

บันทึก

เรื่อง นายอำนาจ เกสโกลม ขอให้พิจารณาจ่ายเงินบำนาญพิเศษต่อไป

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งมาโดยหนังสือที่ ๓๕๗๘/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๗ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาความเห็นในปัญหาต่อไปนี้

เดิมนายอำนาจ เกสโกลม ได้รับบำนาญพิเศษเดือนละ ๖๘.๖๖ บาท เนื่องจาก พ.ท. หลวงอำนาจสงคราม (ถม เกสโกลม) ผู้บิดาถึงแก่กรรมในการปราบกบฏเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๖ ครั้นวันที่ ๑ มี.ค. ๕๗ เจ้าหน้าที่ไม่ยอมจ่ายเงินบำนาญพิเศษและเรียกเงินจำนวนที่รับเกินคืน โดยอ้างว่า นายอำนาจ เกสโกลม มีอายุครบ ๒๐ ปีบริบูรณ์หมดสิทธิที่จะได้รับบำนาญพิเศษต่อไปตามความในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหาร พุทธศักราช ๒๕๓๑ นายอำนาจ เกสโกลม จึงได้ยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อนายกรัฐมนตรี ขอให้ได้รับบำนาญพิเศษต่อไปตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหาร (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔ คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๕ พ.ค. ๕๗ ลงมติเห็นชอบด้วยความเห็นที่ประชุม ปลัดกระทรวงในฐานะคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ว่า ตามกฎหมายผู้ร้องหมดสิทธิที่จะรับบำนาญพิเศษต่อไป เพราะอายุของผู้ร้องครบ ๒๐ ปีบริบูรณ์ในวันที่ ๒๕ มี.ค. ๕๕ แล้ว แต่ผู้ร้องเป็นบุตรของผู้มีความดีความชอบในราชการแผ่นดิน รัฐบาลพิจารณาเห็นสมควรถวายความเห็นแนะนำคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ขอให้พระราชทานพระมหากรุณาแก่ผู้ร้องเป็นพิเศษเช่นเดียวกับนายถวิล วงศ์พุ่ม ซึ่งพระราชทานเงินค่ารักษาตัว ค่ายา ตลอดจนปลดปล่อยหนี้สินให้ คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีบัญชาว่า เรื่องนี้ยังเป็นปัญหากฎหมายอยู่ว่า นายอำนาจ เกสโกลม จะมีสิทธิตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหารที่ยังคงใช้อยู่ในขณะนี้หรือไม่ เพื่อให้ได้รับการวินิจฉัยในทางกฎหมายโดยเด็ดขาด ขอให้รัฐบาลส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความในปัญหาเรื่องสิทธิของนายอำนาจ เกสโกลม ให้เด็ดขาดเสียก่อน ถ้าคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความว่าไม่มีสิทธิแล้ว จึงจะพิจารณาในทางพระมหากรุณาภายหลัง

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้ว ขอเสนอความเห็น (กรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างมาก) ดังต่อไปนี้

กฎหมายที่บัญญัติให้บำนาญพิเศษและที่ใช้อยู่ในขณะนี้ พ.ท. หลวงอำนาจสงคราม ผู้เป็นบิดาของนายอำนาจ เกสโกลม ถึงแก่กรรมนั้น คือพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พุทธศักราช ๒๕๓๑ มาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติที่กล่าวนี้ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๗ บำนาญพิเศษที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๖ นั้น ท่านให้จ่ายโดยมีกำหนดเวลาดังนี้

บุตรชาย ได้รับจนอายุครบยี่สิบปี

ต่อมาได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญทหาร โดยยกเลิกกฎหมายเก่าทั้งหมด แล้วตราขึ้นใหม่ คือพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหาร พุทธศักราช ๒๔๘๗ มาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติที่กล่าวนี้ บัญญัติว่า

มาตรา ๒๘ บำนาญพิเศษที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ นั้น ให้จ่ายโดยมีกำหนดดังนี้

บุตรชาย ได้รับจนอายุครบยี่สิบปีบริบูรณ์ หรือถ้าศึกษาอยู่ในชั้นอุดมศึกษา ก็ให้ได้รับต่อไปจนเสร็จการศึกษานั้น แต่ไม่เกินอายุยี่สิบห้าปีบริบูรณ์

และต่อมาได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญทหารอีกครั้งหนึ่งโดยยกเลิกกฎหมายเก่าทั้งหมดแล้วตราขึ้นใหม่ คือพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญตาม พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่คงใช้อยู่ในเวลานี้ และในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติว่าด้วยการจ่ายบำนาญพิเศษสำหรับบุตรนั้น ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหาร (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหาร พุทธศักราช ๒๔๘๒ และได้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒๗ บำนาญพิเศษที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ นั้น ให้จ่ายโดยมีกำหนดเวลาและเงื่อนไขดังต่อไปนี้

บุตรชาย บุตรหญิง ได้รับจนอายุครบยี่สิบปีบริบูรณ์ เว้นแต่เมื่ออายุครบยี่สิบ ปีบริบูรณ์นั้นกำลังศึกษาอยู่ในชั้นเตรียมอุดมศึกษา หรือในชั้นอุดมศึกษา ก็ให้ได้รับต่อไปจนสำเร็จการศึกษา แต่ไม่เกินอายุยี่สิบห้าปีบริบูรณ์

บัดนี้ นายอำนวย เกสโกลม ได้ยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ ขอให้ได้รับบำนาญพิเศษต่อไปตามความในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหาร พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๔ โดยอาศัยเหตุที่ว่า กำลังศึกษาอยู่ในชั้นอุดมศึกษาและอายุยังไม่เกิน ๒๕ ปี ปัญหาจึงอยู่ที่ว่า กฎหมายใหม่มีผลย้อนหลังหรือไม่

หลักมีอยู่ว่า กฎหมายใหม่ซึ่งบัญญัติแก้หรือเพิ่มสิทธิที่ให้ไว้แล้วนั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้โดยตรงหรือมีข้อความให้ตีความได้ว่า-ให้มีผลย้อนหลัง ก็ไม่มีผลย้อนหลัง ในเรื่องนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายอำนวย เกสโกลม ได้รับบำนาญพิเศษตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๑ จึงเป็นสิทธิที่ได้ไว้แล้วตามกฎหมายเก่า กล่าวคือสิทธิได้รับบำนาญพิเศษนี้เกิดขึ้นเมื่อบิดาตาย กฎหมายใหม่คือ มาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหาร พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งได้ถูกยกเลิกไปแล้วก็ดี ในพระราชบัญญัติให้บุตรภริยาของข้าราชการที่ตายภายหลังการใช้กฎหมายใหม่นั้นได้รับบำนาญพิเศษ และมีได้มีบทบัญญัติให้ตีความได้ว่าให้มีผลย้อนหลังไปบังคับถึงผู้ที่ได้รับบำนาญพิเศษอยู่แล้วตามกฎหมายเก่า จึงไม่เป็นการเพิ่มสิทธิที่นายอำนวย เกสโกลม ได้ไว้แล้วตามกฎหมายเก่าผลจึงเป็นว่าสิทธิรับบำนาญ

พิเศษของนายอำนวย เกสะโกมล ต้องเป็นไปตามข้อกำหนดและเงื่อนไขของกฎหมายเก่า คือ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๑ มาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติที่กล่าวนี้บัญญัติว่า การรับบำนาญพิเศษสำหรับบุตรชาย ให้ได้รับจนอายุครบ ๒๐ ปี เมื่อปรากฏว่า นายอำนวย เกสะโกมล มีอายุครบ ๒๐ ปีบริบูรณ์ในวันที่ ๒๕ มี.ค. ๔๕ แล้ว นายอำนวย เกสะโกมล จึงหมดสิทธิที่จะได้รับบำนาญพิเศษต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างมาก) ขอเห็นด้วยว่า กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้เคยสั่งให้กระทรวงการคลังกับคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกันพิจารณาวางระเบียบการนับเวลาราชการเพื่อกำหนดบำเหน็จบำนาญแล้วเห็นคณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นปทัสถานในทางปฏิบัติต่อไป คณะกรรมการกฤษฎีกากับผู้แทนกระทรวงการคลังให้ร่วมกันพิจารณาและได้รวบรวมผลของการพิจารณาขึ้น-เป็นรูปคำถามคำตอบเสนอมายังกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมกับหนังสือที่ น. ๖๐๕/๒๔๘๗ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๔๘๗ แล้ว ปัญหาเรื่องนายอำนวย เกสะโกมล ที่ส่งไปให้พิจารณานั้น เป็นปัญหาเรื่องนโยบายใหม่มีผลย้อนหลังหรือไม่ กรณีจึงเทียบได้กับคำถามของกระทรวงการคลังข้อ ๓๐ ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาให้คำตอบไว้แล้ว ดังได้คัดเสนอมานี้

“คำถาม ครอบครัวของผู้ตายเพราะเหตุปฏิบัติราชการในหน้าที่นั้น จะได้รับบำนาญพิเศษ แต่บำนาญพิเศษนั้นได้กำหนดเงื่อนไขการหมดสิทธิไว้ในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญต่าง ๆ กัน ขอทราบว่ามีผู้ได้รับบำนาญพิเศษตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ ร.ศ.๑๒๐ พ.ศ. ๒๔๗๑ พ.ศ. ๒๔๗๘ และ พ.ศ. ๒๔๘๒ และคงได้รับตลอดจนบัดนี้ (พ.ศ.๒๔๘๔) ดังนี้ กำหนดเวลาและเงื่อนไขในการที่ได้รับบำนาญพิเศษนั้น จะเป็นไปตามกฎหมายเก่าที่ได้รับบำนาญพิเศษ หรือเปลี่ยนแปลงไปตามกฎหมายใหม่

คำตอบ กำหนดเวลาและเงื่อนไขในการจ่ายบำนาญพิเศษต้องเป็นไปตามกฎหมายที่ให้สิทธิรับบำนาญพิเศษ ตามหลักที่ว่ากฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง เว้นแต่จะมีถ้อยคำแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น ในเรื่องนี้กำหนดเวลาและเงื่อนไขในการจ่ายบำนาญพิเศษนี้ตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ ๒๔๘๒ ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมในปี ๒๔๘๕ และยังใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น ได้กล่าวถึงแต่บำนาญพิเศษที่ว่าไว้ในมาตรา ๒๗, ๒๘ และ ๒๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติปี ๒๔๘๒ ซึ่งเห็นได้ว่าไม่ย้อนหลังไปบังคับบำนาญพิเศษที่จ่ายตามพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ อีกประการหนึ่ง ตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ ๒๔๘๒ ที่ได้แก้ไขใหม่ในปี ๒๔๘๕ ซึ่งยังใช้อยู่ในปัจจุบันในวรรค ๗ ได้ให้อำนาจทางราชการเฉพาะแต่ที่จะเข้าควบคุมและจัดการเกี่ยวแก่บำนาญพิเศษของผู้ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะไม่ว่าสิทธิรับบำนาญพิเศษนั้นจะเกิดขึ้นก่อนวันใช้พระราชบัญญัติหรือไม่ จึงเห็นได้ว่านอกจากในเรื่องควบคุมและจัดการเกี่ยวแก่บำนาญพิเศษของผู้ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะกฎหมายมาตรานี้ไม่มีผลย้อนหลัง”

(ลงชื่อ) ส. วินิจฉัยกุล

(นายเสริม วินิจฉัยกุล)

กรรมการร่างกฎหมาย ลงชื่อแทน

คณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๔๗