

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การพิจารณาโทษทางวินัยแก่พนักงานองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร
ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติ

องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๒๒๐๘/๑๓๔๙ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ดังนี้

๑. อ.ต.ก. เป็นรัฐวิสาหกิจ จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ อยู่ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการโครงการรับจำนำข้าว ปีการผลิต ๒๕๕๔/๕๕ - ๒๕๕๖/๕๗ โดยโครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต ๒๕๕๔/๕๕ กำหนดให้ อ.ต.ก. รับฝากข้าวเปลือกและออกใบประทวนสินค้าให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรนำใบประทวนสินค้าไปจำนำกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ระยะเวลาโครงการ ระหว่างวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ ต่อมาคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว และคณะกรรมการตรวจสอบปริมาณและคุณภาพข้าวคงเหลือของรัฐ โดยคณะกรรมการฯ ได้แต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบปริมาณและคุณภาพข้าว ชุดที่ ๑ - ๑๐๐ เข้าทำการตรวจสอบปริมาณและคุณภาพข้าว ปรากฏว่าพบข้าวสารที่นำเข้าเก็บในคลังสินค้าไม่เป็นไปตามมาตรฐาน

๒. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีกล่าวหา นาง [] ว่า กระทำการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งขณะเกิดเหตุดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานการตลาด ๖ สังกัด อ.ต.ก. ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าคลังสินค้า ตามคำสั่ง อ.ต.ก. ที่ ๑๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕ และได้พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงในการประชุมครั้งที่ ๓๗/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๔ โดยมีมติเป็นเอกฉันท์ชี้มูลความผิดทางวินัยว่า การกระทำของนาง [] เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ฐานจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของ อ.ต.ก. เป็นเหตุให้เสียหายแก่ อ.ต.ก. อย่างร้ายแรง ตามข้อ ๖๐ (๕) แห่งข้อบังคับ อ.ต.ก. ฉบับที่ ๑ ว่าด้วยพนักงานและลูกจ้าง ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๔ ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ได้มีหนังสือขอให้พิจารณาโทษทางวินัยแก่นาง [] ตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร

และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี สำหรับนิยามคำว่า “ทุจริตในภาครัฐ” มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ บัญญัติว่า “ทุจริตในภาครัฐ” หมายความว่า ทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติดมขบในภาครัฐ โดยคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น และคำว่า “ประพฤติดมขบ” หมายความว่า ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน

๓. อ.ต.ก. จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าการกระทำของนาง เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ฐานจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของ อ.ต.ก. เป็นเหตุให้เสียหายแก่ อ.ต.ก. อย่างร้ายแรง ตามข้อ ๖๐ (๕) แห่งข้อบังคับ อ.ต.ก. ฉบับที่ ๑ ว่าด้วยพนักงานและลูกจ้างฯ โดยรายงานการไต่สวนมิได้มีการวินิจฉัยว่า มีการกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ กล่าวคือไม่มีพฤติการณ์อันใดที่ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น และมิได้มีการวินิจฉัยว่า มีพฤติการณ์อันใดที่ถือได้ว่าเป็นการประพฤติดมขบในภาครัฐ ที่เป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับมอบ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน อันจะถือได้ว่าเป็นการกระทำทุจริตในภาครัฐ ดังนั้น อ.ต.ก. ต้องผูกพันตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดังกล่าว โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่สอง ตามคำสั่ง อ.ต.ก. ที่ ๑๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานปฏิบัติหน้าที่ประจำคลังสินค้ากลาง (ครั้งที่ ๙) (เพิ่มเติม) กำหนดให้นาง มีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยให้ปฏิบัติตามระเบียบ อ.ต.ก. ว่าด้วยการรับมอบ การเก็บรักษา การจ่ายข้าวสาร พ.ศ. ๒๕๔๔ ระเบียบ อ.ต.ก. ว่าด้วยน้ำหนักรับข้าวสาร และเช็กรับตรวจสอบ พ.ศ. ๒๕๔๔ ระเบียบ อ.ต.ก. ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการรับจำนำข้าวเปลือกตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๔/๕๕ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ระเบียบ สัญญา คำสั่ง หรือประกาศอื่นใด ตลอดจนคู่มือการปฏิบัติงานซึ่งเกี่ยวข้องที่มีอยู่ หรือที่จะมีขึ้นในโอกาสต่อไป และปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวกำหนด ระเบียบที่เกี่ยวข้องดังกล่าวถือเป็นกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับมอบ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินในความหมายของคำว่า “ประพฤติดมขบ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่สาม จากรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่พิจารณาว่า นาง ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าคลังสินค้า มีหน้าที่ในการควบคุม กำกับ ดูแล และตรวจสอบชนิด ปริมาณ และคุณภาพของข้าวสาร ร่วมกับนาย ผู้ได้รับมอบหมาย จากห้างหุ้นส่วนจำกัด คู่สัญญาตามสัญญาจ้างตรวจสอบ และรับผิดชอบคุณภาพ น้ำหนักและปริมาณข้าวสาร ตั้งแต่รับมอบข้าวสารก่อนนำข้าวสารเข้าเก็บ ในคลังสินค้า และการเก็บข้าวสารระหว่างที่อยู่ในคลังสินค้า ดังนั้น เมื่อรับมอบข้าวสารที่ไม่ได้มาตรฐาน เข้าเก็บในคลังสินค้ากลาง จึงเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิด ความเสียหายแก่ อ.ต.ก. แต่ตามคำสั่ง อ.ต.ก. ที่ ๑๑/๒๕๕๕๙ ได้มีการแต่งตั้งนาง ให้ปฏิบัติ หน้าที่ประจำคลังสินค้ากลาง ห้างหุ้นส่วนจำกัด หลังที่ ๑ และหลังที่ ๒ ให้มีหน้าที่ และความรับผิดชอบโดยให้ปฏิบัติตามระเบียบ อ.ต.ก. ว่าด้วยการรับมอบ การเก็บรักษา การจ่าย ข้าวสาร พ.ศ. ๒๕๔๔ ระเบียบ อ.ต.ก. ว่าด้วยน้ำหนักข้าวสาร และเช็กระเบียบ พ.ศ. ๒๕๔๔ ระเบียบ อ.ต.ก. ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการรับจำนำข้าวเปลือกตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๔/๕๕๙ ซึ่งระเบียบ อ.ต.ก. ดังกล่าว มิได้มีการกำหนดให้หัวหน้าคลังสินค้ามีหน้าที่ และความรับผิดชอบในการตรวจสอบชนิด ปริมาณ และคุณภาพข้าวสารแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ คณะกรรมการ ป.ป.ท. วินิจฉัยขยายความให้หัวหน้าคลังสินค้ามีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบชนิด ปริมาณ และคุณภาพของข้าวสารถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่สี่ กรณีหน้าที่และความรับผิดชอบการตรวจสอบชนิด ปริมาณ และคุณภาพ ข้าวสาร นั้น อ.ต.ก. ได้ทำสัญญาจ้างตรวจสอบและรับผิดชอบคุณภาพ ชนิด และน้ำหนักของข้าวสาร (โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต ๒๕๕๔/๕๕) กับห้างหุ้นส่วนจำกัด

ตามสัญญาเลขที่ กชข. ๓.๑/๒๕๕๕ (นาปี ๕๔/๕๕) ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ โดยคุณสมบัติของผู้ตรวจสอบและรักษาคุณภาพ ชนิดและน้ำหนักข้าวสาร เป็นไปตามประกาศ คณะทำงานพิจารณาคัดเลือกผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าว และรักษาคุณภาพข้าวในโกดังกลาง ตามโครงการ รับจำนำข้าวเปลือก ปี ๒๕๕๔/๕๕ และประกาศ อ.ต.ก. ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๔ เรื่อง รับสมัคร ผู้ตรวจสอบและรับผิดชอบคุณภาพ ชนิดและน้ำหนักข้าวสาร ตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ๒๕๕๔/๕๕ ประกอบมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ. ๒๕๐๓ บัญญัติว่า ภายใต้งบประมาณ ๒๓ ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบธุรกิจตรวจสอบมาตรฐานสินค้า เว้นแต่จะเป็นผู้ได้รับ อนุญาตจากสำนักงานมาตรฐานสินค้าตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๒๙ บัญญัติว่า ห้ามมิให้ ผู้ใดเป็นผู้ตรวจสอบมาตรฐานสินค้า เว้นแต่จะเป็นผู้ได้รับอนุญาตจากสำนักงานมาตรฐานสินค้า ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยหลักเกณฑ์และวิธีการในการขอรับอนุญาตเป็นผู้ตรวจสอบมาตรฐานสินค้า และคุณสมบัติของผู้ขอรับอนุญาต ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งได้มีการออกกฎกระทรวง เรื่อง การขอรับอนุญาตเป็นผู้ตรวจสอบมาตรฐานสินค้าและการกำหนดเงื่อนไขการปฏิบัติงานของ ผู้ตรวจสอบมาตรฐานสินค้า พ.ศ. ๒๕๖๔ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการขอรับอนุญาต เป็นผู้ตรวจสอบสินค้า และคุณสมบัติของผู้รับอนุญาตหลายประการ

ตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้น บุคคลที่สามารถทำการตรวจสอบชนิด ปริมาณ และคุณภาพข้าวสารในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ๒๕๕๔/๕๕ ได้ ต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติ ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง เรื่อง การขอรับอนุญาตเป็นผู้ตรวจสอบมาตรฐานสินค้าและการกำหนด เงื่อนไขการปฏิบัติงานของผู้ตรวจสอบมาตรฐานสินค้า และต้องเป็นบุคคลที่ได้รับใบอนุญาต ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออกฯ ซึ่งเป็นคุณสมบัติเฉพาะตามที่ กฎหมายกำหนด

เมื่อนาง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าคลังสินค้าได้เป็นผู้ได้รับอนุญาตจากสำนักงานมาตรฐานสินค้า ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออกฯ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาและมีความเห็นว่าการตรวจสอบชนิด คุณภาพ น้ำหนักและปริมาณข้าวสาร ตั้งแต่รับมอบข้าวสารก่อนนำข้าวสารเข้าเก็บในคลังสินค้า และการเก็บรักษาข้าวสารระหว่างที่อยู่ในคลังสินค้ากลาง อยู่ในอำนาจหน้าที่ของนาง หัวหน้าคลังสินค้า ซึ่งเป็นการตีความขยายขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของหัวหน้าคลังสินค้า อันก่อให้เกิดโทษทางวินัยและโทษทางอาญา ส่งผลกระทบต่อสิทธิในการทำงานและการใช้ชีวิตอย่างปกติสุข ดังนั้น การวินิจฉัยว่าการตรวจสอบชนิด คุณภาพ น้ำหนัก และปริมาณข้าวสาร เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของหัวหน้าคลังสินค้านั้น ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของ อ.ต.ก. โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและ อ.ต.ก.) และผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ท. เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๑๗ (๔)^๑ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีหน้าที่และอำนาจได้สวนข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประกอบกับมาตรา ๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัตินิยามคำว่า “ทุจริตในภาครัฐ” หมายความว่า ทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบในภาครัฐ โดยนิยามของคำว่า “ประพฤติมิชอบ” หมายความว่า ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ดังนั้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. มิได้วินิจฉัยว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด อันได้แก่ ทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบ ผู้บังคับบัญชาก็ไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่ข้อเท็จจริงปรากฏตามรายงานได้สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยข้อมูล คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า นาง ผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งปฏิบัติ

^๑ มาตรา ๑๗ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ได้สวนข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ทุจริตในภาครัฐ” หมายความว่า ทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบในภาครัฐ

“ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

“ประพฤติมิชอบ” หมายความว่า ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

หน้าที่หัวหน้าคลังสินค้า ตามคำสั่ง อ.ต.ก. ที่ ๑๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานปฏิบัติหน้าที่ประจำคลังสินค้ากลาง (ครั้งที่ ๙) (เพิ่มเติม) มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการควบคุม กำกับ ดูแล และตรวจสอบชนิด ปริมาณ และคุณภาพของข้าวสารตามระเบียบ อ.ต.ก. ที่เกี่ยวข้อง^๓ ร่วมกับผู้ถูกกล่าวหาที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าว ได้รับมอบข้าวสารที่ไม่ได้มาตรฐานเข้าเก็บในคลังสินค้า จำนวน ๑,๓๐๒ ตัน ซึ่งส่งผลให้ อ.ต.ก. และรัฐได้รับความเสียหายเป็นมูลค่า ๒๐,๕๖๖,๖๕๗.๖๑ บาท จึงเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ อ.ต.ก. และการกระทำของนาง เป็นกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของ อ.ต.ก. เป็นเหตุให้เสียหายแก่ อ.ต.ก. อย่างร้ายแรงตามข้อ ๖๐ (๕)^๔ แห่งข้อบังคับ อ.ต.ก. ฉบับที่ ๑ ว่าด้วยพนักงานและลูกจ้างฯ อันเป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรี ที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ตามบทนิยามคำว่า “การประพฤติมิชอบ” ตามมาตรา ๓^๕ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ชี้มูลความผิดทางวินัยตามข้อหาข้อ ๖๐ (๕) และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗ (๔)^๖ แล้ว และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามหน้าที่ต่อไป ผู้บังคับบัญชาย่อมต้องพิจารณาโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง^๗ และมาตรา ๔๑^๘ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ

^๓ได้แก่ ระเบียบ อ.ต.ก. ว่าด้วยการรับมอบ การเก็บรักษา การจ่ายข้าวสาร พ.ศ. ๒๕๔๔ ระเบียบ อ.ต.ก. ว่าด้วยน้ำหนักข้าวสาร และเช็กละเอียดกระสอบ พ.ศ. ๒๕๔๔ ระเบียบ อ.ต.ก. ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการรับจำนำข้าวเปลือก ตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๔/๕๕๕๕ ระเบียบ สัญญา คำสั่ง หรือประกาศอื่นใด ตลอดจนคู่มือการปฏิบัติงานซึ่งเกี่ยวข้องที่มีอยู่ หรือที่จะมีขึ้นในโอกาสต่อไป

^๔ข้อ ๖๐ การลงโทษไล่ออกนั้นให้กระทำในกรณีที่พนักงานและลูกจ้างกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงดังต่อไปนี้

๓๓๓ ๓๓๓
(๕) จงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของ อ.ต.ก. เป็นเหตุให้เสียหายแก่ อ.ต.ก. อย่างร้ายแรง

๓๓๓ ๓๓๓
^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น
^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๗มาตรา ๔๐ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี

๓๓๓ ๓๓๓
^๘มาตรา ๔๑ เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา ๔๐ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อพิจารณาระเบียบ อ.ต.ก. ว่าด้วยการรับมอบ การเก็บรักษา การจ่ายข้าวสาร^๙ ระเบียบ อ.ต.ก. ว่าด้วยน้ำหนักข้าวสาร และเชือกเย็บกระสอบ^{๑๐} ระเบียบ อ.ต.ก. ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการรับจำนำข้าวเปลือกตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๔/๕๕๕^{๑๑} แล้ว จะเห็นได้ว่า ระเบียบดังกล่าวมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของหัวหน้าคลังสินค้าเกี่ยวกับการควบคุม กำกับ ดูแล และตรวจสอบชนิด ปริมาณ และคุณภาพของข้าวสารในการรับมอบข้าวสาร การเก็บรักษา การจ่ายข้าวสาร และการจัดทำบัญชีและรายงาน จึงเป็นกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรี ที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแล การรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ดังนั้น การฝ่าฝืนระเบียบดังกล่าวจึงอยู่ในความหมายของนิยามคำว่า “ประพฤติมิชอบ” ตามมาตรา ๓^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ อันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่จะชี้มูลความผิดได้

ประเด็นที่สาม เห็นว่า โดยที่คำสั่ง อ.ต.ก. ที่ ๑๑/๒๕๕๕^{๑๓} กำหนดให้นาง มีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยให้ปฏิบัติตามระเบียบ อ.ต.ก. ว่าด้วยการรับมอบ การเก็บรักษา การจ่ายข้าวสาร^{๑๔} ระเบียบ อ.ต.ก. ว่าด้วยน้ำหนักข้าวสาร และเชือกเย็บกระสอบ^{๑๕} ระเบียบ อ.ต.ก. ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการรับจำนำข้าวเปลือกตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๔/๕๕๕^{๑๖} และระเบียบ สัญญา คำสั่ง หรือประกาศอื่นใด ตลอดจนคู่มือการปฏิบัติงานซึ่งเกี่ยวข้อง ที่มีอยู่ หรือที่จะมีขึ้นในอนาคตต่อไป และปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะอนุกรรมการกำกับ ดูแลการรับจำนำข้าวกำหนด ซึ่งข้อ ๔^{๑๗} แห่งระเบียบ อ.ต.ก. ว่าด้วยการรับมอบ การเก็บรักษา การจ่ายข้าวสาร^{๑๘} กำหนดให้การรับมอบข้าวสารเข้าคลังสินค้า หัวหน้าคลังจะรับมอบได้ต่อเมื่อ ได้รับแจ้งจากศูนย์บริหารงานเป็นลายลักษณ์อักษร และการรับมอบข้าวสารต้องรับมอบตามชนิด

^๙ระเบียบ อ.ต.ก. ว่าด้วยการรับมอบ การเก็บรักษา การจ่ายข้าวสาร พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดหน้าที่และอำนาจของหัวหน้าคลังสินค้าเกี่ยวกับการรับมอบข้าวสาร การเก็บรักษา การจ่ายข้าวสาร และการจัดทำบัญชีและรายงาน

^{๑๐}ระเบียบ อ.ต.ก. ว่าด้วยน้ำหนักข้าวสาร และเชือกเย็บกระสอบ พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดวิธีการเพื่อให้โรงสีคู่สัญญาถือปฏิบัติเกี่ยวกับการบรรจุข้าวสารและการใช้เชือกเย็บกระสอบที่มีคุณภาพดี

^{๑๑}ระเบียบ อ.ต.ก. ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการรับจำนำข้าวเปลือกตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๔/๕๕๕ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔ กำหนดหน้าที่ อำนาจ และความรับผิดชอบของหัวหน้าคลังสินค้าในการรับฝากข้าวเปลือก และสต็อกข้าวเปลือก ณ คลังสินค้าของโรงสีคู่สัญญากับองค์กร การตลาดเพื่อเกษตรกรและการจัดทำเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการทำบัญชี และอื่น ๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ ระเบียบ และ หรือ คำสั่งของ อ.ต.ก. เกี่ยวกับการดำเนินงานนี้ การตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการรับฝากข้าวเปลือกทุกชนิด การรับฝากข้าวเปลือกให้ถูกต้องตรงตามชนิด คุณภาพ และราคาข้าวเปลือกที่รับฝากตามข้อ ๘ และข้อ ๙ แห่งระเบียบฯ และกำกับดูแลการส่งข้าวสารไปยังคลังสินค้ากลางให้ตรงตามชนิดข้าวเปลือกที่รับจำนำไว้ และตรงตามหนังสือ

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๓}ข้อ ๔ การรับมอบข้าวสารเข้าคลังสินค้า หัวหน้าคลังจะรับมอบได้ต่อเมื่อได้รับแจ้งจาก ศูนย์บริหารงานเป็นลายลักษณ์อักษร

การรับมอบข้าวสารจะต้องรับมอบตามชนิด คุณภาพและจำนวน ตามที่ได้รับแจ้งในวรรคแรก ถ้าปรากฏว่า ข้าวสารที่ได้รับมอบไว้มีการขาดจำนวนก็ดี เกินจำนวนก็ดี ให้รายงานศูนย์บริหารงานทราบภายใน ๓ วันทำการ นับตั้งแต่วันครบกำหนดระยะเวลาหรือครบจำนวนที่ อ.ต.ก. กำหนดให้ส่งมอบ

คุณภาพและจำนวน ตามที่ได้รับแจ้ง และข้อ ๕^{๑๔} กำหนดให้การรับมอบข้าวสารจะต้องตรวจสอบ ชนิด คุณภาพ น้ำหนัก และปริมาณ ต่อหน้าโรงสีคู่สัญญา หรือผู้ที่โรงสีคู่สัญญามอบอำนาจให้กระทำการแทน โดยข้าวสารที่จะรับมอบต้องได้มาตรฐานตามประกาศกระทรวงพาณิชย์เรื่องการกำหนดมาตรฐานข้าวที่ใช้บังคับอยู่ ดังนั้น หัวหน้าคลังสินค้าย่อมมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตรวจสอบชนิด ปริมาณ และคุณภาพข้าวสารในการรับมอบข้าวสารตามระเบียบดังกล่าว

ประเด็นที่สี่ เห็นว่า แม้ว่าจะระเบียบ อ.ต.ก. ว่าด้วยการรับมอบ การเก็บรักษา การจ่ายข้าวสารฯ จะกำหนดให้มีผู้ตรวจสอบคุณภาพร่วมดำเนินการกับหัวหน้าคลังสินค้าในการรับมอบ การเก็บรักษา และการจ่ายข้าวสารประจำคลังสินค้า โดยตามข้อ ๓^{๑๕} แห่งระเบียบดังกล่าว “ผู้ตรวจสอบคุณภาพ” หมายความว่า บุคคลที่ผู้รับจ้างตรวจสอบและรับผิดชอบคุณภาพและน้ำหนักข้าวสารซึ่งเป็นคู่สัญญากับ อ.ต.ก. แต่งตั้งเป็นตัวแทนในการปฏิบัติงาน ในการรับมอบ การเก็บรักษา และการจ่ายข้าวสารประจำคลังสินค้า และได้รับมอบให้กระทำการแทน โดยทำเป็นหนังสือมอบอำนาจตามแบบ อ.ต.ก. ให้ไว้ต่อ อ.ต.ก. อย่างไรก็ดี ผู้ตรวจสอบคุณภาพเป็นเพียงผู้รับจ้างมาตรวจสอบตามวิชาชีพเพื่อให้ข้อมูลประกอบการพิจารณาแก่เจ้าของสินค้าที่จะต้องมีหน้าที่ตรวจสอบก่อนการรับมอบ การเก็บรักษา และการจ่ายข้าวสารประจำคลังสินค้า ตามสัญญาจ้างที่ได้กระทำไว้กับ อ.ต.ก. เท่านั้น แต่ตามที่ได้มีความเห็นไว้แล้วในประเด็นที่สามว่า หัวหน้าคลังสินค้าย่อมมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตรวจสอบ ชนิด ปริมาณ และคุณภาพข้าวสาร ในการรับมอบข้าวสาร ตามข้อ ๔^{๑๖} และข้อ ๕ แห่งระเบียบ อ.ต.ก. ว่าด้วยการรับมอบ การเก็บรักษา การจ่ายข้าวสารฯ อีกทั้งข้อ ๖^{๑๗} แห่งระเบียบดังกล่าว ยังกำหนดให้เมื่อหัวหน้าคลังสินคารับมอบข้าวสารจากโรงสีคู่สัญญาของ อ.ต.ก. แล้ว ให้เจ้าของหรือผู้จัดการโรงสีหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากเจ้าของ

^{๑๔}ข้อ ๕ การรับมอบข้าวสารจะต้องตรวจสอบ ชนิด คุณภาพ น้ำหนัก และปริมาณ ต่อหน้าโรงสีคู่สัญญา หรือผู้ที่โรงสีคู่สัญญามอบอำนาจให้กระทำการแทน โดยทำเป็นหนังสือมอบอำนาจ ตามแบบ อ.ต.ก. ให้ไว้ต่อองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร

๕.๑ ข้าวสารที่จะรับมอบต้องได้มาตรฐานตามประกาศกระทรวงพาณิชย์เรื่องการกำหนดมาตรฐานข้าวที่ใช้บังคับอยู่ การบรรจุกระสอบต้องเป็นไปตามระเบียบองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรว่าด้วยน้ำหนักข้าวสาร และเชือกเย็บกระสอบที่ใช้บังคับอยู่

๕.๒ การชั่งน้ำหนักทดสอบข้าวสารที่จะรับมอบ ให้สุ่มตัวอย่างข้าวสารจากจำนวนในแต่ละ ๑๐ กระสอบ ที่จะส่งมอบ ๑ กระสอบ และข้าวสารที่จะรับมอบจะต้องมีน้ำหนักรวมกระสอบไม่ต่ำกว่ากระสอบ ๑๐๐.๗ กิโลกรัม

^{๑๕}ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ผู้ตรวจสอบคุณภาพ” หมายความว่า บุคคลที่ผู้รับจ้างตรวจสอบ และรับผิดชอบคุณภาพและน้ำหนักข้าวสาร ซึ่งเป็นคู่สัญญากับ อ.ต.ก. แต่งตั้งเป็นตัวแทนในการปฏิบัติงาน ในการรับมอบ การเก็บรักษา และการจ่ายข้าวสารประจำคลังสินค้า และได้รับมอบให้กระทำการแทน โดยทำเป็นหนังสือมอบอำนาจตามแบบ อ.ต.ก. ให้ไว้ต่อ อ.ต.ก.

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๖}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๓, ข้างต้น

^{๑๗}ข้อ ๖ เมื่อหัวหน้าคลังสินคารับมอบข้าวสารจากโรงสีคู่สัญญาขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกรแล้ว ให้เจ้าของหรือผู้จัดการโรงสีหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากเจ้าของหรือผู้จัดการโรงสีลงนามการส่งมอบข้าวสารในใบรับมอบข้าวสารและรับรองน้ำหนักข้าวสารที่ส่งมอบเข้าคลังสินค้า (ขส. ๑) โดยผู้ตรวจสอบคุณภาพและหัวหน้าคลังจะต้องลงนามใน ขส. ๑ ตามที่กำหนดไว้ให้ถูกต้องครบถ้วน

หรือผู้จัดการโรงสีลงนามการส่งมอบข้าวสารในใบรับมอบข้าวสารและรับรองน้ำหนักข้าวสารที่ส่งมอบ
เข้าคลังสินค้า โดยผู้ตรวจสอบคุณภาพและหัวหน้าคลังสินค้าจะต้องลงนามในใบรับมอบข้าวสาร
ดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ให้ถูกต้องครบถ้วนด้วย จึงเห็นได้ว่า หัวหน้าคลังสินค้ายังคงมีความรับผิดชอบ
ร่วมกับผู้ตรวจสอบคุณภาพในการรับมอบข้าวสาร การตรวจสอบนี้มีใช้กระทำในฐานะผู้ประกอบ
อาชีพผู้ตรวจสอบคุณภาพ หากแต่เป็นการตรวจสอบในฐานะเจ้าของสินค้าที่ต้องตรวจสอบสินค้า
ที่ตนซื้อตามควรแก่กรณีเป็นปกติวิสัย จึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องมีใบอนุญาตตามกฎหมายแต่อย่างใด
ดังนั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาและมีความเห็นว่าการตรวจสอบ ชนิด คุณภาพ
น้ำหนักและปริมาณข้าวสาร อยู่ในอำนาจหน้าที่ของนาง หัวหน้าคลังสินค้า จึงมิได้เป็น
การตีความขยายขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของหัวหน้าคลังสินค้าเกินไปกว่าที่ระเบียบ
ข้อบังคับกำหนดไว้



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๖๕