



บทสรุปและ เสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์เนื้อหาของรายงานที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย เกี่ยวกับการบริหารการอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ที่ได้กำหนดให้ทบวงมหาวิทยาลัยมีหน้าที่ดังนี้ คือ "ดำเนินการและการกำกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน นอกจากสถาบันวิชาชีพเฉพาะที่อยู่นอกอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่น" และตามพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 มีความแตกต่างกันมาก กล่าวคือ มาตรา 4 (1)(2) และ (3) นั้น มีความหมายกว้างขวางมากดังที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ว่า "สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ" มีความหมายกว้างกว่า "สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดและในกำกับ" เพราะจะหมายความรวมถึงสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทั้งหมด ไม่ว่าจะอยู่ในสังกัดหรืออยู่นอกกำกับของกระทรวง ทบวง กรมใด เช่น สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจึงมีอำนาจกำกับสถาบันอุดมศึกษา นอกทบวงมหาวิทยาลัย ส่วนมาตรา 4 (4)-(12) นั้น ได้บัญญัติไว้ให้กำกับ สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยก็ยังคงมีความแตกต่างกันอีก นอกจากนี้ บางเรื่องก็กำหนดไว้ให้กำกับเฉพาะสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการเท่านั้น ดังนั้น จากผลการศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าว จึงอาจพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ที่มีเหนือสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดและหน่วยงานอื่นได้ ดังนี้

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

จากบทบัญญัติกฎหมายระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ทั้งที่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นส่วนราชการไว้ในมาตรา 4 แต่การกำกับดูแลมีความแตกต่างกันดังนี้ คือ

ความแตกต่างที่เกิดจากการที่กฎหมายบัญญัติไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ ตามมาตรา 4(4) ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนมหาวิทยาลัย ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมหาวิทยาลัย และตาม (9) ให้อำนาจการอนุมัติการจัดตั้ง ยุบ รวม และเลิก คณะ ภาควิชา หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด จะเห็นว่าทั้งสองเรื่องดังกล่าวกฎหมายบัญญัติให้อำนาจการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจกำกับดูแลเฉพาะสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการเท่านั้น ส่วนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ ซึ่งได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มิได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจกำกับในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ เพราะมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งมิได้เป็นส่วนราชการ มีความเป็นอิสระจากระบบราชการ จึงมีอำนาจที่จะจัดระบบบริหารงานบุคคล และจัดส่วนงานในมหาวิทยาลัยได้เอง ซึ่งการที่กฎหมายบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้เช่นนั้นเหมาะสมอยู่แล้ว

แต่ในบางกรณีแม้กฎหมายจะบัญญัติไว้เหมือนกัน ก็พบว่าในทางปฏิบัติมีการปฏิบัติต่างกัน กล่าวคือ ตามมาตรา 4 (5) ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเสนอแนะการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับต่อคณะรัฐมนตรี จะเห็นว่าในเรื่องดังกล่าวกฎหมายได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องเสนอแนะการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดและในกำกับเหมือนกัน และขั้นตอนการเสนอของงบประมาณนั้น จะต้องทำรายละเอียดค่าของงบประมาณไม่ว่าจะเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดหรือในกำกับเหมือนกัน แต่เมื่อได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณแล้ว จะมีความแตกต่างกันในทางปฏิบัติ กล่าวคือ สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดจะได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณเป็นรายหมวดต่าง ๆ รวม 7 หมวด คือ หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมวดเงินอุดหนุน หมวดรายจ่ายอื่น ๆ ส่วนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับได้รับการจัดเงินงบประมาณเป็นหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป

นอกจากความแตกต่างดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ก็ยังมีปัญหาทางกฎหมายที่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ไม่อาจกำกับดูแลให้เป็นไปตามที่กฎหมายระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัยบัญญัติไว้ได้ดังนี้ คือ

การกำหนดมาตรฐานการศึกษา สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดและในกำกับ ปัจจุบันมาตรฐานการศึกษาดังกล่าวไว้มีอยู่กระจัดกระจายตามกฎหมายต่าง ๆ กล่าวคือ จำนวนอัตราอาจารย์ขึ้นอยู่กับกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนมหาวิทยาลัย โดยมือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมหาวิทยาลัย เป็นผู้พิจารณาว่าการจัดการเรียนการสอนแต่ละสาขาวิชาควรมีอัตราอาจารย์เท่าไร และสัดส่วนคุณวุฒิของอาจารย์ ปรินญาตรี; ปรินญาโท; ปรินญาเอก เท่าใดสำหรับสถาบันอุดมศึกษาในสังกัด ส่วนสถาบันอุดมศึกษาในกำกับเป็นอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย เป็นผู้พิจารณาดังนั้น ในเรื่องปริมาณคุณภาพและมาตรฐานของอาจารย์จึงอาจมีความแตกต่างกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ ส่วนในเรื่องของห้องสมุด วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ อาคารสถานที่ก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายวิธีการงบประมาณ โดยสำนักงบประมาณ เป็นผู้พิจารณา ไม่ว่าจะ เป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด หรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ ดังนั้น การที่จะปล่อยให้เกณฑ์มาตรฐานการศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมายอื่นดังกล่าว ก็อาจจะไม่เหมาะสม และยิ่งหากจะเปรียบเทียบสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จัดตั้งขึ้นใหม่กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ได้จัดตั้งมานานแล้ว เกณฑ์มาตรฐานการศึกษาอาจมีความแตกต่างกันมาก ดังนั้น จึงเห็นควรที่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาขั้นต่ำไว้ให้รวมอยู่ที่เดียวกัน โดยจัดทำเป็นประกาศทบวงมหาวิทยาลัย

การจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้บัญญัติให้สำนักงบประมาณจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ แต่สถานภาพของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับซึ่งได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มิได้บัญญัติไว้ให้ชัดเจนในกฎหมายวิธีการงบประมาณว่าจะมีสถานภาพเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เพราะตามกฎหมายวิธีการงบประมาณได้บัญญัติให้สำนักงบประมาณจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่หน่วยงาน

ของรัฐได้โดยตรงต้องเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ จึงมีปัญหาข้อกฎหมายว่า สถานภาพของ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีและมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์จะเป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจหรือไม่ ปัญหาดังกล่าวสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความไว้ว่า สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ อยู่ในความหมายของคำว่า "ส่วนราชการ" ซึ่งเป็นการตีความเพื่อให้ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณได้โดยตรงเท่านั้น แต่ปัญหาข้อกฎหมายวิธีการงบประมาณก็ยังมีได้แก่ฯ ผู้เขียนเห็นควรที่จะเสนอขอแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 ให้เพิ่มคำนิยามหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นองค์กรมหาชนอิสระด้วย

การแบ่งส่วนราชการสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดหรือมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ โดยที่กฎหมายระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 (9) ให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจพิจารณาอนุมัติการจัดตั้ง ยุบ รวม และเลิกคณะ ภาควิชา หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดได้ แต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 8 วรรคห้า ได้บัญญัติไว้ว่า "...แต่ถ้าเป็นการแบ่งส่วนราชการภายในของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันในทบวงมหาวิทยาลัยให้สำนักงานงบประมาณเป็นผู้เสนอความเห็นและจัดสรรเงินงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี" ดังนั้น อำนาจในการพิจารณาอนุมัติแบ่งส่วนราชการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด จึงอยู่ที่คณะรัฐมนตรีโดยมีสำนักงานงบประมาณให้ความเห็นตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ผู้เขียนเห็นว่า ถึงแม้ว่าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดจะเป็นส่วนราชการก็ตาม แต่การแบ่งส่วนราชการภายในของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดมิได้เป็นการแบ่งส่วนราชการตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเหมือนเช่นส่วนราชการอื่น ๆ แต่เป็นการแบ่งส่วนราชการตามกฎหมายเฉพาะที่จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดแต่ละแห่งที่ได้กำหนดรูปแบบของการจัดตั้งหรือการแบ่งส่วนราชการไว้อย่างชัดเจน ดังเช่นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า "การแบ่งส่วนราชการภายในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันในทบวงมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ที่มีได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เหมือนกับการแบ่งส่วนราชการอื่นโดยทั่วไป เพราะอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะแล้ว จึงเห็นว่า การตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการภายในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันในทบวงมหาวิทยาลัย ไม่ต้องระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการตาม

มาตรา 8 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน" การที่กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินบัญญัติอำนาจการแบ่งส่วนราชการในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดไว้ดังกล่าวข้างต้น จึงก่อให้เกิดปัญหาขัดแย้งกับกฎหมายระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัยที่ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณาอนุมัติการแบ่งส่วนราชการในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดไว้ ดังนั้น เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจพิจารณาอนุมัติแบ่งส่วนราชการในสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดได้ตามกฎหมายระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย จึงเห็นควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 8 วรรคห้า เป็น "...แต่ถ้าเป็นการแบ่งส่วนราชการภายในของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันในทบวงมหาวิทยาลัย ให้สำนักงบประมาณเป็นผู้เสนอความเห็นและจัดสรรเงินงบประมาณต่อรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย" เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย

สถาบันอุดมศึกษาเอกชน

การบริหารกิจการอุดมศึกษาเอกชน รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ออกกฎทวง เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องต่าง ๆ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 นั้น มีความแตกต่างกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ดังนี้

ความแตกต่างในเรื่องที่กฎหมายบัญญัติไว้เหมือนกัน แต่ในทางปฏิบัติมีการกำกับต่างกัน กล่าวคือ ตามมาตรา 4 (2) ให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจกำหนดมาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษา และเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และ (3) ให้รับรองวิทยฐานะสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และมาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน แต่ใน

ทางปฏิบัติการกำหนดมาตรฐานการศึกษาและการรับรองมาตรฐานการศึกษา รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะกำกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตั้งแต่การที่จะเปิดสอนหลักสูตรสาขาใดจะต้องมีอาจารย์ ห้องสมุด วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎทบวง เมื่อได้เปิดสอนหลักสูตรในระดับใดแล้ว ก่อนที่จะมีผู้สำเร็จการศึกษาในสาขาวิชานั้น ๆ จะต้องพิจารณาอีกครั้งหนึ่งว่า การจัดการเรียนการสอนในสาขาวิชานั้นยังอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาหรือไม่ หากยังอยู่ในเกณฑ์ที่จะรับรองมาตรฐานการศึกษา หากไม่อยู่ในเกณฑ์สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะต้องปรับปรุงให้ได้ตามเกณฑ์มาตรฐานการศึกษา และทุกสาขาวิชาที่ได้เปิดสอนและผลิตบัณฑิตไปแล้วประมาณ 5 รุ่น จะต้องถูกประเมินอีกครั้งว่า การจัดการเรียนการสอนยังอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาหรือไม่ ส่วนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้น มิได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาไว้แต่กระจัดกระจายอยู่ตามกฎหมายต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นว่า การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยในเรื่องของมาตรฐานการศึกษาตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้นนั้น จะกำกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตลอดทุกกระบวนการของมาตรฐานการศึกษา แต่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมิได้กำกับแต่อย่างใด

สถาบันอุดมศึกษาออกทบวงมหาวิทยาลัย

จากการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย ที่ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ที่จะกำกับมาตรฐานการศึกษาและเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตร สถาบันอุดมศึกษาออกทบวงมหาวิทยาลัย พบว่าไม่อาจกำกับได้ กล่าวคือสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเช่นเดียวกัน จึงทำให้เกิดปัญหาซ้ำซ้อนในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และมาตรฐานการศึกษา ดังนี้

อำนาจหน้าที่การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการไว้ว่า "กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม" ส่วนทบวงมหาวิทยาลัยได้บัญญัติไว้ว่า "ทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการ และการ

ก่ากับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน นอกจากสถาบันวิชาชีพเฉพาะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่น" จะเห็นว่า กฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยไว้แคบมาก กล่าวคือ ำให้ก่ากับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่มีข้สถาบันวิชาชีพเฉพาะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่น แต่อำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ กฎหมายได้ใช้คำว่า "มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา" จึงมีความหมายกว้างขวางมาก สามารถจัดการศึกษาได้ตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงระดับอุดมศึกษา จึงก่าให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ควรพิจารณาระหว่างทบวงมหาวิทยาลัยกับกระทรวงศึกษาธิการ

การกำหนดมาตรฐานการศึกษาและ เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรการศึกษา โดยที่สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้มีการปรับปรุงสถานภาพจากเดิมวิทยาลัย เทคโนโลยีอาชีวศึกษาเป็นสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และวิทยาลัยครูเป็นสถาบันราชภัฏ พร้อมกับได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาในสาขาวิชาต่าง ๆ ได้ ทำให้สถาบันอุดมศึกษาทั้ง 2 แห่งมิได้เป็นสถาบันวิชาชีพเฉพาะ และกฎหมายของสถาบันอุดมศึกษาก็ยังบัญญัติให้มีอำนาจกำหนดมาตรฐานการศึกษาและมาตรฐานหลักสูตรได้เองด้วย ดังเช่น พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538 ได้บัญญัติไว้ดังนี้ "มาตรา 20 สภาสถาบันมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบัน และโดยเฉพาะมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (6) พิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตรของสถาบัน และ (7) ก่ากับมาตรฐานการศึกษาและการเปิดสอนของสถาบัน และติดตามประเมินผลการดำเนินงานของสถาบัน" แต่พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 มาตรา 4 (2) ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจกำหนดมาตรฐานการศึกษาในระดับอุดมศึกษา และเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยดังกล่าวได้ครอบคลุมสถาบันอุดมศึกษานอกทบวงมหาวิทยาลัยด้วย ดังที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นคำว่า "สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ" ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้นมีความหมายกว้างขวางมาก รวมถึงสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทั้งหมดที่สังกัดกระทรวง ทบวง กรมอื่น ซึ่งมีวิชาชีพเฉพาะด้วย แต่ในทางปฏิบัติ

รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยไม่อาจกำกับสถาบันอุดมศึกษานอกทบวงมหาวิทยาลัยตามที่
กฎหมายได้บัญญัติไว้ อันเนื่องมาจากกฎหมายของสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวได้บัญญัติไว้ให้สถาบัน
อุดมศึกษานั้นมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยตาม
กฎหมายระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย

จากปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่การจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษากับ
มาตรฐานการศึกษาและมาตรฐานหลักสูตรการศึกษาระดับอุดมศึกษาระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ
กับทบวงมหาวิทยาลัย ผู้เขียนเห็นว่า โดยหลักของการบริหารไม่ควรมีส่วนราชการอื่น หรือ
หน่วยงานอื่นทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกับทบวงมหาวิทยาลัย จึงเห็นควรดำเนินการ ดังนี้

เห็นควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.
2534 ในส่วนที่ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ โดยบัญญัติข้อความให้ชัดเจน เกี่ยว
กับการแบ่งอำนาจหน้าที่การจัดการศึกษาให้กระทรวงศึกษาธิการจัดการศึกษาในระดับที่ต่ำกว่า
ระดับอุดมศึกษา หรือจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่เป็นลักษณะวิชาชีพเฉพาะได้เท่านั้น

ในกรณีสถาบันอุดมศึกษาใดเป็นสถาบันวิชาชีพเฉพาะ ไม่ควรที่จะดำเนินการปรับปรุง
สถาบันอุดมศึกษาที่มีลักษณะเป็นวิชาชีพเฉพาะให้เป็นสถาบันอุดมศึกษาทั่วไป เพราะจะทำให้ไม่
ถูกต้องตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นวิชาชีพเฉพาะนั้นในกรณี
ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ได้แก่ สถาบันราชภัฏ และสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ก็ควรที่จะดำเนินการ
การตัดโอนไปสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการศึกษาในระดับอุดม
ศึกษาที่มีวิชาชีพเฉพาะ

มาตรฐานการศึกษาและมาตรฐานหลักสูตร เมื่อสถาบันอุดมศึกษาอื่นนอกทบวง
มหาวิทยาลัยได้จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ไม่ว่าสถาบันอุดมศึกษานั้นจะอยู่ในสังกัด กระทรวง
ทบวง กรมใด อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และ เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตร
ของสถาบันอุดมศึกษานั้น จะต้องกำหนดให้สอดคล้องกับกฎหมายระเบียบการปฏิบัติราชการของ

ทบวงมหาวิทยาลัย กล่าวคือ สถาบันอุดมศึกษาที่จัดตั้งขึ้นนอกทบวงมหาวิทยาลัย ต้องระบุงการกำหนดมาตรฐานการศึกษาและมาตรฐานหลักสูตรการศึกษาให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานของทบวงมหาวิทยาลัย เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกำกับเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาและมาตรฐานหลักสูตรการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของประเทศให้มีมาตรฐานเดียวกันได้ และเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย

สถาบันวิชาชีพ

จากการศึกษากฎหมายขององค์กรวิชาชีพต่าง ๆ พบว่าบางองค์กรวิชาชีพกฎหมายได้บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรับรองหลักสูตรรับรองวิทยฐานะตลอดจนรับรองปริญญา ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเข้าช้กับอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 (2) ให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกำหนดมาตรฐานการศึกษาในระดับอุดมศึกษา และเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และ (3) ให้รับรองวิทยฐานะสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และมาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เพราะกฎหมายขององค์กรวิชาชีพก็ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ได้แก่ แพทยสภา มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 8 (3)(4) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ทันตแพทยสภา มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 9 (3)(4) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. 2537 สภาเภสัชกรรม มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 9 (3)(4) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537 และสภาการพยาบาล มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 8 (3)(4) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรวิชาชีพดังกล่าวข้างต้น ที่ได้บัญญัติให้มีอำนาจเกี่ยวกับการรับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรของผู้ที่จบการศึกษาในสาขาวิชาชีพนั้น ๆ ซึ่งองค์กรวิชาชีพทันตแพทยสภา สภาเภสัชกรรม ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า รับรองเพื่อประโยชน์ในการสมัครเป็นสมาชิก ส่วนสภาการพยาบาลและแพทยสภามิได้ระบุไว้ชัดเจน แต่ในความเป็นจริง

อำนาจในการรับรองปริญญาของผู้ที่จบการศึกษาในหลักสูตรต่าง ๆ ก็เป็นอำนาจของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่ละแห่ง ส่วนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนก็เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ดังนั้น จึงก่อให้เกิดปัญหาในข้อกฎหมายระหว่างองค์กรวิชาชีพแพทยสภาและสภาการพยาบาลกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและทบวงมหาวิทยาลัย ส่วนการพิจารณารับรองหลักสูตรกฎหมายขององค์กรวิชาชีพทั้ง 4 แห่ง ก็มีได้ระบุให้ชัดเจนว่าเป็นการพิจารณารับรองหลักสูตรขององค์กรวิชาชีพที่จัดให้มีการศึกษา ฝึกอบรม หรือเป็นการพิจารณารับรองหลักสูตรการศึกษาในสถาบันการศึกษา ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาหลักสูตรการเรียนการสอนที่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับองค์กรวิชาชีพด้วยแล้ว ทบวงมหาวิทยาลัยก็จะแต่งตั้งผู้แทนขององค์กรวิชาชีพเข้ามาร่วมพิจารณาหลักสูตรการเรียนการสอนในสาขานั้น ๆ ตั้งแต่ต้น เพื่อมิให้เกิดปัญหาอันเนื่องมาจากองค์กรวิชาชีพไม่รับรองหลักสูตร

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นควรที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมายขององค์กรวิชาชีพให้ชัดเจน และสอดคล้องกับกฎหมายระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัยที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยไว้ดังนี้ คือ

การรับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตร เห็นควรที่จะปรับปรุงกฎหมายขององค์กรวิชาชีพแพทยสภาและสภาการพยาบาล ระบุอำนาจเกี่ยวกับการรับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตร เพื่อประโยชน์ในการสมัครเป็นสมาชิก

การรับรองหลักสูตร เห็นควรปรับปรุงกฎหมายขององค์กรวิชาชีพแพทยสภา ทันตแพทยสภา สภาการพยาบาล สภาเภสัชกรรม ระบุให้ชัดเจนว่าให้อำนาจรับรองหลักสูตรเฉพาะที่องค์กรวิชาชีพได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สถาบันต่าง ๆ จัดการศึกษา หรือฝึกอบรมในหลักสูตรขององค์กรวิชาชีพนั้น