



อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย
กับการกำกับดูแลการบริหารสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

สถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้ก่อกำเนิดมาจากพระราชบัญญัติวิทยาลัยเอกชน พ.ศ. 2512 โดยมีสถานะเป็นวิทยาลัยเอกชน ในระยะเริ่มแรกได้มีการจัดตั้งวิทยาลัยเอกชน จำนวน 6 แห่ง คือ วิทยาลัยเกริก วิทยาลัยกรุงเทพ วิทยาลัยไทยสุริยะ วิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ วิทยาลัยพัฒนา และวิทยาลัยการพาณิชย์¹ พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้การบริหารงานของวิทยาลัยเอกชนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษา² โดยมีคณะกรรมการวิทยาลัยเอกชนพิจารณาให้ความเห็นและคำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2515 ได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการศึกษาเอกชนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 และฉบับที่ 217 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 เพื่อที่จะรวมสายงานการศึกษาเอกชนไว้หน่วยงานเดียวกัน จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2517 วิทยาลัยเอกชนได้เสนอเรื่องขอโอนมาอยู่ในความรับผิดชอบของทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ กระทรวงศึกษาธิการในฐานะเจ้าสังกัดจึงได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา และคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการตามที่เสนอ จึงได้ตราพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารบางส่วนของกระทรวง-ศึกษาธิการไปเป็นของทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ พ.ศ. 2517 ดังนี้คือ "ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนในกระทรวงศึกษาธิการ

¹ ทบวงมหาวิทยาลัย, "รายงานสถานภาพวิทยาลัยเอกชน ปีการศึกษา 2513-2519."

² "พระราชบัญญัติวิทยาลัยเอกชน พ.ศ. 2512 มาตรา 5," ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 86 (6 มีนาคม 2512) ; 2.

เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับวิทยาลัยเอกชนไปเป็นของสำนักงานปลัดทบวง ทบวงมหาวิทยาลัยของ
รัฐ" ³ ดังนั้น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา วิทยาลัยเอกชนจึงอยู่ภายใต้การกำกับดูแล
ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย เมื่อกิจการของวิทยาลัยเอกชนได้ขยายเพิ่มมากขึ้น
แต่ภารกิจในการจัดการศึกษาในสาขาวิชาต่าง ๆ ได้ไม่สูงกว่าปริญญาตรี ทำให้เป็นอุปสรรคต่อ
การพัฒนาการศึกษาที่จะให้ภาคเอกชนร่วมรับภาระในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ทบวง-
มหาวิทยาลัยในฐานะเจ้าสังกัดจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษา เอกชนฉบับใหม่
ต่อสภาผู้แทนราษฎร และก็ได้ได้รับความเห็นชอบจึงได้ตราพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษา เอกชน
พ.ศ. 2522 ขึ้นใหม่ กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจ
กำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในเรื่องต่าง ๆ โดยมีคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษา เอกชน
ให้ความเห็นและคำแนะนำ ผู้เขียนจึงเห็นควรที่จะศึกษาวิเคราะห์ว่าอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี
ว่าการทบวงมหาวิทยาลัยที่จะกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ตามกฎหมายของสถาบันอุดม
ศึกษาเอกชนมีอำนาจหน้าที่เพียงใดดังจะได้กล่าวต่อไป

รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกับองค์กรกำกับดูแลการบริหารสถาบันอุดมศึกษา เอกชน

ในการบริหารกิจการอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีองค์กรบริหาร ซึ่งทำ
หน้าที่ให้ความเห็นหรือคำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยในการออกกฎทบวงและ
เรื่องอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. 2535 ที่เรียกว่า "คณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน" คณะกรรมการดังกล่าวมีองค์
ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้คือ

³ "พระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารบางส่วนของกระทรวงศึกษาธิการไปเป็นของ
ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ พ.ศ. 2517 มาตรา 3," ราชกิจจานุเบกษา 91 (28 มิถุนายน
2517) | 34.

1. องค์ประกอบของคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ๖ ได้บัญญัติไว้ ดังนี้ "มาตรา 20 ๖ ให้มีคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และบุคคลซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่น้อยกว่าเก้าคน แต่ไม่เกินสิบสองคนเป็นกรรมการ บุคคลซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนไม่น้อยกว่าหกคน และในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไม่น้อยกว่าสามคน" เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของคณะกรรมการ จะเห็นว่า มีกรรมการที่กฎหมายกำหนดไว้โดยตำแหน่งกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกจำนวนไม่น้อยกว่าเก้าคนและไม่เกินสิบสองคน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่จะแต่งตั้งจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยที่จะเสนอชื่อต่อคณะรัฐมนตรี การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งรายชื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในปัจจุบันนี้ ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยในฐานะประธานกรรมการคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จะเป็นผู้เสนอรายชื่อต่อรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยตามองค์ประกอบและคุณสมบัติที่กฎหมายกำหนดไว้ ปัญหาว่า หากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของปลัดทบวงมหาวิทยาลัยได้หรือไม่ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการเสนอรายชื่อคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต่อคณะรัฐมนตรีเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยโดยตรง จึงอาจจะไม่เห็นด้วยกับรายชื่อที่ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยเสนอมาได้ เมื่อไม่เห็นด้วยก็มีสิทธิจะเปลี่ยนรายชื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ได้ แต่เมื่อเปลี่ยนแล้วจะต้องอยู่ในองค์ประกอบของผู้ทรงคุณวุฒิและคุณสมบัติตามที่กฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชนบัญญัติไว้ด้วย 4 อย่างไรก็ตาม อำนาจในการพิจารณาแต่งตั้งก็ยังคงอยู่ที่คณะรัฐมนตรี ซึ่งในการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็จะเห็นด้วยกับข้อเสนอของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย หากกรรมการที่เสนอมานั้นเป็นไปตามที่กฎหมายของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้บัญญัติไว้

4 "พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 20, 22," ราชกิจจานุเบกษา 109 (22 เมษายน 2535) : 4-5.

2. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติไว้ ดังนี้

"มาตรา 25 คณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) พิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ ที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถาบัน
- (2) ให้ความเห็นหรือคำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการออกกฎของตามพระราชบัญญัตินี้ และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
- (3) พิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการรับรองมาตรฐานการศึกษาและวิทยฐานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ให้สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด
- (4) พิจารณาหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด
- (5) พิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการเสนอให้ปริญญาเกิตติมศักดิ์ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
- (6) ปฏิบัติหน้าที่ที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสถาบัน"

จากบทบัญญัติกฎหมายที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไว้ อาจพิจารณาได้ 2 ลักษณะ คือ

- (1) คณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในฐานะองค์กรร่วมการตัดสินใจกับรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย (co-auteur de l'acte) อันได้แก่ กรณีตามมาตรา 25 (1)(3)(4) และ (5) ในกรณีเช่นว่านี้ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะต้องดำเนินการตามความเห็นชอบของคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน หากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยไม่เห็นด้วย ก็ชอบที่จะให้คณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนทบทวนเท่านั้น

จึงแตกต่างจากคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย ด้วยเหตุผลที่ว่า เพื่อให้พ้นจากอำนาจทางการเมือง หากคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนยังยืนยันมติเดิม รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนมติดังกล่าวถือว่ารัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกระทำไปโดยปราศจากอำนาจ (incompetence) นิติกรรมทางปกครองนั้นต้องถูกเพิกถอน

(2) คณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในฐานะองค์กรที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย อันได้แก่ กรณีตามมาตรา 25 (2) ในการออกกฎทบวงและเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่มีชื่อเรื่องตามมาตรา 25 (1) (3) (4) และ (5) อำนาจหน้าที่ดังกล่าวจึงมีลักษณะคล้ายกับคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย กล่าวคือ ถ้ามิได้ผ่านการให้ความเห็นหรือคำแนะนำจากคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแล้วก็จะไม่สมบูรณ์ แต่ถ้าผ่านการให้ความเห็นหรือคำแนะนำแล้ว รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยไม่เห็นด้วยหรือมีความเห็น เป็นอย่างอื่นก็ได้

อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกับการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

จากพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติว่ารัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตั้งแต่การขอจัดตั้ง การดำเนินการ จนกระทั่งถึงการยุบเลิก เพิกถอน หรือเลิกสถาบันอุดมศึกษาเอกชน แต่มีอำนาจกำกับดูแลเรื่องต่าง ๆ อย่างใดอย่างหนึ่ง จะได้ศึกษาวิเคราะห์ดังต่อไปนี้คือ

1. การจัดตั้ง การเปลี่ยนชื่อหรือประเภท การเพิกถอน การเลิก และการโอน
กิจการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

1.1 การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามบทบัญญัติ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติไว้ว่า "สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีสามประเภท คือ (1) มหาวิทยาลัย (2) สถาบัน (3) วิทยาลัย ลักษณะของมหาวิทยาลัย

สถาบัน และวิทยาลัย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎทรวง" และ มาตรา 7 ได้บัญญัติว่า "ให้รัฐมนตรีว่าการทรวงมหาวิทยาลัยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎทรวงกำหนดกิจการเพื่อปฏิบัติการตามพระราช บัญญัตินี้" ตามบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการทรวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจ หน้าที่กำหนดลักษณะของมหาวิทยาลัย สถาบัน และวิทยาลัย เพื่อใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานที่จะจัด ประเภทสถาบันอุดมศึกษาเอกชนประเภทต่าง ๆ ไว้ตามคำแนะนำของคณะกรรมการสถาบันอุดม ศึกษาเอกชน รัฐมนตรีว่าการทรวงมหาวิทยาลัยจึงได้วางหลักเกณฑ์โดยออกกฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2525) ⁵ ถึงแม้ว่าจะกำหนดลักษณะประเภทของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไว้ในกฎทรวง แต่การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมิได้อยู่ที่ประเภทเท่านั้น ยังมีหลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่จะพิจารณา อีก คณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในคราวประชุม ครั้งที่ 6 และ 7/2535 จึงได้กำหนด เกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแต่ละประเภทไว้ เพื่อให้ผู้ที่ประสงค์จะขอจัดตั้ง ได้ทราบและเสนอคำขอให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ส่วนการออกใบอนุญาตจัดตั้งตามที บทบัญญัติมาตรา 10 ได้บัญญัติไว้ว่า "ห้ามมิให้ผู้จัดตั้ง หรือเปลี่ยนชื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชน หรือเปลี่ยนประเภทสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามมาตรา 9 เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสถาบัน

การขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎทรวง" ⁶ จากบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการทรวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ออกใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดย คำแนะนำของคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน แต่การที่จะออกใบอนุญาตได้จะต้องเป็นไป

5 "กฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2525) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถาบันอุดม ศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา 99 (26 สิงหาคม 2525) ; 13-15.

6 "พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535," ราชกิจจา- นุเบกษา 109 (22 เมษายน 2535) ; 2.

ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎทบวง ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขก่อนจึงได้ออกกฎทบวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2526) ⁷ ซึ่งได้กำหนดให้ผู้เสนอขอรับใบอนุญาตจัดตั้งได้ทั้งเป็นบุคคลธรรมดาและเป็นนิติบุคคล จะต้องเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือหลักฐานแสดงให้เห็นว่า เมื่อรับใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน แล้ว จะสามารถโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อใช้จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้ ⁸ สำหรับเนื้อที่จัดตั้งนั้นได้กำหนดไว้ในกฎทบวง ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2526) ⁹ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยที่จะกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีสองประการ คือ ประการแรก อำนาจในการใช้ดุลพินิจพิจารณาความเห็นหรือคำแนะนำของคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่เสนอแนะในการออกกฎทบวง ซึ่งอาจจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอมือหรือจะเปลี่ยนแปลงก็ได้ ประการที่สอง อำนาจในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายและกฎทบวงที่กำหนดไว้ กล่าวคือ เมื่อข้อเสนอมือหรือคำขออยู่ในหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็จะต้องดำเนินการตามนั้น

1.2 การเปลี่ยนชื่อหรือประเภทของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เมื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดได้รับใบอนุญาตจัดตั้งจากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยไปแล้ว ก็ต้องใช้ชื่อหรือประเภทของสถาบันอุดมศึกษาตามที่ได้รับอนุญาตไป ห้ามมิให้เปลี่ยนชื่อหรือประเภทสถาบันอุดมศึกษา เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยตามบทบัญญัติมาตรา 10

⁷ "กฎทบวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา 100 (13 พฤษภาคม 2526) ; 1-4.

⁸ "พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535," ราชกิจจานุเบกษา 109 (22 เมษายน 2535) ; 2-3.

⁹ กฎทบวง ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา 100 (13 พฤษภาคม 2526) ; 5-7.

"ห้ามมิให้ผู้จัดตั้งหรือเปลี่ยนชื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชน หรือเปลี่ยนประเภทสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามมาตรา 9 เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสถาบัน" ¹⁰ การที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะขอเปลี่ยนชื่อหรือประเภท ถ้าเป็นกรณีที่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ก็ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ด้วย กล่าวคือ กรณีเปลี่ยนประเภทสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เช่น จากประเภทวิทยาลัยเป็นประเภทมหาวิทยาลัย ก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดลักษณะของมหาวิทยาลัย ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะเสนอขอเปลี่ยนประเภทจากวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยเสมอ เมื่อเป็นไปตามหลักเกณฑ์รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยก็จะออกใบอนุญาตให้ หากสถาบันอุดมศึกษาเอกชนดำเนินการเองโดยมิได้ขอใบอนุญาตจะมีวิธีการกำกับอย่างไรนั้น ผู้เขียนเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ที่จะกำกับได้โดยให้คณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นหรือให้คำแนะนำ ตั้งแต่การดำเนินการลงโทษสถานเบาจนกระทั่งถึงการเพิกถอนใบอนุญาต

1.3 การเพิกถอนใบอนุญาต เมื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจที่จะเพิกถอนใบอนุญาตได้หากเข้ากรณีหนึ่งกรณีใดดังต่อไปนี้ คือ

- กรณีที่ไม่สามารถรอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้ตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 12 ทวิ "ผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะต้องรอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีลักษณะ เนื้อที่ตามที่กำหนดในกฎหมายโดยปลอดจากภาระผูกพันใด ๆ ให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับใบอนุญาต เว้นแต่จะมีเหตุจำเป็นและรัฐมนตรีอนุญาตให้ขยายเวลาออกไปตามควรแก่กรณี

¹⁰ "พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 10," ราชกิจจานุเบกษา 109 (22 เมษายน 2535) ; 2.

ในกรณีผู้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสถาบันมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้" จากบทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีหน้าที่ที่จะต้องติดตามหลังจากที่ออกใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไปแล้ว ผู้ขอจัดตั้งที่มีกรรมสิทธิ์ที่ดินจะต้องรออนกรรมสิทธิ์ดังกล่าวให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันได้รับอนุญาต หากไม่สามารถโอนได้และมีได้มีเหตุผล รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้

- กรณีที่ได้รับความเห็นชอบให้เปิดดำเนินการในสาขาวิชาใดแล้ว สถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่กำหนดในกฎทบวง หรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามมาตรา 13 หรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดโดยไม่ปฏิบัติตามมาตรา 14 หรือเปิดดำเนินการในสาขาวิชาอื่นใดโดยไม่ปฏิบัติตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 18 หรือประกาศโฆษณาข้อความอันเป็นเท็จเกี่ยวกับการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต่อประชาชน หรือการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นเสื่อมลงจากมาตรฐานการศึกษาที่รับรองไว้ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสถาบันมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้¹¹ การสั่งเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวได้มีกรณีเกิดขึ้นกับวิทยาลัยศรีอีสาน (คณาวิสต์อูทิส) กล่าวคือ วิทยาลัยศรีอีสาน (คณาวิสต์อูทิส) ได้จัดการศึกษาไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ 2 สาขา คือ สาขาวิชานิติศาสตร์ ได้รับพระภิกษุสามเณรเข้าศึกษาเมื่อปีการศึกษา 2531 ซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของมหาเถรสมาคมที่ห้ามพระภิกษุสามเณรเรียนวิชาชีพหรือสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกอย่างคดหัดส์ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจึงสั่งการตามมาตรา 74 (2) ให้งดรับนักศึกษาสาขาวิชานิติศาสตร์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2532 บราจกฏว่ายังรับพระภิกษุ

11 "พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 มาตรา 74,"
ราชกิจจานุเบกษา 109 (22 เมษายน 2535) ; 11

ศึกษาในสาขาวิชานิติศาสตร์ในปีการศึกษา 2532 จำนวน 106 รูป และปีการศึกษา 2533 จำนวน 10 รูป และสาขาวิชาการบัญชีและการตลาด ก็ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการรับรองมาตรฐานการศึกษาปีการศึกษา 2530 รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจึงได้แจ้งให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ พร้อมกับแจ้งว่ายังไม่พิจารณาการขอรับรองมาตรฐานการศึกษาของนักศึกษาที่จะสำเร็จการศึกษาปีการศึกษา 2531 หากยังไม่ปฏิบัติตามครบถ้วนตามเงื่อนไขภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2531 ปรากฏว่าวิทยาลัยก็ยังไม่ปฏิบัติตาม รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจึงสั่งตามมาตรา 74(2) ให้งดรับนักศึกษาตั้งแต่ปีการศึกษา 2532 แต่ปรากฏว่าวิทยาลัยยังรับนักศึกษานในปีการศึกษา 2533 ในสาขาวิชาดังกล่าวอีก 22 คน นอกจากนี้ ยังมีปัญหาสถานที่ตั้งวิทยาลัยได้หมดสัญญาการเช่าอาคารสถานที่ของนายจิระศักดิ์ คณาสวัสดิ์ ที่จังหวัดมหาสารคาม เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2533 วิทยาลัยจึงได้มาซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่จัดตั้งแห่งใหม่ ที่ตำบลบ้านพอน อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น ซึ่งที่ดินดังกล่าวยังมิได้รับอนุญาตจากทางราชการตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และได้ก่อสร้างอาคารชั่วคราว จังหวัดขอนแก่นจึงได้สั่งระงับการก่อสร้าง¹² ด้วยเหตุผลดังกล่าวรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จึงได้มีคำสั่งทบวงมหาวิทยาลัยที่ 195/2533 เพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งวิทยาลัยศรีอีสาน (คณาสวัสดิ์อุทิศ) ตั้งแต่วันที่ 6 พฤศจิกายน 2533

จะเห็นว่า การที่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะเพิกถอนใบอนุญาตสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ก่อน กล่าวคือ เมื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจัดการศึกษามีได้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยก็จะดำเนินการตามมาตรา 74 (1) ก่อน คือ เตือนเป็นหนังสือให้ปรับปรุงแก้ไขตามกำหนดเวลาอันสมควร เมื่อเตือนแล้วยังไม่ปฏิบัติตามก็สั่งตามมาตรา 74 (2) ให้งดรับ

¹² ทบวงมหาวิทยาลัย, "รายงานการประชุมคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ครั้งที่ 10/2533."

นักศึกษา เมื่อสั่งให้รับนักศึกษาแล้วยังฝ่าฝืนรับนักศึกษาอีก ก็สั่งตามมาตรา 74 (3) เพิกถอนการรับรองมาตรฐานการศึกษา และยังฝ่าฝืนอีกก็สั่งตามมาตรา 74 (6) เพิกถอนใบอนุญาตของผู้ที่ได้รับอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ดังนั้น หากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะสั่งเพิกถอนใบอนุญาตโดยมิได้ดำเนินการขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าไม่อาจกระทำได้

1.4 การเลิกและการโอนกิจการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน การเลิกนั้นตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 87 ได้บัญญัติไว้ว่า "ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะเลิกดำเนินการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ให้แจ้งความประสงค์เป็นหนังสือพร้อมทั้งเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องเลิกกิจการและแผนการจัดการศึกษาของนักศึกษาที่เหลืออยู่ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต่อรัฐมนตรีก่อนสิ้นปีการศึกษาไม่น้อยกว่าสามเดือน"

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลิกสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จะเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะต้องพิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นที่จะเลิกกิจการ และเหตุผลประการสำคัญของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ต้องเลิกกิจการก็มาจากสาเหตุที่ขาดทุนทรัพย์ที่จะบริหารกิจการได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยอาจจะขอให้สถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นขอแหล่งสนับสนุนเงินทุนจากแหล่งอื่น ๆ หรืออาจจะมาจากเงินกู้ที่รัฐบาลให้ แต่หากสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นไม่สามารถที่จะดำเนินการได้ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยก็ต้องสั่งเลิกกิจการสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้น เมื่อสั่งแล้วปัญหาตามมาก็คือ นักศึกษาที่กำลังศึกษาอยู่ในสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นจะทำอย่างไร ถึงแม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่มีความประสงค์จะขอเลิกกิจการจะต้องทำแผนการจัดการศึกษาที่เหลืออยู่ เพื่อให้ให้นักศึกษาได้ศึกษาต่อจนจบหลักสูตร โดยสถาบันอุดมศึกษาที่เลิกกิจการจะขอตกลงกับสถาบันอุดมศึกษาอื่นให้รับนักศึกษาก็ตาม แต่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยก็ต้องเข้ามาดำเนินการด้วย เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาอื่นได้รับนักศึกษาเข้าศึกษาต่อจนจบหลักสูตร ส่วนการโอนกิจการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น โดยที่พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 มาตรา 88 ได้บัญญัติไว้ว่า "ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะโอนกิจการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ให้แจ้ง

เป็นหนังสือพร้อมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับการรื้อและผู้รับรื้อต่อรัฐมนตรีในกรณีผู้รับใบอนุญาตตาย ให้ผู้บริหารสถาบันด้วยความเห็นชอบของสภาสถาบันแจ้งชื่อผู้รับรื้อต่อรัฐมนตรีพร้อมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับผู้รับรื้อนั้น" จากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวหากผู้รับใบอนุญาตมีความประสงค์จะรื้อให้ผู้รับรื้อโดยทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอม คณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้ให้ความเห็นแล้ว รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะต้องดำเนินการตามนั้น หากเป็นกรณีที่ไม่มีเหตุผลที่จะให้รื้ออันเนื่องมาจากสถานะทางการเงินและทรัพย์สินที่ผู้รับรื้อก็ไม่สามารถที่จะบริหารให้กิจการสถาบันอุดมศึกษานั้นสามารถดำเนินต่อไปได้ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยก็อาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้¹³ หากเป็นกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตตายและผู้บริหารสถาบันด้วยความเห็นชอบของสภาสถาบันได้แจ้งผู้รับรื้อแล้ว เมื่อคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้ให้ความเห็นแล้ว รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยก็จะพิจารณาตามนั้น หากมีผู้คัดค้านการรื้อดังกล่าว ก็อาจจะสั่งกลับไปให้ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งนั้นพิจารณาอีกครั้งหนึ่งก็ได้ หากผู้บริหารยืนยัน รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยก็ต้องดำเนินการรื้อใบอนุญาตให้แก่ผู้รับรื้อต่อไป

2. การดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

เมื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดได้รับใบอนุญาตจัดตั้งแล้ว ในการดำเนินงานจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้การบริหารกิจการอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้น ต้องดำเนินการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยอย่างไรนั้น อาจกล่าวได้ว่า ดังนี้

¹³ "พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 มาตรา 89,"

2.1 การแต่งตั้งกรรมการสภาสถาบัน

ในการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน มีองค์กรซึ่งทำหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการทั่วไป เรียกว่า "สภาสถาบัน" โดยกฎหมายได้บัญญัติให้มีสภาสถาบันพร้อมกับกำหนดองค์ประกอบของสภาสถาบัน และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยให้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการสภาสถาบันไว้ ดังนี้

"มาตรา 28 ให้มีสภาสถาบันประกอบด้วย

(1)

(2) กรรมการไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินสิบเอ็ดคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิโดยคำแนะนำของผู้รับใบอนุญาต

(3) กรรมการไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนตาม (1) และ (2) รวมกันซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสถาบัน" 14

ตามมาตรา 28 (2) เมื่อผู้รับใบอนุญาตเสนอรายชื่อผู้ที่สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสภาสถาบันที่มีคุณสมบัติครบถ้วน ให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณาแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะเปลี่ยนแปลงรายชื่อได้หรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า โดยกฎหมายแล้วผู้รับใบอนุญาตเป็นผู้ให้คำแนะนำ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้พิจารณา ดังนั้นจึงมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงได้ แต่ในทางปฏิบัติปัจจุบันนี้ปัญหาดังกล่าวมิได้เกิดขึ้น เพราะรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะแต่งตั้งตามผู้รับใบอนุญาตเสนอมา ส่วนกรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้แต่งตั้งตามมาตรา 28 (3) นั้น เป็นอำนาจโดยตรงที่จะพิจารณาแต่งตั้งโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

14 "พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522." ราชกิจจานุเบกษา 95 (27 เมษายน 2522) : 9.

ส่วนการพ้นตำแหน่ง กรรมการสภาสถาบันอาจจะพ้นจากตำแหน่งได้ในกรณีที่คุณสมบัติตามที่
กฎหมายได้บัญญัติไว้ หรือรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยสั่งให้ออก 15 จะเห็นว่า รัฐมนตรี
ว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจกำกับดูแลการแต่งตั้งกรรมการสภาสถาบัน ซึ่งถือว่าเป็นองค์กร
บริหารที่มีความสำคัญยิ่งในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

2.2 การกำกับมาตรฐานการแต่งตั้งตำแหน่งทางวิชาการ

โดยที่พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม
(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติไว้ ดังนี้

"มาตรา 43 นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 42 คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และ
วิธีการแต่งตั้งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ ตามมาตรา 41 ให้
เป็นไปตามที่กำหนดในกฎทบวง ซึ่งคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐาน
ที่กำหนดไว้ สำหรับการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการดังกล่าวในมหาวิทยาลัยของรัฐ
การพ้นจากตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์และศาสตราจารย์
ตามมาตรา 41 ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎทบวง"

จากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจออก
กฎทบวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการตลอดจนการพ้นจากตำแหน่ง จึง
ได้ออกกฎทบวงฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2527) 16 กำหนดคุณสมบัติ ผลงานทางวิชาการที่จะเสนอขอ
พร้อมกับกำหนดวิธีการพิจารณาไว้ ในการพิจารณาแต่งตั้งตำแหน่งทางวิชาการคณะกรรมการ

15 "พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา
31 (6)," ราชกิจจานุเบกษา 109 (22 เมษายน 2535) ; 5-6.

16 "กฎทบวง ฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2527) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถาบัน
อุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา 101 (13 กันยายน 2527) ; 1-11.

สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย แต่ในทางปฏิบัติแล้ววิธีการพิจารณานั้นกลับเป็น อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งทางวิชาการซึ่งทำหน้าที่แทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) เป็นผู้พิจารณา เหตุผลที่คณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเสนอให้ อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งทางวิชาการพิจารณา ก็เพื่อให้การแต่งตั้งตำแหน่งทางวิชาการของอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนซึ่งใช้หลักเกณฑ์เหมือนกับตำแหน่งทางวิชาการของอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ได้มีการพิจารณาเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานเดียวกันตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ เมื่อคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้เห็นชอบและนำผลการพิจารณาเสนอรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยว่าควรแต่งตั้งตำแหน่งทางวิชาการได้ หากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยไม่เห็นด้วยและไม่ออกใบอนุญาตให้ได้หรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะต้องดำเนินการตามที่คณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาได้ให้ความเห็นชอบ อย่างไรก็ตาม การแต่งตั้งตำแหน่งศาสตราจารย์ซึ่งถือว่าเป็นตำแหน่งสูงสุด ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งมิได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งซึ่งต่างจากตำแหน่งศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัยของรัฐ ทั้ง ๆ ที่การพิจารณาก็มาจากองค์กรเดียวกัน คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) นอกจากนี้ ก็ไม่สามารถที่จะใช้ตำแหน่งทางวิชาการนำหน้านามได้อีก ผู้เขียนเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยควรที่จะปรับปรุงกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเสียใหม่ โดยบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับเรื่องการแต่งตั้งตำแหน่งทางวิชาการ ได้มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกับมหาวิทยาลัยของรัฐ

2.3 การกำกับเกี่ยวกับทรัพย์สินและการบัญชี

ในการดำเนินกิจการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนซึ่งจะต้องบริหารด้วยเงินทุนของสถาบันเอง จะทำอย่างไรเพื่อเป็นหลักประกันให้ผู้ที่กำลังศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้น ได้มีหลักประกันที่จะสามารถศึกษาได้จนจบหลักสูตร กฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยควบคุมเกี่ยวกับทรัพย์สินและการบัญชี ดังนี้

- การจัดตั้งกองทุนของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยที่พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 54 ว่า "ให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจัดสรรทุนตามมาตรา 53 เป็นกองทุนประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (1)... (2)... (3)... (4)... (5) กองทุนอื่นตามที่รัฐมนตรีอนุญาต" จากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว เมื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดได้รับใบอนุญาตจัดตั้งเป็นสถาบันอุดมศึกษาประเภทใด จะต้องประกอบด้วยเงินทุนประเดิมและทรัพย์สินตามที่ระบุไว้ในข้อกำหนด¹⁷ และจะต้องนำเงินทุนมาจัดสรรเป็นกองทุนประเภทต่าง ๆ โดยรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจที่จะพิจารณาอนุญาตกองทุนอื่นได้ กองทุนอื่นที่นี้อาจจะมาจากกองทุนที่สถาบันอุดมศึกษาเสนอมา หรือกองทุนที่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยได้พิจารณาเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ก็จะเสนอแนะต่อรัฐบาล ในปี พ.ศ. 2532 รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยก็ได้เสนอขอจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต่อคณะรัฐมนตรี และก็ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2532 ให้จัดตั้งกองทุนหมุนเวียนภายในวงเงินไม่เกิน 500 ล้านบาท¹⁸ เมื่อได้รับอนุมัติแล้ว รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจึงได้วางระเบียบทบวงมหาวิทยาลัยเพื่อบริหารเงินกองทุนดังกล่าว โดยมีคณะกรรมการเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ¹⁹ จะเห็นว่า กองทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น อำนาจของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเป็นเพียงผู้ดำเนินการจัดตั้งกองทุนและวางระเบียบเพื่อบริหารกองทุน มิได้มีอำนาจที่จะพิจารณาอนุมัติการกู้เงินกองทุนเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษานำไปพัฒนาแต่อย่างใด

17 ทบวงมหาวิทยาลัย, "เกณฑ์มาตรฐานสำหรับพิจารณาการขอจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ประเภทสถาบัน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย. (อட்சาเนา)

18 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร.0202/4975 เรื่อง การจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน," 10 เมษายน 2532.

19 ทบวงมหาวิทยาลัย, "ระเบียบทบวงมหาวิทยาลัยว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2533," (อட்சาเนา)

- การรายงานฐานะการเงินของกองทุนประเภทต่าง ๆ โดยที่พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติไว้ตามมาตรา 62 ว่า "ให้ผู้บริหารสถาบันเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำบัญชีงบดุลและงบการเปลี่ยนแปลงการเงินของกองทุนประเภทต่าง ๆ ประจำปีของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้ถูกต้องตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด...." ประกอบกับ มาตรา 66 ได้บัญญัติไว้ว่า "ให้ผู้สอบบัญชีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนรายงานผลของการตรวจสอบต่อสภาสถาบันว่า สถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นได้จัดทำบัญชีงบดุลและงบการเปลี่ยนแปลงการเงินของกองทุนประเภทต่าง ๆ ประจำปีตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด..." และมาตรา 63 วรรคสอง "เมื่อสภาสถาบันได้อนุมัติงบดุลและงบการเปลี่ยนแปลงการเงินของกองทุนประเภทต่าง ๆ ประจำปีแล้ว ให้ผู้บริหารสถาบันส่งสำเนาไปยังรัฐมนตรีภายในกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับตั้งแต่วันปิดบัญชี" จะเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจกำกับดูแลฐานะการเงินของกองทุนต่าง ๆ โดยผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาจะต้องส่งรายงานฐานะการเงินเมื่อสภาสถาบันได้อนุมัติแล้ว หากผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไม่ส่งรายงานฐานะการเงิน รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะมีมาตรการที่จะดำเนินการอย่างไรนั้น ผู้เขียนเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจที่จะดำเนินการโดยเตือนเป็นหนังสือ หากยังไม่ส่งรายงานฐานะการเงินอีก ก็ไม่มีอำนาจที่จะลงโทษได้ อย่างไรก็ตาม หากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเห็นว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไม่มีทุนพอจะดำเนินการต่อไป หรือมีหนี้สินเกินทรัพย์สิน หรือมีฐานะการเงินไม่มั่นคง อันอาจเกิดความเสียหายแก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน²⁰ ก็สามารถสั่งให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนอยู่ในความควบคุมของทบวงมหาวิทยาลัย หรือเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งได้

²⁰ "พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 มาตรา 75 (1),"

ราชกิจจานุเบกษา 96 (27 เมษายน 2522) : 25.

3. การรับรองมาตรฐานการศึกษาและการรับรองวิทยฐานะ

เมื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้รับใบอนุญาตจัดตั้งแล้ว การที่จะเปิดสอนหลักสูตร การศึกษาในระดับใด สาขาใด จะต้องเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรที่ได้กำหนดไว้ดังที่ ใดกล่าวไว้แล้วเกี่ยวกับเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรในบทที่ 4 และเมื่อได้รับอนุญาตให้เปิดสอน สาขาใดไปแล้ว ก่อนที่จะมีผู้จบหลักสูตรก็จะต้องได้รับการพิจารณารับรองมาตรฐานการศึกษา และการที่ผู้จบการศึกษาจะรับปริญญาในสาขาวิชาใดได้ จะต้องได้รับการรับรองวิทยฐานะเสีย ก่อน ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแล้ว รัฐมนตรีว่าการทบวง- มหาวิทยาลัยจะมีอำนาจกำกับดูแลได้เพียงคนเดียว จะได้ศึกษาวิเคราะห์เรื่องดังกล่าว ดังนี้คือ

3.1 การพิจารณาขอรับใบอนุญาตเปิดดำเนินการสาขาวิชา โดยที่พระราช บัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้ บัญญัติไว้ในมาตรา 15 ว่า "การเปิดดำเนินการในสาขาวิชาใดในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะ กระทำได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถาบัน

การขอเปิดดำเนินการในสาขาวิชา และการให้ความเห็นชอบในการ เปิดดำเนินการในสาขาวิชา ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎทบวง" รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงได้ ออกกฎทบวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2525)²¹ กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดที่ประสงค์ จะเปิดดำเนินการในสาขาวิชาใด ให้ยื่นคำขอพร้อมทั้งโครงการเปิดดำเนินการสาขาวิชา แต่ กฎทบวงฉบับดังกล่าวมิได้กำหนด เกณฑ์มาตรฐานการศึกษาไว้ที่จะใช้เป็นแนวทางในการพิจารณา คำขอเปิดดำเนินการสาขาวิชาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้ เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่

²¹ "กฎทบวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2525) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถาบัน อุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา 99 (23 ธันวาคม 2525) ; 4-6.

ในการกำหนดมาตรฐานการศึกษาแล้ว พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 (2) ให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจ "กำหนดมาตรฐานการศึกษาในระดับอุดมศึกษา และเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน" รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจึงได้กำหนดแนวทางการพิจารณาขอเปิดดำเนินการสาขาวิชา และการพิจารณาเกณฑ์หลักสูตรระดับปริญญาตรี²² และระดับบัณฑิตศึกษา²³ เมื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดได้ยื่นคำขอเปิดสอนสาขาวิชาใดตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะปฏิเสธที่จะออกใบอนุญาตเปิดสอนสาขาวิชานั้นไม่ได้ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะต้องกำกับตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แต่หากเป็นคำแนะนำของคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพื่อออกกฎทบวง หรือการให้คำปรึกษาของคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาโดยทั่วไป เป็นประกาศทบวงมหาวิทยาลัย รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจใช้ดุลพินิจที่จะพิจารณาได้ กล่าวคือ อาจจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักเกณฑ์ที่เสนอมานี้ หรือส่งกลับไปให้คณะกรรมการที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำพิจารณาใหม่อีกครั้งหนึ่งก็ได้ แต่ถ้าได้ออกกฎทบวงหรือจัดทำประกาศทบวงมหาวิทยาลัยกำหนดหลักเกณฑ์แล้ว รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยต้องกำกับตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

22 "ประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณารับรองมาตรฐานการศึกษา และการพิจารณาประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาสาขาวิชา หลักสูตรระดับอุดมศึกษาที่สูงกว่าปริญญาตรี ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2533," (อัครสาเนา)

23 "ประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณารับรองมาตรฐานการศึกษา และการพิจารณาประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาสาขาวิชา หลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2534," (อัครสาเนา)

3.2 การรับรองมาตรฐานการศึกษา (Academic Standard) โดยที่พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 48 ว่า "สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะให้ประกาศนียบัตร อนุปริญญา ปริญญา หรือประกาศนียบัตรบัณฑิต ในสาขาวิชาที่มีการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้ เมื่อรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสถาบันฯได้รับรองมาตรฐานการศึกษาในสาขาวิชาที่มีการสอนนั้น

การขอให้รับรองและการรับรองมาตรฐานการศึกษา ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎทรวง" จากบทบัญญัติดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการทรวงมหาวิทยาลัยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จึงได้ออกกฎทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2525) ²⁴ ว่าด้วยเรื่องการขอใบรับรองมาตรฐานการศึกษา โดยให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ได้รับอนุญาตให้เปิดดำเนินการสอนสาขาวิชาใดไปแล้ว ก่อนที่จะมีผู้สำเร็จการศึกษาจะต้องยื่นคำขอใบรับรองมาตรฐานการศึกษาก่อน แต่กฎทรวงดังกล่าวกำหนดแต่รายละเอียดวิธีการเสนอขอ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ชัดเจน รัฐมนตรีว่าการทรวงมหาวิทยาลัยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์การขอรับรองมาตรฐานการศึกษาเป็นประกาศทรวงมหาวิทยาลัยไว้ 2 ระดับ คือ ระดับที่มิสูงกว่าปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษา การออกกฎทรวงเพื่อกำหนดวิธีการ และประกาศทรวงมหาวิทยาลัยวางหลักเกณฑ์การรับรองมาตรฐานการศึกษาโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น รัฐมนตรีว่าการทรวงมหาวิทยาลัยจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับคำแนะนำดังกล่าวก็ได้ เพราะการออกกฎทรวงและประกาศทรวงมหาวิทยาลัยเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาได้ หากไม่เห็นด้วยกับคำแนะนำก็มีอำนาจแก้ไขได้ แต่เมื่อได้ออกกฎทรวงและประกาศทรวงมหาวิทยาลัยแล้ว รัฐมนตรีว่าการทรวงมหาวิทยาลัยก็มีอำนาจกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎทรวงและประกาศทรวงมหาวิทยาลัย เมื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดยื่นคำขอรับรองมาตรฐานการศึกษาตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎทรวง หากคำขอดังกล่าวอยู่ในหลักเกณฑ์ตาม

24 "กฎทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2525) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา 99 (23 ธันวาคม 2525) ; 10-12.

ประกาศทบวงมหาวิทยาลัย รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะปฏิเสธไม่รับรองมาตรฐานการศึกษาไม่ได้ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยต้องกำกับให้เป็นไปตามกฎทบวง แต่ถ้าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานการศึกษา รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ก็อาจไม่พิจารณารับรองมาตรฐานการศึกษาในสาขาวิชานั้น หรือสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด 25 หลังจากสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้รับการรับรองมาตรฐานการศึกษาในสาขาวิชาใดไปแล้ว รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจกำกับตรวจสอบว่าสาขาวิชานั้นยังจัดการเรียนการสอนอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาอีกหรือไม่ ตามนัยข้อ 4 แห่งกฎทบวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2525) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติไว้ว่า "เมื่อได้รับการรับรองมาตรฐานการศึกษาในสาขาวิชาใดแล้ว ให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นจัดทำเอกสารประกอบการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาในสาขาวิชานั้น และในระดับนั้นตามแบบที่กำหนดในข้อ 3 โดยอนุโลม และยื่นต่อทบวงมหาวิทยาลัยทุกระยะเวลา 5 ปี นับตั้งแต่วันที่ได้รับการรับรองมาตรฐานการศึกษานั้น" ดังนั้น หากพบว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งใดมิได้จัดการเรียนการสอนให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาที่ได้รับรองไว้แล้ว รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีอำนาจสั่งการ ดังนี้ 26

- (1) เตือนเป็นหนังสือให้ปรับปรุงแก้ไขสิ่งต่าง ๆ ตามที่แจ้งไปภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งต้องใช้เวลาพอสมควร
- (2) สั่งให้งดรับนักศึกษาในสาขาวิชาใดสาขาวิชาหนึ่ง หรือทุกสาขาวิชาเมื่อไม่ปฏิบัติตาม (1)
- (3) เพิกถอนการรับรองมาตรฐานการศึกษา

25 "พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 74 (1)," ราชกิจจานุเบกษา 109 (22 เมษายน 2535) ; 11

26 "พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 74 (1)-(3)," ราชกิจจานุเบกษา 109 (22 เมษายน 2535) ; 11.

จะเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเกี่ยวกับมาตรฐานการศึกษาตลอดระยะเวลาที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้รับใบรับรองมาตรฐานการศึกษาไปแล้ว ต้องจัดการศึกษาให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด

3.3 การรับรองวิทยฐานะ (Accreditation) โดยที่พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติไว้ ดังนี้

"มาตรา 47 ปริณญามีสามชั้น คือ

เอก เรียกว่า ดุษฎีบัณฑิต ใช้อักษรย่อ ค.

โท เรียกว่า มหาบัณฑิต ใช้อักษรย่อ ม.

ตรี เรียกว่า บัณฑิต ใช้อักษรย่อ บ.

สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะทำการสอนเพื่อให้ปริญญาชั้นใด ในสาขาวิชาใดได้ เมื่อรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสถาบันได้รับรองวิทยฐานะสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นแล้ว

การขอให้รับรองและการรับรองวิทยฐานะสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎทบวง"

จากบทบัญญัติดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จึงได้ออกกฎทบวง ฉบับที่ 21 (พ.ศ. 2536)²⁷ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอขอรับรองวิทยฐานะ เมื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดได้รับใบอนุญาตให้เปิดสอนสาขาวิชาใดตามเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาที่กำหนดไว้ การที่จะให้ปริญญาในชั้นใด

27 "กฎทบวง ฉบับที่ 21 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2522." ราชกิจจานุเบกษา 110 (4 สิงหาคม 2536) ; 25-26.

จะต้องให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณารับรองวิทยฐานะก่อน แต่การรับรองวิทยฐานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ก็ได้บัญญัติไว้ว่า รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติมาตรา 4 (3) "รับรองวิทยฐานะสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และมาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน" จะเห็นว่า การรับรองวิทยฐานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ถึง 2 ฉบับ กล่าวคือ พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่รับรองวิทยฐานะสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ก็ได้บัญญัติไว้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย โดยคำแนะนำของคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยเช่นเดียวกัน ผู้เขียนเห็นว่า หากจะพิจารณาในข้อกฎหมายแล้ว เมื่อคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้คำแนะนำการรับรองวิทยฐานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในชั้นใดแล้ว ก็จะต้องเสนอให้คณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยให้ความเห็น หรือคำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเช่นเดียวกัน หากความเห็นของคณะกรรมการทั้งสองแตกต่างกัน รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจที่จะพิจารณาตัดสินว่าจะดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการหนึ่งคณะกรรมการใดได้หรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทั้งสองดังกล่าวแล้วมิได้มีอำนาจที่จะพิจารณาได้เบ็ดเสร็จ แต่มีหน้าที่เป็นเพียงคณะกรรมการที่ปรึกษา ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจึงมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาตามคำแนะนำของคณะกรรมการหนึ่งคณะกรรมการใดก็ได้ ในกรณีที่ทำให้คำแนะนำต่างกันหรืออาจจะไม่พิจารณาตามคำแนะนำก็ได้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจในการรับรองวิทยฐานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้เบ็ดเสร็จ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติปัจจุบันนี้ เมื่อคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้คำแนะนำ ก็จะเสนอรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณารับรองวิทยฐานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น โดยมีคำแนะนำเสนอคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยให้ความเห็นอีก ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าแนวทางปฏิบัติดังกล่าวไม่ถูกต้องหากมิได้ดำเนินการตามแนวทางที่ได้วิเคราะห์มา

การรับรองมาตรฐานการศึกษาและการรับรองวิทยฐานะของสถาบันอุดมศึกษา เอกชนที่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยได้พิจารณารับรองหลักสูตรระดับใดและสาขาวิชาใดไปแล้ว ในบางหลักสูตรของสาขาวิชานั้น ยังมีสถาบันวิชาชีพเข้ามากำกับดูแลผู้จบการศึกษาของหลักสูตรในสาขาวิชานั้น ๆ ว่า จะรับรองหลักสูตรสาขาวิชานั้นหรือไม่ หากสถาบันวิชาชีพไม่รับรอง ผู้ที่จบการศึกษาในหลักสูตรสาขาวิชานั้นก็ไม่สามารถประกอบวิชาชีพได้ ซึ่งในปัจจุบันนี้ก็มีปัญหาเกิดขึ้นกับมหาวิทยาลัยรังสิตที่เปิดสอนหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต ซึ่งหลักสูตรดังกล่าวได้มีสถาบันวิชาชีพ คือ แพทยสภากำกับดูแลอยู่ ผู้เขียนเห็นว่า ไม่ว่าจะ เป็นทบวงมหาวิทยาลัยหรือแพทยสภาก็เป็นองค์กรของรัฐทั้งสิ้น แต่ละองค์กรก็มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์อำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวในบทต่อไป

4 การควบคุมสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

การบริหารกิจการอุดมศึกษาเอกชนนั้น รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงตั้งแต่ต้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประกันคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ แต่การบริหารกิจการอุดมศึกษาแต่ละแห่งนั้น ก็อาจจะมีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นได้ เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจควบคุมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ดังนี้

"มาตรา 75 เมื่อมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) สถาบันอุดมศึกษาเอกชนไม่มีทุนพอจะดำเนินการต่อไป หรือมีหนี้สินเกินทรัพย์สิน หรือมีฐานะการเงินไม่มั่นคงอันอาจเกิดความเสียหายแก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน

(2) สถาบันอุดมศึกษาเอกชนฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎทบวงเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด หรือประกาศที่ออกหรือกำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด หรือคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในเมื่ออาจทำให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีซึ่งสั่งการตามมาตรา 89 วรรคสอง

(3) สถาบันอุดมศึกษา เอกชนหยุดสอนเกินสองเดือนติดต่อกัน เว้นแต่เป็นการหยุดสอนตามข้อกำหนด

(4) สภาสถาบัน กรรมการสภาสถาบัน ผู้บริหารสถาบัน คณาจารย์ในสถาบัน อุดมศึกษา เอกชนหรือนักศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา เอกชนดำเนินการอันเป็นภัยต่อความมั่นคง หรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อย วัฒนธรรมของชาติ หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสถาบันมีอำนาจสั่งให้สถาบันอุดมศึกษา เอกชนอยู่ในความควบคุมของทบวงมหาวิทยาลัย และให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุม สถาบันอุดมศึกษา เอกชนขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยกรรมการไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินสิบห้าคน ทำหน้าที่แทนสภาสถาบัน และให้ประกาศคำสั่งควบคุมสถาบันอุดมศึกษา เอกชนในหนังสือพิมพ์ รายวันภาษาไทย มีกำหนดเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามวัน"

จะเห็นว่า เมื่อการบริหารกิจการของสถาบันอุดมศึกษา เอกชนใดไม่ดำเนินการเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้โดยมีเหตุหนึ่งเหตุใดตามที่บัญญัติไว้ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษา เอกชนมีอำนาจสั่งให้สถาบันอุดมศึกษา เอกชนอยู่ในความควบคุมของทบวงมหาวิทยาลัย และแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมคณะหนึ่ง เมื่อสถาบันอุดมศึกษา เอกชนใดเห็นว่าคำสั่งไม่เป็นธรรม ก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ภายในหนึ่งเดือน²⁸ เมื่อคณะกรรมการควบคุมสถาบันอุดมศึกษาได้พิจารณาเห็นว่า สถาบันอุดมศึกษา เอกชนที่ถูกควบคุมสมควรจะดำเนินการต่อไปได้ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยก็จะพิจารณามีคำสั่งเลิกการควบคุม²⁹ หากความเห็นของคณะกรรมการควบคุมสถาบันอุดมศึกษา เอกชนเห็นว่าไม่อาจดำเนินการ

28 "พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 มาตรา 78," ราชกิจจานุเบกษา 96 (27 เมษายน 2522) ; 28.

29 "พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 มาตรา 79," ราชกิจจานุเบกษา 96 (27 เมษายน 2522) ; 28.

กิจการต่อไปได้ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยก็จะพิจารณามีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต 30 ผู้เขียนได้พิจารณาข้อกฎหมายถึงสาเหตุที่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจสั่งควบคุมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแล้ว เห็นว่าตามบทบัญญัติมาตรา 75 (1) หากสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดมีหนี้สินเกินกว่าทรัพย์สินทำให้ไม่อาจดำเนินการต่อไปได้แล้ว หากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยสั่งควบคุมด้วยสาเหตุดังกล่าว จะต้องตั้งคณะกรรมการควบคุมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งนั้น คณะกรรมการควบคุมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนก็จะทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานแทนสภาของสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นด้วย ดังนั้น หากปรากฏว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งนั้นมีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สินเมื่อมีการสะสมบัญชีแล้ว และหากมีการฟ้องร้องเกิดขึ้นคณะกรรมการควบคุมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะต้องเป็นผู้แก้ไขปัญหาดังกล่าว เพราะทำหน้าที่แทนสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามกฎหมาย 31 ดังเช่นกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นกับวิทยาลัยศรีอีสาน (คณาสวัสดิ์อุทิศ) ซึ่งได้ฝ่าฝืนคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยที่สั่งให้ดรงับนักศึกษาสาขาวิชานิติศาสตร์ สาขาวิชาการบัญชี และสาขาวิชาการตลาด และปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาตเดิม นายจีระศักดิ์ คณาสวัสดิ์ ยังมีเงื่อนไขผูกพันกับผู้รับใบอนุญาตวิทยาลัยศรีอีสานใหม่ คือ มูลนิธิอภิธรรมมหาธาตุวิทยาลัย ตามข้อตกลง 32 คณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงได้เสนอแนะรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยสั่งเพิกถอนใบอนุญาต รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจึงได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของวิทยาลัยศรีอีสาน (คณาสวัสดิ์อุทิศ) จากผลของคำสั่งทำให้การจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของวิทยาลัยอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยการ

30 "พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2522 มาตรา 80," ราชกิจจานุเบกษา 96 (27 เมษายน 2522) ; 29.

31 "พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 มาตรา 76," ราชกิจจานุเบกษา 109 (22 เมษายน 2535) ; 11-12.

32 ทบวงมหาวิทยาลัย, "รายงานการประชุมคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ครั้งที่ 10/2533

ชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทจำกัด³³ ดังนั้น การควบคุมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนด้วยสาเหตุตามมาตรา 75 (1) นั้น รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยควรจะต้องพิจารณาถึงปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นภายหลังที่แต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแล้ว และผู้เขียนเห็นว่า ถึงแม้จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้ควบคุมได้ แต่การควบคุมดังกล่าวเท่ากับต้องไปรับผิดชอบการบริหารงานของกิจการอุดมศึกษาแห่งนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรรใช้วิธีการอื่นตามบทบัญญัติตามมาตรา 74 (1) ถึง (6) แทนการควบคุมด้วยสาเหตุดังกล่าว



³³ "พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 82,"
ราชกิจจานุเบกษา 109 (22 เมษายน 2535) | 12.