

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การนับเวลาราชการเพื่อคำนวณบำเหน็จบำนาญของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือที่ มท ๐๘๐๘.๕/๙๒๖ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยไร่ได้ออกรายการบัญชีกลางเรื่องการนับเวลาราชการต่อเนื่องเพื่อคำนวณบำเหน็จบำนาญของว่าที่ร้อยตรี ชายชัชวาล ศรีสุธรรม รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (นักบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ระดับ ๗) ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการตำรวจตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ ต่อมาได้ลาออกเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๐ รวมเวลาราชการ ๗ ปี ๖ เดือน เพื่อบรรจุเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำกุ่ม อำเภอนครไทย จังหวัดพิษณุโลก เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๐ โดยกรมการปกครองไม่รับโอนเงินเดือนและอายุราชการให้ ซึ่งกรมบัญชีกลางได้แจ้งว่า กรณีนี้จะต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ จึงขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยไร่หรือกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยไร่จึงได้ออกรายการกระทรวงมหาดไทยว่า กรณีของว่าที่ร้อยตรี ชายชัชวาลฯ จะสามารถนับเวลาราชการในตอนก่อนออกจากราชการต่อเนื่องกับการรับราชการในตอนหลังเพื่อคำนวณบำเหน็จบำนาญได้หรือไม่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วมีความเห็นเป็น ๒ แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดว่าข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ได้ออกจากราชการไปแล้ว ภายหลังกลับเข้ารับราชการใหม่ตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้นับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตอนก่อนออกจากราชการต่อเนื่องกับการรับราชการในตอนหลังได้ การที่ว่าที่ร้อยตรี ชายชัชวาลฯ รับราชการตำรวจตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ ต่อมาได้ลาออกเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๐ เพื่อบรรจุเป็นพนักงานส่วนตำบลในวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๐ ต่อเนื่องกัน ย่อมเป็นการกลับเข้ารับราชการใหม่ก่อนวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ จึงไม่มีสิทธิที่จะนับเวลาราชการในตอนก่อนออกจากราชการต่อเนื่องกับการรับราชการในตอนหลังเพื่อคำนวณบำเหน็จบำนาญได้

แนวทางที่สอง แม้ว่าที่ร้อยตรี ชายชัชวาลฯ จะกลับเข้ามารับราชการใหม่ก่อนวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นฯ

มีผลใช้บังคับก็ตาม แต่เมื่อพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับตลอดมาในขณะที่ข้าราชการผู้นี้ยังคงรับราชการส่วนท้องถิ่นอยู่และต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน สิทธิประโยชน์ของข้าราชการตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นฯ ย่อมเกิดขึ้นโดยสมบูรณ์ตามกฎหมาย จึงถือได้ว่าเป็นการกลับเข้ารับราชการใหม่ภายหลังวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นฯ แล้ว จึงต้องนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญต่อเนื่องกับการรับราชการในตอนหลังให้ตามสิทธิของข้าราชการ

นอกจากนั้น ตามมาตรา ๓๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันที่ว่าที่ร้อยตรี ชายชัชวาลฯ กลับเข้ารับราชการในตอนหลัง ยังมีเจตนารมณ์ให้ข้าราชการซึ่งได้รับหรือมีสิทธิในบำนาญปกติตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ที่กลับเข้ารับราชการส่วนท้องถิ่น มีสิทธินับเวลาราชการต่อเนื่องระหว่างที่เป็นข้าราชการและข้าราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญได้ แต่มิได้บัญญัติถึงกรณีที่ข้าราชการไม่ได้รับบำนาญกลับเข้ารับราชการไว้ กรณีจึงต้องพิจารณาเทียบกับบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งตามนัยมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๘ ซึ่งกำหนดว่าข้าราชการซึ่งออกจากราชการ ถ้ากลับเข้ารับราชการใหม่ตั้งแต่วันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ คือ ตั้งแต่วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๐ ให้นับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตอนก่อนออกจากราชการต่อเนื่องกับการรับราชการในตอนหลังได้ ด้วยเหตุผลข้างต้น เมื่อว่าที่ร้อยตรี ชายชัชวาลฯ ไม่ได้รับบำเหน็จบำนาญ จึงไม่ต้องคืนบำเหน็จ หรือเลิกหรือดรับบำนาญในขณะที่เข้ารับราชการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น และโดยปกติเพื่อประโยชน์ของตน ข้าราชการส่วนท้องถิ่นย่อมประสงค์จะให้นับเวลาราชการตอนก่อนออกจากราชการต่อเนื่องกับการรับราชการในตอนหลังเพื่อคำนวณบำเหน็จบำนาญอยู่แล้ว ดังนั้น จึงต้องนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตอนก่อนออกจากราชการต่อเนื่องกับการรับราชการในตอนหลังเพื่อให้ได้ข้อยุติในเรื่องนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการแล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๓๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วน

^๑มาตรา ๓๐ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ได้ออกจากราชการไปแล้ว ถ้าภายหลังกลับเข้ารับราชการใหม่นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้นับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตอนก่อนออกจากราชการต่อเนื่องกับการรับราชการในตอนหลังได้ เว้นแต่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นถูกปลดออกหรือไล่ออกจากราชการเนื่องจากกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญจากการรับราชการตอนก่อนออกจากราชการ

ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ออกจากราชการไปแล้ว ถ้าภายหลังกลับเข้ารับราชการใหม่นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้นับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตอนก่อนออกจากราชการต่อเนื่องกับการรับราชการในท้องถิ่นได้ โดยให้นำมาใช้บังคับกับข้าราชการซึ่งกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย โดยอนุโลมการที่มาตรา ๓๐^๒ ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ เนื้อหาสาระของมาตรา ๓๐ แห่งกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงย่อมแทนที่เป็นมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ดังนั้น คำว่า “นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ” ตามมาตรา ๓๐ จึงหมายความว่าถึงพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งใช้บังคับนับแต่วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๐๐ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มีผลใช้บังคับ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ออกจากราชการไปแล้ว ถ้าภายหลังกลับเข้ารับราชการใหม่ตั้งแต่วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๐๐ จึงสามารถนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตอนก่อนออกจากราชการต่อเนื่องกับการรับราชการในท้องถิ่นได้ แต่โดยที่มาตรา ๑๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล ได้กำหนดให้การนับเวลาราชการของผู้กลับเข้ารับราชการใหม่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้

ข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับบำเหน็จไปแล้ว จะนับเวลาราชการต่อเนื่องตามวรรคหนึ่งได้ จะต้องคืนบำเหน็จที่ได้รับพร้อมดอกเบี้ยตามอัตราเงินฝากประจำของธนาคารออมสิน ส่วนระยะเวลาในการคืนบำเหน็จให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับหรือมีสิทธิได้รับบำนาญปกติแล้ว ให้งดการจ่ายบำนาญตลอดเวลาที่กลับเข้ารับราชการใหม่นั้น แต่ถ้าผู้นั้นประสงค์จะรับบำนาญต่อไปจะต้องมีหนังสือแจ้งความประสงค์ต่อเจ้าสังกัดที่ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันกลับเข้ารับราชการ และจะนับเวลาราชการต่อเนื่องมิได้ กรณีนี้ถ้าเงินเดือนที่ได้รับในขณะที่กลับเข้ารับราชการใหม่เท่าหรือสูงกว่าเงินเดือนเดิม เมื่อออกจากราชการให้งดการจ่ายบำนาญ แต่ถ้าเงินเดือนใหม่น้อยกว่าเงินเดือนเดิมให้รับบำนาญเท่ากับผลต่างของเงินเดือนใหม่และเงินเดือนเดิม โดยให้ราชการส่วนท้องถิ่นที่ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการใหม่แจ้งไปยังเจ้าสังกัดที่ผู้นั้นรับบำนาญอยู่เพื่อกดหรือลดการจ่ายบำนาญ เมื่อออกจากราชการให้มีสิทธิได้รับบำนาญโดยคำนวณจากเงินเดือน และเวลาราชการในตอนที่ใหม่บวกเข้ากับบำนาญเดิม บำนาญในตอนที่ใหม่จะเปลี่ยนเป็นขอรับบำเหน็จแทนก็ได้

ความในมาตรานี้ ให้ใช้บังคับแก่ข้าราชการซึ่งกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยอนุโลม

การโอนหรือส่งข้าราชการผู้ใดไปรับราชการส่วนท้องถิ่น หรือการโอนหรือส่งข้าราชการส่วนท้องถิ่นไปรับราชการระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้นับเวลาราชการของข้าราชการหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญติดต่อกัน

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓มาตรา ๑๖ การนับเวลาราชการของผู้กลับเข้ารับราชการใหม่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้อยู่ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้

บังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้อยู่ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งคำว่า “พระราชบัญญัตินี้” ในที่นี้ย่อมหมายถึงพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ จึงมีผลทำให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่กลับเข้ารับราชการใหม่ก่อนวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับ ไม่สามารถนับเวลาราชการต่อเนื่องได้

เมื่อว่าที่ร้อยตรี ชายชัชวาล ศรีสุธรรม ลาออกจากข้าราชการตำรวจและบรรจุเป็นพนักงานส่วนตำบล เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๐ โดยกรมการปกครองไม่รับโอนเงินเดือนและอายุราชการให้ จึงเห็นได้ว่า ว่าที่ร้อยตรี ชายชัชวาลฯ กลับเข้ารับราชการใหม่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับ ดังนั้น โดยผลของมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ การนับเวลาราชการของว่าที่ร้อยตรี ชายชัชวาลฯ จึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้อยู่ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ กล่าวคือ ต้องเป็นไปตามมาตรา ๓๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งกำหนดให้คิดเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญเฉพาะการรับราชการครั้งใหม่เท่านั้น

อนึ่ง จากการชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทยได้ความว่า การที่กรมการปกครองมีนโยบายไม่รับโอนข้าราชการจากส่วนราชการอื่นมาเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในขณะนั้น ก็เนื่องจากเห็นว่าเป็นระยะเริ่มต้นของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล มีความจำเป็นต้องรับพนักงานส่วนตำบลเป็นจำนวนมาก และเมื่อมีการจัดสอบก็ปรากฏว่ามี

^๔มาตรา ๓๐ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ใด

(๑) ลาออกโดยไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญจากการรับราชการตอนก่อนลาออก

(๒) ถูกปลดออกหรือถูกไล่ออก หรือ

(๓) ออกจากราชการโดยได้รับหรือมีสิทธิที่จะรับบำเหน็จหรือบำนาญแล้ว

ถ้าภายหลังได้เข้ารับราชการใหม่ ให้คิดเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญเฉพาะการรับราชการครั้งใหม่เท่านั้น ทั้งนี้ มิให้ใช้บังคับแก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับหรือมีสิทธิในบำนาญปกติสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่นแล้วภายหลังกลับเข้ารับราชการใหม่และเลิกระบำนานในขณะที่ยังกลับเข้ารับราชการใหม่นั้น การบอกเลิกระบำนานจะต้องกระทำภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่กลับเข้ารับราชการใหม่ โดยทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อยื่นต่อเจ้าสังกัดเพื่อส่งไปยังกระทรวงมหาดไทย

การไปรับราชการส่วนท้องถิ่นต่างสังกัด ถ้าเวลาราชการไม่ติดต่อกันและพิสูจน์ไม่ได้ว่าทางราชการโอนหรือสั่ง ให้ถือว่าเป็นการลาออกจากสังกัดเดิม

การโอนหรือสั่งข้าราชการผู้ใดไปรับราชการส่วนท้องถิ่น หรือการโอนหรือสั่งข้าราชการส่วนท้องถิ่นไปรับราชการระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้นับเวลาราชการของข้าราชการหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญติดต่อกัน

ข้าราชการจากส่วนราชการอื่นมาสอบได้ หากรับโอนมาตามสิทธิของข้าราชการเหล่านั้นก็อาจเป็นภาระแก่การเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก แต่ปัจจุบันฐานะการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีขึ้นอยู่ในวิสัยที่จะรับภาระดังกล่าวได้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) จึงมีข้อสังเกตว่า การที่กรมการปกครองในขณะนั้นมีนโยบายไม่รับโอนข้าราชการที่สอบบรรจุเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ย่อมเป็นการลดรอนสิทธิของข้าราชการและทำให้มีผู้ที่ต้องเสียสิทธิจากนโยบายของกรมการปกครองเป็นจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อเป็นการรักษาสิทธิของข้าราชการที่สอบบรรจุได้ กระทรวงมหาดไทยจึงควรทบทวนนโยบาย และหากเห็นว่าเป็นการสมควรที่จะฟื้นฟูสิทธิอันพึงมีของข้าราชการเหล่านั้นเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการนับอายุราชการ ก็สมควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นฯ เพื่อกำหนดให้ข้าราชการที่กลับเข้ารับราชการใหม่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับ สามารถนับเวลาราชการต่อเนื่องได้

(ลงชื่อ) อัคร จารุจินดา

(นายอัคร จารุจินดา)

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๓