

บันทึก

เรื่อง หรือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ราชการของกรมสหกรณ์พาณิชย์

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๔๙๖

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหนังสือด่วนมาก ที่ ๗๘๙๖/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๐๕ ความว่า กระทรวงสหกรณ์ ได้เสนอโดยสำเนาหนังสือกระทรวงสหกรณ์ ที่ ๒๔๗๓/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๐๕ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ราชการของกรมสหกรณ์พาณิชย์ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๔๙๖ กล่าวคือ กระทรวงสหกรณ์ได้อนุมัติให้กรมสหกรณ์พาณิชย์ดำเนินการจัดตั้ง “ขายพืชผลและผลิตผลกลาง” ขึ้นในกองสหกรณ์ขายพืชผลและผลิตผล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลืออำนวยความสะดวกในการรับซื้อพืชผลและผลิตผลจากสหกรณ์ขายพืชผลในต่างจังหวัดและจัดการขาย ณ ตลาดภายในหรือภายนอกประเทศเพื่อให้ได้ราคาดี กับทั้งเป็นการเตรียมลู่ทางสำหรับจัดตั้งในรูปสหกรณ์ขั้นสูงต่อไป เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานใช้ข้าราชการในกรมสหกรณ์พาณิชย์ ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานใน “ขายพืชผลและผลิตผลกลาง” (ผู้จัดการ) ได้กระทำการทุจริต ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น กระทรวงสหกรณ์จำเป็นต้องดำเนินคดีและเรียกร้องให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับรับผิดชอบในทางแพ่ง ในกรณีเช่นนี้ จึงเกิดปัญหาขึ้นว่า กรมสหกรณ์พาณิชย์มีอำนาจหน้าที่ราชการในการดำเนินการดังกล่าวข้างต้นและจึงพึงถือว่า การดำเนินธุรกิจดังกล่าวเป็นกิจการในราชการส่วนหนึ่งของกรมสหกรณ์พาณิชย์ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้หรือไม่ รวมตลอดถึงเรื่องการนับอายุความฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางแพ่งด้วยว่าจะเป็นอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) พร้อมด้วยผู้แทนกระทรวงสหกรณ์ ได้ตรวจพิจารณาปัญหาเรื่องนี้แล้ว ผู้แทนกระทรวงสหกรณ์ชี้แจงว่าความสำคัญที่ปรึกษาอยู่ในข้อที่ว่า การดำเนินธุรกิจดังกล่าวเป็นกิจการในราชการส่วนหนึ่งของกรมสหกรณ์พาณิชย์ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้ว มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๔๙๖ มีความว่า “กระทรวงสหกรณ์มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการจัด ควบคุมและส่งเสริมการสหกรณ์”

กรณีเช่นนี้ได้เคยมีตัวอย่างเป็นคดีความ ซึ่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง

ทบวง กรม พ.ศ. ๒๔๘๔ ดังที่ได้แก้ไขโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๔๘๔ พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๑๗ ทวิ ได้บัญญัติไว้ว่า กระทรวงพาณิชย์ “มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการพาณิชย์” ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ว่า “คำว่าการพาณิชย์นี้อาจแปลในความหมายกว้างได้ แต่เมื่อพิเคราะห์ดูที่ใช้ในที่นี้แล้วหาเป็นเช่นนั้นไม่ กระทรวงพาณิชย์เป็นหน่วยอยู่ในราชการฝ่ายบริหาร เมื่อพิเคราะห์ถึงการแบ่งส่วนราชการในกระทรวงพาณิชย์ตามมาตรา ๑๗ ตริ และตามพระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการในกระทรวงพาณิชย์แล้ว ไม่มีกรมหรือส่วนราชการใดจัดไว้สำหรับการค้าหรือเพื่อหาทำไร จึงต้องเข้าใจคำว่าการพาณิชย์อันเป็นอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์นี้ว่ามีความหมายเพียงแต่ในทางควบคุม ส่งเสริม และสนับสนุนการพาณิชย์ของประเทศ โจทก์แสดงไม่ได้เลยว่า กิจกรรมที่สำนักงาน กลางกระทำนี้ตกอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของกรมกองใดในกระทรวงพาณิชย์ ฯลฯ เมื่อการนั้นอยู่นอกอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์แล้ว การนั้นก็หาก่อให้เกิดสิทธิแก่กระทรวงพาณิชย์แต่ประการใด ไม่กระทรวงพาณิชย์จึงมีอำนาจฟ้องคดีนี้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๕๐/๒๔๙๑ ระหว่างกระทรวงพาณิชย์ โจทก์ นายสนั่น มหาคุณ จำเลย)

ครั้นต่อมาจึงได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๔๙๖ ออกใช้บังคับ ในมาตรา ๒๖ ได้บัญญัติว่า “กระทรวงเศรษฐกิจมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการเศรษฐกิจการพาณิชย์ รวมตลอดทั้งการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ขนส่งสินค้า ควบคุมและส่งเสริมการค้า” ขึ้น

สำหรับกระทรวงสหกรณ์ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๒๘ บัญญัติแต่เพียงว่า “กระทรวงสหกรณ์มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการจัดควบคุม และส่งเสริมการสหกรณ์” บทบัญญัติของกฎหมายมีข้อความเพียงเท่านี้ ไม่มีข้อความที่ให้กระทรวงสหกรณ์ หรือกรมใดในกระทรวงสหกรณ์มีอำนาจและหน้าที่ทำการค้าเพื่อหาทำไร

คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีความเห็นว่า กรณีควรจะต้องถือตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวข้างต้น

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อปรากฏว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ส่วนราชการ พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการนั้นก็ควรจะต้องดำเนินการเพื่อให้บุคคลผู้กระทำผิดและต้องรับผิดชอบได้รับโทษและชดใช้ความเสียหายนั้น กรณีจึงขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่อัยการแผ่นดินจะต้องสืบแสดงว่ากิจกรรมของ “ขายพืชผลและผลิตผลกลาง” ตกอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของกรมสหกรณ์พาณิชย์ ซึ่งเรื่องเหล่านี้คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เป็นเรื่องที่จะต้องค้นคว้าหาข้อเท็จจริงโดยพยานหลักฐานกันอย่างละเอียด จึงเห็นว่ากระทรวงสหกรณ์ควรจะต้องดำเนินการในการนี้โดยทางกรมอัยการ

ส่วนปัญหาในเรื่องการเริ่มนับอายุความตามที่ปรึกษามาใน ๒, ๓, ๔ และ ๕ ตามหนังสือของกระทรวงสหกรณ์ ที่ ๒๘๗๓/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๐๕ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาก็มีความเห็นเช่นเดียวกันว่าเป็นข้อรายละเอียดในข้อเท็จจริง ซึ่งพนักงานอัยการที่จะเป็นผู้ว่าความจะต้องสอบสวนพิจารณาต่อไป

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๐๕