

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การตรากฎหมาย กฎ หรือระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ
และพัสดุของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สม ๐๐๐๑/๑๒๑๕ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เคยให้ความเห็นไว้ว่า “...ถ้าองค์กรอิสระเห็นว่ากฎหมาย กฎ หรือระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณทำให้การบริหารงานไม่เป็นอิสระจนกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน ก็สมควรดำเนินการเพื่อให้มีการตรากฎหมาย กฎ หรือระเบียบ เพื่อใช้บังคับกับตนเป็นการเฉพาะได้ แต่ตราใดที่ยังไม่มีกฎหมาย กฎ หรือระเบียบกำหนดเป็นอย่างอื่น องค์กรอิสระจึงยังต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ หรือระเบียบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น...” จากความเห็นดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีประเด็นหารือว่า เมื่อพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้อำนาจในการตรากฎหมาย กฎ หรือระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณและการบริหารพัสดุไว้ ประกอบกับสำนักนายกรัฐมนตรี ได้เคยมีหนังสือ ที่ นร (กพ) ๑๔๐๓/๕๓๘๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ แจ้งว่า สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่อยู่ในบังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะสามารถดำเนินการตรากฎหมาย กฎ หรือระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณและการบริหารพัสดุ เพื่อใช้บังคับภายในสำนักงานตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้นได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว เห็นว่า มาตรา ๑๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๕๐๙ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑ มาตรา ๑๗ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นส่วนราชการ และเมื่อข้อ ๖^๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้ระเบียบดังกล่าวใช้บังคับแก่ส่วนราชการ ซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุโดยใช้เงินงบประมาณ เงินกู้ และเงินช่วยเหลือ โดยนิยามคำว่า “ส่วนราชการ” ตามข้อ ๕^๓ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และเมื่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นส่วนราชการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ การดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุก็เป็น การดำเนินการโดยได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณตามมาตรา ๒๑^๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเป็นส่วนราชการตามความหมายของ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ในการบริหารงานเกี่ยวกับการพัสดุนักงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงยังคงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการของระเบียบ ดังกล่าวเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น อันเป็นไปตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้เคยให้ ความเห็นไว้ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความเป็นอิสระทางการเงินการคลัง ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย^๕

นอกจากนั้น โดยที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้มีบทบัญญัติมาตราใดกำหนดให้อำนาจในการออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหาร งบประมาณและพัสดุไว้ ดังเช่นกรณีของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

^๒ ข้อ ๖ ระเบียบนี้ใช้บังคับแก่ส่วนราชการ ซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุโดยใช้เงิน งบประมาณ เงินกู้ และเงินช่วยเหลือ

^๓ ข้อ ๕ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม สำนักงาน หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วน ท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๒๑ ให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านประธานรัฐสภาเพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดสรร งบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี ในการนี้ ถ้าประธาน กรรมการร้องขอ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ อธิการ อาจอนุญาตให้ประธาน กรรมการหรือผู้ที่ประธานกรรมการมอบหมายมาชี้แจงก็ได้

^๕ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความเป็นอิสระทางการเงินการคลังของ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๗๘๓ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๕ (เรื่องเสร็จที่ ๕๑๘/๒๕๔๕)

แห่งชาติ ตามมาตรา ๑๐๗ (๘)^๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือกรณีของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๒๗ (๕)^๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นต้น ดังนั้น แม้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะเห็นว่าระเบียบดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก็ไม่อาจออกระเบียบขึ้นใช้เองได้ จนกว่าจะได้แก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและพัสดุของตนเป็นการเฉพาะได้ดังเช่นองค์กรอิสระอื่น

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๔๘

^๖ มาตรา ๑๐๗ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงานโดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) การบริหารจัดการงบประมาณและการพัสดุของสำนักงาน ป.ป.ช.

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ มาตรา ๒๗ ในการกำกับดูแลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) การบริหารและการจัดการการเงินและทรัพย์สินของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ