

บันทึก

เรื่อง การจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาอ้อยและน้ำตาลทรายแห่งชาติ  
ชั้นในสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย และการบริหารสถาบันฯ

กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ที่ อก ๐๒๐๖/๖๕๕๘ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๒๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกระทรวงอุตสาหกรรมได้มีประกาศจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาอ้อยและน้ำตาลทรายแห่งชาติขึ้นเมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๒๓ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายโดยให้เป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายสำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการดำเนินงานเกี่ยวกับการค้นคว้าวิจัย ส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศโดยมีคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นผู้พิจารณากำหนดนโยบาย กำกับดูแลการดำเนินงานและให้การสนับสนุนด้านงบประมาณรายจ่ายของสถาบันฯ พร้อมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารสถาบันฯ โดยมีผู้แทนส่วนราชการ ๔ นาย ผู้แทนชาวไร่อ้อย ๓ นาย ผู้แทนโรงงาน ๓ นาย และผู้ทรงคุณวุฒิ ๑ นาย เป็นผู้มีอำนาจบริหารและดำเนินกิจการของสถาบันฯ ให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนด

ต่อมาสมาคมการค้าอุตสาหกรรมน้ำตาลได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๓ แสดงความคิดเห็นคัดค้านการจัดตั้งสถาบันฯ การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารสถาบันฯ การใช้จ่ายเงินของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายในการดำเนินกิจการ ตลอดจนการจัดทำนิติกรรมต่างๆ ของสถาบันฯ ด้วยเหตุผลข้อกฎหมาย ดังต่อไปนี้

๑. โดยที่การจัดตั้งสถาบันฯ ดังกล่าว มีการบริการงานโดยคณะกรรมการบริหารสถาบันฯ เป็นอิสระต่างหากจากอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อความคล่องตัว แต่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ แล้วว่า “คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายไม่มีอำนาจพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ที่จะสั่งการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการอ้อยหรือคณะกรรมการน้ำตาลทรายได้ เพราะมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้มีสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและ

มาตรา ๖๑ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการและคณะกรรมการอื่นๆ ตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) เก็บ รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย การใช้และการ

จำหน่ายน้ำตาลทราย

น้ำตาลทรายเพื่อเป็นองค์การรองรับการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายอยู่แล้ว และมาตรา ๑๗<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวอันเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย นั้น ก็ได้บัญญัติให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีอำนาจจัดตั้งองค์การอื่นใดขึ้นมารองรับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและ

(๗) วิจัยและพัฒนาการผลิตและการใช้ประโยชน์จากอ้อยและน้ำตาลทราย

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๑) กระทำกิจการอย่างอื่นตามที่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี คณะกรรมการและคณะกรรมการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้มอบหมาย

ความในวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่การดำเนินการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องสอดคล้องกับข้อกำหนดหรือระเบียบของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๗

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง สำนักงานจะมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้

<sup>๒</sup>มาตรา ๑๗ คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดแผนการปลูกและผลิตอ้อยและการผลิตน้ำตาลทราย

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๘) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร และกำหนดราคาขายน้ำตาลทรายดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒๓) กำหนดอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานโดยคำนึงถึงรายได้ที่ได้จากการขายน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ทั้งหมด เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย

(๒๔) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย และวิธีการชำระค่าธรรมเนียมตลอดจนอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒๖) กำหนดระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย การจำหน่าย การนำเข้าและการส่งออกน้ำตาลทราย

(๒๗) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจ้างลูกจ้างโดยใช้เงินกองทุน

(๒๘) กำหนดค่าตอบแทนคณะกรรมการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

(๒๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(๓๐) กำหนดระเบียบอื่นใดเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

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

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

การกำหนดตาม (๒) (๓) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) (๑๔) (๑๕) (๑๖) (๑๗) (๑๘) (๑๙) (๒๐) (๒๑) (๒๒) (๒๓) (๒๔) (๒๕) (๒๖) และ (๓๐) ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

คณะกรรมการน้ำตาลทราย นอกเหนือไปจากสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้อีก” ย่อมแสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัตินี้ไม่ประสงค์ที่จะให้คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจัดตั้งองค์กรอื่นใดนอกเหนือบทบาทบัญญัติขึ้นมารองรับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการต่าง ๆ ได้อีก

ด้วยเหตุผลดังกล่าว สมาคมการค้าอุตสาหกรรมน้ำตาลเห็นว่า คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม หรือคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ดำเนินการออกประกาศ มติ คำสั่งใด ๆ ให้แก่กลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลใช้อำนาจของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาอ้อยและน้ำตาลทรายแห่งชาติ ไม่ว่าจะคณะกรรมการบริหารสถาบันฯ จะอยู่ใต้หรือเหนือการบังคับบัญชาของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย โดยมีคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นผู้กำหนดนโยบายก็ตาม เป็นการไม่ชอบทั้งสิ้น

๒. ปัญหายังมีต่อไปอีกว่า หากจัดตั้งคณะกรรมการบริหารสถาบันขึ้นมาทั้ง ๆ ที่พระราชบัญญัตินี้มิได้ให้อำนาจไว้ โดยถือว่าคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี กระทรวงอุตสาหกรรม และคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย มีอำนาจจัดตั้งได้แล้ว ปัญหาทางกฎหมายและปัญหาอย่างอื่น ๆ ยังมีอีกหลายประการ เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่หรือสถาบันฯ นั้น มีฐานะอย่างไร เป็นลูกจ้างของผู้ใด ผู้ใดคือนายจ้างของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว การทำนิติกรรมต่าง ๆ ของสถาบันฯ หรือคณะกรรมการบริหารสถาบันฯ นั้น จะกระทำในนามของผู้ใด เพราะสถาบันฯ หรือคณะกรรมการบริหารสถาบันฯ มิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล หากกระทำนิติกรรมใด ๆ ไปแล้ว นิติกรรมเหล่านั้นของสถาบันฯ จะมีผลผูกพันคณะกรรมการบริหารสถาบันฯ หรือไม่ เพียงใด เพราะพระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้ให้อำนาจจัดตั้งสถาบันฯ และคณะกรรมการบริหารสถาบันฯ และหากจัดตั้งได้โดยไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว สถาบันฯ คณะกรรมการบริหารสถาบันฯ จะมีสถานภาพในฐานะใด จะสามารถนำเงินจากกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมาใช้จ่ายในการบริหารและดำเนินการต่าง ๆ ได้หรือไม่

๓. ในเรื่องการนำเงินจากกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมาใช้จ่ายในการบริหารงานและดำเนินการต่าง ๆ นั้น จำต้องพิจารณาในอำนาจหน้าที่ของผู้ที่จะเบิกจ่ายด้วย ทั้งนี้ ในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้มีบทบัญญัติให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย มีหน้าที่ตามมาตรา ๑๗ ที่จะกำหนดระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการดำเนินการออกระเบียบตามที่กล่าว ส่วนคณะกรรมการบริหารกองทุนมีหน้าที่ตามมาตรา ๒๕<sup>๓</sup>ที่จะกำหนด

<sup>๓</sup> มาตรา ๒๕ คณะกรรมการบริหารกองทุนมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในเรื่องต่าง ๆ ตามมาตรา ๒๓ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

(๒) กำหนดระเบียบว่าด้วยการเก็บรักษา การหาผลประโยชน์และการใช้จ่ายเงินกองทุน โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

(๓) ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(๔) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในเรื่องต่าง ๆ ตามมาตรา ๒๓<sup>๕</sup> โดยได้รับความเห็นชอบที่ไม่ขัดต่อกฎหมายจากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายตามมาตรา ๒๕ (๑) และกำหนดระเบียบว่าด้วยการเก็บรักษา การหาผลประโยชน์และการใช้จ่ายเงินกองทุน โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการฯ ตามมาตรา ๒๕ (๒) ซึ่งการใช้จ่ายเงินของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายนั้น มาตรา ๓๐<sup>๕</sup> บัญญัติให้กระทำได้เฉพาะเพื่อ

๓.๑ ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา ๒๓

๓.๒ เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

๓.๓ เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายตามที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนด และ

๓.๔ เป็นค่าตอบแทนต่างๆ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

จึงเห็นได้ว่าการนำเงินของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมาใช้จ่ายนั้นจะกระทำได้อีกต่อเมื่อเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เท่านั้น

๔. โดยที่รายได้ของกองทุนส่วนใหญ่ได้รับมาจากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม (จะหวังพึ่งพาอาศัยเงินจากการลดภาษีก็เป็นสิ่งที่ไม่น่าเชื่อว่าจะได้รับการลดภาษีได้ตลอดไป) ซึ่งคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะต้องออกระเบียบกำหนดมาตรา ๒๘<sup>๖</sup> ที่ให้ชาวไร่อ้อยและ

(๕) บริหาร และควบคุมการปฏิบัติงานกองทุนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ให้นำมาตรา ๒๑ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คณะกรรมการหรือคณะทำงานที่คณะกรรมการบริหารกองทุนจะมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนคณะกรรมการบริหารกองทุน ต้องประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการผู้แทนชาวไร่อ้อย และผู้แทนโรงงานตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๔

“มาตรา ๒๓ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย” โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ศึกษา วิจัย พัฒนา และส่งเสริมการผลิต การใช้และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย

(๒) รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและโรงงาน และเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

(๓) รักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคในประเทศเพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภค

(๔) กระทำการอื่นที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

ให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นนิติบุคคลและมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม

“มาตรา ๓๐ เงินของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายให้นำมาใช้จ่ายได้เฉพาะเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา ๒๓ และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายและของสำนักงานตามที่คณะกรรมการกำหนด รวมทั้งค่าตอบแทนต่างๆ ตามพระราชบัญญัตินี้

“มาตรา ๒๘ ให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานชำระค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายโดยคำนวณจากปริมาณอ้อยที่ส่งให้แก่โรงงานและจากปริมาณน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ที่ผลิตได้ แล้วแต่กรณี ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

โรงงานชำระค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย โดยคำนวณจากปริมาณอ้อยที่ส่งให้แก่โรงงานและจากปริมาณน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ที่ผลิตได้ แล้วแต่กรณี คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะสั่งให้กองทุนจ่ายเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายการดำเนินการต่าง ๆ ของสถาบันฯ ที่มีขึ้นโดยไม่มีกฎหมายรองรับหาได้ไม่ ฉะนั้น แม้จะมีคำสั่งหรือระเบียบ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายในเรื่องดังกล่าวก็เป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยเช่นเดียวกันจึงไม่มีผลผูกพันต่อโรงงานน้ำตาลและชาวไร้อ้อย แต่ประการใด

๕. การที่ได้ดำเนินการไปไม่สอดคล้องกับกฎหมาย คณะกรรมการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ที่เกี่ยวข้องจะต้องสามารถแสดงข้อเสนอเพื่อพิจารณาได้และหากเป็นการตั้งโดยไม่มีอำนาจจริงก็อาจนำไปสู่การไม่รับรองงบดุลของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ และเมื่อถึงคราวนั้น กรรมการอาจจะต้องรับผิดชอบส่วนตัว

๖. ตามประกาศ คำสั่ง ของกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง จัดตั้งแต่งตั้ง กรรมการบริหารสถาบันฯ นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กับกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งจะต้องร่วมกันปฏิบัติอันเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอยู่แล้ว ซึ่งทั้งสำนักงานฯ และกองทุนฯ จะต้องให้มีข้าราชการและลูกจ้างเพิ่มขึ้น เพื่อปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของตน จะเป็นการสอดคล้องกับพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายในคราวประชุมครั้งที่ ๒๔/๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๓๓ ได้พิจารณาการคัดค้านของสมาคมการค้าอุตสาหกรรมน้ำตาลดังกล่าวแล้ว เห็นว่า การจัดตั้งสถาบันฯ และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายเกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของชาวไร้อ้อยและโรงงาน ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยตรง เป็นปัญหาข้อกฎหมาย เห็นควรหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังต่อไปนี้

(๑) กระทรวงอุตสาหกรรมโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจจัดตั้งสถาบันฯ ขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการดำเนินงานเกี่ยวกับการค้นคว้าวิจัย ส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย โดยมีคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นผู้พิจารณากำหนดนโยบาย และให้การสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายจากเงินกองทุนแก่สถาบันฯ ได้หรือไม่ ประการใด และหลังจากที่ได้มีประกาศจัดตั้งสถาบันฯ แล้ว กระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารสถาบันฯ หรือไม่ ประการใด

(๒) หากสามารถประกาศจัดตั้งสถาบันฯ และแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารสถาบันฯ ได้ สถาบันฯ และคณะกรรมการบริหารสถาบันฯ จะมีสถานภาพในฐานะใด ในการทำนิติกรรมต่าง ๆ กับบุคคลภายนอก สถาบันฯ หรือคณะกรรมการบริหารสถาบันฯ มีอำนาจกระทำได้หรือไม่ เพียงใด

(๓) การว่าจ้างบรรดาพนักงานลูกจ้างของสถาบันฯ ที่จ้างเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนาตามมาตรา ๖๑ (๗)<sup>๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะดำเนินการว่าจ้างโดยอาศัยระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๑ พ.ศ.๒๕๓๓ ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างโดยใช้เงินกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อปฏิบัติงานในสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๓๓ ได้หรือไม่

(๔) คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีอำนาจที่จะสั่งการหรือมีมติให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายจ่ายเงินของกองทุนฯ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบันฯ ได้หรือไม่

(๕) เมื่อมีการจัดตั้งสถาบันฯ ขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายแล้ว กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีคำสั่งกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารสถาบันฯ ไว้โดยตรง เพื่อทำหน้าที่บริหารและดำเนินกิจการของสถาบันฯ ให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดไว้ นั้น คณะกรรมการบริหารสถาบันฯ ดังกล่าวจะสามารถดำเนินกิจการต่าง ๆ โดยไม่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้หรือไม่

(๖) การดำเนินการและการบริหารงานต่าง ๆ ของสถาบันฯ จะสามารถนำเงินกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายที่รัฐบาลลดและงดเก็บภาษีการค้า น้ำตาล ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ ให้เก็บไว้เพื่อการวิจัย พัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย จำนวน ๑๐๐ ล้านบาท หรือเงินค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บเพื่อการวิจัยฯ ตามมาตรา ๑๗ (๒๔)<sup>๘</sup> และมาตรา ๒๔<sup>๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ มาใช้จ่ายในการดำเนินงานของสถาบันฯ เช่น ค่าซื้อที่ดิน ปรับปรุงที่ดิน ก่อสร้างอาคาร ซื้อเครื่องมือเครื่องใช้และอุปกรณ์ในการวิจัย และอุดหนุนทุนแก่บุคคลอื่นเพื่อทำการวิจัยได้หรือไม่ ประการใด กระทรวงอุตสาหกรรมจึงขอให้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายรวม ๖ ประการดังกล่าวข้างต้น และได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม) และผู้แทนสำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ ๑ เห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม) ข้อ ๒๗<sup>๑๐</sup> และข้อ

<sup>๗</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

<sup>๘</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

<sup>๙</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖)

<sup>๑๐</sup>ข้อ ๒๗ กระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอุตสาหกรรม การมาตรฐานเกี่ยวกับกิจการอุตสาหกรรม และทรัพยากรธรณี

๒๘<sup>๑๑</sup>กำหนดให้กระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอุตสาหกรรม การมาตรฐานเกี่ยวกับกิจการอุตสาหกรรม และทรัพยากรธรณี โดยมีส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากรมอยู่ในสังกัดรวม ๖ หน่วยงาน คือ สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมทรัพยากรธรณี กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมและสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ส่วนการแบ่งส่วนราชการในกรมหรือในส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมนั้นต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยอาจแบ่งส่วนราชการดังกล่าวเป็นสำนักงานเลขานุการกรม กอง และแผนก หรือหากมีความจำเป็นหรือเหตุผลพิเศษ ก็อาจแบ่งเป็นส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบเท่ากองหรือแผนกก็ได้ ดังนั้น หากกระทรวงอุตสาหกรรมมีความจำเป็นหรือเหตุผลพิเศษที่จะจัดตั้งหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบเท่ากองหรือแผนกในกรมหรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมเพื่อปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอุตสาหกรรมก็ย่อมกระทำได้โดยปฏิบัติตามที่กฎหมาย<sup>๑๒</sup> กำหนดไว้ดังกล่าว

สำหรับสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายซึ่งเป็น องค์กรหนึ่งที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ บัญญัติให้มีขึ้นในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายตามที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ แต่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ก็เป็นส่วนราชการและมีฐานะเทียบเท่ากองในสำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งเป็นการ

<sup>๑๑</sup>ข้อ ๒๘ กระทรวงอุตสาหกรรมมีส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๓) กรมทรัพยากรธรณี
- (๔) กรมโรงงานอุตสาหกรรม
- (๕) กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม
- (๖) สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

<sup>๑๒</sup>ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕

ข้อ ๖ ๑ล๑

การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และกรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ข้อ ๓๑ ให้แบ่งส่วนราชการในกรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง ดังนี้

- (๑) สำนักงานเลขานุการกรม
- (๒) กอง
- (๓) แผนก

กรมใดที่มีความจำเป็นหรือเหตุผลพิเศษ จะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบเท่ากองหรือแผนกก็ได้

ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด การที่กระทรวงอุตสาหกรรม ประกาศจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาอ้อยและน้ำตาลทรายแห่งชาติขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการดำเนินงานเกี่ยวกับการค้นคว้าวิจัยส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งถือได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งของกระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมย่อมต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามที่กฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติได้กำหนดไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการในกรมหรือการแบ่งส่วนราชการระดับต่ำกว่ากรม ในเมื่อสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีฐานะเทียบเท่ากองในสำนักงานปลัดกระทรวง การจัดตั้งสถาบันฯ จึงต้องดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๒<sup>๑๓</sup> กล่าวคือ ส่งเรื่องให้สำนักงาน ก.พ.เพื่อให้ อ.ก.พ.วิสามัญเกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการพิจารณา แต่ปรากฏว่าสถาบันวิจัยและพัฒนาอ้อยและน้ำตาลทรายแห่งชาติจัดตั้งขึ้นโดยประกาศของกระทรวงอุตสาหกรรมที่อ้างข้อเสนอแนะของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายและโดยอนุมติคณะรัฐมนตรี กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่าได้มีการดำเนินการตามที่กฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติได้กำหนดไว้ สถาบันฯจึงไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการที่จะดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายได้

อนึ่ง ถ้าจะพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรใดเพื่อปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย หรือรองรับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย หรือคณะกรรมการอื่นที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ กำหนดไว้ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ไม่ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายที่จะจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรอื่นใดขึ้นมารองรับการปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย หรืออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย หรือคณะกรรมการอื่นในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ นอกเหนือจากสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เรื่อง การจัดตั้งองค์กรปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗<sup>๑๔</sup> สถาบันวิจัยและพัฒนาอ้อยและน้ำตาลทรายแห่งชาติจึงเป็นหน่วยงานหรือองค์กรลอย ๆ ที่ไม่มีกฎหมายใดรองรับการจัดตั้ง แม้ว่าจะมีมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบให้จัดตั้งสถาบันฯนี้ขึ้นได้ตามที่คณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเสนอในการพิจารณาแนวทางและแผนปฏิบัติการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี<sup>๑๕</sup> แต่การที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีก็ต้องดำเนินไปโดยชอบด้วยกฎหมายนอกจากนั้น การกำหนดให้

<sup>๑๓</sup>หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/ว.๑๐๐ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๓๒

<sup>๑๔</sup>บันทึกความเห็น ส่งพร้อมหนังสือถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๑/๑๓๗๐ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๒๘

<sup>๑๕</sup>กระทรวงอุตสาหกรรมได้เสนอโครงการจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาอ้อยและน้ำตาลทรายแห่งชาติไว้ในแนวทางและแผนปฏิบัติการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเสนอคณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจพิจารณาตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยและได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๓๓



สถาบันฯทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการดำเนินงานเกี่ยวกับการค้นคว้าวิจัย ส่งเสริมและพัฒนา อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศ โดยให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายตาม พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗ เป็นผู้พิจารณากำหนดนโยบาย กำกับดูแลการ ดำเนินงาน นั้น จะเห็นได้ว่าในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ แม้ว่าจะกำหนดอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายไว้หลายประการ แต่ก็มิได้กำหนดเรื่องอำนาจหน้าที่ ในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลงานด้านการวิจัยไว้ด้วย พระราชบัญญัติดังกล่าวกลับ กำหนดให้งานด้านวิจัยและพัฒนาการผลิตและการใช้ประโยชน์จากอ้อยและน้ำตาลทราย เป็น อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายตามมาตรา ๖๑(๗)<sup>๑๖</sup> ดังนั้น คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะไปกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการ ดำเนินงานเกี่ยวกับการค้นคว้าวิจัย ส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้แก่ สถาบันวิจัยและพัฒนาอ้อยและน้ำตาลทรายแห่งชาติได้

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า การ ที่กระทรวงอุตสาหกรรมจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาอ้อยและน้ำตาลทรายแห่งชาติขึ้นในลักษณะ เช่นนี้ สถาบันดังกล่าวไม่เป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีกฎหมายสนับสนุนให้จัดตั้งขึ้น สถาบันวิจัยและพัฒนาอ้อยและน้ำตาลทรายแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นนี้คงเป็นเพียงหน่วยงานลอย ๆ เท่านั้น และไม่มีลักษณะที่จะปฏิบัติงานได้

เมื่อได้ให้ความเห็นดังกล่าวข้างต้นแล้ว ปัญหาที่ว่า หลังจากที่ได้ประกาศจัดตั้ง สถาบันฯแล้ว กระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารสถาบันฯ หรือไม่ ประการใด นั้น คงมีความเห็นว่ากระทรวงอุตสาหกรรมไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารสถาบันฯขึ้นทำหน้าที่บริหารสถาบันฯได้

ประเด็นที่ ๒ เห็นว่า ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น สถาบันวิจัยและพัฒนา อ้อยและน้ำตาลทรายแห่งชาติที่กระทรวงอุตสาหกรรมประกาศจัดตั้งขึ้นในสภาพเช่นนี้ จะไม่มี สถานภาพในทางกฎหมายที่จะกระทำการนิติกรรมต่าง ๆ กับบุคคลภายนอก คณะกรรมการบริหาร สถาบันฯ ซึ่งได้แต่งตั้งขึ้นโดยประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมก็เช่นเดียวกัน เว้นแต่จะมีการ ดำเนินการให้สถาบันฯมีฐานะเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม การ กระทำการนิติกรรมใด ๆ ที่จะให้มีผลผูกพันระหว่างหน่วยงานนั้นกับบุคคลภายนอกจึงจะกระทำได้ ใน นามของสำนักงานปลัดกระทรวงซึ่งมีฐานะเป็นกรมและเป็นนิติบุคคลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๑๙<sup>๑๗</sup> และข้อ ๕<sup>๑๘</sup>

<sup>๑๖</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

<sup>๑๗</sup>ข้อ ๑๙ ให้จัดระเบียบราชการของกระทรวง ดังนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) สำนักงานปลัดกระทรวง

๑.ล๑

๑.ล๑

ให้ส่วนราชการตาม (๒) และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นตาม (๓) มีฐานะเป็นกรม

๑.ล๑

๑.ล๑

ประเด็นที่ ๓ เห็นว่า การว่าจ้างบรรดาพนักงานและลูกจ้างของสถาบันฯ เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนาตามมาตรา ๖๑ (๗)<sup>๑๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ นั้น สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีอำนาจที่จะดำเนินการว่าจ้างโดยอาศัยระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๓๓ ว่าด้วยการจ้างโดยใช้เงินกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อปฏิบัติงานในสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๓๓ ได้ และดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าอำนาจหน้าที่ในการวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ดังนั้น แม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะมีอำนาจว่าจ้างลูกจ้างดังกล่าวได้ ลูกจ้างดังกล่าวนั้นก็ต้องเป็นลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายและปฏิบัติงานในสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

ประเด็นที่ ๔ เห็นว่า การใช้จ่ายเงินกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายนั้นโดยปกติจะเป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการบริหารกองทุนว่าด้วยการเก็บรักษาการหาผลประโยชน์และการใช้จ่ายเงินกองทุน ซึ่งจะกำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการบริหารกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายตามมาตรา ๒๕ (๒)<sup>๒๐</sup> แต่การใช้จ่ายเงินดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามบทบังคับในมาตรา ๓๐<sup>๒๑</sup> ที่กำหนดให้นำเงินกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมาใช้จ่ายได้เฉพาะเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในมาตรา ๒๓<sup>๒๒</sup> ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย และค่าตอบแทนต่างๆ เท่านั้น คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจึงอาจกำหนดให้มีการจ่ายเงินกองทุนได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ ดังนั้น หากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะกำหนดให้มีการจ่ายเงินกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อศึกษาวิจัย พัฒนาและส่งเสริมการผลิต การใช้และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายซึ่งอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายตามน้ำตาลทราย ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายก็ย่อมกระทำได้ แต่ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาอ้อยและน้ำตาลทรายแห่งชาติ ซึ่งมีใช้ส่วนราชการในสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายนั้น ไม่อาจกระทำได้ เพราะนอกเหนือไปจากที่มาตรา ๓๐ กำหนดไว้ว่าให้จ่ายได้

<sup>๑๙</sup>ข้อ ๕ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

๑ล๑

๑ล๑

(๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่มีสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

๑ล๑

๑ล๑

ส่วนราชการตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

<sup>๑๙</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

<sup>๒๐</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

<sup>๒๑</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕)

<sup>๒๒</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

เฉพาะค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของกองทุน อ้อยและน้ำตาลทรายกับของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

ประเด็นที่ ๕ เห็นว่า การที่กระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งและกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารสถาบันวิจัยและพัฒนาอ้อยและน้ำตาลทรายแห่งชาติขึ้นไว้เพื่อทำหน้าที่บริหารและดำเนินกิจการของสถาบันฯ ซึ่งก็คืองานวิจัยและพัฒนาอ้อยและน้ำตาลทราย โดยไม่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย นั้น จะเห็นได้ว่าสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นส่วนราชการ มีอำนาจหน้าที่ในการวิจัยและพัฒนาการผลิตและการใช้ประโยชน์จากอ้อยและน้ำตาลทรายโดยตรงอยู่แล้ว ตามมาตรา ๖๑ (๗)<sup>๒๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ แต่คณะกรรมการบริหารสถาบันฯมิใช่คณะกรรมการตามกฎหมายหรือมีกฎหมายใดรองรับให้มีคณะกรรมการเช่นว่านี้ขึ้นเพื่อดำเนินกิจการในด้านวิจัยหรือพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ในทำนองเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการบริหารสถาบันฯจึงไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะกระทำการได้

ประเด็นที่ ๖ เห็นว่า เงินกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายที่รัฐบาลลดและงดเก็บภาษีการค้าน้ำตาลซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ ให้เก็บไว้เพื่อการวิจัยพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย จำนวน ๑๐๐ ล้านบาท หรือเงินค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บเพื่อการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายตามมาตรา ๑๗ (๒๔)<sup>๒๔</sup> และมาตรา ๒๔<sup>๒๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ นั้น เป็นเงินส่วนหนึ่งของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายตามมาตรา ๒๗<sup>๒๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนั้น การใช้จ่ายเงินในส่วนนี้จึงอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๓๐<sup>๒๗</sup> เช่นกัน ดังนั้น หากจะต้องมีการจ่ายเงินของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อการดำเนินการและการบริหารงานของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายหรือของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายแล้ว ย่อมอยู่ในขอบเขตที่จะนำมาใช้จ่ายได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ แต่ค่าซื้อที่ดิน ปรับปรุงที่ดิน ก่อสร้างอาคาร ซื่อ

<sup>๒๓</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

<sup>๒๔</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

<sup>๒๕</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖)

<sup>๒๖</sup>มาตรา ๒๗ กองทุนประกอบด้วย

(๑) ค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย

(๒) เบี้ยปรับตามมาตรา ๑๗(๒๕)

(๓) เงินที่ได้รับตามมาตรา ๕๗

(๔) ดอกผลของกองทุน

(๕) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้

(๖) เงินกู้โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี

(๗) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(๘) เงินและทรัพย์สินอื่น ๆ ที่ตกเป็นของกองทุน

<sup>๒๗</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕)

เครื่องมือเครื่องใช้และอุปกรณ์ในการวิจัยและอุดหนุนทุนแก่บุคคลอื่น เพื่อทำการวิจัยอันเป็น  
ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสถาบันวิจัยและพัฒนาอ้อยและน้ำตาลทรายแห่งชาติ ซึ่งมีใช้ส่วน  
ราชการในสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม  
ค่าใช้จ่ายดังกล่าวจึงเป็นค่าใช้จ่ายที่นอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ กรณีไม่อาจนำเงิน  
ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมาใช้จ่ายเพื่อการนี้ได้

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๔