

บันทึก

เรื่อง การนับเวลาราชการเป็นทวีคูณสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติ
บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ให้แก่ผู้ซึ่งกระทำหน้าที่ตามที่กระทรวง
กลาโหมกำหนดในระหว่างเวลาที่มีพระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์
ฉุกเฉินกรณีสงครามมหาเอเชียบูรพา (กระทรวงกลาโหมขอให้ทบทุนปัญหา)

เดิมกรมเสมียนตรา กระทรวงกลาโหม ได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๒๐๑/๗๒ ลงวันที่
๑๙ มกราคม ๒๕๓๐ ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
พ.ศ. ๒๔๙๔ ว่า กรมบัญชีกลางได้พิจารณาเรื่องบำเหน็จเพิ่มของพันเอก ประพันธ์ ชำนาญปิ่น
ซึ่งขณะเป็นนักเรียนเตรียมทหารบกได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ซึ่งกระทำหน้าที่ตามที่
กระทรวงกลาโหมกำหนดในระหว่างเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีสงครามมหาเอเชียบูรพา
ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๔๘๗ ถึงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๔๘๘ ว่า จะมีสิทธินับเวลาราชการ
ทวีคูณตามมาตรา ๒๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ เพียงใด โดย
กรมบัญชีกลางเห็นว่า เมื่อปรากฏว่าพันเอก ประพันธ์ ชำนาญปิ่น ได้ขึ้นทะเบียนทหารกอง
ประจำการเป็นนักเรียนนายร้อยทหารบกเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๘๘ การนับเวลาราชการปกติ
และเวลาราชการทวีคูณเพื่อคำนวณบำเหน็จบำนาญจึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๔๘๘
ซึ่งเป็นวันขึ้นทะเบียนกองประจำการเป็นต้นไปไม่อาจนับเวลาราชการทวีคูณกรณีสงครามเอเชียบูรพา
ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๔๘๗ เป็นเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญให้ได้

กรมเสมียนตราเห็นว่า การนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตาม
พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ มีข้อแตกต่างบางประการระหว่างมาตรา ๒๓^๒ และ

^๑ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔

มาตรา ๒๔ ผู้ซึ่งกระทำหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดในระหว่างเวลาที่มีการรบ
หรือการสงคราม หรือมีการปราบปรามการจลาจล หรือในระหว่างเวลาที่มีพระบรมราชโองการประกาศ
สถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในระหว่างเวลาที่สั่งให้เป็นนักดำเรือดำน้ำ ให้นับเวลาราชการที่ปฏิบัติการตามสั่งเป็น
ทวีคูณ แม้ว่าในระยะเวลาดังกล่าวจะไม่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนก็ตาม

นับแต่วันใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นต้นไป ข้าราชการผู้ใดประจำปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเขตใดที่ได้
ได้มีประกาศในกฎอัยการศึก ให้นับเวลาราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นเป็นทวีคูณ

ในกรณีดังกล่าวในสองวรรคก่อน ถ้าผู้ใดมีเวลาราชการซึ่งอาจนับเป็นทวีคูณในเวลา
เดียวกันได้หลายประการ ก็ให้นับเวลาระหว่างนั้นเป็นทวีคูณแต่ประการเดียว

^๒ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔

มาตรา ๒๓ การนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญนั้นให้นับแต่วันรับราชการ
รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน ซึ่งมีให้อัตราข้าราชการวิสามัญหรือลูกจ้าง

ครูประจำบาล สารวัตรศึกษา หรือข้าราชการวิสามัญที่ได้มีบทบัญญัติของกฎหมาย ให้ยก
ฐานะหรือให้เปลี่ยนฐานะเป็นข้าราชการที่มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญตามมาตรา ๗ ได้ และเมื่อได้มีการยกฐานะ

มาตรา ๒๔^๓ กล่าวคือ การนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตามมาตรา ๒๓ เป็นการนับเวลาราชการในกรณีปกติ และสำหรับข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณประเภทเงินเดือนในกรณีของผู้ซึ่งได้ขึ้นทะเบียนทหารกองประจำการ ให้มีสิทธินับเวลาราชการได้ตั้งแต่วันที่ขึ้นทะเบียนกองประจำการตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร ส่วนการนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญทวีคูณตามมาตรา ๒๔^๔ เป็นการนับเวลาราชการในกรณีไม่ปกติ กล่าวคือ กำหนดให้ผู้ใดไม่ว่าจะเป็นข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนหรือผู้ซึ่งมิได้เป็นข้าราชการที่มีได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนโดยการเรียกเกณฑ์หรือระดมพลเมืองอุดหนุนราชการทหารปฏิบัติหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมมอบหมายแล้วมีสิทธินับเวลาราชการเป็นทวีคูณทั้งสิ้น โดยจะเริ่มนับเวลาราชการเป็นทวีคูณตั้งแต่วันที่ผู้ซึ่งกระทำหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดได้ปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าผู้ซึ่งกระทำหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดจะเป็นข้าราชการหรือไม่ก็ตาม

สรุปแล้วกรมเสมียนตรามีความเห็นแตกต่างไปจากกรมบัญชีกลางดังกล่าวข้างต้น และขอหารือในประเด็นต่อไปนี้

๑. การนับเวลาราชการตามมาตรา ๒๓^๕ และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ต่างกันอย่างไร และจะต้องพิจารณาใช้ทั้งมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ ประกอบกันหรือไม่ อย่างไร

๒. ผู้ซึ่งกระทำหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดในระหว่างเวลาที่มีการรบหรือการสงคราม แม้ว่าในระยะเวลาดังกล่าวนั้นจะไม่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนก็ตาม คำว่า “ผู้” หมายความว่าผู้ใดบ้าง และจะมีสิทธินับเวลาราชการที่ปฏิบัติตามสั่งเป็นทวีคูณตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ หรือไม่ ถ้ามีสิทธิจะนับเวลาราชการเป็นทวีคูณได้ตั้งแต่เมื่อใด

๓. ในระหว่างที่มีการรบหรือสงคราม กระทรวงกลาโหมได้ระดมพลหรือเรียกเกณฑ์พลเมืองอุดหนุนราชการทหารโดยให้กระทำหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดแล้วปลดออกไปเมื่อเลิกสงคราม ต่อมาภายหลังบุคคลนั้นได้เข้ารับราชการเป็นข้าราชการทหารจนกระทั่งเกษียณอายุ ในการนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ จะนำเวลาราชการในระหว่างที่

หรือเปลี่ยนฐานะเป็นข้าราชการที่มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญดังกล่าวแล้ว ก็ให้นับเวลาระหว่างที่เป็นครูประชาบาล สารวัตรศึกษาหรือข้าราชการวิสามัญที่ติดต่อกับวันที่ได้มีการยกฐานะหรือการเปลี่ยนฐานะนั้นเป็นเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญได้ด้วย

ข้าราชการซึ่งทำงานหรือรับราชการก่อนอายุครบสิบแปดปีบริบูรณ์ ให้เริ่มนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตั้งแต่วันที่มิอายุครบสิบแปดปีบริบูรณ์เริ่มต้นไป

ผู้ซึ่งได้ขึ้นทะเบียนทหารกองประจำการ ให้มีสิทธินับเวลาราชการได้ตั้งแต่วันที่ขึ้นทะเบียนกองประจำการตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

ปฏิบัติการตามสั่งเป็นทวิคูณมารวมด้วยได้หรือไม่

๔. กรณีนักเรียนเตรียมทหารบกชั้นปีที่ ๒ และชั้นปีที่ ๑ รวมทั้งนักเรียนเตรียมทหารบกที่เข้าใหม่เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๗ ผู้ซึ่งกระทำหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดในระหว่างภาวะสงครามตั้งแต่วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๙ จะมีสิทธินับเวลาราชการที่ปฏิบัติการตามสั่งเป็นทวิคูณตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้หรือไม่

ในการพิจารณาครั้งแรก คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วได้สรุปประเด็นที่หารือว่า พันเอก ประพันธ์ ชำนาญปิ่น ผู้ซึ่งขณะเป็นนักเรียนเตรียมทหารบกได้กระทำหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดในระหว่างเวลาที่มีพระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีสงครามมหาเอเชียบูรพาตั้งแต่วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ จะมีสิทธินับเวลาราชการเป็นทวิคูณตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ ได้ตลอดเวลานั้นหรือไม่ หรือจะเริ่มนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๘ อันเป็นวันที่ได้ขึ้นทะเบียนทหารกองประจำการ และเห็นว่า การนับเวลาราชการเป็นทวิคูณให้แก่ผู้ใดต้องพิจารณาทั้งมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ ประกอบกัน กล่าวคือ ต้องพิจารณาว่าผู้นั้นมีสิทธินับเวลาราชการตามมาตรา ๒๓ หรือไม่เสียก่อน ถ้ามี จึงจะมีสิทธินับเวลาราชการเป็นทวิคูณตามมาตรา ๒๔ ต่อไป กรณีของพันเอก ประพันธ์ ชำนาญปิ่น ปรากฏว่าได้ขึ้นทะเบียนทหารกองประจำการเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๘ จึงมีสิทธินับเวลาราชการได้ตั้งแต่วันนั้นตามมาตรา ๒๓ วรรคสี่ เมื่อมีสิทธินับเวลาราชการตามมาตรา ๒๓ วรรคสี่แล้ว พันเอก ประพันธ์ ชำนาญปิ่น ซึ่งกระทำหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดในระหว่างเวลาที่มีพระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีสงครามมหาเอเชียบูรพาจึงมีสิทธินับเวลาราชการที่ปฏิบัติการตามสั่งเป็นทวิคูณตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง ได้ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๘ อันเป็นวันที่พันเอก ประพันธ์ ชำนาญปิ่น เริ่มมีสิทธินับเวลาราชการ ส่วนเวลาก่อนวันขึ้นทะเบียนกองประจำการนั้นไม่อาจนำ เวลาที่กระทำหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดมานับเป็นทวิคูณได้ เพราะพันเอก ประพันธ์ ชำนาญปิ่น ยังไม่มีสิทธินับเวลาราชการตามมาตรา ๒๓ วรรคสี่ ความเห็นดังกล่าวนี้อาจนำไปตอบปัญหาต่าง ๆ ที่กรมเสมียนตราขอหารือมาในครั้งนี้ได้ ถ้าตามปัญหานั้น ๆ มีข้อเท็จจริงเหมือนกับกรณีนี้

ต่อมากระทรวงกลาโหมได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กท ๐๒๐๑/๑๗๘๓ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้ให้ความเห็นในปัญหาเรื่องการนับเวลาราชการเป็นทวิคูณตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ ดังกล่าวข้างต้นนั้น กระทรวงกลาโหมพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเห็นดังกล่าวนี้จะคลาดเคลื่อนไปจากเจตนารมณ์ของ

^๖ บันทึก เรื่อง การนับเวลาราชการเป็นทวิคูณสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ ให้แก่ผู้ซึ่งกระทำหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดในระหว่างที่มีพระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีสงครามมหาเอเชียบูรพา ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงกระทรวงกลาโหม ที่ นร ๐๖๐๑/๙๗๒ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๐

บทบัญญัติแห่งมาตรา ๒๔^๗ เพราะความในมาตรา ๒๓^๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “การนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญนั้น ให้นับแต่วันรับราชการรับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน ซึ่งมีใช้อัตราข้าราชการวิสามัญหรือลูกจ้าง” นั้น เป็นการวางหลักทั่วไปของการนับเวลาราชการโดยปกติว่าต้องนับตั้งแต่วันรับราชการรับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนเท่านั้น ยังมีข้อยกเว้นบัญญัติไว้ในวรรคสี่ของมาตรา ๒๓ นี้เองว่า “ผู้ซึ่งได้ขึ้นทะเบียนทหารกองประจำการให้มีสิทธินับเวลาราชการได้ตั้งแต่วันขึ้นทะเบียนกองประจำการตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร” เพราะผู้ซึ่งขึ้นทะเบียนทหารกองประจำการนั้น อาจยังเป็นนักเรียนทหารอยู่ยังมิได้รับราชการรับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนก็ได้ ส่วนความในมาตรา ๒๔ เป็นบทยกเว้นความในมาตรา ๒๓ ซึ่งเป็นเรื่องการนับเวลาราชการโดยปกติทั่วไปโดยเป็นเรื่องการนับเวลาราชการเป็นทวีคูณในระหว่างเวลาที่มีการรบหรือการสงคราม ฯลฯ ซึ่งเป็นการนับเวลาราชการให้เป็นกรณีพิเศษนอกเหนือจากมาตรา ๒๓ โดยที่ผู้ซึ่งอาจยังมิได้รับราชการก็ได้ เพราะคำว่า “ผู้ซึ่งกระทำหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด” มิให้หมายความว่าผู้ซึ่งต้องรับราชการอยู่อาจหมายถึงผู้ซึ่งถูกเกณฑ์ให้ทำหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดตามพระราชบัญญัติเกณฑ์พลเมืองอุดหนุนราชการทหาร พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ หรือผู้ใดก็ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดให้ทำหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งในเวลาไม่ปกติดังกล่าวก็ได้ ดังจะเห็นเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา ๒๔^๙ ในการยกเว้นบทบัญญัติมาตรา ๒๓^{๑๐} ได้อย่างชัดเจน คือ มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า “ให้นับแต่วันรับราชการรับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน” แต่มาตรา ๒๔ บัญญัติว่า “ให้นับเวลาราชการที่ปฏิบัติการตามสั่งเป็นทวีคูณ แม้ว่าในระยะเวลาดังกล่าวนั้นจะไม่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนก็ตาม” นอกจากนั้นบทนิยามคำว่า “เวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ” ตามมาตรา ๔ ก็นิยามว่า “หมายความว่า เวลาราชการที่ข้าราชการรับราชการมาตั้งแต่ต้นจนถึงวันสุดท้ายที่ได้รับเงินเดือนตามเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้” ซึ่งย่อมหมายความว่ารวมทั้งตามเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ ด้วย

ด้วยเหตุผลข้างต้น กระทรวงกลาโหมจึงเห็นว่าการนับเวลาราชการเป็นทวีคูณให้แก่ผู้ใดไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าผู้ซึ่งมีสิทธินับเวลาราชการตามมาตรา ๒๓ หรือไม่เสียก่อน แต่พิจารณาสิทธิของผู้ซึ่งตามมาตรา ๒๔ โดยตรง แล้วจึงนำเวลาราชการทวีคูณตามมาตรา ๒๔ รวมเข้ากับเวลาราชการโดยปกติทั่วไปตามมาตรา ๒๓ อีกทีหนึ่ง กระทรวงกลาโหมจึงขอให้มีการพิจารณาทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ดังกล่าวข้างต้น

ในการพิจารณาในชั้นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๗) ได้พิจารณาทบทวนปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กรมพระ

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

ธรรมนูญและกรมเสมียนตรา สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว คงมีความเห็นเช่นเดียวกับความเห็นเดิมกล่าวคือ การนับเวลาราชการเป็นทวีคูณตามมาตรา ๒๔ ให้แก่ผู้ใด ผู้นั้นต้องมีสิทธินับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญเสียก่อน การที่จะยกเฉพาะมาตรา ๒๔ ขึ้นมาตีความคำว่า “ผู้ซึ่ง” หมายความว่าถึงบุคคลใดๆ ที่กระทำหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด โดยผู้นั้นอาจยังมิได้รับราชการก็ได้ และอาจหมายถึงผู้ซึ่งถูกเกณฑ์ให้กระทำหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดตามพระราชบัญญัติเกณฑ์พลเมืองอุดหนุนราชการทหาร พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ ด้วยก็ได้ นั้นย่อมจะทำให้ขัดแย้งกับบทบัญญัติในมาตราอื่น ๆ ที่บัญญัติคุณสมบัติหรือสาระสำคัญของผู้มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญไว้ เพราะมาตรา ๒๔ ที่บทบัญญัติให้นับเวลาราชการเป็นทวีคูณก็เป็นเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญนั่นเอง โดยที่มาตรา ๔^{๑๑} ได้นิยามคำว่า “เวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ” หมายความว่า เวลาราชการที่ข้าราชการรับราชการมาตั้งแต่ต้นจนถึงวันสุดท้ายที่ได้รับเงินเดือนตามเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น เวลาราชการที่จะนำมาคำนวณบำเหน็จบำนาญต้องเป็นเวลาที่ข้าราชการรับราชการ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติยกเว้นให้นับเวลาที่ยังมิได้เข้ารับราชการหรือเวลาที่ยังมิได้กระทำหน้าที่ราชการเป็นเวลาราชการ เช่น มาตรา ๒๓^{๑๒} วรรคสองและวรรคสี่ ส่วนมาตรา ๒๔^{๑๓} วรรคหนึ่งก็บัญญัติให้นับเวลาราชการที่ปฏิบัติการตามสั่งเป็นทวีคูณ โดยยกเว้นไว้ว่าแม้ว่าในระยะเวลาดังกล่าวนั้นจะไม่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนก็ตาม คำว่า “ให้นับเวลาราชการที่ปฏิบัติตามสั่ง” ย่อมหมายความว่าผู้ซึ่งปฏิบัติตามสั่งต้องเป็นผู้มีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญอยู่แล้วถึงแม้ว่าในขณะนั้นจะเป็นผู้ซึ่งมิได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนก็ตาม เช่น เป็นบุคคลตามมาตรา ๒๓ วรรคสองและวรรคสี่^{๑๔} หาใช่ว่าผู้ที่ถูกเกณฑ์ให้กระทำหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดซึ่งเป็นราษฎร จะกลายเป็นผู้มีเวลาราชการไปด้วยไม่ แม้ว่าภายหลังบุคคลนั้นจะเข้ารับราชการก็ตามจะนำเวลาระหว่างปฏิบัติงานที่ถูกเกณฑ์มารวมนับเป็นเวลาราชการไม่ได้ เพราะไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ให้นับเวลาดังกล่าวเป็นเวลาราชการเมื่อเข้ารับราชการ ถ้ากฎหมายมุ่งหมายจะให้สิทธิดังกล่าวเป็นเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญได้ก็จะต้องบัญญัติให้สิทธิดังกล่าวไว้โดยเฉพาะดังเช่นที่บัญญัติไว้ใน

^{๑๑} พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ” หมายความว่า เวลาราชการที่ข้าราชการรับราชการมาตั้งแต่ต้นจนถึงวันสุดท้ายที่ได้รับเงินเดือนตามเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

มาตรา ๕๗^{๑๕} ว่า ผู้ซึ่งไปศึกษาวิชาในต่างประเทศ เมื่อเข้ารับราชการให้มีสิทธินับเวลาระหว่างไปศึกษาในต่างประเทศเป็นเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ แต่ในกรณีราชกรัที่กระทำหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดนั้น มิได้มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติรับรองให้มีสิทธินับเวลาระหว่างกระทำหน้าที่ดังกล่าวเป็นเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญเมื่อเข้ารับราชการในภายหลังแต่อย่างใด ดังนั้น คำว่า “ผู้ซึ่ง” ในมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง จึงหมายถึงบุคคลผู้มีสิทธินับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญอยู่แล้วเท่านั้น

โดยที่กรณีนี้เป็นกรณีที่ส่วนราชการขอให้ทบทุนปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๗ ได้วินิจฉัยไปแล้ว เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๔ (๒)^{๑๖} ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงได้จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาของกระทรวงกลาโหมดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กรมพระธรรมนูญและกรมเสมียนตรา สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว มีความเห็นว่า การนับเวลาราชการเป็นทวีคูณให้แก่ผู้ใด ต้องพิจารณาว่าผู้นั้นมีสิทธินับเวลาราชการตามมาตรา ๒๓^{๑๗} หรือไม่เสียก่อน ถ้ามี จึงจะมีสิทธินับเวลาราชการเป็นทวีคูณตามมาตรา ๒๔^{๑๘} ต่อไป การยกเฉพาะมาตรา ๒๔ ขึ้นตีความคำว่า “ผู้ซึ่ง” ให้หมายความว่าบุคคลใด ๆ ที่กระทำหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด หรือถูกเกณฑ์ให้กระทำหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดตามพระราชบัญญัติเกณฑ์พลเมืองอุดหนุนราชการทหาร พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ โดยผู้นั้นอาจยังมิได้รับราชการก็ได้ นั้น น่าจะขัดแย้งกับบทบัญญัติในมาตรา ก่อน ๆ ที่บัญญัติคุณสมบัติ

^{๑๕} พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔

มาตรา ๕๗ ผู้ซึ่งไปหรือผู้ซึ่งทางราชการส่งอนุญาตให้ไปศึกษาวิชาในต่างประเทศก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้ เมื่อเข้ารับราชการให้มีสิทธินับเวลาระหว่างไปศึกษาวิชาในต่างประเทศเป็นเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตามเกณฑ์ในกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญที่ใช้อยู่ก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้

^{๑๖} ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขอให้ทบทุนปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไปแล้ว

๑.ล๑

๑.ล๑

^{๑๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^{๑๘} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

หรือสาระสำคัญของผู้มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญไว้ กล่าวคือ มาตรา ๔^{๑๙} ได้นิยามคำว่า “เวลา
ราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ” หมายความว่า เวลาราชการที่ข้าราชการรับราชการมา
ตั้งแต่ต้นจนถึงวันสุดท้ายที่ได้รับเงินเดือนตามเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้
ประกอบกับมาตรา ๑๕^{๒๐} บัญญัติหลักเกณฑ์ในการที่จะพิจารณาว่าข้าราชการผู้ใดมีสิทธิได้รับ
บำเหน็จหรือบำนาญว่า ข้าราชการผู้ซึ่งมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญไม่ถึงสิบปี
บริบูรณ์ มีสิทธิได้บำเหน็จ และถ้ามีเวลาราชการตั้งแต่สิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปมีสิทธิได้บำนาญ ดังนั้น
เวลาราชการที่จะเอามาคำนวณบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการผู้ใดต้องเป็นเวลาที่ข้าราชการผู้นั้น
รับราชการ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติยกเว้นให้นับเวลาที่ยังมิได้เข้ารับราชการหรือเวลาที่ยังมิได้
กระทำหน้าที่ราชการเป็นเวลาราชการ เช่น มาตรา ๒๓^{๒๑} วรรคสองและวรรคสี่ และมาตรา ๕๗^{๒๒}
ส่วนมาตรา ๒๔^{๒๓} วรรคหนึ่งก็บัญญัติให้นับเวลาราชการที่ปฏิบัติการตามสั่งเป็นทวีคูณนั้น
หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติการตามสั่งต้องเป็นผู้ซึ่งมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญอยู่
แล้ว แม้ว่าในขณะนั้นจะเป็นผู้ซึ่งมิได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนก็ตาม เช่น
ผู้ซึ่งได้ขึ้นทะเบียนทหารกองประจำการแล้วตามมาตรา ๒๓^{๒๔} วรรคสี่ จึงจะมีสิทธินับเวลาราชการ
ได้ แต่นักเรียนเตรียมทหารบกที่ยังมิได้ขึ้นทะเบียนทหารกองประจำการย่อมไม่มีสิทธินับเวลา
ราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญได้ หรือผู้ถูกเกณฑ์ให้กระทำหน้าที่ตามที่
กระทรวงกลาโหมกำหนดซึ่งเป็นราษฎรไม่อาจมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญได้
แม้ว่าภายหลังบุคคลนั้นจะเข้ารับราชการก็ตามจะนำเวลาระหว่างปฏิบัติงานที่ถูกเกณฑ์มารวม
นับเป็นเวลาราชการไม่ได้ เพราะไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ให้นับเวลาที่ปฏิบัติการตามสั่ง
เป็นเวลาราชการได้ ดังนั้น ปัญหาที่กระทรวงกลาโหมขอทบทวนนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่
ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงเห็นพ้องกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗
ดังกล่าวข้างต้น

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^{๑๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑๑)

^{๒๐} พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔

มาตรา ๑๕ ข้าราชการผู้ซึ่งมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญไม่ถึงสิบปีบริบูรณ์
มีสิทธิได้บำเหน็จ

ข้าราชการผู้ซึ่งมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตั้งแต่สิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป มี
สิทธิได้บำนาญ

^{๒๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^{๒๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑๕)

^{๒๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^{๒๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๓๑