

บันทึก

เรื่อง การตีความข้อที่เป็นปัญหาในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่าย

พลเรือน พ.ศ. ๒๕๖๕ และพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหาร พ.ศ. ๒๕๖๕

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการชุดที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาที่ส่งมาให้ตีความโดยหนังสือเลขาธิการคณะรัฐมนตรีฉบับลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ศกก่อนนั้นแล้ว

กรรมการมีความเห็นว่า ปัญหาที่เสนอมานี้เนื่องจากเกิดความไม่แน่นอนขึ้นในอันที่จะนำพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญสองฉบับใหม่นี้มาใช้บังคับ กรรมการคิดว่าทางที่ดีที่จะช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติใหม่นี้ก็คือ ให้คำอธิบายทั่ว ๆ ไปเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนั้นไว้เพื่อแสดงให้เห็นโดยวิธีการตีความว่า หลักทั่วไปอันใดจึงพึงต้องนำมาใช้แก่เรื่องพิเศษทั้งปวง ในพระราชบัญญัติฉบับใหม่ก็ได้วางหลักทั่ว ๆ ไปซึ่งคลุมตลอดถึงเรื่องนี้อยู่แล้ว แต่ลำพังอ่านพระราชบัญญัติเฉิน ๆ หาทำให้กระจ่างไม่ บันทึกนี้ซึ่งเป็นคำอธิบายสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่จะมีผลดังนี้คือ ในการต่อไปจะให้ความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ยิ่งขึ้นในอันที่จะหาทางแก้สำหรับกรณีพิเศษเฉพาะเรื่องเฉพาะรายโดยอาศัยบันทึกนี้

๑. พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือนและพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหารฉบับใหม่ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ และได้ยกเลิกพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญฉบับเก่าซึ่งมีความแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติใหม่สองฉบับนี้

๒. พระราชบัญญัติใหม่สองฉบับนี้มีผลทันทีตั้งแต่วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ แต่ตามหลักหามีผลย้อนหลังไม่

๓. ในกฎหมาย จำเป็นต้องระลึกว่าสิทธิที่จะได้บำนาญนั้นเป็นสิทธิพิเศษหาได้มาภายในเวลาชั่วขณะหนึ่ง เหมือนกับสิทธิอื่น ๆ (เช่น กรรมสิทธิ์ที่โอนกันในเรื่องซื้อขายเป็นต้น) ไม่ ตรงกันข้ามสิทธิที่จะได้บำนาญเป็นผลเนื่องมาจากฐานะในกฎหมายอย่างหนึ่ง ซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยได้รับราชการในรัฐบาลเป็นเวลาค่อนข้างนานสักหน่อย

๔. โดยเหตุนี้ กรณีจึงอาจเกิดขึ้นได้เป็น ๒ ประการ คือฐานะในกฎหมายซึ่งจะก่อให้เกิดสิทธิได้บำนาญนั้นเพิ่งเกิดขึ้นประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งฐานะในกฎหมายที่กล่าวนั้นได้ครบกำหนดที่จะมีผลในกฎหมายแล้ว

๕. ในกรณีหลัง เวลาที่ฐานะในกฎหมายครบกำหนดที่จะมีผลในกฎหมายนั้นคือวันซึ่งทางการได้กำหนดหรือตกลงให้ออกจากราชการ เป็นที่รับกันอยู่ว่า กฎหมายที่จะพึงใช้บังคับก็คือกฎหมายที่ใช้อยู่ในวันนี้ออกจากการนั่นเอง แม้ในเรื่องวิธีการคำนวณก็เช่นเดียวกัน และ

สิทธิของผู้รับบำนาญที่ได้ไว้แล้วจะเพิกถอนเสียหรือแก้ไขหาได้ไม่ เพราะฉะนั้นกรรมการจึงเห็นตามกรมบัญชีกลางในข้อที่ว่า “พระราชบัญญัติฉบับใหม่ย่อมไม่กระทบถึงผู้ที่ได้รับบำนาญอยู่แล้ว โดยพระราชบัญญัติฉบับเก่าแต่ประการใด”

๖. สำหรับกรณีที่ฐานะในกฎหมายของข้าราชการที่เกี่ยวกับบำนาญยังอยู่ในระหว่างก่อตั้งขึ้นนั้น จำเป็นต้องพิจารณาโดยรอบคอบ

กล่าวตามหลักและโดยเหตุที่ฐานะในกฎหมายของข้าราชการเป็นแต่เพียงอยู่ในระหว่างก่อตั้งขึ้นเท่านั้น กฎหมายใหม่ย่อมอาจที่จะบัญญัติพาดพิงถึงฐานะในกฎหมายเช่นนั้นได้โดยกำหนดเงื่อนไขขึ้นใหม่ หรือแก้ไขหรือไม่รับรองสำหรับกาลต่อไป ซึ่งผลอย่างนั้นหรืออย่างนี้ที่ยังไม่เกิดตามกฎหมาย (แต่กฎหมายใหม่ต้องเคารพกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นสาระสำคัญของฐานะเช่นนั้นซึ่งได้เกิดผลในกฎหมายขึ้นแล้ว)^๑

๗. สำหรับกรณีที่ข้าราชการกลับเข้ารับราชการอีกนั้น เป็นกรณีพิเศษในประเทศสยามเมื่อข้าราชการคนใดต้องออกจากราชการเพราะเลิกตำแหน่ง หรือรัฐบาลให้ออกโดยไม่มีคามผิดแล้วถ้าภายใน ๑๒ เดือนนับแต่วันออก รัฐบาลเรียกให้กลับเข้ารับราชการอีก ผู้นั้นจำต้องกลับเข้ารับราชการ ถ้าผู้นั้นไม่ยอมกลับเข้ารับราชการ ตนก็หมดสิทธิที่ได้บำนาญต่อไป (พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ มาตรา ๖ พ.ศ. ๒๔๗๔ มาตรา ๘) ในกรณีใดก็ตาม ถ้าข้าราชการผู้นั้นได้กลับเข้ารับราชการอีก ฐานะในกฎหมายของตนก็ต้องพิจารณากันใหม่ตามกฎหมายใหม่ ซึ่งจำแนกออกเป็น ๓ กรณี ดังต่อไปนี้

กรณีที่ ๑ ถ้าได้รับบำนาญเดิมและเงินเดือนครั้งหลังไม่สูง กว่าเงินเดือนเดิม กฎหมายบัญญัติว่าข้าราชการผู้นั้นไม่จำต้องคืนบำนาญเดิม จะขอรับบำนาญรวมกันไปกับเงินเดือนก็ได้

กรณีที่ ๒ ถ้าได้รับบำนาญเดิมและเงินเดือนครั้งหลังสูงกว่าเงินเดือนเดิมแต่เงินเดือนครั้งหลังได้น้อยกว่าเงินเดือนเดิม ก็ให้ลดบำนาญลง

กรณีที่ ๓ ถ้าได้รับเงินเดือนครั้งหลังเท่าหรือสูงกว่าเงินเดือนเดิม ก็ให้งดบำนาญเสีย

๘. สำหรับกรณีที่ ๓ (คือในเรื่องที่ให้งดบำนาญ) พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญฉบับใหม่ได้วางนโยบายไว้ใหม่

ก่อนใช้พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญฉบับใหม่ ถ้าคืนบำนาญเสียแล้วเมื่อออกจากราชการครั้งหลัง ให้เอาวันราชการตอนใหม่รวมเข้ากับวันราชการตอนเดิม (กล่าวคือรวมระยะเวลาเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน) แล้วคิดบำนาญให้จำนวนเดียว โดยถือเอาเงินเดือนครั้งสุดท้ายเป็นเกณฑ์คำนวณจากวันราชการทั้งหมด

ในปัจจุบันนี้ ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญฉบับใหม่ ให้เอาบำนาญเดิมมาจ่าย และให้คิดบำนาญใหม่โดยคำนวณจากวันราชการตอนใหม่ เพิ่มเข้ากับบำนาญเดิม

^๑ ดู ระบุเอร์ ว่าด้วยกฎหมายขัดกันในเรื่องเวลา (๑๙๒๙) เล่ม ๑ หน้า ๓๙๒

๙. ตามหลักเกณฑ์ข้างบนนี้ ถ้าข้าราชการคนใดกลับเข้ารับราชการอีกและได้คืนบำนาญเสียก่อน ใช้พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญฉบับใหม่ เมื่อออกรับบำนาญ ครั้งหลังกรรมการเห็นว่าต้องนำพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญฉบับใหม่มาใช้บังคับ เพราะฐานะในกฎหมายของข้าราชการผู้ซึ่งได้คืนบำนาญนั้นเพิ่งเกิดขึ้น และจะมีผลบริบูรณ์ก็โดยอาศัยอำนาจกฎหมาย อีกนัยหนึ่งถ้าข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการก่อนใช้พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญฉบับใหม่ ฐานะของตนก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายเก่า ถ้าออกจากราชการภายหลังที่ใช้พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญฉบับใหม่ ฐานะของตนก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในวันนี้ออกจากราชการ (ดูข้อ ๕ ข้างบน)

๑๐. สำหรับปัญหาข้อ ๓ กล่าวคือข้อที่เกี่ยวกับทหารซึ่งต้องออกไปรับราชการทหารอยู่ในสถานทูตต่างประเทศ กรรมการได้สอบถามไปยังกระทรวงเจ้าหน้าเพื่อขอทราบข้อความเพิ่มเติมเกี่ยวกับเงินเดือนของทหารที่กล่าวนั้น และจะเสนอความเห็นมาต่างหากโดยเร็วที่สุด

(ลงชื่อ) เตือน บุนนาค
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๔๗๙

บันทึก ฉบับที่ ๒

เรื่อง การตีความข้อที่เป็นปัญหาในพระราชบัญญัติ

บำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ.๒๔๗๘

และพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหาร พ.ศ.๒๔๗๘

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการชุดที่ ๑) ขอเสนอบันทึกเพิ่มเติมบันทึกฉบับแรกซึ่งได้ส่งไปเมื่อวันที่ ๑๒ เดือนพฤษภาคม พ.ศ.๒๔๗๙ ในปัญหาที่เกี่ยวกับนายทหารที่ออกไปรับราชการอยู่ในสถานที่ต่างประเทศ

๑. มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหาร พ.ศ.๒๔๗๘ บัญญัติว่า “ทหารซึ่งต้องออกไปรับราชการทหารอยู่ในสถานที่ต่างประเทศ ถ้าได้รับเงินเดือนในอัตราพิเศษสูงกว่าอัตราเงินเดือนทหารโดยปกติ เมื่อคิดบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คิดเพียงเท่าอัตราเงินเดือนทหารโดยปกติตามชั้นยศของผู้นั้น”

ข้อที่ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณานั้นอยู่ตรงความที่ว่า “ให้คิดเพียงเท่าอัตราเงินเดือนทหารโดยปกติตามชั้นยศของผู้นั้น” ซึ่งเป็นปัญหาอยู่

๒. กรรมการได้สอบถามข้อความเกี่ยวกับเรื่องนี้ไปยังกระทรวงกลาโหมและกระทรวงการต่างประเทศ ได้รับคำตอบตั้งสรุปรวมความได้ต่อไปนี้

๓. นายทหารที่ออกไปรับราชการอยู่ในสถานที่ต่างประเทศมีสองประเภท คือ รับราชการทหาร (เช่น ทูตทหาร) ประเภทหนึ่ง อีกประเภทหนึ่ง รับราชการพลเรือน

๔. นายทหารที่ออกไปรับราชการทหารรับเงินเดือนทางกระทรวงกลาโหมในอัตราพิเศษ ไม่ใช่อัตราเดียวกับเมื่อรับราชการอยู่ในกรุงสยาม

อัตราเงินเดือนนั้นกำหนดให้ “ตามฐานะและภูมิประเทศที่ผู้นั้นไปประจำอยู่” “เงินเดือนโดยปกติของผู้นั้น” แล้ว บำเหน็จบำนาญคงคิดให้เพียงเท่าอัตราเงินเดือนโดยปกติสำหรับชั้นยศของผู้นั้น (มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหาร พ.ศ.๒๔๗๘)

ในเรื่องอัตราเงินเดือน โดยปกติสำหรับชั้นยศนั้น กระทรวงกลาโหมแจ้งมาว่า นายทหารที่ออกไปรับราชการต่างประเทศนั้นคงเลื่อนยศขึ้นได้ แต่ส่วนเงินเดือนเมื่อกลับเข้ามาในกรุงสยาม กระทรวงกลาโหมจะได้กำหนดขึ้นเงินเดือนไว้ในคำสั่งทหารโดยพิจารณาถึงความสามารถ และเวลาที่ผู้นั้นได้รับราชการมา

เพราะฉะนั้น เมื่อนายทหารผู้ใดมิได้เลื่อนยศขณะอยู่ในต่างประเทศหรือในตอนกลับเข้ามากรุงสยาม เมื่อกระทรวงกลาโหมมิได้วางข้อวินิจฉัยไว้เป็นอย่างอื่น และไม่มีกฎหมายอื่นบังคับไว้ อัตราเงินเดือนโดยปกติและชั้นเงินเดือนของนายทหารผู้นั้นก็คือเงินเดือนตามงบประมาณกระทรวงกลาโหมที่ตนรับอยู่ในขณะที่ได้รับแต่งตั้งให้ไปรับราชการในสถานที่ต่างประเทศ ถ้าผลแห่งกฎหมายซึ่งมีอยู่เช่นนี้เป็นสิ่งที่ไม่ต้องด้วยความประสงค์ ก็จำเป็นจะต้องออกบทกฎหมายแก้ไขเสียใหม่

๕. นายทหารที่ออกไปรับราชการพลเรือน กรรมการเข้าใจว่า ข้อนี้ได้แก่กรณีที่นายทหารได้รับแต่งตั้งให้เป็นอัครราชทูต ซึ่งโดยฐานะราชการเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงการ

ต่างประเทศ รับเงินเดือน (ทางกระทรวงการต่างประเทศ)^๑ ตามอัตราประจำตำแหน่งเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน ส่วนการเลื่อนฐานะและขึ้นเงินเดือนก็ต้องปฏิบัติตามระเบียบของข้าราชการพลเรือน

เพราะฉะนั้น ฐานะของนายทหารประเภทนี้ย่อมเห็นได้ชัด บำเหน็จบำนาญที่จะได้รับต้องคำนวณโดยวิธีเดียวกับข้าราชการพลเรือนอื่นที่สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ

แต่ทั้งนี้ นายทหารผู้นั้นจักต้องไม่กลับเข้ารับราชการในกระทรวงกลาโหมต่อไปอีก และไม่ว่ากรณีจะเป็นเช่นใด จักต้องคิดเวลารับราชการทางฝ่ายทหารก่อนที่มาสังกัดกระทรวงการต่างประเทศให้ด้วย

(ลงชื่อ) เตือน บุนนาค
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๔๗๙

^๑ข้อนี้อนุมานจากคำตอบของกระทรวงการต่างประเทศ แต่ในคำตอบก็มีได้กล่าวความไว้ชัดเจนเช่นว่านี้