

บันทึก

เรื่อง ระเบียบการจ่ายเงินบำเหน็จและเงินทำขวัญลูกจ้าง พ.ศ. ๒๕๐๒

ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๑๓๙๑/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๓ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเรื่องระเบียบการจ่ายเงินบำเหน็จและเงินทำขวัญลูกจ้าง พ.ศ.๒๕๐๒ ของกระทรวงการคลัง ซึ่งในข้อ ๑๐ มีความว่า “ในกรณีปฏิบัติหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดในระหว่างที่มีการรบหรือการสงคราม หรือมีการปราบปรามการจลาจล หรือในระหว่างที่มีการประกาศกฎอัยการศึก หรือประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้นับเวลาที่ปฏิบัติตามคำสั่งเป็นทวีคูณ เพื่อจ่ายเงินบำเหน็จหรือเงินทำขวัญลูกจ้างแล้วแต่กรณี” กระทรวงการคลังเห็นว่า เมื่อพิจารณาตามตัวหนังสือแล้ว ความในข้อ ๑๐ แห่งระเบียบการจ่ายเงินบำเหน็จและเงินทำขวัญลูกจ้าง พ.ศ.๒๕๐๒ นั้น จะต้องให้กระทรวงกลาโหมกำหนดหรือสั่งให้ลูกจ้างปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใด ลูกจ้างนั้น ๆ จึงจะมีสิทธิได้นับเวลาเป็นทวีคูณ เพื่อบำเหน็จเงินบำเหน็จหรือเงินทำขวัญ แต่การนับเวลาเช่นนี้เดิมได้กำหนดไว้ในระเบียบการจ่ายเงินบำเหน็จและเงินทำขวัญลูกจ้าง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๔๙๖ ซึ่งมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๔๙๓ อันเป็นการให้สิทธิแก่ลูกจ้างที่ไปปฏิบัติราชการทหารในกรณีสงครามเกาหลีเป็นต้นไป และระเบียบนี้ได้ถูกยกเลิกโดยระเบียบ ฯลฯ ปี ๒๕๐๒ เสียแล้ว ฯลฯ ฯลฯ กระทรวงการคลังจึงมีความเห็นว่า เฉพาะความในข้อ ๑๐ แห่งระเบียบ ฯลฯ พ.ศ.๒๕๐๒ นั้น ควรให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๔๙๓ เป็นต้นมา แต่ก็ยังมีความสงสัยว่าความเห็นนี้จะเป็นการถูกต้องหรือไม่ จึงขอให้พิจารณายืนยันอีกชั้นหนึ่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว พร้อมด้วยผู้แทนกระทรวงการคลัง โดยปัญหาที่หารือมานั้น ตามหนังสือของกระทรวงการคลังยังไม่แจ่มแจ้งว่ามีข้อสงสัยประการใด ปรากฏว่า ระเบียบการจ่ายเงินบำเหน็จและเงินทำขวัญลูกจ้างที่มีปัญหานั้นมีอยู่ ๓ ฉบับ ฉบับแรกกำหนดขึ้นไว้เมื่อ พ.ศ.๒๔๙๔ ไม่ได้มีข้อความให้ลูกจ้างได้สิทธินับเวลาเป็นทวีคูณสำหรับคำนวณจ่ายเงินบำเหน็จหรือเงินทำขวัญแต่อย่างใด ต่อมาใน พ.ศ.๒๔๙๖ คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบด้วยความเห็นของกระทรวงการคลังในอันที่จะให้ลูกจ้างของหน่วยราชการต่างๆ ที่ไปปฏิบัติราชการทหารในกรณีสงครามเกาหลี มีสิทธิได้นับเวลาราชการทวีคูณเช่นเดียวกับข้าราชการจึงมีมติให้แก้ไขระเบียบการจ่ายเงินบำเหน็จและเงินทำขวัญลูกจ้าง พ.ศ.๒๔๙๔ ให้เป็นไปตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ต่อมาในการแก้ไขระเบียบนี้ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กระทรวงการคลังเสนอความเห็นเพิ่มเติมอีกว่าควรขยายสิทธิให้นับเวลาปฏิบัติราชการทวีคูณให้คลุมไปถึงกรณีที่ลูกจ้างได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่

กระทรวงกลาโหมกำหนดในระหว่างที่มีการรบ การปราบปราม-การจลาจล และในระหว่างที่มีพระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอีกด้วย นอกเหนือไปจากการปฏิบัติราชการทหารในกรณีสงครามเกาหลี และได้เสนอร่างระเบียบการจ่ายบำเหน็จและเงินทำขวัญลูกจ้างซึ่งแก้ไขตามความเห็นที่เสนอใหม่ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วลงมติเห็นชอบด้วยตามความเห็นและร่างแก้ไขระเบียบที่กระทรวงการคลังเสนอในชั้นหลัง และได้ประกาศให้ใช้ระเบียบนั้นเป็นข้อ ๑๐ (ตรี) ของระเบียบ ฯลฯ พ.ศ.๒๔๙๔ โดยกำหนดให้มีผลใช้บังคับได้ตั้งแต่วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๔๙๓ เป็นต้นไป โดยเรียกระเบียบนั้นว่า ระเบียบ ฯลฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๖ เหตุใดจึงกำหนดวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๔๙๓ เป็นวันใช้บังคับ ไม่ปรากฏชัด แต่เข้าใจว่าจะเป็นวันแรกเริ่มปฏิบัติราชการในกรณีสงครามเกาหลี ครั้นต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งเป็นภายหลังเวลาปฏิวัติ คณะรัฐมนตรีได้กำหนดระเบียบการจ่ายเงินบำเหน็จและเงินทำขวัญลูกจ้างขึ้นใหม่ โดยให้ยกเลิกระเบียบในเรื่องเดียวกัน ฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๔ และระเบียบ ฯลฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๔๙๖ เสียทั้งสองฉบับ ให้ใช้ฉบับ พ.ศ.๒๕๐๒ ซึ่งเป็นฉบับหลังสุด (และนับเป็นฉบับที่ ๓) นั้นแทนต่อไป ส่วนข้อที่ให้สิทธินับเวลาปฏิบัติราชการของลูกจ้างเป็นทวีคูณนั้นคงมีข้อใหญ่ใจความอย่างเดียวกับข้อ ๑๐ (ตรี) ของระเบียบ ฯลฯ พ.ศ.๒๔๙๖ ทุกประการ เป็นแต่ขยายให้สิทธิแก่ลูกจ้างที่ปฏิบัติราชการในระหว่างที่มีการประกาศกฎอัยการศึกเพิ่มขึ้นอีกประเภทหนึ่ง กับตัดข้อความที่ให้ผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๔๙๓ ในระเบียบ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๖ ออกเสียเท่านั้น สรุปแล้วระเบียบ ฯลฯ พ.ศ.๒๔๙๔, พ.ศ.๒๔๙๖ และ พ.ศ.๒๕๐๒ เป็นเรื่องเดียวกันมีหลักการอย่างเดียวกัน ฉบับ พ.ศ.๒๕๐๒ มีลักษณะเท่ากับเป็นฉบับแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบในเรื่องนี้ให้บริบูรณ์และเหมาะสมยิ่งขึ้น ไม่ใช่ยกเลิกระเบียบฉบับก่อนๆ เสียและกำหนดหลักการหรือนโยบายขึ้นใหม่แต่ประการใด

ส่วนปัญหาที่กระทรวงการคลังมีความสงสัยนั้นได้สอบถามเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลัง ฯลฯ ซึ่งแจ้งว่า เนื่องด้วยกระทรวงการคลังเกรงไปว่า เมื่อตัดข้อความในระเบียบที่กำหนดให้ข้อ ๑๐ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๔๙๓ ออกเสียแล้ว อาจมีการตีความขึ้นใหม่ว่า ผู้ปฏิบัติราชการในกรณีต่างๆ ที่กำหนดไว้ในระเบียบข้อ ๑๐ ตั้งแต่ก่อนกรณีสงครามเกาหลี เช่น ในกรณีปราบปราม พ.ศ.๒๔๗๖ หรือในสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้น จะได้สิทธินับเวลาปฏิบัติราชการเป็นทวีคูณ เพื่อคำนวณเงินบำเหน็จและเงินทำขวัญย้อนหลังไปก่อนสงครามเกาหลีอีกหลายปี ซึ่งไม่ใช่เป็นความประสงค์ของข้อบังคับนี้เลย

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาข้อข้องใจของกระทรวงการคลังดังกล่าวแล้วเห็นว่า ไม่มีเหตุพึงวิตกเช่นนั้น ตามหลักธรรมดาในการตีความบทกฎหมายทั่วไป ถ้าไม่มีข้อความระบุให้มีผลใช้บังคับเมื่อใด ก็จะต้องตีความว่าใช้บังคับในกรณีที่เกิดตั้งแต่วันประกาศใช้เป็นต้นไป การให้สิทธิหรือตัดสิทธิแก่บุคคลย้อนหลังจะต้องระบุบัญญัติไว้เป็นพิเศษให้ชัดแจ้งในตัวเอง เว้นแต่จะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญหรือหลักกฎหมายทั่วไป ส่วนสิทธิที่ได้ไว้แล้วก็เช่นเดียวกัน ถ้าจะเพิกถอนก็ต้องระบุบัญญัติไว้ชัดแจ้งเป็นพิเศษเช่นกัน หรือบัญญัติไว้เป็นบทเฉพาะกาล จะพึงถือข้อความทั่วไปที่ให้ยกเลิกระเบียบหรือกฎหมายฉบับก่อนๆ แล้วตราฉบับใหม่ขึ้นแทนแต่กว้างๆ อย่างเดียวไม่ได้ ดังตัวอย่างการคำนวณบำนาญข้าราชการที่แก้ไขใหม่ ซึ่งไม่จำกัดจำนวน

บำนาญอย่างสูง ก็ไม่ได้ให้สิทธิแก่ข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้วที่จะขอเพิ่มบำนาญได้ในเมื่อพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญฉบับหลังไม่ได้ให้สิทธิไว้ มีข้อควรสังเกตว่า ระเบียบการจ่ายเงินบำเหน็จและเงินทำขวัญลูกจ้าง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๔๙๖ ที่กำหนดให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๔๙๓ นั้น เป็นการเริ่มต้นให้สิทธิให้สิทธิย้อนหลังอยู่แล้ว ส่วนระเบียบ ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๒ ถ้าจะตัดสิทธิที่ให้ไว้ดังกล่าวนี้ จะต้องระบุไว้ให้ชัดแจ้ง เพียงแต่ไม่มีกำหนดวันมีผลใช้บังคับในข้อ ๑๐ ดังเช่นฉบับ พ.ศ.๒๔๙๖ จะตีความว่าประสงค์ให้ตัดสิทธิที่บุคคลได้ไว้แล้วนั้นไม่ได้

กล่าวโดยสรุป ปัญหาของกระทรวงการคลังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) เห็นด้วยกับกระทรวงการคลังที่เห็นว่า ในการที่ลูกจ้างจะได้สิทธิรับเวลาราชการเป็นทวีคูณจะต้องให้กระทรวงกลาโหมกำหนดหรือสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง แต่การกำหนดหรือสั่งตามข้อนี้ เห็นว่าไม่จำเป็นต้องสั่งบุคคลใดโดยตรงเป็นรายตัวให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดทุกคนไป เพราะความในข้อ ๑๐ ใช้คำว่า “ในกรณีปฏิบัติหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด ฯลฯ” เท่านั้น กระทรวงกลาโหมอาจจะกำหนดหน้าที่ไว้อย่างกว้างๆ และกำหนดเป็นวิธีการบรรจุหรือว่าจ้างลูกจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่ใดๆ ก็อาจทำได้

(๒) โดยที่สิทธิได้นับเวลาทวีคูณเป็นสิทธิพิเศษได้เริ่มกำหนดขึ้นไว้ในระเบียบ ฯลฯ พ.ศ.๒๔๙๖ ส่วนระเบียบ พ.ศ.๒๕๐๒ เท่ากับเป็นระเบียบแก้ไขเพิ่มเติมแต่คงมีหลักการอย่างเดียวกัน เมื่อไม่ได้ระบุไว้ให้ชัดแจ้งว่าให้มีการขยายสิทธิหรือตัดสิทธิที่ได้ให้ไว้แล้วแต่อย่างไร ความเห็นของกระทรวงการคลังที่ว่าข้อบังคับ พ.ศ.๒๕๐๒ มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปถึงเวลาปฏิบัติราชการตั้งแต่วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๔๙๓ ซึ่งกำหนดไว้ในระเบียบ ฯลฯ พ.ศ.๒๔๙๖ นั้น เป็นการถูกต้องแล้ว และไม่เป็นการให้สิทธิย้อนหลังไปถึงการปฏิบัติราชการก่อนวันนั้นแต่อย่างใด

(๓) แต่เฉพาะกรณีลูกจ้างที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการในระหว่างประกาศใช้กฎอัยการศึกซึ่งเป็นข้อที่กำหนดให้สิทธิเพิ่มเติมขึ้นใหม่ตามระเบียบ ฯลฯ พ.ศ.๒๕๐๒ เห็นว่าลูกจ้างประเภทนี้จะได้รับสิทธิรับเวลาเป็นทวีคูณตั้งแต่วันใช้บังคับระเบียบ ฯลฯ พ.ศ.๒๕๐๒ เป็นต้นมาเท่านั้น หาได้สิทธิดังกล่าวย้อนหลังไปถึงวันที่ ๒๒ กันยายน พ.ศ. ๒๔๙๓

อย่างไรก็ตาม ระเบียบการให้เงินบำเหน็จและเงินทำขวัญดังกล่าวมานั้นเป็นเพียงระเบียบตามมติของคณะรัฐมนตรีในฝ่ายบริหาร ไม่ใช่กฎหมายซึ่งเป็นนิติบัญญัติ หากข้อใดไม่ชัดเจนหรือไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ ก็อาจจะพิจารณามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมเสียใหม่เพื่อให้ตรงกับวัตถุประสงค์หรือให้ชัดเจนขึ้นก็ได้ กรณีก็จะหมดปัญหาไปเอง

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๐๓