

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ทบวงมหาวิทยาลัย กรณีการทำสัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษา
สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย (โครงการผลิตและพัฒนาอาจารย์)

ทบวงมหาวิทยาลัย มีหนังสือ ที่ ทม ๐๒๐๒.๖/๒๐๖๓๔ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีสรุปความได้ว่า ๑. คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๑๒ เห็นชอบกับระเบียบว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม และดูงาน ณ ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๒ ซึ่งตามข้อ ๘ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ข้าราชการที่ไม่รับราชการตามสัญญา ต้องชดใช้เงินแก่ทางราชการดังนี้

๑.๑ สำหรับผู้ไปศึกษาหรือฝึกอบรมด้วยทุนประเภท ๑ ให้ชดใช้ทุน เงินเดือนที่ได้รับในระหว่างศึกษาหรือฝึกอบรม และเงินที่ทางราชการจ่ายช่วยเหลือ กับให้ใช้เงินอีกจำนวนหนึ่งเท่ากับจำนวนทุน เงินเดือน และเงินทางราชการจ่ายช่วยเหลือดังกล่าวให้เป็นเบี้ยปรับแก่ทางราชการอีกด้วย

๑.๒ สำหรับผู้ไปศึกษาหรือฝึกอบรมด้วยทุนประเภท ๒ ให้ชดใช้เงินเดือนที่รับระหว่างศึกษาหรือฝึกอบรมและเงินที่ทางราชการจ่ายช่วยเหลือ กับให้ใช้เงินอีกจำนวนหนึ่งเท่ากับจำนวนเงินเดือนและเงินที่ทางราชการจ่ายช่วยเหลือดังกล่าว ให้เป็นเบี้ยปรับแก่ทางราชการอีกด้วย และวรรคท้ายของข้อ ๘ กำหนดให้การทำสัญญาเป็นไปตามแบบและวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนดซึ่งกระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๕๐๒/ว. ๑๓๕๕๑ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๑๒ เรื่อง แบบสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษา หรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ กำหนดแบบของสัญญาและวิธีการทำสัญญาเพื่อใช้ปฏิบัติตามนัยดังกล่าว และแจ้งเวียนให้ส่วนราชการต่างๆ ถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป

ต่อมา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร ๐๒๐๓/ว. ๑๐๔ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๑๖ เรื่อง การทำสัญญาของผู้รับทุนหรือข้าราชการลาศึกษาภายในประเทศ แจ้งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๑๖ ที่กำหนดให้ผู้ที่ได้รับทุนการศึกษาภายในประเทศตามความต้องการของส่วนราชการและข้าราชการผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ลาศึกษาหรือฝึก อบรมภายในประเทศทำสัญญารับราชการชดใช้ทุนเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของเวลาที่ได้รับทุนหรือได้รับเงินเดือน และในกรณีที่ผิดสัญญาเนื่องจากรับราชการไม่ครบตามที่กำหนดไว้ ให้มีการชดใช้คืนเงินทุนหรือเงินเดือน รวมทั้งเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าเช่นเดียวกับข้าราชการที่ไปศึกษา ฝึกอบรม หรือดูงาน ณ ต่างประเทศ โดย

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๒๖๔ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ให้ทำตามแบบสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศโดยอนุโลม สำหรับผู้ที่ได้ทำสัญญาเงินทุนไปแล้วให้คงปฏิบัติไปตามสัญญานั้น

เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๓๓ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติระเบียบว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม และดูงาน ณ ต่างประเทศ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการเพิ่มอัตราการใช้เบี้ยปรับเป็นจำนวนสองเท่าของเงินเดือน เงินทุน และเงินช่วยเหลืออย่างอื่นที่ต้องชดเชยคืนแก่ทางราชการ กระทรวงการคลังจึงมีหนังสือ ที่ กค ๐๕๐๒/ว. ๙๐ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๓ เรื่อง การปรับปรุงแบบสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ แจกเวียนให้ส่วนราชการแก้ไขข้อกำหนดสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับระเบียบฯ ที่แก้ไขใหม่ โดยให้ใช้แบบสัญญาที่แก้ไขใหม่นี้ตั้งแต่วันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๓๓ และ หนังสือเวียนดังกล่าวยังกำหนดให้ข้าราชการที่ทำสัญญาลาศึกษาภายในประเทศ ถือปฏิบัติตามนัยดังกล่าวข้างต้นด้วย

๒. ทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งรับโอน “โครงการพัฒนามหาวิทยาลัย” จากสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ มาอยู่ในความรับผิดชอบและปรับโครงการเป็น “โครงการผลิตและพัฒนาอาจารย์” ได้ดำเนินการตามแบบสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษาหรือฝึกอบรมเรื่อยมา ปรากฏว่ามีผู้รับทุนซึ่งทำสัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษาในช่วงระหว่างวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๓๓ ถึงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๕ และผิดสัญญาดังกล่าวจำนวน ๘ ราย จึงมีปัญหว่าผู้รับทุนจะต้องชดเชยปรับเป็นจำนวนเท่าใด

ในวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๓ ทบวงมหาวิทยาลัยจึงประชุมร่วมกับกรมบัญชีกลางเพื่อหาข้อยุติเกี่ยวกับจำนวนเงินที่ผู้รับทุนอุดหนุนการศึกษา สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย (โครงการผลิตและพัฒนาอาจารย์) ซึ่งทำสัญญารับทุนในช่วงระยะเวลาระหว่างวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๓๓ ถึงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๕ และผิดสัญญารับทุนดังกล่าวว่า ผู้รับทุนจะต้องชดเชยปรับเป็นจำนวนหนึ่งเท่าหรือสองเท่าของเงินทุนที่ได้รับ เพราะทบวงมหาวิทยาลัยเห็นว่าควรเรียกร้องให้ผู้ผิดสัญญาชดเชยปรับเพียงหนึ่งเท่าของเงินที่ได้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๑๖ แต่กรมบัญชีกลางเห็นว่าควรเรียกร้องให้ผู้ผิดสัญญาดังกล่าวชดเชยปรับสองเท่าของเงินที่ได้รับตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๓๓ ที่ประชุมจึงมีมติให้ทบวงมหาวิทยาลัยดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริง

ทบวงมหาวิทยาลัยจึงมีคำสั่งที่ ๒๔๔/๒๕๔๓ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงกรณีสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัยมิได้แก้ไขสัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษาในส่วนของเบี้ยปรับให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๓๓

๓. คณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงได้ดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงและมีความเห็นสรุปได้ว่า การที่สัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษาดังกล่าว ซึ่งใช้บังคับโดยทั่วไปไม่ว่าบุคคลผู้รับทุนอุดหนุนการศึกษาจะเป็นบุคคลภายนอกหรือข้าราชการก็ตาม ได้กำหนดเบี้ยปรับไว้เป็นจำนวนหนึ่งเท่า เป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องและสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๑๖ และ

มิได้ขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๓๓ และหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๐๒/ว. ๙๐ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๓ ซึ่งใช้บังคับเฉพาะข้าราชการที่ไปศึกษาฝึกอบรมและดูงาน ณ ต่างประเทศและข้าราชการที่ลาศึกษาต่อภายในประเทศแต่อย่างใด ดังนั้น สัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษาที่ได้ทำสัญญาระหว่างวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๓๓ ถึงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ที่กำหนดอัตราเบี้ยปรับจำนวนหนึ่งเท่าจึงถูกต้องและสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อผู้รับทุนศึกษาต่อภายในประเทศผิดสัญญาทางราชการจึงสามารถเรียกให้ผู้รับทุนที่ผิดสัญญาชดใช้เบี้ยปรับได้ตามที่ระบุไว้ในสัญญา และถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการแล้ว ทางราชการไม่ได้รับความเสียหายแต่อย่างใดจึงไม่มีผู้ต้องรับผิดชอบ

๔. ทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง จึงมีหนังสือ ปกปิด ที่ ทม ๐๒๐๒.๖๓/๑๒๔๗ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๔ แจ้งกระทรวงการคลังว่า ทางราชการไม่ได้รับความเสียหายแต่ประการใด จึงไม่ต้องการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด แต่กรมบัญชีกลางได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว และมีหนังสือ ที่ กค ๐๕๑๘.๕/๒๓๐๓๕ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ถึงทบวงมหาวิทยาลัย ความว่าการทำสัญญารับทุนช่วงระยะเวลาระหว่างวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๓๓ ถึงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๕ เป็นสัญญาที่ผูกพันคู่สัญญาให้ต้องรับผิดชอบชดใช้ทุนจำนวนสองเท่าของเงินทุนที่ได้รับ แต่การทำสัญญาดังกล่าวมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๓๓ ที่กำหนดให้เพิ่มเบี้ยปรับจากสองเท่าเป็นสามเท่าของเงินทุนที่ได้รับ ประกอบกับกระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๕๐๒/ว. ๙๐ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๓ แจ้งเรื่องให้ส่วนราชการใดที่ได้ทำสัญญาไม่ถูกต้องตามแบบสัญญาที่แก้ไขใหม่ตามมติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๓๓ ขอให้ดำเนินการทำสัญญาเพิ่มเติมให้ถูกต้องด้วย กรณีนี้จึงเป็นเหตุให้ทางราชการไม่สามารถเรียกเบี้ยปรับจากผู้รับทุนซึ่งเป็นผู้ผิดสัญญา ถือได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการทำสัญญาทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการแล้วจึงต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ทบวงมหาวิทยาลัยจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทบวงมหาวิทยาลัยเป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการแล้วทางราชการไม่ได้รับความเสียหายแต่ประการใด จึงไม่ต้องการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เป็นความเห็นที่ถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงาน ก.พ. และผู้แทนกรมวิเทศสหการเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ผู้ได้รับทุนอุดหนุนการศึกษาโครงการผลิตและพัฒนาอาจารย์ประเภททุนสำหรับบุคคลทั่วไปในช่วงเวลาตั้งแต่วันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๓๓

ถึงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ซึ่งมติสัญญาฯ รับทุนมีจำนวนทั้งสิ้น ๘ ราย โดยบุคคลเหล่านี้ยังมีได้มีสถานะเป็นข้าราชการ และทุนที่รับนั้นเป็นทุนศึกษาต่อภายในประเทศ

คณะกรรมการการศึกษากฎา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้ว เห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๑๖^๑ มุ่งที่จะใช้บังคับแก่ (๑) ผู้ที่ได้รับทุนศึกษาภายในประเทศตามความต้องการของส่วนราชการ และ (๒) ข้าราชการผู้ได้รับอนุญาตให้ลาศึกษาหรือฝึกอบรมในประเทศ

แม้ต่อมาคณะรัฐมนตรีจะมีมติเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๓๓ อนุมัติระเบียบว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม และดูงาน ณ ต่างประเทศ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการเพิ่มอัตราการใช้เบี้ยปรับเป็นจำนวนสองเท่าของเงินเดือน เงินทุน และเงินช่วยเหลืออย่างอื่นที่ได้รับไปจากทางราชการ แต่มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวก็ไม่ได้มีการกล่าวถึงอัตราเบี้ยปรับสำหรับกรณีผู้ได้รับทุนการศึกษาภายในประเทศและข้าราชการที่ได้รับอนุญาตให้ลาศึกษาหรือฝึกอบรมภายในประเทศผิสัญญาไว้แต่อย่างใด หากแต่เป็นกระทรวงการคลังที่มีหนังสือ ที่ กค ๐๕๐๒/ว. ๙๐ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๓ เรื่อง การปรับปรุงแบบสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ แจ้งเวียนให้ส่วนราชการแก้ไขสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษาฝึกอบรม และดูงาน ณ ต่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับจำนวนเบี้ยปรับที่ผู้ผิสัญญาต้องชดใช้เป็นสองเท่าของจำนวนเงินที่ได้รับเพื่อให้สอดคล้องกับระเบียบว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษาฯ โดยหนังสือเวียนดังกล่าวกำหนดให้ข้าราชการที่ผิสัญญาลาศึกษาภายในประเทศถือปฏิบัติตามนัยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้นด้วยซึ่งหนังสือเวียนดังกล่าวก็ใช้บังคับเฉพาะกับข้าราชการเท่านั้น โดยมีได้ระบุให้ใช้บังคับแก่ผู้รับทุนที่ไม่ใช่ข้าราชการ

เมื่อตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้รับทุนอุดหนุนการศึกษา สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย (โครงการผลิตและพัฒนาอาจารย์) ทั้ง ๘ ราย มีใช้ข้าราชการและเป็นการศึกษาต่อภายในประเทศ การทำสัญญาฯ รับทุนอุดหนุนการศึกษาของผู้รับทุนทั้ง ๘ ราย จึงต้องเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๑๖ การทำสัญญาของเจ้าหน้าที่ทบวงมหาวิทยาลัยเป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว ดังนั้น ทบวงมหาวิทยาลัยจึงไม่ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

^๑ เป็นมติที่กำหนดให้ผู้ได้รับทุนศึกษาภายในประเทศตามความต้องการของส่วนราชการและข้าราชการผู้ได้รับอนุญาตให้ลาศึกษาหรือฝึกอบรมภายในประเทศทำสัญญาฯ รับราชการชดใช้เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของเวลาที่ได้รับทุนหรือเงินเดือนและในกรณีที่ผิสัญญาเนื่องจากรับราชการไม่ครบตามที่กำหนดไว้ให้มีการชดใช้คืนเงินทุนหรือเงินเดือนรวมทั้งเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าเช่นเดียวกับข้าราชการที่ไปศึกษาฝึกอบรม หรือดูงาน ณ ต่างประเทศ โดยให้ทำตามแบบสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศโดยอนุโลม สำหรับผู้ที่ได้ทำสัญญาฯ รับทุนไปแล้วให้คงปฏิบัติไปตามสัญญานั้น

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ
(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๖