

บันทึก

เรื่อง ปัญหาการยกฐานะครูประจำบาลขึ้นเป็นข้าราชการ (กรณีนายสายันต์ ปราบภัย)

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือที่ สร.๖๖๐๐๗(บ.บ.น)/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๐๕ ถึงปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีความว่า กระทรวงศึกษาธิการได้ส่งเรื่องราวแบบ ส.ของนายสายันต์ ปราบภัย ครูโรงเรียนประจำบาลจังหวัดศรีสะเกษ ผู้ซึ่งออกจากราชการเพื่อขอให้กระทรวงการคลังสั่งจ่ายบำเหน็จแทนบำนาญให้ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ

กรณีปรากฏว่า นายสายันต์ ปราบภัย เริ่มเข้าทำงานเป็นครูประจำบาล เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๔๘๖ และในปี พ.ศ. ๒๔๙๑ ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๑ ยกฐานะครูประจำบาลขึ้นเป็นข้าราชการ ศึกษาธิการจังหวัดศรีสะเกษรับรองว่านายสายันต์ฯ ได้รับการยกฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนวิสามัญ เมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๔๙๑ (เพราะมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนที่จะได้รับการยกฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ) และผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษได้มีคำสั่งที่ ๓๗/๒๔๙๔ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๔ สั่งบรรจุแต่งตั้งนายสายันต์ฯ เริ่มเข้าทำงานตั้งแต่วันที่ ๔ มกราคม ๒๔๘๖ ถึงวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๔๙๑ มีเวลาทำงานครบ ๕ ปีบริบูรณ์ และได้รับเงินเดือน ๓๐ บาท จึงควรได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่วันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๔๙๑ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๑ นายสายันต์ฯ จึงมีสิทธิได้รับบำนาญในฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่วันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๔๙๑ เป็นต้นมา และขอให้กระทรวงการคลังพิจารณาใหม่อีกครั้งหนึ่ง

กระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้ว ปรากฏเรื่องราวตามแบบ ส.ว่าในปี พ.ศ. ๒๔๙๐ นายสายันต์ฯ ได้รับเงินเดือนในตำแหน่งครูประจำบาลเดือนละ ๑๖ บาท และต่อมาครูประจำบาลได้รับการยกฐานะเป็นข้าราชการเมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๔๙๑ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๑ แต่ปรากฏตามแบบ ส.ว่า นายสายันต์ฯ ได้รับเงินเดือนเดือนละ ๓๐ บาทย้อนหลัง คือได้รับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๔๙๑ เป็นต้นมา ทั้งนี้ไม่ทราบว่าเป็นเพราะเหตุใด โดยอาศัยกฎหมายหรือระเบียบการใด

กระทรวงศึกษาธิการชี้แจงว่า ครูประจำบาลที่ได้รับการยกฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญหรือวิสามัญเมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๔๙๑ ควรได้รับเงินเดือนเป็นเดือนละ ๓๐ บาท ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๔๙๑ ตามบัญชีเงินเดือนท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๑ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๑ โดยอนุโลม

กระทรวงการคลังเห็นว่า ตามคำชี้แจงของกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวนี้น่าจะเป็นการคลาดเคลื่อน เพราะเมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๑ ใช้บังคับ ครูประชาบาลผู้ใดจะได้รับการยกฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญหรือวิสามัญ และจะได้รับเงินเดือนในอัตราใด จำต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติที่มีอยู่ในวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๔๙๑ ฉะนั้น การที่กระทรวงศึกษาธิการได้มีคำสั่งให้ปรับอัตราเงินเดือนครูประชาบาล (นายสา ยันต์ ปราบภัย) ผู้ซึ่งมีคุณสมบัติยังไม่เข้าเกณฑ์ที่จะได้รับการยกฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญให้ได้รับเงินเดือนเดือนละ ๓๐ บาท ย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๔๙๑ จึงเป็นการไม่ชอบด้วยตัวบทกฎหมายดังกล่าว และขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นว่า

ประเด็นสำคัญในเรื่องนี้ก็คือ การที่กระทรวงศึกษาธิการสั่งปรับเงินเดือนนายสา ยันต์ ปราบภัย เป็นเดือนละ ๓๐ บาทย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๔๙๑ จะกระทำให้นายสา ยันต์ ปราบภัย ได้รับสิทธิตามมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๑ หรือไม่

เมื่อได้พิจารณามาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๑ ซึ่งบัญญัติว่า

“ผู้ใดเป็นครูประชาบาลหรือสารวัตรศึกษาตามระเบียบครูประชาบาลและสารวัตรศึกษาอยู่ในวันใช้พระราชบัญญัตินี้ และอยู่ในเกณฑ์ต่อไปนี้ ให้ผู้นั้นเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ

(๑) มีคุณสมบัติตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๕ และ

(๒) เป็นผู้ได้รับประกาศนียบัตรครู หรือประกาศนียบัตรประโยคมัธยมศึกษา หรือเทียบวิทยฐานะเท่าประโยคมัธยมศึกษา หรือเป็นผู้ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ ๒๐ บาทขึ้นไป และได้ทำหน้าที่การงานมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๕ ปี หรือเป็นผู้ได้ทำหน้าที่การงานมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไปไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี”

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ครูประชาบาลหรือสารวัตรศึกษาซึ่งจะได้รับการยกฐานะให้เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญได้ จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ดังกล่าว แต่นายสา ยันต์ ปราบภัย ในขณะนั้นข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๔๙๑ ได้รับเงินเดือนอยู่เพียงเดือนละ ๑๖ บาท และมีเวลาทำงานไม่ถึง ๑๐ ปี จึงมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนที่จะได้รับการยกฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ หากแต่ได้รับการยกฐานะเป็นเพียงข้าราชการพลเรือนวิสามัญไปพลางก่อน ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๑ ซึ่งบัญญัติว่า

“ผู้ใดเป็นครูประชาบาลหรือสารวัตรศึกษา ตามระเบียบครูประชาบาลและสารวัตรศึกษาอยู่ในวันใช้พระราชบัญญัตินี้ แต่ไม่อยู่ในเกณฑ์ตามมาตรา ๔ ให้ผู้นั้นเป็นข้าราชการ

พลเรือนวิสามัญไปพลางก่อน ต่อเมื่อได้เข้าเกณฑ์ตามมาตรา ๔ แล้ว ก็ให้ผู้นั้นเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในปิงงบประมาณถัดไป”

การที่กระทรวงศึกษาธิการชี้แจงว่า ครูประจำบาลที่ได้รับการยกฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญหรือวิสามัญเมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๔๙๑ ควรได้ปรับเงินเดือนเป็นเดือนละ ๓๐ บาท ตั้งแต่ ๑ มกราคม ๒๔๙๑ ตามบัญชีเงินเดือนท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๑ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๑ โดยอนุโลม จึงเป็นการเข้าใจคลาดเคลื่อน เพราะตามมาตรา ๖ นั้นเองบัญญัติว่า

“ครูประจำบาลหรือสารวัตรศึกษาผู้ใดได้รับเงินเดือนอยู่ในวันใช้พระราชบัญญัตินี้ และได้เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตามมาตรา ๔ ให้ปรับเข้าชั้น อันดับ และชั้นตามที่จะได้กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.และให้ได้รับเงินเดือนตามชั้น อันดับ และชั้นตามที่ปรับใหม่นั้น ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๔๙๑ ส่วนผู้ที่ได้เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตามมาตรา ๕ ให้ได้รับเงินเดือนตามชั้น อันดับ และชั้นตามที่ปรับใหม่นั้น ตั้งแต่วันที่ได้เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นต้นไป”

ซึ่งหมายความว่า ครูประจำบาลที่จะได้รับเงินเดือนตามชั้น อันดับ และชั้นใหม่ ก็แต่เฉพาะผู้ที่เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๑ เท่านั้น ส่วนครูประจำบาลผู้ที่เป็นข้าราชการพลเรือนวิสามัญไปพลางก่อนตามมาตรา ๕ ยังไม่มีสิทธิได้ปรับเงินเดือนตามชั้น อันดับ และชั้นที่ปรับใหม่ (คือ ๓๐ บาท) ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๔๙๑ หากแต่ต้องรอไปจนกว่าจะได้เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเสียก่อน

อนึ่ง ตามที่ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การที่กระทรวงศึกษาธิการสั่งปรับเงินเดือนครูประจำบาลให้ได้รับ ๓๐ บาท ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๔๙๑ โดยอ้างว่ารัฐบาล (สมัยนั้น) ก็ได้เพิ่มเงินเพื่อปรับอัตราครูประจำบาลให้มีฐานะเท่าข้าราชการ โดยเพิ่มเงินงบประมาณแก่กระทรวงศึกษาธิการเพื่อไปปรับอัตราเงินเดือนครูประจำบาลให้มีฐานะเท่าข้าราชการ และอ้างว่าการขึ้นเงินเดือนครูประจำบาลในคราวนั้น เป็นการขึ้นในฐานะครูประจำบาลมิใช่ในฐานะข้าราชการพลเรือน นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าเนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๑ ได้ประกาศใช้บังคับแล้ว (ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๕ ตอนที่ ๒๔ วันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๔๙๑) แต่ข้อเท็จจริงกระทรวงศึกษาธิการได้มีคำสั่งให้ปรับอัตราเงินเดือนครูประจำบาลเมื่อเวลาภายหลังประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ การปรับอัตราเงินเดือนครูประจำบาลจึงจำต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และแม้กระทรวงศึกษาธิการจะอ้างว่า การขึ้นเงินเดือนครูประจำบาลในคราวนั้น (๑ มกราคม - ๔ พฤษภาคม ๒๔๙๑) เป็นการปฏิบัติทุกอย่างในฐานะครูประจำบาลมิใช่ในฐานะข้าราชการพลเรือน และกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจที่จะสั่งการเช่นนั้นได้ แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายใดสนับสนุนการพิจารณาว่าผู้ใดจะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญหรือวิสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๑ ต้องพิจารณาฐานะของครูประจำบาลผู้นั้นในเวลาใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ การสั่งปรับเงินเดือนครูประจำบาล (กรณีนายสายันต์ ปราบภัย)

ย้อนหลังดังกล่าวแล้ว ไม่กระทำให้นายสายันต์ ปราบภัย ได้รับสิทธิตามมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่ประการใด

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๐๕