

**ปัญหาการขยายระยะเวลาการศึกษา
ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน**
**Problem of Extension of Period of Study
In Private Universities**

ดิเรก ควรสมาคม^{*}

บทคัดย่อ

ปัญหาที่นักศึกษาใช้ระยะเวลาศึกษาเกินจากที่กำหนดไว้ โดยทั่วไปมักเข้าใจกันว่า นักศึกษาจะพ้นสภาพจากการเป็นนักศึกษาไป ในบทความนี้ต้องการวิเคราะห์ว่าปัญหาดังกล่าว มีทางออกอย่างไรบ้าง จึงพบว่า ประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ.2548 ไม่มีบทบังคับไว้ จึงเป็นเรื่องที่แต่ละมหาวิทยาลัยจะกำหนดสภาพบังคับ ตลอดจนกำหนดเป็นระเบียบหรือข้อกำหนดเพื่อเปิดโอกาสแก่นักศึกษาบางกรณี สามารถขยายระยะเวลาศึกษาได้ ซึ่งถือว่าเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันแต่ละแห่ง แต่ก็ยังไม่เป็นเกณฑ์มาตรฐานเดียวกัน จึงมีข้อเสนอว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ.2548 นอกจากนี้ในส่วนของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีอำนาจตามมาตรา 34 (2) ในการออกข้อกำหนด ระเบียบ ข้อบังคับในเรื่องนี้ได้ ภายใต้ข้อยกเว้นบางกรณีที่มีเหตุผลอย่างเหมาะสมเช่น มีเหตุสุดวิสัย เป็นต้น

คำสำคัญ: สถาบันอุดมศึกษาเอกชน, ระยะเวลาการศึกษา

^{*} น.บ. (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) น.ม.(มหาวิทยาลัยรามคำแหง), รองศาสตราจารย์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ, Email : dk_pyu@hotmail.com

Abstract

Generally, the problems concerning the students overspending the studying period than the determined period is often implied that the student's status is dissolved. In this article, it analyzes such problem to find out its solutions. It found that the announcement of the Ministry of Education regarding criteria of the bachelor and master degree, B.E. 2548, does not regulate on the term of study; it depends on each University's regulation. In some cases, the regulations may be flexible for some students to extend the period of study as the case may be in compliance with acts establishing institute. However, no criteria are held as standard. It is suggested to amend the announcement of the Ministry of Education regarding criteria of the bachelor and master degree, B.E. 2548. In addition, as entitled by the virtue of Section 34(2), the private Universities may enact own rules, regulations and provisions in this regard under an exception for certain reasonable cases such as force majeure, etc.

Key words: Private University, Period of Study

1. ความเป็นมา

การศึกษา (Education) มีความหมายโดยทั่วไปว่า หมายถึง “การเรียนรู้ การเล่าเรียน การหาความรู้” (พจนานุกรม : 2542) นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ให้ความหมาย การศึกษา ว่าหมายถึง “กระบวนการเรียนรู้ เพื่อความเจริญงอกงาม ของบุคคลและสังคม โดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์ จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้ อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคมการเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุน ให้บุคคลได้เรียนรู้

อย่างต่อเนื่องและตลอดชีวิต” ในแง่นี้จึงอาจกล่าวได้ว่า การศึกษาที่มองจากตัวบุคคลคือ การเรียนรู้ ฝึกฝนและอบรม หรือหมายถึง การฝึกฝนตนเอง (คำบาลีคือ สิกขา) และหากมอง ลึกลงไปอีก ก็จะพบความหมายที่แท้ของการศึกษาได้ว่า คือ การพัฒนาความสามารถของคน ไปสู่การสร้างสรรค์ สิ่งดีงามต่อชีวิต สังคมและธรรมชาติสิ่งแวดล้อมทั้งปวง (พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต) : 2539)

สำหรับการศึกษาในปัจจุบัน เป็นลักษณะการศึกษาจัดตั้งโดยรัฐ โดยมีการ กำหนดเป็นระดับๆ ตั้งแต่ระดับประถม มัธยม และถึงขั้นอุดมศึกษา ซึ่งหากเทียบความหมาย ที่แท้ของการศึกษานั้น เป็นเรื่องของบุคคลแต่ละคนที่จะได้รับโอกาส เพื่อพัฒนาศักยภาพ ของตน จึงไม่จบแค่ระดับที่จัดตั้งขึ้น กล่าวคือ トラบใดที่ยังมีชีวิตอยู่ก็ต้องศึกษาเรื่อยไป แต่ในปัจจุบันสังคมไทยมีแนวโน้มที่บุคคลจะเข้าสู่ระบบการศึกษาในระดับสูงที่เรียกว่า “อุดมศึกษา” หรือ “มหาวิทยาลัย” กันมากขึ้น โดยเห็นได้จากจำนวนสถาบันอุดมศึกษาของ ไทย ที่มีอย่างมากมาย โดยมีจำนวนสถาบันอุดมศึกษาทั้งรัฐและเอกชนรวม 169 แห่ง (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา : สถาบันอุดมศึกษาไทย, 2553) แยกเป็นดังนี้

- 1) มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจำนวน 14 แห่ง
- 2) สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ อันได้แก่ มหาวิทยาลัยรัฐ 16 แห่งและ มหาวิทยาลัยราชภัฏ จำนวน 40 แห่ง มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีจำนวน 9 แห่ง รวมของรัฐ ทั้งหมด 79 แห่ง
- 3) มหาวิทยาลัยเอกชน 40 แห่ง สถาบัน 8 แห่งและวิทยาลัยเอกชน 23 แห่ง รวมของเอกชนทั้งหมด 71 แห่ง
- 4) วิทยาลัยชุมชนอีก 19 แห่ง

ในส่วนของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนหรือที่มักเรียกกันว่า มหาวิทยาลัย เอกชน นับเป็นสถานศึกษาในระดับที่สูงกว่ามัธยมศึกษา หรือเรียกว่า Higher Education ที่ เอกชนเป็นเจ้าของเป็นผู้ดำเนินการ โดยได้รับอนุญาตให้ดำเนินการจัดการศึกษา ภายใต้การ กำกับดูแลจากรัฐ ผ่านทบวงมหาวิทยาลัยหรือกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน ทั้งนี้แต่เดิมนั้นก่อนปี พ.ศ.2512 เอกชนถูกกีดกันมิให้ตั้งสถานศึกษาในระดับอุดมศึกษา แต่ในที่สุดด้วยความต้องการของสังคมและการที่รัฐไม่สามารถตอบสนองความต้องการด้านอุดมศึกษาได้

อย่างทั่วถึงให้แก่ประชาชน จึงมีการอนุญาตให้จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ด้วยการได้รับอนุญาตจากรัฐ โดยมีกฎหมายฉบับแรกคือพระราชบัญญัติวิทยาลัยเอกชน พ.ศ. 2512 หลังจากนั้นเป็นต้นมา สถาบันอุดมศึกษาเอกชนก็จัดตั้งมากขึ้นภายใต้กฎหมายที่ปรับปรุงแก้ไข มาเป็นพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2522 จนถึงพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน(ฉบับที่ 2)พ.ศ.2535 และ ณ ปัจจุบันเปลี่ยนมาเป็นพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2550 (ดิเรก ควรสมาคม, 2553: หน้า 9-10)

การดำเนินกิจการด้านการศึกษาของเอกชนดังกล่าวมานี้ แม้จะประกอบด้วยหลายส่วนงาน ไม่ว่าจะเป็น คณะวิชา สาขาวิชา สำนักหรือฝ่ายต่างๆ อันได้แก่ สภาสถาบัน ผู้บริหาร คณาจารย์ เจ้าหน้าที่ ฯลฯ แต่ที่สำคัญมาก นอกเหนือจากหลักสูตรสาขาวิชาต่างๆ ที่มีอยู่อย่างมากมายแล้ว สิ่งนั้นก็คือ “ผู้เรียนหรือนักศึกษา” (Student) และที่เป็นประเด็นในบทความนี้ คือ ในระยะหลังๆพบว่า มีนักศึกษาที่ใช้เวลาศึกษามากกว่า/เกินกว่าที่กำหนดไว้ในหลักสูตร ซึ่งอาจมาจากปัญหาตัวของนักศึกษาผู้นั้นเอง ปัญหาส่วนตัว ปัญหาครอบครัว หรืออาจมาจากปัญหาของหลักสูตรที่ยากมากเกินไปหรืออาจมาจากการขาดความใส่ใจของสถาบันการศึกษา

เหล่านี้จะทำให้ให้นักศึกษาเหล่านั้นบางส่วนต้องพ้นสภาพการเป็นนักศึกษาในสถาบันนั้นๆไป แน่นอนว่าสาเหตุหลายประการนั้นมักจะชี้ไปที่ตัวนักศึกษาเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็มีบางกรณีที่นักศึกษาในปีเทอมสุดท้ายอาจประสบปัญหาไม่สามารถสำเร็จการศึกษาได้ทัน โดยเฉพาะในระดับบัณฑิตศึกษา ผู้เขียนจึงต้องการค้นคว้าในแง่ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่า กรณีดังกล่าวมีกฎหมายที่เป็นอุปสรรคหรือไม่เอื้อต่อการศึกษาอย่างไรหรือไม่ และจะได้วิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวพร้อมกับมีข้อเสนอแนะที่จะเป็นประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องบ้างไม่มากก็น้อย

2. สภาพปัญหาและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การเรียนในสถาบันอุดมศึกษาหรือในระดับมหาวิทยาลัย นักศึกษาจะถูกกำหนดให้เรียนตามหลักสูตรในระดับต่างๆไม่ว่าจะเป็นระดับปริญญาตรี -โท -เอก โดยแต่

ละหลักสูตรมักจะแจ้งเกี่ยวกับหลักสูตรเป็นการทั่วไปว่า เป็นหลักสูตรปริญญาตรี 4 ปี หลักสูตรปริญญาโท 2 ปี เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในการเรียนแต่ละภาคการศึกษาหรือแต่ละปี การศึกษา ก็จะมีนักศึกษาที่สอบไม่ผ่านในรายวิชาที่เรียนได้ เมื่อสอบไม่ผ่านก็จะทำให้ต้องลงเรียนใหม่หรืออาจมีการสอบซ่อม/สอบแก้ตัว แล้วแต่กรณี ขึ้นในภาคเรียนถัดไปหรือภาคเรียนฤดูร้อน เป็นต้น

เมื่อเป็นเช่นนี้ ย่อมส่งผลให้นักศึกษาส่วนหนึ่ง ต้องเรียนซ้ำรายวิชาหรือต้องใช้เวลาเรียนมากกว่าที่กำหนดไว้ เช่นต้องเรียนต่อไปในปีที่ 5 หรือ 6 ในระดับปริญญาตรี หรือ ต้องลงเรียนต่อไปในปีที่ 3 หรือ 4 ในระดับปริญญาโท เป็นต้น นอกจากนี้แล้วปัญหาการเรียนเกินระยะเวลาในหลักสูตรอาจเกิดจากปัจจัยอื่นนอกเหนือจากปัญหาการสอบไม่ผ่านก็ได้ เช่น ปัญหาครอบครัว ปัญหาการเงินขาดเงินลงทะเลียน ปัญหาหนี้สินของนักศึกษาไม่ปฏิบัติตามแผนที่กำหนด ซึ่งจากข้อเท็จจริงที่พบหรือปรากฏขึ้น ทำให้มีนักศึกษาจำนวนหนึ่งใช้เวลาในการศึกษามากกว่าที่กำหนดหรืออาจจะเกินระยะเวลาที่กำหนดไว้ เช่น ในระดับปริญญาตรี ใช้เวลาศึกษาเกินกว่า 8 ปีหรือมากกว่า หรือในระดับปริญญาโทอาจใช้เวลาศึกษาเกินกว่า 5 ปีหรือมากกว่า เป็นต้น จึงเป็นเรื่องที่น่าเสียดายโอกาสทางการศึกษาที่ต้องสูญเสียไป ในเรื่องระยะเวลาเรียนในหลักสูตรตามระบบการศึกษาแบบจัดตั้งในระดับอุดมศึกษานี้ มีหลักเกณฑ์เกี่ยวข้องอย่างไรรันั้น พิจารณาได้ดังนี้

2.1 ระยะเวลาในการศึกษา

เกี่ยวกับระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาระดับปริญญาตรีนั้น กฎหมายเกี่ยวข้องพบว่า มีการกำหนดเรื่องจำนวนหน่วยกิตและระยะเวลาการศึกษาไว้ใน ประกาศทบวงมหาวิทยาลัยและประกาศกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งออกตามความใน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 พอสรุปได้ ดังนี้

1) ประกาศทบวงมหาวิทยาลัย ดังนี้

ประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่อง “เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับปริญญาตรี 2542” (ปัจจุบันถูกยกเลิกโดย ประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตร พ.ศ.2548 แล้ว)

- ให้ใช้เวลาศึกษาอย่างมากไม่เกิน 8 ปีการศึกษาสำหรับหลักสูตร
เต็มเวลา (ปริญญาตรี)

ประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่อง “เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับ
บัณฑิตศึกษา 2542” ข้อ 12 การลงทะเบียนเรียนและระยะเวลาการศึกษา

- ให้ลงทะเบียนเรียนได้ไม่เกิน 15 หน่วยกิตในแต่ละภาคการศึกษา
ปกติ และให้ใช้เวลาศึกษาอย่างมากในแต่ละหลักสูตร ดังนี้

12.1 ปริญญาโท ให้ใช้เวลาศึกษาอย่างมากไม่เกิน 5 ปีการศึกษา

12.2 ปริญญาเอก ผู้ที่สำเร็จปริญญาตรีแล้วเข้าศึกษาในระดับ
ปริญญาเอก ให้ใช้เวลาศึกษาอย่างมากไม่เกิน 8 ปีการศึกษา ส่วนผู้ที่ศึกษาปริญญาโท
แล้ว เข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาเอก ให้ใช้เวลาอย่างมากไม่เกิน 5 ปีการศึกษา

หากสถาบันอุดมศึกษาใดมีเหตุผลและความจำเป็นพิเศษ การ
ลงทะเบียนเรียนที่มีจำนวนหน่วยกิตแตกต่างไปจากเกณฑ์ข้างต้นก็อาจทำได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่
กระทบกระเทือนต่อคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

2) ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ

ต่อมา มีการปรับปรุงแก้ไขประกาศทบวงฯ ปี 2542 โดยประกาศ
กระทรวงศึกษาธิการได้ออกประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตร
ระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2548 ในข้อ 7 ดังนี้

7. จำนวนหน่วยกิตรวมและระยะเวลาการศึกษา

7.1 หลักสูตรปริญญาตรี (4 ปี) ให้มีจำนวนหน่วยกิตรวมไม่น้อย
กว่า 120 หน่วยกิต ใช้เวลาศึกษาไม่เกิน 8 ปีการศึกษา สำหรับการลงทะเบียนเรียนเต็มเวลา
และไม่เกิน 12 ปีการศึกษา สำหรับการลงทะเบียนเรียนไม่เต็มเวลา

7.2 หลักสูตรปริญญาตรี (5ปี) ให้มีจำนวนหน่วยกิตรวมไม่น้อย
กว่า 150 หน่วยกิต ใช้เวลาศึกษาไม่เกิน 10 ปีการศึกษา สำหรับการลงทะเบียนเรียนเต็ม
เวลา และไม่เกิน 15 ปีการศึกษา สำหรับการลงทะเบียนเรียนไม่เต็มเวลา

7.3 หลักสูตรปริญญาตรี (ไม่น้อยกว่า 6 ปี) ให้มีจำนวนหน่วย
กิตรวมไม่น้อยกว่า 180 หน่วยกิต ใช้เวลาศึกษาไม่เกิน 12 ปีการศึกษา สำหรับการ

ลงทะเบียนเรียนเต็มเวลา และไม่เกิน 18 ปีการศึกษา สำหรับการลงทะเบียนเรียนไม่เต็มเวลา

7.4 หลักสูตรปริญญาตรี (ต่อเนื่อง) ให้มีจำนวนหน่วยกิตรวมไม่น้อยกว่า 72 หน่วยกิต ใช้เวลาศึกษาไม่เกิน 4 ปีการศึกษา สำหรับการลงทะเบียนเรียนเต็มเวลา และไม่เกิน 6 ปีการศึกษา สำหรับการลงทะเบียนเรียนไม่เต็มเวลา

หลักสูตรปริญญาตรี (ต่อเนื่อง) จะต้องถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรปริญญาตรี และจะต้องสะท้อนปรัชญาและเนื้อหาสาระของหลักสูตรปริญญาตรีนั้น ๆ โดยครบถ้วนและให้ระบุคำว่า “ต่อเนื่อง” ในวงเล็บต่อท้ายชื่อหลักสูตร

ทั้งนี้ ให้นับเวลาศึกษาจากวันที่เปิดภาคการศึกษาแรกที่รับเข้าศึกษาในหลักสูตรนั้น

“เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ.2548” กำหนดไว้ในข้อ 12 ดังนี้

12. การลงทะเบียนเรียนและระยะเวลาการศึกษา

ให้ลงทะเบียนเรียนได้ไม่เกิน 15 หน่วยกิต ในแต่ละภาคเรียนปกติ และให้ใช้เวลาศึกษาในแต่ละหลักสูตร ดังนี้

12.1 ประกาศนียบัตรบัณฑิตและประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูง ให้ใช้เวลาศึกษาไม่เกิน 3 ปีการศึกษา

12.2 ปริญญาโท ให้ใช้เวลาศึกษาไม่เกิน 5 ปีการศึกษา

12.3 ปริญญาเอก ผู้ที่สำเร็จปริญญาตรีแล้วเข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาเอก ให้ใช้เวลาศึกษาไม่เกิน 8 ปีการศึกษา ส่วนผู้ที่สำเร็จปริญญาโทแล้วเข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาเอก ให้ใช้เวลาศึกษาไม่เกิน 6 ปีการศึกษา การลงทะเบียนเรียนสำหรับผู้เข้าศึกษาแบบไม่เต็มเวลา ให้สถาบันอุดมศึกษากำหนดหน่วยกิตที่ให้ลงทะเบียนเรียนได้ในแต่ละภาคการศึกษาปกติ โดยเทียบเคียงกับจำนวนหน่วยกิตที่กำหนดข้างต้นในสัดส่วนที่เหมาะสม

หากสถาบันอุดมศึกษาใดมีเหตุผลและความจำเป็นพิเศษ การลงทะเบียนที่มีจำนวนหน่วยกิตแตกต่างไปจากเกณฑ์ข้างต้นก็อาจทำได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบกระเทือนต่อมาตรฐานและคุณภาพการศึกษา

โดยสรุป ในเรื่องระยะเวลาการศึกษานั้น พบว่า มีการกำหนดไว้ในกฎหมายลูก
บท ระเบียบกฎทบวงและประกาศกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

ในระดับปริญญาตรี

- ปริญญาตรี 4 ปี ให้ใช้เวลาการศึกษาไม่เกิน 8 ปีการศึกษา
(กรณีเรียนเต็มเวลา)
- ปริญญาตรี 4 ปี ให้ใช้เวลาการศึกษาไม่เกิน 12 ปีการศึกษา
(กรณีเรียนไม่เต็มเวลา)
- ปริญญาตรี 5 ปี ให้ใช้เวลาการศึกษาไม่เกิน 10 ปีการศึกษา
(กรณีเรียนเต็มเวลา)
- ปริญญาตรี 5 ปี ให้ใช้เวลาการศึกษาไม่เกิน 15 ปีการศึกษา
(กรณีเรียนไม่เต็มเวลา)
- ปริญญาตรี 6 ปี ให้ใช้เวลาการศึกษาไม่เกิน 12 ปีการศึกษา
(กรณีเรียนเต็มเวลา)
- ปริญญาตรี 6 ปี ให้ใช้เวลาการศึกษาไม่เกิน 18 ปีการศึกษา
(กรณีเรียนไม่เต็มเวลา)

ในระดับบัณฑิตศึกษา

- ประกาศนียบัตรบัณฑิต ให้เรียนได้ไม่เกิน 3 ปีการศึกษา
- ปริญญาโท ให้ใช้เวลาศึกษาไม่เกิน 5 ปีการศึกษา
- ปริญญาเอก ให้ใช้เวลาศึกษาไม่เกิน 6 ปีการศึกษา
(กรณีสำเร็จปริญญาโท) หรือ
- ปริญญาเอก ให้ใช้เวลาศึกษาไม่เกิน 8 ปีการศึกษา
(กรณีสำเร็จปริญญาตรี)

หากนักศึกษาใช้เวลาเรียนเกินกว่าที่ประกาศกระทรวงกำหนดไว้ ก็อาจเกิด
ปัญหาว่า นักศึกษาผู้นั้นจะเป็นอย่างไร ในเรื่องนี้แต่ละสถานศึกษาก็ถือว่า ใช้เวลาศึกษาเกิน
ที่กำหนด ทำให้สิ้นสุดสภาพการเป็นนักศึกษาในสถาบันนั้นๆ ได้ (การพ้นสภาพ) อย่างไรก็ตาม
ในประกาศกระทรวงดังกล่าวก็มีได้กำหนดผลของเรื่องนี้ไว้ จึงเป็นเรื่องที่แต่ละมหาวิทยาลัย

หรือสถาบันต้องไปกำหนดผลหรือกำหนดหลักเกณฑ์/ข้อกำหนดหรือระเบียบกันต่อไป นอกจากนี้พบว่า การใช้ระยะเวลาการศึกษาเกินกำหนดในระดับปริญญาตรี แตกต่างกับระดับปริญญาโทและปริญญาเอก ทั้งนี้เนื่องจากในระดับบัณฑิตศึกษา (ปริญญาโท เอก) นอกจากต้องผ่านอนุมัติผลการสอบวิทยานิพนธ์หรือดุษฎีนิพนธ์แล้ว ยังจะต้องมีการนำเสนอผลงานวิจัยต่อวารสารวิชาการหรือต่อที่ประชุมวิชาการอันเป็นเงื่อนไขของการจบการศึกษาด้วย (ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. 2548 ข้อ 13)

ดังนั้น ในข้อเท็จจริงสถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งได้มีการออกข้อกำหนดหรือระเบียบการศึกษาทั้งในระดับปริญญาบัณฑิตศึกษา โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติของตนเองโดยเฉพาะได้แก่ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยของรัฐ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับ พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ในการกำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการศึกษาของตนเอง ซึ่งมีทั้งที่กำหนดให้นักศึกษาพ้นสภาพหากใช้เวลาศึกษาเกินกว่าที่กำหนด และบางแห่งก็มีได้กำหนดให้การใช้เวลาศึกษาเกินกว่าที่กำหนด ถือว่าพ้นสภาพ ซึ่งอาจเกิดมาจากความเข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งที่ต่างกัน บ้างก็เห็นว่าสภาสถาบันอุดมศึกษาไม่มีอำนาจในการขยายระยะเวลาการศึกษาที่เกินกำหนดดังกล่าว บ้างก็เห็นว่า สภาสถาบันอุดมศึกษามีอำนาจในการขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ จึงอาจเกิดปัญหาหลักกันที่ว่า ตกลงแล้วปัญหาดังกล่าวควรเป็นอย่างไร

2.2 การขยายระยะเวลาการศึกษา : เป็นอำนาจของใคร

เมื่อเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรซึ่งออกโดยประกาศกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2548 ไม่ได้กำหนดผลของการใช้เวลาศึกษาเกินที่กำหนดไว้ จึงเป็นเรื่องที่แต่ละสถาบันต้องไปดำเนินการในส่วนผลที่จะเกิดขึ้น หรือจะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ หากเปรียบเทียบกับกฎหมายของแต่ละสถาบัน อันได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐ หรือพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จะพบข้อกฎหมายที่ให้อำนาจแก่มหาวิทยาลัยในการดำเนินการประเด็นนี้ได้ แม้ว่า

จะมีได้บัญญัติไว้โดยตรง แต่ก็พออนุมานได้ว่า มีกฎหมายให้อำนาจดำเนินการได้ ตัวอย่างเช่น

2.2.1 พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐ : ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยไว้ ในบทความนี้ ขอยกเป็นตัวอย่าง ได้แก่

- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ.2533
มาตรา 15 บัญญัติว่า

สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(1) วางนโยบายของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการศึกษา การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

(2) วางระเบียบและออกข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และอาจมอบให้ส่วนราชการใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้วางระเบียบและออกข้อบังคับ สำหรับส่วนราชการนั้นเป็นเรื่องๆ ไปก็ได้

(3) อนุมัติให้ปริญญา ประกาศนียบัตรบัณฑิต อนุปริญญา และประกาศนียบัตร

(4) พิจารณาการจัดตั้ง การรวม และการยุบเลิกบัณฑิตวิทยาลัย คณะ วิทยาลัย สถาบัน สำนัก และศูนย์หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ รวมทั้งการแบ่งส่วนราชการของหน่วยงานดังกล่าว

(5) อนุมัติการรับสถาบันการศึกษาชั้นสูงและสถาบันวิจัยเข้าสมทบหรือการยกเลิกการสมทบ

(6) พิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด

(7)

- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551 มาตรา 25 บัญญัติว่า

สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

(1) กำหนดนโยบายและอนุมัติแผนพัฒนาของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์

(2) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ข้อบังคับว่าด้วยสิทธิและสวัสดิการพนักงานมหาวิทยาลัย และข้อบังคับว่าด้วยการบริหารการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

(3) ออกข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานของมหาวิทยาลัย และอาจมอบหมายให้ส่วนงานใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกข้อบังคับและระเบียบ สำหรับส่วนงานนั้นเป็นเรื่อง ๆ ไปก็ได้

(4) อนุมัติการเปิดสอนและหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ รวมทั้งการยุบ รวม เปลี่ยนแปลง และยกเลิกหลักสูตร

(5)

2.2.2 พระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

ได้แก่ พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชนพ.ศ. 2546 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2550) มาตรา 34 บัญญัติว่า

สภาสถาบันมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) อนุมัติแผนพัฒนาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

(2) ออกข้อกำหนด ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

(3) จัดสรรทุนออกเป็นกองทุนประเภทต่างๆ และออกข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของกองทุน

(4) อนุมัติแผนการเงิน งบดุล งบการเงินประจำปีของกองทุนประเภทต่างๆ

- (5) อนุมัติการโอนเงินของกองทุนประเภทหนึ่งไปเป็นของกองทุน
อีกประเภทหนึ่ง
- (6) อนุมัติหลักสูตรและการปรับปรุงหลักสูตรตามหลักเกณฑ์ที่
คณะกรรมการกำหนด
- (7) อนุมัติการรับนักศึกษา การให้ประกาศนียบัตร อนุปริญญา
ปริญญา หรือ ประกาศนียบัตรบัณฑิต
- (8)

จะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาในกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าว พบว่า พระราชบัญญัติ
จัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐหรือพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้ให้อำนาจแก่
สภามหาวิทยาลัยในการออกเป็นกฎระเบียบ ภายในสถาบัน เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆที่
เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานซึ่งการจัดการศึกษา ของนักศึกษากรณีเช่นนี้ ก็ถือเป็นการ
บริหารงานหรือการดำเนินงานด้านการศึกษาภายในของแต่ละสถาบัน กล่าวคือ

ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ.2533 มาตรา 15 (2)

“วางระเบียบและออกข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และอาจมอบให้ส่วนราชการ
ใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้วางระเบียบและออกข้อบังคับ สำหรับส่วนราชการนั้นเป็นเรื่อง ๆ ไป
ก็ได้”

ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551 มาตรา 25 (3)

“ออกข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานของ
มหาวิทยาลัย และอาจมอบหมายให้ส่วนงานใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกข้อบังคับและ
ระเบียบ สำหรับส่วนงานนั้นเป็นเรื่อง ๆ ไปก็ได้”

ในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 34 (2)

“ออกข้อกำหนด ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินงานในสถาบัน
อุดมศึกษาเอกชน”

เมื่อเป็นเช่นนี้ ปัญหาที่ว่า กรณีมีนักศึกษาใช้เวลาศึกษาเกินกว่าที่ประกาศ
กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดเป็น “เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับปริญญาตรี และระดับ

บัณฑิตศึกษา พ.ศ.2548” แล้วนั้น สามารถแก้ไขปัญหานั้นได้ในระดับหนึ่ง มิฉะนั้นนักศึกษาจะเสียโอกาสทางการศึกษาได้ ถึงแม้ว่าในความเป็นจริงนักศึกษาพ้นสภาพจะสามารถกลับเข้ามาศึกษาใหม่โดยเทียบโอนรายวิชาที่เรียนผ่านมาแล้วได้บางส่วนก็ตาม แต่ข้อมูลส่วนใหญ่ที่พบมักจะให้อำนาจแก่อธิการบดีหรือคณะกรรมการในระดับบัณฑิตศึกษาในการขยายระยะเวลาการศึกษาได้ แล้วแต่กรณี ซึ่งจากการค้นคว้าข้อมูลที่มีอยู่ พบว่า ในสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนได้มีการออกระเบียบ/ข้อกำหนด เพื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้แก่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ออกข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ.2551 ข้อ 18 ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัยทำให้นิสิตไม่สามารถสำเร็จการศึกษาภายในระยะเวลาการศึกษา ให้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการบริหารหลักสูตรและคณะกรรมการบริหารคณะเพื่อพิจารณาโดยลำดับ หากคณะกรรมการบริหารคณะเห็นชอบให้มีการขยายระยะเวลาการศึกษา ให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการบริหารบัณฑิตวิทยาลัยและอธิการบดีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ.2554 ข้อ 11.5 การขยายระยะเวลาการศึกษาให้ทำได้เฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นทางวิชาการหรือมีเหตุสุดวิสัย ภายใต้หลักเกณฑ์ ดังนี้ (1) นักศึกษาที่ไม่สามารถสำเร็จการศึกษาได้ตามระยะเวลาที่กำหนด บัณฑิตวิทยาลัยอาจผ่อนผันให้นักศึกษาขยายระยะเวลาการศึกษาต่อได้ครั้งละ 1 ภาคการศึกษาปกติ แต่ไม่เกิน 2 ครั้ง (2) นักศึกษาที่ได้จะรับอนุมัติให้ขยายเวลาการศึกษาต่อได้ ผลงานวิทยานิพนธ์/การค้นคว้าอิสระ จะต้องมีความก้าวหน้าอย่างเด่นชัด

มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ได้ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีว่าด้วยการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ.2550 ข้อ 11.4 ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัย อธิการบดีสามารถขยายระยะเวลาการศึกษาให้แก่นักศึกษาได้ครั้งละ 1 ภาคการศึกษาปกติ โดยผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการบัณฑิตศึกษามหาวิทยาลัย

ในส่วน of สถาบันอุดมศึกษาเอกชน พบว่า มีทั้งที่กำหนดและไม่กำหนดไว้ เป็นระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาการศึกษา เช่นเดียวกันกับมหาวิทยาลัยของรัฐ ที่พบว่ามีการออกเป็นข้อบังคับ ได้แก่

ข้อบังคับมหาวิทยาลัยกรุงเทพ (ปริญญาโท) หมวดที่ 10

ข้อ 26 กำหนดระยะเวลาการศึกษาของนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาต้องเรียน ให้ได้หน่วยกิตครบตามหลักสูตรที่กำหนดไว้

26.1 ประกาศนียบัตรบัณฑิต ให้ใช้เวลาศึกษาไม่เกินสามปีการศึกษา

26.2 ปริญญาโท ให้ใช้เวลาศึกษาไม่เกินห้าปีการศึกษา

26.3 ปริญญาเอก ให้ใช้เวลาศึกษาไม่เกินหกปีการศึกษา

ข้อ 27 ในการขอต่ออายุการศึกษา นักศึกษาต้องยื่นคำร้องต่อบัณฑิตวิทยาลัย สองเดือนก่อนสิ้นสุดระยะเวลาการศึกษาในข้อ 26 ทั้งนี้ให้อยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการ บัณฑิตวิทยาลัยที่จะพิจารณาเป็นรายกรณี เพื่อนำเสนอสภามหาวิทยาลัยพิจารณาอนุมัติการ ขอต่ออายุเวลาศึกษาได้ไม่เกินหนึ่งปีการศึกษา

ข้อ 28 หากนักศึกษาไม่สามารถสำเร็จการศึกษาได้ภายในระยะเวลาที่ได้รับ อนุมัติตามข้อ 27 โดยมีเหตุจำเป็นอย่างยิ่ง อธิการบดีอาจเสนอต่อสภามหาวิทยาลัยเพื่อขอ อนุมัติขยายระยะเวลาการศึกษาต่อไปได้

สำหรับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ยังมิได้มีระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการ ขยายระยะเวลาการศึกษาของนักศึกษานั้น หากมีข้อเท็จจริงว่า สภาสถาบันได้เคยมีมติให้ ขยายระยะเวลาหรือเคยมีแนวปฏิบัติในเรื่องนี้มาแล้ว ก็ได้หมายความว่า สภาสถาบันไม่มี อำนาจในการขยายระยะเวลาการศึกษา ทั้งนี้เพราะถือว่า สภาสถาบันเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการใช้อำนาจทางปกครองได้ (เทียบตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 16/2553 และที่ 624/2551 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.528/2551) ดังนั้นหากเจ้าหน้าที่ของรัฐ นั้น เคยมีมติหรือมีแนวปฏิบัติย่อมถือได้ว่าเป็นอำนาจที่กระทำได้ และใช้เป็นแนวทางในการ อุดช่องว่างของกฎหมายได้ ในทางกลับกันหากไม่ยอมพิจารณาหรือมีมติไม่อนุมัติ ตามที่ได้ เคยมีแนวปฏิบัติมาแล้ว ย่อมถือว่าเป็นการใช้อำนาจที่กระทบบสิทธิผู้ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ

นักศึกษาได้ ทางออกในประเด็นการไม่มีระเบียบภายในเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาการศึกษา อาจกระทำได้ด้วย

- การแก้ไขหรือออกระเบียบว่าด้วยการศึกษาระดับปริญญาตรี โท เอก โดยอาศัยอำนาจ ตาม พ.ร.บ.สถาบันอุดมศึกษาเอกชน 2546 มาตรา 34 (2) “ออกข้อกำหนดระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน” ทั้งนี้จะกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการคณะหรือบัณฑิตวิทยาลัยหรืออธิการบดีหรือสภาสถาบัน ก็เป็นเรื่องของแต่ละสถาบันจะดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการขยายระยะเวลาดังกล่าว ทั้งนี้ควรกำหนดเงื่อนไขการขอขยายระยะเวลาไว้ด้วย ได้แก่มีเหตุสุดวิสัยบางประการเกิดขึ้น เช่น ภัยธรรมชาติ ปัญหาสุขภาพที่ร้ายแรง ปัญหาวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการวิจัยเสียหาย ปัญหาวิกฤตการณ์บ้านเมือง ตลอดจนปัญหาการรอการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการหรืองานนำเสนอผลงานวิจัย เป็นต้น

สำหรับประเด็นอาจมีข้อสงสัยที่ว่า หากออกระเบียบมาขยายระยะเวลาการศึกษาอาจขัดหรือแย้งกับประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตร พ.ศ.2548 นั้น ผู้เขียนเห็นว่า ในเรื่องศักดิ์ของกฎหมายและการแบ่งบทบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษรไม่ขัดแย้งกัน เนื่องจากพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายพิเศษหรือกฎหมายเฉพาะ (Jus Speciale) ให้อำนาจแก่สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไว้แล้ว ดังนั้นการอ้างประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตร พ.ศ.2548 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป (Jus Generale) เทียบได้ว่า เป็นการอ้างกฎหมายที่ต่ำกว่า มาใช้กับกฎหมายที่สูงกว่า ซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักในเรื่องนี้ ซึ่งมีหลักว่า “กฎหมายพิเศษมาก่อนกฎหมายทั่วไป” (Specialis Generalebus) (สมยศ เชื้อไทย : 2550, หน้า 131-132) และหลักภาษิตกฎหมายที่ว่า กฎหมายทั่วไปไม่ยกเว้นกฎหมายพิเศษ แม้ว่ากฎหมายทั่วไปจะออกภายหลัง (Generalia specialibus non derogant) (พิชัยศักดิ์ หรยางกูร : 2554 ,หน้า 57)

ในอีกส่วนหนึ่งนั้น เพื่อให้สอดคล้องกัน ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ.2548 ข้อ 12 วรรคท้าย ที่บัญญัติว่า

“หากสถาบันอุดมศึกษาใดมีเหตุผลและความจำเป็นพิเศษ การลงทะเบียนที่มีจำนวนหน่วยกิต แตกต่างไปจากเกณฑ์ข้างต้นก็อาจทำได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบกระเทือนต่อมาตรฐานและคุณภาพการศึกษา”

เสนอแก้ไขเป็น

“หากสถาบันอุดมศึกษาใดมีเหตุผลและความจำเป็นพิเศษ การใช้ระยะเวลาศึกษาเกินกว่าที่กำหนด การลงทะเบียนที่มีจำนวนหน่วยกิต แตกต่างไปจากเกณฑ์ข้างต้นก็อาจทำได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบกระเทือนต่อมาตรฐานและคุณภาพการศึกษา”

รวมทั้งควรแก้ไขเพิ่มเติม เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับปริญญาตรี พ.ศ.2548 ข้อ 7 โดยใช้ข้อความเช่นเดียวกันกับข้างต้นด้วย

ตัวอย่างคดีที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนที่เกี่ยวกับการฟ้องร้องดำเนินคดีในประเด็นเกี่ยวกับการศึกษาในระดับปริญญาตรีหรือระดับบัณฑิตศึกษาที่กรณีศึกษาเกี่ยวกับระยะเวลาศึกษาเกินกำหนดโดยตรงยังไม่มี แต่ก็มีคดีที่ใกล้เคียงกัน ในการนำมาศึกษา ดังนี้

คดีปกครอง ตามคำสั่งที่ ร.540/2553 คำร้องที่ ร.153/2553

ผู้ฟ้องคดีเป็นนักศึกษาในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยี ส.) ในระดับบัณฑิตศึกษา หลักสูตรปริญญาเอก สาขาวิชาฟิสิกส์ สำนักวิชาวิทยาศาสตร์ ตั้งแต่ภาคการศึกษาที่ 1 ปีการศึกษา 2544 โดยได้ทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง กลไกของสภาพนำยวดยิ่ง อุณหภูมิสูงในควิเพรตแบบไม่เชิงเส้นกับอันตรกิริยาคุลอมบ์ และได้สอบวิทยานิพนธ์ เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2550 ผลการสอบวิทยานิพนธ์โดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์คือผ่าน แต่คณะกรรมการประจำสำนักวิชาวิทยาศาสตร์ไม่อนุมัติให้ผลการสอบวิทยานิพนธ์ของผู้ฟ้องคดีผ่าน เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากสถานภาพการเป็นนักศึกษา ตั้งแต่ภาคการศึกษาที่ 1 ปีการศึกษา 2551 ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยี ส. ว่าด้วยการศึกษาชั้นบัณฑิตศึกษาพ.ศ. 2550 ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่คณะกรรมการประจำสำนักวิชาวิทยาศาสตร์ไม่อนุมัติผลการสอบวิทยานิพนธ์ ของผู้ฟ้องคดีมีผลมาจากมติของสาขาวิชาฟิสิกส์เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2550 และคำแนะนำของสาขาวิชาฟิสิกส์ที่มีไปยังคณะกรรมการประจำสำนักวิชาวิทยาศาสตร์ว่าไม่เห็นชอบวิทยานิพนธ์ของผู้ฟ้องคดี โดยสาขาวิชาฟิสิกส์ไม่

มีสิทธิและไม่มีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นต่อวิทยานิพนธ์ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด จึงขอให้ศาลปกครองเพิกถอนมติและคำแนะนำดังกล่าว เห็นว่าแม้มติสาขาวิชาฟิสิกส์ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2550 และคำแนะนำของสาขาวิชาฟิสิกส์ที่มีไปยังคณะกรรมการประจำสำนักวิชาวิทยา ศาสตร์ว่าไม่เห็นชอบวิทยานิพนธ์ของผู้ฟ้องคดี จะเป็นไปในแนวทางที่ไม่มีผลดีแก่ผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่มติและคำแนะนำดังกล่าวมีลักษณะเป็นเพียงการเตรียมการและการดำเนินการ เพื่อนำไปสู่การมีมติของคณะกรรมการประจำสำนักวิชาวิทยาศาสตร์ที่ไม่อนุมัติ ให้ผลการสอบวิทยานิพนธ์ของผู้ฟ้องคดีผ่านและประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นสถานภาพการเป็นนักศึกษา อันเป็นขั้นตอนการดำเนินการภายในของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ หากมีผลทางกฎหมายออกสู่ภายนอกไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีหรือก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีไม่ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีในส่วนของคำฟ้องเพิ่มเติมต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

วิเคราะห์ : คดีนี้มีข้อนำพิจารณาเพื่อประโยชน์ในการศึกษาคือ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯกำหนดไว้ว่า

“ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

ประเด็นอยู่ที่ว่า ความมีส่วนได้เสียของผู้ฟ้องคดีนั้น จะต้องพิจารณาประเภทของคดีในอำนาจศาลปกครองและลักษณะของการกระทำทางปกครองแต่ละประเภทประกอบกัน กล่าวคือในคดีนี้เป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหรือคำสั่ง.....ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง ซึ่งในคดีนี้ถือว่า มติของคณะกรรมการประจำสำนักวิชาวิทยาศาสตร์ที่ไม่อนุมัติให้ผลการสอบวิทยานิพนธ์ของผู้ฟ้องคดีผ่าน ยังไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 เมื่อเป็นเพียงการมีมติเพื่อเตรียมการให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งต่อไป ตามหลักในกฎหมาย

ปกครองถือว่าเป็นกระบวนการภายในฝ่ายปกครอง จึงทำให้ยังไม่กระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี เมื่อเป็นดังนี้จึงยังฟ้องต่อศาลปกครองไม่ได้ มีข้อเสนอแนะต่อนักศึกษาหรือผู้เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ว่า จะต้องมิตติของคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ว่าไม่ผ่าน หรือมีคำสั่งหรือประกาศของมหาวิทยาลัยให้นักศึกษาพ้นสภาพการเป็นนักศึกษาออกมาเสียก่อนจึงจะดำเนินการเพื่อฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ (คู่มือศาลปกครองสูงสุดที่ 517/2549 และที่ 510/2551)

3. สรุปและเสนอแนะ

ปัญหาการขยายระยะเวลาการศึกษาทั้งในระดับปริญญาตรี โท เอก ของสถาบันอุดมศึกษาไทย อาจเป็นเรื่องที่ไม่น่าจะมีความสำคัญอะไร หากคิดเพียงว่า ถ้าเรียนเกินกำหนดก็ทำให้หมดสภาพการเป็นนักศึกษาไป หรืออาจกลับเข้ามาศึกษาใหม่โดยเทียบโอนรายวิชามาได้บางส่วนก็ตาม ซึ่งนับเป็นเรื่องสูญเสียเวลาทางการศึกษา หากมองแนวคิดเรื่องการศึกษาที่ถูกที่ควร คือการให้โอกาสแก่บุคคลในการพัฒนาตนเอง เป็นฐานคิดแล้ว ความเข้าใจคลาดเคลื่อนในเรื่องระยะเวลาการศึกษาก็น่าจะคลี่คลายลงได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการเรียนรู้ของบุคคลในแง่หนึ่ง แต่ในเรื่องนี้ ก็อาจมีข้อกฎหมายที่ดูจะขัดแย้งกันอยู่บ้างในทัศนะความเห็นของแต่ละบุคคล ซึ่งต้องอาศัยการทำความเข้าใจในแง่ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เมื่อมีการค้นคว้าและทำความเข้าใจในข้อกฎหมายทั้งหลายแล้ว พบว่า ปัญหาการใช้เวลาการศึกษาเกินกว่าที่กำหนด ส่วนหนึ่งอาจเกิดจากการที่นักศึกษาไม่สามารถสอบผ่านได้ในรายวิชาต่างๆ ด้วยสติปัญญาที่จำกัด อีกประการอาจเกิดจากบรรดาครูอาจารย์บางสาขาวิชาตั้งเกณฑ์การวัดผลไว้สูงมาก ทำให้ผู้เรียนสอบตกมาก ส่งผลสะท้อนกลับมายังการสำเร็จการศึกษาได้ ตลอดจนผู้เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งสภามหาวิทยาลัยบางแห่ง อาจเกรงว่า การออกระเบียบ/ข้อกำหนดขยายเวลา การศึกษา ไม่สามารถทำได้ เพราะจะไปขัดกับระเบียบกระทรวงศึกษาธิการเรื่องเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตร พ.ศ.2548

ในเรื่องนี้ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน มีอำนาจ ตามมาตรา 34 (2) ในการออกข้อกำหนด ระเบียบ ข้อบังคับในเรื่องนี้ได้ ถือว่าเป็นเรื่องการดำเนินงานด้านการจัดการศึกษาภายในสถาบัน เพื่อประโยชน์ด้านการศึกษาแก่นักศึกษาจำนวนหนึ่งซึ่งอาจไม่มากนัก ให้มีโอกาสำเร็จการศึกษา ภายใต้เงื่อนไขความจำเป็นบาง

ประการดังต่อไปนี้ 1.ให้ขยายเวลาเนื่องจากมีเหตุสุดวิสัยไม่สามารถสำเร็จการศึกษาได้ หมายความว่า มีเหตุการณ์ที่เกินความสามารถที่จะควบคุมป้องกันได้ เช่น ปัญหาสุขภาพที่ร้ายแรง ปัญหาภัยธรรมชาติ หรือการก่อการร้าย ปัญหาวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการวิจัยเสียหาย ปัญหาวิกฤตการณ์บ้านเมือง 2.ให้ขยายระยะเวลาเพื่อรอตีพิมพ์ เนื่องจากส่งวิทยานิพนธ์แล้วแต่ยังไม่สำเร็จการศึกษาเนื่องจากยังไม่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ เป็นต้น

สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ยังไม่มีการออกระเบียบ/ข้อบังคับดังกล่าว หากเคยมีมติหรือแนวปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้มาแล้ว ก็ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้ แต่เพื่อให้ชัดเจน เห็นสมควรให้กำหนดไว้ในระเบียบการศึกษาของตนเอง โดยอาศัยอำนาจ ตาม พ.ร.บ.สถาบันอุดมศึกษาเอกชน 2546 มาตรา 34 (2) ก็จะแก้ไขปัญหานักศึกษาบางกลุ่มที่อาจใช้ระยะเวลาเกินกำหนดได้ และเพื่อให้สอดคล้องกัน ควรแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ.2548 ข้อ 12 วรรคท้าย และเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2548 ข้อ 7 วรรคท้าย ดังที่เสนอไว้ข้างต้น

บรรณานุกรม

- ดิเรก ควรสมาคม . (2553). *คำอธิบายกฎหมายสถาบันอุดมศึกษา* (พิมพ์ครั้งที่ 1)
 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต) .(2539). *ธรรมะกับการศึกษา* (เครื่องบันทึกเสียง)
 นครปฐม: วัดญาณเวศกวัน.
- พิชัยศักดิ์ ทรายางกูร .(2554). *ภาษิตกฎหมายลาติน -ไทย* . (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพฯ :
 สำนักพิมพ์วิญญูชน .
- ศูนย์ศึกษาคดีปกครองสำนักวิจัยและวิชาการ .(2551). *สรุปหลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ปี พ.ศ.2551 (ครึ่งปีหลัง)*, มปท.
- สมชาย พลภักษ์ชัยกุล (2548) . *ผู้เสียหายคดีปกครอง* . ดุลพาห เล่ม 2 ปีที่ 52 พฤษภาคม
 สิงหาคม, หน้า 37-76.
- สมยศ เชื้อไทย. (2550). *ความรู้กฎหมายทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่ 14) กรุงเทพฯ:
 สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (2553). *สถาบันอุดมศึกษาไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 1)
 กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดอรุณการพิมพ์.
- สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง. (2551). *แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในประเด็นเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครอง*, มปท.
- สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง. (2551). *เจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2552*, มปท.
- University of Aberdeen. (2014). Retrieved April 22 ,2014.
 From <http://www.abdn.ac.uk/infocenter/registration/extension-of-writing-up-period-344.php>

University of Birmingham. (2014). retrieved April 2,2014.

From <https://intranet.birmingham.ac.uk/as/studentservices/enquiries/extendmaxperiod.aspx#reasons>

University of warwick .(2014). retrieved April 2 ,2014.

From <http://www2.warwick.ac.uk/services/academicoffice/gsp/current/studentprogress/extension/>

