

บันทึก

เรื่อง ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความเรื่องข้าราชการการเมืองที่พ้นจากตำแหน่ง
กลับเข้ารับราชการโดยมติคณะรัฐมนตรีได้มีอายุราชการต่อเนื่องกัน
(กรณีนายเสรี เวชชาชีวะ)

ตามหนังสือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๑๒๓๐๙/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๐๕ ส่งเรื่องข้าราชการการเมืองที่พ้นจากตำแหน่งกลับเข้ารับราชการโดยมติคณะรัฐมนตรีได้มีอายุราชการต่อเนื่องกัน ไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในข้อขัดแย้งระหว่างกระทรวงสาธารณสุขกับกระทรวงการคลัง ในการจะนับอายุราชการของนายเสรี เวชชาชีวะ ต่อเนื่อง ซึ่งกระทรวงการคลังเห็นว่า การที่คณะรัฐมนตรีลงมติให้นายเสรี เวชชาชีวะ พ้นจากตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขนั้น การออกในลักษณะเช่นนี้มีใช้เป็นการออก”โดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” การออก”โดยผลของรัฐธรรมนูญ” นั้นต้องเป็นการออกตามมติคณะรัฐมนตรี หรือตามรัฐมนตรี คือตามมาตรา ๘๗ แห่งรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งมาตรา ๒๐ แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ได้บัญญัติให้นำมาใช้ได้โดยอนุโลม แต่ในกรณีการออกของนายเสรี เวชชาชีวะ นั้น รัฐมนตรียังอยู่ไม่ได้ออก ฉะนั้น กรณีจึงไม่เข้ากับบทบัญญัติมาตรา ๓๐ (ง) แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ แต่เป็นการออกจากตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขตามความในมาตรา ๑๑๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ฉะนั้นจึงไม่อยู่ในข่ายที่จะต่อเวลาราชการให้ อนึ่ง ข้อ (ง) นี้เป็นบทบัญญัติยกเว้นจึงต้องตีความอย่างเคร่งครัด แต่กระทรวงสาธารณสุขไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกระทรวงการคลัง และเห็นเป็นทำนองว่ากระทรวงการคลังไปตีความคำว่า “โดยผลของรัฐธรรมนูญ” เป็น “ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นคนละความหมายกันให้เป็นความหมายเดียวกัน และเรื่องนี้ควรพิจารณาไปในทางที่จะให้คุณประโยชน์แก่ข้าราชการการเมืองด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ข้อขัดแย้งระหว่างกระทรวงสาธารณสุขกับกระทรวงการคลังนั้นเป็นเรื่องของการตีความคำว่า “โดยผลของรัฐธรรมนูญ” ที่มีอยู่ในมาตรา ๓๐ (ง) นั้นว่าจะมีความหมายคลุมมาถึงกรณีนายเสรี เวชชาชีวะ ได้หรือไม่

บทบัญญัติของมาตรา ๓๐ เท่าที่เกี่ยวข้อกับกรณีนี้มีดังนี้

มาตรา ๓๐ ข้าราชการผู้ใด

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ออกจากราชการโดยได้รับหรือมีสิทธิที่จะรับบำเหน็จหรือบำนาญแล้ว
ถ้าภายหลังได้เข้ารับราชการใหม่ ให้คิดเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จ
บำนาญเฉพาะการรับราชการครั้งใหม่เท่านั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

ความในมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่

ฯลฯ

ฯลฯ

(ง) ข้าราชการการเมืองที่ต้องออกหรือต้องพ้นจากตำแหน่งโดยผลของ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และยังมีได้รับบำเหน็จบำนาญสำหรับวันราชการตอนที่ต้อง
ออก หรือต้องพ้นจากตำแหน่ง

ฯลฯ

ฯลฯ

แต่ในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ นั้น มีอยู่สอง
มาตราที่บัญญัติข้อความเกี่ยวโยงมายังรัฐธรรมนูญ คือมาตรา ๑๑ กับมาตรา ๓๐ (ง) นี้

บทบัญญัติในมาตรา ๑๑ ซึ่งเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญมีความว่า “บำเหน็จบำนาญเหตุ
ทดแทนนั้นให้แก่ข้าราชการซึ่งออก.....หรือออกตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย ฯลฯ” ส่วนบทบัญญัติในมาตรา ๓๐ (ง) ซึ่งเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญนั้นมีความว่า “ข้าราชการ
การเมืองที่ต้องออกหรือต้องพ้นจากตำแหน่ง โดยผลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ทั้ง
มาตรา ๑๑ กับมาตรา ๓๐ นี้ต่อมาก็ได้ถูกแก้ไข แต่ละมาตราก็คงสงวนคำที่ใช้เฉพาะของแต่ละ
มาตรา คือคำว่า “ตามบทบัญญัติใน” กับ “โดยผลของ” ไว้ ไม่ได้ถูกแก้แต่อย่างใด ดังนั้นถ้าจะอ้าง
ว่าผู้บัญญัติกฎหมายมีเจตนาจะให้คำที่ต่างกันทั้งสองมาตรานี้มีความหมายอย่างเดียวกัน เมื่อผู้
บัญญัติกฎหมายมีโอกาที่จะแก้ไขให้มาเป็นถ้อยคำเดียวกันได้แล้ว เหตุใดผู้บัญญัติกฎหมายจึง
ไม่ได้แก้ไข ฉะนั้น จึงต้องถือแต่เริ่มแรกแล้วว่าผู้บัญญัติกฎหมายได้ประสงค์ที่จะให้คำทั้งสองนี้มี
ความหมายต่างกัน และเมื่อนำเอาคำทั้งสองนี้มาเทียบกันก็ย่อมเห็นได้ว่า “การออก” ตามมาตรา
๑๑ นั้น เป็นการออกตามมาตราหนึ่งมาตราใด “ในตัวของรัฐธรรมนูญ” ส่วนการออกหรือพ้น
จากตำแหน่งตามมาตรา ๓๐ (ง) นั้นเมื่อได้บัญญัติให้เป็นการออกหรือพ้น “โดยผลของ
รัฐธรรมนูญ” ก็ต้องหมายความว่า “รัฐธรรมนูญนั้นมีผล” ซึ่งผลนี้อยู่ทั้งในตัวบท และ “นอกตัว
บทของรัฐธรรมนูญ” ได้ และโดยที่ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยวาง
ฐานอยู่บนรัฐธรรมนูญ ฉะนั้นจึงมีข้าราชการประเภทการเมืองซึ่งรัฐธรรมนูญทุกฉบับบัญญัติถึงแต่
ตำแหน่งรัฐมนตรี ส่วนตำแหน่งที่ต่ำกว่ารัฐมนตรีนั้นได้ถือให้เป็นเรื่องของพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการพลเรือนที่จะได้บัญญัติถึง ดังนั้น บทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพล
เรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการการเมืองดังเช่นมาตรา ๑๑๑ นั้น จึงเป็น
บทบัญญัติซึ่งเป็นผลของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้การออกของนายเสรี เวชชาชีวะ ถึงแม้จะได้
เป็นไปตามมาตรา ๑๑๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ก็เป็น
การออกโดยบทบัญญัติซึ่งเป็นผลของรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๐ (ง) แห่งพระราชบัญญัติ
บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ
ข้าราชการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๙ ด้วยเหตุนี้ การออกของนายเสรี เวชชาชีวะ จึงนับอายุ

ราชการต่อเนื่อกันได้

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๐๕