

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ผู้มีอำนาจลงนามในระเบียบว่าด้วยเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๓๐.๓/๑๑๗๕๒ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๔ หรือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมบัญชีกลางมีปัญหาในการตีความเกี่ยวกับผู้มีอำนาจลงนามในระเบียบว่าด้วยเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษฯ ตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งบัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนอาจได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่ประจำอยู่ในต่างประเทศหรือตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษตามระเบียบที่ ก.พ. และกระทรวงการคลังกำหนด” โดยเหตุที่สำนักงานศาลปกครองได้เสนอระเบียบว่าด้วยการให้เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง ซึ่งมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติว่า “การกำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ คำว่า “ก.พ.” ให้หมายถึง คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง” กรมบัญชีกลางได้พิจารณา มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ แล้วเห็นว่า การลงนามในระเบียบเกี่ยวกับเงินเพิ่มพิเศษของพนักงานคดีปกครอง สมควรให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและประธานกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองลงนามร่วมกัน ดังนั้น ระเบียบว่าด้วยการให้เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๕๓ จึงเป็นการลงนามร่วมกันระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกับประธานกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๓ กำหนดคำตอบแทนเพิ่มเติมเป็นกรณีพิเศษให้ตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และมอบให้สำนักงาน ก.พ. และกระทรวงการคลังร่วมกันกำหนดระเบียบว่าด้วยการให้เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ซึ่ง ก.พ. และกระทรวงการคลังได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีแล้ว และเมื่อกระทรวงการคลังได้พิจารณาเห็นชอบร่างระเบียบดังกล่าว และนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังลงนามแล้ว แจ้งให้ประธาน ก.พ. ร่วมลงนามเพื่อประกาศใช้ต่อไปนั้นปรากฏว่า อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวและมีมติเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๓ ให้นายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน ก.พ. เป็นผู้ลงนามในระเบียบว่าด้วยการให้เงินเพิ่มสำหรับ

ตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษตำแหน่งเลขธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๓ เพียงผู้เดียว เนื่องจากเป็นระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

กรมบัญชีกลางเห็นว่า การลงนามในระเบียบว่าด้วยการให้เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ สมควรให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและประธาน ก.พ. ลงนามร่วมกัน แต่ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการมีมติว่า นายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน ก.พ. ควรเป็นผู้ลงนามแต่เพียงผู้เดียว เพื่อให้ได้ข้อยุติ กระทรวงการคลังจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยความหมายตามนัยมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ว่ามีความหมายให้ผู้ใดมีอำนาจลงนามในระเบียบเพื่อประกาศใช้ต่อไป และขอให้วินิจฉัยอำนาจในการลงนามตามนัยมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ตามนัยมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ และตามนัยมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ รวมทั้งวินิจฉัยคำว่า “กระทรวงการคลัง” ตามนัยมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ว่าหมายถึงปลัดกระทรวงการคลังหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) แล้ว เห็นว่า

(๑) การให้เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษนั้น มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนอาจได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่ประจำอยู่ในต่างประเทศ หรือตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ ตามระเบียบที่ ก.พ. และกระทรวงการคลังกำหนด” และมาตรา ๘ (๕)^๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ออกกฎ ก.พ. ข้อบังคับ หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของสองมาตราดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การกำหนดระเบียบดังกล่าว มาตรา ๓๓ บัญญัติให้กระทรวงการคลังในฐานะผู้รับผิดชอบการเงินของแผ่นดินมีส่วนร่วมพิจารณากำหนดสาระสำคัญของระเบียบว่าด้วยเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ ส่วนการประกาศใช้ระเบียบดังกล่าว นายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน ก.พ. ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนจึงเป็นผู้มีอำนาจลงนามในระเบียบว่าด้วยการให้เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของข้าราชการพลเรือน

^๑ มาตรา ๘ ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(๕) ออกกฎ ก.พ. ข้อบังคับ หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้กฎ ก.พ. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

๑ล๑

๑ล๑

(๒) การให้เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษสำหรับข้าราชการตำรวจนั้น จะเห็นว่า มาตรา ๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจบัญญัติไปในแนวทางเดียวกันกับมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ แต่ไม่ได้กำหนดรูปแบบไว้ว่าการให้เงินเพิ่มจะทำในรูปแบบใด แลเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจฯ ก็ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะจะมีก็เพียงมาตรา ๔ ที่บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้นนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ และในฐานะประธาน ก.ตร. จึงเป็นผู้มีอำนาจลงนาม

(๓) การให้เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษสำหรับข้าราชการทหารมาตรา ๑๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหารฯ บัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีหรือกระทรวงการคลังหรือกระทรวงกลาโหมตามที่ได้ตกลงกับกระทรวงการคลังและเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหารฯ ก็ไม่ปรากฏว่าการให้เงินเพิ่มพิเศษดังกล่าวต้องกระทำในรูปแบบใดและผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจลงนาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) จึงมีความเห็นว่า ในกรณีการให้เงินเพิ่มพิเศษกำหนดโดยคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีก็อาจกระทำเป็นมติคณะรัฐมนตรี ในกรณีการให้เงินเพิ่มพิเศษกำหนดโดยกระทรวงการคลัง ย่อมเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่จะลงนามในระเบียบหรือประกาศหรือข้อกำหนดอื่นใดดังกล่าว และในกรณีการให้เงินเพิ่มพิเศษฯ ตามที่กระทรวงกลาโหมได้ตกลงกับกระทรวงการคลังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายย่อมเป็นผู้มีอำนาจลงนาม

(๔) การให้เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษสำหรับข้าราชการครูซึ่งมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูฯ บัญญัติว่า “ข้าราชการครูอาจได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษตามระเบียบที่ ก.ค. กำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง” และมาตรา ๗ (๒)^๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ ก.ค. มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎ ก.ค. และระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น ประธาน ก.ค. จึงเป็นผู้มีอำนาจลงนามในระเบียบ ก.ค. ว่าด้วยการให้เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ

(๕) สำหรับประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยคำว่า “กระทรวงการคลัง” ตามมาตรา ๓๓

^๒ มาตรา ๙ ข้าราชการตำรวจอาจได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่ประจำอยู่ในต่างประเทศหรือตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษตามที่ ก.ตร. และกระทรวงการคลังจะได้อนุมัติ

^๓ มาตรา ๑๓ ข้าราชการทหารอาจได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่ประจำอยู่ในต่างประเทศหรือตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ และเงินเพิ่มอื่นหรือเงินช่วยเหลือ ตามที่กำหนดโดยคณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงการคลัง หรือโดยกระทรวงกลาโหมตามที่ได้ตกลงกับกระทรวงการคลัง

^๔ มาตรา ๗ ก.ค. มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) ออกกฎ ก.ค. และระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.ค. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

๑.ล๑

๑.ล๑

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ จะหมายความถึง ปลัดกระทรวงการคลังหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นว่า “กระทรวงการคลัง” หมายถึงส่วนราชการระดับกระทรวงตามพระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และกำหนดนโยบายของกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง ตามมาตรา ๒๐^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และมีปลัดกระทรวงรับผิดชอบควบคุมราชการประจำของกระทรวง กำหนดแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนด และเป็นผู้บังคับบัญชารองจากรัฐมนตรี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๑^๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ เมื่ออ้างถึงกระทรวงการคลังปกติจึงย่อมหมายความว่าถึงรัฐมนตรี แต่รัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้ปลัดกระทรวงหรือบุคคลใดเป็นผู้ปฏิบัติราชการก็อาจเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๕๔

^๕ มาตรา ๒๐ ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๑๑ กระทรวงหนึ่งที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และกำหนดนโยบายของกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง และจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ มาตรา ๒๑ กระทรวง นอกจากมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง กำหนดแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และลำดับความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนด รวมทั้งกำกับ เร่งรัดติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง

(๒) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี

(๓) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ