

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การออกข้อบังคับว่าด้วยการเกษียณอายุพนักงานตามพระราชบัญญัติกองทุน
สงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓

สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๒๐๓๐/๓/๐๒๕๕ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการสงเคราะห์การทำสวนยาง และมีอำนาจกระทำการใด ๆ ที่จำเป็นหรือเป็นอุปสรรคแก่วัตถุประสงค์ดังกล่าว รวมทั้งการทำสวนยางและสวนไม้ยืนต้น ตลอดจนกิจการที่เกี่ยวข้องกับการสาธิตและส่งเสริมเพื่อประโยชน์ในการสงเคราะห์ ตลอดจนการดำเนินการส่งเสริมหรือสงเคราะห์การปลูกแทนไม้ยืนต้นชนิดอื่นที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจตามที่รัฐบาลมอบหมาย โดยมีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยาง” มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง และมีอำนาจหน้าที่วางข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงาน ข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การตัดเงินเดือน การลดขึ้นเงินเดือน วินัยของพนักงาน ตลอดจนกำหนดอัตรา ตำแหน่ง เงินเดือน ค่าจ้าง ฯลฯ และเงินที่ควรจ่ายอย่างอื่น ตามมาตรา ๔ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓

คณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยางได้ออกข้อบังคับว่าด้วยอัตรา ตำแหน่ง เงินเดือน ค่าจ้าง การบรรจุ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การแต่งตั้งและการถอดถอน พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งข้อบังคับดังกล่าวไม่ได้กำหนดเรื่องการเกษียณอายุของพนักงานไว้โดยเฉพาะ แต่ในบทเฉพาะกาลข้อ ๑๕ กำหนดว่าในกรณีที่ข้อบังคับนี้มิได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการตามข้อบังคับฉบับนี้ไว้โดยชัดแจ้ง ให้นำระเบียบและวิธีปฏิบัติของทางราชการมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่โดยที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๑๙๕/๒๕๓๐ ว่า “แม้สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางจะเป็นองค์กรของรัฐตามกฎหมายกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางก็ตาม แต่เมื่อมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อการส่งเสริมหรือสงเคราะห์การที่มีใช้ธุรกิจแล้ว จึงไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางจึงไม่อยู่ในข่ายบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้” สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางจึงได้นำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเกษียณอายุของราชการมาใช้บังคับ

ต่อมาคณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยางจึงได้มีมติในคราวประชุมคณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยาง ครั้งที่ ๖/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ เห็นชอบร่างข้อบังคับกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ว่าด้วยกำหนดเกษียณอายุพนักงานของสำนักงาน

กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางจึงได้เสนอร่างข้อบังคับกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ว่าด้วยกำหนดเกษียณอายุพนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะประธานกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยางเพื่อลงนาม แต่สำนักกฎหมาย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เห็นว่า มาตรา ๑๓ (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓ มิได้กำหนดให้คณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยาง มีอำนาจออกข้อบังคับในเรื่องการเกษียณอายุไว้ โดยมาตรา ๑๓ (๒) ที่ให้อำนาจวางข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานนั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานเพื่อดำเนินการสงเคราะห์การทำสวนยางเท่านั้น และมาตรา ๑๓ (๓) เป็นการกำหนดในเรื่อง การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน ... หากจะตีความว่าการถอดถอนหมายถึงการเกษียณอายุด้วย จะเป็นการตีความเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้หรือไม่ เพราะตามพจนานุกรมฯ ให้ความหมายของคำว่า “ถอดถอน” หมายถึง “ถอดออกจากตำแหน่ง” ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้มีอำนาจได้ใช้อำนาจให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งใดออกจากตำแหน่งโดยไม่สมัครใจ แต่การกำหนดเกษียณอายุเป็นกรณีการกำหนดเหตุหรือเงื่อนไขของการออกจากตำแหน่งไว้ล่วงหน้า จึงมิใช่การใช้อำนาจให้บุคคลใดออกจากตำแหน่ง

สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง เห็นว่า อำนาจในการกำหนดการเกษียณอายุพนักงานของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน คณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยางในฐานะที่มีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง มีอำนาจที่จะกระทำได้ ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓ ประกอบกับเคยมีคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ ๒๗๐๓-๒๗๑๓/๒๕๕๕ วินิจฉัยเกี่ยวกับการกำหนดเกษียณอายุพนักงานว่า “จำเลยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจสามารถกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามและการพ้นจากตำแหน่งของพนักงานของจำเลยเองได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๙ (๑) ถึง (๗) และมาตรา ๑๑ (๑) ถึง (๓) จำเลยสามารถกำหนดให้พนักงานหญิงของจำเลยพ้นจากการเป็นพนักงานเนื่องจากเกษียณอายุเมื่ออายุครบ ๕๕ ปีบริบูรณ์ได้”

สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง จึงขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า คณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยาง มีอำนาจกำหนดข้อบังคับว่าด้วยการเกษียณอายุพนักงานของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นปัญหาข้างต้นเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สมควรพิจารณาด้วยความรอบคอบ จึงขอให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๒^๑ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุม

^๑ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกา
คณะที่ ๒) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เป็นกรณีพิเศษ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๒ และคณะที่ ๗)

ได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและ
สหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง และสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง) เป็นผู้ชี้แจง
ข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๑๓^๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง
พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (ฉบับที่ ๔)
พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติให้คณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยางมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลทั่วไป
ซึ่งกิจการกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ซึ่งอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวครอบคลุมอำนาจ
ในการควบคุมดูแลการดำเนินกิจการของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางซึ่งเป็นสำนักงาน
ของกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔^๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติ
กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์
การทำสวนยาง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๘ ด้วย สำหรับกรณีที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑)

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีอาวุโสที่สุดเป็นประธาน
ในที่ประชุม และต้องมีกรรมการกฤษฎีกามาประชุมไม่น้อยกว่าหกคนโดยต้องเป็นกรรมการกฤษฎีกาจากทุกคณะ
ที่ได้เชิญประชุม จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในการวินิจฉัยประเด็นสำคัญ ประธานในที่ประชุมจะให้รอการวินิจฉัย
ประเด็นนั้นจนกว่าจะมีกรรมการกฤษฎีกามาประชุมมากกว่าหกคนก็ได้

^๒มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการกองทุนสงเคราะห์
การทำสวนยาง และโดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ

(๑) ดำเนินกิจการสงเคราะห์การทำสวนยาง

(๒) วางข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานหรือการเงินเพื่อดำเนินการสงเคราะห์
การทำสวนยาง

(๓) วางข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน การเลื่อนขั้นเงินเดือน การตัด
เงินเดือน การลดขั้นเงินเดือน วินัยของพนักงาน ตลอดจนกำหนดอัตรา ตำแหน่ง เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าพาหนะ
เบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าบ้านหรือที่พัก ค่าทดแทน และเงินที่ควรจ่ายอย่างอื่น

(๔) วางข้อบังคับว่าด้วยเครื่องแบบพนักงาน

คณะกรรมการจะมอบอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง
ให้ผู้อำนวยการดำเนินการก็ได้ โดยกำหนดไว้ในข้อบังคับหรือระเบียบตาม (๒)

^๓มาตรา ๔ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง ประกอบด้วยเงินสงเคราะห์ซึ่งส่งสมทบ
ตามพระราชบัญญัตินี้ เรียกว่า “กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง” เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการทำสวนยางที่ได้ผลน้อย
ให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

ให้กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการสงเคราะห์
การทำสวนยางตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจกระทำการใด ๆ ที่จำเป็นหรือเป็นอุปกรณ์แก่วัตถุประสงค์
ดังกล่าวนี้ได้ รวมทั้งการทำสวนยางและสวนไม้ยืนต้น ตลอดจนกิจการที่เกี่ยวข้องเป็นการสาธิตและส่งเสริม
เพื่อประโยชน์ในการสงเคราะห์ กับให้รวมตลอดถึงการดำเนินการส่งเสริมหรือสงเคราะห์การปลูกแทนไม้ยืนต้น
ชนิดอื่นที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจตามที่รัฐบาลมอบหมาย

ให้กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางมีสำนักงานแห่งใหญ่ในกรุงเทพมหานครเรียกว่า
“สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง”

สงเคราะห์การทำสวนยางมีอำนาจและหน้าที่เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓^๔ (๑) ถึง (๔) นั้น เพื่อให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยาง มิได้เป็นการจำกัดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยางที่ยังคงมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการของกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ซึ่งได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะตามความในตอนต้นของมาตรา ๑๓ ไว้แต่อย่างใด ประกอบกับการที่มาตรา ๑๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดให้คณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยางมีอำนาจและหน้าที่ในการวางข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน การเลื่อนชั้นเงินเดือน การตัดเงินเดือน การลดชั้นเงินเดือน วินัยของพนักงาน ตลอดจนกำหนดอัตรา ตำแหน่ง เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าพาหนะ เบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าบ้านหรือที่พัก ค่าทดแทน และเงินที่ควรจ่ายอย่างอื่น จะเห็นได้ว่ามาตราดังกล่าวมุ่งประสงค์ให้คณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยางมีอำนาจวางข้อบังคับในการบริหารงานบุคคล อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับพนักงานของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ซึ่งการออกข้อบังคับดังกล่าว ก็เพื่อให้สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางสามารถสรรหาบุคคลที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะทำให้การดำเนินการตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประกอบกับการกำหนดระยะเวลาในการเกษียณอายุของพนักงานถือเป็นเงื่อนไขหนึ่งของการบรรจุ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยางมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง ประกอบกับอำนาจในการวางข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๐ คณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยางจึงมีอำนาจในการออกข้อบังคับว่าด้วยการเกษียณอายุของพนักงานของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางได้

(นายอัชพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๔

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น