

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
ในการออกระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษ
แก่ข้าราชการรัฐสภาสามัญและลูกจ้างในสังกัดรัฐสภา

กรมบัญชีกลาง ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๙.๖/๔๐๘๒๓ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาแจ้งว่า คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) เห็นชอบให้มีเงินค่าตอบแทนพิเศษนอกเหนือจากเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง สำหรับข้าราชการฝ่ายรัฐสภาเนื่องจากลักษณะงานของทั้งสองหน่วยงานดังกล่าวมีลักษณะที่พิเศษกว่าหน่วยงานอื่น กล่าวคือข้าราชการต้องปฏิบัติงานรองรับภารกิจที่มีความสำคัญของประเทศภายใต้ความกดดันและการรักษาความลับ รวมทั้งต้องมีความพร้อมในการปฏิบัติงานโดยไม่มีเวลาเป็นเงื่อนไข มีความสามารถในการพัฒนาคุณภาพเชิงลึก สามารถปฏิบัติงานวิชาการด้านกฎหมายด้านการต่างประเทศ และด้านระบบงานของรัฐสภา และได้ประกาศใช้ระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาว่าด้วยเงินค่าตอบแทนพิเศษของข้าราชการรัฐสภาสามัญ พ.ศ. ๒๕๔๗ และระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาว่าด้วยเงินค่าตอบแทนพิเศษของลูกจ้างของส่วนราชการในสังกัดรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อบังคับใช้การเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๗ โดยให้เบิกจ่ายควบกับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากเงินงบประมาณรายจ่ายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ เป็นต้นไป จึงขอให้กรมบัญชีกลางให้ความเห็นชอบระเบียบทั้งสองฉบับซึ่งเป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘

กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วขอหารือ ดังนี้

๑. ตามมาตรา ๑๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภามีอำนาจออกกฎ ก.ร. หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จะรวมถึงการให้อำนาจในการกำหนดค่าตอบแทนพิเศษให้กับข้าราชการรัฐสภาสามัญและลูกจ้างในสังกัดรัฐสภาด้วยหรือไม่ อย่างไร

๒. ตามมาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่า การกำหนดตำแหน่ง การได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการรัฐสภาสามัญ ให้นำกฎหมายว่าด้วย

ข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น จะตีความว่ารวมถึงการนำหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษที่ ก.พ. กำหนด มาใช้บังคับกับข้าราชการรัฐสภาสามัญด้วยหรือไม่ และโดยเฉพาะกรณีดังกล่าว ก.พ. ยังมีได้กำหนดให้มีการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษแต่อย่างใด

๓. หากคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภามีอำนาจในการออกระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าว กระทรวงการคลังไม่จำเป็นต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบระเบียบทั้งสองฉบับ ใช้หรือไม่

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อหารือของกรมบัญชีกลางเป็นปัญหาข้อกฎหมายสำคัญที่มีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความรอบคอบในการพิจารณา จึงอาศัยข้อ ๑๒^๑ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมร่วมกันของกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒ เพื่อวินิจฉัยปัญหา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และผู้แทนสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การกำหนดเงินค่าตอบแทนพิเศษให้กับข้าราชการ เป็นการดำเนินการสืบเนื่องมาจากที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๗ เห็นชอบในหลักการให้มีการปรับปรุงค่าตอบแทนของบุคลากรภาครัฐ โดยกำหนดให้จ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษอื่น ๆ นอกเหนือจากเงินเดือนของข้าราชการและลูกจ้างประจำ เพื่อความเหมาะสมและสอดคล้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบที่ต้องปฏิบัติงานเพิ่มขึ้นให้เป็นไปตามแนวทางการบริหารแบบมุ่งเน้นผลงาน หลังจาก that คณะรัฐมนตรีได้กำหนดนโยบายดังกล่าวแล้ว กระทรวงการคลังจึงได้นำไปพิจารณาในรายละเอียดและได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือนของข้าราชการและลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๒๐ ที่ออกตามมาตรา ๒๑^๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และมาตรา ๑๐

^๑ ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้าน หรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๒๑ ให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมงบประมาณ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) จัดให้มีการประมวลบัญชีการเงินแผ่นดิน

แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษให้กับข้าราชการระดับต่างๆ และเมื่อระเบียบดังกล่าวมีผลใช้บังคับ ส่วนราชการต่างๆ จึงเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษตามระเบียบกระทรวงการคลังฉบับนั้น ต่อมาคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาได้มีมติในคราวการประชุม ก.ร. ครั้งที่ ๕/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ เห็นชอบให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือนของข้าราชการและลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษตามหลักการเดียวกันกับที่ข้าราชการทั่วไปได้รับ นอกจากนี้ คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาได้มีมติในคราวประชุม ก.ร. ครั้งที่ ๙/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๗ เห็นชอบให้มีการออกระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ว่าด้วยเงินค่าตอบแทนพิเศษของข้าราชการรัฐสภาสามัญ พ.ศ. ๒๕๔๗ และระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ว่าด้วยเงินค่าตอบแทนพิเศษของลูกจ้างของส่วนราชการในสังกัดรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓^๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๔ เพื่อกำหนดเงินค่าตอบแทนพิเศษเพิ่มขึ้นสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ ตั้งแต่ระดับ ๑ ถึงระดับ ๘ เนื่องจากเห็นว่าการกำหนดเงินค่าตอบแทนพิเศษด้วยการออกเป็นระเบียบนี้เป็นอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการและลูกจ้างในสังกัดรัฐสภาโดยเฉพาะ ทำนองเดียวกับการใช้อำนาจบริหารงานบุคคลของคณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน แล้วแต่กรณี

(๒) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(๓) จัดให้มีการตรวจเอกสารการขอเบิกเงิน การจ่ายเงินและการก่อหนี้ผูกพัน ตลอดจนเอกสารต่าง ๆ เกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง

(๔) กำหนดและควบคุมระบบบัญชี แบบรายงาน และเอกสารเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินและหนี้

(๕) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยเงินทดรองราชการ ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๓ มาตรา ๑๓ นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้ ก.ร. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) ควบคุมดูแลให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) ศึกษาค้นคว้าและวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้พระราชบัญญัตินี้

(๓) ออกกฎ ก.ร. หรือระเบียบ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.ร. เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

(๔) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๕) รักษาทะเบียนประวัติข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

(๖) ควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ และ คณะที่ ๒) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า ตามมาตรา ๑๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภามีอำนาจออกกฎ ก.ร. หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จะรวมถึงการให้อำนาจในการกำหนดค่าตอบแทนพิเศษให้กับข้าราชการรัฐสภาสามัญและลูกจ้างในสังกัดรัฐสภาด้วยหรือไม่ อย่างไร เห็นว่า มาตรา ๑๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎ ก.ร. หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ฉะนั้น การที่คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาจะมีอำนาจออกกฎ ก.ร. หรือระเบียบในเรื่องใดได้ จะต้องเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติเรื่องนั้นไว้จึงจะอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาที่จะดำเนินการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติให้มีการออกกฎ ก.ร. หรือระเบียบเพื่อกำหนดรายละเอียดต่อไปด้วย เมื่อปรากฏว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มิได้มีบทบัญญัติใดให้คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภามีอำนาจกำหนดเงินค่าตอบแทนพิเศษนอกเหนือจากเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งให้กับข้าราชการฝ่ายรัฐสภาไว้เป็นการเฉพาะ คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวออกระเบียบการจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษได้

ประเด็นที่สอง ที่ว่า ตามมาตรา ๒๐^๔ และมาตรา ๒๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่บัญญัติว่าการกำหนดตำแหน่ง การได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการรัฐสภาสามัญ ให้นำ

^๔ มาตรา ๒๐ การกำหนดตำแหน่ง การได้รับเงินเดือน และการให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการรัฐสภาสามัญ ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ คำว่า “ก.พ.” ให้หมายถึง ก.ร. และคำว่า “ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี” ให้หมายถึง ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี

^๕ มาตรา ๒๑ อัตราเงินเดือนและอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการรัฐสภาสามัญ ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและอัตราเงินประจำตำแหน่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ คำว่า “ก.พ.” ให้หมายถึง ก.ร. และคำว่า “ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี” ให้หมายถึงส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี

การจ่ายเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งให้แก่ข้าราชการรัฐสภาสามัญให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

เพื่อประโยชน์ในการออมทรัพย์ของข้าราชการรัฐสภาสามัญ ให้นำกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการหักเงินเดือนข้าราชการไว้เป็นเงินสะสมมาใช้บังคับโดยอนุโลม

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับ โดยอนุโลมนั้น จะตีความว่ารวมถึงการนำหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษที่ ก.พ. กำหนด มาใช้บังคับกับข้าราชการรัฐสภาสามัญด้วยหรือไม่ และโดยเฉพาะกรณีดังกล่าว ก.พ. ยังมิได้กำหนดให้มีการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษแต่อย่างใด นั้น เห็นว่า การที่บทบัญญัติมาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง การให้รับเงินเดือน และการให้ได้รับเงินประจำตำแหน่ง ตลอดจนอัตราเงินเดือนและอัตราเงินประจำตำแหน่งมาใช้บังคับกับข้าราชการรัฐสภาสามัญโดยอนุโลม นั้น หมายความว่า หากกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้เช่นใดก็ให้อนุโลมบทบัญญัตินั้นมาใช้บังคับกับข้าราชการรัฐสภาสามัญด้วยโดยให้อำนาจของ ก.พ. เป็นอำนาจของ ก.ร. แต่สำหรับการจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษนอกเหนือจากเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งให้กับข้าราชการทั่วไปนั้น มิได้เป็นอำนาจของ ก.พ. ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน แต่เป็นการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และเป็นอำนาจของกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีในการออกระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วย การเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือนของข้าราชการและลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ฉะนั้น เมื่อมิใช่เป็นการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และไม่อยู่ในอำนาจของ ก.พ. จึงไม่อาจนำมาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลมในเรื่องเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าตอบแทนตามระเบียบกระทรวงการคลังได้

ประเด็นที่สาม เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สองแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้อีก

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘