

บันทึก

เรื่อง ผลบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ
(ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๑ กับพนักงานของ ททท.

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือ ที่ นร ๖๕๐๐/๕๔๘๕ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) มีความประสงค์ขอหารือเกี่ยวกับการมีผลบังคับใช้ของพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งประกาศราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๑ กำหนดอัตราค่าเบี้ยเลี้ยงของพนักงานลดลง ๕๐% โดยให้มีผลบังคับใช้ย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไป ในการนี้ ททท. ได้มีหนังสือขอให้กระทรวงการคลังพิจารณา ทบทวนการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่กระทรวงการคลังมีหนังสือเวียนให้หน่วยงานต่าง ๆ ทราบ และถือปฏิบัติ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกับการปรับปรุงหลักเกณฑ์การเบิกค่าเช่าบ้านของพนักงานและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจตามพระราชกฤษฎีกาเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือจะพิจารณาให้มีผลบังคับใช้ตามแต่กระทรวงการคลังพิจารณาเห็นสมควร ซึ่งกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นสมควรให้ ททท. ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของทางราชการตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๒๖.๕/ว๕ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๒

จากกรณีดังกล่าวข้างต้น พนักงานที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้ไปปฏิบัติหน้าที่โดยชอบ ทั้งกรณีเดินทางจากประเทศไทยไปราชการประจำในต่างประเทศ และกรณีเดินทางจากต่างประเทศที่มีตำแหน่งหน้าที่ประจำอยู่กลับประเทศไทย จำนวน ๑๖ ราย ได้รับผลกระทบจากพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว เนื่องจากการบังคับใช้ย้อนหลัง กล่าวคือ ต้องถูกเรียกเงินคืนในส่วนที่เบิกเกินกว่าอัตราที่แก้ไขใหม่ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับพนักงานจำนวน ๑๖ ราย ททท. จึงขอหารือดังนี้

๑. พระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดให้มีผลบังคับใช้ย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไป และมีผลกระทบสิทธิของพนักงานจำนวน ๑๖ ราย ที่ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบทำให้ได้รับความเดือดร้อนนั้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายมีผลต่อ ททท. ประการใด

๒. ททท. ในฐานะรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ มีคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ ททท. มีอำนาจออกข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานต่าง ๆ ของ ททท. หากนำพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขออนุมัติยกเว้นการบังคับใช้ต่อคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เช่นนี้ คณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีอำนาจพิจารณาหรือไม่ ประการใด

ต่อมา การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ นร ๖๕๐๐/๐๘๐๓ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ขอลอนซื้อหรือเดิม หลังจากที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) มีข้อสังเกตว่าตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นปัญหากรณีพนักงานของ ททท. ๑๖ ราย การตั้งประเด็นหรือว่าพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เป็นการกำหนดประเด็นคำถามที่ไม่ถูกต้องเพราะเป็นการขอให้วินิจฉัยความถูกต้องในการตราและการใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐเป็นการทั่วไปนอกจากที่มีกฎหมายยกเว้นไว้ ททท. จึงได้ตั้งประเด็นหรือมาใหม่ดังนี้

๑. เมื่อ ททท. มิได้มีข้อบังคับกำหนดไว้แต่ถือปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกา ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการฯ โดยอนุโลม เมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้กับพนักงาน ททท. หรือไม่ หากมีผลบังคับใช้จะมีวิธีการอย่างไรที่จะแก้ไขความเดือดร้อนของพนักงาน ททท. จำนวน ๑๖ ราย ซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

๒. คณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ มีอำนาจในการพิจารณาแก้ไขความเดือดร้อนของพนักงานดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลางและสำนักงานงบประมาณ) และผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานของรัฐที่ใช้เงินงบประมาณของทางราชการ ซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒^๑ จะต้องเป็นไปตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๒๐^๒ ที่การเบิกจ่ายจะกระทำได้แต่เฉพาะตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรี อนุญาตให้จ่ายได้ หรือตามที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง สำหรับกรณีของ ททท. นั้น บทบัญญัติของมาตรา ๒๒

^๑ มาตรา ๒๑ ให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมงบประมาณ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) จัดให้มีประมวลบัญชีการเงินแผ่นดิน

(๒) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำส่งคลังด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ ข้อ ๕๓ เจ้าของงบประมาณจะจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้จ่ายได้ หรือตามที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง

การได้รับเงินจากคลังไปแล้วไม่ปลดเปลื้องความรับผิดชอบของเจ้าของงบประมาณที่จะต้องดูแลให้มีการจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันเป็นไปตามวรรคแรก

(๙)^๓แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดให้ คณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีอำนาจออกข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงินต่าง ๆ ไว้ และไม่ปรากฏว่า ททท. ได้มีการออกข้อบังคับในเรื่องนี้แต่อย่างใด และนอกจากนี้คณะกรรมการ ททท. ยังได้มีมติเมื่อวันพุธที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๒๖^๔ กำหนดให้ ททท. ถือปฏิบัติตามพระราช กฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่ง ททท. ได้ปฏิบัติตามมติ คณะกรรมการดังกล่าวตลอดมา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหาหรือของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. ข้อหาที่ว่า เมื่อ ททท. มิได้มีข้อบังคับกำหนดไว้แต่ถือปฏิบัติตามพระราช กฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการฯ โดยอนุโลม เมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระ รชกฤษฎีกาดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้กับพนักงาน ททท. หรือไม่ หากมีผลบังคับใช้จะมีวิธีการ อย่างไรที่จะแก้ไขความเดือดร้อนของพนักงาน ททท. จำนวน ๑๖ ราย ซึ่งได้รับความเดือดร้อน จากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว นั้น เห็นว่า เมื่อ ททท. ยังไม่มีการออกข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายค่า พาหนะ เบี้ยเลี้ยงเดินทาง ค่าเช่าที่พัก ค่าทำงานล่วงเวลา เบี้ยประชุม และการจ่ายเงินอื่น ๆ ตาม มาตรา ๒๒ (๙) แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ และในทาง ปฏิบัติคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้มีมติให้ ททท. ถือปฏิบัติตามพระราช กฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ และ ททท. ได้ถือปฏิบัติตามพระราช กฤษฎีกาดังกล่าวมาโดยตลอด ดังนั้น เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายใน การเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวย่อมมีผลบังคับใช้กับ พนักงานของ ททท. ต่อไป

ส่วนข้อหาที่ว่า หากพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการฯ มี ผลบังคับใช้จะมีวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนของพนักงาน ททท. อย่างไร นั้น เห็นว่า ปัญหา ดังกล่าวได้มีการพิจารณาทบทวนโดยกระทรวงการคลังแล้ว^๕ และพนักงานของ ททท. ซึ่งได้รับ ความเดือดร้อนได้ยื่นคำร้องทุกข์ไว้ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์^๖ ซึ่งขณะนี้เรื่องดังกล่าวอยู่

^๓ มาตรา ๒๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่ง กิจการของ ททท. อำนาจและหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๙) ออกข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายค่าพาหนะ เบี้ยเลี้ยงเดินทาง ค่าเช่าที่พัก ค่าทำงาน ล่วงเวลา เบี้ยประชุม และการจ่ายเงินอื่น ๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ สำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการ ททท. ครั้งที่ ๔/๒๕๒๖ วันพุธที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๒๖

^๕ หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๒๙.๔/๑๗๖๕๗ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๒ เรื่อง พระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑

^๖ หนังสือร้องทุกข์ของพนักงาน ททท. ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๒

ในระหว่างการศึกษาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) จึงไม่อาจพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นนี้

๒. ข้อหาหรือที่ว่า คณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ มีอำนาจในการพิจารณาแก้ไขความเดือดร้อนของพนักงานดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยนั้นมีขอบเขตตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๒^๗ แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ และในเรื่องเกี่ยวกับความเดือดร้อนของพนักงานได้มีบัญญัติไว้ใน (๗) ให้คณะกรรมการ ททท. มีอำนาจและหน้าที่ในการออกระเบียบว่าด้วยการร้องทุกข์ของพนักงานและลูกจ้าง

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๓

^๗ มาตรา ๒๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ ททท. อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) กำหนดนโยบายและอนุมัติแผนงานของ ททท. เพื่อพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

(๒) ออกข้อบังคับหรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามมาตรา ๘ และมาตรา ๙

(๓) ออกข้อบังคับว่าด้วยการประชุม และดำเนินกิจการของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ

(๔) ออกข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานต่าง ๆ

(๕) ออกข้อบังคับกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่น ๆ ของพนักงานและลูกจ้าง

(๖) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน การเลื่อนเงินเดือนหรือค่าจ้าง ระเบียบวินัย การลงโทษ การอุทธรณ์การลงโทษของพนักงานและลูกจ้าง

(๗) ออกระเบียบว่าด้วยการร้องทุกข์ของพนักงานและลูกจ้าง

(๘) ออกข้อบังคับว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้างและครอบครัว โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

(๙) ออกข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายค่าพาหนะ เบี้ยเลี้ยงเดินทาง ค่าเช่าที่พัก ค่าทำงานล่วงเวลา เบี้ยประชุม และการจ่ายเงินอื่น ๆ

(๑๐) ออกระเบียบว่าด้วยเครื่องแบบพนักงานและลูกจ้าง