงงาน ที่ผลิตน้ำตาลทราย
ได้ต่ำกว่ามาตรฐานและต้องจ่ายเงินชดเชยให้กับเขตคำนวณราคาอ้อยนั้น ๆ รวมเป็น
จำนวน ๔๕๕,๐๘๒,๖๕๙.๒๒ บาท

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๕๑ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๖๒ ซึ่งสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๓. ในการประชุมคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ (แก้ไขเพิ่มเติมและรับรองรายงานการประชุมโดยมติที่ประชุมคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ครั้งที่ ๑๓/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๑) ได้มีการพิจารณากำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ฤดูกาลผลิตปี ๒๕๖๐/๒๕๖๑ ซึ่งที่ประชุมได้มีการพิจารณาประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง การกำหนดปริมาณมาตรฐานในการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานฯ โดยฝ่ายโรงงานขอให้ชะลอการใช้บังคับประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายดังกล่าวไปก่อน ส่วนฝ่ายชาวไร้อ้อยขอให้ใช้บังคับประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายดังกล่าว เพื่อความเป็นธรรมของชาวไร้อ้อยในเขตค่านวนราคาอ้อยนั้น ๆ ซึ่งคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายพิจารณาแล้วมีมติดังนี้

(๑) เห็นชอบข้อมูลประกอบการค่านวนราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ฤดูกาลผลิตปี ๒๕๖๐/๒๕๖๑

(๒) เห็นชอบให้ดำเนินการค่านวนราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ฤดูกาลผลิตปี ๒๕๖๐/๒๕๖๑ ตามประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง การจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย และอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร้อ้อยและโรงงาน พ.ศ. ๒๕๖๑ และประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง การกำหนดปริมาณมาตรฐานในการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานฯ แต่เนื่องจากมีประเด็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง การกำหนดปริมาณมาตรฐานในการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานฯ จึงให้กันเงินชดเชยส่วนต่างมูลค่าปริมาณน้ำตาลทรายส่วนที่ขาดออกไว้ก่อน โดยไม่นำมาคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ฤดูกาลผลิตปี ๒๕๖๐/๒๕๖๑ และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง การกำหนดปริมาณมาตรฐานในการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานฯ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นเป็นประการใดแล้วให้ดำเนินการตามความเห็นดังกล่าวต่อไป

(๓) เห็นชอบการกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ฤดูกาลผลิตปี ๒๕๖๐/๒๕๖๑ เป็นรายเขต ๙ เขต โดยราคาเฉลี่ยทั่วประเทศในอัตราตันอ้อยละ ๗๙๒.๗๔ บาท ณ ระดับความหวานที่ ๑๐ ซี.ซี.เอส. และกำหนดอัตราขึ้นลงของราคาอ้อยเท่ากับ ๔๗.๕๖ บาทต่อ ๑ หน่วย ซี.ซี.เอส. ต่อเมตริกตัน และผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายเท่ากับ ๓๓๙.๗๕ บาทต่อตันอ้อย

(๔) ให้ฝ่ายโรงงานและฝ่ายชาวไร้อ้อยเสนอประเด็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง การกำหนดปริมาณมาตรฐานในการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานฯ ที่จะนำไปหารือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้กับสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายภายใน ๑๕ วัน เพื่อรวบรวมและนำเสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อไป

๔. สมาคมโรงงานน้ำตาลไทย สมาคมผู้ผลิตน้ำตาลและชีวพลังงานไทย และสมาคมการค้าอุตสาหกรรมน้ำตาล ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สท. ๑๕๗/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ เสนอประเด็นเพื่อขอให้หารือต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปได้ดังนี้

(๑) พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ไม่ได้ให้อำนาจในการออกประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง การกำหนดปริมาณมาตรฐานในการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานฯ ไว้ เนื่องจากเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ มีวัตถุประสงค์ในการจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและให้เกิดความเป็นธรรมแก่โรงงานและประชาชนผู้บริโภค และพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีอำนาจในการกำหนดปริมาณมาตรฐานในการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงาน จึงเป็นการออกประกาศเกินเจตนารมณ์ที่กฎหมายให้อำนาจไว้

(๒) ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่เก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การส่งมอบน้ำตาลทราย และการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักรฯ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๗ (๑๓) แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ กำหนดไว้ว่า ในแต่ละปีการผลิต โรงงานต้องผลิตน้ำตาลทรายตามชนิด คุณภาพ และปริมาณที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายประกาศกำหนด ซึ่งในกรณีนี้หมายถึง โรงงานจะต้องผลิตน้ำตาลทรายชนิดต่าง ๆ ได้แก่ น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ น้ำตาลทรายขาว น้ำตาลทรายดิบ และน้ำตาลทรายชนิดพิเศษให้ได้คุณภาพ (ค่าโพลาริเซชันและค่าสี) และปริมาณ (การจัดสรรปริมาณน้ำตาลทรายที่กำหนดให้แต่ละโรงงานผลิต) ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายปรับปรุงแก้ไขใหม่ และนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๑ ได้แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๒๑ (๓) ให้คณะกรรมการบริหารมีหน้าที่และอำนาจกำหนดระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตรวจสอบคุณภาพอ้อยและระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกำหนดประสิทธิภาพในการผลิตของโรงงาน ทั้งนี้ โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่า พระราชบัญญัติฉบับปัจจุบันมิได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายในการกำหนดปริมาณมาตรฐานน้ำตาลทรายที่ให้โรงงานผลิต ดังนั้น การออกประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายข้างต้นจึงเป็นการออกเกินอำนาจที่กฎหมายให้อำนาจไว้

(๓) ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง การกำหนดปริมาณมาตรฐานในการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานฯ กำหนดให้โรงงานที่ผลิตน้ำตาลทรายได้น้อยกว่าปริมาณมาตรฐาน ต้องชดเชยส่วนต่างเป็นมูลค่าน้ำตาลทรายที่ขาดหายไป แต่ยังมีได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจนในการคิดมูลค่าน้ำตาลทรายที่โรงงานต้องชดเชยเพื่อแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเป็นการล่วงหน้าแต่อย่างใด เช่น การชดเชยมูลค่าน้ำตาลทรายดิบตามปริมาณที่ขาดไปจะต้องคิดค่าโพล (PoL) ที่เท่าใด หรือควรคิดที่ค่าโพลเฉลี่ยตามที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายคำนวณ

(๔) ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง การจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย และอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานฯ กำหนดวิธีการคิดรายได้ที่นำมาคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายตามปริมาณน้ำตาลทรายที่จำหน่ายภายในประเทศได้จริง ปริมาณน้ำตาลทรายดิบที่โรงงานส่งมอบให้บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด และปริมาณน้ำตาลทรายดิบ น้ำตาลทรายขาว และน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์เพื่อส่งออกที่ผลิตได้จริง ทั้งนี้ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๑๐/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ให้นำมูลค่าน้ำตาลทรายตามประสิทธิภาพที่ขาดไปมารวมเป็นรายได้อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดในการคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ฤดูกาลผลิตปี ๒๕๖๐/๒๕๖๑ โดยมีได้มีการตกลงระหว่างผู้มีส่วนได้เสียล่วงหน้าตั้งแต่เริ่มต้น ทั้งที่ประกาศฉบับนี้มีผลใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๑ ดังนั้น การนำเงินชดเชยดังกล่าวซึ่งไม่ใช่รายได้อันเกิดจากการผลิตจริงมารวมเป็นรายได้ขั้นสุดท้ายก่อนตามมูลค่าน้ำตาลทรายที่ขาดหายไปตามประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง การกำหนดปริมาณมาตรฐานในการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานฯ จึงไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับ

เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวอาจนำไปสู่ปัญหาข้อกฎหมายและเกิดปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างโรงงานและชาวไร่อ้อย สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง การกำหนดปริมาณมาตรฐานในการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานฯ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่เก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การส่งมอบน้ำตาลทราย และการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักรฯ และยังมีผลใช้บังคับตามบทเฉพาะกาลข้อ ๒๘ แห่งระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่เก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การส่งมอบ การจำหน่ายน้ำตาลทราย และการรายงานปริมาณอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่

๒. หากประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง การกำหนดปริมาณมาตรฐานในการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานฯ ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายสามารถอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๗ (๙) แห่งประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง การจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย และอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานฯ กำหนดให้ส่วนต่างมูลค่าน้ำตาลทรายที่ขาดไปที่โรงงานมีหน้าที่ต้องชดเชยตามข้อ ๔ แห่งประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง การกำหนดปริมาณมาตรฐานในการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานฯ เป็นรายได้อื่น ๆ ที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนด และนำมารวมคำนวณในการกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายในแต่ละฤดูกาลผลิตได้หรือไม่ เนื่องจากส่วนต่างมูลค่าน้ำตาลทรายที่ขาดไปที่โรงงานมีหน้าที่ต้องชดเชยนี้จะต้องถูกนำมาแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานเหมือนเช่นรายได้อื่น ๆ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักงาน คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย โดยมีผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานคณะกรรมการ อ้อยและน้ำตาลทราย) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง การกำหนด ปริมาณมาตรฐานในการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงาน พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความ ในข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่เก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การส่งมอบน้ำตาลทราย และการจำหน่าย น้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๐ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

เห็นว่า มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๑๓) และวรรคสาม^๑ แห่งพระราชบัญญัติอ้อย และน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีหน้าที่กำหนดชนิด คุณภาพ และปริมาณน้ำตาลทรายที่ให้โรงงานผลิต โดยการกำหนดดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบ จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ก่อน โดยที่ผ่านมา ได้มีการออกประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง กำหนดชนิดและคุณภาพน้ำตาลทราย ที่ให้โรงงานผลิต พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดชนิดของน้ำตาลทรายไว้ ๔ ชนิด ได้แก่ น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ น้ำตาลทรายขาว น้ำตาลทรายดิบ และน้ำตาลทรายชนิดพิเศษ และให้โรงงานผลิตน้ำตาลทราย ที่มีคุณภาพโดยต้องมีความบริสุทธิ์ของน้ำตาลทราย (โพลาริเซชัน) และความเข้มข้นของสีน้ำตาลทราย (ค่าสี) ตามที่กำหนด รวมทั้งได้มีการออกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย การกำหนดปริมาณน้ำตาลทรายให้โรงงานผลิต พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้คณะกรรมการน้ำตาลทราย จัดทำบัญชีจัดสรรปริมาณน้ำตาลทรายขั้นต้นและขั้นสุดท้ายที่กำหนดให้แต่ละโรงงานผลิตและกำหนด ปริมาณน้ำตาลทรายสำรองให้กับทุกโรงงานขึ้นใช้บังคับในปัจจุบัน นอกจากนี้ ได้มีการอาศัยอำนาจตาม มาตรา ๑๗ (๑๓) ดังกล่าวออกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่เก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การส่งมอบน้ำตาลทราย และการจำหน่าย น้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยข้อ ๑๒^๒ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้ ในแต่ละปีการผลิต โรงงานต้องผลิตน้ำตาลทรายตามชนิด คุณภาพ และปริมาณที่คณะกรรมการอ้อย และน้ำตาลทรายประกาศกำหนด และต่อมาได้มีการออกประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

^๑ มาตรา ๑๗ คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๓) กำหนดชนิด คุณภาพ และปริมาณน้ำตาลทรายที่ให้โรงงานผลิต

ฯลฯ

ฯลฯ

การกำหนดตาม (๒) (๓) (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) (๑๗) (๒๔) และ (๒๗) ต้องได้ ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ ข้อ ๑๒ ในแต่ละปีการผลิต โรงงานต้องผลิตน้ำตาลทรายตามชนิด คุณภาพ และปริมาณ ที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่โรงงานจะผลิตน้ำตาลทรายแตกต่างไปจากชนิด คุณภาพ และปริมาณ ที่คณะกรรมการกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้ขออนุญาตเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการ และเมื่อได้รับอนุญาตแล้วต้อง ดำเนินการผลิตตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

เรื่อง การกำหนดปริมาณมาตรฐานในการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงาน พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งข้อ ๔^๙ ได้กำหนดให้โรงงานต้องผลิตน้ำตาลทรายให้มีปริมาณไม่น้อยกว่าปริมาณมาตรฐาน โดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายมิได้มีการให้ความเห็นชอบประกาศดังกล่าว ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การออกกฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท มีรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการในการดำเนินการที่ขัดแย้งแล้ว เมื่อพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีหน้าที่กำหนดชนิด คุณภาพ และปริมาณน้ำตาลทราย ที่ให้โรงงานผลิตไว้ โดยต้องได้รับการกลั่นกรองตรวจสอบเพื่อความรอบคอบจากรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายก่อน การออกกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับชนิด คุณภาพ และปริมาณน้ำตาลทราย ที่ให้โรงงานผลิตของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจึงต้องเป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ ที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ ต้องอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๑๓)^๔ แห่งพระราชบัญญัติ อ้อยและน้ำตาลทรายฯ ในการออกระเบียบหรือประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับชนิด คุณภาพ และปริมาณน้ำตาลทรายที่ให้โรงงานผลิต และต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ก่อน การดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายฯ และมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ย่อมเป็นการขัดต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ซึ่งมีเจตนารมณ์ให้การดำเนินการ ออกกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับการกำหนดชนิด คุณภาพ และปริมาณน้ำตาลทรายที่ให้โรงงานผลิต มีความรอบคอบยิ่งขึ้น เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อทั้งฝ่ายโรงงาน และฝ่ายชาวไร่อ้อย

การที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๒^๕ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่เก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การส่งมอบน้ำตาลทราย และการจำหน่ายน้ำตาลทราย เพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักรฯ ออกประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง การกำหนดปริมาณมาตรฐานในการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานฯ เพื่อกำหนดปริมาณมาตรฐานในการผลิตน้ำตาลทราย แม้ว่าจะเป็นเรื่องกำหนดคุณภาพของน้ำตาลทรายที่ผลิตว่าจะต้องมีปริมาณที่ได้มาตรฐานโดยต้องมีค่าน้ำตาลทรายมาตรฐาน (ค่าคุณภาพน้ำตาลทราย) ที่ผลิตได้จากอ้อยที่มีค่าอ้อยมาตรฐาน (ค่าคุณภาพอ้อย) ตามที่กำหนด อันอยู่ภายใต้บทอาศัยอำนาจตาม มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๑๓) แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ก็ตาม แต่เมื่อประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่พระราชบัญญัติ อ้อยและน้ำตาลทรายฯ กำหนดไว้ ประกาศดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่สอง หากประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง การกำหนดปริมาณมาตรฐานในการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานฯ ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายสามารถอาศัยอำนาจตามข้อ ๗ (๙) แห่งประกาศคณะกรรมการอ้อย

^๔ข้อ ๔ โรงงานต้องผลิตน้ำตาลทรายให้มีปริมาณไม่น้อยกว่าปริมาณมาตรฐาน
ในกรณีที่โรงงานผลิตน้ำตาลทรายได้น้อยกว่าปริมาณตามวรรคหนึ่ง หากโรงงานได้ชดเชยส่วนต่างเป็นมูลค่าน้ำตาลทรายที่ขาดไปแล้ว ให้ถือว่าโรงงานได้ผลิตตามปริมาณมาตรฐานแล้ว

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

และน้ำตาลทราย เรื่อง การจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อย และค่าผลิตน้ำตาลทราย และอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร้อ้อยและโรงงาน พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้ส่วนต่างมูลค่าน้ำตาลทรายที่ขาดไปที่โรงงานมีหน้าที่ต้องชดเชยตามข้อ ๔ แห่งประกาศ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง การกำหนดปริมาณมาตรฐานในการผลิตน้ำตาลทราย ของโรงงานฯ เป็นรายได้อื่น ๆ ที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนด และนำมารวมคำนวณ ในการกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ในแต่ละฤดูการผลิตได้หรือไม่

เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า ประกาศคณะกรรมการอ้อย และน้ำตาลทราย เรื่อง การกำหนดปริมาณมาตรฐานในการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานฯ มิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ กำหนดไว้ อันมีผลทำให้เป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นนี้อีกแต่อย่างใด



(นางสาวจรรวณ เสงตระกุล)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๖๒