

บันทึก

เรื่อง นำหนังสือจำตรีเสนาะ เนียมโพธิ์ทอง

๑. กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แจ้งมาโดยหนังสือที่ ก.๑๑๓๐๖/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๒ ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสนอความเห็นในกรณีต่อไปนี้

๒. จำตรีเสนาะ เนียมโพธิ์ทอง เป็นทหารกองหนุนมีเบี้ยหวัด มีเวลาราชการทางทหาร ๘ ปี ๓ เดือนเศษ แล้วเข้ารับราชการในกระทรวงมหาดไทย ทางทหารจ่ายทหารจึงได้สั่งให้จำตรีเสนาะ เนียมโพธิ์ทอง เป็นทหารกองหนุนไม่มีเบี้ยหวัด

๓. ว่าโดยปกติแล้ว หากจำตรีเสนาะ เนียมโพธิ์ทอง จะรับราชการไปจนกระทั่งได้รับบำเหน็จหรือบำนาญ แล้วแต่กรณี ไม่ว่าในกรณีใด เมื่อออกจากราชการจำตรีเสนาะ เนียมโพธิ์ทอง ย่อมจะขอให้นับเวลาราชการทางทหารติดต่อกับเวลาราชการทางพลเรือนได้ (ดูบันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องนายเอก สุฟโปฎก ที่ส่งกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมกับหนังสือที่ ๘๕๐/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒)

๔. แต่ที่มากลุ่มมีปัญหาขึ้นก็เนื่องด้วยกระทรวงกลาโหมเห็นควรขอบำเหน็จให้จำตรีเสนาะ เนียมโพธิ์ทอง เสียก่อนหนึ่งก่อน ความจริงปรากฏว่า จำตรีเสนาะ เนียมโพธิ์ทอง ได้ขอรับบำเหน็จขึ้นเองเมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ผลจึงย่อมจะเป็นว่า เวลาราชการของข้าราชการผู้นี้ต้องเริ่มต้นนับใหม่ตั้งแต่วันเข้ารับราชการทางฝ่ายพลเรือน

๕. กระทรวงการคลังตอบขัดข้องโดยอ้างคำวินิจฉัยในเรื่องนายเอก สุฟโปฎก และว่า “จะได้คิดบำเหน็จบำนาญให้ต่อเมื่อได้ออกจากราชการทางกระทรวงมหาดไทยแล้ว” อนึ่งกระทรวงการคลังเห็นว่า คำวินิจฉัยในเรื่องนายเอก สุฟโปฎก หาใช่เป็นการเพิ่ม “สิทธิเพื่อให้เลือกเอาตามความพอใจไม่”(หนังสือที่ ท.๖๑๗๕๓/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒)

๖. กระทรวงกลาโหมตอบว่า ไม่ปรากฏข้อห้ามอันใดที่ผู้มีสิทธิจะขอรับบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหารเสียชั้นหนึ่งไม่ได้ และถ้าเข้ารับราชการฝ่ายพลเรือนก็ตั้งต้นนับเวลาราชการไปใหม่ ทั้งนี้เป็นการเปิดทางให้ผู้มีสิทธิทำได้อีกทางหนึ่งเท่านั้น หาใช้เลิกเปลี่ยนหลักการในเรื่องนายเอก สุฟโปฎก ไม่

๗. อีกนัยหนึ่ง เมื่อข้าราชการคนใดพ้นจากราชการทหารแล้ว และเข้ารับราชการทางฝ่ายพลเรือน ข้าราชการคนนั้นจะมีสิทธิเลือกหรือไม่

ข้อนี้เข้าใจว่าเป็นปัญหาที่เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยในครั้งนี้

๘. ผู้แทนกระทรวงกลาโหมได้ชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าในบางกรณีทหารกองหนุนมีเบี้ยหวัด เมื่อไปรับราชการทางกระทรวงพลเรือน ได้รับเงินเดือนน้อยกว่า

เบี้ยหวัดที่เคยได้รับ เพราะฉะนั้น เพื่อความยุติธรรม ในทางปฏิบัติจึงให้บำเหน็จหรือบำนาญ (แล้วแต่กรณี) แก่ผู้นั้น (เมื่อปลดเป็นกองหนุนไม่มีเบี้ยหวัด) เพื่อผู้นั้นจะได้ไม่เสียเปรียบ

๙. ผู้แทนกระทรวงกลาโหมได้อ้างเหตุผลสนับสนุนการปฏิบัติดังกล่าวข้างต้นนั้น อีกว่า คำว่า “ออกจากราชการ” ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหาร พ.ศ. ๒๔๘๒ หมายความว่า “ออกจากราชการทหาร” เพราะว่าทหารอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติรับราชการทหารและพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหาร ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษ

๑๐. คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมาย ชุดที่ ๑) ได้พิจารณา เหตุผลข้างต้นนั้นแล้ว มีความเห็นต่อไปนี้

ข้อที่กระทรวงการคลังอ้างเรื่องนายเอก สุพโปฎก เป็นแบบอย่างนั้น ปรากฏว่า พฤติการณ์ของเรื่องนายเอก สุพโปฎก ไม่เหมือนกับพฤติการณ์ของเรื่องจำตรีเสนาะ เนียมโพธิ์ทอง

นายเอก สุพโปฎก ได้รับราชการทหารและราชการทางพลเรือน และเมื่อนายเอก สุพโปฎก ต้องออกจากราชการทางพลเรือน จึงได้เกิดมีปัญหาระหว่างเรื่องบำนาญและเรื่องการนับเวลา ราชการทางทหารติดต่อกับเวลาราชการทางพลเรือน (การนับเวลาราชการติดต่อกันเช่นนี้ เป็น เรื่องที่จะต้องทำตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นไว้) ตรงกันข้าม เรื่องจำตรี เสนาะ เนียมโพธิ์ทอง ปัญหาก่อเกิดขึ้นในขณะที่กระทรวงกลาโหมสั่งปลดเป็นกองหนุนไม่มีเบี้ยหวัด จำตรีเสนาะ เนียมโพธิ์ทอง ยังหาได้ออกจากราชการทางพลเรือนเหมือนอย่างนายเอก สุพโปฎก ไม่

๑๑. ส่วนการปฏิบัติดังกล่าวในข้อ ๘ ข้างต้น ที่อ้างถึงความยุติธรรมนั้น กรรมการร่างกฎหมายก็ระลึกรู้ถึงอยู่เหมือนกัน แต่ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ กรรมการร่างกฎหมายรู้สึกไม่สนใจที่จะรับรองระเบียบปฏิบัติเช่นนั้น (แม้จะเป็นระเบียบปฏิบัติที่ยุติธรรมก็ดี) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อระเบียบปฏิบัตินั้นอาจจะเกิดความไม่สะดวกขึ้นในกรณีอื่นได้ ดังจะกล่าวต่อไป (ในข้อ ๑๓) และกรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า ในกรณีใดก็ตาม ถ้ากฎหมายมิได้ บัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้เลือกแล้ว ก็จะเลือกอย่างหนึ่งอย่างใดไม่ได้

๑๒. ส่วนเหตุผลที่กล่าวในข้อ ๙ นั้น ถ้าวินิจฉัยว่าเป็นเหตุผลที่ถูกต้องแล้ว คำว่า “ออกจากราชการ” ในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๒ (มาตรา ๕) ก็ต้องหมายความว่าเช่นเดียวกันว่า “ออกจากราชการทางพลเรือน”

กรรมการร่างกฎหมาย ขอเสนอว่า ถ้าการตีความดังกล่าวข้างบนนี้เป็นการ ถูกต้องแล้ว ก็ต้องถือว่าผู้ที่ออกจากราชการทหาร ไปรับราชการทางพลเรือน หรือผู้ที่ออกจากราชการพลเรือนไปรับราชการทางทหารนั้น มีสิทธิจะได้รับไม่เฉพาะแต่เงินเดือนเท่านั้น แต่มีสิทธิ จะได้รับบำเหน็จหรือบำนาญอีกด้วย การตีความเช่นนี้เห็นได้ชัดว่ามีผลขัดกับเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหารและพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน เพราะพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมุ่งหมายที่จะให้ค่าเลี้ยงชีพแก่ผู้ที่ออกจากราชการไปเลย และ ต้องขาดเงินเดือนไปเพราะเหตุนั้น อันสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จหรือบำนาญนั้น ทราบได้ที่ข้าราชการ

ได้รับเงินเดือน (รวมทั้งเบี้ยหวัด) อยู่ ก็ยังหาเกิดขึ้นไม่ จะเกิดขึ้นต่อเมื่อข้าราชการได้ออกจากราชการไปเลยเท่านั้น

อีกประการหนึ่ง เหตุผลที่กล่าวในข้อ ๙ นั้น ย่อมมีผลเท่ากับว่าแยกใช้พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหารทางหนึ่ง และพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือนอีกทางหนึ่ง ทั้งนี้จะเป็นการขัดกับคำวินิจฉัยก่อน ๆ ของคณะกรรมการกฤษฎีกา คือว่าราชการนั้น ไม่ว่าจะราชการทหารหรือราชการพลเรือน ถือว่าเป็นราชการในรัฐบาลเหมือนกัน อนึ่งเมื่อใดข้าราชการคนหนึ่งคนใดจากกระทรวงกลาโหมไปรับราชการทางกระทรวงพลเรือน หรือจากกระทรวงพลเรือนไปรับราชการทางกระทรวงกลาโหม หากพิจารณาว่าเวลาราชการของข้าราชการคนนั้นเป็นอันสิ้นสุดลงเพื่อประโยชน์ในการให้บำเหน็จบำนาญเท่านั้นแล้ว ก็ก็จะเกิดความไม่สะดวกขึ้นเป็นอันมาก

๑๓. กรรมการร่างกฎหมายเห็นเป็นความสำคัญอยู่ข้อหนึ่ง คือเมื่อจำตรีเสนาะ เนียมโพธิ์ทอง เข้ารับราชการทางกระทรวงมหาดไทยโดยความสมัครใจของตนเองนั้น จำตรีเสนาะ เนียมโพธิ์ทอง เป็นกองหนุนมีเบี้ยหวัด ข้อนี้ถ้าถือว่าจำตรีเสนาะ เนียมโพธิ์ทอง ชอบที่จะขอรับบำเหน็จหรือบำนาญ (แล้วแต่กรณี) ได้แล้ว จำตรีเสนาะ เนียมโพธิ์ทอง ก็จะมีฐานะดีกว่าข้าราชการที่ย้ายจากกระทรวงกลาโหมไปรับราชการทางกระทรวงพลเรือนโดยมีคำสั่ง ผลเช่นว่านี้ย่อมเห็นได้ชัดว่าไม่ยุติธรรม และเป็นความไม่สะดวกอันอาจกล่าวได้ว่าเป็นการขัดกับการปฏิบัติดังกล่าวในข้อ ๘ ข้างต้น

๑๔. อนึ่ง พฤติการณ์ของเรื่องจำตรีอร่าม ตุงคะเตชะนั้น อาจอ้างเป็นข้อสนับสนุนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

จำตรีอร่าม ตุงคะเตชะ รับราชการในกองทัพเรือ (ซึ่งขึ้นกับกระทรวงกลาโหม) ครั้นแล้วได้ถูกปลดเป็นกองหนุนมีเบี้ยหวัด

ภายหลังจำตรีอร่าม ตุงคะเตชะ ได้เข้ารับราชการในกองทัพอากาศตั้งนั้น กระทรวงกลาโหมจึงขอบำเหน็จให้ เพราะว่าการกระทรวงกลาโหมได้งดจ่ายเบี้ยหวัด และถือว่าจำตรีอร่าม ตุงคะเตชะ ออกจากราชการกระทรวงกลาโหมแล้ว การที่กระทรวงกลาโหมปฏิบัติเช่นนี้เป็น การปฏิบัติอย่างเฉียบขาดตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหาร พ.ศ. ๒๔๘๒

แต่เรื่องจำตรีอร่าม ตุงคะเตชะ นี้ กระทรวงกลาโหมกับกระทรวงการคลังได้ตกลงกันไปอีกทางหนึ่ง คือไม่ยอมจ่ายบำเหน็จให้ เพราะถือว่าจำตรีอร่าม ตุงคะเตชะ จะรับราชการในกองทัพเรือก็ดี หรือในกองทัพอากาศก็ดี ก็คงเข้ารับราชการในกระทรวงกลาโหมนั่นเอง

๑๕. เพราะฉะนั้น กรรมการร่างกฎหมายจึงเห็นว่า ในกรณีที่ข้าราชการจากกระทรวงหนึ่งไปรับราชการทางอีกกระทรวงหนึ่ง อีกนัยหนึ่ง จากกระทรวงกลาโหมไปรับราชการทางกระทรวงพลเรือน หรือจากกระทรวงพลเรือนไปรับราชการทางกระทรวงกลาโหมนั้น ควรจะอยู่ในบังคับของหลักเกณฑ์อันเดียวกัน ราชการที่ว่าเป็นราชการในรัฐบาลเหมือนกัน ซึ่งถ้ายังให้เกิดผลอันเป็นที่น่ารังเกียจในทางความยุติธรรมขึ้นในกรณีใดโดยเฉพาะแล้ว จะแก้ข้อบกพร่องเสียได้ก็แต่โดยบัญญัติกฎหมายขึ้นเท่านั้น

๑๖. อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น กรรมการร่างกฎหมายจึงเห็นว่า จะจ่าย
บำเหน็จให้จำตรีเสนาะ เนียมโพธิ์ทอง ในขณะนี้ไม่ได้ เพราะจำตรีเสนาะ เนียมโพธิ์ทอง ยังไม่ได้
ออกจากราชการในขณะใดเลย

(ลงนาม) เตือน บุนนาค

(นายเตือน บุนนาค)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๔๘๓