

บันทึก

เรื่อง การตีความในมาตรา ๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๕๓๕

(๑) ก.พ. ได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความมาตรา ๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๕๓๕ เกี่ยวกับเรื่องซึ่งปรากฏในบันทึกของ ก.พ. นั้น อนึ่ง เลขานุการ ก.พ. ได้รายงานเรื่องนี้ไปยังคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว

(๒) คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการชุดที่ ๑) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วขอเสนอข้อสังเกตดังต่อไปนี้

(๓) ราชการกระทรวงการต่างประเทศแบ่งหน่วยย่อยออกเป็นหลายหน่วยในหน่วยเหล่านี้มีสำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการเมือง

(๔) กระทรวงการต่างประเทศมีความประสงค์อยู่อย่างหนึ่ง ซึ่งเมื่อดูจากเรื่องส่งมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วไม่สู้จะปรากฏชัดนัก เพราะตามข้อ (๑) ของบันทึกในเรื่องดูเหมือนมีความประสงค์จะให้กรมการเมืองและสำนักงานปลัดกระทรวง "รวมเป็นหน่วยเดียวกันหรืออีกนัยหนึ่งเป็นกรมเดียวกัน" แต่ตามหนังสือนำของ ก.พ. ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ดูเหมือนประสงค์เพียง "สมทบจำนวนอัตราเงินเดือนในกรมทั้งสองนี้" เท่านั้น

(๕) ความประสงค์ ๒ ข้อนี้แตกต่างกันมาก เพราะอาจกระทบกระเทือนถึงราชการของหน่วยทั้ง ๒ นี้ซึ่งต่างก็เป็นอิสระไม่ขึ้นแก่กัน คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้ขอให้หม่อมเจ้าวรรณไวทยากรฯ ผู้แทน ก.พ. ซึ่งความจริงก็เป็นที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศด้วย อธิบายข้อความบางข้อ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับคำชี้แจงว่า กระทรวงการต่างประเทศประสงค์จะรวมอัตราเงินเดือนของหน่วยทั้งสองนี้เข้าเป็นหน่วยเดียวกันโดยในขณะนี้ไม่ประสงค์จะให้กระทบถึงราชการของสองหน่วยนี้ซึ่งแยกกันและเป็นอิสระไม่ขึ้นแก่กัน

(๖) การกำหนดอัตราเงินเดือนใด ๆ ย่อมไม่อาจมีได้โดยไม่ได้รับความเห็นชอบของ ก.พ. ก่อน (มาตรา ๖ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๕๓๕) โดยเหตุนี้กระทรวงการต่างประเทศจึงขอทำความตกลงกับ ก.พ.

(๗) เหตุที่กระทรวงการต่างประเทศจะรวมหน่วยทั้ง ๒ เข้าด้วยกันก็เพื่อให้เป็นการสะดวกในการเลื่อนชั้น การแต่งตั้ง การโอน ฯลฯ ข้าราชการในหน่วยทั้ง ๒ นี้ในภายหน้ากล่าวคือสำหรับการเลื่อนชั้น การแต่งตั้ง การโอน ฯลฯ ข้าราชการในหน่วยทั้ง ๒ นี้กระทรวงการต่างประเทศประสงค์จะให้นำบทบัญญัติแห่งมาตรา ๒๘ มาใช้บังคับแทนมาตรา ๒๗

(๘) ก.พ. เห็นชอบด้วยในเรื่องที่จะรวมจำนวนอัตราเงินเดือนนี้ เพราะเห็นว่า "ราชการ" แห่งกรมการเมืองมีเหตุพิเศษ และการรวมกันเข้านี้ก็มิกระทบถึงการงบประมาณด้วย

(๙) แต่เมื่อพิจารณาถึงผลของการที่ดำริจะรวมกันนี้แล้ว ก.พ.มีความเห็นแตกต่างกัน

ความเห็นฝ่ายแรก

(๑๐) ฝ่ายหนึ่งซึ่งเรียกว่าฝ่ายหม่อมเจ้าวรรณไวยากรฯ เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาถึงความประสงค์ของพระราชบัญญัติแล้ว คำว่า "กรม" ตามที่ใช้อยู่ในมาตรา ๖ ไม่ได้หมายความว่า "กรม" ตามความหมายอย่างเคร่งครัดเท่านั้น ยังหมายความว่าหน่วยราชการใดๆ ด้วย เพราะฉะนั้นเมื่อ "กรม" การเมือง และ "สำนักงาน" ปลัดกระทรวงจะรวมเป็นเหล่าหรือหน่วยเดียวกัน ในส่วนที่เกี่ยวกับอัตราเงินเดือนจะต้องถือว่าหน่วยทั้งสองนี้ "เป็นเสมือนหนึ่งว่าอยู่ในกรมเดียวกัน" สำหรับการเลื่อนชั้น การโอนฯลฯ

ฝ่ายนี้ได้ยกบทบัญญัติแห่งมาตรา ๖ ขึ้นสนับสนุนความเห็นของตน มาตรา ๖ มีความว่า

"ให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงเจ้าสังกัดที่จะทำความตกลงกับ ก.พ.กำหนดจำนวนแห่งอัตราเงินเดือนในกรมๆ หนึ่งภายในวงเงินงบประมาณ แต่ถ้าราชการแห่งกรมในกระทรวงใดมีเหตุพิเศษ จะทำความตกลงแยกจำนวนแห่งอัตราเงินเดือนของกรมนั้นๆ ออกเป็นเหล่าหรือจะรวมสมทบเข้าในจำนวนแห่งอัตราเงินเดือนของกระทรวงนั้นก็ได้"

ความเห็นอีกฝ่ายหนึ่ง

(๑๑) อีกฝ่ายหนึ่ง (เรียกว่าฝ่ายพระสารสาสน์ประพันธ์) เห็นพ้องด้วยว่า ถ้าพูดตามเหตุผลตลอดทั้งเจตนารมย์ (spirit) แห่งพระราชบัญญัตินี้แล้ว ก็ควรจะตีความดังที่ว่ามา ถ้าในมาตรา ๖ แทนที่จะใช้คำว่า "กระทรวง" ได้ใช้คำว่า "สำนักงานปลัดกระทรวง" แล้วก็จะตกลงด้วย แต่เมื่อใช้คำว่า "กระทรวง" ในมาตรานี้แล้ว คำว่า "กรม" ในมาตรา ๒๗ ก็ย่อมจะถือว่าหมายถึงกรมตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม อันที่จริงถ้าผู้ร่างพระราชบัญญัติได้ใช้คำว่า "หน่วย" หรือใช้คำว่า "สำนักงานปลัดกระทรวง" แทนคำว่า "กระทรวง" ไว้แล้ว ก็จะไม่มีปัญหา แต่เมื่อมิได้ใช้ไว้เช่นนี้ก็ยิ่งตะขิดตะขวงใจอยู่ ถ้าคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นได้ก็ไม่ขัดข้อง

(๑๒) ในเบื้องต้นคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอข้อสังเกตว่า

ก. เมื่อพิจารณาในทางราชการฝ่ายบริหารควรสังเกตว่า ปลัดกระทรวงนั้นเป็นหัวหน้าสำนักงานปลัดกระทรวง สูงกว่าอธิบดีซึ่งเป็นหัวหน้าของกรม สำนักงานปลัดกระทรวง "มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวง"(มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๖) ส่วนกรมนั้นมี "หน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนหนึ่งส่วนใดของกระทรวงซึ่งได้แยกมาให้ เป็นหน้าที่ของกรม(มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๖) สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมก็แบ่งออกเป็นกองและแผนกเช่นเดียวกัน ดังนั้นเมื่อจะตีความในส่วนที่เกี่ยวข้องแก่ราชการฝ่ายบริหารภายในกรอบแห่งพระราชบัญญัตินี้แล้วย่อมจะถือได้ว่าสำนักงานปลัดกระทรวงก็เป็นกรมๆ หนึ่ง

ถึงแม้จะใช้คำว่า “สำนักงาน” ไม่ใช่คำว่า “กรม” ก็ดี แต่ก็มีหลักฐานอยู่ในข้อที่ว่า สำนักงานปลัดกระทรวงก็มี อ.ก.พ.เช่นเดียวกับกรมเหมือนกัน ซึ่งเป็นข้อที่เกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะ เพราะการที่มี อ.ก.พ.เช่นนั้นก็เพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับที่กำลังพิจารณาอยู่นี้

ฐานะของสำนักงานปลัดกระทรวงนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการฝ่ายบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๗ ยังได้บัญญัติไว้ให้เป็นการแน่นอนขึ้นอีก พระราชบัญญัตินี้ยกเลิกมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ แต่ที่จริงได้รักษาถ้อยคำแห่งมาตรา ๑๑ เดิมนั้นไว้ทั้งหมด เป็นแต่เพิ่มวรรค ๒ ขึ้นเท่านั้น วรรค ๒ นี้มีความว่า

“นอกจากนี้สำนักงานปลัดกระทรวงมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนหนึ่ง ส่วนใดของกระทรวงซึ่งมิได้แยกไปให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งด้วย”

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ในเรื่องที่กระทรวงต่างประเทศประสงค์จะทำการรวมเข้ากันเช่นนั้น พึงนำบทบัญญัติดังกล่าวแล้วมาใช้บังคับได้อย่างเหมาะสม และชอบด้วยกฎหมายอย่างยิ่ง

ข. คำว่า “กรม” นั้น ถ้าจะตีความตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพุทธศักราช ๒๔๗๙ แล้ว ก็จะต้องตีความตามเจตนารมย์ (spirit) แห่งพระราชบัญญัติ และไม่ใช่ตีความไปทางอื่น เพราะฉะนั้นเมื่อจะรวม “กรม” สองกรมตามความหมายที่ใช้ในพระราชบัญญัตินี้กันเข้าแล้ว ก็ถือว่าเป็นกรมหรือหน่วยเดียวกัน สำหรับเรื่องเงินเดือนการเลื่อนชั้น การเงิน ฯลฯ

(๑๓) บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจะพิจารณาถึงปัญหาสำคัญ คือคำว่า “กระทรวง” ที่ใช้อยู่ในปลายวรรค ๒ มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งได้ลอกเอามาใช้ในข้อ ๑๐ ข้างบนี้นี้ว่า มีความหมายอย่างไร จะต้องถือว่าหมายถึง “สำนักงานปลัดกระทรวง” และยากที่จะเชื่อว่าหมายถึงอย่างอื่น

เหตุผลสนับสนุนก็คือ กระทรวงได้รับ “งบประมาณ” ไว้เป็นค่าใช้จ่ายและเงินเดือน แต่กระทรวงนั้นไม่มีเงินเดือนประจำกระทรวงเลย การแบ่งงบประมาณให้กระทรวงนั้นได้ออกเป็นพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถ้าจะกล่าวโดยแท้จริงแล้ว “กระทรวง” นั้นไม่ได้รับเงินเดือนซึ่งกำหนดไว้โดยความเห็นชอบของ ก.พ.เลย

ดังนั้นเมื่อกระทรวงเจ้าหน้าที่ได้รับความตกลงของ ก.พ.ที่จะแยก “จำนวนแห่งอัตราเงินเดือนของกรม” นั้น ๆ ออกเป็นเหล่าหรือจะรวมสมทบเข้าในจำนวนแห่งอัตราเงินเดือนของกระทรวงนั้นก็ได้อีกแล้ว คำว่า กระทรวงนี้ย่อมหมายความว่าถึงสำนักงานปลัดกระทรวง เพราะว่าตามสภาพและตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการฝ่ายบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๖ และฉบับ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างบนนี้แล้ว สำนักงานปลัดกระทรวงย่อมเป็นหน่วยราชการหน่วยเดียวเท่านั้น ที่จะพึงมีอำนาจและหน้าที่รับเงินเดือนเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์ นั้น

(๑๔) เพราะฉะนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีความเห็นว่า เมื่อสำนักงาน ปลัดกระทรวงและกรมการเมืองได้รวมเข้าเป็นหน่วยเดียวกันในส่วนที่เกี่ยวกับจำนวนอัตรา เงินเดือนตามที่ดำรินั้นแล้ว ย่อมจะถือได้ว่าเป็นกรมเดียวกันตามความหมายแห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๗๙ จึงนำบทบัญญัติมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติ นี้มาใช้บังคับได้ และการย้ายข้าราชการภายในหน่วยดังกล่าวแล้วก็เป็นไปตามระเบียบที่เจ้า กระทรวงได้วางไว้โดยอนุมัติ ก.พ.

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค

(นายเดือน บุนนาค)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๔๘๐