

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน

หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๑๙๘๔/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๕๙ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาและให้ความเห็นในปัญหาซึ่งกระทรวงการคลัง หรือมาดังต่อไปนี้

มาตรา ๑๖ (ค) แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๒ บัญญัติว่า "ข้าราชการผู้ใดลาออกโดยความสมัครใจก่อนถึงกำหนดได้รับบำเหน็จบำนาญ หรือถูกไล่ออกหรือปลดออก หรือออกจากราชการโดยได้รับบำเหน็จบำนาญไปแล้ว ถ้าภายหลังกลับเข้ารับราชการใหม่ ห้ามมิให้นับเวลาก่อนลาออก หรือสั่งไล่ออก หรือปลดออก หรือออกจากราชการโดยได้รับบำเหน็จบำนาญไปแล้วนั้น ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญ ทั้งนี้ ไม่กระทบถึงสิทธิคืนบำเหน็จเพื่อให้นับเวลาก่อนออกจากราชการในกรณีที่ได้รับบำเหน็จไปก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้"

ข้อความตามที่ขีดเส้นใต้ข้างบนนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นเกี่ยวกับผู้ที่ได้รับบำเหน็จไปก่อนวันใช้กฎหมายฉบับนี้ เมื่อกลับเข้ารับราชการใหม่ในเวลาที่ทำให้กฎหมายฉบับนี้แล้ว ก็ยังคงมีสิทธิคืนบำเหน็จได้ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งบัญญัติว่า

"ผู้ซึ่งได้รับบำเหน็จเหตุตมเหตุนั้น ถ้ารัฐบาลให้กลับเข้ารับราชการอีก จะคืนบำเหน็จที่ได้รับไปภายในสี่ปีนับแต่วันกลับเข้ารับราชการ และนับเวลาที่ได้รับราชการมาแต่ก่อนบวกเข้ากับเวลาที่จะรับราชการต่อไป เพื่อได้รับบำเหน็จบำนาญในภายหน้าก็ได้ หรือจะไม่คืนบำเหน็จและนับเวลาราชการตั้งต้นใหม่ตั้งแต่วันเข้ารับราชการคราวหลังก็ได้"

ตามที่กล่าวนี้ กระทรวงการคลังพิจารณาเห็นว่า มีกฎหมายเกี่ยวกับการคืนบำเหน็จ ๒ ประการ คือ

๑. การคืนบำเหน็จนี้ต้องกระทำภายใน ๔ ปีนับแต่วันกลับเข้ารับราชการ และ
๒. ต้องคืนในระหว่างที่ยังคงรับราชการอยู่

ที่ว่าต้องคืนในระหว่างที่ยังคงรับราชการอยู่ ก็โดยพิเคราะห์ถือเอาตามคำที่บัญญัติว่า "...และนับเวลาที่รับราชการแต่ก่อนบวกเข้ากับเวลาที่จะรับราชการต่อไปเพื่อได้รับบำเหน็จบำนาญในภายหน้าก็ได้..." ข้อความที่ขีดเส้นใต้ในนี้ โน้มเอียงไปในทางที่แสดงให้เห็นว่า ขณะคืนเงินนั้น ผู้คืนยังรับราชการอยู่ด้วย แต่กฎหมายในข้อ ๒ นี้ กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ชัดแจ้ง ได้แต่อนุมานเอาจากถ้อยคำในตัวเอง จึงยังเป็นที่สงสัยว่าจะเป็นการถูกต้องตามเจตนารมณ์

อันแท้จริงของกฎหมายหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหานี้แล้ว ขอเสนอความเห็นกรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างมาก ดังต่อไปนี้

มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งระบุกำหนดเวลาคืนบำเหน็จไว้ ๔ ปี นั้น มีข้อความไม่ชัด เฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่กระทรวงการคลังได้เสนอปัญหามา กล่าวคือกำหนดเวลา ๔ ปีนี้จำเป็นต้องรวมอยู่ในกำหนดเวลาซึ่งผู้กลับเข้ารับราชการยังมีได้พ้นจากราชการไป (ไม่ว่าเพราะเหตุใด ๆ) หรืออีกนัยหนึ่ง การคืนบำเหน็จจะต้องคืนภายใน ๔ ปี และในขณะที่ผู้คืนยังคงรับราชการอยู่หรืออย่างไร

เมื่อบทบัญญัติให้สิทธิแก่บุคคล (ในกรณีนี้ คือสิทธิที่จะคืนบำเหน็จภายในกำหนดเวลา ๔ ปี) มีข้อความไม่แน่นอน กรรมการร่างกฎหมายก็มีความเห็นว่า ข้อความแห่งบทบัญญัตินั้นจำเป็นต้องใช้บังคับอย่างเคร่งครัด จะเพิ่มเติมข้อความอย่างหนึ่งอย่างใดลงไปให้เป็นการเสื่อมเสียหรือทำลายสิทธิที่ให้นั้นหาได้ไม่

เมื่อพิเคราะห์ดูมาตรา ๒๒ ที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า วิธีการในมาตรานั้นได้กำหนดขึ้นไว้โดยมีเงื่อนไข ๒ ประการดังที่ได้แสดงให้เห็นโดยชัดแจ้ง คือ ก) ต้องเป็นผู้ซึ่งได้กลับเข้ารับราชการใหม่ ข) ผู้นั้นมีสิทธิที่จะคืนบำเหน็จซึ่งได้รับไปแล้ว และมีเวลาที่จะคืนภายใน ๔ ปี

เป็นที่แน่นอนว่ามาตรา ๒๒ หาได้มีข้อความกล่าวไว้ในที่ใดไม่ว่า กำหนดเวลา ๔ ปีนั้นต้องเป็นในระหว่างที่ยังคงรับราชการอยู่ กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า ที่จะกล่าวเช่นนั้นเท่ากับเป็นการเพิ่มเติมเงื่อนไขอย่างหนึ่งลงในมาตรานั้น ซึ่งเงื่อนไขนั้นหาได้มีบัญญัติอยู่ในมาตรานั้นไม่ และการเพิ่มเติมเช่นนั้นน่าจะเป็นบาปเคราะห์มาก เพราะจะเป็นการย่นกำหนดเวลาที่ให้ไว้แก่ผู้รับประโยชน์อย่างชัดแจ้ง และการย่นกำหนดเวลาเช่นนั้นถ้าเป็นไปในลักษณะที่ผู้ได้รับประโยชน์รู้ตัวและสามารถป้องกันประโยชน์ของตนได้ก็พอทำเนา แต่การย่นกำหนดเวลาในลักษณะที่เป็นปัญหาในเรื่องนี้หาเป็นเช่นนั้นไม่ เช่นข้าราชการผู้หนึ่งกลับเข้ารับราชการใหม่ คิดจะคืนบำเหน็จของตนในปลายปีที่สืบแต่วันที่ตนคิดไว้ว่าจะใช้สิทธิที่มีอยู่ เจ้ากระทรวงก็มีคำสั่งให้ออกจากราชการหรือยุบตำแหน่งที่ตนประจำนั้นเสีย ในกรณีเช่นนี้ถ้าจะวินิจฉัยว่า ข้าราชการผู้นั้นหมดสิทธิที่จะคืนบำเหน็จ และขอให้นับวันราชการสองตอนติดต่อกัน โดยถือว่าเป็นผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วร้องขอเช่นนั้นไม่ได้ ก็จะเป็นการเสื่อมเสียความยุติธรรมถึงขนาดที่เห็นได้ชัดว่า มาตรา ๒๒ ไม่ประสงค์จะให้เป็นอย่างนั้น อนึ่ง มีข้อที่ถือกันอยู่ว่า เมื่อกฎหมายกำหนดเวลาให้ไว้อย่างชัดแจ้งแล้ว การย่นกำหนดเวลานั้นซึ่งหากจะเป็นไปได้ในกรณีใด ๆ ก็ควรบัญญัติไว้ในตัวกฎหมายเช่นเดียวกัน จะเพียงแต่อนุมานเอาจากตัวบทซึ่งมีข้อความไม่ชัดหาได้ไม่

กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า ข้อความในตอนอื่น ๆ ของมาตรา ๒๒ หามีอะไรที่ขัดกับการตีความดังกล่าวไม่ มาตรา ๒๒ นี้มีความประสานกัน ๒ ข้อ อันเป็นความประสงค์ของการคืนบำเหน็จ คือ ก) ประโยชน์ของกำหนดเวลา ๔ ปี สำหรับการคืนบำเหน็จ และการได้นับเวลาราชการสองตอน (ก่อนและภายหลังที่ได้กลับเข้ารับราชการใหม่) ติดต่อกัน ข้อนี้จะเป็นผลก็

โดยเจ้าตัวบอกกล่าวว่า ตนได้เลือกเอาทางที่จะคืนบำเหน็จและจัดการคืนภายในกำหนดเวลาที่ให้ไว้ ข) จะมีการคำนวณเวลาราชการสองตอนที่ได้นับติดต่อกันดังกล่าวมาแล้ว คือตอนก่อนกลับเข้ารับราชการใหม่ตอนหนึ่ง กับตอนที่กลับเข้ารับราชการใหม่แล้วอีกตอนหนึ่ง การเรียกชื่อระยะเวลาราชการสองตอนนี้ในตอนที่สองซึ่งเรียกว่า “เวลาที่จะรับราชการต่อไป” แม้จะใช้ถ้อยคำที่อาจทำให้เกิดสงสัยได้บ้าง แต่กรรมการร่างกฎหมายก็เห็นว่าถ้อยคำนั้นมิได้มีความมุ่งหมายใด ๆ ยิ่งไปกว่าการเรียกชื่อ ระยะเวลาราชการในตอนหลังอันมิใช่ตอนที่รับราชการมาแล้วเท่านั้น ที่ใช้คำว่า “จะรับราชการต่อไป” ก็เพื่อให้ตรงกันข้ามกับการเรียกชื่อระยะเวลาราชการในตอนแรกๆ ที่เรียกว่า “เวลาที่ได้รับราชการแต่ก่อน” นั้นเองการเคร่งครัดต่อถ้อยคำแต่เพียงคำเดียวหรือสองคำ คือคำว่า “จะ” และคำว่า “ต่อไป” จนทำให้เกิดผลของการตีความในกฎหมายเป็นการตัดสิทธิของบุคคล และเสื่อมเสียยุติธรรมดังได้กล่าวมาในตอนก่อนแล้วนั้น กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าเป็นการไม่ถูกต้อง อนึ่ง การเคร่งครัดต่อถ้อยคำสองสามคำโดยไม่เหลียวแลถึงสิทธิหรือผลประโยชน์ของบุคคลและเหตุผลอื่น ๆ ดังว่ามาแล้วเสียเลยย่อมจะเกิดผลอีกอย่างหนึ่งซึ่งเห็นได้ชัดว่าไม่น่าจะเป็นไปได้อีกด้วย กล่าวคือ ในกรณีที่ข้าราชการกลับเข้ารับราชการใหม่แล้ว และมาร้องขอคืนบำเหน็จในระหว่างที่ยังรับราชการอยู่นั้นเอง แต่ได้ร้องขอ (สมมุติ) ในปีทีี่สี่นับแต่ปีที่กลับเข้ารับราชการ การนับเวลาราชการของข้าราชการผู้นั้นติดต่อกันก็ย่อมจะนับระยะเวลาตั้งแต่ปีที่ ๑ ถึงปีที่ ๓ รวมเข้าด้วยไม่ได้ เพราะระยะเวลาระหว่างนั้นหาใช่เป็นระยะ “เวลาที่จะรับราชการต่อไป” ไม่ได้ด้วยเหตุผลทั้งหลายดังกล่าวแล้ว กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า การตีความมาตรา ๒๒ ให้ชอบด้วยเหตุผลและความยุติธรรมจึงต้องเป็นไปตามดั่งนัยที่ได้กล่าวแล้วแต่ต้นเท่านั้น

(ลงชื่อ) ส. วินิจัยกุล

(นายเสริม วินิจัยกุล)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๔๘๙