

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง สถานะของสถาบันอาหารตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ผร ๒๑/๒๑๒ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า นางสาวสุทธิดา ฤทธมสุข ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อขอให้ตรวจสอบพฤติกรรมอันเป็นการทุจริตและประพฤติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของนายสมชาย โล่ห์วิสุทธิ ผู้อำนวยการสถาบันอาหาร ซึ่งเป็นองค์กรอิสระภายใต้ยุทธศาสตร์พัฒนามูลนิธิของกระทรวงอุตสาหกรรม แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่ชอบธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม แล้วรายงานพร้อมเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภาและโดยที่เรื่องร้องเรียนนี้เป็นการกล่าวหาผู้อำนวยการสถาบันอาหารซึ่งเป็นองค์กรอิสระภายใต้ยุทธศาสตร์พัฒนามูลนิธิของกระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงขอหารือว่า ผู้อำนวยการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ และลูกจ้างของสถาบันอาหาร จะถือว่าเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖^๑ หรือไม่อย่างไร

ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๐๖๐๑/๐๓๖๒ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๔ ซึ่งมีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑ มาตรา ๑๖ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) ปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนสถาบันอาหารแล้ว ได้เห็นว่าสถาบันอาหารมีความเป็นมาสืบเนื่องจากการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาการส่งออก ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๓๙ รับทราบผลการประชุม และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการตามมติที่ประชุมซึ่งให้มีการดำเนินการจัดตั้งสถาบันอาหารขึ้นต่อไป ต่อมากระทรวงอุตสาหกรรมได้เสนอคณะรัฐมนตรีมีมติพิจารณาจัดตั้งสถาบันอาหารในรูปขององค์การอิสระภายใต้อุตสาหกรรมพัฒนามูลนิธิ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๓๙ และได้อนุมัติให้มีคณะกรรมการสถาบันอาหาร และให้มีการสนับสนุนด้านบุคลากร สถานที่ เครื่องมือ และงบประมาณ ซึ่งในหลักการให้ใช้เงินกองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศในการก่อตั้งในเบื้องต้น และให้สำนักงานงบประมาณจัดสรรงบประมาณดำเนินการสนับสนุนให้ตามความเหมาะสมและจำเป็นต่อไป และต่อมากระทรวงอุตสาหกรรมได้มีคำสั่งที่ ๔๔๐/๒๕๓๙ เรื่อง การจัดตั้งสถาบันอาหาร ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ กำหนดวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ รูปแบบการดำเนินการ และการงบประมาณให้เป็นที่ชัดเจน โดยมีสาระสำคัญสรุปว่าสถาบันอาหารมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินงานส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารของประเทศให้เติบโตอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถแข่งขันได้ในระดับโลก ทำการสำรวจและรวบรวมข้อมูลข่าวสาร ส่งเสริมจัดให้มีการวิจัย จัดให้มีบริการด้านการตรวจ วิเคราะห์ หรือทดสอบรับรองผลิตภัณฑ์อาหาร และประสานงานความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชน ทั้งนี้ โดยเป็นองค์การอิสระภายใต้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนการบริหารงานไม่ผูกพันกับกฎ ระเบียบปฏิบัติ และข้อบังคับของราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยให้อุตสาหกรรมพัฒนามูลนิธิเป็นมูลนิธิรองรับการดำเนินงานของสถาบัน และเสนอของบประมาณประจำปีผ่านสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงอุตสาหกรรม

ตามความเป็นมาของการจัดตั้งสถาบันอาหารข้างต้น จึงเห็นได้ว่า สถาบันอาหารไม่ใช่ “หน่วยราชการ”^๒ เพราะไม่มีกฎหมายใดจัดตั้งให้เป็นหน่วยราชการ ไม่ใช่ “รัฐวิสาหกิจ”^๓ เพราะไม่ใช่องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือมีทุนรวมอยู่ด้วยเกิน

^๒ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“หน่วยราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น แต่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

“ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

กว่าร้อยละห้าสิบตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และไม่ใช่ “ราชการส่วนท้องถิ่น”^๔ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือกฎหมายอื่นใด แต่เมื่อสถาบันอาหารมีความเป็นมาเนื่องมาจากการแก้ไขปัญหาการส่งออกและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารซึ่งเป็นกิจการและนโยบายของรัฐบาล และจัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีและคำสั่งของกระทรวงอุตสาหกรรม จึงเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้เมื่อตรวจสอบเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันอาหารแล้ว ปรากฏว่าสถาบันอาหารไม่เป็นส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรมพัฒนามูลนิธิ การให้อยู่ภายใต้มูลนิธิดังกล่าวเป็นการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐอีกรูปแบบหนึ่งเพื่อให้มีความเป็นอิสระและความคล่องตัวจากข้อบังคับและระเบียบของทางราชการเท่านั้น จึงเป็น “หน่วยงานของรัฐ”^๕ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาฯ และเมื่อสถาบันอาหารเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแล้ว ผู้อำนวยการ พนักงาน และลูกจ้างของสถาบันอาหาร ก็เป็นพนักงานและลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๕๔

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น