

บันทึก

เรื่อง การตีความในมาตรา ๑๖ (ง) แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
ฝ่ายพลเรือน พ.ศ.๒๕๗๘ (เกี่ยวกับเรื่องนายพันตำรวจตรี หลวงเสนีรณยุทธ)

(๑) กระทรวงมหาดไทย ได้ขอให้กระทรวงการคลังต่อวันราชการให้แก่รายพันตำรวจตรี หลวงเสนีรณยุทธ และได้ส่งสำเนานบันทึกการตีความในมาตรา ๑๖ (ง) แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ.๒๕๗๘ ของคณะกรรมการกฤษฎีกาไปประกอบการพิจารณาด้วย

(๒) กระทรวงการคลังได้คัดค้านว่า การตีความนี้เป็นการขัดกับหลักการที่กระทรวงการคลังกำหนดถือปฏิบัติ และเป็นการเปิดช่องให้เกิดการเสียหายแก่ราชการได้

(๓) เพราะฉะนั้น กระทรวงการคลังจึงได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบพิจารณาเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง ตั้งได้แจ้งมาโดยหนังสือเลขธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ฎ.๗๔๑๗/๒๕๗๙ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๗๙

(๔) คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการชุด ๑) ได้ตรวจสอบพิจารณาปัญหาเรื่องนี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

(๕) เรื่องนายพันตำรวจตรี หลวงเสนีรณยุทธนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกายังมิได้เคยพิจารณาเลย

ตามสำนวนที่ส่งมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาในเวลานี้ เป็นที่เข้าใจกันว่า กระทรวงมหาดไทยได้ใช้บันทึกการตีความในมาตรา ๑๖ (ง) แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ.๒๕๗๘ ของคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบการพิจารณาเรื่องของการข้าราชการผู้นี้

เพราะฉะนั้น จึงต้องพิจารณาว่า

ก) บันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกามีวงเขตต์และความมุ่งหมายอย่างไร

ข) เรื่องนายพันตำรวจตรี หลวงเสนีรณยุทธ เท่าที่ได้ชี้แจงมาในสำนวนนั้นมีกรณีอย่างไร

(๖) เมื่อราววันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๗๙ หรือหลังจากนั้นเล็กน้อย คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอบันทึกไปยังคณะรัฐมนตรี เนื่องจากการได้มีการตีความในมาตรา ๑๖ (ง) แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ.๒๕๗๘ ขัดกันขึ้นในระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลัง ปัญหานี้เป็นปัญหาทั่วไป มิได้พุ่งถึงกรณีใดโดยเฉพาะ และปัญหามีดังนี้ คือ ในส่วนที่เกี่ยวกับการนับวันราชการติดต่อกันนั้น การจะเป็นอย่างไร เมื่อข้าราชการจำต้องลาออกเนื่องจากความจำเป็น^{*} ซึ่งมีใช่เพราะความสมัครใจ และ

ภายหลังกลับเข้ารับราชการใหม่ ข้าราชการผู้นั้นจำเป็นต้องกลับเข้ารับราชการในสังกัดเดิม ดังที่กระทรวงการคลังได้วางกฎเกณฑ์ไว้ หรือว่ากลับเข้ารับราชการในรัฐบาล ดังที่กระทรวงมหาดไทยเข้าใจ

(๗) คณะกรรมการกฤษฎีกา “จึงมีความเห็นว่า ข้าราชการคนใดที่จำต้องลาออกเนื่องจากความจำเป็น และมีใช้เพราะความสมัครใจ หากกลับเข้ารับราชการในรัฐบาลอีก จะต้องนับวันราชการในตอนก่อนลาออกกับในตอนหลังนั้นติดต่อกัน แม้ว่าผู้นั้นจะมีได้กลับเข้ารับราชการในกระทรวงสังกัดเดิมก็ตาม”

อันที่จริง ความเห็นนี้ก็ลงรอยกับตัวอย่างและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและรับรองกันมาแล้ว

อนึ่ง จำต้องแจ้งให้ทราบด้วยว่า ในความเห็นนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้กล่าวแต่เพียงว่า “เนื่องจากความจำเป็นและมีใช้เพราะความสมัครใจ” หาได้กล่าวถึงเรื่องความป่วยเจ็บโดยเฉพาะไม่ เพราะเรื่องความป่วยเจ็บนั้นอาจถือว่าเป็นความจำเป็นหรือมีใช้ก็ได้ ทั้งนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงและการควบคุม

(๘) ภายหลังเป็นที่เข้าใจกันตามหนังสือเลขธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๔๗๙ ว่า กระทรวงมหาดไทยได้ขอต่อวันราชการให้แก่นายพันตำรวจตรีหลวงเสนีธรณยุทธ กับได้อ้างความเห็นที่กล่าวข้างบนประกอบ

(๙) เรื่องนายพันตำรวจตรี หลวงเสนีธรณยุทธ นี้ หาได้ส่งมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยละเอียดหรือตามระเบียบไม่ แต่ก็อาจเข้าใจได้จากสำนวนว่านายตำรวจผู้นี้ป่วยและได้ลาออก และเมื่อหายเป็นปกติแล้ว ก็หาได้กลับเข้ารับราชการในสังกัดเดิมไม่

(๑๐) ข้อค้านของกระทรวงการคลังนั้น อาจสรุปได้เป็น ๒ ข้อ คือ (ก) ปัญหาเรื่องความป่วยเจ็บ (ข) ปัญหาเรื่องการกลับเข้ารับราชการในสังกัดเดิม

(ก) ปัญหาเรื่องความป่วยเจ็บ^๒

(๑๑) ในปัญหาเรื่องความป่วยเจ็บนั้น กระทรวงการคลังอ้างว่า มาตรา ๑๖ (ง) แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๙ ได้บัญญัติขึ้นไว้เพื่อ “ป้องกันข้าราชการบางคน” ลาออกโดยอ้างว่าป่วย เพื่อประโยชน์ส่วนตัวและมีได้คำนึงถึงประโยชน์ราชการว่าจะเสื่อมเสียไป แต่ก็ไม่ได้พิสูจน์ให้เห็นว่ามาตรา ๑๖ (ง) มีความมุ่งหมายพิเศษและแคบเช่นนั้น ความจริงในการออกความเห็นนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่เคยกล่าวเลยว่า “การลาออกเนื่องจากความเจ็บป่วย หมายความว่า เป็นการลาออกเพราะความจำเป็น” เสมอไป ทั้งนี้เป็นข้อเท็จจริงซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จะพึงพิเคราะห์และทำการควบคุม ระเบียบในทางราชการทั่วๆ ไปมีอยู่ว่า เมื่อข้าราชการผู้ใดอ้างว่าป่วย ก็จะต้องหาหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ การควบคุมนี้ย่อมมีใบรับรองแพทย์เป็นประกัน แพทย์เหล่านี้บางคนได้รับการแต่งตั้งจากทางราชการฯลฯ เมื่อได้ปฏิบัติกันอยู่เช่นนี้แล้ว ทางราชการก็ย่อมอยู่ในฐานะที่จะเลี่ยงและกำจัดข้อเสียหายอันเกิดจากการไม่สุจริต ดังที่กระทรวงการคลังอ้างมานั้นได้

^๒ กระทรวงมหาดไทยได้ยกกรณีความป่วยเจ็บเป็นตัวอย่าง ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ยกตัวอย่างนั้นขึ้นกล่าวในบันทึกด้วย

อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้ไม่ใช่ปัญหากฎหมาย และอยู่นอกปัญหาที่เสนอมาให้ คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา

(ข) ปัญหาเรื่องการกลับเข้ารับราชการในสังกัดเดิม

(๑๒) อย่างไรก็ดี กระทรวงการคลังหาได้ปฏิเสธไม่ว่า อาจจะมี “การลาออก เนื่องจากความป่วยเจ็บซึ่งเป็นการนอกเหนืออำนาจ” ของข้าราชการ แต่กระทรวงการคลังเห็นว่า ถ้าข้าราชการผู้นั้นไม่กลับเข้ารับราชการในสังกัดเดิมแล้ว ก็ต้องถือว่าเป็นการลาออกโดยความสมัครใจ หรืออย่างน้อยข้าราชการผู้นั้นก็ต้องขอกลับเข้ารับราชการในสังกัดเดิมก่อน และได้รับอนุญาตจากหัวหน้าในสังกัดเดิมให้เข้ารับราชการทางสังกัดอื่นได้ เนื่องจากทางสังกัดเดิมไม่มี ตำแหน่งว่าง จึงตามระเบียบที่ว่านี้ ปัญหาที่จะรู้ได้ว่าเป็นจริง ๆ หรือมีการไม่สุจริต ในขณะที่ขอลาออกเพราะความป่วยเจ็บนั้น ย่อมอาศัยข้อเท็จจริงซึ่งจะปรากฏขึ้นในภายหลัง และอาจจะเป็นการเนิ่นนานสักหน่อยก็ได้

(๑๓) ระเบียบของกระทรวงการคลังที่ว่านี้ ไม่ใช่ของใหม่ เป็นระเบียบที่มีอยู่แล้วในเวลาที่ใช้พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ.๒๔๗๑ ซึ่งมาตรา ๑๒ (ฆ) แห่งพระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ.๒๔๗๑ ก็มีข้อความคล้ายคลึงกับมาตรา ๑๖ (ง) ของพระราชบัญญัติที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ การตีความตามนัยนี้ ก็เท่ากับอ่านความในพระราชบัญญัติที่ว่า “เข้ารับราชการใหม่” เสมือนกับว่า “เข้ารับราชการในสังกัดเดิม”

เพราะความเข้าใจดังนี้ จึงเป็นเหตุให้กระทรวงการคลังวางกฎเกณฑ์พิเศษขึ้น ทั้งนี้เป็นการเพิ่มเติมและจำกัดความในกฎหมาย

ความประสงค์อันนี้ เป็นข้ออ้างเก่าแก่ของกระทรวงการคลัง ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ไม่เห็นพ้องด้วยมาครั้งหนึ่งแล้ว (๒๔ มกราคม ๒๔๗๙) คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ไม่เห็นพ้องด้วยมาแล้วหลายราย ซึ่งในที่สุดคณะรัฐมนตรีก็ได้ลงมติเห็นชอบด้วยตามความเห็นคณะกรรมการทั้ง ๒ นี้ (ดูเรื่องพระยาพิชณุแสน และเรื่องขุนสาธุกิจกรณี)

ถ้าจะกล่าวถึงผลแล้ว ข้ออ้างที่ว่านั้นหาใช่ข้อสนับสนุนในกฎหมายใดไม่ และเมื่อไม่มีข้อสนับสนุนเช่นนั้นแล้ว กฎเกณฑ์นั้นก็เป็นการขัดกับความยุติธรรมและเหตุผล และกล่าวทั่ว ๆ ไป การที่ข้าราชการได้กลับเข้ารับราชการใหม่ก็เป็นการเพียงพอแล้ว (ดูบันทึกเรื่องพระยาพิชณุแสนที่ได้เสนอไปยังคณะรัฐมนตรี)

(๑๔) คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการชุดที่ ๑) คงมีความเห็นตามเดิม ซึ่งอาจสรุปได้ดังต่อไปนี้

เมื่อข้าราชการผู้ใดต้องลาออกเนื่องจากความจำเป็น และมีใช้เพราะความสมัครใจแล้ว หากกลับเข้ารับราชการในรัฐบาลอีก จะต้องนับวันราชการในตอนก่อนลาออกกับในตอนหลังนั้นติดต่อกัน แม้ว่าผู้นั้นจะมีได้กลับเข้ารับราชการในกระทรวงสังกัดเดิมก็ตาม

อาจมีได้ในหลายเรื่องว่าการลาออกเนื่องจากความป่วยเจ็บได้กระทำด้วยความจำเป็น เพราะการลาออกเช่นนั้นอาจเป็นโดยได้รับคำแนะนำของแพทย์ และก็เป็นที่ยากที่จะสันนิษฐานไว้ในเบื้องต้นว่า ข้าราชการนั้นลาออกโดยเจตนาทุจริตเพราะเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวเป็นใหญ่ โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายแก่ราชการ

แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่จะรู้ว่าความป่วยเจ็บจะถือว่าเป็นความจำเป็นได้หรือไม่ นั้น เป็นปัญหาข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องเฉพาะราย ซึ่งอยู่นอกอำนาจคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะพิจารณา และเป็นเรื่องที่อยู่ในความควบคุมดูแลของพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการ

เรื่องนายพันตำรวจตรี หลวงเสนีรณยุทธ ซึ่งมีได้ส่งมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยละเอียดและตามระเบียบนั้น ก็น่าจะวินิจฉัยได้ตามนัยที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค

(นายเดือน บุนนาค)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๔๘๐