

บันทึก

เรื่อง การได้รับเงินและหลักเกณฑ์การจ่ายเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน
(กรณีนางมัลลิกา คุณวัฒน์ ข้าราชการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม)

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ รส.๐๒๐๔/๔๙๐ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสรุปความได้ว่า นางมัลลิกา คุณวัฒน์ เดิมดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคม (เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๙) ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งในตำแหน่งดังกล่าว ต่อมาปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้มีคำสั่งให้นางมัลลิกา รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาวิชาการแรงงาน (นักวิชาการแรงงาน ๑๐)^๑ ตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๗ ซึ่งตำแหน่งนักวิชาการแรงงาน ๑๐ เป็นตำแหน่งที่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งเช่นเดียวกัน พร้อมกันนั้นปลัดกระทรวงฯ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้นายไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๘ รักษาการแทนผู้อำนวยการสำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคม^๒

ต่อมาเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ กองคลังได้มีบันทึกถึงนางมัลลิกา ให้ส่งเงินประจำตำแหน่งในช่วงเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๗ ถึงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๘ คืบ^๓ เนื่องจากช่วงเวลานั้นนางมัลลิกา มิได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่หลักในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคมด้วย ซึ่งนางมัลลิกา ปฏิเสธการส่งคืนเงินดังกล่าว โดยอ้างว่าแม้ตนเองจะได้รับคำสั่งให้รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาวิชาการแรงงานตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๗ ก็ตาม ตนเองยังคงปฏิบัติหน้าที่หลักและได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคมโดยพฤตินัยเช่นเดิมทั้งนายไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์ ก็ยังไม่ได้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคมคงเพียงแต่รักษาราชการแทนเท่านั้น และไม่ได้รับเงินประจำตำแหน่งในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคมแต่อย่างใด

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมพิจารณาแล้วเห็นว่า นางมัลลิกาฯ ควรมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งดังกล่าว เนื่องจากอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของนาง

^๑ คำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ ๑๖๖/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๓๗

^๒ คำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ ๑๖๗/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๓๗

^๓ นางมัลลิกาฯ ได้รับเงินประจำตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคมตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๓๗ ถึงเดือนกันยายน ๒๕๓๘ รวม ๑๒ เดือน เป็นเงิน ๑๒๐,๐๐๐ บาท หลังจากนั้นกองคลังได้จัดจ่ายเงินประจำตำแหน่งดังกล่าว และเริ่มจ่ายเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง นักวิชาการแรงงาน ๑๐ ให้แก่นางมัลลิกาฯ เมื่อได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการ ๑๐ แล้ว ตั้งแต่วันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๓๘ จนถึงปัจจุบัน

มัลลิกาฯ ยังไม่ขาดไปจากตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคม นับแต่วันมีคำสั่งไปราชการในตำแหน่งที่ปรึกษาวิชาการแรงงานเพราะนางมัลลิกาฯ ยังคงได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งและตำแหน่งเดิมมา• โดยตลอด และคำสั่งให้นายไพโรจน์ฯ มารักษาราชการในตำแหน่งผู้อำนวยการ• สำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคมก็ไม่ทำให้นางมัลลิกาฯ ขาดจากตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคม เพราะการรักษาราชการแทนสามารถทำได้อยู่แล้วตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ ดังนั้น หากข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่านางมัลลิกาฯ ปฏิบัติหน้าที่หลักในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคมควบคู่กับการรักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาวิชาการแรงงานในช่วงเวลาดังกล่าวด้วย นางมัลลิกาฯ ก็ควรมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักวิชาการและสวัสดิการสังคม

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจึงขอหารือว่าจากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นนางมัลลิกาฯ คุณวัฒน์ มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคมตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๗ ถึงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๓๘ หรือไม่ เพียงใด ความเห็นของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมดังกล่าวข้างต้นถูกต้องหรือไม่ จะใช้หลักเกณฑ์ใดหรือผู้ใดเป็นผู้วินิจฉัยว่า นางมัลลิกาฯ ได้ปฏิบัติหน้าที่หลักในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคม และกรณีจะนำมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการจ่ายเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ.๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับภายหลังมาบังคับใช้ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (สำนักปลัดกระทรวง) ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง นายมัลลิกาฯ คุณวัฒน์ มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคมตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๗ ถึงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๓๘ หรือไม่ เพียงใด นั้น เห็นว่า ช่วงเดือนกันยายน ๒๕๓๗ นั้น การได้รับเงินประจำตำแหน่งจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๕ วรรคสอง^๔ แห่งพระราชบัญญัติ

^๔ มาตรา ๔๕ ๑๓๑

๑๓๑

ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ นอกจากจะได้รับเงินเดือนตามตำแหน่งแล้ว ให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งอีกส่วนหนึ่ง ดังนี้

(๑) ผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะหรือเชี่ยวชาญเฉพาะตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามมาตรา ๓๙ ให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งในอัตราเงินประจำตำแหน่งเฉพาะวิชาชีพเฉพาะหรือเชี่ยวชาญเฉพาะตามบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งข้าราชการพลเรือนท้ายพระราชบัญญัตินี้ นับตั้งแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ

(๒) ผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือบริหารระดับกลางตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามมาตรา ๓๙ ให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งในอัตราเงินประจำตำแหน่งประเภทบริหาร

ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๘ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในเรื่องนี้อยู่ในขณะนั้นซึ่งการได้รับเงินประจำตำแหน่งมีหลักเกณฑ์ว่าจะต้องเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่มีเงินประจำตำแหน่งโดยจะปฏิบัติหน้าที่หลักในตำแหน่งที่ดำรงอยู่หรือไม่ก็ได้ ดังนั้นในช่วงเวลานี้จึงไม่เป็นปัญหาเพราะนางมัลลิกาฯ มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งไม่ว่าจะปฏิบัติหน้าที่หลักหรือไม่ก็ตาม ส่วนในช่วงเดือนตุลาคม ๒๕๓๗ ถึงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๘ นั้น การมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งได้เปลี่ยนแปลงไป โดยจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง ซึ่งมีผลใช้บังคับในขณะนั้นตามมาตรา ๒^๕ แห่งพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ.๒๕๓๘ สำหรับหลักเกณฑ์ในการได้รับเงินประจำตำแหน่งนั้น มาตรา ๓๕^๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ.๒๕๓๘ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๒ วรรคสอง^๗ แห่งพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งฯ ได้วางหลักไว้ว่า ข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับเงินประจำตำแหน่งสำหรับตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งตำแหน่งใด หากได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่อื่นและมีได้ปฏิบัติหน้าที่หลักของตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ไม่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งสำหรับตำแหน่งนั้นตั้งแต่วันที่มิได้ปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น นางมัลลิกาฯ จะไม่มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าวก็ต่อเมื่อได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่อื่น และต้องปรากฏข้อเท็จจริงด้วยว่าได้ปฏิบัติหน้าที่หลักของตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ การที่กระทรวงแรงงานฯ ได้มีคำสั่งให้นางมัลลิกาฯ รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคมและแต่งตั้งให้นายไพโรจน์ฯ รักษาการแทนผู้อำนวยการสำนักวิชาการแรงงานฯ นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่ากระทรวงแรงงานฯ มิได้มีคำสั่งให้นางมัลลิกาฯ พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการสำนักวิชาการแรงงานฯ ด้วย ดังนั้น โดยผลของกฎหมายนางมัลลิกาฯ จึงยังคงมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักวิชาการแรงงานฯ อันเป็นตำแหน่งหลัก และตามข้อเท็จจริงที่ได้รับตามคำชี้แจง

ระดับสูงหรือบริหารระดับกลาง ตามบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งข้าราชการพลเรือนท้ายพระราชบัญญัตินี้ นับตั้งแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือบริหารระดับกลาง

ฯลฯ

ฯลฯ

๕ มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๓๗ เป็นต้นไป

๖ มาตรา ๓๕ ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยข้าราชการครู ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารในมหาวิทยาลัย ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร • สถาบันการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ข้าราชการทหาร และข้าราชการตำรวจซึ่งได้รับเงินประจำตำแหน่งสำหรับตำแหน่งที่ได้รับตำแหน่งใด หากได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่อื่นและมีได้ปฏิบัติหน้าที่หลักของตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ไม่มีสิทธิได้รับเงิน • ประจำตำแหน่งสำหรับตำแหน่งนั้น ตั้งแต่วันที่มิได้ปฏิบัติหน้าที่

๗ มาตรา ๑๒ ฯลฯ

ฯลฯ

ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการครูผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยหรือข้าราชการครูในสถาบันการศึกษากระทรวงศึกษาธิการ ข้าราชการทหาร และข้าราชการตำรวจประเภทใด ตำแหน่งใด จะได้รับเงินประจำตำแหน่งท้ายพระราชบัญญัตินี้ ในอัตราใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ

ฯลฯ

จากผู้แทนกระทรวงแรงงานฯ (สำนักงานปลัดกระทรวง) ก็ปรากฏว่านางมลลิกาฯ ยังคงปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักวิชาการแรงงานฯ พร้อม ๆ กับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้รักษาราชการในตำแหน่งที่ปรึกษาวิชาการแรงงาน ส่วนการแต่งตั้งนายไพโรจน์ฯ ให้รักษาราชการแทนผู้อำนวยการสำนักวิชาการแรงงานฯ นั้น เมื่อปรากฏว่า นางมลลิกาฯ ยังคงดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ การแต่งตั้งให้นายไพโรจน์ฯ รักษาการแทนจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ เพราะตามมาตรา ๔๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนทำได้เพียง ๒ กรณี คือ กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งกับกรณีที่มีผู้ดำรงตำแหน่งไม่อาจปฏิบัติราชการได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าไม่มีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นจึงไม่อาจแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว นางมลลิกาฯ จึงมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักวิชาการแรงงานฯ จนถึงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๔

ประเด็นที่สอง จะใช้หลักเกณฑ์ใดหรือผู้ใดเป็นผู้วินิจฉัยว่านางมลลิกาฯ ได้ปฏิบัติหน้าที่หลักในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักวิชาการแรงงานฯ นั้น การวินิจฉัยว่าผู้ใดได้ปฏิบัติหน้าที่หลักของตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่หรือไม่ จะต้องพิจารณาจากคำสั่งที่ให้ผู้นั้นไปรักษาราชการในตำแหน่งอื่นหรือไปปฏิบัติหน้าที่อื่น ว่าได้สั่งให้พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ ในตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่นั้นด้วยหรือไม่ ประกอบกับการพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่าได้มีการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่จริงของบุคคลผู้นั้น สำหรับผู้ที่จะวินิจฉัยว่าได้มีการปฏิบัติหน้าที่หลักหรือไม่นั้น ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลการปฏิบัติราชการของบุคคลผู้นั้น ซึ่งกรณีของนางมลลิกาฯ ก็จะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว

ประเด็นที่สาม จะนำมาตรา ๗^๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการจ่ายเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับภายหลังมาบังคับใช้ได้หรือไม่ นั้น เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งว่า นางมลลิกาฯ มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักวิชาการแรงงานฯ ตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๗ ถึงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๘ ไปแล้ว ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นนี้

^๔ มาตรา ๔๗ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการกรมตามมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง หรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทน

ให้นำความในมาตรานี้มาใช้บังคับแก่ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมด้วยโดยอนุโลม

^๕ มาตรา ๗ การจ่ายเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งใหม่ที่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่ง ให้เป็นไปตามคำสั่งของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุซึ่งจะต้องระบุด้วยว่าให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งในประเภทใด ตำแหน่งใด อัตราใด และให้ขาดจากเงินประจำตำแหน่งเดิมไปรับเงินประจำตำแหน่งใหม่ตั้งแต่วันที่ใด ซึ่งต้องไม่ก่อนวันที่เริ่มเข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งใหม่

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน
(นายอัคราทร จุฬารัตน)
เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๕๐