

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การขอใช้ทุนของข้าราชการทบวงมหาวิทยาลัยที่ขอลาไปศึกษาต่อภายในประเทศ

ก่อนระเบียบ ก.ม. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไปศึกษาต่อ

ภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับ

ทบวงมหาวิทยาลัย มีหนังสือ ที่ ทม ๐๒๐๒.๖(๗)/๑๘๒๕ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ขอหารือข้อกฎหมายสรุปความได้ดังนี้

๑. เดิมทบวงมหาวิทยาลัยได้ใช้ระเบียบทบวงมหาวิทยาลัย ว่าด้วยการให้ข้าราชการทบวงมหาวิทยาลัยไปศึกษาต่อภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๗ ในการอนุมัติให้ข้าราชการลาศึกษาและระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ต้องปฏิบัติราชการชดใช้ทุนเป็นเวลานานไม่น้อยกว่าสองเท่าของเวลาที่ใช้ในการศึกษา หรือกรณีไม่ปฏิบัติราชการชดใช้ทุนตามสัญญาต้องชดใช้เงินเดือน ทุน และเงินอื่นที่ได้รับระหว่างลาศึกษาและเบี้ยปรับอีกสองเท่าของเงินดังกล่าว

๒. ต่อมา ระเบียบ ก.ม. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไปศึกษาต่อภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกาศใช้บังคับ และกำหนดให้ข้าราชการที่ได้รับอนุมัติให้ลาศึกษาต้องปฏิบัติราชการชดใช้ทุนเป็นเวลาเท่ากับระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา หรือกรณีไม่ปฏิบัติราชการชดใช้ทุนตามสัญญาต้องชดใช้เงินเดือน ทุน และเงินอื่นที่ได้รับระหว่างลาศึกษาและเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าของเงินดังกล่าว

๓. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชได้เคยขอหารือกรณีของนางเบญจมาพร นุชน้อย นักวิชาการศึกษา ๕ สังกัดสำนักทะเบียนและวัดผล โดยทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณาเห็นว่า นางเบญจมาพรฯ ซึ่งได้รับอนุมัติให้ลาศึกษาต่อภายในประเทศ ตั้งแต่วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๓๙ ถึงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๒ ตามระเบียบทบวงมหาวิทยาลัย ว่าด้วยการให้ข้าราชการทบวงมหาวิทยาลัยไปศึกษาต่อภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๗ และได้รายงานตัวกลับเข้าปฏิบัติราชการเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๒ เนื่องจากเรียนครบหน่วยกิตรายวิชาเรียน (ข้อเขียน) แล้ว แต่ยังไม่สำเร็จการศึกษาโดยอยู่ระหว่างการทำวิทยานิพนธ์ ต่อมานางเบญจมาพรฯ สอบผ่านวิทยานิพนธ์และสำเร็จการศึกษาเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากระเบียบ ก.ม. ปี ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับแล้ว นั้น เป็นผู้ยังคงศึกษาอยู่ในระหว่างระเบียบ ก.ม. ใช้บังคับ จึงถือว่าเป็นผู้ที่ได้ไปศึกษาต่อภายในประเทศตามนัยข้อ ๒๑ ของระเบียบ ก.ม. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไปศึกษาต่อ

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๙๐๑/๐๕๗๓ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๒ และจะต้องปฏิบัติราชการชดใช้ทุนเป็นเวลาเท่ากับระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา แต่กระทรวงการคลังเห็นว่ากรณีของนางเบญจมาพราฯ ได้รายงานตัวเข้ารับราชการอันถือได้ว่าได้เริ่มปฏิบัติการชำระหนี้ตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในสัญญาแล้ว เมื่อสัญญากำหนดให้ข้าราชการชดใช้ไม่น้อยกว่าสองเท่าก็ต้องรับราชการชดใช้ให้ตรงตามที่สัญญากำหนด แม้ภายหลังจะมีระเบียบ ก.ม. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไปศึกษาต่อภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกาศใช้บังคับ โดยปรับลดเงื่อนไขความรับผิดชอบก็ไม่เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขตามสัญญาที่ได้กระทำตามระเบียบทบวงมหาวิทยาลัย ว่าด้วยการให้ข้าราชการทบวงมหาวิทยาลัยไปศึกษาต่อภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๗ นางเบญจมาพราฯ จึงต้องปฏิบัติราชการชดใช้ทุนตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในสัญญา ทบวงมหาวิทยาลัยไม่อาจแก้ไขสัญญาดังกล่าวได้

๔. สำนักงาน ก.พ. เคยตอบข้อหารือตามข้อ ๑๕ ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วย การพัฒนาข้าราชการพลเรือนโดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งกำหนดว่า “ข้าราชการผู้ใดได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาเพิ่มเติมก่อนใช้ระเบียบนี้ให้เป็นอันใช้ได้และให้ถือว่าข้าราชการผู้นั้นได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาเพิ่มเติมตามระเบียบนี้” ว่าหมายถึง การอนุมัติให้ข้าราชการไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศก่อนระเบียบ ก.พ. ประกาศใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นการลาตามระเบียบนี้ สำหรับการทำสัญญาจะถือตามแบบและวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้ ณ วันทำสัญญา และมีผลบังคับใช้กับข้าราชการที่ลาศึกษาตั้งแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับเป็นต้นไป

เนื่องจากทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงการคลัง และสำนักงาน ก.พ. ซึ่งมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย มีความเห็นในการปฏิบัติเกี่ยวกับการชดใช้ทุนของข้าราชการที่แตกต่างกัน ทบวงมหาวิทยาลัยจึงขอหารือว่า ข้าราชการที่ได้รับอนุมัติให้ลาศึกษาก่อนระเบียบ ก.ม. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไปศึกษาต่อภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกาศใช้บังคับ และยังคงศึกษาอยู่ จะต้องปฏิบัติราชการชดใช้เป็นระยะเวลาสองเท่าของเวลาที่ลาศึกษาตามที่ระบุไว้ในสัญญาซึ่งถือปฏิบัติตามระเบียบทบวงมหาวิทยาลัย ว่าด้วยการให้ข้าราชการทบวงมหาวิทยาลัยไปศึกษาต่อภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๗ หรือเป็นระยะเวลาหนึ่งเท่าตามระเบียบ ก.ม. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไปศึกษาต่อภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๒

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักงานนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย (สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย) แล้ว มีความเห็นดังนี้**

การที่ข้าราชการซึ่งได้รับอนุมัติให้ลาศึกษาต้องปฏิบัติราชการหรือจ่ายเบี้ยปรับเพื่อชดใช้ทุนแก่ทางราชการนั้น เป็นไปตามความผูกพันที่เกิดขึ้นจากสัญญาที่ข้าราชการผู้นั้นได้ให้ไว้แก่ทางราชการ การพิจารณาว่าข้าราชการดังกล่าวจะต้องชดใช้ทุนเพียงใด จึงต้องพิจารณาจากเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาเป็นสำคัญ แต่โดยที่สัญญาที่ทำขึ้นในกรณีนี้มิได้เกิดขึ้นจากการเจรจาตกลงกันของ

คู่สัญญา หากแต่เกิดขึ้นจากแนวนโยบายของรัฐซึ่งกำหนดขึ้นในรูปของระเบียบ สารสำคัญของสัญญาได้กำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้าตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว โดยที่คู่สัญญาฝ่ายที่เป็นข้าราชการไม่มีสิทธิที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น ดังนั้น ในกรณีที่รัฐมีนโยบายในเรื่องเดียวกันเปลี่ยนแปลงไปโดยแก้ไขระเบียบที่เกี่ยวข้องใหม่ อันมีผลให้เงื่อนไขที่เคยกำหนดไว้เปลี่ยนแปลงไป จึงเป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้องแก้ไขข้อกำหนดในสัญญาให้สอดคล้องกับระเบียบดังกล่าวด้วย

อย่างไรก็ดี โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงด้วยว่าสัญญาที่ทำขึ้นในกรณีนี้ซึ่งเป็นไปตามแบบสัญญาที่กระทรวงการคลังได้กำหนดขึ้นไว้ในข้อ ๑ มีข้อกำหนดว่า “ข้าราชการที่ได้รับอนุมัติให้ลาศึกษาจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับอื่นๆ ที่เกี่ยวกับข้าราชการไปศึกษา ทั้งที่ใช้อยู่ในวันที่ทำสัญญาและที่จะมีประกาศใช้ขึ้นใหม่ และจะถือว่ากฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาที่ทำขึ้น” ซึ่งแสดงให้เห็นว่า คู่สัญญาได้ตกลงกันแล้วที่จะให้ถือว่ากฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวกับข้าราชการไปศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา และยอมรับที่จะปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงในอนาคตด้วย ดังนั้น โดยผลของข้อสัญญาดังกล่าว และข้อ ๒๑ ของระเบียบ ก.ม. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไปศึกษาต่อภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๒ ย่อมทำให้ระเบียบ ก.ม. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไปศึกษาต่อภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งฉบับเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาที่ข้าราชการที่ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาต่อภายในประเทศก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับและยังคงศึกษาอยู่ในวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับได้ทำขึ้น ข้าราชการผู้นั้นจึงต้องปฏิบัติตามหรือจ่ายเบี้ยปรับเพื่อชดใช้ทุนเป็นจำนวนหนึ่งเท่าตามข้อ ๑๒<sup>๒</sup> และข้อ ๑๕<sup>๓</sup> ของระเบียบดังกล่าว แม้ว่าจะยังมิได้มีการแก้ไขสัญญาให้สอดคล้องกันก็ตาม

<sup>๒</sup> ข้อ ๒๑ ข้าราชการผู้ใดได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาต่อภายในประเทศก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ และยังคงศึกษาอยู่ในระหว่างที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าข้าราชการผู้นั้นได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาต่อภายในประเทศตามระเบียบนี้

<sup>๒</sup> ข้อ ๑๒ ให้มหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยจัดให้ข้าราชการที่จะไปศึกษาต่อภายในประเทศทำสัญญาไปศึกษาต่อภายในประเทศ และทำสัญญาค้ำประกันตามแบบที่ทางราชการกำหนด โดยให้ข้าราชการที่ไปศึกษาต่อภายในประเทศกลับมาปฏิบัติราชการชดใช้เป็นเวลาเท่ากับระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา

<sup>๓</sup> ข้อ ๑๕ ข้าราชการผู้ใดไม่กลับมาปฏิบัติราชการตามสัญญา ต้องชดใช้เงินให้แก่ทางราชการดังนี้

(๑) ข้าราชการที่ไปศึกษาต่อภายในประเทศโดยใช้เวลาในการปฏิบัติราชการเต็มเวลา ให้ชดใช้เงินเดือน ทุน ที่ได้รับระหว่างที่ไปศึกษา และเงินอื่นใดที่ได้รับจากทางราชการ กับให้ใช้เงินอีกจำนวนหนึ่งเท่ากับจำนวนเงินเดือน ทุน และเงินอื่นใดที่ได้รับจากทางราชการดังกล่าวให้เป็นเบี้ยปรับแก่ทางราชการอีกด้วย

(๒) ข้าราชการที่ไปศึกษาต่อภายในประเทศโดยใช้เวลาในการปฏิบัติราชการบางส่วน ให้ชดใช้เงินเดือน ทุน ที่ได้รับระหว่างที่ไปศึกษา และเงินอื่นใดที่ได้รับจากทางราชการ โดยคำนวณตามส่วนของระยะเวลาที่ไปศึกษา กับให้ใช้เงินอีกจำนวนหนึ่งเท่ากับจำนวนเงินเดือน ทุน และเงินอื่นใดที่ได้รับจากทางราชการดังกล่าวให้เป็นเบี้ยปรับแก่ทางราชการอีกด้วย

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๘) มีข้อสังเกตว่า แม้โดยผลของสัญญาข้อ ๑ จะทำให้ข้าราชการต้องปฏิบัติตามระเบียบชุดใหม่ แต่เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติตามสัญญาต่อไปในอนาคต มหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยควรจัดให้มีการแก้ไขสัญญาของข้าราชการที่ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาต่อภายในประเทศก่อนวันที่ระเบียบ ก.ม. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไปศึกษาต่อภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับและยังคงศึกษาอยู่ในระหว่างที่ระเบียบดังกล่าวใช้บังคับเสียให้สอดคล้องกัน

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๔๖

---

ในกรณีที่ผู้ไปศึกษาต่อภายในประเทศกลับมาปฏิบัติราชการไม่ครบกำหนดตามสัญญา ก็ให้ลดจำนวนเงินที่จะต้องชดเชยลงตามส่วน