

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การดำเนินการของคณะทำงานเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง
ของโรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๘๐๓.๑/๑๙๔ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สรุปความได้ว่า

๑. ปัจจุบันโรงงานยาสูบ (รยส.) เป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล เป็นองค์กรในกระทรวงการคลังซึ่งดำเนินการหารายได้ที่รัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ และไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่นตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

๑.๑ การบริหารงานของ รยส. นั้น ข้อ ๖ และข้อ ๘ แห่งระเบียบการบริหารงานโรงงานยาสูบ พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้มี “คณะกรรมการอำนวยการโรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง” ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการบริหารงานและกำหนดนโยบายในการบริหารงานโดยทั่วไปของ รยส. และข้อ ๑๑ กำหนดให้ผู้อำนวยการยาสูบเป็นหัวหน้าบริหารงาน รยส. มีอำนาจหน้าที่ตามข้อ ๑๒ ถึงข้อ ๑๖ ในการบริหารงานโดยทั่วไปของ รยส.

๑.๒ ขณะนี้กระทรวงการคลังได้แต่งตั้งให้นายอำนาจ เพิ่มชาติ รักษาการแทนผู้อำนวยการยาสูบตามคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๔๒๔/๒๕๕๒ เรื่อง แต่งตั้งผู้รักษาการแทนผู้อำนวยการยาสูบ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๒ และเป็นผู้รับมอบอำนาจจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการทำนิติกรรมต่างๆ ของ รยส. แทนกระทรวงการคลังตามหนังสือมอบอำนาจกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๒

๒. รยส. ได้มีคำสั่งโรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง ที่ ๒๙๕/๒๕๕๑ เรื่องแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงในการดำเนินการค้ายาสูบของห้างสหสามิตลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๑ แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงในการดำเนินการค้ายาสูบของห้างสหสามิตให้เป็นไปตามสัญญาลำดับที่ ๒๑๐/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ (สัญญาแต่งตั้งตัวแทนจำหน่ายบุหรี่ซิการ์เรตในเขตกรุงเทพมหานคร) ซึ่งข้อเสนอและความเห็นของคณะทำงานเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงฯ ได้เสนอให้คณะกรรมการกำกับดูแลการดำเนินงานด้านการตลาดของ รยส. (ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยคณะกรรมการอำนวยการฯ) เพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

๒.๑ ให้ รยส. ดำเนินการยกเลิกร้านค้าส่งยาสูบช่วง (ป.๒) ของห้างสหสามิต ที่อยู่นอกเขตกรุงเทพมหานครทั้งหมด และให้ห้างสหสามิตปฏิบัติตามสัญญาลำดับที่ ๒๑๐/ ๒๕๔๒ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ อย่างเคร่งครัด

๒.๒ พิจารณابอกเลิกสัญญากับห้างสหสามิตตามสัญญาลำดับที่ ๒๑๐/ ๒๕๔๒ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๒

๓. คำสั่งโรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง ที่ ๒๙๕/๒๕๕๑ เรื่อง แต่งตั้ง คณะทำงานเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงในการดำเนินการค้ายาสูบของห้างสหสามิตฯ ตามข้อ ๒ มี เจตนาแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงในการดำเนินการค้ายาสูบของห้างสหสามิต เพื่อให้ห้างสหสามิตปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญาและรายละเอียดแนบท้ายของสัญญา

๔. ห้างสหสามิตโดยนางมณฑา พานิชวงศ์ ได้มีหนังสือถึงประธานคณะทำงาน เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงฯ แจ้งว่า ในกรณีนี้ รยส. มีหน้าที่ต้องแจ้งผลการสอบสวนให้ห้างสหสามิตทราบตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๐๒ โดยถือว่าคณะทำงาน เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงฯ เป็นเจ้าหน้าที่และผลการสอบสวนเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตาม นิยามของมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และกล่าวอ้างว่า หาก ปรากฏว่ามีการจงใจละเลยไม่แจ้งผลการสอบสวนให้ห้างสหสามิตหรือมีการกลั่นแกล้งบิดเบือน ข้อเท็จจริงเพื่อใส่ร้ายห้างสหสามิต ห้างสหสามิตมีสิทธิฟ้องคดีอาญารฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของ พนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐฯ ซึ่งคณะทำงานเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงฯ ได้มีหนังสือ ชี้แจงให้ห้างสหสามิตทราบในกรณีผลการสอบสวนข้อเท็จจริงในการดำเนินการค้ายาสูบของ ห้างสหสามิตไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะทำงานเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงฯ แต่ปรากฏว่าห้างสหสามิตกลับกล่าวหาว่า คณะทำงานเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงฯ จงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการ ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นการปฏิบัติ หน้าที่โดยมิชอบ

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว กระทรวงการคลังจึงขอหารือประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

(๑) โรงงานยาสูบ (รยส.) อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

(๒) พนักงาน รยส. ถือเป็นเจ้าหน้าที่ตามความหมายของมาตรา ๕ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมี ผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจและโรงงานยาสูบ) เป็นผู้ ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง โรงงานยาสูบ (รยส.) อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการดำเนินการทางปกครองเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย สำหรับ รยส. นั้นมีภารกิจในการดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการผลิตหรือจำหน่ายยาสูบ ดังนั้น โดยหลักแล้วการดำเนินการของ รยส. จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ รยส. ได้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย

สำหรับข้อเท็จจริงตามที่หาหรือมานี้ ปรากฏว่าการแต่งตั้งคณะทำงานสอบข้อเท็จจริงฯ มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้พิจารณาตรวจสอบหลักฐานหรือข้อเท็จจริงในการดำเนินการค้ายาสูบของห้างสหสามิต เพื่อนำเสนอต่อคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการดำเนินงานด้านการตลาดของ รยส. เท่านั้น แม้คณะทำงานสอบข้อเท็จจริงฯ จะได้เสนอความเห็นต่อคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการดำเนินงานด้านการตลาดให้ รยส. ดำเนินการยกเลิกร้านค้าส่งยาสูบช่วงของห้างสหสามิตที่อยู่นอกเขตกรุงเทพมหานครทั้งหมด หรือพิจารณาบอกเลิกสัญญากับห้างสหสามิตด้วยก็ตาม ก็เป็นการดำเนินการภายในของ รยส. เท่านั้น มิใช่เป็นการดำเนินการทางปกครอง ดังนั้น การดำเนินการของ รยส. โดยคณะทำงานเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงในกรณีนี้จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ประเด็นที่สอง พนักงานโรงงานยาสูบถือเป็นเจ้าหน้าที่ตามความหมายของ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การดำเนินการของ รยส. ไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ พนักงาน รยส. จึงไม่เป็นเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๓

^๑มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

ฯลฯ

ฯลฯ