

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการบรรจุ การแต่งตั้ง และการออกจากราชการของข้าราชการ
ประจำต่างประเทศพิเศษ (กรณีหลวงภักทราภิ- นายสุภวาร์ วรศิริ)

ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีโดยหนังสือที่ สร.๐๕๐๓/๑๔๐๘ ลงวันที่
๒๘ มกราคม ๒๕๐๗ ส่งปัญหา ๒ ข้อ คือ

๑. จะบรรจุและแต่งตั้งผู้ที่มีอายุเกิน ๖๐ ปีบริบูรณ์เป็นข้าราชการประจำ
ต่างประเทศพิเศษได้หรือไม่

๒. ข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษที่ได้รับราชการมาก่อนอายุครบ ๖๐ ปี
บริบูรณ์เมื่อมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์แล้ว จะต้องออกจากราชการหรือไม่

ซึ่งคณะรัฐมนตรีขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในทางกฎหมายนั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ได้ฟังข้อเท็จจริง
ข้อสงสัยในตัวบทของกฎหมายจากผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทน ก.พ. และผู้แทน
กระทรวงการคลัง กับคำชี้แจงของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นผู้ร่วมในการร่าง
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ แล้ว เห็นว่า ปัญหานี้เกี่ยวกับการ
ตีความมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งความว่า

“ข้าราชการตำแหน่งเอกอัครราชทูต อัครราชทูต กงสุลใหญ่ กงสุล และตำแหน่ง
อื่นที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ในต่างประเทศตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.อาจแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือน
สามัญหรือข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษก็ได้

เมื่อมีเหตุผลสมควรในทางการเมือง รัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะบรรจุบุคคลที่มี
คุณสมบัติตามมาตรา ๔๔ หรือแม้จะขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๔๔ แต่ผู้นั้นได้รับการยกเว้นตาม
ความในมาตรา ๔๕ และมีพื้นความรู้ตามมาตรา ๔๗ เป็นข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ เพื่อ
แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวในวรรคแรกเป็นกรณีพิเศษโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีก็ได้ สำหรับ
ตำแหน่งเอกอัครราชทูต อัครราชทูต กงสุลใหญ่ชั้นพิเศษโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีก็ได้ สำหรับ
ตำแหน่งเอกอัครราชทูต อัครราชทูต กงสุลใหญ่ชั้นพิเศษ และตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดี ให้นำ
ความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้ง การเทียบตำแหน่งข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ กับ
ตำแหน่งตามมาตรา ๒๖ ให้กำหนดในกฎ ก.พ.

ข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด ให้มี
อำนาจบังคับบัญชา ให้บำเหน็จ ลงโทษ บรรจุ แต่งตั้ง และให้ข้าราชการออกจากราชการเสมือน
ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งดำรงตำแหน่งนั้น ๆ

ให้ความหมายในมาตรา ๖๒ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๕ และมาตรา ๑๑๑ มาใช้บังคับแก่การเลื่อนอันดับเงินเดือน การเลื่อนขั้นเงินเดือน การแต่งตั้ง และการออกจากตำแหน่งของข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษโดยอนุโลม แล้วแต่กรณี ส่วนการออกจากราชการเพราะกระทำผิดวินัยให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

การโอนข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษมาเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทอื่น นอกจากข้าราชการการเมือง จะกระทำมิได้”

คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า การบรรจุข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษย่อมเป็นไปตามความในวรรคสองของมาตรา ๑๑๗ นั้นเอง ส่วนการพิจารณาคุณสมบัติที่จะบรรจุข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษนั้นก็ต้องเป็นไปตามมาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๗ บทบัญญัติในสามมาตราดังกล่าวนี้อาจไม่มีความบัญญัติ ณ ที่ใดว่าห้ามมิให้บรรจุ แต่งตั้งผู้ที่มีอายุเกิน ๖๐ ปีบริบูรณ์เป็นข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าบรรจุ และแต่งตั้งผู้ที่มีอายุเกิน ๖๐ ปีบริบูรณ์ เป็นข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษได้

สำหรับปัญหาข้อ ๒ “ข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษที่ได้รับราชการมาก่อนอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ เมื่อมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์แล้ว จะต้องออกจากราชการหรือไม่” ในการพิจารณาปัญหานี้ซึ่งผู้แทนกระทรวงการคลังได้อ้างมาตรา ๑๙ ของพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๐๔ มาประกอบการพิจารณา มาตรา ๑๙ นี้มีความว่า “ข้าราชการซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้ว เป็นอันพ้นจากราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่อายุครบหกสิบปีบริบูรณ์นั้น เว้นแต่ในกรณีพิเศษซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการอย่างยิ่ง จะต่อเวลาราชการให้รับราชการต่อไปอีกคราวละหนึ่งปีจนถึงอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ก็ได้

ความในมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่ข้าราชการการเมือง” ดังนี้ กระทรวงการคลังจึงเห็นว่า ข้าราชการประจำต่างประเทศซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ซึ่งไม่ได้รับการต่อเวลาราชการจึงต้องพ้นจากราชการ

นอกจากนี้ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ชี้แจงว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่กล่าวถึงข้าราชการประจำต่างประเทศนี้ได้ถูกตราเป็นกฎหมายเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๗ ภายหลังพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่ได้ถูกตราเป็นกฎหมายเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๔ และในการร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเท่าที่เกี่ยวกับข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษนั้น ผู้ร่างก็มีความประสงค์ที่จะให้ข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษนี้มีฐานะเหมือนข้าราชการการเมืองคือไม่อยู่ในบังคับให้ต้องพ้นจากราชการเมื่ออายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ด้วย นั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ปัญหาจึงมาอยู่ที่การตีความว่าข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษนี้จะมีฐานะอย่างเดียวกับข้าราชการการเมืองหรือไม่ เหตุผลที่จะสนับสนุนว่าข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษมีฐานะเหมือนข้าราชการการเมืองนั้นก็คือ ในมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ นั้นเอง ในวรรคสองมีข้อความว่า “เมื่อมีเหตุผลสมควรในทางการเมือง รัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะบรรจุบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา

๔๔ หรือแม้จะขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๔๔ แต่ผู้นั้นได้รับการยกเว้นตามความในมาตรา ๔๕ และมีพื้นความรู้ตามมาตรา ๔๗ เป็นข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวในวรรคแรกเป็นกรณีพิเศษโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีก็ได้...” และในวรรคสี่ บัญญัติเรื่องการออกจากตำแหน่งของข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษไว้ว่า “ให้นำความใน มาตรา ๑๑๑ ซึ่งบัญญัติถึงการออกของข้าราชการการเมืองมาใช้บังคับ และยังมีมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า “การโอนข้าราชการการเมืองมาเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทอื่นนอกจากข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษจะกระทำมิได้” ความในมาตรา ๓๑ นี้จึงรับกับความในวรรคท้ายของมาตรา ๑๑๗ ด้วยคือ ระหว่างข้าราชการการเมืองข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษนั้นโอนไปมากันได้ จึงเหมือนเป็นข้าราชการประเภทเดียวกัน อนึ่งแม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนกับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการจะเกี่ยวข้องกันก็ตาม แต่การบรรจุการแต่งตั้ง การออกของข้าราชการนั้นเป็นเรื่องของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน หาได้เป็นเรื่องของพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการแต่อย่างใดไม่ การที่มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ บัญญัติให้ข้าราชการซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ พ้นจากราชการนั้น ก็เพื่อ”การคิดเวลาราชการ” ที่จะคำนวณบำนาญหรือให้บำเหน็จเท่านั้น มาตรา ๑๙ นี้ จึงวางหลักเกณฑ์ในการออกจากราชการหรือการบรรจุเข้ารับราชการไว้แต่อย่างใด คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าถ้าระยะเวลาราชการที่จะมีขึ้นเมื่อพ้นจากอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ไปแล้ว จะไม่ถูกนับเป็นเวลาราชการที่จะนำไปคำนวณหาเงินบำเหน็จหรือบำนาญแล้ว จึงทำให้เข้าใจได้ว่าข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษที่ได้รับราชการมาก่อนอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ เมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้วก็ไม่ต้องออกจากราชการ แต่ต้องพ้นเวลาสำหรับการนับเวลาราชการตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ เท่านั้น แต่อย่างไรก็ดีเรื่องการศึกษาในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนนี้ ย่อมต้องแล้วแต่มติของ ก.พ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยเพราะมาตรา ๑๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ บัญญัติให้ ก.พ.มีอำนาจหน้าที่ “ดีความและวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ มติของก.พ.เมื่อได้รับความเห็นชอบจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ มติของก.พ.เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้เป็นอันใช้บังคับได้ตามกฎหมาย”

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๐๗