

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจของคณะกรรมการควบคุมมหาวิทยาลัยอีสาน และอำนาจของรัฐมนตรี
ว่าการกระทรวงศึกษาธิการในการสั่งเพิกถอนหรือทุเลาการบังคับตามคำสั่ง
เพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งมหาวิทยาลัยอีสาน

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๕๐๙.๖ (๒.๓)/๕๗๐๓ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สืบเนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหาหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการอนุมัติปริญญาให้กับนักศึกษาของมหาวิทยาลัยอีสานที่ศึกษาครบตามหลักสูตร ปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การอนุมัติปริญญาย้อนหลังให้นักศึกษาระดับปริญญา มหาบัณฑิตที่ศึกษาครบตามหลักสูตร ภายหลังมีการเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งมหาวิทยาลัยอีสาน (เรื่องเสร็จที่ ๑๙๒/๒๕๕๖) และมีความเห็นว่า เมื่อมหาวิทยาลัยอีสานหมดสภาพการเป็นนิติบุคคล ไปโดยผลของกฎหมาย อำนาจของคณะกรรมการควบคุมมหาวิทยาลัยอีสานในส่วนที่ทำหน้าที่แทน สภามหาวิทยาลัยซึ่งรวมถึงอำนาจในการอนุมัติการให้ปริญญาแก่นักศึกษาที่ศึกษาครบตามหลักสูตร ย่อมสิ้นสุดลงตั้งแต่วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไปด้วย นั้น

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงขอหารือข้อกฎหมาย (เพิ่มเติม) ดังนี้

- ภายหลังจากคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งมหาวิทยาลัยอีสานมีผลใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป คณะกรรมการควบคุมมหาวิทยาลัยอีสานจะยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อยู่หรือไม่ เพียงใด
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพิกถอนคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งมหาวิทยาลัยอีสาน ฉบับลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๕ เฉพาะช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่ง เพื่อให้มหาวิทยาลัยอีสานมีสภาพการเป็นนิติบุคคล และคณะกรรมการควบคุมมหาวิทยาลัยอีสานมีอำนาจในการอนุมัติการให้ปริญญาแก่นักศึกษาที่ศึกษาครบตามหลักสูตรได้หรือไม่ อย่างไร หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งมหาวิทยาลัยอีสาน ฉบับลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๕ เฉพาะช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่ง เพื่อให้มหาวิทยาลัยอีสานมีสภาพการเป็นนิติบุคคล และคณะกรรมการควบคุมมหาวิทยาลัยอีสานมีอำนาจในการอนุมัติการให้ปริญญาแก่นักศึกษาที่ศึกษาครบตามหลักสูตรได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักงาน คณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยมีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการ การอุดมศึกษา) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๙๖๐ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการควบคุมมหาวิทยาลัยอีสานยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ ภายหลังมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งมหาวิทยาลัยอีสาน หรือไม่ นั้น เห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้มีความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๙๒/๒๕๕๖^๑ แล้วว่า เมื่อกระทรวงศึกษาธิการได้มีคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ ๗๑๕/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๕ เรื่อง เพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งมหาวิทยาลัยอีสาน โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป มหาวิทยาลัยอีสานจึงหมดสภาพการเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๙๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ แล้วและเมื่อมหาวิทยาลัยอีสานหมดสภาพการเป็นนิติบุคคลไปโดยผลของกฎหมาย อำนาจของคณะกรรมการควบคุมมหาวิทยาลัยอีสานในส่วนที่ทำหน้าที่แทนสภามหาวิทยาลัยซึ่งรวมถึงอำนาจในการอนุมัติการให้ปริญญาแก่นักศึกษาระดับปริญญามหาบัณฑิตที่ศึกษาครบตามหลักสูตรทั้งสามกลุ่มย่อมสิ้นสุดลงตั้งแต่วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป แต่อำนาจในส่วนอื่นที่กฎหมายบัญญัติให้คณะกรรมการควบคุมมหาวิทยาลัยมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายยังคงมีอยู่และต้องดำเนินการต่อไป เช่น อำนาจในการแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี กรณีจึงไม่มีความจำเป็นต้องพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นดังกล่าวอีก

ประเด็นที่สอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพิกถอนคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งมหาวิทยาลัยอีสาน เฉพาะช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่ง เพื่อให้มหาวิทยาลัยอีสานมีสภาพการเป็นนิติบุคคล และคณะกรรมการควบคุมมหาวิทยาลัยอีสานมีอำนาจในการอนุมัติการให้ปริญญาแก่นักศึกษาที่ศึกษาครบตามหลักสูตร ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง และเมื่อไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ กรณีจึงต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หมวด ๒ คำสั่งทางปกครอง ส่วนที่ ๖ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งกำหนดให้การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองสามารถกระทำได้ทั้งกรณีที่เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและที่เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่กรณีใดที่จะสามารถเพิกถอนได้และผลของการเพิกถอนจะเป็นเช่นใดนั้นย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในแต่ละกรณี

^๑บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การอนุมัติปริญญาย้อนหลังให้นักศึกษาระดับปริญญามหาบัณฑิตที่ศึกษาครบตามหลักสูตร ภายหลังมีการเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งมหาวิทยาลัยอีสาน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๓๒๗ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒มาตรา ๙๓ เมื่อรัฐมนตรีมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ให้ถือว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนดังกล่าวหมดสภาพการเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการควบคุมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี และให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการชำระบัญชีบริษัทจำกัดมาใช้บังคับแก่การชำระบัญชีของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยอนุโลม

เมื่อได้ชำระบัญชีแล้ว ถ้ายังมีทรัพย์สินเหลืออยู่ให้ผู้ชำระบัญชีคืนแก่ผู้รับใบอนุญาต เว้นแต่ทรัพย์สินที่ได้รับบริจาคจากผู้อื่นตามมาตรา ๑๗ ให้โอนให้แก่องค์การสาธารณกุศลที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการศึกษาตามที่ระบุไว้ในข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ถ้าไม่ได้รับระบุไว้ให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของรัฐ

สำหรับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น มาตรา ๕๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ กล่าวคือ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่คงต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันนั้นอีก หรือเป็นกรณีที่การเพิกถอนไม่อาจกระทำได้เพราะเหตุอื่น ส่วนกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ก็เฉพาะเมื่อมีกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้ แต่หากเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน

^๓ มาตรา ๕๓ คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่คงต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันนั้นอีก หรือเป็นกรณีที่การเพิกถอนไม่อาจกระทำได้เพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้เฉพาะเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั่นเอง

(๒) คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด

(๓) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(๔) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(๕) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนอันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว

ในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพราะเหตุตามวรรคสอง (๓) (๔) และ (๕) ผู้ได้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำมาตรา ๕๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่มีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง

(๒) ผู้ได้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง

ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๕๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่มีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งในสองกรณี คือ กรณีที่ได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง และในกรณีที่ผู้ได้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองใดเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์หรือเป็นคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระนั้น เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาจากกรณีซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นสำคัญ

เมื่อกรณีตามปัญหาที่หารือนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้มีคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ ๗๑๕/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๕ เรื่อง เพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งมหาวิทยาลัยอีสาน โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งมหาวิทยาลัยอีสานฉบับนี้ จึงมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ได้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยอีสานซึ่งเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และสร้างภาระให้แก่ผู้รับใบอนุญาตและผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งมหาวิทยาลัยอีสานจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองตามบทบัญญัติในมาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งมหาวิทยาลัยอีสานเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งมหาวิทยาลัยอีสานดังกล่าวจึงเป็นผลที่จะก่อให้เกิดการระงับสิทธิของผู้รับใบอนุญาตในการดำเนินกิจการมหาวิทยาลัยตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้ เมื่อเงื่อนไขที่เป็นเหตุในการออกคำสั่งยังคงมีอยู่ครบถ้วนและการดำเนินการออกคำสั่งก็เป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชนซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะได้กำหนดไว้เป็นพิเศษแล้ว กรณีจึงเข้าข่ายของบทยกเว้นของมาตรา ๕๓ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งการเพิกถอนไม่อาจกระทำได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) จึงเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพิกถอนคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งมหาวิทยาลัยอีสาน เฉพาะช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่ง เพื่อให้มหาวิทยาลัยอีสานกลับคืนมามีสภาพการเป็นนิติบุคคล และเพื่อให้คณะกรรมการควบคุมมหาวิทยาลัยอีสานกลับคืนมามีอำนาจในการอนุมัติการให้ปริญญาแก่นักศึกษาที่ศึกษาครบตามหลักสูตรได้

ประเด็นที่สาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งมหาวิทยาลัยอีสาน เฉพาะช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่ง เพื่อให้มหาวิทยาลัยอีสานมีสภาพการเป็นนิติบุคคล และให้คณะกรรมการควบคุมมหาวิทยาลัยอีสานมีอำนาจในการอนุมัติการให้ปริญญาแก่นักศึกษาที่ศึกษาครบตามหลักสูตร ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

แม้ว่ามาตรา ๕๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเองผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๙๓^๖ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแล้ว ให้ถือว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนดังกล่าวหมดสภาพการเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๑๓^๗ และให้คณะกรรมการควบคุมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแต่งตั้งผู้ชำระบัญชีต่อไป จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และการหมดสภาพการเป็นนิติบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นคนละส่วนกัน กล่าวคือ คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่ให้เพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นคำสั่งทางปกครองที่มุ่งหมายให้เป็นการลงโทษผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ส่วนการสิ้นสุดสภาพการเป็นนิติบุคคลเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งจะเกิดขึ้นเมื่อมีการออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจากเหตุผลดังกล่าว การเป็นนิติบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นจึงมิได้สิ้นสุดลงโดยตัวคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแต่อย่างใด

ดังนั้น เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้มีคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ ๗๑๕/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๕ เรื่อง เพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งมหาวิทยาลัยอีสานโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป สิทธิของผู้รับใบอนุญาตจัดตั้งมหาวิทยาลัยอีสานซึ่งเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวที่มีอยู่ตามใบอนุญาตย่อมระงับไปนับแต่วันที่ระบุไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นต้นไป ส่วนการหมดสภาพการเป็นนิติบุคคลของมหาวิทยาลัยอีสานนั้นเป็นไปโดยเงื่อนไขของกฎหมายตามมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งมีไม่เกิดจากการใช้มาตรการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้นแต่อย่างใด เมื่อไม่ใช้มาตรการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจึงไม่อาจสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้นไว้ก่อนได้

^๕ มาตรา ๕๖ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๗ มาตรา ๑๓ เมื่อได้รับใบอนุญาตแล้ว ให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นนิติบุคคลนับแต่วันที่ได้รับใบอนุญาต และให้ผู้รับใบอนุญาตเป็นผู้แทนของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นจนกว่าจะได้มีการแต่งตั้งอธิการบดี

ด้วยเหตุผลดังกล่าวคณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) จึงเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งมหาวิทยาลัยอีสานเฉพาะช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่ง เพื่อให้มหาวิทยาลัยอีสานกลับคืนมาีสภาพการเป็นนิติบุคคล และเพื่อให้คณะกรรมการควบคุมมหาวิทยาลัยอีสานกลับคืนมามีอำนาจในการอนุมัติการให้ปริญญาแก่นักศึกษาที่ศึกษาครบตามหลักสูตรได้

(นายอัษฎพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๕๖