

บันทึก

เรื่อง การสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการ
(กรณีการขอรับบำนาญของนายहरषा ฦ บางซ้าง)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๒๐๓/๒๑๖๗๔ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๑๗ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับเรื่องคำสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการ ข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรมโยธาธิการได้รายงานกระทรวงมหาดไทยว่า ได้ส่งเรื่องราวขอรับบำนาญของนายहरषा ฦ บางซ้าง ข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นโท ตำแหน่งสถาปนิก แผนกสถาปัตยกรรม กองแบบแผน กรมโยธาธิการ ซึ่งกรมโยธาธิการสั่งให้ออกจากราชการ เพื่อไปปฏิบัติงานทางธนาคารออมสิน โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๓๖ วรรคสอง (ข) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่กรมบัญชีกลางขัดข้อง อ้างว่า การที่กรมโยธาธิการสั่งให้นายहरषา ฦ บางซ้าง ออกจากราชการดังกล่าว เป็นการสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ทางราชการสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการไปทำการใด ๆ ตามความในมาตรา ๓๖ วรรคสอง (ข) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ นั้น จะต้องเป็นกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นสมัครใจไปปฏิบัติงานนั้นโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งให้ออกจากราชการ ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการใด ๆ ซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ พ.ศ. ๒๕๔๕ กรมโยธาธิการได้พิจารณาทบทวนเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่งแล้ว เห็นว่า การที่กรมโยธาธิการได้สั่งให้นายहरषา ฦ บางซ้าง ออกจากราชการเพื่อไปปฏิบัติงานทางธนาคารออมสินดังกล่าว เป็นการสั่งตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ในมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๓๖ วรรคสอง (ข) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งตามมาตรานี้อธิบัตินี้มีอำนาจสั่งสำหรับข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ชั้นโทลงมาและไม่มีเงื่อนไขให้ต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด คำสั่งกรมโยธาธิการดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและโดยที่นายहरषา ฦ บางซ้าง มีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ ๑๕ ปี ๘ เดือนเศษ จึงมีสิทธิได้รับบำนาญ เหตุทดแทนตามนัยมาตรา ๙ (๑) มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ เมื่อมีปัญหาโต้แย้งเกิดขึ้นดังนี้ กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาเรื่องนี้ว่า

(๑) คำสั่งกรมโยธาธิการที่ ๖๖๔/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๑๖ เรื่องให้ข้าราชการ (นายहरषา ฦ บางซ้าง) ออกจากราชการเพื่อไปปฏิบัติงานทางธนาคารออมสิน เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

(๒) นายहरषา ฦ บางซ้าง มีสิทธิได้รับบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จ

บ้านราษฎรหรือไม

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) พิจารณาปัญหาเรื่องนี้จากเอกสารหลักฐาน ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทยและผู้แทนกระทรวงการคลังแล้ว มีความเห็นดังนี้

สำหรับปัญหาข้อแรกที่ว่า คำสั่งกรมโยธาธิการที่สั่งให้นายहरษา ณ บางช้าง ออกจากราชการเพื่อไปปฏิบัติงานทางธนาคารออมสินเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น ในเรื่องนี้ข้อเท็จจริงปรากฏโดยชัดแจ้งแล้วว่า ได้มีคำสั่งกรมโยธาธิการที่ ๖๖๔/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๑๖ สั่งให้นายहरษาฯ ออกจากราชการเพื่อไปปฏิบัติงานในธนาคารออมสิน โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๓๖ วรรคสอง (ข) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๙ ฉะนั้น จึงต้องพิจารณาว่าตัวบทกฎหมายดังกล่าวที่กรมโยธาธิการอาศัยอำนาจสั่งให้นายहरษา ณ บางช้าง ออกจากราชการนั้นมีความหมายแคไหนเพียงใด

มาตรา ๓๖ บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา ๓๖ เมื่อผู้บังคับบัญชาเห็นสมควรให้ข้าราชการผู้ใดออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ ก็ให้มีอำนาจสั่งได้ดังต่อไปนี้

(๑) รัฐมนตรีเจ้าสังกัด สำหรับข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ชั้นพิเศษลงมา
ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๔๒

(๒) ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีผู้บังคับบัญชา แล้วแต่กรณี สำหรับข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ชั้นโทลงมา

(๓) ผู้ว่าราชการภาค สำหรับข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ชั้นตรีลงมา

(๔) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ชั้นตรีลงมา

แต่ในการสั่งให้ออกจากราชการ เพื่อรับบำเหน็จบำนาญเพราะเหตุทดแทนให้ทำได้ในกรณีต่อไปนี้

(ก) เมื่อข้าราชการพลเรือนผู้ใดเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ แต่ไม่ถึงทุพพลภาพ ถ้าผู้บังคับบัญชาดังกล่าวเห็นสมควรให้ออกจากราชการแล้วให้สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการได้

(ข) เมื่อข้าราชการพลเรือนผู้ใด สมัครไปปฏิบัติงานใดๆ ตามความประสงค์ของทางราชการ ให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการได้

(ค) เมื่อข้าราชการพลเรือนผู้ใดขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๔๔ (๑) หรือ (๔) ก็ให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการ”

เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวนี้เริ่มตั้งแต่ตอนแรกแล้ว จะเห็นได้ว่าการที่กรมโยธาธิการได้สั่งให้นายहरษา ณ บางช้าง ออกจากราชการเพื่อไปปฏิบัติงานทางธนาคารออมสิน โดยอาศัยอำนาจตามวรรคหนึ่ง (๒) ของมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ

พลเรือนฯ นั้น กรมโยธาธิการย่อมสั่งได้ เพราะกฎหมายให้อำนาจอธิบดีกรมโยธาธิการในฐานะผู้บังคับบัญชาสั่งให้นายทหารฯ ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นโท ออกจากราชการได้โดยตรงอยู่แล้ว จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการสั่งของผู้บังคับบัญชาแต่ประการใด และเมื่อได้พิจารณาในตอนต่อไปที่กรมโยธาธิการสั่งให้นายทหารฯ ออกจากราชการโดยอาศัยอำนาจตามวรรคสอง (ข) ของมาตรา ๓๖ ดังกล่าว ประกอบด้วยแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ในกรณีนี้จะต้องทำความเข้าใจเสียก่อนว่า ข้อความในวรรคสอง (ข) ที่ว่านี้มีหลักเกณฑ์อย่างไร และเมื่อได้พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการที่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งให้ข้าราชการพลเรือนผู้ใดออกจากราชการตามวรรคสอง (ข) ได้นั้นจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์สองประการ คือ ประการแรก ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นสมัครใจไปปฏิบัติงานแห่งอื่น และประการที่สอง การไปปฏิบัติงานเช่นนั้นจะต้องเป็นไปตามความประสงค์ของทางราชการ ถ้าขาดหลักเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่งในสองประการดังกล่าวกรณีย่อมไม่เข้าตามวรรคสอง (ข) นี้

สำหรับนายทหารฯ ที่เป็นปัญหาอยู่นี้ ข้อเท็จจริงแสดงชัดแจ้งว่า นายทหารฯ สมัครใจไปปฏิบัติงานที่ธนาคารออมสินจริง ดังปรากฏตามหนังสือธนาคารออมสิน ที่ บส.๕๙/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๑๖ ถึงกรมโยธาธิการ ซึ่งแจ้งเรื่องนายทหารฯ แสดงความสมัครใจไปปฏิบัติงานที่ธนาคารออมสิน และการที่กรมโยธาธิการได้มีหนังสือตอบธนาคารออมสินว่าไม่ขัดข้องและได้ออกคำสั่งให้นายทหารฯ ออกจากราชการเพื่อไปปฏิบัติงานที่ธนาคารออมสินได้ นั้น ถือได้ว่าเป็นความประสงค์ของทางราชการ คือ กรมโยธาธิการตามความหมายของมาตรา ๓๖ วรรคสอง (ข) แล้ว

อนึ่ง ตามที่ผู้แทนกระทรวงการคลังได้ชี้แจงเพิ่มเติมและโต้แย้งว่ากรมโยธาธิการได้สั่งให้นายทหารฯ ณ บางช้าง ออกจากราชการโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๓๖ วรรคสอง (ข) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ เป็นการสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะการที่ทางราชการจะสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการไปทำการใด ๆ ตามความในมาตรา ๓๖ วรรคสอง (ข) นั้น จะต้องเป็นกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นสมัครใจไปปฏิบัติงานนั้นโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งให้ออกจากราชการตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๓^๑ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการใด ๆ ซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ พ.ศ. ๒๔๙๕ ทั้งนี้ ผู้แทนกระทรวงการคลังได้อ้างมติของคณะรัฐมนตรี โดยหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.

^๑ มาตรา ๓ การสั่งให้ข้าราชการไปทำการใด ๆ อันจะนับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการได้ตามความในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ จะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) รัฐมนตรีเจ้าสังกัดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีเป็นผู้สั่ง

(๒) เป็นข้าราชการประจำ และในระยะเวลาห้าปีก่อนวันสั่ง ผู้นั้นได้รับราชการเป็นข้าราชการประจำตลอดมา

กำหนดห้าปีให้ลดเป็นสองปี สำหรับผู้ไปทำการในองค์การสหประชาชาติ หรือองค์การสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

๐๔๐๓/ว.๓๔ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๑๒ เรื่อง การส่งข้าราชการไปทำการใดๆ ตามมาตรา ๒๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ขึ้นเพื่อสนับสนุนประกอบข้อโต้แย้งของตนด้วย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อโต้แย้งที่ผู้แทนกระทรวงการคลังอ้างมานี้ไม่อาจนำมาปรับกับกรณีของนายहरรรษา ได้เพราะข้อเท็จจริงปรากฏว่านายहरรรษา ได้ขอลาออกจากราชการในกรมโยธาธิการเพื่อไปปฏิบัติงานที่ธนาคารออมสิน โดยมิได้ขอต้อเวลาราชการเพื่อนับเวลาราชการตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แต่เป็นการลาออกเพื่อขอรับบำนาญตามสิทธิที่ตนมีอยู่ตามกฎหมาย ฉะนั้น ข้อโต้แย้งของผู้แทนกระทรวงการคลังดังกล่าวจึงไม่ต้องด้วยความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ฉะนั้น เมื่อทางพิจารณาได้ความว่า กรมโยธาธิการได้สั่งให้นายहरรรษา ออกจากราชการโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๓๖ วรรคสอง (ข) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๙ เป็นการถูกต้อง ดังเหตุผลที่ได้วินิจฉัยมาแล้วข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า คำสั่งกรมโยธาธิการ ที่ ๖๖๔/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๑๖ ที่สั่งให้นายहरรรษา ณ บางช้าง ออกจากราชการเพื่อไปปฏิบัติงานทางธนาคารออมสินเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(๒) สำหรับปัญหาข้อต่อไปที่ว่า นายहरรรษา ณ บางช้าง จะมีสิทธิได้รับบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือไม่ นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าปัญหาข้อนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาข้อแรกที่ได้วินิจฉัยมาแล้ว จะเห็นได้ว่าเรื่องนี้อยู่ที่ข้อเท็จจริงปรากฏต่อไปด้วยว่าคำสั่งกรมโยธาธิการ ที่ ๖๖๔/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๑๖ ได้สั่งให้นายहरรรษา ออกจากราชการเพื่อรับบำนาญตามนัยมาตรา ๙ (๑)^๓ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ และมาตรา ๑๑^๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๔ กล่าวคือ กรมโยธาธิการได้มีคำสั่งให้นายहरรรษา ออกจากราชการเพื่อรับบำนาญโดยเหตุทดแทนตามบทบัญญัติดังกล่าวมิใช่เป็นคำสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการ นายहरรรษา จึงย่อมมีสิทธิได้รับบำเหน็จหรือบำนาญตามความในมาตรา ๑๑ และเมื่อพิจารณาตาม

^๒ มาตรา ๒๘ ข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนซึ่งทางราชการสั่งให้ไปทำการใดๆ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ผู้นั้นยังไม่มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ และให้นับเวลาสำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญในระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ

^๓ มาตรา ๙ ข้าราชการมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญปกติด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) เหตุทดแทน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๑๑ บำเหน็จบำนาญเหตุทดแทน ให้แก่ข้าราชการซึ่งออกจากราชการเพราะเลิกหรือยุบตำแหน่ง หรือซึ่งมีคำสั่งให้ออกโดยไม่มีความผิด หรือซึ่งออกตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือทหารซึ่งออกจากกองหนุนบัยหัวดี

ข้อเท็จจริงที่ว่านายหรรษา มีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญเป็นเวลานานถึง ๑๕ ปี ๘ เดือน ๑๙ วันด้วยแล้ว เห็นว่า กรณีของนายหรรษา อยู่ในหลักเกณฑ์ของวรรคสองของ มาตรา ๑๕ กล่าวคือ นายหรรษา มีสิทธิได้รับบำนาญ อาศัยเหตุผลเช่นว่านี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า นายหรรษา ณ บางช้าง ย่อมมีสิทธิได้รับบำนาญตามมาตรา ๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๔ ประกอบด้วยมาตรา ๑๕ วรรคสอง^๕ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มิใช่สิทธิได้รับบำเหน็จแต่อย่างเดียว ดังเช่นกรณีการลาออกจากราชการตามมาตรา ๑๗^๖ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒

(ลงชื่อ) ส. โทตระกิตย์
(นายสมภพ โทตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๑๗

^๕ มาตรา ๑๕

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้าราชการผู้ซึ่งมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตั้งแต่สิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปมีสิทธิ
ได้บำนาญ

^๖ มาตรา ๑๗ ข้าราชการผู้ใดมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญครบสิบปีบริบูรณ์
แล้ว ออกจากราชการเพราะลาออก และไม่มีสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญปกติตามความในมาตรา ๙ ก็ให้
ได้รับบำเหน็จตามเกณฑ์ในมาตรา ๓๒