

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

เรื่อง การจัดการศึกษาของ University of South Australia ในประเทศไทย

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๕๐๙.๖(๒.๓)/๑๓๗๑๑ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สรุปความได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้รับการร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการจัดการศึกษาของ University of South Australia ในหลักสูตร Doctor in Business Administration Program ซึ่งอ้างว่าเป็นการจัดการศึกษาโดยความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญตามข้อตกลงทางวิชาการที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการอุดมศึกษาแล้ว ว่าเป็นการจัดการศึกษาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวโดยรับฟังคำชี้แจงจากมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญตามหนังสือที่ มอช ๓๓๐/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๙ และที่ มอช ๔๕๐/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ว่า University of South Australia ได้จัดการศึกษาหลักสูตร Doctor in Business Administration Program ในประเทศไทยตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๔๖ โดยความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ตามหลักสูตรของ University of South Australia และเป็นผู้รับผิดชอบการจัดการเรียนการสอนและการกำกับมาตรฐานวิชาการด้วย ส่วนอาจารย์ผู้สอน ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ มาจากการแต่งตั้งของ University of South Australia ทั้งสิ้น และอาจแต่งตั้งอาจารย์ของมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญเป็นอาจารย์ร่วมสอน ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ด้วยหรือไม่ก็ได้ ผู้สำเร็จการศึกษาในหลักสูตรดังกล่าวจะได้รับปริญญาของ University of South Australia โดยไม่ได้รับปริญญาของมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญร่วมด้วยแต่อย่างใด มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญมีหน้าที่รับผิดชอบจัดการธุรการ ได้แก่ การขึ้นทะเบียนนักศึกษา การเงิน การจัดห้องเรียนและห้องสัมมนา การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามข้อตกลงทางวิชาการระหว่าง University of South Australia กับมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ที่ได้รับความเห็นชอบจากสภามหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาแล้วตามประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่อง นโยบายและมาตรการการส่งเสริมสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศมาจัดการศึกษาในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญไม่ได้เสนอขอความเห็นชอบในการเปิดดำเนินการหลักสูตรดังกล่าวต่อสภามหาวิทยาลัยอัสสัมชัญอีกครั้งหนึ่ง และไม่ได้แจ้งให้คณะกรรมการการอุดมศึกษาทราบ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๐๒๔ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๐ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กรณีดังกล่าวมีประเด็นที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจะต้องพิจารณาว่า การดำเนินการของ University of South Australia เข้าข่ายเป็นการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีความผิดตาม **มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖** หรือไม่ ทั้งนี้ การที่จะพิจารณาในประเด็นดังกล่าวได้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาว่า **ประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่อง นโยบายและมาตรการการส่งเสริมสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศมาจัดการศึกษาในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๒** ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ (๑) (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ และมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ สามารถใช้บังคับแก่กรณีนี้หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาพิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้ทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการและกำกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของรัฐและของเอกชน นอกจากสถาบันวิชาเฉพาะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่น และตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยมิได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย และกำหนดให้การเปิดดำเนินการในสาขาวิชาใดในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะกระทำต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ตามลำดับ บทบัญญัติทั้งสามมาตราดังกล่าวมิได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจในการออกกฎเพื่อบังคับแก่กรณีใด สำหรับมาตรา ๔ (๑) (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ กำหนดมาตรฐานการศึกษาในระดับอุดมศึกษา และเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และการให้การรับรองวิทยฐานะสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และมาตรฐานการศึกษาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ตามลำดับ ซึ่งเมื่อพิจารณารายละเอียดในประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่อง นโยบายและมาตรการการส่งเสริมสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศมาจัดการศึกษาในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว เห็นว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ บทอาศัยอำนาจที่ขอบด้วยกฎหมายในการออกประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่อง นโยบายและมาตรการการส่งเสริมสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศมาจัดการศึกษาในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงคงมีเพียงตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ เท่านั้น และเมื่อปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้ถูกยกเลิกแล้วโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบกับประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่อง นโยบายและมาตรการการส่งเสริมสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศมาจัดการศึกษาในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นเพียงแนวนโยบาย ไม่มีสภาพบังคับ ไม่มีลักษณะเป็นกฎและไม่ต้องด้วยความหมายของคำว่า “ประกาศ” ตามความในมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งกำหนดให้บรรดาบทกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งเกี่ยวกับการศึกษาที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ยังคงบังคับใช้ต่อไปได้ จึงเห็นว่าประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่อง นโยบายและมาตรการการส่งเสริมสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศมาจัดการศึกษาในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงขอหารือว่า ประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่อง นโยบายและมาตรการการส่งเสริมสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศมาจัดการศึกษาในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ มีสภาพเป็นกฎ และมีผลบังคับใช้ในปัจจุบันหรือไม่ และหากประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่อง นโยบายและมาตรการการส่งเสริมสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศมาจัดการศึกษาในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ มีสภาพเป็นกฎและมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน สถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศจะอาศัยประกาศทบวงมหาวิทยาลัยฉบับดังกล่าวเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ดำเนินการตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้หรือไม่ และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจะมีอำนาจกำกับดูแลการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศได้หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา) และผู้แทนมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญแล้ว เห็นสมควรตอบข้อหารือเป็นสองประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่อง นโยบายและมาตรการการส่งเสริมสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศมาจัดการศึกษาในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๒

มีสภาพเป็นกฎ และมีผลใช้บังคับอยู่หรือไม่ เห็นว่า คำว่า “กฎ” ตามมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงเห็นได้ว่าลักษณะประการสำคัญของ “กฎ” ก็คือ การเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเรียกชื่อกฎหมายลำดับรองนั้นอย่างไรก็ตาม นอกจากนี้ “กฎ” ยังรวมไปถึงการกำหนดนโยบายต่างๆ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของหนังสือเวียน หนังสือสั่งการ การตีความอธิบายหรือการประกาศนโยบายของฝ่ายบริหาร ซึ่งฝ่ายปกครองประสงค์ให้มีการยอมรับและปฏิบัติตามเป็นการทั่วไปด้วย เมื่อประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่อง นโยบายและมาตรการการส่งเสริมสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศมาจัดการศึกษาในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับกับสถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศและสถาบันอุดมศึกษาไทยทุกแห่งที่ประสงค์จะได้รับการส่งเสริมสนับสนุนตามประกาศทบวงมหาวิทยาลัยฯ โดยไม่จำกัดเพียงสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งเท่านั้น ประกาศทบวงมหาวิทยาลัยดังกล่าวจึงมีสภาพเป็น “กฎ”

การที่ประกาศทบวงมหาวิทยาลัยฯ ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔^๓ (๑) (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ และ

๑ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๓๑ ทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการ และกำกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของรัฐและของเอกชน นอกจากสถาบันวิชาเฉพาะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่น

^๓ มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ

(๒) กำหนดมาตรฐานการศึกษาในระดับอุดมศึกษา และเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

(๓) รับรองวิทยฐานะสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และมาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๐^๔ และมาตรา ๑๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ แม้จะมีได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งว่าให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจในการออกกฎก็ตาม แต่ที่มาของอำนาจในการออกกฎนั้น นอกจากจะมีกฎหมายให้อำนาจโดยตรงแล้ว ยังอาจมาจากอำนาจในการบริหารหรือการปกครองบังคับบัญชาเพื่อควบคุมดูแลหรือกำกับให้งานในหน้าที่ความรับผิดชอบสามารถดำเนินการไปได้ ซึ่งจะต้องอยู่ในกรอบของอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบตามกฎหมายแม่บทนั้นด้วย ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจึงมีอำนาจที่จะออกประกาศทบวงมหาวิทยาลัยดังกล่าวเพื่อควบคุมดูแลหรือกำกับให้งานในหน้าที่ความรับผิดชอบสามารถดำเนินการไปได้อย่างถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ที่ตนได้รับมอบตามกฎหมาย และแม้ว่าปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัยฯ ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่ก็มีบทเฉพาะกาล มาตรา ๗๓^๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ รองรับไว้ว่า บรรดาบทกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งเกี่ยวกับการศึกษาที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไป จนกว่าจะมีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ เมื่อขณะนี้ไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการออก “กฎ” ตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายใหม่ในเรื่องดังกล่าวมาใช้บังคับ ประกาศทบวงมหาวิทยาลัยฯ จึงยังคงมีผลใช้บังคับได้ต่อไป แม้จะเกินห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับก็ตาม เพราะกำหนดระยะเวลาดังกล่าวเป็นเพียงบทบัญญัติเร่งรัดการดำเนินการเท่านั้น ดังที่คณะกรรมการ

^๔ มาตรา ๑๐ ห้ามมิให้ผู้ใดจัดตั้ง หรือเปลี่ยนชื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชน หรือเปลี่ยนประเภทสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามมาตรา ๙ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสถาบัน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๑๕ การเปิดดำเนินการในสาขาวิชาใดในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถาบัน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ มาตรา ๗๓ บรรดาบทกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งเกี่ยวกับการศึกษาที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปจนกว่าจะได้มีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ

กฤษฎีกาเคยให้ความเห็นเป็นบรรทัดฐานในเรื่องเสร็จที่ ๒๙๗/๒๕๔๕^๗ ดังนั้น ประกาศทบวงมหาวิทยาลัยฯ จึงยังมีผลใช้บังคับอยู่

ประเด็นที่สอง หากวินิจฉัยว่าประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่อง นโยบายและมาตรการการส่งเสริมสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศมาจัดการศึกษาในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ มีสภาพเป็นกฎและมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน สถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศจะอาศัยประกาศทบวงมหาวิทยาลัยฉบับดังกล่าวเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ดำเนินการตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้หรือไม่ และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจะมีอำนาจกำกับดูแลการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศได้หรือไม่ เพียงใด เห็นว่า ตามข้อ ๒.๒^๘ แห่งประกาศทบวงมหาวิทยาลัยฯ กำหนดให้มีมาตรการสนับสนุนการเข้ามาจัดการศึกษาใน

^๗ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๕๕๐ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๘ ๒.๒ การเข้ามาจัดการศึกษาในประเทศไทยของสถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศ จะได้รับการสนับสนุน และอาจดำเนินการได้ในรูปแบบต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๒.๒.๑ การจัดตั้งเป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

ส่งเสริมสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศมาจัดตั้งวิทยาลัย สถาบันหรือมหาวิทยาลัย และเปิดดำเนินการหลักสูตรในสาขาวิชาระดับอุดมศึกษาในประเทศไทย โดยดำเนินการขออนุญาตตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งจะได้รับการส่งเสริมสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เช่นเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนของประเทศไทย

๒.๒.๒ การทำความตกลงร่วมมือทางวิชาการกับสถาบันอุดมศึกษาไทย

การทำความตกลงร่วมมือทางวิชาการระหว่างสถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศกับสถาบันอุดมศึกษาไทยซึ่งเปิดสอนระดับปริญญาตรีขึ้นไปสามารถกระทำได้ โดยให้สถาบันอุดมศึกษาไทยคำนึงถึงประโยชน์ของการพัฒนาประเทศในเชิงการเสริมสร้างปัญญาความรู้ที่สัมพันธ์กับปัญหาและความต้องการของประเทศในอนาคต รวมทั้งให้อยู่บนพื้นฐานของความเกื้อกูลและส่งเสริมความก้าวหน้าทางวิชาการร่วมกันโดยต้องสนองเป้าหมายที่สำคัญในการพัฒนาอุดมศึกษาไทย ได้แก่ การบรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการ การพัฒนาประสิทธิภาพการเรียนการสอน การพัฒนาและแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ การขยายโอกาสในการบริหารทางวิชาการไปสู่ประชาคมโลก และเป็นไปในลักษณะที่ส่งเสริมให้ทุกสถาบันที่อยู่ในพันธะความร่วมมือได้รับประโยชน์ในการดำเนินการกิจของสถาบันได้ดีขึ้น ทั้งในด้านการสอน การวิจัย การให้บริการทางวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

๒.๒.๓ การจัดการเรียนการสอนร่วมกัน

สถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศอาจดำเนินการจัดการเรียนการสอนร่วมกับสถาบันอุดมศึกษาไทยได้ตามแนวทางดังนี้

(๑) หลักสูตรที่จะดำเนินการจัดการสอนร่วมกันอาจเป็นหลักสูตรในสาขาวิชานั้นที่พัฒนาขึ้นใหม่ หรือเป็นหลักสูตรที่เปิดสอนอยู่แล้วในสถาบันต่างประเทศนั้นก็ได้ โดยให้สอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรของทบวงมหาวิทยาลัย ในกรณีเป็นหลักสูตรที่สถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศนั้นเปิดสอนอยู่แล้ว และจะมาร่วมดำเนินการต้องได้รับการรับรองมาตรฐานการศึกษาจากองค์กรรับรองมาตรฐานการศึกษาที่ได้รับการยอมรับในประเทศของตนแล้วด้วย

ประเทศไทยของสถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศไว้สามรูปแบบด้วยกัน คือ การจัดตั้งเป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชน การทำความตกลงร่วมมือทางวิชาการกับสถาบันอุดมศึกษาไทย และการจัดการเรียนการสอนร่วมกัน โดยข้อ ๒.๒.๓^๙ แห่งประกาศทบวงมหาวิทยาลัยดังกล่าวได้กำหนดแนวทางในกรณีการจัดการเรียนการสอนร่วมกันที่สำคัญว่า หลักสูตรที่จะดำเนินการจัดการสอนร่วมกันนั้นอาจเป็นหลักสูตรในสาขาวิชาที่พัฒนาขึ้นใหม่หรือเป็นหลักสูตรที่เปิดสอนอยู่แล้วในสถาบันต่างประเทศก็ได้โดยต้องสอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรของทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาไทยที่เข้าร่วมข้อตกลงมีหน้าที่ต้องดูแลรับผิดชอบการสอนที่จัดในประเทศไทยให้มีคุณภาพและได้มาตรฐานตามเกณฑ์ของทบวงมหาวิทยาลัย โดยจะต้องเป็นผู้บริหารจัดการหลักสูตรและการสอน และจัดอาจารย์ประจำของสถาบันอุดมศึกษาไทยที่มีคุณวุฒิตามเกณฑ์ที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนดร่วมสอนในหลักสูตรนั้นด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า University of South Australia ได้เข้ามาจัดการศึกษาหลักสูตร Doctor in Business Administration Program ในประเทศไทย โดยหลักสูตรดังกล่าวเป็นหลักสูตรของ University of South Australia ที่มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญไม่ส่วนในการบริหารจัดการหลักสูตรร่วมด้วย และ University of South Australia ยังเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดการเรียนการสอนและการกำกับมาตรฐานวิชาการเพียงลำพัง โดยที่มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญรับผิดชอบแต่เพียงการขึ้นทะเบียนนักศึกษา การเงิน การจัดห้องเรียนและห้องสัมมนาเท่านั้น จึงถือไม่ได้ว่า University of South Australia และมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญได้มีการจัดการเรียนการสอนร่วมกันตามที่ข้อ ๒.๒.๓ กำหนดไว้

สำหรับการดำเนินการของ University of South Australia และมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญจะเป็นการทำความตกลงร่วมมือทางวิชาการระหว่างกันหรือไม่นั้น เห็นว่า แม้บันทึกความตกลงจะ

(๒) การจัดหลักสูตรร่วมกันให้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันโดยได้รับอนุมัติจากสภาสถาบันที่ร่วมข้อตกลงทั้งฝ่ายประเทศไทยและต่างประเทศ และการนี้ให้สถาบันอุดมศึกษาไทยยื่นเรื่องเสนอขอเปิดดำเนินการหลักสูตรที่ร่วมดำเนินการต่อทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเปิดสอน ทั้งนี้ ให้เสนอสำเนานักข้อตกลงระหว่างสถาบันและหนังสือรับรองของสภาสถาบันมาเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย และในการดำเนินการให้สถาบันอุดมศึกษาไทยที่เข้าร่วมข้อตกลงดูแลรับผิดชอบการสอนที่จัดในประเทศไทยให้มีคุณภาพและได้มาตรฐานตามเกณฑ์ของทบวงมหาวิทยาลัย

(๓) ในการจัดการเรียนการสอนในประเทศไทย ให้สถาบันอุดมศึกษาไทยเป็นผู้บริหารจัดการหลักสูตรและการสอน และจัดอาจารย์ประจำของสถาบันอุดมศึกษาไทยที่มีคุณวุฒิตามเกณฑ์ที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนดร่วมสอนในหลักสูตร ทั้งนี้ สถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศสามารถจัดคณาจารย์ที่มีคุณวุฒิตามเกณฑ์ที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนดมาร่วมสอน รวมทั้งให้ความช่วยเหลือทางวิชาการอื่นๆ ได้ และอาจจัดให้มีการเรียนการสอนบางส่วนของหลักสูตรในสถาบันอุดมศึกษาของต่างประเทศที่ร่วมโครงการได้ตามที่จะกำหนด

(๔) การให้ปริญญาจะเป็นของสถาบันอุดมศึกษาไทย หรือต่างประเทศ หรือร่วมกันให้ขึ้นอยู่กับข้อตกลงความร่วมมือหรือระเบียบเกี่ยวกับการให้ปริญญาของสถาบันที่ร่วมมือกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

แสดงให้เห็นถึงความร่วมมือทางวิชาการอยู่บ้างก็ตาม แต่ความร่วมมือทางวิชาการตามประกาศทบวงมหาวิทยาลัยฯ ข้อ ๒.๒.๒^{๑๐} นั้น จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของการพัฒนาประเทศในเชิงการเสริมสร้างปัญญาความรู้ที่สัมพันธ์กับปัญหาและความต้องการของประเทศในอนาคต รวมทั้งให้อยู่บนพื้นฐานของความเกื้อกูลและส่งเสริมความก้าวหน้าทางวิชาการร่วมกันโดยต้องสนองเป้าหมายที่สำคัญในการพัฒนาอุดมศึกษาไทยซึ่งได้แก่การบรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าความตกลงร่วมมือระหว่าง University of South Australia และมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญไม่ได้มีลักษณะเป็นการทำความตกลงร่วมมือทางวิชาการระหว่างกันตามที่ประกาศทบวงมหาวิทยาลัยฯ กำหนดไว้ ดังนั้นการดำเนินการของ University of South Australia ดังกล่าวจึงไม่ใช่การดำเนินการทำความตกลงร่วมมือทางวิชาการกับสถาบันอุดมศึกษาไทยตามข้อ ๒.๒.๒ แห่งประกาศทบวงมหาวิทยาลัยฯ แต่การดำเนินการของ University of South Australia มีลักษณะเหมือนการจัดตั้งเป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเนื่องจากมีการรับสมัครบุคคลเพื่อเข้าเรียน มีการจัดการเรียนการสอน และมีการให้ปริญญาแก่นักศึกษาเมื่อจบหลักสูตร เหมือนกับที่ดำเนินการอยู่ในประเทศออสเตรเลีย เพียงแต่มาเปิดรับสมัครนักศึกษาและทำการสอนในประเทศไทยโดยใช้สถานที่ของมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญและให้มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญเป็นผู้ดำเนินการทางธุรการให้เท่านั้น การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นเหมือนการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในประเทศไทยนั่นเอง ซึ่งตามประกาศทบวงมหาวิทยาลัยฯ ข้อ ๒.๒.๑^{๑๑} จะต้องขออนุญาตตามกฎหมายก่อน กล่าวคือ ต้องขออนุญาตตามมาตรา ๑๐^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนั้น University of South Australia จึงไม่อาจอาศัยประกาศทบวงมหาวิทยาลัยฉบับดังกล่าวเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ดำเนินการตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้ และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาย่อมมีอำนาจกำกับดูแลการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๑๒} มาตรา ๑๐ การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามมาตรา ๙ ต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๕๐