

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การออกระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยการงบประมาณ
ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ สม ๐๐๐๗/๒๖๑๐ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับการมอบหมายจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้ศึกษาและดำเนินการออกระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยการงบประมาณ ขึ้นใช้บังคับกับการงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นการเฉพาะแทนระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นไปโดยอิสระ ตามงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร จึงได้จัดทำร่างระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับมาตรา ๑๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ เสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ ๒๖/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๗ ซึ่งที่ประชุมมีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบกับ มาตรา ๑๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา เพื่อออกระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยการงบประมาณ เนื่องจากเมื่อพิจารณามาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบกับความในวรรคหนึ่งของมาตราดังกล่าว จะเห็นว่ามีเจตนารมณ์ให้อำนาจคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาซึ่งปัจจุบันคือ คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา เป็นอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารราชการทั่วไป และการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หากตีความขยายความให้การบริหารราชการตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง รวมถึงเรื่องการบริหารงบประมาณด้วยอาจมีข้อโต้แย้งได้ เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินซึ่งต้องเป็นไปตามหลักการจ่ายเงินแผ่นดินตามมาตรา ๑๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ว่า การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้นั้นเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมาย

ว่าด้วยเงินคงคลัง นอกจากนี้ ปรากฏตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๗๘๐/๒๕๔๘ ว่า การที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ มิได้มีบทบัญญัติกำหนดให้อำนาจในการออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและพัสดุไว้ ดังเช่นมาตรา ๑๐๗ (๘) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือมาตรา ๒๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงไม่อาจออกระเบียบขึ้นใช้เองได้ จนกว่าจะได้แก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ เพื่อให้มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณพัสดุของตนเป็นการเฉพาะได้ดังเช่นองค์กรอิสระอื่น

แนวทางที่สอง เห็นว่า มาตรา ๑๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาฯ บัญญัติให้ ก.ร. มีอำนาจออกระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของรัฐสภา โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารจัดการงบประมาณและการพัสดุของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา และมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ร. สำหรับข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ ประกอบกับมาตรา ๑๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาฯ เพื่อออกระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยการงบประมาณได้ ทั้งนี้ เทียบเคียงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๔๗-๔๘/๒๕๕๖

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงขอหารือในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับมาตรา ๑๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อออกระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยการงบประมาณได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้แทนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ปัจจุบันพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ จึงมีผลให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการ

^๑มาตรา ๑๗ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการ

สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีอิสระในการบริหารงบประมาณตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖^๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น โดยที่มาตรา ๑๙^๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ บัญญัติให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา^๔ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และให้ประธานกรรมการเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารราชการและการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงต้องพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) ตามมาตรา ๑๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

^๒มาตรา ๖ ให้มีส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- (๒) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- (๓) ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

ส่วนราชการตาม (๑) (๒) และ (๓) เป็นนิติบุคคลและมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา

^๓มาตรา ๑๙ ให้ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

บรรดาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และให้ประธานกรรมการเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารราชการและการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภาและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

^๔ปัจจุบันได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภาและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา จึงมีผลให้ “คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา” หมายถึง “คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.)” ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา

^๕มาตรา ๑๕ ให้ ก.ร. มีอำนาจออกระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งของประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และข้าราชการรัฐสภาสามัญ

(๒) การแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา และส่วนราชการสังกัดรัฐสภา รวมทั้งกำหนดอัตราค่าตอบแทน

(๓) การกำหนดอัตราเบี้ยประชุม ค่าตอบแทนหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นของ ก.ร. คณะอนุกรรมการข้าราชการรัฐสภา และคณะกรรมการอื่น ๆ รวมทั้งให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ

(๔) การบริหารจัดการงบประมาณและการพัสดุของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

(๕) การกำหนดวิธีการ เงื่อนไข และอัตราค่าจ้างในการจ้างพนักงานราชการและลูกจ้างของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา รวมทั้งการกำหนดเครื่องแบบและการแต่งกาย การกำหนดวันเวลาทำงาน วันหยุดราชการ ตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปี การลาหยุดราชการ ค่าตอบแทนพิเศษ ค่าครองชีพชั่วคราว และการจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นของพนักงานราชการและลูกจ้างของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

(๖) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

(มีต่อหน้าถัดไป)

□ ฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของ ก.ร. ใหม่ โดยบัญญัติให้ ก.ร. มีอำนาจออกระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารจัดการงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามความในมาตรา ๑๕ (๔)^๖ แห่งพระราชบัญญัติ

ด ี ก ล ำ ว

ดังนั้น เมื่อมาตรา ๑๙ วรรคสอง^๗ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ ได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของ ก.ร. เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ ประกอบกับมาตรา ๑๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา เพื่อก่อระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยการงบประมาณขึ้นใช้บังคับได้ สำหรับความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๗๘๐/๒๕๔๘^๘ นั้น เป็นการให้ความเห็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นอยู่ในขณะนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งมีได้มีบทบัญญัติให้อำนาจ ก.ร. ในการออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณได้ ดังที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

อนึ่ง ในการออกระเบียบว่าด้วยงบประมาณดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรต้องคำนึงถึงกฎหมาย กฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณของทางราชการประกอบด้วย ซึ่งหากใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ อาจเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อกฎหมายได้

(นายธรรมนิธย์ สุ่มันตกุล)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๘

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๕)

ระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๘บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การตรากฎหมาย กฎ หรือระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและพัสดุของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๕๐๙ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี