

บันทึก

เรื่อง การจ่ายเงินเดือนหลวงศรีสาส์พิชในระหว่างถูกพักราชการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๓) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) เรื่องนี้ข้อเท็จจริงได้ความว่า หลวงศรีสาส์พิชเป็นข้าราชการ (แพทย์สัตว์) ในกระทรวงเกษตรธิการ ไปราชการตามจังหวัดต่าง ๆ และได้เบิกค่าโดยสารรถไฟ (ชั้นที่ ๑) แต่ความจริงได้จ่ายค่าโดยสารรถไฟชั้นที่ ๒ หรือชั้นที่ ๓ คือเบิกเงินเป็นค่าโดยสารรถไฟมากกว่าที่จ่ายจริง

เมื่อได้สอบสวนเรื่องนี้ขึ้น หลวงศรีสาส์พิชยอมรับตามข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น แต่ชี้แจงว่าเงินค่าโดยสารรถไฟที่เบิกเกินนั้นได้นำไปจ่ายอย่างอื่นในการไปราชการนั้นเอง มิได้มีเจตนาทุจริตเอาเงินที่เบิกเกินไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว

(๒) เมื่อรัฐมนตรีผู้บังคับบัญชา (คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการ) มีคำสั่งให้คืนเงินที่เบิกเกินและกำชับมิให้กระทำเช่นนั้นอีก หลวงศรีสาส์พิชก็ได้ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น

(๓) นอกจากนั้น คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้กระทรวงผู้บังคับบัญชา (ซึ่งในขณะนั้นคือกระทรวงเกษตรธิการ) ส่งเรื่องไปยังกรมอัยการพิจารณา เมื่อพิจารณาเห็นสมควรประการใดก็ให้ดำเนินการต่อไป กรมอัยการให้ความเห็นว่าคดีไม่มีมูลที่จะฟ้องหลวงศรีสาส์พิชในทางอาญาได้

(๔) คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๗๘ ให้กระทรวงเกษตรธิการลงโทษหลวงศรีสาส์พิชทางปกครอง

(๕) เมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๗๘ กระทรวงเกษตรธิการได้ขออนุมัติไปยัง ก.พ. เพื่อไล่หลวงศรีสาส์พิชออกจากราชการ (ตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๗๖) แต่ ก.พ. เห็นว่าไม่ควรอนุมัติให้ไล่ออกแต่จะสมควรรับโทษสถานอื่นใดให้กระทรวงเกษตรธิการพิจารณา

เมื่อกระทรวงเกษตรธิการได้รับหนังสือนั้นแล้ว ได้มีคำสั่ง (ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๗๘) ให้หลวงศรีสาส์พิชพักราชการตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๗๘ เป็นต้นไป

(๖) ต่อมา (เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๗๘) กระทรวงเกษตรธิการได้มีคำสั่งให้ปลดหลวงศรีสาส์พิชออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๗๘ เป็นต้นไป แต่ในที่สุดเรื่องนี้ก็ได้ส่งมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๓) ได้พิจารณาเสนอความเห็น (ตามบันทึกลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๗๘) ว่าคำสั่ง

ปลดออกจากราชการนั้นไม่สมบูรณ์ตามกฎหมาย (เพราะได้สั่งปลดโดย ก.พ.มิได้เห็นพ้องด้วย ตามมาตรา ๓๔ (ก) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๖)

ก.พ.ได้แจ้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาให้กระทรวงเกษตรราธิการทราบ (เมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๓๙) ต่อจากนั้นมาประมาณ ๕ เดือน คือ เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๓๙ กระทรวงเกษตรราธิการก็สั่งยกเลิกคำสั่งที่ให้ปลดหลวงศรีสาส์พิขออกจากราชการนั้นเสีย ควรสังเกตว่า เวลา ๕ เดือนนี้อยู่ในระหว่างหลวงศรีสาส์พิขถูกพักราชการ (พักราชการอยู่ ๑๐ เดือน ๘ วัน)

(๗) และกระทรวงเกษตรราธิการได้สั่งดำเนินโทษหลวงศรีสาส์พิขไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและให้ทำทัณฑ์บนไว้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

(๘) ก.พ.เห็นว่า การที่กระทรวงเกษตรราธิการลงโทษหลวงศรีสาส์พิขเพียงดำเนินโทษเป็นลายลักษณ์อักษรนั้นเบาไป อ.ก.พ.กระทรวงเกษตรราธิการจึงได้พิจารณาลงมติให้ลดชั้นเงินเดือนหลวงศรีสาส์พิข ๑ ชั้น (คงได้รับเงินเดือน ๆ ละ ๓๕๐ บาท) ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ เป็นต้นไป

(๙) ปัญหาซึ่งส่งมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยในครั้งนี คือ ปัญหาเรื่องเงินเดือนของหลวงศรีสาส์พิข

เรื่องกระทรวงการคลังเห็นว่า ควรจ่ายเงินเดือนให้แก่หลวงศรีสาส์พิขตั้งแต่วันที่ กระทรวงเกษตรราธิการสั่งยกเลิกคำสั่งปลดหลวงศรีสาส์พิขออกจากราชการ (คือจ่ายตั้งแต่วันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๙) เป็นต้นไป หรือนัยหนึ่งระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ ถึงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๓๘ (ระหว่างพักราชการ) และตั้งแต่วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๓๘ (ซึ่งเป็นวันปลดออกจากราชการ) ถึงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๓๙ (ซึ่งเป็นวันสั่งยกเลิกคำสั่งปลดออกจากราชการ) รวมเป็นเวลา ๑๐ เดือนกับ ๘ วันนั้น หลวงศรีสาส์พิขไม่ควรได้รับเงินเดือน

แต่กระทรวงเกษตรราธิการกลับเห็นว่า เงินเดือนหลวงศรีสาส์พิขนั้นควรจ่ายตั้งแต่วันที่สั่งให้บรรจุหลวงศรีสาส์พิขกลับเข้ารับราชการ (คือตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๘)^๑ เป็นต้นไป

(๑๐) กฎหมายที่จะยกขึ้นมาปรับแก้เรื่องนี้ก็คือกฎหมายว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนข้าราชการระหว่างพักราชการ ซึ่งได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๕๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ

^๑ ในสำนวนเรื่องที่ส่งมา เรื่องเงินเดือนระหว่างพักราชการขอจ่ายตั้งแต่วันใดนั้น ไม่ชัด ในบันทึกที่ส่งมาหน้า ๑ และหน้า ๕ ว่าขอให้จ่ายเงินเดือนตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ เป็นต้นไป แต่ในบันทึกฉบับเดียวกันนี้ (หน้า ๖) ว่าได้มีคำสั่งให้กลับเข้ารับราชการตั้งแต่วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ เป็นต้นไป จึงควรพิจารณาคำสั่งกระทรวงเกษตรราธิการฉบับลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๓๙ ประกอบด้วย

^๒ มาตรา ๕๓ เมื่อข้าราชการพลเรือนผู้ใดมีกรณีที่ต่อได้ส่วนเพื่อไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดเห็นว่าจะให้คงอยู่ในหน้าที่ระหว่างได้ส่วน หรือพิจารณาจะเป็นการเสียแก่ราชการไซ้ จะสั่งให้พักราชการชั่วคราวก็ได้

การให้พักราชการชั่วคราวนั้น ท่านให้พักตลอดเวลาที่ได้ส่วนและพิจารณาเมื่อได้ส่วนและพิจารณาแล้ว ถ้าปรากฏว่าผู้ที่ถูกสั่งให้พักมิได้กระทำความผิดและไม่มียุติความผิดเลย ต้องให้ผู้นั้นกลับคืน

ข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๗๖ แต่มาตรา ๕๓ นี้ระบุให้นำกฎและข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินเดือนระหว่างคดีอาญามาใช้บังคับโดยเทียบเคียง

กฎและข้อบังคับของกระทรวงการคลังที่จะนำมาใช้นั้น คือ ข้อบังคับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ร.ศ.๑๑๙ ถ้อยคำที่ใช้ในข้อบังคับฉบับนี้ไม่สู้ตรงกับถ้อยคำที่ใช้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๗๖ นัก แต่พอเห็นได้ชัดว่าข้อ ๒ และข้อ ๔ ของข้อบังคับนี้บัญญัติถึงเรื่องข้าราชการที่ต้องหาว่ากระทำความผิดต้องออกจากราชการชั่วคราว แต่เมื่อได้ไต่สวนปรากฏว่าไม่มีความผิดก็ดี หรือมีระวางผิดบ้างก็ยังคงให้รับตำแหน่งไปตามเดิมแล้ว อาจดำเนินการได้สองวิธี คือ

(ก) ถ้าไต่สวนไม่ได้จริงว่า ข้าราชการผู้นั้นได้ทำผิดสมข้อหาแล้ว ก็ให้ได้รับเงินเดือนเต็มตามอัตราที่ได้รับเดิม

(ข) ถ้ามีระวางผิดบ้าง สมควรจะต้องรับโทษเบา ก็ให้เจ้าพนักงานผู้ใหญ่ผู้วินิจฉัยจะจำนวนเงินอนุญาตให้ตามสมควร

(๑๑) ในเรื่องหลวงศรีสาส์นนั้น ไม่น่าจะต้องพิจารณาถึงเรื่องปลดออกจากราชการ เพราะปรากฏอยู่แล้ว การที่ให้ปลดหลวงศรีสาส์นออกจากราชการนั้น ต่อมาได้วินิจฉัยว่าไม่สมบูรณ์ตามกฎหมาย และได้สั่งยกเลิกคำสั่งที่ให้ปลดนั้นแล้ว

แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในขณะที่มีคำสั่งปลดหลวงศรีสาส์นออกจากราชการนั้น หลวงศรีสาส์นอยู่ในระหว่างพักราชการ ในระหว่างที่ถูกปลดนั้น หลวงศรีสาส์นก็ไม่ได้อยู่ในตำแหน่งราชการแล้ว และถูกพักราชการอยู่ตลอดเวลา นั้น โดยคำสั่งให้พักตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๔๗๘ คำสั่งนี้ต่อมาอีก ๑๐ เดือน กับ ๘ วัน จึงได้มีคำสั่งให้ยกเลิก

จึงเป็นอันว่า การสั่งให้หลวงศรีสาส์นพักราชการตลอดเวลา ๑๐ เดือน กับ ๘ วัน (คือตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๔๗๘) นั้น ว่าในแง่กฎหมายแล้วเป็นการสมบูรณ์ หลวงศรีสาส์นได้ถูกพักราชการตั้งแต่นั้นมาจนกระทั่งได้มีคำสั่ง (เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๔๗๙) ยกเลิกคำสั่งที่สั่งให้ปลดออกจากราชการ

หรืออีกนัยหนึ่ง ระยะเวลาที่กล่าวแล้ว (คือ ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๔๗๘ ถึงวันที่ ๘ กันยายน ๒๔๗๙) นั้น ย่อมถือว่าเป็นเวลาระหว่างหลวงศรีสาส์นถูกพักราชการ การพิจารณาเรื่องจ่ายเงินเดือนระหว่างเวลานั้นจึงต้องนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๗๖ มาตรา ๕๓ และข้อบังคับกระทรวงพระคลังฯ ร.ศ.๑๑๙ ข้อ ๒ และ ๔ มาใช้บังคับ

ที่ตำแหน่งเดิม ถ้าปรากฏว่าถึงแม้การไต่สวนและพิจารณาจะไม่ได้ความเป็นสัตย์ว่า ผู้ที่ถูกสั่งให้พักได้กระทำความผิด แต่ก็มีมลทินอยู่ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงใช้ความพินิจ ถ้าเห็นว่าจะให้กลับเข้ารับราชการอีกอาจเสียหายแก่ราชการก็ให้ปลดผู้นั้นออกจากราชการ เพื่อรับบำเหน็จบำนาญ เพราะเหตุทดแทน หรือถ้าเห็นว่าผู้นั้นยังอาจเป็นประโยชน์แก่ราชการในตำแหน่งลักษณะงานเช่นเดียวกันที่ไม่สูงกว่าตำแหน่งเดิม จะให้กลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเช่นนั้นก็ได้

เงินเดือนของผู้ที่ถูกสั่งให้พักหน้าที่ดังกล่าวมานั้น ให้ปฏิบัติตามกฎและข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินเดือนระหว่างต้องคดีอาญาซึ่งใช้อยู่ในเวลานั้น

(๑๒) กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า ในเรื่องข้าราชการรายนี้ กระทรวงการคลังได้นำกฎข้อบังคับกระทรวงพระคลังฯ ร.ศ.๑๑๙ ข้อ ๔ (ก) และ ข้อ ๕ แห่งกฎนี้^๓ มาใช้โดยเทียบเคียง ทั้งนี้จะเห็นได้จากถ้อยคำของกระทรวงการคลัง (ที่ใช้อยู่ในหนังสือปลัดกระทรวงการคลังถึงปลัดกระทรวงเกษตรราธิการ ที่ ๔๐๙๔๔/๗๙ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๔๗๙ ข้อ ๕) ซึ่งเหมือนกับถ้อยคำที่ใช้อยู่ในข้อบังคับกระทรวงพระคลังฯ ข้อ ๔ (ก) และข้อ ๕

แต่กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า แม้จะต้องนำข้อบังคับกระทรวงพระคลังฯ ร.ศ. ๑๑๙ มาใช้โดยเทียบเคียงหรืออีกนัยหนึ่งนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมในเรื่องข้าราชการถูกพักราชการก็ดี แต่ก็เป็นการเกินสมควรไปที่จะถือว่า กรณีที่ไม่มีการกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดอาญา (ตามคำวินิจฉัยของกรมอัยการ) เหมือนกับกรณีที่มีการกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาจนดำเนินการฟ้องร้องและพิจารณาในศาล

นอกจากนี้ที่เห็นว่าการที่หลวงศรีสาส์พิชได้รับสารภาพในข้อเท็จจริง(คือรับสารภาพว่าได้เบิกเงินค่าโดยสารรถไฟชั้นที่ ๑ แต่ได้ซื้อตั๋วชั้นที่ ๒ หรือชั้นที่ ๓ จริง) แต่เป็นข้อเท็จจริงซึ่งปราศจากเจตนาทุจริต (ตามคำวินิจฉัยกรมอัยการ) เป็นเหมือนกับว่าได้มีการไต่สวนและปรากฏว่าได้กระทำความผิดอาญานั้นออกจะเป็นการเกินไปมิฉะนั้นก็จะเป็นว่า การรับรู้ข้อเท็จจริงซึ่งไม่มีผลเสียหายอย่างไร ทางราชการจะถือเป็นข้ออ้างไม่ยอมให้ได้รับประโยชน์ดังที่บัญญัติไว้ในข้อบังคับ ข้อ ๔ (ก) ไปหมดกรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าความมุ่งหมายของข้อบังคับนี้หาเป็นเช่นนั้นไม่

(๑๓) ข้อบังคับ ข้อ ๔ (ข) ยังสนับสนุนความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายดังกล่าวข้างต้นอีกด้วย กล่าวคือ ข้อบังคับ ข้อ ๔ (ข) นี้ใช้ในกรณีที่ข้าราชการมีระวางติดบ้างซึ่งสมควรจะต้องรับโทษเบา

กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าเรื่องหลวงศรีสาส์พิชนี้เข้าเกณฑ์ข้อบังคับกระทรวงพระคลังฯข้อ ๔ (ข) เพราะปรากฏว่า แม้จะไม่คำนึงถึงการพักราชการหลวงศรีสาส์พิชก็ได้ถูกดำเนินโทษเป็นลายลักษณ์อักษร และได้ทำทัณฑ์บนไว้ด้วย (ดูบันทึกข้อ ๗) แต่ ก.พ.เห็นว่าเพียง

^๓ ข้อ ๔ ข้าราชการคนใดที่ถูกลงโทษ โดยต้องออกจากราชการชั่วคราว แต่เมื่อได้ร้องทุกข์ก็กลับพิจารณาเห็นว่า การที่ให้ออกจากราชการเป็นการไม่สมควร หรือโทษที่จะต้องรับควรจะเบากว่านั้นก็ให้ข้าราชการที่ต้องออกจากราชการชั่วคราว หรือต้องให้ออกในระหว่างที่ยังไม่ได้ไต่สวนความผิด แต่เมื่อได้ไต่สวนชั้นต้นก็ดี ตามคำร้องทุกข์ก็ดี แล้วกลับพิจารณาว่า ไม่มีความผิดคงให้รับตำแหน่งไปตามเดิม ให้เจ้าพนักงานผู้ใหญ่ผู้วินิจฉัยอนุญาตให้จ่ายเงินให้ข้าราชการผู้นั้นได้ดังต่อไปนี้

(ก) ถ้าไต่สวนไม่ได้จริงว่า ข้าราชการผู้นั้นได้ทำผิดสมข้อหาแล้ว ก็ให้ได้รับเงินเดือนเต็มที่ตามอัตราที่ได้รับเดิม

(ข) ถ้ามีระวางติดบ้าง สมควรจะต้องรับโทษเบา ก็ให้เจ้าพนักงานผู้ใหญ่ผู้วินิจฉัยจะจำนวนเงินอนุญาตให้ตามสมควร

ข้อ ๕ ถ้าข้าราชการคนหนึ่งคนใด ต้องรับพระราชอาญาจำคุกโดยเป็นคนหนึ่งสันพันตัว หรือต้องหาว่าทำความผิดเป็นมหันตโทษก็ดี ให้นับว่าต้องออกจากราชการชั่วคราว ตั้งแต่วันที่ต้องจับ และห้ามมิให้จ่ายเงินเดือนไปจนกว่าจะได้ไต่สวนสำเร็จ และเมื่อพิจารณาแล้วจะควรจ่ายหรือสมควรจ่ายเงินเดือนให้ก็ให้วินิจฉัยตามที่พิจารณาว่าเป็นสัตย์หรือไม่เป็นสัตย์นั้น ถ้าพิจารณาเป็นสัตย์ก็ไม่ให้ได้รับเงินเดือนเลย

ดำเนินโทษเป็นลายลักษณ์อักษรนั้นเบาไป ผลที่สุดหลวงศรีสาตีพิชถูกลงโทษโดยลดชั้นเงินเดือน (ดูบันทึกข้อ ๘) จึงไม่มีข้อสงสัยเลยว่า เรื่องหลวงศรีสาตีพิชนั้นเป็นเรื่องมีระวางผิดบ้างสมควรจะต้องรับโทษเบา

ควรสังเกตด้วยว่า ถ้าข้อบังคับข้อ ๔ (ข) ซึ่งได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะใช้แก่เรื่องหลวงศรีสาตีพิชไม่ได้แล้ว ก็ไม่ทราบข้อบังคับข้อ ๔ (ข) นี้จะไปใช้ในเรื่องใดได้

(๑๔) ถ้ายอมรับฟังว่า ข้อบังคับข้อ ๔ (ข) ควรนำมาใช้แก่เรื่องหลวงศรีสาตีพิชแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้ใหญ่จะวินิจฉัยว่า จะอนุญาตให้จ่ายเงินเดือนสำหรับเวลาที่พักราชการให้แก่หลวงศรีสาตีพิชเท่าใด และโดยที่เจ้าพนักงานผู้ใหญ่ของหลวงศรีสาตีพิชในเรื่องนี้คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรธิการ ฉะนั้นในเรื่องจำนวนเงินเดือนที่จะต้องจ่ายให้แก่หลวงศรีสาตีพิชนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรธิการ

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค

(นายเดือน บุนนาค)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๔๘๐