

บันทึก

เรื่อง นายแซ ยูนิพันธ์ ร้องทุกข์ว่าถูกระทรวงการคลัง
คิดเวลาคำนวณบำนาญให้โดยไม่ถูกต้อง

หนังสือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๕๐๓/๓๕๖๒ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๗ ขอให้คณะกรรมการร่างกฎหมายครบคณะพิจารณาให้ความเห็นเรื่องนายแซ ยูนิพันธ์ ร้องทุกข์ว่าถูกระทรวงการคลังคิดเวลาคำนวณบำนาญให้โดยไม่ถูกต้องโดยมีข้อเท็จจริงว่า นายแซ ยูนิพันธ์ ได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ว่า ถูกระทรวงการคลังคิดเวลาคำนวณบำนาญให้ไม่ถูกต้อง โดยอ้างว่าถูกระทรวงการคลังไม่นับเวลาทวิคุณระหว่างประกาศใช้กฎอัยการศึก และไม่รวมเวลาที่ดำรงตำแหน่งผู้แทนราษฎรให้ในการคำนวณบำนาญ ซึ่งถ้ารวมเวลาดังกล่าวในกรณีใดกรณีหนึ่งหรือทั้งสองกรณีย่อมมีเวลาราชการเกิน ๒๕ ปี ควรแบ่งส่วนเป็นห้าสิบส่วนหรือตัวหารควรเป็น ๕๐ ไม่ใช่ ๕๕ ส่วนตัวคุณนั้นไม่มีข้อโต้แย้ง คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์เห็นว่า เวลาที่นายแซ ยูนิพันธ์ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ไม่ได้เป็นข้าราชการและไม่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน จึงนำเวลานั้นมาเป็นเวลารับราชการของข้าราชการไม่ได้ ส่วนเวลาที่รับราชการระหว่างประกาศใช้กฎอัยการศึก คงมีเวลารับราชการจริงตามวันเวลาที่มารับราชการและได้รับเงินเดือนตามเวลาที่มารับราชการนั้น หาได้รับราชการหรือรับเงินเดือนในงบประมาณเงินเดือนเพิ่มขึ้นในส่วนที่เป็นทวิคุณไม่ จึงนำเวลาในส่วนทวิคุณนั้นมาเป็นเวลารับราชการไม่ได้ วันราชการจึงมีน้อยกว่า ๒๕ ปีบริบูรณ์ ตัวหารต้องเป็น ๕๕ ส่วน ดังความเห็นของถูกระทรวงการคลังนั้น ถูกต้องแล้ว ควรยกคำร้องของนายแซ ยูนิพันธ์ เมื่อนายแซ ยูนิพันธ์ ได้ทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์แล้ว ได้เสนอเรื่องนี้ไปยัง ฯพณฯ อธิการรัฐมนตรี อ้างว่ามีได้รับความเป็นธรรมและการพิจารณายังไม่ถูกต้องทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ฯพณฯ อธิการรัฐมนตรีคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๐๖ ลงมติเห็นด้วยกับความเห็นของคณะที่ปรึกษากฎหมายฝ่ายข้างมาก ถูกระทรวงการคลังจึงมีหนังสือกราบเรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีว่า ถ้าจะถือปฏิบัติตามความเห็นฝ่ายข้างมากของคณะที่ปรึกษากฎหมาย เกรงว่าจะไม่ถูกต้อง ถูกระทรวงการคลังเห็นควรเสนอเรื่องนี้ให้คณะรัฐมนตรีลงมติปัญหาเรื่องนี้ให้คณะกรรมการร่างกฎหมายครบคณะพิจารณา คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๗ ลงมติให้ส่งคณะกรรมการร่างกฎหมายครบคณะพิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย ครบคณะ) ได้พิจารณาประเด็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกาจะพึงวินิจฉัยในชั้นนี้มีเฉพาะในเรื่องเวลาทวิคุณเท่านั้น ซึ่งในปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะฝ่ายข้างมาก) เห็นว่า การนับ

เวลาที่ยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ตามมาตรา ๗๒ (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ นั้น จะต้องเอาเวลาราชการทวิคูณมานับรวมเข้าด้วย เพราะมาตรา ๒๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งบัญญัติว่า “นับแต่วันใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นต้นไป ข้าราชการผู้ใดประจำปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเขตใดที่ได้มีประกาศใช้กฎอัยการศึกให้นับเวลาราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นเป็นทวิคูณ” เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิและประโยชน์แก่ข้าราชการเกี่ยวกับการมีเวลาราชการเพิ่มขึ้น สิทธิและประโยชน์ได้เกิดขึ้นในระหว่างที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก จึงมีผลให้ต้องนับเวลาราชการทวิคูณตั้งแต่วันประกาศใช้กฎอัยการศึกเป็นต้นไป เมื่อสิทธิการนับเวลาราชการทวิคูณเกิดขึ้นในขณะที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้ว การนับเวลาราชการว่าจะครบยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ตามมาตรา ๓๒ (๒) (ข) ย่อมต้องนับเวลาราชการทวิคูณดังกล่าวรวมให้ด้วย เพราะเป็นสิทธิที่ข้าราชการได้รับอยู่แล้ว และมีผลใช้บังคับตลอดมาระหว่างที่รับราชการอยู่ ส่วนการที่จะนับเวลาที่รับราชการไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ และการที่จะนับว่ารับราชการไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์หรือไม่นั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นการนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ ทั้งนี้ ปรากฏเหตุผลโดยละเอียดตามบันทึกของคณะที่ปรึกษากฎหมาย ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๐๖ เรื่องนายแซ ยูนิพันธ์ ร้องทุกข์ว่ากระทรวงการคลังคิดเวลาคำนวณบำนาญให้โดยไม่ถูกต้อง ซึ่งได้ส่งมาพร้อมนี้

(ลงชื่อ) เสกล บุญยัษฐิติ

(นายเสกล บุญยัษฐิติ)

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๐๗

(สำเนา)

บันทึกข้อความ

เรื่อง นายแซ ยูนิพันธ์ ร้องทุกข์ว่ากระทรวงการคลังคิดเวลาคำนวณบำนาญให้โดยไม่ถูกต้อง

ขอประทานเสนอ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี (ผ่านเลขาธิการบริหารของนายกรัฐมนตรี)

ตามที่ ฯพณฯ ได้มีบัญชาให้คณะที่ปรึกษากฎหมายพิจารณาเรื่องนายแซ ยูนิพันธ์ ร้องทุกข์ว่ากระทรวงการคลังคิดเวลาคำนวณบำนาญให้โดยไม่ถูกต้อง ซึ่งมีความโดยย่อว่า นายแซ ยูนิพันธ์ มีเวลาที่เป็นข้าราชการอยู่ ๒๓ ปี ๘ เดือน ๑๐ วัน และมีเวลาทวิคูณเพราะประกาศใช้กฎอัยการศึกอีก ๓ ปี ๘ เดือน ๑๐ วัน และมีเวลาที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีก ๓ ปี ๘ เดือน ๓ เดือน รวมกันทั้งหมด ๓๐ ปี ๖ เดือนเศษ ซึ่งตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ให้นับบัดขึ้นเป็น ๓๑ ปี นายแซ ยูนิพันธ์ เห็นว่า ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญของตนนั้น จะต้องนำความในมาตรา ๓๒ (ข)^๑ มาใช้บังคับ คือ หารเงินเดือนเดือนสุดท้ายด้วย ๕๐ ส่วน แล้วคูณด้วยจำนวน ๓๑ ปี เพราะนายแซ ยูนิพันธ์ ถือว่า ตนมีเวลาราชการครบ ๒๕ ปีบริบูรณ์

แต่กระทรวงการคลังได้คำนวณบำนาญให้นายแซ ยูนิพันธ์ โดยอาศัยความในมาตรา ๓๒ (ก)^๒ คือหารด้วย ๕๕ ส่วนแล้วคูณด้วย ๓๑ ปี เพราะถือว่านายแซ ยูนิพันธ์ มีเวลาราชการไม่ครบ ๒๕ ปี ตามนัยมาตรา ๓๒ (ข) คงมีเวลาเป็นข้าราชการจริงๆ เพียง ๒๓ ปี ๓ เดือน ๒๙ วัน การที่จะหารด้วย ๕๐ ส่วนตามมาตรา ๓๒ (ข) นั้น กระทรวงการคลังเห็นว่าจะต้องมีเวลาเป็นข้าราชการครบ ๒๕ ปีจริงๆ จะนำเอาเวลาทวิคูณหรือเวลาที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมารวมด้วยไม่ได้

อนึ่ง ในเรื่องนี้คณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์มีความเห็นว่า กระทรวงการคลังได้คำนวณบำนาญให้นายแซ ยูนิพันธ์ ถูกต้องแล้ว เพราะนายแซ ยูนิพันธ์ มีเวลารับราชการจริงเพียง ๒๓ ปี ๓ เดือน ๒๙ วัน ฉะนั้น จึงไม่อาจคำนวณบำนาญตามมาตรา ๓๒ (ข) ได้ แต่จะต้องคำนวณตามมาตรา ๓๒ (ค) คือ หารด้วย ๕๕ ส่วน

คณะที่ปรึกษาได้พิจารณาเรื่องนี้โดยตลอดแล้ว ขอประทานเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

๑. ประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเรื่องนี้มีอยู่ว่า ความในมาตรา ๓๒ (ข) แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ที่ว่า “สำหรับข้าราชการพลเรือนที่รับราชการโดยรับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน และไม่เคยออกจากราชการตลอดเวลาไม่

^๑ (ข) สำหรับข้าราชการพลเรือนที่รับราชการโดยรับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนและไม่เคยออกจากราชการตลอดเวลาไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าปี ให้แบ่งเป็นห้าสิบส่วน คูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ

^๒ (ค) สำหรับข้าราชการพลเรือนนอกจากที่กล่าวใน (ก) และ (ข) ให้แบ่งเป็นห้าสิบห้าส่วน คูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ

น้อยกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์ ให้แบ่งเป็นห้าสิบส่วน คูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ” โดยเฉพาะความที่ว่า “ตลอดเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์” นั้น จะมีวิธีนับอย่างไร จะรวมเวลาทวิคูณเพราะมีการประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือรวมเวลาที่ไปดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนเข้าด้วยหรือไม่

๒. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเวลาราชการของนายแซ ยูนิพันธ์ มีดังนี้

ก. เริ่มเข้ารับราชการกรมตำรวจ กระทรวงธรรมการตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ถึงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๔๗๖ (รวม ๔ เดือน ๘ วัน)

ข. ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบุรี ตั้งแต่วันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๖ ถึงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๔๘๐ (รวม ๓ ปี ๘ เดือน ๓ วัน)

ค. เป็นเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตั้งแต่วันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๔๘๑ และได้พ้นจากตำแหน่งนี้เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๔๘๑ เป็นต้นมา

ง. กลับเข้ารับราชการใหม่ทางกระทรวงการคลังเป็นข้าราชการวิสามัญชั่วคราวตั้งแต่วันที่ ๒ กันยายน ๒๔๘๑ ถึงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๔๘๑ และเป็นข้าราชการสามัญตั้งแต่วันที่ ๔ ตุลาคม ๒๔๘๑ เป็นต้นมา (รวม ๒๓ ปี ๓ เดือน ๒๙ วัน)

จ. ได้ออกจากราชการเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๐๕

ส่วนเวลาราชการทวิคูณของนายแซ ยูนิพันธ์ คือ ระหว่างประกาศใช้กฎอัยการศึกปี ๒๔๙๔, ๒๕๐๐ และ ๒๕๐๑ รวม ๓ ปี ๘ เดือน ๑๐ วัน

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายแซ ยูนิพันธ์ ได้รับราชการเป็นตอน ๆ ดังได้กล่าวมาข้างต้น การพิจารณาเกี่ยวกับการนับเวลาราชการตามมาตรา ๓๒ (ข) จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงระยะเวลาตอนต้น ๆ คงพิจารณาเฉพาะเวลารับราชการของนายแซ ยูนิพันธ์ ตอนสุดท้าย คือ ตั้งแต่วันที่ ๒ กันยายน ๒๔๘๑ จนถึงวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๐๕ ซึ่งรวมเป็นเวลา ๒๓ ปี ๓ เดือน ๒๙ วัน เพราะเป็นระยะเวลาที่นายแซ ยูนิพันธ์ รับราชการติดต่อกันโดยไม่ได้ออกจากราชการและเป็นระยะเวลาที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก

๓. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคำนวณบำเหน็จบำนาญตามมาตรา ๓๒ (ข) มีดังนี้

ก. เป็นข้าราชการพลเรือนที่รับราชการโดยรับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน

ข. ไม่เคยออกจากราชการตลอดเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์

ปรากฏว่า นายแซ ยูนิพันธ์ เป็นข้าราชการพลเรือนและรับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน จึงเป็นผู้เข้าหลักเกณฑ์ข้อ (ก)

สำหรับหลักเกณฑ์ข้อ (ข) ปรากฏว่า เวลาราชการของนายแซ ยูนิพันธ์ ตอนสุดท้ายคือตั้งแต่วันที่ ๒ กันยายน ๒๔๘๑ ถึงวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๐๕ นั้น นายแซ ยูนิพันธ์ มิได้ลาออกจากราชการและรับราชการติดต่อกันเป็น ๒๓ ปี ๓ เดือน ๒๙ วัน และในระยะเวลาตอนสุดท้ายนี้เอง ได้มีประกาศใช้กฎอัยการศึก ซึ่งทำให้นายแซ ยูนิพันธ์ มีเวลาราชการทวิคูณเพิ่มอีก ๓ ปี ๘ เดือน ๑๐ วัน ปัญหาในข้อนี้ จึงมีว่า ความในมาตรา ๓๒ (ข) ตอนที่ว่า ไม่เคยออกจากราชการตลอดเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์ โดยเฉพาะคำว่า “สี่สิบห้าปีบริบูรณ์” นั้นจะนับเวลาราชการทวิคูณรวมเข้าด้วยได้หรือไม่

ในการพิจารณาปัญหานี้ คณะที่ปรึกษากฎหมายส่วนข้างมากมีความเห็นว่าการนับเวลายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ตามนัยมาตรา ๓๒ (ข) นั้น จะต้องเอาเวลาราชการทวิคูณมานับรวมเข้าด้วย โดยอาศัยเหตุผลต่อไปนี้

๑. ความในมาตรา ๒๔ วรรคสองที่บัญญัติว่า “ข้าราชการผู้ใดประจำปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเขตใดที่ได้มีประกาศใช้กฎอัยการศึก ให้นับเวลาราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นเป็นทวิคูณ” เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิและประโยชน์แก่ข้าราชการเกี่ยวกับการมีเวลาราชการเพิ่มขึ้น สิทธิและประโยชน์นี้ได้เกิดขึ้นในระหว่างที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก จึงมีผลให้ต้องนับเวลาราชการทวิคูณตั้งแต่วันประกาศใช้กฎอัยการศึกเป็นต้นไป จะเก็บไว้มานับให้ตอนออกจากราชการหาได้ไม่ เพราะไม่มีมาตราใดบัญญัติให้กระทำได้

เมื่อสิทธิการนับเวลาราชการทวิคูณเกิดขึ้นในขณะที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกการนับเวลาราชการว่าจะครบยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ตามมาตรา ๓๒ (ข) หรือไม่ จึงต้องนับเวลาราชการทวิคูณในระหว่างที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกตามมาตรา ๒๔ วรรคสองรวมให้ด้วย เพราะเป็นสิทธิที่ข้าราชการได้รับอยู่แล้ว และมีผลใช้บังคับตลอดมาระหว่างที่ยังรับราชการอยู่

๒. ความที่ว่า “ไม่เคยออกจากราชการตลอดเวลาไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์” ย่อมมีความหมายอย่างเดียวกับความที่ว่า “รับราชการตลอดเวลาไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์” และการที่จะนับว่ารับราชการไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์หรือไม่นั้นย่อมถือได้ว่าเป็นการนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ เพราะเมื่อมีการนับเวลาราชการขึ้นเมื่อใด ย่อมมีผลกระทบกระเทือนถึงสิทธิการรับบำเหน็จบำนาญและจำนวนเงินบำเหน็จบำนาญ เมื่อเป็นการนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ การนับจึงต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ในหมวดว่าด้วยเวลาราชการและการนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ เช่น การนับเวลาราชการทวิคูณตามมาตรา ๒๔ การนับหรือไม่นับเวลาป่วยหรือต้องพักราชการตามมาตรา ๒๕ และการนับเศษของปีถ้าถึงครึ่งปีให้นับเป็นหนึ่งปีตามมาตรา ๒๙ ฉะนั้น การนับเวลาราชการตามมาตรา ๓๒ (ข) โดยไม่ยอมนำเวลาราชการทวิคูณมารวมจึงเป็นการนับที่ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔

สรุปแล้ว คณะที่ปรึกษากฎหมายฝ่ายข้างมากเห็นว่า การนับเวลาตามมาตรา ๓๒ (ข) จะต้องนับเวลาราชการทวิคูณรวมด้วย ฉะนั้น จึงถือได้ว่านายแซ ยูนิพันธ์ เป็นผู้ไม่เคยออกจากราชการตลอดเวลาไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ตามนัยมาตรา ๓๒ (ข)

จึงขอประทานเสนอมาเพื่อ ๑พณฯ พิจารณาสั่งดำเนินการ

(ลงนาม) พระยาอรรถการีย์นิพนธ์

(พระยาอรรถการีย์นิพนธ์)

ประธานคณะที่ปรึกษากฎหมาย