

บันทึก

เรื่อง ขอให้พิจารณาตีความ (การจัดทำหนังสือพิมพ์รายวัน "เจ้าพระยา")

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ลับ-ด่วนมาก ที่ สร.๐๑๑๐/๒๐๗๓ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑ ความว่า นายเสรี น้อยบัวทิพย์ และพวก ได้ร้องเรียนกล่าวโทษนายธานินทร์ กรัยวิเชียร อดีตนายกรัฐมนตรี และนายดุสิต ศิริวรรณ อดีตรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีว่า ได้นำเงินงบกลางหรือเงินสำรองจ่ายไปใช้จ่ายในกิจการของหนังสือพิมพ์เจ้าพระยาเป็นจำนวนหลายล้านบาท ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติงบประมาณและเป็นการใช้จ่ายเงินงบประมาณโดยไม่ถูกต้อง จึงขอให้ดำเนินการสอบสวน นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความให้แน่ชัดว่า

(๑) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกหนังสือพิมพ์หรือไม่ และ

(๒) คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้จ่ายเงินงบกลางเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานหนังสือพิมพ์หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย ครบคณะ) ได้พิจารณาเอกสารที่ได้รับจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ผู้แทนสำนักงบประมาณ และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เชิญมาชี้แจงรายละเอียดต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑ และที่มาชี้แจงต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๒๑ แล้ว รับฟังข้อเท็จจริงตามลำดับเรื่องซึ่งสรุปได้ดังนี้

(๑) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีหนังสือ ลับ-ด่วนมาก ที่ สร.๐๑๐๔/๙๒๗๔ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๒๐ ถึงผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อ้างว่า ได้รับคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการออกหนังสือพิมพ์รายวันเป็นการด่วน ในการนี้จำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายสำหรับดำเนินการดังกล่าว จึงขอให้สำนักงบประมาณจัดหางบประมาณจำนวนห้าล้านบาทสำหรับใช้จ่ายตั้งแต่เริ่มงานจนถึงสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๒๐ ด้วย สำนักงบประมาณพิจารณาแล้วมีหนังสือ ลับ-ด่วนที่สุด ที่ สร.๐๓๐๗/๑๕๕๑๙ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๒๐ ถึงเลขาธิการนายกรัฐมนตรี แจ้งว่าไม่ขัดข้อง และให้เบิกจ่ายเงินจำนวน ๔,๙๘๖,๘๐๐ บาท จากเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางประจำปี ๒๕๒๐ ในรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น โดยให้ถือจ่ายในลักษณะหมวดต่างๆ ตามที่สำนักงบประมาณได้แจ้งไป และเสนอด้วยว่า เนื่องจากค่าใช้จ่ายเหล่านี้เป็นค่าใช้จ่ายโครงการใหม่ควรได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน เมื่อสำนักเลขาธิการ

นายกรัฐมนตรีได้นำเรื่องนี้เสนอคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๒๐ เห็นชอบด้วย และอนุมัติตามความเห็นของสำนักงบประมาณ

(๒) นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๙ (๖) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๙๗/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๒๐ อ้างว่า เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะวางรากฐานประชาธิปไตยแก่ประชาชนชาวไทย และจัดสร้างสื่อสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกันระหว่างประชาชนกับรัฐบาล จึงแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการจัดทำหนังสือพิมพ์ของรัฐบาลขึ้นโดยให้มีอำนาจหน้าที่ควบคุม อำนวยการ ให้การจัดทำหนังสือพิมพ์ของรัฐบาล ดำเนินไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

(๓) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๒๐๕/๗๑๔๔ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๒๐ ถึงผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ แจ้งว่า ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีให้รับผิดชอบด้านการพิมพ์หนังสือพิมพ์รายวันของรัฐบาล แต่เนื่องจากโรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไม่มีแท่นพิมพ์สำหรับพิมพ์หนังสือพิมพ์โดยเฉพาะ และไม่มีเงินทุนสำหรับดำเนินการ ในการนี้จำเป็นต้องขอรับเงินงบประมาณเป็นทุนหมุนเวียนดำเนินการระหว่างเดือนกรกฎาคม ถึงกันยายน ๒๕๒๐ เป็นเงิน ๙,๓๖๐,๐๐๐ บาท จึงขอทำความตกลงเพื่อขอรับเงินงบประมาณเป็นทุนหมุนเวียนดำเนินการขึ้นต้นส่วนประมาณการรายจ่ายประจำปีนั้นจะได้ขอตั้งมาภายหลัง สำนักงบประมาณพิจารณาแล้วมีหนังสือ ส่วนมาก ที่ สร.๐๓๐๗/๑๕๕๐๗ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๒๐ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่า ไม่ขัดข้องในหลักการ แต่เนื่องจากงานดังกล่าวเป็นงานโครงการใหม่ ต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก และผูกพันที่จะต้องใช้จ่ายในปีงบประมาณต่อไปอีกด้วย ควรนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติเสียก่อน แล้วสำนักงบประมาณจะได้พิจารณาจัดสรรงบประมาณประจำปี ๒๕๒๐ งบกลาง ในรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการตามความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินในปีงบประมาณ ๒๕๒๐ แต่ไม่สามารถจะอนุมัติให้ตัดโอนเงินงบกลางเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนโรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ เพราะพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า "การจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใดๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย" เลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงนำเรื่องนี้เสนอคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๒๐ อนุมัติในหลักการให้สำนักงบประมาณจัดสรรเงินงบประมาณประจำปี ๒๕๒๐ งบกลาง ในรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการตามความจำเป็นที่จะต้องจ่ายเงินในปีงบประมาณ ๒๕๒๐

(๔) นายประพทุธิ์ ศุกลรัตน์เมธี ทำบันทึกเสนอนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๒๐ รายงานให้ทราบถึงโครงการจัดทำหนังสือพิมพ์รายวัน "เจ้าพระยา" โดยแจ้งว่าได้เริ่มเตรียมการตั้งแต่วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๒๐ และกำหนดเริ่มจัดพิมพ์จำหน่ายประมาณวันศุกร์ ที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๒๐ นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นการด่วน และคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๒๐ เห็นชอบด้วย และอนุมัติตามความเห็นของสำนักงบประมาณ

(๕) ในการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อจัดทำหนังสือพิมพ์รายวันดังกล่าว ผู้แทนกระทรวงการคลังชี้แจงว่า เมื่อสำนักงบประมาณได้จัดสรรงบประมาณมาแล้ว และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเบิกจ่ายตามรายการที่สำนักงบประมาณอนุมัติ กรมบัญชีกลางจึงส่งจ่ายเงินให้ตามรายการนั้น ๆ

(๖) ในการตรวจบัญชีรายจ่าย ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินชี้แจงว่าไม่พบการใช้เงินผิดประเภท แต่มีข้อบกพร่องบางประการปรากฏรายละเอียดอยู่ในรายงานการตรวจบัญชีตามหนังสือ ที่ ตง.๐๐๐๕/๒๒๗๙๔ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๐

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นว่าเป็นเบื้องต้นมีข้อที่ควรพิจารณาว่า การออกหนังสือพิมพ์ของรัฐบาลนั้นอาจกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพราะถ้ารัฐบาลไม่มีอำนาจออกหนังสือพิมพ์แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจหน้าที่จัดทำหนังสือพิมพ์หรือไม่ ตามประเพณีการปกครองของไทยในระบอบประชาธิปไตยได้มีมาตรา ๓๓ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๑๑) บัญญัติว่า “การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้” และมาตรา ๔๐ วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๑๗) บัญญัติว่า “การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ของเอกชน รัฐหรือหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ จะกระทำมิได้” จึงเท่ากับว่า ประเพณีการปกครองไม่ยอมรับที่จะให้รัฐเข้าไปแทรกแซงการประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ของเอกชน แต่หาได้ห้ามรัฐบาลจัดทำหนังสือพิมพ์เสียเองไม่ หนังสือพิมพ์เป็นสื่อสารมวลชนอย่างหนึ่งซึ่งมีลักษณะไม่ต่างไปจากการตั้งสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ของรัฐบาล เพียงแต่ว่าสื่อสารมวลชนอย่างแรกปรากฏออกเป็นหนังสือซึ่งออกตามกำหนดระยะเวลาส่วนสื่อสารมวลชนอย่างหลังปรากฏออกมาเป็นเสียงหรือภาพและเสียงเท่านั้น ถ้าการออกหนังสือพิมพ์ของรัฐบาลเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ในการปกครอง คือเพื่อให้ข่าวสารที่ถูกต้องประกอบกับแง่คิดที่เป็นประโยชน์แก่สังคมส่วนรวม ย่อมต้องถือว่าเป็นกิจการที่รัฐบาลอาจกระทำได้ แต่ถ้าการออกหนังสือพิมพ์เป็นไปเพียงเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลบางคนหรือบางกลุ่มในคณะรัฐบาลแล้ว ย่อมเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ สำหรับการจัดทำหนังสือพิมพ์เจ้าพระยาจะเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลใดหรือไม่ เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่จะต้องวิเคราะห์จากลักษณะการดำเนินงานและการเสนอข่าวสารของหนังสือพิมพ์นั้นรวมกันทั้งหมด ถ้าไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการจัดทำหนังสือพิมพ์นี้เป็นไปเพียงเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลบางคนหรือบางกลุ่มในคณะรัฐบาลแล้ว ย่อมถือได้ว่าการจัดทำหนังสือพิมพ์นี้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบแล้ว

อย่างไรก็ดี เนื่องจากในปัจจุบันมิได้มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ส่วนราชการใดมีหน้าที่จัดทำหนังสือพิมพ์โดยเฉพาะ การจัดทำหนังสือพิมพ์จึงมิใช่ราชการประจำตามระเบียบราชการบริหารในปัจจุบัน ดังนั้น การที่รัฐบาลตัดสินใจจัดทำหรือไม่จึงเป็นการใช้ดุลพินิจในการบริหารราชการตามนโยบายการเมืองของรัฐบาล และตามความเหมาะสมแก่สถานการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนั้น จะถือแต่เพียงว่ากิจการใดที่รัฐบาลอื่นไม่ทำ เช่นการจัดทำหนังสือพิมพ์ แต่รัฐบาลนี้จัดทำขึ้น กิจการนั้นจึงเป็นการไม่ชอบ หาได้ไม่

เมื่อพิจารณาว่ารัฐบาลอาจจัดทำหนังสือพิมพ์ได้โดยชอบแล้ว ปัญหาที่พึงพิจารณาต่อไปก็คือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกหนังสือพิมพ์ได้หรือไม่ อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ข้อ ๑๐ ทวิ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ กำหนดว่า “สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง.....” แต่มิได้กำหนดว่าให้มีอำนาจจัดทำหนังสือพิมพ์ไว้ด้วย เพียงเท่านั้นจะถือว่าสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะจัดทำหนังสือพิมพ์ยังไม่ได้ เพราะความจริงอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ นั้น เป็นแต่เพียงการกำหนดความรับผิดชอบเท่านั้น คือถ้างานใดที่กำหนดไว้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการใดบกพร่อง ส่วนราชการนั้นย่อมจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ เช่น ความเป็นอยู่ของนักโทษในเรือนจำไม่ดี จะเอาผิดแก่กรมที่ดินไม่ได้ แต่ต้องเอาผิดแก่กรมราชทัณฑ์ เป็นต้น สำหรับการแบ่งงานในส่วนราชการต่าง ๆ นั้น โดยปกติจะเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แต่งานใดที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงใดโดยเฉพาะ จะอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักนายกรัฐมนตรีตามข้อ ๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕^๑ และงานภายในของกระทรวงต่าง ๆ รวมทั้งของสำนักนายกรัฐมนตรี ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นงานของกรม กองใด จะอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานปลัดกระทรวงหรือสำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี อีกชั้นหนึ่ง ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๘ และข้อ ๒๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕^๒ และจากบทบัญญัติดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า สำนักงานปลัดกระทรวงหรือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกระทรวงหรือสำนักนายกรัฐมนตรีเฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้งานนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงหรือสำนักนายกรัฐมนตรี แล้วแต่กรณีเท่านั้น ดังนั้น ในการพิจารณาอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ จึงย่อมจะยึดถือตายตัวตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในกฎหมายเท่านั้นไม่ได้ แต่ต้องขึ้นอยู่กับการมอบหมายของ

^๑ ข้อ ๓ สำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของสำนักนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี กิจการเกี่ยวกับการทำงานประมาณแผ่นดินและราชการอื่นตามที่ให้มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรี หรือส่วนราชการซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือราชการอื่น ๆ ซึ่งมีได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งโดยเฉพาะ

^๒ ข้อ ๑๘ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสำนักนายกรัฐมนตรี และราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยเฉพาะ

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๒๔ สำนักงานปลัดกระทรวงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวง และราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงโดยเฉพาะ

ฯลฯ

ฯลฯ

คณะรัฐมนตรีด้วยกรณีเช่นนี้ เป็นไปตามหลักกฎหมายปกครอง จะนำหลักตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ว่านิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น^๓ มาใช้บังคับโดยถือว่าเมื่อกฎหมายกำหนดให้กรมใดมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องใดแล้ว กรมนั้นจะไปรับหน้าที่ทำงานอื่นอีกไม่ได้ เพราะจะเป็นการตีความไม่ตรงกับระบบของกฎหมาย เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดสิทธิและหน้าที่ให้มีได้แต่ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ถือหุ้นหรือผู้มีส่วนในนิติบุคคล จึงไม่ยอมให้นิติบุคคลดำเนินกิจการนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ แต่กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นกฎหมายที่กำหนดการแบ่งงานและช่วยกันบริหารงาน เพื่อกำหนดความรับผิดชอบ ป้องกันงานซ้อนงาน และความคล่องตัวในราชการบริหารและคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมให้อีกได้ตามความเหมาะสมเท่าที่มติคณะรัฐมนตรีในกรณีนั้นไม่ต้องห้ามตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารเป็นผู้มีความรับผิดชอบร่วมกันโดยตรงในการบริหารงานของรัฐ

สำหรับกรณีนี้ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกรมในสำนักนายกรัฐมนตรีตามข้อ ๗^๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดให้การจัดทำหนังสือพิมพ์เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงใดโดยตรง กรณีย่อมอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักนายกรัฐมนตรี และเมื่อไม่มีกฎหมายระบุให้กรมใดในสำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรงอีก คณะรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจแบ่งงานและมอบหมายให้กรมใดในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดทำได้ตามข้อ ๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ และข้อ ๒๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ดังกล่าวข้างต้นในการจัดทำหนังสือพิมพ์เจ้าพระยาของรัฐบาลนั้น แม้ในชั้นแรกจะเกิดจากการดำริจัดทำของนายกรัฐมนตรีแต่ต่อมาก็ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และในการโอนเงินงบประมาณมาใช้ในการจัดทำหนังสือพิมพ์ก็ได้มีการนำเรื่องนี้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาด้วย ดังนั้น เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในการจัดทำและการโอนเงินงบประมาณ จึงถือได้ว่าการอนุมัตินั้นครอบคลุมถึงการมอบหมายให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการด้วย สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจึงมีอำนาจที่จะออกหนังสือพิมพ์ของรัฐบาลได้ตามหลักกฎหมายที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

สำหรับปัญหาที่ว่าคณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจอนุมัติให้จ่ายเงินงบกลางเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานหนังสือพิมพ์หรือไม่นั้น เห็นว่าตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติ

^๓ มาตรา ๖๙ นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตามบทบัญญัติทั้งปวงแห่งกฎหมายภายในขอบวัตถุประสงค์ของตน ดังมีกำหนดไว้ในข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้ง

^๔ ข้อ ๗ การจัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นกรม

ให้ส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี บรรดาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นกรม

วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๐๓ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๕^๔ นั้น ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณมีอำนาจจัดสรรรายจ่ายรายการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในงบกลางให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเบิกจ่ายได้โดยตรงตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง และในกรณีจำเป็นผู้อำนวยการสำนักงานอาจขออนุมัตินายกรัฐมนตรีให้โอนรายจ่ายในงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่น ๆ ในงบกลางได้ตามมาตรา ๑๙ วรรคสาม แต่การโอนรายจ่ายรายการใด ๆ ไปใช้ในรายการอื่นไม่ว่าในงบใด ถ้าเป็นงานหรือโครงการใหม่จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีด้วยตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง สำหรับกรณีค่าใช้จ่ายในการจัดทำหนังสือพิมพ์เจ้าพระยาขึ้นได้มีการโอน “เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น” จากงบประมาณรายจ่ายงบกลางของงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งปรากฏอยู่ในข้อ ๒ แห่งคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๒๖ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙^๖ โดยที่การจัดทำหนังสือพิมพ์เป็นโครงการใหม่เพราะไม่มีการกล่าวถึงมาก่อนในการจัดทำงบประมาณประจำปี การโอนงบประมาณในกรณีนี้จึงต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เมื่อกฎหมายให้อำนาจไว้แล้ว คณะรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไปจัดทำหนังสือพิมพ์ได้ การจะโอนหรือไม่ โอนเมื่อใด หรือโอนไปจำนวนเท่าใด เป็นอำนาจโดยเฉพาะของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ใช้ดุลพินิจเองจะถือว่าการใช้ดุลพินิจนั้นไม่ขัดด้วยกฎหมายไม่ได้ แต่ในกรณีงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายนี้ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้วางขอบเขตจำกัดดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีไว้อีกชั้นหนึ่ง โดยกำหนดว่า เงินในรายการนี้จะนำไปใช้จ่ายได้เฉพาะกรณี “ฉุกเฉินหรือจำเป็น” คือให้นำไปใช้จ่ายสำหรับกรณีที่มีความต้องการใช้เงินอย่างกะทันหันและมีอาจนำเงินงบอื่นมาใช้ได้เท่านั้น ถ้าคณะรัฐมนตรีโอนเงินงบนี้ไปใช้ในการอื่นที่ไม่สมควรโดยมิได้คำนึงถึงความฉุกเฉินหรือจำเป็นแล้ว การใช้ดุลพินิจในกรณีนี้ย่อมเป็นการไม่ชอบ

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงการจัดทำงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๒๐ แล้วจะ

^๔ มาตรา ๑๙ รายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใด สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย จะโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการ แต่ผู้อำนวยการจะอนุญาตมิได้ในกรณีที่เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นงาน หรือโครงการใหม่ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

รายจ่ายรายการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในงบกลาง ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจจัดสรรให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเบิกจ่ายโดยตรง หรือเบิกจ่ายในรายการต่าง ๆ ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ได้ตามความจำเป็น

ในกรณีจำเป็นผู้อำนวยการโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีจะโอนรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่น ๆ ในงบเดียวกันก็ได้

^๖ ข้อ ๒ งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ในความควบคุมของกระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณ ให้ตั้งเป็นจำนวน ๖,๓๕๓,๑๔๘,๒๗๗ บาท จำแนกดังนี้

๑.๑

๑.๑

(๑๑) เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ๒,๓๓๙,๔๐๑,๖๑๗ บาท

เห็นว่า ความจริงนั้นได้มีการเตรียมทำขึ้นในสมัยที่หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี และเมื่อมีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้นำร่างงบประมาณที่รัฐบาลก่อนได้จัดทำไว้แล้วนั้นมาใช้ เพราะไม่มีเวลาจะพิจารณาปรับปรุงรายการงบประมาณต่าง ๆ นั้นได้ถี่ถ้วน มีหลายรายการที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินไม่แน่ใจว่าควรตั้งงบประมาณไว้หรือไม่ จึงได้รวมรายการที่เห็นว่าจะต้องพิจารณาทบทวนใหม่ไว้ในงบกลางก่อน ซึ่งปรากฏอยู่ในแถลงการณ์ของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๕ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙^๗ ดังนั้น ในกรณีนี้จึงต้องตีความรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในงบประมาณรายจ่ายงบกลางของงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ในทางที่ผ่อนคลายเป็นอันดีตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ปรากฏจากข้อเท็จจริงดังกล่าว จะถือตรงตามตัวอักษรทีเดียวไม่

อนึ่ง ถ้าพิจารณาถึงการจัดทำหนังสือพิมพ์ในแง่ของคณะรัฐมนตรีซึ่งนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว รัฐบาลชุดนั้นเห็นว่ารัฐบาลไม่ได้รับความร่วมมือจากสื่อมวลชนในการเสนอข่าวทางราชการให้ประชาชนทราบ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำหนังสือพิมพ์ดังปรากฏในคำปรารภของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๙๗/๒๕๒๐ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการจัดทำหนังสือพิมพ์ของรัฐบาล ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๒๐^๘ การกำหนดนโยบายจัดทำหนังสือพิมพ์นี้เป็นการใช้ดุลพินิจในการทางการเมือง ซึ่งถ้าไม่ถูกต้องกับเหตุการณ์หรือไม่เหมาะสมในการกำหนดนโยบายบริหารประเทศคณะรัฐมนตรีก็ต้องรับผิดชอบในการเมือง แต่ในแง่ของกฎหมายแล้ว การกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศเป็นการใช้ดุลพินิจซึ่งเป็นอำนาจตามกฎหมายโดยเฉพาะของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้ที่ประชาชนมอบความไว้วางใจให้บริหารประเทศในขณะนั้น เมื่อคณะรัฐมนตรีกำหนดนโยบายว่ามีความจำเป็นต้องจัดทำหนังสือพิมพ์ของรัฐบาล และได้ยึดถือปฏิบัติตามนั้นอย่างเคร่งครัดจริงจึง จะต้องถือเป็นที่ยุติว่าการจัดทำกิจการนั้นเป็นเรื่อง “จำเป็น” สำหรับเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรอง

^๗ ๓. งบประมาณรายจ่ายบางส่วนที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปจากร่างเดิมนั้น ก็เนื่องจากพิจารณาเห็นว่า งบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้บางรายการยังไม่มีโครงการหรือรายละเอียดที่แน่นอนซึ่งจะต้องนำมาพิจารณาทบทวนให้ละเอียดรอบคอบอีกครั้งหนึ่ง แต่โดยที่เวลาไม่เอื้ออำนวยหากจะรอจนกว่าการพิจารณาเสร็จสิ้น ก็ต้องเลื่อนการสั่งใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๐ ออกไปอีก ซึ่งจะทำให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารราชการแผ่นดิน และผลเสียหายทางด้านเศรษฐกิจด้วย คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจึงได้นำงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับบางรายการที่เห็นว่าควรต้องพิจารณาทบทวนให้ละเอียดรอบคอบอีกครั้งหนึ่ง ไปรวมไว้ในงบกลางก่อน หากภายหลังพิจารณาเห็นความจำเป็นก็จะนำเงินส่วนนี้จัดสรรให้ใช้จ่าย เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนต่อไป

^๘ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ในอันที่จะวางรากฐานประชาธิปไตยแก่ประชาชนชาวไทย และจัดสร้างสื่อสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกันระหว่างประชาชนกับรัฐบาล ดังนั้น อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๙ (๖) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ จึงให้แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการจัดทำหนังสือพิมพ์ของรัฐบาล ดังต่อไปนี้

จ่ายนี้ เมื่อคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจนำออกใช้ได้เฉพาะ “เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น” และคณะรัฐมนตรีชุดนั้นได้กำหนดนโยบายแนชัดว่า การจัดทำหนังสือพิมพ์ของรัฐบาลเป็นกิจการที่ “จำเป็น” ดังที่กล่าวข้างต้น การที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้โอนเงินในรายการนี้ไปใช้จ่ายในการจัดทำหนังสือพิมพ์เจ้าพระยา จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ นั้นหากยอมให้ผู้ใดมีอำนาจชี้ว่าการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายนั้นๆ เป็นการไม่ถูกต้องกับเหตุการณ์หรือไม่เหมาะสม และให้คณะรัฐมนตรีต้องมีความรับผิดชอบในทางแพ่งหรืออาญาได้แล้วดังนี้ย่อมจะมีผลเท่ากับให้ผู้นั้นเป็นผู้มีอำนาจลบล้างดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ที่ประชาชนมอบหมายให้อำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศได้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

รักษาราชการแทน รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๒๑