

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การก่อกำหนดผู้กักขังขังประมาณ

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๕ (ลน)/ ๖๔๒๑ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า นายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย เกี่ยวกับการก่อกำหนดผู้กักขังขังประมาณ โครงการจ้างบำรุงรักษาระบบตรวจสอบตู้คอนเทนเนอร์สินค้าด้วยเครื่อง X-RAY ของกรมศุลกากร ตามที่นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี ประธาน คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ ขอความอนุเคราะห์ ทั้งนี้ สืบเนื่องจากในการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ กรรมการวิสามัญ (นายทนง ลิ่มตระกูล) ได้สอบถามเรื่องค่าจ้างบำรุงรักษาระบบตรวจสอบตู้คอนเทนเนอร์สินค้าด้วยเครื่อง X-RAY ของกรมศุลกากร วงเงิน ๘๘,๕๗๗,๙๐๐ บาท โดยใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ และมีเงินนอกงบประมาณสมทบด้วย ทั้งที่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่ได้ปรากฏรายการในลักษณะผู้กักขังขังประมาณไว้ แต่เนื่องจากกรมศุลกากรได้ใช้เงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรรายการ ค่าจ้างเหมาบริการปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ดำเนินการและผู้กักขังขังประมาณปี พ.ศ. ๒๕๕๔ - ๒๕๕๗ ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ อนุมัติให้กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง ก่อตั้งผู้กักขังขังประมาณโครงการจ้างบำรุงรักษาระบบตรวจสอบตู้คอนเทนเนอร์สินค้าด้วยเครื่อง X-RAY ซึ่งประเด็นดังกล่าวอาจเป็นปัญหาในข้อกฎหมาย เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๓ วรรคท้ายบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน... คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่อกำหนดผู้กักขังขังประมาณเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี...ได้” ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ ของกรมศุลกากรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายการก่อกำหนดผู้กักขังขังประมาณในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นไปโดยสอดคล้องกับกฎหมาย จึงขอหารือว่าการก่อกำหนดผู้กักขังขังประมาณ โครงการจ้างบำรุงรักษาระบบตรวจสอบตู้คอนเทนเนอร์สินค้าด้วยเครื่อง X-RAY ของกรมศุลกากร เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีและสำนักงบประมาณ) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลางและกรมศุลกากร) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรณีโครงการจ้างบำรุงรักษาระบบตรวจสอบตู้คอนเทนเนอร์สินค้าด้วยเครื่อง X-RAY ของกรมศุลกากรนี้ได้มีการตั้งงบประมาณค่าจ้างบำรุงรักษาระบบตรวจสอบฯ ไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อใช้เป็นค่าจ้างตามสัญญาจ้างในปี ๒๕๕๓ เพียงปีเดียว ต่อมาภายหลังจากที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ใช้บังคับแล้ว คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้กรมศุลกากรก่อนนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณสำหรับโครงการดังกล่าวได้ในวงเงินทั้งสิ้น ๘๓๒,๔๖๐,๙๐๐ บาท ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๗ รวมระยะเวลา ๕ ปี โดยมีสัดส่วนเงินงบประมาณต่อเงินนอกงบประมาณ ๖๐:๔๐ คิดเป็นเงินงบประมาณ จำนวน ๔๙๙,๔๗๖,๕๐๐ บาท และเงินนอกงบประมาณ จำนวน ๓๓๒,๙๘๔,๔๐๐ บาท และในปัจจุบันกรมศุลกากรได้ดำเนินการทำสัญญาจ้างเรียบร้อยแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหาหรือประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว ในเบื้องต้นเห็นว่าตามปัญหาที่หารือมานั้น กฎหมายที่มีบทบัญญัติกำหนดถึงการก่อนนี้ผูกพันของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีบัญญัติไว้ก็แต่เฉพาะในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเท่านั้น หาได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องไม่ ดังนั้น ประเด็นปัญหาตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีขอหารือมาจึงมีแต่เพียงว่า การก่อนนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ โครงการจ้างบำรุงรักษาระบบตรวจสอบตู้คอนเทนเนอร์สินค้าด้วยเครื่อง X-RAY ของกรมศุลกากร โดยที่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่ได้ปรากฏรายการในลักษณะผูกพันข้ามปีงบประมาณไว้จะเป็นการชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือไม่ ในประเด็นนี้ เห็นว่า มาตรา ๒๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

^๑ มาตรา ๒๓ ยกเว้นกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ ตรี ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น และห้ามมิให้จ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจนกว่าจะได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว

งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี ใช้บังคับรายจ่ายใดมีจำนวนและระยะเวลาการจ่ายเงินที่แน่นอน ผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้ส่วนราชการจ่ายเงินโดยไม่ต้องขออนุมัติเงินประจำงวดก็ได้

เมื่อพระราชบัญญัติแล้ว ให้สำนักงบประมาณรวบรวมรายการงบประมาณรายจ่ายซึ่งจะต้องก่อนนี้ผูกพันและวงเงินที่คาดว่าจะต้องก่อนนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อ ๆ ไป พร้อมทั้งจำนวนเงินเพื่อเหลือเพื่อขาดเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการก่อนนี้ผูกพันภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจดำเนินการตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติให้การจ่ายเงินหรือก่องหนี้ผูกพันของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะกระทำได้อีกแต่เฉพาะตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น และห้ามมิให้จ่ายเงินหรือก่องหนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจนกว่าจะได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว เว้นแต่เป็นรายจ่ายตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งมีจำนวนและระยะเวลาการจ่ายเงินที่แน่นอนที่ผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้ส่วนราชการจ่ายเงินได้โดยไม่ต้องขออนุมัติเงินประจำงวด ทั้งนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน และมีใช้กรณีตามมาตรา ๒๓ วรรคสองและวรรคสาม^๒ คณะรัฐมนตรีจะอนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่องหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ได้

สำหรับการก่องหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ กรณีโครงการจ้างบำรุงรักษาระบบตรวจสอบตู้คอนเทนเนอร์สินค้าด้วยเครื่อง X-RAY ของกรมศุลกากร ที่ใช้เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ดำเนินการและผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ - พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ โดยที่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่ได้ปรากฏรายการในลักษณะผูกพันข้ามปีงบประมาณไว้ นั้น กรณีดังกล่าวจึงเป็นการก่องหนี้ผูกพันที่นอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๓ และเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา ๒๓ วรรคสี่^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่องหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้หากว่าเป็นกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน และมีใช้กรณีตามมาตรา ๒๓ วรรคสองและวรรคสาม^๔ ย่อมแสดงให้เห็นว่า มาตรา ๒๓ วรรคสี่^๕ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารในการควบคุมและบริหารการใช้จ่ายงบประมาณได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมาย ดังนั้น ใน

ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนและมีใช้กรณีตามวรรคสองหรือวรรคสาม คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือก่องหนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก่อนได้รับเงินประจำงวด หรืออนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่องหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

กรณีที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้วเห็นว่าเป็นกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน และมีใช้กรณีตามมาตรา ๒๓ วรรคสองและวรรคสาม^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ คณะรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจตามมาตรา ๒๓ วรรคสี่^๗ แห่งพระราชบัญญัติบัญญัติดังกล่าว ที่จะอนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้ แม้ว่ารายการดังกล่าวจะไม่ปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ตาม

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๓

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น