

บันทึก

เรื่อง การตัดเงินเดือนของข้าราชการที่ถูกลงโทษตัดเงินเดือน
และได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทิน
ในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี พ.ศ.๒๕๒๖

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๕๐๓/๑๗๐๑๔ ลงวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมบัญชีกลางได้รายงานกระทรวงการคลังว่า กรมบังคับคดีขอหารือ นางปรียา มาลีเวชพงศ์ ตำแหน่งบุคลากร ๖ ได้ถูกลงโทษทางวินัยตัดเงินเดือนร้อยละสิบ มีกำหนด ๓ เดือน ตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๒๖ เป็นต้นไป ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติล้างมลทินในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี พ.ศ.๒๕๒๖ ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๒๖ โดยให้ล้างมลทินให้แก่บรรดาข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัย จึงขอให้พิจารณาว่าในเดือนมีนาคม ๒๕๒๖ จะต้องตัดเงินเดือนนางปรียา ฯ อีกหรือไม่ หากจะต้องตัดเงินเดือนจะตัดจากวันใดถึงวันใดจึงจะต้อง

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติล้างมลทิน ฯ ใช้บังคับแล้ว ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับย่อมจะได้รับการล้างมลทิน โดยถือว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกลงโทษทางวินัย แต่สำหรับกรณีโทษทางวินัยตัดเงินเดือนเป็นโทษที่แตกต่างกับโทษทางวินัยอย่างอื่น กล่าวคือ เมื่อถูกลงโทษแล้วก็ได้เสร็จสิ้นไปทันทีต้องลงโทษเป็นรายเดือนไปจนครบกำหนดโทษที่ได้รับโดยต้องตัดเงินเดือนประจำเดือนที่ถูกลงโทษนั้นเต็มเดือนทุก ๆ เดือน จึงมีปัญหาคือจะต้องพิจารณาว่าเมื่อมีพระราชบัญญัติล้างมลทิน ฯ ดังกล่าวใช้บังคับระหว่างเดือนที่ข้าราชการถูกลงโทษตัดเงินเดือนเช่นรายนี้ จะต้องตัดเงินเดือนในเดือนมีนาคม ๒๕๒๖ เต็มทั้งเดือน หรือจะตัดเงินเดือนเพียง ๑๑ วัน ตั้งแต่วันที่ ๑ ถึง ๑๑ มีนาคม ๒๕๒๖ โดยที่ปัญหาในเรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายและเป็นปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์อันสำคัญของข้าราชการ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (กรมบังคับคดี) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง ได้ความจากผู้แทนกระทรวงการคลังว่า ในทางปฏิบัติการตัดเงินเดือนของผู้ถูกลงโทษทางวินัย กรมเจ้าสังกัดจะหักเงินเดือนในวันจ่ายเงินเดือนตามเกณฑ์ที่คำสั่งลงโทษได้ระบุไว้ทุก ๆ เดือนจนครบกำหนดจำนวนเดือนที่ระบุไว้ในคำสั่ง เมื่อวิธีการลงโทษตัดเงินเดือนมีลักษณะดังที่ผู้แทนกระทรวงการคลังได้ชี้แจง ดังนั้น สำหรับปัญหาที่กระทรวงการคลังหารือมาว่า กรณีที่มีพระราชบัญญัติล้างมลทินในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี พ.ศ.๒๕๒๖ ใช้บังคับระหว่างเดือนที่ข้าราชการถูกลงโทษตัดเงินเดือนเช่นรายนางปรียา มาลีเวชพงศ์ จะต้องตัดเงินเดือนในเดือนมีนาคม ๒๕๒๖ เต็มทั้งเดือน หรือจะตัดเงินเดือนเพียง

๑๑ วันตั้งแต่วันที่ ๑ ถึงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๖ ซึ่งเป็นวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติล้างมลทิน ฯ ใช้บังคับ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า เมื่อการตัดเงินเดือนจะต้องกระทำในวันจ่ายเงินเดือน และในเดือนที่จะมีการจ่ายเงินเดือนนั้นนางปรียา ฯ ได้รับการล้างมลทินเสียแล้ว กรมเจ้าสังกัดจึงไม่อาจตัดเงินเดือนนางปรียา ฯ ได้อีกต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังปลัดกระทรวงการคลังโดยหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๑/๘๑๓ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๖ ซึ่งเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอข้อสังเกตไปในหนังสือดังกล่าวด้วยว่า ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายดังกล่าวนั้น กรรมการ ฯ ได้พิจารณาจาก”การจ่ายเงินเดือน”ว่าจะกระทำในวันใดเป็นประเด็นสำคัญ แต่ถ้าหากจะพิจารณาจริง ๆ แล้ว การจ่ายเงินเดือนของผู้ถูกลงโทษตัดเงินเดือนได้กระทำไปตามคำสั่ง (ลงโทษ) ของทางราชการซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็น”การกระทำทางปกครอง (administration act)” ดังนั้น การตัดเงินเดือนจะมีผลถึงวันใดจึงน่าจะมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า “คำสั่งของทางราชการ” มีผลใช้บังคับวันใด ซึ่งในการพิจารณาประเด็นนี้มีทางเลือกวินิจฉัยได้ ๒ นัยคือ นัยแรกเห็นว่า ความหมายของคำว่า “ล้างมลทิน” นั้น ไม่มีผลเป็นการลบล้างคำสั่ง (ลงโทษ) ของทางราชการ แต่มีผลเฉพาะในเรื่อง “ล้างมลทิน” ให้แก่ผู้ที่ถูกลงโทษตามคำสั่งเท่านั้น หากตีความตามนัยนี้ จะเห็นว่า ผู้ที่ถูกลงโทษตัดเงินเดือนจะต้องถูกตัดเงินเดือนต่อไปจนกว่าจะครบตามคำสั่งโดยไม่ถือว่ามียมลทิน นัยที่สอง เห็นว่า คำว่า “ล้างมลทิน” มีความหมายในลักษณะที่ถือว่าการกระทำที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการล้างมลทินนั้นไม่เป็นการกระทำผิด (ทางวินัย) อีกต่อไป หากตีความตามนัยนี้ คำสั่ง (ตัดเงินเดือน) ของทางราชการก็จะสิ้นสุดลงในวันที่พระราชบัญญัติล้างมลทิน ฯ ใช้บังคับ เพื่อประโยชน์แก่ผู้ที่ถูกทางราชการสั่งตัดเงินเดือน ในขณะที่การตรากฎหมายว่าด้วยการล้างมลทินยังมิได้มีการศึกษาและวิเคราะห์ถึงผลกระทบของการตรากฎหมายกันอย่างแท้จริง เลขานุการฯ เห็นว่า ความเห็นตามนัยที่ ๒ น่าจะเป็นทางเลือกที่เหมาะสม คือถือว่าคำสั่ง (ตัดเงินเดือน) ของทางราชการจะมีผลใช้บังคับจนถึงวันที่พระราชบัญญัติล้างมลทิน ฯ ใช้บังคับ และการคำนวณการตัดเงินเดือนจึงน่าจะกระทำได้จนถึงวันนั้น ส่วนเงินเดือนจะกระทำการจ่ายจริงในวันใดมิใช่เรื่องสำคัญ เพราะการจ่ายเงินเดือนเป็นเพียงการปฏิบัติตามผลบังคับของคำสั่งของทางราชการดังกล่าวเท่านั้น ด้วยเหตุผลนี้ การตัดเงินเดือนในเดือนมีนาคม ๒๕๖๖ ของนางปรียา ฯ จึงตัดได้ ๑๑ วัน (ตั้งแต่วันที่ ๑ ถึงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๖)

ต่อมากระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๕๐๓/๓๓๗๓๘ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ในปัญหาดังกล่าว และเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีข้อสังเกตประกอบความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายด้วยนั้น กระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การวินิจฉัยโดยถือเอาการจ่ายเงินเดือนว่าจะกระทำในวันใดเป็นประเด็นสำคัญอาจจะไม่เป็นธรรมกับข้าราชการผู้อื่นซึ่งถูกลงโทษทางวินัยสถานอื่น คือโทษลดขั้นเงินเดือนโดยบางรายอาจจะได้รับประโยชน์ไม่ต้องถูก

ลดชั้นเงินเดือน แต่บางรายอาจจะเสียประโยชน์ถูกลดชั้นเงินเดือน ทั้ง ๆ ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทิน ฯ เช่นเดียวกันดังตัวอย่าง ดังนี้

๑. นาย ก. รับเงินเดือนระดับ ๔ ขั้น ๔,๙๔๕ บาท มีกรณีถูกลงโทษทางวินัยลดชั้นเงินเดือน ๑ ขั้น ตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๒๖ เป็นต้นไป ดังนั้น ในวันจ่ายเงินเดือนเดือนมกราคม ๒๕๒๖ นาย ก. จะต้องถูกลดชั้นเงินเดือน ๑ ขั้น จึงคงได้รับเงินเดือนระดับ ๔ ขั้น ๔,๖๘๕ บาท เมื่อพระราชบัญญัติล้างมลทิน ฯ ใช้บังคับ นาย ก. ย่อมจะได้รับการล้างมลทิน โดยถือว่ามิได้เคยถูกลงโทษทางวินัย แต่ก็ยังคงรับเงินเดือนระดับ ๔ ขั้น ๔,๖๘๕ บาท อยู่ต่อไป แต่

๒. นาย ข. รับเงินเดือนระดับ ๔ ขั้น ๔,๙๔๕ บาท มีกรณีถูกลงโทษทางวินัยถูกลดชั้นเงินเดือน ๒ ขั้น ตั้งแต่เดือนมีนาคม ๒๕๒๖ เป็นต้นไป ถ้าถือตามผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการร่างกฎหมาย ฯ จะเห็นว่า การลดชั้นเงินเดือนจะต้องกระทำในวันจ่ายเงินเดือน เช่นเดียวกับการตัดเงินเดือน เมื่อในเดือนมีนาคมที่จะมีการจ่ายเงินเดือนให้แก่ นาย ข. แต่นาย ข. ได้รับการล้างมลทินเสียแล้ว กรมเจ้าสังกัดจึงไม่อาจลดชั้นเงินเดือนได้ นาย ข. ก็ยังคงรับเงินเดือนชั้น ๔,๙๔๕ บาท ต่อไปตามเดิมซึ่งถ้าหาก นาย ข. ถูกลดชั้นเงินเดือน ๒ ขั้น นาย ข. จะได้รับเงินเดือนเพียง ๔,๔๒๕ บาทเท่านั้น

ตามกรณีที่ยกมาเปรียบเทียบจะเห็นได้ว่าก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับข้าราชการ คือ นาย ก. เป็นอย่างยิ่ง ทั้ง ๆ ที่ทั้งสองคนได้รับการล้างมลทินตามนัยแห่งพระราชบัญญัติล้างมลทิน ฯ เช่นเดียวกัน แต่ได้รับผลไม่เหมือนกัน นาย ก. ถูกลงโทษลดชั้นเงินเดือน ๑ ขั้น ก็คงถูกลดชั้นเงินเดือนตามคำสั่งลงโทษ แต่นาย ข. ถูกลงโทษลดชั้นเงินเดือนถึง ๒ ขั้น กลับไม่ต้องถูกลดชั้นเงินเดือนแต่อย่างใด

อีกประการหนึ่ง กระทรวงการคลังเห็นว่า สำหรับการจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการนั้น พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติให้ถือคำสั่งของทางราชการเป็นเกณฑ์เช่น กรณีลาออก ให้จ่ายได้ถึงวันถึงกำหนดลาออก หรือกรณีให้ออก ปลดออก ไล่ออกจากราชการ ก็ให้จ่ายได้ถึงวันก่อนวันที่ระบุในคำสั่งหรือถึงวันรับทราบคำสั่ง กรณีจึงต้องถือเอาผลของคำสั่งที่ใช้บังคับให้ข้าราชการพ้นจากราชการวันใด ก็จ่ายเงินเดือนให้ถึงวันนั้นหรือวันรับทราบคำสั่ง ถ้าจะถือเอาวันจ่ายเงินเดือนเป็นสำคัญ ข้าราชการที่ออกจากราชการไปเสียก่อนที่จะถึงวันจ่ายเงินเดือนจึงไม่ต้องจ่ายเงินเดือนให้ ย่อมจะไม่เป็นการชอบธรรม ดังนั้น เมื่อการจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการได้ถือเอาคำสั่งของทางราชการเป็นเกณฑ์ การตัดเงินเดือนก็ต้องถือเอาตามคำสั่งของทางราชการมีผลใช้บังคับถึงวันใดก็ต้องตัดเงินเดือนถึงวันนั้นด้วย

โดยเหตุนี้ กระทรวงการคลังจึงเห็นพ้องด้วยกับข้อสังเกตตาม”นัยที่สอง”ของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา การตัดเงินเดือนในเดือนมีนาคม ๒๕๒๖ ของนางปรีญา ฯ จึงควรจะต้องตัดได้ ๑๑ วัน (ตั้งแต่วันที่ ๑ ถึงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๒๖) แต่โดยที่ความเห็นในเรื่องนี้ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน อีกทั้งถ้าได้นำผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการร่างกฎหมาย ฯ ไปถือปฏิบัติก็อาจจะมีปัญหา เพราะเป็นการไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการตามที่ได้ยกกรณีขึ้นมาเปรียบเทียบข้างต้น กระทรวงการคลังจึงขอให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณาต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติล้างมลทินในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี พ.ศ. ๒๕๒๖ มีผลใช้บังคับในวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๒๖ แล้ว ย่อมทำให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยในกรณีซึ่งได้กระทำก่อนหรือในวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๕ และได้ถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ได้รับการล้างมลทินตามนัยมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัย นับตั้งแต่วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๒๖ เป็นต้นไปด้วย เพราะฉะนั้นในกรณีที่ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยผู้ใดได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัตินี้จึงหมายความว่า ข้าราชการผู้นั้นได้รับการลบล้างบรรดาโทษทางวินัยตามคำสั่งของทางราชการเสียทั้งสิ้น และเมื่อเป็นเช่นนี้ แม้ว่าการลงโทษทางวินัยตามคำสั่งของทางราชการนั้นจะยังไม่เสร็จสิ้นก็ตาม ก็จะต้องถือว่าโทษตามคำสั่งนั้นเป็นอันระงับไม่อาจนำมาลงโทษข้าราชการผู้นั้นได้อีกต่อไป ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ คือ วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๒๖ โดยเหตุนี้ ในกรณีของนางปรียา มาลีเวชพงศ์ ซึ่งแม้ว่าโทษที่ได้รับอยู่คือ การตัดเงินเดือนมีกำหนด ๓ เดือน นับตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๒๖ ถึงเดือนมีนาคม ๒๕๒๖ จะยังไม่เสร็จสิ้นก็ตาม แต่เมื่อนางปรียา มาลีเวชพงศ์ ได้รับการล้างมลทินตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้แล้ว จึงไม่อาจตัดเงินเดือนนางปรียา มาลีเวชพงศ์ ตามคำสั่งลงโทษนั้นตั้งแต่วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๒๖ ได้อีกต่อไป

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในวันที่ ๑ ถึงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๒๖ อันเป็นวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับนั้น คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนนางปรียา มาลีเวชพงศ์ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ จึงต้องปฏิบัติตามผลบังคับของคำสั่งนั้นด้วย ดังนั้น แม้ว่าการตัดเงินเดือนนางปรียา มาลีเวชพงศ์ ตั้งแต่วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๒๖ เป็นต้นไปจะกระทำมิได้ก็ตาม แต่สำหรับในระหว่างวันที่ ๑ ถึงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๒๖ นั้น ยังต้องคำนวณตัดเงินเดือนตามเกณฑ์ที่คำสั่งลงโทษระบุไว้ด้วย และในกรณีเช่นนี้ ไม่อาจนำการปฏิบัติเกี่ยวกับการตัดเงินเดือนของผู้ถูกลงโทษทางวินัยโดยปกติ ซึ่งดำเนินการโดยการหักเงินเดือนในวันจ่ายเงินเดือนมาพิจารณาได้ เพราะการตัดเงินเดือนในกรณีนี้มีได้ตัดเงินเดือนเต็มทั้งเดือน

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า การตัดเงินเดือนนางปรียา มาลีเวชพงศ์ ในเดือนมีนาคม ๒๕๒๖ จะต้องตัดเงินเดือนในระหว่างวันที่ ๑ ถึงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๒๖ ด้วย

(ลงชื่อ) ออมร จันทรมบูรณ์

^๑ มาตรา ๕ ให้ล้างมลทินให้แก่บรรดาผู้ถูกลงโทษทางวินัยในกรณีซึ่งได้กระทำก่อนหรือในวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๕ และได้ถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ รวมทั้งบรรดาผู้กระทำความผิดวินัยที่ได้รับนิรโทษกรรมก่อนหรือในวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๕ แล้ว ไม่ว่าจะได้มีการสอบสวนทางวินัยแล้วหรือไม่ก็ตาม โดยให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยหรือมิได้กระทำความผิดทางวินัยแล้วแต่กรณี.

(นายอมร จันทรมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗