

บันทึก

เรื่อง อำนาจและหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
ในการตรวจสอบบัญชีโรงพิมพ์การศาสนา

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๒๐๓/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาของกระทรวงศึกษาธิการ ความว่า กระทรวงศึกษาธิการเสนอตามรายงานของกรมการศาสนาว่า สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะขอทำการตรวจสอบบัญชีของโรงพิมพ์การศาสนา โดยอ้างเหตุผลว่าโรงพิมพ์การศาสนาเป็นหน่วยงานหนึ่งของศาสนสมบัติกลาง และเนื่องจากศาสนสมบัติกลางเป็นของกรมการศาสนาตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งกรมการศาสนามีความเห็นว่า โรงพิมพ์การศาสนาไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ เพราะไม่ใช่องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ไม่ใช่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ โรงพิมพ์การศาสนานั้นคณะสงฆ์เป็นเจ้าของมิใช่ของกรมการศาสนาแต่อย่างใด เพียงแต่คณะสงฆ์ได้มอบให้กรมการศาสนาทำหน้าที่ควบคุมดูแลรักษาและออกระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติงานของโรงพิมพ์เท่านั้น และที่ประชุมมหาเถรสมาคมมีความเห็นว่า โรงพิมพ์การศาสนาเป็นของคณะสงฆ์ หากใช้เป็นของกรมการศาสนาแต่อย่างใดไม่ กรมการศาสนาเป็นเพียงแต่ผู้ดูแลรักษาและจัดการในฐานะผู้รับสนองงานเท่านั้น การตรวจสอบบัญชีการเงินของโรงพิมพ์การศาสนานั้น ทางคณะสงฆ์ได้มีคณะอนุกรรมการของมหาเถรสมาคมตรวจสอบเป็นประจำอยู่แล้ว ฉะนั้นโรงพิมพ์การศาสนาจึงมิใช่รัฐวิสาหกิจซึ่งสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องตรวจบัญชี กระทรวงศึกษาธิการได้พิจารณาแล้วเห็นพ้องด้วยกับกรมการศาสนา แต่โดยที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาข้อกฎหมาย จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าวนี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) พิจารณาปัญหาเรื่องนี้ โดยได้พิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเอกสาร ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการและผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นสำคัญที่สมควรพิจารณาในเบื้องต้นก็คือว่า โรงพิมพ์การศาสนามีฐานะในทางกฎหมายอย่างไร กล่าวคือ มีฐานะเป็น “ทบวงการเมือง” หรือไม่ เพราะตามมาตรา ๕^๑

^๑ มาตรา ๕ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจสอบงบปีเงินรายรับ - รายจ่ายของแผ่นดิน หรืองบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปี ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และแสดงความเห็นว่ารายการจำนวนเงินรับและจ่ายตามงบปีนั้นได้เป็นไปตามงบประมาณประจำปีและความจริงหรือไม่

แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๖ บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจและหน้าที่ตรวจสอบบัญชี เอกสาร และทรัพย์สินของทบวงการเมืองเท่านั้น

เกี่ยวกับเรื่องนี้ ได้มีพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ว่า

มาตรา ๔๐ ศาสนสมบัติแบ่งออกเป็นสองประเภท

(๑) ศาสนสมบัติกลาง ได้แก่ทรัพย์สินของพระศาสนาซึ่งมิใช่ของวัดใดวัดหนึ่ง

(๒) ศาสนสมบัติของวัด ได้แก่ทรัพย์สินของวัดใดวัดหนึ่ง

การดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติกลาง ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรรมการศาสนาเพื่อการนี้ให้ถือว่ากรรมการศาสนาเป็นเจ้าของศาสนสมบัติกลางนั้นด้วย

การดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติของวัด ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๔๑ ให้กระทรวงศึกษาธิการจัดทำงบประมาณประจำปีของศาสนสมบัติกลางด้วยความเห็นชอบของมหาเถรสมาคม และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้ใช้งบประมาณนั้นได้

และตามระเบียบกรรมการศาสนาว่าด้วยการบริหารโรงพิมพ์การศาสนา พุทธศักราช ๒๕๑๖ ข้อ ๑๔^๒ ก็ได้กำหนดให้ทรัพย์สินและการเงินของโรงพิมพ์การศาสนาเป็นส่วนหนึ่งของศาสนสมบัติกลาง นอกจากนั้นข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า โรงพิมพ์การศาสนาได้ก่อตั้งขึ้นด้วยเงินของรัฐ แต่ได้ก่อตั้งขึ้นด้วยเงินทุนที่ยืมมาจากศาสนสมบัติกลาง จึงมีปัญหาคือจะต้องพิจารณาต่อไปอีกว่า ศาสนสมบัติกลางเป็นของกรรมการศาสนาหรือไม่

สำหรับปัญหาในข้อนี้ เมื่อได้พิจารณามาตรา ๔๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่บัญญัติไว้ว่า “การดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติกลาง ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรรมการศาสนา เพื่อการนี้ให้ถือว่ากรรมการศาสนาเป็นเจ้าของศาสนสมบัติกลางนั้นด้วย” อย่างถี่ถ้วนแล้ว ย่อมเห็นได้ว่า กฎหมายมีหลักการให้กรรมการศาสนาเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติกลาง แต่เนื่องจากศาสนสมบัติกลางไม่เป็นนิติบุคคลตาม

(๒) ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี และแสดงความเห็นว่าการรับจ่ายเป็นการถูกต้องและเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่

(๓) ตรวจสอบบัญชีของทบวงการเมืองใด ๆ ที่นายกรัฐมนตรีจะได้สั่งให้ตรวจสอบเป็นครั้งคราว แล้วทำรายงานเสนอนายกรัฐมนตรี

(๔) เมื่อทำการตรวจสอบบัญชีและเอกสารใด ๆ ปรากฏว่าบัญชีไม่ถูกต้อง และเป็นการทุจริตก็มอบคดีให้เจ้าหน้าที่ฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาลตามกฎหมาย

(๕) ทำการตรวจสอบบัญชีเอกสารและทรัพย์สินของทบวงการเมือง

(๖) เรียกพนักงานเจ้าหน้าที่ทบวงการเมืองที่รับตรวจมาเพื่อสอบสวน

(๗) เรียกบุคคลใด ๆ มาให้การเป็นพยานในการสอบบัญชี เอกสาร และทรัพย์สินของแผ่นดิน

^๒ ข้อ ๑๔ ทรัพย์สินและการเงินของโรงพิมพ์การศาสนาเป็นส่วนหนึ่งของศาสนสมบัติกลาง

กฎหมาย บทบัญญัติมาตรา ๔๐ วรรคสอง ดังกล่าว จึงให้ถือว่ากรมการศาสนาเป็นเจ้าของศาสนสมบัติกลางเสียด้วย ในฐานะที่เป็นผู้จัดการดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติกลาง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการตัดปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการทำนิติกรรมและการดำเนินคดีทางศาลเกี่ยวกับศาสนสมบัติกลาง แต่ก็หาได้มุ่งหมายที่จะให้กรมการศาสนาเป็นเจ้าของศาสนสมบัติกลางอย่างแท้จริงไม่ ดังจะเห็นได้จากการที่กฎหมายใช้ถ้อยคำว่า “เพื่อการนี้ให้ถือว่ากรมการศาสนาเป็นเจ้าของศาสนสมบัติกลางนั้นด้วย” ฉะนั้น จึงเห็นว่า ศาสนสมบัติกลางไม่เป็นของกรมการศาสนา

เมื่อวินิจฉัยว่า ศาสนสมบัติกลางไม่เป็นของกรมการศาสนาแล้ว โรงพิมพ์การศาสนาก็ย่อมไม่เป็นของกรมการศาสนาด้วย นอกจากนี้โรงพิมพ์การศาสนาก็มิใช่ส่วนราชการในสังกัดกรมการศาสนา และไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่กำหนดให้โรงพิมพ์การศาสนาเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นทบวงการเมืองแต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลที่ว่าโรงพิมพ์การศาสนา มิใช่ทบวงการเมืองดังกล่าวข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจทำการตรวจสอบบัญชีของโรงพิมพ์การศาสนา ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเช่นเดียวกับกรณีของคุรุสภาและหน่วยงานการค้าของคุรุสภา ดังที่ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๑๘