

บันทึก

เรื่อง การบอกเลิกบำนาญและการรับบำนาญตอนกลับเข้ารับราชการใหม่
(กรณีหลวงจ่าบุญเนติศาสตร์)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ลับมาก ที่ สร.๐๔๐๓/๑๒๗๙ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา แจ้งว่า สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องหลวงจ่าบุญเนติศาสตร์ขอให้พิจารณาเกี่ยวกับการบอกเลิกบำนาญและการรับบำนาญตอนกลับเข้ารับราชการใหม่ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และได้มีปัญหาโต้แย้งกับกระทรวงการคลัง มาเพื่อขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และคณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่า หลวงจ่าบุญเนติศาสตร์ซึ่งเป็นข้าราชการบำนาญมาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๐๕ ได้รับบำนาญเดือนละ ๘,๕๖๐ บาท ได้กลับเข้ารับราชการโดยได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมตั้งแต่วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๑๒ กระทรวงการคลังถือว่าหลวงจ่าบุญเนติศาสตร์ได้รับเงินเดือนในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (เดือนละ ๑๐,๐๐๐ บาท) ซึ่งสูงกว่าอัตราเงินเดือนที่หลวงจ่าบุญเนติศาสตร์ได้รับอยู่ในตำแหน่งประธานศาลฎีกาอันเป็นตำแหน่งประจำในขณะออกจากราชการครั้งก่อน จึงควรงดการเบิกเงินบำนาญ และขอให้หลวงจ่าบุญเนติศาสตร์ทำหนังสือบอกเลิกรับบำนาญตั้งแต่วันที่กลับเข้ารับราชการในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ทั้งนี้โดยอ้างว่าเป็นไปตามมาตรา ๓๐^๑ และ

^๑ มาตรา ๓๐ ข้าราชการผู้ใด

(๑) ลาออกโดยไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยหวัด บำเหน็จหรือบำนาญ จากการรับราชการตอนก่อนลาออก

(๒) ถูกปลดออกหรือถูกไล่ออก ในกรณีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(๓) ออกจากราชการโดยได้รับหรือมีสิทธิที่จะรับบำเหน็จหรือบำนาญแล้ว ถ้าภายหลังได้เข้ารับราชการใหม่ ให้คิดเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญเฉพาะการรับราชการครั้งใหม่เท่านั้น

ความในมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่

(ก) นายทหารซึ่งถูกปลดออกจากประจำการเป็นนายทหารกองหนุนโดยมิได้รับเบี้ยหวัด บำเหน็จหรือบำนาญ หากได้เข้ารับราชการอีก

(ข) นายทหารซึ่งลาออกจากประจำการเป็นนายทหารกองหนุนโดยมิได้รับเบี้ยหวัด บำเหน็จหรือบำนาญ หากได้เข้ารับราชการเป็นทหารอีก และออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญในขณะที่เป็นทหาร

(ค) ข้าราชการผู้มีสิทธิคืนบำเหน็จเพื่อนับเวลาก่อนออกจากราชการเนื่องกับการรับราชการในตอนหลังตามกฎหมายที่ใช้ก่อนวันใช้พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหาร พุทธศักราช ๒๔๘๒ หรือพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๒

(ง) ข้าราชการการเมืองที่ต้องออกหรือต้องพ้นจากตำแหน่งโดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และยังมีได้รับบำเหน็จบำนาญ สำหรับวันราชการตอนที่ต้องออกหรือต้องพ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๓๕ วรรคแรก^๒ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๙ แต่หลวงจำรูญเนติศาสตร์ได้โต้แย้งคำสั่งของกระทรวงการคลังที่ให้ออกเลิกรับบำนาญและไม่เห็นด้วยกับการตีความมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๕ ของกระทรวงการคลัง ซึ่งสรุปได้ว่า

๑. การออกเลิกรับบำนาญในกรณีกลับเข้ารับราชการใหม่ตามมาตรา ๓๐ นั้น เป็นสิทธิของข้าราชการจะเลือกเอาเอง ไม่ใช่เป็นการบังคับว่าข้าราชการที่กลับเข้ารับราชการใหม่ ถ้าได้รับเงินเดือนใหม่สูงกว่าเงินเดือนเดิมจะต้องออกเลิกรับบำนาญเสมอไป

๒. มาตรา ๓๐ ให้สิทธิแก่ข้าราชการบำนาญที่กลับเข้ารับราชการใหม่ที่จะเลือกกว่าจะให้นับเวลาราชการตอนเก่ากับตอนใหม่ต่อเนื่องกัน หรือจะให้นับเวลาราชการคนละตอน ถ้าประสงค์จะให้นับเวลาราชการทั้งสองคราวต่อเนื่องกันก็ต้องออกเลิกรับบำนาญเดิมในระหว่างเข้ารับราชการใหม่ แต่ถ้าไม่ประสงค์เช่นนั้นก็อาจรับบำนาญต่อไปและรับเงินเดือนใหม่ด้วยได้ ส่วนมาตรา ๓๕ ที่เกี่ยวกับการลดหรืองดบำนาญเดิมที่ว่า ถ้ารับบำนาญกับเงินเดือนสูงกว่าเงินเดือนเดิมต้องลดบำนาญลงและถ้าเงินเดือนใหม่เท่าหรือสูงกว่าเงินเดือนเดิมในงวดบำนาญนั้น โดยที่มาตรา ๓๕ เริ่มต้นด้วยถ้อยคำที่ว่า “ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรค ๓ (ง) และ (จ).....” จึงเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๕ ใช้เฉพาะกรณีตามมาตรา ๓๐ วรรค ๓ (ง) และ (จ) โดยเฉพาะกรณี (จ) ซึ่งได้แก่ข้าราชการซึ่งได้รับหรือมีสิทธิในบำนาญปกติ แล้วภายหลังกลับเข้ารับราชการใหม่และออกเลิกรับบำนาญเพื่อขอต่อเวลาราชการเท่านั้น จะนำมาใช้กับผู้ซึ่งไม่ออกเลิกรับบำนาญเพื่อไม่ขอต่อเวลาราชการไม่ได้ เพราะความในมาตรา ๓๕ ที่ว่า “ถ้าเงินเดือนที่ได้รับในขณะที่เข้ารับราชการครั้งใหม่ น้อยกว่าเงินเดือนเดิมเมื่อก่อนออกจากราชการจะขอรับบำนาญรวมกันไปด้วยก็ได้” เป็นความที่เน้นให้เห็นว่า การขอรับบำนาญรวมกันไปด้วยใช้กับข้าราชการซึ่งได้บอกเลิกรับบำนาญไว้แล้ว ถ้าไม่ได้บอกเลิกและยังคงรับบำนาญอยู่ เหตุใดกฎหมายจึงบัญญัติให้มาแสดงเจตนาขอรับบำนาญอีก ฉะนั้น เมื่อหลวงจำรูญเนติศาสตร์ไม่บอก

(จ) ข้าราชการซึ่งได้รับหรือมีสิทธิในบำนาญปกติแล้ว ภายหลังกลับเข้ามารับราชการใหม่ และเลิกรับบำนาญในขณะที่กลับเข้ารับราชการใหม่นั้น

การบอกเลิกรับบำนาญ ให้ทำเป็นหนังสือ ลงลายมือชื่อเป็นหลักฐานส่งไปยังกระทรวงการคลัง โดยผ่านกระทรวงเจ้าสังกัด

การไปรับราชการต่างกระทรวง ทบวง กรม ถ้าเวลาราชการไม่ติดต่อกันและพิสูจน์ไม่ได้ว่าทางราชการสั่ง ให้ถือว่าเป็นการลาออกจากสังกัดเดิม

^๒ มาตรา ๓๕ ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรค ๓ (ง) และ (จ) ข้าราชการผู้ซึ่งได้รับหรือมีสิทธิในบำนาญปกติแล้ว ภายหลังกลับเข้ามารับราชการใหม่ ถ้าเงินเดือนที่ได้รับในขณะที่เข้ารับราชการครั้งใหม่น้อยกว่าเงินเดือนเดิมเมื่อก่อนออกจากราชการ จะขอรับบำนาญรวมกันไปด้วยก็ได้แต่ถ้าเงินเดือนรวมกับบำนาญสูงกว่าเงินเดือนเดิม ต้องลดบำนาญลงในระหว่างที่รับราชการครั้งหลังจนเงินเดือนใหม่รวมกับบำนาญไม่สูงกว่าเงินเดือนเดิม ถ้าเงินเดือนใหม่เท่าหรือสูงกว่าเงินเดือนเดิมก็ให้งดบำนาญในระหว่างนั้นเมื่อออกจากราชการตอนหลังให้คำนวณบำนาญโดยคิดเฉพาะจำนวนเงินเดือนที่ได้รับจริงในตอนใหม่ และเฉพาะเวลาราชการในตอนใหม่บวกเข้ากับบำนาญเดิม บำนาญในตอนหลังนี้จะเปลี่ยนเป็นขอรับบำเหน็จแทนก็ได้

เลิกรับบำนาญเพราะไม่ประสงค์จะขอนับเวลาราชการตอนใหม่ต่อเนื่องกับเวลาราชการตอนเก่า จึงควรมีสิทธิได้รับบำนาญต่อไป

กระทรวงการคลังได้ชี้แจงในชั้นต่อมาว่า

๑. เรื่องการบอกเลิกรับบำนาญตามมาตรา ๓๐ (จ) นั้น เป็นเรื่องความสมัครใจของข้าราชการผู้นั้น กฎหมายมิได้บังคับให้ต้องบอกเลิกรับบำนาญ กระทรวงการคลังก็ได้ถือปฏิบัติอยู่แล้ว อนึ่งกระทรวงการคลังไม่มีอำนาจที่จะไม่จ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการซึ่งกลับเข้ารับราชการใหม่ แม้ว่าข้าราชการผู้นั้นจะมีได้บอกเลิกรับบำนาญ แต่บำนาญของข้าราชการผู้นั้นอาจถูกลดหรือตัดไม่จ่ายให้ได้ตามนัยมาตรา ๓๕

๒. บทบัญญัติของมาตรา ๓๕ ตอนต้นที่ว่า “ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรค ๓ (ง) และ (จ)....” น่าจะต้องถือว่าเป็นข้อยกเว้น ไม่ใช่เงื่อนไข กล่าวคือ ถ้ามีการบอกเลิกรับบำนาญเพื่อขอต่อเวลาราชการตามมาตรา ๓๐ วรรค ๓ (จ) ข้าราชการผู้กลับเข้ารับราชการใหม่และได้บอกเลิกรับบำนาญย่อมจะไม่มีบำนาญให้กระทรวงการคลังควบคุม กรณีจึงไม่อยู่ในข่ายบังคับมาตรา ๓๕ และต้องถือว่าเป็นข้อยกเว้นของมาตรา ๓๕

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายชุดพิเศษ) ได้พิจารณาความเห็นของทั้งสองฝ่ายแล้ว มีความเห็นดังนี้

(๑) ปัญหาที่พึงพิจารณาสำหรับข้อโต้แย้งดังกล่าวข้างต้นมีอยู่ว่า ข้าราชการซึ่งได้รับบำนาญปกติอยู่แล้ว ภายหลังจากกลับเข้ารับราชการใหม่ จะมีสิทธิรับบำนาญรวมกับเงินเดือนใหม่ได้ตลอดไปหรือไม่

(๒) คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า มาตราที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวข้างต้นก็คือ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๙ ซึ่งตรงกับที่หลวงจํารูญเนติศาสตร์และกระทรวงการคลังอ้างอิง แต่ทว่าแปลความหมายแตกต่างกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า มาตราที่บัญญัติถึงกรณีที่ข้าราชการรับบำนาญรวมกับเงินเดือนใหม่มีปรากฏอยู่ในมาตรา ๓๕ เท่านั้น แต่สิทธิของข้าราชการที่จะรับบำนาญรวมกับเงินเดือนใหม่ตลอดไปจะมีหรือไม่เพียงใดย่อมจะต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๕ และโดยเฉพาะข้อความที่คาบเกี่ยวระหว่างมาตรา ๓๐ กับมาตรา ๓๕ ซึ่งมีความว่า “ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรค ๓ (ง) และ (จ)” เป็นประการสำคัญ

(๓) มาตรา ๓๐ วรรคแรก เป็นมาตราที่กำหนดหลักเกณฑ์การนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญไว้ว่า ข้าราชการตามมาตรา ๓๐ (๑) (๒) และ (๓) ถ้ากลับเข้ารับราชการใหม่ ให้คิดเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญเฉพาะการรับราชการครั้งใหม่เท่านั้น ถ้านำเอากรณีหลวงจํารูญเนติศาสตร์มาปรับเข้ากับวรรคแรกนี้ กรณีหลวงจํารูญเนติศาสตร์จะเข้าตามมาตรา ๓๐^๑ คือ เป็นข้าราชการซึ่งออกจากราชการโดยได้รับบำนาญอยู่แล้ว เมื่อ

^๑ อ่างแล้ว ในเชิงอรรถที่ ๑

กลับเข้ารับราชการใหม่จะต้องคิดเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญของหลวงจำรูญเนติ ศาสตร์เฉพาะการรับราชการครั้งใหม่เท่านั้น แต่โดยที่มาตรา ๓๐ ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ใน วรรคสองว่า หลักการให้คิดเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญเฉพาะการรับราชการครั้ง ใหม่ ไม่ใช่บังคับ แก่ข้าราชการ ๕ ประเภท คือข้าราชการตามมาตรา ๓๐ (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) เมื่อกฎหมายได้บัญญัติยกเว้นไว้เช่นนี้ผลตามกฎหมาย จึงมีว่าข้าราชการทั้ง ๕ ประเภท ไม่ถูกบังคับให้คิดเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญเฉพาะการรับราชการครั้งใหม่ ปัญหาที่ว่า กรณีของหลวงจำรูญเนติศาสตร์อยู่ในข่ายยกเว้นของมาตรา ๓๐ วรรคสอง หรือไม่ เมื่อพิจารณาจากมาตรา ๓๐ (จ) ซึ่งมีความว่า “ข้าราชการซึ่งได้รับหรือมีสิทธิในบำนาญปกติแล้ว ภายหลังกลับเข้ารับราชการใหม่ และเลิกรับบำนาญในขณะที่กลับเข้ารับราชการใหม่นั้น” จะเห็น ได้ว่า ถ้าหลวงจำรูญเนติศาสตร์ไม่บอกเลิกรับบำนาญ หลวงจำรูญเนติศาสตร์จะอยู่ภายใต้บังคับ ของมาตรา ๓๐ วรรคแรก คือ ต้องคิดเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญของหลวงจำรูญ เนติศาสตร์เฉพาะการรับราชการครั้งใหม่เท่านั้น แต่ถ้าหลวงจำรูญเนติศาสตร์บอกเลิกรับบำนาญ หลวงจำรูญเนติศาสตร์จะได้รับยกเว้นไม่ถูกบังคับให้นับเวลาราชการเฉพาะตอนใหม่ และได้รับ ผลตามกฎหมายให้นับเวลาราชการตอนแรกรวมกับตอนใหม่เป็นเวลาราชการตอนเดียว

สรุปแล้ว มาตรา ๓๐ เป็นมาตราที่วางหลักเกณฑ์การนับเวลาราชการสำหรับ คำนวณบำเหน็จบำนาญเท่านั้น และไม่ได้บัญญัติถึงการรับบำนาญรวมกับเงินเดือนใหม่

(๔) สำหรับปัญหาที่ว่าหลวงจำรูญเนติศาสตร์จะมีสิทธิขอรับบำนาญรวมไปกับ เงินเดือนใหม่ได้หรือไม่นั้น ดังได้กล่าวไว้แล้วว่า มาตราที่บัญญัติถึงการควบคุมการรับบำนาญกับ เงินเดือนใหม่จะต้องไม่เกินเงินเดือนเดิมนั้นมีอยู่ในมาตรา ๓๕ เท่านั้น ประเด็นที่พึงพิจารณามีว่า มาตรา ๓๕ เป็นมาตราที่ใช้บังคับแก่ข้าราชการตามมาตรา ๓๐ (จ) ที่ไม่บอกเลิกรับบำนาญหรือที่ บอกเลิกรับบำนาญ ในขณะที่กลับเข้ารับราชการใหม่หรือไม่

มาตรา ๓๕ วรรคแรกบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรค ๓ (ง) และ (จ) ข้าราชการผู้ซึ่งได้รับหรือมีสิทธิในบำนาญปกติแล้ว ภายหลังกลับเข้ามารับ ราชการใหม่ ถ้าเงินเดือนที่ได้รับในขณะที่เข้ารับราชการครั้งใหม่น้อยกว่าเงินเดือนเดิมเมื่อก่อน ออกจากราชการ จะขอรับบำนาญรวมกันไปด้วยก็ได้ แต่ถ้าเงินเดือนรวมกับบำนาญสูงกว่า เงินเดือนเดิม ต้องลดบำนาญลงในระหว่างที่รับราชการครั้งหลัง จนเงินเดือนใหม่รวมกับบำนาญ ไม่สูงกว่าเงินเดือนเดิม ถ้าเงินเดือนใหม่เท่าหรือสูงกว่าเงินเดือนเดิม ก็ให้งดบำนาญในระหว่างนั้น เมื่อออกจากราชการตอนหลังให้คำนวณบำนาญโดยคิดเฉพาะจำนวนเงินเดือนที่ได้รับจริงในตอน ใหม่ และเฉพาะเวลาราชการในตอนใหม่บวกเข้ากับบำนาญเดิม บำนาญในตอนหลังนี้จะ เปลี่ยนเป็นขอรับบำเหน็จแทนก็ได้”

ความในมาตรา ๓๕ วรรคแรก ถ้าไม่เริ่มต้นด้วยความที่ว่า “ภายใต้บังคับแห่ง บทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรค ๓ (ง) และ (จ)” ย่อมจะแปลได้ว่า เป็นมาตราที่ใช้บังคับแก่ ข้าราชการที่ไม่บอกเลิกรับบำนาญเมื่อกลับเข้ารับราชการใหม่ และโดยนัยกลับกันจะนำมาใช้ บังคับแก่ข้าราชการที่บอกเลิกรับบำนาญเมื่อกลับเข้ารับราชการใหม่ไม่ได้ เพราะข้าราชการ

ประเภทนี้ไม่มีบ้านาณูที่จะต้องรับอยู่แล้ว การควบคุมการรับบ้านาณูรวมกับเงินเดือนใหม่ไม่ให้เกินเงินเดือนเดิมจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้

แต่โดยที่มาตรา ๓๕ วรรคแรก ได้เริ่มต้นด้วยความที่ว่า “ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรค ๓ (ง) และ (จ)” ปัญหาจึงมีว่า ความประโยชน์นี้มีความหมายอย่างไร คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจดูประมวลกฎหมายและพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่มีคำว่า “ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติมาตรา ...” แล้ว ปรากฏว่ากฎหมายส่วนมากได้ใช้ข้อความดังกล่าวในความหมายยกเว้นมาตราที่อ้างถึง กล่าวคือ ไม่ให้นำมาตราที่อ้างถึง (ได้แก่มาตรา ๓๐ (ง) และ (จ)) มาใช้บังคับซึ่งมีความหมายที่กระทรวงการคลังถือปฏิบัติอยู่แล้ว และก็มีกฎหมายบางฉบับที่ใช้ข้อความ “ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติ...” ในความหมายที่ให้ใช้ประกอบมาตราที่อ้างถึง ซึ่งเป็นความหมายที่หลวงจํารูญเนติศาสตร์ได้ใช้อ้างอิง

เมื่อความที่ว่า “ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติ...” อาจถูกนำไปใช้ในความหมายหนึ่งนัยใดดังได้กล่าวมาข้างต้น ปัญหาจึงมีว่าความหมายใดเป็นความหมายที่มาตรา ๓๕ ประสงค์จะให้นำมาใช้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าการที่จะทราบถึงความหมายที่ถูกต้องของประโยคดังกล่าวจะต้องพิจารณาด้วยวิธีนำหลักเกณฑ์อันเป็นสาระสำคัญในมาตรา ๓๕ มาปรับหรือใช้กับความมุ่งหมายของประโยค “ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติ...” ถ้าปรับหรือใช้ได้เรียบร้อยไม่เกิดข้อขัดข้องหรือชะงักกันความหมายของนัยนั้นย่อมเป็นความหมายที่ถูกต้อง

(๕) คณะกรรมการกฤษฎีกาขอเริ่มต้นพิสูจน์ด้วยการนำประโยค “ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรค ๓ (ง) และ (จ)” มาใช้ตามนัยที่หลวงจํารูญเนติศาสตร์อ้างอิง กล่าวคือ ถือว่าหลักการควบคุมบ้านาณูซึ่งรับรวมกับเงินเดือนใหม่จะต้องไม่เกินเงินเดือนเดิม เป็นหลักการที่ใช้สำหรับข้าราชการที่กลับเข้ารับราชการใหม่ และบอกเลิกรับบ้านาณูในขณะที่กลับเข้ารับราชการ ในกรณีเช่นนี้จะเห็นว่าหลักเกณฑ์ในมาตรา ๓๕ มิได้ส่งผลให้เป็นไปโดยเรียบร้อยตลอดไป แต่จะสร้างปัญหาข้อขัดแย้งดังนี้

(ก) ความตอนหนึ่งของมาตรา ๓๕ มีว่า “ถ้าเงินเดือนที่ได้รับในขณะที่เข้ารับราชการครั้งใหม่น้อยกว่าเงินเดือนเมื่อก่อนออกจากราชการจะขอรับบ้านาณูรวมกันไปด้วยก็ได้” มีข้อน่าคิดว่า เมื่อข้าราชการตามมาตรา ๓๐ (จ) เป็นข้าราชการซึ่งได้บอกเลิกรับบ้านาณูไปแล้ว เหตุใดมาตรา ๓๕ จึงได้บัญญัติไว้ดีกว่า “จะขอรับบ้านาณูรวมกันไปด้วยก็ได้” ซึ่งหลวงจํารูญเนติศาสตร์เห็นว่าเป็นข้อความให้สิทธิข้าราชการซึ่งบอกเลิกรับบ้านาณูไปแล้วกลับมาขอรับบ้านาณูรวมกับเงินเดือนใหม่ได้อีกนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาถึงเหตุผลข้อนี้แล้วเห็นว่ากรณีไม่น่าจะเป็นเช่นนั้น เพราะจะทำให้เกิดปัญหาว่า การขอรับบ้านาณูรวมกับเงินเดือนใหม่จะต้องกระทำภายในกำหนดเวลาเท่าใดภายหลังที่ได้บอกเลิกรับบ้านาณูไปแล้ว หรือบ้านาณูที่คำนวณในตอนใดเป็นบ้านาณูที่จะต้องถูกควบคุม ฯลฯ นอกจากนี้ ถ้ามาตรา ๓๕ มีเจตนารมณ์ที่จะให้สิทธิข้าราชการเปลี่ยนใจมาขอรับบ้านาณูรวมกับเงินเดือนใหม่ได้แล้ว เหตุใดมาตรา ๓๐ จึงต้องกำหนดระยะเวลาให้บอกเลิกรับบ้านาณูภายใน ๓๐ วันนับแต่วันกลับเข้ารับราชการใหม่ การกำหนดระยะเวลาไว้เช่นนี้ จะต้องแปลว่ากฎหมายไม่ต้องการให้ข้าราชการใช้สิทธิขอรับบ้านาณู

รวมกับเงินเดือนใหม่ภายหลังที่ได้บอกเลิกรับบำนาญไปแล้ว ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า เจตนารมณ์ของมาตรา ๓๕ น่าจะไม่น่าเป็นดังที่หลวงจํารูญเนติศาสตร์เข้าใจ

(ข) เหตุผลอีกประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่า หลักการยินยอมให้ข้าราชการซึ่งบอกเลิกรับบำนาญไปแล้วมีสิทธิเปลี่ยนใจขอรับบำนาญรวมกับเงินเดือนใหม่นั้นน่าจะไม่ใช่หลักการที่มาตรา ๓๕ ประสงค์ เพราะถ้ายอมรับหลักการให้ข้าราชการเปลี่ยนใจได้ดังที่ได้กล่าวไว้ใน (ก) จะก่อให้เกิดปัญหาว่าจะนับเวลาราชการตอนใหม่อย่างไร กล่าวคือ ระยะเวลาตั้งแต่เริ่มกลับเข้ารับราชการตอนใหม่และบอกเลิกรับบำนาญจนถึงระยะเวลาเปลี่ยนใจใช้สิทธิขอรับบำนาญกับเงินเดือนใหม่รวมไปด้วย จะถือว่าเป็นระยะเวลาราชการในตอนใหม่ด้วยหรือไม่ เพราะการนับเวลาราชการตอนใหม่มีความสำคัญเกี่ยวโยงไปถึงหลักเกณฑ์คำนวณบำนาญเมื่อออกจากราชการตอนหลังตามความในตอนที่ท้ายของมาตรา ๓๕ ซึ่งมีความว่า “เมื่อออกจากราชการตอนหลังให้คำนวณบำนาญโดยคิดเฉพาะจำนวนเงินเดือนที่ได้รับจริงในตอนใหม่ และเฉพาะเวลาราชการในตอนใหม่ บวกเข้ากับบำนาญเดิม” เพื่อสะดวกแก่ความเข้าใจขอยกตัวอย่างดังนี้

นาย ก. รับบำนาญอยู่เดือนละ ๓,๐๐๐ บาท ในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๕ ได้กลับเข้ารับราชการใหม่ และนาย ก. ได้บอกเลิกรับบำนาญตามมาตรา ๓๐ (จ) ต่อมาอีก ๕ ปี คือ ในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๐ นาย ก. ซึ่งยังคงได้รับเงินเดือนใหม่น้อยกว่าเงินเดือนเดิมเกิดเปลี่ยนใจกลับมาขอรับบำนาญรวมกับเงินเดือนใหม่ และนาย ก. ได้ออกจากราชการเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๕ ปัญหาที่ว่าเวลาราชการตอนใหม่ตามนัยมาตรา ๓๕ จะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๕ จนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๕ หรือจะต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๐ จนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๕ ถ้าจะนับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๐ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๕ ปัญหาจะเกิดขึ้นว่าระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๕ จนถึงระยะเวลาเปลี่ยนใจคือวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๐ จะถือว่าเป็นระยะเวลาอะไร ถ้าถือว่าต้องนำไปรวมกับระยะเวลาราชการตอนต้น (ก่อนกลับเข้ารับราชการ) ปัญหาจะมีต่อไปว่าบำนาญของนาย ก. ที่จะถูกควบคุมตามนัยมาตรา ๓๕ คือบำนาญจำนวน ๓,๐๐๐ บาท หรือบำนาญที่คำนวณจากระยะเวลาราชการก่อนเข้ารับราชการใหม่บวกด้วยระยะเวลา ๕ ปี ก่อนที่นาย ก. จะเปลี่ยนใจ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าไม่ว่าจะตอบปัญหานี้ในทางใด ย่อมจะไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์การคำนวณบำนาญทุกกรณี เพราะถ้าจะถือว่าบำนาญ ๓,๐๐๐ บาทเป็นบำนาญที่ถูกควบคุมน่าจะไม่น่าชอบด้วยหลักเกณฑ์การคำนวณบำนาญเพราะนาย ก. ยังมีเวลาราชการอีกตอนหนึ่ง คือระยะเวลาตั้งแต่บอกเลิกรับบำนาญจนถึงระยะเวลาเปลี่ยนใจ (๒๕๑๕-๒๕๒๐) รวม ๕ ปี แต่ถ้าจะถือเอาบำนาญซึ่งคำนวณจากระยะเวลาราชการเดิมบวกด้วยระยะเวลาที่เพิ่มใหม่อีก ๕ ปีก่อนจะเปลี่ยนใจให้ควบคุมบำนาญ ก็น่าจะไม่น่าชอบด้วยหลักเกณฑ์การคำนวณบำนาญ เพราะนาย ก. ยังคงรับราชการอยู่จะคำนวณบำนาญให้นาย ก. ไม่ได้ และนาย ก. จะบอกเลิกรับบำนาญจำนวนที่คำนวณใหม่ก็ไม่ได้อีกเช่นเดียวกัน เพราะนาย ก. ยังไม่ได้รับบำนาญจำนวนที่คำนวณใหม่นี้

จากตัวอย่างดังได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า ถ้าแปลว่า มาตรา ๓๕ ใช้บังคับแก่ข้าราชการผู้บอกเลิกรับบำนาญ จะเกิดปัญหามากมายหลายกรณี คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าน่าจะแปลเช่นนั้นมิได้

(๖) ถ้าแปลความหมายของประโยค “ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรค ๓ (ง) และ (จ)” ให้มีความหมายว่า หลักเกณฑ์ในมาตรา ๓๕ ไม่ใช่บังคับแก่ข้าราชการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓๐ วรรค ๓ (ง) และ (จ) กล่าวคือ หลักการควบคุมเงินเดือนใหม่รวมกับบำนาญไม่ให้เกินเงินเดือนเดิมจะนำมาใช้แก่ข้าราชการซึ่งบอกเลิกรับบำนาญแล้วไม่ได้และจะเปลี่ยนใจมาขอรับบำนาญรวมกับเงินเดือนใหม่ในภายหลังก็ไม่ได้เช่นเดียวกัน จะเป็นการแปลความที่ถูกต้องกว่าเพราะหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๕ จะมีผลใช้บังคับได้ทุกกรณีโดยไม่มีข้อขัดข้องหรือก่อให้เกิดปัญหาใด ๆ หนึ่งสำหรับข้อสงสัยเกี่ยวกับความที่ว่า “จะขอรับบำนาญรวมกันไปด้วยก็ได้” ที่ปรากฏอยู่ในมาตรา ๓๕ จะใช้ในกรณีใด ได้ความจากกระทรวงการคลังว่าเป็นการบัญญัติเพื่อให้ข้าราชการทราบว่า ถ้าไม่บอกเลิกรับบำนาญจะขอรับบำนาญรวมกันไปด้วยก็ได้ มิได้มีความหมายให้สิทธิพิเศษแก่ข้าราชการที่จะขอเลิกรับบำนาญหรือขอลูกควบคุมบำนาญเมื่อใดก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นพ้องด้วยกับการแปลความหมายเช่นว่านี้ และนอกจากนี้ยังมีความเห็นเพิ่มเติมอีกว่า เมื่อความที่ว่า “ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรค ๓ (ง) และ (จ)” มีความหมายเป็นบทยกเว้นไม่ให้ใช้บังคับแก่มาตราที่อ้างถึงคือมาตรา ๓๐ วรรค ๓ (ง) และ (จ) เสียแล้ว ความที่ว่า “จะขอรับบำนาญรวมกันไปด้วยก็ได้” จึงไม่ใช้กับข้าราชการซึ่งได้บอกเลิกรับบำนาญตามมาตรา ๓๐ วรรค ๓ (จ) แต่ใช้กับข้าราชการซึ่งกลับเข้ารับราชการใหม่และขอนับเวลาราชการเฉพาะตอนใหม่

(๗) เมื่อได้พิจารณามาตรา ๓๕ โดยละเอียดแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ว่า ข้อความในมาตรา ๓๕ แสดงให้เห็นว่า ประสงค์ใช้บังคับแก่ข้าราชการที่ไม่ได้บอกเลิกรับบำนาญเพื่อประโยชน์แก่การควบคุมบำนาญ ซึ่งเมื่อรวมกับเงินเดือนใหม่จะต้องไม่เกินเงินเดือนเดิม และเมื่อนำข้อความที่ว่า “ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรค ๓ (ง) และ (จ)” มาประกอบการพิจารณาด้วยแล้ว จะเห็นได้ว่า มาตรา ๓๕ ไม่ใช่บังคับแก่ข้าราชการที่บอกเลิกรับบำนาญ เพราะโดยข้อเท็จจริงข้าราชการผู้นั้นไม่มีบำนาญให้ควบคุมอยู่แล้ว

สรุปแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นพ้องด้วยกับกระทรวงการคลัง

(ลงชื่อ) ส. โทตระกิตย์

(นายสมภพ โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๑๔