

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การกำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย
ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือที่ นร ๐๕๐๓/๒๐๔๓ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ส่งประกาศคณะกรรมการบริหาร ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๕๖ เรื่อง กำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยฤดูกาลผลิตปี ๒๕๕๖/๒๕๕๗ มาเพื่อลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องคืนไปเพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายพิจารณาทบทวนบทอาศัยอำนาจในการออกประกาศและการขอรับความเห็นชอบอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยของรัฐมนตรีตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติ และต่อมาสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายแจ้งว่า ได้ดำเนินการปรับปรุงบทอาศัยอำนาจในการออกประกาศและรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบการกำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยตามประกาศคณะกรรมการบริหารดังกล่าวแล้ว และยืนยันขอให้ดำเนินการนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาประกาศคณะกรรมการบริหารที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายแก้ไขปรับปรุงใหม่แล้วเห็นว่า มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังนี้

๑. ประกาศคณะกรรมการบริหารดังกล่าวมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดอัตราค่าบำรุงที่จะเรียกเก็บจากสถาบันชาวไร่อ้อยผ่านโรงงานน้ำตาลทรายโดยหักจากค่าอ้อยที่ชาวไร่อ้อยส่งเข้าหีบประกาศคณะกรรมการบริหารฉบับนี้จึงมีสภาพเป็นกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพด้านการประกอบอาชีพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ซึ่งจะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และโดยที่มาตรา ๑๗ (๒๔) แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ บัญญัติให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีหน้าที่กำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย กรณีต้องถือว่ามาตรา ๑๗ (๒๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยที่จะต้องระบุไว้ในการออกประกาศเพื่อให้สามารถบังคับใช้กับประชาชนได้โดยชอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น การที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายยืนยันว่าประกาศคณะกรรมการบริหารฉบับนี้มิได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ (๒๔) โดยตรง และได้ปรับปรุงประกาศคณะ

กรรมการบริหารฉบับนี้ โดยนำบทบัญญัติมาตรา ๒๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ประกอบกับข้อ ๗ ของระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยมาเป็นบทอาศัยอำนาจในการออกประกาศโดยมิได้ระบุบทบัญญัติมาตรา ๑๗ (๒๔) ไว้ด้วย จึงไม่สอดคล้องตามมาตรา ๒๙ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งน่าจะนำไปบังคับใช้จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิได้

๒. โดยที่ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๗ (๒๔) แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ และรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบด้วยแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายดังกล่าวมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยเท่านั้น ประกอบกับความในข้อ ๗ กำหนดให้คณะกรรมการบริหารต้องไปกำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยในแต่ละฤดูการผลิตอีกชั้นหนึ่ง กรณีจึงไม่อาจถือว่าระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายฉบับนี้เป็นการประกาศกำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยตามนัยมาตรา ๑๗ (๒๔) แต่อย่างใด และการที่รัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายฉบับนี้แล้ว ก็เป็นเพียงการให้ความเห็นชอบในหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ซึ่งน่าจะมีใช่เป็นการให้ความเห็นชอบการกำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยที่จะต้องมีการประกาศกำหนดเป็นรายฤดูการผลิต เมื่อมาตรา ๑๗ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ บัญญัติให้การกำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยตามมาตรา ๑๗ (๒๔) เป็นกรณีที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและประกาศคณะกรรมการบริหารฉบับนี้มีสาระสำคัญเป็นการประกาศกำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยตามนัยมาตรา ๑๗ (๒๔) ประกอบกับสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายแจ้งว่า มิได้นำประกาศคณะกรรมการบริหารฉบับนี้เสนอรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อน เนื่องจากเห็นว่าขณะนี้เข้าสู่ฤดูการที่บอ้อยที่จะต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยแล้ว หากนำเสนอมติรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบอีกจะเป็นการเพิ่มขั้นตอนการปฏิบัติที่ซ้ำซ้อน ลำช้า และกระทบต่อระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย กรณีย่อมถือว่าการกำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยตามประกาศคณะกรรมการบริหารฉบับนี้ยังมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีให้ครบถ้วนตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติ

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่าปัญหาข้อกฎหมายตามข้อ ๑ และข้อ ๒ จะมีผลกระทบต่อความถูกต้องสมบูรณ์ของประกาศคณะกรรมการบริหารในเรื่องนี้ในการนำไปบังคับใช้สมควรได้รับการพิจารณาโดยละเอียด และเพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นแนวทางปฏิบัติในการพิจารณานำเรื่องประกาศในราชกิจจานุเบกษาในโอกาสต่อไป จึงใคร่ขอหารือประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้นว่าคณะกรรมการบริหารในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล

ทนายออกประกาศคณะกรรมการบริหารในเรื่องนี้โดยถูกต้องสอดคล้องและครบถ้วนตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาของสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีโดยมีผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย) เป็นผู้ชี้แจง รายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า การกำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยตามมาตรา ๑๗ (๒๔)^๑ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ นั้น กฎหมายกำหนดให้เป็น หน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ส่วนการมอบอำนาจหน้าที่นั้นให้ผู้อื่นทำการแทน ต้องเป็นการมอบอำนาจตามมาตรา ๑๘^๒ มิใช่กระทำโดยวิธีการออกระเบียบกำหนดให้คณะกรรมการบริหารเป็นผู้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๑ (๒)^๓ อย่างไรก็ตาม การมอบอำนาจตามมาตรา ๑๘ นั้นต้องพิจารณาด้วยว่า คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำหน้าที่ แทนได้เพียงใดหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เห็นว่า ในกรณีนี้การกำหนดอัตรา ค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗ วรคสาม^๔ จึง จะมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าหน้าที่ดังกล่าวมิใช่อำนาจของคณะกรรมการอ้อย

^๑ มาตรา ๑๗ คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒๔) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย และ วิธีการชำระค่าธรรมเนียม ตลอดจนอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย

ฯลฯ

ฯลฯ

การกำหนดตาม (๑) (๔) (๕) (๖) (๑๔) (๑๕) (๑๖) (๑๘) (๑๙) (๒๐) (๒๑) (๒๒) (๒๓) (๒๕) (๒๖) (๒๘) และ (๓๐) ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

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

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๑๘ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการจะมอบอำนาจให้ คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารกองทุน คณะกรรมการอ้อย คณะกรรมการน้ำตาลทราย หรือ สำนักงานกระทำการใด ๆ แทน หรือมีหนังสือเรียกบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำหรือ ความเห็นได้

เมื่อคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารกองทุน คณะกรรมการอ้อย คณะกรรมการน้ำตาลทราย หรือสำนักงานได้กระทำการไปแล้วตามวรรคหนึ่ง ต้องรายงานให้คณะกรรมการ ทราบด้วย

^๓ มาตรา ๒๑ คณะกรรมการบริหารมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

และน้ำตาลทรายโดยลำพัง นอกจากนี้หากชาวไร่อ้อยไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือประกาศ คณะกรรมการที่ออกเพื่อกำหนดอัตราค่าบำรุงดังกล่าวตามมาตรา ๓๖ (๑)^๔ จะต้องได้รับโทษตามมาตรา ๖๗^๖ ด้วย จึงเป็นเหตุผลที่สนับสนุนว่าการกำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายที่จะต้องดำเนินการเอง และเมื่อได้พิจารณาดังกล่าวแล้ว ปัญหาตามข้อหาหรือของสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีที่ว่าประกาศของคณะกรรมการบริหารได้ดำเนินการโดยถูกต้องและครบถ้วนตามกระบวนการที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ นั้นจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณา

โดยที่ปัญหาตามข้อหาหรือนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ สมควรได้รับการพิจารณาโดยรอบคอบ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดให้มีการประชุมของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ตามข้อ ๑๒^๗ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อร่วมกันพิจารณาข้อหาหรือข้างต้นเป็นกรณีพิเศษ

ที่ประชุมร่วมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีและผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า ประกาศคณะกรรมการบริหาร ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๔๖ เรื่อง กำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยฤดูการผลิตปี ๒๕๔๖/๒๕๔๗ จะต้องระบุมตรา ๑๗ (๒๔) แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นบทอาศัยอำนาจหรือไม่ นั้น ที่ประชุมร่วมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่

^๔ มาตรา ๓๖ ชาวไร่อ้อยต้องปฏิบัติตามดังต่อไปนี้

(๑) ปฏิบัติตามระเบียบและประกาศที่คณะกรรมการกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ มาตรา ๖๗ ชาวไร่อ้อยผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๖ (๑) หรือไม่รายงานปริมาณอ้อยหรือโดยจงใจรายงานให้ผิดไปจากความเป็นจริงตามมาตรา ๓๖ (๒) หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๗ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

^๗ ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองคณะหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีอาวุโสที่สุดเป็นประธานในที่ประชุม และต้องมีกรรมการกฤษฎีกามาประชุมไม่น้อยกว่าหกคน โดยต้องเป็นกรรมการกฤษฎีกาจากทุกคณะที่ได้เชิญประชุม จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในการวินิจฉัยประเด็นสำคัญ ประธานในที่ประชุมจะให้หรือการวินิจฉัยประเด็นนั้นจนกว่าจะมีกรรมการกฤษฎีกามาประชุมมากกว่าหกคนก็ได้

๕) ว่า เมื่อมาตรา ๑๗ (๒๔)^๔ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายในการกำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยแล้ว การมอบหมายหน้าที่นั้นให้ผู้อื่นทำการแทน จึงต้องเป็นการมอบอำนาจตามมาตรา ๑๘^๕ ดังนั้น การที่ประกาศคณะกรรมการบริหารฉบับดังกล่าวระบุมตรา ๒๑ (๒)^๖ ประกอบกับข้อ ๗^๗ ของระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยเป็นบทอาศัยอำนาจโดยมิได้ระบุมตรา ๑๗ (๒๔) จึงไม่เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้บัญญัติไว้

ประเด็นที่สอง ที่ว่า ประกาศคณะกรรมการบริหารฉบับนี้จะต้องเสนอรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบด้วยหรือไม่นั้นเห็นว่า เมื่อได้พิจารณาแล้วว่าหน้าที่ในการกำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยเป็นของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายตามมาตรา ๑๗ (๒๔) ฉะนั้น การดำเนินการตามมาตรา ๑๗ (๒๔) ไม่ว่าโดยคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการก็ตามจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีเพื่อให้เป็นไปตามที่มาตรา ๑๗ วรรคสาม^๘ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ บัญญัติไว้

อนึ่ง ที่ประชุมร่วมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) มีข้อสังเกตว่า ในการมอบอำนาจใด ๆ อันเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายตามมาตรา ๑๗ จะต้องคำนึงด้วยว่าอำนาจหน้าที่ในเรื่องใดของคณะกรรมการเป็นอำนาจเฉพาะที่ไม่สามารถมอบอำนาจให้ผู้ใดกระทำการแทนตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ด้วย

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๔๗

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๗ ข้อ ๗ ให้คณะกรรมการบริหารพิจารณาและเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายก่อนออกประกาศอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยในแต่ละฤดูการผลิต

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น