

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง ผลของการกระทำและการเรียกคืนคำตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้รับ
จากการปฏิบัติงาน ในระหว่างที่กรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
มีลักษณะต้องห้ามและพ้นจากตำแหน่ง^๑

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) มีหนังสือ ลับ^๒ ด่วนที่สุด ที่ กก ๕๒๐๑/๑๙๘๘ ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๖๖ และหนังสือ ที่ กก ๕๒๐๑/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า โดยที่มาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการท่องเที่ยว แห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้ คณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ประกอบด้วย ประธานกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวง การต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว แห่งประเทศไทย ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยสองคน และผู้ทรงคุณวุฒิ อีกไม่เกินสามคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้ผู้ว่าการ ททท. เป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีหนังสือ ที่ สทท./๐๓๕/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๔ แจ้งรายชื่อผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในคณะกรรมการ ททท. จำนวนสองคน ได้แก่ นาย อ. และนาย ส. โดยมีผลตั้งแต่วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๔ เป็นต้นไป นอกจากนี้ นาย ส. ยังได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจสอบการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย โดยคณะกรรมการ ททท. อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๖ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและหน่วยตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๕ มีคำสั่งคณะกรรมการ ททท. ที่ ๒/๒๕๖๔ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ ททท. โดยมีผล ตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๔ เป็นต้นไป ทั้งนี้ นาย ส. ขณะดำรงตำแหน่งกรรมการ ททท. และกรรมการตรวจสอบ ททท. ได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการโดยเข้าร่วมการประชุมและเดินทางไปปฏิบัติงานตลอดระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง

อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๖ ททท. ตรวจสอบพบว่า นาย ส. ผู้แทน สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เกิดเมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๐๐ และมีอายุครบ หกสิบห้าปีบริบูรณ์ในวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๕ ซึ่งมาตรา ๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติ มาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดว่า กรรมการของรัฐวิสาหกิจ นอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้ว จะต้องมิอายุไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์ด้วย ทำให้นาย ส. มีลักษณะต้องห้ามและพ้นจากตำแหน่ง

^๑ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๑/๑๕๘ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๖๖ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒ต่อมาการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ลับ ที่ กก ๕๒๐๑/๒๒๙๑ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๖ ยกเลิกชั้นความลับ

กรรมการ ททท. ตั้งแต่วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๕ หนึ่ง ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ สทท./๐๒๐/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ แจ้งเปลี่ยนรายชื่อผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในคณะกรรมการ ททท. จำนวนสองคน โดยไม่มีชื่อของนาย ส. แล้ว ซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ เป็นต้นไป ด้วยเหตุนี้ ททท. จึงขอหารือว่าเมื่อนาย ส. ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในคณะกรรมการ ททท. มีลักษณะต้องห้ามในการเป็นกรรมการ ททท. ตั้งแต่วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๕ จะส่งผลกระทบต่อ การดำเนินการต่าง ๆ ของนาย ส. ที่ได้กระทำไปในอำนาจหน้าที่ระหว่างดำรงตำแหน่งกรรมการ ททท. หรือไม่ อย่างไร เช่น มติคณะกรรมการ ททท. มติคณะกรรมการตรวจสอบ ททท. เป็นต้น

ต่อมาในการประชุมคณะกรรมการวิปฏิบัติราชการทางปกครองเมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๖ ททท. ได้แต่งตั้งผู้แทนเข้าชี้แจงข้อเท็จจริงและมีประเด็นหารือเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเรียกคืนค่าตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดที่นาย ส. ได้รับจากการปฏิบัติงานในระหว่างที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามและพ้นจากตำแหน่งกรรมการ ททท. และกรรมการตรวจสอบ ททท. กล่าวคือ ในระหว่างวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๕ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๕ โดยเป็นการจ่ายตามระเบียบการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยว่าด้วยอัตราและหลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทนรายเดือน เบี้ยประชุมและโบนัส ประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๓ และข้อบังคับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยที่เกี่ยวข้องซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(๑) ค่าตอบแทนรายเดือนและค่าเบี้ยประชุมสำหรับกรรมการ ททท.

(๒) ค่าตอบแทนรายเดือนสำหรับกรรมการตรวจสอบ ททท.

(๓) ค่าใช้จ่ายเดินทางไปปฏิบัติงานชั่วคราวในประเทศและต่างประเทศ
ในฐานะกรรมการ ททท. และกรรมการตรวจสอบ ททท.

(๔) ค่าอบรมหลักสูตร (ในประเทศ) จำนวน ๒ หลักสูตร

(๕) โบนัสกรรมการ ททท. ซึ่งเป็นการจ่ายตามหลักเกณฑ์การปรับปรุงระบบแรงจูงใจในส่วนค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินตามระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ ที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ (คนร.) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๖ และหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๘๐๕.๒/๓๑๙๑ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ โดยแบ่งออกเป็น ๒ ปีงบประมาณ ได้แก่

(๕.๑) ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ (วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๔ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๕) โดย สคร. ได้แจ้งการประเมินผลการดำเนินงานตามหนังสือลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๖ แล้ว เมื่อนาย ส. ปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการ ททท. ตั้งแต่วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๔ จึงเป็นช่วงเวลา ที่นาย ส. จะได้รับการประเมินผลเพื่อพิจารณาจ่ายโบนัสด้วย ซึ่งเกณฑ์การคำนวณจ่ายโบนัสใช้จำนวนครั้งที่ขาดการประชุมเป็นเกณฑ์ในการคำนวณจ่าย ทั้งนี้ ททท. ยังไม่ได้เบิกจ่ายโบนัสดังกล่าว เนื่องจากอยู่ระหว่างการพิจารณาของ สคร.

(๕.๒) ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ (วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๕ ถึงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๖) ซึ่งอยู่ระหว่างการประเมินผลการดำเนินงานของ สคร.

ด้วยเหตุนี้ ททท. จึงขอหารือเพิ่มเติมว่า การที่นาย ส. มีลักษณะต้องห้ามและพ้นจากตำแหน่งกรรมการ ททท. และขาดคุณสมบัติและพ้นจากตำแหน่งกรรมการตรวจสอบ ททท. ตั้งแต่วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๕ แต่นาย ส. ยังคงปฏิบัติหน้าที่เข้าร่วมการประชุมในฐานะ

กรรมการทั้งสองคณะ เดินทางไปปฏิบัติงานชั่วคราวในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงเข้ารับการอบรมหลักสูตร (ในประเทศ) ทำให้ได้รับค่าตอบแทนและประโยชน์อื่นใดจาก ททท. นั้น ททท. จะต้องเรียกให้นาย ส. คืนเงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้รับไปในช่วงเวลาดังกล่าวหรือไม่ รวมทั้งนาย ส. มีสิทธิที่จะได้รับโบนัสกรรมการ ททท. ซึ่งมีหลักการคำนวณตามผลการประเมินองค์กร ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ และปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ ประกอบกับจำนวนครั้งที่เข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการ ททท. หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหาหรือของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) ผู้แทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ข้อหาเรื่องนี้ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาสองประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีที่นาย ส. ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ในคณะกรรมการ ททท. มีอายุเกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์ทำให้มีลักษณะต้องห้ามอันเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการ ททท. รวมถึงขาดคุณสมบัติและพ้นจากตำแหน่งกรรมการตรวจสอบ ททท. ด้วยนั้น การขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามและพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อ การดำเนินการต่าง ๆ ของนาย ส. ที่ได้กระทำไปในอำนาจหน้าที่ระหว่างดำรงตำแหน่งกรรมการ ททท. หรือกรรมการตรวจสอบ ททท. หรือไม่

ประเด็นที่สอง กรณีที่นาย ส. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามและพ้นจากตำแหน่งกรรมการ ททท. และกรรมการตรวจสอบ ททท. ตั้งแต่วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๕ แต่ยังคงปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการทั้งสองคณะดังกล่าว เดินทางไปปฏิบัติงานชั่วคราวในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงเข้ารับการอบรมหลักสูตร (ในประเทศ) ทำให้ได้รับค่าตอบแทนและประโยชน์อื่นใดจาก ททท. นั้น ททท. จะต้องเรียกให้นาย ส. คืนเงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้รับไปในช่วงเวลาดังกล่าวหรือไม่ รวมทั้งนาย ส. มีสิทธิที่จะได้รับโบนัสกรรมการ ททท. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ และปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า โดยที่มาตรา ๑๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

“มาตรา ๑๘ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย” ประกอบด้วย ประธานกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยสองคน และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสามคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้ผู้ว่าการเป็นกรรมการและเลขานุการ

กรรมการผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยสองคนตามวรรคหนึ่ง ต้องไม่ดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ในกลุ่มเดียวกันหรือกลุ่มเดียวกับประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ ผู้แทนนั้นจะอยู่ในสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยหรือไม่ก็ได้

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในสถาบันอุดมศึกษาที่มีความรู้ในวิชาเศรษฐศาสตร์ บริหารธุรกิจ การตลาด การท่องเที่ยว ศิลปวัฒนธรรม สื่อสารมวลชน หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้ ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจำนวนสองคน เป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการ ททท. โดยมาตรา ๕ (๒)^๔ แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้ กรรมการของรัฐวิสาหกิจ นอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้ว ยังต้องมีอายุไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์ด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ส. ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในคณะกรรมการ ททท. ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๔ มีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ทำให้มีลักษณะต้องห้ามในการเป็น กรรมการ ททท. ตั้งแต่วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๕ อันเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๘ (๓)^๕ แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจฯ นอกจากนี้ นาย ส. ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจสอบการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยตามข้อ ๖^๖ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและหน่วยตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งข้อ ๘ (๑)^๗ แห่งระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าว กำหนดคุณสมบัติของประธานกรรมการตรวจสอบและกรรมการตรวจสอบไว้ด้วยว่าต้องเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ ในรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น เมื่อนาย ส. มีลักษณะต้องห้ามอันเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการ ททท. แล้ว ย่อมทำให้นาย ส. ขาดคุณสมบัติการเป็นกรรมการตรวจสอบ ททท. ด้วย อย่างไรก็ตาม มาตรา ๑๙^๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติรองรับผลของการกระทำ ในการปฏิบัติหน้าที่กรณีที่ปรากฏภายหลังว่ากรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณา ทางปกครองขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง ว่าการพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไป

“มาตรา ๕ กรรมการของรัฐวิสาหกิจนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) มีอายุไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๘ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้ว กรรมการ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕

ฯลฯ

ฯลฯ

“ข้อ ๖ ให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการ ตรวจสอบ” ประกอบด้วย ประธานกรรมการตรวจสอบหนึ่งคน และกรรมการตรวจสอบไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกิน สี่คน และให้หัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายในเป็นเลขานุการ

กรรมการตรวจสอบตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยคนหนึ่งต้องมีความรู้ความเข้าใจและมีประสบการณ์ ด้านการบัญชีหรือการเงิน ซึ่งสามารถสอบทานความน่าเชื่อถือของงบการเงินได้

“ข้อ ๘ ประธานกรรมการตรวจสอบและกรรมการตรวจสอบต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจในรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๑๙ ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณา ทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้น จากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่

ตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งบทบัญญัติตามมาตรา ๑๙^๙ นี้เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่รองรับผลของการกระทำในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ แม้ว่าต่อมาจะปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหลักการดังกล่าวปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายอื่นด้วย เช่น มาตรา ๘๒ วรรคสอง^{๑๐} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือมาตรา ๖๗^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ตลอดจนกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารงานบุคคลอื่น อาทิ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการตำรวจ หรือข้าราชการฝ่ายศาลยุติธรรม หลักกฎหมายทั่วไป^{๑๒} ดังกล่าวตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงมิได้ใช้บังคับแก่การกระทำของฝ่ายปกครองในเรื่องการออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น แต่รวมถึงการกระทำของฝ่ายปกครองกรณีอื่น ๆ และการออกกฎด้วย เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐและการจัดทำบริการสาธารณะมีความต่อเนื่อง และคุ้มครองนิติฐานะของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การที่นาย ส. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามและพ้นจากตำแหน่งกรรมการ ททท. และกรรมการตรวจสอบ ททท. ย่อมไม่กระทบกระเทือนถึง

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๑๐}มาตรา ๘๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐๑ (๓) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) หรือ (๑๒) หรือมาตรา ๑๑๑ (๓) (๔) (๕) หรือ (๗) แล้วแต่กรณี และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้อง ส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่

เมื่อได้รับเรื่องไว้พิจารณา หากปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าสมาชิกผู้ร้องมีกรณีตามที่ถูกร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้สมาชิกผู้ร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ถูกหยุดปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่กระทบต่อกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำให้ไปก่อนพ้นจากตำแหน่ง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๑}มาตรา ๖๗ ผู้ได้รับบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใดตามมาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๕ มาตรา ๕๖ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ หากภายหลังปรากฏว่าขาดคุณสมบัติทั่วไปหรือมีลักษณะต้องห้ามโดยไม่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๓๖ หรือขาดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้นโดยไม่ได้รับอนุมัติจาก ก.พ. ตามมาตรา ๖๒ อยู่ก่อนก็ดี มีกรณีต้องหาอยู่ก่อนและภายหลังเป็นผู้ขาดคุณสมบัติเนื่องจากกรณีต้องหานั้นก็ดี ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการโดยพลัน แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่ และการรับเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นใดที่ได้รับหรือมีสิทธิจะได้รับจากทางราชการก่อนมีคำสั่งให้ออกนั้น และถ้าการเข้ารับราชการเป็นไปโดยสุจริตแล้วให้ถือว่าเป็นการสั่งให้ออกเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

^{๑๒}ระบบกฎหมายต่างประเทศมีหลักการทำนองเดียวกับมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยในระบบกฎหมายฝรั่งเศสมี “ทฤษฎีเจ้าหน้าที่โดยพฤตินัย” (théorie du fonctionnaire de fait) รองรับกรณีเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้กระทำให้ในตำแหน่งหน้าที่ก่อนพ้นจากตำแหน่งย่อมมีผลสมบูรณ์เสมือนการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ดำรงตำแหน่งโดยถูกต้อง โดยหลักดังกล่าวใช้กับการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีเหตุบกพร่องในการดำรงตำแหน่งมิได้จำกัดอยู่เฉพาะแต่การกระทำที่เป็นคำสั่งทางปกครองเท่านั้น

ส่วนในระบบกฎหมายเยอรมัน หลักการทำนองเดียวกันนี้ได้มีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยข้าราชการของสหพันธรัฐ (Bundesbeamten-gesetz-BBG) ที่กำหนดรองรับการกระทำของข้าราชการซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ได้กระทำให้แล้วตามอำนาจหน้าที่ก่อนที่จะมีการห้ามข้าราชการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ หรือก่อนที่จะได้รับคำสั่งเพิกถอนการแต่งตั้ง ให้การกระทำดังกล่าวยังคงมีผลใช้ได้ ย่อมเห็นได้ว่าบทบัญญัตินี้รองรับหลักความต่อเนื่องของการกระทำของฝ่ายปกครอง

การใดที่นาย ส. ได้กระทำไปตามอำนาจหน้าที่ของกรรมการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นเป็นแนวทางไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๗๓๘/๒๕๕๑^{๑๓} เรื่องเสร็จที่ ๒๘๔/๒๕๕๓^{๑๔} และเรื่องเสร็จที่ ๙๒๕/๒๕๕๖^{๑๕}

ประเด็นที่สอง เห็นว่า กรณีที่นาย ส. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามและพ้นจากตำแหน่งกรรมการ ททท. และกรรมการตรวจสอบ ททท. ตั้งแต่วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๕ แต่นาย ส. ยังคงปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ในฐานะกรรมการทั้งสองคณะซึ่งมีผลสมบูรณ์อยู่ตามมาตรา ๑๙^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่า นาย ส. รู้ว่าตนขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามและต้องพ้นจากตำแหน่งแต่ยังฝืนปฏิบัติหน้าที่อยู่ต่อไป จึงถือว่าเป็นสิทธิโดยชอบธรรมของนาย ส. ที่จะได้รับเงินค่าตอบแทนและประโยชน์อื่นใดจาก ททท. เป็นค่าตอบแทนจากการทำงานของตนและในขณะเดียวกัน ททท. ก็ได้รับผลแห่งการทำงานที่นาย ส. ได้กระทำในระหว่างปฏิบัติหน้าที่เป็นการตอบแทนด้วยแล้ว ททท. ย่อมไม่อาจเรียกคืนค่าตอบแทนและประโยชน์อื่นใดที่นาย ส. ได้รับจากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นเป็นแนวทางไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๙๓๘/๒๕๖๐^{๑๗} รวมทั้งตามนัยแห่งคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๑๗๐/๒๕๕๖^{๑๘}

^{๑๓}บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การออกประกาศกรมสรรพสามิตเกี่ยวกับการดำเนินการสอบคัดเลือกซึ่งลงนามโดยผู้ที่ศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๑๑๓๐ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงกระทรวงการคลัง

^{๑๔}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง คุณสมบัติของกรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๔๕๔ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๕}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๓๔ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๒๔๓ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๖}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๑๗}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำและการรับเงินค่าตอบแทนของผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการซึ่งมีคุณสมบัติเรื่องอายุขัดกับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๖ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๔/๒๑๖ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๘}ศาลฎีกาได้วินิจฉัยโดยสรุปว่า จำเลยเข้ารับราชการเป็นพนักงานของโจทก์และปฏิบัติราชการไปตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตลอดมา การที่โจทก์จ่ายเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นให้แก่จำเลยถือได้ว่าเป็นการให้เงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนการทำงานของจำเลยในฐานะที่เป็นพนักงานของโจทก์ซึ่งเป็นสิทธิโดยชอบธรรมของจำเลยที่จะได้รับจากการทำงานของตน ขณะเดียวกันโจทก์ก็ได้รับผลแห่งการทำงานที่จำเลยได้กระทำในระหว่างที่เป็นพนักงานของโจทก์เป็นการตอบแทนด้วย แม้ภายหลังคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครนายกจะตรวจสอบพบว่าจำเลยเป็นผู้ไม่ปรากฏชื่อว่าเป็นผู้สอบแข่งขันได้ ก็เป็นเพียงเรื่องที่ว่าจำเลยขาดคุณสมบัติหรือมีคุณสมบัติไม่ตรงตามความประสงค์ของโจทก์ในการรับบุคคลเข้ารับราชการอันเป็นเหตุให้โจทก์เลิกจ้างหรือให้จำเลยพ้นจากราชการได้เท่านั้น หาเป็นเหตุให้โจทก์มีสิทธิเรียกเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นที่จำเลยมีสิทธิได้รับโดยชอบด้วยกฎหมายในระหว่างที่ยังเป็นพนักงานของโจทก์คืนจากจำเลยไม่ เงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นที่จำเลยได้รับจึงไม่ใช่กรณีที่จำเลยได้รับมาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้และต้องคืนเงินนั้นให้แก่โจทก์ฐานลามิควรได้

สำหรับการจ่ายโบนัสกรรมการ ททท. ตามระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องนั้น^{๑๙} โดยที่ “โบนัส”^{๒๐} เป็นเงินที่จ่ายเพื่อตอบแทนให้แก่ประธานกรรมการและกรรมการ ททท. ตามผลการดำเนินงาน กล่าวคือ พิจารณาจากผลการประเมินองค์ประกอบกับจำนวนครั้งที่เข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการ ททท. โดยใช้จำนวนครั้งที่ขาดการประชุมเป็นเกณฑ์การคำนวณจ่ายโบนัส โบนัสจึงเป็นเงินที่จ่ายตามผลการดำเนินงานโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นรางวัล หรือแรงจูงใจ และขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน ดังนั้น เมื่อนาย ส. ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ในคณะกรรมการ ททท. เข้าร่วมการประชุมในฐานะกรรมการ ททท. รวมถึงปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ก็ย่อมมีสิทธิได้รับโบนัสตามระเบียบหรือหลักเกณฑ์ดังกล่าวด้วย

อนึ่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อเสนอแนะว่า ททท. ควรกำชับให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพิ่มความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการพิจารณา วางระบบการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหา ดังกล่าวขึ้นอีก



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๖๖

^{๑๙}ระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายโบนัสกรรมการ ททท. ได้แก่ ระเบียบการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยว่าด้วยอัตราและหลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทนรายเดือน เบี้ยประชุม และโบนัส ประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งข้อ ๗ กำหนดให้จ่ายโบนัสแก่ประธานกรรมการและกรรมการตามผลการดำเนินงาน โดยถือปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือมติ คณะรัฐมนตรีที่กำหนดเกี่ยวกับการประเมินผลการดำเนินงานการจ่ายแรงจูงใจในส่วน of ค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน และกฎหมาย ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรีอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๖ เห็นชอบหลักเกณฑ์การปรับปรุงระบบแรงจูงใจในส่วนค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินตามระบบประเมินผลการดำเนินงาน รัฐวิสาหกิจ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) เสนอแล้ว

^{๒๐}ระเบียบการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยว่าด้วยอัตราและหลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทนรายเดือน เบี้ยประชุม และโบนัส ประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๓

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“โบนัส” หมายความว่า เงินที่จ่ายเพื่อเป็นการตอบแทนให้แก่ประธานกรรมการและกรรมการ ในคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ตามผลการดำเนินงาน