

บันทึก

เรื่อง คณะกรรมการพิจารณาการให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศ
(กขอ.) จะพิจารณาอนุมัติให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศ
แทนคณะรัฐมนตรี ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การส่งให้
ข้าราชการไปทำการ ซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ ได้หรือไม่

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๔/๖๒๓๗ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้เป็นเจ้าของเรื่องในการยกร่างระเบียบเกี่ยวกับการให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศและสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มอบให้คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณา คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาแล้วเห็นควรยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศ พ.ศ. ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาทบทวนในรายละเอียดก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

เนื่องจากข้อ ๘ (๑)^๑ แห่งร่างระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาการให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศแทนคณะรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การส่งให้ข้าราชการไปทำการ ซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ^๒ และเหตุผลที่คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรียกร่างข้อ ๘ (๑) ขึ้น ได้พิจารณาจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๒๒ ซึ่งกำหนดหลักการว่าเรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรี ถ้าเป็นเรื่องปฏิบัติตามกฎหมายหรือมีระเบียบปฏิบัติอยู่แล้วและไม่มีปัญหา ไม่ใช่เรื่องนโยบายเพื่อเป็นการลดภาระของคณะรัฐมนตรีให้นำเสนอรองนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการแล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ หลักการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงเป็นการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีให้รองนายกรัฐมนตรีพิจารณาแทน แต่ตามร่างข้อ ๘ (๑) มีลักษณะเป็นการเปลี่ยนอำนาจการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรีไปเป็นของ

^๑ ข้อ ๘ ให้ กขอ. มีหน้าที่ดังนี้

(๑) พิจารณาอนุมัติให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศแทนคณะรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การส่งให้ข้าราชการไปทำการ ซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การส่งให้ข้าราชการไปทำการซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การส่งให้ข้าราชการไปทำการ ซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๑

กขอ. ซึ่งเป็นคณะบุคคล มิใช่รองนายกรัฐมนตรี จึงมีข้อพิจารณาว่า คณะรัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้คณะบุคคลเป็นผู้พิจารณาแทนคณะรัฐมนตรีได้หรือไม่

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะบุคคลคือ กขอ. ตามร่างระเบียบดังกล่าวมีนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน ซึ่งเป็นบุคคลตามที่มติที่คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๒๒ ระบุให้เป็นผู้พิจารณาแทนคณะรัฐมนตรี ประกอบกับการพิจารณาอนุมัติให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศเป็นเรื่องการปฏิบัติตามกฎหมาย มิใช่เรื่องสำคัญในระดับนโยบาย กขอ. จึงน่าจะพิจารณาแทนคณะรัฐมนตรีได้ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอาจจะมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีทำนองนี้ไว้ชัดเจน ฉะนั้น เพื่อให้การพิจารณากำหนดระเบียบดังกล่าวเป็นไปโดยถูกต้องสมบูรณ์ตามกฎหมาย สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ตามข้อ ๘ (๑) แห่งร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศ พ.ศ. ซึ่งกำหนดให้ กขอ. มีหน้าที่พิจารณาอนุมัติให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศแทนคณะรัฐมนตรี ตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การส่งให้ข้าราชการไปทำการ ซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการนั้นจะสามารถกระทำได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ อันเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่ได้บัญญัติเรื่องการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีไว้ การมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดจะทำได้หรือไม่เพียงใด จึงต้องพิจารณาจากกฎหมายที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

มาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การส่งให้ข้าราชการไปทำการแทน ซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การส่งให้ข้าราชการไปทำการ ซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การส่งให้ข้าราชการไปทำการใด ๆ อันจะนับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ เพื่อประโยชน์ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญ ไว้ดังนี้

^๓ มาตรา ๒๘ ข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณประเภทเงินเดือนซึ่งทางราชการสั่งให้ไปทำการใด ๆ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ผู้นั้นยังไม่มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ และให้นับเวลาสำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญในระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ

“มาตรา ๓ การสั่งให้ข้าราชการทำการใด ๆ อันจะนับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการได้ตามความในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ จะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(ก) รัฐมนตรีเจ้าสังกัดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งให้ไปทำการและอาจสั่งให้ทำการต่อไปได้ รวมระยะเวลาทั้งสิ้นไม่เกินสี่ปี

(ข) ข้าราชการที่รัฐมนตรีสั่งให้ไปทำการนั้น ต้องเป็นข้าราชการประจำตลอดมา เป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปี

กำหนดเวลาห้าปีตาม (ข) ให้ลดเป็นสองปี สำหรับผู้ที่ไปทำการในองค์การสหประชาชาติ”

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๓ (ก) ที่ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดสั่งให้ข้าราชการไปทำการโดยต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว เห็นได้ว่าเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาตัวบุคคลเป็นราย ๆ ไปว่าเป็นผู้มีความเหมาะสมหรือไม่ ที่จะได้รับอนุมัติให้ไปปฏิบัติงานโดยนับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ อำนาจการพิจารณาในเรื่องนี้เป็นอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะในอันที่จะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติบุคคลหรือคณะบุคคลอื่นย่อมไม่อาจใช้อำนาจดังกล่าวแทนคณะรัฐมนตรีได้

ดังนั้น ข้อ ๘ (๑) แห่งร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศ พ.ศ. ที่กำหนดให้ กขอ. มีหน้าที่พิจารณาอนุมัติให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศแทนคณะรัฐมนตรี ตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการ ซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ จึงไม่มีผลใช้บังคับได้เพราะขัดกับมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการ ซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๑ ดังกล่าวมาแล้ว

อย่างไรก็ตาม หากคณะรัฐมนตรีมีหลักการจะมอบอำนาจการพิจารณาในเรื่องนี้ให้แก่ กขอ. หรือบุคคลหรือคณะบุคคลอื่นใด ก็จะต้องดำเนินการแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการ ซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ต่อไป

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๒๔