

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การจ่ายเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการที่จะไปปฏิบัติงานเพื่อช่วยเหลือ  
ประเทศ กัมพูชา ภายใต้โครงการความร่วมมือระหว่างประเทศกลุ่มใต้-ใต้

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๐๒๐๔ (อ)/๖๗๖๖ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยประเทศไทยเป็นสมาชิกขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ หรือ F A O ซึ่งได้ริเริ่มโครงการพิเศษเพื่อความมั่นคงด้านอาหารในประเทศที่มีรายได้ต่ำและขาดแคลนอาหาร ภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศใต้-ใต้ (South-South Cooperation) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแลกเปลี่ยนความร่วมมือระหว่างประเทศกำลังพัฒนาด้านผู้เชี่ยวชาญ เพื่อดำเนินการในสาขาการเพิ่มผลผลิต ๓ สาขา ได้แก่ การเกษตร การประมง และการปศุสัตว์ โดยการดำเนินงานภายใต้โครงการดังกล่าวจะเป็นความร่วมมือลักษณะไตรภาคีระหว่างประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ ประเทศ ผู้รับความช่วยเหลือ และ F A O โดยประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือจะจัดส่งผู้เชี่ยวชาญและเจ้าหน้าที่เทคนิคจำนวนหนึ่ง ไปช่วยปฏิบัติงานในประเทศผู้รับความช่วยเหลือเป็นเวลา ๒-๓ ปี รวมถึงรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเดินทางภายในประเทศ และจ่ายเงินเดือน เงินประกันสังคม รวมถึงสวัสดิการต่างๆ ให้แก่ผู้เชี่ยวชาญและเจ้าหน้าที่เทคนิคตามสิทธิที่มีอยู่ในประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ ในขณะที่ประเทศผู้รับความช่วยเหลือจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายภายในประเทศให้แก่คณะผู้เชี่ยวชาญและเจ้าหน้าที่เทคนิค เช่น ค่าที่พัก ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าเดินทางภายในประเทศ ค่าเบี้ยเลี้ยง และค่าประกัน สุขภาพ ส่วน F A O จะสนับสนุนค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น ค่าเดินทางระหว่างประเทศ ค่าเบี้ยเลี้ยงสมทบ รวมทั้งความคุ้มครองสุขภาพ ให้แก่ผู้เชี่ยวชาญและเจ้าหน้าที่เทคนิค

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีความเห็นว่า ในฐานะที่ไทยเป็นประเทศสมาชิก F A O การเข้าร่วมโครงการนอกจากเป็นการให้ความร่วมมือกับองค์การนานาชาติแล้ว ยังเป็นการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน โดยเฉพาะการช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านซึ่งเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ประกอบกับในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๑ นายกรัฐมนตรีของไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้แจ้งแก่ฝ่าย F A O ว่ารัฐบาลไทยยินดีสนับสนุนโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศใต้-ใต้ โดยจะส่งผู้เชี่ยวชาญไปช่วยปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้เสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดังนี้

(๑) อนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เข้าร่วมโครงการความร่วมมือระหว่างกลุ่มประเทศใต้-ใต้ และให้ความช่วยเหลือประเทศกัมพูชา

(๒) อนุมัติให้เอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงโรม เป็นผู้ลงนามความตกลงไตรภาคีระหว่างไทย กัมพูชา และ F A O ในนามของรัฐบาลไทย

(๓) อนุมัติให้จ่ายเงินเดือนตามปกติแก่เจ้าหน้าที่ไทย ในระหว่างที่ปฏิบัติงานในกัมพูชาตามที่ระบุในความตกลง เช่นเดียวกับการปฏิบัติของประเทศอื่นๆ ที่เข้าร่วมโครงการ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมเจ้าหน้าที่ไทย

ตามเอกสารความตกลงภายใต้โครงการดังกล่าว ซึ่งใช้กับทุกประเทศที่เข้าร่วมโครงการได้ระบุให้ประเทศไทยในฐานะประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือจัดส่งผู้เชี่ยวชาญและเจ้าหน้าที่เทคนิค รวม ๒๗ คน ไปปฏิบัติงานในกัมพูชา และจ่ายเงินเดือนปกติ พร้อมสวัสดิการต่างๆ ตามสิทธิที่มีอยู่ให้แก่ผู้เชี่ยวชาญและเจ้าหน้าที่เทคนิคตลอดระยะเวลาที่ปฏิบัติงานในกัมพูชา ทั้งนี้ เนื่องจากทาง F A O และประเทศผู้รับความช่วยเหลือ(กัมพูชา) จะไม่จ่ายเงินเดือนแต่จะจ่ายเป็นเงินตอบแทน หรือเบี้ยเลี้ยงให้แก่ผู้เชี่ยวชาญและเจ้าหน้าที่เทคนิค ดังนี้

๑. ผู้เชี่ยวชาญจะได้รับเงินตอบแทนจาก F A O เดือนละ ๗๐๐ เหรียญสหรัฐ และจากรัฐบาลกัมพูชา เดือนละ ๓๐๐ เหรียญสหรัฐ รวมได้รับเงินตอบแทนทั้งสิ้นเดือนละ ๑,๐๐๐ เหรียญสหรัฐ (ประมาณ ๔๒,๐๐๐ บาท)

๒. เจ้าหน้าที่ภาคสนามจะได้รับค่าตอบแทนจาก F A O เดือนละ ๓๐๐ เหรียญสหรัฐ และจากรัฐบาลกัมพูชา เดือนละ ๓๐๐ เหรียญสหรัฐ รวมได้รับเงินตอบแทนเดือนละ ๖๐๐ เหรียญสหรัฐ (ประมาณ ๒๕,๐๐๐ บาท)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า เงินที่ประเทศผู้รับความช่วยเหลือ และ F A O จะจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ไทย จะถือเสมือนเป็นเงินเดือนตามพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕ และตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ.๒๕๓๕ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงาน ก.พ.) กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง) แล้ว เห็นว่า การไปปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไทยในกรณีตามข้อหาเรื่องนี้ เป็นไปตามร่างความตกลงไตรภาคีระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา และองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ สำหรับดำเนินการโครงการพิเศษเพื่อความมั่นคงด้านอาหารในราชอาณาจักรกัมพูชา โดยในร่างข้อตกลงดังกล่าวกำหนดให้รัฐบาลไทย รัฐบาลกัมพูชา และ F A O ร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายต่างๆ ดังนี้

ร่างข้อ ๒ กำหนดให้รัฐบาลไทยรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงินเดือน เงินประกันสังคม และเงินค่าตอบแทนทั้งปวงให้แก่ผู้เชี่ยวชาญและผู้ชำนาญการภาคสนามตามสิทธิที่มีอยู่ในประเทศไทย

ร่างข้อ ๓ (๑) กำหนดให้รัฐบาลกัมพูชารับผิดชอบค่าใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ค่าใช้กระแสไฟฟ้าและน้ำในบ้านพักที่สมเหตุสมผล เงินค่ายังชีพรายเดือนเป็นสกุลเงินท้องถิ่นที่มีค่าเท่ากับ ๓๐๐ เหรียญสหรัฐ ค่าเดินทางในพื้นที่และต่างพื้นที่ภายในประเทศ ค่าประกันภัยพาหนะ และรถจักรยานยนต์ และค่าประกันเพิ่มเติมด้านสุขภาพ

ร่างข้อ ๔ (๑) กำหนดให้ F A O รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายในการเดินทางระหว่างประเทศ ค่ายังชีพ (ผู้เชี่ยวชาญ ๗๐๐ เหรียญสหรัฐ /คน/เดือน และผู้ชำนาญการภาคสนาม ๓๐๐ เหรียญสหรัฐ /คน/เดือน) เงินสำหรับการเข้ารับตำแหน่ง ค่าบริการทางการแพทย์ในการตรวจสุขภาพ จัดเตรียมความคุ้มครองด้านสุขภาพ ค่าดำเนินการของสำนักงาน ค่าขนส่งอุปกรณ์ ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด และค่าใช้จ่ายเพื่อสนับสนุนคณะผู้แทนที่ปฏิบัติงานที่สำนักงานใหญ่และสำนักงานภูมิภาคที่อาจจำเป็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐบาลไทยตามที่ปรากฏในร่างความตกลงไตรภาคีระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา และองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ สำหรับดำเนินการโครงการพิเศษเพื่อความมั่นคงด้านอาหารในราชอาณาจักรกัมพูชาดังกล่าวแล้ว เห็นว่า รัฐบาลไทยมีภาระผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามร่างข้อ ๒ แห่งความตกลง โดยจ่ายเงินเดือน เงินประกันสังคม และเงินค่าตอบแทนให้แก่ผู้ไปปฏิบัติงานในประเทศกัมพูชาตามสิทธิที่บุคคลนั้นมีอยู่ในประเทศไทย

ส่วนในประเด็นว่าเงินที่ประเทศผู้รับความช่วยเหลือ และ F A O จะจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ไทย จะถือเป็นเงินเดือนตามพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕ และตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ.๒๕๓๕ หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณานิยาม คำว่า “เงินเดือน” ตามมาตรา ๔<sup>๑</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดไว้ว่า เงินเดือนหมายความว่า เงินเดือนและเงินอื่นที่มีกำหนดจ่ายเป็นรายเดือนจากเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือนแล้ว จึงเห็นว่า เงินที่ประเทศผู้รับความช่วยเหลือ และ F A O จะจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ไทย ไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “เงินเดือน” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เพราะเหตุว่า เงินดังกล่าวมีลักษณะเป็น ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการปฏิบัติงานภายในประเทศผู้รับความช่วยเหลือ ซึ่งจ่ายตามความตกลง โดยเงินดังกล่าวไม่ได้จ่ายจากเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือน จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ.๒๕๓๕

<sup>๑</sup> มาตรา ๔ ในพระราชกฤษฎีกานี้

เงินเดือน หมายความว่า เงินเดือนและเงินอื่นที่มีกำหนดจ่ายเป็นรายเดือนจากเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือน



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๔๕