

บันทึก

เรื่อง การบรรจุข้าราชการเข้าชั้น อันดับ และขึ้นเงินเดือนตามพระราชบัญญัติ
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้มีหนังสือที่ ๓๗๕/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๐๑ พร้อมกับหนังสือของสำนักงาน ก.พ.ที่ สร.๑๔๔๔/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๐๑ ความว่า ด้วยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ขอให้ ก.พ.พิจารณาดำเนินการให้ข้าราชการบางท่านในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้รับการบรรจุเข้าชั้น อันดับ และขึ้นเงินเดือนตาม บพัญญูมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่ง ก.พ.ได้ลงมติมอบให้คณะอนุกรรมการที่ ก.พ.ตั้งขึ้นตามความในมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ จำนวน ๙ นาย พิจารณาเรื่องนี้ร่วมกับ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และกระทรวงการคลังต่อไป

คณะอนุกรรมการของ ก.พ. ผู้แทนมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์(หลวงจำรูญเนติ ศาสตร์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (นายสาคร กรุณานนท์ รองอธิบดีกรมบัญชีกลาง และนายพิศพล เตชาตวงศ์ ผู้อำนวยการกองเงินเดือน กรมบัญชีกลาง) ได้ร่วมกันพิจารณารายละเอียดในการที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ขอบรรจุ ข้าราชการเข้าชั้น อันดับ และขึ้นเงินเดือนเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ศกนี้แล้ว ซึ่งที่ประชุมเห็น ว่า ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่บัญญัติ ไว้ว่า

“ผู้ใดได้เป็นข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ได้รับการบรรจุเข้าชั้น อันดับ และขึ้นเงินเดือนตามที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก.พ. และกระทรวงการคลังจะตกลง กันและให้ถือว่าการดำรงตำแหน่งในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นการดำรงตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน” เป็นปัญหาที่ยังสงสัยในข้อ กฎหมายอยู่ โดยคณะอนุกรรมการของ ก.พ. และผู้แทนกระทรวงการคลังเห็นว่า ในการที่จะบรรจุ ข้าราชการเข้าชั้น อันดับ และขึ้นเงินเดือนตามที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก.พ.และ กระทรวงการคลังจะตกลงกันนั้นน่าจะหมายความว่า ๒ นัย คือ

(๑) การบรรจุเข้าชั้น อันดับ และขึ้นเงินเดือนใดนั้น ต้องแล้วแต่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก.พ. และกระทรวงการคลังจะตกลงกันตามความเหมาะสม ซึ่ง อาจจะบรรจุในชั้น อันดับ และขึ้นเงินเดือนเท่าเงินเดือนที่ได้รับอยู่เดิมเช่นเดียวกับก่อนที่จะได้รับ การบรรจุเข้าชั้น อันดับ และขึ้นเงินเดือนก็ได้ ยกตัวอย่าง เช่น ได้รับเงินเดือนอยู่เดิม ๔๒๐ บาท ก็อาจบรรจุเป็นชั้นเอก อันดับ ๑ ชั้น ๔๒๐ บาท หรือ

(๒) ถ้ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก.พ. และกระทรวงการคลังได้พิจารณาเห็นว่า รายใดไม่ควรจะได้รับการบรรจุในชั้น อันดับ และชั้นเงินเดือนเท่าเดิมก็อาจบรรจุเข้าในชั้น อันดับ และชั้นเงินเดือนที่เห็นสมควร ยกตัวอย่าง เช่น ได้รับเงินเดือนอยู่เดิม ๔๒๐ บาท แต่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก.พ. และกระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้นั้นควรได้รับการ บรรจุเป็นชั้นโท อันดับ ๓ ชั้น ๒๘๐ บาท ส่วนเงินเดือนที่ขาดอีก ๑๔๐ บาท กระทรวงการคลังจะ ได้จ่ายจากเงินงบประมาณประเภทค่าใช้สอยเหตุผลตามที่กล่าวในข้อ ๒ นี้ก็โดยที่ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๙ ก็ได้แสดงเหตุผลและ เจตนาตามที่อนุกรรมการและผู้แทนกระทรวงการคลังมีความเข้าใจ ดังปรากฏตามรายงานการ ประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่..) พ.ศ. ครั้งที่ ๑/๒๔๙๙ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๔๙๙ ที่ส่งมานี้

ส่วนผู้แทนมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เห็นว่าในการที่จะบรรจุข้าราชการเข้าชั้น อันดับ และชั้นเงินเดือนตามที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก.พ. และกระทรวงการคลังจะได้ตกลง กันนั้นน่าจะหมายความว่า จะต้องบรรจุผู้นั้นในชั้น อันดับ และชั้นเงินเดือนเท่าที่ได้รับอยู่เดิม ยกตัวอย่าง เช่น ได้รับเงินเดือนอยู่เดิมน่าจะพิจารณาเพียงว่าเงินเดือนที่ได้รับซึ่งเป็นอัตราค่า เบี้ยระหว่างชั้นต่าง ๆ นั้น ควรจะกำหนดเป็นชั้นใด ๑๖๐ บาทควรจะบรรจุเป็นชั้นตรี อันดับ ๒ ชั้น ๑๖๐ บาท หรือชั้นโทอันดับ ๑ ชั้น ๑๖๐ บาท โดยนัยเดียวกันก็หมายความว่า การพิจารณาถึง อัตราเงินเดือนของผู้ที่ได้รับ ๓๕๐ บาท และ ๖๕๐ บาทตามลำดับ ว่าจะควรบรรจุเป็นชั้นโทหรือ ชั้นเอกและชั้นเอกหรือชั้นพิเศษตามลำดับ ดังนี้ เป็นต้น และได้ชี้แจงว่าตามความเห็นของ คณะอนุกรรมการและผู้แทนกระทรวงการคลังตามนัยที่กล่าวในข้อ ๒ ที่ว่ากระทรวงการคลังจะได้ จ่ายเงินงบประมาณประเภทค่าใช้สอยเพิ่มให้เพื่อให้ได้รับเท่ากับเงินเดือนเดิมนั้น เมื่อได้ดูจากตัว บทกฎหมายแล้ว เห็นว่ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก.พ. และกระทรวงการคลังน่าจะไม่มีอำนาจที่ จะตกลงกันตามนัยดังกล่าวในข้อ ๒ ได้ และจะให้ความมั่นใจได้อย่างไรว่ากระทรวงการคลังจะตั้ง งบประมาณประเภทค่าใช้สอยเพิ่มให้ได้ตลอดไป เพราะกฎหมายมิได้ระบุให้อำนาจแก่ กระทรวงการคลังเช่นนั้น ข้อสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ถ้ากำหนดอัตราเงินเดือนเป็น ๒ ส่วนตาม ตัวอย่างที่กล่าวในข้อ ๒ ข้างต้นนั้น จะได้รับตัวเงินเดือน ๒๘๐ บาท อีก ๑๔๐ บาท รับจากเงิน งบประมาณประเภทค่าใช้สอย การคำนวณบำเหน็จบำนาญก็ต้องคำนวณจากตัวเงินเดือน ๒๘๐ บาท จะคำนวณจากเงินที่เคยได้รับ ๔๒๐ บาทหาได้ไม่ ซึ่งจะเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิที่ควร จะได้อยู่มาก

โดยที่เรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมาย ที่ประชุมจึงได้ลงมติให้คณะกรรมการ กฤษฎีกาพิจารณาตีความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๙ เพื่อถือเป็นแนวปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหา ข้างต้นนั้นแล้ว มีความเห็นแยกออกเป็น ๒ ฝ่าย ดังต่อไปนี้

กรรมการฝ่ายข้างมาก

กรรมการฝ่ายข้างมากให้พึงระลึกว่า มาตรา ๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ นั้น ได้บัญญัติความอันเป็นสาระสำคัญไว้ว่า การดำรงตำแหน่งในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นการดำรงตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ทั้งนี้ ย่อมเป็นการรับรองฐานะของพนักงานธรรมศาสตร์ซึ่งเป็นสภาพมาเป็นข้าราชการ ว่าตำแหน่งที่บุคคลเหล่านั้นดำรงอยู่เป็นตำแหน่งราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีผลเท่ากับเป็นการรับรองว่าบุคคลเหล่านั้นมีสิทธิได้รับเงินเดือนตามอัตราที่เขาได้รับอยู่ตามนัยมาตรา ๒๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งบัญญัติแสดงว่าตำแหน่งกับอัตราเงินเดือนเป็นสิ่งที่ควบคู่กันไป นอกจากนั้นยังมีข้อที่จะต้องระลึกด้วยว่าพนักงานมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ซึ่งเปลี่ยนสภาพมาเป็นข้าราชการนั้นได้มีเงินเดือนประจำตำแหน่งเป็นอัตราที่กำหนดไว้แน่นอนตามความที่เป็นจริงอีกสถานหนึ่งด้วย

ด้วยนัยแห่งกฎหมายและความเป็นจริงที่กล่าวมา กรรมการฝ่ายข้างมากจึงเห็นว่าข้อที่จะต้องอาศัยความตกลงระหว่างมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก.พ. และกระทรวงการคลัง ตามที่มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติไว้นั้น ก็คือตกลงกันปรับให้พนักงานเหล่านั้นซึ่งกลายมาเป็นข้าราชการให้เข้าชั้น อันดับ และขึ้นเงินเดือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนตามอัตราเงินเดือนที่เขาเหล่านั้นได้รับอยู่เท่านั้น หาใช้ตกลงกันปรับอัตราเงินเดือนแต่อย่างใดไม่

ด้วยเหตุนี้ กรรมการฝ่ายข้างมากจึงมีความเห็นพ้องด้วยผู้แทนมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กล่าวคือ การตกลงกันนั้นจะตกลงกันได้ก็เฉพาะการปรับเข้าชั้น อันดับ และขึ้นเงินเดือนที่พนักงานธรรมศาสตร์ซึ่งเปลี่ยนมาเป็นข้าราชการได้รับอยู่แล้วเท่านั้น ไม่อาจตกลงกันปรับเงินเดือนให้สูงขึ้นหรือต่ำลงกว่าอัตราเดิมที่ได้รับอยู่แล้วนั้นได้ เว้นแต่เงินเดือนที่ได้รับอยู่จะสูงเกินกว่าจำนวนสูงสุดที่อาจได้รับในฐานะที่เป็นข้าราชการพลเรือนเท่านั้น ข้ออ้างที่ว่าอาจทำได้ด้วยวิธีกำหนดอัตราเงินเดือนให้ต่ำลง ส่วนที่ต่ำลงเท่าใดก็ให้จ่ายเป็นค่าใช้สอยแทนนั้น กรรมการฝ่ายข้างมากเห็นว่า เมื่อมาตรา ๗ มิได้บัญญัติไว้โดยแจ้งชัดให้ทำเช่นนั้นได้ จึงไม่อาจตีความหมายไปในทางนั้น เพราะการกระทำเช่นนั้นนอกจากจะไม่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนและมีขอบด้วยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้ว ยังเป็นการตีความในกฎหมายให้เป็นการตัดสิทธิหรือเสียผลแก่ข้าราชการอีกด้วย

กรรมการฝ่ายข้างน้อย

^๑ มาตรา ๗ ผู้ใดได้เป็นข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ให้ได้รับการบรรจุเข้าชั้น อันดับ และขึ้นเงินเดือนตามที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก.พ. และกระทรวงการคลังจะได้ตกลงกัน และให้ถือว่าการดำรงตำแหน่งในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นการดำรงตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

^๒ มาตรา ๒๔ ภายใต้อำนาจแห่งมาตรา ๖๕ ตำแหน่งใดควรจะได้รับเงินเดือนในชั้นใน อันดับใด ให้ ก.พ.เป็นผู้กำหนด เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนชั้นพิเศษ ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนด ในการกำหนดนี้ให้คำนึงถึงปริมาณและคุณภาพของงานในตำแหน่งนั้น

กรรมการฝ่ายข้างน้อยมีความเห็นเช่นเดียวกับคณะกรรมการของ ก.พ. และผู้แทนกระทรวงการคลัง เพราะมาตรา ๗ มีความชัดเจนเช่นนั้นและมีเหตุผลประกอบดังต่อไปนี้

(๑) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้บัญญัติถึงการเป็นข้าราชการพลเรือนของศาสตราจารย์ประจำ อาจารย์ประจำอาจารย์ช่วย และพนักงานของมหาวิทยาลัยไว้ต่างหากจากการบัญญัติถึงเรื่องเงินเดือนที่จะได้รับโดยแบ่งเป็นสองตอน คือ การให้เป็นข้าราชการพลเรือน ตอนหนึ่งและการกำหนดอัตราเงินเดือนอีกตอนหนึ่ง หากได้เป็นสิ่งที่ควบคู่กันดังความเห็นกรรมการฝ่ายข้างมากไม่ เพราะถ้าจะให้เป็นอย่างนั้นก็ไม่ต้องมีบทมาตรว่าด้วยอัตราเงินเดือนเป็นมาตราต่างหาก ดังจะชี้ให้เห็นโดยละเอียดต่อไปนี้

มาตรา ๕ และมาตรา ๖ บัญญัติถึงผู้ที่จะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการพลเรือนวิสามัญ

มาตรา ๗ บัญญัติถึงอัตราเงินเดือนโดยให้ได้รับการบรรจุเข้าชั้น อันดับและชั้นเงินเดือนตามที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก.พ. และกระทรวงการคลังจะได้ตกลงกัน เมื่อกฎหมายได้บัญญัติให้มีการตกลงกัน โดยทั่ว ๆ ไปย่อมจะต้องหมายความว่า กฎหมายได้ให้อำนาจผู้มีหน้าที่ที่จะทำความตกลงใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับเรื่องที่จะตกลงกันได้ตามแต่จะเห็นสมควร โดยไม่ต้องผูกมัดกับสภาพเดิมของเรื่องนั้น ๆ การที่ให้ทำความตกลงกันในเรื่องชั้น อันดับ และชั้นเงินเดือนย่อมหมายความว่าให้ใช้ดุลพินิจตกลงกันว่าจะกำหนดชั้น อันดับ และชั้นเงินเดือนแค่ไหน เพียงใด ซึ่งอาจลดน้อยกว่าเงินเดือนเดิมหรือจะเพิ่มให้มากกว่าเงินเดือนเดิมก็ได้

(๒) ข้อเท็จจริงปรากฏว่าการแต่งตั้งพนักงานของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ให้ดำรงตำแหน่งและอัตราเงินเดือนแต่เดิมนั้นมีวิธีการเป็นพิเศษแตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือนทั่ว ๆ ไป กล่าวคือ ไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉะนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องให้มหาวิทยาลัย ก.พ. และกระทรวงการคลังตกลงกัน ดังปรากฏชัดตามรายงานการประชุมของคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ให้ผู้ทำงานในธรรมศาสตร์มีสิทธิตามกฎหมายฉบับใหม่นี้ และให้ได้รับเงินเดือนเต็มตามจำนวนเดิมที่ได้รับอยู่ และวิธีการ ขึ้น เงินเดือน อันดับ นั้นจะได้ให้ทาง ก.พ.และกระทรวงการคลังและธรรมศาสตร์ตกลงกันอีกทีหนึ่ง ส่วนเงินเดือนของพนักงานที่ไม่ไปถึงก็จะได้ตั้งในงบประมาณค่าใช้สอยให้ทุกอย่างจนเต็มจำนวนเดิมที่ได้รับอยู่ และปีใดเงินเดือนขึ้นเท่าใดก็ลดเงินค่าใช้สอยไปในตัวจนกว่าจะเต็มเงินเดือนที่รับอยู่เดิมนั้น

ถ้าตีความไปอย่างอื่น การตกลงกันจะไร้ความหมาย ถ้าหากว่าการตกลงกันนั้นให้ทำเพียงยอมรับสภาพเดิมของชั้นเงินเดือนโดยผู้มีหน้าที่ทำความตกลงไม่อาจใช้ดุลพินิจพิจารณาชั้น อันดับ และชั้นเงินเดือนใหม่ได้

(๓) สำหรับ ข้ออ้างที่ว่า จะเป็นการเสียสิทธิแก่ข้าราชการในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถ้าหากจะให้มีการตกลงปรับเงินเดือนให้ต่ำกว่าอัตราเดิมที่ได้รับอยู่แล้วนั้นหาเป็นจริงเช่นนั้นไม่ เพราะก่อนที่จะได้มีการกฎหมายยกฐานะให้เป็นข้าราชการพลเรือนข้าราชการเหล่านั้นยังไม่มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือน หรือมีสิทธิอะไรในฐานะข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ ให้สิทธิเป็นข้าราชการ แต่ให้

กำหนดชั้น อันดับ และชั้นเงินเดือนกันใหม่เท่านั้น นอกจากนี้ยังได้ให้สิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ อีกด้วย

(๔) ในด้านความเป็นธรรม จะต้องคำนึงถึงข้าราชการทั่ว ๆ ไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการในมหาวิทยาลัยอื่นอีกสี่มหาวิทยาลัยด้วย ซึ่งจะเป็นระยะเวลานานสำหรับข้าราชการเหล่านั้นที่จะได้รับเงินเดือนในอัตราที่ข้าราชการในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้รับอยู่

(ลงชื่อ) เสกล บุญยัษฐิติ

(นายเสกล บุญยัษฐิติ)

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ลงชื่อแทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๐๑