

บันทึก

เรื่อง ปัญหาการควบคุมการรับบำนาญของผู้กลับเข้ารับราชการใหม่

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหนังสือที่ ๔๔๙๒/๒๕๐๖ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๐๖ ความว่า กระทรวงการคลังได้แจ้งว่า

(๑) ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองพิเศษ) มีความเห็นว่าการเริ่มควบคุมการรับบำนาญของผู้กลับเข้ารับราชการใหม่ตามนัยมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ ต้องกระทำในวันที่ผู้นั้นได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญแล้ว เพราะระยะเวลาในระหว่างทดลองปฏิบัติราชการตามนัยมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ หาใช่เป็นวันกลับเข้ารับราชการตามนัยมาตรา ๓๐ (จ) แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ ไม่

(๒) บัดนี้ มีกรณีเกิดขึ้นซึ่งกระทรวงการคลังเห็นว่าสมควรมีการพิจารณาทบทวนการตีความเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง กล่าวคือ กระทรวงกลาโหมแจ้งว่าเรือตรี ไมตรี บุณณะ นายทหารกองหนุนมีเบี้ยหวัดได้กลับเข้ารับราชการใหม่เป็นข้าราชการวิสามัญชั่วคราวเพื่อทดลองปฏิบัติราชการ ทางกรมการปกครอง (กรมมหาดไทย) ตั้งแต่วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๐๒ ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๐๓ ในระหว่างเป็นข้าราชการวิสามัญชั่วคราวเพื่อทดลองปฏิบัติราชการได้เบิกรับเบี้ยหวัดควบกับเงินเดือนตั้งแต่วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๐๒ ตลอดมาจนถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๐๒ เป็นเงินทั้งสิ้น ๒,๙๖๒ บาท ๐๘ สตางค์ ทางกรมการเงินทหารเรือได้ขอให้เรือตรี ไมตรี บุณณะ ส่งเงินคืนตามนัยข้อบังคับของกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๙๕ ข้อ ๘ ซึ่งกำหนดไว้ดังนี้

“ทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่แล้ว ให้งดเบี้ยหวัดในกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑)

(๒)

(๓) เข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ”

เมื่อปรากฏว่าเรือตรี ไมตรี บุณณะ ได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตามคำสั่งกรมมหาดไทยที่ ๑๐/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๐๓ ซึ่งตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ บัญญัติว่า “ให้นับวันรับราชการในระหว่างเป็นข้าราชการวิสามัญชั่วคราวเพื่อทดลองปฏิบัติราชการนั้นเป็นวันรับราชการตามความหมายแห่งพระราชบัญญัตินี้และตามความหมายแห่งกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ” ฉะนั้น โดยนัยมาตรานี้จึงมีผลว่า การเข้ารับราชการในตำแหน่งข้าราชการวิสามัญ

ชั่วคราวเพื่อทดลองปฏิบัติราชการของเรือตรี ไมตรี บุณณะ เป็นการเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ อันเป็นเหตุให้ต้องงดเบี้ยหวัดตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด ข้อ ๘ (๓)

ฉะนั้น จึงต้องเรียกเงินเบี้ยหวัดที่เรือตรี ไมตรี บุณณะ ได้รับไปในระหว่างเป็นข้าราชการวิสามัญชั่วคราวเพื่อทดลองปฏิบัติราชการคืน

(๓) กรณีดังกล่าวมาข้างต้นนี้ทำให้กระทรวงการคลังมีความเห็นว่า หลักการคุมเบี้ยหวัดของข้าราชการทหารน่าจะถูกต้องและเป็นธรรมดี และหลักการคุมบำนาญของข้าราชการทั่วไปก็น่าจะต้องตีความให้เกิดผลปฏิบัติอย่างเดียวกัน กล่าวคือ การควบคุมบำนาญตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ฯ ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าจะต้องเริ่มควบคุมตั้งแต่วันที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญแล้วนั้น กระทรวงการคลังเห็นว่าน่าจะตีความว่าเมื่อภายหลังทราบว่ามีสิทธิในบำเหน็จบำนาญ สำหรับระยะเวลาที่เป็นข้าราชการวิสามัญชั่วคราวก็ควรต้องคุมบำนาญย้อนหลังไปถึงวันนั้น (โดยให้คืนบำนาญถ้าได้รับไปแล้ว) เพราะมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ฯ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคสาม (ง) และ (จ) ข้าราชการผู้ซึ่งได้รับหรือมีสิทธิในบำนาญปกติแล้ว ภายหลังกลับเข้ามารับราชการใหม่ ถ้าเงินเดือนที่ได้รับในขณะที่เข้ารับราชการครั้งใหม่น้อยกว่าเงินเดือนเดิมเมื่อก่อนออกจากราชการจะขอรับบำนาญรวมกันไปด้วยก็ได้ แต่ถ้าเงินเดือนรวมกับบำนาญสูงกว่าเงินเดือนเดิม ต้องลดบำนาญลงในระหว่างที่รับราชการครั้งหลังจนเงินเดือนใหม่รวมกับบำนาญไม่สูงกว่าเงินเดือนเดิม ถ้าเงินเดือนใหม่เท่าหรือสูงกว่าเงินเดือนเดิม ก็ให้งดบำนาญในระหว่างนั้น เมื่อออกจากราชการตอนหลังให้คำนวณบำนาญโดยคิดเฉพาะจำนวนเงินที่ได้รับจริงในตอนใหม่และเฉพาะเวลาราชการในตอนใหม่บวกเข้ากับบำนาญเดิม บำนาญในตอนหลังนี้จะเปลี่ยนเป็นขอรับบำเหน็จแทนก็ได้” เจตนาของบทบัญญัติมาตรานี้ก็เพื่อจะป้องกันมิให้เกิดมีการได้รับทั้งบำนาญและเงินเดือนในระยะเวลาที่มีสิทธินับเป็นเวลาสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญในอัตราที่สูงเกินเหตุอันเป็นการได้รับประโยชน์ซ้อน

(๔) กระทรวงการคลังมีความเห็นว่า การควบคุมบำนาญนั้นน่าจะต้องถือปฏิบัติเป็น ๒ ตอน คือ

(ก) ในวันที่ได้รับบรรจุเป็นข้าราชการวิสามัญชั่วคราว ยังไม่ต้องลดหรืองดบำนาญ เพราะยังไม่ทราบว่าจะมีสิทธิได้นับเวลาระหว่างนั้นเป็นเวลาสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญหรือไม่ คงรับบำนาญได้เช่นเดิม

(ข) เมื่อได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญแล้ว ย่อมทราบว่าสิทธิได้นับเวลาระหว่างเป็นข้าราชการวิสามัญชั่วคราวสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ ฉะนั้นจึงอยู่ในข่ายต้องลดหรืองดบำนาญย้อนหลังไปจนตลอดระยะเวลานั้น และหากได้รับบำนาญไปเกินสิทธิก็ต้องส่งคืน

กระทรวงการคลังจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเรื่องนี้ใหม่อีกครั้งหนึ่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองพิเศษ) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๙ ซึ่งบัญญัติให้ส่งจ่ายบำนาญให้แก่ข้าราชการที่ได้รับบำนาญอยู่หรือมีสิทธิได้รับบำนาญในเมื่อกลับเข้ารับราชการใหม่ในกรณีเงินเดือนใหม่เท่าหรือสูงกว่าเงินเดือนเดิมก็ดี หรือต้องลดบำนาญลงในกรณีที่เงินเดือนใหม่รวมกับบำนาญสูงกว่าเงินเดือนเดิมก็ดีนั้น จะนำมาใช้บังคับแก่ข้าราชการบำนาญที่กลับเข้ารับราชการใหม่โดยเป็นข้าราชการวิสามัญมิได้ ทั้งนี้กระทรวงการคลังก็ได้ถือปฏิบัติโดยถูกต้องตลอดมา กล่าวคือมิได้งดหรือลดบำนาญแก่ข้าราชการบำนาญที่กลับเข้ารับราชการใหม่โดยเป็นข้าราชการวิสามัญแต่อย่างหนึ่งอย่างใดเลย ด้วยเหตุนี้ บำนาญที่ข้าราชการวิสามัญได้รับไปตามสิทธิของตน จึงไม่มีทางที่จะกล่าวได้ว่าเป็นเงินที่ได้รับไปโดยปราศจากมูลที่จะอ้างได้ เหตุที่จะเรียกบำนาญคืนในฐานะที่เป็นลามิครได้จึงไม่เกิดขึ้น ส่วนมาตรา ๕๒^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งบัญญัติให้วันราชการในระหว่างที่เป็นข้าราชการวิสามัญเป็นวันราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการนั้น ก็เพื่อประโยชน์แก่การคำนวณบำเหน็จหรือบำนาญในตอนออกจากราชการครั้งหลังเท่านั้น หากอาจที่จะตีความให้เป็นผลเปลี่ยนแปลงฐานะการเป็นข้าราชการวิสามัญในระยะเวลาก่อนการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการสามัญกลายเป็นข้าราชการสามัญไปได้ไม่ข้าราชการผู้นั้นมีฐานะเป็นข้าราชการวิสามัญมาแล้วอย่างไร ก็คงเป็นอย่างนั้น ไม่มีอะไร

^๑ มาตรา ๓๕ ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรค ๓ (ง) และ (จ) ข้าราชการผู้ซึ่งได้รับหรือมีสิทธิในบำนาญปกติแล้ว ภายหลังกลับเข้ามารับราชการใหม่ ถ้าเงินเดือนที่ได้รับในขณะที่เข้ารับราชการครั้งใหม่น้อยกว่าเงินเดือนเดิมเมื่อก่อนออกจากราชการ จะขอรับบำนาญรวมกันไปด้วยก็ได้ แต่ถ้าเงินเดือนรวมกับบำนาญสูงกว่าเงินเดือนเดิม ต้องลดบำนาญลงในระหว่างที่รับราชการครั้งหลัง จนเงินเดือนใหม่รวมกับบำนาญไม่สูงกว่าเงินเดือนเดิม ถ้าเงินเดือนใหม่เท่าหรือสูงกว่าเงินเดือนเดิม ก็ให้ส่งจ่ายบำนาญในระหว่างนั้น เมื่อออกจากราชการตอนหลังให้คำนวณบำนาญโดยคิดเฉพาะจำนวนเงินเดือนที่ได้รับจริงในตอนใหม่ และเฉพาะเวลาราชการในตอนใหม่บวกเข้ากับบำนาญเดิม บำนาญในตอนหลังนี้จะเปลี่ยนเป็นขอรับบำเหน็จแทนก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๕๒

ฯลฯ

ฯลฯ

ผู้สอบแข่งขัน ผู้สอบคัดเลือก หรือผู้ได้รับการคัดเลือกที่ไม่เป็นข้าราชการ ให้แต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนวิสามัญชั่วคราวเพื่อทดลองให้ปฏิบัติราชการก่อนเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหกเดือนแต่ไม่เกินหนึ่งปี ต่อเมื่อปรากฏว่ามีความประพฤติ ความรู้และความสามารถสมควรที่จะบรรจุและแต่งตั้งได้แล้วจึงให้บรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญต่อไป ในกรณีเช่นนี้ให้วันรับราชการในระหว่างเป็นข้าราชการพลเรือนวิสามัญชั่วคราวนั้นเป็นวันรับราชการตามความหมายแห่งพระราชบัญญัตินี้ และตามความหมายแห่งกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แต่ถ้าปรากฏว่ามีความประพฤติไม่ดีหรือไม่มีความรู้ หรือไม่มีความสามารถพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งที่จะได้รับแต่งตั้ง ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุสั่งให้ออกจากราชการ

ฯลฯ

ฯลฯ

เปลี่ยนแปลง ด้วยเหตุนี้กระทรวงการคลังจึงไม่มีสิทธิในทางใดๆ ที่จะย้อนไปเรียกคืนบำนาญที่
ข้าราชการได้รับไปโดยชอบแล้วนั้นคืนมาได้

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๐๘