

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การวางรูปการจัดองค์กรของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือ ที่ นร ๖๕๐๐/๕๙๘๐ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีความประสงค์จะวางรูปการจัดองค์กรขึ้นใหม่ จึงขอหารือถึงอำนาจในการวางรูปการจัดองค์กรตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งมาตรา ๒๘ (๑) กำหนดให้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีอำนาจและหน้าที่วางรูปการจัดองค์กรโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยว่า เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้ว ผู้ว่ากรมมีอำนาจออกคำสั่งในเรื่องดังกล่าวโดยไม่ต้องให้คณะกรรมการเป็นผู้ออกข้อบังคับตามมาตรา ๒๒ (๔) ได้หรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริง ซึ่งปรากฏรายละเอียดเพิ่มเติมดังนี้

(๑) นับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๓ จนถึงปัจจุบัน การวางรูปการจัดองค์กรของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยกระทำโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒ (๔) และมาตรา ๒๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยออกเป็นข้อบังคับของคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมาโดยตลอด และได้ออกข้อบังคับเป็นจำนวน ๑๓ ฉบับแล้ว ฉบับสุดท้ายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ ข้อบังคับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการจัดรูปองค์กรของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๒

(๒) ต่อมาผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีความประสงค์จะวางรูปการจัดองค์กรขึ้นใหม่ จึงได้เสนอเรื่องการปรับโครงสร้างองค์กรใหม่ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ให้คณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยพิจารณา และคณะกรรมการได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔ เห็นชอบกับการปรับโครงสร้างดังกล่าว โดยให้ปรับหน่วยงานที่เห็นสมควรและสอดคล้องในการดำเนินงานเข้าสู่โครงสร้างองค์กรใหม่ไปก่อนได้

(๓) ระหว่างที่มีการจัดทำร่างข้อบังคับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการจัดรูปองค์กรของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการท่องเที่ยวแห่ง

ประเทศไทยว่าด้วยการจัดรูปองค์กรของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อรองรับการปรับโครงสร้างดังกล่าว ผู้ว่าการมีข้อสงสัยว่า กรณีนี้คณะกรรมการได้ให้ความเห็นชอบการปรับโครงสร้างองค์กรตามความในมาตรา ๒๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยฯ แล้ว ดังนั้น การเสนอให้คณะกรรมการเป็นผู้ออกข้อบังคับตามมาตรา ๒๒ (๔) อีก จึงไม่น่าจะถูกต้อง ควรเป็นอำนาจของผู้ว่าการที่จะออกคำสั่งให้มีการวางรูปการจัดองค์กรของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้เองอันจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานยิ่งขึ้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า มาตรา ๒๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดให้การวางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และให้อำนาจคณะกรรมการออกข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานต่าง ๆ รวมทั้งการออกข้อบังคับกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่น ๆ ของพนักงานและลูกจ้าง หรือการออกข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน การเลื่อนเงินเดือนหรือค่าจ้าง ระเบียบวินัย การลงโทษ และการอุทธรณ์การลงโทษของพนักงานและลูกจ้าง ฯลฯ ด้วย ส่วนผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยนั้น มาตรา ๒๗^๒ และมาตรา ๒๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.

^๑ มาตรา ๒๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ ททท. อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) กำหนดนโยบายและอนุมัติแผนงานของ ททท. เพื่อพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

(๒) ออกข้อบังคับหรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามมาตรา ๘ และมาตรา ๙

(๓) ออกข้อบังคับว่าด้วยการประชุม และดำเนินการของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ

(๔) ออกข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานต่าง ๆ

(๕) ออกข้อบังคับกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่น ๆ ของพนักงานและลูกจ้าง

(๖) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน การเลื่อนเงินเดือนหรือค่าจ้าง ระเบียบวินัย การลงโทษ และการอุทธรณ์การลงโทษของพนักงานและลูกจ้าง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๒๗ ให้ผู้ว่าการเป็นผู้ดำเนินการของ ททท. ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของ ททท. และตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด และให้อำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างทุกตำแหน่ง

ผู้ว่าการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการดำเนินการของ ททท.

^๓ มาตรา ๒๘ ให้ผู้ว่าการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) วางรูปการจัดองค์กร โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

(๒) บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย พนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนให้พนักงานและลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด แต่ถ้าเป็นพนักงานหรือลูกจ้างชั้นที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ ผู้อำนวยการฝ่าย หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าขึ้นไป จะต้องได้รับ

๒๕๒๒ กำหนดให้เป็นผู้ดำเนินการของ ททท. ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของ ททท. และตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด รวมทั้งการวางรูปการจตุตถกรรม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการและการบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย พนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนให้พนักงานและลูกจ้าง ออกจากตำแหน่ง ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด ฯลฯ ด้วย จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การบริหารงานของ ททท. เป็นการบริหารงานโดยคณะกรรมการซึ่งจะเป็นผู้วางนโยบาย และออกข้อบังคับต่าง ๆ ส่วนผู้ว่าการจะเป็นผู้รับนโยบายและข้อบังคับที่กำหนดไว้ไปปฏิบัติให้เกิดผล ตัวอย่างเช่น ในการกำหนดตำแหน่งและการบรรจุแต่งตั้ง คณะกรรมการจะเป็นผู้ออกข้อบังคับกำหนดตำแหน่งและออกข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุแต่งตั้งอันเป็นการวางหลักเกณฑ์ทั่วไป ส่วนผู้ว่าการจะเป็นผู้ออกคำสั่งในการบรรจุแต่งตั้งตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว

ในกรณีของการวางรูปการจตุตถกรรมก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือ การวางรูปการจตุตถกรรมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน ไม่ว่าในด้านการจัดการ บุคลากร หรืองบประมาณ อันเป็นเรื่องที่สำคัญ การวางรูปการจตุตถกรรมจึงย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงการกำหนดในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานได้ เช่น การกำหนดตำแหน่งหรือการกำหนดสายการบังคับบัญชา เป็นต้น ดังนั้น การวางรูปการจตุตถกรรมซึ่งเป็นการวางกฎเกณฑ์ดังกล่าว ผู้ว่าการจึงจำเป็นต้องให้คณะกรรมการให้ความเห็นชอบก่อนตามมาตรา ๒๘ (๑)^๔ และต้องออกเป็นข้อบังคับของคณะกรรมการตามมาตรา ๒๒ (๔)^๕ ซึ่งในส่วนของผู้ว่าการก็จะนำกฎเกณฑ์ดังกล่าวไปออกระเบียบเพื่อกำหนดในรายละเอียดของการวางรูปการจตุตถกรรมต่อไปตามมาตรา ๒๘ (๓)^๖ โดยจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนดไว้ อันเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและของผู้ว่าการดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น และแนวทางดังกล่าวยังสอดคล้องกับการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ซึ่งจะกำหนดไว้ชัดเจนให้คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เป็นผู้มีอำนาจในการออกข้อบังคับการจัดแบ่งส่วนงาน^๗ นอกจากนี้ การวาง

ความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน

(๓) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ ททท. โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการกำหนดไว้

(๔) แต่งตั้งคณะบุคคลเป็นกรรมการเฉพาะกิจเพื่อปฏิบัติการใด ๆ อันจะเป็นประโยชน์แก่อุตสาหกรรมท่องเที่ยว

(๕) ดำเนินการอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๗ เช่น มาตรา ๑๘ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.

๒๕๑๑ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๘ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบาย และควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการของ กฟผ. อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

กฎเกณฑ์ในเรื่องนี้เป็นข้อบังคับที่ยังสอดคล้องกับลักษณะการบังคับใช้ ซึ่งจะต้องมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปให้ประชาชนและพนักงานรับทราบถึงการวางรูปการจัดองค์กรของ ททท. ในลักษณะของ “กฎ” ตามมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

โดยสรุปคณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๕) เห็นว่า ในการวางรูปการจัดองค์กรของ ททท. นั้น เมื่อคณะกรรมการได้ให้ความเห็นชอบตามที่ผู้ว่าการเสนอแล้วก็ต้องออกเป็นข้อบังคับของคณะกรรมการตามมาตรา ๒๒ (๔)^๕ แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๔

(๔) ออกระเบียบ หรือข้อบังคับการจัดแบ่งส่วนงานและวิธีปฏิบัติงาน

ฯลฯ

ฯลฯ”

หรือมาตรา ๑๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๘ ก็บัญญัติไว้ทำนองเดียวกันว่า

“มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ กกท. อำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ออกข้อบังคับว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานของ กกท. และออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานต่างๆ ของ กกท.

ฯลฯ

ฯลฯ”

“มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น