

The Administrative Litigation in Private Higher Education Institutions

จรีรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์

วิทยาลัยราชพฤกษ์

E-mail: noi.jareerat@gmail.com

บทคัดย่อ

สถาบันอุดมศึกษาเอกชนถือได้ว่าเป็นหน่วยงานเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองในเรื่องจัดระบบการศึกษาหรือให้ดำเนินกิจการทางการศึกษาอันเป็นกิจการทางปกครอง การจัดระบบการศึกษาไม่ใช่กิจการบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นโดยรัฐเท่านั้น แต่เอกชนก็อาจเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวได้ด้วย โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 49 วรรคสอง กำหนดให้การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ ซึ่งผลจากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาตามมาว่า ถ้าเกิดข้อพิพาทจากการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ศาลใดจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว ซึ่งในปัจจุบันพบว่ามีกรณีฟ้องคดีเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนสู่ศาลปกครองเพิ่มมากขึ้น อาทิ คดีพิพาทระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับอาจารย์ ในกรณีเลิกจ้างอาจารย์ประจำ หรือคดีพิพาทระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับนักศึกษา เช่น กรณีการให้คะแนนในการสอบวัดผลการศึกษาผิด หรือกรณีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไม่อนุมัติปริญญาบัตรให้นักศึกษา เหล่านี้ล้วนเป็นคดีปกครอง ในบทความนี้ผู้เขียนต้องการชี้ให้เห็นว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นสามารถเป็นผู้ฟ้องหรือผู้ถูกฟ้องคดีในศาลปกครองได้ ต่างจากในอดีตคดีพิพาทเกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนจึงต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเท่านั้น เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างหรือสภาพการจ้าง ต้องฟ้อง

ต่อศาลแรงงาน ดังนั้น สมควรที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องหาแนวทางในการป้องกันและแก้ไข เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการฟ้องคดีปกครองในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน อันจะก่อให้เกิดธรรมเนียมปฏิบัติในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต่อไป

คำสำคัญ: หน่วยงานทางปกครอง คดีปกครอง ศาลปกครอง การบริการสาธารณะ

Abstract

Private Higher Education Institutions are empowered by the Administrative agency appointed by the government crown agents to oversee the administration of the education system and other educational related matters. To Structure the Education is not only for government' public service but private institution must co-operate under the government's control. Under the Constitution of the Kingdom of Thailand 2007 section 49 paragraph 2 states that "The education and training provided by professional or private organisations, alternative education of the public, self-directed learning and lifelong learning shall get appropriate protection and promotion from the State". The results of this section place disputes over public service in Private Higher Education Institutions under the court's jurisdiction. Statistically the number of cases dealing disputes over the Private Higher Education Institutions is increasing significantly. For instance, termination of contract cases Private Higher Education Institutions VS Full Time Lecturers or disputes Private Higher Education Institutions VS Students over a fault in examination marking. Furthermore, there are a number of cases against Private Higher Education Institutions for not granting degrees to students who completed their studies. The afore mentioned are the administrative cases. I would like to state that Private Higher Education Institutions can be sued in the administrative court not as in the past where the dispute between private sectors had to be brought to the Courts of Justice only. For example: the disputes over the employment agreements would be brought in the Labour Law Court. Therefore Private Higher Education Institutions should be aware of the change and find a solution to guard against administrative cases in their institutions and remain impartial as the Private Higher Education Institutions.

Keywords: Government Agency, Administrative Case, Administrative Court, Social Service

บทนำ

การศึกษาเป็นปัจจัยพื้นฐานในการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น การศึกษาของประชาชนจึงเป็นเรื่องที่ทุกประเทศให้ความสำคัญในลำดับต้นๆ และไม่เพียงแต่ถือเป็นหน้าที่ภารกิจของรัฐในการส่งเสริมสวัสดิภาพตลอดจนเป็นการกระจายความมั่นคงของชาติไปยังประชาชนทุกกลุ่ม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม หากแต่ยังถือเป็นภารกิจที่สำคัญด้านหนึ่งของประเทศที่พลเมืองของประเทศที่รัฐต้องจัดให้มีการบริการการศึกษาโดยใช้อำนาจรัฐ บริหารจัดการ เพื่อให้คุณภาพของการศึกษาของคนในประเทศได้มาตรฐานตามที่รัฐกำหนดเป็นนโยบาย ดังนั้นการจัดให้มีการบริการการศึกษานอกจากจะเป็นสิ่งที่จำเป็นที่ต้องจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม ที่เรียกว่า **“การจัดทำบริการสาธารณะ”** แล้ว ยังถือเป็นการดำเนินกิจการทางปกครองที่รัฐต้องรับผิดชอบดูแลเอาใจใส่อย่างจริงจังจะปล่อยปละละเลยไม่ได้ หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในเรื่องการศึกษาจึงเป็น **“หน่วยงานทางปกครอง”** ตามบทบัญญัติมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นอกจากหน่วยงานของรัฐแล้ว สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ถูกจัดให้เป็นหน่วยงานเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองในเรื่องการศึกษาหรือให้ดำเนินกิจการทางการศึกษาอันเป็นกิจการทางปกครอง โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ โดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 49 วรรคสอง ที่กำหนดให้การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิตย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ ซึ่งผลจากบทบัญญัติดังกล่าว เมื่อเกิดข้อพิพาทจากการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ในปัจจุบันพบว่ามีฟ้องคดี

เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนสู่ศาลปกครองเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ศาลปกครองเป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม และมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเพื่อผดุงความยุติธรรมแก่คู่กรณีพิพาทที่มีสถานะที่ไม่เท่าเทียมกันได้มีโอกาสที่เท่าเทียมในการต่อสู้คดีอย่างแท้จริง ฉะนั้น การที่มีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีการใช้อำนาจรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจึงอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง

ด้วยเหตุดังกล่าวในปัจจุบัน สถาบันอุดมศึกษาเอกชนข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลปกครองเป็นจำนวนมากขึ้น โดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาไม่ว่าเป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชนหรือเจ้าหน้าที่เป็นผู้ฟ้องคดีหรือตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดี อาทิเช่น คดีพิพาทระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับอาจารย์ ในกรณีเลิกจ้างอาจารย์ประจำ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 880/49) หรือคดีพิพาทระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับนักศึกษา เช่น กรณีการให้คะแนนในการสอบวัดผลการศึกษาผิด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 102/2550) นอกจากนี้การใช้อำนาจทางปกครองของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะต้องรวมถึงการใช้อำนาจรัฐในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาที่มีผลกระทบต่อสิทธิของนักศึกษา เช่น การอนุมัติ หรือไม่อนุมัติปริญญาบัตร และหากมีการเรียกค่าเสียหายจากการกระทำดังกล่าวด้วยนั้น จะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง เหล่านี้ล้วนเป็นคดีปกครองและอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ต่างจากในอดีตซึ่งหากเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับอาจารย์หรือเจ้าหน้าที่ อันเกี่ยวกับการจัดการศึกษาข้อพิพาทดังกล่าวจะอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของ

ศาลแรงงาน ซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง แต่จากการที่ศาลปกครองได้ถูกจัดตั้งขึ้นแล้วในปัจจุบัน ทำให้ในทางปฏิบัติคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนยังมีความยุ่งยากในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทดังกล่าวว่าจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 880/2549 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อมาตรา 23 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 “กิจการของสถาบันอุดมศึกษาอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์” ดังนั้น หากเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เช่น อาจารย์ฟ้องสถาบันอุดมศึกษาเอกชนว่าผิดข้อตกลงตามสัญญาจ้างแรงงาน ทั้งมีคำขอให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจ่ายค่าจ้างที่ค้างจ่ายพร้อมดอกเบี้ย รวมทั้งการรับกลับเข้าทำงาน หากไม่ปฏิบัติขอให้จ่ายค่าชดเชยและค่าทดแทน (คำพิพากษาฎีกาที่ 4830/2548 และคำพิพากษาฎีกาที่ 4838/2548) เป็นต้น เหล่านี้เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงานตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ด้วย ดังนั้นจึงยังเป็นปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาล ซึ่งปัญหาดังกล่าวจะเห็นได้ว่าคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดข้างต้นนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการศึกษาเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น การจัดการเรียนสอน การวัดผล การประเมินผลการสอบ การอนุมัติปริญญา ฯลฯ แต่หากการกระทำดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการกิจการในฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองแล้ว คดีพิพาทนั้น

ต้องฟ้องที่ศาลยุติธรรม คือ ศาลแรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคดีข้อพิพาทตามกฎหมายแรงงาน เช่น คดีการเลิกจ้างไม่เป็นธรรม คดีพิพาทเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงหรือสภาพการจ้าง เป็นต้น

ดังนั้น บทความนี้ผู้เขียนต้องการให้อ่านทราบว่าปัจจุบันนั้นสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอาจถูกฟ้องหรือเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ หากข้อพิพาทดังกล่าวเป็นการจัดบริการทางการศึกษา ในการนำเสนอผู้เขียนได้แบ่งบทความนี้ออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรก คือ แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจฟ้องคดีปกครองของศาลปกครอง เพื่อให้ผู้อ่านได้มีความรู้พื้นฐานเบื้องต้นทางกฎหมายปกครองเสียก่อน และส่วนที่สอง คือ รูปแบบของการฟ้องคดีปกครองในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยจะศึกษาตัวอย่างที่เกิดขึ้นจากคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครอง

1. แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจฟ้องคดีปกครอง

ปัจจุบันระบบศาลของประเทศไทยเป็นระบบที่เรียกว่า “ศาลคู่” ประกอบด้วย “ศาลยุติธรรม” ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีอื่นๆ ที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลอื่น และ “ศาลปกครอง” ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

คดีปกครองคืออะไร “คดีปกครอง” หมายถึง คดีหรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนกรณีหนึ่ง และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเองอีกกรณีหนึ่ง โดยเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร กระทำละเมิด หรือมีความรับผิดชอบอื่นอันเกิดจากการใช้

อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐใดบ้างที่อาจถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เนื่องจากศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ได้แก่ คดีที่เกิดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนฝ่ายหนึ่งกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง หรืออาจเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง

“หน่วยงานทางปกครอง” ได้แก่ หน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหารเป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นพระราชกรณียกิจ เช่น กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา หรือเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การประปานครหลวง การประปาส่งภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวง หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในรูปของบริษัทหรือบริษัทมหาชน จำกัด เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) หน่วยงานของรัฐที่มีได้เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจหรือที่เรียกว่า “องค์การมหาชน” เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ องค์การอื่นตามรัฐธรรมนูญ เช่น สำนักงานอัยการ สภาที่ปรึกษา

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งยังครอบคลุมถึงหน่วยงานของเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองจากรัฐด้วย เช่น สถาบันอุดมศึกษาเอกชน สมาทนายความ แพทยสภา สำนักงานข้างวังวัดเอกชน เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหน่วยงานทางปกครองที่อาจถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงไม่รวมถึงรัฐสภาที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติและศาลที่ใช้อำนาจทางตุลาการ (ฤทัย หงส์ศิริ, 2546: 27)

การจัดการศึกษานั้นเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ ในด้านสังคมและวัฒนธรรมอันเป็นการให้บริการทางสังคมและวัฒนธรรมที่ต้องการความอิสระ คล่องตัวในการทำงานโดยไม่มุ่งเน้นการแสวงหากำไร เช่น การศึกษาวิจัย การแสดงนาฏศิลป์ พิพิธภัณฑสถาน การกีฬา ฯลฯ ส่วนคำว่า **“การบริการสาธารณะ”** หมายถึง การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่อยู่ภายใต้การอำนวยความสะดวกหรือในการควบคุมของฝ่ายปกครอง เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งกิจการเหล่านั้นโดยสภาพแล้ว ไม่อาจจะบรรลุผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ได้หากปราศจากการแทรกแซงของอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2541: 15) ซึ่งลักษณะสำคัญของการบริการสาธารณะ ได้แก่ (1) การบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่อยู่ภายใต้การอำนวยความสะดวกหรือในการควบคุมของฝ่ายปกครอง (2) การบริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ (3) การบริการสาธารณะอาจมีการแก้ไขและเปลี่ยนแปลงได้ (4) การบริการสาธารณะจะต้องเป็นการกระทำอย่างต่อเนื่อง (5) การบริการสาธารณะจะต้องกระทำด้วยความเสมอภาค (กิจบัติ ชินเบญจสุข, 2548: 74) ดังนั้น การศึกษาเป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้จัดการศึกษาโดยอิสระ โดยมีการกำกับ ติดตาม การประเมินคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษาจากรัฐ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประเมินคุณภาพ และ

มาตรฐานการศึกษาเช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐ ดังนั้น การศึกษาเป็นการจัดทำบริหารสาธารณะ ที่รัฐมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้จัดการศึกษาโดยอิสระ โดยมีการกำกับ ติดตาม การประเมินคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษาจากรัฐ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประเมินคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษาเช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐ

“สถาบันอุดมศึกษาเอกชน” หมายความว่า สถานศึกษาของเอกชนที่ให้การศึกษาระดับปริญญา แก่บุคคลตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ตามพระราชบัญญัติอุดมศึกษาเอกชนนั้น มี 3 ประเภท ได้แก่ มหาวิทยาลัย สถาบัน และวิทยาลัย (ดิเรก ควรสมาคม, 2547: 26) ดังนั้น สถาบันอุดมศึกษาเอกชนทุกแห่ง อยู่ภายใต้การกำกับของหน่วยงานที่เรียกว่า “สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา” (สกอ.) เช่น เรื่องมาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของสถาบันการศึกษาไม่ว่าจะเป็นสถาบันของรัฐหรือของเอกชนก็ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบ เพื่อให้ได้มาตรฐานโดยคณะกรรมการชุดต่างๆ ซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองที่แต่งตั้งโดยหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องของการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของหลักสูตร มาตรฐานในการวัดผล คุณภาพของข้อสอบที่ใช้วัดผลการศึกษา ต้องผ่านการกลั่นกรองตรวจสอบ โดยคณะกรรมการวิชาการที่หน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลแต่งตั้งวิทยฐานะของปริญญาบัตร ซึ่งล้วนเป็นเรื่องที่ยึดโยงและผูกพันกับการควบคุมตรวจสอบและรับรองของรัฐ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงมิได้มีอิสระที่จะทำหรือกำหนดเองได้ตามใจชอบ โดยเฉพาะการใช้อำนาจในการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งใดๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษาและการวัดผลการศึกษาที่เกินหรือต่ำกว่าเกณฑ์ที่รัฐกำหนดไว้ อันกระทบต่อสถานภาพสิทธิของนักศึกษาในสังกัดได้ตามใจชอบโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจาก

หน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแล

2. คดีปกครองในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

จากการศึกษาคำวินิจฉัยคดีของศาลปกครองสูงสุดนั้นจะเห็นได้ว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นเป็นผู้ถูกฟ้องต่อศาลปกครองมากขึ้น โดยผู้ฟ้องคดีนั้นไม่ว่าจะเป็นกรณีอาจารย์ฟ้องสถาบันอุดมศึกษา เช่น เรื่องการแต่งตั้งโยกย้าย การเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัยหรืออาจเป็นกรณีที่นักศึกษาเป็นผู้ฟ้องสถาบันอุดมศึกษา เช่น เรื่องการสอบวัดผล การประเมินผลสอบหรือการให้เกรด การอนุมัติปริญญา เป็นต้น ผู้เขียนขอยกตัวอย่างคดีปกครองจำนวน 2 เรื่อง โดยวิเคราะห์ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ได้จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองเพื่อนำมาเสนอแง่คิดให้กับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนดำเนินการต่างๆ เพื่อป้องกันและแก้ไขข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน อันเป็นสาเหตุของการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

2.1 ข้อพิพาทระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในกรณีการเลิกจ้างอาจารย์ประจำ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 880/2549 คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ฟ้องมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีโดยอธิการบดีได้ออกคำสั่งเลิกจ้างผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีผลเป็นการถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เยียวยาสถานภาพการเป็นอาจารย์ประจำของผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา 8 ปี เป็นเงินจำนวน 480,000 บาท ศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากเห็นว่ามหาวิทยาลัยเอกชนไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การจัดการ

ศึกษาอบรมให้แก่ประชาชนเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐบาลจะต้องจัดทำหรือสนับสนุนให้เอกชนจัดทำ ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2548 บัญญัติให้เป็นสถานศึกษาและวิจัย มีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษ ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูงทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคมและทำนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรมของชาติ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีใช้กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการบริการสาธารณะด้านการศึกษาค้นเป็นกิจการทางปกครอง และใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินกิจการดังกล่าวตามกฎหมาย ดังนั้น การที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยอธิการบดีและ/หรือสภาสถาบันดำเนินการสอบสวนคณาจารย์และถอดถอนคณาจารย์ออกจากตำแหน่ง เมื่อปรากฏจากผลการสอบสวนว่าคณาจารย์ผู้นั้นขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 หรือได้รับแต่งตั้งไม่เป็นไปตามข้อบังคับตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 52 หรือมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือข้อบังคับหรือข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน หรือกระทำการในลักษณะที่อาจเป็นภัยอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ วัฒนธรรมของชาติความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง การสอบสวนคณาจารย์เป็นการพิจารณาทางปกครอง และการถอดถอนคณาจารย์ผู้นั้นออกจากตำแหน่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. 2539

คดีนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏตามคำชี้แจงของอธิการบดีมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดว่า ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยตามที่กำหนดในระเบียบมหาวิทยาลัยมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกรณีที่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีฝ่าฝืนข้อบังคับหรือข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ตามมาตรา 97 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 อธิการบดีจึงได้มีคำสั่งมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนการกระทำความผิดวินัยของผู้ฟ้องคดี ผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดวินัยตามที่ถูกกล่าวหาจริงอธิการบดีจึงได้มีคำสั่งเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีซึ่งตามระเบียบมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543 เป็นโทษทางวินัยสถานหนึ่ง และมีผลเป็นการถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ ตามนัยมาตรา 97 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ทั้งนี้ โดยอธิการบดีได้มีหนังสือสำนักงานอธิการบดีถึงผู้ฟ้องคดีแจ้งว่า ผู้ถูกฟ้องคดีขอเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ 3 พฤษภาคม 2549 เป็นต้นไป กรณีจึงถือได้ว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยอธิการบดีมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ ซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง และผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการดังกล่าวในฐานะที่เป็นหน่วยงานทางปกครอง และอธิการบดีมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือกระทำการดังกล่าวในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบ

ด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือ การกระทำอื่นใดและคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำ ละเมิด... อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือ จากกฎ คำสั่งทางปกครอง...ตามมาตรา 9 วรรค หนึ่ง (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองฯ ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษา คดีนี้ได้

2.2 ข้อพิพาทระหว่างสถาบันอุดมศึกษา เอกชนกับนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ในกรณีนักศึกษาร้องเรียนผลการสอบที่ไม่เป็นธรรม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 102/2550 คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นนักศึกษามหาวิทยาลัยคริสเตียนฟ้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (มหาวิทยาลัยคริสเตียน) กับพวก ว่า ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่าทุจริตในการสอบ และได้รับ เกรด เอฟ ในวิชาการวิจัยทางการจัดการ แต่ผู้ฟ้องคดี เห็นว่า ผลการศึกษาดังกล่าวไม่ถูกต้อง เพราะ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทุจริตเนื่องจากไม่มีพยานหลักฐานว่า ทุจริตเพียงแต่ทำผิดระเบียบเล็กน้อย ที่อาจถูก ลงโทษได้เพียงว่ากล่าวตักเตือนเท่านั้น และการที่ให้ผู้ฟ้องคดีสอบไม่ผ่านเกณฑ์ที่กำหนดไว้และให้ สอบใหม่ทั้งๆ ที่ผู้ฟ้องคดีได้คะแนนผ่านเกณฑ์ในวิชา ดังกล่าวแล้ว จึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ เพิกถอนใบแจ้งผลการศึกษาเฉพาะวิชาการวิจัย ทางการจัดการของผู้ฟ้องคดีจากเกรด เอฟ เป็นเกรด เอ หรือได้ตามผลคะแนนที่สอบผ่านจริง ศาลปกครอง ชั้นต้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากเห็นว่า มหาวิทยาลัยเอกชนไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองตาม มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็น สถาบันอุดมศึกษาเอกชนซึ่งได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.

2522 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อปรับปรุง โครงสร้างและระบบบริหารตลอดจนวิธีการธำรง รักษามาตรฐานการศึกษาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ส่งเสริม ให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีความเจริญมั่นคงและ เอื้ออำนวยต่อการขยายกิจการ และร่วมรับภาระใน การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศไทย อย่างมีประสิทธิภาพ โดยตราขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ซึ่งมี ผลบังคับใช้อยู่ในขณะนั้นโดยมาตรา 60 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว บัญญัติให้การจัดระบบ การศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะสถาน ศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ วรรคห้า บัญญัติให้การศึกษาอบรมขั้นอุดมศึกษา รัฐพึงจัดให้สถานศึกษาดำเนินกิจการของตนเองได้ โดยอิสระภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีผลบังคับใช้ขึ้นในขณะมีเหตุแห่งการ ฟ้องคดีกำหนดให้การจัดการศึกษาอบรม และการ สนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมแก่ประชาชน เป็นนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้วยเหตุนี้ การจัดการ ศึกษาไม่ว่าจะเป็นโครงการจัดการศึกษาหลักสูตร การเรียนการสอน ตลอดจนการวัดผลการศึกษา จึงเป็นภารกิจที่รัฐมีหน้าที่ในทางปกครองต้องควบคุม ดูแล เพื่อให้การจัดการศึกษาอันถือว่าเป็นการบริการ สาธารณะประเภทหนึ่งบรรลุผล โดยมีหน่วยงานของ รัฐเป็นผู้ดำเนินการเองหรืออาจมอบหมายให้องค์กร เอกชนดำเนินการแทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะ หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราช บัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีอื่น ได้แก่ กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และกรรมการเฉพาะกิจเพื่อตรวจสอบ ข้อเท็จจริงในเรื่องการทุจริตของผู้ฟ้องคดี เป็นผู้ ที่ปฏิบัติงานให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดังนั้น การปฏิบัติ หน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีผู้ถูกฟ้อง คดีที่ 9 ในการวัดผลการศึกษาจึงเป็นการกระทำ

ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนใบแจ้งผลการศึกษาเฉพาะวิชาการวิจัยทางการจัดการของผู้ฟ้องคดีที่แจ้งผลการเกิด เอฟ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้

ข้อสังเกตจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้น

ประเด็นที่ว่าหน่วยงานใดจะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือไม่ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ให้คำนิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ว่าหมายความว่า ราชการส่วน ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือดำเนินการทางปกครอง จะเห็นได้ว่าคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” นั้นไม่ได้จำกัดเฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่ยังรวมถึงหน่วยงานเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินการทางปกครองโดยพิจารณาจากปัจจัย 3 ประการ ได้แก่

1. วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเอกชนนั้นเป็นไปเพื่อมุ่งหมายมหาวิทยาลัยเอกชนเข้าร่วมดำเนินการ

จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาให้กับรัฐ กรณีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 กำหนดให้มหาวิทยาลัยเอกชนเป็นสถานศึกษาและวิจัย เพื่อให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการ ทำการวิจัย รวมถึงการให้บริการทางวิชาการแก่สังคม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 880/2549)

2. ด้านอำนาจหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษานั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็นอำนาจที่กฎหมายมอบให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพื่อใช้ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา เช่น พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 กำหนดให้อธิการบดีมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์ อาจารย์พิเศษ ผู้ช่วยอาจารย์และเจ้าหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน หรือควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณาจารย์ ผู้ช่วยอาจารย์และเจ้าหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน รวมทั้งให้สภาสถาบันมีอำนาจหลายประการ เช่น วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ออกข้อกำหนด ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน อนุมัติการรับนักศึกษา การให้ประกาศนียบัตร อนุปริญา ปริญญา หรือประกาศนียบัตรบัณฑิต และออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริการงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 880/2549)

3. การควบคุมดูแลของทางราชการ แม้กฎหมายมอบให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในด้านการศึกษาให้กับรัฐก็ตาม แต่เนื่องจากกิจการดังกล่าวเป็นภารกิจที่รัฐต้องจัดทำ รัฐยังคงมีหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินการของเอกชนอยู่ เช่น ให้คณะกรรมการการอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ เป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน มีอำนาจหน้าที่ในการรับรองหลักสูตร รับรองมาตรฐานการศึกษา และวิทยฐานะของสถาบันอุดมศึกษา

และให้คณะกรรมการการอุดมศึกษามีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของคณาจารย์ที่ถูกอธิการบดีดำเนินการสอบสวนและให้คำวินิจฉัยดังกล่าวถือว่าเป็นเด็ดขาด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 880/2549)

4. กรณีเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเกิดขึ้นในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ในปัจจุบันนี้มีกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานและผลประโยชน์ตอบแทนของผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เป็นกฎหมายฉบับใหม่ที่เข้ามาแทนที่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน อันเนื่องจากมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้กิจการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ดังนั้น หากเกิดข้อพิพาทอันเนื่องมาจากข้อพิพาทตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างนั้น ให้นำกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานและผลประโยชน์ตอบแทนของผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน มาใช้บังคับแทนกฎหมายแรงงาน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชน แม้มิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ก็อาจถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ หากข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการศึกษา ผู้เขียนต้องการเสนอแนะคิดให้กับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในการดำเนินการต่างๆ เพื่อเสนอแนะแนวทางในการป้องกันและแก้ไข ไม่ให้เกิดปัญหาการฟ้องคดีปกครองในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน คือ การนำหลักธรรมาภิบาล (good governance) หรือหลักในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี อันได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่าใช้ในการบริหารจัดการ รวมทั้งให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครองแก่ผู้บริหารและคณาจารย์ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เพื่อนำไปปฏิบัติงานอันเป็นมาตรการป้องกันการฟ้องคดีปกครอง นอกจากนี้พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษา

เอกชน พ.ศ. 2546 ยังกำหนดให้รัฐช่วยเหลือและส่งเสริมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในด้านต่างๆ ได้แก่ ให้ข้าราชการและพนักงานของรัฐไปปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด การจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และด้านวิจัยที่รัฐส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน มาตรการเหล่านี้จะสนองต่อการบริหารจัดการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

บรรณานุกรม

กิจบตี ชินเบญจภูษ. (2548). *หลักกฎหมายมหาชน*.

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์รามคำแหง.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 102/2550.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 880/2549.

ดิเรก ควรสมาคม. (2547). *สาระและความสำคัญกฎหมายสถาบันอุดมศึกษา*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2541). *บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

ฤทัย หงส์ศิริ. (2546). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. (2542, 10 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก. หน้า 1-40.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522. (2522, 11 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 96 ตอนที่ 76. หน้า 1-20.

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546. (2546, 30 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 120 ตอนที่ 107 ก. หน้า 1-32.



Miss Jareerat Soiserm sap received her Master of Laws from Chulalongkorn University, Barrister-at-law from Institute of Legal Education Thai Bar Association, and Bachelor of Laws from Thammasat University. She is currently lecturer in the faculty of laws, Ratchaphruek College.