

วิเคราะห์ความเห็นทางกฎหมาย : Analysis of Legal Opinion

ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 1403/2560
(การเรียกคืนเงินประจำตำแหน่งทางวิชาการที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา
ได้รับไปในระหว่างดำรงตำแหน่งโดยใช้วุฒิการศึกษาปลอม)*

Decision of Commission on Administrative Procedure Number
1403/2560 (Reimbursement of Money Earned by Employees in
Higher Education Institutions during their Tenure
an Academic Title by Fake Degrees)

ธีรวัฒน์ ขวัญใจ **

Teerawat Kwanjai

บทคัดย่อ

ตามความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 1403/2560 หากบุคคลใดได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการเนื่องมาจากการใช้วุฒิการศึกษาปลอม ภายหลังจากที่มีการเพิกถอนการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการดังกล่าวแล้ว หน่วยงานที่แต่งตั้งบุคคลนั้นชอบที่จะเรียกเอาเงินเพิ่มที่บุคคลนั้นได้รับจากการดำรงตำแหน่งทางวิชาการคืน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่กำหนดในกฎระเบียบของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ

คำสำคัญ: คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, เพิกถอน, ตำแหน่งวิชาการ

Abstract

According to the decision of commission on administrative procedure number 1403/2560 if any person obtained an academic title by the use of fake degrees, he or she must reimburse money earned by employees in higher

* อ้างอิงจากความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 1403/2560 เรื่อง “การเรียกคืนเงินประจำตำแหน่งทางวิชาการที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้รับไปในระหว่างดำรงตำแหน่งโดยใช้วุฒิการศึกษาปลอม”

** น.บ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น.ม. (กฎหมายมหาชน) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปัจจุบันเป็นอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

education institutions during their title tenured. However, this depends on the rule of higher education institutions that employed them.

Keywords: Commission on administrative procedure, Revoke, Academic title

หน่วยงานของรัฐหลายแห่งอาจเคยประสบปัญหากรณีบุคลากรที่ผ่านการคัดเลือกและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งแล้ว แต่ต่อมาปรากฏข้อเท็จจริงว่าบุคคลดังกล่าวใช้วุฒิการศึกษาปลอมทำให้ขาดคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่งจนนำไปสู่การเพิกถอนคำสั่งนั้นโดยให้มีผลย้อนหลัง ปัญหาที่ตามมาคือเงินและผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่บุคคลนั้นได้รับไปจากการดำรงตำแหน่งนั้น ๆ หน่วยงานของรัฐจะเรียกคืนได้หรือไม่ อย่างไร ปัญหาในเรื่องนี้ยังคงมีความไม่ชัดเจนอยู่ในบางประเด็นและนำไปสู่การหารือต่อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาแล้วหลายครั้ง

ดังเช่นในกรณีนี้ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา (มหาวิทยาลัย) ได้หารือมายังคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (คณะกรรมการ) กรณีมีบุคคลสมัครเข้าทำงานโดยใช้วุฒิการศึกษาในระดับปริญญาเอกและได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นอาจารย์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 ต่อมาในปี พ.ศ. 2558 ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการในระดับผู้ช่วยศาสตราจารย์ อย่างไรก็ตาม ภายหลังมหาวิทยาลัยตรวจพบว่าบุคคลดังกล่าวใช้วุฒิการศึกษาปลอมจึงออกคำสั่งให้พ้นสภาพจากการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยและเพิกถอนคำสั่งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการย้อนหลังไปจนถึงวันที่มีคำสั่งแต่งตั้งด้วย นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยยังต้องการเรียกเงินประจำตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ที่บุคคลดังกล่าวได้รับไประหว่างดำรงตำแหน่งคืน จึงหารือมายังคณะกรรมการว่าจะสามารถกระทำได้หรือไม่ อย่างไร

จากข้อหารือข้างต้น คณะกรรมการได้พิจารณาแล้วมีความเห็นโดยสรุปว่า เงินประจำตำแหน่งทางวิชาการเป็นสิทธิประโยชน์ที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาจะได้รับเมื่อดำรงตำแหน่งทางวิชาการ ซึ่งการดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่ได้มีผลทำให้ผู้นั้นมีภาระงานที่เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด จึงแตกต่างจากเงินเดือนที่เป็นค่าจ้างหรือค่าตอบแทนซึ่งพนักงานจะได้รับเพื่อตอบแทนการทำงานตามสัญญาจ้าง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวใช้หลักฐานการศึกษาและใบปริญญาปลอมในการสมัครเป็นอาจารย์ และใช้หลักฐานนั้นประกอบการยื่นขอกำหนดตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ จึงเป็นการกระทำโดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับประโยชน์จากทางมหาวิทยาลัย เมื่อมหาวิทยาลัยได้มีคำสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นสภาพการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยและเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันแต่งตั้งแล้ว มหาวิทยาลัยย่อมสามารถเรียกเงินประจำตำแหน่งทางวิชาการคืนได้ ตามมาตรา 51 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดย

นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม¹

จากแนวคำวินิจฉัยข้างต้น คณะกรรมการได้พิจารณาโดยใช้หลักกฎหมายในเรื่องการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งได้จำแนกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งออกเป็นสองกลุ่มตามลักษณะของประโยชน์ที่ได้รับจากคำสั่งนั้น กล่าวคือ (1) คำสั่งที่ให้ประโยชน์เป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ และ (2) คำสั่งที่ให้ประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่เข้าลักษณะตามข้อ (1) การจำแนกคำสั่งออกเป็นสองประเภทดังกล่าวนั้นก็เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาเพิกถอนให้เหมาะสมกับลักษณะของคำสั่งทางปกครองแต่ละประเภทและสอดคล้องกับการคุ้มครองผู้รับประโยชน์ซึ่งเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองมิให้ต้องได้รับความเสียหายเกินสมควร แต่ในกรณีที่ผู้รับประโยชน์จากคำสั่งนั้นไม่สุจริตก็จะต้องรับผลร้ายจากการเพิกถอนคำสั่งนั้น ๆ เช่น ต้องคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวนในกรณีที่เป็นคำสั่งให้ประโยชน์เป็นเงินฯ ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 51 และหากเป็นการให้ประโยชน์อย่างอื่น เช่น ก่อตั้งสิทธิบางอย่าง ประโยชน์ที่ผู้นั้นได้รับก็ต้องถูกเพิกถอนไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 52² ทั้งนี้

¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 51 วรรคสี่ “ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้นหากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน”

² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 51 “การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(1) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

(2) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(3) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

บทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนถึงหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตซึ่งมีรากฐานมาจากหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะอันเป็นหลักพื้นฐานของกฎหมายมหาชนเยอรมัน³ ซึ่งเป็นแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังการร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ของไทย

ความเห็นของคณะกรรมการในกรณีข้างต้นแตกต่างจากแนวการวินิจฉัยเดิมอยู่บางประการ กล่าวคือ จากกรณีปัญหาการแต่งตั้งรองอธิบดีกรมสรรพากรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต่อมาศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งโดยให้มีผลย้อนหลัง คณะกรรมการให้ความเห็นว่าคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งมิใช่คำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์เป็นเงินหรือทรัพย์สินโดยตรง หากแต่เป็นคำสั่งที่ทำให้ผู้ได้รับแต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนการได้รับเงินเดือน ทรัพย์สินและประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับเพื่อตอบแทนการทำงานให้แก่ทางราชการ เมื่อคำสั่งแต่งตั้งมิใช่คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้เงินฯ ตามมาตรา 51 และไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดกำหนดเรื่องการเรียกเงินเดือนและผลประโยชน์อื่นที่ได้รับในระหว่างการดำรงตำแหน่งเป็นการเฉพาะ จึงไม่อาจเรียกเงินนั้นคืนได้⁴ ความเห็นในกรณีดังกล่าวได้เป็นบรรทัดฐานที่นำไปใช้กับการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้น หากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน”

มาตรา 52 “คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 51 อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำความในมาตรา 51 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น

ค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรานี้จะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน”

³ วรนาрі สิงห์โต, “การคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในกรณียกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน,” วารสารกฎหมายปกครอง 27, 2 (2553): 97.

⁴ ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 685/2551 เรื่อง “การเรียกเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นใดของข้าราชการพลเรือน กรณีศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยให้มีผลย้อนหลัง” อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, 2554), หน้า 122-129.

ตำแหน่งในกรณีอื่น ๆ แม้กระทั่งกรณีนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยไม่สุจริตของผู้รับคำสั่ง เช่น การใช้วุฒิการศึกษาปลอมก็ตาม⁵

เมื่อพิจารณาความเห็นของคณะกรรมการในกรณีนี้ คณะกรรมการเห็นว่าเงินประจำตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์มีลักษณะเป็น “สิทธิประโยชน์” ที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาจะได้รับเมื่อดำรงตำแหน่งทางวิชาการ โดยไม่มีการะงานเพิ่มแต่อย่างใด จึงแตกต่างจากเงินเดือนซึ่งจ่ายให้เป็นค่าตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อผู้นั้นกระทำการโดยไม่สุจริตเพื่อให้ได้รับประโยชน์ดังกล่าวมหาวิทยาลัยจึงย่อมเรียกเงินประจำตำแหน่งคืนได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 51 อย่างไรก็ดี การที่คณะกรรมการอ้างหลักเกณฑ์ตามมาตรา 51 มาใช้เพื่อเป็นฐานในการเรียกเงินคืนทำให้เข้าใจได้โดยปริยายว่าคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์มีลักษณะเป็นคำสั่งที่ให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อย่างอื่นที่อาจแบ่งแยกได้ แต่ในขณะเดียวกัน คำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งย่อมก่อให้เกิดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแก่ผู้ได้รับแต่งตั้งจึงย่อมเป็นคำสั่งที่ให้ประโยชน์อย่างอื่นตามมาตรา 52 ด้วย จึงอาจเป็นไปได้ว่าคณะกรรมการได้พิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งแต่งตั้งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองเดี่ยวแต่ก่อให้เกิดประโยชน์ในสองลักษณะ แต่น่าเสียดายที่คณะกรรมการไม่ได้ให้คำอธิบายหรือให้เหตุผลในเรื่องนี้โดยละเอียดแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องนี้ผู้เขียนใคร่ขอให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า เงินประจำตำแหน่งทางวิชาการนั้น แม้จะมีลักษณะการจ่ายที่แตกต่างจากเงินเดือน เช่น จ่ายในอัตราคงที่ไม่มีมีการปรับเปลี่ยนตามการเลื่อนเงินเดือนหรือเพิ่มค่าจ้างประจำปีก็ตาม แต่ก็น่าสงสัยอยู่ว่าจะมีลักษณะเป็นสิทธิประโยชน์ที่พนักงานจะพึงได้รับโดยไม่เกี่ยวข้องกับภาระงานอย่างแท้จริงหรือไม่ โดยจะเห็นได้ว่าการจ่ายเงินดังกล่าวผูกพันอยู่กับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานผู้นั้น หากไม่มีการปฏิบัติหน้าที่เกินกว่าระยะเวลาที่กำหนด เช่น กรณีลาศึกษาต่อ หรือลาฝึกอบรม ก็ย่อมงดการจ่ายเงินดังกล่าว⁶ แม้ผู้นั้นจะยังดำรงตำแหน่งอยู่ก็ตาม นอกจากนี้ ในสถาบันการศึกษาหลายแห่งการได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการก็นำมาซึ่งภาระงานที่มากขึ้นด้วย เช่น มีการกำหนดมาตรฐานภาระงานของผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการหรือกำหนดหน้าที่ที่จะต้องเข้าสู่

⁵ ดูความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 77/2553 เรื่อง “การเรียกคืนเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นที่พนักงานเทศบาลได้รับไปในระหว่างการบริหารและแต่งตั้งโดยใช้วุฒิการศึกษาปลอม” อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 137-142.

และความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 97/2558 เรื่อง “การเรียกคืนเงินเดือนที่ได้รับไปในระหว่างการบริหารและแต่งตั้งโดยใช้วุฒิการศึกษาปลอม” ซึ่งสามารถเข้าถึงได้จาก <http://web.krisdika.go.th/data/outsitedata/outsite16/file/2558-1.pdf> (เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2561)

⁶ เทียบเคียงจากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. 2539 มาตรา 22

ตำแหน่งที่สูงกว่าต่อไป หากไม่สามารถปฏิบัติได้ก็จะนำไปสู่การมีมาตรการบังคับ เช่น การไม่เพิ่มค่าจ้าง หรือจำกัดวงเงินการเพิ่มค่าจ้าง หรือการเลิกจ้าง⁷ เป็นต้น อีกทั้งในสถาบันการศึกษาบางแห่ง การจ่ายเงินประจำตำแหน่งทางวิชาการจะจ่ายในอัตราที่แตกต่างกัน โดยขึ้นอยู่กับผลงานว่าผู้นั้นสามารถปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐานภาระงานของผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการได้มากน้อยเพียงใด⁸ ดังนั้น การพิจารณาหลักเกณฑ์การเรียกเงินคืนโดยตั้งอยู่บนฐานเรื่องการดำรงตำแหน่งก่อให้เกิดภาระงานเพิ่มหรือไม่นั้นอาจทำให้เกิดข้อโต้แย้งได้มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทที่เกี่ยวกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมีอำนาจที่ค่อนข้างเป็นอิสระในการออกข้อบังคับหรือระเบียบภายในเพื่อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ่ายเงินประจำตำแหน่ง จึงอาจทำให้หลักเกณฑ์เรื่องดังกล่าวมีลักษณะแตกต่างกันออกไป

นอกจากนี้ อาจเห็นได้อีกว่ากรณีตามที่หรือมานั้นบุคคลผู้ใช้วุฒิการศึกษาปลอมได้รับประโยชน์ในแง่ที่สามารถเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการได้เร็วขึ้น ซึ่งเมื่อผู้นั้นยื่นขอกำหนดตำแหน่ง ในขณะที่ยังขาดคุณสมบัติเรื่องระยะเวลาย่อมมีผลให้คำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นเหตุให้คำสั่งดังกล่าวอาจถูกเพิกถอนได้ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าความไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นเป็นคนละประเด็นกับการพิจารณาเรียกคืนเงินเดือนและค่าตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับไประหว่างการดำรงตำแหน่ง ซึ่งจะต้องพิจารณาจากลักษณะของการจ่ายเงินตลอดจนถึงภาระงานที่เกิดขึ้นแก่ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นสำคัญ ทั้งนี้ หากจะถือว่าต้องเรียกเงินประจำตำแหน่งคืนในทุกกรณีแล้วก็อาจมีปัญหาในกรณีที่ผู้ใช้วุฒิการศึกษาปลอมแต่ได้ยื่นขอกำหนดตำแหน่งทางวิชาการเมื่อดำรงตำแหน่งอาจารย์ครบกำหนดเวลาตามวุฒิการศึกษาจริง เช่น ยื่นเมื่อดำรงตำแหน่งอาจารย์ครบ 5 ปี ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์สำหรับอาจารย์ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทแล้วและได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการตามที่ยื่นขอ จะถือว่าผู้นั้นได้รับเงินประจำตำแหน่งทางวิชาการไปโดยไม่มีสิทธิได้รับหรือไม่ เนื่องจากหลักเกณฑ์การพิจารณาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการในเรื่องอื่นระหว่างผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกกับปริญญาโทนั้นไม่มีความแตกต่างกันแต่อย่างใด

ในส่วนประเด็นเรื่องเงินเดือนที่จ่ายให้แก่บุคคลที่ใช้วุฒิการศึกษาปลอมจะเรียกคืนได้หรือไม่อย่างไรนั้น เนื่องจากมหาวิทยาลัยมิได้ตั้งข้อหาหรือในประเด็นนี้มาด้วยคณะกรรมการจึง

⁷ โปรดดูตัวอย่างใน ประกาศมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เรื่อง ความก้าวหน้าของผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ พ.ศ. 2558 ข้อ 11 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 และข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2553 ข้อ 30 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับฯ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2560 เป็นต้น

⁸ โปรดดูตัวอย่างใน ประกาศมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เรื่อง หลักเกณฑ์การจ่ายเงินค่าตอบแทนสำหรับพนักงานมหาวิทยาลัยตำแหน่งวิชาการมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2559 ข้อ 6

มิได้ให้ความเห็นไว้⁹ แต่เมื่อพิจารณาจากความเห็นที่ให้ไว้ในกรณีก่อนหน้านี้แล้วก็เห็นว่าไม่สามารถเรียกเงินส่วนนี้คืนได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นพ้องด้วย จริงอยู่ที่ผู้ที่ใช้วุฒิการศึกษาปลอมสมัครเข้าทำงานนั้นย่อมขาดคุณสมบัติสำหรับการดำรงตำแหน่งนั้น ซึ่งในกรณีนี้คือตำแหน่งอาจารย์วุฒิปริญญาเอก แต่เมื่อสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามเกณฑ์ภาระงานที่กำหนดไว้ก็สมควรได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างเป็นค่าตอบแทน อีกทั้งการเรียกเงินคืนย่อมเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจอย่างชัดแจ้งดังเช่นกรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองประเภทที่ให้เงินฯ ซึ่งมีบทบัญญัติมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ให้อำนาจไว้

กล่าวโดยสรุป ผู้เขียนมีความเห็นซึ่งอาจแตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการ โดยเห็นว่าคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการไม่ควรถือเป็นคำสั่งที่ให้เงินฯ ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เนื่องจากแม้จะเป็นการจ่ายเงินในลักษณะที่ต่างจากเงินเดือนหรือค่าจ้าง แต่ก็มีลักษณะที่ผูกพันกับการปฏิบัติหน้าที่ จึงต้องถือว่าเงินประจำตำแหน่งทางวิชาการเป็นค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ในรูปแบบหนึ่ง อีกทั้งการเรียกเงินคืนย่อมจะก่อให้เกิดความยุ่งยากในการพิจารณา กล่าวคือ หากจะถือว่าผู้ได้รับแต่งตั้งได้รับประโยชน์จากเงินประจำตำแหน่งไปโดยไม่สุจริตจึงควรต้องคืนเงินนั้นเต็มจำนวน แต่ในขณะเดียวกันสถาบันอุดมศึกษาต้นสังกัดก็ได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวเช่นเดียวกัน จึงน่าจะไม่เป็นธรรมหากกำหนดภาระให้ผู้รับคำสั่งต้องคืนเงินทั้งหมดโดยเต็มจำนวน อย่างไรก็ตาม หากภาครัฐเห็นว่าจำเป็นต้องป้องปรามผู้ที่คิดจะกระทำการในลักษณะดังกล่าวให้เกิดความเกรงกลัวจากการต้องชดใช้เงินคืน ก็อาจต้องดำเนินการในระดับนโยบายเพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้หน่วยงานมีอำนาจในการเรียกเงินและผลประโยชน์อย่างอื่นจากผู้กระทำการโดยไม่สุจริต ซึ่งจะช่วยสร้างความชัดเจนในการใช้กฎหมายมากขึ้น รวมทั้งการใช้มาตรการทางกฎหมายอาญาเพื่อเอาผิดกับผู้ที่ใช้หลักฐานปลอมซึ่งสามารถทำได้ทันทีโดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมายแต่อย่างใด

⁹ แม้ว่าคณะกรรมการจะได้ให้ความเห็นในเรื่อง “เงินเดือน” ที่จ่ายให้แก่บุคคลที่ใช้วุฒิการศึกษาปลอมไว้ เนื่องจากมหาวิทยาลัยมีได้ตั้งข้อหาหรือในประเด็นนี้มาด้วย แต่ผู้เขียนก็เห็นว่าเรื่องนี้เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจ จึงได้นำมาวิเคราะห์เพิ่มเติมไว้ในบทความฉบับนี้ด้วย