

บันทึก

เรื่อง ปัญหาบำนาญข้าราชการชาวต่างประเทศ

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ ๓๔๗๖/๒๔๙๐ ลงวันที่ ๒๔๙๐ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยให้ความเห็นในปัญหาบำนาญต่างประเทศซึ่งกระทรวงการคลังได้หารือมาตั้งมีกรณีต่อไปนี้

ด้วยข้าราชการชาวต่างประเทศผู้หนึ่ง ทางราชการได้จ้างเข้าตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๖ จนกระทั่งถึงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๔๘๔ แล้วทางการเลิกส่งจ่ายบำนาญให้ตามสัญญาจ้าง ข้อ ๙ ซึ่งมีความว่า "It is hereby agreed after fifteen years continuous service the said M.....shall entitled to the benefits (conferred by the Siam Pension Act R.S 120 and that the provision of that Act shall apply in every respect." ประกอบกับพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ ร.ศ. ๑๒๐ ตกเป็นเงินบำนาญปีละ ๖,๑๒๐ บาท หรือเดือนละ ๕๑๐ บาทถ้วน เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๔๘๔ และข้าราชการชาวต่างประเทศผู้นี้คงเบิกรับบำนาญเป็นเงินบาท ตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ต่อมาเมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๔๘๔ ข้าราชการชาวต่างประเทศผู้นี้ได้ยื่นคำร้องขอเปลี่ยนรับบำนาญของตนเป็นเงินปอนด์สเตอร์ลิงก์ เริ่มตั้งแต่วันที่ยื่นคำร้องนั้น โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อบังคับว่าด้วยบำนาญและการลาสำหรับข้าราชการชาวต่างประเทศ พ.ศ. ๒๔๗๒ ข้อ ๙ ซึ่งบัญญัติว่า "9. Pensioners who desire their pension to be paid to them in foreign currency will be paid at the market rate of exchange for sterling existing on the date of their retirement. Such pensioners may subsequently elect to receive payment in ticals, in which case they must arrange with a bank in Bangkok to receive payment on their behalf, but such option can only be exercised once.

กระทรวงการคลังได้พิจารณาคำร้องของข้าราชการชาวต่างประเทศผู้นี้แล้ว เห็นว่าข้อบังคับว่าด้วยบำนาญและการลาสำหรับข้าราชการบำนาญชาวต่างประเทศ พ.ศ. ๒๔๗๒ นั้น น่าจะเอามาเปรียบเทียบกับกรณีของข้าราชการชาวต่างประเทศผู้นี้ไม่ได้ เพราะข้าราชการชาวต่างประเทศผู้นี้ได้รับบำนาญตามพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ ร.ศ. ๑๒๐ มิใช่ได้รับบำนาญตามข้อบังคับว่าด้วยบำนาญและการลาสำหรับข้าราชการชาวต่างประเทศ พ.ศ. ๒๔๗๒ แต่เนื่องจากว่าไม่มีข้อจำกัดความไว้ ณ ที่ใด ทำให้กรณีเป็นที่สงสัยอยู่ กล่าวคือ

๑. ข้อบังคับว่าด้วยบำนาญและการลาสำหรับข้าราชการบำนาญชาวต่างประเทศ พ.ศ. ๒๔๗๒ นั้น มุ่งหมายจะให้ใช้บังคับแต่เฉพาะข้าราชการชาวต่างประเทศที่ได้รับบำนาญตามข้อบังคับนี้เท่านั้นหรือว่าจะให้ใช้บังคับถึงข้าราชการบำนาญชาวต่างประเทศทั่วไป ไม่จำกัดว่า

จะเป็นผู้ที่ได้รับบำนาญตามข้อบังคับนี้หรือไม่อย่างใด

๒. ความในข้อ ๙ แห่งข้อบังคับว่าด้วยบำนาญและการลาสำหรับข้าราชการชาวต่างประเทศ พ.ศ. ๒๔๗๒ ที่กล่าวถึงการเปลี่ยนรับบำนาญเป็นเงินตราต่างประเทศนั้น จะหมายความว่า เป็นเรื่องที่ผู้ออกรับบำนาญจะต้องตกลงใจเสียแต่แรกเริ่มได้รับว่าจะขอรับบำนาญของตนเป็นเงินบาทหรือเงินปอนด์สเตอร์ลิงก์ ตั้งแต่ต้นทีเดียว หรือว่าจะขอรับบำนาญเป็นเงินบาทไปสัก ๕-๖ เดือนก่อน แล้วขอรับบำนาญเป็นปอนด์นับตั้งแต่เดือนที่ ๗ เป็นต้นไป จะได้หรือไม่อย่างไร

๓. โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับข้าราชการบำนาญชาวต่างประเทศรายที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จะขอรับบำนาญของตนเป็นเงินปอนด์สเตอร์ลิงก์ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาที่กล่าวข้างต้นแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

ข้อบังคับว่าด้วยบำนาญและการลาสำหรับข้าราชการชาวต่างประเทศ พ.ศ. ๒๔๗๒ นั้น ไม่มีถ้อยคำในข้อใดเลยที่จะแสดงว่าทางราชการได้วางไว้เป็นระเบียบข้อบังคับของกระทรวงการคลังหรือราชการส่วนใด ฉะนั้นจึงไม่มีลักษณะให้มีผลเป็นข้อบังคับนี้เฉพาะอย่างยิ่งในข้อ ๑ ที่ว่า "These rules apply to foreign officials engaged abroad for service in Thailand whose salaries are borne on the State budget, except in so far as they are over - ridden by specific provisions of individual agreements" แล้วจะเห็นได้ว่า ข้อบังคับนี้ได้ทำขึ้นโดยมุ่งหมายที่จะเอาไว้ใช้สำหรับการทำสัญญาจ้างชาวต่างประเทศเข้ารับราชการ กล่าวคือเมื่อรัฐบาลจะทำสัญญาจ้างชาวต่างประเทศเข้ารับราชการ ก็นำข้อบังคับนี้ออกแสดงเพื่อให้เห็นเป็นที่ตกลงว่า นอกจากต้องปฏิบัติตามข้อสัญญาแล้ว ยังจะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับนี้ โดยให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาด้วย ถ้าตามข้อเท็จจริงในการทำสัญญาจ้างชาวต่างประเทศเข้ารับราชการได้ปฏิบัติกันดังว่านี้ ก็ย่อมจะนำความในข้อบังคับนั้นในส่วนที่ไม่ขัดกับความในสัญญามาใช้บังคับในระหว่างกันได้

อาศัยหลักดังกล่าวข้างบน คำตอบปัญหาของกระทรวงการคลังจึงมีดังต่อไปนี้

๑. ข้อบังคับว่าด้วยบำนาญและการลาสำหรับข้าราชการชาวต่างประเทศ พ.ศ. ๒๔๗๒ ไม่ได้ใช้บังคับแก่ข้าราชการบำนาญชาวต่างประเทศทั่วไป เพียงให้บังคับแต่เฉพาะข้าราชการบำนาญชาวต่างประเทศ ซึ่งได้ทำสัญญาจ้างโดยได้มีการตกลงกันในขณะที่ทำสัญญาว่า จะใช้ข้อบังคับนี้ในระหว่างผู้จ้างกับผู้รับจ้างเท่านั้น

๒. เมื่อได้กล่าวแล้วว่า ข้อบังคับว่าด้วยบำนาญและการลาสำหรับข้าราชการชาวต่างประเทศ พ.ศ. ๒๔๗๒ ไม่ใช้บังคับในกรณีที่หาข้อมานี้แล้ว การที่จะแปลความในข้อ ๒ แห่งข้อบังคับนั้นจึงไม่อยู่ในประเด็น

๓. สำหรับข้าราชการบำนาญชาวต่างประเทศรายที่กล่าวข้างต้นนั้น ปรากฏว่าได้จ้างเข้ารับราชการตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๖ ซึ่งเป็นเวลาก่อนมีข้อบังคับว่าด้วยบำนาญและการลาสำหรับข้าราชการชาวต่างประเทศ พ.ศ. ๒๔๗๒ จึงเป็นการแน่ว่าในขณะที่ทำสัญญาจ้างกันนั้น หาได้มี

การตกลงกันในระหว่างผู้จ้างและผู้รับจ้างว่าจะใช้ความในข้อบังคับนั้นปฏิบัติระหว่างกันไม่ กรณีจึงไม่อาจที่จะนำข้อบังคับกล่าวมาใช้บังคับได้ ดังนั้น การขอเปลี่ยนรับบำนาญเป็นเงินปอนด์ของข้าราชการบำนาญชาวต่างประเทศรายนี้จึงไม่เป็นปัญหาที่จะต้องนำข้อ ๙ แห่งข้อบังคับดังกล่าวมาพิจารณา

นอกจากนั้น เมื่อได้ตรวจดูคำขอของข้าราชการบำนาญชาวต่างประเทศรายนี้แล้ว ปรากฏว่าคำขอก็หาได้อ้างถึงข้อ ๙ แห่งข้อบังคับดังกล่าวไม่ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมีปัญหว่าข้าราชการบำนาญชาวต่างประเทศรายนี้ จะมีสิทธิขอเปลี่ยนรับบำนาญเป็นเงินตราต่างประเทศได้หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจดูสัญญาจ้างข้าราชการชาวต่างประเทศรายนี้ถึงให้ทำไว้ใน พ.ศ. ๒๔๖๖ แล้ว ปรากฏว่าข้อ ๙ แห่งสัญญานั้นได้กำหนดไว้มีความว่า “เป็นที่ตกลงกันว่าเมื่อได้รับราชการติดต่อกันเป็นเวลาสิบห้าปีแล้ว ให้มีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ ร.ศ. ๑๒๐ และให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติที่กล่าวนั้นมาใช้บังคับทุกประการ” และพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ ร.ศ. ๑๒๐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๒ ว่า “ข้าราชการที่รับพระราชทานบำนาญตามพระราชบัญญัตินี้ แม้กลับไปอยู่ในเมืองต่างประเทศ ถ้าจะรับบำนาญด้วยเงินซึ่งใช้อยู่ในเมืองที่ไปอยู่นั้นก็ได้ ให้คิดเป็นกำหนดตามอัตราแลกเปลี่ยนบาทเป็นเงินต่างประเทศ และกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนนี้ให้เสนาบดีกระทรวงพระคลังมีอำนาจที่จะเปลี่ยนได้ตามการอันสมควร ข้าราชการที่ได้เริ่มรับบำนาญด้วยกำหนดอัตราเงินต่างประเทศเท่าใดให้คงรับโดยอัตรานั้นตลอดไป” อาศัยสัญญาจ้างข้อ ๙ และมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ ร.ศ. ๑๒๐ ดังกล่าว ข้าราชการบำนาญชาวต่างประเทศรายนี้ย่อมมีสิทธิที่จะขอเปลี่ยนรับบำนาญเป็นเงินตราต่างประเทศ ซึ่งใช้อยู่ในประเทศที่ตนไปอยู่โดยกำหนดตามอัตราแลกเปลี่ยนบาทเป็นเงินต่างประเทศนั้นได้ แต่การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนที่ว่านี้หาตายตัวไม่ กฎหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจที่จะเปลี่ยนได้ตามสมควร กล่าวคือเป็นเรื่องที่อยู่ในดุลยพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในอันที่จะเปลี่ยนอัตราแลกเปลี่ยนนี้ได้เสมอ ทั้งนี้ก็เพื่อมิให้เกิดผลเป็นการได้เปรียบเสียเปรียบกันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงแห่งอัตราแลกเปลี่ยน

(ลงชื่อ) ส. วินิจฉัยกุล

(นายเสริม วินิจฉัยกุล)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๔๙๐