

ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546
: ศึกษาเฉพาะกรณีการรับนักศึกษาต่างชาติเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่บริหาร
โดยบุคคลต่างด้าวที่ใช้บุคคลสัญชาติไทยเป็นตัวแทนอำพราง (Nominee)¹

รัฐชนพงษ์ สะตะพันธ์²

การที่ให้เอกชนเข้ามาแบ่งเบาภาระด้านการศึกษาของประเทศโดยให้สามารถจัดตั้งเป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชน นั้น มีวัตถุประสงค์สำคัญก็เพื่อจัดให้มีการศึกษา ส่งเสริมวิชาการ และวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทำนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรมของชาติ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นกฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในเรื่องทั่ว ๆ ไปเท่านั้น ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นมีลักษณะที่แตกต่างจากธุรกิจทั่วไปหลายประการเพราะถือว่าหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐในการจัดการศึกษา สถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องถือว่าเป็นธุรกิจเอกชนที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลควบคุมหรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐซึ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยจริงคือกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม หากเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ที่ถือเป็นกฎหมายกลางในการกำกับดูแลโดยเฉพาะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในประเทศไทยแต่กลับไม่มีมาตรการในการกำกับดูแลควบคุมหรือตรวจสอบในกรณีที่นิติบุคคล กลุ่มบุคคล หรือมีกลุ่มทุนต่างชาติเข้าร่วมลงทุนในการเป็นผู้รับใบอนุญาต อันทำให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนอาจถูกแทรกแซงการบริหารจากกลุ่มทุนต่างชาติได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีกลุ่มทุนต่างชาติที่ใช้วิธีการของตัวแทนอำพราง (Nominee) ในการเข้ามาลงทุนประกอบธุรกิจสถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยคนต่างด้าวอาศัยกลยุทธ์ต่างๆ เพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ซึ่งการที่มีกลุ่มต่างชาติเข้ามาบริหารสถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยมีเจตนาหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย ก่อให้เกิดผลกระทบในหลายมิติ ทั้งในด้านคุณภาพการศึกษา ความมั่นคงทางวิชาการ และหลักธรรมาภิบาลของระบบอุดมศึกษาไทย กล่าวคือ การดำเนินงานของกลุ่มทุนต่างชาติที่มุ่งหวังผลกำไรเป็นหลัก อาจนำไปสู่การลดมาตรฐานการจัดการเรียนการสอน การใช้บุคลากรที่ไม่มีคุณสมบัติ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 : ศึกษาเฉพาะกรณีการรับนักศึกษาต่างชาติเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่บริหารโดยบุคคลต่างด้าวที่ใช้บุคคลสัญชาติไทยเป็นตัวแทนอำพราง (Nominee) โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณฐ สันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และรองศาสตราจารย์อรรณ พจนานูรัตน์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ตามที่กฎหมายกำหนด หรือการมุ่งเน้นเปิดหลักสูตรที่เน้นรายได้มากกว่าคุณค่าเชิงวิชาการ ส่งผลให้บัณฑิตที่จบการศึกษาไม่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากล อันจะส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงของระบบอุดมศึกษาไทยโดยรวม และลดความเชื่อมั่นของประชาชนทั้งในและต่างประเทศ อีกทั้ง ในด้านความมั่นคงทางวิชาการและวัฒนธรรม สถาบันอุดมศึกษาเป็นพื้นที่สำคัญในการพัฒนาองค์ความรู้ การสร้างนวัตกรรม และการปลูกฝังคุณค่าทางสังคม หากมีการแทรกแซงจากกลุ่มทุนต่างชาติที่ไม่มีความเข้าใจบริบทของสังคมไทย อาจก่อให้เกิดการเผยแพร่อุดมการณ์หรือนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของชาติ ทั้งในเชิงวัฒนธรรม ความมั่นคงทางความคิด และอัตลักษณ์ทางการศึกษา และในด้านหลักธรรมาภิบาลและการบังคับใช้กฎหมาย หากรัฐไม่สามารถควบคุมหรือบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดต่อกลุ่มต่างชาติที่ดำเนินกิจการโดยหลีกเลี่ยงข้อกำหนดของกฎหมาย เช่น การถือหุ้นโดยผ่านตัวแทนอำพราง (Nominee) การเอื้ออำนาจให้คนต่างด้าวที่ไม่มีวีซ่าประสงค์เพื่อเข้ามาทำการศึกษาอาศัยการช่วยเหลือจากสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพื่อเข้ามากระทำการอันหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อวัตถุประสงค์อื่น เช่น การทำงานในประเทศไทยโดยไม่มีใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) เหล่านี้สะท้อนถึงการอาศัยสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นเครื่องมือแสวงหากำไร โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อระบบการศึกษาและกฎหมายของประเทศ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นทำให้การควบคุมตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทำได้ยากลำบาก และการบังคับใช้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่นนี้สะท้อนถึงความจำเป็นที่รัฐควรจัดให้มีกฎหมายหรือมาตรการเฉพาะในการกำกับดูแลกิจการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่มีลักษณะพิเศษและแตกต่างจากธุรกิจทั่วไป เช่นเดียวกับกิจการโทรคมนาคมที่มีพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ที่เป็นกฎหมายเฉพาะในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมไว้โดยเฉพาะ

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ศึกษาเฉพาะกรณีการรับนักศึกษาต่างชาติเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่บริหารโดยบุคคลต่างด้าวที่ใช่บุคคลสัญชาติไทยเป็นตัวแทนอำพราง (Nominee) พบว่ายังมีปัญหาอยู่หลายประการ สามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรก คือ ปัญหาเกี่ยวกับการที่ไม่มีบทบัญญัติในการควบคุมหรือตรวจสอบผู้รับใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติให้การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งการขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้น จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเป็นรายละเอียดปลีกย่อยในกฎกระทรวงที่เกี่ยวกับการการอนุญาตให้จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ดังนี้³

³ กลุ่มนโยบายการขับเคลื่อนและพัฒนาอุดมศึกษา วิจัยและนวัตกรรม (นก.) กองขับเคลื่อนและพัฒนาการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (กขค.), สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สป.อว.). กฎหมายที่เกี่ยวข้องและขั้นตอนการขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน.

(1) กฎกระทรวงการขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2561 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และกำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินความพร้อมและศักยภาพของผู้ขอใบอนุญาต

(2) กฎกระทรวงกำหนดลักษณะเนื้อที่ที่ดินที่จะใช้เป็นที่จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2549 ซึ่งในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องเป็นผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่จะใช้เป็นที่จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งกฎกระทรวงฉบับนี้ได้ให้รายละเอียดของลักษณะและเนื้อที่ของที่ดินที่ใช้จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

(3) กฎกระทรวงกำหนดลักษณะของมหาวิทยาลัย สถาบัน และวิทยาลัยของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2549 ซึ่งในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ได้กำหนดประเภทของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนประกอบด้วย มหาวิทยาลัย สถาบัน และวิทยาลัย โดยกฎกระทรวงฉบับนี้ได้ให้รายละเอียดของลักษณะของมหาวิทยาลัย สถาบัน และวิทยาลัย

กฎหมายลำดับรองเหล่านี้เป็นหลักที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการการอุดมศึกษาใช้สำหรับพิจารณาออกใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และรวมถึงในกรณีที่ภายหลังผู้รับใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะได้โอนใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามมาตรา 101 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการการอุดมศึกษาพิจารณาให้มีคำสั่งโอนใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้เช่นเดียวกัน แต่ต้องคงไว้ซึ่งวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งนั้น จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในกระบวนการก่อนจะมีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน หรือกระบวนการหลังที่จะมีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยวิธีการโอนใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนก็ตาม เหล่านี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกำหนดกรอบและรายละเอียดที่ให้ความชัดเจนในการจัดตั้งและดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยเน้นที่การประกันคุณภาพและมาตรฐานของสถาบัน รวมถึงการตรวจสอบความพร้อมและศักยภาพของผู้ขอใบอนุญาต แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงมาตรการในการตรวจสอบผู้ที่ขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยเฉพาะในกรณีที่นิติบุคคลถูกบริหารโดยวิธีการใช้ตัวแทนอำพราง (Nominee) ดังที่ในปัจจุบันพบปัญหาประการสำคัญคือนิติบุคคลที่มีโครงสร้างผู้ถือหุ้นมีคนต่างด้าวประกอบอยู่ด้วยนั้น นิติบุคคลบุคคลประเภทนี้ที่มักใช้วิธีการจัดตั้งนิติบุคคลและนิติบุคคลนั้นถูกถือหุ้นกันหลายทอด (ห่วงโซ่) เพื่อถือหุ้นทางอ้อม เมื่อพิจารณาสัดส่วนการถือหุ้นที่ไม่เกินร้อยละ 49 ทำให้นิติบุคคลบุคคลนั้นมีสัญชาติไทย ทั้งนี้ แม้นิติบุคคลนั้นจะยังถือเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทยในทางนิตินัยก็ตาม แต่หากพิจารณา

โครงสร้างการถือหุ้นในเชิงลึกทุกระดับชั้น จะพบว่าคนต่างด้าวจะเป็นผู้ถือหุ้นหลักในลำดับชั้นที่สอง สาม หรือสี่ แม้ในชั้นแรกจะปรากฏว่าถือหุ้นโดยนิติบุคคลสัญชาติไทย หรือมีส่วนส่วนคนต่างด้าวเพียงเล็กน้อยก็ตาม แต่การถือหุ้นในระดับลำดับชั้นถัดไปกลับมีส่วนในการถือหุ้นของชาวต่างด้าวถึงร้อยละ 48 หรือ 49 กรณีเช่นนี้ แม้นิติบุคคลดังกล่าวจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทยตามกฎหมาย แต่ในทางพฤตินัยสัญชาติของการบริหารจัดการกลับอยู่ภายใต้อิทธิพลของนักลงทุนต่างชาติผ่านวิธีการถือหุ้นทางอ้อม ทำให้การดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาอยู่ภายใต้การควบคุมของต่างชาติในทางปฏิบัติ ดังนั้น ในธุรกิจการศึกษาในระดับอุดมศึกษาต้องพิจารณาควบคู่กับพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ซึ่งจะเห็นได้ว่าธุรกิจบริการการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของประเทศไทยยังเป็นธุรกิจที่ปิด เนื่องจาก พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 กำหนดให้สาขาบริการทุกประเภท รวมถึงบริการด้านการศึกษาเป็นกิจการที่ผู้ประกอบการไทยไม่มีความพร้อมในการแข่งขันโดยที่ตามมาตรา 8 (3) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 กำหนดว่า ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าว ตามที่กำหนดไว้ในบัญชีสาม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ⁴ อย่างไรก็ดี กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ผู้ประกอบการต่างชาติที่ต้องการจะเข้ามาให้บริการการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในประเทศไทยสามารถขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการของคนต่างด้าวได้จากคณะกรรมการประกอบกิจการของคนต่างด้าวได้ ซึ่งผู้ประกอบการในธุรกิจการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในประเทศไทยผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนล้วนแต่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่มีสัญชาติไทยทั้งสิ้น การประกอบธุรกิจธุรกิจการศึกษาในระดับอุดมศึกษาหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงยังไม่มีให้เห็นเป็นรูปธรรมในกรณีที่ชาวต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ผู้ประกอบการในธุรกิจการศึกษาในระดับอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เนื่องผู้รับใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ในทางพฤตินัยใช้วิธีการการบริหารสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไทยเป็นตัวแทนอำพราง (Nominee)

แม้ว่าคณะกรรมการการอุดมศึกษาจะมีหน้าที่ให้คำแนะนำรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน แต่การพิจารณาดังกล่าวไม่อาจอาศัยเพียงเอกสารที่ผู้ขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันเป็นผู้ยื่นเสนอได้เท่านั้น จำเป็นต้องมีการตรวจสอบเพิ่มเติม โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและดำเนินกิจการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งในการตรวจสอบนี้เป็นไปตาม “หลักการพิสูจน์ความจริงและการควบคุมดูแลการ

⁴ปุ่น วิษุไพรภพ และคณะ, โครงการข้อเสนอเชิงนโยบายการพัฒนากฎหมายป้องกันตัวแทนอำพราง (Nominee) เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการจัดการของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในโซ่อุปทานอุตสาหกรรมบริการให้สามารถแข่งขันได้อย่างยั่งยืน, สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), กรุงเทพมหานคร, 2561.

พิจารณาโดยเจ้าหน้าที่⁵ โดยจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งในพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานกลางใช้บังคับกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติต่างๆ ทุกฉบับไม่ว่าจะมีกฎหมายรองรับอำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้อำนาจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ด้วยเสมอ ดังนั้น การให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่ถูกครบถ้วนและเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายในการออกใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแม้ในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 จะไม่มีกำหนด “หลักการพิสูจน์ความจริงและการควบคุมดูแลการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่” แต่การพิจารณาของคณะกรรมการการอุดมศึกษาจะต้องปฏิบัติตามมาตรา 28 ประกอบมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนด กำหนด “หลักการพิสูจน์ความจริงและการควบคุมดูแลการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่” เอาไว้ กล่าวคือ ให้การพิจารณาทางปกครองใช้ระบบไต่สวนซึ่งคณะกรรมการการอุดมศึกษาไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ผู้ที่จะขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกล่าวอ้างและนำมาแสดงเท่านั้น โดยคณะกรรมการการอุดมศึกษาสามารถสั่งให้มีการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่คณะกรรมการการอุดมศึกษาเห็นสมควร ซึ่งในกระบวนการตรวจสอบผู้ที่ได้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนี้ คณะกรรมการการอุดมศึกษาจำเป็นต้องพิจารณาโครงสร้างของนิติบุคคลโดยเฉพาะในส่วนของ “ผู้ถือหุ้น” ซึ่งเป็นบุคคลที่มีอำนาจควบคุมและมีผลต่อการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เพื่อป้องกันการใช้ตัวแทนอำพราง (Nominee) หรือการมีเจตนาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน การพิจารณาจึงควรอาศัยข้อมูลจากหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะข้อมูลจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ซึ่งสามารถให้ข้อเท็จจริงเชิงลึกเกี่ยวกับนิติบุคคลและผู้ถือหุ้นได้อย่างถูกต้องและเป็นปัจจุบัน หากตรวจสอบแล้วพบว่าโครงสร้างของผู้ถือหุ้นในนิติบุคคลที่จะมาขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายคณะกรรมการการอุดมศึกษาก็จะพิจารณาไม่ออกใบอนุญาตให้ก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้การพิจารณาออกใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นไปด้วยความรอบคอบ โปร่งใส และตรวจสอบได้

แม้ว่าพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 จะมีสถานะเป็นกฎหมายเฉพาะซึ่งใช้ในการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยเฉพาะ หากแต่กฎหมายดังกล่าวกลับมิได้บัญญัติหลักเกณฑ์หรือกระบวนการวิธีที่เป็นระบบสำหรับการพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่นำมาประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตไว้โดยชัดแจ้ง อันอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาที่ขาดความรอบด้าน และไม่สามารถรับประกันได้ว่าข้อเท็จจริงที่นำมาพิจารณาเป็นข้อมูลที่ต้องการ ครบถ้วน ในทางกลับกัน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ

⁵ ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2566.

ทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งมีฐานะเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานกลางที่ใช้เป็นบรรทัดฐานในการบังคับใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติต่างๆ โดยเฉพาะในมาตรา 28 และมาตรา 29 ซึ่งกำหนดให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองต้องเป็นไปตามระบบไต่สวน (Inquisitorial System) อันเป็นระบบที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่พิจารณาในการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้โดยไม่จำกัดเฉพาะข้อมูลหรือเอกสารที่ผู้มีส่วนได้เสียเป็นผู้นำเสนอเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 จึงมีระดับของมาตรฐานในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งยังไม่ทัดเทียมกับมาตรฐานที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศอเมริกา ในบทบัญญัติตามมาตรา 94801.5 (1)(I) และ (2)(A) แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาเอกชนระดับอุดมศึกษาแห่งรัฐแคลิฟอร์เนีย (California Private Postsecondary Education Act of 2009) เป็นการแสดงให้เห็นถึงการรับหลัก "การพิจารณาโดยวิธีการไต่สวน" (inquisitorial system) มาใช้ในการพิจารณาคำขอลงทะเบียนสถาบันการศึกษาเอกชน โดยเฉพาะในกระบวนการที่ Bureau for Private Postsecondary Education (BPPE) ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาความเหมาะสมของสถาบันที่ยื่นขอลงทะเบียนตามกฎหมาย

ในมาตรา 94801.5 (1)(I) ได้ให้อำนาจแก่ BPPE ในการเรียกเอกสารหรือข้อมูลเพิ่มเติมใด ๆ ที่เห็นว่า "จำเป็น" เพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งแสดงให้เห็นว่า BPPE มิใช่เป็นเพียงผู้พิจารณาตามเอกสารที่ผู้ขออนุญาตส่งมาเท่านั้น แต่ยังมิบทบาทเชิงรุกในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยตนเอง อำนาจเชิงรุกดังกล่าวสอดคล้องกับลักษณะสำคัญของกระบวนการไต่สวน กล่าวคือ หน่วยงานผู้พิจารณามีหน้าที่ในการสอบสวนข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน มิใช่รอฟังข้อเท็จจริงเพียงจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเหมือนในระบบกล่าวหา (adversarial system)

นอกจากนี้ ในมาตรา 94801.5 (2)(A) ยังบัญญัติให้การพิจารณาว่าสถาบันใดสมควรได้รับการอนุมัติหรือไม่ ต้องใช้ดุลยพินิจอย่างเหมาะสม และต้องไม่ยึดถือข้อมูลใดข้อมูลหนึ่งที่ผู้ขออนุญาตส่งมาเป็นข้อเท็จจริงหรือข้อสรุปที่ "ชี้ขาดแต่เพียงอย่างเดียว" ในการตัดสินใจ นั่นหมายความว่า BPPE จะต้องพิจารณาข้อมูลโดยรอบรอบทุกด้าน และไม่ใช้วิธีคิดแบบตายตัว กล่าวคือ ต้องพิจารณาทั้งบริบท ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง และอาจรวมถึงสถานการณ์ที่ไม่ได้ปรากฏในเอกสารที่ยื่นมาแต่แรก ทั้งนี้เพื่อให้ได้ดุลยพินิจที่เหมาะสมที่สุด อันเป็นหัวใจของระบบไต่สวนในบริบทของการบริหารราชการ

ประการที่สอง คือ ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาตในการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องมีคุณสมบัติที่เกี่ยวกับที่ดิน ดังนี้ (1) เป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่จะใช้เป็นที่จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (2) เป็นผู้มีหลักฐานแสดงให้เห็นว่า เมื่อได้รับใบอนุญาตแล้วจะสามารถโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้ภายในกำหนดเวลา และ (3) เป็นผู้เช่าที่ดินจาก

ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีหลักฐานแสดงให้เห็นว่าเมื่อได้รับใบอนุญาตแล้วจะสามารถโอนสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินดังกล่าว ให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้ภายในกำหนดเวลา

จะเห็นได้ว่าคุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาตมีการกำหนดเพียงในเรื่องที่เกี่ยวข้องทรัพย์สินที่ดินที่จะจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไว้เท่านั้น แต่กลับไม่มีการกำหนดการกำหนดคุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอื่นใดเอาไว้ ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน นอกจากจะเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาเพื่อลดภาระของรัฐแล้ว ยังมีความสำคัญในมิติความมั่นคงของประเทศด้วย กล่าวคือ การศึกษาเป็นกลไกหลักในการพัฒนาทุนมนุษย์ ซึ่งนับเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าสูงสุดของชาติ อีกทั้งการศึกษายังมีบทบาทหลากหลายที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐในการเสริมสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคมที่เป็นกฎหมายเฉพาะในการกำกับและควบคุมในกิจการโทรคมนาคมถือเป็นธุรกิจที่มีลักษณะเฉพาะ แตกต่างจากธุรกิจทั่วไป เนื่องจากเป็นกิจการที่เชื่อมโยงกับประชาชนในวงกว้าง ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมส่วนใหญ่เป็นองค์กรขนาดใหญ่ และมีโครงสร้างผู้ถือหุ้นที่ส่วนใหญ่เป็นนิติบุคคล นอกจากนี้ ยังเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลและความลับสำคัญ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติได้ การกำหนดคุณสมบัติจึงเป็นมาตรการสำคัญในลำดับแรกที่จะช่วยให้การดำเนินกิจการเป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ได้วางไว้ ซึ่งในมาตรา 8 วรรคสาม ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตนั้น จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังนี้ (1) ผู้ขอรับใบอนุญาตแบบที่สองและสาม จะต้องไม่เป็นคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว โดยในการนี้ คณะกรรมการอาจกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตสำหรับการประกอบกิจการบางลักษณะหรือบางประเภทที่เป็นนิติบุคคลจะต้องกำหนดข้อห้ามการกระทำที่มีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวด้วยก็ได้

เมื่อพิจารณาจากมาตรา 8 วรรคสาม (1) แล้วจะเห็นว่ามีกำหนดกำหนดข้อห้ามการกระทำที่มีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว ซึ่งปัจจุบัน คณะกรรมการ กสทช. ได้ออกประกาศที่เกี่ยวข้องแล้ว คือ ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดข้อห้ามการกระทำที่มีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว พ.ศ. 2558 เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 จะเห็นได้ว่าการกำหนดคุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาตเพียงหลักเกณฑ์ในเรื่องของทุนหรือทรัพย์สิน โดยไม่มีการกำหนดคุณสมบัติอื่นใดไว้ในกฎหมาย ดังเช่นกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคม จึงเป็นปัญหาสำคัญคือการเปิดกว้างให้นักลงทุนที่มีกำลังทรัพย์จำนวนมากที่จะสามารถจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้โดยเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากธุรกิจการ

⁶ เสาวนีย์ แซ่จาง. "ปัญหาการพิจารณาความเป็นคนต่างด้าวภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544" วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

สถาบันอุดมศึกษาโดยมองข้ามหรือละเลยต่อจุดมุ่งหมายของการศึกษาของประเทศชาติได้ โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตเป็นนิติบุคคลที่มีการบริหารโดยคนต่างด้าวที่ใช้วิธีการตัวแทนอำพราง (Nominee) ในการบริหารสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ย่อมก่อให้เกิดความเสี่ยงอย่างยิ่งต่อการครอบงำกิจการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยที่ไม่ได้มีเจตนารมณ์ในการพัฒนาการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติอย่างแท้จริง แต่กลับใช้สถาบันอุดมศึกษาเป็นเครื่องมือในการแสวงหากำไรหรือวัตถุประสงค์อื่นที่ผิดกฎหมายซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับนโยบายด้านการศึกษาของรัฐ อีกทั้งยังอาจเปิดช่องให้มีการดำเนินกิจการที่ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพของภาครัฐ หรือเปิดช่องให้มีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยอาศัยสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวก เช่น การใช้กระบวนภายใต้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนออกหนังสือรับรองหรือให้ความสะดวกในการตรวจลงตรา (Visa) กับสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ให้แก่ผู้ที่มีสถานะเป็นนักศึกษาต่างชาติของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแต่ไม่ได้มีเจตนาที่จะเข้ามาเพื่อการศึกษา แต่เข้ามาเพื่อวัตถุประสงค์อื่น หรือเข้ามาในประเทศไทยโดยอาศัยการตรวจลงตรา (Visa) ประเภทของนักเรียนนักศึกษาเพื่อเข้ามากระทำการที่ผิดกฎหมาย เช่น การทำงาน อาชญากรรม การประกอบธุรกิจ เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ การไม่กำหนดคุณสมบัติและข้อห้ามที่ชัดเจนสำหรับผู้ขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยเฉพาะกรณีที่เป็นนิติบุคคลที่มีโครงสร้างการถือหุ้นหรือการบริหารที่อาจเปิดช่องให้มีการใช้ตัวแทนอำพราง (Nominee) เพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลหรือนิติบุคคลที่ไม่มีความพร้อมหรือไม่มีความพร้อมในการพัฒนาการศึกษาเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ ซึ่งอาจขัดต่อหลักการของการจัดการศึกษาเพื่อสาธารณประโยชน์ และอาจกระทบต่อความมั่นคงทางการศึกษา เศรษฐกิจ รวมถึงปัญหาอาชกรรมของประเทศในภาพรวมได้

ประการที่สาม คือ ปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบและที่มาของสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติให้มีสภาสถาบันในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งประกอบด้วย (1) นายกสภาสถาบัน ซึ่งผู้รับใบอนุญาตเสนอชื่อ (2) อธิการบดี เป็นกรรมการสภาสถาบันโดยตำแหน่ง (3) กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าเจ็ดคนแต่ไม่เกินสิบสี่คนซึ่งผู้รับใบอนุญาตเสนอชื่อ ทั้งนี้ ให้มีคณาจารย์ประจำอย่างน้อยหนึ่งคน (4) กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคนซึ่งรัฐมนตรีเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการเห็นชอบ จากโครงสร้างที่กำหนดไว้ สะท้อนให้เห็นว่าสภาสถาบันของมหาวิทยาลัยเอกชนในประเทศไทย ประกอบด้วยทั้งกรรมการที่มาจากการเสนอชื่อโดยผู้รับใบอนุญาต และผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือก เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการของสถาบัน การจัดองค์ประกอบในลักษณะนี้มีเป้าหมายเพื่อสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ทางธุรกิจของผู้ดำเนินการกับการกิจการในการธำรงมาตรฐานการศึกษาตามนโยบายของรัฐ นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของกรรมการสภาสถาบันไว้ เช่น กำหนดให้มีกรรมการที่มีสัญชาติไทย

ไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด ต้องมีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป และต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อเสริมสร้างความพร้อมและความน่าเชื่อถือในการบริหารและกำกับดูแลกิจการของสถาบันอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการกำหนดให้มีสัดส่วนบุคคลภายนอก นั้น มีแนวความคิดมาจากหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งปัจจุบันถูกหยิบยืมมาใช้ในการบริหารงานในสถาบันอุดมศึกษาดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ด้วยเหตุผลหลายประการ ได้แก่ ความเป็นกลางและความโปร่งใสในการกำกับดูแล การตรวจสอบถ่วงดุล และการยึดมั่นประโยชน์สาธารณะของการจัดการศึกษา⁷ การมีกรรมการภายนอกช่วยให้สภาสถาบันทำหน้าที่ด้วยความรอบคอบและเปิดเผยตรวจสอบได้มากขึ้น ตามหลักการที่ว่ากรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ โปร่งใส และเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะอย่างถูกต้องเชื่อถือได้ บุคคลภายนอกที่ไม่มีส่วนได้เสียทางการเงินโดยตรงกับสถาบันอุดมศึกษาโดยจะสามารถตั้งคำถามและทักท้วงนโยบายหรือการตัดสินใจที่อาจกระทบต่อคุณภาพการศึกษาได้อย่างอิสระมากขึ้น เมื่อเทียบกับบุคคลภายในหรือผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง

หากพิจารณาถึงสถาบันอุดมศึกษาเอกชนซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรธุรกิจการศึกษาที่ดำเนินงานโดยภาคเอกชนแต่ก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐ เนื่องจากทำหน้าที่จัดการศึกษาในนามของรัฐ แตกต่างจากธุรกิจเอกชนทั่วไปที่ผู้ถือหุ้นสามารถกำหนดโครงสร้างการบริหารได้อย่างอิสระ สภามหาวิทยาลัยที่เป็นคณะบุคคลที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 โดยสภามหาวิทยาลัยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 และอาจมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมเฉพาะสำหรับแต่ละสถาบันได้ตามข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในแต่ละแห่ง ซึ่งตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาสถาบัน ตามมาตรา 34 ให้มีอำนาจหน้าที่ วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรหลักที่มีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จและล้มเหลวของมหาวิทยาลัย เป็นกลไกที่กำหนดนโยบายสูงสุด กำหนดกรอบทิศทางทางดำเนินงาน และกระบวนการบริหารจัดการที่เป็นรูปธรรม เพื่อให้เกิดการกำกับดูแลและขับเคลื่อนมหาวิทยาลัย รวมทั้งการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของสถานศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และการพัฒนาสถาบันอย่างยั่งยืน สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงมีความสำคัญอย่างมากการบริหารสถาบันอุดมศึกษา การที่กฎหมายให้อิสระและเปิดโอกาสให้แก่ผู้รับใบอนุญาตในการเสนอชื่อผู้ที่จะมาเป็นกรรมการสภา โดยพิจารณาได้จากการแบ่งประเภทกรรมการภายในและกรรมการภายนอกได้จากอัตราดังนี้คือ 16 : 3 หรือราว 5 : 1 ในแง่ที่มาและจำนวนกรรมการสภานี้แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนที่อิงอยู่กับผู้รับใบอนุญาต ทำให้องค์ประกอบสภาสถาบันถูกครอบงำหรือกำกับทิศทางสภาสถาบันโดยผู้รับใบอนุญาต

⁷ กองกฎหมายการศึกษาและวัฒนธรรม, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เจตนารมณ์พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562, 2562.

หรือผู้ถือหุ้นของมหาวิทยาลัยเอกชน⁸ อย่างไรก็ตามบุคลากรที่สำคัญส่วนหนึ่งก็คือ บรรดาครูบาอาจารย์ ตลอดจนพนักงานเจ้าหน้าที่ต่างๆ ซึ่งในองค์ประกอบของสถาบันแล้วจะไม่มีองค์ประกอบจากบุคลากร (สายปฏิบัติการ) หรือเจ้าหน้าที่เลย ทำให้บุคคลดังกล่าวที่เป็นส่วนในการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วม จึงอาจทำให้ขาดความเป็นกลางและความโปร่งใสในการกำกับดูแล การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจในการบริหารงานในฐานะองค์กรสูงสุดของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอย่างสภาสถาบัน ซึ่งขัดกับหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้ จากสถิติพบว่ามหาวิทยาลัยเอกชนหลายแห่งใช้แนวทางนี้ เช่น มีผู้รับใบอนุญาต หรือผู้แทนในเครือบริษัทเจ้าของสถาบันเข้าไปดำรงตำแหน่งสำคัญในสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเสียเอง ไม่ว่าจะเป็นนายกสภาสถาบันหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของสภา จากข้อมูลการแต่งตั้งกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน 72 แห่ง พบว่ามีผู้รับใบอนุญาตเสนอชื่อตนเองเป็นนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน 2 แห่ง และเสนอชื่อกรรมการบริษัท มูลนิธิหรือสมาคมของตนเองเป็นนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน อีก 10 แห่ง นอกจากนี้ยังเสนอชื่อตนเองเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 11 แห่ง และเสนอชื่อกรรมการบริษัทหรือองค์กรตนเองเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิถึง 32 แห่ง⁹ สถิตินี้ชี้ให้เห็นว่าในการดำเนินงานจริง แนวทางที่สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ถูกครอบงำโดยผู้รับใบอนุญาตเป็นเรื่องพบได้บ่อยและกฎหมายมิได้ห้าม (ตราบไคที่ บุคคลนั้นมีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด) โดยสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ว่า บทบัญญัติกฎหมายเปิดช่องให้ผู้รับใบอนุญาตซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาสามารถ ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้ หากผ่านการพิจารณาคุณสมบัติ เช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาในการขาดการถ่วงดุลและโปร่งใส การที่สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ถูกครอบงำโดย กลุ่มผู้รับใบอนุญาตอาจทำให้ขาดเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากมุมมองภายนอก และการตรวจสอบกันเองภายในอาจ ไม่เข้มงวดเพียงพอ เสี่ยงต่อปัญหาธรรมาภิบาลและการตัดสินใจที่ไม่โปร่งใส ทั้งนี้ อาจเกิดความขัดแย้งทาง ผลประโยชน์ กล่าวคือ ผู้ถือหุ้นมีแรงจูงใจเน้นผลกำไร ซึ่งอาจขัดกับเป้าหมายการรักษาคุณภาพการศึกษา เช่น อาจลดต้นทุนหรือมาตรฐานเพื่อผลประโยชน์ระยะสั้น กรณีร้ายแรงอาจเกิดเรื่องฉาว เช่น การอนุมัติปริญญาให้ผู้ ที่ไม่สมควร ซึ่งจะกระทบชื่อเสียงวงการอุดมศึกษาได้ รวมถึงความน่าเชื่อถือและการยอมรับโดยที่ สถาบันการศึกษาถือเป็นสาธารณประโยชน์รูปแบบหนึ่ง หากสาธารณชนหรือหน่วยงานวิชาชีพมองว่าสภา สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ไม่มีตัวแทนจากบุคลากร หรือตัวแทนอิสระเลย ก็อาจตั้งคำถามถึงความน่าเชื่อถือของ ปริญญาหรือคุณภาพบัณฑิตที่สถาบันผลิตออกมา แตกต่างจากมหาวิทยาลัยของรัฐที่สภาสถาบันอุดมศึกษา

⁸ ดิเรก ควรสมาคม. คำอธิบายกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553.

⁹ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 100/2563 เรื่อง การแต่งตั้งนายกสภาสถาบันและกรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

เอกชน มีผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกจำนวนมาก รวมถึงมีตัวแทนบุคลากรภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ทำให้ดูน่าเชื่อถือกว่า

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายของกฎหมายของประเทศจีนในบทบัญญัติในระเบียบการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมการศึกษาเอกชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนสะท้อนให้เห็นถึงการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการและกำกับดูแลสถาบันการศึกษาเอกชนอย่างเป็นระบบ โดยกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตัดสินใจต้องมีคุณสมบัติด้านจริยธรรม ความโปร่งใส และความรับผิดชอบ รวมถึงมีถิ่นพำนักและสัญชาติสาธารณรัฐประชาชนจีนเพื่อยืนยันความเชื่อมโยงกับบริบทของรัฐ ทั้งยังมีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันให้สอดคล้องกับกฎหมายและธรรมเนียมของสถาบัน โดยมีหลักเกณฑ์ชัดเจนในการคัดเลือกบุคลากรเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น การห้ามไม่ให้สมาชิกขององค์กรตัดสินใจหรือญาติใกล้ชิดดำรงตำแหน่งในองค์กรกำกับดูแล การเปิดโอกาสให้ผู้แทนคณาจารย์และภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร ตลอดจนการกำหนดให้มีผู้แทนจากหน่วยงานรัฐร่วมเป็นกรรมการในกรณีของการศึกษาภาคบังคับ ล้วนเป็นมาตรการที่มุ่งสร้างความสมดุล ถ่วงดุล และรักษาความเป็นธรรมในการบริหารกิจการของสถาบันการศึกษาเอกชนภายใต้กรอบของหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง

ประการสุดท้าย ปัญหาเกี่ยวกับการทำงานของนักศึกษาต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย ซึ่งตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในกรณีนี้รวมถึงการออกข้อกำหนดระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน อนุมัติการรับนักศึกษา การให้ประกาศนียบัตร อนุปริญญา ปริญญา หรือประกาศนียบัตรบัณฑิต และอนุมัติหลักสูตรและการปรับปรุงหลักสูตรตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนด ซึ่งการจัดทำหลักสูตรระดับปริญญาตรี ระดับบัณฑิตศึกษา และระดับอนุปริญญา (Degree) ในสถาบันอุดมศึกษาไม่ว่าจะเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น จำเป็นต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์กลางที่กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมคุณภาพทางวิชาการให้เป็นไปตามมาตรฐานการอุดมศึกษาของชาติและเป็นที่ยอมรับในระดับสากล ในปัจจุบันประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการอุดมศึกษา เรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2565 เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. 2565 เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับอนุปริญญา พ.ศ. 2565 ที่เป็นหลักเกณฑ์กลางที่ครอบคลุมในการจัดทำหลักสูตรในระดับปริญญาทุกระดับ ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาจะต้องจัดทำหลักสูตรในสอดคล้องกับหลักเกณฑ์กลางดังกล่าว

นอกจากหลักสูตรระดับปริญญา (Degree) แล้ว ยังมีหลักสูตรอีกประเภทที่ปัจจุบันสถาบันบริหารจัดการได้เองโดยยังไม่มีหลักเกณฑ์กลางในการกลั่นกรองหรือกำกับดูแลจากหน่วยงานภาครัฐ คือ หลักสูตร

ระยะสั้น หรือหลักสูตรประกาศนียบัตร (Non Degree) ที่ให้อิสระกับสถาบันอุดมศึกษาจัดทำขึ้นมาได้ ซึ่งปัจจุบัน สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองพิจารณาการตรวจลงตรา (Visa) ให้แก่นักศึกษาต่างชาติภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ซึ่งอนุญาตให้พำนักในราชอาณาจักรได้ครั้งละไม่เกิน 90 วัน และรวมแล้วไม่เกิน 1 ปี โดยการพิจารณานั้นจะอ้างอิงจากกรอบของหลักสูตรที่ศึกษา และถ้าหากพิจารณาจากหลักสูตรหลักสูตรระยะสั้น หรือหลักสูตรประกาศนียบัตร (Non Degree) ที่รับนักศึกษาต่างชาติมาเรียน ซึ่งในหลักสูตรดังกล่าวสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้บริหารจัดการด้วยตนเอง โดยที่ยังไม่มีระบบส่วนกลางในการคัดกรองหรือควบคุมจากหน่วยงานของรัฐซึ่งทำให้เกิดความไม่ชัดเจน เช่น ระยะเวลาที่เหมาะสมต่อการเรียน รูปแบบการเรียนการสอนที่เป็นออนไลน์หรือการเรียนหรือดำเนินกิจกรรมในสถานที่จริง (onsite) ซึ่งมีผลต่อการพิจารณาว่า นักศึกษาควรอยู่ในประเทศกี่วัน ที่ผ่านมาการดำเนินหลักสูตรระยะสั้น หรือหลักสูตรประกาศนียบัตร (Non Degree) ถือเป็นภารกิจด้านบริการวิชาการที่มหาวิทยาลัยสามารถบริหารจัดการได้เองโดยไม่จำเป็นต้องขออนุมัติจากกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ทั้งสถาบันอุดมศึกษาไม่ว่าจะเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนก็ตาม จะมีหน่วยงานภายในสถาบันอุดมศึกษาที่เรียกชื่ออย่างเดียวกันหรืออาจจะเรียกชื่ออย่าง เช่น ส่วนวิเทศสัมพันธ์และสื่อสารองค์กร ฝ่ายกิจการต่างประเทศ งานวิเทศสัมพันธ์ ซึ่งหน่วยงานวิเทศสัมพันธ์นี้มีหน้าที่ในการรับผิดชอบเรื่องงานด้านต่างประเทศ เช่น การดำเนินงาน โครงการแลกเปลี่ยนนักศึกษา การสร้างความสัมพันธ์และกระชับความสัมพันธ์กับหน่วยงานในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงอำนวยความสะดวกให้นักศึกษาต่างชาติและอาจารย์ต่างชาติโดยการออกหนังสือรับรองความเป็นนักศึกษาให้แก่ผู้เรียนชาวต่างชาติ เพื่อยื่นเสนอขออนุญาตการตรวจลงตราในหนังสือเดินทาง (วีซ่า) เป็นต้น เหล่านี้ล้วนภารกิจตามที่สถาบันอุดมศึกษาในแต่ละแห่งกำหนด และเนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาถือเป็นหน่วยงานที่ให้บริการด้านการศึกษา การให้บริการด้านเอกสารเพื่ออำนวยความสะดวกให้นักศึกษาต่างชาติและอาจารย์ต่างชาติจึงมีความน่าเชื่อถือสูง เช่นนี้ จึงเปิดโอกาสให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่บริหารโดยบุคคลต่างด้าวที่ใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง (Nominee) จัดทำหลักสูตรระยะสั้น หรือหลักสูตรประกาศนียบัตร (Non Degree) เพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่นอกเหนือจากการเรียนการสอนเพื่อความรู้และเป็นการเปิดช่องให้ชาวต่างชาติเข้ามาเรียนในไทย โดยใช้วีซ่านักศึกษาเข้าสวมสิทธิเข้ามาทำงานหรือประกอบอาชีพได้ เช่น การเปิดหลักสูตรวิศวกรรมศาสตร์ที่อาจเป็นวัตถุประสงค์แอบแฝงในการเป็นช่องทางในการออกวีซ่านักศึกษาให้กับวิศวกรชาวต่างชาติให้มาทำงานในประเทศไทย โดยหลบเลี่ยงการขอใบอนุญาตทำงาน และใบประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ทั้งนี้ การใช้วีซ่านักศึกษาเข้าสวมสิทธิเข้ามาทำงานหรือประกอบอาชีพที่มักจะได้รับความร่วมมือจากสถาบันอุดมศึกษาถือว่าผิดกฎหมาย ขกเว้นกรณีฝึกงาน เพื่อประกอบหลักสูตรของสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้ อำนาจอีกประการหนึ่งของสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนคือการออกข้อกำหนด ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และอนุมัติการรับ

นักศึกษา ส่งผลให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีดุลยพินิจและความยืดหยุ่นสูงในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานและการคัดเลือกนักศึกษาโดยปราศจากระบบกลั่นกรองจากหน่วยงานภาครัฐในบางกรณี อันอาจนำไปสู่การใช้ช่องว่างในการรองรับชาวต่างชาติที่เข้ามาพำนักในประเทศไทยโดยอาศัยวีซ่านักศึกษา ทั้งนี้ โดยไม่มีวัตถุประสงค์ทางการศึกษาอย่างแท้จริง และอาจเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในปัจจุบันจะมีพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางซึ่งมีมติในการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในเรื่องทั่ว ๆ ไปเท่านั้น ซึ่งยังขาดมติในด้านการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในฐานะธุรกิจเอกชนที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากธุรกิจทั่วไป เช่น พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ที่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่นเดียวกันสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นองค์กรธุรกิจที่ให้บริการสาธารณะด้านการศึกษาหากไม่มีการกำกับดูแลที่เหมาะสม ผลร้ายอาจกระทบต่อความมั่นคงด้านการศึกษาและผลประโยชน์สาธารณะของประเทศ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่รัฐควรพิจารณาปรับปรุงกฎหมายให้มีมาตรการที่ชัดเจนและรัดกุมในการตรวจสอบและควบคุมการเข้ามามีส่วนร่วมของทุนต่างชาติในกิจการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เพื่อรักษาเจตนารมณ์ของการให้เอกชนเข้ามาช่วยจัดการบริการสาธารณะด้านการศึกษา ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการที่ไม่มีบทบัญญัติในการควบคุมหรือตรวจสอบผู้รับใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติให้การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งการขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้น จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเป็นรายละเอียดปลีกย่อยในกฎหมายลำดับรอง คือ (1) กฎกระทรวงการขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2561 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และกำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินความพร้อมและศักยภาพของผู้ขอใบอนุญาต (2) กฎกระทรวงกำหนดลักษณะเนื้อที่ที่ดินที่จะใช้เป็นที่จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2549 ซึ่งในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ต้องเป็นผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่จะใช้เป็นที่จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งกฎกระทรวงฉบับนี้ได้ให้รายละเอียดของลักษณะและเนื้อที่ของที่ดินที่ใช้จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และ (3) กฎกระทรวงกำหนดลักษณะของมหาวิทยาลัย สถาบัน และวิทยาลัยของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2549 ซึ่งในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ได้กำหนดประเภทของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

ประกอบด้วย มหาวิทยาลัย สถาบัน และวิทยาลัย โดยกฎกระทรวงฉบับนี้ได้ให้รายละเอียดของลักษณะของ มหาวิทยาลัย สถาบัน และวิทยาลัย ตามกฎกระทรวงเหล่านี้ได้กำหนดกรณีที่เกี่ยวข้องกับการการอนุญาตให้จัดตั้ง สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพื่อกำหนดกรอบและรายละเอียดที่ให้ความชัดเจนในการจัดตั้งและดำเนินงานของ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยเน้นที่การประกันคุณภาพและมาตรฐานของสถาบัน รวมถึงการตรวจสอบความ พร้อมและศักยภาพของผู้ขอใบอนุญาต แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงมาตรการในการตรวจสอบผู้ที่ขอรับใบอนุญาต จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตเป็นนิติบุคคลที่มีโครงสร้างผู้ถือหุ้นมีคนต่าง ค้าวประกอบอยู่ด้วย ซึ่งปัจจุบันพบปัญหาจากการที่นิติบุคคลนั้นถูกบริหารโดยวิธีการใช้ตัวแทนอำพราง (Nominee) ทำให้ในทางนิตินัยนั้นแสดงให้เห็นว่านิติบุคคลที่เป็นผู้รับใบอนุญาตเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทย การ ประกอบธุรกิจสถาบันอุดมศึกษาเอกชนของผู้รับใบอนุญาตที่ใช้วิธีการใช้ตัวแทนอำพราง (Nominee) ไม่อยู่ ภายใต้อำนาจการตรวจสอบที่จะขออนุญาตในการประกอบธุรกิจตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่าง ค้าว พ.ศ. 2542 ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะ ดังนี้

1.1 จากปัญหาดังกล่าวควรต้องมีการ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติข้อกฎหมายใน พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ซึ่งเดิมแล้วไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการการ อุดมศึกษาซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาและให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการอนุญาตออกใบจัดตั้ง สถาบันอุดมศึกษาเอกชน จึงเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 10 โดยกำหนดให้เพิ่มเป็น มาตรา 10 วรรคสาม โดยบัญญัติว่า “หากคณะกรรมการการอุดมศึกษาเห็นว่าเอกสารหรือพยานหลักฐานที่ได้ยื่นตามกฎกระทรวงไม่ เพียงพอ หรือข้อเท็จจริงที่ได้มาจากผู้กรณีไม่เพียงพอหรือไม่ครบถ้วน คณะกรรมการการอุดมศึกษามีอำนาจใน การดำเนินการ คณะกรรมการการอุดมศึกษามีอำนาจในการเรียกเอกสารหรือการชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้กรณีหรือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาได้” ทั้งนี้ เพื่อให้มีความ ชัดเจนของการนำหลักการพิสูจน์ความจริงและการควบคุมดูแลการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ เพื่อให้สอดคล้องกับ มาตรา 28 ประกอบมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อให้กระบวนการ พิจารณาออกใบอนุญาตและการให้อำนาจใบอนุญาตได้มาซึ่งความจริงที่ถูกต้องครบถ้วนของข้อมูล คณะกรรมการการอุดมศึกษาต้องไม่ยึดเพียงเอกสารที่ผู้ที่จะขอรับใบอนุญาตเป็นผู้นำมาเสนอหรือนำมายื่นต่อ คณะกรรมการการอุดมศึกษาเท่านั้น แต่ต้องเปิดโอกาสให้คณะกรรมการสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ โดยให้คณะกรรมการได้ตรวจสอบถึงโครงสร้างของผู้ถือหุ้นนิติบุคคลที่จะขอรับใบอนุญาตจากกรมพัฒนา ธุรกิจการค้า จนเป็นที่แน่ชัดว่าผู้ที่จะขอรับใบอนุญาตไม่ได้เลี่ยงการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการ ประกอบธุรกิจของคนต่างค้าวโดยใช้วิธีการตัวแทนอำพราง (Nominee) เพื่อประกอบกิจการสถาบันอุดมศึกษา เอกชน

1.2 ควรให้มีสัดส่วนของกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการการอุดมศึกษาให้มีสัดส่วนของอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้ารวมอยู่ด้วย เพื่อให้เกิดการประสานข้อมูลและการตรวจสอบที่รัดกุมจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลนิติบุคคลโดยตรง อันจะช่วยให้คณะกรรมการการอุดมศึกษาสามารถพิจารณาข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับโครงสร้างการถือหุ้นและความเชื่อมโยงของผู้มีอำนาจควบคุมในนิติบุคคลผู้ขอรับใบอนุญาตได้อย่างถูกต้องครบถ้วน และสามารถป้องกันไม่ให้มีการใช้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่บริหารโดยบุคคลต่างด้าวที่ใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง (Nominee) ในการแฝงตัวของคนต่างด้าวเข้ามาครอบงำกิจการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

2. ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาตในการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 กำหนดคุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาตมีการกำหนดเพียงในเรื่องที่เกี่ยวข้องทรัพย์สินที่ดินที่จะจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไว้เท่านั้น แต่กลับไม่มีการกำหนดการกำหนดคุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอื่นใดเอาไว้ จึงเป็นปัญหาสำคัญที่การเปิดกว้างให้นักลงทุนที่มีกำลังทรัพย์จำนวนมากที่จะสามารถจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้โดยเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากธุรกิจการสถาบันอุดมศึกษาโดยมองข้ามหรือละเลยต่ออุดมการณ์ของการศึกษาของประเทศไทยได้ ซึ่งอาจนำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์ในเชิงธุรกิจ โดยมีได้ยึดมั่นในอุดมการณ์ด้านการศึกษาอย่างแท้จริงและยังเปิดโอกาสให้มีการใช้อำนาจในทางบริหารของผู้รับใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาที่ใช้วิธีการตัวแทนอำพราง (Nominee) ทำให้ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้ เช่น การอำนวยความสะดวกให้กับนักลงทุนหรือนักเรียนต่างชาติที่เข้ามาโดยไม่มุ่งศึกษาจริง รวมถึงการใช้สถานะนักศึกษาเป็นฉากบังหน้าเพื่อกระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้นจากปัญหาดังกล่าวควรต้องมีการ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ให้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาตให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพราะในประกอบกิจการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนถือเป็นธุรกิจที่มีความพิเศษแตกต่างจากธุรกิจทั่วไป ซึ่งต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากหน่วยงานของรัฐ การกำหนดคุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาตมีความสำคัญอันดับแรกในการ คัดกรองคุณสมบัติ ความสามารถ ความเหมาะสม หรือความน่าเชื่อถือทางการเงินในการประกอบธุรกิจสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติคือการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับผู้ประกอบกิจการช่วยให้มั่นใจว่าผู้ให้บริการมีความรู้ ความสามารถ และคุณธรรมที่เหมาะสมในการประกอบวิชาชีพ เพราะการที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมและแบ่งเบาภาระในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะด้านการศึกษา หากปล่อยให้เอกชนดำเนินการโดยไม่มีการกำกับดูแลจากรัฐจะส่งผลกระทบต่อผลผลิตกำลังคนของประเทศได้ การกำหนดคุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาตจึงเป็นกลไกสำคัญในการกำกับดูแลและควบคุม เพื่อ

คุ้มครองประโยชน์สาธารณะและสร้างความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเดิมตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่ามาตรา 12 ผู้ขอรับใบอนุญาตต้อง

(1) เป็นผู้มีความรู้ในที่ดินที่จะใช้เป็นที่ตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

(2) เป็นผู้มีความรู้และแสดงให้เห็นว่า เมื่อได้รับใบอนุญาตแล้วจะสามารถโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 16 หรือ

(3) เป็นผู้เช่าที่ดินจากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีหลักฐานแสดงให้เห็นว่า เมื่อได้รับใบอนุญาตแล้วจะสามารถโอนสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินดังกล่าวให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 16

ที่ดินตามวรรคหนึ่งต้องมีลักษณะและเนื้อที่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ผู้ศึกษาจึงเห็นควรกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบธุรกิจ โดยห้ามมิให้บุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งเป็นคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวเป็นผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าว โดยเทียบเคียงกับบริบทของการประกอบกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยซึ่งเป็นเรื่องที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ นอกจากนี้ควรกำหนดห้ามบุคคลไร้ความสามารถ หรือเป็นบุคคลล้มละลาย หรือถูกพิทักษ์ทรัพย์ตามกฎหมายล้มละลายเป็นผู้ประกอบธุรกิจสถาบันอุดมศึกษา เพื่อเป็นการรับรองถึงความน่าเชื่อถือในฐานะทางการเงินและความสามารถในการประกอบธุรกิจได้อย่างมีมาตรฐานและมีความปลอดภัยต่อผู้รับบริการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการกำหนดในส่วนที่เป็นสาระสำคัญไว้ในมาตรา 12 ดังนี้

“ผู้ขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่บุคคลธรรมดา

(ก) มีสัญชาติไทย

(ข) มีความรู้ ความเข้าใจ หรือประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารธุรกิจ หรือการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปในสาขาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา การบริหาร หรือกฎหมาย

(ค) ไม่เคยมีประวัติการทุจริต หรือกระทำผิดเกี่ยวกับการเงิน การบริหาร หรือจริยธรรมร้ายแรงที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐ หรือสถาบันการศึกษา ทั้งนี้ให้รวมถึงการต้องคำพิพากษาถึงที่สุดในคดีอาญา เว้นแต่พ้นโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

(ง) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย หรือเคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถานศึกษา หรือกิจการที่ควบคุมโดยรัฐในลักษณะเดียวกัน

(จ) ต้องไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมหรือความเกี่ยวข้องกับการกระทำที่อาจเข้าข่ายเป็นการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว (nominee) หรือมีพฤติกรรมซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของระบบการศึกษา

(2) ในกรณีที่เป็นนิติบุคคล

(ก) ต้องเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย และมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม สนับสนุน หรือดำเนินการด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยเฉพาะ

(ข) กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลผู้มีอำนาจในการบริหารกิจการของนิติบุคคล ต้องมีคุณสมบัติตาม (1) (ก) ถึง (ค) และไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม (1) (ง) และ (จ)

(ค) ต้องไม่ใช่นิติบุคคลที่มีทุนหรือการบริหารจากต่างชาติในลักษณะที่อาจมีผลต่อการกำหนดนโยบายหลักสูตร บุคลากร หรือนโยบายด้านการศึกษาโดยตรง หรือในลักษณะที่เข้าข่ายการครอบงำกิจการของคนต่างด้าว

(ง) ต้องมีการแสดงแผนการดำเนินงานที่ชัดเจน ครอบคลุมวัตถุประสงค์ทางการศึกษา และมีแนวทางการควบคุมคุณภาพการศึกษาอย่างเป็นระบบ”

การกำหนดคุณสมบัติผู้รับใบอนุญาต ในทุกบริบทเป็นเรื่องจำเป็นทั้งในเชิงกฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม และจริยธรรม เพื่อสร้างความมั่นใจว่าผู้ประกอบการมีความสามารถเพียงพอ ผลประโยชน์ของประชาชน และสาธารณะจะได้รับการปกป้องอย่างเต็มที่

3. ปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบและที่มาของสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติให้มีสภาสถาบันในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งประกอบด้วย (1) นายกสภาสถาบัน ซึ่งผู้รับใบอนุญาตเสนอชื่อ (2) อธิการบดี เป็นกรรมการสภาสถาบันโดยตำแหน่ง (3) กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าเจ็ดคนแต่ไม่เกินสิบสี่คนซึ่งผู้รับใบอนุญาตเสนอชื่อ ทั้งนี้ ให้มีคณาจารย์ประจำอย่างน้อยหนึ่งคน (4) กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคนซึ่งรัฐมนตรีเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการเห็นชอบ การที่กฎหมายให้อิสระและเปิดโอกาสให้แก่ผู้รับใบอนุญาตในการเสนอชื่อผู้ที่จะมาเป็นกรรมการสภา โดยพิจารณาได้จากการแบ่งประเภทกรรมการภายในและกรรมการภายนอกได้จากอัตราดังนี้คือ 16 : 3 หรือราว 5 : 1 ในแง่ที่มาและจำนวนกรรมการสภานี้แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนที่อิงอยู่กับผู้รับใบอนุญาต ทำให้องค์ประกอบสภาสถาบันถูกครอบงำหรือกำกับทิศทางสภาสถาบันโดยผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ถือหุ้นของมหาวิทยาลัยเอกชน เช่นนี้ ทำให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ถูกครอบงำโดยกลุ่มผู้รับใบอนุญาตได้ เสี่ยงต่อปัญหาธรรมาภิบาล การตัดสินใจที่ไม่ โปร่งใส และอำนาจในการถ่วงในการบริหารสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้

ดังนั้นจากปัญหาดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงความไม่สมดุลในโครงสร้างของสถาบัน โดยเฉพาะในส่วนของกรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้รับใบอนุญาตเสนอชื่อ ซึ่งมีจำนวนมากกว่ากรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งอย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลให้ผู้รับใบอนุญาตที่มีอำนาจรอบังการบริหารงานของสถาบัน อันอาจนำไปสู่การตัดสินใจที่ไม่โปร่งใส และขาดธรรมาภิบาลผู้ศึกษาจึงควรปรับสัดส่วนกรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้รับใบอนุญาตเสนอชื่อ และกรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากบุคคลภายนอกให้มีความสมดุลมากขึ้น ทั้งนี้ อาจอาศัยหลักเกณฑ์เดียวกันกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่เหมาะสมกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ และกำหนดสัดส่วนจำนวนของกรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากบุคคลภายนอกให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น รวมถึงควรกำหนดให้มีตัวแทนจากคณาจารย์ประจำและบุคลากรภายในสถาบันเข้าร่วมเป็นกรรมการสภาสถาบันในสัดส่วนที่เหมาะสม เพื่อให้เสียงของผู้ปฏิบัติงานภายในสถาบันได้รับการพิจารณาในการตัดสินใจของสภา ทั้งนี้ ควรกำหนดคุณสมบัติของกรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒิให้ชัดเจน เช่น ต้องมีประสบการณ์ในด้านการศึกษา หรือมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจของสถาบัน รวมถึงกำหนดกระบวนการคัดเลือกที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ การดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวจะช่วยเสริมสร้างความโปร่งใส และธรรมาภิบาลในการบริหารงานของสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ส่งผลให้สถาบันสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อความต้องการของสังคมและประเทศชาติได้อย่างแท้จริง

4. ปัญหาเกี่ยวกับการทำงานของนักศึกษาต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย ตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชน มีอำนาจหน้าที่วางแผนและควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ในกรณีนี้รวมถึงการออกข้อกำหนด ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน อนุมัติการรับนักศึกษา การให้ประกาศนียบัตร อนุปริญญา ปริญญา หรือประกาศนียบัตรบัณฑิต และอนุมัติหลักสูตรและการปรับปรุงหลักสูตรตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด ในปัจจุบันหลักเกณฑ์ที่ออกโดยคณะกรรมการมาตรฐานการอุดมศึกษาครอบคลุมเฉพาะในส่วนของหลักสูตรระดับปริญญา (Degree) เท่านั้น ซึ่งหลักสูตรระยะสั้น หรือหลักสูตรประกาศนียบัตร (Non Degree) สถาบันอุดมศึกษาสามารถจัดทำได้อย่างอิสระไม่มีระบบกลางในการกลั่นกรองหรือกำกับดูแลจากหน่วยงานภาครัฐ เช่นนี้ จึงทำให้การพิจารณาการตรวจลงตรา (Visa) ให้แก่นักศึกษาต่างชาติภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ว่าควรอยู่ในประเทศกี่วัน ที่ผ่านมาการดำเนินหลักสูตรระยะสั้น หรือหลักสูตรประกาศนียบัตร (Non Degree) การที่ไม่มีหลักเกณฑ์กลางควบคุมมาตรฐานการจัดการหลักสูตรนี้ เป็นการเปิดช่องให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่บริหารโดยบุคคลต่างด้าวที่ใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง (Nominee) อาศัยหลักสูตร Non Degree ในการออกเอกสารเพื่อรับรองนักศึกษาต่างชาติเข้ามาเรียนในไทย และใช้วีซ่านักศึกษาเข้าสวมสิทธิเข้ามาทำงานหรือประกอบอาชีพได้ ทั้งนี้ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน สามารถ

ออกข้อกำหนด ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และอนุมัติการรับนักศึกษา ส่งผลให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีดุลยพินิจและความยืดหยุ่นสูงในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานและการคัดเลือกนักศึกษาโดยปราศจากระบบกลั่นกรองจากหน่วยงานภาครัฐ ทำให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่บริหารโดยบุคคลต่างด้าวที่ใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง (Nominee) อาศัยการออกระเบียบภายในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต่ออายุหรือสถานภาพการเป็นนักศึกษาได้อย่างไม่จำกัด

ดังนั้นจากปัญหาดังกล่าวควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์กลางโดยออกเป็นกฎหมายลำดับรอง เช่น ประกาศ หรือกฎกระทรวง เพื่อใช้สำหรับเป็นมาตรฐานในการจัดหลักสูตร Non-Degree เพื่อควบคุมให้หลักสูตรเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเรียนการสอนเท่านั้น ซึ่งในหลักเกณฑ์ดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการกำหนดในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ดังนี้

1) สถาบันอุดมศึกษาที่ประสงค์จะจัดการเรียนการสอนในรูปแบบหลักสูตรระยะสั้น จำเป็นต้องแสดงให้เห็นถึงความเชี่ยวชาญและความพร้อมในทุกมิติ ทั้งในด้านสาระเนื้อหา ผู้มีคุณวุฒิหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่ทำหน้าที่สอน ตลอดจนผลลัพธ์ทางการเรียนรู้ (Learning Outcomes) ที่ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อเป็นการธำรงรักษามาตรฐานทางการศึกษาของประเทศให้คงอยู่ในระดับที่เหมาะสม

2) สถาบันจะต้องดำเนินการจัดส่งข้อมูลหลักสูตรต่อสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เพื่อใช้ในการพิจารณาและกำกับติดตาม อาทิ รายละเอียดชื่อหลักสูตร หน่วยงานหรือองค์กรผู้รับผิดชอบ อาจารย์ผู้รับผิดชอบ วัตถุประสงค์หลักสูตร โครงสร้างและสาระของหลักสูตร รูปแบบการจัดการเรียนการสอน โดยมีข้อกำหนดว่า ต้องมีการเรียนการสอนในสถานที่จริง (on-site) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของระยะเวลาเรียนทั้งหมด และส่วนที่เหลือไม่เกินร้อยละ 40 อาจดำเนินการผ่านระบบออนไลน์ได้ ระยะเวลาของหลักสูตรต้องไม่เกิน 180 วัน และต้องมีเอกสารประกอบครบถ้วน เช่น ตารางการเรียนการสอนรายวัน รายสัปดาห์ รายละเอียดคุณสมบัตินักศึกษา ระยะเวลารับสมัคร จำนวนนักศึกษาต่างชาติที่เปิดรับ ภาษาที่ใช้ในการเรียนการสอน สถานที่จัดการเรียนการสอน และวิธีการประเมินผล

3) สถาบันมีหน้าที่ในการออกหนังสือรับรองเพื่อนำไปใช้ประกอบการยื่นคำร้องขออยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อการศึกษาแก่ชาวต่างชาติ โดยต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะของหลักสูตร ทั้งนี้ ระยะเวลาการพำนักต้องไม่เกิน 180 วันต่อครั้ง และในกรณีที่นักศึกษาต่างชาติเคยศึกษาในหลักสูตรอื่นของสถาบันอุดมศึกษาใดในประเทศไทย สถาบันจะต้องดำเนินการตรวจสอบประวัติผลการศึกษาอย่างรอบคอบ

4) เมื่อสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้อนุญาตให้พำนักในราชอาณาจักรเพื่อวัตถุประสงค์ทางการศึกษาแล้ว สถาบันมีหน้าที่ต้องรายงานข้อมูลของนักศึกษาต่างชาติที่เข้าเรียนในหลักสูตรดังกล่าวต่อสำนักงานปลัดกระทรวง อว. ภายในระยะเวลาไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ได้อนุญาต

5) สถาบันต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในการตรวจสอบการเข้าเรียนของนักศึกษาต่างชาติ และมีหน้าที่ต้องจัดส่งรายงานผลการศึกษาและความก้าวหน้าในการเรียนของนักศึกษาในหลักสูตรระยะสั้นดังกล่าวต่อสำนักงานปลัดกระทรวง อว. อย่างต่อเนื่องเป็นรายเดือน ผ่านระบบฐานข้อมูลกลาง โดยต้องระบุข้อมูลเกี่ยวกับรายชื่อนักศึกษาที่กำลังศึกษา พันสภาพ และสำเร็จการศึกษาอย่างครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน

6) ในกรณีที่ตรวจพบว่าสถาบันใดดำเนินการจัดการหลักสูตรไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ สำนักงานปลัดกระทรวง อว. มีอำนาจแจ้งให้สภาสถาบันพิจารณาดำเนินการยกเลิกการจัดการเรียนการสอนในหลักสูตรดังกล่าวได้จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นจะทำให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่บริหารโดยบุคคลต่างด้าวที่ใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง (Nominee) ไม่สามารถอาศัยการจัดทำหลักสูตรระยะสั้น หรือหลักสูตรประกาศนียบัตร (Non Degree) เพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่นอกเหนือจากการเรียนการสอนเพื่อความรู้ และจะทำให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองพิจารณาการตรวจลงตรา (Visa) ให้แก่นักศึกษาต่างชาติได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมหากหลักสูตรแบบ Non Degree มีมาตรฐานเดียวกันทั้งหมด จึงสามารถป้องกันชาวต่างชาติที่เข้ามาเรียนในไทยใช้วีซ่านักศึกษาเข้าสวมสิทธิเข้ามาทำงานหรือประกอบอาชีพได้ เพราะจะถูกติดตามจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองหากมีการฝ่าฝืนอยู่เกินระยะเวลาที่กำหนดไว้ในหลักสูตร

เอกสารอ้างอิง

- ดิเรก วรรณาคม. คำอธิบายกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2566.
- ปุ่น วิษุไตรภพ และคณะ, โครงการข้อเสนอเชิงนโยบายการพัฒนากฎหมายป้องกันตัวแทนอำพราง (Nominee) เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการจัดการของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในโซ่อุปทานอุตสาหกรรมบริการให้สามารถแข่งขันได้อย่างยั่งยืน, สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), กรุงเทพมหานคร: , 2561.
- เสาวนีย์ แซ่จาง. "ปัญหาการพิจารณาความเป็นคนต่างด้าวภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544" วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.
- กลุ่มนโยบายการขับเคลื่อนและพัฒนาอุดมศึกษา วิจัยและนวัตกรรม (นค.) กองขับเคลื่อนและพัฒนาการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (กขค.), สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สป.อว.). กฎหมายที่เกี่ยวข้องและขั้นตอนการขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน.
- กองกฎหมายการศึกษาและวัฒนธรรม, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. เจตนารมณ์พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562, 2562.
- บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 100/2563 เรื่อง การแต่งตั้งนายกสภาสถาบันและกรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน.