

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการในสหกรณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๕๗*

กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๑๐๑/๓๐๘๒ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการในสหกรณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๕๗ สรุปความได้ว่า กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้รับรายงานผลการสอบสวนจากคณะกรรมการสิทธิการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร กรณีที่ข้าราชการครูซึ่งเป็นคณะกรรมการสหกรณ์ออมทรัพย์กระทำให้สหกรณ์ได้รับความเสียหายซึ่งคณะกรรมการเห็นว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำความผิดในฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ และกระทำผิดในฐานเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์ใด เบียดบังทรัพย์นั้นเป็นของตนหรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริตยินยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์นั้นเสียตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ คณะกรรมการฯ จึงขอให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีกับคณะกรรมการของสหกรณ์ชุดดังกล่าว ซึ่งตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ ในการกำกับดูแลสหกรณ์อธิบดีกรมสหกรณ์ในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ได้ถ้าสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีกรณีกรรมการสหกรณ์ทำให้สหกรณ์ได้รับความเสียหายตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยคณะกรรมการฯ ขอให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ดำเนินคดีกับคณะกรรมการสหกรณ์ชุดดังกล่าวตามมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา อันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้อ้างหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๖/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๕ กรณีที่กระทรวงศึกษาธิการได้หารือสำนักงาน ก.พ. ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการในสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือไม่ สำนักงาน ก.พ. ได้ตอบข้อหารือดังกล่าวว่า การดำเนินการของสหกรณ์ออมทรัพย์ถือว่าการดำเนินการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการตามกฎหมายเฉพาะคือตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ และข้าราชการหรือลูกจ้างที่ปฏิบัติงานของสหกรณ์ถือเป็นการปฏิบัติราชการตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๐ (ปัจจุบันคือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๕๗)

* ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๕๗๘ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กรมส่งเสริมสหกรณ์ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของสำนักงาน ก.พ. โดยเห็นว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๔ กำหนดว่า “ข้าราชการ” หมายความว่า (๑) ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน (๒)... “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสวัสดิการข้าราชการ และ “คณะกรรมการสวัสดิการ” หมายความว่า คณะกรรมการสวัสดิการภายในส่วนราชการของแต่ละส่วนราชการ ข้อ ๘ กำหนดว่า “ในการจัดให้มีสวัสดิการภายในส่วนราชการ ให้หัวหน้าส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการสวัสดิการ...ประกอบด้วย (๑) หัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้ที่หัวหน้าส่วนราชการมอบหมายเป็นประธาน...” และข้อ ๑๖ กำหนดว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตามระเบียบนี้ให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติราชการ” ซึ่งการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการตามระเบียบดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้การบริหารงานของคณะกรรมการสวัสดิการของส่วนราชการนั้นๆ โดยหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสวัสดิการ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและลูกจ้างเกี่ยวกับสวัสดิการภายในส่วนราชการจึงถือเป็นการปฏิบัติราชการ ตามข้อ ๑๖ แห่งระเบียบดังกล่าว แต่กรณีของสหกรณ์จะเป็นนิติบุคคลเอกชนแยกต่างหากจากหน่วยงานของรัฐ มีคณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์แยกต่างหากเป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยคณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสหกรณ์และไม่อยู่ภายใต้การบริหารงานของคณะกรรมการสวัสดิการของส่วนราชการนั้น จึงไม่ถือว่าเป็นการดำเนินการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการตามข้อ ๖ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ และการดำเนินการเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์ของข้าราชการและลูกจ้างไม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานเพราะมิใช่หน้าที่โดยตรงตามตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้ง และมีใช้หน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้น เมื่อข้าราชการและลูกจ้างกระทำผิดอาญาอันเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์ จึงไม่มีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการแต่เป็นความผิดอาญาทั่วไปตามประมวลกฎหมายอาญา

เพื่อให้นายทะเบียนสหกรณ์และเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ได้แนะนำและแก้ไขปัญหาให้กับสหกรณ์ได้โดยถูกต้องและถือเป็นแนวปฏิบัติต่อไป กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและลูกจ้างไม่ว่าเป็นฐานะกรรมการหรือฐานะอื่นใดในสหกรณ์ ที่มีวัตถุประสงค์เป็นการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการประเภทต่างๆ ตามข้อ ๑๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ดังต่อไปนี้

๑. การดำเนินกิจการสหกรณ์ของข้าราชการและลูกจ้างเป็นการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ (กฎหมายว่าด้วยการสหกรณ์) ตามข้อ ๖ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือไม่

๒. การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและลูกจ้างในสหกรณ์ดังกล่าวจะถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ตามข้อ ๑๖ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือไม่

๓. หากถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ การกระทำผิดอาญาของข้าราชการและลูกจ้างเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์จะถือว่าเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมสหกรณ์ รวมทั้งรับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เนื่องจากมีข้าราชการครูซึ่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการสหกรณ์ออมทรัพย์ได้ดำเนินการในลักษณะที่ทำให้สหกรณ์ออมทรัพย์เกิดความเสียหาย มีผลกระทบต่อข้าราชการครูซึ่งเป็นสมาชิกของสหกรณ์ออมทรัพย์นั้นได้รับความเดือดร้อน จึงมีปัญหาวานายทะเบียนสหกรณ์จะต้องมีหน้าที่ดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนของข้าราชการครูซึ่งเป็นสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์โดยการฟ้องคดีในข้อหาการทำความผิดอย่างใดบ้าง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ มีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกให้แก่ข้าราชการเพื่อประโยชน์แก่การดำรงชีพนอกเหนือจากสวัสดิการที่ทางราชการจัดให้แก่ข้าราชการเป็นกรณีปกติหรือเพื่อประโยชน์แก่การสนับสนุนการปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ ตามบทนิยามคำว่า “สวัสดิการภายในส่วนราชการ” ในข้อ ๔^๑ โดยเป็นหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการในการริเริ่ม ดำเนินการ หรือสนับสนุนให้มีการดำเนินการจัด

^๑ ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“สวัสดิการภายในส่วนราชการ” หมายความว่า กิจกรรมหรือกิจการใดๆ ที่คณะกรรมการสวัสดิการจัดให้มีขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกให้แก่ข้าราชการเพื่อประโยชน์แก่การดำรงชีพนอกเหนือจากสวัสดิการที่ทางราชการจัดให้แก่ข้าราชการเป็นกรณีปกติหรือเพื่อประโยชน์แก่การสนับสนุนการปฏิบัติราชการ หรือที่คณะกรรมการเห็นสมควรให้จัดเพิ่มขึ้นสำหรับส่วนราชการต่างๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

สวัสดิการภายในส่วนราชการตามข้อ ๖^๒ วรรคหนึ่ง นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการจัดสวัสดิการในส่วนราชการตามกฎหมายใดเป็นการเฉพาะ การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการก็ยังคงต้องอยู่ในบังคับของระเบียบนี้เท่าที่ไม่ขัดแย้งกับกฎหมายเฉพาะนั้นด้วยตามข้อ ๖^๓ วรรคสอง ดังนั้น การจัดสวัสดิการของข้าราชการไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือตามกฎหมายเฉพาะ จึงถือว่าเป็นการจัดสวัสดิการข้าราชการเช่นเดียวกันและย่อมได้รับการสนับสนุนหรือการอำนวยความสะดวกจากส่วนราชการด้วยกันทั้งสิ้น เช่น การให้ข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการปฏิบัติหน้าที่ในสวัสดิการภายในส่วนราชการโดยถือเป็นการปฏิบัติราชการตามข้อ ๑๖^๔ ซึ่งอาจได้รับการพิจารณาความดีความชอบหรือมีความรับผิดชอบทางวินัย หรือการอนุมัติให้ใช้ที่ดิน ทรัพย์สิน อาคาร สถานที่ การใช้น้ำ กระแสไฟฟ้า หรือสิ่งสาธารณูปโภคอื่นของส่วนราชการตามข้อ ๑๗^๕ รวมทั้งการสนับสนุนการดำเนินการจากส่วนราชการในกรณีอื่นไม่ว่าจะเป็นการรับรองให้ข้าราชการหรือลูกจ้างเป็นสมาชิกสหกรณ์ หรือการหักเงินเดือนของข้าราชการหรือลูกจ้างเพื่อชำระค่าหุ้นสหกรณ์ ด้วยเหตุนี้การจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ของข้าราชการครูแม้ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ก็เป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการในการดำรงชีพนั่นเอง^๖ จึงอยู่ใน

^๒ ข้อ ๖ ให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการในการริเริ่ม ดำเนินการ หรือสนับสนุนให้มีการดำเนินการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ

สวัสดิการภายในส่วนราชการที่มีกฎหมายรองรับไว้เป็นการเฉพาะ ให้ดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้น และให้นำบทบัญญัติในระเบียบนี้มาใช้บังคับกับการดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการตามกฎหมายเฉพาะนั้นโดยอนุโลม ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายเฉพาะนั้น

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๔ ข้อ ๑๖ การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตามระเบียบนี้ ให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติราชการ

^๕ ข้อ ๑๗ ภายใต้อำนาจกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจดำเนินการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาอนุมัติให้สวัสดิการภายในส่วนราชการใช้ที่ดิน ทรัพย์สิน หรืออาคารของราชการเพื่อประโยชน์แก่การจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการตามที่จำเป็นและสมควรได้

(๒) พิจารณาอนุมัติให้ซ่อมแซมหรือบำรุงรักษาสถานที่ อาคาร หรือทรัพย์สินตาม (๑) โดยให้ใช้จ่ายจากเงินกองทุนสวัสดิการก่อน ในกรณีที่เงินกองทุนสวัสดิการมีไม่เพียงพอ หัวหน้าส่วนราชการอาจพิจารณาอนุมัติให้ใช้จ่ายจากเงินงบประมาณรายจ่ายเพื่อการนี้ได้เท่าที่จำเป็น

(๓) พิจารณาอนุมัติให้ใช้น้ำ กระแสไฟฟ้า หรือสิ่งสาธารณูปโภคอื่น โดยประหยัด เพื่อให้จัดสวัสดิการภายในส่วนราชการได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

^๖ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “สหกรณ์” ไว้ในมาตรา ๔ ว่า “สหกรณ์” หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้

ความหมายของการจัดสวัสดิการข้าราชการตามข้อ ๖^๓ วรรคสอง และข้าราชการผู้ปฏิบัติงานเป็นกรรมการของสหกรณ์ออมทรัพย์ย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามข้อ ๑๖^๔ ด้วย

สำหรับกรณีตามข้อหาหรือสหกรณ์ออมทรัพย์นี้ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับตามหลักเกณฑ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้นการดำเนินการของสหกรณ์ออมทรัพย์จึงย่อมอยู่ในการกำกับดูแลของนายทะเบียนสหกรณ์ที่จะต้องมีหน้าที่ดูแลมิให้สหกรณ์ดำเนินการในทางที่เกิดความเสียหายแก่สมาชิกด้วย โดยหากข้าราชการหรือลูกจ้างที่ปฏิบัติหน้าที่ในสหกรณ์ ไม่ว่าจะในฐานะกรรมการ ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ กระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์ หากสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดี ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่จะต้องดำเนินการร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ ตามมาตรา ๒๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ นายทะเบียนสหกรณ์จึงต้องมีหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นให้ครบถ้วนตามภาวะความรับผิดชอบของผู้กระทำความผิดต่อสหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อร้องทุกข์หรือฟ้องคดีต่อไป ซึ่งสำหรับคดีอาญาพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการจะเป็นผู้พิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและดำเนินการฟ้องคดีตามข้อเท็จจริงนั้นต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๙

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๕ มาตรา ๒๑ ในกรณีที่กรรมการ ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ทำให้สหกรณ์เสียหาย ถ้าสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดี ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ได้ และให้พนักงานอัยการรับว่าต่างให้สหกรณ์ โดยให้สหกรณ์เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการร้องทุกข์ฟ้องคดี หรือการว่าต่างแก่นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ หรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี