

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การชดใช้ทุนการศึกษาตามสัญญาให้ทุนการศึกษา ระดับบัณฑิตศึกษา
กองทุนพัฒนาบุคลากรมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม

มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๕๖๒.๐๑/๑๑๘๗ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมมีเป้าหมายในการพัฒนาบุคลากรสายวิชาการให้มีคุณวุฒิการศึกษาระดับปริญญาเอกเพิ่มมากขึ้น สภามหาวิทยาลัยจึงได้ออกระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ว่าด้วยกองทุนพัฒนาบุคลากรมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยข้อ ๑๒ ของระเบียบดังกล่าวให้อำนาจมหาวิทยาลัยกำหนดรายละเอียด วิธีปฏิบัติในการให้ทุน หรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่นอกเหนือจากระเบียบนี้ โดยจัดทำเป็นประกาศมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยจึงได้ออกประกาศมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติว่าด้วยการให้ทุนการศึกษา ในระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๙ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม และต่อมาได้ออกประกาศมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติว่าด้วยการให้ทุนการศึกษา ในระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๒ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยได้อนุมัติให้ทุนการศึกษาประจำปี ๒๕๔๙ และ ๒๕๕๐ แก่บุคลากรของมหาวิทยาลัยไปศึกษาต่อระดับปริญญาเอก ภาคนอกเวลาราชการ โดยบุคลากรของมหาวิทยาลัยที่ได้รับทุนเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่มีอายุเกิน ๔๕ ปี ภายหลังเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้ว ปรากฏว่าผู้รับทุนบางรายไม่สามารถปฏิบัติราชการชดใช้ทุนได้ครบเวลาสองเท่าของเวลาที่ไปศึกษาต่อตามข้อ ๔.๔ แห่งประกาศมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติว่าด้วยการให้ทุนการศึกษา ในระดับบัณฑิตศึกษาฯ และข้อ ๖ แห่งสัญญาให้ทุนการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา กองทุนพัฒนาบุคลากร มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม

มหาวิทยาลัยมีปัญหาค่าความการปฏิบัติตามข้อ ๔.๔ แห่งประกาศมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติว่าด้วยการให้ทุนการศึกษา ในระดับบัณฑิตศึกษาฯ และข้อ ๖ แห่งสัญญาให้ทุนการศึกษาฯ จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

(๑) ตามประกาศมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติว่าด้วยการให้ทุนการศึกษา ในระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๙ และ พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดในข้อ ๔.๔ วรรคหนึ่งตอนต้น ว่า “๔.๔ เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วต้องกลับมารายงานตัวเพื่อปฏิบัติหน้าที่ประจำ ณ มหาวิทยาลัยทันที เป็นเวลาสองเท่าของเวลาที่ไปศึกษาต่อ...” และข้อ ๖ วรรคหนึ่ง แห่งสัญญาให้ทุนการศึกษาฯ กำหนดว่า “ข้อ ๖ ผู้รับทุนสัญญาว่าเมื่อได้สำเร็จการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของทุนแล้ว ผู้รับทุนจะกลับมาปฏิบัติหน้าที่ที่มหาวิทยาลัย เป็นเวลาต่อเนื่องกันเป็นเวลา ๒ เท่าของระยะเวลาที่ได้ไปศึกษาต่อ...”

แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้รับทุนที่มีอายุเกิน ๔๕ ปี ซึ่งได้รับทุนศึกษาต่อระดับปริญญาเอก ภาคนอกเวลาราชการ มิได้ใช้เวลาราชการในการไปศึกษา สำหรับเวลาราชการก็คงปฏิบัติงานตามปกติที่มหาวิทยาลัย ผู้รับทุนได้เบิกเงินทุนตามหลักสูตรเป็นเวลา ๓ ปี ภายในวงเงินไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท เมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามหลักสูตร ๓ ปีแล้ว ยังไม่สำเร็จการศึกษา ผู้รับทุนใช้เงินส่วนตัวของผู้รับทุนศึกษาต่อจนสำเร็จการศึกษา โดยผู้รับทุนแต่ละรายใช้เวลาศึกษาไม่เท่ากัน คือ ๕ ปี ๖ ปี หรือ ๗ ปี แล้วแต่กรณี

มหาวิทยาลัยเห็นว่าในการนับระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาของผู้รับทุนเพื่อนำมาคำนวณเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ทุนตามข้อ ๔.๔ วรรคหนึ่ง แห่งประกาศมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติว่าด้วยการให้ทุนการศึกษา ในระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๙ และ พ.ศ. ๒๕๕๒ และตามข้อ ๖ วรรคหนึ่ง แห่งสัญญาให้ทุนการศึกษาฯ ควรนับระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาเท่ากับเวลาการศึกษาตามหลักสูตร คือ ๓ ปี ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๖.๑.๒ แห่งประกาศมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติว่าด้วยการให้ทุนการศึกษา ในระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๙ และ พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งกำหนดว่า “๖.๑.๒ ระดับปริญญาเอก กำหนดเวลาศึกษาไม่เกินสามปี ให้เบิกจ่ายได้ตามที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท (ห้าแสนบาทถ้วน) ตลอดหลักสูตร”

ดังนั้น ผู้รับทุนที่ไม่สามารถสำเร็จการศึกษาภายในเวลาตามหลักสูตร และมหาวิทยาลัยก็ได้แจ้งระงับการให้ทุนการศึกษาและเรียกให้ผู้รับทุนชดใช้เงินทุนที่ได้รับไปแล้ว คืนให้แก่มหาวิทยาลัยตามข้อ ๔.๗ แห่งประกาศมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติว่าด้วยการให้ทุนการศึกษา ในระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๙ และ พ.ศ. ๒๕๕๒ และข้อ ๘ แห่งสัญญาให้ทุนการศึกษาฯ นั้น ถือว่ามหาวิทยาลัยได้ขยายระยะเวลาศึกษาให้แก่ผู้รับทุนแล้วโดยปริยาย แต่ในการนับระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาเพื่อชดใช้ทุนควรถือเวลาการศึกษาตามหลักสูตร คือ ๓ ปี ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๖.๑.๒ แห่งประกาศมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติว่าด้วยการให้ทุนการศึกษา ในระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ ตามเจตนาที่แท้จริงตามมาตรา ๑๗๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับผู้รับทุนมิได้ใช้เวลาราชการในการไปศึกษา ความเห็นของมหาวิทยาลัย ถูกต้องหรือไม่

(๒) ตามประกาศมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติว่าด้วยการให้ทุนการศึกษา ในระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๙ และ พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดในข้อ ๔.๔ วรรคสอง ว่า “ในกรณีที่ไม่สามารถมาปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในวรรคต้นได้ ผู้รับทุนต้องนำเงินมาชำระคืนเป็นจำนวนสามเท่าของเงินที่ได้รับโดยทันที...”

แต่โดยที่ส่วนราชการอื่นที่มีอำนาจได้ออกระเบียบและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลาศึกษาต่อไว้ดังนี้

๑) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัย และดูงาน ณ ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๑๖ กำหนดให้ข้าราชการที่ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษา หรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ ด้วยทุนประเภท ๑ (ก) (ข) และ (ค) และทุนประเภท ๒ ที่กลับมาปฏิบัติราชการไม่ครบกำหนดตามสัญญาต้องชดใช้ทุน เงินเดือนที่ได้รับระหว่างศึกษา หรือฝึกอบรม กับให้ใช้เงินอีกจำนวนหนึ่งเท่าของจำนวนทุน เงินเดือน ให้เป็นเบี้ยปรับแก่ทางราชการ อีกด้วย

๒) สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดหลักการปฏิบัติราชการชดใช้ทุน กรณีของข้าราชการที่รับทุนจากทางราชการหรือหน่วยงานอื่นตามหนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. ที่ นร/กชด. ๑๐๑๓.๘/ว๘ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เรื่อง การปฏิบัติราชการชดใช้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัย และดูงาน ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยในข้อ ๓ กรณีของข้าราชการที่รับทุนจากทางราชการหรือหน่วยงานอื่น กำหนดว่า “การทำสัญญา รับทุนให้เป็นไปตามแบบที่เจ้าของทุนกำหนด ซึ่งอาจทำสัญญาแยกต่างหากจากสัญญาการศึกษา ฝึกอบรม หรือปฏิบัติการวิจัย ณ ต่างประเทศ ตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนด โดยเจ้าของทุนจะเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขการชดใช้ทุนในสัญญา รับทุนซึ่งจะต้องไม่ต่ำกว่าเงื่อนไขที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัย และดูงาน ณ ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙”

๓) กระทรวงศึกษาธิการได้ออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษาต่อ และฝึกอบรมภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๓๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการไปศึกษาเพิ่มเติม ฝึกอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติการวิจัยภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยข้อ ๒๖ (๒) แห่งระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการไปศึกษาเพิ่มเติม ฝึกอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติการวิจัยภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดว่า “(๒) ถ้าข้าราชการที่ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาต่อภาคปกติรายได้ไม่สามารถกลับมาปฏิบัติราชการได้ครบตามระยะเวลาที่กำหนดตาม (๑)... ผู้นั้นจะต้องชดใช้คืนเงินทุน และหรือเงินเดือน รวมทั้งเงินเพิ่ม และหรือเงินอื่นใดทั้งสิ้นที่ได้รับไปในระหว่างที่ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาต่อภาคปกติ และเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าของเงินที่จะต้องชดใช้คืนแก่ส่วนราชการทันที...”

ซึ่งหลักการกำหนดเบี้ยปรับข้างต้นเป็นอย่างเดียวกันกับข้อ ๑๗ วรรคสอง แห่งระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษาต่อ และฝึกอบรมภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี หนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าว ได้กำหนดเบี้ยปรับกรณีที่ผู้รับทุนต้องชดใช้ทุนไว้เพียงหนึ่งเท่าของเงินที่จะต้องชดใช้คืนทั้งที่ผู้รับทุนใช้เวลาราชการในการไปศึกษา แต่กรณีผู้รับทุนของมหาวิทยาลัยมิได้ใช้เวลาราชการในการไปศึกษา มหาวิทยาลัยได้พิจารณาทบทวนแล้วเห็นว่า การที่มหาวิทยาลัยออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติว่าด้วยการให้ทุนการศึกษา ในระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๙ และ พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๔.๔ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้รับทุนซึ่งมิได้ใช้เวลาราชการในการไปศึกษาต้องนำเงินมาชำระคืนเป็นจำนวนสามเท่าของเงินที่ได้รับนั้น (เงินทุนที่ได้รับบวกเบี้ยปรับสองเท่า) เป็นการกำหนดเบี้ยปรับไว้สูงเกินส่วนซึ่งไม่สอดคล้องกับระเบียบและหนังสือเวียนดังกล่าว ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงขอหารือ ดังนี้

๑) มหาวิทยาลัยจะลดเบี้ยปรับที่เรียกจากผู้รับทุนลงเหลือจำนวนหนึ่งเท่า เพื่อให้สอดคล้องกับระเบียบและหนังสือเวียนของส่วนราชการที่กำหนดไว้ข้างต้น ได้หรือไม่

๒) หากมหาวิทยาลัยจะแก้ไขเพิ่มเติมประกาศมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติว่าด้วยการให้ทุนการศึกษา ในระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้ผู้รับทุนนำเงินมาชำระคืน เป็นจำนวนสองเท่าของเงินที่ได้รับ (เงินทุนที่ได้รับบวกเบี้ยปรับหนึ่งเท่า) และให้ประกาศมีผลเป็นการลดจำนวนเงินที่ผู้รับทุนต้องชดใช้คืนให้กับมหาวิทยาลัย

กรณีผิดสัญญาที่ผู้รับทุนได้ทำไว้กับมหาวิทยาลัยก่อนวันที่ประกาศฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมีผลใช้บังคับได้หรือไม่

ต่อมามหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๕๖๒.๐๑/๑๔๔๖ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งแจ้งข้อเท็จจริงเพิ่มเติม สรุปความได้ว่า

(๑) มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมได้ขอหารือแนวทางปฏิบัติไปยังสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา จำนวน ๓ ประเด็น ดังนี้

๑) ผู้รับทุนที่ไม่สามารถสำเร็จการศึกษาภายในเวลาตามหลักสูตร และมหาวิทยาลัยก็ได้แจ้งระงับการให้ทุนการศึกษาและเรียกให้ผู้รับทุนชดใช้เงินทุนที่ได้รับไปแล้วคืนให้แก่มหาวิทยาลัยตามข้อ ๔.๗ แห่งประกาศมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติว่าด้วยการให้ทุนการศึกษา ในระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๙ และ พ.ศ. ๒๕๕๒ และข้อ ๘ แห่งสัญญาให้ทุนการศึกษาฯ นั้น ถือว่ามหาวิทยาลัยได้ขยายระยะเวลาศึกษาให้แก่ผู้รับทุนแล้วโดยปริยาย แต่ระยะเวลาที่ขยายออกไปนี้ มหาวิทยาลัยเห็นว่าไม่ควรนำมานับรวมเป็นระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาเพื่อคำนวณเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ทุน ความเห็นของมหาวิทยาลัย ถูกต้องหรือไม่

๒) มหาวิทยาลัยจะลดเบี้ยปรับที่เรียกจากผู้รับทุนลงเหลือจำนวนหนึ่งเท่า เพื่อให้สอดคล้องกับระเบียบและหนังสือเวียนของส่วนราชการอื่น ได้หรือไม่

๓) หากมหาวิทยาลัยจะแก้ไขเพิ่มเติมประกาศมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติว่าด้วยการให้ทุนการศึกษา ในระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้ผู้รับทุนนำเงินมาชำระคืนเป็นจำนวนสองเท่าของเงินที่ได้รับ (เงินทุนที่ได้รับบวกเบี้ยปรับหนึ่งเท่า) และให้ประกาศมีผลเป็นการลดจำนวนเงินที่ผู้รับทุนต้องชดใช้คืนให้แก่มหาวิทยาลัย กรณีผิดสัญญาที่ผู้รับทุนได้ทำไว้กับมหาวิทยาลัยก่อนวันที่ประกาศฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมีผลใช้บังคับได้หรือไม่

(๒) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้ตอบข้อหารือแนวทางปฏิบัติ มีความเห็นสรุปได้ดังต่อไปนี้

๑) มหาวิทยาลัยจะพิจารณาลดเบี้ยปรับตามสัญญาให้ทุนการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา กองทุนพัฒนาบุคลากร มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ได้หรือไม่ เห็นว่าระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ว่าด้วยกองทุนพัฒนาบุคลากรมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม พ.ศ. ๒๕๔๘ และประกาศมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติว่าด้วยการให้ทุนการศึกษา ในระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๒ ออกใช้บังคับโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว การที่ประกาศฯ ข้อ ๔.๔ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วต้องกลับมารายงานตัวเพื่อปฏิบัติหน้าที่ประจำ ณ มหาวิทยาลัยทันทีเป็นเวลาสองเท่าของเวลาที่ไปศึกษาต่อ... และวรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในวรรคต้นได้ ผู้รับทุนต้องนำเงินมาชำระคืนเป็นจำนวนสามเท่าของเงินที่ได้รับโดยทันที... และข้อ ๔.๖ กำหนดว่า ผู้รับทุนที่กลับมาปฏิบัติหน้าที่ชดใช้ทุน ณ มหาวิทยาลัยตามข้อผูกพันในข้อ ๔.๔ วรรคหนึ่ง แต่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ครบตามระยะเวลาที่กำหนด ต้องชดใช้เงินคืนตามข้อ ๔.๔ วรรคสอง ตามสัดส่วนของระยะเวลาที่เหลือ ซึ่งสอดคล้องกับสัญญาให้ทุนฯ ข้อ ๖ วรรคสาม ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่ผู้รับทุนไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ผู้รับทุนยินยอมที่จะชำระเงินที่ได้จากทุนคืนให้แก่มหาวิทยาลัยเป็นจำนวน ๓ เท่าของเงินที่ได้รับไปโดยทันที... โดยที่การกำหนดให้ผู้รับทุนต้องชดใช้เงินทุนคืนให้แก่มหาวิทยาลัยฯ จำนวนสามเท่าตามที่ระบุไว้ในข้อสัญญาให้ทุนฯ นั้น ถือเป็นการกำหนดให้ผู้รับทุนต้องชำระเงินค่าทดแทน

ความเสียหายที่กำหนดไว้ล่วงหน้าก็เพื่อเป็นหลักประกันและป้องปรามมิให้ผู้รับทุนกระทำความผิดสัญญา ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงต้องผูกพันตามสัญญาและประกาศฯ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่มหาวิทยาลัยกำหนดขึ้นเอง ตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่าฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์ที่ตนกำหนดขึ้น ด้วยเหตุผลเช่นว่านี้ มหาวิทยาลัยจึงไม่สามารถพิจารณาลดเบี้ยปรับตามสัญญาให้ทุนฯ ได้

๒) มหาวิทยาลัยจะแก้ไขเพิ่มเติมประกาศมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติว่าด้วยการให้ทุนการศึกษา ในระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้ผู้รับทุนนำเงินมาชำระคืนเป็นจำนวนสองเท่าของเงินที่ได้รับ (เงินทุนและเบี้ยปรับหนึ่งเท่า) และให้ประกาศมีผลใช้บังคับกับผู้รับทุนซึ่งทำสัญญาไว้กับมหาวิทยาลัยก่อนวันที่ประกาศฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมีผลใช้บังคับ ได้หรือไม่ เห็นว่า หากมหาวิทยาลัยเห็นว่าประกาศมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติว่าด้วยการให้ทุนการศึกษา ในระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่เป็นธรรมและไม่สอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัย และดูงาน ณ ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ หรือระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการไปศึกษาเพิ่มเติม ฝึกอบรม ดูงานหรือปฏิบัติการวิจัย ภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๙ หรือหนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. ที่ นร/กษต. ๑๐๑๓.๘/ว๘ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๐ มหาวิทยาลัยย่อมมีอำนาจแก้ไขสัญญาหรือประกาศให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรมได้ แต่มหาวิทยาลัยไม่สามารถแก้ไขให้มีผลย้อนหลังเพื่อใช้บังคับแก่ผู้รับทุนเป็นการเฉพาะรายได้

มหาวิทยาลัยได้พิจารณาความเห็นตอบข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาแล้วมีความเห็น ดังนี้

(๑) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษายังไม่ได้ตอบข้อหารือของมหาวิทยาลัย ในประเด็นการนับระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาเพื่อขอใช้ทุน ซึ่งมหาวิทยาลัยเห็นว่าในการนับระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาเพื่อขอใช้ทุนควรถือเวลาการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาเอก คือ ๓ ปี ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๖.๑.๒ แห่งประกาศมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติว่าด้วยการให้ทุนการศึกษา ในระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๒ เพราะหากพิจารณาตามสัญญาให้ทุนการศึกษา ที่ผู้รับทุนได้ทำไว้กับมหาวิทยาลัยมีเนื้อหาและสาระสำคัญที่ต้องกลับมาปฏิบัติราชการขอใช้ทุนเมื่อสำเร็จการศึกษาเช่นเดียวกับสัญญาอนุญาตให้บุคลากรไปศึกษาต่อภายในประเทศภาคปกติ แต่กรณีสัญญาอนุญาตให้บุคลากรไปศึกษาต่อภาคปกติเป็นการลาราชการที่มาปฏิบัติราชการตามปกติ ส่วนกรณีผู้รับทุนการศึกษาของมหาวิทยาลัยตามที่หารือนี้ ไม่ได้ใช้เวลาราชการในการไปศึกษาต่อเพราะเป็นการศึกษาภาคนอกเวลาราชการ ส่วนในเวลาราชการผู้รับทุนยังคงปฏิบัติราชการตามปกติที่มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ดังนั้น การนับระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาเพื่อคำนวณเวลาปฏิบัติราชการขอใช้ทุนจึงควรถือระยะเวลาการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาเอก คือ ๓ ปี ตามที่ได้รับอนุมัติให้ลาศึกษาต่อ นอกจากนี้ ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษาต่อ และฝึกอบรมภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๑๙ ข. กำหนดแต่เพียงว่าผู้ที่ไม่ต้องใช้เวลาราชการไปศึกษาไม่ต้องขออนุญาตตามข้อ ก. แต่ต้องรายงานเป็นลายลักษณ์อักษรให้หัวหน้าสถานศึกษาที่ตนปฏิบัติราชการอยู่ทราบก่อนจึงจะไปศึกษาต่อภาคนอกเวลาราชการได้ และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการไปศึกษาเพิ่มเติม ฝึกอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติการวิจัยภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๒๗ กำหนดว่าข้าราชการที่ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาต่อภาคนอกเวลา โดยไม่ต้องใช้เวลาราชการไปศึกษาไม่ต้องขออนุมัติ แต่ต้องรายงานเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้บังคับบัญชาทราบก่อน จึงจะไปศึกษาได้ เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ หากผู้รับทุน

การศึกษาของมหาวิทยาลัยไม่สำเร็จการศึกษาภายในเวลา ๓ ปี ผู้รับทุนก็ต้องใช้เงินส่วนตัวในการศึกษาด้วย

(๒) ในประเด็นการลดเบี้ยปรับนั้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัย และดูงาน ณ ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการไปศึกษาเพิ่มเติม ฝึกอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติการวิจัยภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๙ และหนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. ที่ นร/กขต. ๑๐๑๓.๘/ว๘ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ได้กำหนดเบี้ยปรับกรณีผู้ลาศึกษาไม่กลับมาปฏิบัติราชการชดใช้ทุนไว้เป็นจำนวนเพียงหนึ่งเท่า ทั้งที่ตามระเบียบดังกล่าวเป็นการลาศึกษาต่อภาคปกติที่ใช้เวลาราชการในการไปศึกษา มหาวิทยาลัยจึงเห็นว่าการกำหนดในสัญญาให้บุคลากรที่ได้รับทุนการศึกษาต่อภาคนอกเวลาราชการ ซึ่งไม่สามารถปฏิบัติราชการชดใช้ทุนตามสัญญาต้องชำระเงินทุนคืนพร้อมเบี้ยปรับเป็นจำนวนสามเท่า นั้น ไม่เป็นธรรมต่อผู้รับทุนการศึกษา เพราะเป็นการกำหนดให้ผู้รับทุนรับภาระชำระเบี้ยปรับมากกว่าระเบียบและหนังสือเวียนที่ทางราชการดังกล่าวกำหนด มหาวิทยาลัยจึงขอที่จะลดเบี้ยปรับลงให้เท่ากับที่ส่วนราชการอื่นกำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้รับทุน

(๓) ในประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมกำหนดให้ผู้รับทุนชำระเงินทุนจำนวนสองเท่าของเงินที่ได้รับ (เงินทุนและเบี้ยปรับหนึ่งเท่า) โดยให้ประกาศดังกล่าวมีผลใช้กับสัญญารับทุนที่ได้ทำไว้กับมหาวิทยาลัยก่อนวันที่ประกาศมีผลใช้บังคับด้วยนั้น ก็เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้รับทุนทุกราย มิได้แก้ไขเพื่อให้มีผลใช้บังคับแก่ผู้รับทุนเฉพาะรายใดรายหนึ่ง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น มหาวิทยาลัยยังไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยจึงได้หารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในการนี้สภามหาวิทยาลัยได้เห็นชอบให้มหาวิทยาลัยหารือแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า มีผู้รับทุนการศึกษาจากกองทุนพัฒนาบุคลากรมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม รวม ๘๗ คน มีการฟ้องร้องดำเนินคดีไปแล้วจำนวน ๒ คน ส่วนกรณีข้อหารือมีผู้รับทุนจำนวน ๕ คน เป็นทุนการศึกษาต่อในประเทศระดับปริญญาเอก โดยเป็นการศึกษานอกเวลาราชการ และในเวลาราชการผู้รับทุนยังคงปฏิบัติงานที่มหาวิทยาลัยตามปกติ และมหาวิทยาลัยยังไม่ได้เรียกให้ทั้ง ๕ คนนี้ชดใช้เงินทุนหรือฟ้องร้องดำเนินคดีแต่อย่างใด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว เห็นสมควรกำหนดประเด็นที่ข้อหารือให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยมีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีผู้รับทุนศึกษาต่อในประเทศระดับปริญญาเอก โดยเป็นการศึกษานอกเวลาราชการและในระหว่างเวลาราชการยังคงปฏิบัติงานที่มหาวิทยาลัยตามปกติ ถ้อยคำที่ว่า “เวลาที่ไปศึกษาต่อ” ตามข้อ ๔.๔ วรรคหนึ่ง แห่งประกาศมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติว่าด้วยการให้ทุนการศึกษา ในระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๙ และถ้อยคำที่ว่า “ระยะเวลาที่ได้ไปศึกษาต่อ” ตามข้อ ๖ วรรคหนึ่ง แห่งสัญญาให้ทุนการศึกษา ระดับบัณฑิตศึกษา กองทุนพัฒนาบุคลากร มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม จะหมายความว่า ระยะเวลาที่ผู้รับทุนเริ่มศึกษาจนสำเร็จการศึกษาหรือระยะเวลาตามหลักสูตร

การศึกษาหรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า ตามข้อ ๒^๑ แห่งสัญญาให้ทุนการศึกษาฯ กำหนดว่า มหาวิทยาลัยตกลงให้ทุนแก่ผู้รับทุน และผู้รับทุนตกลงรับทุนของมหาวิทยาลัยตาม ระเบียบ มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ว่าด้วยกองทุนพัฒนาบุคลากรมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม พ.ศ. ๒๕๔๘ และประกาศมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติว่าด้วยการให้ทุนการศึกษา ในระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๙ และให้ถือว่าระเบียบและประกาศดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาฉบับนี้ด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อ ๖^๒ แห่งประกาศมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติว่าด้วยการให้ทุนการศึกษา ในระดับบัณฑิตศึกษาฯ ที่กำหนดว่าการจ่ายเงินทุนการศึกษาต่อ กรณีทุนการศึกษาต่อในประเทศ ในข้อ ๖.๑.๒ ระดับปริญญาเอก กำหนดเวลาศึกษาไม่เกินสามปี ให้เบิกจ่ายได้ตามที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ตลอดหลักสูตร และข้อ ๔.๔^๓ วรรคหนึ่ง แห่งประกาศมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมดังกล่าว ที่กำหนดว่าเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วต้องกลับมารายงานตัวเพื่อปฏิบัติหน้าที่ประจำ ณ มหาวิทยาลัย ทันที เป็นเวลาสองเท่าของเวลาที่ไปศึกษาต่อ ประกอบกับข้อ ๖^๔ วรรคหนึ่ง แห่งสัญญาให้ทุน

^๑ข้อ ๒ มหาวิทยาลัยตกลงให้ทุนแก่ผู้รับทุน และผู้รับทุนตกลงรับทุนของมหาวิทยาลัยตาม ระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ว่าด้วยกองทุนพัฒนาบุคลากรมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม พ.ศ. ๒๕๔๘ และประกาศมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติว่าด้วยการให้ทุนการศึกษา ในระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๙

จำนวนเงิน วิธีการให้ทุน ระเบียบการรับทุน และรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวเนื่องจากการให้ทุน ตามวรรคแรก คู่สัญญาตกลงให้เป็นไปตามระเบียบและประกาศของมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม

ระเบียบและประกาศตามวรรคแรกและวรรคสอง ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาฉบับนี้ด้วย

^๒ข้อ ๖ การจ่ายเงินทุนการศึกษาต่อ ให้จ่ายดังนี้

๖.๑ ทุนการศึกษาต่อในประเทศ

ฯลฯ

ฯลฯ

๖.๑.๒ ระดับปริญญาเอก กำหนดเวลาศึกษาไม่เกินสามปี ให้เบิกจ่ายได้ตามที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท (ห้าแสนบาทถ้วน) ตลอดหลักสูตร

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓๔.๔ เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วต้องกลับมารายงานตัวเพื่อปฏิบัติหน้าที่ประจำ ณ มหาวิทยาลัย ทันที เป็นเวลาสองเท่าของเวลาที่ไปศึกษาต่อ พร้อมส่งมอบวิทยานิพนธ์หรือภาคานิพนธ์หรือรายงานวิจัย ให้มหาวิทยาลัย จำนวนสามฉบับ

ในกรณีที่ผู้รับทุนไม่ปฏิบัติตามวรรคแรก ผู้รับทุนต้องนำเงินมาชำระคืน เป็นจำนวนสามเท่าของเงินที่ได้รับโดยทันที หรือภายในระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี โดยชำระค่าดอกเบี้ยตามอัตรา ที่ระบุไว้ในสัญญา

^๔ข้อ ๖ ผู้รับทุนสัญญาว่าเมื่อได้สำเร็จการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของทุนแล้ว ผู้รับทุนจะกลับมา ปฏิบัติหน้าที่ที่มหาวิทยาลัย เป็นเวลาต่อเนื่องกันเป็นเวลา ๒ เท่าของระยะเวลาที่ได้ไปศึกษาต่อ พร้อมส่งมอบ วิทยานิพนธ์หรือภาคานิพนธ์หรือรายงานวิจัยให้มหาวิทยาลัย จำนวน ๓ ฉบับ

ตำแหน่งหน้าที่ อัตราเงินเดือน ของการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคแรก ให้เป็นไปตามระเบียบของ มหาวิทยาลัย

ในกรณีที่ผู้รับทุนไม่ปฏิบัติตามวรรคแรก ผู้รับทุนยินยอมที่จะชำระเงินที่ได้จากทุนคืนให้แก่ มหาวิทยาลัยเป็นจำนวน ๓ เท่าของเงินที่ได้รับไปโดยทันที ทั้งในส่วนที่ได้รับเป็นตัวเงิน และในส่วนที่ได้รับ เป็นประโยชน์อย่างอื่น หรือภายในระยะเวลาไม่เกิน ๑ ปี นับจากวันที่ผู้รับทุนต้องปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคแรก พร้อมดอกเบี้ยร้อยละสิบห้า

ในกรณีที่ผู้รับทุนปฏิบัติหน้าที่ไม่ครบกำหนดระยะเวลาตามวรรคแรก ผู้รับทุนต้องชำระเงิน ตามวรรคสาม โดยคิดตามส่วนของระยะเวลาที่เหลือ

การศึกษาฯ ที่กำหนดว่าผู้รับทุนสัญญาว่าเมื่อสำเร็จการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของทุนแล้ว ผู้รับทุนจะกลับมาปฏิบัติหน้าที่ที่มหาวิทยาลัยเป็นเวลาต่อเนื่องกันเป็นเวลาสองเท่าของระยะเวลาที่ได้ไปศึกษาต่อ ประเด็นที่ต้องพิจารณาจึงอยู่ที่ถ้อยคำว่า “เวลาที่ไปศึกษาต่อ” และ “ระยะเวลาที่ได้ไปศึกษาต่อ” มีความหมายอย่างไร

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของข้อ ๖.๑.๒^๕ แห่งประกาศมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติว่าด้วยการให้ทุนการศึกษา ในระดับบัณฑิตศึกษาฯ ที่กำหนดให้ การจ่ายเงินทุนการศึกษาต่อ กรณีทุนการศึกษาต่อในประเทศ ระดับปริญญาเอก กำหนดเวลาศึกษาไม่เกินสามปี ให้เบิกจ่ายได้ตามที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ตลอดหลักสูตร ประกอบกับ ข้อเท็จจริงที่ว่า การศึกษาต่อระดับปริญญาเอกของผู้รับทุนดังกล่าว เป็นการศึกษาออกเวลาราชการ และในระหว่างเวลาราชการก็คงปฏิบัติงานตามปกติที่มหาวิทยาลัย เวลาที่กำหนดให้ใช้ในการศึกษาไม่เกิน ๓ ปี ตลอดหลักสูตร แต่เมื่อครบกำหนด ๓ ปีแล้ว ยังไม่สำเร็จการศึกษา ผู้รับทุนยังคงศึกษาต่อเนื่องไป โดยได้ใช้เงินส่วนตัวจนสำเร็จการศึกษา เมื่อปรากฏว่าประกาศมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ดังกล่าวกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับเรื่อง “เวลาที่ไปศึกษาต่อ” และ “ระยะเวลาที่ได้ไปศึกษาต่อ” ไว้ไม่เกิน ๓ ปี ตลอดหลักสูตร ประกอบกับกรณีนี้ผู้รับทุนการศึกษาได้ไปศึกษานอกเวลาราชการและยังคงปฏิบัติงานตามปกติในเวลาราชการ ดังนั้น ถ้อยคำว่า “เวลาที่ไปศึกษาต่อ” และ “ระยะเวลาที่ได้ไปศึกษาต่อ” จึงหมายถึงเวลาไม่เกิน ๓ ปี ตลอดหลักสูตร มิใช่เวลาทั้งหมดที่ได้ใช้ในการศึกษา โดยการนำระยะเวลา ๓ ปีที่ได้รับทุนการศึกษาตามหลักสูตรมารวมกับระยะเวลาที่ใช้ทุนส่วนตัวศึกษาต่อไปจนสำเร็จการศึกษา

ประเด็นที่สอง มหาวิทยาลัยจะลดเบี้ยปรับที่เรียกจากผู้รับทุนลงเหลือจำนวนหนึ่งเท่าเพื่อให้สอดคล้องกับระเบียบและหนังสือเวียนของส่วนราชการอื่น ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เบี้ยปรับถือเป็นเงินค่าทดแทนความเสียหายที่มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ให้ทุนการศึกษา กำหนดไว้ล่วงหน้า การกำหนดเบี้ยปรับไว้สูงก็เพื่อเป็นหลักประกันและป้องปรามมิให้มีการผิดสัญญาให้ทุนการศึกษา มหาวิทยาลัยจึงได้กำหนดไว้ในข้อ ๔.๔ วรรคสอง^๖ แห่งประกาศมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติว่าด้วยการให้ทุนการศึกษา ในระดับบัณฑิตศึกษาฯ และข้อ ๖ วรรคสาม^๗ แห่งสัญญาให้ทุนการศึกษาฯ โดยกำหนดให้ในกรณีที่ผู้รับทุนไม่สามารถมาปฏิบัติหน้าที่ขอใช้ทุนการศึกษาเป็นเวลาสองเท่าของระยะเวลาที่ได้ไปศึกษาต่อ ผู้รับทุนต้องนำเงินมาชำระคืนเป็นจำนวนสามเท่าของเงินที่ได้รับโดยทันที (เงินทุนที่ได้รับและเบี้ยปรับจำนวนสองเท่า) ดังนั้น หากต่อมามหาวิทยาลัยเห็นว่าการกำหนดเบี้ยปรับจำนวนสองเท่าสำหรับกรณีนี้เป็นการศึกษานอกเวลาราชการและยังคงปฏิบัติงานตามปกติในเวลาราชการนั้นสูงเกินไป สมควรปรับลดอัตราเบี้ยปรับเสียใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี หนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ที่กำหนดเบี้ยปรับไว้เพียงจำนวนหนึ่งเท่า ก็ย่อมอยู่ในอำนาจของมหาวิทยาลัยที่จะกระทำได้ และเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่จะแก้ไขระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อปรับอัตราเบี้ยปรับให้เหมาะสมหรือให้อำนาจแก่มหาวิทยาลัยที่จะปรับลดเบี้ยปรับลงได้ เป็นรายกรณี เพื่อความเหมาะสมและความเป็นธรรมได้ตามที่เห็นสมควร

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

ประเด็นที่สาม หากมหาวิทยาลัยจะแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศเพื่อกำหนดให้ผู้รับทุนนำเงินมาชำระคืนเป็นจำนวนสองเท่าของเงินที่ได้รับ และให้มีผลย้อนหลังเป็นการลดจำนวนเงินที่ผู้รับทุนต้องชดใช้คืนให้แก่มหาวิทยาลัย กรณีผิดสัญญาที่ผู้รับทุนได้ทำไว้กับมหาวิทยาลัยก่อนวันที่แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศมีผลใช้บังคับได้หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๑๘ (๑๒)^๔ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ในการออกระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารการเงิน การจัดหารายได้และผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมที่จะออกระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับการลดเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาให้ทุนการศึกษาฯ ตามกรณีที่ขอหาหรือมานี้ได้

ส่วนประเด็นที่ว่าสภามหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมจะสามารถออกระเบียบหรือข้อบังคับให้มีผลย้อนหลังเป็นการลดจำนวนเงินที่ผู้รับทุนต้องขอใช้คืนให้แก่มหาวิทยาลัยได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า การออกกฎหมายเพื่อให้มีผลบังคับเปลี่ยนแปลงสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่มีอยู่ตามกฎหมายเป็นการย้อนหลังในทางที่เป็นคุณย่อมกระทำได้ หากจำเป็นและสมควร แต่วิธีการที่จะกำหนดให้กฎหมายมีผลย้อนหลังอย่างไรและเพียงใดนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาปัจจัย ผลดี และผลเสียที่เกี่ยวข้องทั้งหมดของกฎหมายในแต่ละเรื่อง ทั้งนี้ ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสรีจีที ๑๙๓/๒๕๔๕^๙ ดังนั้น ในประเด็นที่ขอหารือนี้จึงเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยที่จะพิจารณา และหากมีการแก้ไขระเบียบหรือข้อบังคับให้มีผลย้อนหลังดังกล่าวแล้ว มหาวิทยาลัยก็สมควรที่จะดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขสัญญาให้ทุนการศึกษาที่เกี่ยวข้องด้วย

(นางสาวจารุวรรณ เฮงตระกูล)

เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มិถุนายน ๒๕๖๒

มาตรา ๑๘ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

๒๓๒

๑๑๑

(๑๒) ออกระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารการเงิน การจัดหารายได้และผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

๒๓๒

๒๓๒

“บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ทบทวนข้อหาหรือกรณีการใช้บังคับประกาศกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๔ แห่งพระราชกำหนดพิกัตย์ตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๑๓๗๙ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี