

บันทึก

เรื่อง ปัญหาการบอกเลิกบำนาญเพื่อขอต่อเวลาราชการ (กรณีนายสวัสดิ์ พิบูลนครินทร์)

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้มีหนังสือที่ ๕๗๘/๒๕๐๒ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๒ ความว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ส่งบันทึกความเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบอกเลิกบำนาญเพื่อขอต่อเวลาราชการซึ่งมีความว่า ผู้ที่ได้รับบำนาญตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ พ.ศ.๒๔๙๙ ถือว่าเป็นบำนาญปกติ เมื่อกลับเข้ารับราชการใหม่ก็มีสิทธิบอกเลิกบำนาญตามมาตรา ๓๐ (จ) แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.๒๔๙๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๔๙๙ และได้ส่งไปให้กระทรวงการคลังทราบนั้น บัดนี้ กระทรวงการคลังได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับปัญหาเรื่องนี้มาเพื่อขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง กระทรวงการคลังมีความเห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ พ.ศ.๒๔๙๙ มาตรา ๔ (วรรค ๒) ได้บัญญัติว่า “การล้างมลทินตามมาตรานี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องใด ๆ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้” และมาตรา ๖ (วรรค ๒) ได้บัญญัติว่า “การให้เบี้ยหวัด บำเหน็จหรือบำนาญตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ผูกพันรัฐบาลที่จะต้องจ่ายเงินเพิ่มหรือให้สิทธิใด ๆ เท่าเทียมกับข้าราชการที่ออกจากราชการโดยมิได้กระทำผิดหรือถูกลงโทษ ทั้งนี้ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาจ่ายภายในวงเงินที่อนุมัติในงบประมาณ” ซึ่งเห็นได้ว่า การที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ เช่นนี้ก็เพื่อจำกัดสิทธิของผู้ที่ได้รับบำนาญตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ พ.ศ.๒๔๙๙ ให้อยู่ในขอบเขตที่จำกัดเพียงเท่าที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนั้นเท่านั้น และสิทธิการบอกเลิกบำนาญเพื่อขอต่อเวลาราชการมิได้บัญญัติไว้ จึงไม่มีสิทธิบอกเลิกบำนาญเพื่อขอต่อเวลาราชการเหมือนอย่างผู้ที่ได้รับบำนาญปกติตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ นอกจากนี้กระทรวงการคลังยังมีความเห็นว่า ถ้าจะเอาบำนาญตามพระราชบัญญัติล้างมลทินไปรวมกับบำนาญเดิมซึ่งเป็นบำนาญปกติไม่เป็นการสมควร เพราะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้รวม และเป็นบำนาญคนละสภาพ เพราะถ้ารวมกันแล้ว บทบัญญัติที่จะให้สิทธิและไม่ให้สิทธิ ซึ่งบัญญัติไว้แตกต่างกันระหว่างบำนาญปกติและบำนาญที่ได้รับตามพระราชบัญญัติล้างมลทินก็ไม่อาจจะปฏิบัติได้ และในการคำนวณเงินเพิ่มก็จำต้องแยกบำนาญนี้ออกเป็น ๒ จำนวน คือ จำนวนเงินที่ได้จากล้างมลทินไม่ได้เงินเพิ่ม จำนวนที่ได้จากบำนาญเก่าได้เงินเพิ่ม กระทรวงการคลังจึงยืนยันมาเพื่อขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่ง

อนึ่ง ถ้าคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ว่า ผู้ที่ได้รับบำนาญตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ พ.ศ. ๒๔๙๙ เป็นบำนาญปกติ มีสิทธิบอกเลิกบำนาญเพื่อขอต่อเวลาราชการได้แล้ว กระทรวงการคลังหรือเพิ่มเติมเกี่ยวกับการนับเวลาราชการและคำนวณเงินเพิ่มของนายสวัสดิ์ พิบูลนครินทร์ ซึ่งข้อเท็จจริงมีดังนี้

นายสวัสดิ์ พิบูลนครินทร์ มีเวลาราชการที่ต้องคำนวณรวม ๓ ตอนด้วยกัน

ตอนที่ ๑ นายสวัสดิ์ พิบูลนครินทร์ เริ่มเข้ารับราชการตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๗๑ และตั้งแต่วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๗๑ ถึง ๓๑ มีนาคม ๒๕๗๖ เวลาราชการสองระยะนี้ กระทรวงการคลังได้ส่งต่อเวลาราชการให้แล้ว

ตอนที่ ๒ นายสวัสดิ์ พิบูลนครินทร์ กลับเข้ารับราชการใหม่ทางกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๗๘ ถึง ๓ กรกฎาคม ๒๕๘๘ แล้วถูกปลดออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๘๘

ตอนที่ ๓ นายสวัสดิ์ พิบูลนครินทร์ ได้มีหนังสือร้องทุกข์ว่า ถูกสั่งปลดออกจากราชการโดยไม่เป็นธรรม นายกรัฐมนตรีได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว มีคำสั่งให้กระทรวงมหาดไทยรับนายสวัสดิ์ พิบูลนครินทร์ กลับเข้ารับราชการตามเดิม ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้สั่งให้นายสวัสดิ์ฯ กลับเข้ารับราชการตามเดิมตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๙๓ เป็นต้นมา และนายสวัสดิ์ฯ ได้เข้ารับบำนาญตั้งแต่วันที่กลับเข้ารับราชการใหม่ และก่อนออกจากราชการได้บอกเลิกบำนาญเพื่อขอต่อเวลาราชการ

กระทรวงการคลังจึงขอหารือว่า การบอกเลิกบำนาญของนายสวัสดิ์ฯ ครั้งนี้จะนับเวลาราชการให้ทุก ๆ ตอนติดต่อกันตลอดมาได้หรือไม่ และขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้วขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

๑. สำหรับปัญหาที่ว่าบำนาญตามพระราชบัญญัติล้างมลทิน^๑ เป็นบำนาญตามปกติหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกายังคงมีความเห็นว่าเป็นบำนาญปกติตามความเห็นที่ได้เคยให้ไว้ เพราะมาตรา ๖ วรรค ๑ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ พ.ศ.๒๕๙๙ ได้ระบุไว้ชัดแจ้งว่า “ให้ได้รับบำนาญในการที่ต้องออกจากราชการ เพราะเหตุทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำนาญที่ใช้อยู่ในขณะที่ยังออกจากราชการ” เมื่อกฎหมายได้กำหนดให้เป็นบำนาญเพราะเหตุทดแทนแล้ว ก็ย่อมเป็นบำนาญปกติตามนัยมาตรา ๙ ของพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ^๒ และสำหรับปัญหาที่ว่า ผู้ได้รับการล้างมลทินฯ จะบอกเลิกบำนาญเพื่อขอต่อเวลาราชการได้หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าการบอกเลิกบำนาญเพื่อขอต่อเวลาราชการเป็นการใช้สิทธิอย่างหนึ่ง ซึ่งมาตรา ๖ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินในโอกาสครบ ๒๕ พุทธศตวรรษ พ.ศ.๒๕๙๙ ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของผู้ได้รับการล้างมลทินฯ ไว้ว่า “ไม่ผูกพันรัฐบาลที่จะต้องจ่ายเงินเพิ่มหรือให้สิทธิใด ๆ เท่าเทียมกันข้าราชการที่ออกจากราชการโดยมิได้กระทำผิดหรือถูก

^๑ มาตรา ๙ ข้าราชการมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญปกติด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (๑) เหตุทดแทน
- (๒) เหตุทุพพลภาพ
- (๓) เหตุสูงอายุ
- (๔) เหตุรับราชการนาน

ลงโทษ”^๒ ซึ่งย่อมหมายความว่า สิทธิของผู้ได้รับการล้างมลทินนั้น คงมีแต่เพียงบำเหน็จบำนาญที่รัฐบาลได้พิจารณาให้เท่านั้น ส่วนสิทธิอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิที่อาจมีขึ้นเพราะการได้รับบำเหน็จบำนาญก็ดี ย่อมสุดแล้วแต่รัฐบาลหรือกระทรวงการคลังจะพิจารณาเห็นสมควรให้สิทธินั้นหรือไม่

การได้รับบำเหน็จบำนาญของผู้ได้รับการล้างมลทินไม่หมายความว่าจะทำให้ผู้นั้นมีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญด้วย ฉะนั้น เมื่อผู้ได้รับการล้างมลทินผู้ใดมาขอออกเลิกรับบำนาญเพื่อขอต่อเวลาราชการต่อกระทรวงการคลัง ก็ย่อมเป็นอำนาจของกระทรวงการคลังในฐานะเป็นรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการล้างมลทินที่จะเป็นผู้พิจารณาที่จะให้สิทธิต่อเวลาราชการหรือไม่

๒. สำหรับปัญหาการนับเวลาราชการของนายสวัสดิ์ พิบูลนครินทร์ ที่จะนับเวลาราชการติดต่อกันทุก ๆ ตอนได้หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ว่า มาตรา ๓๐ (จ)^๓ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ การไปรับราชการต่างกระทรวง ทบวง กรม ถ้าเวลาราชการไม่ติดต่อกันและพิสูจน์ไม่ได้ว่าทางราชการสั่ง ให้ถือว่าเป็นการลาออกจากสังกัดเดิม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๙ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การขอต่อเวลาราชการไว้ว่าจะต้องเป็น “ข้าราชการซึ่งได้รับหรือมีสิทธิในบำนาญปกติแล้วภายหลังกลับเข้ามารับราชการใหม่และเลิกรับบำนาญในขณะที่กลับเข้ารับราชการใหม่นั้น” ฉะนั้น การขอต่อเวลาราชการตามมาตรา ๓๐ (จ) จึงอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ว่า ได้รับบำนาญหรือมีสิทธิได้รับบำนาญ และในกรณีที่มีเวลาราชการที่จะนับติดต่อกันหลายตอนก็ต้องได้รับหรือมีสิทธิได้รับบำนาญปกติสำหรับเวลาราชการทุก ๆ ตอนด้วย สำหรับกรณีนายสวัสดิ์ พิบูลนครินทร์ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายสวัสดิ์ พิบูลนครินทร์ ไม่ได้รับบำนาญหรือมีสิทธิได้รับบำนาญสำหรับระยะเวลาตอน ๒ คือ ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๔๗๘ ถึง ๓ กรกฎาคม ๒๔๘๘ ฉะนั้น จึงนับระยะเวลาการตอนที่ ๒ นี้รวมกับระยะเวลาตอนที่ ๑ และตอนที่ ๓ ไม่ได้ อนึ่ง ถึงแม้ว่านายสวัสดิ์ฯ จะได้รับการล้างมลทินในภายหลังก็ตาม เมื่อปรากฏว่า นายสวัสดิ์ฯ ได้กลับเข้ารับราชการก่อนที่ได้รับการล้างมลทิน ซึ่งในขณะที่กลับเข้ารับราชการนายสวัสดิ์ฯ ไม่มีสิทธิได้รับบำนาญสำหรับเวลาราชการตอนที่ ๒ นายสวัสดิ์ฯ เริ่มมีสิทธิได้รับบำนาญปกติเมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๐๐ คือวันใช้บังคับพระราชบัญญัติล้าง

^๒ มาตรา ๖ (วรรค ๒)

การให้เบี้ยหวัด บำเหน็จหรือบำนาญตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ผูกพันรัฐบาลที่จะต้องจ่ายเงินเพิ่มหรือให้สิทธิใดๆ เท่าเทียมกับข้าราชการที่ออกจากราชการโดยมิได้กระทำผิดหรือถูกลงโทษ ทั้งนี้ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาจ่ายภายในวงเงินที่อนุมัติในงบประมาณ

^๓ มาตรา ๓๐

(จ) ข้าราชการซึ่งได้รับหรือมีสิทธิในบำนาญปกติแล้ว ภายหลังกลับเข้ามารับราชการใหม่ และเลิกรับบำนาญในขณะที่กลับเข้ารับราชการใหม่นั้น

การบอกเลิกรับบำนาญดังกล่าวใน (จ) จะต้องกระทำเสียภายในสามสิบวันนับแต่วันกลับเข้ารับราชการใหม่

การบอกเลิกรับบำนาญ ให้ทำเป็นหนังสือ ลงลายมือชื่อเป็นหลักฐานส่งไปยังกระทรวงการคลัง โดยผ่านกระทรวงเจ้าสังกัด

มลทินในโอกาสครบ ๒๕ พุทธศตวรรษ พ.ศ. ๒๕๙๙ ซึ่งเป็นระยะเวลาภายหลังที่ได้กลับเข้ารับราชการ กรณีจึงไม่ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๓๐ (จ) แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๙๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๙๙ ฉะนั้น นายสวัสดิ์ พิบูลนครินทร์ จึงขาดสิทธิที่จะขอต่อเวลาราชการตอนที่ ๒ และคงต่อเวลาราชการได้เฉพาะตอนที่ ๑ และตอนที่ ๓

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๐๒