

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
The Mediation in the Administrative Dispute of Autonomous University¹

กัญญาพัชร ดุลยพัชร² กรกฎ ทองชะโชค³

Received: Jul 6, 2022 Revised: Aug 18, 2022 Accepted: Aug 19, 2022

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของภาคนิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

² นิสิตระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ สงขลา 90000

³ ศาสตราจารย์ ดร., คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ สงขลา 90000

² Graduate student in the Master of Laws, Faculty of Law, Thaksin University, Songkhla, 90000, Thailand.

³ Professor Dr., Faculty of Law Thaksin University, Songkhla, 90000, Thailand.

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแนวคิด ทฤษฎี หลักการ กฎหมายไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมเกี่ยวกับการจัดตั้งการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ วิจัยดำเนินการวิจัยเป็นเชิงคุณภาพประกอบเอกสารและสัมภาษณ์เชิงลึกประกอบด้วย (1) กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากศาลปกครองสงขลาและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดสงขลา และ(2) กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องคือ ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จังหวัดสงขลาจำนวนทั้งหมด 16 คน โดยจะถูกนำมาวิเคราะห์และประมวลผลในรูปเชิงพรรณนาอย่างเป็นระบบ นำไปสู่การหาคำตอบในงานวิจัย

ผลการศึกษาพบว่า การไต่ถามข้อพิพาททางปกครองของกฎหมายไทยและสาธารณรัฐฝรั่งเศสแตกต่างกัน เนื่องจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสให้อำนาจคุณกรณีมอบบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ตุลาการศาลปกครองทำหน้าที่เป็นผู้ไต่ถามได้ ขณะที่ประเทศไทยกำหนดให้เพียงแต่ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้ไต่ถามข้อพิพาทเท่านั้น สำหรับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยที่สามารถไต่ถามได้ มี 3 กรณีคือ 1) ก่อนดำเนินการทางวินัย จรรยาบรรณหรือธรรมาภิบาลและจริยธรรมและความรับผิดชอบกรณีมีการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือกระทำละเมิดทางปกครอง 2) กรณีอุทธรณ์และร้องทุกข์ เมื่อผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือมีความคับข้องใจเนื่องจากการกระทำหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และ3) ข้อพิพาทอันสืบเนื่องมาจากสัญญาทางปกครองก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง ส่วนข้อพิพาทที่ไม่สามารถไต่ถามได้ มี 2 กรณี คือ เมื่ออธิการบดีใช้ดุลพินิจออกเป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว และการกระทำที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี หรือที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อมหาวิทยาลัยทั้งกรณีไต่ถามได้และไต่ถามไม่ได้ ยังไม่มีกฎหมายรองรับ

ข้อเสนอแนะควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 โดยให้หน่วยงานทางปกครองสามารถไต่ถามข้อพิพาททางปกครองได้ก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาล และจัดทำ “(ร่าง) ข้อบังคับมหาวิทยาลัยว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาททางปกครอง พ.ศ.” เพื่อเป็นรูปแบบที่เหมาะสมในการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

คำสำคัญ: การไต่ถาม, ข้อพิพาททางปกครอง, มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

Abstract

This research was conducted to study the regarding concepts, theories, principles, and Thai and International laws. The research aimed to establish appropriate procedures for the mediation of administrative disputes at autonomous universities and this qualitative study was conducted using both documents and in-depth interviews, including (1) federal agents group from the Songkhla Administrative Court and autonomous universities, Chiang Mai and Songkhla and (2) accessory group, that is officer of autonomous universities, Songkhla. There were a total of 16 people. It will be analyzed and processed in a systematic descriptive form, lead to finding answers in research.

The research revealed that mediation of administrative disputes in Thai law is different, when compared to French law. In French law, the parties are allowed to delegate persons other than Administrative Court judges to act as mediators, whereas in Thai law only Administrative Court judges can be mediators in a dispute. There are 3 types of disputes in universities that can be mediated, those being; 1) before taking any disciplinary action, which relate to violations of codes of conduct, good governance, ethics and tort liability, in cases of neglect of duty, unreasonable delay in performing duties, or committing administrative violations, 2) during appeals and complaints, such as when employees at autonomous universities consider that they have not been treated fairly, or have grievances due to the actions or orders of their superiors, 3) disputes over administrative contracts, before bringing cases to the administrative court. There are 2 types of disputes that cannot be mediated; firstly, when a chancellor has already used discretion to issue an administrative ruling, and secondly, acts violating public order, good morals, or in cases resulting in serious damage to the university. However, disputes at autonomous universities, both those that can and cannot be mediated, are not yet covered by law.

It is recommended to amend the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedures B.E. 2542, by allowing administrative agencies to mediate administrative disputes before bringing cases to court, and to draft “The University Regulations on Administrative Dispute Mediation, B.E.”, to be the authoritative framework regarding the mediation of administrative disputes at autonomous universities.

Keywords: Mediation, Administrative Dispute, Autonomous University

บทนำ

การจัดการความขัดแย้งหรือข้อพิพาท เป็นการมุ่งเอาชนะเพื่อให้ตนได้ตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ต่อมามีการพัฒนาเป็นไปในรูปแบบของศาลหรือที่เรียกว่า “กระบวนการยุติธรรม” อันมีผู้พิพากษาเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดพิพาท แต่ในบางครั้งการจัดการความขัดแย้งหรือข้อพิพาทไม่อาจสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวของคนในสังคมให้หมดไปได้ อีกทั้งกระบวนการพิจารณาทางศาลอาจเกิดความล่าช้า มีการเสียค่าใช้จ่ายต่าง ๆ จึงนำไปสู่แนวคิดของการระงับข้อพิพาท คือ “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” ซึ่งเป็นทางเลือกหนึ่งของการระงับข้อพิพาทก่อนการนำคดีไปฟ้องร้องคดีต่อศาล เพื่อรักษาความสงบสุขของคนในสังคมให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสมานฉันท์และสันติ [1] ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2554) ได้ให้คำนิยามคำว่า “ไกล่เกลี่ย” หมายความว่า “พูดจาให้ตกลงกัน พูดจาให้ปรองดองกัน ทำให้เรียบร้อย ทำให้มีส่วนเสมอกัน” [2] การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นกระบวนการแก้ปัญหาระหว่างคู่ความ โดยมีคนกลางเข้ามาช่วยในการเจรจา ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้คู่ความได้ตกลงทำความเข้าใจกันด้วยความยินยอมของคู่ความเอง [3] เพื่อหาทางออกในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น [4]

ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2561 - 2580 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ตามข้อ 4.8 กระบวนการยุติธรรมเคารพสิทธิมนุษยชนและปฏิบัติต่อประชาชนโดยเสมอภาค มีความเป็นกลาง น่าเชื่อถือ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และข้อ 4.8.4 ส่งเสริมระบบยุติธรรมทางเลือกระบบยุติธรรมชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม ส่งเสริมให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม รวมถึงคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ จากกระบวนการยุติธรรมและความขัดแย้งระหว่างภาครัฐ เอกชน และชุมชน เป็นต้น [5] ประกอบกับเจตนารมณ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสริมสร้างความสมานฉันท์แห่งชาติ พ.ศ.2550 ต้องการส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ภายใต้การเสริมสร้างความสมานฉันท์ โดยมีหลักการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม การเจรจา เพื่อจัดการกับปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้ง โดยให้มีบุคคลซึ่งเป็นกลางมาช่วยเจรจาข้อพิพาทที่มีปัญหากัน แทนการฟ้องคดีต่อศาล [6]

ศาลยุติธรรมและศาลปกครองจึงเล็งเห็นความสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งซึ่งช่วยให้การบริหารจัดการคดีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น [7] เนื่องจากเปิดโอกาสและส่งเสริมให้คู่กรณีมีทางเลือกในการระงับข้อพิพาทภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อสามารถทำให้ข้อพิพาทยุติลงได้อย่างรวดเร็วด้วยความสมัครใจของคู่กรณี และรักษาไว้ซึ่งสัมพันธที่ดีระหว่างกัน โดยข้อพิพาททางแพ่ง ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิแห่งสภาพบุคคล สิทธิในครอบครัว หรือกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562

ข้อพิพาททางอาญาในกรณีความผิดอันยอมความได้ และความผิดลหุโทษ ตามมาตรา 390 - 395 และมาตรา 397 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และความผิดลหุโทษอื่นที่ไม่กระทบต่อส่วนรวมตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา สามารถไต่ถามได้ ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ.2562 [8] ส่วนข้อพิพาททางปกครองที่สามารถไต่ถามได้ เป็นคดีที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้ากว่าที่กฎหมายกำหนดคดีละเมิดเจ้าหน้าที่หรือความรับผิดอย่างอื่น สัญญาทางปกครอง และคดีพิพาทอื่นตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดกำหนด ตามมาตรา 66/2 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 [9]

นอกจากนี้ สำนักคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในพัฒนาการอุดมศึกษา ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ.2560 - 2564 [10] และแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2560 - 2579 ได้ให้ความสำคัญกับการจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธีและการสร้างความสมานฉันท์ เพื่อให้เกิดความสงบสุขและช่วยลดระดับความรุนแรงในสังคม [11] เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 4 หน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตรา 50 (3) และ (6) และหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 วรรคหนึ่ง กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน [12]

กระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา จึงได้จัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2560 - 2579 เพื่อวางเป้าหมายแนวทางในการจัดการศึกษาของประเทศไทยและพัฒนาระบบการบริหารจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดงาน ซึ่งการจัดการศึกษามีวัตถุประสงค์ 4 ประการ ได้แก่ เพื่อพัฒนาระบบและกระบวนการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพชีวิตและมีประสิทธิภาพ เพื่อพัฒนา คนไทยให้เป็นพลเมืองดี มีคุณลักษณะทักษะและสมรรถนะที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ คุณธรรม จริยธรรม รู้รักสามัคคี และร่วมมือมุ่งพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และเพื่อนำประเทศก้าวข้ามความเหลื่อมล้ำภายในประเทศให้ลดลง เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่ 1 การจัดการศึกษาเพื่อความมั่นคงของสังคมและประเทศชาติ เพื่อให้การศึกษาเป็นกลไกสำคัญในการเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สร้างสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งคุณธรรม จริยธรรม ปลอดภัย และสมานฉันท์ เพื่อความมั่นคงในชีวิตและการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขของคนในสังคม [13]

ในปี พ.ศ.2564 สถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยมีมหาวิทยาลัยรัฐ จำนวน 57 แห่ง มหาวิทยาลัยในกำกับ จำนวน 26 แห่ง และมหาวิทยาลัยเอกชน จำนวน 72 แห่ง [14] สถาบันอุดมศึกษา มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการศึกษา การวิจัยและสร้างนวัตกรรม บริหารวิชาการแก่สังคม การทะนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรม และอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วย การศึกษาแห่งชาติ โดยมหาวิทยาลัยของประเทศไทยเป็นการศึกษาระดับอุดมศึกษา เป็นไปตาม กฎหมายเกี่ยวกับสถานศึกษาระดับอุดมศึกษากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ และ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายอื่นอันอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) ตัวอย่างเช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยทักษิณ และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เป็นต้น ประกอบด้วยนิสิตหรือนักศึกษา และผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย ได้แก่ พนักงานมหาวิทยาลัย ข้าราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้าง พนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ได้แก่ คดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง เป็นต้น โดยส่วนใหญ่จะเป็นข้อพิพาททางปกครอง ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงาน ของรัฐกับรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐกับเอกชน ตัวอย่างเช่น การฟ้องให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เป็นต้น

จากสถิติคดีปกครองของหน่วยงานระดับกระทรวงที่ถูกฟ้องคดีมากที่สุด 10 อันดับ ประจำปี 2564 กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) อยู่ในอันดับที่ 7 มีจำนวนคดี ปกครองทั้งหมด 194 คดี และประจำปี 2563 กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและ นวัตกรรม (อว.) อยู่ในอันดับที่ 2 มีจำนวนคดีปกครองทั้งหมด 731 คดี [15] สะท้อนให้เห็นว่า ข้อพิพาทในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) ที่เกิดขึ้นโดยส่วนใหญ่เป็นข้อพิพาททางปกครอง ซึ่งมีระบบ การจัดการข้อพิพาททางปกครองโดยมีศูนย์รับข้อร้องเรียนหรือฝ่ายกฎหมายเป็นต้นทางแรกของการ พิจารณารับเรื่อง เพื่อนำเข้าคณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองหรือส่งคดีฟ้องต่อ ศาลปกครองแล้วแต่กรณี เป็นเหตุให้มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมาก ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อ คู่กรณีทั้งสองฝ่าย ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกัน จึงนำไปสู่แนวคิดของการระงับข้อพิพาท คือ “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” ซึ่งเป็นทางเลือกหนึ่งของการระงับข้อพิพาทก่อนการนำคดีไปฟ้องร้องคดี

ต่อศาล เพื่อรักษาความสงบสุขของคนในสังคมให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสมานฉันท์และสันติ ประกอบกับในปัจจุบันมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่มีอำนาจในการจัดการความขัดแย้งดังกล่าว

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในการระงับข้อพิพาทก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาล ตัวอย่างเช่นคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียวคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดทางปกครองคดีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง และคดีพิพาททางปกครองอื่น ๆ โดยศึกษาถึงอำนาจการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และหารูปแบบที่เหมาะสมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ของคนในองค์กรให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข

วัตถุประสงค์การวิจัย (Objective)

1. เพื่อศึกษาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
2. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
3. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง
4. เพื่อศึกษารูปแบบที่เหมาะสมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ระเบียบวิธีการวิจัย (Methodology)

บทความวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย (1) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นเอกสาร โดยกำหนดประเภทของเอกสารและประเด็นที่ต้องการใช้ในการวิเคราะห์ คือ กฎหมายมหาวิทยาลัย กฎหมายปกครอง กฎหมายการไกล่เกลี่ย และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องในลักษณะของการทบทวนวรรณกรรมที่เป็นแนวคิด ทฤษฎี หลักการ รวมทั้งรายงานวิจัย ตำรา และบทความทั้งของไทยและต่างประเทศ ข้อมูลเอกสารที่ได้มา มีทั้งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เอกสารที่ทบทวนและวิเคราะห์นั้นได้กำหนดประเด็นหัวข้อกล่าวคือ แนวคิดมนุษยสัมพันธ์ แนวคิดการพัฒนางานองค์กร แนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม

ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง แนวคิดเกี่ยวกับรัฐสมัยใหม่และการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้ง การประนีประนอมข้อพิพาท และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน กฎหมายไทยและต่างประเทศ และ(2) การวิจัยภาคสนาม (Field Research) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐ โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการเก็บรวบรวมข้อมูล ในการสัมภาษณ์เชิงลึกแบ่งเป็น 2 กลุ่ม จำนวน 16 คน ประกอบด้วย 1) กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือผู้มีความเชี่ยวชาญทางด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง จากศาลปกครองสงขลา ผู้บริหารจากมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดสงขลาและนิติกรหรือผู้ปฏิบัติงานทางด้านกฎหมาย จากฝ่ายนิติกรหรือกองกฎหมาย มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดสงขลา และ 2) กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จังหวัดสงขลา

ผลการวิจัย (Results)

บททวนวรรณกรรม

1 แนวคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

1.1 แนวคิดมนุษยสัมพันธ์โดยแม็กเกรเกอร์ (Douglas McGregor) ได้เสนอทฤษฎี X และ ทฤษฎี Y โดยผู้นำแบบ X เชื่อว่า ธรรมชาติของผู้ปฏิบัติงานเป็นไปในทางลบ เนื่องจากคนงานส่วนใหญ่ไม่ชอบทำงานไม่ชอบรับผิดชอบ ขาดความกระตือรือร้น จะทำงานตามที่สั่งเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และคนงานส่วนใหญ่ต้องการความมั่นคงในการทำงาน แต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับและการควบคุมขององค์กรโดยต้องใช้วิธีบังคับ ควบคุม และลงโทษเพื่อให้คนงานทำงานบรรลุเป้าหมาย ส่วนผู้นำแบบ Y เชื่อว่า ผู้ปฏิบัติงานเป็นคนดีโดยธรรมชาติ มีหลักการที่สำคัญ คือ เป็นการรวมเข้าเป็นหนึ่งเดียวกัน กล่าวคือ มีการสร้างเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ทำให้สมาชิกองค์กรสามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ในเป้าหมายของตัวเองอย่างดีที่สุด เพื่อมุ่งตรงไปสู่ความสำเร็จ โดยคนงานมีความสามารถในการคิดริเริ่มสร้างสรรค์และแก้ปัญหาให้องค์กรได้ เนื่องจากชอบทำงาน เพราะเห็นว่าการทำงานเป็นเรื่องปกติเช่นเดียวกับการพักผ่อนและการเล่น คนงานรู้เป้าหมายของตนเอง โดยมีความทะเยอทะยานรับผิดชอบ และพยายามที่จะบรรลุเป้าหมายเพื่อต้องการที่จะได้รับการยอมรับ [16]

1.2 แนวคิดการพัฒนาองค์กร เป็นแนวคิดที่ส่งเสริมการเปิดโอกาสให้สมาชิกองค์กรได้แสดงความคิดเห็นร่วมกันเพื่อให้ได้การตัดสินใจที่เกิดจากความเห็นพ้องต้องกัน โดยให้สมาชิกองค์กรมีส่วนร่วมในการพัฒนา [17] และ “วาทกรรมองค์กร” เป็นการพัฒนาองค์กรแนวใหม่ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเจรจาต่อรอง กระบวนการอำนาจ และการเมือง เพื่อลดความกังวลเกี่ยวกับงานที่ได้รับมอบหมาย นำไปสู่ความร่วมมือกันอย่างมีประสิทธิภาพ โดยวาทกรรมองค์กรจะช่วยพัฒนาองค์กรในรูปแบบที่หลากหลาย ช่วยให้เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ อันถือเป็นทางเลือกหนึ่งในการพัฒนาและจัดการองค์กร [18]

ตัวอย่างข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัย เช่น สภามหาวิทยาลัยไม่อนุมัติปริญญาว่าได้เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง ทั้งที่ผู้สำเร็จการศึกษามีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด คำสั่งไม่อนุญาตให้นักศึกษาดูสมุดคำตอบของตน คำสั่งลงโทษพักการเรียนหรือเพิกถอนปริญญาบัตรของนักศึกษา [19] คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย ละเมิดที่เกิดจากการที่ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยกระทำในขณะปฏิบัติหน้าที่ เป็นเหตุให้มหาวิทยาลัยได้รับความเสียหาย สัญญาว่าจ้างให้ก่อสร้างอาคารเรียนในมหาวิทยาลัย สัญญาลาศึกษาต่อหรือสัญญาให้ทุน เป็นต้น

2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับข้อพิพาททางปกครอง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม

หลักนิติรัฐ เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของกฎหมาย กล่าวคือ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการ คือ องค์ประกอบในทางรูปแบบและองค์ประกอบในทางเนื้อหา ดังนี้

1) องค์ประกอบในทางรูปแบบ หลักนิติรัฐให้ประกันความมั่นคงและแน่นอนแห่งนิติฐานะของบุคคล ซึ่งเป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่และศาล และหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม [20]

2) องค์ประกอบในทางเนื้อหา คือ รัฐต้องกระทำการโดยถูกต้องและยุติธรรมภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ บุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกัน ก่อให้เกิดหลักต่าง ๆ ตามมาในทางกฎหมาย เช่น หลักไม่มีความผิดไม่มีโทษ โดยปราศจากกฎหมาย หลักการห้ามลงโทษตรากฎหมายย้อนหลังกำหนดโทษแก่บุคคล หลักการห้ามลงโทษซ้ำซ้อน เป็นต้น [21]

หลักนิติธรรม ถือกำเนิดจากกฎหมายจารีตประเพณีที่ถือปฏิบัติกันมาของประเทศอังกฤษ เป็นหลักกฎหมายพื้นฐานที่สำคัญและเป็นสากล ประกอบด้วยกฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป กฎหมายที่เป็นโทษไม่มีผลบังคับย้อนหลัง การสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาบริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิด หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางของผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่รัฐต้องใช้อำนาจภายใต้กฎหมายที่กำหนดไว้ และกฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำในอนาคต [22]

จากแนวคิดข้างต้นสรุปได้ว่า หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม เป็นหลักการสำคัญของ พื้นฐานแห่งกฎหมาย เพื่อใช้ในการออกกฎหมายให้มีความเชื่อมโยงกันทั้งในหลายมิติ เพื่อให้ สอดคล้องกับหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม อันเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีของประชาชน

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับรัฐสมัยใหม่และการจัดการภาครัฐสมัยใหม่

เมื่อปีค.ศ. 1887 วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ได้ตีพิมพ์บทความชื่อว่า “The Study of Administration” ได้นำเสนอและเสนอแนวคิดที่ว่า ระบบการบริหารต้องมีการเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ [19] และการบริหารกับการเมืองต้องแยกออกจากกันอย่างชัดเจน โดยการเมืองมีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายและกำหนดนโยบายสาธารณะ ส่วนการบริหารทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ [23]

การจัดการภาครัฐสมัยใหม่ เป็นการนำแนวคิดของแต่ละบุคคลมาผสมผสานกัน เพื่อใช้เป็น เครื่องมือในการจัดการในรูปแบบใหม่ ต่างได้มีนักวิชาการหลายท่านได้แสดงความคิดเห็น โดยซีรวิธรณ เสรีรัตน์ และคณะ [24] อธิบายว่า การบริหารเป็นการกำหนดนโยบายและแผนของ ผู้บริหารระดับสูงส่วนการจัดการเป็นการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายและแผนที่ได้วางไว้ เพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ซึ่งมีแนวความคิดสอดคล้องกับสุรัสวดี ราชกุลชัย [25] อธิบายว่า การบริหารเป็นการกำหนด นโยบายซึ่งใช้ในภาครัฐ ส่วนการจัดการใช้ในภาคเอกชน และพัชรวาลย์ ศุภกะ [26] อธิบายว่า การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ เป็นการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐโดยนำหลักการเพิ่ม ประสิทธิภาพของระบบราชการและการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ เพื่อนำวิธีการบริหารของภาคเอกชนมาปรับใช้กับภาครัฐ ซึ่งมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนที่ คำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ [27] รัฐจะมีบทบาทและหน้าที่เฉพาะส่วน ที่ต้องดำเนินการเท่าที่จำเป็นเท่านั้นมีการจัดการองค์กรเน้นใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือที่เหมาะสม ต่อการทำงาน เพื่อความรวดเร็วอย่างมีประสิทธิภาพ โดยแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ ที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศบริการงานแบบมืออาชีพ คำนึงถึงหลักความคุ้มค่า[28]เพื่อให้ประชาชนและชุมชน มีบทบาทมากขึ้น โดยใช้กลไกการตลาดในการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนได้แข่งขัน กันร่วมลงทุนแบบโปร่งใส ตรวจสอบได้และมุ่งเน้นการให้บริการที่ตอบสนองต่อความต้องการ ของประชาชน

ดังนั้น การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ จึงเป็นแนวคิดพื้นฐานที่นำไปสู่การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐโดยคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า โดยให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชนได้แข่งขันร่วมกันลงทุน เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนมีบทบาทมากขึ้น

3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการใกล้เคียงข้อพิพาท

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งลักษณะของความขัดแย้งมีทั้งเชิงบวกและเชิงลบ ซึ่งความขัดแย้งเชิงบวก ทำให้เป็นประโยชน์ต่อองค์กร มีความรอบคอบมากขึ้น มีแนวคิดเห็นใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นช่วยให้สามารถหาทางออกในเชิงสมานฉันท์ ส่วนความขัดแย้งเชิงลบ ส่งผลให้เกิดการแตกแยกกันทำลายบรรยากาศในการทำงาน ทำให้องค์กรได้รับความเสียหาย [29] สะท้อนให้เห็นว่า ความขัดแย้งเป็นสิ่งที่อาจเกิดขึ้นได้จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง เพื่อให้คนในองค์กรสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข [30] [31]

3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน จะกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมชุมชน ซึ่งผู้กระทำความผิด ผู้เสียหายและชุมชน ล้วนได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิด ภาคประชาชนจึงต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางและนโยบายในการสร้างความเป็นธรรมให้แก่คนในสังคม เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย โดยชุมชนถือเป็นศูนย์กลางที่ช่วยแก้ไขปัญหาของชุมชนในการให้ความปลอดภัยกับคนในชุมชน [32] ภาครัฐต้องมีเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง เพราะชุมชนถือเป็นแหล่งที่ใกล้ชิดและเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดในการแก้ปัญหาและสร้างความสงบสุข ภายใต้กรอบแนวความคิดกระบวนการยุติธรรมชุมชนเป็นการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

3.3 ทฤษฎีการเจรจาในการเจรจาต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการเจรจาไว้ซึ่งมีสามระดับ เรียกว่า “ทฤษฎี H.M.L” ในระดับแรก คือ “H” (High) หมายความว่า การบรรลุที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์สูงสุดของคู่กรณีหรือคู่เจรจาในระดับ 100% อันเป็นเป้าหมายในอุดมคติที่มีลักษณะเป็นความประสงค์สูงสุดที่คู่กรณีหรือคู่เจรจาต้องการ ระดับที่สอง คือ “M” (Medium) หมายความว่า การบรรลุที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคู่กรณีหรือคู่เจรจาในระดับ 50% อันเป็นระดับกลางที่เป็นขอบเขตจำกัด และระดับสุดท้าย คือ “L” (Low) การบรรลุที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคู่กรณีหรือคู่เจรจาในระดับต่ำที่สุดที่สามารถรับได้ หากต่ำกว่าระดับนี้ในการเจรจานั้นไม่สามารถหาข้อยุติได้ อาจทำให้ผลของการเจรจาไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ [33] การเจรจาที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของคู่กรณี คือ การที่คู่กรณีหรือคู่เจรจาสามารถหาจุดร่วมกันที่เป็นประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย โดยที่ต่างฝ่ายต่างยอมรับในบางอย่าง และยอมเสียในบางอย่าง เพื่อให้การเจรจานั้นประสบความสำเร็จ

ผลการวิจัย

1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของกฎหมายไทยและสาธารณรัฐฝรั่งเศสแตกต่างกัน เนื่องจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสให้อำนาจคู่กรณีอบบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ตุลาการศาลปกครองทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้ตามรัฐบัญญัติเลขที่ 2016 - 1547 ว่าด้วยการปรับปรุงให้การอำนวยความสะดวกมีความยุติธรรม มีความทันสมัยสำหรับศตวรรษที่ 21 กำหนดประเภทของการดำเนินการไกล่เกลี่ย ได้แก่ การไกล่เกลี่ยโดยคู่กรณี (Médiation à l'initiative des parties) และการไกล่เกลี่ยโดยตุลาการศาลปกครอง (Médiation à l'initiative du juge) สำหรับการไกล่เกลี่ยโดยคู่กรณี ตามมาตรา L.213 - 5 วรรคหนึ่ง กำหนดให้การไกล่เกลี่ยโดยคู่กรณี สามารถดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนของการไกล่เกลี่ย และอาจมอบให้บุคคลใดทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้ อนึ่ง เมื่อมีการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีปกครอง จะไม่มีการคิดค่าฤชาธรรมเนียมจากคู่กรณี ตามมาตรา L.213 - 5 วรรคท้าย ส่วนการไกล่เกลี่ยโดยตุลาการศาลปกครองต้องได้รับความยินยอมจากคู่กรณี ตามมาตรา L.213 - 7 [34] ขณะที่ประเทศไทย กำหนดให้เพียงแต่ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเท่านั้น เนื่องจากตุลาการผู้ไกล่เกลี่ย ย่อมต้องศึกษาถึงสภาพของข้อเท็จจริงที่จะทำการไกล่เกลี่ย พฤติกรรมของคู่กรณีในการไกล่เกลี่ย และพฤติการณ์แวดล้อมอื่นที่เกี่ยวข้อง ย่อมเป็นผู้กำหนดเวลาที่เหมาะสมให้เป็นไปตามที่กฎหมาย กำหนดได้ [35]

จากข้อค้นพบการวิจัยและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองดังกล่าวข้างต้น นำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 66/1 วรรคหนึ่งตอนท้าย จากเดิมมาตรา 66/1 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ “ศาลปกครองชั้นต้น มีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดซึ่งฟ้องเป็นครั้งแรกต่อศาลปกครองสูงสุด”

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสามารถทำได้ในหลายกรณี แต่เนื่องจากติดขัดเรื่องของการไม่มีกฎหมายรองรับในการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้วิจัยเสนอแนะให้ปรับปรุงกฎหมายโดยเพิ่มเติมมาตรา 66/1 วรรคหนึ่งตอนท้าย กำหนดให้ “ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดซึ่งฟ้องเป็นครั้งแรกต่อศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ หน่วยงานทางปกครองสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองได้ก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาล”

ดังนั้น เพื่อให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองสามารถออกข้อบังคับระเบียบ หรือประกาศอื่นใดที่สามารถมีอำนาจในการจัดการข้อพิพาททางปกครองที่เกิดขึ้นภายในมหาวิทยาลัยโดยการ “ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง” ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมมากขึ้นภายใต้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับรัฐสมัยใหม่และการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ที่คำนึงถึงหลักความคุ้มค่า และแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้ง เพื่อใช้ในการออกกฎหมายให้มีความเชื่อมโยงกันในหลายมิติ เป็นการสร้างความสมานฉันท์ระหว่างคนในองค์กร เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

2 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีระบบการจัดการข้อพิพาท สามารถแบ่งได้เป็น 3 กรณี ดังนี้

1) สำหรับข้อพิพาททางปกครองที่เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ก่อนเข้าสู่การดำเนินการทางวินัย จรรยาบรรณหรือธรรมาภิบาลและจริยธรรม และความรับผิดชอบละเมิด มี 2 กรณี คือ กรณีผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐถูกกล่าวหา โดยมีหลักฐานตามสมควรว่าละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และการกระทำละเมิดทางปกครองตัวอย่างเช่นการทำงานล่าช้า ละเมิดที่เกิดจากการที่ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยกระทำในขณะปฏิบัติหน้าที่แต่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่มหาวิทยาลัยอย่างร้ายแรง ส่วนข้อพิพาทที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ คือ กรณีกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายหรือต้องห้ามชัดแจ้ง ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อมหาวิทยาลัยอย่างร้ายแรง

2) สำหรับข้อพิพาททางปกครองที่เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ก่อนเข้าสู่การดำเนินการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจํามหาวิทยาลัย คือ กรณีผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือมีความคับข้องใจเนื่องจากการกระทำหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ตัวอย่างเช่น ได้รับมอบหมายเกินภาระหน้าที่ที่ควรจะได้รับ การประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น ส่วนข้อพิพาททางปกครองที่เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ก่อนเข้าสู่การดำเนินการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจํามหาวิทยาลัย คือ กรณีผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือนิติบุคคลใดถูกลงโทษทางวินัย เป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว ซึ่งเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด

3) ข้อพิพาททางปกครองอันเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง สามารถจัดการความขัดแย้งโดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตัวอย่างเช่น สัญญาว่าจ้างให้ก่อสร้างอาคารเรียนในมหาวิทยาลัย สัญญาลาศึกษาต่อหรือสัญญาให้ทุน เป็นต้น

ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ผลการสัมภาษณ์เชิงลึก มีดังนี้

ประเด็นที่แสดงให้เห็นถึงการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1. กลุ่มผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือผู้มีความเชี่ยวชาญทางด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองจากศาลปกครองสงขลา 2. กลุ่มผู้บริหาร และ 3. กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน คำตอบที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อนำไปประกอบการสร้างรูปแบบที่เหมาะสมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม มีดังนี้

1) ประเด็นเกี่ยวกับรูปแบบที่เหมาะสมของการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ควรดำเนินการอย่างไรบ้าง

คำตอบ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 3 กลุ่ม เห็นสอดคล้องกันว่า ให้ใช้วิธีการระงับข้อพิพาทโดยใช้ “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” ภายในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง โดยมีข้อเสนอที่หลากหลายกัน ดังนี้

(1) กลุ่มผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือผู้มีความเชี่ยวชาญทางด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองจากศาลปกครองสงขลา ให้ความเห็นว่า ระบบบริหารงานต้องอยู่บนฐานของหลักธรรมาภิบาล ผู้บริหารต้องบริหารงานอย่างโปร่งใส เปิดเผยได้ และใช้อำนาจอย่างระมัดระวัง ไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม มีมาตรฐานเดียวกันกับทุกคน ซึ่งแนวทางวิธีการระงับข้อพิพาทโดยใช้ “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” ภายในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาลเป็นเรื่องที่ดี แต่ต้องออกระเบียบหรือแนวปฏิบัติให้ชัดเจน เสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยประกอบด้วยบุคคลภายนอกและภายในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐผ่านมติจากสภามหาวิทยาลัย ซึ่งต้องผ่านการอบรมการไกล่เกลี่ยตามที่กฎหมายรองรับ ต้องเข้าใจบริบทและระเบียบของมหาวิทยาลัยเป็นอย่างดี เพื่อพัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยในเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) กลุ่มผู้บริหาร ให้ความเห็นว่า ผู้บริหารต้องเปิดใจรับฟังและมีเวทีรับฟังให้ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกัน และต้องจัดระบบการบริหารบุคคลให้มีความยืดหยุ่น สร้างระบบการไกล่เกลี่ย เพื่อให้บุคลากรในองค์กรอยู่กันอย่างสมานฉันท์ เสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยประกอบด้วยบุคคลภายนอกและภายในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ อาจให้แต่ละมหาวิทยาลัยร่วมมือกับศาลปกครอง เพื่อจัดตั้งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ภายในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยต้องศึกษาวัตถุประสงค์และเข้าใจการไกล่เกลี่ย เป็นผู้ที่มีความเป็นกลาง รักษาความลับ เป็นผู้ฟังที่ดี รักความเป็นธรรม มีความสามารถในการสื่อสาร ให้ผู้อื่นเข้าใจ มีความสุภาพนุ่มนวล มีความรับผิดชอบ มีความคิดอย่างเป็นระบบ โดยไม่ได้เอาแพ้หรือชนะ เปรียบได้กับการหันแดงโม ผลลัพธ์ของความไกล่เกลี่ยอาจไม่ยุติธรรม แต่เป็นที่พอใจทั้งสองฝ่าย ถือว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประสบความสำเร็จ

(3) กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ให้ความเห็นว่า เสนอให้ผู้บริหารเข้ามามีบทบาทในการสร้างความสมานฉันท์โดยให้มีการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดี เพื่อจัดระบบในการตรวจสอบการทำงานของบุคลากรในมหาวิทยาลัยให้มีความรอบคอบ และรัดกุมมากยิ่งขึ้น พร้อมทั้งสร้างความรู้และความเข้าใจให้กับบุคลากรในองค์กร เป็นการให้สำคัญตั้งแต่ต้นทาง เริ่มจากการสร้างจิตสำนึกให้ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยปฏิบัติตามข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศ โดยอาจจัดให้มีการฝึกอบรมด้านกฎหมาย จรรยาบรรณและจริยธรรม อบรมให้ความรู้ด้านการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานในมหาวิทยาลัยให้มีความเข้าใจตรงกัน รวมถึงการจัดอบรมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่ละหน่วยงานให้มีความเข้าใจตรงกัน เพื่อให้มีการบูรณาการในการทำงานไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้ภารกิจของมหาวิทยาลัยดำเนินไปอย่างลุล่วง กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน เสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย ประกอบด้วยบุคคลภายในและภายนอกมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐร่วมด้วย มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ ประเภทของข้อพิพาทที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ และวิธีการดำเนินการให้ชัดเจน ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยต้องผ่านการอบรมการไกล่เกลี่ยตามที่กฎหมายรองรับ มีความน่าเชื่อถือ เป็นนักแก้ปัญหา มีศิลปะในการเจรจา และมีจิตใจที่เสียสละอุทิศเวลา

2) ประเด็นเกี่ยวกับข้อดีและข้อเสียของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองเป็นอย่างไร

คำตอบ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 3 กลุ่ม เห็นสอดคล้องกันว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองมีข้อดีมากกว่าข้อเสีย โดยมีข้อเสนอที่หลากหลายกัน ดังนี้

(1) กลุ่มผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือผู้มีความเชี่ยวชาญทางด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองจากศาลปกครองสงขลา ให้ความเห็นว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองมีข้อดีมากกว่าข้อเสีย โดยข้อดีหรือประโยชน์ของการไกล่เกลี่ย คือ ช่วยลดขั้นตอนก่อนการดำเนินคดียุติเรื่องได้อย่างรวดเร็ว ไม่มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ไม่เคร่งครัด

ส่วนข้อเสีย ถือเป็นข้อจำกัดหรืออุปสรรคมากกว่า โดยข้อตกลงจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่ได้มีสถานะเป็นคำพิพากษา

(2) กลุ่มผู้บริหาร ให้ความเห็นว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองมีข้อดีมากกว่าข้อเสีย โดยข้อดีหรือประโยชน์ของการไกล่เกลี่ย คือ ลดต้นทุนทางเวลา ลดการใช้ทรัพยากร ลดภาระงานของฝ่ายกฎหมาย เพื่อจะได้ไปช่วยพัฒนาในด้านที่สำคัญมากขึ้น เช่น ร่างข้อบังคับหรือระเบียบที่

สำคัญภายในมหาวิทยาลัย และช่วยรักษาความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน ทั้งนี้ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายในมหาวิทยาลัยเห็นควรถอดเป็นบทเรียนเพื่อนำไปสู่การป้องกัน และเพื่อสร้างระบบการบริหารให้รอบคอบมากขึ้น

ส่วนข้อเสียหรือข้อจำกัดของการไกล่เกลี่ย คือ ข้อบังคับภายในมหาวิทยาลัยเปิดช่องให้มีการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีมากน้อยเพียงใด ไม่ใช่ทุกเรื่องที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ คู่กรณีขาดความรู้ความเข้าใจในการไกล่เกลี่ย ซึ่งอาจมองว่าถูกบังคับให้มาไกล่เกลี่ย ผู้ไกล่เกลี่ยจึงต้องอธิบายและสร้างความเข้าใจให้คู่กรณีทราบถึงประโยชน์ของการไกล่เกลี่ย และต้องเป็นการสมัครใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย นอกจากนี้ คู่กรณีอาจไม่ยอมรับผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ซึ่งการหาผู้ไกล่เกลี่ยที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่เพียงพอ เพราะอาจทำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่สำเร็จ

(3) กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ให้ความเห็นว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองมีข้อดีมากกว่าข้อเสีย โดยข้อดีของการไกล่เกลี่ย คือ ช่วยสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกันในองค์กร และเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างกัน

ส่วนข้อเสีย คือ หากผู้ที่เข้ามาใช้กลไกในการไกล่เกลี่ยที่ไม่สุจริต ทำให้ข้อบังคับไม่มีประสิทธิภาพรวมถึงหากกรรมการผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยไม่ได้เป็นกลาง นำไปสู่ช่องทางทำให้สภาพบังคับทางปกครองไม่สามารถทำได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น ควรมีการจัดทำกลไกการไกล่เกลี่ยในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างเป็นระบบ และจำเป็นต้องพิจารณาถึงข้อบังคับของแต่ละมหาวิทยาลัยซึ่งมีอำนาจในการออกข้อบังคับ ผู้วิจัยจึงได้จัดทำรูปแบบ (ร่าง) ข้อบังคับมหาวิทยาลัยว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง โดยเป็นต้นแบบให้กับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมีทั้งหมด 16 ข้อ แบ่งเป็น 5 หมวด ประกอบด้วย หมวด 1 บททั่วไป ข้อ 1 – 4 หมวด 2 คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง ข้อ 5 – 9 หมวด 3 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง ข้อ 10 – 12 หมวด 4 การดำเนินการ ข้อ 13 – 14 และหมวด 5 ผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง ข้อ 15 – 16

โดยร่างฉบับนี้ มีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ องค์ประกอบของคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง คุณสมบัติและการดำเนินการ ดังนี้

1) คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง มีกรรมการ จำนวน 11 คน และเลขาธิการ จำนวน 1 คน รวมเป็นจำนวน 12 คน ประกอบด้วย (1) ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกศาลปกครอง เป็นประธานกรรมการ (2) ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) จำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการ (3) ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกกระทรวงการคลัง จำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการ (4) ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการ (5) รองอธิการบดีที่ได้รับมอบหมาย เป็นกรรมการ (6) หัวหน้าศูนย์รับข้อร้องเรียน

จำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการ (7) ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยสายคณาจารย์ จำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการ (8) ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน จำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการ (9) ประธานสภาคณาจารย์และพนักงาน เป็นกรรมการ (10) นายกองค์การนิสิต จำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการ (11) หัวหน้าฝ่ายนิติการ เป็นกรรมการ และ (12) นิติกร เป็นเลขานุการ ผู้วิจัยได้ยกร่างรูปแบบของคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง ให้สอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ที่ภาครัฐต้องมีเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว [26] โดยคำนึงถึงความชอบธรรมของความประสงค์ ผลประโยชน์ และฐานะของคู่กรณี เป็นไปตามทฤษฎีการแก้ปัญหา

2) คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ได้แก่ (1) เป็นผู้มีความรู้ความสามารถเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ (2) เป็นผู้มิภาวะผู้นำ มีวิสัยทัศน์ มีความเป็นอิสระ สามารถใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมายด้วยความเป็นอิสระและเที่ยงธรรม (3) วางตนเป็นกลาง ปราศจากอคติในการปฏิบัติหน้าที่ และไม่มีส่วนได้เสียกับคู่กรณี และ (4) ผ่านการอบรมหลักสูตรการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คุณสมบัติทั้งสี่ดังกล่าว เป็นคุณสมบัติพื้นฐานที่ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยควรมีในการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 13 ประกอบมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเป็นไปตามทฤษฎีการเจรจา คือ สามารถหาจุดกึ่งกลางระหว่างกันและกันได้ เป็นการเจรจาดำเนินการในสิ่งที่ต้องการเพื่อยอมรับและเป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่าย [33] ส่วนการผ่านอบรมหลักสูตรการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหน่วยงานทางปกครองอาจเป็นผู้ดำเนินการเอง หรือให้ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยเข้าร่วมอบรมหลักสูตรตามที่กฎหมายกำหนดก็ได้ เพื่อเป็นความยืดหยุ่นของการปฏิบัติงาน

3) สำหรับคดีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ มี 3 กรณี คือ 1) ก่อนดำเนินการทางวินัย จรรยาบรรณหรือธรรมาภิบาลและจริยธรรมและความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีมีการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือกระทำละเมิดทางปกครอง 2) กรณีอุทธรณ์และร้องทุกข์เมื่อผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือมีความคับข้องใจเนื่องจากการกระทำหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และ 3) ข้อพิพาทอันสืบเนื่องมาจากสัญญาทางปกครองก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง ส่วนข้อพิพาทที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ มี 2 กรณี คือ เมื่ออธิการบดีใช้ดุลพินิจออกเป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว และการกระทำที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี หรือที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อมหาวิทยาลัย

สรุปและอภิปรายผล (Discussion)

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแนวคิด ทฤษฎี หลักการ กฎหมายไทยและต่างประเทศ เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมเกี่ยวกับการจัดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ วิธีดำเนินการวิจัยเป็นเชิงคุณภาพประกอบเอกสารและสัมภาษณ์เชิงลึกประกอบด้วย (1) กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากศาลปกครองสงขลาและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดสงขลา และ (2) กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง คือ ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จังหวัดสงขลา รวมจำนวนทั้งหมด 16 คน โดยจะถูกนำมาวิเคราะห์และประมวลผลในรูปเชิงพรรณนาอย่างเป็นระบบ นำไปสู่การหาคำตอบในงานวิจัย

จากการศึกษาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พบว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของกฎหมายไทยและสาธารณรัฐฝรั่งเศสแตกต่างกัน เนื่องจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสให้อำนาจคู่กรณีมอบบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ตุลาการศาลปกครองทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้ ขณะที่ประเทศไทยกำหนดให้เพียงแต่ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเท่านั้น สำหรับคดีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ มี 3 กรณี คือ 1) ก่อนดำเนินการทางวินัย จรรยาบรรณหรือธรรมาภิบาลและจริยธรรมและความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีมีการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือกระทำละเมิดทางปกครอง 2) กรณีอุทธรณ์และร้องทุกข์ เมื่อผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือมีความคับข้องใจ เนื่องจากการกระทำหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และ 3) ข้อพิพาทอันสืบเนื่องมาจากสัญญาทางปกครองก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง ส่วนข้อพิพาทที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ มี 2 กรณี คือ เมื่ออธิการบดีใช้ดุลพินิจออกเป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว และการกระทำที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี หรือที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อมหาวิทยาลัย ทั้งกรณีไกล่เกลี่ยได้และไกล่เกลี่ยไม่ได้ยังไม่มีกฎหมายรองรับ

ข้อเสนอแนะ

1. ควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66/1 วรรคหนึ่งตอนท้าย โดยมีข้อความเพิ่มเติมว่า “... ทั้งนี้ หน่วยงานทางปกครองสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองได้ก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาล”

2. ควรจัดทำ “(ร่าง) ข้อบังคับมหาวิทยาลัยว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง พ.ศ.” เพื่อเป็นรูปแบบที่เหมาะสมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมประกอบด้วย 5 หมวดที่สำคัญ ได้แก่ หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง หมวด 3 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง หมวด 4 การดำเนินการ และหมวด 5 ผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง

3. เห็นควรให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐร่วมมือกับศาลปกครอง กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) กระทรวงการคลัง และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยในเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ

เอกสารอ้างอิง (References)

- [1] วรพจน์ เวียงจันทร์. (2557). การไกล่เกลี่ย สมานฉันท์ ในระบบพิจารณาคดีอย่างต่อเนื่องของ ศาลยุติธรรม: ศึกษาเฉพาะกรณีของศาลจังหวัดพิษณุโลกและศาลจังหวัดกบินทร์บุรี. สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม, 8-13.
- [2] ประสาท พงษ์สุวรรณ. (2516). การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่นนอกจากการฟ้องคดีหรือพิพาทโดยศาลปกครอง. *วารสารนิติศาสตร์*, 33(3), 470.
- [3] Tongkachok, K., Pornying, J., Sakolnakorn, T. P. N. (2020). Online Mediation Innovation in the Court of Justice, Thailand. *International Journal of Innovation, Creativity and Change*. 14(12),954-968.
- [4] ชัย วงศ์คำจันทร์. (2558). การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล. สำนักงานศาลยุติธรรม, 8.
- [5] ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580) . (13 ตุลาคม 2561). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135ตอนที่ 82 ก. หน้า 1.

- [6] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสริมสร้างความสมานฉันท์แห่งชาติ พ.ศ. 2550. (2550, 20 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 124 ตอนพิเศษ 199 ง. หน้า 1.
- [7] พัทธมา จิตธรรมหิมา. (2560). *แนวคิดและหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองฝรั่งเศสที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ ค.ศ.2016*, เอกสารเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ...) พ.ศ., กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 1-20.
- [8] พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562. (2562, 22 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 ตอนที่ 67 ก. หน้า 1.
- [9] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. (2542, 10 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก. หน้า 1.
- [10] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2560). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง (พ.ศ. 2560 - 2564)*. กรุงเทพฯ, หน้า 20, 122 และ 139.
- [11] สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2560). *แผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 - 2579)*. กรุงเทพฯ, หน้า 144.
- [12] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน) . ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134ตอนที่ 40 ก. หน้า 1.
- [13] สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2560). *แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 - 2579, ก, ข และ 144*.
- [14] สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (2564). สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มกราคม 2564, จาก <http://www.mua.go.th/university-2.html>
- [15] สถิติคดีปกครอง.(2564). ในศาลปกครอง,จาก<https://admincourt.go.th/ADMINCOURT/site/03statministry.html>
- [16] ชนิตา จิตตรุทธะ. (2560). *วัฒนธรรมองค์การ Organizational Culture ปัจจัยสู่ความสำเร็จที่ยั่งยืน* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 71 และ 81-83.

- [17] อุทัย ปริญญาสุทธีรัตน์. (2561). การพัฒนาองค์การ: ประเด็นทบทวนสู่การประยุกต์ใช้เพื่อการจัดการชุมชน. *มหาวิทยาลัยศิลปากร*. 38(6), 35–36.
- [18] วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2555). หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. *จุลนิติ*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 55–56.
- [19] อุทัย หงส์สิริ. (2558). *ศาลปกครองกับคดีพิพาทเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย*. สถาบันคลังสมองของชาติ, 16 และ 21.
- [20] วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2553). *หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม*. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2563, จาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1431>
- [21] สิทธิพร ประวิตรรุ่งเรือง. (2559). *หลักนิติธรรมกับสังคมไทย*. มหาวิทยาลัยธนบุรี, 118–121.
- [22] ไพศาล บรรจุสุวรรณ. (2559). การเคลื่อนตัวทางความคิดจากการบริหารรัฐกิจดั้งเดิมสู่การบริหารปกครอง แบบประชาธิปไตย: ตัวอย่างบทวิเคราะห์ปัญหาด้านการศึกษาระดับของประเทศไทย. *ด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง*. 5(1), 11.
- [23] สมบัติ อารังธวังศ์. (2539). การเมืองกับการบริหาร. *พัฒนบริหารศาสตร์*. 36(1), 2.
- [24] ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ. (2545). *องค์การและการจัดการ*. กรุงเทพฯ : ธรรมสาร, 18-19.
- [25] สุรัสวดี ราชกุลชัย. (2543). *การวางแผนและการควบคุมทางการบริหาร* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จามจุรี, 3.
- [26] พชรพล ศุภะ. (2562). นโยบายสาธารณะและการวางแผนเพื่อจัดการองค์การภาครัฐ. *นครปฐม : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย*, 222 - 223 และ 226.
- [27] Kaul, M. (1997). The new public administration: management innovations in government. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 17(1), 13-26.
- [28] Folberg, J., Golann, D., Stipanowich, T. J., Reynolds, J., & Schmitz, A. J. (2021). *Resolving disputes: Theory, practice, and law*. Wolters Kluwer Law & Business, 16-25.
- [29] รัฐพล เย็นใจมา และสุพล สุธะพรหม. (2561). ความขัดแย้งในสังคม: ทฤษฎีและแนวทางแก้ไข. *มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์*. 7(2), 224–238.

- [30] Zhao, Y. (2022). *Mediation in Modern China: Thinking About Reform*. In *Mediation and Alternative Dispute Resolution in Modern China*. Springer, Singapore, 15-36.
- [31] Hamid, H., Haming, M., Semmaila, B., & Bijang, J. (2020). *A mediation effect of new public management on the relationship between intelligence, leadership, HR quality and performance of local government employees in Indonesia*. *Management Science Letters*, 10(7), 1401-1408.
- [32] กิตติภณ สืบมา. (2554). *มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดีตามสัญญาประนีประนอมยอมความ โดยสำนักงานอัยการสูงสุด*. *วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต*, 24-25.
- [33] ฝ่ายวิจัยและแผน สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง. (2557). *คู่มือเทคนิคการเจรจาในภาวะวิกฤต*, 9-10.
- [34] *LOI n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernization de la justice du XXI^e siècle. (2016, 18 novembre).*
- [35] คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็นในการรับฟังความเห็นร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. (ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง). (2561).