

บันทึก

เรื่อง ปัญหาการจ่ายเงินค่าตอบแทนแก่ผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการ
องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐาน
สำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘)

กระทรวงคมนาคม ได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ คค ๐๒๐๓/๑๔๐๐ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงคมนาคมได้รับรายงานจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยว่า คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้พลตรี ประทีป ชัยปาณี เจ้ากรมการทหารสื่อสารกองทัพบก ซึ่งเป็นกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ทำหน้าที่เป็นผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ตั้งแต่วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๖๗ โดยอนุมัติให้จ่ายเงินค่าตอบแทนแก่ผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นรายเดือน ในอัตราเดือนละ ๓๒,๙๖๐ บาท แต่เนื่องจากได้มีมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ ว่า กรณีข้าราชการหรือลูกจ้างประจำของส่วนราชการผู้ใดเป็นพนักงานในรัฐวิสาหกิจ และได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากส่วนราชการเจ้าสังกัดอยู่แล้ว ให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากรัฐวิสาหกิจได้อีกไม่เกินครึ่งอัตราเงินเดือนที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งหน้าที่ในรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้น และพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้นิยามคำว่า “พนักงาน”^๑ และกำหนดคุณสมบัติมาตรฐานของพนักงานรัฐวิสาหกิจไว้ด้วย^๒ จึงมีปัญหาว่า

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“พนักงาน”

“ลูกจ้าง”

“พนักงาน” หมายความว่า พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ และให้หมายความรวมถึงผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ และให้รวมตลอดถึงที่ปรึกษาคณะกรรมการ ที่ปรึกษา รัฐวิสาหกิจ เลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน แต่เรียกชื่ออย่างอื่นในรัฐวิสาหกิจด้วย

มาตรา ๕ พนักงานของรัฐวิสาหกิจ นอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้คือ

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์

(๓) สามารถทำงานให้แก่รัฐวิสาหกิจนั้นได้เต็มเวลา

(๔) ไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย

(๕) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๖) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำรวมทั้งข้าราชการการเมือง ลูกจ้าง

๑. มติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยปริยายแล้วหรือไม่

๒. การจ่ายเงินค่าตอบแทนแก่ผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย จะจ่ายให้เต็มตามที่คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยอนุมัติไว้แล้วได้หรือไม่ เพียงใด

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเห็นว่าปัญหานี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายสมควรหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป กระทรวงคมนาคมจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาดังกล่าวนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาของกระทรวงคมนาคมและบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมและองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย) ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

๑. ข้อหาหรือของกระทรวงคมนาคมที่ว่า พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ยกเลิกมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยปริยายแล้วหรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๙^๓ (๖) แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ กำหนดว่า “พนักงาน”^๔ ของรัฐวิสาหกิจจะต้อง “ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำรวมทั้งข้าราชการการเมือง ลูกจ้างของกระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองซึ่งมีฐานะเทียบเท่าพนักงานส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือสภากรุงเทพมหานครและผู้บริหารท้องถิ่น” ฉะนั้น นับตั้งแต่พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับเป็นต้นมา การแต่งตั้งข้าราชการหรือลูกจ้างประจำของส่วนราชการไปดำรงตำแหน่งพนักงานรัฐวิสาหกิจจึงกระทำมิได้เพราะต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมาย ดังนั้นมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๐๗ เกี่ยวกับการกำหนดเงินเดือนหรือค่าจ้างของข้าราชการและลูกจ้างประจำของส่วนราชการที่ไปเป็นพนักงานของรัฐวิสาหกิจว่า จะได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างสำหรับตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจมากน้อย

ของกระทรวงทบวงกรมหรือทบวงการเมืองอื่นซึ่งมีฐานะเทียบเท่า พนักงานส่วนท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือสภากรุงเทพมหานครและผู้บริหารท้องถิ่น

(๗) ไม่เป็นกรรมการพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

ความใน (๑) มิให้ใช้บังคับแก่พนักงานชาวต่างประเทศซึ่งรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องจ้างตามลักษณะงานของรัฐวิสาหกิจนั้น

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

เพียงใด จึงไม่มีที่ใช้โดยปริยาย

๒. สำหรับปัญหาข้อสองที่หารือว่า การจ่ายเงินค่าตอบแทนแก่ผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย จะจ่ายให้เต็มตามอัตราที่คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยอนุมัติไว้แล้วได้หรือไม่ เพียงใดนั้น เห็นว่ามาตรา ๓๒^๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยแต่งตั้งผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและมีอำนาจกำหนดเงินเดือนของผู้ผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยด้วย แต่พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการแต่งตั้งผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยไว้คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๑ (๒)^๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ออกข้อบังคับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่และการรักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ขึ้นไว้ ซึ่งตามข้อ ๔ วรรคหนึ่งของข้อบังคับฉบับนี้มีความว่า “ในกรณีที่ตำแหน่งผู้อำนวยการว่างลงและยังมิได้แต่งตั้งผู้อำนวยการคนใหม่ หรือมีตำแหน่งผู้อำนวยการแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยแต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดรักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการได้” และเมื่อคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้ใช้อำนาจแต่งตั้งพลตรี ประทีป ชัยปาณี เจ้ากรมการทหารสื่อสาร กองทัพบก เป็นผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยตามข้อบังคับดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยย่อมมีอำนาจกำหนดค่าตอบแทนให้แก่ผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้ เมื่อคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้กำหนดค่าตอบแทนให้แก่ผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นประการใด การจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ย่อมต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่ง

มาตรา ๓๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้อำนวยการด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และให้อยู่ในตำแหน่งได้โดยไม่มีกำหนดเวลา แต่ในกรณีที่บกพร่องต่อหน้าที่หรือหย่อนสมรรถภาพ หรือมีเหตุผลอันสมควรอื่น คณะกรรมการจะให้ออกจากตำแหน่งด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก็ได้

ผู้อำนวยการจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้และความชัดเจนเกี่ยวกับการโทรศัพท์และการโทรคมนาคม และให้เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

ให้ผู้อำนวยการได้รับเงินเดือนตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๑ ภายใต้บังคับมาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๐ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่วางนโยบาย และควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการขององค์การโทรศัพท์ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

๑ล

๑ล๑

(๒) วางระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานต่าง ๆ

๑ล๑

๑ล๑

ประเทศไทยกำหนด

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตที่สมควรจะกล่าวในที่นี้ว่า ถึงแม้ผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยโดยนิตินัยจะมีใช้ผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยที่ได้รับแต่งตั้งตามมาตรา ๓๒^๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๗ และไม่มีฐานะเป็นพนักงานของรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๔^๔ และมาตรา ๙^๕ แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็จริง แต่โดยเจตนารมณ์ในการแต่งตั้งผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยพึงกระทำก็แต่เฉพาะในกรณีจำเป็นและเป็นการชั่วคราวเท่านั้น ถ้าหากการแต่งตั้งข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ให้ไปทำหน้าที่ผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยอีกตำแหน่งหนึ่งนั้น มีระยะเวลานานเกินไป ก็อาจเป็นช่องทางให้มีเสียงครหาว่า คณะกรรมการขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยไม่เคารพและปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจดังกล่าวข้างต้นซึ่งกำหนดว่า พนักงานของรัฐวิสาหกิจนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙ โดยเฉพาะในมาตรา ๙ (๖) กำหนดว่า พนักงานของรัฐวิสาหกิจจะต้องไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(ลงชื่อ) ออมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๒๘

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕)

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)