

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สมาชิกภาพของสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
ที่โอนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๕/๒๒๔๕๕ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมบัญชีกลางมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย เกี่ยวกับการใช้และการตีความพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ขอหารือกรมบัญชีกลางเกี่ยวกับสิทธิ สมาชิก กบข. เมื่อถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า การที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้โอน บุคลากรทางการศึกษาไปปฏิบัติงานในสถานศึกษาตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ ขัดกับมาตรา ๗๐/๑ และมาตรา ๗๐/๒ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๙ หรือไม่ โดยขอหารือในประเด็นดังนี้

๑. การโอนย้ายของสมาชิกไปปฏิบัติงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ ถือว่าขัดหรือแย้งกับข้อกฎหมายตามมาตรา ๗๐/๑ และมาตรา ๗๐/๒ หรือไม่

๒. หากข้อ ๑ ไม่ขัดกับมาตรา ๗๐/๑ และมาตรา ๗๐/๒ มีประเด็นหารือว่า สมาชิกตาม ๒.๑ - ๒.๔ จะได้สิทธิความเป็นสมาชิก กบข. ต่อเนื่องหรือไม่ ดังนี้

๒.๑ สมาชิกตามบัญชีรายชื่อที่ถ่ายโอนไปพร้อมสถานศึกษา

๒.๒ สมาชิกตามบัญชีรายชื่อที่ถ่ายโอนไปภายหลัง (ไม่เกิน ๕ ปีการศึกษา)

๒.๓ สมาชิกที่ไม่ได้อยู่ในบัญชีรายชื่อแต่ได้โอนไปครองตำแหน่งตามบัญชี รายชื่อของสถานศึกษาที่ถ่ายโอน

๒.๔ ภายหลังเมื่อพ้นระยะเวลา ๕ ปี มีการโอนบุคลากรที่เป็นสมาชิกไป ทดแทนครูตามบัญชีรายชื่อเป็นสมาชิก กบข. หรือไม่

๓. สิทธิของสมาชิกอื่นที่โอนย้ายไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีมติ คณะรัฐมนตรีกำหนดให้โอนได้ตามระยะเวลาที่กำหนดเช่นเดียวกับบุคลากรทางการศึกษา ดังนั้น จะสามารถทำได้ในหลักการเดียวกับข้อ ๒ หรือไม่

๔. กรณีการโอนย้ายอื่นๆ เมื่อมีสมาชิกที่โอนย้ายไปปฏิบัติงานที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๗๐/๑ และมาตรา ๗๐/๒ ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๙ และทำงานได้ระยะหนึ่ง ต่อมามีการโอนย้ายไปยังองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ทั้งในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใหม่ที่ย้ายไปสังกัดเป็นภารกิจเดิมที่มีการถ่ายโอน หรือไม่เกี่ยวกับการกิจการที่ถ่ายโอน ยังคงเป็นสมาชิก กบข. ต่อไปหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมบัญชีกลาง โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ เกี่ยวกับการโอนย้ายสมาชิก กบข. ไปปฏิบัติงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดหรือแย้งกับมาตรา ๗๐/๑ และมาตรา ๗๐/๒ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๙ หรือไม่ นั้น เห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๓/๑ (มาตรา ๗๐/๑ ถึงมาตรา ๗๐/๕) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๙^๑ มีเจตนารมณ์ที่จะให้ระบบสิทธิประโยชน์ของสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ซึ่งเป็นข้าราชการยังคงมีอยู่เช่นเดิม และได้รับสิทธิประโยชน์ของสมาชิกต่อไป แม้จะมีการถ่ายโอนภารกิจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเปลี่ยนสถานภาพให้ข้าราชการนั้นเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นไปแล้วก็ตาม แต่มาตรา ๗๐/๑ และมาตรา ๗๐/๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับสมาชิกและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการซึ่งโอนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นไว้ว่า กรณีที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สมาชิกซึ่งโอนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นยังคงมีสมาชิกภาพของสมาชิกต่อไป และให้นำบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสมาชิกและสิทธิประโยชน์ของสมาชิกมาใช้บังคับกับสมาชิกตามหมวดนี้โดยอนุโลม^๒ และหากสมาชิกใดที่ได้เคยเป็น

^๑หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยนโยบายของรัฐหรือกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ต้องมีการถ่ายโอนข้าราชการของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งได้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยกำหนดให้มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐอันมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการของบุคคลดังกล่าวสิ้นสุดลงด้วย ดังนั้น เพื่อให้ระบบสิทธิประโยชน์ของบุคคลดังกล่าวยังคงอยู่เช่นเดิม สมควรกำหนดให้บุคคลดังกล่าวยังคงเป็นสมาชิกและได้รับสิทธิประโยชน์ของสมาชิกต่อไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

^๒มาตรา ๗๐/๑ ในกรณีที่กฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สมาชิกซึ่งโอนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นตั้งแต่วันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ ยังคงมีสมาชิกภาพของสมาชิกต่อไป

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสมาชิกและสิทธิประโยชน์ของสมาชิกมาใช้บังคับกับสมาชิกตามหมวดนี้โดยอนุโลม เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งหมวดนี้

ข้าราชการและสมาชิกมาก่อนที่จะโอนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ก็ให้สมาชิกผู้นั้นมีสมาชิกภาพต่อเนื่องกับสมาชิกภาพเดิมได้ ในการนี้ ให้สิทธิในการได้รับบำเหน็จบำนาญปกติ บำเหน็จตกทอด เงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าว ต่อเนื่องจากสิทธิที่เคยมีอยู่เดิมต่อไป และให้นับเวลาราชการต่อเนื่องกับการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่บำเหน็จดำรงชีพและบำเหน็จบำนาญพิเศษให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น^๓ ดังนั้น ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรีหรือมีการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ข้าราชการซึ่งเป็นสมาชิก กบข. ที่โอนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นย่อมมีสมาชิกภาพของสมาชิก กบข. ต่อไป ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนด

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ เห็นชอบแนวทางการถ่ายโอนบุคลากรและงบประมาณด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอ^๔ โดยให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่ยื่นความประสงค์ขอโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในสถานศึกษาที่ถ่ายโอนภายหลังการส่งมอบบัญชีรายชื่อบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วในระยะเวลาไม่เกิน ๕ ปีการศึกษา ได้รับสิทธิประโยชน์และเป็นสมาชิก กบข. ต่อเนื่องเช่นเดียวกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ถ่ายโอนไปพร้อมสถานศึกษา เพื่อแก้ไขปัญหาคาดแคลนบุคลากรด้านการศึกษาในสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและเพื่อพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของบุคลากรที่โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้จึงเป็นการกำหนดรายละเอียดของแนวทางการโอนข้าราชการไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามระยะเวลาที่กำหนดไว้สำหรับการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะ จึงเป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๗๐/๑ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ ซึ่งข้าราชการที่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวย่อมเป็นสมาชิก กบข. ได้ต่อไป

^๓มาตรา ๗๐/๒ ในกรณีที่สมาชิกตามมาตรา ๗๐/๑ ได้เคยเป็นข้าราชการและสมาชิกมาก่อนที่จะโอนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ให้สมาชิกผู้นั้นมีสมาชิกภาพต่อเนื่องกับสมาชิกภาพเดิมได้ ในการนี้ ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญปกติ บำเหน็จตกทอด เงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชยและผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าว แล้วแต่กรณี ต่อเนื่องจากสิทธิที่เคยมีอยู่เดิมต่อไป และให้นับเวลาราชการต่อเนื่องกับการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๓๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่บำเหน็จดำรงชีพและบำเหน็จบำนาญพิเศษให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น

^๔หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๑๐๐๑๙ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ ถึงรองนายกรัฐมนตรี (นายโมชิต ปันเปียมรัชฎ์) ประธานกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การถ่ายโอนบุคลากรและงบประมาณด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นที่สอง สำหรับปัญหาว่าสิทธิของสมาชิกตามบัญชีรายชื่อที่ถ่ายโอนไปพร้อมสถานศึกษา สมาชิกตามบัญชีรายชื่อที่ถ่ายโอนไปภายหลัง (ไม่เกิน ๕ ปีการศึกษา) สมาชิกที่ไม่ได้อยู่ในบัญชีรายชื่อแต่ได้โอนไปครองตำแหน่งตามบัญชีรายชื่อของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและกรณีการโอนบุคลากรที่เป็นสมาชิกไปทดแทนครูตามบัญชีรายชื่อเป็นสมาชิก กบข. ภายหลังเมื่อพ้นระยะเวลา ๕ ปีการศึกษา จะนับเป็นสมาชิกต่อเนื่องหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่ามติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๗๐/๑ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ ข้าราชการที่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของมติคณะรัฐมนตรีไม่ว่าจะอยู่ในบัญชีรายชื่อหรือโอนไปครองตำแหน่งในภายหลังภายในระยะเวลาห้าปีการศึกษาย่อมมีสิทธิเป็นสมาชิก กบข. ต่อไป ส่วนปัญหาวามติคณะรัฐมนตรีจะครอบคลุมไปถึงการโอนบุคลากรที่ไปทดแทนสมาชิกเมื่อพ้นระยะเวลาห้าปีการศึกษาหรือไม่ เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่ไม่ใช่ปัญหาข้อกฎหมายที่คณะกรรมการกฤษฎีกาจะพิจารณาให้ความเห็น

ประเด็นที่สาม สำหรับสมาชิก กบข. อื่นที่โอนย้ายไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นโดยไม่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้โอนได้ตามระยะเวลาที่กำหนดเช่นเดียวกับบุคลากรทางการศึกษา จะสามารถกระทำได้ในหลักการเดียวกับประเด็นที่สองหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อมาตรา ๗๐/๑ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ ได้กำหนดเงื่อนไขว่าการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะส่งผลให้สมาชิกซึ่งโอนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นยังคงมีสมาชิกภาพของสมาชิกต่อไป ก็โดยกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนด ดังนั้น หากการโอนย้ายข้าราชการซึ่งเป็นสมาชิก กบข. อื่นไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งไม่ได้อยู่ในเงื่อนไขของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ แล้ว ก็ย่อมไม่สามารถนำมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้มาใช้บังคับได้

ประเด็นที่สี่ กรณีที่สมาชิก กบข. โอนย้ายไปปฏิบัติงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๗๐/๑ และมาตรา ๗๐/๒ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ และทำงานได้ระยะหนึ่งแล้ว ต่อมามีการโอนย้ายไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นทั้งในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใหม่ที่ย้ายไปสังกัดเป็นภารกิจเดิมที่มีการถ่ายโอนหรือไม่เกี่ยวกับการกิจที่ถ่ายโอน ยังคงเป็นสมาชิก กบข. ต่อไปหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาจากหลักการของการแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่ประสงค์จะให้ความเป็นสมาชิกและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคที่โอนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามนโยบายของรัฐหรือตามกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรีเพื่อการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีอยู่ ดังนั้น หากสมาชิก กบข. ได้ที่ได้สมาชิกภาพการเป็นสมาชิก กบข. ตามมาตรา ๗๐/๑ และมาตรา ๗๐/๒ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ แล้ว ต้องถือว่าเป็นสมาชิก กบข. ตามกฎหมายและรับสิทธิต่อเนื่องกับสมาชิกเดิมต่อไป แม้ต่อมาจะมีการโอนย้ายไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น บุคคลผู้นั้นก็ยังคงเป็นสมาชิก กบข. และได้รับ

สิทธิประโยชน์ต่อไปจนกว่าสมาชิกภาพจะสิ้นสุดลงตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติกองทุน
บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๑