

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง สถานภาพของสภาพนายความตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

สำนักงานประมาณได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๗๐๔/๓๒๓๔ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า นายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่สำนักงานประมาณเกี่ยวกับสถานภาพของสภาพนายความตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ได้ขอหารือไว้ตามหนังสือสำนักงานประมาณ ที่ นร ๐๗๐๒/๑๖๖๙๔ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๑ ซึ่งสรุปความได้ว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้บัญญัติให้ส่วนราชการ หมายความว่า “กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” อันมีนัยว่า หากหน่วยงานใดเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ จะได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยตรงตามหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณกำหนด ปรากฏว่า สภาพนายความได้ขอให้สำนักงานประมาณพิจารณาอนุญาตให้สภาพนายความใช้รหัสหน่วยงานงบประมาณเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณโดยตรง ในฐานะที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายและเป็นองค์การมหาชนอิสระตามพระราชบัญญัติทุนความ พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งถือเป็นหน่วยงานอื่นใดของรัฐตามนิยามคำว่า “ส่วนราชการ” ของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ แต่สำนักงานประมาณเห็นว่าสภาพนายความมิใช่ส่วนราชการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ เป็นเพียงองค์กรวิชาชีพเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะตามขอบเขตที่กฎหมายจัดตั้งกำหนด และหากมีความจำเป็นจะต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณแผ่นดินจากรัฐ ก็สามารถขอรับการจัดสรรในลักษณะเป็นเงินอุดหนุนผ่านส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่องค์กรวิชาชีพมีส่วนร่วมในการส่งเสริม หรือสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงาน ซึ่งวิธีการงบประมาณดังกล่าวก็เป็นไปโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์กรวิชาชีพนั้น ๆ ที่ให้จัดสรรเป็นเงินอุดหนุนแล้ว และได้ถือปฏิบัติในลักษณะเดียวกันกับทุกองค์กรวิชาชีพมาเป็นเวลานาน สำหรับสภาพนายความนั้นได้รับการจัดสรรงบประมาณผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมตลอดมา จากความเห็นที่ไม่สอดคล้องกันดังกล่าวอาจจะก่อให้เกิดปัญหาในการจัดการงบประมาณได้ ดังนั้น เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย สำนักงานประมาณจึงขอให้

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๐๗๔ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า สภาทนายความถือเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนสำนักงานงบประมาณเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า คำว่า “ส่วนราชการ” ตามมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามนิยามดังกล่าวนอกจากจะหมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า อันได้แก่หน่วยงานของรัฐที่มีโครงสร้างและระบบการบริหารงานตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ยังหมายความรวมถึงสำนักงานและหน่วยงานอื่นใดของรัฐอีกด้วย สำหรับคำว่า “หน่วยงานอื่นใดของรัฐ” นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๒๓/๒๕๕๑^๒ ว่า หมายความรวมถึงหน่วยงานของรัฐทุกประเภทที่มีได้จัดตั้งขึ้นในรูปของสำนักงานหรือกระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง หรือกรม โดยหน่วยงานของรัฐประเภทนี้อาจเป็นหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ และมีโครงสร้างและระบบการบริหารที่แตกต่างจากรูปแบบที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้ จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า สภาทนายความเป็นหน่วยงานอื่นใดของรัฐตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ หรือไม่ อีกทั้งมติของ ก.พ.ร. เรื่อง หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ^๓ ก็ได้วางหลักเกณฑ์การพิจารณาไว้ว่า หน่วยงานใดเป็นหน่วยงานของรัฐหรือไม่ จะพิจารณาจาก (๑) ความสัมพันธ์กับรัฐ ทั้งในเรื่องการจัดตั้ง รูปแบบ การแต่งตั้งบุคลากรระดับสูง และการกำกับดูแลของรัฐ (๒) กิจกรรมของหน่วยงานนั้นว่าเป็นบริการสาธารณะหรือไม่ (๓) งบประมาณหรือรายได้ของหน่วยงาน (๔) สถานะของบุคลากร (๕) ระบบกฎหมายที่ใช้ในการทำกิจกรรม และ (๖) อำนาจในการบริหารจัดการ

^๑มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒บันทึก เรื่อง สถานภาพของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๕๒ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๓หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร ๑๒๐๐/ว ๑๒ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๐ เรื่อง หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติหนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ เห็นได้ว่า สภานายความ จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการศึกษาและการประกอบวิชาชีพหนายความให้ถูกต้องตามจรรยาบรรณ การขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาต การสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต ส่งเสริมและช่วยเหลือทางกฎหมายให้แก่ประชาชน^๕ แม้สภานายความจะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหนายความ^๖ แต่ก็ไม่ได้มีความสัมพันธ์กับรัฐในฐานะที่รัฐเป็นเจ้าของ การบริหารงานของสภานายความจะดำเนินการโดยคณะกรรมการสภานายความ ซึ่งมีผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกสภานายความทั่วประเทศเป็นกรรมการ^๗ ดังเช่นองค์กรวิชาชีพอื่น ๆ ซึ่งองค์กรวิชาชีพเหล่านี้เป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองทำหน้าที่ควบคุมดูแลการประกอบวิชาชีพในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ เฉพาะกลุ่มวิชาชีพนั้น ๆ แทนรัฐ มิใช่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะของส่วนรวม อันจะถือได้ว่าเป็นภารกิจพื้นฐานที่รัฐมีหน้าที่ดำเนินการ การที่องค์กรหนึ่งใช้อำนาจทางปกครองซึ่งเป็นอำนาจมหาชนในบางเรื่องแทนรัฐ มิได้หมายความว่าองค์กรนั้นจะเป็นองค์กรของรัฐหรือองค์กรมหาชน นอกจากนี้ งบประมาณหรือรายได้หลักของสภานายความก็มาจากการเก็บค่าจดทะเบียน ค่าบำรุงหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จากสมาชิกสภานายความ แม้จะได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินบางส่วนก็ตาม^๘ ตลอดจนเจ้าหน้าที่

มาตรา ๗ สภานายความมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (๑) ส่งเสริมการศึกษาและการประกอบวิชาชีพหนายความ
- (๒) ควบคุมมรรยาทของหนายความ
- (๓) ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงเกียรติของสมาชิกสภานายความ
- (๔) ส่งเสริมและจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกสภานายความ
- (๕) ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่ และให้การศึกษาแก่ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับ

กฎหมาย

มาตรา ๘ สภานายความมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) จดทะเบียนและออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้
- (๒) ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภานายความและตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๖ ให้มีสภาขึ้นสภาหนึ่งเรียกว่า “สภานายความ” ประกอบด้วยคณะกรรมการสภานายความและสมาชิกสภานายความ มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ให้สภานายความเป็นนิติบุคคล

มาตรา ๑๔ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสภานายความ” ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงยุติธรรมหนึ่งคนและผู้แทนนิติบัณฑิตสภาหนึ่งคน เป็นกรรมการ และนายกและกรรมการอื่นอีกไม่เกินยี่สิบสามคนซึ่งสมาชิกสภานายความทั่วประเทศได้เลือกตั้งขึ้น โดยกรรมการดังกล่าวไม่น้อยกว่าเก้าคนจะต้องมีสำนักงานประจำอยู่ตามภาคต่าง ๆ ตามพระราชกฤษฎีกาตั้งอธิบดีผู้พิพากษาศาลภาค ละหนึ่งคน

มาตรา ๙ สภานายความอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

- (๑) ค่าจดทะเบียน ค่าบำรุงและค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัตินี้
- (๒) เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน
- (๓) รายได้จากทรัพย์สินหรือกิจการอื่น

ของสภานายความเองก็มีได้มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากลักษณะดังกล่าว สภานายความจึงเป็นสภาวชิชาชีพที่ใช้อำนาจปกครองเพื่อควบคุมการประกอบวิชาชีพแทนรัฐตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ดังนั้น สภานายความจึงไม่เป็น “หน่วยงานอื่นใดของรัฐ” ซึ่งอยู่ในความหมายของนิยามของคำว่า “ส่วนราชการ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๒