

บันทึก

เรื่อง นายบุญชนะ อัตถากร ร้องทุกข์ว่าถูกตัดวันราชการ ในการคำนวณบำนาญโดยมิชอบ

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร) ได้ส่งเรื่องดังกล่าวข้างบนให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาโดยหนังสือที่ ๒๖๖๕/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

กรณีปรากฏว่านายบุญชนะ อัตถากร ร้องทุกข์ว่า ตามที่คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์มีคำวินิจฉัยให้ผู้ร้องกลับมีฐานะเป็นข้าราชการตามเดิมนั้น กระทรวงการคลังได้ให้ผู้ร้องมีฐานะเป็นข้าราชการตามเดิมแล้ว โดยผู้ร้องได้บันทึกยินยอมว่าจะไม่เรียกร้องสิทธิเรื่องเงินเดือนระหว่างที่ถูกสั่งพักและถูกสั่งปลด แล้วต่อมาผู้ร้องป่วย กระทรวงการคลังจึงสั่งให้ผู้ร้องออกฐานทุพพลภาพเพื่อรับบำนาญ แต่กระทรวงการคลังมิได้นับเวลาราชการระหว่างที่มีคำสั่งปลดรวมประมาณ ๔ ปี เพื่อคำนวณบำนาญให้แก่ผู้ร้องซึ่งผู้ร้องเห็นว่าไม่ยุติธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์พิจารณาให้ได้รับความเป็นธรรม คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ได้ขอให้กระทรวงการคลังชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณา และได้ตรวจเอกสารหลักฐานในเรื่องนี้แล้ว ข้อเท็จจริงได้ความว่าเดิมกระทรวงการคลังได้สั่งให้ผู้ร้องพักราชการตั้งแต่วันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ และต่อมาเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ ได้มีคำสั่งปลดผู้ร้องออกจากราชการตั้งแต่วันสั่งพัก ผู้ร้องยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการฯ ขอความเป็นธรรมในกรณีที่ถูกปลดออกตามที่กล่าวนี้ คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยว่า คำสั่งกระทรวงการคลังที่สั่งปลดผู้ร้องออกนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่มีผลใช้บังคับได้ ควรเพิกถอนคำสั่งที่กล่าวนี้เสีย และดำเนินการให้ผู้ร้องมีฐานะเป็นข้าราชการตามเดิม รัฐมนตรีสั่งราชการแทนนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้กระทรวงการคลังดำเนินการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ กระทรวงการคลังเห็นพ้องด้วยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ จึงได้มีคำสั่งให้ผู้ร้องกลับมีฐานะเป็นข้าราชการตามเดิมตั้งแต่วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๔ ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขที่ผู้ร้องได้ทำบันทึกยินยอมในเรื่องเงินเดือนในระหว่างถูกสั่งพักและถูกปลด ต่อมากระทรวงการคลังสั่งให้ผู้ร้องออกรับบำเหน็จบำนาญในเหตุทุพพลภาพ (เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔) แต่ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญให้ผู้ร้อง กระทรวงการคลังไม่นับเวลาราชการระหว่างถูกสั่งพักและถูกสั่งปลดตั้งแต่วันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๔ ให้คงนับให้ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ อีกตอนหนึ่ง ที่ไม่นับเวลาราชการระหว่างถูกสั่งพักและถูกสั่งปลดให้นั้น กระทรวงการคลังอ้างว่าเพราะระหว่างนั้นผู้ร้องมิได้อยู่รับราชการประการหนึ่ง และระหว่างเวลานั้นผู้ร้องมิได้รับเงินเดือนอีกประการหนึ่งเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๒ คณะกรรมการฯ เห็นว่า ตามคำสั่ง

กระทรวงการคลังที่สั่งปลดผู้ร้องตั้งแต่วันสั่งพักนั้น กระทรวงการคลังก็เห็นฟ้องด้วยคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการฯ แล้ว ว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่มีผลใช้บังคับได้ เมื่อเป็นเช่นนี้โดยนิติ นิัยย่อมต้องถือว่าผู้ร้องยังคงมีฐานะเป็นข้าราชการอยู่แม้ในเมื่อกระทรวงการคลังยังไม่ได้ ดำเนินการให้ผู้ร้องกลับคืนสู่ฐานะเดิม และในเรื่องนี้กระทรวงการคลังก็ออกคำสั่งให้ผู้ร้องมีฐานะ กลับเป็นข้าราชการตามเดิมแล้วด้วย จึงถือได้ว่าผู้ร้องคงมีฐานะเป็นข้าราชการตลอดมาทั้งโดยทาง นิติบัญญัติและพฤตินัยที่กระทรวงการคลังไม่นับเวลาระหว่างผู้ร้องถูกพักและถูกปลดเป็นเวลาสำหรับ คำนวณบำนาญให้โดยอ้างว่าผู้ร้องมิได้อยู่รับราชการและมิได้รับเงินเดือน เป็นการต้องห้ามด้วย มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๔๓๒ นั้น คณะ กรรมการฯ เห็นว่า ตามมาตรา ๑๕ นี้เป็นหลักทั่วไปในการคำนวณบำเหน็จบำนาญ สำหรับ ข้าราชการที่มาทำงานตามปกติ คือ คำนวณให้ตามเวลาราชการและเงินเดือนที่ได้รับ ทั้งนี้ หมายความว่าถึงในกรณีธรรมดาที่ข้าราชการควรมาทำงานได้ แต่ในกรณีพิเศษที่ข้าราชการผู้ใดไม่ สามารถมาทำงานได้เพราะมีความจำเป็นบังคับนั้น มาตรานี้หาได้กล่าวไว้ไม่ จึงต้องถือว่าไม่กิน ความถึงกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่า ในเรื่องนี้ที่ผู้ร้องมิได้มารับราชการในระหว่างถูกสั่ง พักและถูกปลดโดยคำสั่งอันมิชอบด้วยกฎหมายนั้น ต้องถือว่ามีความจำเป็นบังคับผู้ร้อง โดยเป็น ความผิดของกระทรวงการคลังเองที่มีคำสั่งให้ผู้ร้องมารับราชการในระหว่างนั้น ทั้งไม่จ่าย เงินเดือนในระหว่างนั้นให้ผู้ร้องด้วย จะถือว่าผู้ร้องมิได้อยู่รับราชการหรือมิได้รับเงินเดือนตาม ความหมายของมาตรา ๑๕ หาได้ไม่ การที่ผู้ร้องยอมคืนสิทธิในเรื่องเงินเดือนระหว่างถูกสั่งพัก และถูกปลดให้แก่รัฐบาล ต้องถือว่าผู้ร้องมีสิทธิได้รับเงินเดือนอยู่ แต่ยกเงินเดือนให้รัฐบาลไม่ได้ ยกวันราชการให้ด้วย กระทรวงการคลังหาควรที่จะตัดวันราชการของผู้ร้องในระหว่างถูกพักและ ถูกปลดนั้นไม่ มาตรา ๑๕ ก็มีได้เป็นบทห้ามมิให้คำนวณบำนาญให้แก่ผู้ร้องในกรณีเช่นนี้แต่อย่าง ใด ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวนี้นี้ กระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วชี้แจงว่าไม่ เห็นฟ้องด้วย โดยเห็นว่าอันกรณีใดที่จะได้รับยกเว้นเป็นพิเศษยอมให้นับเวลาระหว่างมิได้มารับ ราชการและมิได้รับเงินเดือนเป็นเวลาราชการได้ กฎหมายก็ได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษ ดังจะเห็นได้ ตามมาตรา ๑๖ (ง) (จ) (ฉ) ส่วนเวลาที่ถูกลบออกจากราชการดังในเรื่องนี้ไม่มีกฎหมาย บัญญัติไว้ ณ ที่ได้ว่าให้นับเป็นเวลาราชการในการคำนวณบำเหน็จบำนาญได้ การที่คณะกรรมการ ฯ นับเป็นเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญจึงเป็นการตีความนอกบทบัญญัติและผิด เจตนารมณ์ของกฎหมาย ข้อที่คณะกรรมการฯ ว่าผู้ร้องยอมคืนสิทธิในการรับเงินเดือนให้แก่ รัฐบาล คือยกให้แก่เงินเดือนมิได้ยกวันราชการให้ด้วยนั้น กระทรวงการคลังชี้แจงว่า ตามหลักผู้ที่จะ ได้รับเงินเดือนหมายความว่าต้องมารับราชการ การที่ไม่ได้รับราชการจะขอรับเงินเดือนไม่ได้ ด้วยเหตุนี้กระทรวงการคลังจึงให้ผู้ร้องทำบันทึกไว้เป็นหลักฐานเพื่อไม่ต้องเถียงกันในเวลาต่อไป หากใช้เป็นการยกเงินเดือนให้แก่รัฐบาลไม่

สำนักงานคณะกรรมการเรื่องราວร้องทุกข์ จึงขอให้พิจารณาในปัญหาข้อกฎหมาย ว่า เวลาระหว่างถูกออกจากราชการโดยมิชอบด้วยกฎหมายนั้นจะนับเป็นเวลาราชการสำหรับ คำนวณบำเหน็จบำนาญได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๑) ได้พิจารณาแล้ว ประเด็นที่พึงพิจารณาในเรื่องนี้มีเพียงเท่าที่สำนักงานคณะกรรมการเรื่องราວຣັງທຸກຂໍ້ໃຫ້พิจารณาเท่านั้น กล่าวคือ เวลาระหว่างถูกออกจากราชการโดยมิชอบด้วยกฎหมายนั้น จะนับเป็นเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญได้หรือไม่ โดยที่นายบุญชนะ อັตถากร ออกจากราชการในระหว่างเวลาที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๒ ฉะนั้นจึงต้องนำพระราชบัญญัติดังกล่าวมาพิจารณา ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พึงเห็นหลักการได้ว่า ได้กำหนดเป็นกฎหมายไว้ให้สิทธิแก่ข้าราชการผู้ออกจากราชการว่า ถ้าได้อยู่ในราชการโดยเวลาที่ปีจะต้องได้บำเหน็จบำนาญเป็นจำนวนเงินเท่าใด วิธีการนับเวลาราชการจึงเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่จะนำไปสู่ผลลัพธ์แห่งการคำนวณเท่านั้น ฉะนั้นเมื่อคำสั่งที่ขัดขวางมิให้นายบุญชนะ อັตถากร มารับราชการเป็นคำสั่งที่มิชอบด้วยกฎหมายแล้ว ระยะเวลาช่วงนั้นก็จะต้องถือเป็นเวลาที่นายบุญชนะ อັตถากร คงรับราชการอยู่ ทั้งกระทรวงการคลังก็ได้รับรองฐานะการเป็นข้าราชการของนายบุญชนะ อັตถากร เช่นนั้นแล้ว และตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัตินั้นได้บัญญัติถึงการนับเวลาราชการเพื่อคำนวณบำเหน็จบำนาญไว้โดยชัดแจ้งว่าในกรณีใดบ้างจะนับได้หรือไม่แต่หาได้บัญญัติถึงกรณีตามที่ปรากฏในเรื่องนี้ไม่ การนับเวลาราชการเพื่อคำนวณบำเหน็จบำนาญตามมาตรา ๑๖ นี้ เป็นสิทธิอย่างหนึ่งของข้าราชการ การที่จะตัดสิทธิเช่นนี้จะต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง เมื่อไม่มีกฎหมายเช่นนั้นก็ต้องนับเวลาราชการให้ และแม้ว่านายบุญชนะ อັตถากร จะได้ทำบันทึกรับรองให้ไว้แก่กระทรวงการคลังก็เฉพาะเรื่องเงินเดือน คือ นายบุญชนะ อັตถากรยอมสละสิทธิไม่ขอรับเงินเดือนเท่านั้น หาได้รวมถึงวันราชการในการคำนวณบำเหน็จบำนาญซึ่งเป็นสิทธิอย่างหนึ่งดังได้กล่าวแล้วไม่

อาศัยเหตุดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่ากระทรวงการคลังจะต้องนับเวลาระหว่างที่ถูกออกจากราชการโดยมิชอบด้วยกฎหมายเพื่อคำนวณบำเหน็จบำนาญให้แก่ นายบุญชนะ อັตถากร

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๔๙๗