

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ปัญหาสถานะพนักงานราชการซึ่งปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติ
ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕

กรมราชทัณฑ์ได้มีหนังสือ ที่ ยธ ๐๗๐๒/๒๓๗ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่การดำเนินงานตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นไปในลักษณะพหุภาคี มีทั้งหน่วยงานในสังกัดและนอกสังกัดกระทรวงยุติธรรม ในส่วนของกระทรวงยุติธรรมเป็นการดำเนินการระหว่าง ๓ หน่วยงาน ประกอบด้วยกรมคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์ และกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน โดยกรมคุมประพฤติเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฟื้นฟูฯ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕ ออกประกาศกำหนดให้หน่วยงานในสังกัดกรมราชทัณฑ์และกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เป็นสถานที่ควบคุมตัวระหว่างการตรวจพิสูจน์

คณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ (คพร.) ได้อนุมัติกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการสำหรับปฏิบัติงานตามภารกิจดังกล่าว ให้กรมคุมประพฤติจำนวน ๑,๕๑๐ อัตรา โดยแบ่งเป็นปฏิบัติหน้าที่กรมคุมประพฤติ ๗๕๔ อัตรา กรมราชทัณฑ์ ๖๗๑ อัตรา และกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ๘๕ อัตรา ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การดำเนินงานได้ประสบปัญหาด้านการบริหารงานพนักงานราชการ ในส่วนที่ปฏิบัติหน้าที่ในกรมราชทัณฑ์และกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการบริหารงานบุคคล กรมคุมประพฤติดังขออนุมัติ คพร. ในการตัดโอนกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการจากกรมคุมประพฤติจำนวน ๗๕๖ อัตรา ไปกำหนดเป็นกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการในส่วนของกรมราชทัณฑ์จำนวน ๖๗๑ อัตรา และกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจำนวน ๘๕ อัตรา ซึ่ง คพร. ได้มีมติรับทราบการตัดโอนกรอบพนักงานราชการดังกล่าว โดยกรมคุมประพฤติดังกล่าวจะรับผิดชอบเรื่องงบประมาณค่าใช้จ่ายในการตัดโอนกรอบพนักงานราชการดังกล่าว

อย่างไรก็ตามการดำเนินการดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหาด้านการบริหารงานพนักงานราชการที่เกิดขึ้นได้ เนื่องจากยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องสถานะของพนักงานราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในสถานที่ควบคุมตัวระหว่างการตรวจพิสูจน์ว่าอยู่ในสังกัดของส่วนราชการใด และประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการมอบอำนาจให้แก่กรมราชทัณฑ์เพื่อบริหารงานเกี่ยวกับพนักงานราชการในกลุ่มนี้ กรมราชทัณฑ์จึงไม่มีอำนาจใดๆ กับพนักงานราชการดังกล่าว ส่งผลให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานบริหารงานบุคคลของพนักงานราชการ ตั้งแต่การสรรหา

อัตรากำลัง การทำสัญญา การจัดจ้าง การประเมินผลการปฏิบัติงาน การแต่งกาย การดำเนินการทางวินัย และด้านงบประมาณ ซึ่งกรมคุมประพฤติได้หารือประเด็นว่าพนักงานราชการกลุ่มนี้จะอยู่ในสังกัดใดระหว่างกรมคุมประพฤติและกรมราชทัณฑ์ไปยัง คพร. แล้ว และ คพร. ได้มีหนังสือ ที่ นร ๑๐๐๘.๓.๑/๘๕๑ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหารือร่วมกัน โดยอาจพิจารณาจากส่วนราชการที่รับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจ การเบิกจ่ายงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านบุคคล และการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานราชการผู้นั้นในระหว่างสัญญาจ้าง

ต่อมากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาพฤตินิสัย กระทรวงยุติธรรม ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๒๐๑ (๓)/๙๘๔ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๙ แจ้งผลการประชุมที่ได้พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องข้างต้น โดยให้กรอบอัตรากำลังดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของกรมราชทัณฑ์ไปก่อน แต่กรมคุมประพฤติจะรับผิดชอบในเรื่องงบประมาณค่าใช้จ่ายจนกว่าจะมีแนวทางที่ชัดเจน และหัวหน้ากลุ่มภารกิจ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ สั่งการให้กรมราชทัณฑ์ดำเนินการบริหารราชการและบังคับบัญชาพนักงานราชการให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗

กรมราชทัณฑ์ เห็นว่า หนังสือกลุ่มภารกิจด้านพัฒนาพฤตินิสัย กระทรวงยุติธรรม และหนังสือตอบข้อหารือของ คพร. ยังไม่ได้ความชัดว่า พนักงานราชการดังกล่าวอยู่ในสังกัดความรับผิดชอบของหน่วยงานใด และการดำเนินการก็ยังคงเป็นไปเช่นเดิม คือ กรมคุมประพฤติเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจตามแผนงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด โดยกำหนดเป็นตัวชี้วัดตามแผนปฏิบัติราชการของกรมคุมประพฤติ และเป็นผู้เบิกจ่ายงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านบุคคล แต่ตัวบุคคลได้ปฏิบัติหน้าที่ในสถานที่ควบคุมตัวระหว่างการตรวจพิสูจน์ในกรมราชทัณฑ์ ซึ่งการดำเนินงานตามภารกิจดังกล่าวเป็นปัญหาในการปฏิบัติงานของกรมราชทัณฑ์เป็นอย่างมาก ดังนั้น เพื่อความชัดเจนในการบริหารจัดการและบังคับบัญชาพนักงานกลุ่มนี้ให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงขอหารือว่า พนักงานราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ในสถานที่ควบคุมตัวระหว่างการตรวจพิสูจน์ที่อยู่ในกรมราชทัณฑ์อยู่ในสังกัดความรับผิดชอบของหน่วยงานใดระหว่างกรมคุมประพฤติกับกรมราชทัณฑ์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ. และสำนักงบประมาณ) และผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (กรมคุมประพฤติ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน และกรมราชทัณฑ์) แล้ว เห็นว่า พนักงานราชการต่างจากข้าราชการเพราะมิใช่ผู้ซึ่งได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามกฎหมาย แต่เป็นผู้ซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างโดยได้รับค่าตอบแทนจากงบประมาณของส่วน

ราชการ เพื่อเป็นพนักงานของรัฐในการปฏิบัติงานให้กับส่วนราชการนั้นตามข้อ ๓^๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ฉะนั้น พนักงานราชการผู้ใดทำสัญญาจ้างกับส่วนราชการใด ก็ย่อมต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนราชการตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างนั้น

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ (คพร.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้อนุมัติกรอบอัตราค่าจ้างพนักงานราชการสำหรับปฏิบัติงานตามภารกิจตามโครงการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้กรมคุมประพฤติจำนวน ๑,๕๑๐ อัตรา โดยแบ่งเป็นปฏิบัติหน้าที่กรมคุมประพฤติ ๗๕๔ อัตรา กรมราชทัณฑ์ ๖๗๑ อัตรา และกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ๘๕ อัตรา แล้ว ดังนั้น ในส่วนของกรมราชทัณฑ์ กรมราชทัณฑ์จึงเป็นผู้ทำสัญญาจ้างในฐานะส่วนราชการผู้ว่าจ้างพนักงานราชการกลุ่มนี้ โดยได้รับคำตอบแทนซึ่งกรมราชทัณฑ์ได้รับจัดสรรมาแล้ว นอกจากนี้ ตามมาตรา ๑๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติให้คณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดมีอำนาจกำหนดให้ผู้ควบคุมสถานที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมประกาศกำหนดให้เป็นสถานที่เพื่อการตรวจพิสูจน์ การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด หรือการควบคุมตัว นอกเหนือจากศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้อำนวยการศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามมาตรา ๑๗ ได้ตามที่เห็นเหมาะสมกับสถานที่ดังกล่าว โดยมาตรา ๑๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันบัญญัติให้ผู้อำนวยการศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด จึงเห็นว่า พนักงานราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ใน

^๑ ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“พนักงานราชการ” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างโดยได้รับคำตอบแทนจากงบประมาณของส่วนราชการ เพื่อเป็นพนักงานของรัฐในการปฏิบัติงานให้กับส่วนราชการนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๑๘ ในกรณีที่เห็นสมควร ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้สถานพยาบาล สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน สถานที่ของราชการ หรือสถานที่อื่นใด เป็นสถานที่เพื่อการตรวจพิสูจน์ การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด หรือการควบคุมตัว นอกเหนือจากศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้คณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดมีอำนาจกำหนดให้ผู้ควบคุมสถานที่นั้น มีอำนาจหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใด เช่นเดียวกับผู้อำนวยการศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามมาตรา ๑๗ ได้ตามที่เห็นเหมาะสมกับสถานที่ดังกล่าว

^๓ มาตรา ๑๗ ในศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดแต่ละแห่ง ให้มีผู้อำนวยการศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดเป็นผู้บังคับบัญชา รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

สถานที่ควบคุมตัวระหว่างการตรวจพิสูจน์ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมราชทัณฑ์ตามภารกิจที่กำหนดในแผนงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่หาหรือน้อยอยู่ในสังกัดกรมราชทัณฑ์

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๐