

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของ
พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546
ศึกษากรณีความผิดทางอาญา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์นพดล ปกรณ์นิมิตดี

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546
ศึกษากรณีความผิดทางอาญา

Ex post Evaluation of Regulation of the Private Institution of
Higher Education Act B.E. 2546 (2003): Study in the Criminal Case

ผู้ช่วยศาสตราจารย์นพดล ปกรณ์นิมิตดี*

Assistant Professor Noppadon Pakonnimiddee

บทคัดย่อ

ด้วยพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 ในส่วนบทบัญญัติหมวด 9 บทกำหนดโทษทางอาญา มีจำนวนมากถึง 19 มาตรา จึงสมควรที่จะได้มีการศึกษาถึงความเหมาะสมของอัตราโทษจำคุก และปรับ ซึ่งอัตราโทษปรับ บางมาตรามีการกำหนดไว้สูงที่สุดถึงหนึ่งล้านบาท โดยการศึกษาข้อมูลผลสัมฤทธิ์การบังคับใช้โทษทางอาญา ตามหมวด 9 นี้จะเป็นการศึกษาข้อมูลจากที่ได้มีการเผยแพร่ต่อสาธารณะแล้ว สรุปผลการศึกษาพบว่า โทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 จะจำแนกได้เป็น 3 ประเภท คือ โทษทางอาญาที่ไม่เคยได้ใช้บังคับเลย โทษทางอาญาที่ไม่เหมาะสม และโทษทางอาญาที่มีการกำหนดอัตราโทษที่สูงมากเกินไป

คำสำคัญ: ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโทษทางอาญา, สถาบันอุดมศึกษาเอกชน

* อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์; น.บ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; น.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; น.บ.ท.สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตไทย. E-mail: noppadonp@sau.ac.th

Lecturer in Law at Faculty of Law, Southeast Asia University; LL.B. Chulalongkorn University; LL.M. in Business law, Chulalongkorn University; Barrister at Law at Thai Bar Under the Royal Patronage.

วันที่รับบทความ (received) 5 ธันวาคม 2563, วันที่แก้ไขบทความ (revised) 2 กุมภาพันธ์ 2564, วันที่ตอบรับบทความ (accepted) 8 กุมภาพันธ์ 2564.

Abstract

This study investigates the provisions of the 19 sections of Chapter 9 Criminal Penalties of the Private Institution of Higher Education Act B.E. 2546 (2003) from the perspective of assessing the suitability of increasing the length of the terms of imprisonment and raising some of the specified financial penalties from their current levels up to one million baht. The publication of this study of the *ex poste* valuation of regulation of criminal penalties under Chapter 9 will contribute to the transparency and accountability of the provisions to the public. The study concludes that criminal penalties can be classified into three categories: criminal penalties that have never been applied; criminal penalties that are inconsistent with reality; and criminal penalties that are considered excessive.

Keywords: *Ex post* evaluation of regulation, criminal penalties, Private Higher Education Institution

1. บทนำ

ด้วยพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ 30 ตุลาคม พ.ศ.2546 นับเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ก็เป็นเวลาเกือบ 17 ปี (ณ วันที่เขียนบทความ) และด้วยบทบัญญัติตามพระราชกฤษฎีกา การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ.2558 ทำให้พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 อันเป็นหนึ่งในกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งตามกำหนดเวลาเดิมที่จะต้องมีการทบทวนกฎหมาย คือ ปี พ.ศ.2563 ตามข้อมูลที่ปรากฏในรายงานประจำปี พ.ศ.2559 ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา¹ แต่เนื่องจากในปี พ.ศ.2562 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 19) พ.ศ.2562 ทำให้มีกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม กระทรวงศึกษาธิการไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอุดมศึกษาอีกต่อไป กำหนดเวลาทบทวนดังกล่าวได้ถูกยกเลิก และได้แปรเปลี่ยนเป็นการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ซึ่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 อยู่ในส่วนของกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ก่อน 27 พฤศจิกายน 2562 ซึ่งจะต้องมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ไม่ช้ากว่า 5 ปีนับจากวันที่ 1 มกราคม 2563 โดยประเด็นที่ควรมีการทบทวนหรือประเมินผลสัมฤทธิ์ คือ ในส่วนหมวด 9 บทกำหนดโทษทางอาญา ซึ่งมีจำนวนมากถึง 19 มาตรา ที่กำหนดบทลงโทษทางอาญาในสองสถาน คือ โทษจำคุก และหรือปรับ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งโทษจำคุก มีการบังคับใช้โทษดังกล่าวโดยศาลยุติธรรม ในห้วงเวลาที่ผ่านมา มากหรือน้อยเพียงใด หรือแทบไม่มีเลย คือคำถามว่าถึงเวลาที่จะควรทบทวนบทลงโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 ทั้งหมดหรือไม่ คือ ประเด็นคำถามของการศึกษา

2. การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมีจุดเริ่มต้นจากกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 อันบัญญัติว่า “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่างๆ ได้โดยสะดวกและ

¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รายงานประจำปี พ.ศ.2559 (กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย 2560), หน้า 98.

สามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง” การจะยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่ไม่จำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ได้นั้น จำเป็นจะต้องมีกระบวนการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย โดยหลังจากเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐจะต้องจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป (มาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560) ประเด็นข้อกฎหมายที่จะสอดคล้องกับการศึกษาในบทความนี้ก็คือ มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตอนท้าย ได้กำหนดให้รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง คำถามก็คือ 19 มาตราในหมวด 9 ของบทลงโทษทางอาญา ตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 คือ ความผิดร้ายแรงจริงหรือไม่ โดยพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.2562 ได้บัญญัติคำว่า “การประเมินผลสัมฤทธิ์” หมายความว่า การประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายและกฎว่าได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้นมากน้อยเพียงใด คำนึงค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชนหรือไม่ หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่เพียงใด

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย คือ การที่หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายจะต้องประเมินว่า กฎหมายที่ตนรับผิดชอบในการบังคับใช้นั้น หมดความจำเป็น ล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมหรือไม่ โดยหากประเมินแล้วพบว่า กฎหมายฉบับนั้นยังมีความจำเป็น ไม่ล้าสมัย หน่วยงานจะต้องมีการประเมินต่อไปว่า มาตราการในกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบันบรรลุวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายหรือไม่ หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่ ซึ่งหากพบว่ากฎหมายที่ตนรับผิดชอบในการบังคับใช้นั้น หมดความจำเป็น ล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน มีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือการบังคับใช้กฎหมายไม่เกิดผลตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายแล้ว หน่วยงานก็ต้องดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิกปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหรือกระบวนการบังคับใช้กฎหมายนั้นต่อไป² ในมุมมองของการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ในประเด็นเรื่องบทลงโทษทางอาญา ควรพิจารณาศึกษาสาเหตุของการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ซึ่งจะมียุ่ด้วยกัน 3 ประการ กล่าวคือ

² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คำอธิบายสาระสำคัญของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.2562 [Online], available URL: <https://www.krisdika.go.th/data/article77/filenew/2.1.2.pdf>, 2563 (ธันวาคม, 19).

1) ปัญหากฎหมายเฟ้อ (Regulatory Inflation) ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้และเพิ่มต้นทุนในการบังคับการตามกฎหมาย (Administrative Cost) นอกจากนั้น ยังทำให้ประชาชนถูกจำกัดหรือสิทธิเสรีภาพมีภาระตามกฎหมายที่ไม่จำเป็น และเข้าถึงกฎหมายได้ยาก

2) เพื่อให้มีกฎหมายที่ดี ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคมไม่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพหรือสร้างภาระแก่ประชาชนมากเกินไปจนเกินไป มีความชัดเจน และเข้าใจง่าย

3) เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่ทันต่อเหตุการณ์ ไม่มีความสอดคล้องกับความต้องการของสังคม กลไกตามกฎหมายไม่เหมาะสม รวมทั้งรูปแบบและถ้อยคำสำนวนของกฎหมายไม่ชัดเจน³

2.1 เป้าหมายของการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย

การประเมินผลสัมฤทธิ์นั้น พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.2562 มาตรา 30 กำหนดให้ดำเนินการประเมินผลที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายและกฎที่ออกตามกฎหมายนั้นในคราวเดียวกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

1) การมีกฎหมายเพียงพอเท่าที่จำเป็น โดยยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นการกีดกันประชาชน

2) การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ

3) การลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย

4) การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม

5) การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

2.2 หลักเกณฑ์ทั่วไปการกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายที่มีโทษทางอาญา

คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ออกคำแนะนำเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางอาญาไว้ในกฎหมาย โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.2562 โดยมีสาระสำคัญที่สรุปความดังนี้

³ทวีศ ศรีเกตุ, การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย [Online], available URL: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1736,2563 (ธันวาคม, 19).

ข้อ 1 การกระทำที่เป็นความผิดร้ายแรงนั้นเป็นการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือกระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้างหน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย หากเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิ่งต่อไปนี้ อาจกำหนดเป็นโทษอาญาได้

(1) เป็นการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ได้แก่ การกระทำที่อาจทำให้เกิดความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมืองการปกครอง หรือเป็นการกระทำที่อาจทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยของประเทศหรือประชาชน อาจกำหนดเป็นความผิดอาญาได้ตามความร้ายแรงของการกระทำนั้นๆ

(2) เป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public Order) หรือกระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง (Good Morals) หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้าง ซึ่งต้องคำนึงถึงสภาพสังคมและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป

ทั้งนี้ ในการพิจารณาหลักเกณฑ์ตาม (1) และ (2) หน่วยงานของรัฐต้องตระหนักว่าเกณฑ์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นพลวัตจึงต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับยุคสมัย สภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง วัฒนธรรม และประเพณีที่เปลี่ยนแปลงไป รวมตลอดถึงความก้าวหน้าของเทคโนโลยี และปัจจัยอื่นๆ

ข้อ 2 เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้

ข้อ 3 ความผิดที่บัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายอาญา ภาควิชาความผิด หากบทบัญญัติความผิดที่มีโทษอาญาในพระราชบัญญัติใดมีองค์ประกอบความผิดเหมือนหรือคล้ายคลึงกับความผิดที่กำหนดในภาควิชาความผิดของประมวลกฎหมายอาญา มิให้กำหนดโทษอาญาในร่างกฎหมายนั้น เว้นแต่จะมีเหตุผลความจำเป็นพิเศษว่าเป็นกฎหมายเฉพาะจำเป็นต้องมีโทษสูงกว่าหรือมีโทษอุปรณ์ ข้อสังเกตของผู้เขียน ความผิดอาญาตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 หากจะพิจารณาศึกษาหลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมาย ประเด็นเรื่องการกระทำที่เป็นความผิดร้ายแรง อันเป็นการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือกระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้าง น่าจะมีทั้งส่วนที่เข้าลักษณะตามข้อ 1 และไม่เข้าลักษณะข้อ 1 แตกต่างกันตามฐานความผิดในหมวดลงโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 ตัวอย่างการกระทำความผิดอาญาที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง เช่น กรณีที่เป็นการกระทำความผิดต่อความมั่นคง โดยกฎหมายได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน เช่น มาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 ที่บัญญัติว่า มาตรา 75 ห้ามมิให้

สถาบันอุดมศึกษาเอกชนรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลใด ซึ่งการรับนั้นอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศหรือขัดต่อวัฒนธรรมของชาติ หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน⁴

2.3 หลักการแบ่งแยกความผิดอาญา

1) หลักการแบ่งแยกความผิดอาญาในแง่ของกฎหมาย⁵

ความผิดอาญานั้น อาจกล่าวโดยย่อได้ว่าหมายถึง การกระทำที่ฝ่าฝืน ต่อกฎหมายอาญา⁶ ความผิดอาญาในแง่ของกฎหมายจึงแบ่งออกได้เป็น 2 ประการ คือ ความผิดในตัวเอง (*mala in se*) และความผิดตามที่มีกฎหมายกำหนด (*mala prohibita*) จากการวิเคราะห์พบว่า ความผิดอาญาตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 มีลักษณะเป็นความผิดตามที่มีกฎหมายกำหนด

2) หลักการแบ่งแยกความผิดอาญาในแง่ของผู้กระทำ⁷

การแบ่งแยกความผิดอาญาในแง่ของผู้กระทำแบ่งออกได้เป็น 2 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) ความผิดทั่วไป หมายถึง ความผิดที่บุคคลทั่วไปเป็นผู้กระทำความผิดได้ สังเกตได้จากบทบัญญัติความผิดจะเริ่มต้นด้วยคำว่า “ผู้ใด” เช่น มาตรา 288 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

(2) ความผิดที่กำหนดคุณสมบัติของผู้กระทำ หมายถึง ความผิดที่กำหนดไว้โดยเฉพาะว่าผู้กระทำจะต้องมีคุณสมบัติพิเศษ เช่น มาตรา 147 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เริ่มต้นด้วยคำว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน” หรือมาตรา 301 ใช้คำว่า “หญิงใด”

จากการวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวพบว่า ความผิดอาญาตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 สามารถแบ่งแยกความผิด โดยพิจารณาจากมุมผู้กระทำผิด ได้ทั้งสองลักษณะที่กล่าวข้างต้น กล่าวคือ มีความผิดที่บุคคลทั่วไปเป็นผู้กระทำความผิดได้ คือ มาตรา 104 109 110 113 114 119 120 และ 121 ส่วนความผิดที่กำหนดคุณสมบัติพิเศษของบุคคล

⁴ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รายงานผลการดำเนินการของคณะอนุกรรมการศึกษาและยกร่างกฎหมายเพื่อปรับปรุงกฎหมาย ที่กำหนดความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือเปรียบเทียบได้ [Online], available URL:<https://www.lawreform.go.th/index.php/post/686,2563> (ธันวาคม, 20).

⁵ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 (กรุงเทพมหานคร: จีรรัชการพิมพ์, 2549), หน้า 75.

⁶ ณัฐวัฒน์ สุทธิโยธิน, ทฤษฎีความรับผิดทางอาญา (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัย-ธรรมาธิราช, 2557), หน้า 15.

⁷ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, เรื่องเดิม, หน้า 80.

ผู้กระทำความผิด อาจแบ่งออกเป็นบุคคลธรรมดาที่มีตำแหน่งในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เช่น ผู้รับใบอนุญาต กรรมการสภาสถาบัน อธิการบดี คณาจารย์ หรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน กับนิติบุคคล ซึ่งก็คือ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน เช่น มาตรา 105 สถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 14 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ เป็นต้น

3. บทวิเคราะห์บทลงโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 หมวด 9 คือ บทกำหนดโทษ อันหมายถึง โทษทางอาญาตามความแห่งมาตรา 18 ประมวลกฎหมายอาญา ที่บัญญัติว่า โทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดมีดังนี้ 1. ประหารชีวิต 2. จำคุก 3. กักขัง 4. ปรับ 5. ริบทรัพย์สิน จากการสำรวจตัวบทตั้งแต่มาตรา 104 ถึงมาตรา 122 จะปรากฏการใช้โทษทางอาญาเพียง โทษจำคุก กับโทษปรับ เท่านั้น

การจำแนกอัตราโทษจำคุก และปรับ ตามหมวด 9 บทกำหนดโทษ ผู้เขียนได้จัดทำตารางจำแนกตามฐานความผิด พร้อมเปรียบเทียบอัตราโทษจำคุก และปรับ ดังรายละเอียดตามตารางต่อไปนี้

รายละเอียด	มาตรา	โทษปรับ	โทษจำคุก	ปรับตาม มาตรา
การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรี	10	ไม่เกิน 500,000 บาท	ไม่เกิน 1 ปี	104
การเปลี่ยนชื่อหรือเปลี่ยนประเภทสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรี	14	ไม่เกิน 300,000 บาท	ไม่เกิน 6 เดือน	105
การแก้ไขข้อกำหนดของสถาบัน-อุดมศึกษาเอกชนตามวรรคสอง ต้องได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการ เว้นแต่ (8) (9) (10) (11) (12) (13) (14) และ (15)	11	ไม่เกิน 100,000 บาท		106

สถาบันอุดมศึกษาเอกชนฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงการจัดการศึกษานอกที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน	20	ไม่เกิน 300,000 บาท	ไม่เกิน 6 เดือน	107
สถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดไม่ปฏิบัติตาม		ไม่เกิน 100,000 บาท		108
ก) ใช้ชื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นอักษรต่างประเทศ โดยมีได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี	21			
ข) กฎกระทรวงการคุ้มครองการทำงาน และผลประโยชน์ตอบแทนของผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน	23			
ค) รายได้จากการบริจาคเงินเกินกว่าจำนวนที่คณะกรรมการกำหนด	63			
ห้ามมิให้ผู้ใดซึ่งมิใช่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามพระราชบัญญัตินี้ ใช้คำว่า “มหาวิทยาลัย” “สถาบัน” หรือ “วิทยาลัย” หรือคำในภาษาต่างประเทศที่มีความหมายอย่างเดียวกันประกอบชื่อ ในดวงตรา ป้ายชื่อ ข้อบังคับ ระเบียบ จดหมาย เอกสาร หรือสื่ออย่างอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการ	22	ปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท และปรับอีกวันละห้าพันบาทตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืน		109
ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ คณะกรรมการอื่น หรือคณะอนุกรรมการ ที่เรียกบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำหรือแจ้งให้บุคคลใดๆ ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่จำเป็น	27	ปรับไม่เกิน 10,000 บาท		110

ผู้ได้รับตำแหน่งอธิการบดี หรือรองอธิการบดี หรือคณาจารย์ประจำ หรือผู้ช่วยอาจารย์ โดยที่รู้ถือว่าตนขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม	39 วรรคสอง 41, 46, 53 วรรคสอง	ปรับไม่เกิน 50,000 บาท		111
อธิการบดีผู้ใดไม่ปฏิบัติตามดังนี้ ก) จัดทำทะเบียนคณาจารย์ประจำ ผู้ช่วยอาจารย์ เจ้าหน้าที่ และนักศึกษา ข) จัดทำรายงานประจำปี งบการเงินประจำปี และรายงานอื่นๆ ตามหลักเกณฑ์ ค) แต่งตั้งผู้ใดให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการในสถาบันอุดมศึกษา เอกชนตามมาตรา 45 (2) (3) และ (4) โดยแจ้งให้สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันแต่งตั้ง ง) เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำ งบการเงินประจำปีให้ผู้สอบบัญชีตรวจสอบส่งงบการเงินพร้อม รายงานการสอบบัญชีไปยัง สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ภายในกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นรอบระยะเวลาบัญชี จ) กรณีที่สถาบันอุดมศึกษา เอกชนต้องหยุดสอนติดต่อกันเกินกว่าสามวันนอกจากการหยุดตามปกติ อธิการบดีต้องแจ้งเป็นหนังสือให้สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ทราบภายในสามวัน	43 (6) 43 (9) 51 67 76	ปรับไม่เกิน 100,000 บาท		112

นับแต่วันหยุดสอน ฉ) ในกรณีที่คณาจารย์ประจำใน สถาบันอุดมศึกษาเอกชนผู้ได้พ้น สภาพจากการเป็นคณาจารย์ประจำ ให้อธิการบดีแจ้งให้สำนักงาน ปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม* ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ คณาจารย์ประจำผู้นั้นพ้นสภาพ	77			
ข) ในกรณีที่ปรากฏว่าอาคาร สถานที่หรือบริเวณที่ตั้งของ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีสภาพขัด ต่อสุขลักษณะหรือนามย ไม่มั่นคง หรือมีเหตุอื่นอันอาจเป็นภัยอันตราย แก่นักศึกษา และรัฐมนตรีได้มี อำนาจสั่งเป็นหนังสือให้อธิการบดี ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงให้เสร็จ ภายในกำหนดเวลาอันสมควร	78			
บุคคลใดจะเป็นคณาจารย์ประจำใน สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเกินหนึ่ง แห่งไม่ได้	52	ปรับไม่เกิน 50,000 บาท		113
ผู้ใดไม่อำนวยความสะดวกตาม สมควรแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ที่เข้า ไปในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนหรือ สถานที่ใดซึ่งมีหลักฐานว่าได้มีการ จัดการศึกษาระดับปริญญาโดยไม่ได้อ รับอนุญาต	71 วรรคสอง	ปรับไม่เกิน 10,000 บาท		114
สถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดไม่ ปฏิบัติตามดังนี้ ก) การกระทำดังต่อไปนี้ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องได้รับ ความเห็นชอบจากคณะกรรมการ (1) การรับความช่วยเหลือ ทางการเงิน อุปกรณ์การศึกษา หรือ ประโยชน์อื่นใดจากบุคคลใดเป็น	74	ปรับไม่เกิน 1,000,000 บาท		115

จำนวนเงินหรือมูลค่าเกินกว่าที่คณะกรรมการกำหนด (2) การกู้เงินครั้งเดียวหรือหลายครั้งรวมกันเกินร้อยละสิบห้าของมูลค่าของทรัพย์สินที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีอยู่ขณะนั้น ทั้งนี้ หนี้สินสะสมต้องไม่เกินมูลค่าแห่งทรัพย์สิน (3) การเช่าทรัพย์สินที่มีค่าเช่าเกินกว่าที่คณะกรรมการกำหนด (4) การซื้อ การเช่าซื้อ หรือการจำหน่ายทรัพย์สินที่มีมูลค่าเกินกว่าที่คณะกรรมการกำหนด (5) การก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินและสิ่งก่อสร้างตามที่คณะกรรมการกำหนด ข) ห้ามรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลใด ซึ่งการรับนั้นอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศหรือขัดต่อวัฒนธรรมของชาติ หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน	75			
ห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาต กรรมการ สถานสถาบัน อธิการบดี คณาจารย์ หรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใช้หรือยอมให้ผู้อื่นใช้ (1) ชื่อ ตรา สัญลักษณ์หรือเครื่องหมายของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (2) สถานที่เพื่อการอันมิชอบด้วยกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการอันไม่ควรแก่กิจการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน	79	ปรับไม่เกิน 300,000 บาท	ไม่เกิน 6 เดือน	116

เมื่อรัฐมนตรีมีคำสั่งควบคุมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดแล้วห้ามมิให้อธิการบดี คณาจารย์ประจำ และเจ้าหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนปฏิบัติหน้าที่ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นต่อไป เว้นแต่คณะกรรมการควบคุมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะได้อนุญาตให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป	87	ปรับไม่เกิน 300,000 บาท	ไม่เกิน 6 เดือน	117
ขัดคำสั่งคณะกรรมการควบคุมสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ที่ให้ส่งมอบเอกสารเกี่ยวกับผลการศึกษานักศึกษาทั้งหมด	92	ปรับไม่เกิน 100,000 บาท และปรับอีกวันละ 5000 บาท ตลอดระยะเวลาที่ฝ่าฝืน		118
ผู้ใดใช้ครูวิทยฐานะ เข้มวิทยฐานะ ครูประจำตำแหน่ง เครื่องแบบ เครื่องหมาย หรือเครื่องแต่งกายของนักศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยไม่มีสิทธิที่จะใช้หรือแสดงด้วยประการใดๆ ว่าตนมีประกาศนียบัตร อนุปริญญา ปริญญา ประกาศนียบัตรบัณฑิต หรือตำแหน่งของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยที่ตนไม่มีสิทธิ (หมายเหตุ ครูวิทยฐานะ เข้มวิทยฐานะ ครูประจำตำแหน่ง เป็นไปตามข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ที่อาศัยอำนาจตามมาตรา 59 และหลักเกณฑ์การสำเร็จการศึกษาที่จะมีสิทธิรับประกาศนียบัตร อนุปริญญา ประกาศนียบัตรบัณฑิต เป็นไปตามมาตรา 57 ที่ให้อำนาจสภาสถาบันออกข้อบังคับ)	57, 59	ปรับไม่เกิน 300,000 บาท	ไม่เกิน 6 เดือน	119

ฐาน ใช้ ปลอม เลียนแบบ ซึ่งตรา เครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ของ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน	11	ปรับไม่เกิน 300,000 บาท	ไม่เกิน 6 เดือน	120
ผู้ใดจัดการศึกษาระดับปริญญาโดยไม่ ได้รับอนุญาตหรือกระทำด้วย ประการใดๆ ให้บุคคลอื่นหลงเชื่อว่า ตนมีอำนาจหน้าที่ในการจัด การศึกษาระดับปริญญา	10	ปรับไม่เกิน 500,000 บาท	ไม่เกิน 1 ปี	121
แสดงหรือกระทำด้วยประการใดๆ เพื่อให้บุคคลอื่นหลงเชื่อว่าการ รับรองวิทยฐานะหรือได้รับความ เห็นชอบให้เปิดดำเนินการใน สาขาวิชาใดวิชาหนึ่งอันเป็นเท็จ	54	ปรับไม่เกิน 500,000 บาท	ไม่เกิน 1 ปี	122

มีข้อสังเกตว่า อัตราการเปรียบเทียบปรับในบางมาตรา เช่น มาตรา 115 (ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ.2560) กรณีสถาบันอุดมศึกษาไม่ปฏิบัติตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546: ที่ประชุมคณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) ครั้งที่ 11/2556 มีมติเห็นชอบให้ยกเลิกมติ กกอ. ในการประชุมครั้งที่ 4/2548 เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2548 เฉพาะการกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราเปรียบเทียบปรับกรณีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 74 ตามบทลงโทษในมาตรา 115 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 และให้ใช้แนวปฏิบัติแทน ดังนี้

1) กรณีที่พิจารณาได้ว่าการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 74 ดังกล่าว เป็นการเพิ่มมูลค่าสินทรัพย์แก่สถาบันอุดมศึกษาและสร้างคุณประโยชน์แก่สถาบัน ให้เปรียบเทียบปรับในอัตรา 100,000 บาท

2) กรณีที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันให้พิจารณาตามสมควรแต่ละกรณี⁸

ข้อสังเกตของผู้เขียน มาตรา 115 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 เป็นกรณีที่มีบทลงโทษปรับสถานเดียว เข้าเกณฑ์ของมาตรา 123 ที่บัญญัติว่า “บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีโทษปรับสถานเดียว ให้ปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ เมื่อผู้ต้องหา

⁸ คณะกรรมการการอุดมศึกษา, สรุปมติการประชุมคณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) ครั้งที่ 11/2556 [Online], available URL: <http://www.mua.go.th/users/he-commission/doc/resolution/2556/news%2011-56.pdf>, 2563 (ธันวาคม, 26).

ได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกัน” เมื่อพิจารณาการศึกษาประกอบกับมติที่ประชุมคณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) ครั้งที่ 11/2556 ทำให้ทราบว่ามีการกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการเปรียบเทียบปรับ ที่ไม่ได้เป็นไปในอัตราโทษปรับสูงสุดหนึ่งล้านบาทตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีการปรับเปลี่ยนตามความเหมาะสมในช่วงเวลาที่ผ่านมา

4. ตัวอย่างคำพิพากษาศาล ในส่วนที่มีการใช้พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546

การศึกษาตัวอย่างคำพิพากษาศาลยุติธรรมของไทย ในส่วนที่มีการปรับใช้พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 มาพิจารณาประกอบการตัดสินใจคดีนั้น จะแบ่งเป็นสองส่วน คือกรณีแรก คดีความที่กำลังอยู่ในชั้นพิจารณาของศาลและปรากฏข่าวทางสื่อต่างๆ โดยมีตัวอย่างหนึ่งคดีกับกรณีที่สอง คือ คดีความที่มีการตัดสินแล้วในชั้นศาลฎีกา

4.1 คดีมหาวิทยาลัยสันติภาพโลก

ศาลอาญาอ่านคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ คดีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยสันติภาพโลก หมายเลขดำ อ.3414/2560 ตามฟ้องของอัยการโจทก์ เมื่อวันที่ 2 พ.ย. 2560 บรรยายพฤติการณ์สรุปว่า ระหว่างวันที่ 3 พ.ย. 2555 - 21 ก.ค. 2556 จำเลยทั้ง 9 คน ร่วมกันจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ชื่อ “มหาวิทยาลัยสันติภาพโลก” (อาคารที่ตั้งเลขที่ 19 ถ.เทพฤทธิ์ ต.ช้างเผือก อ.เมือง จ.เชียงใหม่) โดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี โดยคำแนะนำของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) และหลอกลวงโดยแสดงข้อความอันเป็นเท็จว่า มหาวิทยาลัยสันติภาพโลก ดังกล่าวเป็นมหาวิทยาลัยที่ถูกต้อง สามารถจัดการศึกษา การเรียนการสอนโดยบุคลากรที่มีคุณวุฒิ และได้รับการจัดตั้งโดยถูกต้องสามารถมอบใบปริญญาในระดับต่างๆ และปริญญาเกิตติมศักดิ์ได้ มีสิทธิเท่าเทียมกับมหาวิทยาลัยอื่นๆ

โดยการอ้างว่ามหาวิทยาลัยสันติภาพโลก เป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่ขึ้นกับ สกอ. มีสิทธิเท่ามหาวิทยาลัยอื่น และเผยแพร่กิจกรรมต่างๆ จนทำให้ประชาชนทั่วไปเกิดความเชื่อถือเป็นมหาวิทยาลัยที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ก็เป็นการร่วมกันหลอกลวงประชาชนด้วยการทำให้ปรากฏต่อประชาชนทั่วไป หรือบุคคลตั้งแต่ 10 คน ในลักษณะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จด้วย ซึ่งความจริงแล้วมหาวิทยาลัยสันติภาพโลกไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยถูกต้องตามกฎหมาย ไม่สามารถมอบปริญญาโทหรือ

ปริญญากิตติมศักดิ์ได้ เหตุเกิดที่ ต.ช้างเผือก อ.เมือง จ.เชียงใหม่, อ.เมือง จ.เชียงราย, จ.นันทบุรี, จ.ปทุมธานี, จ.ลำพูน, จ.ขอนแก่น และ กทม.⁹

สรุปเนื้อหาสรุปคำพิพากษาศาลอุทธรณ์หมายเลขดำ อ.3414/2560 ดังกล่าวข้างต้น เป็นกรณีประเด็นความผิดอาญา ในส่วนพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 มีข้อหาเดียว คือ เกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ไม่ได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการอุดมศึกษาเท่านั้น แต่ข้อกล่าวหาอื่นอีกหลายข้อที่มีโทษทางอาญาเป็นการตั้งข้อหา โดยใช้กฎหมายอื่นๆ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550 ซึ่งขณะกำลังเขียนบทความนี้ จากการตรวจสอบพบคดีนี้กำลังอยู่ในช่วงฎีกา เพื่อขอต่อสู้คดีต่อจากฝ่ายจำเลย

4.2 คดีเกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่มีคำพิพากษาลงถึงที่สุด

จากการตรวจสอบในระบบสืบค้นคำพิพากษา คำสั่ง คำร้องและคำวินิจฉัยศาลฎีกา พบว่า มีคำพิพากษาศาลฎีกาในคำค้นหา “สถาบันอุดมศึกษาเอกชน” มีดังนี้ คือ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15098/2558 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 18162/2557 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 16694/2555 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3782/2552 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5576/2548 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4838/2548 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2553/2544 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2188/2531

คำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวข้างต้น ในประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการกล่าวอ้างสถานะนิติบุคคลตามกฎหมาย โดยไม่ปรากฏการใช้บทลงโทษทางอาญา ตามหมวด 9 ของกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ตั้งแต่ฉบับปี 2522 จนถึงกฎหมายฉบับปัจจุบัน ทั้งนี้อาจมีคำพิพากษาศาลฎีกาบางฉบับ มิได้มีการเผยแพร่จึงเป็นข้อจำกัดการศึกษาของผู้เขียนได้ระบุไว้ตอนต้น

5. การวิเคราะห์ประเภทความผิดอาญา การทบทวนผลสัมฤทธิ์ของโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546

การศึกษาวิเคราะห์ความรับผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 ควรจะได้พิจารณาศึกษาจำแนกการแบ่งแยกประเภทความผิดอาญา ในส่วนหมวดที่ 9

⁹ไทยโพสต์, คุณอ่วม ผู้บริหาร ม สันติภาพโลก [Online], available URL: <https://www.thaipost.net/main/detail/75046, 2563> (ธันวาคม, 22).

บทกำหนดโทษทางอาญา ในแง่ของการทบทวนผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในภาพรวม ตามด้วยการเสนอบทวิเคราะห์ บทลงโทษทางอาญาที่ไม่มีการใช้เลย บทลงโทษทางอาญาไม่เหมาะสมและบทลงโทษทางอาญาที่กำหนดไว้สูงเกินไปของพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546

5.1 การทบทวนผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 ในส่วนบทลงโทษทางอาญา

เมื่อพิจารณาศึกษาจากคำว่า ผลสัมฤทธิ์ ซึ่งแยกคำว่า ผล กับคำว่า สัมฤทธิ์ คำว่า สัมฤทธิ์ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554¹⁰ เป็นคำนาม จะหมายความว่า ความสำเร็จ เมื่อรวมกับคำว่าผล ความหมายก็คือ ผลความสำเร็จ หากจะพิจารณาผลสำเร็จจากการบังคับใช้โทษทางอาญา ในกรณีการจำคุกและปรับ จะมีข้อจำกัดการศึกษา เนื่องจากในการค้นหาข้อมูลสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่เคยต้องคดีเปรียบเทียบปรับ ซึ่งเดิมหน่วยงานรัฐที่มีข้อมูลดังกล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ปัจจุบัน คือ กระทรวงอุดมศึกษา รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลดีความของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ยังดำเนินกิจการอยู่ และเคยมีปัญหาดีความตามบทลงโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 อาจมีผลกระทบ ในด้านต่างๆ ต่อสถาบันอุดมศึกษา ฉะนั้นบทความนี้จึงมุ่งการศึกษาในประเด็นความเหมาะสมของบทลงโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 บนพื้นฐานข้อมูลที่มีการเปิดเผยต่อสาธารณะแล้ว

บริบทเดิมของการกำหนดโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 อาจจำแนกได้เป็นสองข้อ คือ ข้อแรก เนื่องจากการจัดการศึกษาของเอกชนเป็นกิจการที่ต้องได้รับอนุญาต (Concession System) และมีการกำกับควบคุมจากรัฐอยู่ เพราะมีผลกระทบต่อประชาชนในพระราชบัญญัติต่างๆ ที่มีลักษณะการให้อำนาจไปดำเนินการบริการสาธารณะ โดยเฉพาะการศึกษา จึงมักกำหนดความผิดและโทษทางอาญาไว้ อันเป็นมาตรการบังคับทางกฎหมาย¹¹

บทวิเคราะห์ ในอดีตการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐ อาจยังดำเนินการได้ไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ในประเทศ จึงมีการสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้าจัดการศึกษา เพื่อช่วยเหลือภาครัฐในการกระจายโอกาสทางการศึกษาในระดับอุดมศึกษา โดยใช้กฎหมายสถาบันอุดมศึกษา

¹⁰ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 (กรุงเทพมหานคร: ราชบัณฑิตยสถาน, 2556), หน้า 1211.

¹¹ ดิเรก ควรสมาคม, คำอธิบายกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2558), หน้า 139.

เอกชนและกฎหมายภาษีอากร เป็นตัวผลักดันสนับสนุน แต่ด้วยภาวะการณ์ปัจจุบัน การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐ ได้กระจายตัวไปอย่างมากในแต่ละภูมิภาค และหลายจังหวัดของไทย ก็มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐ รวมถึงการมีมหาวิทยาลัยราชภัฏต่างๆ ที่เพิ่มขึ้น ส่งผลกระทบต่อรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้แต่แม้จำนวนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จะมีจำนวนที่มากขึ้นกว่าแต่อดีตก่อน การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนก็ยังคงเป็นกิจการที่ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐและต้องมีใบอนุญาตจากรัฐอยู่ดี อย่างไรก็ตามมุมมองที่เห็นว่า การจัดการศึกษาโดยเอกชนถือเป็นการได้รับอำนาจจากรัฐเพื่อไปดำเนินกิจการบริการสาธารณะ จึงต้องกำหนดฐานความผิดและบทลงโทษทางอาญาไว้แก่ผู้ปฏิบัติงาน ยังคงเป็นแนวคิดที่ใช้ได้หรือไม่ในบริบทปัจจุบัน จึงควรศึกษาเพื่อทำความเข้าใจความหมายของบริการสาธารณะที่มีในอดีตเพื่อเข้าใจเหตุผลในการกำหนดฐานความผิดและโทษทางอาญาที่เหมาะสมในบริบทสังคมปัจจุบัน “การบริการสาธารณะ” หมายถึง กิจการที่อยู่ในความอำนวยการหรืออยู่ในการควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน¹²

องค์ประกอบที่นำมาใช้ในการนิยามคำจำกัดความของ “บริการสาธารณะ” มีอยู่ด้วยกันสองส่วน คือ

1) องค์ประกอบด้านโครงสร้าง กิจกรรมนั้นต้องดำเนินการโดยตรงหรือโดยอ้อม โดยนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่เป็นฝ่ายปกครอง แต่อาจมีการส่งต่อภารกิจในการจัดบริการสาธารณะไปให้องค์กรเอกชนอื่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำแทน

2) องค์ประกอบด้านวัตถุประสงค์ กิจกรรมนั้นต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน¹³

ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของไทยบางฉบับ มหาวิทยาลัยเอกชน แม้มีหน่วยงานของรัฐ แต่ก็อาจถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้ เฉพาะในส่วนข้อพิพาทอันเป็นการใช้อำนาจทางการปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ¹⁴ ด้วยเพราะหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มิได้จำกัดแต่เพียงหน่วยงานของรัฐ แต่รวมถึง

¹² ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 108.

¹³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), หน้า 34-35.

¹⁴ จีรรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์, “การฟ้องคดีปกครองในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน,” วารสารปัญญาวิวัฒน์ 1, 2 (มกราคม-มิถุนายน 2553): 113-123.

หน่วยงานเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง (ดูประกอบคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 880/2549 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 102/2550)¹⁵

บริบทเดิมของการกำหนดโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 ข้อที่สอง คือ การกำหนดโทษเพราะเหตุสถานะของผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ด้วยพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีบทลงโทษทางอาญาเพียง 1 หรือ 2 มาตรา เป็นส่วนใหญ่ แต่ไม่มีบทลงโทษทางอาญาแก่ ผู้บริหาร คณาจารย์ หรือเจ้าหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ปฏิบัติงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เพราะคณาจารย์และเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงถูกควบคุมโดยกฎหมายปกครอง ระเบียบวินัยที่ใช้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นการเฉพาะแล้ว ส่วนกรรมการสภาสถาบัน ผู้บริหาร คณาจารย์และเจ้าหน้าที่แห่งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ไม่มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นเรื่องที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร ต้องการให้มีบทลงโทษเฉพาะ¹⁶

5.2 วิเคราะห์บทลงโทษทางอาญาของพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546

ในหัวข้อนี้ จะเป็นการศึกษาตัวอย่างบางมาตราในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 ที่มีการกำหนดบทโทษทางอาญาที่ไม่เคยได้ใช้บังคับเลย โทษทางอาญาที่ไม่เหมาะสม และโทษทางอาญาที่มีการกำหนดอัตราโทษที่สูงมากเกินไป

1) ตัวอย่างบทลงโทษทางอาญาที่ไม่เคยได้ใช้บังคับเลย

บทลงโทษทางอาญาในกรณีโทษจำคุก ตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 ในคดีมหาวิทยาลัยสันติภาพโลก น่าจะถือเป็นกรณีศึกษาล่าสุดที่มีคำพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลย แต่อย่างไรก็ตามในบางมาตรา เช่น มาตรา 107 กรณีสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงการจัดการศึกษานอกที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งต้องระวางโทษจำคุก 6 เดือน หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ถือเป็นนิติบุคคล การใช้โทษจำคุกจึงต้องใช้กับผู้แทนนิติบุคคล จึงเป็นโทษจำคุกที่ใช้จริงในทางปฏิบัติได้ยาก เพราะหากบังคับใช้โทษจำคุกตามมาตรา 107 เท่ากับอธิการบดีต้องรับโทษทันที ซึ่งความเป็นจริงต้องแยกพิจารณาระหว่าง ผู้แทนนิติบุคคลกับนิติบุคคล ประกอบกับไม่มีข้อมูลคำพิพากษาศาลฎีกาในส่วนนี้เลยในสารบบค้นคำพิพากษาศาลฎีกา กรณีโทษจำคุกที่ใช้กับ

¹⁵ ฤทัย หงส์ศิริ และกาวเดือน ลิ้มพงศ์ธร, “จะฟ้องมหาวิทยาลัยเอกชนต่อศาลปกครองได้หรือไม่,” *จดหมายข่าวธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย* 2, 1 (มกราคม-มีนาคม 2553): 18-23.

¹⁶ ดิเรก ควรสมาคม, *เรื่องเดิม*, หน้า 140.

สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ยังปรากฏในมาตรา 105 ด้วยเหตุผลในส่วนนี้สามารถศึกษาเทียบเคียงได้กับเหตุผลและที่มาพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ.2560 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้ยกเลิกมาตรา 115 เดิมของพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 และมีการใช้ข้อความใหม่ในวรรคสองดังนี้

“มาตรา 115 สถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 74 หรือมาตรา 75 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท

ในกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดกระทำความผิดตามมาตรา 74 หรือมาตรา 75 ถ้าการกระทำความผิดของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการสภาสถาบัน อธิการบดี หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย”

หากวิเคราะห์โดยเทียบเคียงกับมาตรา 115 วรรคสอง กับมาตรา 105 และ 107 การกระทำผิดของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่จะได้รับโทษจำคุก ก็ควรต้องพิสูจน์โดยปราศจากข้อสงสัยได้ว่า เกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของใครซึ่งรับผิดชอบการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

2) ตัวอย่างบทลงโทษทางอาญาที่ไม่เหมาะสม

มาตรา 112 ตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 บัญญัติว่า “อธิการบดีผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 43 (6) หรือ (9) มาตรา 51 มาตรา 67 มาตรา 76 มาตรา 77 หรือมาตรา 78 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท” โดยฐานความผิด อันเป็นที่มาของโทษปรับ อันเป็นโทษทางอาญา ตามมาตรา 112 สรุปได้ดังนี้

(1) จัดทำทะเบียนคณาจารย์ประจำ ผู้ช่วยอาจารย์ เจ้าหน้าที่ และนักศึกษา ตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด

(2) จัดทำรายงานประจำปี งบการเงินประจำปี และรายงานอื่นๆ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

(3) แต่งตั้งผู้ใดให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามมาตรา 45 (2) (3) และ (4) โดยแจ้งให้สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันแต่งตั้ง

(4) เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำงบการเงินประจำปีให้ผู้สอบบัญชีตรวจสอบส่งงบการเงินพร้อมรายงานการสอบบัญชีไปยังสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาภายในกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นรอบระยะเวลาบัญชี

(5) ในกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องหยุดสอนติดต่อกันเกินกว่าสามวัน นอกจากการหยุดตามปกติ อธิการบดีต้องแจ้งเป็นหนังสือให้สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมทราบภายในสามวันนับแต่วันหยุดสอน

(6) ในกรณีที่คณาจารย์ประจำในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนผู้ใดพ้นสภาพจากการเป็นคณาจารย์ประจำ ให้อธิการบดีแจ้งให้สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณาจารย์ประจำผู้นั้นพ้นสภาพ

(7) ในกรณีที่ปรากฏว่าอาคารสถานที่หรือบริเวณที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีสภาพขัดต่อสุขลักษณะหรืออนามัย ไม่มั่นคง หรือมีเหตุอื่นอันอาจเป็นอันตรายแก่นักศึกษา และรัฐมนตรีได้มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้อธิการบดีดำเนินการแก้ไขปรับปรุงให้เสร็จภายในกำหนดเวลาอันสมควร

บทวิเคราะห์ ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี คือ ผู้แทนของนิติบุคคล ประเภทสถาบันอุดมศึกษาเอกชน การกำหนดฐานความผิดที่มีโทษปรับเฉพาะตัวกับผู้ดำรงตำแหน่งหรือเป็นคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้กระทำความผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานประจำหรืองานธุรการที่อธิการบดีมิได้จัดทำด้วยตนเอง เช่น การจัดทำทะเบียนคณาจารย์ประจำ หรือการจัดทำรายงานประจำปี หรืองบการเงินประจำปี เป็นต้น ดูไม่เป็นธรรมกับตัวผู้ดำรงตำแหน่ง

ก. ตัวอย่างการกำหนดโทษทางอาญาที่ไม่เหมาะสมเพราะปัญหาถ้อยคำและการตีความ

มาตรา 116 ที่กำหนดโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ กับคณาจารย์หรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ฝ่าฝืนต่อมาตรา 79 โดยเนื้อความในมาตรา 79 ของกฎหมายอุดมศึกษาเอกชนคือ

ห้ามมิให้...คณาจารย์ หรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใช้หรือยอมให้ผู้อื่นใช้ (1) ชื่อ ตรา สัญลักษณ์หรือเครื่องหมายของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน นอกเหนือไปจากที่ระบุไว้ในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (2) สถานที่เพื่อการอันมิชอบด้วยกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการอันไม่ควรแก่กิจการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

บทวิเคราะห์ มาตรา 116 ใน (2) ถ้อยประโยคที่ว่า...การอันไม่ควรแก่กิจการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ความหมายแคไหน อย่างไร ต้องตีความอีก กฎหมายสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหลายฉบับก็ไม่มีบทบัญญัติทำนองนี้ แต่ถึงแม้หากมีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นก็สามารถดำเนินการทางวินัยได้อยู่แล้ว แสดงว่า หากคณาจารย์หรือเจ้าหน้าที่ เผลอให้บุคคลภายนอกใช้สถานที่ผิดประเภท อันอาจถูกตีความได้ว่า เป็นการอันไม่ควรแก่กิจการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน มีความเสี่ยงอาจได้รับโทษจำคุก อีกทั้งอาจเป็นช่องทางให้เกิดการ

กลั่นแกล้งตั้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ปฏิบัติงานได้¹⁷ อีกทั้งสถาบันศึกษาไม่ว่าของรัฐหรือเอกชน ก็เป็นสถานที่สาธารณะ การทำกิจกรรมของนักศึกษาอาจมีทั้งขออนุญาตหรือไม่ได้ขออนุญาตกับฝ่ายอาคารและสถานที่ หากมีการกระทำที่เกินเลยจากสิ่งที่กฎหมายกำหนด หรือไม่ควรแก่กิจการการผลัการะความรับผิดชอบให้แก่อาจารย์หรือเจ้าหน้าที่ ที่มีชื่อแค่เป็นเจ้าของโครงการ หรืออาจารย์ที่ปรึกษา จึงเป็นสิ่งที่ไม่น่าจะเกิดขึ้น

3) โทษทางอาญาที่มีการกำหนดอัตราโทษที่สูงมากเกินไป

ในที่นี้ จะกล่าวถึงโทษทางอาญา คือ โทษปรับไม่เกิน 1 ล้านบาท ในกรณีที่ผู้เขียนเคยทำหน้าที่ในฐานะผู้ช่วยเลขานุการสภามหาวิทยาลัย เคยได้ยื่นกรรมการสภามหาวิทยาลัยในตอนที่พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 ประกาศใช้ใหม่ๆ กล่าวว่าโทษทางอาญาตามกฎหมายใหม่นี้สูงมาก ซึ่งผลดีจากการกำหนดโทษปรับสูงเช่นนี้ ทำให้กรรมการสภามหาวิทยาลัย รู้สึกตระหนักและใช้ความระมัดระวังอย่างมากในการทำหน้าที่ แต่จากข้อมูลผู้เขียนได้กล่าวข้างต้น ในท้ายตาราง ของหัวข้อที่ 3 กรณีศึกษามาตรา 115 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 แสดงให้เห็นว่า ตลอดระยะเวลา 17 ปีที่ผ่านมา ไม่เคยได้มีการปรับถึงจำนวน 1 ล้านบาทแต่อย่างใด การกำหนดอัตราโทษปรับที่สูงมากนี้ เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในหลายฉบับจะพบว่า ไม่ปรากฏบทบัญญัติในลักษณะเช่นนี้ จึงเป็นคำถามที่น่าสงสัย ฉะนั้น จึงควรได้มีการพิจารณาถึงผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมายในส่วนประเด็นนี้ด้วย

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

กำหนดเวลาการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 คาดว่าน่าจะเริ่มมีการดำเนินการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ก่อนวันที่ 31 ธันวาคม 2567 ซึ่งหมายความว่า ยังมีเวลาเหลืออีก 4 ปี (นับจากวันที่เขียนบทความนี้) การทบทวนผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายดังกล่าว จะต้องมีการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 อันเป็นปีที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยการวิเคราะห์ของผู้เขียนในส่วนบทลงโทษทางอาญาตามกฎหมายดังกล่าว ผู้เขียนใช้แนวคิดเรื่องความเหมาะสมของบทลงโทษทางอาญาผนวกกับแนวคิดการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย โดยมีการแยกความผิดอาญาตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 ออกเป็นฐานความผิดต่างๆ ตามข้อมูลตารางที่

¹⁷ นพดล ปกรณ์นิมิตติ, “ปฏิรูปการศึกษา การยกเลิกโทษจำคุกบางมาตราในกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชน,” หนังสือพิมพ์มติชน, 24 สิงหาคม 2560, หน้า 15.

ปรากฏในบทความ โดยหลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายไทยของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ที่ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ แนวทางหรือเข็มทิศสำคัญในการกำหนดโทษทางอาญาที่เหมาะสมกับบุคลากรและสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในฐานะที่เป็นนิติบุคคล บทสรุปของอัตราโทษจำคุกและปรับ ที่ปรากฏในหมวด 9 อาจจำแนกออกได้เป็น โทษทางอาญาที่ไม่ได้ใช้เลย โทษทางอาญาที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง โทษทางอาญาที่มีการกำหนดอัตราโทษที่สูงมากแก่บุคคล หรือผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

ผู้เขียนซึ่งมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักการกำหนดโทษทางอาญาในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 ดังต่อไปนี้

1) เนื่องจากปัจจุบันกิจการบริการสาธารณะหลายประเภท ไม่ว่าไปรษณีย์หรือการขนส่ง โทรศัพท การสื่อสาร โรงพยาบาล รวมถึงการศึกษา หากดำเนินการโดยรัฐหรือฝ่ายปกครองเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ก็ถือว่าเป็นบริการสาธารณะอยู่แล้ว แต่กรณีที่เอกชนได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการเหล่านี้ ตัวอย่างเช่น บุคลากรในโรงพยาบาลเอกชนมีการใช้อำนาจทางการปกครอง มากน้อยแค่ไหน หากมีการเทียบเคียงกับมหาวิทยาลัยเอกชน จึงเห็นว่าควรจะมีการพิจารณาศึกษา บทนิยามของบริการสาธารณะบนบริบทของประเทศไทยที่เปลี่ยนแปลงไป

2) เมื่อได้พิจารณาจากสถานะของผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษา ไม่น่าจะสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ผู้เขียนเห็นว่าควรมองถึงความจำเป็น และลักษณะใดที่เป็นการกระทำความผิดที่ร้ายแรงอันควรมีบังคับโทษทางอาญามากกว่าการพิจารณาสัดส่วนของโทษกับฐานความผิด ควรได้รับการพิจารณาศึกษาใหม่

ในคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่องการกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย ได้ยกตัวอย่างการกระทำที่ไม่ควรกำหนดโทษอาญา ตามหลักเกณฑ์ข้อ 1 คือ การกระทำนั้นต้องเป็นความผิดร้ายแรง และข้อ 2 เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล และมีประสิทธิภาพเพียงพอ โดยยกตัวอย่าง ความผิดเกี่ยวกับการแต่งเครื่องแต่งกายโดยไม่มีสิทธิ เช่น การแต่งกายแสดงวิทยฐานะของสถาบันอุดมศึกษาโดยไม่มีสิทธิ ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ควรกำหนดโทษทางอาญานั้น ความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้เขียน เห็นควรยังคงบทบัญญัติในลักษณะเช่นนี้อยู่ เพราะปริญญา วิทยฐานะ เป็นสิ่งที่กำหนดโดยกฎหมาย การแต่งกายเพื่อแสดงวิทยฐานะโดยไม่มีสิทธิ ไม่ว่าจะป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน ควรได้รับการคุ้มครอง และมีโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำ แต่ควรมีอัตราโทษจำคุกหรือปรับที่เท่ากัน เพราะปัจจุบันในกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเอง แต่ละฉบับก็ยังแตกต่างกันอยู่

3) กรณีการกำหนดฐานความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เช่น ผู้ดำรงตำแหน่ง อธิการบดีซึ่งก็คือผู้แทนของนิติบุคคล ประเภทสถาบันอุดมศึกษาเอกชน การกำหนดฐานความผิดที่มีโทษปรับเฉพาะตัวกับผู้ดำรงตำแหน่ง โดยเฉพาะในงานประจำที่อธิการบดีมิได้จัดทำ

ด้วยตนเอง เช่น การจัดทำทะเบียนคณาจารย์ประจำ หรือการจัดทำรายงานประจำปี หรืองบการเงินประจำปี เป็นต้น ดูไม่เป็นธรรมกับตัวผู้ดำรงตำแหน่ง อีกทั้งในกรณีหากมีการเปลี่ยนตัวผู้บริหาร การกระทำผิดอาจเกิดขึ้นในห้วงเวลาผู้บริหารชุดก่อน แต่ถูกพบในเวลาที่มีผู้บริหารคนใหม่เข้ามาดำเนินงานต่อ คำถามก็คือ ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบ จึงเห็นว่า ควรจะกำหนดโทษทางอาญา เพียงแค่กำหนดโทษปรับแก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน แทนการกำหนดโทษทางอาญาแก่อธิการบดี กรณีการไม่ปฏิบัติตามในส่วนที่เป็นงานประจำของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

4) ความเท่าเทียมทางกฎหมายระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน อาจมีมุมที่แตกต่างกันในทางวิชาการ ฉะนั้นข้อเสนอที่ว่า บทลงโทษทางอาญากับผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จะต้องเท่ากับบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ คงไม่น่าจะเป็นไปได้ อาจยังมีข้อโต้แย้งทางวิชาการกันได้อยู่ แต่หากยึดตามหลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางอาญาของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ที่ควรพิจารณาว่าลักษณะการกระทำใดเป็นความผิดร้ายแรงที่ควรกำหนดโทษอาญาหรือไม่ สัดส่วนโทษกับสิ่งที่กระทำผิด ก็ควรมีการทบทวนผลสัมฤทธิ์ ซึ่งผู้เขียนคาดหวังว่าจะมีแนวทางในการทบทวนความเหมาะสมของโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจากการประเมินผลสัมฤทธิ์ ในอีก 4 ปีข้างหน้าจากนี้

บรรณานุกรม

- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. **คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1**. กรุงเทพมหานคร: จีรรัชการพิมพ์, 2549.
- คณะกรรมการการอุดมศึกษา. **สรุปมติการประชุมคณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) ครั้งที่ 11/2556** [Online]. Available URL: <http://www.mua.go.th/users/he-commission/doc/resolution/2556/news%2011-56.pdf>, 2563 (ธันวาคม, 26).
- คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. **รายงานผลการดำเนินการของ คณะอนุกรรมการศึกษาและยกร่างกฎหมายเพื่อปรับปรุงกฎหมาย ที่กำหนดความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือเปรียบเทียบได้** [Online]. Available URL: <https://www.lawreform.go.th/index.php/post/686>, 2563 (ธันวาคม, 20).
- จิริรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์. “การฟ้องคดีปกครองในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน.” **วารสารปัญญาวิวัฒน์** 1, 2 (มกราคม-มิถุนายน 2553): 113-123.
- ณัฐวิวัฒน์ สุทธิโยธิน. **ทฤษฎีความรับผิดทางอาญา**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย-สุโขทัยธรรมาธิราช, 2557.
- ดิเรก ควรสมาคม. **คำอธิบายกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชน**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2558.
- ไทยโพสต์. **คุกอ่วม ผู้บริหาร ม สันติภาพโลก** [Online]. Available URL: <https://www.thaipost.net/main/detail/75046>, 2563 (ธันวาคม, 22).
- ทวิศ ศรีเกตุ. **การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย** [Online]. Available URL: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1736, 2563 (ธันวาคม, 19).
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560.
- นพดล ปกรณ์นิมิตดี. “ปฏิรูปการศึกษา การยกเลิกโทษจำคุกบางมาตราในกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชน.” **หนังสือพิมพ์มติชน**, 24 สิงหาคม 2560, หน้า 15.
- ประยูร กาญจนดุล. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- ราชบัณฑิตยสถาน. **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554**. กรุงเทพมหานคร: ราชบัณฑิตยสถาน, 2556.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. คำอธิบายสาระสำคัญของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำ
ร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.2562 [Online]. Available
URL: <https://www.krisdika.go.th/data/article77/filenew/2.1.2.pdf>, 2563 (ธันวาคม, 19).
_____. รายงานประจำปี พ.ศ.2559. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย, 2560.
ฤทัย หงส์ศิริ และกาวเดือน ลิ้มพงศ์ธร. “จะฟ้องมหาวิทยาลัยเอกชนต่อศาลปกครองได้หรือไม่.” จดหมายข่าว
ธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย 2, 1 (มกราคม-มีนาคม 2553): 18-23.