

บันทึก

เรื่อง มาตรการส่งเสริมให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญในประเทศ
กำลังพัฒนาและป้องกันมิให้ส่วนราชการสูญเสียบุคคลชั้นมันสมอง

ตามหนังสือกรมวิเทศสหการ ที่ สร ๑๘๐๔(๕)/๒๑๘๖๓ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๒๒ ขอความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญในโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศกำลังพัฒนา มาตรการส่งเสริมให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานดังกล่าวรวมทั้งมาตรการป้องกันการสูญเสียบุคคลชั้นมันสมอง ความละเอียดแจ้งอยู่แล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็น
ดังนี้

๑. สำหรับปัญหาที่ว่า หากจะขอให้คณะรัฐมนตรีมอบอำนาจให้รัฐมนตรีเจ้า
สังกัดเป็นผู้อนุมัติโดยไม่ต้องออกจากราชการแล้ว จะขัดกับกฎหมายหรือไม่ หรือจะต้องแก้ไข
กฎหมายใหม่โดยแยกเรื่องการให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญออกจากเรื่องการให้
ข้าราชการไปทำการ นั้น แยกพิจารณาได้ ๓ ประเด็น คือ

๑.๑ คณะรัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้อนุมัติให้
ข้าราชการไปปฏิบัติงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญได้หรือไม่ เมื่อพิจารณามาตรา ๕๖^๑ แห่ง
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ จะเห็นได้ว่าการที่ข้าราชการไปปฏิบัติงาน
ในฐานะผู้เชี่ยวชาญในประเทศกำลังพัฒนาจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และเมื่อพิจารณา
ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วย
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินประกอบแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดที่ให้คณะรัฐมนตรี
มอบอำนาจให้แก่รัฐมนตรีได้ คงมีแต่บทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจในระดับตั้งแต่
นายกรัฐมนตรีลงไปเท่านั้น เช่นข้อ ๘ วรรคหก^๒ ดังนั้น จึงเห็นว่า การที่มีกฎหมายบัญญัติว่าการใด

^๑ มาตรา ๕๖ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ออกจาก
ราชการไปปฏิบัติงานใดๆ ซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นสำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญเหมือนเต็มเวลาราชการ
ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ถ้าผู้นั้นกลับเข้ารับราชการภายในกำหนดเวลาที่สืบนับแต่วันออก
จากราชการไปปฏิบัติงานดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๔๔ สั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและรับเงิน
ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

^๒ ข้อ ๘ ๓.๑

๓.๑

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายกรัฐมนตรีจะพึง
ปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้า
กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจ

ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจแล้ว หากการนั้นมีได้มีบทบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมอบอำนาจได้ คณะรัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้อนุมัติให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญไม่ได้ เพราะกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจ มีความหมายอยู่ในตัวว่าประสงค์จะให้รัฐมนตรีปรึกษาหารือกัน ดังนั้น เมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดให้มอบอำนาจแก่รัฐมนตรีได้ จึงเห็นว่าคณะรัฐมนตรีจะมอบอำนาจในกรณีนี้ไม่ได้

๑.๒ ข้าราชการที่ไปปฏิบัติงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญจะไม่ต้องออกจากราชการได้หรือไม่ ปัญหานี้เมื่อพิจารณามาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว เห็นว่าได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าคณะรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติให้ออกจากราชการไปปฏิบัติงานใด ๆ ได้ ดังนั้น ข้าราชการที่ไปปฏิบัติงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญจึงต้องออกจากราชการเสมอไป

๑.๓ จะต้องแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่หรือไม่ สำหรับปัญหานี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล ถ้าต้องการให้ข้าราชการที่ไปปฏิบัติงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญ ไม่ต้องออกจากราชการ จะต้องแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้มีบทบัญญัติเช่นนั้นโดยชัดแจ้ง

๒. ส่วนปัญหาที่ว่า การไปปฏิบัติงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญจะถือเป็นการเดินทางไปปฏิบัติราชการได้หรือไม่ นั้น พิจารณาได้จากข้อ ๑.๒ ดังกล่าวข้างต้นว่าการไปปฏิบัติงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญจะถือเป็นการเดินทางไปปฏิบัติราชการไม่ได้ เพราะต้องออกจากราชการไปแล้ว

ถ้ามีความประสงค์เพียงให้ข้าราชการที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการไปปฏิบัติงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญนับเวลาที่ไปปฏิบัติงานดังกล่าวเหมือนเต็มเวลาราชการเพื่อประโยชน์ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญ เมื่อกลับเข้ารับราชการใหม่ภายในเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ไม่จำเป็นต้องแก้ไขตามกฎหมาย หากเข้าเกณฑ์ตามมาตรา ๓^๓ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๑ แต่ถ้ามีนโยบายจะให้ถือว่าข้าราชการที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการไป

ไว้เป็นอย่างอื่น นายกรัฐมนตรีจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีก็ได้

^๓ มาตรา ๓ การสั่งให้ข้าราชการไปทำการใด ๆ อันจะนับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการได้ตามความในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ จะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(ก) รัฐมนตรีเจ้าสังกัดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งให้ไปทำการและอาจสั่งให้ทำการต่อไปได้ รวมระยะเวลาทั้งสิ้นไม่เกินสี่ปี

(ข) ข้าราชการที่รัฐมนตรีสั่งให้ไปทำการนั้น ต้องเป็นข้าราชการประจำตลอดมาเป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปี

กำหนดเวลาห้าปีตาม (ข) ให้ลดเป็นสองปี สำหรับผู้ที่ไปทำการในองค์การสหประชาชาติ

ปฏิบัติงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญเป็นการเดินทางไปปฏิบัติราชการเพื่อให้ได้รับสิทธิอย่างอื่น เช่น สิทธิในการรับค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการตามกฎหมายว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการด้วย จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้มีข้อความโดยชัดแจ้งว่าข้าราชการที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการไปปฏิบัติงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญนั้น ถือเป็นการไปปฏิบัติราชการได้

๓. สำหรับมาตรการส่งเสริมให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานดังกล่าวนั้นขอเรียนชี้แจง ดังนี้

๓.๑ การให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของข้าราชการที่จะไปปฏิบัติงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญในประเทศกำลังพัฒนาเป็นผู้อนุมัติการเดินทางนั้นเป็นการขัดต่อกฎหมายดังที่ได้ให้ความเห็นไว้แล้วในข้อ ๑.

๓.๒ การที่ให้ถือว่าการเดินทางไปปฏิบัติงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญภายใต้โครงการร่วมมือทางวิชาการขององค์การสหประชาชาติ เป็นการเดินทางไปปฏิบัติราชการโดยไม่ได้รับเงินเดือนนั้น เป็นการขัดต่อกฎหมายตามที่ให้ความเห็นไว้แล้วในข้อ ๒.

๓.๓ การบรรจุและแต่งตั้งผู้ไปปฏิบัติงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญกลับเข้ารับราชการในชั้นเงินเดือนที่สูงกว่าเดิมปีละหนึ่งขั้น ตลอดระยะเวลาที่ผู้นั้นไปปฏิบัติงานโดยอยู่ในดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ยกเว้นกรณีที่ผู้นั้นประพฤติดนหรือมีพฤติการณ์อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียต่อประเทศชาตินั้น จะขัดกับหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร ๑๐๐๖/ว.๒๑ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๑๘^๔ ถ้าต้องการให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว จะต้องให้ ก.พ. มีมติใหม่ให้

^๔ ด้วยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๕๖ ได้บัญญัติว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ออกจากราชการไปปฏิบัติงานใด ๆ ซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นสำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญเหมือนเต็มเวลาราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ ถ้าผู้นั้นกลับเข้ารับราชการภายในกำหนดเวลาสี่ปี นับแต่วันออกจากราชการไปปฏิบัติงานดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๔๔ สั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและรับเงินเดือนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

ก.พ. จึงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ดังนี้

๑. เมื่อคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ข้าราชการผู้ใดไปปฏิบัติงานใด ๆ ตามมาตรา ๕๖ ให้สงวนตำแหน่งในระดับเดียวกันไว้สำหรับบรรจุผู้นั้นกลับเข้ารับราชการภายในกำหนดเวลาที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

๒. ผู้ประสงค์จะขอบรรจุกลับเข้ารับราชการตามมาตรา ๕๖ ในกระทรวงทบวงกรมเดิม จะต้องยื่นคำขอตามแบบท้ายหนังสือนี้ภายในสามสิบวันก่อนวันสิ้นสุดกำหนดเวลาที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ไปปฏิบัติงานใด ๆ ตามมาตรา ๕๖ และต้องยื่นหนังสือรับรองประวัติการทำงานของตนโดยมีหัวหน้างานที่ไปปฏิบัติ ตามมติคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับรอง

๓. ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๔๔ ตรวจสอบเอกสารตามข้อ ๒ หากเห็นว่าข้อเท็จจริงตามเอกสารดังกล่าวถูกต้อง ผู้นั้นได้ออกจากงานที่ไปปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีโดยไม่มีความเสียหายและได้ยื่นคำขอกลับเข้ารับราชการตามข้อ ๒ ก็ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้นั้นเข้ารับราชการในตำแหน่งที่สงวนไว้สำหรับผู้นั้น โดยให้ได้รับเงินเดือนในระดับและขั้นเท่าที่ได้รับอยู่เดิมก่อนไปปฏิบัติงานตามมติคณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๔๔ พิจารณาเห็นสมควรที่จะบรรจุและแต่งตั้งผู้ขอกลับเข้า

สอดคล้องกัน เพราะมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ บัญญัติให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๔๔ สั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและรับเงินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.กำหนด

๓.๔ การสงวนตำแหน่งไว้ให้ผู้ที่ได้รับอนุมัติให้ออกจากราชการไปปฏิบัติงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญนั้น ถ้ามีความหมายเพียงให้สงวนตำแหน่งในระดับเดียวกันไว้ ก็ย่อมจะกระทำได้ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร ๑๐๐๖/ว.๒๑ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๑๘ แต่ถ้ามีความประสงค์จะให้เก็บตำแหน่งที่ผู้นั้นเคยดำรงอยู่ไว้ย่อมจะกระทำมิได้ เพราะจะขัดกับหนังสือสำนักงาน ก.พ. ดังกล่าว และถ้ามีนโยบายจะให้ทำได้ ต้องให้ ก.พ. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการที่จะบรรจุบุคคลดังกล่าวกลับเข้ารับราชการใหม่ให้มีความหมายเช่นนั้น

๓.๕ การที่ข้าราชการลาเพื่อติดตามสามีหรือภรรยาผู้ไปปฏิบัติงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญต้องเป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๒๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘

๓.๖ การให้กรมวิเทศสหการมีหน้าที่พิจารณาการขยายระยะเวลาการปฏิบัติงานของผู้ที่ไปปฏิบัติงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญ โดยหารือกับสังกัดที่ผู้นั้นเคยอยู่จะต้องให้คณะรัฐมนตรีมีมติ เพราะการอนุมัติเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘

๓.๗ การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้เชี่ยวชาญ ย่อมกระทำได้เพราะไม่เกี่ยวกับกฎหมาย

๓.๘ การกำหนดให้หน่วยงานในเครือสหประชาชาติสรรหาผู้เชี่ยวชาญจากรายชื่อผู้เชี่ยวชาญซึ่งได้รับความเห็นชอบโดยคณะกรรมการคัดเลือกเป็นอันดับแรกนั้นข้อนี้ก็ไม่เกี่ยวกับกฎหมาย

๔. มาตรการป้องกันการสูญเสียบุคคลชั้นมันสมอง

๔.๑ การกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญไว้ไม่เกินสี่ปี โดยให้ขยายเวลาการปฏิบัติงานทีละปี และการขยายเวลานั้นผู้ที่ไปปฏิบัติงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญจะต้องแสดงรายงานผลงานที่ทำมาแล้ว และจะทำต่อไปในอนาคตด้วยนั้น ถ้ามีความหมายว่าจะให้ขออนุญาตคราวละหนึ่งปี แต่เมื่อรวมกันแล้วไม่เกินสี่ปีย่อมเป็นมาตรการที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย แต่ถ้ามีความหมายว่าเมื่ออนุมัติแล้ว ให้ไปทำได้อีกไม่เกินสี่ปี หากครบสี่ปีแล้วจะขยายเวลาให้อีก

รับราชการในชั้นเงินเดือนที่สูงกว่าเดิมไม่เกินปีละ ๑ ชั้น โดยนับเวลาในระหว่างที่ไปปฏิบัติงานใด ๆ ตามมติคณะรัฐมนตรีเป็นเกณฑ์คำนวณ ก็ให้บรรจุได้ แต่ให้บรรจุได้ไม่เกินขั้นสูงของเงินเดือนสำหรับตำแหน่งระดับเดิม

ในกรณีที่ผู้ขอกลับเข้ารับราชการเป็นผู้ไปปฏิบัติงานใด ๆ ตามมติคณะรัฐมนตรีก่อนวันที่ ก.พ. กำหนดตำแหน่งตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ จะบรรจุผู้นั้นกลับเข้ารับราชการได้ในตำแหน่งระดับใดและขั้นใด ให้เป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนด

^๔ มาตรา ๒๙ วันเวลาทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดประจำปี และการลาหยุดราชการของข้าราชการพลเรือน ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

คราวละหนึ่งปี ย่อมขัดกับมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘

๔.๒ การกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ไปปฏิบัติงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญต้องกลับมา
รับราชการเป็นระยะเวลาสองเท่าของการปฏิบัติงานนั้น จึงจะมีสิทธิสมัครเป็นผู้เชี่ยวชาญได้
ยกเว้นผู้ที่ไปปฏิบัติงานในระยะเวลาไม่เกินหกเดือนนั้น ข้อนี้ก็ไม่เกี่ยวกับกฎหมาย

๔.๓ การให้ใช้มาตรการป้องกันนี้กับผู้ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศในฐานะ
ผู้เชี่ยวชาญภายใต้โครงการร่วมมือทางวิชาการขององค์การสหประชาชาติ และโครงการ/กิจกรรม
อื่น ๆ ที่มีการดำเนินงานโดยกรมวิเทศสหการ และที่มีการดำเนินงานโดยหน่วยราชการอื่น ๆ
ด้วยนั้น ข้อนี้ก็ไม่เกี่ยวกับกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขหรือมาตรการใดที่ยังมิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายใน
ขณะนี้ หากพิจารณาเห็นสมควรว่าเงื่อนไขหรือมาตรการนั้นควรมีลักษณะที่แน่นอนและสมควร
ปฏิบัติให้ต่อเนื่องกันไปสำหรับระยะเวลาหนึ่ง โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย ก็อาจ
พิจารณากำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการดังกล่าวลงไว้ในตัวกฎหมายได้

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบูรณ์

(นายอมร จันทสมบูรณ์)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๖๒