

บันทึก

เรื่อง การนับเวลาราชการในการคำนวณบำเหน็จบำนาญ (กรณีนายประวัติ สุขุม)

ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๒๔๑๔/๒๕๐๒ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๐๒ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาในทางปฏิบัติของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการนับเวลาราชการระหว่างถูกออกจากราชการโดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อการคำนวณบำเหน็จบำนาญ กล่าวคือ ในการนับเวลาราชการนั้น กระทรวงการคลังได้ถือปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี แต่โดยที่ได้มติของคณะรัฐมนตรีแตกต่างกัน ดังนั้น จึงได้เกิดความเหลื่อมล้ำในทางปฏิบัติขึ้น ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่า แต่เดิมมติคณะรัฐมนตรี (กรณีนายประวัติ สุขุม) ให้นับเวลาราชการเพื่อคำนวณบำเหน็จบำนาญ เฉพาะเวลาที่อยู่รับราชการโดยได้รับเงินเดือนเท่านั้น แต่ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรี ให้นับเวลาราชการระหว่างที่ออกจากราชการไปโดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายสำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญด้วย และในครั้งหลังที่สุด คณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติใหม่โดยให้ถือว่า คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายถ้ากระทำโดยบุคคลที่มีตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายย่อมมีผลใช้บังคับจนกว่าจะได้มีการวินิจฉัยคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น บุคคลที่ได้รับคำสั่งดังกล่าวจึงพ้นจากสภาพการเป็นข้าราชการและไม่มีสิทธินับเวลาราชการด้วย เนื่องจากเหตุดังกล่าวนี้ จึงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติว่า กระทรวงการคลังจะปฏิบัติอย่างไร คือ ประการแรก สำหรับผู้ที่ได้นับเวลาราชการระหว่างถูกปลดหรือไล่ออกและได้ออกจากราชการ คำนวณบำเหน็จบำนาญให้ไปแล้ว และประการที่สองสำหรับผู้ที่กระทรวงการคลังได้ยอมตกลงนับเวลาระหว่างถูกปลดหรือถูกไล่ออก แต่ยังไม่ได้ออกบำเหน็จบำนาญให้เพราะยังไม่ออกจากราชการ ความเห็นของกระทรวงการคลังมีว่า สำหรับบุคคลจำพวกแรกควรให้แล้วกันไป เพราะถ้ารอฟื้นขึ้นมาใหม่จะเป็นกรณียุ่งยาก เพราะมีบางคนได้ตายไปแล้ว และได้จ่ายบำนาญตกทอดแก่ทายาทแล้ว สำหรับบุคคลจำพวกที่สอง ก็เป็นอันให้คำนวณเวลาตามมติของคณะรัฐมนตรีครั้งหลังที่สุด แต่ในเรื่องนี้สำนักงบประมาณมีความเห็นว่าสำหรับบุคคลประเภทแรกให้นำมาคำนวณใหม่ โดยเฉลี่ยหักบำนาญหรือเงินเดือนที่จะได้รับต่อไปชดเชยส่วนที่จ่ายเกิน ทั้งนี้ เพื่อขจัดความแตกต่างในทางปฏิบัติระหว่างบุคคลซึ่งต่างก็อาศัยสิทธิจากกฎหมายฉบับเดียวกัน และสำหรับบุคคลประเภทที่สองก็ตกลงไม่ยอมนับเวลาระหว่างถูกปลดหรือถูกไล่ออกให้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นว่าในเรื่องนี้อาจแยกพิจารณาได้เป็นสองกรณี คือ กรณีแรกการนับเวลาราชการสำหรับบุคคลที่กระทรวงการคลังได้ยอมตกลงนับเวลาระหว่างถูกปลดหรือถูกไล่ออกให้ แต่ยังไม่

มิได้คำนวณบำเหน็จบำนาญ เพราะยังไม่ออกจากราชการ และกรณีที่สอง สำหรับบุคคลที่ได้นับเวลาราชการระหว่างนั้นให้ และได้ออกจากราชการ คำนวณบำเหน็จบำนาญให้ไปแล้ว

สำหรับกรณีแรก คือ ข้าราชการที่ถูกออกจากราชการโดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ต่อมาภายหลังได้กลับเข้ารับราชการอีก เพราะได้มีการวินิจฉัยว่า คำสั่งให้ออกนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และบัดนี้ข้าราชการผู้นั้นยังคงรับราชการอยู่นั้น แม้ว่ากระทรวงการคลังจะได้ตกลงว่า จะนับเวลาระหว่างที่ถูกออกจากราชการโดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อคำนวณบำเหน็จบำนาญให้ก็ตาม ก็ไม่อาจนับเวลาราชการระหว่างนั้นเพื่อการคำนวณบำเหน็จบำนาญตามที่ตกลงให้ได้ เพราะสิทธิการรับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการย่อมเกิดขึ้นเมื่อข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการ และการนับเวลาราชการเพื่อคำนวณบำเหน็จบำนาญก็ย่อมต้องเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับในขณะที่ข้าราชการดังกล่าวออกจากราชการ ดังนั้น เมื่อมติคณะรัฐมนตรีได้เปลี่ยนแปลงไป การคำนวณเวลาราชการก็ต้องปฏิบัติไปตามนั้น การที่ข้าราชการผู้นั้นต้องเสียหายเพราะถูกออกจากราชการโดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น อาจถือได้ว่าเป็นการละเมิด ซึ่งข้าราชการผู้นั้นก็ย่อมมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายเพื่อการละเมิดนั้นได้ภายใต้กฎหมายว่าด้วยอายุความ

สำหรับกรณีที่สอง คือ ข้าราชการที่ได้ออกจากราชการและคำนวณบำเหน็จบำนาญให้ไปแล้ว ในกรณีนี้อาจแยกได้เป็นสองประเด็น คือ ประเด็นแรกสำหรับบำเหน็จบำนาญที่ได้คำนวณให้ไปโดยนับรวมเวลาราชการระหว่างถูกออกจากราชการโดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น จะเรียกคืนได้หรือไม่เพียงใด และประเด็นที่สอง การเปลี่ยนแปลงบำนาญที่จะจ่ายให้ต่อไป โดยคำนวณเสียใหม่ไม่นับเวลาระหว่างถูกออกจากราชการโดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะกระทำได้เพียงใดหรือไม่

ในประเด็นแรก โดยที่มาตรา ๔๐๗ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า “บุคคลใดได้กระทำการอันใดตามอำเภอใจเหมือนหนึ่งว่าเพื่อชำระหนี้โดยรู้ว่าย่าตนไม่มีความผูกพันที่จะต้องชำระ ท่านว่าบุคคลผู้นั้นหาสิทธิจะได้รับคืนทรัพย์ไม่” ดังนั้น จึงเห็นว่า บำเหน็จบำนาญที่ได้คำนวณให้ไปแล้ว ในกรณีเช่นนี้ย่อมไม่อาจเรียกคืนได้ เพราะการที่กระทรวงการคลังได้คำนวณบำเหน็จบำนาญให้ไปตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ภายหลังเพียงแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีนั้น จะอ้างว่าตนได้กระทำไปโดยไม่รู้ว่าตนไม่มีความผูกพันที่จะต้องชำระหนี้หาได้ไม่

ในประเด็นที่สอง โดยที่มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๓๔ เมื่อได้แจ้งการคำนวณบำเหน็จบำนาญปกติให้ผู้มีสิทธิรับทราบล่วงหน้าสองปีแล้ว ให้ถือว่า การคำนวณนั้นเป็นอันเด็ดขาด” ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงบำเหน็จบำนาญปกติโดยคำนวณตามระยะเวลาใหม่นั้น ถ้าหากได้มีการแจ้งการคำนวณครั้งก่อนให้ผู้มีสิทธิทราบแล้วเกินกว่าสองปี จึงย่อมกระทำมิได้

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๐๓