

บันทึก

เรื่อง สถานะของบุคคลระหว่างรอการบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือน

กรมบัญชีกลาง ได้มีหนังสือที่ กค ๐๕๒๖.๕/๖๕๓ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขขอหารือกระทรวงการคลังกรณีนางสาวสินีนารถ เพสย์นิการ นักเรียนทุนผู้สำเร็จการศึกษาหลักสูตรพยาบาลศาสตร์ (ระดับต้น) ได้ไปรายงานตัวและปฏิบัติราชการที่โรงพยาบาลสวรรค์ประชารักษ์ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๒ และขอไม่ปฏิบัติราชการต่อตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๒ โดยขอใช้เงินค่าปรับตามสัญญาเป็นจำนวนเงิน ๑๔,๐๓๖.๑๓ บาท* โดยที่โรงพยาบาลใช้เงินบำรุงทหารองจ่ายเงินเดือนไปก่อน เนื่องจากยังไม่อาจจัดทำคำสั่งบรรจุเข้ารับราชการได้ในขณะนั้น ซึ่งกรณีทำนองเดียวกันนี้ สำนักงาน ก.พ. เคยตอบข้อหารือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขว่า การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเพื่อขอใช้ทุนตามสัญญาต้องให้ผู้ขอใช้ทุนสมัครใจที่จะเข้ารับราชการและผู้นั้นต้องอยู่รอรับการบรรจุในขณะที่ทางราชการออกคำสั่งบรรจุด้วย จึงจะทำให้บุคคลดังกล่าวมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือน ถึงแม้ว่าผู้ขอใช้ทุนจะมารายงานตัวเพื่อรับการบรรจุเข้ารับราชการและได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่ระยะหนึ่งแล้วก็ตาม แต่ถ้าต่อมาในระหว่างที่ยังไม่มีคำสั่งบรรจุผู้นั้นได้เปลี่ยนใจไม่รับราชการและไม่อยู่รอรับการบรรจุ การที่ทางราชการมีคำสั่งบรรจุผู้ขอใช้ทุนเข้ารับราชการในภายหลังโดยไม่มีตัวผู้นั้นอยู่รับการบรรจุแล้ว คำสั่งบรรจุผู้นั้นย่อมไม่มีผลใช้บังคับที่จะทำให้บุคคลดังกล่าวมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนแต่อย่างใด

กรมบัญชีกลางได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังให้พิจารณาเรื่องดังกล่าวซึ่งกรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า การวินิจฉัยเกี่ยวกับฐานะของบุคคลดังกล่าวว่าเป็นข้าราชการหรือไม่ จะมีผลกระทบต่อการเบิกจ่ายเงินสำหรับบุคคลซึ่งมีฐานะเช่นนั้นหลาย ๆ กรณี ไม่ว่าจะเป็นเงินที่ทหารองจ่ายแทนเงินเดือน เงินค่าตอบแทนหรือสวัสดิการต่าง ๆ ที่ทหารองจ่ายไปแล้วในระหว่างรอการบรรจุ รวมตลอดถึงความรับผิดชอบในตำแหน่งหน้าที่ที่ปฏิบัติไปแล้วระหว่างรอการบรรจุ ซึ่งหากบุคคลดังกล่าวมีฐานะเป็นข้าราชการแล้วจะสามารถเบิกจ่ายเงินเดือนได้ในหมวดเงินเดือน และสามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ตามที่ได้รับมอบหมาย เช่น ข้าราชการตำรวจที่รอการบรรจุออกปฏิบัติราชการจับกุมผู้กระทำความผิดได้ในฐานะเจ้าพนักงานตามกฎหมาย แต่หากไม่มีฐานะเป็นข้าราชการดังเช่นผลการวินิจฉัยของสำนักงาน ก.พ. ก็ต้องนำมาวินิจฉัยก่อนว่าบุคคลดังกล่าวมีความเกี่ยวพันในฐานใดกับส่วนราชการ กระทรวงการคลังจึงจะสามารถพิจารณาได้ว่าสมควรจ่ายค่าตอบแทนให้บุคคลนั้นหรือไม่เพียงใด และการกระทำของบุคคลดังกล่าว

* จากคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวง) ให้ความเห็นว่าเงินจำนวน ๑๔,๐๓๖.๑๓ บาท เป็นเงินที่ทางโรงพยาบาลจ่ายเป็นเงินเดือนให้แก่นางสาวสินีนารถฯ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๒ โดยใช้เงินบำรุงทหารองจ่ายไปก่อน

เป็นไปโดยมีอำนาจชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งกรมบัญชีกลางเห็นว่า เดิมบุคคลผู้นี้ย่อมมีเจตนาสมัครใจที่จะรับราชการโดยมารายงานตัวและปฏิบัติราชการแล้ว แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไปอาจมีความจำเป็นหรือเปลี่ยนใจไม่อยากจะรับราชการต่อไป จึงแสดงความประสงค์ขอลาออกจากราชการโดยไม่รอการบรรจุ ทางราชการก็น่าจะออกคำสั่งบรรจุบุคคลดังกล่าวให้เป็นข้าราชการย้อนหลังในช่วงระยะเวลาที่เริ่มปฏิบัติราชการถึงวันที่แสดงความประสงค์ขอลาออกจากราชการได้ เนื่องจากบุคคลดังกล่าวยังมีชีวิตอยู่แม้จะไม่ได้ปฏิบัติราชการแล้วก็ตาม จึงน่าจะครบองค์ประกอบที่จะออกคำสั่งบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการ ซึ่งแตกต่างจากกรณีตายซึ่งถือว่าไม่มีสถานะบุคคลที่จะรับคำสั่งใด ๆ ได้

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น กรมบัญชีกลางจึงขอหารือว่า ทางราชการจะสามารถออกคำสั่งบรรจุบุคคลดังกล่าวย้อนหลังตั้งแต่วันเริ่มปฏิบัติราชการถึงวันที่แสดงความประสงค์ออกจากราชการได้หรือไม่ หากออกคำสั่งบรรจุไม่ได้ จะให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวผูกพันกับทางราชการในฐานะใด ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางพิจารณาประกอบการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนหรือเงินอื่นใดที่บุคคลนั้นพึงได้รับจากทางราชการต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว พร้อมทั้งได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักงานกฤษฎีกา (สำนักงาน ก.พ.) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวง) แล้ว เห็นว่า การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการจะต้องปรากฏว่าบุคคลนั้นมีคุณสมบัติครบถ้วนและมีความสมัครใจที่จะเข้ารับราชการ ไม่ว่าความสมัครใจนั้นจะเกิดขึ้นจากเจตนาของตนเองหรือเกิดขึ้นอันเนื่องจากข้อผูกพันที่มีอยู่ต่อทางราชการและทางราชการมีความประสงค์จะรับบุคคลดังกล่าวเข้ารับราชการด้วย เมื่อเจตนาทั้งสองฝ่ายตรงกันและทางราชการดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อการบรรจุและแต่งตั้งแล้ว แม้ว่าในภายหลังก่อนที่จะมีการลงนามในคำสั่งบรรจุและแต่งตั้ง บุคคลนั้นจะไม่มีตัวอยู่ในราชการ ก็หาเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการบรรจุและแต่งตั้งต่อไปไม่เพราะการดำเนินการบรรจุและแต่งตั้งเป็นขั้นตอนที่ทางราชการต้องดำเนินการตามวิธีการของทางราชการไม่สามารถนำมาเป็นเหตุตัดสิทธิบุคคลอื่นได้ ทั้งเมื่อมีคำสั่งบรรจุแล้วคำสั่งนั้นย่อมสามารถบรรจุบุคคลย้อนหลังจนถึงวันที่เริ่มปฏิบัติราชการได้ การที่ในขณะที่มีคำสั่งบรรจุบุคคลนั้นไม่ได้อยู่ในราชการแล้ว ซึ่งอาจเป็นเพราะลาออกหรือตายก็หาทำให้เจตนาเข้ารับราชการและเจตนาของทางราชการที่รับเข้ารับราชการในวันเริ่มทำงานต้องเสียไปไม่ สำหรับกรณีตามปัญหา เมื่อนางสาวสินีนาถฯ นักเรียนทุนผู้สำเร็จการศึกษาหลักสูตรพยาบาลศาสตร์ (ระดับต้น) ซึ่งทางราชการมีเงื่อนไขที่จะรับบุคคลดังกล่าวเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการเมื่อสำเร็จการศึกษา และเมื่อบุคคลดังกล่าวได้ไปรายงานตัวและปฏิบัติราชการที่โรงพยาบาลสวรรค์ประชารักษ์ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๒ แล้ว ย่อมแสดงว่ามีความสมัครใจที่จะเข้ารับราชการและทำให้การแสดงเจตนาในการเข้ารับราชการมีความสมบูรณ์ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ส่วนกระบวนการของทางราชการในการดำเนินการบรรจุและแต่งตั้งอันเป็นเหตุให้การบรรจุและแต่งตั้งล่าช้า ทางราชการจะยกขึ้นกล่าวอ้างอันเป็นเหตุให้บุคคลดังกล่าวเสียสิทธิในการบรรจุและแต่งตั้ง โดยอ้างว่าบุคคลดังกล่าวไม่อยู่รอรับการ

บรรจุและแต่งตั้งหาได้ไม่ เพราะไม่มีกฎหมายใดกำหนดเป็นเงื่อนไขไว้เช่นนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น กระทรวงสาธารณสุขจึงต้องออกคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งนางสาวสินีนาถฯ เข้ารับราชการย้อนหลังให้มีผลตั้งแต่วันเริ่มปฏิบัติราชการ ส่วนข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่านางสาวสินีนาถฯ ได้ลาออกตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๒ แล้วนั้น เมื่อทางราชการไม่มีข้อขัดข้องและได้รับการชดเชยทุนแล้ว จึงชอบที่จะออกคำสั่งให้ลาออกตามความประสงค์ได้

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๔๓