

บันทึก

เรื่อง ความหมายของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามกฎหมายว่าด้วยการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
(กรณีพนักงานของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย)

สำนักงาน ป.ป.ป. ได้มีหนังสือ ลับด่วนมาก ที่ นร ๑๔๐๖/๕๗๒๐ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงาน ป.ป.ป.ได้รับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนพนักงานของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยว่ามีพฤติการณ์มิชอบในการประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างปรับปรุงและตกแต่งอาคารสำนักงานภาคใต้-ภาคใหญ่ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว มีปัญหาข้อกฎหมายว่าพนักงานของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือไม่ เนื่องจากในบันทึกเรื่องหาหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์^๒ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า “...การที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น มิได้หมายความว่า จะต้องเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเสมอไป เช่น บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ ก็ไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น...” และได้กล่าวเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐไว้อีกตอนหนึ่งว่า “... ส่วนคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” นั้น เมื่อพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๔ มิได้มีบทนิยามไว้เป็นพิเศษจึงต้องเข้าใจตามที่เข้าใจกันทั่ว ๆ ไปว่าหมายถึงหน่วยงานที่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและมีใช้รัฐวิสาหกิจ...” ดังนั้น จึงมีปัญหว่าบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจะเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๔ หรือไม่ คณะกรรมการ ป.ป.ป.จึงได้มีมติให้หาหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อถือเป็นหลักปฏิบัติ

^๑มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือมีเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สมาชิกสภาท้องถิ่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน และหมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงเลขาธิการ ป.ป.ป.ที่ นร ๐๖๐๑/๗๙๙ ลงวันที่

ต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ป. ผู้แทนบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้วเห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าพนักงานของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือไม่ นั้น ในเบื้องต้นจำเป็นต้องพิจารณาก่อนว่าบริษัทฯ เป็นรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐหรือไม่

สำหรับปัญหาที่ว่าบริษัทฯ เป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ เห็นว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ มิได้กำหนดหรือให้ความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาความหมายของคำนี้โดยอาศัยบทกฎหมายที่ใกล้เคียง ซึ่งในกรณีนี้คือพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ที่ได้กำหนดลักษณะของกิจการที่จะอยู่ในความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ไว้หลายประเภทด้วยกัน คือ^๓ องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ หรือบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ และกรณีของบริษัทฯ นี้ อาจเทียบเคียงได้กับรัฐวิสาหกิจประเภท “บริษัท” ทั้งนี้เพราะการดำเนินกิจการของบริษัทฯ มีลักษณะเช่นเดียวกับการดำเนินกิจการของบริษัท กล่าวคือ บริษัทฯ เป็นสถาบันทางการเงินที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมส่วนเอกชนโดยแท้ (มาตรา ๑๑)^๔ และมีทุนแบ่ง

^๓มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

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

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

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

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔มาตรา ๑๑ วัตถุประสงค์ของบริษัทมีดังต่อไปนี้

(๑) ช่วยเหลือการจัดตั้ง การขยาย และการปรับปรุงให้ทันสมัยซึ่งการอุตสาหกรรมส่วนเอกชน และ

ออกเป็นหุ้นเพื่อจำหน่ายเป็นการทั่วไป (มาตรา ๗)^๔ มีผู้ถือหุ้น มีคณะกรรมการบริษัทฯ เป็นผู้ควบคุมและกำหนดนโยบายของบริษัทฯ และมีผู้จัดการบริษัทฯ เป็นผู้บริหารงาน นอกจากนี้บริษัทฯ ยังได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อีกด้วย (มาตรา ๑๐)^๕ สำหรับกรณีของบริษัทฯ นี้ในปัจจุบันแม้ว่าหน่วยงานภาครัฐจะได้เข้าถือหุ้นอยู่จำนวนหนึ่ง โดยกระทรวงการคลังถือหุ้นร้อยละ ๑๓.๕๘ ธนาคารออมสินถือหุ้นร้อยละ ๑๑.๖๔ และธนาคารกรุงไทยถือหุ้นร้อยละ ๕.๔ ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาสัดส่วนการถือหุ้นของหน่วยงานดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่ามีจำนวนหุ้นรวมกันไม่ถึงร้อยละ ๕๐ ของจำนวนหุ้นทั้งหมดของบริษัทฯ จึงไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

สำหรับปัญหาที่ว่าบริษัทฯ เป็นหน่วยงานของรัฐหรือไม่ เห็นว่า คำว่า”หน่วยงานของรัฐ”ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ (มาตรา ๓)^๖ มีเจตนารมณ์จะให้หมายถึงหน่วยงานอื่นที่ไม่ได้มีฐานะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ (กล่าวคือ หมายถึงหน่วยงานที่ไม่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และมีใช้รัฐวิสาหกิจ) แต่เป็นหน่วยงานอื่นซึ่งรัฐบาลสามารถกำกับหรือควบคุมโดยทั่วไปซึ่งการบริหารงานได้เนื่องจากมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ หรือรัฐบาลมีอำนาจควบคุมเพราะเป็นเจ้าของทุนหรือทรัพย์สินของหน่วยงานนั้น สำหรับกรณีของบริษัทฯ นี้จะเห็นได้ว่ารัฐบาลจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องก็แต่เฉพาะในครั้งแรกเมื่อมีการก่อตั้งเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลมีหน้าที่เฉพาะในการแต่งตั้งกรรมการเริ่มแรกก่อนมีผู้ถือหุ้นขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวน ๔ คน เพื่อกำหนดข้อบังคับของ

(๒) สนับสนุนและดำเนินการให้มีหุ้นส่วนเอกชนทั้งในและนอกราชอาณาจักรเข้าร่วมในการธุรกิจอุตสาหกรรมส่วนเอกชน รวมทั้งการรวมเงินทุนและช่วยพัฒนาตลาดทุน

การธุรกิจอุตสาหกรรมที่มีส่วนได้เสียอันเป็นของรัฐบาลหรือของสาธารณะอยู่ด้วยนั้น ถ้าในสาระสำคัญมีลักษณะเป็นการธุรกิจอุตสาหกรรมส่วนเอกชนก็ไม่จำเป็นต้องกันออกนอกข่ายแห่งความอุปการะของบริษัทในการเงิน ทั้ง ๆ ที่มีส่วนได้เสียอันเป็นของรัฐบาลหรือของสาธารณะอยู่ด้วย แต่ถ้าบริษัทจำกัดใดมีรัฐบาลหรือองค์การของรัฐบาลถือหุ้นอยู่ด้วยไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมเป็นจำนวนสูงกว่าหนึ่งในสามของทุนเรือนหุ้นทั้งสิ้น ไม่ให้ถือว่าบริษัทนั้นมีลักษณะเป็นการธุรกิจอุตสาหกรรมส่วนเอกชนในสาระสำคัญ

“มาตรา ๗ ให้กำหนดทุนเรือนหุ้นของบริษัทเป็นจำนวนหุ้นสามัญสี่ล้านหุ้นมีมูลค่าหุ้นละหนึ่งร้อยบาท รวมเป็นทุนสี่ร้อยล้านบาท

ทุนที่กล่าวมานั้นอาจเพิ่มขึ้นได้ด้วยการออกหุ้นสามัญใหม่ โดยมติพิเศษของที่ประชุมผู้ถือหุ้น แต่การลดต้นทุนจะกระทำมิได้

มูลค่าหุ้นตามวรรคหนึ่ง อาจเพิ่มหรือลดได้โดยมติพิเศษของที่ประชุมผู้ถือหุ้น

“มาตรา ๑๐ ภายหลังที่บริษัทได้มีผู้ถือหุ้นและได้มีการประชุมผู้ถือหุ้นเลือกตั้งกรรมการตามความในพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้นำบทบัญญัติที่ว่าด้วยบริษัทจำกัดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่บริษัทโดยอนุโลม เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑), ข้างต้น

บริษัทฯ และปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ อันจำเป็นในฐานะผู้เริ่มก่อการ (มาตรา ๑๔)^๔ โดยกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งแต่ละคนต้องออกจากตำแหน่งตามวาระในรอบปีบัญชี ดังนั้น ภายหลังจากที่บริษัทฯ มีผู้ถือหุ้นและได้ดำเนินการเลือกตั้งกรรมการตามมาตรา ๑๕^๕ แล้ว และเมื่อครบรอบปีบัญชีปีที่ ๔ กรรมการซึ่งรัฐบาลแต่งตั้งไว้ต้องออกจากตำแหน่งไปจนหมด (มาตรา ๑๖)^๖ การบริหารของบริษัทฯ ก็จะมีลักษณะเช่นเดียวกับบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๑๐)^๗ ซึ่งเป็นหน่วยงานธุรกิจภาคเอกชน รัฐบาลเข้าไปเกี่ยวข้องเพียงให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้จัดการทั่วไปของบริษัทตราบเท่าที่เงินที่รัฐบาลให้บริษัทกู้ยืมมีค้างอยู่ หรือการค้ำประกันที่รัฐบาลให้ไว้ยังไม่สิ้นอายุการบังคับเท่านั้น (มาตรา ๒๑)^๘ ซึ่งการเข้าไปเกี่ยวข้องดังกล่าวไม่ถึงขนาดที่จะถือว่าเป็นการกำกับหรือควบคุมโดยทั่วไปซึ่งการบริหารงานของบริษัทฯ ดังนั้น บริษัทฯ จึงไม่เป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

“มาตรา ๑๔ ก่อนมีผู้ถือหุ้น ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการเริ่มแรกขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนสี่คน มีหน้าที่กำหนดข้อบังคับของบริษัทว่าด้วยกิจการต่าง ๆ ที่มีได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และเป็นกิจการซึ่งบริษัทจำกัดย่อมกำหนดไว้ในข้อบังคับของบริษัท ออกหนังสือชี้ชวนและหนังสือบอกกล่าวป่าวร้อง หรือหนังสืออย่างอื่น เพื่อชวนให้เข้าซื้อหุ้น และกระทำหน้าที่และกิจการอื่น ๆ ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้เริ่มก่อการบริษัท

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๑๕ ในการประชุมผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นการประชุมใหญ่ตามมาตรา ๙ ให้เลือกตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นจากจำนวนกรรมการตามมาตรา ๑๔ อีกสองคน รวมเป็นหกคน

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๑๖ เมื่อสิ้นชวปีในทางบัญชีเงินของบริษัทแต่ละปี กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งตามมาตรา ๑๔ และกรรมการตามมาตรา ๑๕ ต้องออกจากตำแหน่งตามวาระฝ่ายละหนึ่งคน โดยวิธีจับสลาก

เมื่อสิ้นชวปีในทางบัญชีเงินของบริษัทปีที่สี่ ให้กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งตามมาตรา ๑๔ ที่ยังเหลืออยู่อีกคนหนึ่งออกจากตำแหน่ง

เมื่อกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งตามมาตรา ๑๔ ได้ออกจากตำแหน่งไปหมดแล้ว ให้กรรมการของบริษัทออกจากตำแหน่งตามวาระคราวละสองคน โดยให้กรรมการผู้ที่อยู่ในตำแหน่งนานกว่าเป็นผู้ต้องออกก่อนตามลำดับ

เมื่อกรรมการต้องพ้นจากตำแหน่งไปตามความในสามวรรคก่อน ให้เลือกตั้งบุคคลผู้มีความสมบัติตามมาตรา ๑๔ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรานั้น เข้าดำรงตำแหน่งแทน ทั้งนี้ ตามวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับของบริษัท

กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับเลือกตั้งอีกได้

“โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖), ข้างต้น

“มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งผู้ซึ่งมีสัญชาติไทย มีความสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๔ เป็นผู้จัดการทั่วไปของบริษัท

ตราบเท่าที่เงินซึ่งรัฐบาลให้บริษัทกู้ยืมยังมีค้างอยู่ หรือการค้ำประกันที่รัฐบาลให้ไว้ตามมาตรา ๒๓ ยังไม่สิ้นอายุการบังคับ การแต่งตั้งผู้จัดการทั่วไปตามวรรคหนึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

เมื่อบริษัทฯ มิได้เป็นรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ พนักงานของบริษัทฯ จึงมิใช่ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐

(ลงชื่อ) ไมตรี ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๓๖