

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550¹

เปรมชัย สโรบล²

การศึกษาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายของพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 และปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยวิเคราะห์ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไทย และต่างประเทศเพื่อการพัฒนาปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายให้มีมาตรฐาน รวมทั้ง เพื่อเสนอมาตรการทางกฎหมายของพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน ซึ่งมาตรการทางกฎหมายการศึกษาเป็นการพยายามส่งเสริมให้การศึกษาเป็นการสร้างปัญญาสังคมที่ให้ความสำคัญกับคุณภาพ ประกอบด้วย 9 หมวด คือ หมวด 1 การจัดตั้งและเปิดดำเนินการ หมวด 2 คณะกรรมการ หมวด 3 การดำเนินการ หมวด 4 ปริญญาและเครื่องหมายวิทยฐานะ หมวด 5 ทรัพย์สินและการบัญชี หมวด 6 การอุดหนุนและส่งเสริม หมวด 7 การกำกับและควบคุม หมวด 8 การเลิกและการโอนกิจการ หมวด 9 บทกำหนดโทษ และบทเฉพาะกาล พระราชบัญญัติฉบับนี้ตราขึ้นเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาระดับอุดมศึกษาอันเป็นการบริการสาธารณะที่เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้มีส่วนร่วม ภายใต้อำนาจการกำกับดูแลของรัฐ โดยให้ความเป็นอิสระในการพิจารณาอนุมัติเปิดหลักสูตร รับนิสิตนักศึกษา ตลอดจนการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งได้ จนบางครั้งได้ส่งกระทบอย่างยิ่งต่อผู้เรียน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งด้านงบประมาณ และโอกาสที่พึงมีพึงได้ อันเนื่องมาจากการศึกษาที่ด้อยคุณภาพ เนื่องจาก สถาบันอุดมศึกษาเอกชนต่างมุ่งแสวงหากำไร มีการเปิดหลักสูตรหรือการเรียนการสอนนอกสถานที่ตั้ง โดยไม่คำนึงถึงทรัพยากรหรือสิ่งอำนวยความสะดวกใดๆ แม้การดำเนินการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะมีการใช้กฎหมายมหาชนควบคู่กับกฎหมายเอกชนเพื่อป้องกันและป้องกันผลกระทบจากการกระทำโดยมิชอบของผู้ประกอบการ แต่กลับพบว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนบางแห่งมีการใช้อำนาจหน้าที่เกิน

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระเรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์พัฒนา เรือนใจดี และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ดันศิริ และรองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ดันศิริ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ขอบเขต จนลิมหลักการจัดการศึกษาให้ได้คุณภาพและมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้ผู้รับบริการทางการศึกษาได้รับความเสียหายทั้งทุนทรัพย์ ระยะเวลา และโอกาสในอนาคต เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วไม่สามารถนำวิชาความรู้ไปประกอบวิชาชีพได้³ อาทิ หลักสูตรพยาบาลศาสตร์ที่ไม่ผ่านการรับรองของสภาการพยาบาล และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) (Office of the Higher Education Commission : OHEC) แม้จะเรียนจบได้รับปริญญาจากทางมหาวิทยาลัยไม่สามารถสอบขอรับใบประกอบวิชาชีพพยาบาลได้⁴ ประกอบกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ของประเทศไทยไม่ได้กำหนดบทลงโทษผู้ประกอบกิจการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ในกรณีการจัดการศึกษาขาดมาตรฐานและคุณภาพตามที่กฎหมายกำหนด และการคุ้มครองพื้นฐานที่พึงได้รับจากสถาบันอุดมศึกษา

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ไม่ครอบคลุมการกระทำการหลายประการที่ปรากฏเป็นความผิด และบทกำหนดโทษเป็นค่าปรับสถานเดียวโดยความเห็นชอบของ □ เลขานุการคณะกรรมการการอุดมศึกษา จึงพบการกระทำการหลายประการที่ก่อปัญหา เช่น

ปัญหาการศึกษานอกที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เรื่องนี้อย่างผิวเผินนับเป็นเรื่องที่ดี เนื่องจากการขยายโอกาสทางการศึกษาของผู้เรียน และจะส่งผลให้ประเทศชาติมีประชากรที่มีคุณภาพ การศึกษาที่สูงขึ้น แต่เมื่อพิจารณาให้ลึกลงไปจะพบว่า การจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งอาจนำมาซึ่งปัญหาการขาดคุณภาพของการจัดการศึกษา เนื่องจากบางศูนย์การศึกษาอาจเปิดขึ้นเพียงเพื่อซื้อขายปริญญา หรือเพื่อการหารายได้เข้ามหาวิทยาลัยเพียงอย่างเดียวโดยไม่สนใจเรื่องคุณภาพการศึกษา อันเป็นลักษณะของการจัดการศึกษาเชิงพาณิชย์ ที่ขาดความรับผิดชอบและจรรยาบรรณในการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ ขณะที่ บทกำหนดโทษมาตรา 107 สถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดฝ่าฝืนหรือไม่ □ ปฏิบัติตามกฎหมาย กระทบงที่ออกตามมาตรา 20⁵ ตี □ องค์กรวางโทษจำคุก ไม่ □ เกินหกเดือน หรือปรับไม่ □ เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอาจมีการยกเลิกภาพทางวิชาการและอำนาจของสภาสถาบันอุดมศึกษาที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 โดยโทษอาญาจำคุกกับผู้บริหารสถาบัน อุดมศึกษาถือว่าไม่

³ สุเวช ชูสังข์. “ปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้รับบริการทางการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน.” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2554).

⁴ “ลอยแพ 60 นศ.พยาบาล! ม.ดังหลอกจ่ายค่าเรียนฟรี สภาการพยาบาลไม่รับรองหลักสูตร”, [Online]. URL : <https://www.tnews.co.th/contents/473880,2562>.

⁵ มาตรา 20 สถาบันอุดมศึกษาเอกชนอาจจัดการศึกษาในสาขาใดนอกสถานที่ตั้งได้ รูปแบบ วิธีการจัดการขออนุญาตและการขออนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสภาพของการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา การให้อำนาจกับสภามหาวิทยาลัยในการบริหารจัดการอุดมศึกษา และการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เพื่อสร้างพลเมืองที่มีคุณภาพกับการแข่งขันกับนานาชาติได้ ความจำเป็นอย่างยิ่งคือ การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายคือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 โดยการนำแนวคิดและข้อกฎหมายของต่างประเทศ อาทิ สหราชอาณาจักรอังกฤษมาปรับใช้กับบทบัญญัติในกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแลมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทย

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 อันหมายถึง การทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาทั้งพันธกิจในการตรวจสอบการติดตาม และประเมินผล การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติ และบังคับใช้กฎหมายให้เป็นอย่างเหมาะสมของคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 กลับปรากฏปัญหาด้านมาตรฐานและคุณภาพทางการศึกษาอย่างชัดเจน การกระทำผิดตามกฎหมายการศึกษาไม่ใช่อาชญากรรมจึงไม่สามารถนำโทษอาญามาใช้ได้ บทกำหนดโทษมิได้ร้ายแรงทั้งต่อคณะกรรมการการอุดมศึกษาสถานบันอุดมศึกษาหรือผู้เกี่ยวข้อง ดังนั้นมาตรการทางกฎหมายและกฎระเบียบในการกำกับดูแลสถานบันอุดมศึกษาเอกชนอย่างเคร่งครัดในทุกด้านทั้งหลักสูตร การเรียนการสอน การวัดและประเมินผล ตลอดจนการวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้อย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ในการขอเปิดหลักสูตรสาขาวิชาชีพต่างๆ อาทิ การพยาบาล เทคนิคการแพทย์ กฎหมาย หรือวิศวกรรม ฯลฯ ควรให้มีการพิจารณาร่วมกันระหว่างสภาอุดมศึกษาเอกชนกับองค์กรหรือสภาวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพนั้นๆ หากการใช้ ☐ ดุลยพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของเป็นไปด้วยความไม่ ☐ เหมาะสมและไม่สมควร หรือไม่ได้ ☐ กระทำ ☐ วยการยึดหลักการของการบริการสาธารณะโดยถือประโยชน์ ☐ ของประชาชนเป็น ☐ สำคัญ หรือการใช้ ☐ ดุลยพินิจนั้นเป็นไปในลักษณะของการถ่วงถ่วง ☐ ให้อำนาจ บาตรใหญ่กับประชาชนควรจะได้้นำหลักกฎหมายมหาชนที่มีกระบวนการการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ☐ หรือที่เรียกว่า ☐ “นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน” มาพิจารณาการกระทำดังกล่าว

ปัญหาสถาบันอุดมศึกษากระทำความผิดตามมาตรา 74 หรือมาตรา 75 กรรมการสถานบัน หรืออธิการบดี หรือผู้รับผิดชอบในการดำเนินการของสถานบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของสถานบัน อุดมศึกษาเอกชนนั้น ซึ่งสถานบันอุดมศึกษาเอกชนที่มีพฤติการณ์ที่ปรากฏถึงการรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่อาจเป็นภัยต่อความ

มั่นคง หรือความปลอดภัยของประเทศ หรือขัดต่อวัฒนธรรมของชาติ หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หากได้วิเคราะห์ถึงความเสียหายทางอาญาที่เป็นเจตนาจากการกระทำการผ่านการถ่ายทอดกระบวนการทางการศึกษาด้วยทัศนคติ หรืออุดมการณ์ทางการเมืองส่วนตัว หรือการมีผลประโยชน์ทับซ้อน หรือมีส่วนได้ส่วนเสียกับพรรคการเมือง มีการถ่ายทอดค่านิยมที่มีผลเสถียรภาพทางสังคมย่อมส่งผลเสียหายแก่รัฐ จึงเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 มาตรา 75 ต้องระวางโทษตามมาตรา 115⁶ ขณะเดียวกัน การกระทำความผิดดังกล่าวยังเป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 54 วรรคสี่ “การศึกษาทั้งปวงต้องมุ่งพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ สามารถเชี่ยวชาญได้ตามความถนัดของตน และมีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ” ดังนั้น การกำหนดโทษจึงควรกำหนดอัตราโทษขั้นต่ำตามความหนักเบาของการกระทำความผิด

ปัญหาการระวางโทษอธิการบดีตามมาตรา 122 กรณีการสำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษาเอกชนแล้วไม่สามารถนำคุณวุฒิที่ได้รับเข้าสู่การประกอบอาชีพได้ เนื่องจากการไม่ได้รับการรองรับวิทยฐานะ หรือได้รับความเห็นชอบให้เปิดดำเนินการในสาขาวิชาใดวิชาหนึ่ง หรือได้รับการรับรองมาตรฐานการศึกษาสาขาใดอันเป็นเท็จ ทำให้ไม่สามารถสอบขอรับใบประกอบวิชาชีพได้ แม้จะเรียนจบได้รับปริญญาจากทางมหาวิทยาลัย การกำหนดโทษกรณีสถาบัน อุดมศึกษาเอกชนแสดง หรือกระทำความผิดประการใดๆ เพื่อให้บุคคลหลงเชื่อในการได้รับวิทยฐานะ หรือการรับรองมาตรฐานการศึกษาสาขาวิชาใดอันเป็นเท็จตามมาตรา 122 ควรมีระวางโทษต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องไม่เฉพาะอธิการบดี อาทิ สภาสถาบันอุดมศึกษา ประธานหลักสูตร และผู้บริหารสาขาวิชา โดยพิจารณาตามความหนักเบาของการกระทำ การสนับสนุน ตลอดจนการมีส่วนร่วมที่ส่งผลกระทบจากการศึกษานั้นๆ

ดังนั้น หากสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติสถาบัน อุดมศึกษา พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ตามที่บัญญัติไว้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลควรจะได้พิจารณา กำหนดโทษเพื่อการป้องปรามการกระทำผิดของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ส่งผลกระทบทั้งต่อผู้เรียน สังคม และเศรษฐกิจ ดังนี้

⁶ มาตรา 115 สถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 74 หรือมาตรา 75 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท

1. ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ในมาตราที่ส่งผลกระทบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการประกอบธุรกิจการศึกษา ที่มุ่งแสวงหากำไรอย่างไม่หยุดยั้งของผู้ประกอบการ ทั้งจากการเปิดการศึกษานอกที่ตั้งในพื้นที่อื่นๆ
2. ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติกรณีการจัดหลักสูตรการศึกษาสาขาวิชาการ และวิชาชีพเฉพาะทางโดยให้มีการพิจารณาอนุมัติร่วมกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนและองค์กรหรือสภาวิชาชีพนั้น หากมีการฝ่าฝืนที่ส่งผลกระทบเป็นความเสียหายจากการศึกษาที่ไม่ได้คุณภาพ และมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วไม่สามารถนำคุณวุฒิที่ได้รับไปประกอบวิชาชีพได้ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะต้องรับผิดชอบโดยพิจารณาตามประมวลกฎหมายมหาชนที่กำหนดโทษทางอาญา ร่วมกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั้งต่อรัฐและบุคคลได้รับผลกระทบนั้นๆ
3. ควรมีบทกำหนดโทษกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีพฤติกรรมและการปฏิบัติโดยมิชอบที่ขัดต่อพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยนำหลักกฎหมายมหาชนมาใช้ในกำหนดโทษในการกระทำความผิด
4. การเปิดหลักสูตรสาขาวิชาการใดๆ ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนควรมีการดำเนินการร่วมกันระหว่างสถาบันการศึกษากับสมาคมวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง

เอกสารอ้างอิง

- “พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550”, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 120 ตอน 107 ก วันที่ 30 ตุลาคม 2546 และ เล่ม 124 ตอนที่ 101 ก วันที่ 29 ธันวาคม 2550.
- “ลอยแพ 60 นศ.พยาบาล! ม.ดังหลอกจ่ายค่าเรียนฟรี สภาการพยาบาลไม่รับรองหลักสูตร”, [Online].
- URL : <https://www.tnews.co.th/contents/473880,2562>.
- สุเวช ชูสังข์. “ปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้รับบริการทางการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน.”
- วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2554.