

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การออกบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐให้แก่ลูกจ้างของมหาวิทยาลัยมหิดล

มหาวิทยาลัยมหิดลได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๕๑๗/๑๐๑๙ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า บุคลากรของมหาวิทยาลัยมหิดลประเภทลูกจ้าง เงินงบประมาณ ลูกจ้างเงินรายได้ และลูกจ้างชาวต่างประเทศ ซึ่งจ้างตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวง การคลังกำหนด ได้ยื่นคำขอมิบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยมหาวิทยาลัยมหิดลได้ดำเนินการออกบัตรประจำตัวให้แล้วจำนวนหนึ่ง แต่จากการตรวจสอบพบว่า เมื่อมหาวิทยาลัยมหิดลได้เปลี่ยนฐานะไปเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ จึงไม่เป็นส่วนราชการตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๕๐ มหาวิทยาลัยมหิดลจึงได้หารือเรื่องนี้ไปยังสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งสำนักนายกรัฐมนตรีได้ตอบ ข้อหารือว่า ปัจจุบันมหาวิทยาลัยมหิดลไม่ใช่มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ ทำให้ลูกจ้าง ของมหาวิทยาลัยมหิดลไม่ใช่ลูกจ้างประจำของส่วนราชการ ประกอบกับบทนิยามคำว่า “พนักงาน มหาวิทยาลัย” ไม่ได้รวมลูกจ้างไว้ด้วย ลูกจ้างของมหาวิทยาลัยมหิดลจึงไม่อยู่ในความหมาย ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มหาวิทยาลัยมหิดลได้แจ้งข้อมูลเพิ่มเติมไปยังสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา อีกครั้งหนึ่งว่า บทเฉพาะกาลตามมาตรา ๗๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการและลูกจ้าง ของส่วนราชการตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่ามหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการ และให้ข้าราชการและลูกจ้าง ของส่วนราชการดังกล่าว รับเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่น ผ่านมหาวิทยาลัยโดยเบิกจ่ายจาก เงินงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนและค่าจ้างประจำ และเงินอื่นที่เกี่ยวข้อง และให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยลูกจ้างของส่วนราชการมาใช้บังคับ แล้วแต่กรณี แต่สำนักนายกรัฐมนตรีมีความเห็นว่าการนำบทบัญญัติดังกล่าวมาอ้างอิงในกรณีนี้ นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพบังคับแห่งบทเฉพาะกาลนั่นเอง ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีที่จะพิจารณาวินิจฉัย

โดยที่ในปัจจุบันมหาวิทยาลัยมหิดลยังมีความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติให้ถูกต้อง ตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยเฉพาะในส่วนของลูกจ้างประจำ และลูกจ้างเงินรายได้ ซึ่งมหาวิทยาลัยมหิดลเห็นว่า การที่บทเฉพาะกาลตามมาตรา ๗๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้เช่นนี้ ทำให้การบริหารงานบุคคล ในส่วนของข้าราชการและลูกจ้างจะต้องเป็นไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับกับส่วนราชการ แม้จะมีได้ เป็นส่วนราชการก็ตาม เมื่อการออกบัตรประจำตัวเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคล มหาวิทยาลัยมหิดลจึงเป็นส่วนราชการที่จะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้ มหาวิทยาลัยมหิดลจึงขอหารือว่า

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๖/๑๓๑ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ซึ่งจะต้องมีบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ ได้แก่ ข้าราชการการเมือง ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการครู ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของรัฐวิสาหกิจ องค์กรของรัฐ หรือองค์การมหาชน โดยไม่ปรากฏว่า มีการบัญญัติให้ลูกจ้างของมหาวิทยาลัยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด แต่โดยที่มาตรา ๔ (๑๖)^๖ แห่งพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ข้าราชการ พนักงาน หรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดให้ข้าราชการ พนักงาน หรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ปรากฏว่า มาตรา ๔ ลำดับที่ ๑๖^๗ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้มีอำนาจออกบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้บัญญัติให้ลูกจ้างประจำของส่วนราชการ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยให้ปลัดกระทรวงสำหรับลูกจ้างในสำนักงานปลัดกระทรวง อธิบดี หัวหน้าส่วนราชการของส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม หรือผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับลูกจ้างในราชการส่วนภูมิภาคที่สังกัดจังหวัดนั้นหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นผู้มีอำนาจออกบัตรประจำตัวสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น ลูกจ้างของมหาวิทยาลัยซึ่งจะสามารถเป็นผู้มีบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐได้จึงต้องเป็นลูกจ้างประจำของส่วนราชการ กรณีจึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า ลูกจ้างของมหาวิทยาลัยมหิดลมีสถานะเป็นลูกจ้างประจำของส่วนราชการหรือไม่

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑)

(๑๔) กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

(๑๕) เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของรัฐวิสาหกิจ องค์กรของรัฐ หรือองค์การมหาชนที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

(๑๖) ข้าราชการ พนักงาน หรือเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๗มาตรา ๔ ให้บุคคลต่อไปนี้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้มีอำนาจออกบัตรประจำตัวสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒

เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ผู้มีอำนาจออกบัตรประจำตัวสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ฯลฯ

ฯลฯ

๑๖. ลูกจ้างประจำของส่วนราชการ

๑๖. ปลัดกระทรวงสำหรับลูกจ้างในสำนักงาน ปลัดกระทรวง อธิบดี หัวหน้าส่วนราชการของส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม หรือผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับลูกจ้างในราชการส่วนภูมิภาคที่สังกัดจังหวัดนั้นหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

เมื่อพิจารณาฐานะของมหาวิทยาลัยมหิดลแล้ว เห็นว่า มาตรา ๕^๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้มหาวิทยาลัยมหิดลมีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ซึ่งไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม โดยผลของบทบัญญัติดังกล่าว มหาวิทยาลัยมหิดลจึงมิได้เป็นส่วนราชการ แต่โดยที่บทเฉพาะกาลตามมาตรา ๗๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้ข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการซึ่งสังกัดมหาวิทยาลัยมหิดลตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๓๐ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ ยังคงเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือลูกจ้างของส่วนราชการต่อไป และให้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัย โดยให้ถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะลูกจ้างของส่วนราชการ และเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการ ให้ถือว่ามหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการ และให้ข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการดังกล่าว รับเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่น ผ่านมหาวิทยาลัยโดยเบิกจ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดิน งบบุคลากรที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนและค่าจ้างประจำ และเงินอื่นที่เกี่ยวข้อง และให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างของส่วนราชการมาใช้บังคับ แล้วแต่กรณี บทเฉพาะกาลดังกล่าว

“มาตรา ๕ ให้มหาวิทยาลัยมหิดลตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นมหาวิทยาลัยมหิดลตามพระราชบัญญัตินี้ และเป็นนิติบุคคล

มหาวิทยาลัยมหิดลมีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ซึ่งไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น

“มาตรา ๗๑ ให้ข้าราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการซึ่งสังกัดมหาวิทยาลัยมหิดลและพนักงานซึ่งจ้างจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๓๐ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับยังคงเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือลูกจ้างของส่วนราชการหรือพนักงานซึ่งจ้างจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยมหิดลต่อไป และให้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้ถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะลูกจ้างของส่วนราชการหรือพนักงานมหาวิทยาลัย แล้วแต่กรณี

ในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง สิทธิเข้าสู่ตำแหน่งศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ หรือตำแหน่งอื่นใดของข้าราชการตามวรรคหนึ่งและสิทธิในการเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่ามหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการ และให้ข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการดังกล่าว รับเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่น ผ่านมหาวิทยาลัยโดยเบิกจ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดิน งบบุคลากรที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนและค่าจ้างประจำ และเงินอื่นที่เกี่ยวข้องและให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างของส่วนราชการมาใช้บังคับ แล้วแต่กรณี

สิทธิในการเลื่อนตำแหน่งของลูกจ้างของส่วนราชการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างของส่วนราชการ

ในกรณีที่นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างของส่วนราชการมาใช้บังคับ แต่ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ หรือมีกรณีที่ไม่อาจนำมาใช้บังคับได้ด้วยเหตุผลใด ให้การดำเนินการในส่วนที่ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ หรือในส่วนที่ไม่อาจนำมาใช้บังคับได้ เป็นไปตามข้อบังคับที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด

จึงมีผลทำให้มหาวิทยาลัยมหิดลมีฐานะเป็นส่วนราชการอยู่ต่อไปเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการ ทั้งนี้ ตามนัยเดียวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๗๑๔/๒๕๕๑ เมื่อการออกบัตรประจำตัวให้ลูกจ้างของมหาวิทยาลัยเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวก็ต้องถือว่ามหาวิทยาลัยมหิดลมีฐานะเป็นส่วนราชการตามมาตรา ๗๑ วรรคสาม^๑ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๕๐ และถือว่าผู้ซึ่งเป็นลูกจ้างของส่วนราชการในมหาวิทยาลัยมหิดลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับ ยังคงเป็นลูกจ้างของส่วนราชการและยังได้รับเงินเดือนค่าจ้าง และเงินอื่น ผ่านมหาวิทยาลัยโดยเบิกจ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดิน งบบุคลากรที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนและค่าจ้างประจำ และเงินอื่นที่เกี่ยวข้องอยู่เช่นเดียวกัน

สำหรับกรณีตามที่หารือนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ลูกจ้างของมหาวิทยาลัยมหิดล มีหลายประเภท ทั้งลูกจ้างประจำที่จ้างมาก่อนวันที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับ และลูกจ้างเงินรายได้ที่จ้างมาภายหลังจากวันที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับแล้ว จึงต้องแยกพิจารณา โดยกรณีลูกจ้างที่จ้างมาก่อนวันที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับ เป็นกรณีที่ได้รับการรับรองโดยบทเฉพาะกาลมาตรา ๗๑ มหาวิทยาลัยมหิดลจึงสามารถออกบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐให้แก่ลูกจ้างดังกล่าวได้ด้วยเหตุผลที่กล่าวแล้วข้างต้น ส่วนกรณีลูกจ้างที่จ้างใหม่ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น เนื่องจากมาตรา ๔ ลำดับที่ ๑๖^๒ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้มีอำนาจออกบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้บัญญัติให้เฉพาะลูกจ้างประจำของส่วนราชการเท่านั้นมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ เมื่อมหาวิทยาลัยมหิดลได้มีการเปลี่ยนฐานะจากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการมาเป็นมหาวิทยาลัยที่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการแล้ว ลูกจ้างที่จ้างภายหลังจากวันที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับแล้ว จึงมิใช่ลูกจ้างของส่วนราชการ มหาวิทยาลัยมหิดลจึงไม่อาจออกบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐให้แก่ลูกจ้างประเภทดังกล่าวได้



(นายดิสทัต โทตระกิตต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๙

^๑บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานภาพของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในส่วนที่เกี่ยวกับพนักงานราชการ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๐๘๒ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น