

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเรียกคืนค่าเบี้ยประชุมของคณะกรรมการครุสภา
และคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ

สำนักงานเลขาธิการครุสภาได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๕๑๐๖.๑/๖๒๕ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือ ที่ ตผ ๐๐๒๗/๐๔๗๘ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๑ แจ้งการตรวจสอบบัญชีของสำนักงานเลขาธิการครุสภา โดยมีข้อสังเกตว่าสำนักงานเลขาธิการครุสภาเบิกจ่ายค่าเบี้ยประชุมให้กับคณะกรรมการครุสภา คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานต่าง ๆ ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้เบิกได้ ซึ่งสำนักงานเลขาธิการครุสภาได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๕๑๐๑.๔/๓๓๗๕ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินชี้แจงกรณีการเบิกจ่ายค่าเบี้ยประชุมดังกล่าวว่าเป็นไปตามมติคณะกรรมการครุสภาและเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่ให้นำระเบียบครุสภา ว่าด้วยการคุ้มครองเงินและพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และเป็นการเบิกจ่ายตามอัตราเดียวกับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ อย่างไรก็ตาม สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือ ที่ ตผ ๐๐๒๗/๒๔๗๐ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานเลขาธิการครุสหายืนยันตามข้อสังเกตเดิมโดยให้เรียกคืนเงินค่าเบี้ยประชุมซึ่งเบิกจ่ายให้กับคณะกรรมการครุสภา คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานต่าง ๆ จำนวน ๕,๙๙๙,๐๕๐ บาท (ห้าล้านเก้าแสนเก้าหมื่นเก้าพันห้าสิบบาทถ้วน)

สำนักงานเลขาธิการครุสภาได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๕๑๐๖.๑/๘๘๘๔ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๑ ขอรื้อต่อกรมบัญชีกลาง โดยกรมบัญชีกลางมีความเห็นว่า การเบิกจ่ายเบี้ยประชุมให้แก่คณะกรรมการครุสภา คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานต่าง ๆ ตามมติคณะกรรมการครุสภา ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามระเบียบครุสภา ว่าด้วยการคุ้มครองเงินและพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นการอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยอนุโลม เป็นกรณีปัญหา ข้อกฎหมายว่า สำนักงานเลขาธิการครุสภามีอำนาจจ่ายเบี้ยประชุม โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้หรือไม่ มิใช่เป็นการวินิจฉัยการเบิกจ่ายเบี้ยประชุมตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลังแต่อย่างใด จึงเห็นควรรื้อเรื่องดังกล่าวไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อไป

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๕๔๗ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ต่อมาครุสภาได้จัดประชุมคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญเพื่อพิจารณาแผนยุทธศาสตร์ครุสภาและแนวทางการปฏิบัติงานในด้านงบประมาณ และมีมติมอบหมายให้สำนักงานเลขาธิการครุสภาหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การเบิกจ่ายเงินเบี้ยประชุมให้กับคณะกรรมการครุสภา คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ คณะอนุกรรมการและคณะทำงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นการดำเนินการก่อนระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นของกรรมการครุสภา กรรมการมาตรฐานวิชาชีพและอนุกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๘ บังคับใช้ จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้หรือไม่ และสำนักงานเลขาธิการครุสภาต้องดำเนินการเรียกเงินคืนหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาหรือของสำนักงานเลขาธิการครุสภา ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานเลขาธิการครุสภา) และผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนการประกาศใช้บังคับระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นของกรรมการครุสภา กรรมการมาตรฐานวิชาชีพและอนุกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๘ ตามมาตรา ๓๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ สำนักงานเลขาธิการครุสภาได้เบิกจ่ายค่าเบี้ยประชุมให้กับกรรมการครุสภา กรรมการมาตรฐานวิชาชีพ อนุกรรมการ และคณะทำงาน ในระหว่างวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๙ โดยอาศัยมติคณะกรรมการครุสภา ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ และการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๘ ซึ่งสำนักงานเลขาธิการครุสภาอ้างว่าเป็นการใช้อำนาจตามระเบียบครุสภา ว่าด้วยการคุ้มครองเงินและพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๖ ตามมาตรา ๙๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ โดยอนุโลม ซึ่งไม่ตรงกับมติของคณะกรรมการอำนวยการครุสภาเมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๑ และวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๕ ที่อนุมัติให้เบิกจ่ายค่าเบี้ยประชุมให้กับประธานกรรมการอำนวยการครุสภาเดือนละ ๔,๐๐๐ บาท กรรมการอำนวยการครุสภาเดือนละ ๓,๒๐๐ บาท และคณะอนุกรรมการ รวม ๑๒ คณะ ครั้งละไม่เกิน ๓๐๐ บาท สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงเรียกคืนเงินค่าเบี้ยประชุมซึ่งเบิกจ่ายเกินสิทธิให้กับกรรมการครุสภา กรรมการมาตรฐานวิชาชีพ อนุกรรมการ และคณะทำงาน เป็นจำนวนเงิน ๕,๙๙๙,๐๕๐ บาท (ห้าล้านเก้าแสนเก้าหมื่นเก้าพันห้าสิบบาทถ้วน)

^๑มาตรา ๓๒ ให้กรรมการครุสภา กรรมการมาตรฐานวิชาชีพ อนุกรรมการและคณะทำงาน ได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

^๒มาตรา ๙๐ ในระหว่างที่ยังมิได้ออกคำสั่ง ประกาศ หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำคำสั่ง ประกาศ หรือระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช ๒๔๘๘ ซึ่งไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) พิจารณาแล้ว มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง สำนักงานเลขาธิการคุรุสภาจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ นำระเบียบคุรุสภา ว่าด้วยการคุ้มครองเงินและพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๖ มาใช้บังคับในการอนุมัติเบิกจ่ายค่าเบี้ยประชุมให้กับกรรมการคุรุสภา กรรมการมาตรฐานวิชาชีพ อนุกรรมการ และคณะทำงานต่างๆ หลังจากวันที่พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ ใช้บังคับได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า โดยหลักการเมื่อมีการยกเลิกกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เดิม แล้วบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใช้บังคับใหม่ย่อมทำให้กฎหมายเดิม รวมทั้งกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทนั้นเป็นอันยกเลิกไปด้วย แต่เพื่อให้การดำเนินการที่ต้องมีการปฏิบัติตามกฎหมายลำดับรองเหล่านั้นสามารถดำเนินการไปได้อย่างต่อเนื่องไม่หยุดชะงัก จึงได้กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับให้นำกฎหมายลำดับรองซึ่งใช้อยู่เดิมมาใช้บังคับโดยอนุโลมได้ในช่วงยังมีได้มีการตรากฎหมายลำดับรองขึ้นตามกฎหมายใหม่ ในกรณีนี้พระราชบัญญัติครู พุทธศักราช ๒๕๔๘ ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ และมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติว่าในช่วงที่ยังมิได้ออกคำสั่ง ประกาศ หรือระเบียบตามกฎหมายใหม่ให้นำคำสั่ง ประกาศ หรือระเบียบที่มีอยู่ตามกฎหมายเดิมมาใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายใหม่

การที่สำนักงานเลขาธิการคุรุสภานำคำสั่ง ประกาศ หรือระเบียบตามพระราชบัญญัติครูฯ มาใช้บังคับกับการเบิกจ่ายค่าเบี้ยประชุมให้กับกรรมการคุรุสภา กรรมการมาตรฐานวิชาชีพ อนุกรรมการ และคณะทำงาน ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติมาตรา ๓๒^๔ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ ที่กำหนดให้กรรมการคุรุสภา กรรมการมาตรฐานวิชาชีพ อนุกรรมการ และคณะทำงานได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าการเบิกจ่ายค่าเบี้ยประชุมของกรรมการคุรุสภา กรรมการมาตรฐานวิชาชีพ อนุกรรมการ และคณะทำงาน ตามมติคณะกรรมการคุรุสภา ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๔ และการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๔ ซึ่งสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาอ้างว่าได้อาศัยอำนาจตามระเบียบคุรุสภา ว่าด้วยการคุ้มครองเงินและพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๖ นั้น แตกต่างไปจากบทบัญญัติมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ ดังนั้น การอนุมัติการเบิกจ่ายค่าเบี้ยประชุมของกรรมการคุรุสภาดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการที่ขัดหรือแย้งกับมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ และไม่สามารถนำมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ มาใช้บังคับโดยอนุโลมได้

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาระเบียบครุสภา ว่าด้วยการคุ้มครองเงินและพัสดุฯ แล้ว เห็นว่า ระเบียบดังกล่าวไม่ได้เป็นระเบียบที่ให้อำนาจในการเบิกจ่ายค่าเบี้ยประชุมกรรมการโดยตรง แต่เป็นระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเบิกจ่ายเงินเท่านั้น ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการครุสภาจึงไม่สามารถนำระเบียบดังกล่าวมาใช้เพื่อเบิกจ่ายค่าเบี้ยประชุมกรรมการครุสภา กรรมการมาตรฐานวิชาชีพ อนุกรรมการ และคณะทำงานได้

อนึ่ง เมื่อพิจารณาระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นของกรรมการครุสภา กรรมการมาตรฐานวิชาชีพและอนุกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้ว เห็นว่า ระเบียบดังกล่าวไม่ได้บัญญัติให้จ่ายค่าเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนย้อนหลังให้กับกรรมการครุสภา กรรมการมาตรฐานวิชาชีพ อนุกรรมการ และคณะทำงานไว้ ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการครุสภาจึงไม่สามารถนำระเบียบดังกล่าวมาใช้บังคับในการเบิกจ่ายค่าเบี้ยประชุมย้อนหลังในระหว่างนั้นได้ อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่ยังมิได้มีระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นของกรรมการครุสภา กรรมการมาตรฐานวิชาชีพและอนุกรรมการฯ ตามมาตรา ๓๒^๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ ใช้บังคับ การเบิกจ่ายค่าเบี้ยประชุมจึงนำมติของคณะกรรมการอำนวยการครุสภาที่กำหนดไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ มาใช้บังคับได้โดยอนุโลม

สำหรับการเบิกจ่ายค่าเบี้ยประชุมให้กับคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพจะอาศัยมติคณะกรรมการอำนวยการครุสภามาใช้บังคับในการเบิกจ่ายค่าเบี้ยประชุมให้กับคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพเป็นกรรมการซึ่งตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ จึงไม่สามารถนำมติคณะกรรมการอำนวยการครุสภามาใช้บังคับโดยอนุโลมได้

ประเด็นที่สอง สำนักงานเลขาธิการครุสภาจะต้องเรียกเงินคืนหรือไม่ นั้น เห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่สำนักงานเลขาธิการครุสภาต้องพิจารณา จึงไม่ใช่ปัญหาข้อกฎหมายที่จะพิจารณาให้ความเห็นได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๒

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น