

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน

หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๑๔๖๙/๒๕๘๙ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๘๙ ส่งปัญหาข้อสงสัยเกี่ยวกับการคำนวณบำเหน็จบำนาญของข้าราชการฝ่ายพลเรือนซึ่งกระทรวงการคลังได้หารือมาเพื่อขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

ปัญหาข้อ ๑ เดิม นาย ก. เป็นข้าราชการและได้ลาออกจากราชการไปดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ชั่วระยะเวลาหนึ่งก็ต้องถึงคราวออกตามวาระหรือลาออกหรือยุบสภา นาย ก. จึงได้ขาดจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไป ในระหว่างนี้ นาย ก. ก็ไม่ได้รับราชการที่ใด แต่ต่อมา นาย ก. ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรใหม่ ภายหลัง นาย ก. จึงกลับเข้าราชการใหม่ ถ้านาย ก. ออกจากราชการครั้งหลังนี้และมีสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญ จะนับเวลาระหว่างดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนาย ก. ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญอย่างไร คือ

ก. จะนับเวลาระหว่างดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาทั้ง ๒ ตอนในการคำนวณบำเหน็จบำนาญโดยตัดเฉพาะตอนที่ขาดจากสมาชิกภาพเท่านั้น หรือ

ข. จะนับเวลาระหว่างดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาให้เฉพาะตอนแรกเท่านั้น เพราะการที่นาย ก. ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนครั้งหลังนั้น นาย ก. ไม่ได้ออกจากราชการไปดำรงตำแหน่งสมาชิกสภา เพราะเวลานั้น นาย ก. ไม่ได้เป็นข้าราชการแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า เมื่อพิเคราะห์ความในมาตรา ๑๖ (จ) แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พุทธศักราช ๒๕๔๒ ซึ่งบัญญัติว่า "ข้าราชการผู้ใดลาออกไปดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้าภายหลังกลับเข้ารับราชการใหม่ ก็ให้นับเวลาระหว่างที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการคำนวณบำเหน็จบำนาญด้วย" พึงเห็นได้ว่า ผู้ที่จะได้รับประโยชน์ตามมาตรานี้มีหลักเกณฑ์ว่า ต้องเป็นข้าราชการที่ได้ออกไปดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และภายหลังได้กลับเข้ารับราชการใหม่ แต่ในกรณีที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายตอน ปัญหาเกี่ยวกับการกลับเข้ารับราชการใหม่ตามมาตรานี้ จะต้องกลับเข้ามาเมื่อใด กล่าวคือ จะหมายความว่า ผู้นั้นต้องกลับเข้ารับราชการใหม่ภายหลังที่ได้ขาดจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะในตอนแรกซึ่งตนได้ออกไปดำรงตำแหน่งนั้นเท่านั้น หรือจะหมายความว่า ผู้นั้นอาจกลับเข้ารับราชการใหม่ภายหลังที่ได้ขาดจากตำแหน่งนั้นไม่ว่าในตอนหนึ่งตอนใดหลังจากตอนแรกก็ได้ ทั้งนี้ถ้าพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวข้างต้น ก็จะได้เห็นว่า ผู้นั้นต้องกลับเข้ารับราชการใหม่ภายหลังที่ได้ขาดจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เฉพาะในตอนแรกซึ่งตนได้ออกไปดำรงตำแหน่งนั้นเท่านั้น หากจะ

กลับเข้ามาในตอนหนึ่งตอนใดหลังจากตอนแรกก็ได้ไม่เพราะในการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกรณีหลังนี้ หากได้มีการลาออกจากราชการไม่ และก็จะมีการลาออกเช่นนั้นไม่ได้ด้วยเหตุว่า เมื่อได้ลาออกไปดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในตอนแรก ผู้นั้นก็ไม่ได้เป็นข้าราชการแล้ว กรณีจึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๖ (จ)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า ตามปัญหาข้อนี้พึงนับเวลาระหว่างที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้นาย ก. เฉพาะตอนแรกเท่านั้น

#### ปัญหาข้อ ๒

๑) นาย ก. ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้รับเงินเดือน ๆ ละ ๒,๐๐๐ บาท และขณะเดียวกันได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงด้วย ต่อมา นาย ก. และคณะรัฐบาลได้ลาออกจากตำแหน่ง และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งและแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่ และปรากฏว่า ได้โปรดเกล้าฯ ให้นาย ก. ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่อไป โดยได้รับเงินเดือน ๆ ละ ๑,๗๐๐ บาท (ไม่ได้เป็นนายกรัฐมนตรี) นาย ก. ขอนับเวลาราชการติดต่อกันไปโดยไม่ขอรับบำเหน็จบำนาญในตอนทีลาออก จากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ภายหลังเมื่อนาย ก. พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงครั้งหลัง และขอรับบำเหน็จบำนาญ ดังนั้นจะคำนวณบำเหน็จบำนาญของนาย ก. โดยถืออัตราเงินเดือนสุดท้าย ๒,๐๐๐ บาท หรืออัตรา ๑,๗๐๐ บาท เป็นเกณฑ์คำนวณ และ

๒) สมมติว่า นาย ก. ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีลอย และขณะเดียวกันได้ดำรงตำแหน่งประจำ เช่นเป็นอธิบดีอยู่ จึงได้รับเงินเดือน ๆ ละ ๑,๒๐๐ บาท ต่อมา นาย ก. ได้ลาออกจากตำแหน่งอธิบดี คงดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตำแหน่งเดียว จึงได้รับเงินเดือน ๆ ละ ๑,๐๐๐ ดังนั้น ถ้านาย ก. พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีและขอรับบำเหน็จบำนาญ จะคำนวณบำเหน็จบำนาญของนาย ก. โดยถืออัตราเงินเดือนสุดท้าย ๑,๒๐๐ บาท หรืออัตรา ๑,๐๐๐ บาท เป็นเกณฑ์คำนวณ

คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๔๘๕ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๗ วิธีคำนวณบำเหน็จบำนาญนั้น ให้ตั้งเงินเดือนเดือนสุดท้ายในงบประมาณแผ่นดินซึ่งได้รับอยู่ก่อนพ้นหน้าที่ราชการเป็นเกณฑ์คำนวณ

แต่ถ้าข้าราชการผู้ใดเคยดำรงตำแหน่งในขณะเดียวกันหลายตำแหน่ง แล้วได้พ้นจากตำแหน่งซึ่งมีเงินเดือนสูงกว่าก่อนพ้นจากราชการ ก็ให้ถือเงินเดือนเดือนสุดท้ายของตำแหน่งที่มีเงินเดือนสูงในงบประมาณแผ่นดินอันเคยได้รับอยู่นั้นเป็นเงินเดือนเดือนสุดท้ายสำหรับตั้งเกณฑ์คำนวณ”

ตามบทบัญญัติข้างบนนี้ พึงเห็นได้ว่า วรรค ๑ เป็นหลักทั่วไป วรรค ๒ เป็นข้อยกเว้นซึ่งมีหลักเกณฑ์ดังนี้ คือ ๑. เคยดำรงตำแหน่งในขณะเดียวกันหลายตำแหน่ง และ ๒. พ้นจากตำแหน่งซึ่งมีเงินเดือนสูงกว่าก่อนพ้นจากราชการ หรืออีกนัยหนึ่ง พ้นจากตำแหน่งซึ่งมี

เงินเดือนสูง แต่ยังคงรับราชการในตำแหน่งที่มีเงินเดือนต่ำอยู่

สำหรับปัญหาข้อ ๒ (๑) แม้จะปรากฏว่า นาย ก.เคยดำรงตำแหน่งในขณะเดียวกันหลายตำแหน่ง กล่าวคือ เป็นนายกรัฐมนตรีและขณะเดียวกันเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงด้วยก็ดี แต่การที่นาย ก. พร้อมด้วยคณะรัฐบาลได้ลาออกจากตำแหน่ง ต้องถือว่าเป็นการออกจากราชการเด็ดขาดไปแล้ว ดังนั้นการที่ได้โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งและแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่ โดยมีนาย ก. เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอยู่ด้วยผู้หนึ่ง ก็ไม่เรียกว่านาย ก. ได้พ้นจากตำแหน่งซึ่งมีเงินเดือนสูงก่อนพ้นจากราชการ กล่าวคือ หากใช้เป็นการพ้นจากตำแหน่งซึ่งมีเงินเดือนสูง (๒,๐๐๐ บาท) ไปดำรงตำแหน่งที่มีเงินเดือนต่ำ (๑,๗๐๐ บาท) ไม่ กรณีจึงไม่ต้องด้วยข้อยกเว้นตามมาตรา ๑๗ วรรค ๒ โดยเหตุนี้ เมื่อนาย ก. พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในภายหลัง และขอรับบำเหน็จบำนาญ กรณีก็ต้องด้วยหลักทั่วไปตามมาตรา ๑๗ วรรค ๑ คือ ต้องคำนวณบำเหน็จบำนาญของนาย ก. โดยถืออัตราเงินเดือนเดือนสุดท้าย ๑,๗๐๐ บาท เป็นเกณฑ์คำนวณ

สำหรับปัญหาข้อ ๒ (๒) การที่นาย ก. ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี "ลอย" และขณะเดียวกันได้ดำรงตำแหน่งประจำ (อธิบดี) อยู่ด้วยนั้น ต้องถือว่าเป็นการดำรงตำแหน่งในขณะเดียวกันหลายตำแหน่ง เพราะเมื่อพิเคราะห์ดูบัญชีหมายเลข ๑ แห่งบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๕ แล้ว จะเห็นว่า แต่ละตำแหน่งมีอัตราเงินเดือนประจำ กล่าวคือ สำหรับรัฐมนตรีที่มีใช้เป็นผู้ว่าการกระทรวงหรือมีใช้เป็นผู้ช่วยผู้ว่าการกระทรวง (คือรัฐมนตรี "ลอย") มีอัตราเงินเดือนๆ ละ ๑๐๐๐ บาท และสำหรับรัฐมนตรีที่ว่านี้ (คือรัฐมนตรี "ลอย") ถ้าเป็นข้าราชการประจำการอยู่ด้วย มีอัตราเงินเดือนๆ ละ ๑,๒๐๐ บาท ดังนั้นเมื่อนาย ก. ลาออกจากตำแหน่งประจำ (อธิบดี) ก็เท่ากับได้พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี "ลอย" ที่เป็นข้าราชการประจำการด้วย มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี "ลอย" ทางเดียว จึงถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งซึ่งมีเงินเดือนสูง (๑,๒๐๐ บาท) ไปดำรงตำแหน่งซึ่งมีเงินเดือนต่ำ (๑,๐๐๐ บาท) โดยเหตุนี้ ถ้านาย ก. พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีและขอรับบำเหน็จบำนาญ กรณีก็ต้องด้วยข้อยกเว้นตามมาตรา ๑๗ วรรค ๒ คือต้องคำนวณบำเหน็จบำนาญของนาย ก. โดยถืออัตราเงินเดือนเดือนสุดท้าย ๑,๒๐๐ บาท เป็นเกณฑ์คำนวณ

(ลงชื่อ) ส. วินิจญ์กุล

(นายเสริม วินิจญ์กุล)

แทน เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๔๙