

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานภาพของโรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง ตามพระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๘๐๓.๑/๖๖๔๕ ลงวันที่ ๕
เมษายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับสถานภาพของโรงงาน
ยาสูบ กระทรวงการคลัง ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙
สรุปความได้ว่า

๑. นายเอกพงษ์ ดิษฐ์บรรจง ผู้อำนวยการฝ่ายผลิตโรงงานยาสูบ ปฏิบัติหน้าที่
ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง (รยส.) ได้รับความเสียหาย รยส. จึงขอความอนุเคราะห์ไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อจัดพนักงานอัยการเป็น
ทนายความฟ้องเรียกค่าเสียหายกับนายเอกพงษ์ ดิษฐ์บรรจง

๒. พนักงานอัยการได้พิจารณาสำนวนการสอบสวนทางวินัย ซึ่งมิได้มีการ
สอบสวนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดย รยส. ยืนยันว่า
พนักงานของ รยส. ซึ่งทำละเมิดไม่ต้องดำเนินการสอบสวนตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงให้
รยส. ประสานกระทรวงการคลังเพื่อจัดเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไปพบพนักงานอัยการเพื่อให้ถ้อยคำ
ในประเด็นนี้ กรมบัญชีกลางโดยได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว
มีความเห็นว่า รัฐวิสาหกิจที่ถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิด
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะต้องเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือ
พระราชกฤษฎีกาหรือเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทอื่นที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็น
หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับ รยส. หากมิใช่หน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะ
ดังกล่าวก็ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙
และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม กระทรวงการคลังไม่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยตีความ
กฎหมายและระเบียบดังกล่าว เนื่องจากกระทรวงการคลังมิใช่ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หาก รยส. เห็นว่า ปัญหาข้างต้นเป็นประเด็น
สำคัญและต้องใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานควรหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยตีความ

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๕/๖๐๓ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ ซึ่งสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๓. สำนักงานอัยการสูงสุดได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า กระทรวงการคลังอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และ รยส. ก็เป็นของกระทรวงการคลังโดยตรง รยส. ย่อมอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าวเช่นกัน จึงขอให้ รยส. ส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ซึ่งกรมบัญชีกลางมีความเห็นว่า แม้ รยส. จะเป็นรัฐวิสาหกิจของกระทรวงการคลังแต่ไม่ได้มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากมิใช่รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามที่กรมบัญชีกลางเคยให้ความเห็นไว้แล้ว ประกอบกับ รยส. มีลักษณะเป็นเพียงองค์กรธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการเท่านั้น

๔. กระทรวงการคลังได้ตรวจสอบความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพบว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสรีจที่ ๒๔๗/๒๕๒๕ โดยวินิจฉัยว่า รยส. เป็นหน่วยธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ รัฐบาลจะกำหนดทุนให้จำนวนหนึ่งเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินการของหน่วยงานของส่วนราชการซึ่งอาจมีรายได้ของตนเองได้ โดยแยกระบบบริหารให้เป็นเอกเทศจากส่วนราชการ หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของนี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการระดับธุรกิจเอกชนโดยมีผู้กระทำการแทนในนามของส่วนราชการที่เป็นผู้กำกับ และภายใต้การควบคุมหรือการกำกับของส่วนราชการดังกล่าว และได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสรีจที่ ๑๒/๒๕๔๖ โดยวินิจฉัยว่า สำนักงานธนานุเคราะห์มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการรับจำนำแต่ไม่ได้ถูกจัดตั้งให้เป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายพิเศษแต่ประการใด สำนักงานธนานุเคราะห์จึงเป็นหน่วยงานหนึ่งในกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการซึ่งเป็นนิติบุคคล ดังนั้น สำนักงานธนานุเคราะห์จึงเป็นหน่วยงานของรัฐตามนิยาม “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๕. กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ รยส. จะมีใช้รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทอื่นที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ รยส. เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการระดับธุรกิจเอกชนโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้มอบอำนาจให้ผู้ช่วยการยาสูบเป็นผู้กระทำการแทนในนามของกระทรวงการคลัง และอยู่ภายใต้การควบคุมหรือการกำกับของกระทรวงการคลังซึ่งเป็นนิติบุคคล และเมื่อพิจารณาแนวความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๑๒/๒๕๔๖ กรณีสำนักงานธนานุเคราะห์แล้ว เห็นว่า น่าจะเทียบเคียงกับ รยส. ได้ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เป็นไปโดยถูกต้อง จึงขอหารือ ดังนี้

๕.๑ รยส. เป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้มอบอำนาจให้ผู้ช่วยการยาสูบเป็นผู้กระทำการแทนในนามของกระทรวงการคลัง และอยู่ภายใต้การควบคุมหรือการกำกับของกระทรวงการคลังซึ่งเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานของรัฐตามนิยาม “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของ

เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงถือว่า รยส. เป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายดังกล่าวโดยถือเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ โดยพิจารณาเทียบเคียงแนวคำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากรณีสำนักงานธนานุเคราะห์ ในเรื่องเสรีที่ ๑๒/๒๕๔๖ ความเข้าใจของกระทรวงการคลังถูกต้องหรือไม่

๕.๒ หากความเข้าใจของกระทรวงการคลังตามข้อ ๕.๑ ถูกต้อง เจ้าหน้าที่ของ รยส. จะอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วยหรือไม่ และจะสามารถนำมาเป็นแนวทางการพิจารณาสถานะของรัฐวิสาหกิจอื่นที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลางและสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) และผู้แทนโรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง (รยส.) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า แม้ รยส. จะไม่ใช่รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาก็ตาม แต่ รยส. เป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๕ (ก)^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ประเภทหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล กล่าวคือ เป็นองค์กรธุรกิจที่ขึ้นตรงต่อกระทรวงการคลังซึ่งดำเนินการหารายได้ที่รัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวโดยไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น และการบริหารงานโดยทั่วไปอยู่ภายใต้การควบคุมและการกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และมาตรา ๑๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ รยส. จึงเป็นหน่วยงานภายในของกระทรวงการคลังซึ่งเป็น

^๑มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

๑)๑

๑)๑

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

๑)๑

๑)๑


^๒มาตรา ๑๐ กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดิน การประเมินราคาทรัพย์สิน การบริหารพัสดุภาครัฐ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ภาษีอากร การรักษาการกิจการหารายได้ที่รัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารและการพัฒนารัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์สินของรัฐ และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการคลัง

^๓มาตรา ๑๖ การประกอบอุตสาหกรรมบุหรี่ยิกาแรตเป็นการผูกขาดของรัฐ

ราชการส่วนกลางที่เป็นนิติบุคคล ดังนั้น รยส. จึงเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ความเห็นของกระทรวงการคลังจึงถูกต้องแล้ว

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อ รยส. เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แล้ว พนักงานของ รยส. หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นให้กับ รยส. ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือในฐานะอื่นใด ย่อมเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

อนึ่ง รัฐวิสาหกิจใดที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนราชการทำนองเดียวกับกรณีของ รยส. รัฐวิสาหกิจนั้นย่อมเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เช่นกัน



(คุณพรทิพย์ จਾਲะ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๓

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือในฐานะอื่นใด

ฯลฯ

ฯลฯ