

บันทึก
เรื่อง ปัญหาบ้านาญ

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ ๗๕๓๗/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาซึ่งกระทรวงการคลังได้หารือมาว่า เมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติคืนยศ บรรดาศักดิ์ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ และสิทธิในการรับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ พุทธศักราช ๒๕๔๙ แล้ว กระทรวงการคลังพิจารณาเห็นเป็นปัญหาว่า ข้าราชการซึ่งต้องถูกลงโทษจำคุกหรือถูกไล่ออกหรือปลดออกจากราชการเพราะกบฏหรือเนื่องจากคดีอาญา แต่เป็นผู้ที่ได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินผู้กระทำความผิดทางการเมือง ร.ศ. ๑๓๐ พ.ศ. ๒๔๗๕ กิติ หรือได้รับนิรโทษกรรมตามพระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดฐานกบฏและจลาจล พ.ศ. ๒๔๘๘ กิติ หรือบุคคลผู้ต้องออกจากราชการเนื่องจากเหตุเกี่ยวข้องกับความผิดทางการเมือง หรือความผิดฐานกบฏจะจลาจลกิติ ภายหลังได้กลับเข้ารับราชการใหม่ในตำแหน่งประจำหรือตำแหน่งการเมืองโดยได้รับเงินเดือนต่ำกว่าเดิมหรือเท่าหรือสูงกว่าเดิมกิติ ถ้ามาออกจากราชการขณะนี้ จะพิจารณาเรื่องบ้านาญหรือวันราชการอย่างไร กล่าวคือ

๑. จะคำนวณบำเหน็จบ้านาญให้ตามสิทธิที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติคืนยศ บรรดาศักดิ์ ฯลฯ โดยนับเฉพาะเวลาราชการที่มีอยู่ก่อนต้องโทษจำคุกหรือถูกไล่ออกหรือปลดออกเสียก่อน และคำนวณบ้านาญให้ตามเวลาราชการที่มีอยู่ในตอนหลังอีกตอนหนึ่ง หรือ

๒. นับเวลาราชการที่มีอยู่ก่อนต้องโทษจำคุกหรือถูกไล่ออกหรือปลดออก ติดต่อกับเวลาราชการในตอนที่ยกกลับเข้ารับราชการใหม่ แล้วคำนวณบำเหน็จบ้านาญให้ตามกฎหมายบำเหน็จบ้านาญที่ใช้ในขณะออกจากราชการครั้งหลังเสียคราวเดียว และ

๓. จะขอรับบำเหน็จบ้านาญตามพระราชบัญญัติคืนยศ บรรดาศักดิ์ ฯลฯ ในระหว่างที่ยังคงรับราชการในตอนหลังอยู่ได้หรือไม่

ต่อมาเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ ๔๖๙๘/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ ว่า พ.อ.พระยาสุรพันธ์เสนี ได้มีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี ขอให้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับบำเหน็จบ้านาญ จึงส่งมาเพื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ร่วมพิจารณากับปัญหาของกระทรวงการคลังต่อไป

ปัญหาของ พ.อ.พระยาสุรพันธ์เสนี มีดังนี้

๑. ตามพระราชบัญญัติคินยศ บรรดาศักดิ์ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ และสิทธิในการรับเบี้ยหวัดเบี้ยบำนาญ พ.ศ. ๒๔๘๙ ตามความในมาตรา ๔ วรรค ๒ พระยาสุรพันธ์เสนี ถือว่าพระยาสุรพันธ์เสนี ควรได้รับบำนาญ

๒. สิทธิที่พระยาสุรพันธ์เสนี ควรได้รับบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. ๒๔๘๒ มาตรา ๑๗ วิธีคำนวณบำนาญให้ตั้งเงินเดือนครั้งสุดท้ายในงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งได้รับอยู่ก่อนพ้นหน้าที่ราชการเป็นเกณฑ์คำนวณ พระยาสุรพันธ์เสนีพ้นจากราชการวันที่ ๒๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๘๙ ในอัตราเงินเดือนรัฐมนตรี ๑,๐๐๐ บาท เพิ่ม ๔๐๐ บาท

๓. ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๓ ว่าข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งรับราชการตำแหน่งการเมืองแต่ทางเดียว เมื่อออกจากตำแหน่งการเมือง ให้มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญทดแทนตอนหนึ่งได้ แต่ถ้าผู้นั้นไม่ขอรับบำนาญและขอให้นับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญต่อไปก็ได้ ในมาตรานี้พระยาสุรพันธ์เสนี ควรได้รับสิทธิในการต่อราชการ คือวันที่พระยาสุรพันธ์เสนีได้รับโทษ ๑๓ ปี เพราะพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม พ.ศ. ๒๔๘๘ ถือว่า พระยาสุรพันธ์เสนีไม่มีความผิด

๔. ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๑๘ การคำนวณบำนาญให้ตั้งเงินเดือนครั้งสุดท้ายเป็นปี แบ่งเป็น ๖๐ ส่วน แล้วคูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ พระยาสุรพันธ์เสนีเคยรับราชการมาครั้งแรกจนถึงปีคคกบฏ ๓๒ ปี และต่อจากนั้นมาจนถึง พ.ศ. ๒๔๘๙ อีก ๑๓ ปี รวมเป็น ๔๕ ปี นับวันที่ออกจากรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาที่กล่าวข้างต้นแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

ปัญหาของกระทรวงการคลัง

ข้อ ๑-๒ ปัญหาสองข้อนี้อาจพิจารณารวมกันได้ และคงสรุปปัญหาได้ว่าเวลาราชการตอนก่อนต้องโทษจำคุกหรือถูกไล่ออกหรือปลดออกจะนับติดต่อกับตอนที่กลับเข้าราชการใหม่ได้หรือไม่

พระราชบัญญัติคินยศ บรรดาศักดิ์ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ และเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ พุทธศักราช ๒๔๘๙ มาตรา ๔ บัญญัติว่า

“บุคคลที่ระบุในมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง เว้นแต่ผู้ที่มีได้รับคินยศ บรรดาศักดิ์หรือเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ถ้าเป็นบุคคลที่เคยได้รับเบี้ยหวัดหรือบำนาญมาแล้ว ก็ให้มีสิทธิได้รับเบี้ยหวัดหรือบำนาญตามเดิม เริ่มตั้งแต่วันใช้พระราชบัญญัตินี้

ถ้าบุคคลดังกล่าวเคยเป็นข้าราชการประจำมาก่อน แต่ยังไม่ได้รับเบี้ยหวัดบำเหน็จหรือบำนาญ ก็ให้ได้รับบำเหน็จบำนาญเพราะเหตุทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญในปัจจุบัน เริ่มตั้งแต่วันให้พระราชบัญญัตินี้”

บทบัญญัติข้างบนนี้บัญญัติแต่เพียงว่า บุคคลที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ วรรค ๑ คือผู้ได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินผู้กระทำความผิดทางการเมือง ร.ศ. ๑๓๐ พุทธศักราช ๒๔๗๕ ผู้ได้รับนิรโทษกรรมตามพระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิด

ฐานกบฏและจลาจล พุทธศักราช ๒๔๘๘ และผู้ต้องออกจากราชการเนื่องจากเหตุเกี่ยวข้องกับ ความผิดทางการเมืองหรือความผิดฐานกบฏและจลาจลเป็นกรณีอย่างเดียวกันกับที่ระบุไว้ใน กฎหมายดังกล่าวแล้ว เว้นแต่ผู้ที่มิได้รับคืนยศ บรรดาศักดิ์ หรือเครื่องราชอิสริยาภรณ์ มีสิทธิ ได้รับเบี้ยหวัด บำเหน็จ หรือบำนาญ ส่วนในกรณีที่บุคคลเหล่านี้กลับเข้ารับราชการใหม่ จะนับ เวลาราชการตอนก่อนติดต่อกับตอนที่กลับเข้ารับราชการใหม่ได้หรือไม่ นั้น เป็นอีกเรื่องหนึ่งซึ่ง จะต้องพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญเป็นต่างหากไป

ผลก็คือ สำหรับกรณีที่เป็นปัญหาในเรื่องนี้ จะต้องนำกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จ บำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือนหรือข้าราชการทหารมาใช้บังคับแล้วกรณี กฎหมายที่ว่านี้เมื่อได้ ตรวจค้นดูนับแต่ที่ได้ตราขึ้นเมื่อพุทธศักราช ๒๔๗๘ เป็นต้นมาจนบัดนี้ ซึ่งได้เปลี่ยนแก้ไขโดย กฎหมายปีพุทธศักราช ๒๔๘๒ คงได้ความเป็นมาอย่างเดียวกันว่า การคำนวณบำเหน็จหรือบำนาญ นั้นให้คำนวณตามเวลาราชการและตามเงินเดือนของผู้ที่จะได้รับบำเหน็จหรือบำนาญได้รับอยู่ และในกรณีที่ข้าราชการมีเวลาราชการเป็นสองตอนหรือกว่านั้นขึ้นไป ก็ให้นับติดต่อกันได้ แต่มี ข้อยกเว้นในบางกรณี กล่าวโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องแก่การพิจารณาปัญหานี้ก็คือ ถ้าข้าราชการผู้ใดถูก ไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ หรือลาออกจากราชการด้วยความสมัครใจ ก็ตกอยู่ในข้อห้าม แห่งบทบัญญัติของกฎหมายมิให้นับเวลาราชการในตอนที่ถูกไล่ออกหรือปลดออกหรือลาออกโดย สมัครใจนั้น เข้ามารวมในการคำนวณบำเหน็จหรือบำนาญด้วย กฎหมายมีอยู่ดังนี้ ปัญหาที่ว่า จะนับเวลาราชการของบุคคลที่กล่าวถึงในเรื่องนี้ (ซึ่งถ้าหากได้กลับเข้ารับราชการใหม่ภายหลัง การใช้กฎหมายที่กล่าวข้างต้น) ติดต่อกันหรือไม่ จึงจำต้องพิจารณาว่าได้มีพฤติการณ์อันใดเช่นที่ ได้กล่าวมาแล้วเกี่ยวกับบุคคลเหล่านั้นบ้างหรือไม่ อันต้องด้วยข้อห้ามมิให้นับเวลาราชการตอนที่ มีอยู่ก่อนกลับเข้ารับราชการใหม่ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญ ซึ่งการพิจารณาดังว่านี้จะต้องแยก บุคคลเหล่านี้ออกเป็นสองจำพวก คือที่ได้รับการล้างมลทินจำพวกหนึ่ง และที่ได้รับนิรโทษกรรม อีกจำพวกหนึ่ง

ก. จำพวกที่ได้รับการล้างมลทิน

พระราชบัญญัติล้างมลทินผู้กระทำความผิดทางการเมือง ร.ศ. ๑๓๐ พุทธศักราช ๒๔๗๕ บัญญัติว่า “บรรดาผู้ที่ถูกวางโทษสถานใด ๆ โดยพระบรมราชวินิจฉัยลงวันที่ ๕ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๓๑ นั้น ให้ได้รับพระราชทานล้างมลทินอันพึงเกิดแต่การที่ถูกวางโทษและการ เสียไปซึ่งสิทธิใด ๆ อันเนื่องแต่การนั้นเสียสิ้น” โดยผลแห่งบทบัญญัตินี้ จะต้องถือว่า ผู้ที่ได้รับ การล้างมลทินมิได้กระทำความผิดดังกล่าวนั้นเลย และสิทธิใด ๆ ที่ได้เสียไปอันเนื่องแต่การนั้น ก็ จะต้องถือว่าไม่ได้สูญเสียไปด้วย ฉะนั้น จึงเป็นอันเห็นได้แจ้งชัดว่า ถ้าจะมีข้อกล่าวอ้างไม่ยอมต่อ เวลาราชการที่บุคคลเหล่านี้มีอยู่ก่อนถูกไล่ออกหรือปลดออกจากราชการเนื่องแต่การกระทำความ ผิดทางการเมืองเมื่อ ร.ศ. ๑๓๐ แล้ว ข้อกล่าวอ้างนั้นก็ย่อมจะฟังมิได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เพราะข้อกล่าวอ้างเช่นนั้นย่อมจะมีผลทำให้บุคคลเหล่านั้นเสียสิทธิซึ่งได้มีกฎหมายบัญญัติให้ล้าง การเสียสิทธินั้นเสียแล้ว และแม้จะกล่าวอ้างว่าข้าราชการเหล่านั้นได้ลาออกจากราชการไปด้วย ความสมัครใจ ก็ฟังไม่ได้เช่นเดียวกัน เพราะตามข้อเท็จจริงมิได้เป็นเช่นนั้น

ข. จำพวกที่ได้รับนิรโทษกรรม

พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดฐานกบฏและจลาจล พุทธศักราช ๒๔๘๘ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “บรรดาการกระทำความผิดฐานกบฏและจลาจลทั้งหลายทั้งสิ้นก่อนวันใช้พระราชกำหนดนี้ ซึ่งต้องพิจารณาพิพากษาโดยศาลพิเศษซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พุทธศักราช ๒๔๗๖ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พุทธศักราช ๒๔๘๑ นั้น ไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะได้ถูกฟ้องและรับโทษตามคำพิพากษาแล้วหรือไม่ และไม่ว่าผู้กระทำความผิดนั้นจะได้หลบหนีจากที่ใดไปยังที่ใดหรือไม่ ให้เป็นอันพ้นจากความผิดนั้น ๆ ทั้งสิ้น” และมาตรา ๒ บัญญัติว่า “พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

พึงเห็นได้ว่า ความในพระราชกำหนดที่กล่าวข้างต้น หากส่งผลไปไกลเหมือนเช่น ความในพระราชบัญญัติล้างมลทินผู้กระทำความผิดทางการเมือง ร.ศ.๑๓๐ พุทธศักราช ๒๔๗๕ ดังได้กล่าวมาแล้วใน ก.ไม่ ทั้งนี้ก็เพราะความในพระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดฐานกบฏและจลาจล พุทธศักราช ๒๔๘๘ บัญญัติไว้แต่เพียงว่า ให้บุคคลเหล่านั้นพ้นจากความผิดเท่านั้น กล่าวคือ มีผลเพียงให้เป็นอันพ้นจากความผิดนั้น ๆ นับแต่วันที่ใช้กฎหมายนั้นบังคับเท่านั้น จะมีผลย้อนหลังไปเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงใด ๆ แม้ถึงว่าข้อเท็จจริงนั้น ๆ จะทำให้บุคคลเหล่านั้นเสียไปซึ่งสิทธิด้วยเหมือนเช่นพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ก็หาไม่ กล่าวโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในเรื่องนี้ก็คือ ข้อเท็จจริงที่ได้ปรากฏมาแล้วว่าบุคคลเหล่านี้ได้ถูกไล่ออกหรือปลดออกจากราชการนั้น ย่อมเป็นข้อเท็จจริงที่ยังคงมีคงเป็นอยู่และเป็นข้อที่จะยกขึ้นกล่าวอ้างได้โดยไม่ต้องด้วยบทห้ามตามกฎหมายหรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความในพระราชกำหนดนิรโทษกรรมที่ว่าให้พ้นจากความผิดนั้น ย่อมไม่มีความหมายเลยไปถึงกับจะห้ามมิให้กล่าวอ้างว่าบุคคลเหล่านี้ได้ถูกไล่ออกหรือปลดออกจากราชการด้วยไม่

อาศัยเหตุดังได้กล่าวแล้วใน ก. และ ข. คำตอบในปัญหาของกระทรวงการคลัง ข้อ ๑ และ ๒ จึงมีข้อ บรรดาข้าราชการที่ได้กลับเข้ารับราชการใหม่เช่นที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้ใดอยู่ในจำพวกที่ได้รับการล้างมลทินตามความในพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ก็มีสิทธิที่จะได้รับการคำนวณบำนาญตามระยะเวลาราชการที่มีอยู่ก่อนการถูกไล่ออกหรือปลดออกด้วย แต่ผู้ใดที่อยู่ในจำพวกที่ได้รับนิรโทษกรรมตามพระราชกำหนดนิรโทษกรรมฯ หามีสิทธิเช่นนั้นไม่ เพราะต้องด้วยบทห้ามตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ

และโดยเหตุผลอย่างเดียวกันกับที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้ที่มีได้ต้องคำพิพากษาของศาลว่าได้กระทำความผิดแต่ต้องออกจากราชการเนื่องจากเหตุเกี่ยวข้องกับความผิดทางการเมืองหรือความผิดฐานกบฏและจลาจลอันเป็นกรณีอย่างเดียวกันกับที่ระบุไว้ในกฎหมายดังกล่าวมาแล้วก็ต้องได้รับผลปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้ที่ต้องคำพิพากษาของศาลซึ่งจะนับเวลาราชการตอนที่ถูกไล่ออกหรือปลดออกจากราชการในการคำนวณบำเหน็จบำนาญได้หรือไม่ ก็ต้องแล้วแต่ว่าบุคคลเหล่านั้นตกอยู่ในจำพวก ก. หรือ ข. ดังที่ได้กล่าวข้างต้น

ข้อ ๓ สำหรับผู้ที่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามความในพระราชบัญญัติคินยศบรรดาศักดิ์ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ และเบี้ยหวัด บำเหน็จ หรือบำนาญ พ.ศ. ๒๔๘๙ ดังกล่าวแล้วแต่ต้น เมื่อกลับเข้ารับราชการใหม่ ก็มีฐานะเป็นข้าราชการบำนาญซึ่งรัฐบาลเรียกให้กลับเข้า

รับราชการอีก ดังนั้นการที่จะขอรับบำเหน็จบำนาญในระหว่างที่ยังคงรับราชการในตอนหลังอยู่ได้เพียงไรหรือไม่นั้น ก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายบำเหน็จบำนาญที่ใช้อยู่ในเวลานี้ กล่าวคือต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๒ หรือมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหาร พุทธศักราช ๒๔๘๒ แล้วแต่กรณี

ปัญหาของ พ.อ.พระยาสุรพันธ์เสนี

ข้อ ๑ เป็นการถูกต้องแล้ว

ข้อ ๒ พ.อ.พระยาสุรพันธ์เสนี เป็นผู้ได้รับนิรโทษกรรมตามพระราชกำหนดนิรโทษกรรมฯ พ.ศ. ๒๔๘๘ (ปรากฏในปัญหาข้อ ๓) ดังนั้นจึงไม่มีสิทธิที่จะขอให้นับเวลาราชการตอนก่อนกับตอนหลังติดต่อกัน ดังได้กล่าวมาแล้วในปัญหาของกระทรวงการคลัง และเมื่อไม่มีสิทธิที่จะขอให้นับเวลาราชการติดต่อกันแล้ว ก็เอาอัตราเงินเดือน ๑,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นเงินเดือนสุดท้ายที่ได้รับอยู่ก่อนพ้นจากหน้าที่ราชการในตอนหลังมาเป็นเกณฑ์คำนวณบำนาญสำหรับเวลาราชการตอนก่อนไม่ได้ แต่อาจเอามาเป็นเกณฑ์คำนวณได้สำหรับเวลาราชการตอนหลังในเมื่อมีสิทธิจะได้บำนาญ

ข้อ ๓ ตามพระราชบัญญัติคินยศ บรรดาศักดิ์ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ และเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ พ.ศ. ๒๔๘๙ มาตรา ๔ วรรค ๒ ผู้ได้รับนิรโทษกรรมมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญในปัจจุบัน และกฎหมายบำเหน็จบำนาญในปัจจุบัน คือพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๒ มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า “อัตราบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คำนวณตามเวลาราชการและตามเงินเดือนซึ่งผู้ที่จะได้บำเหน็จบำนาญได้รับอยู่” พึงเห็นได้ว่าเวลาที่เอามาคำนวณบำเหน็จบำนาญได้นั้นต้องเป็นเวลาราชการ เวลาระหว่างต้องโทษ (๑๓ ปี) หาใช่เวลาราชการไม่ จึงเอามาคำนวณบำเหน็จบำนาญไม่ได้

ข้อ ๔ จะเอาเวลา ๑๓ ปี มานับเป็นเวลาราชการไม่ได้ โดยเหตุผลอย่างเดียวกับข้อ ๓

(ลงชื่อ) ส. วินิจัยกุล

(นายเสริม วินิจัยกุล)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๔๙๐