

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.๒๕๕๔

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ ๗๑๓๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ส่งปัญหาข้อกฎหมายของกระทรวงการคลังอันว่าด้วยบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.๒๕๕๔ มาขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วขอให้ความเห็นดังต่อไปนี้

คำถาม

๑) มาตรา ๒๓ วรรค ๑ และ ๒ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.๒๕๕๔ บัญญัติว่า “การนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญนั้น ให้นับแต่วันรับราชการรับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน ซึ่งมีใช้อัตราข้าราชการวิสามัญหรือลูกจ้าง

ครูประชาบาล สารวัตรศึกษา หรือข้าราชการวิสามัญ ที่ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายให้ยกฐานะหรือให้เปลี่ยนฐานะเป็นข้าราชการที่มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญตามมาตรา ๗ ได้ และเมื่อได้มีการยกฐานะหรือเปลี่ยนฐานะเป็นข้าราชการที่มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญดังกล่าวแล้ว ก็ให้นับเวลาระหว่างที่เป็นครูประชาบาล สารวัตรศึกษา หรือข้าราชการวิสามัญที่ติดต่อกับวันที่ได้มีการยกฐานะหรือเปลี่ยนฐานะนั้นเป็นเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญได้ด้วย”

ปัญหาจึงมีว่า อย่างไรจะเรียกว่าเป็นการยกฐานะหรือเปลี่ยนฐานะโดยบทบัญญัติของกฎหมาย และตามตัวอย่างต่อไปนี้จะเป็นการยกฐานะเปลี่ยนฐานะโดยบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่

ก) เดิมรับราชการเป็นนักการ ภารโรง คนใช้ คนรถ คนเรือ หรือพลศุลกากร ฯลฯ ได้รับเงินเดือนในงบประมาณแผ่นดินประเภทเงินเดือน ซึ่งในครั้งนั้นยังมิได้มีการแยกประเภทอัตราเงินเดือนเป็นข้าราชการสามัญหรือวิสามัญ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๗๗ ซึ่งเป็นวันประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๗๖ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖ ได้ปรับปรุงให้ตำแหน่งเหล่านั้นเป็นตำแหน่งข้าราชการวิสามัญ และได้รับเงินเดือนในอัตราวิสามัญ ตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา แต่ต่อมาภายหลังจึงได้รับการปรับปรุงขึ้นเป็นตำแหน่งประจำและได้รับเงินเดือนในอัตราสามัญติดต่อกันตลอดมา

ข) อัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญว่างอยู่ ทางการได้ตกลงกับ ก.พ.ย.บ

เป็นอัครวิสามัญชั่วคราว เพื่อบรรจุ นาย ก.เข้ารับราชการเป็นข้าราชการวิสามัญชั่วคราว ต่อมาได้มีการสอบแข่งขัน นาย ก.สอบได้ ทางกรจึงพ้นอัตราเงินเดือนเป็นสามัญตามเดิม นาย ก.จึงเป็นข้าราชการสามัญ รับเงินเดือนติดต่อกันมาโดยไม่ขาดตอน

ค) เดิมรับราชการเป็นข้าราชการวิสามัญ ต่อมาสมัครสอบแข่งขันข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นจิตว่าตำแหน่งเสมียนในกรมเดียวกันได้ หรือไปสอบต่างกรมได้ โดยต้องจากกรมเดิม และได้รับเงินเดือนอัตราสามัญติดต่อกันมา

ข) เดิมรับราชการเป็นข้าราชการวิสามัญ แล้วต่อมาได้รับการบรรจุเข้าเป็นข้าราชการสามัญตามบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๙ หรือตามบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕

ง) ผู้ซึ่งได้รับปริญญา หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ ได้รับการบรรจุในอัตราวิสามัญ หรือรับเงินค่าจ้างจาก ก.พ.อยู่ไม่น้อยกว่า ๖ เดือน แล้วได้รับการคัดเลือกให้เป็นข้าราชการสามัญ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๑๖ และกฎ ก.พ.ที่ ๒๓๗ และ ๒๙๒

คำตอบ

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ความที่บัญญัติในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ที่ว่า “ครูประชาบาล สารวัตรศึกษา หรือข้าราชการวิสามัญ ที่ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายให้ยกฐานะหรือเปลี่ยนฐานะเป็นข้าราชการที่มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ” นั้น จะต้องเข้าใจว่าได้มีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติไว้ให้ยกฐานะหรือเปลี่ยนฐานะโดยตรง เช่น ที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๑ มาตรา ๔ ซึ่งมีว่า “ผู้ใดเป็นครูประชาบาลหรือสารวัตรศึกษาตามระเบียบครูประชาบาลและสารวัตรศึกษาอยู่ในวันใช้พระราชบัญญัตินี้และอยู่ในเกณฑ์ต่อไปนี้ ให้ผู้นั้นเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ฯลฯ” การที่ครูประชาบาลหรือสารวัตรศึกษาหรือข้าราชการพลเรือนวิสามัญได้ถูกเปลี่ยนฐานะโดยเจ้ากระทรวงหรือผู้มีอำนาจอื่นใดได้มีคำสั่งให้เปลี่ยนฐานะหรือยกฐานะนั้น แม้ว่าการเปลี่ยนฐานะหรือยกฐานะเจ้ากระทรวงหรือผู้มีอำนาจจะได้กระทำไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ถ้าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นเป็นเพียงบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้ากระทรวงหรือผู้อื่นใดไว้เป็นการทั่วๆ ไปให้เปลี่ยนฐานะข้าราชการได้ ไม่ใช่เป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะเจาะจงแล้ว ก็หาอาจที่จะถือได้ว่าผู้ถูกเปลี่ยนฐานะนั้นได้เปลี่ยนฐานะไปตามบทบัญญัติของกฎหมายไม่

ด้วยเหตุดังกล่าวมานี้ ตามตัวอย่างที่กล่าวใน ก. ข. ค. ข. และ ง. ย่อมจะถือไม่ได้ว่า ข้าราชการที่กล่าวถึงนั้นได้ถูกยกฐานะหรือเปลี่ยนฐานะเป็นข้าราชการที่มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญตามบทบัญญัติของกฎหมาย

คำถาม

๒) มาตรา ๒๔ วรรค ๒ บัญญัติว่า “นับแต่วันใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นต้นไป ข้าราชการผู้ใดประจำปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเขตที่ได้มีประกาศใช้กฎอัยการศึกให้นับเวลาราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นเป็นทวีคูณ”

ปัญหามีว่า อย่างไรเรียกว่า ประจําปฏิบัติหน้าที่ และอย่างไรเรียกว่า ไม่ประจําปฏิบัติหน้าที่ และตามตัวอย่างต่อไปนี้จะถือว่าเป็นการประจําปฏิบัติหน้าที่อันควรได้นับเวลาราชการเป็นทวีคูณโดยตลอดหรืออย่างไร คือ

ก. วันป่วย ลง วันหยุดราชการตามปกติ (วันเสาร์ครึ่งวัน วันอาทิตย์เต็มวัน) วันหยุดราชการประจําปี (เช่น วันหยุดเข้าปริมพรรษา วันหยุดเฉลิมพระชนมพรรษา ฯลฯ) วันเหล่านี้ถ้าหากอยู่ในระหว่างประกาศใช้กฎอัยการศึก จะถือว่าเป็นวันที่ควรจะได้นับเวลาราชการทวีคูณด้วยหรือไม่

ข. ข้าราชการส่วนกลาง ที่ทางราชการส่งตัวไปช่วยราชการในเขตจังหวัดอื่น นอกเขตที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่ยังคงเบิกเงินเดือนทางส่วนกลางตลอดมาเช่นนี้ จะถือว่าเป็นวันที่ไปช่วยราชการในจังหวัดอื่น (รวมทั้งวันอาทิตย์และวันหยุดราชการด้วย) เป็นวันราชการทวีคูณด้วยหรือไม่

ค. ข้าราชการต่างจังหวัดที่เข้ามาราชการในจังหวัดพระนครหรือจังหวัดธนบุรี ในระหว่างที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่คงเบิกรับเงินเดือนทางจังหวัดที่ตนมีหน้าที่ประจํา จะถือว่าเวลาระหว่างเข้ามาราชการในจังหวัดพระนครหรือจังหวัดธนบุรีเป็นวันทวีคูณได้หรือไม่

ง. เนื่องจากทางราชการได้ประกาศกฎอัยการศึกทุกมาตราในเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๔๙๔ เวลา ๑๐.๐๐ น. แต่ในวันนั้นข้าราชการบางคนเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่ได้ เพราะสถานที่ราชการไม่เปิดเนื่องจากอยู่ในเขตที่ฝ่ายก่อการจลาจลยึดครอง หรือในเขตที่ไม่ปลอดภัย เจ้าหน้าที่ทหารหรือตำรวจห้ามมิให้เข้าไป และข้าราชการบางคนไม่สามารถจะเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ เพราะไม่มียานพาหนะ หรือไม่สามารถจะผ่านเขตที่ทำการต่อสู้กันนั้นไปได้ ต่อเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๔๙๔ จึงสามารถไปปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ ในกรณีเหล่านี้จะเริ่มนับวันราชการทวีคูณให้ตั้งแต่เมื่อใด และผู้ที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ตั้งแต่วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๔๙๔ นั้น ถึงแม้จะปฏิบัติราชการไม่ได้เลยเพราะที่ทำการบางแผนกไม่เปิดทำงานเช่นนี้ บุคคลผู้นั้นจะได้นับวันทวีคูณตั้งแต่วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๔๙๔ ด้วยหรือไม่

จ. การนับเวลาทวีคูณนั้นจะนับตามเกณฑ์วิธีการเบิกจ่ายเงินเดือน ซึ่งถือเวลาเริ่มเข้ารับงานและเวลามอบงานเสร็จเป็นสาระสำคัญในการเบิกจ่าย คือ ถ้าเข้ารับงานภายหลังเที่ยงหรือมอบงานเสร็จก่อนเที่ยงในวันนั้นจะเบิกจ่ายเงินเดือนไม่ได้ แต่ถ้าเข้ารับงานก่อนเที่ยงและส่งมอบงานเสร็จภายหลังเที่ยงในวันนั้นเบิกเงินเดือนได้หรือไม่อย่างไร โดยเฉพาะสำหรับกรณีวันที่ ๖ กันยายน ๒๔๙๔ ซึ่งได้ประกาศเลิกใช้กฎอัยการศึกเมื่อเวลา ๑๐.๐๐ น. จะนับเวลาเป็นทวีคูณให้ด้วยหรือไม่ (ปัญหาข้อนี้ผู้แทนกระทรวงการคลังได้เสนอให้พิจารณาเพิ่มเติมในที่ประชุม)

คำตอบ

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า คำว่า “ประจําปฏิบัติหน้าที่” นั้นหมายความว่าถึงได้ประจําเพื่อปฏิบัติหน้าที่ราชการในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกจริง ๆ ฉะนั้น การที่ข้าราชการไปตรวจราชการ หรือไปราชการในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกโดยไม่มีหน้าที่ที่จะต้องประจําอยู่เพื่อปฏิบัติราชการในเขตนั้นก็ย่อมถือไม่ได้ว่า เป็นผู้ประจําปฏิบัติหน้าที่ราชการ แต่การที่ราชการ

ส่งตัวไปช่วยราชการนั้นถือได้ว่าเป็นการไปประจำปฏิบัติหน้าที่ราชการ

ก. โดยเหตุนี้การที่ข้าราชการป่วยลา จึงไม่ถือว่าประจำปฏิบัติหน้าที่ราชการ เพราะในระหว่างนั้นมิได้ประจำอยู่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ราชการ ส่วนวันหยุดราชการตามปกติถือว่าประจำปฏิบัติหน้าที่ราชการ ทั้งนี้ก็เพราะเป็นการที่ทางราชการให้หยุดเอง ข้าราชการผู้นั้นยังคงประจำอยู่เพื่อปฏิบัติหน้าที่

ข. ข้าราชการส่วนกลางที่ทางราชการส่งตัวไปช่วยราชการในเขตจังหวัดอื่น นอกเขตที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกแต่ยังคงเบิกรับเงินเดือนทางส่วนกลางตลอดมา กรณีเช่นนี้ไม่ถือเป็นการประจำปฏิบัติหน้าที่ราชการส่วนกลาง เพราะไปประจำปฏิบัติราชการในเขตจังหวัดอื่น จึงไม่ได้วันราชการทวีคูณ

ค. โดยนัยเดียวกับ ข. การที่ข้าราชการเข้ามาราชการในจังหวัดพระนครและธนบุรีนั้น ถ้าปรากฏว่าการเข้ามาต้องอยู่ประจำปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้วก็ต้องถือได้ว่าเป็นการอยู่ประจำปฏิบัติหน้าที่ราชการในจังหวัดพระนครและธนบุรี แม้ว่าในระหว่างนั้นข้าราชการที่เข้ามายังคงเบิกเงินเดือนเป็นประจำในจังหวัดอื่นก็ตาม แต่ถ้ามารับเข้ามานั้นแม้จะเข้ามาทางราชการก็จริง แต่ไม่มีลักษณะที่ต้องมาประจำปฏิบัติหน้าที่ราชการ เช่น เข้ามาเพื่อซื้อของไปใช้ในราชการเช่นนั้นแล้ว ก็ถือไม่ได้ว่าเป็นการเข้ามาประจำปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดพระนครและธนบุรี

ง. ในกรณีที่ข้าราชการไม่สามารถจะไปปฏิบัติราชการได้เนื่องจากสถานที่ทำการอยู่ในเขตที่ฝ่ายจลาจลยึดครองหรือเจ้าหน้าที่ทหารหรือตำรวจไม่ยอมให้เข้าไป กรณีเช่นนี้ถือได้เช่นเดียวกับวันหยุดราชการ เพราะสถานที่ทำการมีความจำเป็นต้องปิด ส่วนในกรณีที่ทำการได้เปิดทำการ แต่ข้าราชการบางคนไม่มียานพาหนะจะมาทำงานได้ หรือจำต้องผ่านเขตที่ทำการต่อสู้กันนั้น ก็หาอาจจะยกขึ้นเพื่อถือเอาประโยชน์นี้ได้ไม่ เพราะเมื่อสถานที่ราชการเปิดทำการอยู่แล้ว การที่ตนมิได้มาทำการก็ต้องถือว่าไม่ได้มาประจำปฏิบัติหน้าที่ราชการส่วนที่มาได้เพราะเหตุใดนั้น ถ้าเหตุนั้นเป็นเหตุที่ควรแก้ตัวได้ก็เป็นเพียงเหตุที่จะยกขึ้นกล่าวอ้างให้พ้นผิดในข้อที่ขาดราชการเท่านั้น หาอาจจะถือให้ผิดไปจากความจริงในข้อที่ตนมิได้อยู่ประจำปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ไม่

จ. เมื่อพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ให้นับวันเวลาที่รับราชการตามหลักเกณฑ์วิธีการเบิกจ่ายเงินเดือนแล้ว ก็จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการนั้น กล่าวคือ การนับวันราชการเพื่อทวีคูณก็ต้องพิจารณาถึงเวลาก่อนเที่ยงหรือหลังเที่ยง เช่นเดียวกับการเข้ารับมอบหรือการส่งมอบงาน ในกรณีนี้ปรากฏว่ากฎอัยการศึกได้ประกาศเลิกใช้เมื่อ ๑๐.๐๐ น. ของวันที่ ๖ กันยายน ๒๔๙๔ ซึ่งยังเป็นเวลาก่อนเที่ยง จึงนับวันนั้นเป็นวันหนึ่งไม่ได้ ฉะนั้น จะนับวันนั้นเป็นวันราชการทวีคูณไม่ได้

คำถาม

๓) มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ บัญญัติว่า

“วิธีคำนวณบำเหน็จบำนาญ ให้กระทำได้ดังนี้

(๑)

(๒)

(ก)

(ข) สำหรับข้าราชการพลเรือนที่รับราชการโดยรับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน และไม่เคยออกจากราชการตลอดเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์ให้แบ่งเป็นห้าสิบส่วน คูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ

(ค)"

การนับเวลาราชการยี่สิบห้าปี เพื่อคำนวณบำเหน็จบำนาญตามความใน (ข) ที่กล่าวข้างต้นนี้ มีปัญหาเกิดขึ้นว่า เวลารับราชการก่อนอายุครบ ๑๘ ปีบริบูรณ์ก็ดี เวลารับราชการในตำแหน่งข้าราชการพลเรือนวิสามัญก็ดี จะนับรวมในเวลารับราชการยี่สิบห้าปีได้หรือไม่ และสำหรับเวลาระหว่างป่วย ลา ขาดราชการ โดยไม่ได้รับเงินเดือนนั้นจะต้องหักออกหรือไม่อย่างไร นอกจากนี้ตามตัวอย่างต่อไปนี้จะถือว่าเวลารับราชการครบ ๒๕ ปีบริบูรณ์อันควรใช้อัตราส่วนแบ่งห้าสิบส่วนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้หรือไม่

ก) รับราชการมา ๕ ปี ถูกเกณฑ์เข้ารับราชการทหารตามพระราชบัญญัติ ๒ ปี แล้วกลับมารับราชการตามเดิมอีก ๑๘ ปี หรือถ้ากลับมารับราชการตามเดิมไม่ได้ เพราะตำแหน่งไม่ว่างหรือไม่สมัครใจจะเข้าที่เดิม ได้ไปเข้ารับราชการ ณ ที่อื่นอีก ๑๘ ปี

ข) เดิมรับราชการมา ๑๕ ปี ทางการสั่งให้ไปทำงานทางองค์การสหประชาชาติเสีย ๕ ปี แล้วกลับมารับราชการใหม่จะเป็นทางสังกัดเดิมหรือสังกัดใหม่ก็ตามอีก ๑๐ ปี

ค) เดิมรับราชการเป็นครูต่างจังหวัด ๕ ปี ทางการคัดเลือกเข้ามาเป็นนักเรียนฝึกหัดครูเสีย ๒ ปี (ระหว่างเป็นนักเรียนฝึกหัดครูไม่ได้รับเงินเดือน คงได้รับเบี้ยเลี้ยงจากเงินค่าใช้สอยเดือนละ ๑๕ บาท) แล้วส่งกลับไปรับราชการเป็นครูอีก ๒๐ ปี

ง) รับราชการมา ๒๓ ปี ต้องถูกพักราชการเสีย ๒ ปี แล้วทางการให้ออกจากราชการ ระหว่างพักราชการได้รับเงินเดือนกึ่ง

จ) รับราชการมา ๒๐ ปี แล้วทางการให้ออกจากราชการได้ ๓ ปี ต่อมาได้มีการพิจารณาเห็นว่า คำสั่งให้ออกนั้นไม่ถูกต้อง จึงได้ให้เข้ารับราชการอีกเป็นเวลา ๕ ปี (ระหว่างออกไม่มีการจ่ายเงินเดือนให้)

ฉ) เดิมรับราชการเป็นทหารได้ ๑๕ ปี ย้ายประเภทเป็นกองหนุนมีเบี้ยหวัดเสีย ๔ ปี แล้วกลับมาเข้ารับราชการทหารใหม่อีก ๕ ปี จึงโอนมารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนอีก ๔ ปี

ต่อไปนี้เป็นปัญหาที่ผู้แทนกระทรวงการคลังขอให้พิจารณาเพิ่มเติมในที่ประชุม

คำว่า “ออกจากราชการ” นั้น หมายความว่าอย่างไร ขอได้โปรดอธิบายให้คำตอบโดยละเอียด และตามตัวอย่างต่อไปนี้

๑. ทหารที่ออกจากประจำการเป็นกองหนุนมีเบี้ยหวัดนั้น จะถือว่าออกจากราชการเมื่อใด

๒. ทหารที่ออกจากประจำการเป็นกองหนุนไม่มีเบี้ยหวัด จะถือว่าออกจากราชการหรือไม่ ถ้ายังไม่ออกจะถือว่าออกเมื่อใด

๓. ทหารที่ออกจากประจำการเป็นกองหนุนมีเบี้ยหวัด แล้วต่อมากระทรวงกลาโหมมีคำสั่งให้เป็นกองหนุนไม่มีเบี้ยหวัดอย่างหนึ่ง หรือให้เป็นกองหนุนไม่มีเบี้ยหวัดเพื่อรับบำเหน็จบำนาญอีกอย่างหนึ่ง ทั้งสองอย่างนี้จะถือว่าเป็นการออกจากราชการแต่เมื่อใดหรือไม่

๔. ร.ท.ก. ได้รับอนุญาตให้ลาออกเป็นกองหนุนมีเบี้ยหวัด และ ร.ท.ข.ทางราชการให้ออกเป็นนายทหารนอกราชการรับบำนาญพร้อมกันทั้ง ๒ นาย และได้ร่วมกันทำไร้อยู่ที่จังหวัดจันทบุรีทั้งสองนาย ดังนั้นจะเรียกว่าใครออกจากราชการหรือไม่อย่างไร

คำตอบ

มาตรา ๓๒ (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ได้บัญญัติไว้ว่า

“สำหรับข้าราชการพลเรือนที่รับราชการโดยรับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน และไม่เคยออกจากราชการตลอดเวลาไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ ให้แบ่งเป็นห้าสิบส่วน คุณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ”

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า บทบัญญัติมาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติให้สิทธิแก่ข้าราชการผู้ที่ได้รับราชการมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ แล้วก็ให้คำนวณบำนาญโดยแบ่งเงินเดือนที่ได้รับครั้งสุดท้ายเป็นห้าสิบก่อน ซึ่งแตกต่างกับข้าราชการที่รับราชการมาไม่ถึงยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ ก็ให้แบ่งเป็นห้าสิบห้าส่วน หลักในการพิจารณานี้ก็คือ

๑. เป็นข้าราชการได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์

๒. ไม่เคยออกจากราชการตลอดเวลาไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์

ฉะนั้น ปัญหาที่กระทรวงการคลังข้องใจในกรณีที่ข้าราชการบางนายได้รับราชการก่อนอายุครบ ๑๘ ปีบริบูรณ์ก็ดี หรือรับราชการในตำแหน่งข้าราชการพลเรือนวิสามัญก็ดีจะนับเวลารับราชการก่อนอายุครบ ๑๘ ปีบริบูรณ์หรือ เวลารับราชการในตำแหน่งข้าราชการพลเรือนวิสามัญรวมในเวลารับราชการยี่สิบห้าปีได้หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เมื่อปรากฏว่าข้าราชการนั้นได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนและไม่เคยออกจากราชการแล้วก็นับวันราชการได้ทั้งนั้น ส่วนปัญหาเรื่อง ป่วย ลา หรือขาดราชการโดยไม่ได้รับเงินเดือนนั้น เห็นว่าจะนับเวลาระหว่างนั้นมารวมเข้าเพื่อให้ได้เวลา ๒๕ ปีหาได้ไม่เพราะไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ในข้อ ๑ ดังที่ได้กล่าวแล้ว

ก. ข้อที่จะพึงพิจารณาในปัญหาข้อนี้ก็คือ ตามพฤติการณ์ดังกล่าวจะถือได้ในกรณีใดบ้างหรือไม่ว่า ข้าราชการตามตัวอย่างที่หาหรือมาได้เคยออกจากราชการ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การที่จะถือว่าข้าราชการผู้ใดได้เคยออกจากราชการบ้างหรือไม่นั้น ก็แล้วแต่ข้อเท็จจริงที่เป็นมาในระหว่างเวลารับราชการว่าผู้นั้นได้เคยถูกทางราชการมีคำสั่งให้ออกเพราะเหตุเหล่านี้หรือไม่ คือ ให้ออกเพราะทำผิดวินัย ให้ออกเพราะลาออกด้วยความสมัครใจ หรือให้ออกโดยถูกเลิกตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปด้วยเหตุใด ๆ เช่น หย่อนความสามารถหรือขาดคุณสมบัติ ถ้าไม่ปรากฏว่ามีกรณีดังกล่าวมานี้ ก็ไม่อาจจะถือได้ว่าได้มีการออกจากราชการ ด้วยเหตุ

ดังว่ามานี้จะเห็นได้ชัดว่าการที่ข้าราชการตามตัวอย่างที่ถามมาต้องไปรับราชการทหารนั้นหาใช่เป็นการที่ต้องออกไปเพราะด้วยเหตุดังกล่าวมาแล้วไม่ จริยอยู่ข้าราชการผู้นั้นได้พ้นจากตำแหน่งที่ตนประจำอยู่ไป แต่ก็หาได้พ้นจากราชการไปไม่ เป็นแต่ต้องไปเป็นทหารซึ่งต้องถือว่าเป็นการไปรับราชการเหมือนกัน ปัญหาที่จะต้องพิจารณาตามตัวอย่างต่าง ๆ ที่ยกมาก็มีเพียงในตอนที่ข้าราชการผู้นั้นพ้นจากราชการทหาร จะถือว่าได้ออกจากราชการหรือไม่เท่านั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าตามหลักที่ได้กล่าวมาข้างต้น ในกรณีที่เมื่อข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการทหารแล้วก็ได้กลับมารับราชการตามเดิมตามสิทธิของตนที่มีอยู่ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๙๕ แม้ว่าจะมีเวลาว่างเว้นที่ไม่ได้รับราชการอยู่บ้างตั้งแต่วันที่พ้นราชการทหารมาจนถึงวันที่เข้ารับราชการใหม่ก็จะถือว่าข้าราชการผู้นั้นได้เคยออกจากราชการไม่ได้ เพราะไม่เข้าอยู่ในลักษณะของการออกจากราชการตามที่กล่าวมาแล้วนั้นเลย และในกรณีที่เมื่อพ้นจากราชการทหารมาแล้วแต่ไปรับราชการที่อื่นเพราะทางราชการไม่สามารถจะบรรจุเข้าตำแหน่งเดิมได้ ก็มีนัยเช่นเดียวกัน ส่วนในกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นไม่สมัครใจจะเข้ารับราชการตำแหน่งเดิม จึงไปเข้ารับราชการที่อื่นนั้น จะต้องถือว่าเป็นการที่ข้าราชการผู้นั้นพ้นจากราชการตำแหน่งเดิมไปด้วยความสมัครใจแล้วเท่ากับเป็นการลาออกโดยปริยาย กรณีเช่นนี้ต้องถือว่าข้าราชการผู้นั้นได้ออกจากราชการไปในตอนที่พ้นจากราชการทหารนั้น

ข. เดิมรับราชการมา ๑๕ ปี ทางราชการส่งไปทำงานองค์การสหประชาชาติเสีย ๕ ปี แล้วกลับมารับราชการใหม่ จะเป็นสังกัดเดิมหรือสังกัดใหม่ก็ตามอีก ๑๐ ปี กรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าโดยผลแห่งมาตรา ๒๔ ของพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.๒๔๙๔ ย่อมจะถือไม่ได้ว่าข้าราชการผู้นั้นได้เคยออกจากราชการ เพราะฉะนั้นแม้ว่าระหว่างเวลาที่ข้าราชการผู้นั้นไปรับราชการทางองค์การสหประชาชาติ ข้าราชการผู้นั้นจะไม่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินก็ตาม แต่ระยะเวลาที่ข้าราชการผู้นั้นได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินก็ครบ ๒๕ ปีแล้ว ข้าราชการผู้นั้นจึงมีสิทธิตามมาตรา ๓๒ (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.๒๔๙๔

ค. เดิมรับราชการเป็นครูต่างจังหวัด ๕ ปี ถูกคัดเลือกเข้ามาเป็นนักเรียนฝึกหัดครูเสีย ๒ ปี ระหว่างเป็นนักเรียนฝึกหัดครูได้รับเบี้ยเลี้ยงจากเงินค่าใช้สอยเดือนละ ๑๕ บาท แล้วส่งกลับไปรับราชการเป็นครูอีก ๒๐ ปี กรณีก็เช่นเดียวกับที่ได้ตอบในข้อ ข. เพราะการที่ทางราชการคัดเลือกมาเป็นนักเรียนฝึกหัดครูไม่มีลักษณะที่จะถือว่าเป็นการออกจากราชการดังที่กล่าวมาใน ก.

ง. รับราชการมา ๒๓ ปี ต้องถูกพักราชการเสีย ๒ ปี แล้วทางการให้ออกจากราชการ ระหว่างพักราชการได้รับเงินเดือนถึง ตามตัวอย่างที่ถามในข้อนี้ ข้อเท็จจริงก็แสดงอยู่แล้วว่าระหว่างระยะเวลา ๒๓ ปี และอีก ๒ ปี ซึ่งรวมเป็น ๒๕ ปีนั้น ข้าราชการผู้นั้นไม่เคยออกจากราชการเลย กับทั้งได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินตลอดมาด้วย จึงไม่เป็นปัญหาอันใดต้องถือว่าข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิเช่นเดียวกับที่ได้กล่าวมาแล้วใน ข. และ ค.

จ. รับราชการมา ๒๐ ปี แล้วทางการให้ออกจากราชการได้ ๓ ปี ต่อมาได้มีการพิจารณาเห็นว่า คำสั่งที่ให้ออกนั้นไม่ถูกต้อง จึงได้ให้เข้ารับราชการอีกเป็นเวลา ๕ ปี(ระหว่างออก

ไม่มีการจ่ายเงินเดือนให้) เมื่อข้อเท็จจริงที่ตามมาปรากฏว่าคำสั่งที่สั่งให้ออกจากราชการไม่ถูกต้องและมีการสั่งให้กลับเข้ารับราชการใหม่ก็ย่อมจะต้องถือว่าคำสั่งเดิมที่ให้ออกจากราชการเป็นโมฆะเสียเปล่าใช้ไม่ได้ เพราะเหตุนี้ก็ย่อมจะต้องถือต่อไปด้วยว่าข้าราชการผู้นั้นไม่เคยออกจากราชการ และเมื่อตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า ข้าราชการผู้นั้นได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินมาครบ ๒๕ ปี คือ ตอนแรก ๒๐ ปี และตอนหลังอีก ๕ ปี ข้าราชการผู้นั้นก็ย่อมได้สิทธิดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อก่อน

จ. เดิมรับราชการเป็นทหารได้ ๑๕ ปี ย้ายประเภทเป็นกองหนุนมีเบี้ยหวัดเสีย ๔ ปี แล้วกลับเข้ารับราชการทหารใหม่อีก ๕ ปี จึงโอนมารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนอีก ๔ ปี ตามตัวอย่างนี้การนับเวลาราชการของข้าราชการผู้นี้ จะต้องนับระยะเวลาระหว่างที่ต้องไปเป็นทหารกองหนุนมีเบี้ยหวัดมาคำนวณเป็นเวลาราชการด้วย เพราะการต้องไปเป็นทหารกองหนุนมีเบี้ยหวัด ทางราชการไม่ถือว่าเป็นการออกจากราชการ โดยยังมีหน้าที่ต้องมารับราชการปีละ ๒ เดือน และอาจถูกเรียกเข้ารับราชการประจำอีกเมื่อใดก็ได้ การนับเวลาราชการของข้าราชการผู้นี้ จึงไม่อาจตัดระยะเวลาตอนนี้ออกเสียได้ และจะต้องนับรวมเป็นเวลาราชการด้วย แต่ตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ บัญญัติให้นับเวลาระหว่างนั้นเสมอหนึ่งในสี่ของเวลาอยู่รับราชการเมื่อเช่นนี้เวลาราชการของข้าราชการผู้นั้นจึงมี ๒๕ ปี (๑๕ + ๑ + ๕ + ๔) แต่ตามหลักที่ได้กล่าวมาแล้วแต่ต้น ข้าราชการที่ออกจากราชการพลเรือนจะได้สิทธิการคำนวณบำเหน็จบำนาญตามมาตรา ๓๒ (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ จะต้องได้รับเงินเดือนจากงบประมาณประเภทเงินเดือนมาครบ ๒๕ ปีด้วย สำหรับข้าราชการผู้นี้แม้จะมีเวลาราชการ ๒๕ ปี ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ก็หาได้รับเงินเดือนมาตลอดเวลา ๒๕ ปีนั้นด้วยไม่ กล่าวคือ ในระหว่างที่ข้าราชการผู้นี้เป็นทหารกองหนุน คงได้รับแต่เบี้ยหวัดเท่านั้นหาได้รับเงินเดือนไม่ ข้าราชการผู้นี้จึงไม่มีสิทธิเหมือนเช่นข้าราชการที่กล่าวมาแล้วในข้อก่อนๆ

คำตอบปัญหาเพิ่มเติม

ปัญหาที่ว่าเมื่อใดจึงจะถือว่าข้าราชการต้องออกจากราชการนั้น สำหรับข้าราชการพลเรือนได้มีบัญญัติไว้ชัดเจนแล้วในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๕ ประกอบด้วยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งเมื่อยกเว้นในเรื่องที่ข้าราชการตายอันเป็นเหตุหนึ่งที่ต้องถือว่าเป็นการออกจากราชการแล้ว การที่จะถือว่าข้าราชการผู้ใดได้ออกจากราชการหรือไม่ ก็แล้วแต่พฤติการณ์ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในคำตอบข้อ ๓ ก. ข้างต้นได้เกิดขึ้นหรือไม่ ถ้ามีพฤติการณ์ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วนั้นเกิดขึ้นระหว่างรับราชการแม้แต่อย่างใดอย่างหนึ่ง ก็ต้องถือว่าได้มีการออกจากราชการ ส่วนข้าราชการทหารนั้น ก็ย่อมจะต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหารรวมทั้งกฎข้อบังคับและระเบียบวินัยของกระทรวงกลาโหม ประกอบด้วยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔

๑. ทหารที่ออกจากประจำการเป็นกองหนุนมีเบี้ยหวัดนั้นยังไม่มีเหตุใดที่จะถือว่าออกจากราชการตามนัยแห่งมาตรา ๑๑ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔

๒. ทหารที่ออกจากประจำการเป็นกองหนุนไม่มีเบี้ยหวัด ถือว่าออกจากราชการตั้งแต่วันที่ได้ออกคำสั่งให้ออกจากราชการเป็นกองหนุนไม่มีเบี้ยหวัด

๓. ทหารที่ออกจากประจำการเป็นกองหนุนมีเบี้ยหวัดแล้วต่อมากระทรวงกลาโหมมีคำสั่งให้เป็นกองหนุนไม่มีเบี้ยหวัดอย่างหนึ่ง หรือให้เป็นกองหนุนไม่มีเบี้ยหวัดเพื่อรับบำเหน็จบำนาญอีกอย่างหนึ่ง ทั้งสองกรณีเป็นการออกจากราชการเมื่อกระทรวงกลาโหมได้ออกคำสั่งให้เป็นกองหนุนไม่มีเบี้ยหวัด และให้เป็นกองหนุนไม่มีเบี้ยหวัดเพื่อรับบำเหน็จบำนาญ

๔. ร.ท.ก. ยังไม่ออกจากราชการ ส่วน ร.ท.ข. ออกจากราชการแล้ว

คำถาม

๔) พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ เริ่มใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ ๑๒ เมษายน ๒๔๙๔ เป็นต้นไป ในกรณีที่กรมเจ้าสังกัดสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการฐานรับราชการนาน (ครบ ๒๕ ปีบริบูรณ์ตามกฎหมายเก่า) ตั้งแต่วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๔๙๔ แต่ข้าราชการผู้นั้นได้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ราชการจนถึงวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๔๙๔ โดยเพิ่งได้รับทราบคำสั่ง หรืออยู่มอบหมายหน้าที่การงานเสร็จ เมื่อวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๔๙๔ ตอนบ่าย เช่นนี้ การพิจารณาเรื่องบำเหน็จบำนาญจะพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญฉบับปี พ.ศ. ๒๔๘๒ หรือตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญฉบับใหม่

คำตอบ

ตามตัวอย่าง ต้องใช้กฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญฉบับใหม่ โดยต้องถือว่าข้าราชการตามตัวอย่างนั้นได้ออกจากราชการเมื่อได้มอบหมายการงานเสร็จ ไม่มีเหตุใดที่จะกล่าวได้ว่าข้าราชการผู้นั้นได้ออกจากราชการตั้งแต่วันสั่งให้ออก ทั้งนี้ก็เพราะความจริงปรากฏชัดอยู่ว่าภายหลังแต่วันสั่งให้ออกจนถึงวันมอบหมายการงานข้าราชการผู้นั้นยังคงปฏิบัติหน้าที่ราชการ และยังได้รับเงินเดือนอยู่ตามความในมาตรา ๒๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินเดือน เงินที่จ่ายควบกับเงินเดือน เบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ และเงินประเภทอื่นที่จ่ายเป็นลักษณะเงินเดือน พ.ศ. ๒๔๘๙ ประกอบทั้งยังต้องอยู่ในระเบียบวินัยแห่งการเป็นข้าราชการประจำการนั้นด้วย

(ลงชื่อ) ส. วินิจัยกุล

(นายเสริม วินิจัยกุล)

เลขาธิการ.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๔๙๖