

บันทึก

เรื่อง การตีความพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. ๒๕๑๘
(โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลของรัฐวิสาหกิจเป็นสถาบันของทางราชการหรือไม่)

ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๒๐๓/๑๓๙๙๑ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๑๙ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาของกระทรวงสาธารณสุขว่า สถาบันใดบ้างเป็นสถาบันของทางราชการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕ (๒) มาตรา ๑๗ (๒) และมาตรา ๖๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการอาหารและยามีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า โรงพยาบาลที่ขึ้นตรงต่อหน่วยราชการและปฏิบัติตามระเบียบข้าราชการพลเรือน เช่น โรงพยาบาลและศูนย์บริการสาธารณสุข ในสังกัดกรุงเทพมหานคร โรงพยาบาลและสถานพยาบาลในสังกัดเทศบาลในจังหวัดต่างๆ เป็นสถาบันของทางราชการ แต่โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลของรัฐวิสาหกิจ เช่น โรงพยาบาลของการรถไฟแห่งประเทศไทย โรงพยาบาลขององค์การท่าเรือแห่งประเทศไทย น่าจะไม่ใช่สถาบันของทางราชการ เพราะสถาบันเหล่านี้มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะและขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลของรัฐวิสาหกิจ เช่น โรงพยาบาลของการรถไฟแห่งประเทศไทย โรงพยาบาลขององค์การท่าเรือแห่งประเทศไทย ที่ขึ้นตรงกับกระทรวงต่างๆ เป็นสถาบันของทางราชการด้วย แม้จะมีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะและขึ้นตรงกับรัฐมนตรีเจ้าสังกัดอื่นๆ ก็ตาม เพราะตามมาตรา ๑๕ (๒) มาตรา ๑๗ (๒) และมาตรา ๖๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติคำว่าสถาบันของทางราชการโดยไม่จำกัดว่าเป็นเพียงสถาบันของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ก็ย่อมคลุมถึงสถาบันที่สังกัดกระทรวงอื่นๆ ด้วย กระทรวงสาธารณสุขพิจารณาแล้ว เห็นว่ามีปัญหานี้ควรได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบจากคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อจักได้ยึดถือเป็นหลักในการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข ระบุสถาบันของทางราชการตามมาตรา ๑๕ (๒) มาตรา ๑๗ (๒) และมาตรา ๖๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. ๒๕๑๘ ต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า สถาบันใดจะเป็นสถาบันของทางราชการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕ (๒) มาตรา ๑๗ (๒) และมาตรา ๖๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น จะต้องพิจารณาคำว่า สถาบันของทางราชการว่ามีความหมายแค่นี้เพียงไร ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อ ๓ แห่งประกาศของคณะ

ปฎิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕^๑ แล้ว จะเห็นว่าได้แบ่งราชการแผ่นดิน ออกเป็น

(๑) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง^๒ ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรม

(๒) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค^๓ ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ

(๓) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น^๔ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หน่วยงานดังกล่าวตาม (๑) (๒) และ (๓) เท่านั้นที่เป็นส่วนราชการ และสถาบันใดที่เป็นหน่วยงานเหล่านี้ก็ย่อมเป็นสถาบันของทางราชการ ส่วนโรงพยาบาล หรือสถานพยาบาลของรัฐวิสาหกิจ เช่น โรงพยาบาลของการรถไฟแห่งประเทศไทย โรงพยาบาลขององค์การท่าเรือแห่งประเทศไทยจะเป็นสถาบันของทางราชการหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาว่า รัฐวิสาหกิจนั้นมีกฎหมายรับรองหรือแสดงให้เห็นได้ว่าเป็นราชการหรือไม่ ข้อนี้ เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๔ และพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๔ ตลอดจนพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒^๕ และ

^๑ ข้อ ๓ ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

(๑) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง

(๒) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

(๓) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

^๒ ข้อ ๕ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

(๑) สำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) กระทรวง

(๓) ทบวง ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง

(๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนัก

นายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง

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

^๓ ข้อ ๔๗ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้

(๑) จังหวัด

(๒) อำเภอ

^๔ ข้อ ๖๕ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นดังนี้

(๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๒) เทศบาล

(๓) สุขาภิบาล

(๔) องค์การบริหารส่วนตำบล

^๕ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้นิยามคำว่า รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘^๖ แล้วเห็นว่า รัฐวิสาหกิจไม่ใช่ราชการ และในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ก็ได้นิยามคำว่า ส่วนราชการ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนในกรณีของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แม้ไม่ใช่ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เพราะมีรายได้ของตนเองอยู่โดยไม่ต้องอาศัยงบประมาณก็ดี แต่ก็ยังเป็นราชการตามการแบ่งส่วนราชการในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕

ด้วยเหตุดังได้กล่าวข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า สถาบันของทางราชการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕ (๒) มาตรา ๑๗ (๒) และมาตรา ๖๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. ๒๕๑๘ จะต้องเป็นสถาบันที่เป็นหน่วยงานของราชการตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ส่วนโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลของรัฐวิสาหกิจ เช่น โรงพยาบาลของการรถไฟแห่งประเทศไทย โรงพยาบาลขององค์การท่าเรือแห่งประเทศไทย ย่อมไม่เป็นสถาบันของทางราชการตามพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. ๒๕๑๘

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

^๖ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้นิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มีใช้ธุรกิจ

(๒) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวงทบวงกรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ หรือ

(๓) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวงทบวงกรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) และหรือ (๒) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๑๙