

บันทึก

เรื่อง กระบวนการคลังหรือปัญหา ๔ ข้อเกี่ยวกับ

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งมาโดยหนังสือที่ ฎ.๘๓๖๘/๒๕๘๐ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๘๐ ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็นในปัญหาบางประการซึ่ง กระบวนการคลังได้หารือมา คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมาย ชุดที่ ๑) ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

ปัญหาข้อ ๑ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๘๐ มาตรา ๕ ได้ยกเลิกความในมาตรา ๑๖ ง. แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๕๗๘ เสียแล้ว^๑ และพึงสังเกตได้ทันทีว่าวรรคสุดท้ายแห่งมาตรา ๑๖ ง. นี้ หาได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๕๗๘ ไม่ วรรคสุดท้ายแห่งมาตรา ๑๖ ง. นี้ระบุว่าการลาออก "ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม" มิให้ถือว่าเป็นการลาออกโดยสมัครใจ

มีปัญหาเกิดขึ้นเกี่ยวกับมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๗๙ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๗๙ ซึ่งมุ่งหมายบัญญัติขึ้นอย่างเดียวกัน และเป็นบทบัญญัติที่ให้ข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้วแต่กรณีมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ "ด้วยเหตุทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ" กระบวนการคลังสงสัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ๒ ฉบับนั้น จะขัดแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๘๐ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นหรือไม่

สำหรับกรณีตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กระบวนการคลังเห็นว่า ควรให้บำเหน็จบำนาญ โดยถือว่ากฎหมายที่กล่าวนั้นเป็นสาขาอันหนึ่งของรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญได้กล่าวถึงไว้ ฉะนั้นการลาออกของข้าราชการในเมื่อได้รับ

ส่งพร้อมกับหนังสือที่ ๑๑๒๕/๒๕๘๑ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๘๑

๑ มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๖ ง. แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พุทธศักราช ๒๕๗๘ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"ง. ข้าราชการผู้ใดลาออกโดยสมัครใจก่อนถึงกำหนดได้รับบำเหน็จบำนาญหรือถูกทางราชการให้ออกจากราชการโดยมีความผิด หรือถูกปลดจากราชการ ภายหลังกลับเข้ารับราชการใหม่ ห้ามมิให้นับวันก่อนลาออกหรือสั่งให้ออก หรือให้ปลดในการคำนวณบำเหน็จบำนาญ

การลาออกนอกจากเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามจะโดยเหตุใด ๆ ก็ตาม ให้ถือว่าเป็นการลาออกโดยสมัครใจทั้งสิ้น"

เลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นการลาออก (มิใช่โดยสมัครใจ) ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่สำหรับกรณีตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น กระบวนการคลังเห็นว่า ไม่ควรให้บำเหน็จบำนาญ เพราะรัฐธรรมนูญมิได้กล่าวถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นไว้

กรรมการร่างกฎหมาย ยอมรับเป็นความจริงว่า รัฐธรรมนูญได้กล่าวถึงสภาผู้แทนราษฎรและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ (มาตรา ๑๗)

แต่กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ๒ ฉบับที่กล่าวข้างต้นนั้นได้ประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๙ และเป็นกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นก่อนพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๐ กับทั้งได้มุ่งหมายให้มีบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเป็นพิเศษเกี่ยวกับสิทธิที่ข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลจะพึงได้รับบำเหน็จบำนาญในเมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น แล้วแต่กรณี พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๐ หาได้เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ๒ ฉบับนั้นไม่ กรรมการร่างกฎหมายจึงเห็นว่า ไม่มีเหตุผลอย่างใดที่จะถือว่าพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๐ ได้ยกเลิกความในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๗๙ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๔๗๙ เสียแล้ว

ปัญหาข้อ ๒ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๐ มาตรา ๙ ได้แก้ไขความในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๘ เสียแล้ว มาตรา ๒๓ นี้ ใช้บังคับแก่กรณีเกี่ยวกับผู้รับบำเหน็จบำนาญซึ่งรัฐบาลเรียกให้กลับเข้ารับราชการอีก วรรค ๑ คงมีข้อความตามเดิม ส่วนวรรค ๒ นั้น มาตรา ๙ ที่กล่าวข้างต้นได้ยกเลิกเสีย และให้ใช้ความใหม่แทน (มี ๒ วรรค) ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับความในวรรค ๒ ใหม่ที่ได้เพิ่มเติมขึ้นโดยมาตรา ๙^๒

กระทรวงการคลัง สงสัยว่า จะปฏิบัติอย่างไรจึงจะชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา ๙ นั้น โดยเฉพาะในตัวอย่างที่เกี่ยวกับข้าราชการ ๒ รายต่อไปนี้

ข้าราชการรายที่ ๑ ได้รับบำนาญเดือนละ ๕๐๐ บาท และเมื่อได้ยกเลิกพระราชบัญญัติลดบำนาญชั่วคราวแล้ว ได้รับเพิ่มขึ้นอีกเดือนละ ๑๐๐ บาท และได้รับเงินเดือนใหม่เดือนละ ๘๐๐ บาท รวมทั้งหมดเป็นเดือนละ ๑,๔๐๐ บาท ข้าราชการรายนี้เดิมเป็น

^๒ มาตรา ๙ ได้ยกเลิกความในมาตรา ๒๓ วรรค ๒ เดิม และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"เงินเดือนเดิมตามมาตรานี้ ถ้าสูงกว่าอันดับสูงสุดของชั้นซึ่งเปรียบเทียบตำแหน่งเดิม ให้คิดเพียงอันดับสูงสุดของชั้นซึ่งเปรียบเทียบตำแหน่งเดิมนั้น

การขอรับบำนาญรวมไปกับเงินเดือนตามวรรค ๑ นั้น ให้จ่ายได้รวมกันไม่เกินหนึ่งพันบาท ส่วนข้าราชการประเภทการเมืองนั้น ให้จ่ายได้รวมกันไม่เกินหนึ่งพันหกร้อยบาท"

รัฐมนตรีได้รับเงินเดือน ๆ ละ ๑,๕๐๐ บาท และบำนาญที่กล่าวนั้นได้คำนวณไว้ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๐

ข้าราชการรายที่ ๒ ได้รับบำนาญเดือนละ ๓๖๑ บาท ๕๐ สตางค์ และเมื่อได้ยกเลิกพระราชบัญญัติลดบำนาญชั่วคราวแล้ว ได้รับเพิ่มขึ้นอีกเดือนละ ๒๘ บาท ๕๐ สตางค์ และได้รับเงินเดือนใหม่เดือนละ ๘๐๐ บาท รวมทั้งหมดเป็นเดือนละ ๑,๑๙๐ บาท ข้าราชการรายนี้มีฐานะอย่างเดียวกับข้าราชการรายแรก คือเดิมเป็นรัฐมนตรีได้รับเงินเดือน ๆ ละ ๑,๕๐๐ บาท และบำนาญที่กล่าวนั้นได้คำนวณไว้ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๐

ก่อนอื่นกรรมการร่างกฎหมายขอเสนอให้ระลึกว่า ในตัวอย่าง ๒ รายข้างบนนี้ จำต้องพิจารณาแต่เฉพาะจำนวนบำนาญซึ่งได้กำหนดไว้ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติลดบำนาญชั่วคราวเท่านั้น พระราชบัญญัติลดบำนาญชั่วคราวนี้หาได้เปลี่ยนแปลงสิทธิของผู้รับบำนาญในอันที่จะได้รับบำนาญตามจำนวนที่ได้กำหนดไว้แล้วไม่ คงมีผลแต่เพียงว่า ในระหว่างที่ให้ลดบำนาญนั้น จะจ่ายบำนาญตามจำนวนที่กำหนดไว้แล้วทั้งหมดไม่ได้ ทั้งนี้พึงเห็นได้ชัดจากข้อที่ว่า เมื่อได้ยกเลิกพระราชบัญญัติลดบำนาญชั่วคราวแล้ว หากจำเป็นต้องแก้ไขสิทธิที่จะได้รับบำนาญหรือวิธีการคำนวณบำนาญกันใหม่ไม่

กระทรวงการคลัง สงสัยว่า จะต้องนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๐ ซึ่งกำหนดจำนวนอย่างสูงไว้ไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท มาใช้บังคับหรือไม่

กรรมการร่างกฎหมาย เห็นว่า กฎหมายใดจะมีผลอันย้อนหลังได้ ก็ต่อเมื่อกฎหมายนั้นมีบทบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่าให้มีผลย้อนหลัง ในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๐ มิได้มีบทบัญญัติว่าให้มีผลย้อนหลัง นอกจากนั้นบทบัญญัติทั่วไปหรือบทบัญญัติพิเศษที่กล่าวว่าให้ยกเลิกพระราชบัญญัติก่อน ๆ เสียก็หาไม่มี ข้าราชการทั้ง ๒ รายนี้ได้สิทธิไว้แล้วโดยถูกต้องก่อนประกาศใช้กฎหมายใหม่ และคงมีสิทธินั้นต่อไป

ปัญหาข้อ ๓ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๘ มาตรา ๗ กล่าวถึงเหตุ ๔ ประการที่ข้าราชการพลเรือนมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญ และพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๐ มาตรา ๓ ได้บัญญัติเพิ่มเติมว่า "สิทธิขอบำเหน็จบำนาญต้องกระทำภายในสองปีนับแต่วันพ้นจากราชการ"

กระทรวงการคลังยกตัวอย่างว่า ผู้ที่ใช้สิทธิของตนภายในกำหนด ๒ ปีแล้ว แต่กระทรวงการคลังได้ปฏิเสธเสีย เช่นนี้ กำหนดเวลา ๒ ปีนั้นจะสะดุดหยุดลงและเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ร้องขอบำเหน็จบำนาญหรือตั้งแต่วันที่กระทรวงการคลังปฏิเสธ หรือจะร้องขอมาอีกเมื่อใดก็ได้โดยไม่มีการกำหนด

กรรมการร่างกฎหมาย เห็นว่า ข้าราชการที่ออกจากราชการแล้ว ชอบที่จะร้องขอให้ปฏิบัติตามความในมาตรา ๓ วรรคใหม่อย่างเฉียบขาดได้ เงื่อนไขที่ได้เพิ่มขึ้นใหม่เพื่อรักษาสินทรัพย์ที่ข้าราชการนั้นได้ไว้แล้วตามความในมาตรา ๗ เดิม ก็มีเพียงว่าให้ขอบำเหน็จบำนาญ

เสียภายใน ๒ ปีนับแต่วันที่พ้นจากราชการ เมื่อข้าราชการนั้นได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแล้ว ก็เป็นอันว่าการขอบำเหน็จบำนาญของเขาได้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว และเขามีสิทธิที่จะดำเนินการเพื่อให้การขอบำเหน็จบำนาญของเขาบังเกิดผลขึ้นได้ในกาลต่อไปตราบเท่าที่กฎหมายอนุญาตไว้ หรืออีกนัยหนึ่ง การตีความดังกล่าวมาแล้วนั้นมีผล คือ ข้าราชการนั้นมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อร้องขอบำเหน็จบำนาญของตนภายใน ๕ ปี นับแต่ขณะที่จะอาจบังคับสิทธิเรียกร้องนั้นได้ ทั้งนี้เป็นอายุความในการบังคับสิทธิเรียกร้องดังบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๑๖๖ และ ๑๖๙) แต่ในกรณีพิเศษนี้สิทธิของเขาต้องอยู่ภายใต้บังคับเงื่อนไขที่ว่า เขาต้องปฏิบัติตามความในมาตรา ๗ วรรค ๒ ที่เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๐ กล่าวคือ ได้ยื่นคำร้องขอรับบำเหน็จบำนาญต่อเจ้ากระทรวงสังกัดภายใน ๒ ปีนับแต่วันพ้นจากราชการแล้ว

ปัญหาข้อ ๔ กระทรวงการคลังยกตัวอย่างซึ่งอาจรวมความได้ดังต่อไปนี้

ข้าราชการผู้หนึ่ง (ชั้นประจำแผนกหรือชั้นตรี) ได้ออกจากราชการทางกระทรวงหนึ่งไปแล้ว ภายหลังได้กลับเข้ารับราชการใหม่อีกทางกระทรวงหนึ่งในชั้นจัตวา รวมเวลาที่รับราชการในตอนี่ ๒ นี้ ๔ ปีเศษ ต่อมาได้บรรจุใหม่เป็นประจำแผนกหรือชั้นตรีโดยอนุมัติ ก.พ. ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖ (หรือมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๙)

กระทรวงการคลัง สงสัยว่า เวลาราชการในตอนี่ ๒ คือ ๔ ปีเศษดังกล่าวข้างบนนี้จะต้องนับให้หรือไม่ เพราะตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน เมื่อข้าราชการผู้ใดได้บรรจุใหม่โดยอนุมัติ ก.พ. แล้ว (ตอนที่ ๓) ก็หมายความว่าข้าราชการผู้นั้นได้ออกจากราชการไปแล้วเพื่อรับการบรรจุนั้น

แต่กระทรวงการคลังอ้างว่า ในเรื่องนี้พึงเห็นได้ชัดว่า ข้าราชการผู้นั้นหาได้ออกจากราชการไม่ แต่ได้บรรจุใหม่เป็นชั้นประจำแผนกหรือชั้นตรี ซึ่งความจริงเป็นการเลื่อนชั้น ทั้งนี้เพื่อจะหลีกเลี่ยงการสอบซึ่งเป็นของจำเป็นสำหรับการเลื่อนชั้นข้อเท็จจริงเป็นดังกล่าวนี้นี้ กระทรวงการคลังจึงเห็นว่า ควรนับเวลาราชการติดต่อกัน

กรรมการร่างกฎหมายไม่มีข้อคัดค้านอย่างใดในการตีความของกระทรวงการคลัง และเห็นว่าเวลาราชการพึงนับติดต่อกันได้ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๘ (โดยไม่ต้องพิจารณาถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๙ เลย)

(ลงชื่อ) ดิเรก ชัยนาม

ผู้รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๑