

บันทึก

เรื่อง สำนักพระราชวังหรือเรื่องการส่งจ่ายเงินเดือนของข้าราชการผู้ถูกพักราชการ
ว่าเป็นอำนาจของเจ้ากระทรวงหรือกระทรวงการคลัง

สำนักพระราชวังได้มีหนังสือ ที่..../..... ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๘๔ ขอให้
คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาเรื่องการส่งจ่ายเงินเดือนของข้าราชการผู้ถูกพักราชการ
ตามความในมาตรา ๖^๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนและเงินที่จ่ายเป็นรายเดือน
ของข้าราชการผู้ถูกพักราชการ พ.ศ.๒๕๘๒ ว่า เป็นอำนาจของเจ้ากระทรวงหรือของ
กระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลังเห็นว่า อำนาจการส่งจ่ายจะตกอยู่แก่เจ้ากระทรวงหรือ
กระทรวงการคลัง จะต้องพิจารณาความในมาตรา ๖ และมาตรา ๙ ประกอบกัน เพราะความใน
มาตรา ๖ (๑) (๒) ใช้คำว่า “ให้จ่าย” “ให้จ่ายได้”หาได้ระบุชัดว่าให้เจ้ากระทรวงส่งจ่ายไม่ ใน
ฐานะที่กระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา จึงถือว่า อำนาจการส่งจ่ายเป็นของ
กระทรวงการคลัง

สำนักพระราชวังเห็นว่า ในมาตรา ๓ และมาตรา ๙ ไม่ปรากฏข้อความตอนใดที่
ให้อำนาจส่งจ่ายแก่กระทรวงการคลัง ถ้าพิจารณาตามตัวอักษรในมาตรา ๖ กลับจะเห็นชัดว่า
อำนาจการส่งจ่ายตกอยู่แก่เจ้ากระทรวง ถ้าอำนาจส่งจ่ายเป็นของกระทรวงการคลัง อำนาจสั่งพักก็
น่าจะต้องเป็นของกระทรวงการคลังด้วย ในมาตรา ๙ ที่ให้กระทรวงการคลังรักษาการพระราช
กฤษฎีกานี้ก็น่าจะหมายแต่เพียงว่า ถ้ากระทรวงใดปฏิบัติผิดไปจากพระราชกฤษฎีกาก็เป็นอำนาจ
ของกระทรวงการคลังที่จะเข้าดำเนินการกับเจ้ากระทรวงนั้น ๆ เพื่อให้เป็นไปโดยถูกต้อง
นอกจากนี้ก็มีพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาอีกหลายฉบับที่มีข้อความและลักษณะโดยนัย
เช่นเดียวกันกับเรื่องนี้ เช่นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเบิกจ่ายเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ.๒๕๘๐
ซึ่งกระทรวงการคลังหาได้ควบคุมหรือต้องขออนุมัติก่อนจึงเบิกจ่ายได้ไม่

ส่งพร้อมกับหนังสือที่ ๑๘๔๙/๒๕๘๔ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๘๔

^๑ มาตรา ๖ เงินเดือนระหว่างพักราชการ เมื่อคดีหรือกรณีนั้นถึงที่สุดให้ปฏิบัติดังนี้

(๑) ถ้าไม่ได้ความเป็นสัตย์และเจ้ากระทรวงหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากเจ้า
กระทรวง เห็นว่าข้าราชการผู้นั้นไม่มีมลทินความผิด ให้จ่ายให้เต็ม

(๒) ถ้าไม่ได้ความเป็นสัตย์ แต่เจ้ากระทรวงหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากเจ้า
กระทรวง เห็นว่ามีมลทินความผิด หรือได้ความเป็นสัตย์ แต่ถูกสั่งลงโทษโดยไม่ถึงไล่ออกหรือปลดออก ให้จ่าย
ได้ไม่เกินกว่าครึ่งหนึ่งของเงินเดือนที่ได้รับก่อนพัก

(๓) ถ้าได้ความเป็นสัตย์ และถูกสั่งลงโทษถึงไล่ออกหรือปลดออก ห้ามมิให้จ่าย
เงินที่จ่ายเป็นรายเดือน ให้จ่ายให้ตามส่วนเช่นเดียวกับเงินเดือน เว้นแต่เงินค่าเช่าบ้านนั้น ถ้าได้จ่ายเงินเดือนให้
ให้จ่ายค่าเช่าบ้านให้เต็ม

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมาย ชุดที่ ๓) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว เห็นว่า ตามความในต้วบท คำว่า “ให้จ่าย” มิใช่หลายแห่งในมาตรา ๖ เป็นคำลอยๆ ก่อนหน้าคำนี้ไม่ได้ระบุไว้ชัดว่าให้ใครจ่าย ดังจะเห็นได้ในมาตรา ๖ อนุมาตรา (๒) ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าไม่ได้ความเป็นสัตย์แต่เจ้ากระทรวงฯลฯ เห็นว่ามีมลทินความผิดหรือได้ความเป็นสัตย์แต่ถูกสั่งลงโทษโดยไม่ถึงไล่ออกหรือปลดออกให้จ่ายได้ไม่เกินกว่าครึ่งหนึ่งของเงินเดือนที่ได้รับก่อนพัก” แต่ข้อความตอนนี้น่าจะแปลว่า คำว่า “เจ้ากระทรวง” นั้นประกอบคำว่า “ให้จ่าย” ด้วย ข้อความในอนุมาตรา (๑) และ (๓) ก็เช่นเดียวกัน

นอกจากการตีความต้วบทดังกล่าวแล้ว ยังมีข้อสนับสนุนอีก คือ ในบันทึกประกอบร่างพระราชกฤษฎีกาของกระทรวงการคลังซึ่งส่งมาพร้อมหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ฎ.๔๕/๒๔๘๑ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๔๘๑ มีความตอนหนึ่งว่า “เฉพาะในมาตรา ๖ อนุมาตรา (๒) ได้เปลี่ยนแปลงหลักการเดิมไปบ้าง กล่าวคือ ในกรณีที่ศาลมิได้พิพากษาลงโทษหรือการสอบสวนไม่ได้ความเป็นสัตย์ แต่ปรากฏว่ามีมลทินมัวหมอง ตามระเบียบเดิมให้อยู่ในความวินิจฉัยของเจ้ากระทรวงที่จะกะเงินเดือนระหว่างพักให้ตามสมควร คณะกรรมการฯ เห็นว่าควรกำหนดเป็นอักษรตามต้วเสียทีเดียว เพื่อตัดความยุ่งยากในการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาซึ่งอาจจะทำไปโดยไม่เป็นการเสมอภาคกันได้ จึงได้กำหนดการจ่ายเงินเดือนระหว่างพักราชการสำหรับกรณีเช่นนี้ครั้งหนึ่ง”

ข้อความที่กล่าวมานี้โดยเฉพาะตอนที่ว่า “ตามระเบียบเดิมให้อยู่ในความวินิจฉัยของเจ้ากระทรวงที่จะกะเงินเดือนระหว่างพักให้ตามสมควร” นั้น แสดงให้เห็นความมุ่งหมายของผู้ร่างว่า ในเรื่องกะเงินเดือน หรือนัยหนึ่งการจ่ายเงินเดือนนั้นให้อยู่ในความวินิจฉัยของเจ้ากระทรวง

กรรมการร่างกฎหมาย เห็นว่า การตีความต้วบทดังกล่าวแล้ว ย่อมกลมกลืนกับหลักการใช้กฎหมายเกี่ยวกับการปกครอง

ผู้แทนการกระทรวงการคลังได้เสนอว่า ตามมาตรา ๖ อนุมาตรา (๒) ข้าราชการที่เจ้ากระทรวงเห็นว่ามีมลทินความผิดหรือได้ความเป็นสัตย์ แต่ถูกสั่งลงโทษโดยไม่ถึงไล่ออกหรือปลดออกให้จ่ายเงินเดือนได้ “ไม่เกินกว่าครึ่งหนึ่งของเงินเดือนที่ได้รับก่อนพัก” นั้น ในกรณีเช่นนี้ย่อมต้องมีการใช้ดุลยพินิจในการกำหนดจำนวนเงินเดือนที่จะต้องจ่ายด้วยจะเป็นจำนวนใดก็ได้ แต่ต้องไม่เกินกว่าครึ่งหนึ่งของเงินเดือนที่ได้รับก่อนพัก ผู้แทนกระทรวงการคลังเห็นว่ากระทรวงการคลังเป็นเจ้าหน้าที่ในการที่จะกำหนดจำนวนเงินเดือนเช่นว่านั้น

กรรมการร่างกฎหมายไม่เห็นด้วยกับความเห็นของผู้แทนกระทรวงการคลังดังกล่าวแล้ว เพราะว่า การที่ข้าราชการไม่ได้รับเงินเดือนเต็มในระหว่างถูกพักราชการนั้น ก็เพราะถูกลงโทษ (เป็นการลงโทษในการที่มีมลทินความผิดฯลฯ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ อนุมาตรา (๒) การลงโทษและขนาดแห่งการลงโทษซึ่งถ้าเป็นโทษเกี่ยวกับเรื่องเงินเดือน ก็ย่อมเป็นหน้าที่ของเจ้ากระทรวงที่จะเป็นผู้กำหนด เพราะเจ้ากระทรวงผู้เดียวเท่านั้นที่ เป็นผู้ทราบการกระทำของข้าราชการผู้นั้นว่าหนักเบาเพียงใดในกรณีกระทำความผิดนั้น และโดยเหตุนี้เจ้ากระทรวงเท่านั้นที่

จะสามารถกำหนดขนาดแห่งการลงโทษได้ อนึ่งถ้ายอมให้กระทรวงการคลังเป็นผู้วินิจฉัยในการลงโทษทางปกครองแก่ข้าราชการอีกกระทรวงหนึ่งได้แล้ว จะเป็นการยุ่งยากในทางบริหารตามกฎหมายปกครองและกฎหมายว่าด้วยการเงินและอาจจะทำให้มีการผิดพลาดในข้อเท็จจริงเป็นการขัดแย้งกันในระหว่างสองกระทรวงขึ้นได้เจ้ากระทรวงย่อมมีอำนาจที่จะวินิจฉัยและกำหนดโทษในทางปกครองตามที่เห็นสมควร เช่นเดียวกับศาลยุติธรรมซึ่งเป็นผู้มีอำนาจที่จะวินิจฉัยและกำหนดโทษในทางอาญา (เช่นปรับ)ตามที่ศาลจะพิจารณาเห็นสมควร ถ้ารับฟังข้อโต้แย้งของกระทรวงการคลังแล้ว ก็เท่ากับยอมรับว่ากระทรวงการคลังมีอำนาจเข้าเกี่ยวข้องในกิจการปกครองโดยแท้ของอีกกระทรวงหนึ่ง ฉะนั้น จึงยอมรับฟังไม่ได้ว่า กระทรวงการคลังมีอำนาจเข้าเกี่ยวข้องดังนั้น นอกจากจะบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งเป็นการยกเว้นจากหลักธรรมดา

เมื่อเจ้ากระทรวงยังไม่ได้วินิจฉัยมลทินของผู้ถูกสั่งพักราชการ ก็ไม่มีกรณีที่จ่ายเงินเดือน แต่เมื่อเจ้ากระทรวงได้วินิจฉัยแล้ว เจ้ากระทรวงมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบ ต่อไปนั้นเจ้ากระทรวงก็ทำการเบิกจ่ายเงินเดือนนั้นตามระเบียบเท่าที่เป็นการเบิกจ่ายเงินที่ค้างอยู่

ส่วนในเรื่องที่ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้ กรรมการร่างกฎหมาย เห็นว่า มิได้หมายความว่าให้กระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจจ่ายเงินตามความในมาตรา ๖ การที่กำหนดให้กระทรวงการคลังรักษาการก็โดยพระราชกฤษฎีกานี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเงินแผ่นดินซึ่งตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ.๒๔๗๖ บัญญัติว่า “กระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการเงินแผ่นดิน การภาษีอากรและการพัสดุ”

สรุปความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ก็คือเห็นว่า การสั่งจ่ายเงินเดือนของผู้ถูกพัก สักพักราชการตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยจ่ายเงินเดือนและเงินที่จ่ายเป็นรายเดือนของข้าราชการผู้ถูกพักราชการ พ.ศ.๒๔๘๒ เป็นอำนาจของเจ้ากระทรวง

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค

(นายเดือน บุนนาค)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๔๘๔