

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การกำหนดให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
(องค์การมหาชน) ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพภายนอกให้แก่สถาบันอุดมศึกษา

สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (สมศ.) ได้มีหนังสือ ที่ มศ ๐๐๐๕/๕๓๒๖ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า โดยที่มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้บัญญัติให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีฐานะเป็นองค์การมหาชนทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษา ที่มีใช้การจัดการอุดมศึกษาซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม หรือกระทรวงอื่น เพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมายหลักการ และแนวการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ประกอบกับมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้การประเมินคุณภาพภายนอกของสถาบันอุดมศึกษาอาจประเมินโดยหน่วยงานต่างประเทศที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง หรืออาจประเมินโดยหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานภาคเอกชน หรือหน่วยงานในต่างประเทศที่คณะกรรมการมาตรฐานการอุดมศึกษาประกาศกำหนดก็ได้ เมื่อ สมศ. ได้พิจารณาพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับแล้ว เห็นว่า อาจเกิดปัญหาการตีความบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องการประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษาผิดพลาดหรือคลาดเคลื่อนไปจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ

สมศ. จึงมีหนังสือ ที่ มศ ๐๐๐๒/๔๐๕๘ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๒ ขอรื้อเกี่ยวกับการประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษาต่อคณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) ต่อมา สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมได้มีหนังสือ ที่ อว ๐๒๒๔.๓/๗๘๑๔ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ แจ้งว่า กกอ. ได้พิจารณาตอบข้อหารือในประเด็นดังกล่าวแล้ว เห็นควรให้ สมศ. หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความชัดเจนต่อการประเมินคุณภาพภายนอกต่อไป

สมศ. จึงขอหารือประเด็นข้อกฎหมายต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังต่อไปนี้

๑. สมศ. ในฐานะองค์การมหาชนซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจะสามารถแจ้งความประสงค์ไปยัง กกอ. เพื่อขอให้คณะกรรมการมาตรฐานการอุดมศึกษา (กมอ.) ประกาศกำหนดให้ สมศ. เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษาตามมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้หรือไม่

๒. หาก กมอ. ประกาศกำหนดให้ สมศ. เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษา และ สมศ. ได้ดำเนินการทำหน้าที่ประเมินคุณภาพภายนอกสถาบันอุดมศึกษา ดังเช่นว่านั้นแล้ว ในกรณีเช่นนี้จะขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่

๓. ในช่วงเวลาก่อนวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติ การอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลบังคับใช้นั้น ได้มีสถาบันอุดมศึกษาแสดงความจำนงขอเข้ารับการประเมินคุณภาพภายนอก ต่อ สมศ. และ สมศ. ได้เริ่มกระบวนการประเมินคุณภาพภายนอกไปแล้วบางส่วน หาก สมศ. จะดำเนินการประเมินคุณภาพภายนอกสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวให้แล้วเสร็จ จะขัดหรือแย้งกับ เจตนารมณ์ตามมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานรับรอง มาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) โดยมีผู้แทนกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า เดิมมาตรา ๔๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (สมศ.) ทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการ การศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมายและหลักการ และแนวการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้มีการประเมิน คุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปีนับตั้งแต่การประเมิน ครั้งสุดท้าย สมศ. จึงมีหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวในการประเมินคุณภาพภายนอกสำหรับการศึกษา ในทุกระดับซึ่งรวมถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาด้วยมาแต่เดิม

สำหรับการดำเนินกิจการของ สมศ. นั้น เดิมมาตรา ๔^๒ ประกอบกับมาตรา ๔๗^๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดให้ สมศ. อยู่ในการกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ผู้ประเมินเป็นอิสระ ออกจากผู้ถูกประเมินซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในสังกัดหรือกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ ต่อมา มาตรา ๔^๔

^๑มาตรา ๔๙ ให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีฐานะเป็น องค์การมหาชนทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการ การศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมายและหลักการและแนวการจัดการ การศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ให้มีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปี นับตั้งแต่การประเมินครั้งสุดท้าย และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน

^๒มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

^๓มาตรา ๔๗ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการของสำนักงานให้เป็นไปตาม กฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสำนักงาน นโยบายของรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวกับสำนักงาน เพื่อการนี้ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้สำนักงานชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้ง การกระทำของสำนักงานที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสำนักงาน นโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวกับสำนักงาน ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการได้

^๔มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

ประกอบกับมาตรา ๔๗^๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงานของ สมศ. แทนนายกรัฐมนตรี เพื่อให้ผู้ประเมินไปอยู่ร่วมในสังกัดหรือกำกับเดียวกันกับผู้ถูกประเมิน โดยมุ่งหมายให้การประเมินเป็นไปเพื่อการพัฒนา มิใช่เพื่อการหาข้อผิดพลาด และเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการซึ่งรับผิดชอบหน่วยงานทั้งสองประเภทสามารถใช้ผลการประเมินไปพัฒนาปรับปรุงหน่วยงานที่ถูกประเมินได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘ (๖)^๖ จากเดิมที่กำหนดให้ สมศ. มีหน้าที่หลักในการเสนอรายงานการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยมาตรา ๘ (๖)^๗ ที่แก้ไขใหม่ กำหนดให้ สมศ. มีหน้าที่รายงานต่อคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่ควบคุมกำกับหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดการศึกษา เพื่อให้ สมศ. ต้องรายงานเรื่องดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอื่นที่ควบคุมกำกับสถานศึกษาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการด้วย นอกจากนี้ ได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๔ (๒)^๘ จากเดิมที่กำหนดให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ประธานกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประธานกรรมการ

“มาตรา ๔๗ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมายและให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสำนักงาน ยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายของรัฐบาล มติของคณะรัฐมนตรี และแผนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน เพื่อการนี้ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้สำนักงานชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำของสำนักงานที่ขัดต่อกฎหมาย วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสำนักงาน ยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายของรัฐบาล มติของคณะรัฐมนตรี หรือแผนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการของสำนักงานได้

“มาตรา ๘ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ ให้สำนักงานมีอำนาจหน้าที่หลัก ดังนี้

“ล๑

“ล๑

(๖) เสนอรายงานการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และสำนักงบประมาณ เพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบายทางการศึกษา และการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา รวมทั้งเผยแพร่รายงานดังกล่าวต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน

“มาตรา ๘ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ ให้สำนักงานมีอำนาจหน้าที่หลัก ดังนี้

“ล๑

“ล๑

(๖) เสนอรายงานการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี รัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่ควบคุมกำกับหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดการศึกษา และสำนักงบประมาณ เพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบายทางการศึกษา และการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา รวมทั้งเผยแพร่รายงานดังกล่าวต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน

“มาตรา ๑๔ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการบริหารสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา” ประกอบด้วย

“ล๑

“ล๑

(๖) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนสี่คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ประธานกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประธานกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาด้านการอาชีวศึกษา และประธานกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา

“ล๑

“ล๑

พัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาด้านการอาชีวศึกษา และประธานกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง โดยมาตรา ๑๔ (๒)^๙ ที่แก้ไขใหม่ ได้กำหนดให้ประธานกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประธานกรรมการการอาชีวศึกษา และประธานกรรมการการอุดมศึกษา เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง เพื่อให้องค์กรที่ทำหน้าที่ในการเสนอนโยบายและกำกับดูแลการศึกษาในทุกระดับได้มีส่วนร่วมในการควบคุมดูแลกิจการและการดำเนินงานของ สมศ. และเพื่อให้ผู้ใช้ผลการประเมินสามารถเสนอความต้องการในการประเมินและนำผลการประเมินเชิงพัฒนาไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ มาตรา ๗^{๑๐} แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)^๑ ได้กำหนดให้ สมศ. มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอกและทำการประเมินผลการจัดการศึกษา เพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมาย หลักการ และแนวการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ประกอบกับมาตรา ๓^{๑๑} แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “สถานศึกษา” หมายความว่า สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การเรียนรู้ วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัย หน่วยงานการศึกษา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือของเอกชนที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)^๑ จึงเห็นได้ว่า สมศ. สามารถทำหน้าที่ในการประเมินคุณภาพภายนอกให้แก่สถานศึกษาทุกระดับได้ ซึ่งรวมถึงการประเมินคุณภาพภายนอกให้แก่สถาบันอุดมศึกษาด้วย

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้มีการปฏิรูปการศึกษาในระดับอุดมศึกษา โดยมีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๑๙) พ.ศ. ๒๕๖๒ ขึ้น ซึ่งได้นำสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งเป็นส่วนราชการในกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติซึ่งเป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง มารวมกับ

^๙มาตรา ๑๔ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา” ประกอบด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนสามคน ได้แก่ ประธานกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประธานกรรมการการอาชีวศึกษา และประธานกรรมการการอุดมศึกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐}มาตรา ๗ ให้สำนักงานมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอกและทำการประเมินผลการจัดการศึกษา เพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมาย หลักการ และแนวการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

^{๑๑}มาตรา ๓ ในพระราชกฤษฎีกานี้

“สถานศึกษา” หมายความว่า สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การเรียนรู้ วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัย หน่วยงานการศึกษา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือของเอกชนที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

ส่วนราชการในกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แล้วจัดตั้งเป็นกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และด้วยผลของการจัดตั้งกระทรวงขึ้นใหม่ จึงมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ซึ่งรวมถึงพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้วย โดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้มีการแก้ไขเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษา กล่าวคือ เดิมมาตรา ๔๗^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่มาตรา ๔๗^{๑๓} ที่ได้แก้ไขใหม่ ได้กำหนดให้ระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา ของการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการอาชีวศึกษา ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง สำหรับระบบการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่น ที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น รวมทั้งแก้ไขอำนาจหน้าที่ของ สมศ. ตามมาตรา ๔๙^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ จากเดิมที่กำหนดให้ สมศ. มีอำนาจหน้าที่ในการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาในทุกระดับ โดยมาตรา ๔๙^{๑๕} ที่ได้แก้ไขใหม่ กำหนดให้ สมศ. มีอำนาจหน้าที่ในการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษา ในทุกระดับที่มีใช้การจัดการอุดมศึกษาซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม หรือกระทรวงอื่น ดังนั้น หลังจากที่มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว สมศ. จึงไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติที่จะต้องประเมินคุณภาพภายนอกให้แก่สถาบันอุดมศึกษาซึ่งมิได้สังกัดหรืออยู่ในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการอีกต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการโอนสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและสถาบันอุดมศึกษาไปรวมกับกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม แต่บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ห้าม สมศ. ในการประเมินคุณภาพภายนอกให้แก่สถาบันอุดมศึกษาตามอำนาจหน้าที่ของ สมศ. ที่มีอยู่เดิม และตามกฎหมายอื่น

^{๑๒}มาตรา ๔๗ ให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วย ระบบการประกันคุณภาพภายใน และระบบการประกันคุณภาพภายนอก

ระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๑๓}มาตรา ๔๗ ให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการศึกษาระดับอุดมศึกษา ประกอบด้วย ระบบการประกันคุณภาพภายใน และระบบการประกันคุณภาพภายนอก

ระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาของการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการอาชีวศึกษา ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง สำหรับระบบการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่นที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๕}มาตรา ๔๙ ให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีฐานะเป็นองค์การมหาชนทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษาที่มีใช้การจัดการอุดมศึกษาซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม หรือกระทรวงอื่น เพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมาย หลักการ และแนวการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ให้มีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปี นับตั้งแต่การประเมินครั้งสุดท้าย และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน

นอกจากการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังได้มีการตราพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อกำหนดหลักการเกี่ยวกับการจัดการอุดมศึกษาไว้เป็นการเฉพาะ โดยในการประเมินคุณภาพการศึกษาและการกำหนดมาตรฐานการอุดมศึกษานั้น มาตรา ๖๔^{๖๖} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการมาตรฐานการอุดมศึกษา (กมอ.) ในการประกาศกำหนดหน่วยงานต่างประเทศที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานภาคเอกชน หรือหน่วยงานในต่างประเทศที่ทำหน้าที่ในการประเมินคุณภาพภายนอกให้แก่สถาบันอุดมศึกษา รวมทั้งกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาอาจเสนอให้ กมอ. ให้ความเห็นชอบให้หน่วยงานอื่นนอกจากที่ได้ประกาศกำหนดไว้ ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพภายนอกให้แก่สถาบันอุดมศึกษานั้นได้ ซึ่งในการประเมินคุณภาพดังกล่าว หน่วยงานจะต้องประเมินให้เป็นไปตามมาตรฐานการอุดมศึกษาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมกำหนด โดยข้อเสนอแนะและความเห็นชอบของ กมอ. ตามมาตรา ๕๔^{๖๗} แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา ด้วย

สำหรับกรณีตามข้อหาข้อนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องพิจารณารวมสองประเด็น และมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในกรณีที่ กมอ. ประกาศกำหนดให้ สมศ. เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษาตามมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ การทำหน้าที่ของ สมศ. จะขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่ และ สมศ. จะสามารถแจ้งให้ กมอ. ประกาศกำหนดให้ สมศ. เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษาตามมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาฯ ได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้บัญญัติให้ กมอ. มีอำนาจพิจารณาประกาศกำหนดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพภายนอกให้แก่สถาบันอุดมศึกษา รวมทั้งสถาบันอุดมศึกษาอาจเสนอให้ กมอ. ให้ความเห็นชอบให้หน่วยงานอื่นนอกจากที่ได้ประกาศกำหนดไว้ ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพภายนอกให้แก่สถาบันอุดมศึกษานั้นได้ ดังนั้น หาก กมอ. ได้พิจารณาแล้ว เห็นสมควรประกาศกำหนดให้ สมศ. เป็นหน่วยงานประเมินคุณภาพภายนอกให้แก่สถาบันอุดมศึกษาตามมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง หรือสถาบันอุดมศึกษาเสนอให้ กมอ. ให้ความเห็นชอบให้ สมศ. ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพภายนอกให้แก่สถาบันอุดมศึกษาตามมาตรา ๖๔ วรรคสอง สมศ. ย่อมสามารถทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประเมิน

^{๖๖}มาตรา ๖๔ การประเมินคุณภาพภายนอกอาจประเมินโดยหน่วยงานต่างประเทศที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง หรืออาจประเมินโดยหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานภาคเอกชน หรือหน่วยงานในต่างประเทศที่คณะกรรมการมาตรฐานการอุดมศึกษาประกาศกำหนดก็ได้

สถาบันอุดมศึกษาอาจเสนอให้คณะกรรมการมาตรฐานการอุดมศึกษา ให้ความเห็นชอบให้หน่วยงานอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ตามวรรคหนึ่งทำหน้าที่ประเมินคุณภาพภายนอกก็ได้

^{๖๗}มาตรา ๕๔ หลักสูตรการศึกษาที่สภาสถาบันอุดมศึกษาจะอนุมัติเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาเปิดสอนได้ จะต้องเป็นหลักสูตรการศึกษาที่มีมาตรฐานไม่ต่ำกว่ามาตรฐานการอุดมศึกษาที่รัฐมนตรีกำหนด โดยข้อเสนอแนะและความเห็นชอบของคณะกรรมการมาตรฐานการอุดมศึกษา

คุณภาพภายนอกให้แก่สถาบันอุดมศึกษาได้ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๔๙^{๑๘} แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ๔)ฯ เพราะแม้บทบัญญัติดังกล่าวจะมีได้กำหนดให้ สมศ. มีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องประเมินคุณภาพภายนอกให้แก่สถาบันอุดมศึกษา แต่ก็ได้ห้าม สมศ. ประเมินคุณภาพภายนอกให้แก่สถาบันอุดมศึกษาตามอำนาจหน้าที่ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓ ทั้งนี้ หาก สมศ. พิจารณาแล้วเห็นว่า สมศ. เป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมในการทำหน้าที่ประเมินคุณภาพภายนอกให้แก่สถาบันอุดมศึกษา สมศ. ก็อาจแจ้งความประสงค์ต่อ กมอ. ให้พิจารณาประกาศกำหนดให้ สมศ. เป็นหน่วยงานของรัฐที่ประเมินคุณภาพภายนอกให้แก่สถาบันอุดมศึกษาได้ตามนัยมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาฯ แต่เมื่อ กมอ. ได้ประกาศกำหนดให้ สมศ. เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพภายนอกให้แก่สถาบันอุดมศึกษาแล้ว การประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. ก็จะต้องเป็นไปตามมาตรฐานการอุดมศึกษาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมกำหนดโดยข้อเสนอแนะและความเห็นชอบของ กมอ. ตามมาตรา ๕๔^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาฯ

ประเด็นที่สอง สมศ. สามารถดำเนินการประเมินคุณภาพภายนอกให้แก่สถาบันอุดมศึกษาที่ได้แสดงความจำนงขอเข้ารับการประเมินคุณภาพภายนอกต่อ สมศ. ก่อนที่พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ จะมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จได้หรือไม่ เห็นว่า โดยที่ได้ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากการชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ว่า ในปัจจุบันยังไม่มีประกาศกำหนดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพภายนอกให้แก่สถาบันอุดมศึกษา รวมทั้งยังไม่มีกำหนดมาตรฐานการอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกอบกับมาตรา ๗๙^{๒๑} แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาฯ ได้บัญญัติรองรับให้บรรดากฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งเกี่ยวกับการอุดมศึกษาที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะได้มีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไข

^{๑๘}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๕, ข้างต้น

^{๑๙}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๖, ข้างต้น

^{๒๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๗, ข้างต้น

^{๒๑}มาตรา ๗๙ บรรดากฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งเกี่ยวกับการอุดมศึกษาไม่ว่าจะออกตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กฎหมายว่าด้วยการบริหารส่วนงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา และกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะได้มีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัตินี้ แต่ต้องไม่เกินสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๘๐^{๒๒} แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้บัญญัติรองรับมาตรฐานการอุดมศึกษาที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นมาตรฐานการอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีการกำหนดมาตรฐานการอุดมศึกษาขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น เพื่อให้การประเมินคุณภาพภายนอกของสถาบันอุดมศึกษาสามารถดำเนินการต่อไปได้โดยไม่หยุดชะงักอันเนื่องมาจากการยังไม่มีประกาศกำหนดหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ดังกล่าว รวมทั้งยังไม่มีกำหนดมาตรฐานการอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาฯ จึงเห็นว่า สมศ. สามารถทำหน้าที่ประเมินคุณภาพภายนอกให้แก่สถาบันอุดมศึกษาที่ได้แสดงความจำนงขอเข้ารับการประเมินคุณภาพภายนอกต่อ สมศ. ตามที่หารือต่อไปได้ แต่การดำเนินการประเมินคุณภาพภายนอกดังกล่าวของ สมศ. ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการประเมินคุณภาพภายนอกตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาฯ

(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๖๓

^{๒๒}มาตรา ๘๐ มาตรฐานการอุดมศึกษาซึ่งกำหนดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นมาตรฐานการอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีการกำหนดมาตรฐานการอุดมศึกษาขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัตินี้

หลักสูตรการศึกษาใดที่จัดการศึกษาตามมาตรฐานการอุดมศึกษาตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นหลักสูตรการศึกษาที่ได้รับการรับรองมาตรฐานการอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว