

บันทึก

เรื่อง ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความปัญหาข้อกฎหมาย
(กรณีเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
และระเบียบการเงินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ นร.๐๕๐๓/๑๑๙๖๘ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ความว่า สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รายงานผลการตรวจบัญชีตัดยอดปีงบประมาณ ๒๕๔๘ - ๒๕๐๕ ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงินการบัญชีและข้อสังเกตอื่น ๆ หลายประการ ไปให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้สั่งการให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยรับดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องตามนัยข้อสังเกตของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แต่การปฏิบัติการในเรื่องนี้ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ค้างยืดยาวมานานและไม่อาจดำเนินการให้เสร็จสิ้นลงได้ ทั้งนี้เนื่องจากมีข้อขัดแย้งกันระหว่างสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาข้อขัดแย้งดังกล่าวแล้ว เห็นว่ามีประเด็นสำคัญอันเป็นปัญหาที่ควรหยิบยกขึ้นพิจารณา คือ

๑. ประเด็นอันเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะมีอำนาจเข้าทำการตรวจสอบบัญชีการเงินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยรวมถึงเงินรายได้ต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยอันเป็นรายได้ประเภทเงินนอกงบประมาณหรือไม่

๒. ประเด็นอันเป็นปัญหาเกี่ยวกับระเบียบการเงินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเมื่อสภามหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอนุมัติแล้ว จะต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้อำนวยการสำนักงบประมาณอนุมัติตามความในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๖ มาตรา ๒๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓ มาตรา ๖ อีกหรือไม่

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงเห็นสมควรส่งปัญหาดังกล่าวนี้ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความให้เป็นที่ยุติ เพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายมีหลักการปฏิบัติที่แน่นอนในโอกาสต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหานี้แล้วมีความเห็นดังต่อไปนี้

สำหรับปัญหาข้อ ๑ เกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ปรากฏว่า得有พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๖ กำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา ๕^๑ ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจและหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินอันเป็นอำนาจและหน้าที่ของกรมตรวจเงินแผ่นดินทุกประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องต่อไปนี้ ฯลฯ (๖) ทำการตรวจบัญชี เอกสารและทรัพย์สินของทบวงการเมือง และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นทบวงการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ฉะนั้น จึงต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๖ ดังกล่าวข้างต้น เมื่อเป็นเช่นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจเข้าทำการตรวจสอบบัญชีการเงินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ทุกประเภท ตลอดจนเงินรายได้ต่างๆ ของมหาวิทยาลัยอันเป็นรายได้ประเภทเงินนอกงบประมาณ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็มีอำนาจทำการตรวจสอบได้ด้วย เพราะเงินประเภทนี้ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยก็เป็นเงินแผ่นดินตามความหมายของมาตรานี้เช่นเดียวกัน

ส่วนปัญหาข้อ ๒ เรื่องระเบียบการเงินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้อำนวยการสำนักงบประมาณหรือไม่นั้น ปรากฏว่า得有พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓ มาตรา ๖ บัญญัติว่า

^๑ มาตรา ๕ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจและหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินอันเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมตรวจเงินแผ่นดินทุกประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องต่อไปนี้

(๑) ตรวจงบเงินรายได้รายจ่ายประจำปี หรือรายการแสดงฐานะการเงินใด ๆ ของแผ่นดิน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีจะได้พิจารณาแล้วนำเสนอต่อไปยังสภาผู้แทนราษฎร

(๒) แสดงว่างบเงินรายได้รายจ่ายหรือรายการแสดงฐานะการเงินใด ๆ ตามที่ได้ตรวจนั้น ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนและความจริงหรือไม่ แล้วทำรายงานเสนอคณะรัฐมนตรี

(๓) ตรวจบัญชีต่างๆ ที่ทบวงการเมืองใด ๆ ทำขึ้นโดยประสงค์จะโฆษณาต่อประชาชน เพื่อแสดงว่างบบัญชีนั้น ๆ ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนและความจริงหรือไม่

(๔) ตรวจงบบัญชีต่างๆ ที่นายกรัฐมนตรีจะได้สั่งให้ตรวจเป็นครั้งคราว แล้วทำรายงานเสนอต่อนายกรัฐมนตรี

(๕) เมื่อทำการตรวจสอบบัญชีและเอกสารใด ๆ ซึ่งเป็นหน้าที่ของกรมตรวจเงินแผ่นดินได้เคยปฏิบัติมาแล้วปรากฏว่าบัญชีไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน ถ้าเป็นการทุจริตก็มอบคดีให้อัยการฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาลตามกฎหมาย

(๖) ทำการตรวจบัญชีเอกสารและทรัพย์สินของทบวงการเมือง

(๗) เรียกพนักงานเจ้าหน้าที่ของทบวงการเมืองที่รับตรวจมาเพื่อสอบสวน

(๘) เรียกบุคคลใด ๆ มาให้การเป็นพยานในการตรวจและสอบบัญชี เอกสารและทรัพย์สินของแผ่นดิน

“มาตรา ๒๔ บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับหรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญาหรือได้รับการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ส่วนราชการใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี ให้ส่วนราชการนั้นจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้และไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีที่ส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็เงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นนั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปจ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

(๑) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(๒) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์ ในกรณีนี้ส่วนราชการนั้นจะนำเงินไปจ่ายได้แต่เฉพาะตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ”

บทบัญญัติมาตรา ๒๔ นี้ แบ่งได้เป็น ๔ ตอน คือ วรรคแรกว่าด้วยเงินของแผ่นดินทั่วๆ ไป ซึ่งต้องนำส่งคลังทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น ส่วนในวรรคที่สองว่าด้วยเงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นและดอกผลซึ่งเกิดจากทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้สำหรับใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นๆ ก็ไม่ต้องนำส่งคลัง วรรคที่สาม เป็นเรื่องที่ส่วนราชการนั้นได้รับตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือจากรัฐบาลต่างประเทศ ฯลฯ รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ วรรคที่สี่เป็นเรื่องรายรับพิเศษเฉพาะอย่างซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจอนุมัติให้นำไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ และในวรรคที่สี่นี้เองมีกำหนดไว้ใน (๒) ว่า เงินรายรับของสถานศึกษาจะนำไปจ่ายได้ก็แต่เฉพาะตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเท่านั้น

กรณีจึงต้องพิจารณาต่อไปว่า เงินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนี้ต้องด้วยบังคับแห่งมาตรา ๒๔ นี้หรือไม่เพียงใด เงินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแบ่งได้เป็น ๒ อย่าง อย่างหนึ่ง คือเงินงบประมาณแผ่นดินซึ่งเงินจำนวนนี้ไม่มีปัญหา ต้องตกอยู่ภายใต้วิธีการงบประมาณดุจเดียวกับเงินงบประมาณอื่นๆ ทั่วไป ส่วนอย่างที่สองนั้น เป็นเงินที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมี

อยู่ตามความในพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช ๒๔๘๖ มาตรา ๗^๒ ได้แก่ (๑) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (๒) เงินผลประโยชน์และค่าธรรมเนียมต่างๆ ของมหาวิทยาลัย (๓) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นซึ่งบุคคลอุทิศให้แก่มหาวิทยาลัย ฯลฯ

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้แทนจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแล้ว ข้อขัดแย้งกันที่สำคัญก็คือเงินตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมาตรา ๗ (๒) คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าเงินยอดนี้เป็นเงินรายได้ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยต่างหากจากเงินงบประมาณ และมีพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช ๒๔๘๖ มาตรา ๗ ทวิ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๗ บัญญัติว่า บรรดาทรัพย์สินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จะต้องจัดการเพื่อประโยชน์ของมหาวิทยาลัย หรือ ตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ดังระบุไว้ในมาตรา ๔ และพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช ๒๔๘๖ มาตรา ๑๒^๓ ดังที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดอำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยไว้คือ (๘) จัดตั้งงบประมาณของมหาวิทยาลัย และ (๙) จัดวางระเบียบเกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินอย่าง

^๒ มาตรา ๗ ให้มหาวิทยาลัยนี้เป็นนิติบุคคล

ส่วนการเงินนั้นอาจมีรายได้ต่างๆ ดังนี้

(๑) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(๒) เงินผลประโยชน์และค่าธรรมเนียมต่างๆ ของมหาวิทยาลัย

(๓) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่น ซึ่งบุคคลอุทิศให้แก่มหาวิทยาลัย และภายใต้บังคับแห่งเงื่อนไข ข้อบังคับ หรือวัตถุประสงค์ซึ่งผู้อุทิศทุนกำหนดไว้ในมหาวิทยาลัยรักษาและจัดการตามที่เห็นสมควรแก่ประโยชน์แห่งมหาวิทยาลัย

^๓ มาตรา ๑๒ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) จัดวางระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ของมหาวิทยาลัย

(๒) อนุมัติหลักสูตรวิชาต่างๆ

(๓) จัดหาวิธีการอันจะยังการศึกษาของมหาวิทยาลัยให้เจริญยิ่งขึ้น

(๔) เลือกตั้ง หรือถอดถอนคณบดี หัวหน้าแผนกอิสระ และหัวหน้าแผนกวิชา

(๕) เสนอการแต่งตั้งเลื่อนชั้น ถอดถอน ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัย

(๖) แต่งตั้ง เลื่อนชั้น ถอดถอนและควบคุมผู้ช่วยศาสตราจารย์ อาจารย์ และเจ้าหน้าที่อื่น

ของมหาวิทยาลัย

(๗) อนุมัติให้ปริญญา อนุปริญญา ตามมาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๓

(๘) จัดตั้งงบประมาณของมหาวิทยาลัย

(๙) จัดวางระเบียบเกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินอย่างอื่นของมหาวิทยาลัย

(๑๐) พิจารณาและให้ความเห็นใดๆ อันเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย หรือเรื่องการศึกษาซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการหรืออธิการบดีเสนอขึ้นมา

(๑๑) ทำหน้าที่ อ.ก.พ.กระทรวง ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เว้นแต่การให้ความเห็นชอบในการลงโทษไล่ออก ปลดออก และให้ออก

(๑๒) หน้าที่อื่นเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยนี้ ซึ่งมีได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ

อื่นของมหาวิทยาลัยซึ่งก็ต้องเข้าใจว่ากฎหมายดังกล่าวนี้ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นแล้วว่า เงินรายได้ของมหาวิทยาลัยตามมาตรา ๗ นี้ให้ใช้ประโยชน์ของมหาวิทยาลัยและตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะเท่านั้น และกำหนดอำนาจหน้าที่สภามหาวิทยาลัยที่จะจัดตั้งงบประมาณ และวางระเบียบเกี่ยวกับการเงินนี้จึงต้องด้วยข้อยกเว้นแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ มาตรา ๒๔ วรรคต้น ที่ไม่ต้องนำเงินประเภทนี้ส่งคลัง และก็ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับ มาตรา ๑๔ วรรคท้ายเลย

ฉะนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า ระเบียบการเงินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่สภามหาวิทยาลัยได้วางไว้หรือได้อนุมัติตามอำนาจในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยรายได้ตามมาตรา ๗ (๒) ไม่จำเป็นต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณอนุมัติตามความในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓ มาตรา ๖ อีก

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๐๓