เรื่องเสร็จที่ ๕๒๐/๒๕๕๒

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ฐานะความเป็นข้าราชการบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการของข้าราชการมหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ และมหาวิทยาลัยทักษิณ ซึ่งเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๕๐๙.๖(๑.๔)/๓๐๓๐ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ได้ประกาศใช้บังคับไประยะหนึ่งแล้ว ได้บัญญัติให้ข้าราชการซึ่งได้รับการบรรจุเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากราชการเพราะทางราชการเลิกหรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการแล้วแต่กรณี นับแต่วันที่ได้รับการบรรจุเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย และให้พนักงานมหาวิทยาลัยได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง สวัสดิการ และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นไม่น้อยกว่าเงินเดือน ค่าจ้าง สวัสดิการ และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่เคยได้รับอยู่ก่อนเข้าเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย โดยกฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ จึงทำให้มหาวิทยาลัยทั้งสามแห่งต้องไปอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และมีประเด็นปัญหาหลายประการที่ไม่ชัดเจนว่าจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างไร กล่าวคือ ข้าราชการที่เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยแล้ว มีฐานะเป็นข้าราชการบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือไม่ และมีสิทธิได้รับสวัสดิการและเงินช่วยเหลือต่าง ๆ จากทางราชการหรือไม่ หากพนักงานมหาวิทยาลัยดังกล่าวมีฐานะเป็นข้าราชการบำนาญแล้ว จะมีสิทธิเลือกเข้าหรือไม่เข้ากองทุนประกันสังคมได้หรือไม่ เนื่องจาก จะได้รับสวัสดิการในฐานะข้าราชการบำนาญอยู่แล้ว ประกอบกับสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน โต้แย้งในกรณีนี้ว่าพนักงานมหาวิทยาลัยทั้งหมดไม่ว่าจะได้รับสิทธิในฐานะข้าราชการบำนาญหรือทางอื่นใดหรือไม่จะต้องอยู่ภายใต้การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาพิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนคร

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/ ๐๘๕๐ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เหนือ พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีหลักการและเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่มีรายละเอียดแตกต่างกันบางมาตรา โดยเฉพาะการบัญญัติให้ "พนักงานสถาบันซึ่งได้รับสิทธิประโยชน์ในฐานะข้าราชการบำนาญแล้ว ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม แต่ไม่ตัดสิทธิที่จะประกันตนด้วยความสมัครใจ" และบัญญัติให้ "ข้าราชการซึ่งเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการอยู่แล้ว ให้มีสิทธิขอเป็นสมาชิกต่อไปได้แม้จะออกจากราชการแล้ว ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่า เป็นข้าราชการบำนาญและมีสิทธิได้รับสวัสดิการจากทางราชการเช่นเดียวกับผู้ได้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ" ซึ่งผลของการบัญญัติเช่นนั้นทำให้ข้าราชการที่ได้เปลี่ยนสถานภาพไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยยังคงสิทธิได้รับสวัสดิการในฐานะข้าราชการบำนาญ ปรากฏตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๗๗๕/๒๕๕๑ และเรื่องเสร็จที่ ๙๑๐/๒๕๕๑ ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวมีหลักการเดียวกัน จึงหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

(๑) ข้าราชการที่เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยแล้ว มีฐานะเป็นข้าราชการบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และมีสิทธิได้รับสวัสดิการและเงินช่วยเหลือต่าง ๆ จากทางราชการหรือไม่

(๒) ในกรณีพนักงานมหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นข้าราชการบำนาญแล้ว ได้รับยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และมีสิทธิประกันตนด้วยความสมัครใจหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงแรงงาน (สำนักงานประกันสังคม) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา) และผู้แทนกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ข้าราชการของมหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ และมหาวิทยาลัยทักษิณ ซึ่งเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเมื่อเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยแล้ว จะมีฐานะเป็นผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และมีสิทธิได้รับสวัสดิการและเงินช่วยเหลือต่าง ๆ จากราชการหรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๘๑[๑] แห่งพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณ

---

[๑]มาตรา ๘๑ ข้าราชการซึ่งสถาบันรับเข้าเป็นพนักงานสถาบันตามมาตรา ๗๔ และมาตรา ๗๙ ให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากราชการเพราะทางราชการเลิกหรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ นับแต่วันที่เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานสถาบัน

ทหารลาดกระบัง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๐[๒] แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ และมาตรา ๗๘[๓] แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้ข้าราชการของมหาวิทยาลัยซึ่งแสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากราชการเพราะราชการเลิกหรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ นับแต่วันที่เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ ให้มีสิทธิขอเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการต่อไปได้ และให้มีสิทธิได้รับสวัสดิการจากทางราชการเช่นเดียวกับผู้ได้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แต่โดยที่มาตรา ๗๙[๔] แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗๙[๕] แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระ

ข้าราชการซึ่งเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการอยู่แล้ว ให้มีสิทธิขอเป็นสมาชิกต่อไปได้แม้จะออกจากราชการแล้ว ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าเป็นข้าราชการบำนาญและมีสิทธิได้รับสวัสดิการจากทางราชการเช่นเดียวกับผู้ได้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

[๒]มาตรา ๘๐ ข้าราชการซึ่งมหาวิทยาลัยรับเข้าเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยตามมาตรา ๗๔ และมาตรา ๗๘ ให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากราชการเพราะทางราชการเลิกหรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ นับแต่วันที่มหาวิทยาลัยรับเข้าเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย

ฯลฯ ฯลฯ

ข้าราชการซึ่งเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการอยู่แล้ว ให้มีสิทธิขอเป็นสมาชิกต่อไปได้แม้จะออกจากราชการแล้ว ในกรณีเช่นนี้ให้มีสิทธิได้รับสวัสดิการจากทางราชการเช่นเดียวกับผู้ได้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

พนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งได้รับสิทธิประโยชน์ในฐานะข้าราชการบำนาญแล้วให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม แต่ไม่ตัดสิทธิที่จะประกันตนด้วยความสมัครใจ

[๓]มาตรา ๗๘ การเปลี่ยนจากข้าราชการไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยตามมาตรา ๗๕ และมาตรา ๗๖ ให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากราชการเพราะทางราชการเลิกหรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แล้วแต่กรณี และเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้

ข้าราชการซึ่งเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการอยู่แล้ว ให้มีสิทธิขอเป็นสมาชิกต่อไปได้แม้จะออกจากราชการแล้ว ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าเป็นข้าราชการบำนาญและมีสิทธิได้รับสวัสดิการจากทางราชการเช่นเดียวกับผู้ได้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

ฯลฯ ฯลฯ

[๔]มาตรา ๗๙ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งได้รับการบรรจุเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยตามมาตรา ๗๓ ให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากราชการเพราะทางราชการเลิกหรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ นับแต่วันที่ได้รับการบรรจุเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย

ฯลฯ ฯลฯ

สมาชิกภาพของสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการของพนักงานมหาวิทยาลัยตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

จอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. ๒๕๕๐ และมาตรา ๖๘[๖] แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งแสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย และได้รับการบรรจุเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยแล้ว ให้ถือว่า เป็นการให้ออกจากราชการเพราะราชการเลิกหรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการนับแต่วันที่ได้รับการบรรจุเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย และในกรณีที่ข้าราชการซึ่งเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยดังกล่าวเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) สมาชิกภาพใน กบข. ของข้าราชการซึ่งเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ จะเห็นได้ว่า กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ และมหาวิทยาลัยทักษิณ มีบทบัญญัติที่แตกต่างไปจากกฎหมายจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กล่าวคือ มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ และมหาวิทยาลัยทักษิณ ต่างบัญญัติให้สมาชิกภาพใน กบข. ของข้าราชการซึ่งเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ จึงมีผลทางกฎหมายที่อาจแยกพิจารณาได้สองกรณี คือ กรณีที่หนึ่ง ข้าราชการซึ่งเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยไม่มีความประสงค์ที่จะเป็นสมาชิก กบข. ต่อไป ในกรณีเช่นว่านี้ สมาชิกภาพใน กบข. ของผู้นั้นย่อมสิ้นสุดลง หากผู้นั้นมีสิทธิได้รับบำนาญและเลือกรับบำนาญแล้ว จะมีฐานะเป็นผู้รับบำนาญด้วยเหตุทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และมีสิทธิได้รับสวัสดิการและเงินช่วยเหลือต่าง ๆ จากราชการเช่นเดียวกับผู้รับ

---

[๕]มาตรา ๗๙ ข้าราชการซึ่งเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยตามมาตรา ๗๑ มาตรา ๗๔ และมาตรา ๗๗ ให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากราชการเพราะทางราชการเลิกหรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ นับแต่วันที่เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย

ฯลฯ ฯลฯ

สมาชิกภาพของสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการของพนักงานมหาวิทยาลัยตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

[๖]มาตรา ๖๘ ข้าราชการซึ่งมหาวิทยาลัยรับเข้าเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๗๑ ให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากราชการเพราะทางราชการเลิกหรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ นับแต่วันที่มหาวิทยาลัยรับเข้าเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย

ฯลฯ ฯลฯ

สมาชิกภาพของสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการของพนักงานมหาวิทยาลัยตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

บำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการตามมาตรา ๔๕[๗] มาตรา ๕๕[๘] และมาตรา ๕๗[๙] แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีที่สอง สำหรับข้าราชการซึ่งเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยมีความประสงค์ที่จะเป็นสมาชิก กบข. ต่อไป มาตรา ๗๐/๖[๑๐] แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๙ บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ให้สมาชิกซึ่งเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยและประสงค์จะเป็นสมาชิก กบข. ต่อไป ยังคงมีสมาชิกภาพของสมาชิกต่อไป และมาตรา ๗๐/๗[๑๑] บัญญัติให้สมาชิกผู้นั้นมีสมาชิกภาพต่อเนื่องกับสมาชิกภาพเดิม และให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญปกติ บำเหน็จดำรงชีพ บำเหน็จตกทอด เงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าว แล้วแต่กรณีต่อเนื่องจากสิทธิที่เคยมีอยู่เดิมต่อไป ผลของบทบัญญัติดังกล่าวทำให้ข้าราชการของมหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ และมหาวิทยาลัยทักษิณซึ่งเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยยังคงมีสมาชิกภาพของสมาชิก กบข. ต่อเนื่องจากสมาชิกภาพเดิม และโดยที่มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้สมาชิกมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ เงินสะสม เงินสมทบ ฯลฯ และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้เมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง และมาตรา ๕๕ บัญญัติให้สิทธิในการรับบำนาญให้เริ่มมีตั้งแต่เมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงจนกระทั่งผู้นั้นถึงแก่ความตาย เพราะฉะนั้น เมื่อสมาชิกภาพของสมาชิก กบข. ยังไม่สิ้นสุดลง สิทธิในการรับบำนาญย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ และเป็นเหตุให้ข้าราชการผู้นั้น

---

[๗]มาตรา ๔๕ สมาชิกมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ เงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง

[๘]มาตรา ๕๕ สิทธิในการรับบำนาญให้เริ่มมีตั้งแต่เมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงจนกระทั่งผู้นั้นถึงแก่ความตาย

[๙]มาตรา ๕๗ ให้ผู้รับบำนาญตามพระราชบัญญัตินี้มีสิทธิได้รับสวัสดิการและเงินช่วยเหลือต่าง ๆ เช่นเดียวกับผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

[๑๐]มาตรา ๗๐/๖ ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ให้สมาชิกซึ่งเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยและประสงค์จะเป็นสมาชิกตั้งแต่วันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ ยังคงมีสมาชิกภาพของสมาชิกต่อไป

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสมาชิกและสิทธิประโยชน์ของสมาชิกมาใช้บังคับกับสมาชิกตามหมวดนี้โดยอนุโลม เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งหมวดนี้

[๑๑]มาตรา ๗๐/๗ ในกรณีที่สมาชิกตามมาตรา ๗๐/๖ ได้เคยเป็นข้าราชการและสมาชิกมาก่อนที่จะเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ให้สมาชิกผู้นั้นมีสมาชิกภาพต่อเนื่องกับสมาชิกภาพเดิมได้ ในการนี้ ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญปกติ บำเหน็จดำรงชีพ บำเหน็จตกทอด เงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าว แล้วแต่กรณี ต่อเนื่องจากสิทธิที่เคยมีอยู่เดิมต่อไป และให้นับเวลาราชการต่อเนื่องกับการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๓๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ยังไม่เป็นผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ บุคคลดังกล่าวจึงไม่มีสิทธิได้รับสวัสดิการและเงินช่วยเหลือต่าง ๆ จากราชการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น ในกรณีของข้าราชการสังกัดมหาวิทยาลัยมหิดลมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือและมหาวิทยาลัยทักษิณ ที่ได้เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย และมีความประสงค์จะเป็นสมาชิก กบข. ต่อไป จึงยังมิใช่ผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และยังไม่มีสิทธิได้รับสวัสดิการและเงินช่วยเหลือต่าง ๆ จากราชการในระหว่างนั้นแต่อย่างใด ส่วนข้าราชการซึ่งเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย และไม่มีความประสงค์จะเป็นสมาชิก กบข. ต่อไป สมาชิกภาพใน กบข. ของผู้นั้นย่อมสิ้นสุดลง หากผู้นั้นมีสิทธิรับบำนาญและเลือกรับบำนาญแล้ว บุคคลดังกล่าวย่อมมีฐานะเป็นผู้รับบำนาญด้วยเหตุทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ โดยมีสิทธิได้รับสวัสดิการและเงินช่วยเหลือต่าง ๆ จากราชการเช่นเดียวกับผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่ข้าราชการของมหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ และมหาวิทยาลัยทักษิณ ที่ได้เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยแล้ว เป็นผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการจะได้รับยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และมีสิทธิประกันตนด้วยความสมัครใจหรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๑๔[๑๒] แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔[๑๓] แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. ๒๕๕๐ และมาตรา ๑๓[๑๔] แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ด้วยเหตุนี้ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับผู้ซึ่งปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยดังกล่าว จึงไม่มีฐานะเป็น “นายจ้าง” กับ “ลูกจ้าง” ตามมาตรา ๕[๑๕] แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่ในส่วน

---

[๑๒]มาตรา ๑๔ กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

[๑๓]มาตรา ๑๔ กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

[๑๔]มาตรา ๑๓ กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

[๑๕]มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“นายจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้และหมายความรวมถึง

(๑) ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนนายจ้าง

(๒) ในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคลให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลให้ทำการแทนด้วย

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร

ของกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมนั้น ปรากฏว่า ไม่มีบทบัญญัติใดในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยดังกล่าวบัญญัติให้กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และมาตรา ๔[๑๖] แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ ก็มิได้บัญญัติยกเว้นไม่ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้แก่มหาวิทยาลัยเหล่านี้ด้วยเช่นกัน จึงมีปัญหาว่า ข้าราชการของมหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ และมหาวิทยาลัยทักษิณซึ่งเป็นสมาชิก กบข. เมื่อเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยแล้วจะได้รับยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และมีสิทธิประกันตนด้วยความสมัครใจหรือไม่ เห็นว่า โดยที่กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมเป็นกฎหมายที่รัฐให้ประชาชนสร้างหลักประกันตนเองไว้กับกองทุนประกันสังคมที่รัฐจัดตั้งขึ้น โดยรัฐจะให้เงินสมทบส่วนหนึ่งร่วมด้วย เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับผู้ประกันตนในประโยชน์ทดแทนต่าง ๆ และเป็นค่าใช้จ่ายในด้านการบริการ ทั้งนี้ มาตรา ๒๒[๑๗] แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติให้กองทุนประกอบด้วย เงินสมทบจากรัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตน ฯลฯ สำหรับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ จะมีวัตถุประสงค์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕[๑๘]

---

[๑๖]มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่

(๑) ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมง ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน

(๒) ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

(๓) ลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศ และไปประจำทำงานในต่างประเทศ

(๔) ครูหรือครูใหญ่ของโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน

(๕) นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิตหรือนักศึกษา หรือแพทย์ฝึกหัดซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาล

(๖) กิจการหรือลูกจ้างอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

[๑๗]มาตรา ๒๒ กองทุนประกอบด้วย

(๑) เงินสมทบจากรัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๖

(๒) เงินเพิ่มตามมาตรา ๓๙ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๓

(๓) ผลประโยชน์ของกองทุนตามมาตรา ๒๖

(๔) เงินค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๔๕

(๕) เงินที่ได้รับจากการบริจาคหรือเงินอุดหนุน

(๖) เงินที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๗ ทวิ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๖

(๗) เงินอุดหนุนหรือเงินทดรองราชการที่รัฐบาลจ่ายตามมาตรา ๒๔ วรรคสาม

(๘) เงินค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบตามมาตรา ๑๐๒

(๙) รายได้อื่น

[๑๘]มาตรา ๕ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ” เรียกโดยย่อว่า “กบข.”

ให้กองทุนเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิก และเพื่อจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่สมาชิก ทั้งนี้ มาตรา ๖[๑๙] บัญญัติให้ทรัพย์สินส่วนหนึ่งของกองทุนมาจากเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความจำเป็นเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ส่วนสวัสดิการและเงินค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่ผู้อยู่ในฐานะข้าราชการบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการจะได้รับก็เป็นเงินที่จ่ายจากงบประมาณแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินบางประเภทตามงบประมาณรายจ่าย จะเห็นได้ว่า ทั้งกองทุนประกันสังคมและกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ล้วนแต่เป็นกองทุนที่รัฐจัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้ทั้งสิ้น และในการจัดสรรงบประมาณดังกล่าว จะต้องเป็นไปเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินของรัฐ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ด้วยเหตุนี้ แม้ว่ากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยทั้งสามแห่งดังกล่าวจะมิได้บัญญัติว่า ให้กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมก็มิได้บัญญัติยกเว้นไม่ใช้บังคับกฎหมายนี้แก่มหาวิทยาลัยดังกล่าวก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่า กิจการทั้งหมดของมหาวิทยาลัยจะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม เพราะการกำหนดให้ข้าราชการซึ่งเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย และมีฐานะเป็นข้าราชการบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการอยู่แล้วต้องเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม จะทำให้รัฐต้องรับภาระด้านงบประมาณโดยการจ่ายเงินสมทบจนเกินกว่าความจำเป็น และเป็นการให้สิทธิซ้ำซ้อนกันแก่บุคคลกลุ่มดังกล่าว เนื่องจากไม่มีเหตุผลและความจำเป็นใดที่รัฐจะต้องให้ความคุ้มครองบุคคลเพียงคนเดียวโดยการจ่ายเงินงบประมาณของรัฐสมทบให้กองทุนที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันถึงสองกองทุน ดังนั้น ข้าราชการของมหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ และมหาวิทยาลัยทักษิณที่เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย และเป็นผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการอยู่แล้ว จึงไม่ต้องตกเป็นผู้ประกันตนตาม

---

(๑) เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ

(๒) เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิก

(๓) เพื่อจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่สมาชิก

[๑๙]มาตรา ๖ กองทุนประกอบด้วยทรัพย์สินดังต่อไปนี้

(๑) เงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม และเงินชดเชย

(๒) เงินที่ได้รับจัดสรรตามมาตรา ๗๒

(๓) ทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้

(๔) เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความจำเป็นเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

(๕) รายได้อื่น

(๖) ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม แต่ทั้งนี้ ย่อมไม่เป็นการตัดสิทธิบุคคลดังกล่าวที่จะประกันตนด้วยความสมัครใจตามมาตรา ๔๐[๒๐] แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

อนึ่ง แนวทางการวินิจฉัยข้อหารือในประเด็นนี้ ย่อมมีความหมายรวมไปถึงกรณีข้าราชการของมหาวิทยาลัยทั้งสามแห่งที่เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยแล้วและมีความประสงค์จะเป็นสมาชิก กบข. ต่อไปด้วย ทั้งนี้ สิทธิของข้าราชการซึ่งเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกับข้าราชการซึ่งเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยที่มีความประสงค์จะเป็นสมาชิก กบข. ต่อไป และยังไม่เป็นผู้รับบำนาญ ย่อมจะต้องไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีหน้าที่จะต้องดูแลรับผิดชอบเพื่อมิให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของพนักงานมหาวิทยาลัยประเภทต่าง ๆ และเพื่อมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องรับภาระมากเกินกว่าอีกฝ่ายหนึ่งอย่างมีนัยสำคัญ

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๕๒

---

[๒๐]มาตรา ๔๐ บุคคลอื่นใดซึ่งมิใช่ลูกจ้างตามมาตรา ๓๓ จะสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ โดยให้แสดงความจำนงต่อสำนักงาน

หลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับตามมาตรา ๕๔ ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา