

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง แนวทางปฏิบัติการเบิกจ่ายค่าตอบแทนของสมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหาร
และการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้มีหนังสือ ที่ นร ๕๓๐๑.๔/๔๗๓๗ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๙ วรรคสาม ได้บัญญัติให้อำนาจศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) กำหนดค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นสำหรับสมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวออกระเบียบขึ้น แต่เนื่องด้วยระเบียบดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ใหม่และยังไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ศอ.บต. จึงใคร่ขอหารือแนวทางปฏิบัติการเบิกจ่ายค่าตอบแทนของสมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้กรณีต่าง ๆ ดังนี้

๑. สมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ได้รับค่าตอบแทนการประชุมแบบเหมาจ่ายเป็นรายเดือน แต่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการ/คณะทำงานประจำสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในด้านต่าง ๆ ด้วยจะสามารถรับค่าตอบแทนเบี้ยประชุมเป็นรายครั้งได้อีกหรือไม่

๒. สมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ยื่นหนังสือลาประชุมประจำเดือน จะมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนการประชุมแบบเหมาจ่ายเป็นรายเดือนในเดือนนั้นหรือไม่

๓. กรณีสมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ลาการประชุมประจำเดือนและในเดือนนั้นสมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เข้าประชุมคณะกรรมการ/คณะทำงานประจำสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในด้านต่าง ๆ จะสามารถเบิกค่าตอบแทนเบี้ยประชุมแบบเหมาจ่ายรายเดือนได้อีกหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) โดยมีผู้แทนของ ศอ.บต. เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ประเด็นเรื่องค่าตอบแทนการประชุมของสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ และคณะกรรมการ/คณะทำงานประจำสภาที่ปรึกษาฯ ในด้านต่าง ๆ นั้น เลขาธิการ ศอ.บต. ได้เคยวินิจฉัย

ประเด็นปัญหาข้างต้นแล้ว เห็นว่า การจะได้รับคำตอบแทนการประชุมแบบเหมาจ่ายรายเดือนนั้น สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ จะต้องเข้าร่วมประชุมทุกครั้ง แต่สำหรับคำตอบแทนการประชุมของ คณะกรรมการ/คณะทำงานประจำสภาที่ปรึกษาฯ ในด้านต่าง ๆ นั้น ไม่สามารถจ่ายคำตอบแทน การประชุมให้ได้ เนื่องจากในระเบียบไม่ได้กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ มีความเห็นแตกต่างจากความเห็นของ เลขาธิการฯ จึงได้หารือประเด็นปัญหาดังกล่าวไปยังกรมบัญชีกลางเพื่อความชัดเจนอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งกรมบัญชีกลางมีความเห็นสรุปความได้ว่า^๑ พระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดว่า พระราชกฤษฎีกานี้ไม่ใช้บังคับแก่กรรมการ อนุกรรมการ ที่ปรึกษาคณะกรรมการ เลขาธิการ และ ผู้ช่วยเลขาธิการซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือโดยประกาศพระบรมราชโองการ และบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือประกาศพระบรมราชโองการนั้นกำหนดเบี้ยประชุมหรือผลประโยชน์ตอบแทนของบุคคลดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งกรณีนี้ระเบียบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดน ภาคใต้ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือกเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหาร และการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และคำตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่น พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้กำหนด คำตอบแทนการประชุมของสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ไว้เป็นการเฉพาะแล้วจึงไม่สามารถนำ พระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการฯ มาใช้บังคับกับการจ่ายคำตอบแทนสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ และคณะกรรมการ/คณะทำงานประจำสภาที่ปรึกษาฯ ด้านต่าง ๆ ได้ ซึ่งเลขาธิการฯ ได้แจ้งความเห็น ของกรมบัญชีกลางดังกล่าวให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ทราบแล้ว แต่ประเด็นปัญหายังไม่เป็นที่ยุติ เลขาธิการฯ จึงขอหารือประเด็นปัญหาดังกล่าวมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อหาข้อยุติ ต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาแล้ว เห็นสมควรกล่าวไว้เป็นเบื้องต้นว่า โดยที่มาตรา ๑๙ วรรคสาม^๒ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดว่าคำตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นของสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ คอ.บต. กำหนด โดยความเห็นชอบของ กพต. ซึ่งได้มีการออกระเบียบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดน ภาคใต้ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือกเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหาร และการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้และคำตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่น พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยในข้อ ๔^๓ ของระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้เลขาธิการ คอ.บต. มีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหาตามระเบียบ ดังกล่าว ซึ่งเมื่อเลขาธิการฯ ได้วินิจฉัยแล้วก็สมควรเป็นที่ยุติ และไม่มีเหตุที่คณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑หนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๔/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๔ ซึ่งกรมบัญชีกลางมีถึงเลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

^๒มาตรา ๑๙ ให้มีสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย สมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสี่สิบเก้าคน ดังต่อไปนี้

๑.ลา

๒.ลา

หลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือกเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกตามวรรคหนึ่ง คำตอบแทน และค่าใช้จ่ายอื่น ให้เป็นไปตามระเบียบที่ คอ.บต. กำหนดโดยความเห็นชอบของ กพต. ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ ในการได้มาซึ่งสมาชิกให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของหญิงและชายประกอบด้วย

๑.ลา

๒.ลา

^๓ข้อ ๔ ให้เลขาธิการรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจตีความ วินิจฉัยปัญหา กำหนด หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้

จะต้องวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวอีก แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่เลขาธิการฯ ซึ่งมีอำนาจดังกล่าวยังมีความสงสัยในคำวินิจฉัยและประสงค์จะวางแนวทางในการปฏิบัติต่อไป คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นควรให้ความร่วมมือเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการของ ศอ.บต. ต่อไป

สำหรับปัญหาที่ขอให้วินิจฉัยนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า พระราชกฤษฎีกาเบี่ยงประชุมกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นบทบัญญัติที่ใช้สำหรับองค์กรที่ได้รับการแต่งตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการเท่านั้น แต่สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ มิใช่เป็นคณะกรรมการในความหมายของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว หากแต่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเป็น “สภา” ทำนองเดียวกับสภาพัฒนาการเมืองหรือสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมาใช้บังคับได้ นอกจากนั้น มาตรา ๑๙ วรรคสาม^๕ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดว่าค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นของสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ศอ.บต. กำหนด โดยความเห็นชอบของ กพต. ประกอบกับมาตรา ๔^๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังกำหนดไม่ให้ใช้บังคับกับกรรมการฯ ที่ได้รับแต่งตั้งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีการกำหนดเบี่ยงประชุมหรือผลประโยชน์ตอบแทนไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ดังนั้น ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดก็ไม่อาจนำพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมาใช้บังคับกับกรณีของสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ได้ การเบิกจ่ายเบี่ยงประชุมของสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ จึงต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในระเบียบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือกเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้และค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่น พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งไม่ปรากฏว่าในระเบียบดังกล่าวได้กำหนดค่าตอบแทนหรือเบี่ยงประชุมสำหรับคณะกรรมการหรือคณะทำงานประจำที่สภาที่ปรึกษาฯ แต่งตั้งขึ้น กรรมการหรือคณะทำงานจึงไม่อาจเบิกจ่ายเบี่ยงประชุมได้ หาก ศอ.บต. ประสงค์จะให้ค่าตอบแทนในลักษณะเบี่ยงประชุมแก่กรรมการหรือคณะทำงานดังกล่าวก็สมควรแก้ไขระเบียบเสียใหม่ โดยกำหนดให้ชัดเจนว่าจะให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ที่เป็นกรรมการหรือคณะทำงานมีสิทธิเบิกเบี่ยงประชุมได้ด้วยหรือไม่

ประเด็นที่สอง เห็นว่า ข้อ ๕๙ วรรคสอง^๖ ของระเบียบฯ ได้กำหนดไว้ชัดเจนแล้วว่า ในกรณีที่สมาชิกสภาที่ปรึกษาผู้ใดไม่เคยเข้าประชุมในการประชุมทุกครั้งของเดือน ให้งดจ่าย

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๖มาตรา ๔ พระราชกฤษฎีกานี้มิใช่บังคับแก่กรรมการ อนุกรรมการ ที่ปรึกษาคณะกรรมการเลขาธิการ และผู้ช่วยเลขาธิการ ซึ่งได้รับแต่งตั้งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือโดยประกาศพระบรมราชโองการ และบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือประกาศพระบรมราชโองการนั้นกำหนดเบี่ยงประชุมหรือผลประโยชน์ตอบแทนของบุคคลดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ

^๖ข้อ ๕๙ ประธานและสมาชิกสภาที่ปรึกษาที่ได้รับค่าตอบแทนสำหรับการประชุมแบบเหมาจ่ายเป็นรายเดือน ดังนี้

(๑) ประธานสภา เดือนละ ๑๐,๐๐๐ บาท

(๒) รองประธานสภาและเลขานุการสภาที่ปรึกษา เดือนละ ๙,๐๐๐ บาท

(๓) สมาชิกสภาที่ปรึกษา เดือนละ ๘,๐๐๐ บาท

ในกรณีที่เดือนใดไม่มีการประชุม หรือมีการประชุมแต่ประธานสภา รองประธานสภา เลขานุการสภาที่ปรึกษา หรือสมาชิกสภาที่ปรึกษาผู้ใดไม่เคยเข้าประชุมในการประชุมทุกครั้งของเดือนนั้น ให้งดจ่ายค่าตอบแทน

คำตอบแทน ดังนั้น สมาชิกที่ไม่ได้มาประชุมไม่ว่าด้วยเหตุใด และได้ยื่นใบลาหรือไม่ ก็ไม่มีสิทธิ
ได้เบี้ยประชุมเหมาจ่ายนั้น ส่วนคำตอบแทนหรือเบี้ยประชุมในการประชุมคณะกรรมการ
หรือคณะทำงานย่อมเป็นไปตามที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วในประเด็นที่หนึ่ง

ประเด็นที่สาม เห็นว่า เมื่อได้ตอบในประเด็นที่หนึ่งแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณา
ประเด็นที่สามอีก

(นายอัชพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๕๔