

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ
(เนื่องมาจากกรณี ร.ต.เกียรติ ศัลยพงษ์)

หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ ๒๒๐๐/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๒ ว่าได้ส่งบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตอบข้อโต้แย้งของกระทรวงการคลัง ในกรณี ร.ต.เกียรติ ศัลยพงษ์ ไปให้กระทรวงการคลังทราบ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้สั่ง ดำเนินการไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว แต่โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกายัง มิได้วินิจฉัยให้ความเห็นในเรื่องที่กระทรวงการคลังได้ส่งจ่ายบำเหน็จบำนาญให้นายทหารอื่น ๆ ตามหลักปฏิบัติแต่เดิมเช่นเดียวกับกรณี ร.ต.เกียรติ ศัลยพงษ์ เพราะยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงโดยละเอียดพอ กระทรวงการคลังจึงได้เสนอข้อเท็จจริงโดยละเอียดมา เพื่อขอให้คณะกรรมการ กฤษฎีกาพิจารณาอีกครั้ง

ข้อเท็จจริงในกรณีต่าง ๆ ที่กระทรวงการคลังแจ้งมามีดังนี้ คือ

๑. กรณีของร้อยตรี ชื่นเฮง ไขว้ฉม

ผู้นี้เริ่มเข้ารับราชการทางกระทรวงกลาโหม ตั้งแต่วันที่ ๑๕ เมษายน ๒๔๗๕ จนถึงสิ้นเดือนสิงหาคม ๒๔๗๗ แล้วออกเป็นกองหนุนมีเบี้ยหวัดเดือนละ ๒๒ บาท ๕๐ สตางค์ ตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๔๗๗ คงรับเบี้ยหวัดเรื่อยมาจนถึงสิ้นเดือนพฤศจิกายน ๒๔๗๘ จึงได้ งดจ่ายเบี้ยหวัด เพราะได้กลับเข้ารับราชการทางกรมโยธาเทศบาลเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๗๘ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๔๗๙ กระทรวงกลาโหมได้มีคำสั่งให้เป็นกองหนุนไม่มีเบี้ยหวัด เพื่อรับบำเหน็จตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหาร ๒๔๗๘ ซึ่งกระทรวงการคลังได้ พิจารณานับเวลาราชการทางทหารปรากฏว่ามีอยู่ ๒ ปี ๘ เดือนเศษ ปัดขึ้นเป็น ๓ ปี จึงได้คำนวณ และส่งจ่ายบำเหน็จเหตุทดแทนให้รับไปแล้วเป็นเงิน ๒๗๐ บาทถ้วน และในวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๔๗๙ นั้น ยังคงรับราชการทางกรมโยธาเทศบาลอยู่ และอยู่ต่อมาจนถึงเวลานี้ ดังนั้นจะนับเวลา ราชการติดต่อกันได้หรือไม่ ถ้าได้บำเหน็จที่ได้รับไปแล้วจะต้องส่งคืนหรือไม่เพราะเหตุใด

๒. กรณีของร้อยโทชิน โธษะแสงรัตน์

ผู้นี้มีเวลาราชการทางกระทรวงกลาโหม เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๔๕๖ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๔๖๘ แล้วออกเป็นกองหนุนมีเบี้ยหวัดเดือนละ ๒๓ บาท ๗๕ สตางค์ ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๔๖๘ คงเบิกรับเบี้ยหวัดตลอดมาจนถึงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๔๗๙ ใน ระหว่างนี้ได้เข้ารับราชการทางกรมไปรษณีย์โทรเลขมาตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๔๗๓ เป็นต้นมา (ตอนหลังได้โอนมาอยู่ทางกรมโฆษณาการเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๘๒) แต่เนื่องจากได้รับ เงินเดือนทางกรมไปรษณีย์โทรเลขไม่ถึงเดือนละ ๘๐ บาท จึงคงรับเบี้ยหวัดรวมกับเงินเดือนได้

ตามข้อบังคับทหาร ครั้นเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๔๗๙ กระทรวงกลาโหมจึงได้มีคำสั่งให้เป็น กองหนุนไม่มีเบี้ยหวัดเพื่อรับบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหาร พ.ศ. ๒๔๗๘ ซึ่ง กระทรวงการคลังได้พิจารณานับเวลาราชการทางทหารได้ ๑๔ ปี ๘ เดือนเศษ ปัดขึ้นเป็น ๑๕ ปี จึงได้คำนวณและสั่งจ่ายบำนาญเหตุทดแทนให้รับไปเป็นเงินปีละ ๓๑๐ บาท ๙๑ สตางค์ หรือ เดือนละ ๒๕ บาท ๙๐ ๑๑/๑๒ สตางค์ ตั้งแต่วันที่ ๒๔ เมษายน ๒๔๗๙ เป็นต้นมา และร้อยโท ชิน โรจน์แสงรัตน์ คงเก็บรับบำนาญรวมกับเงินเดือนทางตำแหน่งพลเรือนไม่เกินเงินเดือนเดิม ทางทหารอยู่เรื่อยมาจนสิ้นเดือนมิถุนายน ๒๔๙๐ จึงได้ออกจากราชการเพราะเหตุสูงอายุ ดังนี้ จะ คำนวณบำนาญให้ร้อยโทชิน โรจน์แสงรัตน์ อย่างไร กล่าวคือ จะนับเวลาราชการติดต่อกันตลอด หรือจะคำนวณเฉพาะเวลาราชการในตอนใหม่บวกกับบำนาญเดิมอย่างไร ถ้าจะนับติดต่อกันให้ อย่างร้อยตรีเกียรติ ศัลยพงษ์ แล้ว ร้อยโทชิน โรจน์แสงรัตน์ จะมีเวลาราชการรวมทั้งสิ้น ๓๑ ปี ๖ เดือนเศษ ปัดขึ้นเป็น ๓๒ ปี จะได้รับบำนาญเพียงปีละ ๒๖๘ บาท ๘๐ สตางค์ หรือเดือนละ ๒๒ บาท ๔๐ สตางค์ (เพราะเงินเดือนเดือนสุดท้ายตอนหลังเดือนละ ๔๒ บาท และเงินเดือน เดือนสุดท้ายตอนอยู่กระทรวงกลาโหมเดือนละ ๙๕ บาท) น้อยไปกว่าที่จะคำนวณในตอนใหม่บวกกับ บำนาญเดิม (รวมปีละ ๑๕๓ บาท ๗๑ สตางค์ หรือเดือนละ ๓๗ บาท ๘๐ ๑๑/๑๒ สตางค์) ถึง เดือนละ ๑๕ บาท ๔๐ ๑๑/๑๒ สตางค์ ย่อมเป็นการเสียสิทธิอย่างยิ่ง และจำนวนบำนาญที่ได้รับ ไปแล้วทั้งหมดนั้น จะต้องนำส่งคืนหรือไม่ต้องนำส่งคืน โดยอาศัยเหตุผลอย่างไร

๓. กรณีมีลักษณะเช่นเดียวกับร้อยโทชิน โรจน์แสงรัตน์ ตามที่กล่าวมาแล้วในข้อ ๒. ทุกประการ แต่สมมติว่าร้อยโทชิน โรจน์แสงรัตน์ ออกจากราชการครั้งหลังเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๔๘๘ โดยมีสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จหรือบำนาญ กระทรวงการคลังจึงได้สั่งจ่ายให้โดย คำนวณบำนาญเฉพาะเวลาราชการในตอนใหม่เพิ่มเข้ากับบำนาญเดิมอย่างหนึ่ง และสั่งจ่าย บำเหน็จแทนบำนาญเฉพาะเวลาราชการในตอนหลังให้เป็นเงิน ๕๘๘ บาท ส่วนบำนาญเดิมทั้งดไว้ ก็สั่งจ่ายให้รับไปเดือนละ ๒๕ บาท ๙๐ ๑๑/๑๒ สตางค์ตามสิทธิเดิมอีกอย่างหนึ่ง ในการสั่งจ่ายนี้ กระทรวงการคลังได้สั่งจ่ายให้ตามหนังสือลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๘ ดังนี้ จะให้กลับมารื้อฟื้น พิจารณาบำเหน็จแทนบำนาญหรือบำนาญของผู้ขึ้นใหม่หรืออย่างไร และอายุความในการสั่งจ่าย จะนำมาบังคับได้หรือไม่เพราะเหตุใด บำเหน็จแทนบำนาญหรือบำนาญที่จ่ายไปแล้วจะต้องเรียก คืนหรือไม่ ถ้าต้องเรียกคืนและเรียกไม่ได้ จะควรปฏิบัติอย่างไร

๔. กรณีมีลักษณะเช่นเดียวกับร้อยโทชิน โรจน์แสงรัตน์ แต่แทนที่ทางราชการจะ สั่งให้ออกโดยมีสิทธิได้รับบำเหน็จหรือบำนาญ สมมติว่าทางราชการสั่งให้ไต่ถามเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๔๘๘ ดังนี้ จะต้องสูญเสียสิทธิในบำนาญเดิม และบำเหน็จบำนาญในวันราชการตอนใหม่ ทั้งหมดหรือไม่อย่างไร และถ้าในการถูกไต่ถามนี้ กระทรวงการคลังได้สั่งจ่ายบำนาญตามที่ไต่ถาม ได้เดิมเดือนละ ๒๕ บาท ๙๐ ๑๑/๑๒ สตางค์ให้ไปแล้ว โดยหนังสือลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๘ ส่วนวันราชการตอนหลังที่ถูกไต่ถามไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ จึงไม่ได้สั่งจ่ายให้ดังนี้ จะต้อง งดบำนาญเดิม (เดือนละ ๒๕ บาท ๙๐ ๑๑/๑๒ สตางค์) หรือไม่ และถ้างด จะต้องเรียกบำนาญ คืนหรือไม่อย่างไร ถ้าต้องเรียกคืนและเรียกไม่ได้จะให้ปฏิบัติอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาแล้ว
ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

ปัญหาที่ตามมาในกรณีต่าง ๆ ข้างต้นนั้นอาจสรุปได้ดังนี้ คือ

๑. เวลาราชการทางทหารกับทางพลเรือนจะนับติดต่อกันได้หรือไม่
๒. ถ้าจะต้องนับติดต่อกัน บำเหน็จบำนาญที่ได้คำนวณและสั่งจ่ายให้ไปแล้ว
จะต้องเรียกคืนหรือไม่ ถ้าต้องเรียกคืนและเรียกไม่ได้ จะควรปฏิบัติอย่างไร
๓. เมื่อออกจากราชการทางพลเรือนในครั้งหลัง จะคำนวณบำเหน็จบำนาญได้
อย่างไร

ปัญหาข้อ ๑

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า บุคคลในกรณีต่าง ๆ เหล่านี้ได้เข้ารับราชการทางพลเรือน
ในขณะที่ยังเป็นนายทหารกองหนุนมีเบี้ยหวัดอยู่ และกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญทหารซึ่งใช้
อยู่ในเวลาที่บุคคลเหล่านั้นเข้ารับราชการทางพลเรือนได้บัญญัติไว้ว่าเวลาซึ่งได้รับเบี้ยหวัดให้นับ
เสมอหนึ่งในสี่ของเวลาอยู่รับราชการ ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าบุคคลเหล่านั้นได้เข้ารับราชการทางพล
เรือนในขณะที่ตนยังอยู่ในราชการทหาร เมื่อเช่นนี้เวลาราชการทางทหารกับทางพลเรือนก็ย่อม
จะต้องนับติดต่อกันไปในตัวเช่นเดียวกับในกรณี ร.ต.เกียรติ ศลยพงษ์ แต่โดยที่กระทรวงการคลัง
ได้คำนวณบำเหน็จบำนาญสำหรับเวลาราชการทางทหารและสั่งจ่ายให้ไปแล้วในเมื่อบุคคล
เหล่านั้นยังมิได้ออกจากราชการ จึงมีปัญหว่าการนับเวลาราชการสองทางติดต่อกันนั้น จะพึงรื้อ
ฟื้นขึ้นมาพิจารณาอีกได้หรือไม่ เมื่อพิเคราะห์ดูพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหาร (ฉบับที่ ๒)
พุทธศักราช ๒๔๘๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๘
ซึ่งใช้อยู่ในเวลาที่กระทรวงการคลังคำนวณบำเหน็จบำนาญและสั่งจ่ายให้ไปนั้น จะเห็นได้ว่า
มาตรา ๖ ของพระราชบัญญัติที่กล่าวข้างต้นได้บัญญัติให้เติมความเป็นวรรคสุดท้ายลงในมาตรา
๑๘ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๘ ว่า “เมื่อคำนวณบำเหน็จ
บำนาญให้ไปล่วงพ้นสามปีแล้ว ให้ถือว่าการคำนวณบำเหน็จบำนาญนั้นเป็นอันเด็ดขาด” ในกรณี
ของบุคคลต่าง ๆ ที่หารือมาปรากฏว่าได้มีการคำนวณบำเหน็จบำนาญสำหรับเวลาราชการทาง
ทหารและสั่งจ่ายให้ไปแล้วทุกกรณี และแม้จะได้กระทำไปก่อนวันใช้พระราชบัญญัติบำเหน็จ
บำนาญทหาร (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๐ ก็ตาม แต่เมื่อนับจากวันใช้พระราชบัญญัติ
บำเหน็จบำนาญทหาร (ฉบับที่ ๒) ดังกล่าวมาจนถึงบัดนี้ ก็เกิน ๓ ปีแล้ว กรณีของบุคคลเหล่านั้น
ทุกกรณีจึงต้องด้วยบทบัญญัติวรรคสุดท้ายแห่งมาตรา ๑๘ ที่กล่าวข้างต้น การคำนวณบำเหน็จ
บำนาญในครั้งหลังจึงเป็นอันเด็ดขาดแล้ว และโดยเหตุนี้การนับเวลาราชการสองทางติดต่อกันจึงมี
อาจที่จะรื้อฟื้นขึ้นมาพิจารณาอีกได้

ปัญหาข้อ ๒

เมื่อได้วินิจฉัยมาแล้วว่า การคำนวณบำเหน็จบำนาญสำหรับเวลาราชการทาง
ของบุคคลในกรณีต่าง ๆ เหล่านี้เป็นอันเด็ดขาดจะรื้อฟื้นขึ้นมาพิจารณาอีกไม่ได้แล้วปัญหาต่อไป
ที่ว่าจะต้องเรียกบำเหน็จบำนาญคืนหรือไม่ ฯลฯ นั้น ก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณา

ปัญหาข้อ ๓

ปัญหาที่ว่า เมื่อออกจากราชการทางพลเรือนแล้ว จะคำนวณบำเหน็จบำนาญให้
อย่างไรนั้น จะต้องพิจารณาก็คงเฉพาะในกรณี ๒, ๓, ๔ เท่านั้นส่วนในกรณี

แรก (ร.ต. ชุ่นเฮง ไขว้ฉวน) ไม่ต้องพิจารณา เพราะยังไม่ได้ออกจากราชการ

กรณี ๒. (ร.ท.ชิน โรจน์แสงรัตน์)

ถึงแม้ว่าข้าราชการผู้นี้จะได้เข้ารับราชการทางพลเรือนในขณะที่ตนยังรับราชการ
ทางทหารอยู่ ดังได้กล่าวแล้วในปัญหาข้อ ๑. ก็ตาม แต่ทางราชการได้คำนวณบำนาญให้แก่
ข้าราชการผู้นี้รับไปเกินกำหนดเวลาที่พึงจะรื้อฟื้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้เสียแล้วดังนั้น เมื่อข้าราชการ
ผู้นี้ต้องออกจากราชการทางพลเรือนในภายหลังเพราะเหตุสูงอายุจึงไม่มีทางใดโดยชอบด้วย
กฎหมายและความยุติธรรมยิ่งไปกว่าคำนวณบำนาญให้ข้าราชการผู้นี้ตามนัยแห่งมาตรา ๒๓ ของ
พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งใช้อยู่ในเวลาที่
ข้าราชการผู้นี้ออกจากราชการ กล่าวคือ คำนวณบำนาญสำหรับเวลาราชการทางพลเรือนเพิ่มเข้า
กับบำนาญเดิมสำหรับเวลาราชการทางทหาร

กรณี ๓.

เมื่อปรากฏว่า บุคคลในกรณีนี้ออกจากราชการทางพลเรือนโดยมีสิทธิที่จะได้รับ
บำเหน็จบำนาญ ก็ต้องคำนวณบำเหน็จบำนาญสำหรับเวลาราชการทางพลเรือนให้เพิ่มเข้ากับ
บำนาญเดิมสำหรับเวลาราชการทางทหาร โดยเหตุผลอย่างเดียวกับที่ได้กล่าวมาในกรณี ๒. ฉะนั้น
ตามที่กระทรวงการคลังได้คำนวณบำนาญให้เฉพาะเวลาราชการในตอนใหม่เพิ่มเข้ากับบำนาญ
เดิมอย่างหนึ่ง และสั่งจ่ายบำเหน็จแทนบำนาญเฉพาะเวลาราชการในตอนหลังกับจ่ายบำนาญเดิม
ทิ้งดไว้ให้ไปตามสิทธิเดิมอีกอย่างหนึ่งนั้น จึงเป็นการถูกต้องแล้ว หากจำต้องรื้อฟื้นขึ้นพิจารณา
อีกไม่ หนึ่งแม้จะมีการรื้อฟื้นพิจารณาใหม่การรื้อฟื้นเช่นนั้นก็หาอาจที่จะทำได้ไม่ เพราะเมื่อได้
คำนวณบำเหน็จบำนาญและสั่งจ่ายให้ไปตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๘ จนถึงบัดนี้ก็เป็นเวลา
เกิน ๒ ปีแล้ว การคำนวณดังกล่าวย่อมเป็นเด็ดขาดตามความในมาตรา ๑๘ วรรคสุดท้ายแห่ง
พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๒ แล้ว

กรณี ๔.

เมื่อปรากฏว่าบุคคลในกรณีนี้ออกจากราชการทางพลเรือนโดยถูกไล่ออกตาม
มาตรา ๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๒
ซึ่งใช้อยู่ในเวลาออก ผู้ถูกไล่ออกก็ไม่มีสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญสำหรับเวลาราชการดังกล่าว
แต่การถูกไล่ออกนี้หาไม่ผลกระทบบกระเทือนถึงบำนาญเดิมไม่ กล่าวคือบำนาญเดิมสำหรับเวลา
ราชการทางทหารซึ่งได้คำนวณให้ไว้แล้วนั้น ผู้ถูกไล่ออกก็มีสิทธิที่จะได้รับต่อไป เพราะเป็นสิทธิ
ที่เขาได้ไว้แล้ว ทั้งการคำนวณก็เป็นอันเด็ดขาดดังได้กล่าวไว้ในปัญหาข้อ ๑ ข้างต้นแล้ว ฉะนั้น ถ้า
กระทรวงการคลังได้สั่งจ่ายเฉพาะบำนาญเดิมทิ้งดไว้ให้ไป ก็เป็นการถูกต้องแล้ว

(ลงชื่อ) ส. วินิจัยกุล

(นายเสริม วินิจัยกุล)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๕๒