

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

THE MEDIATION IN THE ADMINISTRATIVE DISPUTE
IN THE PRIVATE INSTITUTION OF HIGHER EDUCATIONรุจินันท์ วาธีวัฒน์รัตน์¹Rujinun Watheewattanarut¹

(Received: February 20, 2024 ; Revised : April 28, 2024 ; Accepted : October 9, 2024)

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน 2) เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน 3) เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และ 4) เพื่อศึกษารูปแบบที่เหมาะสมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน วิธีดำเนินการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ จากเอกสารตำราวิชาการและการสัมภาษณ์เชิงลึก ประกอบด้วย กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ผลการวิจัยพบว่า 1) การระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยมีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้เพื่อระงับข้อพิพาททางปกครองในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในศาลยุติธรรมและศาลอื่น 2) ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ.2562 แตกต่างจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสเรื่องการกำหนดผู้ไกล่เกลี่ยเป็นบุคคลภายนอกมิได้จำกัดเฉพาะตุลาการในศาลปกครอง 3) มีปัญหาเกี่ยวกับคดีที่ศาลปกครองสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ไม่ครอบคลุมถึงคดีปกครองทุกประเภทคือไม่รวมคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนกฎคำสั่งห้ามการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย 4) รูปแบบที่เหมาะสมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองสามารถใช้วิธีการไกล่เกลี่ยโดยคนกลางเพื่อยุติข้อพิพาทและมีผลทางกฎหมาย

คำสำคัญ : การไกล่เกลี่ย ข้อพิพาททางปกครอง สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง

Abstract

The objectives of this research were 1) To examine the mediation process of administrative disputes in private institutions of higher education; 2) To explore

¹ อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยนครราชสีมา
Instructor, Master of Laws program, Faculty of Law, Nakhon Ratchasima College.
e-mail: lek9172@gmail.com

concepts, theories, and principles of administrative dispute mediation process in private institutions of higher education; 3) To investigate legal problems associated with administrative dispute mediation process in private institutions of higher education; and 4) To propose appropriate models for administrative disputes mediation process in private institutions of higher education. The sample was government officials and relevant stakeholders. The instrument was an in-depth interview. This research employed qualitative methods based on document analysis. Research findings revealed that: 1) mediation was appropriate for resolving administrative disputes in private institutions of higher education which there was a related law available in the Court of Justice and other courts; 2) the regulations of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court Concerning Mediation of Administrative Cases B.E. 2019 differs from that of the French system in that the appointment of third-party mediators is not restricted to administrative court judges; 3) current limitations exist regarding the types of administrative cases eligible for court-mediated dispute resolution. Notably, the framework excludes cases seeking judicial review of regulations or injunctive relief against unlawful acts; and 4) a suitable model for administrative dispute mediation should incorporate mediator-facilitated resolution with legally binding outcomes.

Keywords: Mediation, Administrative Disputes, Private Institutions of Higher Education, Mediated by a Mediator

บทนำ

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการศึกษากำหนดไว้ว่า รัฐบาลต้องการจัดการศึกษาให้ได้มาตรฐานทุกระดับและทุกรูปแบบ และพัฒนาคุณภาพบุคลากรทางการศึกษาเน้นการเสริมสร้างคุณภาพของผู้เรียน ให้มีวินัย จิตอันเป็นสาธารณะ ซึ่งการจัดบริการด้านการศึกษาเป็นการบริการสาธารณะโดยรัฐจัดให้มีขึ้นเอง และมีการมอบอำนาจให้เอกชนดำเนินการแต่อยู่ในความดูแลของรัฐ บางประการ ส่งผลให้มีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นจำนวนมากโดยบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515- 2519) จากการที่มีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมากขึ้นเป็นลำดับ จึงเกิดการแข่งขันกันในทุกด้าน การกำหนดเป้าหมายเชิงรุกมุ่งเอาชนะเพื่อสร้างความเป็นเอกลักษณ์ของตน การดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดข้อพิพาทขึ้นอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานที่กำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาเอกชน กับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน หรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชน กับผู้ปฏิบัติงานและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เกี่ยวกับ

การอนุมัติหลักสูตร การอนุมัติปริญญา การกำหนดมาตรฐานในการวัดผลการศึกษา การบริหารงานบุคคล เป็นต้น เป็นเหตุให้มีการฟ้องร้องทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองซึ่งมีกระบวนการในการแสวงหาข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน เพราะศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน (Inquiry System) ส่วนศาลยุติธรรมใช้ระบบกล่าวหา (Accusative System) และคดีที่จะต้องฟ้องต่อศาลปกครองได้ต้องเป็นคดีปกครองเท่านั้น กล่าวคือเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเองหรือกับเอกชน พิพาทกันในเรื่องเกี่ยวกับ กฎ คำสั่ง หรือการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การละเลยต่อหน้าที่ หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร การกระทำละเมิด หรือความรับผิดชอบอย่างอื่น หรือเป็นสัญญาทางปกครอง อันเป็นข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีที่มีสถานะไม่เท่าเทียมกัน สถาบันอุดมศึกษาเอกชนอยู่ในสถานะเหนือกว่าเนื่องจากได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองในการจัดการศึกษา อันเป็นบริการสาธารณะจึงเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 เมื่อเกิดปัญหาข้อพิพาททางปกครองขึ้นผู้ที่ได้รับผลเสียมากที่สุดคือนักศึกษาและประชาชนทั่วไป เมื่อพิจารณาการแก้ปัญหาดังกล่าว มีการนำอำนาจไปใช้เป็นไปตามอำนาจมหาชน แต่เมื่อมีการตรวจสอบการใช้อำนาจกลับใช้วิธีการแบบเอกชน ในการเข้าถึงกฎระเบียบต่าง ๆ ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะเข้าถึงยากกว่าระเบียบของทางราชการ และมีเพียงกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเท่านั้น ที่เป็นเครื่องมือในการควบคุมดูแลสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในการจัดการศึกษา และเมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยคดีปกครองพบว่ามีกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2562 ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ.2562 ซึ่งมีปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง เช่น ปัญหาเกี่ยวกับคดีปกครองที่สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่ครอบคลุมคดีปกครองทุกประเภท รวมถึงการกำหนดคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยและระยะเวลาสิ้นสุดของการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง

จากปัญหาดังกล่าวเห็นได้ว่าเมื่อเกิดปัญหานั้นจะมีการฟ้องร้องทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ลักษณะของข้อพิพาทในการฟ้องคดีปกครองไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชน กับหน่วยงานกำกับควบคุมดูแลหรือหน่วยงานสภาวิชาชีพ (คำสั่งที่ 487/2553) ข้อพิพาทระหว่างผู้ปฏิบัติงานกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เกี่ยวกับการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำสั่งที่ 880/2549) ข้อพิพาทระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับนักศึกษาเรื่องการวัดผลการศึกษา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 673/2552) ข้อพิพาทระหว่างผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับบุคคลภายนอกเกี่ยวกับการทำสัญญาในนามของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก (คำสั่งที่ 373/2553) หรือข้อพิพาทระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนด้วยกันเอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด 120/2551) เป็นต้น เมื่อพิจารณาภาพรวมของคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งได้พิจารณาพิพากษาคดีแล้วเสร็จ

จำนวน 171,555 คดี คิดเป็นร้อยละ 86 ของคดีที่รับเข้า ยังมีคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาจำนวน 27,347 คดี (สำนักข่าวอิศรา, 2566) จากปัญหาและปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลปกครองส่งผลให้กระบวนการแก้ไขข้อพิพาทไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของศาลปกครอง บทบัญญัติไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง (สารธ ธนโชตโกคิน, 2563) เห็นควรที่จะศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้เกี่ยวข้องและประเทศชาติ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการศึกษาวิจัยเพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมในการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทดังกล่าว เพื่อยุติปัญหาการนำคดีเข้าสู่ศาล ลดปริมาณคดีในศาลปกครอง และเป็นแนวทางในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับ หลักเกณฑ์ วิธีการไกล่เกลี่ย คุณสมบัติผู้ไกล่เกลี่ยคดีปกครองในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
2. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
3. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
4. เพื่อศึกษารูปแบบที่เหมาะสมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
2. ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
3. ทราบถึงกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
4. ทราบถึงรูปแบบที่เหมาะสมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

วิธีการวิจัย

บทความวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นการค้นคว้าจากเอกสาร ตำรา หนังสือ บทความวิชาการ คำพิพากษาศาลฎีกา คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ทั้งของไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง การวิจัยภาคสนามด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกแบ่งเป็น 2 กลุ่ม จำนวน 30 คน ประกอบด้วย 1) กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ตุลาการศาลปกครองนครราชสีมา

พนักงานคหบดีปกครอง หมายความในคหบดีปกครอง เจ้าหน้าที่ที่กำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และ
2) กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน นักศึกษา

ผลการวิจัย

สถาบันอุดมศึกษาเอกชนแม้จะมีใช้กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการอย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา แต่ก็เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองในเรื่องจัดการศึกษาอันเป็นบริการสาธารณะ ดังนั้นสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยจัดตั้งศาลปกครอง เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นเกี่ยวกับการจัดการศึกษาอันถือว่าเป็นคหบดีปกครอง ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง ปัจจุบันพบว่าการฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนสู่ศาลปกครองเพิ่มมากขึ้น อาทิ คดีพิพาทระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับอาจารย์ในกรณีเลิกจ้างอาจารย์ประจำ คดีพิพาทระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับนักศึกษา เช่น กรณีการให้คะแนนในการสอบวัดผลการศึกษาผิด หรือกรณีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไม่อนุมัติปริญญาบัตรให้นักศึกษา กรณีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจัดการศึกษาไม่เป็นไปตามข้อบังคับของสภาวิชาชีพ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนฟ้องสภาวิชาชีพที่มีหน้าที่รับรองหลักสูตร ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นดังกล่าวเห็นได้ว่า สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นได้ทั้งผู้ฟ้องหรือผู้ถูกฟ้องคดีในศาลปกครอง ซึ่งมีความแตกต่างจากในอดีตที่คดีพิพาทเกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเท่านั้น

1. แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

ปรัชญาในการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในไทยตั้งแต่หลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิทยาลัยเอกชน พ.ศ. 2512 จนถึงปัจจุบันพบว่า การตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีวัตถุประสงค์ 3 ประเภทคือ สถาบันที่ตั้งขึ้นเกี่ยวข้องกับศาสนา สถาบันที่ตั้งขึ้นเกี่ยวข้องกับนักธุรกิจหรือนักวิชาการ และสถาบันที่ตั้งขึ้นเพื่อรองรับความต้องการการศึกษา การพัฒนาการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแบ่งได้ 4 ยุค คือ ยุคก่อนกำเนิดจะดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ของผู้ก่อตั้งเป็นหลักมุ่งเน้นภารกิจด้านการสอน การผลิตบัณฑิต แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดภารกิจไว้ชัดเจน ยุคของการขยายตัว รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 เพื่อเปลี่ยนโอกาสให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนสามารถเปลี่ยนประเภทและขยายขอบเขตภารกิจที่ครอบคลุมด้านการสอน การวิจัย การบริการวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ยุคปฏิรูปการศึกษา มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรกำกับดูแลการศึกษาให้อิสระในการบริหารสถาบันอุดมศึกษาอย่างเบ็ดเสร็จผ่านสภาสถาบัน ส่งผลให้มีการขยายตัวของสถาบันอุดมศึกษา มีการเปิดศูนย์การศึกษาและศูนย์นอกที่ตั้งในลักษณะแข่งขันกันอย่างหลากหลาย และยุคมาตรฐานการศึกษาของรัฐให้อิสระในการบริหารการศึกษาอย่างเบ็ดเสร็จผ่านสภาสถาบัน และคอยกำกับดูแลการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพตาม

มาตรฐานสากล มีการออกกฎ ระเบียบ ประกาศเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์มีระบบการประกันคุณภาพ การศึกษา เพื่อจัดการศึกษาให้เป็นไปตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา (ศิริพงศ์ รักใหม่, สิริฉันท สิริกุล, และพันธ์ศักดิ์ พลสารมัย, 2559)

ข้อพิพาทอันเกิดจากการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน อยู่ในอำนาจของศาล ปกครอง เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีวัตถุประสงค์ในการจัดการด้านการศึกษา ถือเป็นการ ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองในการจัดการศึกษา อันเป็น การจัดทำบริการสาธารณะ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ซึ่งกฎหมายการระงับ ข้อพิพาทเกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนส่วนใหญ่เป็นกฎหมายปกครองและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, 2561) ถึงแม้สถาบันอุดมศึกษาเอกชน จะมีลักษณะการดำเนินการจัดการศึกษาและมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่คล้ายกับสถาบันอุดมศึกษาที่เป็น หน่วยงานในกำกับของรัฐหรือที่เป็นส่วนราชการ แต่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนก็มีลักษณะพิเศษที่มี ความแตกต่างไปจากส่วนราชการ เพราะสถานะทางกฎหมายของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตาม พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่มีเนื้อหาทั้งกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน กล่าวคือ ในส่วนที่เป็นกฎหมายเอกชนคือ ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชน คณาจารย์และ นักศึกษาที่เป็นเอกชนด้วยกัน ในส่วนกฎหมายมหาชนคือ วิธีดำเนินการ กิจการของสถาบันอุดมศึกษา เอกชนที่ยังมีความเกี่ยวข้องกับรัฐ เช่น การขอใบอนุญาตจัดตั้ง การเลิกและโอนกิจการของ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน (นพดล ปกรณ์นิมิตติ, 2551) คดีพิพาทที่เกิดขึ้นในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เช่น การเปิดสอนหลักสูตรที่ไม่ได้มาตรฐาน เป็นเหตุให้คณะกรรมการคุรุสภาไม่ออกใบอนุญาตประกอบ วิชาชีพ ผู้บริหารสถานศึกษาให้มหาวิทยาลัยเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 880/2549)

2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับข้อพิพาททางปกครอง

2.1 หลักการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทในคดีปกครอง

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่นำมาใช้ในศาลปกครอง มีหลักการสำคัญ เช่นเดียวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล มีหลักการ 5 ประการดังนี้ (บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, 2564)

- 1) หลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality) การไกล่เกลี่ยต้องมีบทบัญญัติกฎหมายรับรองกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ให้ฝ่าย ปกครองพร้อมที่จะเข้าร่วมในกระบวนการไกล่เกลี่ย เพื่อให้ผลของการไกล่เกลี่ยมีผลบังคับทาง กฎหมาย มีการกำหนดกรณีที่ได้ไกล่เกลี่ยได้และกรณีที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้
- 2) หลักความสมัครใจของ คู่กรณี (Principle of Voluntary) เป็นเรื่องของความประสงค์ของคู่กรณี
- 3) หลักความไว้วางใจของ คู่กรณี (Rules of Confidentiality)
- 4) หลักความเป็นกลาง (Principle of Impartiality) การไกล่เกลี่ย

ข้อพิพาทต้องดำเนินโดยผู้ไกล่เกลี่ยที่มีความเป็นกลางปราศจากอคติ และ5) หลักความมีประสิทธิภาพของการพิจารณาคดีและการบริหารจัดการคดี (Principle of Judicial Efficiency) การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีผลให้คดีปกครองยุติจะส่งผลให้คดีในศาลมีจำนวนลดลง ทำให้ศาลสามารถทุ่มเทความรู้ความเชี่ยวชาญพิจารณาพิพากษาคดีที่พิพาทอยู่ได้อย่างเต็มที่ และมีการจัดระบบและวางกลไกที่จะไม่ให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินงานของศาล

2.2 แนวความคิดการไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง

การระงับข้อพิพาททางเลือกสามารถทำได้หลายแนวทาง อาจจะเป็นการเจรจาการไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง อันเป็นวิธีการเรียกร้องสันติวิธีด้วยรูปแบบต่างๆ อย่างหนึ่ง ซึ่งการไกล่เกลี่ยโดยคนกลางจำแนกได้หลายประเภท เช่น การแบ่งตามกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและสภาพบังคับของข้อตกลง การแบ่งการไกล่เกลี่ยในและนอกศาล ลักษณะของการไกล่เกลี่ยของประเทศไทยมีการพัฒนาการไกล่เกลี่ยจากอดีตจนถึงปัจจุบันแตกต่างกันแต่ละยุคสมัย ไม่ว่าจะเป็นคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย กระบวนการและสภาพบังคับ ในส่วนของการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทยมีการพัฒนาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายปกครอง คือ การคุ้มครองปกป้องสิทธิของบุคคลจากการกระทำของฝ่ายปกครอง และการส่งเสริมให้การดำเนินงานของฝ่ายปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้หลักนิติธรรมหรือนิติรัฐ ประเทศไทยจัดตั้งศาลปกครองตั้งแต่ พ.ศ.2544 มีการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองหลายเรื่องด้วยกัน เนื้อหาของการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างเพื่อยกระดับกระบวนการยุติธรรมทางปกครองให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมถึงการนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเข้ามาใช้ในคดีปกครอง

3. กฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองของต่างประเทศ

3.1.1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของฝรั่งเศสซึ่งใช้ระบบประมวลกฎหมายระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 3 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองอุทธรณ์ และศาลปกครองชั้นต้น การไกล่เกลี่ยในศาลปกครอง มีหลักเกณฑ์สรุปได้ดังนี้ การไกล่เกลี่ยเป็นอำนาจของตุลาการศาลปกครองโดยความเห็นชอบของคู่กรณี และให้ผลของการไกล่เกลี่ยผูกพันคู่ความหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถกระทำได้ทั้งก่อนและหลังฟ้องคดี ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจกระทำโดยองค์กรอื่นหรือตุลาการศาลปกครองก็ได้ ลักษณะของคดีปกครองที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของฝ่ายปกครองที่ดำเนินการเกี่ยวกับการให้การอนุญาตในการก่อสร้าง สัญญาทางปกครอง คดีเกี่ยวกับการฟ้องเรียกค่าเสียหาย การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และห้ามศาลปกครองชั้นต้นทำการไกล่เกลี่ยคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เมื่อคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้ว ฝ่ายปกครองอาจใช้ดุลพินิจเพิกถอนคำสั่งหรือกฎได้ จึงเป็นกรณีที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ ผู้ที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยคือ ตุลาการศาลปกครอง

ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นจะมีบัญชีรายชื่อผู้ไกล่เกลี่ยประจำศาลและอธิบดีศาลปกครองแต่ละแห่งจะเป็นผู้แต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยจากบัญชีรายชื่อ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของศาลมักใช้เวลาไม่เกิน 4 เดือน ในการดำเนินการไกล่เกลี่ย ผู้ไกล่เกลี่ยอาจตั้งผู้เชี่ยวชาญเพื่อช่วยเหลือในการไกล่เกลี่ยได้แต่ต้องได้รับอนุญาตจากศาลก่อน ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญอาจถูกโต้แย้งได้ ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองในศาลปกครองฝรั่งเศสส่วนใหญ่จะเริ่มต้นจากตุลาการศาลปกครอง (อธิบดีหรือผู้ได้รับมอบหมาย) เป็นผู้สั่งให้ดำเนินการไกล่เกลี่ย โดยตุลาการศาลปกครองจะทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยเอง หรือให้ผู้ไกล่เกลี่ยที่มีชื่อตุลาการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยก็ได้ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองในศาลปกครองฝรั่งเศสสามารถเป็นได้ทั้งตุลาการศาลปกครอง หรือผู้อื่นที่ไม่ได้มีสถานะเป็นตุลาการศาลปกครองก็ได้ (อมรรัตน์ อำนวยเสนา, 2562) เมื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยจนได้ผลที่คู่กรณีทั้งสองพึงพอใจ ข้อพิพาทก็ยุติลง คู่กรณีอาจมีคำขอให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ถอนฟ้อง หรือทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความ พร้อมขอให้ศาลมีคำพิพากษาตามยอม แต่ถ้าไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จก็ให้ดำเนินคดีต่อไป

3.1.2 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของเยอรมัน บัญญัติรองรับให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพร้องขอเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายให้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทโดยผู้พิพากษาได้ แต่ก็ให้ความสำคัญกับการระงับข้อพิพาทโดยการนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในการระงับข้อพิพาทในระบบศาลเยอรมัน ในปี ค.ศ.2012 มีการตรากฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ย (Mediationsgesetz) โดยกำหนดให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีปกครอง คือ การระงับข้อพิพาทโดยศาลตามมาตรา 278 วรรคห้า บัญญัติให้ศาลมีดุลพินิจที่จะออกคำสั่งให้คู่กรณีไปดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยผู้พิพากษาในศาลเป็นผู้ระงับข้อพิพาท ซึ่งไม่ใช่ผู้พิพากษาผู้รับผิดชอบในการพิจารณาคดี แต่เป็นผู้พิพากษาที่อยู่ในสังกัดศาลเดียวกัน และการระงับข้อพิพาทโดยผู้พิพากษาผู้ไกล่เกลี่ยตามมาตรา 278 a เป็นการเปิดโอกาสให้ศาลเสนอให้คู่กรณีไปดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการอื่นด้วยความยินยอมของคู่กรณี ผู้ไกล่เกลี่ยอาจเป็นผู้พิพากษาซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในศาลนั้นก็ได้ โดยไม่มีบทบัญญัติในการจำกัดประเภทของข้อพิพาททางปกครองที่ไม่อาจไกล่เกลี่ยได้ แต่เนื่องจากการใช้บังคับบทบัญญัติโดยอนุโลม จึงหมายถึงการใช้บังคับเท่าที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของเรื่องโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมาย และค่านึงหลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐประกอบด้วย (ณัฐพล สกุลเมฆา, 2560)

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองของประเทศไทย

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง เป็นการระงับข้อพิพาทในชั้นศาลปกครองซึ่งเป็นการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทยแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนแรก การพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองไทยโดยคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองจากหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองและการปรับใช้หลักเกณฑ์ทางวิธีพิจารณาเป็นรายคดี ส่วนที่สอง

การพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางศาลปกครองไทยโดยกฎหมายลักษณะอักษร มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 โดยการนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเข้ามาใช้ในคดีปกครอง ซึ่งมีกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยคดีปกครองของประเทศไทยที่สำคัญ เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2562 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ.2562 สรุปได้ว่า รูปแบบของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง มีวัตถุประสงค์คือถือหลักความสมัครใจและความไว้วางใจของคู่กรณี ไม่เป็นการสร้างหรือเพิ่มความขัดแย้ง ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและให้เสร็จโดยเร็วและไม่ให้เสียหายต่อการพิจารณาคดีหรือมีผลเป็นการประวิงคดีให้ล่าช้า เป็นกรณีที่คู่กรณีมีความประสงค์ที่จะให้ข้อพิพาทที่ฟ้องกันอยู่ในศาลปกครองระงับสิ้นไปด้วยการตกลงกันด้วยกันทั้งสองฝ่าย โดยจะมีตุลาการศาลปกครองทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยเพื่อให้ความประสงค์ของคู่กรณีเป็นไปตามความประสงค์ของทั้งสองฝ่าย ไม่ต้องรอให้ศาลดำเนินการกระบวนการพิจารณาไปจนถึงการมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่ง กระบวนการดังกล่าวเริ่มจากเมื่อมีคดีปกครองเข้ามาสู่ศาลและเป็นประเภทของคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยได้นับแต่มีการฟ้องคดีจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง คู่กรณีอาจยื่นขอต่อศาลเพื่อให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือยื่นหลักฐานเป็นหนังสือที่แสดงความตกลงยินยอมของคู่กรณีที่ประสงค์ให้มีการไกล่เกลี่ย องค์คณะจะพิจารณาคัดกรองคดีและกำหนดผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยคือ ตุลาการศาลปกครองต้องวางตัวเป็นกลางและปราศจากอคติ และห้ามนำเรื่องที่ไกล่เกลี่ยไปเปิดเผยในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล รวมถึงอำนาจที่จะมีคำสั่งให้การไกล่เกลี่ยสิ้นสุด หากไกล่เกลี่ยสำเร็จศาลปกครองมีคำพิพากษาไปตามนั้น ถ้าไกล่เกลี่ยทำให้ประเด็นเสร็จสิ้นไปบางส่วนก็ให้พิจารณาประเด็นที่ยังตกลงกันไม่ได้ต่อไป การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีการดำเนินการได้เฉพาะในศาล เว้นแต่มีเหตุสมควรอาจให้ทำการไกล่เกลี่ยในสถานที่อื่นได้ การกำหนดแนวทางขั้นตอนและระยะเวลาการไกล่เกลี่ยเป็นหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ยที่จะเป็นผู้กำหนดแนวทาง ขั้นตอนและระยะเวลาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามที่เห็นสมควร ก่อนเริ่มทำการไกล่เกลี่ยผู้ไกล่เกลี่ยต้องแจ้งคู่กรณีที่เข้าร่วมให้ทราบถึงแนวทาง ขั้นตอน ระยะเวลา สิทธิและหน้าที่ของคู่กรณีและบทบาทของผู้ไกล่เกลี่ย ในการดำเนินการไกล่เกลี่ยคู่กรณีต้องร่วมการไกล่เกลี่ยด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอื่นอาจให้ตัวแทนหรือผู้แทนที่มีอำนาจตัดสินใจและมีอำนาจทำความตกลงร่วมไกล่เกลี่ยแทนได้ จากนั้นก็เริ่มทำการไกล่เกลี่ยด้วยบรรยากาศที่ไม่เป็นทางการไม่ตึงเครียด ผู้ไกล่เกลี่ยเป็นผู้มีหน้าที่ควบคุมการไกล่เกลี่ยและสรุปผลนำเสนอประเด็นเกี่ยวกับผลการไกล่เกลี่ย องค์คณะจะทำการพิจารณาผลการไกล่เกลี่ย หากเห็นว่าไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้พิพากษา ก็มีคำพิพากษาไปตามนั้น แต่ถ้าเห็นว่าผลการไกล่เกลี่ยทำให้คดีเสร็จบางส่วน ให้จัดรายงานแล้วพิจารณาประเด็นที่ตกลงกันไม่ได้ แต่ถ้าองค์คณะเห็นว่าผลการไกล่เกลี่ยไม่ถูกต้องให้ส่งบันทึกหรือสัญญาประนีประนอมยอมความให้ผู้ไกล่เกลี่ยดำเนินการไกล่เกลี่ยในส่วนที่ไม่ถูกต้องใหม่ อำนาจของผู้ไกล่เกลี่ยในการยุติการไกล่เกลี่ยคือกรณีที่เห็นว่าการไกล่เกลี่ยต่อไปไม่เป็นประโยชน์แก่คดี ไม่อาจสำเร็จได้หรือ

เป็นการประวิงคดีให้ผู้ไกล่เกลี่ยรายงานให้องค์คณะมีคำสั่งยุติการไกล่เกลี่ย คำพิพากษาของศาลปกครองตามการไกล่เกลี่ยโดยหลักไม่สามารถอุทธรณ์ได้เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายกำหนด

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ในประเด็นที่แสดงถึงการแก้ไขข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ข้อตอบที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก มีดังนี้

1) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเห็นสอดคล้องว่า ควรนำวิธีการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนก่อนที่จะมีการฟ้องศาลปกครอง ซึ่งควรมีการประชุมหารือของผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดร่วมประชุมหารือร่วมกันในการวางแนวทางการไกล่เกลี่ยการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ย เปิดหลักสูตรอบรมผู้ไกล่เกลี่ย กำหนดคุณสมบัติการจัดอบรม และข้อบังคับในการสอบสวนผู้ไกล่เกลี่ย ให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนร่วมมือกับศาลปกครองจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือหรือไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท ส่วนกลุ่มของผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เห็นว่าควรมีระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีปกครองของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเกี่ยวกับข้อพิพาทที่เกิดจากการปฏิบัติงานที่ สัญญาจ้าง สัญญาศึกษาต่อ เพื่อให้ยุติข้อพิพาทก่อนมีการฟ้องคดี และหากมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้วควรมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยคดีที่เกิดจากการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยเฉพาะ

2) ประเด็นเกี่ยวกับปัญหาของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ เห็นว่า รูปแบบการระงับข้อพิพาทควรใช้วิธีการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทโดยคนกลางมีหลักเกณฑ์ใช้บังคับเป็นกฎหมายเฉพาะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยมีการกำหนดประเภทของคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยครอบคลุมทุกประเภทของคดีปกครอง และเห็นว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองมีประโยชน์สูงสุดแก่คู่กรณี และลดภาระหน้าที่แก่ตุลาการศาลปกครอง ลดขั้นตอนก่อนการดำเนินคดี ลดความขัดแย้ง ส่วนกลุ่มผู้เกี่ยวข้องเห็นว่าประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการหลักเกณฑ์และขั้นตอนการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พบว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นหน่วยงานทางปกครองเพราะได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองด้านการจัดการศึกษาอันเป็นบริการสาธารณะ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการจัดการศึกษาจึงเป็นคดีปกครอง วิธีการระงับข้อพิพาททางปกครองในฝรั่งเศสสามารถระงับข้อพิพาททางปกครองมี 2 วิธี คือ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง (ประสาธ พงษ์สุวรรณ, 2546) เป็นมาตรการที่สามารถกระทำได้ทั้งก่อนและหลังฟ้องคดี ส่วน

ประเทศไทยมีเฉพาะการไต่ถามในชั้นฟ้องคดีเท่านั้น กฎหมายเกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาทคดีปกครองของไทย คือ คู่กรณีมีความประสงค์ที่จะระงับข้อพิพาท โดยประเทศไทยจะมีตุลาการศาลปกครองเป็นคนกลางเท่านั้นที่เป็นผู้ไต่ถามได้ หลักเกณฑ์ในการที่จะพิจารณาว่าคดีใดจะดำเนินการไต่ถามในศาลปกครองเป็นผู้ตรวจสอบ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการยื่นคำขอให้มีการไต่ถาม คู่กรณีสามารถยื่นคำขอให้มีการไต่ถาม ตั้งแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลจนถึงวันที่กำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง เรื่องที่จะเข้าสู่กระบวนการไต่ถามได้กฎหมายมีการกำหนดประเภทของคดีไว้ว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และมีการเปิดช่องให้กำหนดคดีการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไว้ เห็นได้ว่าคดีปกครองที่สามารถไต่ถามได้ คือ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุดเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แต่ไม่รวมถึงการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎคำสั่ง หรือการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวมีการบัญญัติข้อยกเว้นห้ามมิให้มีการไต่ถามข้อพิพาทบางประการไว้ เช่น คดีพิพาทที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน คดีที่มีกฎหมายต้องห้ามโดยชัดแจ้งด้วยกฎหมาย สำหรับผู้ทำหน้าที่ในการเป็นผู้ไต่ถามนั้น ประเทศไทยกำหนดให้เฉพาะตุลาการเท่านั้นเป็นผู้ไต่ถาม แต่ไม่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ไต่ถามว่าต้องมีคุณสมบัติและไม่มีการกำหนดประมวลจริยธรรมหรือมรรยาทข้อบังคับในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน

ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการนำวิธีการไต่ถามมาใช้ในการระงับข้อพิพาทเรื่องกำหนดระยะเวลาและระยะเวลาในการดำเนินการไต่ถามข้อพิพาท ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดของการนำวิธีการไต่ถามมาใช้ในการระงับข้อพิพาทในคดีปกครอง กระบวนการของการนำคดีปกครองเข้าสู่การไต่ถามและกระบวนการไต่ถามคดีปกครองในศาลปกครอง และผู้ทำหน้าที่ในการไต่ถามคดีปกครอง การแต่งตั้ง คุณสมบัติ ความรู้ความสามารถของผู้ไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองและข้อบังคับว่าด้วยมรรยาทผู้ไต่ถาม

รูปแบบที่สำคัญในการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เนื่องจากคดีที่เกิดขึ้นเป็นคดีที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาอันเป็นบริการสาธารณะในฐานะที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองในการจัดการศึกษากับผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแล สภาวิชาชีพ คณาจารย์ เจ้าหน้าที่นักศึกษารวมถึงประชาชนทั่วไป การไต่ถามข้อพิพาททางปกครอง

ดังกล่าว จึงเป็นเรื่องที่สามารถยุติหรือระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง อาศัยหลักการ เจริญ การประนีประนอม บนพื้นฐานความสมัครใจและไว้วางใจ ดังนั้นรูปแบบที่เหมาะสมคือการ กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการยุติข้อพิพาทโดยคนกลางเพื่อยุติข้อพิพาทแทนที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาล และให้ผล การตกลงมีผลบังคับตามกฎหมาย หากข้อตกลงไม่เป็นผลให้การฟ้องคดีเป็นทางเลือกสุดท้าย ซึ่งควร ไกล่เกลี่ยได้ครอบคลุมทุกประเภทคดีในคดีปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครอง มีกำหนดคุณสมบัติการขึ้นทะเบียน หน้าที่อำนาจ การอบรม การคุ้มครอง จริยธรรมของผู้ ไกล่เกลี่ยให้ชัดเจน ข้อห้ามและข้อปฏิบัติในการไกล่เกลี่ย ระยะเวลาการสิ้นสุดของการไกล่เกลี่ย เพื่อให้ข้อพิพาทยุติถูกต้องตามกฎหมายรวดเร็วเรียบง่ายเกิดผลดีต่อทุกฝ่าย

ข้อเสนอแนะการวิจัย

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1. จัดทำร่าง ข้อบังคับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง พ.ศ.....” เพื่อเป็นรูปแบบที่ใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ประกอบด้วย 5 หมวด ได้แก่ หมวดที่ 1 บททั่วไป กำหนดให้คำนิยามที่สำคัญ หมวดที่ 2 ผู้ไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท กำหนดบุคคลที่สามารถขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ย คุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยและประมวล จริยธรรมของผู้ไกล่เกลี่ย การสอบสวนผู้ไกล่เกลี่ย การร้องทุกข์อุทธรณ์ หมวดที่ 3 การไกล่เกลี่ยข้อ พิพาททางปกครอง โดยกำหนดประเภทคดี ขั้นตอนวิธีการและผลทางกฎหมายของการไกล่เกลี่ย หมวดที่ 4 การไกล่เกลี่ยโดยหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลสถาบันอุดมศึกษาเอกชนหรือผู้ได้รับ มอบหมาย หมวดที่ 5 ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

2. ให้ศาลปกครอง กระทรวงการอุดมศึกษาวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม สถาบันอุดมศึกษาเอกชน สภาวิชาชีพที่มีหน้าที่ดูแลให้การรับรองหลักสูตรและรับรองสถาบัน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ร่วมกันสร้างหลักเกณฑ์และระบบหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอันเกิดจากการจัด การศึกษาให้เป็นบรรทัดฐานเดียวกันเพื่อบังคับใช้

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. ศึกษาถึงกระบวนการระงับข้อพิพาทนอกศาล หรือการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution - ADR) ในการระงับข้อพิพาทโดยไม่ใช้วิธีฟ้องศาล วิธีการอื่นนอกจาก การไกล่เกลี่ยโดยศึกษาการระงับข้อพิพาทวิธีการเจรจา (Negotiation) การประนีประนอมข้อพิพาท (Conciliation) และการใช้กระบวนการอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) เพื่อศึกษาถึงความเหมาะสมของ การนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครองในศาลปกครอง

เอกสารอ้างอิง

- Ammatsena, A. (2019). *Khwaṁ moṣom khoṅg kaṇnam withikaṇ klaiklā mā chai nai kaṇ rangap khoṅg phiphat thāng pokkhrōṅg nai Saṇ Pokkhrōṅg*. [Appropriateness of using mediation methods to resolve legal disputes Administer in the administrative court]. (Master's Thesis, National Institute of Development Administration).
- อมรรัตน์ อำมาตเสนา. (2562). *ความเหมาะสมของการนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครองในศาลปกครอง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์).
- Isra News Agency. (2023). *Poet khoṁun yīsipsōṅg pī Saṇ Pokkhrōṅg phaeī phichāraṇa khadi læo Nungroṅkaōsippaet, Kaōroṅsōṅg khadi mahatthai thuk fo'ong mak thisut*. [Revealing 22 years of data, the Administrative Court reveals that it has considered 198, 902 cases in which the Interior Ministry was convicted Sued the most]. Retrieved December 20, 2023, from <https://www.isranews.org/article/isranews-short news/116703-isranews-1000-172-2.html>
- สำนักข่าวอิศรา. (2566). *เปิดข้อมูล 22 ปี ศาลปกครอง เผยพิจารณาคดีแล้ว 198, 902 คดีมหาดไทย ถูกฟ้องมากที่สุด*. สืบค้น 20 ธันวาคม 2566, จาก <https://www.isranews.org/article/isranews-short-news/116703-isranews-1000-172-2.html>
- Pakornnimitdi, N. (2008). *Suksa khoṅg 'amnat khoṅg sathaban 'udomsuksa 'ekkachon tampha ra rat banyat sa ban 'udomsuksa 'ekkachon Pho.So. Songphanharoṅsisiphok*. [Studying the power of private higher education institutions According to the Oath Act Private higher education 2003]. *Sripatum Review Journal*, 8(1), 36.
- นพดล ปกรณ์นิติ. (2551). *ศึกษาขอบอำนาจของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546*. *วารสารศรีปทุมปริทัศน์*, 8(1), 36.
- Phongsuwan, P. (2003). *Kaṇ rangap khoṅg phiphat thāng pokkhrōṅg doī withi 'un noṅchak kaṇ fo'ongkha dī rū phiphaksa doī Saṇ Pokkhrōṅg*. [Ettlement of administrative disputes by means other than litigation or judgment. By the Administrative Court]. *Journal of Law*, 33(2), 479.
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ. (2546). *การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่นนอกจากการฟ้องคดีหรือพิพากษา โดยศาลปกครอง*. *วารสารนิติศาสตร์*, 33(2), 479.
- Rakmai, S., Satirakul, S. & Phonsaram, P. (2016). *Phatthanakan khoṅg sathaban 'udomsuksa 'ekkachon nai prathet Thai*. [Development of private higher

- education institutions in Thailand]. *Journal of Nursing and Education*, 9(3), 56-57.
- ศิริพงศ์ รักใหม่, สิริฉันท์ สติรกุล, และพันธ์ศักดิ์ พลสารรัมย์. (2559). พัฒนาการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในประเทศไทย. *วารสารการพยาบาลและการศึกษา*, 9(3), 56-57.
- Sakulmekha, N. (2017). *Khoḁhwaṁ khit buāngton kiēokap kaṅ rangap khoḁ phiphaṭ doī withikaṅ klaiklā nai khadi pokkhrōṅg Yoēraman*. [Basic thoughts on resolving disputes by mediation in cases Rule Germany]. Retrieved December 20, 2023, from <https://www.krisdika.go.th>
- ณัฐพล สกลเมฆา. (2560). *ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยในคดีปกครองเยอรมัน*. สืบค้น 20 ธันวาคม 2566, จาก <https://www.krisdika.go.th>
- Thanachotphokin, S. (2020). *Panha læ næōthāng kækhai kaṅbōrihaṅ chatkaṅ Saṅ Pokkhrōṅg khoṅg Thai*. [Problems and solutions for the management of Thai administrative courts]. *Suthiparitat*, (Special issue), 170.
- สาธิต หนองโคตร. (2563). ปัญหาและแนวทางแก้ไขการบริหารจัดการศาลปกครองของไทย. *สุทธิปริทัศน์*, (ฉบับพิเศษ), 170.
- Wannapanich, B. (2021). *Kaṅ klaiklā khoḁ phiphaṭ nai khadi pokkhrōṅg* [Mediation in Administrative Cases] *Administrative Law Journal, Digital Edition*, 33(2), 1-35. Retrieved December 20, 2023, from <https://www.krisdika.go.th>
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2564). *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง*. วารสารกฎหมายปกครอง Digital Edition, 33(2), 1-35. สืบค้น 20 ธันวาคม 2566, จาก <https://www.krisdika.go.th>
- Wongsawatkul, E. (2018). *Riānrū chāk khadi phiphaṭ nai Saṅ Pokkhrōṅg khoṅg mahawitthayalai* [Learn from dispute cases in the university's administrative court]. Bangkok: Treasury Institute The brain of the nation.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2561). *เรียนรู้จากคดีพิพาทในศาลปกครองของมหาวิทยาลัย*. กรุงเทพฯ : สถาบันคลังสมองของชาติ.