

บันทึก

เรื่อง การตีความในมาตรา ๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๖ และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๐๕ (กรณีเงินเดือนของข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวงทบวงกรมหนึ่งไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวงทบวงกรมหนึ่ง)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือ ที่ สร.๐๔๐๓/๔๙๘๕ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๑๓ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นตามความประสงค์ของกระทรวงการคลังในปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการรับเงินเดือนของข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวงทบวงกรมหนึ่งไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวงทบวงกรมหนึ่ง

ปรากฏตามสำเนาหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค.๐๕๐๒/๑๐๕๕๗ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๑๓ ที่ส่งไปความว่า โดยที่ความในมาตรา ๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๖ บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีจะอนุมัติให้แต่งตั้งข้าราชการ ซึ่งสังกัดกระทรวงทบวงกรมหนึ่งไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวงทบวงกรมหนึ่ง โดยให้รับเงินเดือนจากกระทรวงทบวงกรมเดิมก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ข้าราชการดังกล่าวมีฐานะเสมือนเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงทบวงกรม ซึ่งตนมาดำรงตำแหน่งนั้นทุกประการ”

ความในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนเงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๐๕ บัญญัติว่า “ข้าราชการซึ่งขณะเดียวกันดำรงตำแหน่งมากกว่าหนึ่งตำแหน่ง ให้จ่ายเงินเดือนในอัตราของตำแหน่งเดียว แล้วแต่จะเลือกขอรับในอัตราของตำแหน่งใด แต่การเลือกนี้ถ้าเป็นเหตุให้ต้องจ่ายเงินเดือนย้อนหลังให้เลือกได้เพียงครั้งเดียว”

กระทรวงการคลังเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวนี้ อาจตีความได้เป็น ๒ นัย คือ

(๑) การให้ไปดำรงตำแหน่งตามนัยดังกล่าว ผู้นั้นยังคงจะต้องรับเงินเดือนทางกระทรวงทบวงกรมเดิมต่อไป

(๒) การให้ไปดำรงตำแหน่งตามนัยดังกล่าว ผู้นั้นจะเลือกรับเงินเดือนทางกระทรวงทบวงกรมซึ่งตนไปดำรงตำแหน่งอีกตำแหน่งหนึ่งนั้นหรือรับเงินเดือนทางตำแหน่งในทางกระทรวงทบวงกรมเดิมก็ได้

โดยที่เรื่องนี้เป็นปัญหากฎหมาย กระทรวงการคลังจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยเพื่อจะได้ถือปฏิบัติเป็นบรรทัดฐานต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลังแล้วได้ความว่า กรณีที่กระทรวงการคลังขอความเห็นไปนี้เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งสังกัดกระทรวงทบวงกรมหนึ่งไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวงทบวงกรมหนึ่ง (ซึ่งไม่ได้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง) ตามมาตรา ๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๖ แต่ในการอนุมัติให้แต่งตั้งนั้นไม่ได้ระบุให้ข้าราชการผู้นั้นรับเงินเดือนจากกระทรวงทบวงกรมเดิม ต่อมาข้าราชการผู้นั้นได้แสดงความจำนงเลือกขอรับเงินเดือนในอัตราของตำแหน่งที่ตนได้รับแต่งตั้งให้ไปดำรงอยู่อีกตำแหน่งหนึ่ง โดยอ้างมาตรา ๒๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๐๕ จึงเป็นปัญหาว่ากรณีควรจะเป็นประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วมีเหตุผลในการวินิจฉัยว่า ตามบทบัญญัติในมาตรา ๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๖ ตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น มีข้อความว่า “คณะรัฐมนตรีจะอนุมัติให้แต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวงทบวงกรมหนึ่งไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวงทบวงกรมหนึ่ง โดยให้รับเงินเดือนจากกระทรวงทบวงกรมเดิมก็ได้...” นั้น คำว่า “ก็ได้” ต่อท้ายประโยคที่ว่า “โดยให้รับเงินเดือนจากกระทรวงทบวงกรมเดิม” จึงขยายความในเรื่องการรับเงินเดือนโดยมีเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะให้เป็นดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีในการอนุมัติให้แต่งตั้งข้าราชการดังกล่าวว่า เมื่อคำนึงถึงคุณภาพ หน้าที่และความรับผิดชอบในตำแหน่งที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดกระทรวงทบวงกรมเดิมเปรียบเทียบกับคุณภาพ หน้าที่และความรับผิดชอบในตำแหน่งที่จะให้ไปดำรงในกระทรวงทบวงกรมอีกแห่งหนึ่งนั้น สมควรจะได้รับเงินเดือนในอัตราใด ซึ่งถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าควรได้รับเท่าอัตราในตำแหน่งของกระทรวงทบวงกรมเดิมก็มีอำนาจจะกำหนดให้ชัดแจ้งเสียในคำอนุมัติเช่นนั้นได้ แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีมิได้ใช้ดุลพินิจและกำหนดให้ข้าราชการผู้นั้นคงรับเงินเดือนจากกระทรวงทบวงกรมเดิมตามที่มาตรา ๕ วรรคสาม ขยายอำนาจไว้เช่นนั้นแล้ว กรณีก็ต้องถือตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จบำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๐๕ คือ เมื่อข้าราชการผู้นั้นเลือกขอรับเงินเดือนในอัตราของตำแหน่งใด (ไม่ว่าจะเป็นในกระทรวงทบวงกรมที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดอยู่เดิม หรือกระทรวงทบวงกรมที่ข้าราชการผู้นั้นไปดำรงตำแหน่งอีกตำแหน่งหนึ่ง) ก็ต้องจ่ายเงินเดือนในอัตราของตำแหน่งในกระทรวงทบวงกรมที่ข้าราชการผู้นั้นเลือก

อนึ่ง โดยที่คำว่าข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ก็มิได้มีบทนิยามไว้ในมาตรา ๔ แล้วว่า หมายความว่าบุคคลซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณรายจ่ายประเภทเงินเดือน ฉะนั้น จึงใช้ปรับแก้การวินิจฉัยในกรณีนี้ได้ตามนัยที่กล่าวมาข้างต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ส่วนข้างมากได้

พิจารณาตามนัยแห่งเหตุผลที่กล่าวข้างต้นแล้วจึงเห็นว่า ในการที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวงทบวงกรมหนึ่งไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวงทบวงกรมหนึ่งนั้น คณะรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจใช้ดุลพินิจดังกล่าวมาแล้วข้างต้นจึงมีอำนาจกำหนดให้ข้าราชการผู้นั้น ยังคงรับเงินเดือนในอัตราในสังกัดเดิม หรือที่จะสั่งให้รับในอัตราที่ไปดำรงใหม่ก็ได้ ซึ่งถ้าได้กำหนดไว้ การรับและการจ่ายเงินเดือนก็ต้องเป็นไปตามนัยของมาตรา ๕ ดังกล่าว แต่ถ้าไม่ได้กำหนดไว้ กรณีก็ต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนฯ คือ ข้าราชการผู้นั้นจะเลือกขอรับเงินเดือนในอัตราของตำแหน่งใด ก็ย่อมกระทำได้

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๑๓

ความเห็นแย้งของ นายสมภพ โหตระกิตย์ กรรมการร่างกฎหมาย

การวินิจฉัยว่า คำว่า “ก็ได้” จะใช้ประกอบกับคำใดนั้น ต้องพิจารณาถึงผลที่เกิดขึ้นเป็นสำคัญ ถ้าหากนำผลที่เกิดขึ้นไปปฏิบัติแล้วไม่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนแล้ว ต้องถือว่าผู้ร่างกฎหมายประสงค์จะให้ใช้ประกอบคำนั้น จะถือแต่เพียงว่าเมื่ออยู่ใกล้คำใดก็ใช้ประกอบคำนั้นเสมอไปไม่ได้

ข้าพเจ้าเห็นว่า คำว่า “ก็ได้” ที่ใช้อยู่ในมาตรา ๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๖ ใช้ประกอบคำว่า “ให้ไปดำรงตำแหน่ง” เท่านั้น กล่าวคือ มีความหมายความว่าให้ไปดำรงตำแหน่งในกระทรวงทบวงกรมอื่นได้อีกตำแหน่งหนึ่ง จะแปลความว่าใช้ประกอบคำว่า “ให้ได้รับเงินเดือน” เพื่อให้มีผลให้ได้รับเงินเดือนในกระทรวงทบวงกรมอื่นซึ่งมิใช่กระทรวงทบวงกรมเดิมไม่ได้ โดยอาศัยการพิจารณาถึงผลที่จะเกิดขึ้นในทางปฏิบัติดังต่อไปนี้

๑. มาตรา ๕ วรรคสาม ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีอนุมัติการแต่งตั้งเท่านั้น ไม่ได้ให้อำนาจแต่งตั้งหรือกำหนดอัตราเงินเดือนสำหรับตำแหน่งใหม่ดังที่กรรมการร่างกฎหมายส่วนมากเข้าใจ การแต่งตั้งที่พึงขออนุมัติคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๕ จะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขที่ว่าข้าราชการผู้นั้นต้องรับเงินเดือนในกระทรวงทบวงกรมเดิม การแปลกฎหมายให้คณะรัฐมนตรีกำหนดเงินเดือนประจำตำแหน่งใหม่ได้ ดังปรากฏตามความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายส่วนข้างมาก นอกจากจะไม่ชอบด้วยระเบียบแบบแผนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีแล้ว ยังจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ เช่น ในกรณีแต่งตั้งข้าราชการตำแหน่งหัวหน้ากองให้ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองของอีกกรมหนึ่ง ในกรณีเช่นนี้ จะมีปัญหาว่า คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้ข้าราชการผู้นั้นรับเงินเดือนในอัตราชั้นพิเศษได้อย่างไร ถ้าปฏิบัติตามความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายส่วนข้างมาก กรณีจะกลายเป็นว่าการกำหนดเงินเดือนของคณะรัฐมนตรีในกรณีเช่นนี้ก็คือการเลื่อนชั้นข้าราชการโดยปริยาย ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เพราะกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนไม่ได้ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีที่จะกำหนดอัตราเงินเดือนสำหรับตำแหน่งใหม่โดยอาศัยหลักการพิจารณาจากคุณภาพปริมาณงานดังที่กรรมการร่างกฎหมายส่วนมากได้กล่าวไว้ การกำหนดอัตราเงินเดือนโดยพิจารณาจากคุณภาพปริมาณงานและความรับผิดชอบสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งจะกำหนดได้ในเมื่อเป็นกรณีที่บรรจุบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิเป็นพิเศษ จะนำมาใช้กับการให้ไปดำรงตำแหน่งตามนัยมาตรา ๕ ไม่ได้ และนอกจากนี้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนก็ได้เปิดช่องให้ข้าราชการประจำมีอัตราเงินเดือนสองตำแหน่งในขณะเดียวกัน ฉะนั้น การแปลมาตรา ๕ ว่า คณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดเงินเดือนจึงเป็นการแปลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

๒. นอกจากนี้การแปลมาตรา ๕ ให้ข้าราชการไปรับเงินเดือนที่กระทรวงทบวงกรมอื่นได้โดยไม่ขาดจากสังกัดเดิมอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากในภายหน้าได้อีกหลายกรณี เช่น

ข้าราชการตำแหน่งรองอธิบดี ซึ่งได้รับเงินเดือนเต็มตามขั้นที่คณะรัฐมนตรีกำหนดอยู่แล้ว ได้รับแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งอธิบดีในกระทรวงอื่น ปัญหาที่ว่า จะเลื่อนเงินเดือนให้แก่ข้าราชการผู้นั้นได้หรือไม่ ถ้าจะแปลให้เกิดผลต่อไปว่าเลื่อนได้ (ซึ่งไม่น่าจะแปลเช่นนั้น) ถ้าหากข้าราชการผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งและต้องกลับมาดำรงตำแหน่งเดิม ปัญหาที่จะเกิดขึ้นอีกว่า ข้าราชการผู้นั้นจะได้รับเงินเดือนในขั้นใด จะต้องรับเงินเดือนในตำแหน่งเดิมคือรองอธิบดีหรือรับเงินเดือนเท่าที่ได้รับอยู่จริงในขณะที่ย้ายราชการในกระทรวงอื่น ถ้าจะรับตามอัตราที่ได้รับอยู่ในกระทรวงอื่นก็จะสูงกว่าอัตราตำแหน่งรองอธิบดี ถ้าจะตีความให้รับตามตำแหน่งรองอธิบดี จะเกิดผลเสียแก่ข้าราชการเพราะถูกลดเงินเดือน และกรณีดังกล่าวนี้มีใช้กรณีข้าราชการการเมืองกลับมารับตำแหน่งเดิม นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยเช่นการตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือนอีกกว่า จะตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนในอัตราตำแหน่งใด ถ้าแปลว่าเลื่อนเงินเดือนสำหรับตำแหน่งที่ไปดำรงใหม่ไม่ได้ ก็ดูจะไม่มีเหตุผลที่จะต้องแปลความให้อำนาจคณะรัฐมนตรีกำหนดเงินเดือนสำหรับตำแหน่งใหม่ได้

๓. สำหรับความเห็นที่ว่า ถ้าหากคณะรัฐมนตรีไม่ได้กำหนดให้คำสั่งเกี่ยวกับการรับเงินเดือน ณ ที่ใดแล้ว ข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งให้สังกัดสองกระทรวงทบวงกรมอาจใช้สิทธิตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจ่ายเงินเดือน โดยเลือกขอรับในอัตราหนึ่งอัตราใดได้นั้น เห็นว่าจะแปลเช่นนั้นมิได้เพราะเมื่อพิจารณาถึงความเป็นมาของมาตรา ๒๔ แล้ว จะเห็นได้ว่า หลักการของมาตรา ๒๔ ที่ให้ข้าราชการเลือกรับเงินเดือนนั้นมีใช้อยู่ก่อนการแก้ไขมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นการใช้กับกรณีที่ข้าราชการมีสองฐานะคือเป็นทั้งข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองในขณะเดียวกันข้าราชการที่มีสองฐานะเช่นนี้ย่อมมีอัตราเงินเดือนประจำตำแหน่งแน่นอนทั้งสองตำแหน่ง คือ ตำแหน่งประจำกับตำแหน่งการเมือง เมื่อข้าราชการมีอัตราเงินเดือนสองตำแหน่งเช่นนี้ พระราชกฤษฎีกาจึงได้กำหนดให้ข้าราชการผู้นั้นเลือกรับเงินเดือนจากตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งได้ การแปลกฎหมายให้เกิดผลว่า ข้าราชการประจำมีเงินเดือนประจำตำแหน่งได้สองตำแหน่ง จึงเป็นการแปลที่ขัดกับกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน

๔. เมื่อการแปลความว่า คำว่า “ก็ได้” ใช้ประกอบกับความที่ว่า ให้ได้รับเงินเดือนจากกระทรวงทบวงกรมเดิม” มีผลให้ไม่อาจนำไปปฏิบัติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบแบบแผนได้ทุกกรณีเสียแล้ว จึงเป็นการแปลที่ไม่ถูกต้อง และควรแปลว่า ใช้ประกอบคำว่า “ให้ไปดำรงตำแหน่ง” เท่านั้น